

海岸의 開發方向과 保存

朴 相 吉

〈釜山大 教授, 工博〉

일반적으로 국가의 국력은 해안선의 길이에 비례하고, 해안선이 깨끗할수록 국민의 의식수준도 상대적으로 높다. 또, 임해공단이 많이 조성된 국가일수록 경제력이 높아서 환경에 대한 국민의 생활주변에 대한 환경의 인식도도 높다.

후진국, 개발도상국, 선진국 등의 개념은 어디까지나 국민총생산(GNP)으로 결정되고 있으므로 생활주변의 자연환경이 직접 개입되고 있지는 않는다. 자연환경이란 여러가지 측면에서 종류와 정의가 다르다. 여기서 말하는 자연환경의 경계조건은 우선 해안선을 갖고 있는 지역으로 국한시켰고, 육지와 바다가 인접한 지역으로서 다목적으로 이용 가능한 해안지역을 말한다. 이러한 해안지역의 개발형태는 세 가지로 분류할

수 있다.

첫째는 후진국의 개발형태로서 개발에 대한 목적이 경제부분으로 기울어져서 개발부분의 토지이용이 생산지 제공으로만 사용되고 있다. 이러한 형태의 개발은 국가차원이 아니고 개인이나 회사가 개발을 주도하면서 자연환경보존이란 말은 찾아볼 수 없다.

둘째로, 개발도상국의 개발 형태이다. 개발과 보존의 찬반양론이 대등하여 개발과 보전에 대한 의지는 강하지만 환경보전에 대한 대책의 시행이 경제적으로 어렵기 때문에 계획만 세워두고 있는 경우가 많다.

셋째는 선진국에서 볼 수 있는 형태로 개발은 국익을 위해서 필수적으로 수행하되 보존에 대한 충분한 조건을 제시하여 개발로 인한 최소한의 피해를 감소시키고, 손실

된 자연환경의 일부를 인근 주변 생활자들에게 간접적으로 돌려주는 대책을 마련하고 있다. 이러한 개발형태는 자연환경의 보존을 고려하면서 지역에 대한 전반적인 계획이 수립 가능한 국가적인 차원의 개발형태에서 볼 수 있다.

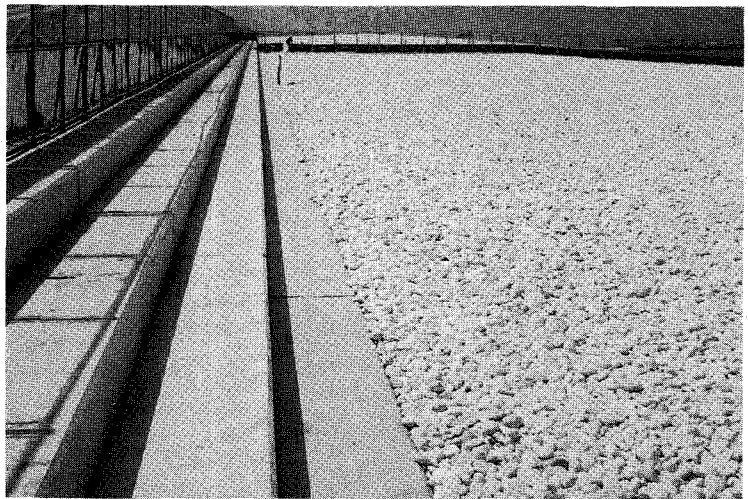
여기서, 선진국에 대한 오늘날의 개발방향을 문헌을 통하여 알아보기로 한다. 미국과 같은 나라는 국토가 방대하여 해안선에 대한 보존대책을 소홀히 하고 있는 것처럼 보이지만 실제로는 해안선이 방대한 만큼, 자연환경 보존과 개발에 대한 의욕이 대단히 높은 국가이다. 미국의 자연환경 보존대책으로는 우선 출입금지 구역이 설정되어 있어서 개발이 제한된 지역은 정부가 스스로 개발을 하지 않고 보존하고 있다.

해안개발에 대한 적극적인 정책은 없지만 개발에 따른 적극적인 자연환경 보존대책이 마련되어 있어 개발로 인한 악영향을 최소한으로 줄이고 있다. 이런 뜻에서 미국에서 실시하고 있는 보존대책의 일환으로서 “Mitigation”란 단어를 사용하고 있다. 이 단어의 의미는 여기에서는 다음과 같은 뜻으로 사용된다. 즉, 어떤 자연환경에 대한 개발행위를

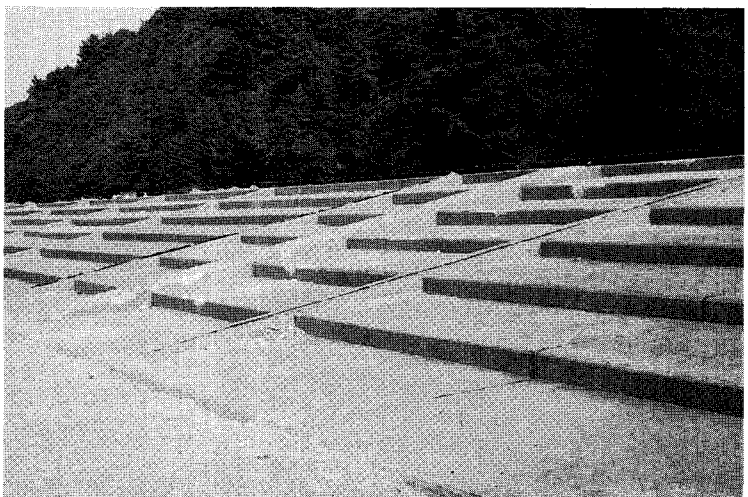
실시함으로써 개발행위가 자연환경에 미치는 악영향을 될 수 있는 한 최소한으로 경감시키고, 또 손실된 자연환경을 개발 이전의 자연환경으로 재생 또는 복원시키기 위하여 대체지를 설정하여 손실된 환경을 재생시키는 적극적인 환경

완화 정책을 말한다.

이러한 Mitigation의 역사는 1934년의 어류 및 야생생물의 보호조정에 관한 법률(FWCA), 1969년의 국가환경정책법(NEPA), 1972년의 수질보전법(CWA)과 연안역관리법(ZMA)과 멸종위기에



인공으로 조성된 마블 비치<관서국제공항 니시키 해안>



그린벨트와 해안선의 조화<슈마해수욕장의 인공호안>

직면한 생물종에 관한 법률(ESW), 1985년의 관계관청의 Mitigation의 합의서 작성(MOA), 1992년의 MOA의 재개정등으로 기술할 수 있다. 일본에서는 자연환경의 보전도 중요하지만, 못지 않게 해안선 지대의 개발도 신중하게 다루고 있다. 일본은 우리 나라와 같이 국토가 협소하여 될 수 있는 한 연안의 개발을 서두르고 있는 실정이다. 이는 미국처럼 해안역에 사람이 살지 않아도 충분한 주거지역과 임해공단 지역이 존재하기 때문이다. 따라서 일본에서의 연안 개발은 과거부터 현재까지 진행되고 있으며, 장래에도 계속 진행되리라 믿는다.

1960년대의 일본연안 개발의 목적은 우선 토지이용을 위하여 개발이 주도적으로 이루어졌으며, 자연환경에 대한 보존차원은 고려되지 않았다. 전후, 일본경제가 흑자로 돌아서고 공단에서 방류되는 폐수로 인하여 환경영향에 대한 악영향이 나타난 이후부터 개발과 보존이란 말을 동시에 사용하면서 선진국형의 개발을 주도하는 것처럼 방향을 전환시키고 있지만 실제로는 개발에 큰 잇점을 두고 있다. 1980년대에 들어와서 환경정

비를 위한 정책의 일환으로 "Water Front"개념을 도입하였지만 실제로는 적극적인 도입을 하지 않았다. 일례로서 일본에서는 대형의 토목공사는 언제든지 바다를 중심으로 계획되며, 계획된 일정에 따라서 진행되고 있다.

神戸(고베)市에서는 Port Island와 Rock Island의 인공섬을 바다에 조성하면서 환경보전에 대한 개념을 친수성 호안조성으로 집중시켜서 공사를 완료했다. 물론 매립시에 발생하는 여러가지 악영향에 대한 충분한 검토는 되었지만 호안을 이용할 수 있는 친수성 호안을 조성하지는 않았다. 즉, 토지이용의 극대화에 개인의 목적이 있었기 때문이다. 일반적으로 일본이 개인적인 재산의 사유권은 강하지만 국가의 국익이 숨어있는 계획에 대해서는 법적 절차에 따라서 순응하는 국민성도 있다. 지금 진행중인 일본의 해안 매립 경향은 우선 국익차원에서 계획되고 있으며, 국가가 정하는 절차에 따라서 매립이 실시되고 있다.

일본에서 해안매립을 주관하는 단체는 될 수 있으면 개인이나, 회사가 매립을 주도하는 형태를 탈피하고, 행정단위의 시·국가기관에서 일률적으

로 실시하는 경향이 있다.

매립에 의한 자연환경의 피해를 저감시키기 위하여 전력을 기울이고 있다. 될 수 있는 한 공공용지를 많이 배분시켜서 공원 등과 같은 녹지공간과 해변의 이용을 극대화하기 위한 친수성 호안의 개념이 듬뿍 들어 있는 계획이 대부분이다. 그러나, 이러한 경향도 반드시 국익이 우선되는 조건에서 실시하고 있다는 것을 우리는 알아야 한다.

그러면 우리 나라의 연안매립은 개략적으로 어떤 형태로 전개되어 왔으며, 앞으로 개발방향은 어떠한가? 1960년대부터 시작하여 지금까지 전반적인 국토계획 아래서 이루어지고 있지만 이에 못지않게 국소적으로 진행되어 온 것도 사실이다.

정부가 주도하여 전반적인 계획을 수립하면서도 개인이나 회사가 매립을 하여 일정량의 매립지를 매립회사가 찾아가는 형태로 이루어져 왔다. 이런 형태의 해안매립 방법은 토지 이용측면에서 공공복리에 이용되는 것보다 토지의 매각으로 인한 이익에 치중되기 때문에 약간의 헛점이 있을 수도 있다. 도시주변의 해안선은 반드시 일률적인 계획이 필요하고 이 계획에 따

라서 매립이 실시되어야 하며, 매립 가능한 해안에 대해서는 충분한 환경영향검토가 있어야 한다.


현재 우리 나라의 해안매립에 대한 요구조건은 선진국 수준에 도달해 있다. 즉, 일반적으로 우리 나라는 GNP와 그 외의 경제력에 대해서는 미국이나, 일본보다 뒤떨어졌지만 국민들의 환경에 대한 인식도는 선진국 못지 않게 높다. 동시에 행정적인 절차도 선진국 수준에 육박하고 있어서 개발도상국의 GNP로 선진국형의 개발형태를 추구하는 이상적인 형태로 흘러가고 있는 느낌이 든다.

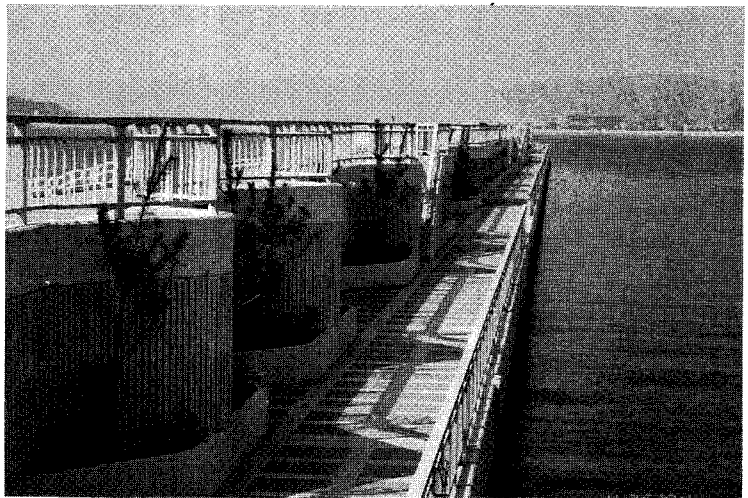
관계 행정관청은 해안을 매립한다면 무조건 자연환경을 파괴한다는 일방적인 사고를 다음과 같이 변화시켜 줄 의무가 있다. 즉, 해안 매립을 하면서 국가적인 차원에서 잃은 것보다 얻는 것이 많고, 악영향에 대한 충분한 검토를 하여 저해 요소를 최소화하고, 손실된 자연환경을 반드시 매립지대에 조성함으로써 주변에 살고 있는 주민이 이용가능한 간접적인 보상이 이루어진다면 국익과 공익차원에서 우리 국민도 성숙된 사고를 할 수 있는 일등국민으로 인도해야하는 의무이다.

어떤 법이던 간에 법을 과잉 적용하여 잘못 운용하면 작은 곳에 집착되어 큰 이익을 잃을 수 있는 경우가 있다.

다시 한번 강조하지만 우선 국익이 우선되는 매립계획을 세워야 할 것이고, 반드시 매립에 의한 영향등을 최소화시킬 수 있는 방안을 강구해

야 하고, 매립으로 인하여 손실된 자연의 일부를 반드시 매립지대에 조성하여 간접적인 보상이 이루어져야 한다.

이미 파괴된 자연을 되살리는 방안도 중요하지만, 되살리는 방안이 문제점이 많다면 다른 방향으로의 이용 전환도 매우 중요하다는 것이다. 



와카야마현의 마리나시티 호안