

매립지 소유권 분리 제도화의 이해관계 분석과 관리방안

Analysis of Interests in Institutionalizing Ownership Separation of
Reclaimed Lands and Management Measures

윤성순 · 좌미라 · 김찬웅



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

저자	윤성순, 좌미라, 김찬웅
내부연구진	연구책임자 윤성순 한국해양수산개발원 해양연구본부 연구위원 공동연구원 좌미라 한국해양수산개발원 해양연구본부 전문연구원 공동연구원 김찬웅 한국해양수산개발원 해양연구본부 전문연구원

연구기간	2022. 5. 3. ~ 2022. 10. 31.
-------------	-----------------------------

보고서 집필내역

연구책임자	윤성순 연구총괄, 제1장, 제2장 제2절 일부, 제4장, 제5장
내부연구진	좌미라 제3장 김찬웅 제2장

산·학·연·정 연구자문위원	정명국 한국연안협회 센터장 이경환 해양수산부 사무관 정광월 해양수산부 사무관
---------------------------	--

※ 순서는 산·학·연·정 순임

발간사

연안은 바다와 육지가 함께 공존하는 공간으로 자연은 물론 인간 생활에도 매우 중요한 기능을 하는 곳이다. 다양한 생태환경자원이 서식·분포하면서도 여러 종류의 임해시설 개발과 친수활동이 밀집되는 공간이기 때문에 사회적 갈등도 끊이지 않는다. 연안에서 일어나는 대표적인 개발 행위는 공유수면매립인데, 공유수면매립은 공유수면을 토지로 만드는 것으로, 경제활동이나 사회기반시설을 확충하는 주요 수단이다.

지금까지 연안에서 토지 이용 수요에 비해 부족한 가용토지를 공급하기 위해 공유수면을 매립함으로써 산업단지와 항만 및 어항과 같은 국가와 지역의 경제기반을 강화하거나 공공시설을 확충하여 정주 여건을 개선하는 등의 효과를 얻었다. 하지만 공유수면매립은 연안 자연환경과 생물 서식지의 훼손은 물론 개발과 보전 사이에서 사회구성원 간 갈등의 불씨가 되기도 하였다.

한편, 공유수면매립은 바다를 육지로 만드는 것이면서 공유수면이라는 공유자산이 토지가 되면서 특정인의 소유로 바뀌는 과정이기도 하다. 공유수면매립의 근거가 되는 「공유수면법」에서는 매립면허를 취득하여 매립사업을 수행한 자가 매립지의 소유권을 취득할 수 있도록 하고 있어 민간이 매립한 경우에는 공유수면이 사유화되는 것이다. 이때 매립사업에 든 비용에 상당하는 매립지만 소유하도록 함으로써 과도한 이익을 취하는 것을 방지하고 있지만, 실제 매립지의 가치는 초기 감정 가치보다 높아져 상당한 잉여이익을 가져다주기도 한다. 반면에 훼손된 자연환경과 경관 등에 대한 보상은 완전하게 이뤄지지 않아 사회구성원이 함께 짊어지기도 한다. 이처럼 개발자에게 유리한 공유수면매립지 소유권 체계는 지금까지 매립을 과도하게 추진하는 요인이 되기도 하였다.

최근에는 공유자원을 이용·개발하여 얻어지는 이익은 사회구성원이 공유해야 한다는 의식이 커지고 있다. 특히 부동산개발사업에서의 과도한 사적 이익 취득이 사회적 이슈가 됨에 따라 개발이익의 공유에 관한 요구가 더욱 커진 것이다. 연구 결과에서 보면, 공유자원 보전을 위해 공유수면 개발을 최소화하되, 매립지를 사유화하지 말아야 한다는 데 국민 대다수가 찬성하고 있다. 이러한 국민 인식에 부응하는 정책을 위해 매립지 소유권 체계를 개선하려는 시도가 이어져 왔으나, 이러한 목표를 달성하기 위해서는 복잡하게 얽혀 있는 이해관계자들의 이해를 충분히 분석하고 풀어야 한다.

따라서 본 연구는 매립지 소유체계 개선에 따른 이해관계 분석과 관리방안을 모색하는 것을 목표로 하며, 이는 공유수면매립지 소유체계를 개선하려는 공유수면매립정책의 전환에 매우 중요한 과정이라고 할 수 있다. 본 연구는 공유수면자원의 이용에 대한 고정된 관념을 극복하고 새로운 전환을 만드는 데 예상되는 문제를 사전에 점검하고 대안을 제시한다는 점에서 큰 의미가 있으며, 우리나라 해양 정책의 일부로서 공유수면관리정책의 발전에 크게 기여할 것이다.

끝으로 이 연구의 책임을 맡아 총괄한 해양정책연구실 윤성순 연구위원과 연구에 참여한 좌미라 전문연구원, 김찬웅 전문연구원의 노고에 깊은 감사를 표한다. 아울러 심층 인터뷰를 통해 현장의 목소리를 전해 준 여러 전문가께도 감사드린다. 또한 이 연구에 조언을 아끼지 않은 최지연 해양연구본부장과 해양수산부의 담당 사무관, 보고서 발간까지 도움을 주신 많은 분께 감사드린다.

2022년 12월
한국해양수산개발원
원장 김 중 덕

목차

정책제안 _i

요약 _iii

Executive Summary _ix

01

서론 _1

제1절 연구 배경 및 필요성	1
제2절 연구 목적	4
제3절 연구 내용 및 방법	5
1. 연구 내용	5
2. 연구 방법	8
제4절 선행연구 검토	10

02

매립지 소유권 분리 제도의 이해 _15

제1절 매립지 조성 현황	15
1. 기본 현황	15
2. 매립면허 취득자별 현황	17
제2절 매립지 소유권 분리 제도의 필요성	25
1. 매립지 소유권 분리의 개념	25
2. 매립지 소유권 분리 제도의 필요성	27
제3절 매립지 소유권 분리 제도화의 예상 쟁점	36
1. 경제활동 여건 악화	36
2. 기존 권리자의 권리 침해	38
3. 고착화된 법률 체계 및 정책	40

03	매립지 소유권 분리의 이해관계 분석 _43	
	제1절 이해관계 분석 개요	44
	1. 포커스그룹 인터뷰 개요	44
	2. 포커스그룹 인터뷰 분석 방법	46
	제2절 소유권 분리 제도 필요성의 쟁점 분석	48
	1. 주요 이해관계자들의 인식	48
	2. 이해관계자들의 인식 종합	55
	제3절 소유권 분리 제도화의 쟁점 분석	57
	1. 투자 감소로 인한 경제활동 위축 및 지역발전 저해 우려	57
	2. 소유권 분리 제도 설계 및 관리상의 어려움	63
	3. 소유권 분리 제도의 실효성 낮음	69
04	이해관계 관리방안 _73	
	제1절 경제적 불안 해소	73
	1. 경제활동 위축의 해소	73
	2. 지역개발 기회 유지	76
	제2절 제도의 구체화	81
	1. 적용 시기	82
	2. 적용 주체의 범위	83
	3. 매립지 이용과 관리의 책임	85
	제3절 제도 개선의 실효성 제고	87
	1. 의제 법률 및 관련 법령의 정비	87
	2. 총사업비 정산체계 개선의 한계 극복	88
	3. 제도 개선의 수용성 제고	90
05	결론 및 정책제언 _95	
	제1절 결론	95

제2절 정책제언	97
1. 제도화를 위한 로드맵 수립과 추진	98
2. 공론화를 포함한 수용성 확보	99
3. 매립사업을 통한 상생 모델 개발	100

표 목차

〈표 1-1〉 주요 선행연구 검토	12
〈표 2-1〉 공유수면매립 시기별 준공 현황	16
〈표 2-2〉 공유수면 세부 목적별 준공 현황	17
〈표 2-3〉 공유수면 매립면허 취득자별 준공 현황	18
〈표 2-4〉 공유수면 매립면허 취득자 및 시기별 준공 현황	19
〈표 2-5〉 공유수면 매립면허 취득자별 준공 건수 비중	20
〈표 2-6〉 공유수면 매립면허 취득자별 준공 면적 비중	21
〈표 2-7〉 공공기관의 공유수면매립 목적에 따른 준공 현황	22
〈표 2-8〉 공공기관별 공유수면매립 준공 현황	23
〈표 2-9〉 「공유수면법」 제46조 제1항 및 동법 시행령 제51조 제4항에 따른 매립공사 사업비	30
〈표 2-10〉 공유수면 매립지 소유권 분리 필요성	36
〈표 2-11〉 목적별 매립 준공 현황	37
〈표 2-12〉 소유권 분리 예상 문제점 및 대응 방법	41
〈표 3-1〉 이해관계자에 대한 다양한 정의	44
〈표 3-2〉 포커스그룹 인터뷰 추진 현황	46
〈표 3-3〉 포커스그룹 인터뷰 분석 절차	47
〈표 3-4〉 공유수면 매립지 소유권 분리 필요성에 대한 주요 이해관계자들의 인식 ...	56
〈표 3-5〉 공유수면 매립지 소유권 분리 시 예상 문제점(포커스그룹 인터뷰 결과)	70
〈표 4-1〉 매립지 소유권 취득 주체의 범위 대안별 비교	85
〈표 4-2〉 공유수면매립의 의제 법률 현황	87

그림 목차

〈그림 1-1〉 연구의 주요 내용과 체계	8
〈그림 1-2〉 내용별 연구 방법	10
〈그림 2-1〉 면허 취득자별 건수 비중	20
〈그림 2-2〉 면허 취득자별 면적 비중	21
〈그림 2-3〉 매립지 소유권 분리의 개념	27
〈그림 4-1〉 지역발전 기대 사업 유치 사례	77
〈그림 4-2〉 매립 단계별 면허 취득자의 권리	82

정책제안

■ 분석 내용 및 방법

1. 공유수면매립지의 소유권 체계를 새롭게 개편할 경우 예상되는 여러 주체들의 복잡하게 얽힌 이해관계를 포커스그룹 인터뷰를 통해 분석
2. 소유권 분리 제도 개선의 필요성에 대한 이해관계자들의 인식과 제도 개선 시 예상되는 문제점 및 주요 쟁점 분석

■ 정책제안

1. 매립지 소유권 체계 개선을 위한 로드맵 수립과 추진
 - 매립지 소유권 체계 개선을 위한 「공유수면법」 개정과 의제 법률의 준비를 포함한 법령 개선 추진
 - 정부 주도의 ‘매립지 소유권 체계 개선 로드맵’ 수립과 적극적인 추진 노력 필요
 - 매립지 소유권 체계 개선의 제도화에 필요한 일련의 추진 과제를 도출하고 이행 책임자와 목표 시기를 정하는 등의 구체적 이행방안의 마련

2. 공론화를 포함한 수용성 확보

- 매립기본계획 수립단계에서의 정책 방향 설명회, 연안교육센터를 통한 교육, 학술대회 발표 및 SNS를 통한 홍보 등의 다양한 형태의 수용성 확보 노력 추진
- ‘매립지 소유권 체제 개선 로드맵’에 수용성 관련 과제들을 단계별·이행 주체별로 반영하여 추진
- 일반 국민은 물론 이해관계자들이 쉽게 이해하고 공감할 수 있는 다양한 형태의 자료 개발과 활용

3. 매립사업을 통한 상생 모델 개발

- 잔여 매립지 활용을 기반으로 매립지를 소유하는 국가 주도로 주민, 시민단체, 환경단체, 사업자, 지자체, 국가 등의 이해당사자 상호 이익을 공유할 수 있는 모델 개발
- 해상풍력발전단지 조성사업의 상생 협약 사례를 참고하여 개발사업자와 지역 및 사회구성원이 공유수면 개발이익을 공유할 수 있는 체계 구축

요 약

매립지 소유권 분리 제도화의 이해관계 분석과 관리방안

윤성순 · 좌미라 · 김찬웅

1. 연구의 목적

- 본 연구는 공유수면의 개발이익 사유화를 방지하고 공유자산으로서의 가치 보존을 위한 방안을 모색함으로써 매립지 소유권 체계 개선이 원활하게 추진될 수 있도록 지원하는 것을 목적으로 함
 - 첫째, 매립지 소유권 체계 개선 관련 이해당사자들의 다양한 의견을 정확하게 파악하여 제도 개선에 따른 사회적 갈등을 사전에 예방하도록 준비
 - 매립지 소유권 체계 개선방안의 완성도를 높이고 법령 정비를 세밀하게 설계할 수 있도록 지원
 - 매립지 소유권 체계 개선에 대한 공감대 형성과 공유수면의 절제된 이용을 위한 사회적 인식 확산을 유도

2. 연구의 방법 및 특징

1) 연구의 방법

- 본 연구는 매립지 소유권 체계 개선이라는 민감한 사안을 주제로 하기에 사회구성원들의 인식을 기반으로 이해관계자가 공감할 수 있는 논리적 방안이 필요
- 학술적·개념적 논리는 기존 연구 결과 분석을 활용하고 현장 기반의 이해관계는 포커스그룹 인터뷰 방법을 활용

〈요약 표〉 연구방법 개요

구 분	목적	수행 방법
문헌분석	매립면허 주체별 매립지 조성 현황 조사	해수부 내부자료 활용 통계 분석
	매립지 소유권 분리의 문제점 분석	기존 연구 결과, 언론 보도 등의 분석
사례분석	매립을 통한 잉여이익의 발생 사례 분석	조성된 매립지의 비용 대비 경제적 효과 비교
심층 인터뷰	매립지 소유권 체계 개선을 둘러싼 다양한 이해관계 내용 분석	매립 수요자, 행정관리자, 민간단체, 전문가 등 심층 인터뷰
전문가 자문회의	이해관계 관리의 대안 및 정책제언 점검	공유수면 관리 정책담당자, 전문 연구자 대상으로 자문회의 개최

자료: 저자 작성

2) 연구의 특징

- 본 연구는 「공유수면법」 제정 이후 변함없이 유지되었던 공유수면매립지의 소유권 체계 개선을 다루는 최초의 연구로서 공유수면 관리정책의 전환이 될 수 있는 정책적 의미가 큼
- 특히, 공유수면 개발을 통한 공유수면의 사유화를 차단하고 공유자산

의 가치를 보전을 위한 사회구성원의 인식을 분석하고 대안을 제시함으로써 사회적 공감에 기반한 정책대안 마련에 활용 가능

- 새로운 제도 시행에 따르는 다양한 이해관계를 사전에 파악하고 대응 방안을 모색함으로써 사회적 갈등비용의 저감은 물론 제도 개선이 원활하게 추진되도록 지원

3. 연구 결과

1) 연구 결과 요약

- 공유수면매립지의 소유권 체계를 개선하여 매립면허취득자에게 이용권만 부여하고 소유권은 국가가 취득하는 방식으로 공유수면매립지 소유권 체계 개선 필요
 - 가치적 측면에서 공유자원으로서의 공유수면의 가치를 보존
 - 현행 제도 미비점 개선 측면에서는 공유수면 개발 잉여이익의 사유화 제한, 매립지 총사업비 정산 제도 및 매립수요의 타당성 평가제도의 한계 극복과 매립지 사후 관리 수단 미흡에 대한 대안 마련 필요
 - 매립지의 자연재해 취약성을 고려한 완충공간 확보 및 취락지 개발밀도 조절 등의 미래 정책 수요 대응
- 매립지 소유권 체계 개선의 필요성에 대한 이해관계자들의 인식
 - 공유수면의 공유자원 가치 보전은 필요하며, 매립지 가치 상승의 개발이익 사유화 제한은 경우에 따라 다르게 판단 필요
 - 현재의 공유수면매립은 실수요자 중심의 사업으로 전화되었으므로 기존 제도의 수정을 통한 공유수면 가치 보전 방안 모색 필요

-
- 매립지 소유권 체계 개선을 둘러싼 주요 이해관계자의 쟁점 분석
 - 임대부지 설비투자 및 배후지 투자, 지역개발을 위한 민간투자 등이 위축되고, 매립지 이용권의 재산권 행사 한계, 지역 공헌사업 위축으로 인한 지역주민 만족도 저하, 인허가 시 토지 소유주 동의 추가로 인한 불편 등의 문제 예상
 - 개선 제도 적용 시점과 소유권 인정 주체의 범위가 모호하고, 이용권의 재산 가치 활용과 매립지 관리에 대한 우려
 - 제도의 실효성과 관련해 많은 의제 법률에 의한 개선 효과 약화와 급진적 변화에 대한 사회적 공감대 부족 우려

2) 정책 대안 제시

- 매립지 소유권 체계 개선을 위한 이해관계자의 우려 해소를 위한 방안
 - 경제활동 위축 문제는 이용 기간과 이용 기간 갱신 시 우선권을 법적으로 보장하고, 이용권을 담보로 설정하고 양도할 수 있도록 개선
 - 지역민의 해당 사업에 실질적으로 참여하고 개발사업자와 지역민의 상생 모델 개발을 통해 지역개발 기회를 유지
 - 개선되는 제도는 매립면허 취득단계부터 적용하고, 매립지 소유는 국가로 제한하며, 공유수면법은 물론 의제 법률들을 연계하여 정비 필요
- 공유수면매립지 소유권 체계 개선을 위한 정책추진 로드맵의 수립, 추진과 함께, 새로운 정책 전환에 필요한 사회적 수용성 확보 및 매립 사업을 통한 상생 모델 개발 등의 추가적인 노력 필요

3) 기대효과

- 공유자산인 공유수면의 이용·관리체계 전환을 통해 공유수면의 지속

가능한 이용 여건을 강화하고 공유가치를 보전할 수 있는 정책 기반 마련에 기여

- 공유자산의 보전과 이용의 이익공유를 지지하는 국민 인식에 부응하는 정책 개발에 기여

EXECUTIVE SUMMARY

Analysis of Interests in Institutionalizing Ownership Separation of Reclaimed Lands and Management Measures

Sung-Soon Yoon · Mi-Ra Choa · Chan-Woong Kim

1. Purpose

- The study aims to support the ownership system of public waters to be improved by seeking specific measures to prevent profits of developing public waters from being privatized as well as to preserve the value of public waters as a common asset.
- First, this study prepares for potential social conflicts resulting from institutional improvements by clearly understanding a variety of opinions of stakeholders pertaining to the improvement of the ownership system of reclaimed lands.
- It also intends to upgrade the quality of improvement measures for the ownership system of reclaimed lands while supporting a precise plan for revising relevant laws.

-
- This study contributes to the formation of a consensus on the improvement of the ownership system of reclaimed lands, as well as spreading social awareness for the moderate usage of public waters

2. Methodology and Features

1) Methodology

- Due to the sensitivity of the subject of this study, which is the improvement of the ownership system of reclaimed lands, it is necessary to provide logical measures that stakeholders can relate to based on a common understanding of members of society.
- The analysis of existing studies is utilized for developing academic and conceptual logic while a focus group interview was conducted for understanding the interest of the field.

〈Summary table〉 Overview of research methods

Classification	Purpose	Processmethod
Literature review	To investigate the present status of reclaimed land formation per main agents of reclamation license	Statistical analysis utilizing internal data of the Ministry of Oceans and Fisheries
	To analyze problems of ownership separation of reclaimed lands	Analysis of existing study results and media report
Case analysis	To analyze cases for generating surplus profits through reclamation	Comparison of costs vs. economic effects of reclaimed lands

Classification	Purpose	Processmethod
In-depth interview	To analyze the content of a variety of interests surrounding the improvement of reclaimed land ownership system	In-depth interview with reclamation consumers, administration officials, private organizations and experts
Consultation meeting with experts	To examine alternative measures and policy suggestions for the management of interests	Consultative meeting with officials in charge of public waters management policy and specialized researchers

Source: Prepared by the authors

2) Features

- As the first study covering the improvement of the ownership system of public waters reclaimed lands, which has not been changed since the legislation of the Public Waters Management and Reclamation Act, this study bears policy significance as a transition for public waters management policy.
- The results of this study can be utilized to devise policy measures based on social consensus. Specifically this study can contribute to preventing the privatization of public waters through its development, while analyzing the awareness of members of society for preserving the value of common assets as well as presenting alternatives.
- By identifying a variety of interests resulting from the implementation of a new system in advance, this study will contribute to allowing systems to be improved rather smoothly and reduce the cost of social conflicts.

3. Result

1) Summary

- The ownership system of public waters reclaimed lands needs to be improved as the current system only grants the right to use to reclamation licensees while the ownership is acquired by the government.
- Looking from a value perspective, the value of public waters shall be preserved as a common asset
- For improving inadequacies of the current system, alternative measures are required for the following areas; restricting the surplus profits of developing public waters from being privatized, overcoming the limitations posed by the calculation of the total project cost as well as feasibility assessment system of reclamation demand and preparing measures for insufficiencies of post-management measures.
- Demands for future policy should be prepared such as securing buffer areas considering the vulnerability of reclaimed lands from natural disasters and adjusting the developmental density of vulnerable areas.
- This study covers the awareness of stakeholders on the necessity of improving the ownership system of reclaimed lands.
- The value of public waters should be preserved as a common asset. And restricting development profits resulting from an increased value of reclaimed lands should be determined case

by case.

- At present, reclamation of public waters has been shifted to an end user-oriented project. Therefore, it is necessary to seek measures to preserve the value of public waters by modifying the existing system.
- A number of issues of stakeholders are analyzed surrounding the improvement of the ownership system of reclaimed lands.
- Potential problems include as follows: weakened investments in facilities in lease lots, hinterlands as well as private investment for regional development, restrictions in exercising the right to use reclaimed lands as the property right, decreased satisfaction of local residents due to shrinking regional contribution projects and inconvenience for acquiring additional approval from land owners in time of licensing.
- The timing of applying the improvements and the scope of principal agents for conceding the ownership are vague. Utilization of the usage right as property value as well as the management of reclaimed lands are also concerning.
- In relation to the effectiveness of the system, concerns exist in weakening effects of improvement due to many legal equivalents and the lack of social consensus on rapid changes.

2) Policy suggestions

- The study presents measures to address concerns posed by

stakeholders to improve the ownership system of reclaimed lands.

- Regarding the issue of weakening economic activities, the priority rights are legally ensured when usage period is renewed. In addition, it is necessary to allow setting up the usage right as collateral and to be transferred.
- Local residents should be allowed to participate in relevant projects in practice, while maintaining the opportunity for regional development through establishing a mutual growth model between development operators and residents.
- The improvements should be applied from the acquisition of reclamation license. With the ownership of reclaimed lands being restricted to the nation, relevant laws including the Public Waters Management and Reclamation Act and other legal equivalents should be connected and rearranged.
- Together with the establishment and implementation of a policy roadmap for improving the ownership system of public waters reclaimed lands, additional efforts are necessary such as securing the social acceptance required for the transition toward a new policy and developing a mutual growth model through reclamation projects.

3) Expected benefits

- Through the transition of usage and management system of public waters, which is a common asset, this study contributes

to establishing a solid policy foundation for strengthening conditions to use public waters sustainably, as well as to preserve their common value.

- This study contributes to policy development that corresponds with public awareness supporting the preservation of common assets and the sharing of profit.

01

서론

제1절 연구 배경 및 필요성

바다와 육지가 공존하는 연안은 공간적 특성으로 다양한 활동과 이용행위가 집중된다. 해안을 따라 대도시와 대규모 산업단지가 형성되고, 친수성 레저활동과 수려한 경관을 기반으로 하는 다양한 상업시설들도 빠른 속도로 증가하고 있다. 그런데 이러한 개발수요에 비해 연안의 가용한 토지는 부족한 경우가 많고, 이를 극복하기 위해 공유수면을 매립하여 필요한 토지를 공급하는 방법이 이용되고 있다. 항만, 어항, 마리나와 같이 바다와 접해야만 하는 시설 외에도 주택, 공장, 공원, 도로와 같이 육지에 조성할 수 있는 시설조차 공유수면매립을 통해 만들어지기도 한다.¹⁾ 또한, 공유수면매립은 국가나 지자체가 수행하는 공공사업뿐만 아니라 민간의 상업적 목적을 위해서도 추진된다.

공유수면매립은 연안환경과 사회환경에 큰 변화를 초래하여 사회적 갈등을 유발하기도 한다. 즉 공유수면매립은 가용할 토지를 공급하여 지역 및 국가경제발전에 기여하는 동시에 자연환경자산을 훼손하는 양면성을 지녀

1) 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 시행령 별표2에서 매립의 목적은 17가지로 분류함

경제적 이익을 위한 연안개발과 환경가치의 손실 사이에서 사회구성원들의 갈등과 사회적 비용 발생의 원인이 되기도 한다.

공유수면매립이 사회적 갈등의 원인이 되는 또 다른 이유는 공유수면이라는 공유자산을 활용하여 사적인 이익을 획득하는 수단이 되기 때문이다. 공유수면을 매립하여 조성된 토지는 매립면허를 받은 자가 토지등록을 하면서 소유하게 되는데, 면허 취득자가 사인(私人)인 경우 공유자산인 공유수면이 영구적인 사유지로 전환된다. 사회구성원의 이익을 위한 사업이라 할지라도 공유자산의 사유화로 인해 발생하는 피해를 충분히 보상하지 못하기도 하는데, 이와 관련하여 조성찬(2016)이 제주국제자유도시 개발에서의 공유자원 사유화 모델의 구조적인 한계와 문제를 지적한 바 있다.²⁾

다양한 수요자에 의한 여러 목적의 공유수면매립은 우리의 연안에서 지금까지 약 893.2km²의 바다를 육지로 만들었고³⁾, 이 가운데 국가나 지자체가 아닌 공공기관이나 민간이 매립한 면적은 644km²로 전체의 약 72%를 차지한다. 특히 민간이 매립하여 사유지로 전환된 공유수면은 219.5km²에 달한다.⁴⁾

공유수면매립이 국가와 지역의 경제발전은 물론 연안 정주 환경 개선에 크게 기여한 것을 부인할 수는 없다. 하지만 공유수면매립으로 인한 부작용 또한 적지 않다. 대표적인 것이 공유수면이 사유화되면서 공유자산 가치가 상실되는 것이다. 개발이 우선이던 시대의 공유수면은 이용의 대상이었으며, 가치가 높다고 여겼던 토지로 전환하는 것이 자원 활용 측면에서 훨씬 유리하다 판단했다. 하지만 공유수면 이용에 따른 문제들을 인식하고 공유수면 자체의 가치에 대한 국민 인식이 성숙해지면서 공유수면 보전에 대한

2) 공유자원의 사유화 모델에서 토지 사유화 및 투기에 따른 폐단, 관광자원의 사유화 및 과도한 부동산 개발에 따른 폐단, 외부 자본에 과도한 의존 등의 구조적 한계와 문제를 지적함(조성찬(2016), pp. 73-74.)

3) 윤성순 외(2021.8), p. 17.

4) 해양수산부 내부자료(공유수면매립 현황 통계자료)를 바탕으로 저자 분석

이해도 높아졌다. 일반 국민 대상 설문조사에서 공유수면을 필요로 하는 자와 주민들을 위해 이용해야 한다는 의견(18.3%)보다 보존 또는 공공의 이익을 위한 이용을 지지하는 의견(81.4%)이 훨씬 더 높게 나타났다.⁵⁾ 게다가 매립하여 조성된 토지는 매립면허 취득자가 소유하지 않고 이용권만 가도록 해야 한다는 의견(68.9%)도 높게 나타났다.

공유수면매립지의 소유를 면허 취득자가 소유하도록 하는 것은 「공유수면매립법」 제정 당시부터 이어져 오는 방식인데, 매립지 소유를 통해 부가적으로 발생하는 이익에 대한 기대로 과도한 매립의 수요가 끊이지 않았고, 결국 사회구성원 모두를 위해 이용되어야 할 공유수면이 사유화되었다. 그러나 공유수면의 지속가능성을 유지하고 이를 지지하는 국민 인식 변화를 고려한다면 매립지 소유권 체계의 개선을 위해 노력할 필요가 있다.

하지만 오랫동안 고착화된 매립지 소유권 체계의 변화는 기존 매립지 소유를 경험자와 매립지 소유를 기대하는 자를 중심으로 상당한 저항에 직면할 것이다. 공유수면매립을 둘러싼 여러 이해관계자들이 각자의 입장에서 민감하고 첨예하게 대립하거나 논쟁할 여지가 충분하다. 따라서 공유수면매립지의 소유권 체계 변화를 위해서는 각 이해당사자들의 의견을 충분히 수렴하고 상호 간의 이해를 통해 합의점을 찾아야 한다.

5) 윤성순 외(2021.8), pp. 98-99.

제2절 연구 목적

공유수면 매립지 소유권 체계 개선의 핵심적 해결 과제는 이해관계자들 간의 서로 다른 쟁점과 이해관계를 분석하고 상호 공감과 이해를 끌어내는 것이다. 「공유수면매립법」 제정부터 유지된 매립지의 소유권 체계에 따라 매립지 소유를 통한 경제적 이익의 기대와 소유권 체계 개선 시 경제활동 위축에 관한 우려의 목소리도 충분히 고려해야 한다. 이처럼 체계 개선의 저항을 최소화하여 사회적 갈등 유발을 차단함으로써 새로운 정책 전환을 원활하게 추진할 수 있는 기반을 만들 필요가 있다. 즉 개발 수요자를 비롯한 다양한 의견을 정확하게 파악하고 합리적인 대안으로 성숙시켜야 한다.

본 연구의 목적은 공유수면 개발이익의 사유화를 방지하고 공유자산 가치 보존에 따르는 사회적 갈등을 사전에 파악하고 해결방안을 모색함으로써, 매립지 소유권 체계 개선이 원활하게 추진되도록 지원하여 공유자산의 가치 보존과 국토자원의 합리적 이용에 기여하는 것이다. 향후 매립지 소유권 체계 개선을 위한 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률(이하 ‘공유수면법’)」을 비롯한 매립지 소유 관련 법령들의 개정까지의 과정들이 원활하게 진행될 수 있도록 지원하는 것이 현실적인 목적이라 할 수 있다.

이러한 연구의 목적을 보다 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 매립지 소유권 체계 개선 관련 이해당사자들의 서로 다른 입장을 차를 정확하게 파악하고 제도 개선을 추진할 경우 발생할 갈등 내용을 사전에 예측하여 적절한 대응 방안을 모색할 수 있도록 준비하는 것이다.

둘째, 이해당사자들의 심도 있는 의견 수렴을 거쳐 도출된 소유권 체계 개선의 문제점들과 이를 해소할 방안 검토를 토대로 매립지 소유권 체계 개선방안의 완성도를 높이고 「공유수면법」 및 관련 법령의 정비를 세밀하

게 설계할 수 있도록 지원하는 것이다.

셋째, 오랜 기간 고착된 매립지 소유권 체계를 전환할 때 예상되는 사회적 갈등의 완화를 위해 분야별 이해당사자들을 중심으로 소유권 체계 개선에 대한 공감대를 형성하고 사회적 인식 확산을 이끌어 감으로써 사회규범으로서의 제도 개선이 원활하게 추진되도록 지원하는 것이다.

넷째, 공유수면에 관한 인식 전환의 계기를 마련하는 것이다. 공유수면이 무한한 공간자원으로 쉽고 편리하게 이용하는 공간이 아니라 충분한 검토를 통한 절제된 이용으로 지속 가능한 국토자원으로 소중하게 관리되어야 한다는 인식 확산의 기초를 마련하는 것이다.

제3절 연구 내용 및 방법

1. 연구 내용

공유수면을 매립하여 토지로 활용하는 과정을 규정하고 있는 현행 「공유수면법」은 매립면허를 취득한 자, 즉 매립지를 필요로 하고 해당 매립지를 조성한 자가 해당 매립지의 소유권을 취득할 수 있도록 하고 있다. 매립면허 취득자가 민간일 경우 매립은 공유수면이라는 공유자산이 사유화된다는 것을 의미한다.

공유수면의 사유화 또는 공공성 침해의 문제에 대해서는 여러 연구에서 구체적으로 지적하였다. 또한, 이러한 문제를 해결하기 위한 대안으로 민간이 조성한 매립지가 사유화되지 않도록 하고 이용권을 부여하는 방식의 매

립지 소유권 체계를 개선하는 방안들이 제시되기도 했다.⁶⁾ 하지만 매립지 소유권 체계 개선은 이해당사자 간의 첨예한 대립으로 이어질 수 있으므로, 예상되는 모든 문제점과 이해당사자들의 다양한 의견들을 검토하고 수렴해야 실제 정책으로 시행될 수 있다.

본 연구의 주요 내용은 매립지 소유권 체계 개선과 관련한 이해관계를 실제 이해당사자들의 의견 수렴을 통해 세밀하게 분석하고, 예상되는 갈등의 해소를 위한 방안을 제시하는 것이다. 이를 위해 구체적인 연구의 내용은 다음과 같이 구성하였다.

제2장에서는 공유수면매립의 현황을 살펴보고, 매립지 소유권 분리의 제도개선 필요성과 매립지 사유화의 문제점을 분석하였다. 최근까지의 공유수면매립 현황을 신청 및 조성되는 매립지 규모, 용도는 물론 매립지를 필요로 하는 매립 수요자의 특성 등을 분석하였다. 이 가운데 매립지 소유권 체계 개선을 통해 매립지를 소유할 수 없는 민간이 추진하는 사업을 파악하였다. 또한 매립지 소유권 체계를 개선하여 민간이 매립지를 소유하지 못하게 할 경우 예상되는 문제를 분야별로 나눠서 분석하였다. 우선 매립지 소유권 체계 개선의 개념을 정리하고, 예상되는 문제점을 경제 주체들의 경제활동 참여 환경의 위축, 기존 권리자의 권리 침해 여부, 「공유수면법」을 비롯한 공유수면매립의 근거가 될 수 있는 관련 법령들의 법률적 체계 등으로 나눠 분석하였다.

제3장에서는 국가, 지자체, 공공기관, 민간을 구분하지 않고 모든 매립면허 취득자가 매립지를 소유할 수 있는 현행 제도를 개선하여 민간의 매립지 소유를 차단할 경우 관련된 이해당사자들의 다양한 이해관계를 분석하였다. 우선 연구 방법으로 활용한 심층 인터뷰에 대한 개괄적 설명과 함께

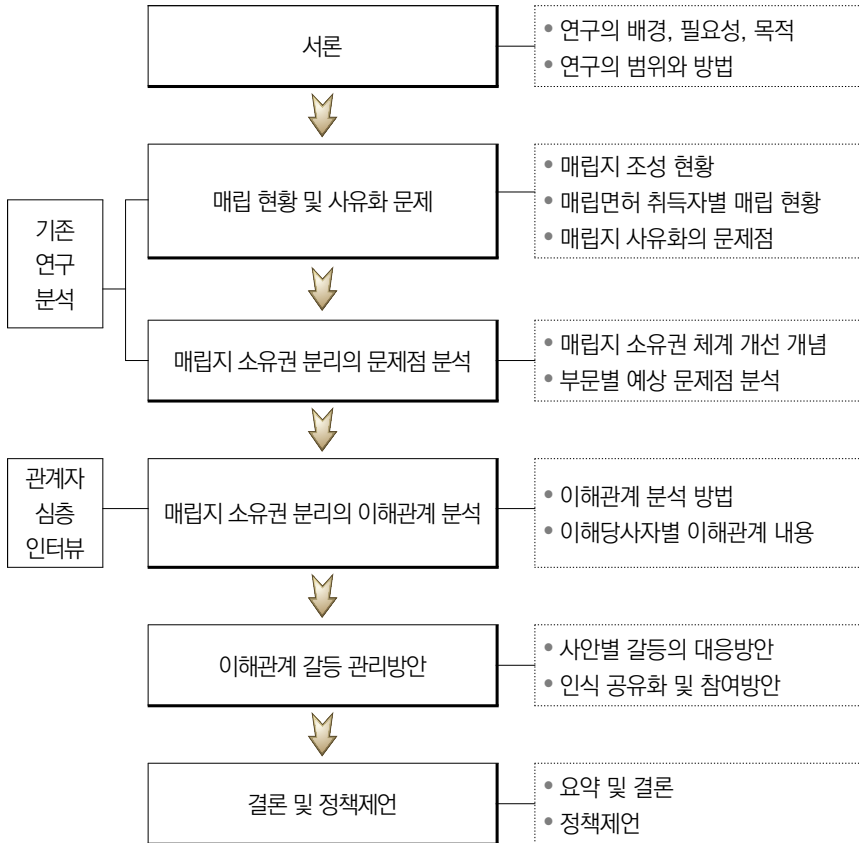
6) 윤성순·박수진·신철오(2012), pp. 66-99.; 남정호·이윤정(2010), pp. 137-143.; 윤성순·박수진·신철오(2013), pp. 14-20.; 윤성순·장정민·신철오(2018), pp. 86-88.

매립지 소유 관련 이해당사자의 범위를 검토하고, 각 이해당사자의 유형별 대표할 수 있는 전문가를 대상으로 심층 인터뷰를 통해 현장에 기반한 실질적인 의견들을 수집, 정리하였다.

제4장에서는 선행연구의 연구 결과와 이번 연구의 이해관계 분석 결과를 활용하여 도출된 매립지 소유권 체계 개선에 따른 갈등 요소에 대한 관리 방안을 제시하였다. 관리자와 개발 수요자, 보존자와 개발자, 공유수면의 기존 이용자와 신규 이용자, 자연생태적 이용자와 인공적 개발자 등 매립지 소유와 관련된 다양한 주체별 갈등 요소를 검토하고 이에 대한 관리 방안을 제시하였다. 관리방안으로는 경제적 불안 해소, 제도의 구체화, 제도 개선의 실효성 제고 측면에서 구체적으로 제시하였다.

끝으로 제5장에서는 본 연구를 통해 도출된 결론과 함께 향후 매립지 소유권 체계 개선을 추진하기 위한 제언사항을 제시하였다.

〈그림 1-1〉 연구의 주요 내용과 체계



자료: 저자 작성

2. 연구 방법

앞서 언급한 바와 같이 공유수면 매립지의 소유권 체계는 「공유수면매립법」이 제정된 이래로 지금까지 유지되었다. 매립지 조성은 여러 경제적 이익을 창출하는 동시에 연안의 자연환경 훼손은 물론 사회적 환경변화를 유발하는 원인으로 작용했기 때문에 공유수면매립에는 다양한 이해관계가 얽

혀 있다. 따라서 매립지의 소유권을 이용권과 분리하고자 하는 본 연구의 방향에 대해서는 이해당사자들별로 입장의 차이가 크다. 이러한 민감한 갈등을 해소 또는 관리하기 위해서는 공유수면에 대한 사회구성원들의 인식을 기반으로 이해관계자를 이해시키고 공감할 수 있는 논리적 근거 제시가 중요하다. 이에 본 연구에서는 매립지 소유권 체계 개선에 필요한 논리적 근거를 기존 연구 결과를 활용하여 정리하고, 이해관계자 대상 심층 인터뷰 방법을 활용하여 복잡한 이해관계를 분석하고 대안을 제시하였다.

1) 문헌 및 자료 분석

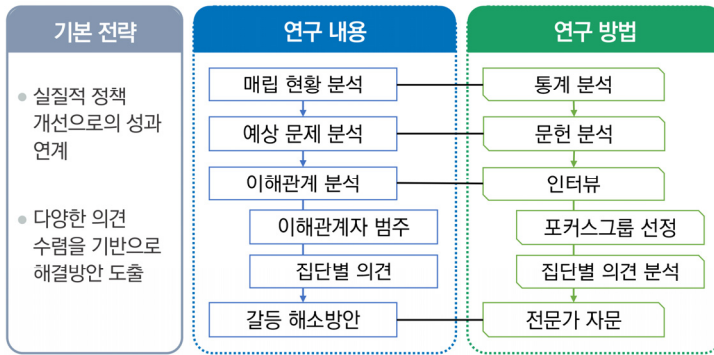
공유수면매립지의 소유권 체계는 「공유수면법」에 근거하여 매립면허 취득자가 소유할 수 있도록 하고 있으며, 이러한 매립지 소유권 체계는 「공유수면매립법」이 제정된 이래로 변함없이 이어져 왔다. 따라서 매립지 소유권 체계 관련 문제 제기나 연구가 많지 않은 실정이지만, 본 연구에서는 공유수면의 가치에 대한 문제의식을 포함하여 기존의 제한된 관련 문헌을 수집·분석하여 본 연구의 성과 도출에 최대한 활용하였다. 이를 통해 공유수면매립을 둘러싼 문제 제기는 물론, 매립지 소유권 체계 개선을 제안했던 연구보고서를 중심으로 매립지 소유권 체계 개선에 따른 문제점을 도출하고 개선 방향을 설정하는 데 필요한 정보를 얻을 수 있었다.

2) 포커스그룹 인터뷰

매립지의 소유권을 이용권과 분리하는 정책 전환은 매립지를 면허 취득자가 소유한다는 사회적 인식 변화가 필요할 만큼 매우 첨예한 갈등의 원인이 될 수 있다. 매립지 소유권 체계 개선은 이해관계자의 입장에 따라 이해관계가 충돌할 수 있으므로 최근까지의 사회적 인식 변화를 적절하게 반영할 수 있는 대안이 제시되어야 한다. 따라서 매립과 관련한 이해관계

자들의 인식과 의견을 심도 있게 수렴하기 위해 포커스그룹 인터뷰 방식을 적용하였다. 인터뷰 대상자는 매립 관련 업무 담당자 또는 매립지 소유 및 관리와 관련된 업무 유경험자를 우선하여 선정하였다. 포커스그룹 인터뷰 방식을 적용한 것은 일반적인 문헌자료를 통해서 얻을 수 없는 현장 기반의 실질적이고 심층적인 정보를 획득함으로써 실효적인 정책 개발에 유용하기 때문이다.⁷⁾

〈그림 1-2〉 내용별 연구 방법



자료: 저자 작성

제4절 선행연구 검토

공유수면매립 관련 기존 연구자료는 매우 제한적이다. 공유수면매립이 오래전부터 지속되었고, 「공유수면법」이 1962년에 제정되어 지금까지 유지됨에 따라 나타나는 정책 수요에 비하면 지금까지의 연구 성과는 물론 연구자들 역시 많지 않다. 이는 공유수면매립이 불가피한 상황으로 인식되었고, 정책은 비교적 단순한 절차적 관리에 치중했기 때문에 다양한 연구

7) 윤성순 외(2019), p.10.

소재를 제공하지 못했기 때문이다. 부족한 연구자료에도 불구하고 본 연구와 관련된 선행연구를 다음과 같이 검토하였다.

남정호·이윤정(2010)은 공유재인 공유수면을 특정인이 독점하여 이용하거나 사유화하는 것을 방지하기 위한 방안을 제시하였다. 하지만 공유수면 사유화의 문제 제기에 중점을 두어 구체적인 대안 제시가 부족하였고, 매립지의 공공성이 아니라 점·사용과 같은 이용에 따른 공공성 위주의 연구에 머물렀다.

윤성순 외(2012)는 공유수면의 공유재로서의 가치 보존과 공익성 최대화를 통해 매립지의 공공성을 재고하기 위한 새로운 정책 개발을 시도하였다. 공유자원의 공공성 개념을 검토하고 공유수면의 공유재로서 관리 당위성에 대한 논리적 근거와 함께 매립사업 전 과정에서의 공공성 강화 방안을 제시하였다. 이 연구에서는 공유수면 가치 보존을 위한 주요 방안들 가운데 매립지 소유권과 이용권의 분리를 소유권의 관리, 이용권 설정, 이용료 활용 방안으로 구분하여 제시하였다. 매립지 소유권 분리의 필요성을 넘어 좀 더 구체적인 이행방안을 제시하였지만, 소유권 체계 개선에 따른 문제점에 대한 검토는 이루어지지 않았다.

윤성순·박수진·신철오(2013)는 민간이 조성한 매립지의 소유권을 이용권과 분리하고자 할 때 예상되는 문제점들을 검토하고자 하였다. 매립면허 취득자가 매립지를 소유하는 기존 매립지 소유권 체계를 민간이 매립지를 소유할 수 없도록 바꿀 경우 예상되는 문제를 권리의 침해, 경제활동 제한, 이용권 관리, 법률체계 구축 등 분야별로 분석하였다. 매립지 소유권 체계 개선을 위해 극복해야 할 문제들을 구체적으로 제시하였지만, 일부 관계자의 의견 수렴과 연구자의 관점으로 제한되었다. 따라서 여러 이해관계자의 실제 목소리를 제대로 반영하지 못하였고 제도 개선 시 예상되는 갈등에 사전 대응하기에는 부족하다는 한계가 있다.

윤성순·장정인·신철오(2018)는 공유수면매립 정책의 성과와 한계를 분석하고 공유수면에 대한 국민 인식을 기초로 매립정책의 전환 필요성을 제안하였다. 또한 공유수면의 공유재 가치 보존, 사후 관리 강화와 현행 관리 체계에서 나타난 문제점 극복으로 나눠 구체적 정책 개선방안을 제시하였다. 이 연구에서도 공유재적 가치 보존 방안의 일부로 매립지 소유권 분리를 제시하였지만, 윤성순·박수진·신철오(2012)와 마찬가지로 개략적인 방안 소개에 그치고 있다.

윤성순 외(2021.8)는 「공유수면법」 제22조에 따라 해양수산부 장관이 10년 주기로 수립하는 공유수면매립기본계획 수립을 위한 연구사업 보고서이다. 매립의 수요변화와 매립지 조성현황, 계획에 반영 요청된 매립사업의 평가와 반영될 지구 선정을 포함하여 매립정책의 개선 방향과 과제들을 제시하였다. 또한 정책 개선 사항으로 매립지의 소유권 체계 개선을 제시하기도 하였다. 하지만 정책적 방향으로서 매립지 소유권 체계 개선을 단편적으로 제시하였을 뿐, 구체적인 문제의 분석과 방안 제시는 매우 부족하였다.

〈표 1-1〉 주요 선행연구 검토

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구 목적	연구 방법	주요 연구 내용
선행 연구	1	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 공유수면매립 사업의 관리정책 개선방안 연구 연구자(년도): 윤성순 외(2008) 연구 목적: 공유수면매립 관련 관리전략 및 부문별 정책개선방안 제시 	<ul style="list-style-type: none"> 관련 연구 및 발간 자료의 문헌조사 매립 수요 분석 및 정책개선 수요 조사를 위한 설문조사 	<ul style="list-style-type: none"> 공유수면매립 정책의 변화 공유수면매립의 현황 및 전망 매립 관리정책의 문제점 관리정책의 개선방안
	2	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 연안 공공이익 침해 방지를 위한 공유수면 관리체제 개선방안 연구자(년도): 남정호·이윤정(2010) 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌조사 외국 사례 분석 설문조사 	<ul style="list-style-type: none"> 공유수면의 특성 및 관리 현황 공공이익 보호 외국 사례 공공이익 침해 사례조사 및 원인

구 분	선행연구와의 차별성		
	연구 목적	연구 방법	주요 연구 내용
3	<ul style="list-style-type: none"> 연구 목적: 공유수면의 독점적 사유화와 공공이익 침해 방지를 위한 관리체제 개선 		<ul style="list-style-type: none"> 공유수면 관리체제 개선 방안
	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 공유수면매립에서의 공유재가치 보존방안 연구 연구자(년도): 윤성순·박수진·신철오(2012) 연구 목적: 공유수면의 공유재적 가치 보존을 위한 방안 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 매립지 조성 편익 분석 문헌조사 및 사례분석 자문위원단 자문 및 설문조사 	<ul style="list-style-type: none"> 공유수면 공개념의 이론 유형별 매립지 조성 편익 검토 사례 연구 매립지 이익 공유화 또는 공공성 확보 방안
	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 공유수면매립지 소유권 분리 제도화를 위한 검토 연구 연구자(년도): 윤성순·박수진·신철오(2013) 연구 목적: 소유권 분리제도 도입을 위한 정책 여건 마련 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌조사, 통계 분석 자문위원단 자문 	<ul style="list-style-type: none"> 소유권 분리 필요성과 개념 소유권 분리의 주요 쟁점 국외 사례 소유권 분리분의 정책 방향
	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 공유수면매립 정책의 개선과 전환에 관한 연구 연구자(연도): 윤성순·장정인·신철오(2018) 연구 목적: 매립정책의 종합적 진단과 발전적 대안 제시 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌 및 자료 분석 설문조사 초점 집단 토의 	<ul style="list-style-type: none"> 매립정책의 성과와 문제 새로운 수요 분석 신규 정책 개발 매립정책의 개선방안
	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 제4차 공유수면매립기본계획 수립 연구 연구자(년도): 윤성순 외 (2021.8) 연구 목적: 공유수면매립기본계획 수립과 10년간 정책개선 방향 제시 	<ul style="list-style-type: none"> 현장 조사 타당성 평가 설문조사 	<ul style="list-style-type: none"> 매립 현황 및 문제 매립 수요 변화 타당성 평가체계 매립정책 개선과제
차별성	<ul style="list-style-type: none"> 기존 연구는 공유수면의 공유재적 가치를 주장하고, 매립지 소유권 분리의 필요성과 방향성 제시에 그치고 있으나, 본 연구는 소유권 분리의 실제 정책화를 위한 갈등 해소 방안을 제시하여 정책 추진 기반을 제공하고자 함 	<ul style="list-style-type: none"> 소유권 관련 다양한 주체들의 이해관계를 집중 분석하고 해소 방안 모색을 위한 방법으로 포커스그룹 인터뷰 방식을 활용 	<ul style="list-style-type: none"> 공유수면매립지의 소유권 분리를 위해서는 복잡한 이해관계를 분석하고 고착화된 인식에 기반한 갈등을 사전에 방지하기 위한 현장 기반의 연구가 요청됨

자료: 저자 작성

02

매립지 소유권 분리 제도의 이해

제1절 매립지 조성 현황

제1절에서는 공유수면 관련 매립지 조성 현황을 살펴보았다. 여기에서 언급하는 시기는 공유수면매립기본계획의 수립 기간을 의미한다. 공유수면 매립 기본계획은 제1차 계획(1991-2001), 제2차 계획(2002-2011), 제3차 계획(2011-2020)이 완료되었으며, 현재는 제4차 계획(2021-2030)이 이행 중이다.

1. 기본 현황

1) 시기별 준공 현황

지금까지 준공 완료된 매립 건수는 총 620건으로 면적은 약 893㎢이며, 건수 대비 면적은 약 1.4㎢이다. 제1차 계획 이전의 통계는 42건만 존재하며, 건수 대비 면적은 약 7.9㎢로 매우 넓다. 건수와 준공 면적 모두 제1차 계획이 가장 높은 비중을 차지하며, 점점 감소하는 추세이다. 건수 대비 면

적 또한 감소하는 추세로, 이는 전반적으로 공유수면매립이 과거에 비해 소규모로 이루어지고 있음을 의미한다. 제3차 계획의 경우 현재까지 건수 대비 면적이 35천㎡에 불과하나, 시기상의 한계로 준공이 아직 완료되지 않은 건들이 있을 수 있음에 주의할 필요가 있다,

〈표 2-1〉 공유수면매립 시기별 준공 현황

구분	건수	비율	준공 면적(㎡)	비율	건수 대비 면적
1차 이전	42	7	332,833,124	37.3	7,924,598
1차	359	57.9	527,394,856	59	1,469,066
2차	187	30.2	31,832,065	3.6	170,225
3차	32	5.2	1,150,429	0.1	35,951
총합	620	100	893,210,475	100	1,440,662

자료: 해양수산부 내부자료(공유수면매립 통계)를 바탕으로 저자 작성

2) 목적별 준공 현황

준공 완료된 매립지를 세부 목적별로 분류하면 〈표 2-2〉와 같다. 건수 기준으로는 건수 기준으로는 항만시설용지(138건), 그 밖의 시설용지(93건), 어항시설용지(83건), 공공시설용지(77건), 중간재가공공장용지(76건) 등의 건수가 많았으며, 교육시설용지(6건), 문화산업시설용지(1건), 체육시설용지(1건)는 매우 적었다. 면적 기준으로는 농축산업용지가 전체의 74.6%를 차지하였다. 다음으로 높은 비중은 중간재가공공장용지, 항만시설용지, 공항시설용지 순서였다.

건수 대비 면적으로 살펴보면, 농축산업용지에서 가장 높은 수치가 나타났다. 다음으로 공항시설용지, 중간재가공공장용지, 복합시설용지 순서였다. 농축산업시설용지는 건수 당 무려 25km²를 차지하였으며, 공항시설은 4km², 중간재가공공장용지는 1km²이다. 반면, 문화산업시설용지(13천㎡), 어항시설용지(28천㎡), 공공시설용지(62천㎡)는 건수 대비 면적이 매우 낮은

수치를 나타냈다. 즉, 농축산업용지, 공항시설용지, 중간재가공공장용지, 복합시설용지는 대규모 매립을 수반하며, 문화산업시설용지, 여항시설용지, 공공시설용지 등은 규모가 크지 않다.

〈표 2-2〉 공유수면 세부 목적별 준공 현황

구분	건수	비율(%)	준공 면적(㎡)	비율(%)	건수 대비 면적(㎡)
항만시설용지	138	22.3	41,061,980	4.6	297,551
공항시설용지	8	1.3	37,108,483	4.2	4,638,560
조선시설용지	21	3.4	2,467,019	0.3	117,477
여항시설용지	83	13.4	2,331,924	0.3	28,095
에너지시설용지	27	4.4	11,375,996	1.3	421,333
물류단지가공시설용지	7	1.1	365,462	0	52,209
농축산업용지	26	4.2	666,205,310	74.6	25,623,281
중간재가공공장용지	76	12.3	84,919,668	9.5	1,117,364
주택시설용지	24	3.9	9,464,845	1.1	394,369
문화산업시설용지	1	0.2	13,500	0	13,500
관광사업시설용지	13	2.1	1,240,047	0.1	95,388
교육시설용지	6	1	592,983	0.1	98,831
체육시설용지	1	0.2	113,269	0	113,269
공공시설용지	77	12.4	4,767,151	0.5	61,911
폐기물처리시설용지	8	1.3	1,417,030	0.2	177,129
그 밖의 시설용지	93	15	25,101,528	2.8	269,909
복합시설용지	11	1.8	4,664,280	0.5	424,025
총합계	620	100	893,210,475	100	1,440,662

자료: 해양수산부 내부자료(공유수면매립 통계)를 바탕으로 저자 작성

2. 매립면허 취득자별 현황

1) 매립면허 취득자별 준공 현황

준공 완료된 매립지를 취득자별로 분류하면 다음의 〈표 2-3〉과 같다. 가장 많은 건수를 차지하는 취득자는 지자체로 총 242건(39%)이며, 다음으

로 국가가 총 160건(25.8%)으로 나타났다. 준공 면적을 살펴보면 공공기관의 비중이 424km²(47.5%)로 가장 높았으며, 국가는 57km²(6.5%)로 가장 낮았다. 건수 대비 면적으로 살펴보면, 공공기관이 5km²로 가장 높았으며, 민간이 1.6km²로 그 뒤를 이었다. 반면 국가의 경우 건당 준공 면적이 0.36km²에 불과하였다. 즉, 공공기관과 민간은 대규모 매립을, 국가와 지자체는 소규모 매립 위주 사업을 진행하고 있음을 알 수 있다.

〈표 2-3〉 공유수면 매립면허 취득자별 준공 현황

구분	건수	비율(%)	준공 면적(m ²)	비율(%)	건수 대비 면적(m ²)
국가	160	25.8	57,695,240	6.5	360,595
민간	136	21.9	219,483,878	24.6	1,613,852
지자체	242	39.0	191,501,891	21.4	791,330
공공기관	82	13.2	424,529,466	47.5	5,177,189
총합계	620	100.0	893,210,475	100.0	1,440,662

자료: 해양수산부 내부자료(공유수면매립 통계)를 바탕으로 저자 작성

2) 매립면허 취득자 및 시기별 준공 현황

준공 완료된 매립지를 취득자 및 시기별로 분류하면 〈표 2-4〉와 같다. 국가의 경우 매립 건수와 면적 모두 1차 시기에 가장 높게 나타났으며, 민간의 경우 건수는 1차 시기, 준공 면적은 1차 이전이 가장 높았다. 지자체의 경우 건수는 2차 시기, 준공 면적은 1차 시기가, 공공기관의 경우 건수와 준공 면적 모두 1차 시기가 높았다. 전반적으로 3차 시기에 가장 낮은 건수와 좁은 면적의 매립이 진행되었는데, 이는 앞서 언급한 것처럼 매립에 걸리는 시간과 매립의 소규모화 등의 영향이다.

건수 대비 면적의 경우 국가는 2차 시기, 국가를 제외한 민간, 지자체, 공공기관은 1차 이전 시기가 가장 높은 수치를 보였다. 2차 시기에 국가의 수치가 높은 이유는 광양항(8.5km²), 영종도 항만시설용 부지(4.2km²), 인천

연수구 동춘동 일대(4.1㎢), 인천 제3준설토 투기장(2.6㎢), 전남 광양 서측 배후단지(1.9㎢) 등 대규모 매립이 진행되었기 때문이다.

〈표 2-4〉 공유수면 매립면허 취득자 및 시기별 준공 현황

시기	구분	국가	민간	지자체	공공기관	총합계
1차 이전	건수	19	15	2	6	42
	준공 면적(㎡)	2,209,062	174,505,450	14,010,859	142,107,754	332,833,124
	건수 대비 면적	116,266	11,633,697	7,005,430	23,684,626	7,924,598
1차	건수	104	90	100	65	359
	준공 면적(㎡)	32,353,157	42,014,142	171,511,163	281,516,394	527,394,856
	건수 대비 면적	311,088	466,824	1,715,112	4,331,021	1,469,066
2차	건수	31	29	118	9	187
	준공 면적(㎡)	23,047,185	2,172,691	5,722,459	889,730	31,832,065
	건수 대비 면적	743,458	74,920	48,495	98,859	170,225
3차	건수	6	2	22	2	32
	준공 면적(㎡)	85,836	791,595	257,409	15,589	1,150,429
	건수 대비 면적	14,306	395,798	11,700	7,795	35,951
전체	건수	160	136	242	82	620
	준공 면적(㎡)	57,695,240	219,483,878	191,501,891	424,529,466	893,210,475
	건수 대비 면적	360,595	1,613,852	791,330	5,177,189	1,440,662

자료: 해양수산부 내부자료(공유수면매립 통계)를 바탕으로 저자 작성

준공 완료된 매립지의 시기별 취득자의 건수 비중을 확인하면 다음의 〈표 2-5〉, 〈그림 2-1〉과 같다. 시기별 가장 높은 비중을 차지하는 취득자는 1차 시기까지는 국가(1차 이전 45%, 1차 29%)이며, 2차 이후는 지자체(2차 63%, 3차 69%)이다. 전반적으로 국가, 민간, 공공기관의 건수 비중은 감소 추세이며, 지자체가 차지하는 비중이 증가하고 있다.

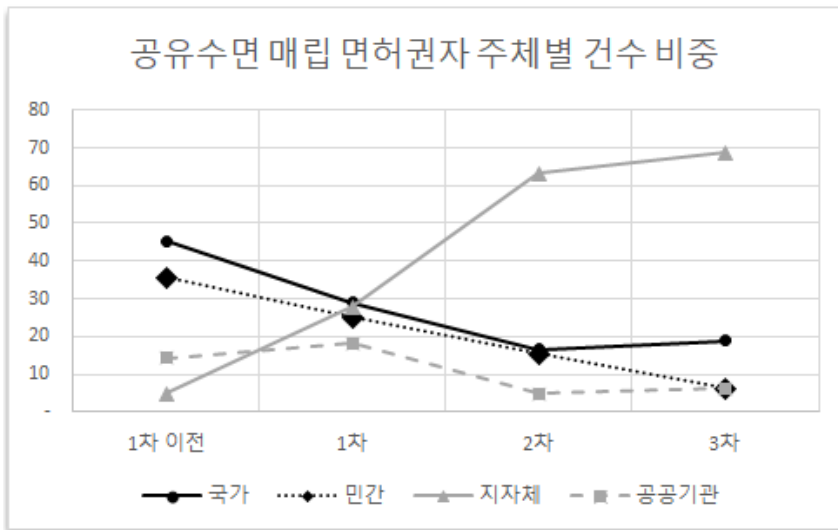
〈표 2-5〉 공유수면 매립면허 취득자별 준공 건수 비중

단위: %

건수 비중	국가	민간	지자체	공공기관	합계
1차 이전	45	36	5	14	100
1차	29	25	28	18	100
2차	17	16	63	5	100
3차	19	6	69	6	100

자료: 해양수산부 내부자료(공유수면매립 통계)를 바탕으로 저자 작성

〈그림 2-1〉 면허 취득자별 건수 비중



자료: 해양수산부 내부자료(공유수면매립 통계)를 바탕으로 저자 작성

준공 완료된 매립지의 시기별 취득자의 면적 비중을 확인하면 다음의 〈표 2-6〉, 〈그림 2-2〉와 같다. 시기별 가장 높은 비중을 차지하는 취득자는 1차 이전 시기와 3차 시기에는 민간(1차 이전 52.4%, 3차 68.8%), 1차 시기에는 공공기관(53.4%), 2차 시기에는 국가(72.4%)이다. 전 시기에 걸쳐 뚜렷한 경향성은 발견되지 않으나, 2-3차 시기의 공공기관 면적 비중이 매우 낮음을 볼 수 있다.

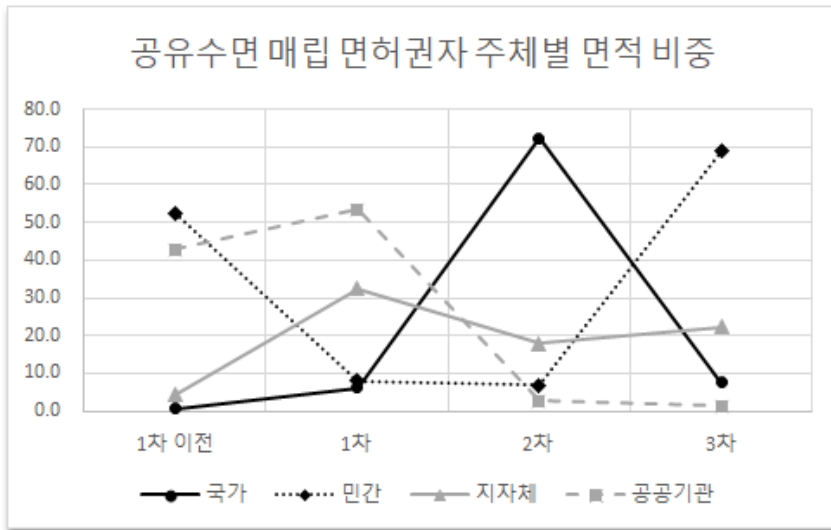
〈표 2-6〉 공유수면 매립면허 취득자별 준공 면적 비중

단위: %

면적 비중	국가	민간	지자체	공공기관	합계
1차 이전	0.7	52.4	4.2	42.7	100
1차	6.1	8.0	32.5	53.4	100
2차	72.4	6.8	18.0	2.8	100
3차	7.5	68.8	22.4	1.4	100

자료: 해양수산부 내부자료(공유수면매립 통계)를 바탕으로 저자 작성

〈그림 2-2〉 면허 취득자별 면적 비중



자료: 해양수산부 내부자료(공유수면매립 통계)를 바탕으로 저자 작성

3) 공공기관 세부 현황

공유수면매립을 통해 매립지를 소유하는 주체를 크게 국가, 민간, 지자체, 공공기관으로 구분하였다. 본 연구에서 다루고자 하는 공유자산인 공유수면의 사유화 문제와 관련하여 공유수면매립을 통한 매립지의 사유화 문제의 개선을 검토할 때 공공기관에 대한 구체적인 검토가 필요하다. 매립

지 소유자 가운데 국가와 지자체는 공공의 토지로, 민간은 사유 토지로 등록이 되지만, 공공기관의 경우는 기관의 성격은 물론 해당 매립사업의 특성에 따라 매립지의 공공성이 달라지기 때문이다. 따라서 매립 주체 구분에 따른 문제 분석을 위해 공공기관의 매립 현황을 살펴보았다.

면허권자가 공공기관에 해당하는 경우를 목적별로 분류하면 다음의 <표 2-7>과 같다. 총 82건으로 424km²의 면적이 준공 완료되었다. 건수는 에너지 시설이 23건으로 가장 많았으며, 준공 면적은 농축산업용지, 중간재가공공장용지, 공항시설용지 순서로 넓었다. 건수 대비 면적은 농축산업용지, 공항시설용지, 중간재가공공장용지 순서였다. 에너지시설용지는 원자력 발전, 화력 발전, 수력 발전 등의 발전용지와 LNG 인수기지 등의 목적으로 매립이 진행되었다. 공항시설용지의 경우 인천국제공항공사를 건설하기 위한 목적으로 총 5건이 진행되었다.

<표 2-7> 공공기관의 공유수면매립 목적에 따른 준공 현황

구분	전체		
	건수	준공 면적(㎡)	건수 대비 면적
항만시설용지	8	3,470,051	433,756
공항시설용지	5	17,068,000	3,413,600
조선시설용지	-		
어항시설용지	-		
에너지시설용지	23	9,327,395	405,539
물류단지가공시설용지	-		
농축산업용지	6	345,971,529	57,661,922
중간재가공공장용지	16	40,376,119	2,523,507
주택시설용지	1	1,140,566	1,140,566
문화산업시설용지	-		
관광사업시설용지	3	379,435	126,478
교육시설용지	4	570,342	142,586
체육시설용지	-		

구분	전체		
	건수	준공 면적(㎡)	건수 대비 면적
공공시설용지	5	175,625	35,125
폐기물처리시설용지	1	659,000	659,000
그 밖의 시설용지	9	5,335,404	592,823
복합시설용지	1	56,000	56,000
총합계	82	424,529,466	5,177,189

자료: 해양수산부 내부자료(공유수면매립 통계)를 바탕으로 저자 작성

매립면허권자를 세분화하면 다음의 <표 2-8>과 같다. 건수 기준으로는 한국 전력 공사가 14건으로 가장 많았으나, 건수 대비 면적은 낮게 나타났다. 한국농어촌공사, 한국토지주택공사, 인천국제공항공사의 경우 건수가 많고 면적이 넓어, 건수 대비 면적도 높게 나타났다. 한국농어촌공사는 총 11건 중 6건이 농축산업이었으며, 해당 목적의 준공 면적이 대부분(346㎢)을 차지하였다. 한국토지주택공사는 중간재가공공장용지가 총 8건 중 6건으로, 해당 목적의 준공 면적이 대부분(32.5㎢)을 차지하였다.

<표 2-8> 공공기관별 공유수면매립 준공 현황

구분	전체		
	건수	준공 면적(㎡)	건수 대비 면적
경상남도개발공사	4	2,269,046	567,262
공영개발	1	191,879	191,879
목포해양대	2	66,295	33,148
인천국제공항공사	8	19,907,000	2,488,375
한국가스공사	4	3,146,874	786,719
한국관광공사	1	148,018	148,018
한국농어촌공사	11	347,169,024	31,560,820
한국도로공사	1	244,518	244,518
한국석유공사	5	3,581,891	716,378
한국수자원공사	5	2,033,917	406,783

구분	전체		
	건수	준공 면적(㎡)	건수 대비 면적
한국전력공사	14	6,723,003	480,215
한국컨테이너부두공단	6	3,419,988	569,998
한국해양대학교	1	45,147	45,147
환경관리공단 및 서울특별시	1	458,900	458,900
한국남동발전	4	1,232,770	308,193
한국서부발전	1	162,749	162,749
한국수력원자력	4	20,784	5,196
한국토지주택공사	8	32,597,307	4,074,663
한국토지주택공사, 부산광역시	1	1,110,356	1,110,356
총합계	82	424,529,466	5,177,189

자료: 저자 작성

제1절의 내용을 종합하면 다음과 같다. 전반적으로 과거에 비해 매립 규모는 축소되고 있는 상황으로, 상대적으로 공공기관과 민간은 대규모 매립을, 국가와 지자체는 소규모 매립 위주 사업을 진행하였다. 국가, 민간, 공공기관의 건수 비중은 감소 추세이며, 지자체가 차지하는 비중이 증가하고 있다. 면적 비중 측면에서는 민간 매립이 1차 이전 시기와 3차 시기에 높게 나타나는 것이 특징이다. 공공기관의 경우 시간의 흐름에 따라 전반적인 준공 건수와 면적이 모두 감소하고 있다. 특히, 한국농어촌공사, 한국토지주택공사, 인천국제공항공사의 경우 건수가 많고 면적이 넓어 매립의 주된 수요자임을 확인할 수 있었다.

제2절 매립지 소유권 분리 제도의 필요성

1. 매립지 소유권 분리의 개념

공유수면은 ‘바다와 바닷가 그리고 하천·호소·구거 및 공공용으로 사용하는 수면 또는 수류로서 국유인 것’으로 이루어진다⁸⁾. 바닷가와 국유인 수면 및 수류의 면적이 바다에 비해 매우 적기 때문에 우리나라의 공유수면은 대부분이 바다인 셈이다. 인접 국가와 관할권의 경계가 겹치지 않는다면 매립하여 토지로 만들 수 있는 바다는 무한하다고 할 정도로 넓다. 과거에는 이러한 바다를 매립하여 토지로 만들어 활용하는 것이 매우 유익하고 바람직한 개발이라 여겨 이용 가치가 높은 연안의 토지를 더 많이 확보하기 위해 누구나 바다를 매립해 토지로 만들려 했지만, 그에 따른 문제는 제대로 인식하지 못했다.

공유수면매립이 거듭될수록 공유수면매립에 의한 환경적·사회적 문제가 지역과 국가의 주요 이슈로 떠올랐고, 공유수면이 가진 여러 기능과 가치들에 대한 인식이 커지면서 매립을 새로운 관점에서 보기 시작했다. 공유수면매립의 악영향을 억제하면서 불가피한 매립만 허용하려는 최근의 단계에까지 이르게 되었다. 하지만 이러한 노력과 인식 전환에도 불구하고 공유수면매립은 공유수면이 지닌 공유재로서의 가치를 훼손하고 특정인의 경제적 이익을 위한 개발의 대상이 되고 있다. 연안의 부족한 가용토지를 확보하여 부가가치가 높은 경제활동의 기반을 만드는 불가피한 경우도 있지만, 공유자산인 공유수면이 공공의 이익이 아닌 사적 이익을 위해 개발되고 피해는 공공이 짚어지는 것은 바람직하지 않다.

현행 「공유수면법」에서는 매립면허 취득자가 준공검사확인증을 받을 경

8) 공유수면법 제2조(정의)

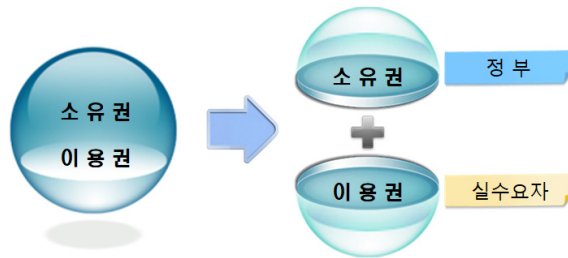
우 매립지의 소유권을 취득할 수 있도록 하고 있는데, 매립면허 취득자가 국가 또는 지자체가 아니어도 매립공사에 든 총사업비에 상당하는 매립지를 직접 소유할 수 있다. 매립이 진행되고 소유권을 결정하는 단계가 되면, 매립지의 감정평가금액과 실제 투입된 비용을 비교하여 소유권을 결정하게 되는데, 이때 ‘비교표준지(인접지) 선정 → 시점 수정(산정 시점과 평가 시점의 격차 수정) → 지역요인 비교(가격 격차 수정) → 개별요인 비교(입지 조건, 토지 상황 등 비교) → 기타 요인 보정치 산정(유사 사례, 가격 수준, 형평성 등 고려) → 매립지 가격 결정’의 절차를 걸친다. 이러한 절차를 통해 결정된 매립지 가격과 매립 소요 비용(총사업비)을 비교하여, 최종적으로 매립지 소유권의 공간적 범위가 결정된다. 총사업비는 조사비, 설계비, 준공사비, 보상비 등을 포함한다. 이처럼, 공유수면 매립지의 가격 산정은 인근 토지의 거래 가격 등에 영향을 받아 유동적으로 결정될 수 있으며, 가격 산정 결과에 따라 매립지 소유권의 공간적 범위가 결정된다. 현 공유수면매립 체계에서는 토지의 안정적 사용과 담보 설정 등의 자산 가치 획득을 위해 매립면허 취득자가 매립지를 소유하는 것을 당연하게 여긴다.

한편, 공유수면매립은 공공의 이익을 사유화하는 과정이기 때문에, 매립 기본계획과 타당성 평가를 통해 매립의 적절성을 평가한다. 매립 수요자가 공유수면매립기본계획 반영을 요청하면, 매립면허 취득자가 요청서에 기재한 매립의 목적이 적절한지를 검토하여 공공의 가치를 고려하기 위함이다. 즉, 현재 공유수면 매립체계는 공공의 이익을 사유화하는 과정에서, 국가가 공공성을 평가하고 있다. 그러나 매립 관련 현행 제도의 한계로 인해 다양한 문제점이 발생하고 있어 매립지의 소유권 분리를 통해 개선할 여지가 있다.

매립지 소유권 분리란 공유수면 매립지에 대해 소유권과 이용권을 분리하는 방안이다. 기존 제도는 매립지에 대해 사업자가 총사업비정산제도를 통해 매립지 소유권을 취득하였지만, 소유권을 분리하게 되면 매립지 소유

권은 국가 또는 지자체가 소유하고, 매립지의 이용권을 사업자에게 보장한다. 즉 소유권이 국가 또는 지자체에 있기 때문에, 공유자산으로서의 공유수면 가치를 보존하면서도 매립지를 활용하는 방법으로 볼 수 있다. 이러한 매립지 소유권 분리에 관해 윤성순·박수진·신철오(2013)를 비롯한 선행 연구에서 공유자산을 보존하고 과도한 매립 수요를 통제하며 잉여이익의 사유화를 제한하기 위해 필요하다고 주장한 바 있다. 제3절에서는 매립지 소유권 분리 제도의 필요성에 대해 보다 구체적으로 살펴볼 것이다.

〈그림 2-3〉 매립지 소유권 분리의 개념



자료: 윤성순·박수진·신철오(2012), p. 104.

2. 매립지 소유권 분리 제도의 필요성

윤성순·박수진·신철오(2013)은 매립지 소유권 분리 제도가 필요한 이유를 공유자산의 보존, 과도한 매립수요의 통제 및 잉여이익의 사유화 제한 등 크게 세 가지로 제시하였다. 본 연구에서는 이 논리를 세분화하고 새롭게 추가하여 총 여섯 가지로 도입 필요성을 제시하였다.

1) 공유자원으로서 공유수면의 가치 보존

공유수면은 단어 자체가 내포하고 있듯이 공유자산이다. 즉, 특정 기관이나 개인에게 속하지 않은, 말 그대로 우리 모두의 자산이라는 뜻이다. 그

러나 현행 「공유수면법」에 따르면, 공유수면을 매립하게 되면 매립면허취득권자에게 매립지의 소유권이 귀속된다. 즉 공유자산이었던 바다가 특정 누군가의 소유로 바뀌며, 이러한 변화는 불가역적이다. 따라서 소유권 분리 제도란 공유자산인 공유수면을 매립한 후에도 공유자산으로 유지하기 위한 제도라 할 수 있다.

이처럼 가치적 측면에서 소유권 분리는 매립지의 사적 소유권을 인정했을 때 발생하는 다양한 문제점을 해결하기 위한 ‘대안’으로서 제시된 것이 아니다. 공유재로서 공유수면의 가치를 근본적으로 보전하기 위한 것이며, 다른 모든 필요성보다 선행된다.

2) 잉여이익의 사유화 제한

공유수면매립 사업자는 「공유수면법」에 따라 매립에 소요된 비용에 해당하는 매립지의 소유권을 취득하게 된다. 투자금을 토지로 되돌려 받는 셈이므로 매립지의 가치가 하락하지 않는 한 사업자가 경제적 손실을 입을 가능성은 작다.

반대로 매립 이후에 매립지의 지가가 상승하게 되면 추가적인 이익이 발생하게 된다. 이와 같은 잉여이익⁹⁾은 온전히 사업자에게 돌아가게 되므로 공유수면매립은 기본적으로 사업자에게 유리한 구조라 할 수 있다. 실제로 매립을 통한 지역개발사업이나 산업단지 조성사업에서 지가가 조성원가의 몇 배에 달하는 수준으로 상승한 사례가 다수 있었다.

인천 송도지구의 경우 매립지 조성 원가보다 높은 가격에 토지를 매각한 전형적인 사례이다.¹⁰⁾ 송도지구는 물류, 비즈니스, 산업, 관광을 포함한 대

9) 「개발이익환수법」에 따른 개발이익과 유사하다. 이 법에서는 개발이익을 개발사업의 시행이나 토지이용 계획 변경, 그 밖에 사회적·경제적 요인에 따라 정상지가 상승분을 초과하여 개발사업 시행자나 토지 소유자에게 귀속되는 토지 가액의 증가분이라고 정의한다.(개발이익환수법 제2조 제1호)

규모 복합개발사업을 위해, 8조 1,510억 원을 투자하여 53km²의 갯벌을 매립하였다. 이 중 총 27만m²에 해당하는 공동주택부지를 인천도시개발공사에 약 2,624억 원에 매각한 것으로 추산된다. 즉, 송도지구의 경우 매립지 조성에 1만m²당 15.3억 원을 투입하였으며, 공동주택부지는 1만m²당 97.2억 원에 매각하여, 조성 원가 대비 매각 비용의 비율이 6.3배에 달하였다. 또 다른 사례로 경남 거제 한내지구의 경우 총 9만 2,609m²가 2006년 매립 준공 완료되었다.¹¹⁾ 당시 소요된 총사업비는 134억 원 수준으로, 그중 매립사업자에게 귀속된 면적은 7만 7,173m²이며, 1m²당 17만 3,635원에 상응한다. 해당 지역에 인접한 토지의 실제 거래가격은 1m²당 60만 원에서 76만 원 수준으로 약 4배의 지가 상승이 발생하였다. 이러한 사례들은 공유수면매립지에 대한 소유권이 분리되지 않아 발생하는 잉여이익 사유화의 전형적인 예로 볼 수 있다.

매립 수요자는 공유수면매립기본계획에 매립 신청을 할 때 특정 경제활동을 영위하거나 공공서비스를 제공하기 위해 매립이 필요하다고 밝히고 있으며, 지가 상승을 통한 이익 창출을 매립 목적으로 명시적으로 제시하는 경우는 없다. 그러나 현실적으로 매립지의 지가 상승으로 인한 잉여이익이 발생하는 경우가 많으며, 잉여이익에 대한 기대는 매립 수요가 필요 이상으로 발생하는 원인의 하나로 작용하고 있다. 실제로 매립기본계획의 신청 건수 및 면적과 실제 반영 결과를 비교해보면 큰 폭으로 차이가 남을 알 수 있다.

매립지의 지가 상승으로 인한 잉여이익은 근본적으로 공유자원인 공유수면의 상실에서 비롯된 것이므로 특정인에게 귀속되는 것은 바람직하지 않다. 또한 불필요한 매립 신청을 예방하기 위해서라도 잉여이익의 사유화는 제한되어야 한다.

10) 윤성순·박수진·신철오(2012), pp. 54-56.

11) 윤성순·박수진·신철오(2012), pp. 60-61.

3) 매립 사업자에게 유리한 총사업비 정산 제도

매립 사업자는 「공유수면법」 제46조 제1항에 따라 매립공사에 든 총사업비에 상당하는 매립지를 취득할 수 있으며, 이때 해당 매립지의 가격은 감정평가를 통해 인근 유사 토지의 거래가격을 고려하여 산정하도록 정하고 있다.

동법 시행령 제51조 제4항에 따라 총사업비에는 조사비, 설계비, 순공사비, 보상비 및 부대비용이 포함되는데, 각 비용의 정의 및 산정 방식은 <표 2-9>와 같다.

<표 2-9> 「공유수면법」 제46조 제1항 및 동법 시행령 제51조 제4항에 따른 매립공사사업비

구분	주요 내용
조사비	<ul style="list-style-type: none"> 매립공사의 시행을 위한 측량비, 그 밖의 조사비로서 순공사비에 포함되지 않는 비용 「엔지니어링산업 진흥법」 제31조에 따른 엔지니어링사업의 대가 기준에 따라 계산
설계비	<ul style="list-style-type: none"> 매립공사 시행을 위한 설계에 든 비용 「엔지니어링산업 진흥법」 제31조에 따른 엔지니어링사업의 대가 기준에 따라 계산
순공사비	<ul style="list-style-type: none"> 매립공사의 시행을 위한 재료비·노무비, 경비, 일반관리비 및 이윤의 합계액 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제9조에 따른 예정가격 결정 기준 과 정부표준품셈 및 단가(정부 고시가격이 있는 경우 그 가격을 말한다)에 따라 계산
보상비	<ul style="list-style-type: none"> 매립공사의 시행을 위하여 실제 든 보상비 및 손실방지시설의 설치비
부대비	<ul style="list-style-type: none"> 다음 각 목의 비용의 합계액 <ul style="list-style-type: none"> 「엔지니어링산업 진흥법」 제31조에 따른 엔지니어링사업의 대가 기준에 따른 시공감리비 「산업재해보상보험법」 제4조에 따른 보험료 천재지변으로 인한 피해액 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제64조를 준용하여 산정한 물가 변동에 따른 공사비 상승액 법령에 따른 제세공과금 및 부담금 환경영향평가비, 피해영향조사비, 제2항 및 제3항에 따른 매립지의 감정평가비 및 매립면허 부관의 이행에 드는 모든 비용
공정별 건설이자	<ul style="list-style-type: none"> 제1호부터 제5호까지의 비용 합계액에 대하여 매립면허관청이 정하는 바에 따라 산정한 건설 이자

자료: 「공유수면법」 제46조 제1항 및 동법 시행령 제51조 제4항의 규정을 토대로 저자 정리

사업자는 총사업비 정산 제도에 따라 매립공사 준비부터 실제 공사 단계 등 공유수면매립의 전 과정에서 발생하는 비용에 해당하는 만큼을 토지로 되돌려 받게 된다. 그러나 총사업비 정산 과정에서 사업자는 본인에게 유리하게 해석하고 매립면허청과 분쟁을 일으키면서까지 과도한 매립지를 소유하고자 한다.¹²⁾ 게다가 공유수면을 매립함으로써 발생하는 환경이나 경관 훼손 문제 등은 사업자가 아니라 전 국민이 비용을 지불하게 된다. 물론 사업자도 환경영향평가 등에 따라 저감 대책을 마련하지만, 평가 시점에는 예상하지 못했거나 중장기적으로 발생하는 문제들은 사업자가 아니라 결국 전 국민의 몫이 된다. 즉, 매립으로 인한 잉여이익은 특정인에게 돌아가지만, 그로 인한 환경적 또는 기타 비용은 사회 전체가 지불해야 하는 것이다.

총사업비 정산 제도의 한계와 관련된 경상남도 하동군의 사례가 존재한다. 경상남도 하동군 갈사 일반산업단지는 발전시설 조성을 목적으로, 28만 7,937㎡의 매립을 계획하였다.¹³⁾ 공유수면매립 기본계획 신청 자료에 따르면, 설계 기간 1년(2011년) 및 공사 기간 5년(2012년-2016년)을 계획하였으며, 총사업비는 약 7,834억 원이다. 그런데 총사업비 산정과정에 조사설계비, 공사비, 감리비, 기술행정관리비, 사업개발비 등은 포함되었지만, 공공적 가치인 생태적, 환경적 가치 손실은 반영되지 않았다. 그러나 연안 생태계는 매우 광범위한 기능을 가지고 있으며, 최근에는 생태계 서비스의 개념으로 주목받기도 한다. 즉, 공공적 가치에 대한 고려가 총사업비 정산 제도에서는 부족한 것이다.

4) 매립 수요 평가 제도의 한계

공유수면매립을 하려는 자가 매립 수요를 매립기본계획에 반영하도록 요

12) 노컷뉴스(2010.4.6.) (검색일: 2022.10.5.)

13) 윤성순·박수진·신철오(2012), pp. 50-67.

청할 경우, 해수부장관은 「공유수면법」 제23조에 따라 해당 공유수면의 해양환경, 생태계 현황, 매립 타당성 및 토지이용계획 등을 조사해야 한다. 이 결과에 따라 반영 여부가 결정되며, 계획에 반영된 건에 한해 매립을 할 수 있으므로 매립을 원한다고 해서 모두 실행에 옮겨지는 것은 아니다. 따라서 타당성이 결여되어 있거나 불필요하다고 판단되는 사업, 해양 환경 및 생태계에 미치는 부정적인 영향이 큰 사업 등은 이 과정에서 배제되게 된다. 매립 수요 평가 제도는 지속적으로 강화되었는데, 예를 들어 매립지를 실제로 이용하지 않고 분양을 주목적으로 하는 사업은 과거에는 가능했으나 이제는 평가 과정에서 제외되게 된다.

이처럼 평가 제도가 지속적으로 강화되었음에도 불구하고 평가만으로는 매립의 필요성과 타당성을 정확하게 판단하는 데는 한계가 있다. 가용한 시간과 자료는 한정적이지만, 매립을 신청하는 사업자는 모두 공유수면매립이 불가피하며 사업성 역시 충분히 있다고 주장하기 때문이다.

물론 사업의 타당성 여부를 정확하게 평가할 수 있도록 평가 방식을 더욱 고도화하는 것도 중요하지만 이와 더불어 애초에 불필요한 사업 신청을 하지 않는 것이 필요하다. 불필요하거나 부적절한 매립 사업들을 평가하기 위해 행정력이 반복적으로 낭비되기 때문이다. 같은 맥락에서 윤성순 외(2013)에서도 “매립수요 발생 이후의 평가에 의한 수요 관리가 아니라 매립수요의 발생 단계에서의 근원적·자발적 수요 관리”¹⁴⁾가 필요하다고 강조한다. 매립지 소유권 분리를 통해 매립으로 발생하는 이익이 공공으로 귀속되게 함으로써 불필요한 매립 신청의 동인 자체가 줄어들도록 유도하는 것이 여기에 대한 하나의 좋은 해답이 될 수 있을 것이다.

14) 윤성순·박수진·신철오(2013), p. 19.

5) 매립지 준공 후 관리 수단 미흡

「공유수면법」은 공유수면을 지속가능하게 이용·보전 및 관리하기 위한 다양한 정책 수단을 갖고 있다. 공유수면 점·사용과 관련하여 「공유수면법」은 점·사용 허가 절차, 기간, 기준 및 점·사용료의 징수 등 공유수면 점·사용 허가를 얻기 위해 필요한 일련의 사항들을 규정하고 있는데, 특히 주목할 점은 이미 점·사용 허가를 받은 경우에도 필요한 경우에 개입할 수 있는 수단을 두고 있다는 점이다.

예를 들어 공유수면관리청은 필요시 공유수면 점·사용 정지, 인공구조물 등의 개축·이전 조치 또는 점·사용 허가를 취소할 수 있다.¹⁵⁾ 또한 공유수면관리청은 공익을 위해 이를 명할 수 있으며¹⁶⁾, 불법 점·사용을 포함하여 특정 조건에서는 점·사용한 공유수면을 원상회복해야 한다고 규정하고 있다.¹⁷⁾

이처럼 공유수면 점·사용에 대해서 여러 가지 관리 수단을 두고 있는 데

- 15) 공유수면관리청이 점사용 허가 취소, 점사용 정지 또는 인공구조물 등의 개축·이전 조치를 명하는 경우는 다음과 같다. 1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 점용·사용 허가를 받은 경우, 2. 점용·사용 허가를 받은 자가 허가사항을 위반한 경우, 3. 정당한 사유 없이 제8조 제7항에 따른 부관을 이행하지 아니한 경우, 4. 점용료·사용료를 내지 아니한 경우, 5. 제17조 제1항 및 제2항에 따른 점용·사용 실시계획의 승인을 받지 아니하거나 점용·사용 실시계획의 신고를 하지 아니한 경우, 6. 제55조에 따른 관계인·관계 문서 등의 조사, 토지 등에의 출입, 토지 등의 일시 사용 또는 장애물의 변경·제거를 거부·방해하거나 기 피하는 경우, 7. 점용·사용 허가나 공유수면의 점용·사용 협의 또는 승인과 관계있는 사업의 전부 또는 일부가 폐지된 경우(공유수면법 제19조)
- 16) 공익을 위해 점용·사용 허가의 취소, 점용·사용의 정지 또는 인공구조물·시설물 및 그 밖의 물건의 개축·이전을 명할 수 있는 경우는 크게 네 가지이다. 1. 관련 산업의 발전, 국가 또는 지방자치단체의 관련 계획의 변경 등 공유수면과 직접 관련된 상황의 변경으로 필요한 경우, 2. 공유수면의 보전 및 재해 예방 등 공공의 피해를 제거하거나 줄이기 위하여 필요한 경우, 3. 수문이나 그 밖에 공유수면의 관리를 위한 시설물을 유지·보호하기 위하여 필요한 경우, 4. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조에 따른 공익사업을 위하여 필요한 경우(공유수면법 제20조)
- 17) 공유수면 점·사용을 원상회복해야 하는 경우는 다음의 여섯 가지이다. 1. 점용·사용 허가를 받지 아니하거나 공유수면의 점용·사용 협의 또는 승인을 받지 아니하고 점용·사용한 자, 2. 점용·사용 허가를 받거나 공유수면의 점용·사용 협의 또는 승인을 받은 면적을 초과하여 점용·사용한 자, 3. 점용·사용 기간이 끝난 자, 4. 점용·사용 허가 또는 공유수면의 점용·사용 협의 또는 승인과 관계있는 사업이 폐지된 자, 5. 점용·사용 허가가 취소된 자, 6. 공유수면의 점용·사용 협의 또는 승인이 취소된 자(공유수면법 제21조 제1항)

반해, 공유수면매립 및 매립으로 인해 획득된 토지에 대해서는 관리 수단이 크게 부족하다. 예를 들어, 매립면허관청은 매립면허를 할 때에 「공유수면법」 제29조에 따라 부관을 붙일 수 있으나, 부관을 이행하지 않을 경우 어떠한 조치가 취해질 수 있는지에 관한 규정은 없다. 이는 공유수면 점·사용 시 정당한 사유 없이 부관을 이행하지 않는 경우 동법 제19조에 따라 점·사용 정지, 인공구조물 등의 개축·이전 조치 또는 점·사용 허가 취소 등 필요한 조치를 취할 수 있는 것과는 크게 대조적이다.

준공검사를 받은 매립지에 대한 유일한 관리 수단은 매립 목적 변경을 일정 기간 내에 제한하는 것이다. 「공유수면법」 제48조에서는 이 기간을 10년으로 규정하고 있으며, 이를 위반할 경우 동법 제62조에 따라 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다. 결국 이 기간 동안만 매립 목적을 변경하지 않으면 매립지 소유자가 매립지를 어떤 방식으로 이용 또는 관리하든 개입할 수 없으며, 10년이 경과한 후에는 매립 목적과는 다른 방식으로 이용하는 것도 얼마든지 가능하다. 처음에는 매립 목적 변경에 관한 별도의 제한을 두지 않았다가 이후에는 변경 제한 기한이 20년에서 다시 현재는 10년으로 축소되는 등 시기에 따라 크게 변해왔다.

따라서 매립지 관리를 체계적으로 하기 위해서는 현재의 관리 수단을 보완하는 것도 방법이나, 근본적으로는 매립지가 공유수면이라는 공유자원에서 출발한 것이므로 매립지 관리 역시 공유재 관리의 연계 선상에서 이루어질 필요가 있다. 매립지의 소유권을 공공에 귀속시키고 책임 있는 주체가 일관된 원칙하에서 전체 매립지를 관리하는 것도 하나의 해결책이 될 수 있을 것이다.

6) 연안 재해 대응 한계

매립지의 소유권과 이용권을 분리하고 국가가 소유권을 관리하는 체계가 도입된다면 장기적인 관점에서 기후변화로 인한 연안 재해 대응에도 도움을 줄 수가 있다.

연안 재해는 빈도와 강도 모두 점점 증가할 것으로 예상되므로 현재의 연안정비사업처럼 태풍, 해일, 침식 등으로 인해 훼손된 연안을 사후적으로 복구하는 방식으로는 근본적으로 대응하는 데 한계가 있다. 이미 복구된 연안이라 하더라도 재해가 다시 발생할 경우, 유사한 피해가 반복될 수 있기 때문이다. 따라서 미국과 같은 국가들에서는 토지매수 제도와 같이 보다 근본적인 대응책이 이미 오래전부터 시행되고 있다.¹⁸⁾

특히 공유수면매립지는 대표적으로 자연재해에 취약한 곳이다. 그러나 개별 면허 취득자가 매립지를 소유하는 체계에서는 자연재해를 사전예방적으로 대응하는 데 한계가 있을 수 있다. 반대로 매립지를 국가 소유로 관리하게 되면, 자연재해를 예측하고 개별 매립지의 특성을 고려하여 적절한 방재 대책을 적극적으로 취하는 데 도움이 될 수 있다.

이상에서 소유권 분리 제도의 필요성을 총 여섯 가지로 구분하여 논의하였다. 이를 다시 내용적으로 재분류하면, 가치적 측면과 현행 제도의 미비점 개선 및 미래 수요에 대한 대응 등 크게 세 가지로 구분할 수 있다.

먼저 공유자원으로서의 공유수면 보존은 가치적 측면이 강조된 것으로, 다른 모든 필요성보다 선행하는 근원적인 필요성이라 할 수 있다. 그리고 잉여이익의 사유화 제한, 총사업비 정산 제도, 매립 평가 체계 등은 「공유수면법」에 따른 현행 매립제도가 가진 미비점을 근본적으로 개선하기 위해

18) 윤성순 외(2019), pp. 43-59.

소유권 분리의 필요성을 강조하고 있다. 마지막으로 연안 재해 대응은 소유권 분리가 미래 수요 대응을 위해서도 중요함을 말해 준다.

〈표 2-10〉 공유수면 매립지 소유권 분리 필요성

구분	필요성
가치적 측면	공유자원으로서 공유수면의 가치 보존
현행 제도의 미비점 개선	잉여이익의 사유화 제한
	매립사업자에게 유리한 총사업비 정산 제도
	매립 수요 평가제도의 한계
	매립지 준공 후 관리 수단 미흡
미래 수요 대응	연안 재해 대응 한계

자료: 저자 작성

제3절 매립지 소유권 분리 제도화의 예상 쟁점

민간이 매립면허를 취득하여 조성한 매립지의 소유권을 취득하지 못하고 이용권만을 부여하는 매립지 소유권 체계를 개선하기 위해서는 공유수면매립 체계의 큰 전환이 필요하다. 제도 변화의 직접적인 이해당사자가 될 민간 영역 경제주체들에게 상당한 충격이 예상되고, 기존 체계에 익숙한 관련자들에게도 논쟁의 여지가 충분할 것이다. 따라서 매립지 소유권 체계의 개선 시 예상되는 쟁점을 분석하고 이를 해소할 방안을 검토할 필요가 있다.

1. 경제활동 여건 악화

「공유수면법」 시행령 별표 2에서 정하고 있는 공유수면매립의 17개 목적 중에는 교육시설, 체육시설, 공공시설, 폐기물시설과 같은 사회기반시설

확보를 위한 매립도 있지만, 항만, 어항, 가공공장과 같은 산업기반시설 확충을 위한 매립이 대부분이다. 준공된 매립지를 기준으로 살펴보면 더욱 분명하게 나타나는데, 준공된 매립지 620개 지구 가운데 산업기반시설은 400개 지구로 64.5%를 차지한다.¹⁹⁾ 이는 공유수면매립이 공공 및 주거 환경과 같은 사회 기반보다 경제활동의 기반을 제공하는 데 크게 기여하고 있음을 나타낸다.

〈표 2-11〉 목적별 매립 준공 현황

매립 목적	지구 수	매립 목적	지구 수	매립 목적	지구 수
항만시설	138	농업축산업	26	교육시설	6
공항시설	8	중간재가공공장	76	체육시설	1
조선시설	21	원자재가공공장	-	공공시설	77
어항시설	83	주택시설	24	폐기물처리시설	8
에너지시설	27	문화산업시설	1	그 밖의 시설	93
물류단지가공시설	7	관광사업시설	13	복합시설*	11

* 주: 2개 이상의 매립 목적을 포함하는 경우(17개 목적 외 별도 분류)

자료: 윤성순 외(2021)을 활용하여 저자 재작성

공유수면매립을 통한 산업기반시설 확충에는 매립지를 사업 주체가 소유하면서 목적대로 이용하는 것이 해당 사업을 안정적으로 운영하는 데 매우 유리하다. 사업 주체가 매립지의 소유권을 제외한 이용권만을 가지고 사업을 운영하기에는 여러 불안 요소가 존재하는 것이 사실이다. 윤성순·박수진·신철오(2013)은 이러한 문제를 세 가지로 지적하였는데, 연안 지역 활성화를 위한 개발 수요를 억제할 우려가 있고, 매립지의 안정적 이용 불확실성으로 이용자들의 불안을 유발하며, 매립지 조성의 기대수익 상실로 개발의 유인 요소가 상실된다는 것이다.²⁰⁾

19) 산업기반시설 목적은 항만, 공항, 조선, 어항, 에너지, 물류단지가공, 농업축산업, 중간재가공공장, 원자재가공공장, 문화산업, 관광사업 시설용지로 분류함.

20) 윤성순·박수진·신철오(2013), pp. 62-64.

개발사업자인 매립면허 취득자가 매립지의 소유가 아닌 이용을 통해 이익을 창출하는 것이 개발사업의 근본적 취지이기 때문에, 매립지 우선 이용권을 보장하고 이용권을 담보 설정할 수 있게 하는 등의 보완을 통해 매립지 소유권 체계 개선에 따른 경제활동 위축 문제를 해소할 수 있다.²¹⁾ 하지만 개발사업자들의 심리적 불안과 개선 제도의 불완전성으로 인해 매립지 소유권 체계 개선이 공유수면매립을 통해 경제활동에 영향을 줄 것으로 예상된다. 그러나 이러한 경제활동 여건 악화는 국민의 공공적 이익 보전과 동시에 발생하는 것으로 볼 수 있다. 공유재의 매립으로 발생하는 경제적 이익을, 공유재를 유지함으로써 보전하게 될 공공적 이익으로 대체하게 되는 것이다. 또한, 소유권 분리를 통해 과도한 연안 개발을 제어할 수 있다는 장점이 있다.²²⁾

2. 기존 권리자의 권리 침해

현재 매립사업 시행자는 「공유수면법」 제46조 제1항 제3호에 따라, 총사업비에 해당하는 면적의 매립지 소유권을 취득하는 형태로 권리를 보장받는다. 총사업비의 구성은 「공유수면법」 시행령 제51조에 구체적으로 명시되어 있으며, 조사비, 설계비, 준공사비, 보상비 등을 포함한다. 매립사업 시행자가 매립지 소유권을 취득하는 형태이기 때문에, 자연스럽게 매립지의 이용권 또한 포함된 것으로 볼 수 있다. 즉, 현행 공유수면매립 체계에서는 매립 사업 시행자가 소유권과 이용권을 동시에 취득하는 것으로 볼 수 있으며, 이러한 과정을 「헌법」에서 부여하고 있는 재산권의 보장 과정으로 판단할 수도 있다.

21) 위의 책, pp. 64-65.

22) 윤성순·박수진·신철오, 앞의 책, p. 64.

「대한민국헌법(이하 헌법)」 제23조 제1항 및 제3항에서는 “모든 국민의 재산권은 보장된다.”, “공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.” 등을 통해 국민의 재산권 보장을 명시하고 있다. 또한 정당한 보상에 대해서도 본질적으로 재산권의 내용을 침해해서는 안 된다고 규정한다(「헌법」 제37조 제2항). 이를 공유수면매립에 적용하면, 매립사업 시행자의 소유권 또한 재산권에 해당하는 것으로, 소유권에 대한 보호는 「헌법」에 의해 보호받는다고 볼 수 있다.²³⁾ 그러나 해당 규정은 사유재산에 의한 소유권을 다루고 있기 때문에, 사유재산이 아닌 공유 재산에 대해서도 동일하게 볼 수 있을지에 관해서는 판단해 볼 필요가 있다. 공유수면매립은 공유재산을 사유재산으로 사유화하는 과정으로, 따라서 사유재산의 거래와 달리 국가가 매립의 적절성을 판단하는 절차를 거친다. 또한 사유재산이라 하더라도, “재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다(헌법 제23조 제2항).”라는 규정을 통해 공공복리에 반하는 재산권 행사에 제한을 두고 있음에 비추어 보면, 매립지 소유권의 분리가 오히려 공공복리에 부합할 수 있다.

한편, 소유권 분리가 기존 매립지 소유권 취득자에게 소급 적용될 가능성을 우려하는 의견도 존재한다.²⁴⁾ 만약, 소유권 분리가 소급 적용된다면 기 등록된 매립지의 소유자 파악, 소유 변천 파악, 초과 이득 파악, 이용료 부과 등으로 인해 극심한 혼란이 예상된다. 그러나 「헌법」 제13조 제2항에 서처럼 소급 적용은 불가한 것으로, 소유권 분리를 위한 개정 및 개정 법률의 시행 이후 소유권 분리가 진행될 것이다. 따라서 소급 적용에 대한 우려는 없으며, 소유권 분리의 적용 시점은 매립면허 발급 시점과 개정 법률의 시행과의 선후관계에 따라 적용되는 것이 적절할 것이다.

23) 윤성순·박수진·신철오, 앞의 책, pp. 61-62.

24) 윤성순·박수진·신철오, 앞의 책, p. 60.

3. 고착화된 법률 체계 및 정책

매립지 소유권 분리는 현행 공유수면매립 관련 법률 및 정책의 전반적인 전환과 결부되어야 한다. 상당 기간 진행된 매립지 소유권 취득 체계를 변화시키는 것은 다양한 법률적 정책적 변화 수요와 결부된다.²⁵⁾ 가장 큰 당면 문제는 공유수면매립의 창구가 「공유수면법」에만 국한되지 않는다는 것이다. 공유수면매립지 소유권 취득에 관해 다루고 있는 법률은 「기업도시법」 제33조 제7항, 「새만금사업법」 제26조 제2항이 있다. 만약, 매립지 소유권 분리가 두 법률에 적용되지 않는다면, 사업자의 입장에서 매립지 사유화를 위해 「공유수면법」이 아닌 두 법률을 적극 활용할 가능성이 높다. 「새만금사업법」의 경우 새만금사업지역에 국한된 특별법이기 때문에 적용 공간 범위는 적지만, 새만금 방조제 내측으로 대량의 매립지가 계획되어 있다는 점을 고려해야 한다. 또한 「기업도시법」이 ‘민간기업’의 주체적 역할을 강조하고 있음을 고려할 때, 매립지 소유권 분리가 쟁점이 될 가능성이 높다. 그 외 타 법률의 경우 공유수면기본계획과 면허가 의제되더라도, 토지의 소유권 취득은 「공유수면법」에 의하기 때문에, 「공유수면법」의 개정을 통해 매립지 소유권 분리가 가능하다. 다만, 타 법률 또한 매립지 소유권 취득을 위한 법률 개정이 추진될 가능성이 있어, 이에 대한 해양수산부의 적극적인 방어가 필요하다. 한편, 매립지 소유권 분리 시 현행 「공유수면법」 제46조 제3항에서 규정하고 있는 소유권 취득 내용에 대한 개정이 필요하다.

한편, 정책적 차원에서 매립지 소유권 분리 이후 이용권에 대한 관리를 어떻게 할 것이냐를 살펴볼 필요가 있다. 매립지 이용권은 아직 국내에서는 전례가 없는 개념으로, 관련 제도 또한 정비되어 있지 않다. 이용권 관련 대표적인 고려사항으로는 이용료 및 이용 기간 등의 산정 방안, 이용권

25) 윤성순·박수진·신철오, 앞의 책, pp. 70-71.

을 관리하기 위한 조직, 매립지의 유지 및 관리를 위한 재원 마련 등이 있다.²⁶⁾ 소유권과 이용권을 분리하였기 때문에, 매립 시행자가 이용권을 어떻게 행사할 것이냐를 적극적으로 고려해야 한다. 주된 고려 대상으로는 이용료를 어떻게 산정할 것이냐, 이용 기간을 어떻게 산정할 것이냐, 이용 면적을 어떻게 산정할 것이냐 등이 있다. 이용료, 이용 기간, 이용 면적은 긴밀하게 연계된 개념으로, 산정된 이용료에 따라 이용 면적을 고려하여 이용 기간이 결정되며, 현행 총사업비 산정에 기초할 수 있다. 매립 시행자는 총사업비에 상응하는 매립지의 이용권을 갖게 되며, 무상 이용 기간이 종료된 이후 이용료를 지불한다. 따라서, 매립 시행자가 처음으로 매립지를 이용하기 이전의 이용료, 이용 기간, 이용 면적에 대한 협의가 진행되어야 하며, 관련 연구가 필요하다. 이때 매립 시행자가 매립을 신청한 면적의 전부 혹은 대부분을 이용할 수 있도록 해야 한다, 이는 매립 시행자의 권리를 보장함과 동시에, 불필요한 환경 파괴(매립)를 최소화하기 위함이다. 이용권을 관리하기 위한 조직과 매립지의 유지 및 관리를 위한 재원 마련은 유사한 내용으로 볼 수 있다. 신설 조직 혹은 기존 조직을 이용하여 매립지를 관리하고, 관리 비용은 이용권의 이용료를 활용하는 방안이다.

〈표 2-12〉 소유권 분리 예상 문제점 및 대응 방법

예상 문제점	대응 방법	비고
경제활동 여건 악화	<ul style="list-style-type: none"> • 매립지 우선 이용권 보장 • 매립지 이용권의 담보 설정 등 정책적 보완 	<ul style="list-style-type: none"> • 공유재의 매립으로 발생하는 경제적 이익을, 공유재를 유지함으로써 보전하게 될 공공적 이익으로 대체
기존 권리자의 권리 침해	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 매립지 소유권 취득자 소급 미 적용 • 관련 법률 개정 	<ul style="list-style-type: none"> • 공유수면매립은 공유재산을 사유재산으로 사유화하는 과정으로, 사유재산과는 다르게 취급
법률 체계 및 정책	<ul style="list-style-type: none"> • 익제 법에 의한 매립지 취득 방지 • 주무부처의 정책적 의지 • 이용권 관리 방안 마련 	<ul style="list-style-type: none"> • 고착화된 공유수면매립 체계를 개편하고, 공공성 강화라는 정책 의지 지속 추구 필요

자료: 저자 작성

26) 윤성순·박수진·신철오, 앞의 책, pp. 66~71.

03

매립지 소유권 분리의 이해관계 분석

제2장에서는 우선 공유수면매립 현황을 개괄적으로 살펴본 후, 현행 매립지 소유 제도가 갖는 한계를 극복하기 위해 매립지 소유권 분리 개념을 제시하고 도입 필요성에 대해 논의하였다. 이어서 제도 도입 시 발생할 것으로 예상되는 문제점을 선행연구 결과를 중심으로 요약하여 제시하였다.

이 장에서는 제2장에서 제시한 매립지 소유권 분리 제도에 따른 주요 이해관계자들의 인식을 심층적으로 분석하기 위해 포커스그룹 인터뷰를 실시하고 그 결과를 분석하였다. 특히 제2장에서 제시한 소유권 분리의 필요성에 대해 이해관계자들이 어떻게 인식하고 있으며, 이해관계자들의 관점에서 제도 도입 시 어떤 문제점이 예상되는지에 초점을 맞추었다. 이 결과는 다음 장에서 소유권 분리 제도에 따른 갈등을 최소화하고 제도의 성공적인 도입을 위한 방안을 마련하는 데 기초 자료로 활용될 수 있을 것이다.

제1절 이해관계 분석 개요

1. 포커스그룹 인터뷰 개요

이해관계자에 대한 다수의 정의 중에서 최초의 정의로 알려져 있으면서 가장 널리 인용되는 정의 중의 하나는 바로 Freeman(1984)의 정의이다. 그에 따르면 이해관계자란 “어떤 조직의 목표 달성에 영향을 미치거나(affecting) 목표 달성으로 인해 영향을 받는(affected) 개인 또는 집단”을 의미한다.²⁷⁾ 이처럼 Freeman은 이해관계자를 폭넓게 정의하였으며, 아래의 표에서 알 수 있듯이 후속 연구들은 Freeman의 정의와 유사하거나 개별 연구 목적에 따라 이해관계자를 다양하게 정의하고 있다. 각각의 정의에 따른 구체적인 이해관계자의 범위는 달라질 수 있으나, 대체적으로는 이해관계자의 범위를 설정할 때 양방향 즉, 영향을 미치는 주체와 영향을 받는 주체를 동시에 고려하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-1〉 이해관계자에 대한 다양한 정의

연구자	연도	정의
Nutt and Backoff	1992	(조직의) 전략에 영향을 미치거나 영향을 받는 모든 당사자
Bryson	1995	조직의 주의(attention), 자원, 결과물에 대해 (권리를) 요청(또는 요구)할 수 있거나 그 결과물로 인해 영향을 받는 어떤 개인이나 집단
Eden and Ackermann	1998	조직의 전략적 미래에 대해 대응 또는 협상하거나 변화시킬 수 있는 능력(Power)을 갖춘 사람이나 소규모 집단
Johnson and Scholes	2002	자신의 목표를 달성하기 위해 조직에 의존하거나, 조직이 자체 목표 달성을 위해 의존하는 개인 또는 집단

자료: 조용호(2015) (검색일: 2022.10.10.)

27) Freeman(1984), p. 46.

이해관계자에 대한 일반적인 개념을 공유수면매립 문제에 적용해보면, 향후 잠재적인 매립 수요를 가진 주체가 대표적인 이해관계자라 할 수 있다. 그리고 공유수면을 관리하거나 공유수면매립면허를 발급하는 주체 역시 이해관계자의 범주에 포함된다. 또한, 어민을 비롯해 매립과 다른 방식으로 공유수면을 이용하는 주체도 이해관계자에 해당한다.

이를 다시 매립지 소유권 분리 문제로 구체화해보면, 소유권 분리에 따라 가장 직접적으로 영향을 받는 주체는 매립 수요가 있는 주체 중에서도 특히 민간 분야의 수요자이다. 제2장에서 살펴본 대로 국가나 지자체 등도 중요한 매립 주체이나 이들은 소유권 분리 제도가 도입되더라도 소유권의 변동이 없는 데 반해, 민간 수요자들은 현재는 총사업비에 상응하는 매립지를 소유할 수 있지만 새로운 제도가 시행되면 이 매립지 역시 국가로 귀속되기 때문에 핵심 이해관계자라 할 수 있다. 또한, 매립지 소유권 분리에 따라 매립지 관리체제에도 큰 변화가 예상되므로 공유수면매립 관리 업무를 담당하는 주체들도 핵심 이해관계자의 범주에 포함된다.

이 연구는 이론적인 차원에서 소유권 분리 제도를 검토한 선행연구들과 달리 새로운 제도가 시행될 경우 예상되는 문제점을 구체적으로 진단하고 이에 대한 대응방안을 마련하는 것이 목적이다. 따라서 이 연구에서는 주요 이해관계자들을 식별하고 이들의 관점에서 소유권 분리 제도와 관련된 주요 쟁점과 입장을 심층적으로 분석하기 위해 포커스그룹 인터뷰를 실시하였다.

포커스그룹 인터뷰는 질적연구방법의 하나로 연구주제와 관련하여 동질적이거나 유사한 특성을 지닌 사람들을 대상으로 인터뷰 집단을 구성하여 연구자가 제공한 토론 주제에 대해 상호 토론을 실시하고 이를 분석하는 연구 방법을 말한다. 이 연구에서는 앞에서 식별한 주요 이해관계자와 공유수면 관련 연구자 2인을 포함하여 총 16인을 대상으로 아래와 같이 포커

스그룹을 구성하고 총 네 차례의 인터뷰를 진행하였다. 인터뷰는 2시간에서 2시간 30분 정도 소요되었다.

〈표 3-2〉 포커스그룹 인터뷰 추진 현황

구분	일자	참여 주체
제1차	7.18	과거에 공유수면매립을 추진했거나 향후 매립 수요가 있는 산업계 6인
제2차	7.19	지자체의 민간투자사업을 통해 매립 추진 경험이 있는 민간개발사업자 1인 공유수면 업무 관련 중앙부처 및 지자체 공무원 3인
제3차	8.19	공유수면 업무 관련 중앙부처 공무원 1인 공유수면 의제 법률 관련 기관 1인 공유수면 관련 연구자 1인
제4차	9.22	해양환경 관련 NGO 1인 공유수면 관련 민간 연구자 1인 공유수면 관련 업무를 담당했던 퇴직 공무원 1인

자료: 저자 작성

포커스그룹 인터뷰에서는 우선 참여자들에게 소유권 분리의 개념과 필요성, 선행연구들에서 도출된 주요 예상 문제점 및 대응 방안 등에 대해 개괄적으로 설명하여 토론 주제에 대한 이해를 높인 다음 상호토론을 진행하였다. 참여자 중 다수는 이미 비관리청 항만공사나 「어촌·어항법」에 따른 어항시설 귀속 등 유사 제도에 대한 경험이나 지식이 있어서 공유수면매립지 소유권 분리의 개념에 대해서는 대체로 이해도가 높은 편이었다. 토론 주제에 대한 개괄적인 설명 이후에 참여자들은 각자의 입장과 여건에 따라 소유권 분리 제도를 바라보는 시각을 자유롭게 표출하였다.

2. 포커스그룹 인터뷰 분석 방법

앞서 언급하였듯, 포커스그룹 인터뷰는 질적연구방법에 속한다. 이를 또 다른 대표적인 질적연구방법인 심층 인터뷰와 비교하면, 인터뷰 대상을 구

성하고 진행하는 방식에 차이가 있지만 결과 분석의 경우 큰 틀에서는 유사하다.²⁸⁾

포커스그룹 인터뷰 분석은 데이터 관리 단계와 추상화 및 해석 단계로 구분된다. 데이터 관리 단계는 분석할 데이터 즉, 원시 녹취록을 생산하고 이를 개괄하여 잠재적인 주제들을 파악하는 과정부터 시작한다. 이를 다시 정제·분류해서 전체적인 주제 틀(framework)을 구성한 후 각각의 녹취록을 반복적으로 읽으면서 개별 주제에 해당하는 부분을 표시하고 추출한다. 이렇게 추출된 데이터를 검토한 후 필요시 주제 틀을 수정하거나 정교화하는 작업부터 이후의 과정들을 반복적으로 수행함으로써 데이터 관리 단계가 마무리된다. 이를 바탕으로 최종적으로 주제 카테고리가 완성되면 주제 간의 연관관계 등을 파악하거나 패턴을 찾는 등 연구 목적에 따라 추상화하고 의미를 해석할 수 있다.

〈표 3-3〉 포커스그룹 인터뷰 분석 절차

구분	참여 주제
데이터 관리	전사(transcription)를 통해 원시 인터뷰 녹취록 생산
	전체 인터뷰 녹취록을 개괄하고 잠재적 주제들을 파악하기
	잠재적 주제들을 정제·분류해서 초기 주제 틀 구성하기
	데이터에 주제를 표시(labeling)하고 주제별로 데이터 추출하기
	추출된 데이터를 검토하기: 주제 틀 정교화
추상화 및 해석	데이터를 요약하고 종합하기
	카테고리 구성하기
	연관관계(linkage) 생성하기
	해석하기(패턴 찾기, 근거 설명하기 등)

자료: 윤성순 외(2019), p.90을 바탕으로 저자 일부 수정

28) 두 연구 방법의 중요한 차이점이라면, 포커스그룹 인터뷰에서는 여러 사람이 참여하므로 이들 간의 상호 작용 역시 분석의 대상이 된다는 점이다.

이 연구에서도 위의 절차에 따라 총 네 차례에 걸쳐 진행한 인터뷰를 분석하였다. 분석 결과는 크게 소유권 분리 제도의 필요성에 대한 이해관계자들의 인식과 제도 도입 시 예상되는 문제점 및 주요 쟁점들로 구분할 수 있다. 특히 제도의 필요성에 대한 이해관계자들의 인식은 제2장에서 제시한 소유권 분리 제도의 필요성과 대조하여 더욱 명확하게 제시하였다.

제2절 소유권 분리 제도 필요성의 쟁점 분석

제2장에서는 소유권 분리 제도의 개념과 제도 도입의 필요성 및 이에 따라 예상되는 문제점을 이론적인 수준에서 논의하였다. 이 절에서는 앞에서 다룬 소유권 분리 제도의 도입 필요성에 대해 주요 이해관계자들이 어떻게 인식하고 있는지 심층적으로 분석하였다. 새로운 제도가 성공적으로 도입되기 위해서는 관련된 이해관계자들의 의견을 충분히 수렴하는 것이 중요하다. 이해관계자들이 필요성을 충분히 공감한다면 제도 도입은 탄력을 받게 될 것이며, 인식의 격차가 있다면 그 원인을 면밀하게 분석하는 것이 선행되어야 한다.

1. 주요 이해관계자들의 인식

1) 공유자원으로서 공유수면의 가치 보전은 필요

공유자원으로서 공유수면의 가치를 보존해야 한다는 데에는 포커스그룹 인터뷰에 참여한 이해관계자들이 전반적으로 동의하였다. 그러나 이를 위

해서 매립지 소유권 분리가 필요한지에 대해서는 의견이 다양하게 나뉘었다.

예를 들어 한 참여자는 지하수의 공수(公水) 개념에 비유하면서 매립지 소유권 제도 도입에 찬성하였으며, 제도 도입에 따른 초반의 시행착오는 감내해야 하는 과정으로 인식하였다.

“지하수도 원래는 그냥 자기 땅에 파면은 자기 거였어요. 수세도 없고. 근데 지금은 공수 개념, 땅 위든 아래든 땅만 내 거고 나머지는 국가 재산이다, 그래서 수세도 부과하고 하수도세도 부과하고. 물 사용료도 받아요, 지금은. (...) 어느 정도까지는 (소유권 분리에 대해) 뭐 당연히 이의도 있을 거고 반론도 있겠죠. 그런데 초기에 어차피 시행착오도 다 해야 되고 한 번씩 거쳐야 되는 과정인데, 필요한... 장기적으로 봤을 때 필요한 거 같아요.”

또한 이 참여자는 제도의 필요성에 대한 인식은 이해관계가 얼마나 직접적으로 얽혀 있느냐에 따라 달라질 것이라면서, 매립 사업자가 매립지를 취득하는 제도가 이미 오랫동안 유지되어 왔기 때문에 소유권 분리 제도를 도입할 경우 매립 사업자를 비롯해서 매립 사업에 직접적으로 관련된 사람들의 수용성이 낮을 것으로 전망하였다.

“매립에 관여를 했거나 직접 하거나 아니면 사업계획이 있었거나 가서 했던 사람들은 손해나는 느낌, 뭔가 제도적으로 차단되는 느낌, 그리고 투자가 위축되는 느낌이 있을 것이고. 그렇지 않고 직접 당사자가 아닌 사람들한테는 공적 개념이고.”

이와 유사하게 또 다른 참여자 역시 우리나라의 정책이 사익을 위한 시설의 소유권을 개인한테 주는 대신 국가가 갖되 사용료를 매기는 방식으로 점차 전환되고 있다면서 매립지 소유권 분리 제도 역시 이러한 추세에 일환으로 긍정적으로 받아들였다.

한편, 참여자 중 일부는 공유자원으로서 공유수면의 가치가 보전되어야 한다는 주장 자체에는 동의하나 이를 위해서 반드시 매립지 소유권 분리가

필요한 것은 아니라는 의견을 피력하였다. 소유권 분리 대신 평가 제도 등 현행 제도를 보완하는 것이 우선이라는 의견도 있었으며, 소유권 분리 자체에는 동의하나 제도의 실현 가능성이 작을 것으로 예상되므로 보다 현실적인 대안을 찾아야 한다는 의견도 있었다. 반면에 공유자원으로서의 가치에는 동의하나 소유권 분리에 동의하지 않는 등 참여자들의 인식 스펙트럼은 다양했다.

2) 지가 상승을 통한 잉여이익 창출은 매립의 최우선 목표가 아님

매립지 소유권 문제와 관련해서 선행연구에서 자주 거론되었던 매립지의 지가 상승으로 인한 잉여이익의 사유화 문제에 대해 인터뷰 참여자들은 뚜렷하게 인식의 차이를 보였다. 산업계에 속한 참여자들이 대표적인데, 이들에 따르면 매립을 통해 지가 상승을 기대할 수 있는 것은 수도권이나 대도시 권역 등 일부 지역에 해당하며 그 외의 지역에서는 반드시 그런 것은 아니라는 것이다. 때로는 공유수면을 매립하는 비용보다 토지를 구매하는 것이 비용 측면에서는 오히려 더 저렴할 수도 있으며, 매립에 드는 시간적 비용까지 고려하면 매립 그 자체가 잉여이익 창출과 반드시 연계되는 것은 아니라는 입장이다.

“매립을 해서 안정시켜서 땅을 팔아가지고 자기가 (투자한 비용을) 회수하는 데까지 기간이 엄청 오래 걸립니다. 그리고 장담도 못 합니다. 그런 수요가 있을지.”

매립 면허권 취득부터 사업계획 수립, 인허가 취득, 매립공사 및 토지 안정화 등 일련의 과정을 거쳐서 실제로 토지를 이용하기까지 장시간이 소요되는 데 반해 투자 비용은 막대하기 때문에 매립이 실제로 지가 상승을 통한 이익 창출로 이어질지 여부는 불확실하며 여러 가지 변수를 내포하고 있다는 것이다. 이에 대해 다른 참여자 역시 다음과 같이 동의하였다.

“그러니까 2천억이 있으면 차라리 강남의 빌딩을 사거나 땅을 샀으면 기업은 거기서 수익이 더 나거든요. 그러니까 사실은 기업은 자기 미래의 성장이나 사업 개발을 위해서 투자할 수도 있지만 굳이 매립까지 하면서 할 수 있는 사업은 많지 않고 (...) 개인기업을 봤을 때 대다수 공유수면매립은 사실 사업성이 좋은 것은 아닙니다.”

그렇다면 매립이 필요한 근본적인 이유는 무엇일까? 이에 대해 산업계 참여자들은 각자 속한 산업 분야의 특성에 따라 구체적으로는 차이가 있었으나 실수요자로서 사업을 영위하기 위해 토지(공간)가 필요하기 때문이라는 이유를 제시하였다. 특히 현재 입지에서 배후지로 공간을 확장하는 것이 제한되어 있거나 사업 특성상 연안 지역으로 입지가 한정된 경우 또는 공정상의 이유로 공간의 연계성 확보가 필요한 경우가 대표적이다.

“저희는 재산(지가)이 올라가거나 이런 거를 고려하지 않고요. 사실 공간의 개념이죠. (...) 저희가 매립을 해야 하는 목적이 주거시설이라든지 그런 것 때문에 그 안쪽으로, 육지로 갈 수가 없기 때문에. 어쩔 수 없이 공간이 필요해서 (...).”

“저희가 굉장히 이제 공간이 없기 때문에 어쩔 수 없이 그렇게 하는 거고, 뭐 지가 상승이라든지 이런 건 전혀 고려를 안 합니다. 저희가 고려하는 거는 공장의 연계성, 원료를 수입할 수 있는 부두, 그런 유틸리티, 전기 이런 거를 같이 쓸 수 있느냐. 그런 거에 이제 경제성을 가지고 하는 거거든요.”

이외에도 국가 경제발전이나 지역개발을 위한 중앙정부 또는 지자체의 정책을 지원하고 협력하기 위한 방편으로 공유수면매립이 이루어져 왔으며, 특히 산업단지 조성은 「공유수면법」에 명시된 17가지 매립 목적에 포함되므로 그 자체로서 공공성을 내포하고 있어서 단순히 사익 추구를 위한 매립과는 뚜렷한 차이가 있다는 주장도 제기되었다. 즉, ‘공익사업’ 또는 ‘국가 기반 사업’으로서 매립을 통한 경제적 가치 창출 및 사회적 기여라는 순기능을 고려해야 한다는 것이다.

“정부 지원이나 뭐 부처나 지자체에서 ‘이쪽에 투자하자’라고 해서... 사실 이렇게 협업 관계에 있는 게 공유수면매립이라고 생각을 하거든요.”

“개발의 추세가 예전에 민간 투자가 많이 약했을 때는 국가가 민간 쪽에 이렇게 투자를 많이 요청을 했죠. 그런데 시대가 바뀌면서 이제 환경의 가치가 올라가니까 환경의 가치에 따라서 이제 조금 제한하는 측면이 있었어요.”

“저희가 이윤을 추구하는 기업이긴 하지만 국가 경제라든지 지역 경제, 그다음에 인력(고용 창출)이라든지 그런 것들을 하는 공공성의 목적도 상당히 많다고 생각을 합니다.”

한편, 매립을 통해 토지 가치가 상승하여 개발이익이 발생한다고 할지라도 매립지 소유권 분리 제도가 과연 개발이익 환수를 위한 적절한 대안인지에 대해서는 심도 있는 검토가 필요하다는 의견이 제기되었다. 토지에서 발생하는 개발 이익을 환수하고 이를 적정하게 배분하여 토지 투자를 방지하고 효율적 이용을 도모하기 위한 목적으로 「개발이익 환수에 관한 법률(이하 개발이익환수법)」이 시행되고 있다. 그러나 공유수면매립 사업은 총사업비 정산을 통해 소요 비용을 초과하는 매립지는 잔여 매립지로서 국가에 귀속되므로 현재까지는 「개발이익환수법」에 따른 개발부담금의 부과 대상에 포함되지 않는다. 따라서 매립지의 개발이익 환수를 위해서는 매립지 소유권 분리 외에도 개발부담금 부과 제도를 활용하거나 유사한 제도를 개발할 필요도 있다는 것이다.

“개발이익환수법은 수년 동안 업그레이드가 됐거든요. (...) 그러니까 매립 사업도 그 시스템을 좀, 아이디어를 좀 적용해야 되지 않을까 하는 생각도 들어요. 이용권 측면도 고민해야 되겠지만.”

3) 총사업비 정산 제도는 실제 매립 소요 비용을 포괄하지 못함

매립지 소유권 분리 제도의 필요성을 강조하는 시각에서는 총사업비 정산 제도가 매립 사업자에게 매립 비용을 환원해주므로 결과적으로 매립 수요를 늘리는 데 기여한다고 주장한다. 이에 대해서 특히 산업계 참여자들

은 오히려 현재의 총사업비 정산 제도는 매립에 실제로 소요되는 비용을 모두 포괄하지 못한다고 반론을 제기하였다.

이들에 따르면, 대표적으로 연약 지반 등 지반 개량을 위한 공사 비용은 총사업비에 포함되지 않는다. 또한, 총사업비에 보상비 항목이 들어 있으나 현실적으로는 법에서 인정하는 범위 이상의 보상비가 발생하는 경우가 있으며, 그 외에 수용성 확보를 위해 추진하는 다양한 지역사회 공헌사업 역시 총사업비 정산에서 제외된다. 따라서 실제로 소요되는 매립 비용을 모두 고려하면 총사업비 정산 제도가 매립 사업자에게 절대적으로 유리한 구조는 아니라는 것이다.

보상 비용을 비롯해서 수용성 확보를 위해 소요되는 비용을 모두 정산에 포함시키면 오히려 이를 악용할 여지도 있으나, 지반 개량 등 안정성 확보를 위한 비용은 소유권 분리 제도 도입 여부와 별개로 총사업비 정산에 반영할 수 있도록 제도를 개선해야 할 필요가 있다.

4) 평가제도 개선을 통해 매립 수요 관리 가능

매립지 소유권 분리 제도에 찬성하는 입장에서는 소유권 분리 제도가 매립 수요가 과도하게 발생하는 것을 근원적으로 예방하는 데 기여하므로 매립 수요가 이미 발생한 후에 평가를 통해 수요를 관리하는 방식보다 더욱 효과적이라고 주장한다. 또한 결과적으로 불필요한 행정력의 낭비를 막는 효과도 있다고 말한다.

이에 반해 인터뷰에서는 과연 소유권 분리가 실제로 매립 수요를 줄이는 데 효과적일지 의문이라는 의견이 제기되었다. 일단 공유수면매립 수요 자체가 지속해서 감소하고 있기 때문이다. 민간 부문의 신청 건수는 확연히 감소하는 반면에 특히 지자체가 매립 수요의 상당 부분을 차지하고 있다.

그러나 소유권 분리 제도의 개념에 따르면, 국가 또는 지자체가 사업 주체일 경우에는 소유권에 변함이 없으며 민간일 경우에만 소유권이 국가로 바뀌게 된다. 그러나 민간의 매립 수요가 이미 감소하고 있으므로 소유권 분리 제도 도입을 통해 얻을 수 있는 실익은 크지 않다는 것이다.

게다가 그동안 이미 평가 제도가 점진적으로 강화되어 왔기 때문에 사실상 실수요자 중심의 매립으로 전환되었으며, 여전히 개발이익을 목적으로 신청한다고 하더라도 현행 평가 제도 또는 필요시 평가 제도의 개선을 통해 충분히 걸러낼 수 있다는 것이다.

“과연 소유권을 만약에 제한시킨다고 해서 목표 달성이 가능할지도 저는 좀 불확실해 보여요. 왜냐하면 지금 국가나 지자체에서 대부분 매립 수요가 들어오고 있거든요? 이미 상당 부분이 인공해안선이 돼 있는데, 개인(민간)의 수요가 늘어날 건가? 앞으로요. (...) 그런 추세라, 추세가 점점 줄어들고 점점 매립하기 까다롭게 만들고 있거든요. 매립 평가하잖아요. 그러면 매립면허 받기가 어려워질 거라는 거죠. 조건을 붙이니깐. (...) 매립 사업하기 곤란하게 만들지. 그랬을 때... 정책의 우선순위에서 소유권 부분을 한 발짝 물러설 수도 있어요.”

5) 점·사용과 매립은 근본적으로 다른 체계이므로 비교 불가

매립지 소유권 분리 제도를 뒷받침하는 또 다른 논리는 바로 현행 제도에서는 준공 이후 매립지를 관리할 수 있는 수단이 거의 없다는 것이다. 유일한 관리 수단은 법률로 매립 목적 변경을 제한하는 기간을 두는 것인데 이는 공유수면 점·사용 제도가 다양한 관리 수단을 가진 것에 비하면 크게 부족하며 이는 결국 형평성의 문제로도 연결된다.

매립을 할 경우에는 소유권을 획득해 영구적인 독점이 가능하며, 따라서 이용료를 낼 필요도 없는 데 반해 점·사용의 경우에는 한시적인 이용권을 부여받으며 매년 이용료를 지불해야 한다. 또한 점·사용은 이용료 산정 시

투자 비용을 감면받지 않으나 매립은 총사업비 정산을 통해 매립지를 소유하게 됨으로써 매립 비용을 회수할 수 있다. 따라서 이용자 입장에서는 매립이 점·사용에 비해 더 유리하게 된다.

이처럼 공유수면 점·사용과 매립 제도 간의 형평성이 맞지 않는 문제에 대해 동의하는 의견도 다수 있었으나, 이러한 차이는 형평성 차원으로 바라볼 것이 아니라 근본적으로 다른 체계에서 비롯된 것이므로 비교 자체가 무리라는 의견도 제기되었다.

“일단 매립해서 준공되면 토지잖아요, 공유수면이 아니라. 도시계획으로 들어가야 되고. 공유수면 점·사용은 공유수면으로 있는 상태에서 계속적으로 우리가 사용하는 거뿐이지. 매립이 완료되는 순간부터 완전 분리가 되는 거죠, 체계가.”

“점·사용은 소유권은 유지가 되면서, 국가라는 이제 저기가 있으면서 그냥 이용만 하는 거고, (...) 매립은 투자했던 돈만큼 해가지고 만들어놓은 거를 내가 ‘돈 주고 사는 개념’이에요. 감정평가 해가지고 적절한 가격에 내가 돈 주고 사는 거예요.”

그리고 점·사용에 비해 매립이 유리하다면 꼭 소유권 분리가 아니더라도 현행 매립 제도에 대한 관리 강화를 통해 형평성을 확보할 수 있다는 의견도 있었다.

2. 이해관계자들의 인식 종합

이 절에서는 제2장에서 제시한 소유권 분리 제도의 필요성에 대해 포커스그룹 인터뷰 참여자들은 어떻게 인식하고 있는지 살펴보았다. 분석 결과, 본 연구에서 제시한 제도 도입의 필요성과 인터뷰 참여자들의 인식에 간극이 존재함을 알 수 있다. 특히 가장 직접적인 영향을 받게 되는 산업계 참여자들의 경우 필요성에 대한 공감대가 가장 낮게 나타났다.

소유권 분리 제도를 성공적으로 도입하기 위해서는 이러한 인식의 간극을 해소할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 따라서 여기에서 진단한 인식의 차이는 제4장에서 구체적인 관리 방안을 마련할 때 필수적으로 고려되어야 할 것이다.

〈표 3-4〉 공유수면 매립지 소유권 분리 필요성에 대한 주요 이해관계자들의 인식

본 연구에서 제시한 소유권 분리 필요성	포커스그룹 인터뷰 참여자들의 인식
<ul style="list-style-type: none"> 공유자원으로서의 가치 보전 	<ul style="list-style-type: none"> 공유자원으로서 공유수면의 가치에 동의하나, 이를 위해 소유권 분리가 반드시 필요한 것은 아님
<ul style="list-style-type: none"> 지가 상승 등 개발이익의 사유화 제한 필요 	<ul style="list-style-type: none"> 지가 상승은 일반적인 현상은 아님. 수도권 지역 외 매립을 통한 잉여이익 기대 한계 특히 실수요자의 경우, 개발이익 창출은 매립의 주요 목적이 아님 산업계의 경우, 매립의 주목적은 배후지로의 확장 한계로 인한 공간 확보 및 공간의 연계성 확보, 국가 균형 발전 및 지역 개발 등임 개발이익이 발생한다고 해도 소유권 분리 제도가 개발이익 환수를 위한 적절한 대안인지는 검토 필요 산업단지 조성을 위한 매립은 「공유수면법」의 매립 목적에 포함되어 있으므로 이미 공공성을 인정받은 것으로 해석 가능
<ul style="list-style-type: none"> 총사업비 정산으로 매립 비용 환원이 보장되므로 매립 사업자에게 유리한 구조 환경 문제 등 예상치 못하거나 중장기적으로 발생할 가능성이 있는 문제는 결국 전 국민이 비용 지불 	<ul style="list-style-type: none"> 총사업비는 실제 발생한 모든 비용을 포함하지 않음 (보상, 지역사회 공헌사업 등)
<ul style="list-style-type: none"> 과다한 매립 수요(면적, 건수) 평가에 행정력 낭비 매립 수요 평가 시 구체적인 매립 필요성, 사업성 등 평가 한계 	<ul style="list-style-type: none"> 평가제도를 강화해서 불필요한 매립 수요는 배제 가능 이미 실수요자 중심의 매립으로 전환됨 매립 수요, 특히 민간 수요가 지속적으로 감소 추세이므로 소유권 분리 제도 도입의 실효성 낮음
<ul style="list-style-type: none"> 공유수면 점·사용에 비해 매립이 유리 	<ul style="list-style-type: none"> 점·사용과 매립은 근본적으로 다른 체계이므로 비교 대상이 아님 점·사용에 비해 매립이 유리하다면 소유권 분리가 아니더라도 현행 매립 제도 관리 강화를 통해 두 제도 간 형평성 확보 가능

본 연구에서 제시한 소유권 분리 필요성	포커스그룹 인터뷰 참여자들의 인식
<ul style="list-style-type: none"> • 매립지 준공 후 관리 수단 미흡: 매립 목적 변경이 유일한 관리 수단 	<ul style="list-style-type: none"> • 매립 목적 변경 제한 세분화를 통해 매립지 관리 수단 확보 가능
<ul style="list-style-type: none"> • 재해 대응을 위한 완충구역 확보 용이 	-

자료: 저자 작성

제3절 소유권 분리 제도화의 쟁점 분석

제2절에서는 선행연구 및 본 연구에서 제시한 소유권 분리 제도의 필요성에 대해 주요 이해관계자들은 어떻게 인식하고 있는지에 대해 분석하였다. 이 절에서는 소유권 분리 제도를 도입한다고 가정했을 때 어떤 문제점들이 발생할 것으로 예상되는지 이해관계자들의 시각에서 살펴보았다. 인터뷰에서 제기된 문제점을 크게 ‘투자 위축’과 ‘소유권 분리 제도 설계 및 관리의 어려움’ 그리고 ‘제도의 실효성’ 등 세 가지로 구분하여 정리하였다.

1. 투자 감소로 인한 경제활동 위축 및 지역발전 저해 우려

1) 임대부지 설비 투자 및 배후지 투자 위축

매립지에 대한 이용권만 주어질 경우, 인터뷰 참여자들이 가장 우려하는 문제 중의 하나는 투자 위축이다. 직접 소유하지 않는 토지 위에 대규모 공장 설비와 같은 영구 시설을 설치하는 것은 불확실성이 크기 때문에 투자 자체를 망설이게 된다는 것이다.

이러한 불확실성은 토지 소유주가 아니라 임차인으로서 예측하거나 통제

할 수 없는 다양한 변수들이 발생할 수 있다는 데서 기인한다. 이처럼 불안정한 사업 환경은 이용자가 장기적인 사업을 계획하거나 투자를 실행하는 것을 주저하게 할 수 있다. 이는 매립지 이용 기간을 아무리 길게 보장받는다고 하더라도 완전히 해소할 수 있는 문제는 아니라는 것이다. 특히 투자 규모가 클수록 더욱 심각한 우려를 표했다.

“투자자 입장에서 생각해 보면 바로 나올 수 있는 부분인 거 같아요. 일이백만 원이 아니고 몇천억을 투자해야 하는데 (...) 그게 소유권하고 무슨 관계가 있겠냐고 말씀하실 수도 있는데, 실제 투자자 입장에서는 그게 안 되는 거예요. 그러니까 이 건 그냥 임대부지지, 임대부지에 그건(투자하는 건) 전... 전혀 있을 수가... 그거는 너무 절대적인 거예요.”

“저희는 저희 산업단지에 이미 ○○○원을 투자했습니다. 저희 산업단지, 저희 땅에. 앞으로도 지금 워낙 원자재 가격이 올라가니까 한 ***원 이상 투자를 해야 돼요. 이런 투자 결정을 임대부지에 할 수 있겠냐 이거죠. ***원을 투자해야 되는데 임대부지에 투자한다? 쉽지 않죠.”

산업의 특성에 따라서는 매립지뿐만 아니라 특히 배후지에 투자가 필요한 경우도 있다. 임대부지에 대규모 설비 투자를 꺼리는 것과 마찬가지로 배후지에 대한 투자 역시 매립지 소유권의 영향을 받는다. 단순히 매립지 이용권만 갖고 있을 경우 배후지역에 대한 투자 또한 위축될 우려가 있다.

“내 거여야지 투자를 계속하는 거거든요, 내 거여야지. 여기에서 수익이 될 수 있는 게 사실 배후부지의 호텔, 리조트, 골프장이거든요. (...) 이게 얼마나 멋진 곳이나, 풍광이 있어야 모객이 되니까. 그러면 내가 호텔 5성급을 지을 거냐, 3성급을 지을 거냐, 이 땅이 내 거냐에 따라서 투자를 ‘좋아! 매립비 천억, 그리고 건물은 더 멋지게 천억’ 해서 가치를 만들어야 되는데...”

한편, 인터뷰에 참여한 한 지역개발사업 시행자는 분양 목적의 개발사업과 달리 실수요자의 경우 지상권을 보장받기 때문에 토지 소유권 유무가

투자에 큰 영향을 주지 않을 것이라는 의견을 내놓았다. 그리고 관리비용 절감 측면에서는 이용권만 갖고 있는 것이 오히려 유리할 수도 있다고 주장했다.

“이용권은 당연히 지상권을 보장해 주잖아요. 건물을 짓거나 이런 거에 대해서는... 오히려 건물을 쓰는 사람보다도 땅을 거래하는 게 더 문제가 되죠. 땅 자체가 불안한 거지, 건물이 불안한 건 아니라는 얘기죠.”

“공장 짓는 사람이야 뭐 안정적으로 100년이든 200년이든 쓸 수 있는 땅이라고 하면 그냥 거기다 짓는 거죠. 그만큼 내 돈이 들어가기는 하지만 어차피 땅을 사든 뭐 하든 들어가는데, 장기적으로 봤을 때 관리 비용이라든지 재산 관리 같은 걸 따져보면 결코 마이너스가 아니라는 얘기죠. 소유권만 없을 뿐이죠. 쓸 수는 있잖아요, 계속적으로.”

2) 지역개발을 위한 민간투자 위축

최근에는 지자체가 민간 투자자를 모집하여 지역개발을 하는 경우가 증가하고 있다. 지자체의 민간투자 사업에 참여해온 한 인터뷰 참여자는 매립지 소유권 분리는 결과적으로 민간투자를 크게 위축시킬 것이라고 내다봤다. 민간 사업자들은 일반적으로 민간투자를 통해 제공받은 매립지를 분양하거나 기타 여러 가지 방식으로 개발하여 이익을 창출하는데, 이용권만 갖게 되면 이런 방식은 더 이상 지속하기 힘들기 때문이다. 또한, 이용권만으로는 민간 사업자가 금융권 등으로부터 자금을 조달하는 것도 어려워질 것이라고 우려를 표했다.

“현실적으로 지자체에서 자체적으로, 단독으로 할 수 없는 행위니까 사업 시행자하고 연계해 가지고 (사업 시행자에게) 어느 정도를 떼어줌으로 인해 가지고 나머지를 만드는 거지 않습니까? 근데 과연 그 떼어주는 공간이 이용권을 가지고 할 수 있느냐? 그거는 뭐, 자금 확보 상 어려울 거라는 거고요.”

“결국은 사업 시행자는 돈이 돼야, 적절한 이윤이 있어야 되는데, 그게 없다고, 보장이 안 된다고 하면 달려들지 않을 거고요.”

3) 이용권의 재산권 행사 한계

앞에서 설명한 대로 지역개발 목적이든 실수요를 위한 것이든 매립지 소유권 분리로 인한 투자 위축 문제는 결국 이용권의 재산권이 제대로 인정되지 못할 것이라는 우려와 직결되어 있다. 매립 사업처럼 통상적으로 사업비가 많이 필요한 사업에서 민간 사업자들은 주로 토지를 담보로 투자자금을 확보한다. 그러나 매립 사업자가 매립지를 소유하지 못하고 이용권만을 갖게 된다면 이를 담보로 용자를 받거나 프로젝트 파이낸싱을 통해 투자를 유치하는 데 큰 제약이 있을 수 있다. 이용권은 아직까지는 물권으로서 보편적으로 사용되지 않고 있기 때문이다.

“지자체가 자체적으로 못 하는 부분들을 개발사업 시행자하고 좀 해보려고 할 때 소유권이 없으면 개발하는 데 있어서 돈이 PF(프로젝트 파이낸싱)가 될 것인가. 이거는 현실적으로 좀 불가능한 얘기거든요. 앞으로는 이런 식으로 간다고 하면 진짜 실수요자들만 해야 돼요. 꼭 자기 자본을 100% 투자를 하든 해가지고 해야 돼요. 왜냐하면 PF가 안 되니까. 나중에 담보로 해 가지고 어느 정도 변제하고 이런 게 어려운 얘기잖아요?”

담보 설정 문제 외에도 유동성 문제도 걸림돌이다. 토지 자체가 기본적으로 유동성이 낮지만, 토지에 대한 이용권은 필요시 양도·양수하는 데 더욱 큰 제약이 따를 수 있다.

“유사시에, 유사시에 이제 이용권을 갖다가 환가를 해서 받을 수 있느냐 없느냐, 라는 거잖아요. 근데 환가성이 없잖아요.”

이처럼 이용권에 대한 담보 설정도 어렵고 환가성도 떨어진다면 자기 자본만을 활용해서 투자하거나 투자를 축소 또는 포기하는 등 선택을 해야

하는 상황에 몰릴 수도 있으며, 결국 민간투자가 전반적으로 위축되는 결과를 낳을 수 있다는 우려가 제기되었다.

4) 지역공헌사업 위축으로 인한 지역주민 만족도 저하 우려

대규모 개발사업을 위해 공유수면을 매립할 때는 법적 보상 외에도 통상적으로 지역 수용성을 확보하기 위해 다양한 지역공헌사업을 추진하게 된다. 법적 보상이 법률에 따른 특정 권리자를 대상으로 하는 것이라면, 지역공헌사업은 사업 대상지를 중심으로 일정한 범위 내 거주하는 다수의 지역주민들이 대상이 된다.

앞에서 서술하였듯이 인터뷰 참여자들은 관례적으로 추진되는 다양한 지역공헌사업들에 많은 비용이 소요되지만, 총사업비 정산에는 반영되지 않는다고 지적하였다. 그럼에도 불구하고 매립지의 소유권을 취득할 수 있고 원활한 사업 추진에 도움이 되기 때문에 이러한 비용들을 모두 감수해왔으나, 향후에 이용권만 보장받는다면 이런 투자를 할 동기 부여가 낮아질 것이라는 의견이 제기되었다.

“기업은 대안을 생각하겠죠. 수익을 제일 우선시 생각하잖아요? 지역공헌사업까지 다 해 가지고 내가 소유권도 안 갖는데 굳이 내가 바다 매립해서 산업단지 해야 되나...”

이처럼 지역공헌사업이 위축되면 지역주민에게 돌아가는 혜택이 줄어들게 되므로 이들 역시도 결국은 손해를 보는 것이라는 의견도 나왔다. 즉, 소유권 제도 변화는 매립 수요자뿐만 아니라 인근 지역주민들에게도 영향을 줄 수 있다는 것이다. 소유권 분리는 ‘추상적이며 간접적인 공유수면의 가치’ 보존과 지역주민들이 일상에서 ‘구체적이며 직접적으로 얻는 혜택’을 맞바꾼 것으로, 이는 지역주민 입장에서는 손해일 수 있고 궁극적으로는 지역발전에도 도움이 되지 않을 수 있다는 논리다.

“그런데 여기서 문제가 이제 지역주민 입장에서는 사실은 자기가 그 지역에 100년 이상 살 것도 아니고. (...) 이 기업이 여기서 투자를 해가지고 공원도 만들어주고 양로원도 만들어주고 학교도 만들어주면 그건 자기한테 바로 현실적으로 올 텐데, 뭐 도로도 새로 생기고. 근데 이제 이 사업자가 소유권이 없으니까 당연히 (법으로 인정되는) 총사업비만 하고 지역 투자는 안 하게 된다면, 그럴 때는 이제 지역주민이 반대로 안 좋아하는 감정이 생기지 않을까...”

5) 각종 인허가 시 토지 소유주 동의 필요

매립지 소유권 분리로 인해 발생할 수 있는 보다 현실적인 문제는 바로 매립 사업자가 더 이상 토지 소유주가 아니므로 시설물 건축 행위나 공정 개선 또는 수리 등을 위한 인허가가 필요할 때 매번 소유주의 동의를 구해야 한다는 것이다. 이로 인해 행정력이 불필요하게 낭비되고 공사가 지연되는 부작용이 생길 수 있다.

인터뷰 참여자 중에 실제로 이와 유사한 경험을 한 사례가 있었는데 총사업비 정산 결과, 매립 비용보다 매립지의 감정평가 결과가 더 높아서 잔여 매립지가 일부 발생하였다. 이 잔여 매립지는 자산관리공사가 관리하므로 이용자가 모든 크고 작은 인허가가 필요할 때마다 토지 소유주, 즉 자산관리공사의 동의서를 받아야 한다는 것이다.

“플랜트 공사를 하나하나 바꿀 때마다, 그리고 저희는 또 1년에 한 번씩 공정 개선을 하든지 수리를 하든지 하거든요? 그렇게 되면 국가로부터 그 공사라든지 뭐든지 하는 거(인허가)를 다 받아야 되는 상황이 발생해요. 그러면 굉장히 행정력이 낭비될 것 같고요.”

6) 부지 확보 난항으로 신규 사업 투자 위축

경제적 여건 변화에 대응하기 위해서 기업은 일반적으로 한 가지 사업영

역만을 고집하지 않고 꾸준히 신규 사업 영역을 탐색하고 투자한다. 최근에는 특히 탄소중립, 기후변화, 신재생에너지 등이 강조되면서 관련된 신규 산업의 투자 수요가 증가하고 있다.

이러한 산업 중 상당수는 수용성 확보가 무엇보다 중요하나, 내륙 지역에서는 민원으로 인해 적절한 부지를 확보하는 게 여의치 않다. 그리고 기존 부지에서 신규 사업을 추진하는 것은 현실적으로 번거롭거나 한계가 있으므로 기업들은 수용성 확보가 내륙보다 상대적으로 용이한 연안 지역에서 매립을 통해 필요한 만큼의 사업 부지를 신규로 확보하려는 경향이 있다.

“설비를 짓기 위해서 부지를 구해야 되는데, 기존 부지에다 지을 순 있겠지만 그게 쉽지는 않습니다. 왜 그러냐면 그걸 다 걷어내고 다시 지어야 되기 때문에. 그러면 어디를 이용할 거냐, (...) (내륙에 짓는다고 한다면) 폭발한다고 반대할 겁니다. (...) 그럼 결국은 매립지나 이런 데를 이용할 수밖에 없을 거예요.”

그러나 산업계 참가자들은 매립지에서 신규 사업을 추진할 때 소유권이 없으면 지자체와의 협의를 비롯해서 사업 추진에 여러 가지 차질이 생길 것이라고 우려하였다.

“우리가 소유권을 갖고 지자체랑 협의하는 거와 소유권 없이 협의하는 거는 180도 다르다고 보시면 됩니다.”

2. 소유권 분리 제도 설계 및 관리상의 어려움

1) 적용 시점

투자 위축 문제와 더불어서 매립지 소유권 분리 시 인터뷰 참여자들이 가장 우려하는 것은 바로 제도를 구체적으로 어떻게 설계하고 실제로 관리할 것인가에 관한 것이다.

제도 도입의 근본적인 목적인 공유자원으로서 공유수면의 가치를 제대로 보존하면서 동시에 이용자들의 불편을 최소화하며 이용자들 간의 형평성을 유지할 수 있는 방식으로 제도가 설계되어야만 새로운 제도에 대한 이해관계자들의 공감대와 수용성이 높아지고 불필요한 갈등을 예방할 수 있다.

이런 관점에서 소유권 분리 제도를 어느 시점부터 적용할 것인지는 형평성 차원에서 매우 중요하다. 윤성순 외(2013)은 우선 제도를 소급해서 적용하는 것, 즉 기존의 매립지 소유자에게서 매립지 소유권을 박탈하는 것은 불가능함을 강조하였다. 그러나 적용 시점은 “새롭게 조성되는 매립지”²⁹⁾ 또는 “개정 법률의 시행 시점 이후에 매립지 소유권을 취득하고자 하는 경우”³⁰⁾로 다소 불분명하게 제시하였다.

인터뷰에서도 적용 시점이 중요하게 언급되었는데, 매립 면허를 받은 시점 또는 매립 준공을 받은 시점 등 적용 시점에 따라 해당 여부가 달라지기 때문이다.

“이게 좀 중요한 것 같습니다. 면허를 받은 시점이나 준공 받은 시점이나 상당히 큰 차이가 있거든요.”

특히 대규모 매립사업의 경우 면허 취득부터 준공까지 장기간 소요되므로 만일 준공 시점을 기준으로 한다면, 매립 면허는 개정 법률 시행 전에 받았으나 준공은 이후에 하게 되어 새로운 제도의 적용 대상이 되는 사례도 충분히 발생할 수 있다. 이런 이유로 산업계 참여자들은 개정 법률의 시행 이후에 신규 매립 면허를 취득한 사업들에만 적용해야 한다는 의견이 다수였다.

29) 윤성순·박수진·신철오(2013), p. 61.

30) 위의 책, p. 62.

2) 소유권 인정 기관의 범위

소유권 분리 제도의 개념에 따르면 국가와 지자체는 소유권에 변동이 없다. 즉, 국가와 지자체는 제도 변경 이후에도 여전히 소유권을 갖게 된다. 유일하게 바뀌는 부분은 바로 면허 취득자이다. 현행 「공유수면법」에 따르면 면허 취득자는 총사업비에 해당하는 매립지를 소유할 수 있으나 소유권 분리 제도가 시행되면 소유권은 국가가 갖게 된다. 민간기업이 바로 이에 해당한다.

그러나 공공기관의 경우 구분이 다소 모호하다. 공공기관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 지정된 기관으로서 정부가 출연·출자하거나 정부로부터 재정적인 지원을 받아 설립·운영되는 기관을 말한다. 공공기관은 직원 정원, 수입액 및 자산 규모에 따라 공기업과 준정부기관으로 구분되며 그 외에 기타 공공기관이 있다. 공공기관에는 대표적으로 공사,공단 등이 있으며, 발전사는 공기업(시장형)에 포함된다.

소유권 분리 제도와 관련하여 중요한 이슈 중의 하나는 바로 소유권을 인정해줄 수 있는 기관의 범위를 어떻게 정할 것인가이다. 공공기관은 정부의 출연·출자 또는 재정 지원을 기반으로 운영되는 기관이므로 이들 공공기관 역시 국가나 지자체와 마찬가지로 소유권을 인정해주는 것이 타당한지 아니면 공공기관이 수행하는 사업 중에서 국가 또는 지자체로부터 위탁받은 사업에 한해서만 매립지의 소유권을 인정해야 하는지 명확한 기준이 마련되어야 한다.

3) 지자체와 연계한 민간투자사업의 소유권 인정 여부

제2장에서 분석한 매립면허 취득자별 준공 현황을 살펴보면, 지자체는 전수 기준으로 가장 높은 비중(39%)을 차지하고 있으며, 반대로 면적을 기

준으로 하면 비중이 절반 가까이(21.4%) 낮아짐을 알 수 있다. 즉, 지자체는 주로 소규모 매립사업을 추진하고 있다는 뜻이다.

이 외에도 사업 추진 방식 역시 특징적인데, 지자체의 매립사업은 특히 최근 들어서 민간 투자자와 공동으로 하는 방식을 많이 취한다. 이러한 민간투자 방식은 민간 사업자와 지자체 모두에게 이점을 제공한다. 우선, 민간 사업자는 지자체와 공동으로 진행함으로써 사업의 '공공성'을 부각할 수 있다. 매립 기본계획 수립 시 매립 수요에 대한 평가가 강화되면서 분양 목적의 개발사업, 즉 실수요자가 아니라 매립 후 제삼자에게 토지를 분양하여 이익을 창출하기 위한 사업에는 원칙적으로 매립 면허가 발급되지 않는다. 즉, 민간 개발사업자 단독으로는 면허를 취득하기가 매우 어려운 구조인 것이다. 이에 반해 지자체와 공동으로 사업을 추진할 경우 민간 사업자는 매립 면허를 취득하는 게 용이해진다. 반대로 지자체 역시 민간투자 방식을 통해 투자금과 사업을 추진할 조식을 확보할 수 있으므로 이러한 방식을 선호한다.

그러나 문제는 일반적으로 민간투자 사업에서 지자체가 차지하는 비율이 높지 않다는 것이다. 따라서 지자체가 참여한다는 이유만으로 민간투자 방식의 지역개발사업에서 소유권을 모두 인정해야 하는지는 고민해볼 필요가 있다.

4) 이용권 설계

앞에서 살펴본 대로 매립지 소유권 분리 제도와 관련해서 다양한 이슈가 있지만, 제도의 성공 여부는 결국 소유권 대신 면허 취득자에게 제공될 이용권이 어떻게 설계되느냐에 달려 있다. 총사업비에 상응하는 이용권의 기간, 즉 매립지 무상 이용 기간, 무상 이용 기간 만료 후에 발생하게 될 이용료 및 연장 기간 산정 방법 등 여러 가지가 심도 있게 검토되어야 한다.

소유권 분리 개념에 따르면, 총사업비에 해당하는 만큼 매립지 이용료가 면제된다. 그러나 매립사업의 특성상 투자 비용이 막대하기 때문에 이를 모두 회수할 수 있을 만큼의 무상 이용 기간을 산정하는 것은 쉽지 않다는 의견이 제기되었다.

“민간 입장에서, 투자자 입장에서는 일부 지역을 제외하고는 제가 봤을 때는 자기 자금을 회수할 수 있는 방안이 잘 안 떠올라요. (...) 총사업비는 수년간 한 번에 막대하게 들어갔던 말이에요? 근데 이용료로 하면 매달 조금씩 조금씩 받는 구조란 말이에요, 이게. 자기가 투자한 거에 대한 혜택을. 이래 가지고 과연 이게 투자할 만큼의... 가치가 있냐.”

“예를 들어서 130만 평 매립하는 데 있어서 거의 한 1조가 넘어가게 들어가거든요? 그러면 평당 한 110만 원 정도... 예를 들면 이 정도 나오는데, 1조라는 자금을 갖다가 투입해 가지고 만들어낸 땅이 국가 소유고, 그러면 이용권을 얼마를 줘야 그 원금을 회수를 하고, 뭐 어떻게 할 거냐... 어렵다는 거죠.”

이용권 설계에 있어서 또 다른 핵심은 가장 직접적으로 관련된 민간 사업자들이 최대한 영향을 덜 받도록 하는 것이다. 그러기 위해서는 이용권에 물권적 성격을 부여하는 것이 중요하다. 매립면허권처럼 이용권 역시 담보 설정이 가능해야 하며, 양도·양수할 수 있도록 설계되어야 한다는 의견이 강조되었다.

“결국은 돈이죠, 뭐. 돈. 돈을 어떻게 조달하고. 이게 법제화가 되면 그에 따라가지고 이제 금융이라든지 이런 데서 방안을 만들어내겠죠. 내긴 낼 겁니다. 근데 시간이 좀 걸리고, 과연 현실성 있는 방안이 나올 거냐.”

“은행에서는 어떤 기관에서 보증을 서거나 명백한 부동산이라든지 동산 담보가 아닌 경우에는 확실하게 해 가지고 뭐 이렇게 주지는 않지 않습니까? 아니면 뭐, 보증기관의 보증이 같이 필요하겠죠.”

마지막으로, 이용료 산정 방식, 무상 이용 기간, 기간 연장 방식 등 이용

권 설계에 대한 전반적인 사항을 구체적인 시뮬레이션을 통해 제시하여 민간 사업자를 비롯한 이해관계자들의 이해를 재고할 필요가 있다는 의견도 제기되었다.

“이게 눈에 안 보이거든요? 지금 그냥 상상을 하기 때문에... 다음에 기회가 된다면 프로세스나 이거 파트는 누가 맡을 거고, 예를 들면 얼마 했을 때 정부 지원은 이거고, 뭐 이용 기간은 얼마고 이용료는 얼마고, 요런 게 쪽 나오면 납득이나 이 해나 저희가 공감을 할 수 있을 거 같아요.”

5) 매립지 관리 조직의 관리 기능

먼저 취득자가 매립지를 소유하는 현행 제도에서는 소유자가 해당 매립지를 관리하지만, 소유권 분리를 통해 매립지의 소유 주체가 국가로 전환되면 이를 관리할 별도의 조직과 예산이 필요하다.

이때 이용자 입장에서 주된 관심사는 본인들이 매립지 소유자일 때 담당 하던 모든 관리행위를 국가로부터 위탁받은 기관이 제대로 수행할 것인 지이다. 즉, 소유권 분리를 통해 권리만 축소되는 것이 아니라 각종 유지·보수 업무 등 실질적인 관리책임도 같이 줄어들어야 한다는 것이다.

이용자가 관리주체가 되는 상부 구조물을 제외하고 지반, 도로, 녹지 등 매립지 전반에 대한 관리는 토지 소유자인 국가 또는 국가로부터 위탁받은 기관의 책임이며, 매립지 이용과 관련된 각종 민원 대응 역시 이에 포함된다.

“소유권과 이용권의 제도적 차이라는 것은 사실은 주인의식의 차이거든요. 내가 주인이나, 정부가 주인이나. (...) 아, 내가 주인이면 내가 모든 걸 다 감당하려고 하지만, 정부가 주인이면...”

3. 소유권 분리 제도의 실효성 낮음

1) 의제 법률에 의한 매립 추진

「공유수면법」 개정을 통해 매립지 소유권 분리 제도를 도입한다고 하더라도 다수의 의제 법률이 있어서 「공유수면법」만으로는 이를 온전히 통제할 수 없다는 것이 한계로 지적되었다. 대다수의 의제 법률은 매립 절차만을 의제하지만, 토지의 최종 소유권까지도 의제 처리할 수 있는 법률도 있다. 따라서 소유권 분리 제도가 효과적으로 작동하기 위해서는 「공유수면법」 개정을 넘어서 타법과의 관계도 면밀히 분석하여 연계·조정하는 노력이 필요하다.

2) 급진적 변화에 대한 사회적 공감대 부족

공유수면매립면허 취득자가 매립지에 대한 소유권을 취득하는 방식은 「공유수면매립법」이 제정된 1962년 이래로 지금까지 계속 유지되었다. 1986년에 법 개정을 통해 총사업비 정산 제도가 도입되는 등 일부 변화는 있었으나, 면허 취득자가 매립지를 소유한다는 큰 틀은 현재까지 변함없다. 그리고 매립지 소유권 분리에 대한 논의는 10여 년 전부터 이루어져 왔으나 주로 학술적 차원에 머물렀으며, 직접적인 이해관계자들을 포함한 사회적 논의는 아직 본격적으로 진행되지 않은 상태다.

따라서 현행 제도가 오랜 기간 지속되어 왔다는 것과 새로운 소유권 분리 제도가 가져올 변화의 폭이 크다는 것을 모두 고려하면, 제도를 성급하게 도입하기보다는 제도의 필요성과 기대효과를 면밀하게 검토하는 작업이 선행되어야 한다고 인터뷰 참여자들은 강조하였다.

특히 민간의 매립 수요가 과거에 비해 크게 감소한 상황에서 민간의 소유권을 국가로 전환하는 것이 실효성이 있을지에 대한 논의가 필요하다. 반대로 지자체 등 공공의 매립 수요가 다수를 차지하고 있음을 감안하면 소유권 분리 제도가 공유자원으로서의 공유수면의 가치 보존이라는 근본적인 목적에 실질적으로 기여할 수 있을지 신중하게 검토해야 한다. 무엇보다 이 제도를 통해 직접적으로 영향을 받게 될 민간의 잠재적 매립 수요자들을 대상으로 폭넓은 의견수렴을 통해 제도 변화로 인한 불필요한 사회적 갈등과 비용이 발생하지 않도록 하는 것도 중요하다.

〈표 3-5〉 공유수면 매립지 소유권 분리 시 예상 문제점(포커스그룹 인터뷰 결과)

예상 문제점		주요 내용
투자 감소로 인한 경제활동 위축 및 지역발전 저해 우려	임대부지 설비 투자 및 배후지 투자 위축	<ul style="list-style-type: none"> • 불확실한 사업 환경으로 인해 장기적인 사업계획 수립이나 대규모 투자 위축 우려 • 배후지 투자에도 부정적 영향을 미침 • (소수 의견) 지상권을 보장받으므로 투자에 미치는 영향은 크지 않을 것이며, 관리비용 절감에도 유리
	지역개발을 위한 민간투자 위축	<ul style="list-style-type: none"> • 매립지 분양으로 이익 창출은 더 이상 불가 • 민간투자를 위한 자본 유치 한계
	이용권의 재산권 행사 한계	<ul style="list-style-type: none"> • 이용권으로 담보 설정 가능 여부 불확실 • 이용권의 양도·양수 가능 여부 불확실 • 민간투자가 전반적으로 위축 우려
	지역공헌사업 위축으로 인한 지역주민 만족도 저하 우려	<ul style="list-style-type: none"> • 이용권만 보장 시 지역공헌사업 추진에 대한 동기 부여 감소 • 기업이 지역공헌사업을 안 하게 되면 결국 지역주민들이 손해를 봄
	각종 인허가 시 토지 소유주 동의 필요	<ul style="list-style-type: none"> • 이용권만 갖고 있으면 시설물 건축 행위, 공정 개선, 수리 시 매번 토지 소유주의 동의 필요 • 행정비용 증가, 공사 지연 우려
	부지 확보 난항으로 신규 사업 투자 위축	<ul style="list-style-type: none"> • 신재생에너지 등 수용성 확보가 중요한 신규 사업 부지로 민원이 상대적으로 적은 연안 매립지가 적합 • 그러나 소유권 없이는 지자체 협의 등 사업 추진 시 불리

예상 문제점		주요 내용
소유권 분리 제도 설계 및 관리상의 어려움	적용 시점	• 매립 면허를 취득한 시점 또는 준공 받은 시점 등 적용 시점에 따라 해당 여부가 달라짐
	소유권 인정 기관의 범위	• 공공기관의 소유권 인정 여부 모호
	지자체와 연계한 민간투자사업의 소유권 인정 여부	• 지자체의 참여 비율이 낮은 민간투자사업의 소유권 인정 여부
	이용권 설계	• 막대한 매립 비용을 회수할 수 있도록 무상 이용 기간, 이용료 및 연장 기간 산정 방법 모호 • 이용권의 담보 설정 및 양도·양수 가능 여부 모호
	매립지 관리조직의 관리 기능	• 국가로부터 위탁받은 관리기관이 매립지 전반에 대해 실질적으로 관리 기능을 수행해야 함
소유권 분리 제도의 실효성	의제 법률에 의한 매립 추진	• 「공유수면법」 개정 외에도 의제 법률과 연계·조정이 있어야 소유권 분리 실현 가능
	급진적 변화에 대한 사회적 공감대 부족	• 민간의 매립 수요는 감소하고 지자체 등 공공의 수요가 다수를 차지하는 상황에서 소유권 분리 제도의 실효성 여부 검토 필요

자료: 저자 작성

04

이해관계 관리방안

제1절 경제적 불안 해소

윤성순·박수진·신철오(2013)에서는 매립지 소유권 체계 개선에 따른 경제활동의 위축을 방지하기 위한 방안을 상세하게 제안하였지만, 이는 모든 예상 가능성을 고려한 것이었다. 하지만 본 연구의 제3장에서 실제 이해당사자들의 의견을 기초로 예상 문제를 분석한 결과, 투자 감소로 인한 경제활동 및 지역발전의 저해, 소유권 분리 제도 설계 및 관리의 어려움, 소유권 체계 개선의 낮은 실효성 등이 대표적인 문제로 도출되었다. 따라서 매립지 소유권 체계 개선과 관련한 이해당사자의 우려를 해소할 방안을 제시하도록 하겠다.

1. 경제활동 위축의 해소

현행 매립지 소유권 체계를 이용권과 분리하고자 할 때 가장 민감하게 우려하는 것이 경제활동 여건의 악화이다. 이는 매립지 소유권 체계 개선의 직접 영향을 받는 민간 사업자에게 더 큰 영향을 미치는데, 앞에서 분석

한 이해관계자 인터뷰에서도 우려하는 문제 대부분이 경제 부문의 쟁점들이었다. 연안에서의 각종 개발사업을 위해 필요한 토지를 확보하기 위해 육지 토지 매수와 함께 공유수면매립이라는 방법을 활용하는데, 공유수면의 매립은 당초 목표로 한 수준 이상의 부가가치를 생산할 수 있기 때문에 매립사업을 하려는 자에게 잉여 이익에 대한 기대감을 가져다준다. 또한 과감한 설비 투자를 위해서도 매립지를 영구적으로 소유할 필요가 있다. 민간 사업자가 매립지를 소유할 수 없다면 투자자에게는 상당한 부담이 될 것이다. 따라서 매립지 소유권 체계의 변화 시 우려되는 경제활동 위축의 해소 방안을 제시하면 다음과 같다.

1) 이용 기간 보장

매립지를 활용하려는 매립면허 취득자가 매립지를 원하는 기간 동안 안정적으로 이용할 수 있도록 함으로써 매립지 이용의 불확실성을 해소하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 매립면허 취득자가 매립지를 소유하지 않더라도 해당 총사업비에 상당하는 누적 이용료가 상쇄되는 기간까지 매립지의 이용권을 보장하고, 이 기간이 종료된 이후에도 연장 이용을 원할 경우 이를 보장하는 방안이 필요하다.³¹⁾

따라서 매립지 소유체계 개선을 위한 공유수면법령 개정 시 매립면허 취득자의 이용권 보장을 명시하여 이용권에 대한 불확실성을 해소해야 한다. 석유화학시설, 발전시설과 같이 대규모 설비가 포함되는 산업시설의 경우 토지의 반영구적인 이용이 보장되어야만 대규모 시설투자가 가능하기 때문에 매립지의 안정적인 이용 기간 보장은 매립지 이용자에게는 무엇보다 중요한 조건이 아닐 수 없다.

31) 윤성순·박수진·신철오(2013), pp. 64-65.

2) 이용권의 담보 설정

매립지의 이용권만을 보유한 매립면허 취득자가 필요한 자금을 확보하거나 활용할 수 있도록 이용권에 대한 담보 설정이 가능하게 할 필요가 있다. 민간 사업자는 자기 자본만으로 사업을 운영, 확장하는 경우가 드물다. 부채도 자산의 일부이므로 보유 재산을 담보로 부채를 활용해야 하는데, 사업에 필요한 자금을 차입할 수 있도록 매립지의 이용권만으로 담보를 설정할 수 있도록 하는 방안이 필요하다. 이용권과 유사한 권리의 담보 설정에 대한 사례는 민간투자사업에서 찾아볼 수 있는데, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제27조에 따르면 민간투자 방식의 사회기반시설 관리운영권은 물권으로 보며, 「민법」 중 부동산에 관한 규정을 준용하고 있다. 따라서 매립지의 이용권 역시 물권으로 부동산에 준하는 법적 성질을 가질 수 있다. 이 경우 부동산을 담보 설정하듯이 이용권 역시 담보 설정이 가능하다.

이용권의 담보 설정 문제와 아울러 사업자가 보장받은 이용 기간 이내에 사업을 청산 또는 양도하고자 할 경우, 잔여 이용 기간의 이용권에 대한 물권으로서의 법적 성질을 인정하여 이용권을 양도 가능하도록 함으로써 사업자의 재산권을 보호할 조치도 필요하다.

3) 변경 사항 협의 체계 마련

매립지 이용 관련 변경 사항이 있을 때 매립지의 소유권을 갖지 못한 이용자는 매립지 소유자와 협의 또는 인허가 절차가 추가적으로 필요하므로, 매립지 이용에 있어 소유권자와의 마찰이나 인허가 절차 등의 행정 부담 해소가 필요하다. 「공유수면법」에 정하고 있는 공유수면의 매립 관련 사항은 매립지의 계획부터 준공까지의 절차 규정이 대부분이다. 즉, 현행 「공유수면법」에서 준공된 매립지의 관리에 대한 규정이 미흡하므로³²⁾, 소유권과

이용권의 취득 주체가 다른 경우의 매립지 관리에 관한 규정이 보완되어야 한다. 이는 매립지의 이용자가 매립지를 소유하는 경우 소유자의 책임과 권한으로 매립지가 관리되지만, 소유권과 이용권의 주체가 이원화된다면 소유권의 취지가 훼손되지 않는 범위 내에서 이용자 이용권의 변동성을 보장하여 제한받지 않도록 하기 위함이다. 이러한 보완 조치는 매립지 이용자의 불안감 해소에도 도움이 될 것이다. 따라서 「공유수면법」 하위법령에서 매립지 소유권 관리자와 이용권 보유자 간의 협의에 따른 관리 체계를 추가할 필요가 있다.

2. 지역개발 기회 유지

공유수면매립의 목적은 연안의 토지를 조성하여 생산시설과 같은 경제적 기반이나 부족한 공공시설을 개선 또는 확충하는 경우가 대부분이다. 공유수면매립은 매립면허 취득자 또는 개발사업 주체의 경제적 이익을 위해 공유수면을 이용하는 것이지만, 해당 지역에 다양한 부가가치를 발생시키는 순기능도 한다. 대규모 개발사업 계획이 수립되면 지역별로 유치경쟁을 벌이거나 계획이 추진되는 해당 지역 주민들이 환영하는 경우가 많은 것은 매립사업이 지역발전에 기여할 것이라는 기대 때문이다. 공유수면매립을 포함한 연안의 개발사업은 많은 부작용이 있지만, 계획대로 순조롭게 추진될 경우 해당 지역개발에 기여한다는 것을 부인할 수는 없다. 국가 및 지자체에서 시행하는 사업뿐만 아니라 민간에서 시행하는 사업도 지역발전에 기여하는 것은 마찬가지이다.

32) 현행 「공유수면법」 제48조에 의한 준공 이후 10년 이내에 매립 목적의 변경 제한, 제51조 및 시행령 제60조에 의한 매립 목적에 맞게 사용하는지의 확인하고 기록한다는 규정 이외 준공 매립지에 관한 규정이 부재

〈그림 4-1〉 지역발전 기대 사업 유치 사례



자료: 연합뉴스(2016.6.2.) (검색일: 2022.9.14.) 자료: 연합뉴스(2016.3.3.) (검색일: 2022.9.14.)

따라서 매립지 소유권 체계 개선으로 민간의 연안 지역 개발수요가 위축된다면 지역개발의 기회도 줄어들 수 있으므로 지역개발을 위해 민간의 투자 위축 문제를 해소할 방안으로 다음과 같이 제안한다.

1) 지역민의 실질적 참여

지역개발을 위한 민간 사업자의 투자 위축 문제 해소를 위해서는 앞에서 제시한 경제활동 여건을 보장하는 것이 중요하다. 개발사업자에게는 경제적 이익 창출이 사업의 핵심 목표이기 때문에 경제활동 여건을 강화하는 방안이 가장 중요할 것이다. 개발사업 주체는 경제적 이익을 갖지만, 지역 사회는 지역의 공공 및 산업 인프라 확충과 일자리 창출과 같은 효과를 공유하게 된다.

지역개발 여건의 영향을 최소화하기 위해서는 개발사업 추진 시에 지역 상생 모델을 적용하거나 지자체 또는 지역주민이 사업에 실질적으로 참여하는 방안이 필요하다.

이와 같은 주민의 사업 참여 방법은 의사결정 참여, 사업 수행 참여, 사업 혜택 참여, 평가 참여로 구분할 수 있다. 또한 주민의 직접 참여와 간접 참여로 구분하는데, 직접 참여는 주민총회, 제안 제도, 여론 형성 등이 있

다.³³⁾ 하지만, 지자체 또는 지역주민이 형식적으로만 참여하는 것은 엄격히 구분해야 한다.

지역 상생 모델의 경우, 최근 여러 지역개발사업에서 다양한 형태로 나타나고 있는데 연안에서는 해상풍력발전단지 개발사업이 대표적이다. ‘2050 탄소중립전략’의 실현과 재생에너지 공급 확대 필요성에 따라 공유수면에 대규모로 설치되는 해상풍력발전단지 개발사업의 주민 수용성 제고를 위한 노력이 꾸준히 진행 중이다. 최근 관계부처 합동으로 수립된 ‘해상풍력 발전 방안’³⁴⁾에서도 주민 수용성을 매우 중요하게 다루고 있는데, 주요 내용은 주민과 지자체의 참여를 확대하고, 수산업과의 공존과 이익 공유를 위한 기반을 만든다는 것이다.

이러한 방안의 현장 적용 사례가 신안 해상풍력발전단지 조성사업 상생협약³⁵⁾인데, 이 협약에서는 어민이 사업에 참여하고 이익을 공유하기로 하였다. 이를 위해 지자체인 신안군은 ‘신재생에너지 개발이익 공유 등에 관한 조례’를 제정하여 신안군의 자원인 바람을 이용한 해상풍력 개발이익을 주민과 공유하기 위해 주민과 신안군이 발전소 법인 등의 지분율 30% 이상 또는 총사업비의 4% 이상으로 참여할 수 있도록 했다.³⁶⁾

이처럼 민간개발사업이라 할지라도 지자체 또는 지역주민의 공동 개발 방식으로 실질적인 참여와 이익을 공유할 수 있는 모델을 통해 매립사업의 중요 해결과제인 주민 수용성을 쉽게 해결하면서 소유권을 갖지 못하는 매립사업자의 지역개발을 유인하는 방안이 될 수 있다.

또 다른 경우로 도시재생사업에서의 주민 참여사례를 살펴보면, 지역개발로서의 도시재생사업에 주민들이 제시하는 각종 아이디어를 크라우드소

33) 정하용(2007), pp. 8-10.

34) 관계부처 합동(2020)

35) 전남도, 신안군, 신안수협, 새어민회의 4자 간 2020년 9월 9일에 체결한 상생 협약

36) 신안군, 신·재생에너지 개발이익 공유 등에 관한 조례 제16조

싱 방식을 통해 반영함으로써 주민이 직접 개발사업에 참여하는 사례들도 만들어지고 있다.³⁷⁾

공유수면매립을 통한 지역개발 기회를 유지하기 위해서 개발사업에 지역 주민의 참여 방법은 개발사업의 공동주체로서 참여하고 이익을 공유하는 직접적인 방식과 이해관계자로서의 보상 또는 배상의 주체를 넘어 사업의 방향성 결정을 위한 아이디어 제공과 같은 간접적인 방식이 가능하다.

물론 모든 민간 시행 공유수면매립사업에 주민을 비롯한 이해당사자가 참여할 수 있는 것은 아니다. 게다가 공유할 잉여 이익이 발생하지 않거나 이해당사자의 참여 기반이 없는 상태에서의 지역민의 사업 참여는 매립사업자와 이해당사자 간의 새로운 갈등 원인이 될 수도 있다. 이 경우의 문제 해결을 위해서는 잔여 매립지를 활용하여 이해당사자로서 지역민의 사업 참여 기반을 제공하는 방안도 검토되어야 한다.

매립사업에서 지역민이 사업의 공동시행자로 참여할 수 있다면 직접 참여를 통해 이익을 공유하거나 마을 단위 조합 결성을 통해 매립지 개발과 연계한 사업을 통해 수익을 창출, 또는 잔여 매립지에 대한 이용환경을 주민에게 제공하는 등의 방식을 검토할 수 있다.

2) 공동 참여를 통한 지역 공헌사업 유지

공유수면매립 매립지 조성을 필요로 하는 사업을 통해 경제활동이 활성화됨에 따른 지역 부가가치 상승, 일자리 창출과 같은 직접적인 효과와 해당 매립사업 추진 과정에서 지역 수용성 확보 차원에서 지역사회 지원사업의 효과가 있다. 매립지의 소유권 체계를 개선하여 사업 주체에 매립지 소유권을 부여하지 않는다면 매립사업의 감소로 지역사회 공헌 기회가 줄어

37) 김용국·조상규(2019), pp. 47-56.

들 뿐만 아니라 사업 추진 시에도 주민 수용성을 위한 지역사회 지원사업에 매우 소극적일 것이다. 이는 인터뷰에서도 언급된 바와 같이, 대개 주민 지원사업은 총사업비에 포함되지 않는 경우가 많기 때문이다.

이러한 지역 공헌사업의 위축 문제 역시 지역 주민이 공유수면매립 사업의 주체로 참여하여 이익을 공유한다면 해결될 수 있다. 매립사업에서 기대되는 지역공헌 효과를 위해서는 두 가지 방안을 검토할 수 있다.

첫째, 매립사업으로 생성되는 신규 토지를 기반으로 지역에 필요한 시설부지로 활용하는 것이다. 「공유수면법」 제46조에 따른 총사업비 상당 이상의 잔여 매립지는 국가 또는 지자체의 시설에 필요한 공용 또는 공공용의 사용 목적이 아니면서 잉여 토지로서 국유화하는 매립지이다. 즉 매립사업의 계획단계에서 이용목적이 정해진 토지가 아니다. 따라서 민간 시행 매립사업의 매립지를 민간 매립면허취득자가 아닌 국가가 취득한다면 이들 잔여 매립지는 매립사업에서 비롯된 잉여 취득 토지가 된다. 따라서 기존 매립지 소유권 체계에서 매립면허 취득자가 소유하는 매립지를 국유화하는 만큼, 잔여 매립지는 지역의 이해당사자와 이익을 공유하거나 지역발전의 기반으로 필요한 시설부지로 활용이 가능할 것이다.

둘째, 매립사업자와 지역민 간의 상생 협약을 통해 지역발전에 기여할 방안을 모색하는 것이다.³⁸⁾ 매립사업은 대표적인 연안 개발사업이며 연안 환경의 훼손은 물론 지역사회에 많은 변화를 가져오기 때문에 지역민에 호의적인 사업도 있지만 거부하는 사업이 많다. 주민 수용성이 강조되는 요즘은 지역민이 반발하는 개발사업은 추진되기 어렵다. 따라서 사업 추진의 여러 장애요인 가운데 가장 중요한 주민 수용성 문제를 해결함으로써 사업을 보다 효율적으로 추진할 수 있도록 하기 위해서는 사업의 계획단계에서

38) 최근 해상풍력발전단지 조성사업에서 개발사업자, 지자체, 지역민이 참여하여 이익공유를 위한 상생 협약 사례를 모델로 할 수 있음

주민과 상생 협약을 통해 지역발전에 기여할 방안을 함께 모색할 필요가 있다. 이는 앞에서 언급한 바와 같이 주민 참여를 일정 부분의 직접적인 자금 투자가 아니라 사업에 의해 발생하는 피해를 공유하는 경제적 공동체로서 참여하는 방안이 되기도 한다. 사업자와 주민의 상생 협약을 통해 지역공동체에 필요한 문제를 지원함으로써 사업자는 원활한 사업 추진을, 지역민은 지역발전의 기반 마련을 기대할 수 있다.

제2절 제도의 구체화

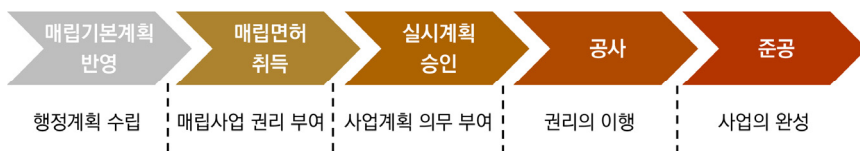
앞에서 언급한 바와 같이, 매립면허 취득자의 매립지 소유권 체계는 「공유수면법」 제정 이전부터 이어져 왔으며, 매립지의 개발은 곧 매립지를 소유하는 것이었다. 반면, 매립지의 소유권과 이용권을 분리하고자 하는 매립지 소유권 체계 개선은 정책연구의 성과로 제안된 수준이며, 아직 시행단계라 할 수 없는 구체화되지 않은 정책 방향에 머물러 있다. 따라서 타 법률과의 관계 검토를 통한 제도 정비는 물론 이해관계자의 의견 수렴이 필요하다. 매립지의 소유권 분리 정책의 기본적 방향 설정과 이를 위한 개략적인 시행 방안들이 제시되었지만, 이해관계자들의 불안 해소와 정확한 이해를 위해서는 시행 방안을 보다 구체적으로 설계하는 노력이 필요하다. 따라서 제3장에서 도출된 이해관계자의 우려 가운데 소유권 개선을 위한 제도 설계와 관련해 좀 더 구체적인 방안을 제시하고자 한다.

1. 적용 시기

매립지 소유권 체계 개선의 또 다른 우려 사항은 ‘개선되는 제도를 어느 단계에서 적용하는 것인가’이다. 이해당사자들의 의견에서도 언급하고, 윤성순 외(2013)에서도 제시되었던 바와 같이 매립지에 대한 기존 권리자의 권리 침해가 발생한다면 제도 개선의 엄청난 저항이 예상되고, 법적 분쟁이 발생할 것이다.

따라서 공유수면매립지의 소유권 체계를 개선할 경우, 기존에 추진 중인 매립사업에 대해서는 매립지에 대한 매립사업자의 실질적인 권리가 인정되는 시점을 기준으로 적용하는 것이 바람직하다. 「공유수면법」에서 정하고 있는 매립 절차는 ‘매립기본계획 반영(법 제22조 또는 제23조), 매립면허 취득(법 제28조), 실시계획 승인(법 제38조), 준공검사(법 제45조), 매립지 소유권 취득(법 제46조)’ 순으로 진행된다. 이 가운데 매립사업 신청자가 해당 매립사업에 대한 권리를 취득하는 것은 매립면허 취득 단계이다. 기본계획 반영 시에 사업자의 신청에 의해 매립 주체가 결정되지만, 매립 기본계획은 행정계획으로 수립된 것이며, 개별 매립사업자에게 권리를 부여한 것은 아니다. 즉, 면허라는 권리를 취득하는 시점에서 매립사업의 법정 권리가 생성되는 것이고, 사업권에 대한 법적 보호가 가능하다 판단된다.

〈그림 4-2〉 매립 단계별 면허 취득자의 권리



자료: 저자 작성

따라서 매립면허 취득자가 매립지 소유권을 취득하는 현행 제도를 개선하기 위해 개정될 「공유수면법」을 적용하는 것은 매립면허 취득 후 실시

획 승인 또는 공사 중인 사업에 대해서는 적용하지 않고, 새롭게 매립기본 계획에 반영될 사업과 매립기본계획 반영 후 매립면허 취득 이전인 사업에 적용하는 것이 바람직하다. 이는 「공유수면법」 개정 이전에 매립면허를 받은 매립사업의 경우는 소유권 체계 개선에 대한 법적 적용이 아니며, 매립면허 취득자는 준공과 함께 소유권 취득의 권리를 유지한다는 것이다.

「공유수면법」의 절차를 의제하는 법률에 의한 매립사업의 경우도 매립면허 취득 절차의 의제 여부를 기준으로 소유권 체계 개선의 적용 대상사업을 구분해야 한다.

2. 적용 주체의 범위

매립지 소유권 체계 개선은 매립지의 사유화를 차단하여 공유수면의 공유재 가치를 보전하기 위한 것이다. 따라서 매립지의 사유화를 어떻게 판단할 것인가가 중요하다. 즉 매립면허 취득자를 국가, 지자체, 공공기관, 민간으로 구분하여 매립지를 소유할 때 사유화가 되지 않는 주체의 범위를 어디까지로 할 것인지 결정해야 한다.

국가의 경우 모든 사업이 법적 근거를 가지고 추진하는 사업이며, 취득한 매립지의 관리 역시 국유재산으로 관리하기 때문에 분양 또는 매각하지 않는 이상 사유화에 해당하지 않는다.

지자체의 경우 민간투자 활성화 차원에서 아주 낮은 지분으로 민간과 공동의 사업을 추진하는 형태가 많아지고 있다. 사업 추진은 공동으로 하지만, 민간이 대부분의 매립지를 소유한다면 지자체가 참여한 매립사업의 매립지가 사유화되지 않는다고 하기 어렵다. 지자체가 공동 참여하는 사업이 증가하고 있고, 지자체 스스로 난개발의 주체가 되는 경우가 빈번해지는

것은 매립지 소유권 체계 개선 시에 지자체가 매립지를 소유하기 부적절한 이유가 된다.

공공기관의 경우는 더욱 복잡한데, 공공기관이 국가의 사무를 위탁·위임 받아 공공사업만을 하는 경우도 있지만, 기관의 수익 창출을 위한 사업을 하는 경우도 있다. 즉 매립지를 소유할 경우 국유재산으로 관리되지 않고, 해당 기관의 재산으로 관리된다면 공공기관이 취득하는 매립지가 사유화된 것으로 볼 수 있다. 물론 공공기관의 유형이 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관으로 구분되고 준정부기관의 경우 「국가재정법」에 따른 기금관리와 같은 정부 업무 위탁 기관도 있지만, 한국전력공사, 한국가스공사와 같은 공기업은 민간자본이 공존하는 상장기업으로, 순수한 공익사업 주체라 할 수 없다. 따라서 공공기관이 조성한 매립지 역시 소유권 분리의 대상에서 제외될 수 없다. 따라서, 매립지 소유권 체계 개선의 취지를 충실히 준수하고자 한다면 모든 매립지의 소유권은 국가가 취득하는 것이 바람직하다. 즉, 매립면허 취득자가 지자체와 공공기관이라 할지라도 매립지의 소유권 취득 대상이 될 수 없다는 것이다.

하지만 지자체와 공공기관이 매립지를 소유할 수 없도록 한다면 제도 개선이 매우 큰 저항에 직면할 것으로 예상된다. 따라서 원활한 제도 개선을 위한 절충 방안으로써 매립지 소유 대상 주체에 지자체를 포함하는 것도 가능하다. 다만 이 경우 지자체가 직접 매립지를 소유하면서 추진하는 사업인지 여부와 순수 공익적 공공기관의 사업인지 여부를 판단하여 결정해야 한다.

공공기관의 포함 여부는 제도 개선의 파급 영향, 사회적 여건, 정책 개선 의지의 정도, 이해당사자들의 의견 등을 종합적으로 검토한 후 단계적인 접근이 필요하다. 앞에서 언급한 바와 같이 공공기관의 조직과 업무 성격이 다양하기 때문에³⁹⁾ 해당 공공기관의 조직 및 업무 성격으로 판단하기보

다는 시행한 매립사업의 내용과 성격에 따라 매립지 소유 기능 여부를 판단해야 한다.

한편, 매립지 소유 주체의 범위를 지자체 또는 공공기관까지 확대하는 것은 매립이 아닌 기존 육상 토지의 활용 노력을 저하시킬 우려가 있으므로 매립의 불가피성에 대한 엄격한 검토를 거쳐 최소한의 매립만으로 제한할 수 있도록 신중하게 판단해야 한다.

〈표 4-1〉 매립지 소유권 취득 주체의 범위 대안별 비교

구분	대안 1	대안 2
적용 범위	국가	국가, 지자체, 공공기관
장점	<ul style="list-style-type: none"> • 개선 제도 적용의 단순화 • 사적 이익 취득 차단 효과 제고 • 매립사업 수요 저감(불가피한 매립사업으로 제한 효과) 	<ul style="list-style-type: none"> • 제도 개선 저항 낮음 • 사회적·경제적 파급 영향 저감 • 매립지 관리 사무의 분담
단점	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체, 공공기관의 강한 저항 • 민간자본 사업 유치 불리 • 매립지 관리 행정 사무(행정, 인력, 비용 등)의 증가 	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체 및 공공기관의 형식적 사업 참여와 같은 제도 회피 사례 증가 • 적용 대상 축소 등으로 제도 개선 효과 약화 • 적용 대상 기준 복잡(민관 공동사업자, 적용 대상 공공기관 구분 등) • 가용토지 활용 노력 부족(매립사업 저감 효과 축소)

자료: 저자 작성

3. 매립지 이용과 관리의 책임

매립지 소유권 체계를 개선하려면 매립지를 국가가 소유하면서도 매립면허 취득자가 안정적이고 자유롭게 이용할 수 있도록 보장해야 한다. 기존의 매립지 소유권 체계에서는 매립면허 취득자가 매립지를 소유하는 동시

39) 공공인프라인 발전시설을 운영하는 발전사는 주식회사 형태의 공기업이고, 공공의 목적으로 설립된 공공기관이 공익목적 사업만 하는 경우도 있지만, 수익사업에 참여하는 등 조직에 따라 다양한 형태가 나타남

에 이용하기 때문에 토지 소유자로서 정해진 책임을 다하면서 매우 자유롭게 토지를 이용하였다. 하지만 매립지의 소유와 이용의 주체를 분리한다면 해당 매립지를 대상으로 상호 간에 일정한 계약과 같은 합의가 필요하다. 매립지의 이용 용도, 설치 허용 시설물, 이용료 납부, 이용권의 양도 또는 담보 설정, 매립지의 유지·관리 등에 대해 매립지 소유자인 국가와 이용자인 매립면허 취득자 간의 매립지 이용의 준수사항과 책임에 대해 상호 합의가 있어야 할 것이다.

이러한 합의 사항에 대해 매립지 소유자(국가 또는 지자체)는 매립면허 취득자가 적합하게 이용하는지 점검해야 할 것이다. 만약 부적절한 이용이나 합의 사항을 위반할 경우 이용권을 제한하거나 개선 조치할 수 있는 절차 마련도 필요하다. 반대로 매립지 이용자(매립면허 취득자)가 소유자에게 매립지를 정당하게 이용할 수 있도록 요구하는 절차도 필요하다.

따라서 매립지의 소유와 이용에 대한 상호 합의 과정과 이용 및 관리에 대한 기준 또는 지침을 포함하는 관리 체계를 마련해야 한다. 이러한 관리 체계의 기본 사항은 매립사업의 계획단계에서 마련하여 매립사업 추진 여부 결정에 중요 판단 요소가 되어야 한다. 매립사업 추진 여부 판단에 영향을 주지 않는 추가적인 사항은 매립지 준공단계에서 마련되어야 하며, 합의했던 기본사항에 대해 준공단계에서 일부 조정이 가능할 것이다.

이와 같은 매립지 관리 체계 마련은 매립지를 소유할 수 없는 매립면허 취득자가 매립사업에 투자할 때의 불안 요소를 해소하는 효과가 있을 것이다. 또한 매립지의 이용과 관리의 책임에 대한 상세한 기준을 설정함으로써 소유와 이용의 분리에 따른 분쟁의 방지 및 해결을 위해서도 필요하다.

제3절 제도 개선의 실효성 제고

1. 의제 법률 및 관련 법령의 정비

제3장에서 언급한 바와 같이, 공유수면매립은 「공유수면법」 이외의 많은 의제 법률에 따라 시행된다. 즉 매립지의 소유권 체계 개선은 「공유수면법」 개정만으로는 해결할 수 없다. 현행 「공유수면법」 의제 법률이 매립지 소유 절차까지 의제로 하여 매립지 소유권 체계를 개선하는 「공유수면법」 개정을 무력화할 가능성에 대해 검토해야 한다. 이는 매립지 소유권 체계 개선 시 「공유수면법」 외의 의제 법률에 따른 우회 매립으로 소유권 분리를 회피할 우려를 방지하기 위함이다.

이를 위해 매립 절차 단계별 의제 법률을 전수조사하고, 「공유수면법」 이외 법령에서 매립지의 소유권 취득 관련 조항 포함 여부를 검토하여 모든 매립지가 국유화될 수 있도록 관련 법령을 개선해야 한다.

〈표 4-2〉 공유수면매립의 의제 법률 현황

의제사항	의제 법률
매립기본계획	「2011대구세계육상선수권대회, 2013충주세계조정선수권대회, 2014인천아시안경기대회, 2014인천장애인아시안경기대회 및 2015광주하계유니버시아드대회 지원법」 제24조 제1호, 「2015경북문경세계군인체육대회 지원법」 제24조 제1호, 「국제경기대회 지원법」 제23조 제1호, 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제7조의2 제7호 등 17개 존재
매립면허 또는 실시계획	「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」 제14조 제1항 제5호, 「공공주택건설 등에 관한 특별법」 제18조 제1항 제3호, 「관광진흥법」 제58조 제1항 제4호, 「국가통합교통체계효율화법」 제52조 제1항 제2호, 「국립묘지의 설치 및 운영에 관한 법률」 제11조의4 제1항 제2호 등 80개 존재
준공검사 (인가)	「국제경기대회 지원법」 제29조 제3항, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제62조 제2항, 「기업도시개발 특별법」 제17조 제2항, 「농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법」 제20조 제3항, 「도로법」 제29조 제5항 등 37개 존재

의제사항	의제 법률
매립기본계획, 매립면허, 실시 계획 동시 의제	「국가통합교통체계효율화법」 제52조 제1항 제2호, 「산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특별법」 제22조 제1항·제28조 제5항-제8항, 「소하천정비법」 제10조의2 제1항, 「신항만건설 촉진법」 제9조 제2항 제4호, 「친수구역 활용에 관한 특별법」 제15조 제1항 제2호 6개 존재

자료: 윤성순 외(2015.6), p. 55

매립지의 소유권과 관련한 「공유수면법」 의제 법률들의 정비와 함께 매립지 이용권 관련 법령의 정비도 필요하다. 매립지 소유권 체계 개선에서 예상되는 주요 문제점인 매립지 이용권의 담보 설정과 관련하여 매립지 이용권의 법적 성질과 담보 설정 가능 여부에 대한 검토가 필요하다.

매립면허취득자의 매립지 이용권은 민법상 채권적 성질을 가지고 있으나 물건을 사용하고 점용하므로 재산권적 성질도 가지고 있다. 따라서 매립지 이용권에 대한 법적 성질이 명문화되지 않은 상태이다. 반면에 매립지 이용권과 유사한 항만시설관리권과 사회기반시설관리운영권은 물권으로 보며, 「민법」 중 부동산에 관한 규정을 준용한다고 규정함으로써⁴⁰⁾ 법령에 의해 그 성질을 구체적으로 명시하고 있다. 따라서 매립지 이용권을 항만시설관리권과 같이 부동산에 관한 규정을 준용하고, 저당권자의 동의가 없으면 처분할 수 없도록 하는 등 이용자의 재산권 행사와 안정적 권리를 법령으로 보장할 수 있도록 해야 한다.

2. 총사업비 정산체계 개선의 한계 극복

공유수면매립을 둘러싼 여러 문제 가운데 하나는 매립지의 소유권 체계와 관련한 제도 개선의 필요성을 인정하면서도 오랜 기간 유지되어 온 매

40) 「항만법」 제24조는 “항만시설관리권은 물권으로 보며, 이 법에 특별한 규정이 없으면 「민법」 중 부동산에 관한 규정을 준용한다. 저당권이 설정된 항만시설관리권은 그 저당권자의 동의가 없으면 처분할 수 없다.”라고 규정

립지 소유권 체계를 바꾸는 것에 대해 많은 거부감이 존재한다는 것이다. 이해관계자들의 의견 수렴 과정을 통해 도출된 여러 문제를 적절하게 보완 하더라도 소유권 체계 개선으로 매립지 소유권과 이용권의 분리보다는 그 전 단계로서 현행 매립지 관리 체계의 개선으로 문제 해결을 시도해야 한다는 주장이 있다.

매립지 소유권 체계를 유지한 채 공유수면의 공유가치를 보존하는 방안으로 매립지 준공단계에서 매립지 소유권 취득을 위한 총사업비 정산 방식 개선을 고려할 수 있다. 현행 「공유수면법」 제46조에 따르면 매립면허 취득자는 매립공사에 든 총사업비에 상당하는 매립지를 취득할 수 있는데, 이는 총사업비에 상당하는 매립지만큼만 토지를 취득하게 함으로써 매립면허 취득자가 소요된 사업비 이상의 과도한 이익을 얻지 못하도록 하는 것이다. 총사업비에 포함되는 비용 항목이 정해져 있고 면허관청 책임하에 검토되지만, 매립면허 취득자에 유리하도록 총사업비가 부풀려지는 등의 문제로 총사업비 정산 관련 분쟁은 지속되고 있다. 즉 건설비 및 건설 이자 부풀리기 등으로 사업비의 과대 산정⁴¹⁾, 사업비 정산을 위한 감정평가의 절차 및 감정 방법 시비⁴²⁾와 같은 문제가 발생하고 있다. 이처럼 매립지 총사업비 정산에 관해 법령을 통해 구체적으로 정하고 있음에도 총사업비가 실제 공사비보다 높게 산정되거나 매립지 감정 문제로 인해 매립면허취득자가 적정 사업비를 초과한 이득을 취할 수 있다. 총사업비 정산 문제를 개선하기 위해 검증 시스템 강화와 매립지 가격 산정 방법 개선 등과 같은 방안이 제시되기도 하였다.⁴³⁾

이러한 총사업비 정산방식의 개선은 매립지 사유화를 차단하고자 하는 매립지 소유권 체계 개선의 목적을 달성할 수 없다. 총사업비 정산의 개선

41) 뉴시스(2010.4.5.)(검색일: 2022.10.12.)

42) 경상일보(2020.10.5.)(검색일: 2022.10.12.)

43) 윤성순·박수진·신철오(2012), pp. 116-118.

목적을 완전하게 달성한다고 하더라도 매립면허 취득자가 사업비보다 과다한 가치의 매립지를 소유하는 것을 막을 수는 있지만, 매립지의 소유권을 민간 매립면허 취득자가 취득하는 것을 막을 수는 없기 때문이다. 매립지 소유권 체계 개선의 근본적 취지는 공유수면의 공유가치를 사유화하지 않고 보존하는 것이므로, 총사업비 정산 방식 개선으로는 문제가 해결되지 않는다. 즉 총사업비 정산 방식의 개선으로는 공유수면의 매립을 통한 공유자산의 사유화 문제를 해결할 수 없다.

하지만 매립면허 취득자에게 매립지의 이용권(이용 기간, 이용료 산정 등)을 적절하게 주기 위해서는 총사업비 정산이 필요하므로, 현재의 총사업비 정산 방식을 개선할 필요가 있다.

3. 제도 개선의 수용성 제고

앞서 언급한 바와 같이 매립면허 취득자가 매립지를 소유하는 공유수면 매립지의 소유권 체계는 「공유수면법」 제정 당시부터 유지되고 있다. 이처럼 고착화된 소유권 체계를 근본적으로 개편하려면 기존의 권리자, 기대 수익자는 물론 일반 대중이 수용할 수 있어야 할 것이다. 즉 제도 개선의 수용성 확보 여부를 충분히 검토해야 한다.

매립지 소유권 체계 개선에 대한 일반 국민의 인식조사는 지금까지 2012년과 2020년에 총 두 차례 실시되었다. 2012년의 조사⁴⁴⁾ 결과는 전체 응답자 중 67%가 매립면허 취득자에게 이용권만 부여함으로써 공유수면의 공유가치를 보존해야 한다고 하였으며⁴⁵⁾, 2020년 조사⁴⁶⁾ 결과는 전체 응

44) 윤성순·박수진·신철오(2012)의 일부이며, 일반 국민 1,000명을 대상으로 대면조사 방식으로 2012년에 조사

45) 매립면허 취득자에게 소유권까지 부여해야 한다는 의견은 19% 차지

답자의 81.4%가 공유수면을 보존하거나 공공의 이익을 위해서만 제한적으로 이용해야 한다고 하였다. 현행처럼 매립면허 취득자가 소유권을 취득해야 한다는 것에는 10.3%만이 찬성한 반면, 소유권 분리에 대한 찬성 의견은 68.9%이었다. 1차 조사에 비해 소유권 체계 개선의 찬성 의견이 2% 증가하였다.

매립지 소유권 체계에 대한 일반 국민의 의식은 대체로 민간 매립면허 취득자에게 소유권을 부여하지 않고 공유수면의 공유가치를 그대로 유지해야 한다는 데 찬성하는 것으로 나타났다.

다만 공유수면매립을 통해 매립지를 소유함으로써 자산가치를 확보하고 안정적인 토지를 이용하려는 민간주체는 공유수면 가치의 보존 당위성과 일반 대중의 의식을 이해하면서도 기존 소유권 체계의 개선에 적극 찬성하지 못할 것이다. 체계 변경에 따른 여러 불안 요소와 매립지 소유에 따른 토지 가치 상승의 기회 상실 때문이다.

따라서 본 사업을 통해 이해관계자들 각자의 입장과 문제를 충분히 이해하고 적절한 대응 방안을 모색해야 한다. 이러한 과정을 거쳐 직접 이해관계자들에 대한 정책 수용성도 확보할 수 있을 것이다. 매립지 소유권 체계 개선에 대해 국정현안조정회의를 거쳐 확정된 ‘공유수면 관리체계 개편방안’은 정책결정권자 단계에서의 매립지 소유권 체계 개선을 위해 예상 문제와 대응 방안에 관한 연구를 통해 추진하기로 한 것이다. 공유수면 관리체계 개편 방안 마련 후에는 법령 정비와 제도로 안착하도록 사회구성원과 이해관계자의 충분한 이해와 공감을 이끌어 낼 수 있는 공론화 과정이 필요하다.

바람직한 정책이라 할지라도 사회구성원의 공감과 이해가 따르지 않는다

46) 윤성순 외(2021)의 일부이며, 일반 국민 1,200명을 대상으로 대면조사와 온라인 조사를 병행하여 2020년에 조사

면 정책화할 수 없거나 매우 큰 혼란과 갈등을 유발한다. 따라서 공유수면 매립지의 소유권 체계 개선과 같은 새로운 관리정책의 변화를 위해서는 국민은 물론 각 이해당사자가 새로운 정책을 충분히 이해하고 공감할 수 있도록 정책담당자들이 노력해야 한다. 따라서 본 연구에서는 사회구성원과 이해관계자의 이해와 공감을 끌어내기 위한 구체적인 방안을 다음과 같이 제시한다.

첫째, 현재 진행 중인 「공유수면법」 전부개정 과정에서 다양한 제도 개선 과제들과 함께 매립지 소유권 체계 개선을 공론화 과정에 포함해야 한다. 이를 위해서는 공유수면의 공유재적 가치 보전의 당위성을 객관적이고 쉽게 이해할 수 있도록 자료를 개발하고, 개선될 정책의 구체적인 이행 방안을 마련하여 사회구성원 대상의 공론화 과정에서 정확한 정보를 제공할 수 있어야 한다. 비록 이번 「공유수면법」 전부개정에서 매립지 소유권 체계의 제도 개선이 이뤄지지 않더라도 공론화의 장을 여는 기회를 마련해야 한다.

둘째, 매립 사업을 통해 이익을 공유할 수 있는 상생 모델 개발이 필요하다. 공유수면매립사업은 연안에서 일어나는 대표적 개발사업이며 지역주민과 매우 민감한 이해관계로 얽히게 된다. 공유수면매립의 주요 영향 가운데 지역사회의 환경변화는 지역 정주 여건의 개선도 있지만, 도시화·산업화에 따른 문화와 생활환경 전반에 걸쳐 나타난다. 지역개발의 순기능보다 자연환경 및 생활환경 변화에 따른 피해가 더 큰 문제를 일으키기도 한다.⁴⁷⁾ 물론 매립사업의 영향으로 발생하는 어업 및 재산상의 피해는 보상되고 지역민에 대한 일정 수준의 지원도 이뤄지지만, 피해 주민이 만족할 수준의 보상과 지원이 되기는 쉽지 않다. 보상의 적절성은 사회 공공갈등 발생의 주요 원인으로 꼽히기도 한다.⁴⁸⁾ 따라서 이러한 문제 해소를 위해

47) 윤성순·장정인·신철오(2018), pp. 50-52.

48) 임정빈(2014), pp. 72-73.

매립사업을 통한 이익을 상호 간에 공유할 수 있는 상생 모델의 개발이 필요하다. 앞에서 소개한 해상풍력발전단지 조성 과정에서 볼 수 있는 상생 협약이 좋은 사례가 될 것이며, 개발사업자와 지역민이 상생할 수 있는 다양한 방안들을 사업 계획 단계에서부터 적극적으로 협의해야 한다.

셋째, 다양한 사회집단의 대표자를 대상으로 제도 개선의 충분한 이해를 우선 형성하고 구성원들 사이에 확산하도록 해야 한다. 갈등의 원인은 이해관계의 충돌 또는 불균형, 사회 구성의 다양성과 가치 인식의 차이, 절차적 합리성의 부족과 형식화 등에 기인한다고 한다.⁴⁹⁾ 사회규범으로서의 제도를 변경할 때는 다양한 사회구성원의 서로 다른 인식에 따라 찬성과 반대로 나뉘어 갈등이 발생할 수 있다. 따라서 다양한 사회구성원의 대표 집단을 대상으로 개선하고자 하는 제도의 목적, 방법, 영향 등에 대한 충분한 정보를 제공하고 이해를 이끌어야 한다. 그 대상으로는 매립사업의 수요자라 할 수 있는 경제단체, 인허가 및 관리를 담당하는 공무원, 사업의 영향을 받거나 직접 이해당사자인 연안 거주민, 환경 및 지역사회의 동반자 역할을 하는 시민단체, 법률 및 경제 분야 등의 전문가를 꼽을 수 있다.

49) 박현희(2014), pp. 14-16.; 이주호(2014), pp. 326-327.

05

결론 및 정책제언

제1절 결론

공유수면의 매립이 오늘날까지 우리나라의 경제발전에 크게 기여한 것은 부인할 수 없다. 부족한 연안 공간에서의 산업단지 조성이나 각종 인프라 시설 설치의 물론 주민들의 정주 환경을 개선하기 위한 다양한 사업들을 위한 토지를 공유수면매립을 통해 얻을 수 있었다. 또한, 매립은 공유자산인 공유수면을 토지로 조성하면서 사유화할 수 있는 수단이기도 하여 이익을 위해 많은 공유수면이 매립으로 사유화되었다. 이러한 과정들은 공유수면매립을 더 많이, 더 쉽게, 지속적으로 만들었으며, 심각한 사회적 갈등을 유발하기도 하였다.

국가의 정책은 고착되지 않고 사회 여건 변화와 구성원들의 요구에 따라 지속해서 발전한다. 공유수면매립을 둘러싼 여러 환경 조건들과 국민 인식은 공유수면매립을 보다 신중하게 판단하고 공유가치를 보존해야 한다는 것을 알려준다. 이러한 정책 변화로서 「공유수면법」이 제정된 이후 변하지 않았던 매립면허 취득자의 매립지 소유권 취득체계가 제시되었다. 윤성순 외(2008)에서부터 언급된 매립지 소유권 체계 개편방안은 몇 차례의 추가

연구를 통해 보다 구체화되었고, 2022년 국정현안조정회의에 보고되어 실제 정책화를 위한 준비를 본격 시작하였다.

매립지 소유권 체계의 개편은 국민 다수가 지지한다 해도 기존 권리자는 물론 개발 수익 기대자의 강한 저항에 부딪힐 우려가 있으므로, 예상되는 이해당사자들의 이해관계를 면밀하게 분석하고 해소할 방안을 마련해야 한다.

본 연구에서 이러한 이해관계 분석을 위해 산업계, 학계, 행정기관, 전문기관, 시민단체 등의 의견을 심층 인터뷰를 통해 도출하였다. 우선 투자 감소로 인한 경제활동 위축 및 지역발전 저해의 우려가 있었는데, 임대부지 설비투자 및 배후지 투자의 위축, 지역개발을 위한 민간투자 위축, 이용권의 재산권 행사 한계, 인허가 시 토지 소유주 동의 추가 등과 같은 세부 문제가 예상되었다. 소유권 분리 제도 설계 및 관리상의 어려움과 관련해서는 개선 제도의 적용 시점, 소유권 인정기관의 범위, 이용권의 설계, 매립지 관리조직의 관리 기능 등에 대한 우려가 제시되었다. 소유권 분리제도의 실효성에 대한 문제로는 많은 의제 법률에 의한 개선 효과 약화, 급진적 변화에 대한 사회적 공감대 부족이 제시되었다.

하지만 앞서 언급한 바와 같이 연안의 부족한 토지 확보 수단으로서 공유수면매립을 유지하면서 공유수면의 공유가치를 보존하기 위해서는 매립지 소유권 체계를 개선하여 매립면허 취득자에게 소유권을 제외한 이용권만을 보장하는 방안이 필요하다.

본 연구에서 분석된 매립지 소유권 체계 개선에 따른 이해관계자들의 갈등 요소를 해소하기 위해서는 이해관계자들이 우려하는 바를 최대한 해소하고 공감할 수 있도록 설득해야 한다. 가장 우려하는 경제활동의 위축 문제는 이용 기간을 법적으로 보장하고 설정된 이용 기간 갱신 시에 우선권을 보장하는 것이다. 또한 사업에 소요되는 사업비 충당을 위해 이용권을

담보로 설정하고 양도할 수 있도록 해야 한다. 지역개발의 기회가 위축되지 않도록 지역민이 실질적으로 해당 매립사업에 참여하는 방안의 개발이 필요하고, 이를 통해 지역 공헌사업도 유지할 수 있어야 한다. 개선되는 제도의 설계와 관련해서는 소유권 분리를 위한 법률 개정 시 새롭게 매립면허를 받는 사업부터 적용하도록 하고, 매립지를 소유할 수 있는 주체의 범위는 국가로 한정하되 지자체를 추가할 것인지에 대해서는 추가 검토가 필요하다. 제도 개선의 실효성을 확보하기 위해서는 공유수면매립지 소유권 취득 관련 의제 법률을 검토하고 연계하여 개정될 수 있도록 해야 한다.

본 연구를 통해 강조한 공유수면의 공유가치의 사유화와 공유수면의 난개발 방지를 근본적으로 해결하는 최선의 방안으로 매립지의 소유권을 국가가 소유하고 매립지 이용자는 이용권을 통해 토지이용을 보장받는 방안이 제안되었다. 이는 근현대 우리나라 공유수면매립의 역사에서 줄곧 유지하여 왔던 매립면허취득자의 매립지 소유의 기본 체계를 바꾸는 것인 만큼 매우 혁신적인 변화이다. 하지만 개선하려는 정책이 합리적이고 지향해야 할 방향에 부합한다면 철저한 준비를 거쳐 반대 의견을 설득하면서 목표 달성까지 중단없이 노력해야 한다. 이를 위해서는 정책결정권자의 의지와 이를 뒷받침할 사회구성원들의 공감과 지지가 필요하다.

제2절 정책제언

지금까지 본 연구에서는 매립지 소유체계 개선 필요성과 문제, 해결방안을 제시하였다. 그러나 이를 토대로 실제 법령 개정까지 이어지기 위해서는 조금 더 구체화하는 과정이 필요하다.

다만 지금까지 본 연구를 수행한 결과를 통해, 다음과 같은 정책제언을 하고자 한다.

1. 제도화를 위한 로드맵 수립과 추진

지금까지의 여러 연구보고서를 통해 현행 공유수면매립 관련 정책의 문제점이 도출되었고 ‘제4차 공유수면매립기본계획’에서 향후의 정책 개선 방향이 제시되었으며, 이를 국정현안조정회의에서 ‘공유수면 관리체계 개편방안’으로 확정한 바가 있다. 공유수면 관리에 있어 매우 큰 폭의 변화가 제안되었으며, 법령 정비를 통해 실제 제도화하는 과정이 진행 중이다. 하지만 「공유수면법」의 전부개정(안)이 마련 중이지만, 매립지 소유권 체계의 개선까지 포함되지는 못할 것으로 예상된다.

따라서 현재 진행 중인 「공유수면법」 개정 이후에 매립지 소유권 체계 개선을 목적으로 하는 추가 법령 개정이 필요하고, 공유수면매립을 의제하는 많은 의제 법률에 따라 민간이 우회하여 매립지를 소유할 수 있는 경로를 차단하기 위해 의제 법률의 정비도 함께 추진되어야 한다. 이러한 법령의 정비를 위해서는 본 연구에서 분석된 이해관계자의 다양한 불안의 해소와 의견이 반영된 공유수면매립지 소유권 체계의 상세한 설계가 우선되어야 한다. 비록 정책결정권자들에 의해 매립지 소유권 체계 개선의 방향이 결정되었다 하더라도 많은 이해관계자와의 협의는 물론 전문가 집단에 의한 제도 변경의 영향 예측과 대안 마련의 과정이 필요할 것이다. 매립지 소유권 체계 개선은 오랜 기간 고착화한 소유권 체계의 개편이며, 사회갈등 가운데 민감한 경제적 이해관계의 충돌이 예상되어 도입의 찬·반은 물론 대안의 적정성을 두고 많은 논쟁이 예상된다.

따라서 제도 개선을 위한 정부 주도의 면밀한 추진계획으로서 ‘매립지 소유권 체계 개선 로드맵’의 수립과 적극적인 추진 노력이 있어야만 성과를 기대할 수 있다. 우선 지금까지의 매립지 소유권 체계 개선 관련 연구 결과를 종합하고, 공유수면매립의 다양한 수요 변화와 향후 전망에 적합한 공유수면 관리 정책의 기본 방향을 결정하여 매립지 소유권 체계 개선의 당위성을 확보해야 한다. 그리고 실제 제도화를 위해 공유수면 법령과 의제 법령들의 관계를 분석하고 연계된 개정 과정을 거쳐야 한다.

제안된 매립지 소유권 체계 개선을 실제 제도화하기 위해서는 변경된 매립지 소유권 체계가 적용될 목표 연도를 설정하고 제도화에 필요한 일련의 과정들의 추진계획을 별도로 마련해야 한다. 구체적인 추진 과제를 도출하고 이행 책임자와 목표 시기를 정하여 제도 개선에 대한 정부의 의지를 피력함과 동시에 적극적인 추진을 통한 개선의 가능성을 높여야 한다.

2. 공론화를 포함한 수용성 확보

앞에서 언급한 바와 같이 매립지의 소유권 체계 개선과 관련한 일반 국민의 인식조사는 매우 긍정적인 것으로 확인되었다. 그리고 본 연구에서 주요 이해관계자 대상으로 심층적인 의견 수렴을 수행하면서 예상되는 갈등과 불안 요소들을 도출하고 해소 방안을 제시하였다. 하지만 이는 각 이해집단을 대표하는 일부 이해관계자를 대상으로 한 것인 반면, 매립을 둘러싼 이해관계자는 이보다 훨씬 다양하고 복잡한 관계가 형성되어 있을 것이다. 게다가 실제 제도화하는 과정에서는 잠재되었던 모든 문제가 드러나면서 새로운 도전에 직면할 수도 있다. 가장 민감한 매립지 소유권 부여 대상의 결정에서도 민간 사업자를 제외 및 공공기관과 지자체 포함 여부에 관해 본 연구의 결과와 다른 절충 방안으로 합의될 수 있다. 따라서 매립지

소유권 관련 이해관계자를 대상으로 지속적인 이해와 공감을 유도하는 지속적인 수용성 확보 노력이 필요하다.

이러한 수용성 확보 노력은 설명회, 교육, 홍보 등의 형태로 공론화하면서 논의를 진행해야 한다. 설명회는 매립기본계획 반영에 대한 평가 단계에서 매립수요자를 대상으로 정책 개선 방향을 설명하고 인식 변화를 유도하는 방법도 유용하다고 판단된다. 교육은 연안교육센터의 교육과 각종 직무교육을 통해 관련 내용을 전파하고, 홍보는 언론 기고, SNS, 학술대회 발표 등을 통해 알리는 방안이 대표적이다. 일반 국민을 대상으로 하는 수용성 확보 노력과 아울러 앞 장에서 언급한 바와 같이 공유수면매립 관련 사회구성원의 대표 집단을 대상으로 충분한 정보 제공을 기초로 제도 개선의 공감대 형성도 병행해야 한다.

수용성 확보를 위한 여러 활동을 체계적으로 진행하기 위해 ‘매립지 소유권 체계 개선 로드맵’에 수용성 관련 과제를 단계별·이행 주체별로 반영할 필요가 있다. 그리고 일반 국민은 물론 이해관계자들이 쉽게 이해하고 공감할 수 있도록 체계 개선의 당위성과 내용에 관련한 자료 활용이 필요하므로 다양한 형태로 자료를 준비해야 한다.

3. 매립사업을 통한 상생 모델 개발

공유수면매립은 연안에서의 대표적 개발 행위이며, 자연환경은 물론 지역사회에 미치는 영향이 크기 때문에 사업자와 지역민이 첨예하게 대립할 수 있다. 이 과정에서 사업자는 큰 비용을 지불하거나 사업이 좌초되기도 한다. 이와 같은 위험성은 매립사업에 따라 획득되는 매립지의 소유와 매립지 활용에 따른 이익 창출로 보상받을 수 있다. 하지만 매립지를 소유할 수 없다면 매립사업자에게는 매우 불리한 조건이 될 수도 있다. 게다가 공

유수면 가치의 보존에 대한 인식 확산과 매립사업의 억제라는 시대적 여건 변화로 매립사업은 더욱 어려운 환경에 직면하고 있다.

그럼에도 불구하고 민간의 매립사업은 여전히 추진될 것으로 전망된다. 매립지를 소유하지 않으면 경제적 이익을 기대할 수 없거나 손해가 예상되는 사업은 제한되겠지만, 필요에 따라 민간의 매립사업 수요는 발생할 것이다. 민간이 시행하는 공유수면매립사업은 경제적 이윤을 추구하기 위한 기반 조성 목적의 사업이다. 공유자산인 공유수면을 이용하는 매립사업에서 비롯하는 경제적 이익을 지역공동체와 일부 공유할 수 있는 상생 모델을 활용한다면 매립사업 추진의 난제인 주민 수용성 문제를 해결해 나갈 수 있을 것이다. 주민, 시민단체, 환경단체, 사업자, 지자체, 국가 등의 이해당사자 상호 이익을 공유할 수 있는 모델 개발이 필요하며, 잔여 매립지 활용을 기반으로 하고, 매립지를 소유하는 국가가 주도적 역할을 해야 한다. 이처럼 매립지 소유권 체계 개선에 따라 위축될 수 있는 매립사업 관련 여건에 긍정적인 대안으로 매립사업의 지역단위 상생 모델을 개발할 필요가 있으며, 사업자의 몫이 아닌 정부 주도의 노력이 필요하다.

민간의 공유수면매립사업이 대부분 경제적 이익 창출을 위한 사업이므로 환경 문제만이 아니라 지역사회에 미치는 영향이 적지 않다. 그러므로 지역경제 활성화와 사회적 갈등에 대한 사전 예방 차원에서도 국가 또는 지자체 주도로 상생 모델을 개발하여 모범 사례로 활용할 수 있도록 해야 한다. 신안 해상풍력발전단지 조성사업 상생 협약 사례처럼 발전사업자와 지역주민만이 아니라 지자체가 함께 참여하는 상생 모델을 지자체 주도로 개발함으로써 안정적 이행체계를 만들 수 있다.

참고문헌

국내 문헌

관계부처 합동(2020), 해상풍력 발전 방안.

김용국·조상규(2019), 스마트 도시재생 뉴딜 정책의 주민참여 수단으로서 클라우드
소싱 시범 적용 연구, 대한건축학회 논문집, 대한건축학회, 35(8), pp. 47-56.

남정호·이윤정(2010), 연안 공공이익 침해 방지를 위한 공유수면 관리체제 개선방안,
한국해양수산개발원.

박현희(2014), 공공정책 갈등과 조정에 관한 연구(석사학위, 서울대학교 행정대학원).

윤성순·박수진·신철오(2012), 공유수면매립에서의 공유재가치 보존방안 연구, 한국
해양수산개발원.

윤성순·박수진·신철오(2013), 공유수면매립지 소유권 분리 제도화를 위한 고찰, 한
국해양수산개발원.

윤성순·장정인·신철오(2018), 공유수면매립 정책의 개선과 전환에 관한 연구, 한국
해양수산개발원.

윤성순 외(2008), 공유수면매립 사업의 관리정책 개선방안 연구, 한국해양수산개
발원.

윤성순 외(2019), 재해대응 및 환경보전을 위한 연안토지 매수 이행방안 연구, 한국해
양수산개발원.

이주호(2014.10.), 공공사업의 효율적 추진을 위한 갈등관리 방안, 공동학술대회 발
표논문집, 서울행정학회, pp. 326-327.

임정빈(2014.4.), 상생+갈등 - 지역사회 공공갈등의 원인과 해법, 열린 충남, 충남연구, 98(2), pp. 72-73.

정하용(2007.9.), 지방자치시대의 지역사회개발과 주민참여 활성화 방안, 한국지역개발학회지, 제19권 제3호, pp. 1-30.

조성찬(2016), '공유자원 사유화 모델'에 기댄 제주국제자유도시 발전전략의 비판적 검토- 토지 지대의 사유화를 중심으로, 공간과사회, 제26권 2호, pp. 44-79.

윤성순 외(2015.6.), 공유수면 관리 합리화를 위한 개선방안 연구, 해양수산부

윤성순 외(2021.8.), 제4차 공유수면매립기본계획 수립 연구, 해양수산부

해양수산부, 공유수면매립 현황 통계자료(내부자료).

국외 문헌

Freeman(1984), Strategic management: a stakeholder approach, Pitman.

인터넷 자료

경상일보(2020.10.5.), 신한중공업 매립사업비 위법 정산 파문, <http://www.ksilbo.co.kr/news/articleView.html?idxno=774862>(검색일: 2022.10.12.)

뉴시스(2010.4.5.), 감사원 “부산 남항, 공유수면매립 공사비 부적정…국가 손실”, <https://n.news.naver.com/mnews/article/003/0003171370?sid=100>(검색일: 2022.10.12.)

연합뉴스(2016.3.3.), 거제해양플랜트 국가산단 “본격화”, <https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0008229399>(검색일: 2022.9.14.)

연합뉴스(2016.6.2.), 신공항은 가덕로로, <https://www.yna.co.kr/view/PYH20160602196600051>(검색일: 2022.9.14.)

조용호(2015), 공공부문에서의 이해관계자 분석, <https://www2.deloitte.com/content/>

dam/Deloitte/kr/Documents/public-sector/2015/kr_ps_issue-highlights_20150105.pdf(검색일: 2022.10.10.)

노컷뉴스(2010.4.6.), 롯데, 공유수면 매립하면서 매립지 부당 귀속, <https://www.nocutnews.co.kr/news/701471?c1=225&c2=229>(검색일: 2022.10.5.)

법령

개발이익환수에 관한 법률(2013.3.23., 법률 제11690호).

공유수면 관리 및 매립에 관한 법률(2022.1.4., 법률 제18694호).

공유수면매립법(1962.1.20., 법률 제986호).

대한민국헌법(1988.2.25., 헌법 제10호).

사회기반시설에 대한 민간투자법(2021.12.30., 법률 제17799호).

항만법(2022.1.4., 법률 제18701호).

신안군 신·재생에너지 개발이익 공유 등에 관한 조례(2021.3.18., 전라남도신안군 조례 제2368호).

기본연구보고서 발간목록

Ⅰ 2022년

01	선박투자 가치평가 및 위험관리 모형 연구	박성화
02	항만 컨테이너 반출입 예약시스템 가격결정 모형 연구	서정용
03	연안재해 대응을 위한 그린인프라 구축방안 연구	정지호
04	탄소중립이 해양수산업에 미치는 경제적 영향분석 연구	권장한
05	수산물 안전성 관리체계 개선방안 연구	조현주
06	준해양사고 통보제도 개선방안 연구	박상원
07	MZ세대 소비트렌드를 반영한 해양관광 추진방안 연구	최일선
08	연근해 어종별 어획쿼터제도 도입방안 연구	심성현
09	행위자기반 해양공간계획 시뮬레이션 개발 연구	조성진
10	항만분야 탄소중립 관리체계 개선방안 연구	안승현
11	탄소중립 시대 양식산업 대응전략 연구 - 육상 어류양식을 중심으로 -	마창모
12	수산물식품산업의 탄소중립 대응방안 연구 - 가공업을 중심으로 -	김지연
13	해양환경보전정책 도입방안 연구	박수진
14	포스트 코로나 시대의 컨테이너 해운산업 대응방안 연구 - 디지털 플랫폼을 중심으로 -	최건우
15	항만분야 공공갈등 관리방안 연구	김세원
16	글로벌 가치사슬 변화와 국제물류 분야 대응방안 연구 - 전기자동차 산업을 중심으로 -	권보배
17	항만개발제도 개선방안 연구	이수영
18	클러스터 혁신을 통한 선박관리업 발전방안 연구	허성례
19	수입수산물 예방적 관리체계 도입방안 연구 - IUU 수산물을 중심으로 -	안지은
20	양식수산물 유통 빅데이터 구축방안 연구	이기영
21	글로벌 혁신성장을 위한 신남방·신북방 정책 연구 - 신남방 지역 ICT산업 가치사슬 변화에 따른 물류 공급사슬 대응방안	최나영환

2021년

01	시민참여형 해안돌봄 정책 도입방안 연구	정치호
02	해양 플라스틱 쓰레기가 선박 운항에 미치는 영향분석 연구	김보람
03	여성어업인 노동정책 방향 연구	홍혜수
04	순환경제 시스템을 활용한 어업폐기물의 자원화 방안 연구	고동훈
05	1conomy 시대, HMR 시장 확대에 따른 수산부문 대응전략 수립 연구	마창모
06	AIS 데이터 기반 해상교통 안전 평가모델 개발 연구	황선일
07	항만 에너지 관리시스템 도입을 위한 로드맵 구축 연구 - 부산항 신항 전기에너지 소비를 중심으로 -	김근섭
08	해양분야 리빙랩 활성화 방안 연구	좌미라
09	빅데이터의 연계·활용을 통한 선박의 배출량 산정체계 고도화 방안 연구	안용성
10	해양공간계획 집행체계 고도화 방안 연구	최희정
11	수산식품산업 푸드테크 환경분석 및 적용전략 연구	이상건
12	AIS데이터기반 해상물동량 추정 연구	황수진
13	항만부문 정책의사결정 지원 빅데이터 플랫폼 구축 방안 연구	이기열
14	항만 컨테이너 물류 프로세스 디지털화 모형 연구	서정용
15	해양수산 분야 국제산업연관표 구축기반 연구	정수빈
16	해양수산 과학기술 정책평가모형 연구 - 해양수산 R&D를 중심으로 -	전형모
17	글로벌 경제위기와 해운산업 대응체계 연구	박성화
18	항만산업 경기진단체계 구축 연구 - 경기동행지수 개발을 중심으로 -	김성아
19	전국 무역항 부두 분류 체계 개선방안 연구	이수영
20	IMO 규제기반 해사산업의 글로벌 지속발전방안 연구 - 新해사산업의 육성 및 지원을 위한 법제화 연구(5차년도) -	박한선
21	수소에너지 거점 구축을 위한 항만의 대응방안 연구	신수용

수시연구보고서 발간목록

Ⅰ 2022년

01	항만의 탄소중립 이행·관리 표준안 연구	안용성
02	매립지 소유권 분리 제도화의 이해관계 분석과 관리방안	윤성순
03	글로벌 공급망 리스크별 영향분석 및 대응방안 연구 - 에너지·곡물을 중심으로	조지성
04	대북제재 강화와 코로나 팬데믹 이후 북한 해양수산 이슈와 대응 방안	윤인주
05	남극환경보호의정서 제6부속서의 국내 이행을 위한 법제 정비방안 연구	박예나
06	해양바이오산업 활성화를 위한 해양수산생명자원 법령 정비 방안 연구	좌미라
07	우리나라 수산종자 관리체계 개선방안 연구	조현주
08	2050 신해양강국 미래비전 수립 연구	김민수

Ⅰ 2021년

01	해양환경산업 육성 방안 연구	한기원
02	선원의 인권 및 근로여건 향상을 위한 선원근로감독관 제도 개선 방안 연구	허성례
03	포스트 코로나 시대를 대비하는 지역 해양축제 활성화 연구	최일선
04	회복탄력성 개념을 적용한 항만 위기관리 시스템 구축 연구	김성기
05	중대재해처벌법 시행에 따른 항만에서의 대응방안 연구	최상균
06	크루즈산업 COVID-19 방역체계 구축방안 연구	황진희
07	한국형 선주사의 최적 운영방안 연구	고병욱
08	어촌형 생활서비스 전달체계 개선 연구	이호림
09	원양산업의 ESG 도입 기초 연구	윤미경
10	수상레저활동 관리체계 개선방안 연구	홍장원
11	연안지역 자연성 회복을 위한 정책 방향_간척지·담수호 중심으로	정지호
12	스마트항만 구축에 따른 탄소저감 효과 연구 - 동력전환을 중심으로 -	김가현

일반연구보고서 발간목록

Ⅰ 2022년

01	건화물선 시장 비용분석을 통한 해운시장 위험관리지표체계 구축	류희영
02	해상운임 예측모형 고도화 연구(Ⅰ)	황수진
03	IMO 시장기반조치 도입이 국내 해운기업에 미치는 영향	김한나
04	연안지역발전지수(CoDI) 개발 연구	황재희
05	CGE 기반 국제통상환경 변화의 해양수산부문 파급효과 분석	임병호
06	글로벌 수산부문 이미징 이슈 분석 모델 개발 연구	한기욱
07	양식 수산물 중장기 수급전망모형 구축 연구 - 굴을 중심으로 -	김철현
08	Network DEA를 이용한 물류기업 경쟁력 비교 분석 연구	황선일
09	해양수산 사업체 성과 및 효율성 분석 연구	김주현
10	베이지안 방법을 이용한 양식 명계 단수 추정방안 연구	천성훈
11	수입수산물과 국산 간의 대체관계 분석 연구 - 활·신선냉장품을 중심으로 -	박혜진
12	국내 컨테이너 해운기업의 디지털 전환 활성화 방안 연구	전서연
13	비컨테이너 항만물동량 예측모형 고도화 방안 연구(Ⅰ) - 자동차, 석탄, 고철, 시멘트를 중심으로 -	최석우
14	동중국해 해양경계획정 방안 기초 연구	박영길
15	해양수산 분야 미래 리스크 발굴 및 파급효과 분석 연구(Ⅱ)	김찬호
16	항만개발사업의 정책효과 적용방안 연구	이종필
17	국가 해양전략 기본구상 연구	정현욱
18	선박대기시간 예측모형 개발을 위한 방법론 연구	조아현
19	안전항만 구축을 위한 비용 산정 및 지원체계 마련을 위한 연구	최상균

Ⅰ 2021년

01	해양수산 정책영향평가를 위한 기초 연구	김주현
02	해양교육의 사회·경제적 가치 평가 연구	이슬기
03	해양수산업 경기진단체계 기초연구 - 해운업을 중심으로 -	권장한
04	선박 기술진보를 고려한 탄소 배출량 추정 연구	최건우
05	서포트벡터머신(SVM) 기법을 활용한 해운시황 예측 연구	김병주
06	크루즈 여객 수요 전망 모형 구축 연구	안승현
07	디지털 공급사슬 물류정보통합 구축전략 연구(Ⅲ)	서정용
08	수출용 전복의 유통경로 분석 연구	이정필
09	인공지능기반 해상운임 예측 연구(3차년도)	황수진
10	인공신경망모형을 이용한 양식수산물 단수 전망에 관한 연구 - 김 양식을 중심으로 -	천성훈
11	해양수산분야 미래 리스크 발굴 및 파급효과 분석 연구	박광서

수시연구 2022-02

매립지 소유권 분리 제도화의 이해관계 분석과 관리방안

인쇄 2022년 12월 29일

발행 2022년 12월 31일

발행인 김 종 덕

발행처 한국해양수산개발원

주 소 49111 부산시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동)

연락처 051-797-4800 (FAX 051-797-4810)

등록 1984년 8월 6일 제313-1984-1호

조판·인쇄 크리커뮤니케이션 (02-2273-1775)

판매 및 보급: 정부간행물판매센터 Tel: 02-394-0337

정가 15,000원