

보 도 자 료

공유수면 매립지에 관한 권한쟁의 사건

[2015헌라3 충청남도 등과 행정자치부장관 등 간의 권한쟁의]

[선 고]

헌법재판소는 2020년 7월 16일 재판관 7:2의 의견으로 2015헌라3 충청남도 등과 행정자치부장관 등 간의 권한쟁의 사건에 대해 청구를 모두 각하하는 결정을 선고하였다. [각하]

이에 대해서는 재판관 이종석의 별개의견, 재판관 이선애, 재판관 이영진의 반대의견, 재판관 이은애, 재판관 김기영의 법정의견에 대한 보충의견이 있다.



2020. 7. 16.

헌법재판소 공보관실

□ 사건개요

- 평택지방해양항만청은 2003. 12. 12.부터 2009. 10. 1.까지 평택시 포승읍 신영리 일원 앞 공유수면에 평택·당진항 외항 및 내항 매립지 축조사업을 시행하여, 총면적 902,350.5㎡의 매립지가 조성되었다. 위 매립 준공 후 청구인 당진시는 신규 매립지 일부를 자신의 관할 구역으로 지적등록하였다.
- 2009. 4. 1. 법률 제9577호로 개정된 지방자치법(이하 ‘개정 지방자치법’이라 한다)에서는, 공유수면매립법에 따른 매립지나 지적법 제2조 제1호의 지적공부에 등록이 누락되어 있는 토지의 관할이 문제된 경우, 행정안전부장관이 면허관청이나 관련 지방자치단체의 장 등의 신청에 의하여 지방자치단체중앙분쟁조정위원회의 심의·의결에 따라 관할 지방자치단체를 결정하도록 하였다(제4조 제3항, 제4항, 제6항). 이에 평택시장은 2010. 8. 24. 행정안전부장관에게 ‘청구인 당진시가 등록한 평택·당진항 매립지의 일부와 미등록 매립지가 속할 지방자치단체를 평택시로 결정해 달라’는 취지의 신청을 하였다.
- 지방자치단체중앙분쟁조정위원회는 2015. 4. 13. 지리적 연접관계, 주민 편의성, 국토의 효율적 이용, 행정 효율성 및 경계구분의 명확성과 용이성 등을 종합적으로 고려할 때 평택·당진항 매립지의 서부두의 제방선 위쪽은 당진시로, 아래쪽은 평택시로 나누어 귀속시키는 것이 타당하다면서, 청구인 당진시가 자신의 관할로 등록한 일부 매립지(이하 ‘이 사건 등록 매립지’라 한다) 및 미등록토지로서 해상경계선에 따른 경우 관할 지방자치단체가 청구인 아산시인 일부 매립지(이하 ‘이 사건 미등록 매립지’라 하고, 이 사건 등록 매립지와 합하여 ‘이 사건 매립지’라 한다)에 대하여 피청구인 평택시의 관할 구역으로 의결하였고, 피청구인 행정안전부장관은 2015. 5. 4. 위 의결과 같은 내용의 ‘매립지 등이 속할 지방자치단체 결정’을 경기도지사와 충청남도지사, 당진시장, 평택시장, 아산시장, 평택지방해양수산청장에게 통보하였다.
- 피청구인 국토교통부장관은 위 결정에 따라 2015. 5. 8. 이 사건 매립지에 대하여 ‘평택시 포승읍 신영리’의 지번을 부여하여 토지대장 변경등록을 하였다.
- 이에 청구인들은 2015. 6. 30. 이 사건 등록 매립지에 대한 관할권한이 청구인 충청남도 및 청구인 당진시에, 이 사건 미등록 매립지에 대한 관할권한이 청구인 충청남도 및 청구인 아산시에 있다는 확인을 구하고, 피청구인 행정안전부장관의 2015. 5. 4.자 ‘매립지 등이 속할 지방자치단체 결정’의 취소와, 피청구

인 국토교통부장관의 2015. 5. 8.자 토지대장 변경등록의 취소를 구하는 이 사건 권한쟁의심판을 청구하였다.

- 한편, 청구인들의 단체장인 충청남도지사, 당진시장, 아산시장은 이 사건 심판 청구와는 별개로 2015. 5. 18. 피청구인 행정안전부장관의 2015. 5. 4.자 결정의 취소를 구하는 소송을 제기하여(대법원 2015추528), 현재 계속 중이다.

심판대상 및 관련 법령

- (1) 이 사건 등록 매립지에 관한 자치권한이 청구인 충청남도과 청구인 당진시에 속하고, 이 사건 미등록 매립지에 관한 자치권한이 청구인 충청남도과 청구인 아산시에 속하는지 여부
- (2) 청구인 행정안전부장관의 2015. 5. 4.자 ‘매립지 등이 속할 지방자치단체 결정(이하 ‘이 사건 결정’이라 한다)’이 청구인들의 자치권한을 침해한 것으로서 무효인지 여부
- (3) 피청구인 평택시가 이 사건 매립지에서 행사할 장래처분(이하 ‘이 사건 장래처분’이라 한다)이 청구인들의 자치권한을 침해하거나 침해할 위험성이 있는지 여부
- (4) 피청구인 국토교통부장관의 이 사건 매립지에 대한 2015. 5. 8.자 토지대장 변경등록(이하 ‘이 사건 변경등록’이라 한다)이 청구인들의 자치권한을 침해한 것으로서 무효인지 여부

[관련 법령: 별지 첨부]

결정 주문

- 이 사건 심판청구를 모두 각하한다.

이유의 요지(법정의견)

- 2009. 개정 전 구 지방자치법 하에서 공유수면 매립지의 경계 획정이 문제된 경우 종래에는 헌법재판소가 위 ‘종전’이 무엇인지 살펴본 후 공유수면 해상경계선을 기준으로 매립지가 속할 지방자치단체를 결정하여 왔다. 그러나 2009

년 개정 지방자치법에서는 제4조 제3항을 신설하여 공유수면 매립지가 속할 지방자치단체를 행정안전부장관이 결정하도록 하고, 이러한 결정을 위한 신청을 의무로 규정하며, 개정 지방자치법 시행 전에 이미 준공검사를 받은 매립지라 하더라도 법 시행 후에 지적공부에 등록하려면 그 전에 행정안전부장관의 신청 및 결정 절차를 반드시 거치도록 하였다. 그렇다면 개정 지방자치법 제4조 제3항은, 매립지의 관할에 대하여는 앞으로 같은 조 제1항이 처음부터 배제되고, 행정안전부장관의 결정에 의하여 비로소 관할 지방자치단체가 정해지며, 그 전까지 해당 매립지는 어느 지방자치단체에도 속하지 않는다는 의미로 해석함이 타당하다.

- 한편, 공유수면의 매립은 막대한 사업비와 장기간의 시간 등이 투입될 뿐 아니라 해당 해안지역의 갯벌 등 가치 있는 자연자원의 상실 내지 환경의 파괴를 동반하는 등 국가 전체적으로 중대한 영향을 미치는 사업이고, 일반적으로 공유수면은 인근 어민의 어업활동에 이용되는 반면, 매립지는 주체와 목적이 명확하게 정해져 있어 매립지의 이용은 그 구체적인 내용에 있어서도 상당히 다르다. 또한 공유수면이 매립됨으로써 상실되는 어업권 등은 보상 등을 통해 보전되었으므로, 공유수면의 관할권을 가지고 있던 지방자치단체이든 그 외의 경쟁 지방자치단체이든 새로 생긴 매립지에 대하여는 중립적이고 동등한 지위에 있다 할 것이다. 이러한 점을 고려했을 때 공유수면의 경계를 그대로 매립지의 ‘중전’ 경계로 인정하기는 어렵다.
- 이와 같이 개정 지방자치법의 취지와 공유수면과 매립지의 성질상 차이 등을 종합하여 볼 때, 신생 매립지는 개정 지방자치법 제4조 제3항에 따라 같은 조 제1항이 처음부터 배제되어 중전의 관할구역과의 연관성이 단절되고, 행정안전부장관의 결정이 확정됨으로써 비로소 관할 지방자치단체가 정해지며, 그 전까지 해당 매립지는 어느 지방자치단체에도 속하지 않는다 할 것이다. 그렇다면 이 사건 매립지의 매립 전 공유수면에 대한 관할권을 가졌을 뿐인 청구인들이, 그 후 새로이 형성된 이 사건 매립지에 대해서까지 어떠한 권한을 보유하고 있다고 볼 수 없으므로, 이 사건에서 청구인들의 자치권한이 침해되거나 침해될 현저한 위험이 있다고 보기는 어렵다.

□ 재판관 이종석의 별개의견(각하)

● 심판대상 ①, ②, ③에 관한 심판청구의 적법여부

○ 심판대상 ①, ②, ③이 청구인들의 자치권한을 침해하거나 침해할 현저한 위험이 인정되는지 여부

- 헌법재판소법 제61조 제2항에 따라 권한쟁의심판을 청구하려면, 피청구인의 처분 또는 부작위로 인해 청구인의 권한이 침해되었거나 현저한 침해의 위험이 존재하여야 한다. 여기서 ‘권한의 침해’란 피청구인의 처분 또는 부작위로 인한 청구인의 권한침해가 과거에 발생하였거나 현재까지 지속되는 경우를 의미하며, ‘현저한 침해의 위험’이란 아직 침해라고는 할 수 없으나 침해될 개연성이 상당히 높은 상황을 의미한다. 권한쟁의심판청구의 적법요건 단계에서 요구되는 권한침해의 요건은, 청구인의 권한이 구체적으로 관련되어 이에 대한 침해가능성이 존재할 경우 충족된다(헌재 2006. 5. 25. 2005헌라4). 따라서 공유수면 매립지의 관할과 관련하여 권한쟁의심판이 청구된 경우, 그 공유수면 매립지가 어느 편의 관할구역에 속하는지 여부는 본안판단 단계에서 확정될 것이므로 적법요건 단계에서는 그 공유수면 매립지에 대한 자치권한이 어느 일방에 부여될 수 있는 가능성이 존재하기만 하면 자치권한이 침해되거나 침해될 현저한 위험을 인정할 수 있다(헌재 2010. 6. 24. 2005헌라9등).

- 공유수면 매립지의 관할 경계는 공유수면의 매립 목적, 그 사업목적의 효과적 달성, 매립지와 인근 지방자치단체의 교통관계나 외부로부터의 접근성 등 지리상의 조건, 행정권한의 행사 내용, 사무 처리의 실상, 매립 전 공유수면에 대한 행정권한의 행사 연혁이나, 주민들의 사회적·경제적 편익 등을 모두 종합하여 정한다(헌재 2019. 4. 11. 2015헌라2). 따라서 매립 이전에 공유수면을 관할하던 지방자치단체, 매립공사를 시행한 지방자치단체 등 매립지에 인접한 일정 범위 내의 지방자치단체로서는, 새로운 관할 획정으로 인하여 기존의 공유수면에 대한 자치권한을 상실하면서도 공유수면에 형성된 매립지에 대한 자치권한은 얻지 못하게 되거나, 기존의 공유수면에 자치권한을 갖지 못하였더라도 그 매립지에 대해서는 자치권한을 얻게 될 가능성이 있다.

- 청구인들은 매립 이전에 공유수면의 일정 부분에 대하여 자치권한을 가지고 있었다는 점에서 매립 후 관할 획정에 의하여 이 사건 매립지에 대한 자치권한을 얻지 못할 경우 매립 이전과 비교하여 그 자치권한이 미치는 공간적 범

위가 축소될 가능성이 있으므로 청구인들의 자치권한이 침해되거나 침해될 현저한 위험이 발생하였다고 평가할 수 있다. 그렇다면 심판대상 ①, ②, ③으로 인해 이 사건 매립지에 대한 청구인들의 자치권한이 침해되었거나 침해될 현저한 위험이 존재한다.

○ 헌법재판소가 심판대상 ①, ②, ③에 관하여 관할권을 가지는지 여부

- 헌법은 제111조 제1항 제4호에서 “국가기관 상호간, 국가기관과 지방자치단체간 및 지방자치단체 상호간의 권한쟁의에 관한 심판”을 헌법재판소의 관장사항으로 규정하면서도, 그 외에 권한쟁의심판절차를 구체화하는 어떠한 조항도 두고 있지 않다. 헌법은 단지 권한쟁의의 당사자만을 규정할 뿐, 그 심판대상을 개방적인 상태로 남겨두고 있다. 이처럼 권한쟁의심판의 내용이 확정되지 않고 개방적인 형태로 규정되어 있다는 점을 고려하면, 헌법 제111조 제1항 제4호가 헌법재판소에 권한쟁의심판사건에 대해 배타적으로 관할권을 부여하였다고 보기보다는, 권한쟁의심판의 원칙적인 관할권을 부여하였다고 해석하는 것이 타당하다. 따라서 권한쟁의심판권은 원칙적으로 헌법재판소에 속하나, 입법자는 예외적으로 권한쟁의심판제도의 본질과 목적 등을 고려하여 권한쟁의심판의 일부를 다른 기관의 관할에 속하도록 규정할 수 있다. 다만, 권한쟁의심판제도를 형해화시킬 우려가 있는 부분까지 다른 기관이 관장하도록 한다면 권한쟁의심판권을 원칙적으로 헌법재판소에 부여한 헌법 제111조 제1항 제4호의 취지에 반하여 헌법이 정한 권한쟁의심판제도 자체를 무력화시킬 수 있으므로, 입법자는 권한쟁의심판의 본질과 목적, 문제되는 권한분쟁의 특성 등을 종합적으로 고려하여 헌법재판소에 원칙적인 권한쟁의심판권을 부여한 헌법의 취지를 몰각시키지 않는 범위 내에서 권한쟁의심판의 일부를 법원 등 다른 기관의 관할로 정할 수 있다.

- 지방자치법 제4조 제3항에 의하여 행정안전부장은 공유수면 매립지가 속할 지방자치단체를 결정하는데, 지방자치법 제4조 제8항은 관계 지방자치단체의 장이 위와 같은 행정안전부장의 결정에 이의가 있으면 그 결과를 통보받은 날부터 15일 이내에 대법원에 소송을 제기할 수 있도록 규정하고 있다. 지방자치법의 개정 취지, 대법원과의 관할권 중첩에 따라 발생할 우려가 있는 문제점 등을 고려하면, 지방자치법 제4조 제8항은 공유수면 매립지 경계확정에 관한 종래 헌법재판소의 권한쟁의심판 관할권을 배제하고 대법원에 그 판단권한

을 부여한 것이라고 해석하는 것이 타당하다.

- 특정 공유수면 매립지를 어느 지방자치단체에 속하게 할 것인가의 문제는 해상경계나 육상경계, 지리상의 자연적 조건, 연속적인 상황, 쟁송 지역의 사무처리 실상, 주민의 편익 등 다양한 사실에 관한 평가와 판단이 주된 쟁점이 되므로 반드시 헌법재판소가 관여해야 할 권한쟁의 분쟁이라고 보기 어렵다. 공유수면 매립지 관할을 결정하는 데 있어 위에서 언급한 다양한 사실관계 이외에 어떤 중요한 헌법적 쟁점이 개입된다고 볼 수 없고, 헌법상 지방자치제도의 보장은 특정 지방자치단체를 보존하도록 보장하는 것이 아니라 자치행정을 일반적으로 보장한다는 것이므로(헌재 2006. 4. 27. 2005헌마1190) 이로부터 어느 지방자치단체가 특정 공유수면 매립지의 관할을 가져야 하는지와 관련한 헌법적 당위성이 도출된다고 보기도 어렵다. 따라서 이러한 분쟁의 특성을 고려하여 입법자가 대법원에 공유수면 매립지 경계확정에 관한 관할권을 부여하였다 하더라도, 이로써 헌법 제111조 제1항 제4호에 반하여 헌법재판소의 권한쟁의심판에 대한 원칙적 관할권을 침해하는 것이라고 볼 수는 없다. 결국 지방자치법 제4조 제8항은 헌법에 위반되지 않는다.
- 지방자치법 제4조 제8항의 소송은 공유수면 매립지 경계확정에 관한 헌법재판소의 권한쟁의심판 관할권을 배제하는 것이나, 이는 헌법재판소의 권한쟁의심판에 대한 원칙적 관할권을 부정하는 것이 아니어서 헌법에 위반되지 않는다. 따라서 심판대상 ①, ②, ③에 대한 심판청구는 헌법재판소가 관장하는 권한쟁의심판에 속하지 않는 심판청구로서 부적법하다.

● 심판대상 ④에 관한 심판청구의 적법여부

- 국가사무는 지방자치단체의 권한에 속하지 아니하므로 국가사무의 집행으로 인하여 지방자치단체의 권한이 침해되거나 침해될 현저한 위험이 있다고 볼 수 없다. 토지대장 등 지적공부에의 등록은 국토교통부장관이 해야 하는 국가사무이므로(공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률 제64조 제1항) 이 사건 변경등록으로 인하여 지방자치단체인 청구인들의 자치권한이 침해되거나 침해될 현저한 위험이 있다고 보기 어렵다. 따라서 이 부분 심판청구 또한 부적법하다.

□ 재판관 이선애, 재판관 이영진의 반대의견(본안판단)

● 권한쟁의심판청구의 적법요건으로서 권한침해의 가능성 인정 여부(적극)

- 헌법재판소는 공유수면에 대하여도 지방자치단체의 자치권한이 존재한다고 보고(헌재 2015. 7. 30. 2010헌라2; 헌재 2019. 4. 11. 2016헌라8 등 참조), 공유수면에 조성된 매립지 역시 지방자치법 제4조 제1항에 규정된 지방자치단체의 구역으로서 지방자치단체의 자치권한이 미치는 관할구역이라는 점을 인정하고 있다(헌재 2004. 9. 23. 2000헌라2; 헌재 2019. 4. 11. 2015헌라2 참조). 주민, 구역과 자치권을 구성요소로 하는 지방자치단체의 본질에 비추어 지방자치단체의 관할구역에 경계가 없는 부분이 있다는 것은 상정할 수 없으므로(헌재 2015. 7. 30. 2010헌라2; 헌재 2019. 4. 11. 2015헌라2 참조), 공유수면이나 공유수면 매립지에는 지방자치단체의 관할구역 경계가 존재하며, 그 경계가 불분명하여 분쟁이 발생한 때에는 지방자치법 제4조 제1항의 실체법적 기준에 의한 확인이 요청된다.
- 지방자치법 제4조 제3항은 공유수면 매립으로 인한 지방자치단체의 경계변경시 대통령령이 아니라 행정안전부장관의 결정으로 하도록 하는 형식상의 예외를 정한 것이며, 그 입법취지나 법문상 표현을 종합하여 보더라도 지방자치법 제4조 제1항이 규정하는 ‘중전’에 따른 경계가 존재하는 공유수면과 바로 그 매립지를 완전히 단절시켜 관할권 진공상태에서 행정안전부장관이 관할권을 창설하도록 한 것이라고 볼 수 없다. 지방자치법 제4조 제3항 소정의 행정안전부장관의 결정은 공유수면 관할 경계상 매립지에 대하여 관할구역 경계의 존재 및 그 구체적인 형태에 대한 확인을 통해 매립지의 전부 또는 일부가 연결하여 위치한 지방자치단체들 중 어느 지방자치단체에는 속하고, 어느 지방자치단체에는 속하지 않는지를 확인하는 처분에 불과하다. 공유수면 매립지의 경계확정 원리에 관한 중전의 법적 견해를 변경한 헌법재판소의 2015헌라2결정은, 공유수면의 경계확정원리로서 지방자치법 제4조 제1항의 해석에 관한 견해를 변경한 2010헌라2 결정의 취지에 따른 것일 뿐, 공유수면 매립으로 중전 공유수면에 존재한 관할권이 소멸한다거나 공유수면과 매립지의 연속성이 인정되지 않는다고 판단한 것이 아니며, 여전히 지방자치법 제4조 제1항이 원천적 기준임을 인정하였다. 만약 공유수면 매립지가 관할권 진공상태에서 관할권 창설을 구하는 신생토지라면 관계 지방자치단체는 공유수면 매립지 귀속결정으로 법적

지위가 달라지지 않는 제3자에 불과하게 되는데, 그렇다면 지방자치법 제4조 제4항, 제7항, 제8항과 같이 관계 지방자치단체의 의견진술이나 불복에 관하여 규정할 이유가 없다.

- 피청구인 행정안전부장관의 결정이 위법한 것이라면, 이는 권한 없이 청구인들의 자치권을 침해하는 결과가 되므로, 행정안전부장관의 결정에 관한 다툼은 결국 지방자치단체의 권한의 유무 또는 범위에 관한 다툼에 해당하게 된다. 만일, 피청구인 행정안전부장관의 결정이 취소된다면, 이 사건 매립지는 관할구역 경계의 존재 및 그 구체적인 형태에 대한 확인을 통해 공유수면 매립지 전부 또는 일부가 어느 지방자치단체에는 속하고, 어느 지방자치단체에는 속하지 않는지를 확인받아야 하는 상태에 머무르게 된다. 이 사건 매립지의 전부 또는 일부가 청구인들 또는 피청구인 평택시 중 어느 편의 관할구역에 속하는지는 본안판단 단계에서 확정되어야 할 것이고, 이 사건 심판청구의 적법요건 충족 여부를 판단하는 단계에서는 이 사건 매립지에 대한 자치권한이 어느 일방에 부여될 수 있는 가능성이 존재하면 족하다. 청구인들은 기존의 공유수면에 연결한 지방자치단체들로서 매립 전 공유수면에 관하여 자치권한을 가지고 있었으므로, 이 사건 매립지의 전부 또는 일부에 대하여 자치권을 보유한 지방자치단체로 확인받기를 기대하는 중대한 이해를 가진 당사자로서 이 사건에서 청구인들이 이 사건 매립지에 대한 헌법상 및 법률상 자치권한을 가질 수 있는 가능성은 충분히 인정된다. 법정의견은 본안판단을 선취한 것으로, ‘계쟁지역이 청구인 또는 피청구인 중 어느 편의 관할구역에 속하는지 여부는 본안판단 단계에서 확정될 것이므로 적법요건 단계에서는 이 사건 계쟁지역에 대한 자치권한이 어느 일방에 부여될 수 있는 가능성이 존재하기만 하면 충분하다’고 본 헌법재판소의 선례와 상충된다.
- 그 밖에 피청구인 평택시의 장래처분에 관한 청구는 장래처분이 확실하게 예정된 경우로서 적법하고, 피청구인 국토교통부장관에 대한 청구는 등록권한이 국가의 권한인 것에 대하여 다투는 것이 아니라, 이 사건 매립지에 대한 등록권한 행사의 선결문제로서 청구인들에게 자치권한이 있음을 주장하면서 토지대장 변경등록이 자치권한을 침해한다고 주장하는 것이어서 적법하다.

● **공유수면 매립지 경계 확인을 구하는 권한쟁의심판의 관할권 인정 여부**

(적극)

- 헌법재판소의 권한쟁의심판 관할권은 배타적·전속적 관할권은 아니며 권한쟁의 심판절차를 형성할 입법자의 권한과 책임이 인정되나, 여기에는 헌법재판소의 원칙적 관할권을 존중하여야 하는 한계가 있다.
- 공유수면 매립지가 속할 지방자치단체를 정한 행정안전부장관의 결정에 이의가 있는 관계 지방자치단체의 장은 지방자치법 제4조 제8항에 따라 대법원에 소를 제기할 수 있다. 이는 행정안전부장관의 우월적 지위를 전제로 행정법상 위법상태를 제거하여 지방자치단체의 권한을 보호하기 위한 특수한 유형의 항고 소송으로서, 권한의 유무와 범위를 판단하는 권한쟁의심판과는 소송물이 다르고, 대법원 판결과 헌법재판소의 결정은 기속력에 있어서도 차이가 있다. 따라서 지방자치법 제4조 제8항이 헌법재판소의 권한쟁의심판 관할권을 배제한다고 볼 수 없으므로 헌법재판소는 본안판단으로 나아가 이 사건 매립지에 대한 청구인들의 자치권한의 유무 및 범위에 관하여 판단하여야 한다.

□ 재판관 이은애, 재판관 김기영의 법정의견에 대한 보충의견

- 2009. 4. 1. 개정된 지방자치법 제4조 제3항은 공유수면 매립지가 속할 지방자치단체를 위 ‘제1항에도 불구하고’ 행정안전부장관이 결정하도록 하고 있는 바, 관련규정을 종합하여 보면, 제4조 제3항은 제1항 전부를 배제하고 향후 공유수면 매립지가 속할 지방자치단체는 행정안전부장관의 결정에 의해서만 비로소 정해진다는 의미로 해석된다. 따라서 행정안전부장관의 결정이 확정되기 전까지 공유수면의 신생 매립지는 어느 지방자치단체에도 속하지 않게 된다.
- 한편, 법정의견이 실시한 바와 같은 공유수면과 공유수면 매립지 사이의 성질상 차이 등으로 인하여 매립 전 공유수면의 해상경계선을 그대로 신생 매립지의 관할경계선으로 삼아 그 매립지가 속할 지방자치단체를 결정하기는 어렵다. 헌법재판소가 2019. 4. 11. 2015헌라2 결정에서 구 지방자치법 제4조 제1항에 따라 공유수면 관할경계선을 매립지의 관할경계선으로 인정하던 기존법리를 변경한 것도 양자 사이의 성질상 차이 등을 고려한 것이다.
- 헌법재판소는 종래 공유수면 매립지를 둘러싼 권한쟁의사건에서 ‘지방자치단체의 관할구역에 경계가 없는 부분이 있다는 것을 상정할 수 없다’(헌재 2019.

4. 11. 2015. 헌라2 등 참조), ‘매립지에 대한 자치권한이 어느 일방에 부여될 수 있는 가능성이 존재하기만 하면 적법요건은 충족된다’(헌재 2010. 6. 24. 2005헌라9등 참조)고 하였다. 그러나 이는 공유수면 매립지에 대해서는 행정안전부 장관의 결정이 확정되기 전에는 어느 지방자치단체도 자치권한을 가질 수 없도록 한 개정 지방자치법하의 공유수면 매립지에는 그 전제가 상실되어 더 이상 적용될 수 없게 되었다.

- 결국 개정 지방자치법 제4조 제3항이 적용되는 이 사건 매립지의 경우, 매립 전 공유수면에 대한 관할권을 가졌을 뿐인 청구인들이, 새로이 형성된 이 사건 매립지에 대해서까지 어떠한 권한을 보유하고 있다고 볼 수 없으므로, 이 사건에서 청구인들의 자치권한이 침해되거나 침해될 현저한 위험이 있다고 보기는 어렵다.

결정의 의의

- 이 결정은 행정안전부장관이 매립지가 속할 지방자치단체를 결정하도록 한 2009. 4. 1. 법률 제9577호로 개정된 지방자치법이 적용된 최초의 결정이다. 신생 매립지의 경우, 매립 전 공유수면에 대한 관할권을 가진 지방자치단체는 그 후 새로이 형성된 매립지에 대해서까지 어떠한 권한을 보유하고 있다고 볼 수 없으므로, 그 지방자치단체의 자치권한이 침해되거나 침해될 현저한 위험이 있다고 보기 어려워, 이와 관련된 권한쟁의심판이 부적법하다는 점을 확인하였다.
- 개정 지방자치법 제4조 제8항은 관계 지방자치단체의 장은 행정안전부장관이 한 매립지가 속할 지방자치단체의 결정에 이의가 있으면 대법원에 소송을 제기할 수 있도록 하고 있으므로, 매립 전 공유수면에 대한 관할권을 가진 지방자치단체의 장은 행정안전부장관의 결정에 대해서 대법원에 제소하여 다툴 수 있다.

[별지: 관련 법령]

지방자치법(2009. 4. 1. 법률 제9577호로 개정된 것)

제4조(지방자치단체의 명칭과 구역) ① 지방자치단체의 명칭과 구역은 종전과 같이 하고, 명칭과 구역을 바꾸거나 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 법률로 정한다. 다만, 지방자치단체의 관할 구역 경계변경과 한자 명칭의 변경은 대통령령으로 정한다.

구 지방자치법(2009. 4. 1. 법률 제9577호로 개정되고, 2010. 4. 15. 법률 제10272호로 개정되기 전의 것)

제4조(지방자치단체의 명칭과 구역) ③ 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 지역이 속할 지방자치단체는 제4항부터 제7항까지의 규정에 따라 행정안전부 장관이 결정한다.

1. 「공유수면매립법」에 따른 매립지

④ 제3항 제1호의 경우에는 「공유수면매립법」 제9조에 따른 면허관청 또는 관련 지방자치단체의 장이 같은 법 제25조에 따른 준공검사 전에, 제3항 제2호의 경우에는 「지적법」 제2조 제2호에 따른 소관청(이하 “지적소관청”이라 한다)이 지적공부에 등록하기 전에 각각 행정안전부 장관에게 해당 지역이 속할 지방자치단체의 결정을 신청하여야 한다. 이 경우 제3항 제1호에 따른 매립지의 매립면허를 받은 자는 면허관청에 해당 매립지가 속할 지방자치단체의 결정 신청을 요구할 수 있다.

구 지방자치법(2009. 4. 1. 법률 제9577호로 개정되고, 2013. 3. 23. 법률 제11690호로 개정되기 전의 것)

제4조(지방자치단체의 명칭과 구역) ⑥ 행정안전부 장관은 제5항에 따른 기간이 끝난 후 제149조에 따른 지방자치단체중앙분쟁조정위원회(이하 이 조에서 “위원회”라 한다)의 심의·의결에 따라 제3항 각 호의 지역이 속할 지방자치단체를 결정하고, 그 결과를 면허관청이나 지적소관청, 관계 지방자치단체의 장 등에게 통보하고 공고하여야 한다.

⑧ 관계 지방자치단체의 장은 제3항부터 제7항까지의 규정에 따른 행정안전부 장관의 결정에 이의가 있으면 그 결과를 통보받은 날부터 15일 이내에 대법원

에 소송을 제기할 수 있다.

⑨ 행정안전부장관은 제8항에 따라 대법원의 인용결정이 있으면 그 취지에 따라 다시 결정하여야 한다.

지방자치법(2017. 7. 26. 법률 제14839호로 개정된 것)

제4조(지방자치단체의 명칭과 구역) ③ 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 지역이 속할 지방자치단체는 제4항부터 제7항까지의 규정에 따라 행정안전부장관이 결정한다.

1. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 따른 매립지

④ 제3항 제1호의 경우에는 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제28조에 따른 면허관청 또는 관련 지방자치단체의 장이 같은 법 제45조에 따른 준공검사 전에, 제3항 제2호의 경우에는 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제2조 제18호에 따른 소관청(이하 “지적소관청”이라 한다)이 지적공부에 등록하기 전에 각각 행정안전부장관에게 해당 지역이 속할 지방자치단체의 결정을 신청하여야 한다. 이 경우 제3항 제1호에 따른 매립지의 매립면허를 받은 자는 면허관청에 해당 매립지가 속할 지방자치단체의 결정 신청을 요구할 수 있다.

⑥ 행정안전부장관은 제5항에 따른 기간이 끝난 후 제149조에 따른 지방자치단체중앙분쟁조정위원회(이하 이 조에서 “위원회”라 한다)의 심의·의결에 따라 제3항 각 호의 지역이 속할 지방자치단체를 결정하고, 그 결과를 면허관청이나 지적소관청, 관계 지방자치단체의 장 등에게 통보하고 공고하여야 한다.

⑧ 관계 지방자치단체의 장은 제3항부터 제7항까지의 규정에 따른 행정안전부장관의 결정에 이의가 있으면 그 결과를 통보받은 날부터 15일 이내에 대법원에 소송을 제기할 수 있다.

⑨ 행정안전부장관은 제8항에 따라 대법원의 인용결정이 있으면 그 취지에 따라 다시 결정하여야 한다.