

공유수면매립 정책의 개선과 전환에 관한 연구

A Study on Improvement of the Policy
for Public Waters Reclamation

2018. 12.

윤성순 | 장정인 | 신철오



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

연구진

윤성순 한국해양수산개발원 해양연구본부 연구위원
장정인 한국해양수산개발원 정책동향연구본부 부연구위원
신철오 한국해양수산개발원 해양연구본부 전문연구원
김나영 한국해양대학교 박사
박문진 중국 산둥해양경제문화연구원 박사
이재혁 한국연안협회 국장

보고서 집필 내역

연구책임자

윤성순 연구총괄, 제1장, 제2장 제1절 일부, 제2절, 제3장 제3절, 제4장 제1절~제2절 일부, 제3절, 제4절 일부, 제5장 제1절, 제2절 일부, 제3절~제4절, 제6장

연구진

장정인 제3장 제2절, 제5장 제2절 일부
신철오 제2장 제1절 일부, 제3장 제1절

외부 원고자문

김나영 제4장 제1절 일부
박문진 제4장 제2절 일부
이재혁 제4장 제4절 일부

산·학·연·정 연구자문위원

정명국 한국연안협회 센터장
맹준호 한국환경정책·평가연구원 선임연구위원
이대인 국립수산물과학원 연구사
권도형 해양수산부 사무관

※ 순서는 산·학·연·정 순임

발간사

우리나라는 비교적 가용한 국토면적이 넓지 않아 예로부터 해안에서의 매립사업이 성행하였다. 서해안의 대규모 간척사업들이 가장 대표적인 경우이며, 개발우선 시대를 지난 현재에도 공유수면의 매립은 여전히 우리사회에서 진행되고 있다. 지금까지 공유수면매립은 국가와 지역의 발전을 위해 필요했던 개발사업이었지만, 그 이면에는 해양환경의 훼손은 물론 공유자원인 공유수면이 사라지는 아픔도 안겨주었다.

우리처럼 바다를 매립하여 경제발전에 이용했던 선진국들도 최근에는 매립을 금지하거나 억제하면서 관리체계를 강화하고 있다. 게다가 매립한 토지를 복원하여 바다환경을 되살리기도 한다. 이를 볼 때, 앞선 국가들 역시 공유수면매립과 같은 개발보다 해양생태계를 유지·보존하는 것이 유리하다는 사실에 공감하고 국가 정책으로 실천해 나가고 있음을 알 수 있다.

공유수면은 현재를 살아가는 우리만 개발의 이익을 누릴 권리를 가진 것이 아니라 우리의 미래세대도 함께 공유해야하는 자산이다. 단기적 이익을 위해 개발하면서 공공의 피해를 깊이 고민하지 못했던 과거의 잘못을 되풀이하지 않도록 보다 장기적이고 공동의 이익을 위한 매립정책을 펼쳐 나가야 한다.

이 연구는 이러한 문제의식에서 출발하여 소중한 공유수면의 자원을 현명하게 이용하고 관리할 수 있는 방안으로 새로운 매립정책을 제안하고 있다. 변화는 두렵지만 발전을 위해 필요하다. 연구진의 오랜 정책연구 경험을 토대로 제시한 여러 정책방향들이 비록 사회적 공감을 확인하지 못했지만 나아가야 할 올바른 길이라면 다양한 의견수렴을 거쳐 더욱 발전되고 실현되어야 할 것이다.

이 연구의 책임자로서 연구를 기획하고 마무리까지 이끌어낸 윤성순 연구위원과 함께 연구에 참여한 장정인 부연구위원, 신철오 전문연구원의 노고에 진심으로 감사를 표한다. 아울러 이 연구의 전문성과 완성도를 높이기 위해 원고자문을 해 주신 중국 산둥해양경제문화연구원 박문진 박사, 한국해양대학교 김나영 박사, 한국연안협회 이재혁 국장께 감사드린다. 끝으로 이 연구보고서가 완성되기까지 여러 차례의 평가와 자문과정이 있었는데, 여기서 아낌없는 자문과 조언을 주신 여러 자문위원님들께도 진심으로 고마움을 전한다.

2018. 12
한국해양수산개발원
원장 양 창 호

목차

❖ 요약 · i

제 1 장 서 론 · 1

제1절 연구 배경 및 필요성	1
제2절 연구 목적	5
제3절 연구 내용 및 방법	7
1. 연구 범위 및 주요 내용	7
2. 연구 방법	10
제4절 선행연구 검토	12

제 2 장 공유수면매립의 실태 · 17

제1절 공유수면매립 현황	17
1. 매립사업의 현황	17
2. 매립사업의 수요 특성과 전망	30
제2절 공유수면매립 정책의 변화	38

제 3 장 매립정책의 평가와 개선 수요 · 49

제1절 매립정책 평가와 개선을 위한 전문가 조사	49
1. 조사의 필요성 및 개요	49
2. 조사의 방법 및 내용	50
3. 조사결과 및 시사점	52

	제2절 매립정책의 성과와 한계	72
	1. 매립정책의 성과	72
	2. 매립정책의 한계	86
	제3절 매립정책의 개선 수요	94
	1. 전략적 부문	94
	2. 관리방법적 부문	101

제 4 장 국외 사례 분석 · 111

	제1절 일본	111
	1. 매립현황	111
	2. 매립관련 제도 현황	113
	3. 시사점	116
	제2절 중국	118
	1. 매립 현황	118
	2. 매립관련 제도 현황	120
	3. 시사점	131
	제3절 미국	133
	1. 매립 현황	133
	2. 매립관련 제도 현황	133
	3. 시사점	137
	제4절 독일	139
	1. 매립 현황	139
	2. 매립관련 정책 현황	141
	3. 시사점	142

제 5 장 매립정책 개선방안 · 145

	제1절 정책 기조의 전환	145
--	---------------------	-----

	제2절 공유재적 가치 보존방안 149
	1. 소유권 분리 149
	2. 인식의 전환 152
	3. 관리자적 관점의 대안 153
	4. 경제적 유인 방안 154
	제3절 매립지 사후관리 강화 156
	1. 매립지의 이력관리 156
	2. 매립지 복원 157
	제4절 현행 관리체계 개선 158
	1. 기본계획체계 개선 158
	2. 매립수요 변화 대응 160
	3. 실질적 의견수렴 강화 162
	4. 불법매립지 대응 163
제 6 장	결론 및 정책제언 · 165
	제1절 결론 167
	제2절 정책 제언 170
	1. 매립지 소유권 분리의 제도 개선 170
	2. 새로운 체제에 적합한 「공유수면법」 개정 171

❖	참고문헌 · 175
----------	-------------------

❖	부록 · 183
----------	-----------------

표 목차

❖	
〈표 1-1〉	주요 선행연구 검토 15
〈표 2-1〉	간척사업 준공현황 20
〈표 2-2〉	제1차 매립기본계획 추진결과 22
〈표 2-3〉	제2차 매립기본계획 추진결과 23
〈표 2-4〉	제3차 매립기본계획 현황 24
〈표 2-5〉	제3차 매립기본계획 사업주체별 현황 25
〈표 2-6〉	제3차 매립기본계획 변경 이력 현황 26
〈표 2-7〉	공유수면매립사업 시도별 누진 실적(1971~2017) 27
〈표 2-8〉	공유수면매립사업 목적별 누진 실적(1971~2017) 29
〈표 2-9〉	매립목적별 준공비율 31
〈표 2-10〉	대규모 공유수면 매립 대상지 20개소 33
〈표 2-11〉	소규모 공유수면 매립 대상지 사례 34
〈표 3-1〉	간척사업 준공현황 72
〈표 3-2〉	연안지역별 산업단지 운영현황 74
〈표 3-3〉	매립 타당성평가의 지표와 기준 78
〈표 3-4〉	이용 특성별 해양생태계보전협력금 부과 현황 81
〈표 3-5〉	상한액 부과 현황 82
〈표 3-6〉	매립관련 부과 대상 확대 83
〈표 3-7〉	매립관련 지역계수 조정 현황 84
〈표 3-8〉	공유수면매립 의제법률 현황 90
〈표 3-9〉	제3차 매립기본계획 기간 매립기본계획의 변경 고시 현황 102
〈표 3-10〉	매립기본계획 수립 시 반영비율 105
〈표 3-11〉	매립기본계획상 매립 목적 현황(1974~2015) 107
〈표 3-12〉	매립기본계획 수립 시 반영요청 지구의 면적 108

〈표 3-13〉 제3차 매립기본계획 평가대상지구의 면적별 분포	109
〈표 4-1〉 일본의 공유수면매립 지역별 현황(2012~2016년의 준공면적)	112
〈표 4-2〉 일본의 공유수면매립 지역별 현황(2012~2016년의 준공면적)	112
〈표 4-3〉 중국의 공유수면 매립에 관한 주요 법률	121
〈표 4-4〉 중국의 지역별 매립지 해역사용권과 토지사용권 교환방식	125
〈표 4-5〉 독일 바덴해의 간척지 자연복원사업 현황	142
〈표 5-1〉 매립기본계획과 연도별 시행계획 포함내용(안)	160

그림 목차



〈그림 1-1〉 연구의 주요 내용과 체계	9
〈그림 2-1〉 시도별 공유수면매립계획 반영지구 현황	28
〈그림 2-2〉 매립목적별 기본계획 반영 및 준공 현황	30
〈그림 2-3〉 삼교호 매립지의 생태·녹색관광 추진계획	35
〈그림 2-4〉 새만금 토지이용계획 예시도	36
〈그림 2-5〉 매립기본계획의 변화	38
〈그림 2-6〉 1986년의 「공유수면매립법」 주요 개정사항	42
〈그림 3-1〉 매립사업의 효과에 대한 의견	53
〈그림 3-2〉 향후 매립정책의 주안점	54
〈그림 3-3〉 기존 매립정책의 개선점	56
〈그림 3-4〉 향후 매립정책방향 수립에 대한 의견	58
〈그림 3-5〉 중앙정부와 지자체의 권한 배분에 관한 사항	60
〈그림 3-6〉 매립 이후 토지 소유권 부여에 관한 사항	62
〈그림 3-7〉 매립 허가 이후 관리에 관한 사항	64
〈그림 3-8〉 매립지의 복원과 사후 관리	66
〈그림 3-9〉 매립기본계획 수립에 대한 제도적 사항	68
〈그림 3-10〉 공유수면매립의 타당성 평가체계	77
〈그림 3-11〉 매립의 공공이익 기여 여부에 대한 설문결과	95
〈그림 3-12〉 공유수면의 이용에 대한 설문결과	96
〈그림 3-13〉 「공유수면법」의 주요 내용	98
〈그림 3-14〉 건설교통분야 인·허가 의제 법제 현황	100
〈그림 4-1〉 일본의 공유수면매립면허 절차	115
〈그림 4-2〉 최근 중국의 공유수면 매립규모 추이(2005~2015)	119
〈그림 4-3〉 중국 연안지역의 바다 매립규모 수요(2011~2020)	120

〈그림 4-4〉 중국의 바다매립 관리방식	124
〈그림 4-5〉 독일 북해 연안의 간척 사업	140
〈그림 5-1〉 공유수면매립 정책 기조 전환	148
〈그림 5-2〉 매립지의 소유권과 이용권의 분리 개념	149
〈그림 5-3〉 수정된 매립지 소유권 분리방안 개념	151
〈그림 5-4〉 공유수면 가치의 인식 전환	152
〈그림 5-5〉 매립기본계획의 개선 방향	159
〈그림 5-6〉 의견수렴 강화 방안	163

공유수면매립 정책의 개선과 전환에 관한 연구

1. 연구의 목적

- ▶ 본 연구는 공유수면매립을 둘러싸고 제기되고 있는 문제점들을 보다 근본적인 차원에서 극복하기 위한 개선방안을 제시함은 물론이고, 더 나아가 국민들의 변화된 시대적 가치에 부합할 수 있는 새로운 관리체제로 전환을 위한 방안을 제시하고자 함. 구체적으로는 공유수면매립에 대한 중요 전환기를 맞아 새로운 관리방향을 제시하고, 근본적인 개선을 위해 장기적이고 새로운 시각에서 방안을 함께 제시하면서 ‘국토보전과 이용의 조화’를 위한 국정과제 실천에 기여하고자 함

2. 연구의 방법 및 특징

1) 연구 방법

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요연구내용
주요 선행 연구	1	• 과제명: 해양보전을 위한 공유수면 매립법제 개선방안 • 연구자(연도): 전재경(2003) • 연구목적: 매립으로 인한 환경문제 저감을 위한 매립법제의 개선	• 문헌 및 자료 분석 • 사례지역 분석	• 국내외 법제의 분석 • 보전과 개발의 조화 • 사정변경의 원칙과 법률 관계 • 사례연구 • 법제 정비방안 및 대안
	2	• 과제명: 해양매립사업으로 인한 환경영향의 효율적인 저감방안에 관한 연구 • 연구자(연도): 맹준호 외(2005) • 연구목적: 매립사업의 단계별 환경영향의 저감방안 제시	• 문헌 및 자료 분석 • 사례 대상 사업 분석	• 해양매립과 환경영향 • 외국의 매립사업 사례분석 • 매립사업 계획, 공사, 모니터링 등의 단계별 환경영향 저감방안
	3	• 과제명: 공유수면매립 사업의 관리정책 개선방안 연구 • 연구자(연도): 윤성순 외(2008) • 연구목적: 매립수요에 적절한 매립정책 개선방안 마련	• 문헌조사 • 설문조사	• 매립정책의 변화 • 매립의 현황과 전망 • 매립관리정책의 문제점 • 개선방안
	4	• 과제명: 연안 공공이익 침해 방지를 위한 공유수면 관리체제 개선 방안 • 연구자(연도): 남정호 외(2010) • 연구목적: 공유수면의 독점적 사유화와 공공이익 침해방지를 위한 관리체제 개선	• 문헌조사 • 외국 사례 분석 • 설문조사	• 공유수면의 특성 및 관리 현황 • 공공이익보호 외국 사례 • 공공이익 침해 사례조사 및 원인 • 공유수면 관리체제 개선 방안

구 분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요연구내용
5	- 과제명 : 공유수면매립지 소유권 분리 제도를 위한 고찰 - 연구자(연도) : 윤성순 외(2013) - 연구목적 : 매립지의 이용권과 소유권 분리 제도 도입방안 제시	- 문헌 및 자료 분석 - 이해관계 분석 - 관계자 의견 수렴	- 소유권 분리의 필요성 및 개념 - 소유권 분리에 관한 쟁점 - 소유권 분리의 정책방향
	- 과제명 : 제3차 공유수면매립기본계획 타당성 검토 및 변경계획 수립 - 연구자(연도) : 해양수산부(2016) - 연구목적 : 공유수면법에 근거한 매립기본계획의 수정계획 수립	- 현장조사 - 문헌조사 - 설문조사	- 계획수립의 의의 - 매립 통계와 추진현황 - 타당성 평가 - 기본계획 변경계획(안) - 제도개선사항
본 연구	매립정책의 성과와 문제점을 종합적으로 검토하고, 새로운 매립 수요특성과 패러다임의 변화를 반영하여 매립정책의 종합적인 진단과 발전적 대안을 제시	- 문헌 및 자료 분석 - 설문조사 - 초점집단토의 - 관계자 의견 수렴	- 매립정책의 성과와 문제 - 정책과 사업의 새로운 수요 분석 - 신규 정책 개발 - 매립관리정책의 개선 방안

2) 연구의 특징

- ▶ 이 연구는 오랜 기간 동안 연안에서 행해져온 공유수면매립의 누적된 문제를 짚으면서 근본적인 관점에서 문제해결을 위한 정책을 제안하고자 한 것임. 따라서 단기적인 처방보다는 장기적으로 검토하고 심층 연구가 필요한 과제들을 발굴하기도 하고, 새로운 전환을 모색하고자 하는 도전적 정책연구라 할 수 있음
- ▶ 특히, 경제적 이익을 위한 개발대상으로서의 공유수면이 아닌 공유재로서의 가치를 보존할 수 있는 공유수면매립 정책으로 전환을 제안하는 선구적 연구이기도 함

3. 연구 결과

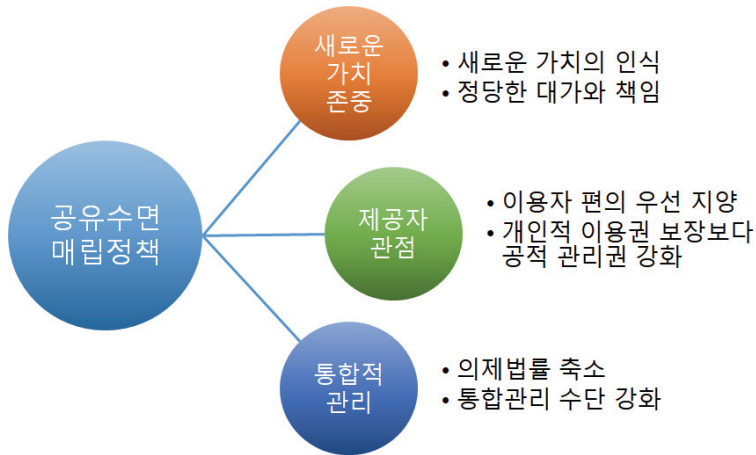
1) 연구 결과 요약

- ▶ 지금까지의 공유수면매립 정책은 「공유수면 관리법 매립에 관한 법률」이 매립절차 관리 중심의 법률이고 많은 의제법률 때문에 통합 관리가 미흡한 점, 공유수면의 공유재라는 인식 부족과 국가전략의 불확실성 등이 한계로 지적
- ▶ 이에 따라, 공유수면의 공유재적 가치보존 방안과 매립지의 전주기 관리가 필요하고, 기본계획체제의 재검토, 매립수요변화의 대응 등 개선이 필요
- ▶ 공유수면매립 정책관련 국외 사례를 조사하여 시사점을 도출
 - 일본은 우리와 가장 유사한 법률적 체제를 갖추고 있는데, 환경영향의 검토가 강화되고 분양매립의 주체를 국가나 공공단체로 제한
 - 중국은 상업적 매립을 철저히 억제하고 불법매립에 대한 단호한 조치를 이행
 - 미국은 매립사업 주체가 매립의 불가피성을 증명해야하고, 인·허가 과정에서 의견수렴을 중시
 - 독일은 매립을 전면 금지하고 더 나아가 매립지의 복원을 추진
- ▶ 이러한 분석을 통해 공유수면매립 정책의 개선을 위해 다음과 같이 제안함
 - 공유수면 가치에 대한 기본적 인식 변화와 이용자중심이 아닌 공급자중심에서의 매립관리로 전환하고, 포괄적·통합적 관리를 강화하

는 기조로 전환

- 공유재적 가치 보전을 위해 공유수면매립지의 소유권과 이용권 분리, 공유수면 가치에 대한 인식의 전환, 공유수면매립 제로화 선언과 매립사업의 Positive 방식 평가, 다양한 경제적 유인방안 개발
- 매립지 사후관리 강화를 위해 매립지 이력과 이용실태의 관리, 매립지 복원정책의 준비와 시행
- 현행 관리체계 개선을 위해 매립기본계획의 체계 개선, 매립목적의 구분체계 개선, 매립 인·허가 과정에서의 실질적 의견수렴 강화, 불법매립지에 대한 철저하고 강력한 대응

〈그림 1〉 공유수면매립 정책 기조 전환



2) 정책대안 제시 내용 및 정책화 활동

- ▶ 공유수면매립지의 소유권 분리 도입과 같은 공유수면매립의 근본적 문제해결이 가능한 정책을 적극적으로 검토하고 추진해야 하며, 제

4차 매립기본계획 수립 시기에 맞춰 대폭적인 법률 개정을 통해 새로운 매립관리체제로 전환 필요

- ▶ 매립정책을 공급자 또는 관리자 중심으로 강화하고 매립 제로화 선언과 같은 새로운 전환기 마련을 통해 매립정책의 패러다임 전환 추진
- ▶ 이러한 변화를 안정적으로 추진할 수 있도록 국민인식 증진이 필요하며, 연안교육 등의 다양한 교육 프로그램과 홍보의 활용이 필요
- ▶ 이러한 정책전환을 위해 「공유수면법」 제4조, 제46조, 제47조 등의 개정과 조문의 신설 등을 포함한 전반적인 법률 개정이 필요
- ▶ 정책의 전환을 위해서는 예상되는 문제점과 극복 방안 마련을 좀 더 심도 있게 검토해야 하며, 이를 위한 추가 연구도 필요

3) 정책적 기여 등 기대효과

- ▶ 보고서는 지금까지 경제적 이익을 위해 이용·개발하면서 사라지는 공유수면의 공유재적 가치 인식을 강조하면서, 일반 국민이 지지하는 공유수면매립 정책을 만들어가는 과정을 지원
- ▶ 오랜 기간 동안 공유수면매립을 둘러싼 문제들을 해결하고 새로운 관점에서 정책대안을 제시함으로써 정책발전의 전환기를 제공
- ▶ 공유수면매립 정책의 발전을 통해 해양환경과 자원의 지속가능한 이용을 지원함으로써 ‘지속가능한 국토환경 조성’의 국정과제 이행에 기여

영문요약

A Study on the Improvement of the Policy for Public Waters Reclamation

1. Purpose

- ▶ This study intends to suggest not only improvement measures to overcome problems raised to public waters reclamation at a more fundamental level, but also measures to shift to a new management system that could meet the changing values of the public. More specifically, it seeks to contribute to carrying out the national task for the ‘harmony of national land conservation and use’, by suggesting a new management direction as a major transition period for public waters reclamation along with a long-term and new plan for fundamental improvement.

2. Research Methods and Features

1) Methodologies

Classification		Differentiation from preceding studies		
		Purpose	Method	Major contents
Major preceding studies	1	• Study Name: A Plan to Improve the Public Waters Reclamation Legislation for Marine Environment Prevention • Researcher (year): Jeon Jae-kyung (2003) • Objective: To allow South Korea to improve its reclamation legislation in order to reduce environment problems caused by reclamation.	• Analyzing preceding studies • Analyzing case areas	• Analyzing foreign and domestic legislations. • Harmony of conservation and development • Principle of change of circumstance and legal relations • Case study • Legislation improvement plan and alternatives
	2	• Study Name: Effective Mitigation Measures for the Environmental Impact of Coastal Reclamation Projects • Researcher (year): Maeng Joon-ho et al. (2005) • Objective: To suggest environmental impact mitigation measures by phases.	• Analyzing preceding studies • Analyzing subject projects	• Coastal reclamation and its environmental impact • Case study of foreign reclamation projects • Environmental impact mitigation measures by phases such as reclamation project plans, construction and monitoring, etc.

3	• Study Name: A Study on Measures to Improve the Management of Public Waters Reclamation. • Researcher (year): Yoon Seong-soon et al. (2008) • Objective: To suggest measures to improve the reclamation policy so as to meet the demand of reclamation.	• Literature review • Survey	• Change of the reclamation policy • Current status and outlook of reclamation • Problems of the reclamation management policy • Improvement measures
4	• Study Name: An Innovative Management System for Public-owned Water to Protect Public Interests. • Researcher (year): Nam Jeong-ho et al. (2010) • Objective: To improve the management system to prevent the exclusive privatization of public waters and the infringement of public interests.	• Literature review • Foreign Case Study • Survey	• The characteristics and management status of public waters • The foreign cases of public interest protection • The case study of public interest infringement and its causes • Measures to improve the management system of public waters
5	• Study Name: A Study on Improvement in Ownership of the Public Waters Reclaimed Lands. • Researcher (year):	• Analyzing the preceding studies • Analyzing interests	• The need and concept of ownership separation • Issues about ownership separation • The policy direction of ownership separation

	Yoon Seong-soon et al. (2013) • Objective: To suggest a measure to introduce a right to use reclaimed lands and the separated ownership system.	• Gathering the feedback of related persons	
6	• Study Name: Feasibility Study on the 3rd Basic plan for Public Waters Reclamation and Establishment of Change Plan • Researcher (year): Yoon Seong-soon et al. (2016) • Objective: To establish a basic plan for reclamation based on the Public Waters Reclamation Act.	• Field study • Literature review • Survey	• The significance of planning • The statistics and progress status of reclamation • Feasibility study • Proposed change plan for the basic plan • System improvement
This study	• To examine the outcomes and problems of the reclamation policy in a comprehensive manner and provide a comprehensive diagnosis on the reclamation policy and measures for its improvement by reflecting the characteristics of new reclamation demands and paradigm shift.	• Analyzing preceding studies • Survey • Focus group discussions • Gathering the feedback of related persons	• The outcomes and problems of the reclamation policy • Analyzing the new demand of the policy and projects • The development of a new policy • Measures to improve the reclamation management policy`

2) Features

- ▶ The present study intends to deal with the accumulated problems of public waters reclamation that have long been conducted in coastal areas and suggest a policy to solve the problems from the more fundamental perspective. In other words, this study is a challenging policy study to develop tasks which require long-term reviews and in-depth researches and seek for a new shift rather than providing a temporary measure.
- ▶ In particular, it is a pioneering study to suggest a shift to the public waters reclamation policy that could conserve the value of public waters not as the subject of development for economic profits, but as a public goods.

3. Results

1) Summary

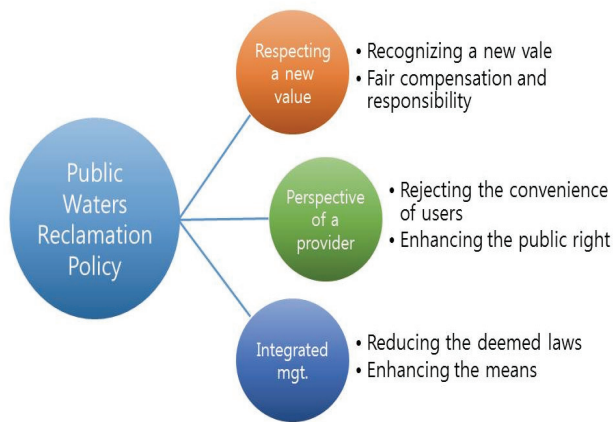
- ▶ The limitations are pointed out as follows: the public waters reclamation policy has followed the ‘Public Waters Management and Reclamation Act’ so far for the management of the reclamation procedure; the integrated management has not been fully implemented due to a lot of legislative agendas; and public waters have not been recognized as a public goods

and there has been the uncertainty of national strategies.

- ▶ Accordingly, there should be measures to conserve the value of public waters as a public goods, the life-cycle management of reclaimed lands and improvement plans for the re-examination of the basic plan system and the response to the changing demand of reclamation.
- ▶ This study came up with the implications by examining the overseas and domestic cases of public waters reclamation policies.
 - Japan, which has the most similar legal framework to ours, restricts the main agent of reclamation on parceled out lands to the country or public organizations.
 - China thoroughly regulates commercial reclamation and takes firm actions on illegal reclamation.
 - In the US, the main agent of the reclamation project should prove the inevitability of reclamation and much emphasis is put on collecting feedbacks in the licensing process.
 - Germany bans reclamation completely and rather promotes the restoration of reclaimed lands.
- ▶ Through such analysis, this study made suggestions for the improvement of the public waters reclamation policy as follow.
 - Change the basic awareness on the value of public waters and

make shifts toward the reclamation plan focusing on suppliers rather than users and toward the position enhancing the comprehensive/integrated management.

- Separate the ownership right of and the right to use reclaimed lands in public waters so as to conserve their value as a public goods, change an awareness on the value of public waters, declare the public waters reclamation to be zeroed, evaluate the positive way of the reclamation projects and develop a variety of economic incentives.
- Manage the history and actual use of reclaimed lands for enhancing the follow-up management of reclaimed lands and prepare for and implement the reclaimed land restoration policy.
- Improve the basic reclamation plan for improving the current management system, enhance the practical feedback-gathering in the licensing process of reclamation and take a strong and thorough response to illegal reclaimed lands.



2) Policy suggestions and relevant activities

- ▶ It is required to examine and promote a policy that could solve the fundamental problems of public waters reclamation such as the introduction of the ownership separation of reclaimed lands in public waters and to make a shift to a new reclamation management system through the drastic revision of legislations in line with the establishment of the 4th Basic Plan for Reclamation.
- ▶ It is required to enhance the reclamation management policy focusing on suppliers or managers and promote a paradigm shift of the reclamation policy by providing a new transition period such as declaring reclamation to be zeroed.
- ▶ It is required to raise the public awareness in order to push ahead with such changes and to utilize a variety of education

programs such as coastal education and promotion.

- It is required to conduct an in-depth examination on expected problems and measures to overcome them in order to make a shift toward a proposed new policy.

3) Expected benefits including policy contribution

- Having highlighted the awareness on the value of public waters as a public goods that has been disappearing in the process of using and developing them for economic profits so far, this study intended to support the process of establishing the public waters reclamation policy that could win the support of the general public.
- This study solved long-standing problems about public waters reclamation and suggests policy alternatives from a new perspective to provide the transition period of policy development.
- This study contributes to the implementation of the national task for ‘creating the sustainable environment of national lands’, by supporting the sustainable utilization of marine environment and resources through the improvement of the public waters reclamation policy.

제 1 장

제 1 장

서론

제1절 연구 배경 및 필요성

우리나라의 해안선은 14,962.8km로 지구 둘레의 37%에 해당한다고 한다.¹⁾ 이는 지구의 육지면적 대비 우리나라(남한)의 국토면적이 0.07% 미만인 것을 감안한다면²⁾ 우리는 엄청난 해안선을 지니고 있음을 알 수 있다. 이렇게 해안선이 긴 것은 도서가 많아서이기도 하지만 해안선의 형태가 굴곡이 많기 때문이다. 그리고 서해안은 수심이 완만한 해저지형과 간조대가 넓게 형성된 특성을 가지고 있다. 이처럼 굴곡이 많은 해안지형, 넓은 간조대와 완만한 연안지형은 매립을 하기에 매우 유리한 지형적 조건이다.

이러한 지형조건의 이점과 토지 확보에 대한 수요가 어울려 지금까지 우리나라 연안에서는 오래 전부터 많은 매립사업이 이어져 왔

1) 해양수산부(2015. 4), p. 22.

2) 지구의 육지면적 149백만 km²(조창선(2002), p. 509)이며, 우리나라 국토면적은 약 10만km²(국가통계포털(검색일: 2018. 5. 4)이다.

으며, 공유수면의 매립은 연안에서의 가장 대표적인 개발행위였다고 할 수 있다.

우리나라에서의 공유수면매립은 고려 고종 22년(1235년)부터 있었던 것으로 알려져 있으며,³⁾ 1962년 「공유수면매립법」이 제정되면서 매립사업을 국가 정책으로 관리하면서 본격적인 공유수면매립이 시작되었다. 특히 1970년대에 식량자급정책에 따라 대규모 간척사업이 시작되면서 공유수면매립은 크게 증가했다. 이렇게 시작된 공유수면매립은 국가경제발전과 식량의 자급자족에 기여했다는 성과를 인정받았다. 하지만 개발시대라고 할 수 있는 당시에는 인지하지 못했던 개발에 따른 비용과 피해도 매우 크다는 것이 점차 알려지면서 매립사업을 추진하는 데 매우 신중해지기 시작했다. 매립사업은 경제적 개발이익과 함께 자연환경 훼손으로 인해 침해한 사회적 갈등과 비용을 발생한다는 인식이 우세하게 된 것이다.

오래 전부터 시행되어 온 공유수면매립은 1962년에 제정된 「공유수면매립법」 이후 지금까지 기본적인 기초를 그대로 유지하고 있다. 즉 매립사업을 신청하고 면허와 준공을 통해 매립지를 소유하는 과정을 법적 절차로 관리하는 것이다. 즉 매립을 하기 위한 절차 관리에 한정되어 있다.

최근에는 공유수면매립과 관련한 다양한 여건변화가 일어나고 있다. 공유수면을 매립하여 토지로 이용하는 것이 훨씬 더 큰 가치를 만들어 나가는 것이라는 확신에 오류가 있었음이 점차 알려지고, 공유수면매립의 타당성 검증이 강화됨에 따라 공유수면매립의 수요에 큰 변화가 일어나고 있다. 매립사업의 수요가 감소하고 특정 목적에 한정되고 있으며, 민간이 신청하는 사업수요가 감소하는 등의 변화

3) 농어촌진흥공사(1996), p. 61.

가 나타나고 있는 것이다. 게다가 사회 전 분야에서 진행되고 있는 시대적 변화와 연계하여 공유수면매립에 대한 인식의 변화도 나타나고 있다.

이러한 변화는 지금까지 해 왔던 사안별 개선이나 매립타당성 평가에서 검토 강화 수준이 아니라 공유수면매립의 정책기조를 새롭게 점검하고 관리체제의 전환을 필요로 하는 시점에 와 있다고 할 수 있다. 공유수면매립은 「공유수면매립법」 체제로 55년, 매립기본계획체제로 30년 동안 진행되어 왔고, 이제는 새로운 10년을 위한 제4차 매립기본계획을 수립해야할 시점에 이르고 있기 때문이다. 공유수면매립이 그동안의 성과에도 불구하고, 많은 사회적 갈등의 원인이 되고 장기적 측면에서 자연자원과 환경에 큰 피해를 일으킨 것도 부인할 수 없다. 생태적 가치가 높은 갯벌을 매립하여 조선산업단지를 조성하면서 큰 갈등을 겪었고, 이렇게 매립하여 조성된 산업단지가 제대로 이용되지 못해 또 다른 사회문제로 확대되기도 하였다. 이와 같은 공유수면매립의 문제를 되짚으면서 관련 정책의 새로운 전환을 준비하기에 적절한 시기라 할 수 있다.

공유수면매립은 공유재인 공유수면을 특정인이 매립하여 조성된 토지를 소유하는 것이다. 이 과정에서 매립된 토지만큼의 공유수면이 사라지는 것인 반면에 그에 대한 대가나 비용을 지불하지는 않는다. 즉, 공유수면매립을 통해 공유재가 사유재로 전환됨에도 불구하고 공유수면의 권리자인 공공은 제대로 보상받지 못하는 불공정한 결과를 초래한다. 한편, 문재인 정부가 출범하면서 헌법 개정이 추진되고 있는데, 헌법 개정의 주요 내용 가운데 ‘토지공개념’이 포함될 전망이다. 헌법에서 보장하고 있는 사유재산권인 토지에 대해서도 공개념이 적용되려고 하는 사회변화 속에서 공유재인 공유수면의 공

공적 가치를 보존하기 위한 공유수면매립 정책의 변화는 아주 당연하게 검토되어야 하는 문제이기도 하다.

지금까지 경제적 논리에 의해 국가와 지역의 발전을 위한 밑거름으로 추진되었던 공유수면의 매립은 여러 성과가 있었음에도 불구하고 많은 문제점도 제기되어 왔다. 개발 우선시대에서는 간과하였던 공유수면의 자연생태적 가치가 더욱 크게 인식되면서 이제는 매립사업의 경제적 타당성마저도 충족하기 어렵게 되었다. 특히 연안의 개발보다는 지속가능한 이용과 보전에 대한 관심이 많아지면서 매립을 지양해야한다는 사회적 요구도 커졌다.⁴⁾ 공유재인 공유수면을 사유화하는 공유수면의 매립이 공공의 가치를 훼손한다는 문제 제기와 함께 개선의 목소리가 커지고 있는 것이다.

공유수면에 대한 새로운 이해를 일깨우고, 공유수면 자체의 소중한 가치를 잘 보존하기 위해서는 공유수면을 없애는 가장 주요 원인인 공유수면매립 정책의 방향을 어떻게 정하고 추진하느냐가 매우 중요하다.

따라서 지금까지 공유수면을 매립하여 이용하기 위해 진행되어왔던 많은 매립사업들에 대한 평가를 통해 그동안의 성과는 물론 문제점도 살펴볼 필요가 있다. 도출된 문제점을 극복하면서 공유수면에 대한 변화된 인식을 충분히 반영한 새로운 관리체제를 고민해야 한다. 공유수면은 토지와 마찬가지로 우리 국토의 일부이자 소중한 자산이며, 이러한 가치를 잘 보전하기 위해 지금까지와 다른 보다 현명한 이용과 관리가 요구된다.

4) 일반 국민대상 설문조사 결과, 해양환경을 보존하거나 공공의 이익을 위해서만 공유수면을 이용해야 한다는 의견이 71%이며, 필요한 자가 이용해야 한다는 의견은 14%에 불과한 것으로 나타났다(윤성순·박수진·신철오(2012), pp. 88~89).

제2절 연구 목적

경제활동 기반을 제공하기 위해 진행되었던 공유수면의 매립이 그동안 여러 성과를 만들어냈음에도 불구하고 개발 당시에는 인식하지 못했던 많은 문제점들이 나타났고, 이러한 문제 해결을 위해 부분적인 개선이 지속적으로 이어져 왔다. 하지만 단편적 문제 해소에 그치면서 공유수면의 가치를 보존하려는 노력이라 보기에는 매우 부족하였고 여전히 과거의 문제들이 되풀이될 우려가 있는 상태이다.

따라서 본 연구에서는 공유수면매립을 둘러싸고 제기되고 있는 문제점들을 보다 근본적인 차원에서 극복하기 위한 개선방안을 제시함은 물론이고, 더 나아가 국민들의 변화된 시대적 가치에 부합할 수 있는 새로운 관리체제로 전환을 위한 방안을 제시하고자 한다. 이를 보다 구체적으로 제시한다면 다음과 같다.

첫째, 공유수면매립에 대한 중요 전환기로서 새로운 관리방향을 제시하는 것이다. 앞에서 언급한 바와 같이 공유수면매립 정책의 정책기조를 정립하고 실제 사업으로 실현하기 위한 공유수면매립기본계획(이하 ‘매립기본계획’이라 한다)이 2021년에 제4차 계획으로 10년 만에 새롭게 고시될 예정이며 이를 준비하는 시기가 되었다. 그리고 헌법 개정과 같은 큰 사회적 변화에 따라 공유수면의 관리와 인식에도 변화의 시기가 도래했다. 따라서 이러한 변화의 시기를 맞아 적절한 정책의 전환방향을 모색하는 것이 필요하며, 그 방향성을 제시하고자 한다.

둘째, 지금까지 매립관련 누적된 여러 문제들을 해소하기 위해 부분적 개선은 물론 근본적인 개선을 위해 장기적이고 새로운 시각에서 방안을 함께 제시하고자 한다. 각각의 매립사업에 대한 매립타당

성 평가를 강화하거나 매립목적 변경을 제한하는 등 지금까지의 부분적 수단으로는 공유수면의 공유재적 가치를 보존하기에 부족하였다. 따라서 공유수면이라는 고유의 자원을 보다 신중하게 이용하고 관리할 수 있는 다양한 방안들을 근본적 시각에서 새롭게 발굴하고자 한다.

셋째, 공공의 이익을 증진하고 국민생활 향상에 이바지한다는 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률(이하 ‘공유수면법’이라 한다)」의 목적을 달성하기 위한 실질적인 정책을 개발하는 것이다. 단기적 개발 이익을 얻고자 사유화를 허용함으로써 자칫 간과되었던 공공의 이익을 지키고 키우는 관점에서의 매립정책을 재정립함으로써 국민 공공의 이익과 국민생활에 실질적으로 도움이 되는 정책들을 개발하고자 한다.

넷째, 난개발을 차단하고 국토관리의 패러다임을 전환하여 지속가능한 국토환경을 조성하려는 국정과제 ‘국토보전과 이용의 조화’의 실천을 돕고자 한다. 국토의 일부인 공유수면의 지속가능한 이용환경을 조성하여 보다 가치있고 공정하게 이용할 수 있도록 관리방안을 제시하고자 한다.

제3절 연구 내용 및 방법

1. 연구 범위 및 주요 내용

본 연구는 연안에서의 대표적 개발행위인 공유수면매립의 성과와 문제를 살펴보면서, 이를 관리하기 위해 지속적으로 변화되었던 매립정책이 현재에 이르기까지의 과정과 새롭게 제기되고 있는 정책변

화 수요를 고려하여 현행 매립정책의 개선사항을 도출하고, 새로운 전환의 방향성을 제시하는 것을 내용적 범위로 했다. 과거 개발주도의 고속성장시대에서 본격 시작된 공유수면매립이 안정적이면서도 저성장시대에 직면하고 있는 요즘의 여건에서 필요로 하는 관리방향을 새롭게 정립해야한다. 따라서 기존 정책의 부분적인 개선사항과 함께 공유수면에 대한 새로운 인식을 기초로 공유수면의 매립관리정책 역시 새로운 관점에서 재점검하고자 한다.

연구의 공간적 범위는 「공유수면법」에서 정하는 매립사업이 이루어지는 전 연안을 대상으로 했다. 여기에는 「공유수면법」 이외 타 법률에 의해 이루어졌던 매립사업의 대상지도 포함한다.

주요 연구내용을 보면, 우선 제2장에서는 지금까지 공유수면매립을 관리하였던 공유수면매립 정책의 변화과정을 살펴보고, 성과와 문제점을 분석하였다. 「공유수면법」의 변경 역사와 각 변경과정에서 담고자 했던 정책의 의미를 살펴보면서 매립관련 정책의 변화과정을 이해하려고 했다.

제3장에서는 공유수면매립에 대한 평가와 개선이 필요한 사항을 분석하였다. 매립정책의 평가는 성과와 한계로 구분하고, 성과와 한계에 대해 우리 국민들이 어떻게 인식하고 있는지를 알아보고, 이에 덧붙여 전문가들의 의견 수렴과 여러 자료를 근거로 성과와 한계를 각각 분석했다. 그리고 최근에 나타나고 있는 매립사업의 수요는 과거와 다른 양상을 나타내고 있기에 이러한 수요변화 특성을 살펴보면서 향후의 정책방향 설정의 중요 근거자료를 제시하고, 사안별로 제기되고 있는 정책적 문제의 극복을 위한 개선 수요를 분석하였다.

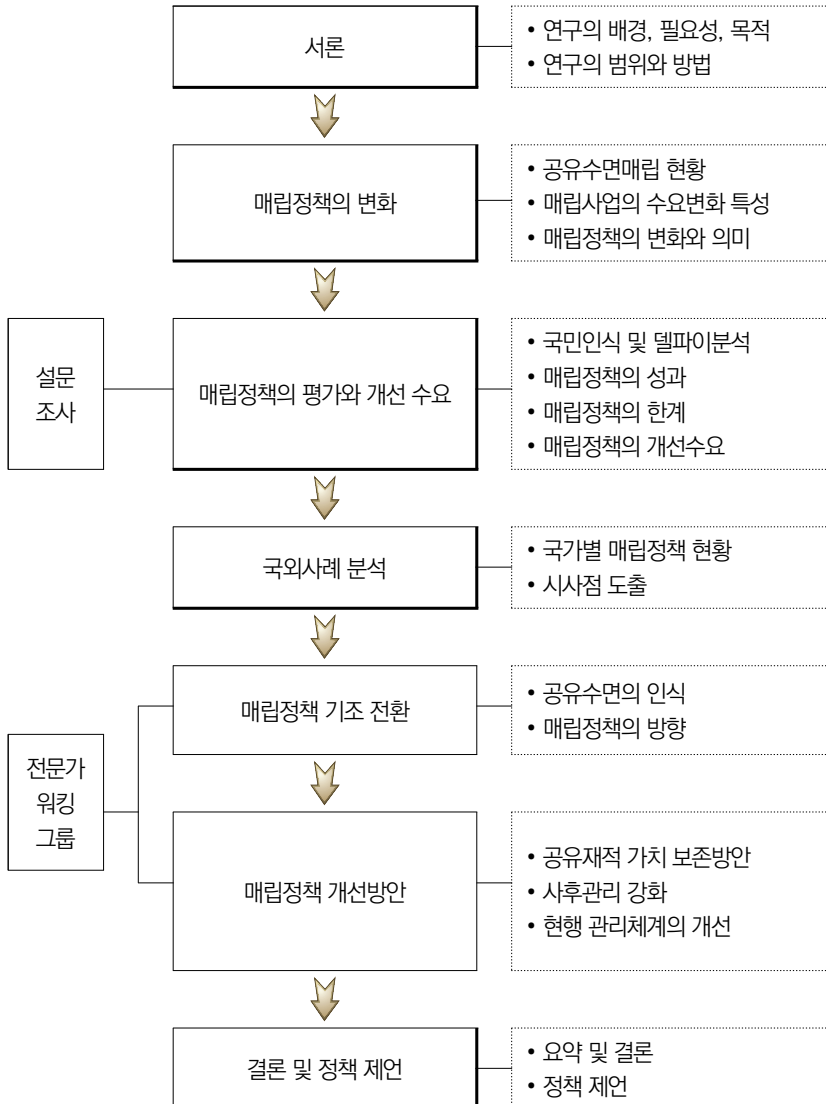
제4장에서는 우리나라와 유사하게 공유수면을 매립하고 관리하는 다른 나라들의 사례를 검토하였다. 매립사업과 매립지의 관리, 관련

제도와 정책의 변화 등 본 연구에서 우리의 매립정책 개선방안을 제시하는 데 참고할 수 있는 국가별 현황을 조사하고 시사점을 도출하였다.

제5장에서는 매립정책 전환의 새로운 기조와 부문별 개선사항을 제시하였다. 개선사항은 지금까지 적용되지 않은 새로운 정책대안을 제시하는 것과 현행 「공유수면법」에 기반을 두고 부분적으로 개선해야 할 내용으로 구분하여 제시하였다. 신규 정책으로는 공유수면의 공유적 가치 보존방안과 매립 이후의 매립지 관리방안으로 나누어 제시하였다. 현행 관리체계의 개선사항으로는 우선 매립기본계획체계의 변경, 수요변화에 따른 개선, 의견수렴 강화, 불법매립지 대응 등으로 구분하여 제시하였다.

끝으로 제6장에서는 본 연구의 결론과 함께 본 연구 수행을 통해 얻을 수 있었던 향후 매립정책 발전에 필요한 제언을 하였다.

〈그림 1-1〉 연구의 주요 내용과 체계



자료: 저자 작성

2. 연구 방법

공유수면매립 정책은 공공 및 민간의 개발수요를 법률적 수단으로 관리하는 과정이라 할 수 있다. 즉 공유수면매립 정책은 매립사업의 절차관리에 중점을 두고 있었다고 할 수 있다. 소유권이 없는 공유수면을 매립하여 이용하고자 하는 수요자와 해당 사업의 수혜자가 제한적으로 분명하기 때문에 매립정책을 개발하고 추진함에 있어서는 공정하고 논리적인 근거 제시와 함께 사회구성원이 공감할 수 있는 내용과 수준을 유지하는 것이 매우 중요하다. 따라서 본 연구에서는 기본적인 문헌조사와 현장사례 분석은 물론이고 인식조사와 매립관련 전문가들의 집단적 의견수렴을 체계적으로 수행하고자 하였다.

1) 문헌 및 자료 분석

본 연구에서는 국내외 문헌조사를 주요 연구 방법으로 활용하였다. 다수 일반 국민이 쉽게 이해하고 관심을 가지는 환경영향부문을 제외하면 공유수면매립은 직접적인 이해당사자와 관리주체만이 관련되어 있다. 즉 지금까지 오랜 기간 동안 공유수면매립사업이 많았지만 공유수면매립의 이해관계자가 한정되어 있어 매립관련 연구의 사례는 매우 제한적이다. 따라서 매립관련 통계자료와 매립기본계획 수립과정에서 생산된 일부 행정자료를 중심으로 기초정보를 수집하였다. 그리고 사회적 이슈나 갈등으로 드러난 내용들은 언론 기사를 통해서, 공유재의 가치와 제도적 체계 등에 대해서는 관련 연구논문과 전문서적을 통해서 정보를 수집하여 활용하였다.

2) 출장조사

본 연구에서는 매립사업이 이루어지는 현장을 방문하여 매립사업의 성과와 각종 문제들을 확인하고 점검하였다. 이와 아울러 매립사업을 추진하였거나 관리를 통해 정책을 이행하는 해양수산부 및 지자체 공무원들을 방문하여 자료수집과 의견을 수렴하였다. 이러한 출장조사는 현장의 실제 상황에 기반한 연구를 위한 것이다.

3) 설문조사

서해안의 대규모 간척사업의 경우 오랜 기간에 걸쳐 전 국민의 관심이 되기도 하였고, 최근까지도 일부 지역에서는 국가산업단지와 같은 대규모 매립사업이 추진되면서 파급영향이 해당 지역을 넘어 전국적으로 확대될 가능성이 있다. 하지만 공유수면매립에 대한 일반 국민들의 이해가 부족하기 때문에 공유수면매립과 관련된 업무 경험자를 대상으로 설문조사를 수행하였다. 조사대상자를 구체적으로 보면 매립관련 업무 행정기관의 담당자, 매립타당성평가에 참여한 분야별 전문가, 매립사업 시행 경험 산업체 종사자 등으로 산·학·연·관의 분야별 전문가들을 포함하였다. 조사내용은 지금까지의 공유수면매립의 성과, 공유수면매립 정책의 평가, 향후 매립정책의 방향과 신규 정책개발과제 등으로 구성하였다.

제4절 선행연구 검토

전재경(2003)⁵⁾은 공유수면매립의 문제를 새만금 간척사업의 사례를 중심으로 불평등, 부당이득, 미래세대의 권리, 사업주체의 적격성

5) 전재경(2003).

등의 법률관계를 분석하고, 법제 정비방안을 제안하였다. 특히 현재 구거를 포함하고 있는 공유수면의 범위를 재정립해야한다는 주장이나 매립의 잉여이익을 차단해야한다는 의견 등은 본 연구에서 검토해볼 여지가 있다. 하지만 동 연구는 공유수면매립을 어떻게 관리할 것인가보다는 「공유수면법」에서 정하고 있는 규정들의 법리적 모순을 지적하고 이러한 모순을 해결하기 위한 방안 제시에 머무르고 있다. 즉 매립과 관련된 새로운 정책을 제안하는 것은 부족하였다.

맹준호 외(2006)⁶⁾는 연안개발 가운데 가장 큰 비중을 차지하는 연안매립사업의 환경영향을 저감하기 위한 방안을 제시하고 있는데, 환경영향평가를 통한 환경영향 저감방안의 문제점을 극복하기 위한 개선방안에 한정되어 있다. 이를 위해 매립사업의 환경영향평가 단계를 계획수립, 공사 시, 사후 모니터링으로 구분하여 각 단계별 환경영향 저감방안을 제시하였다. 연구결과로는 매립사업의 환경영향을 저감하기 위한 호안조성방안, 오탁방지막 설치 가이드라인, 모니터링방안 등을 제안하였다. 하지만 동 연구는 매립사업으로 인해 발생하는 환경영향을 저감하기 위한 실질적인 조치사항에 집중하고 있어 매립사업 자체를 관리하기 위한 정책의 방향성이나 개선사항을 다루지는 않고 있다.

윤성순 외(2008)⁷⁾는 공유수면매립 정책의 지속적인 발전을 지원하기 위해 매립사업의 타당성 평가가 아닌 정책의 기초부터 검토하고자 한 연구로 본 연구와 매우 유사한 목적으로 수행되었다. 비록 소수의 관계자에 한정되었지만 설문조사를 통해 공유수면매립에 대한 인식을 조사하고, 공유수면자원에 대한 인식의 전환을 비롯하여 매

6) 맹준호 외(2005).

7) 윤성순 외(2008).

립관련 국가적 관리전략을 정립하는 등 여러 정책개선 과제들을 제시한 것은 매우 의미 있는 연구라 하겠다. 특히 사전관리형 정책대안으로서 매립지의 소유권과 이용권을 분리해야한다는 주장을 최초로 제기함으로써 이후의 연구에 기초를 제공하기도 하였다. 하지만 동 연구는 10년 전의 연구이고 최근의 다양한 매립수요 변화 특성을 고려하지 않은 연구이다. 게다가 제안된 정책과제들은 주요 개념만을 제시하고 있어 구체성이 부족하여 추가적인 연구가 필요하다.

남정호·이윤정(2010)⁸⁾는 공유재로서 공유수면을 특정인의 독점적 사유화를 방지하고 공공의 이익을 위해서 이용해야 한다고 주장하였다. 이 연구에서는 공유수면의 공유재적 가치에 대해 상세한 이론적 근거를 토대로 공유수면을 이용하거나 매립하는 등의 행위가 공공의 이익을 침해하지 않도록 하기 위한 방안들을 제시하였다. 하지만 동 연구는 공유수면의 사유화 방지를 위한 구체적인 방안들 제시하지 못하고 공유수면매립보다는 공유수면의 점용과 사용에 대한 검토에 집중하고 있다.

윤성순 외(2013)⁹⁾는 윤성순 외(2008)에서 제안했던 공유수면매립지의 소유권을 이용권과 분리할 경우 예상되는 여러 문제점들을 도출하고 각 문제점별 대응방향을 제시하는 구체적인 연구이다. 공유수면매립관련 여러 정책개선 과제 가운데 ‘매립지의 소유권과 이용권의 분리’라는 한정된 주제에 대해 분석하고 대안을 제시하고 있으므로 매립관련 정책의 전반에 대한 추가적인 연구가 더 필요하다. 하지만 본 연구의 공유수면매립 정책 개선과제 가운데 하나의 분야에서 유용하게 활용하였다.

8) 남정호·이윤정(2010).

9) 윤성순·박수진·신철오(2013).

해양수산부(연구자 윤성순 외)(2016)¹⁰⁾는 「공유수면법」에 근거한 매립기본계획 수립을 위한 연구이며, 2011년도에 고시된 '제3차 매립기본계획의 변경계획(안)'을 제시하였다. 새롭게 변화된 연안여건을 고려하여 제3차 매립기본계획에서 제시한 매립정책의 방향을 수정하고, 각 매립사업 수요자들이 작성한 매립사업의 타당성을 지구별로 평가하여 반영 여부를 결정하였다. 이를 위해 매립의 타당성 평가를 위한 기존의 평가체계를 수정, 제시하였는데, 각 평가항목과 지표표를 통해서 추구하려는 매립정책을 이행하였다. 동 연구는 당시의 「공유수면법」에 근거한 매립제도를 그대로 준수하면서 평가체계만으로 매립정책을 이행하려 하였기 때문에 제도적인 변화와 같은 근본적인 틀을 개선하려는 내용은 부족하였다.

〈표 1-1〉 주요 선행연구 검토

구 분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요연구내용
주요 선행 연구	1 - 과제명 : 해양보전을 위한 공유수면 매립법제 개선방안 - 연구자(연도) : 전재경(2003) - 연구목적 : 매립으로 인한 환경문제 저감을 위한 매립법제의 개선	- 문헌 및 자료 분석 - 사례지역 분석	- 국내외 법제의 분석 - 보전과 개발의 조화 - 사정변경의 원칙과 법률관계 - 사례연구 - 법제 정비방안 및 대안
	2 - 과제명 : 해양매립사업으로 인한 환경영향의 효율적인 저감방안에 관한 연구 - 연구자(연도) : 맹준호 외(2005) - 연구목적 : 매립사업의 단계별 환경영향의 저감방안 제시	- 문헌 및 자료 분석 - 사례 대상사업 분석	- 해양매립과 환경영향 - 외국의 매립사업 사례분석 - 매립사업 계획, 공사, 모니터링 등의 단계별 환경영향 저감방안

10) 해양수산부(2016).

구 분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요연구내용
3	- 과제명 : 공유수면매립 사업의 관리정책 개선방안 연구 - 연구자(연도) : 윤성순 외(2008) - 연구목적 : 매립수요에 적절한 매립정책 개선방안 마련	- 문헌조사 - 설문조사	- 매립정책의 변화 - 매립의 현황과 전망 - 매립관리정책의 문제점 - 개선방안
4	- 과제명: 연안공공이익 침해 방지를 위한 공유수면 관리체제 개선방안 - 연구자(년도): 남정호 외(2010) - 연구목적: 공유수면의 독점적 사유화와 공공이익 침해방지를 위한 관리체제 개선	- 문헌조사 - 외국 사례분석 - 설문조사	- 공유수면의 특성 및 관리현황 - 공공이익보호 외국 사례 - 공공이익 침해 사례조사 및 원인 - 공유수면 관리체제 개선 방안
5	- 과제명 : 공유수면매립지 소유권 분리 제도화를 위한 고찰 - 연구자(연도) : 윤성순 외(2013) - 연구목적 : 매립지의 이용권과 소유권 분리 제도 도입방안 제시	- 문헌 및 자료 분석 - 이해관계 분석 - 관계자 의견수렴	- 소유권 분리의 필요성 및 개념 - 소유권 분리에 관한 쟁점 - 소유권 분리의 정책방향
6	- 과제명 : 제3차 공유수면매립기본계획 타당성 검토 및 변경계획수립 - 연구자(연도) : 윤성순 외(2016) - 연구목적 : 공유수면법에 근거한 매립기본계획의 수정계획 수립	- 현장조사 - 문헌조사 - 설문조사	- 계획수립의 의의 - 매립 통계와 추진현황 - 타당성 평가 - 기본계획 변경계획(안) - 제도개선사항
본 연구	- 매립정책의 성과와 문제점을	- 문헌 및	- 매립정책의 성과와 문제

구 분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요연구내용
	종합적으로 검토하고, 새로운 매립 수요특성과 패러다임의 변화를 반영하여 매립정책의 종합적인 진단과 발전적 대안을 제시	자료분석 - 설문조사 - 초점집단토의 - 관계자 의견수렴	- 정책과 사업의 새로운 수요 분석 - 신규 정책 개발 - 매립관리정책의 개선방안

자료: 저자 작성

제 2 장

제 2 장

공유수면매립의 실태

제1절 공유수면매립 현황

1. 매립사업의 현황

1) 시기별 현황

우리나라 연안에서의 공유수면매립은 고려 고종 22년(1235년)에 몽고의 침입을 피해 강화도로 천도한 후 해상방어를 목적으로 연안 제방을 구축한 것이 시초라고 알려져 있다.¹¹⁾ 조선 말기에는 왕실에서 조세수입의 확보를 위해 황무지 개척을 장려했으며, 개인이 관에 신고하여 허가를 받으면 개인의 토지로 전용할 수 있었다.¹²⁾

1962년 1월에 「공유수면매립법」이 제정되기 이전에도 연안 곳곳에서 공유수면매립이 있었지만, 1960년대 이후 대규모 간척사업을 시작

11) 윤성순·박수진·신철오(2013), p. 10.

12) 최원길(2007), p. 40; 정원욱·김종진·박수민(2016), p. 104.

으로 많은 매립사업이 진행되었다. 1945년 해방 이전까지는 조선총독부에 의해 산미 증산계획의 일환으로 간척이 이루어졌고, 「공유수면법」 제정 이후 1963년에 우리나라에서 최초로 대규모 간척이라 할 수 있는 동진강 간척사업이 시작되었다.¹³⁾ 1970년도부터 아산방조제, 남양방조제 조성을 시작으로 삼교천, 대호, 시화지구, 영암, 금호 등의 대형 방조제들이 서해안에서 착공되었다. 이처럼 1970년대는 농업 종합개발 방식으로 간척사업이 시작되었고, 1980년 후반부터 간척지는 농경지, 도시용지, 공단용지, 발전용지 등의 다양한 토지수요에 따라 대규모사업들이 추진되었다. 이 시기는 인구 증가와 산업발전에 따라 함께 증가하는 토지수요를 매립사업으로 대응하였다.¹⁴⁾

(1) 근대 일제강점기 - 항만·군항·배후신도시 매립

인천은 청일전쟁(1894년)과 러일전쟁(1904년) 이후 급격히 증가한 일본인의 거주지와 군사용지 확보를 목적으로 해안 매립이 진행되었다.¹⁵⁾ 부산은 1876년 개항 이후 일제의 부산항 개발 과정에서 1902년 북항 매축공사를 시작으로 10여 차례의 대대적인 매립 공사가 시행되었다.¹⁶⁾ 진해는 1910년 일제의 해군임시건축지부가 설치되면서 군항건설과 시가지 조성공사가 시작되었고 그에 필요한 해안매립이 진행되었다. 현동 군항지역의 대규모 매립과 신도시지역(행암만, 재등만)에는 세관시설과 선박 입출항시설을 위한 소규모 매립이 이루어졌다.¹⁷⁾ 또한 일본의 산미증산계획 등 군량미 조달을 목적으로 한 간척사업이 진행되었다.

13) 농어촌진흥공사(1996), pp. 44~45. 이하 내용도 참조

14) 윤성순 외(2008), p. 11.

15) 「문화재청 홈페이지 '근대개항 도시 인천과 목포」(검색일: 2018. 6. 4).

16) 국민일보(2018. 2. 28).

17) 허정도(2011), p. 194.

(2) 광복 이후 - 농경지 조성 목적 매립¹⁸⁾

광복 이후부터 1960년대까지는 식량 확보 차원의 농경지 조성을 목적으로 소규모 간척 사업이 진행되어 왔다. 1951년 정부 대행 대한수리조합연합회의 강화간척사업을 필두로 연안매립이 시작되었다. 1962년 「공유수면매립법」 제정과 ‘제1차 경제개발 5개년 계획(1962~1966)’ 수립으로 매립 사업이 본격화되었다.

1963년부터 착수한 동진강 간척사업으로 4,000ha의 간척지를 조성했다.

(3) 70년대 이후 - 대규모 농지와 산업단지 조성 목적 매립

1970년을 전후하여 발생한 석유파동으로 인한 세계적 식량위기로 농경지 확충에 대한 필요성이 강조되었다. 1965년, 정부는 지하수에 의한 농업용수 공급의 한계를 극복하고자, 4대강 수계별 농업용수 개발과 농지간척을 시행했다. 1971년부터 1980년대까지 한강, 금강, 낙동강, 영산강 등 4대강 유역의 농지개발 사업이 추진되었다.¹⁹⁾ 아산 방조제, 남양방조제(1973년 준공), 삼교천방조제(1979년 준공), 영산강하구둑(1981년 준공)이 준공되어 농지와 산업용지로 이용되었다.

1979년 농림수산부의 <민간기업 참여에 의한 대규모 간척농지 개발사업 시행규정>이 고시되면서 국내 공유수면매립사업에 건설기업들이 참여할 수 있게 되었다. 서해안 일대에는 시화지구(시흥·안산), 새만금지구(군산·김제·부안), 청라지구(인천·김포) 등이 조성되었다. 그러나 이들 간척지는 이후 공업용지 및 도시용지 등으로 전용되었

18) 농촌진흥청 농사로(검색일: 2018. 6. 4)

19) 국가기록원(검색일: 2018. 6. 4).

다.²⁰⁾ 이후, 1986년 「공유수면매립법」이 개정되어 매립기본계획을 수립하기 시작함으로써 매립사업의 관리체계가 구축되었다.

(4) 90년대 이후 - 도시용지 등 대규모 다목적 사업 전개

1990년대 이후에는 농경지, 도시용지, 공업용지, 발전용지, 환경오염 처리시설 용지 등 각종 토지수요에 대응하기 위하여 대규모 매립사업이 전개되었다.²¹⁾ 대규모 농지확보와 산업단지 조성을 목적으로 추진되어왔던 공유수면 매립사업은 1992년부터 추진된 제3차 국토종합개발계획과 「연안관리법」, 「습지보전법」의 제정을 계기로 간척과 매립에 대한 인식이 전환되기 시작했다.

〈표 2-1〉 간척사업 준공현황

단위: ha

구 분	지구명	위 치		착공 년도	준공 년도	매립면적	간척지	비 고
		도	시군					
계	196지구					126,201	86,182	
□ 정부시행	194지구					76,281	45,993	
○ 대 단 위	6지구					33,886	14,907	
	평택	경기	평택, 화성, 아산, 천안	1970	1977	6,374	2,682	
	계화도	전북	부안	1974	1979	3,968	2,467	
	금강(Ⅰ)	충남 전북	서천, 부여 군산, 익산	1983	1990	17	-	
	삼교천	충남	아산, 당진 예산, 홍성	1975	1994	5,109	989	
	대호	충남	서산, 당진	1980	1996	7,595	3,904	
	영산강Ⅱ	전남	목포, 나주 무안, 함평	1976	1998	10,823	4,865	
○ 서남해안	188지구					42,395	31,086	

20) 정원욱 김종진 박수민(2016), p. 104.

21) 위의 책, p. 104.

구 분	지구명	위 치		착공 년도	준공 년도	매립면적	간척지	비 고
		도	시군					
- 서남해안	14지구					16,954	11,881	
	강 산	전남	고흥	1987	1994	203	152	시장군수
	약 산	"	완도	1987	1996	259	196	"
	보 전	"	진도	1987	1996	298	213	"
	만 덕	"	강진	1989	1998	316	258	"
	완 도	"	완도	1989	1998	392	234	"
	사 내	"	강진	1989	2002	827	517	"
	고 금	"	완도	1992	2003	243	159	"
	해 남	"	해남	1985	2004	3,047	2,244	"
	석 문	충남	당진	1987	2005	3,740	2,831	"
	남 포	"	보령	1985	2007	1,857	1,467	"
	군 내	전남	진도	1991	2008	900	464	"
	고 흥	"	고흥	1991	2008	3,100	2,075	"
	이 원	충남	태안	1990	2009	1,352	777	"
	삼 산	전남	장흥	1997	2009	420	294	"
- 소 규 모	44지구					15,177	12,677	
- 미 완 공	127지구					10,066	6,380	
- 유 휴 지	3지구					198	148	시군시행
□ 민간간척	2지구					49,920	40,189	
○ 민간기업	2지구					17,058	12,763	
	김 포 서산AB	인천 충남	서구 서산			1,649 15,409	1,649 11,114	동아건설 현대건설
○ 소 규 모						32,862	27,426	민간시행

자료: 농림축산식품부(2015. 10)

2) 매립기본계획별 현황

1990년 2월에 고시된 '제1차 매립기본계획'이 1991년부터 10년간의 매립사업을 계획하였는데, 동 계획에서는 총 459개 지구에 걸쳐 960.67㎢의 매립사업이 계획되었다. 제1차 매립기본계획의 매립사업은 지구수 기준으로는 도시용지가 246개 지구로 가장 많았으며, 면

적은 농업용지로 515.317㎢로 가장 많았다. 도시용지는 소규모로 다수의 지역에서 계획된 반면에 농업용지는 특정지역에서 대규모로 계획되었다. 이들 매립사업들 가운데 313건의 매립면허가 발급되었고 171건이 준공되었다.²²⁾

〈표 2-2〉 제1차 매립기본계획 추진결과

구분	계획(㎢)		면허(㎡)		준공(㎡)		시공중(㎡)		실효(㎡)	
	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적
부산	40	30.90	44	19,524,132	21	2,154,263	23	17,292,997	-	-
인천	43	62.86	30	92,949,020	18	9,508,428	11	83,072,754	1	34,740
울산	1	0.23	1	17,474	-	-	1	17,474	-	-
경기	32	346.55	17	296,867,763	6	7,270,706	11	289,341,090	-	-
강원	13	3.50	9	999,500	5	720,878	4	368,500	-	-
충남	52	143.01	30	208,107,119	15	87,583,225	15	117,267,809	-	-
전북	13	38.06	6	402,436,180	4	1,234,878	2	401,225,000	-	-
전남	107	293.56	63	464,736,372	27	33,304,947	35	143,002,092	1	108,873
경북	17	5.63	18	1,887,383	13	1,227,910	5	671,958	-	-
경남	122	34.84	83	18,758,169	50	5,913,854	31	10,581,822	2	445,000
제주	19	1.56	12	512,516	12	512,312	-	-	-	-
계	459	960.67	313	1,506,795,628	171	149,441,401	138	1,062,841,496	4	588,613
			100%	100%	54.6%	9.9%	44.1%	70.5%	1.3%	0.0%

자료: 해양수산부(2001. 5), p. 60

제1차 매립기본계획 기간의 매립사업은 대호, 석문, 영산강, 새만금, 시화 등의 국토 확장과 식량 증산을 위한 국가 주도형의 대규모

22) 해양수산부(2001. 5), p. 57.

간척사업이 주를 이루었으며, 계획된 사업 가운데 도시용지와 유보 용지의 추진이 상대적으로 저조하였는데 실제 수요보다 과다한 사업 이 계획되었다고 분석된다.²³⁾

2001년에 고시된 ‘제2차 매립기본계획’은 186개의 지구에 38.230 km²의 사업이 계획되었다.²⁴⁾ 동 계획은 수차례의 변경을 거듭하면서 2006년의 변경계획이 수립되기 전까지 228개 지구, 46.021km²로 사업 이 증가하였다. 제2차 매립기본계획 기간의 중간 수정을 위한 2006 년의 변경계획은 46개 지구, 7.329km²의 매립사업을 반영하여 수립되 었다.

제2차 매립기본계획 기간(2001~2010년) 동안의 매립사업은 총 373개 지구, 76.6km²의 면적이 계획에 반영되었는데, 계획이 종료되는 시점까지 96개 지구, 11.2km²가 준공되었으며, 103개 지구, 27.2km²는 매립면허를 취득하였거나 공사 중이었다.

〈표 2-3〉 제2차 매립기본계획 추진결과

구 분	지구수(개소)	면적(km ²)
기본계획(A)	373(100.0%)	76.614(100.0%)
실 효(B)	88(23.6%)	23.196(30.2%)
소개(A-B)	285(76.4%)	53.418(69.8%)
면허 전	86(23.1%)	14.978(19.5%)
면허 후 준공 전	103(27.6%)	27.235(35.5%)
준 공	96(25.7%)	11.205(14.6%)

자료: 국토해양부(2011. 1), p. 8

제3차 매립기본계획은 2011년에 수립되었는데 총 53개 지구, 2.32 km²의 면적이 반영되었다. 하지만 계획 수립 이후 매립계획은 2017년

23) 국토해양부(2011. 1), pp. 38~39.

24) 윤성순·박수진·신철오(2012), pp. 14~15. 이하 내용도 참조

말 기준으로 총 157개 지구, 20.2㎢의 면적으로 확대되었다. 이들 매립계획 반영 지구들을 살펴보면, 어항시설용지가 42%를 차지하여 최다를 차지하고 있으며, 공공시설과 항만시설이 뒤를 잇는다. 면적기준으로 보면, 항만시설용지가 66.6%로 가장 넓게 차지하고 기타시설, 중간재가공공장 등이 다음을 차지하고 있다. 즉 제3차 매립기본계획에서는 어항시설과 항만시설 조성을 위한 매립사업이 가장 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다.

〈표 2-4〉 제3차 매립기본계획 현황

매립목적	지구(개)		면적(㎡)	
		비율		비율
공공시설	36	22.9%	598,896	3.0%
어항시설	66	42.0%	935,525	4.6%
항만시설	17	10.8%	13,456,329	66.6%
물류단지 가공시설	1	0.6%	132,200	0.7%
에너지시설	4	2.5%	1,079,509	5.3%
중간재가공공장	7	4.5%	1,363,304	6.8%
조선시설	3	1.9%	681,249	3.4%
공항시설	2	1.3%	410,084	2.0%
교육시설	2	1.3%	21,756	0.1%
체육시설	2	1.3%	11,945	0.1%
폐기물처리시설	1	0.6%	640	0.0%
기타시설	16	10.2%	1,501,727	7.4%
합계	157	100.0%	20,193,164	100.0%

자료: 해양수산부 내부자료를 기초로 저자 작성

이들 매립기본계획 반영사업의 사업주체별로 나누어 보면, 중앙 및 지자체와 정부기관이 매립신청자인 경우는 지구와 면적이 약 84%에 이르고 있으며, 민간에서의 매립사업 신청은 16% 수준에 그치고 있다. 민간 신청의 사업을 다시 항만공사, 한국동서발전, 한국

해양과학기술원 등의 공공기관을 제외한 민간이 신청한 매립사업은 12% 수준에 그치고 있다.

〈표 2-5〉 제3차 매립기본계획 사업주체별 현황

매립목적		지구(개)		면적(m ²)	
			비율		비율
정부기관		131	83.4%	16,942,549	83.9%
민간	공공기관 포함	26	16.6%	3,250,615	16.1%
	공공기관 제외	19	12.1%	2,388,764	11.8%
합계		157	100.0%	20,193,164	100.0%

자료: 해양수산부 내부자료를 기초로 저자 작성

한편, 「공유수면법」에 근거한 공유수면의 매립은 매 10년마다 매립기본계획을 수립하여 추진하게 되는데, 「공유수면매립법」 제27조 제1항에 따라 공유수면의 매립과 관련한 산업의 발전, 주변여건의 변화 등으로 직권 또는 요청에 의해 매립기본계획을 변경할 수 있다. 이처럼 10년 주기로 수립되는 매립기본계획은 수립 5년차에 정기적 변경을 하고, 필요에 따라 수시로 변경할 수 있도록 하고 있다.

공유수면매립의 불가피성 또는 타당성을 엄격하게 검토하면서 매립기본계획에 반영을 요청하는 사업이 감소하는 추세이며, 실제 매립기본계획 반영사업도 매번의 매립기본계획 수립마다 뚜렷하게 감소하고 있음을 알 수 있다. 하지만 그럼에도 불구하고 계획의 수시변경을 통해 새롭게 반영되는 매립사업은 여전히 많고, 정기적 변경 시에 반영되는 사업보다 많은 수준에 이르고 있다. 특히 수시변경을 통해 계획에 반영된 사업의 면적이 크게 나타난 것도 특징이라 할 수 있다.

〈표 2-6〉 제3차 매립기본계획 변경 이력 현황

구 분	지구수(개)	면적(m ²)
제3차 매립기본계획(2011년 고시)	53	2,321,695
전반기 수시변경계획(2012~2016년)	71	17,296,601
제3차 매립기본계획 변경계획(2016년 고시)	24	313,234
후반기 수시변경계획(2016~2017년)	9	261,634
합계	157	20,193,164

자료: 해양수산부 내부자료를 기초로 저자 작성

3) 누적 현황

제2차 매립기본계획을 수립한 2001년 이전에는 공유수면매립지의 통계가 별도로 작성·관리되지 못했다. 매립기본계획의 추진현황만이 아니라 그 이전의 매립사업까지의 매립지 통계를 처음으로 종합한 것은 2007년도에 이르러서이다.²⁵⁾

따라서 2000년 이전의 매립지 통계자료는 취합된 조사결과에서 오류가 발견될 때마다 조금씩 수정되었다. 즉 매립기본계획 지구가 분리 면허되거나, 실효되는 지구들이 있었고, 실제로는 하나의 동일지구이지만 지구명이 다르게 표기되었거나 면적이 잘못 기재된 경우 등 매우 다양한 오류들이 발견되었으며, 확인을 거듭하면서 수정되어 왔다.²⁶⁾

해양수산부에서 집계하고 있는 현재의 공유수면매립 통계자료에 의하면 1971년 이후 계획되었던 매립사업은 총 1,038개 지구이며 약 2,538km²에 이르고 있다. 이는 우리나라 국토면적의 약 2.5%를 넘어

25) 중앙부처 및 지자체의 각종 문서와 고시문을 취합하고, 현장방문을 통해 확인한 결과를 매립지 통계로 작성하였으며, 매립지의 이용실태를 조사함(해양수산부(2007. 12))

26) 윤성순 외(2012)의 연구에서는 1982~2011년까지 총 416개 지구, 809.9km²의 매립지가 조성되었다고 했으나, 최근의 정리된 통계는 2017년까지 488개 지구, 731.6km²로 나타나 오히려 면적이 적게 조사됨.

서는 면적이다. 이렇게 계획되었던 매립사업 가운데 총 488개 지구가 준공되었으며, 731.6km²의 공유수면이 육지로 바뀌었다.

제1차 매립기본계획 이전의 매립사업에 대해서는 별도의 기본계획 반영과정이 없었지만 개별 고시된 것을 기본계획 반영으로 볼 때, 기본계획에 반영된 매립지구들 가운데 47%가 준공까지 추진이 되었다. 면적기준으로는 약 28.9%에 불과하다. 매립기본계획에 반영했지만 매립면허를 받지 않았거나 매립면허 취득 이후에 실제 착공하지 않아 실효되는 등의 여러 이유로 계획대비 준공은 낮게 나타났다. 특히 상대적으로 큰 면적의 사업이 추진되지 못한 경향을 나타내고 있다.

시도별 현황을 살펴보면, 해안선이 길고 매립에 유리한 지형을 지닌 경남과 전남에서 가장 많은 매립사업이 이루어졌다. 면적기준으로는 충남에서 가장 많은 매립이 이루어졌는데, 대규모 간척사업이 가장 많이 진행된 결과라 할 수 있다.

〈표 2-7〉 공유수면매립사업 시도별 누진 실적(1971~2017)

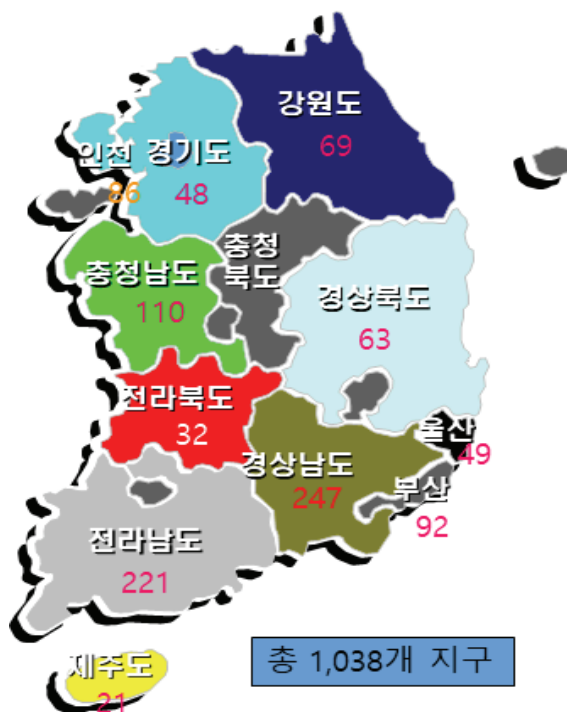
구 분	기본계획		면허		준공	
	건수	면적(m ²)	건수	면적(m ²)	건수	면적(m ²)
부산	92	36,148,958	79	20,358,564	48	6,504,884
인천	86	278,026,023	75	151,336,647	38	27,200,232
울산	49	22,182,959	42	6,854,288	20	2,563,013
경기	48	391,238,543	41	326,956,162	22	5,264,145
강원	69	7,090,825	55	3,483,027	39	1,682,407
충남	110	690,812,410	87	600,844,849	49	435,971,993
전북	32	468,698,186	22	442,632,185	15	20,115,860
전남	221	543,608,488	172	458,929,427	96	216,651,060
경북	63	23,227,448	53	9,761,623	31	1,569,903

구 분	기본계획		면허		준공	
	건수	면적(㎡)	건수	면적(㎡)	건수	면적(㎡)
경남	247	75,501,259	199	47,118,394	114	13,456,940
제주	21	1,438,141	16	644,491	16	627,056
전국	1,038	2,537,973,240	841	2,068,919,657	488	731,607,493

주: 1991년 제1차 매립기본계획을 통해 매립사업을 사전에 계획적으로 일괄 고시하기 이전의 매립사업은 개별고시된 것을 기본계획으로 포함하여 정리

자료: 해양수산부(2016a), pp. 10~11의 자료와 2016년 7월 이후의 해양수산부 내부자료를 기초로
저자 작성

〈그림 2-1〉 시도별 공유수면매립계획 반영지구 현황



자료 : 해양수산부(2016a), pp. 10~11의 자료와 2016년 7월 이후의 해양수산부 내부자료를 기초로
저자 작성

매립목적별로 살펴보면, 항만시설용지, 어항시설용지, 공공시설용

지가 가장 많이 차지하는데, 항만시설용지와 어항시설용지의 경우 해안입지가 불가피한 용지이기 때문에 매립사업이 많았다고 볼 수 있다. 준공된 사업지구기준으로 볼 때, 항만시설용지가 27.5%로 가장 많았고, 기타시설용지, 공공시설용지, 어항시설용지의 순으로 나타났다. 하지만 원자재가공공장용지는 전혀 없었고, 체육시설용지와 문화산업시설용지도 각각 1개에 불과했다.

〈표 2-8〉 공유수면매립사업 목적별 누진 실적(1971~2017)

구 분	기본계획		면허		준공		비율 (%)
	건수	면적(㎡)	건수	면적(㎡)	건수	면적(㎡)	
항만시설	262	194,003,799	209	79,301,042	134	31,844,965	27.5
공항시설	14	127,756,484	12	35,972,681	9	19,960,083	1.8
조선시설	47	18,350,681	38	13,443,576	22	2,280,795	4.5
어항시설	179	5,041,072	118	3,913,359	74	2,252,955	15.2
에너지시설	47	61,935,148	42	23,747,513	27	12,702,691	5.5
물류가공시설	10	4,452,433	9	3,149,932	7	326,207	1.4
농축산업	32	1,664,944,679	32	1,658,685,897	23	634,670,310	4.7
중간재가공	114	340,941,366	105	165,663,130	74	83,143,976	15.2
원자재가공	0	0	0	0	0	0	0.0
주택시설	34	36,767,486	34	34,779,887	28	14,192,346	5.7
문화산업시설	2	523,500	2	671,600	1	13,500	0.2
관광사업시설	19	2,548,630	17	1,684,928	15	1,236,597	3.1
교육시설	8	785,397	5	661,616	4	570,342	0.8
체육시설	3	200,945	1	189,000	1	113,269	0.2
공공시설	131	26,499,920	108	14,740,936	80	4,741,041	16.4
폐기물처리시설	13	23,746,631	12	9,814,315	7	1,675,602	1.4
기타시설	123	29,475,070	97	22,500,247	86	11,670,287	17.6
합계	1,038	2,537,973,241	841	2,068,919,659	488	731,607,493	100

주: 1991년 제1차 매립기본계획을 통해 매립사업을 사전에 계획적으로 일괄 고시하기 이전의 매립사업은 개별고시된 것을 기본계획으로 포함하여 정리

자료: 해양수산부(2016a), pp. 10~11의 자료와 2016년 7월 이후의 해양수산부 내부자료를 기초로 저자 작성

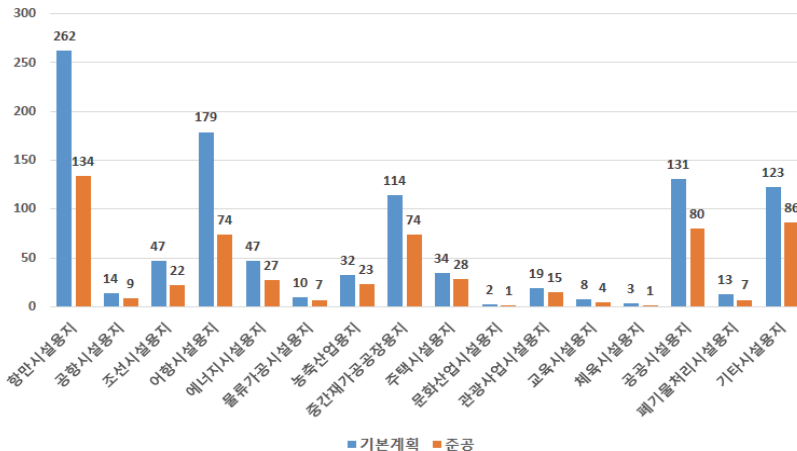
2. 매립사업의 수요 특성과 전망

1) 유형별 특성

현재까지 매립의 목적별 분류에 있어서 가장 많은 수요가 발생한 것은 항만시설용지와 어항시설용지로서 전체 기본계획 반영 건수 대비 비중은 각각 27.5%와 15.2%에 해당한다. 이는 전체 매립 건수의 42.7%가 이들 두 가지 목적에 편중되어 있음을 의미한다.

〈그림 2-2〉 매립목적별 기본계획 반영 및 준공 현황

단위: 건



자료: 해양수산부(2016a), pp. 10~11의 자료와 2016년 7월 이후의 해양수산부 내부자료를 기초로 저자 작성

전체 준공목적 가운데 가장 많은 비중을 차지하는 것은 농축산업 용지이며, 전체 준공면적 731,607,493㎡ 가운데 634,670,310㎡에 해당하여 86.7%인 절대 다수를 차지하는 것으로 조사된다. 반면에 체육시설, 교육시설, 폐기물처리시설 등은 각각 3건, 8건, 13건으로 극 소수에 해당하고 있다. 또한 기본계획 수립 건수 대비 준공매립지 비율을 타나내는 준공비율의 경우에도 주택시설용지는 최대 82.35%인 반면에 어항시설용지는 44.31%로 사업 간 달성률의 차이도 매우 크

게 벌어지는 것을 알 수 있다. 이를 준공면적비율로 살펴보면 문화산업시설용지의 준공면적비율이 2.58%인 반면에 교육시설용지는 73.89%로 그 격차는 더욱 커지는 것으로 나타난다.

매립유형별 수요발생 특성은 특정 목적에 크게 편중된 것으로 나타나고 있다. 이러한 매립수요의 쏠림현상은 향후 매립수요의 평가 및 관리에 있어서 보다 세분화된 관리체계의 수립이 필요하게 된다.

〈표 2-9〉 매립목적별 준공비율

구분	기본 계획	기본계획면적 (㎡)	준공	준공면적 (㎡)	준공 비율	준공면적 비율
주택시설용지	34	36,767,486	28	14,192,346	82.35%	38.60%
관광사업시설용지	19	2,548,630	15	1,236,597	78.95%	48.52%
농축산업용지	32	1,664,944,679	23	634,670,310	71.88%	38.12%
기타시설용지	10	4,452,433	7	326,207	70.00%	7.33%
물류가공시설용지	123	29,475,070	86	11,670,287	69.92%	39.59%
공공시설용지	114	340,941,366	74	83,143,976	64.91%	24.39%
중간재가공공장용지	14	127,756,484	9	19,960,083	64.29%	15.62%
공항시설용지	131	26,499,920	80	4,741,041	61.07%	17.89%
에너지시설용지	47	61,935,148	27	12,702,691	57.45%	20.51%
교육시설용지	13	23,746,631	7	1,675,602	53.85%	7.06%
폐기물처리시설용지	262	194,003,799	134	31,844,965	51.15%	16.41%
항만시설용지	2	523,500	1	13,500	50.00%	2.58%
문화산업시설용지	8	785,397	4	570,342	50.00%	72.62%
체육시설용지	47	18,350,681	22	2,280,795	46.81%	12.43%
조선시설용지	179	5,041,072	74	2,252,955	41.34%	44.69%
어항시설용지	3	200,945	1	113,269	33.33%	56.37%
합계	1,038	2,537,973,241	592	821,394,966	48.65%	28.83%

자료: 해양수산부 내부자료 재정리

2) 규모별 특성

매립사업을 본격적으로 추진된 1970년대 이후 우리나라의 공유수면매립사업은 철저하게 사회적 필요와 경제적 수요를 반영하여 추진되어 왔다. <표 2-11>은 현재까지 전체 매립사업에 관해서 면적별로 상위 20개소를 나타낸다. 총 20개소 가운데 3곳(고대지구(중간재가공공장용지), 군장국가산업단지(중간재가공공장용지), 강화지구(유보지역))을 제외하고는 모두 농업용지 또는 농·축산업용지를 목적으로 추진되어 온 것을 알 수 있다.

1970년대 식량자급을 위한 국가적 전략에 따라 기획·조성된 삼포천지구와 충남 서산·태안·홍성군에 걸친 AB지구는 각각 245,740,000㎡와 154,090,000㎡의 규모에 달하는 우리나라의 대표적인 간척·매립사업에 해당한다. 이러한 안정적 식량 확보를 위한 노력은 1970년대 이후 1990년대 초까지 이어져 상당수 농·축산업용지가 매립을 통해 조성되었다. 특히 새만금간척종합개발사업은 최대의 매립규모로서 전체가 농·축산업용지로 기획된 매립사업으로 추진이 이루어졌다.

최소규모로 매립사업이 추진된 대상지를 규모와 기본계획의 수립 시기별로 구분하면 <표 2-12>와 같이 분류할 수 있다. 1990년대 이전에 이루어진 매립은 최소규모가 7,700㎡이며, 평균 11,155,703㎡에 달하는 대규모 농지조성에 해당하며,²⁷⁾ 1991년 수립된 제1차 매립기본계획에서부터 최소 면적 규모가 2,000㎡ 수준으로 감소하게 되었다. 이는 매립의 기본목적이 식량 확보를 위한 농지조성을 위한 사업의 추진이 아닌 항만, 어항, 도시용지 및 편의시설 확보를 위한 방향으로 변화되었음을 의미한다.

<표 2-10> 대규모 공유수면 매립 대상지 20개소

27) 해양수산부 내부자료

지구명	신청인	위치	매립목적	면적(㎡)	매립면허 취득일
새만금간척종합개발사업	농림수산부	-	농·축산업용지	401,000,000	1991.10.17
삽교천	한국농촌공사	충남 당진시, 예산군, 홍성군, 아산시	농·축산업용지	245,740,000	1978.02.01
AB	현대건설(주)	충남 서산시, 태안군, 홍성군	농·축산업용지	154,090,000	1979.08.01
시화 I	한국농촌공사		농·축산업용지	121,790,000	1998.12.31
시화 I	수자원공사	-	농·축산업용지	121,790,000	1987.01.01
영산강Ⅲ-1	한국농촌공사	-	농·축산업용지	98,680,000	1987.06.09
영산강Ⅲ-2	한국농촌공사	-	농·축산업용지	98,680,000	1989.12.09
고대	동부제강(주)	-	중간재가공공장용지	89,268,000	2000.06.03
강화	강화군수	경기 강화군 화도면	유보지역	88,000,000	-
화옹	한국농어촌공사	경기 화성군, 용진군	농·축산업용지	73,577,000	1995.06.30
시화	한국농어촌공사	경기 화성군 송산면	농업용지	49,900,000	-
영산강Ⅲ	한국농어촌공사	전남 무안군, 영암군	농업용지	45,480,000	-
영산강 I	영암군수	전남 영암군 마산면	농업용지	40,240,000	-
수도권매립지	동아건설(주)	인천 서구	농·축산업용지	38,000,000	1980.01.14
영산강Ⅱ	한국농어촌공사	전남 해남군 황산면	농·축산업용지	37,700,000	1982.09.10
대호	한국농어촌공사	충남 서산군 대산면	농·축산업용지	37,000,000	1981.05.01
고흥	고흥군수	전남 고흥군 고흥면	농·축산업용지	31,000,000	1991.08.23
군장(군산)국가산업단지	한국토지공사	전북 군산시	중간재가공공장용지	30,970,000	1991.11.01
새만금	한국농어촌공사	전북 김제군, 옥구군, 부안군	농업용지	28,000,000	-

자료: 해양수산부(2016a) p

〈표 2-11〉 소규모 공유수면 매립 대상지 사례

지구명		신청인	위치	매립목적	면적(㎡)
제1차 기본 계획 (1991)	남산	여수항만청장	전남 여수시 남산동	항만시설용지	2,000
	미수Ⅱ	통영시장	경남 통무시 미수동	공공시설용지	2,000
	일도	제주시장	제주 제주시 일도동	물류단지·가공시설 용지	2,000
	정하Ⅱ	동해항만청장	강원 삼척시 정하동	항만시설용지	2,000
	갈곳	거제시장	경남 거제군 남부면	도시용지	2,000
	건입	제주도지사	제주 제주시 건입동	물류단지·가공시설 용지	2,000
제2차 기본 계획 (2001)	덕산	창원시	경남 창원시 덕산동	항만시설용지	1,000
	덕월	남해군수	경남 남해군 남면 덕월리	그 밖의 시설용지	1,000
	문항	남해군수	경남 남해군 설천면	그 밖의 시설용지	1,000
	화원2	대한조선	전남 해남군 화원면	조선시설용지	1,173
	돈지섬	안산시장	경기 안산시 대부북동	공공시설용지	1,260
	탄도지방 여항	안산시장	경기 안산시 선감동	공공시설용지	1,260
제3차 기본 계획 (2011)	거문Ⅰ	여수시장	전남 여수시 삼산면 거문리	폐기물처리시설용지	640
	평택당진항 자동차부두	항만정책과	경기 평택시	항만시설용지	446
	명지항	부산광역시 강서구청	부산 강서구 명지동	여항시설용지	955
	수영만요트 경기장지구	아이파크마리 나(주)	부산 해운대구	체육시설용지	645

자료: 해양수산부 내부자료 재정리

3) 기존 매립사업지의 변화와 공간적 재창조

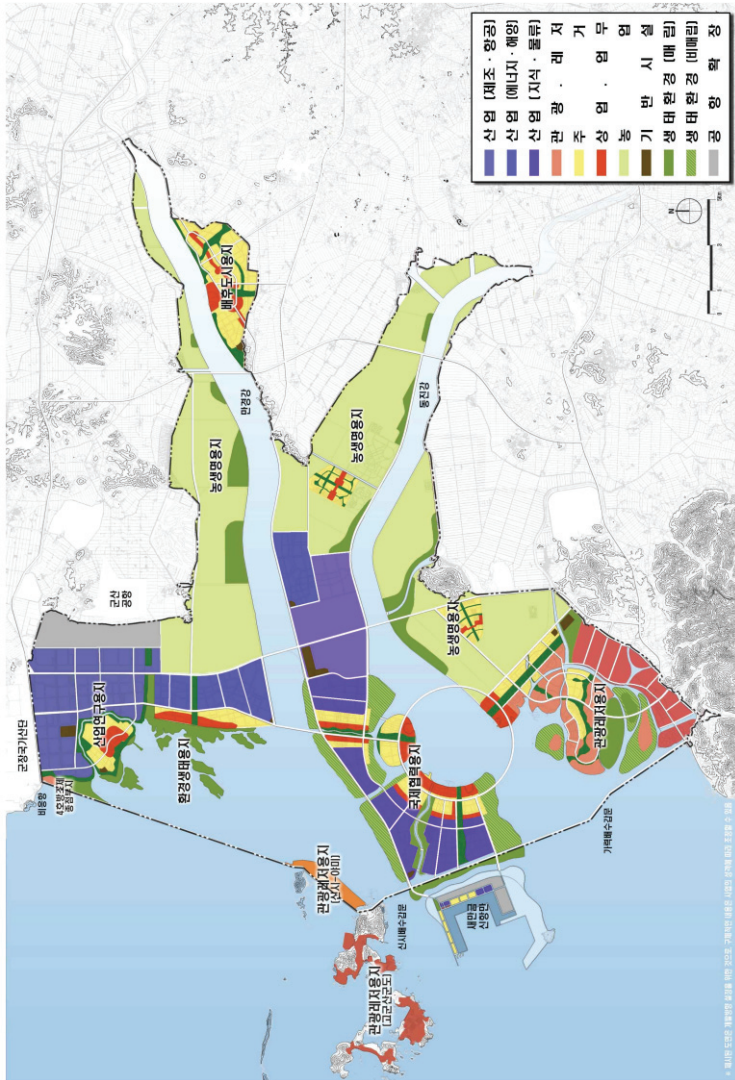
매립지 가운데 특히 농경지에 대한 적극적인 활용방안이 모색되고 있다. 이미 1990년대 대표적인 매립지인 새만금과 1970년대 조성된 삼교호 매립지에 대한 기본구상이 사회경제적 수요를 반영하여 친환경적 이용과 신산업 도입, 생태·녹색관광 추진을 위한 부지확보로 변화되는 과정에 있다.

〈그림 2-3〉 삼교호 매립지의 생태·녹색관광 추진계획



자료: 당진시(2013. 5), p. 66

〈그림 2-4〉 새만금 토지이용계획 예시도



자료: 새만금개발청(2013. 11), p. 46

새만금사업의 경우 국가가 직접 추진하는 대규모 국책사업임에도 불구하고 1991년 수립된 초기 계획에서는 100% 농수산중심의 개발

을 표방하여 농업생산기지 조성을 목표로 하였으나 현재는 복합도시, 수변공간의 적극적 창출, 투자활성화를 위한 경제특구로 개발의 방향을 이미 전환하였다.

이에 따라서 향후 추진되는 매립사업에서는 기존의 미준공 매립지나 유헬매립지에 대한 새로운 개발방향 설정과 보완을 위한 소규모 보조적 매립사업의 추진이 적극적으로 이루어질 전망이다.

4) 새로운 매립수요의 등장

향후의 매립수요는 사회경제적 여건의 변화에 따라서 해양레저, 신재생에너지시설을 중심으로 한 사업의 추진이 확대될 것으로 예측된다. 특히 해양수산부에서는 전국 연안을 7대 권역으로 구분하여 지역여건에 따라 특화된 개발을 통해 2023년까지 3만 5천개의 신규 일자리 창출을 목표로 하고 있다.²⁸⁾ 이러한 신산업의 창출 노력에 따라 매립의 수요 역시 해양관광자원의 적극적 활용을 위한 방향으로 전환될 전망이다.

5) 권역별 특성을 반영한 매립 추진

대규모 매립수요가 감소하면서 어촌·어항을 중심으로 하는 지역 밀착형 소규모 매립시설에 대한 수요가 꾸준히 증가할 것으로 예상된다. 특히 강원도, 전라남도, 경상남도과 같이 어촌·어항이 발달한 지역에 대해서는 어항시설용지와 항만시설용지의 수요가 지속될 전망이다.

28) 해양수산부(2014. 3), p. 22.

제2절 공유수면매립 정책의 변화²⁹⁾

우리나라 공유수면매립 정책의 시대적 구분을 10년 주기의 매립기본계획 수립시기별로 구분하기도 하지만, 「공유수면매립법」의 제정과 개정을 기준으로 살펴볼 수도 있다.

우선 매립기본계획기준으로 살펴보면, ‘매립기본계획 수립 이전’과 ‘각 매립기본계획 수립 시기’별로 구분된다.³⁰⁾ 이는 매립기본계획이 매립관련 정책을 대표하는 성과물이며, 실제 현장에 적용되는 정책 계획이기 때문인데, 매립사업을 어떠한 관점에서 평가하는가하는 기준의 변화과정이라 할 수 있다.

〈그림 2-5〉 매립기본계획의 변화

1960~1990 (매립기본계획 수립 이전)	1991~2001 (제1차 매립기본계획)	2001~2010 (제2차 매립기본계획)	2011~현재 (제3차 매립기본계획)
•공유수면매립법 제정(1962) •농지확보 : 농업기반 확충 •대규모 간척: 산업화 진전으로 산단개발, 대규모 항만건설 등 이용수요 급증 •김포, 서산지구 등 민간 참여	•공유수면매립법 개정(1986): 매립기본계획 수립 조항 신설 •제1차 매립기본계획 수립 (1991) •계획적인 공유수면매립의 수요 관리	•제2차 매립기본계획 수립 (2001) •매립의 타당성 및 환경성 평가 강화 •매립사업의 실수요자 여부 검토 강화	•제3차 매립기본계획 수립 (2011) •공유수면의 공공적 이용 강화 •타당성평가체계의 고도화

자료: 윤성순 외(2008), p. 10의 자료에 이후 내용을 추가하여 저자 작성

하지만 10년 주기의 매립기본계획 수립은 매립정책의 세부적인 규정변화를 살피기에 부적합하다고 판단되어, 본 연구에서는 「공유수면매립법」의 개정시기에 따라 유의미한 법률의 내용 변화를 기준으로 매립정책의 변화를 살펴보았다.

29) 국가법률정보센터(<http://www.law.go.kr/LSW/main.html>)와 해양수산부(2017. 7) 참조하여 작성.

30) 윤성순 외(2008), p. 10.

1) 「공유수면매립법」의 제정(1962년)

우리나라의 공유수면매립을 제도로써 관리한 것은 1923년에 조선 총독부가 제정한 「조선공유수면매립령」에서 시작된다. 이후 1962년까지 동 법령에 따라 매립이 이루어지다가 1962년에 비로소 「공유수면매립법」이 제정되었다.

「공유수면매립법」은 공유수면을 매립하여 효율적으로 이용하게 함으로써 공공의 이익을 증진하고 국민경제의 발전에 기여함을 목적으로 제정되었다. 동 법률에서는 공유수면매립을 하고자 하는 자가 국토건설청장의 면허를 받도록 하였으며, 매립면허의 요건을 갖춘 면허 취득자는 주무부, 청의 장이 지정한 기간 내에 공사의 착수와 준공을 하도록 했다. 또한 매립면허 취득자는 매립사업의 준공 인가를 받는 날에 소유권을 취득하도록 명시했다.

「공유수면매립법」의 제정은 대한민국이 갖춘 최초의 공유수면매립에 관한 법률이라는 데 큰 의미가 있다. 법 제1조에서 명시하고 있듯이, 공공의 이익을 증진하고 국민경제의 발전에 기여하기 위해 공유수면매립으로 토지를 만들어 이용하게 하였다.

매립으로 인한 권리자 간의 충돌을 방지하기 위해 매립을 하고자 하는 자가 충족해야 하는 요건을 정했는데, 공유수면에 관하여 권리를 가진 자의 동의를 받도록 한 것과 매립의 이익이 손실을 현저히 초과하는 경우에 한정된 것이다. 이는 권리자 간의 갈등을 사전에 차단하고 매립으로 인한 경제성을 검토한 조치라 하겠다.

2) 1986년의 개정

대규모 간척을 비롯하여 연안에서 매립사업이 활발해짐에 따라 나타난 여러 문제들을 관리하기 위해 법률의 일부 개정이 이루어졌다.

즉 경제개발에 필요한 토지수요에 효율적으로 대처하면서 매립을 통한 토지의 투기를 방지하기 위한 여러 조치들이 새롭게 도입되었다.

첫째, 매 10년을 주기로 매립기본계획을 수립하도록 하고, 이후 진행되는 매립면허는 이 계획의 내용범위에 적합해야만 가능하도록 했다. 둘째, 도시계획구역과 그 인근지역 등과 접한 공유수면매립은 원칙적으로 국가·지방자치단체 또는 정부투자기관만이 할 수 있도록 하였다. 셋째, 공유수면매립시행구역에만 한정하던 손실보상대상구역을 직·간접으로 피해를 받는 인근의 공유수면까지 피해보상대상구역에 포함시켜 영세어민의 이익을 보호하도록 하였다. 넷째, 매립면허 취득자가 매립 준공과 함께 사업비에 관계없이 조성한 매립지의 전부를 취득할 수 있도록 되어 있었던 것을 당해 매립에 관한 공사의 사업비에 상당하는 부분만을 취득하게 하였다. 그리고 잔여분은 개발이익으로 국가에서 환수하도록 하였으며, 잔여매립지의 매수청구권을 실수요자에게 우선 주도록 하였다. 다섯째, 매립공사가 준공된 후 5년 이내에는 매립목적을 변경하지 못하도록 하였다.

공유수면매립이 필요한 사업을 주기적으로 수립되는 국가계획에 담도록 한 것은 대규모 공유수면매립에 따른 환경 및 생태계의 부작용이 발생되고 매립지의 활용이 저조한 경우 매립사업의 경제성 문제도 발생하게 됨에 따라 공유수면매립을 계획적으로 관리하기 위한 것이었다.

계획내용에 따라 이후에 진행되는 면허를 부여하도록 한 것은 계획 내용을 면허의 기준으로 정함으로써 계획과 사업추진의 일관성을 유지함은 물론 무분별한 사업내용 변경을 제어하는 방안이 되었다. 계획과 면허를 연동한 이러한 체계는 매립사업의 진행을 예측 가능하도록 하여 효과적으로 관리하면서 매립정책을 주기적으로 점검하

고 개선할 수 있는 기회를 만들었다고 할 수 있다.

도시계획구역과 인근지역의 공유수면매립을 할 수 있는 주체를 국가·지자체 또는 정부투자기관에 한정된 것은 매립이 부동산 투기의 수단으로 활용되는 것을 차단하기 위함이었으며, 민간의 사적 이익을 위한 무분별한 공유수면매립을 방지하고자 하는 정책이었다.

공유수면매립으로 인한 영향이 해당 구역뿐만 아니라 인근 구역으로까지 직·간접적인 피해를 줄 수 있기 때문에 매립사업으로 인한 피해보상대상을 확대한 것은 매립사업의 영향을 보다 넓게 판단하고, 매립으로 인한 수혜자보다 피해자의 고충을 좀 더 이해하는 계기가 되었으며, 지역사회의 갈등을 조정하려는 노력이었다고 할 수 있다.

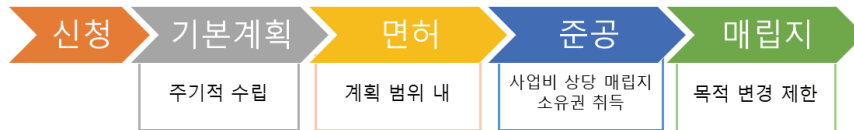
매립 준공과 함께 매립면허 취득자가 매립지의 소유권을 취득함에 있어 조성된 매립지 전체가 아니라 적정 이윤을 포함한 공사 사업비에 상당하는 가치의 매립지만을 취득하도록 한 것은 공유수면의 매립에서 발생하는 여러 잉여이익을 사유화하는 것을 방지하고 개발이익을 목적으로 한 매립을 차단하기 위함이었다. 공유수면의 공유재적 가치 보전을 위해 매립 사업자의 이익을 일부 제한한 의미있는 조치이기도 하다.

그리고 준공된 매립지의 경우 준공 후 5년 이내에는 당초에 정한 매립목적을 변경하지 못하게 함으로써, 실수요에 비해 과도하게 매립을 하거나 공유수면매립을 투기 목적으로 이용하지 않도록 하였다.

1986년의 「공유수면매립법」 개정은 많은 변화를 가져왔으며, 공유수면을 경제적 이익을 위한 개발의 대상에서 보전하고 관리해야하는 자산으로 인식되었음을 알 수 있다. 특히, 공사 사업비에 상당하는 매립지만을 소유권을 취득할 수 있도록 하고, 매립목적변경을 일정

기간 제한하는 정책은 공유수면의 공유재적 가치를 보전하기 위한 노력으로 평가된다.

〈그림 2-6〉 1986년의 「공유수면매립법」 주요 개정사항



자료: 저자 작성

3) 1997년의 개정

‘공유수면’을 바다, 하천, 호소 기타 공공용 수면 또는 수류로 정하던 종전의 정의를 「공유수면관리법」에서는 빈지를 포함하도록 개정하였고, 매립된 토지 가운데 빈지(현재의 ‘바닷가’)였던 토지는 국가에 귀속하도록 하였다. 그리고 산업단지개발사업 시행자가 국유인 잔여매립지를 매수할 경우 매각방법 및 매각가격을 국유재산법과 달리 대통령령으로 정할 수 있도록 하고, 국가에 귀속된 매립지를 공장·정보통신산업관련시설·자원비축시설·관광호텔 등의 용지로 임대하는 경우에는 국유재산법의 규정에 불구하고 영구시설물을 설치할 수 있도록 하였다.

공유수면에 빈지를 포함하도록 ‘공유수면의 정의’를 수정한 것은 「공유수면관리법」과 「공유수면매립법」에서 정하는 ‘공유수면’의 범위를 일치시킨 것이며, 매립으로 인해 사라지는 빈지에 대한 소유권을 국가에 귀속함으로써 공유재 가치 보전과 관리를 강화하였다. 이에 반해, 국가 귀속 매립지에도 영구시설물을 설치할 수 있도록 한 것은 기 매립된 매립지의 이용을 활성화하기 위한 방안이었다. 이처

럼 공유수면의 관리를 개선하면서도 매립지의 효과적인 활용을 위한 정책이 추진되었다.

4) 1999년의 개정

이 시기에는 사회적으로 환경문제에 대한 인식이 높아지면서 연안 개발에 의한 이익과 개발에 의한 환경훼손 비용을 비교하여 환경보전의 필요성이 많이 강조되기에 이르렀다. 가장 대표적인 연안의 개발행위인 공유수면매립 역시 환경파괴의 주범으로 논란의 대상이 되기도 하였다.

이러한 사회적 인식에 맞춰 공유수면매립도 환경영향의 검토 강화가 필요했고, 이에 따라 매립기본계획 수립 시 매립사업으로 인한 환경영향을 면밀히 검토하도록 하였다. 즉, 매립기본계획 수립 시에 환경과 조화되도록 하고 계획의 내용에 매립으로 인하여 발생하는 환경 및 생태계의 변화와 그 대책에 관한 사항을 포함시키도록 하였다.

한편, 매립기본계획이 결정·고시된 매립예정지 내에서는 당해 매립예정지의 이용에 관한 새로운 권리를 설정할 수 없도록 제한하였으며, 매립공사의 실시계획을 인가받은 자는 「공유수면관리법」에 의한 공유수면의 점용 또는 사용 허가를 받은 것으로 의제하였다. 그리고 매립면허 취득자는 해양수산부 장관이 지정한 기간이 아니라 인가받은 실시계획에 따라 공사를 시행하도록 하였고, 준공인가 전이라도 허가 없이 매립지를 사용할 수 있도록 하였다. 이러한 변경은 공공사업 등에 있어 불필요한 보상비의 증가를 방지하고, 매립공사의 절차를 간소화하여 규제를 완화한 것이다.

그리고 1986년의 법률 개정을 통해 준공 매립지의 목적변경 제한

을 5년으로 정했던 것을 20년으로 연장하였다. 이는 매립사업자가 준공 이후 유리한 매립용도로 쉽게 변경함으로써 공유수면매립이 투기의 수단화되는 것을 차단하기에 5년은 부족했다는 판단에서 용도 변경제한기간을 장기화한 것이다. 이는 공유수면매립을 실제 수요자에 의해 매립하도록 유도하는 효과도 기대한 것이다.

5) 2005년의 개정

지정항만구역 외의 공유수면매립에 관한 사무를 시·도지사에게 이양하였는데, 항만법에 근거하여 지정된 지정항만구역 안의 공유수면매립에 관한 각종 사무는 종전과 같이 해양수산부 장관이 계속 유지하지만, 그 외의 공유수면매립에 관한 사무는 시·도지사에게 이양하였다.

소규모매립의 경우 매립기본계획에 반영하지 않고 추진할 수 있도록 하였는데, 국가 또는 지방자치단체가 공용 또는 공공용의 목적으로 시행하는 1천 m^2 이하 소규모매립의 경우에는 매립기본계획 포함 여부와 상관없이 매립을 할 수 있도록 한 것이다.

이러한 개정은 공유수면매립 사무가 중앙정부에서만 수행하지 않고 광역지자체에서 수행함으로써 중앙정부의 집중된 권한을 지방으로 분산하고 업무수행의 효율을 제고하면서, 광역지자체별 상황에 적합한 관리를 하기 위함이다. 그리고 소규모매립이라는 새로운 형태의 매립유형이 만들어졌는데, 이 또한 공공의 목적으로 필요한 소규모의 매립의 경우 절차를 간소화하여 사업추진이 용이하도록 한 것이다. 이후 각 시·도별로 어항시설이나 도로 등을 만들기 위해 1천 m^2 이하 소규모매립사업이 많아지게 된 계기가 되었다.

6) 2008년의 개정

공유수면매립에 대한 관심이 증가하고 그에 상응한 관리도 강화되면서 「공유수면매립법」은 계속적으로 개선되었다. 새롭게 나타난 문제들을 해결하기 위한 적절한 대책으로 법률이 계속 개정되었다. 하지만 법률 개정이 거듭되면서 새로운 형태의 관리수단이 만들어지기 보다는 기존 사무의 절차나 기준을 수정하는 등 소폭의 변화가 이어졌다.

2008년의 법률 개정에서는 매립기본계획에 반영되어 5년 이내에 매립면허를 받지 못한 경우 매립계획이 해제되는 것으로 하고, 매립기본계획의 변경 기준을 좀 더 구체적으로 명시하였으며, 매립사업의 규모와 매립 주체에 따라 매립면허의 기준을 강화하였다. 그리고 실시계획의 승인 이후 착공까지의 유효기간을 정하고, 공유수면매립 정보체계를 구축·운영하도록 하였다.

매립기본계획 반영 매립사업에 대해 매립면허를 받지 않은 채 매립에 대한 권리를 선점하는 문제를 해결하기 위해 매립기본계획 반영 후 5년의 기간 내에 면허를 받도록 하였는데, 5년이 경과하면 해당 매립사업은 매립기본계획이 자동으로 해제되어 버린다. 이는 공유수면을 매립할 능력이나 의지가 없는 자에 의한 공유수면매립계획의 오용을 방지함으로써 공유수면의 매립을 원하는 실제 수요자가 혜택을 받을 수 있도록 한 것이다.

매립기본계획의 변경 조건을 5년마다 수립되는 정기적인 매립기본계획의 변경에서는 토지이용계획의 100분의 50이상이 변경되는 경우로 제한하고, 수시로 변경되는 매립기본계획에 있어서는 국가 및 지자체의 관련 계획의 변경과 같은 특별한 경우로 제한함으로써 공유수면의 매립을 보다 신중하게 추진하도록 하였다.

그리고 10만 m^2 이상의 대규모 공유수면매립은 해양수산부 장관으

로부터 직접 면허를 받도록 하고, 매립기본계획에 반영된 매립예정지는 분할하여 면허하지 못하도록 하였으며, 도시지역·관리지역 안의 공유수면과 지정항만 안의 공유수면 및 국가어항구역 안의 공유수면과 같은 특별한 관리가 필요한 공유수면은 원칙적으로 국가와 지방자치단체만이 매립하도록 하였다. 이는 민간에 의한 무분별한 매립을 억제하고 공유수면에 대한 국가의 관리권한을 강화함으로써 공유수면의 공공적 가치를 보존하고자 하는 노력이었다.

한편, 2007년에 공유수면매립지 실태조사를 통해 매립지의 DB가 만들어지면서 공유수면매립관련 정보의 관리 필요성이 제기됨에 따라 정보체계를 구축하여 운용할 수 있는 근거를 만들었는데, 매립 행정과 매립지의 관리를 위한 기초정보를 체계적으로 생산 및 관리하기 시작했다는 의미가 있다.

7) 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」의 제정(2010년)

공유수면에서의 각종 이용과 개발을 관리하는 법률이 「공유수면관리법」과 「공유수면매립법」으로 양분되어 있던 것을 통합하여 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」이 제정되었다. 이는 1962년 제정된 「공유수면매립법」의 외형적으로는 가장 큰 변화이지만 내용적으로는 큰 변화가 없이 일부 수정되었다. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」이 제정됨에 따라 공유수면의 점·사용과 매립이 하나의 법률에서 관리하게 되어 업무 효율을 높일 수 있게 되었다.

개정된 법률에서 매립관련 변경된 내용은 준공된 매립지의 매립목적 변경제한기간을 20년에서 10년으로 단축시켰다. 이는 경제발전으로 매립지 주변 토지의 이용 및 경제현황의 변화에 적절하게 대응하

여 주변 토지의 이용현황 등에 맞게 매립지를 효율적으로 이용하기 위함이었다. 실제로 2007년의 매립지 실태조사 결과를 보면, 토지로 조성된 매립지가 제대로 활용되지 않고 있던 곳이 23개 지구였으며, 28km²에 달하고 있었다.³¹⁾ 그럼에도 불구하고 이러한 완화조치에 대해 무분별한 매립의 억제를 유지하던 종전의 정책이 후퇴했다는 비판도 있었다.

31) 해양수산부(2007. 12), p. 86.

제3장

매립정책의 평가와 개선 수요

제1절 매립정책 평가와 개선을 위한 전문가 조사

1. 조사의 필요성 및 개요

앞서 공유수면매립 정책의 흐름과 정책방향, 동향에서 살펴본 바와 같이 향후의 공유수면매립은 과거와 매우 다른 양상을 띠게 될 것으로 예상된다. 제1차, 제2차, 그리고 제3차 기본계획을 거치면서 매립수요의 변화는 우리나라의 사회경제적 변화양상과 어느 정도 맞물리면서 국가의 경제적 필요를 보조해왔다.

이러한 상황에서 그간의 제도적 사항을 평가하고 향후 국가적 매립정책의 수립에 필요한 내용을 확보하기 위한 목적으로 공유수면매립에 참여하거나 경험이 있는 다양한 분야의 전문가 견해를 수렴하는 것은 정책적으로 매우 필요한 사항이다. 또한 정책이 지나온 길에 대한 과거와 현재를 올바르게 진단하여 미래의 정책 방향 수립을 위한 참고자료를 획득하는 것이 중요하다.

본 연구에서는 해양과 관련된 산학연 전문가 의견을 수렴하기 위해서 전문가 조사를 실시하고자 한다. 조사의 주요 항목으로는 향후 우리나라 매립정책의 지향점과 활성화 가능성이 높은 매립수요 분야, 그리고 객관적인 제도개선을 위해 필요한 사항을 중심으로 조사 항목을 구성하였다.

2. 조사의 방법 및 내용

공유수면매립과 관련된 사항은 해양물리, 지질, 화학, 생물·생태계, 해양산업 및 경제 등 매우 다양한 분야와 연관되어 있어 어떠한 특정 분야에서 독자적으로 판단하기 어렵다는 특징을 지니고 있다. 따라서 1991년 제1차 공유수면매립기본계획이 수립된 이후부터 지금까지도 매립의 시행과 판단에 있어서 다양한 분야의 전문가 의견을 수렴하고 이를 통해 최대한 객관적이고 종합적인 판단이 이루어질 수 있도록 관련 제도를 발전시켜 왔다.

본 조사에서는 공유수면에 대한 정책 수립 및 집행과 연관성이 높은 국내의 전문가 집단을 선정하여, 일련의 설문조사를 실시하고 그에 따라 정책의 개선 방향에 대한 견해를 집계하였다. 일반적으로 전문가의 견해를 종합하고 정리하여 집단적으로 판단하는 일련의 절차를 델파이 기법(Delphi method)이라 부를 수 있는데 본 조사에서는 최대한 그와 유사한 전문가 선정과 조사과정을 거치도록 하였다. 이는 도출하고자 하는 문제에 대해서 대면토론이 어렵거나 효과적인 전문가 의견의 표출이 필요한 경우 여럿의 의견이 특정한 사람의 의견보다 객관적일 수 있다는 원리를 받아들인 것이다. 또한 다른 한편으로는 다수의 판단이 소수의 판단보다 정확할 것이라는 의사결정

원리에 근거를 둔다. 이러한 특징으로 인해 공유수면매립과 같은 고도의 정책적 판단과 현장경험이 요구되는 분야에서 전문가의 견해를 취합하여 보다 나은 판단을 이루고자 할 때 이러한 전문가 조사에 의한 의견형성이 유용하다.

이에 따라 본 조사에서는 1단계와 2단계로 나누어 의견수렴절차를 수행하였다. 가장 먼저 1단계에서는 향후 정책방향의 올바른 도출을 위해서 조사에 필요한 중요 키워드와 정책사항의 주안점을 뽑아내는 합의형성 과정을 거쳤다. 제1단계에서 공유수면의 가치, 성장, 지역 경제, 연안의 안전, 해양환경보전, 매립지 관리, 권한배분, 사후관리와 같은 핵심적인 키워드를 발굴하였다. 제2단계에서는 본격적인 전문가 설문조사를 시행하여 매립사업의 효과-미래 정책의 주안점-향후 정책방향 수립-매립지의 관리 및 제도개선 사항 등 일련의 정책 흐름에 따라 설문을 구성하였다.

조사의 주요 내용은 먼저 기존의 공유수면매립사업의 효과를 다양한 측면에서 검점하였다. 첫 번째로는 정책의 효과가 여러 측면에서 어느 정도로 발생했는가를 조사하였다. 그리고 향후 정책의 주안점이 어느 방향으로 이루어져야할 것인가에 대해서도 조사하였다. 그 다음으로는 본격적으로 미래 공유수면매립의 정책방향 수립에 대한 질문이 이루어졌다. 정책방향 수립은 크게 여섯 가지 측면에서 질문하였다. ① 정책방향 설정에 있어서 고려할 사항, ② 중앙부처와 지자체의 권한 부여에 관한 사항, ③ 매립지를 둘러싼 토지 소유권 부여에 관한 사항, ④ 매립허가 이후 매립지 관리에 관한 사항, ⑤ 매립지의 복원과 사후관리, ⑥ 공유수면매립기본계획의 수립에 관한 사항 등으로 조사체계를 구성하였다.

해양정책 분야 가운데서도 매우 한정된 주제를 다루고 있기 때문

에 최대한 사전조사를 통해 다양한 항목과 내용을 다루는 것을 원칙으로 하였다. 또한 응답자의 편의를 위해 주관식·개방성 질문을 지양하고 각 조사항목에 대한 견해를 1점부터 9점 척도 가운데 하나를 선택할 수 있도록 객관화를 시도하였다.³²⁾

3. 조사결과 및 시사점

1) 기존 매립사업과 매립 효과

(1) 우리나라 매립사업의 효과

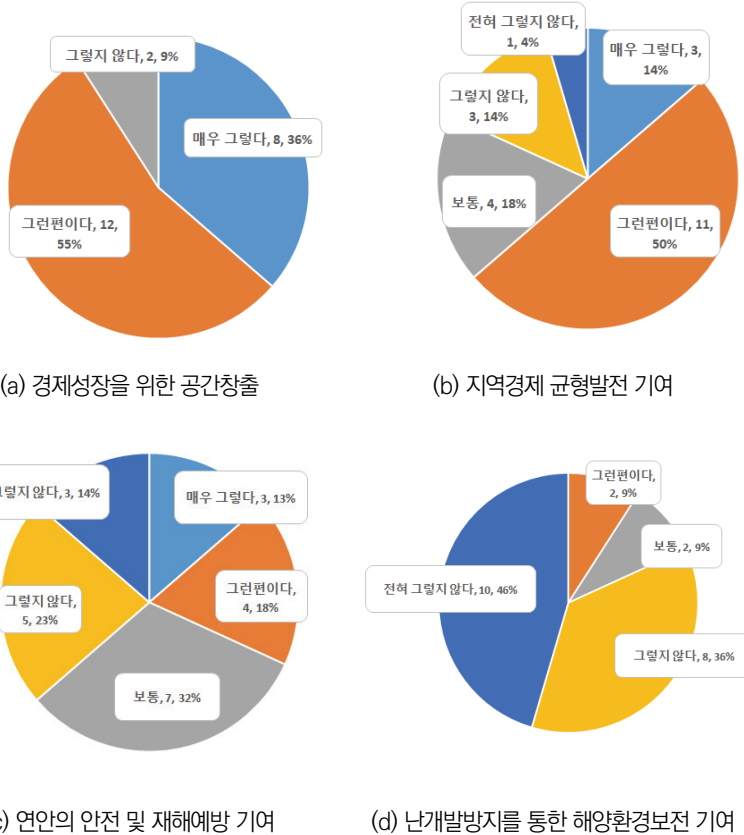
공유수면매립은 근본적으로 연안지역의 활용을 위한 국토 공간창출에 해당하는 정책사업이다. 공유수면매립을 통해 다음 각각의 항목에서 과거부터 현재까지 어떤 정도의 효과를 가져왔다고 생각하는지에 대해 조사한 결과는 <그림 3-1>과 같다.

조사에 응한 전문가들의 90%는 매립사업이 경제성장을 위한 공간창출로서 가장 큰 기여를 했다고 판단하였으며, 매립을 통해서 지역경제의 균형발전에도 기여한 바가 크다고 응답하였다. 반면에 연안의 안전과 재해예방에 기여했는가에 대해서는 견해가 절반으로 명확하게 갈라지는 응답결과가 나타남을 볼 수 있다. 각각 31%와 37%의 응답자가 안전 및 재해예방 기여 측면에서 긍정적인 응답과 부정적인 응답으로 나뉘는 것으로 조사되었다.

난개발방지를 통한 해양환경보전 측면에서의 기여는 절대 다수의 응답자가 전혀 그렇지 않다거나 그렇지 않다는 부정적 응답을 한 반면에 긍정적인 응답은 전체의 9%에 그치는 것으로 조사되었다.

32) 조사의 내용은 <부록>에 제시하였다.

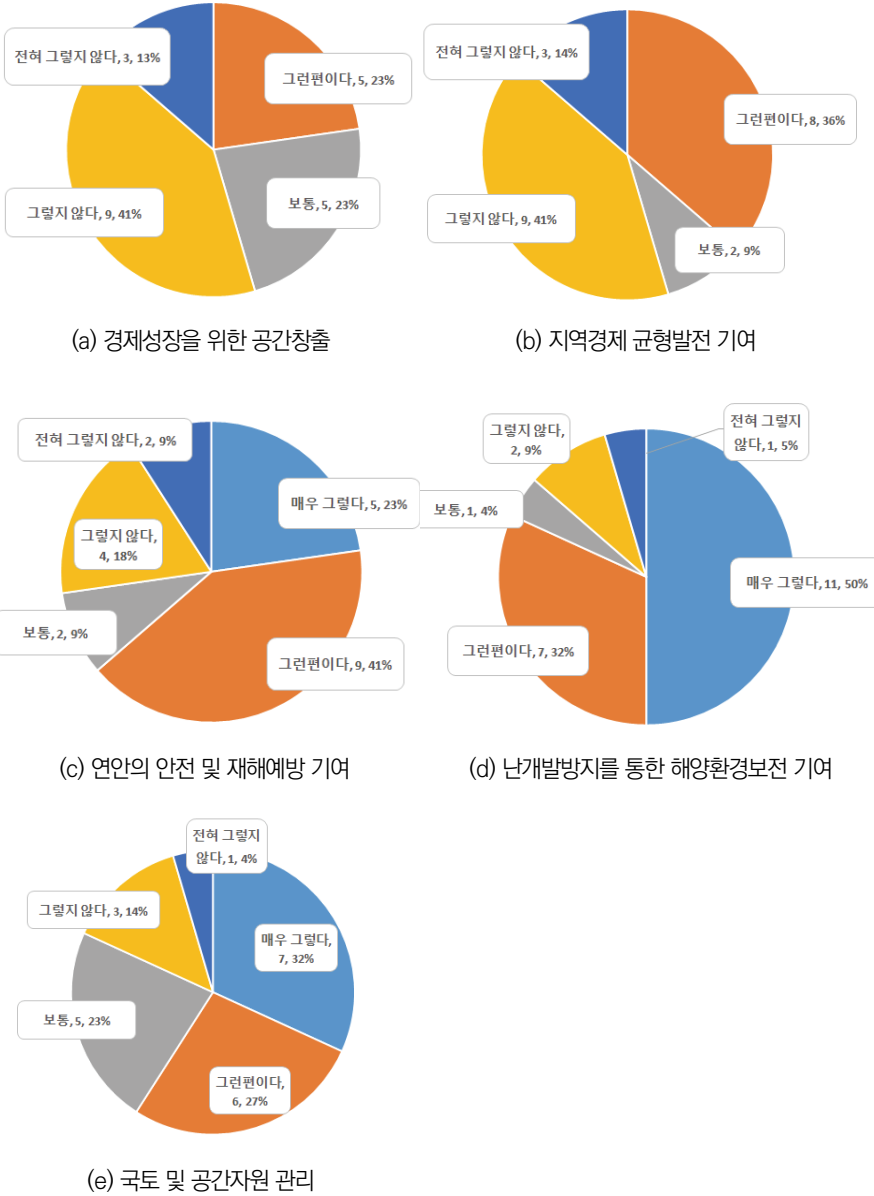
〈그림 3-1〉 매립사업의 효과에 대한 의견



(2) 향후 매립정책의 주안점

기존의 공유수면매립 정책은 시대별로 그 기초를 달리해왔다. 앞서 매립수요 측면에서 살펴본 것처럼 1960~70년대 식량생산을 위한 농지확보를 위주로 실시된 매립 확대정책은 이후 산업단지 조성 및 현대적 복합시설을 위한 부지조성으로 최근까지 이어져왔다.

〈그림 3-2〉 향후 매립정책의 주안점



이에 대해서 관련분야 전문가의 입장에서 향후 매립정책의 주안점이 어떤 방향으로 초점이 맞추어져야 한다고 판단하는가에 대해 조사하였고 그 결과는 <그림 3-2>와 같다.

향후 매립정책의 주안점에 대해서는 난개발방지를 통한 해양환경 보전 차원에서 기여가 이루어지도록 해야 한다는 응답이 가장 큰 비중을 차지하는 것을 살펴볼 수 있다. 이에 대해 긍정적인 응답은 82%인 반면에 그렇지 않다는 응답비율은 13%에 그치는 것으로 나타났다.

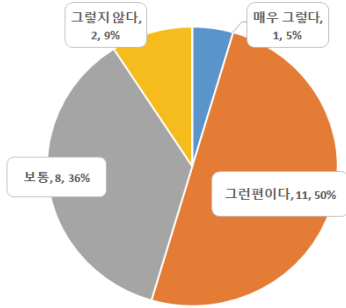
최근 들어 연안지역의 안전 및 재해예방의 중요성이 대두되는 경향은 본 조사를 통해서도 확인되었다. 과반이 넘는 응답자의 64%가 연안의 안전 및 재해예방에 기여하는 것을 향후 매립정책의 주안점으로 삼아야 한다고 응답한 반면 경제성장을 위한 공간창출이나 지역경제 균형발전에 기여해야 한다는 응답은 상대적으로 낮은 응답비율을 보이는 것으로 조사되었다.

(3) 기존 매립정책의 개선점

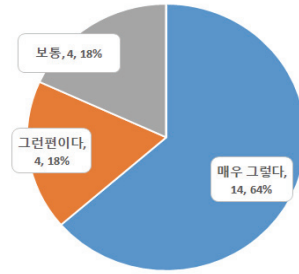
지금까지 공유수면매립사업을 국가적 차원에서 수행하면서 정책의 초점이나 주안점이 시대적 필요성에 따라 변경되는 과정을 볼 수 있었다. 이런 상황에서 지금까지 기존의 공유수면매립 정책에서 가장 고려가 부족했던 부분으로 어떤 점을 꼽을 수 있는지에 대해서 조사하였고 그 결과는 <그림 3-3>에 제시했다.

전문가들이 공통적으로 선택한 개선점으로는 연안의 생태적·환경적 가치에 대한 고려가 부족했다는 것과 친환경적인 사업유도 및 제도적인 사후 모니터링 장치가 부족했다는 점을 꼽았다. 절대다수인 82%의 응답자가 이러한 부분에 대한 고려가 지금까지 부족했으며, 향후 개선점으로 지적했다.

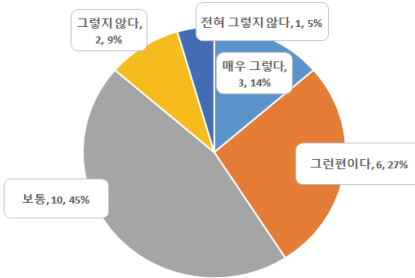
〈그림 3-3〉 기존 매립정책의 개선점



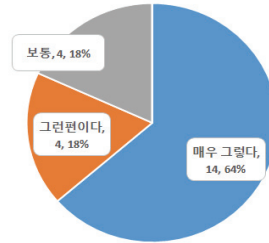
(a) 일률적 매립수요 평가에 의한 지역의 고유 정체성 고려 부족



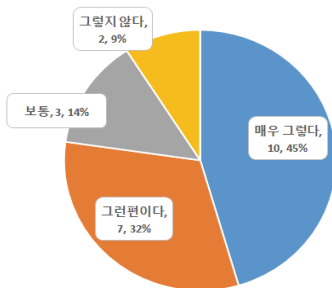
(b) 연안의 생태적·환경적 가치에 대한 고려 부족



(c) 신재생에너지 등 새로운 형태의 매립수요에 대한 고려 부족



(d) 친환경적 사업유도 및 제도적인 모니터링 장치 부족



(e) 공유자원으로서 공익적 관리 부족

공유수면을 국가가 관리하는 공유자원으로 인식하고 이에 대한 공익적 관리가 부족했다는 응답도 77%를 차지하였다. 일률적인 매립수요 평가에 의한 지역의 고유한 정체성에 대한 고려가 부족했다는 지적에 대해서는 전체의 과반수가 그렇다고 응답했으며, 신재생에너지 등 새로운 형태의 매립수요에 대한 대응이 부족하다는 항목에 대해서는 41%가 그렇다고 응답하였다.

2) 향후 공유수면매립에 대한 정책방향 수립에 관한 의견

(1) 정책수립 시 고려사항

공유수면매립을 추진함에 있어 보다 근본적인 정책 방향의 수립과 이에 부합하는 정책이 제도로서 뒷받침되어야 할 것이다. 이에 따라서 본 조사에서는 사전 조사를 통해서 매립정책의 방향 정립과 관련하여 몇 가지 중요하다고 선택된 항목에 대한 전문가 조사를 통해 정책수립 시 고려사항을 도출하고자 하였다.

매립정책의 탈중양화에 대해서는 전문가들의 견해가 엇갈리는 과정에서 부정적인 견해가 조금 더 높게 표현되었다. 필요하지 않다거나 전혀 필요하지 않다는 견해가 전체의 과반을 조금 넘는 55%로 나타났고, 매우 필요하거나 필요한 편이라는 응답은 41%로 조사되었다.

반면에 매립 후 토지에 대한 사유화 제한 및 공공성 강화는 향후 정책의 추진에 있어서 매우 중요한 사항이라는 견해가 전체의 95%로 조사되어 매립 후 부지에 대한 공공성을 강화하는 정책방향의 수립이 매우 시급한 것으로 분석된다.

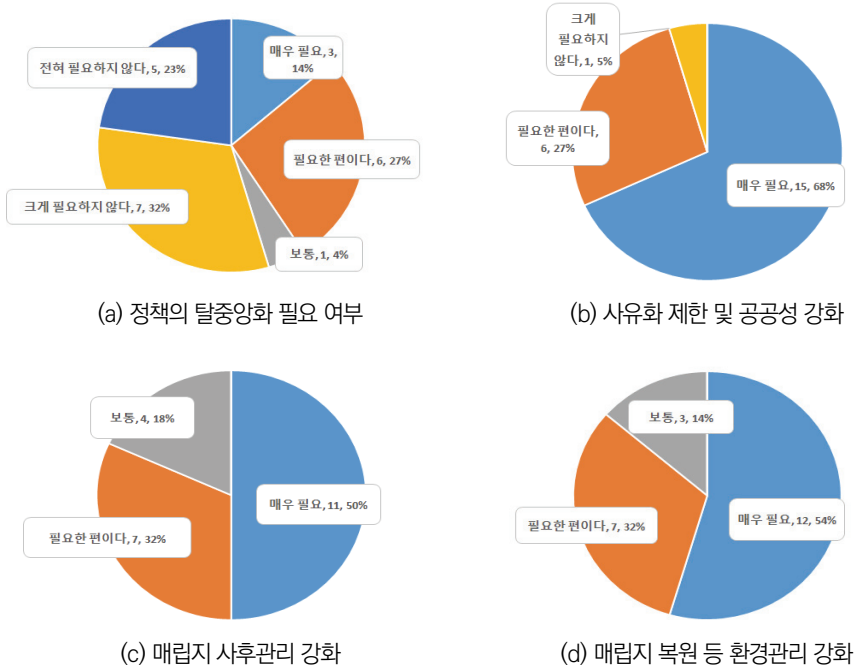
매립지에 대한 모니터링을 포함한 사후관리 강화도 응답자의 83%가 필요하거나 매우 필요하다고 응답한 것으로 조사되어 현재까지

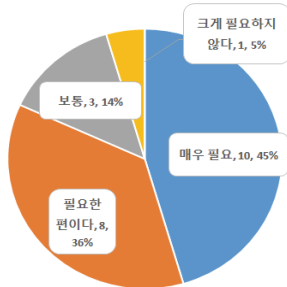
사후관리 측면에서 정책추진이 상대적으로 부족했음을 반증하는 것으로 조사된다.

매립지의 복원 필요성을 포함한 환경관리를 강화할 필요가 있느냐는 물음에 대해서 전체 응답자의 86%가 매우 필요하거나 필요한 편이라고 응답하여 향후 정책방향의 설정에 있어서 환경관리 측면에 대한 고려가 지금까지와는 다른 차원에서 검토되어야 함을 나타내고 있다.

지금까지는 매립기본계획수립이 기본적인 정책 추진의 수단으로 활용되어 왔다. 이러한 매립기본계획수립에 대한 제도의 변화 필요성에 대해서도 전체 응답자의 81%가 변화가 매우 필요하거나 필요한 편이라고 응답하였다.

〈그림 3-4〉 향후 매립정책방향 수립에 대한 의견





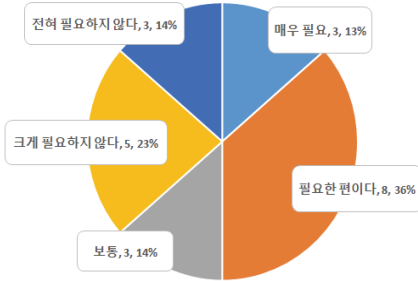
(e) 매립기본계획 수립제도의 변화

(2) 중앙정부와 지자체의 권한 배분에 관한 사항

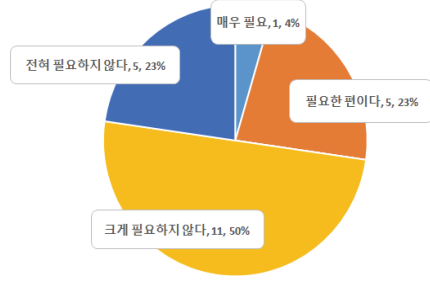
소규모 매립사업은 지자체에서 담당하지만, 대부분의 매립사업은 중앙정부 차원에서 다루어져 왔다. 따라서 매립사업 결정과 추진, 사후 감독까지도 중앙정부의 권한으로 독점되어 지자체의 자율성이 낮다는 지적이 제기되기도 하였다.

본 조사에서는 중앙정부와 지자체의 권한 배분에 관한 사항을 주요 항목별로 조사하였다. 먼저 지역적 특성을 감안한 지자체의 참여를 강화해야 한다는 항목에 대해서 과반수에 육박하는 49%의 응답자가 필요하다고 지적인 반면에 필요하지 않다는 응답은 이보다 조금 낮은 37%로 조사되었다.

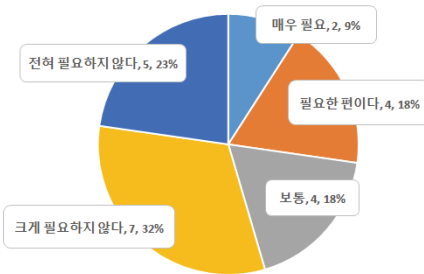
〈그림 3-5〉 중앙정부와 지자체의 권한 배분에 관한 사항



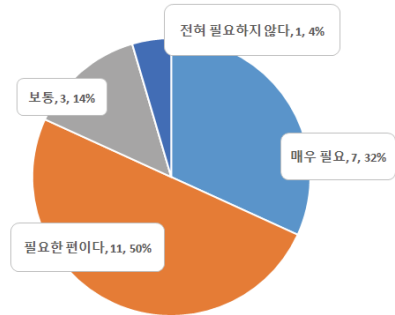
(a) 지역적 특성을 반영한 지자체 참여 강화



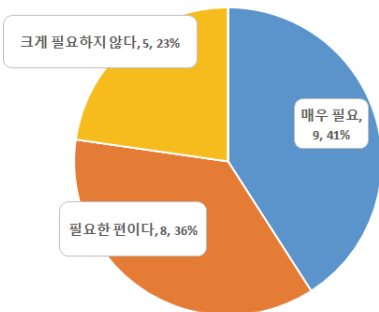
(b) 소규모매립의 규모 확대 및 매립여부 결정에 대한 지자체 자율성 확대



(c) 매립의제 확대를 통한 부처별 자율성 강화



(d) 국가의 관리감독권 강화



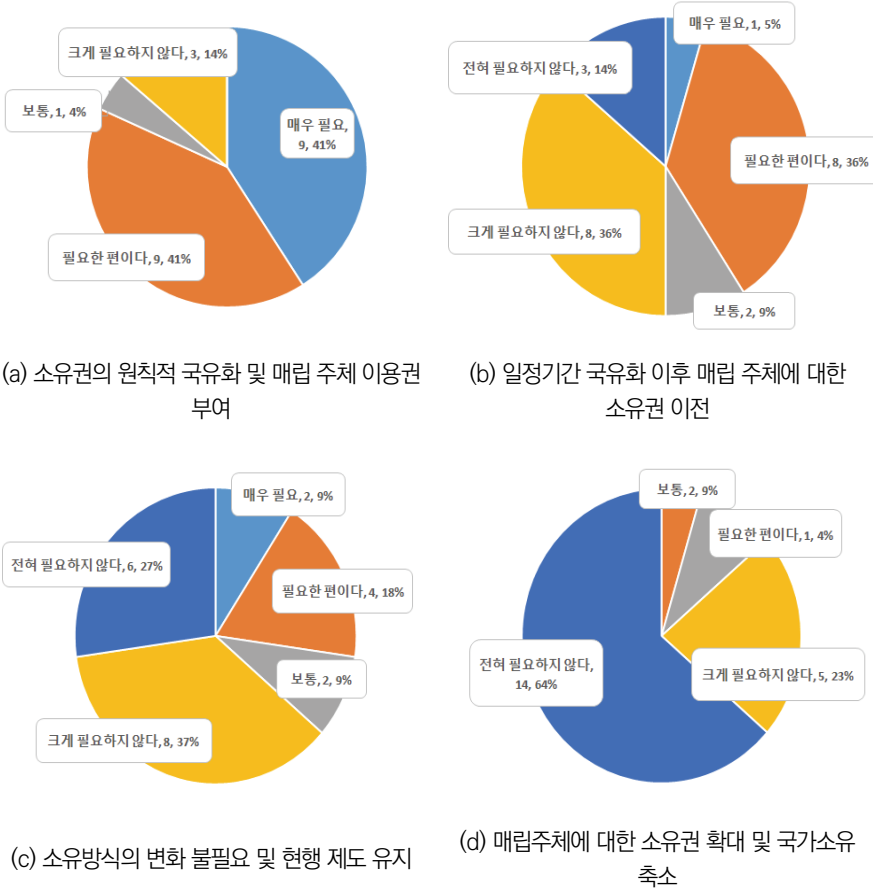
(e) 매립의제법안의 축소를 통한 관리의 단순화, 일원화

매립의 의제사항 확대를 통해서 해양수산부를 통하지 않고 각 중앙부처별로 매립사업에 대한 자율성을 강화하는 것에 대해서는 필요하다는 긍정적인 응답이 27%인 반면에 필요하지 않거나 크게 필요하지 않다는 부정적인 응답은 이를 크게 상회하는 55%로 조사되었다. 이러한 사항과 관련하여 매립업무에 대한 국가의 관리감독권 강화가 필요한가에 대한 추가 조사를 수행하였다. 이에 대해 강화가 필요하다는 응답이 절대다수를 차지하는 82%로 조사되어 아직까지 우리의 행정체제하에서는 국가가 매립사업에 대해 관리감독하는 중요한 역할을 향후에도 수행할 수 있음을 의미하는 것으로 받아들일 수 있다. 매립사업의 시행을 보다 간편하게 진행하기 위한 제도로 도입되어 매립의제사항을 담고 있는 다양한 법률이 존재하고 있다. 이러한 매립의제법안을 더욱 늘려서 매립의 진행을 간편하게 하는가 아니면 오히려 축소해서 매립에 대한 심의절차를 거치도록 하는가에 대해서는 정책적 판단의 문제라고 할 수 있다. 매립의제법안의 축소를 통한 관리의 단순화와 일원화를 추진해야 하는가에 대해서 조사한 결과 응답자의 과반 이상인 77%가 매우 필요하거나 필요한 편이라고 응답하여 오히려 절차적인 과정을 보다 엄격하게 하는 것이 적절할 수도 있다고 분석되었다.

(3) 매립 이후 토지 소유에 관한 사항

매립이 이루어지고 난 이후 매립된 토지의 소유권 부여에 관한 사항도 중요한 문제로 대두된다. 현재는 매립주체가 사후에 공사비를 산정하여 투입한 만큼 토지취득을 할 수 있도록 하고 있다. 또한 그 외의 나머지 부분에 대해서는 국가가 소유권을 취득하는 상황이다.

〈그림 3-6〉 매립 이후 토지 소유권 부여에 관한 사항



토지소유권의 귀속과 관련된 문항의 집계결과는 〈그림 3-6〉에 제시되어 있다. 현행 제도와는 다르게 매립지 소유권에 대해서 원칙적 국유화를 진행하고 매립 주체에 대해서는 이용권을 부여하는 문제에 관해서 82%에 달하는 절대다수의 응답자가 이에 대해 매우 필요하거나 필요한 편이라고 응답한 것으로 조사되었다. 원칙적인 국유화와는 조금 다른 형태로 일정기간 국유화 이후 매립 주체에 대한 소유

권을 이전하는 방안에 대해서는 긍정적인 응답과 부정적인 응답이 서로 팽팽하게 나뉘는 것으로 조사되었다. 반면에 소유방식에 있어서 현재의 제도를 그대로 유지하는 방안에 대해서는 부정적인 응답이 전체의 과반을 넘는 64%로 조사되었다. 소유권 확보와 관련되어 매립주체에 대한 소유권을 확대하고 국가의 매립지 소유를 축소하는 방안에 대해서는 다수인 87%의 응답자가 정책방향으로 고려가 필요하지 않거나 전혀 필요하지 않다는 응답을 보이는 것으로 나타나고 있다.

(4) 매립 허가 이후 관리에 관한 사항

매립 허가 이후 관리의 측면에서는 정책집행을 위한 전담조직 마련이나 집행상황에 대한 보고의무 법제화, 미준공매립지의 면허 취소 등 관리권 강화, 그리고 매립목적변경 요건의 강화를 통한 목적외 활용 방지와 같은 다양한 수단이 고려될 수 있다. 이에 대한 전문가 조사결과는 <그림 3-7>과 같다.

지금까지는 각 시도 및 지방해양수산청을 중심으로 매립지의 관리와 준공 등 사후관리 및 정책집행이 이루어져 왔다. 매립지 관리 및 정책집행을 위한 전담조직을 마련하는 방안에 대해서 82%의 전문가가 매우 필요하거나 필요하다고 응답한 것으로 조사되었다.

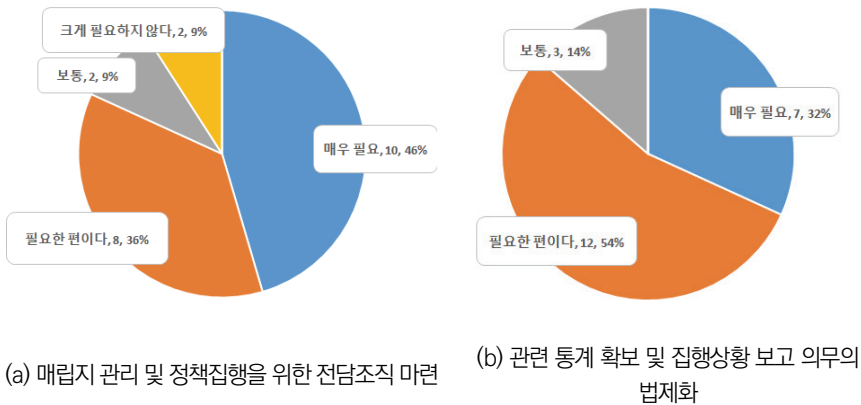
관련 통계의 확보와 매립의 진행상황에 대한 자료 수집 차원에서 보고의무를 법제화하는 방안에 대해서도 절대다수에 해당하는 86%의 전문가가 매우 필요하거나 필요한 편이라고 응답하였다.

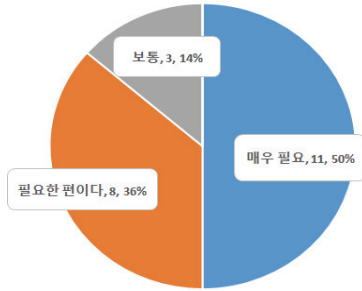
공유수면에 대한 매립허가 이후 사업자 측의 문제로 인해 사업이 지연되는 상황이 전국적으로 매우 빈번하게 발생하고 있다. 이러한 문제에 대한 대응방안으로 미준공매립지의 면허 취소 등 관리권 강

화에 대해서는 86%가 매우 필요하거나 필요한 편이라고 응답하여 국가의 매립지 관리가 보다 엄격하게 이루어져야 한다는 견해가 훨씬 많은 것으로 나타나고 있다.

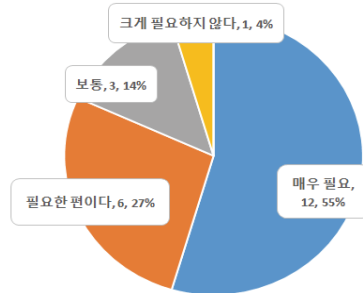
매립이 이루어져 토지가 조성된 후 매립목적의 변경을 통해서 매립지를 다른 용도로 활용하는 것은 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제48조에 의해 원칙적으로 제한 받고 있으나 동법 제49조에는 매립목적변경제한의 예외 사항이 비교적 폭넓게 규정되어 있어 당초 공유수면매립기본계획의 수립 취지와 다르게 매립지가 활용되는 경우가 일부 발생하고 있다. 이러한 매립목적변경에 대해서 82%의 응답자는 목적변경의 요건을 더욱 강화해서 목적 외 활용을 방지해야 한다는 견해를 보이고 있으며, 반대로 요건 완화를 통해서 매립지의 활용을 촉진해야 하느냐는 문항에 대해서는 전혀 필요하지 않거나 필요하지 않다는 의견이 과반을 넘는 64%로 조사되었다.

〈그림 3-7〉 매립 허가 이후 관리에 관한 사항

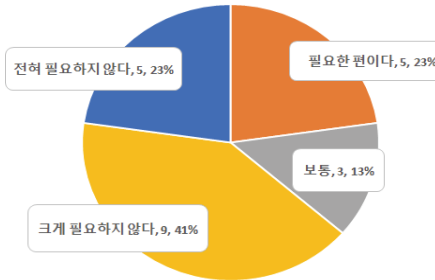




(c) 미준공매립지의 면허 취소 등 관리권 강화



(d) 매립목적변경 요건의 강화를 통한 목적 외 활용 방지



(e) 매립목적변경 요건의 완화를 통한 매립지 활용 추진

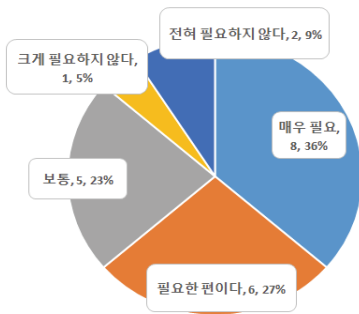
(5) 매립지에 대한 복원과 사후관리

앞서 매립에 대한 기본통계에서도 알 수 있듯이 과거 매립지의 상당수가 농지획득을 목적으로 추진된 부분이 있어서 현재는 사회적 활용도나 경제성 부분에서 상대적으로 낮게 평가되는 부분도 존재하고 있다. 또한 환경에 대한 인식과 연안생태계의 보전 및 관리를 위한 해양생태계 복원 수요도 새롭게 제기되고 있다. 장기간 방치되어 준공이 이루어지지 않는 지역이나 사회적인 활용도가 낮은 지역, 해양생태계의 복원이 시급한 지역에 대한 복원 사업도 일부 지역을 중심으로 추진되고 있다.

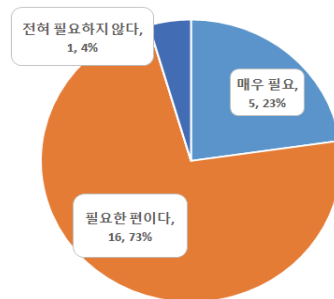
복원에 대한 정책수요에 맞추어 매립총량제를 시행하고 이에 비례하는 복원대상지를 확대하는 방안에 대해서는 과반을 넘는 63%의 응답자가 필요하다고 응답한 반면에 필요하지 않다는 견해는 전체의 14%에 불과한 것으로 조사되었다.

미준공매립지 및 유헬매립지에 대한 적극적 복원을 추진하는 방안에 대해서는 절대다수인 96%의 응답자가 매우 필요하거나 필요한 편이라고 응답하여 매립지를 대상으로 한 복원 사업에 관해서는 관련분야 전문가 차원에서 어느 정도 공감대가 형성되었음을 확인할 수 있다.

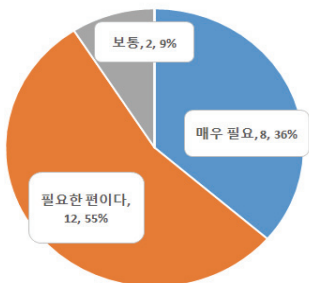
〈그림 3-8〉 매립지의 복원과 사후 관리



(a) 매립총량제 및 이에 비례하는 복원대상지 확대



(b) 미준공매립지 및 유헬매립지에 대한 적극적 복원 추진



(c) 해양복원 기본계획 수립 및 관련분야 투자 확대

매립지의 복원과 관련해서 해양환경복원에 대한 기본계획을 수립하고 관련분야 투자 확대를 추진해야 한다는 사안에서도 응답자의 91%가 매우 필요하거나 필요한 편이라고 응답하였다. 따라서 앞으로 매립지의 복원을 주요한 정책방향으로 추진함에 있어 매립지의 사후관리를 복원과 연계할 필요성이 제기된다.

(6) 매립기본계획 수립에 대한 제도적 사항

우리나라 매립정책의 근간을 이루고 있는 공유수면매립기본계획은 매 10년마다 수립하는 법정계획으로서 앞으로 추진될 매립사업을 분석·평가하는 동시에 그간에 이루어진 매립의 성과를 점검하는 중요한 역할을 수행하고 있다. 이와 같은 매립기본계획 수립에 대한 제도적 사항으로는 그동안 수시매립제도의 확대 또는 축소를 통한 제도 변화, 기본계획에서 벗어나는 항만, 산업시설 등 주요 의제사항에 대한 요건 강화, 계획수립주기의 변경과 같은 사안들이 주요하게 대두되어 논의가 일부 이루어져 왔다.

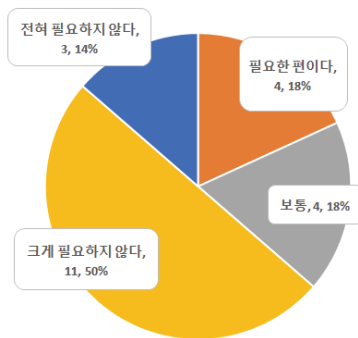
매립과정에 참여한 전문가들은 수시매립제도의 확대를 통한 매립의 유연성 확대에 대해서 과반을 넘는 64%가 반대하는 것으로 조사되었다. 또한 매년마다 이루어져오던 매립기본계획의 수시반영 제도를 최소화하는 문제에 대해서는 과반을 넘는 59%가 찬성하는 것으로 조사된 반면 수시반영에 대한 확대 또는 현상유지를 요구하는 응답은 전체의 18%에 불과한 것으로 집계되었다.

주요 국가기간시설인 항만, 산업시설 등 공유수면매립기본계획에서 처리되지 않고 개별 법률에서 의제되어 추진하고 있는 사항에 대해서는 과반을 훨씬 넘는 82%의 응답자가 요건을 강화하고 매립제도 내에서 검토할 수 있는 절차를 도입하는 것이 타당하다는 견해를 보이고 있다.

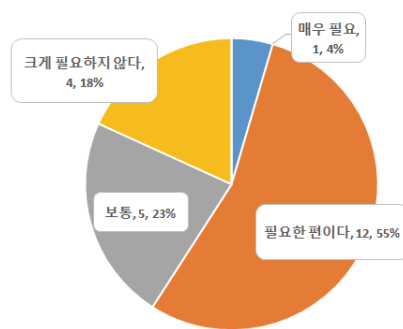
현재 10년마다 수립하도록 되어 있는 기본계획의 수립주기를 단축하는 것에 대해서는 과반인 50%가 필요하다고 응답한 반면에 필요하지 않다는 응답은 전체의 23%인 것을 집계되었다.

마지막으로 매립사업에 대한 평가체계를 법제화하여 현행 제도보다 강화하고 평가자의 전문성을 강화할 필요가 있는가에 대해서 절대다수인 91%의 전문가가 찬성 의견을 보여주고 있다.

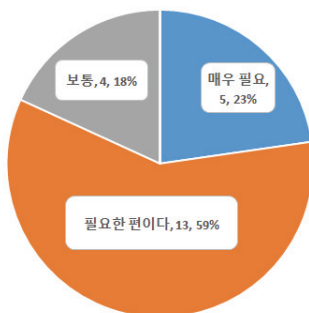
〈그림 3-9〉 매립기본계획 수립에 대한 제도적 사항



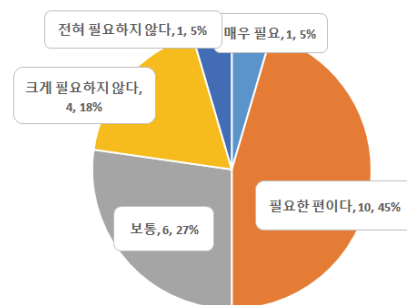
(a) 수시매립제도의 확대를 통한 매립의 유연성 확대



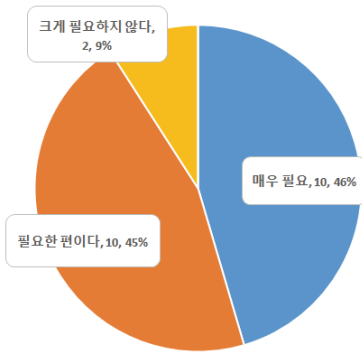
(b) 매립기본계획의 수시반영 최소화



(c) 항만, 산업시설 등 의제사항에 대한 요건 강화 및 검토 절차 도입



(d) 상황변화에 부응하도록 매립기본계획 수립 주기의 단축



(e) 매립평가체계의 법제화 강화 및 평가자 전문성 강화

3) 공유수면매립 정책에 관한 전문가 조사의 시사점

본 조사는 매립사업을 둘러싼 포괄적인 정책사항에 대해 관련 전문가의 심층적인 견해를 수집하고 집계함으로써 매립정책의 미래 정책방향에 대한 시사점을 얻기 위한 목적으로 수행되었다.

평소 매립사업에 직간접으로 깊이 관여하면서 정책의 수립과 집행을 주도해오던 다양한 해양분야 전문가들은 과거 매립을 통한 경제 성장과 공간창출에 대한 매립부문의 기여를 충분히 인정하고 있음을 알 수 있다. 또한 그동안 부족한 것으로 여겨져 왔던 연안지역 안전 확보 및 재해예방과 난개발 방지를 통한 해양환경 보전을 위한 노력이 이루어져야 한다는 의견을 보이고 있다. 이러한 국토관리와 해양 환경에 대한 패러다임의 변화는 정책방향 설정에 매우 중요한 참고 자료로 삼을 수 있으며, 행정적·제도적 차원에서도 이를 뒷받침할 만한 노력이 수반되어야 한다.

앞으로 매립추진과정에서 더욱 세심하게 고려해야 할 부분으로 연안의 생태적·환경적 가치를 고려하는 동시에 친환경적인 사업추진을

유도하고 지속적인 사후 관리, 모니터링을 위한 제도적 장치 마련이 요구된다.

매립을 둘러싼 기본적인 정책방향에 있어서 본 조사에 참여한 전문가들은 대체적으로 지역의 자율권을 확대하는 것보다는 중앙정부 차원에서 기존의 관리수단을 보다 더 강화하는 방안을 선호하는 것으로 나타났다. 즉 공유자원의 대표적 관리자 차원에서 중앙부처가 주도적으로 공유수면매립 정책을 추진해야 하는 것으로 판단하고 있다. 이는 정책집행의 탈중앙화에 대한 지지가 상대적으로 낮고 매립지 소유에 있어서 사유화를 보다 적극적으로 제한하여 공공성을 높이는 정책방향에 큰 지지를 보이고 있기 때문이다. 뿐만 아니라 매립에 대한 국가의 관리감독권을 강화하고 제도의 다양성을 추구하는 대신 오히려 매립의제법안의 축소를 통한 관리의 단순화와 일원화를 요구하는 목소리가 상대적으로 더 큰 것을 알 수 있다.

매립이 이루어지고 난 이후의 관리에서도 현재와 같은 소유권의 배분이나 국가소유의 축소보다는 오히려 원칙적인 소유권 국유화와 매립 주체에 대한 매립지 이용권 부여와 같은 강력한 제한정책을 매우 높은 비율로 지지하는 것은 상당히 이례적으로 보일 수 있다. 원래부터 공공의 영역에 해당하는 공유수면에 대해서 매립인허가를 받아 사업을 추진한 주체에게 소유권 전체를 양도하는 것이 필요한 것인가는 정책방향의 재검토가 필요할 수 있다. 매립지의 소유권 문제는 부족한 농지와 국토를 넓히기 위한 방안의 하나로 정착된 측면이 크다. 따라서 국토공간의 물리적인 확보보다는 집약적이고 효율성 높은 활용이 더욱 중요해진 지금 시점에서 충분히 재검토가 이루어질 수 있는 사안에 해당한다. 마찬가지로 매립지의 관리 및 정책집행을 위한 전담조직을 마련하는 것도 적극적으로 검토할 수 있는 사항이다.

제2절 매립정책의 성과와 한계

1. 매립정책의 성과

1) 매립사업의 효과

(1) 농지조성을 통한 식량생산

1965년부터 2020년까지 총 135천 ha의 간척지 조성계획을 수립했으며, 2015년 말까지 96천 ha(70%)를 준공하였다. 준공된 간척지 중 82천 ha는 농업인에게 매각된 상대이다. 현재 공사 중인 간척지 중 17천 ha는 농업용도이고, 22천 ha는 산업용지(새만금), 기업도시(영산강) 등으로 활용될 계획이다.

〈표 3-1〉 간척사업 준공현황

구 분	대상면적 (천 ha)	준 공(천 ha)			공 사 중(천 ha)	
		소계	처 분	미처분	농업	비농업
계	135 (201지구)	96 (196지구)	82	14	17(5지구)	22(3지구)
정부시행	95 (199지구)	56 (194지구)	42	14	17(5지구)	22(3지구)
민간시행	40 (2지구)	40 (2지구)	40		-	-

자료: 농림축산식품부 내부자료(2015. 10)

1974년부터 2015년 사이 준공된 공유수면 매립사업 중 농업축산업용지는 63,467ha이고, 준공된 간척사업 중 농지로 매각된 면적이 약 82,000ha였다. 여기에 간척농지의 평균 벼생산량인 4,250kg/ha

33)를 적용하면 총 약 27만 톤~34.9만 톤의 벼생산이 이루어진 것으로 추정된다.³⁴⁾

(2) 임해 산업단지 개발을 통한 경제성장

1970년대에 들어서 연안 매립을 통해 본격적으로 산업단지 개발이 시작되었고, 울산, 포항, 구미, 창원, 여수, 온산, 옥포·안정·죽도 산업단지가 국가산업단지로 지정되었다. 1980년대에 이르러서는 아산, 반월국가산업단지가 1990년대에는 목포의 대불국가산업단지가 추진되었다.³⁵⁾ 연안시군구에 입지한 총 산업단지수는 386개소이며, 사업체수는 약 38,000여 개소, 고용자수는 약 108만 명으로 추산된다.

〈표 3-2〉 연안지역별 산업단지 운영현황

시도		단지수 (개소)	지정면적 (천㎡)	평균면적	공장가동율 36)(%)	사업체수 (개사)	고용자수 (인)
연안 사군 구	소계	386	944,468	2,446.8	97.6	38,009	1,083,486
	시급	263	776,374	2,952.0	98.1	35,450	981,295
	군급	123	168,094	1,366.6	96.3	1,647	57,370
부산연안		26	36,905	1,419.4	95.8	3,818	87,134
인천연안		11	20,229	1,839.0	96.2	8,527	127,953
울산연안		23	87,655	3,811.1	99.7	1,354	127,017
경기연안		38	209,802	5,521.1	97.9	17,224	328,221
강원연안		19	12,092	636.4	98.4	320	4,027
충남연안		71	83,973	1,182.7	98.5	668	61,304
전북연안		25	96,374	3,855.0	98.2	790	30,404
전남연안		65	243,828	3,751.2	96.7	1,312	59,545
경북연안		41	67,772	1,653.0	97.3	438	26,075
경남연안		62	84,230	1,358.5	96.5	2,586	186,013
제주연안		5	1,608	321.6	98.8	972	45,793

자료: 산업입지정보센터(www.industryland.or.kr), 2012년 12월 기준; 해양수산부(2015), p. 146

33) 2010년부터 2014년까지 임대간척농지의 평균 벼생산량임. 한국농어촌공사(2014), p. 14.

34) 농림축산식품부 내부자료(2015. 10)

35) 국가기록원, 「산업단지 개발」(검색일: 2018. 6. 4).

(3) 항만개발을 통한 경제기여

공유수면매립은 26개 법률로 매립이 진행되어 왔으며, 1974년부터 2015년까지 법률별 매립분포 현황을 살펴보면 공유수면매립법 34.0% 339개 지구, 항만법 22.7% 27개 지구, 어촌어항법 16.4% 164개 지구 등으로 나타나 항만시설의 비중이 큰 것을 알 수 있다. 매립 목적별로 구분했을 때도 항만시설용지는 약 31.8km²로 전체 총 준공면적의 약 3.9%를 차지한다.³⁷⁾ 매립사업을 통해 건설된 항만시설은 국가 경제에 부가가치와 고용측면에서 기여해왔다.

해양산업통계조사에 따르면, 우리나라 항만산업의 2016년 총 매출액은 약 12조 원, 부가가치는 6조 5,800억 원 수준이며, 종사자수는 약 35,600명 수준으로 조사되었다.³⁸⁾

(4) 도시 주거·친수 등 공간자원 확대

공유수면 매립 준공지구 중 문화산업, 관광사업, 교육시설, 체육시설, 공공시설 용지로 구분된 사업은 약 100건으로 전체 사업의 약 14.5%를 차지하며, 면적은 약 6.6km²에 달해 전체 총 준공면적의 약 16.9%를 차지한다, 한편, 주택시설용지는 총 28건, 14km²로 전체 준공면적의 약 4.7%를 차지했다.³⁹⁾

육상공간의 과밀화로 연안의 공간 이용에 대한 수요가 증가해왔다. 특히 산업적 수요뿐만 아니라, 관광과 친수를 목적으로 하는 공공시설과 주거시설용지에 대한 수요가 증가하면서 매립사업은 한정된 공간자원을 연안으로 연장하는 역할을 해왔다. 그러나 이러한 공

36) 공장설립완료업체 대비.

37) 해양수산부(2016a), p.12.

38) 해양수산부(2018), p.88.

39) 해양수산부(2016a), pp.12~13.

정적인 성과 외에도 이러한 공간자원 확보와 동시에 해양생태계서비스의 악화, 개발로 인한 지역공동체 갈등 및 해제 등 인간에게 부정적인 영향을 야기해 온 것도 사실이다. 다음 소절에서는 매립정책의 이러한 한계점에 대해 논의할 것이다.

2) 엄격한 타당성 검토를 통한 공유자원 관리 강화

공유수면의 매립은 우선 매립을 필요로 하는 자의 신청에 의해 절차가 시작되는데, 공유수면을 매립함으로써 매립신청자는 원하는 토지를 획득하고 경제적 활동에 따른 이익과 매립지의 토지가 상승과 같은 부가적인 이익도 얻을 수 있다. 이러한 이점 때문에 매립신청이 과도하게 많았던 시기가 있었다. 심지어는 매립지를 직접 활용하려는 자가 아니라 매립지 활용계획과 무관하면서 토지 조성 후 분양을 목적으로 하는 민간사업자들도 많았다.⁴⁰⁾

여러 가지 이유에 의해 공유수면의 매립은 필요했고, 많은 공유수면이 토지로 매립되었다. 하지만 매립의 타당성을 면밀하게 검토하여 부적절한 매립사업을 차단할 필요도 있었다.

제1차 매립기본계획이 수립되었던 1991년에는 각종 개발계획의 추진을 위해 필요로 하는 공유수면의 매립수요를 기초로 입지분석 결과에 따라 대상지역을 모두 매립기본계획에 반영하였다. 즉 매립을 수요의 관점에서 판단했다고 할 수 있다.

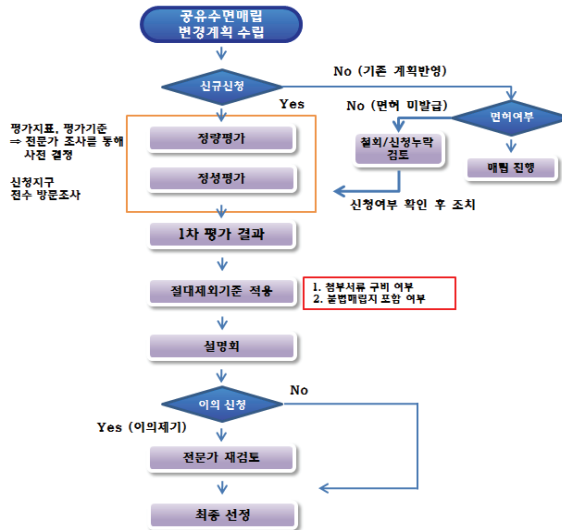
하지만 2001년에 수립된 제2차 매립기본계획은 매립 필요사업의 신청에 따라 해당 사업지구별로 매립의 타당성 유무를 평가에 의해

40) 일반 주택 시공을 전문으로 하는 민간사업체가 조선 기자재 공업용지를 조성하여 기자재 업체에 분양하려고 하거나, 개인이 유령회사를 만들어 리조트를 건설하겠다는 매립신청이 대표적인.

결정하고 계획에 반영하였다. 반영이 곤란한 조건과 반영 가능한 기준을 정하고 이 기준에 따라 지구별로 평가하여 미반영된 매립사업들도 다수 발생했다. 총 355개 사업이 신청되었지만 매립기본계획 반영은 186개 사업만이 반영되었다.⁴¹⁾

제2차 매립기본계획 수립 시 신청된 사업에 대한 매립의 타당성평가를 했지만 평가참여 전문가의 주관적 판단에 근거했다는 문제를 극복하기 위해 제2차 매립기본계획 변경계획을 수립할 때는 평가지표를 개발하여 정량적인 지표평가를 실시하고 분야별 전문가의 정성적 평가도 병행하게 된다. 이러한 변화는 제3차 매립기본계획 수립 시에도 기본적 체계를 유지하면서 평가지표의 개선을 통해 평가를 고도화하였다.

〈그림 3-10〉 공유수면매립의 타당성 평가체계



자료: 해양수산부(2016a), p. 80

41) 해양수산부, 「제2차 공유수면매립기본계획 수립연구」, 2001, pp. 154~215.

이와 같은 일련의 과정은 공유수면의 매립 타당성을 다양한 요소의 평가를 통해서 보다 객관적이고 엄격한 수준으로 만들어 가는 것이었다. 공유수면을 유한한 공공의 재산으로 인식하고 매립을 매우 신중하게 판단하고자하는 노력의 연속이었다. 이러한 평가체제의 발전은 실질적으로 공유수면매립의 억제효과가 있었으며, 실수요자에 의한 적정 규모의 매립을 유도하여 매립지의 활용을 제고하는 효과도 있었다고 판단된다.

〈표 3-3〉 매립 타당성평가의 지표와 기준

구분	영역	평가지표	평가기준
여건 지표	사회경제적 여건 (2)	○ 지역의 산업발달 ○ 지역사회의 편익 증진	○ 산업 LQ 지수(연안 평균보다 높으면 1, 그렇지 않은 경우 0) ○ 편익/비용(1이상이면 1, 아니면 0)
상태 지표	해양환경 상태 (4)	○ 수질 환경 ○ 서식지, 생태계, 갯벌* ○ 인접 토지의 국토 환경성 평가 ○ 자연해안선	○ 수질등급(Ⅰ, Ⅱ 등급 0/그 외 1) ○ 특정생물 서식지 또는 갯벌 (훼손 시 0/아니면 1) ○ 수질등급(Ⅰ, Ⅱ 등급 0/그 외 1) ○ 자연해안선 훼손 시 0, 그 외 1
	자연재해 (3)	○ 지역의 재해취약성 ○ 지역의 재해발생빈도* ○ 인근지역 침식*	○ 재해위험지구 지정 시 0, 아니면 1 ○ 5년간 전국 평균보다 높으면 0, 그 외 1 ○ 최근 5년간 침식이력 존재 시 0, 그 외 1
영향 지표	인문사회 영향 (4)	○ 수산업 영향 ○ 연안 접근권 영향 ○ 배후지 정주환경 영향 ○ 매립으로 인한 갈등	○ 보상 대상 어업권 존재 시 0, 아니면 1 ○ 공공접근로 포함 시 1, 아니면 0 ○ 공해유발시설 입지 시 0, 아니면 1 ○ 갈등관계 존재 시 0, 아니면 1
	안전 영향 (2)	○ 공사 후 매립지 안전성 ○ 지리적 위치*	○ 지반조건 암반 및 항만 1, 그 외 0 ○ 개방지역인 경우 0, 그 외 1
대응 지표	매립목적 (4)	○ 연안관리지역계획과의 부합 ○ 국계법에 의한 용도지역 적합 ○ 관련 법정계획과의 적합 ○ 주변지역 토지이용 연계성*	○ 지역계획과의 부합 시 1, 아닌 경우 0 ○ 용도지역과의 적합 시 1, 아닌 경우 0 ○ 법정계획과의 적합성 인정 1, 그 외 0 ○ 용도지역·지구 연계성 인정 1, 그 외 0

구분	영역	평가지표	평가기준
	매립타당성 (4)	- 경제적 필요성* - 환경피해 저감방안 - 공사 후의 조치사항 - 입지·규모타당성	- 비용효과 인정 유무 - 저감방안 존재 시 1, 그 외 0 - 조치사항 존재 시 1, 그 외 0 - 용지산출 근거 존재 시 1, 그 외 0

자료: 해양수산부(2016a), p. 83

3) 매립의 환경비용을 고려한 경제적 유인제도 개선

공유수면매립은 환경피해를 일으키는 대표적인 개발행위이다. 따라서 매립사업으로 인해 발생하는 환경비용에 대해 정당한 대가를 지불하도록 함으로써 매립사업이 경제적 측면에서도 공정한 개발행위가 되도록 유도하는 정책들이 최근에 만들어졌다. 매립사업으로 인한 환경비용을 부과하는 제도로는 해양생태계보전협력금제도가 대표적이다. 본 소절에서는 동 제도의 매립관련 부과현황과 매립사업의 환경비용 부담을 구체화하기 위한 부과기준 개정사항을 살펴보고자 한다. 또한 개발이익환수법에 따른 공유수면매립지의 개발부담금 부과제도의 현황과 최근 개선사항을 검토한다.

(1) 매립사업 관련 해양생태계보전협력금 제도 개선 사례

가. 제도 현황

해양생태계보전협력금 제도는 해양생태계 보전을 목적으로 「해양생태계 보전 및 관리에 관한 법률」 제51조 제1항에 따라 해양생태계를 훼손하는 자에게 훼손면적에 비례하여 부과금을 징수하는 일종의 환경 부담금이다. 부과대상은 공유수면 내에서 이루어지는 환경영향평가 대상사업⁴²⁾, 10만 m² 이상의 탐사·채굴, 50만 m³ 이상의 바다골

42) 「환경영향평가법」 제22조에 따른 영향평가대상사업 : 1. 도시의 개발사업, 2. 산업입지 및 산업단

재 채취, 바다골재 채취단지 지정이다. 환경영향평가 대상사업은 17개 유형으로 구분되는데, 공유수면의 매립을 수반하기도 한다. 해양생태계보전협력금은 수산발전기금에 귀속된다. 산정방식은 다음과 같다.

$$\text{훼손면적(㎡)} \times \text{단위면적당 부과금액(300원/㎡)} \times \text{지역계수} \times \text{매립가중계수}$$

※ 지역계수: 항만구역 2, 항만구역 외 6, 보호구역 20, EEZ 3
가중계수: 매립 2, 비매립 1

해양생태계보전협력금의 징수절차·감면기준·단위면적당 부과금액 및 지역계수는 대통령령으로 정한다. 이 경우 단위면적당 부과금액은 훼손된 해양생태계의 가치를 기준으로 하고, 지역계수는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 토지의 용도를 기준으로 하되 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 의한 바다·바닷가 중 「항만법」에 의한 항만구역의 경우에는 녹지지역의 지역계수를, 그 외의 지역의 경우에는 자연환경보전지역의 지역계수를 준용한다.⁴³⁾

지난 11년간(2007~2017) 징수 건수는 675건이며, 누적징수액은 672원으로, 연평균 징수액은 약 61억 원이었다.⁴⁴⁾ 이용유형을 세분화하기 위해(2007년부터 2016년까지) 동일건의 분납, 징수취소 등을

지의 조성사업, 3. 에너지 개발사업, 4. 항만의 건설사업, 5. 도로의 건설사업, 6. 수자원의 개발사업, 7. 철도(도시철도를 포함한다)의 건설사업, 8. 공항의 건설사업, 9. 하천의 이용 및 개발 사업, 10. 개간 및 공유수면의 매립사업, 11. 관광단지의 개발사업, 12. 산지의 개발사업, 13. 특정 지역의 개발사업, 14. 체육시설의 설치사업, 15. 폐기물 처리시설의 설치사업, 16. 국방·군사시설의 설치사업, 17. 토석·모래·자갈·광물 등의 채취사업, 18. 환경에 영향을 미치는 시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 설치사업.

43) 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」(제49조제4항).

44) 기획재정부(2018), p. 808.

제거하고 재집계한 총 누적징수 건(443건)을 사업 유형별로 구분해 보았다. 매립사업인 경우는 총 10건이었으며, 일부 매립이 포함된 사업인 경우는 211건, 준섷 등의 사업은 195건이었다. 매립사업이거나 일부 매립이 포함된 사업은 전체 사업 건수의 약 50%를 차지했다.

〈표 3-4〉 이용 특성별 해양생태계보전협력금 부과 현황

구분	건수		면적		금액	
	수	%	m ²	%	백만 원	%
합계	443	100.0	180,800,511	100.0	69,643	100.0
매립	10	2.3	8,622,190	4.8	3,330	4.8
일부 매립	211	47.6	113,785,877	62.9	38,435	55.2
준섷 등	195	44.0	57,377,644	31.7	27,178	39.0
기타	27	6.1	1,014,800	0.6	700	1.0

자료: 장정인·최희정·최석문(2017), p. 48

나. 대규모 개발사업에 대한 부담금 상한액 폐지

해양생태계보전협력금제도에는 납부액 상한제도(상한액 20억 원)가 있었으나 대규모 매립사업 등으로 막대한 환경훼손이 발생함에도 불구하고 부담금의 납부액에 상한을 두어 환경비용 부담을 절감시켜 주는 것이 합당하지 않아, 2017년부터 상한제도가 폐지되었다.⁴⁵⁾ 해양수산부(2016b)⁴⁶⁾에 따르면, 총 393건의 누적 부과건 중 상한액인 20억을 적용받은 사례는 총 9건이었다. 각 사례를 살펴보면, 대부분 대규모 개발로 인한 매립, 항로준섷 등의 사업에 대해 적용되었다. 특히, 상한적용사업은 당초 부과금이 50억 원 이상 사업은 4건, 100억 원 이상 사업이 2건으로 상한액 적용의 혜택은 대규모 개발 사업

45) 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법」 2016. 12. 27 개정, 2017. 6. 28 시행.

46) 해양수산부(2016b).

에 편중되었다는 것을 알 수 있었다. 대규모 개발사업에 대한 특혜조항을 삭제함으로써, 환경영향에 대한 사회적 비용을 개발면적에 비례하여 개발자가 부담하도록 하고, 공유수면의 매립을 수반하는 개발사업이 초래할 수 있는 환경적인 영향을 줄이도록 하는 경제적 유인을 강화했다.

〈표 3-5〉 상한액 부과 현황

담당 시도	납입고지대상	대상사업명	훼손면적 (㎡)	적용 부과액	미적용 부과액
경기	한국수자원공사	시화MTV조성사업	9,159,545	20	91.6
	한국수자원공사	송산그린시티개발사업	35,147,302		175.7
경남	하동지구개발사업단(주) 외1인	하동지구갈사만조선 산업단지개발	3,174,000		31.2
부산	부산지방해양항만청	부산항신항중심(2단계) 및 개발2단계 준설공사	8,000,000		40.0
인천	인천광역시 경제자유구역청	송도 11공구 공유수면 매립사업	6,915,658		34.6
	인천지방해양항만청	영종도 2단계 준설토투기장 호안축조사업	4,164,000		20.8
	인천지방해양수산청	인천신항 항로중심 준설공사	6,494,800		32.5
전북	군산지방해양항만청	군장항항로준설공사	10,957,000		54.8
	한국농어촌공사	새만금군산경제자유구역 산업단지조성사업	18,700,000		187.0
합계				180	668.1

자료: 해양수산부(2016), p. 60

다. 부과대상 확대

「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률 시행령」 개정 [대통령령 제28559호, 2017. 12. 29, 일부개정, 시행 2018. 3. 30]에서 해양생태계보전협력금의 부과·징수 대상이 추가되었다(제25조제2항 및 제3

항 신설). 「해양환경관리법 시행령」에 따른 일반해역이용협의사업을 하는 경우 해양생태계보전협력금을 부과·징수하도록 했다. 기존 부과대상은 공유수면에서 시행되는 환경영향평가대상사업으로, 길이가 300m 이상, 매립 3만 m^2 이상 사업이 해당되었다. 개정 후 부과대상을 일반해역이용협의 대상사업으로 확대하되, 길이 150m 이상이거나 면적이 3천 m^2 이상인 시설, 건축물 또는 그 밖의 공작물을 설치, 변경 또는 제거하는 등의 행위, 1천 m^2 이상의 공유수면 매립을 수반되는 사업을 대상으로 부과하도록 했다. 이로 인해 매립을 수반한 개발사업들이 환경비용 부담을 하게 되었으며, 매립사업의 사회적 비용부담 체계가 강화되었다.

〈표 3-6〉 매립관련 부과 대상 확대

구 분	(기존) 공유수면 내 환경영향평가 대상사업	(개선기준) 일반해역이용협의 대상	(법안개정내용) 협력금 부과대상
시설물·공작물	길이 300m, 매립 3만 m^2 이상	길이 150m, 면적 3천 m^2 이상	면적 3천 m^2 이상
매립		모든 규모	면적 1천m^2 이상
간척·개간 등 토지조성	100만 m^2 이상	모든 규모	면적 1천 m^2 이상
식물 식재·제거	-	면적 5만 m^2 이상	면적 5만 m^2 이상

자료: 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률 시행령」을 참고로 저자 작성

라. 매립사업에 대한 가중계수 적용

「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률 시행령」 개정 [대통령령 제28559호, 2017. 12. 29, 일부개정, 시행 2018. 3. 30]에서 지역계수 체계에서 매립에 대한 가중계수 적용이 신설되었다.

기존의 해양생태계보전협력금의 지역계수에는 항만구역 여부 기

준으로만 해역특성이 고려되었고, 매립과 같은 이용강도나 복원가능성 등에 대한 고려는 없었다. 항만·어항 외에서의 매립 행위에 대해서는 매립으로 인한 해양생태계 서비스의 영구손실을 고려하여 ‘×2’의 가중계수를 부과하도록 했다. 개발 용도인 항만·어항구역은 가중치 부과대상에서 제외했다.

이러한 가중계수의 적용에 따라 매립사업으로 인한 해양생태계 훼손의 환경비용 부담을 강화하게 되었다.

〈표 3-7〉 매립관련 지역계수 조정 현황

적용 지역	기존	개선	
	지역계수	지역계수	
		공유수면 매립수반하지 않는 경우	공유수면 매립을 수반하는 경우
1. 항만 및 어항	2	2	2
2. 배타적 경제수역	해당없음	3	6
3. 해양보호구역, 습지보호지역, 수산자원보호구역, 환경보전해역, 국립공원	해당없음	20	40
4. 제1호부터 제3호까지 해당하지 않는 지역	4	6	12

자료: 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률 시행령」을 참고로 저자 작성

(2) 매립사업 관련 개발이익 환수제도의 개선 사례

가. 제도 현황

「개발이익환수법」 제1조에 따르면 개발부담금 제도는 토지로부터 발생하는 개발이익을 환수하여 이를 적정하게 배분하기 위한 제도이다. 즉, 사업시행자가 개발사업을 시행한 결과 개발대상 토지의 지가가 상승하여 정상지가 상승분을 초과하는 불로소득적인 개발이익이

발생하면 이를 일부 환수함으로써 경제 정의를 실현하고 토지에 대한 투자를 방지하여 토지의 효율적인 이용의 촉진을 도모하기 위한 제도이다.⁴⁷⁾ 개발부담금은 수익자부담의 원칙에 의해 징수되는 대표적인 부담금이다. 이때 개발이익은 개발사업의 시행이나 토지이용계획의 변경, 그밖에 사회·경제적 요인에 따라 정상지가 상승분을 초과하여 개발사업을 시행하는 자나 토지소유자에게 귀속되는 토지가액의 증가분을 뜻한다. 동 부담금은 개발이익의 20~25%를 부과한다. 산출식은 아래와 같다.

$$[\text{종료시점지가} - \text{개시시점지가} - \text{정상지가상승분} - \text{개발비용}] \times 20 \sim 25\%$$

부담금의 부과대상은 택지개발사업, 산업단지개발사업, 관광단지조성사업, 도시개발사업, 지역개발사업 및 도시환경정비사업, 교통시설 및 물류시설 용지 조성사업, 체육시설 부지조성사업, 지목변경이 수반되는 사업 등이다. 사업시행자가 납부하며, 해당 시군구에서 부과·징수하고, 징수된 부담금은 국가(지역발전특별회계)와 기초자치단체(일반회계)로 절반씩 귀속된다.

나. 공유수면매립지에 시행되는 주택건설사업에 대한 개발부담금 부과

「개발부담금 부과·징수 업무처리규정」 제2조에 따르면, 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 따라 시행하는 공유수면 매립사업은 개발부담금 부과대상 사업의 범위에 포함되지 않는다. 그러나 2006년 「주택법」 개정 이후 공유수면 매립사업으로 조성된 토지를 분양

47) 법제처 2009. 3. 24 회신 09-0058 해석례(법제처 법령해석).

받아 주택건설사업 및 지목변경수반 사업 등을 시행하는 경우에는 개발부담금 부과대상에 해당된다.

이러한 법 개정예 따라, 지방자치단체가 공유수면법에 따라 공유수면을 매립하여 대지조성을 완료한 토지를 사업자가 매입한 후 2006년 12월 15일 이후 주택건설 사업계획승인을 받아 공유수면 매립지에 주택건설사업을 시행하는 경우 개발이익에 대해 개발부담금이 부과된다. 이는 주택건설사업 자체가 지가상승의 요인이 될 수 있음을 고려하여 주택건설사업을 독립적인 개발부담금의 부과대상사업으로 규정했다고 볼 수 있다.

2. 매립정책의 한계

1) 법률의 성격

1962년에 제정된 「공유수면매립법」은 공유수면을 매립하는 절차를 관리하기 위한 것이었다. 이는 동법 제1조에서 “본법은 공유수면을 매립하여 효율적으로 이용하게 함으로써 공공의 이익을 증진하고 국민경제의 발전에 기여함을 목적으로 한다”라고 규정한 것에 나타난 것처럼, 국민경제를 위해 공유수면을 이용하도록 하는 법률이었던 것이다. 실제로 제정 법률의 조문을 살펴보면, 매립면허에 관한 사항을 중심으로 공사와 준공, 보상 등의 매립과정만을 다루고 있다.

다행히 제정 이후 여러 차례 법률 개정을 통해 공유수면의 매립으로 인해 발생하는 환경훼손과 이해관계자 간 갈등과 같은 문제점들을 개선하고, 공공적 이용을 강화함으로써 공유수면의 공유재 가치 보존의 노력이 있었다. 게다가 2010년에 「공유수면 관리 및 매립에

관한 법률」 제정으로 이원화되어 있던 공유수면의 관리와 매립이 통합됨에 따라 공유수면의 관리 및 이용 관련 업무의 통합적 처리가 가능하게 되었다.

하지만, 이러한 법률 개정 및 제정의 과정을 거쳤음에도 불구하고, 현재의 「공유수면법」의 매립관련 부분은 여전히 매립절차에 치중하고 있다. 매립으로 인한 환경영향은 매립기본계획 수립 시에 고려하도록 하지만 환경영향평가와 해역이용협의를 같은 타 법의 환경성검토 수단을 활용하고, 매립 준공과 함께 매립토지 소유권 취득과 등기 이후에는 「공유수면법」이 아닌 일반토지로서 관련 법률에 따라 매립지가 관리된다. 즉 「공유수면매립법」 제46조제2항에 의거하여 준공 이후 10년간 매립목적 변경을 제한하는 내용을 등기부에 부기하고, 동법 제51조에 의거하여 매립지가 매립목적에 맞게 사용되는지를 매립면허관청이 확인하도록 하고 있을 뿐이다.

이처럼 현행 「공유수면법」은 매립 신청부터 매립지 조성까지 그리고 이후 매립지의 목적변경 제한에 대한 내용까지를 담고 있다. 공유수면매립의 일련의 과정을 다루고 있는 것이다.

하지만 공유수면매립과 관련해서는 단순히 매립지를 조성하는 과정만을 다루기에는 매립을 둘러싼 현안이 다양하다.

최근까지 매립수요 변화를 보면, 제1차 매립기본계획이 수립되었던 1990년대에 비해 매립 수요가 크게 감소했음을 제2장에서 보았다. 반면에 매립지가 제대로 활용되고 있는지의 관리, 환경영향의 관리, 이용 저하로 매립된 토지를 원상태로의 복원과 같은 규정은 갖춰지지 않았다. 매립지를 조성하고자 하는 수요는 감소했지만 기존 매립지 관리의 수요는 커지고 있는데 현행 「공유수면법」에서는 이를 제대로 담고 있지 못하다.

따라서, 「공유수면법」이 단순히 매립사업을 추진하는 것에 한정하지 않고 매립으로 인한 영향을 저감 또는 관리, 매립지의 이용효과를 제고, 이용가치가 낮거나 복원의 필요가 있는 매립지를 공유수면으로의 복원 등과 같은 매립관련 전반의 내용으로 확대할 필요가 있다.

2) 공유재로서의 인식 부족

「공유수면법」에서 정의하고 있는 ‘공유수면’은 기본적으로 국가 소유의 수면으로 정의하고 있다.⁴⁸⁾ 1992년의 대법원 판결에서⁴⁹⁾ 공유수면이라 함은 하천, 바다, 호수 기타 공공의 용에 사용되는 수류 또는 수면으로서 국가의 소유에 속하는 ‘자연공물’이라 규정하였다. 한편, 공간으로서의 공유재는 공중이 통상적·제한적으로 이용할 수 있는 토지 또는 수면으로서 경제적으로는 이용할 수 있으나 소유권의 객체화(客體化)는 곤란한 물리적 공간이다.⁵⁰⁾ 또한 공유재는 소유권(ownership)의 대상이 되지 않으며, 점유권·점용권(right to occupy), 이용권·사용권(right to use)의 대상이 된다. 즉, 공유수면은 국내 법리적 관점에서는 국가의 소유로 구분되지만, 자연공물로서 재산적 관점에서는 그 소유의 주체가 국가도 지방자치단체도 아닌 공중(public)으로 보는 견해도 있다.⁵¹⁾

현행 국내법에 따르면, 국가 내지 공중의 소유인 공유수면은 매립을 통해 매립면허 취득자의 소유로 바뀌게 되는데, 매립면허 취득자

48) 현행 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에서는 바다, 바닷가를 별도로 구분하고 있으나, 과거의 「공유수면매립법」에서는 ‘하천, 바다, 호수 기타 공공의 용에 사용되는 수류 또는 수면으로서 국가의 소유에 속하는 것을 말한다’라고 정의함.

49) 대법원 1992. 4. 28. 선고 91누4300 판결.

50) 전재경(2012. 4. 17).

51) 윤성순·박수진·신철오(2012), p. 95.

가 사인(私人)인 경우는 공유재의 사유화라는 불가역적 변화가 발생한다. 특히, 매립면허 취득자는 자신이 투자한 총사업비와 등가(等價)의 매립지를 소유하여 수익을 보전하고, 매립지의 추가 지가 상승과 같은 잉여이익을 취득할 수 있는 반면에 사라진 공유수면만큼의 공유재산도 사라지게 된다.

〈표 3-8〉 공유수면매립 의제법률 현황

의제사항 (의제대상)	의제 법률
매립기본계획	「2011대구세계육상선수권대회, 2013충주세계조정선수권대회, 2014인천 아시아경기대회, 2014인천장애인아시아경기대회 및 2015광주하계유니버시아드대회 지원법」 제24조 제1호, 「2015경북문경세계군인체육대회 지원법」 제24조 제1호, 「2018 평창 동계올림픽대회 및 장애인동계올림픽대회 지원 등에 관한 특별법」 제29조 제1호, 「국제경기대회 지원법」 제23조 제1호, 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제7조의2 제7호 등 17개 존재
매립면허 또는 실시계획	「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」 제14조 제1항 제5호, 「공공주택건설 등에 관한 특별법」 제18조 제1항 제3호, 「관광진흥법」 제58조 제1항 제4호, 「국가통합교통체계효율화법」 제52조 제1항 제2호, 「국립묘지의 설치 및 운영에 관한 법률」 제11조의4 제1항 제2호 등 80개 존재
준공검사 (인가)	「국제경기지원법」 제29조 제3항, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제62조 제2항, 「기업도시개발 특별법」 제17조 제2항, 「농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법」 제20조 제3항, 「도로법」 제29조 제5항 등 37개 존재
매립기본계획, 매립면허, 실시계획 동시의제	「국가통합교통체계효율화법」 제52조 제1항 제2호, 「산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특별법」 제22조 제1항·제28조 제5항~제8항, 「소하천정비법」 제10조의2 제1항, 「신항만건설촉진법」 제9조 제2항 제4호, 「여수세계 박람회 기념 및 사후활용에 관한 특별법」 제19조 제1항 제3호, 「친수구역 활용에 관한 특별법」 제15조 제1항 제2호 6개 존재

자료: 해양수산부(2015), p. 55

이처럼 공유수면매립은 형상적 변화의 측면에서는 수면이 토지로 변하는 것이고, 재산적 변화 측면에서 보면 공유재가 사유재로 변하는 것(사인의 매립인 경우)이라 할 수 있다. 이 과정에서 상실되는 환경적 피해를 비롯한 여러 공공의 가치가 훼손되지만 이에 대한 보상이나 보전의 노력은 부족했다.

초기의 「공유수면매립법」과 지금의 「공유수면법」을 비교할 때, 공유수면의 공유적 가치 보전을 위한 다양한 규정들이 보완되었다. 실수요자에 의한 매립 여부와 환경피해 유무와 같은 매립타당성의 검토 강화, 총사업비에 한정된 매립지의 소유권 취득, 매립목적 변경의 제한 등이 시행되면서 공유수면의 사적 이용보다 공적 가치 보전의 노력이 있었다. 하지만 사인에 의한 매립과 매립지 소유권 취득, 경제적 이익 우선의 매립사업 추진, 매립으로 인해 발생하는 공유재 가치의 평가와 보상 등은 여전히 개선되지 못하고 있다.

3) 각종 의제법률에 의한 통합관리 미흡

지금까지 우리나라 연안에서 추진되었던 공유수면매립은 여러 법률적 근거에 따라 시행되었다. 「공유수면매립법」이 1962년에 제정되었지만 모든 매립사업을 「공유수면매립법」으로 관리하지는 못했다. 공유수면매립의 주요 행정절차 단계를 보자면 매립기본계획의 수립, 매립 면허 취득, 매립 실시계획 승인, 준공의 순서로 나눌 수 있다. 매립을 위한 첫 단계인 매립기본계획에 반영되지 않은 채 매립을 하거나 「공유수면법」에 의한 면허를 받지 않거나, 실시계획의 승인을 받지 않은 채 해당 사업의 근거 법률에 따라 추진되는 매립이 많았다. 즉 공유수면매립에 대해 「공유수면법」을 의제하는 법률들이 많

기 때문에 매립사업의 관리가 「공유수면법」으로 일원화되어 관리되지 않고 있다.

현재 「공유수면법」에 규정되어 있는 매립기본계획, 매립면허, 협의, 매립실시계획에 대해 의제처리 조항을 가진 법률이 80개에 이르고 있다.⁵²⁾ 이들 매립관련 의제 법률 중 특별·특례법, 지원·촉진법이 38개를 차지하고 있으며, 각 단계별 의제와 달리 기본계획, 면허, 실시계획을 동시에 의제하는 법률도 6개에 달하고 있다. 인·허가의 의제는 사전협의를 조건으로 법정 행위의 절차를 간소화하거나 처리기간을 단축하기 위해 필요 서류만 제출만으로 인·허가 절차를 이행한 것으로 인정하는 것이다.⁵³⁾

「공유수면법」을 의제하는 법률을 소관부처별로 구분하면 국토교통부가 25개로 가장 많이 차지하고 있는데, 환경관리보다는 개발 중심의 목적으로 의제되는 경향이 두드러진다.⁵⁴⁾

근거 법률별 매립지구의 현황을 살펴보면, 「공유수면법」에 의한 매립은 33.9%에 불과하고, 항만법, 어촌어항법, 산업입지 및 개발에 관한 법률 등의 개별 법률에 근거한 매립사업이 매우 많게 나타났다.⁵⁵⁾

이처럼 공유수면매립 행위는 「공유수면법」이 아닌 타 법률에 의해서도 가능하기 때문에 「공유수면법」을 통해서 공유수면매립을 관리하고자 하는 노력에는 한계가 있다. 공유수면매립 행위의 절차가 「공유수면법」으로 일원화되지 않은 채 다수의 법률에 의해 분산 추진됨에 따라 공유수면매립 관리정책을 「공유수면법」으로 모두 실현할 수가 없다. 법률명으로는 공유수면매립에 대한 모든 법률적 기능을 포

52) 해양수산부(2015), pp. 51~64. 이하 내용도 참조.

53) 송영선(2005), p. 9.

54) 해양수산부(2015), p. 54.

55) 해양수산부(2016a), pp. 14~15.

함하고 있는 듯하지만, 실질적으로는 공유수면매립의 근간이 되는 법률이라고 인정하기에 부족함이 있다.

이와 같은 문제의 사례를 보자면, 매립사업의 추진여부를 「공유수면법」으로 완전하게 제어하지 못하는 것은 물론이지만, 공유수면매립의 누적 통계자료조차 최근에서야 정리되고 있다는 것이다. 우리나라의 공유수면매립통계는 2007년에서야 해양수산부에서 자료를 수집하기 시작하였는데, 여러 부처와 기관들에 분산된 각종 자료를 직접 탐색하여 정리하였다. 이마저도 이후에 발견되는 다양한 근거 자료를 바탕으로 수정을 하지 않으면 안 되는 자료였다. 공유수면매립의 근거법률이 다양하기 때문에 사후 통계자료 역시 집적되지 못했던 것이다.

「공유수면법」의 이러한 약점은 향후 매립정책의 개선 또는 전환을 위해 법률적 개선이 필요할 경우, 「공유수면법」의 개정만으로는 어렵다는 것을 충분히 인식시켜준다.

4) 국가전략의 불확실성

공유수면매립은 연안에서의 대표적인 개발사업이라 할 수 있다. 연안에서 필요한 각종 개발사업을 위해 부족한 토지를 매립을 통해 확보하기 때문에 공유수면매립은 「공유수면법」 시행령에서 정하고 있는 17가지의 목적의 사업에 모두 이용되는 수단이다. 공유수면매립으로 인해 발생된 환경적, 사회적 분쟁과 갈등 속에서도 지금까지 매립사업이 지속적으로 추진될 수 있었던 것은 연안의 가용토지 공급의 가장 주요한 방법이었기 때문이다.

공유수면 그 자체를 잠재적 자원으로 인식하기보다 이용의 대상으

로 인식하거나 개발이익에 비해 보전 가치가 낮다고 인식한 결과, 1970년대 이후 731km²의 매립지가 생성되었다.

제2장에서 살펴본 바와 같이 공유수면매립사업은 시대를 거치면서 타당성 평가와 환경영향의 평가를 강화하고 공공적 목적을 강조하는 방향으로 개선되어 왔다. 하지만 경제적 상황에 따라 경제활동의 터전을 제공하는 매립사업은 그치지 않았고, 이를 뒷받침하기 위해 제도를 완화하기도 하였다. 즉, 국가경쟁력 10% 올리기⁵⁶⁾, 지역경제 활성화 등 각종 경제부흥정책이 강화될수록 공유수면매립 정책은 완화되는 추세를 반복하였다. 매립목적 변경 제한기간이 20년에서 10년으로 단축된 것이 대표적인 사례이며, 매립목적 간의 변경을 용이하게 개선해야 한다는 요구가 지속적으로 제기되고 있다는 것은 공유수면의 경제적 이용을 우선하는 시각에서 비롯된 수요이다.

공유수면매립에 대한 이와 같은 불안정한 정책적 위상은 매립에 대한 국가적 관리의 기본방향이 부재하기 때문이다. 지금까지 시대적 여건에 유동적으로 적응하기 위해 매립기본계획의 위상조차 훼손시키면서 많은 매립사업이 진행되었던 것은 국가의 장기적 전략에 기초한 일관된 정책 추진이 미흡했기 때문이다.⁵⁷⁾ 지금까지의 공유수면매립 정책은 한 방향으로 지향점을 향해 국가의 관리 기조를 유지하지 못하고 경제상황에 따라 강화와 완화를 반복하는 혼란을 겪기도 하였다.

56) 김영삼 정부의 국정현안으로 1996년에 발표하였으며, 각종 제도와 규제를 OECD 국가 수준에 맞게 개선하고 고비용, 저능률의 경제구조를 과감하고 신속하게 개선하고자 한 운동(MBC 뉴스(검색일 2018. 10. 1) 참조).

57) 윤성순 외(2008), pp. 103~105.

제3절 매립정책의 개선 수요

1. 전략적 부문

1) 공유수면의 공유재적 가치 보존 필요

공유수면은 용어에서 분명하게 나타나 있듯이 ‘공유의 수면’이며, ‘공유’라는 용어에 공유수면의 성격이 담겨있다고 할 수 있다. 이러한 공유수면의 개념을 살펴보면, 우선, 사전적 용어의 의미는 ‘국가나 공공단체의 소유로서 공공의 이익에 제공되는 수면, 바다, 강, 하천 따위의 수면’이라고 정의하고 있다.⁵⁸⁾ 법률적으로는 공유수면이 국가나 공공단체의 소유로 명시하지 않고 있으나, 국가가 공유수면의 점·사용이나 매립과 같은 이용을 인·허가하고, 특정 주체에게 매립지의 소유권을 부여하고 있다.⁵⁹⁾ 공유수면은 국가도 지방자치단체도 아닌 공중(public)이므로 국가가 관리의 책임과 권리를 가지지만 처분할 권리까지 가진다고 볼 수 없다는 주장도 있다.⁶⁰⁾

공유수면은 이용하면 할수록 사라지는 유한한 자원이므로, 국가가 관리하는 사회구성원 공동소유의 유한한 자원이라고 할 수 있다. 하지만 매립과 소유권 취득을 통해 사회 공동의 재산에서 특정 주체의 소유로 완전히 전환되므로 전환된 공동의 재산은 사라지게 되는 것이다.⁶¹⁾ 따라서 사인에 의한 매립으로 사라지는 공유수면의 공유적 가치를 보존하기 위한 방안이 필요하다. 이러한 개선의 필요성은 2012년에 조사한 국민인식조사 결과⁶²⁾에서도 분명하게 나타났다.

58) 국립국어원, 표준국어대사전(검색일: 2018. 10. 2).

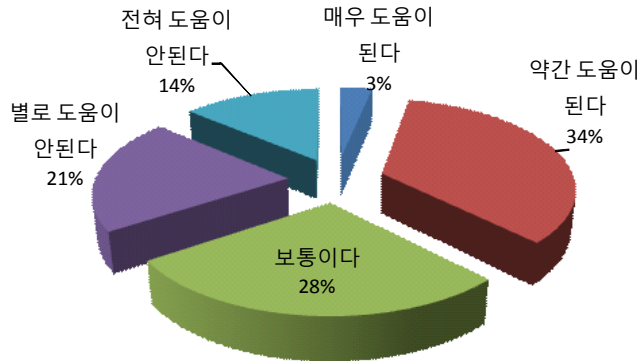
59) 윤성순·박수진·신철오(2013), p. 14.

60) 남정호·이윤정(2010), pp. 63~67.

61) 윤성순·박수진·신철오(2013), p. 15.

공유재인 공유수면을 매립하는 가장 중요한 명분이 ‘매립을 통해 국민경제에 기여’하는 것이다. 하지만 공유수면매립이 공공의 이익에 어떻게 영향을 미쳤는지에 대해 ‘도움이 된다’와 ‘도움이 안 된다’의 의견이 팽팽하게 나타났다. 즉 지금까지의 공유수면매립이 공유재를 활용했음에도 불구하고 공공의 이익에 기여하였는지에 대해서는 분명한 성과를 얻지 못했다고 할 수 있다.

〈그림 3-11〉 매립의 공공이익 기여 여부에 대한 설문결과

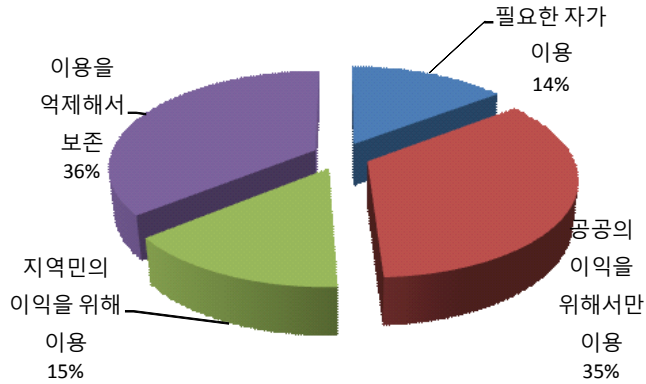


자료: 윤성순·박수진·신철오(2012), p. 88

그리고 공유수면을 어떻게 이용해야할 것인가에 대해서는 이용을 억제하거나 공공의 이용을 위해서만 이용해야한다는 의견이 70% 이상이었으며, 지역민을 위한 이용을 제외하면 14%만이 필요한 자가 이용하는 데 동의하였다.

62) 윤성순·박수진·신철오(2012), pp. 85-90.

〈그림 3-12〉 공유수면의 이용에 대한 설문결과



자료: 윤성순·박수진·신철오(2012), p. 89

공유수면매립이 매립으로 생성된 토지를 사유화함으로써 사라진 공유재 가치의 보상 없이 매립지를 취득한 자의 잉여이익을 실현하는 수단으로 악용되는 것은 부적절하다. 하지만 지금까지의 많은 매립사업이 매립사업자에게 매립사업비 이외의 잉여이익을 가져다주었다.⁶³⁾ 따라서 공유재인 공유수면의 가치를 보전하기 위해서는 공유수면의 사유화를 억제하거나 잉여이익에 상응하는 추가적 부담을 통해 공유재의 가치 총량을 보존하는 등의 적극적인 노력이 필요하다.

제3장에서 제시했던 설문조사 결과에서도 기존 공유수면매립 정책에서의 개선 필요사항으로 응답자의 77%가 공익적 관리 부족을 지적하였으며, 향후의 정책방향을 수립할 때 매립지의 사유화 제한 및 공공성 강화가 매우 중요한 사안이 되어야 한다는 견해가 95%를 차지할 만큼 높은 지지를 얻고 있다.

대부분의 공유수면매립사업이 기존의 해안선을 포함하거나 경계

63) 윤성순·박수진·신철오(2013), p. 19.

를 같이 하기 때문에 매립지가 생성되면 해당 연안의 경우 공공의 해안접근권이 상실되거나 제한된다. 매립목적이 공공용지로 개방된 토지인 경우를 제외하면 해안에서 조성되는 매립지는 공중이 해안으로 접근하는 경로를 차단하여 공중의 공유재 향유 기회를 방해하는 문제를 일으킨다.

공유수면의 공공적 이용을 강조하는 공유수면매립 정책의 기조변화에 따라 최근에는 사인의 매립을 보다 엄격하게 평가하면서 민간사업자에 의한 매립사업의 수요가 감소하였다. 하지만 지자체와 공공기관이 일부 참여하는 매립사업이 증가하고 있다. 공유수면을 이용한 사익 추구라는 비판을 피하기 위해 민간사업 성격임에도 불구하고 지자체나 공공기관이 함께 참여하는 형식의 매립사업이 증가하는 것은 공유수면의 공유재 가치 보존을 위한 새로운 이슈가 되고 있다.

2) 매립지의 전주기 관리 필요

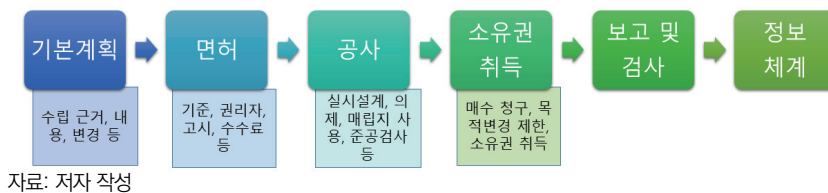
「공유수면법」은 공유수면의 관리와 매립에 대한 가장 일반적이고 기본적인 규정이다.⁶⁴⁾ 비록 매립사업에 대한 여러 의제법률로 인해 완전한 관리에 부족한 면이 있다고 지적하였지만, 공유수면매립의 기본정책부터 각 절차를 관리하기 위한 대부분의 사항을 포함하고 있다. 공유수면매립의 계획적 관리를 위한 기본계획의 수립, 매립사업의 추진단계별 인·허가와 이행사항, 매립지의 준공과 소유권의 취득, 매립지관련 정보시스템의 구축 등을 순차적으로 정하여 전 과정에 걸쳐 필요사항을 모두 담으려고 했다.

하지만, 현행 「공유수면법」은 매립지를 형성하는 과정만을 다루고

64) 해양수산부(2017a), p. 6.

있다. 즉 매립사업의 신청부터 준공까지 매립지가 만들어지는 과정과 이들 매립지의 정보를 관리하는 규정을 담고 있는 것이다.

〈그림 3-13〉 「공유수면법」의 주요 내용



하지만 매립지가 형성된 이후의 매립지 관리에 대해서는 정하고 있는 내용이 없다. 준공검사와 토지의 소유권 취득 절차와 함께 토지를 등기한 이후의 매립지는 공유수면의 성질을 완전히 상실하고 일반 토지로서 관리가 된다. 「공유수면법」은 매립지를 만드는 것까지만 관리하고, 만들어진 매립지에 대해서는 관리기능을 가지지 않는다.

「공유수면법」이 공유수면매립관련 기본적 법률임에도 불구하고, 현행 「공유수면법」은 매립지의 생성, 관리, 복원의 전주기에 대한 규정이 아닌 매립지의 생성까지만을 규정하고 있는 실정이다. 이와 같은 내용적 한계를 개선하기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 사항을 검토해 볼 수 있다.

첫째, 매립지의 사후관리 강화가 필요하다. 현재로서는 공유수면 매립지가 준공되어 토지 등록을 하면 일반토지 관리 체계로 전환되기 때문에 공유수면을 매립하여 조성된 토지가 당초 매립사업의 목적대로 잘 이용되고 있는지, 매립타당성 검토와 인·허가 시 검토했던 사업내용대로 잘 활용되고 있는지와 같은 매립지의 사후관리가 제대로 이루어지지 못하고 있다. 게다가 매립지의 형성 이후 발생하는 환

경영향이 계획단계에서 예상한 수준 이상으로 발생한 경우도 있지만 현행 해역이용협의체제에서 충분히 관리하는 데 한계가 있다. 따라서 매립지 조성 이후의 관리에 대한 규정이 추가되어야 한다. 공유수면매립지는 공유재인 공유수면이 토지화된 것이므로 일반 토지와 다른 별도의 관리방안이 필요하다. 이는 공유수면의 공유재 가치를 보전하기 위해 별도의 관리체계가 필요하다는 것이다.

둘째, 매립지의 복원과 이를 지원할 수 있는 근거가 필요하다. 자연환경의 이용보다 보전의 가치가 점차 높게 평가되면서 연안에서 과도하게 매립되어 이용효과가 저조하거나 자연상태로 복원하는 것이 유리하다 판단되는 매립지를 대상으로 복원하고자 시도가 우리나라에서도 시작되었다.⁶⁵⁾ 매립지의 복원은 생태환경 보전차원에서 「해양환경관리법」이나 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」에서 근거하여 추진하는 것이 일반적일 수 있다. 하지만 매립에 의해 조성된 매립지의 복원이라면 매립지의 전주기 관리 차원에서 지원해야 할 사항이 검토될 수도 있을 것이다. 특히, 생태계서비스 가치의 인식이 일반화되면서 개발이익에 비해 저평가되었던 자연환경 자체의 편익이 크다는 재평가가 거듭되면서 매립지 복원의 수요는 더욱 증가할 것으로 예상된다.

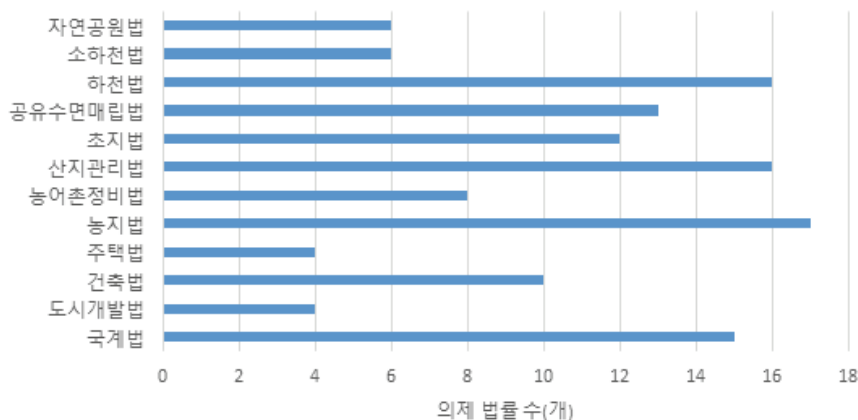
셋째, 공유수면매립관련 통합적 관리 법률로 자리매김할 필요가 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 공유수면매립은 「공유수면법」 이외의 많은 법률에 근거하여 절차가 생략되고 있고, 매립지에 대한 정보 역시 일원화하여 관리하지 않고 있다. 「공유수면법」에 근거한 관리체계의 적용을 받지 않은 매립지가 생성되고 그에 대한 정보조차 통합 관리하지 못하는 것은 공유수면이라는 소중한 자산의 관리를 소

65) 뉴시스 (검색일: 2018. 8. 3))

홀히 하는 것이다. 물론 많은 법률들이 제각각 의제조항을 담고 있으나 「공유수면법」의 의제사항은 지나치게 많은 것으로 판단된다.⁶⁶⁾ 「공유수면법」의 규정을 의제하는 법률이 많다는 것은 공유수면매립 관리 기능이 많이 분산됨을 의미하며, 「공유수면법」의 적용을 받지 않는 공유수면매립사업이 많아져서 매립의 수요와 사후관리를 「공유수면법」만으로는 관리하는 데 역부족이라는 현실에 직면하게 된다.

이처럼 의제법률이 많은 것은 공유수면을 경제적 이익을 위한 개발 중심적 관점에서 이용대상으로 인식하기 때문일 것이다.

〈그림 3-14〉 건설교통분야 인·허가 의제 법제 현황



자료: 송영선(2005), pp. 21~30 참조로 저자 작성

이러한 매립지의 전주기적 관리에 대한 전문가 및 업무 담당자의 인식을 제3장에서 제시한 설문조사 결과에서도 확인할 수 있는데,

66) 각 법률별 의제법률을 전수 조사한 자료가 없어 직접 비교는 어려우나, 관련 연구에서 조사된 결과를 볼 때도 상당히 많은 편임(송영선(2005), pp. 21~41).

매립지 모니터링을 포함한 사후관리의 강화 필요성에 대해서는 응답자의 83%가, 매립지의 복원 등 환경관리 강화 필요성에 대해서는 86%가 매우 필요거나 필요한 편이라고 답하고 있다.

2. 관리방법적 부문

1) 기본계획체제의 재검토

매립기본계획은 매립을 필요로 하는 사업의 매립타당성을 검토하여 선별적으로 반영함으로써 매립수요를 계획적으로 관리하는 중요한 수단이다. 특히, 계획의 반영은 공유수면매립을 위한 첫 단계로서 매립정책의 현장 실현에 매우 중요한 의미를 지닌다.

「공유수면법」 제22조에 따라 해양수산부 장관은 공유수면을 매립·관리하기 위하여 10년마다 공유수면매립기본계획을 수립한다. 그리고 제27조1항에 따라 수립·고시된 매립기본계획의 타당성을 5년마다 검토하고 계획을 변경하도록 하고 있다. 하지만 제27조2항에서는 주변여건의 변화 등으로 필요한 경우 또는 변경 요청을 받을 경우에도 매립기본계획을 변경(이하 '수시변경'이라 한다)할 수 있도록 하고 있다. 매립기본계획은 기본적으로 10년 주기계획이지만 수시로 변경 가능하도록 하고 있는 것이다.

매립기본계획이 5년 내지 10년마다 수립되는 경우 빠르게 변하는 연안여건과 긴급하게 발생되는 매립수요를 제대로 반영하지 못할 우려가 있기 때문에 수시변경의 절차를 두고 있지만, 이에 따른 문제가 심각한 수준이다. 우선, 수시변경이 너무 잦아서 매립기본계획의 주기계획 성격을 크게 훼손하고 있다. 제3차 매립기본계획 수립·고시

(2011년 7월)이후 11회에 걸쳐 계획의 수시변경이 있었으며, 34개 지구 1,366천 m^2 가 반영되었다. 여기에는 의제처리 규정에 따라 반영된 47개 지구, 16,196천 m^2 는 포함되지 않은 것이다. 의제처리가 아닌 「공유수면법」에 의한 수시변경이 연 평균 2회 정도 있었다는 것을 알 수 있다. 이 기간에 수시변경을 통해 반영된 매립지구 수가 정기계획의 44%에 이르고 있다.⁶⁷⁾ 이와 같은 매립기본계획의 잦은 변경은 정책의 근간이 되는 기본계획으로서의 위상을 위태롭게 한다.

〈표 3-9〉 제3차 매립기본계획 기간 매립기본계획의 변경 고시 현황

정기계획				수시변경계획		
시기	지구(개)	면적(m^2)		시기	지구(개)	면적(m^2)
3차계획	2011. 7	53	2,321,695	2012. 11	5	35,506
3차 변경계획	2016. 7 ~ 2017. 4	24	313,234	2013. 9	5	74,501
				2014. 8	4	268,336
				2014. 10	5	49,185
				2014. 12	4	151,652
				2015. 3	1	197,500
				2016. 4	2	410,084
				2016. 7	1	955
				2017. 1	2	142,484
				2017. 5	3	27,173
				2017. 10	2	8,670
계		77	2,634,929		34	1,366,046

주: 해양수산부 고시를 기준으로 하되, 동일 월에 분리 고시한 경우 같은 시기로 합산하여 정리함. 의제법률에 근거한 매립지구는 제외

자료: 해양수산부 내부자료를 기초로 저자 작성

수시변경을 통한 매립사업의 매립기본계획 반영이 빈번한 것은 정

67) 반영 사업지구의 단위면적은 정기계획($34,220\text{m}^2$)에 비해 수시변경계획($40,178\text{m}^2$)의 약 1.2배 정도임.

량 및 정성적 평가기준에 의한 평가결과를 기초로 판단하는 정기변경에 비해 사전 협의과정과 중앙연안관리심의회 심의만으로 반영여부를 결정하는 수시변경의 간소화된 절차 때문이기도 하다. 5년 주기로 계획을 수립하는 시점에 반영하지 못하고 갑작스런 사업추진이 필요한 경우도 있지만, 평가가 엄격해진 정기계획보다는 수시변경계획 반영이 보다 쉽다는 것이 수시변경을 남용하는 원인이 되고 있다고 할 수 있다.

매립기본계획을 주기적으로 수립하면서 매립관리정책의 방향성을 정하고 그에 적합한 평가체계에 따라 각 지구별 반영여부를 평가하는 데 반해, 수시변경의 경우 이러한 평가체계를 이행하지 않기 때문에 설정된 정책방향의 반영이 제한될 수 있다는 것은 또 다른 문제가 아닐 수 없다.

현행 매립기본계획체제의 문제와 개선의 필요성에 대해서는 제3장에서 제시한 공유수면매립관련 전문가 및 담당자 대상 설문조사 결과에서, 응답자의 81%가 매립기본계획수립 관련 제도의 변화가 필요하다고 지적한 데에서도 나타나고 있다.

이와 같은 매립기본계획의 문제를 개선하기 위해 수시변경 시 검토 강화, 변경 횟수의 연 1회 제한, 수시변경 요청 자격의 공공기관으로 제한 등이 제안되었지만⁶⁸⁾ 전혀 개선되지 않고 있다.

게다가 앞에서 언급한 바와 같이 비교적 많은 의제법률에 의한 매립사업은 매립기본계획에 의한 공유수면매립 관리를 무력화하여 정책효과를 반감시키고 있다. 실제 제3차 매립기본계획 고시 이후 지금까지 의제법률에 의한 매립사업은 47개 지구, 16,196천 m^2 에 달하

68) 해양수산부(2011. 1), pp. 174~175.

고 있는데, 이는 「공유수면법」에 의한 매립기본계획 반영사업의 4배를 초과하는 면적이다.

매립기본계획의 잦은 변경, 정책방향 실현의 제한, 과도한 의제별률의 적용은 현행 매립기본계획체제의 한계를 나타내고 제도적 실효성을 의심케 한다.

2) 매립수요에 대한 근본적 관리수단 개선 필요

「공유수면법」에 의한 공유수면매립은 매립기본계획의 반영으로부터 시작하는데, 매립기본계획은 법 제23조에 따라 매립하려는 자의 요청에 의해 해당사업의 반영여부를 평가하여 반영하는 체계를 갖고 있다. 즉, 매립을 하고자 하는 자가 계획에 반영을 요청할 때 반영요청서를 작성하여 제출하면 계획수립 주체는 여러 자료를 입력하고 확인하면서 평가과정을 수행한다.

최근 매립사업의 수요가 많이 감소하였지만, 여전히 많은 사업이 반영 요청되어 계획에 반영되고 있다. 반영 타당성평가를 강화하면서 반영률이 급격히 낮아졌으나 이후에는 공유수면매립에 대한 부정적 인식 증가와 계획 반영이 까다롭다는 인식이 확산됨에 따라 가수요가 줄어들면서 반영률이 상승하고 있는 것으로 판단된다. 반영 요청자 스스로 요청사업의 실질적인 필요성과 당위성을 사전에 자발적으로 검토한 후 반영을 요청하는 양상을 나타내고 있다. 하지만, 여전히 신청사업의 41%만이 반영되는 수준이다.

〈표 3-10〉 매립기본계획 수립 시 반영비율

구 분	제2차 기본계획	제2차 기본계획 변경계획	제3차 기본계획	제3차 기본계획 변경계획
수립 시기	2001년	2006년	2011년	2016년
신청 지구 수	355	152	172	62
반영 지구 수	186	44	52	25
반영비율(%)	52.4	28.9	30.2	40.3

주: 정기계획 수립 시점 기준이며, 매립타당성 평가 대상 지구 기준

자료: 해양수산부(2001), p. 170; 해양수산부(2007), p.12; 해양수산부(2011), p. 20; 해양수산부(2016a), p. 105 참조하여 저자 작성

계획 반영 요청된 매립사업에 대해 반영여부를 평가하는 과정에서 많은 인력의 투입은 물론 현장조사까지 병행하여 상당한 비용이 발생하기도 한다. 법 제23조4항에서 계획 반영여부를 평가함에 있어 필요한 조사 또는 측량을 할 경우 반영 요청자에게 비용을 부담시킬 수 있도록 하고는 있으나, 이를 적용한 사례는 없다. 「공유수면법」 제34조에 근거하여 매립면허 수수료를 부과하지만, 매립기본계획에 반영되어 면허를 신청하는 경우에만 적용되고 이마저도 면허행정의 대가 성격으로 부과하는 것이다.⁶⁹⁾ 계획에 반영될 가능성이 낮은 사업이 많이 신청될수록 낭비되는 계획수립의 비용은 증가된다.

과다한 매립계획 반영요청은 단순히 계획수립 비용 증가의 문제에 그치지 않는다. 반영 요청되었지만 미반영된 매립사업 가운데는 약간의 계획 수정으로 반복해서 반영을 요청하거나 「공유수면법」 절차를 의제하는 타 법률에 의한 매립으로 전환하여 추진하는 경우가 발생한다. 상대적으로 반영이 쉬운 수시변경을 통하거나 의제법률을 통해 사업을 추진하는 것이다. 공유수면매립이 가져다주는 경제적

69) 매립면허수수료는 「공유수면법」 시행규칙 별표3에 따라 4개 등급으로 구분하여 인접 토지가격의 1천분의 3~15까지의 비율을 적용

이익이 크기 때문에 이런 상황이 반복되는 것이다.

이처럼 매립계획 반영 요청의 수요를 계획수립 단계에서 평가하는 것만으로 관리하기에는 비용적 측면이나 효과의 측면에서 부족한 바가 있다. 따라서 매립계획 반영 요청 이전에 사전적 검토과정을 신설하거나 반영 요청서 작성 시 매립사업의 타당성을 면밀히 검토할 수 있도록 규정을 개선하는 등의 조치를 통해 근본적인 수단으로 가수요를 제어할 필요하다.

3) 매립수요 변화에 따른 관리방법 개선 필요

공유수면매립은 연안에서 토지를 확보하는 대표적 수단 가운데 하나이다. 토지의 수요는 필요로 하는 시점의 사회적·경제적 환경에 따라 그 목적, 수요자, 규모 등이 변한다. 매립지의 수요 역시 시기별로 여러 요소에서 변화를 거듭해 왔다. 매립지 수요에 대해 몇 가지 주요 변화를 살펴보았다.

첫째, 매립목적의 변화이다. 사회적·경제적 상황에 따라 필요로 하는 토지용도가 결정되고 그에 적합한 매립목적의 매립사업이 제기된다. 이러한 매립지의 수요 변화는 공장용지와 같은 경제활동 기반시설에 필요한 매립지는 해당 시점의 산업수요와 전망에 따라 수요가 결정되고, 공공시설용지와 같은 공공용 매립지 수요는 사회환경에 의존한다.

세계적인 조선시장의 호황기였다고 할 수 있는 2006년 즈음에는 조선시설용지의 수요가 높아 제2차 매립기본계획 변경계획에 반영되었고, 새로운 에너지 생산을 위한 조력발전계획이 성행하던 2010년 즈음에는 에너지시설용지의 수요가 높아 제3차 매립기본계획에 반영되

었다. 산업시설용지 수요가 감소한 반면에 주민편의 및 연안재해방지 등의 공공사업의 수요가 상대적으로 높은 2015년 즈음에는 공공시설용지의 수요가 제3차 매립기본계획 변경계획에 반영되었다.

반면에 17가지 매립목적 가운데 매립실적이 전혀 없거나 거의 없는 것도 있다. 원자재가공공장용지는 전혀 없었고, 문화산업시설용지와 체육시설용지는 각각 2개 지구로 전체의 0.2% 수준에 그친다.

17가지 매립목적으로 구분하여 관리하고 있지만 일부 매립목적은 구분의 의미가 무색하리만큼 실적이 나타나지 않고 있다. 하지만 일부 매립목적은 집중되기도 하고 새로운 매립목적이 나타나기도 한다. 대표적인 것인 마리나항만시설용지이다. 지금까지는 항만시설용지의 기준이 「항만법」 제2조제5호에 따른 항만시설의 설치를 위한 용지를 조성하여 이용하려는 경우」로 정하고 있어 최근 많은 수요가 발생하고 있는 마리나항만시설용지는 여기에 포함되지 않고 기타시설용지로 구분되고 있는 실정이다.

〈표 3-11〉 매립기본계획상 매립 목적 현황(1974~2015)

목 적	현황 (건/비율(%))	목 적	현황 (건/비율(%))	목 적	현황 (건/비율(%))
항만시설용지	210/23.1	농업축산업 용지	32/3.5	교육시설용지	7/0.8
공항시설용지	12/1.3	중간재가공 공장용지	108/11.9	체육시설용지	2/0.2
조선시설용지	45/4.9	원자재가공 공장용지	0/0	공공시설용지	115/12.6
여항시설용지	140/15.4	주택시설용지	34/3.7	폐기물처리 시설용지	13/1.4
에너지시설 용지	43/4.7	문화산업시설 용지	2/0.2	그 밖의 시설용지	119/13.1
물류단지가공 시설용지	10/1.1	관광사업시설 용지	19/2.1	계	911/100

자료: 해양수산부(2016a), p. 117

둘째, 사업 건수와 면적의 변화이다. 해양 및 연안의 생태자원의 가치를 높게 평가하면서 자연환경 보전의 요구가 커져 공유수면매립이 더욱 어려워지고 매립수요 역시 감소하였다. <표 3-11>에서 보듯이 매립기본계획 수립 시점에서 매립수요는 현격하게 감소하고 있다. 제2차 매립기본계획과 제3차 매립기본계획 수립 당시를 비교하면 10년 만에 신청 건수가 절반 이하로 감소하였으며, 각 계획의 변경계획을 비교하면 1/3 정도로 감소한 것을 알 수 있다.

매립반영 요청사업의 면적도 함께 감소하고 있다. 제2차 매립기본계획 수립 당시 요청사업의 지구당 평균면적이 1.10km²였지만, 10년 뒤 제3차 매립기본계획 수립 시에는 0.55km²로 1/2이 축소되었다. 각 계획의 변경계획을 비교해 보면 1/10 수준으로 대폭 축소되었다.

<표 3-12> 매립기본계획 수립 시 반영요청 지구의 면적

구 분	제2차 기본계획	제2차 기본계획 변경계획	제3차 기본계획	제3차 기본계획 변경계획
수립 시기	2001년	2006년	2011년	2016년
신청 지구 수	355	152	172	46
총 면적(km ²)	390.3	90.1	94.9	2.98
지구당 평균면적(km ²)	1.10	0.59	0.55	0.06

주: 정기계획 수립 시점 기준이며, 반영 요청 후 요청을 철회한 지구 제외

자료: 해양수산부(2001), p. 170; 해양수산부(2007), p.12; 해양수산부(2011), p. 20; 해양수산부(2016a), p. 105 참조하여 저자 작성

최근에 수립한 제3차 매립기본계획 변경계획에서 반영 요청한 사업지구의 평균 면적을 보면 50,000m² 미만의 사업지구가 전체의 80%인 39개소이지만, 이들 지구의 면적 합은 23.0%에 불과하다.

〈표 3-13〉 제3차 매립기본계획 평가대상지구의 면적별 분포

구분	지구수	(%)	면적(㎡)	(%)
10,000㎡ 미만	21	45.7	110,304	3.7
10,000㎡ 이상 50,000㎡ 미만	16	34.8	364,895	12.2
50,000㎡ 이상 100,000㎡ 미만	3	6.5	213,229	7.1
100,000㎡ 이상 300,000㎡ 미만	2	4.3	234,405	7.9
300,000㎡ 이상 500,000㎡ 미만	2	4.3	717,694	24.1
500,000㎡ 이상	2	4.3	1,342,527	45.0
계	46	100.0	2,983,054	100.0

자료: 해양수산부(2016a), p. 96

이처럼 매립 신청 건수와 면적이 감소하면서 매립사업의 규모 범위가 좁아지고 있어 매립관리 정책을 보다 세밀하게 만들어 갈 필요가 있다. 특히 지구당 면적이 축소되는 경향에 맞춰 중소규모의 매립사업 중심으로 관리정책을 개선할 필요가 있다. 대규모 사업에 의한 사회적·환경적 영향을 포괄적으로 판단하기보다 영향의 범위를 좀 더 세밀하게 구분할 필요가 있다.

셋째, 매립주체의 변화이다. 공유수면의 공익적 이용이 강조되고 매립정책 역시 특정인의 사적 이익을 위한 개발을 차단하는 기조가 지속적으로 강화하면서 사인에 의한 매립수요가 많이 감소하였다. 2006년의 제2차 매립기본계획 변경계획을 수립하면서 ‘매립지의 실수요자’ 여부를 조사하고 실수요자가 아닌 경우 평가에서 제외하는 강경한 방안을 처음으로 시작한 이후, 매립수요는 매립지 실수요자가 신청하게 되고 매립지 조성 후 분양과 같은 부동산투자 이익을 기대하는 사적 매립수요는 크게 줄었다.

민간기업에서 매립계획 반영을 요청한 경우에도 반영 가능성이 높

은 사업이 많아졌는데, 이는 부동산개발 이익을 위한 계획이 아니라 실수요자에 의한 사업신청이 증가했다는 것이고, 그만큼 과장된 개발수요가 줄었다는 것이다. 사적 매립수요가 감소함에 따라 상대적으로 적게 감소한 공적 용도의 매립수요가 도드라지게 되었다.

따라서 지방자치단체를 중심으로 한 정부기관이 신청자가 되는 공적 매립의 관리에 적합한 방식이 고민되어야 한다. 예를 들면, 지방자치단체가 행위자인 불법매립지가 다수 발견되지만 행위자가 사인인 경우에 비해 법적 조치를 함에 있어 상당히 제한적이다. 공익 목적을 위한 공유수면매립일지라도 적절한 절차를 위반한 행위에 대해 엄중한 책임을 물어야만 하지만 현실은 제대로 이행되지 못하고 있는 실정이다.

제 4 장

국외 사례 분석

본 장에서는 공유수면매립 정책의 새로운 방향 설정과 개선을 위해 국외 유사 사례를 살펴보고자 한다. 국외 사례분석을 위해 우리나라와 공유수면매립의 제도적 체계가 거의 동일한 일본, 매립과정에 국가의 기능이 강하고 매립토지를 국가 소유로서 관리하는 중국, 매립과정의 환경적 문제 해결과 실질적 의견수렴 과정을 갖춘 미국, 원칙적으로 공유수면매립을 금지하게 된 독일을 대상국가로 정하였다.

제1절 일본

1. 매립현황

2012년부터 2016년까지 일본 내에서 공유수면매립은 총 2,552천 m^2 이 준공되었는데, 지역에 따라 다르지만 전체적으로 볼 때 매립면적이 점점 줄어들고 있는 경향이 보인다.

〈표 4-1〉 일본의 공유수면매립 지역별 현황(2012~2016년의 준공면적)

단위: 천 ㎡

구 분 \ 연 도	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	계
홋카이도(北海道)	147	44	8	71	68	338
도호쿠(東北)	42	20	2	18	29	111
칸도(関東)	-	26	21	8	125	180
호쿠리쿠(北陸)	40	10	58	2	-	110
추부(中部)	1	-	-	3	-	4
긴키(近畿)	1054	9	12	20	-	1,095
주코쿠(中国)	45	398	26	10	9	488
시코쿠(四国)	25	4	1	11	-	41
큐슈(九州)	49	58	30	5	7	149
오키나와(沖縄)	-	12	6	-	17	35
계	1,403	581	164	149	255	2,552

자료: 일본 국토교통성 홈페이지(검색일: 2018. 8. 15)

일본에서의 공유수면매립은 주택용지, 공장용지, 농업용지, 공공시설용지 등으로 구분할 때, 공공시설용지의 매립이 가장 많았다. 국가가 시행한 매립은 공공공시설용지에 한정되어 있으며, 공공단체가 주로 많은 매립을 시행했다.

〈표 4-2〉 일본의 공유수면매립 지역별 현황(2012~2016년의 준공면적)

단위: 천 ㎡

구분	주택용지	공장용지	농업용지	공공시설용지	기타용지	계
국가	0	0	0	189	0	189
공공단체	10	67	0	1,262	3	1,342
기타	0	27	0	994	0	1,021
계	10	67	0	2,445	3	2,552

자료: 일본 국토교통성 홈페이지(검색일: 2018. 8. 15)

2. 매립관련 제도 현황

일본의 공유수면매립은 우리나라와 동일하게 「공유수면매립법」에 근거하여 실시되는데 1921년 제정되었다. 「공유수면매립법」의 주요 내용은 매립 절차, 관리주체, 매립허가의 범위 등으로 구성되어 있다. 많은 매립사업으로 인해 연안환경이 훼손됨에 따라 환경보전과 수요예측의 적합성을 검토하도록 1973년에 법률이 개정되었다.

일본 「공유수면매립법」 제1조에서 공유수면을 ‘강, 바다, 호(湖), 소(沼), 기타 공공용으로 사용되는 수류 또는 수면으로 국가소유에 속하는 것’으로 규정하고 있는데, 이는 우리나라의 「공유수면법」에서 정하고 있는 공유수면의 정의와 매우 유사하다.⁷⁰⁾

공유수면의 매립면허는 도·도·부·현지사가 국토교통대신에게 인가를 받은 후, 도·도·부·현지사가 발급한다. 하지만 중앙행정기관이 매립사업을 추진하고자 하는 경우에도 도·도·부·현지사의 승인을 받아야 한다. 공공용으로 토지가 필요한 경우 국가가 매립하는 매립지의 일부를 지방자치단체로 귀속시킬 수 있는 권한을 도·도·부·현지사에게 부여하고 있는데, 이는 지역의 토지수요를 적극 반영하기 위함이다.

도·도·부·현지사가 매립면허를 발급할 때는 국토이용여건, 환경보전 및 재해방지대책, 기존 국가 또는 공공계획과의 정합성, 신청인의 자격 및 매립지처리방법의 적정성, 신청인의 사업추진역량 등을 종합적으로 검토하여 시행하도록 하였다.⁷¹⁾ 그리고 매립에 의해 권리를 상실하는 자의 이해조정을 하도록 하였고, 환경영향이 큰 대규모

70) 「공유수면법」제2조에서 ‘공유수면이란 바다, 바닷가, 하천·호소·구거, 그 밖에 공공용으로 사용되는 수류로서 국유인 것’으로 정의하고 있음.

71) 윤성순 외(2008), p. 29.

매립(500천 m² 이상)은 환경대신의 의견을 듣도록 규정하였다. 또한 해당 공유수면에 대한 기득권을 가진 자의 우선 이용권한을 부여하지만 매립에 따른 문제는 매립사업자에게 있음을 정하고 있다. 매립지의 소유권은 준공인가를 조건으로 매립사업자에게 부여한다.

「공유수면매립법」에서는 법령의 규정이나 처분을 위반한 경우, 매립 공사방법이 환경오염을 유발할 우려가 있는 경우, 공유수면에서의 상황변경이 발생한 경우, 환경오염을 제거 또는 경감하기 위해 필요한 경우, 타 법령에 의한 토지의 수용 또는 사용을 위하여 필요한 경우 등이 발생하면 발급된 면허를 취소, 제한 또는 면허조건을 변경할 수 있도록 했다.

최근 일본의 사회·경제상황의 변화에 따라 임해부에서도 이용이 낮거나 없는 매립용지가 증가하면서 매립지 용도변경에 대한 요구가 증가하고 있다. 이에 따라 매립용도변경에 대한 상담 건수가 늘어나면서 매립행정에 관한 조정이 원활하도록 일본정부는 「공유수면매립지에 관한 권리의 이전 등 및 용도변경, 제한기간 단축에 관한 표준 가이드라인」⁷²⁾을 작성하고 공표하였다. 이 가이드라인의 주요 내용은 다음과 같다.

72) 「公有水面埋立地に係わる権利の移転等及び用途変更並びに制限期間の短縮に関する標準ガイドライン」, 国土交通省港湾局, 2013

〈그림 4-1〉 일본의 공유수매립면허 절차



자료: 도쿄도 항민국 홈페이지(검색일: 2018. 8. 15)

매립을 통한 이권화를 방지하고 매립권자에게 매립의 부담 이득을 주지 않도록 하기 위해 「공유수면매립법」 제2조제3항에서 규정하는 ‘타인에게 양도하거나 타인이 사용할 목적으로 매립(이른바 분양 매립)’을 할 수 있는 자를 공공단체나 국가 또는 공공단체가 일정 이상 출자하는 법인에 한정한다. 준공 후 매립지의 처분에 대해서는 법 제 27조제1항에 의해 처분할 때 일정 경우를 제외하고 일률적으로 규제하는 동시에 그 기준을 명확하게 하고 있다(동조 제2항).

공유수면매립을 국가의 소유에 속하는 국민 공유의 재산인 공유수면의 공용을 폐지하고 특정인에게 매립할 권한(매립권)을 줘서 조성된 매립지의 소유권을 부여하는 제도로 인식하고, 매립지를 당초 면허대로 이용되도록 하고 있다. 다만, 매립지임을 이유로 무제한 규제하는 것이 부적절하기 때문에 매립지에 관한 권리 설정 등의 제한을 준공인가 고시로부터 10년간으로 정하였다.⁷³⁾

3. 시사점

일본의 공유수면매립 정책은 기본적인 체계가 우리나라와 매우 유사하다. 이는 제2장의 「공유수면법」의 변화에서 언급한 바와 같이 우리나라의 「공유수면매립법」이 일제 조선총독부가 제정한 「조선공유수면매립령」에 근간을 두고 있기 때문이다.

우선 ‘공유수면’이라는 용어의 정의가 우리의 「공유수면매립법」에서 정하고 있는 ‘공유수면’의 정의와 같다.⁷⁴⁾ 그리고 매립의 절차가

73) 항만 구역 내의 공유수면에 관련된 매립지에 대해서는 적절한 이용을 촉진함으로써 매립지를 포함한 항만 재개발을 촉진하고 일본의 경제 활성화에도 기여할 목적으로 권리 설정 등에 관한 제한기간을 5년으로 단축하는 특례를 항만법 제58조 제3항에 두고 있음.

74) 일본의 「공유수면매립법」 제1조와 우리나라의 「공유수면법」 제정 당시 법률 제2조에서의 ‘공유수

신청에 의한 매립면허의 발급으로 시작되며, 매립면허 취득자가 매립지의 소유권을 취득하게 되고, 매립용도의 변경을 일정기간 동안 제한하는 것 등은 동일하다. 이러한 매립제도 내용이 거의 유사한 것은 「공유수면매립법」 제정 이전의 기존 관리체계 유지라는 이유도 있지만 연안에서의 어업활동이 밀집되고 제한된 연안공간에서 이용 수요가 집중되는 여건들도 반영된 것이라 판단된다.

일본은 해안도시의 공간부족을 공유수면매립을 통해 보충하는 대표적인 국가라 할 수 있다. 이는 연안 대도시에서 광범위하게 진행된 매립사업에서 확인할 수 있다. 심지어 폐기물매립을 위한 공유수면매립도 추진되었다. 하지만 이런 일본도 공유수면매립의 환경영향을 오래 전부터 인식하고 대규모 매립의 경우 환경성의 의견을 듣도록 하였고, 난개발 방지를 위해 분양매립이 가능한 주체를 국가나 공공단체로 제한하고 있다. 후쿠시마현의 경우, 매립면허의 기준을 정하고 있는데, 국토이용상 적정성 또는 합리성, 환경보전 및 재해방지의 충분한 고려, 공공시설의 배치와 규모의 적정성, 매립사업 수행의 능력과 신용, 타 권리자의 동의 등이다.⁷⁵⁾

이처럼 공유수면매립에 있어 계획적 추진, 공공적 기여, 예상되는 문제의 사전 대책 등의 기초를 유지하고 강화해 나가는 것은 우리나라와 유사한 경향이라 할 수 있다. 특히, 최근의 매립사업 실적도 상당한 수준으로 감소하고 있다는 것 역시 통계적으로 나타나는 동일한 양상이다.

면'의 정의가 동일함("공유수면이라 함은 하천, 바다, 호소 기타 공공의 용에 사용되는 수류 또는 수면으로서 국가의 소유에 속하는 것").

75) 후쿠시마현(福島県) 홈페이지(검색일: 2018. 8. 16).

제2절 중국

1. 매립 현황

1949년 건국이후 그동안 중국은 선후로 4차례에 달하는 공유수면 매립 붐이 일어났다. 제1차 매립붐은 건국 초기부터 60년대 초기까지로서 공유수면 매립을 통한 염전개발이 위주였다. 북부지역의 요동반도에서 남부지역의 하이난섬에 이르기까지 11개 연안지역에서 많은 염전을 개발했다. 그중 발해만지역의 창루(長蘆)염전은 당시 중국의 최대 염전으로 생산량은 전국 전체의 25%를 차지하기도 했다.

제2차 매립붐은 60년대 중반에서 70년대까지 이루어졌는데 농업용지 확보가 위주였다. 상기 기간 상하이지역은 330km², 푸젠지역은 750km²를 매립했는데, 이러한 공유수면 매립으로 갯벌 면적이 급속하게 줄어들었다.

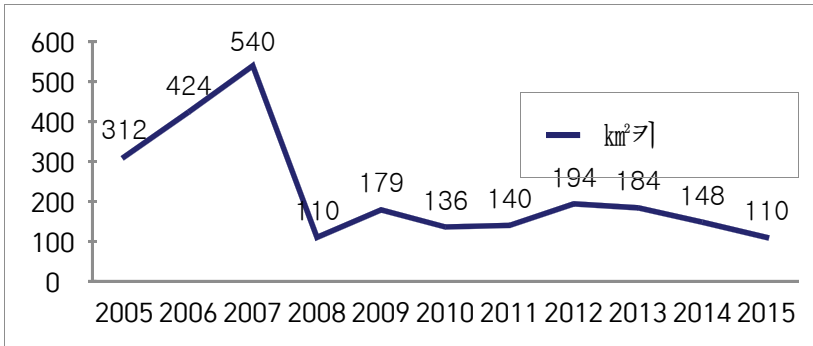
제3차 매립붐은 80년대 중반부터 90년대 초기까지 이루어졌는데 수산양식이 위주였다. 이 기간 양식업이 급속도로 발전하였고 어민 소득도 급증하였으나, 해수의 부영양화가 심각해지면서 해양생태 환경이 악화되었다.

2000년 진입 이후 연안지역의 산업화 및 도시화의 급진전으로 토지 부족현상이 심각해지면서 제4차 공유수면 매립붐이 일어났다. 매립용도도 기존의 염전, 농업, 수산 양식에서 항만터미널, 임해 산업단지와 신도시 조성 등으로 변화되었다. 이러한 매립으로 도시개발 토지부족 현상을 어느 정도 완화하였으나 해양환경 생태시스템에 대한 훼손이 심각해졌다.⁷⁶⁾

국가해양국의 관련 통계에 의하면⁷⁷⁾ 1949~2002년까지 공유수면

매립 면적은 1,656km²에 달하고 있는 것으로 나타났다. 2002년 「해역 사용관리법」 제정 이후 2002~2014년까지 연평균 공유수면 매립규모를 100~150km²로 통제하고자 노력했으며, 그 결과 총 3,334km²가 매립된 것으로 나타났다. 그 후 매립규모에 대한 통제가 강화되면서 매립 규모가 지속적인 감소를 보인 가운데 2015년에는 110km², 2017년에는 절반수준인 58km²로 현저하게 줄어들었다.⁷⁸⁾

〈그림 4-2〉 최근 중국의 공유수면 매립규모 추이(2005~2015)



자료:王琪·田莹莹(2016), p. 44; 국가해양국 해역사용공보 각 연호 재정리

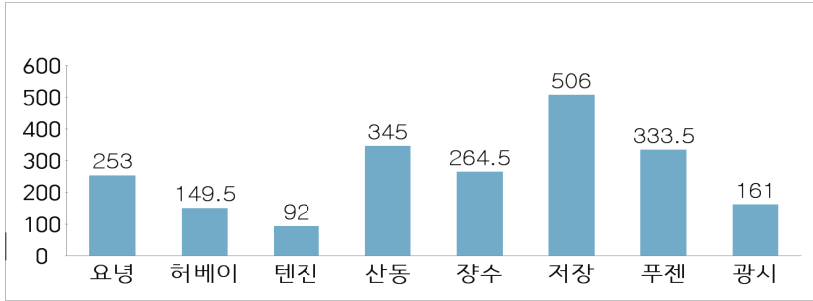
국무원에서 2012년에 승인한 각 연안지역의 해양기능구계획(2011~2020)을 정리해보면, 공유수면 매립규모에 대한 중앙정부의 통제에도 불구하고 각 연안지역은 지역경제발전 수요 및 토지부족 압박 등 이유로 여전히 대규모의 공유수면 매립을 계획한 것으로 집계되었다. 그중 저장성은 506km², 산둥성은 345km²에 달하는 매립계획을 수립하고 있다.⁷⁹⁾

76) 李晨光(2012), pp. 6~7.

77) 高金柱(2015. 6), pp. 56~57.

78) 国家海洋局采取, 「史上最严围填海管控措施」(검색일: 2018. 8. 21).

〈그림 4-3〉 중국 연안지역의 바다 매립규모 수요(2011~2020)



자료:王琪·田莹莹(2016), p. 46

2. 매립관련 제도 현황

1) 법령 현황

중국의 공유수면 매립은 2002년 기본법인 「해역사용관리법」이 발효되면서 법적 근거를 마련하게 되었다. 「해역사용관리법」은 해역의 사용관리 강화, 국가의 해역소유권과 사용권자의 합법적 권익 보호, 해역의 합리적인 개발과 지속적 이용 촉진을 주요 목적으로 하고 있다. 동법 제3조에서 ‘해역은 국가소유이며, 국무원에서 국가를 대표하여 해역소유권을 행사한다…’, 제4조에서 ‘해역사용은 반드시 해양기능기획에 부합되어야 하며 바다매립, 간척사업 등 해역의 자연속성을 개변시키는 활동에 대해 엄격히 관리한다’, 제32조 ‘바다매립으로 생성된 토지는 국가소유 … 해역사용권자는 매립공사 완료일로부터 3개월 내에 해역사용권증서를 갖고 현금 이상 지방정부 토지행정주관기관에 토지등기 신청을 해야 한다’고 규정하면서 바다매립 등을 위한 법적 근거를 마련했다.

79) 王琪·田莹莹(2016), p. 46.

그 후 2007년 7월 「물권법(物權法)」이 발효되고 동법 제46조에서 ‘매장광물, 물줄기, 해역은 국가소유’, 제122조에서 ‘법에 따라 취득한 해역사용권은 법률의 보호를 받는다’고 명확히 규정했다. 그리고 2014년 부동산등기잠정조례가 제정되면서 해역의 부동산 지위가 명시되고 해역사용권의 부동산 권리 인정 및 등기를 확정했다.

한편, 주무부처인 국가해양국(현 자연자원부)은 해역사용권 관리규정, 해역사용권 등기방법, 공유수면 매립사업 준공해역 사용검수 관리방법, 공유수면 매립사업 평면설계 개선지침, 무인도서 해역매립 지침, 지역 건설용 바다이용 계획관리방법, 해안선보호 및 이용관리 방법 등을 마련했다.

그 외에 11개 연안 지방정부도 지역별 현지실정에 따라 ‘해역사용 관리방법’과 ‘바다매립에 대한 세부방법’ 등을 마련하여 시행하고 있다.

〈표 4-3〉 중국의 공유수면 매립에 관한 주요 법률

구분	법률명	주요 내용	제정일 (시행일)
법률 (전인대)	해역사용관리법	· 해역의 국가소유 명시 · 해양기능구획, 해역사용권, 해역 유상사용제도 도입	2001.10 (2002.1)
	물권법	· 해역의 국가소유 명시 · 해역사용권을 민법체계로 편입 보호	2007.3 (2007.7)
	중국해도법	· 유인도서 공유수면 매립 엄격히 제한 · 기존 해도해역생태환경 훼손사업 생태복구 추진	2009.12 (2010.3)
국무원	해양공정건설사업의 해양환경오염방지관리조례	· 해양공정 환경영향 평가제도 도입	2006.9 (2006.11)
	부동산등기잠정조례	· 해역의 부동산 지위 명시 · 해역사용권의 부동산권리 인정 및 등기	2014.11 (2015.3)

구분	법률명	주요 내용	제정일 (시행일)
발전계획위원회 국가해양국	바다매립계획관리 강화지침	. 바다매립을 국가경제사회발전계획 에 편입 . 연도별 총량제 관리제도 도입	2009.11
	바다매립 계획관리방법	. 연도별 공유수면 매립계획 수립 및 이행 . 해역유상사용통계제도 도입	2011.12
	바다매립 관리통제방법	. 해역사용료의 감면행위 규범화 . 감면요건 및 관련 신청 절차 등	2016.7 (2017.7)
국가해양국	해역사용권 관리규정, 해역사용권 등기방법, 공유수면 매립사업 준공해역 사용검수 관리방법, 공유수면 매립사업 평면설계 개선지침, 무인도서 공유 수면 매립 지침, 지역 건설용 바다이용 계획관리방법, 해안선보호 및 이용 관리방법 등		
지방법규	지역별 해역사용 관리방법, 공유수면 매립방법 등		

자료: 최지연 외(2013), p. 62 보완하여 저자 정리

2) 매립관련 업무의 조직과 기능

과거 국가해양국이 공유수면매립 업무를 관장하여 왔으나, 2018년 3월 전국인민대회에서 ‘국무원조직개편안’이 통과되면서 국가해양국이 신설된 자연자원부로 흡수 통합되었다. 자연자원부는 자연자원의 개발과 보호를 주요 목적으로 기존 국토자원부의 기능, 국가발전개혁위원회의 주체기능구획계획의 수립 기능, 주택·도시농촌건설부의 도시 및 농촌 계획 관리 기능, 수리부의 수자원 조사와 등기 및 관리 기능, 농업부의 초원자원 조사와 등기 및 관리 기능, 국가임업국의 삼림, 습지 등 자원조사와 등기 및 관리 기능, 국가해양국의 기능, 국가측량지리정보국의 기능을 통합하여 설립되었다.

8월에 발표된 자연자원부의 조직과 기능을 살펴보면, 21개 기능과 25개 부서(司)를 보유하고 있는데 그중 해양개발이용과 보호에 관한

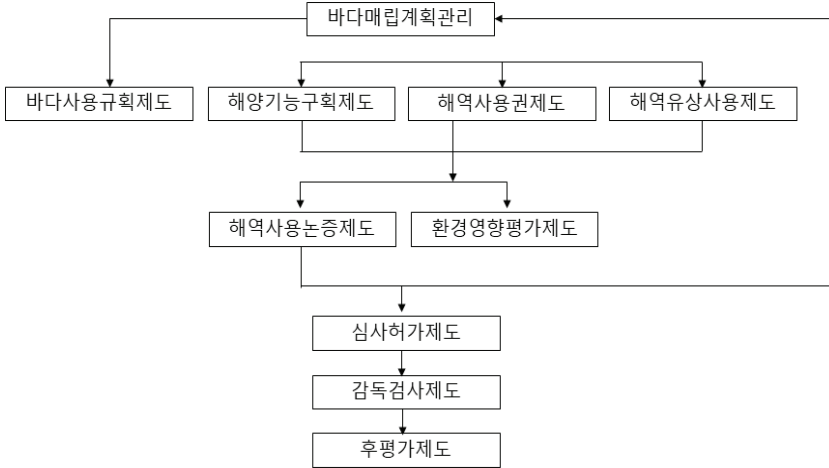
감독 관리 기능이 포함되어 있다. 즉 해역사용과 해도 보호·이용의 관리, 해역과 해도보호·이용계획의 수립 및 이행, 무인도서, 해역과 해저지형지명의 관리, 영해기점 등 특수용도 해도보호 관리방법의 수립 및 이행, 해양관측과 예보 및 방재감제, 중대한 해양사고 긴급 대응 참여 등 기능이다.

조직의 경우는 해역해도관리사(海域海島管理司)가 설립되어 공유수면 매립 업무를 포함한 전체 해역해도 관리업무를 관장하고 있는데 주요 기능은 첫째, 해역사용과 해도 보호·이용 정책 및 기술규범을 마련하고 해역과 해도에 대한 개발·이용 활동을 감독 관리, 둘째, 해역과 해도에 대한 모니터링과 평가를 수행하고 무인도서, 해역, 해저지형 지명, 해저케이블과 파이프라인 부설 관리, 셋째, 국무원에서 승인하는 해역과 해도사용의 심사 및 보고 업무, 넷째, 영해기점 등 특수용도 도서의 보호 관리정책의 수립과 이행 등이다.⁸⁰⁾

아직 구체적으로 담당하는 과(處)까지 발표되지 않았으나, 기존의 국가해양국의 업무절차를 따를 것으로 예상된다. 공유수면 매립 관리는 「해역사용관리법」을 법적 근거로 해양기능구제도, 해역사용권 제도, 해역유상사용제도, 지역바다이용계획제도, 연도별계획관리제도 등과 연관되어 있으며, 해역사용권 신청과정에서 해역사용논증제도와 환경영향평가제도와 연관되어 있다.

80) 自然资源部三定方案揭晓：设国土空间规划局等25个内设机构，
<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1608739225941768308&wfr=spider&for=pc>
 (검색일: 2018. 8. 27).

〈그림 4-4〉 중국의 바다매립 관리방식



자료: 高金柱(2015. 6), p. 58

3) 매립지의 관리

공유수면매립지의 관리는 해역관리제도와 토지관리제도의 연계문제로서 바다매립정책의 현안문제이기도 하다. 현재 「해역사용관리법」과 「토지관리법」에서 각각 해역사용과 토지관리에 대해 규제하고 있다.

「해역사용관리법」 제32조에 의하면, 바다매립으로 생성된 토지는 국가소유이며, 해역사용권자는 해역사용권증서를 첨부하여 매립공사 완료일로부터 3개월 내에 현금 이상 지방정부 토지행정주관기관에 토지등기신청을 해야 하며, 현금 이상 지방정부는 등기부를 작성하고 국유토지사용권을 교환 발급함으로써 토지사용권을 확인하도록 규정하고 있다.

그러나 「토지관리법」에서는 매립지에 대한 규정이 전혀 없는 실정이다. 또한 2017년 7월부터 발효된 바다매립 관리통제방법 제19조에

서도 ‘바다매립 사업 종료 이후 심사 승인한 해양행정기관에서 승인 서류와 해역사용 측정보고, 해역모니터링데이터 등을 바탕으로 실제 면적과 경계 등을 확정하며, 검수 후 매립토지는 토지관리제도를 적용하고, 구체적인 방법은 국토자원부와 국가해양국에서 협의해서 제정한다’고만 정하고 있다.

이와 같이 중앙정부차원의 통일적인 규정이 없는 이유로 각 연안 지역은 현지실정에 따라 해역사용권과 토지사용권의 교환 발급 방식을 각자 규정하고 있으며 지역별 다소 차이를 보이고 있다.

〈표 4-4〉 중국의 지역별 매립지 해역사용권과 토지사용권 교환방식

방식	지역	구체적인 방법
직접 교환 발급	랴오닝	• 해역사용권으로 직접 토지사용권 교환 발급 • 토지사용료 추납 없음
부분 토지사용료 추납	푸젠	.국가 토지이용 및 산업개발용도에 부합할 경우 직접 교환 .용도 변경 시 토지사용료 추납
토지사용료 추납	하이난	.해역사용권으로 토지사용권 교환, 다만 토지사용료 추납 .해역사용 취득 및 매립원가는 토지사용료로 간주
양도 및 용도 변경시 토지사용료 추납	장쑤	.해역사용권으로 토지사용권 교환 발급 .토지사용권 양도 시 토지사용료 추납
신규 토지이용절차 적용	광둥	.건설용지의 경우 미 이용국유지로 간주, 관련 토지사용 승인 절차 적용 및 토지사용료 추납

자료: 杨静嫻(2018. 6), p. 46

그리고 「해역사용관리법」의 해역사용 기간과 「토지관리법」의 토지 사용 기간이 서로 달라 향후 매립지의 사용기간 확정 등도 해결과제로 남아있다. 예컨대 「해역사용관리법」상 해역사용권의 최장 기한은 용도에 따라 양식용 15년, 선박해체용 20년, 관광오락용 25년, 염전

및 광업 30년, 공익사업 40년, 항만과 조선(정비)소 등 건설공정 50년 등으로 나누는 반면, 「토지관리법」상 토지사용권의 최장 기한은 주거용지 70년, 공업용지 50년, 교육/과기/문화/위생/체육용지 50년, 상업/여행/오락용지 40년 등으로 규정하고 있다.

4) 매립정책의 최근 동향

중국의 매립관련 정책변화에서 두드러지는 것이 매립의 관리 통제를 지속적으로 강화하고 있다는 것이다. 2015년 5월 국무원에서 ‘생태문명 건설 가속화에 관한 의견(关于加快推进生态文明建设的意见)’을 하달한 이후 공유수면 매립을 포함한 해양생태환경에 영향이 미치는 모든 사업에 대한 엄격한 관리 통제가 이루어지고 있다. 특히 2017년 바다매립에 대한 특별 감찰 결과, 많은 문제점들이 적발되자 국가해양국(현 자연자원부)은 2018년 1월 건국 이후 가장 엄격한 관리조치를 단행했다. 주요 골자는 ‘十个一律, 三个强化(룰 10항, 강화 3항)’조치인데 세부내용은 다음과 같다.

룰 10항 조치로는 ① 위법 및 해양생태환경을 심각하게 훼손한 사업은 순차적으로 철거, ② 불법설치 및 해양생태환경을 심각하게 훼손한 오염배출구는 폐쇄, ③ 공유수면 매립이후 장기적으로 방치된 토지는 국가소유로 회수, ④ 심사승인 및 감독 관리과정에서 부당행위가 있는 경우 책임 추궁, ⑤ 이미 승인했으나 아직 미 매립한 사업이 현행 바다이용정책에 부합되지 않는 경우 중단, ⑥ 바다매립을 통한 상업적 부동산 개발사업 금지, ⑦ 국민생계와 연관 없는 건설용 바다매립사업은 승인 불허, ⑧ 발해해역 매립 금지, ⑨ 지방정부의 바다매립 심사 승인권한 중지, ⑩ 지방정부의 연도별 공유수면 매립

계획지표 취소 등이다. 그리고 강화 3항 조치로는 ① 훼손자 복구원칙 아래 생태 복구 강화, ② 연도계획을 지침으로 바다이용 수요에 대한 심사 강화, ③ 심사와 감찰 및 상시적인 감독 관리 강화 등이다.⁸¹⁾

그 후 2018년 7월 국무원은 ‘습지보호를 강화하고 바다매립을 엄격히 관리통제하기 위한 통지(国务院关于加强滨海湿地保护严格管控围填海的通知)’를 하달했다.⁸²⁾ 최근 연안지역의 대규모 바다매립 활동으로 연안습지 면적과 자연해안선이 대폭 감소하였기 때문이다. 동 의견의 주요 내용을 보면, 신규 바다매립활동의 엄격한 통제, 기존 역사적 매립문제 해결 가속화, 해양생태보호복구 강화, 효과적인 보호 및 관리 통제 체계 구축 등이 포함되어 있는데 세부 내용은 다음과 같다.

첫째, 신규 바다매립에 대해 엄격히 통제한다. ① 신규 매립사업을 엄격히 제한하고 매립 총량에 대한 관리 통제를 강화한다. 그리고 지방정부의 연도별 바다매립 계획지표를 취소하고 지방정부는 새로운 사업신청을 접수하지 않는다. ② 국가 중대한 전략적 사업 이외의 신규 매립사업의 승인을 전면 중단한다. ③ 신규 승인한 매립사업은 생태보호 복구조치를 병행하고 생태시스템에 미치는 영향을 최소화한다. ④ 심사 및 승인절차를 엄격히 한다. 국가 중대한 전략과 직결된 바다매립사업에 대해서는 국가발전개혁위원회와 자연자원부에서 기타 관련기관과 협의해야 한다. 특히 엄격한 관리 통제, 생태 우선, 절

81) 11个省市开展了围填海专项督察, 管控将上升到“史上最严,”

http://www.sohu.com/a/219475180_729451 (검색일: 2018. 8. 21)

82) 《国务院关于加强滨海湿地保护严格管控围填海的通知》政策吹风

会, http://www.gov.cn/xinwen/2018-07/26/content_5309587.htm (검색일: 2018. 8. 27)

약 및 집약 이용의 원칙아래 필요성, 선정지, 매립규모, 생태영향 등에 대한 의견서를 제출하고 관련 절차에 따라 국무원의 승인을 받아야 한다. ⑤ 성급 지방정부의 요동만(辽东湾), 발해만(渤海湾), 라이저우만(莱州湾), 자오저우만(胶州湾) 등 생태시스템이 취약 혹은 민감 그리고 자정능력이 약한 해역의 매립사업 신청을 접수하지 않는다. ⑥ 신규 매립사업과 역사적 매립문제와 연계하여 기존 역사적 매립문제를 해결하지 못한 지역은 원칙적으로 새로운 매립사업 신청을 할 수 없다.

둘째, 역사적 매립문제 해결을 가속화한다. ① 바다매립 현황에 대한 전면적인 조사를 수행하고 그 결과물을 바탕으로 역사적 매립문제 사업리스트와 해결방안을 확정된 후 합법 및 위법사업으로 구분하여 해결한다. ② 합법적 절차를 마친 매립사업에 대해 이미 매립을 마친 경우 국가산업정책에 부합되는 사업의 추진을 유도하고 아직 매립 미완성 사업의 경우 매립면적을 최대한 통제하고 절약 및 집약 이용과 더불어 필요한 생태복구를 병행해야 한다. ③ 위법 매립사업의 경우 성급 정부에서 법에 따라 엄격히 처리하고 이용자가 규정된 기간 내에 시정할 것을 촉구한다. 성급 자연자원 주관부처는 위법사업에 대한 생태적 평가를 수행하고 생태손해 배상과 생태복구를 추진해야 한다. 해양기능구계획 위반 혹은 해양생태환경을 심각하게 훼손한 경우 생태적 평가 결과에 근거하여 철거하고 해양기능구계획에 부합되고 해양생태환경에 심각한 영향이 없는 사업의 경우 현존 매립규모를 최대한 통제한다.

셋째, 해양생태보호 및 복구를 강화한다. ① 기존에 확정된 생태보호레드라인을 엄격히 준수하고 불법공유수면 매립사업을 정리함으로써 해양생태 보호면적, 자연해안선 보유율, 사질해안선 감소를 방

지한다. ② 연안습지보호를 강화 즉 현존 각종 자연보호지역의 관리를 강화하고 새로운 해양자연보호구, 해양특별보호구, 습지공원을 설립한다. 특히 텐진 따강(大港)습지, 허베이 황화(黄骅)습지, 장쑤 루동(如东)습지, 푸젠 동산(东山)습지, 광둥 다평완(大鵬灣)습지 등 주요 습지와 중요종 서식지는 반드시 보호 범위에 포함시켜야 한다. ③ 정비 및 복구를 강화한다. 연안습지 생태훼손 관련 감정·평가·배상·복구 등 기술규범을 제정하고 자연회복 위주, 인공 복구를 보조로 하며 재정적 지원을 강화한다. ‘블루 해만’, ‘남홍북유(南红北柳, 남부지역은 망그로브, 북부지역은 위성류 식수)’, ‘생태도서’ 개발 등 생태 복구사업을 적극 추진한다.

넷째, 효과적인 관리체제를 구축한다. ① 조사 및 모니터링체계를 개선한다. 습지기술 표준을 통일하고 습지현황에 대한 조사를 통해 습지보호 및 이용, 소유권, 생태 상황과 기능 등에 대한 정확한 평가와 분석을 수행하며, 동태적인 모니터링 체계를 구축함으로써 습지와 자연해안선 변화를 실시간 파악해야 한다. ② 용도사용을 엄격히 제한한다. 해륙통합 관리를 추진하고 연안 습지보호를 국토개발계획에 포함한다. 환경 진입 요구수준 강화, 생태시스템이 취약하고 민감하며 자정능력이 약한 해역의 매립을 제한 혹은 금지하고 제한 업종의 유치를 금지한다. ③ 감독 관리를 강화한다.

다섯째, 조직 보장체제를 구축한다. ① 자연자원부의 주도로 해양자원의 보호복구와 합리적인 개발을 담당하고 국가발전개혁위원회 등 기관과의 협조체계 구축은 물론 중앙과 지방 성급 정부와의 협조체제도 구축한다. ② 연안 각 성은 책임주체, 세부이행 방안을 수립하고 역사적 매립문제 해결 및 해양생태 보호 복구에 주력해야 한다. ③ 주민의 참여를 적극 유도한다. 각종 홍보방식을 통해 주민의 참여

를 적극 유도하고 주민들의 습지보호 의식을 강화하며 공동 참여, 공동 보호 등을 위한 사회적 환경을 조성한다.⁸³⁾

한편, 상기 정책들의 원활한 수행을 위해 자연자원부는 지난 8월 바다매립 관련 업무회의를 개최하고 전국의 매립 현황에 대해 전면 조사하기로 결정했다. 특히 바다매립 계획의 근거, 심사 상태, 이용 주체, 이용 면적, 이용 현황 등을 파악하고 매립 규모, 공간적 분포와 개발이용 현황에 대한 분석 및 평가를 통해 향후 바다매립의 관리 통제와 역사적 매립문제 해결을 위한 정책 결정 자료로 활용할 예정이다.

구체적으로는 2018년 말까지 전국 매립현황에 대한 조사보고서 작성과 더불어 역사적 매립문제 리스트를 확정하고, 이러한 조사결과를 바탕으로 각 성급 정부는 2019년 연말까지 ‘생태 우선, 절약 및 집약 이용, 사안별 대응, 적극적 안정적 해결’의 원칙아래 세부 처리 방안을 수립한다는 계획이다. 원칙적으로 역사적 매립 문제를 해결 이전 해당 지역의 신규 매립사업 승인을 불허할 예정이다.⁸⁴⁾

3. 시사점

중국의 공유수면매립은 해양개발이용의 주요 방식 중 하나로서 토지 부족 해소와 연안경제발전의 주요 수단으로 활용되고 있다. 각 연안지역에서 공유수면 매립을 적극 추진하고 있는 이유는 첫째, 도시

83) 国务院关于加强滨海湿地保护严格管控围填海的通知,
http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-07/25/content_5309058.htm(검색일: 2019. 9. 7)

84) 自然资源部部署全国围填海现状调查,
http://www.gov.cn/xinwen/2018-08/23/content_5315935.htm (검색일: 2018. 9. 4)

의 발전공간 확보 및 산업발전 수요에 따른 토지부족현상을 해소하기 위함이다. 중앙정부에서 경작지에 대한 보호를 대폭 강화하면서 공유수면 매립을 통한 토지 확보가 대체수단으로 대두되었다.

둘째, 막대한 경제적 이익의 유혹이다. 중국의 연안습지 보호관리 전략연구 프로젝트(中国滨海湿地保护管理战略研究项目)의 조사에 의하면 항저우만, 장쑤 엔청(盐城), 허베이 란난(滦南) 등 지역의 공유수면 매립원가는 헥타르당 약 90~150만 위안으로 인근 도시의 건설용 토지교역가격인 헥타르당 약 500~1500만 위안보다 훨씬 저렴한 것으로 나타났다.⁸⁵⁾

하지만, 중국은 국가차원에서 급속한 개발이 진행되고 이에 따라 연안에서의 가용토지 부족현상이 심화되는 가운데에서도 ‘일률 10항, 강화 3항’이라는 구체적이고 초강경한 조치를 시행하고 있다는 것은 매우 의미 있는 정책이다. 매립지 조성 과정에서 위법적 행위가 발생한 사업에 대해서는 일률적으로 취소하고, 장기적으로 방치된 매립지는 국가 소유로 회수하며, 상업적 부동산 개발사업을 금지하는 등 매립사업의 관리를 강화하고 있다. 또한 환경영향이 심각한 경우 사업을 철거하거나 특정 오염심화 지역에서의 매립을 금지하는 조치를 통해 매립에 의한 환경문제에도 적극적으로 대응하고 있다.

특히, 최근에는 습지보호를 위해 매립을 통제하고자 신규 공유수면매립을 엄격하게 제한하기로 하였고, 해양생태보호와 복구를 강화하면서 관리체제와 조직체제의 강화를 추진하고 있다.

85) 沿海省份围填海全扫描：多方百计规避中央审批，
<http://finance.sina.com.cn/roll/2018-01-22/doc-ifyqtycx2076207.shtml>(검색일: 2018. 9. 4)

이처럼 중국의 공유수면매립관련 정책의 현주소는 매립의 금지 또는 엄격한 통제와 이를 관리하기 위한 체제의 강화라고 할 수 있다.

토지의 사유화가 원칙적으로 금지된 중국의 법률체계상 매립지의 소유는 당연히 사유화할 수 없으며, 해역사용권자가 매립 준공 3개월 내에 국유토지사용권을 발급받도록 하고 있다. 그리고 해역사용권과 토지사용권의 최장 기한을 용도에 따라 15~70년까지 차등 부여하고 있다.

중국의 매립관리 정책에서 매립의 억제 및 관리 강화를 위한 다양하고 엄격한 조치를 통해 과도한 개발수요를 제어하고 있으며, 용도별 사용권의 차등 부여라는 유연한 제도를 시행하고 있다는 것은 공유수면매립 정책의 전환을 꾀하는 우리에게도 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

제3절 미국⁸⁶⁾

1. 매립 현황

미국에서는 전국적으로 매년 90,000건 이상의 매립허가가 개별 또는 일반허가의 형태로 접수되는데 1986년부터 1997년까지 연평균 644,000에이커씩 상실되었다.⁸⁷⁾ 이 가운데 80,000건은 개별적인 검토가 필요 없는 것이고, 10,000건이 법적인 검토를 필요로 한다. 법적인 검토를 거친 후 약 6%인 600여 건에 대한 허가를 거절했다.⁸⁸⁾

86) 박민규(2001. 12), pp. 10~19 참조하여 정리함.

87) Ferrey(1997), p. 425.

88) 미국 어류 및 야생동물국 홈페이지(검색일: 2018. 7. 7.).

상실된 습지 중 도시개발과 관련하여 20%, 농업관련 26%, 임업관련 23%, 그리고 도시 외 지역 개발이 21%를 차지한다.

2. 매립관련 제도 현황

미국의 법률 가운데 우리나라의 「공유수면법」과 유사한 법률은 「청정수질법(Clean Water Act)」이다. 이 법에 따르면, 항해가능한 수면(navigable waters)에 오염물질을 버리는(준설하거나 매립하는 것을 포함) 일체의 행위는 미국 공병단의 허가를 받아야만 한다.⁸⁹⁾

한편, EPA(Environmental Protection Agency)는 개발에 의한 습지의 훼손을 완화하기 위해 매립허가에 관한 가이드라인을 만들었는데, 다음 네 가지 조건을 충족시켜야 허가를 해준다. ① 환경영향을 저감할 다른 실질적인 대안이 없어야 한다. ② 성문법규에 위배되지 않아야 한다. ③ 허가로 인한 환경의 후유증이 발생할 가능성이 없어야 한다. ④ 필요한 모든 감경조치를 취했을 것 등이다.

EPA 가이드라인에 따르면 물에 의존적이지 않은 매립사업은 명확한 반증이 없는 한 환경영향을 최소화할 수 있는 대안의 장소가 있는 것으로 간주한다. 따라서 매립을 하고자 하는 자는 매립 이외의 대안이 없다는 것을 입증할 책임이 있다.

이와 관련하여 플로리다의 연방지방법원은 Deltona라는 회사의 리

89) 33 U.S.C. §1311(a). Except as in compliance with this section and sections 1312, 1316, 1317, 1328, 1342, and 1344 of this title, the discharge of any pollutant by any person shall be unlawful. 항해가능한 수면(공유수면)의 매립에 관한 CWA 제1344조에 의하면 미국 육군장관(공병단장에 위임)은 매립허가를 내주는 책임이 있다. 33 U.S.C. §1344(a). The Secretary may issue permits for the discharge of fill material into the navigable waters at specified disposal sites.

조트 건설을 위한 매립허가를 거절한 공병단의 불허결정에 대해 원고 패소결정을 했다.⁹⁰⁾ Deltona는 리조트가 물에 의존적인 사업이라고 주장했지만 공병단은 리조트의 주목적이 숙소이기 때문에 매립허가를 거절했다.⁹¹⁾ EPA 가이드라인은 매립의 잠재적인 악영향을 최소화하기 위한 조치가 이루어지지 않을 경우 매립허가를 거절할 것을 제안한다. 불가피한 악영향의 발생이 예상되면 이를 최소화할 수 있는 조치를 권고한다.

EPA와 공병단은 누적되는 환경영향에 대해서도 고려해야 한다는 것을 합의하였는데, 개별 매립허가는 환경에 미치는 영향이 적을지라도 각각의 개별 허가가 누적되어 환경에 악영향을 미칠 경우 개별 허가를 할 수 없도록 한 것이다.

매립허가에 앞서 공병단은 환경영향평가와 관련한 국가환경정책법(NEPA), 해안매립에 관한 연안역관리법, 멸종위기 종의 보호에 관한 법률, 그리고 해양포유류 보호에 관한 법률 등이 준수되었는지를 검토한다.

항해가능한 수면에 매립 물질을 배출하고자 하는 자는 매립허가뿐만 아니라 수질보장서(water quality certification)를 주(state)로부터 받아야 한다.⁹²⁾ 이는 매립사업자가 매립지역의 수질기준을 유지하고 관련법을 준수할 것을 약속하는 것이며, 이 보장서에는 여러 가지 조건을 포함한 부관이 추가될 수 있다.

공병단은 매립을 허가할 경우 허가신청에 대한 공청회를 개최한다.⁹³⁾ 공청회 이후 이의의견이 없는 경우 허가사유를 기재한 결정기

90) *Deltona Corp. v. A lexander*, 504 F. Supp. 1280 (M.D. Fla. 1981).

91) *Deltona Corp. v. A lexander*, 504 F. Supp. 1280 (M.D. Fla. 1981).

92) 33 U.S.C. §1341.

록 등을 발급하고 매립을 허가한다. 공병단은 전국적인 일반매립허가를 할 수 있지만, 허가는 신청에 대한 고시를 한 날부터 90일 이내에 하여야 한다.⁹⁴⁾

공병단은 매립에 대한 사후허가를 할 수도 있는데 이를 통해 불법행위를 조정한다. 불법행위가 보고되거나 발견이 되었을 때 공병단은 공사중단명령을 내리거나 관계기관과의 협의를 거쳐 위반자에게 사후허가 신청을 요구할 수 있다. 하지만 사후허가는 심대한 환경훼손을 조장할 수 있어 불법매립행위에 대한 공소의 제기 등 법 집행이 진행 중이거나 위반행위를 바로잡기 위한 조치가 취해지지 않으면 사후허가를 할 수 없도록 하였다.

이처럼 미국에서의 매립허가권은 공병단이 가지고 있으며, EPA가 이를 재검토할 권한을 가지고 있다. 즉 공병단은 EPA의 가이드라인에 따라서 매립허가를 해야 하고⁹⁵⁾ EPA는 매립이 해당 지역의 수자원이나, 어업, 패류, 야생동물 또는 휴양 지역에 미치는 악영향 때문에 받아들일 수 없다고 판단되면 허가를 거부할 수 있다.⁹⁶⁾ 미국 청정수질법은 EPA와 공병단 중에서 어느 기관이 최종결정을 내릴 것인지 또는 두 기관이 의견이 다를 경우 어떻게 진행시킬 것인지에 대해 규정하지 않고 있지만, EPA와 공병단은 양해각서를 체결하여 허가에 관한 일반적인 권한은 공병단이 가지고 특별한 기술이나 정책적인

93) 33 U.S.C. §1344(a).

94) 33 U.S.C. §1344(q).

95) 33 U.S.C. §1344(b)(1) Each disposal site shall be specified for each such permit by the Secretary (1) through the application of guidelines developed by the Administrator.

96) 33 U.S.C. §1344(c). The Administrator is authorized to prohibit, deny or restrict the use of any defined area for specification as a disposal site, whenever he determines that the discharge of such materials into such area will have an unacceptable adverse effect on municipal water supplies, shellfish beds and fishery areas (including spawning and breeding areas), wildlife, or recreational areas.

사안이 있는 경우에만 EPA가 관여하기로 했다.⁹⁷⁾

매립과정에서의 일반국민의 참여를 보장하기 위해 청정수질법은 매립허가를 받고자 하는 자가 필요한 서류를 갖추어 허가신청을 한 경우, 일반국민에게 고지하고 면허신청자에게 공청회 기회를 준 후 면허를 부여한다.⁹⁸⁾ 즉 매립허가에 관한 모든 법률적 절차가 끝나면 그 사실을 국민에게 공표하고 공청회를 개최한 이후에 면허를 발급하도록 하고 있다.

3. 시사점

미국의 공유수면매립 관리의 특징은 매립 허가권을 공병단이 가지고 있으나 EPA는 재검토할 권한을 가지고 있기에, 공병단의 매립허가는 EPA의 가이드라인에 따라야 한다는 것이다. 즉 허가의 주체와 허가기준 작성의 주체가 이원화되어 상호 보완적 기능을 갖추고 있다.

EPA 가이드라인은 매립의 불가피성, 적법성, 환경영향 회피, 사전 조치 이행을 요구하고 있다. EPA 가이드라인의 두 가지 중요한 사항은 ‘실질적인 대안’의 여부와 계획한 사업이 ‘물에 의존적’인지의 여부이다. 실질적인 대안존재 여부와 관련하여 수증환경에 악영향을 덜 미치는 실질적인 대안이 있을 경우에는 매립허가는 거절된다. 물에 의존적인지의 여부는 마리나의 건설과 같이 물이 꼭 필요한 사업인지의 여부가 주요한 결정변수이다. 만약 사업이 물에 의존적이지

97) EPA/Department of Defense, Memorandum of Understanding on Geographic Jurisdiction of the §404 Program (MOU), 45 Fed. Reg. 45,018(July 2, 1980).

98) 33 U.S.C. §1344(a). The Secretary may issue permits , after notice and opportunity for public hearings for the discharge fill material into the navigable waters at specified disposal sites. 일반허가와 관련한 통지와 공청회, 33 U.S.C. §1344 (e).

않으면 실질적인 대안이 있는 것으로 간주되고 사업자는 그것을 명확한 증거에 의하여 반증하도록 하고 있다. 이는 공유수면매립으로 인한 영향에 대해 사전에 철저하게 검토하고 대안을 마련해야 하며, 공유수면매립의 불가피성을 사업주체가 분명하게 증명해야 한다는 것을 의미한다. 즉 매립에 따른 환경영향을 최소화할 수 있는 방안의 마련과 매립토지 이외 가용토지의 부재 증명을 매립허가의 중요 조건으로 정하고 있다는 것이다.

그리고 매립과정에서의 갈등을 사전에 조율하기 위해 매립면허 이전에 미리 고시함으로써 면허신청자가 면허 이후에 많은 투자를 하기 전에 조정의 기회를 가짐으로써 법률적 분쟁을 비롯한 첨예한 상충을 예방할 수 있도록 하는 것은 합리적이라 판단된다.

미국에서도 공유수면매립 신청이 많이 발생하지만 이처럼 명확한 기준을 적용하고 철저히 이행한다는 점과 매립계획수립 단계가 아닌 면허단계에서 일반국민에게 매립관련 사항을 알리고 공청회를 거친 이후에 면허를 부여한다는 것은 우리에게 시사하는 바가 크다.

제4절 독일

1. 매립 현황

독일의 공유수면 매립은 내륙습지와 해안지역의 간척사업으로 나타나는데, 간척의 주된 목적은 농경지의 확보와 침수피해의 방지였다. 독일의 해안지역은 독일 북부지역에 한정된다. 특히 북해 연안의 저습지 내에서는 안정된 땅을 확보하기 위하여 중세 이래로 부분적이고 점진적인 간척사업이 이루어져 왔다. 현재의 북해지역 해안선

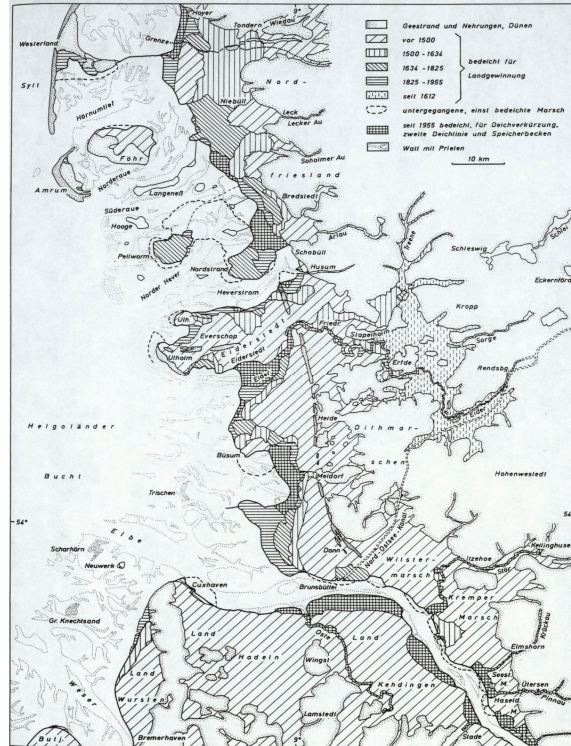
의 모습은 중세 이전부터 시작되어 1987년까지 지속된 제방 축조에 의한 간척사업의 결과이다.

대부분의 간척사업이 이루어진 북해지역의 쉘레스비히-홀슈타인주와 니더작센(Niedersachsen) 주에는 역사적으로 안정된 농지를 확보하고 거주지를 조성하기 위한 간척사업이 이어져 왔다. 쉘레스비히-홀슈타인 지역은 고대로부터 끊임없는 간척활동을 통하여 안정된 토지 확보를 위해 노력한 결과, 1250년 이후로 35만 ha가 확보되었다.

독일의 간척사업은 ‘코그(Koog)’라는 간척지를 중심으로 형성된다. 쉘레스비히-홀슈타인 서해안의 제방 공사를 통하여 넓혀진 땅을 의미한다. 니더작센(Niedersachsen)에서는 ‘괴제(Köge)’로 불린다. 제방으로 둘러싸인 습지는 매우 비옥하기 때문에 이것을 ‘황금의 고리’라고도 한다. 노르트프리즈란트(Nordfriesland) 지역에서만 100개 이상의 코그가 형성되었지만, 그들 중 많은 수가 1634년 폭풍우에 의해 파괴되었다. 하지만 코그의 건설은 높은 위험을 감수할만한 사업이었기 때문에 간척이 재개되었으며 20세기 중반까지 순전히 경제적인 이유로 토지 개간이 이루어져 왔다. 이러한 간척시대는 1954년 노르트프리즈란트(Nordfriesland) 지역에서 프리드리히-빌헬름-뤼케-코그(Friedrich-Wilhelm- Lübke-Koog)의 축조를 끝으로 막을 내리게 된다. 오늘날 엘베강과 서해안에는 여전히 170개의 코그가 있는데, 이들 간척지에 850km의 제방이 축조되어 있다. 이 길이는 독일연방공화국의 남북길이와 일치하는 규모이다.⁹⁹⁾

99) Harry Kunz(1998); Nordfriisk Instituut(2000); Wachholtz Verlag, ISBN 3-529-02441-4(<http://www.geschichte-s-h.de/koog/>에서 재인용, (검색일: 2018. 9. 2)).

〈그림 4-5〉 독일 북해 연안의 간척 사업



자료: Prange(1986), p. 47

2. 매립관련 정책 현황

독일은 새로운 토지 조성을 통한 농업의 경제성이 낮아지고, 간척 사업이 제2차 세계대전까지 나치정권의 대대적 선전에 사용되었던 과거를 바탕으로 일찍부터 갯벌의 매립을 중단하였다. 독일에서 대부분의 간척이 활발하게 진행된 쉘레스비히-홀스타인주는 1954년에 완공된 프리드리히-빌헬름-뤼베-코그(Friedrich-Wilhelm-Lübke-Koog)를 마지막으로 경제적 목적의 간척사업을 중단하였다. 그리고

재해예방 목적의 간척 역시도 환경과 생태보전의 요구가 거세지면서 사회운동으로 전개되어 1994년 주민선거와 WWF 등 환경운동가들에 의해 바덴해의 간척계획이 취소되거나 축소되어 중단되었다.¹⁰⁰⁾

슐레스비히-홀스타인 연안에서의 제방 조성은 1990년대에 접어들면서 완전히 중단되었으며, 이후 갯벌과 염습지 보호를 위한 법령의 제정과 람사르 습지 등록으로 환경보전 정책으로 전환되었다. 단지 매립을 하지 않는 것만이 아니라 기존 간척지에 해수를 유통시켜 동식물 서식지로 복원하는 사업이 추진되었다.

〈표 4-5〉 독일 바덴해의 간척지 자연복원사업 현황

구분	간척지		
	Rantumbecken	Speicherkoog-Nord	Beltringharder Koog
매립시기	1938	1978	1987
매립면적	570	3,200	3,345
해수유통 시기	1982	1984	1988~1989
바다 비오톱 면적	570	532	853
해수유통	-	340,000m³	1,800,000m³

자료: 해양수산부(2011. 1), p. 109 재인용

독일은 자연재해방지를 목적으로 연안 방조제를 구축하는 간척사업을 많이 추진하였지만 최근 방조제 건설에 의한 자연재해방지는 한계가 있음을 인식하고 점진적으로 방조제를 제거하여 자연 갯벌로 복원하는 방안이 기후변화에 적응하면서 재해를 최소화할 수 있음을 인식했다. 이에 따라 훼손된 생태계 회복을 위해 방조제를 후퇴시키거나 제거하여 배후의 갯벌을 복원하려는 계획이 추진되고 있다.¹⁰¹⁾

100) 해양수산부(2011. 1), pp. 106~109.

3. 시사점

독일도 과거에는 식량생산을 위한 농지확보를 위한 간척사업으로 시작하여 연안지역의 자연재해 방재 목적의 방조제 건설사업으로 매립의 주요 목적이 변경되었고, 경험을 통해 방재 목적의 방조제 건설이 효과적이지 못한 반면에 환경적 피해가 크다는 것을 인식한 후, 더 이상의 간척을 중단하고 오히려 갯벌 생태계를 복원하는 사업이 한창 추진 중이다.

이처럼 과거의 시행착오를 충분히 인식하고 변화된 사회환경에 적절하게 대응하는 과정이 바람직하다. 특히, 환경피해가 큰 방조제 건설을 전면 중단한 과감한 정책적 결단이 매우 의미있는 조치라 할 수 있다. 추가 개발사업을 중단하는 것에 그치지 않고 더 나아가 간척사업 지역의 갯벌을 복원하기 위해 국가 주도의 사업이 추진되고 있다는 것은 생태환경이 우수한 연안 곳곳에 많은 매립지를 지닌 우리나라에 시사하는 바가 크다.

101) 충청남도(2016. 9), p. 297.

제 5 장

매립정책 개선방안

제1절 정책 기조의 전환

앞에서 살펴본 바와 같이 지금까지의 공유수면매립은 국가 및 지역경제의 발전에 기여하면서 많은 성과를 가져다 준 것을 부인할 수 없다. 하지만 그와 동시에 자연생태계의 훼손은 물론 심각한 사회적 갈등 발생과 같은 환경적·사회적 부작용도 매우 컸다는 것도 사실이다. 이처럼 공유수면매립은 양면성을 지닌 행위이므로 우리는 이것을 보다 현명하게 이용하고 관리해야 한다.

우리는 지금까지 공유수면매립을 통해 많은 경제적 혜택을 얻을 수 있었다. 제2장에서 살펴본 바와 같이 공유수면매립은 농지조성을 통한 식량생산, 산업단지 개발을 통한 경제성장, 항만개발을 통한 경제기여, 주거·친수 등 공간자원 확대 등 국가와 국민의 이익을 위한 매우 유용한 수단이었다. 하지만 그 이면에는 인식하지 못했거나 회피할 수 없었던 부작용과 피해도 결코 적지 않았다. 국토의 확장이

우선이던 과거와 달리 현재는 집약적이고 효율성 높은 토지이용이 중요해지는 추세에 있다. 따라서 지금부터는 단기간의 이익을 위해서 희생시켜야하는 자원이 아니라 장기적 관점에서 관리하고 보전해야 하는 자원으로서 공유수면을 인식해야 할 것이다.

이를 위해서는 1962년 제정된 후 수정을 거듭하면서 지금까지 틀을 유지하고 있는 「공유수면법」의 과감한 개정이 필요할 정도로 매립관리정책의 기초에도 큰 변화가 있어야 할 것이다.

우선, 공유수면의 가치에 대한 기본적 인식의 변화가 필요하다.

공유수면은 무한한 것이 아니고 유한한 공유 자산이다. 기존 공유수면매립 정책의 개선 필요사항에 대한 설문조사 결과에서 공유수면을 공유자원으로 인식하고 공익적 관리가 부족했다고 77%의 응답자가 지적한 것에서 알 수 있듯이 공유수면을 매립하기 전에 새로운 관점에서의 검토가 필요하다,

부족한 산업용지와 택지를 확보하거나 항만을 개발하기 위해 공유수면을 매립하였지만 근래에는 생태적·심미적 가치가 보다 강조되고 있고,¹⁰²⁾ 연안재해방지, 오염원 정화, 생물서식처 제공, 생태관광자원 제공 등의 가치 중요성을 인식하게 되었다.¹⁰³⁾

공유수면의 가치는 국민은 물론 미래세대와도 공유해야 하는 우리의 소중한 자원이다. 불가피하게 이를 이용하고자 할 때는 이용의 혜택을 국민 모두가 공유할 수 있어야 하고, 특정인에 한정된 이용을 쉽게 허락해서는 안 된다. 그리고 부득이 매립과 같은 이용을 하고자 할 때는 경제적·환경적·사회적 대가와 책임을 충분히 지불하도록 해

102) 최병선·정옥주(2008. 1), p. 344.

103) 김부성(2003. 1), p. 192.

야 할 것이다.¹⁰⁴⁾

둘째, 이용자 관점이 아닌 공급자 관점에서 공유수면매립을 관리해야 한다.

공유수면매립은 공유수면을 관리하기보다 개발하고 이용하는 행위이다. 즉 지금까지의 매립사업으로 많은 공유수면이 사라지고 훼손되거나 피해가 발생한 나머지 공유수면을 회복, 관리하기 위해 또 다른 자원이 투입되었다. 그럼에도 불구하고 토지와 사업의 수요에 맞춰 많은 매립사업이 진행되었다. 그리고 매립사업으로 인해 사회적·환경적 피해가 예상되어도 이를 저감시킬 방안이 제시되면 사업이 추진되곤 했다. 이 때문에 지금까지의 매립관리정책은 국가의 인·허가 통제에도 불구하고 이용자 관점에서의 정책이라 할 수 있다. 「공유수면법」을 의제하는 법률이 매우 많다는 것은 공유수면의 개발자 즉 이용자의 편의를 우선하는 이용자 관점의 대표적인 사례라 하겠다.

본 연구의 설문조사에서도 향후 공유수면매립 정책을 난개발방지를 통한 해양환경보전, 연안의 안전 및 재해예방 등에 기여할 수 있도록 해야 한다는 의견은 매우 높은 지지를 받은 반면에, 지역경제 균형발전이나 경제성장을 위한 공간 창출에 기여해야 한다는 의견에는 많은 반대가 있었다.

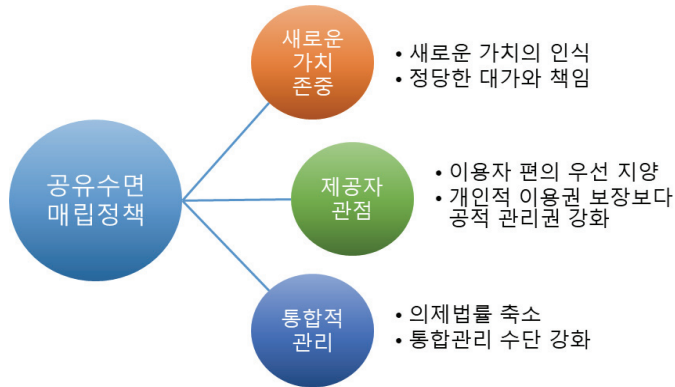
따라서 공유수면의 공유적 가치와 지속가능한 이용을 확고하게 지키기 위해서는 현재의 이용자 중심이 아닌 자원의 관리자 중심의 정책을 강화하여 개인적 이용권 보장보다는 공적 관리권 강화가 필요하다.

104) 경제적으로는 이익의 공유와 기여, 환경적으로는 훼손의 방지 및 회복, 사회적으로는 갈등 방지 및 사회기여 등의 기회 부여와 책임 이행을 요구할 수 있도록 함.

셋째, 포괄적·통합적 관리로 개선해야 한다. 앞에서 문제를 지적한 바와 같이 「공유수면법」이 공유수면매립을 관리하는 기본적이고 일반적인 법률이라고 하지만, 많은 공유수면매립사업이 「공유수면법」이 아닌 타 의제법률에 의해 만들어지고 추진된다. 따라서 국가 차원에서 공유수면매립 정책의 목표와 방향을 설정하고 추진한다 하더라도 현재 수준의 「공유수면법」만으로는 정책목표를 달성하기에 역부족일 수밖에 없다.

따라서 80개에 달하는 「공유수면법」 의제법률을 과감하게 축소하고, 「공유수면법」에 의한 공유수면매립의 관리를 최대한 일원화할 수 있도록 해야 한다. 매립기본계획의 위상과 매립 절차상의 협의를 강화하고 매립지 정보의 통합관리는 물론 매립지의 사후관리권을 확보하는 등의 개선이 필요하다.

〈그림 5-1〉 공유수면매립 정책 기조 전환



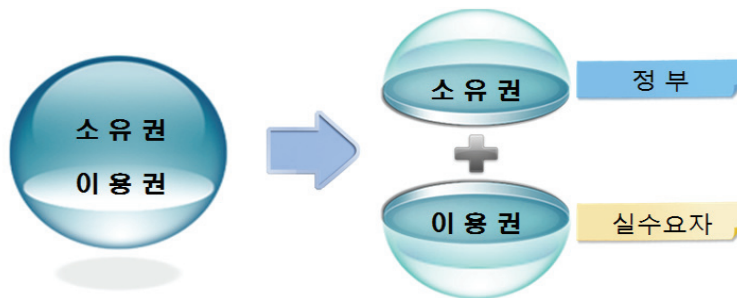
자료: 저자 작성

제2절 공유재적 가치 보존방안

1. 소유권 분리

현행 공유수면매립 면허취득자가 매립지 준공과 함께 토지를 소유할 수 있도록 하고 있으므로 공유수면매립은 매립된 수면의 가치만큼의 공유재가 사유화되는 과정이라 할 수 있다. 매립을 통한 공유수면의 사유화에 대한 문제 지적과 그에 대한 대안으로 매립지의 소유권과 이용권을 분리하자는 제안이 있었다.¹⁰⁵⁾ 매립지에 대해 매립면허 취득자에게 이용권만 부여하고 소유는 국가에 귀속하는 방안은 공유수면의 공유자산을 보존하고 과다한 매립수요를 사전에 제어할 수 있으며, 매립을 통한 잉여의 사익편취를 차단할 수 있다는 장점에서 제안되었다.

〈그림 5-2〉 매립지의 소유권과 이용권의 분리 개념



자료: 윤성순·박수진·신철오(2012), p. 104

105) 윤성순 외(2008), 윤성순·박수진·신철오(2012), 윤성순·박수진·신철오(2013).

매립지를 매립한 자(매립면허 취득자)가 소유하는 것은 우리나라의 「공유수면법」 초기부터 이어져 온 방식이고, 공유수면매립을 통해 토지를 소유한 오래된 경험 속에서 매립지 소유권을 분리한다는 것은 획기적인 변화임에는 틀림없다. 하지만 제도개선을 위해서는 해결해야 할 문제와 불안을 불식시켜야 할 과제에 직면하게 된다. 권리의 침해, 경제활동의 제한, 이용권의 관리가 대표적인 해결과제이다.

각 문제에 대한 대응방안은 기존 연구¹⁰⁶⁾에서 이미 제시하고 있다. 사인의 재산권을 침해하지 않고 신규사업부터 적용함으로써 권리의 침해가 아니고, 매립자의 이용권을 안정적 보장과 재산권으로의 인정을 제도화하며, 국가의 위탁을 받은 전문기관에서 이용권을 관리하는 방안이다.¹⁰⁷⁾

매립지 소유권 분리방안은 기존의 제도아래 매립지를 취득한 경험자와 매립지 취득을 기대하는 자를 중심으로 많은 반대가 예상된다. 그리고 법리적 가능성의 논쟁은 물론 제도의 실효성에 대한 우려도 제기될 것이다.

「공유수면법」의 변화과정에서 보듯이 오랜 기간 동안 공유수면을 매립하면서 지속적으로 제도를 보완해 왔다. 하지만 공유수면의 공유적 가치 보존, 과도한 매립, 잉여이익의 사유화 등 연안을 매립하면서 쌓여온 문제는 여전히 해결되지 못하고 있다. 따라서 문제의 근원을 해결할 수 있는 방안이 필요하며, 매립지 소유권 분리가 적절한 대안이 될 것이다.

「공유수면법」 제46조 및 제47조를 삭제 또는 개정하여 사인의 매립

106) 윤성순·박수진·신철오(2012), p. 104.

107) 윤성순·박수진·신철오(2013), pp. 60~70.

지 소유권 취득 근거를 없애면 매립의 의제법률에 근거한 소유권 취득을 우려할 수 있다. 「공유수면법」에서만 소유권을 분리하도록 규정하면 의제법률에 의한 매립사업 증가로 전이될 것이기 때문이다. 하지만 현재로서는 「마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률(이하 「마리나항만법」이라 한다)」¹⁰⁸⁾을 제외한 타 의제법률이 매립지 조성은 의제하지만 매립지의 소유권 취득은 「공유수면법」에 근거하고 있기 때문에 「마리나항만법」만 동시 개정한다면 문제가 되지는 않는다.

매립지의 소유권 취득을 현행처럼 유지하면서 앞에서 언급한 문제를 완화할 수 있는 방안도 생각해 볼 수 있다. 대부분의 경우 준공 매립지의 토지가치가 일정기간 이후 형성되기 때문에 이용권만을 부여한 임차기간을 정하고 해당 기간이 만료되는 시점에 소유권을 취득하도록 하는 방안이다. 이는 소유권 취득의 현행 방식과 소유권 분리방식을 절충한 방식으로 합리적인 대안으로 검토가 가능할 것이다.

〈그림 5-3〉 수정된 매립지 소유권 분리방안 개념



자료: 저자 작성

108) 제20조1항에 따르면 “마리나항만시설 개발사업으로 조성 또는 설치된 토지 및 시설은 준공과 동시에 투자한 총사업비의 범위에서 해당 사업시행자가 소유권을 취득한다”라 정하고 있음.

2. 인식의 전환

거듭 강조하고 있듯이 공유수면매립에 대한 패러다임의 변화가 필요한 시점이 되었다. 국토확장과 부족한 토지의 공급수단으로서 공유수면매립은 더 이상 철저하게 통제되어야 한다. 세계 모든 연안국들이 자국 해양공간의 중요성을 인식하고 있으며 이를 관리하기 위한 새로운 체제를 도입하고 있다. 갯벌을 포함한 공유수면은 육지와 같은 우리의 영토이므로 육지만이 국토라는 내륙 지향적인 사고는 변화가 필요하다. 공유수면 매립은 국토의 확장이 아니라 환경 및 생태계의 파괴라는 사실 인식이 필요하다.¹⁰⁹⁾

공유수면이라는 공간이 지닌 가치를 새롭게 인식하는 것은 향후 공유수면을 관리하는 정책 전환의 시작점이라 할 수 있다.

〈그림 5-4〉 공유수면 가치의 인식 전환



자료: 저자 작성

109) 박만규(2001. 12), p. 4.

3. 관리자적 관점의 대안

제2장에서 살펴본 바와 같이 우리나라 연안에서 지금까지 매립된 공유수면은 731km²에 이르고 있다. 이는 국토면적의 0.73%에 해당한다. 1982년부터 2011년까지 기준으로 매년 여의도 면적의 3.2배, 매일 축구장 10배의 면적이 매립되었다고 한다.¹¹⁰⁾ 실로 엄청난 양의 매립이 이루어져 왔다.

반복적으로 강조하였지만 본 연구의 목적처럼 지금까지의 공유수면매립 관리정책의 새로운 전환기를 마련해보고자 할 때, 우리는 앞으로 계속 공유수면을 매립해야하는가에 대한 의문을 던질 수 있을 것이다. 오랜 기간 동안 공유수면매립이 비교적 자연스러운 토지 확보 방안이었으나 최근에는 매우 까다롭고 많은 비용이 드는 방식이라는 인식이 어느덧 일반화되고 있다. 이 시점에서 공유수면매립을 관리하는 새로운 관점의 대안을 고민할 필요가 있다. 우선 검토가 가능한 두 가지 대안을 제안한다.

첫째, ‘공유수면매립의 제로(Zero)화’를 선언하는 것이다. 매우 획기적인 시도가 될 것이며, 많은 우려와 반대가 예상되는 방안이다. 하지만 극심한 반대에도 불구하고 일관된 목표를 향해 추진했던 ‘육상폐기물 해양투기 제로화’의 사례와 공유수면매립을 원칙적으로 금지한 독일의 사례가 좋은 경험이 될 수 있다. 목표 시점을 기준으로 공유수면매립의 전면 금지를 선언함으로써 토지화로 상실되는 공유수면이 없도록 하는 것이다. 물론 경과조치를 위해 일정 기간을 통해 점진적으로 매립을 감소시키는 방안과 매립이 불가피한 예외적 사안을 최소한으로 적용하는 방안이 유효할 것이다.

110) 윤성순·박수진·신철오(2012), p. 1.

둘째, 매립사업의 타당성을 평가하는 방식을 Positive 방식으로 전환하는 것이다. 공유수면매립 인·허가의 첫 단계인 매립기본계획 반영여부를 평가할 때 법률에서 정하고 있는 사항은 없다. 다만 매립면허의 기준은 「공유수면법」 제30조에서 면허를 할 수 있는 경우를 정하고 있다. 하지만 이는 매립예정지 인근의 기존 권리자의 피해가 예상되는 경우에만 해당되는 내용이다. 따라서 일반적인 경우 매립기본계획의 반영이나 매립면허를 발급하는 조건에 대해 규정하지는 않고 있다. 다만 매립기본계획 수립 시 반영여부를 평가하면서 여러 평가항목과 지표를 활용하고 있다. 이 단계에서 보호구역 내 사업, 불법매립지 포함 여부, 기존 권리자의 권리침해 여부 등 사업추진에 법률적으로 저촉되는 사항에 해당할 때 평가에서 배제하고 있다. 이는 규정에 따라 금지한 행위가 아니면 모두 허용하는 Negative 방식의 평가방법이다. 향후 매립기본계획 수립 시에 법률 제30조 매립면허의 조건에서처럼 매립 가능한 조건을 명시하여 무제한 반영 요청이 아닌 제한적 반영 요청으로 개선하는 Positive 방식으로의 전환을 검토할 필요가 있다. 미국의 경우 사업자가 매립사업이 ‘물에 의존적’임을 증명해야만 허가를 해주는 것과 유사하게 ‘매립의 불가피성’을 증명할 때만 매립기본계획에 반영하는 방식이 대표적일 것이다.

4. 경제적 유인 방안

앞서 살펴본 해양생태계보전협력금 징수액은 해양생태계·생물종의 보전 및 복원사업, 해양생태계 보전·이용시설의 설치·운영, 생태적 가치가 높은 해양생태계의 복원 사업에 사용되도록 법에 명시하고 있다.

해양생태계보전협력금 제도에는 육상의 생태계보전협력금제도와 마찬가지로 협력금 반환사업을 시행할 수 있다. 이 사업은 생태계보전협력금납부자 또는 자연환경 보전사업 대행자가 생태계복원 등 자연환경보전사업을 수행하고, 사업비를 반환 받는 사업이다. 「해양생태계 보전 및 관리에 관한 법률」 제49조 7항에 해양생태계보전협력금 반환사업에 대해 명시되어 있으나, 징수재원 규모의 부족 등의 이유로 현재까지 실행된 사례는 없었다.¹¹¹⁾ 해양생태계보전협력금 반환사업의 활성화를 통해 매립을 수반한 사업의 매립규모 최소화를 유도할 필요가 있다.

또한, 매립으로 인한 환경훼손이 예상될 때, 금전적 부담을 부과하기 이전에 직접적 규제수단으로 훼손을 방지하거나, 훼손이 불가피할 경우 대체복원 수단을 도입하는 것에 대한 검토가 필요하다.¹¹²⁾

제3절 매립지 사후관리 강화

1. 매립지의 이력관리

공유수면매립지는 매립면허취득자가 소유권 취득을 하면서 소유권보존등기를 해야 하며, 이때 소유권행사 제한사항으로 매립목적 변경제한기간에 대한 사항을 부기(附記)하도록 하고 있다.¹¹³⁾ 매립지

111) 환경부의 생태계보전협력금 반환사업은 「자연환경보전법」 제50조 및 동법 시행령 제46조에 근거하여 개발사업자가 납부한 생태계보전협력금을 활용하여 훼손된 생태환경을 복원하고, 대체자연을 조성하는 등 생태계 보전 및 복원사업을 유도하기 위한 제도.

112) 관련 사례로는 미국 루이지애나주의 보상적완화비용과 독일의 자연침해조정제도 등의 사례가 있으며, 이들 사례의 구체적인 내용은 장정인·최희정·최석문(2017)을 참고.

113) 「공유수면법」 제46조.

준공 이후 토지등록이 되고 난 이후에는 매립지는 일반토지와 동등하게 관리되며, 매립지로서의 흔적은 매립목적 변경제한에 대한 부기내용만이 남게 된다. 즉, 공유수면상태에서부터 매립준공까지는 「공유수면법」에 따라 관리되지만 토지등록 이후에는 공유수면으로서의 지위는 상실하고 토지관련 일반 법률들의 적용을 받는다.

하지만 공유수면매립지는 경제적·사회적 목적에 의해 공유자원이 특정인의 소유로 전환된 것이므로, 수면과 토지의 중간적인 새로운 별개의 대상으로 관리할 수 없지만 공유재의 지속적 가치 보전차원에서 일반 토지와는 다른 관리가 필요하다. 매립지의 경우에는 일반 토지보다 공공적 책임을 추가 부과하는 방안이 가능할 것이다.

구체적으로는 매립지는 사후의 이용실태를 조사하여 계획된 바대로 잘 이용되고 있는지 확인하도록 한다. 이용이 저조한 경우 활용을 촉진할 수 있도록 행정지도를 하거나 매립지 복원사업 대상지로 우선 검토한다.

이러한 매립지의 사후이력관리를 위해서는 「공유수면법」의 매립지 관리의 시간적 범위를 확장해야 하는데, 적어도 각 매립지의 매립 목적변경제한이 만료되는 시점까지가 우선 가능할 것이다.

2. 매립지 복원

제4장의 국외사례에서 독일은 우리나라와 마찬가지로 초기의 공유수면매립을 식량증산을 위한 농업용지 개발 목적으로 진행했다. 하지만 최근에는 연안자연생태의 가치를 활용하기 위해 기존 매립지의 복원을 추진 중에 있다.

우리나라에서도 환경부는 최근 「자연환경보전법」 개정을 통해 ‘자

자연자원총량제'와 같은 적극적인 정책을 도입하려 하고 있으며, 도입을 위한 시범사업을 착수했다.¹¹⁴⁾ 자연자원총량제는 개발사업에 따른 자연자원의 훼손 및 감소를 억제하고, 지속가능한 생태계 유지를 위해 자연자원의 양과 질을 통합관리하고자 하는 것이다. 개발사업 또는 도시지역에 보전총량을 설정하고, 개발로 인해 훼손·감소되는 가치만큼을 복원하여 자연자원을 유지·관리하기 위함이다. 자연자원에 위협이 되는 개발을 제어하는 방식에서 더 나아가 훼손된 자연자원을 회복하기 위한 발판을 만들어 가고 있는 것이다.

공유수면매립 역시 생태적 가치가 높은 공유수면을 매립하여 자연자원을 훼손한 행위이므로 활용이 저조하거나 연안환경에 커다란 영향을 미치는 매립지에 대해 공유수면으로 되돌리는 복원사업을 추진해 나가야 한다.

매립지의 전주기 관리를 확장하는 일환으로 「공유수면법」에 매립지의 복원관련 규정을 신설할 필요가 있다. 복원사업 추진의 근거를 마련하는 것이 우선이며, 복원 대상 매립지의 기준, 복원사업의 절차와 가이드라인, 복원에 필요한 경제적·행정적 지원사항 등을 구체화해 나가야 한다.

제4절 현행 관리체계 개선

1. 기본계획체계 개선

수시변경에 의한 잦은 매립기본계획의 변경은 10년 주기의 기본계획으로서의 위상을 심각하게 훼손하고 있다. 앞에서 언급한 바와 같

114) 환경부 홈페이지(검색일: 2018. 10. 2).

이 현재의 매립기본계획체계를 대폭 개선할 필요가 있다. 매립기본계획의 정책계획 성격을 명확하게 하고, 매립사업은 별도의 시행계획으로 전환하며, 수시변경계획은 철폐하는 것이다. 이를 자세히 설명하면 다음과 같다.

우선, 매립기본계획은 현행처럼 10년 주기 수립과 5년 주기 변경계획 수립을 유지하되 계획기간 동안의 공유수면매립관련 정책방향과 제도적 개선사항의 제시와 함께 필요에 따라 매립사업 추진의 가이드라인을 제시하는 방식으로 바꾼다. 다음으로 매립기본계획의 반영 요청된 각 지구별 사업에 대해서는 연도별 시행계획을 수립하여 추진한다. 계획반영 절차는 현행 기본계획 수립 시 적용하고 있는 평가방법을 유지할 수 있으며, 매년 수요조사와 평가를 통해 차년도의 시행계획을 수립한다. 마지막으로 현행 「공유수면법」 제27조2항을 삭제 또는 개정하여 수시변경을 없애거나 엄격하게 제한하는 것이다.

이와 같은 개선방안은 현재의 수시변경 절차를 연1회 하는 것과 같은 효과이지만, 매립기본계획을 정책계획으로서의 면모를 제고하여 위상을 개선함과 동시에 계획반영 매립지구의 실제 추진율을 제고하는 등의 효과도 기대할 수 있다. 연간단위의 계획수립은 수시변경을 통해 대응했던 매립수요의 유동성에도 적절하게 대응할 수 있을 것이다.

설문조사 결과에서도 매립기본계획에서 수시변경을 확대하여 매립의 유연성을 확대할 필요성에 대해 64%의 응답자가 반대하고 있는 반면에 수시변경을 최소화해야 한다는 의견에는 59%가 지지하고 있어 개선의 의미가 있다고 하겠다.

〈그림 5-5〉 매립기본계획의 개선 방향



자료: 저자 작성

현재 「공유수면법」 제24조에서는 매립기본계획에 포함되어야 할 내용으로 매립예정지의 위치와 규모, 매립목적, 매립예정지의 토지 이용계획, 매립의 필요성과 매립방법에 관한 사항, 매립으로 인한 환경 및 생태계의 변화 중 대통령령으로 정하는 사항과 그 대책, 매립 전후의 경제성 비교 등을 정하고 있다. 이들 내용은 대부분 계획에 반영되는 개별 지구별 내용으로 한정되어 있다. 현재로서는 매립기본계획에 매립정책에 대한 사항은 법률에서 언급되어 있지 않고 있다. 하지만 실제 수립된 매립기본계획에서는 매립정책의 방향은 물론 전차(前次) 계획에 대한 평가도 담고 있다.

정책계획으로 개선될 매립기본계획에 포함될 내용으로는 연안 환경 및 여건변화, 매립관련 동향과 전망, 전차 계획의 평가, 매립정책의 목표 및 기본방향, 타당성평가방안, 연차 시행계획 수립방안, 관리기반 및 제도개선 사항 등으로 정할 수 있다.

연도별 시행계획은 기본계획에서 정하는 기본방향과 평가방안 등의 범위 내에서 개별 반영요청 사업별로 평가하여 반영한다. 계획에 포함될 내용은 현재의 매립기본계획 내용처럼 계획에 반영될 개별 지구별 정보를 중심으로 정하고, 추가하여 기 매립지 이용실태 및 매립지통계를 추가한다.

〈표 5-1〉 매립기본계획과 연도별 시행계획 포함내용(안)

구분	매립기본계획	연도별 시행계획
포함내용	- 연안 환경 및 여건변화 - 매립관련 동향과 전망 - 전차 계획의 평가 - 매립정책의 목표 및 기본방향 - 타당성평가방안 - 연차 시행계획 수립방안 - 관리기반 및 제도개선 사항	- 매립예정지의 위치와 규모 - 매립목적 - 매립예정지의 토지이용계획 - 매립의 필요성과 매립방법 - 매립으로 인한 환경 및 생태계의 변화와 대책 - 매립 전후의 경제성 비교 - 매립지 이용실태 - 매립지 통계

자료: 저자 작성

2. 매립수요 변화 대응

「공유수면법」 시행령 별표2에서 매립목적을 17가지로 정하고 있는데, 매립기본계획 수립 시에 반드시 포함되어야 할 내용이고, 매립 면허 시에도 매립목적을 정하고 고려되어 할 요소이다. 이들 매립목적의 개선방안은 이미 제3차 매립기본계획에서 제시되었음에도 불구하고 아직 개선되지 않고 있다. 향후에 개선이 분명하게 필요한 사항이다. 이러한 매립목적 분류체계 개선 필요시점에서 최근 매립수요를 반영할 때 매립목적의 구분 효용성을 재검토하고 매립목적 분류를 대폭 수정하는 방안을 고민해야 한다.

매립 목적은 매립 목적 변경제한에 의해 매립의 과수요를 억제하기 위한 통제 수단으로 활용되고 있다.¹¹⁵⁾ 하지만, 매립목적별 관리의 수준이나 내용이 다르지 않다. 토지이용체계상의 용도지역별 이용수준 차등과 같은 관리의 차별사항이 매립목적에서는 적용되지 않

115) 해양수산부(2016a), p. 115.

는다. 매립기본계획 반영 요청 시에 사업내용에 적합하게 정하는 매립목적은 이후 매립준공까지 동일한 절차와 기준으로 검토된다. 다만 준공과 함께 토지등록을 할 때 목적에 적합한 토지용도가 정해지며 이후 목적 간 변경 제한이 적용된다.

이처럼 매립목적의 변경 제한에 국한된 매립목적 구분은 그 효용성의 재검토가 요구된다. 난개발, 개발의 부당이익 등의 우려에서 목적변경 제한을 두고 있지만, 새로운 시각에서 접근이 필요하다. 즉, 이러한 문제를 목적변경 제한이 아닌 다른 방법으로 해결할 수 있다면 목적변경 제한은 불필요한 것이다. 그 대표적인 방법이 앞에서 제시한 매립지 소유권의 분리방안이다.

매립지의 소유권 분리방안을 포함하여 난개발 및 잉여이익 사유화 등의 문제를 제어할 수 있는 방안이 시행된다면 매립목적 구분을 대폭 간소화하여 매립지를 둘러싼 여건 변화에 유동적으로 대응하면서 매립지의 활용을 제고할 수 있도록 하는 것도 바람직하다.

3. 실질적 의견수렴 강화

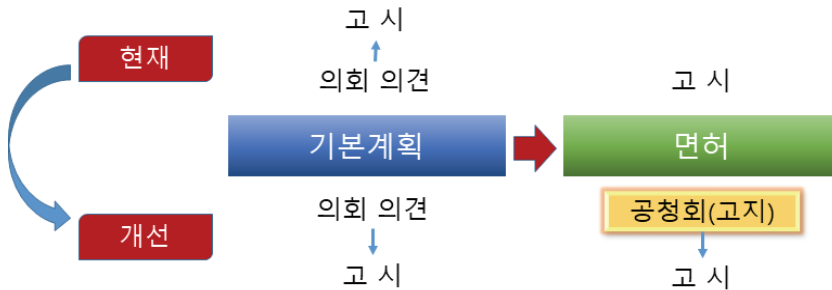
「공유수면법」에서는 매립기본계획을 수립할 때 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 시·도지사와 시장·군수·구청장 및 해당 지방의회의 의견을 듣도록 하고 있다.¹¹⁶⁾ 하지만 매립사업을 둘러싸고 의회 구성원 역시 다양한 이해관계가 얽혀있으며, 의회의 의사결정과정에 해당 지역민의 참여가 보장되어 있지 않아 지역민의 의견을 제대로 대변한다고 할 수도 없기 때문에 의회의 의견만으로는 의견수렴이 부족하다.

116) 「공유수면법」 제22조.

게다가 앞에서 미국의 사례에서 언급한 바와 같이 우리는 기본계획수립 단계 이후에는 의회를 비롯한 일반국민의 의견수렴 과정이 없다. 따라서 면허신청부터 본격적인 사업이 추진되고 투자가 집중됨을 감안할 때 면허단계부터 발생하는 의견대립을 사전에 조정할 기회가 없다.

따라서 미국의 사례처럼 실제 구체적인 사업계획이 만들어지는 면허단계에서 고지를 통해 일반국민이나 의회의 의견을 듣는 절차를 거쳐서 면허를 부여하는 방안으로 절차가 개선되어야 한다. 실제 사업 추진이 불확실한 매립기본계획 단계에서의 불충분한 의견수렴보다 실제 매립의 권리를 부여하는 면허단계에서의 의견수렴으로 훨씬 실효적인 의견수렴이 될 수 있다.

〈그림 5-6〉 의견수렴 강화 방안



자료: 저자 작성

4. 불법매립지 대응

해양수산부에서 시행하고 있는 바닷가실태조사 사업의 성과가 나오고, 인공위성 및 항공영상 정보가 지적선과 함께 활용됨에 따라 해

안의 불법매립지가 쉽게 드러나고 있다. 바닷가실태조사는 도서를 제외한 육지에서 바닷가로 의심되는 모든 해안을 조사함으로써 지적에 나타나지 않은 육지를 찾아 불법매립지를 확인하게 되었다.

최근 다양한 감시체계의 발달과 엄격한 행정처분으로 사인에 의한 불법매립이 감소함에 따라 상대적으로 지방자치단체의 불법매립이 부각되고 있다. 지자체의 불법매립은 주민편의시설 확충과 재해복구를 빙자한 물양장과 해안도로 개설 등이 다수를 차지한다. 「공유수면법」 제54조에서는 매립면허를 받지 아니하고 공유수면을 매립한 자에게 원상회복을 명령하고 불이행 시 행정대집행의 조치를 할 수 있도록 하고 있다. 하지만 공익적 목적의 사업, 원상복구의 비경제성, 강제집행의 한계 등 원상복구를 이행하기에 현실적으로 곤란한 상황에 직면하면서 원상회복의무면제를 남발하기도 한다.

불법매립의 주체가 지자체인 경우, 관리주체와 행위주체가 동일인 이므로 제대로 관리되지 못하는 것은 오히려 자연스러운 결과이다. 원상회복명령이 실제 집행되지 않고 있고, 정당한 행정행위에 따른 불법성이라는 특수성 때문에 처벌과 같은 책임부과가 제대로 이루어지지 못하는 것이다.

정당한 행정계획(연안정비사업)의 이행이지만 부적절한 절차 이행이었으며, 원상회복의무면제의 사유가 충분히 타당하다고는 하지만, 법률 이행을 감시하고 준법의 모범을 보여야 할 행정기관이 위법행위를 하는 사태는 심각한 문제가 아닐 수 없다. 당위성이 충분한 행위를 법률에 의해 제한하지도 않았는데 정해진 절차를 무시한 단순한 위법행위는 간과되어서는 안 된다. 목적이 타당해도 위법행위를 정당화할 수는 없는 것이다. 따라서 이러한 경우 충분한 경각심 부여와 재발 방지를 위한 조치가 필요하다.

공유수면의 공유자산 가치 보존과 공정한 이용을 정착시키기 위해서라도 불법매립 행위는 근절되어야 하며, 이를 위해서는 불법매립 발생의 원인을 파악하고 분석하여 재발하지 않도록 행정체계를 개선해야 한다.

공유수면의 불법매립은 공유수면을 단순히 이용의 대상, 무주(無主)의 자산이며, 적은 비용으로 토지를 확보하는 방안으로 인식하기 때문이다. 이러한 오류를 바로 잡기 위해 해양수산업무 담당자만이 아니라 연안개발을 필요로 하는 모든 업무 종사자를 대상으로 교육 자료와 프로그램을 개발, 제공해야 한다.¹¹⁷⁾

담당자들의 철저한 교육과 함께 원상회복의무면제의 판단기준을 매우 엄격하게 적용할 필요가 있다.

원상회복의무면제라는 예외적 조항을 쉽게 적용한다면 반복되는 불법매립을 막을 수가 없다. 부득이 원상회복의무를 면제하더라도 불법행위의 책임자 처벌을 전제로 해야 할 것이다. 또한 일관되고 신뢰성 있는 원상회복의무면제 검토를 위해 의무면제 검토의 구체적인 가이드라인을 마련하여 활용하는 게 필요하다.

현재 경제적으로 급성장하면서 연안에 개발수요가 집중하는 중국에서 조차 매립지 조성 과정에서 위법적 행위가 발생하면 일률적으로 사업을 취소하는 강경조치를 취하고 있다는 것은 우리나라 역시 불법매립지에 대한 행정처분을 더욱 강화할 필요가 있음을 보여준다.

117) 현장의 해양수산업무 담당자조차 「공유수면법」을 의제하지 않는 행위를 협의 또는 인·허가 없이 추진할 수 있는 것으로 잘못 이해하는 경우 많음.

제 6 장

결론 및 정책제언

제1절 결론

서·남해안의 지형적 특성, 급성장하는 경제를 지원할 연안의 가용 토지 부족은 지금까지 우리 연안에서의 많은 공유수면매립을 하게 된 조건이자 이유였다. 이용하기 곤란한 수면을 토지로 만들어 여러 경제활동을 함으로써 경제적 이익을 창출하는 것이 매립이 성행하던 과거의 일반적 인식이었다. 하지만 많은 매립지가 만들어지고 난 이후에 매립지 조성이 결코 이롭지만은 않다는 것을 깨닫게 되었다.

그동안 공유수면매립을 관리해 온 정책의 한계를 살펴보면, 우선 「공유수면법」이 매립사업을 진행하기 위한 절차에 한정하고 있는 절차법적 성격을 지니고 있다는 것이다. 매립행위 이후 생성된 매립지의 관리는 다루지 않는 것이다. 둘째, 공유수면을 공유재로 인식하는 것이 부족하다. 유한한 공유자산임을 인정하고 가치를 보존하려는 노력이 부족한 채 매립토지를 사유화함으로써 공유재가 사라지는 문

제도 발생하였다. 셋째, 공유수면매립 관리의 근간이 되어야 할 「공유수면법」을 의제하는 각종 법률이 많아 통합적 관리가 미흡하다. 넷째, 경제적 이유에 의한 매립관리정책이 변동되어 일관적 관리방향이 부재하다는 것이다.

이러한 한계와 함께 향후 매립정책의 기저에서부터 총체적으로 검토할 때 개선이 필요한 사항을 살펴보면, 공유수면의 공유재적 가치 보존, 매립지의 전주기 관리, 기본계획체제의 재검토, 매립수요의 근본적 관리수단 개선, 변화된 매립수요에 적합한 개선 등이 있다.

공유수면매립관련 주요 국가의 실태를 참고하자면, 일본은 우리나라 공유수면매립의 제도적 체계가 매우 유사하며, 연안이용의 수요와 환경 역시 비슷한 상황이다. 경제적으로 급성장하면서 연안의 가용토지 수요가 매우 큰 중국에서는 매립의 부작용을 우려해 상업적 매립을 철저히 억제하고 불법매립에 대해 단호한 조치를 취하고 있다. 미국은 공유수면매립의 불가피성을 증명하고 인·허가 과정에서의 의견수렴을 중시하고 있다. 독일은 공유수면매립을 전면 금지하고 더 나아가 매립지의 복원을 추진하고 있다. 이러한 주요국의 매립정책 현황을 볼 때, 우리의 향후 매립정책 방향설정에 참고가 될 것이다.

국내외의 여건과 문제를 분석한 결과를 토대로 개선방향을 제시하자면, 우선 공유수면 가치에 대한 기본적 인식의 변화와 매립관리를 이용자 관점이 아닌 공급자 관점으로의 전환, 포괄적·통합적 관리로 개선이 필요하다. 좀 더 구체적인 대안으로는 첫째, 공유수면매립지의 소유권과 이용권의 분리, 둘째, 공유수면 가치에 대한 인식 전환, 셋째, ‘공유수면매립 제로화 선언’과 매립사업의 Positive 방식 평가로의 전환, 넷째, 다양한 경제적 유인방안 개발, 다섯째, 매립지의 이력과 이용실태의 관리, 여섯째, 매립지 복원정책의 준비와 시행, 일

곱재, 현행 매립기본계획의 체계 개선, 여덟재, 매립목적의 구분체계 개선, 아홉재, 매립 인·허가 과정에서의 실질적 의견수렴 강화, 마지막으로 불법매립지에 대한 철저하고 강력한 대응이다.

지금까지의 공유수면매립은 국가 및 지역경제의 발전에 기여하면서 많은 성과를 가져다 준 것을 부인할 수 없다. 하지만 그와 동시에 자연생태계의 훼손은 물론 심각한 사회적 갈등 발생과 같은 환경적·사회적 부작용도 매우 컸다는 것도 사실이다. 이처럼 공유수면매립은 양면성을 지닌 행위이므로 우리는 이것을 보다 현명하게 이용하고 관리해야 한다.

오랜 공유수면매립의 역사에서 얻은 이러한 교훈을 거울삼아 오류를 반복하지 않도록 하고, 소중한 자산인 공유수면을 향후 미래세대와 함께 공유할 수 있도록 지금부터라도 현명하게 관리해야 할 것이다.

제2절 정책 제언

공유수면매립은 오랜 기간에 걸쳐 우리의 연안에서 행해졌던 대표적인 개발사업으로 국가 경제발전의 기반을 제공한 점을 인정하지 않을 수 없다. 하지만 개발에 따른 부작용과 문제가 계속 나타나면서 매립정책은 지속적으로 보완되어 왔다. 공공적 가치를 중시하는 최근의 사회적 분위기를 감안하고, 매립정책의 누적된 문제를 좀 더 근본적 관점에서 개선방안을 모색할 필요에 따라 본 연구에서 몇 가지 개선사항을 제시하였다.

본 연구의 결과로 제시된 개선방안들을 토대로 다음과 같은 정책 제언을 제시하고자 한다.

1. 매립지 소유권 분리의 제도 개선

공유수면매립지의 소유권 분리의 도입과 같은 공유수면매립의 근본적 문제해결이 가능한 정책을 적극적으로 검토하고 추진해야 한다. 일반 국민은 물론 업무 담당자들조차 매우 높은 지지를 보이는 매립지 소유권 분리의 제도화를 위한 추가 연구와 인식 확산 등의 노력이 필요하다. 매립을 통해 공유수면이 사유화된다는 것을 일반 국민들이 제대로 인식하지 못하거나 반대하는 의견이 높게 나타나고 있으므로 이를 정책화하는 것이 바람직하다.

매립지의 소유권을 분리하기 위해서는 기존의 매립제도 체제에 익숙한 가상의 권리자, 즉 공유수면매립으로 토지를 소유함으로써 이익을 얻고자 하는 자를 중심으로 많은 저항이 예상된다. 하지만 국민과 전문가들의 충분한 지지를 확인하였고, 공유재인 공유수면을 올바르게 관리하고자 하는 원칙에 부합하기 때문에 매립지의 소유권 분리는 실행되어야 한다.

이를 위해서는 우선, 지금까지 연구단계로 제안된 매립지 소유권 분리의 개념을 실천하기 위해 필요한 구체적 방안을 검토할 정책연구가 필요하다. 제도 전환에 따른 각 이해당사자들의 의견수렴을 통해 제도개선의 문제를 충분히 파악하고 이를 극복할 수 있는 방안 마련이 추가 검토되어야 한다.

다음으로는 제도화 과정이 필요하다. 정책연구에서 도출된 문제 해결 방안을 포함한 신규 정책의 제도화를 위해 현행 「공유수면법」 제46조 매립지의 소유권 취득과 제47조 잔여매립지의 매수청구에 관한 조항을 삭제하고 이를 대체할 수 있는 법률 개정이 필요하다. 매립지 소유권 취득 조항을 삭제함으로써 공유수면의 공유재적 관리를

유지하는 방안인데, 「공유수면법」 조항을 의제하여 매립하는 타 법률에서의 매립지 소유권 부여 여부를 파악하고 타 법률과 연계한 개정이 필요하다.¹¹⁸⁾

2. 새로운 체제에 적합한 「공유수면법」 개정

기존의 「공유수면법」의 안정적 시행에 안주하지 말고, 새로운 정책수요를 포용할 수 있도록 대폭적인 법률 개정을 검토해야 한다. 1962년부터 시행된 「공유수면법」은 매립면허취득자가 매립지 소유권을 취득할 수 있도록 하고, 매립기본계획을 수립하여 매립지를 조성하는 절차를 정하고 있는데, 본 연구에서 제안하는 여러 개선사항을 수용하기 위해서는 기존 법률의 상당한 개정이 필요하다.

지금까지 안정적으로 운영되어 온 관리체계를 대폭 수정할 경우의 부작용과 일부 이해관계자의 저항에 대해서는 좀 더 면밀하게 검토가 필요하겠지만, 2021년에 고시될 제4차 매립기본계획을 수립하기 이전에 새로운 관리체제에서 시작할 수 있도록 서둘러 준비할 필요가 있다.

본 연구를 통해 제안된 사항을 기초로 보면 「공유수면법」의 여러 조문의 개정이 필요한데, 이 가운데 몇 가지를 예로 들면 다음과 같다.

첫째, 매립정책의 패러다임 전환이 필요하다. 본 연구에서 제안한 공유수면매립의 제로화 선언을 비롯한 매립정책 프레임의 변화 필요

118) 「마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률」 제20조(마리나항만시설의 귀속)에서 ‘국가 또는 지방자치단체가 아닌 개발사업으로 조성 또는 설치된 토지 및 시설은 준공과 동시에 투자한 총사업비의 범위에서 해당 사업시행자가 소유권을 취득한다’로 규정하고 있음

성을 찾아보고, 매립정책을 수요자 우선이 아닌 공급자(관리자) 우선의 관점에서 수정, 보완해 나가야 한다. 공유수면을 이용의 대상으로 인식한 지금까지의 매립정책이 수요 중심의 정책이었다고 할 수 있다. 공유수면을 유한한 공유의 자원으로 관리해야한다고 할 때, 이제부터는 관리자 우선의 관점에서 정책을 개발하고 시행해야 한다. 이는 공유수면매립지가 얼마나 필요한가가 아니라 어떻게 관리되어야 하는가가 더욱 중요하게 다루어야 할 과제라는 것이다. 향후에 추진할 「공유수면법」의 개정 역시 이러한 관점에서 보완되어 나가야 할 것이다.

둘째, 공유수면이라는 공간자원의 공유재적 가치를 보존하고, 공유재로서 공공적 목적의 이용을 최우선하는 관리체계를 갖추어야 함을 ‘공유수면 관리의 기본이념’으로 정하여야 한다. 이를 위해 기존 「공유수면법」 제4조에 이를 담도록 개정하고, 관리의 원칙을 강조하기 위해 제1장 총칙으로 옮기는 것이 바람직하다.

셋째, 앞에서 지적한 바와 같이 현행 「공유수면법」이 매립지 형성 과정 관리에 집중되었다는 한계를 극복하고, 공유수면이었던 매립지를 적극적으로 관리하기 위해 매립지의 이용실태를 정기적으로 파악하여, 이용이 저조한 매립지의 환경을 복원할 수 있도록 지원하는 근거를 「공유수면법」에 마련하는 것이다.

넷째, 공유수면매립의 수요변화에 적절하게 대응하면서 과도한 규제로 인식할 수 있는 매립목적의 구분을 새롭게 재편성하도록 「공유수면법」시행령을 개정하여 정책의 실효성을 높여 나가야 한다.

이 밖에도 매립기본계획의 내용 및 실행계획의 신설과 같은 개선을 비롯한 의견수렴 강화 등의 현행 공유수면매립 과정에서의 부문별 개선을 추진할 법률 개정도 포함되어야 한다.

매립지 소유권 분리를 포함한 여러 「공유수면법」 조항들의 개정은 공유수면에 대한 지금까지의 인식이 개발·이용의 대상에서 공유가치 보전으로의 패러다임 전환을 실현하는 출발점이 될 것이다. 따라서 공유수면에 대한 새로운 인식 전환에 맞춰 현행 「공유수면법」의 상당 부분의 개정을 함께 고민해야 할 필요가 있다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

- 국토해양부, 「제3차 공유수면매립기본계획 수립 연구」, 2011.1
- 김부성, “연안통합관리계획의 도입과 천수만 어촌의 지속가능발전, 「대한지리학회지」, 38(2), 2003.1
- 기획재정부, 「2017년도 부담금운용종합보고서」, 2018, p.808
- 남정호·이운정, 「연안 공공이익 침해 방지를 위한 공유수면 관리체제 개선 방안」, 한국해양수산개발원, 2010,
- 농림축산식품부, 내부자료 ‘간척사업 추진현황’, 2015.10.
- 농어촌진흥공사, 「한국의 간척」, 1996.
- 당진시, 「삼교호 생태·녹색관광지조성 기본계획」, 2013.05.
- 당진시, 「삼교호 생태·녹색관광지조성 기본계획」, 2013.05., p. 66
- 맹준호 외, 「해양매립사업으로 인한 환경영향의 효율적인 저감방안에 관한 연구」, 한국환경정책평가연구원, 2005.
- 박민규, “공유수면매립면허 업무의 지방이양결정에 따른 해양생태계 보호를 위한 법과 제도의 연구”, 「해양정책연구」Vol.16 No.2, 한국해양수산개발원, 2001.12
- 법제처 2009.3.24. 회신 09-0058 해석례 (법제처 법령해석)
- 새만금개발청, 「새만금 기본계획」, 2013.11.
- 송영선, 「인허가의제제도에 관한 법제 연구」, 2005.
- 윤성순 외, 「공유수면매립 사업의 관리정책 개선방안 연구」, 한국해양수산개발원, 2008.
- 윤성순·박수진·신철오, 「공유수면 매립에서의 공유재 가치 보존 방안 연구」, 한국해양수산개발원, 2012,
- 윤성순·박수진·신철오, 「공유수면매립지 소유권 분리 제도화를 위한 고찰」, 한국해양수산개발원, 2013.
- 장정인 최희정 최석문, 『해양준조세 산정체계 개선방안』, 2017

- 전재경 외, 「해양보전을 위한 공유수면 매립법제 개선방안」, 한국법제연구원, 2003.
- 전재경, “공유수면의 법률관계”, 한국해양수산개발원 전문가세미나 발표자료, 2012.4.
- 정원욱 김종진 박수민, “국가 공유수면의 매립에 따른 인천 해안선의 변화(1895-2016)”, 2016년 한국도시지리학회 동계학술대회, 2016.
- 조창선, 「해양용어사전」, 한성사, 2002
- 최병선·정옥주, “해양영토의 가치와 함의, 「신해양시대 신국부론」, 2008.1
- 최원길, “간척에 의한 인천 서북부 연안의 지역환경변화”, 한국교원대학교 석사학위논문, 2007,
- 최지연외, 연안환경 개선을 위한 경제수단 재정비방안 연구, 한국해양수산개발원, 2013
- 충청남도, 「충청남도 연안 및 하구 생태복원방안 연구용역」, 2016.9
- 한국농어촌공사, 「간척농지 시기별 생산량 및 생산비에 대한 현장 실증 연구」, 2014.
- 해양수산부, 「공유수면 관리 합리화를 위한 개선방안 연구」, 2015.
- 해양수산부, 「공유수면 업무 길라잡이」, 2017a.
- 해양수산부, 「공유수면매립 기본계획 수시반영 타당성 검토 연구」, 2017b.
- 해양수산부, 「공유수면매립지 실태조사 및 관리방안 연구」, 2007.
- 해양수산부, 「제2차 공유수면매립기본계획 수립 연구」, 2001.5
- 해양수산부, 「제2차 공유수면매립기본계획 변경계획」, 2007.
- 해양수산부, 「제2차 해양관광진흥기본계획」, 2014.03.
- 해양수산부, 「제3차 공유수면매립기본계획 수립 연구」, 2011.1, pp.106~109.

해양수산부, 「제3차 공유수면매립기본계획 타당성 검토 및 변경계획 수립」, 2016a.

해양수산부, 「한눈에 보는 우리의 연안」, 2015a.

해양수산부, 「연안기본조사」 2015b.

해양수산부, 「해양생태계보전협력금 제도 개선방안 연구」, 2016b.

해양수산부, 「2016년 기준 해양산업 통계조사 보고서」, 2018.

허정도, “일제에 의한 진해신도시계획의 식민성 고찰”, 인문논총 제28집, 2011.

〈국외 문헌〉

Harry Kunz, Nordfriesland von A bis Z, Bredstedt/Bräist, 1998

Nordfriisk Instituut, ISBN 3-88007-271-X; Harry Kunz in, Schleswig-Holstein Lexikon, Neumünster, 2000

Prange, Werner, Die Bedeichungsgeschichte der Marschen in Schleswig-Holstein, 1986

Steven Ferrey, Environmental Law, A sp en Law & B us iness, 1997

Wachholtz Verlag, ISBN 3-529-02441-4

高金柱, 我国围填海管理优化初探, 海洋经济第5卷第3期2015年6月,

‘公有水面埋立地に係わる権利の移転等及び用途変更並びに制限期間の短縮に関する標準ガイドライン」, 国土交通省港湾局, 2013

李晨光, 围填海法律制度研究, 复旦大学法学院硕士论文, 2012

杨静娴, 围填海造地与陆域土地衔接管理问题研究, 浙江大学硕士学位论文, 2018.6

王琪·田莹莹, 蓝色海湾整治背景下的我国围填海政策评析及优化, 中国

海洋大学学报社会科学版2016年第4期,
中國 國家海洋局 海域使用公報 各 연호

〈인터넷 자료〉

국민일보 2018.2.28. 일자 “부산 옛길 스토리텔링 지도 나왔다”, <http://hankookilbo.com/v/c6c4cf85c25d45eeaa748b079b0f4993>
<http://finance.sina.com.cn/roll/2018-01-22/doc-ifyqtycx2076207.shtml>
 MBC 뉴스, http://imnews.imbc.com/20dbnews/history/1996/2002306_19466.html
http://www.gov.cn/xinwen/2018-07/26/content_5309587.htm
http://www.gov.cn/xinwen/2018-08/23/content_5315935.htm
http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-07/25/content_5309058.htm
<http://www.moleg.go.kr/lawinfo/lawAnalysis/nwLwAnList?pageIndex=254&csSeq=102554&rowIdx=2539>
 뉴시스 ‘전북 고창군의 축제식 양식장 복원사업 시작’, http://www.newsis.com/view/?id=NISX20180720_0000369598&cID=10401&pID=10400
<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1608739225941768308&wfr=spider&for=pc>
 국가기록원, <http://theme.archives.go.kr/next/foodProduct/rec>

lamationProject.do

국가기록원, 산업단지 개발, <http://theme.archives.go.kr/next/industry/delegate1970A.do>

국가법률정보센터, <http://www.law.go.kr/LSW/main.html>

국가통계포털, http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01#SelectStatsBoxDiv

国家海洋局采取“史上最严围填海管控措施”, <http://news.officese.com/2018-2-3/82824.html>

국립국어원, 표준국어대사전(http://stdweb2.korean.go.kr/search/List_dic.jsp)

농촌진흥청 농사로, http://www.nongsaro.go.kr/portal/ps/psb/psbk/kidofcomdtyDtl.ps;jsessionid=JV9oqGtdMGOmqMlnDZazoQsH01i6cGW3mvrAL1KW5jx7en180iIOvahcxIA4AZWF.nongsaro-web_servlet_engine1?menuId=PS00067&kidofcomdtyNo=20504

도쿄도 항만국 홈페이지, <http://www.kouwan.metro.tokyo.jp/jigyoyo/02kouwankanri29.pdf>

문화재청 홈페이지, http://m.cha.go.kr/cop/bbs/selectBoardArticle.do?nttId=5891&bbsId=BBSMSTR_1008&nm=NS_01_10

미국 어류 및 야생동물국 홈페이지(<http://wetlands.fws.gov/bha/SandT/SandTSummaryFindings.html>)

산업입지정보센터(www.industryland.or.kr)

일본 국토교통성 홈페이지, http://www.mlit.go.jp/river/toukei_chousa/kasen_db/pdf/2018/9-1-1.pdf

환경부 홈페이지(<http://www.me.go.kr/home/web/board/read.d>)

o?menuId=290&boardId=862870&boardMasterId=39
후쿠시마현(福島県) 홈페이지, [https://www.pref.fukushima.lg.jp/
uploaded/attachment/228698.pdf](https://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/228698.pdf)

부록

1. 중국의 매립관련 법률 주요 내용

1) 해역사용관리법¹¹⁹⁾

가. 해역의 소유권

해역은 국가소유이며, 국무원에서 국가를 대표하여 해역소유권을 행사한다. 기업이나 개인은 무단 침점, 매매 혹은 기타 형식으로 해역을 불법으로 양도할 수 없다. 기업이나 개인이 해역을 사용할 경우 반드시 법에 따라 해역사용권을 획득해야 한다.¹²⁰⁾

나. 해역기능구획의 수립

국무원 해양행정 주관기관은 국무원 기타 관련기관 및 연안 성급(자치구, 직할시)정부와 공동으로 전국 해양기능기획을 수립하고 연안 현급이상 지방정부 해양행정 주관기관은 동급 정부 기타 관련 기관과 공동으로 상급기관에서 수립한 해양기능기획에 따라 지방해양기능기획을 수립한다. 그리고 해양기능기획은 등급제 심사허가를 실시하는바 전국 해양기능기획은 국무원에서 승인하고 연안 성급(자치구, 직할시) 해양기능기획은 해당 성, 자치구, 직할시의 허가를 거친 후 국무원에서 승인한다. 연안 시, 현의 해양기능기획은 해당 시, 현 정부의 허가를 거쳐 소재 성(자치구, 직할시)정부에서 승인하고 국무원에 보고, 등록한다. 한편 양식, 염업, 교통, 관광 등 산업발전에 따라 해역을 사용하는 경우 해양기능기획에 부합되어야 하고 연안토지

119) 海域使用管理法, http://www.sh.xinhuanet.com/2017-11/17/c_136760636.htm(검색일:2018.8.24)

120) 중국해역사용관리법 제3조

이용계획, 도시계획, 항구계획에 따라 해역을 사용하는 경우 해양기능계획과 서로 연계되어야 한다.¹²¹⁾

다. 해역사용의 신청 및 심사 허가

기업이나 개인은 현급이상의 지방정부 해양행정 주관기관에 해역사용을 신청할 수 있다. 현급이상 지방 해양행정 주관기관은 해양기능계획에 따라 해역사용신청에 대해 심사 허가를 진행하고 동법 및 성(자치구, 직할시)정부의 규정에 따라 승인 권한을 보유한 정부에 보고하여 승인을 받는다.¹²²⁾

국무원에서 승인하는 해역사용은 첫째, 50ha이상의 바다매립 둘째, 100ha이상의 간척지 사업 셋째, 자연속성을 개변시키지 않는 700ha이상의 해역사용 넷째, 국가 중대 건설 프로젝트에 따른 해역사용 다섯째, 국무원에서 규정한 기타 해역 사용 등이다. 이 외 기타 해역사용의 심사 허가권한은 성, 자치구, 직할시에서 국무원의 수권을 받아 규정한다.¹²³⁾

라. 해역사용권의 취득과 등기 및 증서 발급

해역사용권은 입찰 혹은 경매의 방식(국무원 승인 제외)으로 획득할 수 있다. 입찰 혹은 경매방안은 해양행정 주관기관에서 마련하고 심사허가권을 보유한 정부의 승인을 거친 후 실시한다. 입찰 혹은 경매 완료 후 법에 따라 낙찰자 혹은 수매인에게 해역사용권증서를 발

121) 중국해역사용관리법 제10~11조

122) 중국해역사용관리법 제16~17조

123) 중국해역사용관리법 제18조.

급하며, 낙찰자와 수매인은 해역사용권증서를 획득한 날로부터 해역사용권을 행사한다.

해역사용권 증서를 발급하는 경우 법에 의한 해역사용료 외 기타 비용을 징수해서는 안 되며, 해역사용권증서의 발급과 관리방법은 국무원에서 별도로 규정된다. 해역사용권등기제도를 설립하고 법에 따라 등기한 해역사용권은 법률의 보호를 받을 수 있으며, 해역사용통계제도를 도입하고 정기적으로 해역사용 통계자료를 발표한다.

국무원에서 승인한 해역사용의 경우 국무원 해양행정주관기관에서 등기부를 작성하고 신청인에게 해역사용권증서를 발급하고, 지방정부에서 승인한 경우 지방정부에서 등기부를 작성하고 해역사용권증서를 발급하며, 해역사용신청인은 해역사용권증서 획득일로부터 해역사용권을 행사한다.¹²⁴⁾

마. 해역사용권자의 권리와 의무 및 해역사용권의 기한

해역사용권자가 법에 의한 해역사용으로 수익을 창출하는 권리는 법률의 보호를 받으며 어떤 기업이나 개인도 침범할 수 없다. 해역사용권자는 법에 따라 해역을 보호하고 합리하게 사용할 의무가 있다. 그리고 자신의 해역사용에 방해하지 않는 기타 합법적인 해역활동을 간섭해서는 안된다.

해역사용권자는 해역사용기간 승인을 거치지 않은 한 해양기초조사 및 도면작성을 진행할 수 없다. 해역사용권자는 사용해역의 자연자원과 자연조건이 중대한 변화가 나타날 경우 적시에 해양행정주관기관에 보고해야 한다. 해역사용권자는 기 승인한 해역용도를 임의

124) 중국해역사용관리법 제19~20조.

로 변경할 수 없으며, 변경할 경우 해양기능기획에 부합되는 조건으로 원 승인기관(정부)의 승인을 거쳐야 한다.

해역사용권의 최장기한은 용도에 따라 첫째, 양식용 15년 둘째, 선박해체용 20년 셋째, 관광오락용 25년 넷째, 염전 및 광업 30년 다섯째, 공익사업 40년 여섯째, 항만과 조선(정비)소 등 건설공정 50년 등으로 나눈다.

해역사용권기한 완료 후 해역사용권자가 계속하여 해역사용을 원할 경우 기한완료 2개월 전에 원 승인기관(정부)에 연장 신청을 해야 한다. 공공이익 혹은 국가안전에 필요로 회수하는 외 원 승인기관(정부)은 연장을 승인해야 한다. 연장이 승인되면 해역사용권자는 법에 따라 연장기간의 해역사용료를 납부해야 한다. 기업의 합병, 분립 혹은 타인과의 합자, 합작경영으로 해역사용권자를 변경할 경우 원 승인기관(정부)의 허가를 획득해야 한다. 해역사용권은 법에 따라 양도할 수 있으며, 구체적인 규정은 국무원에서 제정한다.

해역사용권기한 종료 후 연장을 신청하지 않았거나 혹은 신청하였으나 승인을 획득하지 못한 경우 해역사용권은 종료된다. 해역사용권 종료 후 원 해역사용권자는 해양환경오염 우려가 있거나 혹은 기타 해역항목에 영향을 줄 수 있는 시설이나 구조물을 철거해야 한다.¹²⁵⁾

바. 해역사용료의 납부 및 매립지의 소유

국가는 해역에 대해 유료사용제도를 시행하며, 기업이나 개인은 해역사용 시 국무원의 관련규정에 따라 해역사용료를 납부해야 한

125) 중국해역사용관리법 제23~29조.

다. 해역사용료는 국무원의 규정에 따라 재정으로 충당하며, 해역사용의 성격 혹은 상황에 따라 해역사용료는 일시불 납부 혹은 연도별 분할 납부할 수 있다.¹²⁶⁾

그리고 동법 제32조에 의하면, 공유수면 매립으로 생성된 토지는 국가소유이며, 해역사용권자는 매립공사 완료일로부터 3개월 내에 해역사용권증서를 갖고 현금 이상 지방정부 토지행정주관기관에 토지등기신청을 해야 한다. 현금 이상 지방정부는 등기부를 작성하고 국유토지사용권을 교환 발급하여 토지사용권을 확인한다.

2) 바다매립계획 관리 강화 지침 및 관리방법¹²⁷⁾

2009년 11월 국가발전개혁위원회와 국가해양국에서 공동으로 마련한 ‘바다매립계획 관리강화 지침(国家发展改革委国家海洋局关于加强围填海规划计划管理的通知)’은 해역자원의 합리적인 개발이용과 바다매립 질서의 정돈 및 규범화, 연안지역 사회경제발전의 지속 가능한 발전을 주요 목적으로 하고 있다.

주요 내용을 보면 첫째, 해양기능구획의 조기 수립 및 과학적인 바다매립 규모 확정 둘째, 구역별 바다사용 계획제도 도입 및 대형 사업 관리 강화 셋째, 연도별 바다매립 계획관리 도입 및 엄격한 이행 넷째, 해양기능구획과 바다매립계획을 근거로 바다매립 사업에 대한 심사허가 강화 다섯째, 바다매립 계획의 이행 사항에 대한 감독과 검

126) 중국해역사용관리법 제33-34조.

127) 国家发展改革委 国家海洋局 关于加强围填海规划计划管理的通知,
http://www.soa.gov.cn/zwggk/zcgh/hygl/201211/t20121107_12082.html(검색일:2018.8.27)

사 강화 등이다.

그 후 2011년 12월에 마련된 ‘바다매립계획관리방법’은 상기 지침의 세부이행조치로서 바다매립계획의 수립과 하달, 이행과 감독 등 사항을 상세하게 규정하고 있다. 바다매립 계획을 통일적으로 수립하고 등급별로 관리하며 국가발전개혁위원회와 국가해양국은 전국 바다매립계획의 수립과 관리를 담당하고 연안 각성(자치구, 직할시)급 발전개혁위와 해양행정 주관부처는 관할행정구역의 바다매립계획지표 건의안의 작성과 관리를 담당한다. 한편, 전국바다매립지표에는 중앙정부와 지방정부의 연도별 바다매립계획지표를 포함하며, 건설용 매립과 농업용 매립지표로 구분된다.¹²⁸⁾

3) 바다매립 관리통제방법¹²⁹⁾

2016년 12월에 마련되고 2017년 7월 1일부터 시행된 이 방법은 국가해양국, 국가발전개혁위원회, 국토자원부에서 공동으로 마련했으며 바다매립의 규범화, 매립 총량 통제, 해양자원의 지속 가능한 이용 촉진을 주요 목적으로 하고 있다. 총 27조로 구성된 이 방법은 바다매립원칙, 엄격한 총량통제, 법에 의한 과학적인 배치, 집약절약 이용, 감독과 검사 등 내용을 규정하고 있다.

128) 围填海计划管理办法, http://www.soa.gov.cn/bmzz/jgbmzz2/hyzhgl/201211/t20121107_13924.html(검색일:2018.8.27)

129) 浙江省海洋与渔业局关于转发《围填海管控办法》的通知, <http://www.zjof.gov.cn/zfxgk/gkml/zcfg/jfwj/2017/08/31/2017083100004.shtml>(검색일:2018.8.24)

가. 매립원칙과 통계관리

매립원칙을 보면 보호 우선, 적당한 개발, 해륙통합, 집약·절약 이용의 원칙, 법에 따른 바다이용, 생태적 관리, 바다매립에 대한 효과적인 통제, 바다매립의 경제·사회·생태적 효과를 달성하고자 한다.¹³⁰⁾

그리고 국가해양국은 정기적으로 해역사용통계와 해역사용관리공보를 작성하고 바다매립 관련통계를 발표한다. 성급 해양행정기관은 분기별 바다매립계획의 이행과 중대한 바다매립사업의 시공 상황, 예상투자규모 등을 국가해양국에 보고해야 한다.¹³¹⁾

나. 엄격한 매립총량 통제

정기적인 해역자원 조사를 통해 해역의 자연조건, 환경상황 및 개발이용 현황을 파악하고 해역 및 육역자원의 환경수용 능력, 공정기술 조건, 경제적 타당성, 매립사업의 시행현황 등 요인을 종합적으로 고려하여 바다 매립 총량통제 목표 및 연도별 계획지표 추정기술 체계를 구축하며 과학적으로 전국의 바다매립 적합구역과 총량통제 목표를 확정한다.¹³²⁾

또한 성급 해양기능구획 수립시 전국의 바다매립 적합구역과 총량통제 목표를 근거로 토지이용 계획과 결부하여 관할구역의 매립총량통제목표를 확정한다.¹³³⁾

국가발전개혁위원회와 국가해양국은 자연해안선 보호 및 매립총량 통제목표를 바탕으로 국민경제발전계획과 해양주체기능구획, 해양

130) 바다매립 관리통제방법 제3조

131) 바다매립 관리통제방법 제4조

132) 바다매립 관리통제방법 제5조

133) 바다매립 관리통제방법 제6조

해양기능구획에 근거하며 관련 산업계획과 국방안전, 지역경제 발전 수요 등을 고려하여 전국의 바다매립 5개년계획을 수립한다. 한편, 전국 바다매립 연도별 지표는 구속성 관리로서 임의로 초과할 수 없다.¹³⁴⁾

다. 법에 의한 과학적인 배치와 집약이용

생태보호 레드라인을 엄격히 이행하고 중점 해만, 해양자연보호구, 수생생물자원보호구, 중점 하구, 주요 연안습지, 특별보호도서 및 중요 어업수역 등에서의 바다매립을 금지한다. 또한, 바다매립은 국가산업구조조정 가이드목록과 국방안전, 해양산업발전정책에 부합해야 한다.¹³⁵⁾

건설용 바다사용통제표준을 마련하고 단일 사업의 매립규모와 해안선 사용길이를 엄격히 제한한다. 그리고 매립사업 평면도면 설계시 자연조건과 생태환경의 적합성, 개발의 경제성 등을 고려하여 인공섬 개발 등 해안선자원 점용 최소화 및 연안지형지모의 원모와 다양성을 보호해야 한다.¹³⁶⁾

매립사업 종료 후 심사 허가한 해양행정기관에서 승인문서와 해역 사용측정보고, 해역모니터링데이터 등을 이용하여 실제면적과 경계 등을 확정한다. 검수 후 매립지는 토지관리제도를 적용하며 구체적인 방법은 국토자원부와 국가해양국에서 별도로 마련한다. 그리고 사후 평가제도를 도입하여 경제사회적 효과, 해역자원의 변화, 생태

134) 바다매립 관리통제방법 제7조

135) 바다매립 관리통제방법 제10~11조

136) 바다매립 관리통제방법 제16~17조

환경 영향 등을 종합적으로 평가하며 바다 매립 조치 개선 및 해역 정비 복구를 위한 정책 자료로 활용한다.¹³⁷⁾

매립계획지표를 초과한 지역에 대해서는 초과면적의 5배에 달하는 면적규모를 차기연도계획에서 차감하고 부족한 경우 차차기 연도계획에서 지속 차감한다.¹³⁸⁾

137) 바다매립 관리통제방법 제20~21조

138) 바다매립 관리통제방법 제26조

2. 설문조사 양식

합리적인 공유수면매립 정책 개선과 전환을 위한 전문가 의견조사

안녕하십니까?

공유수면에 대한 매립은 우리나라에서도 오랜 기간 이어져 왔던 대표적인 연안공간의 개발 행위입니다. 지금과 같은 현대적 제도는 1962년 「공유수면매립법」이 제정되면서 국가의 정책으로 관리되기 시작되었으며, 이후 여러 차례의 법률 및 제도의 변화가 이어져 오다가 2010년에 「공유수면관리법」과 「공유수면매립법」이 통합되어 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」이 제정되었습니다. 매립사업은 경제적 개발이익과 함께 자연환경 훼손으로 인해 첨예한 사회적 갈등과 비용을 발생시키고 있습니다. 이에 따라 다양한 여건변화와 정책수소에 부응하는 매립관리를 위한 정책의 전환이 필요한 시점이 도래하였습니다. 본 조사에서는 난개발을 차단하고 국토관리의 패러다임을 전환하여 지속가능한 국토환경을 조성하고자 하는 ‘국토보전과 이용의 조화’의 국정과제를 실천하기 위한 매립분야의 정책에서 개선과 변화가 필요한 부분을 확인하기 위한 연구의 일환으로 수행되고 있습니다. 공유수면매립 분야에 참여하시면서 느꼈던 개인적 견해를 기초로 응답해 주시기 바랍니다.

바쁜 와중에도 본 조사에 응해주셔서 감사합니다.

2018년 9월

한국해양수산개발원 해양연구본부 윤성순 외 연구진 드림

. 전화 : 051-797-4711

. 이메일 : ssyoon@kmi.re.kr / shin@kmi.re.kr

. 자문비 : 5만원 지급 예정

※ 개인정보에 관한 사항입니다. 아래 밑줄에 적어 주십시오.

1. 성명 : _____

2. 소속 : _____ 주요 연구 또는 업무분야 : _____

3. 자택주소 : _____ (소정의 자문비 지급을 위해 필요한 항목입니다)

4. 주민등록번호 : _____ (소정의 자문비 지급을 위해 필요한 항목입니다)

5. 계좌번호 : (은행명 : _____) _____ (소정의 자문비 지급을 위해 필요한 항목입니다)

1. 기존 공유수면매립과 매립정책의 효과

1-1. 공유수면매립은 근본적으로 연안지역의 활용을 위한 공간창출에 해당합니다. 공유수면매립을 통해 다음 각각의 항목에서 과거부터 현재까지 어떤 정도의 효과를 가져왔다고 생각하시는지 표시해 주십시오.

① 경제성장을 위한 공간 창출

평가의견	매우 부정적		부정적		보통		그런 편이다		매우 그렇다
점수표시(✓)	① ()	② ()	③ ()	④ ()	⑤ ()	⑥ ()	⑦ ()	⑧ ()	⑨ ()
의미	← 성장을 위한 공간창출에 미흡					성장을 위한 공간창출에 기여함 →			

② 지역경제 균형 발전 기여

평가의견	매우 부정적		부정적		보통		그런 편이다		매우 그렇다
점수표시(✓)	① ()	② ()	③ ()	④ ()	⑤ ()	⑥ ()	⑦ ()	⑧ ()	⑨ ()
의미	← 지역경제 발전에 미흡					지역경제 발전에 기여했음 →			

③ 연안지역 안전 및 재해예방 기여

평가의견	매우 부정적		부정적		보통		그런 편이다		매우 그렇다
점수표시(✓)	① ()	② ()	③ ()	④ ()	⑤ ()	⑥ ()	⑦ ()	⑧ ()	⑨ ()
의미	← 안전 및 재해예방에 미흡					안전 및 재해예방에 기여했음 →			

④ 난개발 방지를 통한 해양환경 보전 기여

평가의견	매우 부정적		부정적		보통		그런 편이다		매우 그렇다
점수표시(✓)	① ()	② ()	③ ()	④ ()	⑤ ()	⑥ ()	⑦ ()	⑧ ()	⑨ ()
의미	← 난개발 유도 및 해양환경에 악영향					난개발 방지 및 해양환경에 기여했음 →			

1-2. 기존의 공유수면매립정책은 시대별로 그 기조를 달리해왔습니다. 1960-70년대 식량생산을 위한 농지 확보를 위주로 실시된 매립 확대정책은 이후 산업단지 조성과 현대적 복합시설을 위한 부지조성으로 최근까지 이어져왔습니다. 귀하께서는 **향후 매립정책의 주안점이 어떤 방향으로 초점이 맞추어져야 한다고 판단하십니까?** 각각의 항목에 대해서 평가해 주십시오.

① 경제성장을 위한 공간 창출

평가의견	매우 부정적		부정적		보통		그런 편이다		매우 그렇다
점수표시(✓)	① ()	② ()	③ ()	④ ()	⑤ ()	⑥ ()	⑦ ()	⑧ ()	⑨ ()
의미	← 향후 매립정책의 주안점으로 삼을 필요성 낮음					정책의 주안점으로 삼아야 함 →			

② 지역경제 균형 발전 기여

평가의견	매우 부정적		부정적		보통		그런 편이다		매우 그렇다
점수표시(✓)	① ()	② ()	③ ()	④ ()	⑤ ()	⑥ ()	⑦ ()	⑧ ()	⑨ ()
의미	← 향후 매립정책의 주안점으로 삼을 필요성 낮음					정책의 주안점으로 삼아야 함 →			

③ 연안지역 안전 및 재해예방 기여

평가의견	매우 부정적		부정적		보통		그런 편이다		매우 그렇다
점수표시(✓)	① ()	② ()	③ ()	④ ()	⑤ ()	⑥ ()	⑦ ()	⑧ ()	⑨ ()
의미	← 향후 매립정책의 주안점으로 삼을 필요성 낮음					정책의 주안점으로 삼아야 함 →			

④ 난개발 방지를 통한 해양환경 보전 기여

평가의견	매우 부정적		부정적		보통		그런 편이다		매우 그렇다
점수표시(✓)	① ()	② ()	③ ()	④ ()	⑤ ()	⑥ ()	⑦ ()	⑧ ()	⑨ ()
의미	← 향후 매립정책의 주안점으로 삼을 필요성 낮음					정책의 주안점으로 삼아야 함 →			

⑤ 국토 및 공간자원의 일환으로서 관리

평가의견	매우 부정적		부정적		보통		그런 편이다		매우 그렇다
점수표시(✓)	① ()	② ()	③ ()	④ ()	⑤ ()	⑥ ()	⑦ ()	⑧ ()	⑨ ()
의미	← 향후 매립정책의 주안점으로 삼을 필요성 낮음					정책의 주안점으로 삼아야 함 →			

1.3. 귀하께서는 기존의 공유수면배립정책에서 가장 고려가 부족했던 부분이 어떤 점이었다고 생각하십니까? 각각의 항목에 그 정도를 표시해 주십시오.

① 일률적 배립수요 평가에 의한 지역의 고유 정체성 고려 부족

평가의견	매우 부정적		부정적		보통		그런 편이다		매우 긍정적
점수표시(✓)	① ()	② ()	③ ()	④ ()	⑤ ()	⑥ ()	⑦ ()	⑧ ()	⑨ ()
의미	← 현재 잘 고려되고 있다				충분한 고려가 부족하다 →				

② 연안의 생태적·환경적 가치에 대한 고려 부족

평가의견	매우 부정적		부정적		보통		그런 편이다		매우 긍정적
점수표시(✓)	① ()	② ()	③ ()	④ ()	⑤ ()	⑥ ()	⑦ ()	⑧ ()	⑨ ()
의미	← 현재 잘 고려되고 있다				충분한 고려가 부족하다 →				

③ 신재생에너지 등 새로운 형태의 배립수요에 대한 적절한 고려 부족

평가의견	매우 부정적		부정적		보통		그런 편이다		매우 긍정적
점수표시(✓)	① ()	② ()	③ ()	④ ()	⑤ ()	⑥ ()	⑦ ()	⑧ ()	⑨ ()
의미	← 현재 잘 고려되고 있다				충분한 고려가 부족하다 →				

④ 배립사업에 대해서 친환경적인 사업추진을 유도하고 지속적으로 모니터링할 수 있는 제도적 장치 부족

평가의견	매우 부정적		부정적		보통		그런 편이다		매우 긍정적
점수표시(✓)	① ()	② ()	③ ()	④ ()	⑤ ()	⑥ ()	⑦ ()	⑧ ()	⑨ ()
의미	← 현재 잘 고려되고 있다				충분한 고려가 부족하다 →				

⑤ 공유자원으로서 공익적 권리 부족

평가의견	매우 부정적		부정적		보통		그런 편이다		매우 긍정적
점수표시(✓)	① ()	② ()	③ ()	④ ()	⑤ ()	⑥ ()	⑦ ()	⑧ ()	⑨ ()
의미	← 현재 잘 고려되고 있다				충분한 고려가 부족하다 →				

2. 향후 공유수면매립에 대한 정책 방향 수립에 대한 의견

2-1. 공유수면매립을 추진함에 있어 보다 근본적인 정책 방향의 수립과 이에 부합하는 정책이 제도로서 뒷받침되어야 할 것입니다. 향후 매립정책의 방향 정립과 관련해서 몇 가지 중요한 고려 사항을 검토하였습니다. 이러한 사항에 대해서 공유수면분야 전문가로서 귀하의 견해를 묻고 정책 방향 설정에 참고하고자 합니다. **정책 방향 설정에 있어서 다음 각각의 항목에 대해서 얼마나 중요한 것인가에 관해 표시**해 주십시오.

① 매립 정책의 탈 중앙화 필요 여부

평가의견	전혀 필요하지 않다		크게 필요하지 않다		보통		필요한 편이다		매우 필요
점수표시(✓)	① ()	② ()	③ ()	④ ()	⑤ ()	⑥ ()	⑦ ()	⑧ ()	⑨ ()
의미	← 향후 정책방향으로 크게 고려할 필요 없다					정책방향으로 삼아야 한다 →			

② 매립지 소유에 있어서 사유화 제한 및 공공성 강화

평가의견	전혀 필요하지 않다		크게 필요하지 않다		보통		필요한 편이다		매우 필요
점수표시(✓)	① ()	② ()	③ ()	④ ()	⑤ ()	⑥ ()	⑦ ()	⑧ ()	⑨ ()
의미	← 향후 정책방향으로 크게 고려할 필요 없다					정책방향으로 삼아야 한다 →			

③ 매립지 사후관리 강화

평가의견	전혀 필요하지 않다		크게 필요하지 않다		보통		필요한 편이다		매우 필요
점수표시(✓)	① ()	② ()	③ ()	④ ()	⑤ ()	⑥ ()	⑦ ()	⑧ ()	⑨ ()
의미	← 향후 정책방향으로 크게 고려할 필요 없다					정책방향으로 삼아야 한다 →			

④ 배립지의 복원 등 해양환경차원의 관리 강화

평가의견	전혀 필요하지 않다		크게 필요하지 않다		보통		필요한 편이다		매우 필요
점수표시(✓)	① ()	② ()	③ ()	④ ()	⑤ ()	⑥ ()	⑦ ()	⑧ ()	⑨ ()
의미	← 향후 정책방향으로 크게 고려할 필요 없다						정책방향으로 삼아야 한다 →		

⑤ 배립기본계획 수립 제도의 변화

평가의견	전혀 필요하지 않다		크게 필요하지 않다		보통		필요한 편이다		매우 필요
점수표시(✓)	① ()	② ()	③ ()	④ ()	⑤ ()	⑥ ()	⑦ ()	⑧ ()	⑨ ()
의미	← 향후 정책방향으로 크게 고려할 필요 없다						정책방향으로 삼아야 한다 →		

2.2. 배립을 시행함에 있어서 해수부 또는 지자체의 권한 부여와 관련한 사항입니다. 이러한 측면에서 각각의 항목에 대한 귀하의 의견을 표시해 주십시오.

① 지역적 특성을 반영한 지자체 참여 강화

평가의견	전혀 필요하지 않다		크게 필요하지 않다		보통		필요한 편이다		매우 필요
점수표시(✓)	① ()	② ()	③ ()	④ ()	⑤ ()	⑥ ()	⑦ ()	⑧ ()	⑨ ()
의미	← 향후 정책방향으로 크게 고려할 필요 없다						정책방향으로 삼아야 한다 →		

② 소규모배립의 규모 확대 및 배립 여부 결정에 대한 지자체 자율성 확대

평가의견	전혀 필요하지 않다		크게 필요하지 않다		보통		필요한 편이다		매우 필요
점수표시(✓)	① ()	② ()	③ ()	④ ()	⑤ ()	⑥ ()	⑦ ()	⑧ ()	⑨ ()
의미	← 향후 정책방향으로 크게 고려할 필요 없다						정책방향으로 삼아야 한다 →		

③ 어항, 항만, 산업시설 등 배립의제 범위의 확대를 통한 부치별 자율성 강화

평가의견	전혀 필요하지 않다		크게 필요하지 않다		보통		필요한 편이다		매우 필요
점수표시(✓)	① ()	② ()	③ ()	④ ()	⑤ ()	⑥ ()	⑦ ()	⑧ ()	⑨ ()
의미	← 향후 정책방향으로 크게 고려할 필요 없다 정책방향으로 삼아야 한다 →								

④ 국가의 관리감독권 강화

평가의견	전혀 필요하지 않다		크게 필요하지 않다		보통		필요한 편이다		매우 필요
점수표시(✓)	① ()	② ()	③ ()	④ ()	⑤ ()	⑥ ()	⑦ ()	⑧ ()	⑨ ()
의미	← 향후 정책방향으로 크게 고려할 필요 없다 정책방향으로 삼아야 한다 →								

⑤ 이항, 함만, 산업시설 등 매립의제법안의 축소를 통한 관리의 단순화, 일원화

평가의견	전혀 필요하지 않다		크게 필요하지 않다		보통		필요한 편이다		매우 필요
점수표시(✓)	① ()	② ()	③ ()	④ ()	⑤ ()	⑥ ()	⑦ ()	⑧ ()	⑨ ()
의미	← 향후 정책방향으로 크게 고려할 필요 없다 정책방향으로 삼아야 한다 →								

2.3. 매립이 이루어지고 난 이후 매립된 토지의 소유권 부여에 관한 사항입니다. 현재는 매립주체가 사후에 공사비를 산정하여 투입한 만큼 토지취득을 할 수 있도록 하고 있습니다. 또한 그 외의 나머지 부분에 대해서는 국가가 소유권을 취득하고 있습니다. 다음 각 항목에 대한 귀하의 의견을 표시해 주십시오

① 매립지 소유권의 원칙적 국유화 추진 및 매립 주체에 대한 매립지 이용권 부여

평가의견	전혀 필요하지 않다		크게 필요하지 않다		보통		필요한 편이다		매우 필요
점수표시(✓)	① ()	② ()	③ ()	④ ()	⑤ ()	⑥ ()	⑦ ()	⑧ ()	⑨ ()
의미	← 향후 정책방향으로 크게 고려할 필요 없다 정책방향으로 삼아야 한다 →								

② 일정기간 국유화 이후 매립 주체에 대한 소유권 이전

평가의견	전혀 필요하지 않다		크게 필요하지 않다		보통		필요한 편이다		매우 필요
점수표시(✓)	① ()	② ()	③ ()	④ ()	⑤ ()	⑥ ()	⑦ ()	⑧ ()	⑨ ()
의미	← 향후 정책방향으로 크게 고려할 필요 없다					정책방향으로 삼아야 한다 →			

③ 소유방식의 변화 불필요 및 현행 제도 유지

평가의견	전혀 필요하지 않다		크게 필요하지 않다		보통		필요한 편이다		매우 필요
점수표시(✓)	① ()	② ()	③ ()	④ ()	⑤ ()	⑥ ()	⑦ ()	⑧ ()	⑨ ()
의미	← 향후 정책방향으로 크게 고려할 필요 없다					정책방향으로 삼아야 한다 →			

④ 매립주체에 대한 소유권 확대 및 국가소유 축소

평가의견	전혀 필요하지 않다		크게 필요하지 않다		보통		필요한 편이다		매우 필요
점수표시(✓)	① ()	② ()	③ ()	④ ()	⑤ ()	⑥ ()	⑦ ()	⑧ ()	⑨ ()
의미	← 향후 정책방향으로 크게 고려할 필요 없다					정책방향으로 삼아야 한다 →			

2-4. 매립에 대한 허가 이후의 관리에 관한 사항입니다. 각 항목에 대한 귀하의 의견을 표시해 주십시오.

① 매립지 관리 및 정책집행을 위한 전담조직 마련

평가의견	전혀 필요하지 않다		크게 필요하지 않다		보통		필요한 편이다		매우 필요
점수표시(✓)	① ()	② ()	③ ()	④ ()	⑤ ()	⑥ ()	⑦ ()	⑧ ()	⑨ ()
의미	← 향후 정책방향으로 크게 고려할 필요 없다					정책방향으로 삼아야 한다 →			

② 매립 관련 통계 확보 및 집행상황 보고 의무의 법제화

평가의견	전혀 필요하지 않다		크게 필요하지 않다		보통		필요한 편이다		매우 필요
점수표시(✓)	① ()	② ()	③ ()	④ ()	⑤ ()	⑥ ()	⑦ ()	⑧ ()	⑨ ()
의미	← 향후 정책방향으로 크게 고려할 필요 없다						정책방향으로 삼아야 한다 →		

③ 미준공배립지의 면허 취소 등 권리권 강화

평가의견	전혀 필요하지 않다		크게 필요하지 않다		보통		필요한 편이다		매우 필요
점수표시(✓)	① ()	② ()	③ ()	④ ()	⑤ ()	⑥ ()	⑦ ()	⑧ ()	⑨ ()
의미	← 향후 정책방향으로 크게 고려할 필요 없다						정책방향으로 삼아야 한다 →		

④ 배립목적변경 요건의 강화를 통한 목적 외 활용 방지

평가의견	전혀 필요하지 않다		크게 필요하지 않다		보통		필요한 편이다		매우 필요
점수표시(✓)	① ()	② ()	③ ()	④ ()	⑤ ()	⑥ ()	⑦ ()	⑧ ()	⑨ ()
의미	← 향후 정책방향으로 크게 고려할 필요 없다						정책방향으로 삼아야 한다 →		

⑤ 배립목적변경 요건의 완화를 통한 배립지 활용 촉진

평가의견	전혀 필요하지 않다		크게 필요하지 않다		보통		필요한 편이다		매우 필요
점수표시(✓)	① ()	② ()	③ ()	④ ()	⑤ ()	⑥ ()	⑦ ()	⑧ ()	⑨ ()
의미	← 향후 정책방향으로 크게 고려할 필요 없다						정책방향으로 삼아야 한다 →		

2.5. 매립지에 대한 복원과 사후관리에 관한 사항입니다. 각 항목에 대한 귀하의 의견을 표시해 주십시오.

① 매립충량제 및 이에 비례하는 복원 대상지 확대

평가의견	전혀 필요하지 않다		크게 필요하지 않다		보통		필요한 편이다		매우 필요
점수표시(✓)	① ()	② ()	③ ()	④ ()	⑤ ()	⑥ ()	⑦ ()	⑧ ()	⑨ ()
의미	← 향후 정책방향으로 크게 고려할 필요 없다					정책방향으로 삼아야 한다 →			

② 미준공매립지 및 유휴매립지에 대한 복원 추진

평가의견	전혀 필요하지 않다		크게 필요하지 않다		보통		필요한 편이다		매우 필요
점수표시(✓)	① ()	② ()	③ ()	④ ()	⑤ ()	⑥ ()	⑦ ()	⑧ ()	⑨ ()
의미	← 향후 정책방향으로 크게 고려할 필요 없다					정책방향으로 삼아야 한다 →			

③ 해양환경복원기본계획 수립 및 관련분야 투자 확대

평가의견	전혀 필요하지 않다		크게 필요하지 않다		보통		필요한 편이다		매우 필요
점수표시(✓)	① ()	② ()	③ ()	④ ()	⑤ ()	⑥ ()	⑦ ()	⑧ ()	⑨ ()
의미	← 향후 정책방향으로 크게 고려할 필요 없다					정책방향으로 삼아야 한다 →			

2.6. 매립기본계획의 수립과 관련한 제도적 변화에 대한 사항입니다. 각 항목에 대한 귀하의 의견을 표시해 주십시오.

① 수시매립제도의 확대를 통한 매립의 유연성 확대

평가의견	전혀 필요하지 않다		크게 필요하지 않다		보통		필요한 편이다		매우 필요
점수표시(✓)	① ()	② ()	③ ()	④ ()	⑤ ()	⑥ ()	⑦ ()	⑧ ()	⑨ ()
의미	← 향후 정책방향으로 크게 고려할 필요 없다					정책방향으로 삼아야 한다 →			

② 매립기본계획의 수시만영 최소화

평가의견	전혀 필요하지 않다		크게 필요하지 않다		보통		필요한 편이다		매우 필요
점수표시(✓)	① ()	② ()	③ ()	④ ()	⑤ ()	⑥ ()	⑦ ()	⑧ ()	⑨ ()
의미	← 향후 정책방향으로 크게 고려할 필요 없다 정책방향으로 삼아야 한다 →								

③ 항만 산업시설 등 의제사항에 대한 요건 강화 및 검토 절차 도입

평가의견	전혀 필요하지 않다		크게 필요하지 않다		보통		필요한 편이다		매우 필요
점수표시(✓)	① ()	② ()	③ ()	④ ()	⑤ ()	⑥ ()	⑦ ()	⑧ ()	⑨ ()
의미	← 향후 정책방향으로 크게 고려할 필요 없다 정책방향으로 삼아야 한다 →								

④ 상황변화에 부응하도록 배립기본계획 수립 주기의 단축(기존 10년에서 5년 등)

평가의견	전혀 필요하지 않다		크게 필요하지 않다		보통		필요한 편이다		매우 필요
점수표시(✓)	① ()	② ()	③ ()	④ ()	⑤ ()	⑥ ()	⑦ ()	⑧ ()	⑨ ()
의미	← 향후 정책방향으로 크게 고려할 필요 없다 정책방향으로 삼아야 한다 →								

⑤ 배립평가체계의 법제화 강화 및 평가자 전문성 강화

평가의견	전혀 필요하지 않다		크게 필요하지 않다		보통		필요한 편이다		매우 필요
점수표시(✓)	① ()	② ()	③ ()	④ ()	⑤ ()	⑥ ()	⑦ ()	⑧ ()	⑨ ()
의미	← 향후 정책방향으로 크게 고려할 필요 없다 정책방향으로 삼아야 한다 →								

- 끝 까지 응답해 주셔서 감사드립니다. -

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	수산업 전망모형 「KMI-FOSiM」 구축연구 - 양식산업 전망모형 구축을 중심으로 -	이현동
06	수산업 주요 연관산업의 글로벌 경쟁력에 관한 연구	임경희
07	인구소멸 시대의 어촌사회 정책 연구	박상우
08	국내 가두리 양식장 여장환경개선 방안	마창모
09	어업여건 변화에 대응한 연구해 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	황진희
13	건설용 모래 공급사슬관리(SCM) 방안 - 바다모래 가치 재산정을 중심으로 -	이연경
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 형태 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 항만배후단지내 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	황진희
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

2018년

01	미안마 국립수산대학 설립 추진 방안 연구	정명화
02	연안여객 해상교통의 대중교통체계 구축 방안 연구	김태일
03	해조류 국제양식규범확산에 따른 국내 김산업 수용태세 분석 -ASC인증을 중심으로-	이상철
04	청년일자리 창출을 위한 해양수산 인력양성 방안 연구 - 국제물류 청년인력을 중심으로 -	박광서
05	컨테이너 화물 해상운송계약 개선방안 연구	윤재웅
06	청년 물류인력 해외진출 정주 지원사업 구상 연구	김은수
07	자율운항선박 도입 관련 대응정책 방향 연구	박혜리
08	연안토지매입 동향과 도입 가능성 검토	윤성순
09	강릉선 KTX 개통에 따른 해양관광 수용태세 개선방안 연구	최일선
10	선박관리산업 육성을 통한 청년 일자리 창출 방안 연구	최영석
11	시민 참여형 연안·해양정보 생산·활용방안	정지호
12	부산항 배후지 부가가치활동 확대를 통한 일자리 창출 연구	하태영
13	해양바이오 산업화를 위한 국가연구개발사업 추진 방향 연구	한기원
14	근로시간 단축제도 시행에 따른 해양수산업 고용영향 분석	장정인
15	어린물고기 남획실태 및 보호정책 연구	이정삼
16	남북관계 개선에 따른 항만물류 부문의 협력사업 발굴	이기열
17	한국 제조기업의 SCM 역량 강화 방안에 관한 연구	신수용
18	제3자 물류산업 발전방향 연구-대기업 물류자회사의 역할을 중심으로	고병욱
19	신남방정책 이행을 위한 한-베트남 수산식품·가공분야 개발협력 방안 연구	정명화

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 포워드 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-	황진희
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	황진희
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	이연경
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	세계경쟁을 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

일반연구보고서 발간목록

2018년

01	전라남도 작은 SOC사업 활성화 방안 - 소규모 항·포구 개선사업 -	김근섭
02	2019 국내 물류기술 수요조사 및 분석	최상희
03	러시아 ARCTIC LNG-2 사업 참여 방안 연구	김민수
04	물류기술 R&D 추진동향 분석 연구	강무홍

05	우리나라 기업의 일대일로 물류분야 협력방안 연구	김형근
06	북한 동해 해양관광 활성화 방안	윤인주
07	해양수산 분야 북극권 4차 산업기술 수요조사 및 분석연구	김민수
08	경상북도 논 생태양식 육성 방안	이상철
09	남북관계 변화에 따른 해운협력 기반 구축 방안	황진희

공유수면매립 정책의
개선과 전환에 관한 연구

인 쇄 | 2018년 12월 29일 인쇄

발 행 | 2018년 12월 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 | 애드원플러스

판매 및 보급: 정부간행물판매센터 Tel : 394-0337
정가 15,000원

