

집단행동 딜레마와 제도의 유막 층화: 해상 매립지를 중심으로* **

김태은***

본 연구는 집단행동 딜레마 상황에서 제도의 형성 메커니즘과 동 제도가 집단행동 딜레마에 어떠한 영향을 미치는지를 체계적으로 분석하였다. 특히, 비공식 제도와 공식 제도 간 '유막 층화(oil layering)'라는 새로운 개념을 제시하고, 이를 통해 집단행동 딜레마를 설명하는 기존의 제도 이론의 설명 한계를 극복하고자 하였다. 지자체간 해상 매립지 관할권을 대상으로 한 사례연구 결과 첫째, 비공식 제도가 존재하는 상황에서 비공식 제도를 반영하지 않은 공식제도가 형성됨으로서, 비공식 제도와 공식제도가 상호 단절적이고 경쟁적인 관계를 갖는 '유막 층화 제도'가 형성되었다. 둘째, 유막 층화 제도는 매립지를 둘러싼 지자체간 집단행동 딜레마를 해결하기보다는 이익 추구 선택지 증가에 따른 판단의 복잡성과 이원화 초래, 기존 결정 무력화(현재 결정) 및 새로운 분쟁 유발, 총 분쟁 기간 증가, 행정적·사법적 비용 증가 및 부정적 외부효과 발생, 경제적 피해 및 투자 저해, 지자체간 반목과 불신을 유발 및 증대시켜 집단행동 딜레마의 수준을 심화시켰다. 이러한 연구결과는 신제도주의 특히 역사 제도주의적 관점에서 제도, 제도 형성, 제도 변화를 이해하는데 이론적 가치를 지니며 동시에 기능적 목적을 지닌 공식적 제도의 한계와 설계 방향을 제시하고 있다는 점에서 유용한 정책적 가치를 지니고 있다.

주제어: 유막 층화, 복합체로서 제도, 집단행동 딜레마, 역사적 제도주의

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A5A2A01022336)

** 본 연구는 2017년 한국정책학회 춘계학술대회에서 발표한 논문을 수정 보완한 것이다. 논문 개선에 큰 도움을 주신 토론자 및 익명의 심사자님께 감사드립니다. 특히, 인터뷰에 응해준 담당 공무원들의 진심어린 고민과 조언이 없었다면 본 연구는 완성할 수 없었을 것이다.

*** 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한국교통대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 인간 본성과 제도, 정부규제, 공공관리 등이다(kupa2000@ut.ac.kr).

I. 서론

해상 매립지의 관할권을 확보하기 위한 지방자치단체 간 갈등과 분쟁은 지자체 모두에게 심각한 행정적, 경제적, 사회적 비용을 초래시키고 있다. 예를 들어, 평택과 당진은 1997년 항만 시설용 제방 준공 이후 지역 간 갈등과 분쟁이 지속되었다. 당진군은 2004년 지자체간 합의 도출이 실패하자 헌법재판소(‘헌재’)에 권한쟁의심판을 청구하였고 헌재는 당진시의 주장과 같이 해상경계선에 따라 매립지 관할권을 구분하라는 판결을 내림으로서 사태가 일단락되는 듯하였다. 그러나 2009년 4월 공유수면 매립지 관할권을 결정하는 공식적 제도(중앙분쟁조정위원회(‘중분위’) 심의·의결 → 행정부장관 결정)가 마련되면서 분쟁이 재점화 되었다. 즉, 2010년 평택시는 공식 제도인 중분위에 매립지 귀속 자치단체 결정 신청을 하였고, 중분위는 평택시에 유리한 결정을 내렸다. 이에 당진시는 2004년 헌재의 결정(해상경계선 기준)을 뒤집는 행정자치부의 결정을 수용할 수 없었고 이에 다시 대법원에 소송을 제기하였으나 2013년 대법원 소송에서 졌다. 이에 또 다시 2015년 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구하여 헌재에 이르고 있다. 이는 헌재 전국적으로 어렵지 않게 발견되는 우리나라에서 벌어지고 있는 매립지 관할권 분쟁의 한 예이다.

공유수면(바다)을 매워 조성된 해상 매립지는 새로 조성된 토지로 지자체의 본질적 요소인 ‘구역’과 관련되어 있고 정치·경제적 이익이 막대한 점에서 지자체들이 서로 더 많이 확보하고자 노력하는 것은 합리적인 선택이다. 그러나 장기간 지자체 모두에게 심각한 행정적, 사법적, 경제적 피해뿐만 아니라 지자체간 반목과 불신 유발 등 비합리적 결과가 초래되고 있다. 이는 곧 개별 지자체의 이익을 극대화하기 위한 합리적 선택이 지자체들 모두에게는 비합리적 결과가 초래되는 집단행동 딜레마(collective action dilemma or social dilemma)와 관련되어 있음을 보여준다.

이러한 맥락에서 본 연구는 집단행동 딜레마를 해결하기 위한 공식적 제도가 등장했음에도 집단행동 딜레마 해결되지 못하는 근본적 원인이 무엇인지를 분석하고자 하였다. 보다 구체적으로 집단행동 딜레마 상황에서 제도의 형성 메커니즘과 동 제도가 집단행동 딜레마에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하고자 하였다. 연구 질문에 대한 해답은 문헌 연구와 더불어 사례 조사를 수행했다. 사례 조사는 공식제도 형성 이전에는 헌법재판소에 권한쟁의 심판이 이루어진 사례를 전수(7건) 조사하였으며, 특히, 공식적 제도 형성 이후는 중앙분쟁조정위원회에 의해 의결된 사례를 전수 조사했다. 분석은 심층 인터뷰, 현재심판 자료, 정부자료, 언론자료, 문헌 등 조사를 통해 수행했다. 특히, 심층 인터뷰는 공식제도에 따른 결정 결과에 불복하고 2017년 현재까지 분

쟁이 지속되고 있는 사례의 해당 지자체 담당 공무원을 대상으로 하였다.

본 연구는 지방자치단체 해상 매립지 집단행동 딜레마에 영향을 미치는 비공식적 제도가 관습의 지위를 지닌 상황에서 2009년 새로운 공식제도가 형성되었으나 새로운 공식제도는 비공식제도와 단절적이고 경쟁적임에 따라 비공식 제도와 공식제도 간 ‘유막 층화(oil layering)’ 현상이 존재함을 밝히고 있다. 이러한 유막 층화로 인해 지자체간 매립지 관할권을 둘러싼 집단행동 딜레마가 오히려 심화되고 있음을 증명하고 있다.

II. 이론적 배경

1. 집단행동 딜레마와 해결도구로서 제도

1) 집단행동의 딜레마와 지자체간 집단행동 딜레마

집단행동의 딜레마 혹은 사회적 딜레마(이하, ‘집단행동 딜레마’)는 이기심에 기초한 개인 합리성이 집단수준에서는 비합리성이 초래되는 상황이다(Kollock, 1998: 183; Dawes & Messick, 2000: 111; 김태은, 2014: 189). 구체적으로 개인들의 비협력적 행동이 단기적으로 그들 스스로에게 우월적 결과를 주지만 모든 사람들이 비협력적 행동을 할 경우 장기적으로는 모두 협력했을 때보다 더 좋지 않은 결과는 얻는 상황(Van Lange et al., 2013: 126)으로 정의할 수 있다. 다시 말해, 집단행동 딜레마는 모든 사람들이 협력적이거나 이타적으로 행동하기보다 자신의 이익만을 추구할 경우 집단 전체는 더욱 악화됨을 보여준다(Hardin, 1968; Dawes, 1980). 상호의존적 상황에 있는 개인들이 독립적인 선택에 직면할 때 발생(Ostrom, 1998: 3)하는 집단행동 딜레마는 공공재 혹은 집합재 문제(Olson, 1965), 무임승차 문제, 공유지의 문제(Hardin, 1968) 등 서로 달리 불러온 것에도 알 수 있듯이, 공유자원¹⁾ 뿐만 아니라 수 많은 다양한 부분에서 발생한다. 즉, 두 사람 간 관계(예, prisoner’s dilemma)에서부터 매우 많은 사람들 간에, 그리고 재화의 생산과 소비의 맥락(예, public goods problems)에서, 또한 제한된 자원의 소비자원(예, commons dilemmas)에서 등 서로 다른 수준에서 발생한다(Kurzban & DeScioli, 2008: 139-140; 김태은, 2014:

1) 공유자원 문제가 대표적인 집단행동 딜레마이나 수 많은 집단행동 딜레마의 한 유형에 불과하다.

190). 정부부문에서도 정부 부처내 행위자들 간에, 정부부처 간에서도 발생될 수 있다. 실제, 정부간, 조직간 집단행동 딜레마는 개인 간 집단행동 딜레마만큼이나 큰 연구 주제로 게임이론 및 거래비용 및 제도 관점에서 연구되어져 왔다(Bornstein & Ben-Yossef, 1994; Bornstein, 2003; Foddy et al., 2013; Feiock, 2007, 2009, Feiock & Scholz, 2010). 이 중 지방자치단체 간 집단행동 딜레마는 선호 시설 입지 분쟁, 고속도로 노선 문제, 호수 혹은 다리 이름 짓기 문제 이르기까지 매우 다양하게 나타난다. 특히, 공유자원인 공유수면(바다)을 메운 매립지(‘해상 매립지’)를 둘러싼 수십년간 갈등과 분쟁은 심각한 국가문제로서 제기되고 있다.

지자체간 매립지 관할권 문제는 단순히 지자체간 갈등문제를 넘어 집단행동 딜레마 구조를 띠고 있다. 첫째, 공유수면(바다)을 메운 매립지는 주인이 존재하지 않는다. 공유수면에 대한 관할권이 공식적으로 지자체에게 부여되어 있다면 그 공유수면을 메운 땅 역시 지자체 구역일 것이다. 그러나 현행법은 공유수면을 자치단체의 구역으로 인정하지 않고 있다. 하지만 공유수면을 메우게 되면 대상 지자체들의 육지부와 연계된 새로운 토지가 만들어짐으로 주인 없는 토지에 대한 관할권 문제가 발생된다. 둘째, 공유수면(바다)을 메워 조성된 매립지를 인근 지자체들이 더 많이 소유하고자 하는 것, 즉, 자신의 지자체 구역으로 한 뼘이라도 더 많이 갖고자 하는 것은 지극히 합리적인 선택이다. 매립된 토지는 제한되어 있고 A 지자체가 해당 토지를 소유하지 않으면 다른 지자체가 갖게 된다. 특히, 선출직으로 지방자치단체가 구성되기에 자치단체 입장에서 적극적으로 상대 지자체보다 더 많은 토지를 확보하고자 하는 노력을 하는 것이 지극히 합리적 선택이다.

“이건 무슨 서부 개척시대도 아니고... 먼저 가는 사람이 깃발 꽂는 것도 아니고... 어찌 보면 유치하기도 하지만, 지자체 입장에서라면... 어떻게든 근거를 만들어야 하니까...” (BB1)

“주어진 업무니까 수행했다. 한 10여년 엄청 노력 했다. 자료도 방대하게 축적했다. 다른 지자체 대법원 판결할 때, 현재 심판할 때 다 따라다녔다. 만약 내가 다른 지자체(거기 ○○시 공무원이었다면 아마 똑 같이 했을 것이다.” (AA1)

셋째, 매립지 토지는 지방자치단체의 본질적 요소(주민, 구역, 자치권) 중 하나인 ‘구역’과 관련되어 있다. 따라서 어업이나 골재채취 등 공유수면에서 진행된 지자체간 이익충돌과는 본질적으로 상이할 수 있다. 이에, 특정 지자체가 양보하거나 협상의 대상이 되기 어려운 특성을 지니고 있다. 넷째, 지자체간 자신의 이익을 극대화하고자 하는 합리적 선택은 곧 매립지를 둘러싸고 지자체간 갈등과 분쟁이 발생된다. 문제는

갈등과 분쟁이 장기화되고 파괴적으로 나타날 경우 어떤 지자체도 이익을 보지 못하고 모두가 손실을 얻는, 즉, 지자체 개별적으로는 합리적 선택이나 집단 전체로 보면 합리적이 못한 결과가 초래될 수 있다. 실제 장기간 분쟁은 막대한 행정적·사법적 비용 발생, 매립지 경계획정이 늦어짐에 따른 행정집행 지연 및 개발 및 투자지연 등 경제적 비용, 지역 간 상호 불신 및 협력 저해와 같은 사회적 비용이 집단 전체에게 나타날 수 있다.

2) 집단행동 딜레마와 제도

집단행동 딜레마를 논함에 있어서 제도의 중요성은 신제도주의, 특히 신제도경제학 혹은 합리적 선택 제도주의(rational choice institutionalism)에서 특히 강조되어 왔다. 신제도경제학적 접근은 제도를 역사적, 문화적으로 주어지는 것이 아니라 행위자들 간 상호작용의 결과로서 이해(장하준, 1996: 205-206)하며, 집단행동 딜레마에 처할 경우 행위주체들이 자발적 협력을 통해, 집단행동 딜레마에 빠지지 않을 ‘제도’를 인위적으로 형성하고 이러한 제도에 행위 주체 스스로가 제약을 받음으로서, 집단행동 딜레마를 해결할 수 있다는 점을 강조²⁾한다.

구체적으로 첫째, 합리적 선택 제도주의는 제도형성에 있어 행위주체들의 자발성과 인위성을 강조한다. “제도의 본질은 상호간에 이로운 교환과 협력을 강제하기 위한 것(Weingast, 2002: 670)”으로 “인간의 상호작용을 구조화하는 인위적으로 고안된 제약(North, 1994: 360)”, “규칙(rules)이나 규범(norms), 전략(strategies)들에 의해 조직화되는 반복적 상황 속에서 사람들에 의해 이용되는 공유된 개념(shared concepts)(Ostrom, 2007: 23)”에서 알 수 있듯이, 제도를 행위자들이 자발적으로 형성한 규칙 체계로 이해하며, 행위 주체들이 제도를 특정 목적과 필요에 의한 인위적 형성을 강조한다.

둘째, 제도 형성의 자발성과 인위성을 전제로 하기 때문에, 제도 형성 역시 매우 기능적인 것으로 설명한다(Peters, 1998: 54-55). 예를 들어, 합리적 선택 제도주의 출

2) 신제도경제학은 Coase(1937)를 시점으로 재산권, 계약이론, 거래비용이론, 집단행동이론, 공공선택이론, North류의 신경제사 연구, 네오 슈페터주의(neo-schumpeterian)와 같은 진화론적 접근 등 매우 다양한 이론들, 많은 주제들로 구성되어 있다(장하준, 1996: 김난도, 1997 참고). 장하준(1996, 205)과 Shepsle(2006, 24)의 지적처럼 이들을 간단히 정리하는 것은 쉽지 않다. 특히, 합리적 제도주의에서 ‘합리성’을 어떻게 정의하고 있는가에 따라 서로 다른 관점에서 이해될 수 있다. 이에, 본 연구에서 집단행동 딜레마에 대한 합리적 선택 제도주의의 주장은 인용된 학자들 범위내에 있음을 밝힌다.

발점이라 할 수 있는 Coase(1937)는 시장은 거래비용이 발생되기 때문에, 이러한 거래비용을 해결하기 위해 제도(즉, 기업)이 나타났음을 지적하였다. Williamson(2005) 역시 거래의 속성과 가장 효율적인 거버넌스 구조를 연계시키면서 자산특정성, 불확실성, 거래빈도가 높다면 시장에서 교환보다 계층제화(예, 조직)하는 것이 효율적이라고 주장한다. North는 실제 서구의 발전에 거래비용을 낮추는 제도가 중요하게 영향을 미쳤음을 밝힌 바 있으며, Ostrom(1990)³⁾은 행위주체들이 자발적 협력을 통해 마련된 규칙(제도)을 통해 공유자원의 문제를 해결할 수 있다고 주장한다. Moe(1990, 217-218) 또한 경제조직과 제도는 동일한 방식으로 설명이 가능하며 이들은 집단행동문제를 해결하기 때문에 특별한 형태를 지니고 출현한다고 주장한다.

셋째, 위와 같은 특징에 따라 합리적 선택 제도주의는 ‘제도’를 개별 선호를 갖는 행위자의 합리성 충돌을 조정하는 메커니즘으로 이해하기 때문에 제도를 집단행동 딜레마 해결도구로서 이해한다. 즉, 이들은 균형(equilibrium)을 강조하며 특별한 균형을 지속하는 조정 메커니즘으로 제도를 이해한다(Levi, 1997: 27; Mahoney & Thelen, 2010: 6). 전형적으로 제도를 집단행동 딜레마의 해결책을 반영하는 규칙화된 행태의 패턴으로 이해한다(Weingast, 2002; Koremenos et al, 2003; Greif and Laitin, 2004; Hall, 2010: 204-205). 즉, 개인들은 제도 내에서 어떤 편익을 얻을 수 있다면, 그러한 편익을 얻기 위해서 기꺼이 약간의 행동의 범위(자유)를 희생하려한다는 것이다(Peters, 1999: 47). 이들이 의미하는 제도는 자신의 효용을 극대화하고자 하는 합리적 행위자들이 그러한 효용을 극대화하기 위해 제도를 만들고 그러한 제도에 스스로 제약받는다(Weingast, 2002: 661 참고). 결국 큰 틀에서 합리적 선택제도주의 관점에서 제도는 집단행동 딜레마 상황에서 이를 해결하기 위해 행위주체들이 자발적이고 인위적으로 형성한 것으로 이해할 수 있다.

2. 선행연구와 새로운 연구 필요성

집단행동 딜레마와 제도와 관련된 연구는 집단행동 딜레마를 해결하기 방안 차원

3) 이와 관련하여 Ostrom(1990) 공유자원 문제를 자치적으로 해결하기 위해서는 제도설계원칙을 구현하는 다양한 제도적 장치가 필요한데, 이러한 제도적 장치를 설계하고 유지하는 것 역시 자발적인 협동이 어려운 ‘2차적인 사회적 딜레마(second order social dilemma)가 유발될 수 있음을 지적한다(Ostrom, 1990). 제도적 장치의 설계와 유지에도 무임승차 등 집합적 행동의 문제가 존재하고 제도적 장치의 생성과 변화가 항상 사회적으로 바람직한 방향으로 이루어지는 것이 아니기 때문이다(이명석, 2006: 263).

에서 논의가 진행되어 왔다. 크게 외부의 강제력(주로 정부)에 따라 집단행동 딜레마를 해결(Olson, 1965, 2; Ophuls, 1973: 228; Hardin, 1968: 1247, 1978: 310-314 참고)하거나 사유 재산권 설정을 통한 시장의 해결능력을 강조하는 연구(Demsetz, 1967; Smith, 1981; Ostrom/윤홍근·안도경 역, 2010: 38 참고), 그리고 Ostrom(1990) 이후 집단행동 딜레마 행위 주체의 자발적 협력과 규칙을 강조하는 연구가 이루어져 왔다. Ostrom의 등장이후에는 주로 공유자원에 집중되어 Ostrom의 주장을 적용하거나 혹은 검증·비판적 연구가 주를 이루었다(이명석, 1995; 홍성만·주재복, 2003; 이명석 외, 2004; 이명석, 2006; 우양호, 2008; 김관보·이선영, 2010; 안도경, 2011; 강은숙·김종석, 2013; Cox, 2010; Araral, 2014).

이명석(1995)는 동태적 게임 이론 모형을 통해 공유재 문제의 자치적 해결 가능성을 설명하였고 이명석(2006)은 Ostrom의 공유재에 대한 이론적 고찰, 제도설계원리 및 IDA 분석틀을 통해 공유재 문제를 해결할 수 있는 조건들을 정리하였다. 이명석 외(2004)는 제도, 이질성, 신뢰 등의 요인이 사회적 딜레마 상황에서의 협동 가능성에 미치는 영향을 분석했다. 안도경(2011)은 정부와 시장이라는 이분법적 구조를 비판하였고, 강은숙·김종석(2013)은 Ostrom의 방대한 연구를 비판적으로 재고찰하고 한국적 상황에서 적시성에 대한 논의를 수행했다. 사례 연구로서, 홍성만·주재복(2003)은 IAD 분석틀을 활용하여 대포천 수질 악화라는 공유재 문제를 해결원인을 분석하였고 우양호(2008)는 Ostrom IAD 분석틀 적용, 부산 가덕도 어촌계 사례를 통해, 기존 모델과 일치하는 부분이 있으나 제도의 신설과 제도 유지의 상호작용에 있어 다른 부분이 존재함을 밝히고 있다. 한편, Cox(2010)은 Ostrom의 제도 디자인 원리에 대한 91개 연구물을 통해 메타분석을 수행하여 Ostrom의 주장이 경험적으로 지지되고 있음을 보여주었다. 반면, Araral(2014)은 Ostrom이 제기한 'Hardin의 공유의 비극' 비판이 타당한지, Ostrom의 제도디자인 원리가 얼마나 일반화 될 수 있는 것인지, 그리고 집단행동 딜레마의 해결방안(시장, 정부)에 대한 Ostrom의 비판이 얼마나 정당화 될 수 있는지 분석하였다.

공유수면 매립지 경계 갈등과 관련하여 주로 법적 고찰(남복현, 2010, 2014; 이춘원 외, 2013)이 이루어져 왔으나, 일부 연구는 합리적 선택 제도주의적 관점에서 연구가 수행되었다. 대표적으로 강윤호(2005)는 거래비용 이론 관점에서 부산신항만 관할권 분쟁 사례를 분석하였다. 저자는 불명확한 재산권 제도와 비효율적인 거버넌스 구조가 지방정부간 거래비용의 증대를 가져와 공유재를 둘러싼 지방정부간 비협력의 갈등을 초래한다는 점을 지적한다. 한편, 안성민(2016)은 평택·당진항을 사례로 공유수면 매립지 귀속 자치단체 결정에서 관습법 차원에서 해상경계선의 의미를 체계

적으로 분석했고, 배응환·주경일(2012) 정책 딜레마 이론 관점에서 당진군과 평택시 간 항명칭 및 해상분쟁 사례를 연구했다.

합리적 선택 제도주의 및 동 관점의 기존 연구들은 집단행동 딜레마와 제도 간 관계에 있어 유용한 설명력을 제시하여 왔다. 그럼에도 동 접근은 아래와 같은 차원에서 한계를 지니며, 이에 역사적 제도주의 관점에서 새로운 연구 필요성이 제기된다.

첫째, 제도는 행위자들 간 상호작용과 선택에 따라 자발적이고 인위적으로 형성될 수도 있지만 행위자들의 합리적 선택과는 관계없이 외적으로 주어져 행위자들을 제약 하기도 한다. 이러한 점은 집단행동 딜레마 상황에서 제도의 형성 메커니즘, 그리고 집단행동 딜레마에 대한 제도의 영향이 합리적 선택 제도주의와는 다를 수 있음을 보여준다. 둘째, 현실의 제도는 단일체로서 뿐만 아니라 복합체로서 존재할 수 있다. 이는 곧 집단행동 딜레마 상황에서 형성된 제도 역시 단일체가 아니라 복합체로서 이해할 수 있음을 의미한다. 따라서 집단행동 딜레마에서 형성된 제도가 단일체인지 복합체인지, 또한 복합체로서 제도가 어떠한 영향을 미치는지를 분석할 필요가 있다. 셋째, 합리적 선택 제도주의에서 강조하는 집단행동 딜레마 해결도구로서 ‘제도’는 주로 공식적 제도(formal institution)에 초점을 두고 있다. 그러나 역사 제도주의와 사회학적 제도주의, 그리고 North, Ostrom 등에서 알 수 있듯이, 관행, 규범 등 비공식적 제도에 대한 고려가 필요하다. 이에 집단행동 딜레마 해결도구로서 비공식적 제도의 형성 메커니즘, 그리고 공식적 제도와와의 관계를 분석할 필요가 있다. 넷째, 집단행동 딜레마와 제도간 보다 분명한 인과성을 확보할 필요가 있다. 즉, 제도의 효과를 통해 제도의 근원을 설명하면 동어반복의 오류에 빠질 가능성이 존재하기 때문에 제도의 형성 메커니즘에 대한 분석을 통해 제도가 집단행동 딜레마에 미치는 효과를 분석하고자 한다.

3. 새로운 연구를 위한 접근과 연구 분석틀

1) 복합체로서 제도

어떤 제도는 단일체로서 존재할 수 있으나 다양한 하위구성요소들이 결합된 복합체로서 존재할 수 있는 가능성 역시 존재한다. 제도는 어떤 필요에 의해 형성된 단일체일 수 있으나 서로 다른 시기에 서로 다른 목적의 제도들이 결합되어 있는 복합체(complexes)일 가능성에 주목하고 있으며, 이러한 점은 역사적 제도주의 뿐만 아니라 특정 분파를 넘어서서 나타나고 있는 흐름이다(하연섭, 2006: 219; 김태은,

2015). 대표적으로 Hacker(2004)는 표류(drift), 전환(conversion), 층화(layering), 개정(revision)을, Streeck and Thelen(2005)은 변화발생의 원인을 통하여 서로 다른 메커니즘의 유형(예, 전환(Thelen, 2003, 2004), 층화(Schickler, 2001; Thelen, 2003, 2004; Hacker, 2004)을 포괄하여, 전치(displacement), 층화, 표류, 전환, 소모(exhaustion)를 제시하였다. Mahoney and Thelen(2010)는 기존 연구를 기초로 보다 체계화된 모형을 제시하면서 전치, 층화, 표류, 전환을 제시한다(Mahoney and Thelen, 2010: 14-18; 김태은, 2011: 30-31). 여기서 전치는 기존 규칙이 새로운 규칙에 대체되는 것을 의미한다(Mahoney and Thelen, 2010: 14). 층화는 새로운 제도가 기존 제도에 부착될 때 발생하며, 전체적인 새로운 제도 또는 규칙을 도입하기 보다는 개정, 수정, 또는 기존 제도 및 규칙에 추가한다. 이는 기존 제도에 대한 도전자들이 실질적인 변화를 가져올 수 있는 능력이 부족할 경우 발생한다. 다만 새롭게 부가된 요소들은 그 자체로 미시적인 변화를 가져올 수 있고 이러한 작은 변화가 축적되면 장기적으로 커다란 변화를 가져올 수 있다(Schickler, 2001; Thelen, 2003). 표류는 규칙이 공식적으로 존재하나 외부조건 변화에 따라 그러한 규칙의 영향력이 변화된 것을 의미한다(Hacker, 2005). 전환은 규칙이 공식적으로는 동일하게 남아 있으나 새로운 방식으로 해석 및 설정되어지는 경우를 말한다. 즉, 기존 제도가 새로운 목적과 기능을 수행할 경우를 수행하는 경우를 말한다(Thelen, 2003; Mahoney and Thelen, 2010: 14-18).

복합체로서 제도에 대한 논의는 이론적 고찰(하연섭, 2006; 구현우, 2009) 뿐만 아니라 다양한 사례 연구가 진행되었다. Beland (2007) 사회보장 제도에서 층화와 표류를, 염재호(2009)는 한일 행정개혁에서 제도의 층화를, Hacker and Pierson (2010)는 미국 불평등을 정책표류로 설명하였다. 또한 Onoma(2010)는 캐나다의 토지문서 제도에서 표류와 침식(erosion)을 주장했다. 이재술·이민창(2014) 사회보장 정책에서 층화, 표류, 전환을 제시했다. 또한 많은 연구자들이 다양한 분야의 제도 연구에서 층화가 존재함을 밝히고 있다(Van der Heijden, 2011; Van De Bovenkamp et al., 2014; 박용성·박춘섭, 2011). 한편, Daugbjerg and Swinbank(2016)는 이중 층화(dual-layering)를 발견하기도 하였다. 제도가 단일체가 아니라 복합체로 존재할 수 있다면, 기존의 합리적 선택 제도주의처럼 제도가 집단행동 딜레마에 미친 영향을 설명하는 것이 그리 간단하지 않음을 알 수 있다. 즉 집단행동 딜레마 상황에서 제도 형성의 메커니즘을 긴 시계 속에서 살펴봄으로서 제도가 복합체인지 여부 자체를 파악할 필요가 있다.

2) 비공식 제도

우리 인간을 제약하는 것은 공식적 제도뿐만 아니라 관행 등 비공식적 제도 역시 존재한다. 비공식적 제도는 일반적으로 성문화되지는 않았지만 사회적으로 공유되어 인간의 선호나 행동에 영향을 미치는 것을 의미한다. 다시 말해, 비공식 제도는 사회적으로 공유된 가치, 규범, 규칙, 관행과 같이 인간의 행동에 대해 일정한 제약으로 작용하는 것들을 의미한다(Helmke and Levitsky, 2004: 727; Tasi, 2016: 279; 사공영호, 2014: 7). 예를 들어, 인적 네트워크, 후견주의, 부패, 혈연, 시민사회, 전통문화, 입법적·사법적·관료제적 규범(Helmke and Levitsky, 2004: 727), 정치영역에서 문서화되지 않은 규칙(Azari and Smith, 2012, 37-55) 등이 대표적이다.

비공식적 제도는 일반적으로 오랜 시간 행위주체들을 제약하여 왔기 때문에 공식 제도에 비해 가시성이 낮고 그 형성원인을 찾아가는 것이 매우 어렵다. 그러나 어떠한 경우 비공식 제도는 공식적 제도보다 더 큰 영향력을 행사할 수도 있고 그 영향력이 미치는 기간 역시 매우 장기적으로 나타날 수 있다. 실제, Azari and Smith(2012)는 미국의 입법 및 행정부에서 공식적인 규칙과 병렬적으로 운영되고 작동되고 있는 매우 많은 비공식적 제도가 존재함을 지적하였고 Grzymala-Busse(2010)은 공산주의 붕괴 이후 동유럽국가에 대한 분석을 통해 고유한 비공식적 제도가 새로운 공식 제도를 대신하는 것을 발견하였다. Tsai(2016, 279)는 비공식적 제도가 공식적인 보다 시스템의 안정성과 효율성을 제공할 수 있다고 주장하기도 하였다.

이러한 비공식적 제도는 서로 다른 근원을 지닐 수 있다. 첫째는 행위자들의 선택과 판단 이전에, 역사적으로 존재하는 것으로(관행, 관습이나 혹은 사상 등) 이는 행위자들의 선택과 상관없이 행위자들을 제약하는 제도로서 존재할 수 있다. 둘째는 행위자들의 선택이 반영된 것으로 매우 전략적이고 의도적인 필요에 의해 형성되고 발전되어 온 경우라 할 수 있다. 특히, 후자는 비공식 제도를 기능주의적 관점에서 이해하면서, 비공식 제도가 공식 제도의 기능적 간극을 극복해 줌으로서 성과와 효율성을 강화시킬 수 있음이 지적되기도 하였다(Axelrod, 1986, Weingast, 1979; March and Olsen, 1989; Azari and Smith, 2012).

공식제도와 비공식제도가 시차를 두고 달리 존재할 수도 있지만, 일반적으로 많은 경우 공식제도와 비공식제도는 공존하는 경우가 많다. 따라서 공식제도와 비공식 제도간 관계, 특히 기능적 관점에서 논의가 제기되어 왔다. 예를 들어, Helmke and Levitsky(2004)는 기능적 관점에서 공식적 제도와 비공식적 제도 결과가 수렴적인지 여부와 공식적 제도의 효과성 여부에 따라 비공식적 제도를 보완적

(complementary), 대체적(substitutive), 협조적(accommodating), 경쟁적(competing)인 비공식 제도로 구분 제시하기도 하였다. 한편, Tsai(2006, 2016)은 공식적인 제도 환경에서 가능성 혹은 결여의 직접적 결과로서 출현하는 비공식적 관행을 ‘적응적 비공식 제도(adaptive informal institution)’라고 칭하고, 동 제도는 공식적 제도의 제약 혹은 기회에 적응적으로 대응함으로써 출현한다고 주장한다. 이러한 관점에서 집단행동 딜레마를 해결하기 위한 공식적 제도뿐만 아니라 비공식적 제도에 대한 분석 필요성이 제기된다.

3) 연구 분석틀

본 연구는 집단행동 딜레마 상황에서 제도의 형성 메커니즘과 동 제도가 집단행동 딜레마에 어떠한 영향을 미치는지를 체계적으로 분석하였다. 즉, 집단행동 딜레마 상황에서 제도의 형성원인과 형성된 제도가 집단행동 딜레마에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하였으며 특히, 복합체로서 제도와 비공식 제도를 통해, 집단행동 딜레마를 설명하는 기존의 이론의 설명 한계를 극복하고자 하였다. 이를 위해, 본 연구는 ‘유막 층화(oil layering)⁴⁾’라는 새로운 개념을 제시하였다. ‘유막 층화는 기존 제도의 영향력이 존재하는 상황에서 기존 제도와 단절적이고 경쟁적인 새로운 제도가 새롭게 형성되어 공존하는 상황’을 의미한다.

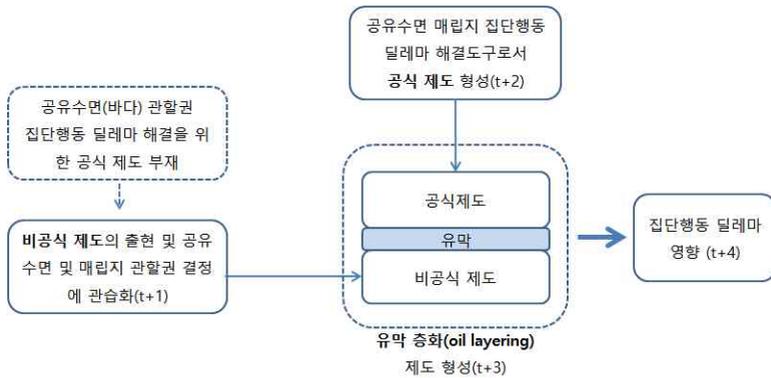
유막 층화는 첫째는 복합체로서 제도, 특히 유막 층화는 공식적 제도 간뿐만 아니라 비공식과 공식 제도 간에도 나타날 수 있다는 점, 둘째는 층화된 제도 간 관계로, 유막 층화는 제도 사이에 기름막이 존재하는 것과 같이 기능적으로 상호 보완적이거나 협조적이기 보다는 단절적이고 경쟁적일 수 있음을 의미한다. 아래 <그림 1>은 본 연구의 분석틀을 묘사하고 있다.

본 연구는 동 연구 질문에 대한 해답을 이론적 연구와 더불어 지자체간 해상 경계 관할과 연관된 해상매립지 관할권에 있어 지자체간 분쟁과 피해가 심각하게 나타난 사례를 조사하였다. 구체적으로 공식제도 형성 이전에는 헌법재판소에 권한쟁의 심판이 이루어진 사례를 전수 조사하였으며(평택·당진항 매립지, 광양만 매립지, 부산신

4) 기존 연구에서 층화는 내생적 제도 변화를 설명할 때 사용된 개념으로 층화는 새로운 제도가 기존 제도에 부착되는 것을 의미한다. 특히, 특히 기존 제도를 제거하거나 무시하는 것이 아니라라는 점에서 본 연구에서 말하는 층화의 개념과는 엄밀하게는 상이하다. 그러나 층화는 시간개념을 내포할 수 있고 또한 기존 제도에 새로운 제도가 쌓인다는 점을 묘사하는데 적당하여 층화라는 용어를 사용했다. 기존의 층화개념과 유막층화의 가장 큰 차이는 층화와 달리 유막 층화는 기존의 규칙을 무시한다는 점이다(Mahoney and Thelen, 2010b: 16 참고).

항 매립지, 송도 신도시 매립지 9공구 사례), 특히, 2009년 4월 공식적 제도 형성 이후는 지자체간 심각한 분쟁에 따라 공식적 제도인 중앙분쟁조정위원회에 의해 의결된 사례(새만금 방조제 3, 4호, 부사공구 매립지, 평택·당진항 매립지, 새만금 방조제 1, 2호, 인천 신항 10공구(송도) 매립지, 인천신항 11-1공구 사례⁵⁾)를 조사했다.

〈그림 1〉 연구 분석틀



사례 조사는 현재 및 대법원 판결문, 정부 및 언론자료와 같은 문헌연구와 더불어 분쟁 대상 매립지 지자체를 대상으로 한 심층인터뷰를 통해 수행했다. 심층인터뷰는 공식적 제도의 출현이후에도 심각한 분쟁이 현재까지 지속되고 있는 새만금 매립지 1,2호 및 3, 4호(부안군, 김제시), 평택·당진항 매립지(평택시, 당진군), 인천신항 10공구, 11-1공구 매립지(인천 연수구)⁶⁾을 대상으로 2017년 9월 1일부터 2017년 10월 17일까지 각 지자체 매립지 관할권 담당 공무원 10명⁷⁾을 방문 인터뷰 하였다. 조사는 총 4개 분야(매립지 구역과 분쟁 비용, 해양경계선의 역할과 한계, 중앙분쟁조정 제도의 역할과 해양경계선과의 양립, 자발적 해결 규칙을 위한 노력·한계·방안) 13개

5) 행정자치부로부터 받은 자료에 따르면, 지난 8년간('09.4~'16.8) 중앙분쟁조정위원회가 수행한 총 208건 심의의결안건 중 실제 의결건수는 6건에 불과했고, 나머지 202건은 애초부터 지자체간 이의신청이 없는 형식적인 안건으로 조사됐다(국회위원 박남춘 보도자료, 2016). 이에, 6개 분석 사례는 지자체간 매립지 분쟁이 존재한 전수 사례이다.

6) 지자체간 매립지 갈등은 매우 심각한 수준이며, 현재에도 소송이나 현재 심판이 진행 중에 있다.

7) 이들은 해당 지자체에서 매립지 관할권 분쟁을 10여년~20년 이상 전담 수행해 온 공무원들이다. 이하, 각 지자체 담당 공무원은 AA1, AA2, BB1, BB2, CC1, CC2, CC3, DD1, DD2, EE1로 약칭한다.

세부항목에 대해 심층 인터뷰 하였다.

Ⅲ. 유막 층화 제도의 형성원인

1. 공식 제도의 공백과 비공식 제도의 형성·자기강화

공유수면(바다)을 매립하여 조성된 토지의 귀속 문제는 근원적으로 지방자치단체의 구역과 관련되어 있다. 예를 들어, 부산시 앞 바다가 부산시 구역이라고 한다면, 해당 바다를 매워 조성한 매립지는 당연히 부산시의 구역이 될 것이다. 그러나 우리나라는 해방이후 1949년 제정 지방자치법부터 현재 지방자치법에 이르기까지 공유수면(바다)이 지방자치단체의 구역인지를 여부를 명시하지 않고 있으며, 이에 관한 공식적 제도(예, 법)이 존재하지 않는다. 즉, 1949년 지방자치법 제정 이후, 현행 지방자치법에 이르기까지 “지방자치단체의 명칭과 구역은 종전과 같이 하고~”로 정의하고 있다(지방자치법[법률 제32호, 1949.7.4.], [법률 제4004호, 1988.4.6.], [법률 제8852호, 2008.2.29.], [법률 제14197호, 2016.5.29.] 4조 1항). 바다가 지자체의 구역으로 기술되지 않았다는 점은 사법부 및 행정자치부의 의견에서도 잘 드러난다.

공유수면인 바다가 어느 지자체의 구역인지를 결정하는 공식적인 제도가 존재하지 않음에도 불구하고, 현실적으로는 지자체는 수산업이나 골재채취, 공유수면 관리 등에 있어서 관할권이 전제된 행정행위를 하여 왔다. 이러한 점은 바다의 관할구역을 결정해주는 비공식적인 제도가 존재하였음을 보여준다. 공식적 제도의 부재 속에서 ‘해상경계선⁸⁾’은 지자체간 공유수면 관할권 설정에 있어 비공식적인 제도⁹⁾ 역할을 수행하여 왔다.

해상경계선은 조선총독부 육지측량부가 제작한 지형도에서 비롯되었다. 일제 강점

8) 해상경계선은 국토지리정보원이 도서(섬) 간의 소속만 인지되도록 도서간 1cm 정도의 기호로 표시한 것이다. 즉, 해상경계선은 해상의 경계를 나눈 것이 아니라 도서 등의 소속을 표시하는 선으로 여러 도서 사이의 적당한 위치에 각 소속이 인지될 수 있도록 표시한 선이다(국토지리원 고시 제 2호, 1974. 12. 19. 46조, 47조; 국토지리정보원 고시 제 2015-1530호, 2015. 7. 23. 53조, 54조).

9) 해상경계에 대한 또 다른 비공식 제도로는 업무구역선이 존재한다. 예를 들어, 경상남도 진해시 소속의 용천어촌계는 1954년 7월 1일부터 1994년까지 어촌계 업무 구역선에 따라 인근 해역에서 어업면허를 받아 어업권을 행사하여 왔다(헌재 2010. 06. 24 2005헌라9, 2007헌라1·2 병합, 408)

기의 일반도측량실시규정(1914)은 지형도상의 행정구역 경계의 표시방법에 대해 규정하고 있으며, 이에 따라 일제 강점기 조선총독부 육지측량부가 제작한 지형도에는 도와 군 사이를 구분하는 해상경계선이 표시되어 있었다. 해방 이후에도 도·군 경계에 대한 해상경계선은 해방이후 국가기본도(지형도)에서 대부분 그대로 표시 되었다(헌법재판소 2006.08.31. 2003헌라1, 332-333).

이러한 해상경계선은 법적 구속력을 지니고 있지 않음에도 불구하고 행정자치부, 광역자치단체, 기초자치단체는 국립지리원이 발행하는 국가지형도(해양경계선)에 근거하여 바다가 포함된 ‘관할행정구역도’를 발행하였고 이에 따라 행정행위를 하였다(헌재, 2004.09.23. 2000헌라2, 433). 예를 들어, 수산업법(1953.09.09.)에 의한 어업행정에서 해상경계선을 사용한 관행이 존재한다. 즉, 수산업 허가나 면허어업을 주는 경우, 국립지리원이 간행한 지형도상 해상경계를 사용하여 관할 공유수면을 명시하는 행정처분을 하여 왔으며 수산청에서는 시·도 경계가 표시된 어장도를 1977년부터 해당기관에 공급하여 왔다. 심지어 지형도상 해상경계선을 넘어 다른 지자체의 관할구역에서 조업행위를 할 경우 관할 행정기관은 해상경계선을 사용하여 행정형별이나 어업면허취소를 하는 등 어업단속을 하여왔다. 공유수면관리법(1961.12.19.) 제정 이후에는 공유수면에 대한 관리나 공유수면에 대한 점·사용허가를 하는 경우 해상경계선을 사용하여 왔다. 기타 시장, 군수 등의 지방자치단체 장은 연안관리법, 항만법, 골재채취법 등의 개별법에 의한 관할권한을 행사함에 있어 해상경계선을 사용하여 왔다(헌재, 2004.09.23. 2000헌라2, 433). 이러한 점에서 해상경계선에 대한 오랜 행정관행과 행정기관 및 일반국민의 법적 확신이 존재한다고 볼 수 있다(헌재, 2004.09.23. 2000헌라2, 434).

실제로 해상경계선은 법적인 판단에 기준으로 활용되어 왔다. 예를 들어 경기도와 충청남도는 1966년부터 아산만해역에서 지도형상 해상경계선을 기준으로 어업면허처분(김, 바지락 등)을 하였으며, 해상경계선을 기준으로 어업단속권한을 행사하였다(해상경계선을 넘는 어업행위에 대해 경기도는 1972년 이후 총 96건, 충남은 1984년 이후 총 4건 적발). 또한 1992년 아산·평택항 건설사업 시작되자 기존 어업권자들에게 어업피해보상금을 지급하였고, 해운항만청은 동 항만 제방시설 건설시, 해상경계선을 기준으로 행정구역을 표시하였다(헌재, 2004.09.23. 2000헌라 2, 437-441). 최근에도 연안어업 어업허가를 받은 사람으로서 허가받은 구역인 충청남도 연해를 벗어나 전북 군산시 해상에서 멸치 40 상자를 포획하였다는 이유로 기소되어 약식명령을 받았다(대전지방법원 홍성지원 2013고약323, 헌재, 2016.12.29. 2013헌바436 재인용). 다시 말해, 해양경계선은 해방 이전부터 지자체간 공유수면

관할권 결정에 있어서 오랫동안 반복적인 행정 관행이 존재하여 왔으며, 수산업 허가나 어업면허, 어업단속 뿐만 아니라 공유수면 점·사용허가, 연안관리, 항만, 골재채취 등 전반에서 그 범위가 확대되어 왔다. 행정자치부 역시 해상경계선이 자치단체의 구역경계를 의미하는 것은 아니라고 주장하면서도 관습적으로 바다의 일정 수역을 지방자치단체가 관리한 것 자체는 인정하고 있다. 이러한 점은 지자체간 공유수면(바다) 관할권 획정과 관련된 공식적 제도의 부재 속에서 해상경계선이 비공식 제도로써 집단행동 딜레마를 해결하는 데 역할을 수행하여 왔음을 알 수 있다. 현재 역시 그동안 해양경계선이 관습법¹⁰⁾의 성립요건을 충족한다고 판결하였다(예, 현재 2004. 9. 23. 2000헌라2; 현재 2006. 8. 31. 2003헌라1).

“관습적으로 (해상경계선에 따라) 바다의 일정수역을 지방자치단체가 관리...(중략)” (현재, 2004.09.23., 2000헌라2. 행정자치부 의견)

“공유수면 관할이 해상경계선으로 이루어져 있어요. ○○같은 경우만 해도 내해는 우리에게 유리해 보이지만, 외해는 우리가 매우 불리해서 배 돌릴 곳도 없이 바짝 붙어 있어요. 하지만 아직까지 우리 어민들은 해양경계선을 철척같이 믿고 경계에서 어업활동을 해왔고 감히 넘어갈 생각을 못해 왔어요. 별금도 물리고..., 관습적으로 지형도상 해상경계선이 인식되어 왔고 또 실제 이루어져 왔어요.” (DD2)

2. 공유수면 매립지와 비공식 제도의 한계, 그리고 관습

공유수면(바다)이 지자체의 구역인지, 그 경계가 어디인지에 대한 공식적 제도의 부재에서, 비공식적 제도인 해양경계선은 관행적으로 오랜 기간 동안 어업 및 도서 소

-
- 10) 현재는 관습법이란 국민의 전부 또는 일부 사이에 다년간 계속하여 같은 사실이 관행으로 반복됨으로서 일반국민의 법적 확신을 얻어 성립하는 것으로, 행정관습법이 성립하기 위해서는 행정관행이 존재하고, 이러한 관행이 오랜 기간 동안 반복적으로 존재하여야 하며, 행정기관과 일반국민의 확신이 존재해야 한다고 주장한다. 동 관점에서 헌법재판소는 해상경계선이 행정관습법으로서 성립요건을 갖추고 있다고 주장하였다(현재, 2004.09.23. 2000헌라2).
 - 11) 현재가 해당사건에서 해양경계선을 관습법으로 인정했다고 해서 해상경계선이 공식제도인 것은 아니다. 우리나라에서 현재나 사법부의 판결은 당해 사건에 대해서만 구속력을 지니고 당해 사건을 넘어 법원이나 행정청을 구속할 수 있지 못하다. 또한 행정안전부는 해상경계선을 현재까지 지속적으로 부정하고 있으며 해상경계선이 전혀 반영되지 않은 공식제도를 만들기도 하였다. 게다가 해상경계선은 법과 규칙처럼 정당한 제(개)정주체에 의해 절차를 거쳐 성문화된 형태로 존재하지 않는다.

속 문제 등 해상계와 관련한 집단행동 딜레마를 해결하는데 유용한 역할을 수행하여 왔다(한국해양수산개발원·한국지방행정연구원, 2003, 표 3-5, 3-6, 3-7; 뉴시스, 2016.12.28. 참고). 그러나 해상경계선은 공유수면 매립지 관할권이라는 새로운 유형의 이익충돌을 해결할 만한 제도적 완결성을 지니지 못하였기 때문에 매립지 관할에 있어서 집단행동 딜레마를 해결하는데 한계가 노출되었다. 이러한 한계에도 불구하고 해상 매립지 관할권 분쟁에서 현재가 해상경계선이 관습법의 성립요건을 충족한다는 심판을 내림으로서 매립지 관할권 결정에 있어 비공식 제도로써 영향력을 지닐 수 있었다.

1) 해상 매립지와 비공식 제도의 한계

(1) 공유수면 매립지, 차원이 다른 이익 충돌 형성

첫째, 해상경계선은 공유수면인 바다의 경계로 관습적으로 일부 사용되어 왔다. 그러나 공유수면을 메운 매립지는 바다가 아니라 토지이다. 본질적으로 적용 대상에 문제가 있었다. 둘째, 매립지는 지자체간에 바다에서의 이익 충돌의 수준과는 근본적으로 상이한 특성을 지닌다. 즉, 해상매립지는 지방자치단체의 본질인 '구역'과 관련되어 있다. 즉, 해상매립지는 공유수면인 바다를 메워 새로이 조성된 토지로, 어느 지자체가 소유하는가에 따라 해당 지자체의 구역에 영향을 미친다. 즉, 지방자치단체는 본질적으로 주민, 구역, 자치권을 핵심적, 본질적 요소로 하는데, 이 중 새로이 매립된 토지는 구역에 해당되는 것으로 상호 양보의 대상이 될 수 없다는 것이다. 단순히 영업경계 조정이나 어로 활동 등에 있어서는 서로 양보 할 수 있으나 지자체의 본질인 땅은 양보의 대상이 될 수 없다는 것이다.

“의미가 없다. 바다일 때하고 육지 일 때 하고는 다르다. 공유수면상태에서는 해상경계선을 인정하지만, 토지가 되었을 때는 별개로 생각해야 하지 않는가?”
(CC2)

“땅은 양보할 수 없다. 소송기간도 길어지고 사회적 비용도 늘어나지만 양보할 수 있는 대상은 아니다. 국가적으로는 편하게 하는 게 좋을지 모르지만, 구역은 지자체에게 생명과 같은 것이다.” (BB1)

“지방자치의 필수요소가 있고 하부요소가 있다. 구역은 지방자치단체의 본질적 요소이다. 어떻게 이런(효율성, 인접성, 관리가능성 등) 하부개념을 가지고 지자체간 관할권을 결정하나? 그럼 독도도 일본 본토에 가까우니까.. 관리가능성으로 일본 땅이라고 할 건가?” (DD1)

“전기문제, 쓰레기 문제, 상수도 문제, 혹은 관리의 문제나 비용의 문제는 서로

협약해서 할 수 있다. 공유수면을 매립하여 생긴 매립지 구역은 지자체의 본질적 요소인 땅 그레도 영토다. 이견 양보나 협상의 대상이 되기 어렵다. (DD2)

셋째, 지자체 입장에서 해상매립지에 따라 유발되는 경제적 이익 규모가 막대하다. 해상 매립지는 구역이 확정되지 않은 방대한 토지가 형성되고 해당 토지들이 연안에 위치하고 있어 경제적 가치가 매우 높다. 특히, 해상매립에는 천문학적인 예산이 수반되는 국가적 사업으로 사업비 지출은 주로 국가가 부담하지만, 해상 매립지를 특정 지자체 구역으로 확정하게 되면 그 편익은 지자체가 향유할 수 있다. 실제, 당진·평택항 매립지, 부산신항 매립지, 송도 매립지, 새만금 매립지 등은 그 규모가 방대하고 해당 토지에 산업단지나 상업 업무, 관광시설 등이 입지할 경우 지자체의 고용, 투자, 세수입¹²⁾ 전반에 걸쳐 막대한 편익이 예상된다. 예를 들어, 새만금 2호 방조제는 주로 상업 및 국제 협력 지구로서 김제시의 구역이 되어 관할권을 행사할 경우 김제시의 고용과 세수 확보 수준은 천문학적 수준이 될 것(전북도민일보, 2016.06.24.)으로 예측된다. 수산업이나 낚시 어업 등 수준과는 비교될 수 없는 막대한 경제적 가치를 지니고 있어 지자체간 상호 양보와 협상이 발생되기 매우 어렵다.

(2) 해양경계선 제도 자체의 불완전성

해양경계선은 비공식 제도로서 제도적 불완전성을 지니고 있었다. 첫째, 해상경계선은 도서의 소속을 표시한 것으로 어떤 근거나 법적 기반을 토대로 해상 경계를 획정한 선이 아니다. 말 그대로 물 위에 작위적으로 그은 선에 불과하다. 다시 말해, 해상경계선은 국가기본도상 해상경계선은 논리적 근거가 없는 상태에서, 실지측량 없이 적당한 곳에 표시한 것에 불과한 선에 불과하다(헌법재판소, 2015.07.30., 2010헌라2: 68-69). 둘째, 해상경계선은 실측에 기반한 경계선이 아님으로 작성 시기에 따라 해상경계선이 변경되었다. 실제 이에 따라 서로 다른 시기에 제작된 해상경계선은 서로 중첩되는 영역이 존재하는 등의 문제가 발생되었다. 또한 해상경계선은 도서의 소속을 표시하다보니 실선이 아니라 부분적으로만 표시되어 있어, 그 경계를 확정하는데 어려움이 존재한다. 국립지리원(국토지리정보원) 역시 지형도상 해상경계선은 자치단체 구역경계가 아님을 공식적으로 밝히고 있다(헌재, 2004.09.23., 2000헌라, 466 행정자치부 의견, 국토지리정보원 국민 한마디 질의 응답).

12) 연수구와 남동구는 신항에 부여되는 재산세, 선박면허세, 취득세 등 최대 수 백억원의 지방세를 거둬들이기 위해 신항 개장 이전인 지난 5월부터 다툼을 벌여왔다(경인일보, 2015.09.10.).

“해양경계선은 일제 때 만들어진 것이다. 역사적 배경도 없이 만들어진 해양경계선이 기준이 될 수 없다.” (AA1)

“○○○은 해상경계선과 관련없이 3~4개의 어장이 존재했었다. 어로활동을 하는데,, 해상경계선이 영향을 없었고... 매립 전에는 의미도 없었다. 해상경계선이 있다고 하더라도,, 공유수면에서 어느 지자체에서 주도적으로 활용했냐.. 그것이 중요한 거 아닌가?” (BB2)

“우리 어민들이 해양경계선을 고려하지 않고 어업활동 했고, 1977-78년 인가 이전 해상도는 해상선이 이어지지도 않았다” (CC1)

2) 새로운 이익충돌, 제도적 한계와 관습법적 지위

비공식 제도로서 해양경계선은 공유수면 매립지 관할권을 둘러싼 지자체간 침해한 이익충돌 상황에서 자발적 해결 기준이 되지 못하였다(아래 <표 1> 참고). 결국 지자체간 자발적 합의가 아닌 현재의 권한쟁의 심판에 의해 매립지 관할 구역 및 경계획정이 이루어졌다. 동 과정에서 각 지자체는 오랜 시간 분쟁과 막대한 행정적, 경제적, 사법적, 사회적 비용을 지불하였다. 실제 아래의 사례들의 경우 사건 분쟁이 발생한 이후 약 최소 6년 6개월에서 최대 13년간 지자체간 갈등과 분쟁이 지속되었음을 보여준다. 이러한 점은 해상경계와 관련하여 집단행동 딜레마의 해결도구로서, 비공식적 제도의 제도적 역할이 제한받음을 잘 보여준다.

<표 1> 지자체 간 해상매립지 분쟁과 해양경계선의 관습법적 지위

분쟁 지자체	분쟁시작 연도	분쟁 원인	상호 주장의 근거	현재 권한쟁의 심판			해결 시간(약)	해상경계선 인정 여부
				사건번호	사건명	종국 일자		
경기 평택시 vs 충남 당진군	1999	평택·당진 항 매립지 관할	해양 경계선 (-) 사회통념, 지리적 위치, 국토의 효율적 관리, 행정구역의 관리 및 항만관리의 효율성 등	2000 현라2	당진군과 평택시간의 권한쟁의	2004.0 9.23	6년 10개월	해양경계선 주장 승소
전남 광양시 vs 전남 순천시	1997	광양만 매립지 관할 문제	해상경계선 (-) 관행어업 보상선	2003 현라1	광양시등과 순천시등간의 권한쟁의	2006.0 8.31	10년 8개월	해양경계선 주장 승소
부산시 vs 경남 진해시	1997	매립지 신항만 명칭	-	2006 현라1	경상남도 등과 정부간의 권한쟁의	2008.1 2.26	13년	단순 명칭 건
부산시 vs 경남	2005	부산신항만 매립지 관할	해상경계선 (-) 국토이용계획	2005 현라9	경상남도 등과 정부 등 간의	2010.0 6.24	약 6년 6개월	해양경계선 주장 승소

진해시		문제	변경도면	2007 현라1 2007 현라2	권한쟁의			
인천광역시 중구 vs 인천광역시 (a)	사건접수: 2009.03. 01. 2008년 ¹⁾	송도 신도시 매립지 제 9공구 관할	해상경계선 (-> 사회통념, 지리적 위치, 국토의 효율적 관리, 항만관리의 효율성	2009 현라3	인천광역시 중구와 인천광역시 등 간의 권한쟁의	2011.0 9.29	약 5년	해양경계선 주장 승소
인천광역시 남구 vs 인천광역시 ·인천광역 시 연수구(b)	사건접수: 2009.03. 18. 2008년 ¹⁾	송도 신도시 매립지 제 9공구 관할	해상경계선 (-> 사회통념, 지리적 위치, 국토의 효율적 관리, 항만관리의 효율성	2009 현라4	인천광역시 남구와 인천광역시 연수구 등 간의 권한쟁의	2011.0 9.29	약 5년	해양경계선 주장 승소
인천광역시 남구 vs 인천광역시 연수구(c)	사건접수: 2009.03. 18. 2008년 ¹⁾	송도 신도시 매립지 제 9공구 관할	해상경계선 (-> 사회통념, 지리적 위치, 국토의 효율적 관리, 항만관리의 효율성	2009 현라5	인천광역시 남동구와 인천광역시 연수구 등 간의 권한쟁의	2011.0 9.29	약 5년	해양경계선 주장 승소

주: 1) 경인일보(2008.06.06.)

- 2) 매립지 갈등 언론기사(카인즈 검색, 검색어: 분쟁 지자체 명, 매립지), 헌법재판소 심판 판례 검색(검색어: 매립지, 해상경계)로 도출된 내용을 결합
- 3) 공식적 제도(2009년 4월) 형성 이전에 한정, 사례 a, b, c는 현재에 사건 접수가 2009.03.18. 일로 지방자치법 개정에 따른 공식제도 등장(2009.04) 이전으로 본 영역에 포함

그러나 해상경계선의 이러한 한계에도 불구하고 <표 1>에서 보여주듯이, 그동안 매립지 관할 분쟁에서, 헌법 재판소는 오랜 관행과 역사성을 고려하여 비공식 제도인 ‘해상경계선’을 인정하여 왔다. 당시 바다 경계에 대한 공식적 제도는 존재하지 않고 유일하게 비공식 제도로서 관습적으로 해상경계선이 존재하였기 때문에 해상경계선을 기준으로 바다를 메운 매립지 관할권을 결정하였다. 실제, 헌법재판소는 2009년 공식제도 형성이전 평택·당진항 매립지(2000현라2), 광양만 매립지(2003현라1), 부산신항만 매립지(2005현라9, 2007현라1, 2007현라2), 송도 신도시 매립지 제 9공구 관할 분쟁(2009현라3, 2009현라4, 2009현라5)에서 해상경계선에 따라 매립지의 관할권을 결정하였다. 즉, 해양경계선은 공식제도의 부재 속에서 출현한 ‘적응적 비공식 제도’라 할 것이며, 해상 경계를 넘어 해상 매립지 관할권을 둘러싼 집단행동 달레마를 해결하는데 비공식 제도로서 영향력을 부여받았다 할 것이다.

3. 공식 제도의 등장과 유막 층화 형성

1) 공식 제도의 등장

행정안전부는 그동안 바다에 대한 지자체의 관할권을 인정하지 않았다. 그러나 바다를 메운 매립지가 등장한 이후 동 매립지를 둘러싸고 지자체간 갈등과 분쟁이 심각하게 나타났다. 이에 해상 매립지 관할권 분쟁 해결을 위한 새로운 규칙 형성의 필요성이 지속적으로 제기되었고 이에 2009년 지방자치법을 개정하여 새로운 ‘공식적 제도’가 등장하였다.

〈표 2〉 공식 제도의 출현_지방자치법 [법률 제9577호, 2009.4.1.] 4조

구 분	주요 내용
자치단체의 구역	“중전과 같이 ~”(제 4조 1항) 구역변경이나 폐치분합은 법률로 정함(제 4조 2항)
지방자치단체의 명칭과 구역 결정 대상 신설	1. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 따른 매립지 2. 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 지적공부에 등록이 누락되어 있는 토지(동법 제 4조 3항)
신청 주체와 시기 신설	면허관청 또는 관련 지방자치단체의 장이 매립지는 준공검사 전, 지적공부 등록전에 행정안전부 장관에게 결정 신청 (동법 4조 4항)
결정 주체 신설	지방자치단체 중앙분쟁조정위원회 심의·의결 → 행정자치부 장관 공고 (동법 4조 6항) 중앙분쟁조정위원회 구성(동 법 제 149조), 대통령 위촉직 6인(위원장 포함)과 당연직 5인(행안부, 기재부, 환경부, 지경부, 국토부 차관) 총 11인으로 구성(행정자치부, 2010. 10. 27: 7)
이의제기 및 재결정 신설	행정안전부 장관의 결정에 이의가 있으면 그 결과를 통보받은 날부터 15일 이내에 대법원에 소송을 제기(동법 4조 8항) 대법원의 인용결정이 있는 경우, 대법 결정 취지 반영하여 다시 결정(동법 4조 9항)

주: 지방자치법 [법률 제8852호, 2008.2.29.]

당시 행정안전부는 매립지나 미등록지의 구역을 정하는 절차가 없어 지적등록과정에서 자치단체간 분쟁이 자주 발생하여 이를 예방할 수 있는 제도적 장치가 필요함을 밝히고(지속가능발전위원회, 2006: 6-7; 행정안전부, 2008: 2), 매립지나 미등록지의 경우 그 지역이 속할 자치단체를 매립관청, 관련 자치단체 등의 신청에 의해 중앙분쟁조정위원회 심의를 거쳐 행정안전부장관이 결정하도록 하는 새로운 공식적 제도를 마련하였다. 그동안 매립지, 미등록지 등의 구역결정은 사업자의 신청이나 시장·

군수·구청장 직권으로 지적공부에 등록함으로써 사실상 확정되었으나 2009년 4월 지방자치법 개정에 따라 행정안전부 장관이 중앙분쟁조정위원회의 심의·의결에 따라 결정하는, 지자체간 집단행동 딜레마 상황을 해결하기 위한 새로운 형태의 공식 제도가 출현했다.

2) 비공식 제도와 공식 제도 간 유막 층화

2009년 매립지를 둘러싼 지자체간 집단행동 딜레마를 해결하기 위해 공식 제도는 기존에 비공식적으로 그 역할을 하여온 해상경계선이라는 비공식 제도와 유막 층화되었다. 즉, 비공식제도가 존재하는 상황에서 새롭게 형성된 공식제도는 단절적이고, 경쟁적으로 공존하게 되었다. 구체적으로 첫째, 비공식 제도와 공식 제도는 단절적이었다. 즉, 행정자치부 주도의 공식적 제도는 비공식제도인 해상경계선이 전혀 반영되지 않았다. 이러한 점은 중앙분쟁조정위원회의 심의·의결 기준에서 잘 드러난다. 지방자치법 4조는 관할 결정 절차만 제시되었을 뿐 결정 기준이 법적으로, 공식적으로 기술되어 있지 않기 때문에 그동안 중앙분쟁조정위원회에서의 관할 결정은 법적 기준 없이 지방자치단체 중앙분쟁위원회의 ‘내부 방침’에 따라 심의·의결하였으나 그 어떤 분쟁 대상에서도 여러 의견 기준에 해양경계선은 찾아보기 어렵다.

“중분위의 여러 판단기준에 해양경계선,, 그동안 관습적으로 판단되어온 해양경계선은 아예 고려되지 않고 있다. 그러니 실제 해양경계선에 따라 행정행위를 해오고.. 지역에서 당연히 그렇게 받아드릴 것 조차도 분쟁을 유발할 수 있다.”
(DD1)

“중분위 결정의 기준이 조금 다른 것도 있고 법제화 되지 않은 것이 사실이다.”
(AA2)

구체적으로, 새만금 방조제 군산시 비응도항~신시도 14km 구간(제 3, 4호 방조제 및 다기능 부지), 새만금 방조제 제 1·2호 귀속결정 초기 제시된 내부방침, 새만금 방조제 제 1, 2호 귀속 결정, 평택·당진항 매립지(962,336.5㎡), 송도 11-1공구 및 새만금 산업단지 1·2공구 매립지 관할 결정의 내용을 분석하면 아래 <표 3>과 같다.

〈표 3〉 지방자치단체 중앙분쟁조정위원회 의결 대상, 시기, 기준

	분쟁 대상	의결 시기	제시된 의결 기준											
			주민 편의	주민 정서	국토의 효율성	행정효율성	관계기관 의견	역사성	경계구분의 명확성	경계구분의 용이성	대법원 현재 최근 결정	지리적 인접 관계	행평성(지리적부성 문제)	지자체간 협력
1	새만금 방조제 제 3, 4호 방조제 및 다기능 부지	2010.10.27	○		○	○	○	○						
2	충남 부사공구 매립지(1)	2014.07.29	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3	평택·당진항 매립지(962,336.5㎡)	2015.04.13	○		○	○						○	○	○
4.1	새만금 방조제 제 1·2호 귀속결정 전 내부방침	2014.09.18	○		○	○	○	○						
4.2	새만금 방조제 제 1, 2호	2015.10.26	○		○	○		○	○	○	○			
5	인천신항 10공구 송도매립지	2015.12.21	○	○	○	○			○			○		
6	인천신항 11-1 공구 송도매립지 및 새만금 산업단지 1·2공구 매립지	2016.04.25	○		○	○			○			○	○	

주: 1) 안전행정부 공고(2014.07.29., 제 2014-263호) 문에서 의결기준을 찾을 수 없음. 다만, 결과론적으로는 서천군과 보령시간 조성된 매립지 호수 중간점을 취하고 있음.

자료: 행정안전부 보도자료 (2010.10.27.), 안전행정부 보도자료 (2014.09.18.), 행정자치부 보도자료 (2015.04.13.), 행정자치부 보도자료 (2015.10.26.), 행정자치부 보도자료 (2015.12.21.), 행정자치부 보도자료 (2016.04.25.), 안전행정부 공고(2014.07.29., 제 2014-263호) 제의 내용을 표로 재정리

둘째, 비공식 제도가 존재하는 상황에서 비공식 제도를 반영하지 않은 공식제도가 형성됨으로서, 두 제도는 상호 경쟁적인 관계를 이루었다. 즉, 공식 제도가 형성되었다고 해서 일제 강점기 이후 행정행위의 많은 부분에서 기준역할을 수행하여 온 비공식적 제도인 ‘해양경계선’이 역할이 갑자기 사라질 수 있는 것이 아니다. 또한 헌법재판소는 〈표 1〉에서 제시하였듯이, 해상경계선을 기준으로 매립지의 관할권을 결정하였고 이에 따라 해상경계선은 해상 경계 및 해상 매립지 관할권 결정에 있어 ‘비공식 제도’가 되었다. 더욱이 2017년 현재에도 비공식 제도로서 ‘해양경계선’은 해상경계를 둘러싼 집단행동 딜레마를 해결하는데 그 역할을 수행하여 오고 있다. 아래 〈표 4〉에 제시되었듯이 관련된 개별 법률들은 각 지방자치단체가 관할하는 공유수면이 있음을 전제로 하여 여러 규정들이 적용되고 있다. 수산업법에서 면허어업, 허가어업, 신고어

업 등 다양한 부분에서 지자체에게 관리 및 감독권한을 부여하고 있으며, 공유수면 관리법, 골재채취법에서는 지방자치단체의 권리 범위나 허가범위를 제시하고 있다.

〈표 4〉 지방자치단체가 관할하는 공유수면이 있음은 전제로 한 현행 관련 법 예시

관련법	주요 내용
수산업법[법률 제13385호, 2015.6.22.]	제 8조 1항(면허어업), 제 10조(면허의 결격사유), 제 41조 3항(허가어업), 제 45조(시험어업 및 연구어업·교습어업), 제 47조(신고어업)
공유수면 관리 및 매립에 관한 법률[법률 제14503호, 2016.12.27.]	제 4조(공유수면의 관리), 제 8조(공유수면의 점용·사용 허가), 제 13조(공유수면 점용료·사용료의 징수), 제17조(점용·사용 실시 계획의 승인 등), 제18조(준공검사 등), 제19조(점용·사용허가 등의 취소 등), 제 28조(매립면허), 제 52조(매립면허의 취소 등)
항만법[법률 제13797호, 2016.1.19.]	제 9조(연안관리지역계획의 수립)
골재채취법 [법률 제13672호, 2015.12.29.]	제 14조(등록), 제 19조(등록의 취소 등), 제 22조(골재채취의 허가), 제30조(골재채취구역 변경 등의 명령), 제34조(골재채취단지의 지정 등)

자료: 수산업법[법률 제13385호, 2015.6.22.], 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률[법률 제 14503호, 2016.12.27.], 항만법 [법률 제13797호, 2016.1.19.], 골재채취법[법률 제 13672호, 2015.12.29.]

IV. 유막층화 제도가 집단행동 딜레마에 미친 영향

1. 이익 추구 선택지 증가에 따른 판단의 복잡성과 이원화 초래

비공식적 제도 위에 불완전한 공식적 제도의 ‘유막층화’는 집단행동 딜레마를 해결하기 보다는 집단행동 딜레마의 초래 가능성을 증대시킨다. 새롭게 형성된 공식제도가 비공식 제도와 연계되어 있고 협력적이라면, 행위자들은 공식제도를 통해 문제를 해결하면 되기 때문에 이익추구 기회가 단일화되어 줄어든다. 반면, 비공식제도와 공식제도와 경쟁적으로 존재하게 되면 행위자 입장에서는 공식제도를 통해 자신의 이익을 극대화하고자 하는 선택을 할 수도 있지만, 한편에서는 비공식 제도를 통해 자신의 이익을 극대화할 수 있다. 비공식제도와 공식제도가 단절적이고 경쟁적으로 존재하기 때문에 행위자인 지방자치단체로 하여금 이익 추구를 위한 선택지를 증가시켜 집단행동 딜레마의 수준(강도)을 심화시킨다.

실제, 공식제도 이전에 매립지를 둘러싼 지자체간 갈등과 분쟁은 헌법재판소의 권한쟁의 심판(헌법 111조 1항 4호, 헌법 제10호, 1987.10.29.)에 의해 이루어져 왔다. 당시 헌재는 비공식 제도인 해양경계선에 따라 관할권을 결정(〈표 1〉 내용 참고)했다. 결국 해양경계선이 유리한 지자체는 해양경계선을 토대로 관할권을 주장하고 지자체간 자발적 해결이 안되면 헌재에 심판을 청구할 수 있다. 반면, 공식제도(중분위 심의·의결 -> 행안부 장관 결정)가 유리한 지자체는 중분위에 권한권 결정을 요청하고 여기에서 지체 되면 다시 대법원에 소를 제기할 수 있다. 즉, 자신의 지자체에게 유리한 것이 무엇인가에 따라 서로 다른 선택을 할 수 있게 되었다. 더욱이, 공식제도에서 지체 되면 다시 헌재에 소송할 수 있고, 헌재에서 지면 다시 공식제도에 관할권 결정을 또한 요청할 수 있다.

실제로, 공식적 제도인 중앙분쟁조정위원회의 심의·의결 및 행자부 장관의 결정에 승복한 지자체는 발견하기 어렵고 모든 사례에서 바로 대법원 소송으로 이어졌다. 또한 평택당진항 매립지 관할 2차 분쟁, 인천신항 10공구 송도매립지 관할 분쟁, 인천신항 11-1공구 송도매립지 관할 분쟁의 경우는 행자부장관 매립지 관할 결정뿐만 아니라 동시에 헌재에 권한쟁의 심판이 제기되어 2017년 헌재에도 소송이 진행 중이다.

“지자체는 입장에서는 여기도 하고,, 저기도 하고.. 매달려 볼 수 있는 곳이 하나라도 더 있으면... 소모적인 부분이 생길 수밖에 없다.” (BB1)

“판례도 헌재랑, 대법원에서 달라질 수 있어서 심각한 문제다. 최고의 사법기관에서 충돌이 일어날 경우... 어떻게 할 거냐” (CC1)

“헌재하고 대법하고 충돌되는 것이 문제이긴 하다. 한편에서 헌재는 지자체간 관할권 다툼을 할 수 있기 때문에 이중 경로가 생긴 것은 맞다.” (AA2)

“헌재와 대법원이 서로 다른 결론을 낼 경우... 지금 헌재와 대법원도 고민하는 문제다.” (DD2).

2. 기존 결정 무력화 및 새로운 분쟁 유발

공식적 제도는 심지어 기존의 헌재 결정 자체를 무효로 하고 새로운 이익 추구 행위를 할 수 있는 기회를 제공한다. 실제, 비공식 제도인 해양경계선에 따른 헌재의 관할권 구분 결정을 무효로 주장하고 행정자치부에 귀속 자치단체 결정 신청을 하는 상황까지 발생되었다. 예를 들어, 평택·당진항 매립지 분쟁의 경우, 1998년 인천지방해양수산청이 당진군과 협의 없이 평택시에 신규토지 등록되면서 시작되었다. 이에 2000년 당진군이 헌재에 권한쟁의심판을 청구하였고 2004년 당진군이 승소하여 제

방 및 매립지 관할을 당진군으로 변경하였다. 그러나 2009년 4월 지방자치법이 개정되어 새로운 공식제도가 등장하자 2009년 9월 평택시는 지방자치법을 근거로 (기존의 결정을 원인 무효로 주장하면서) 2010년 2월 행정안전부에 평택·당진항 서부두 관할구역 경계 변경 및 귀속 자치단체 결정을 신청했다. 이에, 2015년 중앙분쟁조정 위원회는 당진시에 불리한 새로운 분할 귀속을 결정했다(당진시대, 2015.05.08.).

“미등록지도 아니고 이미 2008년도에 등록이 끝난 땅을 ○○시는 이제 와서 자신들의 땅이라고 주장 하고 있다. 행정자치부는 법과 규정을 분명히 해야 하는 데 ○○시의 관할권 신청을 받아들였다. 중앙분쟁조정위원회 심의 이후 행정자치부를 상대로 감사 청구라도 해야 할 문제다(대책위원장 ○○○, 당진시대, 2015.04.10.).”

“해양경계선을 인정한... 현재에서 판단 한 것을 또 바꾼다는 게 ... 지방자치법의 시행 당시,, 현재의 권한쟁의 심판이 진행 중인 것은 현재의 결정에 따른다고 되어있는데도.. 중분위에서 현재 결정과 다른 결정을 내렸어요. 현재에서 해양경계선 기준으로 결정되고 나서 ○○하고 ○○하고 2007년 상생협약까지 했는데... 2009년 지방자치법이 개정되서.... 다 없던 일 된 거예요.” (DD2)

3. 총 분쟁 기간 증가

공식과 비공식 제도의 유막층화는 총 분쟁기간을 크게 증가시킨다. 구체적으로 <표 5>에서 알 수 있듯이, 중앙분쟁조정위원회 심의기간만 최소 7개월에서 길게는 5년이 넘게 소요되고 있다(국회위원 박남춘 보도자료, 2016). 게다가 분석대상 사례 모두에서 알 수 있듯이, 각 자치체는 중앙분쟁조정위원회 결정을 거부하고 대법원에 소송을 제기하거나 현재에 권한쟁의 심판을 신청함으로써 총 분쟁기간이 더 길어지는 결과가 초래되었다.

“소송제도로 인해 갈등기간이 끝없이 늘어난다. 우려가 심히 된다. 퇴직할 때까지 안 끝날 것 같다.” (CC1)

“20년 가까이 분쟁이 이루어지고 있다. 그래서 지금 현재에 권한쟁의 심판도 하고... 대법에 소송도 제기하고... 현재 심판이 늦어지고 있는데... 대법도 그렇고.. 내가 퇴직할 때까지 될는지..”(DD1)

“○○ △-△공구는 지금 현재 매립 중 있다. 이것도 또 나중에 지자체간에 갈등하고 또 소송가고 그럴 거다. ◇◇공구 배후단지 매립이 안 되었다. 배후단지는 매립도 아직 안되었는데 어떻게 할지... 앞으로 또 소송하고... 소송하고... (한숨)”

(LL1).

“하나하고 싸우고, 하나하고 싸우고... ○○ 내부는 더 큰일이다. 어디로 결정되든... 어느 지자체가 선뜻 동의하겠는가?”(BB2)

〈표 5〉 비공식과 공식제도의 유막 총화와 선택지 증가, 분쟁기간 확대

	분쟁사건 및 분쟁지역	분쟁 지자체	분쟁조정 위원회 소요기간(a)	집단행동 딜레마 가능성 확대의 예(b)	분쟁 시작 연도 및 총 분쟁기간1)
1	새만금 방조제 제 3, 4호 방조제 및 다기능 부지	전북(군산) vs 전북(김제) vs 전북(부안)	7개월 (217일)	행자부장관 매립지 관할 결정('10.11.17) ->결정 불복 및 대법원 소송(제기:'10.12.1/종결:'13.11.14)	2009~2013년
2	부사공구 매립지	충남(서천) vs 충남(보령)	2년2개월 (790일)	행자부장관 매립지 관할 결정('14.7.29) ->결정 불복 및 대법원 소송(제기:'14.8.6/종결:'15.9.24)	2007)~2017년 현재
3	평택·당진항 매립지(962,33 6.5㎡) 2차 분쟁	충남(아산, 당진) vs 경기(평택)	5년2개월 (1,887일)	행자부장관 매립지 관할 결정('15.5.4) ->결정 불복 및 대법원 소송(제기:'15.5.18/ 진행 중) ->결정 불복 및 현재 권한쟁의(제기:'15.6.30/ 진행 중)	1998~2017년 현재
4	새만금1,2호 방조제	전북(군산) vs 전북(김제) vs 전북(부안)	2년7개월 (954일)	행자부장관 매립지 관할 결정('15.11.13) ->결정 불복 및 대법원 소송(제기:'15.12.27/ 진행 중) ->결정 불복 및 현재 권한쟁의(제기:'15.1.11/ 진행 중)	2009~2017년 현재
5	인천신항 10공구 송도매립지	인천(남동구) vs 인천(연수구)	9개월 (273일)	행자부장관 매립지 관할 결정('15.12.30) ->결정 불복 및 대법원 소송(제기:'16.1.13/ 진행 중) ->결정 불복 및 현재 권한쟁의(제기:'16.2.26/ 진행 중)	2008년 ~2017현재
6	인천신항 11-1공구 송도매립지	인천(남동구) vs 인천(연수구)	8개월 (245일)	행자부장관 매립지 관할 결정('16.4.25) ->결정 불복 및 대법원 소송(제기:'16.5.7/ 진행 중) ->결정 불복 및 현재 권한쟁의(제기:'16.5.30/ 진행 중)	2008~2017년 현재

주: 1) 총 분쟁 시기는 언론 분석(카인즈 검색, 검색어: 분쟁 지자체 명 + 매립지) 및 〈표 1〉 자료 활용 종합

출처: 자료 a, b는 국회의원 박남춘 보도자료(2016), 평택·당진항 매립지는 행정안전부(2013. 01.29.), 새만금1,2호 방조제는 행정자치부(2015.04.13.)와 한겨레 (2010.12.03.), 부사공구 매립지의 경우 금강신문(2012.04.16.) 자료를 통해 보완

4. 행정적·사법적 비용 증가 및 부정적 외부효과 발생

유막 증화된 제도는 행정 및 사법적 비용을 크게 증가시키고 있다. 첫째, 각종 매립지 관할권에 대한 행정적, 사법적 대응을 위해 과도한 조직을 유지하고, 주된 업무보다는 소송 대응 등 행정적 비효율이 유발되고 있다.

“우리는 저 쪽보다 작지만,, 대응 조직은 훨씬 커요.” (AA2)

“행정력이 낭비되고 있다. 필요한 일을 해야 하는데... 소송 대응 등이나 하고...,”

우리도 저쪽이랑 비슷한 수준에서 로펌 맞춘다.” (BB1)

“행정낭비가 심하다. ○○이 전담조직을 만들어서,.. ○○도에서도 전담조직을 만들었다.” (CC1, CC2)

둘째, 자자체 별로 사활을 걸고 사법적 대응을 수행하기 때문에 대형 로펌 선임 등 사법적 비용 역시 막대하게 소요되고 있다.

“대형로펌에서.. 성공 보수를 몇 억을 준다고 하더라. 행사부도 돈 들고 저쪽도 그렇고, 현재로서는 소송비용, 행정력 낭비, 매달 늦게 가고 직원도 그렇고... 자료 찾고... 다른 부서에도 협조 의뢰하고 TF가 필요하고...” (LL1)

“최고의 3개 법무법인이 소송 대리를 맡기고 있고... ○○도 마찬가지고... 아마 두 지자체 법무법인에 내는 착수금만 수 억 이에요.” (DD1)

셋째, 매립지 관할권 분쟁이 장기화되면서 지자체간 인근 협력 사업에까지 부정적 영향을 미치고 있다. 넷째, 이러한 행정적, 사법적 비용들은 분쟁 당사자 지자체뿐만 아니라 해당 지자체가 포함된 광역자치단체, 그리고 해당 중앙정부부처(국토부 등)까지 발생되고 있다.

“매립지 때문에.. 다른 사회간접자본 건설까지 영향을 미쳐요. 산업단지에 전력 공급하는 것도 이거랑 연계시켜서.. 이 건도 소송하고 있어요. 최종 판결나도 주민들이 끝까지 반대하면.. 또 어찌될지...” (CC1)

“워낙 중요한 문제이다 보니 저희도 그렇고 ○○도 그렇고, 사실 또 이게 ○○○도하고 ○○○도 간의 문제이기도 해요. 그래서 ○○○도에 TF 팀, ○○○항 소송 지원 팀 있어요. 물론 ○○○도에도 우리랑 비슷한 것이 있고요.” “소송 당사자만 ○○, ○○, ○○, 행사부, ○○○도, ○○○도, 국토부 각각 몇 군데씩 로펌 선임하고... 정말 소모적이다.” (DD1, DD2)

5. 경제적 피해 및 투자 저해

지자체간 분쟁의 장기화로 인해, 경제 및 투자에 심각한 문제들을 유발하고 있다. 구역이 결정되지 못함에 따라 각종 사업 추진 자체가 이루어지지 못하는 문제가 발생되고 있고 해당 지자체들이 매립지에 투자유치를 해야 하는데, 투자유치보다 매립지 관할권 다툼을 하게되다보니 투자유치가 제대로 되지 못하고 있다. 또한 분쟁 지자체 간에 서로 자기 주장을 하다보니 국가적 지원에서도 우선순위에서 밀리게 됨으로서 국가적 지원을 받지 못하여 사업 진척이 안되는 등 지자체 모두 피해를 받고 있다.

“행정구역이 결정이 안 되면 재산권 행사하기가 어려울 수 있다. 건물을 담보로 잡고 사업 공장을 가동할 수 있도록 해야 하는데...” (BB2)

“건축 인허가를 해야 하는데 구역이 결정되지 않으면 사업이 지연되는 것은 당연하다” (DD2)

“(중앙정부의 정부 지원) 순서가 어떻게 되는데, 당연히 소외시킨다. 합의해서 배후단지 우선 개발되어야 하는데, 후순위부터 요구하니... 종합계획에 따라 진행되어야 하는데 여기 투자했다가는 다른 지자체가 문제제기 하나까 진행을 할 수 없다. 계속 지연되는 주된 이유예요. 비밀비재해요.” (CC1, CC2)

6. 지자체간 반목과 불신 증대

무엇보다 지자체간 협력을 저해하는 상호 불신이 조장되고 있다. 지자체간, 지역 정치인간 반목과 불신이 나타나고 있으며, 장기화됨에 따라 지역 주민들까지 반목과 불신이 나타나고 있다.

“물질적 비용보다 반목,.. 양금이 가장 커요. 지금은 저쪽 공무원이랑 전화통화하기도, 협의를 위해 만남의 자리를 갖는 것 자체도 눈치 보여서 못한다.” (CC1)

“갈등이 장기화되고 피로도... 상대적으로 저쪽 지자체가 훨씬 크잖아요.” (BB2)

“초반에는 자치 단체장끼리 만나기도 했지만 지금은 만나기도 어려워요” (DD1)

결론적으로 유막층화는 이익 추구 선택지 증가에 따른 판단의 복잡성과 이원화 초래, 기존 결정 무력화(현재 결정) 및 새로운 분쟁 유발, 총 분쟁 기간 증가, 행정적 사법적 비용 증가 및 부정적 외부효과 발생, 경제적 피해 및 투자 저해, 지자체간 반목과 불신을 증대시킨다. 이는 곧 공식적 제도가 매립지 관할권 다툼에 따른 집단행동 딜레마의 수준을 개선하기 보다는 오히려 심화시킴을 보여준다.

“행자부 결정이 지방정부간 갈등만 부채질 했다. 법령상 명확한 기준이 없는 상황에서 매립지 관할이 중앙정부 재량으로 결정되다보니, 장기간 소송으로 인한 행·재정적 낭비와 지역간 분쟁, 기업과 주민 불편 등이 야기되고 있다” (안희정 충남지사, 중도일보 2017.01.04.; 중부매일, 2016.09.26.)

“세 지자체 공동피해죠. 정작 투자유치 등을 해야 하는데 이것보다 서로 소송대응이나 하고..” (BB1) “매립되는 순서대로 중앙분쟁조정위원회에서 결정되고 대법 소송가고... 한편에서는 현재 소송가고... 정말 큰일이예요” (BB2)

“협력이라고는 전혀 생각할 수 없는 상황이 되었잖아요. 협력을 통해 공동 발전해야 하는데...” (DD1).

V. 결론

본 연구는 집단행동 딜레마 상황에서 제도의 형성 메커니즘과 동 제도가 집단행동 딜레마에 어떠한 영향을 미치는지를 체계적으로 분석하였다. 지자체간 매립지 분쟁이 심각하게 진행된 사례를 대상으로 현재 심판자로 분석 등 문헌 연구와 장기간 해당 업무를 수행한 공무원을 대상을 한 심층 인터뷰 분석 결과는 아래와 같다.

첫째, 비공식 제도가 존재하는 상황에서 비공식 제도를 반영하지 않은 공식제도가 형성됨으로서, 비공식 제도와 공식제도가 상호 단절적이고 경쟁적인 관계를 갖는 ‘유막 증화 제도’가 형성되었다. 구체적으로 i) 지자체간 해상경계에 대한 공식적 제도의 부재에서, 단지 도서(섬) 간의 소속만 인지되도록 그은 ‘해상경계선’은 비공식 제도로서 일제강점기 이후 현재까지 공유수면(바다) 관할권과 관련된 집단행동 딜레마를 해결하는 데 일정한 역할을 수행하여 왔다. ii) 그러나 공유수면(바다)을 메운 해상매립지는 지자체의 본질적 요소인 구역(토지)와 관련되어 있고, 차원이 다른 이익충돌을 형성했으며, 해양 경계선 자체의 불완전성으로 인해 지자체간 매립지 집단행동 딜레마를 해결하는데 한계를 나타냈다. 하지만 해양경계선은 오랜 시간 해양경계를 결정하는 관행이 지속되어 왔기 때문에 해상 매립지 관할권 분쟁시 현재에 의해 해당 사건에 한에 관습법적 지위를 부여받을 정도로 영향력은 지속 되었다. 즉, 해양경계선은 불완전함에도 공식제도의 부재 속에서 해상경계 및 해상 매립지 관할권을 둘러싼 지자체간 집단행동 딜레마를 해결하는 ‘비공식 제도’로서 역할을 수행하였다.

iii) 비공식적 제도가 존재하는 상황에서 행정안전부는 2009년 해상 매립지 경계 분쟁에 따른 집단행동 딜레마 문제를 해결하고자 지방자치단체 분쟁조정위원회의 심의·의결에 따른 행정자치부 장관의 결정이라는 새로운 공식 제도를 인위적으로 형성

하였다. 새로운 공식적 제도는 비공식적 제도가 반영되지 않았고, 공식적 제도가 등장하였다고 해서 비공식적 제도가 갑자기 사라질 수 있지 않기 때문에 공식적 제도와 비공식적 제도는 서로 단절적, 경쟁적으로 공존하고 있는 상황이 초래되었다. 즉, '유막 층화(oil layering)' 제도가 형성되었다.

둘째, 유막층화는 이익 추구 선택지 증가에 따른 판단의 복잡성과 이원화 초래, 기존 결정 무력화(현재 결정) 및 새로운 분쟁 유발, 총 분쟁 기간 증가, 행정적 사법적 비용 증가 및 부정적 외부효과 발생, 경제적 피해 및 투자 저해, 지자체간 반목과 불신을 유발 및 증대 시켰다. 이는 곧 유막 층화된 상황에서 공식적 제도는 매립지 관할권 다툼에 따른 집단행동 딜레마의 수준을 개선하기 보다는 오히려 심화시킴을 보여준다.

이러한 연구결과는 집단행동 딜레마와 제도간의 관계가 합리적 선택제도주의의 주장과는 다를 수 있음을 보여준다. 특히, 신제도주의 이론 차원에서, 집단행동 딜레마 이론 차원에서 유용한 이론적 가치를 지니고 있다. 첫째, 집단행동 딜레마를 해결하는 제도는 단일체가 아니라 복합체로서, 특히 비공식 제도와 공식제도가 서로 단절적이고 경쟁적인 관계로 층화('유막 층화')되어 존재할 수 있음을 보여준다. 이는 새로운 형태의 층화로서 향후 복합체로서 제도, 그리고 제도 변화를 설명하는 주된 도구로서 활용될 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 합리적 선택 제도주의가 주장하는 것과 달리 필요에 의해, 인위적으로, 기능적 목적으로 쉽게 만들거나 변화시키기 어려운 이유가 무엇인지를 이해하는데 기여할 것이다. 둘째, 집단행동 딜레마의 해결도구로서 '제도'는 공식 제도뿐만 아니라 자체의 불완전성에도 불구하고 '비공식 제도'가 존재할 수 있음을 증명하고 있다. 즉, 해상경계와 상관없이 도서의 소속만을 표시하기 위해 임의적으로 그은 선인 해상경계선은 오랜 시간 관행적으로 초기에는 해상경계를, 1990년대 이후에는 주로 해상 매립지 관할권 분쟁에 있어서 집단행동 딜레마를 해결하는 비공식 제도로 역할을 수행하여 왔다. 셋째, 집단행동 딜레마를 해결하기 위한 공식적 제도의 기능적 효과가 나타나지 않는 원인이 무엇인지를 잘 보여주고 있다. 유막 층화, 공식제도가 비공식제도와 단절되어 있고 경쟁적일 경우 집단행동 딜레마를 오히려 심화시킴을 알 수 있었다. 이는 곧 집단행동 딜레마를 해결하기 위한 공식 제도 형성에 있어 사전적으로 비공식 제도의 존재여부, 그리고 비공식 제도와 공식 제도간의 정합성을 어떻게 이끌어낼 것인가를 고민해야 함을 알 수 있다.

정책적으로도 본 연구는 매립지 집단행동 딜레마를 해결하기 위한 제도 설계의 방향을 제시한다. 현재의 매립지 관할권 분쟁은 단순히 지역 이기주의나 지역 간 갈등의 문제가 아니다. 각 지자체와 공무원은 오랜 기간 해당 지자체를 위해 합리적인 선택을 하고 최선의 노력을 다하고 있을 뿐이다. 매립지 관할권 분쟁은 집단행동 딜레마이며,

동 관점에서 해결 방안을 모색해야 한다. 첫째, 무엇보다 분쟁 대상 지자체 스스로 해결할 수 있는 문제가 아니다. 따라서 기초 및 광역 지자체, 그리고 중앙정부의 여러 부처를 아우를 수 있는 권위있는 해결 주체의 구성이 필요하다. 둘째, 매립지 분쟁의 근원이 해상경계에서 비롯되고 있기 때문에 해상 경계에 대한 재정립이 필요하다. 많은 시간과 노력이 필요하다 하더라도 해상경계에 대한 사회적 합의를 도출하고 이를 토대로 해상경계와 이와 연계된 해상 매립지 관할권 결정이 이루어질 필요가 있다. 셋째, 비공식적 제도는 오랜 시간동안 관행으로서 존재하여 왔기 때문에 비공식적 제도와 보완적, 협력적인 공식 제도의 설계 필요성이 매우 높다. 더욱이, 현재의 매립지를 둘러싼 집단행동 딜레마는 공식적 제도의 등장 이후 오히려 더 심화되고 있다는 점에서 시급한 개선 필요성이 존재한다.

본 연구는 질적 사례연구로서 한계를 지니고 있다. 특히 매우 복잡한 메커니즘을 긴 역사속에서 고찰하는 것 자체가 큰 어려움이었다. 지자체에게 매우 민감한 연구내용임에 따라 자료의 확보가 쉽지 않았다. 본 연구는 매립지를 둘러싸고 극한적인 대립으로 대법 및 헌재 소송까지 이어진 사례에 한정하고 있기 때문에 분석 결과의 해석에 주의를 필요로 한다.

▣ 참고문헌

- 강운호. 2005. “지방정부간 공유재 갈등의 원인과 해결방안: 거래비용 이론을 통한 부산신항만 관할권 분쟁 사례분석을 중심으로.” 《한국행정학보》, 39(2): 263-285.
- 강은숙·김종석. 2013. “공유재의 딜레마상황을 극복하기 위한 또 하나의 길-E. Ostrom 의 기여와 남겨진 연구과제들.” 《한국행정논집》, 25(2): 531-557.
- 《경인일보》. 2008.06.06. 송도매립지 행정구역안 발표.
- 《경인일보》. 2015.09.10. 신항 관할권 다툼… 서명운동 전면전.
- 골재채취법[법률 제13672호, 2015.12.29.].
- 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률[법률 제14503호, 2016.12.27.].
- 구현우. 2009. “역사적 제도주의와 비교정책 연구 - 제도의 지속성, 변화가능성, 그리고 정책패턴을 중심으로.” 《한국정책학회보》, 18(2): 37-72.
- 국토지리원 고시 제 2호 (1974. 12. 19.) 1: 50000 지형도 도식 적용 규정.

- 국토지리정보원 고시 제 2015-1530호 (2015. 7. 23.) 지형도 도식적용규정.
- 국회위원 박남춘 보도자료. 2016. 유명무실한 중앙분쟁조정위원회 지난 8년간 지사
체간 실익있는 분쟁조정 사실상 1건도 없어[2016 국정감사 보도자료59].
- 《금강신문》. 2012.04.16. 부사호 간척지경계, 내년 기약해야….
- 김관보·이선영. 2010. “화장장건립 분쟁 사례에 대한 제도론적 고찰: IAD 분석틀의
‘부천화장장 계입상황’을 중심으로.” 《한국행정학보》, 44(4): 261-284.
- 김난도. 1997. “신제도경제학의 제도개념과 정책연구.” 《한국정책학회보》, 6(1):
127-151.
- 김태은. 2011. “두 가지 환류, 그리고 내생적 제도변화.” 《한국행정학보》, 45(2):
27-56.
- 김태은. 2014. 《행정이론과 정부역할》. 대영문화사.
- 김태은. 2015. “역사적 제도주의 연구 경향과 비판적 논의.” 《한국행정학보》,
49(4): 57-96.
- 남복현. 2010. “공유수면 매립지의 경제획정을 둘러싼 법적 분쟁.” 《헌법학연구》,
15: 739-769.
- 《뉴스1》. 2013.11.14. '새만금 관할권' 소송 김제시·부안군 패소
- 《뉴스1》. 2016.09.23. 현재, 평택당진항 매립지 관할권 분쟁 공개변론
- 《당진시대》. 2015.04.10. “당진항 매립지는 당진 땅” 평택당진항 매립지 관할권 분
쟁 규탄집회
- 《매일경제》. 2016.08.16. 권한쟁의 과제는…大法和 결론 충돌하면 혼란 커 교통정
리해야
- 박용성·박춘섭. 2011. “민간투자 사업 최소수입보장(MRG) 제도의 경로변화 연구 -
경로의존모델에 따른 경로시작과 점진적 경로진화.” 《한국정책학회보》,
20(1): 243-268.
- 배응환 & 주경일. 2012. “정책딜레마와 정부의 선택: 지역간 항명칭과 해상경계 분
쟁사례.” 《행정논총》, 50(2): 167-199.
- 사공영호. 2014. “비공식제도_현상학적 설명.” 《철학과 현상학 연구》, 62: 5-39.
수산업법[법률 제13385호, 2015.6.22.].
- 안도경. 2011. “시장-정부 이분법에 대한 비판적 검토: RH Coase 와 E. Ostrom 의
제도 연구 방법을 중심으로.” 《정부학연구》, 17(1): 35-57.
- 안성민. 2016. “공유수면 매립지 귀속 자치단체 결정에서 해상경계선의 함의_평택·
당진항의 사례를 중심으로.” 《한국행정이론학회 2016 동계학술대회 발표

논문집》

- 안전행정부. 2014.07.29. “매립지 등이 속할 지방자치단체 결정 공고. 안전행정부 공고 제2014-263호.
- 안전행정부 보도자료. 2014. 09. 18. 새만금 방조제는 어느 지역으로 귀속될까? 《연합뉴스》. 2017. 03. 09. “평택시 귀속 마땅…충남은 무모한 행위 중단해야”
- 염재호. 2009. “한일 행정개혁의 비교 연구-정부조직개편의 제도론적 접근.” 《정부학연구》, 15(2): 71-106.
- 우양호. 2008. “공유자원 관리를 위한 제도적 장치의 성공과 실패요인: 부산 가덕도 어촌계의 사례비교.” 《행정논총》, 46(3): 173-204.
- 이명석. 1995. “공유재 문제의 자치적 해결 가능성.” 《한국행정학보》, 29(4): 1291-1312.
- 이명석. 2006. “제도, 공유재 그리고 거버넌스.” 《행정논총》, 44(2): 247-275.
- 이명석·오스트롬·워커. 2004. “제도, 이질성, 그리고 사회적 딜레마 상황에서의 협동 가능성.” 《한국행정학보》, 38(1): 1-21.
- 이재술·이민창. 2014. “경로의존인가 경로진화인가?: 소득보장정책 변동과정의 사례 분석.” 《한국행정논집》, 26(2): 205-229.
- 이춘원·최명순·김진. 2013. “해상 행정경제획정 기준에 관한 연구.” 《한국지적학회지》, 29(1): 185-201.
- 장하준. 1996. “경제학의 최근 연구 동향: 제도경제학의 최근 동향.” 《경제학연구》, 44(1): 1191-1221.
- 《전북도민일보》. 2016.06.24. 새만금 중심도시로 우뚝 선 김제〈민선6기 전반기 결산〉
- 《중도일보》. 2017.01.04. “쌍코피 터트리고 잘 지내자?”…“땅만 돌려주면 자연히 상생”
- 《중부매일》. 2016.09.26. “새로운 대한민국을 위해 충남이 제안합니다”
- 지방자치법[법률 제32호, 1949.7.4., 제정], 지방자치법[법률 제4004호, 1988.4.6.], [법률 제8852호, 2008.2.29.], [법률 제14197호, 2016.5.29.]
- 하연섭. 2006. “정책아이디어와 제도변화: 우리나라에서 신자유주의적 해석과 적용을 중심으로.” 《행정논총》, 44(4): 1-27.
- 《한겨레》. 2010.12.03. 김제시·부안군 ‘새만금 소송’.
- 한국해양수산개발원·한국지방행정연구원 (2003). 《해상경제설계방안 연구》.
- 항만법 [법률 제13797호, 2016.1.19.].

- 행정안전부 보도자료. 2008.09.25. 지방자치단체의 명칭·구역 변경절차 개선.
- 행정안전부 보도자료. 2010.10.27. 새만금방조제 일부구간, 군산시 관할로 결정.
- 행정안전부 보도자료. 2013.01.29. 행안부, 부산신항만 부지, 부산·경남간 경제조정 추진.
- 행정자치부 보도자료. 2015.04.13. 평택·당진항 매립지, 평택과 당진으로 분할하여 귀속.
- 행정자치부 보도자료. 2015.10.26. 새만금 1.2호 방조제구간, 부안군과 김제시로 분할 결정.
- 행정자치부 보도자료. 2015.12.21. 인천 송도 10공구 매립지 일원, 연수구 관할로 결정.
- 행정자치부 보도자료. 2016.04.25. 송도 11-1공구 및 새만금 산업단지 1·2공구 매립지 관할 결정.
- 헌법 [1987.10.29., 전부개정].
- 헌법재판소. 2004. “2000헌라2. 당진군과 평택시간의 권한쟁의.” 《판례집》, 16(2): 404-468.
- 헌법재판소. 2006. “2003헌라1. 광양시등과 순천시등간의 권한쟁의.” 《판례집》, 18(2): 319-355.
- 헌법재판소. 2010. “2005헌라9, 2007헌라1·2(병합). 경상남도 등과 정부 등 간의 권한쟁의.” 《판례집》, 22(1): 374-416.
- 헌법재판소. 2011. “2009헌라3. 인천광역시 중구와 인천광역시 등 간의 권한쟁의.” 《판례집》, 23(2): 513-532.
- 헌법재판소. 2015. “2010헌라2. 흥성군과 태안군 등 간의 권한쟁의.” 《판례집》, 27(2): 54-84.
- 헌법재판소. 2016. “2013헌바436. 수산업법 제97조 제1항 제2호 등 위헌소원, 공보 243호 70-71.
- 홍성만·주재복. 2003. 자율규칙형성을 통한 공유재관리: 대포천 수질개선사례를 중심으로. 《한국행정학보》, 37(2): 469-494.
- Araral, E. 2014. “Ostrom, Hardin and the commons: A Critical Appreciation and a Revisionist View.” *Environmental Science & Policy*, 36: 11-23.
- Axelrod, R. 1986. “An Evolutionary Approach to Norms. *American Political Science Review*, 80(4): 1095-1111.

- Azari, J. R., & Smith, J. K. 2012. "Unwritten Rules: Informal Institutions in Established Democracies." *Perspectives on Politics*, 10(1): 37-55.
- Béland, D. 2007. "Ideas and Institutional Change in Social Security: Conversion, Layering, and Policy Drift." *Social Science Quarterly*, 88(7): 20-38.
- Bornstein, G. 2003. "Intergroup Conflict: Individual, Group, and Collective Interests." *Personality and social psychology review*, 7(2): 129-145.
- Bornstein, G. & Ben-Yossef, M. 1994. "Cooperation in Intergroup and Single-Group Social Dilemmas." *Journal of Experimental Social Psychology*, 30(1): 52-67.
- Cox, M., Arnold, G., & Tomás, S. V. 2010. "A Review of Design Principles for Community-Based Natural Resource Management." *Ecology and Society*, 15(4): 38.
- Daugbjerg, C. & Swinbank, A. 2016. "Three Decades of Policy Layering and Politically Sustainable Reform in the European Union's Agricultural Policy." *Governance*, 29(2): 265-280.
- Dawes, R. M. & Messick, D. M. 2000. "Social Dilemmas." *International Journal Of Psychology*, 35(2): 111-116.
- Dawes, R. M. 1980. "Social dilemmas." *Annual Review of Psychology*, 31(1): 169-193.
- Feiock, R. C. & Scholz, J. (eds.). 2010. *Self-Organizing Federalism: Collaborative Mechanisms to Mitigate Institutional Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Feiock, R. C. 2007. "Rational Choice and Regional Governance." *Journal of Urban Affairs*, 29(1): 47-63.
- Feiock, R. C. 2009. "Metropolitan Governance and Institutional Collective Action." *Urban Affairs Review*, 44(3): 356-377.
- Foddy, M., Smithson, M., Schneider, S., & Hogg, M. A. (eds.). 2013. *Resolving social dilemmas: Dynamic, structural, and intergroup aspects*. Psychology Press.
- Hacker J. S. & Pierson P. 2010. *Winner-Take-All Politics: How Washington*

Made the Rich Richer and Turned Its Back on the Middle Class.
New York, NY: Simon & Schuster.

- Hacker, J. S. 2004. "Privatizing Risk Without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States." *American Political Science Review*, 98(2): 243-260.
- Hall, P. A. 2010. "Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective." In J. Mahoney and K. Thelen (eds.). *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge University Press.
- Hardin, G. 1968. "The Tragedy of the Commons." *Science*, 162(3859): 1243-1248.
- Hardin, G. 1978. "Political Requirement for Preserving our Common Heritage." *Wildlife and America*, 31: 1017.
- Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda." *Perspectives on politics*, 2(4): 725-740.
- Kollock, P. 1998. "Social Dilemmas: Anatomy of Cooperation." *Annual Review of Sociology*, 24: 183-214.
- Koremenos, B., Lipson, C. & Snidal, D. 2003. *The Rational Design of International Institutions*. New York: Cambridge University Press.
- Kurzban, R. & DeScioli, P. 2008. "Reciprocity in Groups: Information-Seeking in a Public Goods Game." *European Journal of Social Psychology*, 38(1): 139-158.
- Levi, M. 1997. "A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis." In M. I. Lichbach and A. S. Zuckerman (eds.), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*. 19-41. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mahoney, J. & Thelen, K. 2010. "A Theory of Gradual Institutional Change." In J. Mahoney and K. Thelen(eds.). *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*. 1-37. Cambridge University Press.
- Mansbridge, J. 2014. "The Role of the State in Governing the Commons."

- Environmental Science & Policy*, 36: 8-10.
- March, J. & Olsen, J. P. 1989 *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- North, D. C. 1994. "Economic Performance Through Time." *The American Economic Review*. 84(3): 359-368.
- Olson, M. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Onoma, A. K. 2010. "The Contradictory Potential of Institutions. The Rise and Decline of Land Documentation in Kenya." In J. Mahoney and K. Thelen(eds.). *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*, 63-93. Cambridge University Press.
- Ophuls, W. 1973. Leviathan or Oblivion. In H. E. Daly(Ed.). *Toward a Steady State Economy*. 215-230. San Francisco: Freeman.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. 1998. "A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action." *The American Political Science Review*, 92(1): 1-22.
- Ostrom, E. 2007. "Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework." In P. A. Sabatier(Ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder. 21-64. CO: Westview Press.
- Ostrom, E/ 윤홍근, 안도경 역. 2010. *공유의 비극을 넘어(Governing the Commons)*. 랜덤하우스코리아.
- Peters, B. G. 1999. *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*. London: Printer.
- Platt, J. (1973). "Social Traps". *American Psychologist*, 28(8): 641-651.
- Scharpf, F. W. 1997. *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO: Westview.
- Schickler, E. 2001 *Disjointed Pluralism: Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress*. Princeton University Press.
- Shepsle, K, A. 2006. "Rational Choice Institutionalism." in R. A. W. Rhodes

- and S. A. Binder and B. A. Rockman. *The Oxford Handbook of Political Institutions*, 23-38. Oxford University Press.
- Streeck, W. and Thelen, K. 2005. "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies." In W. Streeck and K. Thelen (eds.). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, 1-39. New York: Oxford University Press.
- Thelen, K. 2003. "How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis." In J. Mahoney and D. Rueschemeyer (eds.). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, 208-240. New York: Cambridge University Press.
- Thelen, K. 2004. *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tsai, K. S. 2002. *Back-alley banking: Private Entrepreneurs in China*. Cornell University Press.
- Tsai, K. S. 2006. "Adaptive Informal Institutions and Endogenous Institutional Change in China." *World Politics*, 59(01): 116-141.
- Tsai, K. S. 2016. "Adaptive Informal Institutions." In O. Fioretos and T. G. Falleti and A. Sheingate (eds.). *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, 270-287. Oxford University Press.
- Van De Bovenkamp, H. M., De Mul, M., Quartz, J. G., Weggelaar-Jansen, J. W. M., Marie, A., & Bal, R. (2014). "Institutional Layering in Governing Healthcare Quality." *Public Administration*, 92(1), 208-223.
- Van der Heijden, J. 2011. "Institutional Layering: A Review of the Use of the Concept." *Politics*, 31(1): 9-18.
- Van Lange, P. A. M., Joireman, J., Parks, C. D. and Van Dijk, E. 2013. "The Psychology of Social Dilemmas: A Review." *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 120(2): 125-141.
- Weingast, B. R. 1979. "A Rational Choice Perspective on Congressional Norms." *American Journal of Political Science*, 23(2): 245-262.
- Weingast, B. R. 2002. "Rational-Choice Institutionalism." in I. Katnelson

and H. V. Miller(eds.). *Political Science: The State of the Discipline*. 660-692. New York: W. W. Norton and Co.

Collective Action Dilemma and the Oil Layering of Institutions: A Case Study with a Focus on Landfill-on-Sea

Tae Eun Kim

This study systematically examines the mechanism of establishing an institution under the collective action dilemma situation and explores the influence of the institution on the collective action dilemma. To overcome the limitations of previous institutional theories, this study develops a concept of oil layering between a formal and an informal institution and explains how the oil layering affects the collective action dilemma. By examining the cases of conflicts of landfill-on-sea jurisdiction between local governments, this study finds that the establishment of an oil layering institution, wherein a formal and an informal institution had an inter-disconnected and competitive relationship, stemming from the development of a formal institution, that did not reflect an informal institution when an informal institution existed. This study also finds that the oil layering institution did not address but worsened the collective action dilemma between local governments regarding the landfill-on-sea. The negative effects of the oil layering institution included increasing the complexity and differentiation of the judgment due to the increased choices of profit-seeking, nullifying the previous decision and inducing a new conflict, increasing the duration of the conflict, leading a rise in the administrative and judicial costs, producing negative externalities, causing economic damages and investment declines, and inducing and increasing conflicts and distrusts between local governments. These study findings provide a theoretical implication to extend the historical institutional perspective to advance the understanding of institution, institution building, and institutional change. Additionally, the practical implication of this study is to recognize the limitations of the formal institution to serve functional purposes and present an alternative direction for designing the formal institution.

※ Key Words: Oil Layering, Institution as a Combination, Collective Action Dilemma, Historical Institutionalism