

## 일본 연안역 관리 제도

# 해안방호로 국토보전을 목표로

해안 보전시설의 정비와 보전위해 행위를 제한

본 지 / 부설어항어촌개발연구소

## 일본 해안법의 연혁

해안법 제정이전의 해안사업  
일본에서 현재와 같은 국토  
보전사업으로서의 해안사업이  
본격적으로 실시되게 된 것은  
1956년에 '해안법'이 공포된  
이후부터의 일이다.

그 이전에 있어서는 재해를  
받은 때에 재해복구사업에 의  
하여 복구하는 외에 국토보전  
에 도움이 되는 사업으로서 매  
립 간척이나 염전을 위한 해안  
제방의 건설 혹은 항만, 어항  
정비사업으로서 제방이나 호  
안 등이 건설되고 있었다.

그러나 이들 해안부에 있어

서의 시설 등은 고조(高潮)로  
인한 재해를 방제하기 위한 시  
설로서의 정비수준이 낮아 세  
계대전후 계속해서 내습한 태  
풍으로 말미암아 격심한 피해  
를 입게 되었다.

또 이들 큰 재해를 계기로  
하여 재해를 미연에 방지하기  
위하여 해안제방 등의 개량,  
보강을 목적으로 한 해안제방  
수축사업을 1950년도부터 보  
조로 발족시키는 동시에 1952  
년도부터는 해안재해복구조성  
사업으로서 전술한 고조 대책  
사업을 제도화하게 되었다.

또한 동해(일본해)쪽을 중심  
으로 한 해안의 침식으로 인한

피해도 결코 작은 것이 아니었  
으므로 이에 대처하기 위한 해  
안침식대책사업이, 또 규모는  
작으나 방치해 두면 중대한 재  
해를 야기할 염려가 있는 국부  
적으로 취약한 곳을 개량보강  
하는 해안국부개량사업이  
1952년도에 창설되었다.

국토보전사업으로서의 해안  
사업이 이러한 과정을 거쳐 확  
립되고 종래의 원형 복구를 원  
칙으로 한 재해 복구사업에 비  
하여 재차 재해에 대한 방어  
효과는 점차 커졌다.

해안법의 제정

1953년의 태풍13호로 전국

에 격심한 피해를 입은 것을 착수, 각 성(省)과의 조정을 되게 되었다.  
 계기로 하여 해안에 관한 입법 통하여 농림성, 운수성 및 건  
 의 필요성이 높아져 관계 성청 설성의 3성 공동관리의 법률  
 간의 협의가 정리되지 않은 채 로서 1956년 3월에 국회에 제  
 로 있던 해안보전법(안) 대신 안되어 1956년 5월에 공포되  
 에 건설성은 해안법의 입안에 고, 동년 11월 10일부터 시행

### 해안법의 개요

일본의 해안선 연장은 1995년 3월 31일 현재 34,591km

〈표-1〉 해안법의 개요

항 목	조	설 명																					
연 령	1956년 법률제101호	해안에 관한 기본법의 정비시도는 1950년에 시작되어 1956년5월12일에 공포되고, 동년 11월10일부터 시행되었다.																					
목 적	제1조	진파(tsunami), 고조(高潮), 파랑 기타 해수 또는 지반의 변동으로 인한 피해로부터 해안을 방호함으로써 국토의 보전에 이바지 한다.																					
해안보전구역	제3조	해안보전구역은 지사(知事)가 일정한 구역을 지정하여, 공시하는 동시에 주무대신에게 보고 한다.																					
해안보전시설 주무대신 (소관구분)	제2조 제40조	해안보전구역에 있는 제방등 해수의 침입 또는 해수로 인한 침식을 방지하는 시설																					
해안관리자	제5조	<p>해안관리자와 주무대신은 다음 표와 같다.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>해안보전구역 의 상태</th> <th>해안관리자</th> <th>주무대신</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>일 반</td> <td>지사(5조1항) 또는 시장·군수(5조2항)</td> <td>건설대신(40조1항5호)</td> </tr> <tr> <td>항만구역 또는 항만인접지역과 중복하고 있는 부분</td> <td>항만관리자의 장(5조3항)</td> <td>운수대신(40조1항1호)</td> </tr> <tr> <td>공고수역과 중복하고 있는 부분</td> <td>지사(5조1항)</td> <td></td> </tr> <tr> <td>어항구역과 중복하고 있는 부분</td> <td>어항관리자의 장(5조3항)</td> <td>농수대신(수산청)(40조1항2호)</td> </tr> <tr> <td>토지개발법에 의하여 관리하고 있는 해안보전시설이 있는 지역 또는 토지개발사업 계획이 결정하고 있는 지역에 관련된 구역</td> <td>지사(5조1항 또는 시장·군수(5조2항)</td> <td>농수대신(구개국)(40조1항3호)</td> </tr> <tr> <td>농지보전을 위한 해안보전 시설로서 토지개발법에 의하지 않고 관리되고 있는 것이 있는 지역에 관련된 구역</td> <td></td> <td>농수대신과 건설대신(40조1항4호) 협의에 의하여 결정한다</td> </tr> </tbody> </table>	해안보전구역 의 상태	해안관리자	주무대신	일 반	지사(5조1항) 또는 시장·군수(5조2항)	건설대신(40조1항5호)	항만구역 또는 항만인접지역과 중복하고 있는 부분	항만관리자의 장(5조3항)	운수대신(40조1항1호)	공고수역과 중복하고 있는 부분	지사(5조1항)		어항구역과 중복하고 있는 부분	어항관리자의 장(5조3항)	농수대신(수산청)(40조1항2호)	토지개발법에 의하여 관리하고 있는 해안보전시설이 있는 지역 또는 토지개발사업 계획이 결정하고 있는 지역에 관련된 구역	지사(5조1항 또는 시장·군수(5조2항)	농수대신(구개국)(40조1항3호)	농지보전을 위한 해안보전 시설로서 토지개발법에 의하지 않고 관리되고 있는 것이 있는 지역에 관련된 구역		농수대신과 건설대신(40조1항4호) 협의에 의하여 결정한다
해안보전구역 의 상태	해안관리자	주무대신																					
일 반	지사(5조1항) 또는 시장·군수(5조2항)	건설대신(40조1항5호)																					
항만구역 또는 항만인접지역과 중복하고 있는 부분	항만관리자의 장(5조3항)	운수대신(40조1항1호)																					
공고수역과 중복하고 있는 부분	지사(5조1항)																						
어항구역과 중복하고 있는 부분	어항관리자의 장(5조3항)	농수대신(수산청)(40조1항2호)																					
토지개발법에 의하여 관리하고 있는 해안보전시설이 있는 지역 또는 토지개발사업 계획이 결정하고 있는 지역에 관련된 구역	지사(5조1항 또는 시장·군수(5조2항)	농수대신(구개국)(40조1항3호)																					
농지보전을 위한 해안보전 시설로서 토지개발법에 의하지 않고 관리되고 있는 것이 있는 지역에 관련된 구역		농수대신과 건설대신(40조1항4호) 협의에 의하여 결정한다																					
해안보전구역의 점용	제7조	보전구역(수면과 사유지 등 제외)내에 해안보전시설 이외의 공작물(다른 시설등)을 설치하여 점용할 경우 해안관리자의 허가가 필요																					
행위의 제한	제8조	토석의 채취, 사유지등에서 다른 시설물 등의 신설·개축, 토지의 굴착·성토 등을 경우 해안관리자의 허가가 필요(다만, 정령 2조로 정하는 행위는 허가필요없음)																					
해안보전시설 축조기준	제14조	해안보전시설구조의 통일적 기준을 정하고 있고, 각성은 1987년3월28일자 국장명의로 상세한 것을 시할 달하는 동시에 해안보전축조기준해설을 정리하고 있다.																					
대장	제24조	해안관리자는 해안보전구역대장을 조제, 보관하지 않으면 안된다																					
해안보전시설의 신설·개량공사에서의 국가의 비용부담 (직할, 보조)	제26조, 제27조 (보조율)	참조																					

로서 국토 넓이에 비하여 현저하게 길다. 그 중 해안보전시설을 설치하여 방호할 필요가 있는 해안선 연장은 15,826km로서 전해안선의 약 1/2에 해당하고 현재 시설이 있는 해안은 59.8%에 불과하고 나머지 해안은 천연해안으로 방치되어 있다.

이 해안을 방호하기 위하여 1956년 5월 해안법이 제정되었다. 이 법률은 진파, 고조(高潮), 파랑, 기타 해수 또는 지반의 변동으로 인한 피해에서 해안을 방호함으로써 국토의 보전에 이바지 할 것을 목적으로(해안법 제1조)하고 있는 바, 그 목적을 달성하기 위하여 해안보전구역을 지정하고, 그 구역의 관리주체를 정해서 구역행정을 하고 있다.

그 주된 업무는 해안보전구역내의 해안보전시설 정비와 해안보전에 지장이 있는 행위를 제한하는 일이다.

여기서 말하는 해안보전시설이란 해안보전구역내에 있는 제방, 호안, 홍벽, 기타 해수의 침입 또는 해수로 인한 침식을 방지하기 위한 시설이다.

그리고 그 행정은 농림수산(구조개선국, 수산청), 운수, 건설의 3성이 각각 소관에 관한 사항을 취급하게 되어 있으므로, 수산청에서는 어항구역

에 관련된 해안보전에 관한 사항을 취급하고 있다.

수산청이 소관하는 어항해안은 해안선연장 6,293km로서 전국 해안선연장의 약 18.9%이고, 또 방호를 필요로 하는 해안선연장은 3,436km로서 전국해안보전구역연장의 21.7%를 점하고 있다.

또한 각 성청간의 연락조정을 도모하기 위하여 1963년부터 해안보전행정 사무연락협의회가 설치되어 있다.

그 위원은 농림수산성 구조개선국 방재과장, 수산청 해안방재과장, 운수성항만국 방재과장, 건설성 하천국 해안과장으로 구성되어 있고 의장은 위원이 윤번으로 하며, 임기는 1년이다.

해안법을 요약하면<표-1>과 같다.

### 해안보전구역

#### 지정권자

해안행정은 법 제3조의 해안보전구역의 지정에서 시작한다.

해안보전구역을 지정하는 권한을 갖는 자는 당해 해안을 관할하는 도도부현(都道府縣)지사이다.

도도부현지사는 법 제23조의 규정에 의한 해안보전시설의 정비기본계획을 작성하는 경우

와 같이 해안행정의 총괄책임자인 지위에 있는 자이고, 법 제5조 제1항의 해안관리자로서의 입장에 있는 것은 아니다.

도도부현지사의 해안보전구역의 지정사무는 국가의 기관 위임사무이고, 주무대신의 지휘 감독하에 두게되는 것이다.

해안법 관계의 기관위임사무의 형태와 주무대신과의 관계는 다음과 같다.

#### ① 해안보전구역의 지정과의 관계

그림과 같이 도도부현지사가 해안보전구역을 지정코저 할 경우 논리적으로는 3대신의 감독을 받는 것으로 생각되나, 지정코자하는 해안(소관대신이 명백하게 되어 있는)에 따라 결과적으로 주무대신이 결정된다고 해석된다.

#### ② 해안보전구역의 관리와의 관계

해안보전구역의 관리에 관한 주무대신에 대하여는 그림과 같고 해안법 제40조에 의하여 구분되어 있다.

#### ③ 해안보전시설의 정비기본계획과의 관계

해안보전시설의 정비기본계획을 작성하는 자는 도도부현지사이고, 이 경우의 당해 계획작성에 대한 감독은 3대신이 동등한 입장에서 행하기로 되어있다.

지정 및 범위

1) 해안보전구역의 지정

해안보전구역의 지정은 도도부현지사가 해안법의 목적을 달성하기 위하여 필요하다고 인정되는 구역에 대하여 행하는 것이다.

해안보전구역은 해안을 방호하고 국토를 보전하는 차원에서 지정하는 범위가 정해져야 하고, 또 해안보전구역이 지정되면 당해구역내의 토지와 수면에 대하여 개인이 사법(私法)상의 권리를 가지는

경우일지라도 당해 권리는 해안보전상의 견지에서 제한을 받게 되므로, 지정의 범위는 최소한도의 구역으로 한정되어야 한다.

해안보전구역으로서 지정할 필요가 있는 구역의 기준은 대략 다음과 같다.

- ①사실상 제방 등의 해안보전시설에 상당하는 시설(공사시공중인 시설을 포함)이 있는 구역
- ②해안보전시설에 관한 공사계획이 있는 구역
- ③해안 보전상, 특히 행위의 제

한을 할 필요가 있다고 인정되는 구역

2) 해양보전구역의 지정의 범위

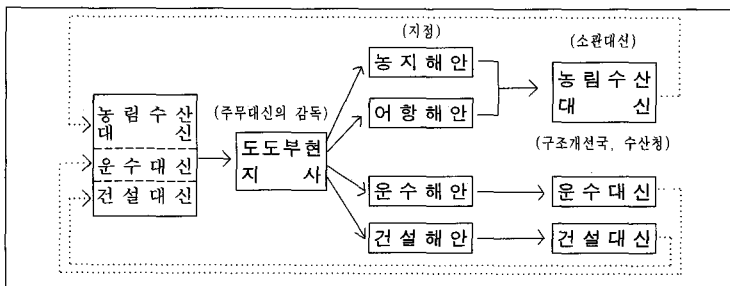
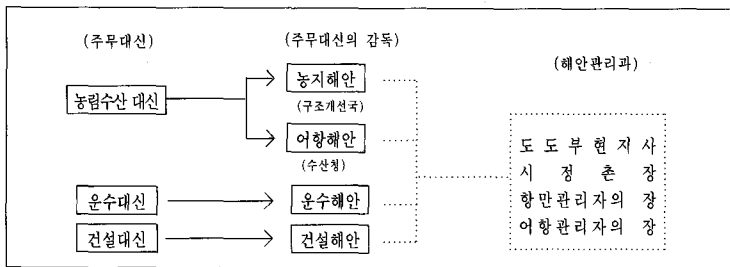
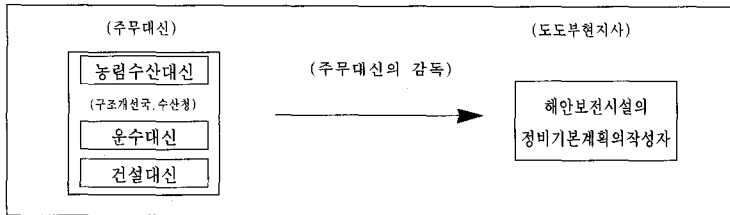
해안 보전구역의 지정의 범위는 법 제3조 제3항의 규정에 의하여 원칙적으로 해안보전구역의 지정의 날이 속하는 해의 춘분(春分) 날의 만조시 또는 간조시를 기준으로 하여 육지에 있어서는 만조시의 수제선(水際線)에서 50m, 수면에 있어서는 간조시의 수제선에서 50m의 범위내로 되어 있다. 다만, 지형 지질 조류 등의 상황에 의하여 부득이 하다고 인정될 때는 50m를 초과하여 지정할 수 있다.

부득이한 경우란 해안보전시설이 50m를 초과하여 설치되는 계획 등이 있을 때, 침식이 현저하여 해안보전상의 필요가 있다고 인정될 때 등이다.

지정금지 구역

도도부현지사가 해안보전구역을 지정코저 할 때는 법 제3조 제1항 단서의 규정에 의거하여 일정한 구역에 대하여는 해안보전구역으로 지정할 수 없도록 하였다.

해안보전구역으로 지정할 수 없는 구역으로서의 다음과 같은 것이 있다.



①하천법 제3조 제1항에 규정하는 하천의 하천구역

②사방법 제2조의 규정에 의하여 지정된 토지

③삼림(森林)법 제25조 제1항의 규정에 의한 보안림 또는 동법 제41조의 규정에 의한 보안시설지구

### 해안관리자와 주무대신

#### 해안관리자

해안보전구역의 관리자는 국가기관으로서의 도도부현지사, 시정촌장, 항만관리자의 장 및 어항관리자인 지방공공단체의 장이고, 해안보전구역의 관리에 대하여 일체의 권한과 책임을 지니게 된다.

따라서 해안관리자는 해안보전구역내에서 해안보전시설의 신설, 개량, 유지수선 등의 행위뿐만 아니라, 해안보전구역의 점용의 허가, 행위제한 등의 행정처분을 포함한 해안보전에 관한 일체의 권한과 책임을 가지게 된다.

해안관리자는 해안법 제5조 제1항의 규정에 의하여 원칙적으로 당해 해안보전구역이 있는 지역을 총괄하는 도도부현지사이지만, 동조 제2항 내지 제4항에서 예외 규정을 두고 있다.

#### 주무대신(主務大臣)

해안에 관한 행정은 해안법이 제정되기 이전부터 농림성, 운수성 및 건설성 소관의 사무로서 실시되어 왔는 바, 기본적인 법제가 정비되어 있지 않았기 때문에 해안에 관한 각성(省)의 소장업무의 범위가 명확하지 않고 사업실시 등에 관하여 상당히 복잡한 문제가 있음이 지적되어 왔다.

그리하여 해안법의 제정에 있어 각 대신의 해안행정에 관한 소장(所掌)의 범위와 그 책임을 명확히 하여, 해안행정을 원활하게 실시하기 위한 주무대신에 관한 규정이 신설되었다.

해안행정의 기구(해안관리자 및 주무대신 포함)를 <표-2>에 제시한다.

각 대신의 소장범위는 해안법 제정시, 각 대신이 하고 있는 해안에 관한 행정실태에 잘 맞게 정해져 있다.

### 해안보전시설

해안보전시설의 정의와 의의 해안법상의 해안보전시설이란 법제3조의 규정에 의하여 지정된 해안보전구역안에 있는 제방, 돌제, 호안, 홍벽 기타 해수의 침입 또는 해수로

인한 침식을 방지하기 위한 시설이다. 따라서 해안보전구역 외에 있는 경우에는 해안법상의 해안보전시설이 될 수 없은 당연하다.

해안보전시설은 해안보전구역안에 있고, 또 해수의 침입 또는 침식을 방지하는 기능이 있으면 좋으며 당해 시설의 설치자, 관리자 또는 소유자의 여하를 묻는 것은 아니다.

#### 해안보전시설의 축조기준

해안보전시설은 진파 고조파랑 기타 해수 또는 지반의 변동에 의한 피해에서 해안을 방호함으로써 국토의 보전에 이바지하는 것이며, 그 구조는 적절한 것이어야 한다.

해안보전시설은 해안관리자와 주무대신이 축조하는 외에 해안관리자의 승인을 받아서 해안관리자 이외의 자도 축조할 수 있게 되어 있다. 또 해안관리자가 축조할 경우에 있어서도 도도부현지사, 시정촌장, 항만관리자의장 및 어항관리자의장이 해안관리자로 되므로, 이들이 따로따로의 축조기준에 의거하여 해안보전시설을 축조하게 되면 동일한 지선(地先)해안에 있어서 해안보전시설의 구조나 강도가 상이하여 취약한 개소가 생겨서 이것이 재해를 유발하는 원인이

〈표-2〉 해안행정의 기구

구분(통칭)	어항해안	운수해안	농지해안	공동관리	건설해안
해안의 상태	어항구역내의 해안	항만구역 항만인접구역 공고(公告)수역 내의 해안	토지개발사업으로 완성, 관리하고 있 는 해안시설 또는 시설 계획이 있는 해안	농지보전을 위하여 필요한 시설로서 지 방공공단체가 관리 하고 있는 해안 시 설	좌 이외의 해안
해안 관리자	어항관리자인 지방공 공단체의 장(도도부현 지사 또는 시정촌장)	항만관리자의 장 (도도부현지사 또는 시정촌장)	도도부현지사	도도부현지사(예외 적으로 시정촌장)	도도부현 지사
도도부현의 창구(대표예)	어 항 과	항 만 과	경 지 과	경 지 과 하 천 과	하 천 과
국가의 창구	농림수산성 수 산 청 방재해안과	운수성 항만국 해안·방재과	농림수산성 구조개선국 방 재 과	농림수산성, 건설성 공동관리	건설성 하천국 방재·해안 과 해안실
주무대신	농림수산대신	운 수 대 신	농림수산대신		건설대신

될 수도 있다.

이와 같은 사태를 회피하기 위하여 법제14조에서는 해안보전시설의 축조에 대한 기본 원칙과 기술적 기준 기타 그 축조에 있어서 고려해야 할 사항을 규정하여 그 통일을 시도하고 있다.

또, 법 제14조 제3항과 제4항의 규정에 의하여 해안보전시설을 축조할 경우에는 국토의 보전에 이바지하도록 축조하는 것은 당연하나, 국토를 보전하기 위한 시설을 설치하기 위하여 반대로 국토의 이용바닷가의 이용 등이 저해되어서는 안되므로 국토의 보전과 이용의 조정에 대하여도 규정

하고 있는 동시에 해안보전시설의 형상, 구조 및 위치에 대하여는 선박의 운항에 지장을 주지 않겠음 고려할 것과 선박에 의한 충격에 대하여도 안전한 것을 축조하여야 할 것도 규정하고 있다.

법 제14조의 규정에 대하여 그 내용을 명확히 하고, 구체화하기 위하여 1957년에 해안관계 4성청이 공동으로 해안보전시설 축조기준을 작성하고, 그 후 국토보전에 대한 사회적인 인식의 고양과 더불어 해안공학상의 기술의 눈부신 진보, 해안역 이용의 다양화 등에 의하여 현행기준으로는 대응할 수 없는 부분이 생

겼으므로 농림수산성, 수산청, 운수성 및 건설성의 4성청이 '해안보전시설 축조기준 개정 연락협의회'를 마련하고, 그 개정작업을 예의 추진하여 수차의 개정이 이루어진 바 있다.㉑