

기본연구 2012-08

# 공유수면 매립에서의 공유재 가치 보존 방안 연구

---

A Study on Preservation of Value of Public  
Water Reclamation as Common Resource

---

2012. 12.

윤성순 · 박수진 · 신철오



한국해양수산개발원  
KOREA MARITIME INSTITUTE

## ◆ 보고서 집필 내역

### ● 연구책임자

- 윤 성 순 : 제1장, 제2장 1절, 제4장 1절, 3절, 제5장 1~3절, 제6장

### ● 연구진

- 박 수 진 : 제2장 2절, 제4장 2절, 제5장 4절
- 신 철 오 : 제3장

### ● 외부 집필진

- 전 재 경(한국법제연구원) : 제4장 3절
- 이 미 홍(LH공사 토지주택연구원) : 부록 2

## ◆ 산·학·연·정 연구자문위원

- 박 원 경((주)대영엔지니어링)
- 정 명 국(한국연안협회)
- 한 기 준(국토해양부)
- 길 인 환(국토해양부)

\* 연구자문위원은 산·학·연·정 순임

## ◆ 연구감리자

- 김 성 귀(한국해양수산개발원 선임연구위원)

## 머 리 말

연안공간에 대한 개발과 보전의 조화라는 길고 지난한 사회적 문제를 해결함에 있어서 우리는 먼저 공유수면이라는 공간이 갖는 정책적 함의에 대해 고민해야 한다. 지속가능한 보전과 이용이라는 정책목표를 달성하기 위해서는 연안의 특징과 공유수면의 매립을 통한 사회경제적 효과, 그리고 매립을 둘러싼 공공성이 무엇인가를 보다 명확히 해야 할 것이다. 공유수면의 매립을 통해 공유재였던 공유수면이 토지화되면서 특정인의 사유재로 전환되는 경우가 매우 많았다. 따라서 매립을 통해 사업주체는 부가적인 이익을 획득하게 되고 이는 다시 과도하거나 지속적인 매립의 수요를 만드는 원인이 되기도 하였다.

그동안 우리는 공공재의 개념을 연안에 도입하여 개발과 보전의 조화가 이루어질 수 있도록 노력해왔다. 이제 문제는 어떻게 공공성을 공유수면의 개발과 이용에 관련된 여러 경제행위들에 반영할 것인가를 결정하고 이에 대한 보다 근본적인 차원의 정책 지원체계를 마련하는 것이다.

본 연구는 공유수면이라는 연안공간의 본질적인 성격과 가치, 즉 모든 국민이 함께하는 공간인 공유재라는 특징에서 시작하고 있다. 공유수면은 현재의 이용자만을 고려해서도 안되고 특정 경제주체의 독점이 이루어져서도 안 되는 공공재이다. 결국 공유수면을 적절하게 개발·이용하면서 해양환경을 보전하고 사회적 갈등도 저감할 수 있는 관리정책의 전환이 모색되어야 한다. 이러한 목적을 달성하기 위해서는 공유수면의 본질적인 가치를 인식하고 공동이익을 추구하기 위한 세심한 대책이 있어야 할 것이고, 본 연구에서는 매립지와 관련한 소유권과 이용권의 분리, 매립지 이용권의 설정 방안, 그리고 공유수면 매립 시 공공성 강화방안에 대해 심도 있는 검토를 수행하였다.

이러한 본 연구의 결과가 우리나라 연안매립 관리정책의 패러다임을 전환하는 획기적인 변화를 가져올 것으로 기대한다. 지금까지의 관습화된 매립정책의 변화를 통해 현세대와 미래세대의, 전 국민의 공유자산인 공유수면의 가치를 보다 효과적으로 보존하고 이용할 수 있는 체제 전환을 이끌어 나가는 데 기여할 것으로 예상된다.

마지막으로, 본 연구의 책임을 맡아 수행한 윤성순 부연구위원과 연구에 참여한 박수진 박사, 신철오 박사의 노고에 감사를 표하고, 바쁜 와중에서도 외부 자문위원으로 수고해주신 전재경 박사, 이미홍 박사, 정명국 소장, 박원경 이사님과 국토해양부 길인환 사무관께 진심으로 감사를 표한다.

2012년 12월

한국해양수산개발원  
원 장 김 학 소

# 차 례

Executive Summary	i
-------------------	---

제 1 장 서 론	1
-----------	---

1. 연구의 배경 및 필요성	1
2. 연구의 목적	3
3. 연구의 범위와 방법	4
1) 연구의 범위	4
2) 연구의 방법	5
3) 선행연구 검토	7

제 2 장 공유수면매립의 추진 및 관리 실태	9
--------------------------	---

1. 공유수면매립 추진현황	9
1) 공유수면매립의 관리과정	9
2) 공유수면매립의 추진실태	13
2. 공유수면의 법률적 의미와 공공성	18
1) 공유수면의 개념	18
2) 공유수면의 법적 성질	21
3) 공유수면 매립지의 법적 성질	23
4) 공유수면과 국유재산법과의 관계	24
5) 공유수면관리매립법상 공공성	26

제 3 장 매립지 조성에 따른 경제성 검토	37
-------------------------	----

1. 매립사업의 비용 및 편익의 발생요소 분석	37
---------------------------	----

1) 경제성 평가의 기본원칙 .....	40
2) 경제성 평가의 기본적 방법 .....	41
2. 매립에 따른 편익의 측정 .....	42
3. 단위당 매립비용의 산정 .....	45
4. 매립지에 대한 비용과 편익의 산정 사례 .....	50
5. 매립지 가치와 소요비용 산정에 따른 소유권 결정 시사점 .....	64

## 제 4 장 공유수면 공공성 이론 및 사례 분석 ————— 68

1. 공유자원의 공공성 개념 .....	68
1) 공유재의 정의와 의미 .....	68
2) 사회질서로서의 공유재 .....	71
2. 공공성 보장을 위한 기존 제도 분석 및 매립지 적용성 .....	73
1) 헌법상 재산권의 보장과 공공필요 .....	74
2) 토지공개념 .....	75
3) 개발부담금제도 .....	76
4) 택지소유상한제 .....	77
5) 토지초과이득세 .....	78
6) 개발이익환수제도 .....	80
7) 공유수면매립지의 적용가능성 .....	81
3. 공유수면 매립 이용에 대한 권리 강화 당위성 검토 .....	85
1) 인식조사 .....	85
2) 당위성 검토 .....	90

## 제 5 장 공유수면 가치 보존 방안 ————— 100

1. 공유수면의 개념 재정립 .....	100
2. 소유권과 이용권의 분리 .....	102
1) 개념 및 타당성 .....	102

2) 시행 방안 .....	104
3. 공유수면매립 단계별 공공성 강화 방안 .....	109
1) 매립기본계획 단계 .....	110
2) 매립면허 및 공사 단계 .....	113
3) 준공 이후 단계 .....	116
4. 공유수면관리매립법의 정비방안 .....	119
1) 공유수면관리매립법의 정비방향 .....	119
2) 매립지에 대한 사적 취득의 제한 .....	120
3) 매립면허 부관부여를 통한 매립지의 용도제한 .....	129
 <b>제 6 장 결론 및 정책제언</b> .....	 131
1. 결론 .....	131
2. 정책제언 .....	133
 <b>참고문헌</b> .....	 135
 <b>부록 1. 공유수면매립지 공공성 설문조사</b> .....	 139
 <b>부록 2. 토지의 공공성 확보를 위한 정책수단</b> .....	 142

## 표 차 례

표 1-1. 선행연구 검토 .....	8
표 2-1. 제1차 매립기본계획 추진 결과 .....	13
표 2-2. 제2차 매립기본계획 추진 결과(2006년) .....	14
표 2-3. 우리나라 공유수면매립지 조성 현황(1982~2011년) .....	16
표 2-4. 민관 주체별 매립지 조성현황(1982~2011년) .....	17
표 2-5. 관련 법률상 바닷가에 대한 정의 .....	19
표 2-6. 공유수면관리매립법상 보호받는 권리자의 범위 .....	28
표 2-7. 국가 또는 지자체가 아닌 자가 매립할 수 있는 범위 .....	33
표 2-8. 매립지의 소유권 구분 .....	36
표 3-1. 매립사업의 유형 .....	42
표 3-2. 매립사업의 비용 항목 .....	44
표 3-3. 매립사업의 편익 항목 .....	45
표 3-4. 매립목적별 개략공사비 추정치 .....	49
표 3-5. 하동군 갈사 일반산단 연차별 사업비용 사례 .....	54
표 3-6. 하동군 갈사 일반산단 편익항목에 따른 경제성 비교 사례 .....	54
표 3-7. 매립 준공내역 사례 .....	57
표 3-8. 제주시 문화관광시설 매립지 사례 .....	59
표 3-9. 조선용지 매립 사례 .....	61
표 3-10. 연안생태계의 주요 가치 .....	64
표 3-11. 연안생태계의 기능별 가치추정액 .....	65
표 4-1. 공유자원의 자치적 해결 성공 사례 .....	72
표 4-2. 표본의 인구통계학적 특성 .....	86
표 5-1. 매립지 관리주체(안)별 장단점 비교 .....	107
표 5-2. 매립기본계획에서의 공공성지표 가중치 .....	111
표 5-3. 공공성 제고를 위한 매립면허 부관의 예 .....	114
표 5-4. 매립면허 수수료 산정기준 .....	115



표 5-5.	공유수면관리매립법 제42조 개정안 .....	123
표 5-6.	공유수면관리매립법 제46조 개정안 .....	125
표 5-7.	공유수면관리매립법 제47조 개정안 .....	127
표 5-8.	공유수면관리매립법 제49조 개정안 .....	128

## 그림 차례

그림 1-1. 연구 흐름도 .....	5
그림 2-1. 공유수면매립의 절차 .....	12
그림 2-2. 바닷가의 정의 및 분류 .....	20
그림 2-3. 바닷가 모식도 .....	20
그림 3-1. 매립사업이 갖는 경제적 효과의 범주 .....	43
그림 3-2. 경사식 호안단면 예시 .....	46
그림 3-3. 직립식 호안단면 예시 .....	47
그림 3-4. 방파제 단면도 예시 .....	48
그림 3-5. 매립목적별 개략공사비 추정치 .....	50
그림 3-6. 매립지 감정평가절차 .....	51
그림 3-7. 매립지 토지이용계획 예시 .....	53
그림 3-8. 송도지구 개발계획 도면 .....	55
그림 3-9. 제주 문화관광시설 매립지 사례 .....	58
그림 3-10. 매립지 인근 지가 추세 .....	59
그림 3-11. 조선용지 및 인근 지가 추세 .....	62
그림 4-1. 재화의 분류체계 .....	69
그림 4-2. 매립의 공공이익 기여 여부에 대한 응답결과 .....	88
그림 4-3. 매립의 필요성에 대한 응답결과 .....	88
그림 4-4. 공유수면의 이용에 대한 응답결과 .....	89
그림 4-5. 매립지의 소유권 부여에 대한 응답결과 .....	90
그림 5-1. 매립지의 소유권과 이용권 분리 개념 .....	104
그림 5-2. 매립지의 소유권 구분 .....	105

## Executive Summary

### A Study on Preservation of Value of Public Water Reclamation as Common Resource

#### 1. Purpose

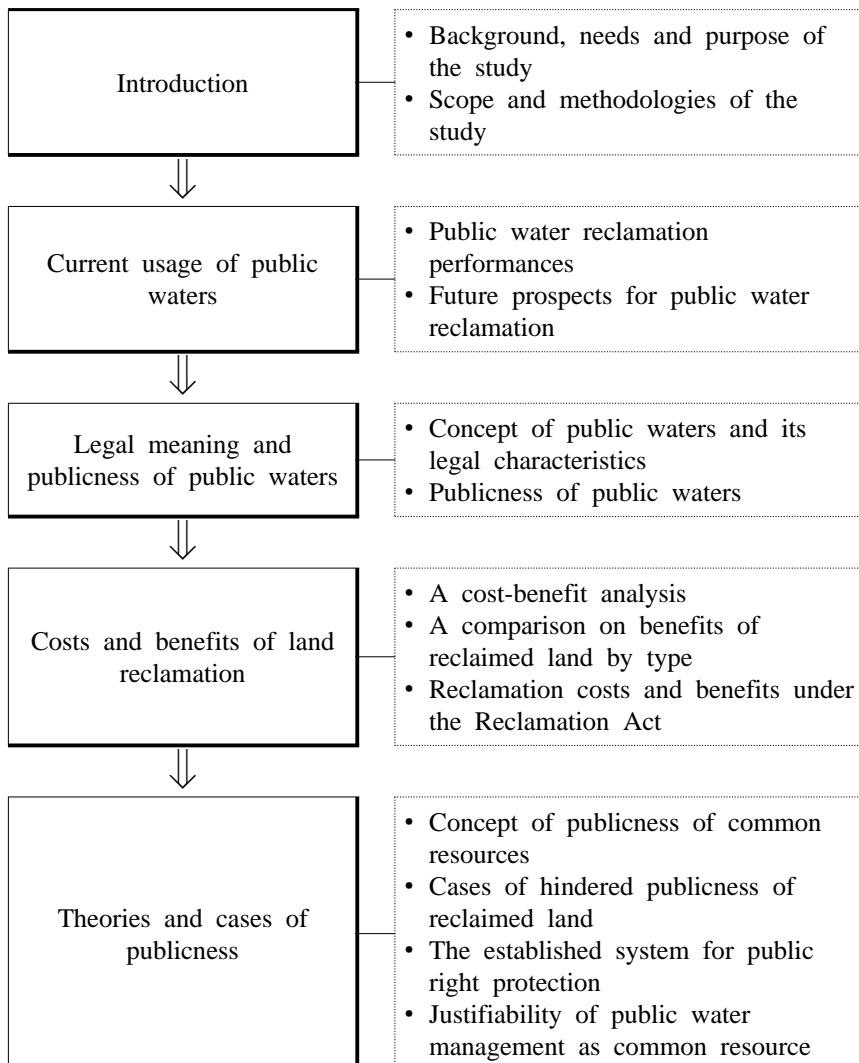
- The study suggested policy improvements to prevent social conflicts over public water reclamation, the number one example of coastal development. By doing so, the study aims to strengthen sustainable use of coastal resources.
- Another purpose of the study is to prevent certain people from dominating profits from the reclamation and to prevent concept of common resource from being blurred, while improving policy tools to manage value of public waters as common resource. By redefining value of public waters and improving their usage strategies, the study will strengthen natural resource management system for public benefits.

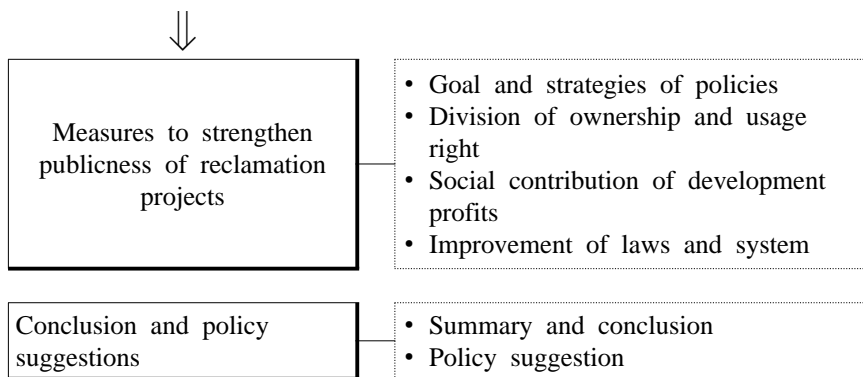
#### 2. Methodologies and Feature

##### 1) Methodologies

- A literature review on the current public water reclamation, including the Public Trust Doctrine
- An analysis on economic validity of reclamation according to appraised value of land, real transaction price and development costs after designating benefit elements of coastal development projects

- A comparison on laws and regulations on key issues of public water reclamation
- A shift to new system by changing the previous right grant procedure (ex: right to reclaimed land) and a survey on public awareness about validity of public waters as trusted resource





| Table 1 | Study implementation system

## 2) Feature

- The previous studies on public water reclamation are mostly about environment management, validity or legal management of public waters. However, this study is the first kind in analyzing value of public water as common resources which disappear with reclamation. The study also seeks to change the previous paradigm in reclaimed land from public waters and to drastically change relevant policies.
- It took a fundamental approach on problems which incur excessive reclamation demand or its preoccupation, while suggesting an institutional change for effective use of public waters.

## 3. Results

### 1) Summary

- The current public water reclamation act allows private ownership of public waters (although they are common resource) by a certain person if he/she reclaims those public waters. The reclaimed land is deemed to possess value which amounts to the total working expenses of the investment. Surplus

profits generated from additional value appreciation of reclamation also belong to that certain person.

- Given that 77.4% of reclamation has been done by the private sector since 1982, the results can pose serious problems.

○ Justifiability of separating ownership from usage right

- From an economic point of view, common resource management should be strengthened because public right of common resource is transformed into private property.
- According to judicial interpretation, public waters (natural common resource) are considered as ‘administrative property’ under the State Property Act. The public can be recognized as the main agent of the ownership.
- According to a survey on the general public, 67% said that those who have reclamation license should have the usage right only. This showed that the majority thought that land property of reclaimed land should belong to the state as common resource.

○ Measures to separate land ownership from usage right

- A measure which does not decrease value of public waters but satisfies the demand for land use
- To abolish provisions on ownership acquisition of reclaimed land (foundation of privatization) for state ownership
- To establish new organizations or use the established organizations such as the Korea Marine Environment Management Corporation and the Korea Asset Management Corporation for reclaimed land management
- To guarantee the usage right of right holders and collect fees from right holders for reclaimed land management and environmental improvement of

public waters

- Staged measures to strengthen publicness under the current system
  - At the basic planning stage, a validity evaluation on reclamation demand should increase the publicness index while strictly verifying the end users of reclaimed land.
  - At the licensing stage, publicness of reclaimed land should be strengthened by setting the additional clause and the licensing fees should be rationalized.
  - At the after-completion stage, the verification system for total working expenses should be strengthened and the method to calculate reclaimed land price should be improved to prevent swindling of private profits.

## **2) Policy contribution**

- The study analyzed problems of policies to manage public waters as common resource and presented better policies for public water reclamation. By suggesting measures for fair protection and use of natural resources, the study contributes to shifting relevant policies.
- The study also presented alternative ways to strengthen publicity at each stage under the current system and concrete improvement measures for their institutionalization. By doing so, it helps relevant policy development, effective resource conservation and continuant usage system.

## **3) Expected benefits**

- To protect rights of the public and the state by securing publicness of common resource
  - The study helps the government to smoothly carry out its responsibility and put public benefit before private one when common property is used.

- It presents new policy tools to manage public waters as common resource
- To promote sustainable use of coastal environment and resources
- The study paves the foundation to use reclaimed land according to practical demand and to curb excessive demand for public water reclamation.
- It helps to reduce policy and social management costs through preemptive management of reclamation demand.



# 제1장 서론

## 1. 연구의 배경 및 필요성

연안은 육지와 바다가 함께 존재하는 공간으로 생태계를 비롯한 환경적인 다양성 및 가치가 풍부한 곳이다. 해안에 인접한 육지의 생태계 및 환경요소들은 해양에 의존적이고 하구를 비롯한 연안 바다의 환경 역시 인접한 육지에 매우 민감하게 영향을 받는 상호관계를 형성하고 있다. 이러한 연안은 사회적으로는 공간이용 수요가 매우 혼재되어 많은 갈등을 유발하는 곳이기도 하다. 자연환경상태를 보존하고자 하는 수요, 자연환경을 기반으로 하는 일정수준의 이용수요, 전면적인 개발을 통한 경제적 이익을 추구하는 수요가 다양한 형태로 지속적으로 발생되고 있다. 이는 연안의 이용가치가 높다는 것을 알려준다.

연안에서의 다양한 개발·이용 수요는 대부분의 경우 공유수면매립이라는 행위를 포함하여 추진된다. 예를 들면, 항만 및 어항, 공공시설, 산업단지, 농업용지 및 도시용지 조성 등의 다양한 연안개발은 공유수면매립을 통해 토지를 조성하여 개발하는 방식으로 추진되는 것이다. 이처럼 연안에서의 각종 개발의 압력은 공유수면매립의 직접 또는 간접적인 수요로 작용하고 있다. 공유수면의 매립은 해안지형의 특성과 개발 수요에 따라 지역적 차이는 있지만 매우 활발하게 추진되어져 왔다. 1982년 이후 2011년까지 완료된 공유수면매립은 약 809.9km<sup>2</sup>에 달하며, 이를 환산하면 동 기간 내에 우리나라 연안에서 3,081.8m<sup>3</sup>/hr의 매우 빠른 속도로 매립이 진행되었음을 알 수 있다. 이를 비교해 보면, 매년 여의도 면적의 3.2배, 매일 축구장 10배의 면적이 매립되어 왔다는 것이다.

경제개발 우선시대를 지나 온 우리나라의 현대사에서 공유수면매립은

국가 경제성장에 큰 도움이 되었다고 할 수 있다. 하지만 환경문제에 관심이 커지면서 매립의 피해에 대한 인식이 증대되었다. 공유수면매립은 연안 환경의 훼손은 물론 해당지역 사회환경에도 큰 변화를 가져다 주었으며 국가 경제 발전에 기여하면서도 환경적 가치상실이라는 양면적 결과를 낳았다. 또한 경제적 이익을 위한 연안개발과 그로 인한 환경적 손실의 가치 사이에서 이해당사자 간의 갈등으로 많은 사회적 비용이 발생하기도 하였다. 공유수면매립의 환경적, 사회적 영향에 대한 다양한 의견으로 사회적 갈등이 증대된 것이다.

공유(公有)수면은 공유재의 성격을 지닌 수면이며, 이철수(2009)에 의하면 공유재는 다수의 개인들이 공유하여 사용하며, 비배재성(non excludability)과 편익감소성(subtractability)을 지닌 자연적 혹은 인위적 시설물로 정의된다. 현재의 사용자만이 아닌 잠재적인 사용자들을 고려해야 하고, 특정인의 사용으로 인해 다른 사용자들의 사용 가능량이 감소하는 특성을 가졌다.<sup>1)</sup> 이러한 특성을 감안할 때 공유수면은 특정인이 아닌 전 국민이 공유하고 미래세대와 공유해야 하는 공유재로서의 가치가 존중되어야 하는 자원의 공간으로 인식하여야 한다.

하지만 공유수면의 매립을 통해 생성된 토지의 가치, 개발에 의한 주변지역의 발전, 생산시설 확장에 따른 생산성 향상 등의 다양한 경제적 이익이 발생하며, 이러한 이익의 일부가 사업주체에게 귀속되어 사유화되기도 한다. 즉, 공유수면의 개발을 통한 특정 주체의 이익 추구는 공유재로서의 공유수면에 대한 개념에 반하는 것이고, 미래자원으로서의 공유수면에 대한 잠재적 이용가치를 특정인에 의한 이용으로 훼손할 우려가 있다. 공

---

1) 미국의 생물학자 하딘(Garrett Hardin)은 논문 ‘공유의 비극(tragedy of commons)’에서 일정한 용량의 공유 목초지에 사적 이득을 추구하는 마을주민 각자가 지나치게 많은 가축을 방목할 경우 목초지가 황폐화되면서 한 마리의 가축도 방목할 수 없게 되어 주민 모두가 손해를 입게 된다는 논리를 주장함.

유수면매립 실태조사결과<sup>2)</sup>에서 따르면 민간부문에서 시행한 사업이 전체 조성 매립지의 약 77.4%를 차지하고 있는 것을 고려한다면 공유재의 사익화 문제를 보다 진지하게 다루어야 할 필요가 있다.

또한 공유수면의 매립에 따른 연안환경 및 어장환경의 훼손 등으로 많은 사회적 갈등이 발생되고 매립 억제의 목소리도 커지고 있는 데도 불구하고 매립의 당위성이 낮은 매립수요가 그치지 않고 있다. 이는 공유수면의 매립을 토지개발 이익을 발생시키기 위한 수단으로 인식하기 때문이기도 하다. 매립으로 인한 연안환경을 보전하고 사회적 갈등의 비용도 절감하는 합리적인 연안공간 개발을 위해서 매립의 수요를 근본적으로 제어할 정책의 개선이 필요하다.

따라서 공유재로서의 공유수면에 대한 가치를 보존하면서 공공의 이익을 실현하고 관리하기 위한 정책을 통해 미래세대와 국민의 권익을 보호할 필요가 있다. 공유수면의 이용을 선점하는 주체가 공유수면의 가치 또는 이익을 독점함으로써 공공의 자원가치가 훼손되는 우려를 방지하기 위한 공유수면관리정책의 전환을 모색할 필요가 있다.

## 2. 연구의 목적

본 연구는 연안지역의 대표적인 개발행위인 공유수면매립 관리정책의 개선을 통해 연안자원의 지속가능한 이용체계를 강화하는 데 기여하는 것을 목적으로 한다. 실제 필요한 공유수면매립의 수요를 반영할 수 있는 정책적 기반을 개선하고, 공유수면매립을 둘러싼 사회적 갈등을 사전에 예방할 수 있는 정책개선사항을 제안하는 것이다. 이를 통해 공유수면매립의

---

2) 국토해양부의 보고서(2007. 7)와 내부자료를 기초로 한국해양수산개발원에서 매립지 정보를 DB화한 자료임.

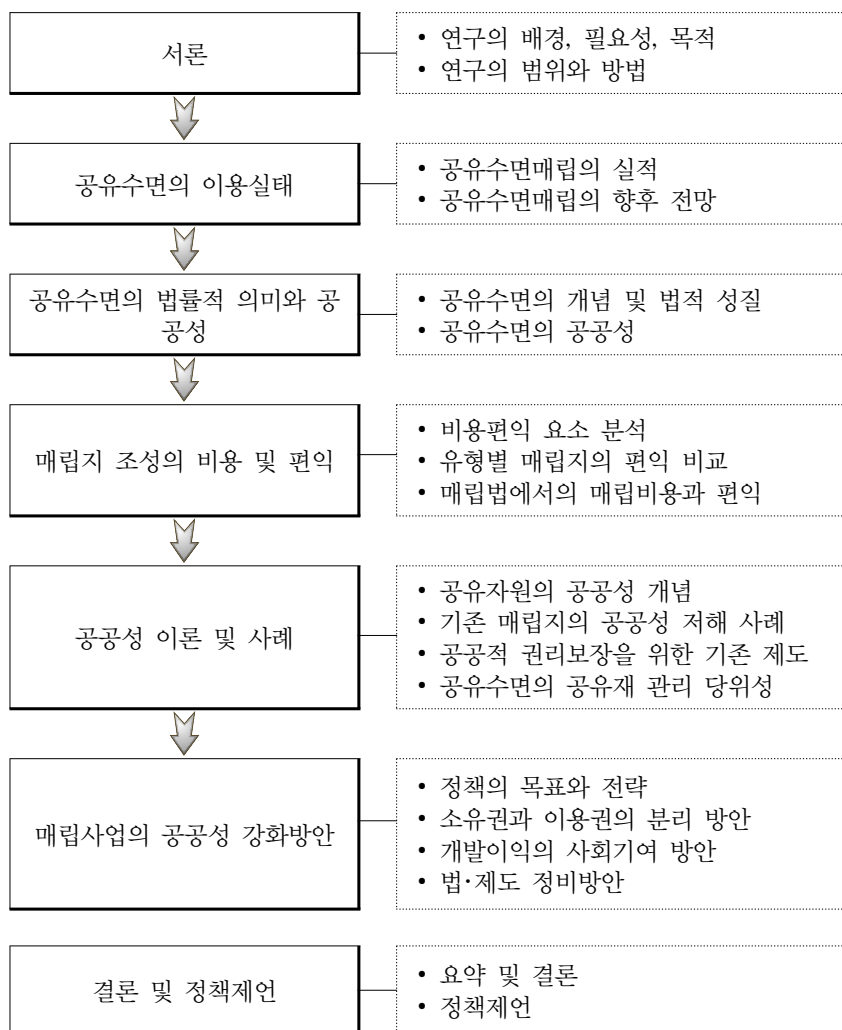
대상지역인 연안공간을 합리적으로 이용하고 자원의 지속성을 위한 관리 정책의 전환을 모색하고자 한다.

또 하나의 연구목적은 공유수면 개발을 통해 얻어지는 이익이 특정 주체에 귀속되거나 공유재의 개념이 훼손되는 것을 방지하고, 공유수면 가치를 공공의 재산으로 관리하기 위한 정책수단을 개선하는 것이다. 이를 통해 공유수면의 가치를 재설정하고 이용전략을 개선함으로써 국민적, 국가적 공동이익 추구를 위한 자연자산 관리체제의 강화에 기여할 것이다.

### 3. 연구의 범위와 방법

#### 1) 연구의 범위

본 연구의 내용적 범위는 공유수면의 공유재로서의 가치를 보존하고 공익성을 최대화하기 위한 공유수면매립지의 공공성을 제고하기 위한 새로운 정책의 개발을 대상으로 한다. 이를 위해 공유수면의 공유재로서의 특성을 현행법과 각종 이론들을 검토하여 공유재의 지위를 점검하고 공공성 강화의 근거를 제시한다. ‘공유수면 관리 및 매립에 관한 법률’에 따른 매립의 절차와 권리를 중심으로 현행 공유수면매립 관련 정책의 전환을 검토하고 공유수면의 매립지에 대한 공공성을 제고할 수 있는 합리적인 대안을 모색하고자 하였다. 기존의 공유수면매립 관련 법률의 검토와 새로운 정책개선 제안사항의 추진을 위한 법률적·제도적 개선사항을 포함하는 관련법 및 관계부처의 정책을 대상으로 한다.



| 그림 1-1 | 연구 흐름도

## 2) 연구의 방법

공유수면매립 관리정책의 전환을 모색하는 본 연구는 기존의 고착화된 매립지 관리체제의 변화와 개발의 수혜를 기대하는 잠재적 수요자들을 중심으로 반발의 우려가 있으므로 연구결과의 치밀한 논리적 전개가 필요하

며, 이 때문에 법률적, 이론적 배경 검토가 매우 중요하다고 판단된다. 이 연구에서 수행된 연구방법은 문헌 및 자료분석, 매립지의 경제성 평가, 법적 권리의 검토를 위한 비교법적 분석, 일반 국민을 대상으로 한 인식조사 등이다.

### (1) 문헌 및 자료 분석

문헌 및 자료의 분석은 국내외 발표 논문, 서적, 연구보고서와 관련 정부기관의 통계자료를 대상으로 하였다. 공유수면매립과 관련한 사회적 이슈와 갈등관계를 파악하기 위해 언론의 기사도 조사하였다. 특히, 공유수면의 공유재 성격에 대한 검토와 사적재산권을 제한하는 신탁이론을 비롯한 관련 학설이론에 대한 연구자료를 중점적으로 분석하였다. 공유수면의 매립 실태를 파악하기 위해 지금까지의 연구보고서 및 관련 정부기관의 통계를 재정리하며 분석하였다.

### (2) 매립의 경제성 평가

공유수면매립의 목적은 공유수면을 개발하여 경제적 이익을 창출하고 국가경제에 이바지하기 위한 것이다. 자연상태의 수면을 토지로 변경하여 이용하는 것으로 개발 이전과 이후의 경제적 가치가 변동되게 되며, 개발의 이익이 얼마나 어떤 형태로 발생되어 수익자에게 돌아가는 지를 파악할 필요가 있다. 따라서 연안개발사업의 각종 편익요소를 설정하고, 공시지가, 실거래가 및 조성비용 등의 값들을 이용하여 매립지 구성에 따른 경제성을 분석하였다.

### (3) 비교법적 분석

공유수면의 매립은 수면의 토지화라는 외형적 변화와 더불어 권리의

생성과 이전이라는 내면적 변화를 발생시킨다. 개별 주체의 권리가 개입되는 사안에 대해서는 상호 간의 주장과 해석들이 충돌하거나 합의를 도출하기 곤란한 경우가 많다. 그만큼 법리적 논쟁이 치열할 수밖에 없다는 것이다. 따라서 공유수면매립과 관련한 각종 법률들을 대상으로 사안별 쟁점에 대해 법질서의 비교를 통한 분석을 수행하였다.

#### (4) 인식조사

매립지의 소유권과 같은 기존의 권리부여 과정을 변경하여 새로운 체제로의 전환을 모색하고, 공유수면의 신탁자원으로서의 관리 타당성에 대한 국민의 인식을 조사하기 위한 설문을 조사하였다. 설문조사의 결과는 사회구성원으로서의 국민의 의식을 파악하고, 사회적 통념을 기반으로 하는 사회질서로서의 법률 개선의 방향성을 제시하는 데 활용될 것이다.

### 3) 선행연구 검토

지금까지 연안의 보전과 이용을 위한 다양한 정책의 개발이 이어져 왔으며, 공유수면매립과 관련한 몇 가지 연구가 수행되었다. 이러한 연구는 크게 두 가지로 구분할 수 있는데, 첫째는 공유수면매립행위를 대상으로 하는 연구이고, 둘째는 매립지의 재산권, 수면의 이용권과 같은 권리를 대상으로 하는 연구이다. 전자의 경우는 대부분 매립행위에 의한 환경문제, 공유수면매립기본계획을 비롯한 매립관리정책의 개선과 관련된 연구들이었다. 후자의 경우는 오랜 기간 동안 지속되어 온 문제들로 법학계 및 경제계에서도 많이 다루어졌는데, 특히 우리나라에서는 토지공개념제도의 시행 시도에 즈음하여 상당히 많은 연구가 진행되었다. 하지만 기존 토지의 권리에 대한 연구가 대부분이며, 공유수면을 대상으로 하거나 매립에 의한 토지 생성과 같이 공유재의 사유화에 대한 연구결과는 많지 않다.

본 연구에서는 공유수면의 행위 또는 절차에 관련된 정책에 대한 연구가 아닌 공유수면의 본래의 가치, 즉 공유재로서의 공유수면의 가치를 보존하기 위한 대안을 마련하는 것이다. 이러한 차원에서 기존의 공유수면매립 관련 연구결과에서 매립지 관리의 문제점들을 파악하고 신탁이론을 비롯한 권리에 관한 연구결과를 참고하여 공유수면매립지의 관리를 위한 새로운 정책을 제안한다.

| 표 1-1 | 선행연구 검토

구분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 과제명: 공유수면매립 사업의 관리정책 개선방안 연구</li> <li>- 연구자(년도): 윤성순 외(2008)</li> <li>- 연구목적: 공유수면매립 관련 관리전략 및 부문별 정책개선방안 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관련 연구 및 발간 자료의 문헌조사</li> <li>- 매립수요 분석 및 정책개선 수요 조사를 위한 설문조사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공유수면매립 정책의 변화</li> <li>- 공유수면매립의 현황 및 전망</li> <li>- 매립 관리정책의 문제점</li> <li>- 관리정책의 개선방안 : 사전관리형 정책 전환, 타당성 평가모형 개발, 갈등관리수단 적용, 매립지 관리 강화</li> </ul>
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 과제명: 제3차 공유수면매립 기본계획 수립 연구</li> <li>- 연구자(년도): 윤진숙 외(2011)</li> <li>- 연구목적: 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률에 따른 공유수면매립기본계획(안) 수립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 관련 연구 및 발간 자료의 문헌조사</li> <li>- 평가 대상지역의 현장조사 및 평가</li> <li>- 분야별 전문가가 참여하는 타당성 평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공유수면매립 추진 실적</li> <li>- 매립수요의 분석</li> <li>- 타당성 평가체계</li> <li>- 타당성 평가 결과의 분석</li> <li>- 매립 관련 제도의 개선사항</li> </ul>
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 과제명: 해양매립사업으로 인한 환경영향의 효율적 저감방안 연구</li> <li>- 연구자(년도): 맹준호 외(2005)</li> <li>- 연구목적: 공유수면매립에 따른 환경영향의 저감방안 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 문헌조사</li> <li>- 통계분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 매립사업의 현황과 문제점</li> <li>- 매립사업과 환경영향</li> <li>- 매립사업의 사례분석</li> <li>- 매립의 환경영향 저감방안</li> </ul>
4	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 과제명: 연안공공이익 침해 방지를 위한 공유수면 관리체제 개선방안</li> <li>- 연구자(년도): 남정호 외(2010)</li> <li>- 연구목적: 공유수면의 독점적 사유화와 공공이익 침해방지를 위한 관리체제 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 문헌조사</li> <li>- 외국사례분석</li> <li>- 설문조사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공유수면의 특성 및 관리현황</li> <li>- 공공이익보호 외국 사례</li> <li>- 공공이익 침해 사례조사 및 원인</li> <li>- 공유수면 관리체제 개선 방안</li> </ul>



## 제 2 장 공유수면매립의 추진 및 관리 실태

### 1. 공유수면매립 추진현황

#### 1) 공유수면매립의 관리과정

우리나라는 3면이 바다로 둘러싸여 있고, 서해와 남해의 해안선은 굴곡이 심하여 매립을 하기에 쉬운 지형을 갖추고 있다. 특히, 서해는 수심이 얕아 매립에 소요되는 비용이 적어 대규모 간척을 비롯한 많은 매립사업들이 진행되었다. 우리나라의 매립의 역사는 고려의 대몽고 항쟁시절에 강화도에서의 연안제방을 구축한 것이 시초로 알려져 있지만<sup>3)</sup>, 현대에 이르러서는 경제개발, 국토확장, 식량안보 등의 이슈에 의해 대규모 국가사업을 중심으로 본격적인 매립사업이 진행되었다. 삼교천, 석문, 해남, 천수만, 대호 등의 간척사업이 대표적이다.

공유수면의 매립은 1962년의 「공유수면매립법」이 제정되면서 국가의 정책으로 관리되기 시작하였다. 이 당시의 「공유수면매립법」은 법령에 명시된 것처럼 공유수면을 매립하여 효율적으로 이용하게 함으로써 공공의 이익을 증진하고 국민경제의 발전에 기여하기 위한 것을 목적으로 하고 있었다. 즉, 공유수면을 이익을 위한 개발 또는 이용의 대상으로 설정한 것이다.

1986년에 「공유수면매립법」이 개정되면서 10년 단위로 ‘공유수면매립 기본계획(이하 ‘매립기본계획’이라 약칭한다)’을 수립하도록 하고, 준공 후

---

3) 농어촌진흥공사(1996)에 의하면 고려 고종 22년(1235년)에 몽고의 침입을 피하여 강화로 천도한 후 해상방어를 목적으로 연안제방을 구축하였으며, 농지조성 목적은 1248년에 몽고병란 시 식량조달을 위해 안북부(청천강 하구)의 갈대섬에 제방을 축조하여 농지를 조성하여 경작한 것이 최초임.

5년 이내에는 공익상 필요한 경우를 제외하고는 당초의 매립목적을 변경하지 못하도록 하였다. 무분별한 매립을 제한하기 시작한 것이다.

1991년에 ‘제1차 매립기본계획’이 수립되면서 주기적인 계획에 의한 매립사업의 관리가 시작되었다. 계획수립 이후의 공유수면매립이 어떻게 추진될 것인지에 대한 전망을 제시하고 관리의 대상을 사전에 선정하였다는 것은 공유수면매립 관련 정책에 있어서 큰 의미를 가진다. 매립정책의 변화를 분석할 때 매립기본계획의 수립시기를 기준으로 하는 경우가 있는데, 이는 매립기본계획 수립이 매립정책의 전환시기이기 때문이다<sup>4)</sup>. 하지만 계획기간 10년 동안의 모든 매립수요를 파악하고 타당성이 있는 사업을 선별한 것이 아니라 사업수요지에 대한 입지 타당성을 검토하는 것에 그치고 있다. 매립의 수요를 평가하였지만 매립지에 대한 정책적 판단을 부여하지는 않았다.

이후 1999년의 법 개정을 통해 매립으로 인해 발생하는 환경 및 생태계의 변화와 그 대책을 매립기본계획에 포함시키도록 함으로써 환경문제를 적극 검토하기 시작하였고, 준공 후 20년 동안 매립지의 용도를 변경하지 못하게 하여 과도한 매립의 수요를 억제하게 되었다. 공유수면매립의 수요를 정책적인 판단에 따라 본격적으로 관리하기 시작한 것이다.

이러한 변화의 성과는 2000년에 수립된 ‘제2차 매립기본계획’에서 나타났는데, 각 매립수요지에 대해 일정한 평가기준을 적용하여 계획 반영여부를 평가하였다. 공유수면매립을 원칙적으로 억제하고 매립사업의 타당성에 대한 검토를 강화하여 매립을 선택적으로 시행하도록 하였다. 또한 매립의 사회적 갈등 유발요인을 감안하여 매립 타당성을 평가하는 과정에 환경단체, 시민단체 및 전문가들을 함께 참여시킴으로써 사전에 이해관계를 조정하고 전문성을 강화하려는 노력이 있었다. 이러한 변화는 공유재로서

---

4) 윤성순 외(2008), p. 10.

의 공유수면의 가치를 보전하고 친환경적 매립정책을 추진하는 전환점이 되었다. 하지만 10년 주기의 기본계획으로서의 위상에 맞지 않게 잦은 계획변경으로 많은 매립사업이 수시로 계획에 반영되는 문제도 지적되었다.<sup>5)</sup>

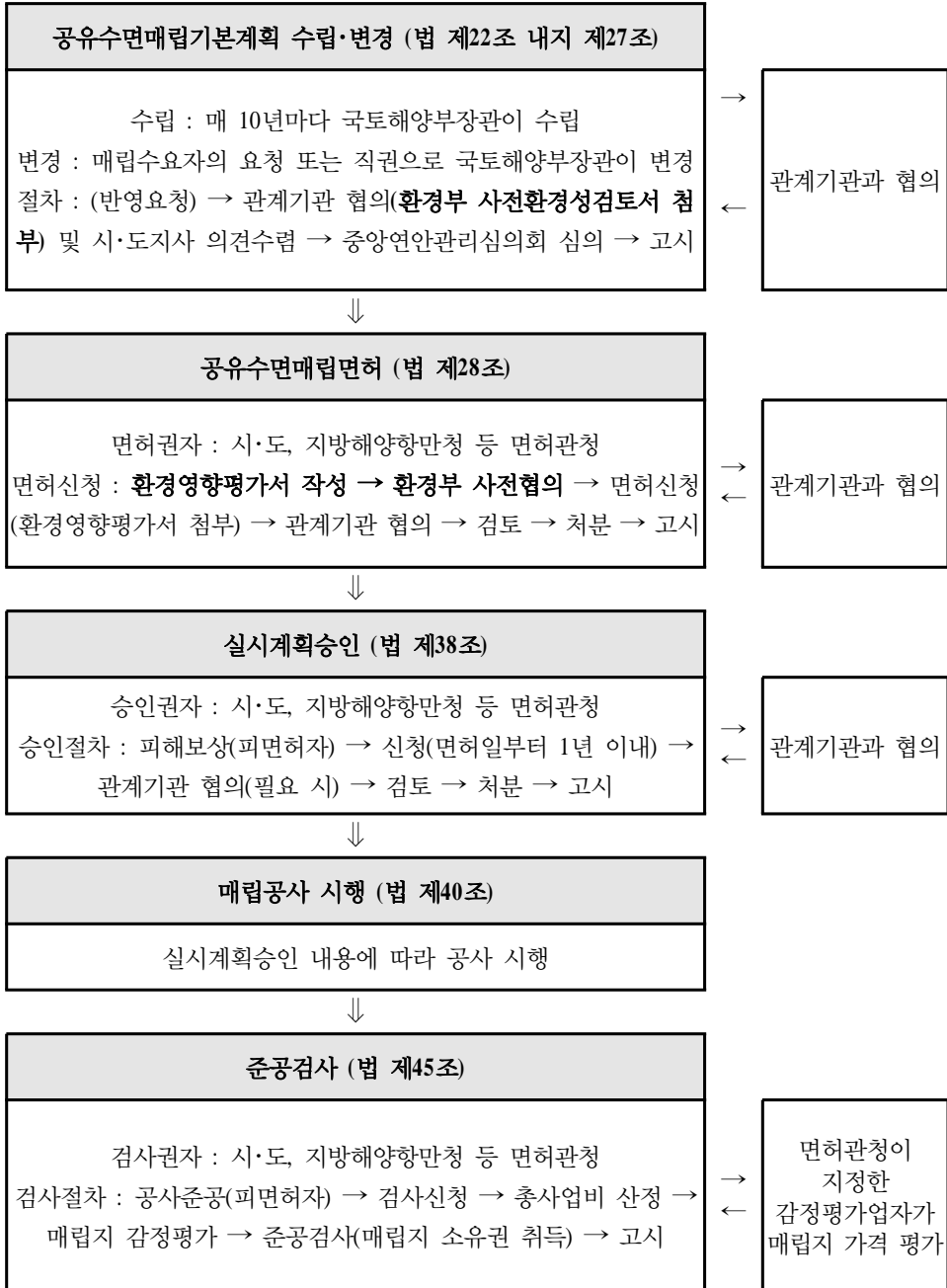
2006년에 고시된 ‘제2차 매립기본계획 변경계획’은 매립수요에 대한 평가를 더욱 강화하였는데, 개발사업의 공유수면매립 불가피성과 환경영향에 대한 조사를 사업자가 시행하도록 하였는데, 불가피한 매립을 제외한 공유수면의 개발을 억제하고 개발에 의한 환경을 최소화하기 위한 노력이 강조되었다. 또한 매립의 타당성을 평가하기 위한 다양한 평가지표를 개발, 적용함으로써 평가의 객관성을 제고하고, 다양한 분야의 전문가가 직접 평가에 참여하여 전문성을 보완하였다.

2010년에는 공유수면에 관한 업무를 효율적으로 수행하기 위해 공유수면관리업무와 매립업무로 분리된 「공유수면관리법」과 「공유수면매립법」을 통합하여 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률(이하 ‘공유수면관리매립법’이라 약칭한다)」을 제정하였다. 이 시기에 준공 후 매립목적의 변경 제한을 20년에서 10년 이내로 단축하였는데, 유허매립지의 이용을 활성화하기 위한 조치였다.

‘제3차 매립기본계획’은 기존의 타당성 평가체계를 기초로 평가항목과 지표를 보완한 평가체계를 적용하여 수립되었다. 특히, 사적 목적의 공유수면매립을 억제하기 위한 평가지표도 새롭게 포함되었다. 동 계획 수립의 변화가 가지는 의미는 연안개발사업을 위한 공유수면의 매립 당위성을 면밀하게 평가함으로써 공유재로서의 공유수면의 가치 보전을 추구한 것이라 할 수 있다.

---

5) 해양수산부, 2007. 2., p. 6.



| 그림 2-1 | 공유수면매립의 절차

## 2) 공유수면매립의 추진실태

「공유수면매립법」이 제정되고 연안에서 많은 매립사업이 추진되었지만 매립지에 대한 정보가 주기적으로 축적되거나 검토되지 못했다. 제2차 매립기본계획이 수립되면서 이전 10년간의 제1차 매립기본계획의 추진결과를 정리할 수 있었다. 이 자료<sup>6)</sup>에 의하면 제1차 매립기본계획 기간(1991~2000년) 동안 총 459개 지구 960.67km<sup>2</sup>의 매립이 계획되었으며 이 가운데 171개 지구, 149.44km<sup>2</sup>가 준공되었다.

| 표 2-1 | 제1차 매립기본계획 추진 결과

시·도	계 획		면 허		준 공		시공 중		실 효	
	지구	면적(km <sup>2</sup> )	지구	면적(km <sup>2</sup> )	지구	면적(km <sup>2</sup> )	지구	면적(km <sup>2</sup> )	지구	면적(m <sup>2</sup> )
부산	40	30.897	44	19.524	21	2.154	23	17.293	-	-
인천	43	62.861	30	92.949	18	9.508	11	83.073	1	34,740
울산	1	0.225	1	0.017	-	-	1	0.017	-	-
경기	32	346.550	17	296.868	6	7.271	11	289.341	-	-
강원	13	3.502	9	0.999	5	0.721	4	0.369	-	-
충남	52	143.008	30	208.107	15	87.593	15	117.268	-	-
전북	13	38.055	6	402.436	4	1.235	2	401.225	-	-
전남	107	293.555	63	464.736	27	33.305	35	143.002	1	108,873
경북	17	5.625	18	1.887	13	1.228	5	0.672	-	-
경남	122	34.836	83	18.758	50	5.914	31	10.582	2	445,000
제주	19	1.556	12	0.513	12	0.512	-	-	-	-
계	459	960.670	313	1,506.796	171	149.441	138	1,062.841	4	588,613

자료: 『제2차 매립기본계획 수립연구』, 해양수산부, 2001. 5.

이 시기의 공유수면매립 특징은 농업용지 확보를 위한 대규모 간척사업이 많이 추진되었다는 것이다. 대호, 석문, 영산강, 새만금, 시화, 화옹 등

6) 해양수산부, 2001. 5, pp. 58~63.

의 서해안에서의 대규모 간척을 위한 매립사업이 대표적인데, 국토 확장 및 식량 증산을 위한 국가 주도형 간척사업이 주를 이루었다. 매립목적별로 보면 도시용지와 유보용지의 매립추진이 상대적으로 낮았는데 실제 수요보다 과다하게 계획에 반영되었다고 분석된다<sup>7)</sup>.

제2차 매립기본계획은 수립 당시(2001년)에는 186개 지구, 38,230km<sup>2</sup>의 매립사업이 계획에 반영되었다. 매립목적을 보면, 어항시설, 양식시설 등의 수산물활동 관련 시설과 호안정비를 위한 사업이 소규모이지만 지구 수가 많았다.

표 2-2 제2차 매립기본계획 추진 결과(2006년)

단위: 개, km<sup>2</sup>

구분	기본계획 반영		추진 상태					
	지구	면적	준공		공사 중		미면허, 실효	
			지구	면적	지구	면적	지구	면적
계	228	46.0210	39	5.2638	55	11.2740	134	29.4840
부산	18	1.5682	2	0.0700	1	0.2620	15	1.2362
인천	11	13.9210	1	4.1000	5	7.8626	5	1.9585
울산	7	0.6601	1	0.0330	3	0.3140	3	0.3131
경기	2	0.1411	-	-	-	-	2	0.1411
강원	27	0.3981	2	0.0158	20	0.3000	5	0.0823
전북	7	0.1442	-	-	1	0.0142	6	0.1301
전남	51	18.2190	5	0.1001	7	1.2469	39	16.8720
경북	3	0.1985	-	-	-	-	3	0.1985
경남	76	7.9910	27	0.9398	6	0.8632	43	6.1879
충남	20	2.0655	1	0.0050	11	0.3227	8	1.7378
제주	6	0.7150	-	-	1	0.0880	5	0.6270

자료: 『제2차 매립기본계획 변경계획』, 해양수산부, 2007. 1.

7) 국토해양부, 2011. 1., pp. 38~39.

계획 수립 이후 수시로 계획이 변경되면서 변경계획이 수립(2006년)될 때까지 규모가 228개 지구, 46.021km<sup>2</sup>로 증가하였다. 이러한 증가의 대표적 사업이 인천 송도8공구, 마산 서항 및 가포, 해남 화원, 강진 송로 등이다. 계획에 반영된 지구 가운데 39개 지구가 완공되었지만 134개 지구는 면허를 받지 못했거나 실효되었다.

제2차 매립기본계획 변경계획은 2006년에 수립되었으며, 46개 지구 7.329km<sup>2</sup>의 매립사업이 반영되었다. 이 시기에는 세계적인 조선시장의 활황에 따라 국내에서도 조선시설산업용지의 수요가 급증하면서 남해안 일대에 조선 클러스터 조성을 위한 대규모 매립수요가 발생하였다. 이러한 조선시설용지 수요의 급증은 이후 조선시장이 위축되고 업계가 구조조정됨에 따라 과잉투자의 논란이 일어나기도 하였다.<sup>8)</sup> 2001년 이후의 제2차 매립기본계획기간에 총 285개 지구가 계획에 반영되었지만 2010년까지 총 96개 지구, 11.204km<sup>2</sup>가 준공되고 86개 지구, 14.978km<sup>2</sup>는 추진되지 못하였다.

공유수면매립의 자료를 확인할 수 있는 시기인 1974년 이후의 우리나라 연안에서의 매립사업은 총 828개 지구에 걸쳐 추진되었으며, 이 가운데 416개 지구, 약 810km<sup>2</sup>의 공유수면이 매립을 통해 토지로 바뀌었다. 이는 우리나라 국토면적(100,210km<sup>2</sup>)의 약 0.8%에 해당한다.

한편, 이들 매립사업의 준공 시기는 1982년 이후부터인데, 이 시점부터 2011년까지 우리나라 연안에서의 공유수면매립은 시간당 3,081.8m<sup>2</sup>씩 지속적으로 진행되어 왔다는 것을 알 수 있다. 매일 축구장 10개의 해당되는 공유수면이 매립지로 생성되어 온 것이다.<sup>9)</sup> 매우 빠른 속도로 지속적으로 연

8) 한 예로, 매일경제 2008년 9월 11일자 신문의 '위기의 서남해 조선소'라는 기사에서 과도한 조선소 건설과 조선시장 위축으로 조선업계가 매우 어려운 상황을 겪으면서 지방경제에 큰 부담이 되고 있다고 지적함. 특히, 전라남도는 조선산업을 지역 전략산업으로 정하고 조선 클러스터를 조성하기 위해 조선소를 무리하게 유치하여 후유증을 앓고 있다고 지적함.

9) 1982년 이후 준공된 매립지 총 809km<sup>2</sup>를 마지막 준공사업의 시기인 2011년까지의 30년간을 기준으로 했을 때의 산술적 평균값이며, 축구장의 규격은 7,140m<sup>2</sup>(105×68m)를 기준으로 함.

안이 매립되어 왔다는 것을 알 수 있는데, 지역별로는 충남, 전남, 인천, 전북 순으로 매립이 용이한 지형을 갖춘 서해안에 집중되고 있다. 한편, 준공은 했으나 활용되지 않는 미활용 매립지는 준공매립지 면적의 0.9%에 해당하는 697만 2,000㎡에 달하는 것으로 조사되었다<sup>10)</sup>.

표 2-3 | 우리나라 공유수면매립지 조성 현황(1982~2011년)

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
기타 시설용지	60	7,002	7,252
복합시설용지	9	233	220
합계	416	965,408	809,903

10) 국토해양부의 보고서(2007. 7)와 내부자료를 기초로 한국해양수산개발원에서 매립지 정보를 DB화한 자료임.



매립목적별로 살펴보면, 항만시설용지, 기타 시설용지, 공공시설용지, 어항시설용지 순으로 사업이 많았지만, 면적으로는 중간재가공공장용지, 농·축산업용지, 항만용지 순으로 나타났다. 산업 관련 시설용지 단위규모가 크게 나타나고 있다.

조성된 매립지 가운데 임해입지가 불가피한 항만시설용지, 어항시설용지 및 조선시설용지는 총 182개 지구의 34.6km<sup>2</sup>로서, 전체 매립지의 약 23.4%를 차지하고 있다.

매립사업의 수요자별 조사를 해 보면, 정부기관(중앙정부, 지자체, 국방부, 국립대)이 신청하여 조성된 매립지는 총 294개 지구 1억 8,308만 3,000m<sup>2</sup>으로 전체 조성 매립지 가운데 지구 수 기준으로 약 70.7%, 면적 기준으로 22.6%를 차지한다. 매립 지구수에 비해 면적이 작은 것은 매립지의 단위면적이 작다는 것이며, 이는 민간부문의 매립수요가 상대적으로 대규모로 발생하고 있음을 나타낸다.

표 2-4 | 민관 주체별 매립지 조성현황(1982~2011년)

구분	면허		준공		평균단위면적 (천m <sup>2</sup> )
	지구	면적*(천m <sup>2</sup> )	지구	면적(천m <sup>2</sup> )	
전체 매립지(A)	828	2,010,047	416	809,903	1,947
정부기관(B)	479	707,333	294	183,084	623
비율(B/A)	57.9%	35.2%	70.7%	22.6%	

주 : 면허면적이 불명인 117개 지구(정부기관 매립지는 42개 지구)의 면적은 불포함

민간부문의 매립은 수익창출과 연관되는 사업이며, 이러한 수익은 이익보다는 특정인의 사익으로 전환될 우려가 높다. 민간부문의 매립지는 지구 수 기준 약 29.3%, 면적 기준으로 약 77.4%를 차지하고 있다. 매립지의

단위규모가 크다는 것을 알 수 있는데 단위규모가 크다는 것은 수익창출에 유리하기 때문이다. 민간에서 시행한 매립지에 해당하는 전체 매립지의 약 77.4%가 사익으로 전환되었다고 할 수 있으며, 공유재였던 공유수면의 소유권이 매립을 통해서 특정인에게 귀속되면 공유재로서의 지위가 소멸되어 현실적으로 되돌리기가 불가능해진다. 그러므로 매립지의 공공성 문제는 심각하게 다루어질 필요가 있다.

제3차 매립기본계획에 따르면 2011년 이후 10년 이내에 총 52개 지구 169만 4,000㎡의 매립이 추진될 계획이며, 향후 추가 계획반영을 통해 이보다 증가할 것이다.

## 2. 공유수면의 법률적 의미와 공공성

### 1) 공유수면의 개념

‘공유수면(公有水面, public water)’은 공공용으로 사용되는 수류 또는 수면을 말한다. 이러한 공유수면에서 공작물을 설치하거나 바다골재 채취 등 이용을 하기 위해서는 일정요건을 갖추어 공유수면 점용·사용허가를 받아야 한다. 또한, 공유수면에 흙, 모래, 돌, 기타 인위적인 것을 채워서 토지를 조성하는 매립을 하는 경우에는 매립면허를 사전에 받아야 한다.

해양에서의 이용·개발행위가 더욱 복잡화되고 다변화되면서, 공유수면에 대한 지속가능한 이용과 효율적인 관리가 어느 때보다 강조되고 있는 상황이다. 공유수면의 사전적 의미를 살펴보면, “국가 또는 공공단체의 소유로 공공의 이익에 제공되는 수면으로서 바다·강·하천 따위를 말한다”라고 정의할 수 있다.

한편, 법률적 개념으로는 공유수면에 관한 기본법인 공유수면관리매립법 제2조제1호에서 “바다, 바닷가, 하천·호소·구거, 그 밖의 공공용으로 사

용되는 수면 또는 수류(水流)로서 국유인 것”이라고 정의하고 있다. 즉, 공유수면은 바다, 바닷가, 하천·호소·구거 등을 포괄하는 개념으로서, 세부적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

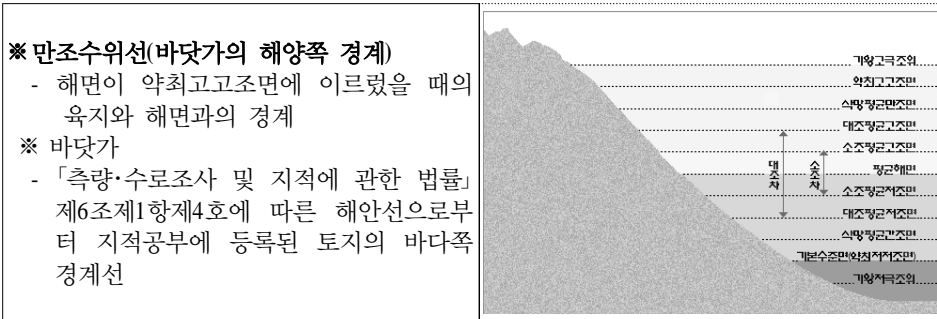
### (1) 바다·바닷가

‘바다’라 함은 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」 제6조제1항제4호에 따른 해안선으로부터 「배타적경제수역법」에 따른 배타적 경제수역 외측 한계까지의 사이를 말한다.<sup>11)</sup> 여기서 ‘바닷가’라 함은 만조수위선으로부터 지적공부에 등록된 지역까지의 사이를 말하며, 1998.8.8까지 시행되었던 법률에서는 “빈지(瀕地)”라고 일컬어졌다. 바닷가는 만조수위선으로부터 간조수위선까지의 사이를 말하는 “간석지”와 구분된다.

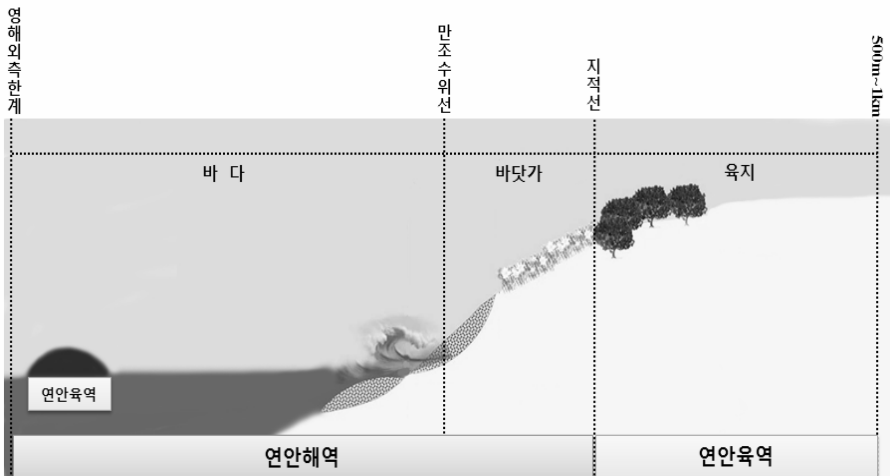
| 표 2-5 | 관련 법률상 바닷가에 대한 정의

관련법률	정 의
공유수면관리매립법 제2조	「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」 제6조제1항제4호에 따른 해안선으로부터 지적공부(地積公簿)에 등록된 지역까지의 사이
연안관리법 제2조	만조수위선으로부터 「수로업무법」 제5조제1항제5호에 따른 해안선으로부터 지적공부에 등록된 지역까지의 사이
수산업법 제2조	만조수위선과 지적공부에 등록된 토지의 바다쪽 경계선 사이
어업생산통계조사규칙 제2조	만조수위선으로부터 지적공부에 등록된 지역까지의 사이

11) 공유수면관리매립법 제2조제1호가목.



| 그림 2-2 | 바닷가의 정의 및 분류



| 그림 2-3 | 바닷가 모식도

## (2) 구거

“구거(溝渠)”라 함은 인공적인 수로 또는 그 부지를 말하는 것으로, 하천보다 규모가 작은 4~5m 폭의 개울을 말한다. 여기서 유의할 점은 구거는 「하천법」의 적용을 받지 않고, 공유수면관리매립법의 적용을 받는다는 사실이다. 국가 소유로 경매의 대상은 되지 않지만, 폐구거부지의 경우에는 ‘용도폐지’ 절차를 거친 후 양여를 통하여 개인 명의로登記할 수도 있다.

또한, 다른 법령에 따라 구거를 변경하기 위한 매립에 대해서는 공유수면 관리매립법상 매립과 관련된 규정은 적용되지 않는다.

### (3) 포락지

“포락지”라 함은 지적공부에 등록된 토지가 물에 침식되어 수면 밑으로 잠긴 토지를 말한다. 즉, 실제로는 공유수면이지만, 법률적으로는 지적공부상 임야 등의 토지로 등재된 경우이다. 만약에 포락지를 원상복구하여 토지로 조성하고자 하는 경우에는 공유수면관리매립법 제8조에 점용·사용허가를 받아야 한다. 따라서, 포락지인 임야나 기타의 토지에 대하여 매립면허 등의 처분을 하였다면 이는 당연무효가 된다.

이때 포락지를 토지로 조성하기 위해서는 i) 지적공부에 등록된 소유자와 등기부상의 소유자가 서로 일치하는 곳이어야 하며, ii) 토지조성이 물리적으로 가능한 곳이어야 하고, iii) 토지의 조성에 소요되는 비용을 감안할 때 경제적 가치가 있거나 인접토지의 활용도 등을 감안할 때 토지조성이 필요하다고 인정되는 곳이어야 한다는 기준을 충족하여야 한다(공유수면관리매립법 시행령 제5조).

## 2) 공유수면의 법적 성질

공유재(公有財, commons)는 다수의 개인들이 공유하고 사용하며, 잠재적인 사용자들을 배제하기가 불가능하거나 곤란한 비배제성과 한 개인의 사용량이 증가함에 따라 다른 사용자들이 사용할 수 있는 양이 감소하는 편익감소성의 특성을 가진 자연적 또는 인위적인 시설물을 말한다.<sup>12)</sup>

12) 이명석, “공유재 문제”, 정용덕 외 편집, 『합리적인 선택과 신제도주의』, 대영문화사, 1999, 김은희, “공유재의 딜레마 극복을 위한 제도적인 장치 : 제도분석틀의 관점”, 한국거버넌스학회·광주전남지방자치학회 공동학술대회, 2006. 11., p. 139에서 재인용.

한편, 공유재는 공중(public)이 통상적·제한적으로 이용할 수 있는 토지 또는 수면으로서 경제적으로는 이용할 수 있지만, 소유권의 객체화(客體化)가 곤란한 물리적 공간이다. 즉, 원생(wilderness) 중에서 개활지(open space) 및 열린 수면(open water)을 말한다. 이러한 공유재산에는 강, 호수, 호소, 갯벌, 연안 등이 포함되며, 공유재는 소유권(ownership)의 대상이 되지 않으며, 점유권·점용권(right to occupy), 이용권·사용권(right to use)의 대상이 된다.<sup>13)</sup> 공유수면에 대해 점용이나 이용 허가·협의절차를 통해 점용권과 이용권만을 부여하는 것도 공유재로서의 법적 성질에 따른 것이라고 이해할 수 있다.<sup>14)</sup> 즉, 공유수면은 ‘비배타성(non-excludability)’과 ‘비경합성(non-rivalry)’을 특징으로 하는 공공재(public goods)의 속성과 재산권과 유사한 수준의 법적 권한이 부여되어 있고, 점용·사용료를 지불하여야 하는 공공재(public owned property)의 속성을 동시에 갖고 있다.<sup>15)</sup> 이와 같이 공유재와 공공재의 개념은 혼용되고 있다.

대법원 판례를 통해 살펴보면, 공유수면은 공공용으로 사용되는 수류 또는 수면으로서 자연공물에 속함과 동시에 「국유재산법」 상으로는 행정재산 중 공공용 재산에 해당된다.<sup>16)</sup> 여기서 ‘자연공물(自然公物)’이란 공공용물 중에서도 바다, 하천 등과 같이 자연적 상태 그대로 공공용(公共用)으로 제공되는 물건을 의미한다.

공유수면은 기본적으로 원상회복이 전제된다는 점에서 토지의 이용과

13) 전재경, 「공유수면의 법률관계」, KMI 전문가세미나 발표자료, 2012. 4. 17. 참조.

14) 공유수면에 대한 점용·사용허가는 특정한 목적을 위하여 공유수면을 사용하는 특별사용을 의미하므로, 특허에 해당한다고 볼 수 있음. 공공용물 사용권의 특허는 상대방에게 권리를 설정해 주는 행정행위이므로, 원칙적으로 자유재량행위에 속함. 양승업, 「하천과 공유수면의 점용허가와 채광계획인가에 관한 고찰」, 『토지공법연구』 제40집, 한국토지공법학회, 2008. 5., p. 74.

15) 남정호, 「독점적 사유화와 공공이익 침해 방지를 위한 공유수면 관리정책 개선방향」, 『대한지리학회 2006년 연례학술대회 자료집』, 대한지리학회, 2006. 6., p. 150.

16) 대법원 1995. 11. 14. 선고, 94다5092 판결.

는 구별되는 차이점이 있다. 즉, 공유수면에 공작물을 설치하거나 점용·사용하는 경우는 ‘공유수면 상태’를 유지하여야 하기 때문에, 원상회복에 대한 의무면제를 받지 않는 한 점용·사용 이후에는 원래상태로 회복하여야 한다. 한편, 공유수면관리매립법상 점용·사용허가를 받아 설치한 공작물 등에 대해 피허가자는 등기조치와 같은 소유권 취득행위를 할 수 없다.

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 시행구역 내의 공유수면에 있는 시설과 기타의 물건을 국가의 소유로 할 수 있다.<sup>17)</sup>

### 3) 공유수면 매립지의 법적 성질

공유수면이 토지로 전환된 매립지는 수면에서의 공공성이 그대로 유지되지 않는다. 판례에 따르면, 공공용물에 해당하는 공유수면은 적법한 절차에 따라 매립되면 공중의 접근이 제한된다고 하여 특별한 손실이라고 볼 수 없다. 즉, 일반 공중의 이용에 제공되는 공공용물에 대하여 특허 또는 허가를 받지 않고 하는 일반사용은 다른 개인의 자유이용과 국가 또는 지방자치단체 등의 공공목적에 위한 개발 또는 관리·보존행위를 방해하지 않는 범위 내에서만 허용된다. 그리고 공공용물에 관하여 적법한 개발행위 등이 이루어진 결과로 인해 일정 범위 사람들의 일반사용이 종전에 비하여

17) 헌법재판소 2000.6.1. 98헌바34 판결(공유수면매립법 제26조 제2항 위헌소원).

제한받게 되었다 하더라도 특별한 사정이 없는 한 그로 인한 불이익은 손실보상의 대상이 되는 특별한 손실에 해당한다고 할 수 없다.<sup>18)</sup> 아울러 공유수면에 매립공사를 시행하였지만 그 중 일부가 원래의 수면형태로 남아 있다면 그 부분은 주변이 매립지로 바뀌었다고 하여도 공유수면성을 상실하지 않는다.<sup>19)</sup>

공유수면이 매립되어 토지로 전환되었을 경우에 그 토지는 일정한 조건에서 종래 공유수면으로서의 특성이 고려된다. 예컨대, 공유수면의 일부가 법률상 매립면허를 받지 아니하고 사실상 매립되었다 하더라도 국가가 공용폐지를 하지 아니하는 이상 법률상으로는 여전히 공유수면으로서의 성질을 보유하고 있는 것이다.<sup>20)</sup> 따라서 공유수면을 무단으로 매립하여 이루어진 토지라면 당연히 국유재산이 되고, 또한 공유수면으로서의 성질을 보유하고 있어서 국가가 이에 대하여 공용폐지를 하지 아니하는 이상 행정재산이라고 보아야 할 것이다.<sup>21)</sup>

또한 행정재산은 공용폐지가 되지 아니하는 한 사법상 거래의 대상이 될 수 없으므로 시효취득의 대상이 되지 아니하고<sup>22)</sup>, 관재당국이 이를 모르고 행정재산을 매각하였다 하더라도 그 매매는 당연 무효에 해당한다.<sup>23)</sup>

#### 4) 공유수면과 국유재산법과의 관계

공유수면은 국가 소유 또는 지방자치단체의 소유로 볼 수 있는가? 공유수면은 「국유재산법」 상 공유재산으로 구분되지만, 이는 공공신탁(public

18) 대법원 2002.2.26. 선고 99다35300 판결

19) 대법원 1992.4.28. 선고 91누4300 판결

20) 1967.4.25. 선고 67다131 판결, 1972.8.22. 선고 72다841 판결, 1995.12.5 선고 95누10327 판결

21) 대법원 1996.5.28. 선고 95다52383 판결

22) 대법원 1994.3.22. 선고 93다56220 판결, 1993.7.27. 선고 92다49973 판결

23) 대법원 1967.6.27. 선고 67다806 판결, 1995.4.28. 선고 93다42658 판결



trust)에 의해 공중의 대리인으로서 이용권을 수탁 받은 것으로서 국가나 지방자치단체가 임의로 소유권을 주장할 수는 없다는 논리가 있다. 이 논리에 따르면 국가나 지방자치단체는 공유재산인 공유수면에 대해 ‘선량한 관리자의 주의의무’를 부담하며, 임의로 처분할 수 없다. 왜냐하면 공유수면은 공유의 대상이기 때문에 소유주체는 국가나 지방자치단체가 아니라 공중(公衆)이 되기 때문이다.<sup>24)</sup>

한편, 공유수면과 「국유재산법」과의 관계를 살펴보면, 공유수면은 자연의 상태 그대로 공공용에 제공될 수 있는 실체를 갖는 이른바 자연공물로서 간척에 의하여 사실상 공유수면으로서의 성질을 상실하였더라도 「국유재산법」에 따라 용도폐지를 하지 않은 이상 당연히 잡종재산으로 되는 것이 아니라는 것이 우리나라 판례의 일관된 입장이다.<sup>25)</sup> 이는 공유수면에 대한 공공성을 판례에서도 인정하고 있으며, 공유수면의 법적 성질은 엄격한 기준에 의해서만 변동될 수 있다는 것을 시사하는 것이다.

국유재산의 관리 차원에서 법률관계를 살펴보면, 「국유재산법」은 공유수면을 포함한 국유재산에 대한 일반법이며, 공유수면관리매립법은 공유수면에 대해 세부적인 사항을 규율하고 있는 특별법적인 지위를 갖고 있다고 볼 수 있다.

구체적으로 살펴보면, 「국유재산법」 제12조에 따라 공유수면 매립 등으로 조성된 토지의 이해관계인이 없어 소유권 취득 절차를 밟지 않은 재산은 ‘소유자 없는 부동산’에 해당된다. 해당 부동산은 6개월 이상의 공고기간 동안 이해관계자로부터 이의제기가 없으면 기획재정부 또는 중앙부서의 장이 국유재산으로 취득하도록 한 ‘무주(無主) 부동산’의 처리절차를 따라 토지로 등록된다.

24) 전재경, “공유수면의 법률관계”, KMI 전문가세미나 발표자료, 2012.4.17 참조.

25) 대법원 1993.4.13. 선고, 92누18528 판결(공 1993, 1410), 대법원 1995.11.14. 선고, 94다 42877 판결(공 1996상, 2).

또한, 「국유재산법」 제17조에서는 국유재산을 관리전환하거나 서로 다른 회계·기금 간에 사용할 경우 원칙적으로 유상으로 하도록 규정하고 있으나 직접 도로나 하천, 항만, 공항, 철도, 공유수면, 기타 공공용으로 사용하는 경우에는 예외적으로 무상으로 할 수 있도록 하고 있다. 한편, 「국유재산법 시행령」 제76조에 따라, 공유수면 매립 등으로 조성된 토지의 이해관계인이 없어 소유권 취득 절차를 밟지 않은 재산은 소유자가 없는 부동산을 발견·신고한 지방자치단체에게 해당 재산 가격의 100분의 15를 넘지 않는 금액에 상당하는 재산을 양여할 수 있도록 규정하고 있다. 이와 같이 「국유재산법」은 공유수면에 대해 명확하게 국유라고 규정하고 있지는 않지만, 매립 이후 권리자가 명확치 않은 경우에는 국유재산으로 관리되어야 한다는 것을 기본 법리로 하고 있다는 것을 알 수 있다.

## 5) 공유수면관리매립법상 공공성

공공성의 개념은 i) 국민, ii) 공적인 것 : 정의로운 사회질서, iii) 공공적 헌법과정, iv) 분화된 공공성 질서로서의 민주주의로 구성되어 있으며, 자유롭고 평등한 ‘다수의 주체’를 강조하는 의미라고 해석할 수 있다.<sup>26)</sup> 그렇다면, 공유수면관리매립법에서 공공성은 어떻게 반영되어 있는지 이하에서 살펴보도록 하겠다.

### (1) 공유수면 관리 관련 규정의 공공성

공유수면관리매립법 제4조에서는 공유수면 관리청을 국토해양부장관과 특별자치도지사·시장·군수·구청장(이하 시·도지사)으로 구분하고 있다. 즉, 배타적 경제수역, 항만구역 내 공유수면은 국토해양부장관이 관리청이

26) 조한상, 「헌법에 있어서 공공성의 의미」, 『공법학연구』 제7권 제3호, 2006. 8., p. 264.

되며, 그 밖의 공유수면은 시·도지사가 관리청이 된다. 공유수면 관리청은 공유수면을 보전하고 지속적으로 이용할 수 있도록 환경친화적으로 관리하여야 한다. 법 제8조에서는 11개의 유형별로 점용·사용행위를 구분하고 있으며, 점용·사용허가를 받은 자가 그 허가사항 중 점용·사용기간, 목적 등 대통령령으로 정하는 사항을 변경하려는 경우에는 관리청의 변경허가를 받도록 하고 있다.

이때 관리청은 공유수면에 대한 점용 또는 사용 허가를 내리는 것과 관련해 관계 행정기관의 장과 미리 협의하여야 하며, 허가를 받은 자가 i) 점용·사용 허가기간의 연장, ii) 점용·사용의 목적 또는 면적의 변경, iii) 점용·사용허가를 받아 설치한 시설물의 용도 또는 규모를 변경하려는 경우에는 관리청의 변경허가를 받아야 한다. 이러한 공유수면 점용·사용허가는 i) 공유수면 내 건축물 또는 공작물의 설치, ii) 공유수면 인접토지의 굴착, iii) 공유수면의 준설 또는 굴착, iv) 포락지 또는 간석지의 토지조성, v) 해수의 인수 또는 배수, vi) 토석·모래·자갈의 채취, vii) 식물의 재배, viii) 준설토 투기 등 수심에 영향을 주는 행위, ix) 공유수면 내 국가 또는 지방자치단체 소유시설물의 점용·사용, x) 광물채취 행위, xi) 기타 공유수면 점용·사용 행위에 대해서 적용된다. 피규제자가 아닌 행정기관이 공유수면 점용·사용 협의를 하는 경우에도 마찬가지이다.

## (2) 공유수면 관리 측면에서의 공공성

### 가. 공유수면 점용·사용허가의 부관 설정

공유수면 관리청은 점용·사용허가를 하는 경우에 법 제8조제7항에 따라 부관(附款)을 붙일 수 있다. 즉, 해양환경·생태계 및 자연경관을 보호하거나 그 밖에 공유수면의 관리·운영을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 점·사용의 방법 및 관리 등에 관한 부관을 붙일 수 있다. 여기서 부관이

란 ‘법률행위의 효력의 발생 또는 소멸을 제한하기 위하여 부가되는 약관’을 말하는 것으로서, 법률행위를 하는 자가 스스로의 의사표시에 의해 법률행위의 효력을 실현하는 것이다. 즉, 해양환경, 해양생태계, 자연경관 보호, 공유수면의 효과적인 관리·운영이라는 ‘공유수면의 공공성’을 확보하기 위하여 조건을 붙일 수 있는 것이다.

#### 나. 공익사업을 위한 예외 인정

공유수면 점용·사용허가의 특징은 “원칙적으로 점용·사용허가를 받은 자가 허가받은 해당 공유수면을 다른 사람이 점용·사용할 수 없다”는 것이다.<sup>27)</sup> 다만, 국방 또는 자연재해의 예방 등 공익상 필요한 경우로 국토해양부장관의 승인을 받은 경우에는 예외로 인정한다.

표 2-6 | 공유수면관리매립법상 보호받는 권리자의 범위

- 점·사용허가를 받은 자
- 「수산업법」 제2조제11호에 따른 입어자
- 「수산업법」 제8조에 따른 어업면허를 받은 자
- 「수산업법」 제41조제3항에 따른 구획어업, 육상해수양식어업 또는 종묘생산어업의 허가를 받은 자
- 인접한 토지·공작물의 소유자 또는 점유자
- 조선소의 소유자 또는 점유자(조선소의 선박 상가에 필요한 공유수면으로서 수중 선가대의 끝으로부터 상가할 수 있는 최대선박 길이의 3배 이내의 공유수면에 대한 허가·협의 또는 승인의 경우에 한함)

또한, 관리청은 공유수면의 점용·사용허가 또는 점용·사용 협의·승인을 함에 있어서 대통령령으로 정하는 권리를 가진 자가 손해를 입게 됨이 명백한 때라도 i) 권리자가 해당 공유수면의 점용·사용에 동의하였거나, ii) 국가 또는 지방자치단체가 국방에 필요한 시설을 하는 사업, 해일 등

27) 공유수면관리매립법 제8조제8항.

자연재해를 예방하기 위한 방파제·제방 등의 시설물을 설치하는 사업 등 대통령령으로 정하는 공익사업을 위하여 점용·사용하려는 경우에는 허가 또는 협의·승인을 할 수 있다.<sup>28)</sup>

한편, 관리청은 법 제12조에 따라 피해가 예상되는 권리에 해당하는지 여부를 판단함에 있어서는 i) 당해 점·사용허가로 인해 제1항 기존 권리자가 그 권리의 목적에 따라 공유수면 또는 인접 토지를 이용할 수 없게 되는지 여부, ii) 피해를 방지하는 시설의 설치와 같은 조치를 하지 아니하고서는 당해 공유수면 또는 인접 토지를 적정하게 이용할 수 없는지의 여부를 검토하여야 한다.<sup>29)</sup>

#### 다. 공유수면 점용·사용허가의 우선순위

공유수면에 대한 점용·사용 수요는 다양하고 많기 때문에 동일한 구역의 공유수면에 대해 점용·사용 허가신청이 경합할 수 있다. 이에 공유수면 관리매립법에서는 우선순위를 정하고 있는바, 공유수면 관리청은 동일한 구역의 공유수면에서 법 제4조의 규정에 따른 점용·사용허가의 신청 또는 제10조제1항의 규정에 따른 협의 또는 승인의 신청 서류가 계류 중인 상태에서 당해 신청서의 처리기간(연장된 처리기간을 제외)내에 다른 신청서가 접수되어 경합이 발생된 경우에는 우선순위에 따라 허가·협의 또는 승인을 하여야 한다.

즉, 점용·사용 허가, 협의 또는 승인을 최우선적으로 받을 수 있는 것은 국가 또는 지방자치단체가 신청한 것이 되며, 2순위는 해양수산 관련 사업에 필요한 것, 3순위는 해양환경에 미치는 영향이 적은 것, 4순위는 인접토지의 소유자로서 실수요자가 신청한 것 순서이다. 이는 공유수면 관리 측면에서 공공성을 고려하도록 한 것으로, 다수의 국민에게 이로운 점용·

28) 공유수면관리매립법 제12조.

29) 공유수면관리매립법 시행령 제12조제4항.

사용 허가신청을 우선적으로 허가하도록 한 규정이라고 판단된다.

#### 라. 공유수면 점용·사용료의 차등화

공유수면 점용·사용료는 공법상 행정재산의 점용 또는 사용에 대하여 징수하는 사용료의 성격을 갖는다. 즉, 공유수면관리매립법 제13조에 따른 점용·사용료는 「국유재산법」 제25조에 따른 행정재산 또는 보존재산의 사용 또는 수익허가 시 징수하는 사용료, 「하천법」 제37조에 따른 하천점용료, 「도로법」 제41조에 따른 도로점용료, 「자연공원법」 제38조에 따른 점용료 등과 같이 공법상 사용료이다. 따라서 공유수면 점용·사용료는 사법상 임대차에 있어서의 임대료, 지상권 설정에 따른 지료(地料) 등의 사법상 사용료와는 구분된다. 한편, 공유수면 점용·사용료의 산정기준 및 방식에 있어서도 공공성을 고려하고 있다.

즉, 국가, 지방자치단체, 「한국해양소년단연맹 육성에 관한 법률」에 의한 한국해양소년단연맹, 「수산업협동조합법」에 의한 수산업협동조합중앙회·수산업협동조합 및 어촌계, 국가 또는 지방자치단체로부터 사업을 위탁받아 수행하는 법인, 국가 또는 지방자치단체에 귀속되는 공공시설물을 설치하는 자가 공익 목적의 비영리사업을 위하여 점·사용하는 경우에는 점용·사용료가 전액 감면된다. 재해복구를 위한 점용·사용인 경우에도 전액 감면된다.

### (3) 공유수면 매립관련 규정의 공공성

#### 가. 매립기본계획의 수립 및 변경

국토해양부장관은 공유수면관리매립법 제22조에 근거하여 국토의 전체적인 기능 및 용도에 맞고 환경과 조화되도록 공유수면을 이용·관리하기 위하여 10년마다 매립기본계획을 수립하여야 한다. 이때, 「연안관리법」 제30조에 따른 중앙연안관리심의회의 심의를 거쳐야 하며, 매립기본계획은 「연안관리법」에 따른 연안통합관리계획, 「국토기본법」에 따른 국토종합계획 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시관리계획에 적합하게 수립하여야 한다. 한편, 매립기본계획을 수립하고자 하는 때에는 미리 관계중앙행정기관의 장과 협의하고 관계 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사의 의견을 수렴하여야 한다.

국토해양부장관은 수립·고시된 매립기본계획에 대하여 5년마다 그 타당성 여부를 검토하고 i) 매립예정지별 매립계획의 추가 또는 삭제, ii) 매립예정지 면적의 확대, iii) 매립목적의 변경 등이 있을 때에는 매립기본계획의 변경 등 필요한 조치를 하여야 한다(법 제27조제1항). 이때 법 제27조제2항에 따라, 공유수면의 매립과 관련한 산업의 발전, 국가 또는 지방자치단체의 계획변경, 그 밖의 주변여건의 변화 등으로 필요하다고 인정되는 경우에는 직권 또는 요청을 받아 매립기본계획을 변경할 수 있다. 또한, 해당 매립예정지의 매립주체가 국가 또는 지방자치단체인 때에는 그 매립목적이 공용 또는 공공용 시설을 설치하는 경우에 한하여 매립기본계획을 변경 가능하도록 하였다.

이상에서 살펴본 바와 같이 매립기본계획을 엄격한 기준과 절차에 따라 수립하도록 한 것은 공공성을 고려한 조치라고 판단되어지나, 산업발전, 국가 또는 지자체의 계획변경, 기타 주변여건의 변화 등이 있을 때는 변경할 수 있도록 하고 있어 공공성을 담보하는 데 장애요인이 될 수도 있다.

즉, 공유수면이라는 물리적 형태를 유지하면서 지속가능하게 이용하기 위해서는 토지로 전환되는 것을 최소화하여야 하기 때문에 매립을 억제하는 것이 필요하다. 그러나 산업발전, 국가 또는 지자체 계획의 변경 등 이용목적의 공공성을 고려하여 매립기본계획을 변경할 수 있도록 규정하고 있어, 실제에 있어서는 ‘공유수면의 공유재로서의 공공성’과 ‘산업발전 등 공공목적의 매립기본계획 변경이라는 또 다른 공공성’이 충돌할 수 있다. 이는 공공성이 ‘국가’, ‘공익(公益)’, 대중, ‘공사(公事)’ 등의 의미를 함께 포함하고 있고, 다의적이고 광범위한 개념으로 해석될 수 있기 때문이다.<sup>30)</sup>

#### 나. 매립면허 및 제한

공유수면을 매립하고자 하는 자는 법 제28조제1항에 따라 매립목적을 명시하여 다음의 구분에 따라 면허관청의 면허를 받아야 한다. 즉, 「항만법」 제2조제4호에 따른 항만구역 안의 공유수면, 「어촌·어항법」 제2조제3호가목에 따른 국가어항구역 안의 공유수면 및 10만㎡ 이상의 공유수면을 매립하고자 하는 경우에는 국토해양부장관에게 매립면허를 받아야 하며, 그 밖의 공유수면에 대해서는 시·도지사에게 매립면허를 받아야 한다. 만약, 매립예정지가 국토해양부장관과 시·도지사의 관할 공유수면에 걸쳐 있는 경우에는 국토해양부장관으로부터 매립면허를 받아야 한다.<sup>31)</sup> 매립면허관청은 매립면허를 하려는 경우에는 미리 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사 또는 특별자치도지사와 협의하여야 하며, 매립면허관청은 매립기본계획의 내용에 적합한 범위에서 매립면허를 발급하여야 한다.

30) 조한상, 「헌법에 있어서 공공성의 의미」, 『공법학연구』 제7권 제3호, 2006. 8., p. 264.

31) 공유수면관리매립법 제28조제2항. 한편, 매립예정지가 둘 이상의 특별시·광역시·도·특별자치도의 관할 지역에 걸쳐 있으면 관계 시·도지사 또는 특별자치도지사의 협의에 의하여 결정되는 시·도지사 또는 특별자치도지사의 면허를 받아야 하며, 협의가 성립되지 아니할 때에는 국토해양부장관이 지정하는 시·도지사 또는 특별자치도지사의 매립면허를 받아야 함. 공유수면관리매립법 제28조제3항.



| 표 2-7 | 국가 또는 지자체가 아닌 자가 매립할 수 있는 범위

- 매립목적 및 매립목적별 면적이 다음에 해당하는 경우
  - 중간재 가공공장 용지 및 원자재 가공공장 용지: 23만㎡ 이하
  - 물류단지·가공시설용지: 16만 5,000㎡ 이하
  - 주택시설용지 및 그 밖의 시설용지(별표 2 제17호에 따른 그 밖의 시설용지를 말한다): 10만㎡ 이하
- 연안의 경관을 개선하거나 그 이용을 증진하기 위하여 연안선을 정비하는 경우
- 국가 또는 지방자치단체가 매립할 계획이 없는 공유수면으로서 법령에 따라 관계 기관의 장이 수립한 국가계획과 직접 관련된 사업을 위하여 필요한 경우
  - 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」에 따른 경제자유구역의 지정
  - 「산업단지 및 개발에 관한 법률」에 따른 산업단지의 지정
  - 그 밖의 중앙행정기관의 장이 수립한 계획

매립면허와 관련된 규정에도 공공성과 관련된 내용이 포함되어 있다. 즉, 「항만법」 제3조제1항 각 호에 따른 항만구역의 공유수면 및 「어촌·어항법」 제2조제3호가목에 따른 국가어항 구역의 공유수면은 국가나 지방자치단체만 매립할 수 있다. 다만, 민간 등 국가나 지방자치단체가 아닌 자가 매립할 수 있는 범위를 매우 광범위하게 인정하고 있다.<sup>32)</sup>

한편, 법 제30조에 따라 면허관청은, 매립예정지 및 매립으로 인한 피해가 예상되는 인근의 구역 안의 공유수면에 관하여 권리를 가진 자가 있는 경우에는 i) 공유수면에 대한 권리를 가진 자가 매립에 동의하고 매립사업이 환경 및 생태계의 변화를 충분히 고려한 것으로 인정되는 경우, ii) 매립으로 인하여 생기는 이익이 그 손실을 현저히 초과하는 경우, iii) 매립이 법령의 규정에 의하여 토지를 수용 또는 사용할 수 있는 사업을 위하여 필요한 경우, iv) 그 밖에 국방·재해예방 등 공익에 대한 위해를 없애거나 줄이기 위하여 필요한 경우를 제외하고는 면허를 할 수 없다. 이는 매립면허의 제한요건을 규정하고 있는 것으로, 매립면허를 엄격하게 관리하고자

32) 공유수면관리매립법 제28조제7항 및 시행령 제35조.

하는 정책적 고려가 반영된 것이라고 볼 수 있다.

#### 다. 매립목적변경의 제한 및 예외

원칙적으로 매립면허를 받은 자, 매립지의 소유권을 취득한 자와 그 승계인은 면허를 받은 매립예정지와 매립지 또는 준공검사를 받은 매립지에 대하여 준공검사 전의 기간 및 준공검사일부터 10년 이내에는 매립목적 을 변경할 수 없다.<sup>33)</sup> 그러나 경미한 매립목적 변경이나 일정요건을 충족 할 경우에는 가능하며, 이때는 매립면허관청의 확인을 받아야 한다.

즉, i) 국가 또는 지방자치단체가 관계법령에 따라 매립예정지, 매립 지 또는 준공검사를 받은 매립지의 전부 또는 일부를 공용 또는 공공용으로 변경하는 경우, ii) 항만시설용지, 조선시설용지, 어항시설용지 및 유통· 가공시설용지(농·수·축산물 등의 가공·처리시설용지에 한한다)의 매립지 또는 준공검사를 받은 매립지 간에 이를 상호변경하는 경우, iii) 2개 이상의 매립목적 을 정하여 매립면허를 받은 자가 매립공사의 준공검사 전까지 면허받은 전체 매립면적의 100분의 10의 범위 안에서 매립목적 을 상호 변경하는 경우, iv) 매립면허 당시 공유수면의 점·사용허가를 받은 구역을 매 립면허를 받은 날 이후에 계속하여 당해 점·사용허가의 목적으로 점·사용 하고자 하는 경우에는 매립목적 변경이 가능하다.

한편, 매립면허를 받은 자, 매립지의 소유권을 취득한 자와 그 승계인 은 면허를 받은 매립예정지와 매립지 또는 준공검사를 받은 매립지가 다음 에 해당되는 경우에는 면허관청의 승인을 받아 매립목적 을 변경할 수 있 다. 즉, i) 매립지의 일부를 공용 또는 공공용으로 변경함으로써 나머지 매립지를 매립목적에 맞게 사용하는 것이 불가능한 경우, ii) 관련 법령의 규정에 의한 국가계획이 변경되어 매립지를 매립목적에 맞게 사용하는 것 이 불가능한 경우, iii) 산업의 발전 기타 주변 여건의 변화 등으로 인하여

33) 공유수면관리매립법 제49조.

매립목적의 변경이 불가피한 경우에는 매립 목적을 변경할 수 있다.

이상과 같이 공유수면관리매립법은 과거에 비해 매립목적 변경사유를 다양화하고 있어, 목적변경이 상대적으로 용의하도록 되었다.

### 라. 매립지의 사용

원칙적으로 공유수면을 매립한 후, 준공검사가 있기 전까지는 매립지에 건축물·시설물, 그 밖의 공작물을 설치하거나 매립지를 사용할 수 없다. 다만, 매립면허관청으로부터 매립목적의 달성에 지장이 없는 범위 안에서 국토해양부령이 정하는 바에 따라 ‘준공검사 전 사용허가’를 받은 때에는 가능하다. 이때 준공검사 전 사용허가는 매립목적 및 토지이용계획에 적합한 경우에 한한다. 다만, 준공검사 전에 매립지를 사용하려는 자가 준공 전 사용허가를 받은 경우에는 i) 「건축법」 제20조제1항·제2항에 따른 가설건축물의 건축허가 또는 신고, ii) 「전기사업법」 제62조에 따른 자가용전기설비 공사계획의 인가 또는 신고, iii) 「정보통신공사업법」 제36조에 따른 사용 전 검사 및 각 호의 인가·신고·허가 또는 검사를 받은 것으로 간주하도록 하였다.

한편, 면허관청이 국토해양부장관이 아닌 경우에는 준공검사 전 사용허가를 하기 전에 해당 매립지의 사용이 매립기본계획에 적합한지 여부 등에 대하여 국토해양부장관과 미리 협의하여야 한다.

### 마. 매립지의 소유권

국가·지방자치단체 또는 면허를 받은 자는 제45조의 규정에 따른 준공검사확인증을 받은 경우에 <표 2-8>에 나타난 바와 같이 매립지의 소유권을 각각 취득한다. 이때 공유수면관리매립법 제47조에 근거하여 매립면허를 받은 자는 준공검사를 받은 날부터 1년 이내에 국가가 소유권을 취득한 잔여매립지의 매수를 청구할 수 있으며, 국가는 공용 또는 공공용으로 사용하려는 경우를 제외하고는 청구를 거절하지 못한다.

| 표 2-8 | 매립지의 소유권 구분

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

한편, 국가는 제49조제1항의 규정에 따라, 면허관청이 매립목적의 변경을 승인한 날에 재평가매립지의 소유권을 취득하며, 면허관청은 제1항의 규정에 의하여 국가가 취득한 재평가매립지의 소유권에 관하여 지체 없이 등기·등록, 기타 권리보전에 필요한 조치를 하여야 한다. 또한, 매립목적의 변경승인을 받은 자는 변경승인일부터 1년 이내에 국가가 소유권을 취득한 재평가매립지의 매수를 청구할 수 있으며, 국가는 공용 또는 공공용으로 사용하려는 경우를 제외하고는 이를 거절하지 못한다.

## 제 3 장 매립지 조성에 따른 경제성 검토

### 1. 매립사업의 비용 및 편익의 발생요소 분석

공유수면에 대한 매립사업에 있어서 경제적 타당성 유무는 매립을 포함한 공공사업 전반에 대한 판단기준 가운데 매우 중요한 부분으로 자리 잡고 있다. 경제적 타당성과 관련된 핵심적인 항목들은 사업 자체의 합리적인 추진과도 관련되어 있을 뿐만 아니라 향후 매립지의 소유권 결정에 있어서도 중요한 역할을 수행한다. 이는 현재 공유수면관리매립법 제46조에서 규정하는 매립지의 소유권 취득 문제와도 직접적으로 연관되기 때문이다.

공유수면관리매립법 제46조에서는 매립지의 소유권 취득과 관련해서 공용 또는 공공용으로 사용하기 위해 필요한 경우 국가 또는 지방자치단체가 소유권을 취득한다고 규정하고 있다. 매립된 바닷가에 상당하는 면적의 매립지도 마찬가지로 국가가 원칙적으로 소유권을 갖게 되며 공공이 갖는 부분을 제외한 매립지에 대해서는 매립공사에 소요된 사업비에 상당하는 부분을 매립면허취득자가 갖게 된다.<sup>34)</sup>

---

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

1. 대통령령으로 정하는 공용 또는 공공용으로 사용하기 위하여 필요한 매립지: 국가 또는 지방자치단체
2. 매립된 바닷가에 상당하는 면적(매립된 바닷가 중 매립공사로 새로 설치된 공용시설 또는 공공시설 용지에 포함된 바닷가의 면적은 제외한다)의 매립지: 국가. 이 경우 국가가 소유권을 취득하는 매립지의 위치는 매립면허취득자가 정한 매립지가 아닌 곳으로 한다.
3. 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
4. 제1호부터 제3호까지의 규정에 따라 국가, 지방자치단체 또는 매립면허취득자가 소유권

현행 공유수면관리매립법 제46조에서 보듯이 매립지의 소유권 취득은 국가, 지방자치단체, 그리고 매립면허취득자에 따라 구분된다. 국가와 지방자치단체가 수행하는 매립사업의 경우에는 대부분 공익적 시설이나 관련 부지의 확보를 위해 수행되는 경우가 대다수를 차지하게 되므로 국가 또는 지방자치단체가 소유권을 취득하도록 규정하고 있어 이에 대해서는 별다른 이견이 발생할 소지가 드물다.<sup>35)</sup> 그러나 매립면허취득자가 소유권을 갖는 매립지의 경우에는 소유권을 취득하는 범위가 매립공사에 소요된 총사업비에 상당하도록 규정되어 있어 상대적 유동적이다.

본 장에서는 매립사업의 추진에 있어서 통상적으로 고려되는 편익과 비용의 내용이 무엇인지 살펴보고 이 외에 앞으로 편익 또는 비용으로 중요하게 고려되어야 하는 내용에 대해 언급하고자 한다. 또한 매립면허취득자의 소유권 확보 과정에서 매립공사에 소요된 총사업비와 해당 매립지의 가격산정 절차에 관해 살펴본다.

공유수면관리매립법에서는 제24조에서 매립기본계획을 수립하기 위한 내용 중의 하나로 매립 전후의 경제성 비교에 관한 사항이 포함되도록 규정되어 있다. 반면에 법률이나 다른 법규에서는 경제성 비교를 위해 필요한 세부적인 사항에 대한 규정이 아직까지 마련되지 못한 상황이다. 따라서 매립 전과 후의 경제성을 비교하는 절차는 매립지가 매립기본계획에 포함되기 위해서 반드시 검토되어야 하는 사항이기는 하나 세부적으로 어떠한 사항에 대해서 비교해야 하는가는 기본계획을 수립할 당시의 여건과 경제성 비교를 위한 자료의 구비 여부에 따라 달라진다.<sup>36)</sup>

을 취득한 매립지를 제외한 매립지(이하 "잔여매립지"라 한다): 국가

35) 공익적 목적으로 매립을 시행한 경우 별다른 조치 없이 국가 또는 지방자치단체가 매립지를 취득한다는 것과 기타의 경우 면허취득자는 공사비만큼의 소유권을 인정받고 그 외 부분은 국가 등이 취득한다는 것은 공유수면의 관리뿐만 아니라 기본적인 소유권도 국가 또는 지방자치단체에 속한다는 것을 암묵적으로 전제하는 것으로 볼 수 있음.

36) 제24조(매립기본계획의 내용) ① 매립기본계획에는 매립 예정인 공유수면(이하 "매립예정지"라 한다)별로 다음 각 호의 사항을 내용으로 하는 매립예정지별 매립계획이 포함되어

실제로 지난 2001년 제2차 매립기본계획의 수립에서는 각 대상지별 실질적인 경제적 타당성 여부가 정량적인 평가기준을 통해서 고려되지는 않았고 관련 전문가의 검토를 통한 정성적 평가만 이루어진 바 있다. 이는 당시 매립수요의 적정성 판단을 위한 자료의 수집과정과 타당성 평가과정에서 경제성에 대한 고려가 큰 비중을 차지하지는 않았다는 것을 반증한다. 참고로 건설교통부 주관으로 실시된 1990년 제1차 기본계획 수립 시 각 대상지별로 기초적인 내용의 비용편익 분석을 통해 경제성 여부를 판단한바 있다. 모든 공적자금과 환경적 재화에 대한 소비가 이루어지는 곳에서 사회경제적 타당성을 입증하고 이를 검증하는 작업은 매우 중요하다. 따라서 보다 합리적인 매립계획의 수립과 체계적인 판단을 위해서는 각 대상지별로 경제성 유무에 대한 검토가 사전에 이루어져야 할 것이다. 이러한 사항을 반영하여 지난 2007년 수립된 제2차 매립기본계획 수정계획과 2010년 매립기본계획에서는 매립 전·후의 경제성 비교가 어렵더라도 최소한의 범위 내에서는 이루어지도록 작성지침을 마련하여 운용하고 있다. 이에 따르면 현재의 배후지역의 매립예정지와 동일한 용도의 토지가격을 제시하고, 토지가격, 해당 해역의 수산자원 및 자연환경의 가치 등의 현재의 경제적 가치와 매립 후의 토지이용에서 발생하는 경제적 가치를 비교하는 방식을 취하게 된다.

구체적인 경제적 가치 계산이 어려운 경우, 다음의 사항에 대한 내용을 제시하여 경제적 측면에서 매립 후 발생 가능한 상황을 묘사하도록 하고 있다. 첫째, 매립예정 해역의 현재 경제적 이용현황에 관한 설명으로 경

---

야 한다.

1. 매립예정지의 위치와 규모
2. 매립목적
3. 매립예정지의 토지이용계획
4. 매립의 필요성과 매립방법에 관한 사항
5. 매립으로 인한 환경 및 생태계의 변화 중 대통령령으로 정하는 사항과 그 대책에 관한 사항
6. 매립예정지의 토지이용계획과 관련한 매립 전후의 경제성 비교에 관한 사항

제적으로 이용하고 있는지, 이용하는 경우 구체적으로 어떻게 이용하고 있는지, 이용하지 않고 있는 경우 그 이유는 무엇인지에 대한 자료 제시를 요구한다. 둘째, 경제적 측면에서 공유수면매립을 통해 새로 창출될 수 있는 편익에 대한 정보(예, 도로 개통 시 이용객수 증가, 매립지를 활용한 관광객 증가, 지역주민 소득창출, 고용증가에 대한 예측치) 또는 그에 대한 추정치를 기술하도록 한다. 세 번째는 기타의 항목으로 매립예정 연안의 오염방지, 재해방지 등 현재 상태를 보존하기 위해 투입한 항목별(쓰레기 처리, 침식 방지, 침수피해 방지, 해수질 개선을 위한 준설 등) 비용, 매립에 대한 평당 시공비용(평당 조성원가), 사업비용(매립지 조성비, 어업권 또는 재산권의 보상비, 매립지 활용 시설물·건축물 설치비, 운영비 등을 포함한 총사업비용)에 대한 정보를 제공하도록 한다.

### 1) 경제성 평가의 기본원칙

비록 공유수면관리매립법과 시행령, 시행규칙에서 세부적인 전후 경제성 비교에 관한 사항을 규정하고 있지는 않으나 경제성을 비교하기 위해서 필요한 사항은 다음과 같은 내용이 포함되어야 하며, 실제로 매립지 신청을 위한 기본 자료에 다음과 같은 사항을 조사하도록 지침을 마련하여 실행하고 있다.

먼저 매립에 따른 비용과 편익을 동시에 고려하기 위해서는 매립비용에 대한 정보 또는 편익에 대한 정보가 수집되어야 한다. 또한 보다 정확한 비용 정보를 담기 위해서는 공유수면의 가치를 추정하는 것이 무엇보다 중요하다. 공유수면의 경제적 가치를 추정하기 위해서는 경제학적 방법론을 이용하여 공유수면의 가치를 개략적으로 추정하고 이를 개발에 따른 비용 부분에 추가하는 절차가 포함되어야 한다. 그리고 세부적으로 대상지를 용도별/규모별로 구분하여 평가할 수 있도록 하고 대상지역을 용도별(도시용



지, 공공용지, 도로, 어항 등)로 구분한 뒤 평가한다.

## 2) 경제성 평가의 기본적 방법

용도별 분류에 따라 편익과 비용을 산출하되 편익이나 비용의 계산 방식은 다음과 같다. 즉, 계략적으로 각 용도별로 이용에 따른 편익과 비용 계산한다. 세부적으로 도로용지의 경우에는 도로개통으로 인한 편익 추정(불편비용의 감소 추정)을 하도록 한다. 공업용지의 경우 구체적인 편익의 추정이 사전에 어려울 경우 간접적으로 생산유발효과 및 고용유발효과(계략적으로 산정)를 구해서 편익의 전체적 규모를 추산한다. 어항·항만의 경우 지역주민의 소득 창출 효과 및 기상 악화 시 어선 대피 등을 위한 불편비용의 감소효과를 산정한다. 대규모 공업용지·도시용지의 경우에는 인근 지역 유사개발사례에 대한 사례연구를 이용하여 대용값을 통해서 산정(개발에 소요된 시간 및 비용 고려, 완공 후 입주율에 대한 자료수집을 통해 지자체 및 관련업체에서 제시한 편익의 재검토)하도록 한다. 기타 용지의 경우에는 지역에 미치는 불편비용의 감소와 필요한 시설이나 설비가 지역에 존재하지 않음으로 인한 대체비용을 비용감소효과로 산정할 수 있다.

공유수면의 가치는 모든 가치를 항목별로 구별하여 산정하는 것이 실제로는 거의 어려우므로 조건부 가치측정법(contingent valuation method: CVM) 또는 컨조인트 분석(conjoint analysis)을 통해 간접적으로 산정하는 것이 타당하다(한국개발연구원, 2008, p.296). 이를 위해서는 먼저 일부 표본지역을 사전에 선정하고 설문조사 등을 실시해서 자료를 수집, CVM이나 컨조인트 분석을 이용하여 보존가치를 추정하게 된다. 이렇게 구해진 공유수면에 대한 보존가치의 크기는 개발에 따른 비용으로 추가할 수 있다. 이렇게 새로운 조사를 통해 자료를 구할 수 없을 시 대체방법으로 갯벌과 같은 연안지역의 경우 이미 발표된 기존의 연구결과를 활용할 수 있다.

## 2. 매립에 따른 편익의 측정

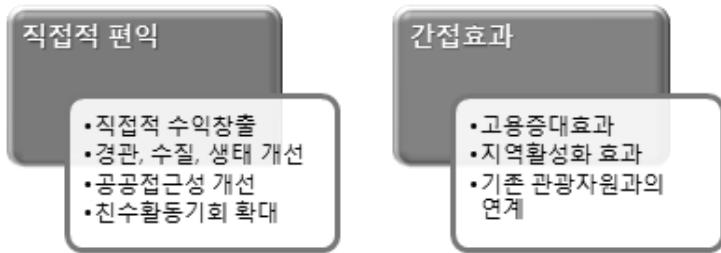
본 절에서는 매립사업에 따른 편익의 내용이 무엇이고 이에 대한 측정은 어떻게 이루어질 수 있는가에 대해서 검토한다. 매립에 의한 편익을 구분하기 위해 사업의 유형을 구분하였다. 매립의 유형을 농·축·산업시설, 연안 에너지시설, 해안보호 시설, 연안관광·교육시설, 항만·어항 및 관련 시설로 구분할 수 있다.

표 3-1 | 매립사업의 유형

구 분	세부 유형
산업·주거시설	- 산업단지 - 도시용지 - 공장용지
농업 시설	- 농지, 농업시설 - 축산시설
에너지 시설	- 조력발전소 - 화력발전소 - 천연가스 인수·생산기지 - 원자력 발전소 - 풍력발전소
정비 및 해안보호 시설	- 연안보전시설(침식방지사업, 침수방지사업) - 친수연안시설(친수공원조성, 자연복원사업)
관광·교육시설	- 마리나 및 요트 계류장 - 박물관 등 - 연안 생태체험 학습관 - 친수공원
항만·어항 및 관련시설	- 항만 - 어항 - 국제여객터미널 - 조선소

<표 3-1>에 나타난 각 사업별 편익과 비용의 항목에서 볼 수 있듯이 다양한 형태의 편익과 비용이 발생한다. 물론 일차적인 편익은 매립사업의 목적을 달성함으로써 발생하는 편익에 해당한다. 편익의 경우 직접적인 편익과 간접효과로, 비용의 경우 사적 비용과 사회적 비용으로 구분할 수 있다. 여기서 사적 비용은 생산자가 직접 부담하는 비용, 즉 매립사업의 주체인 중앙정부와 지방정부가 실제 지불하는 비용이며, 사회적 비용은 매립으

로 인해 발생하게 되는 외부효과까지 포함한 비용으로, 사업 주체의 부담 비용뿐만 아니라 사회 전체적으로 부담하게 되는 비용을 말한다.



| 그림 3-1 | 매립사업이 갖는 경제적 효과의 범주

매립의 직접적 편익으로는 해당 매립사업으로 인한 직접적 수익창출, 경관·수질·생태 등의 환경 개선효과, 공공접근성 개선효과를 고려할 수 있다. 반면에 간접효과로는 고용증대 및 지역경제 활성화 효과가 예상되는데, 이것은 모든 매립사업을 통해서 발생하는 특징을 갖는다. 즉, 일정한 투자 지출이나 재정지출이 발생하는 경우 생기게 된다. 이러한 효과는 건설부문 파급효과와 건설 종료 후 연안공공시설의 운영 시 발생하는 파급효과로 구분된다. 연안공공사업 가운데 매립과 관광·교육시설의 경우는 교통여건 개선효과를 기대할 수 있는데, 교통여건의 개선으로 인한 비용절감 효과를 편익으로 간주할 수 있다.

매립의 사적 비용으로는 건설비용, 유지·운영비용, 보상비, 예비비, 공사 중 혼잡, 소음, 먼지 피해 비용 등이 유발된다. 반면에 사회적 비용에는 연안보전사업의 경우 인공시설물 설치로 인한 경관가치 손실비용, 생물종 및 생물개체수의 변화 등 생태계에 미치는 효과, 문화유산 훼손의 사회적 비용이 포함되며, 친수공간조성사업의 경우 수용능력을 상회하는 수준의 이용으로 인한 환경비용과 혼잡비용이 발생할 수 있다.

| 표 3-2 | 매립사업의 비용 항목

구분		산업·주거시설	에너지시설	관광·교육시설
비용	사적 비용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 건설비용</li> <li>- 유지·운영비용</li> <li>- 보상비</li> <li>- 예비비</li> <li>- 공사 중 혼잡비용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 건설비용</li> <li>- 유지·운영비용</li> <li>- 보상비</li> <li>- 예비비</li> <li>- 공사 중 혼잡비용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 건설비용</li> <li>- 유지·운영비용</li> <li>- 보상비</li> <li>- 예비비</li> <li>- 공사 중 혼잡비용</li> </ul>
	사회적 비용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농업 폐기물의 토양·수질오염 비용</li> <li>- 축산 오폐수의 토양·수질오염 비용</li> <li>- 산업 폐수 및 폐기물의 수질오염비용</li> <li>- 산업시설의 대기오염 비용</li> <li>- 재해 증가 비용</li> <li>- 환경오염이 주민건강에 미치는 효과</li> <li>- 지역공동체 갈등·해체로 인한 사회적 비용</li> <li>- 매립으로 인한 연안환경 훼손비용</li> <li>- 생물종, 생물개체수의 감소효과</li> <li>- 문화유산 훼손의 사회적 비용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연안 자연경관 훼손비용</li> <li>- 발전 소음 피해비용</li> <li>- 대기오염 비용</li> <li>- 수질악화로 인한 환경비용</li> <li>- 해수온도 변화로 인한 환경비용</li> <li>- 유해 폐기물 배출로 인한 환경비용</li> <li>- 재해 증가비용</li> <li>- 환경오염이 주민건강에 미치는 효과</li> <li>- 지역공동체 갈등·해체로 인한 사회적 비용</li> <li>- 매립으로 인한 연안환경 훼손비용</li> <li>- 생물종, 생물개체수의 감소효과</li> <li>- 문화유산 훼손의 사회적 비용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 소음 및 혼잡으로 인한 주거환경 악화</li> <li>- 교통 체증 증가효과</li> <li>- 습지, 사구 등 연안생태자원의 과도한 이용으로 인한 훼손비용</li> <li>- 연안 침식 및 재해 증가 비용</li> <li>- 환경오염이 주민건강에 미치는 효과</li> <li>- 음식점 및 위락시설의 수질오염 비용</li> <li>- 위락시설의 자연경관 훼손 효과</li> <li>- 지역공동체 갈등·해체로 인한 사회적 비용</li> <li>- 매립으로 인한 연안환경 훼손비용</li> <li>- 생물종, 생물개체수의 감소효과</li> <li>- 문화유산 훼손의 사회적 비용</li> </ul>

| 표 3-3 | 매립사업의 편익 항목

구분		산업·주거시설	에너지시설	관광·교육시설
편익	직접적 편익	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농업 부가가치 순증가분</li> <li>- 축산업 부가가치 순증가분</li> <li>- 산업시설의 부가가치 순증가분</li> <li>- 거주여건 개선 및 토지공급 효과</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 발전편익</li> <li>- 대기오염 감소 편익</li> <li>- 재해 감소 편익</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연안 레크리에이션기회 확대효과</li> <li>- 교육기회 증대효과</li> <li>- 심미·휴양기능 증대효과</li> <li>- 해안림 조성의 연안재해 완충효과</li> <li>- 지역 주거환경 개선효과</li> <li>- 문화유산의 관광기회 증대효과</li> <li>- 기존 관광자원과의 연계 개발효과</li> </ul>
	간접효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 고용증대효과</li> <li>- 지역경제 활성화 효과 (건설 운영)</li> <li>- 교통여건 개선 효과</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 고용증대효과</li> <li>- 지역경제 활성화 효과 (건설 운영)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 고용증대효과</li> <li>- 지역경제 활성화 효과(건설 운영)</li> <li>- 교통여건 개선효과</li> </ul>

### 3. 단위당 매립비용의 산정

공유수면매립에 소요되는 공사비는 보통의 경우에 매립에 필요한 가장 기본적인 적용단면을 가정하여 개략공사비를 산출하는 방식으로 이루어지며, 세부적인 시설이나 건축물의 입지와 공사에 소요되는 비용은 매립 이후 매립지의 활용과정에서 결정된다. 따라서 현재까지는 매립에 소요되는 공사비라 함은 지구별로 단위면적당 개략공사비를 산출한 값을 의미하며, 이를 매립에 따른 편익과 비교하여 경제성 검토에서 활용하게 된다.

유형별 적용단면은 사석경사식 호안, 직립식 호안, 방파제 등 3가지 유형으로 구분되며, 상부 구조물 축조공사비 등 매립공사비 이외의 비용과 기타의 기능적인 호안단면은 공유수면매립을 위한 단면이 아닌 부가적인 기능(친수, 소파기능 등)을 위한 것이므로 매립의 계획단계, 즉 매립사업의 계획과 심의·평가과정에서는 사전에 확정하기 어려운 측면이 있으므로 제외하게 된다.





직립식 호안은 수중에 일정 높이의 기초사석을 조성하고 육상에서는 필요한 구조물을 제작하여 기초사석까지 운반 및 거치, 후면에 매립된 토압을 구조물의 중량과 마찰력에 의해 저항토록 하는 구조를 갖는다. 직립식 호안단면은 콘크리트 블록을 이용한 단면으로 어선 및 화물선과 같은 선박 접안이 필요한 매립지에서 사용되는 일반적인 단면에 해당한다.

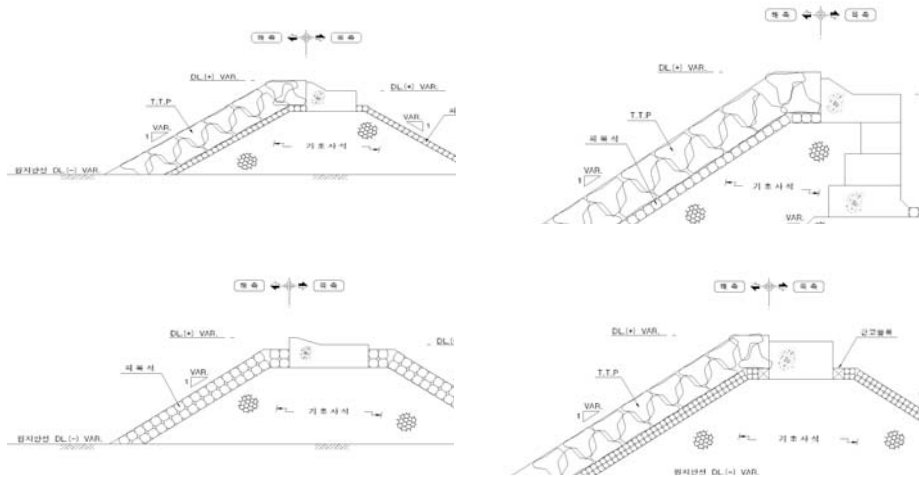


그림 3-4 | 방파제 단면도 예시

방파제는 자연석이나 콘크리트 블록을 수중에 투하해서 사다리꼴 형으로 만든 구조물을 의미하며, 사면에서 쇄파시켜 에너지를 소산시키는 구조를 갖는다. 이와 같은 방파제는 매립지를 보호해주는 대표적인 외곽시설로서 피복석 등을 이용하여 파랑으로부터 항내나 매립지를 보호해주는 역할을 해주는 단면구조를 지니고 있다.



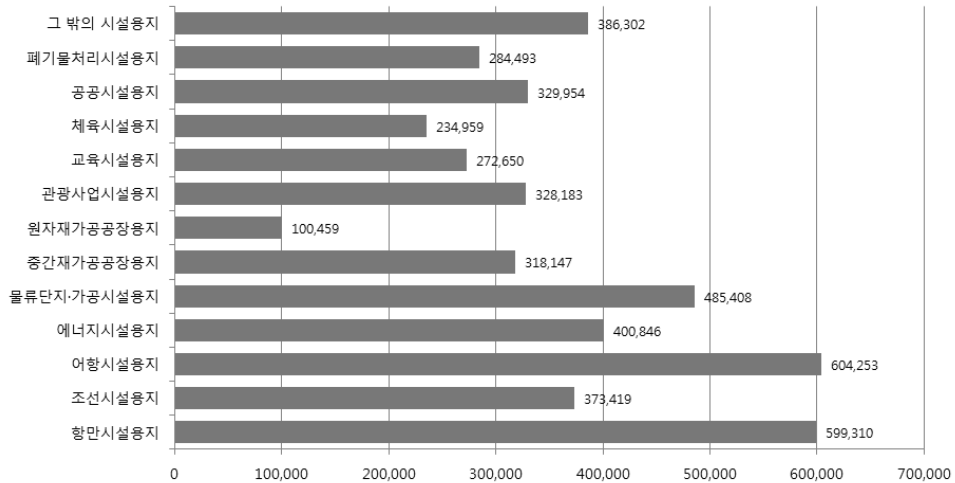
(2) 매립목적별 비용 산정 사례<sup>37)</sup>

지난 2010년에 이루어진 제3차 공유수면매립기본계획의 수립 과정에서 매립을 신청한 신청지구 가운데 총 144개 지구에 대한 목적별 개략공사비의 추정치는 <표 3-4>과 같다.

| 표 3-4 | 매립목적별 개략공사비 추정치

구 분	개소	면적(m <sup>2</sup> )	평균공사비(원/m <sup>2</sup> )	개략공사비 (백만 원)
1. 항만시설용지	14	1,094,467	599,310	538,084
2. 공항시설용지	-	-	-	-
3. 조선시설용지	10	2,578,642	373,419	605,863
4. 어항시설용지	50	2,059,239	604,253	726,319
5. 에너지시설용지	7	4,755,736	400,846	2,636,176
6. 물류단지·가공시설용지	1	928,230	485,408	450,570
7. 농업·축산업용지	-	-	-	-
8. 중간재가공공장용지	10	9,432,770	318,147	2,581,938
9. 원자재가공공장용지	1	495,000	100,459	49,727
10. 주택시설용지	-	-	-	-
11. 문화산업시설용지	-	-	-	-
12. 관광사업시설용지	10	50,467,218	328,183	20,025,072
13. 교육시설용지	1	8,256	272,650	2,251
14. 체육시설용지	3	716,627	234,959	99,834
15. 공공시설용지	18	881,396	329,954	247,043
16. 폐기물처리시설용지	2	246,619	284,493	51,790
17. 그 밖의 시설용지	17	7,854,805	386,302	1,844,890
합 계	144	81,519,005	460,035	29,859,557

37) <표 3-4>의 추정치는 매립토지의 조성 및 외곽의 단순 방파제나 단면구조의 건설에 대해 추정된 값이므로 매립공사를 완료하는데 따른 평균 공사비 수준으로 확대할 수는 없음.



| 그림 3-5 | 매립목적별 개략공사비 추정치

여항과 항만시설용지 매립에 대한 직접비용이 각각  $\text{m}^2$ 당 60만 4,253원과 59만 9,310원으로 가장 높게 나타났고 물류단지·가공공장용지가 48만 5,408원으로 그 다음으로 차지하는 것을 알 수 있다. 반면에 원자재가공용지나 체육시설용지, 폐기물처리시설용지 등은 상대적으로 공사비용의 추정치가 매우 낮은 수준임을 알 수 있다.

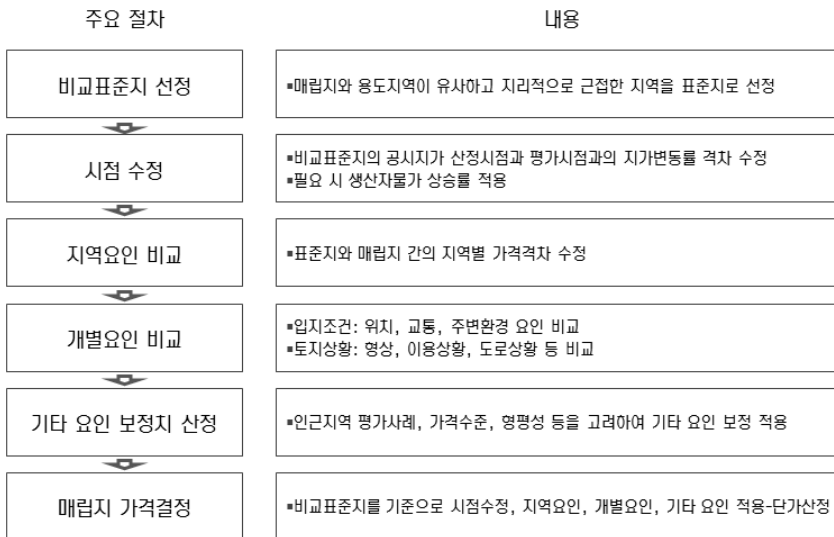
## 4. 매립지에 대한 비용과 편익의 산정 사례

### (1) 매립지 소유권 귀속을 위한 토지가치 평가

매립이 이루어지고 소유권이 결정되는 단계에서는 객관적인 절차를 거쳐 결정된 매립지의 감정평가금액과 실제 매립을 위해 투입된 비용을 비교하게 된다. 매립지의 가치를 산정하는 단계가 바로 감정평가금액을 산정하는 절차에 해당한다. 이러한 감정평가금액의 산정은 「부동산 가격공시 및

감정평가에 관한 법률」에서 규정하는 절차와 방식에 따르게 된다.

평가절차에서는 기본적으로 해당 매립지와 유사한 이용가치를 지닌 표준지 공시지가를 기준으로 공시기준일로부터 평가시점까지의 지가변동 요인, 매립지의 위치·형상·환경·이용상황 등 개별적인 요인 등을 종합적으로 평가하게 된다.



| 그림 3-6 | 매립지 감정평가절차

이러한 감정평가절차를 통해 산출된 매립지의 가격과 매립에 소요되는 비용과의 비교를 통해 사업지의 매립지 소유권의 범위가 결정된다. 매립지 가운데 매립면허를 받은 자가 취득한 매립지 및 공공용으로 필요한 매립지를 제외한 매립지를 잔여매립지라고 부르는데 사업자의 이윤과 건설이자 등에 상당하는 매립지를 제외하고는 국가 또는 지방자치단체에 귀속되는 것이 원칙이다. 그러나 관련법에서는 매립면허를 받은 자가 준공인가 시점부터 1년 이내에 매수를 청구할 수 있으며, 그 청구자가 실수요자인 경우

정당한 이유 없이는 거절하지 못하도록 규정하고 있다.

## (2) 산업단지 조성 사례

앞서 언급한 바와 같이 매립지의 소유권 결정과정에서 기본적으로 공용 또는 공공용 목적으로 매립한 매립지의 경우에는 국가나 지방자치단체가 소유권을 취득하게 된다. 다만 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 매립지에 대해서는 매립면허취득자가 소유권을 갖는다.

공유수면관리매립법 시행령 제51조는 “매립면허취득자가 법 제46조제1항제3호에 따라 총사업비에 상당하는 매립지의 소유권을 취득할 때 해당 매립지의 가격산정은 인근 유사 토지의 거래가격을 고려한 적정가격으로 산정하되, 국토해양부령으로 정하는 바에 따라 매립면허관청이 지정한 2인 이상의 감정평가업자(「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」 제2조제9호에 따른 감정평가업자를 말한다)가 평가한 평가액의 산술평균치를 기준으로 한다”고 하여 감정가격에 따라 매립면허취득자가 소유하는 매립지의 범위가 결정되는 것으로 규정한다. 따라서 매립면허취득자가 갖는 매립지는 공유수면매립면허를 발부 받거나 인가를 취득하면서 사전에 결정되는 것이 아니라 주변 상황에 따라 유동적으로 결정될 수 있음을 알 수 있다.<sup>38)</sup> 결국 실제 매립지에 대한 소유권 결정 단계에서 매립지의 적절한 가치 산정과 소요 비용의 인정 여부에 따라 민간이 갖게 되는 매립지 소유 규모가 크게 변동할 가능성이 발생하는 것이다.

38) 공유수면관리매립법 시행령 제51조제2항의 규정에 따라 감정평가업자는 매립면허관청이 지정하는 2인 이상의 평가액의 산술평균치로 함.

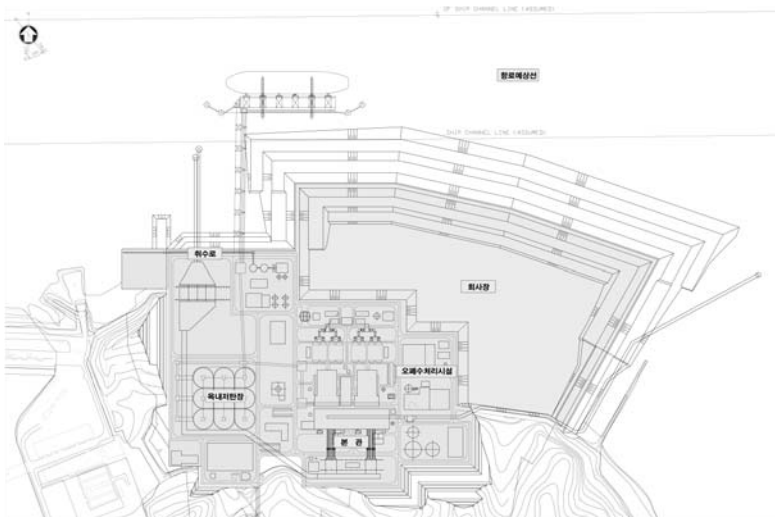


그림 3-7 | 매립지 토지이용계획 예시

매립지의 소유권 결정을 위한 비용 산정에 대해서 현재 매립이 진행 중인 경상남도 하동군의 갈사 일반산업단지 사례를 통해 살펴보면 다음과 같다.

하동군에 위치한 일반산업단지 사례의 경우에는 충청남도 일원에 발전소 건설을 위해 공유수면매립을 추진하는 사업에 해당하며, 지형상의 여건을 고려하여 28만 7,937㎡를 매립하여 발전시설로 조성하는 것을 목표로 하고 있다.

<표 3-5>에서 제시한 바와 같이 총사업비는 조사설계비, 공사비, 감리비, 기술행정관리비, 사업개발비를 합쳐 총 7,833억 7,600만 원으로 설계기간 1년, 공사기간 5년에 걸쳐 투입될 예정이다. 이러한 총사업비의 산정과정에 공유수면에 부속하여 가치를 갖는 생태적, 경제적 가치의 손실분은 반영되지 않으며, 매립에 소요되는 비용만을 산정하고 있음을 알 수 있다.

표 3-5 하동군 갈사 일반산단 연차별 사업비용 사례

단위: 백만 원

연차	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	합계
투입자금	24,983	115,706	99,848	278,574	229,349	34,915	783,376
비율	3.19	14.77	12.75	35.56	29.28	4.46	100

자료: 공유수면매립 신청자료

사업에 대한 편익의 경우 발전 편익, 환경 편익, 교통 편익을 고려하여 경제성을 평가한 것으로 조사되었으며, 비용·편익 비율은 1.25이고 이 가운데 환경편익이 전체의 30%를 넘는 것으로 분석된다.<sup>39)</sup>

표 3-6 하동군 갈사 일반산단 편익항목에 따른 경제성 비교 사례

편익 유형	B/C 비율	비 고
총편익	1.25(100%)	NPV 1,924억 500만 원 IRR : 7.16%
발전편익	54.4%	
환경편익	30.4%	
교통편익	15.2%	

### (3) 조성비용과 매각비용의 비교 사례 - 송도지구 개발계획

인천경제자유구역청에서 현재 추진하고 있는 송도지구의 경우 총사업비 8조 1,510억 원을 투자하는 물류, 비즈니스, 산업, 관광을 포함한 대규모 복합개발사업에 해당한다. 송도지구는 개발을 위한 용지를 확보함에 있어서 1공구에서 11공구에 이르는 53km<sup>2</sup>의 갯벌을 매립하여 이용하고 있다.

39) 발전소 건설에 따른 환경적 편익을 이렇게 대규모로 인정할 수 있는 것인가에 대해서는 논란이 야기될 수 있음. 왜냐하면 신재생에너지 분야에서 생산된 전기는 발전편익의 산출 과정에서 기타 화력발전보다 생산단가를 더욱 높게 인정받기 때문임.



자료: 인천경제자유구역청([www.ifcz.go.kr](http://www.ifcz.go.kr))

| 그림 3-8 | 송도지구 개발계획 도면

매립을 통한 개발에 있어서 매립주체가 사업을 통해서 발생시킨 편이나 이익의 규모 산정은 원칙적으로 매립목적에 따라 매립지의 조성과 이용이 마무리된 후에 가능하게 된다. 송도지구 개발은 현재 상황에서 매립지의 조성이 완전히 마무리된 상황은 아니다. 특히 10공구와 11공구의 매립공사가 진행 중이며, 다른 부분에서도 기반시설의 설치가 이루어지고 있다. 따라서 전체적으로 발생한 편익을 산정하기는 어려우며 계획된 대로 이용하고 있는 부분에 대해서만 발생한 편익이나 이익의 산정이 가능하다.<sup>40)</sup>

송도지구의 매립계획 내에 포함된 공동주택부지는 총 27만<sup>m</sup><sup>2</sup> 규모에 해당하며, 4개 블록 8만 2,000평 규모 전부 인천도시개발공사에 매각이 이

40) 전체 개발계획에 따른 소요금액을 규모에 따라 균등하게 배분할 수는 없으므로 부분적인 편익과 비용의 비교 역시 이러한 점에서 한계를 지니고 있음.

루어진 상태이다. 이 가운데 공동주택으로 현재 1,000세대가 건축 중이며, 인천도시개발공사에 대한 매각대금은 2,624억 원으로 추산된다.<sup>41)</sup>

공동주택부지의 조성비용은 해당 부지가 특정 매립공구에 위치하지 않고 전체적으로 넓게 분리된 형태로 존재하고 있어 따로 구분하여 조성비용만을 추정할 수는 없는 상황이다. 따라서 전체 매립 규모와 총사업비용을 통해 간접적으로 27만 $\text{m}^2$  규모에 대한 조성비용을 추정할 수 있다. 전체 송도지구 개발사업의 규모는 5,316만 $\text{m}^2$ 에 해당하며 기반시설 조성을 포함한 사업비는 8조 1,500억 원으로 조사된다. 이 경우 3.3 $\text{m}^2$ 당 평균 조성원가는 약 50만 원 수준으로 집계되어 조성원가 대비 매각비용의 비율이 6.4배 높은 것으로 나타난다.

#### (4) 문화관광시설 조성 및 소유권 귀속 사례

지난 2001년에 수립된 제2차 매립기본계획 이후에 현재까지 진행된 매립사업은 총 427건으로, 면적으로는 약 8,194만 5,322 $\text{m}^2$ 에 해당하는 것으로 집계된다. 이 가운데 매립이 완료된 지구는 총 140개로 계획 당시의 매립면적은 1,326만 9,549 $\text{m}^2$ 에 해당한다. 매립이 완료된 지구 가운데 공공시설 설치 위한 것이 아닌 민간 차원의 공업용지 조성, 도시용지 조성, 유통가공시설, 조선 및 중간재 가공공장용지 등의 조성을 목적으로 하는 곳은 <표 3-7>과 같이 20개 지구로 분류된다.<sup>42)</sup>

41) 3.3 $\text{m}^2$ 당 매각비용은 320만 원에 해당(인천경제자유구역백서, 2005, p. 68)

42) 발전사업자와 같이 민간으로 분류될 수 있으면서도 공공적인 서비스 또는 필수적인 재화의 공급을 목적으로 하는 매립주체는 제외하였음.



| 표 3-7 | 매립 준공내역 사례

면허권자	매립면허취득자	매립목적	기본계획		계획 면적	공사비 (억원)	준공일자 (면적, m <sup>2</sup> )
			고시일	면적(m <sup>2</sup> )			
울산항만청	현대중공업(주)	공업용지	2001.07.06	208,000	208,000	353	2009.04.02
부산항만청	롯데쇼핑(주)	도시용지	2002.01.30	15,000	15,000	425	2008.09.22
울산항만청	현대중공업(주)	공업용지	2001.07.06	106,000	106,000	319	2008.07.28
여수항만청	(주)길호매립조합	유통가공시설	2001.07.06	40,000	40,000	80	2006.09.01
제주도	제주이호랜드(주)	문화관광시설용지	2001.07.06	88,000	88,000	509	2007.03.20
경상남도	대진식품(주)	유통가공시설용지	2001.07.06	2,000	2,000	3	2003.05.19
경상남도	임천공업(주)	조선시설용지	2002.10.18	96,843	96,843	134	2006.03.31
전라남도	신안중공업	조선시설용지	2005.12.02	22,960	22,960	3,510	2010.12.16
경상남도	가야중공업	기타시설용지	2005.12.02	9,735	9,735	-	2007.03.30
경상남도	(주)금오산업기계	중간재가공공장용지	2005.12.23	40,770	40,770	65	2007.07.03
경상남도	삼성중공업(주)	중간재가공공장용지	2006.04.26	24,696	24,696	54	2008.07.30
울산항만청	(주)현대중공업	조선시설용지	2006.06.30	5,920	5,920	312	2009.01.15
경상남도	(주)신우조선해양	조선시설용지	2006.12.26	106,100	106,100	439	2013.06.30
전라남도	대한조선	조선시설용지	2007.01.30	1,173	1,173	3	2007.08
경상남도	삼강엠엔티	조선시설용지	2007.06.13	133,660	133,660	247	2012.03.31
마산항만청	임천공업(주)	중간재가공공장용지	2007.06.13	160,000	160,000	396	2011.11.22
울산시	현대중공업(주)	기타 시설용지	2007.06.13	12,442	12,442	71	2010.03.30
경상남도	혁신기업(주)	조선시설용지	2007.06.13	297,415	297,415	635	2011.08.04
충청남도	현대오일뱅크(주)	에너지시설용지	2007.06.13	99,174	99,174	200	2011.12.31
전라남도	(주)티케이에스	조선시설용지	2008.12.29	30,427	30,427	579	2011.10.20

자료: 국토해양부 매립지현황 조사자료

민간 차원에서의 공유수면매립대상지는 대부분 조선 및 산업단지 조성을 위한 목적으로 이루어졌음을 알 수 있으며, 계획면적은 적게는 2,000m<sup>2</sup>에서 많게는 29만 7,415m<sup>2</sup>까지 매우 다양하게 나타난다.

<그림 3-9>는 문화관광시설용지로 비교적 최근인 2007년에 매립이 완

료되어 고시가 이루어진 제주시의 사례를 나타낸다. 제주시 문화관광시설 용지의 경우 매립을 위한 계획면적은 8만 8,000㎡로서 실제 매립이 완료된 면적은 87만 7,889㎡이며, 이 가운데 매립사업자가 총 509억 원의 공사비를 투자하여 7만 379㎡에 대한 소유권을 취득한 것으로 조사되었다. 또한 나머지 1만 7,510㎡는 면허권자인 제주특별자치도의 소유로 이루어진 상황이다.



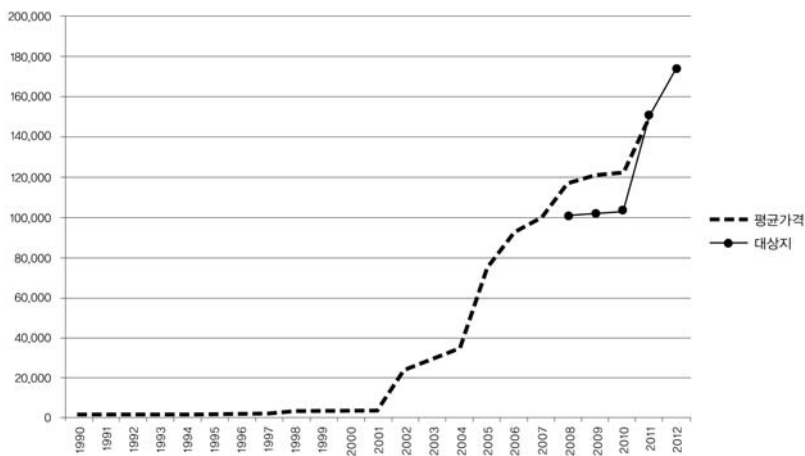
| 그림 3-9 | 제주 문화관광시설 매립지 사례

제주시의 소유로 귀속된 매립지는 대부분 접안시설과 도로 등 공익적 목적에 활용되는 부지에 해당하며, 매립지를 활용할 수 있는 토지부분은 매립사업자에게 귀속되었다. 소유권 취득 과정에서 인정된 총사업비 규모가 509억 원 규모이므로 ㎡당 사업비는 약 72만 3,000원임을 알 수 있다. 해당 매립지와 인근지역과의 지가 추이를 살펴보면 <표 3-8>과 같다.

| 표 3-8 | 제주시 문화관광시설 매립지 사례

기준연도	소재지	인접지가1 (원/m <sup>2</sup> )	인접지가2 (원/m <sup>2</sup> )	인접지가3 (원/m <sup>2</sup> )	인접지 평균가격	대상지가
2012	제주시	290,000	178,000	148,000	205,333	416,000
2011	제주시	279,000	181,000	153,000	204,333	416,000
2010	제주시	220,000	173,000	159,000	184,000	392,000
2009	제주시	231,000	182,000	174,000	195,667	380,000
2008	제주시	242,000	191,000	180,000	204,333	-
2007	제주시	237,000	187,000	100,000	174,667	-
2006	제주시	230,000	169,000	100,000	166,333	-
2005	제주시	203,000	169,000	100,000	157,333	-
2004	제주시	192,000	158,000	100,000	150,000	-
2003	제주시	158,000	130,000	90,000	126,000	-
2002	제주시	158,000	130,000	127,000	138,333	-
2001	제주시	120,000	122,000	115,000	119,000	-
2000	제주시	104,000	122,000	115,000	113,667	-
1999	제주시	104,000	118,000	115,000	112,333	-
1998	제주시	104,000	104,000	115,000	107,667	-
1997	제주시	104,000	104,000	115,000	107,667	-
1996	제주시	104,000	104,000	115,000	107,667	-
1995	제주시	99,000	99,000	130,000	109,333	-
1994	제주시	106,000	102,000	110,000	106,000	-
1993	제주시	106,000	112,000	127,000	115,000	-
1992	제주시	118,000	130,000	-	124,000	-
1991	제주시	105,000	105,000	-	105,000	-
1990	제주시	87,000	90,000	35,000	70,667	-

자료: 한국토지정보시스템



| 그림 3-10 | 매립지 인근 지가 추세

매립지와 가장 근접한 인접지의 대표적인 지가 수준은 용도, 위치, 면적에 따라 상이하지만 대체적으로 2012년 현재 기준으로  $\text{m}^2$ 당 14만 8,000원에서 29만 원 수준으로 조사되었다.<sup>43)</sup> 반면에 매립지에 대한 기준 공시지가 수준은 인접지와 달리 상대적으로 높은 41만 6,000원으로 나타난다. 이는 연안에 접하고 있는 매립지의 위치와 유원지로 지정된 지목의 특성을 반영하는 것으로 해석된다.

매립지 인근의 지가 추세는 <그림 3-10>에서 볼 수 있듯이 지난 2000년대 초반 이후 급격한 상승세를 보이고 있다. 이는 공시지가의 현실화와 더불어 지난 10년 동안 연안지역 토지에 대한 경관 및 활용가치가 높아짐에 따라 상대적으로 희소한 토지공급량을 반영한 결과로 이해할 수 있다. 최근 4년간 공시지가 수준의 변동폭을 살펴보면 인접지 평균 가격은 4.94% 상승한 반면에 매립지의 경우에는 거의 두 배 높은 9.47% 상승한 것으로 분석된다.

### (5) 조선시설용지 조성 및 소유권 귀속 사례

경남 거제시의 경우 지난 10년간 조선시설용지의 확보를 위한 목적으로 대규모 공유수면매립이 활발하게 이루어져 왔다. 2006년 매립 준공이 이루어진 한내지구의 경우에는 9만 6,843 $\text{m}^2$ 에 대한 매립이 기본계획에 반영되었으며, 9만 2,609 $\text{m}^2$ 가 최종 준공되었다. 소요된 총사업비는 134억 원 수준으로 7만 7,173 $\text{m}^2$ 가 매립사업자의 소유로 귀속되었다. 이 경우 총사업비 대비 취득면적의 비교를 통해  $\text{m}^2$ 당 사업비 인정 금액을 추정할 수 있는데 사례의 경우에는  $\text{m}^2$ 당 17만 3,635원에 해당한다.  $\text{m}^2$ 당 17만 3,635원의 평균 사업비 인정 수준은, 매립지 소유권 귀속을 위한 평가가 지난 2006년과

43) 인접지가를 산출한 토지의 경우 제주특별자치도 제주시 이호일동 300번지에 위치하고 있으며, 자연녹지지역 및 자연취락지구에 해당하는 대지임.

2007년에 이루어졌음을 감안할 때 <표 3-9>에서 볼 수 있듯 외견상 인접지가 수준을 크게 상회하는 것으로 볼 수 있다.<sup>44)</sup>

| 표 3-9 | 조선용지 매립 사례

기준연도	소재지	인접지가1 (원/m <sup>2</sup> )	인접지가2 (원/m <sup>2</sup> )	인접지 평균가격	대상지가1 (원/m <sup>2</sup> )	대상지가2 (원/m <sup>2</sup> )
2012	거제시	175,000	175,000	175,000	175,000	175,000
2011	거제시	150,000	150,000	150,000	150,000	150,000
2010	거제시	122,000	122,000	122,000	122,000	103,000
2009	거제시	121,000	121,000	121,000	121,000	102,000
2008	거제시	119,000	115,000	117,000	119,000	101,000
2007	거제시	100,000	100,000	100,000	115,000	-
2006	거제시	95,000	90,200	92,600	100,000	-
2005	거제시	74,000	74,000	74,000	95,300	-
2004	거제시	65,000	4,130	34,565	-	-
2003	거제시	55,000	3,470	29,235	-	-
2002	거제시	44,400	3,470	23,935	-	-
2001	거제시	3,690	3,400	3,545	-	-
2000	거제시	3,590	3,310	3,450	-	-
1999	거제시	3,490	3,220	3,355	-	-
1998	거제시	3,490	3,220	3,355	-	-
1997	거제시	2,670	2,390	2,530	-	-
1996	거제시	2,260	2,020	2,140	-	-
1995	거제시	2,370	1,800	2,085	-	-
1994	거제시	2,060	1,480	1,770	-	-
1993	거제시	2,060	1,330	1,695	-	-
1992	거제시	1,850	1,090	1,470	-	-
1991	거제시	1,920	1,400	1,660	-	-
1990	거제시	1,900	1,400	1,650	-	-

자료: 한국토지정보시스템

44) 인접지가를 산출한 토지의 경우 경상남도 거제시 연초면 한내리 700번지에 위치하고 있으며, 지목은 대상지와 같은 공장용지에 해당함.

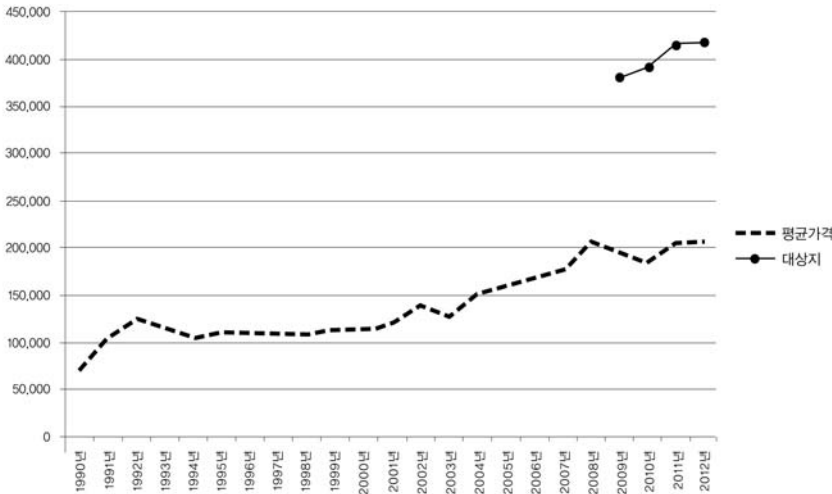


그림 3-11 | 조선용지 및 인근 지가 추세

그러나 소유권의 귀속 당시 인정된 사업비 규모가 당시 주변 지역의 평균 지가수준을 상회한다고 해서 반드시 매립사업자가 취득하는 매립지 규모를 엄격하게 평가했다고 보기는 어렵다는 점에 유의할 필요가 있다. 한국토지정보시스템을 통해 발표되는 표준지 공시지가와 개별지 공시지가 수준은 일반적으로 세금을 산정하는 기초자료로 활용<sup>45)</sup>되고 있으며, 거래의 기초자료로 활용하기는 어렵다는 문제가 있다. 따라서 실제 해당 지역의 거래가격은 세금 산정을 위한 공시지가 수준과 괴리되는 경우가 일반적이고 통상의 공시지가는 실거래가의 50~70% 수준을 반영하는 것으로 알려져 있다.

조선시설용지로 매립한 사례 지역에 인접한 토지의 실제 거래가격은 3.3㎡당 200만 원에서 250만 원에 달하는 것으로 조사된다.<sup>46)</sup> 특히 대상지

45) 공시지가는 토지거래의 지표가 되지만 통상적으로는 국가와 지방자치단체의 업무와 관련하여 지가를 산정하거나 감정평가업자가 개별적으로 토지를 감정평가하는 경우에 그 기준이 되며, 양도소득세, 상속·증여세, 취득세 등의 과세표준 산정에 이용됨.

역인 거제도의 경우 조선시설을 위한 생산활동이 매우 활발하기 때문에 상대적으로 실거래가격이 매우 높은 수준으로 형성되어 있다. 따라서 매립 이외의 방법으로 토지를 취득하기 어렵고 취득하는 경우에도 매립 시 소요되는 비용과 비교할 때 매우 큰 괴리가 발생하는 문제가 있다.

앞서 살펴본 제주시의 경우에도  $\text{m}^2$ 당 평균적으로 20만 원 수준으로 조사되는 공시지가 수준과 비교할 때 실거래가격은  $\text{m}^2$ 당 약 38만 원 수준으로 약 두 배에 달하는 것으로 나타난다.<sup>47)</sup> 따라서 실질적인 토지의 가격은  $\text{m}^2$ 당 사업비 72만 3,000원을 상회하는 것으로 추정된다.

---

46) 2012.11. 현지조사

47) 2012.11. 현지조사

## 5. 매립지 가치와 소요비용 산정에 따른 소유권 결정 시사점

### (1) 연안생태계의 편익 고려 필요성

본 장에서는 앞서의 절차를 통해서 매립과 관련된 비용과 편익의 항목 및 실제 산정과정을 살펴보았다. 제1절에서는 연안의 경제적 가치를 측정하기 위한 방법을 간단히 살펴보았으며, 제2절에서는 매립사업으로 인해 발생 가능한 편익과 비용항목을 종합적으로 정리하였다. 이를 통해서 실제로 매립이 이루어지는 경우 당초에 예상했던 범위를 넘어서 매우 광범위하게 비용이 발생 가능함을 확인하였다.

표 3-10 | 연안생태계의 주요 가치

생태적 기능	경제적 기능	가치의 유형	추정 기법
홍수 및 유량조절	홍수조절	간접가치	대체비용법/시장가치법
폭풍완충	폭풍/재해방지	간접가치	대체비용법/생산함수법
침전물 보유	폭풍/재해방지	간접가치	대체비용법/생산함수법
지하수 유지	수자원 공급	간접가치	대체비용법/생산함수법
수질 유지	정화/폐기물 처리	간접가치/직접가치	조건부 가치측정법/대체비용법
서식처 제공	수산물생산/레저	직접가치/직접가치	CVM
생물종 다양성	잠재 사용/존재	선택/비사용가치	CVM
미기후 안정	기후조절	간접가치	생산함수법
탄소 고정	지구온난화 완화	간접가치	대체비용법
자연환경	휴양/문화유산	직접/직접/비사용가치	CVM/여행비용

자료: Brander *et al.*(2003)

<표 3-10>에서는 매립사업의 대상이 되는 연안생태계가 갖는 주요 가치의 내용과 추정 기법을 나타낸다.<sup>48)</sup> 이러한 가치의 유형 중에서는 직접



적인 가치 외에도 간접가치나 비사용가치가 포함되어 있으나 이론적인 편익·비용분석에서는 직·간접가치를 구분하지 않고 편익이나 비용에 포함하는 것을 원칙으로 한다(김동진, 2012, p.102). 그러나 앞서 살펴본 매립지의 소유권 결정 과정에서는 단순히 매립에 소요되는 비용과 인근표준지의 가격을 감안한 추정 가치만을 비교함으로써 인해 매립에 따라 포기할 수밖에 없는 다양한 직·간접적 가치를 배제하는 결과를 가져온다. 이렇게 소유권의 확립 과정에서 배제되는 연안생태계의 가치는 그 대상지역과 형태에 따라서 <표 3-11>과 같이 상당히 큰 단위면적당 가치를 포함할 수 있다.

표 3-11 | 연안생태계의 기능별 가치추정액

단위: 원/ha/연

구분	전체	한강	영산강	새만금	기타 지역
수산물 생산	11,785,515	13,708,636	37,645,553	3,112,079	12,860,386
수질 정화	7,431,162	9,360,130	7,426,578	6,259,585	5,785,960
서식지 기능 1	5,257,342	8,028,105	383,675	3,661,155	9,378,046
서식지 기능 2	12,830,728	12,830,728	-	-	-
여가·심미적 기능	178,914,856	4,171,881	418,277,640	2,048,631	245,808,032
기타 간접사용	1,372,987	-	-	1,372,987	-
비사용가치	50,973,713	2,783,546	16,223,162	12,312,120	109,392,725
평균	49,094,167	9,138,629	81,817,439	4,710,663	116,337,422

자료: 국토해양부(2008, p.3)

결국 매립사업의 도입을 위한 타당성 조사과정이나 환경영향평가절차에서는 환경가치 또는 훼손되는 생태계 가치에 대해서 일정 부분 고려가 이루어지나 타당성 검토단계에서 환경가치에 대한 최소한의 검토가 이루어질 뿐이다. 또한, 실제 소유권 취득 단계에서는 이러한 중요한 가치부분에 대한 검토가 이루어지지 않음을 알 수 있다. 이 경우 해당 매립지의 가

48) 이러한 모든 가치를 포함해 총 경제적 가치(total economic value: TEC)라고 부를 수 있음.

치산정은 포함되지 않은 연안의 가치만큼 과대평가될 수밖에 없으며, 매립 사업자의 소유권이 더 크게 인정되는 상황이 발생한다.<sup>49)</sup>

예를 들어 앞서 언급한 발전소 건설을 위한 매립사업의 경우에는 <표 3-11>을 이용해서 인근 연안의 경제적 가치를  $m^2$ 로 환산한 값은 1만 1,633 원에 해당하므로 연간 33.5억 원의 추가적인 비용소요가 발전사업 운영기간 전체에 발생하게 된다. 이러한 추가비용소요액을 이용하여 경제성을 재 산정하는 경우 비용의 4.2% 정도가 추가됨을 알 수 있고 비용편익결과도 더욱 낮아지게 된다. 뿐만 아니라 매립 이후 소유권 결정에 있어서도 이러한 추가적인 편익의 감소가 덜 반영되므로 비교표준지 선정을 통한 감정평가의 과정에서도 매립사업자의 소유지분 증가가 이루어질 가능성을 내포하고 있다.

## (2) 매립지 소유권 귀속을 위한 평가

본 장에서는 매립지 소유권 귀속과정에서 매립지에 대한 총사업비와 취득한 매립지 규모를 통해서 평균적인 취득가격을 살펴보고 이를 인근지역의 지가 수준과 비교하였다. 또한 실제 주변지역의 거래가격을 개략적으로 살펴보고 이를 매립지 취득가격과도 비교하였다.

결과적으로는 매립지의 취득에 소요되는 평균 사업비 수준은 공시지가로 표현되는 가격 수준을 상회하고 있어 매립사업자에게 귀속되는 과정에서 국공유지 귀속을 강화했다고 판단할 수 있으나 실제로는 지역별로 많은 편차가 발생하는 것이 사실이다. 공식적으로 알려진 공시지가 외에 비공식적인 실거래가 수준과 비교할 때 매립사업자가 취득하는 토지의 가격은 실거래가 수준을 하회하는 것으로 조사된다.<sup>50)</sup> 거제시의 경우 매립지와 인접

49) 물론 공용 또는 공공용 목적을 위한 매립의 경우 국가나 지방자치단체가 소유권을 보유하게 되지만 이 경우에는 매립규모가 최적 규모를 넘어서게 됨.

50) 제주의 경우에도 인접지 평균 실거래가격수준인  $m^2$ 당 38만원 수준과 비교할 때 공시지가

한 지역의 공시지가의 실거래가 반영비율은 25%에 불과한 것으로 나타나고 있어 m<sup>2</sup>당 17만 3,635원의 평균 사업비 인정 수준은 실거래가의 약 1/4 남짓한 수준으로 평가된다. 따라서 조성된 매립지의 활용에 있어서 수요만 일정 부분 뒷받침되는 경우 매립을 통한 토지를 조성하고 취득하기 위한 충분한 유인이 존재한다.

---

의 실거래가 반영비율은 52%에 해당함. 따라서 m<sup>2</sup>당 사업비는 약 72만 3,000원으로 2009년도 공시지가를 통해 산정한 '추정 실거래가' 수준 76만 원과 비교하면 매립을 통한 토지 조성 비용이 매입가와 비교할 때 5% 이상 낮은 수준임.

## 제 4 장 공유수면 공공성 이론 및 사례 분석

### 1. 공유자원의 공공성 개념

#### 1) 공유재의 정의와 의미

‘공유수면’이란 법률용어가 사용되고 있지만, 공유에 대한 법률적 정의나 해석을 찾기 어렵다. 공유수면은 정부나 개인 누구의 소유도 아닌 수면이라는 인식이 있지만, 공유의 개념은 경제학 분야에서 주로 연구되고 다루어져 왔다.

경제학에는 재화의 종류를 사유재, 공유재, 자연독점, 공공재의 네 가지로 구분하고 있는데, 이들 구분의 기준은 배제성(excludability)과 경합성(rivalry)의 유무이다. 배제성과 경합성을 모두 갖고 있는 재화가 사유재이며, 배제성 및 경합성이 모두 없는 재화가 공공재이고, 배제성은 없지만 경합성이 있는 재화가 공유재로 구분된다<sup>51)</sup>.

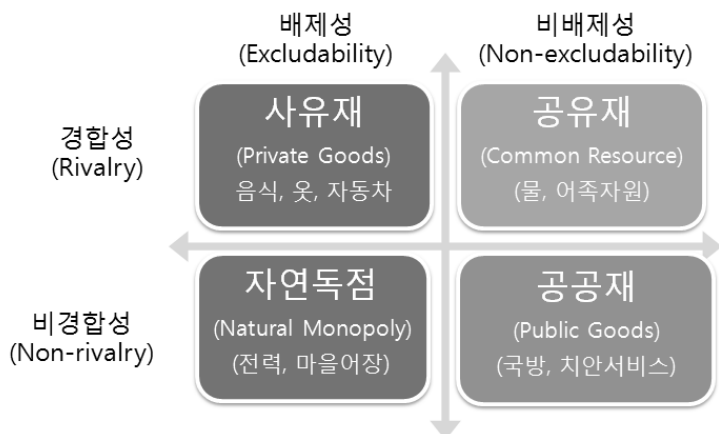
Ostrom(1978)과 Gardner 등(1990)은 공유재에 대한 정의를 다수의 개인들이 공유하여 사용하며, 비배제성(non-excludability)과 편익감소성(subtractability)을 지닌 자연적 자원 혹은 인위적 시설물로 규정하였다. 비배제성은 잠재적인 사용자들을 배제하기가 불가능하거나 곤란한 것을 의미하며, 편익감소성은 한 개인의 사용량이 증가함에 따라 다른 사용자들이 사용할 수 있는 양이 감소하는 것을 의미한다. 비배제성으로 인해 개인적 합리성을 추구하는 사용자들은 가능한 많은 양의 공유재를 사용함으로써 자신의 이익을 극대화하려 하기 때문에 공유재의 비극과 같은 문제가 발생

---

51) Mankiew, N. Gregory. 『맨큐의 경제학』, 김경환, 김종석(역). 서울: 교보문고, Principles of Economics. Mass: Worth Publishers. 1997.

한다.

이종수(2009)는 공유재를 공공재 가운데 경합성은 있으나 배제가 불가능한 재화로 정의하였다. 즉 소비는 경합적이지만 배제에 따른 비용 부담이 과중해 배제의 원칙이 적용되기 어려운 재화를 공유재라 하였다. 공유재도 민간 부문에서 생산·공급이 가능하다는 측면에서 준(準)공공재로 판단하였으며, 이러한 공유재에는 천연자원이나 희귀 동식물 그리고 녹지, 국립공원, 하천, 기타 공공시설 등이 포함된다.



| 그림 4-1 | 재화의 분류체계

한편, 정부가 소유하거나 제공하고 있기 때문에 상식적으로 공공재로 분류되는 재화들 가운데는 사유재의 특성, 공유재의 특성 그리고 공공재의 특성을 모두 갖고 있는 혼합재(mixed goods)인 것이 많다<sup>52)</sup>. 이런 면에서 일

52) 배득중(2004)은 철도 서비스와 국립대학을 예로 들었는데, 철도 서비스를 이용하기 위해 요금을 내야 하기 때문에 사유재이고, 사철(私鐵)에 비해 저렴한 요금이 모든 이에게 적용된다는 점에서 공공재이고, 좌석이나 예산이 한정된 것은 공유재의 특성라고 함. 또한 국립대학의 경우, 등록금을 내야 하고 졸업의 혜택을 받는 것은 사유재의 측면이며, 입학을 위해 경쟁하고 예산확보를 위해 노력하는 점에서 공유재이며, 대학이 창출하는 사회적 효과, 즉 지식의 개발, 보급은 공공재의 특성에 해당한다고 함.

반적인 인식은 공공재와 공유재의 범주를 명확하게 구분하지 않고 있다는 것을 알 수 있다.

한편, 공유재의 관리에 대한 문제를 제기한 경우도 있는데, 그 사례가 동해안의 미역밭(藪田)의 이용을 둘러싼 어촌사회의 문제점을 분석한 전재경 외(1997)의 연구이다. 이 연구에서는 관습적으로 사유화되어 관리, 생산되던 미역밭에 대해 수산업법의 제정을 통해 미역밭의 개인 소유권을 인정하지 않고 공유재로서 어촌의 구성원들이 함께 이용하도록 했을 때의 문제를 사례를 통해 분석하였다. 사유재 상태의 미역밭은 관리가 양호하고 생산성도 높았지만 공유재 상태의 미역밭은 오히려 생산성이 낮아지고 생산터전이 황폐화되는 문제가 발생하였다. Hardin이 주장한 공유재의 비극 현상이 나타난 것이다.

위에서 살펴본 공유재의 개념을 정리하자면, 공유재의 특징은 첫째, 유한한 자원이라는 것이다. 경합성을 가진 공유재는 사용 가능한 총량의 범위 내에서 구성원들이 편익을 합리적으로 분배하고 사용해야만 가치가 유지될 수 있다. 이러한 방법으로 총어획량(TAC) 제도는 좋은 모델이라 할 수 있다. 둘째, 누구나 사용 가능한 공동의 재산이며, 공동의 이익을 위해 사용되어야 한다. 그렇기 때문에 어느 특정인의 의지대로 사용되거나 소유될 수 없는 것이다. 소유권을 인정한다는 것은 배타적 권리를 부여하는 것이므로 공유재가 사유재화되는 것이다. 셋째, 공유재의 효율적 관리와 가치의 보존을 위해서는 국가나 정부의 강제력에 의존할 필요가 있다. Smith(1981)가 공유재의 비극을 회피하는 유일한 방법으로 사유재산권 체계를 설정하여 공동 재산권체계를 종결시키는 것을 주장한 것을 참조한다면, 공유수면과 같은 공유재는 정부의 소유로 하여 사적재산권을 갖는 것이 좋은 정책방안이 될 수도 있다.

## 2) 사회질서로서의 공유재

‘공유재산 및 물품관리법’에 의하면 공유재산은 지방자치단체의 부담이나 기부의 채납 또는 법령·조례의 규정에 의거 지방자치단체의 소유로 된 재산으로 정의된다. 지방자치단체의 장은 공유재산을 관리·보호해야 하며, 취득하거나 기부채납된 공유재산에 대한 등기·등록 등 권리보전의 절차를 밟아야 하며, 매년 공유재산의 취득·관리·처분에 관한 계획을 수립해야 한다. 이러한 공유재산에는 i) 부동산과 그 종물, ii) 선박, 부잔교, 부선거 및 항공기와 그 종물, iii) 공영사업 또는 공영시설에 사용하는 중요한 기계와 기구, iv) 저작권·지역권·전세권·광업권과 그 밖에 이에 준하는 권리, v) 주식, 출자로 인한 권리, vi) 사채권·지방채증권·국채증권과 그 밖에 이에 준하는 유가증권, vii) 부동산신탁의 수익권 등이 포함된다.

공유재산은 행정재산과 일반재산으로 구분할 수 있는데, 행정재산은 대부·매각·교환·양여·신탁 또는 대물변제하거나 출자의 목적으로 처분하지 못하며, 사권을 설정하지 못하도록 하고 있는 반면에, 일반재산은 대부·매각·교환·양여·신탁하거나 사권을 설정할 수 있으며, 법령이나 조례로 정하는 경우에는 현물출자 또는 대물변제를 할 수 있다.

하지만 이와 같은 공유재의 범위에 공유수면은 명시되지 않고 있다.

비배재성과 경합성의 특성을 지닌 공유재의 사용과 관련하여 사회구성원 간의 갈등이 많이 발생한다. 하천 용수의 경우 특정 주체의 소유가 아니며 유역 내의 각 지자체가 모두 사용할 수 있지만, 상류에 위치한 지자체의 사용행태에 따라 하류에 위치한 지자체의 사용범위와 한계가 영향을 받는다. 또 다른 예는 김경돈 외(2011)가 제시한 제주 동일리 해녀의 자치조직의 발달과정에서 나타나고 있다. 동일리의 경우, 갈등의 원인이 되는 공유재로서의 비배재성을 해소하기 위해 수산업법에서 공동어장으로 지정을 받아 법적으로 배재성을 보장받았고, 공동어장관리규약과 같은 규칙 제정

을 통해 제한된 경합성을 해소함으로써 성공적 모델을 만들었다. 이 사례에서 알 수 있는 것은 공유재의 성공적인 사용을 위해서는 조직원의 합의된 규율, 사회적 규범과 같은 질서의 정립이 매우 중요하다는 점이다.

<표 4-1>에서와 같이 공유자원의 자치적 해결을 통한 성공사례를 보아도 배제성을 확보하기 위한 사회질서로서의 법적 조치가 필요함을 알 수 있다.

표 4-1 | 공유자원의 자치적 해결 성공 사례

지역	종류	배제성 확보	(제한된) 경합성 해소	감시
스위스 퇴르벨	목초지	1483년 공동단체 법규	겨울철 등에 허용 가능 한 소의 숫자 제한 등	벌금 관련 인센티브제를 활용한 대리인의 감시
일본 산악지대 부락	산림	부락주민에게만 공유지 허용	희소작물 윤번제 할당, 채취가능 날짜 규정 등	주민들로 구성된 감시요원들의 지속적 순찰
스페인 우에르타	관개 시설	수리권이 관개지 라는 형태로 토지 에 귀속	물 부족 시기에 윤번제 시행	단속요원과 윤번제 참여 주민 스스로의 감시
필리핀 잔제라	관개 시설	지분 소유 토지사 유권자(잔제라)에 게 수리권 배당	물 부족 시기에 윤번제 시행	물이 풍부하여, 관개시설 유지와 관련된 감시 시행
캘리포니아 지하수대 (최근)	지하수	긴 소송을 통해 수리권이 법적인 으로 명시	퍼 올릴 수 있는 지하 수량을 비례적으로 감축	수리전문기구에 의한 대리감시 시행
터키 알란야	연안 여장	지역조합의 관할 권을 국가법으로 보장	조업구역을 일정하게 분리 후 추첨을 통한 윤번제 시행	엄격한 윤번제 시행에 따른 내부 행위자의 감시

자료: 김경돈 외(2011), p.182



## 2. 공공성 보장을 위한 기존 제도 분석 및 매립지 적용성

공공성의 개념은 매우 다양하게 사용되고 있으나, 공공성 개념에 대하여 사회적으로 합의된 정의는 아직까지 논의가 지속되고 있는 상태이다. 행정법, 형법, 각종 소송법이 ‘공법(公法)’이라고 불릴 정도로 법학에서는 공공성이 익숙하고 핵심적인 개념이지만, 공공성에 대한 제도적 연구는 그다지 활발하게 이루어지지 않았다.<sup>53)</sup>

근대 입헌주의 헌법에서의 재산권은 ‘신성불가침의 권리’로 전 국가적인 천부인권으로서의 성격을 갖고 있는 것으로 인식되었다. 그러나 산업사회의 발달로 인한 빈부격차의 확대에 따른 사회적 갈등으로 20세기에 들어서는 재산권의 절대성을 대신하여 재산권의 사회적 구속성을 강조하는 ‘수정자본주의의 원리’가 지배하게 되었다.<sup>54)</sup>

공유수면은 토지와 마찬가지로 부동성(不動性), 영속성, 부증성(不增性)이라는 자연적인 특징을 가지며, 다양한 이용가능성을 갖고 있다. 다만 공유수면은 토지와 달리 사적 소유권이 기본이 아니라, 공유재로서의 가치가 더욱 강조된다는 점이 다르다.

이하에서는 「헌법」상 재산권 보장과 공공필요의 관계, 토지공개념, 개발부담금제도, 개발이익환수제도, 「공공토지의 비축에 관한 법률」상 공공토지개념 등 공공성 보장과 관련된 기존 제도에 대하여 고찰하고, 공유수면 매립지의 적용가능성에 대해 검토하고자 한다.

53) 조한상, 「헌법에 있어서 공공성의 의미」, 『공법학연구』 제7권 제3호, 2006. 8., p. 252.

54) 성낙인, 「재산권보장과 토지공개념 실천법제」, 『행정법연구』 제18호, 행정법이론실무학회, 2007. 8., p. 502 참조.

## 1) 헌법상 재산권의 보장과 공공필요

「헌법」은 제23조제1항에서 “모든 국민의 재산권을 보장하되 그 내용과 한계를 법률로 정한다”라고 규정하고 있다. 더불어 법률로써 재산권의 내용과 한계를 정할 수 있으며, “재산권은 공공복리에 적합하도록 행사되어야 한다”라고 규정하고 있다. 여기서 ‘공공필요’에 의한 사회적 제약을 넘어서 재산권의 박탈 또는 수용은 법률로써 정한 경우에만 예외적으로 정당한 보상으로 허용되지만, 이 경우에도 재산권의 본질적 내용을 침해하여서는 안 된다. 즉, “모든 국민의 재산권을 보장한다”는 것은 사유재산을 허용하는 법률제도와 이 법률제도에 의해서 인정된 사유재산에 관한 사적인 이용, 수익, 처분권 등의 구체적인 권리를 함께 보장한다는 의미이다.<sup>55)</sup>

여기서 헌법상 재산권의 수용은 ‘공공의 필요’는 ‘비례의 원칙’과 부합하여야 한다. 즉, ‘과잉금지의 원칙’에 입각하여, 국민의 기본권을 제한하려는 입법의 목적이 헌법 및 법률의 체제상 그 정당성이 인정되어야 하고, 그 목적의 달성을 위한 방법이 효과적이고 적절하여야 한다. 특히, 입법에 의하여 보호하려는 공익과 침해되는 사익을 비교형량(比較衡量) 하였을 때 보호되는 공익이 더 커야 한다는 것이 헌법상의 원칙이다.<sup>56)</sup> 대법원도 “당해 사업이 공익사업인지 여부는 그 사업자체의 성질로 보아 그 사업의 공공성과 독점성을 인정할 수 있는가의 여부로써 결정하여야 하며, 그 사업주체 여하에 따라 정할 것이 아니다”라고 하여, 개발사업 과정에서 토지수용을 판단하는 과정에서 기본권의 본질적 내용 침해금지와 비례원칙의 적용을 강조하고 있다.<sup>57)</sup> 즉, 개별 법률에 따른 개발사업을 모두 공익사업으로 간

55) 류하백, “토지수용에 있어서 공익사업 강제규정의 위헌성”, 『토지공법연구』 제44집, 한국토지공법학회, 2009.5, pp.4-5.

56) 헌재 2005.12.22. 2003 헌가8 결정.

57) 류하백, “토지수용에 있어서 공익사업 강제규정의 위헌성”, 『토지공법연구』 제44집, 한국토지공법학회, 2009.5, p.22.

주하여, ‘수용’이라는 강제취득수단에 의한 토지개발사업의 목적을 정당화시켜서는 안 된다. 즉, 토지개발사업 등을 공익사업이라고 임의로 간주하여 목적과 수단을 대치시키고 ‘비례의 원칙’을 자의적으로 회피하는 것은 국민의 재산권에 대한 본질적인 침해에 해당한다고 할 수 있다.<sup>58)</sup>

## 2) 토지공개념

토지는 중요한 경제적 기반이면서 인간 삶의 터전이다. 즉, 토지는 사적 소유의 대상이 되었던 과거의 순간부터 현재에 이르기까지 인간에게 매우 중요한 재화이며, 삶의 수단이다. 토지는 인간 모두가 영속적으로 사용해야 하는 유한성(有限性)을 갖는 자원으로 사적 소유권의 대상이 되면서 동시에 공적 재화라는 측면에서 공공성이 강조된다.<sup>59)</sup> ‘토지공개념’은 토지의 공익성과 사회성을 강조하는 개념이다. 토지공개념은 1970년대부터 토지정책을 담당하는 정책부서에서 사용되다가 1989년 12월에 「택지소유상한에 관한 법률」, 「개발이익환수에 관한 법률」, 「토지초과이득세법」이 국회를 통과하면서 확대 도입되었다.

토지는 원칙적으로 생산이나 대체가 불가능하며 공급이 제한되어 있으므로, 공공의 이익과 공공복리의 증진을 위하여 토지소유권에 대해 여러 가지 의무와 제약이 필요하다는 것이 ‘토지공개념’이 도입된 배경이었다.

그러나 헌법상 공공복리(公共福利)는 ‘개개인의 공통된 복리’로 해석하여야 하며, 공공복리에 의한 권리행사의 제한도 개인의 기본적 인권을 제한함으로써 얻어지는 사회적 이익과, 제한하지 않음으로써 유지되는 개인의 이익을 비교하여 전자의 가치가 클 경우에만 ‘공공복리의 적합성’이 확

58) 류하백, 「토지수용에 있어서 공익사업 강제의제규정의 위헌성」, 『토지공법연구』 제44집, 한국토지공법학회, 2009. 5., p. 39.

59) 차현숙, 「토지관련 법제에 대한 입법평가」, 『토지공법연구』 제52집, 한국토지공법학회, 2011. 2., p. 95.

보되었다고 판단하여야 한다.<sup>60)</sup>

### 3) 개발부담금제도

개발부담금제도는 토지 형질 변경 등으로 발생하는 개발 이익을 환수하는 투기 방지책을 말한다. 1989년에 택지소유상한제, 토지초과이득세 등과 함께 토지공개념 3법의 하나로 도입되었으며, 위헌논란으로 1998년 폐지된 다른 제도와 달리 2003년까지 수도권에 한해 시행되었다.

개발부담금 부과대상사업은 택지개발, 공업단지 조성, 도심지 재개발, 유통단지 조성, 관광단지 조성, 지목 변경사업 등 총 10개 종류 30개 사업으로 사업면적이 기준 면적을 초과하는 사업이다. 사업 종료시점의 땅값에서 사업 착수시점의 땅값과 정상지가 상승분 및 개발비용을 뺀 개발이익의 25%가 부담금으로 부과되는데, 납부의무자는 사업시행자이다. 단 토지소유자와 사업시행자가 다른 경우에는 토지소유자가 납부한다. 부담금으로 걷은 돈은 낙후지역 지원 등 지역균형 개발 사업에 사용되도록 규정하였다.

그러나 1998년에 헌법재판소는 “대통령령이 정하는 경우에만 실제 매입가액을 기준으로 부과개시시점의 부과대상 토지의 가액을 산정하도록 한 부분은 헌법에 위반된다”고 결정하였다.<sup>61)</sup> 다만, “지목변경이 수반되는 사업으로서 대통령령이 정하는 사업”을 개발부담금의 부과대상인 개발사업의 하나로 규정한 것은 “포괄위임입법 금지원칙”에 위배되지 않으며, “개발공시지가를 기초로 개발부담금을 산정하는 것도 납부의무자의 재산권 등 기본권을 침해하지 않는다”라고 하여 합헌결정을 내렸다.<sup>62)</sup> 개발부담금

60) 정희남, 『토지공개념제도 완화와 토지정책』, 『국토』 통권 제204호, 국토연구원, 1998.10, p.116.

61) 헌재 1998.6.25. 선고 95헌바35등 결정, 개발이익 환수에 관한 법률 제10조제3항 단서 위헌소원(위헌).

62) 헌재 2000.8.31. 선고 99헌바104 결정, 개발이익 환수에 관한 법률 제5조제1항 제10호 등 위헌소원(합헌).

부과개시시점의 위헌 여부와 관련해서도 “사업을 개시한 때가 아닌 개발사업의 인가 등을 받은 날로 한 것도 개발이익산정의 객관성을 저해하거나 가공의 이익에 대해 부담금을 부과하는 결과를 초래함으로써, 재산권이나 평등권을 침해하지 않는다”라고 합헌결정을 내렸다.<sup>63)64)</sup>

이후 수도권 이외의 지역에 대해서는 2002년 1월부터 부과를 중지했으며, 수도권에 대한 부담금 부과는 2004년 1월부터 중지되었다. 2003년 10월 정부는 부동산가격안정대책의 일환으로 2004년에 부과 범위를 전국으로 확대해 부과기간을 계속 연장한다는 방침을 세웠으나, 「부담금 관리기본법」 개정안 국회통과 과정에서 이 내용이 삭제되어 2003년 말로 폐지되었다.

#### 4) 택지소유상한제

「택지소유상한에 관한 법률」에 근거한 택지소유상한제는 1989년에 택지의 고른 소유를 유도하고, 택지의 재공급을 촉진하여 국민의 주거안정을 도모하고자 도입되었다. 법인에게는 원칙적으로 택지소유를 금지하되, 고유목적의 사업용 또는 종업원 사택용의 경우에만 허용하였다. 개인에게는 6대 도시에서 200평, 시급 지역은 300평, 읍면 도시계획구역에서 400평을 초과하는 택지의 소유를 제한하였다. 다만 지방도시와 대도시의 개발 차이를 고려하여 6대 도시 이외의 지역은 시행을 유보하였다. 소유한도를 초과한 택지에 대하여는 매년 공시지가의 4~11%에 해당하는 초과소유 부담금을 부과하도록 하였으며, 2년간의 유예기간을 거쳐 1992년부터 부과되었다.<sup>65)</sup>

63) 현재 2002.5.30. 선고 99헌바41 결정, 개발이익 환수에 관한 법률 제9조제1항 등 위헌소원 (합헌).

64) 성낙인, 「재산권보장과 토지공개념 실천법제」, 『행정법연구』 제18호, 행정법이론실무학회, 2007. 8., pp. 516-519 참조.

65) 토지공개념의 자세한 사항은 정희남, 「토지공개념제도 완화와 토지정책」, 『국토』 통권 제204호, 국토연구원, 1998. 10., pp. 115-118 참조.

그러나 택지초과소유부담금에 대한 반발이 심화되었으며, 미징수율이 지속적으로 증가하는 등 부정적인 면이 나타났다. 결국 1999년 4월 헌법재판소는 택지초과소유부담금이 과도하다는 헌법불합치 결정을 내렸다. 즉, 헌법재판소는 “택지소유상한제도가 법 시행 이전부터 이미 택지를 소유하고 있는 택지소유자에 대하여도 택지소유 상한을 적용하고, 그에 따른 처분 또는 이용·개발의무를 부과하고 있으며, 부담금의 상한 및 부과율 규정에 대한 위헌성이 인정되므로, 법 전부에 대한 위헌결정을 하는 것이 보다 합리적이다”라고 판시하였다.<sup>66)</sup> 이후 「택지소유상한에 관한 법률」은 1998년 9월 19일에 폐지되었다.

여기서 주목할 점은 헌법재판소가 택지소유상한제도 자체의 합헌성을 문제 삼고 있는 것이 아니라, 입법목적 달성을 위해 도입한 수단이 ‘비례의 원칙’에 위배하거나 기존 택지소유자들의 ‘신뢰보호’에 반하거나 ‘평등의 원칙’에 위배된다는 점을 이유로 헌법불합치 결정을 내렸다는 점이다.<sup>67)</sup>

## 5) 토지초과이득세

「토지초과이득세법」은 1989년 12월 제정된 법률로서, 각종 개발사업과 기타 사회경제적 요인으로 유희토지의 지가가 상승함으로 인하여 당해 토지의 소유권자가 얻는 토지초과이득을 조세로 환수함으로써 ‘조세부담의 형평성’과 ‘지가의 안정’, 그리고 ‘토지의 효율적 이용’을 기하고 나아가 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 하였다. 여기서 “토지초과이득”은 법 제11조에 따라 과세기간 종료일의 지가에서 그 과세기간 개시일

66) 헌재 1999.4.29. 선고 94헌바37외66건(병합) 결정, 택지소유상한에관한법률(위헌).

67) 이우진, 「토지공개념제 재정립을 위한 법적 검토 - 토지초과이득세제 재도입을 중심으로-」, 『법학연구』 제34집, 한국법학회, 2009. 5., pp. 70-71.

의 지가를 공제한 금액, 즉 “지가상승액”에서 i) 당해 과세기간의 정상지가상승분과 ii) 유희토지 등에 대한 대통령령이 정하는 개량비와 자본적 지출액을 공제한 금액으로 한다.

이 제도는 유희토지 등으로부터 발생한 토지초과이득에 대하여 소유자로 하여금 토지초과이득세를 납부하도록 하는 제도로서, i) 국가·지방자치단체 및 외국정부가 소유하는 토지, ii) 도로·철도·항만·하천·제방·구거·유지·사적지 및 묘지, iii) 개발부담금이 부과되는 토지를 제외한 모든 유희토지를 부과대상으로 하였다.

그러나 토지초과이득세는 미실현 이익에 대한 과세제도라는 점에서 재산권의 본질에 대한 침해 문제를 야기시켰고, 1994년 7월 29일 헌법재판소는 재판관 전원일치의 의견으로 ‘헌법불합치 결정’을 내렸다. 구체적인 헌법불합치결정의 요지를 살펴보면, i) 미실현 이득에 대한 과세제도는 극히 예외적인데도 신중성이 결여되었으며, ii) 과표를 전적으로 대통령령에 맡긴 것은 잘못이고, iii) 지가의 등락에 관계없는 징세는 헌법상 사유재산권보장에 위반되고, iv) 임대토지를 유희토지로 하고 대통령령으로 예외규정한 것은 위헌이며, v) 고율의 단일비례세로 한 것은 고소득자와 저소득자 간의 평등을 저해하며, vi) 유희토지의 범위가 택지소유상헌법률의 소유제한범위와 상충될 뿐만 아니라, 토지초과이득세액 전액을 양도세에서 공제하지 아니한 것은 실질과세원칙에 위배되므로 헌법에 합치되지 않는다는 것이었다.<sup>68)</sup>

헌법재판소의 결정의 수용하여 정부는 1994년 12월에 ‘초과누진세율체계의 도입’, 일정기간 내 양도 시 토지초과이득세를 양도소득세에 전액 공제하도록 하는 등 「토지초과이득세법」을 전면 개정하였다. 이후 이 법률은 부동산실명제의 실시, 토지종합전산망의 가동 등 부동산 투기를 방지하기

68) 현재 1994.7.29. 선고 92헌바49등 결정, 토지초과이득세법 제10조 등 위헌소원(헌법불합치).

위한 제도적 장치가 마련되었다는 점을 고려하여 1998년 12월 28일에 최종 폐지되었다.

## 6) 개발이익환수제도

다양한 요인에 의해 상승한 토지가치 증가분은 공공의 개발사업으로 인한 증가뿐만 아니라, 도시계획 및 토지이용 변경허가에 따라 상승한 이익으로까지 확대될 수 있다.

1989년 제정된 「개발이익환수에 관한 법률」<sup>69)</sup>에게는 각종 개발사업과 기타 사회·경제적 요인에 따른 지가상승으로 발생하는 개발이익이 해당 토지 소유자에 사유화됨으로써 개발이익을 목적으로 하는 투기가 성행하는 것을 방지하기 위하여 ‘개발이익 환수제도’를 새롭게 도입하였다. 여기서 ‘개발이익’이란 “개발사업의 시행이나 토지이용계획의 변경, 그 밖에 사회적·경제적 요인에 따라 정상지가(正常地價)상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 자나 토지 소유자에게 귀속되는 토지 가액의 증가분”을 말한다.<sup>69)</sup>

동 법 제3조에 따라, 국가는 사업시행자에게 귀속되는 개발이익을 “개발부담금”으로 징수하여야 하며, 토지소유자에게 귀속되는 개발이익에 대하여는 「토지초과이득세법」이 정하는 바에 따라 ‘토지초과이득세’로 징수하도록 하였다. 이 제도는 지가상승분의 일정액을 환수함으로써 토지의 효율적인 이용을 촉진하고, 토지의 공공성을 제고하는 것을 목적으로 한다고 볼 수 있다.

여기서 개발부담금의 부과 대상은 법 제5조에서 규정하고 있는바, i) 택지개발사업(주택단지 조성 사업을 포함), ii) 산업단지개발사업, iii) 관광단지조성사업, iv) 도시환경정비사업(공장을 건설하는 경우는 제외), v)

---

69) 개발이익환수에관한법률 제2조.



물류시설용지조성사업, vi) 온천 개발사업, vii) 여객자동차터미널사업, viii) 골프장 건설사업, ix) 지목변경이 수반되는 사업으로서 개발면적이 일정 규모 이상인 사업,<sup>70)</sup> x) 기타 일정규모 이상의 도시지역 내 사업과 도시지역 이외의 사업이 포함된다. 한편, 개발부담금으로 징수된 징수액의 50퍼센트는 지방자치단체에 귀속시키고 토지초과이득세 징수액의 50퍼센트는 지방자치단체에 양여하며, 나머지 금액은 토지관리 및 지역균형개발특별회계에 전입된다. 개발이익환수제도는 현재까지 운영되고 있는 제도로써, 소득분배의 공평분배, 부동산 투기억제, 지가안정 도모, 지역균형발전을 위한 재원확보를 위한 제도적 장치로 기능하고 있다.<sup>71)</sup>

## 7) 공유수면매립지의 적용가능성

이상에서 고찰해 본 「헌법」상 공공필요에 관한 규정, 개발부담금제도, 토지공개념, 택지소유상한제, 토지초과이득세, 개발이익환수제도 등은 토지재산권의 사회성과 공공성의 중요성과 개인의 사유재산권의 보장의 조화가 얼마나 중요한지를 보여주는 대표적인 사례라고 생각된다. 이들 제도에 대한 위헌심사와 제·개정, 폐지 등의 일련의 논의과정은 향후 공유수면 매립지의 공공성을 확보하기 위한 정책 방안을 마련하는 데 있어 시사하는 점이 크다.

즉, 무엇보다 헌법상 보장되어 있는 재산권은 국가권력이나 사법권이 라 하더라도 박탈하거나 제한할 수 없다. 그리고 입법권에 의한 제정행위 라 하더라도 재산권을 제한하는 경우에는 엄격한 기준 위에서 가능한 것이다.<sup>72)</sup> 그러나 양극화 문제가 중요한 사회적 문제로 대두되고, 전 국민이 고

70) 자세한 대상사업은 개발이익환수에관한법률 시행령 제4조 [별표1] 참조.

71) 이재삼, 「우리나라 토지이용과 통제방안에 관한 연구」, 『토지공법연구』 제50집, 한국토지공법학회, 2010. 8., p. 114.

72) 정권섭, 「토지공개념의 사법적 검토」, 『민사법학』 제8호, 한국민사법학회, 1990. 4., pp. 115-116.

루 국토의 이용가치를 향유할 수 있는 정책이 필요하다는 점에서 토지재산권에 대한 공익적 목적의 공법적 제한은 보다 확대·강화되고 있는 상황이다.<sup>73)74)</sup>

한편, 절차적인 합헌성을 확보하는 것도 중요하다는 점을 유의하여야 한다. 예를 들면, 토지초과이득세제도는 부동산 투기과열 해소와 지가안정을 통한 토지의 효율적 이용이라는 본질적인 부분에 있어서는 일정 부분 타당성을 가지고 있으나, 미실현 이익에 대한 과세절차를 정치하지 못하게 규율하였다는 점이 헌법불합치 결정의 가장 큰 원인이 되었다.

그렇다면 공유수면 매립지의 공공성을 확보하기 위하여 법률에 근거하여 소유권을 제한하고 용도를 제한할 경우에 헌법이 보장하고 있는 기본권과 충돌할 수 있는가? 공유수면에서 토지로 전환된 매립지는 공유수면이었을 때와 달리 국유재산 또는 사유재산으로서 재산권을 보장받고 또 법률이 정하는 제한을 받는다. 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다(제23조제3항). 재산권 보장 조항은 매립지라고 하여 축소되지 아니한다. 재산권 보장과 관련하여 앞서 살펴보았듯이 1994년에 「토지초과이득세법」이 헌법불합치결정을 받은 바 있다. 또한 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」이나 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」도<sup>75)</sup> 수시로 위헌

73) 이재삼, 「우리나라 토지이용과 통제방안에 관한 연구」, 『토지공법연구』 제50집, 한국토지공법학회, 2010. 8., pp. 95-96.

74) 공익이란 행정이념의 최고가치이며, 행정인의 활동에 관한 최고의 규범적 기준임. 현재 공익과 관련된 법률은 120개 이상이 있으며, 공공재의 생산 및 공급, 이익보장, 재산권 제약, 불특정 다수의 이익보호, 환경보전 및 재해예방, 선량한 풍속유지 등 보편적 가치 보호, 사회적 약자 보호 등 다양한 형태의 공익을 보호하기 위한 내용을 규정하고 있음. 자세한 내용은 이계만·안병철, 「한국의 공익개념 연구 : 공익관련 법률내용 분석을 중심으로」, 『한국정책과학회보』 제15권 제2호, 한국정책과학회, 2011. 6., pp. 12-25 참조.

75) 헌법재판소 전원재판부 2010헌바205, 2011.12.29: 舊 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제70조 제5항 위헌소원 등 ; 헌법재판소 전원재판부 2009헌바142, 2009.12.29: 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제67조 제2항 등 위헌소원

심사의 대상이 된다. 매립을 면허한 후 매립지에 대한 소유권을 제한하거나 용도변경을 제한함은 위헌심사의 대상이 될 수 있다는 부담이 따른다. 공유수면 매립지에 대하여 「개발이익 환수에 관한 법률」을 적용하는 방안도 검토할 수도 있으나, 매립지 잉여는 현재화되지 아니한 잠재이익이 대부분이고, 공유수면 매립사업은 「개발이익 환수에 관한 법률」 제5조에 따라 개발부담금을 부과할 수 있는 대상사업에 포함되어 있지 않다.<sup>76)</sup>

한편, 매립지 소유권을 취득하였으나, 유희지 등으로 방치하는 경우에 대하여 종래 토지초과이득세와 같은 방법으로 접근하려는 시도도 있을 수 있다. 과세대상은 유희토지 등으로부터 발생한 토지초과이득에 대하여 부과하는 것인데, 1998년 12월 「토지초과이득세법」이 폐지되기 이전까지 여러 가지 쟁점들에 대한 위헌심사가 이루어졌다. 우선 ‘미실현 이득(未實現利得)’에 대한 과세가 헌법상의 조세개념에 저촉되는지 여부가 다투어졌다. 헌법재판소는 “과세대상인 자본이득(資本利得)의 범위를 실현된 소득에 국한할 것인가 혹은 미실현 이득을 포함시킬 것인가의 여부는, 과세목적·과세소득의 특성·과세기술상의 문제 등을 고려하여 판단할 입법정책의 문제일 뿐, 헌법상의 조세개념에 저촉되거나 그와 양립할 수 없는 모순이 있는 것으로는 볼 수 없다”는 이유로 미실현 이득에 대한 과세를 용인하였다.<sup>77)</sup>

그러나 기준시가의 산정방법을 대통령령에 위임한 「토지초과이득세법」 제11조제2항은 위임입법의 범위와 한계를 정한 헌법규정에 위반된다고<sup>78)</sup>

76) 「개발이익환수에 관한 법률」(제9조 제3항 제2호)에 대한 위헌소원으로서 헌법재판소 전원재판부 2009헌바130, 2010.3.25. 참조.

77) 헌법재판소 92헌바49, 1994.7.29. 토지초과이득세법 제10조 등 위헌소원.

78) “토초세법상의 기준시가는 국민의 납세의무의 성부(成否) 및 범위와 직접적인 관계를 가지고 있는 중요한 사항이므로 이를 하위법규에 백지위임하지 아니하고 그 대강이라도 토초세법 자체에서 직접 규정해 두어야만 함에도 불구하고, 토초세법 제11조 제2항이 그 기준시가를 전적으로 대통령령에 맡겨 두고 있는 것은 헌법상의 조세법률주의 혹은 위임입법의 범위를 구체적으로 정하도록 한 헌법 제75조의 취지에 위반된다.” 헌법재판소 92헌바49, 1994.7.29. 토지초과이득세법 제10조 등 위헌소원

판시되었다. 다음에 토지초과이득세의 여러 과세기간에 걸쳐 토지를 보유하는 경우 특정 과세기간 동안에는 토지초과이득이 발생하였으나, 토지취득 당시와 비교하여서는 오히려 지가가 하락한 때에 대비한 보충규정을 두지 않은 것도 위헌이라고 판단하였다.<sup>79)</sup> 한편, 토지공개념의 일환인 유희토지의 보유단계에서 발생하는 지가 상승액을 조세로 환수하게 하여 조세부담의 형평과 지가의 안정 및 토지의 효율적인 이용을 도모하는 데 이바지하게 한 토지초과이득세법 규정에 대해서는 입법목적의 정당성을 인정하였다. 또한, 입법수단의 적절성, 법익의 균형성, 피해의 최소성도 갖추었다고 보았고, 이들 규정이 청구인들의 재산권을 침해하거나 실질적 조세법률주의 및 포괄위임금지 원칙에 위반되는 것이라고 할 수 없다고 판시하였다.<sup>80)</sup>

결국 공유수면 매립지의 공공성을 확보하기 위한 제도개선은 ‘비례의 원칙’, ‘과잉금지의 원칙’ 등 법원칙에 부합하여야 하며, 헌법상 보장된 기본권의 본질적인 사항을 훼손하여서는 안 된다. 또한, 입법수단이 적절하여야 하며, 매립지에 소요된 비용에 대한 산정방식과 매립지 이용 시 우선 사용권 부여에 대한 것도 법익의 균형성과 평등권 등 헌법적 가치에 부합하여야 할 것이다.

79) 헌법재판소는 “『토지초과이득세법』상 여러 과세기간에 걸쳐 장기간 토지를 보유하는 경우, 전체 보유기간 동안의 지가의 변동상황에 대처함에 있어서는 아무런 보충규정도 두고 있지 않은 결과 장기간에 걸쳐 지가의 양등과 하락이 반복되는 경우에 최초 과세기간 개시일의 지가와 비교할 때는 아무런 토지초과이득이 없는 경우에도, 그 과세기간에 대한 토초세를 부담하지 않을 수 없는 불합리한 결과가 발생할 수 있게 되고, 이는 토초세 과세로 인하여 원본(元本) 자체가 잠식되는 경우로서, 소득세(所得稅)인 토초세의 본질에도 반함으로써 헌법 제23조가 정하고 있는 사유재산권보장 취지에 위반된다”라고 판시하였음. 헌법재판소 92헌바49, 1994.7.29. 토지초과이득세법 제10조 등 위헌소원.

80) 헌법재판소 96헌바10, 1999.4.29. 토지초과이득세법 제8조 제4항 등 위헌소원.

### 3. 공유수면 매립 이용에 대한 권리 강화 당위성 검토

#### 1) 인식조사

공유재의 소유주체가 될 수 있는 일반 국민들은 공유수면매립 관련 제도, 정책, 실태 등에 대한 정보를 평소에 쉽게 경험하지 못하므로, 한정된 정보량으로는 정확하게 이해하는 데 어려움이 있을 수 있다. 하지만 환경과 해양에 관한 국민적 관심이 증대되고 일반적 상식으로서의 다양한 정보들이 각종 매체를 통해 수시로 국민들에게 제공되고 있기 때문에 공유수면에 대한 보편적인 가치를 대다수의 국민들이 인식하고 있다고 할 수 있다. 따라서 공유수면의 가치와 이용에 대한 국민적 인식을 조사함으로써 공유수면을 공유재로서 관리하고 가치를 보전하기 위한 정당성을 다소 부여받을 수 있다고 판단된다.

#### (1) 조사개요

설문조사는 2012년 7월 말부터 8월 말까지 한 달 동안 전문여론조사기관을 통해 수행하였다. 조사방법은 일대일 면접 조사방식이었으며, 표본의 추출방법은 지역별 인구분포를 고려하여 총 1,000명에 대해 임의추출하여 수행하였다. 연안지역이 아닌 광역시도의 경우도 공유수면 이용의 일반적 권리를 고려하여 조사에 포함하였다.

응답 대상자가 공유수면매립 관련 전문가가 아닌 일반 국민이므로 매립 관련 기본 정보를 사전에 제공한 후, 구체적이거나 수치값을 유도하는 질문이 아닌 일반적인 인식에 대한 의견을 조사하였다.

표 4-2 | 표본의 인구통계학적 특성

단위: 가구, %

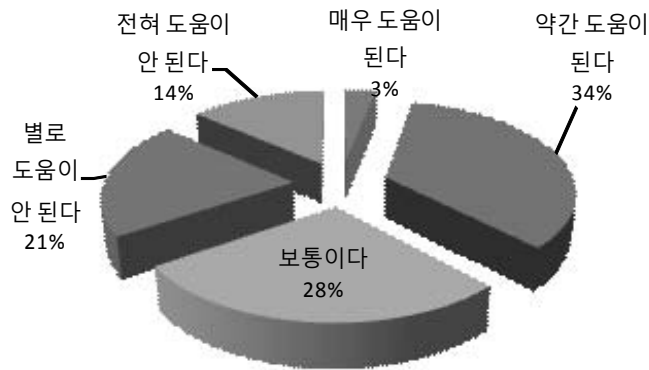
구분		표본 수	백분율
전체		1,000	100.0
성별	남성	503	50.3
	여성	497	49.7
연령대	20대	40	4.0
	30대	230	23.0
	40대	403	40.3
	50대	273	27.3
	60대	54	5.4
지역별	서울시	236	23.6
	부산시	82	8.2
	대구시	54	5.4
	인천시	57	5.7
	광주시	33	3.3
	대전시	34	3.4
	울산시	20	2.0
	경기도	231	23.1
	강원도	27	2.7
	충청북도	24	2.4
	충청남도	30	3.0
	전라북도	35	3.5
	전라남도	24	2.4
	경상북도	52	5.2
	경상남도	61	6.1
교육 수준	중졸 이하	54	5.4
	고졸	375	37.5
	대재 이상	571	57.1

## (2) 조사결과

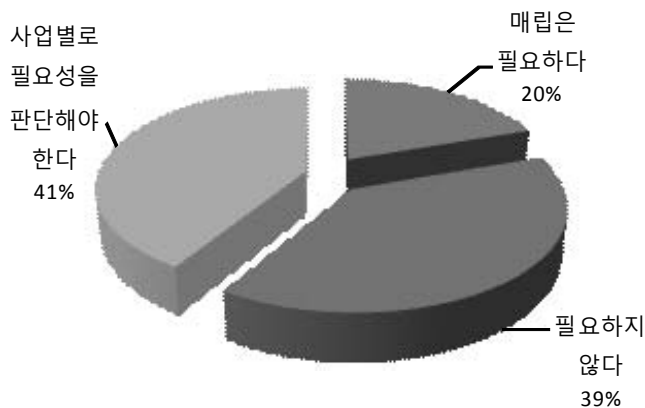
설문 응답자의 74%는 우리나라 바닷가의 연안지역이 심각하게 훼손되고 있다고 응답하였다. 반면 겨우 6%의 응답자만이 연안지역의 훼손이 심각하지 않다고 인식하고 있는 만큼 우리의 연안이 매우 취약한 상태에 놓여 있는 것으로 인식되었다.

바닷가 갯벌과 해안이 보존되어야 한다고 인식하지만 이러한 연안환경의 보전과 주요 이용행위들과의 상대적 중요성을 묻는 질문에 대해서는 지역주민의 편의를 위한 시설개발, 경제발전을 위한 항만개발, 주거시설 확충을 위한 택지개발보다 연안환경의 보전을 더 중요하게 인식하는 응답자가 각각 62%, 59%, 62%에 불과했다. 편의시설과 택지의 경우는 항만에 비해 해안 의존도가 낮기 때문에 상대적인 중요성의 차이가 더 크게 나타난 것으로 판단된다.

응답자가 일반 국민이기 때문에 응답자의 55% 정도만이 공유수면매립 과정에 대해 알고 있다고 하였지만, 공유수면의 매립이 공공의 이익을 증진하고 국민생활의 향상에 이바지하는 데 도움이 된다는 의견이 37%로, 도움이 되지 않는다는 의견 35%보다 약간 우위에 있었다. 하지만 매립의 필요성에 대해서는 20%의 응답자만이 필요하다고 한 반면에 2배에 이르는 39%의 응답자는 필요하지 않다고 답하였다.



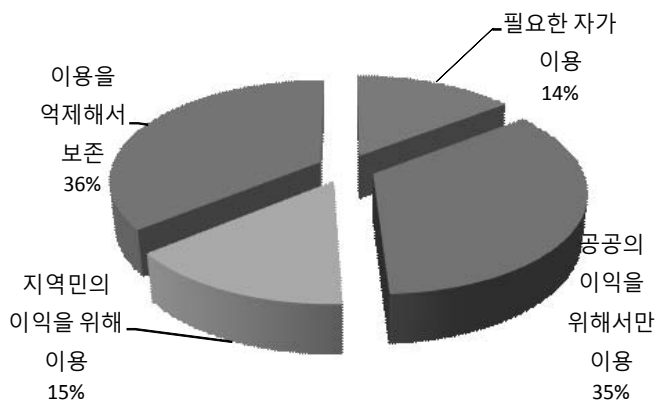
| 그림 4-2 | 매립의 공공이익 기여 여부에 대한 응답결과



| 그림 4-3 | 매립의 필요성에 대한 응답결과

공유수면의 이용에 대한 질문에 대해서는 이용을 억제해서 해양환경을 보존하거나 공공의 이익을 위해서만 이용되어야 한다는 의견이 71%로 압도적으로 많았다. 해당 지역의 지역민의 이익을 위해 이용하거나 필요한 자가 이용하는 것이 바람직하다는 의견이 각각 15%와 14%로 나타났다. 이러한 결과는 공유수면의 이용이 제한적으로 이용된다하더라도 공공 또는 지역민이 아닌 특정인에 의한 공유수면 이용을 인정하지 않는 경향이 강하다는 것을 나타낸다.





| 그림 4-4 | 공유수면의 이용에 대한 응답결과

현재의 공유수면매립 제도에서는 기본적으로 매립비용을 지불한 매립 면허자에게 매립지의 소유권을 귀속시키도록 하고 있는데, 이와 같은 매립지 소유권 귀속에 대한 질문에 대해서는, 공유수면을 매립한 매립지의 면허자에게 소유권을 부여해서는 안 된다는 의견이 75%로 매우 높게 나타났다. 또한 공유수면의 공유재로서의 가치를 보존하기 위해 매립지에 대한 소유권과 이용권을 분리하고, 정부가 소유권을 갖고 매립한 자에게는 일정 기간의 이용권만을 주는 것이 타당하다는 의견이 67%로 매우 높게 나타났다. 반면에 매립을 한 면허자에게 소유권까지 주는 것이 타당하다는 의견은 19%에 불과했다.

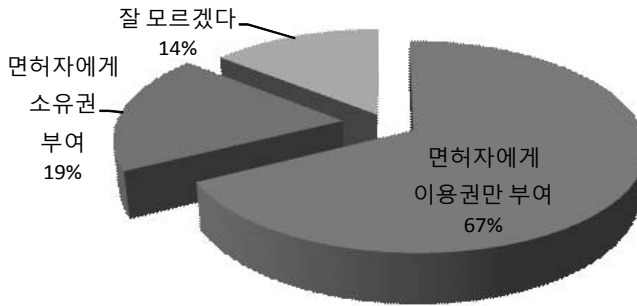


그림 4-5 | 매립지의 소유권 부여에 대한 응답결과

위의 조사결과에서 나타난 것과 같이 일반 국민은 공유수면을 보존하면서 공공의 이익을 위해 제한적으로 이용하는 것이 바람직하다는 인식을 가지고 있다. 특히, 대표적 공유수면 이용행위인 매립의 경우 매립한 토지를 이용하고자 하는 면허자에게는 이용권만을 부여함으로써 공유재로서의 공유수면의 가치를 보존하는 것이 바람직하다는 것에 동의하고 있는 것으로 나타났다. 이는 공유재인 공유수면을 매립하여 생성된 토지재산에 대해 특정인의 사유화가 아니라 공유재로서의 국가관리가 필요하다는 논리에 대해 다수의 국민들이 지지하고 있음을 알 수 있다.

## 2) 당위성 검토

공유수면의 관리 권리를 강화하기 위한 당위성을 제시할 때 두 가지 관점에서 검토가 가능하다. 첫째는 공유수면을 경제적 재화로서 인식하고 공유재로서 효율적으로 관리하기 위한 전략적 접근이고, 둘째는 공유수면의 소유와 이용에 대한 법리적 권리를 해석하는 방법이다.

### (1) 경제학적 해석

공유재 관리를 위한 정책적 처방에는 국가(leviathan)<sup>81)</sup>의 통제, 사유화, 자치적 해결 등 세 가지가 있다. Ophuls(1973), Hardin(1978) 등은 공유재의 비극을 피하기 위해서는 정부나 국가의 강제력에 의존해야 한다고 주장하였다. 공유재의 비극을 피하기 위해 외부적인 국가가 필요하다고 가정하는 사람들은, 중앙정부가 대부분의 자연자원 체계를 통제해야 한다고 권고한다.(강운호, 2005)

공유재 문제는 시민들의 자발적인 협동을 통한 해결이 불가능한 대표적인 사회문제이다. 전통적으로 공유재 문제의 경우 정부의 간섭이나 통제 없이는 해결이 불가능한 것으로 알려져 왔다.(이명석, 2006)

공유재의 비극과 같은 공공의 피해를 피하고 공유재의 가치를 보존하면서 효율적으로 관리 및 이용하기 위해서는 일정 부분의 국가적 간섭이 필요하다는 것이 많은 연구결과에서 지적되고 있다. 이러한 간섭에는 공유재의 사유화, 즉 소유권을 국가화함으로써 사회적 갈등을 사전에 조정할 수 있을 것이다. Smith(1981)가 주장했듯이, 공유재를 사유재산권 체계로 설정하여 공동재산권체계를 종결시키는 것이 공유재의 비극을 피하는 유일한 방법일 수 있다는 것을 깊이 고려할 필요가 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이 ‘공유재’의 경제학적 개념은 비배제성과 경합성을 특징으로 하고 있으며, 공유수면이 국가나 개인 또는 단체의 소유가 아니기 때문에 독점적·배타적 이용을 보장받지 못하여 가치를 보전하기 유리할 수 있지만, 반대로 과도한 이용, 무분별한 이용으로 인한 자원가치의 상실에 대한 책임과 손실을 수용할 주체가 없기 때문에 강제적 관리의 당위성이 훼손될 수도 있다. 따라서 공유수면은 지속적인 이용과 공공의 이익 증진을 위해 비배제성을 해소하고 경합성을 제고하기 위한 방안이 강

81) leviathan은 구약성경 ‘욥기’에 나오는 지상 최강의 괴이한 동물로, 국가유기체를 비유함.

구될 필요가 있다. 그러므로 많은 연구자들이 제안한 것처럼 공유재의 비극을 극복하기 위한 방안으로 사회구성체를 대표하는 국가(Leviathan)가 소유하는 사적재산권 체제로서 관리하는 것을 검토할 필요가 있다. 특히, 유한한 공유수면의 자원적 특성을 고려할 때 보다 적극적인 대응이 필요하다. 이러한 관점에서 공유수면을 매립하여 발생하는 매립지에 대한 권리는 공유재로서의 수면이 사적 재산으로 전환되어 권리가 공중에게서 특정인에게로 이전되는 것이므로 공유의 재산권은 소멸되므로 이에 대한 관리권을 강화할 필요가 있다.

## (2) 법리적 해석

공유수면은 ‘공유’라는 개념 때문에 사회적으로 공유재산으로 인식된다. 이러한 특성 때문에 공유수면은 관할권의 소재와 무관하게 국가나 지방자치단체가 그 소유라고 선언하기 어렵다. 현행 법제의 구조에서 살펴본 바와 같이, 1961년의 「공유수면관리법」은 공유수면을 “국유”로 규정하였지만 1999년의 「공유수면관리법」(1999년 8월 9일 시행)은 바다와 바닷가[濱地]를 빼고 기타 수면 또는 수류에 대하여서만 ‘국유’ 개념을 유지하였다.

판례는 1999년 개정 전의 「공유수면관리법」의 취지를 인용하여 여전히 공유수면을 국유로 본다. 공유수면을 국유로 본 결과 판례는 국유재산의 유형에<sup>82)</sup> 따라 공유수면을 정의한다. 즉, 1992년의 대법원 판결에<sup>83)</sup> 따르

82) 「국유재산법」 제6조는 국유재산을 그 용도에 따라 행정재산과 일반재산으로 구분한다(동조제1항). 행정재산은 공용재산(국가가 직접 사무용·사업용 또는 공무원의 주거용으로 사용하거나 대통령령으로 정하는 기한까지 사용하기로 결정한 재산), 공공용재산(국가가 직접 공공용으로 사용하거나 대통령령으로 정하는 기한까지 사용하기로 결정한 재산), 기업용재산(정부기업이 직접 사무용·사업용 또는 그 기업에 종사하는 직원의 주거용으로 사용하거나 대통령령으로 정하는 기한까지 사용하기로 결정한 재산) 및 보존용재산(법령이나 그 밖의 필요에 따라 국가가 보존하는 재산)을 말한다(동조제2항). “일반재산”이란 행정재산 외의 모든 국유재산을 말한다(동조제3항).

83) 대법원 1992.4.28. 선고 91누4300 판결

면, 공유수면은 하천, 바다, 호수 기타 공공의 용에 사용되는 수류 또는 수면으로서 국가의 소유에 속하는 ‘자연공물’을 말한다.

원래 해면이나 하천과 같은 공유수면은 사적 소유권의 대상이 되지 않는다. 일본에서는 “어업권자에게 보상하고 바다를 샀다”라는, 마치 어업권은 “토지와 같은 소유권을 가진다”는 말이 인구에 회자된다. 그러나 이러한 오해에 대하여 명확히 회답한 문건이 1986년(소화 61년)의 아이치현 다하라 간석지(田原港干潟 소송) 판결이다. 법원은 여기에서 “바다는 이른바 공공용물이고, 국가의 직접적인 공법적 지배관리에 속하고 특정인에 의한 배타적 지배를 허용하지 않는 것이기 때문에 그대로의 상태에 있어서는 소유권의 대상이 되는 토지에 해당하지 않는다”고 판시하였다.<sup>84)</sup>

미국 캘리포니아 주 법원은 National Audubon Society v. Superior Court of Alpine County 판결<sup>85)</sup>에서 공공신탁이론에 의하여 수역의 선이용권(先利用權, prior appropriation)이 제한되며, 따라서 “로스앤젤레스는 호수를 완전히 간척하는 결과를 빚는 수역이용권을 자동적으로 가진다고 볼 수는 없다”고 판시하였다. 미국 오리건 주 최고법원은 해안선의 토지에 공중의 접근을 막기 위하여 울타리(fence)를 설치하는 행위는 오랜 관습에서 파생한 공중의 재산권을 침해하는 것이라고 판시하였다<sup>86)</sup>.

일제 강점기 조선공유수면취체규칙(1927.6.1 시행)[조선총독부법령 제47호, 1927.5.7 제정]은 “바다·호수·늪 기타 공공용 국유수면으로 조선하천령을 적용 또는 준용하지 아니하는 것”을 공유수면으로 규정하였다(제1조).

1961년의 「공유수면관리법」[법률 제848호]은 대체적으로 「조선공유수면취체규칙」의 틀을 승계하였다. 이 법에서 “공유수면”이라 함은 海, 河, 湖, 沼 기타 공공용으로 공용되는 국유의 수류 또는 수면으로서 하천에 관

84) 日本 소화 61(1986)년 12월 16일 最高裁 판결 ‘어업관계판례총람’, 속권 82면

85) 33 Cal. 3d 419, 189 Cal. Rptr.346, 658 p.2d 709 (1983)

86) State ex rel. Thornton v. Hay, 254 Or.584, 462 P.2d 671(1969)

한 법령의 적용 또는 준용을 받지 아니하는 것을 말한다(제2조). 공유수면 으로부터 인수하거나 또는 공유수면에 주수하고자 하는 자는 소관 지방관리청의 허가를 받아야 한다(제4조제4호). 동법은 점용료의 징수도 허용한다. 관리청은 수자원 관련 허가를 할 때 공유수면의 점용 또는 사용에 대하여 점용료 또는 사용료를 징수할 수 있고 공용을 위하든가 또는 공익을 목적으로 하는 비영리사업을 위한 점용 또는 사용에 대하여는 이를 면제할 수 있다(제7조제1항).

행정법론에서 ‘공물’(公物)이라 함은 행정주체에 의하여 직접 공익 목적에 제공된 물건을 말한다. 공물은 그 목적에 따라 ‘공공용물’[공중의 사용에 제공]과 ‘공용물’[행정주체가 사용] 및 보존공물[문화재 등]로 나뉜다. 또 공물은 성립과정의 차이에 따라 자연공물과 인공공물[도로·공원]로 나뉜다.

판례에 따르면, 공유수면은 이른바 ‘자연공물’로서 그 자체가 직접 공공의 사용에 제공되는 것이다.<sup>87)</sup> 아울러 판례는 ‘바닷가’[濱地]를 자연의 상태 그대로 공공용에 제공될 수 있는 실체를 갖추고 있는 이른바 자연공물로서 국유재산법상의 ‘행정재산’으로 본다.<sup>88)</sup>

요컨대, 우리나라 통설·판례는 공유수면을 자연공물로서 행정재산으로 본다. 공유수면을 강학상 ‘공공용물’이라고 분류할 수는 있다. 그러나 자연공물을 행정재산으로 볼 수 있을 것인가에 대하여서는 의문이 든다. 공유수면은 국가나 지방자치단체가 관리하지만 이를 「국유재산법」에 따른 국가의 소유 또는 「공유재산 및 물품관리법」에 따른 지방자치단체의 소유로 볼 수 없기 때문이다. 국가나 지방자치단체는 공유수면을 ‘행정재산’으로 보지 아니하더라도 법률의 권능에 의하여 공유수면을 관리할 수 있다.

87) 대법원 1996.5.28. 선고 95다52383 판결.

88) 대법원 2000.5.26. 선고 98다15446 판결.

자연공물에 해당하는 공유수면을 행정재산으로 보지 아니할 경우에 ‘재산’과 재산권을 중심으로 형성된 근대 자본주의 법제에서 공유수면을 어떻게 이해할 것인가의 여부가 관심거리이다. 공유수면에서 ‘공유’의 주체가 국가나 지방자치단체가 아니라면 누구를 소유의 주체로 내세울 것인가가 이론상 문제될 수 있다. 근대국가는 모든 재산을 국가나 지방자치단체 또는 법인이나 개인의 이름으로 등기·등록하도록 강제하였다. 그러나 바다와 같은 자연공물은 속성상 누구의 이름으로도 등기·등록되기 어렵다.

공유와 공유재산의 범주는 다양하다. 일각에서는 국가 소유를 ‘국유’로, 지방자치단체의 소유를 ‘공유’로 인식하기도 한다. 이러한 도식에 따르면 공유재산은 지방자치단체의 소유로 국한될 수 있다. 그러나 지방자치단체의 소유는 엄격하게 말하면 ‘공유’가 아니다. 지방자치단체 즉 지방정부의 소유일 뿐이다. 전통적인 공유재산은 공동체로서의 공중의 소유를 지칭한다. 근대국가 이후 공동체의 실패로 말미암아 수많은 공유재산이 정부재산으로 이관되거나 멸실됨으로써 ‘공유’ 개념이 축소되었다. 경우에 따라 특수법인의 소유재산도 공유에 속한다. 법률에 따라 공동체(community)를 지향하는 영국의 국민신탁(national trust) 또는 한국의 자연환경국민신탁 및 문화유산국민신탁과 같은 특수법인의 소유재산이 같은 예에 속한다.

자연공물은 공중에 의한 소유가 가능하고 적절하다. 공유수면의 ‘소유’ 주체는 국가도 지방자치단체도 아닌 공중(public)으로 볼 수 있다. 즉 공중도 공유의 주체로서 공물을 소유할 수 있다. 미국의 공공신탁법리(public trust doctrine)가 하천(河床)에 대한 [州]정부의 처분권을 제한하였음은 공중으로부터 자연공물을 신탁 받았다고 보았기 때문이다.<sup>89)</sup> 영국 법제에서 공

89) 로마법을 배경으로 미국에서 발달한 공공신탁의 기원과 법리에 관하여서는 조홍식, 『공공신탁이론과 한국에서의 적용 가능성』, 『환경법연구』 제19권 (서울: 환경법학회, 1997년), pp.192~239 및 황은주, 『국민신탁제도의 환경정책적 함의』 (서강대학교 공공정책대학원, 2011년), pp.24~29 참조

유지(common)는 국왕의 이름으로 관리되지만 관습법에 따른 공중의 소유로 이해된다.

공유재산의 원형은 원시 공동체 사회의 공유재산에서 찾을 수 있다. 자연에서 수렵, 채취 또는 농경이나 어로 생활을 영위하였던 전근대 사회도 지역 또는 마을 구성원들이 자연자원을 공동으로 이용할 수 있는 공유재산을 불가결의 요소로 한다. 전근대적 공유재산은 씨족이나 부족 단위 또는 마을 단위로 소유되거나 관리되었다. 이러한 공동체의 재산은 경우에 따라서는 관습법에 따라<sup>90)</sup> 소유권 없이 점유권이나 이용권만으로 규율되기도 하였다.<sup>91)</sup>

법인이 아닌 사단의 사원이 집합체로서 물건을 소유하는 공동소유의 형태로(제275조)<sup>92)</sup> 물건의 관리·처분의 권한은 단체에 속하고, 그 물건을 사용·수익하는 권한은 각 단체원에 속하는 것으로 공동소유형태 중 가장 개인적인 색채가 약하다. 즉 총유자 개인은 지분을 가지지 아니하고 분할을 청구할 수도 없다. 이 단체의 구성원 자격을 얻으면 물건을 사용하고 이로부터 수익을 얻을 수 있는 권능(權能)을 취득하지만 자격을 잃으면 당연히 권능도 잃는다. 자격의 취득·상실과 구성원의 사용·수익의 방법 등은 단체의 규약으로 정한다.<sup>93)</sup> “총유”는 소유권을 대상으로 하고 “준총유”는<sup>94)</sup> 소유권 이외의 재산권을 대상으로 한다.

현재 한국사회의 씨족이나 부족 단위의 공유재산은 종중이나 문중재산

90) 민법 제185조(물권의 종류) 물권은 법률 또는 관습법에 의하는 외에는 임의로 창설하지 못한다.

91) 황은주, 「국민신탁제도의 환경정책적 함의」(서강대학교 공공정책대학원, 2011년), p.42.

92) 민법 제275조(물건의 총유) ①법인이 아닌 사단의 사원이 집합체로서 물건을 소유할 때에는 총유로 한다. ②총유에 관하여는 사단의 정관 기타 계약에 의하는 외에 다음 2조의 규정에 의한다.

93) <http://www.hyeonamsa.com> (2012.9.30)

94) 민법 제278조(준공동소유) 본절의 규정은 소유권 이외의 재산권에 준용한다. 그러나 다른 법률에 특별한 규정이 있으면 그에 의한다.



의 형태로 변모되어 그 재산들의 대부분은 종중·문중의 명의로 등기되었다. 오늘에 이르러서는 마을공동체만이 그나마 전근대적 형태로 공유재산을 보유하고 볼 수 있다. 마을공동체는 대체적으로 계(契)의 형식으로 공유재산을 보유한다. 계(契) 단위의 공유재산은 역사적으로 분할이나 양도가 허용되지 아니하는 총유재산이었지만 현행 「민법」(제276조)이 총유재산의 처분을 허용함으로써 오늘날 공유성이 후퇴되었다.

### (3) 현행 법률 적용상의 해석

현행 공유수면관리매립법은 공유수면 매립지의 소유권 취득과 관련하여 ‘총사업비상당’ 방식을 채택한다. 국가나 지방자치단체가 아닌 매립면허 취득자는 준공검사를 받은 때에 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 매립지를 취득한다(제46조제1항제3호).

「공유수면관리매립법 시행령」은 매립지 취득가액 산정방법을 구체적으로 명시한다. 매립면허취득자가 총사업비에 상당하는 매립지의 소유권을 취득할 때 해당 매립지의 가격은 인근 유사 토지의 거래가격을 고려한 적정가격으로 산정하되, 국토해양부령으로 정하는 바에 따라 매립면허관청이 지정한 2인 이상의 감정평가업자(「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」 제2조제9호에 따른 감정평가업자를 말한다)가 평가한 평가액의 산술평균치를 기준으로 한다(영 제51조제2항). 매립면허관청은 감정평가업자의 평가액이 적정한 것이라고 인정할 수 없는 특별한 사유가 있거나 평가액 중 최고평가액이 최저평가액의 130퍼센트를 초과하는 경우에 다른 2인 이상의 감정평가업자에게 다시 평가하게 할 수 있다. 이 경우 해당 매립지의 가격은 다시 평가한 평가액의 산술평균치를 기준으로 한다(영 제51조제3항). 법

(제46조제1항제3호)에서 “조사비, 설계비, 준공사비, 보상비 등 대통령령으로 정하는 비용을 합산한 금액”이란 해당 매립공사의 준공검사 신청일을 기준으로 하여 해당 매립공사와 관련된 「엔지니어링산업 진흥법」 제31조에 따른 엔지니어링사업의 대가기준에 따른 시공감리비, 「산업재해보상보험법」 제4조에 따른 보험료, 천재지변으로 인한 피해액, 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제64조를 준용하여 산정한 물가변동에 따른 공사비 상승액, 법령에 따른 제세공과금 및 부담금, 환경영향평가비, 피해영향조사비, 매립지의 감정평가비 및 매립면허 부관의 이행에 드는 모든 부대비용과 공정별 건설이자를 합산한 금액을 말한다(영 제51조제4항).

이런 계산방식대로라면, 매립지에는 잉여나 부당이득이 발생할 여지가 거의 없어 보인다. 그럼에도 불구하고 매립수요는 꾸준히 발생하고 있다. 매립압력 내지 수요는 매립기본계획이라는 제도 자체가 유발하는 것이기도 하지만 매립으로 인한 잉여가 여전히 존재하기 때문이기도 하다. 법률은 “매립 대상지 인근 유사 토지의 거래가격을 고려한 적정가격으로 매립지의 가격을 산정한다”고 규정하지만 인근 유사 토지의 거래가격이 원래 낮기 때문에 매립면허자는 매립으로 많은 토지를 소유할 수 있다. 매립지의 용도 변경에 따른 시세차익은 지속적인 매립수요를 초래한다. 물론 법률은 매립지 용도변경을 막기 위하여 제한을 둔다. 매립면허취득자, 매립지의 소유권을 취득한 자와 그 승계인은 면허를 받은 매립예정지와 매립지 또는 준공검사를 받은 매립지에 대하여 준공검사 전이나 준공검사일부터 10년 이내에는 매립목적용을 변경하여 사용할 수 없다(법 제48조제1항). 그러나 이러한 제한은 예외에 의하여 완화된다. 매립면허취득자, 매립지의 소유권을 취득한 자와 그 승계인은 법 제48조제1항 본문에도 불구하고, 관련 법령에 따른 국가계획이 변경되어 매립지를 매립목적에 맞게 사용할 수 없게 된 경우 또는 산업의 발전, 그 밖의 주변여건의 변화 등으로 매립목적용을 변경할 수밖에 없는 경우에는 면허를 받은 매립예정지와 매립지 또는 준공검

사를 받은 매립지가 다음 각 호의 어느 하나에 해당된다는 전제 하에 대통령령으로 정하는 바에 따라 매립면허관청의 승인을 받아 매립목적을 변경할 수 있다(법 제49조제1항).

개발제한구역(green belt)의 해제 사례에 비추어 10년이란 세월은 개발이익의 추구에 커다란 장애가 되지 못한다. 오히려 매립지가 저가로 평가되어 있는 상태에서 매립지를 상속시킴은 富의 대물림을 용이하게 만든다. 그렇기 때문에 매립수요가 그치지 않는 것이다. 또 그렇기 때문에 정책입안자들은 잠재적 매립지 잉여와 관련해 공유수면 매립수요를 제어하고 매립지의 공공성을 확보하기 위한 노력을 경주하여야 하는 것이다.

## 제 5 장 공유수면 가치 보존 방안

공유재의 비극에서 알 수 있듯이 공유재의 관리는 과다소비, 즉 지나친 이용이 주요 과제이다. 공유재의 지속적인 이용을 위해서는 사회구성원 간의 합의에 의한 공동의 이익추구권이 강조되어야 하며, 이러한 차원에서 공유수면의 공유재적 가치는 우리 국민의 합의와 공공의 이익을 위해 보존되고 이용되어야 한다.

### 1. 공유수면의 개념 재정립

공유수면에 대한 정의는 ‘공유수면의 관리 및 매립에 관한 법률’ 제2조에서 규정하고 있는데, 바다, 바닷가, 하천·호소·구거를 일컫는다. 바다는 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」 제6조제1항제4호에 따른 해안선으로부터 「배타적경제수역법」에 따른 배타적경제수역 외측 한계까지의 사이를 말하고, 바닷가는 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」 제6조제1항제4호에 따른 해안선으로부터 지적공부에 등록된 지역까지의 사이를 말한다.

이처럼 법률에서는 공유수면에 해당되는 공간의 범위만을 정하고 있으며, 공유수면이 갖는 권리, 가치, 의미 등에 대한 규정은 포함되지 않았다. 다만, 남정호 외(2010)가 분석한 것에 의하면 공유수면은 i) 유체의 특성뿐만 아니라 토지의 특성을 함께 갖추고 있고, ii) 해양생태로서의 특성이 있으며, iii) 사회경제적 이용과 개발의 측면에서 ‘공간’일 뿐만 아니라 ‘자원’이고, iv) 소유권이 특정하나 법인격에게 귀속되지 않은 공유재이며, v) 공공재의 속성을 띠고 있고, vi) 특정한 집단이나 개인이 아닌 공공의 이익을 유지, 보호, 증진하는 데 기여하여야 한다는 특성이 있다고 했다.

앞에서 살펴본 바와 같이 ‘공유’의 의미는 특정인의 소유가 아니면서

누구나 이용할 수 있지만 유한한 자원의 특성을 지닌다. 이는 공유수면이 국가나 개인 또는 단체의 소유가 아니기 때문에 독점적·배타적 이용을 보장받지 못하여 가치를 보전하기 유리할 수 있지만, 반대로 과도한 이용, 무분별한 이용으로 인한 자원가치의 상실에 대한 책임과 손실을 수용할 주체가 없기 때문에 강제적 관리의 당위성이 훼손될 수도 있다.

법률제정 당시의 ‘공유수면’의 용어 취지에 대해 확인할 수 없지만, 현 시점에서의 공유수면에 대한 사회적 인식과 관리의 필요성<sup>95)</sup>을 고려한다면, 공유수면은 공유재가 아닌 사회구성체를 대표하는 국가가 소유하는 사적재산권 체제로서 관리하는 것이 더욱 절실한 것으로 판단된다. 이러한 공유수면의 특성과 앞에서 검토한 ‘공유재’의 개념을 종합해 보면, 공유수면의 ‘공유’라는 용어의 개념이 경제학적·사전적 의미에서의 공유와는 다소 차이가 있음을 알 수 있다.

공유수면관리매립법에서 공유의 개념이 정의되지 않았지만, 이 법률의 목적을 살펴보면, 공유수면은 공공의 이익을 증진하고 국민생활의 향상에 이바지하도록 이용되어야 하는데, 이는 경제학적 개념의 공유재의 개념과 비교할 때, 비배제성 및 경합성의 특성과 부합하지 않는 것이다.

실제로 공유수면의 점·사용과 매립의 시행 절차는 법으로 엄격히 관리되고 있으며, 점·사용의 경우는 사용에 대한 일정 부분의 점·사용료를 대가로 지불하고 있는데 이는 국가의 사적재산권을 인정하는 것이고, 공유수면의 이용자를 제한하지는 않지만 별도의 인·허가 절차를 두고 관리하는 것은 공유재의 비배제성의 특성과 배치되는 것이다. 따라서 공유수면은 경제학적 재화의 관점에서는 공유재가 아니라 혼합재라고 할 수 있다.

95) 윤성순 외(2008)의 설문조사에서 공유수면이 공유재이므로 민간에게 매립을 불허해야 한다는 의견이 응답자의 56%를 차지하였으며, 2012 여수 세계엑스포의 주제인 ‘살아있는 바다, 숨쉬는 연안’에서 의미하듯 미래세대와 공유할 수 있도록 해양의 지속가능성을 유지하는 것이 바람직하다는 인식이 정착됨.

신탁이론의 관점에서 본 공유수면은 국가나 지방자치단체의 공유가 아닌 공중이 공유하는 수면이다.

법률 체계상의 정의에 자원으로서의 공유수면에 대한 철학적 의미를 충분히 담는 데는 한계가 있다. 하지만 공유수면에 대한 개념의 정리는 공유수면의 관리와 매립 관련 정책의 방향성을 결정하는 데 중요한 시금석이 될 것이다. 공유수면의 자연환경적 특성, 공유수면의 공간적·생태적·환경적 가치, 법리적 해석 등을 종합하여 볼 때, 공유수면은 ‘사회규범에 따른 자격과 절차에 따라 공공의 이익을 위해 제한적으로 이용 가능한 사회공중의 수면’이라고 할 수 있다.

## 2. 소유권과 이용권의 분리

### 1) 개념 및 타당성

공유재 문제의 해결을 위해서는 소유권 부여가 가장 큰 관건이다. 그러나 정부의 재산과 자산에 대한 소유권(처분권)을 개인이나 조직에게 이전하기 어려우므로 공유재에 대하여 유사소유권(quasi-property right: QPR)을 부여하는 피드백 장치 개발이 필요하다. 흔히 인센티브라고 불리는 이런 피드백 장치들을 통해 공공의 이익과 사적인 이익을 연계시켜야만 공유재의 효율적 활용이 촉진될 수 있다.(배득중, 2004)

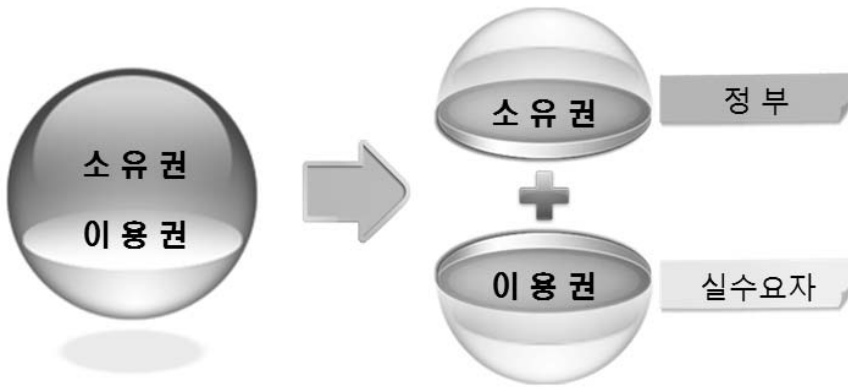
특히, 민법 제262조와 제264조에 따르면, 공동소유의 물건의 공유자 지분은 균등하고, 공유자는 다른 공유자의 동의 없이 공유물을 처분하거나 변경하지 못하므로 공유재산인 공유수면의 매립을 통한 권리의 이전은 더욱 신중히 다루어야 한다. 사회 구성원의 권한을 대리하는 국가가 이용자에게 권리를 부여하긴 하지만 공유재산 및 물품관리법상 공유재산에 속하지 않는 공유수면은 개발 이전에는 소유권을 인정받은 주체가 없으므로 특

정인의 재산권으로 이전되는 것이 부적절하다.

보다 나은 경제활동 여건을 만들기 위해 불가피하게 공유수면을 매립하여 사업주체의 경제적 이익을 증대시키고 국민경제에 이바지할 수 있다면 공유수면을 매립하여 이용할 수 있는 것이 현재의 공유수면 관련 정책의 기초이다. 하지만 앞에서 언급한 바와 같이 공유재의 공유수면 가치를 사유재로 전환하여 이익을 사유화하는 것에 대해서는 보다 깊은 사회적 동의와 검토가 필요하다.

매립면허 취득자는 매립계획의 반영 신청서에서 그들이 언급하는 바대로 매립지를 활용하여 생산성을 향상시키거나 부족한 시설부지를 확보하고자 한다. 즉 표면적으로 제기되는 매립 수요자의 매립 필요성은 토지의 이용에 있다는 것이다. 매립을 통해 생성된 토지를 소유함으로써 토지의 가치가 상승하여 발생하는 잉여이익을 매립의 필요성으로 제시하는 수요자는 없다. 제3장에서 분석하여 제시한 바와 같이 공유수면매립을 통해 계획단계에서의 예상을 초과하는 잉여이익이 사업주체에게 주어지는 경우가 많은데, 이것은 공유수면의 공유재적 가치가 사유화로 전환된 부분이라 할 수 있다.

그러므로 공유재로서 보존되어야 하는 공유수면의 가치가 훼손되는 것을 최대한 지양하면서 매립지 수요자의 토지이용 수요를 충족시킬 수 있는 방안으로 매립지의 소유권과 이용권을 분리하는 방안을 제시하고자 한다. 현재의 제도는 매립면허취득자가 매립한 토지의 소유권을 취득함으로써 항구적으로 매립지를 소유하면서 이용할 수 있다. 매립의 과정을 통해 매립된 수면의 가치만큼의 공유재가 사유화되는 것이다. 하지만 매립지의 소유권과 이용권을 분리한다면 매립지의 수요자는 그들이 지불한 비용만큼의 정당한 토지이용의 권리를 확보하고 국민들이 공유해야 하는 공유수면의 소유의 권리는 국가에 위탁된 채 유지될 수 있다. 공유재는 현세대에 위탁된 미래세대의 재산이라는 점에서도 보존해야 하는 것이다.



| 그림 5-1 | 매립지의 소유권과 이용권 분리 개념

## 2) 시행 방안

### (1) 매립지(소유권) 관리방안

준공검사가 완료된 매립지의 소유권 취득을 규정하고 있는 공유수면관리매립법 제46조에 따르면, 공용 또는 공공용으로 사용하기 위하여 필요한 매립지는 국가 또는 지방자치단체의 소유로, 바닷가 면적의 매립지는 국가로, 그 외의 매립지 중 해당 매립공사에 든 총사업비에 상당하는 매립지는 매립면허취득자가 소유한다.

매립지의 소유권과 이용권을 분리하고, 매립지의 소유권을 국가가 아닌 매립면허취득자에게 부여하지 않는다고 해서 매립지를 토지화하지 않을 수는 없다. 당연히 매립지는 토지로 등기하여야 관리되어야 한다. 이 경우 매립지의 소유권은 국가에 귀속시켜 관리할 필요가 있다. 앞에서 언급한 공유수면의 공유재적 가치 보존의 논리에 따라 미래세대를 포함한 모든 국가의 구성원을 대표하여 매립지를 국가가 위탁하여 관리하는 것이다. 기존처럼 국가 또는 지방자치단체에 귀속되는 매립지는 현행처럼 각 기관별



로 소유하면 될 것이며, 매립면허취득자에 귀속되는 매립지는 국가에 소유권을 부여한다. 다만 민간부분에서 소유하는 매립지(공유수면관리매립법 제46조제1항의3에 해당하는 매립지)는 향후 국가가 소유하고 매립면허취득자에게는 이용권을 부여한다. 이와 같은 정책이 시행된다면 향후 모든 공유수면매립지는 국가 또는 지방자치단체만이 소유할 수 있게 되는 것이다.

매립지 구분	현행	개선
공용 또는 공공용 매립지	국가 또는 지자체	국가 또는 지자체
바닷가 해당 매립지	국가	국가
총사업비 해당 매립지	면허취득자	국가 (위탁기관)
잔여매립지	국가	국가

| 그림 5-2 | 매립지의 소유권 구분

제2장에서 살펴본 바와 같이 공유수면의 매립실적이 점차 감소하고 있으며, 매립에 의한 환경피해와 공유수면의 공간적 자원가치에 대한 국민적 인식이 고조되면서 민간부분에서 시행하는 매립의 수요 역시 감소하고 있다. 따라서 국가가 위탁하여 관리해야 할 매립지의 발생량이 감소하고 있는 추세이다. 국가 및 지자체의 공공용 목적이 아닌 매립지의 수요<sup>96)</sup>는 제

96) 제3차 매립기본계획(2011)의 반영지구 가운데 순수 민간부분 신청지구와 한국농어촌공사

3차 매립기본계획에서 반영된 52개 지구, 169만 4,000m<sup>2</sup> 가운데 8개 지구 30만 8,000m<sup>2</sup> 정도가 이에 해당한다. 전체 반영 매립지의 약 18%를 차지하는 면적이다.

이와 같이 국가가 직접 필요로 하는 매립지가 아닌 경우의 매립지의 관리를 위해서는 관리조직이 필요하게 된다. 이 경우 세 가지의 방안이 검토될 수 있다. 첫째는 별도의 신설 조직을 구성하는 것이다. 이 경우는 조직 신설에 따른 비용의 증가와 근거 법률의 정비가 필요하다. 둘째는 기존의 해양환경관리공단에 위탁하여 관리하는 것이다. 해양환경관리공단은 해양환경관리법에 근거한 조직이므로 연안관리법 등의 개정을 통해 해양환경관리공단을 ‘(가칭)해양관리공단’으로 전환하여 업무영역을 확장할 필요가 있다. 셋째는 국유재산관리를 담당하고 있는 한국자산관리공사로 하여금 관리하도록 하는 것이다.<sup>97)</sup> 현재 한국자산관리공사에 국유재산의 일반재산을 위탁 관리하도록 하고 있는데 매립지의 이용 관련 관리권을 별도로 부여하는 방안이 검토될 수 있다.

단기적인 관점에서는 한국자산관리공사에서 관리하는 방안이 유리하다고 판단되지만 장기적 관점에서는 별도의 연안관리공단(가칭)을 조직하거나 해양관리공단으로의 전환이 모색되어야 할 것이다.

(아산배수갑문, 영산강하구둑), 한국수자원공사(울숙도)의 매립 요청지구, 아산시 및 사천시의 민간분야 예정지를 포함한 매립지를 일컬음.

97) 국유재산법 제28조에 따라 행정재산의 관리사무를 중앙관서 또는 지자체에 위임하도록 하고 있고, 동법 시행령 제38조에 따르면 일반재산의 관리사무는 한국자산관리공사에 위탁함.

| 표 5-1 | 매립지 관리주체(안)별 장단점 비교

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

## (2) 매립지 이용권 설정 방안

매립지의 이용권을 부여하는 방식은 비관리청 항만공사의 항만시설 무상사용권 부여방식을 참조할 수 있다. 비관리청 항만공사는 국토해양부장관이 아닌 자가 관리청의 허가 또는 신고의 절차를 거쳐 시행하는 항만시설 공사를 말하며, 항만법에 근거하여 시행한다. 비관리청 항만공사에 의해 조성된 항만시설은 준공과 동시에 국가 귀속이 원칙이며 일부 시설은 비귀속 시설로 유지된다. 공사를 수행한 비관리청은 총사업비에 해당하는 항만시설의 사용료를 면제받음으로써 투자비를 상쇄한다. 비관리청 항만공사의 경우 총사업비를 고시된 항만시설 사용료<sup>98)</sup>와 비교할 수 있지만 공유수면 매립의 경우는 비관리청 항만공사와 달리 총사업비를 가변적인 감정평가업자의 평가액과 비교하는 것은 다른 여건이다.

매립지 이용권자가 매립지 상부에 설치하는 시설이 항구적 시설인 경우 이용권자의 시설투자비를 이용기간 이후에도 보전하거나 시설투자의 부담을 경감하고 이용기간의 한정에 대한 불안감을 해소할 방안이 마련되어야 한다. 이를 위해 매립지의 이용기간 만료시점에서는 매립지 소유권

98) 항만법 시행령 제28조에 의하면 사용료는 선박료, 화물료, 여객터미널 이용료, 항만시설 전용 사용료로 구분되며 사용료의 요율은 징수대상별로 원활한 항만물류 등을 고려하여 국토해양부장관이 정하여 고시함.

관리기관과 협상을 통해 이용권자에게 이용기간의 연장을 보장하도록 할 필요가 있다. 이 경우 토지의 이용료를 관리기관에 지불해야 하며, 토지의 이용료는 주변 유사토지의 이용료와 매립지 유지를 위한 시설투자비<sup>99)</sup> 등을 고려하여 정할 수 있도록 한다.

반면에 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 행사할 수 있도록 제한사항과 지원에 관한 사항을 이용권자와 협의하여 정하고 이용권자가 이를 준수하도록 하여야 한다.

매립지의 사용용도는 공유수면관리매립법에서 정하고 있는 대로 준공 후 10년간 매립목적에 적합하게 유지되어야 한다.

### (3) 매립지 이용료의 활용방안

매립지의 이용권을 부여받은 면허취득자는 무상이용기간이 초과하면 이용료를 관리기관에 지불해야 하는데, 이러한 이용료의 활용방안이 검토되어야 한다.

매립지 이용료는 기본적으로 해당 매립지의 관리와 매립에 의해 영향을 받는 공유수면의 환경관리를 위한 재원으로 활용되어야 한다. 매립지 이용료의 활용방안을 간단히 검토해 보면 다음과 같다.

첫째, 국가 소유의 매립지 관리를 위해서는 앞에서 언급한 바와 같이 매립지 관리기관의 운영비용을 비롯하여 매립지의 유지관리를 위한 비용이 소요될 것이다. 따라서 이러한 비용 부담을 위해 이용료가 활용되어야

99) 토지로서의 기본적 조건 유지를 위해 공동주택의 특별수선충당금과 같이 이용권자가 아닌 소유권자가 지불하는 것이 바람직함.

한다. 매립지가 토지의 성질을 갖고 있어서 토지 자체의 가치 훼손 우려는 적지만 해안에 위치한 지리적 특성에 의해 연안재해로부터 안전성에 위협을 받을 수 있으므로 이와 같은 위협에 대응한 이용환경을 보장하기 위한 비용이 소요될 수도 있다.

둘째는 공유수면의 훼손지역의 개선을 위한 사업에 투자되어야 한다. 공유수면의 매립은 연안에서의 가장 대표적인 개발사업이며, 이로 인한 환경적 피해가 큰 행위이다. 따라서 매립으로 인해 훼손되어지는 자연해안이나 습지를 복원하거나 연안환경을 개선하기 위한 사업과 이러한 개선에 필요한 다양한 기술개발을 위해 매립지 이용료가 투자되는 것은 당연한 일이다. 또한 매립으로 인해 제한될 수 있는 연안접근권의 개선을 위한 사업에도 활용되어야 한다.

셋째는 매립으로 인해 사회적 영향을 받는 지역 주민을 위한 지원사업에 활용될 수 있다. 해당 지역의 주민은 연안매립에 의해 다양한 혜택을 받을 수도 있지만 피해를 받을 수 있는 복잡한 이해관계의 중요한 당사자이다. 따라서 매립을 통한 지역 주민의 피해에 대해 직접적인 보상 방식이 아니라 지역 공동체에 대한 간접적인 지원을 위한 재원으로 매립지 이용료를 활용하는 것을 검토해 볼 수 있다.

### 3. 공유수면매립 단계별 공공성 강화 방안

매립지의 소유권과 이용권의 분리는 매립정책의 매우 큰 전환을 가져올 것이며 추진을 위해 중대한 결단과 많은 의견수렴이 필요하다. 그러므로 이러한 정책전환과 별도로 기존의 매립정책에서의 공공성 강화방안을 모색해 볼 필요가 있다.

공유수면매립의 절차는 그림 2-1에서 정리한 것과 같이 매립기본계획

의 수립단계에서부터 시작하여 준공에 이르기까지의 과정을 거친다. 공유수면관리매립법에서 정하고 있는 이러한 절차의 각 단계별 행정행위 가운데서 공유수면의 공유재로서의 가치를 보존할 수 있는 방안을 검토하였다.

## 1) 매립기본계획 단계

### (1) 타당성 평가 시 공공성 강화

공유수면매립을 위해서는 기본적으로 해당 사업계획이 매립기본계획에 반영되어야 하며, 매립기본계획은 해양환경, 생태계현황, 매립 타당성 및 토지이용계획, 다른 법령에 따른 구역이나 계획과의 연관성, 실수요자 여부 등을 조사하여 검토하여야 한다. 매립기본계획의 반영을 위해 검토되어야 하는 구체적인 항목에 대해서는 법령에서 정하지 않고 있지만 매립기본계획의 수립, 반영요청서, 계획의 내용 등을 감안하여 매립의 타당성을 평가한다.

2011년에 수립, 고시된 제3차 매립기본계획의 수립 시에도 사회경제, 안전, 환경의 타당성을 평가하기 위한 27개의 평가지표를 개발하여 적용하였다. 매립기본계획의 타당성 평가 시 매립지 소유권을 조사하고 매립지의 공공성 여부에 따라 평가값을 부여하는 방식은 제2차 매립기본계획수정계획과 제3차 매립기본계획의 수립 시 매립 신청지구의 타당성 평가 시 이용되었다. 제3차 매립기본계획 수립 시에는 매립지 소유권의 가중치가 0.054로 평가되었으며, 이는 27개 지표 가운데 세 번째로 큰 비중을 차지하였다.<sup>100)</sup> 제2차 매립기본계획수정계획에서보다 제3차 매립기본계획에서의 공공성에 대한 가중치의 계층화분석법(Analytic Hierarchy Process: AHP) 결과

100) AHP(계층화분석법)의 결과, 공사 후 안전성이 0.058, 연안접근권 영향이 0.055이며, 다음 순으로 매립지 소유권과 실수요자 여부가 0.054의 가중치로 평가됨.

가 더욱 높게 나타난 것은 매립지의 공공성에 대한 인식이 더욱 높아졌다는 것을 의미한다.

표 5-2 | 매립기본계획에서의 공공성지표 가중치

구 분	평가영역	평가지표	가중치
제2차 매립기본계획	공유자산가치 변화	공공시설용지비율	0.033
		지자체 귀속비율	0.018
제3차 매립기본계획	공공부문영향	매립지 소유권	0.054
		연안접근권 영향	0.055

자료: 해양수산부, 『제2차 매립기본계획 변경계획』, 2007.1. pp.19~20, 국토해양부, 『제3차 매립기본계획 수립연구』, 2011. 1. p. 166.

공유수면매립을 위한 첫 단계인 매립기본계획 수립을 위한 타당성 평가 시 매립지의 공공성 여부에 따른 가중치 부여는 공유수면을 공공재로 이용하는 것으로 공유재의 가치를 부분적으로 보존하는 방법이라 할 수 있다. 이는 공공의 이익을 증진하고자 매립하는 공유수면관리매립법의 목적과도 부합하는 것이다. 이러한 관점에서 볼 때, 매립지 타당성 평가에서 매립지의 공공성 지표의 가중치를 상향 조정함으로써 매립의 목적이 특정인의 이익이 아닌 공공의 이익에 부합하도록 유도할 수 있다. 공공성 지표의 비중을 증대시키는 것은 매립정책의 수요에 따른 정책적 의지에 의해 결정될 것이다.

## (2) 실수요자 여부 비중 강화

공유수면을 매립하여 토지화한 매립지는 해당 토지의 지가에 더불어 매립지 주변 지역의 연계 개발 심리에 의한 토지가치의 상승을 기대할 수 있다. 이러한 경우는 지형상 매립이 용이하고 비용이 적게 소요될 것으로 예상되는 지역이거나 매립지 생성 이후 토지가치가 크게 상승할 것으로 예

상되는 지역에서 주로 많이 나타난다. 이러한 매립의 가수요는 지금까지 지속적으로 발생되고 있는데, 제3차 매립기본계획을 수립할 때에는 총 174개 매립 수요 가운데 31개 지구가 실제 수요자가 아닌 것으로 조사되었다.<sup>101)</sup>

공유수면관리매립법 시행령 제27조에서는 매립기본계획 반영 신청자가 매립지의 실수요자인지의 여부를 조사하도록 하고 있다. 이는 공유수면을 이용하려는 실질적인 수요자를 선별하고 공유수면매립을 특정인에 의한 토지 투기의 수단으로 이용되는 문제점을 차단하기 위한 것이다.

매립토지를 직접적으로 이용하여 생산성을 향상하거나 부가가치를 생산하기 위한 것이 아닌 부동산 투자 목적의 공유수면매립을 제한하는 것은 공공의 이익과 국민경제 이바지라는 매립의 목적을 준수하는 것이다. 공유수면의 가치가 특정인의 부적절한 사육에 의해 사유화되는 과정을 철저하게 차단함으로써 공유수면의 공유재로서의 가치를 보존하는 데 기여할 수 있다.

매립의 타당성평가에서 실수요자 여부는 매립신청자가 제출한 계획서를 통해 사업의 목적, 내용과 신청자의 관련성, 해당 사업분야의 전망과 추진의지 등을 고려하여 판단할 수 있다. 제2차 매립기본계획에서는 실수요자가 아닌 경우 평가에서 제외하여 실수요자 여부를 평가의 전제조건으로 활용한 반면에 제3차 매립기본계획에서는 하나의 지표로 활용하였다. 이처럼 매립 타당성평가의 법적 지침이나 표준 매뉴얼이 없는 상태이기 때문에 매립 타당성평가에서 매립지의 실수요자 여부 지표는 변경될 가능성이 있다. 따라서 지금까지의 매립 타당성평가에서 고려되었던 매립지의 실수요자 여부 지표의 비중을 유지하거나 증대시키는 것이 공유수면의 자원가치를 효과적으로 이용하고 유지하는 방안이 될 것이다.

101) 국토해양부, 제3차 매립기본계획 수립 관련 내부자료.



## 2) 매립면허 및 공사 단계

### (1) 부관을 이용한 공공성 부여

공유수면관리매립법 제29조에 따라 매립면허를 할 때 공익을 위하여 필요한 사항을 부관으로 붙일 수 있도록 하고 있다. 또한 이에 대한 보다 구체적인 범위가 ‘공유수면 관리 및 매립에 관한 업무처리 규정’ 제33조에 열거되어 있는데 공익을 위해 필요하다고 인정되는 사항을 부여할 수 있다. 이것은 공유수면의 공익적 이용 목적을 달성하기 위한 유용한 수단이 될 것이다.

공유재였던 공유수면을 매립하는 것은 관습적으로 어민으로부터 상공인에게, 미래세대로부터 현세대 이용자에게 소유권이 이전되는 것이므로 매립의 권리를 부여할 때 부관을 붙여 제한적 규제를 더하는 조치가 당위성이 있다고 판단된다. 면허는 자연자원특허에 해당하므로 수면에서 토지로, 없던 소유권을 형성해 주는 행정행위이므로 면허 시 부관 부여가 가능한 것이다.

면허단계에서는 실시계획 승인과 준공까지의 과정에서 매립면허 취득자가 이행해야하는 사항들에 대해 부관을 부여하고 있으며, 준공 시에는 매립지의 소유권을 취득한 자가 매립지의 소유권보존등기를 신청할 때 소유권행사의 제한사항을 부기하도록 하고 있다(법 제46조2항).

면허의 부관으로 부여할 수 있는 사항은 공유수면 관리 및 매립에 관한 업무처리규정 제33조에서 열거되고 있다. 하지만 이것은 행정적 필요에 의한 사항들이다. 따라서 공익과 관련된 별도의 부관으로 부여할 수 있는 내용들을 추가로 살펴보면, 우선 소극적이고 피동적인 입장에서 최소한의 조건이 될 수 있는 것으로 매립사업의 시행으로 인한 각종 피해에 대해 적극적으로 대응하도록 하거나 상실되는 기존시설의 대체시설을 건설하도록 하는 것 등이 있다. 반면에 적극적이고 능동적 입장에서 폭넓게 검토될 수

있는 것으로 매립사업계획에서 계획된 공공용지의 비율을 높여 공익을 증진시키거나 주민편의시설을 제공하는 등의 내용이 제시될 수 있다. 이러한 부관의 내용은 사업의 규모, 성격, 입지 등을 고려하여 사업주체가 수용 가능한 범위 내에서 협의하고 새롭게 발굴하고자 하는 노력이 필요하다.

표 5-3 | 공공성 제고를 위한 매립면허 부관의 예

소극적(피동적)	적극적(능동적)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 환경적 피해의 예방 및 대응조치</li> <li>- 각종 피해보상</li> <li>- 기존 시설의 대체시설 건설</li> <li>- 이해관계자 갈등 해소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공용지의 확대</li> <li>- 주민편의시설 제공</li> <li>- 공공의 연안접근권 확보</li> <li>- 공생프로그램 개발, 시행</li> </ul>

## (2) 매립면허수수료의 현실화

공유수면관리매립법(제34조)은 매립면허관청이 매립면허를 할 때 매립면허취득자로부터 매립면허수수료를 징수할 수 있도록 하고 있다. 매립예정지와 인접한 지역의 토지가격을 기준으로 지역의 등급별 요율에 따라 결정된다.

현재의 기준에 따르면 매립지의 용도와 관계없이 매립예정지의 인접토지가격이 수수료 산정의 기준이 되고 있는데, 기존의 개발지역에 연접하여 추진되는 매립의 경우는 이러한 기준의 적용에 문제가 없을 것이다. 하지만 대부분의 매립사업의 목적이 산업용지, 주택용지, 공공용지 등의 이용밀도가 높은 토지를 생산하는 것이므로 미개발지역에서의 매립사업에서 미개발지역의 토지가격을 기준으로 매립수수료를 정하는 것은 사업자의 매립수수료를 축소시켜 정부의 수입을 감소시킨다. 매립예정지 인근의 미개발토지에 비해 매립지의 이용도는 높을 것이며, 토지의 가치 또한 훨씬 높을 것이므로 수수료 산정의 기준이 개선될 필요가 있다. 이는 등급별 수수

료율의 차등에 더하여 미개발지역과 기개발지역에서의 실질적 수수료 차이를 더욱 크게 만든다.

표 5-4 매립면허 수수료 산정기준

등급	등급 내용	요율
1등급	1. 특별시·광역시의 도시계획구역 안에서 시행하는 공유수면매립 2. 「항만법」 제3조제1항제1호에 따른 무역항(이하 이 표에서 “무역항”이라 한다) 중 경인항·부산항·인천항 및 울산항의 항만구역 안에서 시행하는 공유수면매립	인접한 토지가격의 1천분의 15
2등급	1. 특별시·광역시가 아닌 인구 50만 이상의 시의 도시계획구역 안에서 시행하는 공유수면매립 2. 경인항·부산항·인천항 및 울산항을 제외한 무역항의 항만구역 안에서 시행하는 공유수면매립	인접한 토지가격의 1천분의 10
3등급	1. 인구 50만 미만의 시의 도시계획구역 안에서 시행하는 공유수면매립 2. 「항만법」 제3조제1항제2호에 따른 연안항의 항만구역 안에서 시행하는 공유수면매립	인접한 토지가격의 1천분의 5
4등급	위의 각 등급에 해당되지 않는 공유수면매립	인접한 토지가격의 1천분의 3

매립지 가격의 감정평가에서와 마찬가지로 매립면허 수수료 산정의 기준을 매립예정지의 인근 토지가격이 아닌 매립예정지 인근의 유사 토지로 개선하여 합리적인 요율체계를 갖추어야 한다. 이를 통해 공유수면매립에서 비롯되는 공공의 이익이 부적절하게 사유화로 전환되는 것을 저감할 수 있을 것이다.

### (3) 실시계획 사업비의 검증 강화

매립면허취득자가 매립공사를 하기 위해서는 매립실시계획 승인을 받아야 하는데, 매립실시계획신청서에는 매립면적과 매립목적은 물론 총공사

비를 기입하도록 하고 있다.<sup>102)</sup>

시행령 제48조에 따라 총사업비가 30억 이상인 경우 조달청 등 전문기관에 검토를 의뢰하여야 한다.

통상적으로 85%에 낙찰된다.

### 3) 준공 이후 단계

#### (1) 총사업비의 검증 시스템 강화

매립 면허권을 취득한 자가 매립한 토지의 소유권을 취득할 때 매립공사에 든 총사업비에 상당하는 매립지를 취득할 수 있는데, 이 경우의 총사업비는 취득 가능한 매립토지의 규모를 결정짓는 매우 중요한 요소가 된다. 총사업비는 조사비, 설계비, 준공사비, 보상비, 부대비, 공정별 건설이자의 합산 금액이다. 따라서 면허취득자는 매립공사의 총사업비를 증액시키는 것이 유리하다. 총사업비는 매립실시계획 승인 시 검토되고 있는데 실시계획의 변경을 통해 변경되기도 한다.

이러한 총사업비는 면허관청의 책임 아래 검토가 되는데, 총사업비 산정의 잘못으로 인해 과다한 매립지가 면허취득자에게 귀속되는 사례가 발생하고 있다. 한 예로, 공유수면매립 준공 인가 시 총사업비 산정 과정에서 면허취득자 부담의 비용까지 총사업비에 산정하여 341억 원 상당의 매립토지가 면허취득자에게 부당 귀속되고 국가 손실을 발생시킨 사례도 있었다.<sup>103)</sup> 최근까지 진행되고 있는 창원시와 STX중공업 간의 법정 소송 역시 총사업비 산정 과정에서 공정별 건설이자가 부풀려져 액수가 과다산정되었으며 87억 원에 해당하는 매립토지가 매립면허 취득자인 STX중공업에

102) 공유수면관리매립법 시행규칙 별표 서식26 참조.

103) pj76@newsis.com, 「감사원, 부산남항 공유수면 매립 공사비 부적정... 국가손실」, 뉴시스, 2010.4.5. 인터넷 기사.

부당하게 귀속되었다는 분쟁에서 비롯된 것이다.<sup>104)</sup> 또 다른 사례는 부산 남항지구의 공유수면 매립공사에서 사업자인 롯데그룹이 자기자본으로 시행하기로 한 대체계류지 건설공사비를 총사업비에 포함시켜서 인가받은 57억여 원 대신 436억 원으로 준공인가를 신청하여 해당 금액만큼의 토지 4,900여 m<sup>2</sup>가 부당하게 롯데에 귀속되어 감사원이 지적한 것이다.<sup>105)</sup>

총사업비의 각 항목에 대한 비용 증명서를 제출한 경우라도 사업비를 부풀려 국가 귀속 토지면적을 사유화하는 경우도 있다. 남정호(2010)에 의해 제시된 사례를 보면, 매립실시계획에서의 토취장보다 먼 지역에서 매립토를 채취·운반한 것처럼 운반거리를 늘려 총사업비를 부풀린 경우가 있었다. 또한 매립토량을 부풀리는 방법으로 총사업비를 늘리는 사례도 적발되었다.

매립의 총사업비 산정은 면허 취득자가 취득할 수 있는 매립지의 규모를 결정하는 데, 즉 공유재로서의 공유수면을 사유화하는 양을 정하는 데 중요한 절차가 된다. 따라서 매우 신중하고 정확하게 수행되어야 한다.

이러한 총사업비 산정 시 검증기능을 강화하기 위해서는 총사업비 산정방법을 보다 구체적으로 매뉴얼화하고 각종 사례의 전파를 위한 편람의 마련이 필요하다. 편람의 보급으로 면허관청의 담당자에게 상세하고 다양한 정보를 제공하여 검증을 강화할 수 있을 것이다.

또한 매립면허관청 단독으로 총사업비를 검토하는 경우 전문적 판단 부족이나 면밀한 검토가 미흡할 수 있으므로 일정 규모 이상의 사업의 경우에는 외부 전문가를 포함하는 ‘검토자문회(가칭)’의 검토를 수행토록 할 수 있다. 규모의 기준은 예비타당성조사를 실시하는 500억 원 이상의 사업으로 정하는 것을 고려할 수 있지만 좀 더 많은 의견수렴을 거쳐 결정해야

104) 남석형 기자, 「창원시-STX ‘수정산단 87억’ 법정싸움으로」, 『경남도민일보』, 2012.2.22.

105) 방승배 기자, 「부산항만청, 롯데그룹에 340억원 반환소송하라」, 『문화일보』, 2010.4.5.

한다. 검토자문회는 면허관청이 객관성과 전문성을 고려하여 외부 전문가로 구성하여 운영할 수 있도록 하는 것이다.

## (2) 매립지의 가격 산정 방법 개선

매립지의 소유권 취득 시 총사업비와 함께 면허 취득자가 소유하는 매립토지의 규모를 결정짓는 중요한 요소가 매립지의 가격이다. 공유수면관리매립법 시행령 제51조2항에 매립지의 가격산정 방법이 제시되고 있는데, 2개 이상의 감정평가업자의 감정결과의 산술평균액으로 결정된다. 감정평가사별 감정의 오차를 줄이기 위해 2개 이상의 감정평가업자의 감정을 요구하고 있지만 부동산 감정평가 수수료<sup>106)</sup>의 비용 증가에 대한 부담 때문에 현실적으로는 대부분의 경우 2개 감정평가업자가 감정을 수행한다. 시행령 제51조3항에서 각 감정평가업자 간의 오차가 일정 범위(최고평가액이 최저평가액의 130%)를 초과할 경우 다른 2인 이상의 감정평가업자에게 다시 평가할 수 있도록 하고 있다. 하지만 통상적으로 2인의 감정평가업자가 감정에 참여하고 있기 때문에 감정의 오류를 극복하는 데 한계가 있을 수 있다. 이러한 사례는 앞에서 언급한 창원시와 STX중공업 간의 분쟁<sup>107)</sup>과 부산시 용호만 매립지의 감정평가액의 문제제기<sup>108)</sup>에서 나타나고 있다.

따라서 감정평가에 의한 분쟁과 의혹을 극복하기 위해 매립사업의 규모를 단계화하고 규모별 감정평가업자의 수를 구분 적용하는 방안의 검토가 필요하다. 즉, 대규모 사업의 경우 3인 이상의 감정평가업자가 평가하도록 규정하는 것이다. 이는 감정평가 수수료와 같은 비용 증가의 규제가 강

106) 부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률 제35조에 따라 국토해양부장관이 중앙부동산평가위원회의 심의를 거쳐 결정하며, 감정평가 가액의 단계별 차이가 있지만 대상물건의 평가액의 0.04~0.11%의 기준요율이 적용.

107) 최호영 기자, 「STX는 투자 대신 땅장사, 마산시는 땅 장사 거들어」, 『노컷뉴스』, 2009.9.10.

108) 김수진 기자, 「용호만매립지 감정가 누구 책임인가」, 『부산일보』, 2010.10.11.

화되는 조치이다. 하지만 기존의 수면을 토지화하여 생성될 수 있는 편익의 다양성을 고려한다면 감정평가결과의 영향이 큰 대규모 사업에 대해 더욱 신중하게 평가해야 할 것이다.

시행령 제51조2항에서 매립지 가격 산정 시 인근 유사 토지의 거래가격을 고려한 적정가격을 산정하도록 하고 있는데, 공유수매립지가 정상적으로 이용되었을 때의 가치와 동일한 용도의 인접 토지를 기준으로 해야 하며, 필요한 경우 시행령의 규정을 보다 구체적으로 명시할 필요가 있다고 판단된다.

## 4. 공유수면관리매립법의 정비방안

### 1) 공유수면관리매립법의 정비방향

공유수면과 공유수면 매립지가 갖는 공공성, 공유재로서의 가치를 명확히 하기 위해서는 공유수면 매립지의 성격에 대한 재정립이 필요하다.

우리나라 「헌법」 제37조제2항의 기본권 제한의 내용적 요건으로서 ‘공공복리’를 명시하고 있는데, 이는 정의로운 사회질서와 직간접적으로 관련이 있다. 이러한 공공성은 「헌법」의 핵심요소 중 하나로 보아야 할 것이다.<sup>109)</sup> 매립지에 대한 공공성을 확보하기 위해서는 공유수면관리매립법의 개정을 통해 매립면허를 받은 사인(私人)에게 매립지에 대한 소유권을 부여하지 않는 방안을 검토해 볼 수 있다. 또한 매립지에 대한 소유권체제는 현행대로 유지하되, 매립면허 부관을 통하여 공공성을 확보하는 방안도 함께 검토해 볼 수 있다. 이하에서는 구체적인 공유수면관리매립법의 개정방안에 대하여 살펴보도록 하겠다.

109) 조한상, 「헌법에 있어서 공공성의 의미」, 『공법학연구』 제7권 제3호, 2006. 8., p. 268.

## 2) 매립지에 대한 사적 취득의 제한

공유수면에 대한 매립은 공유수면관리매립법 제28조에 따른 매립면허를 받은 이후에 가능하다. 그렇다면 ‘공유수면 매립면허’의 성격을 어떻게 보아야 하는가? 공유수면에 대한 국가 관할의 법적 체계는 자연자원의 관리에 관한 헌법상 특허의 법리를 살펴보는 것이 필요하다. 즉, 공유수면 매립 면허는 법리상 ‘특허’에 해당한다고 볼 수 있다. 여기서 특허라 함은 특정인에게 권리·능력·포괄적 법률관계 및 기타 법상의 힘을 설정하는 행정행위이다.<sup>110)</sup>

법령상 반드시 “특허”라는 용어를 사용하여 규정하고 있는 것은 아니며, 실질적으로 특허에 해당하지만 허가·인가·면허 등의 용어를 사용하는 경우도 적지 않다. 이러한 사례를 살펴보면, 공유수면관리매립법상의 공유수면매립면허<sup>111)</sup> 이외에도 「광업법」상의 광업허가, 「수산업법」 및 「내수면어업개발촉진법」상의 어업면허,<sup>112)</sup> 「하천법」상의 하천점용허가, 「여객자동차운수사업법」에 의한 자동차운수사업면허,<sup>113)</sup> 「지방재정법」상의 행정재산의 사용·수익에 대한 허가<sup>114)</sup> 등이 있다.

특허의 성질에 관하여 재량행위 내지 자유재량행위로 보는 것이 판례<sup>115)</sup>와 다수설이다.<sup>116)</sup> 특허는 특정인에게 법상의 힘을 부여하는 행위이

110) 특허의 개념을 세분하여, i) 새로운 권리를 설정하는 행위(예: 공기업의 특허, 공물사용권의 특허, 토지수용권의 설정, 광업허가, 어업면허 등), ii) 능력을 설정하는 행위(공법인을 설립하는 행위), iii) 포괄적인 법률관계를 설정하는 행위(공무원의 임명, 입학허가, 귀화허가 등)으로 나누고, 이 중에서 i) 새로운 권리를 설정하는 행위를 협의의 특허(Konzession)라고 하기도 한다: 정하중, 『행정법총론』, 법문사, 2002, p.221.

111) 대판 1979.8.28, 79누74.

112) 대판 1999.5.14, 98다14030.

113) 대판 1997.1.21, 95누12491.

114) 대판 1998.2.27, 97누1105: “공유재산의 관리청이 행정재산의 사용·수익에 대한 허가는 순전히 사경제주체로서 행하는 사법상의 행위가 아니라 관리청이 공권력을 가진 우월적 지위에서 행하는 행정처분으로서 특정인에게 행정재산을 사용할 수 있는 권리를 설정하여 주는 강학상 특허에 해당한다.”

115) 대판 1979.8.28. 선고 79누74 판결: “공유수면매립면허와 같은 기속적 행정행위가 아닌



기 때문에 일정한 사유가 존재하는 때에는 특허를 행하도록 법령에 규정되어 있는 경우를 제외하고는 재량행위 내지 자유재량행위라고 한다.<sup>117)</sup> 한편, 특허는 형성적 행위의 일종으로 보는 것이 통설이다.

특허는 신청에 의하여 행하여지며, 특허는 특정인에게 권리와 기타 법상의 힘을 설정한다. 이미 법에서는 매립면허를 부여할 수 없는 경우를 명시적으로 규정하고 있다. 즉, 매립면허관청은 매립예정지 공유수면 및 매립으로 피해가 예상되는 매립예정지 인근의 구역에 관하여 권리를 가진 자, 즉 ‘공유수면매립 관련 권리자’가 있으면 일정한 경우를 제외하고는 매립면허를 할 수 없다. 현행법상 매립면허를 할 수 있는 경우는 i) 공유수면매립 관련 권리자가 매립에 동의하고, 매립이 환경과 생태계의 변화를 충분히 고려한 것으로 인정되는 경우, ii) 매립으로 생기는 이익이 그 손실을 현저히 초과하는 경우, iii) 법령에 따라 토지를 수용하거나 사용할 수 있는 사업을 위하여 매립이 필요한 경우, iv) 그 밖에 국방 또는 재해예방, 천재지변이나 기타 이에 준하는 공유수면의 현황변경으로 인하여 매립이 필요한 경우 등 공익을 위하여 필요한 경우이다. 법 제46조에 따라 매립면허취득자가 법 제45조제2항에 따른 준공검사확인증을 받은 경우에는 국가나 지방자치단체 이외에도 매립면허취득자가 매립공사에 소요된 총사업비(조사비, 설계비, 준공사비, 보상비 등 대통령령으로 정하는 비용을 합산한 금액으로 한다)에 상당하는 매립지의 소유권을 취득한다. 또한 법 제43조에 따라 매립면허취득자 등에 대해 매립면허로 인하여 발생한 권리, 의무를 이전하거나 상속할 수 있게 하였고, 불용 국유지나 공유지를 매립면허취득자에게

---

재량적 행정행위에 있어서는, 법령상의 근거가 없다고 하더라도 거기에 부관을 붙일 것 인가의 여부는 당해 행정청의 재량에 속한다고 할 것이다.”; 대판 1997. 1. 21. 선고 95누 12941 판결.

116) 김철용, 『행정법 I』, 박영사, 2000, p.145.

117) 예컨대 「광업법」 제19조 내지 제24조, 「수산업법」 제13조가 이에 해당한다. 물론 이러한 다수설의 견해에 대하여 확일적으로 말할 수 없다는 유력한 비판이 있다: 상계서, p.145.

양여하거나 매각할 수 있도록 하였다. 더불어 매립면허취득자는 준공검사를 받은 날부터 1년 이내에 제46조제1항에 따라 국가가 취득한 잔여매립지의 매수를 청구할 수 있으며, 국가는 공용 또는 공공용으로 사용할 경우를 제외하고는 그 청구를 거절하지 못하도록 규정하고 있다.

이와 같이 현행 법령은 매립면허취득자에게 많은 권리를 인정하고 있다. 이러한 권리는 모두 국가가 부여한 매립면허를 통해 새롭게 형성된 권리이다. 즉, 신청인에게 매립면허를 부여할지 여부와 매립면허에 기초한 매립면허취득자에게 매립지에 대한 소유권을 인정할지 여부는 전적으로 매립관청의 재량행위인 공권력에 달려있는 것이다. 따라서 과거 매립지에 대하여 개인의 소유권을 인정하였던 것을 국가 또는 지자체에게만 소유권을 인정하는 것이 향후 매립지에 대한 개인의 기대수익을 침해하는 것이 아니며, 기존 국가 또는 지자체 소유의 매립지, 잔여매립지에 대한 개인의 헌법상 권리를 훼손하는 것도 아니다.

이상의 논리를 토대로 하여 매립지의 공공성을 강화하기 위한 공유수면관리매립법의 개정안은 다음과 제시한다.

### (1) 매립지 소유권 제한규정 개정안

공유수면관리매립법의 제46조에 따르면, 매립면허취득자가 법 제45조제2항에 따른 준공검사확인증을 받은 경우에 국가, 지방자치단체 또는 매립면허취득자가 일정 요건에 따라 매립지의 소유권을 각각 취득할 수 있다. 또한, 매립면허취득자에게 잔여매립지에 대한 매수청구권과 불용 국유지 또는 공유지의 양여를 인정하고 있다. 생각건대, 매립지의 소유권과 관련한 규정은 개정을 통해 국가와 지자체에게만 소유권을 부여하는 형태로 개정하는 방식이 타당하다. 다만, 공유수면매립 면허로 인하여 발생한 소유권 이외의 권리의무의 이전 또는 상속, 매립지의 준공 전 사용권 등의 매립지 이용권과 관련

된 규정은 보완을 통해 매립지의 활용도를 높이는 조치도 함께 강구하는 것이 필요하다. 매립면허취득자에게 소유권을 인정하지 않기 때문에 불용 국유지나 공유지의 경우에 매립면허취득자에게 우선적으로 양여 또는 매각하는 근거규정은 개정이 필요한 부분이다. 즉, <표 5-5>와 같이 현행 규정을 개정하여 불용 국유지 또는 공유지도 일반적인 「국유재산법」과 「공유재산 및 물품 관리법」에 따라 양여나 매각이 이루어지도록 하는 것이 바람직하다.

| 표 5-5 | 공유수면관리매립법 제42조 개정안

현행	개정안
<p>제42조(불용 국유지·공유지의 양여 등)</p> <p>① 국유 또는 공유에 속하는 도로·제방 등 대통령령으로 정하는 공공시설은 매립공사의 시행으로 그 용도가 폐지되는 경우에는 「국유재산법」과 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 다음 각 호의 구분에 따라 매립면허취득자에게 양여하거나 매각할 수 있다.</p> <p>1. 양여: 용도가 폐지되는 공공시설을 갈음하여 제46조제1항제1호에 따라 국가나 지방자치단체의 소유로 되는 공공시설을 새로 설치하는 경우</p> <p>2. 매각: 제1호의 경우를 제외한 경우</p> <p>② 제1항에 따른 공공시설은 국유의 수면 및 수류를 포함한다.</p> <p>③ (생략)</p>	<p>제42조(불용 국유지·공유지의 양여 등)</p> <p>① 국유 또는 공유에 속하는 도로·제방 등 대통령령으로 정하는 공공시설은 매립공사의 시행으로 그 용도가 폐지되는 경우에는 「국유재산법」과 「공유재산 및 물품 관리법」에 따라 양여하거나 매각할 수 있다.</p> <p>1. 양여: 용도가 폐지되는 공공시설을 갈음하여 제46조제1항제1호에 따라 국가나 지방자치단체의 소유로 되는 공공시설을 새로 설치하는 경우</p> <p>2. 매각: 제1호의 경우를 제외한 경우</p> <p>② (현행과 같음)</p> <p>③ (현행과 같음)</p>

공유수면 매립지를 토지로 등록하는 절차를 살펴보면, 법 제46조제1항 제3호 및 제4호에 해당하는 매립지 소유권 취득권자가 그 매립지의 소유권 보존등기를 신청할 때는 신청서에 시행령 제52조에서 규정하고 있는 소유권행사를 제한하는 사항을 적어야 한다. 즉, “이 매립지는 법 제48조제1항

단서에 따라 매립목적을 변경하거나 법 제49조에 따라 매립면허관청의 승인을 받아 매립목적을 변경하는 경우 외에는 준공검사일(검사 연월일을 적는다)부터 10년 이내에는 매립목적(준공검사 시의 매립목적 또는 매립목적 변경승인 시의 변경된 매립 목적을 적는다)을 변경하여 사용할 수 없다”는 소유권행사 제한사항을 부기하여야 한다. 이는 매립지라는 특성을 고려하고, 목적변경을 엄격히 관리하기 위한 특징적인 입법이라고 판단된다.

한편, 특별법이나 이용·개발과 관련된 법률에서는 공유수면관리매립법 상 i) 공유수면 매립면허, ii) 국가 등이 시행하는 매립의 협의 또는 승인, iii) 공유수면매립실시계획의 승인·고시가 의제 처리되는 경우가 많다. 즉, 「항만법」 제85조, 「신항만건설촉진법」 제9조, 「마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률」 제16조, 「어촌어항법」 제8조, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제21조, 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」 제15조, 「기업도시개발 특별법」 제13조 등에서는 당해 법률의 실시계획의 승인 또는 변경승인 등이 있을 때에 공유수면 매립면허와 협의·승인, 공유수면매립실시계획의 고시 등을 받을 것으로 의제하고 있다. 그렇다면 공유수면관리매립법을 개정하여 개인의 매립지 취득을 제한하더라도 의제법률에 의해 그 효과가 반감될 수 있다는 우려가 제기될 수 있다.

이와 관련하여, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」, 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」, 「기업도시개발 특별법」 등 다수의 의제법률은 매립지의 토지등록 절차를 별도로 규정하고 있지 않기 때문에, 준공 이후 매립지를 토지로 등록하는 절차는 공유수면관리매립법 제46조에 따른다. 따라서 공유수면관리매립법 제46조제1항을 개정하여 매립지의 사적 취득을 제한하게 되면 의제법률에 의한 매립지의 취득은 원천적으로 막을 수 있다.

| 표 5-6 | 공유수면관리매립법 제46조 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> <p>1. (생략)</p> <p>2. 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></p> <p>3. 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</p> <p>4. 제1호부터 제3호까지의 규정에 따라 국가, 지방자치단체 또는 매립면허취득자가 소유권을 취득한 매립지를 제외한 매립지(이하 “잔여매립지”라 한다): 국가</p> <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>&lt;신설&gt;</p>	<p>제46조(매립지의 소유권 취득 등) ① 매립면허취득자가 제45조제2항에 따른 준공검사확인증을 받은 경우 <u>국가 또는 지방자치단체는</u> 다음 각 호의 구분에 따라 매립지의 소유권을 취득한다.</p> <p>1. (생략)</p> <p>2. 매립된 바닷가에 상당하는 면적(매립된 바닷가 중 매립공사로 새로 설치된 공용시설 또는 공공시설 용지에 포함된 바닷가의 면적은 제외한다)의 매립지: 국가. &lt;삭제&gt;</p> <p>3. &lt;삭제&gt;</p> <p>4. 제1호부터 제3호까지의 규정에 따라 <u>국가 또는 지방자치단체가</u> 소유권을 취득한 매립지를 제외한 매립지(이하 “잔여매립지”라 한다): 국가</p> <p>② ~ ③ (생략)</p> <p>④ 매립면허관청은 국가 <u>또는</u> 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 「공유수면관리 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, 「항만법」 제15조, 「신항만건설촉진법」 제14조, 「마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률」 제20조, 「어촌어항법」 제26조에서는 토지 또는 시설 형성을 위하여 투자한 총사업비의 범위에서 사업시행자가 소유권을 취득할 수 있는 별도의 규정을 두고 있다. 이 경우에는 공유수면관리매립법 제46조제1항과 개별법상 소유권 취득 규정과 상충할 수 있고, 공유수면관리매립법의 개정취지가 유명무실해질 수 있다.

이에 제46조제5항을 신설하여, 다른 법률에서 공유수면관리매립법 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 준용하도록 한다.

만약 입법과정에서 제46조제5항을 신설하는 개정작업이 이루어지지 못하더라도 「항만법」, 「신항만건설촉진법」, 「마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률」, 「어촌어항법」에 근거하여 설치되는 시설 또는 취득되는 토지는 국가기반시설로서의 성격이 강하기 때문에 공유수면매립지가 갖고 있는 공유재로서의 가치를 크게 훼손하지는 않는다고 판단된다.

## (2) 잔여매립지의 매수청구 제한규정 개정안

매립면허취득자에게 잔여매립지에 대한 매수청구권을 인정한 법 제47조에 대해서도 개정이 필요하다. 즉, 국가가 취득한 잔여매립지에 대해 개인이 매수를 청구할 수 있는 근거규정인 제47조제1항을 삭제하고, 제2항의 단서를 삭제하는 것이 필요하다.

더불어 국가가 제46조제1항제2호에 따라 소유권을 취득한 매립지와 같은 항 제4호에 따라 소유권을 취득한 잔여매립지를 그 매립목적에 따라 용지로 임대하는 경우에 매수청구권이 지나지 않은 잔여매립지에 대한 매립면허취득자의 동의절차도 불필요한 규정이 되므로 개정하는 것이 바람직하다.

| 표 5-7 | 공유수면관리매립법 제47조 개정안

현행	개정안
<p>제47조(잔여매립지의 매수청구 등) ① 매립면허취득자는 준공검사를 받은 날부터 1년 이내에 제46조제1항에 따라 국가가 취득한 잔여매립지의 매수를 청구할 수 있으며, 국가는 공용 또는 공공용으로 사용할 경우를 제외하고는 그 청구를 거절하지 못한다. 이 경우 매수청구자가 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 산업단지개발사업의 시행자일 때에는 「국유재산법」 제44조에도 불구하고 해당 잔여매립지의 매각 가격은 대통령령으로 정할 수 있다.</p> <p>② 국가는 제46조제1항제2호에 따라 소유권을 취득한 매립지와 같은 항 제4호에 따라 소유권을 취득한 잔여매립지를 그 매립목적에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 시설의 용지로 임대하는 경우에는 「국유재산법」에도 불구하고 영구시설물을 설치하게 할 수 있다. 다만, 제1항에 따른 매수청구기간이 지나지 아니한 잔여매립지에 대하여는 매립면허취득자의 동의를 받아야 한다.</p> <p>1.~4. (생략)</p> <p>③ 국가는 제2항에 따라 매립지와 잔여매립지를 임대하는 경우에는 「국유재산법」 제43조·제46조 및 제47조에도 불구하고 매립지와 잔여매립지의 임대방법, 임대기간 및 임대료를 대통령령으로 정할 수 있다.</p>	<p>제47조(잔여매립지의 매수청구 등) ① &lt;삭제&gt;</p> <p>① 국가는 제46조제1항제2호에 따라 소유권을 취득한 매립지와 같은 항 제4호에 따라 소유권을 취득한 잔여매립지를 그 매립목적에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 시설의 용지로 임대하는 경우에는 「국유재산법」에도 불구하고 영구시설물을 설치하게 할 수 있다.</p> <p>&lt;삭제&gt;</p> <p>1.~4. (현행과 같음)</p> <p>② (현행과 같음)</p>

### (3) 매립목적 변경제한 규정 개정안

한편, 매립목적 변경 승인신청에 관한 법 제49조 규정에 대해서도 검토가 필요하다. 즉, 현행법상 매립면허취득자, 매립지의 소유권을 취득한

자와 그 승계인이 매립면허관청의 승인을 받아 매립목적 변경을 할 수 있는데, 매립지의 소유권을 취득한 자와 승계인의 경우는 제외하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 개인의 매립지 소유권을 인정하지 않게 되면 권리 승계인도 존재하지 않기 때문이다.

또한, 사인인 매립면허취득자가 매립에 소요된 경비를 제외하고 국가 귀속을 하도록 한 제49조제2항의 규정은 삭제하는 것이 타당하다.

【 표 5-8 】 공유수면관리매립법 제49조 개정안

현행	개정안
<p>제49조(매립목적 변경제한의 예외) ① 매립면허취득자, 매립지의 소유권을 취득한 자와 그 승계인은 제48조제1항 본문에도 불구하고 면허를 받은 매립예정지와 매립지 또는 준공검사를 받은 매립지가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 매립면허관청의 승인을 받아 매립목적을 변경할 수 있다.</p> <p>1.-3. (생략)</p> <p>② 매립면허관청은 매립지의 소유권을 취득한 자와 그 승계인이 제1항에 따라 매립목적 변경하려는 경우에 변경할 매립 목적을 기준으로 매립지를 재평가하여 재평가한 매립지 가액의 증가분에서 대통령령으로 정하는 필요경비(제세공과금, 감정평가비, 준공인가 시의 매립지 취득가액에 소비자물가지수를 곱한 자본비와 그 밖의 비용을 합산한 금액으로 한다)를 빼고 남은 가액에 상당하는 재평가된 매립지(이하 “재평가매립지”라 한다)를 국가에 귀속시키기 위하여 신청하는 경우에만 제1항에 따른 승인을 할 수 있다.</p> <p>③~⑥ (생략)</p>	<p>제49조(매립목적 변경제한의 예외) ① 매립면허취득자는 제48조제1항 본문에도 불구하고 하고 면허를 받은 매립예정지와 매립지 또는 준공검사를 받은 매립지가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 매립면허관청의 승인을 받아 매립목적 변경할 수 있다.</p> <p>1.-3. (현행과 같음)</p> <p>② &lt;삭제&gt;</p> <p>③~⑥ (생략)</p>



### 3) 매립면허 부관부여를 통한 매립지의 용도제한

매립지의 공공성을 확보하고, 매립수요를 관리하기 위한 대안으로 매립면허에 일정한 조건을 덧붙이는 방안도 검토될 수 있다. 이 방안을 적용하기 위해서는 공유수면에 대한 매립을 면허하면서 공익 목적의 부관을 붙일 수 있을 것인가, 그 내용상의 한계는 어디까지인가가 검토되어야 한다.

공유수면관리매립법 제29조에 따라 매립면허관청은 매립면허를 할 때에 행정행위상 조건에 해당하는 부관(附款)을 통해 공익을 위하여 필요한 사항을 붙일 수 있다. 즉, 공익을 위하여 필요한 부관 이외에도 i) 공유수면매립과 관련된 권리자의 보호, ii) 법 제42조에 따른 불용 국유지·공유지의 매각에 관한 사항, iii) 법 제46조제1항제1호 및 제2호에 따른 공용 또는 공공용으로 사용하기 위하여 필요한 매립지의 국가 또는 지방자치단체에의 귀속 및 매립된 바닷가에 상당하는 면적의 국가 귀속에 관한 사항에 대하여 부관을 붙일 수 있다.

또한, 공유수면 매립면허와 같은 기속적 행정행위가 아닌 재량적 행정행위에 있어서는, 법령상의 근거가 없다고 하더라도 거기에 부관을 붙일 것인가의 여부는 당해 행정청의 재량에 속한다고 할 것이다. 다만, 매립면허의 부관을 통해 사유화된 매립지의 사용 용도를 공익 목적으로 제한하는 것은 우리나라의 토지재산권과 충돌할 수 있는 개념이다. 또한 공유수면매립법에서 개인의 매립지 소유권을 인정하면서, 매립지에 대한 사용용도를 제한하는 규정을 둘 경우에는 ‘과잉규제’라고 하여 위헌심사가 제기될 가능성이 매우 높다.

특히, 우리나라를 비롯한 대륙법계의 토지소유권이 토지에 대한 전면적인 지배권으로서 혼일성을 갖고 있다는 점은 이러한 방식을 법제화하는 것이 쉽지 않음을 말해주는 반증이다. 설사 매립지에 대한 개발권을 분리한다 하더라도 개발권은 그 자체로 사용되거나 수익·처분할 수 있는 권리

가 아니다. 또한, 매립지에 대한 개발권을 분리하여 매매하는 경우 그것은 지상권·지역권·전세권과 같은 용역물권이나 유치권·질권·저당권과 같은 담보 물권과는 법적 성격이 다르다. 이러한 개발권은 민법에서 규정하고 있는 제한물권의 어디에도 속하지 않는 개념이다.

공유수면 매립지의 공공성 확보와 헌법상 재산권은 상호 조화되는 형태로 제도개선이 이루어져야 한다는 점에서 매립면허 부관을 통해 사유화된 매립지의 사용용도를 제한하는 것은 법률적으로 용이하지 않다고 판단된다. 또한, 공유수면관리매립법 제29조상 매립면허의 부관이 매립면허에 대한 조건이라고 볼 때 준공된 이후의 사유 매립지에 대해 국가가 공공목적으로 사용할 것을 강제하는 것은 부관의 범위를 벗어나는 것이라고도 판단된다. 따라서 매립이 완료된 후 매립지에 대한 사용과 관련해서는 법 제 51조에 따라 매립면허관청이 매립지의 소유권을 취득한 자와 그 승계인에 대해 ‘준공검사 당시의 매립목적’에 맞게 매립지를 사용하는지 여부만을 확인할 수 있을 따름이다.

즉, 매립지의 공공성을 확보하는 것은 부관을 통해 매립지의 용도를 통제하는 것보다는 법 제24조에 따른 ‘매립기본계획의 수립’ 및 제38조에 따른 ‘공유수면매립실시계획의 승인’ 과정에서 매립지의 공공성을 확보할 수 있도록 매립목적과 용도를 사전에 제한하는 것이 보다 현실적인 접근이라고 판단된다.

## 제 6 장 결 론 및 정책제언

### 1. 결 론

본 연구에서 언급한 바와 같이 과거의 공유수면에 대한 우리의 인식은 선점식 개발의 대상이었으며, 그로 인해 수많은 매립사업이 추진됨에 따라 많은 토지가 생성되고 누군가에게는 이익을, 또 누군가에게는 피해를 주었다. 공유수면의 가치에 대해 많은 경제학자들이 다양한 분석결과를 내놓았지만 그 가치가 누구의 것이며, 그 권리를 어떻게 관리해야 하는지에 대한 고민이 부족하였다. 따라서 이 연구를 통해 공유수면 가치의 소유와 이용의 권리에 대해 검토하면서, 공유재로서의 공유수면의 가치를 제대로 보존하거나 이용하고 있는지를 분석하고 지금까지와는 다른 방식의 몇 가지 제안들을 제시하고자 하였다.

우선 공유수면을 바라보는 시각의 변화가 필요하다. 공유수면은 단순히 자연환경보호의 차원에서 보호되어야 하는 것만이 아니라 공유재로서의 공공의 재산적 가치도 보호되어야 한다. 공유수면을 국가의 용인 아래 매립하여 토지의 소유권을 취득한다는 것은 공공의 재산을 특정인이 사유화하는 것이다. 바다는 국민들 모두의 것이고, 현세대가 미래세대와 공유해야 하는 자원이다. 따라서 공유수면의 독점적인 사유화를 인정하고 동의해야 할 이해관계자가 너무나 많기에 그 가치를 훼손시키지 않도록 신중하게 관리하여야 한다. 이러한 관점에서 볼 때, 공유수면 매립토지의 사유화는 권리의 부당이전과 이로 인한 특정인의 부당이익 취득이라는 모순을 발생시킨다.

그러므로 본 연구에서 살펴 본 바와 같이 공유재로서의 공유수면의 가치를 보존하거나 구성원 공공의 이익이 훼손되지 않도록 하기 위해 공유수

면을 매립한 토지에 대한 소유권을 특정 개인이 아닌 공공을 대변하는 국가가 소유하도록 하는 방안이 필요하다. 공유수면의 매립은 무(無)에서 가치를 생산한 것이 아니라 공공의 소유 가치를 희생하면서 얻은 성과물이라 할 수 있다. 공유수면의 매립이 국가 및 지역경제의 발전에 많은 기여를 하였지만 매립토지의 소유가 아닌 이용을 통해서이다. 토지의 수요자에게 이용권을 보장하여 경제활동을 가능하게 하면서 동시에 공공의 재산을 보호하는 방안으로 매립지의 소유권과 이용권을 분리하는 것이 바람직하다.

이러한 정책의 방향 전환은 지금까지 지속되어 온 공유수면매립의 난개발과 과수요 문제를 해결하는 데 큰 성과를 가져올 것이다. 물론 국가나 지방자치단체의 인식전환도 함께 이루어져야 성과를 기대할 수 있다.

매립지의 국가소유화는 또 다른 효과를 기대할 수 있는데, 연안지역의 완충공간을 확보하는 방안이 될 수도 있다. 기후변화에 의한 해수면 상승과 연안재해의 증가로 연안에서의 완충공간의 필요성이 더욱 커져가고 있다. 특히, 도입이 추진되고 있는 연안침식관리구역과 같은 새로운 정책의 추진을 위해서도 완충구역은 필요하다. 하지만 연안의 이용밀도가 높은 우리나라의 현실은 연안완충공간의 확보를 어렵게 만든다. 많은 이해관계가 형성되어 있고, 매립의 비용이 너무 과다하기 때문이다. 따라서 매립지의 국유재산화는 연안의 완충공간을 보다 쉽게 확보할 수 있게 한다.

위에서 언급한 바와 같이 공유수면의 공유재로서의 가치를 공유집단 전체의 재산으로 유지하고 이용될 수 있도록 매립 관련 정책의 대전환이 필요하고, 이를 위한 정책 추진의 확고한 의지는 물론 사회적 합의를 위한 국민적 공감대의 형성이 필요하다.

그러므로 본 연구의 결과를 시발점으로 하여 다양한 의견의 수렴과 보다 구체적인 정책개선 사항들의 도출을 위한 노력을 아끼지 않아야 한다.

## 2. 정책제언

공유수면이라는 공간은 단순한 개발의 대상이 아니며 보전하면서 현명하게 이용해야 하는 소중한 공동의 자산이라는 국민적 인식이 성숙되면서 매립의 수요는 물론 사업 역시 감소하고 있다. 이용밀도가 높고 개발의 압력이 다양한 연안에서 이루어져 왔던 매립이 국가의 경제적 이익을 창출하는 데 크게 기여한 것은 인정되어야 한다. 하지만 그로 인한 피해나 손실이 간과되거나 축소되어 사회적 갈등과 비용을 발생시키기도 하였다.

이처럼 공유수면은 어떻게 보전하고 이용하느냐에 따라 우리에게 기회와 위기를 가져다 준다. 정확한 매립의 필요성과 당위성을 판단하고 올바르게 이용하는 지혜가 필요하며, 이를 위해 환경과 여건의 변화에 시의적절하게 적응하고 발전하는 정책의 개선이 요구된다.

본 연구에서 분석된 여러 문제점들과 개선사항들은 이러한 정책의 발전에 보탬이 될 것이며, 구체적인 몇 가지 사항들을 제안하고자 한다.

첫째, 공유수면매립정책의 대전환의 노력이 필요하다. 공유수면매립정책을 단순히 신청된 사업에 대해 타당성을 평가하여 선별적으로 사업을 허용함으로써 관리하는 것에 머물러서는 안 된다. 공유수면 본질의 가치를 인식하고 이를 보다 적극적으로 보전, 관리하고자 하는 정책적 노력이 필요하다. 이런 관점에서 볼 때, 본 연구에서 제안하는 매립지의 소유권과 이용권의 분리는 공유수면의 공공적 가치를 보존하기 위한 매립정책의 큰 전환점이 될 새로운 시도가 될 것이다. 많은 이해관계자들의 다양한 의견들이 제시될 것으로 예상되지만 새로운 정책도입을 위해 사회적인 공론화과정을 거치면서 인식을 확산시키고 합의를 이끌어 법령의 정비까지 일련의 노력들이 꾸준히 진행되어야 한다.

둘째, 기존의 제도 하에서의 공유수면 매립으로 인한 공유재 가치 훼손을 방지하는 정책의 개선이 필요하다. 공유수면관리매립법에서 매립기본

계획의 수립부터 준공 이후의 소유권 취득까지의 각 단계별 행정절차가 규정되어 있다. 본 연구에서는 법에서 정하고 있는 각 과정의 내용을 분석하여 공유수면의 공공성을 강화할 수 있는 방안들을 제시하였다. 규제의 영향검토를 비롯하여 추가적인 의견수렴과 보완이 필요하겠지만 공유수면의 가치를 보전하고자 하는 차원에서의 실천 노력이 필요하다.

셋째, 국가와 지방자치단체 주도의 매립지 수요관리 능력을 제고해야 한다. 본 연구에서는 국가나 지방자치단체 이외의 주체에 의한 매립사업에 대해서만 언급하였다. 하지만 매립의 수요가 감소하면서 정부기관에서 추진하는 매립사업의 비율이 상대적으로 증가하고 있으므로 정부기관의 매립에 대한 평가가 더욱 중요하게 되었다. 실제로 최근의 매립기본계획 반영 요청 사업을 보면 지방자치단체의 어항시설을 위한 매립수요가 매우 많이 나타난다. 따라서 본 연구에서 제시된 매립지의 공공성 강화방안에 더하여 정부기관 스스로의 매립수요를 정확하게 통제할 수 있도록 해야 한다. 매립의 악영향은 사업의 주체에 따라 달라지는 것이 아니기 때문에 정부기관의 매립도 마찬가지로 당위성을 엄정하게 검토 받고 스스로 억제할 능력을 제고해야 한다.

## 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.
- 국가청렴위원회, 『공유수면 관리 및 매립에 관한 부패영향평가 보고서』, 2006.9.
- 국토해양부, 『연안습지(갯벌) 보전정책 현황』, 2008.
- \_\_\_\_\_, 『제3차 공유수면 매립기본계획 수립 연구』, 2011.1.
- 김경돈·류석진, 「비배제성과 경합성의 순차적 해소를 통한 공유의 비극의 자치적 해결방안 모색 : 제주도 동일리 해녀의 자치조직 사례를 중심으로」, 『한국정치연구』 제20집 제3호, 서울대학교 한국정치연구소, 2011.
- 김동건, 『비용편익분석』, 박영사, 2012.
- 김성배·이윤미, 「공유재 관리와 정부실패」, 『한국정책학회 추계학술발표논문집』, 한국정책학회, 2005.
- 김은희, 「공유재의 딜레마 극복을 위한 제도적인 장치 : 제도분석틀의 관점」, 한국거버넌스학회·광주전남지방자치학회 공동학술대회, 2006.11.
- 남정호, 「독점적 사유화와 공공이익 침해 방지를 위한 공유수면 관리정책 개선방향」, 대한지리학회 2006년 연례학술대회, 2006.6.
- 남정호·이윤정, 『연안 공공이익 침해 방지를 위한 공유수면 관리체제 개선 방안』, 2010.
- 농어촌진흥공사, 『한국의 간척』, 1996.1., p.61.
- 류하백, 「토지수용에 있어서 공익사업 강제규정의 위헌성」, 『토지공법 연구』 제44집, 한국토지공법학회, 2009.5.

- 배득중, 「공유재 이론의 적용 대상 확대」, 『한국행정학보』 제38권 제4호, 한국행정학회, 2004.8., pp.147~157.
- 성낙인, 「재산권보장과 토지공개념 실천법제」, 『행정법연구』 제18호, 행정법이론실무학회, 2007.8.
- 양승업, 「하천과 공유수면의 점용허가와 채광계획인가에 관한 고찰」, 『토지공법연구』 제40집, 한국토지공법학회, 2008.5.
- 윤성순·최지연·최희정·정지호, 『공유수면매립사업의 관리정책 개선방안 연구』, 한국해양수산개발원, 2008.
- 이계만·안병철, 「한국의 공익개념 연구 : 공익관련 법률내용 분석을 중심으로」, 『한국정책과학회보』 제15권 제2호, 한국정책과학회, 2011.6.
- 이명석, 「제도, 공유재 그리고 거버넌스」, 『행정논총』 제44권 2호, 서울대학교 한국행정연구소, 2006.
- 이우진, 「토지공개념제 재정립을 위한 법적 검토 - 토지초과이득세제 재도입을 중심으로-」, 『법학연구』 제34집, 한국법학회, 2009.5.
- 이재삼, 「우리나라 토지이용과 통제방안에 관한 연구」, 『토지공법연구』 제50집, 한국토지공법학회, 2010.8.
- 이종수, 『행정학사전』, 대영문화사, 2009.
- 이철수 외, 『사회복지학사전』, Blue Fish, 2009.
- 인천경제자유구역청, 『인천경제자유구역백서』, 2005.
- 전승수, 『지속가능한 발전을 위한 연안환경의 관리방향』, 2007.5.
- 전재경, 『연안관리 법제분석』, 한국법제연구원, 2002.
- \_\_\_\_\_, 「공유수면의 법률관계」, KMI 전문가세미나 발표자료, 2012.4.
- \_\_\_\_\_, 『규제 패러다임의 재편』, 한국법제연구원, 2009.
- \_\_\_\_\_, 『자연자원 관리법제』, 한국법제연구원, 2006.
- 전재경·이종길, 『어촌사회의 법률관계 : 동해남부·서해남부 소유관습을 중심으로』, 한국법제연구원, 1997.



- 정권섭, 「토지공개념의 사법적 검토」, 『민사법학』 제8호, 한국민사법학회, 1990.4.
- 정희남, 「토지공개념제도 완화와 토지정책」, 『국토』 통권 제204호, 국토연구원, 1998.10.
- 조홍식, 「공공신탁이론과 한국에서의 적용 가능성」, 『환경법연구』 제19권, 환경법학회, 1997.
- 지속가능발전위원회, 『연안해양의 지속가능한 발전방안』, 2005.6.
- 차현숙, 「토지관련 법제에 대한 입법평가」, 『토지공법연구』 제52집, 한국토지공법학회, 2011.2.
- 한국개발연구원, 『예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완 연구(제5판)』, 2008.
- \_\_\_\_\_, 『예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완 연구(제5판)』, 2008.
- 해양수산부, 『공유수면 매립지 실태조사 및 관리방안 연구』, 2007.12.
- \_\_\_\_\_, 『비관리청 항만공사 제도개선 방안 수립』, 2006.4.
- \_\_\_\_\_, 『제2차 공유수면 매립기본계획 변경계획』, 2007.1.
- \_\_\_\_\_, 『제2차 공유수면 매립기본계획 수립 연구』, 2001.5.
- 황은주, 『국민신탁제도의 환경정책적 함의』(서강대학교 공공정책대학원, 2011년)

#### 〈국외 문헌〉

- Brander. L.M. Raymond J.G. and J.E. Vermaat, The Empirics of Wetland Valuation: A Comprehensive Summary and a Meta-Analysis of the Literature, *Environmental & Resource Economics* (2006) 33: 223 - 250.
- Gardner, R., E. Ostom and J. Walker. The Nature of Common-Pool Resource Problems. *Rationality and Society*. 2(3): 335-358, 1990.

- J.B. Ruhl, John Copeland Nagle and James Salzman, The Practice and Policy of Environmental Law, Foundation Press, 2008
- Joseph J. Kalo et.al, Coastal and Ocean Law : cases and materials 2nd ed. West Group, 2002
- Mankiew, N. Gregory. 김경환, 김종석(역). 서울: 교보문고, Principles of Economics. Mass: Worth Publishers. 1997.
- Ophuls, W., Leviathan or Oblivion. In H. E. Daly(ed), Toward a Steady State Economy. San Francisco; Freeman, 1973.
- Ostrom, V. and E. Ostrom. Public Goods and Public Choices. in Alternatives for Delivering Public Services; Toward Improved Performance. ed. E. S. Savas, Boulder, Colo: Westview Press: 7-49, 1978
- Smith, R. J., Resolving the Tragedy of the Commons by Creating Private Property Rights in Wildlife. CATO Journal. 1., 467, 1981.

〈온라인 자료〉

- 감사원, 「부산남항 공유수면 매립 공사비 부적정... 국가손실」, 『뉴시스』, 2010년 4월 5일 인터넷 기사(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=003&aid=0003171370>)
- 남석형 기자, 「창원시-STX ‘수정산단 87억’ 법정싸움으로」, 『경남도민일보』, 2012년 2월 22일.
- 최호영 기자, 「STX는 투자 대신 땅장사, 마산시는 땅 장사 거들어」, 노컷뉴스, 2009년 9월 10일.
- 김수진 기자, 「용호만매립지 감정가 누구 책임인가」, 『부산일보』, 2010년 10월 11일.
- 방승배 기자, 「부산항만청, 롯데그룹에 340억원 반환소송하라」, 『문화일보』, 2010년 4월 5일.

## 부록1. 공유수면매립지 공공성 설문조사

D1. 귀하께서는 우리나라의 경우에 바닷가 연안지역의 훼손이 심각하다고 생각하십니까?



D2. 귀하께서는 우리나라의 경우에 [바닷가 갯벌과 해안의 보존]과 [지역주민의 편의를 위한 시설개발] 중에서 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?



D3. 귀하께서는 우리나라의 경우에 [바닷가 갯벌과 해안의 보존]과 [경제발전을 위한 항만개발] 중에서 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?



D4. 귀하께서는 우리나라의 경우에 [바닷가 갯벌과 해안의 보존]과 [주거시설 확충을 위한 택지개발] 중에서 어느 것이 더 중요하다고 생각하십니까?





D9. 매립지의 소유권이 매립비용을 지불한 매립면허자에게 귀속되는 현재의 제도에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 공유재를 매립한 것이므로 소유권을 부여해서는 안 된다.
- ② 현재와 같이 소유권을 부여해야 한다.

D10. 현재는 매립지를 매립한 자(매립면허자)가 소유하면서 이용하도록 하고 있습니다. 공유수면의 공유재로서의 가치를 보존하기 위해 매립지에 대한 소유권과 이용권을 분리하여 정부가 소유권을 갖고 매립한 자에게는 일정기간의 이용권만 주는 방안에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 바다는 전 국민의 것이므로 토지로 만들더라도 이용권만 주는 것이 타당하다.
- ② 직접 토지를 만들었으므로 소유권까지 주는 것이 타당하다.
- ③ 잘 모르겠다.

응답자 성명 : \_\_\_\_\_ 전화번호 : \_\_\_\_\_

응답자 주소: \_\_\_\_\_ 도/시 \_\_\_\_\_ 구/군 \_\_\_\_\_ 동/읍/면 \_\_\_\_\_

조사원 이름 : \_\_\_\_\_

**- 설문에 응해주셔서 대단히 감사합니다. 의견이 있으시면 아래에 적어주십시오 -**

※ 본 설문과 관련하여 의견이 있으시면 아래에 적어 주시기 바랍니다.

## **부록 2. 토지의 공공성 확보를 위한 정책수단**

### **1. 직접개입 수단 : 토지비축(Land Banking)**

#### **1) 개념 및 유형**

토지비축은 ‘미래의 용도를 위해 정부가 미리 저렴한 가격으로 미개발 토지를 대량 구입하여 공공자유보유 또는 공공임대보유의 형태로 비축하였다가 토지수요의 증가에 대응하여 비축된 토지를 수요자에게 팔거나 또는 대여하는 제도’(토지은행 사이트 참조)를 의미한다. 토지비축이란 ‘국가 등 공공부문이 토지의 효율적 이용과 부동산시장의 안정을 위하여 토지 등을 취득·활용·처분하는 행위’(제주특별자치도, 2007)로 규정한다.

토지비축과정은 크게 취득·활용·처분의 과정으로 구분할 수 있으며, 취득이란 시장매입, 수용과 선매 등의 절차, 활용이란 개발·이용·관리·단기임대 및 신탁 등의 절차, 그리고 처분이란 매각이나 장기임대 등의 업무 단계를 말한다.

토지비축의 유형은 일반 목적과 특수 목적의 비축으로 구분할 수 있는데(제주특별자치도, 2007), 일반 목적은 장래의 특정 목적과는 상관없이 일정지역의 개발성격이나 패턴을 유도하고 토지시장을 관리하기 위한 취지로 이루어지는 대규모 토지의 사전확보 형태를 말한다. 특수 목적은 장래에 소요될 공공시설용지의 확보를 위하여 구체적인 필요에 앞서서 행하게 되는 사전 토지 취득 형태를 말한다. 소방서, 학교 등의 용지 확보를 위한 비교적 소규모 취득활동에서부터 공원녹지, 주택단지, 관광단지, 공항부지 등과 같은 대규모 취득활동까지 포함한다.

## 2) 필요성

우리나라의 지가총액은 GDP 대비 3.6배로 토지매입비의 지속적인 상승으로 국가 재정에 큰 부담이 되고 있다. GDP 대비 지가 총액이 3.6배인 것은 캐나다(1.1배), 일본(2.5배), 미국(2.8배), 프랑스(3.0배)에 비하면 상당히 높은 수준이다. 또한 최근에는 SOC 보상가가 급등하여 도시의 기반시설 공급에 있어서도 애로점이 나타나고 있다. 일례로 동탄 신도시 인근 도로 용지 보상가는 매년 상승(8.6만 원/㎡('01) ⇒ 29.8만 원/㎡('05) ⇒ 59.6만 원/㎡('07)하고 있으며, 수도권 산업단지 분양가의 경우도 상승하고 있는 추세(15만 원/㎡('99-'95) ⇒ 42만 원/㎡('05-'09)이다(LH 내부자료).

공적 토지비축의 필요성은 세 가지 측면에서 강조되는데, 공적 개발수요의 충족에 의한 효율성 가치(efficiency), 토지시장의 수급 조절에 의한 경제안정 가치(economic stabilization), 그리고 토지 부의 형평분배에 의한 형평성 가치(equity)로 구분할 수 있다(제주특별자치도, 2007). 공적 개발수요의 충족은 토지이용의 효율성 제고와 공공시설용지의 조기 확보를 목표로 한다. 토지이용의 효율성 제고는 도시개발 및 토지이용계획과 연계하여 계획을 수립하고 수요에 맞추어 탄력적으로 개발을 조절할 수 있어 도시용지의 효율적인 개발과 공급, 그리고 바람직한 도시개발의 유도를 도모할 수 있다. 공공용지의 사전 취득은 각종 공공사업정책 및 계획과의 긴밀한 연계를 통하여 SOC 등 주요 공공시설용지를 싸게 확보함으로써 공공사업의 원활한 추진을 도모한다.

토지시장의 수급 조절은 공공부문이 적정량의 도시개발용지를 미리 싼 값에 확보해 둔 후 수요가 발생할 때 즉시 개발·공급할 수 있는 토지비축 제도를 확충하여 토지수급 조절 능력을 제고함으로써 부동산시장의 안정적 관리를 도모할 필요가 있다.

마지막으로 토지 부(富)의 형평 분배는 토지 소유 집중을 방지하고 저

렴한 주택 공급 등 분배정책을 효율적으로 추진한다. 공적 토지비축에 의한 도시용지의 장기임대 운용은 토지의 소유권과 이용권을 분리하여 가계 기업 등의 실수요자가 싼 값으로 필요한 토지를 이용할 수 있게 함으로써 토지 소유의 편중과 분배의 불공평성, 그리고 자원 배분의 비효율성을 해소시킨다. 저렴한 주택 공급 등 분배정책의 효율적 추진에 있어 공적토지 비축제도는 비축토지의 개발 및 분배과정에서 목표계층에 대한 다양한 지원과 임대료의 적정화를 통하여 서민주거의 안정 등에 의한 사회안전망(social safety network) 구축정책의 추진을 지원할 수 있다.

### 3) 현황

토지비축제도는 2009년 2월에 공포된 「공공토지의 비축에 관한 법률」에 기반하여 국가 성장기반 확충에 필요한 주요 공익사업(SOC, 산업 등) 용지의 원활한 공급을 위해 도입 시행되고 있다. '11년 10월 말 현재 21개소 431만 6,000㎡, 4,985억 원의 토지를 비축하고 있으나, '11년, '12년의 경우 비축재원 조달의 어려움으로 현재 사업 추진에 어려움을 겪고 있다.

【 부록 표-1 】 토지은행 토지비축현황

단위 : 개소, 천㎡, 억 원, '11.10월 말

선정 년도	용 도	비축대상사업 선정			비축사업계획 승인			토지비축		
		지구	면적	용지비	지구	면적	용지비	지구	면적	용지비
'10년	SOC용지	6	2,751	2,496	6	2,751	2,496	6	41	63
	산업용지	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	소 계	6	2,751	2,496	6	2,751	2,496	6	41	63
'09년	SOC용지	14	3,330	4,999	14	3,732	5,874	14	1,399	1,966
	산업용지	4	21,568	11,864	4	21,568	11,864	1	2,876	2,956
	소 계	18	24,898	16,863	18	25,300	17,738	15	4,275	4,922
총 계		24	27,649	19,359	24	28,051	20,234	21	4,316	4,985

\* 주: '11년, '12년은 비축재원 조달 어려움 등을 고려하여 신규 비축대상사업 미선정



#### 4) 개발제한구역 토지 매수 청구권 및 협의매수

개발제한구역 내 토지를 국가가 매입해야 하는 이유는 크게 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 보상수단으로서의 토지매수이고 다른 하나는 토지비축수단으로서의 토지 매수이다.

먼저, 보상수단으로서 토지를 매수한다 함은 개발제한구역 안의 행위 제한과 관련되어 있다. 개발제한구역 안의 행위제한에 따른 보상의 소지는 1998년 헌법재판소의 판결에 따라 크게 “구역지정에 의해 토지를 종래의 목적으로 사용할 수 없는 경우”와 “주변상황의 변화로 개발제한구역 안에서 법적으로 허용된 토지이용방법이 없는 경우”에 발생한다(건설교통부, 1999). 이때, 보상의 방법 또는 수단으로는 직접보상과 매수청구권 부여가 있을 수 있는데, 토지 재산권을 박탈하는 수용단계에 이르지 않은 계획적 제한일 경우, 또는 국가나 지방자치단체의 재정적 압박을 감안해야 하는 경우 토지매수제도가 널리 활용되고 있다.

둘째, 토지비축수단으로서 토지를 매입한다 함은 장기적인 측면에서 그리고 불특정 다수의 공적 이익을 최종목적으로 개발제한구역의 온전한 보전 및 관리가 이루어질 수 있도록 하기 위해 원칙적으로 토지공유화가 우선되어야 한다는 점과 관련되어 있다. 개발제한구역은 공공재적 특성과 사적재적 특성을 갖는 혼합공공재적 성격을 갖는다(한국토지공사, 2005). 한편으로 개발제한구역은 도시의 무질서한 확산 방지, 자연생태계의 보전, 도시민의 건전한 생활환경 확보, 안보상의 기능 등 공공재적 역할을 수행하는 반면에, 다른 한편으로 사용·수익·처분할 수 있다는 점에서 사적재적 성격을 가지고 있다. 개발제한구역의 이러한 혼합공공재적 특성은 국가가 토지를 매입할 필요성을 제기한다. 개발제한구역으로 인해 발생하는 효용의 수익자와 비용부담자를 일치시킬 필요가 있기 때문이다.

또한, 개발제한구역은 도시의 무절제한 확산을 막기 위한 제도적 수단

으로서 도시주변부에 위치하고 있다. 따라서 도시내부의 가용 토지 면적이 줄어들면 개발가치가 증가하므로 토지투기와 개발압력이 존재하게 된다. 실제로 도시규모의 확대와 환경악화로 쾌적한 장소에 대한 선호가 증가하면서 개발제한구역의 개발압력이 날로 높아지고 있는 실정이다. 따라서 개발제한구역 내 국가에 의한 토지매수는 개발압력과 투기를 억제함으로써 합리적인 보전을 가능하게 한다.

### (1) 매수청구제도 개요

개발제한구역 매수청구제도는, 1998년 12월 24일 개발제한구역의 지정으로 종래의 목적대로 사용할 수 없는 토지나 사용가능성이 없어진 토지에 대해 보상하지 않는 것은 위헌이라는 헌법재판소의 결정에 따라 2000년 7월부터 시행되었다. 즉, 매수청구제도는 구역지정으로 인하여 현저히 효용이 감소된 토지에 대해서 국가가 이를 보상하는 차원에서 도입된 제도이다.

매수청구제도는 개발제한구역 특별법 제17조 내지 제19조를 근거로 하고 있으며, 매수청구의 대상이 되는 토지는 종래의 용도로 사용할 수 없어 그 효용이 현저히 감소하거나 또는 당해 토지의 사용 및 수익이 불가능한 토지이다. 매수대상토지의 판정기준은 다음과 같다. 첫째, 효용이 현저히 감소한 토지의 판정기준은 매수청구일 현재 당해 토지의 개별공시지가가 동일 행정구역 내 동일지목의 개별공시지가 평균치의 50% 미만인 경우이다. 이 때, 매수청구인이 구역 지정 이전에 적법하게 지적공부상의 지목과 다르게 이용하고 있었음을 공적자료로서 증명하는 경우에는 개발제한구역 지정 이전의 실제용도를 지목으로 간주하고 있다.

둘째, 구역의 지정으로 인하여 사용·수익이 불가능한 토지의 판정기준은 개발제한구역에서의 행위제한(동법 제11조 및 제12조)으로 인하여 당해 토지의 사용·수익이 불가능한 경우의 토지를 의미한다.

매수청구권은 해당토지의 소유자로서 개발제한구역의 지정당시부터 당해 토지를 계속 소유한 자 또는 토지의 사용·수익이 사실상 불가능하게 되기 전에 당해 토지를 취득하여 계속 소유한 자, 끝으로 이상의 자로부터 당해 토지를 상속받아 계속 소유한 자에게 부여된다. 또한, 「개발제한구역 특별법」 시행령 제28조는 매수대상토지의 판정기준을 기술하고 있는데, 이 기준은 매수대상토지의 판정기준 적용 시 토지의 효용감소, 사용·수익의 불가능 등에 대해서는 본인의 귀책사유가 없어야 함을 조건으로 하고 있다. 매수청구자격이 있는 매수청구권자는 토지매수청구서 등의 서류를 구비하여 토지의 매수의무자인 건설교통부장관에게 매수를 청구할 수 있다.

건설교통부장관은 토지의 매수청구를 받은 날부터 2월 이내에 매수대상여부 및 매수예상가격 등을 매수청구인에게 통보하여야 하며, 이를 통보한 때에는 매수대상 토지를 통보한 날부터 3년 이내에 매수계획을 수립하여 당해 매수대상 토지를 매수하도록 되어 있다. 매수청구제도에 의한 토지 매수절차는 ① 매수청구 → ② 매수대상 여부 판정 → ③ 매수대상 여부 및 매수예상가격 통보 → ④ 감정평가 → ⑤ 매수가격 결정 및 통보 → ⑥ 대상 토지 매수(소유권이전 및 보상) 이다. 매수여부의 결정 및 매수가격에 이의가 있는 경우에는 중앙토지수용위원회에 이의를 신청할 수 있다.

## (2) 협의매수제도 개요

2000년 7월부터 시행된 매수청구제도는 그 조건이 매우 까다로워 실제 매수 결과가 전무한 실정이다. 토지소유자들의 지가 상승 기대심리도 토지 매수청구 저조의 한 원인이라 하겠다. 이에 매수청구를 위한 예산이 2003년까지 계속 불용됨에 따라 2004년 하반기부터 협의매수제도가 본격적으로 시행되었다. 실효성이 없는 매수청구제도 운영으로 실질적인 매수가 부재함에 따라 2004년부터 협의매수제도로 전환하여 토지 매수 제도를 실행하고 있는 것이다. 따라서 개발제한구역 내 현행 토지매수 제도라 함은 실질

적으로 협의매수 제도를 의미한다.

개발제한구역 협의매수 제도는 개발제한구역 특별법 제20조에 근거한 것으로, 그 목적은 개발제한구역 지정 목적을 달성하기 위함이다. 이때, 개발제한구역 지정 목적은 도시의 무질서한 확산을 방지하고, 도시 주변의 자연환경을 보전하며, 도시민의 쾌적한 생활환경을 확보한다는 것이다. 현재 실행 중인 협의매수제도는 개발제한구역 내 소재한 모든 토지를 매수 대상으로 하고 있다. 협의매수제도에 따른 토지 매수절차는 ① 매수공고 → ② 매도신청 → ③ 매수토지선정 → ④ 선정결과통보 → ⑤ 감정평가 → ⑥ 매입가격결정 → ⑦ 매입가격 통보 → ⑧ 매수협의 → ⑨ 매매계약 체결 → ⑩ 소유권 이전 등이다.

| 부록 표-2 | 매수청구제도와 협의매수제도 비교

구 분	매수청구	협의매수
법적 근거	• 법 제17조 내지 19조	• 법 제20조
매수 목적	• 구역지정의 사유재산권 침해에 대한 국가 보상	• 구역지정 목적 달성
권리와 의무	• 토지소유자의 매수청구 권리 • 국가의 매수 의무	• 국가와 토지소유자 간의 협의
매수 대상토지	• 종래의 용도대로 사용할 수 없어 그 효용이 현저히 감소된 토지 • 사용·수익이 불가능한 토지	• 구역지정 목적 달성에 적합한 토지
자격조건	• 구역 지정 당시부터 당해 토지 소유자 • 토지의 사용·수익이 불가능하게 되기 전에 당해 토지를 취득하여 계속 소유한 자 • 위 사람으로부터 당해 토지를 상속받아 계속 소유한 자	• 위의 토지소유자 중 협의에 응하는 자
장단점	• 사유재산권 침해에 대한 보상 수단 • 지나친 매수청구조건으로 실효성 미흡	• 협의에 의한 매수로 실질적인 보상효과 • 산발적인 매수로 매수토지의 계획적, 효율적 관리 곤란

자료: 국토해양부(2012)

매수대상 토지는 개발제한구역의 지정 목적에 맞게 직접 관리할 필요가 있는 토지로서 크게 두 가지로 나뉜다. 하나는 개발제한구역의 지정 후 종래 목적에 부합지 못한 토지사용으로 효용성이 현저히 감소한 토지이고, 다른 하나는 당해 토지의 사용과 수익이 불가능한 개인소유의 토지이다. 그러나 매수 후 관리상 어려움이 있는 소규모 토지, 주택 또는 근린생활의 신축이 가능한 토지, 1998년 이후 취득한 토지, 타 법령에 의한 매수청구대상 토지, 도시계획시설(공원, 도로, 철도 등) 결정 토지, 기타 현황도로(하천 등)인 토지, 도시계획 입안 중인 토지, 산업단지 등 개발사업 예정지구 내 토지 등으로서 매수 후 보전이 곤란한 토지 등은 매수대상에서 제외된다.

매수대상 토지는 우선매수대상 토지와 일반매수대상 토지로 구분된다. 우선매수대상 토지는 개발압력을 차단하고 도시환경 보전 측면에서 녹지축 유지가 필요한 토지 등이며, 이를 제외한 토지를 일반매수대상 토지라 한다. 우선매수대상 토지는 개발압력이 증가할 것으로 예상되는 조정가능 지역, 집단취락해제지구 등 주변 토지, 국가가 매수하여 녹지로 조성함이 바람직한 토지, 기타 건설교통부장관이 구역관리를 위하여 필요한 토지 등이 포함된다.

우선매수대상 토지 평가기준을 통해 알 수 있듯이(표 3 참조) 우선매수 대상지역, 기반시설접근성, 이용용도별, 토지규모, 인구규모 및 개발제한구역 면적, 토지소유자, 기 매입 토지와 연계성 등 항목별 배점기준에 따라 점수를 부여하고 있다. 또한, 경계선 인접 토지(0~100m), 토지 소유기간(구역지정 이전부터 소유), 지방자치단체 추천 등의 항목에 가산점을 부여하고 있다. 지방자치단체 추천 토지란, 지방자치단체가 개발제한구역 보전, 매수 후 친환경적 활용도 등을 감안, 생태체험 및 교육의 장으로서의 활용가치, 녹지네트워크와의 연계가능성, 여가선용 공간 확보가능성 및 이용인구의 접근성, 이용인구 편의시설 및 환경기초시설 확보가능성, 개발압력 차단효과 및 생태 공간 확산효과, 지속적 관리가능성에 근거하여 추천한 토지를 말한다.

### (3) 매수토지의 관리

매수청구제도에 의해 매수된 토지든 협의매수제도에 의해 매수된 토지든 개발제한구역 내 매수 토지는 모두 국유재산이다. 국유재산은 행정재산과 일반재산으로 구분되어 관리되며, 이를 기준으로 할 때 협의매수 토지는 대부분 일반재산에 해당한다. 일반재산의 관리는 그 재산이 어떤 회계로 귀속되느냐에 따라 달라지는데, 특별회계로 귀속되면 관리주체가 관리청(중앙관서)이고 일반회계로 귀속되면 총괄청(기획재정부장관)이 관리주체가 된다(부록 표-4 참조).

부록 표-3 | 우선매수대상 토지 평가기준

구 분	세 부 기 준
우선매수대상지역 (토지)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조정가능지역(국책사업 포함) 개발제한구역 내측경계선 1km 이내</li> <li>• (집단)취락해제지구 개발제한구역 내측경계선 0.5km 이내</li> <li>• 서울중심 개발제한구역 내측경계선으로부터 2km 이내</li> <li>• 구역지정 당시 제외된 도심지 주변 개발제한구역</li> <li>• 내측경계선으로부터 1km 이내</li> <li>• 구역지정 당시 제외된 집단취락지역주변 개발제한구역</li> <li>• 내측경계선으로부터 0.5km 이내</li> </ul>
기반시설접근성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도로접면여부 : 일반 국도, 특별시도·광역시도·지방도</li> <li>• 주요시설과의 거리 : 1km 이내, 2km 이내, 3km 이내</li> </ul>
이용용도별	• 잡종지, 기타, 전·답·과수원, 임야
토지구모	• 1만㎡ 이상, 7,000㎡ 이상, 4,000㎡ 이상, 1,000㎡ 이상, 200㎡ 이상
인구규모 및 개발제한구역 면적	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중심도시 인구규모 : 500만 이상, 200만 이상, 100만 이상</li> <li>• 해당도시 개발제한구역 면적비율 : 80% 이상, 60% 이상, 40% 이상</li> </ul>
토지소유자	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소유기간 : 25년 이상, 15년 이상, 25년 미만, 15년 미만</li> <li>• 거주기간 : 25년 이상, 15년 이상, 25년 미만, 15년 미만</li> </ul>
기매입 토지와 연계성	• 인접 토지, 50m 이하, 100m 이하, 300m 이하, 500m 이하

주: 국책사업이란 국가 차원에서 필요한 사업(국민임대주택단지)임. 주요시설은 교통시설, 공공·문화체육 및 유통시설임. 토지소유기간 및 거주기간 산정 시 1998년 이후 소유 및 거주는 제외함.

자료: 한국토지공사 국유재산처(2005)

따라서 개발제한구역 내 매수토지는 일반재산 중에서 특별회계에 해당하며, 이는 국가균형발전특별법 제33조 제1항에 따라 광역지역발전특별회계 광역발전계정의 소속재산으로 귀속되기 때문이다. 이에 개발제한구역의 매수토지는 국토해양부장관이 관리하도록 되어 있다. 그러나 관리업무의 효율적 추진을 위하여 국토해양부장관은 이를 한국토지주택공사에 위탁 관리하고 있으며, 또한, 국토해양부장관은 매수토지를 대통령령이 정하는 바에 따라 임대(사용대차를 포함한다)하거나 교환·양여·매각 등의 처분을 할 수 있다.

| 부 록 표-4 | 국유재산 관리제도

구 분	내 용	
행정 재산	공용 재산	• 국가가 직접 그 사무용·사업용 또는 공무원의 주거용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산(청사·관사·학교 등)
	공공용 재산	• 국가가 직접 공공용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산(도로·제방·하천·구거·유지·항만 등)
	기업용 재산	• 정부기업(철도·통신·양곡·조달)이 직접 그 사무용·사업용 또는 당해 기업에 종사하는 직원의 주거용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산
	보존용 재산	• 법령의 규정에 의하거나 기타 필요에 의하여 국가가 보존하는 재산(보존임야, 문화재 등)
일반 재산	• 행정재산 외의 모든 국유재산	

## 5) 토지수용제도

토지비축에 있어 가장 중요한 법적 문제의 하나는 대규모 토지 취득을 위하여 수용권한의 행사가 인정되고 있는지의 여부이다. 토지비축에 있어 수용권의 행사가 배제된다면 도시성장을 유도하거나 토지가격에 영향을 미칠 정도의 충분한 규모로 토지비축 기능이 수행되리라고 기대하기 어렵다. 토지수용은 특정한 공익사업을 위하여 법률이 정한 절차에 따라서 국가나 지방자치단체 또는 공공단체가 강제적으로 토지의 소유권 등을 취득

하는 제도를 말한다.

토지수용에 관하여는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(95조)과 「농어촌정비법」(96조), 「도로법」(49조의 2), 「광업법」(87·88조)과 같이 개개의 법률에 규정이 있는 경우를 제외하고는 일반적으로 「공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률」이 정한 바를 따른다.

## 6) 문제점

앞에서 언급하였듯이 토지비축제도의 장점은 토지의 계획적 개발 유도, 공공재 및 공공시설을 위한 토지의 저렴한 공급, 개발이익의 사회적 환수 등이 있다. 하지만 이러한 장점에도 불구하고 상당한 수준의 문제점이 제기되고 있다. 물론 현재 제도 초기인 점을 감안하면, 이러한 문제점들은 향후 보완될 수 있을 것이다.

첫째, 토지비축은 장기보유와 임대 위주로 관리가 필요하여 막대한 재원조달이 관건이나 이를 지원하는 제도적 장치가 부재하다. 현재 제도상의 재원조달은 LH 개발이익의 일부와 채권발행에 의존하고 있는데, 현재 재원 수준으로는 토지비축 규모에 있어 한계가 있다. 한국토지공사와 대한주택공사가 통합한 이후 더욱이 재원확보가 어려워 현재 토지비축 사업이 다소 정체되어 있는 상황이다. 또한 토지비축의 경우 일부 지역의 경우 지가상승을 자극하는 경우가 있는데, 이럴 경우 재원 규모가 증가하여 또 다시 재원부담이 증가하는 악순환이 발생한다.

둘째, 국공유지 관리 문제이다. 비축해 놓은 토지의 경우 개인의 불법 점유 문제 등 다양한 관리문제가 대두되고 있다. 이는 개발제한구역 협의 매수 토지에도 동일하게 발생하는 문제로 매수된 토지가 폐기물 방치 공간이 되거나, 인근 주민들에 의해 텃밭으로 사용되는 등 불법으로 사용되는 행위가 빈번하게 발생하고 있다. 이렇게 토지매수 후 주민들에 의한 무단



경작 및 훼손행위가 발생하면, 원상회복 등에 많은 시간과 비용이 소요되며, 현재의 관리 인력 수준으로는 이를 방지할 대책이 없는 상황이다.

셋째, 토지비축을 위한 토지취득방법이 한정되어 있다. 현재 선매제나 매입의뢰 요청에 의존하는 이외에 토지시장에서의 적극적인 토지취득방법이 부재하다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상의 선매는 선매협 의제도로써 프랑스, 독일 등의 선매권 제도가 공공용지의 강제적 취득방법인 것과 달리 협의가 성립하지 않으면 취득이 불가능하다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」이 개정('05.12.7)되어 기존 공시지가 기준에서 감정가격으로 협의가 가능토록 하고, 토지거래계약허가신청서상 허가신청금액도 실거래가 신고로 개정되었다. 하지만 토지소유자의 토지매입 의뢰를 촉진하는 유인책으로는 상당히 미비한 수준이다.

일례로 비축에 있어 주요한 입지를 차지하고 있는 농지 및 임야의 경우도 매입이 불가능한 경우가 많다. 장래의 공공수요에 대응하는 개발가능지의 경우 토지용도상 관리지역으로서 대부분 농지로 구성되어 있는 경우가 많으나, 현행 「농지법」은 실경작자만이 토지를 취득할 수 있도록 규정되어 비축을 대행하는 지자체나 한국토지주택공사 등은 농지 매입이 불가능하다.

무엇보다 토지확보에 있어 협의매수 등을 통해서만 토지비축이 가능한 것도 문제이다. 이렇게 토지소유자와의 협상을 통한 매수의 경우 매수목적에 적합한 토지를 확보하기 어려운 상황이 대부분이다. 따라서 수용권 행사 부여 등 적합한 토지 확보를 위한 법적 지원에 대한 검토가 필요하다.

추가적으로 전국적인 토지수급조사가 필요하다. 적합한 토지를 적기에 구입하기 위해서는 토지수급조사의 주기적 시행과 토지시장의 상시분석이 필요한데, 현재 이러한 기능이 상당히 미비한 상황이다. 비축종합계획의 성공적인 수립 및 시행을 위해서도 이러한 노력이 필요하다.

## 7) 향후 발전방안

이러한 문제점을 해결하기 위한 발전방안은 다음과 같다. 첫째, 비축재원 확보를 위한 방안이 필요하다. 국외 토지비축 사례에서 토지비축 재원은 대부분 중앙정부나 지방정부의 자체 재원으로 이루어지고 있는데 반해, 국내의 경우는 업무를 대행하는 조직의 자체재원으로 토지비축업무를 수행하고 있다. 하지만 토지비축기능을 강화하기 위해서는 대규모 재원조달 방안이 강구되어야 한다. 예를 들어 외부재원으로는 토지관리 및 균형개발 특별회계 등을 활용한 토지비축 예산을 늘리는 방안도 검토하여야 한다. 또한 내부적으로는 국·공유지의 매각 등을 통해 토지비축자금으로 운용할 수 있다. 추가적으로 개발부담금 물납토지의 토지은행 현물출자 등 비축재원을 다양화하여 사업주체의 개발이익을 환수하여 공공의 목적을 위한 사업재원으로 사용한다.

둘째, 개발예정지 토지 매입수단으로 선매제도를 적극적으로 활용하는 방안이다. 현행 제도상에서 선매제가 실효성이 없는 이유는 협의에 응하지 않거나 협의 불성립 시 선매를 강제할 수 있는 수단이 없다는 점이다. 따라서 이러한 측면에서 일정 선매협의기간 경과 후 선매협의를 의제할 수 있도록 하거나 선매협의권을 선매권으로 강화하는 것이 필요하다.

또한 거래대금 노출 등에 의한 토지소유자의 선매 기피현상을 해소하고 적극적으로 응할 수 있도록 하기 위해서는 양도소득세의 감면 등 대폭적인 지원 장치 마련이 필요하다. 공공사업지역 내 토지소유자들이 가지고 있는 지가상승심리로 당해 사업으로 인한 지가상승과 자본이익이 보상이격에서 배제되지 않는 한 선매는 활성화가 어렵다는 측면에서 보상액에 부당한 지가상승과 자본이득분이 포함되지 않도록 현행 용지보상 및 평가제도의 합리적 개선이 필요하다.

보다 적극적인 선매제도의 활용을 위해서는 필요한 재원을 적기에 확

보하는 대책이 필수적이다. 선매제도는 계획허가제·개발허가제 등 개발권 공유제도와 밀접하게 연관되므로 관련 제도를 병행하여 정비하고, 특히 개발예정지역 및 주변 지역의 지가상승 및 투기적 수요를 차단하기 위해 프랑스의 개발유보지역(ZAD)과 같은 선매권이 적용되는 구역제도 지정제도를 검토할 필요가 있다. 개발유보지역(ZAD) 지정과 함께, 지가가 급격하게 상승하는 도시지역 내에서 계획된 공공사업용지를 안정적으로 적기 공급하기 위해서는 도시선매권제도의 도입방안도 검토할 필요가 있다. 이외에 국가 차원의 토지수급 총괄 관리시스템을 구축 운영하고 공간계획과 토지비축제도 간의 연계성을 제도화하는 등 세부적인 제도개선도 필요하다.

## 2. 직접규제 : 토지 관련 규제

직접규제는 토지와 관련된 가장 고전적인 정부개입수단이다. 일반적으로 토지관련 규제는 개인의 토지소유, 토지이용양태, 토지거래를 제한하는 제도로 구분할 수 있다. 구체적인 규제 수단으로는 토지이용계획/도시계획/지구단위계획, 지역지구제, 토지구획규제 등이 있으며, 각종 건축규제, 인허가 등이 여기에 해당한다.

특히 지역지구제는 국내의 가장 보편적인 규제 수단이다. 지역지구제(zoning)는 구획된 공간 내에서 허용되는 토지이용행위들을 유형별로 정의하고, 각 구획된 공간 내에서의 각종 건축물이나 시설물에 대한 구조적 제약을 설정하는 두 가지 성격의 규제를 포함하는 포괄적 의미를 가진다. 하지만 문제는 이러한 지역지구가 국내의 경우 상당한 수준으로 중복되어 있다는 점이다. 소관 부처의 분절로 인해 관련 법안, 추진주체, 사업대상지 중복에 따른 실행력 및 실행효과 저하가 문제점으로 대두되고 있다. 현재 국내 지역지구 지정면적은 12만 46km<sup>2</sup>로 남한면적(10만 200km<sup>2</sup>)의 1.2배에 달

하여 전 국토의 개발구역화라는 비난을 받고 있다. 국비지원 확보를 위한 중첩적인 지구지정으로 인해 160개 시·군 중 3종 이상의 지역지구가 지정된 시군은 71개로 전체의 44.3% 수준이다(국토연구원, 2010).

이렇게 지역지구를 많이 지정하게 될 경우 가장 큰 문제는 지구지정 후 지가가 급등한다는 점이다. 평균적으로 인근 지역의 지가에 비해 1.4배 내지 4배 수준이다. 평균 지구지정 지역의 경우 1년의 경우 26.5% 상승, 3년 지나면 122.8% 상승, 5년 지나면 127% 상승이다. 인근지역의 경우 1년의 경우 24.1% 상승, 3년 지나면 86.8% 상승, 5년 지나면 94.8% 상승한 것으로 나타났다(국토연구원, 2010).

이렇게 지역지구의 중복지정이 심한 이유는 관련된 부서와 소관 법령이 많기 때문이다(부록 표-5 참조).

| 부록 표-5 | 각종 지역개발 법률 및 지역·지구 현황

소관 부처	관련 법률	지역·지구	지정면적
국토해양부	18개	28개	106,234.7km <sup>2</sup>
지식경제부	8개	8개	1,261.5km <sup>2</sup>
행정안전부	3개	3개	7,926km <sup>2</sup>
농림수산식품부	3개	6개	466.5km <sup>2</sup>
문화체육관광부	3개	5개	3,730km <sup>2</sup>
교과부·보건부·중기청	3개	3개	420.61km <sup>2</sup>
합계	38개	53개	120,046.1km <sup>2</sup>

자료: 국토연구원(2010), 지역개발의 통합지원 법률 제정 공청회

일례로 국토해양부 소관 주요 법령의 경우만 해도 상당히 많은 법령이 존재한다. 종합개발 관련 법령인 경우 지역균형 개발 및 지방중소기업 발전에 관한 특별법, 신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법, 동서남해안 및 내륙권 발전 특별법 등이 있으며, 특정산업 육성과 관련해서는 산업입지 및 개발에 관한 법률, 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률, 신항만 건

설 촉진법, 항만법, 마리나항만의 조성 및 관리법 등이 있다. 도시개발 관련해서는 기업도시 개발 특별법, 역세권 개발 및 이용에 관한 법률, 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 법률, 도시재정비 촉진법·택지개발 촉진법이 있다.

현재 이렇게 다기한 지역개발 관련 법률을 통합하여 간결하면서도 효율적인 지역개발제도로 개편하고자 하는 움직임이 있다. 가칭 지역개발의 통합지원 법률(안)을 국회에 계류 중인데, 종합개발 관련 법령(지역균형 개발 및 지방중소기업 발전에 관한 특별법, 신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법, 동서남해안 및 내륙권 발전 특별법)은 우선 통합 정비의 대상이다.

### 3. 간접개입 수단 : 개발이익환수제도

직접규제의 폐해가 지적됨에 따라 정부의 간접개입 수단에 대한 관심이 높아지고 있다. 정부의 간접개입 수단으로 흔히 도입되는 세제와 부담금은 모두 우발이익을 환수하고자 하는 개발이익 환수에 기반하고 있다. 개발이익 환수는 궁극적으로 토지소유권과 연계되어 있다. 이러한 토지소유권에 대한 인식 및 규제양상은 각국마다 다른데(부록 표-3 참조), 이러한 다양한 토지소유권에 대한 관념이 다양한 형태의 개발이익환수제도를 만들 수 있다.

| 부록 표-6 | 각종 지역개발 법률 및 지역·지구 현황

	영국	독일	프랑스	미국	일본	한국
토지소유권 개념	상대적 소유권	절대적 소유권		상대적 소유권	절대적 소유권	
토지소유와 이용과의 관계	이용 우선				소유 우선	
건축자유 여부	건축 부자유 원칙			건축 자유 원칙		

자료: 박현주 외(1999)

특히 개발이익 환수와 관련하여 토지소유권에서 개발권을 분리하는 방안이 다각도로 검토되고 있다. 영국의 개발권 분리 및 국유화 정책, 미국의 개발권 분리 및 시장유동성 부여(개발권 양도제, TDR), 프랑스 건축권 분리 및 공유화 등이 구체적인 사례이다.

학술적으로 개발이익의 개념은 ‘직접적인 개발 사업이나 토지이용의 변경과 같은 무형의 개발, 기타 사회·경제적 요인에 의해 토지에서 얻을 수 있는 이익(김상일 외, 2010)’을 의미한다. 이는 공공의 개발 사업으로 인한 증가뿐 아니라 도시계획 및 토지이용 변경허가(무형적 개발)에 의해 상승한 이익으로까지 확대하여 적용할 수 있다. 개발이익 환수에 관한 법률(1989)에서는 개발이익을 ‘개발사업의 시행, 토지이용계획의 변경, 기타 사회·경제적 요인에 의하여 상승한 지가 중에서 정상지가 상승분을 초과하여 개발사업 시행자 또는 토지소유자에게 귀속되는 토지가액의 증가분’으로 규정하고 있다.

지가는 토지의 자연적·인문적 특성, 경제적 상황, 투기적 가수요, 공공 투자와 연관된 편익성, 도시계획 결정 등 다양한 요인에 따라 변동한다. 지가상승 요인을 이론적으로는 요인별로 정의할 수 있지만, 실제 요인별로 지가상승분을 계산하는 것은 매우 어려운 과제이다(김상일 외, 2010).

개발이익 환수 제도 유형은 크게 조세제도와 부담금 제도, 기타 제도

로 나눌 수 있다. 부담금 제도는 다시 수익자·원인자 부담금, 시설부담금, 개발이익 환수금으로 분류할 수 있다. 이 중 개발이익 환수금(개발부담금, 재건축부담금)은 해당 사업으로 인해서 발생하는 개발이익 자체를 환수하고자 하는 목적에서 도입된 제도이다(김상일 외, 2010).

하지만 주변지역 지가 상승 이익을 환수할 수 있는 우리나라 개발이익 환수제도는 그동안 도입되었지만 시행되지 못하는 역사를 되풀이해 왔다. 토지초과이득세의 폐지가 대표적이며, 그동안 각종 개발사업에서 개발이익 환수장치로 작동하였던 개발부담금 제도도 제한적인 상황이다. 요약하면, 우리나라의 경우 부동산 개발과 관련된 개발이익 환수가 제도상으로 상당히 부족하다고 할 수 있다(변창흠, 2005).

## 1) 부동산 세제

### (1) 현황

부동산 세제는 부동산의 취득·보유·양도의 각 단계별로 부과되는 것이 일반적이다. 거래과세는 상속세·증여세·인지세(국세), 취득세·등록세(지방세)가 있다. 보유과세는 지방세로서 토지분 보유세(종합토지세)와 건물분 보유세(재산세)가 있다. 우리나라의 부동산 세제는 부동산 보유세(종합토지세·재산세) 비중이 낮고 거래세(취득세·등록세) 비중이 높은 것이 특징이다. 거래세 세수가 전체 세수에서 차지하는 비중은 한국(7%), 미국(0.15%), 영국(1.41%), 일본(1.72%), 호주(4.67%) 등으로 여타 국가에 비하면 매우 높은 수준이다. 미국의 거래세:보유세 비율이 2:8인 것에 비해 우리나라 거래세 보유세 비율은 7:3이다(2005년 검토자료).

외국의 주요한 부동산 세제 사례는 다음과 같다.

대만의 지가세(地價稅)는 보유세와 처분세가 혼합된 토지보유세의 일종으로서 소유자별로 종합한 지가총액을 기준으로 누진과세 하는 세목이

다. 우리나라의 종합토지세와 유사하다. 또한 토지증치세(土地增值稅)는 자본이득세의 일종으로서 지가 상승분에 대해 토지소유권의 이전 또는 저당권 설정 시에 부과하는 세목을 말한다. 우리나라의 양도소득세와 유사하다. 토지증치세는 지가세의 4배 정도 되며, 두 수입을 합하면 대만 정부 수입의 5분의 1 수준이다.

미국의 토지·건물 차등세(two-rate tax, two-tier tax, spilt-rate tax)는 토지에 대한 세율을 건물 등 개량물에 대한 세율보다 높게 정하는 제도이다. 토지세율은 건물세율의 2배(피츠버그·스크랜턴, 1914)에서 11배(워싱턴, 1995)까지 존재한다. 1997년 현재 미국에서 차등세를 적용하는 곳은 16곳이다. 1975년에 이 제도를 도입한 해리스버그는 시내의 유흥지가 적극 개발되어 외곽지 개발 수요를 줄였기 때문에 도시의 확산을 막고 농지 보전에도 크게 기여했다고 평가한다. 1963년 하와이의 경우도 이 제도 도입 이후 대지주들이 토지개발권을 개발회사에 매각하는 변화가 있어 유흥지를 확보하고 필요할 경우에 계획적으로 개발하는 효과를 가져온다.

보유세 비율을 높이려고 하는 여러 가지 정책적 노력에도 불구하고 보유세는 역사적으로 강화되지 못하고 후퇴하고 있는 실정이다. 일례로 보유세로서 1989년에 도입된 토지초과이득세는 헌법불합치 판결을 받았다. 이후 2004년 11월 16일 정부 여당이 확정 발표한 보유세제 개편방안의 내용을 보면, 종합부동산세 과세 대상 기준을 처음보다 높여서 과세 대상자를 대폭 축소시켰는가 하면, 과표 현실화에 따른 세부담 증가를 염려하여 각 대표구간의 세율을 최대한 낮추었다.

## (2) 문제점

현재 우리나라의 부동산 세제 구조는 보유세의 투기 억제 역할이 미흡하다. 토지보유세는 거래세에 비해 거래지가의 하락을 강화하고 토지사용



을 촉진시키며, 토지 매매를 촉진시킨다는 점에서 장점을 갖고 있다.

토지·건물의 통합과세로 투기와 경기침체의 악순환이 반복될 수 있다. 토지·건물 통합과세는 부동산 가격 상승으로 토지 투기가 발생하고 높은 지가로 인해 건설경기는 침체하고 인근 지역의 지가상승으로 무분별한 도시 확산이 일어나 환경을 파괴하는 등 부작용이 발생할 수 있다. 또한 토지 보유기간 동안 토지를 제대로 사용하지 않고 방치되더라도 조세상의 손실이 발생하지 않는다는 점에서 토지의 효율적 사용을 적극적으로 촉진하는 기능이 없다.

### (3) 대안

토지보유세는 올리고 거래세는 내리는 패키지형 조세개혁을 추진한다. 보유세와 거래세를 비교할 때 보유세의 조세왜곡 효과가 더 적으므로 거래세 강화보다는 보유세 강화가 더 바람직하다. 거래세 부담이 음성적, 지역적, 그리고 큰 폭으로 상승하고 있으므로 보유세 강화와 함께 거래세 부담 조정이 필요하다. 보유세 부과대상을 확대하고 합산방법을 개선, 세부담 증가 상한선의 상향 검토가 필요하다. 또한 보유세 실효세율을 인상하고, 인상의 목표를 분명히 제시하고 그것을 달성하기 위한 방법과 시간계획을 법령에 포함시키는 것이 바람직하다.

행정구역 단위로 토지에 대한 보유세를 신설하는 방안을 검토할 수 있다. 가칭 ‘국토보유세’(국세), ‘광역토지보유세’(도세), ‘기초토지보유세’(시·군세) 등을 신설하는 방안을 검토할 수 있다. 전국적으로 세율을 균일하게 하는 ‘국토보유세’를 신설하고 토지소유자가 광역 및 기초 자치단체에 토지보유세를 납부한 경우에는 그 금액을 국토보유세액에서 공제해 주는 방안이다. 다만 현재 국세로서 토지를 과세대상으로 하는 양도소득세는 국토보유세율이 상당히 높아질 때까지 폐지하지 말고 유지해야 한다. 현재의

광역 토지세인 취득세, 등록세, 도시계획세, 공동시설세를 점진적으로 ‘광역토지보유세’로 이전한다. 또한 기초자치단체는 ‘기초토지보유세’를 신설한다. 건물과 토지를 통합 평가·통합 과세하는 주택분 재산세는 기초토지보유세로 전환하고 사업용 건물에 부과되는 재산세는 폐지한다.

토지·건물 차등세를 도입한다. 토지·건물 차등세는 토지보유세는 올리고 건물분 재산세는 내리는 방안이다. 미국의 사례에서 볼 수 있듯이 토지·건물 차등세는 토지 투기를 원천봉쇄하고 건설경기를 활성화시키며, 무분별한 도시 확산을 막고 도시 외곽의 녹지 공간을 보존하는 효과를 가진다.

## 2) 부동산 부담금

### (1) 현황

세제와 더불어 부담금도 부동산과 관련된 주요한 간접개입 수단이다. 부동산 관련 부담금은 용도변경·개발 시 부과되는 것으로 수익환수형(현금으로 환수)과 시설정비형(현물로 환수)으로 나눌 수 있다. 수익환수형은 개발부담금, 대체산림자원조성비, 대체조림비, 대체초지조성비, 농지조성비가 있다. 시설정비형은 학교용지부담금, 광역교통시설부담금, 과밀부담금, 기반시설부담금(공공시설관리자의 비용부담금, 도시개발 구역 밖의 도시개발 시설 및 추가설치 비용 부담금) 등이 존재한다. 대부분의 부담금이 개발자가 부담하는 것에 비해 학교용지부담금 및 교통유발부담금은 분양계약자 및 소유자의 시설물에 부과된다.

부동산 부담금 관련한 대표적인 외국 사례는 다음과 같다. 싱가포르의 경우 개발부담금을 전면 실시하고 있으며, 일본·미국·독일 등은 수익자 부담금을 시행하고 있다. 시설정비 부담형은 조건부 계획허가 및 계획합의제(영국), 개발부담 계약제(독일), 협의정비 구역제(프랑스), 토지분할규제 및 계획적 단위 개발제(미국) 등 각국의 실정에 맞게 다양하게 제도가 발달되

어 있다. 영국 토지가치세(Land Value Tax)는 운송시설 건설과 관련되어 있다. 운송시설 건설은 일부 토지소유자들에게는 개발이익을 주는 반면, 다른 토지소유자들에게는 혼잡, 오염, 소음 등에 의한 피해를 끼친다. 이에 대해 토지가치세는 일부 토지소유자들의 개발이익을 환수하는 한편, 손해를 입은 다른 토지소유자들의 손실을 보상하여, 운송정책에 의해 발생하는 이익이나 불이익에 대해 공정한 제도로 기능하고 있다.

## (2) 문제점

개발부담금제의 실효성에는 여러 가지 논란이 존재한다. 1990~2002년 사이에 총 1조 4,989억 원 개발부담금이 부과되는 실적을 보였지만, 1990년 1년 동안에 실현된 자본이득만 해도 43조 4,000억 원('90년 GNP의 25.8%)이며, 발생한 자본이득은 85조 1,000억 원('90년 GNP의 49.6%)에 달한다. 지난 20여 년 동안 공시지가 기준으로 지가는 총 1,284조 원이 증가한 반면, 개발이익 환수총액은 113조 원에 불과하였다. 즉 환수수준이 개발이익의 평균 8.8%에 그쳐 실질적인 효과에 대한 논란이 존재한다.

또한, 개발사업 주변지역에 대한 미실현 이득 회수 방법도 미비하다. 1962년 도시계획법 제정 당시 수익자 부담금 제도를 도입·시행하였다. 그러나 1989년 토지공개념 관련 입법 제정 당시 토지공개념 제도와 이중 부과라는 측면에서 폐지되었다. 하지만 수익자 부담금 제도를 대체하기로 한 토지초과이득세가 외환위기 기간 중에 폐지됨에 따라 공공사업 시행으로 발생한 개발이익을 환수할 수 있는 수단이 사라진 상황이다.

경직된 부담금 시행 방식도 문제다. 부담금 신설은 조세 신설에 비해 국민 저항이 크지 않고 징수나 집행 과정의 어려움이 적어 손쉬운 재원조달 수단으로 인식되고 있다. 또한 예산에 비해 안정적으로 사업비를 확보할 수 있다는 장점 때문에 행정기관은 부담금을 선호하는 경향이 있어 복

잡·다양하게 도입되어 실행되고 있다. 또한 실질적인 시행에 있어 개발부담금 산정 시 기준이 되는 개별공시지가 및 자가변동률과 시중금리의 적용 등에 문제가 있어서 산정된 개발부담금에 대한 불신이 있다. 또한 개발 후의 토지이용가치가 사업별, 용도별, 지역별, 규모별로 차이가 크기 때문에 일률적인 부과율 적용은 과대 또는 과소부담을 초래한다는 지적도 존재한다.

### (3) 대안

양도소득세를 정상화하여 광의의 개발이익을 환수한다. 특히 실거래가격에 기초한 자본이득 환수가 필요하다. 양도소득세 과표 현실화를 조기에 추진하되, 이때의 과표는 실거래가에 기초하도록 한다. 양도소득세제는 예외 없이 모든 부동산에 보편적으로 적용하는 것이 원칙이다.

개발부담금제를 강화시킬 필요가 있다. 다양한 부담금에 대한 비판에도 불구하고 개발부담금을 통한 개발이익환수는 논리적으로 타당하다. 개발부담금은 사업 중심에서 개발행위 중심으로 전환하고, 개발허가로 인한 증가에 대해 일정 비율을 부과하는 방식으로 재구성한다. 부담금의 감면기준을 객관화하는 동시에 대상사업의 주체보다는 사업의 공익성 여부에 대한 판단 그리고 사업의 영향 등을 종합적으로 고려한다. 개발부담금의 배분은 과거 부담금의 배분에서 배제된 광역자치단체를 포함하여 적절한 배분이 이루어져야 한다. 또한 지방에 귀속되는 개발부담금이 지역에 재투자되도록 특별회계로 관리하도록 하고 지역개발사업에만 사용할 수 있도록 한다. 개발이익이 신개발·재개발뿐 아니라 재건축 과정에서도 발생하기에 재건축과정에서 발생하는 개발이익 환수 방안 마련이 필요하며, 부담금관리기본법 등 관련법 개정이 이어져야 할 것이다.

수익자 부담금 제도 확대 도입으로 미실현 개발 이익에 대한 과세를 실현해야 한다. 공공투자사업으로 발생한 수익과 비용부담 간의 형평성을

제고할 수 있도록 수익자부담금제도를 부활한다. 이러한 제도의 실현을 위해서는 개발이익 영향권의 설정·개발 이익 측정 방법이 필요하다.

원칙에 부합하고 유연한 규제제도를 마련하는 등 제도정비가 필요하다. 시장친화적인 개발이익환수제가 되기 위해서는 대상지역이나 대상지역을 인위적으로 한정하지 않고 개발이익이 발생하는 곳에 부과해야 한다. 시설부담금 관련제도는 단순화·체계화시켜서, 개발사업 시행자의 예측 가능성 및 시설부담의 합리성을 제고해야 한다. 공공용지의 기부채납과 기반 시설부담금 중에서 하나의 방법을 사업자가 선택할 수 있도록 융통성을 발휘한다.

### 3) 투기적 이익 환수를 통한 부동산 수요관리 전략(변창흠, 2005)

개발이익에 대해서는 국세인 양도소득세, 미실현된 개발이익은 간주취득세, 재산세 및 기타 지방세를 적용함으로써 다양한 개발이익 환수제도로 간접적으로 개발이익을 환수하고 있으나 그 실현은 미비하다. 지난 20여 년 동안 발생한 개발이익의 실제 환수는 평균 5% 수준에 그치고 있다.

개발이익 환수제도를 기업에 대한 규제로 인식하여 경기활성화와 연계하여 시대에 따라 개발이익 환수제도가 표류하고 있다. 개발이익환수제도는 토지정책의 근간으로 활용해야 함에도 불구하고 부동산 정책 수립 시 원칙이 결여되고 있다.

#### (1) 주택보유 과세의 강화

주택보유 과세 자체는 개발이익 환수제도라기보다는 공공서비스에 대한 대가의 성격을 지니고 있으나 다만, 과도한 부동산 보유에 대한 부담 강화로 담세능력을 초과하는 보유자의 매각을 유도할 수 있도록 한다. 실효세율 인상 프로그램을 강화하여 실효세율 1% 달성 목표연도를 조정하되,

현재 50% 상한 제도를 100%로 인상한다.

종합부동산세의 경우 당초 계획안에서 인별 9억 원 이상으로 설정되었으나 입법과정에서 6억 원으로 하향 조정되었으므로, 적용 대상을 확대할 수 있도록 원안대로 6억 원으로 재조정한다. 다만, 가구별 합산이 가능한 경우에는 현재의 9억 원 수준으로 유지하더라도 과도한 주택보유를 억제하는 효과를 달성할 수 있다.

## (2) 양도소득세제 정상화(광의의 개발이익 환수)

양도소득세는 실거래가격에 기초하여 자본이득을 환수할 수 있도록 제도화가 필요하다. 이를 위해 양도소득세 과표를 조기에 현실화하되, 조세 부과는 예외 없이 모든 부동산에 보편적으로 적용하는 것을 원칙으로 적용한다. 다만, 1가구 1주택에 대해서는 현재의 비과세 제도를 개정하여 소득 규모, 거주연수를 기준으로 공제하는 것이 바람직하다. 현재 1가구 3주택을 기준으로 중과하고 있는 양도소득세를 1가구 2주택으로 대상을 확대한다. 다만, 1가구 다주택의 경우 주거주 주택의 개념을 도입하여 1가구 1주택과 마찬가지로 양도세 감면 혜택을 부여한다.

양도소득세 강화로 인한 거래 동결효과를 방지하기 위하여 적용시기와 적용대상지역을 단계화할 필요가 있다. 예를 들어 투기지역에 우선적으로 적용하는 방법이 있다.

## (3) 개발부담금제 강화 재도입

개발부담금은 개발사업과 용도전환에 따른 이익을 환수할 수 있는 강력한 개발이익 환수수단이므로 이를 재부과할 수 있도록 부담금관리기본법을 개정한다. 이 경우에도 과거 개발부담금의 부과대상에서 제외되었던 재건축 및 재개발사업에 대해서도 부과하는 것이 정당하며 합리적이다.

개발부담금 재부과에 따른 지방자치단체의 반발을 억제하기 위하여 광역자치단체에게도 일정 비율(30% 정도)의 개발이익을 배분하도록 한다.

개발이익의 산정기준이 되는 시점은 사업인정시기보다 앞선 시점으로 설정하여 실제 발생한 개발이익을 환수할 수 있도록 제도화한다.

#### (4) 미실현 개발 이익 및 지구 외 지역 개발이익에 대한 과세

공공투자사업으로 발생한 수익과 비용부담 간의 형평성을 제고할 수 있도록 수익자부담금제도 부활하되, 부동산 소유자의 과도한 부담을 방지하기 위하여 양도소득세를 통한 납부도 허용(이 경우 양도소득세는 개발이익의 이연납부에 해당)한다.

개발사업지구 외 지역에서 발생하는 개발이익을 환수하기 위해서는 개발사업 시행 이전에 영향권역을 미리 지정하고 그 권역에 해당하는 지역에 대해 사업인정 시점 이전단계의 지가를 기준으로 양도소득세를 부과한다.

#### (5) 기타 개발이익 환수제도의 정비

시장친화적인 개발이익환수제가 되기 위해서는 대상지역을 인위적으로 한정하지 않고 개발이익이 발생하는 모든 대상 및 지역에 부과할 수 있도록 원칙을 정립한다.

시설부담금 관련 제도를 단순화·체계화시켜서, 개발사업 시행자의 예측 가능성 및 시설부담의 합리성을 제고한다. 공공용지의 기부채납과 기반시설부담금 중에서 하나의 방법을 사업자가 선택할 수 있도록 융통성을 발휘한다.

## 공유수면 매립에서의 공유재 가치 보존 방안 연구

---

2012年 12月 29日 印刷

2012年 12月 31日 發行

編輯兼 發行人	金	學	韶
發行處	韓國海洋水產開發院		
	서울특별시 마포구 매봉산로 45		
전 화	02-2105-2700	FAX:	02-2105-2800
등 록	1984년 8월 6일	제	313-1984-1호

---

組版・印刷/ 크리커뮤니케이션 02-2273-1775    정가 15,000원

판매 및 보급 : 정부간행물판매센터 Tel : 02-394-0337