

# 2019. 9. 11. 보도 자료

공보관실 02)708-3411 / 팩스 02)766-7757

국민과 함께한 30년  
헌법과 동행할 미래



## 제 목 : 9월 공개변론 안내

□ 헌법재판소는 오는 9. 17.(화) 14:00 대심판정에서 아래 사건에 대한 변론을 열 예정이오니, 참고하시기 바랍니다.

연 번	사건번호 및 사건명	청구인 (대리인)	피청구인 (대리인)
1	2015헌라3 충청남도 등과 행정자 치부장관 등 간의 권한 쟁의	충청남도 외 2 (법무법인 태평양 외 2)	행정자치부장관 외 2 (정부법무공단 외 2)

붙임 : 관련사건 보도자료 1부. 끝

# 보도자료

## 공유수면 매립지 관할 관련 권한쟁의 사건

[2015헌라3, 충청남도 등과 행정자치부장관 등 간의 권한쟁의]

### [ 공개 변론 ]

헌법재판소는 2019년 9월 17일 대심판정에서 2015헌라3 충청남도 등과 행정자치부장관 등 간의 권한쟁의 사건에 대해 변론을 재개할 예정이다.

이 사건은, 행정자치부장관이 평택 포승지구 향만 일대 공유수면 매립지 일부를 평택시의 관할로 결정하자, 충청남도, 당진시 및 아산시가 행정자치부장관 및 평택시 등을 피청구인으로 하여 자치권한의 침해 확인 및 위 결정의 취소를 구하는 권한쟁의심판을 청구한 것이다.

지방자치단체 상호간의 공유수면 매립지에 대한 관할 다툼은 종래 헌법재판소가 권한쟁의심판을 통해 판단을 하여 왔다. 그 후 지방자치법이 2009. 4. 1. 법률 제9577호로 개정되면서, 행정자치부장관이 매립지 관할을 결정하고 그에 불복할 경우 대법원에 제소하는 절차가 규정되었다. 이 사건에서 행정자치부장관의 결정은 위와 같이 개정된 지방자치법에 따른 것이다.

헌법재판소는 이 사건에 대하여 이미 2016. 10. 13. 변론을 개최한 바 있다. 당시 변론에서는 지방자치법 개정 이후에도 공유수면 매립지 관할권한 분쟁에 대하여 헌법재판소에 권한쟁의심판권이 인정되는지 여부가 주요 쟁점이 되었다. 그 후 재판관 9인이 모두 변경되었으므로 변론을 재개하여 갱신절차를 진행하고, 지난 변론에서 다루지 못한 본안에 대하여도 심리를 진행할 계획이다.



2019. 9. 11.

헌법재판소 공보관실

## □ 사건의 개요

- 평택지방해양수산청은 평택 포승지구의 항만개발사업의 일환으로 평택시 포승읍 신영리 일원 전면해상 공유수면에서 평택·당진항 외항 및 내항 매립지 축조사업을 시행하여 매립지를 조성하였고 당진시는 신규 매립지를 당진시의 관할 구역으로 지적등록하였다. 평택시장은 2009. 4. 1. 법률 제 9577호로 개정된 지방자치법 제4조에 따라, 당진시가 등록한 평택·당진항 매립지의 일부 구간과 미등록 매립지가 속할 지방자치단체를 평택시로 결정해 달라는 취지의 신청을 하였는데, 지방자치단체 중앙분쟁조정위원회는 2015. 4. 13. 당진시가 자신의 관할로 등록한 제방 및 잡종지와 미등록토지로서 해상경계선에 따른 경우 관할 지방자치단체가 아산시인 도로 및 제방(이를 모두 합쳐 '이 사건 매립지'라 한다)에 대하여 평택시의 관할 구역으로 의결하였고, 행정자치부장은 2015. 5. 4. 위 의결과 같은 내용으로 매립지 등이 속할 지방자치단체의 결정을 통보하였다. 그리고 국토교통부장관은 2015. 5. 8. 이 사건 매립지에 대하여 평택시의 지번을 부여하여 토지대장 변경등록을 하였다.
- 이에 대하여 충청남도, 당진시와 아산시가 행정자치부장의 2015. 5. 4.자 결정이 위법하다고 주장하면서 2015. 5. 18. 대법원에 그 결정의 취소를 청구하는 소(대법원 2015추528)를 제기하는 한편, 이로 인하여 이 사건 매립지에 관하여 충청남도, 당진시와 아산시가 가지는 자치권한이 침해되었거나 위 권한이 침해될 현저한 위험이 있다고 주장하며, 2015. 6. 30. 헌법재판소에 피청구인을 행정자치부장관과 평택시 및 국토교통부장관으로 하여 이 사건 매립지에 대한 자치권한이 침해되었음을 확인함과 동시에, 행정자치부장의 결정 및 국토해양부장관의 토지대상 변경등록을 취소할 것을 청구하였다.

## □ 심판대상 및 변론의 주요 쟁점

- 이 사건 심판대상은 ① 이 사건 매립지 중 당진시가 당진시의 신규 토지로 지적등록한 부분에 대한 관할권한이 청구인 충청남도과 청구인 당진시에, 이 사건 매립지 중 미등록 부분에 대한 관할권한이 청구인 충청남도과 청구인 아산시에 각 속하는지 여부에 대한 확인, ② 피청구인 행정자치부장

관(2017. 7. 26. 정부조직법 개정으로 행정안전부로 변경)의 2015. 5. 4.자 '매립지 등이 속할 지방자치단체 결정'(이하 '이 사건 결정'이라 한다), ③ 피청구인 평택시가 이 사건 매립지에서 행사할 장래처분, ④ 피청구인 국토교통부장관의 이 사건 매립지에 대한 2015. 5. 8.자 토지대장 변경등록(이하 '이 사건 변경등록'이라 한다)이 청구인들의 자치권한을 침해하였거나 침해할 위험성이 있는지 여부이다.

- 헌법재판소는 지방자치단체 상호간 공유수면 매립지 관할권 다툼에 대해 권한쟁의심판을 통해 수차례 판단한 바 있다(헌재 2004. 9. 23. 2000헌라2 결정, 헌재 2011. 9. 29. 2009헌라3, 4, 5 결정 등). 그런데 2009. 4. 1. 지방자치법 개정(법률 제9577호)으로 행정자치부장관이 공유수면 매립지의 관할을 결정하고 그에 불복할 경우 대법원에 제소할 수 있도록 절차가 규정되었다. 이에 헌법재판소는 2016. 10. 13. 이러한 법 개정이 종래 지방자치단체 상호간 매립지 관할구역 분쟁에 관한 헌법재판소의 권한쟁의심판권 유무에 영향을 미치는지 여부 등에 대하여 변론을 실시하였다. 그 후 9인의 헌법재판관이 모두 변경되었으므로 헌법재판소법 제40조 제1항에 의해 준용되는 민사소송법 제204조 제2항에 따라 변론을 갱신하고, 그 외 본안에 대하여 변론을 실시하기로 하였다.

## □ 청구인들의 주장 요지

- 지방자치법 제4조의 개정에도 불구하고 청구인들의 자치권한 침해 확인 및 이 사건 결정에 대한 취소 청구는 여전히 헌법재판소의 권한쟁의심판 대상이 된다.
- 매립지 관할에 대하여 불문법상 경계가 존재할 경우 그에 따라야 하는데, 헌법재판소의 종래 결정(2000헌라2)에 따라, 그리고 청구인들이 지형도상 해상경계선을 기준으로 장기간 행정권한을 행사함으로써 형성된 행정관행 및 법적 확신에 따라 이 사건 매립지에는 지형도상 해상경계선이라는 불문법상의 경계가 존재한다.
- 불문법상 경계가 존재하지 않는 경우에는 형평의 원칙에 따라 경계가 결정된다. 그런데 ① 공유수면의 매립 목적과 그 사업목적의 효과적 달성을 위하여 이미 청구인 당진시의 관할로 정해진 서부두 외항지역과 이 사건 매립지인 서부두 내항지역은 모두 청구인 당진시의 관할로 함이 상당하고,

- ② 지리상 조건의 측면에서 보더라도 이 사건 매립지에는 ‘신평-내항 간 연결도로’가 개통될 예정이어서 피청구인 평택시가 지리적으로 더 유리한 것도 아니며, ③ 행정권한의 행사 내용이나 연혁 등에 비추어 보더라도 도로, 항만, 전기 공업용수, 통신 등 기반시설을 대부분 청구인들이 제공·관리하고 있고, 그 외에 입주 기업체에 대한 여러 혜택도 제공하고 있다.
- 이 사건 결정은 청구인 충청남도의 의견진술 기회를 박탈하였다는 점에서 절차적으로 헌법에 반할 뿐만 아니라 서부두의 통합적 관리를 못하게 함으로써 실제적으로도 헌법에 반한다. 매립지 전체를 둘 이상의 지방자치단체가 관리하는 것은 크게 문제가 되지 않는다.

## □ 피청구인 행정안전부장관의 주장 요지

- 헌법재판소 2004. 9. 23. 2000헌라2 결정에 따라 국가기본도상 해상경계선을 근거로 공유수면 매립지에 대한 행정구역을 결정하게 되면 매립지가 2개 이상의 지방자치단체의 관할 행정구역으로 분할되어 행정효율성 저하, 주민생활권과 행정구역 불일치 등 각종 불합리한 결과가 발생하게 된다. 이러한 문제점을 조정·해결하기 위하여 2009. 4. 1. 지방자치법 제4조의 개정에 이른 것이다. 결국 개정법은 공유수면 매립지에 대한 관할구역 귀속 여부와 관련하여 합리적이고 효율적인 관할 지정 절차를 정한 것이고, 개정 이후 헌법재판소의 권한쟁의심판권은 배제된다.
- 헌법재판소는 2010헌라2 결정에서 국가기본도상의 해상경계선을 불문법상의 해상경계선의 기초로 이해해 온 기존 법리를 변경하였다. 따라서 이 사건과 같이 이미 헌법재판소가 경계를 확인한 해역에 존재하는 공유수면의 매립지라 하더라도, 관련 법리가 변경되었으므로 행정안전부장관은 법률에 따라 매립지가 속할 지방자치단체를 새롭게 결정할 권한을 갖는다.
- 공유수면 매립지 관련 관할구역의 귀속을 정하는 문제는 구체적 사실관계의 해결을 위한 항고소송의 방법에 따라 해결함이 타당하다. 지방자치법 개정 전에 헌법재판소가 권한쟁의심판을 통해 해결하였던 것은 이를 규율하는 법규정이 없었기 때문이고, 당시에든 기존에 존재하는 경계를 확인하여 이를 전제로 관할권한을 결정하는 것만 가능하였다. 따라서 새로운 경계 확정이나 기존 경계 변경은 헌법재판소의 판단 권한에 해당하지 않는다.
- 지방자치법 제4조 제3항은 헌법과 지방자치법의 제규정을 전제로 개정된 것이다. 이에 따라 중앙분쟁조정위원회 및 대법원(2010추73)에서도 ① 효율

- 적인 신규토지의 이용, ② 자연지형 및 인공구조물의 위치, ③ 행정의 효율성, ④ 주민들의 주거생활 및 생업의 편리성, ⑤ 매립으로 잃게 되는 지방자치단체들의 해양 접근성에 대한 연혁적·현실적 이익 및 주민들의 생활기반 내지 경제적 이익 등을 고려하여 매립지가 속할 지방자치단체를 정하고 있다.
- 이 사건 심판청구는 권리보호의 이익이 없거나 심판청구의 대상으로 삼을 수 없는 것을 구하고 있으므로 부적법함을 이유로 각하하여야 한다.

## □ 피청구인 평택시의 주장 요지

- 최근 헌법재판소는 ‘공유수면 매립으로 인하여 공유수면의 해상경계선은 소멸하였고, 매립목적에 고려하여 새로운 경계선을 확정해야 한다.’고 판시하였다(헌재 2019. 4. 11. 2015헌라2). 위 결정에서 헌법재판소는, 공유수면 매립지가 특정한 목적을 가지고 인위적인 간척사업을 통해 조성된다는 특수성을 고려하여, 그 경계확정에 있어서 무엇보다도 매립 목적에 부합하는 신규토지의 효율적인 이용가능성을 강조하였고, 헌법재판소가 제시한 기준들은 대법원 2013. 11. 14. 선고 2010추73 판결에서 제시한 기준과 같다.
- 이 사건 매립지는 ‘아산항 종합개발기본계획’ 중 ‘포승지구 개발계획’에 포함되어 있다. 이 사건 매립지는 기존 항구를 확장한 평택·당진항을 건설하여 동북아 물류중심지로 발전시키기 위하여 조성되었는데, 교통망 및 배후산단의 분포, 통관 업무 시스템, SOC 지원의 효율성 등을 고려할 때 이 사건 매립지가 평택시에 귀속되어야 항만 경쟁력이 높아질 수 있다.
- 당진시, 아산시와 달리 이 사건 매립지와 완전히 연결해 있는 평택시는 교통이나 접근성 면에서 뛰어나다. 신평-내항간 연결도로는 2025년에야 완공되고, 그마저도 일반 차량까지 함께 사용하는 편도 1차선 도로에 불과하다.
- 이 사건 매립지나 서부두 외항에서 발생한 재난사고에 대하여 평택시가 당진시보다 먼저 대처하여 왔다. 전기, 통신, 상수도 공급 및 하수처리 관련 서비스도 평택시에서 제공하고 있다. 행정관서 등과의 접근성도 평택시가 더 높다.
- 매립 전의 어업면허도 당진시보다 평택시에서 발급한 것이 더 많다. 이 사건 매립으로 인하여 평택시 어민들은 어장을 완전히 상실하였다. 당진시가 항만 및 부두 조성과정에서 행정관할권을 행사하였다고 주장하는 것은, 헌법재판소가 2000헌라2 결정에서 서부두 지역을 당진시 관할로 정하였거나, 당진시가 이 사건 매립지를 당진시 관할로 무단으로 지적 등록하였기 때문

이다.

- 주민들의 생활권을 고려한 접근성 및 편의성 측면에서도 이 사건 매립지는 평택시 관할로 보아야 한다. 이 사건 매립지의 입주업체들은 관할 지방자치단체의 변경으로 인하여 아무런 어려움을 겪고 있지 않고, 오히려 재변경시 부가적인 업무 발생이 우려된다.

## □ 청구인 및 피청구인

### ○ 청구인

1. 충청남도  
대표자 도지사 양승조  
대리인 법무법인(유한) 원
2. 당진시  
대표자 시장 김홍장  
대리인 법무법인(유한) 주원
3. 아산시  
대표자 시장 오세현  
대리인 법무법인(유한) 원  
청구인들 대리인 법무법인(유한) 태평양

### ○ 피청구인

1. 행정안전부장관  
대리인 정부법무공단
2. 평택시  
대표자 시장 정장선  
대리인 법무법인(유한) 광장  
법무법인 케이씨엘
3. 국토교통부장관