

## 17. 아산만해역 제방의 관할권한쟁의 사건

<헌재 2004. 9. 23. 2000헌라2, 판례집 16-2(상), 404~468>

### 가. 사건의 배경

이 사건은 두 지방자치단체 사이에 있는 바다(아산만 해역)에 새로이 건설된 항만건설용 제방에 대하여 위 지방자치단체들간에 별어진 관할권한 쟁의에서 청구인인 당진군에 관할권한이 귀속된다고 결정한 사건이다.

1992년 해운항만청장은 당진군과 평택시 사이에 있는 바다(아산만 해역)에 항만개발사업을 승인하였고, 이에 따라 사업시행자인 인천지방해운항만청장이 1997년 말 제1단계 공사를 완료하여 항만시설용 제방을 매립·준공하였다. 이듬해 사업시행자인 인천지방해양수산청장의 요청에 따라, 평택시는 위 항만시설용 제방에 대하여 평택시 토지대장에 신규 등록하였다. 이후 청구인(당진군)은 국립지리원이 1978년에 발행한 지형도상의 해상경계선에 의하면 위 항만시설용 제방 중 일부(‘이 사건 제방’)는 청구인의 관할구역에 속하므로, 이 사건 제방에 대한 토지대장의 등록을 말소해 줄 것을 수차례 요구하였으나, 평택시는 이에 불응하였다. 이에 청구인은 이 사건 제방에 대한 자치권한이 청구인에게 속한다고 주장하면서 이 사건 권한쟁의심판청구를 하였다.

### 나. 결정의 주요 내용

헌법재판소는 재판관 5 : 4의 의견으로 이 사건 제방에 대한 관할권한이 청구인(당진군)에게 속한다는 결정을 선고하였는데, 다수의견과 소수의견의 요지는 다음과 같다.

#### 1) 다수의견

가) 헌법 제117조 제1항에서 보장하고 있는 지방자치단체의 지방자치권에는 자신의 구역내에서 자신의 자치권을 행사할 수 있는 권한이 포함된다. 지방자치단체의 구역은 주민·자치권과 함께 지방자치단체의 구성요소이며, 자치권을 행사할 수 있는 장소적 범위를 말하며 다른 지방자치단체와의 관할범위를 명확하게 구분해준다.

나) 지방자치단체의 관할구역에 관한 지방자치법 제4조 제1항은 “지방자치단체의 명칭과 구역은 총전에 의하고 이를 변경하거나 지방자치단체를 폐치·분합할 때에는 법률로써 정하되, 시·군 및 자치구의 관할구역 경계변경은 대통령령으로 정한다.”고 규정하고 있을 뿐, 현행법상 지방자치단체에게 공유수면을 관할할 수 있는 자치권한을 직접 부여하는 규정은 없다. 그러나 관련된 개별법을 규정들은 각 지방

자치단체가 관할하는 공유수면이 있음을 전제로 하여 여러규정을 두고 있고, 학계의 통설, 대법원의 판례 및 법제처의 의견을 모두 종합하면, 공유수면에 대한 지방자치단체의 자치권한이 존재한다고 본다.

다) 육지의 경우와는 달리, 바다에 관하여는 토지처럼 지번에 의하여 개별 지방자치단체의 관할구역으로 특정된 바가 없고 행정구역 경계를 직접적으로 확정하는 법률도 없다. 그러나 ①지방자치단체들이 해상에 관한 행정권한(수산업법상의 어업허가 내지 어업면허, 어업단속행위, 공유수면관리법상의 공유수면에 대한 점용 내지 사용허가 등)을 행사함에 있어서 국립지리원이 간행한 지형도상의 해상경계선(지도상 해상경계선)을 행정구역 경계선으로 인정해온 행정관행이 존재하고, ②이러한 행정관행이 상당히 오랜기간 존재하여 왔다고 볼 수 있으며, ③이 점에 대한 지방자치단체들과 일반국민들의 법적확신이 존재한다고 할 것이므로, 지도상 해상경계선은 행정관습법상 해상경계선으로 인정된다. 뿐만 아니라 대법원 판례도 지도상 해상경계선을 해상의 행정구역을 확인하는 경계선으로 인정하고 있으므로, 지도상 해상경계선은 행정판례법상으로도 해상경계선으로 인정된다. 따라서 위 지방자치법 조항에서 규정하는 '총전의 구역경계'는 공유수면의 경우 지도상 해상경계선에 의하여 확인될 수 있다.

이 사건 해역에 대한 지도상 해상경계선을 기준으로 할 때, 이 사건 해역은 청구인(당진군)에 속하고, 따라서 이 사건 해역에 대한 관할권한은 청구인에게 귀속된다.

라) 공유수면에 대한 지방자치단체의 자치권한이 존재함은 위에서 살펴본 바와 같고 해역에 관한 관할구역과 그 해역 위에 매립된 토지에 관한 관할구역이 일치하여야 하므로, 종래 특정한 지방자치단체의 관할구역에 속하던 공유수면이 매립되는 경우 그 매립지는 자동적으로 당해 지방자치단체의 관할구역에 편입된다(별도의 법률 또는 대통령령으로 변경되지 아니하는 한). 이 사건 해역에 대한 관할권한은 청구인에게 귀속되기 때문에, 이 사건 해역에 건설된 이 사건 제방에 대한 관할권한도 청구인에게 귀속된다.

## 2) 재판관 4인의 반대의견

가) 지방자치법 제4조 제1항은 관계법령에 따라 지적정리가 되었거나 그것이 가능한 육지에 대한 구역설정을 상정하여 규정한 것이지, 공유수면인 바다를 대상으로 한 것이 아니며, 그동안 법령으로 바다에 대한 지방자치단체의 구역을 확정하는 바는 없다. 따라서 위 법조항으로부터 곧바로 지방자치단체의 구역에 바다가 포함

된다고 해석할 수는 없다. 지도상 해상경계선은 도서의 소속을 표시할 뿐 지방자치단체의 관할구역을 판단하는데 아무런 법적구속력이나 입증력을 가지지 아니한다는 것이 국립지리원의 공식견해이고 정부 모든 부처간에도 다툼이 없다. 따라서 이를 기준으로 경계를 확정할 수는 없다. 또한 바다에 대한 지방자치단체의 해상경계는 지도상 해상경계선에 따라서 결정되어 왔다는 오랜 관행의 존재 및 그 관행에 관한 법적 확신의 존재를 인정하기에 족한 증거는 없다.

결론적으로 공유수면에 대한 지방자치단체의 관할권한이 있다고 인정할 법적 근거나 사실을 인정할 증거가 없으므로 공유수면에 대한 지방자치단체의 관할권한은 존재하지 아니한다고 본다. 다만 법령으로 그 관할구역을 정할 수 있을 뿐이다.

나) 가사 이 사건 해역에 대하여 청구인이 관할권한을 가진다고 하더라도 이 사건 제방에 대한 청구인의 관할권한은 인정되지 아니한다. 지방자치법 제4조 제1항에서 '지방자치단체의 구역은 종전에 의한다'고 규정한 것은 종전에 행정구역이 확정되어 있을 때 그 확정된 구역을 변경하지 아니하고 그대로 둔다는 것을 의미하므로, 이 사건의 경우와 같이 바다를 매립하여 생성된 토지는 종전에는 존재하지 아니하였던 새로운 토지가 생겨난 것이므로, 종전에 존재하던 것에 의하여 정하여진 기준이 적용될 여지가 처음부터 없다. 즉 이 문제는 바다의 행정구역을 어떻게 결정할 것인가라는 공유수면상 행정구역 확정 기준에 관한 것이 아니라 새로 생성된 토지의 관할을 어떻게 결정할 것인가라는 육지의 행정구역확정기준에 관한 것이다. 그런데 새로 조성된 육지의 행정구역을 어떻게 정할 것인지에 대하여는 아무런 법률 규정이 없으며, 시·도간 구역의 변경을 법률로 정해야 한다면 구역이 확정되어 있지 아니한 지역을 시·도로 편입하는 것도 법률로 정해야 할 것이지 바다의 관할권한이 그 위에 새로 생긴 토지에도 그대로 미친다고 볼 수는 없다. 따라서 이 사건 제방에 대한 행정구역을 법률로 정하기 전에는 이 사건 제방은 어느 자치단체의 구역에 속한다고 확정할 수 없으므로, 현재로서는 이 사건 제방에 대한 자치권한이 청구인에게 부여되어 있다고 볼 법률상의 근거가 없다.

#### **다. 사후경과**

헌법재판소가 위 결정을 내린 이후, 정부는 항만법시행령을 개정하여 이 사건 제방이 그 일부를 이루고 있는 항만의 이름을 "평택항"에서 "평택·당진항"으로 개정하였다.