

2013. 11. 14. (목)

## 새만금 제3, 4호 방조제 귀속 지방자치단체 결정 취소 사건에 관한 대법원 판결 보도자료

공보관(전화 : 3480-1451)

대법원(주심 대법관 박병대)은 2013. 11. 14. 새만금 제3, 4호 방조제가 속할 지방자치단체를 전라북도 군산시로 정한 피고(안전행정부장관)의 결정은 다음과 같은 이유로 결론적으로 적법하다는 취지의 판결을 선고함(대법원 2013. 11. 14. 선고 2010추73 판결).

- ① 절차상으로 하자가 없음.
- ② 새만금 매립 대상 지역 전체 또는 방조제 전 구간에 대한 일괄 결정이 아니라는 이유로 위법하다고 볼 수 없음.
- ③ 종래 지방자치법 개정 이전까지 매립지 관할 결정의 준칙으로 적용되던 지형도상 해상경계선 기준이 가지던 관습법적 효력은 지방자치법 개정으로 변경 내지 제한되었고, 피고는 매립지 귀속 지방자치단체를 정함에 있어 형성의 자유를 가지나, 그 형성의 자유는 무제한의 것이 아니라 매립지 및 인접 지역의 토지이용계획을 고려한 효율적인 신규토지의 이용, 매립지와 인근 지방자치단체 관할구역의 연결 형상, 연접관계 등을 고려한 합리적인 관할구역 경계 설정 등 여러 이익을 종합적으로 고려하여 비교 교량하여야 한다는 제한이 있음.

위와 같은 기준에 비추어 이 사건 사실관계에 의하면, 다른 특별한 사정이 없는 한 별지 도면의 A(군산시 연접 부분), B(김제시 연접 부분), C(부안군 연접 부분)지구의 각 매립지는 군산시, 김제시, 부안군에 각각 귀속시키는 것이 전체 구도로서는 합리성이 있는 구획이 될 수 있을 것임.

다만, 이 사건 제3, 4호 방조제를 군산시의 관할로 한 이 사건 결정은 지형도상의 해상경계선만을 기준으로 한 것은 아닐 뿐 아니라, 새만금 매립 대상 지역 전체의 관

할 결정에 관한 적정 구도를 감안하더라도 위법하다고 볼 수는 없음.

## I. 사안의 내용과 쟁점

### ■ 사안의 내용

- 농림수산식품부장관은 2009. 12.경 새만금개발사업 중 제1, 2호 방조제를 비롯하여 제3호 방조제(신시도와 야미도를 연결하는 2.7km 구간, 다기능부지 포함), 제4호 방조제(야미도와 비응도항을 연결하는 11.4km 구간)의 공사를 모두 완료하고 2010. 3. 23. 피고에게 위 각 방조제가 속할 지방자치단체의 결정을 신청함.
- 피고 소속 지방자치단체 중앙분쟁조정위원회(이하 '위원회')는 2010. 10. 27. 매립이 완료된 방조제 구간 중 제3호 방조제(다기능부지 포함) 및 제4호 방조제 구간(이하 '이 사건 매립지')에 대하여만 귀속 지방자치단체를 우선 결정하기로 하되, 신시도와 야미도가 군산시 관할이라는 점, 지형도상 해상경계선에 의하더라도 이 사건 매립지는 군산시 관할구역 내에 위치하고 있는 점 등 여러 사정을 종합하여 이 사건 매립지가 속할 지방자치단체를 군산시로 정하는 내용의 의결을 함.
- 피고는 위 위원회의 의결에 따라 2010. 11. 17. 이 사건 매립지가 속하는 지방자치단체를 군산시로 결정함(이하 '이 사건 결정').

### ■ 이 사건의 의미와 쟁점

- 이 사건은, 2009. 4. 1. 지방자치법 개정으로 매립지 등에 관하여 안전행정부 장관이 귀속 지방자치단체를 결정하고, 관계 지방자치단체의 장은 그 결정에 이의가 있으면 그 결과를 통보받은 날부터 15일 이내에 대법원에 제소할 수 있도록 한 규정이 신설된 후 첫 번째 사건임(대법원 단심사건). 위 개정 전에는 헌법재판소의 권한쟁의심판 형태로 지방자치단체 사이의 분쟁이 해결되었음.
- 절차상으로는 이 사건 결정이 ① 관계 지방의회의 의견을 청취하지 않아 위법한지, ② 신청을 초과하여 다기능부지까지 결정하여 위법한지, ③ 결정 이유가

제시되지 않아 위법한지가 다투어짐.

- 실체적으로는 이 사건 결정이 ① 새만금 전체 매립 대상 지역 또는 방조제 전 구간에 대한 일괄 결정이 아니어서 위법한지, ② 공정과 형평에 반하는 결정으로 위법한지가 다투어짐.

## II. 판결 결과 및 판시 사항

- 원고 김제시, 부안군의 소는 부적법 각하. ☞ 지방자치법 제4조 제8항에 의하면 관계 지방자치단체의 장이 대법원에 제소할 수 있는 주체임.
- 절차상으로 ① 이 사건 결정 전에 관계 지방의회의 의견청취 절차를 반드시 거칠 필요가 없고, ② 이 사건 다기능부지를 포함하여 방조제 전체 구간에 대하여 귀속 지방자치단체의 결정이 신청되었으며, ③ 이 사건 결정의 근거가 된 이유가 구체적으로 제시된 위원회의 의결문이 원고들에게 송부되었으므로, 각각 위법 주장은 이유 없음.
- 이 사건 결정이 새만금 전체 매립 대상 지역 또는 방조제 전 구간에 대한 일괄 결정이 아니어서 위법하다는 주장 역시 이유 없음.
- 관계 법령에 따르면, 피고는 매립공사가 완료된 토지에 대해서만 준공검사 전에 그 귀속 지방자치단체를 결정할 수 있고, 매립이 예정되어 있기는 하지만 매립공사가 완료되지 아니한 토지에 대해서는 귀속 지방자치단체를 결정할 수 없음. 따라서 피고가 제1 내지 4호 방조제 구간을 제외한 나머지 매립공사가 완료되지 않은 전체 매립 대상 지역에 대하여 일괄하여 귀속 지방자치단체를 결정하지 않았다고 하여 이 사건 결정이 위법하다고 볼 수 없음.
- 나아가 이 사건 결정 과정 및 매립지가 속할 지방자치단체 결정이 장기간 지연될 경우 지적공부 및 부동산등기부가 생성되지 아니하여 소유권의 취득 및 이전 등이 불가능하여 개발을 추진할 수 없는 점, 여러 행정 공백이 계속되는 점 등의 사정을 종합하여 보면, 이 사건 결정이 새만금 제3, 4호 방조제에 대하여만 귀속 지방자치단체를 결정하였다고 하여 위법하다고 할 수 없음.

- 이 사건 결정이 공정과 형평에 반하는 결정이어서 위법하다는 주장은 받아들이지 아니하나, 매립지 귀속 지방자치단체 결정에 대한 기준을 제시하면서 이 사건 결정이 새만금 전체 매립 대상 지역의 관할 구분을 염두에 둔 전체적인 결정 구도와 큰 틀에서 부합하는지 여부도 함께 살펴봄.
- 종래 지방자치법 개정 이전까지 매립지 등 관할 결정의 준칙으로 적용되어 온 지형도상 해상경계선 기준이 가지던 관습법적 효력은 위 지방자치법 개정에 의하여 변경 내지 제한되었다고 봄이 상당하고, 피고는 매립지가 속할 지방자치단체를 정함에 있어 형성의 자유를 가지게 되나, 그 형성의 자유는 무제한의 재량이 허용되는 것이 아니라 여러 가지 공익과 사익 및 관련 지방자치단체의 이익(① 매립지 내 각 지역의 토지이용계획 및 인접 지역과의 유기적 이용관계 등을 고려한 효율적인 신규토지의 이용, ② 매립지와 인근 지방자치단체 관할 구역의 연결 형상, 연접관계, 자연지형 등을 고려한 합리적인 관할구역 경계 설정, ③ 매립지와 인근 지방자치단체의 연접관계 및 거리 등을 고려한 행정의 효율성, ④ 매립지 거주 주민들의 이익, ⑤ 매립으로 인하여 인접 공유수면을 상실하게 되는 관련 지방자치단체 및 주민들의 해양 접근성에 대한 이익 등)을 종합적으로 고려하여 비교·교량하여야 한다는 제한이 있음.
  - 위와 같은 기준에 비추어 이 사건 사실관계에 의하면, 다른 특별한 사정이 없는 한 별지 도면의 A(군산시 연접 부분), B(김제시 연접 부분), C(부안군 연접 부분)지구의 각 매립지는 군산시, 김제시, 부안군에 각각 귀속시키는 것이 전체 구도로서는 일응 합리성이 있는 구획이 될 수 있을 것으로 보임.
  - 다만 이 사건 제3, 4호 방조제를 군산시의 관할로 한 이 사건 결정은 지형도상의 해상경계선만을 기준으로 한 것은 아닐 뿐 아니라, 새만금 매립 대상 지역 전체의 관할 결정에 관한 적정 구도를 감안하더라도 관련 이익의 비교형량에 있어 마땅히 포함시켜야 할 사항을 누락하거나 그 이익형량이 정당성이나 객관성을 결여한 것이라고 할 수는 없음.

### III. 이 판결의 의의

- 이번 판결은 앞서 본 바와 같은 지방자치법 개정 후에 매립지 귀속 지방자치단체 결정의 기준을 최초로 판시하였고, 그 기준에 따라 새만금 전체 매립 대상 지역에 관한 관할 결정의 전체적인 구도까지 제시하였다는 점에 그 의의가 있다고 할 것임.

- 6 -

