

바닷가종합관리계획



2012. 12. 10(목)

국토해양부 연안계획과 김남원 사무관

- CONTENTS -



과업의 개요



바닷가 현황 및 문제점



바닷가 관리의 기본방향



바닷가 종합관리계획 주요 내용



바닷가 관리지침 주요 내용



I. 과업의 개요

1. 바닷가 개념
2. 계획수립 배경

1. 바닷가 개념

제2조(정의)

1. “연안”이라 함은 沿岸海域과 沿岸陸域을 말한다.

2. “연안해역”이라 함은 다음 각목의 지역을 말한다.

가. 바닷가 (수로업무법*1 제5조제1항제5호에 따른 **해안선***3으로부터 지적공부에 등록된 지역까지의 사이를 말한다)

나. 바다 (수로업무법 제5조제1항제5호에 따른 **해안선**으로부터 영해의 외측한계까지를 말한다)

*1 수로업무법 2009년 6월 9일 폐지

*2 측량·수로조사 및 지적에 관한 법률(제정 2009.6.9 법률 제9774호) 제6조제1항제4호 : 해안선은 해수면이 약최고고조면(略最高高潮面: 일정기간 조석을 관측하여 분석한 결과 가장 높은 해수면)에 이르렀을 때의 육지와 해수면과의 경계로 표시한다.

1. 바닷가 개념

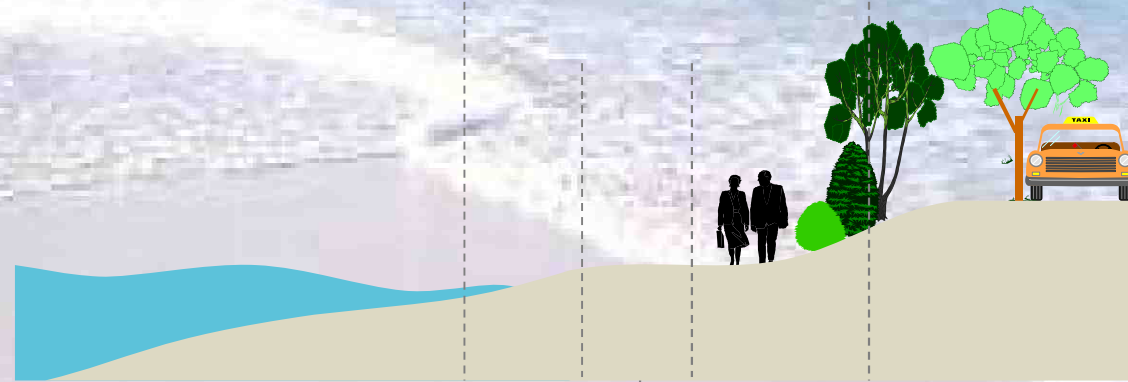
제3조(연안관리의 기본이념)

1. 공공의 이익에 적합하고 생태적·문화적·경제적 가치가 조화롭게 공존할 수 있도록 종합적이고 미래 지향적인 관점에서 보전·이용 및 개발할 것
2. 연안의 이용 및 개발은 연안환경의 보전과 조화·균형을 이룰 것
3. 국민의 연안환경 보전·관리에 대한 정책참여와 건전한 이용 기회를 늘릴 것
4. 기후변화에 따른 해일, 침식 등에 대응하여 바닷가를 효율적으로 관리할 것
5. 연안통합관리를 실현하기 위하여 남북한 협력 및 국제협력을 증진할 것

1. 바닷가 개념

연안해양역 연안육역(500~1,000m)

해양생태계(조간대) 바닷가 육지생태계(지적선)



연안관리법의 적용범위

해양직접영향권(월파, 침식, 퇴적) 해양간접영향권(염해, 해풍)

해양생태계

육지생태계

점이지대(Transitional Zone) 및 완충역할(Buffer Area)

해양생태계의 연결성 확보에 중요
해양의 영향으로부터 육지를 보호/완충
기후변화시대 중요성 강조

2. 계획수립 배경

해안선 변형 지속

연안의 체계적 관리 필요

바닷가의 관리체계 구축

침식, 퇴적, 인위적 행위에 의한 해안선 변형이 지속됨
→ 정밀한 해안실태조사 필요성 대두

연안지역의 이용압력 증대로 연안의 난개발 방지 및 체계적 관리 수요 증대

바닷가에 관한 관리를 강화하여 연안공간의 보전과 효율적 관리 추구

국민의 안전과 재산권 보호 필요가 증가

연안지역 토지수요 증가

국유재산의 합리적 관리 체계적인 연안관리

연안관리의 근본 이념과 연계

종합계획 수립을 통한 바닷가 관리



Ⅱ. 바닷가 현황 및 문제점

1. 바닷가 현황
2. 바닷가 관리의 문제점

1. 바닷가 현황

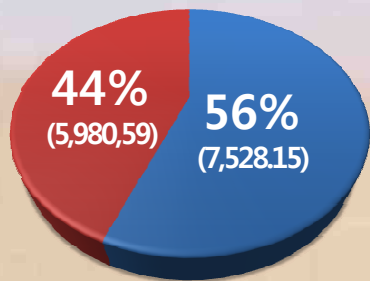
바닷가 현황(06~11년까지 바닷가 실태조사 실시 결과)

- 전국 해안선 길이는 13,508km(육지부 7,528km(56%), 도서부 5,980km(44%))
 - 육지부에서 조선, 항만·어항, 조력발전 등 개발 추진에 따라 자연해안선 비중이 지속적으로 감소하는 추세
 - ✓ 육지부 자연해안선 비율 : 73.8%(00년) → 62%(08년) → 50.6%(11년)

해안선

왜 하필

(단위 : km)

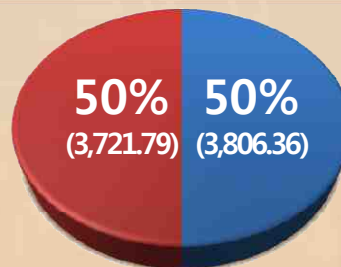


- 육지부
- 도서부

육지부

공의급

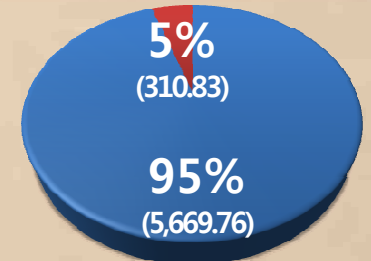
(단위 : km)



- 자연해안선
- 인공해안선

도서부

공의급

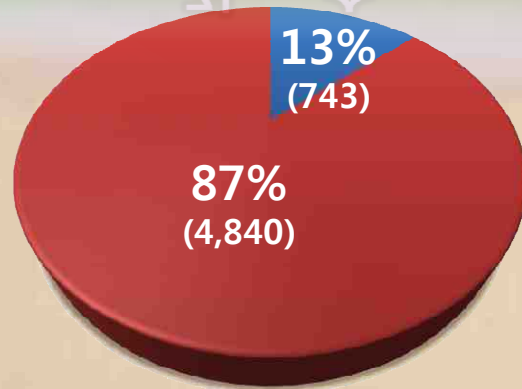


1. 바닷가 현황

바닷가 현황(06~11년까지 바닷가 실태조사 실시 결과)

- 공유수면 점용·사용 현황은 총 5,583건(11년 12월)으로, 해양에 대한 직접적인 이용이 활발한 전남·경남·충남에 집중

건 수

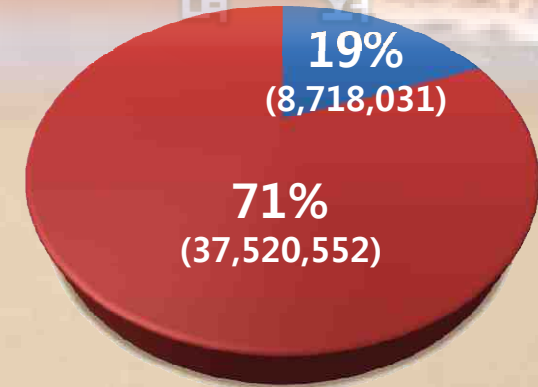


(단위 :m²)

● 지방청

● 지자체

면 적



2. 바닷가 관리의 문제점

관리지침 부족

- 공유수면 불법 점용·사용 및 매립 등에 대해 원상회복 또는 면제 조치를 할 수 있으나, 구체적 판단기준이 모호
 - *원상회복이 불가능한 경우 등은 신청·직권으로 면제 가능(법 제21조 제4항)

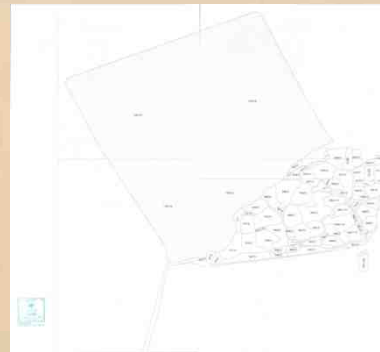
불법행위 방조

- 관리가 소홀한 바닷가를 영세 어민·상인 등이 무단으로 사용하고, 관할관청도 행정력 부족 등을 이유로 묵인
 - 불법매립지 대부분은 지자체 사업으로 인근주민, 어민의 교통편의와 어로활동 지원을 위한 도로·제방·물양장 개설로 발생

2. 바닷가 관리의 문제점

토지등록 문제

- 불법적인 바닷가의 재해예방, 연안생태축의 기능에 대한 관심과 이해가 미흡하여 충분한 조사 없이 토지등록 빈발
 - 불법적인 바닷가 매립 및 이용에 대한 사후 양성화의 통로로 바닷가 토지등록사업을 악용
 - * 「2001년 연안해역의 미등록토지 일제정비지침」을 통해 약 400만평에 달하는 바닷가를 형성원인이나 실태조사 없이 국유지로 일괄 전환
 - 포락지의 경우, 원상회복을 명하거나 또는 지적을 말소해야 함에도 불구하고 이를 방치하여 토지로 매매되고 있는 실정
 - * 포락지 : 토지로 등재되어 있으나 실제 바닷물에 침식되어 공유수면화 된 토지로서 당연 지적말소 사항으로 「측량·수로조사 및 지적에 관한 법률」제82조에 규정
 - * '06-'11년 조사결과 포락지는 1,683필지에 포락면적은 4,735천㎡에 해당
- 인식부족
 - 공유물인 바닷가에 대한 인식이 부족하여, 관습적으로 버려진 땅을 먼저 소유하는 것이 임자라는 의식도 잔존



고창군 월산리



Ⅲ. 바닷가 관리의 기본방향

1. 계획의 기본방향
2. 추진체계

1. 기본방향

유형별·체계적 관리

- 관리의 사각지대를 줄이고 특정한 처벌 위주의 제도운명을 방지하기 위해 유형별 관리지침 제정·시행으로 지속적이고 체계적으로 관리

관리유형·판단기준 명확화

- 바닷가 이용 유형에 따라 관리에 필요한 합리적인 판단기준을 제시하여 민·관의 행동지침을 제공
 - ✓ 원상회복, 의무면제 및 토지등록(국유화), 완충관리구역 설정 등

지속적 관리·지도

- 일회성 단속 보다는 주기적·지속적인 점검·관리를 도모하여 불법행위를 근절시킬 수 있도록 제도화

국토 블루벨트인 바닷가의 공공성 회복

기본 방향

실태조사를 통한 바닷가 관리기반 강화

유형분류에 따른 맞춤형 관리기반 확보

바닷가 이용에 대한 지속적인 관리

주요 내용

- 실태조사의 지속적 추진
- 현황자료 DB 구축

- 바닷가 유형에 따른 관리의 판단기준 마련
- 원상회복, 의무면제, 토지등록절차, 재해예방

- 공유수면 모니터링 체계
- 연안완충공간 지정 및 관리사업 수행

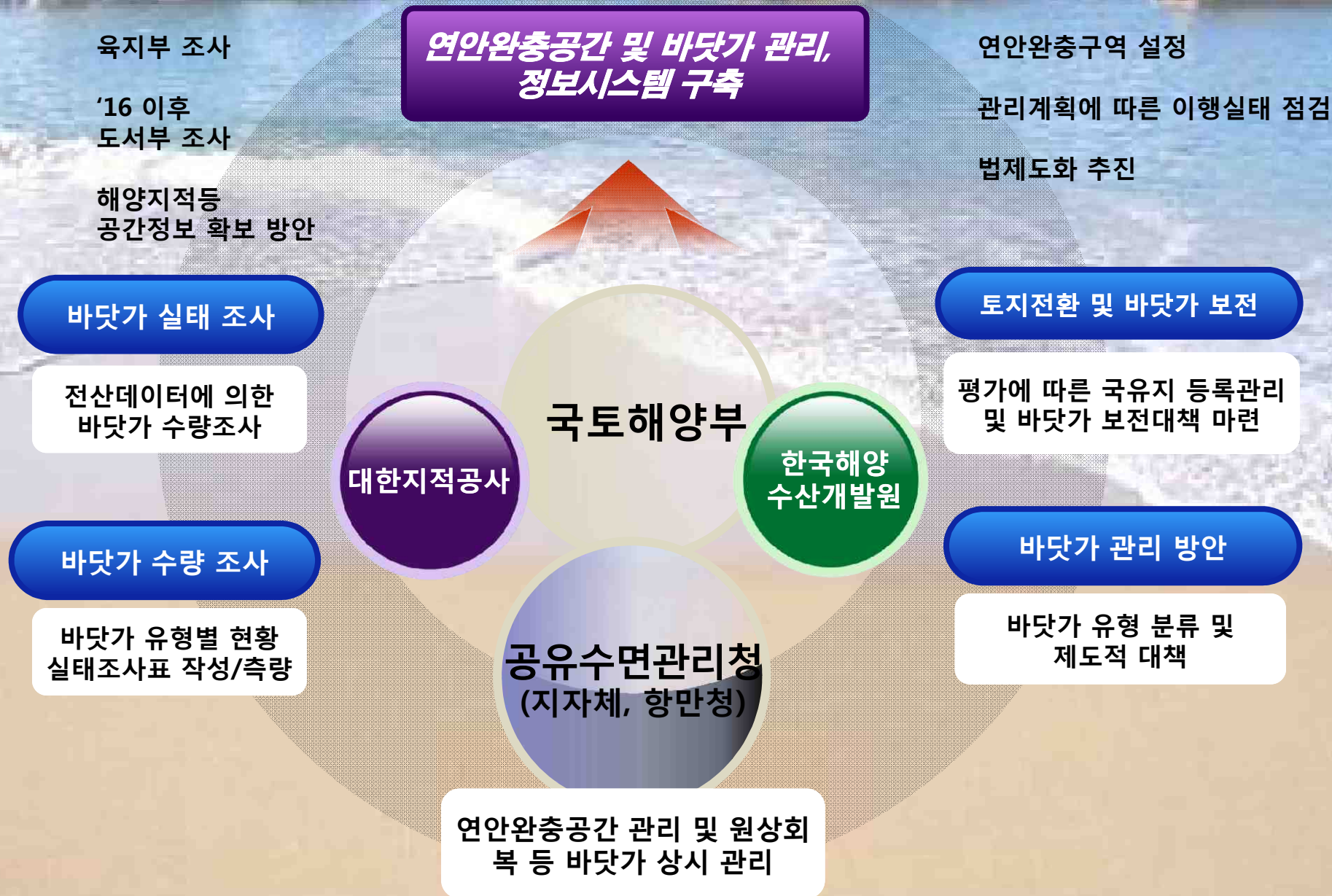
세부 추진전략

- 공유수면 모니터링 사업 확대 실시
- 공유수면 점용·사용 공간정보 구축
- 공유수면 관리를 위한 정사영상 구축사업

- 바닷가의 시설물 DB구축 및 관리체계 강화
- 재해 취약 바닷가의 방재체계 강화
- 연안완충공간 실태조사 및 기능연구
- 자연바닷가-해안림을 연계한 연안생태축 조성

- 연차별 불법행위 대응 개선대책
- 해양현황도와 자연해안관리도를 통한 바닷가 이력관리 실행
- 이해관계자 교육 및 협력을 통한 바닷가 관리의 인식 제고
- 해양지적제도 도입 기반 마련 및 연안공간관리 실행체계 구축

2. 종합관리계획의 추진체계





IV. 바닷가 종합관리계획 주요 내용

1. 바닷가 유형별 관리체계 구축
2. 불법행위 개선을 통한 바닷가 공공성 확보
3. 연안완충구역 지정·관리지침 수립·시행

1. 바닷가 유형별 관리체계 구축

바닷가 유형분류 체계



1. 바닷가 유형별 관리체계 구축

바닷가의 분류 기준과 유형

- 1단계: 지형경관요인으로 자연바닷가와 인공바닷가로 분류

대분류	중분류	세분류	구분방법	유형분류
지형 경관 요인	자연형성형	암석·자갈해안	- 자갈해안, 파식대 등 암석해안, 바위 등으로 형성된 해안	<u>자연바닷가</u>
		모래해안	- 사빈, 해안사구, 사주 등 모래로 형성된 해안	
		간석지(습지)해안	- 점토 등으로 형성된 해안	
	인공형성형	토지이용 바닷가	- 도로, 전, 답, 주차장 등 토지적 이용이 강한 바닷가	<u>이용 바닷가</u> <u>토지등록 가능 바닷가</u>
수면이용 바닷가	- 물양장, 제방, 방파제 등 수면적 이용이 강한 바닷가			

1. 바닷가 유형별 관리체계 구축

바닷가의 분류 기준과 유형

- 2단계: 인공바닷가를 이용바닷가와 토지등록가능 바닷가로 분류

대분류	중분류	세분류	구분방법	유형분류	
이용 요인	토지이용 바닷가	임야	- 식생 분포 바닷가	<u>이용바닷가</u>	
		토지 이용	고정형		- 전, 답, 주차장, 대지 등 고정적 토지이용이 이루어지고 있는 바닷가
			유동형		- 인공시설물 (컨테이너 등) 등이 설치 - 동시에 유동적 토지이용이 이루어지고 있는 바닷가
	도로	- 도로 조성이 법정 개발계획에 의해 추진 - 조성 후 토지등록을 못하였거나 미뤄 온 바닷가	<u>토지등록 가능바닷 가</u>		
수면이용 바닷가	수면 이용	일반형	- 방파제, 제방 등 수면적 이용이 이루어지고 있는 바닷가	<u>이용바닷가</u>	
		토지형	- 물양장이 육지에 연결·설치하여 토지성격이 강한 바닷가	<u>토지등록가능 바닷 가</u>	

1. 바닷가 유형별 관리체계 구축

바닷가의 분류 기준과 유형

- 3단계 : 자연바닷가에 대해서는 연안완충구역의 대상으로 관리, 이용바닷가는 발생원인과 상황에 따라 원상회복 또는 합법적 이용을 유도
 - 4단계 : 해안선 인접성 등 공간입지 특성을 반영한 유형 확정
 - 토지등록가능바닷가로 인해 해안과 단절된 자연바닷가, 이용가능바닷가는 토지등록가능바닷가로 전환

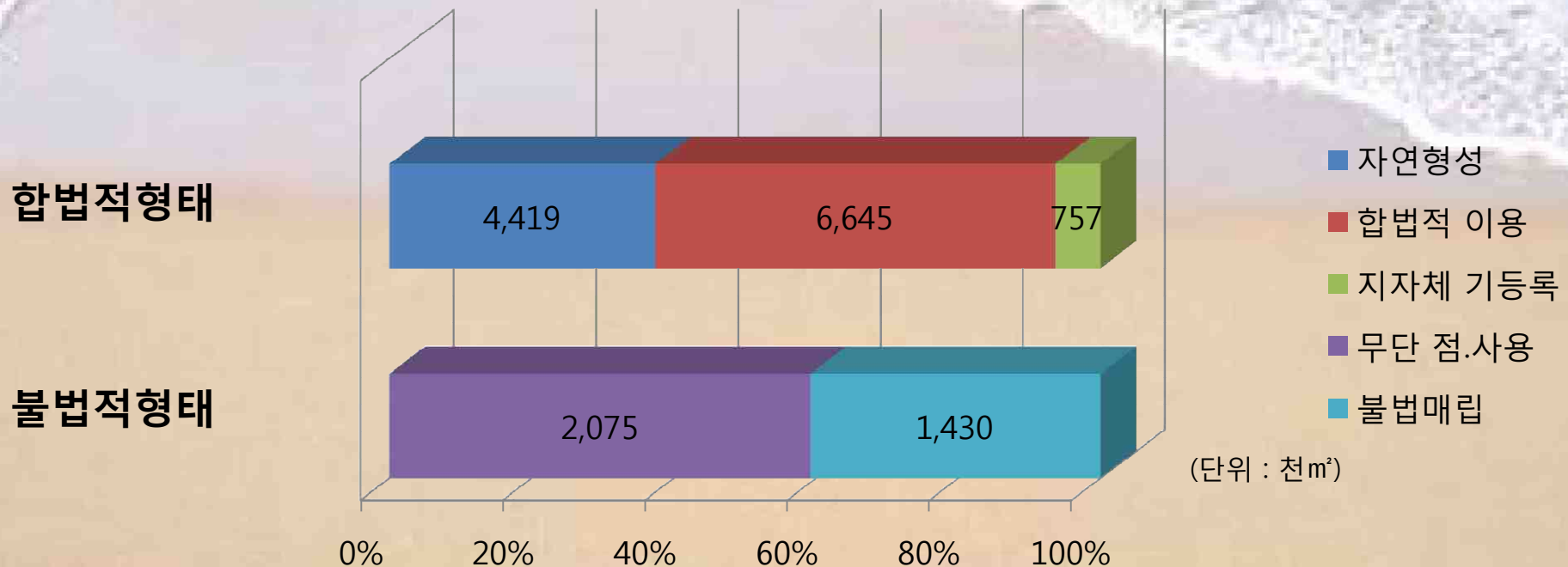
분 류	주요내용	관리방향
<u>자연바닷가</u>	- 자연적으로 형성된 바닷가로 인공구조물 등이 설치되어 있지 않는 해안	- 자연해안관리목표제와 연계 - 자연바닷가 가치평가 고려
<u>이용바닷가</u>	- 인공적으로 형성되어 토지적·수면적 이용이 이루어지고 있는 해안	- 바닷가 이용특성 등에 따른 관리방안 마련 - 공유수면 매립 및 점·사용관리제도와 연계 방안 마련
<u>토지등록가능 바닷가</u>	- 법정 개발계획에 의해 추진되었으나, 공사 이후 토지등록을 못하였거나 미뤄 온 도로와 육지에 연결·설치하여 토지성격이 강한 물양장	- 선별하여 토지등록 추진

2. 불법행위 개선을 통한 바닷가 공공성 확보

바닷가 불법이용 현황

- 전체 15백만㎡ 조사* 면적 중 무단 점·사용, 불법 매립 등 불법적 이용형태가 약 3.5백만㎡(23%)로 과다

합 계	불법적 형태(22.9%)			합법적 형태(77.1%)	
	무단 점·사용	불법매립	자연형성	합법적 이용	지자체 기등록
15,329 (100%)	2,075 (13.6%)	1,430 (9.3%)	4,419 (28.8%)	6,645 (43.4%)	757 (4.9%)



2. 불법행위 개선을 통한 바닷가 공공성 확보

불법행위 점검·개선

- 지역별, 이용형태별 바닷가 상시 점검을 통해 매년 불법사항 15% 개선을 추진하여 불법이용 근절 도모
- 12년 상반기 개선대상 전체 2,555개소 중 17.6%(451개소) 개선

(단위 : 천㎡)

현 황			개선실적		
소 계	불법매립	무단점·사용	소 계	불법매립	무단점·사용
2,555	1,000	1,555	451	219	232
① 원상회복(고발·완료 등)			11	3	8
② 의무면제*(토지등록·적법조치 등)			440	216	224

2. 불법행위 개선을 통한 바닷가 공공성 확보

바닷가 관리지침 제정·시행

- 불법매립지, 무단 점·사용부지 등 불법행위 개선을 위한 바닷가 관리지침을 마련하여 불법행위 개선 및 바닷가 공공성 확보
 - 불법매립지, 무단 점·사용, 자연형성지, 지자체 관리부지, 포락지 등 바닷가 유형별 처리원칙 및 절차를 규정하여 지자체에 배포
 - 주기적 교육 및 개선실적 보고를 통해 바닷가 관리 실효성 확보(바닷가지침안 제10조)

3. 연안완충구역 지정 · 관리지침 수립 · 시행

연안완충구역의 정의

- 자연형성지 등 연안에서 파랑·해일·침식 등으로부터 연안의 생태·문화·경제적 가치를 유지하고 기후변화에 대응하기 위해 보존이 필요한 바닷가

지정대상

- ① 생태·환경적으로 뛰어난 바닷가,
- ② 해안사구·해안림 등 연안재해 저감 가능 지역, ③ 연안재해 취약성 평가결과 육역 보호를 위해 토지등록을 제한할 필요가 있는 바닷가 등(완충구역지침안 제3조)
 - 자연바닷가를 우선적으로 '연안완충구역'으로 지정·관리

3. 연안완충구역 지정 · 관리지침 수립 · 시행

지정절차

- 전문가의 완충구역 지정 필요성·타당성 검토, 지자체 및 관계부처 협의, 중앙연안관리심의회 심의 등을 거쳐 고시

- 연안완충구역 지정시 고시내용

- ①지역명칭·위치 및 면적
- ②지정 연월일
- ③지정목적 및 지정근거
- ④관리계획
- ⑤기타 사항에 대해 고시

전문가의 완충구역 지정 필요
성·타당성 검토

지자체 및 관계부처 협의

중앙연안관리심의회
심의

3. 연안완충구역 지정 · 관리지침 수립 · 시행

관리내용

- 관리계획을 수립하여 체계적으로 관리하고, 지정 목적 달성을 위해 연안정비, 해안림 조성 등 실시 (완충구역지침안 제6조~제9조)

주요 내용	관리 사항
생태적 가치에 기반한 예방적 관리	연안완충구역 지정을 통해 연안재해를 예방하고 연안의 생태적 가치를 보전할 수 있도록 관리
연안정비사업의 시행	연안완충구역 지정 목적을 달성하기 위해 필요한 경우 연안정비사업 및 해안사구나 해안림 등을 조성하거나 양빈 사업을 시행
연안완충구역 내 시설물 설치	연안완충구역에서는 의자, 산책로, 안내판 등 일시적으로 이용하거나 연안완충구역을 알리는 시설물 등을 필요한 범위 내에서 설치
연안완충구역인 바닷가 토지등록	연안완충구역 내 바닷가의 국유지 등록은 최소한의 범위내로 제한하고 연안재해를 저감할 수 있는 대응조치 강구

A scenic view of a rocky coastline. In the foreground, a wide beach covered in small, smooth pebbles stretches across the bottom. The ocean is a deep teal color, with white foam from waves washing onto the shore. In the middle ground, a large, craggy rock formation dominates the view, featuring a prominent natural rock archway. The sky is overcast with grey clouds. The text 'V. 바닷가 관리지침 주요 내용' is overlaid in the center of the image, underlined.

V. 바닷가 관리지침 주요 내용



- 바닷가 관리지침의 목적

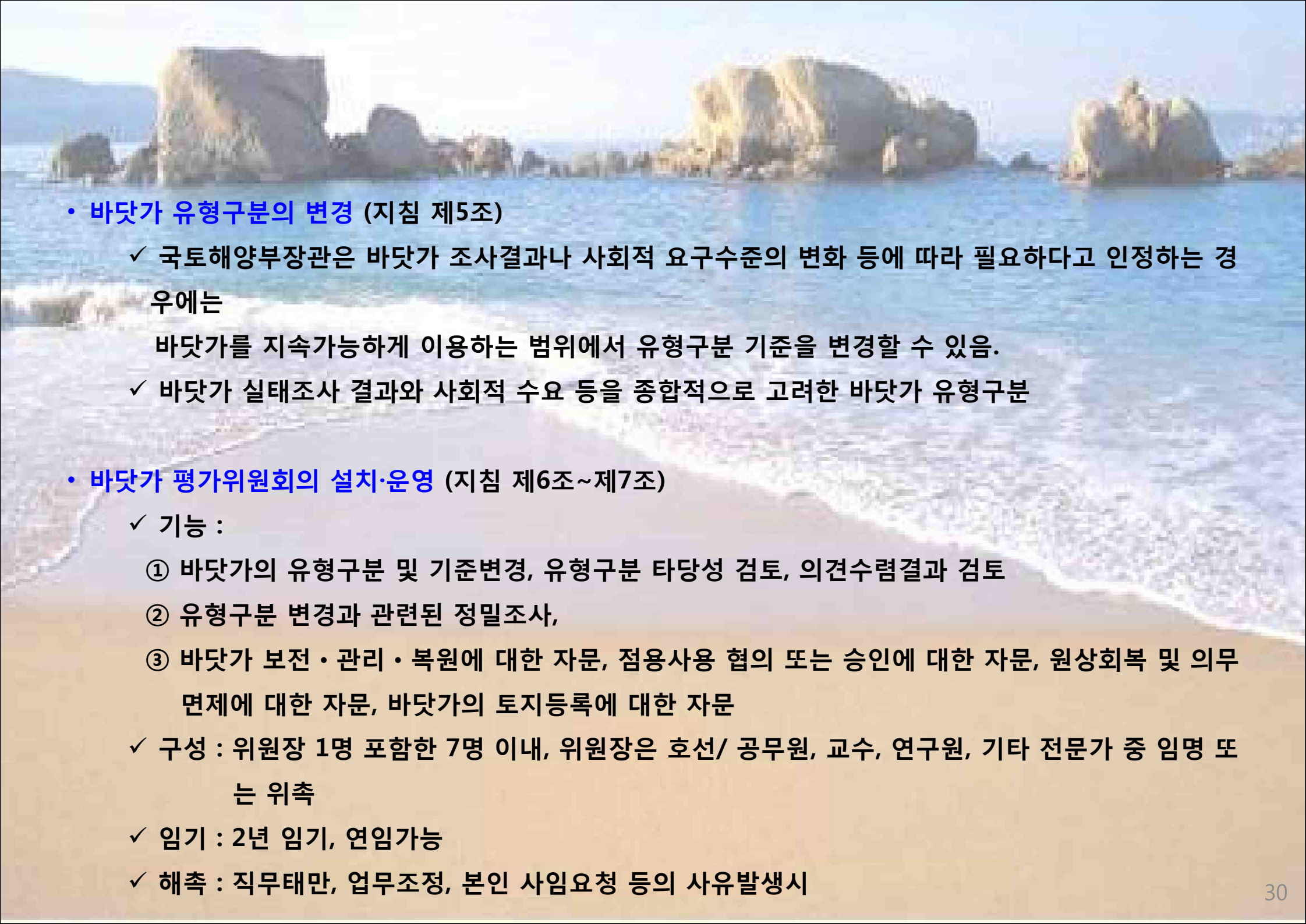
- ✓ 바닷가를 자연환경적 특성, 이용실태 등을 고려하여 유형별로 구분하여 체계적으로 관리
- ✓ 무분별한 개발을 억제하기 위하여 필요한 기준과 절차를 규정하여 바닷가의 효율적인 관리정책을 구현

- 바닷가등록부의 도입 (지침 제2조 제5호)

- ✓ 개념 : 「측량수로조사 및 지적에 관한 법률」제2조에 따른 지적측량 및 수로조사, 바닷가 실태조사 등을 통하여 조사된 바닷가의 표시와 해당 바닷가의 점용·사용자 등을 기록한 대장 및 도면
- ✓ 목적 : 바닷가 실태조사 결과를 체계적으로 관리, 중앙/지자체 담당자 및 민원인에게 관련 정보 제공
- ✓ 향후 법제화를 통해 제도기반 확보

- 바닷가의 유형구분

- ✓ 자연바닷가 : 자연적으로 형성된 바닷가로 인공구조물 등이 설치되어 있지 않은 바닷가
- ✓ 이용바닷가 : 인공적으로 형성되어 토지적, 수면적 이용이 이루어지고 있는 바닷가
- ✓ 토지등록가능 바닷가 : 법정 개발계획에 따른 공사완료 이후 토지로 등록되지 못하였거나 도로, 육지에 연결되어 토지성격이 강한 바닷가 중 토지로 전환하여 관리할 필요가 있는 바닷가



- 바닷가 유형구분의 변경 (지침 제5조)

- ✓ 국토해양부장관은 바닷가 조사결과나 사회적 요구수준의 변화 등에 따라 필요하다고 인정하는 경우에는

- 바닷가를 지속가능하게 이용하는 범위에서 유형구분 기준을 변경할 수 있음.

- ✓ 바닷가 실태조사 결과와 사회적 수요 등을 종합적으로 고려한 바닷가 유형구분

- 바닷가 평가위원회의 설치·운영 (지침 제6조~제7조)

- ✓ 기능 :

- ① 바닷가의 유형구분 및 기준변경, 유형구분 타당성 검토, 의견수렴결과 검토

- ② 유형구분 변경과 관련된 정밀조사,

- ③ 바닷가 보전·관리·복원에 대한 자문, 점용사용 협의 또는 승인에 대한 자문, 원상회복 및 의무 면제에 대한 자문, 바닷가의 토지등록에 대한 자문

- ✓ 구성 : 위원장 1명 포함한 7명 이내, 위원장은 호선/ 공무원, 교수, 연구원, 기타 전문가 중 임명 또는 위촉

- ✓ 임기 : 2년 임기, 연임가능

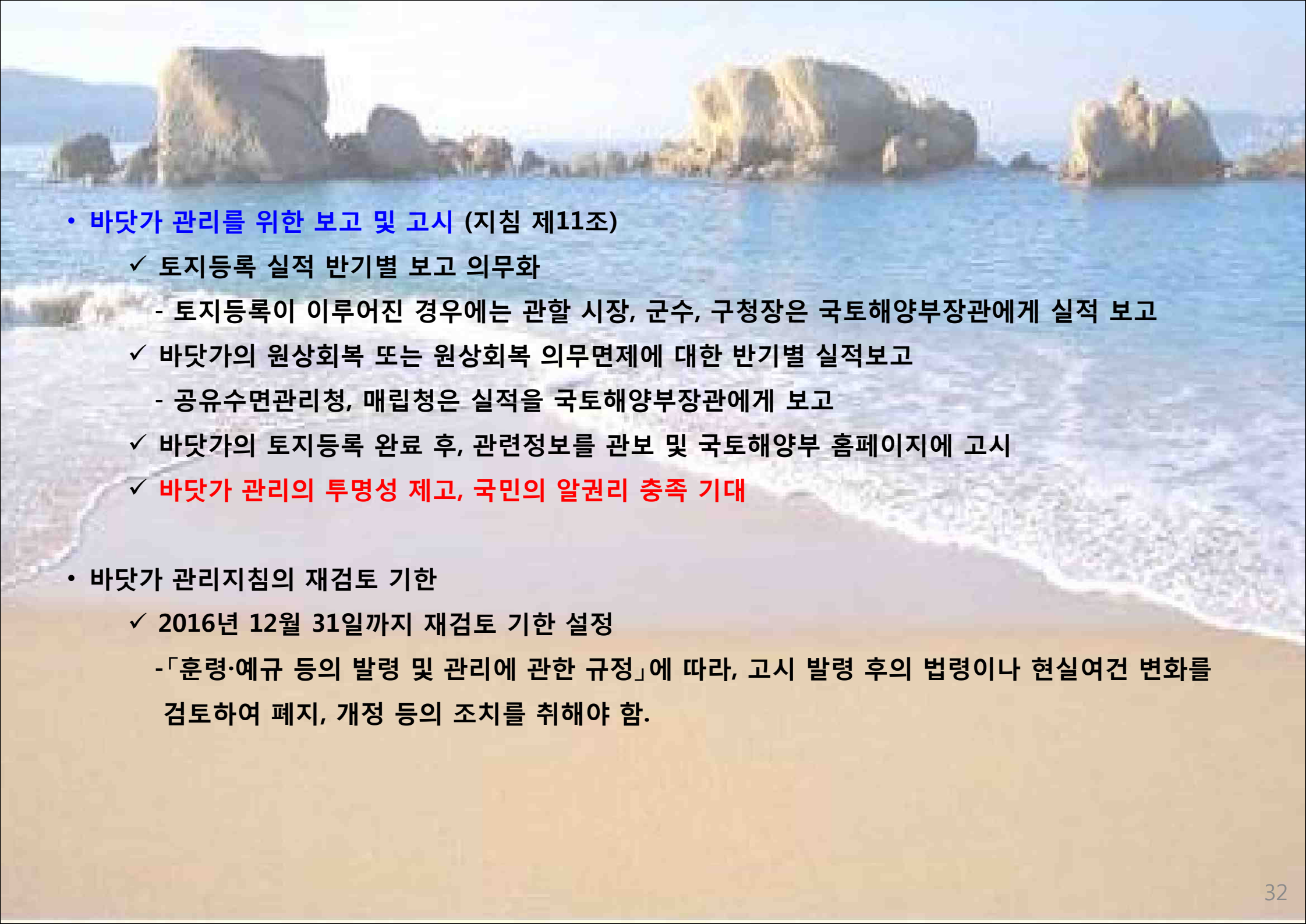
- ✓ 해촉 : 직무태만, 업무조정, 본인 사임요청 등의 사유발생시

• **바닷가의 원상회복 및 의무면제 (지침 제9조)**

- ✓ 바닷가는 점용사용 허가기간 만료, 불법매립, 무단 점용사용 등의 사유발생시 원칙적으로 원상회복
- ✓ 다만, 원상회복이 불가능하거나 원상회복필요가 없는 경우에는 신청 또는 직권으로 의무면제 가능 (법 제21조, 제54조)
- ✓ 원상회복 의무자에 대해 원상회복 명령, 행정대집행, 의무면제 절차가 법에 따라 진행
- ✓ 지침에서는 공유수면관리청 또는 공유수면매립청으로 하여금, 원상회복 의무면제의 타당성, 환경영향, 원상회복 이후 사후관리 등을 위해 전문가 의견을 듣도록 의무화 함.
- ✓ 원상회복 의무판단이 곤란한 경우에는 예외적으로, 전문가로부터 수렴한 의견서를 첨부하여 국토해양부장 관에게 협의가능

• **바닷가의 토지등록 (지침 제10조)**

- ✓ 바닷가 평가위원회의 심의를 거친 후, 토지등록가능 바닷가 선정
- ✓ 필요시 대한지적공사로 하여금 지적현황측량 실시토록 함.
- ✓ 지적소관청 또는 지방해양항만청은 신규토지등록 정보제공, 지적소관청은 지번부여/ 국유지로 등록
- ✓ 「국유재산법」 제12조에 따른 무주부동산 등록절차에 따른 국가귀속 절차 진행
- ✓ 원칙적으로 국가귀속시 국토해양부를 관리청으로 지정, 다만 개별법에 따라 관장부처가 있는 경우는 예외



- 바닷가 관리를 위한 보고 및 고시 (지침 제11조)

- ✓ 토지등록 실적 반기별 보고 의무화

- 토지등록이 이루어진 경우에는 관할 시장, 군수, 구청장은 국토해양부장관에게 실적 보고

- ✓ 바닷가의 원상회복 또는 원상회복 의무면제에 대한 반기별 실적보고

- 공유수면관리청, 매립청은 실적을 국토해양부장관에게 보고

- ✓ 바닷가의 토지등록 완료 후, 관련정보를 관보 및 국토해양부 홈페이지에 고시

- ✓ 바닷가 관리의 투명성 제고, 국민의 알권리 충족 기대

- 바닷가 관리지침의 재검토 기한

- ✓ 2016년 12월 31일까지 재검토 기한 설정

- 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」에 따라, 고시 발령 후의 법령이나 현실여건 변화를 검토하여 폐지, 개정 등의 조치를 취해야 함.



감사합니다
