

신청기관 : 충청남도 자치행정과

우리나라와 일본의 공유수면매립지 관할권 귀속절차 차이점에 대하여

강영기

고려대학교 연구교수, 법학박사

맞춤형 법제정보

외국법제정보

I. 들어가며 - 공유수면매립지에 관한 규율의 필요성

국토면적의 70% 이상이 산지로 되어 있는 우리나라는 토지수요에 비하여 활용할 수 있는 토지의 절대량이 부족하기 때문에, 특히 산업용지 등의 확보를 위한 간척사업 등 수면의 매립을 통하여 이를 해결하는 경우가 증가하고 있다. 대부분은 바다의 간척사업을 통해 토지를 넓히고 있는데, 실제로 최신위성기술을 이용하여 측량을 해보면 국토면적이 점점 증가하는 것을 볼 수 있다. 이러한 간척사업은 법적으로 공유수면의 매립의 일종이라고 할 수 있는데, ‘공유수면’과 그 매립에 대해서는 2010년 4월에 제정된 ‘공유수면 관리 및 매립에 관한 법률(약칭: 공유수면법)’ 제2조에 그 개념정의가 규정되어 있다.⁰¹

공유수면의 매립으로 새로운 토지가 형성되면 다양한 법적 문제가 발생할 수 있지만, 무엇보다도 새로이 형성된 매립지의 소유권 및 관할권의 귀속과 관련된 문제가 중요한 쟁점이 될 수 있다. 실제로 공유수면 매립지에 관한 소유와 관할권을 둘러싼 지방자치단체간의 분쟁이 다수 발생하였고, 헌법재판소의 판단을 구하는 경우도 있었다. 2009년 4월에 개정된 지방자치법 제4조 제3항 내지 제9항에 따라 공유수면매립지의 관할 지방자치단체를 누구로 할 것인지에 대하여 지방자치단체중앙분쟁조정위원회의 심의 및 의결을 거쳐

01 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제2조(정의) 1. “공유수면”이란 다음 각 목의 것을 말한다. 가. 바다:「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제6조 제1항 제4호에 따른 해안선으로부터 「배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법률」에 따른 배타적 경제수역 외측 한계까지의 사이 나. 바닷가:「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제6조 제1항 제4호에 따른 해안선으로부터 지적공부(地籍公簿)에 등록된 지역까지의 사이 다. 하천·호소(湖沼)·구거(溝渠), 그 밖에 공공용으로 사용되는 수면 또는 수류(水流)로서 국유인 것 4. “공유수면매립”이란 공유수면에 흙, 모래, 돌, 그 밖의 물건을 인위적으로 채워 넣어 토지를 조성하는 것(간척을 포함한다)을 말한다.

행정안전부 장관이 결정하도록 하였고, 그 결정에 불복이 있는 경우는 대법원에 소송을 제기하고 대법원의 인용결정이 있으면 그 취지에 따라 행정안전부 장관이 다시 결정하는데, 그러한 입법 이전에는 공유수면과 그 매립지의 경계와 관련된 어떠한 실체법적·절차법적 규율도 없었기 때문에 해당 지방자치단체간의 권한쟁의심판의 형태로 해결을 도모할 수밖에 없었다. 문제는 2009년 4월 지방자치법 개정 당시에 공유수면매립지관련 조문들이 개정되고 신설되었지만, 해당 매립지의 행정구역을 어디로 할 것인지에 관한 결정권한과 절차에 대해서만 규정하고 있을 뿐이고, 그러한 결정의 기준에 대한 언급이 없어서 해당 당사자인 지방자치단체간의 갈등의 불씨는 여전히 남아 있는 실정이므로, 결정기준에 대한 규정을 두거나 해석에 의하더라도 합리적인 해석기준이나 판단근거에 대하여 정리할 필요가 있다. 즉, 공유수면의 매립지와 관련하여 분쟁이 발생하면 그 해결을 위하여 어떠한 절차를 거쳐야 하고, 어떠한 기준에 따라 합리적인 분쟁해결을 하여야 하는지에 대하여 정리함으로써 분쟁해결의 기준을 마련할 필요가 있는 것이다. 이하에서는 우리나라와 마찬가지로 공유수면매립지에 관한 법률을 두고 있는 일본의 경우에는 어떠한 형태로 입법이 되어 있고 어떠한 내용의 분쟁상황이 전개되고 있으며, 어떻게 해결을 도모하고 있는지에 대하여 살펴보고자 한다.

II. 일본에서의 공유수면매립지에 관련된 입법과 분쟁의 현황

1. 공유수면매립지 관련 제도의 개요

(1) 공유수면과 그 매립지의 개념

공유수면의 매립지에 관한 것이므로 그 개념의 정의를 생각해보자. 우선, '공유수면'이란 공유수면매립법상의 개념으로서 하천, 바다, 호수, 연못 기타 공공용으로 이용되는 수류(水流) 또는 수면으로서 국가의 소유에 속하는 것을 말한다. 이것은 이른바 공공물(公共物)로서 대여, 양도, 기타 사권(私權)의 설정을 할 수 없지만, 예외적으로 그 용도와 목적을 방해하지 않는 한도에서 사인(私人)에 의한 사용 또는 수익이 관습적으로 인정되는 경우가 많다. 그리고 매립이란 움푹 들어간 곳을 메우는 것으로서 특히 바다, 연못, 하천 등의 수면을 메워서 육지로 만드는 것을 가리킨다. 따라서 공유수면의 매립이란 공유수면매립

법에 따라 하천, 바다, 호수 기타 공공용으로 이용되는 공유수면, 즉 국유의 수면을 매립하는(일정 구역을 막고 간척하는 것도 포함) 것을 말하는데, 근거법령인 공유수면매립법(1921년 법률 제57호)이 공유수면의 매립 및 이용에 관하여 규정하고 있다.

(2) 공유수면매립의 제도

공유수면매립의 구조는 어느 누구의 사유에도 속하지 않는 공유수면에서 허가를 받고 매립을 하면 그 토지가 매립을 한 자의 소유가 되는 것이다. 일본의 경우, 공유수면을 매립함에 있어서는 광역자치단체장(都道府県知事)의 면허를 받을 필요가 있다(동법 제2조 1항). 매립을 하려는 자(면허신청인)는 광역자치단체장의 허가를 얻기 위해서 신청서를 제출하여야 한다(동법 제2조 2항). 광역자치단체장이 공유수면매립면허를 교부하는 경우에, 매립이 법정사항에 적합하지 않으면 면허를 교부하여서는 아니 된다(동법 제4조 1항). 구체적으로는 매립에 관한 공사의 시공구역 내의 공유수면에 대하여 권리(어업(漁業)권, 입어(入漁)권, 법령 또는 관습에 따라 공유수면의 물을 빼고 돌리는 권리 등(동법 제5조)을 가지는 자가 있는 때에는 권리자의 동의를 얻거나, 매립의 실시로 얻는 이익의 정도가 손해의 정도를 현저하게 상회하거나, 법령에 의해 토지를 수용 또는 사용하는 사업에 필요한 때의 어느 하나에 해당하지 않으면, 면허를 교부할 수가 없다(동법 제4조 3항). 그리고 이해관계인의 의견서의 제출(동법 제3조 3항) 등 매립을 하는 자와 수면권리자와의 조정을 도모하고 있다.⁰²

(3) 공유수면매립의 법적 성질에 관한 문제

공유수면의 매립이란 국가의 관리 하에 있다고 되어 있는 법정 외 공공용물(法定外公共用物)로서의 공유수면의 공용(公用)을 폐지하는 행위이다. 공유수면매립의 대상이 되는 해역(海域)은 국유에 속하는 수면(水面) 또는 해역(海域)인데, 실무상 바다는 국유재산으로 취급된다. 따라서 공용폐지의 처분권원의 근거를 생각하는 경우에, 국유공물(國有公物: 법정 외 공공용물이면서 자연공물이기도 한 공물)의 관리책임의 문제로서 생각하여야 한다는 견해가 있다. 기본적으로는 공유수면매립을 위한 수면이나 해역의 자유로운 사용을 금지하고 그 공용을 폐지하는 행정행위인 공용폐지는 관리자의 재량권 범위에 속한다고 생

02 藤本昌志, “現代日本の海の管理に関する法的問題”, 神戸大学海事科学部紀要 第2号, 2005, 18頁.

각되어 왔다. 그리고 자연공공시설의 폐지는 우리들이 보유하는 자원을 합리적으로, 더구나 장래를 고려한 상황에서 실시할 필요가 있으며, 폐지시의 고려사항이 가중되어야 한다는 견해가 있다. 따라서 공유수면을 매립하는 경우에는 이와 같은 전체적인 시점을 고려한 제도가 필요하다고 인식되고 있다.⁰³

Ⅲ. 공유수면매립지의 관할권 귀속판단에 관련된 지방자치법상의 규정

1. 공유수면매립지 등 미소속지의 편입결정과 관련된 규정의 개관

일본의 지방자치법 제7조2에는 미소속지의 편입에 대한 규정이 있는데, 법률에서 별도로 정한 경우를 제외하고, 종래 특정 지방자치단체의 구역에 속하지 않았던 지역을 광역자치단체(都道府県) 또는 기초지방자치단체(市町村)의 구역으로 편입시킬 필요가 있다고 인정되는 때에는 내각이 이를 결정하도록 하고 있다. 이 때 이해관계가 있다고 인정되는 광역자치단체(都道府県) 또는 기초지방자치단체(市町村)가 있는 경우에는 사전에 그 의견을 들어야 한다(지방자치법 제7조의2 제1항). 이러한 의견에 대해서는 관계있는 보통지방자치단체의 의회의 의결을 거쳐야 하고(동조 제2항), 동조 제1항의 규정에 따른 처분이 있는 때에는 총무대신은 즉시 그 뜻을 고지하여야 하며, 광역자치단체(都道府県)의 경계에 걸친 기초지방자치단체(市町村)의 설치처분을 행하는 경우에는, 해당 기초지방자치단체(市町村)가 속하는 광역자치단체(都道府県)에 대해서 관계있는 '보통 지방자치단체'⁰⁴의 신청에 따라 총무대신이 해당 처분과 아울러 이를 정한다(동조 제3항).

한편, 공유수면과 관련된 경계처리에 대해서는 지방자치법 제9조의3과 제9조의4에 규정이 있고, 지방자치법 제9조의5에는 새로이 생성된 토지와 관련된 규정이 있다. 이러한 조문들에 비추어 보면, 공유수면매립지는 새로이 생성된 토지이므로 동법 제7조의2가 아닌 동법 제9조의3 제항에서 제5항의 적용대상이 될 것으로 보인다.

03 藤本昌志, 앞의 논문, 18頁.

04 '보통 지방자치단체'란 광역자치단체(都道府県) 및 기초자치단체(市町村)를 말한다(지방자치법 제1조의3).

2. 지방자치단체의 경계에 관한 분쟁이 있는 경우의 절차규정

‘보통 지방자치단체’ 상호간에 분쟁이 있으면 지방자치법에 특별한 규정이 있는 것을 제외하고, 광역자치단체(都道府県)가 당사자인 경우에는 총무대신이 당사자의 신청에 의하거나 직권으로 분쟁해결을 위해 자치분쟁처리위원을 임명하고 그 조정에 붙일 수가 있으며(지방자치법 제251조의2 제1항), 기초지방자치단체(市町村)의 경계에 관하여 분쟁이 있는 때에 광역자치단체장(都道府県知事)이 관계있는 기초지방자치단체(市町村)의 신청을 받으면 지방자치법 제251조의2의 규정에 따라 조정에 붙일 수 있다(동법 제9조 제1항). 그리고 이러한 조정에 따라 기초지방자치단체(市町村)의 경계가 확정되지 않거나 또는 기초지방자치단체(市町村)의 경계에 관하여 분쟁이 있으면서 모든 관계 기초지방자치단체(市町村)의 신청이 있으면 광역자치단체장(都道府県知事)이 그 경계에 대해 재정(裁定)할 수 있는데(동조 제2항), 그 재정에 대하여 불복이 있는 기초지방자치단체(市町村)는 재정서(裁定書)를 교부받은 날로부터 30일 이내에 법원에 소송을 제기할 수 있다(동조 제8항). 또한 기초지방자치단체(市町村)의 경계에 관하여 다툼이 있으면서 광역자치단체장(都道府県知事)이 전술한 조정 또는 재정에 적합하지 않다는 뜻을 통지한 때는, 기초자치단체(市町村)는 법원에 경계의 확정에 관한 소를 제기할 수 있다(동조 제9항).

한편, 기초지방자치단체(市町村)의 경계가 분명하지 않은 경우로서 경계에 관한 분쟁이 없으면 광역자치단체장(都道府県知事)이 관련 기초지방자치단체(市町村)의 의견을 듣고 결정할 수 있지만(동법 제9조의2 제1항), 이에 불복이 있는 기초지방자치단체(市町村)의 결정서를 교부받은 날로부터 30일 이내에 법원에 소를 제기할 수 있다(동조 제4항).

상기의 내용에서 보듯이, 일본의 지방자치법상 보통지방자치단체 상호간의 분쟁을 비롯하여, 의회와 집행기관, 집행기관 상호간 등의 분쟁에 대해서는 자치분쟁조정제도가 마련되어 있고(지방자치법 제251조), 기초지방자치단체의 경계에 관한 분쟁에 대해서는 관련 기초자치단체의 신청에 따라 광역자치단체의 장이 조정하는 절차가 마련되어 있음을 알 수 있다(동법 제9조 제1항).

3. 공유수면과 관련된 경계의 처리절차 규정

공유수면에 국한된 기초지방자치단체(市町村)의 경계변경에 관해서는 관련 기초지방자치단체(市町村)의 동의하에 광역자치단체장(都道府県知事)이 해당 광역자치단체(都道府

縣) 의회의 의결을 거쳐 정한 다음, 즉시 그 뜻을 총무대신에게 신고하여야 하고(지방자치법 제9조의3 제1항), 이러한 기초지방자치단체(市町村)의 경계변경으로 광역자치단체(都道府縣)의 경계에 걸치는 경우에는 관계있는 '보통 지방자치단체'의 동의하에 총무대신이 정한다(동조 제2항). 만일 공유수면에 국한된 기초지방자치단체(市町村)의 경계에 관하여 다툼이 있으면, 광역자치단체장(都道府縣知事)이 직권으로 조정에 붙이거나 또는 해당 조정으로 기초지방자치단체(市町村)의 경계가 확정되지 않은 때, 또는 모든 관련 기초지방자치단체(市町村)의 동의를 얻은 경우에는 재정(裁定)을 할 수가 있다(동조 제3항). 그리고 해당 공유수면의 매립이 이루어지는 경우에는 공유수면의 매립에 관한 법령에 따라 해당 매립의 준공의 인가 또는 통지가 있을 때까지 이러한 경계의 재정을 할 수 있다(동조 제4항).

또한 공유수면의 매립이 이루어지는 경우에 총무대신이나 광역자치단체장(都道府縣知事)은 해당 매립으로 조성되는 토지가 소속될 기초지방자치단체(市町村)를 정하기 위해서 필요하다고 인정되는 때에는, 될 수 있는 한 신속하게 조치를 강구하여야 하며(동법 제9조의4), 기초지방자치단체(市町村)의 구역 내에 새로이 이러한 토지가 생성된 때에는 기초지방자치단체(市町村)의 장은 해당 기초지방자치단체(市町村)의 의회의 의결을 거쳐 그 뜻을 확인한 다음에, 광역자치단체장(都道府縣知事)에게 신고하여야 하고, 광역자치단체장(都道府縣知事)은 이를 즉시 고시하여야 한다(동법 제9조의5).

4. 현행법상 지방자치단체의 경계 관련 분쟁해결절차에 관한 기본인식

지방자치단체간의 경계분쟁관련 규정은 1952년의 지방자치법 개정으로 현행법과 같은 내용이 되었는데, 기초지방자치단체(市町村)의 경계에 관한 논쟁이 있는 경우의 절차가 지방자치법 제9조, 논쟁이 없는 경우의 절차가 동법 제9조의2에 규정되어 양자에 대해 행정절차가 도입되고, 행정절차로 해결할 수 없는 때에 사법절차에 의하도록 되었다. 즉, 자치분쟁처리위원의 조정과 광역자치단체장(知事)의 재정(裁定)으로 분쟁이 해결되지 않는 경우에는, 재정(裁定)에 대하여 다투는 소송 및 기초지방자치단체(市町村)가 직접 상대방 기초지방자치단체(市町村)를 피고로 하여 제기하는 소송의 2가지 사법절차가 마련되었다.⁰⁵

05 小林博志, “市町村の提起する境界に関する訴えと当事者訴訟(2)-市町村間訴訟の研究”, 西南学院大学法学論集 48卷 2号, 2015, 2頁.

이러한 법 개정의 취지는 “기초지방자치단체(市町村)의 경계의 결정은 사안의 성질상 법률적 견지에서만 해결할 것이 아니라 행정적인 배려도 가미할 필요가 있으며, 소송을 하면 해결을 위한 기간이 길어지기 쉽기 때문에, 우선 행정적인 작용으로 해결하는 방안을 마련한 것”이다. 즉, 우선적으로 행정절차에 의해 관계있는 기초지방자치단체(市町村) 사이에서 조정을 하고, 조정할 수 없는 경우에 사법에 의한 해결을 도모하기로 한 것이었다.⁰⁶ 이러한 개정 당시의 입법태도는 현행법상의 분쟁해결의 기본적인 접근방식으로 이어지고 있다.

IV. 지방자치단체간의 공유수면매립지 관련 분쟁에 관한 판례와 최근의 사례

1. 공유수면매립지 관련 분쟁에 관한 판례의 소개

1995년 와카야마지방법원(和歌山地方裁判所)이 판결한 지방자치단체간의 경계확정관련 사안은 공유수면에 관련된 기초지방자치단체(市町村)의 경계에 관하여 논쟁이 있는 경우의 지방자치법 제9조의 적용여부와 기초지방자치단체(市町村)의 공유수면상의 경계의 확정을 요구하는 소송에 있어서 등거리선주의(等距離線主義)⁰⁷의 인식을 토대로 경계를 확정판 사례였다.⁰⁸

동 사안에 대한 판결의 주요내용을 보면, ① 지방자치법 제9조의3 규정은 종전에 공유수면매립지의 소속에 대해서 관련 기초지방자치단체(市町村)의 의견이 일치되지 않음에도 불구하고 동법 제9조 제1항에 따른 조정(調停) 또는 동조 제2항에 따른 재정(裁定)의 신청이 없었기 때문에, 매립지준공 이후에도 상당히 오랜 기간에 걸쳐서 매립지의 소속이 결정되지 아니하여 행정상 여러 가지 문제가 발생한 점에 비추어볼 때, 관련 기초지방자치단체(市町村)의 경계를 여전히 매립이 이루어지지 않은 공유수면의 단계에서 신속하게 결정, 변경 또는 확정하는 것을 목적으로 하여 규정된 것이고, 동법 제9조의3 제3항은 그

06 小林博志, 앞의 논문, 3頁.

07 공유수면(해상)의 경계를 정하는 원칙으로는 ①육상경계연장주의, ②수직선주의, ③전망선주의, ④수로·여울·항행가능 수로의 중심선주의, ⑤평행선주의, ⑥중점연결주의, ⑦등거리선주의, ⑧면적형평주의 등이 있다.

08 和歌山地方裁判所 平成7年(1995년)3월1일 平成4(行ウ)1 境界確定請求事件 (http://www.courts.go.jp/app/hanrei_jp/detail5?id=16368)

러한 입법목적에 따라 공유수면에만 관련된 기초지방자치단체(市町村)의 경계에 관한 논쟁이 있는 경우에 대하여 동법 제9조 제1항 및 제2항의 규정의 특례로서, 광역자치단체장(知事)에 대하여 관련 기초지방자치단체(市町村)의 신청이 없더라도 직권으로 동법 제251조의 규정에 따른 조정(調停)에 붙이거나 또는 재정(裁定)을 할 권한을 부여한 것이며, 동법 제9조 제1항 및 제2항의 규정을 배제하는 취지로 해석되지는 아니하기에, 공유수면에만 관련된 기초지방자치단체(市町村)의 경계에 관하여 논쟁이 있는 때에는 관련 기초지방자치단체(市町村)는 동법 제9조 제1항에 따른 조정을 신청할 수 있고, 신청 후 90일 이내에 조정에 붙여지지 아니하는 등 동조 제9항 후단의 사유가 있는 경우에는 동항 전단에 따라 경계확정의 소를 제기할 수 있다고 보았다. 그리고 ② 기초지방자치단체(市町村)의 공유수면상의 경계 확정을 요청하는 소송에 있어서는 역사적 경위, 종래의 행정권행사의 실정 등에 비추어볼 때, 특별한 사정이 없는 한 해당 수면이 접속하는 육지의 구역에 될 수 있으면 포함시키는 것으로 보는 등거리선주의(等距離線主義), 즉 그 선상의 어느 점에서든 양 기초지방자치단체(市町村)의 해안선상의 가장 가까운 점까지의 거리가 같은 선을 경계로 하는 관점에 따르는 것이 바람직하다고 하면서, 그에 따라 경계를 확정할 사례이다.

2. 공유수면매립지 관련 분쟁에 관한 최근의 사례

‘도쿄만(東京灣)의 매립지’⁰⁹를 둘러싸고 고토쿠(江東区)와 오타쿠(大田区)가 그 귀속을 주장하고 있는 문제와 관련하여, 2017년 11월 13일 도쿄도(東京都)는 해결될 전망이 보이지 않는다는 이유를 들어 조정(調停)절차를 마무리하였으므로, 도쿄도가 지금까지 제시한 조정안도 무효가 되고 기초지방자치단체(市町村)의 경계확정에 관한 분쟁은 사법상의 법정투쟁을 통해 해결할 수밖에 없게 되었다.

고토쿠(江東区)와 오타쿠(大田区)가 그 귀속을 주장하고 있는 토지는 도쿄만의 중앙방파제매립지(中央防波堤埋立地)인데, 이곳은 1973년부터 도쿄도(東京都)가 쓰레기매립지로 활용하기 위해 조성하고 있는 토지로서, 도쿄올림픽 때에 사용될 보트와 카누, 마술(馬術)

09 ‘도쿄만(東京灣)의 매립지’의 조성배경 및 경계선 등에 관련된 내용에 대해서는 山崎元也・高野美明・大塚 萌, “東京の埋立地—埋立地の変遷と区の境界線”, 公益社団法人 日本都市計画学会 都市計画報告集 No.16, 2018.2. 참조할 것.

의 경기장이 건설되기로 예정되어 있다.

2017년 도쿄도(東京都)의 자치분쟁처리위원회는 고토쿠(江東区)에 86.2%, 오타쿠(大田区)에 13.8%를 귀속시키는 내용의 조정안을 제시하였지만, 오타쿠(大田区)가 10월 29일의 구의회 의결을 거쳐 조정안의 수용을 거부하고 경계의 확정을 요구하며 고토쿠(江東区)를 상대로 한 소송을 제기한 것이 10월 30일이다. 이러한 소송의 제기로 인하여 조정을 통한 해결될 전망이 없다는 판단 하에 도쿄도(東京都)는 조정절차의 종료를 표명한 것이다. 이하에서는 본 사안의 조정과정과 그 내용 등에 대하여 자세하게 살펴본다.¹⁰

(1) 사안의 개요

중앙방파제 내측매립지와 중앙방파제 외측매립지(이미 토지로서 조성되어 있지만, 여전히 공유수면매립법 제22조 제2항의 규정에 따른 매립공사의 준공인가를 받지 않은 부분이 일부 존재하여, 해당 부분은 법적으로 아직 공유수면이다)의 경계에 대해서 지방자치법(1947년 법률 제67호) 제9조 제1항의 규정에 따라 2017년 7월 18일에 고토쿠(江東区) 및 오타쿠(大田区)로부터 도쿄도 지사(知事)에 대해 자치분쟁처리위원회의 조정에 붙일 것을 요청하는 내용의 신청이 있어서, 지방자치법 제251조의2 제1항의 규정을 근거로 하여 2017년 10월 16일 도쿄도 지사는 도쿄도 자치분쟁처리위원회를 임명하고 조정을 부탁하였다. 2017년 10월 16일 도쿄도 자치분쟁처리위원회가 고토쿠(江東区) 및 오타쿠(大田区)에 대해서 조정안을 제시하고 수락을 권고하였는데, 2017년 10월 25일 고토쿠(江東区)는 도쿄도 지사에게 조정안에 대한 수락서(受諾書)를 제출하였지만, 2017년 10월 30일 오타쿠(大田区)는 조정안을 수락하지 않을 것을 결정하였다는 내용의 통지를 하고, 고토쿠(江東区)에 대하여 경계확정소송을 제기하기 위한 의안(議案)을 제출하여 구의회에서 가결되었다는 사실을 첨부한 문서를 제출하였다. 이로 인하여 도쿄도 자치분쟁처리위원회는 조정에 의해 해결될 가능성이 없다고 판단하고, 2017년 11월 13일 지방자치법 제251조의2 제5항의 규정을 근거로 하여 도쿄도지사의 동의를 얻어 조정을 종료하였다.

¹⁰ 조정내용 및 과정에 대하여 서술되어 있는 내용은 도쿄도 자치분쟁처리위원회에 의한 매립지의 경계분쟁에 대한 조정안 내용의 일부이다.(구체적인 내용은 東京都(総務局 行政部) web page 참조)

(2) 조정신청에 이르기까지의 과정

1) 중앙방파제 내측매립지가 조성된 경위

- ① 도쿄도에서는 1971년 스기나미(杉並)청소공장건설문제를 계기로 쓰레기처리문제가 쓰레기전쟁이라고 부를 만큼 중대한 도시문제로 거론되어 왔다. 그래서 도쿄도지사는 동년 11월 도쿄도의 쓰레기대책전문위원회에 그 대책을 자문하였다. 동 위원회는 1972년 1월 처분지를 중앙방파제 내외 및 하네다 앞바다(羽田沖)로 할 것, 쓰레기양의 축소조치를 강구할 것, 당분간 중앙방파제 내측으로 수송하도록 하는 등의 내용을 담은 ‘쓰레기 대책과 관련된 긴급조치에 대한 방침(ごみ対策の基本的あり方に関連する緊急措置について)’을 제안하였다.
- ② 도쿄도는 1972년 5월 12일부터 동년 8월 24일까지의 ‘항만문제 도쿠(都区)협의회’에서 관련 5개 구(中央区, 港区, 江東区, 品川区, 大田区)에 대하여 중앙방파제 내측 매립계획 및 토지이용계획을 제안하였다.
- ③ 도쿄도는 1972년 6월 26일 도쿄항 제2차 개정 항만계획을 일부 변경하고, 부두용지·도시재개발용지 등의 수요에 대응하기 위해 중앙방파제 내측에 약 188ha의 매립을하기로 하였다.
- ④ 도쿄도지사는 1973년 3월 31일 ‘매립면허를 받은 자’를 도쿄도, ‘매립장소’를 도쿄도 고토쿠 아리아게 2초메 토지 앞의 공유수면 중앙방파제 내측매립지(東京都江東区有明二丁目地先公有水面中央防波堤内側埋立地)로 하는 등의 내용으로 공유수면매립면허를 내주었다. 그리고 도쿄도지사는 1988년 3월 15일부터 1996년 11월 25일까지 ‘준공허가를 받은 자’를 도쿄도, ‘매립구역’의 위치를 도쿄도 고토쿠 아리아게 2초메 토지 앞의 공유수면(중앙방파제내측매립지), 면적을 합계 1,878,890.76㎡로 하는 공유수면매립공사의 준공을 인가하였다.
- ⑤ 또한, 도쿄도지사는 2010년 12월 3일 ‘매립면허를 받은 자’를 국토교통성 관동지방정비국(国土交通省関東地方整備局), ‘매립장소’를 도쿄도 고토쿠 아오미 3초메 남측 토지 앞의 공유수면(東京都江東区青海三丁目南側地先公有水面)으로 하는 중앙방파제 내측매립지 북측의 매립을 면허하고, 2013년 3월 29일 및 2014년 3월 18일에 준공 면적을 합계 13,708.00㎡으로 하는 공유수면매립공사의 준공을 인가하였다. 그리하여 중앙방파제 내측매립지 북측은 중앙방파제 내측매립지의 일부가 되고, 중앙방파제 내측매립지의 준공면적은 합계 1,892,598.76㎡가 되었다.

2) 중앙방파제 외측매립지가 조성된 경위

- ① 도쿄도의 쓰레기대책전문위원회는 1971년 11월의 도쿄도지사의 자문에 대하여, 1972년 12월에 “당분간의 처분지 대책으로서는 도쿄도 앞 수면의 일부를 이용하는 것은 불가피한 것”이라면서 중앙방파제 외측과 하네다 앞바다에 약 800ha정도의 매립지를 마련하는 것이 적당하다고 제언하였다.
- ② 도쿄도는 1973년 12월의 항만문제 도쿠(都区)협의회에서 관련 5개구(中央区, 港区, 江東区, 品川区, 大田区)에 대해, 중앙방파제 외측매립지 및 하네다 앞바다의 매립계획을 제안하였다.
- ③ 도쿄도는 1974년 1월 도쿄항 제2차 개정 항만계획을 일부변경하고, 중앙방파제 외측 약 314ha에 폐기물처분장을 건설하는 계획을 결정하였다.
- ④ 도쿄도지사는 1974년 7월 22일 ‘매립면허를 받은 자’를 도쿄도, ‘매립위치’를 도쿄도 고토쿠 아리아게 2초메 남측 앞 공유수면(東京都江東区有明二丁目南側地先公有水面), ‘매립구역’을 중앙방파제 외측1매립지 및 외측2매립지(신해면(新海面)처분장매립지(A블록)를 사이에 두고 서측이 ‘제1매립지’, 동측이 ‘제2매립지’로 하는데, 이하양 매립지를 아울러 ‘중앙방파제 외측매립지’라 한다)로 하는 내용의 공유수면매립을 면허하였다.
- ⑤ 도쿄도지사는 1997년 7월 17일부터 2016년 4월 28일까지, ‘준공인가를 받은 자’를 도쿄도, ‘매립구역’의 위치를 도쿄도 고토쿠 아오미 2초메 남측 앞 중앙방파제 외측 공유수면(東京都江東区青海二丁目南側地先中央防波堤外側公有水面), 준공면적을 합계 1,922,403.15㎡로 하는 공유수면매립공사의 준공을 인가하였다. 다만, 매립면허를 받은 중앙방파제 외측매립지 중, 1,217,448.40㎡는 현재로서는 준공되지 않은 상태이므로, 현재 시점의 중앙방파제 외측매립지의 면적은 준공되지 않은 부분을 포함하면 3,139,851.55㎡이다.

3) 중앙방파제 내측매립지 및 중앙방파제 외측매립지의 경계에 관한 조정신청의 경위

- ① 츄오쿠(中央区), 미나토쿠(港区), 고토쿠(江東区), 시나가와쿠(品川区) 및 오타쿠(大田区)는 1973년 10월 27일의 ‘중앙방파제 내측매립지의 사무처리에 관한 각서(中央防波堤内側埋立地における事務処理に関する覚書)’에 따라 “첫째로, 중앙방파제 내측매립지에서 특별구가 처리해야할 사무는 잠정적으로 고토쿠(江東区)에서 처리하기로

할 것과, 둘째로, 이 조치는 중앙방파제 내측매립지의 귀속이 결정되기까지의 잠정조치로서 실시하는 것이며, 이로 인하여 향후의 귀속결정문제에는 어떠한 영향도 미치는 것이 아니라는 점” 등에 합의하였다.

- ② 츄오쿠(中央区), 미나토쿠(港区), 고토쿠(江東区), 시나가와쿠(品川区) 및 오타쿠(大田区)는 1988년 7월 1일의 ‘중앙방파제 외측매립지의 사무처리에 관한 각서(中央防波堤外側埋立地の事務処理等に関する覚書)’에 따라 “첫째로, 중앙방파제 외측매립지에서 특별구가 처리해야할 사무는 잠정적으로 고토쿠(江東区)에서 처리하기로 할 것, 그리고 이 조치는 중앙방파제 외측매립지의 귀속이 결정되기까지의 잠정조치로서 실시하는 것이며, 이로 인하여 향후의 귀속결정문제에는 어떠한 영향도 미치는 것이 아니라는 점과, 둘째로, 중앙방파제매립지의 소속구의 결정에 대해서는, 중앙방파제 내측매립지 제2공구가 준공한 단계에서 다시 협의하기로 할 것” 등을 합의하였다.
- ③ 츄오쿠(中央区), 미나토쿠(港区), 고토쿠(江東区), 시나가와쿠(品川区) 및 오타쿠(大田区)는 2002년 10월 15일의 ‘중앙방파제매립지의 귀속협의를 합의사항’에 따라 “귀속협의를 범위에 대해서는 중앙방파제 내측매립지 및 외측매립지를 하나로 할 것” 등을 합의하였다(이하에서는 내측매립지와 외측매립지를 아울러 ‘중앙방파제매립지’라 한다).
- ④ 츄오쿠(中央区), 미나토쿠(港区), 고토쿠(江東区), 시나가와쿠(品川区) 및 오타쿠(大田区)는 2002년 12월 5일의 ‘중앙방파제매립지귀속협의 등에 관한 확인사항’에 의거, 츄오쿠(中央区), 미나토쿠(港区), 및 시나가와쿠(品川区)가 중앙방파제매립지의 귀속주장을 취하함에 따라 고토쿠(江東区) 및 오타쿠(大田区)는 귀속문제에 대해서 별도로 협의한다는 내용 등을 확인하였다.
- ⑤ 고토쿠(江東区) 및 오타쿠(大田区)는 그 후, 중앙방파제매립지의 귀속에 관하여 협의를 거듭하였지만 합의에 이르지 못하였다.
- ⑥ 고토쿠(江東区)는 지방자치법 제9조 제1항을 토대로, 도쿄도지사에게 대하여 2017년 7월 18일의 조정신청서를 통해 중앙방파제매립지의 귀속에 관하여 자치분쟁처리위원회에 의한 조정을 신청하였다. 고토쿠(江東区)는 동 조정신청서에서 조정사항으로서 “중앙방파제 내측매립지 및 외측매립지의 공유수면을 포함한 모든 구역은, 고토쿠(江東区)에 귀속한다는 것의 확인을 요청한다”고 되어 있다.
- ⑦ 오타쿠(大田区)는 지방자치법 제9조 제1항의 규정에 의거, 도쿄도지사에게 대해 2017

년 7월 18일 조정신청서를 통해 중앙방파제매립지의 귀속에 관하여 자치분쟁처리위원에 의한 조정을 신청하였다. 오타쿠(大田区)는 동 조정신청서에서 조정사항으로서 “오타쿠(大田区)와 고토쿠(江東区)의 사이에는 중앙방파제 내측매립지 및 외측매립지가 있는데, 이들 토지에 관한 양 구의 경계는 확정되어 있지 않고, 중앙방파제매립지는 소속미정의 상태가 되어 있다. 본 조정신청은 중앙방파제매립지를 오타쿠(大田区)에 귀속시켜줄 것을 요청하는 내용”이라고 하고 있다.

(3) 조정과정 및 결과

2017년 7월 20일 지방자치법 제251조의2 제1항의 규정을 근거로 중앙방파제 내측매립지 및 중앙방파제 외측매립지의 경계에 관하여, 도쿄도 지사가 3인의 위원을 임명하고 조정을 부탁하였다. 도쿄도 자치분쟁처리위원은 중앙방파제 내측매립지 및 외측매립지의 현지조사와 양측이 제출한 자료를 조사하고, 양측의 구청장 및 구의회 의장에게 출석 및 진술을 요구하고 질의응답을 실시하는 등의 과정을 거쳐 지방자치법 제251조의2 제3항의 규정에 의거하여 조정안을 작성하여, 2017년 10월 16일 고토쿠(江東区) 및 오타쿠(大田区)에 대해서 조정안을 제시하며 수락을 권고하였다. 그리고 동조 제4항의 규정에 의거하여 도쿄도지사에게 조정안의 사본을 첨부하여 그 내용을 보고함과 동시에 동조 제3항의 규정에 의거하여 조정안을 공표하였다.

2017년 10월 25일 고토쿠(江東区)는 도쿄도지사에게 조정안에 대한 수락서를 제출하였으나, 2017년 10월 30일 오타쿠(大田区)는 도쿄도 자치분쟁처리위원에게 조정안을 수락하지 않기로 결정하였음을 통지하고, 고토쿠(江東区)에 대해 경계확정소송을 제기하기 위한 의안을 제출하여 구의회에서 의결되었음을 알리는 문서를 제출하였다. 그래서 도쿄도 자치분쟁처리위원은 조정에 의한 해결이 어렵다고 판단하여 2017년 11월 13일 지방자치법 제251조의2 제5항의 규정에 의거하여 도쿄도지사의 동의를 얻어 조정절차를 종료하였다.

IV. 맺으며

이상으로 일본에서의 지방자치단체간의 공유수면매립지를 둘러싼 지방자치단체간의 경계확정을 위한 조정 등 분쟁해결의 절차에 관한 법률규정과 실제 불복사례 등에 살펴보았는데, 일본에서도 지방자치단체간의 일반적인 구역 및 경계확정을 둘러싼 문제는 여전히 입법적으로 완전한 해결이 이루어지지 않은 상태이기에 다툼과 논쟁의 대상이 되고 있다는 것을 알 수 있다.

단지 공유수면의 행정적 관할권을 조율하고 획정하는 것도 현실적으로 그다지 쉽지 않은 작업이며, 특히, 공유수면 매립지와 같이 새로 조성되는 토지의 관할 행정구역의 결정을 위한 합리적인 기준을 마련하는 것이 간단한 작업은 아니지만, 그러한 기준이 정립되기 어렵더라도 우선적으로 행정적 관할의 합리적인 조정 내지는 조율의 방향을 제시한다는 측면에서 볼 때, 이러한 공유수면매립지의 행정관할과 관련된 일본에 있어서의 실제적인 제도와 그 운용에서 전개되고 있는 모습 등은 우리의 법제정비와 법 운용에 대한 중요한 참고가 될 것으로 본다.

참고문헌

小林博志, “市町村の提起する境界に関する訴えと当事者訴訟(2)-市町村間訴訟の研究”, 「西南学院大学法学論集」48巻 2号, 2015

藤本昌志, “現代日本の海の管理に関する法的問題”, 「神戸大学海事科学部紀要」第2号, 2005

山崎元也・高野美明・大塚 萌, “東京の埋立地—埋立地の変遷と区の境界線”, 「公益社団法人 日本都市計画学会 都市計画報告集」No.16, 2018

東京都自治紛争処理委員による中央防波堤内側埋立地及び中央防波堤外側埋立地の境界に関する調停の手続に関する要綱

地方自治法 (昭和二十二年法律第六十七号)

http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=322AC0000000067&openerCode=1#1612

公有水面埋立法 (大正十年法律第五十七号)

http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=210AC0000000057&openerCode=1

東京都(総務局 行政部) web page

<http://www.soumu.metro.tokyo.jp/05gyousei/04jichihunnsousyoriinn.html>