

지방자치단체간 매립지분쟁 실태와 쟁점

장 학 봉

한국해양수산개발원

〈 目 次 〉

I. 머리말

II. 분쟁 사례

III. 주요 쟁점

IV. 맺는말

I. 머리말

최근 공유수면을 매립하여 새로이 조성된 토지의 귀속문제를 둘러싼 지방자치단체간의 분쟁이 심각하게 나타나고 있다. 시화매립지를 둘러싼 인천광역시와 경기도 간의 분쟁, 평택항 건설에 따른 당진군과 평택시 간의 분쟁, 울촌산업단지 조성에 따른 순천시와 광양시 간의 분쟁 등이 대표적인 예이다. 이러한 분쟁은 지방자치단체간의 경계에 걸친 공유수면이 매립될 때 발생한다. 특정 지방자치단체안에서 처리될 수 있는 매립사업인 경우에는 공유수면매립법에 의한 토지조성과 지적법에 의한 토지 등록 절차 등이 이루어지면 문제될 것이 없으며 분쟁의 소지도 없기 때문이다. 분쟁사례를 보면 대부분 국가나 또는 도 단위의 지방자치단체가 매립사업의 주체가 되는 경우이다.

분쟁의 원인은 매립으로 조성된 토지가 새로이 창출하는 가치에 대하여 지방자치단체간에 경합이 발생하기 때문이다. 공유수면을 매립하여 토지가 조성

되면 토지에 대한 가치가 창출되고 조성된 토지에 공단이나 시설이 들어서면 지방자치단체의 세수가 증대하고 새로운 일자리가 많이 만들어지기 때문이다. 이러한 이유 때문에 각 지방자치단체들은 바다를 매립하여 새로이 조성된 토지를 자기의 행정구역에 편입시키려고 하는 것이다.

매립지 분쟁은 그 이해관계가 작지 않기 때문에 분쟁의 양상도 심각하게 나타나는데 분쟁에 돌입하게 되면 각 지방자치단체들은 이기기 위하여 모든 행정력을 동원하고¹⁾ 총력을 기울인다. 이러한 모습은 국가 차원에서 보면 막대한 소모적 행정이며 자원 낭비인 것이다. 또한 분쟁의 와중에서 발생하는 지역주민 간의 갈등은 때때로 더 심각한 문제가 되기도 한다.

분쟁은 제도가 잘 갖추어 있으면 사전 예방이 되든지 최소화될 수 있다. 우리나라에서 이러한 분쟁이 심각하게 발생하는 것은 한마디로 이에 대한 제도가 거의 없기 때문이다. 본 연구는 현재 심각히

1) 분쟁 해결은 상호 협의에 의한 해결이 우선되지만 협의에 의해 해결이 불가능하다고 판단되면 보통 행정적 절차에 의한 분쟁해결을 모색한다. 그리고 행정적인 방법에 의한 분쟁해결이 안되면 사법적인 분쟁해결을 모색하게 되는데 이러한 절차를 밟는 경우 최소 몇 년간의 시일이 소요된다.

대두되고 있는 공유수면 매립지 관련 지방자치단체 간 분쟁의 실태를 살펴보고 분쟁의 핵심과 쟁점이 무엇인가를 살펴봄으로써 향후 정부의 대책 수립과 법제 개선에 도움이 되었으면 한다. 국내에서는 아직 관련 연구가 거의 없다고 할 수 있다.

II. 분쟁 사례

1. 당진군과 평택시의 분쟁

이 분쟁은 평택항 제1단계공사('98.3월 준공)로 조성된 공유수면 매립지 (594,629㎡)에 대하여 경기도 평택시와 충청남도 당진군이 이중 등록함에 따라 발생하였으며 현재 헌법재판소의 권한쟁의에 계류되어 있다.

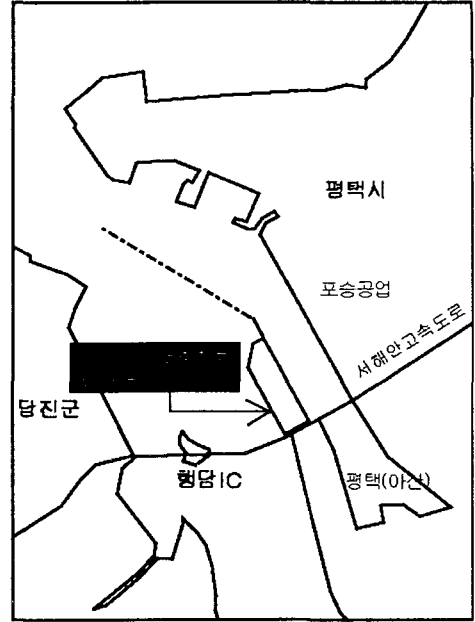
1998년 3월 23일 평택시는 평택항개발 사업시행자인 인천지방해양수산청의 토지등록 신청에 따라 위 매립지에 대하여 지적 등록을 하였으며 한편 당진군은 위 매립지 중 32,835㎡는 국립지리원이 발간한 지형도상의 해상경계선을 근거로 할 때 당진군에 속하므로 그 부분에 대하여 1999년 12월 10일 별도로 등록을 함에 따라 이중 등록 문제가 발생하였다.

이중 등록문제에 대하여 경기도는 2000년 3월 31일 중앙분쟁조정위원회에 충청남도를 상대로 하여 분쟁조정을 신청하였으며, 여기에 대항하여 당진군은 2000년 9월 7일 평택시를 상대로 하여 헌법재판소에 권한쟁의 심판을 제기하였다. 중앙분쟁조정위원회는 2001년 1월 31일 피신청인이 이미 헌법재판소에 권한쟁의 심판을 청구한 안건을 다루는 것은 부적절하다는 이유로 분쟁조정 신청을 각하하였고 현재 헌법재판소의 권한쟁의 결정을 기다리고 있는 상태이다.

당진군의 심판청구내용을 보면 ① 지방자치법상 지방자치단체의 구역은 육지뿐만 아니라, 이와 접속된 바다·호수·하천 등 수면과 상공·지하를 포함한다는 점²⁾, ② 바다의 지방자치단체 경계는 국립지리원이 작성·간행한 지형도상의 경계에 의하여야 한다는 점³⁾에서, 당진군 관할 해역 내에 설치된 제방(매립지)은 당진군의 구역에 편입하여야 한다는 것이다.

이에 대하여 평택시는 ① 국립지리원에서 발행한 지형도상의 해상경계는 지방자치단체의 경계가 아니

며, ② 공유수면매립지는 조성된 토지로서 평택시에서 지적법령에 따라 적법하게 신규 등록하였기 때문에 아무런 문제가 없다고 주장하고 있다.



<그림1> 평택시와 당진군의 분쟁 위치도

2. 순천시와 광양시의 분쟁

양 시간의 분쟁은 울촌산업단지의 일환으로 조성된 매립지의 귀속문제를 둘러싼 분쟁이다. 1999년 12월 23일 전라남도는 조성중인 울촌산업단지 279만1천평에 대하여, 지도상의 해상경계를 준용하여 여수시 102만4천평, 순천시 98만2천평, 광양시 78만5천평으로 면적을 산정하여 최종 고시를 하였다. 그 후 (주)현대하이스코가 울촌제1지방산업단지내 13만5천평⁴⁾을 전라남도로부터 준공전 사용승인을 받아 공장 신축허가 신청을 순천시에 제출하자 순천시는 '97년 3월 19일 건축허가를 행하였다.

이에 대해 광양시는 해상경계선 기준상 (주)현대하이스코의 부지는 일정부분(9만평)이 광양시의 구역이기 때문에 순천시가 단독으로 처리한 (주)현대하이스코의 건축허가 및 지방세 부과를 부적절하므로 이에 대한 사전 협의를 순천시에 요구하였으나

2) 헌법 제3조에서 정한 영토에는 영해도 포함되고, 영토는 법제상 모두 지방자치단체의 구역으로 분할되어 있어, 바다도 지방자치단체의 구역으로 분할되어 있다고 보아야 한다고 주장한다.
 3) 지방자치법상 지방자치단체의 구역은 종전에 의하도록 하고, 그 변경은 법령에 의하여야 하며, 종전이란 바다의 경우에는 관습적인 경계에 의하여야 하고, 이는 국립지리원의 지형도가 그 기준이 된다. 그 동안 동 경계선을 기준으로 어업면허처분 등이 행하여져 왔다는 점을 든다.
 4) 1차적으로 조성된 (주)현대하이스코의 부지는 지도상 해상경계선을 기준으로 순천시 4만 5천 평, 광양시 9만 평으로 양분되었다.

순천시가 거절하였다. 광양시는 2000년 6월 16일 전라남도 지방분쟁조정위원회에 관할권에 관한 분쟁 조정을 신청하였으며 현재 도 중앙분쟁위원회가 심의중에 있다.

광양시의 주장은 ① 공유수면상 행정구역경계 획정에 관한 법적 근거는 없지만, 지도상에 표기된 해상경계표시는 시·군간 경계를 나타내는 사실상의 행정구역이므로 매립으로 인하여 발생한 새로운 토지의 경계는 관행상 매립이전 해면 경계를 기준으로 하여야 하며 양 시간 중복 위치한 토지에 건축허가를 하고자 할 때에는 양 기관의 협의를 거쳐 처리하여야 함에도 순천시가 광양시와 협의 없이 단독으로 처리하였으므로 불법이며 ② 지도상의 해상경계표시를 기준으로 전라남도 주관 3개시(순천시, 광양시, 여수시)가 공동 참여하여 현지확정측량을 실시한 후, 이를 토대로 현실에 맞도록 행정관할구역을 재조정해 주도록 주장하고 있다.

반면 순천시는 ① 공유수면에 대한 행정구역의 경계조정과 관련된 법적 근거가 없기 때문에, 공유수면상의 행정구역경계에 관한 규정 및 획정 기준을 판단하고 결정하는 것은 곤란하며, ② 울촌 제1지방산업단지(매립지)는 공유수면매립과 관련한 법령에 따라 순천시와 연결한 공유수면(바다)을 매립하여 새로이 조성한 토지로서, 본 지역은 이미 공유수면으로서는 공용 폐지된 것으로 보아야 하며 따라서 공유수면(바다)상의 행정구역경계 조정기준과 관련된 사안이 아니라, 새로이 조성된 토지의 귀속(편입)에 대한 사안이며, ③ 1992년도부터 전라남도가 시행한 울촌제1지방산업단지 조성시 순천시에서 자연훼손과 수많은 민원에도 불구하고, 공유수면매립 및 제방 축조를 위한 토석 채취허가를 내주었으며, 울촌산업단지 진입로로 활용하기 위한 국도 17호선 우회도로 사업구간에 대한 토지보상비로 121억원의 시비를 투자하는 등 직·간접적으로 많은 기여를 하였고, ④ 광양시의 주장대로 지도상 해상경계선을 기준으로 울촌지방산업단지를 순천시와 광양시로 양분할 경우, 1개의 공장건물이 2개의 자치단체의 관할행정구역에 속하게 되어 사업자나 주민 등의 불편이 예상되므로 접근성이나 유치기업의 편의성 및 기업경쟁력 강화 차원에서 순천시 단일 관할구역으로 등록하는 것이 타당하다고 주장하고 있다.



〈그림 2〉 순천시와 광양시 분쟁 위치도

III. 주요 쟁점

이상의 분쟁사례를 분석하여 보면 다음과 같은 쟁점사항이 거의 공통적으로 나타나고 있다. 첫째, 해상(해면부)에 지방자치단체의 경계선이 존재하는가, 즉 우리나라의 지형도(1/25,000)에는 해상에 지방자치단체간의 경계선이 나타나고 있는데 이 선을 지방자치단체간의 경계선으로 보는가 그렇지 않은가의 여부, 둘째, 해면부가 지방자치단체의 구역에 속하는가의 문제, 셋째, 공유수면매립지의 성격에 관한 문제 즉 공유수면매립지가 신규토지인가 아니면 그렇지 않은가의 문제이다.

1. 쟁점1 : 해상경계선의 인정 여부

(1) 우리나라 해면 경계의 역사

현행 도·시·군 구역은 조선 말기 1895년과 1914년 일제 초기에 최초로 확정된 것으로 그 동안 행정환경변화에 따라 변화 발전되어 왔으며 이에 대한 최초의 현대적 지도는 1914년(대정3년) 이후 몇 년에 걸쳐 조선총독부가 발간한 지도이다. 그리고 이 지도를 바탕으로 하여 현재 국립지리원이 발행한 국가기본도(1/25,000)에 이르기까지 지도에 자치단체가 경계(그 당시 행정구역)를 갯벌이나 수로의 중앙 등을 경계로 표시해 하여 왔다.

1961년 국방부, 내무부, 문교부는 합동으로 지명을 정비 표기하고, 지도 도식규칙 제8조(지도의 정식)에 근거하여 행정구역 색인과 기호 범례를 표시하도

록 하고 있다. 현재도 행정자치부, 각 광역자치단체, 각 기초자치단체는 국립지리원이 발행하는 국가기본도에 근거하여 관할 행정구역도를 2년에 1회씩 제작 발행해 오고 있는데 그 관할행정구역에는 해면(바다)도 포함하고 있다.

(2) 해면상의 경계선에 대한 부처별 견해

앞에서 언급한 바와 같이 우리나라의 지형도상에는 해면에도 지방자치단체간에 경계선이 나타나고 있으나 이에 대해 행정자치부 등 관계기관의 입장과 견해가 상반되고 있다.

① 행정자치부

지방자치법상 지방자치단체의 관할구역은 地畵으로 표시 가능한 “육지와 섬”에 대해서만 적용하고 있기 때문에 해면상에는 행정구역상의 경계가 없고 해면경계를 획정한 선례가 없다는 입장을 취하고 있다. 행정자치부는 순천시의 바다의 자치단체간 경계 획정 등에 대한 질의회신에서 “현행법상 바다의 경계설정 근거법령은 없으며 해상경계와 관련하여서는 건설부훈령 제247호의 규정에 의거 국립지리원에서 국가기본도상에 해상경계표시를 하고 있으나, 국립지리원에서는 국가기본도상 해상경계표시는 도서의 소속을 해독하기 위한 기호에 불과한 것으로서 자치단체간 행정구역 경계와는 무관하다는 입장이다.

② 국립지리원

국립지리원은 경계에 대한 결정기관이 아니라 다만 지방자치법(1994. 3. 16) 제4조(지방자치단체의 명칭과 구역)의 규정 등에 따라 정해진 것을 시·군의 지적도와 임야도를 이용하여 표기하는 역할을 하고 있다는 입장이다. 즉 지방자치단체간의 경계 설정은 지방자치단체간에 결정되어야 할 사항이며 국립지리원에서는 이를 지도에 표기하는 역할을 하고 있다는 것이다. 시·도지사 관할수면에 대해서는 현행법상 명확히 정해진 것이 없으며 건설부의 지도식규칙(건설부령 제247호) 제9조에 의해 지도에 도서(섬)의 행정관할청을 구분할 수 있도록 해안선과 섬 또는 양섬 사이의 중간선으로 경계를 표시하고 있다. 그러므로 국립지리원에서 발행된 지도상의 해면 시·도 경계표시는 행정관할구역을 정한 경계선이 아니라 지도를 이용하는 국민의 편의와 행정업무 수행에 편리를 기하기 위한 단순한 지도상의 기호이므로 관할구역 해상경계라고 볼 수 없다는 견해를 보이고 있다. 또한 국립지리원 발행지도를 이용하여 각종

해상행위에 대한 경계기준선으로 이용할 수 없음을 시·도로 하여금 주민들에게 홍보를 요청하고 있는 실정이다.(국립지리원이 발행하는 지도의 하단에 표기되어 있다). 국립지리원에서는 지도상의 해상 경계 표기로 인해 이러한 분쟁이 일어나자 1997년도 이후 제작하는 지도에서는 해상의 경계선을 삭제하고 있는 것으로 알려져 있다.

③ 해양수산부

현행 법상 시·도지사 관할 수면에 대하여는 명확히 정하여져 있지 아니하고 단지, 건설부의 지도식규칙(건설부령 제247호) 제9조에 의거 지도에 도서(섬)의 행정관할청을 구분할 수 있도록 해안선과 섬 또는 양섬 사이의 중간선으로 경계를 표시한 것을 관례적으로 인정하고 있으며, 어업상으로도 이를 따르고 있는 실정에 있다. 수산청(당시)에서는 1976년에 국립지리원이 발행한 1/50,000 축척의 지도를 근거로 시·도 경계가 표시된 어장도를 1977년부터 해당기관에 공급하기 시작하였고 이로 부터 시·도 해상 경계표시는 수산업에도 적용되어 면허, 허가, 신고시 해당 부서에서 국립지리원 발행 지도를 근거로 행정처분하고 있다.

해양수산부는 2000년 광양시장의 질의에 대해 ‘공유수면관리법, 공유수면매립법 및 수산업법상 해면(공유수면)에 대한 지방자치단체간 경계에 대하여는 따로 규정된 바 없으나 해상에서의 지방자치단체간 경계는 관례적으로 국립지리원이 고시한 지도상의 경계를 따라야 하는 것으로 사료되며, 자치단체간 경계에 대해서는 지방자치법을 관장하는 행정자치부에서 결정할 사안’이라고 회신한 바 있다.

④ 국방부

국방부에서는 군 작전도상에 표시된 해상도경계는 행정관할권의 표시가 아니라 국방상의 작전, 훈련, 전시에 활용하기 위한 순수한 군사용 지도이며 해상 경계와는 무관하다는 견해를 보이고 있다.

2. 쟁점 2 : 해면의 지방자치단체 관할구역 포함 여부

지방자치단체의 관할구역에 해면을 포함하느냐 포함하지 않느냐 하는 것도 주요 쟁점중의 하나이다. 이 쟁점은 해상의 경계선을 인정하느냐 하지 않느냐와 연관이 되며 어떤 면에서는 동전의 표리관계에 있다고 할 수 있다. 현재의 해면 경계선을 인정하는

측은 해면(공유수면, 바다)이 지방자치단체의 관할 구역에 포함된다고 주장하고 있고 해면의 경계선을 인정하지 않으려는 지자체는 해면은 지자체의 관할 구역에 포함되지 않는다는 주장이다

해면의 관할구역 포함여부를 살피기 위해서는 우선적으로 지방자치법 제4조의 '지방자치단체의 명칭과 구역'에서 '구역'의 의미를 해석해야 한다. 동조 1항에서 '지방자치단체의 명칭과 구역은 종전에 의하고 이를 변경하거나 지방자치단체를 폐치·분합할 때에는 법률로써 정하되 시·군 및 자치구의 관할구역 경계변경은 대통령령으로 정한다' 라고 되어 있으나 지방자치단체의 구역이 육상에만 한정하는지 해상도 포함하는지에 대해서 명시되어 있지 않아 이러한 분쟁의 불씨를 남기고 있다.

(1) 관계 규정의 연혁

우리나라 지방행정의 관할구역 명칭과 위치를 현재와 같이 정한 최초의 규정은 일제시대인 1913년(대정2년) 12월 29일의 조선총독부령 제111호로서 "도의 위치, 관할구역 및 부·군의 명칭, 위치, 관할구역"이다. 동령에는 각도와 각도에 속하는 각부·군의 명칭, 위치, 관할구역이 기재되어 있다. 예컨대 전라남도는 목포부, 광주부 2개 부와 무안군, 나주군, 화순군 등 21개 군으로 되어 있고 그중 광양군은 위치가 광양, 관할구역은 "광양군 일원, 돌산군 태인면(묘도는 제외)"라고 되어 있다.

위에서 "일원"이라고 하는 것은 당해 군(郡)내의 모든 지역을 포함한다는 취지로 해석되며 관할구역란에 기재되는 군·면·리(里)는 조선시대에 자연발생적으로 형성된 자연부락과 이를 기초로 한 조선시대 말기의 부, 군, 면 등을 지칭하고있으며 위 영에는 도면이 첨부되어 있지 않다.

해방 이후에는 1948년 11월 17일 법률제8호로서 「지방행정예관한임시조치법」이 제정되어 제5조에서 "지방에 시와 도를 둔다"고 하여 서울시와 14개 도를 열거한 다음 "시·도의 위치와 관할구역은 대통령령으로 정한다"고 규정하고 제11조에서 "시에 구, 도에 부, 군, 도를 둔다. 구, 부, 군, 도의 명칭, 위치와 관할구역은 대통령령으로써 정한다"고 규정하고 제18조에서 "본 법은 공포한 날로부터 시행한다", 제

19조에서 "본 법의 유효기간은 본 법 시행일로부터 6개월 이내로 한다"라고 규정하여 지방행정의 관할 구역을 대통령령으로 정하는 것으로 전제하고 있다.

1949년 7월 4일 법률제32호의 「지방자치법」이 제정되면서 부칙 3조에 의하여 「지방행정예관한임시조치법」은 폐지되었다. 위 지방자치법 제4조는 "지방자치단체의 명칭과 구역은 종전의 부를 시로 개칭하는 이외에 모두 종전에 의하고 이것을 변경하거나 그 자치단체를 폐치·분합할 때에는 법률로써 정한다"고 하여 일제시대의 조선총독부령 제111호에 의한 관할구역을 변경없이 인정하고 있다고 할 수 있다.

■ 지방자치법 제4조(지방자치단체의 명칭과 구역)

- ① 지방자치단체의 명칭과 구역은 종전에 의하고 이를 변경하거나 지방자치단체를 폐치·분합할 때에는 법률로써 정하되 시·군 및 자치구의 관할구역 경계변경은 대통령령으로 정한다.

1961년 9월 1일 법률 제707호로서 제정된 「지방자치예관한임시조치법」이 제정되어 위 지방자치법에 우선 적용이 되었는데 위 임시조치법 제3조는 "지방자치단체의 명칭과 구역은 종전에 의하고 이를 변경하거나 폐치·분합할 때에는 법률로써 정하되, 시·군의 관할구역 경계변경은 대통령령으로 정한다"고 규정하여 역시 조선총독부령 제111호에 의한 관할구역을 변경없이 인정하고 있음을 알 수 있다.

1988년 4월 6일 법률 제4004호로서 새로이 제정된 지방자치법 제4조 제1항은 "지방자치단체의 명칭과 구역은 종전에 의하고..."라고 하여 역시 지방자치단체의 경계에 변경이 없음을 알 수 있다.

(2) 학설

1) 포함설

학계에서도 의견이 양분되어 있으나 대체로 숫적으로 보면 '지방자치단체의 구역에 해면을 포함한다' 라고 보는 게 다수라고 할 수 있다.⁵⁾

포함하는 학설에 의하면⁶⁾, 지방자치단체의 "구역"이라 함은 "일정한 목적을 달성하기 위하여 일

5) 그러나 해면상의 구역을 인정하는 부처의 입장도 구역의 '관할권 범위'에 대한 인식을 명쾌히 하지 못한 상태에서의 의견 즉 법리적인 해석이 아니라 일반적인 해석이나 의견이라는 점이다.

6) 김철용, 주석 지방자치법, 한국사법행정학회, 1997, p.43.

정한 기준에 따라 국토의 공간을 구분하여 놓은 지리상의 한계를 뜻하므로 육지뿐만 아니라 여기에 접속된 바다·하천·호수 등의 수면과 상공이나 지하까지도 포함“하는 것이라고 본다는 것이다.

헌법 제3조에 규정된 대한민국의 영토에는 육지만이 아니라 영해도 포함됨은 물론인데, 국가의 영토는 현재의 법제상 모두 지방자치단체의 구역으로 분할되어 있고 소위 국가직할령은 없기 때문에, 우리나라의 영해도 모두 지방자치단체의 관할구역으로 분할된다고 보고 있는 것이다.

그리고 포함설을 주장하는 측은 현재 수산업법, 공유수면매립법, 공유수면관리법 등 각종 개별법에 따라 해면(공유수면)에서 행한 지방자치단체장인 시장, 군수, 구청장의 인·허가 및 관리행위가 지금까지 유효하게 성립하였으므로 해면(공유수면)도 당연히 지방자치단체 관할구역이라는 것이다. 만약 그렇지 않다면 위의 각종 행정행위가 유효하게 성립되지 못한다는 것이다.

2) 불포함설

현행 지방자치법 제4조는 “리(里)의 구역은 자연부락을 기준으로 하되 그 명칭과 구역은 종전에 의하고”라고 규정하고 있으며 현재까지 지방자치단체의 구역변경이나 폐지분합의 경우에도 관할구역 표시에 기존의 시, 군, 구, 동, 면, 리를 열거하는 형식으로 처리하여 오고 있는데 이것은 1914년 총독부령 제111호의 예를 답습해 오고 있다는 것이다.

총독부령 제111호는 부와 군의 관할구역을 표시함에 있어서 조선시대(종전)의 군전체를 포함하는 경우는 “○○군 일원”같은 형식으로 표시하고 있으며 리(里)와 동은 조선시대 말기의 최소 행정단위이고 자연발생적으로 형성된 부락을 기초단위로 하고 있는데, 지방행정관할구역을 규정하는 각종 법령에서 관할구역 규정에 관하여 기초행정단위로 자연발생적인 거주지역인 동과 리를 사용하여 온 것은 관할구역이 해면을 포함하지 않는다는 것을 전제로 한 것으로 볼 수 있다는 것이다. 해면은 개인의 소유권이 미치지 않아 국유로 볼 수가 있으며 공유수면관리법상의 공유수면에 해당하고(제2조 제1호 가목), 같은 법 제4조는 같은 조 제1호 내지 제3호의 공유수면을 제외하고는 시장, 군수, 구청장(자치구의 경우)을 관리청으로 규정하여 같은 법에 따라 관리하도록 하고 있다. 따라서 바다는 지방자치단체의 관할구역이라

기 보다 개별법에 의한 관리대상으로 보아야 한다는 입장이다.

(3) 정부 부처의 의견

① 법제처의 입장

법제처는 유권해석을 통해 바다를 지방자치단체의 구역으로 보고 있다. 즉 바다의 경계설정에는 근거법령이 없으므로 행정관행에 따라 국립지리원 지형도상의 해상경계를 근거로 볼 수 있다는 입장이다.

공유수면 매립지의 관할에 대한 순천시와 광양시의 질의에 대한 회신에서, 법제처는 순천시의회에 법령해석 질의서 반력을 통해 “법제처에서는 법령소관 부처에서 소관법령의 해석을 요청하는 경우에 한하여 2차적으로 법령해석을 하므로, 행정자치부의 법령해석을 선행하기 바란다”는 내용으로 회신하였다. 한편 ‘바다가 지방자치법 제4조에 의한 자치단체의 구역에 해당되는지 여부 및 포함될 경우 자치단체간 경계구분 기준’에 대한 광양시의 질의에 대해 ‘바다도 지방자치법 제4조의 자치단체 구역에 포함되며, 바다의 경계는 그 관행에 따라 지도상의 해상경계표시가 기준이 될 수 있다’고 회신하였다.

② 행정자치부의 입장

행정자치부는 순천시의 바다의 자치단체간 경계획정 등에 대한 질의회신에서 “현행법상 바다의 경계설정 근거법령은 없으며 해상경계와 관련하여서는 건설부훈령 제247호의 규정에 의거 국립지리원에서 국가기본도상에 해상경계표시를 하고 있으나, 국립지리원에서는 국가기본도상 해상경계표시는 도서의 소속을 해독하기 위한 기호에 불과한 것으로서 자치단체간 행정구역 경계와는 무관하다는 입장을 보이고 있다. 그리고 직·간접적 명문규정이 없는 한 현행 지방자치법상의 구역개념에 바다가 당연히 포함된다고는 할 수 없다. 다만, 지방자치법상의 구역에 바다가 포함되지 않는다고 하여 자치단체간 바다의 경계획정 필요성을 부정하는 것이 아님은 물론 관행상 또는 국가의 정책목적에 따라 다양한 관리구역이 설정될 수 있을 것이다...”고 회신한 바 있다.

IV. 맺는말

본고는 최근 심각하게 발생하고 있는 지방자치단체간 매립지 분쟁의 실태와 분쟁의 쟁점이 어디에

있는가를 살펴보았다. 매립지 구성에 따른 기대 이익이 매우 크기 때문에 지방자치단체들이 조성된 매립지를 자기 행정구역에 편입시키려고 하는 노력은 대단하며 따라서 분쟁이 일단 발생하면 이기기 위해서 모든 방법을 동원한다. 국가적인 차원에서 보면 우리나라 연안에서 새로이 조성되는 토지가 어느 지방자치단체에 속하든 큰 문제가 되지 않기 때문에 이러한 지방자치단체간 분쟁이 재발되자 않도록 관련 제도가 정비되어야 할 것이다.

우리나라의 경우 이와 관련된 법제가 너무 미비하다 단지 지적법을 통하여 신규토지의 등록시 지방자치단체간 협의하도록 요구하고 있을 뿐이며 지방자치법을 통하여 지방자치단체의 구역 변경은 상위 지방자치단체의 조정에 의하여 하도록 되어 있을 뿐이다.

매립지분쟁의 이권에는 지방자치단체가 해상에 대한 관할권을 갖고 있느냐그리고 해상에 지방자치단체간 경계가 존재하느냐에 대한 본질적인 문제가 내재되어 있다. 이러한 쟁점에 대해서 정부 부처간의 의견도 다르고 학자들 간의 의견도 다르며 이러한 쟁점에 관한 연구 또한 매우 미흡하여 헌법재판소나 도분쟁조정위원회 등에서도 매우 신중하게 접근하고 있다.

이들 쟁점은 우리나라의 해상관할에 관한 본질적인 문제들이기 때문에 앞으로 심도 있는 연구가 진행되어야 할 것이며 정부부처의 의견도 시급히 조정되어야 할 것이다. 우리나라의 경우 협소한 국토 때문에 바다를 매립하기 위한 사회적 수요가 줄어들지 않고 있으며 따라서 이러한 매립지 분쟁이 발생할 수 있는 소지가 많기 때문이다.

◆ 참고 문헌 ◆

1. 김철용, 주석 지방자치법, 한국사법행정학회, 1997.
2. 농림수산부, 우리나라 연안해역의 수계획정에 관한 연구, 1998.
3. 광양시 내부 자료
4. 순천시 내부 자료
5. 당진군 내부 자료
6. 평택시 내부 자료
7. 행정자치부, 2000년도 지방행정구역요람