

공유수면 매립지 관할권 결정 관련 이슈와 정책과제

신서경 부연구위원

공유수면 매립정책은 과거 개발시대부터 우리나라의 산업단지, 항만, 공항 등 주요 기반시설 조성에 가용지 확보 전략으로 활용되며 연안인접지역의 개발과 성장을 견인

- 공유수면 매립현황을 살펴본 결과, 경상남도에 305개소로 가장 많은 공유수면 매립지가 위치하였고 이어서 전라남도에 288개소가 위치한 것으로 집계
- 한편, 2011년부터 현재까지 추진된 매립사업은 총 201건으로, 이전의 10년 기간 동안 추진된 매립사업이 439건인 데 비해 절반 이하로 감소한 추세
- 이와 함께 인구감소, 기후변화 등 거시적 여건 변화에 따라 그간 추진해온 공유수면 매립정책의 현황과 이슈 그리고 앞으로의 정책적 해결과제에 관한 탐색 필요

공유수면 매립은 공공이 매립사업을 주도하고 있으며, 2011년부터 매립수요가 감소하는 추세를 고려하여 새로운 정책 방향 수립 필요

- 공유수면 매립·이용 측면에서 앞으로 해결해야 할 큰 틀의 정책과제는 ① 매립의 공익성 확보, ② 주변지역과의 조화 추구, ③ 신규 수요에 적절한 대응방안 마련 등으로 판단

공유수면 매립은 연안지역의 경제 개발을 견인하는 주요한 성장전략이지만, 공유수면 매립지의 관할권 분쟁으로 인해 주변 지자체 간 갈등요인으로 작용

- 공유수면 매립지의 관할권 결정은 지자체 간 조정과 합의 혹은 행정소송으로 해결하였으나, 2009년 「지방자치법」이 개정되면서 지자체 중앙분쟁조정위원회의 심의를 거쳐 행정안전부 장관이 결정하는 것으로 규정
- 공유수면 매립지 관할권 결정이 중앙정부의 권한과 관장업무로 명시되며 지자체 간 분쟁이 해소될 것으로 기대하였으나 지자체의 관할권 결정에 대한 마찰 지속

공유수면 매립지 관할권 경계 결정에 관한 분쟁에서 나타난 법리적 판단을 면밀하게 검토하고, 해결과제 모색과 연계하여 정책적 대응으로 구체화할 필요

- ① 공유수면 매립사업의 공익성 확보방안으로 매립계획-매립 후 개발계획 간 계획의 방향과 목적 간 상호 합치성을 판단·조정할 수 있는 제도적 방안 마련 시급
- ② 공유수면 매립지와 주변 지역 간 조화로운 이용을 위해 대법원의 다섯 가지 이익범위를 공유수면 매립·이용에 관한 지침 등의 제도로 규범화할 필요
- ③ 신규 공유수면 매립수요에 대응하기 위해 해상경계 규정과 공유수면 매립지 자치권 규정의 부재라는 제도의 허점을 해결하기 위한 정책적 논의 추진

01 공유수면 매립·이용 현황과 정책과제

공유수면 매립·이용의 정책적 해결과제는 ① 매립의 공익성 확보, ② 주변 지역과의 조화 추구, ③ 신규 수요에 적절한 대응 등으로 요약할 수 있으나 이에 앞서 매립지 관할권 결정에 관한 분쟁 해소가 선결(先決)될 필요

- 2021년 기준 지역별 매립현황을 살펴보면 <표 1>에서 보는 바와 같이 경상남도에 가장 많은 305개소의 공유수면 매립지가 위치하며 다음으로 전라남도에 288개소가 있는 것으로 집계(<표 1> 참조)
 - 매립지가 가장 많이 위치한 경상남도는 기타시설용지 목적의 매립이 101건으로 타 목적에 비해 많았으며 세부 목적은 해안도로, 호안 정비, 마리나항만시설, 선착장 진입로 등 다양

<표 1> 지역별 공유수면 매립현황(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

자료: 해양수산부. 공유수면 매립현황(<https://www.data.go.kr/data/3056343/fileData.do?recommendDataYn=Y>, 2023년 3월 6일 검색)을 토대로 저자 작성.

- 공유수면 매립지 규모는 2021년 기준 1,264개의 공유수면 매립지가 조성되었고 매립목적은 기타시설용지(337개소), 항만시설용지(265개소), 어항시설용지(182개소)순(<표 2> 참조)
 - 기타시설용지 337개소의 구체적인 매립목적은 공업용지, 도시용지, 그 밖의 시설용지, 유보지역 등 다양하며, 2010년 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률(이하 공유수면법)」이 제정되면서 매립목적의 제도로 규정·구분됨에 따라 기타시설용지로 통합

<표 2> 매립목적별 공유수면 매립현황(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

자료: 해양수산부. 공유수면 매립현황(<https://www.data.go.kr/data/3056343/fileData.do?recommendDataYn=Y>, 2023년 3월 6일 검색)을 토대로 저자 작성.

- 매립고시 시기별 현황을 살펴본 결과, 1991년부터 2010년 사이 공유수면 매립이 가장 활발히 이뤄졌으며 이후 감소 추세(<표 3> 참조)
 - 해양수산부에서 2001년 고시한 '제2차 공유수면매립 기본계획'은 "농경지 확보를 위한 간척사업과 도시용지 확보를 위한 해상신도시 및 공단 조성"과 같은 대규모 매립은 가급적 제한"을 기본방향으로 제시

〈표 3〉 매립고시 시기별 공유수면 매립현황(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

자료: 해양수산부. 공유수면 매립현황(<https://www.data.go.kr/data/3056343/fileData.do?recommendDataYn=Y>, 2023년 3월 6일 검색)을 토대로 저자 작성.

- 공유수면 매립현황을 살펴본 결과, 매립사업은 대부분 경제적 활용을 목적으로 한 개발가능지 확보를 위해 추진
 - 여항·항만 관계 시설용지와 더불어 기타시설용지, 공공시설용지 등도 높은 비중 차지, 매립신청인은 공공이 대부분으로 매립사업은 공공이 주도
- 공유수면 매립은 그간 산업과 도시 발전을 위해 공공 주도의 개발가능지 확보방안으로 활용되었으나 2001년부터 매립수요가 감소 추세로 전환되면서 다양한 여건 변화에 대응하기 위한 정책적 해결과제와 대안 마련에 관한 논의가 부족
- 공유수면 매립·이용 측면에서 ① 매립의 공익성 확보, ② 주변 지역과의 조화 추구, ③ 신규 수요 대응방안 마련이 앞으로 집중해야 할 정책적 해결과제임
 - 윤성순 외(2018: 57)의 설문조사 결과, 공유수면 매립정책의 개선점은 “공유수면의 공익적 관리, 지역 고유성에 대한 고려, 신규 매립수요에 대한 대응의 부족”으로 응답
 - 지자체 간 마찰이 발생하는 공유수면 매립지 관할권 결정에 관한 분쟁 해소가 세 가지 정책적 해결과제를 풀어나가기 위한 전제조건
- 공유수면 매립·이용에 관한 세 가지 정책적 해결과제를 풀어나가기 위해서는 가장 먼저 공유수면 매립지의 관할권 결정에 관한 법·제도적 한계를 고찰할 필요
 - 공유수면 매립지 관할권의 결정은 매립계획과 매립 후 개발계획 수립, 매립지 이용·관리에 관한 권한과 직결되는 이슈로 이에 직접적인 이해관계를 갖는 지자체를 중심으로 해소방안을 모색할 필요

02 공유수면 매립지 관할권 결정 관련 이슈

1) 관할권 분쟁 현황

- 그간 공유수면의 매립·이용은 경제발전을 위한 개발가능지 확보에 활용되며 국가와 지자체, 민간과 지역 사회의 성장을 위한 물리적 기반 제공
 - 산업 발전과 경제적 성장을 목적으로 추진하는 공유수면 매립·이용은 도로, 방조제 등 기반시설 설치와 항만, 도시개발 등 투자사업이 병행되며 공유수면 매립지와 인접한 지자체의 관심지역으로 부상
- 공유수면 매립·이용이 지역의 성장과 발전에 직간접적으로 영향을 미치며 공유수면 매립지와 인접한 지자체 간 매립지 관할권 확보를 위한 갈등 발생, 행정소송 등 사회적 비용 파생
 - 매립 후 조성되는 개발지를 둘러싼 지자체 간 관할권 다툼이 가장 빈번하게 발생하고 있으며 이를 해소하기 위한 구체적 대안 필요

- 지자체 간 공유수면 매립지 관할권을 둘러싼 분쟁은 이해관계자 모두에게 사회적, 시간적, 경제적 비용을 발생시켜 공유수면 매립·이용의 효과와 효율 반감
 - 일례로 새만금 개발사업은 매립지와 기반시설 설치에 대한 군산시, 김제시, 부안군 간 관할권 다툼이 발생 중이며, 2023년 7월 김제시는 지자체 중앙분쟁조정위원회(이하 중분위)에 새만금 신규 매립지 관할권 조속 결정을 촉구(전주MBC뉴스, 2023년 7월 21일)
- 지역경제 발전에 긍정적 영향을 미치는 공유수면 매립·이용의 투자·개발사업은 지자체 성장과 발전에 직결되며, 매립지 관할권 결정은 지자체의 매우 주요한 정책사안
 - 공유수면 매립지 관할권 결정에 관한 지자체의 분쟁은 대개 연안을 포함한 행정구역을 관할하는 지자체 간에 빈번히 발생
 - 지자체의 매립지 관할권 결정에 관한 분쟁해소방안을 구체화하기 위해 분쟁사례의 고찰과 분쟁 해결 관련 제도의 한계 파악 필요
 - 분쟁사례는 1984년부터 2013년까지 총 9건으로 집계되어 발생빈도는 낮으나 분쟁 해소를 위해 행정소송이 발생한 사안으로 지자체의 행·재정적 비용과 정책적 부담 발생(김진수 2022; 김희곤 2020b, <표 4> 참조)

〈표 4〉 지자체의 해양관할구역 분쟁 중 매립지 관할권 관련 분쟁현황

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

자료: 김진수(2022)의 <표 1> 내용 일부와 김희곤(2020) 참조.

- 김희곤(2020b: 69)은 1990년대 지방자치의 본격 시행으로 국책사업이나 지역개발을 둘러싼 국가와 지자체, 지자체 간 갈등이 증가하는 양상을 지적
 - 동 연구는 공유수면 매립지 관할권에 관한 분쟁도 이러한 갈등양상 중 하나로 종래에 없던 새로운 갈등이 아닌 지방자치 본격화에 따른 그간의 이해충돌이 양성화된 결과로 풀이
- 공유수면 매립지의 관할권 결정은 2009년 개정된 「지방자치법」 제4조(현행 동법 제5조)에 의거하여 행정안전부 장관이 결정하는 것으로 규정, 이에 불복할 시 지자체의 대법원 제소를 허가

2) 관할권 분쟁의 법리적 쟁점

- 공유수면 매립지 관할권 결정에 관한 판례와 학술적 연구를 살펴본 결과, 매립지 경계를 결정하는 법리적 해석과 행정에 관한 논쟁 지속
 - 주요 논쟁은 ① 해상경계선 기준의 관습법적 효력 제한과 이러한 제한으로 인해 ② 공유수면과 매립지 간 지리적 연관성이 단절되어 지자체의 매립지 관할권이 상실된다는 법리적 해석에 대한 문제 제기이며, 끝으로 ③ 중앙정부(행정안전부)의 공유수면 매립지 관할권 및 경계결정권한이 강화¹⁾되면서 지방자치권을 제한하고 이에 따라 발생하는 행정적 비효율(행정소송 등) 증가 우려 등 세 가지로 요약
- 2009년 전까지 공유수면 매립지의 관할권 및 경계는 해상경계선에 의해 결정하였으나, 이후 중분위의 심의를 통해 행정안전부 장관이 지정
 - 2009년 4월 「지방자치법」 개정이 이뤄지기 전까지 공유수면 매립지의 관할권 및 경계를 관할할 지자체 결정은 “원칙적으로 지자체 간 협의로 결정”하고, 협의가 되지 않는 경우 “행정안전부 장관이나 시도 지사의 조정에 의해 그 관할을 결정”하도록 하였으나 이 같은 협의와 조정에도 관할권 및 경계 결정이 이뤄지지 않을 경우, 지자체 간 권한쟁의심판으로 해결(운수정 2016: 319, 320)
 - 또한 과거 헌법재판소는 지자체 간 권한쟁의심판에서 공유수면 매립지 관할권 및 경계를 결정하기 위해 “행정관습법과 행정판례법상의 해상경계선에 근거하여 관할구역을 획정”(운수정 2016: 320)
- 공유수면 매립지의 관할권 및 경계결정권한이 행정안전부 장관에 귀속되며 중분위 심의를 거쳐 관할지자체를 결정하는 행정적 절차 정착
 - 「지방자치법」의 개정은 전술한 세 가지 논쟁 중 ‘해상경계선 기준의 관습법적 효력’과 ‘공유수면과 매립지 간 지리적 연관성’에 관한 지자체 간 입장 차를 중앙정부의 결정으로 해소토록 한 행정적 조치
 - 하지만 공유수면 매립지 관할권을 둘러싼 분쟁을 해소하기 위한 일련의 행정적, 사법적 대응은 근본적 해결방안 제시에 여전히 한계를 가지는 것으로 평가(김명엽 2022; 김진수 2022)

〈표 5〉 매립지 귀속 결정 시 고려할 이익범위 판단 개요(대법원 2013.11.14. 선고 2010 추 73 판결)

구분	이익범위의 법리적 판단 기준	상세 판단사항
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 인접 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 인접 지방자치단체의 연결관계 및 거리, 도로, 항만, 전기, 수도, 통신 등 기반시설의 설치·관리, 행정서비스의 신속한 제공, 긴급상황 시 대처능력 등 여러 요소를 고려하여 행정의 효율성이 현저히 저해되지 않아야 한다.
4	접근성과 생활편의 여부	• 매립지와 인접 지방자치단체의 교통관계, 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 이익손실 감안	• 매립으로 인접 지방자치단체들 및 그 주민들은 그 인접 공유수면을 상실하게 되므로 이로 말미암아 잃게 되는 지방자치단체들의 해양 접근성에 대한 연혁적·현실적 이익 및 그 주민들의 생활기반 내지 경제적 이익을 감안해야 한다.

자료: 국가법령정보센터 판례정보. [\(https://www.law.go.kr/%ED%8C%90%EB%A1%80/\(2010%EC%B6%9473\)\)](https://www.law.go.kr/%ED%8C%90%EB%A1%80/(2010%EC%B6%9473)) (2023년 6월 22일 검색).

1 2009년 4월 개정된 「지방자치법」은 매립지 등에 관하여 행정안전부 장관이 귀속 지방자치단체를 결정하고, 관계 지방자치단체의 장은 그 결정에 이의가 있으면 그 결과를 통보받은 날로부터 15일 이내 대법원에 제소할 수 있도록 하는 내용의 규정을 신설(남복현 2014: 172).

- 지자체가 행정안전부 장관의 결정에 이의가 있을 시 지자체장이 대법원에 소를 제기할 수 있도록 하였으나 현재까지의 사법적 판단은 행정안전부 장관의 결정을 인정
- 대법원은 공유수면 매립지 관할권 결정을 위한 다섯 가지의 법리적 판단기준을 제시하며 해상경계선을 준용해 관할권을 결정하던 관습법적 해석을 대체
 - 대법원이 제시한 다섯 가지 판단기준은 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 이익손실 감안 등(국가법령정보센터 판례정보, <표 5> 참조)
 - 대법원의 법리적 판단기준에 대한 비판은 공유수면 매립지 관할권 결정기준의 실제적 근거가 미비하다는 점과 중분위의 심의와 결정에도 구체적 척도가 부재함을 지적(윤수정 2016)
- 공유수면 매립지 관할권 결정에 관한 행정적·사법적 대응현황을 살펴본 결과를 바탕으로 공유수면 매립 정책의 세 가지 해결과제를 다음과 같이 구체화
 - 해결과제 ①: 중앙정부(행정안전부)의 분쟁조정권한을 강화한 현행 법·제도가 가지는 공정성 측면의 한계를 개선하기 위해 매립공익성 확보방안 발굴 필요
 - 해결과제 ②: ‘주변 지역과의 조화 추구’는 과거의 관습법적(해상경계선 준용) 관할권 결정을 대체한 대법원의 관할권 결정에 관한 다섯 가지 판단기준(<표 5> 참조)의 실제적 근거 마련을 위한 행정적 조치 이행 시급
 - 해결과제 ③: ‘신규 수요에 대한 대응’은 최근 재조명되고 있는 해상경계에 관한 규정 미비 문제와 「지방자치법」상 공유수면 매립지 자치권 규정 부재에 대한 해결 논의(김진수 2022; 김명엽 2022)를 통해 의제화 추진

03 공유수면 매립·이용 정책의 해결과제

- 공유수면 매립지를 둘러싼 지자체 간 분쟁과 관할권 확보 경쟁은 공유수면 인근 지역의 거둬드는 문제로 현안 대응과 함께 근본적 문제해결을 위한 종합적인 정책 대응 필요
 - 2023년 김제시민연대는 “새만금 관할권 조기 결정 필요성”을 주장하며 “합리적 관할 결정 추진”과 “불합리한 행정체계 개편”에 관한 개선을 촉구(전북도민일보 2023)
 - 김제시민연대는 이 같은 주장의 배경으로 “김제 관할이 명확한 새만금 동서도로와 바다로 나아갈 수 있는 유일한 통로인 새만금 신항만 관할권 확보”를 통한 지역발전 필요성을 피력
 - 이처럼 공유수면에 인접하였거나 행정구역에 포함된 지자체는 지역 발전전략으로 공유수면 매립·이용을 언제든 고려할 수 있으며 그 관할권을 강력히 주장
- 공유수면 매립에 관한 계획과 매립지의 관할권 결정에 관한 사항은 각각 중앙부처인 해양수산부와 행정안전부의 개별 관장업무로 분리 규정²⁾
- 공유수면 매립정책의 세 가지 해결과제에 대한 대안을 마련하기 위해서는 무엇보다 관련 정책을 담당하는 중앙정부의 적극적인 행정·제도적 개선 노력이 중요

2 공유수면매립 기본계획 수립은 해양수산부, 공유수면 매립지 관할권 경계의 심사·결정은 중분위와 행정안전부가 관장함.

1) 사업의 공익성과 계획의 정합성 확보

- 공유수면 매립사업의 공익성 확보를 위해 매립 전 수립하는 계획을 기준으로 매립 후 개발사업을 관리·감독하도록 하는 제도적 규정 강화 필요
 - 공유수면매립 기본계획은 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률(이하 공유수면법)」에 의거하여 10년마다 ‘중앙연안관리심의회’의 심의를 거쳐 수립, 해양수산부 장관이 계획고시나 변경 등 관장
 - 매립계획과 매립 후 개발계획 간 연결성 강화를 위해 「공유수면법」 제22조 제2항은 ‘공유수면매립 기본계획’과 ‘해양공간계획(「해양공간계획 및 관리에 관한 법률」)’, ‘국토종합계획 (「국토기본법」)’, ‘도시·군관리계획(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」)’의 정합성 확보를 규정
 - 매립 준공된 공유수면 매립지 이용에 관한 계획은 “도시·군기본계획상 토지이용계획이나 도시·군관리계획상 용도지역 혹은 용도지구계획을 미리 수립(도시·군관리계획 수립지침 국토교통부 훈령 제1132호, 2018년 12월 21일 일부개정)”을 통해 추진
 - 도시·군관리계획수립지침은 “도시·군기본계획상 토지이용계획에 따라 공유수면 매립이 허가된 경우, 매립공사의 준공 전에 용도지역 혹은 용도지구 등을 지정”할 것을 규정
- 현행 제도상 매립계획 수립단계에서 도시계획과의 정합성 확보를 통해 공익성 추구가 일부 가능하나 매립과 이후 개발사업의 관리·감독을 책임지는 주체는 모호하여 매립·개발시행자와 지자체에 부담
- 매립 후 이뤄지는 개발사업 추진단계에서도 공익성을 확보토록 하는 제도개선이 필요하며, 그 내용에 중앙정부뿐 아니라 지자체와 민간 참여자의 권한과 책무를 구체화할 필요
 - 현행 정책상 공유수면 매립계획의 허가와 매립·이용에 대한 정책적 권한이 중앙정부에 집중되어 개발사업에 참여하거나 관여하는 주체(민간, 지자체 등)의 공익성 확보를 위한 규정 부재
 - 현행 공유수면 매립정책은 중앙정부에 대부분의 주요 권한이 귀속되어 지자체 간 분쟁 발생 시 중앙정부의 하향식(top-down) 의사결정에 의존하는 구조
- 계획수립단계에서 규정한 공유수면 매립목적에 부합하는 개발사업이 이뤄질 수 있는 제도적 개선 시급
 - 2010년 제정된 「공유수면법」은 매립목적은 17개 유형으로 구분하였고 이에 따라 매립계획의 목적을 구분·명기하도록 하는 등의 제도 시행
 - 법으로 규정한 17개 매립목적은 항만, 어항, 주택, 산업, 농·축산업, 공공시설 등 매립지의 다양한 용도를 특정하도록 하여 매립 후 토지이용 방향을 가늠할 수 있는 여건을 제공
 - 현행 제도는 매립계획과 도시계획 간 정합성 확보를 통해 계획상의 공유수면 매립지 이용에 관한 공익성은 확보하였으나 실제 매립지 개발사업에서의 공익성, 즉 본래의 매립 목적을 이행하는지에 대한 관리는 한계
 - 윤성순 외(2018)는 “매립지 사후 관리방안”의 중 하나로 “매립지 이력 관리”를 주장, “공유수면 매립지는 경제적·사회적 목적에 의해 공유자원이 특정인의 소유로 전환된 것이므로 수면과 토지의 중간적인 새로운 별개의 대상으로 관리할 수 없지만 공유재의 지속적 가치 보전 차원에서 일반 토지와 다른 관리가 필요”함을 주장(윤성순 외 2018: 152)

2) 대법원의 판례와 기준을 반영한 제도 개선

- 주변지역과 조화를 이룬 공유수면 매립지 이용을 위해 대법원이 제시한 다섯 가지 이익의 범위(〈표 5〉 참조)를 관련 제도 제·개정, 지침에 반영하여 규범화할 필요
 - 대법원은 매립지 토지이용계획과 공공서비스 전달체계의 효율성, 직주근접 등 물리적 접근성, 매립 전 공유수면 시기와 달라진 물리적 여건 변화를 고려하여 관할권을 결정

- 그러나 대법원이 제시한 다섯 가지 기준은 해당 기준에 대한 사법부의 전문성 미흡과 이에 따른 법리적 판단의 객관성, 신뢰성 결여가 지적되며, 이를 개선해야 한다는 비판 지속(남복현 2014; 윤수정 2016; 김희곤 2005a; 2020b)
 - 윤수정(2016: 335)은 공유수면 관할권 경계 결정에 관한 대법원을 비롯한 “사법적 판단은 사후적 조치에 불과”하다고 지적
- 공유수면 매립지의 조화로운 이용을 위해서는 관할권 결정에 대한 사법적 판단 기준이 된 다섯 가지 이익의 범위를 관련 법률과 제도에 반영하여 객관성을 확보하도록 하는 행정적·입법적 조치가 이어질 필요
 - 예를 들어, 다섯 가지 이익의 범위 중 공유수면 매립지 토지이용계획과 물리적 접근성을 판단한 법리적 기준을 공유수면 매립지 토지이용계획 수립 가이드라인으로 구체화하여 매립 기본계획과 개발계획 수립에 활용 가능
 - 이와 같이 다섯 가지 이익의 범위를 정책적으로 규범화하여 공유수면 매립지의 조화로운 이용을 비롯한 매립·개발계획의 구체성을 강화하고, 관할권 분쟁 해결의 객관적 근거를 보강하는 토대 형성 기대

3) 사회적 논의와 합의 필요

- 신규 공유수면 매립수요의 대응을 위해 해상경계와 공유수면 매립지 자치권 규정의 부재라는 제도적 미비점을 보완하기 위한 사회적 논의 시급
 - 공유수면과 공유수면 매립지의 물리적 경계를 명확히 규정하지 못하는 현행 정책의 한계를 해결해야 하며, 이를 위해 각계각층의 전문가, 공공, 지역사회 등 이해관계자가 해법을 찾기 위한 자연법³⁾적 규범 형성에 관한 담론 전개 필요

참고문헌

- 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률. [시행 2023. 6. 28.] [법률 제19133호, 2022. 12. 27., 일부개정].
국가법령정보센터 판례정보. [https://www.law.go.kr/%ED%8C%90%EB%A1%80/\(2010%EC%B6%9473\)](https://www.law.go.kr/%ED%8C%90%EB%A1%80/(2010%EC%B6%9473)) (2023년 6월 22일 검색).
- 김명엽. 2022. 공유수면매립지의 관할에 관한 법적 연구. 일감법학 52호: 63-92.
- 김진수. 2022. 지자체 간 해상경계의 설정과 관리를 위한 입법 및 정책 과제. 이슈와 논점 1981호. 서울: 국회입법조사처.
- 김희곤. 2005. 새만금사업 관련 서울行政法院 判決에 대한 法的 검토 - 司法審査의 限界문제 등을 중심으로. 공법연구 33권 5호: 355-405.
- _____. 2020. 당진·평택 공유수면 매립지 관련 2015헌라3 결정과 지방자치법적 과제. 지방자치법연구 20권 3호: 69-116.
- 남복현. 2014. [판례평석] 공유수면 매립지의 경계결정과 형량통제. 공법학연구 15권 4호: 171-195.
- 윤성순, 장정인, 신철오. 2018. 공유수면매립 정책의 개선과 전환에 관한 연구. 부산: 한국해양수산개발원.
- 윤수정. 2016. 공유수면 매립지의 경계획정에 관한 공법적 고찰 -대법원 2013.11.14. 선고 2010추73 판결에 대한 비판적 검토를 중심으로. 지방자치법연구 16권 4호: 319-344.
- 전주MBC뉴스. 2023. 김제시의회, 새만금신규매립지관할권조속결정촉구 | 전주MBC230721 방송. <https://www.youtube.com/watch?v=JXGV5xwCi3M> (2023년 8월 12일 검색).
- 지방자치법. [시행 2023. 9. 22.] [법률 제19241호, 2023. 3. 21., 일부개정].
- 한국민족문화대백과사전. 자연법. <https://encykorea.aks.ac.kr/Article/E0047993> (2023년 9월 1일 검색).
- 해양수산부. 2001. 제2차 공유수면매립 기본계획. <https://www.mof.go.kr/doc/ko/selectDoc.do?docSeq=36314&menuSeq=1067&bbsSeq=81> (2023년 10월 16일 검색).
- _____. 2021. 공유수면 매립현황. <https://www.data.go.kr/data/3056343/fileData.do?recommendDataYn=Y> (2023년 3월 6일 검색).

신서경 국토연구원 도시연구본부 부연구위원 (js shin@krihs.re.kr, 044-960-0327)

3 인간의 경험적인 인식에 의하여 형성되는 시간과 공간의 개념을 초월한 영구불변의 초경험적·이성적인 법(한국민족문화대백과사전)을 말함.