



보도자료

작성 도시연구본부 신서경 부연구위원(044-960-0327)

배포 홍보팀 김지형 행정원(044-960-0582)
홍보팀 이호창 팀장(044-960-0428)

보도일시 ■ 즉시 보도 가능

“공유수면 매립지 관할권 결정 관련 이슈와 정책과제”

국토研, 국토이슈리포트 제82호

□ 국토연구원(원장 심교언) 신서경 부연구위원은 국토이슈리포트『공유수면 매립지 관할권 결정 관련 이슈와 정책적 해결과제 모색』에서 우리나라 공유수면 매립 현황과 현행 정책상 문제점을 살펴보고 앞으로의 해결과제를 정립하였다.

□ 국토연구원은 공유수면 매립·이용 현황을 살펴보았다.

- 지역별 공유수면 매립 현황을 살펴본 결과, 경상남도(305개소)가 가장 많은 것으로 나타났으며 다음으로 전라남도에 288개소가 위치함

〈지역별 공유수면 매립 현황(2021년 기준, 단위 : 개소)〉

총계	경기	인천	부산	울산	경상북도	경상남도	충청북도	충청남도	전라북도	전라남도	강원	제주특별자치도
1,264	59	100	105	51	65	305	-	135	47	288	78	31

- 공유수면 매립지 이용 목적을 살펴본 결과, 2021년 기준 1,264개 매립지가 조성되었고 매립 목적은 기타시설 337개소, 항만시설 265개소, 어항시설 182개소 순으로 나타났다.

〈공유수면 매립지 이용 현황(2021년 기준, 단위 : 개소)〉

총계	항만시설	주택시설	문화산업	관광산업	교육시설	체육시설	공공시설	폐기물처리시설	기타시설	공항시설
	265	29	2	35	7	3	138	15	337	6
1,264	조선시설	어항시설	에너지시설	유통가공시설	농축산업시설	중간재가공용지	원자재가공용지	기타 미구분 용지		
	49	182	41	11	51	87	2	공공시설	조선시설	미구분
								2	1	1

- 1991년부터 2010년 사이 공유수면 매립이 가장 활발히 이뤄졌으나 이후 감소하였고 감소 추세는 2001년부터 나타났다.

〈매립고시 시기별 공유수면 매립 현황(2021년 기준, 단위 : 개소)〉

총계	1970년 이전	1971~1980년	1981~1990년	1991~2000년	2001~2010년	2011년~현재
1,264	71	7	25	521	439	201

- 공유수면 매립 현황을 살펴본 결과, 매립사업 대부분이 경제적 활용을 목적으로 한 개발 가용지 확보를 위한 목적으로 추진되었으나, 2011년 이후 그 수요가 감소하며 이러한 여건 변화에 대응한 새로운 정책적 대응 방향 논의가 필요한 상황이다.
 - 2001년 고시한 ‘제2차 공유수면 매립기본계획’은 “농경지 확보를 위한 간척사업과 도시용지 확보를 위한 해상신도시 및 공단 조성 등 같은 대규모 매립은 가급적 제한”하는 기본방향을 제시하였다(해양수산부, 2001).
 - 공유수면 매립이 감소 추세로 돌아선 가운데 이러한 여건 변화에 대응하기 위한 정책적 해결과제와 대안 마련에 관한 논의는 부족한 실정이다.
- 공유수면 매립에 관한 선행연구를 살펴본 결과, 공유수면매립 및 이용 측면에서 ① 매립의 공익성 확보, ② 주변 지역과의 조화 추구, ③ 신규 수요에 적절한 대응방안 마련이 정책적으로 해결해야 할 큰 틀의 과제이다.
- 한편, 이러한 공유수면 매립 및 이용에 관한 3가지 정책적 해결과제를 풀어나가기 위해서는 가장 먼저 공유수면 매립지의 관할권 결정에 관한 법·제도적 한계가 해소되어야 한다.
- 공유수면 매립지의 관할권 결정은 지자체 간 분쟁을 동반하는 이슈로 3가지 정책과제의 실행력 있는 대안 마련을 위해서는 관할권 결정에 관한 분쟁 해소방안이 선결(先決)되어야 하는 것이다.
- 지자체 간 공유수면 매립지 관할권 결정에 관한 분쟁 해소방안을 마련하기 위해 분쟁 사례를 살펴보고 분쟁 해결을 위해 운용되고 있는 정책과 제도의 한계를 파악하였다.
 - 행정구역 내 연안을 포함한 지자체 간 매립지 관할권 결정에 관한 분쟁 사례는 1984년부터 2013년까지 총 9건으로 집계되어 빈도는 낮으나 분쟁조정을 위해 행정소송이 발생한 사안으로 지자체의 행·재정적 비용과 정책적 부담이 발생한 사례이다.
- 공유수면 매립지의 관할권 결정을 둘러싼 지자체 간 분쟁을 해소하기 위해 중앙정부는 2009년 「지방자치법」을 개정하며, 동법 제4조(현행 동법 제5조)에 의거 행정안전부장관이 공유수면 매립지 관할권을 결정하는 것으로 규정하였고, 이에 불복할 시 지자체의 대법원 제소를 허용하는 제도를 신설하였다.

〈지자체의 해양 관할구역 분쟁 중 매립지 관할권 관련 분쟁 현황〉

구분	당사자	발생연도	분쟁기간	비고
1	경상남도 사천시 / 고성군	1984	35년	헌법재판소 결정
2	인천광역시 남동구 / 경기 시흥시	1996	2년	중앙분쟁조정위원회 결정
3	전라남도 광양시 / 순천시	1997	9년	헌법재판소 결정
4	경기 평택시 / 충남 당진군	1999	22년	대법원 판결 및 헌법재판소 결정
5	부산광역시 강서구 / 경상남도 진해시	2001	9년	헌법재판소 결정
6	인천광역시 연수구 / 남구	2003	8년	헌법재판소 결정
7	인천광역시 연수구 / 중구	2003	8년	헌법재판소 결정
8	인천광역시 연수구 / 남동구	2003	17년	대법원 판결 및 헌법재판소 결정
9	전라북도 군산시 / 부안군 / 김제시	2013	7년	대법원 판결 및 헌법재판소 결정
10	충청남도 당진시 / 경기 평택시	2004	16년	헌법재판소 결정

□ 이 같은 제도적 개선에도 불구하고 공유수면 매립지 관할권 결정에 관한 판례와 학술적 연구를 살펴본 결과, 매립지 경계를 결정하는 법리적 해석과 행정에 관한 논쟁이 지속되고 있다.

□ 분쟁이 지속되는 가운데 대법원은 매립지 관할권 결정을 위한 다섯 가지 법리적 판단 원칙을 정하였다.

- 다섯 가지 원칙은 ‘① 효율적인 신규 토지의 이용, ② 매립지 이용(토지이용)을 고려한 합리적 관할구역 경계 설정, ③ 행정 효율성 확보, ④ 접근성과 생활편의 여부, ⑤ 해양 접근성 변화(공유수면 상실)에 따른 지자체와 주민의 이익 손실 감안’ 이다(국가법령정보센터 판례정보, <표 5> 참조).

〈대법원 2013.11.14. 선고 2010 추 73 판결의 매립지 귀속 결정시 고려할 이익의 범위 포함 사항〉

구분	이익 범위 포함 사항	이익 범위 포함 사항(상세)
1	효율적인 신규 토지의 이용	• 매립지 내 각 지역의 세부 토지이용계획 및 인접 지역과의 유기적 이용관계 등을 고려하여 관할구역을 결정함으로써 효율적인 신규 토지의 이용이 가능하도록 해야 한다.
2	매립지 이용(토지이용)을 고려한 합리적 관할구역 경계 설정	• 공유수면이 매립에 의하여 육지화된 이상 더는 해상경계선만을 기준으로 관할 결정을 할 것은 아니고, 매립지와 인근 지방자치단체 관할구역의 연결 형상, 연결 관계 및 거리, 관할의 경계로 쉽게 인식될 수 있는 도로, 하천, 운하 등 자연 지형 및 인공구조물의 위치 등을 고려하여 매립지가 토지로 이용되는 상황을 전제로 합리적인 관할구역 경계를 설정하여야 한다.
3	행정 효율성 확보	• 매립지와 인근 지방자치단체의 연결관계 및 거리, 도로, 항만, 전기, 수도, 통신 등 기반시설의 설치·관리, 행정서비스의 신속한 제공, 긴급상황 시 대처 능력 등 여러 요소를 고려하여 행정의 효율성이 현저히 저해되지 않아야 한다.
4	접근성과 생활편의 여부	• 매립지와 인근 지방자치단체의 교통 관계, 외부로부터의 접근성 등을 고려하여 매립지 거주민 입장에서 어느 지방자치단체의 관할구역에 편입되는 것이 주거생활 및 생업에 편리할 것인지를 고려해야 한다.
5	해양 접근성 변화(공유수면 상실)에 따른 지자체와 주민의 이익 손실 감안	• 매립으로 인근 지방자치단체들 및 그 주민들은 그 인접 공유수면을 상실하게 되므로 이로 말미암아 잃게 되는 지방자치단체들의 해양 접근성에 대한 연혁적·현실적 이익 및 그 주민들의 생활 기반 내지 경제적 이익을 감안해야 한다.

□ 공유수면 매립지 관할권 경계 결정에 관한 행정적·사법적 대응 여건 검토를 토대로 공유수면 매립정책의 세 가지 해결과제의 구체적인 방향성을 정립하였다.

- ‘해결과제 ① 매립의 공익성 확보’ 는 지자체 간 분쟁과 이로 인한 매립정책의 효과 반감을 해소하기 위해 중앙정부(행정안전부)의 분쟁조정 권한을 확대·강화한 법·제도 개선 현안과 관련하여 보다 구체적이고 객관적인 해결방안이 요구된다.
- ‘해결과제 ② 주변 지역과의 조화 추구’ 는 기존의 관습법적(해상경계선 준용) 관할권 경계 결정을 대체한 대법원의 관할권 경계 결정에 관한 다섯 가지 이익 범위 포함 사항과 연관되어 정책적 해결 필요성이 드러났다.
- ‘해결과제 ③ 신규 수요에 대한 적절한 대응’ 은 최근 제기되고 있는 해상경계에 관한 규정 미비와 「지방자치법」상 공유수면 매립지 자치권 규정 부재에 대한 문제 제기와 연계하여 신규 매립 수요에 대응한 더욱 적절한 정책적 대응 방안이 필요하다.

□ 이러한 해결과제를 풀어가기 위해서는

- 첫째, 공유수면 매립사업의 공익성 확보방안으로 매립계획과 매립 후 개발계획 간 계획 방향 및 목적 등의 상호 합치성을 판단·관리할 수 있는 제도를 강화해야 한다.
- 둘째, 공유수면 매립지와 주변 지역 간 조화로운 이용을 위해 대법원의 다섯 가지 이익의 범위를 매립 및 개발에 관한 지침 등 법·제도로 규범화하여야 한다.
- 셋째, 신규 공유수면 매립수요에 대응하기 위해 해상경계 규정과 공유수면 매립지 자치권 규정의 부재라는 제도 미비를 해결하기 위한 정책적 논의가 속히 추진되어야 한다.



보도자료와 관련하여 보다 자세한 내용이나 취재를 원하시면 국토연구원 홍보팀 김지형 행정원(☎044-960-0582)에게 연락주시기 바랍니다.