

論 文

지방자치단체간 해상경계분쟁의 실태 및 쟁점

장 학 봉

Issues on the Maritime Boundary Disputes in Korean Territorial Seas

Hak-bong Chang

<目 次>

Abstract	3. 분쟁의 주요 쟁점
1. 서론	4. 결 론
2. 분쟁의 실태	5. 참고 문헌

Abstract

Recently there have been growing disputes between neighboring local governments over jurisdictional rights or property rights of ocean resources in Korean coastal waters. The reasons for the disputes come mainly from the increasing interests by local governments that begin to see the oceans as the source of resources and wealth.

The maritime dispute is more complicated and sticky than the inland ones, and requires not only socio-economical but political approach, therefore sometimes demanding a plenty of time and endeavor. Also coastal states that have suffered from maritime boundary problems have different issues under the different environment and historical background. For Korea, as the maritime boundary issue has very recently soared to the surface, though it was latent for the period as long as 20 years, we have just taken steps toward an institutional approach on it, seemingly more to go to reach an agreeable resolutions to the disputes.

This paper highlighted the issues surrounding the maritime boundary on the sea surrounding Korean peninsular after addressing the current situation of the boundary disputes. It will help explore and assess the possible solutions to the boundary conflicts over the lateral boundary between local governments.

\* 정회원, 한국해양수산개발원 연구위원

## 1. 서론

최근 지방자치단체간에 해상 경계선에 관한 분쟁이 발생하고 있으며 심각한 경우 법정다툼으로까지 비화되고 있어 지방자치단체간 갈등과 자원의 효율적 이용이 저해되고 있다.

국가와 국가사이의 해상관할권 분쟁은 이미 여러 곳에서 쟁점화되어 있고 우리나라의 경우도 한·일 한·중간의 해상경계 문제 등으로 어느 정도 익숙해져 있으나 지방자치단체간 해상관할권 분쟁은 극히 일부 지역을 제외하고는 표면화되어 있지 않다. 1982년 전북과 충남의 어업분쟁에 의하여 표면화되었던 지방자치단체간 해상분쟁은 최근 여러 지역에서 분쟁의 불씨가 나타나고 있는데 대표적으로 평택항의 항만시설 준공 후 관할권 문제(평택시와 당진군), 광양만의 울촌산업단지 매립 후 소유권 분쟁(광양시와 순천시), 전북 개야도 부근의 충남 어민의 경계 월선으로 인한 조업구역 분쟁(전라북도와 충청남도)을 들 수 있다.

이러한 분쟁은 어업자원은 물론, 해저광물자원, 해상관광자원에 대한 각 지방자치단체의 관심이 크게 늘고 있기 때문에 분쟁의 사례도 증가할 것으로 여겨진다.

지방자치단체간 해상분쟁의 원인은 우리나라에서는 법적으로 해상경계가 없으나 수산업법, 해양오염방지법 등 해양에 관한 개별법에서 지방자치단체의 경계를 기준으로 관할 구역을 설정하고 있고 분쟁이 발생한 경우 지방자치법 제140조(지방자치단체 상호간의 분쟁조정)와 제140조의2(지방자치단체분쟁조정위원회의 설치) 및 수산업법 제53조(조업수역의 조정) 등의 규정에 의해 조정할 수 있는 제도도 존재하고 있으나 경계분쟁에 따른 이해득실이 첨예하게 대립되는 경우 제 기능을 발휘하지 못하고 있다.

따라서 본 연구는 해상경계 부재에 따라 발생하는 지방자치단체간 분쟁의 실태와 이들 분쟁의 배경에 어떠한 쟁점들이 있는가를 분석하여 분쟁의 해소방안을 수립하는 데 기여할 것이며 궁극적으로 지방자치단체간의 갈등을 해소하여 국민화합에 기여하고 바다 자원의 효율적·지속적 개발을 가능케 할 것이다.

## 2. 분쟁의 실태

우리나라에서 지방자치단체간 해상분쟁이 표출된 것은 약 20년 전 충청남도와 전라북도간의 어업분쟁이라고 할 수 있으며 특히 해상경계에 관한 근본적인 문제를 제기한 것은 1995년 충남 보령군 어민회에서 건설교통부, 국립지리원, 수로국, 수산청(당시), 내무부(현 행정자치부) 등 관련 기관에 전라북도와 충청남도의 지방자치단체(시·도) 관할수역의 범위와 조업구역 위반의 법적 근거에 대한 질의를 함으로써 표면화되었다.<sup>1)</sup>

해상경계에 따른 분쟁은 크게 어업 등 자원이용에 따른 분쟁, 신규토지의 소유권 분쟁, 도서의 관할권 분쟁 등이 현재 우리나라 주변 수역에서 주로 발생하고 있는 분쟁들이다.

### 2.1 조업구역 관련 연안어업분쟁

조업구역을 둘러싼 어업분쟁은 충청남도와 전라북도가 첨예하게 되립되어 있는 실정이다.

충남·전북간의 분쟁은 4차에 걸쳐 발생하였다. 양도의 어업분쟁은 1981년 12월 충남 서천군 원수동 어촌계가 '충남·전북어장은 구분이 곤란하므로 1개도의 허가만으로 양도(兩道)에서 조업이 가능하도록' 건의함에 따라 제기되었다. 이에 대해 수산청에서 양도간에 협의를 거쳐 조정토록 하였으나 충청남도와 전라북도에 어업허가 관할수역 일부를 조정토록 훈령을 하달(수산청훈령 제413호(1981년 2월 8일자)하였다. 이에 충남·전북은 1982년 5월부터 협의를 시작하였으나 의견차가 심하여 타결되지 못하였고 1995년 4차 분쟁에 이르면서 심각한 양상에 이르렀으며 아직 해결되지 못하고 있는 실정이다.

충남과 전북의 어업분쟁은 연안어업의 조업구역은 도 관할수역에 한정되어 있는데, 충남 어민이 당시 지도상에 나타난 충남과 전북의 선을 넘어서 조업하다가 전북도에 의하여 조업구역 위반으로 고발되자 1995년 충남 어민보령회에서 건설교통부, 국립지리원, 수로국, 수산청, 내무부 등 관련기관에 '전북과 충남의 수면도계는 어디서 어디까지인가' 그리고, '조업구역위반의 법적 근거는 무엇인가'에 대한 질의를 함으로써 제기되었다. 충남 보령어민회는 당시의 해상 경계는

1) 농림부, 우리나라 연안해역의 수계획정에 관한 연구, 1998. pp47.

법적 경계가 아니므로 따라서 조업구역위반도 있을 수 없다는 논리를 주장하였다.

## 2.2 연안매립으로 조성된 신규토지의 소유권 문제

동 유형의 분쟁의 대표적인 예가 경기도와 인천광역시간의 군자매립지역과 순천-광양사이의 매립지 소유권 분쟁이다. 경기도와 인천광역시의 분쟁은 일단락되었으나 순천-광양사이의 분쟁은 중앙분쟁조정위원회에 계류되어 있는 실정이다.

신규토지의 소유권 분쟁은 매립지가 양도에 걸쳐 조성될 때 발생한다. 해상에는 정확한 경계가 없기 때문에 사전에 양도간에 합의가 제대로 되지 않고 토지가 조성되면 토지 등기를 하게 되는 경우 발생할 수 있다.

## 2.3 신규 건설된 방조제에 따른 분쟁

동 유형의 분쟁은 평택-아산 사이의 분쟁이 대표적이며 아직 해결되지 않고 있다. 1971년 농업진흥공사가 건설부 장관의 허가를 득하여 농업용수 개발 등 다목적으로 방조제 공사를 개시하여 1976년에 완공하였으나 아직 준공처리를 하지 못하고 있다. 그 이유는 양도(시군)의 경계선 주장이 다르기 때문이다. 평택시는 새로 건설된 방조제의 중심을 기준으로 경계를 정하자는 주장인 반면 아산시는 이전에 건설된 것을 포함한 방조제의 중심을 기준으로 경계를 정하자는 주장이다.

## 2.4 도서의 관할권 분쟁

제주도 해협의 무인도인 사수도의 소유권 문제가 제기된 바 있다. 일명 장수도(獐水島)라고도 불리는 사수도는 제주항에서 북쪽으로 28마일, 완도에서 남쪽으로 28마일 가량 떨어져 있으며 추자도에서는 동쪽으로 17마일 지점에 자리잡고 있다.

사수도가 관할권 분쟁은 완도군 소안면 주민들이 최근 섬주위 어업권을 보장해달라는 건의서를 군청 등에 제출하면서 제기되었다.

이 섬은 현재 공부상 북제주군과 완도군에 똑같이 기재돼 있다. 북제주군에는 추자면 예초리산 121 임야 2만2천4백97평(실측자료 기준), 완도군에는 소안면 당

사리 산26 임야 6만4천8백34평(항공촬영 기준)으로 각각 등록돼 있다. 하나의 섬이 두개 군 소유로 등록된 것은 지난 1979년 완도군이 내무부의 도서등록 지침에 따라 사수도를 군영역으로 신청했기 때문이다. 이후 사수도는 두개의 지번을 부여받아 「이중군적(部籍)」의 섬이 돼버렸다.

북제주군의 입장은 단호하다. 일제의 토지측량에 따라 사수도는 1919년 추자군도의 하나로 지정돼 지번을 받았고 지난 1973년 내무부가 펴낸 「도서지(島嶼誌)」에도 북제주군 소유로 기재돼 있어 그 소유권이 명백하다는 것이다.

## 3. 분쟁의 주요 쟁점

### 3.1 해상의 경계에 관한 근거법 존재 여부

지방자치단체간 해상경계는 바다(해면)상의 경계를 말하는 것으로서 이러한 경계를 통하여 내무행정상의 관할, 자원의 소유권을 명확히 하게 된다.

경계의 법적 근거를 보면, 지적법에서는 "境界"를 '지적도나 임야도위에 지적측량에 의하여 지번별로 확정하여 등록한 線 또는 수치지적부에 등록된 座標의 연결을 말한다' 라고 규정하고 있는데 이러한 경계가 우리나라의 주변 해역에 존재하는가 여부이다.

우리나라의 현행법상 지방자치단체의 관할구역을 명시하고 있는 법은 1949년 7월 4일 법률 제32호로 제정된 지방자치법으로서 동 법은 법률 제4004호로서 1988년 4월 6일 전면 개정되었다. 현행 지방자치법은 제2조에서 지방자치단체의 종류를 특별시와 광역시 및 도와, 시와 군 및 자치구로 구분하고, 제4조(지방자치단체의 명칭과 구역) 제1항에서는 지방자치단체의 명칭과 구역은 종전에 의하고 이를 변경하거나 지방자치단체를 廢置·分合할 때에는 第1項의 규정에 의하여 지방자치단체를 폐치·분합하거나 그 명칭 또는 구역을 변경할 때에는 관계지방자치단체 의회의 의견을 듣도록 하고 있다.

즉, 현행법상 지방자치단체의 관할구역은 종전의 것을 기준으로 한다고 규정하고 있어 명문으로 각 지방자치단체의 구역을 설정하고 있지는 않으며, 현행법의 전신인 1949년도 지방자치법 제2조 및 제4조에서도 현행법과 동일한 입법규정을 두고 있다. 한편, 1949년 지방자치법의 전신이며 1948년 대한민국 정부 수립후

지방자치와 관련하여 최초로 제정된 지방행정에 관한 임시조치법(법률 제8호, 1948년 11월 17일 제정) 제5조는 지방자치단체와 관련하여 서울시, 경기도, 충청남·북도 등 14개 시도를 지방자치단체로 둔다고 규정함과 동시에 그 위치와 관할구역은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있으며 이와 별도로 제12조에서는 시 산하에 구를, 도 산하에 부·군을 두고 그 명칭, 위치와 관할구역은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있다.

이상의 규정에 근거하여 1948년 11월 18일 제정된 대통령령 제34호(지방행정기관의 명칭, 위치 및 관할구역에 관한 건)는 “시·도의 위치, 관할구역과 구(區),부(府),군(郡),도(島), 경찰서, 소방서의 명칭, 위치 및 관할구역은 단기 4281년 8월 15일 현재에 의한다”고 규정하고 있다.

이러한 입법의 변천과정을 분석하여 볼 때 현행 지방자치단체의 관할구역은 대한민국 정부 수립 이전에 존재하였던 관할구역을 그대로 답습한 것으로 보이며, 그에 관한 정확한 규명은 정부수립 이전의 문서를 바탕으로 이루어져야 할 것으로 판단되나 현재로서는 법은 육상의 경계에 대한 것으로서 해상의 지방자치간 경계에 대해서는 언급하고 있지 않으며 해상 경계는 존재하지 않는 것으로 판단된다.

### 3.2 1998년 이전 지형도에 나타난 해상경계표시의 법적 근거

1998년도 이전의 지형도를 보면 <그림1>과 같이 지도상에 지방자치단체간 경계선이 표시되어 있는데 이 표시에 대하여 많은 논쟁이 있어 왔다.

앞에서 언급하였듯이 해상경계의 불명확으로 여러 분야에서 문제가 잠복되어 있었지만 표면상으로 드러난 것은 1982년도 이후 충남-전북간의 어업분쟁문제 이후이며 특히 해상경계에 대한 근본적인 문제를 제기한 것은 1995년 3월 충남 보령군 어민회에서 건설교통부교부, 국립지리원, 수로국, 수산청장, 내무부 등 관련기관에 대하여 1) 전라북도와 충청남도의 수면의 도계는 어디서 어디까지 인가? 2) 조업구역 위반의 법적 근거는 무엇인가에 대한 질의를 함으로써 비롯되었다. 당시 충남 보령군 어민들이 전북 수역에서 조업을 하다가 관할어민이 전라북도에 의해 조업구역 위반으로 고발됨에 따라 현재의 해상 경계는 법적으로

규정한 경계가 아니므로 따라서 조업구역 위반도 있을 수 없다는 논리를 제기하여 연안 어업의 조업구역 문제가 본격적으로 쟁점화되었다.

반면, 전라북도에서는 이미 지도상에 경계가 표시되어 있고 이미 수십년 동안 이를 묵인하여 왔기 때문에 적어도 지도상에 표시된 경계는 관습법의 지위를 갖는다는 주장이다.

이에 대해 국립지리원 등 관계기관의 입장을 보면 다음과 같다.

내무부(당시)는 지방자치법상 지방자치단체의 관할구역이라 함은 지번으로 표시 가능한 “육지와 섬”에 대해서만 적용하고 있기 때문에 해면상에는 행정구역상의 경계가 없고 해면경계를 획정한 선례가 없으며, 지도상의 해면경계 표시는 건설교통부(국립지리원)의 “지형도 도식적용규정”에 의거 해안선으로부터 도상 1cm 까지 표시하고 있다고 하였다.

국립지리원은 경계에 대한 결정기관이 아니라, 다만 지방자치법(1994. 3. 16) 제4조(지방자치단체의 명칭과 구역)의 규정 등에 따라 정해진 것을 시·군의 지적도와 임야도를 이용하여 표기하는 역할을 하고 있다. 시·도지사 관할수면에 대해서는 현행법상 명확히 정해진 것이 없으며 건설부의 지도도식규칙(건설부령 제247호) 제9조에 의해 지도에 도서(섬)의 행정관할청을 구분할 수 있도록 해안선과 섬 또는 양섬 사이의 중간선으로 경계를 표시하고 있다. 그러므로 국립지리원에서 발행된 지도상의 해면 시·도경계표시는 행정관할구역을 정한 경계선이 아니라 지도를 이용하는 국민의 편의와 행정업무수행에 편리를 기하기 위한 단순한 지도상의 기호이므로 관할구역 해상도계라고 볼 수 없다는 견해를 보이고 있다. 또한, 군작전 지도에 표시된 해상도계는 국립지리원에서는 알 수 없으며 그 이후 국립지리원은 국립지리원이 발행한 지도를 이용하여 각종 해상행위에 대한 경계기준선으로 이용할 수 없음을 시·도로 하여금 주민들에게 홍보를 요청한 바 있다. 국립지리원에서는 1997년도 이후 국립지리원 지도 제작시 해상경계선을 삭제하고 있다.

수산청(1996년 이전)에서는 수산업법 제41조 제2항의 규정에 의한 연안어업허가는 시·도지사가 무동력선 또는 총톤수 8톤미만의 동력선에 허가하는 어업으로써 동어업의 허가를 받고자 하는 자는 어업허가 및 신고등에 관한 규칙 제5조 제1항의 규정에 의거, 허가받고자 하는 수면을 관할하는 시·도지사에게 어업허

가를 신청토록 하고 있으므로 연안어업의 허가를 받은 자는 당해 어업을 허가한 시·도지사의 행정력이 미치는 수면에서만 조업이 가능하도록 규정하고 있다고 전제하고 있지만 현행법상 시·도지사 관할 수면에 대하여는 명확히 정하여져 있지 않다. 다만, 건설부의 지도도식규칙(건설부령 제247호) 제9조에 의거 지도에 도서(섬)의 행정관할청을 구분할 수 있도록 해안선과 섬 또는 양섬 사이의 중간선으로 경계를 표시한 것을 관례적으로 인정하고 있으며, 어업상으로도 이를 따르고 있는 실정에 있다고 밝혔다.

수산청(당시)에서는 1976년에 국립지리원 1/50,000로 발행된 지도를 근거로 시·도경계가 표시된 어장도를 1977년부터 해당기관에 공급하기 시작하였고 이로 부터 시·도 해상경계는 수산업에도 적용되어 면허, 허가, 신고시 해당부서에서 국립지리원 발행 지도를 근거로 행정처분을 해주었다.

이와 관련 수산청은 지방자치단체의 관할구역 지정 업무를 담당하고 있는 내무부(당시)에 지방자치법 제4조(지방자치단체의 명칭과 구역)에 의거 바다에 대한

도계를 설정하여 줄 것을 요청한 바 있었다.

국방부에서는 군 작전도상에 표시된 해상도경계는 행정관할권의 표시가 아니라 국방상의 작전, 훈련, 전시때에 활용하기 위한 순수한 군사용 지도임을 강조하고 있다. 한편 수로국(당시)은 수로조사(수로측량, 해양관측)를 실시하여 그 결과로서 수로도, 서지 등을 간행, 항해자에게 제공함으로써 해상교통안전을 간접적으로 지원하는 임무를 수행하고 있기 때문에 해상에서의 도계표시방법과 도계의 근거 및 시·도경계선에 관한 업무와는 무관하다는 입장을 밝힌 바 있다.

이러한 관련부처의 견해를 종합하면 지형도상에 나타나는 해상 경계표시는 법적인 효력을 지닌 경계표시로 볼 수 없다고 하여야 할 것이다.

### 3.3 지형도상의 해상경계 표시는 법적 근거는 없지만 관습법적 지위를 누리는가?

앞에서 살펴본 바와 같이 1998년 이전에 국립지리원이 발간한 지도의 일부에는 해상에 도간 경계 표시



자료 : 농림부(1998)

<그림1> 충남과 전북의 경계분쟁 위치

가 있었으며 여기에 대해 국립지리원은 그 선은 해상 경계가 아니고 도서의 행정적 소속을 표기한 기호에 불과하다는 입장을 보이고 있고 내무부 등 다른 관련 기관도 해상에는 경계가 설정되어 있지 않다는 견해를 나타내고 있다. 그러나 전라북도에서는 이 선은 오래 전부터 관습적으로 사용되어 왔기 때문에 법적 근거는 없더라도 관습법으로 인정되어야 한다는 주장이다.

지도상의 해상 표시가 언제부터 어떤 근거로 표시되었는가를 조사한 결과 그 선은 1961년 국방부, 내무부, 문교부가 합동으로 우리나라 전역에 대해 지명정비를 할 때 그어 진 것으로 확인된 바 있으나 그 이전부터 존재하였는지에 대해서는 확실하지 않다. 지명정비가 이루어진 것은 6.25 전쟁시 지명의 중복, 불명확 등으로 군사 작전에서 크게 어려움을 겪었기 때문이다. 이 때 합동 정비반에서 육상에 대해서는 지적도를 통하여 지목, 필지 등을 일일이 확인하면서 정비작업을 하는 한편 해상에는 도서의 행정구역을 구분하기 위하여 획선하였다고한다.<sup>2)</sup> 이 이후 국립지리원에서는 이를 바탕으로 그 후 발간하는 지도에 해상경계를 표시하였고 수산청 및 지방행정기관에서는 국립지리원의 지도를 근거로 어장도 및 행정지도를 제작한 것으로 조사되었다. 이러한 경위는 지금까지 조사한 결과이나 그 당시 합동정비반이 어떤 근거로 획선하였는지는 분명하지 않다.

우리나라의 경우 현대적 지적과 토지조사는 일본강점시기의 일본에 의해 1910년부터 1916년 사이에 이루어진 것이며 지금의 지적제도 그 당시의 것을 근거로 하고 있는 것이 많다.<sup>3)</sup>

전라북도와 충청남도간의 현 해상경계에 의한 어업관할권이 관습적인가에 대한 판단은 법원의 관할사항이 될 것이나 이를 관습법의 법리에 따라 검토할 필요가 있다.

관습법은 관습에 근거를 두고 성립하는 법으로, 사회에서 계속 반복되는 관습이 사람의 행위 기준으로 구속력을 가지게 된 것을 말한다. 즉 관습법은 사회생활상 일정행위가 반복, 계속하여 어느 정도 일반인 또는 일정한 직업 내지 계층에 속하는 사람들을 구속할 정도로 형성된 관행중에서 특히 법적 확신을 취득한 것을 말한다.

관습법에 대한 법리를 전북과 충남의 해양경계분쟁에 적용하여 보면, 이전부터 지도상에 해상경계의 표시가 있었다 하더라도, 그 당시에는 이 선이 각종 해양(자원)의 배타적 관할권(이용권)을 갖는 경계선으로 인식하지 않았기 때문에, 이 선이 해양경계에 대한 관습법적 지위를 누린다고 할 수 없다. 그러나 관습법의 존재에 대한 확인 및 판단은 법원의 관할사항이며 만약 전라남도가 이를 관습법으로 주장을 하게 되면 충청남도가 부존재에 대해서 입증하는 과정을 거치게 될 것이다.

### 3.4 현재 어떠한 의미의 해상경계도 존재하지 않는다면 새로운 해상경계를 설정할 필요가 있는가?

해양도 영해의 범위 내에서 연안국의 주권이 미치고 또한 수역에는 어업자원, 해저 광물자원 등이 부존되어 있을 뿐만 아니라, 또한 최근에는 해상의 아름다운 경관을 바탕으로 하는 해양관광자원의 중요성이 더욱 증대하고 있어 해상의 경계를 명확히 함으로서 이러한 자원에 대한 관할권을 분명히 하는 것이 지방자치제하에서는 매우 중요하다.

그러나 육상에서는 지면을 부여하고 지적도에 표기하므로 명확히 구분 가능하지만 해상의 경우 그렇지 못하기 때문에 실제적으로 구분한다는 것이 용이한 일은 아니다. 그리고 획선에 따른 장단점이 있기 때문에 획선의 필요성을 일률적으로 단정하기는 어려울 것이다. 획선의 장점은 문제의 근본적인 해결이 가능하다는 점일 것이다. 해상의 시도 경계가 설정되면 지방자치제하에서 시도 경계문제로 발생할 수 있는 문제가 근본적으로 해결될 수 있을 것이며 해상 및 해저 자원의 관리주체가 분명해 질 수 있다. 그러나 한편으로 현안이 제기되어 있는 지역에서는 경계설정의 주체인 지방자치단체간의 협의가 성공적으로 이루어지기 어려울 것이며, 해당 지자체는 물론, 행정자치부, 건설교통부 등 관련기관과의 공동작업으로 이루어져야 하므로 부처별 의견을 조정하는 데 상당한 시일이 소요될 것이고 관계되는 법제도의 정비가 요구되므로 다수 부처간의 협의가 요구되며 상당한 노력과 시간이 요구된다.

2) 농림부, 우리나라 연안해역의 수계획정에 관한 연구, 1998, pp 21.

3) 농림부, 1998, pp 55.

### 3.5 해상경계시의 적용 원칙

한 국가 내에서의 지방자치단체간 해상경계 설정에 대한 이론적인 연구는 국내외적으로 매우 미미하다. 일반적으로 국제법상에 나타난 국가간의 경계설정 원칙을 따른 경우가 많은 것으로 보인다. 미국의 경우도 1959년 채택된 유엔해양법협약상의 국가간 경계설정 원칙을 국내의 해상경계설정에 적용하고 있다.<sup>4)</sup> 유엔해양법상의 국제적 분쟁의 형태로 발생하는 국가와 국가간의 해양경계와 관련된 사례, 수자원의 사용과 관련하여 발생하고 있는 국제 하천 관련 분쟁의 사례, 고도 회유어종의 이용과 관련된 국가간 분쟁을 해결하기 위하여 다자간 또는 국가간 협약이나 조약의 원칙 등을 참고로 할 수 있을 것이다. 국가간의 경계설정 원칙은 경제적, 안보적 중요성뿐만 아니라 그 이상의 상징적 의미를 가지게 되지만 한 국가 내에서의 경계설정 문제는 행정적인 편이나 주민들의 경제적인 이해관계 및 다소의 문화적인 요소를 지닌다는 점에서 차이가 있다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 경계획정의 최종성이나 그 결과의 영구성이라는 측면에서는 한 국가내에서의 경계설정 또한 그 구성원들의 지대한 관심사가 되며, 현실적으로도 경제적, 문화적인 요소를 지니는 동시에 상징적인 의미 때문에 첨예한 분쟁의 소지가 되기도 하는 것이다. 따라서 한 국가 내에서 해양의 경계를 둘러싼 분쟁을 방지, 예방 및 감소하기 위해서는 정부가 해양경계획정에 관한 일반적인 법원칙을 우선 정립해야 할 것이다.

경계획정의 일반원칙으로는 합의의 원칙, 중간선 원칙, 등거리선 원칙, 해안선의 길이 및 일반적 방향의 원칙, 역사적 권원의 원칙, 육지의 자연적 연장 원칙, 공동관리의 원칙이 있으나<sup>5)</sup> 국가마다 적용하는 원칙은 다르다고 할 수 있다. 예를 들어, 미국은 국제해양법상의 원칙을 따르며 우선적으로 등거리 중간선 원칙과 공평의 원칙을 중시하고 있다.<sup>6)</sup> 우리나라의 경우에는 해안선을 따라 특히 서남해안에는 수많은 도서가 있기 때문에 도서의 관할 해역범위를 얼마로 하

느냐 하는 것은 중요한 문제가 될 수 있다. 따라서 경계획정의 원칙을 결정하기 위해서는 분쟁지역에 대한 철저한 조사가 선행되어야 할 것이다. 이러한 조사에는 분쟁의 원인과 배경, 분쟁 내용, 역사적 배경 등에 대한 조사는 물론 지리적 정보 등 분쟁지역의 인문, 사회, 자연환경에 대한 정보가 포함되어야 할 것이다.

## 4. 결론

우리나라의 지방자치단체간 해상경계에 따른 분쟁은 표면화된 것도 있고 잠재되어 있는 것도 있다. 본고에서는 광역시도간의 분쟁사례를 중심으로 살펴보았지만 시·군간의 분쟁도 상당수 있다. 무엇보다 지방자치제도가 정착할수록 지방자치단체의 이해가 첨예할 것으로 보이며 특히 바다의 자원적 가치에 대한 이해가 높아짐에 따라 분쟁의 발생도 빈번해 질 것으로 보인다. 따라서 해상경계의 분쟁을 종식하고 적어도 앞으로의 분쟁을 예방할 수 있는 대책이 시급히 이루어져야 할 것이다

미국의 경우 1860년대 이후 우리나라의 경우와 같이 지방자치단체간의 해상분쟁은 아니지만 연방정부와 지방정부간의 해상경계(offshore delimitation) 분쟁이 심각하였고 'The Submerged Land Act'<sup>7)</sup>를 제정하여 이러한 분쟁이 재발되지 않도록 제도적 장치를 마련하였다. 일본의 경우 해상경계 부재에 따라 수많은 어업분쟁이 발생하였으며 심각한 경우 100년 이상 분쟁이 발생하고 있는 곳도 있다.<sup>8)</sup>

한 국가 안에서 일어나는 해상분쟁은 그 배경이나 쟁점이 나라마다 다르다. 미국의 경우는 지방정부와 지방정부 간의 분쟁도 텍사스주와 루지애나주 사이의 분쟁<sup>9)</sup> 등 몇 군데에서 있었지만 우리나라와 달리 연방정부와 지방정부간의 분쟁이 심각한 경우이며, 일본의 경우는 어업자원을 둘러싼 현(縣)간의 분쟁이 심각하다. 그리고 이를 해결하는 제도적 장치나 접근 방법도 나라마다 다르다. 물론 외국의 사례가 우리의 문제를 조명하고 해결하는데 도움이 되겠지만 바로 벤치

4) Michael W. Reed, Shore and Sea Boundaries, Vol 3, 2000, U.S. Department of Commerce. pp. 175.

5) U.N. Law of the Sea Convention, 1953, 1982.

6) C. Fowler and E.Treml, Building a marine Cadastral Information System for the United States - A Case Study, Computers, Environment and Urban Systems 25, 2001, pp498.

7) 1953년 제정된 것으로 그 동안 여러차례 있어왔던 연방정부와 지방정부간의 분쟁이 재발되지 않도록 함.

8) 金田禎之, 어업분쟁의 전후사, pp281, 1979.

9) Reed(2000)의 pp161-171 참조.

마킹할 수 있는 것은 아니다.

해상경계의 문제는 여러 분야의 학술적, 실무적 차원에서의 접근이 필요하며 여러 분야에서의 조사가 요구되는 분야이다. 따라서 급하게 서둘러서 해결될 수 있는 문제도 아니며, 그렇다고 방치해서는 더욱 더 해결하기 어렵게 될 수 있다. 분쟁의 배경에는 해양이 자원과 부의 원천이 된다는 자원접근론적 사고와 지방자치제의 정착에 따른 지방주의적 사고가 내재되어 있기 때문에 문제가 한번 표면화되면 조정하기가 어려워지는 특성이 있다.

우리나라의 경우 이들 외국과 같이 매우 심각한 상황은 아니지만 현재도 일부 지역에서 심각한 양상으로 분쟁화되어 가고 있는 점을 고려하여<sup>10)</sup> 하루 속히 제도적 장치를 마련하여 기존의 분쟁에 대한 해결과 잠재적 분쟁이 발생하지 않도록 하여야 할 것이다.

## 참고문헌

- [1] 농림부, 우리나라 연안해역의 수계획정에 관한 연구, 1998.
- [2] C. Fowler and E.Treml, Building a marine Cadastral Information System for the United states - A Case Study, Computers, Environment and Urban Systems 25, 2001.
- [3] Michael W. Reed, Shore and Sea Boundaries, Vol 3, 2000, U.S. Department of Commerce.
- [4] U.N. Law of the Sea Convention, 1953, 1982.
- [5] 金田禎之, 어업분쟁의 전후사, 1979.

---

원고접수일 2002년 11월 6일

원고채택일 2002년 12월 17일

---

10) 인천과 경기도 사이의 매립지 분쟁은 중앙분쟁조정위원회에 회부되어 해결되었고 여수시와 고흥군의 어업분쟁도 분쟁조정위원회에 회부되어 있으며 남제주군과 서귀포시의 분쟁도 법원에 의해 해결되었다.