

제주도 해안경관보전을 위한 토지이용규제와 보상방안에 관한 연구

이진희

제주대학교 관광개발학과

A Study on the Land Use Control and Compensation Plan for Jeju Island Coastal Landscape Conservation

Jin-Hee Lee

Department of Tourism development, Cheju National University

ABSTRACT : Jeju coastal landscape has been changed from 1980's. Construction of coastal road, rearing farm, restaurant and condominium are main reasons of destroying the Jeju coastal area.

Recently, the law for preserving coastal landscape is effective to prevent diverse construction activities, the land is comparatively restricted in the coastal landscape preservation districts.

The resident's attitude toward restricted landlord has been carried out in Jeju province and compensation program has been developed for landlord in the coastal landscape preservation district. To speak compensation programs, First, land compensation as if cash compensation and right of purchase claim, Second, incentive as if tax reduction or regional support, Third, assignment of development right.

Key words : Coastal landscape, Restricted landlord, Compensation programs

I. 서론

경관이란 고유한 자연 위에 인간의 행위가 누적되어 구현되는 자연과 인간의 합작으로 제주도의 문화와 자연 환경이 반영되어 있다. 제주도의 해안경관은 아름다운 해변, 맑은 물, 푸른 숲 등 자연의 풍요로움과 역사와 문화가 살아있는 마을과 도시, 해안도로 등에 이르기까지 다양하다. 최근에 와서 경관에 대한 도민의 관심이 증대되고 있지만 해안도로개설, 양식장건설, 민박, 콘도, 식당 등과 같은 관광과 관련된 건축물이 무분별하게 건설되고, 도시 발달이 확산되면서 해안변의 경관이 심각하게 훼손되고 있는 실정이다.

이러한 시점에서 제주도에서는 해안지역의 경관에 대한 질을 높이기 위하여 제주국제자유도시특별법을 제정하여 경관보전방향을 설정하고, 토지이용규제를 통한 해안경관보전 방안을 마련하여 앞으로 경관과 관련한 각종 사업을

행할 때에 지침서로 활용할 수 있도록 하였다.

제주도 해안경관보전의 목표는 도민이 쾌적한 생활을 영위할 수 있도록 공간이용을 바람직한 방향으로 유도하고, 제주도민이 가지는 경관특성을 살려 개성적인 이미지를 형성해 나가는 것이다. 제주도는 국제자유도시를 추진하는 과정에서 경관을 공유재산으로 인식하고, 해안경관보전을 목표로 경관보전지구에 관한 법을 제정하여 운용하고 있는데 해안경관보전에 따라 개발행위제한으로 인하여 피해를 보는 토지주에 대한 대책이 시급한 실정이다.

우리나라의 토지이용규제제도는 지역적 특수성을 반영하고 있지 못하며, 손실보상에 대한 확실적인 체계이며, 해안경관에 대한 고려가 미흡하다는 문제의식에서 출발하여 해안경관보전을 위하여 토지이용규제를 적용하는데 대한 도민의 인식을 바탕으로 피해집단에 대한 보상방안을 모색하는 것이 본 연구의 목적이다.

II. 이론적 고찰

1. 토지이용규제

가. 토지이용규제의 정의와 역사

토지이용규제는 “어떤 주체가 피규제자의 토지이용을 스스로의 의지아래 둔다고 하는 의미이다. 법제화된 토지이용규제에서는 특정의 공공주체가 규제자가 되어 토지이용계획을 통한 의지를 가지고 토지이용의 변경을 허가제로 하는 것”이라고 정의하고 있다(국토개발연구원, 1989).

근대적인 토지이용규제는 20세기초에 들어와 제도적으로 정착되었다. 영국의 경우 1848년 공공보건법과 1851년 주택법 등에 토지이용규제의 내용이 들어 있었으나 1909년 도시계획법을 제정하고, 신시가지개발은 종합적인 토지이용규제를 법적으로 의무화시켰다. 미국의 경우 1916년 New York시의 지역제를 종합적 토지이용규제의 효시로 볼 수 있으나, 1880년대 초 캘리포니아주의 중국인거주 지역제한과 1889년 Washington D.C의 고도와 경관규제에서 선례를 찾아볼 수 있다. 일본의 경우 1875년 프로시아의 법을 도입하여 가로선 및 건축선법을 규제하였고, 1902년 Adickes법을 인용한 부분적 토지이용규제를 한 바 있으며, 1919년 도시계획법과 시가지건축물법에 의한 지역제를 도입하였다. 우리나라의 경우 근대적인 토지이용규제가 다른 나라보다 늦게 도입되어 1962년 조선시가지계획령을 폐지하고 도시계획법과 건축법이 제정되었다(최상철, 1988).

나. 토지이용규제의 수단

토지이용규제는 당국이 일정한 목적하에 토지의 이용을 합리적인 방향으로 유도하기 위하여 특정 토지의 이용을 제한하는 행위라 할 수 있다. 협의의 지역·지구제는 경직적 지역·지구제, 유클리드 지역·지구제(euclidean zoning) 등으로 부르는데 특정 토지를 주거지역, 상업지역, 공업지역 등의 지역이나 지구로 지정한 후 해당토지의 이용이 그 지역의 설정 목적에 맞도록 제한하는 제도를 말한다. 광의의 지역·지구제는 개발권 양도제, 유연 용도지역제(flexible zoning) 등을 의미한다(국토개발연구원, 1981).

토지이용규제와 토지이용계획은 상호 보완적이어서 토지이용계획은 용도지역·지구제의 설정기준을 제공하고, 용도지역·지구제는 토지이용계획의 내용을 실현시켜 준다. 토지이용계획을 실현하기 위해 사용되는 방법은 대략 세 가지가 있다(대한국토·도시계획학회, 1998).

첫째, 규제적 수단을 채택하는 것으로 지역·지구제나 토지분할조정 등이다. 둘째, 개발사업을 추진하는 것으로 토지이용계획의 실현을 위하여 지방자치단체가 토지소유자가 되거나 대리인을 통하여 사업을 시행하는 것으로 토지구획정리사업, 택지조성사업, 산업단지개발사업, 시가지정비사업 등이 있다. 셋째, 세제감면이나 금융지원 등의 경제적 유인장치를 사용하는 것이다.

2. 토지보상방안

가. 토지보상

공법상의 손실보상은 적법한 공권력의 침해로 인하여 개인에게 사회적 제약을 넘어선 재산상의 손실에 주어지는 제도로 헌법에는 국민의 재산권을 기본권으로 보장(헌법 제23조 제1항), 「공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로서 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.」(제23조 제3항)하여 동 제도를 채택하고 있다.

일정한 토지에 대한 도시계획제한이 수용단계에 이르는 않고 현실 동결한 경우가 많으므로 사업주체가 토지의 재산권을 박탈하기보다는 이용관계자의 선택에 맡기는 것이 합리적이다(이주희, 1989).

1) 금전보상

금전보상은 보전의 가장 확실한 방법으로 토지소유권을 획득하는 것이다. 토지매입은 두 가지로 분류할 수 있는데, 하나는 토지소유권을 획득하는 방법이고, 또 다른 하나는 토지소유권없이 이용하는 방법이다(Sharpe & Odeard & Sharpe, 1983).

수용이나 토지이용규제로 인한 손실의 보상은 금전으로 하는 것이 원칙이다. 수용의 경우 피수용자가 손실보상을 금전으로 받아 이를 임의로 사용함으로써 종전과 같은 정도의 생활을 재건하는 것을 기대할 수 있고, 금전은 자유로운 유통이 보장되고, 객관적 가치의 변동이 적기 때문이다(류해웅, 2000).

2) 매수청구권부여

매수청구권을 부여하는 제도는 토지이용규제를 받는 토지에 대하여 보상의 대체적 조치로서 권리자에게 당해 토지의 매수를 청구할 수 있는 권리를 인정하는 제도이다.

매수청구는 행정주체에 의하여 특정토지가 공공개발사업용지로 지정된 경우 사업의 실시예 앞서 토지소유자는 사업예정주체에 대하여 당해 토지를 시가로서 매수해 줄 것을 청구하는 제도를 말한다. 금전보상의 변형된 형태로 도시계획제한에 따른 손실보상수단으로 활용되고 있는 제도이다(서원우, 1988).

영국의 경우 계획기관에서 현 상태에서는 토지가 합리적, 수익적 용도로 사용되는 것이 불가능하게 될 때 매수청구권을 부여한다(Grant, 1986). 매수청구는 토지가 현 상태에서는 합리적이거나 수익적인 이용이 불가능하게 되거나 지방계획청 또는 국무장관이 허가했던 다른 개발을 수행하기 때문에 수익적 이용을 할 수는 없는 경우이다.

일본의 경우 행위제한으로 토지의 이용에 현저한 지장을 받게되는 자가 토지매입신청을 할 수 있도록 규정하

고 있다(일본도시녹지보전법 제7조·제8조 참조). 우리나라의 경우 과거에 이 제도가 있었으나 시행되지도 않고 폐지된 경험이 있다(박성출, 1999).

나. 인센티브 부여

인센티브 부여는 개발자에게 적당한 개발보너스를 부여하는 대신 공공에게 필요한 녹지나 경관 등을 확보하도록 하는 것이다. 공공과 토지개발자간의 거래로서 개발자는 공공을 위한 장소를 확장 또는 개선하거나 특정용도를 개발하여 공공에게 제공하고 그 대가로 자치단체는 개발자에게 조례가 허용하는 이상의 고밀도 개발을 가능하게 하는 것이다.

자연보전을 위해 재산권은 변화시키지 않고, 보조금을 주어 외부편익을 가져오는 토지이용을 유도하는 방법도 인센티브 부여방안에 해당된다(김재병, 1998). 인센티브를 통한 자발적 환경관리는 이해의 조정을 위한 사전비용은 높지만 절차적 합법성이 규제에 대한 호응도를 높이기 때문에 사후비용을 줄일 수 있다.

미국의 주요한 적용사례로는 Boston에서는 路外주차시설의 확대를 위한 용적률 보너스, Chicago에서는 Setback을 일정거리 후퇴시킬 경우 용적률 추가 보너스, Cincinnati에서는 Open space와 아케이드에 대한 바닥면적 보너스, Minneapolis에서는 보도차양(Sidewalk Canopy)과 내부 아케이드 Parking Terminal연결, 路外 화물적재공간, 路外보행자 승하차공간 등에 대한 용적률 보너스, San Francisco에서는 코너획지 내부필지에 대한 용적률 보너스 등이 있다(이주희, 1989).

다. 개발권 양도제

개발권양도란 개발을 제한할 토지에서 개발권을 분리하여 고밀도개발이 필요한 지역에서 이를 사용하도록 양도를 허용하는 제도로서 타인에게 양도를 허용하여 토지이용규제를 계속하면서 그로 인한 손실을 정부의 재정손실이 없이 보상할 수 있는 제도이다(노용희 외, 1985).

토지소유권은 현재 소유주에게 그대로 둔 채 개발권에 해당하는 가치만을 매입하는 것이다. 소유권은 그대로 있기 때문에 농민에게 재산권 행사의 제한에 대한 보상금으로 받아들여질 것이다. 이 방안에 있어서 가장 중요한 요소는 개발권의 가치산정이다(김재병, 1998).

개발권양도는 토지소유권 중에서 사용, 수익, 처분권의 일부를 분리하여 타인에게 양도하는 제도이다.

개발권은 소유권에서 분리된 개념으로 영국이 가장 먼저 개발권을 분리하는 입법적 조치를 취하여 1947년 Town and Country Planning Act가 개발권을 공유화하였고, 미국에서는 개발권양도제에 의하여 개발권에 유통성을 부여하였으며, 프랑스에서는 1975년 소유권에서 건축권을 분리하여 공유화하였다. 서독에서는 토지소유권을 이용소유권(Nutzung & Eigentum)과 처분소유권(Verfügungseigentum)으로 나누어 이용소유권은 私人이 갖고, 처분소유권은 지방자치단체가 갖자는 토지개혁안이 제시된 바 있다(김상용, 1988).

개발권양도제를 실시하는 대표적인 것으로는 역사적 고건물의 보존, 우량농지 및 녹지공간의 확보와 보존, 생태자원의 보호, 개발의 입지 및 시기규제, 지역지구제 대체, 성장억제 및 토지이용규제, 저·중 소득층 주택건설촉진 등이 있다.

표 1. 제주도의 해안경관보전의 흐름

지정	내용
1985~1991 건설부장관	· 해안의 자연경관을 보전하고 무질서한 개발을 억제하기 위하여 1985년 건설부장관 명령으로 해안면 건축을 제한하는 조치를 1991년까지 매년 갱신, 연장하여 시행
1991 제주도종합개발계획 수립을 위한 연구	· 제주도 전역을 9개의 보전등급으로 평가하여 관리하는 자연환경보전계획수립, 해안경관이 수려한 곳은 상위보전등급으로 편입됨 · 도시계획구역은 해안선에서 50m, 기타는 해안선에서 100m 이내의 해안지역에서 건축 제한
1992 제주도개발특별법	· 절대보전지구, 상대보전지구, 특별관리지구 지정에서 주요한 해안지역이 상대보전지구로 지정되었음
1994 제주도종합개발계획	· 경관보전계획 : 해안선 및 연안지역의 보전(500~1000m), 경관도로 지정 · 건축물의 고도기준설정
1995 제주도개발특별법	· 국내 최초 경관영향평가제도 도입으로 해안경관보전에 도움을 주고 있음
2000 제주도개발특별법개정	· 제주도 경관영향평가서 작성·심의규정은 폐지되어 환경영향평가법에 근거한 환경영향평가서 작성 등에 관한 규정을 적용받게 되었음 · 경관보전지구를 설정하여 각 등급별로 행위를 제한하고, 도지사가 인정하는 주요 해안선 주변의 1 등급으로 지정된 곳은 시설물설치행위를 제한

자료 : 안동만 외(1997). "Coastal Landscape conservation in Je-ju islands." Proceeding of International Conference on Coastal and Marine Tourism at Honam Univ. p. 56, 제주도개발특별법(2000) 제7장 제47조, 제주도개발특별법 시행조례 개정조례안(2000)

표 2. 경관보전지구 안에서의 행위제한

등급	허용범위	비고
1등급	시설물 설치 금지 및 토지 형질 변경금지	· 해안선 주변(해안선에서 50m 이내)은 농·수산업용 시설로서 높이 5m(1층) 이하만 허용하고, 해수욕장부지내는 탈의장, 샤워장, 화장실 등 해수욕을 위한 부대시설은 높이 5m(1층)이하 설치 허용 · 오름이 아닌 지역에서의 재해복구용 및 공공공사용 가설건축물로서 높이 5m(1층)이하 설치 허용
2등급	시설물 높이 9m(2층) 이하 시설물 길이 90m 이하	· 사찰 등 전통건축물의 높이는 12m 이하로 하되, 1층으로 제한 · 오름지역내에서는 경작지에 한하여 농·임·축·수산업용시설로서 높이 5m(1층) 이하만 허용하고, 타목적으로의 토지형질 변경은 금지
3등급	시설물 높이 12m(3층) 이하 시설물 길이 120m 이하	· 2층 이하의 농·임·축·수산업용시설은 시설물 길이 제한에서 제외
4등급	시설물 높이 15m 이하 시설물 길이 150m 이하	· 2층 이하의 농·임·축·수산업용시설(생산물의 유통·가공시설 포함)은 시설물 길이 제한에서 제외
5등급	개별법 적용	개별법 적용

주: 3등급이하지역으로서 국토이용관리법상 준도시지역내의 산업축전지구로 지정된 지구에 대해서는 시설물의 높이를 20m까지 허용.

III. 제주도 해안경관 규제현황

1. 제주도 해안경관의 관리현황

제주도의 해안은 총 길이가 306.3km에 달하는데, 수원(水源) 확보, 접근의 용이성, 전기·통신·상수도 등 기반시설의 공급이 용이하기 때문에 도민의 90%가 거주하는 지역이고, 계속해서 개발압력을 받고 있는 곳이다. 70년대 전반까지만 해도 제주는 아름다운 전통적 경관을 그대로 간직하고 있었으나 80년대 중반 이후부터 대규모의 개발이 진행되어 경관이 대한 규제가 계속적으로 가해지고 있는 실정이다.

2. 제주도 해안경관의 관련법

법률 제6643호로 제주도개발특별법을 제주국제자유도시특별법으로 개정하였다. 법의 목적은 제주도를 국제자유도시로 개발함으로써 제주도민의 복지향상에 이바지함을 목적으로 한다.

제주국제자유도시특별법중에서 해안경관보전과 관련된 사항으로는 도시계획구역내 지역에서는절대보전지역과 상대보전지역이 적용되고, 도시계획구역외 지역에서는 제주국제자유도시특별법 상의 경관보전지구가 적용된다.

가. 도시계획구역내 지역

1) 절대보전지역

절대보전지역의 지정은 한라산·기생화산·계곡·하천·호소·폭포·도서·해안·연안·용암동굴 등으로서 자연경관이 뛰어난 지역, 수자원 및 문화재의 보존을 위하여 필요한 지역, 야생동물의 서식지 또는 도래지, 자연림지역으로서 생태학적으로 중요한 지역 등을 대상으로 한다.

2) 상대보전지역

상대보전지역의 지정은 기생화산·하천·계곡·주요도로변·해안 등 생태계 또는 경관보전이 필요한 지역 등을 대상으로 한다.

나. 도시계획구역외 지역

경관보전지구의 지정은 기생화산·하천·구룡·주요도로변 등과 같은 경관미의 요소가 있는 지역을 대상으로 하고 있다.

3. 제주도 경관의 보전지구

경관보전지구의 등급지정은 경관미, 시각적 흡수능력, 가시지역을 종합하여 결정하였다. 경관미평가는 각 경관

표 3. 경관보전지구의 등급지정기준

등급	경관평가점수	경관 평가내용
1등급	경관미 「매우 높음」지역	H+(오름, 해안선 주변)
2등급	9점	H-L-근경, 오름지역내 경작지
3등급	7~8점	H-H-근경, H-M-중, H-L-원경, M-M-근경, M-L-중경, L-L-근경, H-L-중경, H-M-근경, M-L-근경
4등급	6점	H-H-중경, H-M-원경, M-H-근경, M-M-중경, M-L-원경, L-M-근경, L-L-중경
5등급	3~5점	H-H-원경, M-M-원경, M-H-중경, L-H-근경, L-M-중경, M-H-원경, L-H-중경, L-M-원, L-H-원경, L-L-원경

① 경관평가항목 조합내용은 경관미, 시각적 흡수능력, 가시지역순 임.

② 경관미평가요소: H+(매우높음), H(높음), M(보통), L(낮음)

③ 시각적 흡수능력평가요소: L(낮음), M(보통), H(높음)

④ 가시지역평가요소: 근경, 중경, 원경

자료: 제주국제자유도시특별법에 의한 보전지구 등급지정기준

표 4. 경관보전지구의 경관평가점수

구분	경관미	시각적 흡수능력	가시지역	
			구분	평가점수
높음(H)	3 점	1 점	근경	3 점
보통(M)	2 점	2 점	중경	2 점
낮음(L)	1 점	3 점	원경	1 점

표 5. 경관보전지구의 면적

(단위: km²)

구분	합계	1등급	2등급	3등급	4등급	5등급
계	1,301.209	81.468	27.230	477.383	336.528	378.600
제주시	67.524	6.118	3.372	45.358	10.292	2.384
서귀포시	114.884	4.870	2.494	49.922	49.513	8.085
북제주군	601.852	39.672	12.070	200.317	145.880	203.913
남제주군	516.949	30.808	9.294	181.786	130.843	164.218

자료 : 제주도고시 제2005 - 1호

단위별로 자연성, 고유성, 인공성의 정도에 따라 평가하였고, 시각적 흡수능력평가는 시각적 차폐성과 복잡성에 기초하여 평가하였으며, 가시지역평가는 주요도로, 경관요소, 해안지역에 대한 가시지역을 분석하여 평가하였다.

IV. 실증분석

조사목적은 제주도 해안경관의 보전에 대한 도민의 의식을 파악하여 해안경관보전에 따른 토지이용규제로 인하여 피해를 보는 집단을 위한 보상방안을 모색하고자 한다. 조사시기는 2002년 9월 20일~9월 30일, 조사대상은 제주

표 6. 응답자의 인구통계적 특성

구분		빈도(명)	구성비(%)	구분		빈도(명)	구성비(%)	
성별	남	224	54.2	거주지역별	제주시	217	52.5	
	여	189	45.8		서귀포시	63	15.3	
연령별	20세 이하	23	5.6		북제주군	78	18.9	
	21~30	112	27.1		남제주군	55	13.3	
	31~40	103	24.9	거주기간별	10년 미만	56	13.6	
	41~50	99	24.0		10~20년	74	17.9	
	51세 이상	76	18.4		20년 이상	283	68.5	
	직업별	1차산업 종사	67	16.2	월평균 소득별	100만원 미만	58	14.0
상업		98	23.7	100~200만원		178	43.1	
공무원		34	8.2	200~300만원		125	30.3	
회사원		67	16.2	300만원 이상		52	12.6	
학생		65	15.8					
기타(무직, 주부 등)		82	19.9					

도민 전 연령의 남녀를 대상으로 지역별 인구비례 할당 표본추출법을 사용하였다. 자료수집방법은 구조화된 설문지에 의한 자기기입식으로 하였다. 총 420부의 설문지를 배부하여 최종분석에 413부를 유효표본으로 사용하였고, 수집된 설문지는 SAS 9.1을 사용하여 분석하였다.

1. 표본의 인구통계적 특성

성별로는 남성 224명(54.2%), 여성 189명(45.8%)으로 나타났다. 연령별로는 20세 이하 23명(5.6%), 20대 112명(27.1%), 30대 103명(24.9%), 40대 99명(24.0%), 50세 이상 76명(18.4%)로 나타났다. 직업별로는 1차 산업종사 67명(16.2%), 상업 98명(23.7%), 공무원 34명(8.2%), 회사원 67명(16.2%), 학생 65명(15.8%), 기타 82명(19.9%)으로 나타났다. 거주지역별로는 제주시 217명(52.5%), 서귀포 63명(15.3%), 북제주군 78명(18.9%), 남제주군 55명(13.3%)으로 나타났다. 거주기간별로는 10년 미만 56명(13.6%), 10년~20년 74명(17.9%), 20년 이상 283명(68.5%)으로 나타났다. 월평균 소득수준별로는 100만원미만 58명(14.0%), 100~200만원 178명(43.1%), 200~300만원 125명(30.3%), 300만원 이상 52명(12.6%)으로 나타났다.

2. 거주지역별 해안경관훼손정도와 훼손요인

가. 거주지역별 해안경관훼손정도

해안경관훼손정도에 대한 인식을 분석하기 위하여 제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군 등의 4개 시군 거주자간에 ANOVA TEST를 통하여 차이검증(P<0.05)을 실시한 결과 시군 거주자간에는 유의한 차이가 있었다.

표 7. 거주지역별 해안경관훼손정도

구 분		제주시	서귀포시	북제주군	남제주군	F값
해안경관 훼손여부	평균	3.36	2.90	3.41	3.33	4.50
	표준 편차	0.95	0.98	0.95	0.75	***

주1) * : p<0.1, ** : p<0.05, *** : p<0.01
 주2) 평균은 「전혀 훼손되지 않았다」 1점, 「훼손되지 않았다」 2점, 「보통이다」 3점, 「훼손되었다」 4점, 「매우 훼손되었다」 5점을 부여한 산술평균임.

거주지역별 해안경관훼손정도에 대한 인식으로는 북제주군에 거주하는 사람들이 해안경관이 가장 훼손되었다고 인식하였고, 다음으로 제주시, 북제주군, 남제주군 순이었다.

나. 거주지역별 해안경관훼손요인

해안경관훼손요인에 대한 인식을 분석하기 위하여 제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군 등의 4개 시군 거주자간에 ANOVA TEST를 통하여 차이검증(P<0.05)을 실시한 결과 해안도로개설, 양식장건설, 상업용 건축물축조, 전신주개설이라는 항목에서는 시군 거주자간에 유의한 차이가 있었으나 일반 주택축조라는 항목에서는 시군 거주자간에 유의한 차이가 없었다.

해안도로개설이 해안경관을 훼손했는지에 대하여 남제주군 거주자들이 가장 높게 인식하였고, 서귀포시 거주자들이 가장 낮게 인식하였다.

양식장건설이 해안경관을 훼손했는지에 대하여 남제주군 거주자들이 가장 높게 인식하였고, 제주시 거주자들이 가장 낮게 인식하였다.

표 8. 거주지역별 해안경관훼손요인

해안경관 훼손요인	거주지역별	제주시	서귀포시	북제주군	남제주군	F값
		평균	2.66	2.56	3.03	3.18
해안도로 개설	표준편차	1.37	1.25	1.48	0.92	***
	평균	3.52	4.29	3.73	4.52	15.56
양식장 건설	표준편차	1.23	0.94	1.29	0.74	***
	평균	4.22	4.08	3.85	3.95	3.39
상업용 건축물 축조	표준편차	0.98	0.99	0.97	0.87	**
	평균	2.17	2.05	2.14	1.87	1.33
일반주택 축조	표준편차	1.11	0.92	1.03	0.58	-
	평균	2.46	2.03	2.26	1.47	10.72
전신주 개설	표준편차	1.27	0.97	1.31	0.84	***

주1) * : p<0.1, ** : p<0.05, *** : p<0.01
 주2) 평균은 「전혀 훼손되지 않았다」 1점, 「훼손되지 않았다」 2점, 「보통이다」 3점, 「훼손되었다」 4점, 「매우 훼손되었다」 5점을 부여한 산술평균임.

상업용 건축물축조가 해안경관을 훼손했는지에 대하여 제주시 거주자들이 가장 높게 인식하였고, 북제주군 거주자들이 가장 낮게 인식하였다.

일반 주택축조가 해안경관을 훼손했는지에 대하여 제주시 거주자들이 가장 높게 인식하였고, 남제주군 거주자들이 가장 낮게 인식하였다.

전신주개설이 해안경관을 훼손했는지에 대하여 제주시 거주자들이 가장 높게 인식하였고, 남제주군 거주자들이 가장 낮게 인식하였다.

3. 해안경관보전의 중요성에 관한 인식

가. 도시지역

도시지역에서 해안경관보전의 중요성에 관한 인식을 분석하기 위하여 제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군 등의 4개 시군 거주자간에 ANOVA TEST를 통하여 차이검증(P<0.1)을 실시한 결과 지역경관보전의 중요성, 손해를 보는 사람에 대한 중요성이라는 항목에서 시군 거주자간에는 유의한 차이가 있었다.

도시지역에서 지역경관보전의 중요성에 대하여 남제주군 거주자들이 가장 높게 중요성을 인식하였고, 북제주군 거주자들이 가장 낮게 인식하였다.

도시지역에서 손해를 보는 사람에 대한 중요성에 대하여 서귀포시 거주자들이 가장 높게 중요성을 인식하였고, 북제주군 거주자들이 가장 낮게 인식하였다.

나. 비 도시지역

비 도시지역에서 해안경관보전의 중요성에 관한 인식을 분석하기 위하여 제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군 등의 4개 시군 거주자간에 ANOVA TEST를 통하여 차이검증(P<0.1)을 실시한 결과 지역경관보전의 중요성, 손해를 보는 사람에 대한 중요성이라는 항목에서 시군 거주자간에는 유의한 차이가 있었다.

표 9. 도시지역에서 해안경관보전의 중요성에 관한 인식

구 분		제주시	서귀포시	북제주군	남제주군	F값
지역경관 보전의 중요성	평균	4.14	4.21	3.79	4.36	5.80
	표준편차	0.87	0.77	0.87	0.68	***
손해 보는 사람에 대한 중요성	평균	3.83	4.08	3.71	4.02	2.62
	표준편차	0.91	0.87	0.93	0.87	*

주1) * : p<0.1, ** : p<0.05, *** : p<0.01
 주2) 평균은 「아주 중요하지 않다」 1점, 「중요하지 않다」 2점, 「보통이다」 3점, 「중요하다」 4점, 「아주 중요하다」 5점을 부여한 산술평균임.

표 10. 비 도시지역에서 해안경관보전의 중요성에 관한 인식

구 분		제주시	서귀포시	북제주군	남제주군	F값 P값
지역경관 보전의 중요성	평균	4.35	4.14	4.14	4.58	4.01 ***
	표준편차	0.83	0.88	0.86	0.79	
손해보는 사람에 대한 중요성	평균	3.90	3.89	3.79	4.22	2.33 *
	표준편차	0.94	0.97	0.96	0.92	

주1) * : p<0.1, ** : p<0.05, *** : p<0.01

주2) 평균은 「아주 중요하지 않다」 1점, 「중요하지 않다」 2점, 「보통이다」 3점, 「중요하다」 4점, 「아주 중요하다」 5점을 부여한 산술평균임.

비 도시지역에서 지역경관보전의 중요성에 대하여 남제주군 거주자들이 가장 높게 중요성을 인식하였고, 서귀포시와 북제주군 거주자들이 가장 낮게 인식하였다.

비 도시지역에서 손해를 보는 사람에 대한 중요성에 대하여 남제주군 거주자들이 가장 높게 중요성을 인식하였고, 북제주군 거주자들이 가장 낮게 인식하였다.

4. 해안경관 보전을 위한 효율적인 대처방안에 관한 인식

해안경관 보전을 위한 효율적인 대처방안에 관한 인식을 분석하기 위하여 제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군 등의 4개 시군 거주자간에 ANOVA TEST를 통하여 차이검증(P<0.05)을 실시한 결과 보전에 대한 인센티브(세금감면, 보조금)부여, 타 지역에 대한 개발권부여라는 항목에서는 시군 거주자간에 유의한 차이가 있었으나 강력한 법집행, 보전지역의 토지를 정부에서 매입이라는 항목에서는 시군 거주자간에 유의한 차이가 없었다.

표 11. 해안경관보전을 위한 효율적인 대처방안

구 분		제주시	서귀포시	북제주군	남제주군	F값
강력한 법집행	평균	3.53	3.74	3.67	3.80	1.56 -
	표준편차	1.05	0.97	1.02	0.80	
보전에 대한 인센티브 부여	평균	3.90	3.83	3.58	4.13	5.88 ***
	표준편차	0.78	0.73	0.90	0.61	
타지역에 대한 개발권 부여	평균	3.20	3.56	3.09	3.18	3.39 **
	표준편차	0.94	0.96	0.91	0.77	
보전지역을 정부에서 매입	평균	3.35	3.65	3.27	3.24	2.30 *
	표준편차	0.99	0.88	1.04	1.05	

주1) * : p<0.1, ** : p<0.05, *** : p<0.01

주2) 평균은 「아주 좋지 않다」 1점, 「좋지 않다」 2점, 「보통이다」 3점, 「좋다」 4점, 「아주 좋다」 5점을 부여한 산술평균임.

강력한 법집행에 대하여 남제주군 거주자들이 가장 높게 효율적인 대처방안으로 인식하였고, 제주시 거주자들이 가장 낮게 인식하였다.

보전에 대한 인센티브(세금감면, 보조금)부여에 대하여 남제주군 거주자들이 가장 높게 효율적인 대처방안으로 인식하였고, 북제주군 거주자들이 가장 낮게 인식하였다.

타 지역에 대한 개발권부여에 대하여 서귀포시 거주자들이 가장 높게 효율적인 대처방안으로 인식하였고, 북제주군 거주자들이 가장 낮게 인식하였다.

보전지역의 토지를 정부에서 매입에 대하여 서귀포시 거주자들이 가장 높게 효율적인 대처방안으로 인식하였고, 남제주군 거주자들이 가장 낮게 인식하였다.

V. 결론 및 고찰

제주도 해안경관을 보전하면서 토지이용규제에 대한 지역주민의식을 조사 분석한 결과 다음과 같은 결과를 얻었다.

첫째, 해안경관훼손정도에 대한 인식에 대한 거주자간에 차이를 검증한 결과 시군 거주자간에는 유의한 차이가 있었고, 거주지역별 해안경관훼손정도에 대한 인식으로는 북제주군에 거주하는 사람들이 해안경관이 가장 훼손되었다고 인식하였고, 다음으로 제주시, 북제주군, 남제주군 순이었다.

둘째, 해안경관훼손요인에 대한 인식에 대한 차이를 검증한 결과 해안도로개설, 양식장건설, 상업용 건축물축조, 전신주개설이라는 항목에서는 시군 거주자간에 유의한 차이가 있었으나 일반 주택축조라는 항목에서는 시군 거주자간에 유의한 차이가 없었다.

해안도로개설이 해안경관을 훼손했는지에 대하여 남제주군, 북제주군 거주자순으로 높게 인식하였다. 양식장건설이 해안경관을 훼손했는지에 대하여 남제주군, 서귀포시 거주자순으로 높게 인식하였다. 상업용 건축물축조가 해안경관을 훼손했는지에 대하여 제주시, 서귀포시 거주자순으로 높게 인식하였다. 일반 주택축조가 해안경관을 훼손했는지에 대하여 제주시, 북제주군 거주자순으로 높게 인식하였다. 전신주개설이 해안경관을 훼손했는지에 대하여 제주시, 북제주군 거주자순으로 높게 인식하였다.

셋째, 도시지역에서 해안경관보전의 중요성에 대한 차이를 검증한 결과 지역경관보전의 중요성, 손해를 보는 사람에 대한 중요성이라는 항목에서 시군 거주자간에는 유의한 차이가 있었다. 도시지역에서 지역경관보전의 중요성에 대하여 남제주군, 서귀포시 거주자순으로 높게 인식하였다. 도시지역에서 손해를 보는 사람에 대한 중요성에 대하여 서귀포시, 남제주군 거주자순으로 높게 인식하였다.

넷째, 비 도시지역에서 해안경관보전의 중요성에 대한 차이를 검증한 결과 지역경관보전의 중요성, 손해를 보는 사람에 대한 중요성이라는 항목에서 시군 거주자간에는 유의한 차이가 있었다. 비 도시지역에서 지역경관보전의 중요성에 대하여 남제주군, 제주시 거주자순으로 높게 인식하였다. 비 도시지역에서 손해를 보는 사람에 대한 중요성에 대하여 남제주군, 제주시 거주자순으로 높게 인식하였다.

다섯째, 해안경관 보전을 위한 효율적인 대처방안에 관한 차이를 검증한 결과 보전에 대한 인센티브(세금감면, 보조금)부여, 타 지역에 대한 개발권부여라는 항목에서는 시군 거주자간에 유의한 차이가 있었으나 강력한 법집행, 보전지역의 토지를 정부에서 매입이라는 항목에서는 시군 거주자간에 유의한 차이가 없었다. 강력한 법집행에 대하여 남제주군, 서귀포시 거주자순으로 높게 인식하였다. 보전에 대한 인센티브부여에 대하여 남제주군, 제주시 거주자순으로 높게 인식하였다. 타 지역에 대한 개발권부여에 대하여 서귀포시, 제주시 거주자순으로 높게 인식하였다. 보전지역의 토지를 정부에서 매입에 대하여 서귀포시, 제주시 거주자순으로 높게 인식하였다.

지역주민의 의식조사분석결과 많은 응답자들이 해안경관이 훼손되고 있다고 인식하였고, 해안경관의 보전이 중요하다고 인식하였으며, 해안경관의 보전에 따라 손실을 보는 피해집단을 위하여 다양한 보상방안이 뒤따라야 한다고 인식하였다.

제주도는 해안경관이 훌륭할수록 펜션이나 레스토랑, 호텔 등의 개발적지이기 때문에 개발압력이 높은 곳이지만 해안경관보전등급이 높아 개발의 제한을 받는 곳이기도 하다. 도시내의 녹지는 보전등급이 높지 않은 경우가 많지만 도시내에 녹지가 존재한다는 자체만으로도 관광지로서 경쟁력을 가질 수 있는 중요한 요인이지만 개발이 가능한 경우가 많아 손실보상으로도 경관을 유지하는 데는 한계가 있다. 제주도의 해안경관은 조건이 다양하여 경관 보전에는 한계가 있는 것이 사실이지만 지역주민의 의식조사분석결과를 바탕으로 손실을 보는 토지주의 보상방안을 다음과 같이 제시하였다.

토지이용규제로 인해 손실이 발생할 수 있는 토지는 절대적 보전이 강요되는 토지로 종래의 목적대로 토지이용이 가능한 경우에는 제외한다. 보상의 대상은 절대적 보전으로 말미암아 종래의 목적대로의 토지이용이 불가능한 경우에 한정된다(류해웅, 2000).

종래의 목적대로 토지이용이 불가능한 경우란 건축적 토지이용이 가능한 토지였으나 지역의 지정으로 인해 토지이용이 현상동결됨으로써 건축적 토지이용이 불가능하게 된 토지이다. 지역지정 당시 농지였던 토지가 농지로서 이

용될 수 있고, 임야였던 토지가 임야로서 이용될 수 있다면 절대적 보전이 강요된다 하더라도 보상의 대상으로 하지 않는다.

1. 토지보상

보전지역에서 지목이 대(垸)이거나 사실상 대지인 토지가 건축적 토지이용이 금지됨으로써 손실이 발생하였을 때 보상한다고 하면 여러 가지 보상수단을 고려할 수 있지만 금전보상만과 매수청구권의 부여가 대표적이다.

가. 금전보상

경관보전으로 인해 발생한 손실을 금전보상하기 위해서는 제주도가 보상재원을 마련해야 한다. 재원확보를 위한 하나의 대안은 토지로부터 발생한 개발이익을 환수하여 재원으로 충당하는 것이다.

토지의 평가는 공시지가를 기준으로 하되, 공사 기준 일로부터 가격시점까지의 관계법령에 의한 당해 토지의 이용계획, 당해 공공사업으로 인한 지가의 변동이 없는 지역의 지가변동률, 도매물가상승률, 기타 당해 토지의 위치, 형상, 환경, 이용상황 등을 고려한 적정가격으로 평가한다.

적용상의 문제는 실제적인 거래가격과 보상가격간의 격차에서 비롯되고 있다. 보상액의 크기에 절대적인 영향을 미치고 있는 것은 지가변동율로 실질적인 적용상에 어려움이 따른다. 바람직한 지가평가는 공시지가를 참작하여 평가하는 것이다.

나. 매수청구권부여

매수청구권의 부여는 금전보상의 대체수단으로 제주도의 경관보전지구에 적용가능한 대안이 될 수 있다.

경관보전지구 안에 있는 토지에 매수청구제도를 도입할 경우 손실보상에 갈음하는 것이므로 행위제한으로 재산권침해가 현저한 토지로서 일정기간을 소유한 토지, 보전가치가 있는 토지 등에 대하여 단계적이고 제한된 범위 내에서 매수청구를 인정하는 방안을 검토한다.

매수청구권이 권리구제의 기능을 하기 위해서는 매수가격이 적정하여야 한다. 매수가격이 시가를 반영하지 못하는 공시지가에 의하게 되면 매수청구권의 행사를 기대할 수 없어 권리구제로서의 기능을 하지 못하기 때문이다.

재원조달방안으로는 장기국공채발행, 국공유지 교환, 국유지매각대금, 개발이익환수에 관한 법률에 의하여 징수된 개발이익환수분 등을 활용할 수 있다.

2. 인센티브 부여

가. 보유과세의 감면

경관보전으로 개발에 제한을 받고 있는 토지에 대하여 종합토지세와 재산세의 부담을 경감시키는 것은 제한을 받지 않는 토지와 균형을 도모하기 위해 취해질 수 있는 정책적 보완수단의 하나이다. 세제상의 조치가 강구되는 것은 토지이용규제로 인해 발생한 손실의 보상은 되지 않더라도 보유과세를 감면함으로써 보전의 효과를 높이고, 민원의 최소화에도 이바지하도록 한다.

나. 지역지원방식

경관보전지구에서 필요로 하는 복지사업에 적극적으로 지원함으로써 규제에 대한 집단민원을 최소화한다. 지원사업의 계획을 수립하여 시행하며, 사업의 종류에는 소득증대사업, 복지증진사업, 환경시설설치사업 등이 있다.

재원을 마련하기 위해 제주도는 경관보전형 농업육성 지원기금 설치 및 운용조례를 제정하고, 경관보전형 농업육성지원 기금을 재원으로 제주도의 경관보전에 기여하도록 한다. 지역지원방식은 아래와 같이 시행한다.

첫째, 시설자금 융자에 따르는 이자의 일부를 제주도가 대신 지불한다. 경관을 보전하기 위하여 조경수재배, 녹차단지, 잔디재배 등을 신청한 농가가 시설을 설치하거나 농업에 필요한 비용의 일부를 제주도가 부담하는 방식이다.

둘째, 생산 및 기술 지원이다. 농협중앙회, 산림청 임업연구원, 잔디연구소가 중심이 되어 현지 농협과 연계하여 기술을 지원하고 자문한다.

셋째, 판매지원이다. 제주도는 재배된 조경, 녹차, 잔디 등의 원활한 판매를 위하여 다각도로 지원한다.

넷째, 해당지역에서 개발되는 관광지나 도시개발사업의 개발과정이나 관리운영에 본인이나 자녀들을 우선 채용하도록 한다.

3. 개발권 양도제

경관보전지구에 대한 보상재원이 충분하지 않고, 보상 없이 무작정 규제할 수 있는 상황도 아닌 제주도의 현실에서 개발권 양도제의 도입이 필요하다. 개발권양도제도가 도입되기 위해서는 엄격한 밀도규제가 가해져야하고, 개발권의 매매가 시장에서 가능하게 되어야 한다.

손실을 보고있는 토지소유자의 개발권이전에 따른 추가용적률 산정은 도시기반시설 용량 및 쾌적한 주거조건을 만족하는 범위에서 허용되어야 하며, 기준밀도 및 허용밀도라는 개념을 도입하여 추가용적률 허용 적용치가 제시되어야 한다.

개발권양도제의 시행방안 중의 하나는 행위제한을 받고 있는 토지주에게 당해지역에서 시행되는 도시개발사업이나 관광개발사업으로 인하여 발생하는 상가나 숙박시설, 아파트 등의 입주권을 우선 부여하는 것이다.

이 논문은 2003년 제주지역환경기술개발센터에서 발행된 연구내용을 참고로 한 것임.

참고문헌

1. 국토개발연구원, 1981, 지역지구제 합리화방안에 관한 연구
2. 국토개발연구원, 1989, 국토이용제도의 정비개선에 관한 연구
3. 김상용, 1988, 토지법, 법문사
4. 김재병, 1998, 생태계보전지역의 관리를 위한 보상방안 연구, 서울대학교 환경대학원 석사학위논문
5. 노용희 외, 1985, 입체적 토지이용을 위한 공중권제도의 고찰, 환경논총 16 : 22-43
6. 대한국토·도시계획학회, 1998, 토지이용계획론, 보성각
7. 류해웅, 2000, 신수용법론, 부연사
8. 박성출, 1999, 개발제한구역에서의 정당한 보상, 동아대학교 대학원 석사학위논문
9. 서원우, 1988, 현대행정법론(상), 박영사
10. 안동만, 1987, 개발권양도제를 통한 환경보전, 서울대학교
11. 이주희, 1989, 도시계획제한과 손실보상, 한양대학교 대학원 박사학위논문
12. 이은정, 2000, 해안경관 보전을 위한 시각적 차폐도 분석에 관한 연구, 서울대학교 대학원 석사학위논문
13. 이종규, 1987, 개발권양도제도의 적용에 관한 시론적 연구, 서울대학교 환경대학원 석사학위논문
14. 최상철, 1988, 비교토지이용규제 제도에 관한 연구, 환경논총 22 : 21-41
15. Grant, Malcolm, 1986, Urban Planning Law, Sweet & Maxwell, 653-661
16. Sharpe, Grant W., Charles H. Odeard and Wenonah F. Sharpe, 1983, Park Management, New York, John Wiley & Sons