

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2014추613 충남 남포지구 부사공구 매립지 귀속 지방자치단체
결정 취소

원 고 서천군수
소송대리인 법무법인(유한) 해송 담당변호사 여성모
소송복대리인 변호사 이송헌

피 고 행정자치부장관
소송대리인 정부법무공단
담당변호사 최재정 외 3인

변 론 종 결 2015. 8. 27.

판 결 선 고 2015. 9. 24.

주 문

이 사건 소를 모두 각하한다.

소송비용은 원고가 부담한다.

청 구 취 지

주위적으로, 피고가 원고에게 한 2014. 7. 23.자 충남 남포지구 부사공구 매립지 귀속 지방자치단체 결정 중 "서천군은 보령시에게 '간척농지 조성 후 부사공구 매립지 관리를 위하여 보령시가 2009. 1. 1.부터 2014. 6. 16. 사이에 지출한 경비에 대하여 새롭게 조성된 위 1,191헥타아르 중 이번 경계결정으로 서천군이 점유하게 되는 면적비율을 곱한 금액'을 2015년부터 5년간 균등 상환하여야 한다."는 부분을 취소한다.

예비적으로, 피고가 원고에게 한 2014. 7. 23.자 충남 남포지구 부사공구 매립지 귀속 지방자치단체 결정과 관련하여, "서천군수는 지방자치법 제148조 제4항 및 제5항의 규정에 따라 절차를 이행하여 주시고, 동법 시행령 제86조에 따른 이행계획서를 제출하여 주시기 바랍니다."라는 부분을 취소한다.

이 유

1. 이 사건 결정의 경위

다음의 사실은 당사자 사이에 다툼이 없거나, 갑 제1호증, 갑 제2호증, 갑 제6호증의 각 기재에 변론 전체의 취지를 종합하여 인정할 수 있다.

가. 충청남도 보령시는 1985. 1. 24. 농림수산부장관으로부터 공유수면 매립승인을 받아 충청남도 보령시와 서천군 사이에 위치한 공유수면 면적 11,913,699.5㎡(당초 19,100,000㎡로 승인되었다가 이후 위와 같이 변경되었다. 이하 '이 사건 매립지'라 한다)를 매립하여 농경지를 조성하는 것을 내용으로 하는 충청남도 남포지구 부사공구 공유수면 매립사업을 시행하였다.

나. 농림수산식품부장관은 2012. 5. 8. 피고에게 이 사건 매립지가 속할 지방자치단체의 결정을 신청하였고, 피고는 2014. 7. 23. 이 사건 매립지에 대하여 보령시와 서천

군의 지방자치단체 구역에 대한 귀속을 결정하면서(이하 '매립지 귀속 결정'이라 한다), 그와 더불어 보령시가 부담한 기존 매립지 관리비용 중 일부를 서천군에게 부담시키는 내용의 주위적 청구취지 기재 결정(이하 '비용분담 결정'이라 하고, 각 결정을 통틀어 '이 사건 결정'이라 한다)을 하였다.

다. 한편 피고는 이 사건 결정의 처분서를 통하여 원고에게 '지방자치법 제148조 제4항 및 제5항의 규정에 따라 절차를 이행하고, 동법 시행령 제86조에 따른 이행계획서를 제출할 것'을 함께 통보하였다(이하 '이 사건 통보'라 한다).

2. 이 사건 소의 적법 여부에 관한 판단

가. 주위적 청구 부분

(1) 비용분담 결정의 법적 성격

지방자치단체의 구역에 관하여 지방자치법은, 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 따른 매립지가 속할 지방자치단체는 행정자치부장관이 결정한다고 규정하면서(제4조 제3항), 관계 지방자치단체의 장은 그 결정에 이의가 있으면 결과를 통보받은 날부터 15일 이내에 대법원에 소송을 제기할 수 있다고 규정하고 있다(제4조 제8항).

한편, 지방자치법 제148조는, 지방자치단체 상호간이나 지방자치단체의 장 상호간 사무를 처리할 때 의견이 달라 다툼(이하 '분쟁'이라 한다)이 생기면 행정자치부장관이나 시·도지사(이하 '행정자치부장관 등'이라 한다)가 당사자의 신청 등에 따라 조정할 수 있다고 규정하고(제1항), 행정자치부장관 등은 조정에 대하여 결정을 하면 서면으로 지체 없이 관계 지방자치단체의 장에게 통보하여야 하며, 통보를 받은 지방자치단체의 장은 그 조정결정사항을 이행하여야 한다고 규정하고(제4항), 조정결정사항 중 예산이 수반되는 사항에 대하여는 관계 지방자치단체는 필요한 예산을 우선적으로 편성하여야

하며, 이 경우 연차적으로 추진하여야 할 사항은 연도별 추진계획을 행정자치부장관 등에게 보고하여야 한다고 규정하고 있다(제5항).

이 사건 결정 중 비용분담 결정 부분의 법적 성격에 관하여 본다.

지방자치법 제4조 제3항은 피고로 하여금 새로 조성된 매립지가 귀속될 지방자치단체를 정하도록 한 규정일 뿐 매립지와 관련된 비용 부담 등과는 무관한 점, 매립지 조성사업에 소요되는 비용의 부담은 그 사업계획에 따라 별도로 정해지게 되고 매립지 조성 이후의 관리비용은 일반적으로 매립지 귀속 결정 이후에 발생하는 것이므로 실제로 위 규정에 따른 매립지 귀속 결정에 있어서 매립지와 관련된 비용 부담에 관한 결정이 불가분적으로 수반된다거나 통상 예견된다고 보기도 어려운 점, 피고 스스로 이 사건 통보를 통하여 원고로 하여금 비용분담 결정을 지방자치법 제148조 제1항에 따른 지방자치단체 또는 지방자치단체의 장 상호간 분쟁에 대한 조정결정(이하 '분쟁조정 결정'이라 한다)의 이행절차에 따라 이행하도록 하고 있는 점 등에 비추어 보면, 비용분담 결정은 지방자치법 제4조에 정한 매립지 귀속 결정의 일부가 아니라 그와 별개의 것으로서 분쟁조정결정에 해당한다고 할 것이다.

(2) 분쟁조정결정의 취소를 구하는 소의 적법 여부

지방자치법 제148조는 제4항에서 분쟁조정결정의 통보를 받은 지방자치단체장은 조정결정사항을 이행하여야 한다고 규정하고, 제7항에서 행정자치부장관 등은 조정결정사항이 성실히 이행되지 아니하면 국가위임사무 등의 직무이행명령에 관한 지방자치법 제170조를 준용하여 해당 지방자치단체의 장으로 하여금 이를 이행하게 할 수 있도록 규정하고 있다.

한편, 지방자치법은 제170조 제3항에서 이행명령에 이의가 있는 지방자치단체의 장

은 이행명령서를 접수한 날부터 15일 이내에 대법원에 소를 제기할 수 있다고 규정하고 있으나, 분쟁조정결정에 대한 불복방법은 별도로 규정하고 있지 아니하다.

이러한 지방자치법 규정의 내용과 체계, 분쟁조정결정의 법적 성격 및 분쟁조정결정과 이행명령 사이의 관계 등에 비추어 보면, 행정자치부장관 등의 분쟁조정결정에 대하여는 그 후속의 이행명령을 기다려 대법원에 이행명령을 다투는 소를 제기한 후 그 사건에서 이행의무의 존부와 관련하여 분쟁조정결정의 위법까지 함께 다투는 것이 가능할 뿐, 별도로 분쟁조정결정 자체의 취소를 구하는 소송을 대법원에 제기하는 것은 지방자치법상 허용되지 아니한다고 보아야 한다. 나아가 분쟁조정결정은 그 상대방이나 내용 등에 비추어 행정소송법상 항고소송의 대상이 되는 처분에 해당한다고 보기 어려우므로, 통상의 항고소송을 통한 불복의 여지도 없다.

이러한 법리에 비추어 보면, 이 사건 소 중 원고가 분쟁조정결정인 비용분담 결정의 하자를 이유로 그 취소를 구하는 주위적 청구 부분은 법률상 허용되지 아니하는 것으로서 부적법하다.

나. 예비적 청구 부분

원고는 예비적으로 이 사건 통보가 지방자치법 제148조 제7항에 정한 분쟁조정결정의 이행명령에 해당함을 전제로 그 취소를 구하고 있으므로, 이 사건 통보의 법적 성격에 관하여 본다.

지방자치법 제148조 제7항은 분쟁조정결정이 성실히 이행되지 아니하면 이행명령을 할 수 있다고 규정하고 있으나, 이 때 상대방인 지방자치단체의 장이 분쟁조정결정을 통보받은 날부터 일정기간 그 이행을 게을리 할 것을 요하는 점 등과 아울러 이 사건 통보의 문언내용, 피고가 이 사건 결정에 이르게 된 경위, 이 사건 결정 이후의 피고의

태도 등을 종합하여 보면, 피고가 이 사건 결정과 동시에 한 이 사건 통보는 분쟁조정 결정인 비용분담 결정을 하면서 그에 관한 지방자치법상 규정의 내용을 함께 적시한 것에 불과하고, 피고가 분쟁조정결정의 이행을 게을리 하였음을 이유로 한 별도의 이행명령으로 보이지는 아니한다.

따라서 이 사건 통보가 지방자치법 제148조 제7항 및 제170조 제3항에 따라 대법원에 직접 제소하는 것이 허용되는 분쟁조정결정의 이행명령에 해당함을 전제로 한 이 부분 소는 부적법하다.

3. 결론

그러므로 이 사건 소를 모두 각하하고, 소송비용은 패소자가 부담하도록 하여 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장	대법관	조희대
주 심	대법관	이상훈
	대법관	박상옥