

2015년도 '열린 연구, 행복한 충남' 연구지원

〈연구모임 지원사업〉

연구보고서 제출

지방자치단체간 공유수면 매립지의 관할권 분쟁에 관한 연구
-평택·당진항 매립지의 관할권 분쟁을 중심으로-

2015. 12. 18.

연구책임자 : 신성대학교 신기원 교수

공동연구원 : 나사렛대학교 박상규 교수

(사)한국갈등관리학회 이사 전오진 박사

요약

공유수면매립지 관할권은 사회문화적 가치, 경제적 가치 그리고 성장잠재력 및 확산효과 등을 고려하면 자치단체의 입장에서는 매우 중대한 사안.

충청남도 당진시와 경기도 평택시간의 항만구역에 관한 관할권 분쟁은 해당 지자체의 이권을 넘어 국가의 경쟁력과도 관련된 것으로 합리적인 조정이 요구되는 공공분쟁.

공유수면매립지 관할권 분쟁의 주 원인은 매립지 관할구역 획정에 대한 관련 법규정 미비 법 규정 부재 혹은 미흡의 경우, 그것은 행정적 판단의 본질적 영역이며 공익적 차원의 문제 본 연구는 공유수면 매립지 관할권 문제에 대하여 공익적 관점에서 분석.

연구분석 결과, 공유수면매립지 타당성 지표개발 및 활용으로 분쟁요소의 최소화 방안, 공익적 가치의 실현과 그 판단기준으로 형평성의 규범적 가치 마지막으로 행정의 안정성과 지속성 강조

I. 서론

- 공유수면매립지 관할권은 사회문화적 가치, 경제적 가치 그리고 성장잠재력 및 확산효과 등을 고려하면 자치단체의 입장에서는 매우 중대한 사안
 - 충청남도 당진시와 경기도 평택시 간의 공유수면매립지 분쟁은 해당 지자체의 이권을 넘어 국가의 경쟁력과도 무관하지 않아 합리적인 조정이 필요함.
 - 본 연구의 사례, 평택-당진항 매립지 관할권 분쟁은 외면적 특성을 고려할 때, 분쟁의 주체가 지방자치단체이며, 대상이 공유재적 성격을 지닌 공유수면매립지라는 측면에서 공공분쟁의 전형적인 사례이며, 따라서 행정학적 관점에서 갈등기제를 분석할 가치가 있음
 - 본 연구는 연구사례의 분쟁특성을 파악하기 위하여 시기적 구분을 하였는바,
 - ▷ 자치단체 간 공유수면 매립지의 관할권에 대한 분쟁에 대하여 2009년 지방자치법 개정 전·후를 비교분석.
 - ▷ 구체적인 내용은 지방자치법 개정 전은 현재판결과 관련하여, 개정 후는 중분위의 결정으로 시기 구분하여 갈등 원인 및 구조를 중심으로 분석.
 - 본 연구의 관점은 매립지관할권 분쟁에 대하여 행정학적 시각에서 분석.
 - ▷ 규범적·당위적 측면에서 행정의 본질은 공익적 가치의 실현이며, 이러한 관점에서의 분석은 다음과 같은 측면에서 의의가 있음.
1. 공유수면매립지 관할권 분쟁의 주요 요인은 관련 법 규정의 부재. 이 경우 행정적 판단의 본질적 영역으로써 공익적 차원에서 분석하여야 하는 영역.
 2. 조정절차의 합리성, 조정 및 중재역할의 충분성 및 충실성 분석.
 3. 공익적 가치의 적용에 있어서 형평성의 실효성 분석.
 4. 행정의 안정성과 지속성의 차원에서 매립지 관할권 분쟁 분석.

II. 공유수면 매립지의 관할권 갈등에 대한 이론적 기초

1. 지방자치단체 관할구역과 공유수면 매립지 관할권의 의의

■ 지방자치단체 관할구역

- ▷ 지방자치단체의 관할구역이란 지방자치단체의 필요적 구성요소의 하나로써 자치권이 미치는 지역적 범위

■ 공유수면 매립지 관할권

- ▷ 행정자치부 장관은 지방자치단체중앙분쟁조정위원회의 심의·의결에 따라 공유수면매립지가 속할 지방자치단체를 결정하고, 그 결과를 면허관청이나 지적소관청, 관계 지방자치단체의 장 등에게 통보하고 공고하여야 한다(지방자치법 제4조 ⑥참조).

■ 해상경계에 대한 선진국의 법적 규정

■ 미국

- ▷ 연방정부와 주정부간 해양경계는 1953년 ‘해저토지법(submerged land act)’ 제정.
- ▷ 주정부간 경계설정의 원칙은 등거리선 등 국제적 판례를 근거로 공평성 확보

■ 호주

- ▷ 연방정부와 주정부간 1980년 ‘연안해수법(coastal water act)’ 제정
- ▷ 주정부의 해양 관할권 범위를 저조선으로부터 3해리 규정

■ 일본

- ▷ 매립등록 이전의 공유수면 상태에서 지방자치단체 구역 경계 결정.

2. 공유수면 매립지 관할권 갈등 사례

〈표 1〉 공유수면매립지 관할분쟁의 사례 및 주요 쟁점

분쟁지역	주요 쟁점	진행 혹은 해결상황
인천 남동구 ↔ 경기 시흥시	<ul style="list-style-type: none"> • 시작년도 : 1996 • 경기도 시흥군 공유수면 매립지를 경기도에서 신규등록, 인천광역시에서 일부지역의 소유권 주장 	중앙분쟁조정위원회 중재 ('97. 12. 29)로 해결
전남 광양시 ↔ 전남 순천시	<ul style="list-style-type: none"> • 시작년도 : 1997 • 율촌1산단의 공유수면 매립지에 대해 순천시에서 토지등록·건축허가·지방세 부과, 광양시에서 지방세 부과 • 광양시에서 헌법재판소에 권한쟁의심판 청구 ('03.8.8): 광양시 승소 결정('06.8.31) 	헌법재판소 결정으로 해결

분쟁지역	주요 쟁점	진행 혹은 해결상황
부산 (강서구) ↔ 경남(진해시)	<ul style="list-style-type: none"> •시작년도 : 2001 • 신항 북항의 매립토지에 대해 부산광역시와 진해시가 중복된 도시계획구역 설정함 • 부산 강서구에서 권한쟁의 심판 청구('04.9.1): 강서구 승소결정('06.8.31) • 경남 진해시에서 권한쟁의심판 청구('05.11.16) 	<ul style="list-style-type: none"> • 강서구의 심판청구는 헌법재판소 결정으로 해결
새만금간척지	<ul style="list-style-type: none"> •시작년도 : 2010. •전라북도 군산시·김제시·부안군 공유수면 일원 •군산시, 김제시, 부안군이 행정구역 결정에 의견 대립 •행안부 중분위 심의의결(2010.10.27.) •대법원판결(2013. 11.14.) 	중분위 심의의결 대법원판결 종료
충남 홍성 ↔ 태안 천수만 해역분쟁	<ul style="list-style-type: none"> •시작년도 : 2010. •홍성군이 태안군을 상대로 헌법재판소에 권한쟁의심판청구 2011년 4월. •2015.7.30.헌재판결 	헌재판결종료 - ‘등거리 중간선’ 으로 새로운 해양경계선 제시
평택당진항 모래부두매립지 평택시↔화성시	<ul style="list-style-type: none"> •규모 118,537㎡, 자치단체간 이견지역 19,000㎡ •화성시와 평택시 관할권 주장 이견 -결과 : 중분위 결정(2013. 8. 27) 	자치단체간 이견이 있는 매립지 관할구역에 대한 실질적인 최초의 중분위 의결.

출처 : 계기석, 2006:62; 신기동 외, 2009:19-31. 일부수정 및 연구자 추가보완.

3. 선행연구

〈표 2〉 공유수면 매립지 분쟁에 대한 기존연구

저자	논문제목	주요 내용	비고
강인호 외 (2004)	공유수면 매립지에 대한 지방정부간의 관할구역확정에 관한 법적 검토	일본 지방자치법 제9조의 3과 관련 공유수면이 매립지로 변하기 전 관계지방 자치단체간 경계를 확정하는 절차를 지방자치법에 도입	법학적 접근
강재규 (2002)	공유수면매립지의 귀속문제-한·일 지방자치법 비교연구	공유수면 매립지 분쟁을 위한 시사점은 일본 지방자치법 제9조 3에서 찾고, 지방자치단체간의 경계분쟁에 대해서는 행정절차를 통해서 해결하는 등 지방자치법의 개정 필요	-법학적 접근 -외국과의 비교접근
강재규 (2002)	지방자치단체의 구역-바다 및 공유수면매립지의 귀속을 중심으로-	일본의 학설, 판례 그리고 한국의 다수설과 같이 공유수면을 지방자치단체의 행정구역에 편입시켜 공유수면 매립지 분쟁을 해결토록 함	법학적 접근
김성호 (2003)	지방자치단체 해상경계설정의 법적 쟁점에 관한 연구	지방자치단체간 해상경계분쟁을 종식하기 위해 해상경계획정의 원칙과 기준이 필요하며, 지방자치단체간 해상경계분쟁은 상급기관의 합의제결기구에 의하고, 매립지에 대한 경계기준 확정은 해상경계와 달리 새로운 기준을 설정하여 해결	법학적 접근

저자	논문제목	주요 내용	비고
계기석 (2006)	지방자치단체 해상경계분쟁의 원인과 해소방안	해상경계를 설정하기 전 매립대상 수면에 대해 관계 지방자치단체들의 합의규정을 둠으로써 사전적으로 해결하고 해상경계에 대한 법적 근거를 지방자치법 혹은 개별법에 마련하며 지형도상의 해상경계를 더 완벽하게 보완하고 해상경계설정 및 분쟁조정을 위한 법률의 제정 필요	행정학 및 법적 접근
이동기 (2005)	해상경계 행정구역설정을 둘러싼 갈등쟁점과 정책방향	공유수면 매립지의 분쟁해결을 위한 법규마련을 전제로 헌법재판소와 대법원이 인정하듯이 국립지리원의 지형도상의 해상경계선을 인정해야함. 지방자치단체의 경계분쟁을 위한 조정절차를 지방자치법 관련조항, 헌법재판소법 관련조항 등을 종합하여 법규화하고 행정심판(분쟁조정위원회)의 기능강화	법학적 접근
김봉준 (2011)	정책네트워크분석을 활용한 공유수면매립지 분쟁연구	공유수면매립지의 분쟁연구를 정책네트워크이론으로 분석함. 정책갈등 이해관계당사자간 상호작용의 과정분석으로 갈등의 발생단계-증폭단계-지연 및 종결단계과정에서 이해관계자간의 상호작용 양태를 분석함.	행정학적 접근(분쟁 혹은 갈등해결을 위한 규범적 기준을 제시하지 못함.)
박형서 외 (2010)	국토연구원 보고서(국토개발과정에서 지역간 갈등관리 및 해소방안)	갈등 행위자의 행동특성과 상호주관적 심리를 분석. 갈등관리를 위한 정책적 활용방안으로 여섯 가지 제안 갈등 당사자 간 협상의 여지가 있는, 적정한 수준에서의 교환관계(tradeoff)의 성격을 가질 때 갈등당사자의 인식과 태도의 문제를 심층분석하여 갈등협상의 실마리를 찾는데 제한적으로 타당성이 있는 것으로 판단.	행정학적 접근
임재형 (2009)	지방자치단체간 공공분쟁의 발생원인 : 평택항 공유수면 매립에 따른 분쟁 사례를 중심으로	분쟁 전개과정 중심 분석 분쟁원인을 인접한 지자체간 상호의존성 증대, 자원이용 및 개발에 대한 상호 이해관계의 차이, 경쟁적 지역개발사업과 지역이기주의, 지자체간 관계에 관한 각종 법령과 규정의 미비 등으로 분석	행정학적 접근
김봉준 (2009)	지방정부간 해상경계 분쟁에 관한 연구	해상경계 분쟁의 과정을 Pondy(1967)와 Robinson(1998)의 갈등과정을 원용하여 갈등의 발생, 갈등의 증폭, 갈등의 완화 및 해결의 3단계의 과정적 분석 갈등단계별 제요인 영향(물리적요인, 법제도적요인, 환경적요인, 행위자적요인)으로 갈등양상 분석	행정학적 접근 (평택·당진항 매립지 분쟁을 해양경계선으로만 분석)
윤진숙· 신철오 (2007)	공유수면매립 타당성 평가를 위한 지표개발	매립지관할권 분쟁 이전의 매립 타당성에 대한 행정공학적 지표개발	행정학적 접근

저자	논문제목	주요 내용	비고
민창기 (2005)	평택·당진항 공유수면 매립지 부지의 관할권 재조명	매립지 관할권분석을 위한 기준제시 항세, 자연환경적 측면, 인문환경적 측면, 국가의 물류 목표 구현과 타 도시와의 자매결연정도, 도시의 미래상 검토, 사회적인 측면, 경제적 측면 제시	행정학적 접근 (형평성, 상대적 낙후지역 개발가능성 고려미흡)

4. 본 연구의 관점

- 본 연구는 공유수면매립지 관할권 분쟁에 대한 행정학적 시각으로 분석
- 2009년 전후의 주로 행정학적 시각에서 연구한 선행연구물들의 관점과 한계를 제시함으로써 본 연구의 관점을 제시
- 본 연구의 방법론은 선행연구와 다음과 같은 차원에서 차별화

첫째, 갈등현상의 묘사 혹은 갈등전개양상의 분석 등의 선행연구

갈등의 전개과정에 대한 묘사는 갈등을 인식할 수는 있지만, 실질적으로 분쟁을 해결하는 행정적 실마리는 제공할 수 없는 한계.

둘째, 갈등원인의 분석사례

갈등사례로부터 갈등의 원인을 규명하는 작업은 갈등관리의 사전적 예방적 차원에서 정책적으로 활용가능하다는 측면에서는 의의

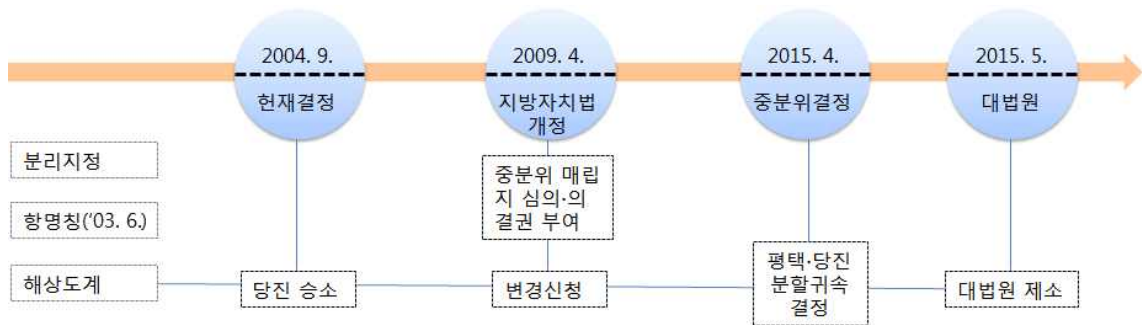
그러나 본 연구의 사례와 같이 갈등요소가 법 규정의 미비로 명백히 잠재되어 있는 사례의 경우 적절한 갈등관리전략으로 활용되어지기에는 한계.

- 본 연구는 법 규정의 미비라는 명백히 갈등요소가 잠재되어 있어 언제든지 갈등이 현재화(顯在化)될 수 있는 사례에 대해서는 다른 접근방법 시도
 - ▷ 관련 법 규정의 제정 전의 필요조건은 공익적 담론
 - ▷ 이러한 숙의과정은 행정학적 과제이며 절차이며, 행정의 본질적 가치
 - ▷ 따라서 본 연구는 공공분쟁의 경우, 공익적 가치실현을 위한 필요충분조건을 분석함으로써 향후 관련 법 제정에 유용한 지표 제공

Ⅲ. 당진·평택항 매립지 관할권 갈등

1. 갈등개요

[그림 1] 평택·당진항 갈등전개과정 및 단계



■ 첫번째 단계는 1997년 12월 평택항 서부두 제방(안벽공사)이 준공되고 사업시행자인 인천 지방해양수산청장이 평택시에 토지신규등록을 하면서 촉발

- ▷ 당시 당진군은 평택항의 서부두가 당진군의 해상경계안에 포함되어 있다고 주장. ‘98년 3월 해양수산부 등 3곳에 평택항 기본계획을 변경하여 당진항을 지정해 줄 것을 요청
- ▷ 또한 당진군은 동 토지(32,834km²)가 국립지리원이 간행한 해상도상 당진군의 관할구역에 속함을 이유로 중복하여 직권 등록
- ▷ 평택시는 당진군의 이러한 조치에 반발하여 ‘중앙분쟁조정위원회’에 분쟁조정신청. 당진군은 헌법재판소에 평택시에서 등록한 토지를 말소할 것을 주장. 권한 쟁의 심판 청구.
- ▷ 2004년 9월 .헌법재판소는 국립지리원이 1978년 발행한 지형도상의 해상경계를 기준으로 어업권 행사 등 오랜 행정관습법을 인정해 당시 당진군 공유수면에 위치한 제방 자치권은 당진군 소유라며 제기한 ‘권한쟁의심판사건’에서 당진군에 자치권이 있다는 결정을 통해 평택시 관할이었던 서부두 제방 3만7천691m² 가운데 대부분인 3만2천835m²가 당진시로 편입
- ▷ 이후 2009년 추가매립지 역시 헌법재판소의 판결을 근거로 당진시는 지적등록¹⁾.

1) 평택-당진간 권한쟁의 결정문의 주요내용은 첫째, 지방자치단체 관할구역에 바다도 포함된다는 것으로 자치권이 미치는 관할구역에 바다도 포함되므로 공유수면에 대한 지방자치단체의 자치권한이 존재한다는 것이다. 둘째, 해상에 관한 자치단체의 경계를 지형도상 해상경계선으로 인정했다는 것이다. 공유수면에 대한 행정구역의 경계는 법률적으로 규정하지 않고 있어서 공유수면에 대한 행정구역을 구분하는 법률상 경계는 존재하지 않지만 어업허가 내지 어업면허, 어업단속행위, 공유수면 점·사용 등 개별 법률에 의한 행정권한을 행사함에 있어 국립지리원이 간행한 지형도상 해상경계선을 기준으로 행정관행이 존재했기 때문에 불문법상 해상경계가 된다고 인정하였

- ▶ 그러나 제방의 관할권한이 당진군에 귀속될 경우 「관리상 비효율 등 불합리한 결과가 발생될 가능성이 높다고 판단될 경우」 국가가 관할구역 경계변경 절차에 따라 제방의 구역 경계를 변경할 수 있다는 헌법재판소의 단서조항 또 따른 갈등의 불씨를 남기게 됨.

■ 두번째 단계는 2009년 지방자치법이 개정되면서 시작

- ▶ 2009년 평택시는 지방자치법 개정이후 당진군으로 등록된 매립지에 대해 원인무효 주장. 경기도에 ‘공유수면 매립지 등의 귀속단체 결정신청’ 을 제출
- ▶ 경기도는 도의회의 승인을 거쳐 2010년 2월 행정자치부에 매립지 귀속 자치단체를 결정해 달라며 분쟁조정을 신청
- ▶ 행정자치부는 2014년 2월 평택·당진항 매립지의 관할 결정에 대한 중앙분쟁조정위원회 심의의결을 요청
- ▶ 2015년 4월 13일 중앙분쟁조정위원회는 전체회의를 열고 28만2760㎡를 당진시, 또 67만 9589㎡를 평택시 관할로 각각 귀속시키는 결정
- ▶ 중앙분쟁조정위원회는 지리적 연접관계, 주민 편의성, 형평성(지리적 외부성 문제), 효율성(국토의 효율적 이용과 행정 효율성), 이웃하는 지자체간의 상생협력 등을 종합적으로 고려하여 판단(행정자치부, 2015. 4. 13.).
- ▶ 당진시는 해상경계선 기준보다 41.8%의 행정구역을 상실한 상태가 되었고 아산시의 관할 구역은 평택시로 귀속되는 결과.

[표 6] 평택·당진항 신생 매립지 행정구역 변동 현황

구 분	평택항 포송지구	평택시		당진시		아산시	
		면적	%	면적	%	면적	%
중분위 결정전 (해상경계선 기준)		9,851,284㎡ (2,980,000평)	46.0%	9,917,400㎡ (3,000,000평)	46.3%	1,652,900㎡ (500,000평)	7.7%
중분위 결정후	21,421,584㎡ (6,480,000평)	20,456,290㎡ (6,188,000평)	95.5%	965,293㎡ (292,000평)	4.5%	없음	0.0%
증감(△는 감소)		10,605,006㎡ (3,208,000평)	49.5%	△8,952,107㎡ (△2,708,000평)	△41.8%	△1,652,900㎡ (△500,000평)	△7.7%

*자료 : 평택시사신문(2015. 5. 8)

다. 따라서 본 결정문에서는 1/5만의 1963년, 1968년, 1971년, 1974년, 1975년, 1977년, 1987년 간행 ‘아산 도엽’을 확인한 결과 1977년 편집된 지형도상 경계선이 하나의 연결선으로 되어 있어 아산만 해역에서의 행정구역 경계를 확인하는 중요한 기준이 된다고 결정하였다(헌재결정문 2004. 9. 23. 2000헌라2; 최지연, 2007:197-198).

- 세번째 단계는 중앙분쟁조정위원회의 분할 귀속 결정이 난 4월 13일 부터 현재까지
 - ▷ 충남도지사, 당진시장, 아산시장 3인이 행정자치부 장관을 대상으로 대법원에 평택당진항 매립지 일부구간 귀속에 관한 지방자치단체 결정 취소 소송을 대법원에 소를 제기
 - ▷ 행정자치부(이하 행자부) 소속 중앙분쟁조정위원회(이하 중분위)가 제방 관할권을 당진시로 결정한 것은 2004년 헌법재판소 판결을 부정하는 것이며, 평택시의 귀속 자치단체 관할결정신청이 법적 요건을 갖추지 못했다고 주장
 - ▷ 또한 헌법재판소에 지자체의 권한을 묻는 권한쟁의심판과 2009년 개정한 지방자치법 제4조에 대한 위헌법률심판을 제기하는 등 법적 조치.

2. 갈등원인 및 구조

1) 갈등원인

■ 분쟁 개요

- ▷ 평택·당진항 공유수면 매립에 따른 분쟁'은 공유수면 매립지 594,629㎡(약 180,191평)중 32,835㎡(약 9,950평)에 대한 행정구역상 '관할권' 분쟁
- ▷ 토지의 소유권은 해양수산부(국유지) 소유이지만, 어느 경계선을 따라 행정구역이 구분되느냐에 따라 2011년까지 조성될 6백여만평 중 수백만 평의 평택·당진항 내·외항 부두의 관할권과 재정수입 확충이 기대되기 때문에 당진군과 평택시 양 지자체간 분쟁 발생
- ▷ 특히 62선석 규모의 평택·당진항은 당진(15선석), 평택(45선석), 화성(2선석) 등 3개 시·군에 걸쳐서 조성되는데 경계선이 어떻게 조정되느냐에 따라 당진군과 평택시가 서로 많은 선석을 보유할 수 있게 됨
- ▷ 즉 경계선 확정 여부에 따라서 컨테이너나 항만시설에 부과하는 지역개발세 등 지방세 수입이 크게 좌우되며, 중소기업이나 주민들의 항만이용이 간편해지는 등 지자체의 이익이 커지게 되는 것
- ▷ '평택·당진항 공유수면 매립에 따른 분쟁'은 표면적으로는 경제적 파급효과를 고려한 양 지자체의 대립 및 지역주민들의 정서와 자존심 싸움이 주된 분쟁의 원인으로 나타남

- ▷ 그러나 보다 구체적으로 분쟁의 쟁점을 살펴보면 첫째, 해상(해면부)에 지자체의 경계선이 존재하는가, 즉 우리나라의 지형도(1/25,000)에는 해상에 지자체간의 경계선이 나타나고 있는데 이 선을 지자체간의 경계선으로 보는가 그렇지 않은가의 여부, 둘째, 자치권한의 존재 여부로서 해면부가 지자체의 구역에 속하는가 아니면 국가(중앙정부)에 속하는가의 문제라고 할 수 있음
- ▷ 종합적으로 ‘해상경계선의 인정 여부’와 ‘해면의 지방자치단체 관할구역 포함 여부’에 대해서 행정자치부는 부정적인 입장을 보인 반면, 법제처는 긍정적인 입장
- ▷ 두 가지 쟁점에 대한 유관 기관의 상이한 입장은 공유수면 매립지에 대해 토지대장에 먼저 등록한 평택시와 이에 반발하여 헌법재판소에 권한쟁의 심판을 청구한 당진군의 입장과 유사함.

■ 분쟁 원인 작용 분석

- ▷ 공공분쟁 발생 원인을 첫째, 인접한 지자체간의 상호의존성 증대, 둘째, 자원이용 및 개발에 대한 상호 이해관계의 차이, 셋째, 경쟁적 지역개발사업과 지역이기주의, 넷째, 지자체간 관계에 관한 각종 법령과 규정의 미비 등으로 분류
- ▷ 이와 같은 네 가지 지자체간 분쟁의 원인이 ‘평택항 공유수면 매립에 따른 분쟁’에는 얼마만큼 작용하였는가를 구체적으로 살펴보면 다음과 같음.

첫째, ‘인접한 지자체간의 상호의존성 증대’ 라는 측면

- 인천해운항만청이 아산만을 사이에 두고 마주보고 있는 당진군과 평택시 관할구역에 걸쳐 있는 해역에서 매립지를 조성하여 항만시설을 건설하고, 서해안고속도로 구간중 당진군과 평택시 사이에 서해대교가 건설되면서 양 지자체간에는 이전보다 상호의존성이 크게 증대될 수밖에 없었다.
- 그럼에도 불구하고 평택시가 당진군과의 협의 없이 일방적으로 매립지에 대해 토지등록을 함으로써 분쟁이 발생하게 된 것이다. 즉 서해대교에 설치될 도계표지판 위치문제를 놓고 충청남도과 경기도가 협의하는 과정에서 공유수면매립지가 평택시의 지적공부에 등록되어 있다는 사실을 알게 됨으로써 분쟁으로 비화된 것.

둘째, ‘자원이용 및 개발에 대한 상호 이해관계의 차이’

- 토지자원이나 수자원의 개발·이용과 관련하여 지자체들 간 이해관계의 차이로 인하여 분쟁이 발생되는 경우

- 특정 지역의 개발사업이 타 지역의 환경오염을 유발한다거나 특정 지역의 자원보존을 위한 개발 억제가 인접지역 주민들의 생존권을 침해함으로써 분쟁이 발생
- 평택항 공유수면 매립지의 활용이나 이에 따른 재정수입확대, 지자체의 이미지 제고 등에 있어서는 당진군과 평택시의 이해관계가 동일함
- 따라서 이 원인은 ‘평택항 공유수면 매립에 따른 분쟁’ 원인으로는 볼 수 없을 것임

셋째, ‘경쟁적 지역개발사업과 지역이기주의’ 라는 측면

- 평택당진항 매립공사는 분쟁의 원인을 제공한 평택시가 주도적으로 공사를 진행한 것이 아니라 국가적인 차원에서 해운항만청이 승인하고 인천지방해운항만청이 사업 시행
- 평택시가 인접한 당진군과 경쟁적으로 지역개발사업을 실시했다고는 볼 수 없음
- 다만, 평택시는 해상(해면부)에 지자체의 경계선이 존재하는가, 해면부가 지자체의 구역에 속하는가, 따라서 해면부나 매립지에 대한 관할권은 어디에 속하는가, 국립지리원이 발행한 지형도상의 해상경계를 지자체간 경계로 볼 수 있는가 등에 대한 명확한 법적 규정이 미비했다하더라도 인천지방해양수산이 항만시설용 제방에 대한 신규 토지대장 등록신청을 했을 때, 명백한 이해당사자인 당진군(충남)과 충분한 협의를 했어야만함
- 반면, 당진군의 일련의 행위는 지자체로서 당연한 대응이라고 할 수 있음. 따라서 ‘평택당진항 공유수면 매립에 따른 분쟁’ 은 평택시의 지역이기주의가 하나의 원인으로 작용했다고 볼 수 있을 것임.

넷째, ‘지자체간 관계에 관한 각종 법령과 규정의 미비’ 의 관점

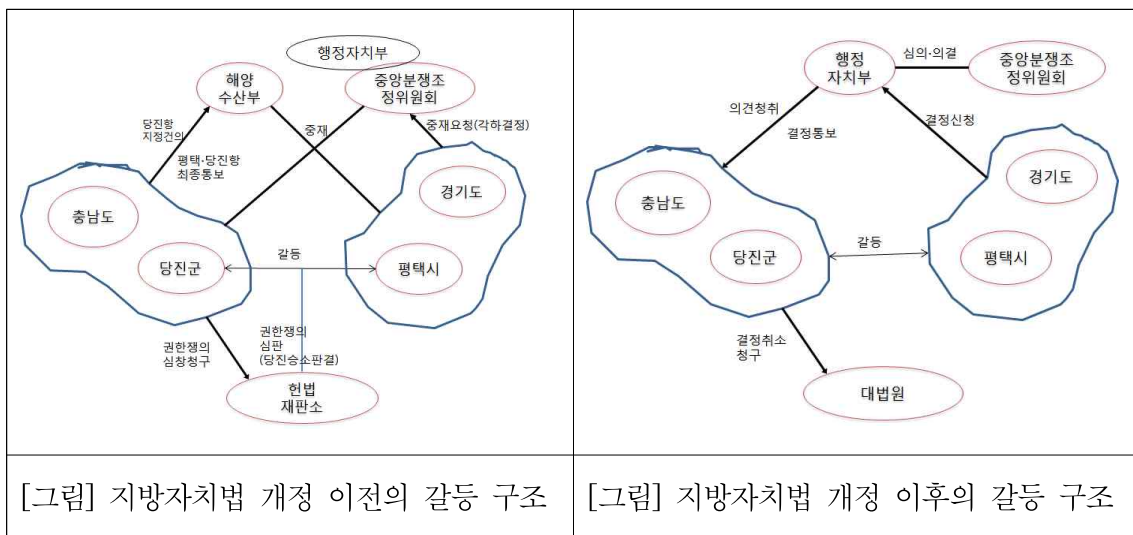
- ‘평택당진항 공유수면 매립에 따른 분쟁’ 은 공유수면 매립지 등 지지자체간 관계에 관한 각종 법령과 규정의 미비에 의해 발생된 측면이 크다고 할 수 있음
- 이에 더하여 행정구역을 분할하는 해상경계에 관한 법령과 규정이 미비하여 국립지리원이 발행한 지형도상의 해양경계선을 인정할 것인가 그렇지 않을 것인가도 분쟁의 원인이라고 할 수 있음.

2) 갈등의 구조

■ 첫째, 2009년 4월 지방자치법 개정이전에 갈등구조는 쟁점에 따라 이해 당사자와 이해관계기관이 복잡하게 관련되어 있음

▷ 헌법재판소는 2004년 9월 23일 해상도계 권한쟁의 심판판결에서 “평택시가 침해한 사건 제방에 대한 관할구역(32,834㎡)은 당진군에 있음을 확인” 한다는 결정 선고

▷ 그러나 단서조항으로 “제방의 관할권한이 당진군에 귀속될 경우 관리상 비효율 등 불합리한 결과가 발생될 가능성이 높다고 판단될 경우 국가가 관할구역 경계변경 절차에 따라 제방의 구역경계를 변경할 수 있다” 라고 명시하고 있어 여전히 분쟁의 소지는 남음.



■ 둘째, 2009년 4월 지방자치법 개정으로 행정자치부장관이 중앙분쟁조정위원회의 심의의결을 거쳐 매립지의 관할권을 결정하도록 하는 규정이 신설됨에 따라 갈등구조가 확연히 변화

▷ 이런 갈등 구조의 변화에는 당초 헌법재판소의 권한쟁의 주문의 단서 조항인 관리상의 비효율 등 불합리한 결과가 높다고 판단될 경우 국가가 관할구역 경계변경 절차에 따라 변경가능하다고 한 점이 결정적인 역할을 함

▷ 이러한 변화로 2013년 11월 새만금 간척지에 대한 대법원의 판결은 그동안 매립지 관할 결정의 준칙으로 적용된 지형도상 해상경계선 기준을 변경 내지 제한하는 결과 초래

▷ 이에 따라 평택시는 2010년 3월 관할구역 경계변경 신청과 같은 해 8월 귀속자치단체 결정신청을 행정자치부장관에게 조정신청하여 중앙분쟁조정위원회의 역할이 갈등구조의 중심에 서는 커다란 변화가 이루어짐.

- ▷ 중앙분쟁조정위원회는 평택·당진·아산 3군데 지자체의 의견을 청취하고 현장방문과 해외사례조사를 실시한 후 2015년 4월 13일 경기도 평택시와 평택지방해양항만청장의 평택·당진항 매립지(962,336.5㎡) 귀속 지방자치단체 결정 신청 건에 대하여 일부는 충청남도 당진시로, 일부는 경기도 평택시로 분할하여 귀속하기로 심의의결함.
- ▷ 충남도와 당진, 아산은 대법원에 제소하여 중앙분쟁조정위원회의 결정을 취소해 달라는 소송을 제기하였고 헌법재판소에 권한쟁의심판과 위헌법률심판을 제기함.

Ⅳ. 본 갈등사례를 통한 정책적 제언

1. 중분위판단의 논리적 근거 : 공익적 가치의 실현과 그 판단기준

■ 중분위 결정의 근거로, “지리적 연결관계, 주민 편의성, 형평성, 국토 이용 및 행정 효율성, 이웃하는 지자체 간 상생협력 등을 종합적으로 고려해 의결했다”고 설명(행정자치부 보도 자료, 2015. 4. 13).

■ 중분위의 심의·의결은 공유수면 매립지 분쟁을 해면상 구역조정기준과 관련된 사안이 아니라 새로운 토지의 귀속문제로서, 이에 대한 결정은 국토의 효율적인 이용관리 및 지리적 위치와 여건, 주민의 편의성, 행정의 능률성 등 당해 토지의 특성과 자치단체 구역제도가 관할 토지의 소유권이나 재산적 가치의 차원이 아니라 공익적 차원에서 확정 관리운영되고 있는 점 등이 고려되어야 할 것임을 강조함

2. 정책적 제언

1) 공유수면매립지 타당성 지표개발 및 활용으로 분쟁갈등요소 해소

■ 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률에 의하면, 공유수면의 개별적 난개발을 억제하고 합리적 관리와 이용증진을 위해 10년마다 공유수면매립기본계획 수립과 5년마다 그 타당성을 검토한 후 변경·폐지 등 필요한 조치를 취하도록 되어 있음

■ 따라서 공유수면매립 기본계획의 과정에서 매립타당성 평가지표가 개발되고 행정적 판단과 결정의 기준으로 정립하는 노력이 선행될 필요 있음

■ 매립 기본계획의 구상단계에서 어떠한 목적으로 당해 매립지가 매립될 필요가 있으며, 이것으로부터 어떠한 파급효과를 기대하는 목적인지가 명확하고 구체화된다면 그것에 기초하여 매립지관할권 갈등의 소지는 최소화할 수 있음

■ 공유수면 매립지 갈등을 최소화하기 위한 일본의 법 규정의 취지 원용 필요

■ 일본의 경우, 매립지가 가지는 경제적 부가가치가 확대되어 분쟁이 노골화·심화되기 전에 공유수면 상태에서 관할권을 확정함.

2) 조정 및 중재역할의 충분성과 충실성

■ 중앙정부(행정자치부 혹은 중분위)는 공익적 차원을 고려함에 있어서 중앙정부의 본연의

역할과 제도적 절차의 합리성과 타당성이 충분하였는가 그리고 충실했는가의 차원

- 매립지 관할권 분쟁 당사자간 입장과 주장, 그리고 상호이해와 협력을 위한 정치적 과정이 존재하였는가? 존재하였다면 충분하였는가?의 문제.

- 존재하지 않았거나, 존재했으나 충분하지 않았다면, 그것은 대법원에 소송을 제기하는 절차가 남아 있고 대법원에서 법적으로 판단 결정하면 되는 것으로 전가하거나 회피하는 것은 아닌가의 의문.

- 대법원에 소송을 제기하고 대법원의 판단에 따라 결정될 문제라면 행정자치부에서 중앙분쟁조정위원회의 존재는 무엇을 위하여 존재하는 것이냐의 문제 발생.

- 대법원의 판결로 분쟁당사자 자치단체간의 향후 상호협력을 기대할 수 있겠는가에 대한 의문 제기

- 중분위의 심의·의결 내용처럼 지자체간 상호협력을 종합적으로 고려하였다고 하는 바, 상호협력이 이루어지기 위해서는 대법원의 판결만이 아니라 다른 조정과 중재의 역할이 요청됨

3) 형평성과 행정의 안정성의 가치

- 중분위의 심의·의결 내용은 “지리적 연접관계, 주민 편의성, 형평성, 국토 이용 및 행정 효율성, 이웃하는 지자체 간 상생협력 등을 종합적으로 고려” 라고 하지만, 형평성의 준거가 매우 애매하다.

- 상대적 우열의 위상이 불가피하게 존재한다면, 행정의 공익적 실현차원은 당연히 형평성의 차원, 상대적으로 낙후지역에 대한 고려 등 형평성에 대한 주요 준거기준에 대한 논의 요구

- 매립지 관할권 결정기준에 있어서 순서의 문제도 있으며, 상대적 비중과 가치의 등가성에도 의문. 입법화의 공론과정에 행정의 공익적 가치실현이라는 명제에 대하여 구체적인 방법론적 담론 필요

- 다른 한편, 현 매립지에 대하여 지난 10여년간 당진시에서 행정적으로 관할하여 온 사실은 행정의 안정성과 지속성이라는 가치에서 재음미 필요

V. 맺음말

- 우리나라에서 2005년부터 시작된 공공갈등과 관련된 기본법의 제정에 대한 논의 시작
- 기본법의 제정 논의의 근간이 되는 가정에는 공공 갈등 당사자들이 합리적이고, 자율적이고 능동적으로 갈등을 예방하고 해결하는 것을 기대하기 보다는 갈등 예방과 해결을 위한 특정 절차나 수단을 사용하도록 제도적으로 규제하고 간섭해야 한다는 논리 존재.
- 정부 주도의 하향식 규제와 시장중심의 자율적인 수단 사이의 제3의 길로 제시되고 있는 새로운 행정 이론인 뉴거버넌스 (New Governance)는 시민과 이해당사자들의 참여, 다자간 협상, 숙의 등의 장치를 포함한 협력적인 제도의 거시적인 설계 주목
- 강제적인 규정과 자율적인 규정을 어떻게 균형 있고 조화롭게 융합하여 설계해야 하는가에 대한 문제에 대하여 다양한 이론이 구축되고 실증적인 연구를 통해 우리나라에 적합한 제도 설계를 하는 노력이 관련된 학문에서 필요
- 또한 복잡한 갈등 전개과정을 예측 가능한 수준의 절차를 지닌 제도를 통해 제한함으로써 불확실성을 줄이고 효율성을 높이기 위한 논거 제시 필요함.

참고문헌

- 가상준·신은중·임재형·김학린. 2007. 한국의 공공분쟁 1990-2006. 분쟁해결연구. 5(2):137-167.
- 강기홍. 2008. 공유수면 매립지의 경계분쟁에 대한 법적 고찰-독일의 유사사례와 관련하여. 분쟁해결연구. 제6권 제2호. pp. 37-54.
- 강윤희. 2005. 지방정부간 공유재 갈등의 원인과 해결방안: 거래비용 이론을 통한 부산신항만 관할권 분쟁 사례분석을 중심으로. 한국행정학보. 39(2): 263-285.
- 김동영. 2011. 뉴거버넌스와 갈등관리 제도: 규제와 자율사이의 균형을 찾아서. 한국행정학회 소식지 통권 135호. pp.8-13.
- 김봉준. 2011. 정책네트워크분석을 활용한 공유수면매립지 분쟁연구. 분쟁해결연구. 단국대학교 분쟁해결연구소. 9(1):159-179.
- 김봉준. 2009. 지방정부간 해상경계 분쟁에 관한 연구. 분쟁해결연구. 단국대학교 분쟁해결연구소. 7(2):149-177.
- 나태준. 2005. 공공갈등 관리기제 도입에 관한 논의와 제안. 연세행정논총. 제28집. pp.103-126.
- 노진석. 2012. 국가기관과 지방자치단체 간 권한쟁의심판에 있어 헌법재판소의 법적 관점. 지방행정연구. 제26권 제3호(통권 90호). pp. 251-272.
- 류영아. 2013. 지방자치단체 분쟁조정기능의 발전 방안. KRILA FOCUS. 제57호. 한국지방행정연구원.
- 민창기. 2005. 평택·당진항 공유수면 매립 부지의 관할권 재조명. 평택대학교논문집. 제19집. pp. 291-305.
- 신기동 외. 2009. 평택항 서부두 행정구역 조정에 관한 연구. 정책연구 2009-89. 경기개발연구원.
- 원창희. 2011. 한국형 통합갈등관리체계. 산업관계연구. 21(4):79-104.
- 이달곤. 2005. 협상론. 박영사.
- 이진수. 2012. 중앙분쟁조정위원회 분쟁조정제도의 개선방안에 관한 연구. 지방행정연구. 제26권 제3호(통권 90호). pp. 147-172.
- 임재형. 2009. 지방자치단체간 공공분쟁의 발생원인. 사회과학연구. 경희대학교 사회과학연구원. 35(3):105-128.
- 윤성순. 2013. 현행 공유수면매립절차에서의 매립지 공공성 강화 방안. 2013년도 해양환경안전협회 춘계학술대회 발표 논문집. pp. 14-15.
- 윤진숙·신철오. 2007. 공유수면매립 타당성 평가를 위한 지표개발. 2007년도 해양환경안전학회 춘계학술발표회 논문집. pp. 71-75.
- 장학봉. 2003. 공유수면매립지 귀속분쟁 해결을 위한 정책 방향. 해양수산. 10월호. pp.24-37.
- 정명국·윤진숙. 2007. 공유수면매립의 적정성 평가를 위한 지표개발 및 지역특성분석. 대한지리학회 학술대회논문집. pp. 204-206.
- 조정찬. 2015. 해상매립지 행정구역의 합리적 결정방안. 2015년 한국행정학회 하계공동학술대회 발표논문집 별쇄본. pp. 1-42.
- 조정찬. 2001. 지방자치단체의 구역과 경계분쟁-바다 및 공유수면매립지에 관한 분쟁을 중심으로

- 로-, 법제(2001.6). 법제처.
- 지속발전위원회. 2004. 갈등관리시스템 구축방안 연구보고서. 대통령자문 지속발전위원회 지속
위 자료집 (2004-9. 수정보완판).
- 최지연·남정호·육근형. 2006. 연안·해양을 둘러싼 갈등 유형과 갈등관리 기본방향.
대한지리학회 연례학술대회논문집. pp. 152- 154.
- 최지연. 2007. 해양 관할권을 둘러싼 자치단체 간 갈등 분석. 2007년도 대한지리학회
연례학술대회논문집. 2007. 12. pp. 195-200.
- 정책토론회자료집. 2015. 당진 평택항 매립지 관할권 관련 정책토론회. 2015. 5. 19.
국회의원회관 2소회의실.
- 행정자치부 보도자료. 2015. 4. 13.
- 서동욱. 2006. 공유수면 매립지 관할권 지자체 갈등 매듭. 머니투데이. 2006. 8. 31일자.
- 송인걸. 2015. 서해대교 매립지 분쟁 또다시 법정예. 한겨레신문. 2015. 5. 19. 사회면.
- 장현일. 2005. 해상분쟁해결책 마련 시급. 서울경제신문. 2005. 2. 1일자
- 진영태. 2010. “부산신항 관할권, 부산·경남에 분할” 서울경제신문. 2010. 6. 24일자
- Yarn, D. H.(eds.). 1999. Dictionary of Conflict Resolution. San Francisco. CA:Jossey Bass.