현안연구 2018-08

연안토지매입 동향과 도입 가능성 검토

A Study on the Trend and Feasibility of Coastal Land Purchase in Korea

2018. 8.

윤성순 | 정지호 | 김대경

KMI 한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

연구진

윤성순 한국해양수산개발원 해양정책연구실 연구위원
정지호 한국해양수산개발원 해양정책연구실 부연구위원
김대경 한국해양수산개발원 해양환경·기후연구실 연구원

보고서 집필 내역

연구책임자

윤성순 제1장, 제4장, 제5장

연구진

정지호 제2장
김대경 제3장

산·학·연·정 연구자문위원

황은주 자연환경국민신탁 이사
강태순 지오시스템리서치 상무
주민호 해양수산부 사무관

※ 순서는 산·학·연·정 순임

목차

❖ 요 약 · i

제 1 장 서 론 · 1

제1절 연구 배경 및 필요성 ····· 1
제2절 연구 목적 ····· 4
제3절 연구 내용 및 방법 ····· 5
1. 연구 범위 및 주요 내용 ····· 5
2. 연구 방법 ····· 7
제4절 선행연구 검토 ····· 8

제 2 장 연안개발의 실태와 문제 · 13

제1절 연안개발 실태 ····· 13
1. 연안개발 현황 ····· 13
2. 연안개발 문제점 ····· 28
제2절 연안재해 대응 실태 ····· 31
1. 연안재해 대응 현황 ····· 31
2. 연안재해 대응 문제점 ····· 39

제 3 장 토지매입 및 신탁 사례 분석 · 41

제1절 토지신탁의 국내 현황 ····· 41
1. 우리나라 국민신탁의 전개 ····· 41
2. 「국민신탁법」 입법 현황 ····· 43
3. 자연환경국민신탁의 토지신탁 현황 ····· 45
4. 한국내셔널트러스트의 토지신탁 현황 ····· 46
제2절 프랑스의 연안 토지매입제도 현황 ····· 49
1. 개관 ····· 49
2. 법제도 및 조직체계 ····· 50
3. 추진사업 현황 ····· 52
제3절 영국의 토지신탁제도 현황 ····· 56
1. 개관 ····· 56
2. 법제도 및 조직체계 ····· 57
3. 추진사업 현황 ····· 64
제4절 미국의 토지신탁제도 현황 ····· 67
1. 개관 ····· 67
2. 제도 및 조직체계 ····· 68
3. 추진사업 현황 ····· 70
제5절 적용 시사점 ····· 76

제 4 장 토지매입제도 도입 가능성 · 81

제1절 설문조사 ····· 81
1. 조사개요 ····· 81
2. 응답자 특성 ····· 82
3. 조사결과 ····· 82
제2절 토지매입의 당위성 ····· 87
1. 근본적 대안의 필요 ····· 87
2. 적응형 대책으로의 전환 ····· 90

3. 토지이용의 확장성 ····· 94
제3절 토지매입의 모형 ····· 96
1. 매입방식 ····· 96
2. 매입주체 ····· 100
3. 매입대상 ····· 103
제4절 제도화 방안 ····· 105

제 5 장 결론 및 정책 제언 · 107
제1절 결론 ····· 107
제2절 정책 제언 ····· 109

❖ 참고문헌 · 111

❖ 부록 · 117

표 목차

〈표 1-1〉 주요 선행연구 검토 ····· 10
〈표 2-1〉 2012년 연안지역별 지목별 현황 ····· 14
〈표 2-2〉 2007~2012년 연안지역별 지목면적 변화 ····· 16
〈표 2-3〉 2012년 연안 시·도 용도지역 현황 ····· 17
〈표 2-4〉 2007년과 2012년 연안시도 용도지역 변화 ····· 18
〈표 2-5〉 연안 · 해양 이용 · 개발계획 현황 ····· 19
〈표 2-6〉 2008년과 2013년 연안 · 내륙 발전설비용량 비교 현황 ····· 20
〈표 2-7〉 내륙 · 연안 풍력발전설비용량 비교 현황 ····· 21
〈표 2-8〉 연안지역 해안선 분포 ····· 22
〈표 2-9〉 전국 해안사구 목록 ····· 23
〈표 2-10〉 광역지자체별 백사장 잠식 유형 및 면적 ····· 27
〈표 2-11〉 연안정비사업 준공 실적 ····· 31
〈표 2-12〉 준공된 연안정비사업 시설물 수 현황 ····· 32
〈표 2-13〉 지역별 준공된 연안정비사업 시설물 규모 ····· 33
〈표 2-14〉 자연재해위험개선지구 정비사업(해일위험지구) ····· 35
〈표 2-15〉 연안침식관리구역 행위제한 ····· 36
〈표 2-16〉 연안침식관리구역 지정 현황 ····· 37
〈표 2-17〉 대광해변 연안침식관리구역 관리방향 ····· 37
〈표 3-1〉 자연환경국민신탁 신탁자산 중 보전재산 현황(2016년 12월 기준) ····· 45
〈표 3-2〉 자연환경국민신탁 신탁자산 중 일반재산 현황(2016년 12월 기준) ····· 46
〈표 3-3〉 한국내셔널트러스트 보유 자연유산 현황 ····· 47
〈표 3-4〉 한국내셔널트러스트가 매입 계획 중인 신두리 해안사구 정보 ····· 48
〈표 3-5〉 네이처 컨저번시 보존매입자프로그램에 따른 매입대상토지 목록 ····· 71

〈표 4-1〉 대국민 설문조사 개요 ····· 82
〈표 4-2〉 연안재해 취약성 평가 지표 및 인자 ····· 89
〈표 4-3〉 토지매수의 주요 근거 법률 ····· 97
〈표 4-4〉 토지매수 청구권의 주요 근거 법률 ····· 98
〈표 4-5〉 각국의 매수청구제도 ····· 98
〈표 4-6〉 연안토지매입의 주체 유형 ····· 102

그림 목차

〈그림 1-1〉 연구의 주요 내용과 체계 ····· 6
〈그림 2-1〉 개발성격 지목 면적 비율 ····· 16
〈그림 2-2〉 연안지역 주요 발전시설 분포도 ····· 21
〈그림 2-3〉 지난 10년 동안(2001~2010) 우리나라 해안사구 보전상태 변화 ····· 25
〈그림 2-4〉 해안사구 훼손 사례 ····· 25
〈그림 2-5〉 광역지자체별 백사장 잠식 유형별 면적 ····· 28
〈그림 2-6〉 지역별 호안 연장 현황 ····· 34
〈그림 2-7〉 대광해변 연안침식관리구역 관리방향 개념도 ····· 38
〈그림 3-1〉 프랑스 연안보전협회의 토지매입 추세 ····· 54
〈그림 3-2〉 프랑스 연안보전협회 예산 구조(2017년) ····· 55
〈그림 3-3〉 영국 국민신탁 조직체계 ····· 62
〈그림 3-4〉 미국 토지신탁운동을 통해 보존관리 중인 지역 변화(1985~2015) ·· 73
〈그림 3-5〉 미국 토지신탁연합 2017년도 수입 및 지출 현황 ····· 74
〈그림 4-1〉 내륙 대비 연안의 상태 ····· 83
〈그림 4-2〉 연안토지매입 제도의 찬성 여부 ····· 84
〈그림 4-3〉 매입대상 토지를 매도하지 않는 이유 ····· 85
〈그림 4-4〉 국가 연안토지 매입 재원 부담 시 세금 인상 동의 ····· 86
〈그림 4-5〉 연안토지 매입 위해 일정 부분 기부 의사 ····· 86
〈그림 4-6〉 국가 부담과 기부금의 비율 ····· 87
〈그림 4-7〉 기후변화에 대한 방재의 개념 ····· 91
〈그림 4-8〉 국내 해안선 후퇴의 성공사례(거제 와현마을) ····· 93
〈그림 4-9〉 연안토지매입의 대상과 관리 ····· 104

요약

연안토지매입 동향과 도입 가능성 검토

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 문제해결을 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 연안토지매입제도의 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 평가된다. 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 억제를 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 개발수준이 높은 것으로 나타남

〈표 1〉 2007~2012년 연안지역별 지목면적 변화

단위: ㎢

구분		임야	답	전	도로	대	하천	구거	유지	잡종지	공장용지	염전
시군구	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
읍면동	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

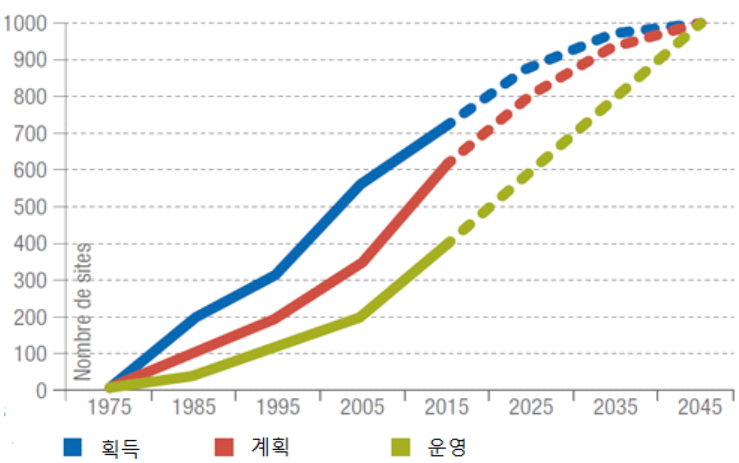
- 연안재해 대응의 대표적인 사업으로 연안정비사업이 2000년부터 290여 개 지역에 약 3천억 원의 예산이 투입됨
  • 자연재해 피해복구를 위한 직적접인 방법으로 시설물 설치가 대부분이었으며, 해안선의 인공화 및 이차 피해 발생의 원인으로 지적됨
- 해일위험지구 정비사업을 비롯하여, 연안침식관리구역과 연안완충구역 지정과 같은 공간관리 수단도 시행되었으나 성과는 미흡함
- 대부분의 대응사업이 인공구조물 설치에 의존한 사후복구 위주의 사업이고, 재해취약 지역의 개발을 제한하는 등의 근본적 대응이 부족함

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 2,000㎞의 연안지역을 매입하였으며, 2050년까지 계획에 따라 추가 매입이 추진 중임
- 토지매입은 사전 조사결과를 기초로 토지소유자와의 합의를 통해 이루어지지만 특정 구역에 대해 선매(pre-empt) 또는 수용방식으로 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, ‘넵튠계획’을 통해 해안 보호의 성과를 달성

- 역사적 기념물과 자연 훼손을 방지하지 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 ‘넵튠계획’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 기반을 확보함
- 연안의 자연환경 훼손 방지를 위한 근본적 원인 제어를 위해 프랑스의 적극적인 연안토지매입제도 도입과 영국 및 미국의 토지신탁운동의 활성화 및 지원 강화가 필요함

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 재해대응방안으로 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 유동성 보전이 필요함

우리나라 여건에 적합한 연안토지매입 모형 개발과 제도화 필요

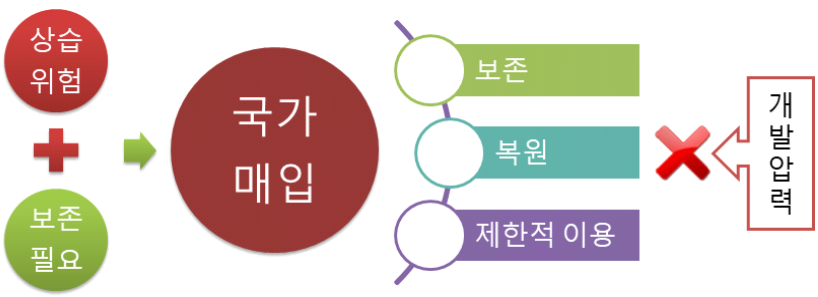
■ 국외 사례와 국내 여건을 고려하여 목표 달성에 효과적인 모형이 필요

- 토지매입 방식은 토지소유자의 자발적 매도에 의한 매입을 우

선으로 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 보호 책임을 부과하고, 이에 필요한 토지 매수 근거 마련이 필요함

제 1 장

서 론

제1절 연구 배경 및 필요성

바다와 육지가 만나는 연안은 많은 활동이 이루어지고 있으며 이에 따라 다양한 가치가 있다. 해양생물의 서식지이기도 하고, 관광과 여가활동의 무대이기도 하며, 양질의 주거공간이면서 동시에 자연환경이 주는 다양한 기능이 발휘되는 공간이다. 이 때문에 해안을 중심으로 활동과 이용수요가 증가하고 이를 충족하기 위한 각종 개발사업들이 끊이지 않고 계속되고 있다. 연안이 태풍과 고파랑 등의 해양으로부터의 자연재해위험에 크게 노출되어 있어 내륙에 비해 큰 피해가 발생하고 있음에도[1] 불구하고 다양하고 많은 개발 및 이용행위가 집중되고 있는 것이다.

우리나라에서 발생하는 자연재해 가운데 가장 큰 피해를 일으키는 태풍은[2] 연안으로 상륙하면서 내륙보다 연안에 더욱 큰 피해를 입힌

1) 윤성순 외(2015), pp. 29~32.

다. 태풍 내습 시 동반하는 강풍에 의한 피해도 있지만, 월파에 의한 침수가 발생하여 연안에서 인명과 재산의 피해도 매우 위협적이다. 이밖에도 연안에서는 해안선의 침식으로 국토의 유실은 물론 재산상의 피해도 발생하고 있으며, 최근에는 해저지진의 위협과 불안감도 커지고 있다.

하지만 해안가를 찾는 관광객이 증가하고 해안경관을 담은 주거시설의 개발이 증가함에 따라 이에 상응하는 상업시설 및 공공시설 등을 확충하기 위한 연안개발도 증가하고 있다. 게다가 어업활동의 기반시설인 어항과 해안 입지가 불가피한 산업시설을 비롯한 여러 해안구조물들이 계속 연안에 설치되고 있다.

내륙에 비해 자연재해에 노출이 심한 연안에서 오히려 공간이용이 집중되고 재해의 피해도 더 크게 나타나고 있어 대책이 필요한 실정이다. 연안의 재해 가운데 대표적인 침식피해를 막기 위해서 해양수산부의 주관으로 연안정비사업이 시행되고 있으며, 행정안전부와 산림청 등의 타 부처에서도 방재사업들이 이루어지고 있다. 연안정비사업의 경우 2000년 이후 지금까지 약 3천억 원 이상의 사업비가 연안재해대응을 위해 투입되었다.[3] 연안침식피해에 대응하기 위해 많은 구조물을 설치하고, 해안 안정화 대책을 하였음에도 불구하고 연안침식문제는 계속 발생되고 있으며 우리나라 연안관리의 주요 이슈가 되고 있는 실정이다. 게다가 해수면상승과 고파랑의 증가로 월파와 침수 피해도 증가함에 따라 연안의 재해위험이 여전히 상존하고 있다.

한편 연안의 다양한 개발행위들은 자연상태의 연안환경을 훼손하고 있는데, 대표적으로 자연해안이 인공화되고 있으며, 해안도로 신

2) 최근 10년간의 원인별 피해액 기준. 행정안전부(2017a), p. 11.
3) 해양수산부(2014. 9.), pp. 59~62.

설 및 해안가 건축물 신축 등이 경관이 우수한 해안에서 활발히 진행되고 있다. 특히 해안가의 미개발 사유지가 개발압력 증가에 따라 개발되고 있어 자연생태계는 물론 경관이 훼손되고 있다. 이러한 개발행위는 적법한 절차에 따라 시행되고 있어 도시계획이나 보호구역 지정 등의 현재의 수단만으로는 제어하는 데 한계가 있다.

이처럼 자연재해에 취약하고 위험성이 높은 연안에서의 반복적인 재해피해를 회피하고 훼손되는 자연환경을 보전하기 위한 사업과 정책들이 반복되고 있으나 원인행위를 충분히 제어하지 못하고 있는 실정이다. 게다가 자연재해 상습지역의 피해를 복구하고, 환경 및 경관이 훼손된 지역을 복원하는 것은 경제적으로도 엄청난 손실을 초래하는 것이다. 환경이나 경관을 복원하지 않더라도 훼손으로 인해 자원의 가치가 사라지는 것은 분명하다.

이러한 문제 해결을 위해서는 보다 근본적인 방식의 접근이 필요하다. 재해의 피해복구가 아닌 피해의 회피, 훼손된 환경과 경관의 복원이 아닌 사전 보전을 위해 원인을 차단하는 것이 바람직하다. 이를 위해 피해가 반복되고 보호가 필요한 공간의 이용과 개발을 막아야한다. 하지만 해당지역이 사유지인 경우 보호할 필요성이 높다하더라도 사적 재산권을 규제할 수단이 부족한 현재의 체제에서는 어려운 대책이다.

따라서 개발과 이용 압력이 높은 연안에서 재해에 취약한 지역과 훼손으로부터 보호가 필요한 지역의 토지를 국·공유화한다면 무분별한 개발을 막고 재해피해를 사전에 회피할 수 있는 효과적인 대책이 될 수 있다. 개발을 우선하던 시기에는 단기간의 성과와 직접적인 효과를 위한 정책이 주를 이루었다. 하지만 보다 장기적인 관점에서 다양하고 종합적인 효과를 얻을 수 있는 새로운 정책 도입을 적극 검토해야 한다.

제2절 연구 목적

앞에서 언급한 바와 같이 연안은 자연재해 위험성이 높아 상습적으로 피해가 발생하는 지역이 많고, 증가하는 개발압력으로 우수한 경관과 환경이 훼손되는 지역도 많다. 이러한 문제에 대응하기 위한 현재 시행되는 정책수단의 한계를 극복하면서, 사전예방적이고 장기적 관점의 대책으로 연안토지 매입제도를 확대하는 방안을 제시하고자 한다. 기존의 각 개별법률에서 근거하는 토지매수를 보호지역 지정에 얽매이지 않고 계획에 의해 보다 적극적으로 추진하기 위한 제도화 방안을 검토하고자 한다. 이를 보다 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 연안토지매입을 별도의 제도로 도입하기 위한 필요성을 분석하고자 한다. 연안에서 일어나는 각종 개발행위를 살펴보고 연안의 재해대응과 훼손방지를 위해 지금까지 시행된 여러 정책의 한계분석을 통해 새로운 대안마련의 당위성을 찾고자 한다.

둘째, 상습적인 자연재해 피해지역의 피해를 회피하고 난개발이 우려되는 지역의 개발을 억제하기 위한 근본적 대책으로서 연안토지의 국·공유화 방안을 제시하고자 한다. 현행 법률에서 정하고 있는 토지매수관련 규정을 보다 적극적으로 시행할 수 있도록 연안토지매수의 대상과 방법, 주체 등에 대해 기본적인 체계를 제시하는 것이다.

셋째, 연안토지매수를 제도화하기 위한 준비과정과 추진과제를 제시하고자 한다. 새로운 제도의 도입을 위해 검토해야 하는 세부내용과 향후 추가로 수행해야할 과제들을 제시함으로써 정책으로 실현될 수 있도록 하는 것이다.

제3절 연구 내용 및 방법

1. 연구 범위 및 주요 내용

본 연구는 연안에서 상습적으로 발생하는 자연재해의 피해를 회피하고 보전 가치가 높은 연안지역의 개발압력 차단을 위한 효과적이고 근본적인 수단으로 연안의 토지를 국가나 공공단체에서 매입하는 방안을 제도화할 수 있는지를 검토하는 것이다.

연구의 공간적 범위는 「연안관리법」에서 정하고 있는 연안 가운데 매입의 대상이 될 수 있는 연안육역으로 설정하였다.

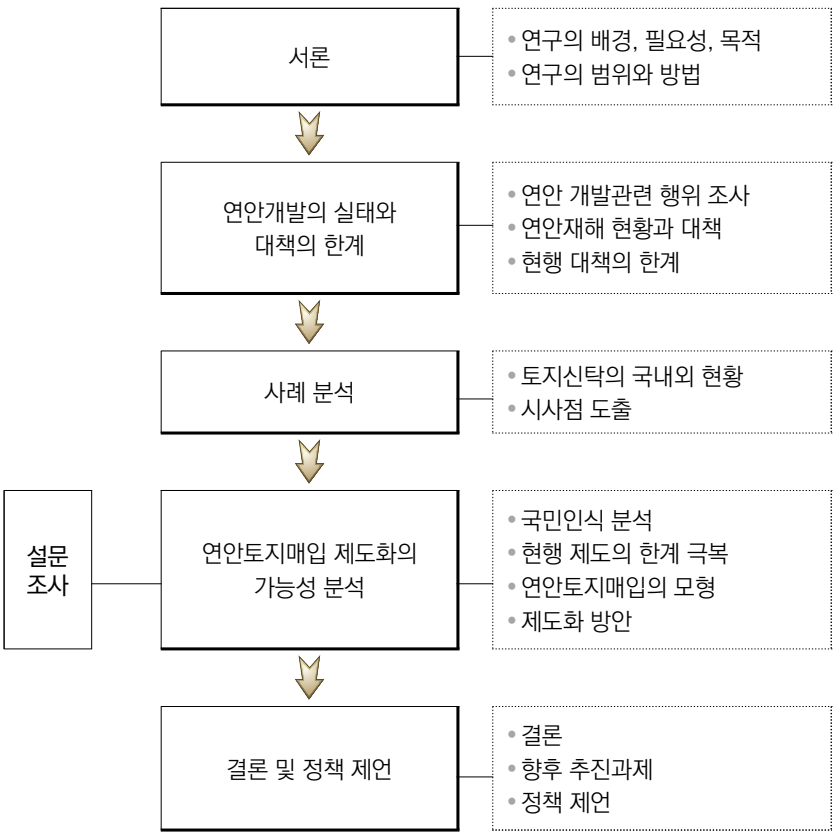
주요 연구내용을 보면, 우선 제2장에서는 연안에서 발생하는 주요 개발행위들을 살펴보고, 자연재해 피해현황도 조사하여 지금까지 연안의 자연재해 피해 대책으로 시행되었던 각종 정책수단들의 한계를 분석해보았다. 연안의 개발 및 이용 수요가 내륙에 비해 집중되고 증가함에 따라 자연재해 피해도 커지고 있지만 사후 복구위주의 현행 대응수단으로는 부족하다는 점을 시사하고자 하였다.

제3장에서는 본 연구에서 제안하려는 연안토지매입과 관련한 국내외의 사례를 분석하였다. 국내 법률에 따른 토지신탁의 현황을 비롯하여 국가나 단체가 주도하여 토지를 매입하는 일부 국가의 제도 현황을 조사, 분석하여 우리가 연안토지매입의 타당성을 검토하는 데 필요한 시사점을 도출하였다.

제4장에서는 연안토지매입의 제도화 가능성을 검토하였다. 새로운 제도도입의 사회적 수용성을 제고하고 정책적 지지를 확인하기 위해 대국민 인식조사를 수행하였으며, 현행 제도의 한계를 극복하기 위한 새로운 대안으로 연안토지매입의 제도화 가능성을 검토하였다.

연안토지매입 관련해서 우리나라에 적합한 사업모형으로 매입 방법과 대상토지를 제시함으로써 새로운 정책을 가시화하고자 하였다. 그리고 이러한 제도를 도입하기 위한 관련 법률과의 관계 정립방안과 추진 과제를 제시하여 향후 제도화의 기초를 마련하고자 하였다.

〈그림 1-1〉 연구의 주요 내용과 체계



자료: 저자 작성

2. 연구 방법

1) 문헌 및 자료 분석

본 연구에서는 국내외 문헌조사를 주요 연구 방법으로 활용하였다. 토지 이용의 규제 또는 보호대상의 효과적 보호를 위해 현행 여러 법률에서 토지매수제도가 시행되고 있고, 이와 관련된 연구결과와 통계 등의 자료들이 있다. 토지매수의 법률적, 경제적 관점의 문제분석과 해결방안을 제시한 자료들을 분석하여 연안토지매입제도의 모델 구축에 활용하였다. 특히, 국외의 유사한 제도현황자료를 수집, 분석하여 우리나라에 적용 가능한 사항을 도출하여 연구에 활용하였다.

2) 설문조사

연안의 자연재해 피해자는 국민이며, 연안토지를 국가 또는 공공단체에서 매입을 추진한다면 직접적인 이해당사자는 해당 토지의 소유자이며, 간접적으로는 매입 재원을 부담하는 국민이다. 특히 국가가 주도적으로 연안토지를 매입할 경우 재정적 부담 증가에 따른 국민 납세자의 지지가 필요하고, 공공단체 주도의 경우에도 경제적 참여가 필요하므로 참여 주체인 국민의 의향을 파악할 필요가 있다. 이는 새로운 정책의 실현 가능성을 판단하는 가장 기초적 근거가 될 것이다.

따라서 이러한 국민적 인식과 지지의사를 파악하기 위해 전국의 일반국민 1,000명을 대상으로 설문조사를 수행하였다. 조사내용은 연안토지매입 제도의 지지여부, 매입대상 토지 소유 시 해당 토지의

매도와 경제적 부담의 의지 등으로 구성하였다.

3) 외부 자문

연안의 재해대응 방안으로서 연안토지매입을 제도로 강화하고자 하는 새로운 시도를 위해 국내외의 유사 사례를 조사, 검토할 필요가 있다. 「문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법(이하 '국민신탁법'이라 한다)」에 따라 이미 활동 중인 '자연환경국민신탁'의 활동 현황을 중심으로 국내의 여건을 조사하고, 국민신탁운동이 가장 활발한 영국의 토지신탁 제도 현황을 파악하기 위해 관련 전문가에게 별도의 자문을 수행하였다.

이는 본 연구와 관련한 선행 연구자의 경험과 지식을 활용하여 연구의 방향을 설정하고 내용을 충실히 하는 데 도움이 되었다.

제4절 선행연구 검토

황은주(2013)[4]는 분단의 상징이지만 미개발지로서 자연생태계의 보고이자 엄청난 자연자산이라 할 수 있는 DMZ의 효과적인 보존을 위해 글로벌 트러스트의 필요성과 실행방안을 제시하였다. DMZ 토지의 트러스트운동 목표를 설정하고, 소유자들로부터 기부를 받거나 매입하는 방안을 병행하여 신탁토지를 확보하고자 제안하였다. 하지만 동 연구는 DMZ라는 대상공간을 한정하여 트러스트운동의 일반적인 방식을 간단하게 제안하고 있으며, 당위성이나 제도화 및 정책화

4) 황은주(2013).

의 방안에 대해서는 다루지 않고 있다.

전재경(2007)[5]은 국립공원을 중심으로 법정 보호구역의 여러 여건과 특성에 따라 관리방식을 차별화해야 한다고 하였다. 보호구역 관련 법률마다 모델을 설정하고, 보호구역의 공간적 중첩을 회피하면서 행위제한을 단순화할 것을 제안하였다. 아울러 「국민신탁법」이 제정됨에 따라 보호구역 내 토지의 소유질서 재편과 관리상 갈등 해소를 위한 국민신탁의 배경을 소개하였다. 동 연구는 보호구역 관리를 위한 수단으로 국민신탁의 시행을 제안하는 의미있는 연구이지만 신탁을 위한 구체적인 방안은 제시하지 않았다.

남정호·이윤정(2010)[6]는 공유재인 공유수면을 특정인이 사유하는 것을 방지하고 공공의 이익을 위해서 이용하기 위한 여러 방안들을 제시하였다. 동 연구에서는 공유수면의 공공성을 강조하면서 독점적 사유화를 차단하기 위한 신탁의 이론적 고찰과 제도화한 국가의 현황을 제시하고 있어 본 연구에 도움이 되었다. 하지만 공유수면이 아닌 연안토지에 대한 관리는 포함하지 않고 있으며 재해피해의 방지와 환경의 보전을 위한 신탁이 아니라 공익적 이익침해방지를 위한 신탁만을 다루고 있다.

조덕용(2007)[7]은 수변구역의 토지매수제도에 관해 살펴보고, 가격산정과 업무처리 등 현행 매수제도의 문제점과 이를 극복하기 위한 개선방안을 제안하였다. 동 연구는 보호대상물의 보호를 위한 토지이용규제 차원에서 토지매수에 관한 현황과 문제에 대한 정보를 활용할 수 있었으나, 토지매수의 여러 대상 가운데 수변구역의 토지에 한정한 문제와 개선을 다루고 있고, 보호대상 확대와 같은 새로운 정

5) 전재경(2007).
6) 남정호·이윤정(2010).
7) 조덕용(2010).

책시도보다는 토지매수라는 현행 행정수단의 문제 극복에 머무르고 있다.

박성규(2008)[8]는 토지이용 규제에 의해 제한되는 권리의 구제방안으로서 매수청구제도에 대해 살펴보면서 경제학적 관점에서 의미를 분석하고, 실증분석을 통해 매수청구제도의 문제를 파악하고 대안을 제시하였다. 동 연구는 우리나라 매수청구제도의 실태를 파악하고 개선해야할 방안을 파악하는 데 도움이 되었으나, 재산권 보호 차원의 매수청구 이외에 관리적 측면에서 계획에 의한 토지매입은 다루지 않았다.

〈표 1-1〉 주요 선행연구 검토

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요연구내용
주요선행연구	1	- 과제명: DMZ 이니셔티브 및 트러스트 - 연구자(연도): 황은주(2013) - 연구목적: DMZ 내 트러스트 프로그램 수립과 시범사업 전개를 위한 지침안 제시	- 문헌조사 - 공동(집단작업) 연구	- 유럽 그린벨트 - 민관협력 방안 - DMZ 에코벨트 이니셔티브 - DMZ 글로벌 트러스트
	2	- 과제명: 보호구역 관리모델의 응용을 위한 법제 연구 - 연구자(연도): 전재경(2007) - 연구목적: 보호구역 관리를 자율 참가형으로 전환하기 위한 대안 제시	- 문헌연구	- 정책현황과 법적 과제 - 관련 법제분석과 쟁점 분석 - 관련법제 간 정합성 및 국립공원 관리체계 - 대안연구(보호구역 내 국민신탁 설정)
	3	- 과제명: 연안 공공이익 침해 방지를 위한 공유수면 관리체제 개선 방안 - 연구자(연도): 남정호·이윤정(2010) - 연구목적: 공유수면의 공공이익 침해 방지와 공정사회 실현을 위한 관리체제 개선 방안 제시	- 문헌조사 - Emergy 평가 - 설문조사	- 공유수면의 특성 및 관리 현황 - 공공이익 보호 관련 외국 사례 - 공공이익 침해 사례조사 및 원인분석 - 공유수면 관리체제 개선방안

8) 박성규(2008).

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요연구내용
주요선행연구	4	- 과제명: 수변구역의 토지매수제도에 관한 연구 - 연구자(연도): 조덕용(2010) - 연구목적: 수변구역 보호를 위한 토지매수제도의 적정성 검토와 개선방안 제시	- 문헌연구	- 토지이용규제 고찰 - 토지매수제도 - 토지매수제도의 문제점 및 개선방안
	5	- 과제명: 정부의 토지이용규제와 사적 재산권 보호에 관한 경제학적 분석 - 연구자(연도): 박성규(2008) - 연구목적: 정부의 규제권과 민간의 재산권 간의 갈등 해결을 위한 논거 제시	- 문헌연구 - 실증분석(상관관계 및 회귀분석)	- 토지이용규제와 보상의 법학적, 경제학적 접근 - 토지이용규제에 대한 권리구제 - 매수청구제도 무력화 및 기회주의적 운용
본 연구		- 기존 연구는 해외 신탁제도 현황 조사와 국내 보호지역에 적용 방안을 제시하고 있으며, 본 연구에서는 국내 적용 중인 신탁제도를 기초로 재해방지 목적으로의 도입 가능성을 분석	- 기존 연구자 및 전문가 면담과 자문을 활용	- 연안재해의 근본적 대책으로서 신탁을 비롯한 국가 주도의 토지매입방식을 분석하여 국내 여건에 적합한 제도화 방안의 가능성을 검토하는 연구

자료: 저자 작성

제 2 장

연안개발의 실태와 문제

제1절 연안개발 실태

1. 연안개발 현황

연안은 정주, 산업, 물류, 관광 등 분야의 이용 활동이 활발하게 이루어지는 곳으로 내륙에 비해 개발이 집중되는 특성이 있다. 이 연구에서 연안지역의 개발 정도를 살펴보기 위해 토지의 지목(「공간정보의 구축 및 관리등에 관한 법률」, 약칭 '공간정보법'), 용도지역(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 약칭 '국토계획법')을 활용하였다. 또한 연안을 대상으로 추진하는 각종 사업 현황을 살펴보았다. 개발 정도를 분석하는 공간범위는 자료에 따라 연안 행정구역(시·군·구 혹은 읍·면·동) 또는 연안관리법에 따른 연안육역을 대상으로 하였다. 또한 연안개발 현황에 대한 분석은 해양수산부(2015a)가 발간한 보고서인 『연안기본조사』에서 발췌하여 정리하였다.

1) 지목별 현황[9)]

「공간정보법」에 따른 지목 중에서 상대적으로 개발된 토지라고 할 수 있는 '대', '도로', '공장', '잡종지'(이하 '개발성격 지목')의 비율이 연안지역에서 높게 나타났다. 2012년 지목 자료를 기초로 분석한 결과 「연안관리법」에 따른 연안육역에서 개발성격 지목의 비율이 연안 시·군·구보다 높게 나타났다. 연안 시·군·구 전체 토지에서 개발성격 지목의 비율이 9.2%로 나타난 반면 연안육역은 19.3%로 나타나 바다에 접한 지역일수록 개발된 토지의 비율이 높게 나타난 것을 알 수 있다.

〈표 2-1〉 2012년 연안지역별 지목별 현황

단위: ㎢

구분		합계	임야	답	전	도로	대	하천
연안 시·군·구	소계	32,325.0	18,421.9	4,899.0	2,853.1	1,130.1	976.5	716.4
	%	100.0	57.0	15.2	8.8	3.5	3.0	2.2
	시급	16,717.1	9,114.1	2,317.0	1,448.4	655.1	662.1	431.5
	%	100.0	54.5	13.9	8.7	3.9	4.0	2.6
	군급	15,607.9	9,307.8	2,582.0	1,404.7	475.0	314.4	284.9
	%	100.0	59.6	16.5	9.0	3.0	2.0	1.8
연안 읍·면·동	소계	17,064.2	9,338.3	2,469.9	1,748.8	621.4	497.6	291.0
	%	100.0	54.7	14.5	10.2	3.6	2.9	1.7
	시급	7,738.9	3,987.5	899.2	797.8	332.6	306.1	167.9
	%	100.0	51.5	11.6	10.3	4.3	4.0	2.2
	군급	9,325.1	5,350.7	1,570.7	951.0	288.8	191.6	123.1
	%	100.0	57.4	16.8	10.2	3.1	2.1	1.3
연안 육역	소계	3,944.7	1,737.6	522.1	519.8	199.3	212.7	41.4
	%	100.0	44.0	13.2	13.2	5.1	5.4	1.0
	시급	1,822.5	672.6	184.1	223.3	121.8	152.1	25.8
	%	100.0	36.9	10.1	12.3	6.7	8.3	1.4
	군급	2,122.2	1,065.0	338.0	296.5	77.5	60.7	15.6
	%	100.0	50.2	15.9	14.0	3.7	2.9	0.7

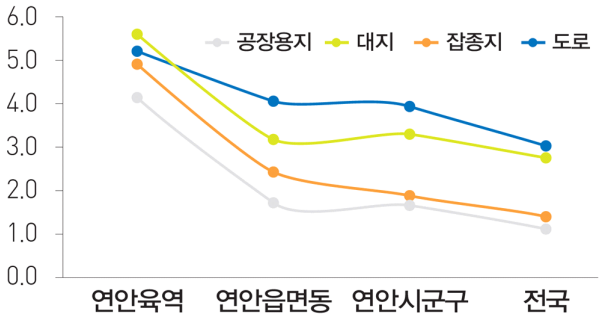
9) 해양수산부(2015a), pp.104~116의 내용을 발췌하여 정리함

구분		구거	유지	잡종지	공장	염전	기타
연안 시·군·구	소계	627.7	583.6	475.3	401.9	101.5	1,138.0
	%	1.9	1.8	1.5	1.2	0.3	3.5
	시급	286.4	249.1	340.6	342.7	37.6	832.5
	%	1.7	1.5	2.0	2.0	0.2	5.0
	군급	341.3	334.5	134.7	59.2	63.9	305.5
	%	2.2	2.1	0.9	0.4	0.4	2.0
연안 읍·면·동	소계	316.5	339.4	362.6	270.0	97.5	711.2
	%	1.9	2.0	2.1	1.6	0.6	4.2
	시급	110.7	112.2	248.1	224.6	33.8	518.4
	%	1.4	1.5	3.2	2.9	0.4	6.7
	군급	205.8	227.1	114.4	45.4	63.7	192.8
	%	2.2	2.4	1.2	0.5	0.7	2.1
연안 육역	소계	65.9	77.9	190.3	159.3	70.3	148.1
	%	1.7	2.0	4.8	4.0	1.8	3.8
	시급	22.8	30.7	135.4	135.5	22.5	95.9
	%	1.3	1.7	7.4	7.4	1.2	5.3
	군급	43.1	47.3	54.8	23.7	47.8	52.2
	%	2.0	2.2	2.6	1.1	2.3	2.5

자료: 해양수산부(2015a), pp. 110~111 〈표 2-2-25〉를 편집함.
(원자료 : 국토해양부, 2012, 지적통계)

개발성격의 지목 면적의 비율이 연안일수록 높은 것은 〈그림 2-1〉에서도 확인할 수 있다. 개발성격의 지목은 바다에 인접한 지역일수록 높은데 전국보다 연안 시·군·구와 읍·면·동이 높고 연안 시·군·구에서도 연안육역이 높게 나타났다. 즉 연안관리법에 따른 연안육역에서 개발 수준이 높다고 할 수 있다.

〈그림 2-1〉 개발성격 지목 면적 비율



자료: 해양수산부(2015. 4.), p. 15

연안지역에서 개발성격 지목의 비율이 높기도 하지만 점차 증가하는 추세다. 2007~2012년 사이에 연안 시·군·구 전체 개발성격 지목은 343.6㎢ 증가하였고 연안 읍·면·동은 212.1㎢가 증가하였다. 연안 읍·면·동에서 개발성격 지목 증가 면적이 시·군·구 전체 증가 면적의 61.7%로 나타났는데 연안 시·군·구 전체 면적에서 읍·면·동의 비율이 52.8%(2012년 기준)임을 고려할 때 바다에 좀 더 인접한 읍·면·동에서 개발성격의 지목이 더욱 증가했음을 알 수 있다.

〈표 2-2〉 2007~2012년 연안지역별 지목면적 변화

단위: ㎢

구분		임야	답	전	도로	대	하천	구거	유지	잡종지	공장용지	염전
시군구	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
읍면동	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(2015a), p. 114(원자료 : 행정자치부, 국토교통부, 각 연도, 지적통계)

2) 용도지역 현황

「국토계획법」에 따른 용도지역 분포를 통해서도 연안지역의 개발 수준을 알 수 있다. 「국토계획법에」서는 용도지역별로 개발의 종류와 밀도를 정하고 있는데 4개 용도지역인 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역 중에서 도시지역으로 지정된 지역에서 가장 높은 수준의 개발이 허용된다.

2012년 말 기준, 연안 시·군·구 전체에서 도시지역은 19.4%로 나타났고 연안육역으로 한정할 경우 31.8%로 나타났다. 연안 시·군·구 전체에 비해 바다에 인접한 연안육역의 도시지역 비율이 12.4%p 높게 나타나 연안육역의 개발 수준이 매우 높음을 알 수 있다.

〈표 2-3〉 2012년 연안 시·도 용도지역 현황

단위: ㎢

구분		도시지역						관리지역				농림지역	자연환경보전지역
		소계	주거지역	상업지역	공업지역	녹지지역	미지정지역	소계	계획관리	생산관리	보전관리		
연안시군구	소계	7,411.9	869.0	128.0	700.5	4,834.1	880.3	9,074.7	4,178.5	1,959.5	2,936.7	14,264.1	7,460.9
	%	19.4	2.3	0.3	1.8	12.7	2.3	23.7	10.9	5.1	7.7	37.3	19.5
	시급	5,819.6	722.1	109.3	554.2	3,745.8	688.2	4,196.7	2,077.2	868.5	1,251.0	5,882.5	2,620.4
	%	31.4	3.9	0.6	3.0	20.2	3.7	22.7	11.2	4.7	6.8	31.8	14.1
	군급	1,592.3	146.9	18.7	146.3	1,088.3	192.1	4,878.0	2,101.3	1,091.0	1,685.7	8,381.6	4,840.5
	%	8.1	0.7	0.1	0.7	5.5	1.0	24.8	10.7	5.5	8.6	42.6	24.6
연안육역	소계	1,282.1	183.0	48.5	339.5	701.3	9.7	1,235.3	625.1	258.5	351.7	814.2	700.0
	%	31.8	4.5	1.2	8.4	17.4	0.2	30.6	15.5	6.4	8.7	20.2	17.4
	시급	1,118.0	159.9	44.2	292.7	614.2	7.0	314.1	173.6	55.7	84.9	210.2	259.5
	%	58.8	8.4	2.3	15.4	32.3	0.4	16.5	9.1	2.9	4.5	11.1	13.6
	군급	164.1	23.1	4.3	46.8	87.1	2.6	921.2	451.5	202.8	266.8	604.0	440.5
	%	7.7	1.1	0.2	2.2	4.1	0.1	43.3	21.2	9.5	12.5	28.4	20.7

주: 관리지역 세분이 안 된 경우 계획관리지역으로 분류함

자료: 해양수산부(2015a), pp. 119~120(원자료 : 국토교통부, 2012, 도시계획현황)

연안육역의 도시지역 비율은 연안 시·군·구 중 시급 지역의 도시지역 비율인 31.4%와 비슷한 수준으로 나타났다. 시급 지역의 연안육역에 지정된 용도지역 중 도시지역 비율은 58.8%로 절반이 넘게 나타났다. 대체로 바다에 인접할수록 도시지역 비중이 높게 나타났고, 시급지역의 연안육역은 개발 수준이 매우 높게 나타난 것을 확인할 수 있었다.

지난 5년간(2007~2012년) 연안 시·군·구의 용도지역 변화를 살펴보면, 도시지역이 167.5㎢, 관리지역이 285.4㎢ 증가한 반면 보전성격의 농림지역과 자연환경보전지역은 감소하였다. 도시지역 중에서는 주거지역과 공업지역이 크게 증가하였다.

〈표 2-4〉 2007년과 2012년 연안시도 용도지역 변화

단위: ㎢

구분		도시지역						관리지역				농림지역	자연환경보전지역
		소계	주거지역	상업지역	공업지역	녹지지역	미지정지역	소계	계획관리	생산관리	보전관리		
연안시·군·구	소계	167.5	107.1	21.4	174.7	4.8	-140.5	285.4	-4,531.5	1,940.3	2,876.6	-352.3	-177.0
	시급	80.6	93.7	18.6	103.5	11.8	-147.0	193.3	-1,871.7	856.4	1,208.6	-410.1	-186.3
	군급	86.9	13.4	2.8	71.2	-7.0	6.5	92.1	-2,659.8	1,083.9	1,668.0	57.8	9.3
부산		-4.7	6.4	2.4	12.8	-21.4	-4.9	-	-	-	-	-	-
인천		-138.5	12.1	5.1	13.8	-78.1	-91.4	1.8	-150.2	26.3	125.7	-4.1	-
울산		3.6	3.9	0.7	8.9	-13.8	3.9	26.4	0.7	4.6	21.1	-32.3	0.8
경기		90.1	50.0	7.6	23.6	37.3	-28.4	20.7	-144.7	66.2	99.2	-37.5	-3.8
강원		17.6	4.4	0.9	6.2	-2.0	8.1	50.2	-219.8	94.1	175.9	-30.3	-28.1
충남		4.4	9.9	0.7	40.3	13.1	-59.6	73.5	-690.9	356.2	408.2	7.8	-6.2
전북		4.3	1.5	0.6	5.2	-0.7	-2.3	-35.8	-517.9	220.3	261.8	40.0	-10.7
전남		68.9	5.1	1.4	24.2	-4.6	42.8	-106.8	-1,669.9	610.3	952.8	49.3	155.0
경북		59.9	7.5	0.8	16.6	36.0	-1.0	185.1	-301.6	125.1	361.6	-222.7	-22.9
경남		15.9	4.7	0.7	23.0	-4.9	-7.6	84.1	-359.1	186.1	257.1	-80.5	-249.8
제주		46.0	1.6	0.5	0.1	43.9	-0.1	-13.8	-478.1	251.1	213.2	-42.0	-11.3

주: 관리지역 세분이 안 된 경우 계획관리지역으로 분류함

자료: 해양수산부(2015a), p. 121(원자료 : 국토교통부, 각 연도, 도시계획현황)

3) 연안 이용·개발 계획[10)]

연안·해양공간은 바다와 육지가 만나는 지리적 장점을 살려 다양한 개발이 추진되고 있다. 2014년 기준 연안·해양을 대상으로 중앙정부, 광역 지자체, 기초 지자체가 계획한 개발은 총 627건에 이르고 계획된 개발사업이 차지하는 면적은 574.4㎢에 해당한다. 건수 기준으로 관광개발사업이 277건으로 44.2%로 가장 많다. 그 다음으로는 신도시개발 등 도시개발사업이 99건, 항만어항 개발사업이 92건, 산업물류 개발사업이 81건 순으로 많았다. 개발사업 대상지 면적 기준으로는 도시개발사업이 379.4㎢로 66.1%를 차지하였고 산업물류개발 88.9㎢, 관광개발사업이 63.0㎢ 순으로 나타났다.

〈표 2-5〉 연안 · 해양 이용 · 개발계획 현황

구분	건수	계획면적 (㎢)	소요예산 (안)	주요내용
합계	627	574.4	198조 5,699억 원	
관광개발	277	63.0	15조 9,030억 원	- 관광특구, 관광지, 관광단지, 공원, 테마파크, 해수욕장, 레저단지 등 조성계획
도시지역개발	99	379.4	96조 6,888억 원	- 신도시개발, 주거단지개발 등과 어촌체험마을 조성 등 계획
교통인프라개발	24	0.2	14조 6,371억 원	- 도로· 교량, 철도, 공항 등 건설계획
전원개발	6	4.2	19조 209억 원	- 발전시설 조성 계획
항만어항	92	9.5	30조 888억 원	- 무역항, 연안항, 국가어항, 지방어항, 어촌정주어항 개발계획
산업물류	81	88.9	20조 54억 원	- 국가산업단지, 일반산업단지, 농공단지, 물류단지 등
수산업개발	9	8.4	2,386억 원	- 바다목장, 양식단지 개발계획
농업개발	1	15.1	1,456억 원	- 간척농지개발계획
기타공공시설	38	5.6	8,414억 원	- 운동장, 체육시설 및 공원, 선착장, 공원 등 도로 및 교량 외 공공시설

자료: 해양수산부(2015a), p. 154

10) 국가에서 수립한 계획, 광역 지자체, 기초 지자체 업무계획(2014년)에 제시된 계획을 분석하였다.

4) 발전 시설

연안지역 대규모 개발의 대표적인 사례는 발전시설이라고 할 수 있다. 발전소는 원활한 원료 공급, 냉각수 확보 등이 보장되어야 하므로 바다와 만나는 연안에 입지하는 경우가 많다.[11] 2013년 말 기준, 전국 발전설비용량의 89.8%가 연안에 해당한다. 발전설비용량 중에서 원자력은 100.0% 연안에 해당하며 석탄과 유류는 90% 이상으로 대부분 연안에 분포하는 것으로 나타났다.

〈표 2-6〉 2008년과 2013년 연안 · 내륙 발전설비용량 비교 현황

구분		2008년		2013년	
		발전설비용량 (MW)	연안비중(%)	발전설비용량 (MW)	연안비중(%)
합계	연안	61,668.8	93.1	69,099.9	89.8
	내륙	4,588.3		7,895.9	
원자력	연안	17,715.7	100	20,715.7	100
석탄	연안	23,456.0	97.6	24,606.5	97.5
	내륙	570.0		629.0	
LNG	연안	15,009.0	80.2	18,846.4	73.1
	내륙	3,694.6		6,943.2	
유류	연안	5,488.1	94.4	4,931.3	93.8
	내륙	323.7		323.7	

주: 발전설비용량은 전력수요를 충족시킬 수 있는 발전소 용량의 확보 정도를 말함
자료: 해양수산부(2015a), p. 154(원자료: 전력통계정보시스템(epsis.kpx.or.kr))

기후변화 대응을 위한 신재생 에너지 개발이 활발한 가운데 풍력발전시설 설치도 최근 활발하게 추진되고 있다. 2008~2013년 사이에 우리나라 전체 풍력발전설비는 46개소가 증가하였고 연안에서 17개소가 증가하였다. 설비용량은 총 255㎿가 증가하였고 연안에서 118㎿가 증가하였다. 2013년 기준, 연안지역 중에서 풍력발전설비는

11) 해양수산부(2015a), p. 140.

제주에 11개소로 가장 많이 분포하며 설비용량 기준으로는 전남이 27.8%로 가장 큰 비중을 차지한다.

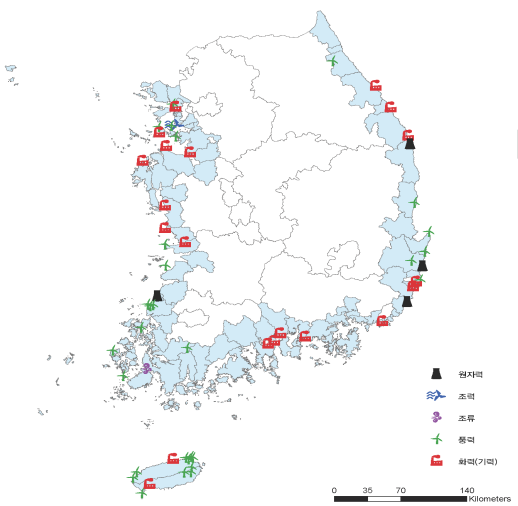
〈표 2-7〉 내륙 · 연안 풍력발전설비용량 비교 현황

단위: 개소, MW, %

구분	개소						설비용량					
	2008년			2013년			2008년			2013년		
	합계	내륙	연안	합계	내륙	연안	합계	내륙	연안	합계	내륙	연안
합계	23	8	15	69	37	32	299	212	87	554	349	205
부산	1	-	1	1	-	1	1	-	1	1	-	1
인천	0	-	-	5	-	5	0	-	-	49	-	49
울산	0	-	-	1	-	1	0	-	-	2	-	2
경기	0	-	-	2	-	2	0	-	-	5	-	5
강원	7	7	-	17	17	-	151	151	-	198	198	-
전북	2	-	2	3	-	3	8	-	8	10	-	10
전남	1	-	1	7	1	6	3	-	3	57	0	57
경북	4	1	3	11	8	3	102	61	41	121	78	43
경남	0	-	-	1	1	-	0	-	-	3	3	-
제주	8	-	8	21	10	11	34		34	108	70	38

자료: 해양수산부(2015a), p. 143(원자료: 한국풍력산업협회, 2014, 풍력산업발전현황)

〈그림 2-2〉 연안지역 주요 발전시설 분포도



자료: 해양수산부(2015a), p. 143.

5) 자연해안선

우리나라 해안선은 총 14,962㎞이며 육지에 분포하는 해안선이 7,752.5㎞로 51.8%를 차지한다.[12] 육지 해안선의 경우 자연해안선(3,770.3㎞)보다 인공해안선(3,982.4㎞)이 더 많은 것으로 나타났다. 연안에 시행된 다양한 사업으로 개발된 연안이 자연상태 연안보다 많게 된 것이다.

〈표 2-8〉 연안지역 해안선 분포

단위: ㎞

구분	전체	육지부	도서부	육지부 해안선 유형 구분		
				자연해안선	인공해안선	자연해안선 비율(%)
부산연안	379.8	298.4	81.4	129.9	168.5	43.5
인천연안	1,078.8	388.4	690.4	112.2	276.2	28.9
울산연안	166.8	159.9	6.9	49.9	110.1	31.2
경기연안	260.1	217.6	42.6	63.9	153.7	29.4
강원연안	401.9	372.4	29.5	257.2	115.2	69.1
충남연안	1,242.0	808.1	434.0	395.7	412.4	49.0
전북연안	531.5	249.0	299.5	100.5	148.5	40.4
전남연안	6,743.3	2,682.3	4,061.0	1,368.9	1,313.4	51.0
경북연안	537.0	442.7	94.3	259.6	183.2	58.6
경남연안	2,512.8	1,718.2	794.6	781.8	936.4	45.5
제주연안	551.8	415.6	136.2	250.7	164.8	60.3
합계				3,770.3	3,982.4	48.6

자료: 해양수산부(2015a), pp. 26~27 〈표 2-1-2〉와 〈표2-1-3〉을 조합하여 작성
(원자료: 국립해양조사원, 2014, 해안선통계 공표자료)

우리나라 연안에 분포하는 해안사구는 자연해안의 일부이며 모래 저장, 자연재해 완충, 지하수 저장, 사구성 동식물 서식처 등의 가치

12) 해양수산부(2015a), p. 23.

를 지니고 있다. 그러나 많은 해안사구는 각종 개발로 훼손되거나 사라지고 있다. 환경부(2015)에 따르면 우리나라에는 총 199개가 분포하며 보전상태가 양호한 해안사구는 36개로 18.1%에 불과하다. 각종 개발로 파괴된 해안사구가 60개로 30.2%에 해당한다.

〈표 2-9〉 전국 해안사구 목록

단위: 개

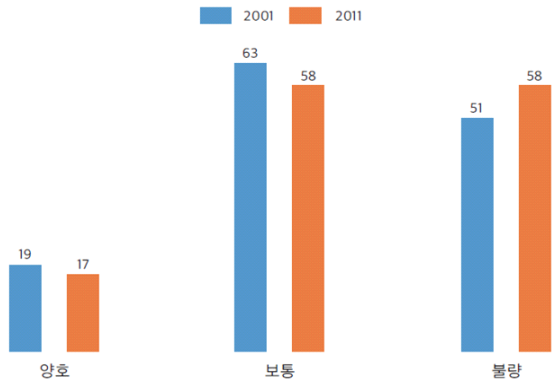
규모	지역	보전상태			계
		양호	보통	파괴	
계		36	103	60	199
대	충남	신두, 소황	청포대, 신합		4
	전북		고창 명사십리	장신	2
	전남		송현, 도찬리, 우전, 둔장, 비금 명사십리, 신지, 명사십리		6
	강원		송지호, 봉포, 양양 동호, 주문진, 맹방	송정, 망상	7
	경북	고래불			1
	경남 부산	진우도, 신자도			2
	제주	사계, 신양	월정		3
중	경기 인천	옥죽동	뒷장술		2
	충남	원청, 삼봉, 가지포, 중장, 원산	학암포, 만리포, 해낮이, 몽산포, 신온3리, 백사장, 승언, 다사, 죽산, 송림	꽃지, 열목(운여), 독산	18
	전북			동호	1
	전남	외기, 시목, 첫구지, 관매도	송석, 송계, 송종, 면전, 금일 명사십리	사구미, 대광, 신성, 원평	13
	강원	송죽, 고성동호, 향목, 하시동·안인	가평리, 연곡, 사천, 삼척 원평	오호, 삼포, 낙산, 북분, 경포대	13
	경북	평해	망양, 화진		3

규모	지역	보전상태			계
		양호	보통	파괴	
소	경기 인천	동굴업, 서포리, 밧지름	울도, 백아, 서굴업, 이일레, 작은풀안, 진리, 큰부리, 사탄동, 조개골, 샛말, 대빈창	방아머리1, 방아머리2, 구봉, 하나개	18
	충남	구례포, 도장, 안면	사목, 천리포2, 황골, 화양염전, 항개, 바람아래, 갓바위, 장포, 옥남, 오봉, 삽시, 유부도, 대난지	태안모항, 연포, 몽산포구, 장삼포, 장돌, 월전, 춘장대	23
	전북		고사포, 광승	변산, 상록, 구시포	3
	전남	어머리, 내치, 백산, 추포, 성촌, 띠밭넘어	덕산, 모사, 송평, 통호, 군학, 대전, 가동, 남열, 서방축, 흑수평, 북방축, 남우전, 송공, 분계, 백길리, 안좌, 고막, 논두레미, 연소, 옥룡, 익금, 금장, 월송, 중리, 지리, 신전	홀통, 조금나루, 가계, 증의, 산정, 송호, 율포, 장선, 용난굴, 은동, 한운, 통리	44
	강원		화진포, 공현진, 옥계	송포, 반암, 속초, 죽도, 남애, 남항진, 안인진, 용화	11
	경북		후정, 구산, 칠포, 곡강, 봉길	봉산, 장사, 관성	8
	경남 부산	도요등	다대포	상주, 남해송정	4
	제주	표선	이호, 협재, 하모, 하도, 중문	곽지, 섭지코지, 평대, 함덕, 김녕	11

자료: 환경부(2015), pp. 11~12

우리나라 해안사구는 각종 개발로 보전 상태가 악화되는 지역이 늘고 있는 추세다. 환경부(2015)는 우리나라 해안사구 133개에 대해 2001~2010년 사이의 변화를 분석하였는데 보전상태가 개선된 곳이 10개소, 보전상태가 악화된 곳이 19개소로 나타났다. 보전상태가 양호한 해안사구가 19개소에서 17개소로, 보통인 해안사구가 63개소에서 58개소로 감소하였다.

〈그림 2-3〉 지난 10년 동안(2001~2010) 우리나라 해안사구 보전상태 변화



자료: 환경부(2015), p. 20

해안사구 보전상태가 악화된 원인은 다양한 개발로 해안사구가 축소되거나 해안에서 배후로 연결되는 사구의 흐름을 단절시키는 경우가 많은 것으로 나타났다. 예를 들면 포항 곡강사구는 신항만을 건설하면서 사구가 축소된 사례이고 공현진, 섭지코지 등은 대규모 관광시설 등을 설치하면서 훼손된 사례에 해당한다. 부안 장신사구는 방조제가 건설되어 해안사구가 단절된 사례에 해당한다. 장신사구는 보전상태가 양호한 지역은 아니었으나 방조제가 건설되면서 대부분 사라진 경우에 해당한다.

〈그림 2-4〉 해안사구 훼손 사례

섭지코지 해안사구 훼손 모습

장신사구 훼손 모습

자료: 환경부(2015), pp. 21~22

6) 백사장 개발

연안 이용·개발의 현황은 백사장의 감소면적을 통해서도 확인할 수 있다. 해양수산부가 실시한 연안침식 모니터링 자료를 활용한 분석[13]에 따르면 연안침식 모니터링 대상지역의 백사장이 총 3,034,515㎡에 이르는 면적이 잠식되었다. 백사장 잠식은 방풍림 조성이 1,253,104㎡로 분석 대상 해변의 41.3%를 차지한다. 방풍림은 건축물이나 인공시설물이 아니어서 해변에 부정적인 영향을 덜 미칠 수 있으나 해변의 모래가 바다로부터 배후 육지까지 자연스럽게 순환하는 흐름을 방해하여 침식을 유발하는 원인이 될 수 있다. 백사장 잠식 원인으로 방풍림을 제외하면 친수공간 조성을 위한 개발이 952,619㎡로 31.4%를 차지하고 도로(618,560㎡), 건물(162,002㎡) 등의 순으로 분석되었다.

친수공간을 조성하여 백사장이 사라진 연안은 대부분 해수욕장에 해당한다. 산책로, 공원, 주차장 등 편의시설을 설치하면서 백사장이 사라지게 된 것이다. 도로는 연안 접근성 개선을 위해 설치하였는데

13) 2013년 연안침식 모니터링을 실시한 해변(225개소)을 대상으로 항공사진과 위상영상을 분석(출처: 해양수산부(2015c))

도로와 함께 도로를 보호하기 위한 호안이 연안에 부정적 영향을 크게 미치고 있다. 예를 들면 호안이 설치된 연안은 높은 파랑이 연안으로 전달될 때 호안이나 도로 전면이 쇄굴되고 결국 호안이 난 도로 자체가 붕괴되는 지역도 발생한다.[14]

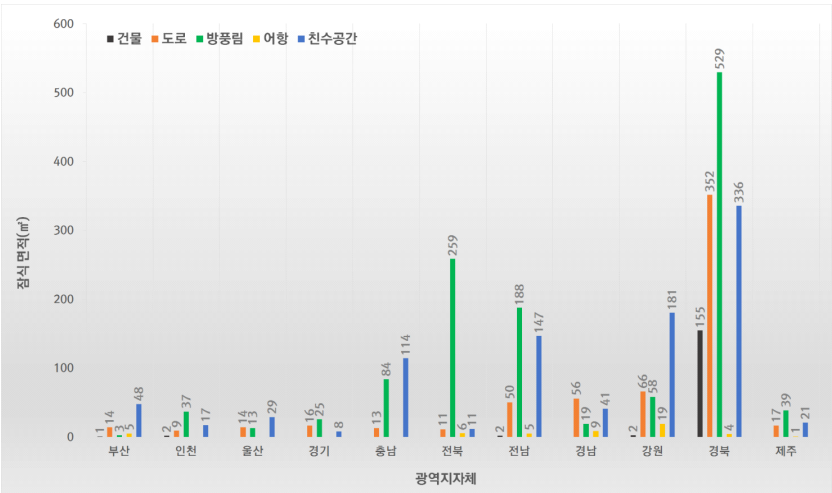
〈표 2-10〉 광역지자체별 백사장 잠식 유형 및 면적

지자체		건물	도로	방풍림	어항	친수공간	합계
부산	면적(㎡)	950	13,872	2,543	4,794	47,942	70,101
	비율(%)	1.4	19.8	3.6	6.8	68.4	100.0
인천	면적(㎡)	2,148	9,216	36,726	-	17,203	65,293
	비율(%)	3.3	14.1	56.2	-	26.3	100.0
울산	면적(㎡)	-	14,374	12,786	-	28,756	55,916
	비율(%)	-	25.7	22.9	-	51.4	100.0
경기	면적(㎡)	-	16,312	25,490	-	7,740	49,542
	비율(%)	-	32.9	51.5	-	15.6	100.0
충남	면적(㎡)	-	13,097	84,100	-	114,351	211,548
	비율(%)	-	6.2	39.8	-	54.1	100.0
전북	면적(㎡)	-	11,065	258,835	5,638	11,435	286,973
	비율(%)	-	3.9	90.2	2.0	4.0	100.0
전남	면적(㎡)	2,047	50,401	187,541	5,197	147,070	392,256
	비율(%)	0.5	12.8	47.8	1.3	37.5	100.0
경남	면적(㎡)	-	55,586	18,901	8,850	41,341	124,678
	비율(%)	-	44.6	15.2	7.1	33.2	100.0
강원	면적(㎡)	2,246	66,229	58,133	18,868	180,506	325,982
	비율(%)	0.7	20.3	17.8	5.8	55.4	100.0
경북	면적(㎡)	154,611	351,634	529,430	4,370	335,617	1,375,662
	비율(%)	11.2	25.6	38.5	0.3	24.4	100.0
제주	면적(㎡)	-	16,774	38,619	513	20,658	76,564
	비율(%)	-	21.9	50.4	0.7	27.0	100.0
합계	면적(㎡)	162,002	618,560	1,253,104	48,230	952,619	3,034,515
	비율(%)	5.3	20.4	41.3	1.6	31.4	100.0

자료: 해양수산부(2015c), p. 39

14) 해양수산부(2015c), pp. 38~39.

〈그림 2-5〉 광역지자체별 백사장 잠식 유형별 면적



자료: 해양수산부(2015c), p. 40

2. 연안개발 문제점

바다와 육지가 만나 형성하는 자연환경 특성, 지리적 장점 등은 연안에서 다양한 목적의 개발이 발생하는 동기가 되었다. 전 세계 대도시의 연안 분포 수준, 산업단지, 항만 등 대규모 산업 시설의 집적, 연안·해양 관광산업의 활성화 등은 연안의 이용·개발 수준이 매우 높다는 것을 말해준다. 즉 연안은 사회경제적으로 우리나라뿐만 아니라 전 세계적으로 매우 중요한 공간이며 그 동안 개별 국가의 경제발전에 큰 기여를 하였다고 볼 수 있다. 연안의 경제적 가치가 커 빠른 속도로 각종 개발 사업이 추진된 결과는 긍정적 측면과 함께 우수한 연안의 자연환경의 훼손이라는 부정적 결과를 유발하였다. 연안개발의 다양한 문제 중에서 이 과제의 목적인 토지매입을 통한 연안의 보전과 관리 측면에서 중요한 문제는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 우리나라 국토에서 연안지역의 개발 수준이 높은 만큼 합리적인 연안관리를 위해 보전이 필요한 연안이 사라지거나 훼손되었다. 내륙에 비해 연안지역에서 개발성격의 지목 비율과 용도지역 중 도시지역 비율이 높은 것은 전반적으로 내륙에 비해 개발된 토지의 비율이 높다고 할 수 있다. 또한 많은 개발사업이 추진 중이거나 계획되어 있어 연안지역은 현재보다 더욱 개발될 것으로 예상된다. 급속한 연안개발은 생물의 서식처를 제공하고 아름다운 경관을 유지하고, 해양 기인 자연재해를 완충하며 육상기인 오염물질을 정화하는 등 다양한 가치가 있는 연안의 자연이 훼손되는 피해를 초래하였다.

우리나라 자연해안선보다 인공해안선이 많아졌다는 사실이 각종 개발에 따른 연안의 자연환경 훼손을 단적으로 보여준다고 할 수 있다. 연안개발에 따른 우수한 자연환경의 감소는 연안 자연환경에서 중요한 기능을 수행하는 해안사구가 과거보다 훼손되고 있는 자료를 통해서도 확인할 수 있었다. 인공해안선의 증가가 우리나라 연안의 전반적인 개발 수준과 자연환경의 훼손 정도를 보여준다면, 해안사구의 감소와 훼손 정도는 보전이 필요한 연안에서도 개발에 따른 피해가 발생하고 있음을 보여준다고 할 수 있다.

둘째, 연안개발이 추진되는 과정에서 연안개발을 계획적으로 관리할 수 있는 제도적 장치가 미흡하였다. 「연안관리법」이 제정되기 전에는 「국토계획법」 등 타 법률에 따라 연안개발을 관리하였으나 계획적 관리보다는 개발이 우선되었다. 현재도 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」 등을 비롯한 다양한 법률에 따라 연안지역에서 개발사업이 활발하게 추진되고 있다. 「연안관리법」에서는 무분별한 연안개발에 따른 자연해안의 손실을 방지하기 위해 '자연해안관리목표제'를 도입하였으나 효과가 미흡하였다. '자연해안관리목표제'는 불

가피한 개발을 제외한 추가 개발을 제한하려는 목적으로 도입되었으나 국가 혹은 지방자치단체가 하려는 거의 모든 개발계획을 인정함으로써 자연해안의 보전이 제대로 이행되지 않았다. 또한 국토를 계획적으로 관리하기 위한 도시계획 제도에서도 연안지역에 대한 특성을 고려하지 못하고 있다. 과거에는 연안을 국토확장을 위한 공간으로 인식할 뿐 보전이 필요한 공간으로 인식하지 못했다. 「국토계획법」에서 연안관리에 관한 규정으로 공유수면 매립지에 대한 용도지역 지정, 연안침식 등에 관한 내용이 제한적으로 포함되어 있다.

셋째, 광역 및 기초 지방자치단체가 보전과 이용의 균형보다는 지역 경제적 편익을 위한 개발에 편중되어 있다. 연안을 관리하는 각종 수단은 실질적으로 지방자치단체에 권한이 있다. 「국토계획법」, 「연안관리법」 등 연안지역 공간관리에 관한 법률에 따라 수립하는 각종 계획, 용도지역 지정 등은 지방자치단체의 권한이다. 즉 연안공간에서 보전이 필요한 공간, 이용과 개발이 필요한 공간에 대한 계획적 배분은 전적으로 지방자치단체가 시행하는 업무이다. 그러나 보전이 필요한 연안이 도시계획 등 공간관리 계획에서 사전에 보전목적의 용도지역으로 지정될 수 있는 기준(도시계획수립지침 등)이 미흡하거나 토지이용계획과 같은 계획 내용에 반영되는 경우가 적다.

「연안관리법」에 연안침식관리구역이 도입되면서 연안과 국토를 통합적으로 관리할 수 있는 제도가 도입되었고 「국토계획법」에도 연안침식관리구역과 연계하는 지구지정(방재지구) 규정이 도입되었다. 그러나 연안침식관리구역이 지정된 지역에 방재지구 지정이 거의 이루어지지 않았다.

제2절 연안재해 대응 실태

1. 연안재해 대응 현황

1) 연안정비사업

연안재해에 대응하는 대표적인 사업은 「연안관리법」에 따라 시행하는 연안정비사업이다. 연안정비사업이 처음 시작된 이후 2014년까지 총 321개소가 준공되었다. 연안정비사업은 연안재해에 대응하는 연안보전 사업 이외에도 친수연안사업과 해역개선사업도 시행되었다. 침식, 침수 피해에 대응하는 연안보전사업은 2014년까지 289개소가 준공되었다.

〈표 2-11〉 연안정비사업 준공 실적

단위: 개소

구분	1차 연안정비사업			2차 연안정비사업		
	전체 지구 수	준공 지구 수	추진 실적 (%)	전체 지구 수	준공 지구 수	추진 실적 (%)
합계	633	237	37.4	370	84	22.7
연안보전	578	223	38.6	296	63	21.3
친수연안	28	7	25.0	74	21	28.4
해역개선	27	7	25.9	-	-	-

자료: 해양수산부(2015b), p. 65

연안에서 발생하는 자연재해에 대응하기 위해 많은 지역에서 연안정비사업을 추진하였는데 연안정비사업은 대부분 인공시설물을 설치하는 방식으로 시행되었다. 준공된 연안정비사업을 통해서 설치된 인공시설물은 호안, 돌제[15], TTP 등이 있으며 양빈, 비사방지 등과

15) 돌제(突堤, groin): ① 해안의 표사이동을 방지할 목적으로 해안에서 직각 방향으로 시설되는 구조물. 또는 소형선의 접안기능을 겸하고 있다. ② 조석류나 하구류 등 주로 유수를 규제하여 수심을 유지하도록 설치하는 구조물이다. (해양수산부(2017), p. 302)

같이 연안의 자연 상태에 부정적 영향을 덜 미치는 시설도 설치되었다. 연안정비사업을 통해서 자연재해 예방이 아닌 친수공간 조성도 12개 설치되었다.

〈표 2-12〉 준공된 연안정비사업 시설물 수 현황

구분	합계	호안	돌제 등	도로 등	TTP	비사 방지	양빈	친수 공간	통수 시설 등	기타
총계	377	264	28	24	3	4	5	12	10	27
부산	32	13	3	3	1	1	2	2	1	6
인천	10	9	–	–	–	–	–	1	–	–
울산	3	2	1	–	–	–	–	–	–	–
경기	11	11	–	–	–	–	–	–	–	–
강원	22	7	13	1	–	–	1	–	–	–
충남	49	42	1	1	–	2	1	1	–	1
전북	7	5	–	1	–	–	–	–	–	1
전남	84	52	–	7	–	–	–	2	9	14
경북	30	18	7	2	2	–	1	–	–	–
경남	82	77	3	1	–	–	–	1	–	1
제주	46	28	–	8	–	1	–	5	–	4

주: 도로 등 – 도로, 보행자도로, 산책로, 보행데크 등
돌제 등 – 헤드랜드, 파제제, 이안제, 도제, 잠제, 소파제, 도류제, 돌제 등
통수시설 등 – 통수시설, 배수갑문
비사방지 등 – 비사방지, 방사림, 모래포집, 목책
자료: 해양수산부(2015b), p. 73

연안정비사업을 통해 설치된 시설물은 총 377개인데 가장 높은 비중을 차지하는 시설은 호안이다. 호안은 전체 시설의 70.0%로 거의 2/3에 해당한다. 그 다음으로 돌제, 도로 순으로 많이 설치되었다. 호안, 돌제, 도로 등은 선형 시설물인데 반해 친수공간은 면적 시설로 개소는 적어도 차지하는 면적은 크다. 친수공간은 경남과 제주에 9개소가 설치되었다. 반면 인공시설물에 비해 자연해안에 부정적 영향이 적은 양빈은 5개소로 매우 적은 비중을 차지한다. 연안정비사

업 시설물은 연안지역이 자연재해로부터 안전한 공간을 조성하는 데 기여한 반면 그만큼 자연해안이 인공해안으로 바뀌게 된 결과를 초래하였다.

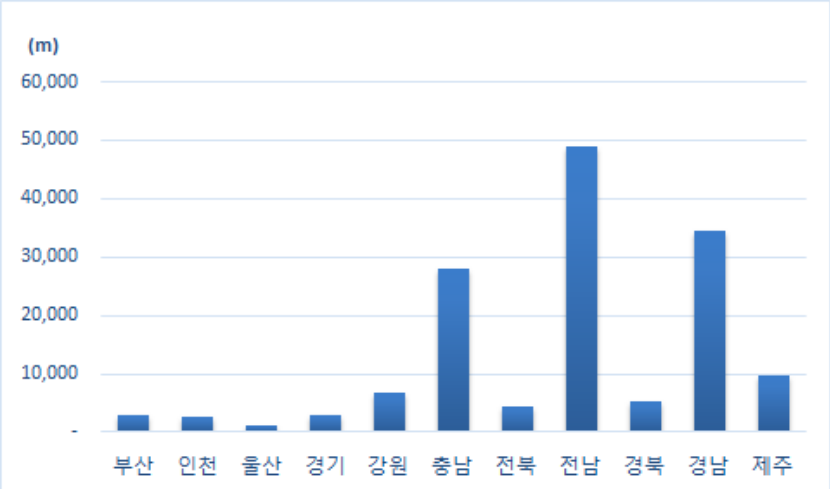
연안정비사업을 통해 연안에 설치된 시설물 규모를 구체적으로 살펴보면, 우선 가장 많이 설치된 호안은 총 147.3㎞가 설치되었다. 또한 도로는 13.1㎞, 돌제 등은 6.3㎞ 규모가 설치되었다. 호안은 해안선이 가장 긴 전남에 48.8㎞가 설치되었고 경남(34.5㎞), 충남(28.1㎞) 등에도 많이 설치되었다. 도로 등은 제주에 5.1㎞로 가장 많이 설치되었다.

〈표 2-13〉 지역별 준공된 연안정비사업 시설물 규모

구분	호안 (m)	돌제 등 (m)	도로 등 (m)	TTP (개)	비사 방지 (개소)	양빈 (개소)	친수 공간 (개소)	통수 시설 등 (개소)	기타 (개소)
계	147,317	6,311	13,077	3,089	4	5	15	13	27
부산	3,002	540	1,840	1,495	1	2	2	1	6
인천	2,566	-	-	-	-	-	1	-	-
울산	1,262	169	-	-	-	-	-	-	-
경기	2,877	-	-	-	-	-	-	-	-
강원	6,811	3,440	560	-	-	1	-	-	-
충남	28,139	200	100	-	2	1	1	-	1
전북	4,350	-	726	-	-	-	-	-	1
전남	48,809	-	1,964	-	-	-	2	12	14
경북	5,310	1,289	1,798	1,594	-	1	-	-	-
경남	34,475	673	1,000	-	-	-	4	-	1
제주	9,716	-	5,089	-	1	-	5	-	4

주: 도로 등 - 도로, 보행자도로, 산책로, 보행데크 등
돌제 등 - 헤드랜드, 파제제, 이안제, 도제, 잠제, 소파제, 도류제, 돌제 등
통수시설 등 - 통수시설, 배수갑문
비사방지 등 - 비사방지, 방사림, 모래포집, 목책
자료: 해양수산부(2015b), p. 75

〈그림 2-6〉 지역별 호안 연장 현황



자료: 해양수산부(2015b), p. 75

2) 해일위험지구 정비사업

연안지역 자연재해 대응을 위한 사업으로는 「자연재해대책법」 제25조의3에 따라 지정하는 해일위험지구에서 시행하는 정비사업이 있다. 2017년 12월 기준으로 해일위험지구는 10개소가 지정되어 있다. 이중에서 정비사업이 마무리된 지역은 2개소, 사업 중인 지역은 2개소에 해당한다. 물론 과거에 해일위험지구로 지정되었다가 정비사업이 완료되어 지구 지정이 해제된 지역도 분포한다. 해일위험지구 정비사업의 내용을 살펴보면 모두 호안, 방파제와 같은 인공시설물에 해당한다. 해일위험지구 10개소 중에서 5개소가 호안 신설 혹은 정비에 해당하고 3개소에 방파제가 설치된다. 「자연재해대책법」에 따라 지정하는 해일위험지구는 이미 개발된 지역이 대부분이다.

〈표 2-14〉 자연재해위험개선지구 정비사업(해일위험지구)

시도	시군구	지구명	사업유형	총사업비(원)	사업량
부산	해운대구	수영만지구	신규	79,000	해일 방파제 L=650m, 호안 L=780m 등
전남	진도군	가계지구	마무리	1,550	호안정비 L=750m
경북	포항시 남구	까꾸리포항지구	신규	1,200	방파제축조 L=40m
경북	울진군	온양2-1	신규	6,614	호안블럭 및 사석보강 L=980m
경남	창원시 마산합포구	마산서항지구	계속	45,660	배수펌프장(Q=960m^3/min) 1식, 관로 L=1.2km
경남	고성군	포교지구	신규	15,000	호안정비 및 보강: L=1.09km, 이안제 1식
경남	거제시	예구지구	계속	6,530	해안제방 L=220m 배후지매립A=4,000㎡
경남	하동군	노량	마무리	4,200	호안정비 L=800m, 선양장 1식
제주	서귀포시	신례지구	신규	5,200	기본 및 실시설계용역 1식
제주	서귀포시	삼달지구	신규	3,515	호안시설 L: 478m, 부대공1식

자료: 행정안전부(2017b)

3) 공간관리 수단

앞서 살펴본 연안정비사업, 해일위험지구 정비사업 등과 같이 인공시설물 설치 방식의 연안재해 대응이 아닌 용도지구 지정과 같은 공간관리 방식의 연안재해 대응으로는 「연안관리법」에 따른 침식관리구역제도와 연안완충구역이 대표적이다.

「연안관리법」 제20조의2에 따라 지정하는 연안침식관리구역은 "연안침식으로 인하여 심각한 피해가 발생하거나 발생할 우려가 있어 이를 특별히 관리할 필요가 있는 지역"에 대해 지정할 수 있다. 연

안침식관리구역은 기존 연안정비사업 중심의 대응 방식의 한계를 보완하기 위해 도입된 제도로 침식 피해지역과 원인지역을 함께 지정할 수 있다. 또한 연안침식관리구역은 배후 육역을 포함할 수 있으며 행위제한이 적용된다는 특징이 있다. 예를 들면, 연안침식관리구역으로 지정된 지역에서는 건축물, 공작물의 신축과 증축, 공유수면 또는 토지의 형질변경, 바다모래 채취 등이 금지된다.

〈표 2-15〉 연안침식관리구역 행위제한

조항	주 요 내 용
연안관리법 제20조의5	① 누구든지 제20조의2에 따라 지정·고시된 핵심관리구역에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다. 다만, 연안정비사업에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 건축물, 그 밖의 공작물의 신축·증축(관리구역 지정 당시의 건축연면적의 2배 이상 증축하는 경우에 한정한다) 2. 공유수면 또는 토지의 형질변경 행위 3. 바다모래·규사 및 토석의 채취행위 4. 그 밖에 연안침식에 영향을 미치는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위 ② 해양수산부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제20조의2에 따라 지정·고시된 완충관리구역에서 제1항 각 호의 행위가 핵심구역의 침식에 중대한 영향을 미친다고 인정하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 행위를 제한할 수 있다. ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 해양수산부장관 또는 시·도지사의 승인을 받은 경우(관계 중앙행정기관의 장의 경우에는 해양수산부장관과 협의한 경우를 말한다)에는 제1항 및 제2항을 적용하지 아니한다. 1.「사방사업법」 제3조제2호에 따른 해안사방사업을 시행하는 경우 2.「자연재해대책법」 제2조제2호에 따른 자연재해의 예방 및 복구를 위한 활동 및 구호 등에 필요한 경우 3.「자연공원법」 제2조제9호 및 제10호에 따른 공원사업의 시행 및 공원시설의 설치가 필요한 경우 4. 공익상 또는 군사상 불가피한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우 ④ 제3항에 따른 승인 또는 협의의 절차 및 그 요건에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

자료:「연안관리법」(2017.10.19., 법률 제14804호) 관련 조항

현재 전국 연안에 총 6개소의 연안침식관리구역이 지정되어 있으며 강원도 삼척시 맹방해변, 원평해변, 경북 울진군 봉평해변, 금음해변, 전남 신안군 대광해변, 충남 태안군 꽃지해변이 해당된다.

〈표 2-16〉 연안침식관리구역 지정 현황

구역명	면적		
	전체	핵심관리구역	완충관리구역
삼척시 맹방해변	18,937천㎡	4,647천㎡	14,290천㎡
삼척시 원평해변	2,310천㎡	693천㎡	1,617천㎡
울진군 봉평해변	4,268천㎡	814천㎡	3,454천㎡
울진군 금음해변	3,811천㎡	673천㎡	3,138천㎡
신안군 대광해변	14,235천㎡	6,138천㎡	8,079천㎡
태안군 꽃지해변	4,294천㎡	2,262천㎡	2,032천㎡

자료: 정지호(2016), p. 10

연안침식관리구역으로 지정된 지역은 연안관리법 제20조의4에 따라 연안침식관리구역을 종합적, 체계적으로 관리하기 위한 관리계획을 수립할 수 있다. 관리계획에서는 침식원인 분석과 대응을 위한 정밀모니터링 실시, 행위제한 적용, 구역 특성에 적합한 침식대응 사업 추진, 토지 매수, 침식 거버넌스 구축과 같은 종합적인 대응 수단을 제시할 수 있다. 예를 들면 전남 신안군 대광해변 연안침식관리구역에서는 〈표 2-17〉과 같이 관리방향과 관리수단을 제시하였다.

〈표 2-17〉 대광해변 연안침식관리구역 관리방향

구역	대상지역	침식 특성 및 여건	관리방향	침식 대응방안
A	대광 해수욕장 (광산리)	• 침식 심각 • 장기간 규사 채취 – 주요 침식원인 • 인공호안 해변과 사구 단절 • 배후 대광해변 관광지 조성	• 자연해안 복원 및 해빈폭 확장	• 정밀 모니터링 실시 • 행위제한 • 호안·친수공간 자연해안 복원 – 대광사구 연결, 완충공간 확보 • 침식관리와 관광지 개발 연계 • 토지매수(완충관리구역)

구역	대상지역	침식 특성 및 여건	관리방향	침식 대응방안
B	대광 해수욕장 (대기리)	• 침식 진행 – 일부 호안 쇄굴 • 인공호안 최근 설치 – 사구 침식 방지 목적, 해변과 사구 단절, 만조시 월파 발생	• 해안선 유지	• 정밀 모니터링 실시 • 행위제한 • 인공호안 자연해안 복원(장기)
C	도찬리 해변	• 안정적 해변 유지 • 해변과 대광사구 연결 • 전면 해역 규사 채취 추정	• 해안선 유지	• 정밀 모니터링 실시 • 행위제한

자료: 해양수산부(2015c), p. 412

〈그림 2-7〉 대광해변 연안침식관리구역 관리방향 개념도

자료: 해양수산부(2015c), p. 412

대광해변 연안침식관리구역의 침식 대응을 위해 정밀모니터링 실시, 자연해안 복원 등과 함께 토지 매수도 포함되어 있다. 대광해변 연안관리구역 중 완충관리구역으로 지정된 토지를 매수하여 관리하

는 방안을 포함하였다. 그러나 2015년 침식관리구역이 지정되고 관리계획이 수립된 이후 아직까지 토지를 매수하지 않고 있다.

또한 '연안완충구역 지정 및 관리지침'에 따라 연안재해를 완충할 수 있는 바닷가를 대상으로 연안완충구역을 지정할 수 있다. 현재 경북 포항시 도구 바닷가(133천㎡), 충남 서천군 다사2리 바닷가(26천㎡), 강원 고성군 문암진리 바닷가(26천㎡) 3개소가 지정되어 있다. 연안완충구역에서는 연안정비사업 실시, 해안사구 및 해안림 조성사업, 양빈 등을 추진하는 것으로 계획되어 있다.

2. 연안재해 대응 문제점

「연안관리법」에 따른 연안정비사업, 「자연재해대책법」에 따른 해일위험지구 정비사업, 연안침식관리구역 등을 중심으로 살펴본 연안재해 대응 사업의 문제점은 다음과 같다.

첫째, 연안재해에 대응하는 사업이 대부분 인공구조물 설치에 의존하였다. 2014년까지 준공된 연안정비사업 시설물의 84.6%가 호안, 돌제, 도로 등 인공시설물이었다. 2017년 12월 기준, 해일위험지구 10개소 중 9개소가 호안, 방파제 등 인공시설물 설치에 따른 정비사업이 이루어지고 있었다. 침식, 침수 등 연안재해가 발생하는 지역은 재해원인, 연안공간의 자연적 특성, 사회경제적 특성 등이 다양하나 재해대응 사업은 몇 가지 인공시설물 설치에 의존하였다. 예를 들면 해안사구가 발달한 지역에서 발생한 침식은 호안 등 인공시설물보다는 해안사구가 복원될 수 있는 소위 연성공법이 적합한 지역도 있으나 과거에는 거의 적용되지 못했다.

둘째, 연안정비사업이 계획된 지역 중에서 인공시설물이 아닌 연성공법이 적용되는 지역의 사업 추진이 미흡한 것도 문제로 지적할 수 있다. '제2차 연안정비(변경)기본계획'에서는 과거 연안정비사업이 인공시설물 설치에 치중하여 사업의 효과가 낮고 주변 연안의 자연환경을 훼손하며 주변 해변에 2차 침식을 유발하는 등 다양한 문제를 발생시키는 점을 고려하여 다양한 사업 방식을 계획하였다. 그러나 인공시설물 설치가 아닌 새로운 방식의 사업은 추진이 거의 이루어지지 않고 있는 실정이다. 예를 들면 강원도 고성군-삼척시 해안을 따라 해안림과 해안사구를 복원하는 사업, 경북 영덕군 고래불해수욕장과 울진군 오산지구에 계획된 순환양빈시스템 사업 등이 아직 시행되지 못했다.

셋째, 재해에 취약한 지역에서 개발을 제한하는 근본적인 대응이 이루어지지 않고 있다. 현재 연안재해 대응 방식은 피해가 발생한 후, 피해가 발생한 지역에 대해서만 대응하는 사후적, 국지적 대응 방식에 머물고 있다. 이와 같은 한계를 극복하기 위해 도입된 연안침식관리구역과 같은 제도는 시행과정에서 사업구역이 축소되거나 계획된 사업 추진이 매우 미흡한 실정이다. 예를 들면 전남 신안군 대광해변의 관리계획에서는 호안 철거와 해안사구 복원, 배후 토지 매수 등과 같은 사업을 계획하고 있으나 현재까지 추진되지 않고 있다. 해안사구 복원, 토지 매수와 같은 대응은 우리나라에서 거의 시행된 적이 없어 사업 시행 주체인 해양수산부, 지방자치단체의 적극적인 의지와 노력이 필요하다. 또한 지역 주민의 협력이 필요하다. 그러나 침식에 대응하기 위한 새로운 시도를 추진하기에 해양수산부, 지방자치단체, 지역 주민 등 이해관계자의 협력이 매우 부족한 실정이라고 할 수 있다.

제 3 장

토지매입 및 신탁 사례 분석

제1절 토지신탁의 국내 현황

1. 우리나라 국민신탁의 전개

19세기 말부터 역사적 장소나 건물을 보전하기 위한 목적으로 시작된 영국의 내셔널트러스트(National Trust) 운동의 영향을 받아 우리나라에서는 1990년대 초반부터 국민신탁운동이 전개되기 시작했다. 당시 우리나라 국민신탁운동은 문화유산분야보다 자연환경자산분야에서 더 활발히 진행되었으며, 특히 초창기였던 만큼 제도적인 지원이 없는 가운데 특정 지역이나 대상물에 대하여 '공유화운동' 내지 '내셔널트러스트'의 이름으로 진행되는 수준이었다.

이 시기에 추진된 자연환경자산분야의 국민신탁운동 중 대표적인 사례로는 무등산보전협의회가 전개한 '무등산공유화운동', '오정골을 지키는 시민들의 모임'에 의한 '대전 오정골 선교사촌 땅 1평 사기

운동', 환경정의시민연대가 추진한 '용인 대지산 살리기 운동' 등이 있다. 먼저 '무등산공유화운동'은 당시 광주시가 무등산개발계획을 수립함에 따라 1898년 광주지역의 환경단체들이 무등산보전협의회를 결성하여 1994년부터 본격적인 운동을 전개한 사례이다. 이 과정에서 '무등산 땅 1평 사기 운동'을 추진하였을 뿐 아니라 2001년 '무등산공유화재단'을 출범하는 등 최근까지도 무등산 보전을 위한 기금조성사업, 매입 및 기증 등을 통해 토지신탁운동을 활발히 추진하고 있다.[16] '대전 오정골 선교사촌 운동'은 해당 부지의 건설계획을 저지하기 위해 교수, 종교인, 언론인, 시민운동가 등 약 50명이 '오정골을 지키는 시민들의 모임'을 결성하여 1999년 착수된 운동이다. 이 운동은 비록 성공적이지는 않았지만, 당시 한남대학교가 부지를 매입하여 보전하기로 하면서 결과적으로 운동이 종료되었다.[17] 마지막으로 '용인 대지산 살리기 운동'은 환경정의시민연대를 중심으로 대지산 및 주변지역의 택지개발사업을 저지하기 위해 내셔널트러스트 방식으로 추진된 모금운동이었으며, 그 결과 대상지를 성공리에 매입하는 결과를 이루어냈다. 그러나 당시 국민신탁운동이 문화유산의 보호보다 자연환경의 보호 측면에서 토지개발을 막기 위하여 추진된 사례가 대부분이었음에도 불구하고 섬이나 연안지역의 토지를 대상으로 하는 국민신탁운동이 전개된 사례는 드러나지 않았다.

16) 환경부(2002), pp.19~20.
17) 이상돈(2009), p. 631; 환경부(2002), pp. 24~25.

2. 「국민신탁법」 입법 현황

2000년에 들어 김대중 정부의 그린벨트 해제에 대응하여 자연환경의 훼손을 막기 위한 목적으로 환경부 산하 사단법인으로 '한국내셔널트러스트'가 설립되어 활동한 바 있다. 이와 같이 법인으로 설립된 단체의 활동은 '민법'에 근거함으로써 농지소유에 제한이 발생한다거나 각종 개발법령상의 토지수용 및 매립 등 공법상의 특례집행을 저지하기 어려운 등 국민신탁운동을 전개함에 있어 제도적인 한계를 드러냈다. 이를 보완하고자 「국민신탁법」 입법의 필요성이 제기되었고, 환경부와 자연환경운동단체의 노력으로 문화유산부문과 자연환경자산부문 양자를 모두 포괄하는 「문화유산 및 자연환경자산에 관한 국민신탁법」이 2006년 3월에 제정되었다. 이후 2007년 보다 구체적인 절차적 내용을 규정을 담아 「문화유산 및 자연환경자산에 관한 국민신탁법 시행령」이 제정 및 시행되었고, 양자 모두 현재까지 수차례 개정을 통해 발전하였다.

「국민신탁법」은 "문화유산 및 자연환경자산에 대한 민간의 자발적인 보전·관리 활동을 촉진하기 위하여 문화유산국민신탁 및 자연환경국민신탁의 설립 및 운영 등에 관한 사항과 이에 대한 국가 및 지방자치단체의 지원에 관한 사항을 규정"(제1조)하는 것을 그 목적으로 한다. 총 7장 23개조와 부칙으로 구성되어 있으며, 각 장에서는 총칙(제1장), 국민신탁법인의 설립 등(제2장), 국민신탁법인의 재산 등(제3장), 국민신탁법인의 기관(제4장), 보전협약(제5장), 보칙(제6장), 벌칙(제7장) 등을 다룬다.

이 법의 주요내용을 살펴보면 다음과 같다. 우선 문화유산국민신탁과 자연환경국민신탁을 각각 설립(제3조)하여 "문화유산 및 자연환

경자산의 취득 및 보전·관리를 위한 기본계획을 10년마다 수립하여야 한다".(제5조) 한편, "관계행정기관의 장은 국민신탁법인의 보전재산에 직접적인 영향을 미치는 행정계획을 수립하거나 개발사업을 하고자 하는 때에는 해당중앙행정기관의 장에게 협의를 요청하여야" 하며(제21조제1항), 이때 "당해 행정계획 또는 개발사업에 관한 국민신탁법인의 의견을 조회한 후 그 결과를 첨부하여야 한다"(제21조제3항). 더욱이 국민신탁법인의 재산을 보전재산과 일반재산으로 구분하여 전자의 경우 "매각·교환·양여·담보 또는 신탁하거나 출자의 목적으로 제공하지 못하며, 이를 위반한 행위는 무효로" 하고 있으며(제10조제2항), 후자의 경우 "문화유산 및 자연환경자산의 매입 및 보전·관리와 국민신탁법인의 운영에 소요되는 경비 등으로 사용할 수" 있도록 하고 있다(제10조제3항).

또한, 「국민신탁법」은 "국민신탁법인에 출연 또는 기부된 재산과 국민신탁법인에 대하여 조세를 감면할 수 있도록" 규정하고 있으며(제15조), "보전협약을 체결한 법인·단체에 대하여 예산의 범위 안에서 보전재산의 보전·관리에 직접 소요되는 경비의 일부를 보조할 수 있도록"(제16조)하는 등 국가의 지원을 통해 민간의 자발적인 문화유산 및 자연환경 보전운동을 도모하고 있다. 이때 보전협약은 국민신탁법인이 문화유산 또는 자연환경자산을 직접 취득하기 곤란하거나 신탁관계의 설정이 부적절한 경우에 체결 가능한 것으로서[18] 소유권 이전 등의 경제행위를 수반하지 않고 간접적으로 보전·관리할 수 있도록 한 제도적 장치에 해당한다.

18) 전재경(2007. 4.), p. 57.

3. 자연환경국민신탁의 토지신탁 현황

자연환경국민신탁은 공식홈페이지를 통해 최근의 신탁자산 현황을 고지하고 있으며, 이를 신탁재산과 보전협약지로 구분하고 있는데,[19] 신탁자산 가운데 보전재산은 총 35건으로 158,768㎡의 면적에 이르며, 일반재산으로는 총 25건으로 면적 19,297㎡를 관리하고 있는 것으로 나타났다. 그에 대한 구체적인 내용은 다음과 같다.

〈표 3-1〉 자연환경국민신탁 신탁자산 중 보전재산 현황(2016년 12월 기준)

날짜	주소(지번 생략)	취득형식		비고
		신탁자	매입	
2007.06.15.	부산광역시 강서구 봉림동	(사)100만평 문화공원조성 범시민협의회	-	낙동강 하구 논
2008.11.19.	전라북도 주군 안성면 진도리	이 정 진	-	백두대간 생태축
2009.03.24.	전라남도 담양군 남면 지곡리	홍 혜 미	-	경관 및 문화유산
2010.08.04.	전라북도 남원시 산내면 부운리	최 근 영	-	백두대간 생태축
2010.08.19.	전라남도 고흥군 동강면 유둔리	서 종 식	-	경관 및 문화유산
2014.06.05.	전라북도 장수군 번암면 유정리	한국램리서치	o	백두대간 생태축
2014.10.27.	제주특별자치도 서귀포시 안덕면 덕수리	환지(오조리) 곶자왈 기금	o	
2016.11.25.	강원도 철원군 동송읍 양지리	한국램리서치 DMZ GT 기금	o	DMZ
2017.12.30.	제주특별자치도 제주시 한경면 청수리	곶자왈 포럼 기금	o	매매대금 분할(3차) 지급(2016~2017)

자료: 자연환경국민신탁 홈페이지(검색일: 2018. 6. 1.)

19) 자연환경국민신탁 홈페이지(검색일: 2018. 6. 1.)

〈표 3-2〉 자연환경국민신탁 신탁자산 중 일반재산 현황(2016년 12월 기준)

날짜	주소(지번 생략)	취득형식		비고
		신탁자	매입	
2007.03.25.	전라북도 진안군 성수면 구신리	김 병 종	-	
2007.03.25.	세종특별자치시 전의면 양곡리	송 정 숙	-	
2007.05.18.	제주특별자치도 서귀포시 월평동	문 국 현	-	
2015.12.28.	전라남도 고흥군 동강면 노동리/유둔리	정 경 희	-	
2012.10.15.	전라남도 고흥군 점암면 화계리/대룡리, 남양면 망주리/월정리, 동강면 노동리/유둔리	서 종 식	-	보전재산 주변토지

자료: 자연환경국민신탁 홈페이지(검색일: 2018. 6. 1.)

제시된 두 표에서 나타난 바와 같이 자연환경국민신탁은 상당수의 토지 및 문화유산 건축물 등을 신탁 또는 매입의 형식으로 관리·보전하고 있다. 이 가운데에는 낙동강 하구 논이나 백두대간 생태축, 제주 곶자왈 등 다양한 삼림 및 임야가 포함되어 있다. 그럼에도 불구하고 연안지역에 해당하는 토지신탁은 자연환경국민신탁의 신탁자산에 포함되어 있지 않은 것으로 나타났다. 다만, 자연환경국민신탁은 현재 「국민신탁법」상 일반신탁기금의 형태로 생태복지조합을 설립하여 국민들의 참여를 도모하고 있는바, 이러한 생태복지조합의 다섯 가지 주요 분야 가운데 하나로 '해안선생태복지조합'을 운영하고 있다.[20]

4. 한국내셔널트러스트의 토지신탁 현황

앞서 본 바와 같이 한국내셔널트러스트는 우리나라 「국민신탁법」의 제정 이전에 설립된 사단법인에 해당한다. 이는 「국민신탁법」이

20) 자연환경국민신탁 홈페이지(검색일: 2018. 6. 1.)

정하고 있는 특수법인의 성격을 갖는 자연환경국민신탁이나 문화유산국민신탁과는 별도로 설립 이후 현재까지 활동을 지속해오고 있다. 이러한 한국내셔널트러스트가 현재까지 확보하여 관리 중인 자연유산의 현황은 다음과 같다.

〈표 3-3〉 한국내셔널트러스트 보유 자연유산 현황

자산명칭	세부 내용
강화 매화마름[21] 군락지	• 소재지 / 면적: 인천시 강화군 길상면 초지리 / 3,009㎡ • 자산 종류 / 소유자: 농지(논) / (사)한국내셔널트러스트 • 확보사유: 환경부 지정 멸종위기식물 '매화마름'의 서식지/훼손 위험지역 • 자산취득 방법: 시민모금(2,640㎡ 매입) 기증(369㎡: 전 소유주 사재구 님)
동강 제장마을	• 소재지 / 면적: 강원도 정선군 신동읍 덕천리 제장마을 / 17,166㎡ • 자산 종류 / 소유자: 농지(전) 및 건물(동강사랑) / (사)한국내셔널트러스트 • 확보사유: 자연경관 우수지역 / 천연기념물 및 멸종위기동식물의 서식지 / 역사문화유적 분포지 / 훼손위험지역 • 자산취득 방법: 시민모금
연천 DMZ일원 임야	• 소재지 / 면적: 경기도 연천군 중면 적거리 민간인출입통제선 내부 / 39,372㎡ • 자산 종류 / 소유자: 임야 / (사)한국내셔널트러스트 • 확보사유: DMZ 일원의 생태적 요충지 / 잠재적 훼손 위험지역 • 자산취득 방법: 기증(신중관, 1944~2009)
원흥이 두꺼비 서식지	• 소재지 / 면적: 충북 청주시 서원구 산남동 205번지 / 1,008㎡ • 자산 종류: 전(밭-현재 포도밭) / 이후 참나무 숲으로 복원 예정 • 자산의 소유자 / 관리자: (사)한국내셔널트러스트 / (사)두꺼비친구들 • 확보사유: 국내 대표적 두꺼비의 집단서식지, 종다양성 우수지역 • 자산취득방법: 시민모금
내성천 범람원	• 소재지 / 면적: 경북 예천군 개포면 신음리 463번지 / 1,861㎡ • 자산 종류: 전(밭-현재 사과밭) / 이후 습지로 복원예정 • 자산의 소유자 / 관리자: (사)한국내셔널트러스트 / 현장 활동가 파견 예정 • 확보사유: 내성천 범람원 일대로 습지 복원 및 하천-산림생태계 연결 • 자산취득 방법: 시민모금
맹산 반딧불이 자연학교	• 소재지 / 면적: 경기도 성남시 분당구 야탑동 422-1번지 / 약 609㎡ • 자산 종류: 전(임야복원 예정지) • 보전운동단체: (사)한국내셔널트러스트, 분당 환경시민의 모임 • 선정배경: 도심 속의 녹지 공간, 시민들을 위한 녹지 및 생태교육 공간

자산명칭	세부 내용
함평 군유산 임야	• 소재지: 전남 함평군 손불면 군유산 일원 • 확보면적: 67,835㎡(약 20,550평) / 전(총 2,427㎡/약 735평) • 자산의 종류: 임야 • 보전운동단체: (사)한국내셔널트러스트, 분당 환경시민의 모임 • 선정배경: 보전 상태가 높은 임야 및 다양한 숲 관련 프로그램 적합지

자료: 한국내셔널트러스트 홈페이지(검색일: 2018. 6. 1.)

한국내셔널트러스트가 현재까지 확보한 자연유산을 살펴본 결과 자연환경국민신탁이 관리 중인 신탁자산과 마찬가지로 대부분 농지나 밭, 임야 형태의 토지신탁임을 알 수 있다. 연안지역의 토지 가운데 한국내셔널트러스트가 신탁 또는 매입의 형태로 보전하고 있는 대상은 드러나지 않았다. 그러나 연안지역에서는 유일하게 신두리 해안사구를 시민모금을 통해 매입을 계획하고 있는 것으로 나타났다. 이 지역의 해안사구 주변은 현재 골프장 건설이 추진되고 있는바 이와 같이 정부의 보전이 미치지 않는 지역 가운데 생태적 가치가 우수한 곳으로 매입계획이 결정되었다. 현재 사업을 진행 중인 신두리 해안사구의 구체적인 자산 정보는 다음과 같다.

〈표 3-4〉 한국내셔널트러스트가 매입 계획 중인 신두리 해안사구 정보

자산(자연유산) 명칭	세부 내용
신두리 해안사구	• 소재지: 충남 태안군 원북면 신두리 일대 • 전체 면적: 약 2,640,000㎡ • 자산의 종류: 사구지대 • 보전운동단체: (사)한국내셔널트러스트 • 잠재사이트 선정배경: 멸종위기 동식물 서식지, 자연경관 우수지역, 훼손 위험지역

자료: 한국내셔널트러스트 홈페이지(검색일: 2018. 6. 1.)

21) 환경부 지정 멸종위기식물.

제2절 프랑스의 연안 토지매입제도 현황

1. 개관

약 5,533km의 해안선(본토 기준)을 가지고 있는 프랑스는 지중해 해안, 노르망디 및 북부해안 등지에 걸쳐 심각한 해안침식 문제를 겪고 있는 국가 가운데 하나이다. 특히, 북부해안의 Wissant Bay는 최근 약 50년간 250m 이상의 해안선 후퇴가 일어난 것으로 나타난 바 있다.[22]

이에 따라 프랑스는 1986년부터 「해안법(Loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, loi littoral)」[23]을 제정하여 연안침식에 관한 문제를 관리하고 있는데, 중앙정부가 아닌 기초지방자치단체가 대부분의 연안침식대응사업 계획을 수립하고, 예산을 마련하여 시행하도록 하고 있는 것이 특징적이다.[24]

특히, 이 법에 따라 추진되고 있는 침식대응 사업 가운데 침식을 포함한 재해 위험이 높은 연안토지를 대상으로 이를 매입하여 개발에 따른 인위적인 침식을 원천적으로 차단하는 방식을 시행하고 있다. 즉, 프랑스의 연안토지매입은 현재 「해안법」에 따라 프랑스 국가 주도하에 계획적으로 장기간에 걸쳐 추진되고 있으며, 이러한 연안토지매입은 연안침식 문제에 대하여 보다 근본적이고 적극적으로 대처할 수 있는 주요한 수단으로 역할을 수행하고 있다.

22) Endzo Pranzini and Allan Williams(2013), p. 236.
23) NOD:1LX9862, legifrance 프랑스 법률 정보 홈페이지(검색일: 2018. 6. 28.)
24) 김상욱(2011. 11.), p. 40.

2. 법제도 및 조직체계

기본적으로 프랑스의 연안침식을 비롯한 연안관리는 1986년 1월 3일 제정된 「해안법」에 따라 이루어지고 있다. 이 법을 제정할 당시의 입법목적은 우수한 연안경관을 보전하고 해당 지역의 새로운 개발을 막기 위한 것이었으나,[25] 현재는 자연환경 보전에서 나아가 침식 등과 같은 연안 자연재해 위험에 대한 대응까지도 그 목적의 범위를 확대하고 있다.[26]

이러한 「해안법」은 프랑스 환경부(Ministère de la Transition écologique et solidaire) 내 도시계획 부서에서 관할하고 있으며, 따라서 이 법은 연안침식 대응에 관한 사항을 해당 지역의 도시계획 문서에 포함하도록 규정하고 있다. 뿐만 아니라 환경부는 연안침식에 관한 국가 전략을 수립하고 침식에 관한 정보를 제공하기도 하는 등[27] 연안환경의 보전 및 관리에 관한 포괄적인 사항을 규정하고 있다.

「해안법」이 프랑스 연안환경관리에 관한 보편적인 사항을 규정하고 있다면 보다 구체적으로 연안토지매입을 위해 제정된 법률로는 「1975년 연안지역 및 호숫가 보존협회 설립에 관한 법률(Loi n°75-602 du 10 juillet 1975 portant création du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres)」[28]을 꼽을 수 있다. 이 법에 따라 같은 해 설립된 연안보전협회(Conservatoire du littoral)는 환경부 산하에 연안토지매입을 위해 마련된 별도의 조직으로서 영국

25) Pôle Alpin d'études et de recherche pour la prévention des Risques Naturels(검색일: 2018. 7. 4.)
26) 윤성순 외(2017), p. 103.
27) 특히 연안침식에 관한 정보는 The BRGM(the national geological service), Le Cerema (Center for Studies and Expertise on Risks, Environment, Mobility and Development) 등을 통해 제공한다. 상게서, p. 105.
28) legifrance 프랑스 법률 정보 홈페이지(검색일: 2018. 6. 28.)

의 내셔널트러스트에 비해 규모는 다소 작은 편이다.

이 협회는 프랑스의 연안 및 호숫가에 위치하는 자연적인 또는 경관적인 가치가 있는 토지(프랑스 국가 사유재산에 속하는 토지를 포함)를 획득 및 보호하는 것을 목적으로 한다. 법률에 따라 중앙정부에 의해 지원되는 국가예산으로 운영되고, 획득의 방식은 일반적으로 매매의 형태이나 증여, 상속, 수용, 선매 등 다양한 방식으로도 진행이 되며, 광범위한 세금 혜택의 대상이 된다.

그러나 획득된 토지 관리의 경우 지방정부나 기타 공공기관 또는 해당 목적을 위해 승인(agréées)을 받은 비정부기구(NGO)와의 계약을 통해 이루어진다.[29] 계약을 통해 결정된 토지관리 기관은 대상 토지에 대한 생태평가서(bilan écologique) 또는 관리계획을 준비한다. 이때 관리에 소요되는 비용은 협회와 관리기관이 분담하는바 협회는 지역의 보호와 유지를 위한 잔여비용과 관리인의 제공 및 훈련에 해당하는 비용을 부담하고, 관리기관은 운영비, 신규시설의 유지, 지역 모니터링 등의 비용을 부담한다.

즉, 프랑스는 전국의 연안지역을 중앙정부가 단독으로 관리하기에는 어려움이 존재하기 때문에 중앙정부의 연안관리정책, 그 중에서도 연안토지매입정책의 이행을 보완하고자 연안보전협회를 설립하였다. 이를 통해 장기적 측면에서는 연안의 보호와 지속가능한 개발을 촉진하고, 해당 지역에서는 각종 계획 및 인·허가를 통해 연안관리를 용이하게 한다. 또한 다양한 관리기관과의 계약을 통해 이용자로 하여금 각 토지별로 용도에 따라 적절한 이용을 도모함과 동시에 적극적으로 이를 보존 및 관리하는 체계를 갖추고 있다.

29) Claire Shine(1996), p. 30. 이하 내용도 참조

3. 추진사업 현황

연안보전협회가 추진하는 토지매입 사업의 과정은 다음과 같다.[30] 먼저 해안선에 대한 정보수집 차원에서 전체 해안선의 상태와 개발 압력에 대한 조사를 진행한다. 이때 해안선의 자연적인 유형을 구분하고, 그에 따른 각 해안별 침적 또는 퇴적의 정도를 파악한다. 조사된 결과를 토대로 상습적인 재해위험지역 또는 경관 및 생태적인 보호가 필요한 것으로 판단되는 지역에 대해 토지매입계획을 수립하고 그에 따라 매입을 추진하게 된다. 특히 매입대상 토지를 결정하거나 관리함에 있어 해당 지역(commune)단위의 협의체를 구성하는데, 이때 연안보전협회, 토지소유자 및 각 이해당사자들이 함께 참여한다.

연안보전협회가 토지를 획득하는 방식은 다음과 같다.[31] 우선, 협회와 토지소유자의 사적 합의에 의해 획득하는 방식이 가장 일반적이다. 이 경우 협회는 국가재산청(State Property Service)에 대상토지의 가치 확정을 요청하여 그 결과를 토지소유자에게 제시하며, 토지소유자는 협회의 제시에 대한 수락의사를 자유롭게 결정할 수 있다. 이때 국가재산청의 가치 판단은 시장거래가에 근거하여 책정이 되며, 특수한 사항을 고려한 기대치나 토지소유자의 희망가 등은 고려대상에서 제외된다. 그럼에도 불구하고 이 평가방식은 상당히 공정한 것으로 평가되고 있으며, 국가재산청의 판단에 근거한 사적 합의가 협회의 토지획득의 80%를 차지하고 있다는 점이 이를 뒷받침한다.

둘째로, 거래가 자유로운 사적 합의와는 달리 연안보전협회가 특정 구역에 선매(pre-empt) 권한을 행사함에 따라 토지를 획득할 수

30) 윤성순 외(2017), pp. 106~107. 재인용
31) Dominique Legrain(2000. 5.), p. 54. 이하 내용도 참조

있다.[32] 이러한 획득 방식은 현재 프랑스 도시계획법(Urban Planning Code)[33]에서 규정하고 있으며, 이에 따라 선매대상 지역에 대해 선매권자가 권리를 행사하고자 하는 경우 해당토지의 소유자는 제3자와 당해 토지계약을 할 수 없다. 그러나 토지소유자에 있어 선매권자와의 계약이 의무사항은 아니며, 자신의 재산으로서 얼마든지 유지할 수 있다. 이러한 선매 방식은 보호가 필요한 연안지역의 관리를 위해 매우 효과적인 방식이 되어 왔으며, 실제로 연안보전협회 토지 획득의 10% 이상을 차지하고 있다.

마지막으로 획득대상이 되는 토지의 소유자가 합의를 거부함에도 불구하고 그 거부의 행사가 해당 연안지역 보호에 해롭다는 사실을 입증할 수 있는 경우 연안보전협회는 최후의 수단으로 토지를 수용(expropriation)할 수 있다.[34] 이 방식은 해당지역이 심각하게 악화되는 형태로 관리되는 경우, 토지가 이동식 주택이나 카라반 등에 의해 불법적으로 점사용되는 경우, 또는 수백 명이 소유한 공공용지(open spaces)로서 전체 토지를 관리하는 것이 유일한 환경적 관리 수단으로 판단되는 경우 등에 이루어진다. 이러한 방식은 중한 부담을 부과하는 절차에 해당하기 때문에 예외적인 상황에서만 이루어지며, 반드시 먼저 사적 합의에 따른 획득을 위한 노력을 할 것을 전제로 한다. 협회는 이와 같은 방식이 전체 획득의 약 3% 내지 4%를 차지하는 것으로 밝혔다.

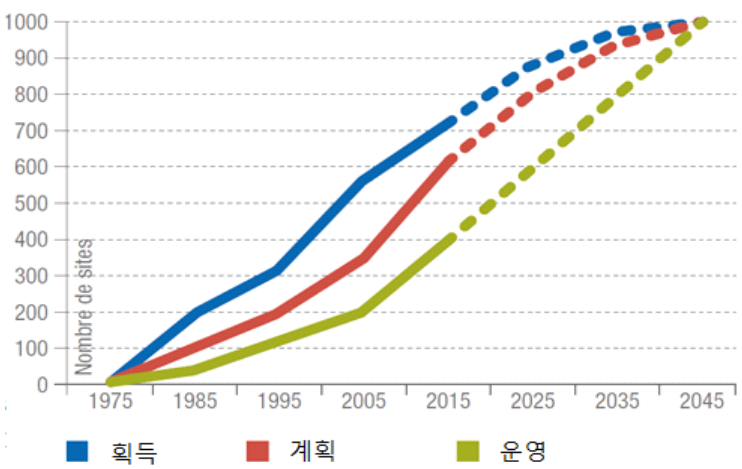
그 외에도 기타 연안보전협회가 토지를 획득하는 방법으로는 국방부 문화유산지 등 국가재산의 매입, 개인의 기부 또는 유증 등의 형태로도 이루어지고 있다.

32) Dominique Legrain(2000. 5.), p. 55. 이하 내용도 참조
33) L.142-1조 이하.
34) Dominique Legrain(2000. 5.), pp. 56-57. 이하 내용도 참조

연안보전협회는 현재 약 700여 개 지역을 획득하여 관리하고 있으며, 그 면적은 약 200,000㏊에 이른다. 총 해안길이는 약 2,000㎞로 프랑스령 제도들을 포함한 총 길이 15,489㎞의 13%에 해당한다.(프랑스령 14.5%, 본토 12.6%)[35] 연안보전협회 연차보고서에 따르면 최근 2017년 한 해 간 협회가 획득한 토지는 4,932㏊에 이르는 것으로 나타났다.[36]

한편, 연안보전협회는 '2015-2050 실행 전략'을 수립하여 2050년까지 1,000개의 지역 총 320,000㏊의 연안토지를 매입할 것을 목표로 제시하고 있다. 이에 따라 아래 〈그림 3-1〉과 같이 프랑스의 토지 매입은 연안보전협회 설립 이래 계획에 따라 꾸준하게 시행되어 온 것을 볼 수 있다. 즉, 2015년까지의 계획치였던 600군데를 초과한 700군데를 현재까지 획득하였고, 400군데를 관리·운영 중에 있는 것으로 나타났다.

〈그림 3-1〉 프랑스 연안보전협회의 토지매입 추세

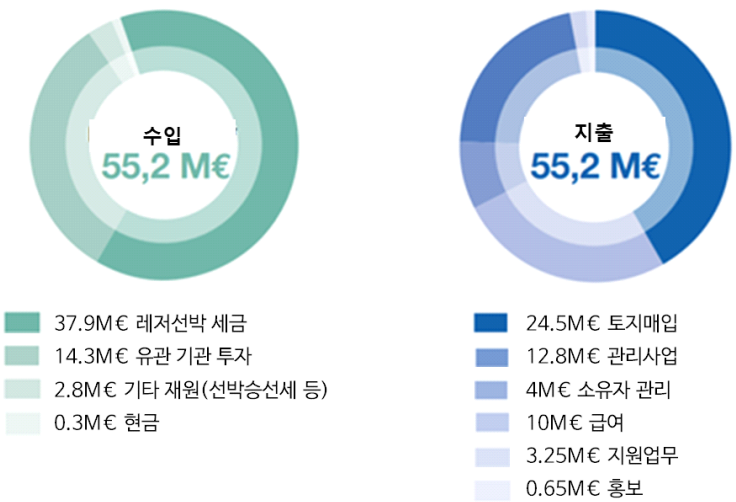


자료: Conservatoire du Littoral(2015), p. 9

35) 프랑스 연안보전협회 홈페이지(검색일: 2018. 6. 29.)
36) Conservatoire du littoral(2017), p. 4.

연안토지매입을 위한 대부분의 예산은 국가 정부로부터 나온다. 다만, 지방정부나 유럽연합, 기업 및 개인 기부자로부터 지원을 받는 경우도 있다.[37] 주요 수입원으로는 레저선박에 부과되는 세금이 차지하고 있다. 반대로 연안보전협회 지출의 대부분은 토지매입비용에 사용된다. 다음 그림과 같이 최근 2017년 한 해 간 협회가 수입 및 지출한 예산은 5,520만 유로인 것으로 나타났다.[38]

〈그림 3-2〉 프랑스 연안보전협회 예산 구조(2017년)



자료: Conservatoire du littora(2017), p. 3 수정

한편, 연안보전협회가 매입한 연안토지를 관리함에 있어 대상 토지에 따라 상이한 관리계획을 수립하고 있으며, 이 계획은 연안보전협회뿐 아니라 지자체, 민간 등 각 관리주체별 역할을 포함하고 있다. 매입한 토지는 일반적으로 기본적인 상태를 그대로 보존하되 일반인에게도 개방하여 친환경적인 이용을 도모하고 있다. 또한, 일부

37) Endzo Pranzini and Allan Williams(2013), p. 240.
38) Conservatoire du littoral(2017), p. 3.

토지의 경우 보다 적극적으로 시설물 철거 등 복원사업을 추진하거나 산책로와 같은 친환경적인 이용을 위한 소규모 개발을 시행하기도 한다. 나아가 농민을 비롯한 민간인에게도 일정한 이용 조건하에 매입연안토지의 관리를 위임하기도 하는 등 다양한 방식으로 관리를 수행하고 있다.[39]

제3절 영국의 토지신탁제도 현황

1. 개관

영국 국민신탁은 국민유산(nation's heritage)과 개활지의 중요성을 전망한 3명의 활동가[40]들에 의하여 1895년에 설립된 자선기관으로서 누구나 이를 향유할 수 있기를 원한다. 이러한 가치들은 영국 국민신탁이 120년 이상 수행하는 모든 활동의 핵심을 이루는 가운데, 영국 국민신탁은 잉글랜드와 웨일즈 그리고 북아일랜드 전역의 특별한 장소들을 모두를 위하여 영구 보전하고 관리한다.[41]

영국 국민신탁은 연안, 산림, 숲, 늪, 해변, 농장, 습지, 섬, 인류학적 유전, 자연보호구역, 마을, 역사적 건물, 정원, 방앗간과 식당 등을 돌보며 이들을 복원하고 보호하여 모든 사람들에게 개방한다. 영국 국민신탁에 관한 보전은 언제나 공중의 접근과 병행된다. 영국 국민신탁은 778마일의 해안선과 247,000마일의 토지 그리고 500여 곳

39) 윤성순·정지호(2017.7), pp.9~10.
40) 변호사 로버트 헌터(Robert Hunter), 여류 사회활동가 옥타비아 힐(Octavia Hill), 목사 캐논 하드위크 론슬리(Canon Hardwicke Rawnsley)를 말함.
41) National Trust(2017), p. ii .

이상의 역사적 건물, 성곽, 고대유적, 정원과 공원 및 자연보호구역들에 대하여 모든 사람들의 탐방을 맞이한다.[42]

2. 법제도 및 조직체계

영국 국민신탁(National Trust)은 1907년의 「국민신탁법(National Trust Act)」에 의하여 출범한 공익목적의 신탁법인이다. 1907년법은 종전의 회사법에 따라 설립된 1894년의 비영리 협회를 승계하였다. 영국 국민신탁법제는 1919년 개정법[43], 1937년 개정법[44], 1939년 개정법[45] 및 1953년 개정법[46]과 최근의 1971년 개정법[47]이 (일부 삭제된 조항들을 제외하고) 일체관계를 형성하면서 국민신탁을 규율하기 때문에 「1907년 내지 1971년의 국민신탁법」으로 인용된다. 영국 국민신탁은 기부에 관하여 2005년의 「자선(국민신탁)령」 [the charities (national trust) order 2005]과 의회시행체계(Parliamentary Scheme)의 규율을 받고,[48] 국민신탁지의 이용에 관하여는 2015년의 「국민신탁지동의지침」(Special Consent Provisions: National Trust Commons)에 의하여 규율을 받는다.[49] 우리나라는 2006년에 영국

42) 상게서, p. ii .
43) National Trust Charity [Ch.1xxxiv.] Scheme Confirmation Act, 1919 CHAPTER lxxxiv.
44) The National Trust Act 1937, CHAPTER 1vii.
45) National Trust Act 1939, CHAPTER 1xxxvi.
46) National Trust Act, 1953, CHAPTER vii
47) National Trust Act, 1971, CHAPTER vi : An Act to amend the constitution of the National Trust for Places of Historic Interest or Natural Beauty; to amend the National Trust Acts 1907 to 1953; to confer further powers on the said National Trust; and for other purposes. [17th February 1971]
48) Charities (National Trust) Order 2005 및 Parliamentary Scheme은 영국국민신탁 사무소(Heelis, Kemble Drive, Swindon SN2 2NA)나 website(www.nationaltrust.org.uk)에서 볼 수 있다.
49) https://www.nationaltrust.org.uk/features/our-constitution. (검색일: 2018. 8. 3.)

국민신탁법제를 본받아 「국민신탁법」을 제정하고 2007년에 문화유산국민신탁법인과 자연환경국민신탁법인을 설립하였다.

1907년의 영국 국민신탁법은 처음에는 「역사적 장소 및 자연미를 위한 국민신탁을 설립하고 권능을 부여하는 법」(Act to incorporate and confer powers upon the National Trust for Places of Historic Interest or Natural Beauty)[50]으로 명명되었다. 1907년법이 설립한 국민신탁(National Trust)은 그 이전에 활동하던 '국민신탁협회'를 단일한 공동체로 바꾼 것이다.

영국은 토지와 건물을 취득하고 보전하는 활동을 지속시킬 목적으로 즉, 그 재산의 영구적인 소유와 유지를 위하여, 가능한 한 이 재산에 대한 침해와 손상을 방지하기 위하여, 그리고 자연미(natural beauty)로 명성을 누릴 수 있거나 역사적 근원을 가지는 건물과 대지의 영구적인 보전을 증진시키기 위하여 종래의 협회를 해산하고 1907년법이 규정하는 바에 따른 새로운 조직으로 정비하여 권능을 부여할 필요가 있었다.

'역사적 장소 및 자연미를 위한 국민신탁'은 1907년법에 따라 '국민신탁'으로 명명되었고, 보전 목적으로 국민신탁이 보유한 재산을 '신탁재산(trust property)'으로 정의하였다. 1907년법에 따라 위촉된 국민신탁평의회(the council of National Trust)는 '평의회'로 명명되었다(제2조). 1907년법에 따라 당초 평의회에 부여되었던 모든 권능과 의무는 2005년의 「자선(국민신탁)령」에 근거하여 2005년 1월 12일에 발효된 의회시행체계(Parliamentary Scheme)(제1조제1항)에 따라 수탁자회(Board of Trustees)로 이관되었고, 따라서 1907년법에

50) https://www.nationaltrust.org.uk/documents/download-national-trust-acts-1907-1971-post-order-2005.pdf. (검색일: 2018. 8. 3.)

규정한 평의회라는 언급도 수탁자위원회로 대체되었다.

1907년법이 통과되고 나서 협회는 해산되었고 입법 전에 그 구성원(社員)이었던 사람들을 포함하여 입법 후 국민신탁에 기부한 다른 사람들 또는 향후 국민신탁법에 따라 신탁회원이 될 사람들 그리고 그 집행인, 대리인, 상속인 및 수탁인들은 각각 '역사적 장소 및 자연미를 위한 국민신탁'의 이름으로 국민신탁 설립 목적을 위하여 1907년법에 따라 흡수되었으며 영구승계권과 직인을 가진 그리고 영구토지(mortmain) 증서 없이 토지와 기타 재산을 처분할 수 없는 공동체(body corporate)를 형성하였다(제3조).

국민신탁은 1894년 설립된 협회와 동일한 목적을 가졌다. "국민신탁은 아름답거나 역사적 이익이 있는 토지들과 경작지들(건물들을 포함한다)을 국민의 이익을 위하여(for the benefit of the nation) 영구적으로 보전하고 또 같은 곳에서 자연적 모습과 동물·식물들의 삶의 보전을 증진시킬 목적으로 설립되었다."(1907년법 제4조제1항) 이에 따라 국민신탁은 영구보유(mortmain) 대상인 토지, 건물 및 세습재산(hereditaments) 그리고 그 안에 또는 그 위에 부착된 지역권(easement) 등의 이익 그밖의 자연적 재산을 매입, 증여 기타의 방법으로 취득하거나 면허 없이 보유할 수 있고, 개활지로서 또는 공중위락장으로서 토지를 또는 공중 레크리에이션 또는 교습용으로 건물을 유지·관리하거나 이를 조력할 수 있고, 공공의 목적을 위하여 신탁재산을 수용할 수 있으며, 또 어떠한 재산을 위한 신탁관계를 맺거나 수탁자로서 행위할 수 있다(1907년법 제4조제2항).

국민신탁의 재산이나 소득에서 나오는 어떠한 배당금이나 이익을 신탁 구성원들에게 시기를 불문하고 공여할 수 없다(1907년법 제5조).

1907년법의 입법 직전에 협회에 또는 그 수탁자에게 귀속되었던

또는 협회가 권원을 가지고 있는 그리고 입법 직전에 협회의 소유였던 모든 토지, 건물, 권리 및 지역권은, 나아가 입법 직전에 협회나 그 수탁자에게 속한 모든 금전채권 그 밖의 재산은, 또 입법 직전에 협회에 의하여 또는 협회를 대리하여 체결된 모든 계약 및 약속의 편익은 1907년법의 입법 전에 협회나 그 수탁자에게 귀속된 것과 같은 정도 및 방법으로 1907년법의 규정들에 따라 국민신탁에 귀속되며, 1907년법의 규정을 전제로 또 이에 따라 국민신탁에 의하여 국민신탁이 적절하다고 생각하는 바에 따라 보유, 향유, 제소, 복원, 유지, 관리 및 처분할 수 있다(1907년법 제6조).

1907년법에 달리 명시적으로 규정하는 경우를 제외하고는, 1907년법의 입법 이전에 협회나 그 구성원에 의하여 행해졌거나 협회가 겪었거나 협회나 그 구성원을 언급한 모든 것은 국민신탁의 설립과 관계없이 그리고 종전 협회의 정관이나 규약의 무효화와 관계없이 효력을 지닌다. 따라서 이러한 설립, 무효화 및 1907년법은 각각 국민신탁이 설립되지 아니하였더라면, 1907년법(제7조)에 의하여 종전 협회의 정관이나 규약이 무효화되지 아니하였더라면, 또 1907년법이 통과되지 아니하였더라면 현재와 장래에 행해졌거나 겪게 될 지도 모르는 모든 것들에 그리고 모든 권리, 책임, 청구 및 주장들을 따르며 침해하지 아니한다. 이러한 권리, 책임, 청구 및 주장들과 관련하여 국민신탁, 그 구성원 및 그 재산은, 모든 의도와 목적에서, 협회와 그 구성원 및 경우에 따라 협회의 재산을 대표하는 것으로 본다. 나아가 1907년법의 다른 어느 조항이 이러한 입법의 일관성(generality)을 제약하여서는 안 된다(1907년법 제8조).

1907년법에서 달리 특별히 규정한 경우를 제외하고는 1907년 입법 이전에 협회나 그 수탁자 또는 대리인에 의하여, 또는 이들에 의

하여 권리·의무가 승계되어 현재 발효 중인 다른 사람에 의하여, 체결되거나 행해진 모든 매입, 매각, 양여, 승인, 보증, 공증증서, 계약, 채권 및 합의는 구속력이 있고 충분한 효력을 지내며 모든 측면에서 국민신탁에 대하여 유리하게 또는 불리하게 효력을 발하며, 국민신탁이 협회, 그 수탁자 또는 그 대리인을 대신하여 그 당사자가 된 것처럼 완전하고 효과적으로 집행될 수 있다(1907년법 제9조).

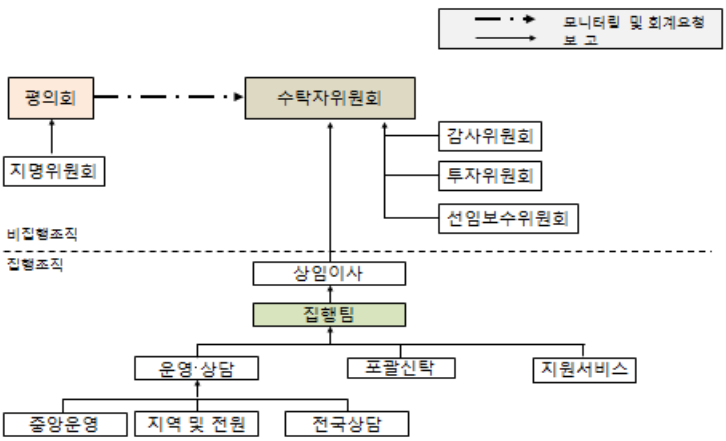
1907년법의 통과 이후 같은 법에 달리 명시적으로 규정하지 아니하는 한, 국민신탁은 모든 측면에서 입법통과 직전에 협회가 종속된 모든 채무와 책임에 종속하고 이를 이행하여야 한다. 국민신탁은 협회의 수탁자위원회 구성원들, 임직원 및 그 대리인들을 같은 채무와 책임으로부터 그리고 이로부터 발생하는 모든 비용으로부터 면책시켜야 한다(1907년법 제11조).

영국 국민신탁은 신탁평의회(the Council)의 신뢰에 기초하는 수탁자위원회(Board of Trustees)를 중심으로 운영된다. 2005년 「자선(국민신탁)령」을 기점으로 신탁평의회의 기능이 수탁자위원회로 대부분 이관되었다. 명예직으로 국민신탁회장제가 있다. 국민신탁의 협치는 이 조직들을 근간으로 이루어진다.

영국 국민신탁은 법적인 책임을 지지 아니하는 상징적 존재로서 찰스 황태자(His Royal Highness The Prince of Wales)를 국민신탁 회장(President of the National Trust)으로 추대하였다. 찰스 황태자는 기금모금 활동, 자원봉사자 회합 그리고 정기적인 신탁지 방문행사 등에서 주관자 역할을 수행하면서 국민신탁 활동의 모든 측면에 대하여 개인적인 관심을 표명한다.[51]

51) https://www.nationaltrust.org.uk/features/president. (검색일: 2018. 8. 3.)

〈그림 3-3〉 영국 국민신탁 조직체계



자료: National Trust(2016), p.7 의 내용을 토대로 저자 재작성

2015년에 국민신탁 회원들은 국민신탁 협치 약정에 대하여 여러가지 변화를 제안하는 결의안을 지지하였다. 2015년의 결의안은 평의회의 규모를 2018년까지 52인에서 36인으로 감축하는 것을 포함하였다. 평의회는 국민신탁 회원들에 의하여 선출되는 평의원들과 국민신탁의 이해관계와 어느 면에서 일치하는 조직들이 임명하는 평의원을 통하여 균형을 계속 유지할 것이다. 평의회의 주요책무는 다음과 같다.[52]

- 수탁자위원회의 구성원 임명과 해임
- 수탁자위원회의 직무수행을 모니터링
- 평의회의 통제를 받는 회계와 경영을 수탁자위원회에 맡기기
- 신탁회원과 대중 및 다양한 이해관계자 사이에 국민신탁 대변자로 활동하기

모든 평의원들은 최초 3년의 임기로 선출되거나 임명되며 연임이

52) https://www.nationaltrust.org.uk/features/the-council. (검색일: 2018. 8. 3.)

가능하다. 통상적으로 평의원들은 지속성과 참신성의 균형을 유지하기 위하여 두 번의 임기를 수행한다. 선출직과 임명직을 혼합하여 이룩한 경험과 안목의 다양성은 평의회로 하여금 수탁자위원회의 회계업무를 감독하는 직무를 완수하는 데 도움을 준다. 평의회는 보통 1년에 한 차례 신탁지 방문을 포함하여 3차례 회동한다.[53]

평의원지명위원회는 임명기능을 수행하는 기구로서 평의회가 의장과 부의장 그밖에 수탁자들을 임명하는 데 조력하고 평의원들을 선출한다. 지명위원회는 2명 또는 3명의 평의원과 1명의 외부위원으로 구성된다. 평의회는 의사결정을 내릴 때 지명위원회의 권고를 심의하기 위하여 수탁자위원회를 초청할 수 있다. 수탁자위원회 구성원들은 대체적으로 지명위원회를 설치하는 과정의 일환으로 임명된다.[54]

수탁자위원회(Board of Trustees)는 국민신탁의 집행기구로서 국민신탁에서 일어나는 모든 사무에 대하여 궁극적인 책임을 지고 제정법상의 목적을 완수하기 위한 회의를 책임진다. 위원회는 국민신탁을 경영하지 않는다. 수탁자위원회의 직무는 오히려 수탁자위원회가 바라는 방식으로 국민신탁이 경영되도록 보장하는 것이다. 수탁자위원회는 상임이사(Director General)가 제출하는 전략을 승인하고 상임이사와 그 소속팀의 회계를 관장하는 직무를 수행한다.[55]

수탁자위원회는 그 활동을 지원하는 3개의 상임위원회를 두어 구체적인 직무를 맡긴다. 회계위원회는 재정보고, 위험관리 및 내부통제를 맡는다.[56] 경영진보수위원회는 선임 직원들의 보수와 그밖의 조건

53) https://www.nationaltrust.org.uk/features/the-council. (검색일: 2018. 8. 3.)
54) National Trust(2016. 12.). p. 43.
55) https://www.nationaltrust.org.uk/features/board-of-trustees. (검색일: 2018. 8. 3.)
56) National Trust(2016. 12.), pp. 65-68.

들 및 상황에 관하여 권고를 행하고 승계계획을 관장한다.[57] 투자위원회는 수탁자위원회에 투자전략을 권고하고 그 실행을 감시한다.[58]

수탁자위원회에는 통상 12명에서 15명까지의 수탁자들이 있다.[59] 이들은 대화에서 기업에 이르기까지 다양한 경력의 소유자들이다. 모든 수탁자들은 평의회에 의하여 최초 3년의 임기로 임명되고 연임될 수 있다. 수탁자들은 통상적으로 지속성과 참신성의 균형을 유지하기 위하여 두 번의 임기를 수행한다. 이들은 보통 1년에 한 차례 신탁지 방문을 포함하여 6차례 회동한다.

3. 추진사업 현황

오늘날 영국국민신탁은 잉글랜드와 웨일즈 토지의 2.7%에 해당하는 248,000헥타르를 비롯하여 775일의 해안선과 500여 곳의 역사적인 건물·정원 등을 소유하는 초대형 비영리기구(NPO)로 성장하였다.[60] 영국 국민신탁은 정부(지방자치단체 등)와 동반자관계의 유지를 희망하였고 그에 따라 지방자치단체 등 공공부문에 의한 신탁이 점점 증가하는 추세를 보이고 있다. 또한 풀뿌리 공동체와의 연계도 강조하고 있다.[61]

국민신탁은 미래를 위한 계획에 이바지하기 위하여 향후 100년간 연안이 어떻게 변화할 것인가를 가늠하기 위한 연구를 위탁하였다.

57) 상게서, p. 70.
58) 상게서, p. 72.
59) https://www.nationaltrust.org.uk/documents/meet-the-board-of-trustees.pdf. (검색일: 2018. 8. 3.)
60) 영국국민신탁, https://www.nationaltrust.org.uk/features/about-the-national-trust (검색일: 2018. 8. 3.)
61) 남정호·이윤정(2010), p. 95.

같은 연구결과에 따르면, 국민신탁의 중요한 신탁지들이 연안침식과 침수의 위험[62]에 노출되어 있다. 결과적으로 신탁지들은 이러한 변화를 관리함에 있어 어려운 선택들에 당면하였고 시련을 견딜 수 있는 정보에 정통한 결정을 내려야 할 상황에 처해 있다. 경험을 통해 학습한 바에 따라 현재 국민신탁 정책은 변화의 여지를 감안하여 자연의 힘과 함께 활동하면서 적응하는 것이다.

한편, 영국은 왕실과 귀족들을 중심으로 초기 국민신탁운동에 대한 신뢰의 기반을 형성하였고, 이를 바탕으로 많은 귀족들이 점진적으로 운동에 참여하는 큰 성과를 거두게 되었다. 이후 신탁이나 매입된 자산들은 결과적으로 영국의 미래 세대를 위한 공유재산(commons)이 되었다.

영국 국민신탁은 자연자산과 문화유산에 대한 이해를 증진하기 위하여 '교육 및 평생학습(Education and lifelong learning) 프로그램'을 마련하여 매년 5백만 명 이상의 학생들을 교육하고 있다. 더욱이 영국 국민신탁의 활동 전반에 걸쳐 중요한 역할을 담당하는 약 5만 명의 자원봉사자들이 각 분야별로 다양한 기술 및 자원을 제공함으로써 오늘날 영국 국민신탁의 원동력으로 작용하고 있다.

현재 영국 국민신탁은 일반 토지를 기부받거나 매입하지 아니하고 해안선만을 매입한다. 영국의 해안선은 지질 특성상 침식과 침수에 상대적으로 취약하다. 육상 신탁지가 종전의 준칙과 방식에 따라 관리된다면, 연안 신탁지는 지금도 기후변화에 대응하여 장기 전망에 기초하여 전략적으로 관리된다.

영국 국민신탁이 종래 해안선 관리에 관심을 집중하는 이유는 해

62) https://www.gov.uk/topic/environmental-management/flooding-coastal-change. (검색일: 2018. 8. 3.)

안선이 취약하기도 하지만 1965년의 넵튠계획(Enterprise Neptune)에 의하여 연안토지 소유가 늘어난 것이 계기로 작용하였다. 넵튠계획의 성공은 국민신탁이라는 특수법인이 정부의 연안 정책과 상생 협력하는 기반을 구축하였다. 영국인들은 넵튠 30주년, 40주년, 또는 50주년을 거치면서 넵튠의 취지와 외연을 정부정책에 반영하는 노력을 경주하였다.

넵튠 캠페인의 목표는 위협을 받는 연안을 구하는 데 도움을 줄 자금을 확보하기, 모든 형태의 멋진 연안을 취득하고 보호하기, 연안에 대한 위험들에 관하여 대중의 인식을 고취시키기 그리고 연안의 지속가능한 소유 및 관리 관행을 유지하기 위하여 다른 사람들에게 영향을 미치고 협력관계를 맺어 활동하기의 4가지로 집약된다.[63]

'넵튠계획'의 출범에 대한 영국 내 반향은 매우 컸다. 세대를 뛰어넘는 후원자들의 관대함 덕분에 국민신탁은 현재 잉글랜드와 웨일즈 및 북아일랜드에 775마일의 아름답고 극적이며 다양한 연안을 관리한다. 나아가 넵튠은 프랑스, 저지 및 말타에서도 유사한 캠페인들에 영감을 주었다. 실제 프랑스의 연안캠페인(Conservatoire du Littoral)은 넵튠으로부터 크게 영향을 받아 1975년에 착수되었다.

영국 국민신탁은 해안선 신탁지들에 대한 공중의 접근권과 이용권을 둘러싼 반론들에 당면하고 있다. 일부 언론의 분석에 따르면, 영국 국민신탁은 단연 최대의 연안토지 소유자이다. 그럼에도 넵튠의 유산을 당연한 것으로 생각하기 쉽다. 사람들은 대부분 해안가 절벽의 언덕을 누가 소유하는가를 인식하지 못한 채 연안 길을 따라 걷는다. 국민신탁의 당당한 집들의 유지 관리비는 입장료를 요구하지만, 국민신탁이 소유한 일부 연안들은 사실상 모든 사람이 항구적으로

63) http://www.ukcoastguide.co.uk/project_neptune.htm. (검색일: 2018. 8. 3.)

자유로이 접근할 수 있는 공유지[64]이거나 국립해안공원이다. 그리고 전형적인 영국식 점잔빼기(English understatement)로 말미암아 국민신탁은 이에 관하여 목소리를 높이지 못하는 경향이 있다. 국민신탁의 토지 소유권은 종종 추상적인 도토리 잎새 하나로 표상된다.[65]

넵튠 캠페인의 정신과 시급성은 여전히 영국에서 전승된다. 영국의 해수면은 1990년에서 2015년 사이에 20cm가 상승하였다. 기후변화정부간회의(The Intergovernmental Panel on Climate Change)는 21세기 동안 해수면이 이 비율보다 훨씬 빠른 4배까지 올라갈 수도 있다고 경고하였다. 연안침수와 침식이 증가함으로써 연안은 결과적으로 기후변화의 중요한 척도가 되었다.[66]

제4절 미국의 토지신탁제도 현황

1. 개관

미국은 북미대륙의 넓은 영토를 지닌 만큼 해안선의 길이 또한 20,083km로 방대한 연안지역의 토지를 지니고 있다. 따라서 기후변화로 인한 해수면 상승이나 홍수 등 다양한 연안재해의 대상이 되고 있을 뿐 아니라 자연환경 및 경관 훼손에 대한 문제도 빈번히 제기되

64) 국민신탁이 보유한 공유지(commons)들에 대한 공중의 접근권을 보장하는 지침으로서는 Common Land Guidance Sheet 2A. Special Consent Provisions: National Trust Commons 참조.
65) https://www.telegraph.co.uk/travel/destinations/europe/united-kingdom/articles/How-the-National-Trust-saved-our-coastline. (검색일: 2018. 8. 3.)
66) https://www.nationaltrust.org.uk/features/what-if-neptune-never-happened. (검색일: 2018. 8. 3.)

고 있다.

이러한 미국의 경우 국가가 적극적으로 대상토지를 매입하는 프랑스와는 달리 다양한 자연보존 관련 민간단체를 통해 영국과 유사하게 토지신탁제도를 중심으로 연안환경을 보존 및 관리하고 있다. 특히, '네이처 컨저번시(The Nature Conservancy)'는 자연환경의 보전을 목적으로 실립된 비영리법인으로 환경적으로 중요한 지점 또는 토지를 매입하거나 기증을 받아 관리하고 있다.

이외에도 미국에서는 토지에 대한 소유권을 획득하여 보전하기보다 소유권자와 신탁계약을 체결하여 자연자원 또는 문화유산을 보전하는 방안이 더욱 비용효과적인 보존 방안으로 제시됨에 따라 이에 관한 활동을 하는 민간단체가 증가하고 있다.[67]

2. 제도 및 조직체계

역사적으로 네이처 컨저번시는 1915년 '미국 생태협회(The Ecological Society of America)'로부터 시작하여 1951년에 현재의 공식적인 명칭으로 설립되었다.[68] 이후 1954년 뉴욕주 웨스트체스터 카운티에 살던 버틀러 부인이 작고한 남편을 기념하기 위하여 225에이커의 토지를 네이처 컨저번시에 기증하면서 이와 같은 방식의 보존활동을 시작하는 계기가 마련되었다. 1961년 네이처 컨저번시는 미국 내무부 토지관리국과 합동으로 캘리포니아 원시림을 보호하는 사업을 수행하기도 하였다. 이때부터 생태적으로 중요한 지역에 토지소유자는

67) 이상돈(2009), p. 625.

68) https://www.nature.org/about-us/vision-mission/history/index.htm?intc=nature.tnav.about. (검색일: 2018. 7. 2.) 이후 내용도 참조

그대로 거주하되, 네이처 컨저번시가 생태적으로 해로운 특정 활동을 억제하는 등 보존을 위한 신탁관리형태의 사업이 시작되었다. 그 후 1980년 네이처 컨저번시는 중남미 생태계 보전활동의 시작을 통해 활동범위를 확장하였다. 현재 전 세계 30여 개 국가에 지부를 둔 명실상부한 국제 환경단체로 발돋움하였으며, 가장 신뢰할 수 있는 민간단체로 평가받고 있다.

네이처 컨저번시가 보존대상 토지재산의 개발권을 억제하는 방식으로 보전지역권 제도를 활용하고 있다는 점이 가장 특징적이다. 보전지역권은 토지소유자와 정부기관을 비롯한 토지보호기구인 수탁기관이 계약을 체결함으로써 당해 토지에 대한 개발이나 상업적인 이용 등을 제약하는 제도이다. 보존이 필요한 사유재산을 정부나 시민단체가 매입하려면 많은 비용이 소요되고, 매수 후에도 관리를 위해 막대한 비용이 들어가는데, 보전지역권은 이러한 매입제도의 난점을 어느 정도 해소할 수 있다. 이러한 보전지역권은 부동산에 대한 개발·이용권을 매매하는 개념이기 때문에 해당토지 부동산 등기부에도 이러한 제약 내용이 등재되며, 동일한 제약이 향후 당해 부동산을 매입하는 자에게도 적용된다. 더욱이 연방 내국세법은 정부기관 또는 네이처 컨저번시와 같은 민간단체에 자신의 토지의 보전지역권을 기증한 소유자에게 동일한 가치에 해당하는 소득세 공제를 인정하고 있으며,[69] 미국 내 다양한 주들이 이와 같은 제도를 자체적인 입법을 통해 장려하고 있다.

네이처 컨저번시뿐 아니라 최근 다양한 민간단체 사이에서도 '보존을 위한 토지신탁(Conservation Land Trust)'은 자연환경보존을 위한 메커니즘으로 각광받고 있다.[70] 보존 토지신탁의 형태는 여러 가

69) 연방 내국세법 제170(h)조.

지가 있는데, 그 중 민간단체의 모금활동을 통한 수입으로 토지소유자와 보전지역권 설정 계약을 체결하는 방식이 일반적이다. 이 경우 토지소유자는 비용을 받는 대가로 개발을 포기하고 토지를 현상유지하는 등 소유권의 행사를 제한받게 된다. 또 다른 방식으로는 토지소유자가 자발적으로 자신의 토지개발권을 포기하고, 그것을 민간단체에 신탁하는 것이다. 이 경우 수탁을 받은 민간단체는 보존을 위한 소유자의 뜻을 널리 기리면서 해당 토지를 관리하며, 소유자의 동의가 있는 경우 사후에도 이를 관리한다.

연방정부 및 주정부는 이와 같이 토지신탁제도에 의해 보존되는 토지에 대하여 세금공제 혜택을 부여하고 있다.[71] 더욱이 많은 주들이 보전지역권의 설정을 통한 토지신탁을 장려하는 법률을 제정하는 등 미국 내 토지신탁제도는 활발하게 전개되고 있다.

3. 추진사업 현황

먼저 네이처 컨저번시는 미국 내 토지환경 보존을 위한 주요 도구로서 토지매입을 비롯한 획득 방식을 활용하고 있으며, 이를 통해 현재 자국 내 약 2백만 에이커의 토지를 획득하여 관리 중에 있으며, 약 3백만 에이커 이상의 토지를 보전지역권을 통해 관리하고 있다.[72]

뿐만 아니라 네이처 컨저번시는 '보존매입자 프로그램(Conservation Buyer Program)'을 마련하여 현재 매입의 대상이 되는 토지의 목록

70) https://en.wikipedia.org/wiki/Land_trust#Conservation_land_trusts. (검색일: 2018. 7. 2.) 이하 내용도 참조

71) https://www.landtrustalliance.org/topics/taxes. (검색일: 2018. 7. 2.)

72) https://www.nature.org/about-us/private-lands-conservation/index.htm. (검색일: 2018. 7. 3.)

을 홈페이지를 통해 아래와 같이 공개함으로써 국민들로 하여금 보존을 위한 토지매입 활동을 장려하고 있다.

〈표 3-5〉 네이처 컨저번시 보존매입자프로그램에 따른 매입대상토지 목록

매입대상지	위치	매입가
Antelope Canyon	Colorado, Larimer County	협상가능
Bald Knob Glade /Aimee Rosenfield	Kentucky, Livingston County	$105,000
Bow and Arrow Ranch	Colorado, Las Animas County	$7,000,000
Clymer Meadow Kirkland Tract	Texas, Hunt County	$300,000
Crawfish Tract 99-Year Lease	Louisiana, St. Martinville County	$475,000
Gulf Creek Canyon Preserve	Alabama, St. Clair County	$379,500
Hall Mountain Forest	Idaho, Boundary County	$899,000
Hatchineha Ranch Mitigation Bank	Florida, Polk County	$5,000,000
Lake Kissimmee Preserve	Florida, Polk County	$1,750,000
Bayou Dorcheat	Louisiana, Webster County	$1,350,000
JE Canyon Ranch	Colorado, Las Animas County	가격요청
Stutsman County Grazing and Haying Land, North Dakota	ND, Stutsman County Jurisdiction: Marston Moor Twp.	(612) 331-0752 (office) 연락바람
Sunset Barrens	KY, Warren County	$175,700
Sweet Bay	Mississippi, George County	$394,500
Tchefuncte River Marsh	Louisiana, St. Tammany Parish	$425,000
Trap Mountain Tract	Arkansas, Hot Spring County	협상가능

자료: https://www.nature.org/about-us/private-lands-conservation/conservation-buyer/properties/index.htm (검색일: 2018. 7. 3.)

위 프로그램 대상지 목록에서 제시하고 있는 토지는 현재 16군데에 해당하며, 대부분의 경우 매입가격을 구체적으로 제시하고 있지만, 일부의 경우 협상이 가능한 것으로 표기가 되어 있기도 하다. 또한, 이 대상지역들의 성격을 각각 구체적으로 검토한 결과 제시된 16군데의 지역 가운데 대부분의 매입대상 토지가 목장이나 초원, 산림

등 내륙토지에 해당하였으며, 연안토지에 해당하는 경우는 'Bayou Dorcheat' 지역이 유일했다. 따라서 네이처 컨저번시의 토지매입을 통한 보존활동은 활발하게 전개되고 있는 것으로 보이나, 연안지역 분야의 토지매입의 경우 다소 부족한 것으로 나타났다.

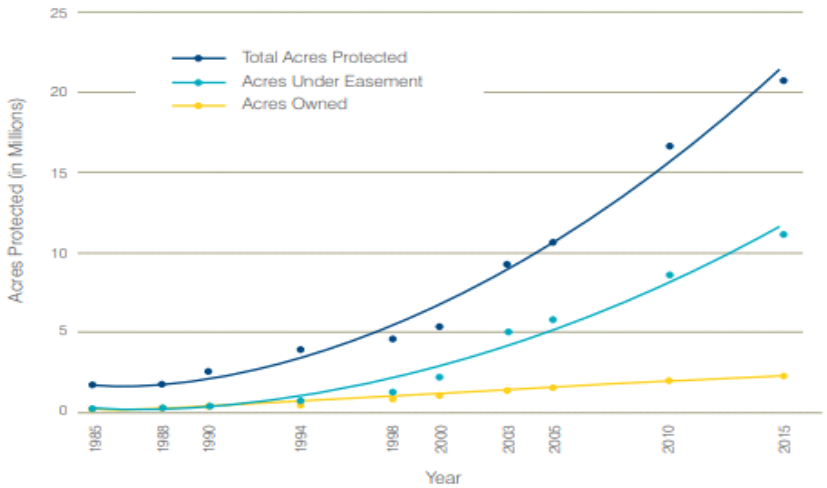
한편, 네이처 컨저번시는 미국 내 각 지역별로 다양한 프로그램을 마련하여 토지를 관리하고 있다. 그 중에서도 연안토지 부문에서는 토지보호를 위한 프로그램 가운데 하나로 '버지니아 연안 보전구역(Virginia Coast Reserve)'이 대표적이다. 이 프로그램은 지방, 주, 연방 차원의 보존파트너들의 지원을 받아 보호대상이 되는 연안토지 33,000 에이커를 직접 매입하였을 뿐 아니라, 추가적으로 13,000에이커의 사유재산을 보전지역권을 통해 관리 중에 있다.[73] 이 지역의 관리 형태를 볼 때 네이처 컨저번시는 보존의 대상이 되는 연안토지의 개발을 억제하기 위하여 우선적으로 토지매입의 방식을 선호하지만, 현실적으로 매입이 어려운 경우 그에 대한 보완책으로서 대상 토지를 보전지역권을 통해 관리하는 방식을 채택하고 있는 것을 알 수 있다.[74]

대표적인 토지환경보호단체인 네이처 컨저번시를 차치하더라도 미국에서 토지신탁 운동을 하는 민간단체는 현재 약 1,700여 개 이상에 이른다. 이 단체들은 1982년 '토지신탁연합(The Land Trust Alliance)'을 설립하여 전국적인 네트워크를 형성하고 있다. 이 연합의 통계에 따르면 미국 전역의 약 150만 명의 후원자 및 참여자가 토지신탁 운동에 참여하고 있으며, 2015년까지 약 5,600만 에이커의 토지가 보

73) https://www.nature.org/ourinitiatives/regions/northamerica/unitedstates/virginia/placesweprotect/vcr-land-protection-overview.xml. (검색일: 2018. 7. 2.)
74) https://www.nature.org/ourinitiatives/regions/northamerica/unitedstates/virginia/placesweprotect/vcr-land-protection-overview.xml. (검색일: 2018. 7. 3.)

존 및 관리하에 있는 것으로 나타났다.[75]

〈그림 3-4〉 미국 토지신탁운동을 통해 보존관리 중인 지역 변화(1985~2015)



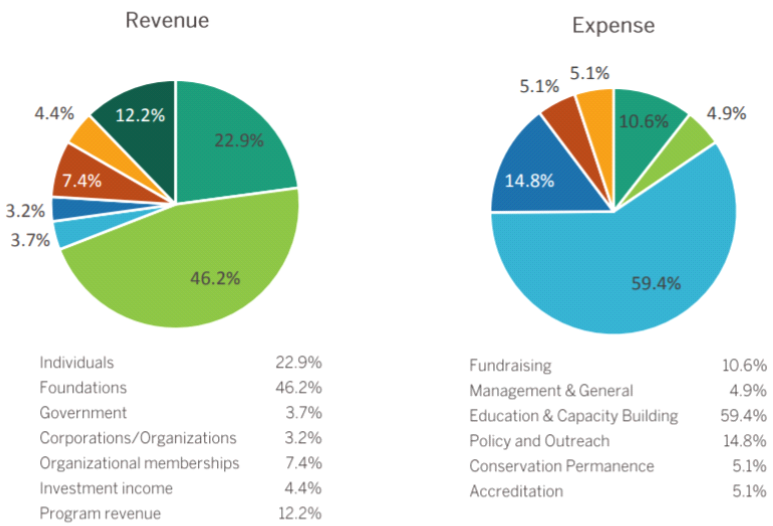
자료: http://s3.amazonaws.com/landtrustalliance.org/2015NationalLandTrustCensusReport.pdf. (검색일: 2018. 7. 1.)

또한, 토지신탁연합의 2017년도 연차보고서(Land Trust Alliance Annual Report 2017)는 토지신탁활동 단체들의 한 해 간의 수입과 지출을 제시하고 있다. 이 보고서에 따르면 지난 한 해 간 미국 토지신탁활동 단체들이 거두어들인 수입은 1,700만 달러였으며, 이 가운데 1,560만 달러를 지출함으로써 약 140만 달러의 자산증가를 가져온 것으로 나타났다. 구체적인 수입원을 살펴보면 각종 재단으로부터의 기부가 거의 50% 가까이 차지하여 가장 높은 비중 나타냈으며, 뒤이어 개인 기부가 약 23%, 단체 프로그램을 통한 수입이 약 12%를 차지했다. 반면에 정부지원에 해당하는 수입은 3.7%로 낮은 수준을 나타냈다. 지출부문을 살펴보면 교육 및 역량개발에 약 60%의 예산

75) http://s3.amazonaws.com/landtrustalliance.org/2015NationalLandTrustCensusReport.pdf. (검색일: 2018. 7. 2.)

을 지출하였으며, 기타 모금활동이나 정책 및 기타 활동에 대해 상당한 지출을 보였다. 토지매입에 관한 구체적인 항목은 제시되지 않았으나, 보고서 내용에 따르면 총 1,560만 달러 가운데 약 25%에 해당하는 370만 달러를 토지신탁 기금 내지 기구역량개발, 기타 보존프로젝트 등을 위해 지출한 것으로 드러났으며, 아래 그림에 따른 5.1%의 '영구적 보존비용(conservation permanence)' 항목 또한 이에 포함되는 것으로 볼 수 있다.[76]

〈그림 3-5〉 미국 토지신탁연합 2017년도 수입 및 지출 현황



자료: http://s3.amazonaws.com/landtrustalliance.org/2017AnnualReport-LandTrustAlliance.pdf (검색일: 2018. 7. 1.)

비록 미국 정부가 토지신탁운동단체에 제공하는 재원은 연합의 전체 재원에 비해 높지 않았지만, 미국 내무부는 자체적으로 '토지 및 수자원 보존 기금(LWCF: Land and Water Conservation Fund)'이라

76) http://s3.amazonaws.com/landtrustalliance.org/2017AnnualReport-LandTrustAlliance.pdf. (검색일: 2018. 7. 4.)

는 연방차원의 프로그램을 운영하고 있으며, 이를 통해 국립공원이나 숲, 야생동물 서식처 등을 포함한 연방공공토지와 개인사유지의 자발적인 보존 등의 보호를 지원하고 있다. 1965년 설립 이래 이 기금을 통해 현재까지 마련된 기금은 약 39억 달러에 이르며, 이를 통해 약 4만여 개의 프로젝트가 진행되고, 237만 에이커의 토지가 보호되고 있는 것으로 미국 내무부는 제시하고 있다. 이 기금을 통해 관리되고 있는 대표적인 연안토지로는 '캘리포니아 연안 국립공원'으로 이 지역은 1,711에이커의 작은 기부로부터 시작하여 현재 LWCF 기금을 통해 지속적으로 그 범위를 확장하고 있다.[77]

미국 정부 차원에서의 또 다른 기금으로는 미국 어류 및 야생동물 관리국(U.S. Fish & Wildlife Service)이 운영하는 '국가 연안습지보존 보조금 프로그램(National Coastal Wetlands Conservation Grant Program)'이 있다. 이 프로그램을 통해 미국 정부는 국내 연안 및 대형호수의 보호, 복원, 연안 및 습지 생태계 강화 등을 위해 매년 약 백만 달러에 달하는 보조금을 제공하고 있다. 이를 위한 재원은 낚시도구 및 모터보트 연료 등에서 나오는 세금을 통해 마련된 '스포츠 낚시 복원 및 선박 신탁기금(Sport Fish Restoration and Boating Trust Fund)'으로부터 지원된다. 현재 이 프로그램을 통한 보조금 지원대상이 되고 있는 프로젝트 가운데 연안토지매입을 진행 중인 사례로는 노스캐롤라이나의 'Waccamaw River Partnership Acquisition of the Waccamaw Campbell Tract' 프로젝트와 뉴저지의 'Cohansey River and Bayshore Wetlands Preservation Project' 등이 있으며, 보전지역권 매입을 진행 중인 사례로는 알라스카의 'Iliamna Islands Conservation Easements – Bristol Bay Watershed'가 있다.[78]

77) https://www.doi.gov/lwcf. (검색일: 2018. 7. 4.)
78) https://www.fws.gov/coastal/CoastalGrants/. (검색일: 2018. 7. 4.)

앞서 제시한 네이처 컨저번시를 포함한 미국 내 토지신탁운동을 전개 중인 민간단체들 가운데 많은 수가 이미 그 활동범위를 국외로 확장하여 명실상부한 국제단체로 거듭났다. 그 대표적인 사례로 '톰킨스 컨저베이션(Tompkins Conservation)'을 꼽을 수 있는데, 이 단체는 현재 칠레와 아르헨티나 등 남미국가들을 중심으로 다양한 토지보존사업을 전개하고 있다.[79] 특히, 최근 톰킨스 컨저베이션은 세계적인 아웃도어 브랜드 '파타고니아(Patagonia)'의 CEO로부터 칠레 파타고니아 지역의 약 1천만 에이커에 달하는 토지를 기부 받았으며, 해당 토지를 칠레 정부와 함께 국립공원화 하는 방향으로 추진한 바 있다.[80] 이처럼 미국 토지신탁운동 비정부기구들의 활동실적과 예산이 증가함으로 인해 해당 민간단체들에 대한 신뢰도가 높아짐에 따라 환경보존을 위한 토지매입제도가 아직 충분히 발달하지 않은 주변 국가들을 지원하게 되는 사례도 빈번히 발생하고 있다.

제5절 적용 시사점

앞서 살펴본 바와 같이 우리나라의 국민신탁운동은 일찍이 1990년대부터 전개되기 시작하였다. 더욱이 초기 국민신탁운동이 문화유산 분야보다 자연환경자산 분야에서 더 활발하게 진행되었다는 점은 주목할 만하다. 2006년 제정된「문화유산 및 자연환경자산에 관한 국민신탁법」및 그 시행령을 통해 우리나라의 국민신탁운동은 법제도적

79) http://www.tompkinsconservation.org/who_we_are.htm. (검색일: 2018. 7. 4.)
80) https://www.mensjournal.com/travel/former-patagonia-ceo-finalizes-largest-land-donation- in-history-in-chile/. (검색일: 2018. 7. 4.)

측면에서 한층 강화되었으며, 이에 따라 조세 감면을 포함한 재정적인 지원을 제도적으로 보장하고 있다. 그럼에도 불구하고 이 법은 '국민신탁'을 포괄적으로 정의하여 국내 국민신탁운동 전반에 대해 규율하고 있는 것이 아니라, 이 법에 따라 설립된 국민신탁법인의 활동에 대해서만 규정하고 있다는 한계를 지닌다. 즉, 민간차원에서 설립된 국민신탁운동기관은 국민신탁법의 적용을 받을 수 없기 때문에 일반적인 '민법'에 따라 운영될 수밖에 없다. 이는 다양한 민간단체의 활동을 저해할 수 있을 뿐 아니라 결과적으로 국민참여를 바탕으로 하는 토지신탁운동의 특성상 그 효과에 한계를 가져올 수밖에 없다.

미국의 경우 다양한 토지신탁운동 민간단체의 활동을 적극적으로 지원하는 모습을 볼 수 있다. 특히, 연안토지의 경우 스포츠 낚시 및 보트 판매로부터 나오는 세금을 통해 연안 및 습지 보호를 위한 기금을 마련하여 연안습지토지매입 또는 보전지역권 매입 등을 위한 보호 프로젝트들을 지원하고 있다. 그 결과 많은 미국의 토지신탁활동 민간단체들이 성장하여 국민들의 신뢰를 쌓고 칠레나 아르헨티나 등 주변 남미지역을 포함한 국제적인 활동단체로 거듭나고 있다.

또 다른 미국 토지보호제도의 특징적인 면으로는 토지매입을 보완하기 위한 보전지역권의 적극적인 활용을 꼽을 수 있다. 토지소유자의 사유를 포함한 특정 상황상 토지매입이 현실적으로 어려운 경우 그 보완책으로 보전지역권을 매입하여 소유자의 변경 없이 해당토지의 개발행위를 억제할 수 있는 제도를 마련하여 이를 지원하고 있다는 점이다. 그럼에도 불구하고 여전히 보존대상의 가치가 인정되는 토지를 매입함으로써 그 개발을 원천적으로 제어하는 방식이 가장 효과적인 방식으로 우선시되고 있다는 점은 명백하다.

이와 같은 측면에서 프랑스의 경우 국가가 '연안보전협회'라는 전

담기관을 환경부 산하에 설립하여 자연재해로 인한 연안침식 등 환경 및 경관적인 피해우려가 있고 이를 보존할 만한 가치가 인정되는 연안토지를 대상으로 적극적이고 직접적인 매입활동을 전개하고 있다는 점은 시사하는 바가 크다. 특히, 프랑스는 이러한 연안토지매입 방식을 연안침식문제에 대응한 근본적인 수단으로서 인식하고, 소유자의 재산권 침해의 우려에도 불구하고 오래 전부터 이 정책을 시행해 왔다.

더욱이 자유로운 합의에 의해 토지매입을 달성하지 못하는 경우에도 프랑스는 대상지역에 대한 선매권한을 행사할 수 있도록 제도적으로 마련하고 있으며, 나아가 토지소유자가 합의를 거부하더라도 그 거부의 행사가 해당 연안지역 보호에 해롭다는 사실을 입증하는 경우 최후의 수단으로 해당토지를 수용할 수 있는 권한을 연안보전협회에 부여하고 있는 점은 상당히 고무적인 것으로 보여진다. 물론 이와 같은 정책의 배경에는 공공의 이익보호를 위한 사적 재산권의 양보에 관한 국민적인 인식이 뒷받침된 것으로 판단된다.

한편 프랑스가 연안토지매입을 위한 정부정책을 시행함에 있어 중앙정부와 지방정부는 물론 관련 협회나 기구, 지역민 등 광범위한 이해관계자들과의 합의를 통해 이를 결정하고 이행한다는 점 또한 이 사업을 원활하고 효과적으로 추진할 수 있도록 기여하는 요인으로 보인다.

우리나라에서 운영되고 있는 자연환경국민신탁과 한국내셔널트러스트의 토지신탁 현황을 볼 때 현재 적지 않은 신탁자산을 보유 및 관리하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 여전히 토지매입의 사례는 많지 않았으며, 그 가운데 연안토지의 경우는 적은 것으로 드러났다. 이러한 문제는 연안토지의 환경적인 가치의 중요성이나 자연재해로

인한 위험지역 대응마련 필요성에 관한 국민인식의 부족에서도 그 원인을 찾을 수 있겠지만, 그보다도 이러한 문제에 대응하기 위한 근본적인 대응수단 마련을 위한 정책과 제도 마련의 필요성에서 비롯되는 것으로 볼 수 있다. 따라서, 위 사례에서 살펴본 바와 같이 프랑스의 적극적인 연안토지매입제도처럼 근본적인 원인 제어를 위한 새로운 제도의 국내 도입과 함께 영국 및 미국의 사례처럼 민간단체를 통한 토지신탁운동의 활성화 및 지원을 강화할 수 있는 방안의 모색이 필요하다.

제 4 장

토지매입제도 도입 가능성

제1절 설문조사

1. 조사개요

연안의 환경과 경관을 보호하고 상습적인 자연재해 피해를 방지하기 위한 근본적인 대책으로서 국가나 공공기관이 개인 소유 토지를 매입하여 완충구역 또는 보전용지로 활용하는 적극적인 정책 시도에 대한 국민의 인식을 조사하였다. 정책의 최종 수요자이며 주권자인 국민의 인식을 조사함으로써 향후 정책 도입 가능성을 확인하고 지지기반을 확보할 수 있을 것이다.

설문조사는 2018년 6월 말에 전국에 거주하는 성인 남녀 1,000명을 대상으로 1:1의 전화조사(CATI)와 온라인 조사를 병행하여 수행하였다. 조사는 조사 전문기관에 위탁 수행하였으며, 조사대상 표본은 지역, 성, 연령의 인구비례 할당표본을 추출하였다.

〈표 4-1〉 대국민 설문조사 개요

구 분	세 부 내 용
조사목적	연안토지매입의 제도화에 대한 국민 인식의 파악
대상 및 표본수	일반 국민 1,000명(인구비례 할당)
조사방법	전화조사(CATI) 및 온라인 조사 병행(조사업체: ㈜리서치앤리서치)
조사시기	2018. 6. 20. ~ 7. 2.
표본오차	95% 신뢰수준에서 최대허용 표본오차 ± 3.1% 포인트
주요 조사내용	• 연안토지매입의 도입 찬성 여부 • 소유토지의 매도 또는 기부 의사 • 매도 거부의 이유 • 소요 재원의 부담 방식

2. 응답자 특성

조사대상 응답자 1,000명의 주요 특성은 응답자의 75.4%가 연안 시·군·구에 거주하지 않고 있는데, 2012년 기준 전국대비 연안 시·군·구의 인구비율이 27.1%임[81]을 고려할 때 시도단위 인구비례로 추출한 표본이 적절한 것으로 나타났다.

응답자 가운데 해안의 방문 횟수는 1년에 2~3회 방문하는 응답자가 40.1%로 나타났으며, 그 이상 방문자도 30.7%를 나타내어 약 71%가 2회 이상 해안을 방문하는 경험을 가지고 있었다.

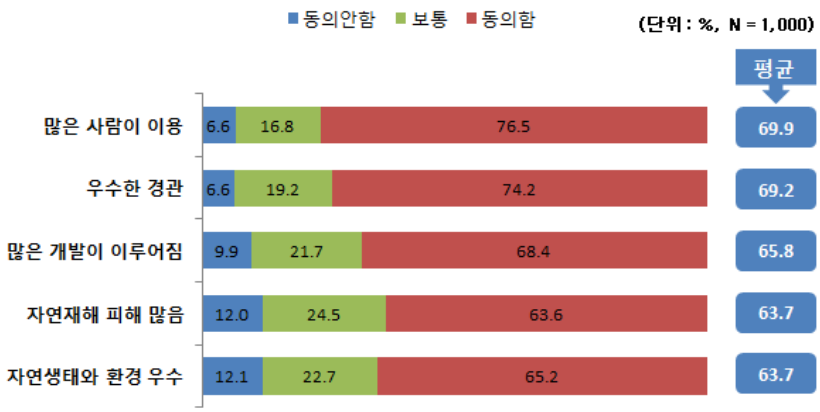
3. 조사결과

연안에 대한 기초적 현황 인식을 알아보기 위한 몇 가지 질문을 하였는데, 내륙 대비 연안 상태를 동의하는지에 대해 물어본 결과, 100

81) 해양수산부(2015. 4.), p. 58.

점 만점 기준으로[82] '많은 사람이 이용'이라는 응답은 69.9점, '우수한 경관'이 69.2점, '자연생태와 환경 우수' 63.7점으로 나타나 대체로 연안 지역을 방문하는 사람이 많고, 우수한 경관과 생태환경을 가지고 있는 것으로 판단된다. 한편, '많은 개발이 이루어짐'이 65.8점으로 개발 역시 많이 진행되고 있다고 생각하고 있으며, '자연재해 피해 많음' 응답이 63.7점으로 대체로 자연재해 피해도 존재하고 있다고 인식하고 있다.

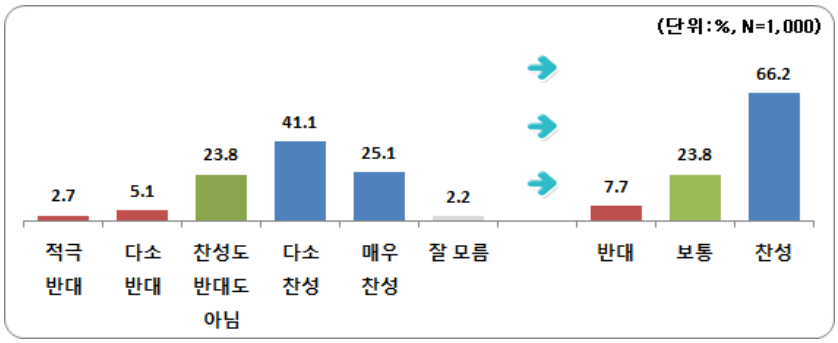
〈그림 4-1〉 내륙 대비 연안의 상태



상습 자연재해 지역과 환경 및 경관을 보호하기 위해 국가 및 시민단체가 연안의 토지를 매입하여 관리하는 연안토지매입의 기본적인 취지에 찬성 여부를 물은 결과, '찬성' 의견이 66.2%, '반대' 의견이 7.7%로 찬성 의견이 훨씬 높게 나타났다. 즉, 국가 및 시민단체에서 토지를 매입 관리 해야 한다는 의견이 높아 향후 정책 추진 시 국민적 공감대를 얻을 수 있을 것으로 판단된다.

82) 11점 척도를 '전혀 동의하지 않음' = 0점, '매우 동의함' = 100점으로 환산한 후 산출한 평균임.

〈그림 4-2〉 연안토지매입 제도의 찬성 여부



국가나 시민단체에서 연안토지를 매입할 경우, 어떤 토지를 매입해야 하는지 매입대상토지에 대해 물어본 결과, '침식, 침수와 같은 자연재해가 상습적으로 발생하는 연안토지'와 '자연환경이나 경관의 보호가 필요한 연안토지' 2가지 모두를 매입대상으로 해야 한다는 응답이 39.8%로 가장 높게 나타났다. 다음으로, '자연환경이나 경관의 보호가 필요한 연안토지'가 33.3%, '침식, 침수와 같은 자연재해가 상습적으로 발생하는 연안토지'가 21.4%, '2가지 연안토지 모두 매입대상이 아니다'가 5.4% 순으로 나타났다. 연안토지매입 정책을 추진한다면, 자연환경/경관보호가 필요한 토지의 매입을 국민들이 더 중시하고 있음을 알 수 있었다.

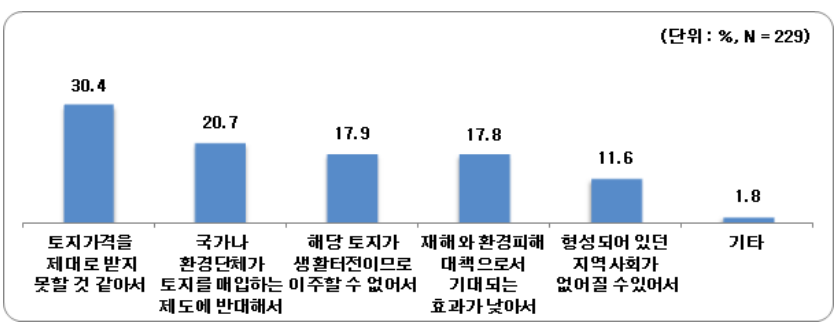
본인 소유 토지 매입 대상 시 매도할 용의에 대해 물어본 결과, '그 상황에서 다시 생각해봐야겠지만 매도할 것'이 59.9%로 가장 높게 나타났고, '매도할 것' 응답이 17.2%로 두 응답을 합친 '매도 의향이 있는' 응답은 77.1%로 나타났다. 한편, '그 상황에서 다시 생각해봐야겠지만 매도하지 않을 것' 응답은 14.8%, '매도하지 않을 것' 응답은 8.0%로 '매도 의향이 없는' 응답은 22.8%였다. 한편 전국 대상이 아니라 연안 시·군·구의 거주자만을 대상으로 할 때의 응답결과 '매

도 의향이 있는' 응답이 76.2%로 나타나 내륙지역과 연안지역 거주 여부에는 영향이 없는 것으로 나타났다.

연안토지를 국가/시민단체에 매도하지 않으려는 응답자(n=229)를 대상으로 그 이유에 대해 물어본 결과, '토지가격을 제대로 받지 못할 것 같아서'라는 응답이 30.4%로 가장 높게 나타났다. 그 다음으로, '국가나 환경단체가 토지를 매입하는 제도에 반대해서'가 20.7%, '해당 토지가 생활터전이므로 이주할 수 없어서'가 17.9%, '재해와 환경피해 대책으로서 기대되는 효과가 낮아서'가 17.8%, '형성되어 있던 지역사회가 없어질 수 있어서'가 11.6% 등 순으로 나타났다.

따라서 향후 연안토지매입제도 도입 시 중점적으로 검토되어야 할 사항으로 판단된다.

〈그림 4-3〉 매입대상 토지를 매도하지 않는 이유

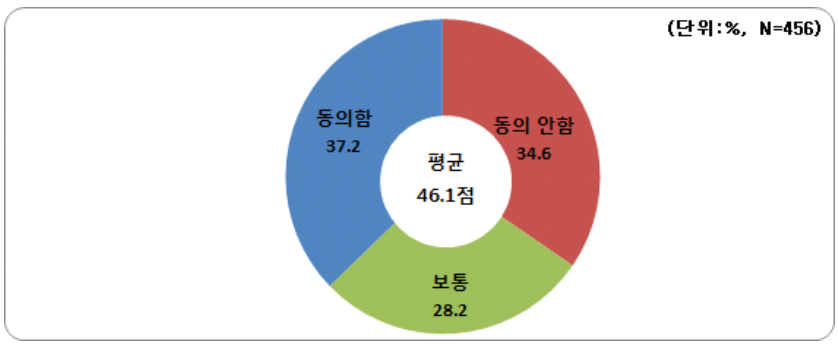


연안토지 매입 재원 조달 방법에 대해 물어본 결과, '국가가 부담해야 한다'는 응답이 45.6%로, '국가의 부담과 기부금을 함께 활용해야 한다'는 응답 38.9%, '개인이나 기업 등의 기부금으로 해야 한다'는 응답 15.6%보다 높게 나타났다.

국가가 부담해야 한다는 응답자(n=456)를 대상으로 국가 연안토지 매입 재원 부담 시 세금 인상에 동의하는 지에 대해 물어본 결과, '동

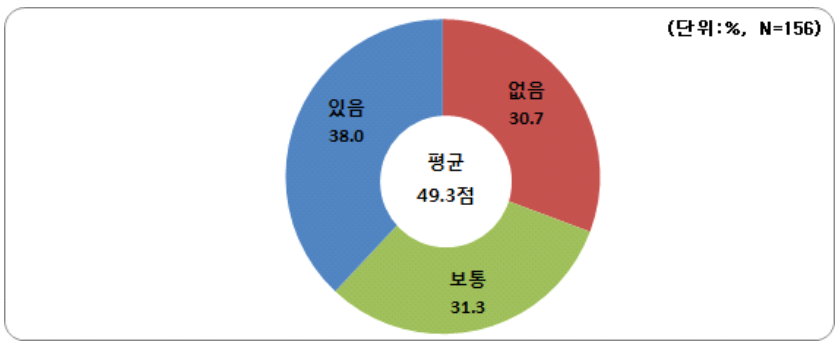
의함'이 37.2%, '동의 안함'이 34.6%로 두 응답이 오차범위 내에서 비슷하게 나타났다. 세금 인상에 대해서는 부정적인 의견도 높다는 것을 알 수 있었다.

〈그림 4-4〉 국가 연안토지 매입 재원 부담 시 세금 인상 동의



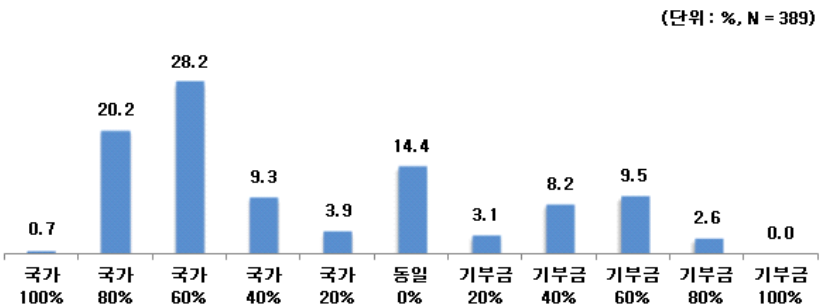
개인이나 기업 등의 기부금으로 해야 한다는 응답자(n=156)를 대상으로, 연안토지 매입을 위해 일정 부분 기부할 의사가 있는지에 대해 살펴본 결과, '있음' 응답이 38.0%, '없음'이 30.7%로 나타났고, '보통'은 31.3%였다. 100점 만점 기준으로 49.3점으로 보통보다 약간 낮은 편으로 나타났다.

〈그림 4-5〉 연안토지 매입 위해 일정 부분 기부 의사



국가의 부담과 기부금을 함께 활용해야 한다는 응답자(n=389)를 대상으로, 국가 부담 비율 및 기부금 비율에 대해 물어본 결과, '국가 60%'라는 응답이 28.2%로 가장 높게 나타났고, '국가 80%'가 20.2%, '동일(0%)'이 14.4%, '기부금 60%'가 9.5%, '국가 40%'가 9.3%, '기부금 40%'가 8.2%, '국가 20%'가 3.9% 순으로 나타났다. 소요 재원을 부담하는 방식에 대해서는 대체로 국가가 부담해야 한다는 의견이 우세하게 나왔다.

〈그림 4-6〉 국가 부담과 기부금의 비율



제2절 토지매입의 당위성

1. 근본적 대안의 필요

제2장에서 살펴본 바와 같이 연안에서의 각종 개발사업들이 지속되어 왔고, 연안토지는 상당한 개발압력을 받으면서 내륙에 비해 개발 성격의 토지비율이 높아 향후에도 계속 개발될 가능성이 높다.

국가와 국민에게 도움이 될 것으로 전망하는 국가 차원의 전략적 개발사업이 있는가 하면, 지역 주민의 편의를 위한 지자체의 공공적

개발과 토지 소유자의 개인적 이익을 위해 해당 토지에 한정된 소규모 개발사업도 많이 진행된다. 공유수면을 포함한 개발이든 연안토지만을 이용한 개발이든 연안에서 이루어지는 각종 개발에 의한 시설물들은 자연재해 피해 대상이 되기도 하고 오히려 재해를 유발하는 원인이 되기도 한다. 연안이 내륙에 비해 자연재해의 피해액이 크고 재해발생의 위험이 높음에도 불구하고 방지를 위한 관리가 미흡하다는 지적도 있다.[83]

연안에서의 자연재해 대책으로 시행된 연안정비사업, 해일위험지구 정비사업과 침식관리구역을 대표하는 공간관리 수단들이 시행되었음에도 불구하고 연안의 재해피해는 여전히 크게 발생하고 있다. 이는 재해대응사업이 재해발생의 원인을 차단하거나 피해를 회피할 수 있는 방안이 아니라 인공구조물 설치에 의존한 피해복구 위주의 사업이었기 때문이다.

연안정비사업의 경우 2000년부터 시작하여 최근까지 연안재해 대책으로서 해안을 보강하고 피해를 복구하는 데 약 3천억 원이 넘는 예산을 투입하였다. 하지만 재해방지사업을 하였음에도 불구하고 여전히 피해가 발생하거나 인접 해안에 또 다른 피해를 유발하는 등의 문제가 나타나기도 하였다.

연안에서의 자연재해에 취약한 정도를 평가하는 연안재해취약성 평가체계를 살펴보면, 노출지수, 민감도지수, 적응능력지수로 평가지수가 구분되는데, 인간이 재해를 극복하기 위한 노력은 민감도를 낮추고 적응능력을 키우는 것이다. 즉 재해노출은 자연적 현상으로 외형적 요소이기에 제어할 수 없으므로 인적, 물적 피해 대상의 밀도를 낮추고 피해 발생 시 대응하는 능력을 키우는 것이 재해의 취약성을

83) 윤성순 외(2015), pp. 29~34.

극복하는 전략이라 할 수 있다.

〈표 4-2〉 연안재해 취약성 평가 지표 및 인자

지수	지표	인자
연안재해 노출지수	태풍	내습빈도, 해면기압, 최대풍속, 시간강우량
	해일	해일고
	파랑	유의파고
	조석	대조차, 약최고고조위
	해수면 상승	해수면 상승
	침식	침식
연안민감도 지수	인적 민감도	연안인구, 고령인구, 장애인구
	물적 민감도	어선, 접안시설, 산업단지, 도로, 양식장, 연안취약 시설물, 공시지가
	지형적 민감도	침수지역, 해안선, 표고, 경사
연안적응 능력지수	사회·경제적 적응능력	재해예산, 의료종사자, 주민 대응역량
	행정자치적 적응능력	중장비, 공무원, 대피소, 재난경보 시스템

자료: 국립해양조사원(2015. 3.), p. 225 재구성

연안의 적응능력을 향상시키기 위해서는 많은 사회적 비용을 감수해야 한다. 기후변화에 따라 재해의 강도가 점진적으로 커지고 있음을 고려한다면 그에 따른 적정 적응능력의 기준도 높아져 갈 것이다. 그럼에도 불구하고 적응능력은 피해 발생 이후의 조치능력이므로 재해발생을 막기에는 부족하다. 따라서 연안의 민감도를 낮춰야 하는데, 연안의 이용도를 낮추고 재해에 취약한 연안시설물을 배후로 이동시키는 방안이 필요하다.

자연재해에 대응하기 위한 지금까지의 여러 사업 경험과 취약성을 극복하기 위한 전략적 개념을 종합해보면, 피해 복구와 시설물 설치와 같은 단기적 목적을 위한 조치보다 피해를 유발하는 인위적 원인을 차단하고 인적·물적 피해 대상을 줄여나가는 것이 근본적인 재해대응방안임을 알 수 있다. 국내외 대규모 재해피해의 사례 원인분석

과 현행 공공시설의 복구대책의 한계 등을 고려할 때, 피해를 입은 지역 시설의 근원적 피해방지를 위해 재해취약지역 시설의 이전, 이격, 회피 등의 토지이용기법을 개발하는 것이 바람직하다는 주장[84]도 같은 맥락이다.

이와 같은 근본대책을 위해서 연안의 이용을 억제할 필요가 있는데, 개인 소유의 토지인 경우 법률적 제한사항만으로는 이용행위를 제한하기 어렵다. 이는 지금의 연안개발이 거의 모두 법률적 허용범위 내에서 진행된 결과임을 볼 때 분명한 사실이다. 따라서 이용을 억제할 필요가 있는 연안토지의 소유권을 개인이 아닌 국가나 공공단체로 귀속시켜 공공적 목적으로 이용하거나 개발을 억제하는 방안이 필요하다.

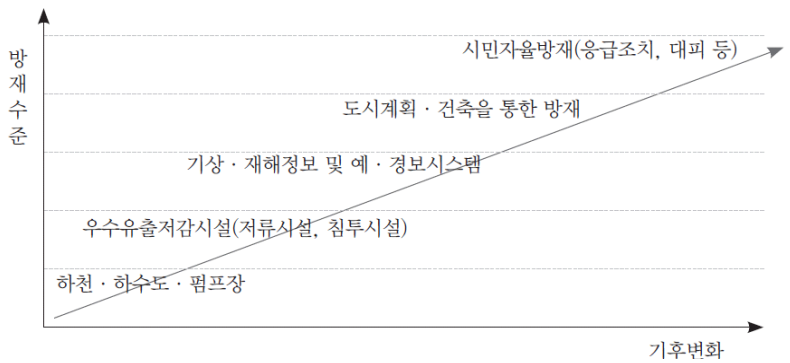
2. 적응형 대책으로의 전환

연안의 각종 자연재해에 대응하기 위한 지금까지의 조치는 방재시설을 설치함으로써 재해를 일으키는 외력을 제어하거나 피해를 복구하는 구조적 대책을 시행하는 것이 주를 이루었다. 반면에 장기적 관점에서 피해를 회피하거나 원인을 제거하고자 하는 비구조적 대책은 제대로 시행되지 못했다. 자연재해가 기후변화에 의해 더욱 심각해지는 것을 감안한다면 기후변화의 적응방향이 구조적 대책에서 비구조적 대책으로 발전, 전환되고 있는 추세에 맞춰 연안재해 대응을 위해서도 비구조적 대책을 다양하게 개발하고 적극적으로 추진할 필요가 있다. 비구조적 대책의 가장 대표적인 방법이 재해피해가 발생하

84) 어규·이찬희·심우배(2017), pp. 22~23.

는 공간의 관리수단을 활용하는 것이다. 즉 재해방지를 위한 시설물의 설치뿐만 아니라 개발입지, 토지이용, 건축규제, 시민자율방재 등의 방안들을 통해 재해대상 공간에서의 방재 노력이 필요한데,[85] 이와 같은 공간관리가 비구조적 대책에 해당된다.

〈그림 4-7〉 기후변화에 대한 방재의 개념



자료: 신상영(2012. 1.), p. 64

한편, 연안에서의 자연재해에 대응하는 전략을 4가지로 구분할 수 있는데, '기존 해안선 유지(hold the line)', '해안 전진 방호(advance the line)', '해안선 변경(managed realignment)', '무대응(no active intervention)'이다. 이는 영국의 해안선관리 지침[86]에서 적용하고 있는 대응정책이지만 연안재해의 대응전략으로 활용되기도 한다.

기후변화의 영향이 장기적이고 지속적이라면 그에 따른 재해대응 방식도 장기적 관점에서 접근해야 한다. 그런 의미에서 기후변화는 맞서는 것이 아니라 적응하는 것이라고 알려져 있다.

특히, 연안의 대표적 재해인 연안침식은 자연적 원인에 기인하기보다 인위적 원인이 더욱 심각하게 작용하고 있다. 방파제, 물양장,

85) 신상영(2012. 1.), p. 65.
86) Department for Communities and Local Government(2010). pp.22~35.

호안, 도로 등의 해안구조물이 설치됨에 따라 자연조건의 변화가 발생하고 이 결과로 침식이 발생하고 있는 것이다. 연안의 이용수요가 증가함에 따라 해안의 구조물은 더욱 많아졌고 그에 따라 침식피해도 증가하였다. 이러한 연안침식 피해를 막기 위해 많은 사업들이 시행되었지만 대부분의 대책이 또 다른 구조물을 설치하는 것이었고, 많은 비용이 투입되었음에도 불구하고 제대로 효과를 얻지 못하였거나 오히려 2차 피해가 발생하기도 하였다. 이는 기존의 피해구간 배후 토지를 그대로 유지한 채 해안을 방호하는 데는 한계가 있음을 나타낸 것이다. 즉, 피해발생의 원인이 되는 해안가 육지부의 이용을 제어하지 않은 채, 구조물을 설치하여 방호하는 것은 완전한 대책이 될 수 없음을 지금까지의 많은 사업들을 통해 충분히 알 수 있었다.

해안선을 유지하거나 전진하기 위해서는 대부분의 경우 구조물 설치가 필요하지만, 해안선 변경 전략은 구조물 설치가 필요 없는 경우가 많고, 무대응 전략은 구조물 설치가 전혀 필요 없다.

문제해결의 가장 기본은 원인을 제거하는 것이다. 연안재해 발생의 원인이 배후 육지부의 개발에 의한 것일 경우에는 배후지의 개발과 이용을 억제해야 할 것이다. 또한 동일 지역에서 피해가 상습적으로 발생한다면 해당 지역에서의 피해가 반복되지 않도록 피해대상 시설을 철거함으로써 피해를 회피하는 것도 바람직하다. 이러한 대책이 해안선 변경과 무대응 전략을 실행하는 것이다.

재해대응은 물론 연안의 환경 및 경관을 보호하기 위해 해안 시설물을 배후로 이전하는 해안선 후퇴(set-back) 정책은 이미 여러 나라에서 시행되고 있으며, 국내에서도 상습적인 피해위험 연안에서 시설물 후퇴를 통해 보다 안전한 주거공간을 확보하는 동시에 해안의 공공적 이용을 확대함으로써 성공적인 해안선 후퇴 정책을 실현한

사례[87]가 있어 시사하는 바가 크다.

〈그림 4-8〉 국내 해안선 후퇴의 성공사례(거제 와현마을)

자료: 남정호 외(2009), p. 97

한편, 연안시설물의 보호를 위해 경성공법을 활용한 해안의 고정은 해안지형의 역동성을 소실시킬 뿐만 아니라 더 강건한 구조물이 반복적으로 설치되고 보호목적의 토지나 시설의 가치보다 호안시설 자체에 더 큰 비용을 지불하게 되는 악순환이 발생하기도 한다.[88]

하지만 배후 육지의 개발과 이용을 억제하거나 시설물을 철거하고 이전하는 것은 토지 소유자의 재산권 행사를 제한하는 문제가 발생한다. 물론 국가의 '관리권'과 개인의 '재산권' 충돌은 법리적 다툼의 여지가 많지만 특별한 경우가 아니면 헌법에서 보장하고 있는 재산권을 침해할 수 없으므로 재해의 원인이 된다하더라도 이용을 제한

87) 경남 거제시 와현마을은 2003년 태풍 매미로 해안가 주택이 큰 피해를 입은 후 45m 후퇴한 배후지로 이주단지를 새롭게 이전, 조성하고, 기존 해안가는 친수공간으로 조성하였음.
88) 유근배(2009. 9.), pp. 485~486.

하기 쉽지 않다.

이는 연안의 자연환경이나 경관을 보호하기 위해서도 마찬가지다. 관광과 여가문화가 확산됨에 따라 해안가 사유지의 무분별한 개발도 가속화되었으며, 이로 인해 연안경관이 특정인의 전유물로 전락하거나 아예 황폐화되는 경우도 발생하였다.

따라서 재해피해의 원인행위가 이루어지고, 피해 위험이 매우 높은 연안토지와 특별히 보전할 필요가 있는 연안토지를 개인이 아닌 국가나 공공단체로 소유권을 이전하게 된다면 재해대응과 환경 및 경관보호를 위해 연안토지의 이용을 억제하는 데 매우 효과적이다. 이는 연안재해에 장기적이고 지속가능한 적응형 대책 시행에 매우 유리한 기반을 만들어 나갈 수 있을 것이다.

3. 토지이용의 확장성

연안에서 이뤄지는 대표적인 난개발은 해안 지적의 경계까지 시설물을 설치하거나 공유수면 매립이나 점·사용을 통해 해안도로 및 주차장을 설치하는 등 수면과 완충구역이 전혀 없이 구조물을 설치하는 것이다. 특히, 관광지로 개발이 진행되는 곳에서는 해안가 사유지를 중심으로 이러한 개발행위들이 반복적으로 일어나고 있다. 문제는 이와 같은 개발이 육지에서 바다를 바라보는 조망을 방해하고 경관을 훼손함은 물론이고 해안침식의 원인이 되기도 하며 자연재해 피해를 키우는 원인을 만든다는 것이다.

게다가 해안에 접한 지점까지 개발하면 이후에 필요한 공공시설을 추가 설치할 수 있는 공간을 상실하게 만든다. 즉 해안의 경관과 백

사장 같은 자연자원을 기반으로 관광지가 형성됨에 따라 주차장과 소공원 등이 추가로 조성될 필요가 있지만, 해안선까지 개발된 배후 육지는 가용할 부지가 없어 결국 관광지의 원천 자산인 백사장을 잠식하며 시설을 설치하게 된다. 이와 같은 사례는 해운대, 광안리와 같은 기존의 대도시 속의 해안은 물론, 강릉 안목해안 같이 최근에 관광지화 된 중소도시의 해안에서도 쉽게 찾을 수 있다.

이처럼 해안선에 접하는 지점까지 개발이 진행된 이후에는 해안가 연안토지의 이용적 측면에서 토지 소유자의 의사에 따라 매우 제한된 목적으로만 이용될 수밖에 없다. 해당 연안지역의 변화에 따라 필요한 여러 공공적 기반시설 설치를 위한 부지를 추가로 확보하기 곤란하여 보다 더 가치있는 공간으로 개선할 수 있는 여러 방안들을 제한하는 요소가 될 수 있다. 게다가 해안가에 설치된 시설물들은 해양으로부터 자연재해에 더 많이 노출되면서 오히려 피해가 커지게 된다.

만약 이 경우 수면과 개발시설 사이의 완충공간으로 유보지가 있다면 많은 고민을 해결할 수 있을 것이다. 자연재해에 민감한 시설의 노출을 회피함으로써 재해피해를 사전에 예방함은 물론이고, 개발입지가 아닌 유보지 형태로 유지하면서 향후 다양한 이용계획을 실행할 수 있는 유동성을 보전할 수 있다.

연안에서 이와 같은 여유 공간을 확보하기 위해서는 개인 소유의 연안토지를 공유화하는 조치가 필요하다.

제3절 토지매입의 모형

1. 매입방식

국가나 사업시행자가 토지를 매입하는 것은 크게 두 가지 경우로 구분이 된다. 각종 보호구역이나 개발제한구역과 같은 보호목적을 위해 개인 소유 토지의 이용을 법적으로 제한함으로써 소유토지의 효용 가치가 현저히 감소되는 등의 불이익이 있는 경우와 공항, 항만, 도로 등의 기간시설 개발을 위해 개인 소유 토지를 수용하는 경우이다.

본 연구에서 검토하고 있는 연안토지의 매입은 전자에 해당하며, 보호목적의 토지매입 역시 국가나 사업시행자가 토지 소유자와 협의를 통해 능동적으로 매입을 하는 것과 토지 소유자가 토지 매입을 청구(매수 청구)하고 국가나 사업시행자가 이를 받아서 매입하는 두 가지 방식으로 나눌 수 있다. 국내 여러 법률에서 이와 같은 방식으로 토지를 매입할 수 있도록 하고 있는데, 일부 법률은 '매수'와 '매수청구' 모두를 규정하고 있기도 하다.

한편, 토지를 매수할 경우 매수가격은 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따라 산정한 가격에 따르도록 하고 있다.

〈표 4-3〉 토지매수의 주요 근거 법률

법 률	내 용
국유림의 경영 및 관리에 관한 법률	(제18조) 국유림 경영에 필요한 경우 산림청장이 공유림 또는 사유림을 매수
군사기지 및 군사시설 보호법	(제19조) 보호구역 지정 목적 달성을 위해 필요한 경우 소유자와 협의에 따라 토지 매수
금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률	(제8조) 상수원보호구역 및 수변구역 토지의 매수
도시공원 및 녹지 등에 관한 법률	(제32조) 도시자연공원구역의 지정 목적 달성에 필요한 경우 소유자와 협의에 따라 토지 매수
무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률	(제23조) 절대보전 및 준보전 무인도서 보전에 필요한 경우 소유자와 협의에 따라 토지 매수
백두대간 보호에 관한 법률	(제10조) 보호지역 지정 목적 달성에 필요한 경우 소유자와 협의에 따라 토지 매수
산림보호법	(제12조) 산림보호구역 지정 목적 달성을 위해 필요한 경우 소유자와 협의 또는 신청에 따라 토지 매수
산림문화·휴양에 관한 법률	(제31조) 지정산림문화자산의 지정 목적 달성에 필요한 경우 소유자와 협의에 따라 토지 매수·교환
습지보호법	(제20조의2) 습지보호지역의 생태계 보전에 필요한 토지의 매수
야생생물 보호 및 관리에 관한 법률	(제31조) 특별보호구역 및 주변지역 토지를 소유자와 협의하여 매수
연안관리법	(제34조의5) 연안침식관리구역 내 토지를 소유자와 협의하여 매수
자연공원법	(제76조) 자연공원을 보전·관리하기 위해 필요한 경우 소유자와 협의하여 매수·교환
자연환경보전법	(제19조) 생태·경관보전지역 및 자연유보지역의 생태계 보전에 필요한 경우 소유자와 협의하여 매수
해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률	(제33조) 해양보호구역의 토지를 소유자와 협의하여 매수

자료: 각 법률을 토대로 저자 작성

〈표 4-4〉 토지매수 청구권의 주요 근거 법률

법 률	내 용
개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법	(제17조) 개발제한구역의 토지 매수 청수
고도 보존 및 육성에 관한 특별법	(제19조) 고도의 역사문화환경 보존을 위한 지구 내 토지 매수 청구
공공토지의 비축에 관한 법률	(제17조) 공공개발용 토지의 매수 청구
공항시설법	(제14조) 공항, 비행장개발예정지역 토지의 매수 청구
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	(제47조) 도시·군계획시설 부지의 매수 청구
군사기지 및 군사시설 보호법	(제17조) 보호구역 안의 토지 매수 청구
도로법	(제41조) 접도구역의 토지 매수청구
도시공원 및 녹지 등에 관한 법률	(제29조) 도시자연공원구역의 토지 매수 청구
무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률	(제24조) 절대보전 및 준보전 무인도서의 토지 매수 청구
백두대간 보호에 관한 법률	(제10조의2) 보호지역 토지의 매수 청구
자연공원법	(제77조) 자연공원 지정 토지의 매수 청구
전원개발촉진법	(제12조) 전원개발사업 예정구역의 토지 매수 청구

자료: 각 법률을 토대로 저자 작성

외국의 경우에도 우리와 마찬가지로 토지매수 청구제도를 시행하고 있는데, 목적과 청구자의 권리, 방법 등에 있어 약간의 차이는 있지만 기본적인 시행방법은 유사한 체제를 갖추고 있다.

〈표 4-5〉 각국의 매수청구제도

구 분	일본	독일	미국	한국
도시계획 행위제한 정도	건축행위 허가 (2층 이하 단독주택 건축가능)	토지형질변경 금지 건물신축 금지	건물신축 금지 등	토지형질변경 금지 건물신축 금지
매수청구 제도 근거	도시계획법	연방건설법, 도시계획법	판례 혹은 주 법률	국토계획법

구 분	일본	독일	미국	한국
매수 청구권자	토지소유자	토지소유자	토지소유자	개발제한: 지정당시부터 소유 도시계획시설: 현 소유자
매수 청구 대상	사업시행예정자	지방자치단체	통상 city 혹은 county	사업시행자
매수가격	1차: 협의매수 2차: 보상 (시가 매수)	공정시장가치	공정시장가치	개발제한: 공시지가 기준 평가 도시계획시설: 보상평가 기준 적용

자료: 박성규(2008), p. 90 재인용

연안토지매입의 방식은 현행 법률에서 시행하고 있는 토지매입의 두 가지 방식을 모두 다 활용하는 것이 바람직하다고 판단된다. 즉 매입대상 토지에 대해 소유자의 자발적 참여(매수 청구)는 물론 매입주체의 적극적인 매입활동을 보장하기 위해 협의에 의한 매입도 병행함으로써 유연성을 갖추는 것이 제도 시행에 유리할 것이다. 이는 앞에서 살펴본 프랑스의 사례에서도 같은 방식을 채택하고 있다.

토지매입 방식을 좀 더 상세하게 언급하자면, 첫째, 매입대상 토지 소유자의 자발적 매도에 의한 매입을 우선으로 한다. 상습적으로 피해를 입는 연안토지의 소유자가 피해지역에서 이전하고자 하거나, 자연환경이나 경관의 보호 필요성에 공감하여 토지를 매도하고자 하는 경우, 토지매입기관(국가나 공공기관)에 매입을 요청하고 토지매입기관이 매입여부를 결정하여 매입하는 것이다. 물론 토지수요자의 자발적 기부는 이를 우선하여 소유권을 받을 수 있다.

둘째, 국가나 공공기관에서 자연재해의 관리와 환경 및 경관의 관리를 위해 필요한 지역에 대해 토지 소유자와 협의를 통해 매입한다. 이 경우를 위해서는 토지 소유자에게 해당 토지의 자연재해 위험성

과 토지의 보호 필요성에 대한 정보를 충분히 제공하여야 한다. 그리고 사전에 조사를 통해 매입대상 토지를 선정하고 단계적 매입계획을 수립하여 추진하는 과정이 필요하다.

매입토지의 가격 결정은 제1절 설문조사 결과에서 토지 소유자가 매도를 거부하는 가장 큰 이유로 '토지가격을 제대로 받지 못할 것 같아서'인 것으로 나타나 가장 중요한 과정임을 알 수 있다. 현행 법률에서는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따라 적정가격을 평가하여 정하도록 하고 있는데, 상습 재해지역과 환경 및 경관보호 필요지역은 피해지역과 관광가치가 높은 지역이라는 대조적인 성격이기 때문에 가격산정 방식을 달리하는 방안도 추후에 검토될 필요가 있다.

셋째는 토지 소유자의 합의 거부에도 불구하고 강제로 매입을 하는 것인데, 이 같은 토지 수용은 토지 소유자의 재산권 침해 또는 강한 저항을 유발할 가능성이 있으므로 재해예방이나 환경적 관리를 위한 유일한 방법인 경우로 제한하는 등의 상세 기준 마련이 필요하다. 한편, 앞에서 소개한 바와 같이, 프랑스는 도시계획법에 따라 특정 구역에 대해 선매(pre-empt) 권한을 연안보전협회(매입기관)에게 부여하고 있는데, 이러한 선매 권한의 부여 방식에 대한 국내법의 정합성도 추가 검토할 필요가 있다.

2. 매입주체

연안토지 매입의 주체는 크게 2가지로 구분할 수 있다. 국가나 국가의 위탁을 받은 기관에서 매입을 수행하는 경우(국가 주도형)와 개

인 및 단체의 기부를 통한 민간단체에서 매입을 수행하는 경우(신탁형)이다.

국가 주도형은 프랑스가 대표적인데, 매입대상 토지를 국가가 사전에 수립한 계획에 따라 재정을 투입해 매입하는 것이다. 이는 연안토지매입을 국가가 매입대상 선정부터 매입토지 관리까지 체계적으로 진행할 수 있으며, 계획에 따라 추진함으로써 사업실적을 달성하는 데 유리할 것이다. 게다가 국민과 국토의 안전을 제고하기 위한 재해방지와 공공의 이익을 위한 환경보호는 국가가 책임져야하는 분야임을 감안할 때 국가 주도형은 공감할 수 있는 방식이다. 하지만 국가가 연안 토지소유를 확대하는 것에 대한 국민적 거부감을 불러올 수 있고, 매입재원 마련을 위해서는 기존의 예산 조정이나 세금인상 등의 부담을 감수해야 한다.

신탁형은 영국과 미국에서 진행하고 있는 유형이다. 민간단체 주관으로 사회구성원들이 자발적으로 참여하는 기부를 기반으로 토지를 확보하는 것이다. 이는 전 국민이 함께 참여하며 국토를 가꾸어 나가는 의미 있는 방식이지만, 기부문화의 성숙 여부에 따라 사업추진이 미흡할 우려가 크고, 부족한 재원 때문에 대규모 토지의 매입이 어려울 수도 있다. 신탁형은 기부문화가 발달된 곳에서 유리하지만, 제3장에서 살펴본 「국민신탁법」에 근거한 문화유산신탁과 자연환경유산신탁의 현황에서 알 수 있듯, 토지 소유 욕구가 강한 우리나라에서는 활성화되기가 어려울 것으로 예상된다. 하지만 설문조사 결과, 토지 기부 의사가 있다는 응답이 38.0%로 기부 의사가 없다는 응답(30.7%)보다 높게 나타나 향후 토지기부 환경이 개선될 가능성이 높아질 것으로 전망된다.

〈표 4-6〉 연안토지매입의 주체 유형

구분	국가 주도형	신탁형
매입주체	국가기관(위탁기관)	민간단체
소요재원	국가 재정	개인 및 단체의 기부
장점	• 계획적인 사업 추진 유리 • 재해방지와 환경보호의 국가책임주의 실행	• 사회구성원의 자발적 참여 확산 • 사회공헌(기부) 문화의 확산
단점	• 국가의 토지소유 확대에 대한 거부감 • 재원마련을 위한 세금인상 등의 부담	• 기부문화 성숙 여부에 따라 사업추진 미흡 우려 • 대규모 사업 재원마련 곤란

자료: 저자 작성

이상의 검토 결과, 우리나라에 적합한 매입주체의 모형은 국가 주도형을 기반으로 하되 신탁형을 병행하는 방식이 바람직하다. 연안개발이 가속화되고 있는 상황에서 토지매입을 새롭게 시작하기 때문에 가능한 신속하게 추진하고 필요지역을 전략적으로 선택하여 집중할 수 있도록 하면서, 기존의 문화유산신탁과 자연환경유산신탁을 활용하여 국가 주도형의 예산 부담을 경감시키면서 사회적 참여를 지속적으로 유도할 수 있기 때문이다.

본 연구의 설문조사에서 국가가 필요재원을 부담해야 한다는 의견(45.6%)이 많았지만, 국가 부담과 기부를 함께 활용하자는 의견(38.9%)도 많았다. 따라서 국가 주도형과 신탁형을 병행하는 방식은 국민들 인식에도 부합하는 모형이 될 것이다.

3. 매입대상

본 연구에서는 연안재해의 근본적 대책을 고민하는 과정에서 자연재해 발생 원인이 될 수 있는 연안 난개발을 사전에 차단하고 상습 피해지역에 대해서는 해안선 후퇴와 같은 적극적인 대책을 시행할 수 있도록 연안토지매입의 필요성을 주장하였다.

하지만 우리 연안에서 난개발과 지나친 인공화가 주요 현안으로 인식되고 있으므로 이에 대한 대책도 함께 고민할 필요가 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 해안에 접한 토지에서 과도한 개발이 이루어지면서 재해의 원인인 구조물이 설치되기도 하였지만 자연환경과 경관도 함께 훼손되었다.

최근 남북 간의 화해 분위기가 성숙되면서 해안경비 철책의 철거 요청이 거세지고 기존 철거계획도 조기에 시행될 가능성이 높다. 게다가 철책 배후 사유지 및 공유지(지자체 소유)의 개발 대기 수요가 많아 사전 관리계획이나 대책 없이 철거 시 비교적 보존상태가 양호한 배후 연안의 난개발이 예상되고 있어 연안토지의 공공성 확보가 시급하다.

또한 「연안관리법」에서 규정하고 있는 연안관리의 기본이념[89]에서 보전과 이용의 조화는 물론 안전한 연안 만들기도 연안관리의 동일한 이념으로 실행되어야 한다고 규정하고 있으므로 연안관리 차원에서

89) 「연안관리법」 제3조(연안관리의 기본이념) 연안은 다음의 기본이념에 따라 보전·이용 및 개발되어야 한다.
1. 공공의 이익에 적합하고 생태적·문화적·경제적 가치가 조화롭게 공존할 수 있도록 종합적이고 미래지향적인 관점에서 보전·이용 및 개발할 것
2. 연안의 이용 및 개발은 연안환경의 보전과 조화·균형을 이룰 것
3. 국민의 연안환경 보전·관리에 대한 정책 참여와 건전한 이용 기회를 늘릴 것
4. 기후변화에 따른 해일, 침식 등에 대응하여 바닷가를 효율적으로 관리할 것
5. 연안통합관리를 실현하기 위하여 남북한 협력 및 국제협력을 증진할 것

도 재해예방과 환경 및 경관보호의 두 가지 목적은 함께하고 있다.

따라서 연안토지매입의 대상은 상습적인 재해피해 지역 또는 심각한 피해우려지역과 함께 연안의 자연환경과 경관을 보호하기 위해 우선 필요한 지역으로 정하는 것이 바람직하다.

구체적인 매입대상 토지는 재해예방 목적의 경우, 연안재해 취약성평가 결과(노출과 민감도) 5등급 지역과 연안침식 실태조사 결과 상시적인 D등급 지역과 같은 기준을 적용할 수 있다. 환경 및 경관보호 목적의 경우는 각종 조사사업 결과에 따라 법정 보호구역 지정 후보지역과 경관우수지역 등을 기준으로 선정할 수 있을 것이다.

매입된 연안토지는 영구시설물의 설치를 금지하는 등의 개발을 억제하는 유보지 형태로 관리할 것을 원칙으로 해야 한다. 다만 농경지와 같이 환경과 경관을 저해하지 않는 기존의 이용형태는 그대로 유지할 수 있도록 하고, 기 개발지역의 경우 기존 개발밀도를 현저히 낮추거나 저밀도 이용상태를 유지하도록 한다. 또한 훼손이 심한 지역에 대해서는 환경 및 경관 복원사업을 추진하도록 한다.

〈그림 4-9〉 연안토지매입의 대상과 관리

자료: 윤성순 외(2017), p. 145

제4절 제도화 방안

설문조사 결과에서 나타났듯이, 연안토지매입의 취지에 공감하면서 도입을 찬성하는 여론이 66.2%에 달하고 반대는 7.7%에 불과할 정도로 연안토지매입 제도화는 충분한 지지를 얻을 수 있다고 판단된다.

연안토지매입의 제도화를 위한 법적 근거를 찾자면, 매입의 목적에 따라 여러 법률을 준용할 수 있지만, 현재 「연안관리법」 제34조의5에 따라 연안침식관리구역 내의 토지 및 권리에 대해 소유자와 협의하여 매수할 수 있도록 한 조항이 우선 고려될 수 있다. 하지만 이 조항은 연안침식관리구역 내의 토지로 한정하고 있어 그 이외 토지를 매입할 수 있도록 하기 위해서는 법률 개정이 필요하다.

한편, 해양공간의 지속가능한 이용·개발 및 보전에 관한 계획의 수립 및 집행 등에 필요한 사항을 정하여 공공복리를 증진시키고 해양을 풍요로운 삶의 터전으로 조성할 것을 목적으로 최근 「해양공간계획 및 관리에 관한 법률」이 제정되었다.[90] 이에 따라 기존의 「연안관리법」에서 정하고 있던 연안해역 관리기능이 「해양공간계획 및 관리에 관한 법률」로 이관될 예정이고, 새로운 연안관리 수요를 반영하기 위해 「연안관리법」의 전면개정을 준비 중에 있다.

이러한 「연안관리법」 개정에 맞춰 현행 법률에서 정하고 있는 토지 등의 매수를 연안침식관리구역 내로 한정하지 않고, 자연해안의 관리, 연안재해의 예방, 연안경관의 보전 등을 위해 필요한 경우 모든 연안에서 매수가 가능하도록 하는 규정을 개선하여야 한다.

90) 법률 제15607호, 2018. 1. 17. 제정, 2019. 4. 18. 시행예정.

이와 동시에 지금까지 관리되지 않았던 연안경관 관리에 관한 사항을 별도로 추가하여 국가가 연안경관을 관리하고 보호하는 책임을 가짐으로써 연안경관보호를 위해 필요한 경우 연안토지의 매수 근거를 마련할 필요가 있다.

이밖에 매입대상 토지의 보상을 위해서는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조 또는 별표의 개정을 통해 재해예방 및 환경과 경관보호를 위한 토지매입도 공익사업을 위한 토지의 취득으로 포함시켜야 한다.

제 5 장

결론 및 정책 제언

제1절 결론

연안자연재해 대책으로 지금까지 시행했던 구조적 대책은 많은 비용을 투입하였음에도 불구하고 여전히 피해가 반복적으로 발생하고 있으며, 연안에 거주하거나 활동을 하는 사람들의 안전에 대한 불안감을 해소해주지 못하고 있다. 이는 피해 원인을 제거하거나 피해를 회피하려는 근본적 대책을 시행하려는 노력보다는 당장의 피해를 복구하고 단기간의 성과를 얻기 위한 사업 위주의 대책이 진행되었기 때문이다. 따라서 이러한 문제를 되풀이하지 않기 위해서는 원인을 제거할 수 있는 근본적인 대책을 필요로 한다.

하지만 근본적 대책으로 원인 제고 또는 피해 회피를 위해서는 토지이용을 제한하거나 개발밀도를 낮게 유지해야 하는데, 개인 소유의 토지에 대해 이와 같은 억제력을 발휘하기에 도시계획적 수단만으로는 한계가 있음을 지금까지의 경험을 통해 충분히 알 수 있었다. 즉, 개인

의 '재산권'과 국가 또는 공공의 '관리권'이 상충될 때 '재산권'의 침해는 자칫 분쟁으로 전개될 우려가 있다. 따라서 개인의 '재산권' 침해 시비를 회피하면서 난개발을 억제할 수 있는 방안으로 연안의 토지를 국공유지로 전환하여 관리하는 방안이 대안이 될 수 있다.

이에 본 연구에서는 상습적인 재해피해지역과 피해가 심각하게 우려되는 지역에 대해 선제적으로 피해를 회피할 수 있도록 연안토지를 국가 또는 공공기관에서 매입하여 관리하는 방안을 제시하였다. 토지의 매수는 현재에도 그 목적에 따라 각각의 법률에 따라 시행되고 있으나 연안재해의 예방과 환경 및 경관 보호를 위한 목적으로 연안토지를 매입하는 방안을 별도로 제안하는 것이다. 이는 연안에서기 설치된 시설을 배후로 이전하여 자연재해 피해와 경관 훼손 등의 문제를 해결하기 위한 답으로 제시되는 해안선 후퇴가 가능하도록 하는 것이며, 자연재해 피해와 경관 훼손의 위험성을 키우는 연안 육지부의 개발을 차단하기 위한 것이다.

국민인식조사 결과에서 알 수 있듯이 상습적인 재해발생지역과 환경 및 경관 보호가 필요한 지역을 국가가 매입하여 개발을 억제하고 관리하는 방안은 충분한 사회적 지지를 얻을 수 있으며 바람직한 정책이 될 것으로 기대한다.

프랑스와 영국 등의 여러 국가에서 오래 전부터 환경과 경관을 보호하고 자연재해 피해를 회피하기 위해 개인 소유의 토지를 국유 또는 공유화 하고 있음을 볼 때, 우리나라도 보다 근본적인 대책을 확보하는 차원에서 적극적으로 도입을 검토해야 한다.

이를 위해서는 극복해야할 문제도 많을 것이다. 토지매입에 필요한 재원을 확보해야 하고 매입과 관리를 담당할 조직도 필요하며, 무엇보다 기존 토지 소유자들의 참여를 유도할 수 있는 방안도 마련되

어야 한다.

우리의 연안은 이미 많은 지역이 개발되었고, 해안에서 레저·관광의 수요가 증가함에 따라 앞으로 개발 속도는 더 빨라질 것으로 예상된다. 개인 소유의 개발지역이 많아지면 연안토지를 매입하는 데 큰 장애가 되겠지만, 이는 곧 연안토지매입의 필요성이 크다는 점을 시사하는 것이다. 따라서 연안토지매입의 시행을 위해 이해관계자들을 포함한 사회적 공감대 형성과정을 거쳐 세부 이행방안을 조속히 마련해야 할 것이다.

제2절 정책 제언

본 연구의 결과를 통해 제안된 정책을 실현하기 위해 다음과 같은 정책 제언을 제시하고자 한다.

첫째, 연안에서 발생하는 문제 해결을 위해서 단기간의 성과를 얻기보다 문제발생 원인을 제거하는 근본적 해결방식을 적극적으로 이행해야 한다. 자연에 의해 발생되는 재해를 예방한다는 것은 어려운 과정이이다. 하지만 인위적인 개발에 의해 발생되는 자연재해는 충분히 제어가 가능하다. 재해의 발생 원인을 제거하고 피해를 회피하는 것이 반복적으로 발생하는 피해를 복구하는 것보다 우선되어야 함을 인식하고 실천해야 한다. 이를 위해 정책과 사업의 궁극적 목표 달성을 위한 적극적인 정책개발과 도전적 시도가 필요할 것이다.

둘째, 연안토지매입은 시행시기가 매우 중요한데 적기에 조속히 시행할 수 있도록 준비해야 한다. 최근 남북한의 화해 분위기가 무르익어감에 따라 해안에 설치된 군사용 철책의 철거가 빠르게 진행될

것으로 예상된다. 지금까지 해안철책이 해안의 과도한 개발압력을 제어하는 데 상당한 효과를 발휘한 것은 분명하다. 철책 배후지는 상대적으로 개발이 되지 않은 채 잘 보존된 상태인데, 철책이 철거되면 난개발이 신속하게 진행될 것이다. 따라서 해안철책이 본격적으로 철거되기 이전에 연안토지매입을 시행할 수 있도록 서둘러야 한다. 이 시기를 놓치면 훨씬 더 많은 비용과 노력이 소요될 것이다. 이처럼 연안토지매입은 개발이 진행되기 이전에 시행하는 것이 무엇보다 중요하다.

셋째, 연안재해대책으로 비구조적 대응방법을 다양하게 개발하고 추진해야 한다. 지금까지 시행된 구조적 대책의 한계를 극복할 수 있는 비구조적 대책에 보다 많은 관심과 다양한 방안마련을 위한 노력이 필요하다. 이를 위한 구체적인 대안으로는 구조물 설치가 대부분이었던 연안정비사업을 모니터링, 해안선 후퇴, 경관개선 등으로 다양화하는 방안을 우선 검토할 수 있다. 연안정비사업의 일정 비율을 비구조적 대책으로 추진하도록 목표를 설정하여 실행력을 강화하는 것도 좋은 방안이 될 것이다.

넷째, 국민이 이해하고 함께 동참할 수 있는 프로그램을 개발하고 추진해야 한다. 연안토지매입을 위해 많은 재정적 부담이 증가하지만 함께 분담하는 데 공감하거나 사회 전반에서 공공의 이익을 위한 기부 문화가 확산될 수 있도록 유도하는 방안 마련에 대한 고민이 필요하다. 이를 위해서는 우선 연안지역민을 대상으로 연안토지매입의 취지를 충분히 이해시키고 토지매입 시행에 참여할 수 있도록 지역사회를 통해 지속적으로 홍보해야 한다. 홍보를 위해서는 앞에서 소개한 거제시 와현마을과 같은 성공적인 사례를 적극 활용하는 것이 필요하다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

국립해양조사원, 「서해안 연안재해취약성 평가체계(CDAS) 구축 결과보고서-평가부문」, 2015. 3.

김상욱, 「국내 연안침식 방지를 위한 정책과제」, 현안보고서 제130호, 국회입법조사처, 2011.

남정호 외, 「기후변화 대응을 위한 연안지역 레질리언스 강화 방안」, 한국해양수산개발원, 2009.

남정호·이윤정, 「연안 공공이익 침해 방지를 위한 공유수면 관리체제 개선 방안」, 한국해양수산개발원, 2010.

박성규, 「정부의 토지이용규제와 사적 재산권 보호에 관한 경제학적 분석」, 숭실대학교 대학원, 2008.

신상영, "기후변화 적응형 안전한 국토만들기", 「국토」, 국토연구원, 통권 363호, 2012. 1.

어규·이찬희·심우배, "Development of a New Concept of Public Facility Recovery for Large-Scale Disasters", 「Crisisonomy」, Crisis and Emergency Management : Theory and Praxis, Vol.13 No.12, 2017.

유근배, "미국의 해안관리-New Jerseyization의 반성과 연방정부 연안역관리 프로그램의 확산", 대한지리학회지 44권 4호, 대한지리학회, 2009. 9.

윤성순 외, 「연안침식 대응정책의 개선방안 연구」, 한국해양수산개발원, 2017.

윤성순 외, 「자연재해에 대한 연안 안전성 평가방안 연구」, 한국해양수산개발원, 2015.

윤성순·정지호, "국외출장 결과보고서-프랑스", 한국해양수산개발원, 2017.7.

이상돈, 「내셔널 트러스트 운동과 관련 법제에 관한 연구」, 중앙법학 제11권, 중앙법학회, 2009.

전재경, 「보호구역 관리모델의 응용을 위한 법제 연구」, 한국법제연구원, 2007.

———, 「자연환경국민신탁 법령의 이해」, 도시문제 4월호, 대한지방행정공제회,

2007. 4.

정지호, '분산된 침식대응제도의 연계 시스템 구축', 2016 KMI 현안분석 No.04

조덕용,「수변구역의 토지매수제도에 관한 연구」, 목포대학교 대학원, 2010.

해양수산부,「2018년도 연안정비사업 실무편람」, 2017.

————,「연안기본조사」, 2015a.

————,「연안시설물 편람」, 2015b.

————,「연안침식관리구역 지정 및 관리에 관한 연구」, 2015c.

————,「제2차 연안정비(변경) 기본계획 수립 연구보고서」, 2014.9,

————,「한 눈에 보는 우리의 연안」, 2015.4.

행정안전부,「2017 재해연보」, 2017a.

————, 내부자료 "자연재해위험개선지구 통계자료", 2017b.

환경부,「내셔널트러스트 운동의 활성화를 위한 제도화 방안에 관한 연구」, 2002.

———,「한국의 해안사구: 분포와 생태」, 2015.

황은주,「DMZ 이니셔티브 및 트러스트」, 한국법제연구원, 2013.

〈국외 문헌〉

Claire Shine,「*Private or Voluntary System of Natural Habitats' Protection and Management*」, Nature and Environment No. 85, 1996, Council of Europe Publishing.

Conservatoire du littoral, Protéger Valoriser, Rapport D'Activité 2017.

Conservatoire du Littoral, "Stratégie d'Intervention 2015-2050", 2015.

Department for Communities and Local Government, Planning Policy Statement

25 Supplement: Development and Coastal Change Practice Guide, 2010.

Dominique Legrain, 「*The "Conservatoire du Littoral" Saving the French Coast*」, 2000. 5., Conservatoire du Littoral.

Endzo Pranzini and Allan Williams, 「*Coastal Erosion and Protection in Europe*」, Routledge, 2013.

National Trust, 「*Governance Handbook*」, Fifth Edition December 2016.

National Trust, "What is the National Trust?", 「*National Trust Annual Report 2016 /17*」, 2017.

〈인터넷 자료〉

미국 내무부, https://www.doi.gov/lwcf

미국 네이처 컨저번시, https://www.nature.org/about-us/vision-mission/history/index.htm?intc=nature.tnav.about
https://www.nature.org/about-us/private-lands-conservation/index.htm
https://www.nature.org/ourinitiatives/regions/northamerica/unitedstates/virginia/placesweprotect/vcr-land-protection-overview.xml

미국 어류 및 야생동물 관리국, https://www.fws.gov/coastal/CoastalGrants/

미국 토지신탁연합, https://www.landtrustalliance.org/topics/taxes
http://s3.amazonaws.com/landtrustalliance.org/2015NationalLandTrustCensusReport.pdf
http://s3.amazonaws.com/landtrustalliance.org/2017AnnualReport-LandTrustAlliance.pdf

위키피디아, https://en.wikipedia.org/wiki/Land_trust#Conservation_land_trusts

자연환경국민신탁, http://trust.or.kr/trust
http://trust.or.kr/cooper6

톰킨스 컨저베이션, http://www.tompkinsconservation.org/who_we_are.htm

프랑스 연안보전협회, http://www.conservatoire-du-littoral.fr/108-les-chiffres-cles-du-littoral-2015.htm

한국내셔널트러스트, https://nationaltrust.or.kr/bbs/board.php?bo_table=B11
https://nationaltrust.or.kr/bbs/board.php?bo_table=B12&wr_id=2&sca=%EC%9E%A0%EC%9E%AC%EC%82%AC%EC%9D%B4%ED%8A%B8

Legifrance 프랑스법률정보홈페이지, https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000317531&dateTexte=20180603
https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=E7AD67F0C17D4CD0CE8ED259A2F0176D.tplgfr34s_3?cidTexte=LEGITEXT000006068518&dateTexte=20180603&categorieLien=id#LEGITEXT000006068518

Men's Journal, https://www.mensjournal.com/travel/former-patagonia-ceo-finalizes-largest-land-donation-in-history-in-chile/

Pôle Alpin d'études et de recherche pour la prévention des Risques Naturels, http://www.risknat.org/projets/riskydrogeo/docs/guide_pratique/Acivite1_Ateliers/Presentations%20Atelier1/A1P13-Coastal%20changes/programs/france.html

http://www.nationaltrust.org.uk/main/w-response-windfarm-oct2010.pdf

http://www.ukcoastguide.co.uk/project_neptune.htm.

https://www.gov.uk/topic/environmental-management/flooding-coastal-change

https://www.nationaltrust.org.uk/documents/download-national-trust-acts-1907-1971-post-order-2005.pdf

https://www.nationaltrust.org.uk/documents/meet-the-board-of-trustees.pdf

https://www.nationaltrust.org.uk/features/about-the-national-trust

https://www.nationaltrust.org.uk/features/board-of-trustees.

https://www.nationaltrust.org.uk/features/our-constitution

https://www.nationaltrust.org.uk/features/president

https://www.nationaltrust.org.uk/features/the-council

https://www.nationaltrust.org.uk/features/what-if-neptune-never-happened

https://www.nature.org/about-us/private-lands-conservation/conservation-buyer/properties/index.htm

https://www.telegraph.co.uk/travel/destinations/europe/united-kingdom/articles/How-the-National-Trust-saved-our-coastline

부록

KMI 한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

ID | | | | |

연안토지매입 제도 국민인식 조사

안녕하십니까?

한국해양수산개발원은 우리나라 해양수산분야의 국책연구원으로서 해양수산 전 분야의 정책 개발 및 시행을 지원하고 있습니다. 이번에 동 연구원에서 우리나라 연안을 관리하는 새로운 정책 개발을 위해 연안에 대한 국민의 인식조사를 실시합니다.

귀하의 답변은 향후 연안의 훼손을 예방하고 가치를 보존하기 위한 정책을 개발함에 있어 귀중한 참고자료로 활용될 예정입니다.

응답해주시는 정보는 법률 제11690호 개인정보보호법 제15조(개인정보 수집/이용)에 의거하여 보호받을 수 있으며, 동법 제21조(개인정보의 파기)에 의거하여 조사종료 후 파기될 예정입니다. 또한 본 설문의 결과와 내용은 연구관련 목적 이외에는 사용되지 않음도 함께 알려드립니다.

본 설문과 관련한 추가적인 문의사항은 아래의 연락처를 참조하여 주시기 바랍니다. 감사합니다.

2018. 6월

문의 사항 | - 설문 문의 한국해양수산개발원
- 조사 문의

SQ1	귀하의 성별은 무엇입니까?	① 여성 ② 남성
SQ2	귀하의 나이는 올해 만으로 어떻게 되십니까?	만 ( ) 세
		① 19~29세 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60대이상
SQ3	귀하의 거주 지역은 어디입니까?	① 서울 ② 부산 ③ 대구 ④ 인천 ⑤ 광주 ⑥ 대전 ⑦ 울산 ⑧ 경기 ⑨ 강원 ⑩ 충북 ⑪ 충남/세종 ⑫ 전북 ⑬ 전남 ⑭ 경북 ⑮ 경남 ⑯ 제주

PART Ⅰ. 연안에 대한 일반적 경험

01. 귀하께서 거주하는 시군구는 연안(해안)에 위치해 있습니까?

① 예 ② 아니오

02. 귀하께서는 1년에 몇 번 정도 해안을 방문하십니까?

① 없다 ② 1회 ③ 2~3회 ④ 4~5회 ⑤ 6회 이상

03. 귀하께서는 우리나라가 연안관리법을 제정하여 연안을 관리하고 있다는 것을 알고 계십니까?

① 전혀 모름 ② 들은 적은 있음 ③ 알고 있음 ④ 잘 알고 있음

PART Ⅱ. 연안토지매입의 인식

04. 귀하께서 내륙과 비교할 때 연안의 상태를 어떻게 생각하십니까?

구분	전혀 동의하지 않음 ⟨⟨⟨⟨ 보통 ⟩⟩⟩⟩ 매우 동의함
(1) 우수한 경관을 가지고 있다	⓪ - ① - ② - ③ - ④ - ⑤ - ⑥ - ⑦ - ⑧ - ⑨ - ⑩
(2) 생태 및 자연자원이 우수하다	⓪ - ① - ② - ③ - ④ - ⑤ - ⑥ - ⑦ - ⑧ - ⑨ - ⑩
(3) 자연재해의 피해가 많다	⓪ - ① - ② - ③ - ④ - ⑤ - ⑥ - ⑦ - ⑧ - ⑨ - ⑩
(4) 많은 개발이 이루어지고 있다	⓪ - ① - ② - ③ - ④ - ⑤ - ⑥ - ⑦ - ⑧ - ⑨ - ⑩
(5) 많은 사람이 이용하고 있다	⓪ - ① - ② - ③ - ④ - ⑤ - ⑥ - ⑦ - ⑧ - ⑨ - ⑩

05. 귀하께서 지금의 우리나라가 연안을 보전하고 관리하는 수준이 어떻다고 생각하십니까?

매우 낮다	⓪ - ① - ② - ③ - ④ - ⑤ - ⑥ - ⑦ - ⑧ - ⑨ - ⑩	매우 높다

연안은 우수한 자연경관과 생태자원이 많으며, 다양한 목적으로 많은 이용수요가 집중되는 곳이지만, 태풍이나 침식, 침수와 같은 자연재해에 취약한 곳이기도 합니다.

경관과 환경 보호를 위해 보호구역을 지정하고, 상습적인 자연재해 피해 대책을 위해 여러 사업들이 시행되고 있습니다. 하지만 연안의 사유지를 보호구역으로 지정하는 데 많은 반대가 있고, 상습적인 재해피해 지역을 복구하는 데는 많은 비용이 반복해서 들어갑니다.

06. 이와 같이 연안 지역 토지의 피해/훼손이 반복해서 발생하는 것을 방지하기 위해, 국가나 시민단체가 해당 토지를 매입하는 방법이 제기되고 있습니다. 귀하께서는 이에 대해 알고 계시거나 들어본 적이 있습니까?

① 전혀 모름 ② 들은 적은 있음 ③ 조금 알고 있음 ④ 잘 알고 있음

07. 상습적인 자연재해 피해가 발생하는 토지이거나 환경과 경관을 보호하기 위해 필요한 토지를 국가나 시민단체에서 매입하여 관리하는 방법에 대해 귀하께서는 어떻게 생각하십니까?

① 적극 반대 ② 다소 반대 ③ 찬성도 반대도 아님
④ 다소 찬성 ⑤ 매우 찬성 ⑥ 잘 모름

08. 귀하께서는 국가나 시민단체에서 연안 토지를 매입한다면, 어떤 토지를 매입해야 한다고 생각하십니까?

① 침식이나 침수와 같은 자연재해가 상습적으로 발생하는 연안 토지
② 자연환경이나 경관의 보호가 필요한 연안 토지
③ 위 2가지 연안 토지를 모두 매입
④ 위 2가지 연안 토지 모두 매입대상이 아니다

09. 만약 귀하가 연안에 토지를 소유하고 계신데, 귀하의 토지가 국가/시민단체의 토지매입의 대상이 된다면 매도할 용의가 있습니까?

① 매도할 것이다
② 그 상황에서 다시 생각해봐야겠지만 매도할 것이다
③ 그 상황에서 다시 생각해봐야겠지만 매도하지 않을 것이다 ☞ 9-1번으로 이동
④ 매도하지 않을 것이다 ☞ 9-1번으로 이동

9-1. 귀하의 연안 토지를 국가/시민단체 매도하지 않으시려는 이유는 무엇입니까?

① 토지가격을 제대로 받지 못할 것 같아서
② 재해와 환경피해 대책으로서 기대되는 효과가 낮아서
③ 국가나 환경단체가 토지를 매입하는 제도에 반대해서
④ 해당 토지가 생활터전이므로 이주할 수 없어서
⑤ 형성되어 있던 지역사회가 없어질 수도 있어서
⑥ 기타 ( )

10. 연안 토지 매입을 위해서는 재원이 필요합니다. 귀하께서는 이를 어떻게 조달해야한다고 생각하십니까?

① 국가가 부담해야 한다 ☞ 10-1번으로 이동
② 개인이나 기업 등의 기부금으로 해야 한다 ☞ 10-2번으로 이동
③ 국가의 부담과 기부금을 함께 활용해야 한다 ☞ 10-3번으로 이동

10-1. 국가가 연안 토지 매입 재원을 부담하려면 세금을 사용해야하고, 따라서 세금이 인상될 수도 있습니다. 귀하께서는 이에 동의하십니까?

전혀 동의하지 않음	⓪ - ① - ② - ③ - ④ - ⑤ - ⑥ - ⑦ - ⑧ - ⑨ - ⑩	매우 동의함

10-2. 귀하께서는 연안 토지 매입을 위해 일정부분 기부할 의사가 있습니까?

전혀 없다	⓪ - ① - ② - ③ - ④ - ⑤ - ⑥ - ⑦ - ⑧ - ⑨ - ⑩	꼭 할 것이다

10-3. 연안 토지 매입을 위한 재원의 국가 부담 비율과 기부금 비율을 어떻게 해야 한다고 생각하십니까?

국가 부담	100% - 80% - 60% - 40% - 20% - 0 - 20% - 40% - 60% - 80% - 100%	기부금

PART Ⅲ. 기본 사항

※ 다음은 통계처리를 위한 귀하의 정보입니다. 귀하의 정보는 통계법에 의해 자료 처리 외의 목적으로 절대로 사용되지 않으니 안심하고 응답 부탁드립니다.

B01. 귀하의 직업군은 무엇입니까?

① 농업/임업/어업 ② 자영업 ③ 판매/영업/서비스직
④ 기능/숙련직 ⑤ 생산/노무직 ⑥ 사무직
⑦ 경영/관리직 ⑧ 전문/자유직 ⑨ 가정주부
⑩ 학생 ⑪ 무직 ⑫ 기타 ( )

B02. 실례지만 '귀하의 최종학력은 어떻게 되십니까?'

① 중졸 이하 ② 고졸 ③ 전문대졸
④ 대학 재학 ⑤ 대졸 ⑥ 대학원 재학 이상

B03. 귀 댁 가족 전체의 보너스를 포함한 월평균 소득은 어느 정도입니까?

① 100만원 이하 ② 101-200만원 ③ 201-300만원
④ 301-400만원 ⑤ 401-500만원 ⑥ 501-700만원
⑦ 701-900만원 ⑧ 901-1000만원 ⑨ 1001만원 이상

B04. 귀하의 가족은 몇 분이나 되십니까?(본인 포함)

① 1명 ② 2명 ③ 3명 ④ 4명 ⑤ 5명 ⑥ 6명 이상

- 설문조사에 협조해 주셔서 대단히 감사합니다. -

기본연구보고서 발간목록

2018년

01	해양환경영향평가제도의 실효성 확보를 위한 개선 연구	박수진
02	공유수면매립 정책의 개선과 전환에 관한 연구	윤성순
03	도서지역 해양관광 발전전략 연구 - 관광행태 분석을 통한 수요 대응을 중심으로 -	홍장원
04	양식장 해양쓰레기 자원순환 방안 연구	김경신
05	수산부문 전망모형「KMI-FOSiM」구축연구 - 양식산업 전망모형 구축을 중심으로 -	이헌동
06	수산업 주요 연관산업의 글로벌 경쟁력에 관한 연구	임경희
07	인구소멸 시대의 어촌사회 정책 연구	박상우
08	국내 가두리 양식장 어장환경개선 방안	마창모
09	어업여건 변화에 대응한 연근해 어업의 허가제도 개선 방안	엄선희
10	과학적 해양사고조사체계 도입 및 구축기반 연구	박한선
11	컨테이너 해상물동량 예측 모형 구축방안 연구	고병욱
12	해운기업의 경영성과에 미치는 영향분석 연구	황진회
13	건설용 모래 공급사슬관리(SCM) 방안 - 바다모래 가치 재산정을 중심으로 -	이언경
14	항만산업 종합통계 연구	하태영
15	항만 위험물 컨테이너 공급사슬 관리방안 연구	최나영환
16	국내 컨테이너항만의 비용 함수 추정 및 효율성 연구	최석우
17	신규 해사산업 진흥을 위한 법제도 개선방안	박한선
18	환동해권 물류 및 지역개발 기업진출 사례 분석 및 추진전략	이기열

2017년

01	미래 수산업·어촌 발전을 위한 정책방향 연구	김대영
02	연안침식 대응정책의 개선방안 연구	윤성순
03	해양준조세 산정체계 개선방안	장정인
04	해역의 효과적 관리를 위한 도서 활용 방안 연구	최지연
05	반려동물산업 성장에 따른 수산분야 펫푸드 산업 활성화 방안	장홍석

06	강마을 지역경제 활성화를 위한 전략	박상우
07	Post-2020 국제기후변화 규범체계에 대응한 해양정책 개선방안 연구	박수진
08	한국 수산식품 세계화 전략 수립 연구 -수산물 수출을 중심으로-	임경희
09	양식산업 재난 위기관리에 관한 연구	마창모
10	해운기업의 선박투자 행태 분석과 대응방안	김태일
11	IMO 지속발전 전략계획(SP) 대응방안 연구	박한선
12	컨테이너 해운산업 구조개선을 통한 경쟁력 제고 방안 연구	고병욱
13	동북아 전자상거래 해상운송 전환수요 분석	이기열
14	컨테이너 해운기업의 환적 패턴 분석과 항만의 대응방안	김은수
15	현장수요기반 IoT/빅데이터 항만하역 안전시스템 구축방안 연구	전형모
16	지진에 대비한 항만기능 유지의 필요성과 추진방안	김우선

수시연구보고서 발간목록

2018년

01	선화주 상생발전을 위한 해운산업투자 확대방안 연구	윤재웅
02	새로운 어선등록제 도입을 위한 제도 개선방안 연구	엄선희
03	낚시관리 실행력 제고 방안 연구	이정삼
04	해양생태도의 정책 활용도 제고방안 연구	박수진
05	국내 항만 대기오염물질 배출 저감조치의 운영실태 조사 및 개선방안연구	안용성
06	농축산물 등의 관세행정 제도개선을 통한 항만배후단지內 FTZ활성화 방안연구	조지성
07	최저임금상승이 항만연관산업에 미치는 영향 및 대응방안	이기열
08	수산업·어촌분야 공익적 가치 평가체계 수립 및 사회적 경제 도입방안 연구	류정곤

2017년

01	파나마운하 확장에 따른 해운물류환경변화와 정책대응 방안	박용안
02	해양문화정책 방향에 관한 연구	홍장원
03	4차 산업혁명과 해운산업 정책방향	황진회

04	제주도 항만거버넌스 개선방안 연구	김근섭
05	수산물 산지경매사 직무 및 시험체계 개발	장홍석
06	한·중·일 신선물류산업 활성화 방안	장홍석
07	연안항 지정기준 개선방안 연구	김근섭
08	지속가능한 갯벌어업을 위한 로드맵 마련 연구 - 갯벌어업 패류양식을 중심으로 -	마창모
09	해양수산 공공부문 인재육성 정책 방향	홍현표

현안연구보고서 발간목록

2017년

01	우리나라 해운금융의 한계 및 발전방향	전형진
02	한투발루 협력 증진을 위한 참다랑어 외해양식 투자의 타당성 분석	마창모
03	AMP 설치 수요조사 및 추진과제 연구	이언경
04	해외 진출 무역업체의 한국인 포워더 수요 추정 연구	신수용
05	선박교통관제(VTS) 운영효율화 방안 연구	박한선
06	부산 영도구·중구 도시재생사업 추진방안 -한진중공업·자갈치시장 사례 중심-	최나영환
07	수산시장의 소비자 신뢰 제고를 위한 정책 지원방안 연구	이헌동
08	산업정책적 관점에서의 주요국 해운정책 분석 및 정책방향 연구	고병욱
09	연안형 도시재생 기본구상 -부산 원도심 및 영도지역 사례 분석-	최지연
10	갯벌 복원 수요 확대에 따른 복원 표준모형 개발 방향	육근형
11	항만보안 관리체계 효율화 방안 연구	김찬호
12	전자상거래 기반 상업항 개발전략	최상희
13	항만 내 어항구 개발과 관리제도 개선방안에 관한 연구	한광석
14	해운 얼라이언스 개편과 부산항 신항 환적 운영 개선 방향 연구	김은수
15	PA관할 항만 항계 확장에 따른 어업피해보상비 분담기준 마련	김근섭
16	페루 수산시장 현황 및 진출방안	정명화
17	러·일 간 남쿠릴 열도 분쟁의 최근 동향	현대송

18	부산항 신항 혼합형 전용터미널(Hybrid liner terminal) 시스템 도입방안 연구	김근섭
19	해양경비 여건 분석과 역량 강화 방안	윤성순
20	바닷모래의 이용실태와 관리 개선방향	윤성순
21	우리나라 구조조정 정책사례 및 시사점 -한진해운을 중심으로-	황진회
22	한국 컨테이너선대 육성의 필요성	김태일
23	어촌지역 고용지표 통계생산을 위한 기초연구	한광석
24	우리나라 항만산업 고용통계 조사 연구	하태영
25	뉴질랜드·노르웨이의 양식 수산물 수출 전략	임경희
26	빅데이터 적용 해운항만산업 연구분석 우선순위 연구	최종희
27	해양수산 생명자원정책의 개선방향에 관한 연구	박수진
28	미·중 수산물 수출 비관세장벽 동향 및 대응 방안	임경희
29	도시-어촌 상생협력 인식도 조사	이상철
30	크루즈산업의 일자리 창출 규모와 정책과제	황진회
31	내항여객운송사업 운영체계 개선방안	김태일
32	우리나라의 배출규제해역(ECA) 도입 방안 연구	이기열
33	친환경에너지 정책 추진강화에 따른 항만의 신재생에너지 확대방안	심기섭
34	해양수산 일자리 창출분야 및 고용효과 분석	박광서
35	선박에 의한 대기오염물질 배출량 산정체계 개선 방안	안용성
36	해양휴양복지 활성화 정책방안 연구	홍장원
37	G20 해양쓰레기 실행계획의 국내 이행 방안	김경신
38	물류기업 해외진출 지원사업 평가 및 실효성 제고 방안	신수용
39	2018 국내 물류기술 수요조사 및 분석	최상희
40	도시청년 일자리 창출을 위한 도시형 어촌 개발 콘텐츠 발굴 연구	박상우
41	4차 산업혁명시대 항만물류산업 고도화 방안 연구	이언경
42	원양어선 승무 선원의 스트레스 분석에 관한 연구	이승우
43	일자리 창출을 위한 우리나라 항만 경제특구 발전 방향	박성준
44	해양주권 강화를 위한 무인도서 기초정보 개선 연구	정지호
45	세계경영을 위한 해외 터미널 및 물류시설 투자방안	박주동
46	연안 소규모 하·폐수 처리시설의 관리 문제점 및 개선방향	장원근
47	거대선사의 시장지배력 확대에 대한 국적선사의 대응 방향	전형진
48	해양법 관련 최근 판례 및 동향 분석 - 남중국해 분쟁 등 해양법 판례 중심 -	최지현
49	화주 관점의 항만배후단지 역할 제고 방향	김은수

연안토지매입 동향과 도입 가능성 검토

인　　쇄 ‖ 2018년 8월 29일 인쇄
발　　행 ‖ 2018년 8월 31일 발행
발 행 인 ‖ 양 창 호
발 행 처 ‖ 한국해양수산개발원
49111 부산시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동)
연 락 처 ‖ 051-797-4800 (FAX 051-797-4810)
등　　록 ‖ 1984년 8월 6일　　제313-1984-1호
조판·인쇄 ‖ 효민디앤피

판매 및 보급: 정부간행물판매센터 Tel : 394-0337
정가 6,000원