



지자체 간 해상경계의 설정과 관리를 위한 입법 및 정책 과제

김진수

지자체 관할구역에는 육상과 더불어 해양도 포함되나, 우리 법체계는 지자체의 해상경계 설정에 관한 규정이 미비한 상태다. 이로 인해 지자체 간의 해양 관할구역을 둘러싼 분쟁이 지속되고 있는데, 어업에 관한 전통적인 분쟁에서 최근에는 해상풍력, 매립지 등 대규모 개발사업에 대한 분쟁이 늘어나는 추세다. 이러한 분쟁을 해소하기 위해서는 역사적, 지형적, 경제적 요건을 종합적으로 고려해 지자체 간의 합의를 기반으로 해양 관할구역을 결정하고, 분쟁 조정 기구와 절차를 마련하는 등의 노력이 필요해 보인다.

1 들어가며

삼면이 바다로 둘러싸인 우리나라는 육상(陸上)보다 해양(海洋)이 차지하는 면적이 훨씬 크다.¹⁾ 그러나 해양국가이며 또한 분단국가인 우리나라는 해양을 북한과의 접경지역으로서 인식해 왔다. 이로 인해 생물, 광물, 해운, 에너지, 관광 등 다양한 해양수산자원을 가지고 있음에도 이를 적극적으로 개발·활용하지 못한 측면이 있다.

그런데 최근 들어 전통적으로 수산업을 주로 활용하던 해양에서 해상풍력, 수상도시, 매립지 조성 등 여러 개발사업이 대규모로 추진되고 있다. 그러나 우리나라는 육상에 비해 해상경계에 관한 규정이 미비하여, 지역주민 간 또는 지방자치단체(이하 “지자체”라 한다) 간의 분쟁이 지속해서 발생하고 있다.

1) 우리나라의 관할해역 면적(남한)은 약 43.8만 km²로서, 국토면적인 약 10만 km²의 4.4배에 이른다(해양수산부, 『해양영토』(최종검색일: 2022.8.8.), <<https://www.mof.go.kr/content/view.do?menuKey=970&contentKey=272>>).

이에 이 보고서는 지자체의 해상경계와 관련된 현행 법령과 과거 주요 분쟁 사례를 조사하였다. 또한 최근 입법연혁과 판례를 검토하여 지자체의 해상경계를 체계적으로 설정·관리하기 위한 입법 및 정책 개선방안을 논의하고자 한다.

2 해상경계 관련 현황

(1) 법률 현황

현행 법률상 ‘해양공간’은 내수·영해, 배타적 경제수역(EEZ, Exclusive Economic Zone)²⁾·대륙붕 및 해안선으로부터 지적공부(地籍公簿)³⁾에 등록된 지역까지의 사이를 포함한 것을 말한다.⁴⁾

2) 해안의 저조선(低潮線)을 기준으로 한 기선(基線)으로부터 바깥쪽 200해리에 이르는 수역 중 대한민국의 영해를 제외한 수역을 말한다(「배타적 경제수역 및 대륙붕에 관한 법률」 제2호제1항).

3) 토지대장, 임야대장, 공유지연명부, 대지권등록부, 지적도, 임야도 및 경계점좌표등록부 등 지적측량 등을 통하여 조사된 토지의 표시와 해당 토지의 소유자 등을 기록한 대장 및 도면을 말한다(공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률) 제2조제19호).

4) 「해양공간계획 및 관리에 관한 법률」 제2조제1호



해양공간 중 배타적 경제수역과 국가관리무역항·국가관리연안항의 항만구역 안의 공유수면⁵⁾은 해양수산부장관이 관리하고, 그 밖의 공유수면은 지자체의 장이 관리한다.⁶⁾ 또한 지자체의 장은 관할 수면을 종합적으로 이용·개발하기 위한 ‘어장이용 개발계획’을 수립해야 한다.⁷⁾

이와 같은 현행 법령에 따라 지자체의 관할구역에는 해양도 포함된다고 보는 것이 일반적이지만, 그 경계는 획정(劃定)되어 있지 않은 상태다. 「지방자치법」 제5조제1항은 지자체의 명칭과 구역을 ‘종전’과 같이 하고 이를 바꿀 때는 ‘법률’로 정하도록 규정하고 있으나, 지자체의 해상경계에 관한 규정이 마련된 적이 없어 ‘종전’에 대한 기준이 없는 상태다.⁸⁾ 한편, 해양의 관리·보전·이용 등에 관한 다수의 법률에서는 해상경계가 존재한다는 전제하에 인·허가 및 처분 등을 시행하고 있어, 현실과 괴리가 발생하고 있다.

(2) 주요 분쟁 현황

해양수산부의 조사에 따르면, 1980년 이후 지자체의 해양 관할구역에 대한 분쟁은 29건이 발생했다([표 1] 참조). 이 가운데 9건은 조성된 매립지의 관할권에 대한 분쟁이고, 나머지 20건은 공유수면에 관한 분쟁이다.

공유수면과 관련된 분쟁은 어업(漁業)에 관한 것이 17건(85%)으로 대부분이며, 해상풍력 사업에 관한 분쟁이 2건(10%), 골재채취단지에 대한 분쟁이 1건(5%)이다.

[표 1] 지자체의 해양 관할구역 분쟁 현황

(단위: 년, 건)

구분	당사자	발생 연도	분쟁 기간	비고
매립지	경남 사천시/고성군	1984	35년	현재 결정
	인천 남동구/경기 시흥시	1996	2년	중앙분쟁조정위 결정
	전남 광양시/전남 순천시	1997	9년	현재 결정
	경기 평택시/충남 당진군	1999	22년	대법원 판결 및 현재 결정
	부산 강서구/경남 진해시	2001	9년	현재 결정
	인천 연수구/남구	2003	8년	현재 결정
	인천 연수구/중구	2003	8년	현재 결정
	인천 연수구/남동구	2003	17년	대법원 판결 및 현재 결정
	전북 군산시/부안군/김제시	2013	7년	대법원 판결 및 현재 결정
조업	전남 강진군/완도군	1962	-	합의
	전북 군산시/충남 보령시	1981	21년	대법원 판결
	전북 군산시/충남 서천군	1981	17년(계속)	대법원 판결
	충남 당진군/경기 화성시/인천 옹진군	1981	계속	미해결
	경북 울진군/강원 삼척시	-	-	합의
	경남 거제시/고성군	1991	-	합의
	전남 장흥군/완도군	1992	-	합의
	전남 진도군/해남군	1994	17년(계속)	대법원 판결 (권한쟁의심판 중)
	제주 북제주(제주시)/전남 완도군	1996	계속	미해결
	경북 경주시/울산 북구	1997	-	합의
해상 풍력	부산 기장군/해운대구	1997	계속	미해결
	경남 사천시/경남 하동군	1999	-	합의
	전남 보성군/고흥군	2001	-	합의
	충남 홍성군/태안군	2001	14년(계속)	현재 결정
	경남 남해군/전남 여주시	2005	16년	대법원 판결 및 현재 결정
	경남 통영시/부산 강서구	1989	계속	합의
	전북 고창군/부안군	2019	계속	행정심판 중
	전북 고창군/부안군	2016	3년	현재 결정
	경남 남해군/통영시	2022	계속	권한쟁의심판 중
	골재 채취	인천 옹진군 / 충남 태안군	2005	4년

※ 주: 1) 어촌계 간의 합의로 분쟁이 조정되는 경우, 발생연도 및 분쟁기간을 특정하기 어려운 사례가 있다.

2) 중앙분쟁조정위원회는 「지방자치법」 제165조에 따른 지방자치단체중앙분쟁조정위원회를 말한다.

※ 자료: 해양수산부 제출자료, 2022.8.

5) 공유수면이란 ① 해안선으로부터 배타적 경제수역 외측 한계까지 사이의 '바다', ② 해안선으로부터 지적공부에 등록된 지역까지 사이의 '바닷가', ③ 하천·호소(湖沼)·구거(溝渠), 그 밖에 공공용으로 사용되는 수면 또는 수류(水流)로서 '국유'인 것을 말한다(「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제2조제1호).

6) 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제4조제2항

7) 「수산업법」 제4조제1항

8) 헌법재판소는 “우리 법체계에서 공유수면의 행정구역 경계에 관한 명시적인 법령상 규정이 존재한 바 없으므로, 불문법상 존재한다면 따르고, 불문법도 존재하지 않으면 헌법재판소가 지리상의 자연적 조건, 관련 법령의 현황, 연혁적인 상황, 행정권한 행사 내용, 사무 처리의 실상, 주민의 사회·경제적 편의 등을 종합하여 형평의 원칙에 따라 합리적이고 공정하게 해상경계선을 획정할 수밖에 없다”고 판결하였다(홍성군과 태안군 등 간의 권한쟁의[현재 2015.7.30. 2010헌라2], 경상남도 등과 전라남도 등 간의 권한쟁의[현재 2021.2.25. 2015헌라기 등]).

(3) 입법연혁

제19대국회에서 지자체 간의 해양 관할구역을 ‘등거리 중간선 원칙’⁹⁾을 기준으로 (구)행정자치부 소속 ‘지자체 해양 관할구역 설정위원회’에서 결정하고, 해양수산부에서 지자체의 해양 관할구역을 등록·관리하도록 하는 등의 내용을 포함한 「지방자치단체의 해양 관할구역에 관한 법률안」¹⁰⁾이 발의되었다. 이 법률안은 국회 (구)안전행정위원회에 상정되었으나, 추가 논의 없이 임기만료폐기되었다.

또한 제19대국회에서는 ‘등거리 중간선 원칙’에 따라 인접하거나 마주 보는 지자체의 해상경계를 확정하는 「수산업법 일부개정법률안」¹¹⁾도 발의되었다. 이 법률안은 국회 농림축산식품해양수산위원회에 상정되었는데, 마찬가지로 임기만료폐기되었다.¹²⁾

현재 제21대국회에는 「지방자치법」을 준용해 지자체 관할구역을 설정하고, 준용할 수 없는 경우 ‘관습’에 따른다는 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 일부개정법률안」¹³⁾이 발의되어 있다. 이 법률안은 국회농림축산식품해양수산위원회에서 심사 중인데, 지난 법안심사소위원회에서 「지방자치법」상의 ‘종전’에 대한 기준 부재, ‘관습에 근거한 경계’의 불확실성 등에 대한 우려가 있어, 해양수산부에서 관련 연구용역을 우선 진행하는 것으로 논의되었다.¹⁴⁾

9) ‘등거리 중간선 원칙(equidistance principle)’이란 인접한 지역 간의 해상경계를 같은 거리에 있는 중간선을 기준으로 나누는 것으로서, 1950년대 후반부터 국제 협약의 원칙 중 하나로 사용되고 있다.

10) 의안번호 1916999, 이명수의원 등 10인, 2015.9.30. 발의

11) 의안번호 1918186, 여성규의원 등 19인, 2015.12.11. 발의

12) 이 법률안에 대해 농림축산식품해양수산위원회 검토보고서는 정부, 지자체, 어업인 및 전문가의 의견을 듣는 등 사회적 합의가 필요해 보이며, 등거리 중간선 원칙에 따라 해상경계를 확정하는 작업이 기술적으로 가능한지도 확인할 필요가 있다고 하였다(농림축산식품해양수산위원회, 『수산업법 일부개정법률안 검토보고』, 2016.5.).

13) 의안번호 2103363, 주철현의원 등 22인, 2020.8.31. 발의

14) 국회사무처, 『제384회 국회(임시회)농림축산식품해양수산위원회회의록(해양수산업안심사소위원회)』, 2021.2.24.

3 향후 과제

(1) 지자체 간의 해상경계 설정

현재 조사된 해상경계 관련 분쟁 중 절반 이상이 어업에 관한 분쟁인 만큼, 지자체의 해양 관할구역은 ‘조업수역’¹⁵⁾을 고려해 신중히 설정해야 한다. 조업수역의 경우, 지자체에서 그동안 어업면허를 발급하거나 연안·구획어업을 허가하며 구분했던 관할구역을 해상경계에 적용할 수 있을 것이다.¹⁶⁾ 다만 일부 지역은 해상경계에 관한 분쟁이 진행 중이거나 발생할 소지가 있으므로, 어업인과 지자체 의견을 수렴하는 등 사회적 합의를 기반으로 해양 관할구역을 결정할 필요가 있다.

해상경계에 대한 사회적 합의가 어려울 경우는 헌법재판소 결정에 따라 ‘등거리 중간선 원칙’과 ‘형평성 원칙’¹⁷⁾을 함께 고려해 해상경계를 결정해야 할 것이다. 그간 판례에 따라 지리상 자연적 조건, 관련 법령 상황, 연혁적 상황, 행정권한 행사 내용, 사무 처리의 실상, 주민의 사회·경제적 편익 등을 종합적으로 검토해 경계를 결정해야 한다. 이를 위해서는 ① 해당 지역의 행정관행, 역사적 사실 등의 자료조사 및 측량을 시행하고, ② 중앙부처 공무원, 해양수산·법률전문가 등으로 조직을 구성해 해상경계 결정을 위한 계획을 수립한 후, ③ 지역주민과 지자체 의견을 충분히 수렴·반영하여 경계를 확정하기까지의 절차를 마련하고, 진행 과정을 투명하게 공개함으로써 분쟁 발생 소지를 최소화할 필요가 있다.

15) 「수산업법」 제62조

16) 「수산업법」 제8조, 제9조 및 제41조, 「양식산업발전법」 제41조

17) 대륙붕에 관한 최초의 다자규범인 1958년 『대륙붕에 관한 협약(Convention on the Continental Shelf)』은 대륙붕의 경계획정 방식으로 당사국 간 합의가 없을 시 ‘등거리선중간선 원칙’을 채택하였으나, 협약 체결 후 약 11년이 지난 뒤 1969년 2월 국제사법재판소(ICJ, International Court of Justice)는 북해대륙붕 사건에서 ‘형평의 원칙’에 따른 경계 획정의 개념을 제시했다(김민철, 「한·일 대륙붕공동개발협정 종료 후 동중국해 질서에 대한 전망과 과제」, 『국제법 정책연구』, 2020.12., p.5).

(2) 해상경계 규정 마련

헌법재판소는 그동안 ① 명시적 법령 → ② 행정 및 주민 생활상 관습(불문법) → ③ 형평의 원칙·등거리 중간선 원칙 순으로 해상경계를 결정했다. 즉, 가장 우선시 되는 기준은 명시적 법령이므로, 지자체 간의 해상경계 설정이 완료되면 이를 법령에 명시하여 분쟁을 예방해야 한다.

현재 공유수면의 매립지는 「지방자치법」 제5조에 따라 지자체 관할구역이 결정되고 있으므로,¹⁸⁾ 해상경계도 「지방자치법」에서 결정하는 방법을 우선 고려할 수 있다. 다만 매립지는 조성된 이후에는 이미 육상에 속해 해상경계를 결정하는 방식과 차이가 있고, 해양은 육상과는 또 다른 전문성을 통해 관할구역을 결정하는 것이 바람직한 측면이 있다. 따라서 공유수면 매립지를 포함한 육상은 「지방자치법」에서 경계를 결정하고, 해상경계는 기존의 법률을 개정하거나, 별도의 법률을 제정해 관련 내용을 규정하는 것이 적절해 보인다.

지자체의 해양 관할구역을 설정하는 데 필요한 규정으로는 해상경계의 설정 기준, 지자체 간 합의 절차, 해상경계의 심의·의결을 위한 중앙·지방 위원회 설치와 구성, 지자체 불복절차 및 처리 방법 등으로 그 내용이 상당하다. 따라서 지자체의 해양 관할구역을 합리적으로 설정하고 체계적으로 관리한다는 입법목적 달성을 위한 방안으로서, 기존 법률에 관련 규정을 추가하는 것과 별도 신규 법률을 제정하는 것 중 어느 방안이 효율적인지에 대해서는 향후 입법을 추진하는 과정에서 추가로 검토할 필요가 있다.¹⁹⁾

18) 조성된 매립지가 속할 지자체는 「지방자치법」 제5조제4항에 따라 '행정안전부장관'이 결정한다. 다만 행정안전부장관의 결정에 대해 이의가 제기되면, '지방자치단체분쟁조정위원회'에서 매립지가 속할 지자체를 심의·의결하는데, 이에 대해서도 이의가 있는 지자체는 대법원에 소송을 제기할 수 있으며, 대법원의 인용결정이 있으면 행정안전부장관은 그 취지에 따라 매립지가 속할 지자체를 다시 결정해야 한다.

19) 해양수산부는 수산업의 경우, 「수산업법」 제18조에 따라 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」이 적용되지 않는 등 다른 법률과의 관계로

(3) 분쟁 조정 방안

최근의 해상경계와 관련된 29건의 분쟁 중 8건(27.6%)만이 합의에 이르고, 나머지 21건(72.4%)은 사법절차에 따르고 있다. 그러나 사법절차는 최종 판결까지 장기간이 소요되고, 사법부의 판단이 분쟁 지역에 국한되어 다른 지역에서 유사 분쟁이 반복되는 등 근본적인 해결에 한계가 있다.

공유수면 매립지는 2009년 「지방자치법」 개정을 통해 사법절차를 간소화하여 대법원의 인용결정에 따라 경계를 설정하도록 규정하고 있으므로, 해상경계도 동일한 절차를 적용해 분쟁을 조속히 해결해야 할 것이다. 하지만 이때도 대법원 제소, 헌법재판소 권한쟁의심판 청구 등에 상당한 금액과 시일이 소요되므로, 사회적 비용을 줄이기 위한 조정(調整) 방안을 검토할 필요가 있다.

다수의 현행 법률에서 분쟁 조정 위원회의 조정 결정에 '재판상 화해'와 같은 효력을 부여한다.²⁰⁾ 향후 해상경계 설정 과정에서 지자체의 이의가 다수 발생할 것으로 예상되므로, 사법절차 간소화를 위해 해상경계를 심의·의결하는 위원회의 조정 결정에도 '재판상 화해'의 효력을 부여하는 것을 고려할 수 있다. 다만 해당 위원회가 사법부의 판단을 대신할 만큼의 '전문성'을 확보할 수 있는지, 그리고 '지자체' 간의 해상경계 분쟁을 '개인'이 포함된 다른 법률상의 분쟁과 함께 볼 것인지 등의 사항은 추가적인 논의가 이뤄져야 할 것이다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.
이 보고서의 내용은 국회의 공식 입장이 아니라
국회입법조사처의 조사분석 결과입니다.

인해 기존 법률에서 지자체의 해양 관할구역을 설정하는 것은 한계가 있으므로, 신규 법률의 제정이 필요하다는 견해다.

20) 환경분쟁조정위원회, 건설분쟁조정위원회, 국가계약분쟁조정위원회 등의 조정결과는 재판상 화해와 같은 효력을 가진다(「환경분쟁 조정법」 제35조의2, 「건설산업기본법」 제78조제4항, 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제31조제3항).

