

수시연구

2023-05

지방자치단체의 해양관할구역 설정 요인 연구

A Study on the Major Factors in Delimitation
of Maritime Boundaries of Provincial and Local Governments

이혜영 · 김소연 · 임종서 · 목진용



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

지방자치단체의 해양관할구역 설정 요인 연구

A Study on the Major Factors in Delimitation
of Maritime Boundaries of Provincial and Local Governments

이혜영 · 김소연 · 임종서 · 목진용



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

저자	이혜영, 김소연, 임종서, 목진용
내부연구진	연구책임자 이혜영 한국해양수산개발원 해양연구본부 전문연구원 공동연구원 김소연 한국해양수산개발원 해양연구본부 전문연구원 공동연구원 임종서 한국해양수산개발원 해양연구본부 전문연구원 공동연구원 목진용 한국해양수산개발원 해양연구본부 명예연구위원

연구기간	2023. 4. 10. ~ 2023. 10. 9.
-------------	-----------------------------

보고서 집필내역

연구책임자	이혜영 연구총괄, 제1장, 제2장 제1절 및 제2절, 제3장 제2절의 일부 및 제3절, 제4장 제1절의 일부, 제2절의 일부, 제3절의 일부, 제5장 제1절, 제5장 제2절, 제5장 제3절의 일부
내부연구진	김소연 제2장 제3절, 제3장 제1절의 일부, 제2절의 일부, 제4장 제1절의 일부, 제2절의 일부, 제3절의 일부 임종서 제3장 제1절의 일부, 제2절의 일부, 제4장 제1절의 일부, 제2절의 일부, 제3절의 일부 목진용 제4장의 제2절의 일부, 제5장 제3절의 일부

산·학·연·정 연구자문위원	최환용 한국법제연구원 김동균 한국법제연구원 이정훈 해양수산부 임관창 국립해양조사원 박봉석 국립해양조사원
---------------------------	---

※ 순서는 산·학·연·정 순임

발간사

지방자치단체는 대한민국헌법에 따라 고유의 자치권한을 가지는 헌법기관으로서 자치권, 주민, 구역으로 구성된다. 주민의 권리 보호, 자치사무와 행정사무의 처리 등 지방자치단체의 자치권한의 행사는 실질적으로 관할하는 구역에 기초하여 이루어진다. 이처럼 지방자치단체의 구역은 주민과 단체의 이해관계가 복합적으로 작용하는 공간이므로, 명시적인 관할구역의 범위가 부재하는 경우에는 필연적으로 권한과 이해관계의 충돌이 발생할 수밖에 없다.

우리나라 지방자치단체의 관할구역은 1949년 7월 지방자치법이 제정된 당시까지 유지된 일제강점기의 지방 행정구역을 기준으로 구성한 것으로 기존의 지적공부에 등록된 토지의 행정구역 구분에 따라 지방자치단체의 관할구역이 설정되었다. 그러나 해양은 개인이나 기관이 재산권과 소유권을 행사할 수 있는 대상이 아니므로 지적 제도에 따라 규율되지 않는다. 이처럼 지방자치법에 따라 설정된 지방자치단체 관할구역의 범위를 확인할 수 있는 제도와 수단이 부재하는 상황에서 주민과 지방자치단체는 해양 이용·관리, 행정에 대한 권한을 관행적으로 행사하고 있다. 그 과정에서 주민과 지방자치단체가 상호 간 권한과 이해관계의 유무로 다투는 경우가 빈번하여 지방자치단체 해양관할구역 갈등은 행정적·사회적·경제적 현안으로 이어지고 있다.

과거에도 지방자치단체의 해양관할구역 현안을 해소하기 위한 입법적·정책적 노력이 있었다. 해양관할구역의 경계를 확정하기 위한 원칙과 절차 또는 조직에 관한 사항을 포함한 입법을 시도하거나 관련 해양수산 법률의 개정을 추진하기도 했다. 그러나 과거의 시도는 해양관할구역 설정이 필요하다는 공감대를 형성하고, 해양에 대한 복합적 이해관계와 관리체계를 포섭할 수 있는 제도를 체계화하는 데 한계가 있었다. 따라서 우리 정부가 2022년 ‘해양관할구역 설정을 위한 법률 제정’과 ‘해양관할구역 설정의 단계별 추진’을 국정과제로 채택한 일은 제도화를 체계적으로 추진하겠다는 정부의 진일보한 의지로 평가할 수 있다.

그러나 지방자치단체 해양관할구역의 설정은 해양 이용·관리의 기본체계를 정비하는 일임과 동시에 지방자치단체와 주민이 자치권한을 행사하고 행정적·경제적 이익을 누릴 수 있는 공간을 제한하는 일이다. 더욱이 1949년 지방자치법 제정 이후 주민과 지방자치단체가 해양을 이용·관리해 온 관행이 존재하고, 해양관할구역에 대한 헌법

재판소의 권한쟁의심판 결정이 이루어진 연혁이 있어 해양관할구역에 대하여 형성된 이해관계가 복잡하고, 해양관할구역의 설정을 위해 해양공간정보를 생산·분석·적용하는 과정에서 전문적·기술적 현안이 발생할 것으로 예상된다. 이에 해양관할구역의 설정에 관련한 현안 대응능력을 갖추고 사무 추진의 전문성과 기술적 역량을 확보하기 위해 체계적인 준비가 필요하다.

이 연구는 제도를 구축하는 과정에서 사전적으로 해양관할구역 설정의 주요 현안을 파악하고, 현안에 대응하기 위해 고려해야 하는 행정적, 지리적, 기술적 요인을 정리하여 공평하고 합리적인 해양관할구역 설정에 필요한 체계를 구축하는 데 기여할 수 있는 시의적절한 연구라고 할 수 있다. 또한 법제도적 현안과 실무 차원의 기술적 문제를 폭넓게 검토하여 실무에서 적용할 수 있는 현장 연구로서 의의를 가진다. 이 연구에서 제시하는 해양관할구역 설정요인이 실제 사무를 추진할 때 유용한 정책자료로서 활용되기를 기대한다.

이 연구의 책임을 맡은 이해영 전문연구원과 연구진으로 참여한 목진용 명예연구위원, 김소연, 임종서 전문연구원의 수고에 깊은 감사를 드린다. 또한 연구에 자문과 조언을 아끼지 않고 도움을 주신 해양수산부 이정훈 사무관, 국립해양조사원 임관창 해도수로과장, 박봉석 사무관, 한국법제연구원의 최환용 선임연구위원, 김동균 부연구위원에게도 깊은 감사를 표한다.

2023년 12월
한국해양수산개발원
원장 김 종 덕

목차

정책제안 _ i

요약 _ iii

Executive Summary _ xi

01	서론 _1	
	제1절 연구의 배경 및 목적	1
	1. 연구의 배경 및 필요성	1
	2. 연구의 목적	3
	제2절 연구내용 및 방법	4
	1. 연구내용	4
	2. 연구방법	6
	제3절 선행연구 분석	7
	1. 선행연구 현황	7
	2. 선행연구와의 차별성	8
02	해양관할구역 설정 관련 법제 검토_11	
	제1절 해양관할구역 설정 관련 입법안 검토	11
	1. 해양의 효율적 이용 및 관리를 위한 지방자치단체의 해양관할구역 설정에 관한 법률안	11
	2. 지방자치단체의 해양관할구역 확정에 관한 법률안	22
	제2절 해양관할구역 설정 관련 국내 법제 검토	29
	1. 행정구역의 관할변경 및 행정권한의 행사내용	29
	2. 지리상의 자연적 조건 등	35
	3. 공간정보의 활용·분석	42

제3절 해양관할구역 설정 관련 국외 법제 검토	45
1. 중국	45
2. 미국	55
제4절 법제 비교분석	59
1. 입법안 비교	59
2. 국내외 법제 비교	61

03 국내외 해양관할구역 설정 사례 분석_67

제1절 국내 해양관할구역 설정 사례	67
1. 홍성군과 태안군 등 간의 권한쟁의(2010헌라2)	67
2. 경상남도 등과 전라남도 등 간의 권한쟁의(2015헌라7)	72
3. 고창군과 부안군 간의 권한쟁의(2016헌라8, 2018헌라2(병합))	75
제2절 국외 해양관할구역 설정 사례	81
1. 미국	81
2. 일본	88
제3절 해양관할구역 설정 기준 적용사례 비교분석	90
1. 기준 적용 순서	90
2. 기준 적용 시 고려사항	91

04 지방자치단체 해양관할구역 설정요인(안)_95

제1절 해양관할구역 설정 현안	95
1. 설정 기준의 개념적 중복	95
2. 연혁적 자료 조사·분석	96
3. 획정 사무의 기술적·전문적 성격	101
제2절 해양관할구역 설정요인(안) 제안	107
1. 기본방향	107
2. 해양관할구역 설정요인(안)	109

05

결론 및 정책제언_123

제1절 요약 및 결론	123
1. 요약	123
2. 결론	124
제2절 연구의 의의 및 기대효과	126
제3절 정책제언	127
1. 하위법령 제정	127
2. 기술지침 마련	130
3. 시범사업 추진	130
4. 정책과제 추진	132
5. 법률안 수정 수요	133

참고문헌_135

부록_139

표 목차

〈표 1-1〉 선행연구 검토	8
〈표 2-1〉 공유수면 점용·사용 허가 대상	33
〈표 2-2〉 지방자치단체 관할구역 기준 조업구역 지정 사례	35
〈표 2-3〉 「지적재조사에 관한 특별법」 제24조 제2항	41
〈표 2-4〉 중국의 해양관할구역 설정 관련 주요 연혁	46
〈표 2-5〉 해역경계획정관리규정에 따른 조직 및 역할	50
〈표 2-6〉 중국의 해역경계획정기술규정에 따른 해역경계획정 절차별 주요 업무	52
〈표 2-7〉 해역경계획정기술규정에 따른 조사 및 측량의 공간해상도와 시·공간적 범위	53
〈표 2-8〉 해역경계획정기술규정에 따른 조사 및 측량 대상항목	54
〈표 2-9〉 미국 해저토지법의 주요 내용	57
〈표 2-10〉 유관제도 법제 비교	65
〈표 3-1〉 해양관할구역 설정 기준 적용 사례 비교	94
〈표 4-1〉 등거리중간선 획선 방법론	118
〈표 5-1〉 해양관할구역 설정요인(안)	126

그림 목차

〈그림 1-1〉 연구내용 및 추진체계	6
〈그림 2-1〉 중국 해역경계획정 관련 법제도 체계	48
〈그림 3-1〉 2015헌라7의 해양관할구역 결정과 등거리중간선 비교	75
〈그림 3-2〉 2018헌라2의 해양관할구역 결정 시 지리상의 자연적 조건 등에 대한 검토내역	79
〈그림 3-3〉 2018헌라2 결정 시 고려한 해안선(적색: 부안군, 청색: 고창군)	80
〈그림 3-4〉 텍사스주와 루이지애나주의 해상경계도	82
〈그림 3-5〉 뉴햄프셔주와 메인주의 해상경계도	84
〈그림 3-6〉 조지아주와 사우스캐롤라이나주의 해상경계도	87
〈그림 4-1〉 일제강점기 국가기본도의 해상경계선	97
〈그림 4-2〉 국가기본도의 활용의 한계	98
〈그림 4-3〉 1970년대 2020년대 국가기본도 데이터 비교	99
〈그림 4-4〉 기준자료 유형별 해안선의 위치 비교	103
〈그림 4-5〉 조사 시점에 따른 국립해양조사원 자료 내 해안선의 위치 차이	104
〈그림 4-6〉 등거리중간선 작도 시 인공해안선 등의 영향	105
〈그림 4-7〉 세부 방법론 설정에 따른 등거리중간선 획선 결과 차이	106
〈그림 4-8〉 해양관할구역 설정요인(안)	109
〈그림 4-9〉 권한쟁의심판 대상 주요 어장	114
〈그림 4-10〉 해안지형의 자연적 형상에 따른 등거리중간선	119

정책제안

■ 분석 내용 및 방법

1. 해양관할구역 설정 현안 및 여건 분석을 통해 제시한 설정요인(안)에서 법률적 근거를 기초한 제도화 수요를 도출
2. 설정요인(안)의 제도적·기술적 성격을 고려하여 법령 및 하위법령, 행정규칙을 통한 제도화 필요성을 제시

■ 정책제안

1. 하위법령 제정을 통한 제도화 사항으로 설정 기준별 조사 목적 제시, 조사방식 및 절차 구체화, 획정안 작성 절차 구체화 방안을 제시
2. 해양관할구역 조사체계 구축, 조사결과 품질관리, 획정안 작성 업무처리 체계 구축 등 실무 추진을 위한 기술지침 수요 제시
3. 기술적 요인에 관한 중점적 검토를 위한 시범사업 추진 필요성을 제안하고, 설정 모델 및 방법론 개발, 역사적 자료 품질 확보를 위한 자료처리분석 방법론 개발 등 시범사업 주요 내용을 제시
4. 해양관할구역 설정체계의 개선을 위한 설정 기준 체계 및 합의 설정 절차 정비를 위한 법률안 수정 수요를 제안

요 약

지방자치단체의 해양관할구역 설정 요인 연구

이혜영 · 김소연 · 임종서 · 목진용

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구의 배경

- 지방자치단체 상호 간 해양관할구역 분쟁이 지속해서 발생함에 따라 입법을 통한 분쟁해결을 도모
 - 지방자치단체 해양관할구역 설정을 국가사무로 규정하고, 사무 추진의 기준과 절차, 추진체계를 주요내용으로 하는 「해양의 효율적 이용 및 관리를 위한 지방자치단체의 해양관할구역 설정에 관한 법률안」 발의(23.1.18.)
 - 이후 지방자치단체 신청에 따라 지방자치단체 해양관할구역 획정 사무를 개시하고, 사무 추진의 기준 및 절차 등을 포함한 「지방자치단체의 해양관할구역 획정에 관한 법률안」 발의(23.6.12.)
- 법률안 발의 및 국회 검토를 통해 제도화가 추진 중이나 국가사무로서 지방자치단체의 해양관할구역을 설정하는 사례는 예외적

-
- 국외사례에서 지방자치단체 또는 지방정부(주정부)의 해양관할구역 설정은 대체로 사법적 분쟁해결방식을 통해 추진
 - 중앙정부의 주도로 해양관할구역을 설정한 경우는 중국의 사례가 유일하나 실제 기준의 적용 과정과 결과에 대한 구체적 내용은 미공개
 - 해양관할구역 설정은 정보집약적·전문적·기술적 사무이지만, 실무 추진 과정에서 참고할 수 있는 사례는 제한적
 - 설정 기준을 적용하기 위해서는 1949년 7월 「지방자치법」 제정부터 현재까지의 법제와 행정에 관한 광범위한 실태조사를 통해 자료 수집과 불완전한 역사적 자료를 활용하기 위한 정보처리 기술이 필요
 - 해양관할구역 설정은 연안지역의 지적 조사·측량, 해양조사를 통해 생산한 해양공간정보를 처리·분석하는 과정을 요하며, 자료에 대한 신뢰성, 적법성 분석에 따라 활용 정보를 채택하는 복합적 사무에 해당
 - 체계적·합리적 해양관할구역 설정을 위해서는 사무 추진과정에서 발생할 수 있는 현안을 검토하여 대응책을 제도화·정책화하는 단계적 준비과정이 필요

2) 국정과제 연계성

- 우리 정부는 지방자치단체 해양관할구역 설정을 위한 제도 구축 및 사무 추진을 국정과제(41-6)로 채택하고 추진계획을 발표
- 정부는 2023년 해양관할구역 설정 제도 구축을 위한 법률을 제정하고, 2024년부터 단계별로 해양관할구역 설정에 착수할 계획을 발표
- 해양관할구역의 체계적·효율적 설정을 위해서는 해양관할구역에 관련한 현안과 해양관할구역 설정의 조건으로 기능하는 주요 요인에 대한 면밀한 검토가 필요

3) 연구의 목적

- 이 연구는 해양관할구역 설정에서 핵심적으로 작용하는 주요 요인과 중점적 검토가 필요한 제도적·행정적 고려 사항을 체계화하여 제시하는 것을 목적으로 함

2. 연구의 방법

1) 학술적 방법

- 문언적 해석 방법론을 적용한 법률안 해석
 - 합리적인 해양관할구역 설정을 위해서는 설정 기준의 객관적 해석과 적용이 중요하므로 법규정 문면의 의미를 명확히 하기 위한 법해석 방법론을 적용
- 해양관할구역 설정 관련 법제 및 사례 비교분석
 - 해양수산 분야의 제도적·행정적 여건을 분석하기 위해 해양관할구역 설정기준 적용에 관련한 주요 법률을 비교분석
 - 해양관할구역 설정의 주요 현안은 도출하기 위해 국내외 해양관할구역 설정사례에서 적용된 원칙과 기준, 방법론을 비교분석

〈그림〉 추진체계



2) 정책화 방법

- 실무 추진기관 의견수렴
 - 향후 해양관할구역 설정 실무 추진기관인 해양수산부 및 국립해양조사원 업무 담당자 의견을 반영하여 연구결과를 보완
- 국책연구기관 전문가 자문
 - 해양관할구역 설정을 위한 법제도 연구를 기 수행한 한국법제연구원 전문가 자문을 통해 법률안 해석의 신뢰성 확보 및 설정요인 구체화

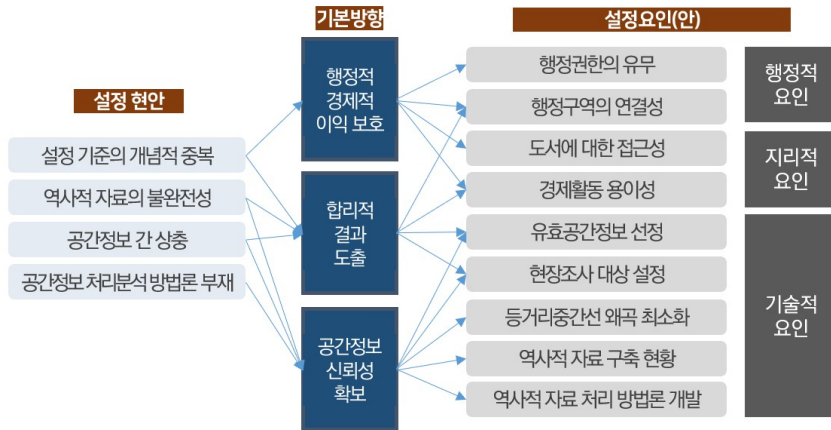
3. 연구 결과

1) 연구결과 요약

- 법률안에서 제시하는 지방자치단체 해양관할구역 설정 기준은 상호 간 개념적 중복으로 효율적 사무 추진의 저해요인으로 작용 가능
 - 대체로 일반적 용어를 사용하고 있어 기준이 의미하는 바를 문면의 의미만으로 파악하기 어려움
 - 역사적 사실과 실태 기준은 다른 기준을 포함하는 개념으로 해석될 수 있으며, 주민의 행정적·경제적 이익 기준의 다른 기준을 적용할 때 지침으로서 기능하는 기본원칙의 성격을 가짐
- 지방자치단체 해양관할구역 설정은 정보집약적·전문적·기술적 성격의 복합적 사무에 해당
 - 해양관할구역 설정 기준을 적용하기 위해서는 1949년 지방자치법 이후 지방자치단체 행정 및 주민의 해양 이용 실태 등에 대한 역사적 자료 수집·검토가 필요

- 지방자치단체의 행정권한의 행사 내용과 사무처리 현황의 구분을 위해서는 관련 법률에 대한 연혁적 검토를 바탕으로 법리적 분석이 필요
- 해양관할구역 설정 기준을 적용하기 위해 수집한 자료는 디지털 형식의 해양공간정보로 변환하고 공간배분 방법론을 적용하여 분석하는 등 높은 수준의 공간정보기술 개발·적용이 필요
- 해양관할구역 설정 기준 적용 과정의 주요현안으로 역사적 자료의 불완전성, 공간정보 상호 간 상충, 공간정보 처리분석 방법론의 부재 등이 있음
 - 역사적 자료의 생산 시점·방식 및 보관 형태에 따라 자료의 신뢰성 확보가 어려울 수 있으며, 역사적 자료 상호 간 상충 문제가 발생 가능
 - 설정 기준으로 명시되어 있는 공간정보는 정보 생산 기관과 시점이 상이하여 공간정보가 상호 일치하지 않는 문제가 존재
 - 등거리중간선은 일반적으로 형평한 방법론으로 제시되고 있으나 해안선의 모양과 지세, 인공해안선의 도출 형태 등에 크게 영향을 받음
- 상기 해양관할구역 설정 현안에 대응하기 위해 설정 기준 적용 시 우선적으로 고려해야 하는 주요 설정요인(안)을 다음과 같이 제시함
 - (행정적 요인) 주민의 행정적 이익을 반영하기 위해 행정권한의 여부, 행정구역의 연결성을 제시
 - (지리적 요인) 해양지형은 주민의 경제적 거점을 형성하고, 해양에 대한 접근성에 영향을 미치는 주요 요인으로 도서에 대한 접근성, 경제활동 용이성을 설정요인으로 제시
 - (기술적 요인) 공간정보의 수집·처리·분석 과정에서 발생할 수 있는 현안에 대응하기 위한 사항으로 유효공간정보 선정, 현장조사 대상 구체화, 등거리중간선 왜곡 최소화, 역사적 자료의 구축현황, 역사적 자료 처리 방법론 개발을 설정요인으로 제시

〈그림〉 해양관할구역 설정요인(안)



2) 정책화 방안

- 하위법령을 통한 제도화 수요 제안
 - 설정 기준 검토의 목적을 하위법령에서 제시하여 기준 적용상의 재량을 유지하되 기준 해석에 대한 개념적 방향성을 설정
 - 유효공간정보의 선정, 현장조사 대상 구체화를 위한 절차 마련 등 조사체계 구축을 통해 제도화 할 수 있는 사항을 제시
- 기술지침 등 행정규칙 수요 제시
 - 역사적 자료의 품질 확보 및 공간정보 분석 결과의 신뢰성 확보를 위한 기술적 성격의 지침 필요성 제시
- 시범사업 주요내용 제안
 - 획정모델 개발, 등거리중간선 획선 방법론 개발, 역사적 자료의 완전성 검토 및 자료 처리분석 방법론 개발 등 기술적 현안 대응에 필요한 설정요인 검토를 위한 시범사업 추진 필요성 제시

- 지적 측량, 해양조사 등 조사절차의 효율적 추진을 위해 필수적 현장조사 항목 설정, 현장조사 대상 구체화 절차 마련 등을 시범사업 추진 시 검토사항으로 제시
- 법률안 수정 수요 제안
 - 설정 기준의 체계화·명확화, 설정 추진절차 구체화를 위한 법률안 수정 수요 검토 및 제안

4. 기대효과

1) 정책적 기대효과

- 정보집약적·전문적·기술적 성격의 신규 국가사무의 체계적·효율적 추진에 기여
- 현안 대응방안을 사전에 검토하여 효율적 추진체계의 제도화 방안을 제시하고, 실무적 현안을 폭넓게 검토하여 현장 적용성이 높을 것으로 기대
- 해양관할구역 설정의 현안과 현안에 대응하기 위해 고려해야 하는 사항들을 제시하여 실무 추진의 지침으로 기능할 것으로 기대

2) 사회적·경제적 기대효과

- 해양관할구역 설정 제도에 대한 이해도 및 수용성 제고에 기여
- 해양관할구역 현안은 지방자치단체와 주민의 이해관계가 복합적으로 작용하는 사안으로 해양관할구역 설정 기준의 구체적 개념과 관련한 제도 현황을 제시하여 설정 기준 적용과정에 대한 이해관계자 이해도를 개선하는 데 기여할 것으로 기대

-
- 지방자치단체와 주민의 해양 이용·관리에 영향을 미치는 주요 요인을 검토하여 주민의 행정적·경제적 이익의 보호를 기본 방향으로 설정요인(안)에 반영함으로써 설정 사무의 수용성 확보에 기여할 것으로 기대

EXECUTIVE SUMMARY

A Study on the Major Factors in Delimitation of Maritime Boundaries of Provincial and Local Governments

Hyeyeong Lee•Soyeon Kim•Jongseo Yim•Jin-Yong Mok

1. Background and Purpose

1) Background

- As disputes between provincial and local government bodies persist regarding maritime jurisdictional zones, legislative efforts are being made for conflict resolution.
- A bill titled 'Law on the Establishment of Maritime Jurisdictional Zones for Efficient Use and Management of the Sea by Provincial and Local Governments,' was proposed (23.1.18), aiming to regulate the maritime jurisdictional conflicts, outlining the criteria, procedures, and organizational structure for the pursuit of delimiting the maritime boundaries. This bill endows the central government with a responsibility to delimit jurisdictional boundaries between all provincial and local governments.

-
- A bill titled 'Law on the Delimitation of Maritime Boundaries for Provincial and Local Governments' was proposed (23.6.12), initiating the process of delimiting only following requests from provincial and local governments.
 - Although institutionalization the structure for delimitation through bill proposals and parliamentary review is ongoing, implementation of the responsibility that the bills endow presents exceptional challenges at a working-level.
 - Taking examples of other States' experiences, the establishment of maritime jurisdictional zones of provincial and local governments or regional authorities is typically managed through judicial process.
 - Instances where central governments have led the establishment of maritime jurisdictional zones are rare; China's case stands as the only example. However, specific details regarding the application process and outcomes remain undisclosed.
 - While the establishment of maritime jurisdictional zones entails information-intensive, specialized, and technical practices, the very limited examples available for reference during practical implementation pose inherent difficulties.
 - Applying the criteria for delimitation requires extensive research on legislation and administration from the enactment of the Local Autonomy Act in July 1949 until the present day. Utilizing incomplete historical data requires information processing techniques.

- Establishing maritime jurisdictional zones involves processing and analyzing ocean spatial information produced through cadastral surveys, measurements, and marine investigations in coastal areas. It pertains to complex tasks involving the adoption of usable information based on the reliability and legality analysis of data.
- For a systematic and rational establishment of maritime jurisdictional zones, a preparatory process is essential to institutionalize and formulate policies to address potential issues that may arise during the implementation phase.

2) Relevance to National Projects

- The government has adopted the establishment of local government maritime jurisdictional zones as a national agenda (41-6) and announced the implementation plan.
- The government has planned to enact legislation in 2023 to create a system for establishing maritime jurisdictional zone with a phased approach to zone establishment beginning in 2024.
- To ensure the systematic and efficient establishment of maritime jurisdictional zones, a thorough examination of current issues related to these zones and a close review of key factors influencing maritime jurisdictional zone establishment as conditions are necessary.

3) Purpose

- The purpose of this study is to systematize and present the key factors crucially influencing the establishment of maritime jurisdictional zones and the institutional and administrative considerations that require focused scrutiny.

2. Methodology

1) Academic methodology

- Applying Textual Interpretation Methodology to Analyze the Contents of the Bills
 - Rational establishment of maritime jurisdictional zone necessitates the objective interpretation and application of the criteria; thus, employing legal interpretation methodologies to clarify the meaning of statutory provisions.
- Comparative Analysis of Legislation and Cases Related to Maritime Jurisdictional Zone Establishment
 - To analyze the institutional and administrative conditions, a comparative analysis of key laws pertaining to the application of criteria for maritime jurisdictional zone establishment is essential.
 - To identify primary concerns regarding maritime jurisdictional zone establishment, a comparative analysis of principles, criteria, and methodologies applied in cases of maritime jurisdictional zone establishment is necessary.

〈Picture〉 Structure of the Research



2) Policy-making methods

- Gathering opinions from Practical Implementation Agencies
 - Incorporating feedback from officials responsible for the Ministry of Oceans and Fisheries and the National Institute of Fisheries Science, who will be pivotal in the practical execution of future maritime jurisdictional zone establishment, to enhance research outcomes.
- Advisory from National Research Institutions
 - Ensuring the credibility of legal bill interpretation and specifying the factors for establishment through expert advice from the Korea Legislation Research Institute, which has conducted studies on legal systems for maritime jurisdictional zone establishment.

3. Result

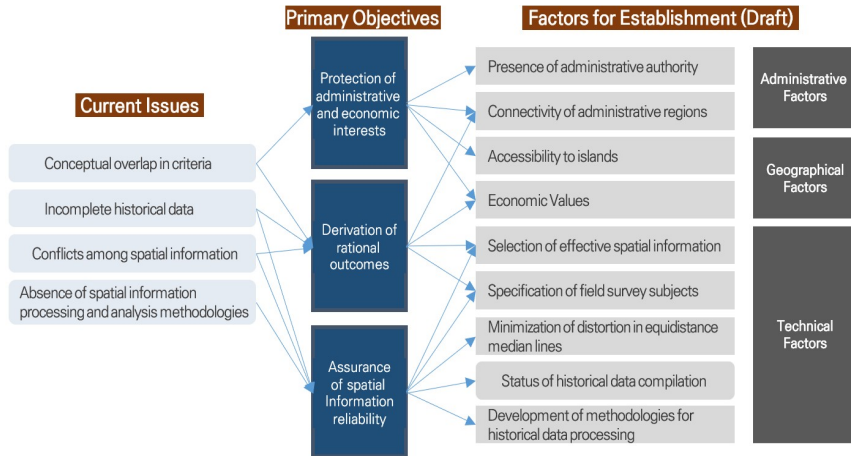
1) Summary

- The criteria for establishing the maritime jurisdictional zones proposed in the bill may act as a hindrance to efficient operations due to conceptual overlap among them.

-
- The use of generally defined terms makes it challenging to grasp the exact meaning of the criteria solely from the face of the law.
 - Historical facts and factual criteria may be interpreted as encompassing different standards and serve as fundamental principles guiding the application of different standards for the administrative and economic interests of residents.
 - Setting Provincial and local government maritime jurisdictional zones constitutes a complex task of information-intensive, specialized, and technical nature.
 - Collecting and reviewing historical data on provincial and local government administration and residents' maritime usage since the enactment of the Local Autonomy Act in 1949 are necessary to apply the criteria for maritime jurisdictional zone establishment.
 - Distinguishing between the exercise of administrative authority by the governments and the current status of office affairs requires legal analysis based on a historical review of relevant laws.
 - Converting collected data used for applying the criteria into digital marine spatial information and employing spatial distribution methodologies for analysis necessitate advanced spatial information technology development and application.
 - Key concerns in the application process of criteria for maritime jurisdictional zone establishment include incomplete historical data, conflicts among spatial information, and the absence of spatial information processing and analysis methodologies.

- Securing the reliability of data might be challenging due to the production timing, methods, and storage forms of historical data, potentially leading to conflicts among historical data.
- The spatial information specified by the criteria may suffer from inconsistencies due to discrepancies in the entities producing the information and the timing of its production.
- The equidistance median line is generally proposed as a fair methodology but significantly affected by coastline shapes, topography, and forms particularly derived from artificial coastlines.
- To address the aforementioned concerns regarding the establishment of maritime jurisdictional zones, the following key factors (draft) that should be considered when applying the criteria are proposed.
 - (Administrative Factors) Presenting the exercise of administrative authority and the connectivity of administrative regions to reflect residents' administrative interests.
 - (Geographical Factors) Emphasizing marine topography containing economic values for residents and presenting factors influencing accessibility to the ocean, such as access to islands and ease of economic activities.
 - (Technical Factors) Introducing measures to address issues that may arise during the collection, processing, and analysis of spatial information, including selecting effective spatial information, specifying subjects for field surveys, minimizing distortions in equidistance median lines, assessing the status of historical data, and developing methodologies for processing historical data.

〈Picture〉 Summary of the Research Results



2) Policy recommendations

- Proposal for institutionalization through subordinate regulations
 - Lower-level regulations could propose the purpose of reviewing criteria, allowing for discretion in the application of standards while setting conceptual directions for their interpretation.
 - Proposing systematization through the establishment of investigation structures, such as outlining procedures for selecting effective spatial information and specifying subjects for on-site surveys.
- Presentation of the demand for technical guidelines and administrative regulations
 - Suggesting the need for administrative regulations of a technical nature to ensure the quality of historical data and the reliability of spatial information analysis results.

- **Proposal for the main content of pilot projects**
 - Highlighting the necessity for pilot projects aimed at reviewing factors for establishment required to address technical issues, such as developing delineation models, methodologies for establishing equidistance median lines, and evaluating the integrity of historical data along with developing data processing and analysis methodologies.
 - Proposing essential considerations for efficient execution of survey procedures like cadastral surveys and marine investigations, including defining necessary on-site survey elements and outlining procedures for specifying subjects for on-site surveys.
- **Proposal for the demand to revise the bill**
 - Suggesting a review and proposal for amendments to the bill to systematize and clarify criteria and delineate procedures for establishment.

4. Expected Outcomes

1) Policy effects

- **Contribute to the systematic and efficient execution of new national affairs with an information-intensive, specialized, and technical nature.**
 - Expected to propose institutionalization approaches for efficient execution systems by reviewing responses to current issues in advance and conducting broad assessments of practical concerns,

anticipating high applicability in field settings.

- Anticipated to serve as practical guidelines by presenting matters that need consideration concerning current issues and responses related to maritime jurisdictional zone establishment.

2) Social and economic effects

- Contribute to enhancing understanding and acceptance of the maritime jurisdictional zone establishment system.
- Expected to contribute to improving stakeholders' understanding of the application process of criteria by presenting specific concepts related to the criteria for maritime jurisdictional zone establishment, which involves complex interactions between local governments and residents.
- Anticipated to contribute to securing the acceptance of establishment affairs by reflecting factors significantly influencing local governments' and residents' maritime usage and management, thereby prioritizing the protection of residents' administrative and economic interests in the proposed factors for establishment.

01

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경 및 필요성

2022년 우리 정부는 ‘해양경계법의 제정’과 ‘해양관할구역 설정 추진’을 국정과제(41-6)로 채택하였으며, 해양수산부는 2022년 10월 5일 국무회의에서 해양관할구역 설정의 필요성과 추진계획에 대해 발표했다. 「지방자치법」이 제정된 이후로 지속되어 온 해양관할구역 분쟁을 해결하고, 앞으로 증가할 해양 이용 및 관리 수요에 능동적으로 대응하고자 함이다. 해양관할구역에 대한 과거와 미래의 분쟁을 해결하기 위해 우리 정부는 2023년에는 해양관할구역에 대한 법률을 제정하고, 2024년부터 단계별로 해양관할구역 설정에 착수하겠다는 계획을 발표했으며, 이에 해양관할구역 설정에 관한 지방자치단체의 관심도 확대되고 있다.

2023년 1월 18일 「해양의 효율적 이용 및 관리를 위한 지방자치단체의 해양관할구역 설정에 관한 법률안」이 발의되었다. 해양관할구역에 대한 지방자치단체 간의 분쟁이 심화되고, 사법적 분쟁해결 방식의 한계가 가시화

됨에 따라 입법적 해결을 도모하고자 함이다. 그리고 이후 2023년 6월 12 일에는 「지방자치단체의 해양관할구역 획정에 관한 법률안」이 발의되었다. 앞서 발의된 법률안과 비교할 때, 분쟁의 해결을 위한 방식과 절차에는 차이가 존재하지만, 두 법률안은 모두 지방자치단체의 해양관할구역을 명확히 하여 과거와 미래의 분쟁을 해결하기 위한 기반을 구축하는 것을 목적으로 제시하고, 대동소이한 해양관할구역 설정 기준을 제시하고 있다. 해양관할구역 현안에 대응하기 위한 제도에 대한 입법 필요성과 주요 내용은 국회의 토의와 검토를 거쳐 구체화될 것으로 기대된다.

그러나 지방자치단체의 해양관할구역 설정을 국가의 사무로서 입법을 통해 추진한 사례는 매우 드물다. 우리나라 「지방자치법」은 지방자치단체의 관할구역을 ‘종전과 같이’ 한다고 규정하여 법률 제정 당시의 행정구역을 지방자치단체의 관할구역으로 인정할 뿐 별도의 기준과 절차를 두지 않았다. 이에 종전의 관할구역이 명확하지 않은 해양에 대해서는 1949년 7월 「지방자치법」 제정 이후부터 현재까지 헌법재판소 권한쟁의심판에 따라 해양관할구역 갈등을 해결하고 있다. 국외사례를 살펴보면 해양에 대한 관할권한의 문제는 사법적 분쟁해결수단을 통해 해결하는 것이 일반적이며, 중국이 예외적으로 입법을 통해 해양관할구역 설정을 추진했으나 설정 기준의 적용과정에 대한 구체적인 내용은 공표하지 않았다.

이처럼 해양관할구역 설정을 위한 행정작용에 관한 참고 사례가 부재하고, 오랜 기간 해양관할구역에 대한 권한쟁의심판 결정이 이루어지고 있기 때문에 지난 권한쟁의심판 결정을 반영하고, 동시에 입법에 따른 해양관할구역 설정 기준을 적용하는 과정에서 기술적·행정적 어려움이 발생할 것으로 예상된다. 특히 법률안에서 제시하고 있는 해양관할구역 설정 기준은 지방자치단체와 주민의 과거와 현재, 미래의 이익에 관한 사항이 혼재되어 있으므로 기준 상호 간의 상충, 입법에 따른 기준과 권한쟁의심판 결정과의 상충이 발생할 수 있다.

또한 법률안에 따른 해양관할구역 설정 기준은 국가의 행정체계, 지방자치단체의 행정권한과 사무, 주민의 해양 이용, 해양의 지형적·지리적 특성과 등거리중간선 등을 종합적으로 고려하도록 규정하고 있다. 따라서 설정 기준을 적용하기 위해서는 1949년 7월 「지방자치법」 제정부부터 현재까지의 법제와 행정에 관한 광범위한 실태조사가 이루어져야 하며, 현재 육지와 해양의 현황에 부합하는 해양관할구역 설정을 위해서는 지방자치단체 연안 전역에 대한 지적 조사·측량, 해양조사를 통해 현황 자료를 생산해야 한다. 나아가 실태조사, 지적 조사·측량, 해양조사를 통해 수집한 자료는 디지털 형식의 공간정보로 변환·처리하여 해양관할구역 설정에 활용할 수 있는 정보를 도출·적용하기 위한 법리적·기술적 검토를 거쳐야 한다.

이처럼 해양관할구역 설정은 고도의 전문적·기술적 성격을 가지는 새로운 유형의 사무이며, 설정 기준을 적용하는 데 고려해야 하는 법제도와 현황 자료가 광범위하다. 따라서 해양관할구역 설정 사무를 추진하는 과정에서 시행착오를 최소화하기 위해서는 해양 관할구역 설정 기준을 적용할 때 발생할 수 있는 현안을 사전에 검토하고, 이 현안에 대응하기 위해 고려해야 하는 사항을 체계적으로 정리하는 준비 과정이 필요하다. 특히 해양관할구역 설정은 지방자치단체와 주민의 행정적·경제적 이익에 영향을 미칠 것으로 예상되므로 해양관할구역 설정 사무의 추진에 신중을 기하기 위해 점진적·단계별 준비 과정이 필요할 것으로 예상된다.

2. 연구의 목적

이 연구는 해양관할구역 설정요인을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이때 설정요인이란 해양관할구역을 체계적·효율적으로 설정하기 위한 전제 조건으로 기능할 수 있는 요소로서 해양관할구역을 설정할 때 중점적인 검토가 필요한 사항을 말한다.

현재 법률안에서 제시하고 있는 해양관할구역 설정 기준은 지방자치단체의 행정구역과 행정작용에 관한 사항, 해양을 구성하는 지형·지리 등 자연적 조건, 해양공간을 형평하게 배분하기 위한 기술적 방법론 등으로 구성된다. 이 기준들은 행정적·지리적·기술적 사항에 관한 복합적인 검토가 이루어져야 하는 특징을 가진다.

따라서 이 연구는 개별 기준이 적용할 때 고려해야 하는 사항을 분석하고, 해양관할구역을 설정할 때 핵심적으로 검토해야 하는 주요 요인을 제시함으로써 해양관할구역 설정 사무를 체계적·효율적으로 추진하는 데 기여할 수 있을 것으로 기대한다.

제2절 연구내용 및 방법

1. 연구내용

이 연구는 해양관할구역 설정의 전제 조건으로서 작용할 수 있는 행정적·지리적·기술적 요인을 구체화하기 위한 목적으로 다음의 내용을 검토하였다. 먼저 제1장에는 해양관할구역 설정을 국가사무로 규정한 입법이 추진되고 있는 현재 시점에서 해양관할구역 설정 요인에 관한 연구의 필요성을 제시하였다.

제2장에는 지방자치단체 해양관할구역을 정하는 기준과 절차를 규정한 국내외 법제도를 살펴보았다. 제1절에는 각각 23년 1월, 6월에 발의된 「해양의 효율적 이용 및 관리를 위한 지방자치단체의 해양관할구역 설정에 관한 법률안」과 「지방자치단체의 해양관할구역 획정에 관한 법률안」을

분석하여 해양관할구역 설정의 기초가 되는 기준과 절차의 현황을 검토하여 기준의 해석과 절차의 추진 등 법률의 이행 과정에서 발생할 수 있는 문제점을 제시하였다.

제2절에는 해양관할구역 설정을 규정한 중국과 미국의 입법 현황을 검토하였다. 중국은 지방정부 상호 간의 관할구역 경계를 정하기 위한 법제도를 구축·도입하고 있어 해양관할구역의 설정 기준과 절차를 비교하여 시사점을 도출하는 데 적절한 사례로 들 수 있다. 미국의 경우, 주정부 상호 간 해양관할구역 경계 획정에 관한 입법은 부재하나 주정부의 관할권한의 범위를 규정한 입법 내용을 분석하여 법제도적 여건을 비교·분석하는데 활용하였다.

제3장에는 국내외 해양관할구역 설정 사례를 분석하였다. 국내 사례로서는 헌법재판소의 권한쟁의심판 사건을 살펴보고, 권한쟁의심판에서 구축한 법리와 방법론을 중점적으로 분석하였다. 국외 설정 사례로는 일본, 미국의 사례를 살펴보았으며, 두 사례 모두 사법부의 법리적 검토 과정에서 채택한 기준과 절차를 분석하여 실제 해양관할구역을 설정하는 과정에서 발생할 수 있는 현안을 도출하였다.

제4장에는 해양관할구역 설정요인(안)을 제시하였다. 제1절에는 앞서 살펴본 입법안에서 제시하는 기준의 해석과 적용을 위해 검토해야 하는 국내 법제도와 정책적·행정적 여건을 살펴보았다. 제2절에는 현재의 여건에서 해양관할구역을 설정하기 위해 고려해야 하는 핵심적 사항을 행정적·지리적·기술적 요인으로 구분하여 제시하였다.

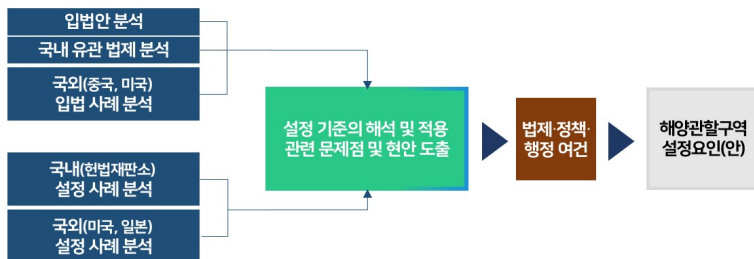
2. 연구방법

이 연구는 해양관할구역 설정 관련 법제와 사례의 비교분석을 통해 해양관할구역 설정 현안을 제시하고, 해양관할구역 설정에 관련한 법제·정책·행정적 여건을 분석하여 설정요인(안)을 제시하였다.

제2장 제1절에는 향후 해양관할구역 설정의 핵심이 되는 기준을 객관적으로 판단하기 위해 문언적 해석방법을 통해 용어와 문맥을 분석하였다. 제2절에는 법률안의 기준 적용과 관련한 국내 법제도를 분석하여 사무 추진상의 여건을 파악하였으며, 제3절에서는 해양관할구역 설정 기준과 절차에 관한 국외 사례를 분석하여 법제도의 체계와 구체성에 관한 문제점과 현안을 도출하였다.

제3장에는 국내외 해양관할구역 설정사례를 비교분석하여, 입법안의 기준을 실제 적용할 때 발생할 수 있는 문제점을 파악하였다. 이어 제4장에는 해양관할구역 설정에 관한 국내 유관 제도와 정책·행정적 여건을 분석하여 해양관할구역 설정 현안에 대응하기 위해 고려해야 하는 설정요인(안)을 제시하였다.

〈그림 1-1〉 연구내용 및 추진체계



제3절 선행연구 분석

1. 선행연구 현황

지방자치단체 해양관할구역에 관한 연구는 대체로 분쟁의 사법적 해결 사례를 분석하여 법리상 문제점을 파악하거나 분쟁해결의 원칙을 개선하기 위한 방안을 도출하는 것을 주요 목적으로 한다. 이춘희(2021)는 해양관할구역에 대한 권한쟁의심판 사건을 연혁적으로 검토하여 헌법재판소가 발전시켜온 법리와 국가간 해양경계획정의 법리를 비교하여 국내 시사점을 도출하였다. 승이도(2020)도 유사한 방법론으로 헌법재판소의 권한쟁의심판 결정을 분석하였으며, 형평의 원칙을 중점적으로 다루었다.

한편 2020년 이전의 선행연구는 매립지에 관한 권한쟁의심판 사건을 주로 다루었으며, 매립지 분쟁을 해결하기 위한 「지방자치법」 개정내용에 대한 평가에 관한 연구가 주를 이룬다. 정철 외(2018)는 매립지가 귀속될 지방자치단체를 행정안전부 장관이 결정하도록 한 「지방자치법」 개정의 합헌성에 관하여 연구하였다.

해양관할구역의 경계를 획정하는 기준과 방법론에 관한 연구도 진행되었으나 과거 헌법재판소의 권한쟁의결정례의 법리를 분석하는 방법론을 채택하고 있으며, 해당 결정례는 국가기본도에 표기된 해양의 행정구역 구분선을 기준으로 매립지 관할 지방자치단체를 확인한 것이다. 이와 같은 법리는 이후 권한쟁의심판 결정에서 국가기본도의 표시선의 효력을 부인하면서 변경된 것으로 현재 시점에서는 핵심적인 법리로 원용하기 어렵다.

2. 선행연구와의 차별성

이 연구는 해양관할구역에 대한 권한쟁의심판에서 국가기본도의 효력에 관한 법리를 변경한 이후, 이와 같은 실정을 고려하여 작성된 입법안에 따른 해양관할구역 설정 기준과 절차를 분석한다. 기존의 연구는 지방자치법과 헌법재판소 권한쟁의심판의 법리 분석을 중심으로 이루어져 있다. 반면 이 연구는 해양관할구역의 분쟁의 예방과 해소를 목적으로 발의한 입법안에서 제시하는 기준과 원칙을 중심으로 입법안에서 제시하는 해양관할구역 설정에 관한 국가 사무를 추진하는 과정에서 발생 가능한 기술적·정책적·법제적 현안을 검토하고, 이와 같은 현안에 대응하기 위해 필요한 조건을 파악하여 제도적·정책적 대응방향을 제시하고자 한다는 점에서 선행연구와 차별성을 가진다.

〈표 1-1〉 선행연구 검토

구 분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
주 요 선행 연구	1 • 과제명: 지방자치단체 상호 간 해양경계선 획정에 관한 권한쟁의심판 연구 • 연구자(년도): 이춘희(2021) • 연구목적: 해상경계 획정에 영향을 미치는 주요 요인 검토	• 문헌연구 • 판례 분석 • 국내외 사례분석	• 권한쟁의심판 현황 및 쟁점 • 해상경계선 획정 기준에 대한 비교(국내 및 국제해양경계 사례) • 국제법 및 해외사례의 국내 시사점
	2 • 과제명: 지방자치단체의 해상 경계에 관한 연구 • 연구자(년도): 전상구(2021) • 연구목적: 해상경계 갈등 해결을 위한 근본적 개선방안 제시	• 문헌연구 • 지방자치법 분석 • 판례 분석	• 지방자치단체 관할구역 범위 • 헌법재판소 해양관할구역 설정 기준의 문제점 • 해양관할구역 설정 기준의 법제화
	3 • 과제명: 지방자치단체 사이의 해상경계 획정에 관한 헌법재판소 권한쟁의심판 연구 • 연구자(년도): 송이도(2020)	• 문헌연구 • 판례 분석	• 헌법재판소 권한쟁의심판 결정 분석 • 국내 결정과 국제해양경계 결정의 주요 요인

구 분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
	연구목적: 해상경계 결정을 위한 형평의 원칙 적용 방안 검토		국제해양경계 사례의 국내 시사점
4	- 과제명: 행정구역경계조정의 합리적 기준에 관한 연구 - 연구자(년도): 심재승(2020) - 연구목적: 행정구역 경계조정을 둘러싼 갈등의 영향요인 분석	- 문헌연구 - 사례연구	- 경계조정 관련 갈등 요인 - 갈등사례(수원-용인/의왕-안양) - 갈등 해소방안
5	- 과제명: 1948.8.15. 당시 지방자치단체 해상경계의 재구성 - 연구자(년도): 민선홍(2019) - 연구목적: 지방자치단체 해상경계 재구성 방법 제시	- 문헌연구 - 지방자치법 분석	- 일제강점기 지방행정 및 공유수면 관련 법령 주요내용 - 미군정기 지방행정 및 공유수면 관련 법령 주요내용 - 지방행정 실태에 따른 불문법 경계 판단 기준
6	- 과제명: 지방자치법상 공유수면의 지방자치단체 관할 구역의 개정방향 - 연구자(년도): 정철 외(2018) - 연구목적: 지방자치법 상 관련 규정의 위헌성 검토 및 개정안 제시	- 문헌연구 - 국내외 법률 분석	- 매립지 관할 결정 제도에 대한 이론적 고찰 - 지방자치법의 위헌성 - 매립지 결정 및 변경 관련 해외 법률 주요내용 분석 - 지방자치법 개정방향
7	- 과제명: 해상 행정경계획정 기준에 관한 연구 - 연구자(년도): 이춘원 외(2013) - 연구목적: 해상경계 설정방안 제시	- 문헌연구 - 사례 연구	- 해상경계 관련 법제도 현황 - 국내 분쟁사례 및 주요 판례 - 해상경계 획정을 위한 법제 접근방안
8	- 과제명: 우리나라 해상경계 획정기준에 관한 기초 연구 - 연구자(년도): 최윤수 외(2012) - 연구목적: 국토 및 해양자원의 체계적 유지관리를 위한 해상경계 획정 방법 및 기준 제시	- 문헌연구 - 전문가 심층 면담	- 해상경계 관련 법제도 현황 - 국가기본도 현황 및 쟁점 - 국외 분쟁사례 및 시사점
9	과제명: 새만금지역의 해상경계에 대한 공법학적 고찰	- 문헌연구 - 사례연구	새만금 해상경계 관련 논의 현황

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요 연구내용
		- 연구자(년도): 김희곤(2011) - 연구목적: 새만금 해상경계 설정 원칙 제시		- 국가기본도 적용의 문제점 및 개선방안 - 합리적 해상경계설정 기준 주요요인
	10	- 과제명: 해상경계 관련 판례 분석 - 연구자(년도): 이용욱(2011) - 연구목적: 헌법재판소 해상경계 결정의 문제점 검토	- 문헌연구 - 판례 분석	- 해상경계 결정 요인으로 국가기본도상 경계 표시 기준의 타당성 - 해상경계 결정 기준 개선방향
	11	- 과제명: 해상경계설정방안 연구 - 연구자(년도): 장학봉 외 (2004) - 연구목적: 해상경계 획정 방안 관련 법제 개선방안 제시	- 문헌연구 - 국내외 법률 분석	- 국내 법제도 현황 분석 - 해상경계 갈등 현황 및 주요쟁점 검토 - 외국의 해상경계 관련 법률 주요내용 - 해상경계 분쟁 해결을 위한 제도 개선안
	본 연구	기존의 연구는 지방자치법과 헌법재판소 권한쟁의심판의 법리 분석을 중심으로 이루어져 있으나, 본 연구는 해양경계법에 따른 기준과 원칙을 중심으로 국가 사무의 추진 과정에서 발생 가능한 기술적·정책적·법제적 현안과 대응방향을 제시	- 문헌연구 - 국내외 법률 분석 - 판례 분석 - 전문가 자문	- 해양관할구역 설정 관련 법제 현황 및 주요 현안 - 기술적·전문적 사무 관련 국내 법제 현황 및 주요내용 - 중국 해양관할구역 설정 관련 법제 현황 및 주요내용 - 해양관할구역 설정의 주요 현안 대응을 위한 법제화 방향

02

해양관할구역 설정 관련 법제 검토

제1절 해양관할구역 설정 관련 입법안 검토

1. 해양의 효율적 이용 및 관리를 위한 지방자치단체의 해양관할 구역 설정에 관한 법률안

1) 일반사항

(1) 목적

법률의 목적 조항은 입법자가 법률을 통해 실현하고자 하는 의도를 나타내며, 이는 법률의 구체적인 내용을 적용하거나 해석할 때 기본 지침으로서 기능한다. 해양관할구역 설정에 관한 법률안은 첫째로 분쟁의 예방, 둘째로 해양의 효율적 이용·관리·보전, 마지막으로 주민의 복리 증진이라는 세 가지 목적을 제시하고 있다.¹⁾

이 법률안의 제안 이유에서 확인할 수 있듯이 어업, 도서의 관할, 해저자원 등 지방자치단체의 해양관할구역에 관련한 분쟁은 막대한 행정적·사회

1) 해양관할구역 설정에 관한 법률안 제1조

적·경제적 비용을 초래하여 해양의 효율적 이용·관리·보전과 주민의 복리를 훼손으로 이어진다. 따라서 이 법률안은 해양관할구역을 명확히 설정하여 분쟁을 예방함으로써 해양의 효율적 이용, 관리 및 보전과 주민의 복리증진을 이루고자 함을 명시하고 있다.

(2) 정의

해양관할구역 설정에 관한 법률안의 정의조항에는 2개의 용어가 제시되어 있으며,²⁾ 양자 모두 공간적 개념을 포함한다. 법률안 제2조제1호는 지방자치단체의 해양관할구역 범위를 정하는 기준으로 토지와 바다를 공간적으로 구분하고, 나아가 지방자치단체의 관할권이 미치는 공간적 범위를 영해로 규정하고 있다.

헌법재판소는 권한쟁의심판에서 지방자치단체의 관할구역이 육지뿐만 아니라 해양도 포함된다고 결정하였다. 원용한 유관기관의 의견을 살펴볼 때 국가의 영토에 대하여 지방자치단체가 관할권을 가지며, 이때 영토는 육지와 영해, 영공을 포함한다.³⁾

우리 헌법재판소는 지방자치단체 분쟁해결을 위해 홍성군과 태안군 등 간의 권한쟁의사건⁴⁾에서 최초로 등거리중간선 원칙을 적용했다. 이 사건에서 재판부는 분쟁 지방자치단체의 이익을 동등하게 다루어야 한다는 원칙에 기초하여 등거리중간선 원칙을 적용하였으며, 등거리중간선을 지방자치단체의 해안선을 구성하는 점이 가장 가까운 지점으로부터 등거리에 있는 점들의 연결선으로 정의하고 있다.

2) 해양관할구역 설정에 관한 법률안 제2조

3) 헌법재판소 2004.9.23. 2000헌라2

4) 헌법재판소 2015.7.3. 2010헌라2

(3) 다른 법률과의 관계

다른 법률과의 관계는 법령 간의 법체계를 명확히 하기 위한 조항으로 해당 법률이 다른 법률과 일반법 또는 특별법의 관계인지를 구별하는 것을 주요 목적으로 하여 법을 적용함에 있어 우선순위를 보여준다. 해양관할구역 설정에 관한 법률안은 지방자치단체의 해양관할구역에 관한 사항의 경우 다른 법률보다 이 법이 우선하여 적용된다고 규정하고 있다.⁵⁾

법률안은 「지방자치법」 또는 지방자치단체의 관할구역을 전제로 하는 해양수산 관련 법률들을 명시하고 있지는 않으나 법률안의 제안 이유와 목적을 함께 살펴보면, 이 법률안은 「지방자치법」상 지방자치단체의 구역 중 지적으로 정리되지 않은 해양의 관할구역 설정에 대하여 우선적으로 적용됨을 알 수 있다. 「지방자치법」에는 지방자치단체의 구역의 폐지·설치·변경과 경계변경에 대해서만 규정하고 있으며, 구역 설정의 기준과 절차는 정하고 있지 않다. 「지방자치법」 지방자치단체의 명칭과 구역은 종전에 따른다고 규정(지방자치법 제5조제1항)하고 있기 때문에 구역을 정하기 위한 별도의 기준과 절차가 필요하지 않기 때문이다.

2) 기준

(1) 기본원칙

해양관할구역 설정에 관한 법률안은 해양관할구역 설정에 있어 일관되게 유지되어야 하는 규칙 3가지를 제시하고 있다.⁶⁾ 이 규정은 해양관할구역 설정 기준을 적용할 때 상시 고려되어야 하는 준칙에 해당한다.

5) 해양관할구역 설정에 관한 법률안 제3조

6) 해양관할구역 설정에 관한 법률안 제4조

첫번째 원칙은 지방자치단체와 주민의 행정적·경제적 생활상 이익에 대한 침해의 최소화이다. 이는 해양관할구역의 설정이 지방자치단체와 주민의 이익과 밀접하게 관련하며, 구역의 설정으로 인해 침해가 발생할 수 있음을 나타낸다. 그러나 이때 국가가 보호하여야 하는 이익이 무엇인지에 대해서는 2가지 해석이 가능하다.

첫째로는 분쟁의 발생으로 발생하는 이익의 침해 최소화로 해석할 수 있을 것이며, 둘째로는 해양에서 이루어지고 있는 이용 및 관리에 관한 권리와 권한의 침해 최소화로 해석할 수 있다. 그러나 이 규정이 구역의 설정 기준의 준칙으로서 제시되어 있음을 고려할 때, 설정 기준의 적용에서 해양에서 인정되고 있는 권리와 권한을 최대한 유지·보전함으로써 관련 이익을 보호해야 함으로 해석함이 바람직하다.

둘째로, 이 법률안은 해양의 효율적 이용을, 셋째로, 해양의 지속가능한 발전을 지방자치단체 해양관할구역 설정의 기본원칙으로 제시하고 있다. 첫째 원칙이 과거부터 형성된 권리 및 권한의 보호를 강조하는 데 반해, 이 원칙들은 앞으로의 해양 이용이 효율성과 형평성의 확보를 의미한다. 법률안에서 제시하는 3가지 기본원칙에는 우선 적용에 관한 규정이 없으므로 해양관할구역 설정을 위해서는 3가지 기본원칙을 종합적으로 고려되어야 한다.

(2) 설정 기준

가. 역사적 사실과 실태 및 행정권한의 행사 내용

이 법률안에 해양관할구역 설정 기준은 2단계로 적용된다. 법률안 제6조제1항의 규정이 우선적으로 적용되며, 제1항에 따른 기준의 적용이 어려운 경우 제2항의 기준을 적용하는 2단계 구조로 구성된다.

법률안 제6조제1항은 해양관할구역의 설정 기준으로 해양의 이용·관리 등에 관한 역사적 사실과 실태 및 행정권한의 행사 내용을 제시하고 있다. 문면만 놓고 살펴볼 때, 해양의 이용·관리 등에 관한 역사적 사실과 실태는 의미하는 바가 광범위하다. 오랜 기간 이루어진 조업, 양식, 자원개발, 조사 등 지방자치단체와 주민이 해양에서 행하였던 다양한 행위가 포함된다.

한편 법률안에서 역사적 사실과 실태 및 행정권한의 행사 내용을 함께 규정되어 있음을 고려해야 한다. 역사적 사실과 실태 및 행정권한의 행사 내용이 상호 상충하지 않는 범위 내에서 제1항이 적용되어야 함을 의미한다. 역사적 사실과 실태가 행정권한의 행사 내용과 상반되는 경우라면 법률안 제6조제2항에 따른 기준의 적용이 필요하다.

한편 해양의 이용·관리 등에 관한 행정권한의 행사 내용은 법률안 제6조제2항제5호의 사무처리 현황과 구분되는 개념이다. 지방자치단체의 사무 처리가 권한 범위 내에서 이루어졌는지 여부에 따라 양자를 달리하게 된다. 예컨대, 수산업법에 따른 어업면허 사무는 1995년 수산업법 개정(법률 제5131호) 전에는 시도지사의 권한에 속하였으며, 시장·군수·구청장은 시·도지사의 권한을 위임받아 사무를 처리했다, 이후 수산업법 개정에 따라 어업면허 사무가 시장·군수·구청장에게로 속하게 되었으므로, 1995년 이전 시장·군수·구청장의 어업면허 사무는 행정권한의 행사로 인정될 수 없다.⁷⁾ 그러나 이와 같은 사무처리는 법률안 제6조제1항에서 규정하는 해양의 관리에 관한 사실로 인정될 수 있다.

나. 공평하고 합리적인 방법

• 행정구역의 현황

세부기준 중 행정구역에 관한 사항으로 도서(島嶼)의 행정구역, 행정구역의

7) 헌법재판소 2015.7.30. 2010헌라2; 헌법재판소 2019.4.11. 2015헌라2

관할 변경, 지적공부에 등록되어 있는 토지의 현황이 있다.⁸⁾ 이 세부기준은 현재의 행정구역 현황을 최대한 반영한다는 점에서 공통점을 가진다. 육상 행정구역의 변경이 해양관할구역의 범위에 영향을 미침을 시사하며, 특히, 도시의 행정구역 변경의 경우, 도시의 분포에 따라 해양관할구역의 범위에 크게 영향을 미칠 수 있다.

• 해양의 지리적 여건

지리상의 자연적 조건⁹⁾과 해안선¹⁰⁾은 해양의 물리적 여건을 고려한 설정 기준이다. 해양의 물리적 여건은 지방자치단체의 행정과 주민의 생활에 크게 영향을 미치는 요소이다. 물리적 여건에 따라 해양에 대한 접근성이 달라질 수 있으며, 지형적 조건이 해양자원의 형성과 밀접하게 관련한다.

한편 해양의 지리적 여건은 등거리중간선 기준과도 관련된다. 해안 지형의 분포와 형성에 따라 지방자치단체의 기점이 설정되며, 설정된 기점은 등거리중간선 획선의 기준으로 활용되기 때문이다.

• 사무처리의 현황

해양관할구역을 설정할 때 고려해야 하는 사항 중 하나로 대상 해역에 관한 사무처리 현황¹¹⁾이 있다. 지방자치단체의 사무는 관할구역에 대한 자치사무와, 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무로서 위임사무로 구분된다.¹²⁾ 법률안에서 사무의 처리와 행정권한의 행사를 구분하여 해양관할구역 설정기준으로 제시하고 있음을 고려할 때, 여기에서 말하는 사무처리의 현황은 자치사무와 위임사무를 포괄하는 넓은 개념으로 이해함이 바람직하다.

8) 해양관할구역 설정에 관한 법률안 제6조제2항제1호, 제2호, 제6호

9) 해양관할구역 설정에 관한 법률안 제6조제2항제3호

10) 해양관할구역 설정에 관한 법률안 제6조제2항제6호

11) 해양관할구역 설정에 관한 법률안 제6조제2항제5호

12) 지방자치법 제13조제1항

지방자치단체의 사무는 1)지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등, 2)주민의 복지증진, 3)농림·수산·상공업 등 산업 진흥, 4)지역개발과 자연환경보전 및 생활환경시설의 설치·관리, 5)교육·체육·문화·예술의 진흥, 6)지역민방위 및 지방소방, 7)국제교류 및 협력에 관한 사항을 주요 내용으로 한다.¹³⁾

• 주민의 행정적·경제적 이익

해양관할구역 설정에 관한 법률안은 구역 설정의 기준으로 주민의 행정적 이익과 경제적 이익을 제시하고 있다. 행정적 이익은 지방자치단체의 종합적이고 신속한 행정 수행으로부터 주민이 향유하는 혜택으로 해양관할구역을 설정할 때에 행정의 효율성을 함께 고려해야 함을 의미한다.¹⁴⁾ 지방자치단체가 육지와 인근 도서, 해양을 종합적으로 관리할 수 있도록 해야 하며, 해양에서 이루어지고 있는 행정 서비스의 제공이 유지될 수 있도록 고려해야 하는 것으로 해석할 수 있다.

• 등거리중간선

해양관할구역 설정 기준으로 제시되어 있는 등거리중간선은 지방자치단체의 육지 관할 구역을 기준으로 해양공간을 양분하는 방식을 말한다. 법률안에서 제시하는 해양관할구역 설정 기준 중에 유일하게 지방자치단체의 행정권한이나 주민의 생활상의 실태와는 무관한 기술적 방법론이다.

그러나 사무처리의 사실과 주민의 행정적·경제적 이익에 관한 정보는 분산된 소규모의 특정 공간을 대상으로 하므로 해양관할구역 전체의 여건을 확인하기 어렵다. 따라서 해양 전반에 대한 여건을 반영한 1차적 기준으로 활용할 수 있는 기준선이 필요하며, 이때 등거리중간선을 활용할 수 있다.

13) 지방자치법 제13조제2항

14) 헌법재판소 2011.9.29. 2009헌라3

등거리중간선은 지방자치단체의 기점을 기초로 획선되므로 기점을 정하는 방법에 따라 획선의 결과가 달라지게 된다. 법률안에서는 지방자치단체의 기점을 정하는 방식을 구체적으로 명시하지 않고 있으므로 여건에 따라 해안선(약최고고조면), 지적선(평균해면), 저조선(약최저저조면)을 기준으로 등거리중간선이 획선될 수 있을 것으로 보인다.

3) 절차

(1) 해양수산부 장관 직권 설정

가. 국가계획

지방자치단체 해양관할구역 설정은 국가계획에 따라 추진된다. 먼저, 해양수산부 장관은 10년마다 해양관할구역설정기본계획을 수립해야 한다. 이때에는 행정안전부장관과의 협의, 관계 중앙행정기관과 지방자치단체의 장의 의견수렴, 해양관할구역설정심의위원회 심의·의결 절차를 거쳐야 한다.¹⁵⁾ 해양수산부 장관은 5년마다 해양관할구역설정기본계획의 타당성을 검토하여 계획을 변경할 수 있으며, 변경 절차는 수립 절차를 준용한다.¹⁶⁾

해양관할구역 설정에 관한 법률안은 해양관할구역설정기본계획에 포함되어야 하는 사항으로 해양관할구역 설정의 추진 방향 및 원칙, 해양관할구역설정추진계획의 수립 방향, 관련 데이터베이스 구축 및 관리를 제시하고 있다.¹⁷⁾ 여기에서 데이터베이스 구축 및 관리를 제외한 나머지 사항은 포괄적으로 규정되어 있다.

해양관할구역설정추진계획은 구역 설정 과정에 실질적으로 필요한 사항에 관한 계획이다. 기본계획에서 제시하는 방향에 따라 연도별 추진 일정과

15) 해양관할구역 설정에 관한 법률안 제15조제3항 및 제10조제1호

16) 해양관할구역 설정에 관한 법률안 제15조제4항

17) 해양관할구역 설정에 관한 법률안 제15조제2항

대상을 정하고, 국가에서 추진해야 하는 사업을 제시하고 그에 따른 소요 예산을 추정한다.¹⁸⁾ 구체적인 사업에 관한 사항이 포함되므로 추진계획을 수립할 때에는 해양수산부 장관의 요청에 따라 관계 중앙행정기관과 지방자치단체의 장이 관련 자료를 제출하도록 규정하고 있다. 추진계획의 수립 절차는 중앙행정기관과 지방자치단체의 장의 의견 수렴¹⁹⁾과 해양관할구역설정심의위원회 심의·의결²⁰⁾ 순이며, 추진계획의 변경 절차는 수립 절차를 준용하여 진행된다.²¹⁾

나. 조사 및 측량 등

국가계획에 따라 구체화된 해양관할구역 설정의 정책방향과 일정에 따라 해양관할구역 설정 절차가 진행된다. 해양관할구역 설정을 위해서는 토지의 현황과 해양의 이용·관리 실태에 관한 조사·측량 및 해양조사²²⁾를 실시해야 한다. 이는 행정구역에 관한 사항과 지방자치단체의 사무처리 현황과 주민 생활상의 실태, 해양의 지리적 여건 등 해양관할구역의 설정 기준을 적용하기 위한 자료를 수집하기 위한 절차이다. 법률안에서 자료 수집을 위한 조사 방법은 구체적으로 제시되어 있지 않으나 구역 설정의 기준을 적용하기 위한 실태조사는 문헌조사의 형식으로, 지적 조사·측량 및 해양조사는 현장조사 형식으로 추진될 것을 예상할 수 있다.

다. 설정안 작성 및 의견수렴

해양관할구역 설정을 위한 조사가 완료되면 조사 내용을 바탕으로 구역 설정의 기준을 적용하여 해양관할구역설정안을 작성하게 된다.²³⁾ 설정안의

18) 해양관할구역 설정에 관한 법률안 제16조제2항

19) 해양관할구역 설정에 관한 법률안 제16조제3항

20) 해양관할구역 설정에 관한 법률안 제16조제1항

21) 해양관할구역 설정에 관한 법률안 제16조제5항

22) 「해양조사와해양정보활용에관한법률」제2조제1호의 해양조사를 말함

23) 해양관할구역 설정에 관한 법률안 제18조제1항

작성 절차는 대통령령으로 구체화하도록 위임되어 있으며, 작성된 설정안은 해양관할구역설정심의위원회의 심의를 거쳐야 한다.

설정안에 대한 심의 이후, 해양수산부 장관은 설정안에 대하여 행정안전부 장관과 지방자치단체의 장의 의견을 들어야 하며,²⁴⁾ 의견을 수렴하는 과정에서 관계 지방자치단체가 해양관할구역 설정에 합의하고자 결정하는 경우, 지방자치단체는 해양수산부 장관에게 의견수렴 기간의 연장을 요청하고,²⁵⁾ 연장된 의견 수렴 기간 내에 설정합의안을 제출할 수 있다.

라. 설정안 수정·변경

설정안에 관한 의견 수렴 결과에 따라 해양수산부 장관은 설정안을 수정·변경할 수 있으며, 의견수렴 기간 또는 연장된 의견 수렴 기간 내에 지방자치단체가 설정합의안을 제출하면 이를 반영하여 설정안을 수정·변경할 수 있다.²⁶⁾ 이때 해양수산부 장관은 설정합의안의 내용을 적극적으로 반영해야 한다.²⁷⁾

마. 설정안 심의

의견 수렴 절차를 거친 설정안은 해양관할구역설정심의위원회의 심의·의결을 거쳐 최종적으로 해양수산부 장관이 해양관할구역 설정에 대하여 결정한다.²⁸⁾ 지방자치단체의 설정합의안 제출된 경우에는 설정안과 설정합의안을 모두 해양관할구역설정심의위원회에 제출하여 심의·의결하여²⁹⁾ 해양수산부 장관이 결정한다. 해양관할구역설정심의위원회가 심의·의결 과정에서 자료가 불충분하다고 판단하는 경우 해양수산부 장관에게 재조

24) 해양관할구역 설정에 관한 법률안 제18조제1항

25) 해양관할구역 설정에 관한 법률안 제19조제3항

26) 해양관할구역 설정에 관한 법률안 제19조

27) 해양관할구역 설정에 관한 법률안 제7조

28) 해양관할구역 설정에 관한 법률안 제20조제1항

29) 해양관할구역 설정에 관한 법률안 제20조제1항

사하도록 할 수 있으며, 이 경우에는 설정안 작성을 위해 거쳤던 절차를 준용해야 한다.³⁰⁾

(2) 지방자치단체의 신청 및 합의에 따른 설정

가. 지방자치단체의 신청

지방자치단체의 해양관할구역 설정은 먼저 국가계획을 통해 전반적인 사항이 결정된다. 그러나 지방자치단체는 국가계획에서 제시하는 연도별 추진계획에도 불구하고 단체가 관할하는 해양공간에 대해서 우선적으로 설정 절차를 진행해야 한다고 인정하는 경우라면 해양수산부 장관에게 해양관할구역 설정을 신청할 수 있다.³¹⁾ 해양의 보전 및 이용, 관리하는 데 관할구역 범위가 명확하지 않아 문제가 되거나, 인근 지방자치단체와 관할구역 분쟁이 우려되는 경우를 조건으로 한다.³²⁾ 지방자치단체의 신청이 접수되면 해양수산부 장관은 설정 절차의 개시 여부를 결정하게 되는데, 먼저 해양관할구역설정심의위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다.³³⁾

나. 지방자치단체의 합의

이 법률안은 해양수산부 장관이 국가사무로서 지방자치단체 해양관할구역을 설정하는 절차를 주요 내용으로 한다. 이때 해양관할구역을 설정의 추진방향과 일정 등은 국가계획을 통해 구체화된다. 그러나 해양관할구역 설정에 관한 법률안은 관계 지방자치단체가 설정합의안을 제출하고, 이를 해양수산부 장관의 설정안에 반영하도록 규정하고 있다.³⁴⁾ 설정합의안이 제출된 경우, 해양수산부장관은 설정합의안을 반영하여 설정안을 작성 또는

30) 해양관할구역 설정에 관한 법률안 제20조제2항

31) 해양관할구역 설정에 관한 법률안 제22조제1항

32) 해양관할구역 설정에 관한 법률안 제22조제1항제1호 및 제2호

33) 해양관할구역 설정에 관한 법률안 제22조제2항

34) 해양관할구역 설정에 관한 법률안 제19조제1항

수정·변경할 수 있다고 규정한 바를 고려할 때,³⁵⁾ 지방자치단체는 해양수산부 장관이 설정안을 작성하기 전후 어느 때에나 설정합의안을 제출할 수 있다. 해양수산부 장관은 설정합의안 작성에 필요한 행정적 또는 기술적 지원을 할 수 있으며,³⁶⁾ 공공데이터 제공, 교육·훈련 제공 등과 같은 지원 사항이 포함될 수 있다.

2. 지방자치단체의 해양관할구역 획정에 관한 법률안

1) 일반사항

해양관할구역 획정에 관한 법률안은 총칙에서 목적과, 정의, 다른 법률과의 관계를 다루고 있다. 해양관할구역 설정에 관한 법률안과 다소의 차이는 존재하지만 전반적으로 유사한 사항을 주요 내용으로 한다.

이 법률안에서는 해양관할구역의 공간적 범위를 명확하게 하는 정하는 사무를 ‘획정’으로 규정하고 있다는 점이 해양관할구역 설정에 관한 법률안과의 명시적 차이에 해당한다. 또한 해양관할구역 획정을 별도로 정의하고 있으며 해양관할구역 획정은 기획정된 범위를 변경하는 것을 포함한다.³⁷⁾

또한 이 법률안은 해양관할구역 설정에 관한 법률안과는 달리 국가 및 지방자치단체의 책무에 관하여 별도로 규정하지 않는다. 일반적으로 국가 및 지방자치단체의 책무에 관한 규정은 이행 의무가 구체화되지 않는 선언적 규정으로 평가되기도 하므로 책무에 관한 규정의 유무가 해양관할구역의 획정 절차에 큰 영향을 미치지 않을 수 있다. 그러나 해양관할구역 획정이

35) 해양관할구역 설정에 관한 법률안 제19조제2항

36) 해양관할구역 설정에 관한 법률안 제19조제4항

37) 해양관할구역 획정에 관한 법률안 제2조제2호

국가의 중요 사무이며, 국가와 지방자치단체의 이해관계가 깊은 사안임을 고려할 때 국가와 지방자치단체의 행동 지침으로서 기능할 수 있다는 이점이 존재한다.

법률안의 목적은 해양관할구역을 분쟁의 해결을 주요 목적으로 한다.³⁸⁾ 해양관할구역 설정에 관한 법률이 분쟁의 예방을 목적으로 하고 있다는 점을 고려할 때, 전자는 분쟁이 기 발생한 경우를 예정하며, 후자는 분쟁의 예방을 위해 국가가 선제적 의무를 가진다는 점에서 양자 간 차이가 존재한다. 두 법률안 모두 분쟁의 해결 또는 예방을 통해 해양의 효율적 이용, 관리 및 보전과 주민의 복리 증진을 이루고자 하는 점에서 공통의 목적을 가진다.

2) 기준

(1) 기본원칙

해양관할구역 획정에 관한 법률안은 지방자치단체의 관할구역은 종전과 같이 한다고 규정하고 있다.³⁹⁾ 종전에 관한 규정은 「지방자치법」 제5조 제1항의 지방자치단체의 구역에 관한 규정과 동일하다. 그러나 이 법률안은 「지방자치법」의 해당 조항을 명시하고 있지 않으므로, 이때 종전은 법률안이 제정·시행되는 시점에서 유지되고 있는 해양관할구역을 의미하는 것으로 이해할 수 있다. 해양관할구역 분쟁에 대한 권한쟁의심판에서 지방자치법의 종전에 관한 규정이 의미하는 바가 1949년 7월 「지방자치법」의 종전의 의미에 관한 이 시행된 시점에서 과거에 정해진 행정구역을 의미한다고 판시한 바와 동일한 법리를 적용할 수 있다.

38) 해양관할구역 획정에 관한 법률안 제1조

39) 해양관할구역 획정에 관한 법률안 제4조제1항

(2) 획정 기준

해양관할구역 획정에 관한 법률안의 획정 기준은 해양관할구역 설정에 관한 법률안에서 제시하는 기준과 구조를 달리한다. 해양관할구역 설정에 관한 법률안은 2단계 구조를 취하고, 1차적으로 해양의 이용·관리 등에 관한 역사적 사실과 실태 및 행정권한의 행사 내용을 기준으로 구역을 설정하고, 동 기준을 적용할 수 없는 경우 공평하고 합리적인 방법의 기준을 적용하도록 규정하고 있다. 반면 해양관할구역 획정에 관한 법률안은 단일 구조이다. 법률안에서 제시하고 있는 9개 세부기준을 종합적으로 고려하여 공평하고 합리적인 방법으로 구역을 획정하도록 규정한다.⁴⁰⁾

가. 국가기본도에 표시된 해상경계선

국가기본도는 일반적으로 국토지리정보원에서 발행하는 일반도를 말한다. 따라서 이 법률안에서 말하는 국가기본도는 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제15조제3항에 따라 지정된 기본도를 의미하는 것으로 해석할 수 있다. 국가기본도 종류는 축적에 따라 구분되며, 총 6개 종류가 제작되고 있다.⁴¹⁾ 법률안에서는 특정 축적의 국가기본도를 명시하고 있지 않으므로 해양관할구역 획정 기준으로서 모든 축적의 국가기본도를 고려해야 한다.

나. 행정구역의 현황

이 법률안에서 제시하고 있는 세부 기준 중 도서(島嶼)의 행정구역, 행정구역의 관할 변경, 지적공부에 등록되어 있는 토지의 현황은⁴²⁾ 행정구역의 현황과 관련한 사항으로 해양관할구역 설정에 관한 법률안에서 제시하는 세부기준과 동일하게 규정되어 있다.

40) 해양관할구역 획정에 관한 법률안 제5조제1항

41) 국토지리정보원(검색일자: 2022.8.2.)

42) 해양관할구역 획정에 관한 법률안 제5조제4호, 제5호, 제8호

다. 행정권한 및 사무처리 현황

이 법률안에서 제시하는 세부기준 중 지방자치단체의 사무처리와 관련한 내용으로 1)대상 해역에 관한 역사적 사실과 실태 및 행정권한의 행사 내용,⁴³⁾ 2)어업면허, 해양공간관리계획 등 대상 해역에 관한 행정권한 및 사무처리 현황⁴⁴⁾을 들 수 있다. 이 두 개 세부기준은 해양관할구역 설정에 관한 법률안과 다소의 차이를 보인다.

먼저 해양관할구역 설정에 관한 법률안에서는 해양의 이용·관리에 관한 역사적 사실과 실태 및 행정권한의 행사 내용으로 규정하고 있으나, 이 법률안에서는 역사적 사실과 실태 등의 대상을 명시하지 않고 있다. 그러나 법률안의 목적이 해양관할구역의 분쟁의 해결을 목적으로 하므로 지방자치단체의 사무에 해당하는 역사적 사실과 실태를 의미하는 것으로 해석하는 것이 바람직하다.

한편 대상 해역에 관한 행정권한 및 사무처리 현황은 두 개 법률안에서 모두 제시하는 세부기준에 해당하지만, 해양관할구역 획정에 관한 법률안의 경우 이 내용에 해당하는 예를 법문으로 명시하고 있다는 점에서 차이를 보인다. 그러나 법률안에서 예시로 규정한 어업면허, 해양공간관리계획 수립 등과 같은 내용은 넓은 의미에서 지방자치단체의 사무에 해당하며, 사무 권한의 유무에 따라 행정권한의 행사와 사무처리 현황으로 구분되는 사안으로 양자 간 해석의 차이는 크지 않은 것으로 판단된다.

라. 자연적 조건

해양관할구역 획정에 관한 법률안은 해저지형, 간조 시 형성되는 지형 등 자연적 조건⁴⁵⁾과 「해양조사와 해양정보 활용에 관한 법률」 제8조제1항

43) 해양관할구역 획정에 관한 법률안 제5조제2호

44) 해양관할구역 획정에 관한 법률안 제5조제3호

45) 해양관할구역 획정에 관한 법률안 제5조제6호

제3호의 기준에 따른 해안선⁴⁶⁾을 구역 획정 시 고려사항으로 제시하고 있다. 해안선에 관한 세부기준은 해양관할구역 설정에 관한 법률안의 기준과 동일하게 규정되어 있다. 반면 해양관할구역 설정에 관한 법률안에서 지리상의 자연적 조건이라고 포괄적으로 규정한 바와 달리 획정에 관한 법률안에서는 지형에 관한 예시로 한정하여 자연적 조건을 규정하고 있다.

마. 행정적·경제적 이익

행정적·경제적 이익에 관한 세부 기준은 두 입법안의 해석 상 가장 큰 차이를 보일 수 있는 규정이다. 해양관할구역 획정에 관한 법률안은 행정적·경제적 이익을 향유하는 주체를 명시하지 않고 해당 이익에 해당하는 내용을 거주민의 수, 조업 구역 현황 등으로 제시하고 있다.⁴⁷⁾ 거주민의 수와 조업 구역의 현황은 해양을 직접적으로 이용하여 향유하는 이익과는 실상을 달리할 수 있다. 특히 「수산업법」에 따른 조업 구역의 경우, 지방자치단체의 해양관할구역이 명확하지 않음에도 조업 구역의 범위를 지방자치단체의 해역으로 규정한 경우가 존재하므로 명확한 기준으로 작용하기 어렵다.⁴⁸⁾

바. 등거리중간선

등거리중간선은 기술적 방법론으로서 앞서 서술한 해양관할구역 설정에 관한 법률안의 세부기준과 동일하게 규정되어 있다.

46) 해양관할구역 획정에 관한 법률안 제5조제8호 후단

47) 해양관할구역 획정에 관한 법률안 제5조제7호

48) 수산업법 시행령 제31조제1항 본문 관련 별표5 참조

3) 절차

(1) 획정 신청

해양관할구역 획정에 관한 법률안은 지방자치단체의 신청에 따라 획정 절차를 개시하도록 규정하고 있다.⁴⁹⁾ 이때 획정 신청을 하고자 하는 지방자치단체는 지방의회의 동의를 받아야 한다.⁵⁰⁾ 지방자치단체의 신청은 해양관할구역획정위원회의 심의·의결 거쳐 개시 여부가 결정되며,⁵¹⁾ 지방자치단체가 획정을 신청한 구역이 해양관할구역 전체에 해당하지 않더라도 해양수산부 장관은 필요에 따라 전체를 획정할 수 있다.⁵²⁾

(2) 조사 및 획정안의 작성·의견수렴

해양관할구역획정위원회의 심의·의결에 따라 획정절차의 개시가 결정되면, 먼저 해양수산부 장관은 육상 행정구역에 대한 조사 및 측량, 해상에 대한 해양조사 및 이용·관리 실태 조사를 실시한다.⁵³⁾ 이 법률안에도 조사 방법 및 항목에 관해서는 구체적으로 제시되어 있지 않으나 획정 기준을 적용하기 위한 자료를 수집하기 위한 문헌조사와 현장조사가 병행될 것으로 예상된다.

상기의 조사가 완료되면 해양수산부 장관은 해양관할구역 획정안을 작성하고, 30일의 범위에서 기간을 정하여 관계 지방자치단체의 장의 의견을 수렴해야 한다.⁵⁴⁾ 해양관할구역 설정에 관한 법률안과는 달리 행정안전부 장관에 대한 의견수렴 절차는 포함하지 않는다.

49) 해양관할구역 획정에 관한 법률안 제13조제1항 전단

50) 해양관할구역 획정에 관한 법률안 제13조제1항 후단

51) 해양관할구역 획정에 관한 법률안 제13조제2항

52) 해양관할구역 획정에 관한 법률안 제13조제3항

53) 해양관할구역 획정에 관한 법률안 제14조제1항

54) 해양관할구역 획정에 관한 법률안 제15조제1항

(3) 획정합의안의 제출 및 획정안의 수정·변경

해양수산부 장관이 획정안을 작성하여 지방자치단체의 의견을 수렴하는 동안 지방자치단체는 획정합의안을 제출할 수 있으며, 획정합의안 제출을 위해서는 지방의회의 동의를 필요하다.⁵⁵⁾ 해양관할구역 설정에 관한 법률안에서 지방자치단체 합의안을 적극적으로 반영할 의무를 규정한 반면 이 법률안에서는 해양수산부 장관이 획정합의안을 반영하여 획정안을 수정·변경할 의무를 규정하고 있다.⁵⁶⁾ 그러나 이 법률안에서 획정안에 따를 것을 규정하지 않고, 반영하여 수정·변경할 것으로 규정함을 고려할 때, 양 법률안의 문언상 차이는 존재하지만 사실상 해양수산부 장관이 국가사무를 수행함에 있어 지방자치단체의 획정합의안의 타당성과 적법성을 두루 고려하여 획정안을 최종 작성해야 하는 것으로 해석해야 한다.

(4) 심의·의결 및 획정

획정안의 작성 및 의견수렴, 획정안의 수정·변경을 거친 이후 최종적으로 해양관할구역획정위원회의 심의·의결에 따라 해양수산부 장관은 지방자치단체의 해양관할구역을 획정한다.⁵⁷⁾ 심의·의결 및 최종 확정 절차는 해양관할구역 설정에 관한 법률과 동일하다.

55) 해양관할구역 획정에 관한 법률안 제16조제1항

56) 해양관할구역 획정에 관한 법률안 제16조제2항

57) 해양관할구역 획정에 관한 법률안 제18조제1항

제2절 해양관할구역 설정 관련 국내 법제 검토

1. 행정구역의 관할변경 및 행정권한의 행사내용

1) 지방자치법

해양관할구역의 경계 획정에 관한 법률안은 행정구역의 변경을 기준으로 제시하고 있다. 지방자치단체의 구역에 변동되거나, 매립지, 무인도서 등 지적공부에 등록되지 않은 토지를 지적공부에 등록하는 경우 등에서 행정구역이 변경될 수 있다. 지방자치단체의 설치 또는 폐지, 미등록 토지의 지적공부 등록 등에 관한 사항은 「지방자치법」에서 규정하고 있다.

(1) 지방자치단체의 종류와 구역

「지방자치법」은 국가의 감독하에 지방주민의 자치로 행정을 행하도록 함으로써 대한민국의 민주적 발전을 증진하기 위한 목적으로 1949년 7월 4일 제정되었다. 지방자치법은 대한민국헌법에서 정하는 바와 같이 지방자치단체의 종류와 조직 및 운영에 관해 정하고, 지방자치제도의 효율적 기능과 지방의 균형 발전을 통해 대한민국의 민주주의를 발전시키는 것을 주요 목적으로 한다.⁵⁸⁾

지방자치단체는 1)특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도와 2)시, 군, 구로 구성되며(지방자치법 제2조제1항), 일반적으로 전자를 광역 지방자치단체로, 후자를 기초 지방자치단체로 칭한다. 두 가지 지방자치단체 외에 특정한 목적을 수행하는 데 필요한 경우 특별지방자치단체를 설치할 수 있다(법 제2조제3항).

58) 지방자치법 제1조

지방자치단체의 명칭과 구역은 종전과 같이 한다(법 제5조제1항). 이때 종전은 지방자치법에 제정된 1949년 7월 4일을 기준으로 유지되어 온 행정구역을 의미하며, 지방자치단체를 폐지·설치 또는 나누거나 합칠 때에는 법률로 정하고 관할 구역 경계를 변경할 때는 대통령령으로 정하도록 규정하고 있다(법 제5조제1항 및 제2항). 이외에 매립지 또는 지적공부에 등록이 누락된 토지의 경우 행정안전부 장관이 관할 지방자치단체를 결정한다(법 제5조제4항).

(2) 지방자치단체의 사무처리 및 행정권한

국가와 지방자치단체는 주민의 편익증진, 집행의 효과 등을 고려하여 국가의 사무와 지방자치단체의 사무를 배분해야 한다. 이때 지역주민의 생활에 밀접하게 관련하는 사무는 시·군 및 자치구가 담당하는 것을 원칙으로 하며, 시·군 및 자치구가 처리하기 어려운 사무는 시·도에서 담당하고, 시·도에서 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 배분하는 것을 기본원칙으로 한다(법 제11조).

지방자치단체에 속하는 사무는 1)지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등, 2)주민의 복지 증진, 3)농림·수산·상공업 등 산업 진흥, 4)지역개발과 자연환경보전 및 생활환경시설의 설치 및 관리, 5)교육·체육·문화·예술의 진흥, 6)지역민방위 및 지역소방, 7)국제교류 및 협력 등이 있다(법 제13조).

지방자치법은 지방자치단체에서 처리할 수 없는 국가사무에 관하여 규정하고 있는데, 1)외교, 국방, 사법, 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무, 2)물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 할 필요가 있는 사무, 3)농산물·임산물·축산물·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무, 4)국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무, 5)근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준

을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무, 6)우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무, 7)고도의 기술이 필요한 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무가 이에 해당한다.

2) 공유수면법

「공유수면법」은 공유수면의 매립, 공유수면을 고정적으로 이용·관리 하는 활동에 관한 허가에 관하여 규정한다. 「공유수면법」에 따라 수립한 계획은 해양의 이용·관리에 관한 역사적 사실과 실태의 자료로 활용할 수 있으며, 공유수면 점용·사용 허가 연혁은 지방자치단체의 행정권한의 행사 내용과 사무처리 현황을 확인하는데 활용할 수 있다.

(1) 공유수면의 관리

「공유수면법」은 공유수면 관리의 기본원칙과 공유수면 관리권한을 가진 국가기관과 지방자치단체에 관하여 규정한다. 공유수면은 공유수면의 보전과 지속가능한 이용을 위해 환경친화적으로 관리되어야 하며(법 제4조), 공유수면의 위치에 따라 관리권한을 가지는 주체를 달리 정하고 있다. 공유수면의 관리권한은 국가와 지방자치단체가 가진다.

「배타적경제수역법」에 따른 배타적 경제수역, 「항만법」에 따른 국가관리무역항과 국가관리연안항의 공유수면은 해양수산부 장관이 관리권한을 가지며, 「항만법」에 따른 지방관리무역항과 지방관리연안항 내 공유수면과 시·도지사가 관리한다. 해양수산부 장관 또는 시·도지사가 관리하는 공유수면 외 공유수면은 시장·군수·구청장이 관리한다.

(2) 공유수면매립기본계획

공유수면의 매립은 「공유수면법」에 따른 매립기본계획을 통해 이루어진다. 공유수면의 매립은 공유수면의 환경·생태계에 영향을 미치는 주요 활동으로 국가차원에서 관리한다. 공유수면의 매립을 위해서 해양수산부 장관은 공유수면 매립기본계획을 수립해야 하며, 이때에는 국토의 전체적인 기능과 용도와의 부합성과, 환경 조화적 방향을 고려하여야 한다(법 제22조). 공유수면의 매립은 1962년 「공유수면매립법」 제정부터 관리되어 왔으므로 공유수면의 이용·관리에 관한 역사적 사실과 실태를 확인할 수 있는 주요 자료에 해당한다.

(3) 공유수면 점용·사용 허가

공유수면에 시설을 설치하거나 공유수면의 자원을 이용하는 등 공유수면에서 이루어지는 대다수의 행위는 공유수면 점용·사용 제도를 통해 관리된다. 공유수면을 점용·사용하고자 하는 자는 공유수면관리청의 허가를 받아야 하며, 공유수면 관리청은 해양수산부 장관, 시·도지사, 시장·군수·구청장으로 구분된다.

공유수면관리청이 공유수면 점용·사용 허가권한을 행사하는 공간적 범위가 지방자치단체의 해양관할구역 기준과 일치하지는 않으나, 공유수면 관리권한이 지방자치단체의 해양관할권한의 범위 내에서 이루어지므로 지방자치단체 해양관할구역 경계를 정하는 데 중점적으로 고려해야 한다.

<표 2-1> 공유수면 점용·사용 허가 대상

분류	항목
공유수면 점용·사용 허가 대상	1. 공유수면에 부두, 방파제, 교량, 수문, 신·재생에너지 설비(「신에너지 및 재생 에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조제3호에 따른 신·재생에너지 설비를 말한다. 이하 이 장에서 같다), 건축물(「건축법」 제2조제1항제2호에 따른 건축물로서 공유수면에 토지를 조성하지 아니하고 설치한 건축물을 말한다. 이하 이 장에서 같다), 그 밖의 인공구조물을 신축·개축·증축 또는 변경하거나 제거하는 행위 2. 공유수면에 접한 토지를 공유수면 이하로 굴착(掘鑿)하는 행위 3. 공유수면의 바닥을 준설(浚渫)하거나 굴착하는 행위 4. 대통령령으로 정하는 포락지 또는 개인의 소유권이 인정되는 간석지를 토지로 조성하는 행위 5. 공유수면으로부터 물을 끌어들이거나 공유수면으로 물을 내보내는 행위. 다만, 해양수산부령으로 정하는 행위는 제외한다. 6. 공유수면에서 흙이나 모래 또는 돌을 채취하는 행위 7. 공유수면에서 식물을 재배하거나 베어내는 행위 8. 공유수면에 흙 또는 돌을 버리는 등 공유수면의 수심(水深)에 영향을 미치는 행위 9. 점용·사용허가를 받아 설치된 시설물로서 국가나 지방자치단체가 소유하는 시설물을 점용·사용하는 행위 10. 공유수면에서 「광업법」 제3조제1호에 따른 광물을 채취하는 행위 11. 제1호부터 제10호까지에서 규정한 사항 외에 공유수면을 점용·사용하는 행위

자료: 공유수면법 제8조

3) 수산업법

「수산업법」은 1953년 9월 9일 제정되어 전통적인 해양 이용방식인 어업활동을 규율하는 법률로서 지방자치단체의 해양관할권한과 밀접하게 관련하여 행정권한의 행사내용 및 사무처리 현황에 관한 연혁적 검토를 진행할 때 중요하다.

(1) 어장이용개발계획

「수산업법」에 따라 시장·군수·구청장은 관할 수면을 종합적으로 이용·개발하기 위해 어장이용개발계획을 수립한다(법 제4조). 이때 시장·군수·구청장은 관할 수면은 기초 지방자치단체의 해양관할구역과 공간적 범위를

같이 한다. 또한 개발계획을 수립하기 위해서는 수산조정위원회 심의, 관계 행정기관의 장과의 협의 등 절차를 거치게 된다(법 제4조). 따라서 어장 이용개발계획에 대한 연혁적 검토는 해양의 이용·관리에 관한 역사적 사실과 실태를 확인할 수 있는 핵심 자료로 기능할 수 있다.

(2) 어업 면허

정치망어업, 마을어업을 하고자 하는 자는 시장·군수·구청장의 면허를 취득해야 한다(법 제7조). 정치망어업, 마을어업은 고정적으로 이루어지는 해양 활동으로 지방자치단체의 행정권한 행사 여부를 공간적으로 파악하는 데 중요하게 작용한다.

한편 마을어업 등의 면허는 어장이용개발계획의 범위 내에서 이루어진다(법 제7조제2항). 어장이용개발계획의 내용이 지방자치단체의 면허 내용과 정확하게 일치하지 않을 수 있음을 확인할 수 있다. 따라서 행정권한의 행사 내용과 사무처리 현황을 확인하기 위한 자료로써 어업 면허 연혁을 활용하고자 하는 경우 어장이용개발계획에 따른 인허가 내용을 개별적으로 살펴야 함을 시사한다.

(3) 허가어업과 신고어업

「수산업법」은 마을어업과 함께 근해어업, 연안어업, 구획어업, 신고어업을 규율한다. 근해어업과 연안어업에 대한 허가는 어선을 대상으로 이루어진다. 따라서 지방자치단체의 허가 권한의 행사가 해양관할권한의 공간적 적용범위를 나타내지 않으나, 기선권현망어업과 같이 어선의 활동 범위를 특정 지방자치단체로 규정하는 경우, 해당 어선의 활동과 그에 대한 지방자치단체의 허가 행위를 통해 지방자치단체의 행정권한의 행사내용과 사무처리 현황을 간접적으로 확인할 수 있다.

〈표 2-2〉 지방자치단체 관할구역 기준 조업구역 지정 사례

구분	조업구역
동해구외끌이중형저인망	경상북도와 울산광역시의 경계와 해안선의 교점에서 방위각 107도의 연장선 이북의 해역
서남해구외끌이중형저인망어업	경상북도와 울산광역시의 경계와 해안선의 교점에서 방위각 107도의 연장선 이남과 이서의 해역
근해자리돔들망어업	제주특별자치도 연해
근해형망어업	전라북도 연해
기선권현망어업	경상북도와 울산광역시의 경계와 해안선의 교점에서 방위각 107도의 연장선 이남에서 경상남도와 전라남도의 도 경계선 사이의 해역
	전라남도의 해역

자료: 저자 작성, 수산업법 시행령 별표 5에서 발췌

「수산업법」에 따른 조업구역은 1966년에 도입되어 이후 조업 여건이 변화함에 따라 조업구역에 관한 규정은 수차례 개정되었다. 이 때문에, 인허가에 관련한 현황 파악 시 당시의 법제도 현황을 함께 살펴보아야 한다.

2. 지리상의 자연적 조건 등

1) 무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률

「무인도서법」은 무인도서와 그 주변해역을 체계적으로 관리하기 위한 법률로서 무인도서와 주변해역을 관리하는 기본체계를 규정한다. 해양관할구역 설정에서 도서의 행정구역이 중요한 역할을 하며, 도서의 지형적 특성은 생활상에 큰 영향을 미치는 주요 요인 중 하나이다. 「무인도서법」은 2008년 제정되었으며, 무인도서 관리유형 지정, 무인도서의 개발 등에 관하여 규정한다.

(1) 무인도서 정의 및 관리

무인도서는 자연적으로 형성된 토지로 만조 시에 해수면 위로 드러나는 곳으로서 사람이 거주하지 않는 곳을 말한다(법 제2조제1호). 이때 거주란 사람이 정착하여 생활하며 지속적으로 경제활동을 하는 것을 말한다. 이처럼 무인도서의 정의는 무인도서의 지형적 특성과 사람의 이용 여부를 고려하여 규정되어 있다. 그러나 수면 위로 드러나는 모든 토지는 개념적으로 광범위하며, 사람 거주 요건은 객관적 지표로 판단하기 어려운 개념에 해당한다.

「무인도서법」에 따른 무인도서는 관리유형의 지정하여 관리한다. 무인도서의 관리유형은 보전 가치에 따라 절대보전무인도서, 준보전무인도서, 이용가능무인도서, 개발가능무인도서로 구분되며 해양수산부 장관이 지정하도록 규정하고 있다(법 제10조).

(2) 무인도서 실태조사

해양수산부 장관은 무인도서의 효율적인 보존·관리를 위하여 10년 주기로 무인도서 실태조사를 실시해야 한다(법 제9조). 무인도서 실태조사에는 무인도서가 지적공부에 올라가 있는지 여부, 무인도서 주변해역의 이용 실태, 해저지형 등에 관한 내용이 포함된다(시행령 제10조). 무인도서 실태조사 결과에 따라 지적공부에 등록되지 않은 무인도서 현황이 파악되는 경우, 해양수산부 장관은 관련 내용을 시·군·구에 통보하고, 관련한 조치를 위해야 한다(시행령 제10조제5항).

2) 해양조사와 해양정보 활용에 관한 법률

이 법은 해양조사의 실시와 해양정보의 활용에 관한 사항을 규정함으로써 선박의交通安全, 해양의 보전·이용·개발 및 해양에 대한 관할권의 확보 등에 이바지함을 목적으로 제정되었다(제1조). 오늘날 해양관할권의 확보 및 해양자원 개발을 위한 국가들의 경쟁 확대에 대응하고 해양조사를 통하여 얻은 해양정보를 체계적으로 관리 및 활용할 필요성이 증대되고 있다. 이에 전문적인 해양조사의 실시와 해양정보의 효율적 활용을 위해 이 법이 제정되었다.

(1) 해양조사

본 법에 따라 이루지는 해양조사는 ①선박의交通安全 확보, ②해양의 보전·이용·개발에의 기여 및 해양산업의 발전, ③기후변화예의 적응·대응 및 해양재해의 예방, ④해양방위 강화 및 해양관할권의 확보가 실현되어야 한다(제3조). 이 법에서는 기존의 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」에서 규정하고 있던 수로조사 관련 내용을 분리하여, 종전의 선박교통 중심의 '수로'에서 개발·이용·보전·관할의 대상인 '해양'으로 확장되고 있는 현실에 맞추어 '수로조사'를 '해양조사'로 용어를 변경하였다(제2조 제1호).

해양수산부장관은 해양조사기본계획을 5년마다 수립하고 그 기본계획에 따라 연도별 시행계획을 수립 및 시행하여야 한다(제7조). 또한 이러한 기본계획 및 연도별 시행계획에 따라 조석·조류·해류·해양기상 등 해양의 특성 및 그 변화를 관찰·측정하고, 관련 정보를 수집하기 위한 해양관측을 실시하여야 한다(제14조).

해양수산부장관은 기본계획 및 연도별 시행계획에 따라 항해의 안전을 위한 항만·항로·어항 등의 수로측량, 국가 간 해양경계획정을 위해 필요한 조사, 관할 해역에 관한 지구물리적 기초자료 수집을 위한 탐사, 그 밖에

해양수산부령으로 정하는 수로측량의 사항을 포함하는 기본수로측량을 실시하여야 한다(제19조). 이때 기본수로측량이라 함은 연안해역의 해안선·해저지형·저조선·해양시설물 등의 변동에 관한 조사를 포함하는 것이다(시행규칙 11조). 해양수산부장관은 기본수로측량을 위해 필요한 경우에는 관계 행정기관 및 공공기관의 장, 항만시설 관리자 또는 선박소유자에게 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다.

(2) 해양조사기술자, 해양조사·정보업 및 해양조사장비

이 법에 따른 해양조사 및 항해용 간행물을 제작할 수 있는 해양조사기술자란 「국가기술자격법」상 해양, 해양환경, 해양조사 등 분야의 기술자격을 취득한 사람 등 자격기준을 갖추어야 하고, 해양조사기술자는 근무처, 경력 등을 관리하는 데 필요한 사항을 해양수산부 장관에게 신고하도록 하며, 교육훈련을 받도록 하여 해양조사의 전문성을 확보하고 해양조사의 성과품질을 보다 높이도록 하고 있다(제25조, 제26조 및 제29조).

(3) 해양정보의 활용

「해양조사와 해양정보 활용에 관한 법률」은 종전의 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」상 ‘수로사업’의 범위에 해양정보서비스업을 추가하고 ‘해양조사·정보업’으로 용어를 변경하여 새로이 제정하였다. 또한 해양정보 관련 해양조사·정보업의 발전과 해양정보의 민간 활용을 촉진하도록 하는 등 전문적인 해양조사의 실시와 해양정보의 효율적인 활용을 위해 이 법을 제정하였다.

이 법에서의 해양정보란 해양조사를 통하여 얻은 최종 결과를 뜻하며, 해양관측한 자료를 기초로 분석하여 얻은 해양예측정보를 포함한다(제2조 제10호). 해양수산부장관은 해양정보를 보관하고 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 하며, 해양정보의 정확도를 확보하기 위하여 해양정보의 품질 관리에 필요한 시책을 추진하여야 한다.

3) 지적재조사에 관한 특별법

「지적재조사에 관한 특별법」은 토지의 실제 현황과 일치하지 아니하는 지적공부(地籍公簿)의 등록사항을 바로 잡고 종이에 구현된 지적(地籍)을 디지털 지적으로 전환함으로써 국토를 효율적으로 관리함과 아울러 국민의 재산권 보호에 기여함을 목적으로 제정된 법률이다.

(1) 지적재조사사업의 시행

가. 기본계획의 수립

국토교통부장관은 지적재조사사업을 효율적으로 시행하기 위하여 지적재조사사업에 관한 기본계획을 수립하여야 한다(제4조 제1호). 기본계획을 수립할 때에는 미리 공청회를 개최하여 관계 전문가 등의 의견을 들어 기본계획안을 작성하고, 시·도지사에게 그 안을 송부하여 의견을 들은 이후 중앙지적재조사위원회의 심의를 거치도록 하고 있다(제4조 제2호).

시·도지사는 기본계획을 토대로 하여 지적재조사사업에 관한 종합계획을 수립하도록 하고 있다(제4조의2). 지적재조사사업은 지적소관청이 시행하도록 하는데, 국토교통부장관은 지적재조사사업의 측량·조사 등의 업무를 전문적으로 수행하는 책임수행기관을 지정할 수 있다(제5조, 제5조의 2). 이후 지적소관청은 시·도종합계획을 통지받았을 때에는 지적재조사사업에 관한 실시계획을 수립하여야 한다(제6조). 지적재조사지구에 있는 토지소유자와 이해관계인은 주민 공람기간에 지적소관청에 의견을 제출할 수 있으며, 지적소관청은 제출된 의견이 타당하다고 인정할 때에는 이를 반영하여야 한다. (보완)

나. 지적재조사지구의 지정

지적소관청은 지적재조사사업에 관한 실시계획을 수립하여 시·도지사에게 지적재조사지구 지정 신청을 하여야 한다. 이때는 지적공부의 등록

사항과 토지의 실제 현황이 다른 정도가 심하여 주민의 불편이 많은 지역 인지 여부, 사업시행이 용이한지 여부, 사업시행의 효과 여부를 고려하여 지적재조사지구 토지소유자 총수의 3분의 2 이상과 토지면적 3분의 2 이상에 해당하는 토지소유자의 동의를 받아야 한다. 시·도지사는 지적재조사지구를 지정할 때에는 제29조에 따른 시·도 지적재조사위원회의 심의를 거쳐야 한다(제7조). 시·도지사는 지적재조사지구를 지정하거나 변경한 경우에 시·도 공보에 고시하고 그 지정내용 또는 변경내용을 국토교통부 장관에게 보고하여야 하며, 관계 서류를 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다. 만약 지적재조사지구의 지정 또는 변경에 대한 고시가 있을 때에는 지적공부에 지적재조사지구로 지정된 사실을 기재하여야 한다(제8조).

다. 경계의 확정

지적소관청은 ①지상경계에 대하여 다툼이 없는 경우 토지소유자가 점유하는 토지의 현실경계, ②지상경계에 대하여 다툼이 있는 경우 등록할 때의 측량기록을 조사한 경계, ③지방관습에 의한 경계의 순위로 지적재조사를 위한 경계를 설정하여야 한다. 지적소관청은 이에 따른 경계설정이 불합리하다고 인정하는 경우에 토지소유자들이 합의한 경계를 기준으로 지적재조사를 위한 경계를 설정할 수 있다. 또한 지적소관청은 경계를 설정할 때에는 「도로법」, 「하천법」 등 관계 법령에 따라 고시되어 설치된 공공용지의 경계가 변경되지 아니하도록 하여야 한다(제14조). (보완)

(2) 새로운 지적공부의 작성

지적공부라 함은 토지대장, 임야대장, 공유지연명부, 대지권등록부, 지적도, 임야도 및 경계점좌표등록부 등 지적측량 등을 통하여 조사된 토지의 표시와 해당 토지의 소유자 등을 기록한 대장 및 도면(정보처리시스템을 통하여 기록·저장된 것을 포함)을 뜻한다(제2조 제1항). 지적소관청은

지적재조사지구에 있는 모든 토지에 대해 경계가 확정된 경우 사업완료 공고를 하고 관계 서류를 일반인이 공람하게 하여야 한다. 지적소관청은 사업완료 공고가 있는 경우 기존의 지적공부를 폐쇄하고 새로운 지적공부를 작성하여야 하며 다음의 사항이 등록되어야 한다.

〈표 2-3〉 「지적재조사에 관한 특별법」 제24조 제2항

내용
1. 토지의 소재
2. 지번
3. 지목
4. 면적
5. 경계점좌표
6. 소유자의 성명 또는 명칭, 주소 및 주민등록번호(국가, 지방자치단체, 법인, 법인 아닌 사단이 나 재단 및 외국인의 경우에는 「부동산등기법」 제49조에 따라 부여된 등록번호)
7. 소유권지분
8. 대지권비율
9. 지상건축물 및 지하건축물의 위치
10. 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 사항

출처: 법제처 국가법령정보센터

(3) 지적재조사위원회

가. 지적재조사위원회

지적재조사사업에 관한 주요 정책을 심의·의결하기 위하여 국토교통부장관 소속으로 중앙지적재조사위원회를 두도록 하고 있다.⁵⁹⁾ 본 위원회에 서는 기본계획의 수립 및 변경, 관계 법령의 제·개정 및 제도 개선에 관한 사항, 그 밖에 지적재조사사업에 필요하여 중앙위원회의 위원장이 회의에 부치는 사항을 심의·의결한다. 또한 시·군·구의 지적재조사사업에 관한 주요 정책 심의·의결을 위해 지적소관청 소속으로 시·군·구 지적재조사위원회를 둘 수 있다.⁶⁰⁾

59) 지적재조사법 제28조

나. 경계결정위원회

경계설정에 관한 결정, 경계설정에 따른 이의신청에 관한 결정을 의결하기 위하여 지적소관청 소속으로 경계결정위원회를 두도록 하고 있다.⁶¹⁾

다. 지적재조사기획단

기본계획의 입안, 지적재조사사업의 지도·감독, 기술·인력 및 예산 등의 지원, 중앙위원회 심의·의결사항에 대한 보좌를 위하여 국토교통부에 지적재조사기획단을 두도록 하고 있다.⁶²⁾

3. 공간정보의 활용·분석

1) 해양공간계획 및 관리에 관한 법률

「해양공간계획법」은 해양공간의 지속가능한 이용·개발 및 보전에 관한 수립 및 집행을 규율하는 법률로서 과학적 증거와 정보에 기반한 의사결정의 지원과 추진을 위한 제도를 규정한다. 「해양공간계획법」은 국가와 지방자치단체의 해양공간에 대한 계획수립 권한을 규정하고, 해양공간정보의 관리에 관한 사항을 규정하고 있다.

(1) 해양공간관리계획 및 해양용도구역

해양수산부 장관과 시·도지사는 법률이 정하는 바에 따라 해양공간관리계획을 수립할 권한을 가진다. 「배타적경제수역법」에 따른 배타적 경제수역과 대륙붕, 「항만법」에 따른 항만구역에 대해서는 해양수산부 장관이 계

60) 지적재조사법 제29조

61) 지적재조사법 제31조

62) 지적재조사법 제32조

획을 수립하고, 그 외 해양공간에 대한 계획은 시·도지사가 수립한다(법 제7조).

해양공간관리계획에는 관할 해역의 공간구조와 기능배분에 관한 사항, 해양용도구역의 지정·관리에 관한 사항이 포함된다(법 제7조제3항). 해양용도구역은 해양 공간에서 이루어지는 활동을 배분·관리하기 위한 제도로써 해양공간관리계획 수립에 따라 지정된다. 해양용도구역은 해양 활동이 이루어지는 공간을 명시적으로 확인할 수 있는 제도로써 해양관할구역의 공간적 범위를 정할 때 중요하게 기능할 수 있다.

그러나 「해양공간계획법」 시행(2019.4.18.) 이후 최초로 수립하는 해양공간관리계획은 해양수산부장관이 시·도지사와 협의하여 수립하도록 규정하고 있어,⁶³⁾ 최초의 해양공간관리계획 수립을 시·도지사의 행정권한의 행사내용을 파악하기는 어렵다.

(2) 해양공간정보

「해양공간계획법」은 해양공간계획의 수립과 해양공간특성평가의 시행을 위해 다종다양한 해양공간정보를 수집·활용하고, 이를 위한 정보 시스템 구축·운영하도록 규정하고 있다. 「해양공간계획법」에 따라 수집되는 해양공간정보는 해양수산부장관이 소관하는 법령에 따라 생산·관리하고 있는 자료와 정보, 공공기관이 국가 또는 지방자치단체로부터 위탁을 받아 생산·관리하고 있는 자료와 정보, 민간단체(영리법인을 포함한다)가 국가 또는 지방자치단체로부터 예산을 지원받아 생산·관리하고 있는 자료와 정보 등이며, 지방자치단체의 행정권한의 행사 및 사무처리 현황을 확인할 수 있는 자료가 다수 포함된다. 예컨대, 어업 면허, 보호구역 지정·관리 등 특정 공간을 대상으로 하는 인·허가 정보가 해양공간특성평가에 활용된다.

63) 「해양공간계획법」 부칙 제5조

해양공간정보의 체계적 이용과 관리를 위해 해양수산부장관은 해양공간 정보체계를 구축·운영할 수 있으며(법 제19조), 수집된 해양공간정보는 표준화된 형태로 관리된다.

2) 공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률

공간정보는 「국가공간정보 기본법」에서 규율하는 정보로서 지상·지하·수상·수중 등 공간상에 존재하는 자연적 또는 인공적인 객체에 대한 위치 정보 및 이와 관련된 공간적 인지 및 의사결정에 필요한 정보를 말하며, 공간정보의 생산은 기본적으로 측량에 기초한다. 이와 같은 공간정보는 토지에 대한 권리관계, 행정구역 등을 확인할 수 있는 주요 수단으로서 「공간정보관리법」에 따라 규율된다.

(1) 측량

「공간정보관리법」은 공간정보의 생산을 위한 측량의 유형과 내용을 상세하게 규정한다. 측량은 기본측량, 공공측량·일반측량, 지적측량으로 구분되며, 이 중 기본측량은 모든 측량의 기초가 되는 공간정보를 제공하기 위한 목적을 가지며(법 제2조제2호), 지적측량은 토지의 등록·관리를 목적으로 한다(법 제2조제4호).

(2) 지적 및 지적공부

「공간정보관리법」에 따른 지적측량은 토지를 지적공부에 등록하여 관리하기 위한 수단이다. 지적은 토지 이용·관리의 기초가 되는 정보로서 토지와 바다를 구분하는 기준이 되며, 지번, 경계점 등 지적에 포함된 정보는 해양관할구역을 정할 때 활용된다. 해양관할구역 획정을 위한 법률안에서는 공통적으로 지적공부에 등록된 토지의 현황을 고려하여 사무를 추진하도록 규정하고 있다.

지적공부는 측량을 통해 파악한 토지의 정보와 토지 소유자 등을 기록한 대장 및 도면을 말한다(법제2조제19호). 지적공부의 정보는 디지털 형태의 정보로 이용할 수 있으며, 이를 연속지적도라고 한다. 그러나 연속지적도는 전산화된 지적도 및 임야도 파일을 이용하여, 도면상 경계점들을 연결하여 작성한 도면으로서 측량 결과로 효력을 가지지 않는다.

제3절 해양관할구역 설정 관련 국외 법제 검토

1. 중국

중국에서 지방정부의 해양관할구역 및 경계 설정에 대한 논의는 비교적 최근에 급격하게 이루어진 것으로 볼 수 있으나, 논의 과정에서 발현한 지방정부 간의 분쟁은 오랜 기간 형성된 역사적 근거에 뿌리를 두고 있으며 우리나라와 유사한 점이 많아 시사하는 바가 크다고 볼 수 있다.

현존 국가로서 중국(중화인민민주주의공화국)은 1949년에 건국하였으나 그 공간적 범위에는 오랜 과거로부터 다양한 국가들이 위치해왔으며, 이에 따라 육상의 행정구역체계와 경계에도 많은 변천이 있어왔다. 특히 1970년대 후반에 개혁개방 기조를 거쳐 육상과 해양의 이용·개발이 활발해짐에 따라 관할구역의 범위 및 경계에 관한 지방정부 간 분쟁이 빈발하였다.⁶⁴⁾ 따라서 중국은 1990년대 후반부터 사회안정의 유지, 지속가능성 확보 및 지방정부의 행정권한과 책임 강화 등을 목적으로 육상과 해양의 성급행정구(省级行政区)와 현급행정구(县级行政区)⁶⁵⁾를 대상으로 행정구역

64) 김은환·양희철(2022), p. 27.

경계 획정을 추진하였다.

먼저 육상의 경우 1996년부터 5년 간 국무원이 주관하여 관련 법제도 정비 및 전체 성·현급행정구에 대한 육역행정구역경계획정사업을 시행하였으며, 1998년부터 경계획정의 범위를 해양으로 확대하였다.

〈표 2-4〉 중국의 해양관할구역 설정 관련 주요 연혁

연도	내용
1998: 해역경계 획정 기반 마련	- 국무원은 국가해양국*에 “해역경계 획정 조직 전담” 업무 지정 * 현 자연자원부 해역해도관리사(海域海岛管理司)
1999: 시범사업 조직 및 관련 법제도 연구	- 해역경계획정기술규정, 해역경계획정관리방법, 해역경계획정당안관리규정, 성(省)간 해역경계획정경비관리방법 초안 작성 - 국가해양국이 전국 성(省) 간 해역경계획정 시범사업 조직 구성
2000: 시범사업 준비 및 계획	- 시범사업 지역(요녕-하북, 복건-광둥) 지정 - 전국해역경계획정 시범 사업지도팀, 기술전문가팀, 경계획정판공실 설립 - 관련 법제도 통과 및 시범 시행, 경계획정 계획 통과
2001: 성(省) 간 해역경계 획정 시범사업 진행	- 요녕-하북, 복건-광둥 간 해역경계획정 시범사업 수행 “중화인민공화국해역사용관리법” 통과
2002: 성(省), 현(縣) 간 해역경계 획정 실시	- 해역경계획정관리방법, 해역경계획정기술규정, 해역경계획정당안관리규정, 성(省) 간 해역경계획정경비관리방법 공포 및 시행 - 국무원 《국무원판공청 성(省)현(縣)급해역행정구역경계선획정업무개진 관련 문제에 관한 통지》를 통해 전국 성(省), 현(縣)급 해역행정구역경계선 획정 업무 배정 - 국가해양국 《전국 현(縣) 간 해역경계획정업무규정 배포에 관한 통지》를 통해 현(縣) 간 해역경계 획정 진행 지시 - 총 11개 연해성시(沿海省市) 대상 성(省) 간 해역경계(12개), 현(縣) 간 해역경계(240개) 획정 진행

자료: 국립해양조사원 내부자료

65) 중국의 행정구역은 분류 목적 등에 따라 위계를 3단계 또는 4단계로 구분할 수 있다. 3단계 행정구역 체계는 행정구를 성급행정구(省级行政区), 현급행정구(县级行政区), 향급행정구(乡级行政区)로 구분한다. 4단계 행정구역 체계는 성과 현(또는 현급시)의 중간에 지급행정구(地级行政区)를 별도로 구분하며, 지급행정구에는 지급시(地级市), 지구(地區), 자치주(自治州), 맹(盟)이 포함된다. 1급행정구인 성급행정구에는 성, 자치구, 직할시, 특별행정구 등이 포함되며 2급행정구인 현급행정구에는 시할구, 현급시, (자치)현, (자치)기, 특구, 임구 등이 포함된다.

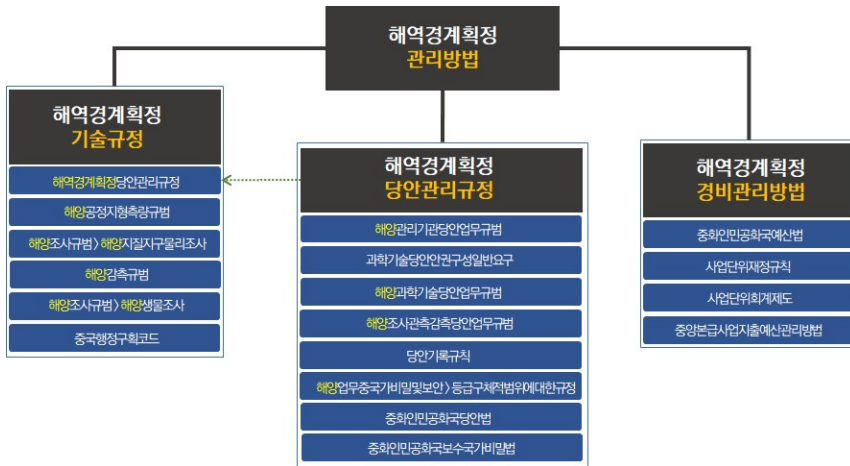
1) 법제

우리나라에서 「해양공간계획 및 관리에 관한 법률」이 광역지방자치단체로 하여금 관할구역에 해양용도구역을 지정하여 적정하게 관리하도록 정한 것과 유사하게 중국의 경우 2001년에 제정, 2002년에 시행한 「해양사용관리법」이 성·현급행정구로 하여금 해역에 해양기능구를 지정하도록 정하였다. 해양공간계획법 시행 및 해양공간관리계획 수립 과정에 우리나라에서 주요 현안으로 부상한 광역지방자치단체 간 계획수립 대상해역의 공간적 범위 및 경계선의 설정 필요성 또한 중국의 국가해양기능구계획 수립 과정에서 동일하게 발생한 바 있다. 이는 전술한 우리나라와 중국의 두 법률이 지방정부에 육상 관할구역 주변해역에 대한 공간계획을 수립할 책임을 부여하는 과정에서 대상해역의 공간적 범위 또는 그 설정 방법에 대한 명확한 근거 규정을 명시하지 않는 것에서 기인한다고 할 수 있다.

해양공간의 다종다양한 이용·개발 수요가 급증함에 따라 국가 관할해역을 적정하게 관리하기 위하여 중국은 2001년 1월과 2002년 1월에 각각 해역법(海域法)과 해역사용관리법(海域使用管理法)을 제정하였다. 특히 해역사용관리법에 의거, 성·현급 지방정부가 해안선으로부터 12해리 이내의 해역에 해양기능구를 지정하여 관리하게 하였는데, 당초 목적과 달리 해양기능구계획 수립과 관련하여 인접 행정구 간의 분쟁이 빈발하면서 해양관할구역의 범위 및 경계의 설정 필요성이 증대되었다. 이에 대응하기 위해 중국 국가해양국은 2002년에 해역경계획정관리방법(海域勘界管理办法)을 시작으로 해역경계획정기술규정(海域勘界技术规程), 해역경계획정당안관리규정(海域勘界档案管理规定), 해역경계획정경비관리방법(海域勘界经费管理办法) 등 관련 법제를 제정하였다. 구체적으로 해역경계획정관리방법은 해역경계획정 관련 기본적인 사항인, 연안에 위치한 해양구의 해양관할구역 범위와 해양구간 경계 설정과 관련한 원칙과 거시적인 방법론 체계

등을 담았다. 다음으로 기술규정은 실제 개별 성·현간 해역경계획정 업무인 실시계획의 수립과, 실시계획에 포함된 조사, 측량 등의 업무에 대한 세부적인 원칙과 기준 등을 명시하였다. 해역경계획정당안관리규정과 해역경계획정경비관리방법은 각각 해역경계획정 과정에 조사·측량한 자료의 보관과 관리에 대한 검수 및 보안지침과, 사업 예산의 관리에 대한 세부사항을 정한 예산 운용지침의 성격으로 판단할 수 있다.

〈그림 2-1〉 중국 해역경계획정 관련 법제도 체계



자료: 국립해양조사원 내부자료

2) 주요내용

(1) 조직 및 추진체계

상기와 같이 중국의 해양관할구역 범위 및 경계 획정 관련 주요 법제도 가운데 핵심적인 사항은 거시적인 방법론을 담은 해역경계획정관리방법과 세부적·기술적 방법론을 담은 해역경계획정기술규정이라 할 수 있다. 이 가운데 해역경계획정관리방법은 1~5장으로 구성되어 있으며, 제1장은 제도의 개요를, 제2장은 해역경계획정과 관련한 조직 및 업무를, 제3장은 해

역경계를 확정하는 기본원칙과 고려요소를, 제4장은 경계확정의 공간적 범위와 제외 대상을 정하였다. 그리고 제5장은 해역경계를 확정할 때 적정한 자료와 방법론의 필요성을 제시하며, 이를 위한 별도의 세부규정을 수립하고 따르도록 정하였다.

구체적으로 해역경계획정관리방법 제2장의 조항 가운데 제6조는 해역경계 획정을 추진하기 위한 협의체의 위계와 구성을 정하였다. 이에 따르면 해역경계 획정에 대한 협의체를 관장하는 것은 국무원 판공청이며, 연석회의의 조직과 정기적인 협의 등 해역경계 획정 업무에 대한 실무는 국가해양국⁶⁶⁾이 담당한다. 연석회의에는 외교부, 공안부, 민정부, 재정부, 국토자원부,⁶⁷⁾ 교통부,⁶⁸⁾ 농업부,⁶⁹⁾ 국가축회국,⁷⁰⁾ 국가당안국, 해군사령부 등이 참여한다. 협의체의 주요 업무는 (1)해역경계 획정 사업의 정책방향 결정, (2)해역경계 획정 사업의 계획과 준비, (3)해역경계 획정 사업의 주요 현안 해결 및 분쟁 해결 방안 마련, (4)기타 국무원이 지시한 해역경계 획정 관련 업무 등이 있다. 그리고 전술한 업무를 전담하기 위해 각각 제7조와 제8조를 통해 국가해양국 산하에 해역경계 획정 전담 조직(사무실)과 해양조사, 연구 및 업무관리 등을 수행하는 기술지원팀을 설립하는 동시에 제9조를 통해 해역경계 획정과 관련한 연안 행정구에도 중앙정부의 조직 구성을 참고하여 전담조직을 설립하도록 정하였다. 그 외에 해역경계획정관리규정으로 정한 국가해양국 및 연안행정구 소속 전담조직의 주요 업무는 아래의 표와 같다.

66) 현 자연자원부 해역해도관리사

67) 현 자연자원부

68) 현 교통운수부

69) 현 농업농촌부

70) 현 자연자원부 국토축회사

〈표 2-5〉 해역경계획정관리규정에 따른 조직 및 역할

조직		역할
국무원	다부처 협의체 (연석회의)	• 해역경계 획정 사업의 정책방향 결정 • 해역경계 획정 사업의 계획과 준비 • 해역경계 획정 사업의 주요 현안 해결 및 분쟁 해결 방안 마련 • 기타 국무원이 지시한 해역경계 획정 관련 업무
	해역경계획정 사무실	• 해역경계획정 관련 규정 및 사업 집행 • 해역경계획정사업계획 및 실시계획 수립 • 해역경계획정 사업계획 및 실시계획 지원 및 조정 • 해역경계획정 관련 기술표준 및 규범 제작 • 해역경계획정 관련 정책·기술적 현안 해결 • 해역경계획정 예산 관리 • 해역경계획정 성과 평가
국가 해양국	해역경계획정 기술지원팀	• 관련 기술문서 검토 • 해역경계획정기술규정, 기술정책 및 관련 관리규정 수립 지원 및 조정 • 해역경계획정 관련 기술적 현안 해결
	연안 행정구	• 국가해양국의 해역경계획정 관련 업무 협조 • 해역경계획정 이행 중 발생 현안 해결 • 성·현 간 해역경계획정 사업 시행

자료: 저자 작성

해역경계획정관리규정 제3장에는 세 가지 특기할 점이 존재한다. 먼저 행정구의 해역경계를 획정함에 있어 대내적인 고려요소를 판단하는 시간적 범위를 “중화인민공화국 성립 이후”로 명시하였다. 다음으로 고려요소에 자연환경적 요소, 사회경제적 요소, 국내 및 국제 해역경계획정 관련 원칙과 방법 등을 포함하도록 명문화하였다. 그 외에도 법률적·관습적 효력을 지닌 기존의 해역경계선과 분쟁 해결 과정에 형성한 각종 협의선을 고려요소에 포함하였다.

해역경계획정관리규정 제4장은 해양관할구역의 범위를 육역경계선의 종점부터 영해 외측 경계까지로 명시하였다. 또한 해역경계를 획정하는 과정에서 문제의 소지가 있는, 관할구역이 변경되었거나 분쟁이 있어 국무원

의 조정을 통해 귀속이 확정된 도서들의 경우 해역경계 획정 결과 상대측 행정구의 해양관할구역에 위치하더라도 그 귀속을 변경하지는 않는 한편 해당 도서가 별도의 관할해역(毗邻管辖海域)을 가지지는 않는다고 정하였다. 전술한 조항은 중국의 경우 행정구 간 해양관할구역 획정 시 도서의 해안선은 고려요소에 불포함하는 것을 전제로 한다. 이는 역사적으로 도서의 관할권에 대한 지방정부 간의 분쟁이 다수 발생하였고, 이를 조정하는데 어려움이 크기 때문인 것으로 판단된다.⁷¹⁾

해역경계획정관리규정 제5장은 기술적·실무적 차원에서 행정구 간 해역경계 획정에 필요한 요소들의 추진이 적절하게 이루어질 수 있도록 근거를 제공하는 상위법령에 해당한다. 제5장의 내용 중 해역경계 획정에 필요한 자료의 수집 주체와 자격, 방법, 기준 등 세부사항은 하위법령인 해역경계 획정기술규정을 통해 정하였다.

(2) 추진절차 및 방법론

해역경계획정기술규정은 행정구 간 해역경계획정에 필요한 절차를 제4장에서 정하고, 절차별로 기술적 측면의 세부적인 고려사항들을 정하였다. 이에 따르면 해역경계획정 절차는 크게 (1)실시계획 수립, (2)실시계획 심의, (3)방문조사 및 자료 수집, (4)경계획정 (현지)조사 및 측량, (5)해역경계 초안 제시, (6)조사 및 측량 자료 보관, (7)해역경계획정 결과 평가 및 검수로 구성된다. 절차별 주요 업무는 아래의 표와 같다.

71) 김은환·양희철(2022), p. 41.

〈표 2-6〉 중국의 해역경계획정기술규정에 따른 해역경계획정 절차별 주요 업무

절차	주요 업무
실시계획 수립	
	• 해역경계획정 사업 개요, 목적 및 의의, 근거 및 원칙 설정 • 관련 행정구 육역경계획정 현황 조사 • 해역경계획정 사업 주요 내용, 조직, 일정, 예산, 성과 등 설정
실시계획 상급 보고 및 허가	
	• 해역경계획정 관련 조사측량 실시계획에 대한 국가해양국 심의
방문조사 및 자료 수집	
	• 해양·육상지역 환경 및 자원 관련 최신 조사자료 수집 • 해역경계획정 사업 1년 전 기준 경제 및 인구통계 자료 수집 • 1949년 10월 1일 이후 행정구 및 해역경계 관련 연혁 자료 수집
(현지)조사 측량 실시	
	• 해안선 및 연안육역 조사 • 연안해역(천해) 조사 • 조간대 및 조하대 생태계(대형저서생물) 조사 • 분쟁도서 조사
해역경계 초안 제시	
	• 관습적 해역경계 또는 협의선 검토 • 자연환경 및 사회경제적 특성을 고려한 해역경계 초안 획선
조사 및 측량 자료 보관	
	• 경계선 번호, 명칭 부여 및 등록 • 경계점 표지 설치, 측량 및 등록 • 해역경계획정당안관리규정에 따른 사업 성과 일체 보관
해역경계획정 결과 평가 및 검수	
	• 실시계획과 계약서에 근거한 사업 결과 평가 및 검수

자료: <http://www.elinklaw.com/zsglmobile/lawView.aspx?id=62612> (방문일자: 2023.7.26.)

이때, 해역경계획정 관련 자료의 수집과 조사와 관련한 공통 원칙을 별도로 구분하여 제5장에 정하였다. 이를 기술적 측면에서 분류하면 각각 자료의 공간해상도, 공간적 범위, 시간적 범위에 해당하는 사항으로 구체적인 내용은 아래의 표와 같다(표 2-7). 이 가운데 특기할 만한 사항은 해역

경계획정 조사 및 확정 방법이다. 이 조항은 앞서 제3장에서 정의한 유효 해안선 개념을 도입하여 해역경계획정을 위한 조사 및 측량 대상에 2000년 1월 1일 이후에 건설된 인공해안선을 제외한 나머지 자연 및 인공해안선만을 포함하도록 정하였다.

〈표 2-7〉 해역경계획정기술규정에 따른 조사 및 측량의 공간해상도와 시·공간적 범위

규정		기술적 요소	내용
경계획정 작업 기본도		공간해상도	• 최신 1:50000 해도 및 지형도를 기준으로 제작
경계획정 조사 범위	시작점 조사	공간적 범위	• (일반해안) 육상과 해수면의 경계 • (하구해안) 하천 주 항로중심선과 해안 간의 거리가 가장 짧은 돌출점을 연결한 교점
	해안선 변화 측량	공간적 범위	• 시작점으로부터 해안선 양측으로 50~100km
	육역 조사 범위	공간적 범위	• 시작점으로부터 중간선과 수직 방향으로 양측 10km 범위 해안선의 1km 이내 배후지
	해역 조사 범위	공간적 범위	• 시작점으로부터 중간선과 수직 방향으로 양측 10km 범위 해안선의 연안해역 (1)발해는 0m 등심선부터 12해리 이내 해역 (2)경주(琿州)해협 중 24해리보다 좁은 해역은 해안선에서 주변·대항하는 해안선과의 경주해협 중간선까지 (3)기타 해역은 해안선에서 영해 외측 경계까지
해역경계획정 조사 및 확정		시간적 범위	• 2000년 1월 1일 이후에 건설된 인공해안선을 제외한 유효해안선을 대상으로 조사 및 확정

자료: 저자 작성

기술규정 제6장은 해역경계획정을 위한 조사 및 측량 대상항목과 요구사항을 세부적으로 정하였다. 예를 들어 대상항목은 해안선 측량을 포함하며, 요구사항은 측량장비⁷²⁾와 정확도⁷³⁾를 포함하며, 그 외에도 측량 시 실측이 반드시 필요한 조건과 대상, 단위(정밀도), 허용오차량 등을 요구조건에 명시하였다. 조사 및 측량 대상항목을 별도로 정리하면 아래의 표와 같다.

72) 이 경우 토탈 스테이션(total station) 또는 고정밀도 DGPS

73) 이 경우 측각정밀도는 2", 거리측량 범위는 3~10km, 거리측량 정확도는 (2+2×10⁻⁶D)mm로 명시

〈표 2-8〉 해역경계획정기술규정에 따른 조사 및 측량 대상항목

분류	항목
해안선 및 연안육역	• 해안선 측량 • 연안육역 지형 측량 • 연안육역, 조간대 및 하구 토지피복 조사 • 조간대 저질 조사 • 연안 및 하구 동태(침퇴적 등) 조사
연안해역	• 해저지형 측량 • 해저면(조하대) 토지피복 조사 • 해저면 저질 조사
생태계(대형저서생물)	• 조간대 생태계(생물) 조사 • 조하대 대형저서생물 조사
분쟁도서	• 도서의 지리적 위치 • 도서의 역사적 연혁 • 도서 주민의 민족구성, 인구발전사, 생활상 및 문화 등 • 도서 및 주변 수역의 개발 연혁, 현황, 주체, 예산 투입과 편익 등 • 도서 및 주변 수역의 관리 현황 • 도서 주변 행정구의 분쟁 원인

자료: 저자 작성

기술규정 제7장은 해역경계획정을 위한 초안 설정 절차를 기술하였는데, 대체로 유엔해양법협약 등의 국제법과 국내 사례와 유사하게 (1)법제도에 명시하였거나 불문법상 관습적으로 인정해온 경계의 존부 검토, (2) 조사 및 측량 성과를 활용한 경계선 작도, (3)형평의 원칙에 입각한 자연환경 및 사회경제적 특성 검토 등의 과정을 거치도록 정하였다. 이어지는 제8장은 해역경계획정 이후 경계선의 명명 및 번호 부여, 경계점 표지 매설, 측량 및 등록 등 성과물의 등록과 공표에 관한 세부 사항들을 다루었으며, 제9장은 해역경계획정당안관리규정을 인용하여 해역경계획정 사업과 관련한 각종 데이터의 관리방안을 명시하였다. 이때 제6장의 조사 및 측량 성과의 기록물 제작 및 제9장의 보관 및 관리와 관련하여 좌표와 같은 공간적 속성을 포함한 자료(공간자료)에 대한 요구사항과, 이를 활용한 지리

정보체계(Geographic Information System; GIS) 기반의 정보시스템의 구축 의무와 요구사항을 각각 제10장과 제11장에 명시한 것이 특징이며, 해역경제획정 사업을 위탁하여 수행하는 전문가(업체)의 요구사항 또한 제12장 자격사항으로 기술하였다.

2. 미국

1) 법제

미국의 해양관할구역 설정 관련 법률로는 「해저토지법(Submerged Lands Act, SLA)」과 「대륙붕토지법(Outer Continental Shelf Lands Act)」을 들 수 있다. 「해저토지법」은 United States v. California (1947) 사건을 계기로 제정된 법률로서, 이 법의 내용은 크게 영해에 대한 주정부의 관할권과 연방정부의 관할권으로 나뉜다.⁷⁴⁾

앞서 미국 해상경계 설정의 역사적 배경을 살펴보면, 1937년까지 연안 주들은 연방정부와 어떠한 마찰 없이 해저토지에 대한 관할권을 행사해오고 있었다. 따라서 연안 주들은 해당 지역에서 어업권과 경찰권(police power)을 행사하며 세수를 확보하고 있었다. 이후 연방정부도 해저토지의 확보에 나서게 되면서 이 토지들을 연안 주들로부터 매입하기 시작하였다. 이후 1945년, 석유개발을 둘러싼 연방정부와 캘리포니아 주 간의 분쟁을 시작으로 연안 주와 연방정부 간의 마찰이 시작되었다.⁷⁵⁾

1945년 5월, 연방정부는 캘리포니아 주가 인가한 석유개발 사업의 금지를 연방법원에 요청하였다.⁷⁶⁾ 이에 해리 트루먼 대통령은 ‘하층토 및 외해

74) NOAA(검색일: 2023.7.5.)

75) James W. Corbitt Jr.(1970), pp. 755-756.

76) United States v. California, 332 U.S. 19 (1947).

아래 대륙붕의 해저에서 나온 천연자원은 연방정부의 관할 및 통제를 받는 것'이라고 선언하였다. 결국 미국은 해저토지와 관련한 모든 권리를 포기한다는 결의를 승인하였으나, 트루먼 대통령은 이에 대해 거부권을 행사하였다.⁷⁷⁾ 1952년 아이젠하워 대통령이 당선되면서 1953년 5월 22일 해저토지의 권한을 주 정부로 이양한다는 내용의 「해저토지법」이 통과되었다. 이후 같은 해 제기된 소송에서 연방대법원은 의회가 미국의 국가 주권 이익을 침해하지 않으면서 해저토지에 대한 연방정부의 재산권을 각 주에 양도할 수 있다는 점을 강조하여 「해저토지법」의 합법성을 인정하였다.⁷⁸⁾ 이후 「해저토지법」에 명시된 주정부 관할 범위 이외의 해저토지에 관한 연방정부의 권한을 다루는 내용인 「대륙붕토지법」이 제정되었다.⁷⁹⁾ 이후 「해저토지법」은 미국 연방법전의 제43편 ‘공공토지(PUBLIC LANDS)’의 제29장 ‘해저토지 일반 규정’ 제1301조-1315조로 편입되었다. 「해저토지법」상 ‘천연자원(natural resources)’이란 석유, 가스 및 기타 광물자원과 어패류 및 해조류 등 수산자원까지 포함하지만, 수력(water power) 및 에너지 생산을 위해 물을 사용하는 것은 포함하지 않고 있다.⁸⁰⁾

2) 주요내용

(1) 주정부의 관할권

「해저토지법」에 따르면 연안지역 모든 주의 해상경계는 기선으로부터 3해리까지로 하며 주정부는 해저토지(submerged lands)와 천연자원에 대한 권리를 부여받는다. 반면 걸프 지역(멕시코만)의 5개 주에 대해서는 9해리의 해상경계에 대한 역사성을 입증할 수 있는 경우에 예외적으로 기선

77) 최환용 외(2022), p. 168.

78) Alabama v. Texas, 347 US 272 (1954)

79) 최환용 외(2022), p. 168.

80) 43 U.S.C. § 1301(e).

으로부터 9해리까지 인정하도록 하고 있다. 이에는 텍사스주와 플로리다주가 해당된다. 「해저토지법」에서 주정부의 관할권과 관련한 내용은 가항수역 내 토지 및 자원에 대한 주정부들의 권리 및 관할권과 그 개발에 관해 기술하고 있다. 주정부는 관할구역 내에 있는 해저토지와 자원에 대한 관리, 집행, 대여 및 개발권을 가지고 있는 반면 연방정부는 무역, 항해, 안보, 외교 등을 처리할 수 있는 통제권을 가진다.⁸¹⁾

〈표 2-9〉 미국 해저토지법의 주요 내용

조	주요 내용
제1301조 정의	• 가항수역 하부의 해저토지, 경계, 연안선, 천연자원 등 해저토지법 상 용어 정의
제1302조 대륙붕의 해양측 자원	• 가항수역 이원의 대륙붕 해양 측 자원에 대한 권한은 연방정부에 귀속
제1303조 타법 개정, 변경 폐지	• 해저토지법의 제정으로 인한 관련 법령의 개정, 변경, 폐지
제1311조 주(State)의 권리	• (a) 가항수역 하부 해저 토지와 천연자원에 대한 소유권, (b) 연방정부 소유권의 이양, (c) 임대차 (d) 항해, 치수, 전력 생산과 관련한 연방정부의 권한과 권리, (e) 제98 경선 서쪽의 지표수와 지하수 등에 관한 사항
제1312조 주의 해양측 경계	• 연안 주의 해양 경계는 3 지리 마일로 하되, 연방 가입 전 주 법으로 정하거나 의회에서 승인한 경우는 예외를 인정
제1313조 주의 소유권·권한·권리의 확인 및 설정에 대한 예외	• 제1311절에 대한 예외로 연방정부가 합법적으로 소유권을 취득한 경우, 선주민의 이익을 위하여 연방정부가 관할하는 경우, 항해 보조 목적의 인공물 등을 열거
제1314조 미국에 귀속되는 권리 및 권한; 천연자원의 매입; 토지수용	• 상업, 항해, 국가 방위, 외교 등의 목적을 위한 연방정부의 권한은 제1311절에서 언급한 주의 재산권이나 토지의 관리, 행정, 임대, 사용, 개발 권리에 우선함 • 연방정부는 전시에나 방위, 의회령, 대통령령 등이 있을 경우 해당 토지나 토지 내 천연자원을 우선적으로 수용할 권리를 가짐
제1315조 미국법에 따라 부여받은 권리는 영향을 받지 않음	• 해저토지법의 적용 대상이 되는 토지를 이미 합법적으로 취득하여 생긴 권리는 법률의 영향을 받지 않음

자료: 최환용 외(2022), p. 172.

81) 최환용 외(2022), p. 174.

(2) 연방정부의 관할권

주의 관할해역 외측한계로부터 12해리까지는 연방정부의 관할 하에 놓이게 된다. 「해저토지법」 중 연방정부의 관할권과 관련한 내용은 주의 경계와 연방정부 이원의 외변 대륙붕(outer continental shelf)의 해저 및 자원에 대한 관리에 관한 내용과 임대에 관한 내용을 담고 있다. 무역, 항해, 안보, 외교 등의 목적을 위한 연방정부의 권한은 제1311조에서 언급하고 있는 주의 재산권, 토지관리, 행정, 임대, 사용, 개발권에 우선하며, 전시에는 의회령 및 대통령령 등이 있을 경우에 해당 토지나 토지 내 천연자원을 우선적으로 수용할 권리를 가진다.⁸²⁾

(3) 기선설정 방식

미국은 1988년 발표한 대통령 성명(Presidential Proclamation No. 5928 of December 27, 1988)을 통해 12해리의 영해, 24해리의 접속수역, 200해리의 배타적경제수역(EEZ)을 선포하였다. 미국의 해상경계는 국립해양대기청(National Oceanic and Atmospheric Administration, NOAA)이 설정한 통상기선(normal baseline)을 그 기준으로 하며, 하루 동안 두 개의 저조 중 더 낮은 저조의 평균을 뜻하는 평균 최저 저조선(Mean Lower Low Water)을 기준면으로 하여 기선을 설정한다.⁸³⁾ 해상경계는 원호포락(envelope of arcs) 방식을 채택하고 있으며, 이러한 해상경계의 기선 설정은 미국 기선 설정 위원회(U.S. Baseline Committee)에서 이루어진다.⁸⁴⁾

82) 최환용 외(2022), p. 174.

83) U.S. Department of Commerce, National Oceanic and Atmospheric Administration, Office of Coast Survey(검색일: 2023.6.1.)

84) NOAA(검색일: 2023.6.19.)

제4절 법제 비교분석

1. 입법안 비교

1) 기본원칙

「해양관할구역획정법」은 해양관할구역의 획정의 원칙을 종전에 따르고 규정하고 있다. 이때 종전은 법률 제정 시점에 유지되고 있는 해양관할 구역을 말하며, 이는 「해양관할구역설정법」의 설정 기본원칙 중 관계지방 자치단체와 주민의 행정적·경제적 및 생활상의 이익 침해의 최소화와 유사한 규정이다. 두 입법안 모두 현재까지 관행으로 유지되고 있는 행정과 해양 이용행위를 최대한 보장하고자 하는 목적의 기본원칙을 제시하고 있다.

한편 「해양관할구역설정법」은 과거의 행정과 해양이용 행위와 함께 미래의 해양 이용·관리에 관한 사항을 고려하도록 기본원칙을 제시한다. 해양의 효율적 이용과 해양의 지속가능한 발전을 설정의 기본원칙으로 규정함으로써 해양관할구역의 설정에 있어 과거와 현재, 미래의 이익을 종합적으로 검토하도록 하고 있다.

2) 기준

두 개 입법안은 전체적인 맥락은 유사하나 세부적인 내용을 달리 하는 설정 기준을 제시하고 있다. 「해양관할구역획정법」은 행정권한 및 사무처리 현황, 대상해역에 대한 자연적 조건 및 행정적·경제적 이익 기준의 예시적 규정을 포함하여 구체화하고 있다. 「해양관할구역획정법」의 예시적 규정은 기준의 구체화 측면에서 의의를 가지지만, 단편적인 예시적 규정으로 기준의 문면의 의미를 파악하기 어렵다. 한편 「해양관할구역획정법」은

획정의 기준으로 국가기본도에 표시된 해상경계선을 제시하고 있다. 그러나 국가기본도의 표시가 해상경계를 의미하지 않는다는 국토지리정보원의 공식 입장을 고려할 때, 실질적으로 이 기준의 적용하는 데 어려움이 예상된다.

또한 「해양관할구역설정법」과 「해양관할구역획정법」은 기준 적용의 단계를 달리 정하고 있다. 「해양관할구역설정법」은 역사적 사실과 실태 및 행정권한의 행사내용을 우선적으로 고려하고, 이에 따른 해양관할구역 설정이 어려운 경우 다른 규정을 적용하도록 규정하고 있다. 반면 「해양관할구역획정법」은 기준 규정의 모든 사항을 종합적으로 고려하도록 하고 있다. 기준 적용의 단계 구분은 해양관할구역 사무 추진의 순서를 제시한다는 점에서 의의를 가지나, 동시에 사무 추진의 재량의 범위를 한정한다는 점에서 제약으로 작용할 수 있다.

3) 절차

「해양관할구역설정법」과 「해양관할구역획정법」의 가장 큰 차이점은 해양관할구역 설정 절차에서 확인할 수 있다. 「해양관할구역설정법」은 국가 계획에 따라 해양관할구역을 단계별로 추진하도록 규정하고 있으며, 「해양관할구역획정법」은 지방자치단체의 신청에 따라 해양관할구역 획정 사무를 개시하도록 하고 있다. 그러나 지방자치단체의 신청에 따라 획정 사무를 개시하는 경우 당해 지방자치단체의 자율성과 수용성을 보장할 수 있으나, 인접한 관계 지방자치단체의 동의를 받아 사무를 추진하는 데 난항이 예상되며, 해양관할구역에 대한 조사의 범위가 광범위한 점을 고려할 때, 전체적인 계획 없이 사무를 추진하는 데는 오랜 시간과 비용이 소요될 것으로 예상된다.

2. 국내외 법제 비교

1) 기본원칙

중국은 기본원칙으로 해역경제획정을 통해 이루어야 하는 다양한 목표를 일반적 용어로 제시하고 있다. 해역경제획정의 기본원칙은 지역사회의 안정과 단결, 국가 이익, 자원개발 이용 및 생태환경 보호, 지속가능한 발전 및 해역행정 관리 이점, 합의 및 양보, 협력 등으로 해양의 이용·관리 관한 과거, 현재, 미래의 이익을 모두 고려하도록 규정하고 있다. 지역사회의 안정과 단결, 해역행정 관리의 이점, 해양의 지속가능한 발전과 같은 기본원칙은 「해양관할구역설정법」의 규정과 유사점을 가진다.

그러나 중국의 해역경제획정의 기본원칙은 자원의 개발과 생태환경의 보호를 포함하고 있다. 자원의 분포와 해양생태계의 연결성은 해양자원에 대한 지방정부의 이해관계를 고려한 원칙으로 지방자치단체를 구성하는 주민의 행정적, 경제적, 생활상의 이익을 중심으로 하는 「해양관할구역설정법」과 「해양관할구역획정법」에는 포함하지 않은 사항이다.

2) 기준

중국의 해역경제획정 제도는 기준의 적용 단계를 가장 구체적으로 제시하고 있다. 연혁적 선들을 적용하는 순서를 제시하고, 연혁적 선을 활용할 수 없는 경우 기준을 적용하는 방식을 구체화하고 있다. 「해양관할구역설정법」은 기준 적용의 단계를 2단계로 구분하고, 연혁적 사실의 적용을 우선하고 있으나 연혁적 사실에 해당하는 구성요인 중 적용의 우선순위는 따로 규정하지 않고 있다. 「해양관할구역획정법」 기준 적용의 단계를 별도로 구분하지 않고 있다.

중국은 획정기준 적용 단계는 먼저 해역경계획정의 기본원칙을 정하고 역사 관습선 또는 협의선의 활용 가능성을 파악하는 데서 시작한다. 역사 관습선 또는 협의선을 활용할 수 없는 경우에는 중간선을 활용하여 초안을 작성한다.⁸⁵⁾ 중간선 초안을 작성하기 위해서 먼저 중간선 시작점을 조사하고, 중간선 획선의 기준이 되는 유효해안선을 정하여 중간선을 초안을 작성한다. 유효해안선은 자연해안선과 2000년 1월 1일 이전의 인공해안선을 기준으로 한다.⁸⁶⁾

연혁적 선 또는 연혁적 사실의 적용이 불가능한 경우 고려해야 하는 사항은 제도 간 유사성을 보인다. 그러나 중국의 해역경계획정제도에서는 자연요소를 고려하는 목적이 명확하게 제시되어 있다. 자연요소는 해양의 경제자원량을 정량적으로 평가하기 위한 고려사항에 해당한다. 또한 자연요소를 정량적으로 평가할 수 있는 방법을 「해역경계획정기술규정」에서 구체적으로 제시하고 있다.

3) 절차

(1) 추진체계

「해양관할구역설정법」과 중국의 해역경계획정 법제를 살펴보면 해당 사무를 국가계획에 기초하여 추진하는 체계를 갖추고 있다. 「해양관할구역설정법」은 해양관할구역 설정의 기본방향을 정하는 기본계획과 권역별 여건과 조사계획 등을 포함하는 추진계획에 따라 사무를 추진하도록 규정하고 있다. 중국의 경우에는 기본계획은 별도로 수립하지 않으나, 조사 실시계획을 수립하도록 규정하고 있으며, 조사실시계획에는 경계획정의 근거와 작업 원칙, 육역 경계점에 대한 위치 현황 자료, 조사 작업의 주요내용 등을

85) 중국해역경계획정기술규정 7.1.2

86) 중국해역경계획정기술규정 3.3

포함하도록 하고 있으며, 이 실시계획은 주관부처에서 심사·허가하도록 한다.⁸⁷⁾

(2) 조사

해양관할구역 설정에 관련한 국내외 법제는 공통적으로 사무 추진에 필요한 조사 절차를 규정하고 있다. 「해양관할구역설정법」과 「해양관할구역획정법」 해양관할구역 설정 대상 해역에 대한 실태조사, 지적 조사·측량, 해양조사를 추진하도록 규정하고 있으며, 조사방식과 항목, 조사의 범위를 구체적으로 제시하지 않고 있다.

반면 중국은 「해역경계획정기술」을 통해 조사방식과 조사항목, 조사범위를 구체화하고 있다. 기준 적용의 단계별로 조사방식을 달리 정하고 있으며 조사방식에 따라 조사의 범위와 항목도 달라지게 된다. 예컨대, 중간선 시작점 조사의 경우, 일반해안과 하구해안에 대한 조사를 구분하여 조사 대상을 달리 정하고 있다.⁸⁸⁾ 사회경제 상황 조사는 분쟁 도서를 대상으로 이루어지며,⁸⁹⁾ 분쟁도서의 지리적 위치, 인문, 도서에 대한 개발 활동과 관리 상황 등의 항목을 조사한다.

자연요소에 관한 조사는 해변조사, 천해조사로 구분되며 각각 조사방법과 내용을 구체화하고 있다. 해변조사는 세부적으로 해안선 측량, 해변 지형 측량, 해변 지모조사, 조간대 저질 조사 및 해안 동태 변화로 구분되며, 천해조사는 해저지형측량, 저질 조사, 해저지모 조사로 구분된다.

87) 국립해양조사원 내부자료, p. 7.

88) 중국해역경계획정기술규정 5.2.1

89) 중국해역경계획정기술규정 6.4

4) 공간적 범위

「해양관할구역설정법」과 「해양관할구역획정법」 해양관할구역 설정 대상 해역의 범위를 해양과 연결한 지적공부에 등록된 토지의 경계로부터 영해 외측한계에 이르는 해역으로 제시하고 있다. 이는 바닷가, 내수와 영해를 포함하므로 지형적 특성에 따라 내수가 넓게 분포하는 서해와 남해는 지방자치단체의 해양관할구역의 면적도 넓게 설정된다. 내수의 넓이에 영향을 미치는 지형적 특성은 조간대 및 도서의 분포 등이 있다.

중국은 해양관할구역의 공간적 범위를 해안선으로부터 12해리 이내로 규정하고 있으며, 이때 해안선은 평균 최고고조면의 육지와 해수면의 경계를 말한다.⁹⁰⁾ 따라서 중국 지방정부의 해양관할구역은 영해 외측 한계에 미치지 않을 수 있으며, 조간대의 분포는 해양관할구역의 면적에 영향을 미치지 않는다.

한편 미국의 주정부 해양관할구역의 공간적 범위는 일반적으로 저조선으로부터 3해리에 이른다. 「해양관할구역설정법」과 「해양관할구역획정법」, 중국의 해역경계획정 법제와 비교하면 해양관할구역의 공간적 범위를 비교적 작게 설정된다. 또한 미국은 육상과 해양의 관할구역을 저조선(평균 최저 저조선)으로 규정하고 있어 내수의 넓이가 해양관할구역의 면적에 영향을 미치지 않는다.

국내 입법안과 중국, 미국의 사례를 함께 살펴보면, 「해양관할구역설정법」과 「해양관할구역획정법」에 따른 지방자치단체 해양관할구역의 공간적 범위가 가장 넓으며, 이에 따라 해양관할구역에 대한 조사대상이 되는 해역의 범위도 포괄적이다. 또한 육상과 해양의 관할구역을 구분하는 기준의 변동성도 가장 높은 것으로 파악된다.

90) 중국해역경계획정기술규정 3.1

〈표 2-10〉 유관제도 법제 비교

구분	해양관할구역설정법	해양관할구역획정법	중국	미국
기본 원칙	• 관계 지방자치단체와 주민의 행정적·경제적 및 생활상 이익의 침해 최소화 • 해양의 효율적 이용 • 해양의 지속가능한 발전	• 종전과 같이함	• 지역사회의 안정과 단결 및 국가 이익 • 자원개발 이용 및 생태 환경 보호 • 지속가능한 발전 • 해역행정 관리 이점 • 합의 및 양보, 협력 등	-
기준	• (1차) 역사적 사실과 실태 및 행정권한의 행사 내용 • (2차) 공평하고 합리적 방법 - 행정구역, 지리적 여건, 사무처리 현황, 주민의 이익, 등거리중간선	• 공평하고 합리적 방법 - 국가기본도상 해상경계선 - 역사적 사실과 실태 및 행정권한의 행사 내용 - 행정권한 및 사무처리 현황 - 해저 지형 등자연적 조건 - 등거리중간선	• (1차) 법률적 효력을 가진 경계선 • (2차) 관습적 경계선 • (3차) 역사적 협의선 • (4차) 자연요소(해안선, 해안의 형상, 도서 및 암초, 자원 등) - 경제자원균등해역 : 중간선 - 경제자원불균등해역 : 전문가위원회	-
절차	• 기본계획 및 추진계획	-	• 조사 시행계획	-
	• 실태조사 • 지적 조사·측량 • 해양조사	• 실태조사 • 지적 조사·측량 • 해양조사	• 중간 시작점 조사 • 사회경제 조사 • 자연요소 조사	-
공간적 범위	• 지적공부에 등록된 토지의 바다 쪽 경계로부터 영해의 외측한계에 이르는 해역	• 지적공부에 등록된 토지의 바다 쪽 경계로부터 영해의 외측한계에 이르는 해역	-	• 저조선으로부터 3해리

자료: 저자 작성

03

국내외 해양관할구역 설정 사례 분석

제1절 국내 해양관할구역 설정 사례

1. 홍성군과 태안군 등 간의 권한쟁의(2010헌라2)

1) 사건 개요

청구인인 홍성군과 피청구인 태안군 사이에 위치하고 있는 천수만은 홍성군, 보령시, 서산시, 안면도와 접하는 남북으로 긴 만으로서 본 사건의 배경이 되었다. 태안군수는 천수만 내 공유수면 중 일부 해역에 대해 김○은과 김○창에게 각 어업면허처분을 하였다. 이에 홍성군수는 국토지리정보원에서 1991년 발행한 국가기본도상의 해상경계선에 의해 구분되는 부분의 해역이 홍성군의 관할해역이고, 이 사건 어업면허처분들의 대상해역 중 일부가 홍성군의 관할해역에 속한다는 것을 태안군수에게 주장하며 어업면허처분들의 취소 등을 요구하였다. 태안군수는 이러한 요구를 받아들이지 않았다.

이에 홍성군은 2010년 5월 14일 태안군과 태안군수를 피청구인으로 하여 홍성군 주장의 해상경계선에 따른 동쪽 해역이 자신의 관할에 속하고,

문제가 되는 어업면허 처분으로 인해 홍성군의 자치권한을 침해되었음을 확인해달라는 취지의 청구를 하였다. 이후 2011년 4월 11일, 태안군수에 대한 청구를 취하하고, 4월 12일에는 이 해역에 대한 관할권한이 홍성군에게 있으며, 이 사건 어업면허 처분 중 쟁송해역에 속하는 부분은 무효임을 확인해달라는 취지로 청구취지를 변경하였다. 이후 2014년 12월 8일, 국가기본도상 해상경계선에 관습법적 효력이 인정되지 않는다면 등거리중간선의 원칙에 따라 이 사건의 쟁송해역이 자신의 관할해역이라는 주장을 추가하였다. 따라서 이 사건 심판대상은, 이 사건 쟁송해역에 대한 자치권한이 홍성군에게 속하는지 여부와 이 사건 어업면허처분들이 홍성군의 자치권한을 침해한 것으로 무효인지의 여부로 구분할 수 있다.

2) 결정요지

이 사건 결정에 따라 국가기본도상의 해상경계선을 공유수면에 대한 불문법상 해상경계선으로 인정한 선례가 변경되었다. 즉, 국가기본도상 해상경계선은 더 이상 규범적 효력이 인정될 수 없으며, 이를 대체하여 형평의 원칙 및 등거리중간선 원칙에 따라 획정한 선이 해상경계의 결정기준으로서 제시되었다. 종래에는 국가기본도상의 해상경계선이 공유수면의 해상경계를 결정하는 유일한 기준이었다면, 본 결정을 계기로 하여금 공유수면에 대한 행정구역의 경계가 불문법상으로 존재할 때 그에 따라야 하며, 만약 불문법상으로도 존재하지 않는다면 형평의 원칙에 따라 그 경계를 정해야한다고 보았다.

3) 방법론

충청남도 홍성군과 태안군 사이에 위치한 공유수면인 천수만을 대상으로 한 권한쟁의 심판에서 헌법재판소가 두 지방자치단체의 해양관할구역

범위와 경계를 설정하는 법리적·이론적 근거는 결정문의 “[이유] - 5. 본안에 대한 판단 - 다. 공유수면에 대한 지방자치단체의 관할구역 경계 - (2)공유수면에 대한 지방자치단체의 관할구역의 경계획정 원리”에 구체적으로 기술되어 있다. 이에 따르면 국내 지방자치단체 간의 해양관할구역 범위 설정은 (1)우선 1948년 8월 15일 당시 대상 지방자치단체 간 관할구역 경계의 존부와 근거자료를 통한 확인 가능성을 고려해야 한다. 특히 공유수면의 행정구역 경계를 법령상에 명시적으로 표현하지 않는 우리나라 법체계 여건에 따라 불문법상 행정구역 경계를 인정할 수 있다고 판단하였다. 공유수면상의 행정구역 경계를 확인할 수 없는 경우, (2)헌법재판소가 지리상의 자연적 조건, 관련 법령의 현황, 연혁적인 상황, 행정권한 행사 내용, 사무 처리의 실상, 주민의 사회·경제적 편익 등을 종합하여 합리적이고 공평한 해상경계선을 획정할 수 있다고 판단하였다.

이 결정에서 쟁송해역에 대한 불문법적 행정구역 경계를 확인함에 있어 헌법재판소는 국토지리정보원의 ‘지형도 도식 적용규정’을 인용하여 국가기본도의 해상경계선이 육역(도서)이 소속한 행정구역을 용이하게 인지할 수 있도록 보조하는 수단일 뿐 해상경계선을 해당 위치에 표기하는 논리적 근거가 부재하기 때문에 본질적으로는 지방자치단체의 관할구역 경계로 간주할 수 없다고 판단하였다. 국가기본도의 해상경계선이 시기별로 불일치한 점 또한 문제점으로 지적하며 그 규범적 효력을 불인정하였다. 그 외에도 동일한 상위 지방자치단체에 속한 하위 지방자치단체들이 쟁송해역 내에서 배타적인 행정권한을 행사했다고 판단하기 어려운 사무관행이 존재함을 근거로 쟁송해역 내에 불문법적 행정구역 및 그 경계가 존재하지 않는다고 판단하고 상기한 원칙과 방법에 따라 해상경계선을 획정하였다.

헌법재판소가 형평의 원칙에 따라 해상경계선을 획정함에 있어서 고려한 요소는 순차적으로 (1)등거리중간선 원칙, (2)쟁송해역과 관련한 도서, (3)쟁송해역과 관련한 행정구역의 관할 변경, (4)행정권한 행사의 연혁, 사

무처리의 실상 및 주민들의 편익 등이다.

상기한 원리에 따라 쟁송해역을 대상으로 헌법재판소가 두 지방자치단체에 대한 해양관할구역의 범위와 경계를 설정한 방법과 절차는 이어지는 “라. 이 사건 쟁송해역에서의 해상경계선의 획정”에 구체적으로 기술하였다.

해상경계선 획정 시 검토한 개별 고려요소를 구체적으로 살펴보면, 먼저 등거리중간선의 경우 “양 지방자치단체의 이익을 동등하게 다루고자 하는 규범적 관념에 기초하여”, 해양관할구역의 범위를 결정하는 경계가 각 지방자치단체의 해안선으로부터 동일한 거리에 위치하도록 작도한 선을 의미한다. 해안선은 육지와 해수면의 경계를 의미하는데, 조석(밀물과 썰물), 기상 및 기후변화, 토양의 퇴적과 침식 및 매립 등등 다양한 요인에 의해 변화한다. 이 때문에 중간선 작도의 기준인 해안가의 위치를 정하는 데 있어 세부적인 고려요소가 존재한다. 이 결정에서 헌법재판소는 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제6조를 준용하여 해안선의 기준을 “약 최고고조면(일정 기간 조석을 관측하여 분석한 결과 가장 높은 해수면)으로 정하였다. 다만, 쟁송 과정에 양 지방자치단체의 전체 해안지역에서 현장조사 등을 통한 해안선의 위치를 파악하기 어려운 점을 고려하여, 국립해양조사원이 1:5000 축적으로 제작한 최신 해안선 조사성과 데이터를 활용하였다.”⁹¹⁾

등거리중간선 획정 시 양 지방자치단체의 해안선에 위치한 기점의 분포는 해양관할구역의 범위에 결정적인 영향을 주는 요소이다. 특히 쟁송해역 내·외부에 지방자치단체의 해안선이 연속하지 않고 도서의 형태로 산개한 경우 특정 도서가 소속한 지방자치단체가 일방적으로 유리한 형태로 등거리중간선이 위치할 수 있다. 이 결정에서 헌법재판소는 쟁송해역인 공유수면에 접하였거나 공유수면 내에 위치한 도서를 포함하되, 주민들의 생활

91) 국립해양조사원 내부자료

조건과 편익을 함께 고려하여 규모가 작고 주민들이 거주한 적이 없으며 주민들의 삶과 생활에서 불가결한 기반이라고 인정하기 어려운 무인도서⁹²⁾는 제외하였다. 이때 쟁송해역 내 도서 중 행정구역 관할이 변경된 죽도⁹³⁾의 경우 육상지역뿐만 아니라 그 주변의 해양관할구역도 함께 변경된 것으로 간주하였다. 따라서 이 결정에서 헌법재판소는 죽도의 해안선을 여타 육상 및 도서지역에 위치한 해안선과 동일한 방식으로 등거리중간선 획선에 반영하였다.

이 결정에서 등거리중간선 획선 시 형평의 원칙에 대한 구체적인 고려 절차와 결과는 행정권한의 행사 연혁, 사무처리의 실상 및 주민들의 편익에 대한 종합적인 검토 과정을 통해 파악할 수 있다. 비록 이 사례에서 태안군은 쟁송해역 내 상팔어장에 대한 어업면허사무 등 행정권한을 행사해왔으며 그 과정에서 여타 지방자치단체의 이의제기가 없었으나, 헌법재판소는 해당 행정권한의 행사가 과거 광역 지방자치단체의 권한 행사를 대신한 것과 그 관행이 경로의존적으로 이루어진 것으로 간주하였다. 오히려 행정권한의 행사 보다는 해당 어장 인근과 가까운 거리에 위치한 도서 주민이 지속적으로 이용해온 사실에 중점을 두었다. 즉, 방법론적으로 이 결정은 해양관할구역을 구분함에 있어서 지리적 인접성과 생활적 측면의 연결성이 지방자치단체의 행정권한의 행사 연혁보다 우선순위를 높게 고려한 것으로 판단할 수 있다.

등거리중간선의 획선과 관련하여 헌법재판소 결정문에 명시한 사항들 외에 기술적인 측면에서 특기할 사항은 쟁송해역 내·외부에 위치한 여타 지방자치단체 및 해안선에 대한 검토 여부에 관한 내용이다. 해안선의 드러나들이 복잡한 우리나라 연안지역의 특성상 등거리중간선의 획선 결과가 다툼이 있는 지방자치단체 외에도 그 주변에 위치한 여타 지방자치단체의

92) 죽도리의 부속도서

93) 쟁송해역 공유수면 내에 위치한 죽도의 경우 1981년 1월 1일에 충청남도 서산군 안면읍 죽도리에서 충청남도 홍성군 서부면 죽도리로 행정구역 관할이 변경됨

해양관할구역 범위 및 경계에 영향을 줄 수 있다. 따라서 헌법재판소는 쟁송해역에 대한 등거리중간선의 획선 필요성 검토, 등거리중간선 원칙의 적용, 형평의 원칙에 따른 고려 등 전 단계에 걸쳐 그 획선 결과가 영향을 주는 지방자치단체의 해안선을 모두 고려해야 한다고 판단하였다.⁹⁴⁾

2. 경상남도 등과 전라남도 등 간의 권한쟁의(2015헌라7)

1) 사건 개요

경상남도와 전라남도 사이의 남해상 공유수면에 대해서 전라남도의 키조개 육성수면 지정과 경상남도의 해제 요청, 경상남도수산자원연구소장의 연구·교습어업 실시 공고 및 전라남도의 취소 요청 등 관할권한 행사와 관련한 지속적인 분쟁이 지속되어 왔다. 이후에도 경상남도 해역에서 어업허가를 받은 경상남도 소속 어업인들에 대한 단속과 형사적 제재가 이루어지는 등 공유수면상의 해상경계에 관한 분쟁이 계속 되었다. 이에 경상남도 등(경상남도 및 남해군)은 2015년 12월 24일 전라남도 등(전라남도 및 여수시)의 장래처분이 경상남도 등의 자치권한을 침해할 위험성이 있다고 주장하면서 권한쟁의심판을 청구하였다.

따라서 이 사건 심판대상은 이 사건 쟁송해역에 대한 자치권한이 경상남도 등에 속하는지 여부 및 전라남도 등이 이 사건 쟁송해역에서 행사할 장래의 처분이 경상남도 등의 자치권한을 침해할 위험성이 있는지 여부이다.

94) 국립해양조사원 내부자료

2) 결정요지

국가기본도상의 해상경계선 그 자체의 불문법적 효력이 인정되는 것은 아니나, 관할 행정청이 국가기본도에 표시된 해상경계선을 기준으로 하여 반복적으로 처분이 이루어지고, 지방자치단체가 허가, 면허 및 단속 등의 사무를 지속했다면 국가기본도상의 해상경계선이 불문법적 효력을 득하였다고 보아 오랜 기간의 행정관행을 근거로 하여 1973년에 국가기본도에 표시된 해상경계선을 인정하였다.

쟁송해역에 대해 조선총독부 육지측량부가 간행한 1918년 지형도에 표시된 경계선은 1956년의 국가기본도와 1973년의 국가기본도에 이르러 대체로 일관되게 표시되어 왔다. 전라남도 등은 1973년 국가기본도상 해상경계선을 기준으로 하여 관할권한을 행사하여 왔으며, 해양수산부장관이 지방자치단체의 권한 행사를 인정했다고 판단했다. 아울러 1973년 국가기본도상 해상경계선을 기준으로 수산업법 위반에 대한 단속이 이루어졌음을 고려할 때, 이 사건 쟁송해역에 대한 장기간 반복된 관행이 존재하며, 그에 대한 각 지방자치단체와 주민들의 법적 확신이 존재하는 것으로 보인다고 판단하였다.⁹⁵⁾

3) 방법론

경상남도 남해군과 전라남도 여수시 사이에 위치한 공유수면을 대상으로 한 권한쟁의 심판에서 헌법재판소가 두 광역 및 기초지방자치단체의 해양관할구역 범위와 경계를 설정하는 법리적·이론적 근거는 결정문의 “[이유] - 5. 본안에 관한 판단 - 라. 불문법상 해상경계의 존재 여부”에 구체적으로 기술되어 있으며, 이는 전체적으로 앞서 살펴본 “2010헌라2”의 사

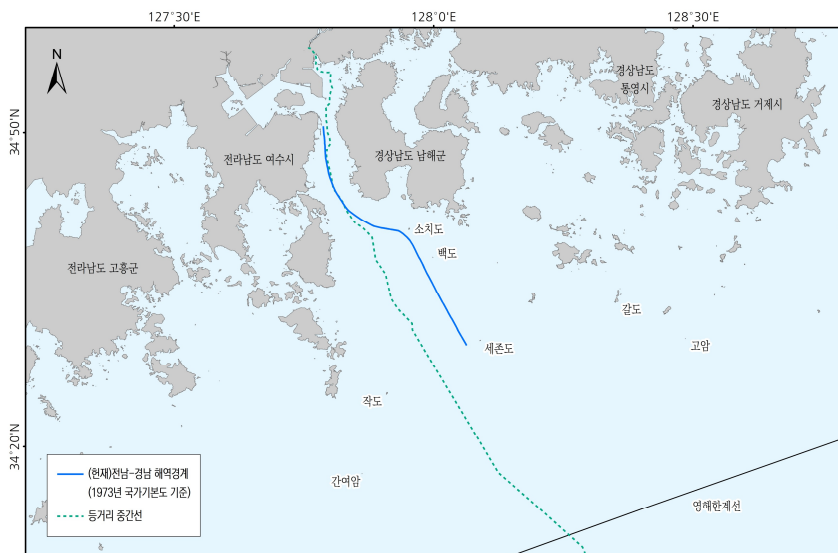
95) 헌법재판소 공보. 제293호 (2021. 3)

례와 동일하다. 다만, 이어지는 “라. 불문법상 해상경계의 존재 여부”에서 쟁송해역을 대상으로 헌법재판소가 두 지방자치단체에 대한 해양관할구역의 범위와 경계를 설정함에 있어서 전술한 사례와 이 결정문 간의 차이가 존재한다.

먼저 이 결정에서 헌법재판소는 지형도에 표시한 해상경계의 지방자치단체 간 불문법상 해상경계 성립 여부를 판단함에 있어서 “2010헌라2”와 상이하다. 구체적으로 이 결정은 최소한 지형도에 표시한 “도”간의 해상경계가 불문법상 해상경계를 확인할 수 있는 주요 근거로 해석하였다. 그 근거로 제시한 것은 일제 강점기 시절 “어업령 시행규칙”에 따라 제주도를 제외한 각 도의 도지사가 공유수면을 관할하는 행정작용에 있어서 지형도상의 해상경계가 도지사의 관할권한을 행사하는 공간적 범위에 대한 기준이었다고 제시하였다. 또한 1918년부터 1973년에 이르기까지 지형도와 국가기본도에 표시한 해상경계가 대체로 일관성을 유지한다는 점을 근거로 행정 관행의 공간적 범위가 지속적으로 유지되었다고 판단하였다.

헌법재판소는 지형도 및 국가기본도가 불문법상 해상경계로 성립할 수 있는지를 판단함에 있어서 시·도지사와 군수·구청장이 관할권한을 행사함에 있어서 해양수산부장관에게 보고하거나 승인을 구하도록 법으로 정한 “어장이용개발계획”, “연안관리지역계획” 등을 검토하였다. 또한 해양경찰청과 어업관리단의 단속 활동 등 쟁송해역에서 관할권한을 행사하는 유관기관이 기준으로 설정한 해상경계를 함께 검토하여 지방자치단체의 해양관할해역 범위 및 경계에 대한 일치 여부를 확인하였다.

〈그림 3-1〉 2015헌라7의 해양관할구역 결정과 등거리중간선 비교



자료: 저자 작성

3. 고창군과 부안군 간의 권한쟁의(2016헌라8, 2018헌라2(병합))

1) 사건 개요

■ 2016헌라8

정부는 2010년 11월 경 서남해 해상에 해상풍력발전단지를 단계적으로 개발하는 해상풍력발전단지 종합추진계획을 발표했으며, 이에 따라 2012년 12월 7일 주식회사가 설립되었다. 산업통상자원부장관은 ‘서남해 해상풍력 실증단지 건설사업’을 위한 전원개발사업 실시계획 승인에 관한 사항을 고시했다. 산업통상자원부장관 고시의 ‘전원개발사업 실시계획 승인문’에는 사업구역의 위치가 “해상: 전북 부안군 및 고창군 해역 일원”, “육상:

전북 고창군 상하면 용정리 1268-4번지 일원”으로 기재되었으며, “부안군 소재 공유수면”에 발전시설이 위치하는 것으로 기재되었다. 이에 따라 부안군은 해상풍력발전기의 위치를 포함하는 해역(제1쟁송해역)에 관한 공유수면 점용·사용 신고 수리 및 점용·사용료 부과처분을 하였다. 이에 고창군은 공유수면 점용·사용 신고수리로 인하여 고창군의 자치권한이 침해되었다고 주장하면서 권한쟁의 심판을 청구하였다.

■ 2018헌라2

부안군은 곰소만의 공유수면 중 일부 해역이 부안군의 관할구역임에도 2018년 2월 고창군의 어업면허 등 처분 및 장래의 연장허가 처분으로 인해 부안군의 자치권한이 침해되었다고 주장하면서 2018년 8월 9일 이 해역에 대한 관할권한의 확인 및 고창군의 어업면허 등 처분의 무효확인을 구하는 취지의 권한쟁의 심판을 청구하였다. 이에 헌법재판소는 부안군에게 부안군의 자치권한을 침해한 고창군의 처분과 그 일자를 특정하라는 보정명령을 하였다. 이에 부안군은 고창군이 어장을 포함하는 쟁송해역(제2쟁송해역)에 대해 2018년 8월 10일 어업면허 처분을 한 사실을 확인하고 이 처분으로 인하여 부안군의 자치권한이 침해되었다는 내용의 보정서를 2018년 9월 3일 제출하였다.

2) 결정요지

본래 공유수면에 대한 지방자치단체의 관할구역 경계획정은 이에 관한 법령상의 규정이 존재한다면 그에 따르고, 그렇지 않다면 불문법상 해상경계에 따라야한다. 법령상 규정과 불문법상 경계가 존재하지 않는다면 권한쟁의 심판권을 가지고 있는 헌법재판소가 형평의 원칙에 따라 해상경계선을 획정해야 한다고 판단했다.

이 사건에서 헌법재판소는 불문법상 해상경계가 성립하기 위한 장기간 반복된 관행과 법적 확신이 존재하지 않으므로 쟁송해역에 불문법상 해상경계가 성립되어 있다고 볼 수 없다고 판단했다. 따라서 헌법재판소는 형평의 원칙을 적용하여 해상경계선을 획정할 수밖에 없음을 확인하였다.

3) 방법론

전라북도 고창군과 부안군 사이에 위치한 공유수면인 곰소만(제2쟁송해역) 및 인근 연안해역(제1쟁송해역)을 대상으로 한 권한쟁의 심판에서 헌법재판소가 두 지방자치단체의 해양관할구역 범위와 경계를 설정하는 법리적·이론적 근거 또한 앞서 조사한 2010헌라2 및 2015헌라7과 유사하게 결정문의 “[이유] - 5. 본안에 대한 판단 - 다. 공유수면에 대한 지방자치단체의 관할구역 경계획정 원리”에 기술하였다.

상기 원리에 따라 쟁송해역을 대상으로 헌법재판소가 두 지방자치단체에 대한 해양관할구역의 범위와 경계를 설정한 방법과 절차를 이어지는 “라. 불문법상 해상경계의 존재 여부”에 구체적으로 기술한 것 또한 전술한 두 개 사례와 동일하다. 다만, 헌법재판소는 이 결정에서 불문법상 해상경계의 성립요건인 (1)관계 지방자치단체·주민들 사이의 해상경계에 관한 일정한 관행의 존재, (2)해당 관행의 장기간 반복, (3)관계 지방자치단체·주민들의 법적 확신이 쟁송해역에 모두 존재한다고 판단할 수 없다고 결정하였다. 구체적으로 헌법재판소는 양 지방자치단체의 각종 어업면허, 전원개발사업 실시계획 승인, 불법어업의 단속, 연안관리지역계획(안) 수립, 공유수면 점용·사용 허가 등 행정권한 및 사무 처리의 이력을 수집하여 종합적으로 검토하였다. 그 결과 제1쟁송해역과 제2쟁송해역 모두에서 일방이 주장하는 내용과 일치하는, 양 지방자치단체·주민들 간의 장기간 반복된 관행과 그에 대한 법적 확신이 존재한다고 판단하기 어렵다고 명시하였다.

불문법상 해상경계의 존재를 불인정함에 따라 헌법재판소는 이 결정에서 등거리중간선 및 형평의 원칙에 따라 해상경계선을 획선하였다. 이때 고려한 요소는 2010헌라2와 동일하게 순차적으로 (1)등거리중간선 원칙, (2)쟁송해역과 관련한 도서, (3)쟁송해역과 관련한 행정구역의 관할 변경, (4)지리상의 자연적 조건, 행정권한의 행사 연혁, 사무처리의 실상 및 주민들의 생업과 편익, (5)해상풍력발전기의 고려 여부 등이다. 이 결정과 유사한 결정례인 2010헌라2와 비교할 때 헌법재판소가 양 지방자치단체의 해양관할구역의 구분하는 경계를 획선하는 절차와 방법에 있어서 특기할만한 사항은 (2)쟁송해역과 관련한 도서 등이 있다.

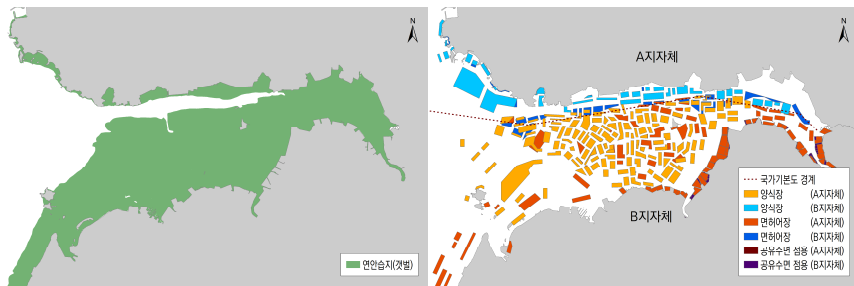
먼저 이 결정에서 해상경계선을 획선하는 기점으로 인정할 수 있는 도서를 선정함에 있어서 헌법재판소는 주민의 거주 이력을 검토한 점은 2010헌라2와 동일하다. 그러나 헌법재판소는 이 결정에서 일부 무인도서⁹⁶⁾는 예외적으로 해상경계선을 획선하는 기점으로 인정하였으며, 이때 무인도서의 기점 인정 여부를 설정하는 기준은 순차적으로 다음과 같다.(1)간조시 갯벌을 통한 육지와 연결성과 도보 및 경운기를 통한 접근 가능성, (2)등대, 방파제, 선착장, 연육도로, 선박접안시설, 해안경계초소 등 인공시설물의 설치 여부, (3)육상 및 도서 주민의 생업 형태 및 무인도서의 생활권역적 비중

이 결정은 지리상의 자연적 조건, 행정권한의 행사 연혁, 사무처리의 실상 및 주민들의 생업과 편익 등을 고려함에 있어서도 2010헌라2와 구별할 수 있는 특이사항이 있다. 곶소만에 위치한 제2쟁송해역은 조차가 큰 대상해역의 환경적 특성에 따라 자연적으로 형성된 조간대가 넓게 분포하고, 썰물 시에도 해수면이 유지되는 갯골의 경우 상대적으로 북쪽에 치우쳐 발달한 자연지리적 특징이 나타난다. 이 결정에서 고창군 부안면 봉암리에

96) 제1쟁송해역: 소죽도, 탄시름도, 도제암도, 임수도, 소외치도(작은탄치도), 외치도(큰탄치도), 토끼섬(군함섬), 개섬, 소리, 소여, 솔섬

위치한 죽도의 서쪽에 위치한 공유수면은 형평의 원칙을 적용하여 갯벌이 모두 고창군의 해양관할구역에 속하도록 헌법재판소는 양 지방자치단체의 해양관할구역 범위 및 경계를 설정하였다. 이 결정을 위해 등거리중간선 획선에 활용한 해안선(약최고고조면) 데이터와 별개로 저조선(약최저저조면) 데이터를 추가로 수집 및 활용하였다. 다만 이 결정에서 헌법재판소는 전술한 자연지리적 특징뿐만 아니라, 이에 영향을 받아 상대적으로 육로접근성이 높은 고창군의 주민⁹⁷⁾이 주가 되어 장기간 갯골의 남측에 위치한 갯벌을 이용해온 생활권역적 특성, 양 지방자치단체의 행정권한의 행사 연혁 및 사무처리 실상이 전술한 생활권역과 대체로 일치하는 점을 종합적으로 검토하였다.

〈그림 3-2〉 2018헌라2의 해양관할구역 결정 시 지리상의 자연적 조건 등에 대한 검토내역



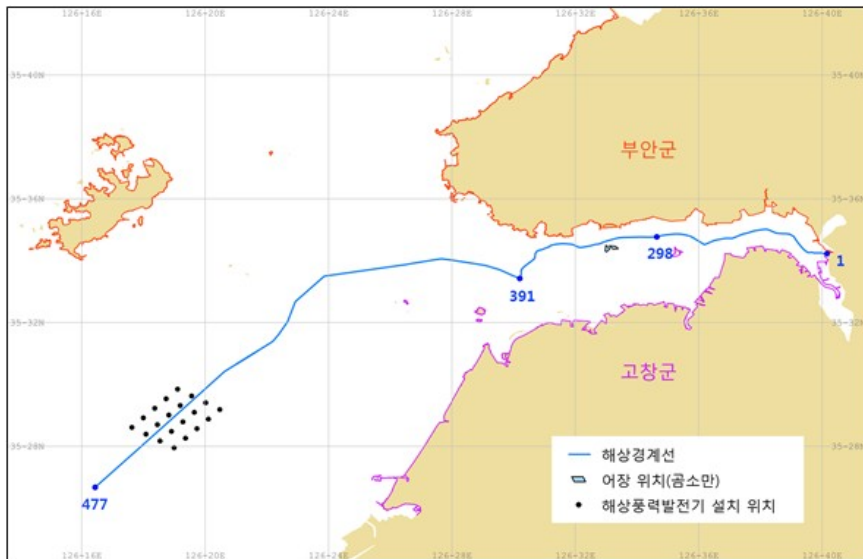
자료: 저자 작성

한편 이 결정에서 해상경계선 획선 시 고려요소 중 하나로 해상풍력발전기를 포함하였으나, 고려 과정에서는 해상경계선 획선에 영향을 주지 않는 것으로 판단하였다. 이때 해상풍력발전기가 한시적인 공유수면 점용·사용허가에 근거한 임시구조물이기에 육지 또는 도서와 동일하게 인정할 수 없다는 점과 상시 거주하는 주민이 없다는 점 등을 판단의 근거로 제시하였다.

97) 특히 죽도와 그 외 만돌리, 하전리, 고전리, 용기리, 상암리 등 갯벌로 연결된 공유수면 배후지의 주민

이 결정의 등거리중간선 획선 시 활용한 자료와 방법론에 대한 특기할 만한 사항으로 유사한 결정례인 2010헌라2와 상이하게 쟁송해역인 공유수면 주변에 위치한 여타 지방자치단체의 해안선을 고려대상에 포함하지 않았다. 특히 전라북도 고창군 남측에 위치한 전라남도 영광군의 해안선을 포함하지 않았는데, 이는 결정문에 제시한 부안군과 고창군 간의 해상경계선을 구성하는 중간점 중 마지막 점(477번)의 위치에 영향을 줄 수 있는 사항이다. 이와 관련한 구체적인 기술적 검토사항은 제4장의 제1절에서 다루도록 하겠다.

〈그림 3-3〉 2018헌라2 결정 시 고려한 해안선(적색: 부안군, 청색: 고창군)



자료: 헌법재판소(2019), p. 31.

제2절 국외 해양관할구역 설정 사례

1. 미국

1) 텍사스주와 루이지애나주의 분쟁⁹⁸⁾

(1) 사건 개요

텍사스주와 루이지애나주 사이의 사빈 강(Sabine River)은 텍사스주 북동부에서 시작하여 루이지애나주를 가로질러 멕시코만으로 흘러가도록 이루어져있다. 텍사스주는 사빈강의 서쪽 제방을 경계선으로 하여 1845년에 미합중국에 가입하였다. 이로 인해 텍사스주와 루이지애나주 사이에 경계의 사각지대(boundary hiatus)가 생겨났다. 이는 1848년 의회에서 텍사스가 그 경계를 강의 중간까지 연장하도록 허가하면서 사각지대는 사라지게 되었다. 하지만 이에 텍사스주는 해상경계가 텍사스주와 루이지애나주의 해안으로부터 등거리에 있어야 한다고 주장하면서도 현재의 해안선은 다른 1845년 또는 1848년의 해안선을 기준으로 사용되어야 한다고 주장하였다. 반면 루이지애나주와 연방정부는 해상경계가 현재의 해안선으로부터 측정되어야 한다고 주장하였다.⁹⁹⁾ 텍사스주는 사빈 강 하구의 부두(jetties)에 대해 이를 역사적인 해안선의 일부로 간주할 수 없기 때문에 무시해도 된다는 입장을, 루이지애나주는 부두를 포함하여 경계선을 채택해야 한다고 주장하였다.

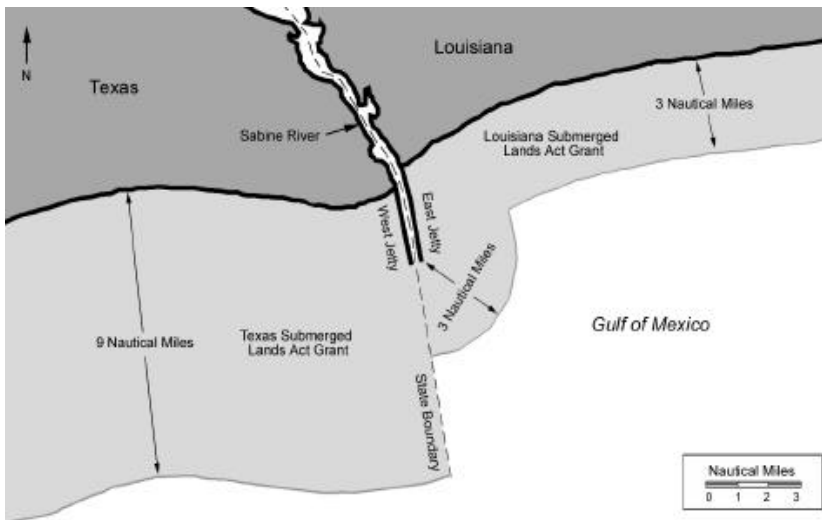
98) Texas v. Louisiana, 426 U.S. 465 (1976).

99) 루이지애나주는 사빈 강의 중앙부분을 경계로 했고, 거기서부터 사빈 강의 서쪽까지는 연방정부가 소유권을 가지고 있었다. 연방정부는 이 지역 6개의 섬에 대한 권리를 주장하면서 이 소송에 참여했다. (자료: 이춘희(2021), p. 87.)

(2) 법적쟁점 및 결정요지

본 판결에서는 사빈 강 하구의 부두를 과연 해상경계선 획정의 기점으로 삼을 수 있는지가 주요한 쟁점으로 논의되었다. 미연방대법원은 「1958년 영해 및 접속수역에 관한 협약」이 이 사건에 적용되어야 함을 언급하며, 그 중 특히 제12조와 제8조를 주요 조항으로 들었다. 그 결과로 사빈 강 하구의 부두는 양 쪽 주의 해안선 일부로 간주되어, 부두의 중간선을 기준으로 텍사스와 루이지애나의 해상경계선이 설정되었다.¹⁰⁰⁾

〈그림 3-4〉 텍사스주와 루이지애나주의 해상경계도



출처: Reed, Michael W.(2000), p. 166.

(3) 해상경계선 획정기준

미연방대법원은 연방정부에 의해 제안된 「1958년 영해 및 접속수역에 관한 협약」상의 등거리·중간선 원칙을 적용하기로 하였다. 상술하였듯이

100) State of TEXAS v. State of LOUISIANA, 431 U.S. 161, 167-168 (1977).

협약 제12조 및 제8조가 판결의 근거 조항으로 작용하였는데, 그 중 제12조는 인접한 주들 사이의 등거리 경계선을 넘어서는 관할구역의 연장이 없도록 하고 역사적 권원(historic title)과 특수한 상황(special circumstances)은 동 원칙의 예외사항으로 할 수 있도록 함으로써 본 조항이 양쪽 주의 경계 설정에 있어 가장 공평한 방법을 제공하도록 제정된 것이라는 점을 강조하였다. 또한 동 협약 제8조는 영해의 경계를 획정함에 있어서 항구 시스템의 불가분의 일부를 구성하는 최외측의 영구적인 항구시설이 해안의 일부로 간주된다고 규정하고 있어 이 사건에서의 부두 역시 해안선의 일부로 간주해야 한다고 판단한 것이다.¹⁰¹⁾ 이 분쟁은 주 간 해상경계 분쟁으로서 국제법 규정을 직접적으로 적용할 수 없음에도 불구하고 협약 제12조 및 제8조를 주요한 획정 기준으로 삼았다는 데 그 의의가 있다. 미국은 유엔해양법협약의 비준 국가가 아님에도 「영해 및 접속수역에 관한 협약」 등 국제규범을 원용하여 주 간 해상경계 분쟁을 해결하는 데 적극적인 것으로 보인다. 또한 이는 국제법적 규범 역시 국내 해상경계 분쟁 해결의 주요 지침이 될 수 있다는 점을 시사한다.

2) 뉴햄프셔주와 메인주의 분쟁¹⁰²⁾

(1) 사건 개요

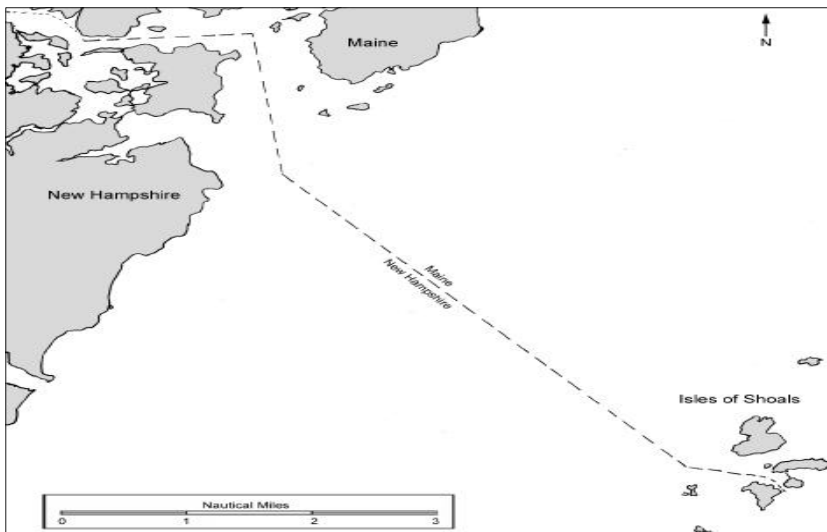
이 사건 역시 텍사스주와 루이지애나주 사이의 분쟁과 같이 강을 사이에 두고 발생한 분쟁이다. 뉴햄프셔주와 메인주는 피스카타qua 강(Piscataqua River) 하구에서 대서양으로 이어지는 공동의 경계를 설정하고 있었다. 이곳에 형성된 풍부한 바닷가재 서식지는 해상경계 구역에 위치해 있었으며, 양쪽이 각각 주장하는 해상경계선 중에서 약 2천 5백 에이커의 해저면에 대한 이견이 있었다.¹⁰³⁾

101) 최환용 외(2022), p. 186.

102) State of NEW HAMPSHIRE v. State of MAINE, 426 U.S. 363 (1976)

한편 뉴햄프셔주 및 메인주의 연안으로부터 5마일 떨어진 지점에 쇼올스 군도(Isles of Shoals)가 위치해있었다. 이 중 일부는 뉴햄프셔주에, 또 다른 일부는 메인주에 속하는 것이었다. 관련한 분쟁은 처음이 아니었는데, 1740년 영국의 조지 2세는 이 해역에 대해 “경계는 피스카타qua 항구의 입구를 관통하여 강의 중간(middle of the river)을 지나는 것이며 경계선(dividing line)은 쇼올스 군도를 나누는 것이며, 남측 바다의 섬들 사이에 있는 항구의 중간(middle of the harbour)을 지나는 것”이라고 선포한 바 있었다.¹⁰⁴⁾ 이 사건에서는 뉴햄프셔주와 메인주 경계에 위치한 포트머스(Portsmouth) 항 입구부터 쇼올스 군도의 고스포트(Gosport) 항까지의 해상경계를 확인하고자 하였다.

〈그림 3-5〉 뉴햄프셔주와 메인주의 해상경계도



출처: Reed, Michael W.(2000), p. 169.

103) Reed, Michael W.(2000), pp. 168-170.

104) New Hampshire v. Maine, 426 U.S. 363, 366 (1976).

(2) 법적쟁점 및 결정요지

처음에는 조지 2세가 언급한 ‘강의 중간’과 ‘항구의 중간’이 주요 항로의 중간(middle of the main channel of navigation)을 의미하는지가 주요 쟁점이었다. 하지만 이후 대법관 보좌관은 포츠머스 항(Portsmouth Harbor) 입구 중간 지점부터 고스포트 항(Gosport Harbor) 입구 중간 지점을 지나는 경계선이 설정되어야 한다고 권고하였다. 이후 주간 합의에 따르면, 등거리·중간선 원칙을 배제하고, 각 항로의 중간지점을 주간 경계의 기점(termini)으로 하는 탈베그(thalweg) 방식으로 합의하였다. 이에 대법관 보좌관은 탈베그 방식이 1740년에는 흔하지 않은 방식이었음을 언급하며, 조지 2세가 ‘강의 중간’과 ‘항구의 중간’을 언급할 때는 경계로서 ‘주요 항로’를 언급했을 가능성은 적다고 설명하였다. 이와 함께 대법관 보좌관은 입법 연혁(legislative history)을 이유로 들며 당사자 합의에 따라 이루어진 경계선은 받아들여질 수 없다고 주장하였다.

하지만 법원은 대법관 보좌관의 권고를 받아들이지 않고 양쪽 주가 합의한 쪽으로 판결하였다. 즉, 본 사건 대상이 되는 해역은 1740년 조지 2세의 칙령에 의해 확정된 것이며, 당사자들의 합의는 용어의 정의에 대해 합의한 것이므로 이를 받아들여야 한다고 실시하였다.¹⁰⁵⁾

(3) 해상경계선 획정기준

미 연방 대법원은 본 사건에서 주된 항로의 중간선을 사용하는 탈베그 방식을 채택하였다. 본 재판에서는 「1958년 영해 및 접속수역에 관한 협약」 제12조에 주목하였다. 인접한 주들 간의 경계선 설정 시 등거리 경계선 설정을 원칙으로 하나 역사적 권리 또는 특수한 상황을 고려할 수 있도록 하고 있음을 들어, 본 판결에서는 쇼울스 군도의 존재, 본토의 해안선,

105) State of NEW HAMPSHIRE v. State of MAINE, 426 U.S. 363, 368-369 (1976).; 이춘희 (2021), pp. 85-86.

1740년 조지 2세가 선포한 칙령, 역사적 사실 등을 이 ‘특수한 상황’으로 고려하였다.¹⁰⁶⁾ 이는 즉 해상경계획정에 있어서 반드시 등거리·중간선 방식을 채택하지 않고 역사적 권원 또는 그 밖의 특별한 사정에 의해서도 해상경계를 설정할 수 있음을 시사한다.

3) 조지아주와 사우스캐롤라이나주의 분쟁

(1) 사건 개요

본 사건은 조지아주와 사우스캐롤라이나주는 사바나 강(Savannah River)에서 각 주의 관할해역으로 이어지는 해상경계획정에 대한 내용으로, 조지아주가 사우스캐롤라이나주를 상대로 소를 제기하였다. 조지아주와 사우스캐롤라이나주 사이의 해안선은 지리적 특성으로 인해 오목한 형태를 이루게 되었다. 이러한 지리적 특성상 폐쇄선에 수직으로 외해쪽을 향하는 경계선이 조지아주보다 사우스캐롤라이나주에 더욱 근접하고 있어 사우스캐롤라이나 쪽으로 더 가까운 쪽의 해상 및 해저토지에 대한 관할권이 조지아주에게 부여되고 있었다.¹⁰⁷⁾ 따라서 조지아주는 폐쇄선의 중앙지점을 해상경계선의 출발점으로 하며 기선에 수직을 이루는 각도가 해상경계선의 각도가 되어야 한다고 주장하였다. 반면 사우스캐롤라이나주는 분쟁해역을 보다 더 균등하게 나눌 것을 주장하며 각각의 해안선으로부터 수직선을 그어 겹치는 부분을 이등분하는 중간선을 해상경계선으로 주장하였다.¹⁰⁸⁾ 앞서 1732년 조지 2세는 당시 식민지였던 조지아와 사우스캐롤라이나의 경계를 ‘사바나라고 불리는 하천 혹은 강의 최북단’이라고 밝혔으나 그 정확한 위치에 대해서는 합의가 이루어지고 있지 않았다. 이후 1787년 ‘뷰포트 협정(Treaty of Beaufort)’이 체결됨에 따라 그 경계를

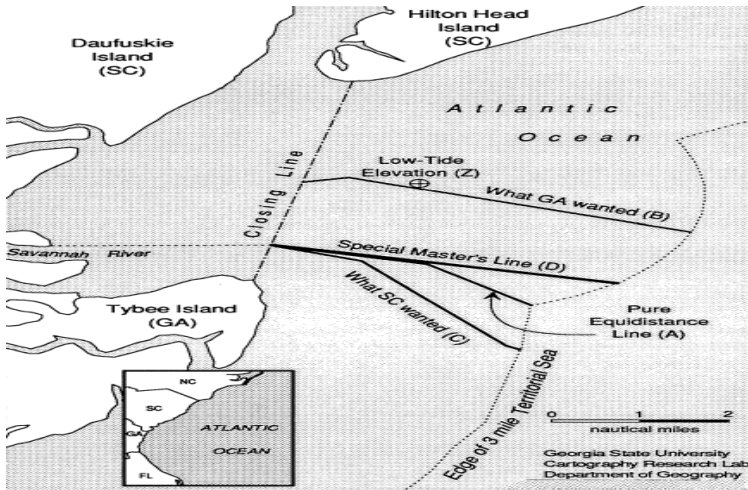
106) Reed, Michael W.(2000), pp. 170-171.

107) 이춘희(2021), p.90.; Reed, Michael W.(2000), p. 167.

108) 이춘희(2021), p. 91.

분명히 하고자 하였으나, 분쟁은 쉽게 끝나지 않았다. 이 사건에서는 육상에서의 경계와 함께 양쪽 주 간 관할해역의 경계 문제를 함께 다루었다.¹⁰⁹⁾

〈그림 3-6〉 조지아주와 사우스캐롤라이나주의 해상경계도



출처: J. Bederman, David(1990), p. 911.

(2) 법적쟁점 및 결정요지

본 사건에서의 주요 법적 쟁점은 크게 두 가지였는데, 첫 번째는 해상경계선의 시작점을 어디로 할 것인지였으며, 두 번째는 사실상 두 주 사이의 경계가 사바나 강 하구까지만 설정되어 있어 외해까지 일정한 거리를 두고 있는 만(bay)의 내수를 어떻게 분할할 것인지에 관한 것이었다.¹¹⁰⁾ 이에 대해 연방대법원은 ‘타이비 섬(Tybee Island)의 최북단에서 힐튼 헤드 섬(Hilton Head Island)의 최남단을 연결한 선과 교차하는 지점까지의 선’을 권고한 대법관 보좌관의 권고안을 채택하였다.¹¹¹⁾ 다시 말해, 폐쇄선

109) 이춘희(2021), pp. 89-90.

110) Reed, Michael W.(2000), p. 167.

111) State of GEORGIA v. State of SOUTH CAROLINA, 497 U.S. 376, 406 (1990).

(Closing line)에서 수직으로 그은 해상경계선에 의한 관할해역의 편중이 등거리·중간선 원칙보다 형평 혹은 형평의 원칙(principles of equity or equitable principle)에 더 부합하는 것으로 판단하였다.¹¹²⁾¹¹³⁾

(3) 해상경계선 획정기준

본 사건에 대해 1732년 조지 2세의 헌장이나 1787년 뷰포트 협정의 내용만으로는 두 주 사이의 해상경계에 관한 근거를 찾기는 어렵다고 하였다. 또한 1969년에 체결한 합의는 비준되지 않은 것으로, 아무런 법적 효력을 갖지 않는다고 하였다. 이에 텍사스주와 루이지애나주 사이의 분쟁 등에서 확인된 국제법 원칙들을 바탕으로 양 쪽의 주장을 검토하였다. 이에 등거리·중간선 원칙(equidistant principle)이 경계획정에 있어서 보다 선호되는 방법이라고는 하지만, 이는 법의 일반원칙(rule of law)에는 미치지 못하는 것이며, 대신 각각의 사건에 적용될 원칙은 형평의 원칙(principles of equity)이라고 실시하였다.¹¹⁴⁾

2. 일본

1) 와카야마현(和歌山県) 마리나시티 매립지 사례

일본 와카야마현(和歌山県) 카이난시(海南市)와 와카야마시(和歌山)가 마리나시티 매립지 사례는 도도현 지사의 조정 결정 절차를 거치지 않고 법원 소송을 통해 분쟁을 해결한 사건이다. 이 사건의 재판부는 시정촌 간 해양관할구역에 관한 결정을 내리기 위해서 먼저 에도시대(江戸時代)의 관계 시정촌의 관리 이용 등의 상황을 조사했다. 그리고 대략의 구분선을 확

112) State of GEORGIA v. State of SOUTH CAROLINA, 497 U.S. 376, 409 (1990).

113) 이춘희(2021), pp. 90-91.

114) State of GEORGIA v. State of SOUTH CAROLINA, 497 U.S. 376, 406-408 (1990).

인할 수 있는 경우 그에 따라 경계를 정하여야 하나, 그 구분선을 알 수 없는 경우에는 계쟁지역에 대한 역사적 연혁, 행정권한의 행사 내용, 행정기관의 역할, 주민의 사회적·경제적 생활상의 편익, 자연적 조건, 지적 등을 고려하여 형평한 기준으로 경계를 정하는 것이 타당하다고 판시했다.¹¹⁵⁾

이 사건에서 경계를 정하는 데 원용된 기본원칙과 기준은 1)등거리선주의, 2)지선의 존중 원칙, 3)현재까지의 행정권 행사로 요약할 수 있다. 재판부는 먼저 현재 시점에서 육지 관할구역이 공유수면에 닿는 끝점을 기준으로 해양관할구역 시작점을 설정해야함을 전제로 등거리선을 획선하고, 현재까지의 행정권 행사 내용을 고려하여 등거리선의 일부를 수정하는 방식으로 경계를 획정하였다.¹¹⁶⁾

현재 시점의 육지 행정구역을 해양관할구역 시작점으로 설정한 이유는 지방자치법에서 말하는 종래의 구역이 오랜 기간에 걸쳐 변화되어 왔으므로 현재를 시점으로 경계를 정하는 것이 현재의 행정권 행사의 실정에 부합하고 형평한 결과를 이끌어낼 수 있을 것으로 판단했기 때문이다. 또한 연안의 자연 지형물로 인해 해양관할구역의 면적에 차이가 발생하는 것은 불평등한 조치가 아니라고 판단했기에 등거리선주의를 경계 획정의 방법론으로 채택한 것이다.¹¹⁷⁾

2) 동경도 내 중앙방파제 매립지 사례

이 사건은 2016년 동경올림픽의 수상경기장 조성부지로 주요구, 미나토구, 시나가와구, 오타구, 고토구 5개구가 매립지 귀속을 주장하여 도도부현 지사에게 조정을 신청하면서 발생한 분쟁이다. 이 사건에서도 일본 와카야마

115) 신호은, 2023, p. 327.

116) 신호은, 2023, p. 327.

117) 신호은, 2023, p. 327.

현(和歌山県) 카이난시(海南市)와 와카야마시(和歌山)가 마리나시티 매립지 사례와 유사하게 에도 시대 당시의 경계를 확인할 수 없음을 명시하고, 분쟁지역에 대한 역사적 연혁, 행정권한의 행사 내용, 행정기관의 역할, 주민의 사회적·경제적 생활상의 편익, 자연적 조건, 지적 등을 경계 획정의 기준으로 제시했다.¹¹⁸⁾

이 사건에서는 등거리선주의에 기초하여 해양의 주요 시설물들의 행정관할을 중점적으로 고려하여 등거리선을 조정하는 방식을 채택하였으며, 시설물에 대하여 관할 지방자치단체를 분할하여 달리 정하는 경우 행정상의 어려움이 발생할 수 있기 때문이다.¹¹⁹⁾

제3절 해양관할구역 설정 기준 적용사례 비교분석 —

1. 기준 적용 순서

국내외 해양관할구역 설정 사례를 살펴보면 설정 기준의 내용과 적용순서가 상이하다. 미국과 일본의 설정 사례를 살펴보면 국가 간 해양경계 획정 방법론에서 제시하는 바와 같이 형평한 방법론을 우선적으로 정한다. 등거리중간선, 탈베크(가항수로), 수직선, 육상경계 연장선 등 분쟁 당사자의 해양관할구역을 형평하게 배분할 수 있는 방법론 채택하여 우선 경계선 초안을 작성하고, 이후 행정권한의 행사내용 등에 따라 경계선 초안을 조정하는 방식을 채택하고 있다.

118) 신호은, 2023, p. 327.

119) 신호은, 2023, pp. 327-328.

헌법재판소의 기준 적용 순서는 일본과 미국보다 복잡한 양상을 보인다. 먼저 행정권한 행사의 기준이 된 경계선의 유무를 파악하고, 이 경계선이 국가 또는 다른 지방자치단체의 행정 또는 주민의 해양이용에도 활용되고 있는지를 먼저 살핀다. 이와 같은 현황이 파악되지 않는 경우, 등거리중간선 초안을 획선한다. 획선 시에는 도서의 행정구역과 무인도서의 주민 생활상의 관련성을 고려하여 기점을 정하고, 이후 지리상의 자연적 조건, 주민의 사회적·경제적 이익 등을 고려하여 등거리중간선 조정 사유가 존재하는지를 확인하여 필요시 조정하는 과정을 거친다.

2. 기준 적용 시 고려사항

1) 역사적 사실과 실태 및 행정권한의 행사내용

헌법재판소는 불문법에 따라 법적효력을 가지는 지방자치단체 해양관할구역의 경계를 확인하기 위한 기준으로 역사적 사실과 실태 및 행정권한의 행사내용을 검토하였다. 특정한 기준선을 근거로 지방자치단체가 적법하게 행정행위를 지속하고 있는지를 먼저 살펴보고, 이와 같은 행정행위 기준선을 국가나 다른 지방자치단체, 주민이 당연하게 받아들임으로써 법적 효력을 득하게 되었는지를 확인한다. 이때 지방자치단체가 행정의 기준선으로 활용할 수 있는 자료로는 국가기본도의 표시선이 있다.

2) 도서의 행정구역

해양관할구역의 설정을 위해서는 유인도서와 무인도서의 행정구역을 고려해야 한다. 도서의 분포에 따라 해양관할구역의 범위에 크게 영향을 미칠 수 있으며, 이에 입법안에서는 도서의 행정구역을 기준으로 제시하고

있다. 입법안 해양관할구역 설정기준으로서 유인도서와 무인도서에 차등을 두지 않고 있다. 그러나 헌법재판소는 무인도서에 대해서는 유의미한 무인도서와 그렇지 않은 무인도서를 구분하여 등거리중간선 획선에 반영하고 있다.¹²⁰⁾

3) 행정구역의 관할변경

헌법재판소는 해양관할구역의 역사적 사실과 실태 및 행정권한의 행사 내용을 검토하는 기준으로 육지 및 도서의 행정구역의 관할변경을 고려하였다. 행정구역의 관할변경이 주민의 해양의 이용과 지방자치단체의 행정에 영향을 미치기 때문이다. 그러나 헌법재판소는 행정구역의 관할변경이 무조건적으로 해양관할구역의 변경으로 이어진다고 판단한 것은 아니며, 국가기본도와 관련 행정자료 등을 일관성을 판단하는 기준으로 행정구역 관할변경을 검토하였다.

4) 지리상의 자연적 조건

사전적 의미에 비추어 볼 때, 지리상의 자연적 조건은 해저지형과 해류, 수로, 생물의 현황을 포함하는 광범위한 개념이다. 헌법재판소 역시 갯벌의 형상과 갯골과 같은 지리상의 자연적 조건을 비중 있게 고려하여 결정을 내린 바 있으나, 자연적 조건만이 주민들의 생업과 편익에 밀접하게 관련하는 경우에 이를 반영하고 있다.¹²¹⁾

120) 헌법재판소 2019.4.11. 2016헌라8, 2018헌라2(병합)

121) 헌법재판소 2019.4.11. 2016헌라8, 2018헌라2(병합)

5) 주민의 행정적·경제적 이익

주민의 경제적 이익은 주민의 생업과 해양을 이용하는 활동에서 발생한다. 해양 이용 활동에서 발생하는 이익의 경우, 주민이 직접 해양을 이용함으로써 발생하는 이익이 아닌 해양 개발에 따라 발생하는 간접적 이익과 미래에 발생할 수 있는 이익을 포함하는지 여부가 논란이 될 수 있다. 그러나 간접적 이익과 미래 이익은 이익의 실제 발생 여부와 그 이익이 주민에게 귀속되는지 여부를 판단할 수 없는 사항이다. 헌법재판소는 도서의 거주민 수 및 소득 기반¹²²⁾, 어업면허 현황¹²³⁾을 주민의 행정적·경제적 이익을 판단했다.

6) 등거리중간선

형평한 방법론의 채택을 우선적으로 고려하는 미국과 일본의 사례를 살펴보면, 등거리중간선, 탈베크(가항수로), 수직선, 육상경계 연장선 등 기준 중 형평한 결과를 도출하는 데 가장 적합한 기준을 선택한다. 이때 어느 기준을 선택하는지는 해안 지형의 형상이 중점적으로 고려된다. 해안 지형의 모양과 경향성이 등거리중간선을 왜곡하여 일방의 당사자에게 유리한 결과를 도출할 수 있기 때문이다. 그러나 해양관할구역 설정에 관한 입법안은 등거리중간선 이외의 해양공간 배분 방법론을 기준으로 포함하고 있지 않다.

122) 헌법재판소 2019.4.11. 2016헌라8, 2018헌라2(병합)

123) 헌법재판소 2019.4.11. 2015헌라2

〈표 3-1〉 해양관할구역 설정 기준 적용 사례 비교

입법안 기준	헌법재판소	미국	일본
해양의 이용·관리에 관한 역사적 사실과 실태	• 불문법 상 경계의 확인 • 행정권한의 행사 내용	-	• 에도시대 관리·이용 현황
행정권한의 행사 내용	• 주민과 관련 국가기관 및 지방자치 단체의 법적 인식	-	• 행정권한의 행사내용
지적공부에 등록된 도서의 행정구역	• 유인도서와 유의미한 무인도서 • 도서에 대한 주민의 사회경제적 이익	-	-
행정구역의 관할변경	• 행정구역의 관할변경에 따른 주민 생활 및 행정상의 변화	-	-
지리상의 자연적 조건	• 주요 어장, 갯벌 및 갯골 분포 • 주민의 생업과 편의 관련성	• 지형적 형상	• 자연적 조건
주민의 행정적·경제적 이익	• 거주민 수, 소득 기반, 어업면허 현황	-	• 주민의 편의
대상 해역에 관한 사무처리 현황	-	-	-
지적공부에 등록된 토지의 현황 및 해안선	-	-	• 지적
등거리중간선	• 등거리 중간선	• 등거리선 • 탈베크원칙 • 수직선	• 지선 • 등거리선 • 육상경계연장선 • 관통선

자료: 저자 작성

04

지방자치단체 해양관할구역 설정요인(안)

제1절 해양관할구역 설정 현안

1. 설정 기준의 개념적 중복

법률안에서 제시하는 기준에서 공간 배분의 방법론을 나타내는 등거리 중간선 원칙을 제외한 다른 기준들은 지방자치단체의 행정과 지역주민의 생활에 관련할 수 있는 다양한 사안을 일반적 용어로 제시하고 있다. 특히, 해양의 이용·관리 등에 관한 역사적 사실과 실태, 지리상의 자연적 조건, 주민의 행정적·경제적과 같은 용어는 다른 법률에서 정의하는 바를 고려하여 구체화하기 힘든 개념이며, 사전적 의미에 비추어볼 때 해당 용어가 포함하는 개념이 광범위하다.

또한 각각의 기준들을 살펴보면, 해당 기준의 문언상 의미가 유사하여 양자 간 구분이 모호한 경우가 있다. 예컨대 행정권한의 행사 내용과 사무처리 현황을 들 수 있다. 행정권한의 행사는 사무처리로 이어지게 되므로 사무처리 현황은 행정권한의 행사 내용을 포함하는 개념이다. 한편 지적공부에 등록된 도서의 행정구역은 행정구역 관할변경에 포함되는 개념이다.

따라서 개념적 구분이 명확하지 않은 기준에 대해서는 조사 대상이나 기준의 적용방식을 달리하여 혼선이 발생하지 않도록 하는 조치가 필요하다.

해양의 이용·관리에 대한 역사적 사실과 실태는 광범위한 개념으로 이 기준을 적용하기 위해 확인해야 하는 대상과 항목, 기간 등은 문언적 해석을 통해 구체화하기 어렵다. 따라서 해석자에 따라 이 기준이 의미하는 바를 다르게 이해할 수 있으며, 규정의 모호함은 법률의 예측가능성을 저해한다.

여기서 말하는 해양의 이용·관리는 기술적 방법론인 등거리중간선 기준을 제외한 다른 모든 기준을 포괄하는 개념으로 해석될 수 있다. 예컨대 행정구역의 관할 변경 기준은 넓은 의미에서 해양의 이용·관리에 관한 사실로 볼 수 있으며, 사무처리 현황은 해양의 이용·관리에 관한 실태로 해석할 수 있다. 한편 이 기준은 역사적 사실과 실태를 규정하고 있으나 양자간의 구분이 모호하다.

이와 같이 포괄적인 개념은 해양관할구역 설정 사무의 추진에 과도한 부담으로 작용할 수 있으며, 해양관할구역에 관한 조사와 기준 적용의 일관성을 저해하는 현안이 될 수 있다. 또한 개념적 모호성은 조사 방식이나 결과, 기준 적용에 따른 설정안에 대한 신뢰성을 저해하여 이의제기의 근거로 작용할 수 있다.

2. 연혁적 자료 조사·분석

1) 역사적 사실과 실태

(1) 국가기본도의 불완전성

경상남도 등과 전라남도 등 간의 권한쟁의 사건(2015헌라7)에서 헌법재판소가 불문법상 해상경계선으로 인정한 것은 일제강점기(1910~1930년)

에 제작된 국가기본도의 해상경계선은 “종전”의 지방자치단체 간 해양관할구역의 범위와 경계를 지시하는 법리적 대표성을 인정한 것으로 해석할 수 있다. 그러나 당시의 국가기본도를 전체적으로 살펴보면 해상경계선은 분절화된 형태로 도서와 좁은 수로 주변에만 한정적으로 분포함을 확인할 수 있다. 또한 인접한 분절의 진행방향을 고려할 때 직선으로 연결할 수 없는 분절이 다수를 차지하기 때문에 경계선이 명확한 해역을 제외한 대부분의 해역은 해양관할구역의 경계가 불명확하다. 전술한 사항을 종합적으로 고려할 때 일제강점기 국가기본도의 해상경계선은 “종전”의 해양관할구역의 범위 및 경계를 지시하는 자료로서 완결성이 부족하다고 판단할 수 있다.

〈그림 4-1〉 일제강점기 국가기본도의 해상경계선

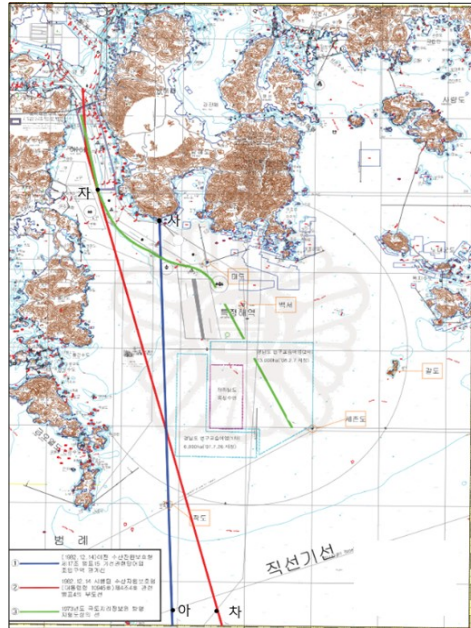


자료: 국토정보맵(<https://map.ngii.go.kr/ms/map/NlipMap.do>; 방문일자: 2023.7.27.)

한편 1970년대 국가기본도의 경계선은 비교적 다른 시기보다 분절 경향이 덜하며 완결성이 높다. 그러나 1970년대 국가기본도의 경계선이 영해 외측 한계선에 이르는 먼 바다까지 표시되어 있지 않다. 경상남도 등과 전라남도 등 간의 권한쟁의 사건(2015헌라7)에서 이 사례를 확인할 수 있다.

한편 육지와 인접한 해양에 대해서도 해양관할구역 경계로 활용할 수 있는 정보가 누락되어 있다.

〈그림 4-2〉 국가기본도의 활용의 한계



자료: 헌법재판소, 경상남도 등과 전라남도 등 간의 권한쟁의 사건(2015헌라7)

(2) 국가기본도의 대표성 부족

헌법재판소의 해양관할구역 결정 사례 가운데 경상남도 남해군과 전라남도 여수시 사이의 공유수면에 관한 분쟁을 다룬 2015헌라7 가운데 기술적인 관점에서 주목할 필요가 있는 사안은 “1918년부터 1973년에 이르기까지 지형도와 국가기본도에 표시한 해상경계가 대체로 일관성을 유지한다”는 판단이다.

2015헌라7사건에서 헌법재판소는 국가기본도상의 정보와 관련 행정관행을 종합적으로 검토하였다. 지방자치단체의 불문법상 해양관할구역 범위

및 경계에 대한 검토 과정에서 국가기본도상의 해상경계선을 검토 및 인정 한 근거는 합리적이라고 판단할 수 있다. 그러나 법리적 판단에 앞서 헌법 재판소가 국가기본도 해상경계선을 주요 참고자료로 활용한 것은 “종전” 의 지방자치단체가 행정권한을 행사한 공간적 범위와 경계를 명확하게 파악할 수 있는 근거가 부재한 상황에서 가용한 1970년대 역사적 자료 가운데 전술한 범위와 한계를 대략적으로나마 파악할 수 있는 제한적인 활용가치를 인정한 것으로 해석함이 타당하다.

헌법재판소는 국가기본도 해상경계선의 인정 여부를 정할 때 시기별 국가기본도 해상경계선이 “대체로 일치”하는지를 근거 중 하나로 제시하였다. 그러나 “대체로”는 수치로 나타내는 데 어려움이 있고 개인별로 그 정도를 인지하는 수준이 다르므로 보편적으로 적용할 수 있는 판단 근거로 활용하기에 어려움이 있다. 또한 미세하게 오차가 있는 여러 시점에 제작된 국가기본도를 반영하고자 할 때, 여러 자료 중 어느 시점의 국가기본도를 대표 자료로 활용할지 판단하기 어렵다. 과거 제작된 국가기본도의 경우, 실물 자료를 공간정보화하는 과정에서 오차가 발생할 수도 있다.

〈그림 4-3〉 1970년대 2020년대 국가기본도 데이터 비교



자료: 저자 작성

2) 행정권한의 행사 내용 및 대상해역에 관한 사무처리 현황

지방자치단체 상호 간 해양관할구역의 경계를 확인하기 위해서는 관련 자료에 대한 연혁적 검토가 필요하다. 지방자치단체의 구역은 「지방자치법」에 따라 종전에 따르는 것을 원칙으로 하므로 분쟁의 예방과 분쟁의 공평하고 합리적인 해결을 위해서는 기존에 모호했던 기준을 확인하는 일이 선행되어야 하기 때문이다. 또한 해양관할구역 설정에 관한 법률안에서 해양의 이용·관리 등에 관한 역사적 사실과 실태를 구역 설정기준으로 제시하고 있으며¹²⁴⁾, 해양관할구역 획정에 관한 법률안에서는 새로이 종전의 원칙¹²⁵⁾을 규정하고 있으므로 해양관할구역의 경계를 정하는 일은 역사적 검토가 필수적인 사무에 해당한다.

그러나 고려해야 하는 기간이 길수록 같은 유형의 자료 간의 상충이 발생할 가능성이 높으며, 이 경우 어떤 자료에 증명력을 부여할지 판단하는 과정이 불필요하게 길어질 수 있다. 또한 해양관할구역 설정에 관한 사무가 11개 광역자치단체와 73개 기초자치단체를 대상으로 함을 고려할 때 사무에 착수하는 시점에 따라 지방자치단체별로 검토 기간이 상이하게 된다. 또한 분쟁이 발생함에 따라 지방자치단체가 해양 이용 및 관리 등에 관한 새로운 행정행위를 하여 사무 추진에 혼란을 초래할 수 있다.

헌법재판소에서도 제출 자료의 증명력을 판단할 때 분쟁이 발생한 이후의 지방자치단체의 행정권한 행사는 배제하는 경향을 보인다. 예컨대 경상남도 등과 전라남도 등 간의 권한쟁의에서도 최근 양 지방자치단체가 행한 행정권한은 권한쟁의심판 제정지역에 대한 관할권한을 주장하기 위해 경쟁적으로 행한 사안으로 판단하여 제출자료의 증명력을 부인하였다.¹²⁶⁾

124) 해양관할구역 설정에 관한 법률안 제6조제1항

125) 해양관할구역 획정에 관한 법률안 제4조

126) 헌법재판소 2021.2.25. 2015헌라7

또한 인문·사회·경제적 현황에 관련한 사안이나 지방자치단체의 사무처리 현황 등 행정 자료에 관한 연혁적 조사는 중앙 행정기관에서 단순 문헌 조사 방식으로 진행하기에는 한계가 존재한다. 지방자치단체의 행정자료에 포함된 해양관할구역 경계에 관련한 자료는 데이터베이스화되어 있지 않으며, 현재까지 다수의 행정자료가 디지털 형태의 공간정보화되어 있지 않다. 지방자치단체의 행정에 관한 연혁적 자료로 원용될 수 있는 어장도, 면허양식장이용개발계획, 공유수면 점용·사용 허가 등의 자료는 현재까지 대체로 실물자료의 형태로 관리되며, 행정의 주체인 지방자치단체가 관리하므로 중앙 행정기관에서 자료를 수집하거나 자료에 접근하는 데 한계를 가진다.

3. 확정 사무의 기술적·전문적 성격

1) 역사적 사실과 실태 및 행정권한의 행사내용 등

과거에 제작된 국가기본도는 대부분 종이지도의 형태로 제작되기 때문에 상이한 시기에 제작된 국가기본도의 해상경계선을 상호 비교하기 위해서 우선 (1)개별 국가기본도를 격자기반의 그림(raster) 형태의 전자파일로 변환하고, (2)국가기본도의 각 지점이 실제 지구상의 해당 위치와 대응하도록 좌표정보를 입력(geo-coding)하여 공간자료를 구축하고, (3)시기별 국가기본도 공간자료에서 해상경계선을 추출하는 절차를 거쳐야 한다. 이때 전술한 각 절차에는 작업을 수행하는 개인 또는 작업에 활용하는 기기로부터 기인하는 개인오차(personal error) 및 기기오차(instrumental error)가 발생할 수 있는 불확실성(uncertainty)이 존재한다.

2) 지리상의 자연적 조건

해양관할구역에 관한 법률안은 구역을 정하는 데 필요한 기준과 원용할 수 있는 조사의 유형을 제시하고 있다. 법률안에 따른 조사유형의 하나는 지적공부에 등록된 토지의 현황을 조사 또는 측량하는 것으로 지방자치단체의 육상 관할구역의 경계점을 확인하는 것을 주요 목적으로 한다. 또한 해양조사는 해저지형 및 수로 등 해양의 물리적 자연환경을 확인하는 조사 유형에 해당한다.

이와 더불어 법률안은 지방자치단체의 해양의 이용·관리 실태에 관한 조사와 측량을 시행하도록 규정하고 있으며, 이 조사에서 역사적 사실과 실태, 행정구역의 관할 변경, 주민의 행정적·경제적 이익, 해양에 대한 사무처리 현황, 등거리중간선과 같은 구역 설정기준을 적용하기 위한 자료의 수집이 이루어져야 한다.

해양의 이용·관리 실태에 관한 조사가 어떤 방식으로 이루어지며, 그 대상은 어떻게 선정해야 하는지는 규정되어 있지 않으며, 또한 기준을 적용하는 데 측량정보가 필요한 사안은 무엇인지를 확인하기 어렵다. 지역의 여건에 따라 조사 추진 시기 또는 조사의 시간적 범위는 달라질 수 있으나 국가사무의 효율적 추진을 위해서는 조사의 대상이나 방식에 대해서는 추가적인 지침이 필요하다.

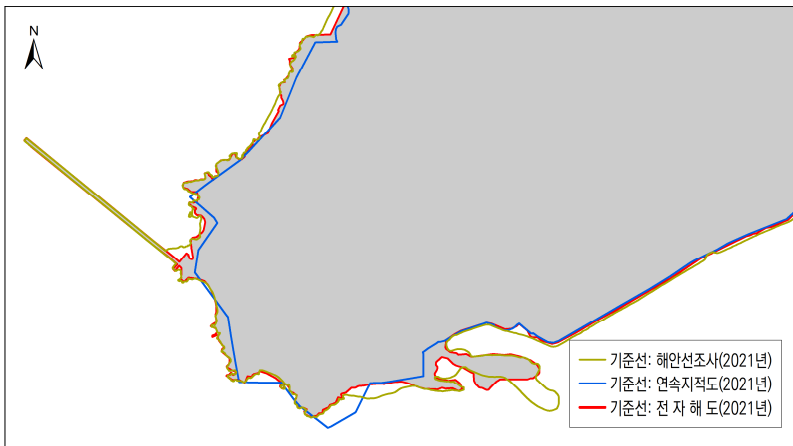
3) 지적공부에 등록된 토지의 현황 및 해안선

(1) 공간정보의 불일치

불문법상 행정구역 경계의 조사 관련 기술적 현안에서 다른 바와 같이 지방자치단체 간 해양관할구역의 범위 및 경계를 확정함에 있어서 기준 및 참고자료에 대한 명확한 규정의 부재는 확정 결과에 대한 투명성과 신뢰성

을 확보하는 데 제약요인으로 작용한다. 먼저 육상과 해역을 구분하는 경계선의 경우 제3장에서 살펴본 헌법재판소의 결정 사례는 동일하게 약최고고조면(해안선)을 활용하였다. 그러나 동일한 해안선이라 할지라도 국립해양조사원이 주기적으로 실시하는 해안선 변화조사의 성과와 국토지리정보원이 제작하는 국가기본도상의 해안선, 그리고 전자해도에 표기한 해안선 등 자료의 생산기관과 자료의 유형에 따라 해안선의 위치가 다소 상이하다.

〈그림 4-4〉 기준자료 유형별 해안선의 위치 비교



자료: 저자 작성

(2) 공간정보 제작 시점의 불일치

육상과 해역의 경계를 나타내는 기준선과 그 자료에 대한 세부 유형을 정한 뒤에도 자료의 제작 시점 또는 예외조항 등을 별도로 정할 필요가 있다. 이는 연안지역에서 발생하는 연안지역의 침·퇴적 현상과 방파제와 같은 인공해안선의 구축 등 자연적·인위적인 요인들에 의하여 기준선의 위치와 형상이 달라질 수 있기 때문이다. 구체적으로 헌법재판소의 지방자치단체 간 해양관할구역 범위 및 경계 설정 시 주요 기준자료로 활용하는 해안선은 국립해양조사원의 전국해안선조사 성과를 활용한다.

전술한 자료는 전국 연안을 5개 권역으로 구분하여 연도별로 순회하여 조사한 결과이기 때문에, 지역에 따라 최대 4년 이상의 시차가 존재한다. 국립해양조사원에 따르면 일반적으로 등거리중간선 획선 시 최신 해안선 자료를 활용하나, 전술한 바와 같이 동일 자료 내에 지역간 시차가 존재하며 조사시점에 따라 해안선의 위치가 크게 변동하는 지역도 다수 분포하여 해당 자료를 보편적으로 활용하기에 제약이 크다. 따라서 기준선의 시점 또는 전술한 인공해안선의 배제 등에 대한 규정이 없어 지방자치단체 해양 관할구역의 범위와 경계를 산정하는 시점과 작업자가 임의로 정한 기준 등에 따라 그 결과물이 상이하게 도출될 우려가 있다.

〈그림 4-5〉 조사 시점에 따른 국립해양조사원 자료 내 해안선의 위치 차이



자료: 저자 작성

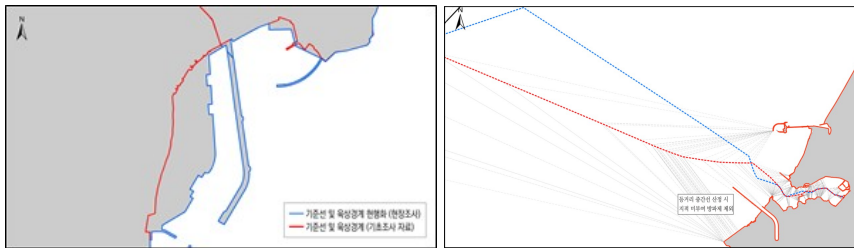
4) 등거리중간선

(1) 등거리중간선의 변동성

등거리중간선은 육지를 기준으로 두 지방자치단체의 해안을 양분하는 기술적 방식이다. 그러나 연안육역은 이용·개발 수요가 다양하게 발생하는 공간으로 방파제, 매립지 조성, 인공시설 설치 등으로 토지와 해안선의 형상이 변화한다.

만약 두 지방자치단체의 육상 관할구역 경계에 인접한 해안가에 의해 방향으로 돌출한 형태로 대규모의 토지 또는 시설물 등이 인공적으로 조성되는 경우 지방자치단체 간 해양 관할구역 범위 및 경계 설정에 중대한 영향을 미칠 수 있다.

〈그림 4-6〉 등거리중간선 작도 시 인공해안선 등의 영향



자료: 저자 작성

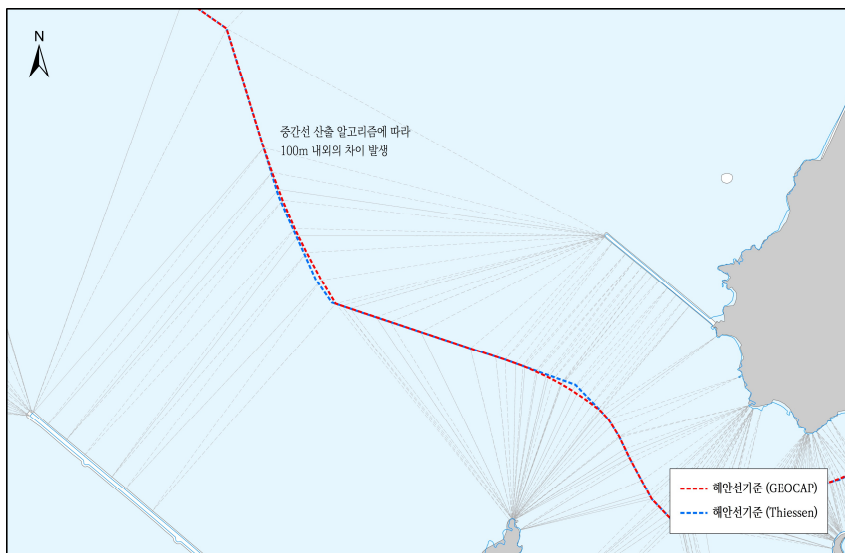
(2) 등거리중간선 획선 방법론의 부재

헌법재판소의 국내 지방자치단체 간 해양관할구역 범위 및 경계 설정 사례 중 등거리중간선 원칙 및 형평의 원칙을 적용한 해상경계선의 획선은 원칙과 기준 등을 결정문에 명시하였다. 그러나 실제 해안선 등 공간자료를 분석하여 등거리중간선을 획선하는 방법론에 대하여 데이터 전처리, 분석 절차, 매개변수의 설정값 등 세부적인 고려사항은 명시하지 않았다.

이는 전술한 해상경계선의 획선 업무를 담당하는 전담기관과 원칙 및 기준 등에 대한 기술규정이 부재한 여건에서, 획선 결과물에 대한 신뢰도를 충분히 확보하기 위하여 국립해양조사원의 기술 지원을 통해 수행한 결과에 기반하기 때문이다.¹²⁷⁾

다만, 헌법재판소의 해상경계선 획선 업무를 지원한 국립해양조사원도 전술한 기술적 고려사항에 대한 별도의 기록을 남기지 않았기 때문에 제3자가 결정문에 제시한 지방자치단체의 해양관할구역 범위 및 경계 좌표를 재현하기 요원하다는 한계가 있다. 동일한 데이터를 활용할지라도 해상경계선의 획선 결과가 세부 방법론에 따라 상이할 수 있다.

〈그림 4-7〉 세부 방법론 설정에 따른 등거리중간선 획선 결과 차이



자료: 저자 작성

127) 국립해양조사원 내부자료

제2절 해양관할구역 설정요인(안) 제안

1. 기본방향

1) 지방자치단체와 주민의 행정적·경제적 이익 보호

지방자치단체와 주민의 행정적·경제적 생활상의 이익 침해의 최소화는 법률안에서 제시하는 해양관할구역 설정의 기본원칙의 하나이다. 이 원칙은 해양의 효율적 이용과 지속가능한 발전 원칙과 함께 고려되어야 하는 원칙이지만, 두 원칙은 실상 주민의 행정적·경제적 생활상의 이익으로 이어진다. 또한 행정구역의 관할변경, 도서의 행정구역, 지리상의 자연적 조건과 같은 지방자치단체와 주민의 행정적·경제적 생활상에 직접적인 변화를 야기하는 기준으로서 해양관할구역 설정 기준은 다수 주민의 행정적·경제적 이익과 밀접하게 관련한다.

우리나라 지방자치단체는 「대한민국헌법」과 「지방자치법」에 따라 구역, 주민, 자치권을 구성요소로 삼으므로 주민의 해양 이용, 지방자치단체의 자치권 행사 내용이 지방자치단체의 구역을 판단하는 핵심적인 요인으로 작용할 수밖에 없다. 권한쟁의심판에 따른 해양관할구역 설정 기준 역시 지방자치단체와 주민의 과거, 현재, 미래의 이익을 종합적으로 고려하는 방식으로 적용되고 있다.

2) 합리적인 결과 도출

법률안에는 해양관할구역 설정 기준이 공평하고 합리적인 방법으로 적용되어야 한다고 규정하고 있다. 서로 상이한 해양의 행정적·지형적·사회적 여건을 고려하여 설정 기준을 다양하게 제시하고, 기준을 적용하는 데 있어서도 별도 우선순위를 두지 않고 종합적으로 고려하도록 규정하고 있다.

따라서 공평하고 합리적인 기준 적용은 사무를 추진하는 해양수산부 장관의 재량의 범위에 속한다. 지역별 현안의 다양성을 고려할 때 공평하고 합리적인 기준에 대한 판단에 대한 폭넓은 재량이 인정되어야 하나, 재량의 적법한 행사를 위해서는 현재의 여건에서 공평하고 합리적인 기준의 적용을 저해하는 요인이 적절히 검토되어야 한다. 특히, 등거리중간선 기준은 지리정보시스템을 활용한 기술적 방법론으로서 국가 간 해양경계 획정에서 형평한 방법론으로서 일반적으로 원용되고 있으나 실제 해안 지형의 형성 경향, 해안선의 복잡성 등에 영향을 크게 받는 원칙으로 공평하고 합리적 기준의 적용을 위해서는 이 방법론의 한계에 관한 정확한 인식이 필요하다.

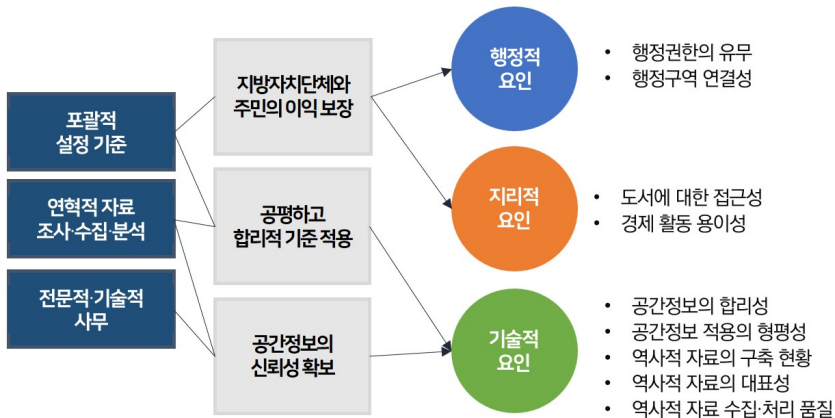
3) 공간정보의 신뢰성 확보

해양관할구역 설정 사무는 공간적·시간적으로 광범위한 조사를 통해 근거자료를 수집하고, 수집한 자료를 가공·처리해야 하는 고도의 정보집약적·기술적 사무이다. 해양관할구역 설정 기준의 적용은 공간정보를 처리·분석하는 과정이며, 공간정보를 포함하지 않는 행정정보도 최종적으로는 공간정보화 하여 적용된다. 따라서 공간정보의 정확도와 신뢰도 확보는 해양관할구역 설정 과정의 핵심이라 할 수 있다.

그러나 해양관할구역 설정은 1949년 전후의 생산된 불완전한 역사적 자료를 기준선으로 활용하거나, 공간정보를 포함하지 않는 행정자료를 활용하는 등 해양관할구역 설정 근거자료에 내재한 한계가 존재한다. 따라서 자료의 불완전성을 유형별로 파악하고 대응하여야 활용 공간정보의 신뢰성을 확보할 수 있다.

2. 해양관할구역 설정요인(안)

〈그림 4-8〉 해양관할구역 설정요인(안)



자료: 저자 작성

1) 행정적 요인

(1) 행정권한의 유무

■ 행정권한의 행사내용

행정권한의 행사내용과 사무처리 현황의 구분은 「지방자치법」에서 규정하는 지방자치단체의 기능과 사무 개념에 따라 구분할 수 있다. 지방자치단체의 행정은 「대한민국헌법」과 「지방자치법」에 따라 보장되는 자치권의 행사에 기초한 사무처리와 법률에 따라 위임한 사무의 처리로 구분되기 때문이다. 따라서 자치권의 행사와 위임 사무의 처리를 구분하는 기준은 행정권한 유무이며, 행정권한의 유무는 개별 법률에서 확인할 수 있다. 예컨대, 어업면허 사무는 「수산업법」에 따라 시장·군수·구청장의 사무에 속하며, 따라서 시장·군수·구청장이 어업면허 권한을 가진다.

다만, 주민의 행정적·경제적 이익의 침해를 최소화 기본원칙을 고려하여 지방자치단체 해양관할구역 경계를 정하기 위해서는 행정권한의 행사 내용을 연혁적으로 검토해야 한다. 지방자치단체가 장기간에 걸쳐 일관되게 행정권한을 행사하였다면, 해당 공간에서는 행정 서비스를 향유할 수 있을 것이라 합리적 기대가 형성되고, 이와 같은 합리적 기대에 반하는 결정이 발생한다면 주민의 생활에 있어 행정적·경제적 이익에 침해가 발생할 수 있기 때문이다.

그러나 법률에 따른 행정권한의 귀속 여부는 시점에 따라 다를 수 있다. 예컨대 수산업법에 따른 어업면허 사무는 1995년 수산업법 개정(법률 제 5131호) 전에는 시도지사의 권한에 속하였으며, 시장·군수·구청장은 시·도지사의 권한을 위임받아 사무를 처리했다, 이후 수산업법 개정(법률 제 5131호)에 따라 어업면허 사무가 시장·군수·구청장에게로 속하게 되었으므로, 1995년 이전 시장·군수·구청장의 어업면허 사무는 행정권한의 행사로 인정될 수 없다.¹²⁸⁾ 그러나 이와 같은 사무처리는 법률안 제6조 제1항에서 규정하는 해양의 관리에 관한 사실로 인정될 수 있다.

■ 사무처리 현황

앞서 제시한 바와 같이 행정권한의 행사 내용과 사무처리 현황은 서로 다르게 해석되어야 한다. 사무처리의 현황을 파악하기 위해서는 먼저 행정행위의 법적 근거를 살펴보고 행정권한의 유무를 파악하여 해당 행위가 행정권한의 행사인지 위임에 따른 사무처리인지를 확인해야 한다.

다만, 사무처리가 법률에 따라 위임된 범위 내에서 이루어졌는지도 함께 파악해야 한다. 법률에 따라 사무를 위임받은 지방자치단체의 행위가 아니거나, 위임의 범위를 일탈하는 사무처리를 기준으로 위법한 행위를 기준으로

128) 헌법재판소 2015.7.30. 2010헌라2; 헌법재판소 2019.4.11. 2015헌라2

하는 경우 해양관할구역 설정이 공평하고 합리적으로 이루어졌다고 말하기 어렵기 때문이다.

(2) 행정구역의 연결성

■ 행정구역의 관할변경

지방자치단체의 해양관할구역의 경계를 정할 때는 행정구역의 관할변경 이력을 고려해야 한다. 행정구역의 변경은 「지방자치법」에 따른 구역 변경 절차에 따라 발생하거나 해양관할구역에 관한 헌법재판소의 권한쟁의심판에 따라 발생할 수 있다.

지방자치단체의 행정 여건이 변화함에 따라 지방자치단체의 통·폐합 또는 구역의 경계 변경에 따라 행정구역의 공간적 범위가 달라질 수 있다. 육상 행정구역의 변경에 따라 여항이 소속된 지방자치단체가 변경되거나 해양 이용에 관련한 인·허가 권한을 가진 지방자치단체가 변경되는 경우, 변경된 육상 행정구역을 관할하는 지방자치단체가 행정 조치를 취하게 될 가능성이 높다. 이 경우, 지역 주민이 실제로 해양 이용하는 데 육상 행정구역을 관할하는 지방자치단체와의 관련성이 명확하므로 주민의 행정적·경제적 이익의 침해 최소화를 위해 육상 행정구역을 고려함이 타당하다.

「지방자치법」의 규정에 따라 지방자치단체의 행정구역의 관할은 변경될 수 있다. 연혁적으로 살펴보면, 1949년 「지방자치법」 제정 당시 지방자치단체 행정구역은 특별시 1개소와 도 9개소로 구성되었으며, 이후 1961년 9월 「지방자치에관한임시조치법」 제정에 따라 행정구역 체계가 변화하였다. 이후 1988년 4월 지방자치법 개정에 따라 광역 지방자치단체의 행정구역은 특별시 1개소, 직할시 4개소, 도 9개소로 변화하였으며, 현재에는 특별시·광역시·특별자치시가 8개소, 도 8개소, 특별자치도 1개소로 구성·운영되고 있다.¹²⁹⁾ 이와 같이 「지방자치법」 이후 행정구역의 관할변경은 지속적으로 이루어지고 있다.

그러나 홍성군과 태안군 등 간의 권한쟁의(2010헌라2)에서 헌법재판소가 살펴본 바와 같이 육상 관할구역의 변경되었음에도 해양에 대한 행정행위 등이 변경 전과 동일하게 유지되는 경우도 있을 수 있다. 이 경우, 주민의 이익 침해를 최소화하고, 해양을 효율적으로 이용하기 위해서는 지역의 주민의 인식과 지방자치단체의 행정행위가 일치하는지 함께 확인해야 한다.

■ 지적공부에 등록된 도서의 행정구역

지적공부에 등록된 도서의 행정구역 기준을 적용하기 위해서는 유인도서와 무인도서의 지적공부 등록 현황을 살펴보아야 한다. 또한 「무인도서법」에 따라 시행하는 무인도서 실태조사에서 무인도서가 지적공부에 올라 있는지 여부를 확인하고, 지적공부에 등록되지 않은 무인도서에 대해서는 해양수산부 장관으로 하여금 조치하도록 규정하고¹³⁰⁾ 있음을 고려해야 한다. 해양관할구역 경계 설정 사무를 추진하는 중에 새로이 무인도서가 지적공부에 등록될 수 있기 때문이다. 무인도서 등 지적공부에 등록이 누락된 토지의 관할 결정은 최종적으로 「지방자치법」에 따라 행정안전부 장관이 결정한다.¹³¹⁾

그러나 무인도서는 사람의 접근이 제한되는 공간으로 주민이 이용 또는 지방자치단체의 행정이 일관되게 이루어지는 곳이 아니다. 사회적 기반시설이 부족하고 육지와 멀리 떨어져 있어 주민이 일상적으로 이용하기 어려우며, 무인도서의 관리는 해양수산부 장관을 중심으로 이루어진다.¹³²⁾ 따라서 무인도서가 새로이 지적공부에 등록된 사실만을 가지고 기준의 적용 여부를 결정한다면, 주민의 행정적·경제적 이익을 침해하는 경우가 발생

129) e-나라지료, https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1041(검색일자: 2023.10.15.)

130) 무인도서법 시행령 제10조

131) 지방자치법 제5조제4항

132) 무인도서 관리유형 지정, 무인도서 실태조사 등

할 수 있다. 따라서 앞서 살펴본 지적공부 등록에 따라 육지 행정구역이 신설된 경우에도 육지 행정구역과 해양관할구역이 연결성을 가지고 운영되어야 하는지 여부를 함께 살펴야 한다.

2) 지리적 요인

(1) 도서에 대한 접근성

■ 지리상의 자연적 조건

해양관할구역의 경계 설정 기준 중 지리상의 자연적 조건은 도서와 관련이 높은 사항이다. 특히, 무인도서의 경우 육지와 연결성이 주민의 해양 이용에 영향을 크게 미친다. 예컨대 무인도서가 만조 시에는 육지와 단절되지만 간조 시에 노두길을 따라 연결된다면 주민이 해당 무인도서의 주변 해역을 일상적으로 이용하기 쉬우며, 해당 도서가 주민 생활의 거점으로 이용된다면 해양에 대한 지방자치단체의 행정도 함께 이루어지기 때문이다.

한편 해저지형의 도서의 형성에도 영향을 미치며, 우리나라에는 남해안과 서해안에 많은 섬이 분포한다.¹³³⁾ 해안에 인접한 도시의 경우 주민 접근성이 양호하며, 교량이나 여객선 등을 통한 편리한 교통 여건이 형성되기 쉬우므로 육지와 인접한 도서를 중심으로 해양을 이용·관리가 이루어지기 쉽다. 이와 같이 도서에 대한 접근성은 법률안의 기본원칙에서 제시하는 해양의 효율적 이용과 밀접하게 관련하며, 해양의 이용은 주민의 행정적·경제적 이익에 간접적으로 영향을 미치는 주요 요인이다.

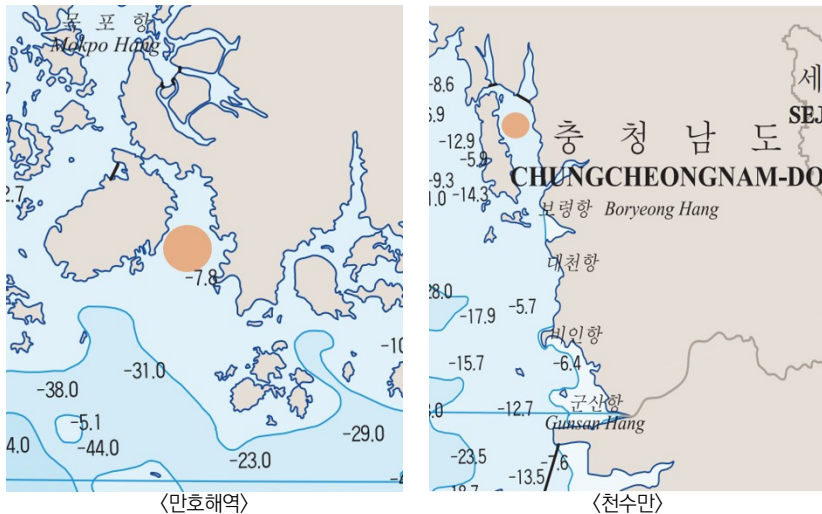
133) 국토교통부 국토지리정보원, 대한민국 국가지도집 II, <http://nationalatlas.ngii.go.kr/test/test.html> (검색일자: 2023.10.10.)

(2) 경제 활동 용이성

■ 지리상의 자연적 조건

해저지형, 수심, 해류와 같은 자연적 조건은 어장의 형성과 밀접하게 관련된다. 공유수면에 대하여 헌법재판소 권한쟁의심판이 제기된 사례를 살펴보면, 전라남도 해남군과 진도군 사이 만호해역, 충청남도 태안군과 홍성군 사이의 천수만 등 주요 어장이 제쟁 대상이 되었다.

〈그림 4-9〉 권한쟁의심판 대상 주요 어장



자료: 국토교통부 국토지리정보원 발행 대한민국 국가지도집 II에서 발췌

일반적으로 육지의 인접한 연안에서 이루어지는 수산업 활동은 양식업이 대부분을 차지하며, 대체로 해일, 태풍과 같은 자연재해에 대응하기 쉬운 자연적 조건에서 형성된다. 섬의 안쪽, 암·초·등의 육지 쪽 바다, 만과 같이 토지와 퇴적물로 인해 파도와 바람의 영향이 저감되는 곳으로서 수온, 수질, 파고 등이 적절한 해역을 말한다.¹³⁴⁾ 갯벌 어장의 경우, 퇴적물의 유형이나 수심, 노출시간 등이 어장의 형성에 영향을 미치는 주요 요인이다.

그러나 어장을 형성하는 자연적 조건을 충족하는 해역은 이미 주민의 경제적 활동 거점으로 활용되고 있을 가능성이 높다. 이미 어장이 형성되어 있는 경우라면 주민의 경제적 활동을 최대한 보장하고, 지방자치단체에서 해당 해역을 효율적으로 관리하기 위해 해저지형 등 자연적 조건을 고려하여 해양관할구역 설정의 기준으로 적용할 수 있을 것으로 판단된다.

한편 어장으로서 이용될 가능성이 높은 자연적 조건을 갖추고 있으나 현재에는 경제 활동이 이루어지지 않는 경우가 있을 수 있다. 이 경우라면 미래 주민의 경제적 이익을 고려해야 한다. 경제적 거점으로서 완전성을 보장하기 위해 해저지형 등 자연적 조건을 적용할 수 있다. 예컨대, 갯벌에서는 갯골의 분포에 따라 주민의 이용 경향성이 다르게 발전하거나 어촌계 등의 관리범위가 구분될 수 있다.

3) 기술적 요인

(1) 공간정보의 합리성

가. 유효공간정보 선정

■ 지적공부 상 토지의 현황 및 해안선

「공간정보관리법」 제64조제1항에 따른 지적공부에 등록된 토지의 현황과 「해양조사정보법」 제8조제1항제3호의 기준에 따른 해안선은 해양관할구역 설정 시 고려해야 하는 데이터를 구체적으로 적시하고 있는 기준이다.

이 데이터는 등거리중간선 획선 시 지방자치단체의 기점을 선택할 때 활용되는 정보¹³⁵⁾로서 지방자치단체의 해양관할구역 설정에 중요한 자료이다.

134) 한국해양수산개발원 내부자료, 2023

135) 법률안에서는 등거리중간선을 서로 인접하거나 마주하는 2개 이상의 지방 자치단체의 기점(起點)에서 같은 거리에 있는 점들을 연결한 선으로 정의함.

그러나 지적공부 상 정보와 해안선 데이터는 자료의 생산 시점의 차이, 변동성, 양자 간의 데이터 불합치 등 데이터 내재적 한계를 가진다.

지적공부 상 정보와 해안선 데이터를 활용할 때 가장 큰 현안은 변동성으로 언제 생산된 데이터를 활용하는지에 따라 서로 상이한 등거리중간선 결과가 도출될 수 있다. 이와 같은 변동성에 대응하기 위해, 중국은 등거리해역경계획정에 활용할 수 있는 공간정보를 자연해안선과 2000년 1월 1일 이전의 인공해안선으로 정하였다.¹³⁶⁾

유효공간정보를 선정할 때에는 해당 정보가 등거리중간선 획선 결과에 큰 영향을 미칠 수 있음을 고려해야 한다. 도출된 형태의 매립지 경계나 인공해안선이 등거리중간선을 왜곡할 수 있기 때문이다. 따라서 유효공간정보를 채택할 때에는 해양관할구역 설정의 형평성을 함께 고려하여야 한다. 등거리중간선 왜곡을 최소화 할 수 있는 공간정보를 채택하고, 여러 데이터를 통합 또는 조정하는 과정을 통해 합리적인 결과를 보장할 수 있다.

나. 조사 체계

해양관할구역의 설정은 1949년 지방자치법의 제정 이후 해양에서 이루어진 개인의 활동과 국가와 지방자치단체의 행정과 함께 주민의 해양 이용에 영향을 주거나 영향을 미칠 가능성이 있는 자연적 조건을 고려하기 위해 광범위한 자료를 수집·처리·분석하는 과정이다. 지방자치단체의 해양관할구역은 영해 외측 한계선까지 공간을 포함하므로, 조사의 범위가 공간적·시간적으로 광범위하다고 말할 수 있다.

한편 경계의 획정은 그 자체가 공간정보기술을 적용하는 과정이며, 그 과정에서 자료의 신뢰성과 반영 적정성을 확인하기 위해 법리적·기술적 검토가 필요한 전문적 사무이다. 따라서 사무의 효율적 추진을 위해서는

136) 중국해역경계획정기술규정 3.3

자료의 수집을 용이하게 하고, 일관된 기준으로 자료를 처리·분석하기 위한 체계적인 조사 절차가 필요하다.

먼저 기준별 조사항목을 구체화하고, 조사항목에 해당하는 자료 중 국가 공간정보, 해양공간정보 시스템을 운영하기 위해 기 구축한 자료의 활용 가능성을 판단하는 과정이 필요하다. 이후 기준별 조사항목에 해당하는 자료를 확보하기 위해 시행해야 하는 조사의 유형을 정하여 조사의 체계성을 확보해야 한다. 해양관할구역 설정을 위해 실시해야 하는 조사로는 지적공부상 토지의 현황에 대한 조사·측량, 「해양조사정보법」에 따른 해양조사, 해양 이용·관리 실태조사가 있다.

(2) 등거리중간선 왜곡 최소화

■ 등거리중간선

법률안의 해양관할구역 설정 기준으로서 등거리중간선은 지방자치단체의 특정 기점으로부터 같은 거리에 있는 점들을 연결한 선을 의미한다. 등거리 또는 중간선과 같은 용어는 국내법에서는 찾아볼 수 없는 개념이며, 이는 국제법에서 기원한다.¹³⁷⁾ 대표적으로 1982년 협약(United Nations Convention on the Law of the Sea)을 살펴보면, 대항국 또는 인접국의 영해 경계는 각 국의 기선상의 특정 기점으로부터 등거리에 위치한 중앙선이 될 수 있다.¹³⁸⁾ 한편 국가 간 배타적경제수역의 경계 획정에 관한 규정과¹³⁹⁾ 대륙붕 경계 획정에 관한 규정은¹⁴⁰⁾ 형평한 결과를 도출하기

137) 1958년 영해협약 제12조제1항, 1958년 대륙붕 협약 제6조 참조

138) 유엔해양법협약 제15조 규정은 다음과 같음; Where the coasts of two States are opposite or adjacent to each other, neither of the two States is entitled, failing agreement between them to the contrary, to extend its territorial sea beyond the median line every point of which is equidistant from the nearest points on the baselines from which the breadth of the territorial seas of each of the two States is measured. The above provision does not apply, however, where it is necessary by reason of historic title or other special circumstances to delimit the territorial seas of the two States in a way which is at variance therewith.

139) 유엔해양법협약 제74조

위해 합의할 의무를 규정하고 있으며, 이때 형평한 결과를 도출하는 방법으로 등거리선 원칙이 적용될 수 있다.¹⁴¹⁾

국제법에서 말하는 등거리중간선을 산출하는 기술적 방법론은 국제수로 기구(International Hydrographic Organization; IHO)가 작성한 기술 지침서(A Manual on Technical Aspects of the United Nations Convention on the Law of the Sea - 1982 (TALOS)에서 구체적으로 제시되어 있으며 주요 내용은 다음과 같다.

〈표 4-1〉 등거리중간선 획선 방법론

구분	내용
• 등거리중간선 기점 설정 방법	
	- 이론적으로 등거리중간선 산출의 기준인 해안선은 무한개의 점으로 구성되므로 등거리중간선을 산출하는 데에는 수많은 점들 간의 중간점을 우선적으로 도출할 필요가 있으나, 기준선에 위치한 점들 중에서 등거리중간선이 '더 먼 쪽으로 이동하도록 실질적으로 작용하는 점'은 일부에 불과함. - 등거리중간선 설정에 영향을 주는 기점은 기본적으로 바다 쪽으로 돌출된 지점 위주로 설정될 가능성이 높으며, 양방의 지리적인 관계(대항 또는 인접)와 기준선부터 중간선까지의 거리에 따라 다소 편평한 부분에서 기점이 추가되거나 돌출된 부분에 위치한 기점이 영향을 주지 않을 수도 있음. - 따라서 우선적으로 모든 돌출된 지점을 기점으로 선정하되, 지역적 특성을 고려하여 실시 단계에서 기점을 추가 또는 제거하면서 등거리중간선 산출 결과에 미치는 영향을 검토하는 반복 수행 과정이 필요함.
• 등거리중간선 획선 방법	
	- 수학적으로 대항 또는 인접한 양방(국가 또는 지방자치단체 등) 간의 등거리중간선을 산출하는 방법은 양방이 기점으로 인정한 점들 중 인접한 점을 선분으로 연결한 뒤, 선분을 수직이등분하는 직선을 연결하는 것으로, 구체적인 방법은 아래와 같음 · 양방의 기점들이 들로네 기준(Delaunay criterion)¹⁴²⁾을 충족하도록 인접한 점들을 연결한 불규칙삼각망(Triangulated irregular networks)을 구성 · 삼각망의 각 선분을 수직이등분한 직선을 연결하여 티센 다각형(또는 보로노이 다각형)망을 구성한 뒤 등거리중간선을 추출. - 등거리중간선 획선 과정을 간략화하기 위해서 대항 또는 인접한 양방의 기점들 중 한 측에서 한 개의 점을 선정한 뒤, 상대 측에서 그 점과 인접한 두 개의 점을 선정하여 삼각망의 수직이등분선이 교차하는 점을 산출하고, 이를 연결하여 등거리중간선을 도출할 수 있음

140) 유엔해양법협약 제83조

141) 국제 판례의 국가 간 해양경계획정은 형평한 결과의 도출을 목적으로 하며, 형평한 결과 달성을 위해 등거리선 적용을 포함하여 다양한 방법론을 원용할 수 있음(1969년 ICJ 북해대륙붕사건 참조)

구분	내용
	- 이때, 지구와 같은 타원체에서 등거리중간선을 도출할 때에는 타원체상의 거리와 방위각을 고려해 중간점의 위치를 보정할 필요가 있음.
• 등거리중간선 획선 지원도구	- 현재 타원체상의 등거리중간선 도출을 지원하는 다양한 상용 소프트웨어가 개발 및 활용되고 있으며, 대표적으로 GEOCAP과 CARIS LOTS 등이 있음 · GEOCAP은 전문가의 공간정보 매핑 및 모델링을 지원하는 분석도구로, 독립 소프트웨어 및 ArcGIS의 플러그인 형태로 유엔해양법협약에 명시한 관할해역 범위 및 경계 설정 관련 기능(Maritime Limits and Boundaries 모듈)을 제공. · CARIS LOTS 또한 해양관할구역 관련 공간분석 기능을 포함한 분석도구로 등거리중간선, 대륙붕 범위 등 관할해역 경계 산출에 널리 활용.

자료: 해양수산부(2021)

그러나 등거리중간선은 해안지형의 자연적 형상과 경향성을 크게 받는다. 미국과 일본의 해양관할구역 설정사례에서 살펴보았듯이 등거리중간선이 반드시 형평한 결과를 예정하지는 않는다. 예컨대, 경기도와 같이 인접 지방자치단체의 해안지형이 경기도 쪽으로 돌출된 형상을 가지는 경우, 등거리중간선이 폐쇄형으로 획선될 수밖에 없다. 또한 등거리중간선은 마지막 기점의 등거리중간점부터는 비례하여 연장되므로 영해 외측한계에 가까울수록 등거리중간선의 연장선이 해양관할구역 전체 면적에 큰 영향을 미친다.

〈그림 4-10〉 해안지형의 자연적 형상에 따른 등거리중간선



자료: 저자 작성

142) 한 점을 다른 두 점과 연결하여 삼각형을 만드는 다양한 방법 가운데 삼각형이 최대한 정삼각형에 가까운, 즉 내각의 최소값이 가장 큰 값을 가지는 방식으로 삼각형을 만들게 하는 규칙

(3) 역사적 자료 수집·처리 품질

가. 역사적 자료의 구축 현황

■ 역사적 사실과 실태

해양의 이용·관리 등에 관한 역사적 사실과 실태를 확인할 수 있는 역사적 자료에는 국가기본도가 있다. 국가기본도는 국토의 현황에 관한 정보를 제공하기 위한 자료로서 1914년 일제강점기 시대 조선총독부에서 발간한 행정구역 지도에서 기원한다. 그러나 이 지도에는 해양에 대한 정보는 단편적으로만 제시되어 있다. 이후 1961년 기존의 지도 체계에 대한 대대적 정비가 이루어졌으며, 이후 발생한 국가기본도(지형도)에서는 비교적 완전한 형태의 표시선을 확인할 수 있다.¹⁴³⁾ 그러나 국토지리정보원(구 국립지리원)은 지도의 표시는 도서의 소속을 표시하기 위한 기호로서 해상경계선과 무관하다고 입장을 밝힌 바 있다.¹⁴⁴⁾

국토지리정보원에서 발행하는 지형도와 수치지형도는 다양한 축적으로 제작되며, 축적에 따라 도엽수도 상이하다.¹⁴⁵⁾ 또한 발행 지도의 도엽별 촬영연도와 편집연도, 인쇄연도도 각각 다를 수 있으며,¹⁴⁶⁾ 이에 따라 같은 지역의 지도라도 표시선이 상이할 수 있다. 한편 국가기본도는 1949년 전후의 역사적 사실과 실태를 확인할 수 있는 주요 자료에 해당하나, 구지도는 지도의 제작 과정과 기준을 구체적으로 파악하는데 한계가 존재한다. 또한 구지도는 종이자료 형태로 제작·보관되므로 해양관할구역 설정에 활용하기 위해서는 추가적인 가공·처리 과정이 필수적이다.

143) 장학봉, 2003, p. 14.

144) 헌법재판소 2015.7.30. 2010헌라2

145) 국토지리정보원, <https://www.ngii.go.kr/kor/content.do?sq=271> (검색일자: 2023.10.1.)

146) 예컨대 1974년 경상남도 남해군(돌산, NI52-4-16) 지형도의 촬영연도, 편집연도, 인쇄연도는 각각 1974년, 1979년, 1985년임

나. 역사적 자료의 대표성

■ 역사적 사실과 실태

국가기본도의 분절된 형태의 경계선 등 불완전한 역사적 자료의 완결성을 향상할 수 있는 방법은 수학적·지도학적 기법을 개발 및 적용하여 분절을 연결하여 연속선의 형태로 해상경계선을 산출하는 방법 또는 기준 자료의 한계점인 완결성을 보완하고, 그 대표성을 저해하지 않는 보조 자료를 추가하는 방법 등의 활용을 검토할 수 있다.

2015헌라7의 결정에서 1973년 국가기본도를 대표자료로 선정하고, 유사 형태의 보조자료로 경계선의 보완하는 방식을 채택했다. 해방 전후부터 현재까지 우리나라에서 제작한 계쟁해역의 국가기본도 중 해상경계선이 완성된 선의 형태에 가까운, 따라서 자료의 완결성이 상대적으로 높은 국가기본도가 1970년대에 제작된 지형도이기 때문이다.

다만, 기술적 측면에서 접근할 때 국가기본도 해상경계선이 해양관할구역의 범위 및 경계를 지시하는 기준으로 기능하는 자료로 인정하기 위해서는 먼저 그 대표성을 확인하고 완전성을 확보하기 위한 보완자료를 채택·적용하는 절차와 방법론이 필요하다.

다. 역사적 자료의 공간정보 처리 품질

■ 역사적 사실과 실태 및 행정권한의 행사 내용 등

역사적 사실과 실태 기준은 국가기본도, 어장도 등 서로 다른 축적으로 작성되어 종이 형태로 보관되어 있는 과거의 행정자료를 공간정보화하여 다른 자료와 비교·분석하는 방식으로 적용된다. 종이 형태의 자료를 공간정보화·디지털타이핑하는 과정, 서로 다른 축적에서 작성된 자료를 표준화하는 과정 등 기술적 과정에서는 작업방식이나 작업자에 따라 오차가 발생

할 수 있다. 따라서 공간정보의 처리 품질을 확보하기 위한 절차와 방법론이 필요하다.

한편 역사적 자료는 보관 상태, 작성기준 등에 따라 자료에 대한 신뢰도 수준이 상이할 수 있으며, 공간정보화 할 수 없는 사실과 실태 자료도 존재할 수 있다. 따라서 역사적 사실과 실태 및 행정권한의 행사 내용, 사무처리 현황 등 기준에 관한 연혁적 검토가 필요한 경우, 자료의 신뢰도를 평가하는 절차가 필요하다.

05

결론 및 정책제언

제1절 요약 및 결론

1. 요약

지방자치단체의 해양관할구역을 설정하는 사무는 주민의 해양 이용 및 지방자치단체의 해양 개발·관리에 관한 행정 등 해양에서 이루어지고 있는 다수의 활동을 연혁적으로 검토하는 과정을 통해 수행된다. 입법이 추진되기 이전부터 해양의 이용·관리 행위는 지속해서 이루어졌으며, 이에 따라 형성된 관행이 지속될 것이라는 주민의 합리적 기대를 보호하기 위해서이다.

따라서 해양관할구역의 설정은 해양의 이용·관리에 관련한 법률 현황, 인허가 내용, 해양의 물리적 특성 등에 관련하여 시간적·공간적으로 광범위한 조사를 요하며, 관련한 자료는 연대별로 다양한 형태로 생산·관리된다. 오래 전에 생산된 역사적 자료는 필연적으로 자료의 공백과 신뢰성 확보 문제로 이어지며, 방대한 역사적 자료에 대한 신뢰성 검토는 신중을 요한다. 한편 해양관할구역과 관련한 법제도와 그에 따른 행정 등은 오랜 시간에 걸쳐 변화해 왔으므로 자료의 생산·검토 시점에 따라 서로 상이한 결과가 도출될 수 있음을 고려해야 한다.

한편 역사적 자료를 확보할 수 없거나 활용하기 어려운 경우 현장에서 이루어지는 조사·측량, 해양조사 등을 통해 자료를 확보해야 하므로 해양관할구역에 관련한 사무는 높은 조사 비용과 기술적 과정을 거쳐야 하는 특징을 가진다. 따라서 조사·측량, 해양조사의 효율적 추진을 위해서는 조사를 통해 확보하고자 하는 자료의 대상과 범위를 명확히 하고, 현재 운영 중인 관련 제도와 연계하여 조사의 효율성을 확보하는 과정이 필요하다.

해양관할구역 설정에 관한 상기 현안을 고려할 때, 해양관할구역 설정 기준을 적용할 때 핵심적인 조건으로서 기능하는 요인을 다음과 같이 행정적 요인, 지리적 요인, 기술적 요인으로 구분하여 제시하였다.

2. 결론

해양관할구역 설정 사무를 체계적으로 추진하고, 사무 추진에 대한 수용성을 확보하기 위해서는 현재 입법안에 포괄적으로 제시하고 있는 기준을 구체화하여 중복성과 모호성을 최소화해야 한다. 기준을 명확히 하기 위해서는 기준 적용의 기본원칙에 따라 기준의 내용을 해석하고, 유사한 내용의 기준은 상호 간의 차이를 입법을 통해 명확히 제시해야 한다.

입법안에서 중복성이 가장 큰 기준은 역사적 사실과 실태, 지리상의 자연적 조건이다. 따라서 역사적 사실과 실태에 관한 기준은 함께 규정된 행정권한의 행사 내용을 보충하기 위한 기준으로 활용되어야 한다. 행정권한의 행사내용을 보완하기 위한 기준으로서 역사적 사실과 실태를 살펴본다면, 행정권한의 행사내용을 간접적으로 보여줄 수 있는 행정자료로 기준을 해석함이 타당하다.

한편 지리상의 자연적 조건은 기본원칙에서 제시하는 주민의 이익과 행정의 효율 확보 차원에서 해석되어야 한다. 해양의 지형, 지리 등에 관한

객관적 정보를 해양관할구역 설정의 기준으로 적용할 때 고려해야 하는 요인으로 도서에 대한 접근성과 경제 활동의 용이성을 제시할 수 있다.

설정기준의 내용 상 개념적 중복이 우려되는 기준으로 행정권한의 행사 내용과 사무처리 현황을 들 수 있다. 이 경우, 두 기준 모두 효력을 가지는 방식으로 해석되어야 하며, 행정권한과 사무에 관한 법제도의 내용을 함께 살펴보아야 한다. 그 결과, 양자를 구분하는 조건으로 기능할 수 있는 요인은 행정권한의 유무이다. 지방자치단체의 사무가 자치권한의 범위 내에서 이루어진 자치사무에 해당하는지 또는 다른 행정기관으로부터 위임받은 사무에 해당하는지에 따라 실제 행정권한의 유무를 확인할 수 있다.

입법안의 기준 중 해양관할구역에 관련한 객관적 정보를 명시하는 규정이 포함되어 있다. 행정구역의 관할 변경과 도서의 행정구역, 지적공부상 토지의 현황과 해안선이 대표적인 예이다. 이와 같은 객관적 기준을 해양관할구역 설정에 반영하기 위한 법제적, 기술적 요인은 다음과 같다. 행정구역을 고려할 때는 주민의 현재·미래 이익과 행정의 효율성을 확보하기 위해 행정구역 간의 연결성을 살펴보아야 한다. 한편 토지의 현황과 해안선의 경우, 기술적 과정에서 결과의 왜곡을 최소화하기 위해 공간정보의 품질을 최대화할 수 있는 방향으로 분석되어야 한다.

해양관할구역 설정 기준은 역사적 사실과 실태를 포함하여 연혁적 검토가 필요한 사항이 대부분을 차지한다. 따라서 역사적 자료의 불완전성을 보완하기 위한 기술적 접근이 필요하다. 불완전한 역사적 자료를 활용하기 위해 역사적 자료의 대표성을 평가하고, 대표성을 가지는 자료를 활용하기 위한 기술적 보완 방법론의 개발이 필요하다.

〈표 5-1〉 해양관할구역 설정요인(안)

구분	설정요인	관련 기준
행정적 요인	• 국가기본도, 어장도 등 행정자료의 연혁적 일관성 • 사무처리 상 행정권한의 유무 • 사무처리의 일관성 • 육지 행정구역 변경에 따른 해양이용·관리 변화 • 행정구역의 연결성	• 역사적 사실과 실태 • 행정권한의 행사내용 • 사무처리 현황 • 토지 현황 및 해안선 • 행정구역 관할변경
지리적 요인	• 도서에 대한 접근성 • 경제활동 용이성	• 지리상 자연적 조건 • 주민의 행정적·경제적 이익
기술적 요인	• 역사적 자료의 대표성 • 공간정보 처리·분석 품질	• 역사적 사실과 실태 • 행정권한의 행사 내용 • 사무처리 현황 • 토지 현황 및 해안선

자료: 저자 작성

제2절 연구의 의의 및 기대효과

이 연구는 해양관할구역의 경계를 획정하기 위한 기준과 절차를 제시하는 법률의 제정에 대비하여 입법안에서 제시하는 기준과 절차의 적용 상 발생할 수 있는 현안을 사전에 살펴보고, 제도의 체계성 확보를 위해 고려해야 하는 사항을 제시하기 위한 목적으로 수행되었다. 해양관할구역 사무는 방대한 자료를 검토·적용하고, 그 과정에서 공간정보의 처리·분석과 기술 적용이 이루어지는 새로운 유형의 사무이다. 이와 같은 새로운 유형의 사무를 추진하기 위해서는 제도적 체계성과 명확성 확보가 중요함을 고려할 때, 이 연구에서 제시하는 행정적, 지리적, 기술적 고려사항이 사무의 범위와 내용을 구체화하고, 사무추진의 체계를 구축하는 데 기여할 것으로 기대된다.

제3절 정책제언

1. 하위법령 제정

1) 기준별 조사 목적 제시

해양관할구역 설정을 위한 입법안은 사무 추진 과정에서 발생할 수 있는 현안에 유연하게 대응하고자 설정의 기준을 포괄적으로 제시하여 행정재량을 확보하고 있다. 포괄적 기준의 경우, 기준에 대한 법해석을 통해 의미를 명확히 하여야 하나 일부 기준의 경우 법해석을 통한 기준을 구체화하는 데 한계가 존재한다. 그러나 지나치게 포괄적인 규정은 사무의 효율성과 체계성에 중대한 영향을 미치므로 하위법령을 통해 기준을 구체화하기 위한 노력이 필요하다. 그러나 해양관할구역 경계 획정이 새로운 유형의 사무임을 고려할 때, 행정재량의 확보가 중요하므로 하위법령을 통한 구체화 방안에 신중을 기할 필요가 있다. 행정재량을 유지하면서 기준 적용에 대한 예측 가능성을 확보하는 방안으로 기준 적용을 위한 조사의 목적과 조사 대상을 예시적으로 제시하는 방법을 적용할 수 있다.

2) 조사방식 및 절차 구체화

입법안에서는 해양관할구역 설정을 위한 조사로 조사·측량, 해양조사, 이용·관리 실태조사로 3개 유형의 조사를 규정하고 있다. 입법안에서 제시하고 있는 기준을 적용하기 위한 조사를 추진한다고 가정할 때, 해양의 이용·관리에 관한 실태조사에서 파악해야 하는 내용이 대다수를 차지한다. 행정구역에 관한 사항, 행정권한의 행사 및 사무처리 현황 등이 실태조사 대상에 포함되며, 대부분 법률과 지방자치단체 행정에 관한 연혁적 검토가 필요한 사항이다. 한편 조사·측량을 통해 제시해야 하는 내용은 토지의

현황이다. 해양조사를 통해서는 해안선과 지리상의 자연적 조건에 관한 내용을 파악해야 한다. 이외에 조사·측량, 해양조사와 같은 현장 조사는 실태조사에서 명확하게 확인할 수 없는 사항을 확인하기 위한 목적으로 활용될 수 있다.

이와 같이 조사의 추진체계를 구체화할 수 있는 사안은 하위법령을 통해 명확히 제시하여 제도의 체계성을 확보할 수 있다. 한편 조사의 효율적 추진을 위해서는 실태조사를 우선적으로 추진하도록 하여, 조사·측량 및 해양조사에서 추가로 검토해야 하는 사항을 사전에 파악하도록 하여 효율성을 확보할 수 있다. 또한 조사 과정에서 기 구축된 공간정보를 활용하고 다른 법률에 따른 조사와 연계하여 추진하여 조사의 시간적·비용적 절감을 이루는 방안이 하위법령에 포함되어야 한다.

법률안에서는 해양관할구역 설정 신청에 필요한 사항을 하위법령에서 구체화하도록 규정하고 있으나, 이때 필요한 사항은 신청 요건과 양식을 구체화하는 내용으로 판단하기 쉽다. 그러나 신청 이후 설정 사무 추진의 효율성·체계성을 확보하기 위한 국가계획 연계 등 추진절차를 구체화하여야 제도를 실효적으로 운영할 수 있을 것으로 판단된다.

3) 설정안 작성절차 제시

해양관할구역 설정안을 작성할 때 절차적 추진체계가 상이할 수 있는 경우는 1)권한쟁의심판 결정이 있는 해역 및 역사적 사실과 실태 및 행정권한의 행사내용 확인할 수 있는 해역과 2)역사적 사실과 실태 및 행정권한의 행사내용 확인할 수 없는 해역으로 구분된다. 첫 번째 유형은 기존의 경계선을 우선 반영하고, 다른 기준을 적용한 경계선과의 연결하는 방식으로 사무가 추진된다. 두 번째 유형의 경우 등거리중간선을 기준선으로 다른 기준의 내용을 살펴봐야 한다. 등거리중간선 획선을 위해서는 우선

지방자치단체의 기점을 확인하고, 해당 기점이 합리적인지 여부를 검토하는 기술적 과정을 거친다. 이처럼 첫 번째 유형은 실태조사에 따른 법제적 검토 결과가 우선 적용되며, 두 번째 유형에서는 공간정보의 채택·적용의 기술적 검토가 우선 이루어진다. 이처럼 설정안 작성절차가 상이한 경우, 법률안에서 유형을 구분하여 제시함으로써 제도에 대한 이해를 제고하고 절차의 추진에 예측가능성을 확보할 수 있다.

4) 신청절차 구체화

해양관할구역의 설정은 국가사무로서 해양수산부장관이 국가계획에 따라 추진하는 절차, 지방자치단체의 신청에 따라 개시되는 절차, 지방자치단체에서 제출한 합의안의 수정·반영 절차로 구분할 수 있다. 지방자치단체의 신청에 의한 해양관할구역 설정은 지방자치단체의 여건에 따라 우선적 설정 추진이 필요한 경우 활용될 수 있다.

그러나 법률안에는 신청에 따른 절차 추진방안에 관해 별도로 규정하지 않고 있다. 지방자치단체의 신청은 국가계획에 따른 추진계획과 별도로 설정 절차를 개시할 수 있음을 의미하며, 설정 절차의 개시 여부는 법률안에 따른 위원회의 심의·의결에 따라 결정된다. 그러나 해양관할구역 설정을 위해서는 신청 지방자치단체를 포함하여 인접의 관계 지방자치단체에 관한 조사가 함께 이루어져야 한다. 따라서 위원회의 심의에 따라 설정절차를 개시하도록 심의·의결하더라도 실질적인 조사를 위해서는 국가계획에 따른 추진계획에 포함하여 설정 절차가 추진될 수 있도록 조정하는 절차가 필요하다.

2. 기술지침 마련

1) 해양관할구역 조사·품질관리 업무처리 규정

해양관할구역에 대한 조사는 조사 대상과 범위가 광범위하므로 조사방식에 따른 조사항목을 구체화하고, 항목별로 요구되는 조사 기간과 공간적 범위를 명확히하여 조사의 체계성을 확보해야 한다. 한편 역사적 자료가 가지는 내재적 한계에 대응하기 위한 절차가 필요하다. 수집한 역사적 자료를 공간정보화하거나 불완전한 자료를 복원하는 등 수집한 자료의 처리가 필요하므로 해당 처리 절차를 일관된 기준으로 추진하기 위한 방법론의 개발이 필요하며, 방법론은 행정규칙으로 구체화되어야 한다. 한편 수집한 자료의 신뢰도를 검토하기 위한 절차 등을 통해 공간정보의 합리성 확보 및 역사적자료의 수집·처리 품질 확보 방안을 체계화 할 수 있다.

2) 해양관할구역 설정안 작성 업무처리 규정

해양관할구역 설정안 작성은 공간정보 분석기술을 적용하는 과정이다. 서로 다른 기관에서 생산한 공간정보를 종합하고, 등거리중간선 방법론을 적용하여 설정안을 제시한다. 명확한 기준이 부재한 상황에서 공간정보를 분석·적용하는 경우, 작업자에 따라 상이한 결과가 도출될 수 있으므로, 공간정보의 분석·적용과 기술적 오차의 수정 절차를 규정하여 사무처리의 일관성을 확보할 수 있다.

3. 시범사업 추진

해양관할구역 설정에 관련한 주요 현안 중 다수는 설정 사무의 기술적 성격에서 기인한다. 역사적 자료에 대한 처리, 등거리중간선 획선 등 공간

정보 처리분석기술의 적용이 필요한 사무의 기술적 요소는 현재까지 국가의 행정에서 일반적으로 활용되지 않은 새로운 유형의 사무에 속한다. 따라서 자료의 수집·확보와 처리·분석 과정에 소요되는 시간과 비용을 추정하기 어려우며, 기술적 현안의 유형을 예상하기 어렵다.

특히, 해양관할구역 설정에 필요한 공간정보는 변동성이 높은 자료에 해당한다. 국가와 지방자치단체의 행정에 관한 자료의 생산시점과 방식이 기관별로 상이하며, 해안선 등 공간정보도 오랜 기간에 걸쳐 생산되는 자료로서 반영하고 있는 현황정보의 시점이 상이하다. 이와 같은 변동성로 인해 지역에 따라 자료의 수집·처리·적용 과정에서 상이한 난문제가 대두될 것으로 예상된다. 따라서 지역별 특성에 따른 기술적 현안을 파악하고, 현안에 대응하기 위한 정보의 처리·분석 방법론의 개발이 필요하다.

또한 해양관할구역 설정에 필요한 자료를 수집하기 위해서는 오랜 시간과 높은 비용이 소요되는 해양조사 등을 시행해야 한다. 해양관할구역 설정을 위해서는 인접한 연안 지방자치단체의 해양의 현황을 함께 고려해야 하므로 현장조사의 공간적 범위가 매우 넓다. 따라서 현장조사의 공간적·실체적 범위를 명확히 하기 위해 조사 추진체계를 명확히 하여야 효율적인 사무 추진이 가능하다. 효율성의 확보를 위해서는 실제 조사 여건을 충실히 파악할 수 있어야 하므로 시범사업의 추진은 필수적이다.

기준 적용에 있어 상충이 발생할 가능성이 높은 지역에 대하여 시범사업을 추진 할 경우, 방대한 자료를 수집·처리하는 과정과 기준을 적용하여 설정안을 작성하는 절차에서 발생할 수 있는 다양한 현안을 파악하고 대응 방안을 사전에 검토할 수 있을 것으로 기대된다.

4. 정책과제 추진

1) 유관기관 조사 연계방안 마련

앞서 해양관할구역 설정 사무의 효율성을 확보하기 위해 기 구축 공간정보를 활용하고 유관 조사절차와 연계할 수 있는 근거를 입법을 통해 확보해야 함을 제시하였다. 그러나 이에 관한 구체적인 검토를 위해서는 기 구축 공간정보의 가용성을 확인하기 위한 정책과제가 병행되어야 한다. 지적재조사, 해안선조사 등 조사 결과를 활용하기 위해서는 유관기관과의 협력 체계 구축이 필요하다.

2) 해양수산공동활용플랫폼 등 활용방안 마련

한편 해양수산공동활용플랫폼 등의 정보의 활용은 해양관할구역 설정사무의 효율성을 개선하는 데 기여할 것으로 기대된다. 플랫폼을 활용하기 위해서는 먼저 플랫폼의 데이터 현황을 파악하고, 데이터의 생산 시점과 주요내용, 한계 등을 검토하여 정보의 가용성을 우선적으로 확인하는 과정이 필요하다. 특히, 플랫폼상의 정보를 활용할 때의 한계를 현장조사를 통해 개선할 수 있는지를 여부에 대한 중점적 검토가 필요하다. 해양관할구역에 관한 현장조사는 조사의 공간적 광범위성으로 조사결과의 품질 확보에 한계가 있을 수 있으므로 이 과정을 통해 해양관할구역 설정 사무의 신뢰성 확보에 기여할 수 있다.

3) 지방자치단체의 참여 및 사무 추진의 절차적 정당성 확보방안 마련

해양관할구역 설정 기준을 적용하여 공평하고 합리적인 결과를 도출하기 위해서는 불완전한 광범위한 역사적 자료를 처리·분석하고, 기준 상호간의 상충을 조율하는 과정이 필수적이다. 따라서 수집자료의 공백을 메우고,

불완전한 자료를 기술적으로 처리한 결과에 대한 신뢰성을 확보하기 위해서는 관계 지방자치단체의 참여를 통해 수집자료의 현황과 처리된 해양공간정보의 대표성에 대한 의견수렴 절차가 필요할 것으로 판단된다.

특히 해양관할구역의 설정 기준의 적용은 해당 사무를 추진하는 해양수산부 장관의 재량이 폭넓게 인정되는 부분이다. 해양관할구역에 대한 포괄적·역사적 검토를 바탕으로 하므로 기준 간의 상충이 발생할 수밖에 없기 때문이다. 따라서 수집자료의 유형과 내용에 따라 설정 기준의 적용 결과에 상이한 경우에는 수집한 자료 중 해양관할구역 설정의 기준으로서 활용한 자료의 정당성을 검토하기 위한 절차적 노력이 중요한 역할을 할 것이다. 해양수산부 장관의 사무 추진에 관한 검토는 원칙적으로 법률안에서 규정하고 있는 위원회의 역할에 해당한다. 그러나 해양관할구역 설정에 필요한 자료의 광범위성을 고려할 때, 자료의 수집·분석·적용 단계를 구별하여 위원회의 심의 절차를 구체화함으로써 해양관할구역 설정 체계를 명확히 하고, 절차적 정당성을 강화하는 방안이 될 수 있을 것으로 기대된다.

5. 법률안 수정 수요

1) 설정 기준 정비

국회에서 검토 중인 법률안은 모두 해양관할구역 설정 기준을 제시하고 있으며, 양자 간 내용상의 차이는 크지 않다. 두 법률안은 동일하게 역사적 사실과 실태, 주민의 행정적·경제적 이익을 설정 기준에 포함하고 있으며, 이 기준은 법률안의 나머지 기준을 포함하는 내용으로 해석될 수 있다. 예컨대, 행정구역의 관할 변경, 행정권한의 행사내용 및 사무처리 현황 등은 해양관할구역 설정 대상해역의 역사적 사실과 실태의 일부로 볼 수 있으며, 지적공부에 등록된 토지의 현황, 지리상의 자연적 조건 등은 주민의 행정적·경제적 이익과 밀접하게 관련한다.

각각의 기준에 해당하는 자료를 수집·적용하는 과정을 체계적으로 추진하기 위해서는 기준별로 조사항목과 범위가 명확해야 한다. 그러나 기준 상호 간의 개념적 중복이 발생하는 경우, 조사항목과 유형과 범위를 체계적으로 설정하기 어렵다. 따라서 각각의 기준이 중복되지 않고 명확한 의미를 가질 수 있도록 역사적 사실과 실태, 주민의 행정적·경제적 이익과 같은 포괄적 기준을 법률로 규정하고, 이 기준에 해당하는 세부기준을 하위법령으로 정하여 기준의 적용을 위한 조사 및 분석 과정을 체계화할 수 있을 것으로 기대된다.

2) 신청·합의 절차 정비

법률안에 따른 해양관할구역의 설정은 원칙적으로 국가사무에 해당한다. 그러나 법률안은 지방자치단체의 자치권한을 보장하기 위한 절차적 수단으로서 지방자치단체의 해양관할구역 합의안 제출 절차를 규정하고 있다. 두 법률안은 동일하게 지방자치단체의 합의안을 제출한 권리를 제시하고, 해양수산부 장관으로 하여금 제출한 합의안에 따라 해양관할구역 설정안을 작성 또는 수정·변경할 수 있도록 하고 있다.

그러나 법률안에는 지방자치단체가 제출하는 합의안의 구성 요건을 규정하지 않고 있으며 별도의 하위법령 위임사항도 부재하다. 지방자치단체는 법률안의 기준을 고려하여 합의안을 작성해야 하나 합의안 작성을 위해 검토한 자료와 활용한 자료 등에 관한 구체적인 정보가 부재한 경우에는 해양수산부 장관이 합의안을 기초로 설정안을 작성·수정·변경하기 어렵다. 지방자치단체의 의견을 최대한 고려하여 해양관할구역을 설정하는 경우 주민과 지방자치단체의 수용성 확보에 용이할 것으로 기대되나, 국가사무의 정합성을 보장하기 위한 최소한의 규정을 구체화하기 위한 근거 규정이 필요할 것으로 판단된다.

참고문헌

국내 문헌

김배원(2008), 헌법적 관점에서의 지방자치의 본질, 공법학연구.

김은환·양희철(2022), 중국 지방정부가 해상경계 설정에 관한 법적 고찰, 해사법 연구.

신호은(2023), 일본의 공유수면 경계 확정과 분쟁 해결 방안에 관한 연구, 행정법학.

이춘희(2021), 지방자치단체 상호 간 해상경계선확정에 관한 권한쟁의심판 연구 - 해상경계선 획정기준을 중심으로 -, 헌법재판소 헌법재판연구원.

장학봉(2007), 지방자치단체 해상경계설정- 해상경계설정 법제화 부문, 행정자치부.

최환용 외(2022), 지방자치단체 간 해양관할구역 설정방안 연구 최종보고서, 한국법제연구원·한국해양수산개발원.

국외 문헌

J. Bederman, David(1990), Georgia v. South Carolina, The American Journal of International Law, 84(4), pp. 909-914.

판례

헌법재판소 2015.7.30. 2010헌라2 (경상남도 등과 전라남도 등 간의 권한쟁의).
헌법재판소 2019.4.11. 2015헌라2(경상남도 사천시와 경상남도 고성군 간의 권한쟁의).
헌법재판소 2019.4.11. 2016헌라8, 2018헌라2(병합)(고창군과 부안군 간의 권한쟁의).
인천광역시 중구와 인천광역시 등 간의 권한쟁의, 헌법재판소 2011.9.29. 2009헌라3.
ITLOS, Case No. 28, Dispute concerning Delimitation of the Maritime Boundary between Mauritius and Maldives in the Indian Ocean, Mauritius/Maldives, Preliminary Objection, Judgment of 28 April 2023.
Texas v. Louisiana, 426 U.S. 465 (1976).
State of NEW HAMPSHIRE v. State of MAINE, 426 U.S. 363, 368-369 (1976).

의안

해양의 효율적 이용 및 관리를 위한 지방자치단체의 해양관할구역 설정에 관한 법률안(발의일자: 2023.1.18.) (의안번호:19538).
지방자치단체의 해양관할구역 획정에 관한 법률안(발의일자: 2023.6.12.) (의안번호: 22594).

인터넷 자료

국토지리정보원, 지도이야기, ngii.go.kr/kor/main.do(검색일자: 2022.8.2.).
국토정보맵, <https://map.ngii.go.kr/ms/map/NlipMap.do>(검색일자: 2023.7.27.).
法律法规, elinklaw.com/zsglmobile/lawView.aspx?id=62612(검색일자: 2023.7.26.).
U.S. Department of Commerce, National Oceanic and Atmospheric Administration, Office of Coast Survey, History of Maritime Zones under International

Law, <https://nauticalcharts.noaa.gov/data/us-maritime-limits-and-boundaries.html>(검색일: 2023.6.1.).

NOAA, Submerged Lands Act, <https://coast.noaa.gov/data/Documents/OceanLawSearch/Summary%20of%20Law%20-%20Submerged%20Lands%20Act.pdf>(검색일: 2023.7.5.).

NOAA, U.S. Maritime Limits & Boundaries Frequently Asked Questions, https://maritimeboundaries.noaa.gov/mbound_FAQ.htm(검색일: 2023.6.19.).

법령

공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률(법률 제19047호, 2022. 11. 15.)

무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률(법률 제19415호, 2023. 5. 16.)

수산업법(법률 제18959호, 2022. 6. 10.)

지방자치법(법률 제19241호, 2023. 3. 21.)

지적재조사에 관한 특별법(법률 제17893호, 2021. 1. 12.)

해양공간계획 및 관리에 관한 법률(법률 제17857호, 2021. 1. 5.)

해양조사와 해양정보 활용에 관한 법률(법률 제18755호, 2022. 1. 11.)

중국 해역경계획정관리규정(海域勘界档案管理规定)

중국 해역경계획정기술규정(海域勘界技术规程)

미국 해저토지법(Submerged Lands Act, SLA)

부 록

1. 해양의 효율적 이용 및 관리를 위한 지방자치단체의 해양관할구역 설정에 관한 법률안

해양의 효율적 이용 및 관리를 위한 지방자치단체의
해양관할구역 설정에 관한 법률안
(안병길의원 대표발의)

의안 번호	19538
----------	-------

발의연월일 : 2023. 1. 18.

발 의 자 : 안병길 · 구자근 · 권명호
김석기 · 김선교 · 류성걸
박대수 · 박대출 · 백종현
이주환 · 전봉민 · 정동만
최춘식 의원(13인)

제안이유

해상에는 지방자치단체구역을 의미하는 법적 경계가 존재하지 않기 때문에 어업분쟁, 도서의 관할분쟁, 해저자원의 개발 분쟁 등이 지속적으로 발생하고 있으며, 해양의 이용 및 개발이 다변화되면서 이를 둘러싼 갈등이 점차 심화되고 있음.

그럼에도 불구하고 현행법상 지방자치단체의 해양 관할구역에 관한 명시적인 규정이 부재하여 해상경계를 둘러싼 분쟁 발생 시 사건별로 헌법재판소의 권한쟁의심판을 통해 분쟁을 해결하고 있으나, 이 또한 분쟁범위에 한정된 경계 획정으로 결정 이후에도 분쟁이 지속적으로 발생할 수 있다는 점과 결정 시까지 장기간의 시일이 소요되어 이로 인한 행정력 낭비와 막대한 사회적·경제적 비용이 발생한다는 한계가 있음.

따라서, 해양 관할구역을 둘러싼 분쟁을 예방하여 사회적 갈등 비용을 줄이고 나아가 해양의 이용 및 관리에 있어 효율성을 제고하고 책임성 등을 명확히 하기 위하여 지방자치단체 간 해양 관할구역의 설정에 관한 원칙 및 기준 정립, 해양 관할구역 설정을 위한 위원회 설치, 해양관할구역설정기본계획 및 추진계획 수립 등을 주된 내용으로 하는 해양 관할구역 설정 절차 및 기준 마련을 위해 이 법을 제정하려는 것임.

주요내용

- 가. 이 법은 지방자치단체의 해양 관할구역을 명확히 설정함으로써 해양 관할구역과 관련한 분쟁을 예방하고 해양의 효율적 이용, 관리 및 보전과 주민의 복리를 증진함을 목적으로 함(안 제1조).
- 나. 지방자치단체 해양 관할구역 설정은 관계 지방자치단체와 주민의 행정적·경제적 및 생활상 이익의 침해 최소화, 해양의 효율적 이용, 해양의 지속가능한 발전이라는 기본원칙에 따라 추진되도록 함(안 제5조).
- 다. 해양수산부장관이 지방자치단체의 해양 관할구역을 설정할 때 대상 해역의 이용·관리 등에 관한 역사적 사실과 실태 및 행정권한의 행사 내용을 고려하여야 하며, 이를 적용하는 것이 어렵다고 인정되는 해역에 대하여는 「공간정보 구축 및 관리 등에 관한 법률」

- 제64조제1항에 따라 지적공부에 등록된 토지의 행정구역, 주민의 행정적·경제적 이익, 대상 해역에 관한 사무처리 현황 등 해양 관할구역을 설정함에 있어 적용되는 기준을 제시함(안 제6조).
- 라. 해양 관할구역에 관하여 지방자치단체 상호 간 합의가 있는 경우에는 해양수산부장관은 이를 고려하도록 함(안 제7조).
- 마. 지방자치단체의 해양 관할구역 설정업무를 효율적으로 추진하기 위하여 해양수산부장관 소속 하에 관계 공무원 및 전문가들로 구성된 해양관할구역설정심의위원회를 둠(안 제9조).
- 바. 지방자치단체의 해양 관할구역 설정 업무를 전문적·체계적으로 추진하고 위원회의 심의·의결에 관한 사항에 대한 보좌를 위하여 해양수산부에 해양관할구역설정추진단을 둠(안 제13조).
- 사. 해양수산부장관은 지방자치단체의 해양 관할구역 설정 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 전문성을 가진 외부의 기관 또는 단체를 전문기관으로 지정함(안 제14조).
- 아. 해양수산부장관은 위원회의 심의·의결을 거쳐 해양관할구역설정기본계획 및 해양관할구역설정추진계획을 수립함(안 제15조 및 제16조).
- 자. 해양수산부장관은 지방자치단체의 해양 관할구역을 설정하기 위하여 지적공부에 등록된 토지의 현황과 지방자치단체의 해양의 이용·관리 실태에 관한 조사·측량 및 해양조사 등을 실시하여야 함(안 제17조).

- 차. 해양수산부장관은 조사 등의 결과를 토대로 지방자치단체의 해양
관할구역설정안(이하 “설정안”이라 함)을 작성하고 관계 지방자치단
체의 의견을 수렴하여 설정안을 수정·변경할 수 있음(안 제18조).
- 카. 관계 지방자치단체의 장은 해양 관할구역 설정 기준을 고려하여
해양 관할구역 설정에 대한 합의안을 작성하여 해양수산부장관에게
제출할 수 있음(안 제19조).
- 타. 해양수산부장관이 위원회의 의결에 따라 결정한 해양 관할구역에
대하여 이의가 있으면 관계 지방자치단체의 장은 그 결과를 통보받
은 날부터 15일 이내에 대법원에 제소할 수 있도록 함(안 제21조).
- 파. 관계 지방자치단체의 장은 해양수산부장관에게 해양 관할구역 설
정을 신청할 수 있으며, 해양수산부장관은 신청을 받은 날부터 90
일 이내에 위원회의 심의·의결을 거쳐 해양 관할구역 설정 절차를
개시할 수 있음(안 제22조).
- 하. 해양수산부장관은 조사 등을 위하여 필요한 경우에는 소속 공무원
(제14조제1항에 따라 해양수산부장관이 지정한 전문기관의 임직원
을 포함한다)으로 하여금 타인의 토지나 공유수면에 출입하는 등의
행위를 하게 할 수 있음(안 제23조).

법률 제 호

해양의 효율적 이용 및 관리를 위한 지방자치단체의 해양관할구역 설정에 관한 법률안

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 지방자치단체의 해양 관할구역을 명확히 설정함으로써 해양 관할구역과 관련한 분쟁을 예방하고 해양을 효율적으로 이용·관리·보전할 수 있도록 하며 주민의 복리를 증진하는 데에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “지방자치단체의 해양 관할구역”이란 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제64조제1항에 따라 지적공부(地籍公簿)에 등록된 토지의 바다 쪽 경계로부터 「영해 및 접속수역법」 제1조에 따른 영해의 외측한계(外側限界)에 이르는 해역 중 지방자치단체의 관할권이 미치는 구역을 말한다.
2. “등거리 중간선”이란 서로 마주하거나 인접하는 2개 이상의 지방자치단체의 기점(起點)에서 같은 거리에 있는 점들을 연결한 선을 말한다.

제3조(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가는 지방자치단체의 해양

관할구역을 설정함에 있어 관계 지방자치단체의 의견을 충분히 반영할 수 있도록 노력하여야 한다.

② 지방자치단체는 이 법에 따른 해양 관할구역의 설정·변경 및 유지에 있어 적극적으로 협력하여야 한다.

제4조(다른 법률과의 관계) 지방자치단체의 해양 관할구역에 관해서는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다.

제2장 해양 관할구역 설정의 원칙 및 기준 등

제5조(해양 관할구역 설정의 기본원칙) 지방자치단체 해양 관할구역의 설정은 다음 각 호의 기본원칙에 따라 추진되어야 한다.

1. 관계 지방자치단체와 주민의 행정적·경제적 및 생활상 이익의 침해 최소화
2. 해양의 효율적 이용
3. 해양의 지속가능한 발전

제6조(해양 관할구역 설정 기준) ① 해양수산부장관은 관할구역 설정 대상 해역(이하 “대상 해역”이라 한다)의 이용·관리 등에 관한 역사적 사실과 실태 및 행정권한의 행사 내용을 고려하여 지방자치단체의 해양 관할구역을 설정하여야 한다.

② 해양수산부장관은 제1항에 따른 기준을 적용하는 것이 어렵다고 인정하는 해역에 대해서는 다음 각 호의 사항을 종합적으로 고려하

여 공평하고 합리적인 방법으로 지방자치단체의 해양 관할구역을 설정할 수 있다.

1. 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제64조제1항에 따라 지적공부에 등록된 도서(島嶼)의 행정구역
2. 행정구역의 관할 변경
3. 지리상의 자연적 조건
4. 주민의 행정적·경제적 이익
5. 대상 해역에 관한 사무처리 현황
6. 대상 해역과 관계된 지적공부에 등록되어 있는 토지의 현황 및 「해양조사와 해양정보 활용에 관한 법률」 제8조제1항제3호의 기준에 따른 해안선
7. 등거리 중간선
8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항
- ③ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 해양 관할구역 설정 기준에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제7조(관계 지방자치단체 상호간 합의의 적극적 반영) 해양수산부장관은 제6조에도 불구하고 관계 지방자치단체 상호간 해양 관할구역에 관한 합의가 있는 경우에는 이를 적극적으로 반영하여야 한다.

제8조(지방자치단체가 아닌 시, 자치구가 아닌 구 및 읍·면·동의 해양 관할구역) ① 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조제2항에 따른 지방자치단체가 아닌 시, 「지방

자치법」 제3조제3항에 따른 자치구가 아닌 구(이하 “행정시·구”라 한다) 및 읍·면·동의 해양 관할구역은 해당 구역을 관할하는 지방자치단체의 조례로 정할 수 있다.

② 제1항에 따라 조례로 행정시·구 또는 읍·면·동의 해양 관할 구역을 정한 경우에는 제주특별자치도지사는 해양수산부장관에게, 시장, 군수 및 구청장(자치구의 구청장을 말한다)은 광역시장·도지사를 경유하여 해양수산부장관에게 보고하여야 한다.

제3장 해양관할구역설정심의위원회 등

제9조(설치 및 구성) ① 지방자치단체의 해양 관할구역 설정에 관한 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 해양수산부장관 소속으로 해양관할구역설정심의위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회는 위원장 1명을 포함한 25명 이내의 위원으로 구성한다. 이 경우 공무원이 아닌 위원이 전체 위원의 과반수가 되도록 하여야 한다.

③ 위원장 및 공무원이 아닌 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 해양수산부장관이 제청하여 대통령이 위촉하고, 대통령령으로 정하는 중앙행정기관 소속 공무원은 당연직 위원이 된다. 이 경우 공무원이 아닌 위원에는 제4호에 해당하는 위원이 2명 이상 포함되어야 한다.

1. 해양수산 및 「해양조사와 해양정보 활용에 관한 법률」 제2조 제1호에 따른 해양조사 등에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람
2. 공인된 대학이나 연구기관에서 부교수 이상 및 이에 상응하는 직에 재직 중에 있거나 재직 한 사람
3. 판사·검사 또는 변호사의 직에 6년 이상 재직 중이거나 재직 한 사람
4. 「지방자치법」 제166조에 따른 지방자치단체중앙분쟁조정위원회 위원 중 행정안전부장관이 추천하는 사람
- ④ 위원 중 공무원이 아닌 위원의 임기는 3년으로 한다. 다만, 보궐 위원의 임기는 전임자의 남은 임기로 한다.
- ⑤ 그 밖에 위원회의 구성 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제10조(기능) 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 제15조에 따른 해양관할구역설정기본계획의 수립 및 변경
2. 제16조에 따른 해양관할구역설정추진계획의 수립 및 변경
3. 제18조제1항·제2항 및 제19조제2항에 따른 해양관할구역설정안
4. 제22조에 따른 해양 관할구역 설정 절차의 시작 여부
5. 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하거나 해양수산부장관이 심의·의결을 요청하는 사항

제11조(회의 등) ① 위원회의 회의는 위원장이 소집한다.

② 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의(開議)하고, 출석위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.

제12조(의견청취 등) ① 위원회는 필요하다고 인정하는 경우에는 다음 각 호의 조치를 할 수 있다.

1. 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에 대한 자료·서류 등의 제출 요청

2. 이해관계인·참고인 또는 관계 공무원의 출석 및 의견진술 요청

② 제1항에 따른 요청을 받은 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 이해관계인·참고인 또는 관계 공무원은 정당한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.

③ 관계 지방자치단체의 장 및 소속 공무원은 위원회에 의견을 밝히거나 필요한 증빙서류 등을 제출할 수 있다.

제13조(해양관할구역설정추진단 등) ① 지방자치단체의 해양 관할구역 설정 업무를 전문적·체계적으로 추진하고 위원회의 심의·의결사항에 대한 보좌를 위하여 해양수산부에 해양관할구역설정추진단(이하 “추진단”이라 한다)을 둔다.

② 추진단은 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 제15조에 따른 해양관할구역설정기본계획의 입안

2. 제16조에 따른 해양관할구역설정추진계획의 입안

3. 제17조에 따른 조사 및 측량 등

4. 제18조제1항·제2항 및 제19조제2항에 따른 해양관할구역설정

안의 작성·수정 및 변경

5. 위원회의 운영 지원 및 안전 사전 검토 등

6. 그 밖에 해양수산부장관 및 위원회의 위원장이 요청하는 사항

③ 지방자치단체의 해양 관할구역 설정 업무의 지원을 위하여 해당 지방자치단체에 해양관할구역설정지원단을 둘 수 있다.

④ 그 밖에 추진단의 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로, 해양관할구역설정지원단의 구성 및 운영에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

제14조(전문기관의 지정 등) ① 해양수산부장관은 지방자치단체의 해양 관할구역 관련 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 전문기관을 지정할 수 있다.

② 해양수산부장관은 제1항에 따라 지정된 전문기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 지정을 취소하거나 6개월의 범위에서 기간을 정하여 업무의 전부 또는 일부를 정지할 수 있다. 다만 제1호에 해당하는 경우에는 지정을 취소하여야 한다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지정을 받은 경우

2. 업무를 게을리 수행하는 경우

3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우

③ 해양수산부장관은 전문기관의 업무수행을 위하여 필요한 비용을 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

④ 그 밖에 전문기관의 지정·지정취소 및 운영 등에 필요한 사항은

대통령령으로 정한다.

제4장 해양 관할구역 설정 절차

제15조(기본계획의 수립 등) ① 해양수산부장관은 위원회의 심의·의결을 거쳐 10년마다 해양관할구역설정기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 중·장기 해양 관할구역 설정 추진 방향 및 원칙
2. 제16조에 따른 해양관할구역설정추진계획의 수립 방향
3. 해양 관할구역 설정에 관한 데이터베이스 구축 및 관리
4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

③ 해양수산부장관은 기본계획을 수립하는 경우 행정안전부장관과 미리 협의하여야 하며, 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장의 의견을 들어야 한다.

④ 해양수산부장관은 수립·고시된 기본계획에 대하여 5년마다 그 타당성을 검토하고 위원회의 심의·의결을 거쳐 기본계획을 변경할 수 있다. 이 경우 변경의 절차는 제1항부터 제3항까지의 규정을 준용한다.

⑤ 해양수산부장관은 기본계획을 수립 또는 변경하였을 때에는 지체 없이 이를 관보에 고시하고, 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체

의 장에게 통보하여야 한다.

제16조(추진계획의 수립 등) ① 해양수산부장관은 해양 관할구역을 체계적이고 효율적으로 설정하기 위하여 위원회의 심의·의결을 거쳐 해양관할구역설정추진계획(이하 “추진계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

② 추진계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 연도별 대상 해역 및 관계 지방자치단체
2. 해양 관할구역 설정 관련 주요 사업에 관한 사항
3. 사업시행에 소요되는 재원에 관한 사항
4. 그 밖에 해양 관할구역 설정 추진을 위하여 필요한 사항

③ 해양수산부장관은 추진계획을 수립하는 경우 행정안전부장관과 미리 협의하여야 하며, 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장의 의견을 들어야 한다.

④ 해양수산부장관은 추진계획의 수립을 위하여 필요한 경우에는 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장에게 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

⑤ 해양수산부장관은 수립·고시된 추진계획에 대하여 필요하다고 인정하는 경우 위원회의 심의·의결을 거쳐 추진계획을 변경할 수 있다. 이 경우 변경의 절차는 제1항부터 제4항까지의 규정을 준용한다.

⑥ 해양수산부장관은 추진계획을 수립 또는 변경한 경우에는 이를 지체 없이 관보에 고시하고, 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 통보하여야 하며, 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다.

제17조(조사 및 측량 등) ① 해양수산부장관은 지방자치단체의 해양관할구역을 설정하기 위하여 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제64조제1항에 따라 지적공부에 등록된 토지의 현황과 지방자치단체의 해양의 이용·관리 실태에 관한 조사·측량 및 「해양조사와 해양정보 활용에 관한 법률」 제2조제1호의 해양조사 등(이하 “조사등”이라 한다)을 실시하여야 한다.

② 해양수산부장관은 조사등을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관의 장 등에게 관련 자료의 제출 또는 사실관계의 확인을 요청할 수 있다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관의 장 등은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

③ 그 밖에 조사등에 관하여 필요한 사항은 해양수산부장관이 정한다.

제18조(해양관할구역설정안의 작성 및 의견수렴) ① 해양수산부장관은 제17조에 따른 조사등을 완료한 때에는 지방자치단체의 해양관할구역설정안(이하 “설정안”이라 한다)을 작성하여 행정안전부장관

의 의견을 듣고 30일의 범위에서 의견수렴 기간을 정하여 관계 지방자치단체의 장의 의견을 수렴하여야 한다.

② 해양수산부장관은 제1항에 따른 관계 지방자치단체의 장의 의견이 타당하다고 인정하는 경우에는 이를 반영하여 설정안을 수정·변경하여야 한다.

③ 그 밖에 설정안의 작성 및 의견수렴 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제19조(설정합의안의 제출 및 반영 등) ① 관계 지방자치단체의 장은 제6조에 따른 해양 관할구역 설정 기준을 고려하여 작성한 해양 관할구역 설정에 대한 합의안(이하 “설정합의안”이라 한다)을 해양수산부장관에게 제출할 수 있다.

② 해양수산부장관은 설정합의안을 반영하여 제18조제1항에 따른 설정안을 작성하거나 수정·변경할 수 있다.

③ 해양수산부장관은 제18조제1항에도 불구하고 관계 지방자치단체의 장이 제1항에 따른 설정합의안의 제출을 위하여 필요하다고 요청하는 경우 의견수렴기간을 90일의 범위에서 연장할 수 있다.

④ 해양수산부장관은 관계 지방자치단체에 설정합의안의 작성을 위하여 필요한 행정적·기술적 지원을 할 수 있다.

제20조(설정안의 심의·의결 등) ① 해양수산부장관은 제18조제1항·제2항 및 제19조제2항에 따른 설정안, 제18조제1항에 따른 의견수렴의 결과 및 제19조제1항에 따른 설정합의안을 위원회에 제출하여

야 하며, 위원회는 해당 설정안 및 설정합의안을 심의·의결한다.

② 위원회는 제1항에 따른 심의·의결에 필요한 자료가 불충분하여 재조사가 필요한 경우에는 해양수산부장관에게 재조사를 요구할 수 있다. 이 경우 재조사의 절차는 제17조부터 제19조까지의 규정을 준용한다.

제21조(해양 관할구역의 결정 및 불복) ① 해양수산부장관은 제20조 제1항에 따른 위원회의 심의·의결에 따라 지방자치단체의 해양 관할구역을 결정하고, 이를 지체 없이 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 통보하고 그 내용을 공고하여야 한다.

② 제1항에 따른 지방자치단체의 해양 관할구역의 결정은 「지방자치법」 제5조제4항제1호에 따른 매립지가 속할 지방자치단체의 결정에 영향을 미치지 아니한다.

③ 관계 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 해양수산부장관의 결정에 이의가 있으면 그 결과를 통보받은 날부터 15일 이내에 대법원에 소송을 제기할 수 있다.

④ 해양수산부장관은 제3항에 따른 소송 결과 대법원의 인용결정이 있으면 그 취지에 따라 다시 결정하여야 한다.

⑤ 제1항에 따른 해양 관할구역의 결정 및 해양 관할구역의 등록·표시 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제22조(신청에 따른 해양 관할구역의 결정 등) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 경우 해양수산부장관에게

해양 관할구역 설정을 신청(이하 “해양관할구역설정신청”이라 한다)할 수 있다.

1. 해양의 이용, 관리 및 보전에 있어서 관할구역이 명확하지 않은 경우
 2. 지방자치단체 간 해양 관할구역 관련 분쟁이 발생하거나 분쟁이 발생할 우려가 있는 경우
- ② 해양수산부장관은 제1항에 따른 신청을 받은 날부터 90일 이내에 위원회의 심의·의결을 거쳐 해양 관할구역 설정 절차의 시작 여부를 결정하고, 이를 지체 없이 관계 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다.
- ③ 해양수산부장관이 제2항에 따라 해양 관할구역 설정 절차의 시작을 결정한 경우에는 제17조부터 제21조까지의 규정을 준용한다.
- ④ 그 밖에 해양관할구역설정신청 및 결정 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제5장 보칙

제23조(토지등에의 출입 등) ① 해양수산부장관은 제17조의 조사등을 위하여 필요한 경우에는 소속 공무원(제14조제1항에 따라 해양수산부장관이 지정한 전문기관의 임직원을 포함한다)으로 하여금 타인의 토지나 공유수면(이하 “토지등”이라 한다)에 다음 각 호의 어느 하

나에 해당하는 행위를 하게 할 수 있다.

1. 토지등에 출입

2. 토지등에 있는 나무, 흙, 그 밖의 장애물의 변경

3. 토지등에 조사 등에 필요한 장비 등 적치

4. 토지등을 임시도로로 사용

② 제1항제1호에 따라 토지등에 출입하려는 자는 출입하려는 날의 7일 전까지 토지 등의 소유자·점유자 또는 관리인(이하 “소유자등”이라 한다)에게 출입 일시, 장소 및 내용 등을 알려야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 지역을 관할하는 읍·면 사무소 또는 동 주민센터의 게시판이나 인터넷 홈페이지 또는 일간신문에 출입하려는 날의 14일 전까지 출입 일시와 장소 등을 공고하여야 한다.

1. 토지등의 소유자등을 알 수 없는 경우

2. 토지등의 소유자등의 주소·거소 또는 그 밖의 통지할 장소를 알 수 없는 경우

③ 제1항제2호부터 제4호까지의 규정에 따른 행위를 하려는 자는 동의 받아야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 해당 행위의 일시, 장소 및 내용 등을 해당 지역을 관할하는 읍·면 사무소 또는 동 주민센터의 게시판이나 인터넷 홈페이지 또는 일간신문에 공고한 후 14일이 경과한 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 토지등 또는 장애물의 소유자등을 알 수 없는 경우
 2. 토지등 또는 장애물의 소유자등의 주소·거소 또는 그 밖의 통지할 장소를 알 수 없는 경우
 - ④ 해양수산부장관은 제1항 각 호에 따른 행위로 손실을 받은 자가 있으면 대통령령으로 정하는 바에 따라 보상하여야 한다.
- 제24조(청문) 해양수산부장관은 제14조제2항에 따라 전문기관의 지정을 취소하려면 청문을 하여야 한다.

부 칙

- 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.
- 제2조(법원의 판결에 따라 확정된 해양 관할구역에 관한 경과조치) 이 법 시행 전에 법원의 판결(헌법재판소의 결정을 포함한다. 이하 같다)로 확정된 해양 관할구역에 대해서는 이 법의 결정 따라 확정된 것으로 본다.
- 제3조(재판에 계류 중인 분쟁지역에 대한 유예조치) 해양 관할구역과 관련하여 재판에 계류 중인 분쟁해역에 대해서는 확정판결이 있은 후에 그 결과에 따라 관계 지방자치단체의 해양 관할구역을 설정한다.

2. 지방자치단체의 해양관할구역 획정에 관한 법률안

지방자치단체의 해양관할구역 획정에 관한 법률안
(주철현의원 대표발의)

의안 번호	22594
----------	-------

발의연월일 : 2023. 6. 12.

발 의 자 : 주철현 · 김승남 · 조오섭
박완주 · 이인영 · 이동주
안호영 · 윤재갑 · 양정숙
김두관 · 정성호 · 신정훈
위성곤 · 이원택 의원
(14인)

제안이유

우리나라는 광역자치단체 17개 중 11개, 기초자치단체 226개 중 73개가 관할구역에 해양을 포함하고 있는데 해양관할구역 경계를 두고 지방자치단체 간에 어업분쟁, 도서의 관할분쟁, 해저자원의 개발분쟁 등이 지속적으로 발생하고 있으며, 해양의 이용 및 개발이 다변화됨에 따라 이에 따른 갈등도 점차 심화되고 있음.

그럼에도 불구하고 지방자치단체 간의 경계가 명확한 육상과 달리 해양관할구역은 이와 관련한 법률상 근거를 두고 있지 않아 현재 해양관할구역 관련 분쟁은 헌법재판소의 권한쟁의심판 등 사법절차를 통해 해결하고 있는 실정이나, 해양관할구역 획정을 위한 기준과 절차 또한 법률상 근거가 부재하여 재판의 결과까지 장기간의 시일이 소요될 뿐 아니라 행정력 낭비와 막대한 사회적·경제적 비용이 발생한다

- 2 -

는 지적이 있음.

이에 해양관할구역을 둘러싼 분쟁을 신속하고 공정하게 해결하기 위하여 지방자치단체 간 해양관할구역 획정에 관한 원칙을 정립하고 획정의 기준과 절차 등을 마련함으로써 해양을 효율적으로 이용·관리·보전하고 주민의 복지 증진에 기여하려고 하는 것임.

주요내용

가. 이 법안은 지방자치단체의 해양관할구역의 획정 기준과 절차를 규정함으로써 해양을 효율적으로 이용·관리·보전할 수 있도록 하여 주민의 복지를 증진하는 데 이바지함을 목적으로 하며, 해양관할구역 획정에 관하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용하도록 함(안 제1조부터 제3조까지).

나. 해양관할구역의 획정은 국가기본도에 표시된 해상경계선, 대상 해역에 관한 역사적 사실과 실태 등을 고려하여 대통령령으로 정하도록 함(안 제4조 및 제5조).

다. 해양관할구역 획정 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 해양수산부장관 소속으로 해양관할구역획정위원회(이하 “위원회”라 함)를 두고 위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 사무처를 두도록 함(안 제7조부터 제11조까지).

라. 지방자치단체의 장은 해양관할구역과 관련하여 분쟁이 발생하거나 발생할 우려가 있는 등의 경우에는 지방의회 재적의원 과반수의 출

-
- 석과 출석의원 3분의 2 이상의 동의를 받아 해양수산부장관에게 해양관할구역 획정을 신청할 수 있도록 함(안 제13조).
- 마. 해양수산부장관은 해양관할구역 획정을 위하여 해양조사 및 대상해역의 이용·관리 실태조사 등을 실시하고, 조사 등을 완료한 때에는 지방자치단체의 해양관할구역획정안을 작성하여 관계 지방자치단체장의 의견을 수렴하도록 함(안 제14조 및 제15조).
- 바. 해양관할구역 획정과 관계된 지방자치단체의 장은 지방의회 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 동의를 받아 해양관할구역 획정에 대한 합의안을 해양수산부장관에게 제출할 수 있으며, 해양수산부장관은 이를 반영하여 획정안을 작성하거나 수정·변경하도록 함(안 제16조).
- 사. 지방자치단체의 장은 해양수산부장관의 해양관할구역 획정에 이의가 있는 경우 획정 통보를 받은 날부터 60일 이내에 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구할 수 있도록 함(안 제18조).

법률 제 호

지방자치단체의 해양관할구역 획정에 관한 법률안

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 지방자치단체의 해양관할구역과 관련한 분쟁을 신속·공정하게 해결하기 위하여 해양관할구역의 획정 기준과 절차를 규정함으로써 해양을 효율적으로 이용·관리·보전할 수 있도록 하여 주민의 복리를 증진하는 데에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “지방자치단체의 해양관할구역”이란 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제64조제1항에 따라 지적공부(地籍公簿)에 등록된 토지의 바다 쪽 경계로부터 「영해 및 접속수역법」 제1조에 따른 영해의 외측한계(外側限界)에 이르는 해역 중 지방자치단체의 관할권이 미치는 구역을 말한다.
2. “해양관할구역 획정”이란 제1호의 구역을 이 법에 따라 대통령령으로 정하는 것(이미 획정한 해양관할구역을 이 법에 따라 변경하는 경우를 포함한다)을 말한다.
3. “등거리 중간선”이란 서로 마주하거나 인접하는 2개 이상의 지방자치단체의 기점(起點)에서 같은 거리에 있는 점들을 연결한 선을

말한다.

제3조(다른 법률과의 관계) 이 법은 지방자치단체의 해양관할구역 확정에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.

제2장 해양관할구역 확정의 원칙 및 기준 등

제4조(해양관할구역 확정의 원칙) ① 지방자치단체의 해양관할구역은 종전과 같이 한다.

② 제1항에도 불구하고 지방자치단체의 해양관할구역을 이 법에 따라 확정하는 경우에는 대통령령으로 정한다.

③ 해양수산부장관은 해양관할구역을 확정함에 있어 관계 지방자치단체 상호 간 해양관할구역에 관한 합의가 있는 경우에는 이를 우선하여 반영하여야 한다.

④ 지방자치단체의 장은 해양관할구역의 확정이나 관련 분쟁의 해결이 필요한 경우에는 이 법이 규정한 절차를 따라야 한다.

제5조(해양관할구역 확정 기준) ① 해양수산부장관은 다음 각 호의 사항을 종합적으로 고려하여 공평하고 합리적인 방법으로 지방자치단체의 해양관할구역을 확정하여야 한다.

1. 국가기본도에 표시된 해상경계선
2. 대상 해역에 관한 역사적 사실과 실태 및 행정권한의 행사 내용
3. 어업면허, 해양공간관리계획 등 대상 해역에 관한 행정권한 및

사무처리 현황

4. 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제64조제1항에 따라 지적공부에 등록된 도서(島嶼)의 행정구역

5. 행정구역의 관할 변경 이력

6. 대상 해역의 해저지형, 간조 시 형성되는 지형 등 자연적 조건

7. 거주민의 수, 조업 수역 현황 등 행정적·경제적 이익

8. 대상 해역과 관계된 지적공부에 등록되어 있는 토지의 현황 및 「해양조사와 해양정보 활용에 관한 법률」 제8조제1항제3호의 기준에 따른 해안선

9. 등거리 중간선

10. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

② 제1항에서 규정한 사항 외에 해양관할구역 획정 기준에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제6조(지방자치단체가 아닌 시, 자치구가 아닌 구 및 읍·면·동의 해양관할구역) ① 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조제2항에 따른 지방자치단체가 아닌 시, 「지방자치법」 제3조제3항에 따른 자치구가 아닌 구(이하 “행정시·구”라 한다) 및 읍·면·동의 해양관할구역은 해당 구역을 관할하는 지방자치단체의 조례로 정할 수 있다.

② 제1항에 따라 조례로 행정시·구 또는 읍·면·동의 해양관할구역을 정한 경우에는 제주특별자치도지사는 해양수산부장관에게, 시

장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다)은 광역시장·도지사를
경유하여 해양수산부장관에게 보고하여야 한다.

제3장 해양관할구역획정위원회 등

제7조(위원회의 설치 및 구성) ① 지방자치단체의 해양관할구역 획정
에 관한 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 해양수산부장관 소속
으로 해양관할구역획정위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회는 위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성한다.
이 경우 공무원이 아닌 위원이 전체 위원의 과반수가 되도록 하여
야 한다.

③ 위원장은 공무원이 아닌 위원 중에서 호선하되, 공무원이 아닌
위원은 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 해양수산부장관의 제청
으로 대통령이 위촉하고, 대통령령으로 정하는 중앙행정기관 소속
공무원은 당연직 위원이 된다. 이 경우 공무원이 아닌 위원에는 제4
호에 해당하는 위원이 2명 이상 포함되어야 한다.

1. 해양수산 및 「해양조사와 해양정보 활용에 관한 법률」 제2조제
1호에 따른 해양조사 등에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람
2. 공인된 대학이나 연구기관에서 부교수 이상 및 이에 상응하는 직
에 3년 이상 재직하고 있거나 재직하였던 사람
3. 판사·검사 또는 변호사의 직에 6년 이상 재직하고 있거나 재직

하였던 사람

4. 「지방자치법」 제166조에 따른 지방자치단체중앙분쟁조정위원회의 위원 중 행정안전부장관이 추천하는 사람

④ 공무원이 아닌 위원의 임기는 3년으로 하며, 연임할 수 있다. 다만, 보궐위원의 임기는 전임자 임기의 남은 기간으로 한다.

⑤ 그 밖에 위원회의 구성 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제8조(위원회의 기능) 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 제13조에 따른 해양 관할구역 획정 절차의 시작 여부
2. 제15조 및 제16조에 따른 해양관할구역확정안
3. 그 밖에 위원장이 심의·의결이 필요하다고 인정하거나 해양수산부장관이 심의·의결을 요청하는 사항

제9조(위원회의 회의) ① 위원회의 회의는 위원장이 소집한다.

② 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.

제10조(자료 제출의 요청 등) ① 위원회는 직무의 수행을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 다음 각 호의 조치를 할 수 있다.

1. 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에 대한 자료·서류 등의 제출 요청
2. 이해관계인·참고인 또는 관계 공무원의 출석 및 의견진술 요청
- ② 제1항에 따른 요청을 받은 자는 정당한 사유가 없으면 그 요청

에 따라야 한다.

③ 관계 지방자치단체의 장 및 소속 공무원은 위원회에 의견을 밝히거나 필요한 증빙서류 등을 제출할 수 있다.

제11조(사무처) ① 위원회의 업무를 지원하고 사무를 처리하기 위하여 위원회에 사무처를 둔다.

② 사무처는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 제14조에 따른 조사 및 측량 등

2. 제15조 및 제16조에 따른 해양관할구역획정안의 작성·수정 및 변경

3. 위원회의 운영지원 및 안전 사전검토 등

4. 그 밖에 해양수산부장관 및 위원회의 위원장이 요청하는 사항

③ 사무처에는 사무처장 1명과 필요한 직원을 두며, 사무처장과 사무처 직원은 해양수산부 소속 공무원 중에서 해양수산부장관이 임명한다.

④ 그 밖에 사무처의 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제12조(전문기관의 지정 등) ① 해양수산부장관은 지방자치단체의 해양관할구역 획정 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 전문기관을 지정할 수 있다.

② 해양수산부장관은 제1항에 따라 지정된 전문기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 지정을 취소하거나 6개월의 범

위에서 기간을 정하여 업무의 전부 또는 일부를 정지할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 지정을 취소하여야 한다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지정을 받은 경우
2. 업무를 게을리 하는 등 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우
- ③ 해양수산부장관은 예산의 범위에서 전문기관의 업무수행에 필요한 비용을 지원할 수 있다.
- ④ 그 밖에 전문기관의 지정·지정취소 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제4장 해양관할구역 획정 절차

제13조(해양관할구역의 획정 신청 및 대상) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 해양수산부장관에게 해양관할구역 획정을 신청(이하 “해양관할구역획정신청”이라 한다)할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 지방의회 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 동의를 받아야 한다.

1. 해양관할구역이 명확하지 않아 지방자치단체 간 해양관할구역 관련 분쟁이 발생하거나 분쟁이 발생할 우려가 있는 경우
2. 이 법에 따라 획정한 해양관할구역이 제반 사정의 변화로 주민생활에 큰 불편을 야기하는 등 이를 변경할 필요가 있는 경우
- ② 해양수산부장관은 제1항에 따른 신청을 받은 날부터 90일 이내

에 위원회의 심의·의결을 거쳐 해양관할구역 확정 절차의 시작 여부를 결정하고, 이를 지체 없이 관계 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다.

③ 해양수산부장관은 지방자치단체의 장이 제1항에 따라 신청한 확정 대상이 제2조제1호에 따른 해양관할구역의 일부라 하더라도 이 법의 목적에 따라 필요할 경우 관련된 해양관할구역 전체를 확정할 수 있다.

④ 그 밖에 해양관할구역확정신청에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제14조(조사 및 측량 등) ① 해양수산부장관은 지방자치단체의 해양관할구역을 확정하기 위하여 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제64조제1항에 따라 지적공부에 등록된 토지의 현황에 대한 조사·측량, 「해양조사와 해양정보 활용에 관한 법률」 제2조제1호의 해양조사 및 해당 구역의 이용·관리 실태 조사 등 제5조에 따른 해양관할구역 확정 기준에 따라 조사(이하 “조사등”이라 한다)를 실시하여야 한다.

② 해양수산부장관은 조사등을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관의 장 등에게 관련 자료의 제출 또는 사실관계의 확인을 요청할 수 있다. 이 경우 관련 자료의 제출 또는 사실관계의 확인을 요청받은 자는 특별한 사유가 없으면 그

요청에 따라야 한다.

③ 그 밖에 조사등에 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다.

제15조(해양관할구역확정안의 작성 및 의견수렴) ① 해양수산부장관은 제14조에 따른 조사등을 완료한 때에는 지방자치단체의 해양관할구역확정안(이하 “확정안”이라 한다)을 작성하고 30일의 범위에서 기간을 정하여 관계 지방자치단체의 장의 의견을 수렴하여야 한다.

② 해양수산부장관은 제1항에 따른 관계 지방자치단체의 장의 의견이 타당하다고 인정하는 경우에는 이를 반영하여 확정안을 수정·변경하여야 한다.

③ 그 밖에 확정안의 작성 및 의견수렴 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제16조(확정합의안의 제출 및 반영 등) ① 관계 지방자치단체의 장은 제5조에 따른 해양관할구역 확정 기준을 고려하여 작성한 해양관할구역 확정에 대한 합의안(이하 “확정합의안”이라 한다)을 제15조제1항에 따른 의견수렴 기간 내에 해양수산부장관에게 제출할 수 있다. 이 경우 관계 지방자치단체의 장은 지방의회 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 동의를 받아야 한다.

② 해양수산부장관은 확정합의안을 반영하여 제15조제1항에 따른 확정안을 작성하거나 수정·변경하여야 한다.

③ 해양수산부장관은 제15조제1항에도 불구하고 관계 지방자치단체의 장이 제1항에 따른 확정합의안의 제출을 위하여 필요하다고 요

청하는 경우 의견수렴 기간을 90일의 범위에서 연장할 수 있다.

④ 해양수산부장관은 관계 지방자치단체에 확정합의안의 작성을 위하여 필요한 행정적·기술적 지원을 할 수 있다.

제17조(확정안의 심의·의결 등) ① 해양수산부장관은 제15조 및 제16조에 따른 확정안, 제15조제1항에 따른 의견수렴의 결과 및 제16조제1항에 따른 확정합의안을 위원회에 제출하여야 하며, 위원회는 해당 확정안 및 확정합의안을 심의·의결한다.

② 위원회는 제1항에 따른 심의·의결에 필요한 자료가 불충분하여 재조사가 필요하다고 인정하는 경우에는 해양수산부장관에게 재조사를 요구할 수 있다. 이 경우 재조사 및 재조사 결과에 따른 확정안의 작성에 대해서는 제14조와 제15조를 준용한다.

제18조(해양관할구역의 확정 및 불복) ① 해양수산부장관은 제17조제1항에 따른 위원회의 심의·의결에 따라 지방자치단체의 해양관할구역을 확정하고, 이를 지체 없이 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다.

② 제1항에 따른 지방자치단체의 해양관할구역의 확정은 「지방자치법」 제5조제4항제1호에 따른 매립지가 속할 지방자치단체의 결정에 영향을 미치지 아니한다.

③ 관계 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 해양수산부장관의 확정에 이의가 있으면 그 결과를 통보받은 날부터 60일 이내에 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구할 수 있다.

- ④ 해양수산부장관은 제3항에 따른 심판 결과 헌법재판소의 인용결정이 있으면 그 취지에 따라 해양관할구역을 다시 확정하여야 한다.
- ⑤ 해양수산부장관은 제3항에 따른 제소 기간이 만료하거나 제4항에 따라 해양관할구역을 다시 확정한 경우 지체 없이 해양관할구역의 확정에 관한 대통령령안을 입안하여야 한다.
- ⑥ 그 밖에 해양관할구역의 확정 및 불복 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제5장 보칙

제19조(토지등에 출입 등) ① 해양수산부장관은 제14조의 조사등을 위하여 필요한 경우에는 소속 공무원(제12조제1항에 따라 해양수산부장관이 지정한 전문기관의 임직원을 포함한다)으로 하여금 타인의 토지나 어장(漁場), 양식장을 포함한 공유수면(이하 “토지등”이라 한다)에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하게 할 수 있다.

1. 토지등에 출입
 2. 토지등에 있는 나무, 흙, 시설물, 그 밖의 장애물의 이전·변경
 3. 토지등의 조사등에 필요한 장비 등 적치
 4. 토지등을 임시도로로 사용
- ② 제1항제1호에 따라 토지등에 출입하려는 자는 출입하려는 날의 7일 전까지 토지등 또는 장애물의 소유자·점유자 또는 관리인(이하

“소유자등”이라 한다)에게 출입 일시, 장소 및 내용 등을 알려야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 지역을 관할하는 읍·면 사무소 또는 동 주민센터의 게시판이나 인터넷 홈페이지 또는 일간신문에 출입하려는 날의 14일 전까지 출입 일시와 장소 등을 공고하여야 한다.

1. 토지등의 소유자등을 알 수 없는 경우

2. 토지등의 소유자등의 주소·거소 또는 그 밖의 통지할 장소를 알 수 없는 경우

③ 제1항제2호부터 제4호까지의 행위를 하려는 자는 소유자등의 동의를 받아야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 해당 행위의 일시, 장소 및 내용 등을 해당 지역을 관할하는 읍·면 사무소 또는 동 주민센터의 게시판이나 인터넷 홈페이지 또는 일간신문에 공고한 후 14일이 경과한 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 토지등 또는 장애물의 소유자등을 알 수 없는 경우

2. 토지등 또는 장애물의 소유자등의 주소·거소 또는 그 밖의 통지할 장소를 알 수 없는 경우

④ 해양수산부장관은 제1항 각 호에 따른 행위로 손실을 받은 자가 있으면 대통령령으로 정하는 바에 따라 보상하여야 한다.

제20조(청문) 해양수산부장관은 제12조제2항에 따라 전문기관의 지정을 취소하려면 청문을 하여야 한다.

부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(헌법재판소의 결정 또는 법원의 판결에 따라 확정된 해양관할구역에 관한 경과조치) 이 법 시행 전에 헌법재판소의 결정 또는 법원의 판결로 확정된 해양관할구역에 대해서는 이 법의 결정에 따라 확정된 것으로 본다.

제3조(헌법재판소에 계류 중인 분쟁해역에 대한 유예조치) 이 법 시행 당시 해양관할구역 확정과 관련하여 헌법재판소에 계류 중인 분쟁해역에 대해서는 헌법재판소의 결정에 따라 관계 지방자치단체의 해양관할구역을 확정한다.

기본연구보고서 발간목록

Ⅰ 2023

01	자율운항선박 운항을 위한 해상교통관제 대응방안 연구	박상원
02	인공지능(AI)을 활용한 무역규범의 해양수산물분야 영향 분석 연구	임병호
03	공급망 안정화를 위한 항만의 대응방안 연구	이나영
04	연안재해 정보 활용 개선 방안 연구	김찬웅
05	항만의 생활물류 기능 활성화 방안 연구	최석우
06	마을여장 이용·관리 개선방안 연구	마창모
07	해양생태계 복원정책 개선방안 연구 - 사회·생태복원 중심으로 -	최석문
08	주민행태기반 해양정책 수용성 제고 설계 방안 연구	이슬기
09	항만연관산업 고도화 방안 연구	김세원
10	탄소배출권 거래제가 해운선사에 미치는 영향 분석 연구	조아현
11	물류 연계 효율화를 위한 스마트항만 구축방안 연구 - 항만물류 데이터 공유 플랫폼을 중심으로 -	서정용
12	어업분야 중대재해처벌법 대응방안 연구	고동훈
13	수산물의 디지털 수출 활성화 방안 연구	이상건
14	항만개발사업의 정책영향평가 연구	이수영
15	해운산업의 미래 변화 예측과 국내 대응 전략 연구	이호춘
16	어선현대화 촉진을 위한 금융제도 개선방안 연구	엄선희
17	연안도시의 쇠퇴와 대응방안 연구	강창우
18	해양범죄 실태 진단을 통한 대응체계 개선방안 연구	민영훈
19	민간기업의 해양환경분야 ESG 활성화 방안 연구	김지윤
20	식량안보를 고려한 수산물 수급관리 방안 연구	허수진
21	지방분권시대의 수산업·어촌분야 대응전략 연구	이호림
22	해운산업 고도화를 위한 선박투자 활성화 방안 연구	김한나
23	글로벌 공급망 리스크 대응 물류망 최적화 방안 연구 : 한국·북미 물류공급망 중심	이성우

2022년

01	선박투자 가치평가 및 위험관리 모형 연구	박성화
02	항만 컨테이너 반출입 예약시스템 가격결정 모형 연구	서정용
03	연안재해 대응을 위한 그린인프라 구축방안 연구	정지호
04	탄소중립이 해양수산업에 미치는 경제적 영향분석 연구	권장한
05	수산물 안전성 관리체계 개선방안 연구	조현주
06	준해양사고 통보제도 개선방안 연구	박상원
07	MZ세대 소비트렌드를 반영한 해양관광 추진방안 연구	최일선
08	연근해 어종별 어획쿼터제도 도입방안 연구	심성현
09	행위자기반 해양공간계획 시뮬레이션 개발 연구	조성진
10	항만분야 탄소중립 관리체계 개선방안 연구	안승현
11	탄소중립 시대 양식산업 대응전략 연구 - 육상 어류양식을 중심으로 -	마침모
12	수산식품산업의 탄소중립 대응방안 연구 - 가공업을 중심으로 -	김지연
13	해양환경보전정책 도입방안 연구	박수진
14	포스트 코로나 시대의 컨테이너 해운산업 대응방안 연구 - 디지털 플랫폼을 중심으로 -	최건우
15	항만분야 공공갈등 관리방안 연구	김세원
16	글로벌 가치사슬 변화와 국제물류 분야 대응방안 연구 - 전기자동차 산업을 중심으로 -	권보배
17	항만개발제도 개선방안 연구	이수영
18	클러스터 혁신을 통한 선박관리업 발전방안 연구	허성례
19	수입수산물 예방적 관리체계 도입방안 연구 - IUU 수산물을 중심으로 -	안지은
20	양식수산물 유통 빅데이터 구축방안 연구	이기영
21	글로벌 혁신성장을 위한 신남방·신북방 정책 연구 - 신남방 지역 ICT산업 가치사슬 변화에 따른 물류 공급사슬 대응방안	최나영환

수시연구보고서 발간목록

Ⅰ 2023년

01	양식어업 비과세 합리화 방안 연구	이정필
02	복합해양레저관광도시 개념정립 및 추진방안에 관한 연구	최일선
03	항만기술산업 육성을 위한 법제도 마련 연구	안승현
04	블루푸드테크 전문기관의 도입 필요성에 대한 연구	이동림
05	지방자치단체의 해양관할구역 설정 요인 연구	이혜영
06	양식장 내 어류 복지 기준 마련을 위한 연구	오서연
07	해양플라스틱 재활용산업 공급사슬 기반 조성 연구	이윤정
08	중소·중견 물류기업의 ESG경영 가이드라인 구축 연구	이재호
09	신항만건설사업의 민간투자 확대를 위한 제도개선 연구	김보경
10	해수욕장 이용객 집계·관리체계 개선방안 연구	이정아
11	유엔 플라스틱 협약의 주요쟁점 분석 및 대응방향 연구	박수진
12	어촌 활력 제고를 위한 제도 개선방안 연구	문지원
13	어선의 친환경에너지 전환방안 연구	고동훈

Ⅰ 2022년

01	항만의 탄소중립 이행·관리 표준안 연구	안용성
02	매립지 소유권 분리 제도화의 이해관계 분석과 관리방안	윤성순
03	글로벌 공급망 리스크별 영향분석 및 대응방안 연구 - 에너지·곡물을 중심으로	조지성
04	대북제재 강화와 코로나 팬데믹 이후 북한 해양수산 이슈와 대응 방안	윤인주
05	남극환경보호의정서 제6부속서의 국내 이행을 위한 법제 정비방안 연구	박예나
06	해양바이오산업 육성을 위한 해양생명자원법 정비 방안 연구	좌미라
07	우리나라 수산종자 관리체계 개선방안 연구	조현주
08	2050 신해양강국 미래비전 수립 연구	김민수

일반연구보고서 발간목록

Ⅰ 2023년

01	해양수산업 조기경보지수 개발 - 컨테이너 해운시장을 중심으로	권장한
02	AIS 기반 글로벌 선박 배기가스 배출량 분석 연구(II) - 우리나라 주요 항만을 중심으로	강무홍
03	우리나라 수산식품 소비 활성화 방안 마련 연구	한기욱
04	비컨테이너 항만물동량 예측모형 고도화 방안 연구(II) - 유류, 철재, 모래, 목재, 양곡을 중심으로	이화섭
05	대기행렬모형을 활용한 선박대기비용 절감 편익 산정 연구	조아현
06	항만개발사업 정책효과 세부항목별 효과산정 방법 연구	이종필
07	해양 지속가능성 평가체계 구축 연구	최희정
08	국내 해운기업의 ESG 경영 확산 방안 연구	황진희
09	해운 경기순환 분석 및 예측 연구	황수진
10	수산물 공급 안정을 위한 수입수산물 전략품목 관리 방안 연구	박혜진
11	항만산업 여성인력 확대방안 연구	이지원
12	선사공동행위의 규제 및 행동 변화에 따른 영향 분석과 정책방안 연구	류희영

2022년

01	건화물선 시장 비용분석을 통한 해운시장 위험관리지표체계 구축	류희영
02	해상운임 예측모형 고도화 연구(Ⅰ)	황수진
03	IMO 시장기반조치 도입이 국내 해운기업에 미치는 영향	김한나
04	연안지역발전지수(CoDI) 개발 연구	황재희
05	CGE 기반 국제통상환경 변화의 해양수산부문 파급효과 분석	임병호
06	글로벌 수산부문 이머징 이슈 분석 모델 개발 연구	한기욱
07	양식 수산물 중장기 수급전망모형 구축 연구 - 굴을 중심으로 -	김철현
08	Network DEA를 이용한 물류기업 경쟁력 비교 분석 연구	황선일
09	해양수산 사업체 성과 및 효율성 분석 연구	김주현
10	베이지안 방법을 이용한 양식 명계 단수 추정방안 연구	천성훈
11	수입수산물과 국산 간의 대체관계 분석 연구 - 활·신선냉장품을 중심으로 -	박해진
12	국내 컨테이너 해운기업의 디지털 전환 활성화 방안 연구	전서연
13	비컨테이너 항만물동량 예측모형 고도화 방안 연구(Ⅰ) - 자동차, 석탄, 고철, 시멘트를 중심으로 -	최석우
14	해양수산 분야 미래 리스크 발굴 및 파급효과 분석 연구(Ⅱ)	김찬호
15	항만개발사업의 정책효과 적용방안 연구	이종필
16	국가 해양전략 기본구상 연구	정현욱
17	선박대기시간 예측모형 개발을 위한 방법론 연구	조아현
18	안전항만 구축을 위한 비용 산정 및 지원체계 마련을 위한 연구	최상균

수시연구 2023-05

지방자치단체의 해양관할구역 설정 요인 연구

인쇄 2023년 12월 29일

발행 2023년 12월 31일

발행인 김 종 덕

발행처 한국해양수산개발원

주 소 49111 부산시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동)

연락처 051-797-4800 (FAX 051-797-4810)

등록 1984년 8월 6일 제313-1984-1호

조판·인쇄 공감 Tel: 051-903-9909

판매 및 보급: 정부간행물판매센터 Tel: 02-394-0337

정가 15,000원

지방자치단체의 해양관할구역 설정 요인 연구

A Study on the Major Factors in Delimitation
of Maritime Boundaries of Provincial and Local Governments

 **한국해양수산개발원**
KOREA MARITIME INSTITUTE

49111 부산광역시 영도구 해양로 301번길 26 (동삼동)
TEL. 051-797-4800 FAX. 051-797-4810

값 15,000원
93300

9 791168 661387
ISBN 979-11-6866-138-7