

지방자치단체 해상경계분쟁의 원인과 해소방안

Mitigative Measures for Maritime Boundary Disputes between Local Governments in Korea

계기석 안양대학교 도시행정학과 교수

※ 주요단어: 매립지, 분쟁조정, 자치권, 지방자치단체, 토지이용 효율성, 해상경계

목 차

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적
2. 연구의 범위와 방법
3. 기존연구 검토

II. 지방자치단체의 해상구역과 자치권

1. 지방자치단체의 구역
2. 해상에 대한 지방자치단체의 자치권

III. 해상경계분쟁 양상과 원인

1. 해상경계의 정의
2. 해상경계분쟁 대상
3. 해상경계분쟁 사례
4. 해상경계분쟁 원인

IV. 평택·당진항에 대한 헌법재판소 판결의 의미와 시사점

1. 판결의 의미
2. 다른 사례에 대한 시사점

V. 해상경계분쟁의 해소방안

1. 기본방향
2. 정책방안

VI. 결론

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적

1990년대 이후 해상경계에 관련된 지방자치단체 간 분쟁이 심화되고 있다. 전북과 충남의 조업수역, 평택·당진항 매립지, 전남 울촌 제1산업단지 매립지, 부산신항 매립지 등에 대한 관할권을 둘러싸고 관련 지방자치단체 간 갈등이 초래된 바 있다.

이러한 지방자치단체 간 갈등은 어류, 패류 등의 무분별한 남획으로 수산자원이 고갈되어가고, 간척사업을 통하여 신생매립지가 대규모로 조성됨에 따라 해상이나 매립지에 대한 관할권을 확보하기 위하여 표면화되었다. 경우에 따라서는 지방자치단체 자치권의 확보라는 차원에서 벗어나 과도한 지역이기주의의 경향을 띠고 있어서, 해상이나 매립지의 합리적인 이용을 저해하고 나아가 지역사회의 불안요소로 작용하기도 한다. 이들의 분쟁은 자발적 합의나 행정적 조정에 의해서는 해결되지 못하고 사법부의 판결에 의존하는 경우가 증가하고 있다¹⁾.

이러한 지방자치단체 간의 갈등과 분쟁은 지방자치의 발전과 국토의 효율적 이용을 억제하기 때문에 보다 근본적인 분쟁 원인을 파악하고 그 개선방안을 강구하지 않으면 안되는 상황에 있다.

그러므로 본 연구에서는 해상경계로 인한 지방자치단체 간 분쟁사례를 검토하여 분쟁원인을 파악하고 이에 대처하는 적절한 정책적 방향을 제시함으로써 합리적인 해상이용과 지방자치단체의 건

전한 자치권 확립을 동시에 추구하고자 하는 데 목적을 두고 있다.

2. 연구의 범위와 방법

본 연구에서는 주로 1980년대 이후 발생한 지방자치단체 간 해상경계분쟁을 대상으로 하며, 특히 2004년 9월에 이루어진 평택·당진항 매립지에 대한 헌법재판소의 판결내용이 시사하는 바를 토대로 향후의 분쟁해소방안을 강구하기로 한다. 본 연구의 내용은 크게 다음과 같은 네 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 지방자치단체의 구역과 자치권에 대한 개념을 기준으로 해상에 대한 지방자치단체의 자치권 행사가능성 여부를 검토한다. 둘째, 실제 분쟁사례를 중심으로 지방자치단체 간 해상경계분쟁의 양상과 원인을 살펴본다. 셋째, 평택·당진항 신생매립지에 대한 헌법재판소 판결이 의미하는 바를 통하여 다른 해상경계분쟁 해소를 위한 시사점을 도출한다. 넷째, 향후의 해상경계분쟁 해소를 위한 기본방향과 정책적 방안을 강구한다.

3. 기존연구 검토

조정찬(2001. 6)은 우리나라와 일본에 있어서 지방자치단체 구역의 개념과 관련법제를 검토하고 해상이 지방자치단체의 구역에 속하는지 등과 같은 경계분쟁관련 쟁점사항에 대한 의견을 밝히고 있다. 해양수산부(2003)는 해상경계분쟁을 현안의 과제로 부각하고 해상경계관련 쟁점사항을 바

1) 당진군과 평택시간의 권한쟁의(2004. 09.23. 사건번호 2000헌라2), 광양시등과 순천시등간의 권한쟁의(2006. 08.31. 사건번호 2003헌라1), 강서구와 진해시간의 권한쟁의(2006. 08.31. 사건번호 2004헌라2).

탕으로 해상경계의 신규획정방법과 경계설정의 법제화 방안을 강구하였다.

민창기(2004)는 “지방자치단체가 관할하는 공유수면에 매립된 토지에 대한 관할권은 당해 수면을 관할하는 지방자치단체에 귀속된다”는 헌법재판소의 판결에 따라 평택·당진항 매립지의 관할권이 평택시와 당진군으로 분할됨으로써 야기되는 사회적, 경제적 문제점을 제기하고 관할권 설정의 재검토가 필요하다고 주장하였다. 대한민국토·도시계획학회(2006)는 평택·당진항에 대한 헌법재판소 판결 이후 토지이용 효율성 확보라는 관점에서 평택·당진항 내 신생매립지에 대한 새로운 경계 획정안을 제시하였다.

이상의 연구들은 헌법재판소의 평택·당진항에 대한 판결 이전에 수행되었거나, 연구의 범위가 평택·당진항에 있어서 토지이용 불합리성을 제기하거나 이를 개선하기 위한 평택시와 당진군의 해상경계획정 자체에 치중되어 있다. 따라서 평택·당진항에 대한 현재의 판결이 시사하는 바를 활용하여 한 단계 진보된, 다양한 지방자치단체 간 해상경계분쟁에 대한 보편적인 해법으로 활용하기에는 한계가 있다.

II. 지방자치단체의 해상구역과 자치권

1. 지방자치단체의 구역

지방자치단체는 지역을 기초로 하는 법인으로, 본질적으로 구역, 주민, 자치권이라는 3대 요소로 구성된다.²⁾ 구역은 해당 지방자치단체의 권한이 배타적으로 미치는 일정한 공간적 영역이다.

국가 소속 각종 행정기관의 행정적 관할 범위인 행정구역이 인위성, 합리성에 입각해서 결정되는 것과는 달리 구역은 지역적 전통과 역사성을 중시한다. 이러한 점에서 구역과 행정구역은 개념적으로 차이가 있고 지방자치단체는 구역의 보유여부에 따라 다른 공공단체와 차별화된다.

지방자치단체의 구역은 당해 지방자치단체의 기능을 지역적으로 한정시키되 그 지역 내에 주소·거소·영업소를 가진 자연인·법인이나 단체 및 그 구역과 일정한 장소적 관계를 가진 물건으로 하여금 그 자치단체의 권능에 복종시키는 법적 효과를 가진다.

우리나라에서는 지방자치제도를 도입할 때부터 행정구역을 그대로 지방자치단체의 구역으로 정하였다. 지방자치법 제4조 제1항에 따르면, 지방자치단체의 구역은 “종전에 의하고”, “시·군 및 자치구의 관할구역 경계변경은 대통령령으로” 정하되 관련 지방자치단체 의회의 의견을 듣도록 하고 있다. 그러나 해상이 지방자치단체의 구역에 포함되는지 여부가 명확하지 않다.

2. 해상에 대한 지방자치단체의 자치권

지방자치단체의 자치권은 당해 단체가 그 소관 사무를 자기의 의사와 책임하에 처리할 수 있는 법률적 능력을 의미한다. 이러한 권능은 일반적으로 국가로부터 주어지고 인정받지만 자치단체는 독립적 법인격을 가진 단체로서 자기 이익을 위하여 자기 권리로써 이 지배권을 행사한다는 것이 대체로 공통된 의견이다.³⁾ 국가의 주권이 미치는 공간적 범위를 육지(영토), 해역(영해), 상공(영

2) 김학로. 1994. 지방행정의 이론과 실제. 박영사 : p123.

공) 등 3차원의 공간으로 해석하고 있지만 지방자치단체도 이러한 논리에 따를 수 있는가에 대해서는 통일된 견해가 없다. 즉, 지방자치단체의 구역에는 육지뿐만 아니라 그에 접속하는 해면, 기타 수면도 포함된다고 하는 의견이 있는가 하면, 해상은 지방자치단체의 구역에 속하지 않는다는 의견도 있다.

지방자치단체의 구역에 해상을 포함하는 의견은 주권에는 행정권도 포함되므로 국가의 주권이 미치는 영역은 모두 지방자치단체의 구역에 속하며 또한 지방자치단체가 영해에서 수산업법상 보호구역의 지정 등 실질적인 행정권한을 행사하고 있다는 점에서 기인하고 있다.

반대로 해상을 포함하지 않는 의견은 지방자치법 제정 당시 바다를 지방자치단체 행정구역으로 고려하지 않은 채 입법하였다고 주장하였고 구역은 지면 부여가 가능한 토지에 한정하여야 한다는 입장을 취하고 있다.⁴⁾

III. 해상경계분쟁 양상과 원인

1. 해상경계의 정의

해상경계는 일반적인 개념으로 볼 때 해상에 국가 간 또는 지방자치단체 간, 각각의 관할권을 구분하기 위하여 설정한 선이다. 해상경계를 기준으로 관련 주체가 관할권을 행사하기 위해서는 법적인 근거를 가지지 않으면 안 된다.

그러나 전술한 바와 같이 우리나라 현행 법률에는 해상경계의 실체를 인정하고 지자체 간의 관

할권을 구분하는 규정은 없는 실정이다. 다만, 법률에 따라서는 바다를 수역, 해역, 구역 등으로 지정하여 개별 법률이 추구하는 고유목적에 부합되는 해상의 이용 및 관리를 규정하고 있으나 이는 본질적으로 지방자치법의 지방자치단체별 구역을 의미하고 있지 않다.

따라서 이러한 법률적 미비점은 해상경계 설정 또는 관할권 행사에 있어서 지방자치단체 간 극단적 분쟁을 야기하는 요인이 되고 있다.

2. 해상경계분쟁 대상

2006년 10월 현재 행정자치부가 파악하고 있는 지방자치단체 간 해상경계분쟁 건수는 총 21건(시·도 간 10건, 시·군·구 간 11건)에 이른다. 분쟁 대상별로 보면 어업 관련이 12건, 매립지 관련이 4건, 도서의 소속 및 해사채취 등 기타가 5건이다(<표 1·2·3> 참조).

분쟁대상을 세분하면 어업관련의 경우 어업면허의 승인, 조업수역 설정, 보호수면 관리 등이 있으며, 매립지 관련의 경우도 신생매립지가 관련 지자체와 연결하는 상태에 따라 분쟁의 양상이 다르다.

즉, 신생매립지가 모든 관련 지자체의 육지부와 연결하는 경우, 일부 지자체는 육지부와 연결하나 또 다른 지자체는 해상경계를 침범한 경우, 그리고 관련 지자체의 해상경계상에 도서의 형태로 매립지가 조성되는 경우 등 다양한 양상을 볼 수 있다.

3) 이규환. 2004. 한국도시행정론. 법문사 : p147.

4) 해양수산부. 2003. 해상경계설정방안연구 : pp130-132.

<표 1> 어업관련 해상경계 분쟁

분쟁지역	시작연도	분쟁개요	해결상황
전남 강진군 ↔ 전남 완도군	1962	• 진도군에 속한 김 양식어장 일부가 지형도상의 해상경계를 넘어 완도군까지 설치되어 분쟁야기	• 양측이 해상경계를 존중하여 해결
전북 군산시 ↔ 충남 보령시 · 서천군	1981	• 충남 서천군 어촌계가 전북 어장에서 조업이 가능토록 문제제기 - 전북도에서 반대하여 무산	• 대법원 판결(관습상 경계인정)로 해결
인천 용진군 ↔ 경기 안산시 · 화성시 ↔ 충남 당진군	1981	• 국화도는 당진으로부터 3km 떨어져 있으나 40km 떨어진 화성시 관할 • 충남에서 국화도의 편입을 요구('87)했으나 경기도에서 거부 ※ 이후로도 충남어선의 월경사태 빈발	
경남 거제시 ↔ 경남 고성군	1991	• 조업수역과 관련하여 분쟁발생	• 협의로 해결
전남 장흥군 ↔ 전남 완도군	1992	• 장흥군에서 월경하여 완도군 관할수역에서 조업하여 문제야기	• 협의로 해결
전남 진도군 ↔ 전남 해남군	1994	• 진도군에서 관할수역에 설치된 해남군 어업인의 김 양식설비를 강제철거, 해남군에서 해상경계가 해남군에 불리하다며 문제제기	• 해남 어업인이 진도 수협에 입어료를 지불하는 식으로 타결
전남 여수시 ↔ 전남 고흥군	1995	• 고흥군: 지형도상의 해상경계가 불합리하다며 조정을 주장 • 여수시: 지형도상 해상경계에 따라 수역관할	
제주 서귀포시 ↔ 제주 남제주군	1996	• 남제주군에서 서귀포시 입어 희망	• 법원판결로 해결
부산 기장군 ↔ 부산 해운대구	1997	• 조업수역 관련 분쟁발생	
경남 사천시 ↔ 경남 하동군	1999	• 수작업으로 작성된 어장도면과 국토지리정보원(구 국립지리원)의 지형도상의 해상경계 차이에 의해 분쟁야기 • 지형도상으로 하동군 어민이 사천시 관할수역으로 월선	• 협의로 해결
전남 보성군 ↔ 전남 고흥군	2001	• 지형도상의 해상경계에 따라 고흥군 관할수역으로 월선한 보성군 어장면허를 조정할 것을 요청 • 보성군에서 면허기간 만료시 조정하기로 함	• 협의로 해결
충남 홍성군 ↔ 충남 태안군	2001	• 홍성군 어민이 태안군 어장에 바지락 입어 희망 • 태안군에서 거부	

자료: 행정자치부 지방조직발전팀. 2006. 10(일부내용 수정).

<표 2> 매립지 관할권에 관한 해상경계 분쟁

분쟁지역	시작연도	분쟁개요	해결상황
인천 남동구 ↔ 경기 시흥시	1996	• 경기도 시흥군 공유수면 매립지를 경기도에서 신규등록, 인천광역시에서 일부지역의 소유권 주장	• 중앙분쟁조정위원회 중재('97. 12. 29)로 해결
전남 광양시 ↔ 전남 순천시	1997	• 율촌1산단의 공유수면 매립지에 대해 순천시에서 토지등록·건축허가·지방세부과, 광양시에서 지방세 부과 • 광양시에서 헌법재판소에 권한쟁의심판 청구('03.8.8) : 광양시 승소 결정('06. 8. 31)	• 헌법재판소 결정으로 해결
경기 평택시 ↔ 충남 당진군	1999	• 평택항 1단계 항만시설을 평택시와 당진군에서 중복으로 등록 • 헌법재판소에서 당진군 승소 결정('04.9.) - 국토지리정보원의 지형도상 해상경계선을 행정관습법으로 인정	• 헌법재판소 결정으로 해결 • 다만, 평택시에서 행정구역 경계조정 요구
부산(강서구) ↔ 경남(진해시)	2001	• 신항 북항의 매립토지에 대해 부산광역시와 진해시가 중복된 도시계획구역을 설정함 • 부산 강서구에서 권한쟁의 심판 청구('04. 9. 1): 강서구 승소결정('06.8.31) • 경남·진해시에서 권한쟁의심판 청구('05.11.16)	• 강서구의 심판청구는 헌법재판소 결정으로 해결

자료: 행정자치부 지방조직발전팀, 2006. 10(일부내용 수정).

3. 해상경계분쟁 사례

1) 충남과 전북의 어업경계분쟁

1981년 12월 충남이 공동조업수역의 설정을 주장하였으나 전북이 거부함으로써 분쟁이 발생한다. 이래 양도 사이에 어업인의 조업수역에 대한 분쟁이 계속되어왔다. 1995년 3월에는 충남 보령어민회에서 건설교통부, 국토지리정보원(구 국립지리원), 수산청, 내무부 등 관계기관에 대해 “전북과 충남의 수면경계는 어디인가”에 대한 질의를 하였다. 이에 대해 상기 관계기관은 지도상 해상부분에 표시되어 있는 선은 해상의 도 간 경계가 아니

고 도서의 관할 소속을 나타내는 기호라고 회신하였다. 그러나 전북도는 여전히 이 경계선은 오랫동안 관행적으로 인식되어 왔기 때문에 성문법적인 근거는 없더라도 관습법상의 지위를 누린다고 주장하였다.

또한 1998년 4월 충남 보령시 어업인이 전북 군산시 옥도면에서 조업 중 전북 어업감독 공무원에게 전북에서의 무허가 어업으로 적발, 기소되었는데 이에 불복하여 소송을 제기하였다⁵⁾. 제1심에서는 국토지리정보원의 견해를 인정하여 해상에 는 도 간 경계가 없어 전북의 행정력이 미치지 않는다고 보고 무죄판결을 하였다. 그러나 제2심과

5) 사건번호 2000도1048

<표 3> 도서 소속, 해양자원 등에 관한 해상경계 분쟁

분쟁지역	시작연도	분쟁개요	해결상황
강원 삼척시 ↔ 경북 울진군	1995	• 강원도 삼척시 일부가 경상북도 울진군으로 행정구역이 변경되었으나, 강원도가 어장을 경상북도에 이관하지 않아 문제가기	
전남 완도군 ↔ 제주 북제주군	1996	• 북제주군에 등록된 시수도를 완도군에서 장수도로 중복등록 • 북제주군이 헌법재판소의 권한쟁의 심판청구 ('05. 11)	• 헌법재판소 결정에 따라 해결
울산 북구 ↔ 경북 경주시	1997	• 미역들의 어업권을 울산 북구에 주소를 둔 사람이 갖고 있어 어업권 경계가 경주시에 불리하게 설정	
인천 옹진군 ↔ 충남 태안군	2004	• 태안군의 옹진군 선갑도 인근에 광구를 지정하고 해사채취 허가하여 분쟁 발생 • 양 지방자치단체에서 기준으로 삼고 있는 해상지도의 경계가 수㎞ 차이로 해사채취 관련 분쟁발생	
전남 여수시 ↔ 경남 남해군	2006	• 전남도가 지정한 육성수면에 대해 경남 남해군에서 관할 조업구역임을 주장하면서 육성수면 지정해제 요구	

자료: 행정자치부 지방조직발전팀, 2006. 10(일부내용 수정)

제3심에서는 관습상의 경계를 인정하고 해당 어업인의 유죄를 확정하였다.

이는 관습적으로 활용하던 국토지리정보원의 지형도상의 경계를 인정한 사례이지만 지방자치단체의 해상구역권을 직접적으로 언급하고 있지는 않다.

2) 경기도와 인천광역시의 군자지구 매립지 분쟁
한국화약(주)이 1986년부터 1996년까지 당시 경기도 시흥군의 군자지구 공유수면을 매립·조성한 토지의 일부분을 대상으로 경기도와 인천광역시가 각자의 관할행정구역임을 주장함으로써 분쟁이 발생하였다. 인천광역시는 분쟁대상지역이 인천광역시의 도시계획선 내에 포함되어 있으므로 동지역은 인천광역시의 행정구역이 되어야 한다고

주장하였다. 그러나 경기도는 해면에는 행정구역의 경계가 없다는 입장으로서 적법한 절차에 의하여 신규 조성된 토지이기 때문에 이 문제는 시흥시의 행정구역 확장의 문제일 뿐이지 다른 지방자치단체와 협의·조정할 대상이 아니라고 생각하였다.

이에 따라 경기도와 인천광역시는 중앙분쟁조정위원회에 분쟁조정을 신청하였고, 동위원회는 1997년 공유수면상의 행정구역 경계획정이나 조정기준을 정하는 것은 실질적으로 곤란하고, 도시계획도상 해상경계선을 행정구역 경계기준의 준거로 볼 수 없다고 하며 경기도의 손을 들어주었다.⁶⁾ 따라서 이 사례는 해상에는 지방자치단체의 구역이 존재하지 않는다는 것을 시사한다고 할 수

있다.

3) 평택·당진항 내의 매립지 분쟁

인천지방해양수산청장이 평택항개발기본계획에 의하여 평택시 육지부에 연접하여 매립지(평택항 제1단계 항만시설인 호안, 안벽, 배후부지)를 조성하고 1998년 3월 경기도 평택시에 지적등록하였다. 이에 대하여 충청남도 당진군은 국토지리정보원이 발행하는 지형도상의 해상표시를 근거로 하여 이 매립지의 일부가 당진군의 관할수역에 포함되었다고 판단하고 당진군에 별도로 등록함으로써 분쟁이 시작되었다. 경기도는 2000년 3월 중앙분쟁조정위원회에 충청남도를 상대로 분쟁조정을 신청하였고, 당진군은 이에 맞서 2000년 9월 평택시를 상대로 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구하였다.⁷⁾

2004년 9월 헌법재판소는 평택·당진항 해역에 대해 지방자치단체의 자치권을 인정하고, 국토지리정보원이 간행한 도서의 소속을 표시하는 지형도상 해상경계표시를 기준으로 경기도와 충청남도의 구역을 구분하도록 하는 판결을 내렸다. 공유수면에 대해 구역을 설정하는 성문법상 근거가 존재하지 않지만 지형도상의 해상경계표시를 기준으로 행정기관이 어업허가, 어업면허, 어업단속행위 등을 해왔으므로 이를 해상경계선으로 인정한 것이다. 다만, 평택항 내의 매립지의 귀속결과가 불합리하다고 판단될 경우에는 국가가 지방자치법에 의거한 관할구역의 변경절차에 따라 법률로 구역경계를 변경할 수 있도록 하였다. 결과적으로 관습적으로 사용하던 국토지리정보원의 지형도상 경계에 따라 관할구역을 설정하였으나, 효율적인 토지

이용의 측면에서 볼 때 지형도상의 경계를 기준으로 한 관할구역 설정의 불합리성도 인정한 셈이다.

4. 해상경계분쟁 원인

이상과 같은 해상경계분쟁 대상과 구체적인 분쟁사례를 통하여 볼 때 해상경계분쟁 증가는 해상활용에 대한 중요성이 확대되고 본격적인 지방자치제 실시에 따라 지방자치단체의 위상이 제고되고 자치권한을 향유하고자 하는 경향이 강해졌기 때문이라고 해석된다. 그러나 보다 직접적인 원인은 해상경계에 대한 인식부족, 해상경계의 실체에 대한 법적 근거의 부재에서 출발하며 또한 불합리한 지형도상의 해상경계를 관행적으로 사용하였음에도 기인하다고 할 수 있다.

1) 해상경계에 대한 인식부족

해상에 대해서도 육지와 마찬가지로 지방자치단체의 자치권이 미치는지에 대한 정설이 확립되지 않았다. 그러므로 당연히 관련 지방자치단체나 어업인 등이 해상경계 존재 자체에 대하여 인식하지 못하거나 인식한다 하더라도 어떠한 기준으로 할 것인가에 대한 통일된 견해를 갖지 못하게 하는 원인이 된다. 따라서 모호한 해상경계를 넘어서 해상이용행위를 하게 되고 심지어 상대방 지방자치단체는 해상이용의 초기단계에는 이를 인지하지도 못하는 사례를 자주 볼 수 있다.

2) 실정법상 해상경계에 대한 규정미비

해상경계에 대한 인식부족은 아직까지 해상경

6) 내무부 행정13000-1125(1997. 12. 29)

7) 사건번호 2000헌라2

계의 실체를 규정하는 법률적 근거를 갖추지 못하는 현상을 야기하였다. 지방자치법에 지방자치단체의 구역에 대한 규정이 있기는 하나 바다를 구역과 관련지은 규정이 없어 바다가 지방자치단체의 구역에 속하는지 또는 어떻게 확정되는지 알 수가 없다. 또한 수산업법, 연안관리법, 공유수면관리법, 공유수면매립법, 항만법 등 다양한 해양관련법 중에서도 해상이 지방자치법상 지방자치단체의 구역에 해당한다고 규정한 법률은 없다.

3) 관행적인 해상경계선의 불완전

일부지역에서는 현재까지 국토지리정보원의 지형도상 해상표시를 행정관습상 구역경계로 활용하여 왔다. 그러나 지형도상의 해상표시는 국토지리정보원이 밝히고 있듯이⁸⁾ 도서의 소속을 명시하는 목적을 가지고 있으므로 완전한 형태의 구역경계로 활용되기에는 미흡하다. 지역에 따라 해상표시가 전혀 없거나, 연속적으로 이어져 있지 못하고 심지어 지형도의 발행연도에 따라 해상표시가 다른 경우가 있기 때문이다.

4) 관련주체 간 사전협의체계 부족

해상이용행위는 다양한 주체에 의하여 이루어 지는데 해상이용에 앞서 관련주체 간의 충분한 협의가 없는 것도 경계분쟁의 원인이 된다. 특히, 평택·당진항, 울촌 제1산업단지의 사례에서 보는 바와 같이 국가 또는 상위 지방자치단체가 시행하는 매립지 조성사업의 경우 하위 지방자치단체의 해상경계에 대한 인식이 부족한 채 추진되는 경우가 많다. 그러므로 토지이용 효율성 측면에서 보아 종전의 경계에 따라 관할권을 행사하는 것이

극히 불합리해지는 사례가 발생하며 이로 인해 이해관계가 있는 지방자치단체 간의 분쟁이 유발된다.

5) 해양자원(수산자원, 바닷모래)에 대한 경합적 이용 증대

간척·매립에 의한 어장의 감소, 해양오염에 의한 해양생물의 생육환경 악화, 불법어업에 의한 남획 등에 따라 수산자원이 감소되고 있다. 이러한 상황에서 수산업법에 의한 연안어업은 시·도 지사가 허가하는 어업으로 시·도 관할구역 내에서만 조업하도록 규정되어 있는 이상 어업경쟁이 가속화될 수밖에 없다. 또한 바닷모래가 해상경계에 분포할 경우 바닷모래 채취권의 인·허가 과정에서 지방자치단체 간의 갈등발생은 명약관화하다.

6) 중앙정부 조정의지의 미흡

지방자치단체 간 분쟁 심화는 중앙정부의 조정의지가 미흡하거나 실효성 있는 조정시스템을 가지고 있지 못한 점에도 기인한다. 중앙이나 지역의 정치적 구도에 따라 정치·경제·사회적으로 이해관계가 첨예하게 대립되는 사안에 대하여 중앙정부부처나 분쟁조정위원회의 역할이 미온적인 경우가 빈번하다. 또한 제도상의 미비로 인하여 분쟁당사자들이 분쟁조정위원회 등을 통한 행정적 해결을 하기보다는 바로 헌법재판소 등에 제소하는 사법적 해결을 시도하므로 행정적 분쟁조정기관의 조정력이 저하되고 있다.

IV. 평택·당진항에 대한 헌법재판소 판결의 의미와 시사점

8) 국립지리원 지도58260-512('96. 7. 9)

전술한 평택·당진항 내 매립지 관할권에 관한 헌법재판소의 판결은 그동안 논란이 되어왔던 경계분쟁의 일부 세부사항에 대하여 결말을 지었다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 뿐만 아니라 평택·당진항의 판결사례는 다른 유형의 해상경계분쟁 해결의 실마리를 제공하고 있다. 우선 2006년 8월의 울촌 제1산업단지과 부산신항에 대한 헌법재판소 판결도 평택·당진항 판결과 같은 맥락에서 이루어졌다고 할 수 있다. 또한 어업권이나 해양자원에 대한 관할권 분쟁도 원칙적으로 평택·당진항이 시사하는 바가 분쟁 완화의 실마리가 될 수 있다고 생각된다.

1. 판결의 의미

평택·당진항에 대한 헌법재판소 판결이 의미하는 바를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 공유수면에 대한 지방자치단체의 자치권한이 존재한다는 점이다. 헌법 제3조에서 대한민국 영토는 한반도와 부속도서이며 영해, 영공도 당연히 국권이 미치는 대한민국의 영토라고 했듯이, 지방자치단체의 구역도 육지는 물론 해상도 포함하고 여기에 지방자치단체의 자치권한을 배타적으로 행사할 수 있다. 둘째, 지형도상의 해상표시를 해상에 대한 지방자치단체의 불문법상 경계로 인정하였다. 그동안 몇몇 실정법에서 지방자치단체장의 관할수역을 규정하고 있지만 지방자치법상 지방자치단체별 해상구역을 명시하고 있는 법률은 전혀 없어서 지방자치단체의 관할수역에 따라 관련 사무를 처리

해야 하는 법령들의 실효성이 문제가 되었었다. 셋째, 해상매립지의 관할권한은 당해 해상을 관할하는 지방자치단체에 귀속된다. 넷째, 매립토지의 귀속결과가 불합리한 경우 국가가 적법절차에 따라 관할구역의 경계변경이 가능하다.⁹⁾

2. 다른 사례에 대한 시사점

평택·당진항에 대한 헌법재판소 판결은 전술한 해상경계분쟁의 일반적 원인을 상당부분 제거하는 계기가 되었다. 따라서 지방자치단체의 구역에는 육지뿐만 아니라 육지에 연속하는 해수면도 포함하는 동시에 구역의 상공이나 지하도 그 권능이 실질적으로 미치는 범위에 있어서도 자치권의 대상이 됨을 전제로 할 필요가 있다. 또한 바람직한 해상경계의 설정을 통하여 지방자치단체 간 해상관할구역에 대한 권한과 책임을 명확히 하여 분쟁을 사전에 예방하는 동시에, 광역적인 토지이용 효율성을 확보하기 위하여 극히 불합리한 경계는 조정하는 것이 바람직하다. 이에 따라 어업권, 해양자원 관련 다른 종류의 해상경계분쟁 문제도 어느 정도 개선이 가능하다고 할 수 있다.

V. 해상경계분쟁의 해소방안

1. 기본방향

평택·당진항의 현재 판결 이후 지방자치단체 간 해상경계분쟁을 해소하기 위한 기본적인 방향

9) 계기석, 2005. 11. “신생매립지 구역경계선 설정과 관리에 관한 도시계획적 고찰”. 대한민국도·도시계획학회. 신생매립지 구역경계선 설정에 관한 세미나 : pp13-14.

은 우선 지방자치단체 해상구역의 실체를 법적으로 명문화하는 것이다. 이어서 각 지방자치단체 간의 해상경계를 구체적으로 확정하여야 한다. 경계확정의 방법은 여러 가지 있을 수 있으나 당해 지방자치단체 간 자발적인 합의가 가장 우선시 된다. 관련 지자체가 모두 만족하는 합의의 가능성이 많지는 않으나 지역전체의 발전을 위하여 공조할 수 있는 분위기의 조성, 실효성 있는 공동협의 및 집행체계의 구축을 통하여 점진적으로 해상경계설정 합의기반을 넓혀가는 것이 필요하다. 이와 병행하여 합의가 곤란한 경우를 대비하여 해상경계 설정의 원칙과 기준들을 법제화함으로써 해상경계분쟁이나 갈등을 최소화하는 노력이 절대적으로 요구된다.

2. 정책방안

1) 지방자치단체 간 사전협의 및 자치권의 유연한 행사체제 확립

지방자치단체 간 해상경계 분쟁 중에서 가장 첨예한 대립양상을 보이고 있는 경우는 해상을 매립한 경우다. 대부분의 매립지는 관련 지방자치단체 간의 사전 협의 없이 조성되기 때문에 경계분쟁이 심화된다. 따라서 해상경계 설정 전 매립대상지에 대한 지방자치단체(시·도 간 및 시·군·구간)들의 합의 규정을 둬으로써 사전에 분쟁 발생을 예방할 수 있도록 하여야 한다.

아울러 국가 또는 해당 지역전체의 발전을 위하여 필요한 경우 관련 지방자치단체들은 해상 또는 신생매립지에 대하여 배타적인 자치권 행사를

를 지양하고 상대 지방자치단체 또는 제3기관에게 위임, 위탁하고 그 대가로 관할권 행사에 따라 발생하는 이익을 배분받는, 즉, 융통성 있는 자치권 행사체제를 갖추는 것도 중요하다. 예를 들면, 신생매립지에 수용되는 기능에 따라 조합, 지방공기업 또는 특별지방자치단체를 설립하는 것이다. 특별지방자치단체는 기존의 지방자치단체의 행정구역을 유지하면서 특정한 목적을 수행하기 위해 관련 지방자치단체의 위임사무 또는 특례사무 또는 중앙정부 위임사무를 수행하는 조직이다. 자체적인 의결기관과 집행기관을 가지며 관련 지방자치단체의 분담금, 정부로부터의 보조금 또는 교부세를 받을 수 있는 조직이다¹⁰⁾.

또한 지방자치단체 간 자발적인 합의가 가능하기 위하여 해상경계 설정이라는 단일주제뿐만 아니라 상호 이해관계가 교차하는 다른 소재를 발굴하여 해상경계 설정과 함께 패키지화함으로써 일괄적으로 처리하는 방법(빅딜)도 고려할 수 있을 것이다.

2) 해상경계에 대한 법적근거 확립

지방자치단체의 구역에 해상을 포함한다는 성문법적 규정이 필요하다. 전술한 바와 같이 해상이 지방자치단체의 구역에 속하는지에 대한 법적근거가 없었기 때문에 논란이 계속되고 있기 때문이다. 해상에 대한 지방자치단체의 구역 인정은 특정지방자치단체의 자치권이 육지와 마찬가지로 관할 해상에도 배타적으로 작용한다는 것을 의미한다. 이러한 법적 근거는 지방자치법에 규정하는 방안과 개별법을 제정하는 방안으로 나누

10) 2005년 재정경제부가 경제자유구역을 관할하는 경제자유구역청의 기능과 위상을 강화하여 집행력을 보유하기 위하여 특별지방자치단체로 전환하기 위한 시·도도 이에 해당될 것이다.

어 볼 수 있다. 지방자치법에 규정하는 방법은 해상구역을 육지구역과 함께 규정함으로써 법적 일관성을 확보할 수 있는 반면 육지에 비해 해상이 갖는 고유특성을 반영하기에는 한계가 있을 수 있다. 개별법을 제정하는 방법은 지방자치법에 규정하는 방법과는 반대의 장·단점을 갖는다. 따라서 양자를 절충하여 지방자치법에 지방자치단체의 구역에 해상을 포함한다는 규정을 새로이 두는 한편 해상경계설정에 관한 별도의 법률을 제정하여 해상경계설정의 원칙과 기준을 마련하여 해상경계 설정의 특수성을 반영하는 것이 바람직하다.

3) 명시적인 해상경계의 획정

연안 지방자치단체¹¹⁾ 간의 해상경계를 구체적으로 획정하여야 한다. 해상경계를 설정하는 방법은 평택·당진항에 대한 헌법재판소 판결에 비추어 볼 때 지형도상의 해상표시를 관행적으로 구역경계로 인정하고 있으므로 우선적으로는 지형도상의 해상경계를 존중하여 구체적인 구역경계를 설정하는 것이 타당할 것이다. 그러나 현재 지형도상의 해상경계는 불완전하다. 전술한 바와 같이 지형도의 발행연도, 축척에 따라 경계표시의 차이가 있기도 하고, 단속적인 경우도 있고, 아예 경계표시가 없는 경우도 많기 때문이다.

따라서 지형도상의 해상경계선에 대한 전반적인 조사를 실시하여 경계선이 불완전한 지역에 대해서는 신규로 경계선을 획정하여야 한다. 이 경우에 지방자치단체 해상의 기선(基線), 외측 한계, 해상경계 표시방법 등 구체적이며 실질적으로 중요한 사항에 대한 기준과 원칙이 별도로 확

립되어야 한다.

4) 비효율적 국토이용을 초래하는 해상경계의 재설정

지형도상의 해상표시를 원칙으로 하여 지방자치단체의 구역을 결정한다고 하더라도 토지이용 효율성이나 주민서비스 제공 등의 관점에서 보아 현저하게 불합리한 경우가 발생할 수도 있다.

예를 들면, 평택·당진항의 사례에서 보았듯이 하나의 지방자치단체 육지부에 연결되어 매립된 항만제방이 지형도상의 해상표시를 침범하였을 경우 여러 지방자치단체의 관할구역으로 분할된다. 이런 경우는 항만건설·운영·관리의 효율성 확보를 위하여 해상경계를 재설정하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 경계재설정이 필요한 비효율적인 토지이용이란 어떠한 것인가에 대한 객관적인 기준을 설정하고 이 기준에 해당하는 경우에만 해상경계를 재설정하여야 한다.

5) 해상경계 설정 및 분쟁조정 법률의 제정

지방자치법 제4조의 규정에 따라 지방자치단체의 해상이나 신생매립지에 대한 경계를 설정하는 기준, 원칙 및 절차 등을 규정하는 지방자치단체 해상경계 설정과 조정에 관한 법률을 제정하여 해상경계 분쟁조정 수단들을 종합화할 필요가 있다. 이 법률에는 지방자치단체들이 해상경계의 설정·변경·정비 시 기준으로 활용할 수 있는 보편타당한 내용을 담도록 한다. 예를 들면, 해상경계설정계획 수립, 해상경계설정의 기준과 원칙, 해상경계설정과 분쟁조정 담당 전문위원회 등이 있을 수 있다.

11) 2006년 10월 현재 연안지방자치단체는 11개 시·도, 75개 시·군·구임.

VI. 결론

우리나라에서 지방자치단체 간 해상경계분쟁은 1980년대부터 조업수역, 매립지, 도서 및 해양자원에 대한 관할권을 확보하고자 하는 데서 표면화되기 시작하였다. 이는 해상경계에 대한 법적 근거가 미흡한 상황에서 관련주체들이 합의가 되지 않은 지형도상의 해상표시를 사용하였다는 데 기인한다. 앞으로도 해상에 대한 이용행위가 증대하고 지방자치단체의 자치권 행사가 지역이기주의적인 경향으로 흐르고 있는 상황에서 해상경계의 불확실함은 지방자치단체 간의 해상경계 분쟁을 지속적으로 유발할 가능성이 있다. 2004년 평택·당진항 매립지에 대한 헌법재판소의 판결은 해상에 대한 지방자치단체의 관할권과 지형도상의 해상표시를 관행적인 해상경계로 인정함으로써 해상경계분쟁 해결의 실마리가 되고 있다. 따라서 앞으로의 추진과제는 해상에 대한 지방자치단체의 자치권을 실정법상 인정하는 것이 필요하고, 불완전한 지형도상의 해상표시를 신규 확정하거나 조정하여 해상경계로서의 역할을 제대로 할 수 있도록 하여야 한다. 해상경계 확정 또는 조정의 객관성을 확보하기 위해서는 경계설정 및 분쟁조정에 관한 특별 법률을 제정하여 경계획정 기준, 원칙, 분쟁조정방안 등을 구체화하는 것이 바람직하다. 이러한 과제는 중앙정부가 진향적인 자세로 국가차원의 입법조치를 단행하고 관련 지방자치단체들이 진정으로 공동의 발전을 이룩하기 위한 협조의식이 전제될 때 가능할 것이다. 본 연구에서는 해상경계와 관련한 지방자치단체 간 분쟁사례를 통하여 분쟁원인을 분석하고 평택·당진항에 대한 현재 판결이 시사하는 바를 기초로 하여 향후 경계분쟁의 원인을 제거할 수 있는 정책적 방

안을 마련하는 데 주력하였다. 앞으로 본 연구에서 충분히 다루지 못한 해상경계 설정법제화, 보다 보편적인 경계획정 기준과 원칙 확립에 관한 연구가 추진되고 이에 따라 구체적인 해상경계가 확정되는 한편 효율적인 해상이용을 위한 관련주체 간 상호성 있는 협조체제가 구축된다면 지방자치단체의 해상경계분쟁은 실질적으로 크게 완화될 것이다.

참고문헌

- 계기석. 2005. 11. “신생매립지 구역경계선 설정과 관리에 관한 도시계획적 고찰”. 대한민국도·도시계획학회. 신생매립지 구역경계선 설정에 관한 세미나.
- 김학로. 1994. 지방행정의 이론과 실제. 서울 : 박영사.
- 대한국도·도시계획학회. 2006. 6. 평택항 신생매립지 구역경계 재조정 확정방안.
- 민창기. 2004. “평택항 관할권의 재조명”. 시민토론회 자료.
- 이규환. 2004. 한국도시행정론. 서울 : 법문사.
- 이주희. 2005. 11. “신생매립지 구역경계선 설정에 관한 법적 고찰”. 대한민국도·도시계획학회. 신생매립지 구역경계선 설정에 관한 세미나.
- 조정찬. 2001. 6. “지방자치단체의 구역과 경계분쟁: 바다 및 공유수면매립지에 관한 분쟁을 중심으로”. 법제. 서울 : 법제처
- 해양수산부. 2003. 8. 해상경계설정방안 연구.
- 헌법재판소 판결문(www.ccourt.go.kr)
- 당진군과 평택시간의 권한쟁의(2004. 09.23. 사건번호 2000헌라2).
 - 평양시등과 순천시등간의 권한쟁의(2006. 08.31. 사건번호 2003헌라1).
 - 강서구와 진해시간의 권한쟁의(2006. 08.31. 사건번호 2004헌라2).

- 논문 접수일: 2006. 10. 18
- 심사 시작일: 2006. 10. 21
- 심사 완료일: 2006. 11. 27

ABSTRACTS

**Mitigative Measures for Maritime Boundary Disputes
between Local Governments in Korea**

Ki-Seok Kye Professor, Dept. of Urban Administration, Anyang University

※ Key words: Dispute, Land Use Efficiency, Local Autonomy, Local Governments
Maritime Boundary, Reclamation

The purpose of this paper is to present the mitigative measures for maritime boundary disputes between local governments in Korea. Since 1980s, the maritime boundary disputes between local governments increased and was aggravated for the right to permit fishing license, to develop reclaimed land and to exploit submarine resources. These disputes were caused by the facts that there weren't the provisions to stipulate maritime boundary between local governments.

According to the decision of Constitution Court on jurisdictional dispute for reclaimed land in Pyungtack-Dangjin Port, the local autonomy can be exercised over sea as well as land. This case become a clue to alleviate maritime boundary disputes between local governments.

Therefore the national and municipal policies to solve jurisdictional dispute for sea should point to establish the concrete maritime boundary on the base of topography map issued by National Geographic Information Institute. If the maritime boundary on the base of topography map isn't rational in term of land use, it is desirable to change maritime boundary. In addition, it needs to have the special law to concretize the principles and criteria of maritime boundary delimitation.