

공역이용과 고도제한 규제의 효율적 운용 방안

(Efficiency in the air space regime regarding the obstruction height limitation regulation)

신홍균 교수

한국항공대학교 우주법학과 교수

Prof. shin, Hong Kyun

Department of Air and Space Law Hankuk University

1. 서언
2. 공역의 관리와 재산권 논의
3. 공역 이용과 재산권 충돌
4. 서울공항 사례에의 적용 및 검토
5. 결론

1. 서언

항공운송을 위한 항공기의 항행은 공역에서 이루어지는 것이기 때문에, 항공운송을 위한 자원은 바로 공역이기도 하다. 사회의 경제주체들은 그 수익

활동을 위해서 특정 자원을 이용하게 되며, 항공운송 및 물류에 있어서 그 자원 중의 하나가 공역이다. 항공운송사업자 및 물류 관련 사업자, 뿐만 아니라, 공항의 운용을 통해서 경제적 이익을 확보하려는 각종 경제 주체들은 공역의 이용 제도가 자신들의 수익성에 영향을 미치고 있다고 파악하고 있다. 이에 공역은 자원으로 관리되는 것이 필요하다. 그렇기 때문에 공역은 하나의 재산권 행사의 대상으로서 파악하는 것도 가능하다. 이는 공역이 국방을 위해서 국가가 독점하여야 한다는 논리와 합치하는 것은 아니다. 왜냐하면 재산권은 그래도 민법을 비롯한 사법의 영역에서 다루어지는 개념이기 때문이다. 그러나 군에 의한 공역의 이용은 공역 밑의 재산권 행사에도 영향을 주고 있다. 군용항공기지법에 의한 고도제한이 그 사례이다. 최근의 군용항공기지 주변의 건축물 고도제한 사례는 공역을 자원으로 보고 이론적 접근을 시도하여야 할 필요성을 잘 대변하여 주고 있다. 이는 특히, 군에 의한 공역 이용 때문에 건축물의 신축이나 주택 단지의 재개발이라는 재산권의 행사가 제한되는 주민들이 제기하는 민원의 규모를 볼 때 더욱 그러하다. 이에 본고는 공역의 이용에 대한 재산권적 논의의 방식을 적용하여서 공역의 효율적인 운용 방식에 대한 보다 전향적인 시각을 검토하여 보고자 한다.

2. 공역의 관리와 재산권 논의

본절에서는 그러한 공역을 이용하는 자가 어떠한 권리를 갖고 있는 경우에 그 효율적 이용이 도모되는가를 분석하는 차원에서 재산권적 성격을 공역 이용권에 부여, 수용하는 방안에 대해 검토하고자 한다.

가. 외부효과와 내부화를 통한 수용 방식

먼저, 공역이라는 자원을 둘러싸고 그 이용자들이 어떻게 하면 효율적으로 그 자원을 이용할 수 있는가에 있어서, 지나친 이용을 억제하려는 시도가 외부효과를 중심으로 보는 방법이다. 즉, 자원을 이용하려는 한 당사자의 이용

행위가 그 자원을 이용함으로써 다른 당사자에게 자원의 이용 기회를 막는다면, 또는 자원의 이용량을 줄게 하는 것이 외부 효과의 하나이며, 그러한 의미에서의 외부 효과가 해결되도록 추구하는 방법이다.

첫째로는 경제 주체들의 활동을 사회적으로 바람직한 쪽으로 유도하는 것이 1차적 목표라는 전제에서 볼 때, 현재의 집단적 소유자에 의한 사적 수익률과 사회 전체가 기대하는 수익률인 사회적 수익률을 일치시키거나 아니면, 최소화시키는 것이 필요하다. 사적 수익률과 사회적 수익률간에 격차가 있다는 것은 현재의 소유자에 의한 외부효과가 발생하고 있음을 의미한다.

만약에, 집단적 소유자인 정부가 공역을 배타적으로 지배하고 있는데, 그 집단 내부에서 공유의 비극이 발생하고 있으면, 그 공역을 다른 개인이나 항공운송사가 이용하지 않음으로써 그들이 상실하게 되는 이익이 존재한다. 따라서, 정부가 공역을 배타적으로 지배하는 것은 개인이나 항공운송사에게는 외부효과로서 작용하는 것이다. 이를 억지하기 위해서는 그러한 외부효과를 내부화하는 것이 이론적 보완책이다. 예컨대, 정부가 항공운송사에게 일으킨 손실에 대해서 책임을 부담하는 것이다.

두 번째 방안은 공역이라는 자원의 경우에 현재의 그 소유자가 정부라는데서 출발한다. 위에서 살펴 본 외부효과와 내부화는 정부라는 공공 집단의 경우에 적당하지 않다는 지적이 타당하기 때문이다. 달리 말하면, 정부는 국방이라는 서비스를 담당하고, 그에 따른 재화를 이미 제공하고 있는 것이기 때문에 사회적 수익률과 사적 수익률간의 격차를 조절하는 방안은 적정하지 않다고 볼 수 있다. 왜냐하면, 선형적으로 볼 때, 국방이라는 서비스의 사회적 수익률은 측정하기가 어렵고, 또는 측정을 논의하는 것조차 타당하지 않다고 볼 수 있기 때문이다.

그러한 시각에서의 논의는 재산권 수용에 관한 논의를 효율성과 수익률에서 출발하는 것이 아니라, 국가의 본질적 기능에 대한 검토를 수반하게 한다. 즉, 국가를 항공운송사와 같은 경제 주체로 보는 논의가 아닌 것이다.

그러나 공역이라는 자원을 사용하는 국방 서비스는 그 자원 자체가 순수 공공재로서 비배타성과 비차감성을 갖고 있지 않기 때문에, 재화의 생산 차원에서의 논의가 가능하다고 보는 시각을 적용하여 볼 수 있다.

이는 먼저 국가가 국방 서비스를 담당하는 원론적 논의로부터 출발한다. 국

방서비스를 국가가 담당하는 이유는 공공재의 성격에서 찾아져 왔다. 국방의 혜택을 국민들의 일부에게만 한정하기는 대단히 어려운 일이기 때문에 생산자가 댓가를 지불한 자에게만 공급하는 것이 어려워져서, 일반 경제 주체가 아닌 정부가 생산을 담당하는 것이 타당하다는 논리였다. 그러나, 그 소요되는 자원이 차감성을 갖는 것이고, 그렇기 때문에 공유의 비극이 발생하며, 이는 국가와 국민간의 외부효과의 발생 관계로 나오기 때문에, 궁극적으로는 왜 국가가 그러한 자원을 이용하여 국방서비스를 제공하여야만 하는가에 대한 검토로 이어지게 된다.

이는 국가란 사회 구성원들이 판단하기에 자신들이 생산하기에 비효율적인 재화나 서비스를 공동으로 생산하기로 합의하고 그 기능을 위임한 것이라고 보는 법경제학적 시각이다. 그리고 그 논의의 귀결점은 국가가 생산하는 서비스가 차감성을 갖는 자원을 이용하는 것이고, 그 결과 사회 구성원들에게 피해가 가는 것이라면, 왜 국가에게 그러한 기능을 위임하여야 하는가의 필요성부터, 즉 원초적인 문제부터 짚어 나가는 것이다.

나. 재산권적 권리의 수용 필요성과 범위

1) 국방상 공역관리 기능과 방법의 문제점

공법을 국가와 개인간의 법률 관계를 다루는 법이라고 정리하고, 출발하여 볼 때, 공법적 질서는 사법적 질서를 우선한다. 개인의 권리는 그가 속해 있는 국가 사회에서 인정을 받아야 한다는 점에서 그렇게 판단하는 것이 가능하다. 그러나, 앞서 살펴 본 바와 같은, 국가의 국방 기능에 대한 그 원론적인 재검토는 법과 질서의 차원 이외의 것으로 논의를 이끌어 나갈 것이다. 오히려 현실적 법 제도 현안을 다룸에 있어서는, 그러한 논의는 공법적 질서와 사법적 질서 각각에 속해 있는 법 제도의 차원에서 계속되는 것이 필요하다.

공역에 대한 배타적 지배권을 이용하는 국방 기능은 국민에게 의무를 부과하는 것이 특징이다. 똑같은 공공재적 성격의 서비스이지만, 경찰이나 소방 서비스를 제공하기 위해서 국가는 지원자를 모집하지만, 즉, 설득과 자발적 협조에 의존하지만, 국방의 경우는 그렇지 않다. 강제에 의존한다.

그러한 강제가 인정받는 이유를 법경제학적 차원에서 설명하자면, 먼저, 설득에 의해서 그 서비스의 공급이 불가능하거나, 또는 부족하다는데에서 출발한다. 예컨대, 국민 각자는 자기 집과 가족만을 지킬려고 할 것이기 때문에 그것만을 위한 정도의 비용과 노력을 제공하려고 할 것이고, 그렇다면 전체 국가의 국방을 위해서는 과소 공급이 일어난다고 보는 것이다.

또 다른 하나는 무임승차 문제가 발생하는 공공재 서비스의 공급시에 거래 비용을 줄이는데에 있다. 예컨대, 징집된 한 병사는 이로인 외부효과를 발생시키고 있다. 그가 먼저 징집되어 있기에 같은 나이의 다른 청년은 면제 혜택을 받거나 적어도 더 늦게 입대한다. 만약에 징집제가 아니라면, 달리 말하면, 갑자기 집으로 우송되는 입대 영장을 받드시 따라야만 하는 것이 아니라면, 두 청년의 계산은 복잡해진다. 각자가 입대를 기피한다는 가정하에서, 각자는 상대방이 노력을 제공하고 자신은 혜택 받기만을 원할 것이다. 즉 무임승차의 유혹이 생긴다. 국가는 입대한 청년에게만, 또 그 가족에게만 국방 서비스를 제공하는 것이 불가능하다. 이에 거래 비용이 과다해 질 수 있다. 징집제는 이를 최소화하는 기능을 갖는다.¹⁾ 모두에게 군복무 의무를 부과하는 것이다. 뒤에서 살펴 볼 군용항공기지법에 의한 고도제한이 이 예에 속한다.

요컨대, 이와 같이 강제의 긍정적 기능은 전체가 필요한 서비스의 과소 공급을 막고, 서비스의 제공에 필요한 거래비용을 줄이는데에 있다면, 이를 수행하는 범규범은 확실성과 보편성에 의존하는 것이 당연하다. 무임승차자를 없애기 위해서, 모두에게 특정한 의무를 부과하는 방식이 그것이다. 그러다 보니, 이는 형평성 문제의 발생을 억지시켜주기도 한다.

여기서 문제는 항공운송을 위한 공역의 이용과 같이 고려하여야 할 요소가 복잡한 경우에 그러한 강제의 기능이 제대로 작용되고 있는가이다. 예컨대, 공역은 공법적 권리와 사법적 권리가 동시에 작용하는 곳이다. 국가가 강제에 의해서 공역의 이용을 통제하면, 그 밑의 공항과 운송시설의 이용 효율성이 저하된다. 또한 사법적 권리의 양태도 다양하다. 일정 고도 이상의 건물을 지으려는 사례, 공항 소음으로부터의 보호 청구 사례 등이 그 예이다.

다른 한편으로는, 무임승차를 막고 과소 공급을 막기 위한 강제와 확실적 범 규범의 적용 방식으로 얻은 효용이 공역 이용 기회를 막는데에서 오는 손

1) “경제학적 사고방식”, 폴 헤인 저, 주만수, 한홍렬 역, 자유기업센터, 1999 제14장 참조

실에 비해 과연 큰가의 문제다. 왜냐하면, 필요 서비스의 과소 공급을 막기 위해서 강제로 모두에게 의무를 부담시킨 것이지만, 필요 서비스에 상응하는 서비스를 다른 방식으로 제공하거나 또는 일정한 댓가를 지불하겠다는 경우에는, 획일적 강제 방식의 상대적 효용은 재고의 여지가 분명히 있다.

이러한 견지에서, 공법 차원에서 뿐만 아니라 사법 차원에서도 그러한 개별 심사의 방식이 더 효율적일 수도 있다.

2) 재산권적 권리의 수용 방향

먼저, 획일적인 방식에 의해서 공역의 이용 규제를 강제하는 제도는 다음과 같은 다양한 각도에서 검토되어질 필요가 있다.

첫째, 국방을 위해서 공역의 이용권을 정부가 배타적으로 장악하고 있고, 그 1차적 이유는 무임승차 성격이 강한 공공재로서의 국방서비스의 제공을 위해서 필요한 공역의 충분한 활용이라면, 과연 그렇게 하여야만 공역의 충분한 활용이 보장되는 것인지가 검토되어야 한다. 즉, 이미 국방 서비스를 위해 필요한 공역 자원이 과소 공급되는 상황은 아니며, 어쩌면 과잉 공급의 상황일런지도 모른다.

둘째, 획일적인 방식이 반드시 필요한지에 대한 검토가 필요하다. 강제 기능에 의한 공공재 서비스 자원의 확보가 타당한 경우는 거래 비용을 줄일 필요가 있는 경우다. 무임승차를 원하는 사회 구성원들을 설득시켜서 필요한 자원을 얻어내는 것보다는 강제하는 것이 더 효율적인 경우인 것이다. 그러나, 항공운송의 경우, 사실상 공역을 이용하려는 자는 그 이용 가치를 나름대로 정하고 있으며, 그렇기 때문에 교환 조건이 맞는 경우, 댓가를 지불하고 공역을 이용할 의사를 갖고 있다고 보아야 한다.

달리 말하면, 국방 서비스의 혜택 향유면에서 무임승차할 의사가 있을 수는 있겠으나, 공역을 이용하지 못하면 자신의 경제적 손해가 발생하는 입장이기 때문에 강제가 아니라 설득의 대상이 될 수 있기 때문이다. 예컨대 운송산업자는 공항 이용권을 확보하기 위해서 노력하여야 하며, 직선 항로가 아닌 우회 항로를 택해야만 하는 경우도 발생하고 있다. 이는 곧 기업의 선택의 문제로 나타난다. 강제가 아닌 협력의 단계로 나아가는 것이다. 즉, 기업으로서는

일정 댓가를 지불하고 공역을 이용할 의사가 있다고 볼 때²⁾ 그러한 경제 주체와의 개별 협의를 통한 해결이 보다 효율적일 가능성이 크다. 또한 항공 운항편수는 많더라도, 그 주체는 즉, 운송사업자의 수는 수개에 불과하기 때문에 그들을 각각 설득시키는 것보다는 강제하는 것이 효율적이라고 볼 수는 없다. 따라서, 공역을 정부가 배타적으로 지배하는 영역으로서 그 법적인 지위를 정해서 일단 공역의 과소 공급을 억지할 수 있다면, 그 각 지역별 공역의 이용에 있어서는 유연하게 취급하는 것이 더 효율적일 수 있다.

이러한 견지에서, 그러한 항공운송사업자, 말하자면 공역의 실수요자들이 그 이용을 둘러싸고 갖고 있는 경제적 이익은 곧 그들의 재산권적 권리와 불가분임이 인정되어야 한다.

3. 공역 이용과 재산권 충돌

앞절에서는 공역의 효율적 이용을 위해서는 재산권 부여에 의한 공역 관리 방식이 어느 정도 효율성을 달성할 수 있기에, 그러한 차원에서의 공역 관리 제도의 개선안을 살펴 본 것이라면, 본 절에서는 공역의 이용이 다른 재산권에 미치는 영향을 중심으로 살펴보고자 한다. 공역을 이용하려는 자들간의 관계만이 아니라, 공역의 이용자와 다른 경제 주체들간의 관계에 대한 것이다. 즉, 공역의 이용을 위해서 당해 공역의 하부에 대한 고도제한이 이에 해당한다.

이에는 크게 보아서 두가지 시각에서의 방법론이 논의된다. 하나는 공역 이용자와 지상의 경제 주체들간의 관계를 상호 외부효과 관계로서 파악하는 것이다. 두 번째는, 그들간의 권리 배분을 통해서 재산권 충돌에 따른 비효율성을 막고자 하는 것이다.

2) 공역 이용시 제반 규정을 준수하고, 항공교통관제지시의 충실한 이행을 위해서 관련 통신장비를 확충하는 것도 이에 속한다고 볼 수 있다.

가. 외부효과론을 이용한 재산권 충돌 해결 방식

1) 외부불경제의 존재

현행 군용항공기지법은 군용항공기지 주변 지역에서의 건축물이 지표면으로부터 일정 고도를 넘지 못하도록 규제하고 있다. 이로 인한 불편을 겪어 온 사례 중의 대표적인 성남시 경우이다. 이에 성남시와 서울공항간의 관계는 일종의 “외부효과” 관계로 파악된다. “외부효과”란 예컨대, 입시준비를 하고 있는 학생의 공부에 이웃집에서 행해지는 공사 소음은 영향을 주게 된다. 공사를 발주한 이웃집 주인과 공사 시공자 사이에는 계약 관계가 수립되어 있는 것이고, 그에 따라 일정한 보상이 주어지는 것이라면, 이러한 공사 주체와 이웃집 학생간에는 그러한 관계가 없는 것이다. 즉, 공사주체간의 계약관계가 그들간에 내부화되어 있는 것이라면, 그러한 계약관계의 외부에 속하는 문제가 그러한 소음에 따른 문제인 것이다. 이러한 의미에서 소음, 진동으로 인해 이웃집 학생에게 주는 유해한 영향을 “외부효과”라고 칭한다.

특히, 남에게 나쁜 영향을 주는 외부효과를 외부불경제라고 부르기도 하는데, 서울공항의 운용 때문에 성남시가 고도 제한을 받고 있다면, 성남시로서는 서울공항이 외부불경제의 효과를 부과하고 있는 것이다.

2) 외부불경제의 효과

일반적으로 외부불경제는 다음과 같은 이유에서 전체 사회에 안 좋은 것이다. 먼저, 성남시가 서울공항 때문에 고도 제한을 받아서 건물이 신축이 안된다면, 이는 기본적으로 시 발전을 저해하는 것이다. 이때 그러한 고도 제한의 이유가 국방이라는 보다 더 큰 공익을 위해서 필요한 것이고, 성남시의 발전 보다는 국방이 더 중요하다는 비용/편익 분석이 근거가 된다면, 고도제한의 타당성은 있다.

그러나, 외부불경제를 다루는 이론에서 지적하는 것은 성남시가 고도 제한을 받더라도, 서울 공항의 운용에 필요한 만큼만 받으면, 달리 말하면, 성남시가 원하는 정도의 높이까지는 건물을 신축할 수 있고, 공군은 필요한 한도내에서 항공기를 운용하는 서로가 만족할 수 있는 최적의 타협점을 찾는 것이 필요하다는 것이다.

그러한 타협점이 바람직한 이유는 다음과 같음 :

- 고도제한에 의해서 성남시가 건물을 신축하지 못하면 그만큼 시 발전이 저해되기 때문에 사회적으로 자원의 효율적 배분이 안 이루어지는 것이고,
- 공군측은 필요한 것보다 더 많은 자원(즉 공역 자원)을 확보하는 것이기 때문에, 성남시의 발전을 통한 전체 사회의 부의 증대분, 공군측이 필요한 만큼만 공역 자원을 사용하기에 얻어지는 사회의 부의 증대 분의 총 합계가 기대될 수 있다는 것임

3) Coase식 해결 방안

경제학자 Coase는 가해자와 피해자가 존재하는 관계, 즉 외부 불경제가 존재하는 관계에서 양 당사자가 서로 교섭을 하여서 타협점을 찾아서 서로의 이익을 조절하는 것이 전체 사회의 부의 증대 차원에서 가장 바람직하다는 전제에서 출발한다.

외부비용은 한 사람에게 의해서가 아니라 상대에 의해서 창출되는 것이다. 대부분 모든 경우에 있어서 외부 비용의 크기와 실체는 양측의 결정에 의해 산출된다. 만약 갑의 강철 공장에서 아황산가스를 배출하지 않는다면 을 본인 자신에게는 아무 관련 없을 것이다. 하지만 갑의 강철 공장에서 내뿜는 매연이 바람을 타고 을에게 날아와 영향을 준다면 문제는 다르다. 바로 이런 측면에서 양측의 결정이 필요한 것이다. 즉 한 주체가 매연을 배출하고 다른 주체가 사는 곳을 오염시켰으니 그에 대한 비용을 산출해야 한다는 것이다. 만약 상대가 오염에 의한 내 손해에 대해 책임이 없다면, 내가 그 마을에 살 것인 이상 오염에 대한 비용을 부담해야한다. 하지만 상대가 책임이 있다면 상대의 책임으로 인해 공기가 오염된 마을에 살고있고, 앞으로 계속 살기로 결정을 내린 나로서는 오염 제거를 위해 상대에게 비용을 부가시킬 수 있는 것이다.

가) 당사자 거래에 의한 해결 방식 (거래비용이 존재하지 않는 경우)

갑의 강철 공장이 오염으로 인해 연 2십만의 손실-피구식 세금-을 보고있다고 가정하여보자. 그 비용은 공장이 오염을 최대한 줄인다면-오염 조절 비용-연 십만 달러로 낮출 수도 있을 것이다. 그리고, 주변의 땅주인인 을이 여름 휴양지를 오염과는 거리가 먼 산림지로 대체한다는 가정을 세워보자.

먼저, 산림지로의 대체 비용을 5만이라고 가정한다면, 만약 강철 공장에 오염 배출 비를 부과하지 않아 강철 공장이 계속 오염을 시킨다면 주인은 여름 휴양지를 산림지로 대체해 문제를 해결할 수 있다. 그 경우 연비는 5만에 불과할 것이다. 아니면, 일년에 2십만의 오염 배출비를 지불하는 강철 공장은 오염을 중지함으로써 오염비용을 십만 달러로 줄일 수 있는 것이다. 여기서 피구식 세금의 비효율성이 도출된다. 즉 문제는 비용을 가능한 한 최소까지 줄이는 것에 있다고 볼 수 있기 때문이다. 이것이 코오스의 논리이다.

또 다른 예를 들어보면, 두 개의 인접 지역의 경계를 이루는 대지를 가지고 있는 땅 주인은 20년 동안이나 이웃으로부터 아무런 불평 없이 공장을 운영해 왔다. 그때 구매자가 땅을 사 그의 공장 바로 인근에 레코딩 스튜디오를 세웠다. 공장은 별다른 소음을 내지 않았지만 2파트 떨어져 있는 레코딩 스튜디오에게는 소음이 너무 크게 다가왔다. 스튜디오의 주인은 공장의 문을 닫거나 또는 손해 비용을 지불해 달라고 청구한다. 이 경우에는 공장이 레코딩 스튜디오의 바로 옆에서 운영된 관계로 외부비용이 창출되는 것이다. 하지만 효율적인 해결안은 공장 문을 닫느니 스튜디오를 공장 근처가 아닌 공장에서 멀리 떨어진 대지에 짓게 하는 것이다.

코즈의 첫 번째 관점은 외부 비용이란 오염자와 희생자의 공동 부담이므로 한 측을 고소하는 등의 법적인 행위로 올바른 결과가 온다는 피구식의 주장, 즉 한 측에 비용적 손실을 전가하면 된다는 식의 문제 해결 방안은 옳지 않다는 것이다. 정부 관리나 법원 등에 의해 어느 한쪽이 책임을 전가받는다해도, 결과는 양측에게 다 비효율적인 것으로 사전 예방을 하는 것이 양측에게 유리한 가장 최적의 해결안임에도 불구하고 호미로 매꿀 것을 가래로 매꾸는 격이다.

코즈의 주장은, 양측이 꾸준히 상호 이익을 위해 계약을 하고, 그 내용을 실행하는 한 직접적인 규제나 또는 효율적인 소득을 얻기 위한 피구식 조세방식이 아무런 효과를 발휘하지 못한다는 것이다. 이 경우 확실한 것은 누가 어떤 일을 행할 권리가 있는지에 대한 정의를 분명히 내리는 것으로, 그 경우 시장이 자동으로 문제를 해결하게 된다는 것이다.

코즈의 주장은 그러한 합리적인 거래가 가능하지만, 실제적으로 거래가 이루어지기 위해서는 어느 한 쪽에 권리를 우선 부여하는 것이 필요하다는 것이다.

나) 거래비용이 존재하는 경우

앞에서의 예는 양 당사자가 그러한 거래를 통해서 자신들의 재산권 행사를 조절함으로써 재산권 충돌에 따른 효율성 저하가 억지되는 경우이다. 그러나, 실제로는 당사자들간의 거래 자체가 안 이루어지는 경우가 많다. 이를 “거래 비용” 이 많이 들기 때문에 거래가 안 이루어진다고 말한다.

거래비용의 개념은 어떤 경우가 거래비용이 크기에 거래가 안 이루어지는가를 분류하여 보면 쉽게 알 수 있다.

하나는, 다수의 문제이다. 거래 당사자가 다수여서 거래조건에 대한 전원의 합의 도출이 용이하지 않은 경우이다.

다른 하나는, 소수의 문제가 존재하는 경우이다. 거래 당사자는 두 사람이고, 서로가 상대를 제외하고는 대안(alternative)이 없는 경우를 말한다. 즉, 상대방 이외에는 다른 사람과 거래, 협의하여야 할 사항이 없는 경우이다. 이를 쌍방독점 관계라고 말하기도 한다. 이 경우에 거래비용이 큰 이유는 서로가 보다 유리한 거래 결과를 얻기 위해서 전략적인 행동을 한다는데에 있다.

앞의 공장과 병원의 예를 들어보면 다음과 같다. 공장과 병원은 서로가 합리적인 해결책이 무엇이라고는 인지하고 있으나, 이 거래를 누가 먼저 시작할 것인가에 대해서 전략적인 행동을 취할 가능성이 크다. 예컨대, 병원의 이사회는 공장의 이전이 장기적으로 보아 바람직하다는 막연한 기대를 주장하는 이사들 때문에 의견 합치를 보지 못하는 경우가 그것이다.

나. 권리 부여의 대상의 선택

이에 재산권 충돌에 대한 법, 제도적 해결 방식은 누구에게 우선적인 권리를 줄 것인가의 문제로 귀결된다.

1) 피해규모의 산정

첫째는 피해 규모가 큰 자에게 권리를 주고, 상대방 당사자에게는 책임을 부담시키는 것이다. 그러나, 실제로 누구의 피해가 더 큰 것인지를 산정할 수 있는 경우는 매우 드물고, 또한 산정되더라도 그것을 당사자가 승복하는

것이 보장되는 경우도 드물다. 아울러, 피해 규모가 산정되더라도, 당사자간의 협의가 이루어지는데에 소용되는 거래비용이 존재한다면, 앞에서 본 바와 같이 권리의 부여가 사회 효율성 차원에서 의도하지 않은 결과를 가져올 가능성이 있기 때문에, 이 방식이 적용될 수 있는 사례는 드물다고 보아야 한다.

2) 최소비용회피자에게 책임 부과 : 거래비용의 절감

둘째, 최소비용회피자에게 책임을 부담시키는 것이다. 이 방식은 당사자들이 얻는 피해의 규모(또는 편익의 규모)는 산정되지만, 거래비용이 산정되지 않는 경우에 자신의 권리를 가장 비싼 값으로 사려고 하는 자에게 권리를 부여한다는 것이다. 앞에서 본 바와 같이 당사자들이 부담하는 거래비용이 각각 다를 수 있는 것이며, 또한 그 규모를 사전에 산정하는 것이 어려운 경우가 이에 해당한다. 즉, 거래비용이 0인 경우인 것처럼 가정을 하고 자신이 재산권 행사를 위해서 더 비싼 대가를 치루려고 하는 자에게 권리를 주는 것이다.

이 방식의 타당성은 다음과 같다. 예컨대, 갑이 을보다 100 정도 더 큰 대가를 주고서 자신의 권리를 사려고 하는 것은 갑이 받는 피해가 그만큼 더 크다는 것을 의미하는 것이다. 이에 대해서 을이 갑보다 적은 대가를 지불하려고 하는 것은 두가지 경우가 상정된다. 하나는 을이 받는 피해가 갑보다 작은 경우이고, 또 다른 하나는 을이 그만한 대가를 주고서 권리를 사는 것보다는 차라리 더 적은 비용으로 갑과의 재산권 충돌을 회피할 수 있기에, 적은 비용이 드는 회피를 선택하는 경우이다.

소음을 내는 공장과 인근 병원의 예를 다시 들어보자. 예상되는 경우는 다음과 같이 나뉘어진다.

경우 1) 공장 소음으로 인한 병원의 피해는 100이고, 소음 방지시설을 설치하는데에 드는 비용은 70이며 병원이 외벽을 보강하고 창문 유리를 바꾸는데 드는 비용이 90이라고 가정해보자. 병원에게 손해배상 청구권을 인정하여 주면, 공장은 100을 손해배상하는 것보다는 소음 방지시설을 설치하기 위한 70을 쓰는 편이 낫다고 판단할 것이다. 따라서 사회 전체의 비용 70으로 문제가 해결된다.

경우 2) 반대로, 공장에 우선적 권리를 주고 병원에게 손해배상 청구권을 인정하여 주지 않으면, 병원측은 100의 피해를 보는 것보다는 공장에 70이 소

요되는 소음 방지시설을 설치해주고자 할 것이다. 이 때, 병원이 공장측과의 협의를 통해서 소음방지시설을 설치하여 주는데에 사전에 알지 못했던 거래비용 40이 추가로 소요된다고 가정하자. 그렇다면 그 결과는 병원은 피해액 100보다 10이 많은 110을 소요하여 소음방지시설을 설치하는 것으로 비효율적인 것이다.

경우 3) 만약에, 공장측도 병원측과 마찬가지로의 거래 비용이 소요된다고 하자. 즉, 공장이 병원으로 하여금 외벽을 높게 쌓게 하고, 창문 유리를 바꾸도록 하는데에 소요되는 비용이 설치비용 90, 거래비용 30(병원으로 하여금 시끄러운 공사를 하도록 설득하는데에 소요되는 비용)이라고 가정하자. 병원에겐 권리를 주면, 공장은 70을 들여서 자신이 직접 소음방지시설을 설치하는 것과, 120(설치비용 90 + 거래비용 30)을 들여서 병원에겐 외벽/창문 공사를 하게 하는 것중에서 당연히 전자를 택할 것이다.

경우 4) 반대로 공장에게 권리를 주면, 병원은 소음방지시설 설치비 70과 거래비용 40을 들이는 것보다는 자신의 비용으로 외벽/창문 공사를 택할 것이다. 즉, 당사자간의 거래가 일어나지 않는 것이며, 70으로 해결될 문제가 90으로 해결된다.

위의 4가지 경우에서 최소비용회피자에게 책임을 부담시키는 것이 더 나은 해결방안이다. 이것은 또한 거래비용이 추가로 소요되는 것을 배제하는 해결방안이기도 하다. 코즈는 이를 권리를 보다 높게 평가하는 사람에게 권리를 주면 거래비용이 추가로 발생하지 않는 방안이라고 정리하고 있다. 달리 말하면, 최소비용으로 문제를 해결할 수 있는 사람에게 책임을 부담시키면, 당사자간의 협의와 교섭을 거쳐서 문제가 해결되는, 즉 거래비용이 소요되는 과정이 필요없게 된다는 것이다.

이에 세 번째 방안이 도출된다.

3) 거래비용이 큰 자에게 권리 부여

이것은 최소비용회피자가 누구인지, 즉, 누가 그 권리를 더 많은 대가를 주고 사려고 하는지를 알 수 없는 경우에 적용된다.

병원과 공장의 예를 다시 들어보자. 병원은 환자를 대표하여 공장측과 협상하는 것을 포기하였고, 환자 가족들이 개별적으로 공장측에 대해서 손해배상을 요구하는 상황이 되었다. 환자의 숫자와 병의 경중에 따라서 손해배상액이 다르기 때문에 피해액을 산정하기가 어려운 경우이다. 또한 소음방지시설의 가격 또한 워낙 다양하여 어느 정도의 소음 수준을 목표로 하는가에 따라서 설치 비용이 상이한 경우이다. 이를 다음과 같이 분석하여 보자

- 공장이 소음방지시설을 설치하는 비용 (공장의 방지비용): X
- 소음방지시설이 없을 때 병원이 받는 피해 (환자들의 피해액): Y
- (권리가 환자 쪽에 있을 때) 공장이 환자들과 협상하는 데에 드는 거래비용 (공장의 거래비용): A
- (권리가 공장 쪽에 있을 때) 환자들이 공장과 협상하는 데에 드는 거래비용 (환자들의 거래비용): B 이라고 정하고,

경우 1) 예컨대 공장의 설치비용 $X = 50$, 환자들의 피해액 $Y = 100$ 인 것이 확실하다면 환자(최고가치평가자) 쪽에 권리를 주는 것이 효율적임은 물론이다.(앞에서 살펴본 최소비용회피론이 적용되는 경우이다)

경우 2) $X = 50$, $Y = 100$ 일 가능성이 50%, $X = 100$, $Y = 50$ 일 가능성이 50%이고, 공장의 거래비용 $A = 60$, 환자들의 거래비용 $B = 40$ 이다. 또한, 공장의 거래비용 $A = 60$, 환자의 거래비용 $B = 40$ 일 때, 다음의 표에서 $X = 50$, $Y = 100$ 일 확률이 50%이고, $X = 100$, $Y = 50$ 일 확률이 50%로서 양 당사자의 비용과 피해액의 많고 적음이 동일한 확률일 때, 누구에게 권리를 주는가에 따라서 다음 경우로 나뉘어진다.

경우 2-1) 공장측에 권리를 부여하는 경우, 환자측이 공장측과 협상하는 것이므로, 환자측이 공장으로 하여금 소음방지시설비를 설치하게 하고자 하는 경우에 거래비용 B 인 40과 설치비용 100 또는 50이다. 여기서 설치비용이 100이고 피해액인 50인 경우에 환자들은 거래비용 40과 설치비용 100의 합인 140이 피해액보다 크므로 피해를 감수한다. 즉, 피해 50이라는 비용이 발생한다. 반면에, 설치비용이 50이고 피해액이 100이라면, 거래비용 40과 설치비용 50의 합인 90이 피해비용보다 작으므로, 환자들은 거래를 선택할 것이고, 그 결과 비용 90이 발생한다. 결국 그 예상되는 경우의 수 두가지의 평균은 70이다.

경우 2-2) 환자측에 권리를 부여하는 경우이다. 여기서의 특징은 환자측의

피해 비용이 얼마인지를 공장측이 모른다는 점이다. 우선, 공장측이 환자측과 협상하는 것이므로(예컨대, 환자들이 공장준공허가 가처분 신청을 한 상태로써 공장이 환자들과 사전에 협의할 수 밖에 없는 경우임), 공장이 부담하는 거래비용 A인 60과 설치비용은 100 또는 50이다. 여기서 설치비용이 100이고 피해액인 50인 경우에, 피해액보다 설치비용이 크지만, 권리가 환자측에 있으므로 공장측은 어쩔 수 없이 설치비용 100을 들여서 소음방지시설을 설치한다. (여기서 공장측은 병원의 피해액이 얼마인지를 소음방지시설을 설치하기 전에 모르는 경우이다). 결과적으로, 100이라는 비용이 발생한다. 반면에, 설치비용이 50이고 피해액이 100인 경우에, 공장측은 마찬가지로 설치를 할 수 밖에 없는 것이고, 그 결과 소음방지시설 설치 비용 50이 발생한다. 결국 그 예상되는 경우의 수 두가지의 평균은 75이다.

기대사회비용은 70, 농민쪽에 권익권을 줄 경우 기대사회비용은 75로 됨. 따라서 기차회사 쪽 (즉 거래비용이 많은 쪽)에 권익권을 주는 것이 보다 효율적으로 됨.

	공장측에 권리		환자측에 권리	
	(1)	(2)	(1)	(2)
설치비용 X	100	50	100	50
피해액 Y	50	100	50	100
	농민피해감수	방지기설치협상	회사에서 방지기설치	방지기설치
	사회적비용50	사회적비용90	사회적비용100	사회적비용50

· (2)의 경우로 될 확률이 높아지면 농민쪽에 권리를 주는 것이 나아질 수도 있음.

4. 서울공항 사례에의 적용 및 검토

가. 군용항공기지법에 의한 고도제한 규제의 타당성 측면

1) 법률상 하자 여부의 검토

일반적으로 재산권에 대한 제한이 적법하기 위해서 필요한 요건의 충족 여부 차원에서 검토하여 보면 다음과 같다.

- 군용항공기지법은 일종의 공익적 목적을 위하여 비행안전구역의 설정과 운용을 위한 규정을 명시하고 있음

- 동 구역은 군용항공기지와 직접적인 관련이 없는 재산에 제한을 가하는 것으로서 공법적 성질을 띄고 있으며, 재산권 제한이므로, 법률에 의하여 그러한 공용제한이 인정되어야 함

- 또한 그러한 공용제한의 경우 손실보상이 이루어져야 함

군용항공기지법은 입법부에서 제정된 법률에 의한 제한으로서 이론적 체계상 특별한 법률상 하자가 없는 것으로 나타난다.

2) 군 당국의 물권적 권리의 인정

군용항공기지법은 앞서 살펴 본 바와 같은 이론적 방법론에서 볼 때 군 당국측에 권리를 부여하고 있다.

(1) 비행장애물의 설치 금지

군용항공기지법 제8조는 다음과 같이 비행장애물의 설치 등을 금지하고 있다.

“第8條 (飛行障礙物의 設置등의 금지) ①飛行安全區域중 第1區域안에서는 軍事施設(民間航空機의 航行을 지원하기 위한 航行安全施設을 포함한다)을 제외한 建築物·構造物·植物 그밖의 障礙物을 設置·栽培하거나 放置하여서는 아니 된다.[改正 99-25] [[施行日 99-8-6]]

②飛行安全區域중 第2區域 내지 第6區域안에서는 그 區域의 表面(이들의 投影面이 一致되는 부분에 관하여는 이들중 가장 낮은 表面으로 한다)의 높이이 상인 建築物·構造物·植物 그밖의 障礙物을 設置·栽培하거나 放置하여서는 아니 된다. 다만, 飛行安全區域중 戰術航空作戰基地의 第3區域·第5區域 또는 第6區域과 支援航空作戰基地의 第4區域 또는 第5區域이 都市計劃法에 의한 都市計劃區域에 해당하는 경우 그 區域안에서는 自然狀態의 地表面으로부터 12미터 높이의 범위안에서 그 區域의 표면높이이상인 建築物 또는 構造物을 設置할 수 있다. [改正 97-1-13, 97-12-17] [全文改正 92-12-2]”

동 조항은 다음과 같은 측면에서 볼 때, 군 당국의 권리를 인정하고 있다.

첫째, 비행장애물의 정의가 불분명하면서, 도시계획법에 의한 도시계획구역상의 건축물 또는 구조물을 비행장애물 설치 금지 규정의 대상으로서 설정하고 있다. 이로써, 본 법령의 적용 범위와 대상이 확장되는 효과가 발생하고 있다.

둘째, 법령의 적용 및 집행의 주체가 명시되지 않고 있으면서, 그러한 비행장애물의 설치가 금지되고 있기에, 이는 군 당국이 본 법령에 따른 권한과 의무 등의 주체로서 설정되는 방식이 아니라, 모든 당사자들이 법령 준수의 주체가 되는 일반적 금지 의무를 설정하고 있다.

(2) 관할 부대장의 권한

군용항공기지법은 제7조에서 관할부대의 개념을 정의하면서, 동 법의 시행에 관련된 적용 주체를 설정하고, 그 부재의 장의 권리와 의무를 규정하고 있다.

“第7條 (管轄部隊) ①作戰基地에 基地管理와 飛行安全등에 관한 事項을 管掌하기 위하여 管轄部隊를 둔다. [改正 92·12·2]

②豫備基地에는 필요한 경우에 管轄部隊를 둘 수 있다. 豫備基地에 管轄部隊를 두지 아니하는 경우에는 國防部長官이 指定하는 作戰基地의 管轄部隊가 그 業務를 管掌한다. [改正 92·12·2]”

또한 동법 제9조는 관할부대장의 명령권을 다음과 같이 규정하고 있다.

第9條 (飛行障礙物의 除去命令 및 補償등) ①管轄部隊長은 第8條의 規定에 抵觸되는 障礙物에 대하여는 所有者 기타의 權利를 가진 者에게 除去를 命하여야 한다. [改正 92·12·2]

第16條 (關係行政廳의 許可事項에 관한 制限) 關係行政廳은 다음 各號의 경우에는 事전에 國防部長官 또는 管轄部隊長과 協議하여야 한다. 國家 또는 公共團體가 行하는事業의 경우에도 또한 같다. [改正 92·12·2]

1. 飛行安全區域안에서 第8條第2項 및 第11條의 規定에 抵觸될 우려가 있는 建築物·構造物의 設置나 變更, 植物의 栽培 또는 燈火의 設置나 變更에 관한 許可 기타 處分을 하고자 할 때

2. 基地保護區域안에서의 無線通信施設의 設置, 電波發射에 관한 許可 기타 處分을 하고자 할 때

이와 같이 군용항공기지법은 고도제한 규제를 일반적 금지로서 설정하고

있고, 그 금지의 해제 권한이 군 당국측에 있으며, 해제를 신청하고자 하는 자는 반드시 군 당국측과 협의하여야 할 의무가 규정되어 있기에, 동 법은 고도 제한에 관한 군 당국측의 권리를 앞서 살펴본 이론의 차원에서 물권적 권리에 해당한다.

나. 우선적 권리부여 대상의 설정

서울공항과 성남시간의 이해 관계를 다음과 같이 가정하여 보면,

- 공항운용에 따른 공군측 이익이 100원
 - 고도제한에 따른 성남시 피해를 200원
 - 위의 관계인 경우에, 공군측에 권리를 주면 (즉 우선권을 주면), 200원 피해를 받는 성남시가 200원 피해를 당하는 것보다 공군측에 100원을 보상하여 주고서 공항을 운용하지 말라고 청구
 - 반대로, 성남시에 권리를 주면 공군측이 성남시에 200원 피해를 보상하여 주는 것보다는 100원의 이익을 포기하는 것이 나옴(고도제한을 완화하거나 공항 운용을 중지함)
 - 이러한 이론적 가정에서 보면,
 - 양자간의 이해 득실이 명확하면, 누구에게 권리를 주는 것이 효율적인가를 쉽게 알 수 있음
 - 그러나 문제는, 현재 성남시 case의 경우 처럼, 이해 득실 문제가 명확하지 않는 것이 일반적임
 - 두번째 문제는, 위의 예에서와 같이 상대방에게 피해를 보상하는 것이 더싼 비용으로 해결할 수 있는 방법이라는데에 당사자들이 결론을 이르는 것이 어렵다는 점임
 - 예컨대, 서울 공항의 경우에, 공항 운영을 포기할 경우에 공군이 갖는 피해가 산정되기 어려울 것이며, 그러한 공항 운영을 포기한다는 결정을 공군측이 내리기가 어려울 것임 (전략상의 이유, 또는 인근 도시 때문에 군 공항이 쫓겨난다는 선례를 남기기 싫다는 점 등)
- 이와 같은 현실적인 문제는 앞서 지적된 “거래비용” (transaction cost) 개념으로서 설명된다. 즉, 양자간의 이해 득실관계가 인지되더라도, 상대방에게 보

상을 해주자는 결정을 내리거나 자신의 이익을 포기하는 결정을 내리는데에 소요되는 노력이 너무 커서 양 당사자가 타협점을 못찾는다는 점이다. 거래비용의 존재를 전제로 하여 서울공항 사례의 이론적 가정을 다시 구성하여 보자

- 공항운용에 따른 공군측 이익이 100원, 고도제한에 따른 성남시 피해를 200원인 경우에,

- 성남시가 공군측에 100원을 보상하여 주자고 시민들의 합의를 얻는데에 소요되는 비용이 150원이라면

- 공군측이 공항 운용을 포기한다는 결정을 내리는데에 소요되는 비용이 200원이라면 (선례를 남긴다는 부담)

위의 관계인 경우에, 공군측에 권리를 주면 (즉 우선권을 주면), 200원 피해를 받는 성남시가 200원 피해를 당하는 것보다 공군측에 100원을 보상하여 주는 방식이 나온 것이지만, 그러한 결정을 내리는데에 소요되는 비용이 150원이어서 합계 250원이 피해액 200원보다 크기에 성남시로서는 현재의 피해를 감수하는 방안을 택하게 된다. 따라서, 이 경우에 100원을 들이면 해결될 일이 (즉 공군의 공항 포기), 성남시가 200원의 피해를 부담하여야 한다는 것이다.

반대로, 성남시에 권리를 주면 공군측이 성남시에 200원 피해를 보상하여 주는 것보다는 100원의 이익을 포기하는 것이 나온 방식이지만, 그러한 결정을 내리는데에 소요되는 비용이 200원이어서 합계 300원의 손해를 받는 것이기에 차라리 200원의 피해를 보상하여 주는 것이 낮게 된다. 따라서, 이 경우에 100원을 들이면 (즉 공군의 공항 포기) 해결될 일이, 200원을 들여서 해결되기에 전체 사회 측면에서 볼 때 부의 효율적 이용이 안 이루어진다.

이와 같이 거래비용이 존재하는 경우에 누구에게 권리를 인정하여 주는가에 따라 사회 자원의 배분이 달라진다는 것을 알 수 있다.

- 위의 예에서 보면, 공군측에 권리를 주면, 성남시는 현재의 피해를 감수하여야 하는 것이고,

- 반대로 성남시측에 권리를 주면, 공군측이 더 큰 피해를 막기 위해서 성남시 문제를 해결하는 방안을 택하게 됨.

이에 최소비용회피 이론이 적용되는 것이 타당하다.

- 이와 같이 거래비용이 존재하는 경우에는, 양 당사자간의 교섭 자체가 개시되지 않는 경우가 많음. 또는 개시된다고 하더라도 타협점을 찾기가 상당히

어려움. 왜냐하면, 자신들이 입장을 정리하고 협상에 임하고 싶더라도, 자신들 조차 그러한 입장을 확정할 수 있을가에 대해서 의문을 갖기 때문임. (현재 공군측 입장이 이에 해당한다고 볼 수 있음)

- 이러한 경우에, 법, 제도적으로 할 수 있는 최선의 방안은 거래 비용이 0이라고 전제하고서, 최소비용에 의해서 자신의 피해를 줄이거나 배제할 수 있는 측에게 의무를 주고 최대 비용에 의해서만 자신의 피해를 줄일 수 있는 측에 권리를 준다는 것임

- 그럼으로써 기대될 수 있는 것은, 당사자들이 거래비용을 줄이기 위해서 노력하고, 그럼으로써 최적의 타협점이 찾아질 가능성이 증대한다는 것임

다. 서울공항 사례에서의 해결 방안

1) 거래비용의 측면

먼저, 거래비용 측면에서 보면, 성남시와 공군측간의 협의에서는 양 당사자간의 협의를 위한 거래비용이 크지 않다는 점이 인식되어야 한다. 왜냐하면, 성남 시민의 요구를 성남시가 일괄적으로 처리하고 있다고 볼 수 있으며, 또한 성남시측의 요구가 명확하기 때문이다. 더구나, 성남시측은 전략적 행태도 없으며, 숨기기/버티기 현상(hold-out)도 보여주지 않고 있다. 다만, 공군측은 선례를 남기는 것에 대한 우려가 큰 것으로 보인다. 즉, 성남시에 대한 고도제한 규제완화는 다른 군용항공기지 주변에 불리한 선례가 될 것을 우려하기에 쉽게 결정을 못내리는 것이다. 그러나, 이는 본 사항과는 무관하다는 점이 인식되어야 한다. 그것은 공군 내부적으로 신속히 처리하는 것이 거래비용을 줄이기 위해서 바람직한 것이라는 점이 먼저 인식되어야 한다. 이를 요약하면 다음과 같다.

○ 공군측은 성남시 경우에 고도제한을 완화하여 줄 경우에 다른 군용 항공기지에 미칠 영향을 고려하는 것으로 보이는데, 성남시와 같이 고도제한 완화 요구가 이미 매우 강력하고, 시민들의 합의가 이루어진 상태에서 성남시가 행정 소송 등의 방식으로 공군측에 대항하는 상황으로까지 발전할 경우, 공군측이 갖는 부담은 더욱 커짐

○ 즉, 그러한 상황에서는 공군측으로서는 더 큰 거래비용 부담을 안게 됨. 자신들의 의사결정이 성남시에만 한정되는 것이 아니라, 다른 군용항공기지에도 모두 미칠 수 있을 만큼, 일반인에게 알려지게 되는 것이기에 공군측으로서는 운신의 폭이 더욱 좁아지게 됨

○ 따라서, 거래비용 측면에서 볼 때에도 현재 성남시와의 문제를 개별적이고 임시적인 방편으로라도 해결하는 것이 공군측에 더욱 유리함

○ 공군측이 이 문제를 더 길게 끌고 가고 일반에게 알려지게 될수록 공군측이 자신의 의사를 결정함에 있어서 운신의 폭이 좁아진다는 것은 앞서 말한 당사자간 거래에 있어서 공군측이 부담하는 거래비용의 증대를 말하며, 이는 궁극적으로는 공군측과 성남시간의 효율적인 타협을 어렵게 하는 것임

또한 거래비용을 줄이는 방식의 추구도 타당하다.

- 민원의 증대는 군용항공기지법 자체의 모순을 확연하게 할 가능성이 큼
- 소송, 탄원 등의 법에 의한 해결은 군용항공기지법 운용 자체의 타당성을 훼손하거나, 타 공군기지에 안 좋은 선례를 남길 가능성이 큼
- 서울공항 사례를 개별 사안으로서 신속히 처리하는 것이 공군측으로서는 부담을 줄이는 것임

2) 최소비용회피론의 적용

서울 공항과 성남시간의 재산권 충돌은 최소비용회피론을 적용하여 효율적 해결방안이 도출될 가능성이 상당히 크다. 현재로서는, 성남시와 공군측 각각이 공항 운용에 의해서 얻는 이익과 고도제한에 의해서 당하는 피해가 어느 정도인지에 대해서 정확한 비용 측정은 불가능하다. 그러나, 수도권 발전 및 성남시 발전 추세로 보아서 성남시가 갖는 피해 규모가 증대 추세에 있음은 분명하다. 또한, 서울 공항의 운영 절차가 현재의 고도제한이 있어야만 제대로 이행될 수 있는 것은 아닐 것으로 예상된다. 특히, 영장산 등의 자연 장애물이 있는 상황이라는 점이 특징이다. 따라서, 성남시와 공군 중에서 성남시 측이 최대비용회피자, 공군측이 최소비용회피자일 가능성이 크다.

3) 군용항공기지법의 운용 개선

군용항공기지법은 고도제한완화 개별 사안에 대해서 관할 기관장이 결정할

수 있도록 하고 있는데, 앞서 말한 이론적 접근 방법을 통해 볼 때, 최소비용 회피자는 공군측일 가능성이 크다. 그렇다면, 다음과 같은 운용 방식이 바람직하다.

- 최소비용회피자가 공군이라면, 거래비용의 규모가 확실하지 않은 만큼, 우선적으로 권리를 인정하여 주어야 할 측은 공군이 아닌 성남시측임(최소비용회피론의 적용)

- 공군측에 우선적 권리를 준 것이 현재의 법령 해석상 유력하지만, 그러한 권리에만 안주하는 것은 법의 비효율적 운용을 낳고, 궁극적으로는 양 당사자간의 거래 비용이 과다하게 되어서 협의가 불가능하게 된 나머지 소송으로 이어질 가능성을 낳게 됨

- 그와 같이 거래비용이 과다하게 증대되고, 양측의 조정이 어려워지는 경우에는, 물권적 권리의 보호를 통한 것이 아니라 보상 방식이 강구될 필요가 있음

5. 결론

군 당국은 지난 2001년 12월 군용항공기지 주변의 고도 제한을 완화하는 조치를 발표한 바 있다. 이는 그 동안 성남시를 비롯한 사실상의 “피해”를 겪은 주민들의 지속적인 재산권 주장과 이를 합리적으로 수용하겠다는 군 당국의 결정에 의한 것이라고 보여진다. 다만, 고도 제한의 완화가 방법론상의 근본적인 변동이 아니라, 단순히 고도제한의 목표치의 변동에 의한 것이라는 점에서, 보다 효율적으로 군용항공기지법을 운용하기 위한 근본적인 방법을 연구할 필요성은 상존한다고 하겠다.