공유수면의 효율적 관리를 위한 점·사용료 요율 체계에 관한 연구

Analysis on Public Waters Charging System for the Better Management of Public Waters

장 학 봉*
Chang, Hak-Bong

<목 차>

Abstract :Public waters have recently been regarded as public goods and charging system will serve as an incentive to encourage efficient use of public waters.

This paper assesses the current charge system in the use of public waters based on the 'users' pay principle' and 'public interest principle'. The paper focuses on analyzing the charge system prescribed in the Public Waters Management Act considering the attributes of public waters such as public interest, profitability, and effect on the marine environment of public waters use.

The analysis has found that the current charge scheme needs to be improved by resolving some discrepancies between the charges by types and also to reflect the new types in the use of public waters, such as development of deep ocean water, construction of floating hotels, and the exploitation of resources in the Exclusive Economic Zone surrounding Korean peninsular.

* ??????

Ⅰ. 서 론

공유수면이라 함은 공공용으로 사용되는 국가소유의 수면 또는 수류를 의미하는데 여기에는 바다와 바닷가[1] 또는 내륙의 하천, 호소, 구거 등을 포함한다. 공유수면은 단순한 수면이 아니라 일종의 공공재(public goods)로 인식되고 있으며 최근에는 많은 연안국이 이를 자원관리 차원에서 접근하고 있다. 우리 나라는 공유수면관리법을 통하여 공유수면의 적절한 보호와 효율적인 이용을 도모하고 있는데 공유수면관리법에서 채택하고 있는 제도적 장치가 공유수면 점·사용 허가제도이다. 점·사용허가제도란 어떤 행위[2]를 위하여 공유수면의 일부를 점용(占用)하거나 사용(使用)하고자 하는 경우 관리청[3]의 허가를 받도록 하는 것이며 점·사용허가를 받은 자로부터 점용료나 사용료(이하 점·사용료)를 징수할 수 있도록 하고 있다.

우리 나라에는 현재 2,500여 종의 사용료가 법적 근거를 갖고 부과되는 것으로 조사되고 있다.[4] 사용료에는 공원의 입장료와 같이 비교적 단순한 체계와 방법으로 부과되는 종류도 있고 항만시설이나 공항시설 사용료와 같이 국제적인 경쟁요인까지 고려하여 매우 복잡하게 결정되는 종류도 있다. 특히 교통 통신 분야의 요율 결정은 국민경제 전반에 크게 영향을 미치기 때문에 이들 분야에서의 요율에 대한 연구는 매우 활발히 이루어지고 있다. 그러나 지금까지 공유수면 점·사용료의 요율에 대한 연구는 매우 미진한 것으로 보이며 특히 학술적 연구는 거의 없었던 것으로 조사되고 있다. 그 주된 이유로는 지금까지 공유수면 점·사용에 대하여 정책부처나 관리부처의 관심이 그다지 크지 않았기 때문인 것으로 여겨진다. 1990년대 후반 해양수산부가 설치되기 전까지 공유수면관리에 대한 업무는 건설교통부에서 담당하였는데 건설교통부의 소관업무중 공유수면관리 등 바다에 대한 업무가 그렇게 중요한 위

---

1) 바닷가라 함은 만조수위선으로부터 지적공부에 등록된 지역까지의 사이를 말한다.
2) 공유수면관리법 제5조에서 부두, 방파제의 설치, 건축물, 공작물의 신축 등 점·사용행위를 9가지로 분류하여 규정하고 있음.
3) 해양수산부 또는 시·군·구
4) 이명진(1999) pp38.

치를 차지하지 못하였던 시기였다고 할 수 있다.

1980년대 이후 환경과 생태계의 파괴에 대한 우려의 목소리가 높아지기 시작하였으며 1992년 리우회의 이후 지속적 개발(sustainable development) 개념이 새로운 패러다임으로 정착하면서 환경과 생태계의 가치에 대한 새로운 인식을 계기로 지구상 최대의 생태계이며 환경자원인 해양에 대한 관심이 고조되기 시작하였다. 우리 나라는 이러한 세계적인 흐름 속에서 1996년 해양수산부를 설치하여 본격적인 해양행정체계를 갖추게 되었고 1999년 연안관리법을 제정하여 바다와 바닷가를 육지와 통합적으로 관리하는 해양정책으로 전환하는 계기를 갖게 되었고 이때부터 공유수면과 연안에 대해서도 종합적이고 장기적인 정책 수립과 집행이 가능하게 되었다고 할 수 있다.

공유수면에 대한 제도도 시대의 흐름을 따라 변모 발전되어 왔다고 할 수 있다. 1961년 공유수면관리법이 제정된 시기에서는 공유수면관리가 얕은 바다 내지 갯벌의 매립 또는 간척을 통한 개발지향적 사업에 중점을 두었으나 그 동안 지금까지 8차례의 법개정을 통하여 공유수면관리가 환경보전과 개발의 조화를 추구하고 있음을 알 수 있다. 특히 1999년의 제8차 개정은 전문 개정을 통하여 공유수면관리에 대한 대대적인 보완이 이루어졌다.[5] 그러나 이러한 노력과 제도의 개선에도 불구하고 현행의 공유수면관리제도에 여러 가지 문제가 있는 것으로 나타나고 있으며 특히 21세기 해양시대에 있어서 공유수면이용의 다양성, 광역화, 대형화, 입체화 등 새로운 변화를 맞이하기에는 여전히 미흡한 것으로 조사되고 있다. 공유수면에 대한 수요가 지금까지는 항만 어항구역을 중심으로 가까운 바다에 집중되었지만 이제는 보다 먼 바다, 깊은 바다에서의 이용이 이루어지고 있으며 해양환경에 영향을 줄 수 있는 보다 큰 규모의 이용이 이루어지고 있기 때문이다. 예를 들어, 바다에서의 모래채취가 점차 증가하고 있으며 또한 이로 인한 해양환경에의 영향도 국회에서 대두될 정도로 국민적 관심사가 되고 있고 해상관광호텔의 건설도 가시화되고 있다. 또한 앞으로 몇 년 후면 수심 수백 미터에서

5) 공유수면관리법의 8차 개정인 1999년 전문 개정의 주요 내용은, ① 시 · 도지사가 관리하던 공유수면관리권을 시장 · 군수 · 구청장이 관리하도록 조정하고 ② 해상관광호텔 등 건축물의 설치 허용, ③ 공작물 설치시 안전 및 환경피해 저감을 위해 실시계획인가제도의 도입, ④ 수산업법에 의한 신고어업도 공유수면 점 · 사용료 감면대상에 포함 등이다.

의 해수자원을 이용하는 심층수 개발도 가능하게 될 것이다.

본 논문의 핵심 주제인 공유수면 점 · 사용료의 요율 체계 또한 그 동안 공유수면관리제도의 개정과 함께 여러 차례 보완되어 왔지만 지금까지는 간헐적으로 발생한 행정수요를 반영하는데 그쳤을 뿐 종합적 · 체계적인 검토가 이루어지지 못했다. 점 · 사용료는 일반적으로 공공의 시설이나 자원의 사용과 관련하여 얻어지는 이익에 대한 대가로 사용자로부터 징수하는 공과금이며 일종의 공공요금이라 할 수 있다. 가격은 일반적으로 시장원리에 의하여 결정될 때 자원의 합리적 배분이 가능하게 된다. 그러나 공유수면과 같은 공공재나 준공공재의 경우 사적재화가 시장의 가격 메커니즘에 의해 자원배분이 이루어지는 것과는 달리 실제적으로 정부(행정청)가 설정하는 의사가격(擬似價格)에 의해 의사시장이 형성되고 자원의 배분이 이루어지게 된다.[6] 따라서 공유수면 점 · 사용료는 공유수면이라는 공공재에 대한 의사가격으로서의 기능을 하게 되는데 의사가격 또한 시장가격과 마찬가지로 자원의 최적배분이 이루어 질 수 있도록 결정되어야 할 것이다. 즉 공유수면이라는 자원의 합리적 배분을 위해서는 공유수면 점 · 사용료가 적정하게 이루어져야 할 것이다.

따라서 본 연구는 그 동안 체계적인 검토가 이루어지지 못했던 공유수면 점 · 사용료의 요율 체계에 대해서 특히 요율 체계의 적정성과 형평성을 검토함으로써 공유수면 점 · 사용료 요율 체계의 개편 방향을 제시하고자 한다. 본 논문은 5장으로 구성되어 있는데 2장에서는 본 연구에 사용된 자료와 연구 방법, 제3장에서는 우리니라 공유수면 관리제도에 대한 요약과 공유수면 점 · 사용료에 대한 실태, 제4장에서는 공유수면 점 · 사용료의 체계 분석, 그리고 5장에서 본 논문의 결론을 제시하고 있다.

II. 자료 및 연구방법

본 연구에 사용된 자료는 90여 개소의 지방자치단체 및 지방해양수산청을 통하여 수집된 공유수면 점 · 사용 실태 자료와 공유수면 점 · 사용 허가

6) 김인환 · 이덕길(1999), pp 50.

를 담당하고 있는 각 지방청의 실무자들을 대상으로 한 설문조사 자료이다. 점·사용 실태조사 자료는 해양수산부의 용역사업으로 한국해양수산개발원이 수행한 '해수욕장 및 공유수면관리제도 개선방안 연구'의 일환으로 지방자치단체 및 지방해양수산청에 요청하여 전국적으로 조사 수집된 자료로서 비공식적이지만 최초의 전국적인 통계라고 할 수 있다.

공유수면은 크게 바다 공유수면과 내륙 공유수면으로 크게 구분할 수 있는데 본 연구에서는 바다 공유수면에 초점을 두고 분석하였다. 공유수면은 바다나 바닷가뿐만 아니라 내륙의 하천, 호소, 구거(溝渠) 등을 포함하는데 이들 내륙 공유수면의 대다수가 구거로 구성되어 있다. 따라서 현재의 정책적 관심과 본 논문의 취지를 고려하여 내륙의 공유수면에 대한 실태 자료는 참고적으로 수록하였다.[7)]

공유수면 점·사용료 요율 체계에 대한 분석은 지방자치단체의 실무자들을 대상으로 한 설문조사에서 나타난 문제점과 의견들을 기초자료로 하여 점·사용료 산정기준에 관한 현행 법제와 요율 결정에 관한 이론을 접목하여 분석하였다. 설문조사를 통하여 파악된 문제점으로는 육상양식장의 해수 인·배수 (引排水) 점·사용료의 감면 범위, 해상호텔의 법 적용 문제, 해사채취의 환경문제 등이 도출되었다. 둘째, 공유수면 점·사용료에 대한 법제 분석은 공유수면관리법과 동법 시행령 및 동법 시행규칙의 관련 조항을 대상으로 하였다.

공유수면의 요율에 대한 선행연구는 거의 없으며 현재의 점·사용료 기준이 어떠한 이론적 배경을 가지고 결정되었는지에 대한 것도 문헌으로 알려진 것이 없는 것으로 조사되었다. 항만시설 사용료[8)]나 공항시설 사용료등 국가의 주요 시설에 대한 사용료의 산정에 대한 연구는 다수 있지만 본 논문의 대상인 환경과 관련된 공공재를 대상으로 한 연구는 매우 제한적이었다. 그러나 사용료의 요율 체계에 미치는 요인을 파악하는 데는 여타 분야의 선행연구를 참고로 할 수 있었다. 강병규(1993)

---

7) 구거는 주로 하천의 상류에 위치하는 지류로서, 내륙에 위치함에도 공유수면관리법 규정에 의하여 해양수산부장관이 관리하고 있다. 해양에 인접한 하천의 경우 하천법에 의거하여 건설교통부장관이 관리하고, 하천의 상류에 위치한 소하천은 행정자치부장관이 관리하는 현실에 비추어 볼 때, 소하천보다 상류에 위치한 구거를 해양수산부장관이 관리하는 것은 적절치 못하다는 지적이 많다.

8) 한국해양수산개발원(1997) '전국항만의 시설사용요율 산정에 관한 연구' 등이 있음.

와 이명진(1999)은 요율결정의 원칙[9]에 대한 설명과 함께 사용료가 지방자치단체의 세외수입원으로 역할을 하기 때문에 일부 사용료에 대해서 현실화 해야할 필요성을 강조하고 있다. 오연천(1987)은 자치단체가 제공하는 서비스로부터 창출되는 편익의 可分性 水準에 따라 서비스가 창출하는 편익과 비용부담간의 관계를 직접 연계시킬 수 없는 불가분적 편익서비스, 편익과 비용부담간의 관계를 직접 연계시킬 수 있는 가분적 편익서비스, 절대적인 가분적 편익서비스에 비해 사회적 편익의 수준이 높은 약간 가분적인 편익서비스로 구분하여 이러한 특성에 따라 요율의 수준을 결정할 수 있다고 하였다.[10]

해외의 문헌을 보면 Cuthbert/Lemoine(1996)은 미국에서 물 사용료의 요율 체계에 대한 연구를 통하여 요율 체계는 정책의 목적에 따라 달라지는데 보전 지향적인(conservation- oriented) 요율체계가 물 사용량의 감소에 성공적이었는가를 평가하였다.[11] Hatcher/Pasdcoe(1998)은 영국의 어업에 적용될 수 있는 사용료 체계에 대한 연구를 통하여 영국에서 어업을 관리하는데 소요되는 비용이 1996/7년도 기준 약4500만 파운드 정도 소요된다고 추정하고 국가는 이러한 공공비용을 사용료란 명목으로 어선어업자로 부터 회수할 수 있다는 논거를 제공하고 있으며 또한 사용료를 징수하는 경우 요율 체계에 대한 대안을 제시하였다. 이들은 사용료의 논리적 근거로 어업관리에 소요되는 비용을 사용자(또는 수익자)로부터 회수할 수 있다는 비용회수원칙 (cost recovery), 어업자원은 국가의 자원이며 공공재이므로 이로 부터 획득하는 지대(rent)의 일부를 회수하여 사회전체가 이를 공유해야 한다는 공공수익의 분배원칙 (public revenue)을 주장하고 있다. 노세 테쓰야(能勢哲也)

9) 일반적으로 사용료 징수의 논거는 수익자부담원칙 (또는 사용자부담원칙)과 공익주의원칙이다. 사용자부담원칙은 국가의 재산이나 시설 또는 서비스를 이용할 때 일반적인 수준을 초과하여 이용하거나 사용하는 경우 그 정도에 상응하여 특별한 부담을 하는 것이 필요하다는 내용이며, 공익주의 원칙은 사회적 욕망의 충족이라는 입장에서 요율을 결정하려는 내용이다. 보다 자세한 내용은 이명진(1999) pp. 34-58 참조.

10) 오연천(1987), pp. 277-279.

11) 연구결과 보전지향적인 요율체계가 물의 사용량 감소에 상당히 기여하는 것을 보여주고 있으며 특히 보전지향적인 프로그램이 활발히 진행될 때 기여도가 큰 것으로 나타나고 있다. Cuthbert/Pamela (1966) p.78.

는 공공서비스가 공공재냐 아니냐 하는 사회적 외부성 기준과 공공부문이 부담할 필요가 있느냐 · 없느냐하는 사회적 가치 기준에 의한 분류를 제시하고 있다. 즉 공공서비스가 갖는 성격과 비용부담의 배분을 상정하여 공공재, 준공공재, 사적재로 구분하고, 사회적 외부성과 사회적 가치가 높은 의무교육, 국방, 경찰, 소방 등의 서비스는 공공재로서 조세로 부담하여야 하며, 반대로 사회적 외부성과 사회적 가치가 낮은 주차장, 사립병원, 택지분양 등은 사적 재화로서 사용자가 비용을 부담하여야 한다는 것을 지적하고 있다.

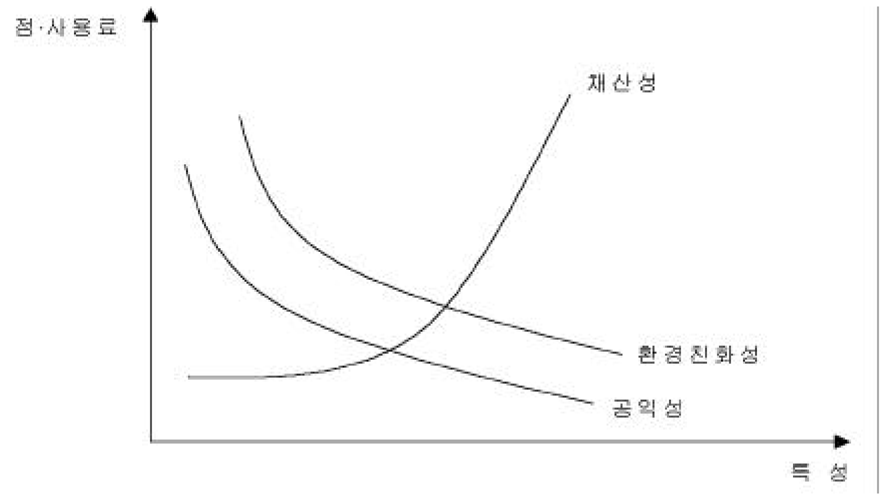
본 연구에서는 이러한 기존의 이론적 틀과 공유수면이라는 자원의 특성을 고려하여 현행의 공유수면 점 · 사용료 선정기준이 적정하고 형평하게 이루어졌는가를 분석하는데 중점을 두었다. 문헌을 통하여 보았듯이 사용료의 요율 결정은 사용되는 재화 또는 서비스의 원가, 공익성, 및 형평성 원칙에 의해 결정된다고 할 수 있으나 이러한 원칙은 재화의 특성에 따라 조금씩 달리 할 것이다.

공유수면 점•사용료는 해양이라는 공간과 해양에 부존된 자원의 이용과 점용에 따른 대가를 지불하는 것이기 때문에 다음과 같은 특성을 지니고 있다. 첫째, 바다라는 공간을 단순히 점용하거나 사용하는 경우도 있지만 바다에 부존된 자원을 채취하고 그 자원이 점•사용자의 수익 원천이 되는 경우도 있다. 즉 어떤 점•사용이 점•사용자에게 직접적인 경제적 이익을 주느냐 하는 것이다. 이는 일종의 수익자부담원칙을 반영하는 것이라 할 수 있다. 둘째, 어떤 점 · 사용의 행위가 주민의 일상생활에 필수적이냐 선택적이냐를 구분하여야 할 것이다. 즉 공익성 여부가 반영되어야 할 것이다. 항로 유지를 위한 준설행위, 발전소 가동을 위한 해수의 인 · 배수 등은 공익성이 크다고 할 수 있을 것이며 조선소의 선가대로서의 사용, 육상수조양식장에서의 해수 인 · 배수 등은 공익성이 상대적으로 작다고 할 수 있다. 셋째, 공유수면은 해수라는 매개체 때문에 어떤 특정의 점 · 사용행위는 오염을 유발하며 수산자원 등 해양자원 및 해양환경에 영향을 미칠 수 있기 때문에 이러한 환경 요인을 고려하여야 한다. 연안 해역에서 광물이나 해사의 채취 등은 주변 어장에 미치는 영향이 있다고 할 수 있으며 또한 원자력발전소의 온배수도 주변 어

장에 미치는 것으로 조사되고 있다. 공유수면관리의 초기에는 이러한 환경성이 다소 소홀히 다루어진 적이 있었지만 현재는 물론 앞으로 환경성이 더욱 중요한 특성으로 평가될 것이다.

이러한 논거를 바탕으로 본 연구에서는 공유수면 점 · 사용 행위의 채산성 · 공익성 · 환경성을 고려한 분석 틀을 사용하여 공유수면 점 · 사용료의 적정성을 분석하였다. 채산성, 공익성, 환경성 등 공유수면의 점•사용료에 미치는 특성들이 점•사용료의 요율에 미치는 방향은 다음과 같다. 채산성이 큰 점•사용 유형은 공유수면의 점•사용 자체가 점•사용자에게 상당한 경제적 이익을 가져다 주므로 채산성이 클수록 점•사용료가 높아야 할 것이다. 그리고 공익성은 높을수록 점•사용료가 낮아야 할 것이며 환경성은 환경친화적일수록 점•사용료가 낮아지고 환경에 위해가 클수록 점 · 사용료가 높아야 할 것이다. 즉 채산성은 점 · 사용료와 정(正)의 관계, 공익성과 환경친화성은 점 · 사용료와 부(負)의 관계를 가지게 되는데 이를 도표화하면 <그림-1>과 같다.[12)]

<그림-1> 공유수면 점 · 사용의 특성과 점 · 사용료 요율 수준



12) <그림-1>에서 환경친화성의 수준이 공익성보다 높게 위치를 하고 있는데 이것은 환경친화성의 중요도를 상징적으로 나타낼 뿐이며 두 특성간의 비교척도를 의미하는 것은 아님.

Ⅲ. 공유수면 관리제도 및 점 · 사용 실태

1. 공유수면관리제도

공유수면관리법은 1961년 12월 19일 하천에 관한 법과 공유수면매립법의 적용을 받지 않는 공유수면의 관리와 점 · 사용 허가를 목적으로 제정되어, 8차에 걸친 개정이 있었으며, 1999년 2월 8일에 전문개정 법이 공포되어 동년 8월 9일부터 시행되고 있다.

공유수면관리법의 주요 내용은 공유수면 점 · 사용의 허가 및 허가 기준, 원상회복, 점 · 사용료의 징수 등을 규정하고 있다. 공유수면관리법 제5조에서는 공유수면 점 · 사용 허가에 관한 사항을 규정하고 있고, 동법 제9조에서는 점 · 사용료의 징수 근거를 규정하고 있으며, 그리고 동법 시행령 제13조에서는 점 · 사용료의 산정기준을, 동법 시행규칙 제8조 제2항 관련 별표2에서 점 · 사용료의 유형별 산정기준을 규정하고 있다(<표-1> 참조).

우리나라는 공유수면관리법을 통하여 공유수면에 대한 통합적 관리를 하고 있지만 일본에는 우리의 공유수면관리법에 해당하는 법이 없고 공유수면을 대체로 항만구역, 어항구역, 일반해역으로 구분하고 항만구역은 항만법에서, 어항구역은 어항정비법에서, 일반해역의 관리는 국유재산관리법에 의하여 관리하고 있다. 그리고 우리나라는 공유수면관리법시행규칙에서 점 · 사용료의 산정기준을 정하고 이를 전국적으로 적용하고 있지만 일본은 각 현에서 산정기준을 정하고 있다는 점이 큰 차이라 할 수 있다.

현행 점 · 사용료 산정기준의 특성은, 첫째 사용자 또는 수익자 부담원칙을 적용하고 있다. 둘째, 점 · 사용료의 기준을 대체적으로 인근 토지가격기준으로 하고 있다. 셋째, 점 · 사용료의 산정 기준이 절대가격으로 되어 있지 않고 대부분 '인접토지가격'에 연동되어 있기 때문에 물가상승요인을 별도로 반영하지 않아도 되는 장점을 지니고 있다.[13] 일본

13) 일본의 경우 각 현이 조례를 통하여 별도로 점 · 사용료를 책정하고 있으며 점 · 사용료도 절대가격으로 표시되어 있음

의 경우 대부분 절대가격으로 표시되어 있다. 넷째, 공공성이 높은 점·사용행위에 대해서는 점·사용료를 완전 감면 또는 50% 감면 조치를 하고 있다. 다섯째, 전국적으로 적용되는 기준이므로 때때로 지역의 특성을 반영하지 못하는 경우도 있다. 여섯째, 공유수면관리법시행규칙 제8조2항 별표 2에서 1호에서 7호까지는 열거주의식 규정이기 때문에 새로운 형태의 점·사용행위에 대한 유연성이 떨어진다는 점이 있다.

<표-1> 점·사용료의 산정기준(공유수면관리법시행규칙 제8조제2항관련)

구 분	산 정 기 준 (단위 : 연간)
1. 잔교·호안·물양장(야적장을 포함한다)·방파제·건축물 기타 공작물의 설치(관로매설을 포함한다)를 위한 점 ·사용	인접 토지가격의 100분의 3. 다만, 도로법 제44조제3호의 규정에 의한 사업(정부출자기관이 시행하는 사업에 한한다)인 경우에는 인접 토지가격의 100분의 1.5로 한다.
2. 조선용 선가대의 설치를 위한 점·사용	인접 토지가격의 100분의 1
3. 물을 끌어들이기 위한 사용	가. 전기사업용수 m^3/초당 연액 20만원 나. 가목 이외의 용수 관경 100mm이하 월액 10만원 관경 100mm초과 200mm이하 월액 12만원 관경 200mm초과 300mm이하 월액 16만원 관경 300mm초과 400mm이하 월액 22만원 관경 400mm초과 500mm이하 월액 28만원 관경 500mm초과 600mm이하 월액 38만원 관경 600mm초과 700mm이하 월액 50만원 관경 700mm초과 800mm이하 월액 60만원 관경 800mm초과 : 월 최대취수가능량을 다음 공식에 따라 산정하여 1천m^3당 200원씩 적용한 금액 $\text{초당인수량} = \dfrac{\text{관경}^2 \times \text{관내유속}(m/sec)}{146^2 \times 60}$

구 분	산 정 기 준 (단위 : 연간)
4. 토석·모래·자갈 또는 준설토(매립·성토용으로 활용한 경우에 한한다) 채취를 위한 점·사용	가. 당해 시장·군수·구청장이 전년도의 10월중에 2회 이상 조사한 가격을 당해 특별시장·광역시장 또는 도지사의 조정을 받아 고시한 토석·모래·자갈 또는 준설토의 도매가격 평균치의 100분의 10. 나. 토석·모래·자갈 또는 준설토의 채취 행위가 동시에 어장·어항 또는 항만구역을 준설하는 목적을 갖는 경우에는 가목의 가격 평균치의 100분의 5로 한다.
5. 식물의 재배 또는 채벌을 위한 점·사용	인접 토지가격의 100분의 0.5. 다만, 인접토지가 유사한 목적으로 이용되지 않는 경우에는 그 부근의 유사한 목적으로 이용되는 토지의 가격을 고려하여 그 기준을 인접 토지가격의 100분의 0.25까지 낮출 수 있다.
6. 자재를 물에 띄우기 위한 점·사용	인접 토지가격의 100분의 1. 다만, 원자재를 물에 띄우기 위한 점·사용으로서 그 원자재의 100분의 50 이상을 수출하는 경우에는 100분의 0.5로 한다.
7. 광업법에 의한 광물채취를 위한 점·사용	인접 토지가격의 100분의 5. 다만, 광물채취행위가 어장·어항 또는 항만구역을 준설하는 목적을 갖는 경우에는 인접한 토지가격의 100분의 2.5로 한다.
8. 제1호 내지 제7호외의 목적을 위한 점·사용	가. 스케이트장·운동장·풀장·대기장·탈의장 을 위한 점·사용은 인접 토지가격의 100분의 5 나. 그 밖의 경우는 인접 토지가격의 100분의 0.5
9. 제1호 내지 제8호의 점·사용에 따른 간접 점용	인접 토지가격의 100분의 0.5

2. 공유수면 점 · 사용 실태

전국 시 · 군을 대상으로 실태조사한 결과, 전국의 점•사용 허가 건수는 2001년 12월말 기준 총 25,460건이며 이중 바다의 공유수면에 대한 점•사용 건수는 총 5,121건(전체의 20.1%)이고 내륙의 하천 및 구거 등의 공유수면 점•사용 건수는 총 20,339건(전체의 79.9%)이다. 면적으로 보면 점 · 사용되고 있는 공유수면은 약 22.1억m^2에 이르며 이중 바다 공유수면의 허가면적은 3.8억m^2(전체의17.2%)이고, 내륙공유수면의 허가면적은 18.3억m^2(전체의 82.8%)이다.

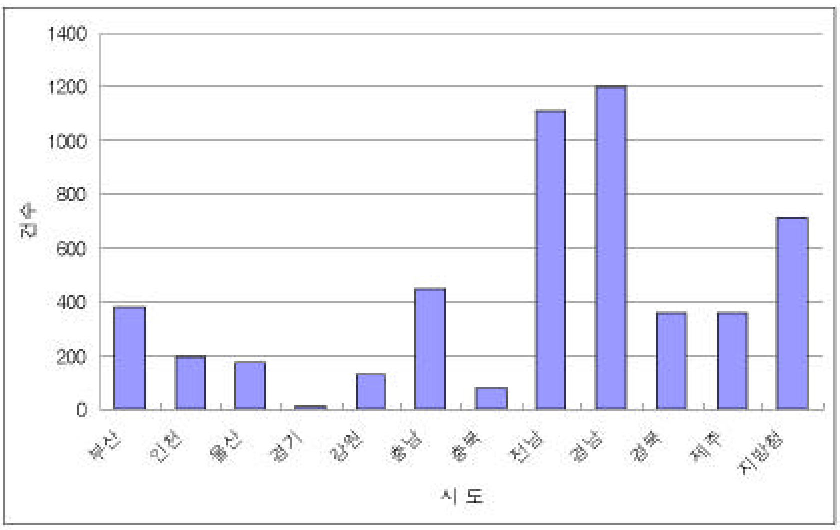
<표-2> 공유수면 점•사용 허가 현황 (2001.12월말 기준)

구 분	허가 건수(건)		허가 면적	
	건	%	천m^2	%
1) 바다 공유수면	5,121	(20.1)	376,491	(17.0)
- 지방자치단체	4,411		301,900	
- 지방해양수산청	710		74,591	
2) 내륙 공유수면	20,339	(79.9)	1,833,154	(83.0)
총 계	25,460	(100.0)	2,209,645	(100.0)

자료 : 한국해양수산개발원 정리

바다공유수면의 시도별 점•사용 현황을 보면 허가건수로는 경상남도(23.4%), 전라남도 (21.7%), 지방청 (13.9%), 충청남도(8.7%), 부산광역시 (7.3%) 등이며 면적으로는 경기도(33.9%), 충청남도(30.0%), 지방청(19.8%) 의 순서이다.

<그림-2> 시 · 도별 바다 공유수면 점 · 사용 허가건수



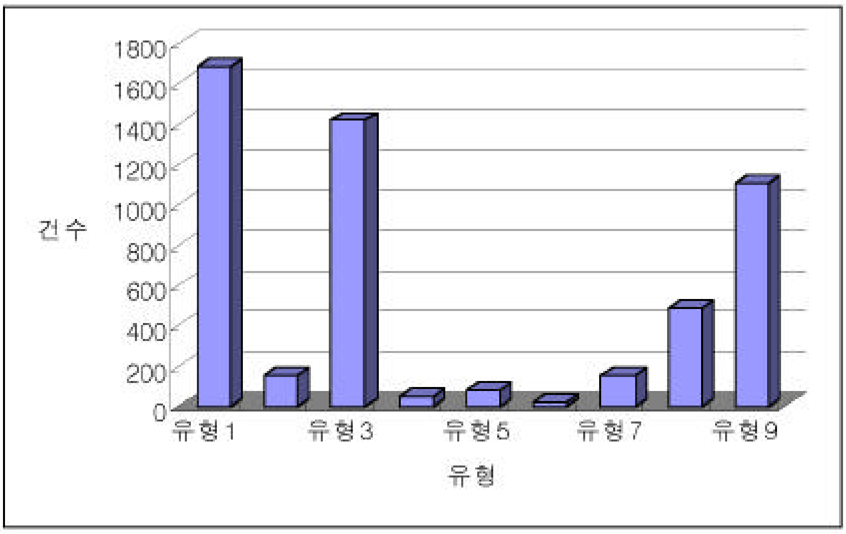
2001년도 기준으로 징수된 점 · 사용료는 바다 공유수면 점 · 사용료로 약 273억원, 내륙공유수면 점•사용료로 41억원을 징수하고 있다. 바다 공유수면 점•사용료 징수 금액을 시도별로 보면 인천(44.3%), 지방청(26.5%), 충남(11.6%)의 순이다. 인천과 충남의 경우 건수로는 각각 전국의 3.8%, 8.7% 정도 차지하고 있는 것에 비해 징수 금액이 큰 것은 해사채취료의 징수금액이 크기 때문인 것으로 보인다.[14] 반면 내륙공유수면의 점•사용료는 대부분이 하천 및 구거의 사용에 따른 것으로 서울특별시와 부산광역시가 전체의 2/3를 차지하고 있다.

점•사용의 유형은 9가지로 구분되는데 유형별 점•사용 허가를 보면 건축물 및 공작물의 설치(유형 1)이 32.8%, 해수의 인 · 배수(유형 3) 27.6%, 간접 점용(유형 9) 21.5%으로 이들이 전체의 80% 이상을 차지하고 있다.

---

14) 해사채취료의 경우 허가 건당 1년에 수천만원 내지 수억원에 이르고 있어 지방자치단체의 세수에 상당한 기여를 하는 것으로 나타남

<그림-3> 유형별 점·사용 현황



Ⅳ. 공유수면 점·사용료의 체계분석

점·사용료는 공공요금의 하나이기 때문에 경제학적으로 보면 가격결정이론에 의하여 결정된다고 할 수 있다. 그러나 점·사용료는 공유수면이라는 공공재에 대한 가격이기 때문에 일반적인 사적재화와 달리 시장을 통해 시장가격이 형성될 수 없으므로 정부(관리청)은 의사가격(擬似價格)을 설정하게 된다. 이러한 의사가격을 결정하기 위해서는 특정의 공공재에 대한 소비자의 비용형태를 전부 파악해야 하는데 실제로는 거의 불가능하다. 따라서 본 연구에서는 요율별 점·사용료의 산정기준이 공유수면이라는 재화의 특성을 고려하여 균형있게 고려되었는가, 그리고 새로이 발생하고 있는 공유수면에 대한 수요에 대응할 수 있는가에 대해 중점을 두고 분석하였다.

1) 유형별 점•사용료 산정기준의 형평성

유형별 점•사용료의 형평성은 앞의 연구방법에서 제시된 분석 틀을 사용하여 현행의 공유수면관리법시행규칙 제8조의 제2항 별표 2에 규정된 점•사용 행위의 특성과 요율을 비교함으로써 판단하였다. 공유수면관리법시행규칙 제8조에 나타난 9가지 유형의 점 · 사용 행위에 대하여 각 행위의 채산성, 공익성, 형평성을 평가하면 다음과 같다.

<표-3> 점 · 사용료의 유형과 특성

점 · 사용 형태	구분		
	채산성	공익성	환경성
1. 잔교 · 호안 · 물양장(야적장을 포함한다) · 방파제 · 건축물 기타 공작물의 설치	△	○	○
2. 조선용 선가대의 설치를 위한 점 · 사용	×	△	△
3. 물을 끌어들이기 위한 사용			
가. 전기사업용수	○	○	×
나. 가목 이외의 용수	△	△	△
4. 토석 · 모래 · 자갈 또는 준설토) 채취	○	△	×
5. 식물의 재배 또는 채벌	△	×	○
6. 자재를 물에 띄우기 위한 점 · 사용	×	×	○
7. 광업법에 의한 광물채취를 위한 점 · 사용	○	△	×
8. 제1호 내지 제7호외의 목적을 위한 점 · 사용			
가. 스케이트장 · 운동장 · 풀장 · 대기장 · 탈의장을 위한 점 · 사용	○	○	×
나. 그 밖의 경우	-	-	-
9. 간접 점용	-	-	-

주 : 채산성 : 크다(○), 보통(△), 작다(×)
공익성 : 크다(○), 보통(△), 작다(×)
환경성 : 환경친화적(○), 보통(△), 비환경친화적(×)

이러한 특성자료를 계량화하여 유형별로 비교하여 점•사용료의 상대적 수준을 결정하였다. 특성자료를 계량화하기 위하여 채산성은 큰 경우 3점, 보통이면 2점, 작으면 1점을 부여하고, 공익성은 큰 경우 1점, 보통의 경우 2점, 작은 경우 3점을 부여하고, 환경성의 경우 환경친화적이면 1점, 보통의 경우 2점, 환경에 악영향을 경우 3점을 부여한다.[15)] 이런 방식으로 부여된 특성별 점수를 합산하여 점수가 높은 경우에는 점•사용료를 많이, 점수가 낮은 경우에는 점•사용료를 작게 부과하여야 할 것이다.

<표-4>는 <표-3>의 자료를 바탕으로 유형별로 합산된 점수의 수준에 따라 3개 그룹(H그룹, M그룹 및 L그룹)으로 재구성하고 이를 현재의 점•사용료 산정기준과 비교하여 본 것이다.[16)] 이러한 분류에 의한 요율간 형평성 분석결과 다음과 같은 결과를 도출할 수 있었다.

첫째, 유형 7인 '광업법에 의한 광물채취를 위한 점 · 사용'의 요율산정기준이 재검토되어야 할 것으로 보인다. 유형 7과 유형 4는 소유권이 국가에 속하는 무주물을 채취하여 가공 판매함으로써 수입을 획득하는 영리사업으로서 수입의 주요 원천이 되고 있다. 그러나 유형 4는 '토석 등 채취된 자원의 도매가격의 10/ 100'으로 되어 있고 유형 7은 '인접토지가격의 5/ 100'으로 되어 있어 거의 동일한 점 · 사용행위에 대하여 상이한 점 · 사용료 기준을 적용하고 있다. 이러한 기준 때문에 최근 광업권으로 규사를 채취하는 업자와 해사채취업자간에 심각한 형평성 문제가 제기되고 있다. 규사 광업권자의 경우 인접토지가격의 기준으로 인근에 있는 도서의 토지가격을 적용하기 때문에 해사채취업자의 해사채취료보다 훨씬 적은 사용료를 납부하기 때문이다. 따라서 유형 7의 점 · 사용 특성을 고려할 때 유형 7의 점 · 사용료 산정기준을 '판매가격의 일정비율'로 변경하여야 할 것으로 보인다. 참고로 대륙붕의 석유, 천연가스 개발에 따른 조광료도 '판매가액'기준으로 되어 있다.[17)]

---

15) 본 연구에서는 채산성, 공익성, 환경성의 상대적 가중치에 대한 선행 과정이 수행되지 않아 잠정적으로 상대적 가중치를 동일한 것으로 보았음. 차후 연구에서 이를 보완한 연구가 수행될 수 있을 것임.

16) 점수가 8점 이상인 것은 점•사용료가 높은(H) 그룹, 6-7점은 중간(M)그룹, 5점 이하는 낮은 그룹(L)으로 분류하였다.

17) 해저광물자원개발법시행령 제8조에서 '조광료의 부과기준은 해저조광권자가 생산한 원유 또는 천연가스의 판매가액의 12.5퍼센트 이상으로 하되, 탐사권 또는 채취권 설정허가시에 산업자원부장관이 이를 정한다.' 라고 되어 있음.

둘째, 유형 5의 요율을 상향조정하여야 할 것으로 판단된다. 현재의 요율은 ‘인접토지가격의 0.5/100으로 되어 있어 같은 그룹에 속하는 다른 점•사용의 요율보다 현저하게 낮음을 알 수 있다. 유형 5의 내용을 보면 대부분 농지 또는 화원 등의 용도로 사용되고 있는데 서민 농가의 사정을 감안한 것으로 보이지만 이를 감안하더라도 '인접토지가격‘의 1/100 수준으로 조정하여야 할 것으로 판단된다. 유형 5의 경우 인접토지가 유사한 목적으로 이용되지 않는 경우 그 부근의 유사한 목적으로 이용되는 토지의 가격을 고려하여 그 기준을 절반으로 낮출 수 있는 안전장치가 마련되어 있기도 하다.

<표-4> 유형별 점 · 사용료의 산정기준 비교

구분	점 · 사용 형태	점•사용료 산정기준
H그룹	○ 토석 · 모래 · 자갈 또는 준설토의 채취 (유형 4)	토석 등의 도매가격 평균치의 100분의 10
	○ 광업법에 의한 광물채취를 위한 점 · 사용 (유형 7)	인접토지가격의 5/100
M그룹	○ 스케이트장 · 운동장 · 풀장 · 대기장 · 탈의장을 위한 점 · 사용 (유형 8)	인접토지가격의 5/100
	○ 물을 끌어들이기 위한 사용(유형 3) 가. 전기사업용수 나. 가목 이외의 용수	 m^3/초당 관경당
	○ 잔교 · 호안 · 물양장(야적장을 포함한다) · 방파제 · 건축물 기타 공작물의 설치 (유형 1)	인접토지가격의 3/100
	○ 식물의 재배 또는 채벌(유형 5)	인접토지가격의 0.5/100
L그룹	○ 조선용 선가대의 설치를 위한 점 · 사용 (유형 2)	인접토지가격의 1/100
	○ 자재를 물에 띄우기 위한 점 · 사용(유형 6)	인접토지가격의 1/100

2) 산정기준의 적합성

공유수면관리법시행규칙 제8조제2항 관련 별표2에서는 공유수면의 점•사용별 유형과 유형별 산정기준(방식)을 규정하고 있다. 동 규정에서는 9개의 유형으로 구분하고 있으며 산정기준은 인접한 토지의 가격, 물의 양(관의 지름)을 산정기준으로 삼고 있다.

유형 7인 '광업법에 의한 광물채취를 위한 점・사용'의 요율산정 기준이 재검토되어야 하고 '판매가액'으로 하는 것이 바람직할 것이라는 점은 앞에서 분석한 바와 같고 이외에 실무자간에 유형 3의 '물을 끌어 들이기 위한 점・사용'의 기준에 대한 점・사용 문제가 지적되고 있는 바 이를 검토하면 다음과 같다.

유형 3의 물을 끌어들이기 위한 점・사용은 두가지로 구분되어 있는데 하나는 전기사업용수를 위한 점・사용이고 다른 하나는 그 이외 목적의 점・사용이다. (예를 들어 육상수조양식장의 해수 인・배수) 해수 인・배수의 목적에 따라 점・사용료 산정기준이 다른 바 전기사업용수의 해수 인・배수 경우 사용하는 '용수의 양'에 따른 기준이고 기타의 경우 인・배수 관의 '관경'에 따른 기준을 적용하고 있다. 관경에 따른 기준 또한 해수의 양에 따른 기준과 어느 정도 같은 의미일 수도 있다.[18] 그런데 '해수의 양'으로 점・사용료를 부과하는 것은 해수자체에 어떤 가치를 부여하는 것인데 해수가 어떤 가치가 있는가 반박하는 주장이 있다.

해수자원은 거의 무한정으로 존재하기 때문에 단순히 해수자체가 어떤 가치를 지닌다고 보기 어렵다. 해수를 대량으로 사용하는 원자력발전소나 화력발전소 같은 경우 해수자체가 단순히 냉각수로서의 역할 등을 하는 것에 불과하기 때문에 해수의 양에 따른 산정기준은 다소 논리적 근거가 미흡하다고 할 수 있다.

이와 같이 해수의 정(正) 의 가치를 기준으로 하면 해수의 양에 따른 기준은 타당성이 약하지만 해수의 부(負)의 가치기준에서 보면 논리적 타당성을 부여할 수 있다. 해수의 부의 가치는 배출수의 오염성을 의미

18) 해수의 양은 관경과 유속, 및 사용시간의 함수이다.

하는 것으로 해수의 사용에 따른 점 · 사용료는 해수의 부의 가치 즉 배출되는 해수가 해양환경에 미치는 오염성에 대한 부과금으로 볼 수 있다. 환경개선비용부담법에서는 대형시설물에서 배출되는 대기오염물질이나 오수에 대하여 그 시설의 소유자 또는 점유자에게 연료사용량 또는 용수사용량을 기준으로 부담금을 부과하도록 규정하고 있다. 일반적으로 전기사업 배출수의 오염성에 대해서는 많은 논란이 있지만 원자력발전소나 화력발전소의 경우 엄청난 양의 해수를 배출하고[19] 온도가 올라간 배출수로 인해 수산자원 등 인근 해양자원이나 해양환경에 영향을 줄 수 있는 개연성이 높다고 보아야 할 것이다. 물론 직접적인 피해에 대해서는 어업피해보상 등으로 처리하고 있지만 온배수 등 오염인자의 범위가 광역적일 때는 주변지역에서 여타의 이용이나 점용에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 해수의 사용량이 많고 배출수가 광역적으로 확산되는 경우 인근 해역(공유수면)에서 여타 이용이나 점용에 영향을 미칠 수 있기 때문에 해수의 이용에 점·사용료를 부과하는 것이 타당하다고 할 수 있다.

또한 현재의 물의 양을 계산하는 공식을 단순화할 필요가 있다. 현재 초당 인수량 계산공식이 다음의 식(1)과 같이 되어 있는데 이 공식을 다음의 식(2)와 같이 단순화할 필요가 있다.

$$\text{초당인수량} = \frac{\text{관경}^2 \times \text{관내유속}(m/\sec)}{146^2 \times 60} \quad \cdots\cdots\cdots\cdots \text{식}(1)$$

$$\text{초당인수량} = \text{관의단면적}(\mathrm{m}^2) \times \text{관내유속}(\mathrm{m/sec}) \quad \cdots\cdots\cdots\cdots \text{식}(2)$$

$$(\text{단},\ \pi = 3.14)$$

기타 용수의 경우에는 물을 사용하는 성격이 전기사업용수와 다르고 물의 사용량이 그렇게 많지 않으며 주변에 미치는 영향도 크지 않다. 그

19) 영광원자력의 경우 4호기 가동시 연간 약 70억톤의 해수를 냉각수로 사용하고 있다.

리고 배관을 통하여 배출하므로 이 경우에는 산정 기준을 '관경과 관의 길이'로 바꾸어서 적용하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 공유수면이라는 공간에 대한 점 · 사용으로 보는 것이 보다 타당할 것이기 때문이다.

3) 전반적인 요율 인상 요인에 대한 검토

현행의 산정기준은 유형 3을 제외하고 대부분의 산정 기준이 '인접토지가격'에 연동되어 있다. 따라서 요율이 고정되어 있을 때 발생할 수 있는 물가상승요인을 별도로 고려하지 않아도 되는 장점을 지니고 있다.

4) 해수의 상업적 이용에 따른 개선 방안

최근 해양관련기술의 발달로 해수를 상업적으로 이용하기 위한 기술이 개발되고 있는데 그 대표적인 예가 심층수 개발사업이다. 해양 심층수는 태양의 빛이 도달하지 않는 수심 200m 이하의 깊은 바다 속을 흐르는 해수로서 수온이 5℃로 연중 일정하며, 청정하고 염도가 낮고 각종 미네랄과 영양염류가 다량 함유되어 있는 천혜의 자원으로 각광을 받고 있다.

최근 많은 해양국가들이 해양 심층수 자원에 주목하여 개발 및 이용 계획을 수립하고 있으며, 선진 해양국들은 이미 실용화 단계에 이르렀다. 미국이나 일본에서는 이미 80년대 이후 개발에 착수하여 해수 온도차를 이용한 발전, 수산양식 뿐만 아니라 해양 심층수로 만든 생수 등 식품이나 화장품, 의약분야에 이르기까지 다양한 산업화 단계에 있다.[20)] 우리 나라는 아직 초기 단계에 있는데 해양수산부에서는 2005년까지 500억원을 투입하여 "해양 심층수 다목적 개발"을 위한 기술을 개발하고, pilot plant를 건설하여 개발기술을 검증하는 동시에 인근에 시범 산업시설을 유치하여 산업화를 검토하는 등 시범단지 개발을 병행하여 추

20) 일본의 미우라만에서는 수심 330m에서 1일 약 1000톤의 해수를 채취하여 5종류의 해양심층수를 판매하고 있다.

진중이다.

우리 나라에는 고성 앞 바다 등 여러 군데의 적지가 있으나 아직 취수관 설치, 공정기술 개발 등의 과제가 해결되어야 하며 2008년도 경 상업화가 가능할 것으로 예상된다. 따라서 공유수면 관리차원에서 이에 따른 법제도적 보완이 필요할 것으로 보인다. 또한 점 · 사용료와 관련하여 요율 산정은 경제성 분석이 가능한 시점 (약 2008년도)에서 여타의 요율과의 형평성을 고려하여 산정할 수 있을 것이다. 우선 고려할 수 있는 방법은 심층수 자원의 개발도 해사채취와 같이 심층수 자체가 직접 경제적 이익을 가져오기 때문에 판매액(매출액)의 일부를 징수하는 방법과 일본과 같이 심층수 인 · 배수관의 매설에 따른 점•사용료를 징수하는 방안을 고려할 수 있다.

5) 배타적 경제수역(EEZ)에서의 공유수면 점•사용

배타적 경제수역은 1996년에 제정된 배타적 경제수역법에 따라 '기선으로부터 200해리 이내의 해역'을 의미하므로 배타적 경제수역도 공유수면에 포함되며 공유수면관리법시행령 제2조에 의하면 배타적 경제수역은 해양수산부장관이 관리하는 공유수면에 속한다. 1982년에 타결된 유엔해양법협약에 의하면 모든 연안국은 자국의 배타적 경제수역 내에서 생물 · 무생물 등 천연자원의 탐사 · 개발 · 보존 · 관리, 인공 도서 · 시설 · 구조물의 설치 · 사용 및 해양과학조사에 관한 권리를 가지게 되므로 배타적 경제수역의 의미는 상당히 크다고 할 수 있다.

아직은 배타적 경제수역의 이용이 활발하지 않으나 최근 해양과학기술의 발달로 해양이용이 점차 외연으로 확대되어감에 따라 배타적 경제수역의 이용도 점차 증가할 것으로 기대된다.

따라서 공유수면관리차원에서의 배타적 경제수역에 대한 관심이 증가할 것으로 보이며 최근 연안에서의 해사채취행위가 연안해양환경에 미치는 영향 때문에 비판적인 시각이 대두되자 그 대안으로 배타적 경제수역에서의 해사채취에 대한 관심이 고조되고 있고 통영군 등 일부 시 · 군에서는 이를 적극적으로 검토하고 있다. 해사채취 이외에도 광물

자원개발 등이 배타적 경제수역에서 이루어질 가능성이 높다고 할 수 있다.

배타적 경제수역의 이용은 특히 공유수면 점•사용과 관련하여 보면 해사채취등 연안에서 발생할 수 있는 환경문제를 피할 수 있는 장점이 있다. 한편 사업자 측면에서 보면 운송비 증가 등 비용이 커지는 단점이 있다. 따라서 이러한 특성을 고려하여 배타적 경제수역에서의 점•사용료는 감면하는 조항을 두어야 할 것으로 보인다. 감면비율은 환경영향의 피해 감소, 이용자의 비용증가 등의 요인을 감안하고 또한 사업자들의 배타적 경제수역 이용을 권장하는 측면에서 대폭적인 감면이 필요할 것으로 판단된다.

6) 점•사용료 징수 감면대상의 검토

공유수면관리법제9조에서는 점ㆍ사용행위가 공공성이 높을 때 점ㆍ사용료를 면제할 수 있도로 하고 있는데 구체적으로 보면 점ㆍ사용행위가 공익목적의 비영리사업, 공공사업개발자, 항로표지, 재해복구 목적일 때, 그리고 수산업법에 의한 어업(면허, 허가, 신고어업)일 경우에 50% 내지 완전 감면하고 있다.

우선 육상양식어업 및 육상종묘생산어업의 감면에 대한 형평성문제가 제기되고 있다. 육상양식장 및 육상종묘양식장의 경우 신고어업의 하나로서 1999년 공유수면관리법시행령 개정시 감면대상에 포함되었다.

2002년 현재 전국에 1,854.5 ha의 면적에 1,683건의 육상양식장이 있으며 이중 육상수조양식장이 약 70%, 축제식양식장이 30% 정도 차지한다. 육상수조식양식장은 광어 등의 어류양식이 주종을 이루며 축제식양식장은 새우양식이 주종을 이룬다. 육상양식장은 전남, 제주, 경남, 경북에 주로 분포되어 있으며 보통 수조 20-30개 규모로 이루어지고 있다.

육상양식장 및 육상종묘양식장의 경우 상업적 규모로 이루어져 있고 관을 사용하여 해수를 인ㆍ배수하기 때문에 공유수면에 대한 점ㆍ사용행위가 상당히 배타적으로 이루어지고 있고, 또한 배출수의 환경문제가 야기되고 있기 때문이다. 육상양식장의 경우 영리성이나 점ㆍ사용 행위

가 바닷가의 횟집이나 수족관과 거의 동일함에도 불구하고 횟집 등은 점·사용료를 내고 있다는 점에서 형평성 문제가 제기되고 있다. 육상양식장의 경우 일반적으로 취수관은 직경 수십cm의 관을, 배수관의 경우 그 보다 굵은 약 1m 정도의 관을 사용하고 있으며 1년에 약 수천만톤의 해수를 사용하는 것으로 추정된다. 육상양식장이나 종묘양식장의 경우 어업육성차원에서 보면 감면대상에 포함되어야 하겠지만 한편 대규모의 영리적인 사업이라는 관점에서 보면 여타 업종과의 형평성을 고려하여 감면대상에서 제외하는 것도 고려해 보아야 할 것이다.

<표-5> 육상양식장 현황 (2002년도 기준)

구분	건수(건)	면적(ha)
합 계	1,663	1,854.5
1. 수조식	1,294	272.4
어류	922	204.1
전복	363	26.5
기타	9	41.9
2. 축제식	369	1,582.1
어류	90	202.0
새우	274	1,377.1
기타	8	3.0

자료 : 해양수산부 제공

7) 해상관광호텔 등 해상건축물에 대한 점·사용

1999년 2월 공유수면관리법의 전문 개정시 해양관광산업의 경쟁력 강화를 위해 해상관광호텔등 건축물의 설치를 허용하였다. 공유수면관리법시행령 제5조에 의하면 관광진흥법 제3조제1항제2호의 규정에 의한 관광숙박업에 필요한 건축물을 공유수면에 설치할 수 있도록 함으로써 영리목적의 건축물이 포함되도록 하였다.

현재 해양관광호텔이 허가된 곳은 부산 해운대에 1곳에 불과하며 그 동안 관련된 제도의 정비 미흡으로 활성화되지 못하였으나 향후 해양관광에 대한 관심고조, 주5일제의 도입 등이 본격화되면 대도시 도심주변의 해상건축물의 설치가 증가할 것으로 보인다.

공유수면에서의 건축물 설치는 점•사용 유형 1에 속하고 산정기준은 인접토지가격의 3/100으로 되어 있다. 그런데 1999년 이전에는 상업적 성격의 건축물이 금지되어 있었기 때문에 동 기준 또한 상업적 성격의 건축물에 대한 점•사용료를 반영하지 못하였다고 볼 수 있다. 따라서 영리적 건축물에 대한 점•사용료 산정기준을 달리 규정할 필요가 있으며 그 기준은 매출액 기준으로 하는 것이 합리적일 것이다. 참고로 관광진흥법 제3조제1항제2호의 규정에 의한 관광숙박업에 필요한 건축물 또는 건축법제2조제1항제2호, 동법 시행령 제3조의4에 의한 수상관광호텔의 경우에는 점•사용료를 매출액의 1%로 하고 있다. 따라서 별표2의 1호의 경우, 건축법 제2조제1항제2호, 동법 시행령 제3조의4에 의한 수상관광호텔의 경우 별도로 점 · 사용료 기준을 설치할 필요가 있다.

8) 해사채취의 환경문제

해사는 골재자원의 한 형태로 개발 이용되고 있으며 2001년도 기준으로 골재 모래 사용량의 20% 이상이 바다에서 채취되고 있고 해사채취의 양은 육상 골재자원의 개발 한계 등을 고려할 때 점차 증가할 것으로 전망되고 있다.

해사채취는 해사채취법에 의해 허가되고 있으며 이 경우 공유수면 점 · 사용허가는 의제된 것으로 하고 있고 점 · 사용료만 공유수면관리법에 의해 징수하고 있다. 현재의 점 · 사용료 기준은 시장가격의 10/100으로 되어 있다.

해사채취료는 채산적인 사용료에 속하며 환경적으로 해양생태계에 위해적인 요소가 많을 수 있는 점 · 사용 행위이다. 따라서 해사채취료는 완전히 현실화해야 될 사용료의 범주에 속한다. 한편 해사채취료는 해사를 채취하는 기업에 있어서는 원가의 한 요소로 작용하고 있다. 현행

의 채취료 산정기준은 해사가격에 연동되어 있으므로 해사가격이 높게 책정되어 있을 경우에는 기업이 과다이익을 누릴 수 있고 반면 해사가격이 낮게 형성되어 있을 경우에는 기업에 상당한 원가요인으로 작용할 수 있다. 따라서 해사채취료의 산정기준은 해사채취업의 원가구성에 대한 자료를 분석해야 되는데, 이러한 자료의 수집이 용이하지 않아 원가분석법에 의한 해사채취료의 적정성 판단은 거의 불가능하다. 대안으로 유사 채취료와의 형평성 등을 고려하여 검토하여야 할 것이다.

해사채취에 있어서 가장 중요한 요인은 환경문제이다. 해사채취료의 단위가 크기 때문에 지방자치단체의 경우 환경문제가 없으면 해사채취를 허가하려는 경향이 있지만 최근 해사채취의 환경위해에 대한 우려가 높다. 그래서 최근에는 해사채취허가가 매우 제한되고 있는데 환경적인 측면에서 보면 매우 바람직하다고 할 수 있다. 현재는 관리청이 골재채취허가시 의무화되어 있는 해양오염방지법상의 해역이용협의를 통해 제한하고 있으나 보다 근본적으로는 골재채취법 제5조 및 제6조에 의해 5년 마다의 골재수급기본계획, 연도별골재수급계획을 수립하는 단계에서 해양수산부와 협의하도록 하여야 할 것이다. 해사수급차원에서 해사채취가 불가피한 경우 사전 영향평가를 철저히 한 후 주변 생태에 미치는 영향이 적은 지역에서만 허가하도록 하여야 할 것이다.

V. 결 론

공유수면의 중요성에 대한 인식이 새로워지고 있다. 해양과학기술의 발달로 공유수면의 이용이 보다 깊어지고 넓어지며 새로운 형태에 의한 신규수요도 발생하고 있다. 또한 공유수면을 단순한 공간개념이 아니라 '자원'개념으로 보는 사고의 전환에 따라 공유수면의 보다 효율적인 관리의 필요성이 증대하고 있다.

공유수면 점 · 사용료제도는 공유수면이라는 공공재의 합리적 배분을 가능케 하는 유용한 정책수단으로의 기능을 할 수 있다. 따라서 점 · 사

용허가제도를 통하여 자원의 합리적 이용과 보전을 도모할 수 있을 뿐만 아니라 한편으로 점・사용료는 지방자치단체의 세수의 수입원으로서의 역할도 하기 때문에 공유수면 점・사용료가 가지는 정책적인 의미는 작지 않다고 할 수 있으나 이에 대한 논리적 접근은 지금까지 매우 미미하였다.

본고는 공유수면의 특성을 고려한 분석 틀을 사용하여 기존의 공유수면 점・사용료의 체계를 분석하였다. 채산성・공익성・환경성이라는 공유수면 이용상의 특성을 고려하여 점・사용료 요율체계를 분석해 본 결과 점・사용료 요율간의 형평성 문제가 다소 나타나고 있다. 특히 광업권에 의한 광물채취행위에 대한 점・사용료 기준과 해사채취행위에 대한 기준간에 형평성 문제가 크게 나타나고 있으며 해사채취의 연안환경에 미치는 영향이 최근 문제시되고 있으므로 이에 대한 적절한 조치기 필요할 것이다. 또 향후 수요증대가 예상되는 해상관광호텔 등 해상건축물에 대한 법제도적 보완과 점・사용료 산정 기준, 배타적경제수역에서의 점・사용허가, 원자력발전소, 심층수 이용 등 대량의 해수 이용에 대응하기 위한 점・사용료 체계의 개선 방향도 제시하였다.

본 연구는 지금까지 주로 실무적 차원에서 다루어져 왔던 공유수면의 점・사용료 체계에 대하여 논리적 접근을 통하여 보다 적정한 체계를 개발하기 위한 노력을 기울였으나 특성별로 상당한 차이를 나타내는 점・사용행위가 같이 혼재되어 있고 그 기준이 상이하다는 점, 공유수면 점・사용료체계가 처음 개발되었을 때의 자료가 현시점에서 확인하기 어려운 점, 해사채취 등 수익성을 지니는 점・사용행위의 적정성을 분석하기 위해서는 원가 또는 비용에 대한 자료가 활용되어야 하나 이들 자료의 확보가 현실적으로 어려웠다는 점, 그리고 특성별 가중치 부여 문제 등으로 인하여 본 연구의 결과는 상당한 한계를 지닌다고 할 수 있다. 그러나 이러한 한계점은 공유수면의 점・사용에 대한 자료가 보다 체계적이고 지속적으로 확보된다면 차후에 가능할 것으로 보인다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고 본 연구는 공공자원에 대한 잘못된 요율 체계로 인하여 발생소지가 높은 시장실패와 같은 문제를 분석적 틀(analytical framework)을 가지고 접근하였다는 점에서 이의가 있으

며 향후 다른 환경 공공자원의 사용료 산정(charging)에 도움을 줄 수 있을 것으로 보인다.

본 연구는 공유수면관리의 한 수단으로서 점·사용료의 산정기준과 체계를 대상으로 하였지만 연구의 배경에는 우리나라 주변의 광활한 공유수면이라는 자원에 대한 인식의 변화와 환경의 변화를 반영하고 있기 때문에 이러한 점들이 공유수면 관리법 등 관련 법제도에의 반영도 이루어져야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. **강병규**, **사용료 · 수수료의 현실화방안**, **지방재정 제5호**, **한국지방재정공제회**, 1993.
2. **김인환 · 이덕길**, **신환경정책론**, **박영사**, 1999.
3. **노세 테스야**, **공공서비스의 선택과 요금설정기준**, **공공요금의 이론과 실천**, 1981.
4. **오연천**, **한국지방재정론**, **박영사**, 1987.
5. **이명진**, **수수료 · 사용료 요율 현실화 방안에 관한 연구**, 1999,
6. **한국지방행정연구원**, **사용료 · 수수료의 요율 조정 방안**, 1996.
7. **한국해양수산개발원**, **전국 항만의 시설사용요율 산정에 관한 연구**, 1997.
8. A. Hatcher and S. Pascoe, Charging the UK Fishing Industry, A Report to the Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, 1998.
9. Richard W. Cuthbert and Pamela R. Lemoine, Conservation-Oriented Water Rates, Journal of American Water Works Association, 1996.