



# 해안매립의 문제점

이 상돈 / 중앙대 법대교수

## I.

우리나라는 국토가 좁을 뿐더러 더구나 그 좁은 국토의 70%가 산지이기 때문에 가용면적은 매우 제한되어 있다. 더구나 인구가 증가하고 산업활동이 또한 더욱 증가함에 따라 토지에의 수요는 급격히 증가하는 추세에 있다. 이러한 여러가지의 상황으로 인하여 해안을 매립하여 토지로 만드는 이른바 간척사업이 1970년대부터 성행하고 있다.

사실 우리나라의 서해안은 리아스식 해안일 뿐더러 간만의 차이가 크고 또한 무엇보다도 수심이 낮아서 이 같은 매립을 하기는 아주 이상적이다. 매립은 일제시대부터 성행하였는데 현재 김제평야라고 부르는 호남의 해안지대의 평원도 사실은 매립에 의하여 생성된 토지라고 한다. 그러나 1970년대 이후에 행하여진 해안매립은 세계적 규모의 대단위인 것이 특징이다. 현대그룹이 조성한 서산의 간척지와 포항제철이 제2 제철단지로 조성한 광양은 실로 엄청난 규모인 것이다. 그리고 현재에도 안산 시화지구에서 지도를 대폭적으로 바꿀 정도의 대규모의 매립이 진행되고 있으며 충남의 당진

도 매립에 의하여 제철공업단지가 조성될 계획으로 확정된 바 있다.

뿐만 아니라 얼마전에 건설부가 발표한 국토건설계획은 해안매립을 국토확장사업으로 지속적으로 계속할 것임을 분명히 하고 있음이 일간 신문에 의하여 보도된 바 있다. 그리고 많은 논란 끝에 부산 앞바다에 인공섬을 건설하여 신도시를 조성하려는 계획이 확정된 바도 있다. 이러한 추세를 본다면 우리나라는 세계에서 가장 의욕적으로 해안을 매립하는 국가라고 할 수 있는데 매립의 목적도 이제는 공업단지의 조성과 주거지의 확보 등으로 다양화 되어가는 추세에 있다고 하겠다.

## II

해안을 매립하는 것은 국가의 경제활동에 상당한 혜택을 가져다 준다. 사실 항구의 건설에는 어느 정도의 매립이 필수적이다. 그리고 우리가 잘 알고 있는바와 같이 네델란드는 간척사업을 통하여 바다 수면 보다 낮은 땅을 농토로 가꾼바도 있다. 그리고 일본은 과거 40년동안 해안을 매립하여 공업발전의 기틀로 삼은 바

있다.

여기서 우선 분명히 할 것은 간척(reclamation)과 매립(landfill)의 차이점이다. 엄격한 의미에서 간척이라 함은 바다에 제방을 축조한 후 육지 쪽의 바닷물을 퍼낸다음 토질개량사업을 통하여 농토를 만드는것이다. 네델란드야말로 간척을 통하여 국토를 확장한 나라인데 간척(reclamation)이란 용어는 바다에 빼앗긴 땅을 다시 찾는다는(reclaim) 뉴앙스를 갖고 있다. 이러한 엄격한 의미의 간척은 바다의 생태계에 대하여 심각한 영향을 미치지 않는으며 또한 제방을 파괴하면 원래의 바다로의 원상복귀가 가능하다. 그리고 제방을 축조할 뿐이고 흙을 퍼붓는 것은 아니기 때문에 육지나 해면하의 흙을 채취하는 작업은 필요치 않다. 그러나 간척은 많은 기술과 세월이 요구되는 것임은 분명하다.

이에 비하여 매립(landfill)은 문자 그대로 흙으로 바다를 메꾸어서 육지로 만드는 것이다. 따라서, 매립에는 많은 양의 흙이 필요한데 이를 위하여 가까운 육지나 섬의 산을 폭파시켜서 바다에 투입하게 된다. 따라서, 매립은 해양생태계 뿐만 아니라 육지생태계에도 악영향을 초래한다. 그리고 한번 매립되면 이를 원상으로 복구하는 것은 불가능하다. 우리나라에서 행하여지고 있는 것은 바로 이러한 매립(landfill)이다. 따라서 우리나라에서 「공유수면매립법」을 흔히 「Act Relating with the Reclamation of Publicly Owned Waters」라고 번역하는 것은 잘못된 것이다.

### III.

해안지역, 즉 얕은 바다를 매립하여 육지로 만드는 것은 국토를 확장하는 것과 같기 때문에 우리나라나 일본과 같이 많은 인구에 제한된 가용면적을 갖고 있는 나라에서는 매우 매력적이다. 10여년전 일본의 마쓰시다 전기의 창업자인 고노스게·마쓰시다가 일본의 산을 깎아서 해안을 매립하면 일본의 가용국토를 두배로 확장할 수 있다고 주장한 것도 이 같은 맥락이라고 하겠다. 이렇게 국토가 확장되면 농업 등 여러 목적에 사용될 수 있다. 그러나 매립지가 농토로 쓰이기 위하여는 상당한 세월을 거쳐야 하며 농업 그 자체가 매립에 소요된 투자를 상환 할 만큼 생산성이 있는 것은 아니

기 때문에 결국 공업단지와 주거단지로 사용되는 것이 보통이다. 따라서 농지로 사용한다는 명목하에 허가를 얻은 경우도 결국에는 공업단지와 주거 및 상업단지로 전용되는 것이 요즈음의 추세이다.

### IV.

여하튼 매립으로 인하여 그 지역은 경제활동이 활발하여지고 그러한 점에서 국가의 부를 증가시킨다. 그러나, 매립은 실로 엄청난 환경적 충격을 수반할 뿐더러 무시못할 사회적·경제적 문제를 야기한다. 이를 검토하면 대략 다음과 같다.

첫째, 최근의 연구에 따르면 해안지역은 과거에 생각했던 것보다 매우 중요한 생태학적 역할을 담당하고 있는데 매립은 이러한 중요한 생태계를 단순히 파괴하는 것이다. 즉, 과거에는 황폐한 쓸모없는 땅(Waste lands)으로 생각되어 왔던 해안의 젖은 땅(Wetlands)은 바다의 해양생물의 먹이 사슬의 최초의 단계인 미생물의 서식지이며 많은 종류의 어족의 산란지이며, 또한 육지에서 나오는 각종 폐기물 등을 걸러주는 역할을 함이 알려지게 되었다. 따라서 해안의 생태계가 파괴되면 결국에는 광범한 범위의 해양생태계에 나쁜 영향을 주는 것이다. 이로 인한 가장 큰 피해는 어업피해이다.

어업피해는 매립으로 인하여 소멸되는 어장 뿐 아니라 광범한 범위의 인근어장에도 발생할 수 있다. 더구나, 세계 각국이 200마일의 경제전관수역을 설정한 상황에서 우리의 수산업은 결국 연근해어업에 의존할 수 밖에는 없는데 매립은 연근해 어업에 치명적 영향을 입히는 것이다.

둘째, 매립에는 엄청난 양의 흙이 소요되므로 육지나 섬의 산이 파괴되어야 한다. 따라서 이는 결국 매우 소중한 삼림을 파괴하는 것인데, 특히 탄산가스의 과다방출로 지구의 온난화가 우려되는 현 시점에서 삼림을 파괴하는 것은 결코 바람직하지 않다.

셋째, 매립으로 생성된 새로운 육지에는 공단과 상업 및 주거단지가 건설되고 따라서 산업폐수와 생활폐수의 방출이 증가되게 된다.

넷째, 매립으로 어장을 상실한 어민들은 소정의 보상금을 받고 육지의 도시로 이전되거나 매립지에서 새로

운 직업으로 전환하게 된다. 그러나 이러한 경우에 주어지는 보상은 충분치 않고 이주에 따라서 많은 사회적 문제가 제기된다. 뿐만 아니라 자신들의 의사와 관계없이 삶의 터전인 고향을 상실한 사람들의 정신적 및 감정적 손실은 금전으로 환산될 수 없는 피해인 것이다.

다섯째, 매립으로 인하여 태초부터 있어온 자연 그대로의 해안의 모습은 상실되어 버린다. 따라서 이는 매우 중요한 경관적, 미적 및 역사적 자원의 상실인 것이다. 뿐만 아니라 모든 사람이 자유롭게 이용할 수 있었던 해안과 또한 이를 통하여 자유롭게 바다로 접근할 수 있었던 기회가 폐쇄되고 만다. 즉, 매립된 토지가 기업과 개인에 불하되면 일반 국민, 특히 해당지역의 원래의 주민의 바다에의 접근권(access right)이 박탈되는 것이다.

여섯째, 우리나라에 특유한 현상이라고 할 수 있는 소위 투기 문제가 제기된다. 즉, 매립으로 조성된 토지가 전매를 통하여 가격이 상승된다면 이는 결국 어민과 지역주민으로부터 바다를 빼앗아서 관련 기업과 도시민의 재산을 증식하는 결과인데 이는 중대한 사회정의와 윤리의 문제라 할 것인바 이러한 가능성은 얼마든지 존재하는 것이다.

마지막으로 검토되어야 할 것은 지구의 온난화(global warming)와 이로인한 해수면의 상승(sea level rise)과의 관련성이다. 즉, 지구대기 중의 탄산가스와 메탄가스 등의 증가로 인하여 지구의 온도가 상승하고 있다는 가설은 이제 거의 정설로 인정되고 있는데 이로 인하여 남극대륙과 빙하가 녹아내려서 해수면이 상승되기 시작하였다는 것이다. 어느 정도의 해수면의 상승이 있을 것이냐는 향후 100년에 걸쳐서 1미터에서 8미터까지 다양하다. 1~2미터 정도의 상승은 거의 확실한 것으로 받아들여지고 있다. 이러한 현상을 감안한다면 매립은 그 자체로서 다소나마 해수면의 상승에 기여하고 또한 매립으로 생성된 토지는 해수면 상승으로 인하여 22세기에는 바다 아래에 잠길 가능성이 많다는 것이다.

## V.

이와 같은 논의의 결과는 분명해 질 것이다. 즉, 우리

는 이 시점에서 「공유수면매립법」과 개발위주의 국토 계획에 의하여 행하여지는 해안 매립에 대하여 총체적인 평가를 하고 정책적인 재검토를 하여야 한다는 것이다. 무엇보다도 개발위주의 정부 부서가 전속적으로 이 문제를 관장하는 관행을 중지하고 정부내의 환경처, 과학기술처, 수산청 등 관련부서와 해양학, 수산학, 생태학, 등 관련 학문의 전문가가 참여한 특별위원회를 설치하여 이 문제를 심각하게 연구하여야 할 것으로 믿는다. 그리고 다시 한번 강조하고 싶은 것은 도대체 지구상에서 해안 매립에 몰두하는 국가는 우리나라 이외에는 거의 없으며 세계의 중요한 국가들은 「沿岸域管理法」(Coastal Zone Management Act)을 제정하여 해안지역의 생태계 관리에 온갖 힘을 쏟고 있다는 사실이다. \*

