韓國港灣學會 第13卷 第2號, pp. 1~15. 1999.

論 文

부유식 초대형 해상구조물의 건설을 위한 법제도 개선에 관한 연구+

이 한 석* · 송 화 철**

A Study on Improvement of Legal System for Construction of Very Large Floating Structure

H. S. Lee · H. C. Song

Key Words : 부유식 초대형 해상구조물(Very Large Floating Structure), 법제도(Legal System), 부동산(Real Estate), 수역이용(Sea Area Utilization)

Abstract

In this thesis, the legal systems related to real estate and sea area utilization are studied in order to improve them for construction of Very Large Floating Structure.

Main research subjects are as follows:

1) Whether can Very Large Floating Structure be accepted or not as real estate like house and land?

2) How can the sea area which is occupied by Very Large Floating Structure be utilized?

As the conclusion, the Very Large Floating Structure can be registered as real estate even though it is not specified by Korean law for the present. The design concept of Very Large Floating Structure can be interpreted as satisfying enough necessary conditions and factors for Very Large Floating Structure to become real estate.

In the near future, we have to make improvement on the laws related with the construction of Very Large Floating Structures, so that private sectors can join the construction. In addition, a new law for various floating structures should be made as soon as possible.

+ 본 연구는 해양수산부에서 시행한 해양수산연구개발 사업의 연구결과임.

* 정회원, 한국해양대 건축학부 부교수

** 정회원, 한국해양대 건축학부 전임강사

1. 서 론

1.1 연구의 배경 및 목적

부유식 초대형 해상구조물은 영어로 "Very Large Floating Structure"로 표기[1]되고 있으며 일본에서는 "超大型浮体式海洋構造物"[2] 혹은 "megafloat"[3]로 부르고 있다. 국내에서는 해양수산부의 연구보고서에서 "부유식 초대형 해상구조물"[4]로서 표기하고 있어 본 연구에서 부유식 초대형 해상구조물을 사용하기로 한다.

해양공간이용의 관점에서 보면 부유식 초대형 해상구조물은 지금까지 실시해온 매립식 인공지반 조성에 대한 대안으로서 수심에 관계없이 해양공간을 활용할 수 있으며, 해면상승이나 조수간만의 차가 큰 경우에도 용이하게 대응할 수 있고, 시공기간이 단축되며, 자연환경에의 영향을 최소한으로 줄일 수 있어 향후 해양공간을 고밀도로 이용하기 위해 실용화 될 것이다. 일본의 경우 운수성이 주관하여 2010년을 전후로 동경만에 부유식 공항을 건설할 계획이다.

우리 나라에서는 해양수산부가 주체가 되어 부유식 초대형 해상구조물의 실용화를 위해 여러 기관이 함께 연구하고 있다[5]. 부유식 초대형 해상구조물의 실현을 위해서는 구조물이 바다로부터 받는 다양한 외력에 대한 기술적 해결과 동시에 바다 위에 건설이 가능하도록 법제도의 개선이 필요하다.

최근에는 우리 나라에서도 해상호텔이나 해상래스토랑과 같은 소규모 부유식 해상구조물이 계획되고 있는데 이들 구조물에 대해서는 현행 법을 준용하거나 확대 해석하여 적용하는 실정이다. 이들 구조물은 1ha 이하의 소규모이기 때문에 시설별로 개별적인 대응이 가능하지만 수십 혹은 수백 ha 규모의 초대형 해상구조물 경우에는 여러 가지 측면에서 주변에 큰 영향을 미치기 때문에 현행 법제도 안에서 그 위치를 명확하게 정해야할 필요성이 있으며 또한 필요하면 새로운 법제도의 제정도 고려해야 한다.

따라서 본 연구에서는 부유식 초대형 해상구조물의 건설을 대비하여 이에 관계되는 주요 현행 법제도를 살펴보아 이 구조물의 법적인 위치, 건설을 위한 법제도적인 문제점을 검토하고 이에 대한 해결방향을 제시하고자 한다.

1.2 연구의 내용 및 방법

본 연구에서 검토할 내용은 구조물의 부동산에 관한 사항으로 제한한다. 그 이유는 바다에 떠있는 토지나 건물이라는 개념이 현행 법제도에서는 거의 찾아볼 수 없으며, 부유식 초대형 해상구조물이 부동산으로 인정받는가 아닌가는 이 구조물의 실현가능성을 결정하는 가장 중요한 요인이기 때문이다. 부유식 초대형 해상구조물의 건설에는 제3섹터를 포함한 민간기업이나 지방자치단체 등의 자금, 기술 및 운영의 측면에서 참여가 필수적이다. 이를 위해 구조물을 부동산으로서 법적 위치와 권리관계가 명확해야 한다.

따라서 본 연구의 구체적인 내용은 다음 두 가지이다.

---

1) Ship Research Institute, Ministry of Transport, International Workshop on *Very Large Floating Structures*, Shonan Village Centre, Kanagawa, Japan, Nov.25-28, 1996.

2) 横内 憲久外, "超大型浮体式海洋構造物等の法制度等について", 日本造船學會第14回海洋工學シンポジウム, 7月 16-17, 1998.

3) 일본에서는 「megafloat기술연구조합」이 결성되어 초대형 부유식 해양구조물의 실용화 연구를 주도하고 있다.

4) 해양수산부, 부유식 초대형 해상구조물 기획연구, 1999. 6.

5) 부유식 구조물에 관한 연구는 KIMM의 「해양공간이용 대형 복합 플랜트 개발」, 울산대의 「부유식 해양구조물에 대한 연구」, 홍익대의 「해양구조물 규칙의 적용지침 및 기술적 기반기술 연구」 이외에 다수가 있으나, 부유식 초대형 해상구조물의 실용화를 위한 연구는 1999년도에 해양수산부에서 주관한 「부유식 초대형 해상구조물 기획연구」와 「부유식 초대형 해상구조물 기술개발」이 처음이다.

① 부유식 초대형 해상구조물을 부동산(토지·건물)으로서 인정할 수 있는가?

② 부유식 초대형 해상구조물이 들어설 수역은 어떻게 이용할 수 있는가?

연구방법으로는 현행 부동산에 직접·간접적으로 관계되는 법, 건물이나 시설의 건설·설치에 관계되는 법, 공유수면이용에 관계되는 법 등을 검토하여 현황 및 문제점을 파악하고 대응책을 제시한다.

2. 부유식 초대형 해상구조물의 특성

2.1 구조물의 형상

본 연구에서 고려하는 부유식 초대형 해상구조물은 상당규모의 넓이(수백 ha)를 가지며, 부력만으로 해면 위에 위치하고, 말뚝에 의해 고정된(돌핀계류) 이동하지 않는 구조물이다[6]. 이 구조물을 구성하는 시설에는 부체기반과 계류말뚝(돌핀) 그리고 부체기반 위에 설치하는 건물(건축물과 각종 부대시설물)이 있다. 따라서 법적으로는 부체기반, 계류말뚝, 건물의 세 요소를 일체로 취급하는 방식과 부체기반과 계류말뚝을 하나의 구조물로 취급하고 상부건물은 별도로 취급하는 두 가지 접근방식이 있다.

먼저 세 요소를 일체로 취급하는 방식은 부체기반과 건물이 구조적으로 일체인 경우에 적용할 수 있으며, 건물을 별도로 취급하는 방식은 부체기반과 건물이 구조적으로 분리된 경우에 적당한 방식으로 생각된다. 즉 인공지반(부체기반) 위에 자유롭게 건물을 배치하는 개념이다.

우리 나라의 부유식 초대형 해상구조물은 주로 부체기반의 상부에서 민간기업의 사업참여가 이루어 질 것으로 예상되므로 상부건물의 자유로운 이용이 요구되고, 또한 부동산등기법에서 토지와 건물을 구분하고 있음[7]을 고려하여 본 연구에서 부유식 초대형 해상구조물의 형상은 부체기반과 계류말뚝으로 구성된 것으로 한다. 즉 부유식 초대형 해상구조물이란 부체기반과 계류말뚝을 총칭하며 부체기반 상부의 건물은 포함되지 않는다.

2.2 구조물의 특성

부유식 초대형 해상구조물은 수면에 떠 있는 부체기반, 계류시설, 육역에서의 접근시설 등으로 구성된다. 부체기반의 면적은 수 ha부터 수백 ha까지 예상되며 건설장소도 항만구역이나 어항구역 이외에 일반해역까지 고려할 수 있다. 사업주체로서는 국가나 지방자치단체, 민간사업자 또는 제3섹터 등이 될 수 있으며 민간사업자는 구조물 사업의 일부 또는 전부에 참여하는 것이 가능하다.

법적인 측면에서 부유식 초대형 해상구조물의 용도 및 특성을 살펴보면 다음과 같다.

1) 구조물의 용도

부유식 초대형 해상구조물의 용도는 구조물의 법적인 근거를 마련하는데 중요한 참고사항이 될 수 있다. 구조물의 용도는 상부시설물에 따라 결정되며 상부시설에는 주택이나 공업단지 등을 포함하여 매립지나 인공섬에 건설되는 거의 모든 시설이 가능하다. 특히 대도시 주변의 공항, 항만, 해상도로, 물류기지, 에너지기지, 폐기물처리시설, 해양성 레크리에이션기지, 국제회의시설 등 사회기반시설이 그 용도로서 적당하다[8].

이와 같이 부유식 초대형 해상구조물의 용도는 이미 매립지나 인공섬에 실현되어 있으므로 구조

6) 일본의 메가플로트기술연구조합에서는 메가플로트를 「일시적으로 분해하지 않으면 다른 장소에 옮겨 설치할 수 없는 규모(수십 ha)이상의 것」이라 정의하고 있으며(메가플로트기술연구조합, 超大型浮體式海洋構造物法制問題調査檢討報告書, p.11, 1997.3), 앞서 언급한 주석2)와 4)의 문헌에서는 한 변의 길이가 1km 이상인 것을 의미하고 있다.

7) 부동산등기법 제14조에서는 등기부의 종류를 토지등기부와 건물등기부로 구분하고 있다.

8) 해양수산부, 『부유식 초대형 해상구조물 기획연구』,1999, p51에서는 우리 나라에서 부유식 초대형 해상구조물의 용도로서 '해양종합물류기지'와 '해양엑스포지원시설 및 도서개발기지'를 제안하고 있다.

안전기준을 제외하면 용도에 관해 법적으로 특별한 문제가 될 것은 없다고 판단된다.

2) 구조물로서의 특성

부유식 초대형 해상구조물의 법적인 위치를 정하는 데는 용도와 함께 구조물로서의 특성이 중요하다. 법적인 측면에서 검토해야 할 구조물로서의 특성은 다음과 같다.

① 구조물의 내구연한은 일반적으로 100년이다[9)]

② 수면에 수직방향으로 설치해역의 조위에 따라 수 미터의 상하이동이 있을 수 있으며, 수평방향으로는 수십 센티미터 정도 이동한다.

③ 구조물 내부 또는 상부에 이용이 가능한 다층공간을 형성한다.

3. 부동산에 관한 법적인 검토

부유식 초대형 해상구조물이 현행 법상 「건물이 들어설 수 있는 토지」로서 인정을 받을 수 있는가는 사업주체에게 중요한 관심사이다. 즉 부유식 초대형 해상구조물의 토지소유권이 인정되면 사업주체의 사업참여의욕은 강해질 것이다. 그러나 현행법에서는 부유식 초대형 해상구조물을 토지로서 해석할 수 있는 근거가 없다. 민법 제99조에서 부동산을 「토지 및 그 정착물」로 규정하고 있으나 토지에 대한 정의 및 규정은 민법을 비롯하여 부동산등기법 등 다른 법에서도 발견되지 않는다.

현행 법제도에서 토지를 명확하게 정의하지 않은 것은 토지가 건물과 같은 인공물과는 달리 사회

Table 1 Factors for Evaluation of Artificial Structure as Land

토지로서의 자격요건		관련 법제도	자 격 내 용	평가
토지의 상태	1. 부동성	민법제99조	토지는 이동하지 않는다.	△
	2. 영속성	토지의형질변경등행위허가기준등에관한규칙제2조	토지는 시간이 지나도 없어지지 않는다.	△
	3. 불변성	토지구획정리사업법제43조	토지는 불어나거나 줄어들지 않는다.	△
	4. 개별성	지가공시및토지등의평가에관한법률제10조의2	같은 토지는 존재하지 않는다.	○
	5. 안전 · 위생성	건축법제30조	토지는 안전하고 위생상 유해하지 않아야 한다.	△
	6. 장소성	부동산등기법제16조	토지는 지번이 정해져 위치가 명확해야 한다.	○
	7. 귀속성	민법제18조	토지는 귀속자가 요구된다.	○
토지의 기능	8. 피난공간	건축법시행령제34조	토지는 재해시 피난공간으로 사용한다.	○
	9. 내력	건축물의구조기준등에관한규칙제16조	토지는 건물을 지탱하기 위한 내력을 갖는다	○
	10. 생산기능	국토이용관리법제2,3장	토지는 농작물을 비롯한 물건을 생산한다.	×
	11. 자연환경기능	국토이용관리법제2,3장	토지는 자연물로서 구성된 자연환경이다.	×

○ : 현재 상태에서 부유식 초대형 해상구조물이 충분히 만족시킬 수 있음.
△ : 어떤 조건하에서는 부유식 초대형 해상구조물이 만족시킬 수 있음.
× : 현재 상태에서는 부유식 초대형 해상구조물이 결코 만족시킬 수 없음.

9) 일본 메가플로트기술연구조합의 연구목표는 메가플로트의 내구연한을 100년으로 하고 있으며, 해역에서 실제 실험연구결과 100년 동안의 내구연한을 확보할 수 있는 것으로 알려져 있다.

통념상 자연물인 육지나 지표면으로서 널리 이해되고 있기 때문으로 생각된다.

3.1 토지로서 자격평가

현행 법제도를 근거로 부유식 초대형 해상구조물을 토지로서 인정하기는 어렵다. 그러나 해양공간이용을 위한 기술발전은 부유식 초대형 해상구조물과 같이 넓은 인공대지를 실제로 가능하게 하며 이러한 인공대지는 그 용도나 기능 측면에서 일반 토지와 크게 다르지 않다. 따라서 본 연구에서는 현행 법제도와 기존의 연구를 기초로 인공구조물이 사회통념상 토지로서의 갖추어야 할 자격요건을 추출하고, 이를 기준으로 부유식 초대형 해상구조물이 토지로서 인정받을 수 있는 가능성을 평가하고자 한다.

1) 토지로서 자격요건

부유식 초대형 해상구조물이 사회통념상 토지로서 만족시켜야 할 자격요건에 대해 Table1과 같이 「토지의 상태」, 「토지의 기능」의 관점에서 11개를 추출하였다[10].

인공구조물이 갖추어야 할 토지의 상태로는 「부동성」, 「영속성」, 「불변성」 등 토지의 자연적인 상태와 「개별성」, 「장소성」, 「귀속성」, 「안전·위생성」등 개별 대지로서의 특성이 있다. 토지가 가져야 할 기능에는 「피난공간」, 「내력」등 건물유지기능과 「생산기능」, 「자연환경기능」등 사회통념상 자연물로서 토지의 기능이 있다.

2) 자격의 평가

2장에서 정의한 부유식 초대형 해상구조물이 11개의 자격요건을 어느 정도 만족시키고 있는가를 평가해 보면, 현재 계획되고 있는 부유식 초대형 해상구조물은 토지로서 11개의 자격요건 가운데 5개의 요건을 충분히 만족시킬 수 있다고 판단된다(Table1 참조). 그러나 구조물을 토지로서 인정하기에 불확실한 요건(△표시)과 토지로서 인정하기 어려운 요건(×표시)이 있으므로 이것을 자세히 검토하고자 한다.

① 부동성의 검토

토지는 자체로서 이동하지 않으나 부유식 초대형 해상구조물은 구조상(dolphin계류) 그리고 위치상(수면 위) 물결이나 간만 등에 의해 어느 정도 수직으로 움직인다. 그러나 구조물의 수직이동은 수 m 정도로서 수십 ha 혹은 수백 ha의 구조물 크기에 비해 극히 작으며, 육상의 토지나 매립토지도 지진이나 침하 등으로 인해 약간의 수직 이동은 있을 수 있다. 이러한 사실을 토대로 부유식 초대형 해상구조물도 부동성을 가진 것으로 판단할 수 있다. 만일 이러한 시각이 받아들여지면 부유식 인공대지가 토지로서 인정받을 수 있는 수직이동 허용기준이 정해져야 할 것이다.

또한 건축법 제2조에서는 건축물을 「토지에 정착하는 공작물」로서 정의하고 있는데, 건축물에 대해 우리와 동일한 정의를 내리고 있는 일본에서는 이 「토지」를 육상 뿐아니라 「수면, 해면 등에 정상적으로 잔교나 쇠사슬 등으로 정착된 것도 포함한다」는 견해[11]를 밝히고 있다. 이 견해에 따르면 부유식 구조물도 토지의 부동성을 인정받을 수 있다.

이상과 같이 토지에 대한 인식 범위를 조금만 넓히면 부유식 초대형 해상구조물도 토지의 부동성을 가지고 있다고 평가할 수 있다.

② 영속성의 검토

영속성에서 문제가 되는 것은 부유식 초대형 해상구조물이 토지와 같이 영구적으로 존속할 수 있는 가이다. 현재의 기술로는 부유식 초대형 해상구조물은 100년에서 150년 정도의 내구성을 가지며

10) 横内 憲久外, メガフロートを巡る法制度等の現狀と課題に關する調査研究, 平成10年3月, pp3~8에서는 「토지의 상태·성격」, 「토지의 역할」, 「토지의 기능」 등 세 가지 측면에서 19개 요건에 대해 검토하였다. 본 연구에서 이 요건들을 검토한 결과 중복된 내용이 있고 토지로서 자격(성질)을 판단하는 데 필요하지 않은 내용이 있었다. 따라서 본 연구에서는 우리의 법제도를 기반으로 토지의 자격요건을 다시 구성하였다.

11) 建設省住宅局建築指導課長から特定行政廳建築主務部長宛, 海洋建築物の取扱について, 1989年 1月19日 住指發五 참조

또한 구조물의 특성상 언제든지 철거가 가능하다. 따라서 구조물의 철거를 전제로 하면 부유식 초대형 해상구조물은 영속적이라고 할 수 없다.

실제로 구조물이 중간에 철거되지 않으면 100년이나 150년 정도의 내구성은 충분히 영속성을 갖는 것으로 평가할 수 있지만, 일반적으로 토지의 경우 천재지변이 일어나지 않는 한 영구적으로 소멸하지 않는다고 생각된다. 따라서 토지의 영속성을 기준으로 평가하면 부유식 초대형 구조물의 영속성은 인정받기 어렵다.

그러나 부유식 초대형 해상구조물의 내구성이 한계에 이르렀을 때에 각 단위 구성부재를 설치해역에서 새로운 부재로 교환하여 구조물의 수명을 계속 연장시킬 수 있게 되면 논리적으로 구조물은 토지와 같이 영속성을 가진다고 평가할 수 있다.

③ 불변성의 검토

토지는 일반적으로 증식하여 크기가 늘어나거나 혹은 줄어들지 않는 것으로 인식된다. 이에 비해 부유식 초대형 해상구조물은 여러 단위부재들의 조합으로 구성되어 필요에 따라 단위부재를 더하고 뺌으로서 구조물의 크기가 늘어나거나 줄어들 가능성이 있다. 따라서 부유식 초대형 해상구조물은 토지의 불변성을 갖지 못한다고 평가할 수 있다.

그러나 일반 토지의 경우도 대지의 규모가 작을 때에는 이웃 대지와 합병하여 크기가 증가할 수 있으며, 혹은 대지를 분할함으로서 토지의 규모가 줄어들 수도 있다. 더욱이 부유식 초대형 해상구조물은 구조상 미리 지정된 곳에 지정된 숫자만큼 설치된 계류말뚝에 의해 해저지반에 고정되기 때문에 조합되는 단위부재의 수를 임의로 늘이거나 줄일 수 있는 가능성이 매우 적다. 따라서 부유식 초대형 해상구조물을 미리 숫자와 위치가 정해진 계류말뚝에 의해 주위가 모두 둘러 쌓인 자기완결형으로 계획하면 증설이 불가능하게 되어 토지의 불변성을 인정받을 수 있다고 생각된다.

④ 안전 · 위생성의 검토

건물이 들어설 토지는 안전상 위험하지 않고 위생상 유해하지 않은 것이 요구되고 있다. 반면에 부유식 초대형 해상구조물은 수면 위에 떠있는 특성으로 인해 파하중과 부력을 받아 구조물이 불안정하고, 수면과 접촉하는 재료의 부식 등으로 인해 구조물의 내구성이 짧으며, 재해시 안전한 장소로 피난이 어렵고, 침수 · 전복 · 충돌 등의 위험이 항상 있기 때문에 토지로서 요구되는 안전 · 위생성을 갖지 못하는 것으로 평가할 수 있다.

그러나 부유식 초대형 해상구조물을 안전한 정온수역에 건설하여 파하중과 진동 그리고 구조물의 전복이나 충돌의 위험을 없애고, 새로운 방식기술에 의해 구조물의 내구성을 높이며, 구조물 내에 안전한 피난장소를 확보하고 육지로의 피난대책을 갖춤으로서 안전 · 위생성 문제를 해결할 수 있다. 특히 구조물의 안전기준을 철저하게 세우고 이에 따라 구조물을 건설하면 일반적으로 토지가 갖는 안전 · 위생성을 충분히 확보할 수 있다.

⑤ 생산기능의 검토

부유식 초대형 해상구조물에는 자연의 토지와 같이 식물을 재배할 수 있는 생산기능이 없음은 확실하다. 물론 구조물 위에 흙을 조성하여 식물을 재배하는 것은 가능하지만 구조물 자체의 생산성은 없다.

이것은 모든 인공물에 해당되는 문제로서 현재에는 생산기능의 문제를 근본적으로 해결할 수단은 없으며 단지 구조물 위에 흙을 조성하는 방법으로 대체할 수 있다.

⑥ 자연환경기능의 검토

환경적인 측면에서 토지(지반 밑, 지반 위의 공간을 포함)는 흙이나 나무 등 자연물로 구성된 자연환경이다. 그리고 구획된 토지는 좀 더 넓은 자연생태계의 일부로서 자연환경의 보전과 향상에 이바지한다. 반면에 부유식 초대형 해상구조물은 본래 인공물이며 그 위에 만들어지는 환경도 인공환경(built environment)이다. 또한 부유식 초대형 해상구조물은 주변 해역을 비롯한 자연환경에 부정적인 영향을 미친다. 이 구조물은 매립과 달리 수역의 자연환경을 거의 그대로 남겨 두며 해수의

흐름이나 순환·대사, 해양생물 등에 대하여 큰 영향을 미치지 않는다고 할 수 있다. 그러나 수백 ha에 이르는 구조물은 수중에 태양광을 차단하는 등 해역환경에 영향을 주며 건설지역의 특성에 따라서는 중대한 영향을 줄 수 있다.

따라서 부유식 초대형 해상구조물의 건설에는 상당히 넓은 주변지역에 대해 환경영향평가를 실시하고 자연환경 보전·향상에 노력할 필요가 있다. 또한 구조물 내·외부에 조성하는 인공환경도 환경친화적인 기술을 사용하여 주변 자연환경과 조화되는 계획이 필요하다. 이러한 세심한 계획과 기술에 의해 부유식 초대형 해상구조물도 토지가 가지고 있는 자연환경의 기능을 어느 정도 담당할 수 있다고 생각된다.

이상과 같이 현행 법제도를 기초로 부유식 초대형 해상구조물의 토지로서 자격요건을 평가해 보면 이 구조물은 대체로 토지의 자격요건을 만족시키고 있으며, 불확실한 요건에 대해서는 주의 깊은 계획과 세심한 시공, 그리고 관련된 기술의 발전에 의해 만족시키는 것이 가능하다. 한편 부유식 초대형 해상구조물이 인공물이기 때문에 근본적으로 만족시킬 수 없는 자격요건(생산기능과 자연환경기능)은 대체 수단에 의해 어느 정도 만족시키는 것이 가능하다. 그리고 생산기능의 경우 이 기능이 요구되지 않는 용도로서 구조물이 사용될 경우에는 이 자격요건 자체가 크게 문제시되지 않을 것으로 생각된다.

3.2 건축물에 관한 검토

우리 나라의 민법 제99조에서 「토지 및 그 정착물」은 부동산이며, 부동산이외의 물건은 동산으로 기술하고 있다. 여기서 「그 정착물」 가운데 하나가 바로 건축물이다. 그러나 민법 및 부동산등기법에서는 토지와 마찬가지로 건축물에 대한 명확한 정의가 없다. 단지 건축법 제2조에서 건축물을 「토지에 정착하는 공작물중 지붕과 기둥 또는 벽이 있는 것」으로 정의하고 있으며, 건축물의 안전과 기능을 위해 이에 부수되는 시설물과 지붕과 벽이 없는 공작물(경기장 등)이라도 사람이 이용하는 시설은 건축물로 간주하고 있다.

이러한 법으로부터 건축물로서 인정받기 위한 자격요건을 정리하면 ① 지붕 및 벽 등으로 외부공간과 분리된 것(분리성), ② 토지에 정착한 것(정착성), ③ 사람이 이용할 수 있는 것(이용성) 등이며, 그 위에 ④ 부동산으로서 독립적으로 거래의 대상이 되는 것(거래성)도 필요하다. 이러한 자격요건에 대해 부유식 초대형 해상구조물의 상부시설물이 건축물로서 인정을 받을 수 있는가, 즉 건축물로서 등기가 가능한가라는 문제가 발생한다.

부유식 초대형 해상구조물 위에 설치하는 시설물은 기본적으로 육상의 건물과 같은 형태와 기능을 갖게됨으로서 상기요건을 모두 만족시킬 수 있다. 다만 부유식 초대형 해상구조물이 토지로서 인정을 받지 못하게 되면 토지에 정착한 것이 아니기 때문에 건축물로서 인정받을 수 없게 된다. 결국 부유식 초대형 해상구조물이 토지로서 인정을 받는가가 최대의 문제이며 만약 토지로서 인정을 받게되면 상부시설물은 현행 법제도하에서 건축물로서 인정받는데 문제가 없다.

4. 수면이용에 관한 법적인 검토

4.1 수면점용 또는 사용의 검토

부유식 초대형 해상구조물은 해역의 일정구역을 배타적으로 이용한다. 그러나 해역은 공유수면으로서 원칙적으로 특정한 사람이 배타적으로 사용할 수 없다. 따라서 수면의 점용 또는 사용을 위해서는 관리청으로부터 허가를 얻어야 한다. 우리 나라에서는 연안을 통합관리하기 위한 연안관리법과 공유수면을 포괄적으로 관리하는 공유수면관리법에서 수면점용 또는 사용허가가 규정되어 있다. 다만 항만법(제2조)의 항만시설, 어항법(제2조)의 어항시설 등에 대해서는 공유수면관리법을 적용하지

않고 각각의 법에 따라 규정하고 있다.

1) 연안관리의 검토

연안관리법은 연안해역과 연안육역으로 구성된 연안의 환경을 보전하고 연안의 지속가능한 개발을 도모하기 위해 1999년 2월에 제정되었다. 이 법이 적용되는 수면의 범위는 만조수위선으로부터 영해의 외측한계까지이며, 이곳에 부유식 초대형 해상구조물을 건설하는 경우 국가(해양수산부장관)가 수립한 연안정비계획에 따라 연안정비사업으로서 시행된다.

연안관리법(제16조)에 의하면 이 사업의 시행자는 지정항만구역에서는 국가(해양수산부장관), 그 밖의 수면에서는 지방자치단체(시 · 도지사, 시장 · 군수 · 구청장)가 시행할 수 있으며, 그 밖에는 국가나 지방자치단체의 지정을 받아서 시행할 수 있다. 그리고 이 사업을 시행하고자할 때에는 연안정비사업실시계획을 수립하여 국가(해양수산부장관)의 승인을 받아야 한다(제17조).

따라서 우리 나라의 영해에서 부유식 초대형 해상구조물을 건설할 경우 10년 단위로 국가에서 수립하는 연안정비계획에 포함된 연안정비사업의 기본방향과 단기 · 중기 · 장기 계획에 부합되어야 하며, 민간사업자도 국가나 지방자치단체로부터 연안정비사업의 시행자로서 지정을 받게 되면 부유식 초대형 해상구조물을 건설할 수 있다. 그러나 민간사업자가 이 사업의 시행자로서 지정받기 위한 구체적인 조건이나 절차 등이 법적으로 명확하지 못하다.

2) 공유수면관리의 검토

공유수면관리법에 따르면 우리 나라의 공유수면관리청은 국가(해양수산부장관)와 지방자치단체(시장 · 군수 · 구청장)로 분리되어 있다. 국가는 국토건설종합계획법(제6조제2항)에 의하여 지정된 특정지역안의 공유수면, 산업입지및개발에관한법률(제6조)에 의하여 지정된 국가산업단지안의 공유수면, 항만법(제2조제2호)에 의한 지정항만의 항만구역안의 공유수면, 어항법(제2조제2호)에 의한 어항구역안의 공유수면, 배타적경제수역법(제2조)에 의한 배타적경제수역 그리고 공유수면관리법시행령 별표에서 지정한 공유수면을 관리하며, 이 밖의 공유수면은 시장 · 군수 · 구청장이 관리한다.

이러한 공유수면 내에서 부유식 초대형 해상구조물과 건축물을 신축하기 위해서는 관리청의 점용 또는 사용허가를 받아야 하며, 점 · 사용 허가를 얻을 수 있는 건축물은 그 종류가 한정되어 있다. 즉 공유수면관리법(제5조2항)과 동법시행령(제5조)에 의하면 관리청은 공유수면에 부유하는 건축물 중에서 항만운영에 필요한 건축물, 관광숙박업인 호텔업 · 휴양콘도미니엄업에 필요한 건축물, 연안통합관리계획 · 연안관리지역계획 · 연안정비계획에 적합하고 관리청이 공유수면의 관리에 지장이 없다고 인정하는 건축물에 한하여 허가하도록 되어 있다. 한편 민간사업자가 허가를 받으려면 해당 수면에 대해 이미 권리를 가진 자(예를 들어 사전에 점 · 사용허가를 받은 자, 수산업법에 의한 입어자 · 어업면허를 받은 자 · 해상종묘생산어업 또는 구획어업의 허가를 받은자, 인접토지의 소유자 또는 점유자 등)의 공유수면 점 · 사용 동의를 얻어야 한다. 그리고 관리청은 점 · 사용허가를 받은 자로부터 공유수면의 점용료 또는 사용료를 징수하며 점 · 사용료는 공유수면에 인접한 토지의 가격을 기준으로 산출하도록 되어 있다.

현재 국가 · 지방자치단체 또는 공공단체가 공익사업(예를 들면 국방에 필요한 사업, 해일 등 자연재해 예방사업, 산업단지개발사업, 개발촉진지구개발사업)을 위해 부유식 초대형 해상구조물과 그 상부시설물을 신축하고자 하는 경우는 관리청과 협의 또는 승인을 통해 쉽게 공유수면을 점용 또는 사용할 수 있다. 그러나 민간사업자의 경우에는 그 용도가 제한되고 이미 권리를 가진 사람의 동의를 얻어야 하므로 공유수면 점 · 사용허가를 얻기는 매우 힘들게 되어 있다. 일단 허가를 받으면 이에 따라 발생한 권리와 의무는 이전 또는 상속이 가능하며(공유수면관리법 제11조), 구조물의 수면점용 및 사용이 폐지된 경우에는 당해 공유수면을 원상

으로 회복시켜야 한다(공유수면관리법 제12조).

한편 환경영향평가법(시행령 별표1)에 의하면 지정항만의 항만구역안의 공유수면과 자연환경보전지역안의 공유수면에서 3ha이상 매립사업을 할 경우, 그리고 이외의 공유수면에서 30ha이상의 매립사업을 할 경우에는 환경영향평가를 실시하여야 한다. 따라서 부유식 초대형 해상구조물의 건설 경우에도 이 법을 준용하여 환경영향평가를 실시해야 한다.

이상과 같이 공유수면관리법은 최근에(1999년 2월) 공유수면이용에 대한 국민들의 다양한 욕구에 부합하도록 개정되어 부유식 초대형 해상구조물의 건설에 따른 공유수면의 점·사용이 법적으로 가능하게 되었다. 그러나 현행 법제도에서 민간사업자가 부유식 초대형 해상구조물을 건설해도 수면(해저지반을 포함)을 영구적으로 점용하는 것은 어렵다.

3) 항만시설의 검토

공유수면관리법(제3조제3호)에 따르면 항만시설은 공유수면관리법의 적용을 받지 않는다. 항만구역에서 수역(항로, 정박지, 선류장, 선회장 등)은 항만시설중에서 기본시설에 속하는 것으로서 이를 사용하고자 하면 관리청(지정항만의 경우는 해양수산부장관, 지방항만의 경우는 시장 또는 도지사)의 허가를 받아야 한다(항만법 제27조). 또한 관리청이 아닌 사업자가 항만시설의 신설, 개축, 유지, 보수 및 준설 등에 관한 공사(항만공사)를 시행하고자 하는 때에는 관리청의 허가를 받아야 한다(항만법 제9조). 관리청이 아닌 사업자에 의해 항만공사로 조성 또는 설치된 토지 및 항만시설은 준공과 동시에 국가 또는 지방자치단체에 귀속된다[12](항만법 제17조). 이 경우 사업자는 항만시설관리권을 해양수산부장관으로부터 설정받을 수 있으며, 이 권리는 물권으로서 취급되어 부동산에 관한 규정을 준용한다.

한편 환경영향평가법(시행령 별표1)에 의해 항만시설(기능시설의 경우)의 건설시 공유수면을 1ha이상 매립하면 환경영향평가를 실시하여야 하는데, 이를 준용하면 부유식 초대형 해상구조물의 건설시에도 환경영향평가를 실시해야 한다.

앞으로 항만은 선박의 출입, 사람의 승·하선, 화물의 하역·보관 및 처리기능에 생활기능과 친수기능을 더한 종합적인 항만으로 변화해 갈 것이며, 이에 따라 항만구역에는 부유식 초대형 해상구조물과 같이 다양한 시설물이 들어설 것이다. 이에 따라 항만구역에서 수역의 점용기간을 장기화하고, 새로운 인공대지의 조성에 민간의 자유로운 사업참여를 보장하기 위한 법제도의 개선이 요구된다.

4) 어항시설의 검토

공유수면관리법에서 제외된 어항시설에는 어항구역의 수역(항로, 정박지 등)이 포함된다. 어항법 제28조에 따라 어항구역 내에서 수역사용은 관리청(제1종 및 제3종 어항은 해양수산부장관, 제2종 어항은 시장 또는 도지사)의 허가를 받아야 한다. 또한 관리청이 아닌 사업자가 어항시설사업(어항시설을 신설, 증설, 개축 등에 관한 공사)을 할 경우에는 사업계획의 허가를 관리청으로부터 받아야 한다(어항법 제12조). 그리고 관리청이 아닌 사업자가 어항시설사업에 의해 조성한 또는 설치한 토지와 시설은 준공과 동시에 국가 또는 지방자치단체에 귀속된다.

그러나 어항법 제25에 의하면 수산물시장·수산물직매장·수산물집하장 및 활어일시보관시설용 부지, 냉장시설 및 수산물가공공장용 부지, 문화·복지시설용 부지, 관광·휴게시설용 부지 등에 대해서는 관리청이 아닌 사업자가 토지를 조성하여 소유권을 취득할 수 있으며, 국가나 지방자치단체가 귀속한 토지를 30년간 무상으로 사용할 수 있다.

한편 환경영향평가법(시행령 별표1)에 의하면 어항시설중 계류시설로서 1ha이상 매립이 수반되는 것은 환경영향평가를 실시하여야 하는데 이를 준용하면 부유식 초대형 해상구조물의 건설 경우

12) 단, 항만법 제17조제1항의 단서조항과 동법시행령 제17조에 의해 일부 항만시설을 민간이 소유할 수 있음.

환경영향평가를 해야한다.

이와 같이 어항구역에서는 항만구역과 달리 비교적 수월하게 수역점용허가나 조성한 토지의 소유권 등을 얻을 수 있지만 부유식 구조물의 건설에 적용되는 기준은 보이지 않는다.

5) 국유재산으로서 검토

공유수면은 국유재산으로서 국유재산법의 규정에 저촉을 받는다. 공유수면은 국유재산 중에서 행정재산으로서 공공용재산 혹은 보존재산으로 볼 수 있다[13]. 국유재산법(제5조)에 의하면 누구든지 국유재산을 정당한 사유없이 사용또는 수익하지 못한다. 또한 국유재산은 시효취득의 대상이 되지 않는다. 만일 행정재산이나 보존재산을 사용 또는 수익하고자 할 때에는 허가를 받아야 하며(국유재산법 제24조제1항, 제2항), 허가받은 재산상에 건물이나 기타 영구시설물을 축조하지 못하고(국유재산법 제24조제3항), 그 사용 또는 수익허가 기간은 3년 이내이다(국유재산법 제27조).

그러나 항만내 시설운영에 필요한 재산이나 용도폐지된 재산은 잡종재산으로 분리되어(국유재산법 제32조) 매립사업을 위해 사업의 완성을 조건으로 대부 · 매각 · 양여가 가능하다. 따라서 부유식 초대형 해상구조물의 건설을 인공대지를 조성하는 방식으로서 매립과 같이 취급하면 일정 수면의 취득이 가능하다. 그러나 이를 위해서는 먼저 부유식 초대형 해상구조물이 토지로서 인정받을 필요가 있다.

4.2 수역과 육역의 관계검토

1) 용도지역의 검토

용도지역은 국토이용관리법 제6조에 의해 지정되며, 이에 따라 국토이용질서의 확립을 위해 토지이용이 조정된다. 부유식 초대형 해상구조물은 일반적으로 육역개발의 연장선상에서 계획될 것이며 따라서 육역과 일체가 되도록 용도지역을 지정하는 것이 필요하다. 그러나 현행 법체계에서는 기본적으로 육역과 수역의 법적인 취급이 서로 다르며 수역에는 육역을 대상으로 하는 용도지역이 명확하게 수립되어 있지 않다. 다만 최근 제정된 연안관리법이 적용되는 지역에서는 연안육역과 연안해역이 종합적으로 다루어 질 수 있게 되었다. 그리고 항만법에 의하여 지정된 항만구역과 어항법에 의하여 지정된 어항구역으로서 도시지역에 연접된 공유수면은 국토이용관리법에 의하여 도시지역으로 결정 · 고시된 것으로 본다.

국토이용관리법(제13조)에서는 공유수면매립지에 대해 공유수면의 매립목적이 당해 매립구역과 이웃하고 있는 용도지역의 내용과 동일한 때에 준공인가일로부터 매립준공구역과 이웃하고 있는 용도지역으로 지정한다. 한편 공유수면의 매립목적이 당해 매립구역과 이웃하고 있는 용도지역의 내용과 다른 경우 및 그 매립구역이 2이상의 용도지역에 걸치거나 이웃하고 있는 경우에는 그 매립구역이 속할 용도지역을 국토이용계획으로 정한다.

부유식 초대형 해상구조물을 토지로서 인정하고 용도지역을 지정할 경우에는 공유수면매립지에 적용하는 법규정을 준용할 수 있을 것으로 판단된다. 수역에서 도시적인 규모의 개발이 이루어지는 부유식 초대형 해상구조물의 경우 수역이 육역과 분리된 관계로서 애매한 위치를 갖는 것은 큰 문제가 될 수 있다. 따라서 부유식 초대형 해상구조물이 개발되는 수역을 육역과 일체로 취급하는 법제도의 개선이 요구된다.

2) 건축법의 집단규정 검토

도시계획구역내에 건물을 지을 경우에는 건축법의 집단규정을 적용한다. 집단규정은 건축물의 입지에 따라 규모, 용도, 도로와의 관계 등을 규정하여 도시계획과 밀접한 관계를 가지며 적절한 토지이용과 양호한 시가지의 조성에 이바지하고 있다.

13) 국유재산법 제4조에 의하면 공공용재산이란 국가가 직접 공공용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산을 의미하며 보존재산이란 법령의 규정이나 기타 필요에 의해 국가가 보존하는 재산을 말한다.

따라서 부유식 초대형 해상구조물을 개발할 경우에 이 구조물과 주변 수역에 집단규정이 적용될 필요가 있다.

그러나 육역에서 집단규정은 본래 일조, 채광과 같은 환경이나 방재, 안전성 확보를 목적으로 적용되기 때문에 근본적으로 조건이나 중요성의 차이가 있는 수역에서 육역의 조항을 그대로 적용하는 것은 문제가 있다. 즉 현재의 법제도로 부유식 초대형 해상구조물의 건설에 대응하는데 한계가 있다.

따라서 부유식 초대형 해상구조물을 건설할 경우 수역과 육역을 일체로서 조성하여 워터프론트에 양호한 환경을 만들기 위한 법의 정비가 요구되며, 도시계획법과 건축법 집단규정을 조화롭게 적용할 수 있는 워터프론트 계획기법에 대한 연구가 요구된다.

5. 법제도의 문제점과 대응책

1) 현행 법제도의 문제점

부유식 초대형 해상구조물의 건설은 공(公)[14]이 건설하고 공(公)이 운영하는 경우에 현행 법제도를 기초로 가능하다. 그러나 국가나 지방자치단체의 재정적 부담으로 인해 부유식 초대형 해상구조물의 건설에는 민간사업자의 적극적인 참여가 필수적이다. 이 경우 민간사업자가 단독으로 또는 제3섹터방식을 통해 사업에 참여하기 위해서는 부유식 초대형 해상구조물의 법적 위치와 권리관계가 분명하게 설정되어야 한다. 현행 법제도가 재정될 당시에는 부유식 초대형 해상구조물의 건설이나 이것을 이용한 사업은 전혀 예상되지 않았다. 따라서 현행 법제도의 근본 정신은 바다 위에 인공대지를 건설하는 것과 다음과 같이 조화되지 못하고 있다.

① 현재 법제도에서는 부유식 구조물이 그 자체로서 부동산으로 인정되지 못하며 이 때문에 부동산등기를 할 수 없어 융자를 받을 수 있는 담보물건이 되지 않는다[15]. 일본의 경우에는 소규모 부유식 구조물이 다른 육상시설과 함께 관광시설재단으로 등기되거나 선박으로서 등기된 사례[16]가 있다.

② 부유식 초대형 해상구조물의 용도로서 가장 가능성이 높은 항만시설의 경우 관리청이 아닌 민간사업자가 항만공사를 시행하여 조성 또는 설치된 토지 및 항만시설은 준공과 동시에 국가 또는 지방자치단체에 귀속된다.

③ 부유식 초대형 해상구조물은 건설에 투자하는 금액이 막대하며, 공항이나 항만시설 혹은 항만 친수시설 등 공공시설을 중심으로 건설이 예상되기 때문에 투자자금의 회수에 장기간 소용될 전망이다. 그러나 구조물이 들어설 수면의 점용 또는 사용기간에는 제한이 있기 때문에 사업을 위한 법적인 안정성이 결여된다.

이와 같은 법제도의 문제는 구조물의 건설과 사업을 공(국가, 지방자치단체 등)이 할 것인가 또는 민간(순수 민간사업자 혹은 제3섹터)이 할 것인가에 따라 크게 달라진다. 민간이 그 일부라도 참가하는 경우에는 사업주체, 권리관계, 세제·재정의 측면에서 여러 가지 문제가 발생한다.

① 공(公)이 건설하고 공(公)이 운영하는 방식

국가나 지방자치단체가 일반재원으로 부유식 초대형 해상구조물을 건설하고 그 위에 물류기지, 폐기물처리장, 레저기지 등 공공시설을 설치하여 스스로 운영하는 방식의 경우에는 현행 법제상 큰 문제는 없다. 다만 매립에서와 같이 수면의 이용에 관해 환경영향평가, 이해관계자의 동의, 구조물의 안전기준 준수, 관계 기관과의 협의가 필요하다.

14) 여기서 공(公)이라 함은 국가나 지방자치단체 혹은 공단 등을 의미한다.
15) 단, 부동산이 아닌 선박으로 취급하면 선박등기법에 의해 등기와 담보물권설정이 가능하다.
16) 横内 憲久外, "ウォーターフロント開發における不動産的價値について", 日本建築學會大會學術講演梗概集, pp321~322, 1995年8月 참조.

② 공(公)이 건설하고 민(民)이 운영하는 방식

국가나 지방자치단체가 자금을 조달하여 건설한 부유식 초대형 해상구조물의 전부 또는 일부를 민간에게 양도 혹은 임대해 주고 그 수익을 거두어들이는 방식이다. 이 경우 공(公) 측에서는 행정재산으로 설치한 부유식 초대형 해상구조물을 민간에게 양도할 수 있는가, 임대에 대해 임차권과의 관계는 어떠한가 등의 문제가 있다. 민간 측에서도 양도 혹은 임대받은 물건에 어떤 법적인 권리가 있는가의 문제가 있으며 이러한 점이 법적으로 명확하게 되지 않으면 민간으로서는 사업에 참가하기 어렵다. 결국 이 방식에서도 구조물의 법적인 위치와 권리관계를 명확하게 하는 것이 요구된다.

③ 민(民)이 건설하고 민(民)이 운영하는 방식

민간사업자나 제3섹터가 부유식 초대형 해상구조물을 건설하고 스스로 운영하는 방식이다. 이 방식은 공항의 경우 평면적으로 구획하여 활주로, 유도로, 항공기주차장 등은 공(公)이 운영하고 터미널이나 주차장 등의 편의시설은 민(民)이 분담하여 운영하는 경우도 포함한다. 이 경우 현행 법제도 밑에서는 민간이 사업주체가 되기는 곤란하며 구조물의 소유권을 민간이 얻는 것도 어렵다. 한편 구조물은 민간이 건설할 경우 부동산등기의 유무를 막론하고 재산세 등이 부과될 것이며, 공유수면을 활용하기 때문에 공공성을 확보하는 입장에서 여러 가지 공공부담이 예상된다. 이러한 요인들은 사업의 채산성을 압박하게 될 것이다.

따라서 부유식 초대형 해상구조물이 공항, 항만, 물류 및 레저센터 등 사회기반시설로서 이용될 경우에는 공공부담이 과도하지 않도록 배려해야 하고, 동시에 사업주체에 대하여 세제 · 재정상의 인센티브 부여가 필요하다. 최소한 공유수면매립법(제26조, 제27조)에서 정하고 있는 매립지의 소유권취득과 매립지 매수청구권리 등과 동등한 사업조건의 정비가 필요하다. 또한 민간이 자금을 조달할 수 있도록 구조물을 법적 부동산으로 인정할 필요가 있다.

④ 민(民)이 건설하고 공(公)이 경영하는 방식

민간사업자 또는 제3섹터가 부유식 초대형 해상구조물을 건설하여 공(公)에 분양 또는 임대하여 공(公)이 운영하는 방식이다. 이 방식에는 관계된 법의 정비가 필요하지만 공(公)이 분양 내지 임대를 보증하면 민간의 사업참가는 어렵지 않다고 생각된다.

2) 법제도의 대응책

국토의 삼면이 바다로 둘러싸인 우리 나라에서는 해양공간자원의 이용이라는 차원에서 환경문제를 충분히 고려하면서 수면의 적극적인 활용이 필요하다. 최근 수면활용의 새로운 방식으로서 부유식 초대형 해상구조물이 등장하였다. 이 구조물에 관계된 법제도적인 문제에 대응하는 기본적인 사고방식과 대응책은 다음과 같다.

(1) 법제도 개선의 기본적인 사고방식

① 공유수면매립과의 관계

매립은 구획된 해역을 매립하여 토지로서 사용하는 것이다. 부유식 초대형 해상구조물은 수면에 부유식 구조물를 계류하여 고정하고 그 상부 및 내부 공간을 여러 가지 용도로 사용하는 것으로서 그 목적과 설치형식이 매립의 경우와 매우 유사하다. 가장 중요한 차이점은 부유식 초대형 해상구조물은 물위에 떠있는 것이다. 해역에 이용가능한 인공지반을 조성한다는 점에서 이 구조물의 건설은 매립과 같은 「건설공법」의 일종으로 볼 수 있다.

따라서 현행 법제도에서 부유식 초대형 해상구조물의 취급은 법제도가 정비되어 있는 공유수면매립에 관한 법을 준용하는 것이 타당하다고 본다.

② 민간의 사업참여

부유식 초대형 해상구조물은 공유수면을 이용하기 때문에 건설이나 사업에는 여러 가지 제약이 예상되며 구조물의 용도는 공공성을 확보하기 위해 항만 등 공공시설이 중심이 될 것이다. 이러한 구조물의 건설과 운영은 공(公) 스스로 하는 것이 가장 바람직하다. 시설 가운데 상점, 유료주차장, 숙박시설 등의 운영에 관해서는 공(公)이 소유권을 가지고 민간사업자에게 경영을 위탁하는 방법도

있다. 이 경우 법제상의 문제는 사소하다.

그러나 구조물의 건설에 민간의 경영, 기술, 자금을 적극적으로 끌어들이는 것이 필요하며 이를 위해 민간사업자의 행동원리를 이해하여 규제완화나 세제·재정상의 지원조치를 취하는 것이 필요하다.

③ 구조물의 법적인 위치부여

공유수면은 원칙적으로 개인이 소유할 수 없으나 해당 해역의 관리청이 부유식 초대형 해상구조물의 설치필요성을 인정하고, 수면을 구획하여 구조물의 설치허가를 내주며, 준공고시의 시점에서 구조물을 부동산으로서 민간사업자나 제3섹터의 소유로 귀속시키는 것이 가능하다. 이 경우 부유식 초대형 해상구조물이 토지로서, 상부의 건물이 건축물로서 부동산 유사성에 대한 인정이 필요하다.

(2) 법제도에 대한 대응책

① 프로젝트마다 개별 대응책

부유식 초대형 해상구조물이 인천신공항이나 부산신항 수준의 대규모 프로젝트인 경우에는 개별적인 특별 입법으로 대응이 가능하다. 특별법에는 사업주체, 세제·재정상의 특례조치등이 규정되며, 그 시행령에는 프로젝트의 위치 등 구체적인 사항을 규정하게 된다. 또한 구조물의 상부시설물에 대해서도 민간의 사업참여가 쉬워지도록 세제·재정상의 지원조치를 규정한다.

② 일반적인 대응책

가. 현행 법제도 내에서 대책

첫째, 부유식 초대형 해상구조물은 재료와 건조기술의 발달에 따라 가능해진 인공지반 조성방법으로서 매립에 필적하는 공법의 하나로 볼 수 있다. 따라서 공유수면매립법을 중심으로 법제도의 준용을 고려할 수 있다. 현행 공유수면매립법(제3조)에서는 이 법을 준용하는 경우를 정하고 있는데, 1항4호 「공유수면의 일부를 구획하여 시행하는 영구적인 설비의 축조」가 부유식 초대형 해상구조물에 해당될 수 있을 것으로 생각된다. 만약 그렇지 못할 경우에는 1항5호에 「부유식 (초)대형 해상구조물의 축조」를 추가함으로서 공유수면매립법을 준용하여 매립과 마찬가지로 준공고시의 날짜로부터 소유권이 부여되는 등 부유식 초대형 해상구조물의 법적 지위를 분명하게 할 수 있다.

둘째, 부유식 초대형 해상구조물의 상부시설물에 대해서는 건축법(제2조)의 「토지」에 관한 해석에서 「토지」를 육상의 토지만이 아니라 「수면, 해면에 잔교나 쇠사슬 등으로 정착된 것」도 토지로서 인정하는 확대해석이 요구된다.

셋째, 항만법(제18조)에서는 관리청이 아닌 사업자가 허가를 받아 항만시설을 설치한 경우 항만시설관리권(항만시설을 유지·관리하고 당해 항만시설의 사용료를 징수할 수 있는 권리)을 설정받을 수 있으며, 항만시설권은 물권으로서 해양수산부에 비치하는 항만시설관리등록원부에 등록하고 민법의 부동산에 관한 규정을 준용한다. 여기에서 부유식 초대형 해상구조물을 항만시설(특히, 항만시설용 부지)로 조성하는 경우에 「항만시설관리권」을 「항만시설소유·관리권」으로 변경하게 되면 이 법의 테두리 내에서 구조물의 권리관계를 명확하게 할 수 있다.

넷째, 어항법(제25조제2항)에서 관리청이 아닌 사업자가 조성한 토지 가운데 네 가지의 경우에는 사업자의 소유권을 인정하고 있다. 따라서 부유식 초대형 해상구조물이 어항시설사업으로 건설되는 경우에는 어항법 제25조제2항에 「5. 부유식 (초)대형 구조물에 의해 조성된 인공부지」를 추가하면 어항구역에서의 법적 권리문제는 해결될 것으로 보인다.

나. 새로운 법의 제정

현행 법제도 개선의 가장 바람직한 방향은 부유식 초대형 해상구조물을 비롯한 일반적인 부유식 구조물과 그 상부시설물에 적용되는 새로운 법의 제정이다. 이 새로운 법에 따라 다양한 부유식 초대형 해상구조물을 건설하고 관리하는 국가적인 조직도 설립할 수 있다. 예를 들면 한국콘테이너부두공단법에 의해 설립된 한국콘테이너부두공단과 같은 조직을 설립하면 건설기술과 경험의 축적, 효율적인 사업운영이 가능해질 것이며 이러한 조직

은 부유식 구조물에 대하여 소유권을 취득할 수도 있게 된다[17].

해양개발기본법에 의하면 정부는 간척 · 매립에 의한 토지조성, 항로 · 항만의 개발, 해양구조물 및 시설의 설치, 인공도서의 건설 등 해양공간의 이용을 위해 필요한 시책을 강구해야 하고(동법 제9조), 이를 위해 필요한 법제상 조치를 하여야 한다(동법 제22조). 이 법과 사회간접자본시설에 대한 민간의 투자를 촉진하는 사회간접자본시설에대한민간투자법에 근거하여 정부는 부유식 초대형 해상구조물의 사회적 요구와 민간투자의 필요성을 깊이 인식하고 관계된 법제도의 개선에 노력해야 할 것이다.

6. 결 론

본 연구에서는 부유식 초대형 해상구조물의 건설에 관계된 법제도를 「부동산(토지 · 건물)」과 「수면의 이용」 측면에서 검토하였으며 그 문제점과 대응책을 제시하였다.

부유식 초대형 해상구조물의 건설을 위해 가장 먼저 해결해야 할 문제는 이 구조물이 법적으로 토지로서 인정받는 것이다. 부유식 초대형 해상구조물의 부동산(토지)으로서 자격요건을 검토한 결과 대체로 토지로서 인정받을 수 있다는 의견을 도출하였다. 또한 부유식 초대형 해상구조물 상부시설물은 구조물이 토지로 인정되면 현행 건축법으로도 대응이 가능하다고 생각된다.

「수면의 이용」에 관해서는 부유식 초대형 해상구조물의 건설 및 사업을 국가나 지방자치단체가 시행할 경우에는 법적으로 큰 문제는 없다. 그러나 민간사업자가 건설이나 사업에 참여할 경우에는 현행 법적으로 많은 어려움이 있다.

좁은 국토의 효율적인 활용을 위해 매립의 대안으로서 활발하게 전개될 부유식 초대형 해상구조물의 건설을 대비하여 현행 법제도에 개선이 필요하며, 부유식 초대형 해상구조물에 대해서 만이 아니라 환경친화적인 해양개발을 촉진하기 위해 다양한 부유식 구조물과 관련된 법제도를 개선할 시기에 와 있다고 할 수 있다.

본 연구는 부유식 초대형 해상구조물의 건설을 중심으로 다룬 것이며 자세한 법조문 해석이나 법의 집행을 위한 다양한 행정조치까지 다루지 못하였다. 또한 구조물과 상부시설물의 설계와 시공에 관계된 안전관련 법제도와 구조물의 운영관리에 관한 법제도의 검토는 별도로 후속 논문에 발표할 예정이다.

본 연구에 따른 향후 주요 연구과제로는 영속적인 수역점용의 관점에서 국유재산법의 검토가 요구되며, 상부시설물의 기능, 배치, 경관, 환경영향평가 등을 고려한 부유식 초대형 해상구조물의 계획지침작성이 필요하고, 관련된 법제도 상호간에 관련성을 검토할 필요성이 있다. 또한 현재 해양개발에 소요되는 막대한 금전적 보상제도를 개선하기 위해 어업권에 대한 재검토가 있어야 할 것이다.

참고문헌

1) 横内 憲久 他 2名, "超大型浮体式構造物等の法制度等について", 第14回海洋工學シンポジウム, 日本造船學會, pp. 59~66, 1998.
2) 横内 憲久 他 2名, メガフロートを法制度等の現狀と課題に關する調査研究 報告書, 日本大學理工學部 海洋建築工學科, pp. 1~46, 1998.
3) 金山 秀一, "メガフロート實用化に向けた法制整備上の課題", 社團法人 鋼材俱樂部, 鋼材俱樂部 情報1997年 9月号, pp. 1~13, 1997.
4) megafloat技術研究組合, 超大型浮體式海洋構造

17) 항만법 제17조에 의하면 비관리청의 항만공사로 조성 또는 설치된 토지 및 항만시설은 국가 또는 지방자치단체에 귀속되지만, 한국콘테이너부두공단법에 의해 설립된 한국콘테이너부두공단은 항만공사로 조성 또는 설치된 토지 또는 시설중 항만시설을 제외한 잔여토지에 대해 소유권을 취득할 수 있다.

物法制問題調査檢討報告書, 1997. 3.
5) 安在 眞子 他 6名, "浮體施設の實狀に卽した法制度のあり方について", 日本建築學會大會 學術講演梗概集 (近畿), pp. 221~222, 1996. 9.
6) 平澤 靖聰 他 6名, "ウォーターフロント開發における不動產的價値について", 日本建築學會大會 學術講演梗概集 (北海道), pp. 321~322,, 1995年 8月.
7) 中江 正人 他 6名, "水域における都市計劃法運用について", 日本建築學會大會 學術講演梗概集(北海道), pp. 323~324, 1995年 8月.
8) 高木 宗房 他 6名, "水域における建築基準法(團體規定)等の適用について", 日本建築學會大會 學術講演梗概集(北海道), pp. 325~326, 1995年 8月.
9) 中江 正人 他 5名, "海洋建築物の開發に伴う法制に關する研究(その1) 水域の占用許可に關する法制", 日本建築學會大會學術講演梗概集(東海), pp. 1639~1640, 1994. 9.
10) 平澤 靖聰 他 5名," 海洋建築物の開發に伴う法制に關する研究, (その2) 水域の占用許可に關する問題点", 日本建築學會大會學術講演梗概集(東海), pp. 1641~1642, 1994年 9月.
11) 浮體構造物の關連法規, マリンフロート推進機構, pp. 1~78, 1992.
12) 建設省住宅局建築指導課長から特定行政廳建築主務部長宛, 海洋建築物の取扱について, 1989年 1月19日 住指發五.
13) Ship Research Institute, Ministry of Transport, International Workshop on Very Large Floating Structures, Shonan Village Centre, Kanagawa, Japan, Nov. 25-28, 1996.
14) 해양수산부, 부유식 초대형 해상구조물 기획연구보고서, 1999. 6.