

독점적 사유화와 공공이익 침해 방지를 위한 공유수면 관리정책 개선방향

남정호 (한국해양수산개발원, jhnam@kmi.re.kr)

I. 들어가며

연안과 해양의 자원 및 공간에 관한 국제사회의 접근은 1950년대 국가간 경계설정, 석유자원의 개발에서 시작하여 1980년대를 거치면서 자원의 지속가능한 이용과 개발로 발전하고 있다. 우리나라는 의제 21의 영향과 1960년대 이후 연안의 매립과 간척으로 대변되는 육상중심의 개발활동에 대한 환경보호적 관점의 통제가 필요하다는 사회적 인식이 형성되면서 1990년대 중반에 '지속가능한 발전'의 개념을 연안·해양 관리정책에 도입하였다(남정호, 1999).

시화호 유역개발사업 추진과정에서 담수호 조성 2년 후에 갑문의 조작을 통해 해수호로 전환하는 정책결정이 이루어지면서 갯벌보전은 우리 사회에 주요 현안이 되었다. 2001년에 해양수산부가 수립한 제2차 공유수면매립기본계획의 계획 면적이 제1차 공유수면매립기본계획의 계획면적의 2.7%로 줄어든 것은 이러한 변화를 상징적으로 반영하고 있다(해양수산부, 2001). 이에 따라 생태적으로 보전가치가 높고, 경제적 측면에서도 장기간 지역경제에 편익을 가져다주는 갯벌을 매립하고자 할 경우 지역사회 구성원과 민간단체, 전문가 등 이해관계자의 의견을 수렴하는 절차적 타당성이 강화되었다. 또한 매립대상 갯벌의 생태적 가치를 과학적으로 규명하고 보호가치가 높은 갯벌에 대한 간척이나 매립이 과거에 비해 어렵게 되었다.

그러나 갯벌이나 바닷가와 같이 공유수면에 대한 이용과 개발에 관하여는 환경적 관점뿐만 아니라 사회적 관점의 접근도 필요하다. 즉, 현재 공유수면을 대상으로 한 매립, 간척, 점용 및 사용에 관해 규정하고 있는 법률이 공유재를 특정집단 또는 개인이 독점하도록 용인하고 있지는 않는지, 이로 인해 공공의 이익을 침해할 소지는 없는지를 면밀히 검토할 필요가 있다. 특히 매립·간척의 준공면적은 137.6km²로 면허면적의 10.4%에 불과하다는 사실(지속가능발전위원회, 2005)은 앞으로도 공공이익 침해범위가 지속적으로 증가할 것임을 시사한다. 이 연구는 공유수면의 이용 및 개발에 대해서 환경적 관점에서뿐만 아니라 다른 이해관계자의 권한과 이익 침해의 관점-이용·개발 권한을 부여받는 특정 집단이나 개인 외-에서 접근하여 공유수면의 체계적 관리에 관한 이론적 근거를 제시하는 데 목적이 있다.

II. 공유수면 패러독스 - 공유재의 독점적 사유화

공유수면은 '바다'와 '만조수위선으로부터 지적공부에 등록된 사이까지의 지역인 바닷가'를 의미하

는 것으로, 배타적 경제수역, 지정항만과 국가어항의 항만구역에 대한 관리권한은 해양수산부 장관이, 기타 수역은 시장, 군수, 구청장이 관리권한을 갖고 있다. 공유수면은 비배타성(non-excludability)과 비경합성(non-rivalry)을 특징으로 하는 공공재(public goods)의 속성과 함께 재산권과 동일한 수준의 법적 권한이 부여되어 있고 점·사용료를 지불해야 하는 공유재(public owned property)의 속성을 동시에 갖고 있다.

반면 공유수면에 관한 사회적 담론은 공공재의 속성에 한정되어 있다. 이는 1990년대 이후 공유수면에 대한 많은 연구가 한경구 외(1997)를 비롯한 일부 연구를 제외하고 대부분 갯벌의 생태적 가치의 보호나 해양환경 개선을 주제로 하고 있는 데서 확인할 수 있다. 물론 갯벌의 생태적 가치보호나 해양환경개선이 공유재에 대한 사회적 인식을 높이는 데 기여하지 않았다고 할 수 없다. 그러나 점·사용, 매립·간척과 같이 공공재를 사유화함으로써 지속적으로 공공의 이익에 기여할 수 있는 기회를 원천적으로 차단하고 있다는 데까지 문제의식이 발전하지 못하였다. 즉 독점적 점·사용 또는 매립·간척을 통해 공유재는 환원이 불가능한 사유재로 전환되고, 토지로 재화의 물리적 변형이 발생한다.

한편 지금까지 정부는 기업을 비롯한 사회경제 주체의 경제활동에 필요한 토지의 안정적 공급이나 식량생산을 위한 우량농지의 확보라는 대의를 내세워 토지분양, 용도변경 등을 통해 이러한 독점적 사유화-공유수면의 패러독스-를 유도한 측면이 없지 않다. 이와 함께 현재의 공유수면 관리제도는 면허어업에 대해서는 강력한 '진입규제' 메커니즘이 작동하고 있어 법인 또는 개인의 점·사용권을 독점적, 배타적으로 인정하고 있다. 이에 따라 재산권과 동일하게 인정되어 이전과 양도가 가능하고 채권설정이 가능하다.

이상을 종합하면 현재 우리나라 공유수면 관리제도는 독점적 사유화 과정에서 개인이 지불해야 할 비용-점사용료, 생태계보전협력금 등-보다 사회가 지불해야 할 비용이 큰 외부불경제(external diseconomies; 또는 외부효과)의 문제가 발생한다. 이러한 외부불경제 요소는 공유수면에 대한 다양한 측면의 사회적 비용의 지불을 고려하지 않는 이용과 개발을 초래하여 결과적으로 갯벌의 생태적 가치를 보호하거나 다목적 이용이 가능한 해양환경을 유지하는 데 한계요인이 되고 있다.

III. 결론

공유수면의 독점적 사유화를 방지하고 공공의 이익을 극대화하기 위한 공유수면제도의 관리정책 개선 방향은 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 외부불경제 발생을 차단하기 위해 공유수면 점사용료와 생태계보전협력금을 생태계가치의 영구적 훼손과 같은 기회비용적 요소를 충분히 고려하여 상향조정하여야 한다. 또한 생태계보전협력금은 해양생태계복원부담금 형태로 명칭을 변경하도록 한다. 공유수면 점사용료를 현실화하고 상향하는 방법은 시장에서 거래되지 않은 보전가치를 평가하고 이를 기초로 공개입찰 방식으로 점사용료를 부과하는 방안을 우선 고려할 수 있다.

둘째, 공유수면 관리에 코오즈의 정리(Coase Theorem)를 활용하는 방안을 검토할 수 있다. 즉 국가는 이용과 개발이 가능한 공간과 보전이 필요한 공간을 구분함으로써 개인 또는 경제활동 주체의 거래비용을 줄이도록 한다. 또한 집중관리가 필요한 연안에 대하여는 육지와 동일하게 국가의 영구 소유권을 설정하도록 하여 환경적 피해가 발생할 경우 법률적 이익을 침해받은 것으로 간주하여 국가뿐만 아니라 민간단체가 원고자격을 갖도록 하는 방안이 있다. 국가의 영구 소유권의 획득과 권한 행사에 관하여는 이전, 양도가 불가능하도록 하고 지번과 동일한 효력을 갖는 해변 설정 및 공지시와 같이 공유수면 시가제를 도입하도록 한다.

셋째, 공유수면의 점·사용과 관련하여서는 공공신탁이론(public trust doctrine)을 적용하여 해양생태계와 환경관리의 의무를 부여하고, 이러한 의무를 이행하지 못한 집단 또는 개인에 대해서는 관련 권한의 행사 또는 면허갱신을 제한하도록 한다.

넷째, 항만, 어항과 같은 공공시설 설치를 제외하고는 국가주도의 매립과 간척은 더 이상 하지 않도록 제도화함으로써 특정 사회경제활동 주체에 대한 특혜적 성격의 대리행정이 발생하지 않도록 한다. 또한 개인, 기업과 같은 사회경제활동 주체의 매립·간척과 같이 공유재의 사유화가 발생하는 행위에 대해서는 절차와 요건을 강화하도록 한다.

참고문헌

- 남정호, 1999, “우리나라 해양환경 관리전략 수립방안 연구”, 「해양환경·안전학회 춘계학술자료집」, pp. 53-77
- 대통령자문 지속가능발전위원회, 2005, 「연안해양의 지속가능한 발전방안」, p. 7
- 한경구 외, 1998, 「사회화 사람들은 어떻게 되었을까?」, 도서출판 솔.