

해상경계설정방안 연구

A Study of Marine Boundary Delimitation

장학봉¹⁾ · 조승환²⁾ · 김진섭³⁾ · 최윤수⁴⁾

¹⁾ 한국해양수산개발원 해양환경·연안연구실 해양환경팀장(E-mail:hbchang@kmi.re.kr)

²⁾ 해양수산부 연안계획과장(E-mail:cshwan@momaf.go.kr)

³⁾ 해양수산부 연안계획과 사무관(E-mail:kim8232@momaf.go.kr)

⁴⁾ 서울시립대학교 도시과학대학 지적정보학과 교수(E-mail:choiys@uos.ac.kr)

요 지

지방자치화가 본격화되었지만 우리나라에는 해상경계를 명확히 규정한 법이 없어 지방자치단체간의 해상경계분쟁에 대한 대책이 미흡한 실정이다. 더욱이 지자체가 해역에 대한 권리를 가지는가와 기존 지형도상의 해상경계가 효력이 있는가에 대한 견해도 일치하지 않는 상황이다. 이에 지자체간 갈등의 심화, 주민의 대립 등 분쟁에 따른 피해가 야기되고 있어 해양수산부는 해상경계를 설정하여 문제를 해결할 필요가 있다.

1. 서 론

최근 해양에 대한 관심이 증대되고 있는 가운데 지방자치단체간의 해상경계 분쟁이 심화되고 있다. 1980년 대 초 지방자치단체간의 해상경계분쟁이 표면화 된 이래 90년대 중반부터는 매립지 귀속에 관한 분쟁이 발생하면서 심각한 양상을 보이고 있다.

우리나라 해상경계분쟁의 주요인은 관련법제의 부재에서 비롯되었다. 해상경계에 관한 문제는 그동안 관계부처의 관심에서 벗어나 있었고 민원이나 분쟁에 대한 근본적인 대책이 수립되지 못한 상태였다. 그러나 최근 지방자치단체간의 해상관할권 분쟁이 격화됨으로서 해양수산부에서는 행정자치부와 협조하여 경계분쟁에 관한 종합적인 검토에 착수하게 되었다.

본 연구에서는 해상경계관련 현황 분석, 해상경계관련 주요쟁점 검토, 외국의 해상경계 관련 현황 조사, 해상경계 획정방안과 관련법제 개선방안을 제시하고자 한다.

2. 해상경계 관련현황

2.1 법제도 현황

지방자치법을 포함한 현행법에는 바다가 지방자치단체의 구역에 해당되는지에 대한 언급이 없다. 영해및접속수역법, 배타적경제수역법, 해양수산발전기본법 등은 우리나라 전체의 관할수역 범위를 규정하고 있을 뿐이다. 지방자치단체장의 관할수역을 규정하는 법이 있기는 하나 지방자치단체별로 바다의 구역을 명시하고 있지 않으며, 또한 다른 어떤 법에서도 지방자치단체별 바다구역을 명시하고 있는 법령이 없어 이들 법의 미비점이 노정되고 있다.

수산업법, 공유수면관리법, 항만법, 연안관리법, 지방자치법 등에 의하면 전반적인 해상관할에 대한 사무는 주로 국가에서 담당하고 있다고 볼 수 있으나 어떤 사무는 개별법을 통하여 지방자치단체가 그 권한을 갖고 있는 것도 있다.

2.2 분쟁실태

시·도간의 경계분쟁 사례를 살펴보면 분쟁의 쟁점은 항만건설 관련 매립지 귀속문제 및 어업문제 등이다. 최대쟁점지역은 전북-충남과 평택시-당진군 분쟁으로 전북-충남의 건은 최근의 대법원 판결로 일 단락되었다. 평택시-당진군 분쟁은 현재 헌법재판소에 계류 중에 있다.

시·군간의 해상경계 분쟁은 대부분 양식어장의 위치에 관한 분쟁이다. 시·군의 어장배치계획이 정확치 않아 발생한 경우가 많은데, 대부분의 어장계획이 정확한 도면으로 제작성 되면서 인접한 시·군 간의 협의를 통하여 대부분 해결되고 있다. 시·군간 경계문제 중 최대 현안은 광양시-순천시간의 울촌 지방산업단지 1단계 개발에 따른 매립지 귀속문제이다. 이 건은 현재 헌법재판소에 계류 중이다.

3. 해상경계 관련 주요쟁점

3.1 바다의 지방자치단체 구역 포함 여부

‘바다’가 지방자치단체의 구역에 속하는지 국가에 속하는지에 대해서는 관계부처간의 견해도 다르고 학자간의 의견도 나뉘고 있다.

학계의 통설은 바다를 지방행정구역으로 인정하고 있으며 대법원 판례 또한 현행 지도상에 표시된 해상경계의 실체를 인정하는 견해를 보이고 있다. 법제처는 유권해석을 통해 바다를 지방자치단체의 구역으로 보고 있다.

행정자치부는 현행지방자치법상의 구역개념에 바다가 당연히 포함된다고는 할 수 없다고 보고 있다. 다만, 관행상 또는 국가의 정책목적에 따라 다양한 관리구역이 설정될 수 있다는 입장을 가지고 있다.

3.2 해면상의 경계인정여부

1914년 이후 조선총독부가 발간한 지도에는 시·군의 해면 경계가 표시되어있고 1961년 대대적인 지 명과 지도 정비 이후의 지도에는 해면상에 지방자치단체간 경계가 확정되었다.

법제처는 유권해석을 통해 바다를 지방자치단체의 구역으로 보고 있다. 그러나 이 해상경계선에 대해 단지 도서의 소속을 나타내는 기호라는 주장과 관습법적인 의미가 있다는 상반된 주장이 있다.

법제처는 유권해석을 통해 바다를 지방자치단체의 구역으로 보았으나 국립지리원은 “해상경계표시는 도서의 소속을 나타내기 위한 단순한 기호에 불과”하므로 행정구역으로 이용할 수 없음을 강조하고 있으며 지형도상의 해상경계선이 문제시되자 1998년부터 선을 표시하지 않고 있다.

대법원 판례는 지도상에 표시돼 있는 전북과 충남간 해상경계의 실체를 인정하였다고 할 수 있고, 1997년 헌법재판소는 “기선권현망어업의 조업구역을 도계를 따라 설정한 것은 다른 도어업인과의 어업 분쟁 예방, 어자원 고갈방지 등을 위한 것이므로 합리적 근거가 된다.”고 판시하였다.

4. 외국의 해상경계 관련 현황

4.1 일본 사례

일본의 영해가 종전 3해리에서 12해리(동법 제1조)로 확장됨으로써, 종래 지방자치단체의 구역에 속하지 않았던 해역이 지방자치단체의 구역으로 되는지의 여부가 지방자치법과 관련하여 문제가 되고 있다. 이에 미소속지를 편입하는 절차를 규정함으로써(지방자치법 제7조의 2), 지방자치단체로의 편입문제를 해결하고 있다.

일본은 공유수면이 지방자치단체의 구역이라는 점이 확실 또는 판례를 통해서 확립되어 있을 뿐만 아니라, 또 지방자치법 제9조의 3에 의하여 입법적으로 해결을 본 상태이다.

4.2 미국 사례

미국의 연방정부와 주정부간의 해상경계는 평균최저조선으로부터 3마일(텍사스 및 플로리다주는 9마일까지)이다. 여기까지가 주정부의 관할이며 그보다 먼 해상에 대해서 연방정부가 관할권을 가진다.

주정부간의 경계분쟁은 일반적으로 대법원에 의해 해결되고 있다. 미연방 대법원은 국제적 관례에 따라 해상경계를 결정하며, 등거리·중간선(equidistant line 또는 median line) 적용을 통하여 공평성을 확보하는데 주력하고 있다.

연방정부와 주정부간의 경계 분쟁은 1800년대 중반부터 있어왔고 지금은 법원의 판결에 의해 종식된 상태이다. 해상경계분쟁이 재발되는 것을 방지하기 위해 1953년 제정된 해저토지법(Submerged Lands Act)에 따르면, 바다와 접해 있는 모든 주들은 해안선으로부터 3 해리(nautical miles)에 대한 권리를 부여받으며, 멕시코만(걸프지역)의 5개 주는 9 해리까지의 해상경계를 입증할 기회를 지닌다.

4.3 호주 사례

호주 주정부는 「Coastal Waters (State Powers) Act 1980 (연안(주권한)해수법 1980)」에 법적 근거를 두고 영해의 3해리를 관할할 뿐만 아니라 주의 관할구역을 넘는 해상 어업에 대해서도 연방과의 합의하에 주의 법률을 적용할 수 있다.

주정부간 해상경계는 「Petroleum(Submerged Lands) Act 1967 (해저석유법 1967)」의 “인접지역경계” 부분에서 구체적으로 위도와 경도상의 위치로써 정의되고 있다.

4.4 기타 국가

중국은 현재 해양국(State Oceanic Administration)이 성(省)간 및 현(縣)간의 해상경계를 설정 중에 있다.

네덜란드의 바다는 해안선 1킬로까지는 그와 연결한 주가 관리하고 나머지 부분은 중앙정부에서 관리한다. 바다를 매립하여 토지로 만들었을 경우, 지방자치단체간의 좌표로 경계를 설정하고 있다.

제5장 해상경계 확정방안

해상경계관련 분쟁을 방지하고 국가와 지방자치단체간의 권한 및 책임을 명확히 하며 관련법제의 실효성을 제고하기 위해 해상경계의 획정이 필요하다.

해상경계의 원칙은 종전에 획선이 되어 있는 수역(해역)의 경우 기존의 선을 우선 준거로 하고 선이 없는 해역은 ‘공평성의 원칙’을 따라 획정한다.

이 때 고려하여야 할 사항은 해상경계선의 기점, 수역의 외측한계, 도서의 관할 수역, 기준이 되는 지도와 해상경계선의 표시지도 등이 있다.

제6장 해상경계 관련 개선방안

6.1 해상경계 관련 분쟁조정제도 개선방안

지방자치단체간의 경계분쟁조정방식은 조정주체에 따라 두 가지 대안이 있다.

첫째로 행정처분으로 분쟁을 해결하는 안이다. 기초지방자치단체간의 경계분쟁은 지방분쟁조정위원회가 관여를 하고 광역지방자치단체의 경계분쟁은 중앙분쟁조정위원회의 심의의결을 거쳐 분쟁을 최종적으로 해결하는 안이다.

이 방법으로 해결이 불가능한 경우에는 법원이나 헌법재판소의 권한쟁의심판으로 해결하는 안이 있다. 이것은 헌법문제에 대한 통일적인 분쟁해결이라는 장점이 있지만, 분쟁해결의 신속성이나 소송경제적인 측면에서 바람직할 것인지는 의문이다. 경계분쟁 조정업무는 전문성, 신속성, 소송의 경제적 측면을 고려하여 가능한 전문성을 가진 행정청에서 조정하는 것을 원칙으로 제시하고자 한다.

한편 공유수면매립지와 관련하여 제기되는 경계분쟁의 해결은 행정자치부의 분쟁조정기구에서, 해상에 관한 경계분쟁은 해양수산부가 별도의 분쟁조정기구를 설치 운영하여 처리하는 것이 타당하다.

6.2 해상경계 관련 법제도 정비방안

해양경계설정은 해양수산부가 소관하고 있는 여러 법령에 적용되어야 한다는 점에서 입법형식은 특별법으로 제정하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

특별법 제정을 통한 법제 정비방안에는 해상에 대한 지방자치단체의 관할구역 인정을 전제하는 안과 지방자치단체의 관할권은 원칙적으로 해양수산부가 특정한 범위 내에서만 인정이 된다는 안이 있다.

매립지 경계설정을 위한 공유수면매립법의 개정하여 매립기본계획단계에서 매립예정지의 행정구역을 명시하도록 하면, 공유수면 매립 이후 지방자치단체간의 분쟁을 미연에 방지할 수 있다는 이점이 있다.

7. 결론

본 연구는 우리나라에서 지방자치단체간의 해상경계 분쟁의 이유, 쟁점, 필요성, 해상경계 확정의 원칙과 방안 등에 대하여 전반적으로 검토하였다. 또한 해상경계분쟁 해소와 해상경계설정에 필요한 법제 연구를 수행하였다.

해상경계 부재에 따른 관련분쟁을 해결하기 위해서는 해상경계설정이 필요하며 바로 지금이 적기로 판단된다.

해상경계확선과 관련하여 가장 큰 걸림돌은 '바다에 대한 관할권이 국가에 있는가, 지방자치단체에 있는가.'라는 문제이다. 이것은 어떤 특정부처가 단독으로 해결할 수 없는 사안이므로 앞으로 공론화하여 국가 전체의 입장에서 정리되어야 할 것이다. 또한, 지방자치단체간의 분쟁이 격화되고 있어 관계부처들이 적극적인 개입을 꺼리고 있는 것도 장애요인으로 작용하고 있다.

현시점에서 가장 중요한 것은 국가차원 및 관계부처에서의 해상경계분쟁의 심각성에 대한 충분한 인식과 이를 제도적으로 해결하기 위한 적극적인 의지와 노력이라고 할 수 있다.

참고문헌

- 강두원, 지방자치단체 경계분쟁실태와 개선방안에 관한 연구-해상 및 경계분쟁 사례를 중심으로-, 내무부 지방행정연수원, 중견관리자양성관련자료, 1997.
- 강재규, 공유수면매립지의 귀속문제-한·일 지방자치법비교연구-, 『공법학연구』, 4권 제1호, 한국비교공법학회, 2002. 11.
- 구병삭, 지방자치법, 박영사, 1991.
- 국립해양조사원, 수로지, 각연도.
- 김동희, 행정법II, 박영사 2001.
- 김찬규, 주요도서분쟁사례, 국제법평론, 1997.
- 농림부(수산특정과제), 장학봉 외, 우리나라 연안해역의 수계획정에 관한 연구. 1998.
- 박균성, 행정법론(하), 박영사, 2003.
- 박윤훈, 최신행정법강의(하), 박영사, 2001.
- 오호성, 자원·환경경제학, 법문사, 1989.
- 유동운, 강세훈, 자원경제학, 법문사, 1992.

- 유지태, 행정법신론, 신영사, 2000.
- 이수호, "2000헌라2 당진군과 형택시간의 헌법재판소 권한쟁의"에 대한 참고인의견서요약문.
- 장학봉, 공유수면관리와 점사용료의 적정성 분석, 해양정책연구, 2002.
- 장학봉, 우리나라의 연안어업 분쟁에 관한 고찰, 해양정책연구 11(2), pp.251-275.
- 장학봉, 지방자치단체간 해상경계분쟁의 실태 및 쟁점, 해양환경안전학회지 제8권2호.
- 중화인민공화국 해양법규선편(제3판), 2001.
- 홍정선, 행정법원론(하) 박영사, 1999.
- 地方自治協會, 「境界紛争とその解決-市町村の境界に關する研究委員會報告書」, 1980년 3월川村仁弘, 「自治行政講座 1 地方自治制度」, 第一法規, 1986년
- 塩野宏, 「境界紛争に關する法制度上の問題點」地方自治協會, 「境界紛争とその解決」, 最判, 1986년 5월 29일, 民集 40권 4호
- 杉村章三郎, 「領海と地方團體の區域」, 「自治研究」, 제13권 제5호
- 長野士郎, 「逐條地方自治法」(學陽書房, 1995)
- 木佐茂男外, 「環境行政判例の總合的研究」, 北海道大學圖書刊行會, 1995
- 浜川清, 「核港灣條例と地方自治」, 「法律時報」, 제71권 제6호, 1999. 5
- 長野士郎, 「逐條地方自治法」, 學陽書房, 1995
- 成田賴明, 「地方自治の保障」宮澤還曆記念, 「日本國憲法體系 5卷」
- 成田賴明 等, 「注釋 地方自治法1」, 第一法規, 2000
- Hartwick John M. and Nancy D. Olewiler, "*The Economics of Natural Resource Use*", HARPPER and ROW Publishers, New York, 1986, pp. 263 - 267.
- Jon M. Van Dike 외, *The North/South Korea Boundary Dispute in the Yellow(West) Sea*, Marine Policy, 2002(예정).
- Maritime Boundaries(AMBIS), Geoscience Australia.2002.
- Michael W. Reed, Shore and Sea Boundaries(Vol.3),NOAA, 2000.Brazil, Pat AO. 2001. "*Offshore Constitutional Settlement 1980: A Case Study in Federalism.*" Paper presented to the Public Law Discussion Group, Faculty of Law, Australian National University, 5 April, 2001.
- Sutinen, J. G., P. Marce, J. Kirkley, W. DuPaul and S. Edwards, "*Consideration for the Use of Individual Transferable Quotas in the Atlantic Sea Scallop Fishery,*" Vol 5, 1992, pp. 50 - 54.