

# 지방자치단체 간 갈등해결을 위한 사법적 수단에 대한 고찰

## - 권한쟁의심판을 중심으로 -

양고운

(성균관대학교 동아시아공존협력연구센터 전임연구원)

### 서론

1995년 지방자치단체장 선거가 실시되면서 본격적으로 지방자치제도가 시행됨에 따라 점차 지방자치단체의 권한은 증대되어 왔다. 이러한 지방자치제도의 활성화는 지방자치단체 간의 갈등을 야기하고, 또한 그 해결을 곤란하게 할 수 있다.

지방자치단체 상호 간에 권한의 유무나 범위에 대하여 갈등이 발생하는 경우 여러 해결방식들이 존재한다. 그 가운데 사법적 수단을 통한 갈등 해결방식은 전통적인 갈등해결 방식으로서, 권한있는 제3자에 의한 의사결정 방식이다(Bingham et al., 2009; Moore, 2003: 7; 하혜영, 2017: 412). 이러한 갈등의 해결 또는 종결을 위한 사법적 수단으로서 권한쟁의심판이 있다.

권한쟁의심판 사건은 헌법재판소의 전체 사건에서 차지하는 비율은 적으나, 점차 증가하는 추세에 있다. 헌법재판소의 사건통계를 살펴보면, 2019년 12월까지 권한쟁의심판은 총 110건이 접수되어, 19건이 인용되고 22건이 기각, 39건이 각하, 19건이 취하되었다(미제 11건).

그 가운데 지방자치단체 상호 간의 권한쟁의심판 사건은 16건에 해당한다. 지방자치단체 상호 간의 권한에 대한 갈등과 다툼이 늘어나고 있으며 권한쟁의심판 사건도 점차 증가하는 추세에 있다.

### 권한쟁의심판의 의의 및 내용

현행 헌법은 헌법재판소의 관장 사항으로 '국가기관 상호 간, 국가기관과 지방자

치단체 간 및 지방자치단체의 상호 간의 권한쟁의에 관한 심판'을 규정하고 있다(헌법 제111조 제1항 제4호). 헌법에서 규정된 바와 같이, 국가기관 상호 간, 국가기관과 지방자치단체 간 및 지방자치단체 상호 간에 권한의 유무 또는 범위에 관하여 다툼이 있는 경우 국가기관 또는 지방자치단체가 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구할 수 있다(헌법재판소법 제61조).

특히, 지방자치단체 간의 권한쟁의심판은 주로 관할구역 경계에 관한 다툼이 있는 경우 나타나는데, 관할구역 경계에 관한 갈등 사례들은 대개의 경우 피청구인이 다툼의 대상이 되는 지역에 대한 처분을 부과하고, 청구인은 이러한 처분에 대하여 청구인의 권한이 침해되었음을 이유로 권한쟁의심판을 청구하게 된다.

권한쟁의심판제도는 지방자치단체 또는 그 기관에 부여된 권한이 침해되거나, 권한에 대한 다툼이 있을 때 권한의 존부와 범위를 확인하고, 권한침해로 인한 위헌·위법적인 상태의 제거를 통해서 지방자치권과 지방자치제도를 보장하는 유용한 정형화된 제도적 수단으로 평가받는다(노희범, 2011: 86-87).

권한쟁의심판청구는 먼저 심판청구가 적법한 지에 대한 요건을 검토하고, 본안 판단이 이루어진다. 권한쟁의심판 청구가 가능하기 위해서는 당사자능력 및 당사자적격이 있어야 하고, 피청구인의 처분 또는 부작위가 존재하여야 한다. 그리고 피청구인의 처분 또는 부작위로 인하여 권한의 침해 또는 현저한 침해 위험의 가능성이 인정되어야 한다.

#### 지방자치단체 간 갈등해결을 위한 권한쟁의심판

지방자치단체 상호 간의 권한쟁의심판은

주로 지방자치단체의 관할구역의 경계에 대한 갈등에서 비롯된다. 특히, 매립지나 공유수면에 대한 지방자치단체의 관할구역 경계획정이 문제된다.

예를 들면, '고창군과 부안군 간의 권한쟁의심판(2019. 4. 11. 2016헌라8, 2018헌라2 병합)'에서는 청구인 겸 피청구인 고창군과 피청구인 겸 청구인 부안군 사이에 쟁송 해역이 된 공유수면에 대하여, 부안군이 산업통상자원부장관의 2016. 3. 4. '서남해 해상풍력 실증단지 건설사업'을 위한 전원개발사업 실시계획 승인 고시(산업통상자원부 고시 제2016-38호)에 따른 (주)OO의 2016. 3. 4.자 공유수면 점용·사용 신고를 수리하고, 각 공유수면 점용·사용료 부과 처분을 하면서 쟁점화되었다. 한편, 부안군은 고창군과의 사이에서 고창군이 어업면허 등 처분을 부과하면서 자신의 자치권한이 침해되었음을 이유로 고창군의 어업면허 등 처분의 무효확인을 구하는 권한쟁의심판을 청구하였다.

일반적으로 공유수면에 대한 지방자치단체의 관할구역 경계획정이 문제되는 경우 헌법재판소는, "명시적인 법령상의 규정이 존재한다면 그에 따르고, 명시적인 법령상의 규정이 존재하지 않는다면 불문법상의 해상경계에 따라야 한다. 그리고 이에 관한 불문법상 해상경계마저 존재하지 않는다면, 주민·구역·자치권을 구성요소로 하는 지방자치단체의 본질에 비추어 지방자치단체의 관할구역에 경계가 없는 부분이 있다는 것은 상정할 수 없으므로, 권한쟁의심판권을 가지고 있는 헌법재판소가 형평의 원칙에 따라 합리적이고 공정하게 해상경계선을 획정"한다(2019. 4. 11. 2016헌라8, 2018헌라2 병합). 즉, 헌법재판소는 명시적인 법령상의 규정이나 불문법상의 해상경계가 없

는 경우 헌법재판소가 ‘형평의 원칙’에 따라 관할구역 경계를 획정한다는 것이다.

구체적으로 여기에서의 ‘형평의 원칙’에 관하여 헌법재판소는 “그 지리상의 자연적 조건, 관련 법령의 현황, 연혁적인 상황, 행정권한 행사 내용, 사무처리의 실상, 주민들의 사회·경제적 편익 등을 종합하여 형평의 원칙에 따라 합리적이고 공평하게 해상경계선을 획정”해야 한다고 본다(2015. 7. 30. 2010헌라2 참조). 그리고 헌법재판소는 구체적인 고려요소로, 쟁송해역의 도서들의 존재와, 관련 행정구역의 관할 변경, 지리상의 자연적 조건, 행정권한 행사 연혁, 사무처리의 실상 및 주민들의 생업과 편익을 들고 있다.

앞의 고창군과 부안군의 권한쟁의심판 사건(2019. 4. 11. 2016헌라8, 2018헌라2 병합)에서 고창군과 부안군의 어업종사 주민의 수와 그간의 어업에 관한 행정권한 행사로서 주민들에게 어류·패류·해조류 양식에 관한 어업면허를 한 사실, 주민들로부터 나잠어업에 관한 신고를 받은 사실, 해수욕장을 지정하여 관리해온 사실 등을 고려하기도 하였다.

## 결론

지방자치단체의 갈등을 사법적으로 해결하는 정형화된 제도로 평가받는 권한쟁의심판은 지방자치권과 지방자치제도를 보장하는 유용한 수단으로 여겨지지만 한계가 지적된다.

먼저, 지방자치단체의 권한쟁의심판 사건에서 ‘헌법 또는 법률에 의하여 부여받은 권한’의 침해에 대하여 구체적인 권한의 특성이나 내용 규명이 부족하다는 평가가 있다(최성환, 2018: 211-212). 이러한 한계는 기본권의 본질적인 내용과는 달리 지방

자치권이 헌법상 구체적이고 명확하게 규정되어 있지 않은 데에서 기인한다고 볼 수 있다. 이러한 특징으로 인하여 헌법재판소도 지방자치권의 본질적인 내용을 판단함에 있어 한계가 나타날 수 밖에 없는 것이다. 따라서 헌법상의 지방자치권의 실체적 내용에 대한 헌법상의 해석과 그 적용이 필요하다. 그래야만 헌법재판소도 스스로 지방자치권의 침해 여부 판단에 있어 지방자치권의 본질적 내용에 대한 규명을 통한 판단이 가능해질 수 있다.

또한, 지방자치단체의 권한쟁의심판 사건에서 지방자치단체 내의 기관에 대해서도 권한쟁의심판 당사자가 될 수 있도록 허용할 필요가 있다. 헌법과 현행 법령에 따라서 지방자치단체 상호 간의 권한쟁의심판의 종류를 특별시·광역시 또는 도 상호 간의 권한쟁의심판, 시·군 또는 자치구 상호 간의 권한쟁의심판, 특별시·광역시 또는 도와 시·군 또는 자치구 간의 권한쟁의심판 등으로 규정하고 있다. 따라서 지방자치단체의 지방의회 의원과 지방의회 의장 간의 권한쟁의심판은 부적법한 것으로 판단되었다. 반면, 국가기관 상호 간의 권한쟁의 당사자에 관해서는 헌법재판소법 제62조 제1항 제1호를 예시적인 규정으로 보아 국가기관 상호 간의 권한쟁의 당사자를 확대하여 해석하고 있다. 그러나 헌법재판소의 반대 의견에서 지적한 바와 같이, 지방의회 의원도 지방의회나 위원회의 의결절차가 위법하게 자신의 심의표결권을 침해하는 경우에는 적법성을 확보하기 위해서 헌법재판소의 권한쟁의 심판사항을 한정적으로 제한하지 않고 허용할 필요가 있다. 이러한 당사자에 대한 확대는 궁극적으로 지방자치의 본질적인 가치를 실현할 수 있도록 하는 하나의 방안이 될 수 있다.

## 참고문헌

1. Bingham, L. B., Nabatchi, T., Senger, J. M., & Jackman, M. S. (2009). Dispute Resolution and the Vanishing Trial: Comparing Federal Government Litigation and ADR Outcomes. *Ohio State Journal on Dispute Resolution*, 24(2): 225-262.
2. Moore, C. W. (2003). *The Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict*. CA: John Wiley & Sons.
3. 노희범. (2011). 지방자치관련 권한쟁의심판사건의 주요 쟁점. *지방자치법연구*, 11(3): 73-89.
4. 하혜영. (2017). 지방정부와 민간 간의 갈등해결을 위한 사법적 수단에 대한 연구. *한국행정학보*, 51(3): 411-441.
5. 최성환. (2018). 지방자치단체의 권한쟁의심판 개선방안. *법학논총*, 31(2): 201-248.

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>▷ Issue Briefing은 분야별로 정책 제안이나 정책 아이디어를 제시하고자 작성된 자료입니다.</li><li>▷ Issue Briefing에 게재된 내용은 저자 개인의 것으로 성균관대 동아시아 공존·협력연구센터 전체의 의견을 대표하지 않습니다.</li><li>▷ 이 자료에 실린 내용의 일부나 전체에 대한 무단 사용을 금하며, 인용 시에는 출처를 밝혀주시기 바랍니다.</li></ul> |
|---|