

2018
제10호

발간년월 2018년 11월 주 소 49111 부산광역시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동)
감 수 하동우 발행처 한국해양수산개발원 발행인 양창호 홈페이지 www.kmi.re.kr

연안토지매입 동향과 도입 가능성 검토

윤성순 해양정책연구실 실장
(ssyoon@kmi.re.kr/051-797-4711)
정지호 해양정책연구실 부연구위원
(jhjung@kmi.re.kr/051-797-4718)
김대경 해양환경·기후연구실 연구원
(kimdaekyung@kmi.re.kr/051-797-4710)

바다와 접하고 있는 연안은 자연재해에 크게 노출되어 있으며, 다양한 이용행위가 집중됨에 따라 개발압력이 큰 공간이다. 재해의 위험이 상존하면서 피해가 반복적으로 발생하고, 과도한 개발은 자연환경의 훼손은 물론 자연재해의 피해를 더욱 키우고 있다.

연안의 환경 및 경관을 보전하거나 자연재해에 대응하기 위한 다양한 정책과 사업이 지금까지 추진되었음에도 불구하고, 근본적인 원인 제어보다는 사안별 사후대응적 대책만 세워왔기에 재해의 피해와 자연훼손은 여전히 지속되고 있는 실정이다. 따라서 이러한 문제 해결을 위해서는 재해의 복구가 아닌 회피, 훼손된 환경 및 경관의 복원이 아닌 사전 보전을 위해 그 원인을 제거하는 적극적인 대책이 필요하다.

연안에서의 각종 개발압력을 적절하게 조절하고, 자연재해의 피해를 사전에 예방하기 위한 근본적이고 실효적인 방안은 연안의 토지를 국유화 또는 공유화함으로써 사적개발이 아닌 공적관리의 대상으로 전환하여 관리하는 것이다. 예를 들어 프랑스는 자연환경 및 경관 보존과 상습 재해지역의 피해 대책으로 필요한 연안토지를 국가가 계획에 따라 직접 매입해 나가고 있고, 영국은 오래 전부터 'National Trust 운동'을 통해 많은 토지를 신탁재산으로 관리하고 있으며, 미국 또한 영국과 유사한 토지신탁제도를 중심으로 연안환경을 보존 및 관리하고 있다. 이들은 형태는 다르지만 각종 개발 압력을 사전에 차단하고 국토자산을 장기적 측면에서 관리하고자 하는 노력이다.

우리나라 역시 연안재해 방지와 자연환경 보전을 위한 보다 적극적인 정책으로서 연안토지매입 제도의 도입을 적극 검토해야 한다. 일반 국민 1,000명을 대상으로 한 설문조사에서 연안토지매입 제도에 66.2%가 찬성하였고, 59.9%는 자신의 토지를 매도할 용의가 있다고 응답하였다. 연안토지매입에 대한 이와 같은 조사결과, 연안토지매입제도의 도입 가능성은 높은 것으로 평

가된다. 그리고 연안토지매입의 제도화는 현행 연안관리의 대표적 법률인 연안관리법에 근거하여 추진하는 것이 바람직하다.

연안토지매입제도의 시행을 위한 기본 방향은 다음과 같다. 첫째, 토지매입 방식은 토지소유자의 자발적 매도에 의한 매입을 우선으로 하되 협의를 통한 매입도 병행함으로써 유연성을 갖추도록 한다. 둘째, 매입의 주체는 국가 주도형을 기반으로 하되 신탁형을 병행함으로써 신속한 추진과 전략적 선택이 가능하도록 하면서 재정 부담을 줄이도록 한다. 셋째, 매입대상은 상습적인 재해 피해지역과 자연환경 및 경관의 보호가 필요한 지역으로 하고, 매입된 토지는 유보지 형태로 영구시설물 설치를 금지하는 등 개발 억제에 원칙으로 관리한다.

연안재해의 대응과 환경 및 경관 보전을 위한 지금까지의 부분적·사후적 대책의 한계를 극복하고 근본적인 문제해결을 위해 토지매입제도의 도입은 적극 추진되어야 한다.

연안의 개발은 상대적으로 활발하게 진행되어 왔지만 관리 및 재해대응의 문제 대두

■ 연안개발의 수요가 증가함에 따라 연안토지의 개발성향도 높아지고 여러 자연재해에 취약

- 개발성격의 토지용도의 비율이 연안에 가까울수록 높으며, 점차 증가하고 있는 추세임
- 연안 시·군·구의 개발성격 지목 비율이 9.2%인 반면에 연안육역은 19.3%로 높게 나타나 해안에 가까울수록 개발가능 토지 비율이 높게 나타남
- 연안 시·군·구 도시지역은 19.4%인데 반해 연안육역의 경우 31.8%로 연안육역의 도시지역 비율이 12.4%p 높아 개발 수준이 높은 것으로 나타남

표 1. 2007~2012년 연안지역별 지목면적 변화

단위: km²

구분		임야	답	전	도로	대	하천	구거	유지	잡종지	공장 용지	염전
시·군·구	소계	-125.7	-65.2	-8.1	113.1	88.7	648.6	4.6	114.7	79.9	61.9	-5.5
	시급	-114.2	-60.9	-8.8	70.6	67.3	396.0	-1.2	15.1	61.0	49.8	-3.8
	군급	-11.5	-4.3	0.7	42.5	21.4	252.6	5.8	99.6	18.9	12.1	-1.7
읍·면·동	소계	-137.5	-9.7	-5.6	64.4	41.7	250.9	5.9	75.5	69.5	36.5	-4.4
	시급	-13.6	61.6	19.9	48.7	33.6	151.0	10.6	26.6	56.1	38.3	2.0
	군급	-123.9	-71.3	-25.5	15.7	8.1	100.0	-4.7	48.9	13.5	-1.8	-6.4

자료: 해양수산부, 「연안시설물 편람」, 2015, p. 114 재인용

■ 지금까지 연안개발을 통해 나타난 문제점

- 연안지역 개발 수준이 높은 만큼 합리적인 연안관리를 위해 보전이 필요한 연안이 사라지거나 훼손됨
- 생물 서식처 제공, 아름다운 자연경관 유지, 해양기인 자연재해 완충 등 다양한 가치를 지닌 연안 자연이 지나친 개발로 인해 훼손됨
- 연안개발을 계획적으로 관리할 수 있는 제도적 장치가 미흡하고, 광역 및 기초 지자체가 보전과 이용의 균형보다는 지역 경제적 편익을 위한 개발에 편중되어 있음

■ 지속되는 연안재해의 대응을 위해 다양한 사업이 추진되었음에도 불구하고 효과는 미흡

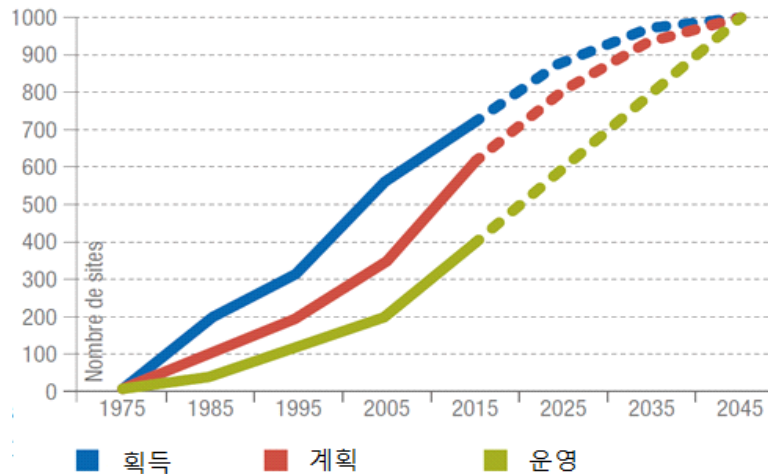
- 연안재해 대응의 대표적인 사업으로 연안정비사업에 2000년부터 290여 개 지역에 약 3천억 원의 예산이 투입됨
 - 자연재해 피해복구를 위한 직접적인 방법으로 시설물 설치가 대부분이었으며, 해안선의 인공화 및 이차 피해 발생의 원인으로 지적됨
- 해일위험지구 정비사업을 비롯하여, 연안침식관리구역과 연안완충구역 지정과 같은 공간관리 수단도 시행되었으나 성과는 미흡함
- 대부분의 대응사업이 인공구조물 설치에 의존한 사후복구 위주의 사업이고, 재해취약 지역의 개발을 제한하는 등의 근본적 대응이 부족함

토지이용을 제한함으로써 토지의 공공성을 강화하고 개발에 따른 문제를 근본적으로 해결하는 선진국의 정책 추진

■ 프랑스는 국가 주도의 연안토지매입을 계획에 따라 추진하면서 연안의 자연경관을 보전하고 상습적 재해 피해를 회피

- 1975년부터 시행한 연안토지매입은 해안길이 기준 약 2,000km의 연안지역을 매입하였으며, 2050년까지 계획에 따라 추가 매입이 추진 중임
- 토지매입은 사전 조사결과를 기초로 토지소유자와의 합의를 통해 이루어지지만 특정 구역에 대해 선매(pre-empt) 또는 수용 방식으로 진행됨
- 매입한 토지는 각 이해관계자가 참여하여 토지별 관리계획을 수립하고, 원형 보존, 친환경적 이용, 복원사업 시행 등의 다양한 방법이 활용됨

그림 1. 프랑스 연안보전협회의 토지매입 추세



자료: Conservatoire du Littoral(2015), p. 9

■ 영국은 국민신탁 주체로 신탁재산으로 획득하여 보존하고 있으며, ‘넵툰계획’을 통해 해안 보호의 성과를 달성

- 역사적 기념물과 자연 훼손을 방지하기 위해 시작한 국민신탁은 1907년 「국민신탁법」의 제정 이후 활발하게 전개됨
- 영국 국민신탁은 현재 잉글랜드와 웨일즈 토지의 2.7%를 비롯하여 700마일의 해안선과 300여 곳의 역사적 건물을 소유함
- 해안선 보전 캠페인 ‘넵툰계획’은 개발문제에 국민의 관심을 집중시키고, 기금을 모집하여 보전 해안을 취득하여 보호를 강화함
- 영국 연안을 보전함에 있어 국민의 신뢰와 참여, 협동이라는 사회적 자본을 결합시켜 물질적 자본을 형성시킨 사례로, 국민신탁 역사상 가장 광범위하고 장기적인 효과를 거둔 수단으로 평가됨

■ 프랑스, 영국, 미국 등의 토지매입 또는 신탁운동 사례로 볼 때, 우리나라 연안의 환경과 안전을 위한 장기적 근본 대책 마련 필요

- 국가나 공공단체에서 토지를 소유함으로써 개발압력을 제한하고 훼손을 사전에 억제하거나 적극적으로 복원할 수 있는 기반 마련이 필요함
- 프랑스의 연안토지매입제도와 영국 및 미국의 토지신탁운동과 같은 연안의 자연환경 훼손 방지를 위한 근본적 원인 제어 방안을 적극적으로 검토해야 함

연안토지매입의 당위성과 국민적 지지는 충분하다고 판단

■ 연안토지매입의 국민적 여론은 매우 긍정적이므로 제도화의 가능성이 높은 것으로 평가

- 일반 국민 1,000명을 대상으로 한 설문조사 결과, 연안토지매입 제도에 66.2%가 찬성하였고, 59.9%는 자신의 토지를 매도할 용의가 있다고 응답함
- 재원조달은 국가부담을 강조하고 있으며, 세금인상이나 기부에 대해서는 상대적으로 낮은 지지를 나타냄

■ 국가 또는 공공단체의 연안토지매입 당위성은 다양

- 자연재해 피해를 유발하는 인위적 원인을 차단하고 인적·물적 피해 대상을 줄여나가는 근본적 재해 대응방안으로 토지를 매입하여 공공적 목적으로 관리하는 것이 필요함
- 기후변화 적응의 차원에서 해안선 후퇴와 같은 연안재해에 장기적이고 지속가능한 적응형 대책 시행이 가능하도록 유리한 기반을 조성함
- 연안이용의 수요변화에 따라 보다 가치있는 공간으로 토지를 이용하기 위해 연안토지의 잠재적 유용성 보전이 필요함

우리나라 여건에 적합한 연안토지매입 모형 개발과 제도화 필요

■ 국외 사례와 국내 여건을 고려하여 목표 달성에 효과적인 모형이 필요

- 토지매입 방식은 토지소유자의 자발적 매도에 의한 매입을 우선으로 하되 협의를 통한 매입도 병행함으로써 유연성을 갖추는 것이 제도시행에 유리함
- 매입의 주체는 국가 주도형을 기반으로 하되 신탁형을 병행함으로써 신속한 사업추진과 매입토지의 전략적 선택이 가능하도록 하면서 재정 부담을 줄일 수 있음
- 매입대상은 상습적인 재해 피해지역과 자연환경 및 경관 보호가 필요한 지역으로 하고, 매입된 토지는 유보지 형태로 보존하면서 영구시설물 설치를 금지하는 등 개발 억제를 원칙으로 관리함

그림 2. 연안토지매입의 대상과 관리의 개념



자료: 윤성순 외(2017), p. 145

■ 연안관리의 대표적 법률인 연안관리법에 근거하여 제도화를 추진하는 것이 바람직

- 토지매수를 현행 법률처럼 연안침식관리구역 내로 한정하지 않고, 모든 연안에서 토지매수가 가능하도록 현행 제도를 개선함
- 지금까지 관리되지 않은 연안경관의 관리 근거를 추가하여 국가에 연안경관의 관리 및 보호책임을 부과하고, 이에 필요한 토지 매수 근거 마련이 필요함

KMI 현안연구 요약보고서

구분	제목	발행일
제1호	미얀마 수산 성장 엔진, 국립수산대학 설립 ODA 사업으로 밝혀야	2018.10.12.
제2호	청년 물류인력 해외진출 정주 지원사업 구상 연구	2018.10.12.
제3호	청년일자리 창출과 국가경쟁력 제고를 위해 국제물류인력 양성 서둘러야	2018.10.13.
제4호	연안여객 해상교통의 대중교통체계 구축 방안 연구	2018.10.18.
제5호	자율운항선박으로 스마트 디지털 해상물류체계 실현	2018.10.18.
제6호	해조류 국제양식규범확산에 따른 국내 김산업 수용태세 분석 -ASC 인증제를 중심으로-	2018.10.25.
제7호	표준계약서 및 장기 계약 제도 도입으로 컨테이너 화물 해상 운송 계약 관행 개선	2018.10.25.
제8호	선박관리산업 육성을 통한 청년 일자리 창출 방안 연구	2018.11.01.
제9호	어린물고기 남획실태 및 보호정책 연구	2018.11.01.

URL: <https://www.kmi.re.kr/>