

# 보 도 자 료

## 경상남도과 전라남도 사이의 해상경계 획정에 관한 사건

[2015헌라7 경상남도 등과 전라남도 등 간의 권한쟁의]

### [ 선 고 ]

헌법재판소는 2021년 2월 25일 재판관 전원일치 의견으로, 우측으로 국립지리원 발행의 1973년 국가기본도상의 해상경계선을 기준으로 하고, 좌측으로 주위적으로는 세종도를 기준으로 하여 등거리 중간선 원칙에 의하여 확인되는 해상경계선, 예비적으로는 갈도 또는 두미도, 노대도, 욱지도를 기준으로 하여 각 등거리 중간선 원칙에 의하여 확인되는 해상경계선 사이의 해역에 대한 관할권한이 청구인들에게 속함의 확인을 구하는 심판청구를 기각하였다. [기각]



2021. 2. 25.

헌법재판소 공보관실

## □ 사건개요

- 청구인들과 피청구인들은 모두 남해안을 해안선으로 하여 동서로 위치하고 있는 지방자치단체들이다.
- 청구인들은 2015. 12. 24. 청구인들과 피청구인들 사이의 해역 중 일부분에 대한 관할권한이 청구인들에게 있음의 확인을 구하는 취지의 권한쟁의심판을 청구하였다.
- 이후 청구인들은 2020. 1. 17. 한 차례 청구취지를 변경하였다가, 2020. 7. 15.자 ‘청구취지 및 청구원인 변경신청서’를 통해 최종적으로 주위적으로는 청구인들 측 세존도를 기준으로 하여 등거리 중간선 원칙에 의하여 확인되는 해상경계선의 우측 부분에 대한 관할권한이 청구인들에게 있음의 확인을 구하고, 제1 예비적으로는 청구인들 측 갈도를 기준으로 하여 등거리 중간선 원칙에 의하여 확인되는 해상경계선의 우측 부분에 대한 관할권한이, 제2 예비적으로는 청구인들 측 두미도, 노대도, 옥지도를 기준으로 하여 등거리 중간선 원칙에 의하여 확인되는 해상경계선의 우측 부분에 대한 관할권한이 각 청구인들에게 있음의 확인을 구하는 것으로 청구취지를 변경하였다.

## □ 심판대상

- 이 사건에서 관할권한의 귀속과 관련하여 구체적인 다툼이 있는 해역은 다음과 같다.
  - ① 주위적 청구에 의할 경우  
1973년 발행된 국가기본도상의 해상경계선 중 [그림 1] 표시 “가, 나, 다”의 각 점을 순차로 연결한 선과 피청구인들 측 돌산도, 금오도, 안도, 연도 우측 해안선과 청구인들 측 남해도 좌측 해안선 및 세존도 좌측 해안선의 각 등거리 중간선을 연결한 선인 [그림 1] 표시 “가, 라”<sup>1)</sup> 사이의 각 점을 순차로 연결한 선 사이의 해역(빗살표시)

1) “가” 점은 결정문 [별지 1] 기재 위경도 좌표 중 “53”, “라”점은 결정문 [별지 1] 기재 위경도 좌표 중 “189”이다.

[그림 1]



② 제1 예비적 청구에 의할 경우

1973년 발행된 국가기본도상의 해상경계선 중 [그림 2] 표시 “가, 나, 다”의 각 점을 순차로 연결한 선과 피청구인들 측 돌산도, 금오도, 안도, 연도 우측 해안선과 청구인들 측 남해도 좌측 해안선 및 갈도 좌측 해안선의 각 등거리 중간선을 연결한 선인 [그림 2] 표시 “가, 마”<sup>2)</sup> 사이의 각 점을 순차로 연결한 선 사이의 해역(빗살표시)

[그림 2]



2) “가” 점은 결정문 [별지 2] 기재 위경도 좌표 중 “53”, “마”점은 결정문 [별지 2] 기재 위경도 좌표 중 “168”이다.

③ 제2 예비적 청구에 의할 경우

1973년 발행된 국가기본도상의 해상경계선 중 [그림 3] 표시 “가, 나, 다”의 각 점을 순차로 연결한 선과 피청구인들 측 돌산도, 금오도, 안도, 연도 우측 해안선과 청구인들 측 남해도 좌측 해안선 및 두미도, 노대도, 욱지도 좌측 해안선의 각 등거리 중간선을 연결한 선인 [그림 3] 표시 “가, 바”<sup>3)</sup> 사이의 각 점을 순차로 연결한 선 사이의 해역(빗살표시)

[그림 3]



④ 이하에서는 주위적 청구취지 및 제1 내지 제2 예비적 청구취지를 통해 청구인들이 자신들에게 관할권한이 속한다고 주장하는 해역을 통칭하여 ‘이 사건 쟁송해역’이라 하기로 한다.

이 사건 심판대상은 ㉠ 이 사건 쟁송해역에 대한 자치권한이 청구인들에게 속하는지 여부 및 ㉡ 피청구인들이 이 사건 쟁송해역에 대해 행사할 장래처분이 청구인들의 자치권한을 침해할 위험성이 있는지 여부이다.

3) “가” 점은 결정문 [별지 3] 기재 위경도 좌표 중 “53”, “바”점은 결정문 [별지 3] 기재 위경도 좌표 중 “178”이다.

## □ 결정주문

- 이 사건 심판청구를 기각한다.

## □ 이유의 요지

### 1. 이 사건의 쟁점

- 이 사건에서의 핵심 쟁점은 이 사건 쟁송해역에 대한 관할권한이 청구인들에게 귀속되는지 여부이다.

### 2. 공유수면에 대한 지방자치단체의 관할구역 경계획정 원리

- 공유수면에 대한 지방자치단체의 관할구역 경계획정은 이에 관한 명시적인 법령상의 규정이 존재한다면 그에 따르고, 명시적인 법령상의 규정이 존재하지 않는다면 불문법상 해상경계에 따라야 한다. 다만, 지금까지 우리 법체계에서는 공유수면의 행정구역 경계에 관한 명시적인 법령상의 규정이 존재한 바 없으므로, 공유수면에 관해서는 불문법상 해상경계가 존재하는지를 살펴보아야 한다.

그리고 이에 관한 불문법상 해상경계마저 존재하지 않는다면, 주민·구역·자치권을 구성요소로 하는 지방자치단체의 본질에 비추어 지방자치단체의 관할구역에 경계가 없는 부분이 있다는 것은 상정할 수 없으므로, 권한쟁의심판권을 가지고 있는 헌법재판소가 형평의 원칙에 따라 합리적이고 공평하게 해상경계선을 획정할 수밖에 없다(헌재 2015. 7. 30. 2010헌라2; 헌재 2019. 4. 11. 2016헌라8등 참조).

### 3. 이 사건 쟁송해역에 불문법상 해상경계가 존재하는지 여부

- 지방자치단체 사이의 불문법상 해상경계가 성립하기 위해서는 관계 지방자치단체·주민들 사이에 해상경계에 관한 일정한 관행이 존재하고, 그 해상경계에 관한 관행이 장기간 반복되어야 하며, 그 해상경계에 관한 관행을 법규범이라고 인식하는 관계 지방자치단체·주민들의 법적 확신이 있어야 한다(헌재 2019. 4. 11. 2016헌라8등 참조).
- 이 사건 쟁송해역에 관하여 조선총독부 육지측량부가 1918년 간행한 지형도에는 청구인 경상남도과 피청구인 전라남도 사이를 구분하는 경계선이 점선으로 표시되어 있고, 이는 1956년 국가기본도 및 1973년 국가기본도에 이르기까지

대체로 일관되게 표시되어 있다.

- 청구인들은 헌법재판소가 2010헌라2 결정에서 국가기본도상의 해상경계선을 불문법상 해상경계의 기초로 이해해 온 종전의 결정(헌재 2004. 9. 23. 2000헌라2; 헌재 2006. 8. 31. 2003헌라1 등)을 변경한 이상(헌재 2015. 7. 30. 2010헌라2 참조), 국가기본도상의 해상경계선은 더 이상 불문법상 해상경계선이 존재하는지 여부를 판단함에 있어 고려되어서는 아니 된다는 취지로 주장한다.

그러나 위 2010헌라2 결정은 국가기본도에 표시된 해상경계선을 그 자체로 불문법상 해상경계선으로 인정하지 않는다는 것일 뿐, 관할 행정청이 국가기본도에 표시된 해상경계선을 기준으로 하여 과거부터 현재에 이르기까지 반복적으로 처분을 내리고, 지방자치단체가 허가, 면허 및 단속 등의 업무를 지속적으로 수행하여 왔다면 국가기본도상의 해상경계선은 여전히 지방자치단체 관할 경계에 관하여 불문법으로서 그 기준이 될 수 있다.

- 이 사건 기록에 의하면, ① 피청구인 전라남도는 1973년 국가기본도상 해상경계선을 기준으로 연안어업 허가 등에 관한 권한을 행사하여 왔으며, ② 피청구인들이 어장의 이용개발계획을 수립하고 경계수역을 조정하는 기준으로 사용해 온 어장연락도에 표시된 청구인 경상남도와 피청구인 전라남도 사이의 도 경계선 역시 1973년 국가기본도상 해상경계선과 대체로 일치한다는 점이 확인된다. ③ 해양수산부장관 역시 1973년 국가기본도상 해상경계선이 청구인 경상남도과 피청구인 전라남도 사이의 도 경계선임을 전제로 피청구인 전라남도의 키조개 육성수면 지정 및 피청구인 여수시의 제1, 2차 여수시 연안관리지역계획을 모두 승인하였으며, ④ 여수해양경찰서 및 동해·남해 어업관리단 역시 1973년 국가기본도를 기준으로 수산업법 위반행위를 단속해 왔다.
- 이러한 점들을 종합해 볼 때, 이 사건 쟁송해역이 피청구인들의 관할구역에 속한다는 점을 전제로 장기간 반복된 관행이 존재하는 것으로 보이고, 그에 대한 각 지방자치단체와 주민들의 법적 확신이 존재한다는 점 역시 인정된다.

## □ 결정의 의의

- 청구인들은 헌법재판소가 2010헌라2 결정에서 국가기본도상의 해상경계선은 국토지리정보원이 국가기본도상 도서 등의 소속을 명시할 필요가 있는 경우 여러

도서 사이의 적당한 위치에 각 소속이 인지될 수 있도록 임의로 표시해 놓은 선에 불과하여 여기에 어떠한 규범적 효력을 인정할 수 없다는 이유로 국가기본도상의 해상경계선을 불문법상 해상경계의 기초로 이해해 온 종전의 결정(헌재 2004. 9. 23. 2000헌라2; 헌재 2006. 8. 31. 2003헌라1 등)을 변경한 이상, 국가기본도상의 해상경계선은 더 이상 불문법상 해상경계선이 존재하는지 여부를 판단함에 있어 고려되어서는 아니 된다는 취지로 주장하였다.

이에 대해 헌법재판소는 위 2010헌라2 결정은 특별한 사정이 없는 이상 1948. 8. 15.에 가장 근접한 국가기본도에 규범적 효력을 인정하여 국가기본도에 표시된 해상경계선을 그 자체로 불문법상 해상경계선으로 인정해 온 종전의 입장을 변경한 것일 뿐이고, 위 2010헌라2 결정에 따르더라도, 1948. 8. 15. 당시 존재 하던 불문법상 경계는 여전히 해상경계 확정의 원천적인 기준이 되며, 비록 국토지리정보원이 발행한 국가기본도상에 표시된 해상경계가 특별한 사정이 없는 한 그 자체로 불문법상 해상경계선으로 인정될 수는 없다고 할지라도, 국가기본도에 표시된 해상경계선을 기준으로 하여 과거부터 현재에 이르기까지 관할 행정청이 반복적으로 처분을 내리고, 지방자치단체가 허가, 면허 및 단속 등의 업무를 지속적으로 수행하여 왔다면 국가기본도상의 해상경계선은 여전히 지방자치단체 관할 경계에 관하여 불문법으로서 그 기준이 될 수 있음을 확인하였다.

- 이 사건은 헌법재판소가 2010헌라2 결정에서 공유수면에서의 해상경계 확정기준에 관한 새로운 법리를 실시한 이후, 등거리 중간선 등 형평의 원칙에 따라 해상경계선을 확정하지 아니하고 불문법상 해상경계를 확인한 최초의 결정이다.