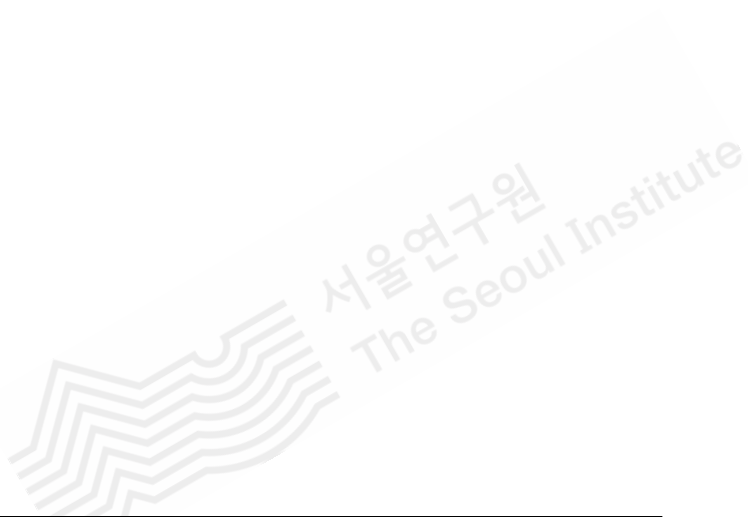


ISSUE PAPER

한강하구, 남북협력의 새 공간으로 부상 서울시도 평화적 공동이용에 참여 필요



CONTENTS

01 한강하구, 한반도 평화 새 협력공간으로 부상

- 1_남북한, 2018년부터 한강하구 활용 재논의 본격화
- 2_서울시, 아직까지 한강하구 공동이용 방향성 없어

02 서울시, 한강하구 평화적 공동이용에 참여 필요

- 1_한강, 생태적 다양성 우수 등 활용가치 높은 자산
- 2_한강하구, 평화의 상징 등으로 공간적 개념 재설정
- 3_한강하구 공동이용에 서울시의 역할·정책방향 정립

03 '한강하구 평화적 이용' 서울시의 다각적 정책방향

- 1_중앙정부와 협력체계 강화하고 중재·조정·칭안자 역할
- 2_‘점 아닌 선’, ‘통일미래 천년 서울’ 등 3개 관점 접근
- 3_서울·평양 간 협력-연계 등 한강하구 이용방안 마련
- 4_서울자산·北니즈 파악...국내외·남북 간 거버넌스 구축

요약

한강하구, 남북관계 개선으로 새로운 남북협력 공간으로 부상

한강하구 이용에 관한 논의는 1980년대부터 시작되었지만, 공식화된 것은 2000년대부터였다. 그러나 북한 핵개발, 연평도 포격, 금강산 관광객 피살 등 남북관계가 급격히 경색되면서 한강하구 논의는 전면 중단되었다. 2019년 현재 남북관계가 개선되면서 한반도 평화의 새로운 협력 공간으로 한강하구 지역이 또다시 주목받기 시작했다. 특히, 한강하구 평화적 이용에 대한 인천시, 경기도 등 지방정부의 관심은 그 어느 때보다 뜨겁다.

인천·경기, 지리적 이점 활용 '한강하구 이용' 각종 정책 시행

현재 인천시와 경기도는 지리적 이점을 활용하여 한강하구 이용에 관한 다양한 정책을 내놓고 있으며, 특히 서울시의 참여를 도모하고 있다. 그러나 아직까지 서울시는 한강하구에 대한 어떤 방향성이나 입장을 공식적으로 내놓지 않고 있다. 이는 행정구역이라는 경계 때문인데, 사실 한강하구는 정치·경제·생태·환경·사회·문화적 역사성을 공유한 한강의 일부분이었다. 이러한 이유는 그 어떤 지방정부보다 한강하구 이용에 서울시 참여의 필요성과 역할을 부각시킨다.

한강하구 평화적 이용 위한 서울시의 다양한 정책 방향 필요

행정 경계라는 현실적 제약에서 벗어나 서울시는 좀 더 큰 관점으로 한강하구 평화적 이용 문제에 접근해야 한다. 첫 번째로 서울시는 한강하구 평화적 이용의 기본 방향을 '점'이 아닌 '선'의 맥락에서 접근할 필요가 있다. 두 번째로 서울시는 한강의 관점에서 역사와 문화, 현대와 미래가 공존하는 '통일미래 천년 서울'을 지향할 필요가 있다. 세 번째로 서울시는 한강의 자연성 회복의 관점에서 한강하구에 접근할 필요가 있다.

이러한 관점에서 서울시는 '대동강-한강 수질 개선' 등 '한반도 통합 물 관리'와 '2032 서울-평양 올림픽'과 같은 서울-평양 도시 간 협력과 한강하구 정책을 연계시킬 필요가 있다. 남북협력이 상호 이익을 전제로 한다는 점에서 서울시는 해양산업 진출의 교두보로서 한강하구를 이용할 필요가 있다. 이를 위해 서울시는 서울의 자산과 북한의 니즈(needs) 파악, 시민과의 소통, 국내외 거버넌스 구축 등을 모색해야 할 것이다.

01 한강하구, 한반도 평화 새 협력공간으로 부상

1_남북한, 2018년부터 한강하구 활용 재논의 본격화

1980년대 후반: 한강하구 활용 논의 시작... 북한동의 얻어 골재채취작업

1953년 정전협정 제1조 제5항¹에 따라 한강하구는 중립수역으로 지정되어, 육지의 비무장지대(DMZ)와 달리 민간 선박의 항행이 가능한 지역이다. 그러나 한강하구는 오랜 시간 동안 민간의 접근은 물론이고 비군사적 공간으로도 인식되지 않았다. 오히려 이 지역은 군사적 분쟁이 빈번한 지역으로 철저하게 민간의 접근과 비군사적 이용이 배제된 닫힌 공간으로 존재해왔다.²

한강하구 이용에 대한 초기 관심은 1980년대 후반으로 거슬러 올라간다. 당시 노태우 정부는 과밀화된 수도권 인구를 분산시키고 주택난을 해결하기 위한 목적으로 주택 200만 호 건설이라는 대규모 주택공급정책을 발표하였다.³ 이러한 상황은 골재 품귀 현상을 가져왔다. 그런 가운데 자유로 건설에 필요한 골재의 안정적 공급 방안으로 한강하구의 모래 채취 활용 문제가 거론되었다.

노태우 정부는 북한의 동의를 얻어 총 28명을 태운 민간 선박 8척을 활용하여 한강하구 골재채취 작업을 시작하였다.⁴ 그러나 군사정전위원회를 둘러싼 남북갈등으로 북한과의 협의 통로가 막힘으로써 한강하구 이용은 지속되지 못했다.⁵

1 정전협정 제1조 제5항: “한강하구의 수역으로 그 한쪽 강안이 일방의 통제하에 있고 그 다른 한쪽 강안이 다른 일방의 통제하에 있는 곳은 쌍방의 민간선박의 항행에 이를 개방한다.”

2 경기연구원, 2017, 「한강하구 평화적 활용을 위한 경기 주요과제 연구」, p.49.

3 박남훈·이근재, 2009, “정치적 결정에 의한 정책학습 실패에 대한 연구: 노태우 정부 주택 200만호 건설정책을 중심으로”, 「국가정책 연구」, 23(2), p.79.

4 1990년 11월 24일 민간 선박 8척은 골재채취 작업을 위해 강화도 교동도를 출발하여 개풍군과 강화군 사이의 한강하구 비무장 중립수역을 항행하였다. 연합뉴스, 1990.11.24., “한강하구 非武裝水域 민간선박 첫 운항” 참고.

5 경기연구원, 2017, 「한강하구 평화적 활용을 위한 경기 주요과제 연구」, p.50.

2000년대: 남북관계 개선으로 한강하구의 평화적 공동이용에 다시 주목

2000년 6월 13일 분단 역사상 처음으로 남북 정상은 만나는 등 남북관계가 개선되기 시작하면서 한강하구가 다시 주목받기 시작하였다.⁶ 한강하구 평화적 이용이 처음 공식적으로 제기된 것은 제18차 남북장관급회담(2006년 4월 21일~24일, 평양 고려호텔)에서였다. 회담 이튿날 이종석 통일부 장관은 1차 전체회의의 기초발언에서 골재채취 등 한강하구의 경제적 활용을 북한에 제안했다. 또한 이종석 장관은 개성-서울-인천을 연결하는 한강의 해상교통로 건설을 북한에 제안했다.⁷ 이러한 제안⁸에 따라 남과 북은 ‘남북경제협력추진위원회(제12차, 제13차)’를 개최하여 한강하구 골재채취 협력에 대해 합의하였다.⁹

[표 1] 한강하구 골재채취 수익과 비용¹⁰

(단위: 원)

| 수익 | 골재채취비용 | | | | | 순이익 |
|------------|--------------|--------------|--------|--------|--------------|--------------|
| | 준설 | 펼침 선별 | 부산물처리 | 부대비 | 계 | |
| 13조 88억 | 5조 9,268억 | 1조 6,066억 | 2,918억 | 6,000억 | 8조 4,252억 | 4조 5,836억 |

* 출처: 건설교통부(2005)

2007년 10월 2일 역사상 두 번째로 남북정상회담이 평양에서 개최되었다. 노무현 대통령과 김정일 국방위원장은 한강하구 공동 이용(10·4 선언 제5항)에 대해 합의하였다.¹¹ 남과 북은 본격적인 한강하구 골재채취사업 시작을 위해 2007년 12월 28일 제1차 ‘서해평화협력특별지대 추진위원회(이하 서해추진위)’를 개최하였다.¹² 그러나 이명박 정부 출범, 북핵 문제 지속, 천안함 폭침, 연평도 포격, 금강산 관광객 피살 등의 이유로 남북관계가 급격히 경색됨으로써 한강하구 논의는 중단되었다.

6 최은지, 2018.09.20., “남북 함께 쓸 한강하구...평화수역 탈바꿈 기대”, 연합뉴스.

7 당시 수도권은 골재 부족 문제를 해결하기 위해 해로와 육로를 통해 북한산 바다모래와 강모래를 대량으로 반입하고 있었다. 정재용·정준용, 2006.04.22., “李통일, 한강하구 공동이용 北에 제의(종합)”, 연합뉴스.

8 통일부, 2006, “제18차 남북장관급회담 공동보도문”.

9 정형석, 2006.06.06., “남북 경험위 경공업 협력 합의”, 머니투데이; 통일부, 2007a, “5월 17일 열차시험운행 등 10개항 타결”.

10 2005년 건설교통부와 관련 업계의 추산에 따르면 한강하구의 골재는 30여 년간 사용할 수 있고, 이를 판매 시 연간 수익은 13조 원에 이른다. 경기연구원, 2017, 「한강하구 평화적 활용을 위한 경기 주요과제 연구」, p.61.

11 서울경제, 2007.11.15., “南 ‘서해특구’ 北 ‘조선협력’에 주력”.

12 서해평화협력특별지대 추진위원회 제1차 회의 합의문은 6개 조로 구성되었다. 이 중 제4조는 남북한 한강하구 공동이용에 관한 협의 사항들을 명시하고 있다. 구체적으로 첫째, 한강하구에 대한 현지 조사를 공동으로 실시하는 문제, 둘째, 공동조사 결과에 기초해 사업계획을 협의·확정하며 골재채취 사업에 착수하는 문제, 셋째, 한강하구 시범골재채취 등 공동이용 사업을 효율적으로 추진하기 위해 상설적인 공동이행기구를 설치하는 문제, 넷째, 한강하구 골재채취로 인한 환경영향평가 문제 등이다. 연합뉴스, 2007.12.29., “〈서해추진위〉 합의서 전문” 참고.

2018년: 남북한 '9·19 군사분야 합의서' 체결로 공동이용 논의 재점화

한동안 경색되었던 남북관계가 2018년에 들어와 급격하게 개선되기 시작하였다. 이러한 가운데 한강하구 평화적 이용에 관한 논의가 다시 불붙기 시작했다. 2018년 9월 평양에서 남북정상 회담이 개최되었고, 두 정상은 '평양공동선언'을 채택하였다. 문재인 대통령과 김정은 국무위원장은 이 선언의 부속합의서로 '역사적인 판문점선언 이행을 위한 군사분야 합의서(이하 9·19 군사분야 합의서)'를 체결하여 한강하구 공동이용에 합의하였다. 9.19 군사분야 합의서에 따르면 한강하구 공동이용수역은 “남측의 김포반도 동북쪽 끝점에서 교동도 서남쪽 끝점까지, 북측의 개성시 판문군 개성시 판문군 임한리에서 황해남도 해남리까지 길이 70km, 면적 280km²”에 이른다.¹³

남북 합의에 따라 2018년 10월 26일 판문점 북측지역 '통일각'에서 제10차 장성급군사회담이 개최되었다. 이 회담에서 남북 대표는 한강하구에서의 민간선박 자유항행 보장을 위한 사전조치로 공동 수로조사를 진행하기로 합의하였다. 이에 따라 군 및 해운 관계자로 구성된 남북 수로전문가 10명이 한강하구(총 면적 약 280km², 길이 70km)의 공동 수로조사를 실시하였다.

한강하구 수로조사는 2018년 11월 5일부터 12월 9일까지 남측 조사선 6척을 이용하여 35일간 진행되었다. 남한 측은 윤창희 해병대 대령을 단장으로 하여 군 당국자 2명, 해양수산부 국립해양조사원 8명으로 꾸려졌다.¹⁴ 북측은 오명철 해군 대좌를 단장으로 하여 해군 수로국 소속 군인들로 구성되었다. 공동조사단은 경기도 파주시 만우리부터 인천시 강화군 말도까지 한강하구 일대 총 660km를 측량하였다.¹⁵

이후 국립해양조사원이 조사 자료를 분석하여 한강하구 해도를 완성하였다.¹⁶ 2019년 1월 30일 정부는 남북군사실무접촉을 통해 해도(한강임진강 하구 남북공동 이용수역 해도, 1:60,000)를 북한에 전달하였다.¹⁷ 이 회담에서 남과 북은 민간선박의 한강하구 자유항행에 대한 실무적인 문제들을 협의했고, 4월 1일부터 시범 허용하기로 합의하였다.¹⁸

13 채송무, 2019.09.19., “[전문] 남북, 판문점 선언 이행 위한 군사분야 합의서”, 뉴스핌.

14 국방부가 주도하고, 해양수산부가 지원하며, 통일부가 협조하여 조사가 진행되었다.

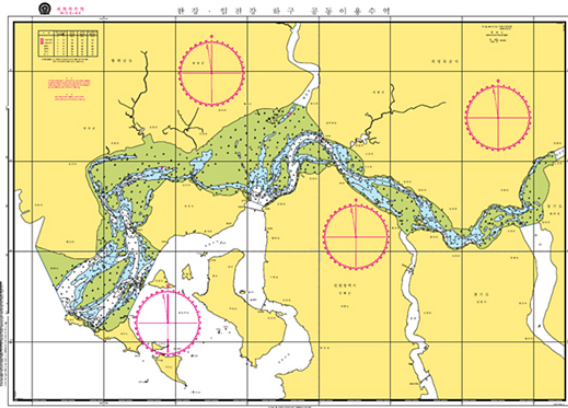
15 변지희, 2018.12.09., “남북, 한강하구 공동수로조사 완료”, 조선일보; 정희완, 2018.11.05., “공생 물길 틈 남북, 65년 만에 한강하구 합동조사”, 경향신문.

16 조정훈, 2019.01.30., “정전협정 이후 첫 한강하구 해도 완성”, 통일뉴스.

17 조성흠, 2019.01.30., “한강하구 공동수역 해도 첫 완성…남북이 함께 사용”, 연합뉴스.

18 남한 측은 조용근 국방부 북한정책과장(육군 대령), 윤창희 남측 공동조사단장(해병대 대령), 황준 해양수산부 수로조사과장 등 5명이 참석하였다. 북한 측은 함인섭 육군 대좌, 오명철 북측 공동조사단장(해군 대좌) 등 5명이 참가했다. 오종택, 2019.01.30., “남북, 한강하구 해도 공유…4월부터 민간선박 시범 항행”, 뉴시스.

한강하구 공동이용 구역



* 출처: 연합뉴스(2019.01.30.); 뉴시스(2019.01.30.)

[그림 1] 한강하구 수역과 해도



2_ 서울시, 아직까지 한강하구 공동이용 방향성 없어

인천시·경기도, 자체계획 수립 등 한강하구 공동이용에 적극적 모습 보여

중앙정부는 한강하구 평화적 이용의 구체적 방안으로 ‘골재채취,’ ‘관광휴양,’ ‘생태보전’ 등을 제시했다. 그러나 아직까지 구체화된 사항은 발표되지 않고 있다.¹⁹ 또한 국책연구기관인 한국 해양수산개발연구원은 ‘한강하구 공동이용 공간범위 구획 설정,’ ‘기본조사 및 뱃길 시범운항 우선 추진’ 등 6가지 과제를 제안했다.²⁰ 남북관계 개선에 따라 한강하구 평화적 이용에 대한 커진 관심과 달리 상대적으로 중앙정부의 행보는 소극적이다.

반면, 인천시와 경기도 등은 한강하구 공동이용에 적극적인 모습을 보이고 있다. 인천시는 한강하구 인천권역의 지역자산을 활용하여 4대 기본 방향과 20개 세부사업을 제시하였다. 한강하구 평화적 이용에 대한 인천시의 4대 정책 방향은 ‘역사문화 동질성 회복시대 조성,’ ‘평화 체험·통일교육 거점 조성,’ ‘한반도 생태환경 연결시대 조성,’ ‘통일경제 시범지 조성’이다.²¹ 경기도는 환경부문, 도시부문, 교통부문, 경제부문 등으로 나누고 ‘한강하구 포구 및 옛 뱃길 복원’ 등 10개 세부 과제를 제시하였다.²²

인천시, 경기도 등 지방정부들은 한강하구를 활용한 지역 발전의 기대가 크다. 이는 과거와 달리 단순히 논의로만 그치지 않은 실질적 조치들이 진행된 데 따른다. 그런 가운데 인천시와 경기도가 구체적인 역할 분담이나 방향성도 없이 서울시의 참여를 도모하고 있다. 그러나 정작 서울시는 한강하구에 대한 뚜렷한 입장이 정립되어 있지 않다.

한강하구 평화적 이용에 잠재력 큰 서울시가 참여해야 시너지효과 가능

현 상황에서 서울시가 한강하구 평화적 이용 사업에 참여할 경우 인천시와 경기도 등 다른 지방정부의 보조적 역할에 머무를 가능성이 크다. 만약 그렇지 않더라도, 이들 지방정부와 협력해 한강하구 사업에 대한 시너지 효과를 창출하기 위해서도 서울시의 역할이 확립될 필요가 있다.

생태·환경, 역사·문화와 지정학·지경학적 관점에서 볼 때 한강하구 평화적 이용에 관한 서울시의 잠재력은 매우 크다. 전통적으로 한강은 서울시의 중요한 정치·경제, 생태·환경 및 역사·문화 자산이었기 때문이다. 또한 서울시는 대한민국의 수도일 뿐만 아니라 경제력과 인구 수 등에서

19 도성해·김형준, 2018.11.12., “한강하구 골재채취 가능할까... 환경제재 벽 넘어야”, 노컷뉴스.

20 남정호, 2018, “서해 평화체제구상과 한강하구”, 「한강하구 중립수역의 평화적 이용 워크숍 자료집」, pp.64~76.

21 인천연구원, 2018, 「한강하구 인천권역 평화기반 조성 방향과 과제」.

22 김동성·이성룡, 2018, “한강하구의 복원과 활용: 경기도의 주요 과제”, 「이슈&진단」, 342호.

다른 지방정부와 비교할 수 없을 정도로 뛰어나다. 물론 한강하구에 대한 서울시의 지리적 인접성도 매우 크다.



02 서울시, 한강하구 평화적 공동이용에 참여 필요

1_ 한강, 생태적 다양성 우수 등 활용가치 높은 자산

한강은 예로부터 한반도 수로교통 핵심, 수운·해운 활용한 상업활동 중심지

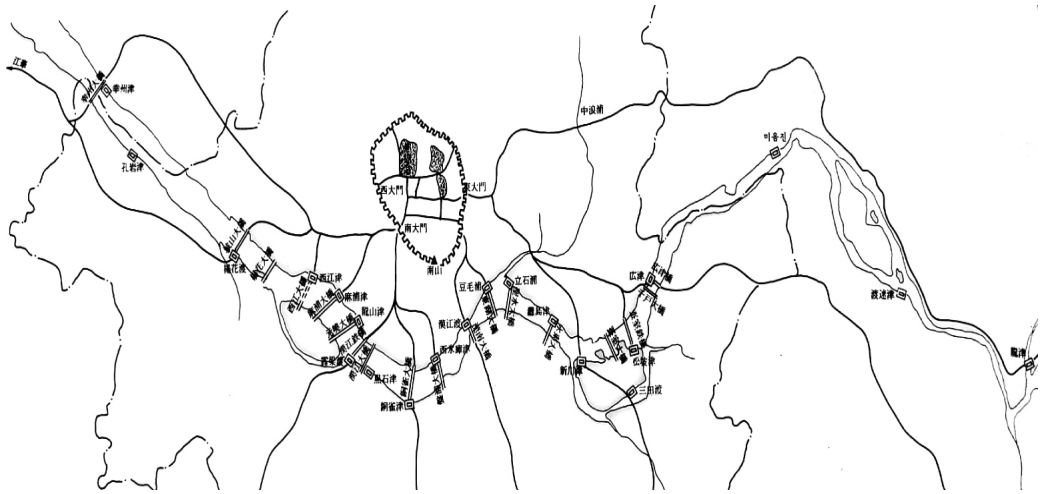
조선시대 한강은 한반도 수로교통의 핵심이었다. 육상교통이 발달하지 않아 한강은 세곡을 포함한 각종 물자의 수송로로 적극 활용되었다. 이를테면, 내륙지역에서 올린 세곡은 한강을 이용해 경창(京倉)인 용산강 군사감 별영창에 운반되었다. 그리고 해안지방에서 올린 세곡은 한강하구를 거쳐 서강 광흥창으로 운반되었다.²³

한강은 남북을 잇는 진도의 역할도 수행하였다. 당시 도성 출입을 하려면 공사를 막론하고 모두 나룻배를 이용해야 했다.²⁴ 그 때문에 한강 유역에는 나룻터, 도진취락(渡津聚落)이 발달하게 되었다. 한강 유역에는 4대 도강진인 한강도·양화도·노량진·삼전도를 포함하여 광진·마포진·동작진·공암진 등 20여 개의 나룻터가 존재했다.²⁵ 현재 나룻터 자리는 대부분 대형 교량이 설치되어 그 역할을 대신하고 있다.

23 이해은, 1999, “한강의 유로 변천과 주거 환경”, 『서울문화연구 2호』, p.34.

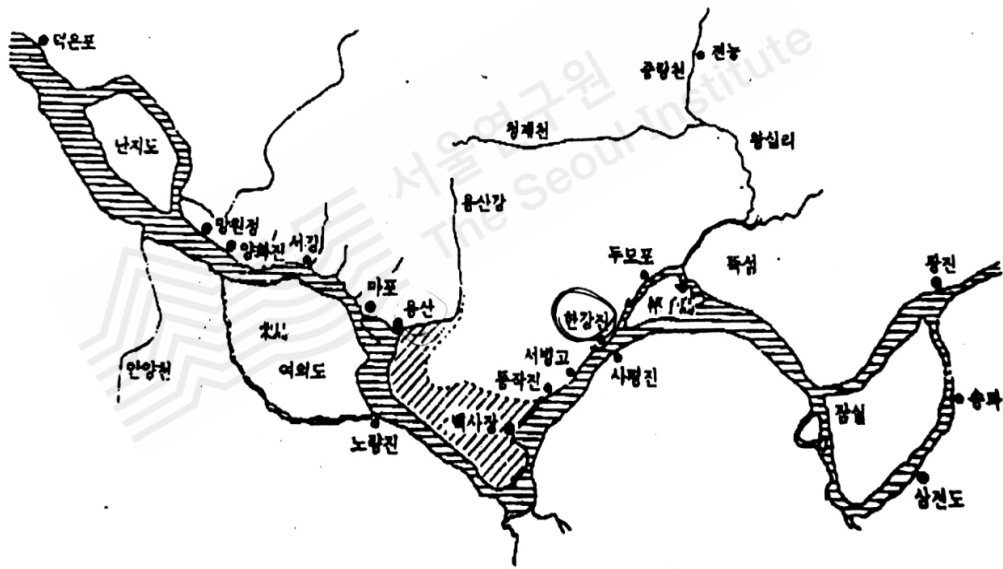
24 서울특별시사편찬위원회, 1985, 『漢江史』, p.376

25 이원명, 1999, “한강 유역 이용의 역사적 고찰”, 『서울문화연구 2호』, p.23.



* 출처: 서울특별시편찬위원회(1985)

[그림 2] 조선시대 한강유역 나루터



* 출처: 최완기(1997)

[그림 3] 조선후기 경강구역

조선 후기 한강은 수운·해운을 활용한 상업 활동의 중심지였다. 16세기에 들어 농업과 수공업 생산력이 증대되면서, 사상(私商)의 활발한 활동이 한강유역에서 전개되었다. 18세기 이후, 선박을 이용하여 지방에서 구매한 물화를 용산·마포·서강 등지에서 되파는 경강상인들의 활동이 커짐에 따라, 한강유역 포구도 크게 성장하였다. 경강상인들의 물화는 곡물·소금·생선·목재 등 다양하였다.

그중 가장 번성했던 나루터는 마포나루였다. 마포나루는 서해바다와 도성의 근거리에 위치했기 때문에 삼남지방의 곡물, 소금, 젓갈류 등 각종 물자가 이곳에 집중되었다.²⁶ 마포나루는 새우젓 장사의 후예라는 별칭이 있었을 정도로 젓갈, 건어물 등 해산물 거래가 왕성하게 이루어졌다. 용산에서는 미곡뿐 아니라 목재와 시탄의 거래가 성행하였고, 독섬·두모포는 목재와 시탄의 집산지였다.²⁷

한강은 삼국시대부터 군사 요충지...외교적·정치적 중요 공간으로도 활용돼

한강의 역사문화 유산들을 살펴보면, 방어 목적의 삼국시대 건축물과 관련된 것들이 많이 발견된다. 삼국의 흥망성쇠에 한강유역 장악이 절대적 관건이었던 만큼, 한강유역을 둘러싼 관방시설 유적이 곳곳에 분포해 있다. 당시 한강을 장악한 국가는 각 지방으로의 물자운송로, 중국 등 외국과 통하는 해로(海路), 한강유역 농지평야 등을 확보하게 되면서 경제적 이점을 한껏 누릴 수 있었다. 이에 따라 한강은 백제, 고구려, 신라 간 군사적 갈등이 지속되었다.

이외에도 한강은 외교의 중요한 공간으로 활용되었다. 외국 사신이 한강을 통해 한양으로 들어왔으며, 우리나라 사신도 한강을 이용해 외국으로 나갔다. 그 때문에 한강유역에서는 외국 사신들을 위한 환송연이 종종 개최되었다. 중국이나 일본 사신들이 조선을 방문했을 당시 한강유역을 즐겼다는 기록도 곳곳에서 발견된다. 외국 사신들은 동호변 제천정을 시작점으로 하여 저자도를 구경하고 서호 쪽 양화진으로 내려가는 유람코스를 즐겼다.²⁸

한강은 왕이 집전하는 기우제가 열리는 장소로서 중요한 정치적 공간으로 활용되었다. 잘 알려져 있듯이, 조선시대에 기우제는 매우 중요한 정치적 연례행사였다. 이공익(李肯翊)의 연려실기술(燃藜室記述)에 따르면, 기우제는 보통 1년에 12번 개최되었고 그중 4회가 한강에서 진행되었다.

한강은 조류·어류 등 생물다양성 풍부...보존가치가 높은 습지도 다수 분포

한강 본류에는 2007년 총 17과 53종에서 2012년 총 18과 60종, 2017년 총 15과 56종으로 비교적 풍부한 어종이 출현하였다. 한강 상류에 해당하는 잠실수중보 하방은 수심이 얕고 하상에 민물조개가 다량 서식하는 수역이 광범위하게 분포한다. 한강 하류에 해당하는 신곡수중보 인근 지역은 기수역에 다량 서식하는 두줄망둑 등의 어종의 출현빈도가 높게 나타나고 있다. 특히, 일산대교와 김포대교가 있는 한강 하구역은 기본적으로 염수와 담수가 만나는 기수역의 특성이 있다.

26 “마포나루”, 컬처링 홈페이지, <https://www.culturecontent.com>

27 최완기, 1994, 「조선시대 서울의 경제생활」, 서울학연구소, p.135.

28 가장 대표적인 곳은 현재 강남구 신사동 맞은편에 있었던 제천정이다. 노주석, 2013.10.10., “[노주석 선임기자의 서울택리지] <14> 한강(상)”, 서울신문.

[표 2] 한강-한강하구 어류 서식환경과 주요 어종

| | 구역 | 서식환경 | 주요 어종 |
|---------------------------|----------------------|--|---------------|
| 서울 시계 내 한강 본류 | 왕숙천 합류부 ~ 잠실수중보 | 웅덩이, 연못, 여울 등 다양한 미소서식지 발달 | 가시납지리, 누치 |
| | 잠실수중보 ~ 반포천 합류부 | 수심이 얇은 부분이 많고, 하천 바닥이 자갈과 모래로 구성됨. 탄천 합류부에 소규모 여울 형성 | 가시납지리, 누치 |
| | 반포천 합류부 ~ 홍제천 합류부 | 모래로 형성된 하중도 사구 발달 | 가시납지리, 누치 |
| | 홍제천 합류부 ~ 행주대교 | 주변이 도로로 제방이 구축되어 있고, 주변 임상은 완전히 훼손 | 가시납지리, 누치 |
| | 행주대교 ~ 신곡수중보 | 비교적 다양한 미소서식지가 형성되어 있으며, 해수의 영향을 받는 지역 | 누치, 민물두줄망둑 |
| 한강 하구 | 신곡수중보 지역 | 좌안하상은 모래와 자갈 등으로 이루어져 있고, 우안하상은 벌과 모래로 이루어져 있음 | 민물검정망둑, 웅어 |
| | 이산나루포 지역 | 기수역에 속하며 수심이 깊고 하상은 벌이 풍부, 수위변동이 심하고 유속이 매우 느리며, 민간인 통제구역으로 어업이 많이 이루어짐 | 가송어, 뱀장어 |
| | 통진면 전류리 지역 | 기수역의 영향을 많이 받고 있으며, 수심이 깊고 유펙이 매우 넓은. 해수 영향 때문에 수위변동이 심함 | 뱀장어, 웅어 |
| | 공릉천하류 지역 | 삼각주 형태의 모래섬이 형성되어 있고, 하상은 주로 벌과 모래로 이루어져 있음 | 가송어, 살치 |
| | 장항습지 | 자연식생으로 폐쇄형, 개방형이 혼합된 서식환경을 띠고 있음. 하상은 대부분 벌로 이루어져 있고 100cm 이하의 낮은 수위 유지 | 갈문망둑, 가송어 |
| | 산남습지 | 자연식생으로 폐쇄형, 개방형이 혼합된 서식환경을 띠고 있음. 하상은 대부분 벌로 이루어져 있고, 일부 지역에 자갈 등 존재함. 50cm 이하의 낮은 수위로 이루어짐 | 살치, 가송어 |

* 출처: 서울시(2007, 2012, 2017); 경기연구원(2008); 환경부(2005, 2016)

한강 하류에 해당하는 하구역은 보존가치가 높은 습지들이 다수 분포해 있다. 특히, 장항습지와 산남습지는 한강 하구역의 대표적 습지로 독자적 생태계를 이루고 있다. 두 습지는 개방형과 폐쇄형 서식환경이 혼합되어 있는 습지의 특성을 보인다. 습지 내측에는 일차담수어가 많이 서식하기 때문이다. 이와 달리 공릉천 하류 지역 인근에 위치한 공릉천 하구습지는 개방형 습지로 기수역과 유사한 생태 특성이 있다.

[표 3] 한강하구역 주요 습지

| 습지명 | | 면적(㎡) | 습지유형 | 습지명 | | 면적(㎡) | 습지유형 |
|---------------------------|---------------|-----------|------------|------------------|-----------|-----------|-------------|
| 서울 시계 내 한강 분류 | 난지수변 생태습지 | 56,633 | 생태수변 공원 | 한 강 하 구 | 유도습지 | 300,000 | 하구습지 |
| | 선유도습지 | 15,799 | 하도습지 | | 시암리 습지 | 2,000,000 | 해수· 담수습지 |
| | 여의도샛강 공원습지 | 110,794 | 하도습지 | | 산남습지 | 3,100,000 | 담수· 해수습지 |
| | 용산가족 공원습지 | 1,798,832 | 인공호습지 | | 장항습지 | 2,700,000 | 강변습초원 |
| | 탄천습지 | 502,921 | 하도습지 | | | | |
| | 가락습지 | 19,809 | 인공호습지 | | | | |
| | 한강범섬 | 273,503 | 람사르습지 | | | | |

2015년 한강 하류부에서 관찰된 조류의 종은 총 108종이다.²⁹ 이 지역에는 민물가마우지, 왜가리, 흰뺨검둥오리, 멧비둘기, 참새, 까치 등이 1년 내내 관찰된다. 겨울철에는 쇠기러기, 큰기러기, 청둥오리 등 오리·기러기류와 재갈매기 등이 관찰된다. 한강 하류부에서 가장 최근 관찰된 법정보호종(천연기념물, 멸종위기 야생동물)은 총 15종이다.³⁰ 대부분의 법정보호종은 겨울철 조사 때에 집중하여 출현하였으며, 붉은배새매, 저어새, 새호리기 등 여름철새 3종만이 여름철 관찰 때 발견되었다. 발견된 보호종 중 텃새는 매, 원앙, 황조롱이 등이었다.

[표 4] 한강-한강하구 조류 현황

| 구역 | 출현종 | 보호종 |
|-------------------|---|--|
| 서울시계 내 한강분류 | 참새, 흰죽지, 민물가마우지, 집비둘기, 붉은머리오목눈이, 재갈매기, 갯가리매, 청둥오리 등 총 144종 | 노랑부리저어새(천,II), 독수리(천,II), 매(천,I), 물수리(II), 벌매(II), 새매(천,II), 새호리기(II), 솔개(II), 원앙(천), 잿빛개구리매(천,II), 참매(천,II), 참수리(천,I), 큰고니(천,II), 큰기러기(II), 호사비오리(천,II), 황조롱이(천), 흰꼬리수리(천,I), 흰목물떼새(II) 등 총 18종 |
| 한강하구 | 큰기러기, 쇠기러기, 청둥오리, 흰뺨검둥오리, 비오리, 민물가마우지, 흰죽지, 갯가리매, 붉은머리오목눈이, 참새 등 총 108종 | 개리(천,II), 노랑부리백로(천,I), 노랑부리저어새(천,II), 매(천,I), 붉은배새매(천,II), 새매(천,II), 새호리기(II), 원앙(천), 재두루미(천,II), 잿빛개구리매(천,II), 참수리(천,I), 저어새(천,I), 큰기러기(II), 황조롱이(천), 흰꼬리수리(천,I) 등 총 15종 |

* 천: 천연기념물, I: 멸종위기종 1급, II: 멸종위기종 2급

** 출처: 서울시(2017); 환경부(2016)

29 환경부, 2016, 「2015 한강하구 습지보호지역 모니터링」 참고

30 Ibid.

2_한강하구, 평화의 상징 등으로 공간적 개념 재설정

장소는 물리적 경계 넘어 정치·경제·생태·환경·역사·사회적 공간으로 볼 필요

장소는 공간적 실체뿐만 아니라 정치·경제·환경·생태·역사·문화·사회 등 유무형의 다양한 가치를 담고 있다. 그 때문에 특정 장소를 개발하거나 보전하는 등의 행위는 그것의 공간성을 어떻게 정의하는가에 따라 달라진다. 예를 들어, 한강하구와 같이 정치적 의미가 강한 지역은 공간 개념을 어떻게 정의하느냐에 따라 이용, 목적, 행위 주체가 달라진다.

이론적으로 실존적 공간구조는 중심화된 장소, 영역, 통로들로 이루어진다. 또한 실존적 공간구조는 역사적 연속성을 갖는다. 한강하구의 실존적 공간구조는 한강이라는 중심화된 장소의 한 영역이자 통로로 존재했다. 장소는 빈 공간적 형태로 존재하지 않으며 특정한 실체와 의미가 있기 때문이다.

장소는 특정한 사건과 목적을 통해 정체성을 형성한다. 한강하구는 남북관계 개선이라는 사건과 한반도 평화라는 목적을 통해 새롭게 정체성을 형성하고 있다. 그동안 한강하구는 닫힌 공간으로서 남북관계 단절과 한반도 갈등의 대표적인 공간이었다. 그러나 이제는 한반도 평화와 번영을 위해 활용될 수 있는 열린 공간으로서 정체성을 새롭게 형성하고 있다.

한강하구에 대한 재인식은 이 지역을 평화, 회복, 관계성 등 새로운 의미체계가 내장된 다각적 형태로 탈바꿈하게 한다. 그리고 이를 통해 한강하구 지역은 남북 주민에게 새로운 공간으로 받아들여지게 된다. 이처럼 새롭게 공간적으로 인식된 한강하구는 인천시와 경기도뿐만 아니라 서울시도 주요한 행위 주체로 포괄할 수 있게 만든다.

한강하구는 한반도 평화 위한 열린 공간... 특정행위자가 소유권 주장 불가능

새롭게 인식된 한강하구는 특정 행위자가 소유권을 주장할 수 있는 제한된 지역이 아니다. 실제로 한강하구는 오랫동안 역사·문화·정치·경제·환경적 가치가 공존해온 지역으로 영역과 행위 주체 등 물리적 경계성이 존재하지 않았었다. 이론적으로도 특정한 장소가 인간 활동으로 표시되고 한정되며 정치·사회적 조건에 따라 그 성격이 결정된다는 점에서 한강하구는 열린 공간이다.³¹

그런데 문제는 한강하구를 한강과 분리해서 생각할 수 있는 것인가 하는 점이다. 엄밀히 말해 한강하구는 한강의 하류 지역으로 한강의 역사성과 경제성, 정치성, 사회성 등을 고스란히 공유

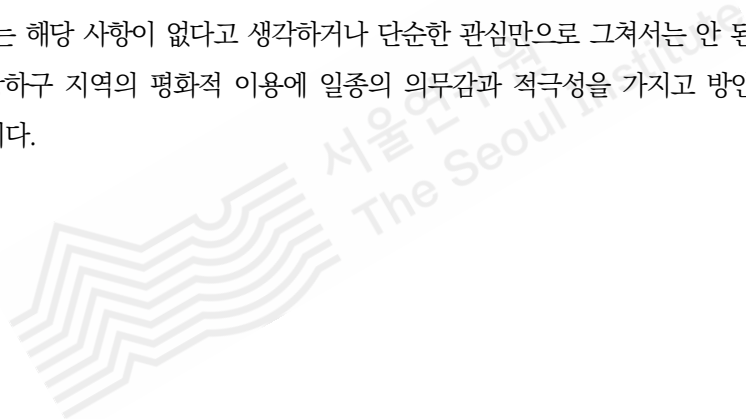
31 홍성웅, 2004, "실내공간에 있어서의 중심적 장소성의 분석에 관한 연구", 건국대학교대학원 석사학위 논문.

하고 있다. 그 때문에 한강하구는 한강의 과거, 현재, 미래가 서로 연관된 역사적 연속성을 갖는다. 한강의 옛 뱃길과 광의적 범주로서 서울시가³² 한강하구 지역에 포함될 수 있는 것은 바로 이러한 의미 때문이다.

한강·한강하구 분절화 불가…서울시, 한강하구 평화적 이용에 의무감 가져야

한강과 한강하구가 분리될 수 없는 것처럼 서울과 한강하구도 역사성과 공간성을 함께 가지고 있다. 다시 말해, 한강의 역사성과 공간성은 한강과 한강하구, 서울시를 분리시키지 않는다. 한강의 하류에 해당하는 한강하구 지역은 한강의 분절화된 일부분이 아니라 한강 그 자체였다. 그 때문에 한강하구 지역은 한강과 마찬가지로 정치·경제·사회·문화 등 우리네 삶의 터전이었고 자연과 함께 공존하는 열린 공간이었다.

따라서 한강하구를 한강으로부터 분리시켜 행정구역을 경계로 이 지역의 평화적 이용에 대한 주도권을 주장하거나 제한하는 것은 타당성이 떨어진다. 한강하구의 평화적 이용과 관련하여 서울시는 해당 사항이 없다고 생각하거나 단순한 관심만으로 그쳐서는 안 된다. 오히려 서울시는 한강하구 지역의 평화적 이용에 일종의 의무감과 적극성을 가지고 방안 마련에 고심해야 할 것이다.



32 이창희 외, 2003, 「하구역 환경보전 전략 및 통합환경관리 방안 수립-한강하구역을 중심으로」, 한국환경정책·평가연구원, p.9.

3_ 한강하구 공동이용에 서울시의 역할·정책방향 정립

행정경계 기준으로 한강하구 평화적 이용의 범주·행위 주체 제한은 '부적절'

한강하구 지역은 남북관계, 한반도 평화 등 정치적 개념의 공간적 의미를 가지고 있다. 단순히 한강하구를 유형적 차원의 물리적 단위로 규정할 경우 이 지역에 대한 평화적 차원의 무형적 가치를 설명하기에 한계를 갖는다. 특히 한강하구 지역에 대한 단선화된 접근은 평화적 이용 시 그 범주와 행위 주체를 지극히 협소하게 만들 수 있다.

행정경계로만 놓고 볼 때 한강하구의 행위 주체는 인천시와 경기도로 한정된다. 또한 좁은 관점을 취할 경우 경제개발과 환경보전이라는 소모적인 갈등이 지속될 가능성이 크다. 한강하구는 그동안의 지정학적 공간성 때문에 높은 경제개발 압력과 환경보전 압력이 교차하기 때문이다.

그러나 전통적으로 한강하구는 한강과 분리될 수 없는 하나의 공간적 의미를 갖고 있다. 이는 인천시, 경기도보다 더 한강하구 평화적 이용에 관한 서울시의 역할이 부각되는 지점이다. 그러나 이 지역을 본격적으로 개발하기 위해서는 예산, 인력 등이 투입되어야 한다. 그 때문에 현실적으로 서울시는 행정구역이라는 물리적 경계성에 따라 이 지역에서의 역할이 제약되는 한계가 존재한다.

서울시는 한강하구 공동이용에 독자역할보다 인천시·경기도와 협력이 바람직

국제적으로나 국가적으로 볼 때 도시 간 경계가 사라지고 있다. 행정구역은 편의를 위한 단순한 물리적 경계에 지나지 않는다. 실제로 서울시, 인천시, 경기도는 기능적, 공간적으로 밀접하게 연관되어 있는 광역 생활 공동체를 이루고 있다. 이는 달리 말해 한강하구에 대한 공동이용과 관리 등을 특정 지방정부가 독점할 수 없음을 의미한다.

그럼에도 불구하고 행정구역이라는 현실적 제약은 분명히 존재한다. 따라서 서울시는 한강하구 공동이용을 위해 독자적 역할만을 추구하기보다는 인천시, 경기도와 협력할 필요가 있다. 사실 시너지 효과(synergy effect)를 위해서라도 서울시는 이들 지방정부와 협력하여 한강하구를 이용하는 것이 좀 더 바람직하다.

서울시는 서울·평양 간 협력의 기초 작업으로 한강하구 공동이용에 참여해야

서울시가 '서울-평양 도시 간 협력'을 지속가능하게 만들려면 오히려 평양에만 집중해서는 안 된다. 서울시가 오로지 평양에만 초점을 두고 남북협력 사업을 지속하게 되면 차후 그 명분과 정당성에 한계가 발생할 수 있기 때문이다. 잘 알려져 있듯이, 평양은 북한 속에서 또 다른

북한으로 존재한다.

북한은 평양을 이상적 사회주의 도시로 만들기 위해 막대한 물자를 쏟아 부어 왔다. 평양 시내의 도로는 지속해서 확장되고 있고, 아파트나 주택 등을 비롯한 주거시설과 각종 편의시설도 대량으로 건설되고 있다. 평양은 북한 체제의 우월성을 나타내는 정치경제적 상징적 공간으로 외부와 철저히 분리되어 있다. 반면 북한의 지방도시는 대부분 매우 낙후된 상태이다.³³

그 때문에 서울-평양 간 협력에만 초점을 맞출 경우 그 의도와 달리 자칫 평양을 더욱 발전시킨다는 비판에 휩싸일 가능성이 있다. 물론 초기 단계에서는 남북 수도로서의 상징성 때문에 이러한 비판이 제기되지 않을 수 있다. 그러나 차후 남북협력이 심화될 때 자칫 정치·이념적 갈등에 휘말릴 가능성이 존재한다.

또한 평양에만 한정된 협력 구상은 차후 남북협력이 활성화되었을 때 그 스스로 사업의 범위를 제한하게 될 수 있다. 좀 더 넓은 틀에서 접근할 때 다양한 행위자, 사업 아이템 등이 발굴되고, 파생될 수 있기 때문이다. 그렇게 볼 때 한강하구는 서울-평양 도시 간 지속가능한 협력의 또 다른 기반이 될 수 있는 서울시의 장소자산이 될 수 있다. 이는 남북한 수도로서 서울-평양 간 지속가능한 협력체계가 구축되고 다른 지방정부에게도 모범적 사례가 될 것이다.

33 전상인, 2016, 「북한, 도시로 읽다」, 통일부 통일교육원, pp.34~40.

03 '한강하구 평화적 이용' 서울시의 다각적 정책방향

1_ 중앙정부와 협력체계 강화하고 중재·조정·칭안자 역할

중앙정부가 절대적 권한 가진 남북교류협력에서 지방정부 역할 강화 '급선무'

중앙정부의 한강하구 평화적 이용 구상에는 지방정부의 역할이 빠져 있다. 사실 이러한 상황은 법제도 문제에 원인이 있는 바가 크다. 현행 법령은 남북교류협력에서 지방정부를 행위주체로 인정하지 않고 있다. 반면, 중앙정부는 남북교류협력 등 한반도 평화와 통일 문제에서 절대적인 권한을 보유하고 있다.

남북관계에서 오는 정치·안보적 불안정성이나 다변성을 놓고 볼 때 남북교류협력에 대한 중앙정부의 절대적 권한과 지방정부의 배제는 타당성이 떨어진다. 남북관계 개선이라는 안정적인 환경이 교류협력에 도움이 되는 건 분명하다. 그러한 점에서 중앙정부의 역할은 매우 중요하다. 그러나 중앙정부 주도의 남북교류협력은 오히려 정치·안보적 상황으로부터 이를 자유롭지 못하게 만들고 있다.

만약 개성공단과 금강산 관광의 경우 많은 부분 민간 또는 지방정부 주도로 사업이 진행되었다면 현재와 같은 상황은 발생하지 않았을 가능성이 크다. 개성공단 입주 기업들의 강력한 공단 재개 요구나 금강산 관광사업 재개에 대한 강원도와 현대 아산의 노력 등은 이를 잘 보여준다. 한반도 평화와 통일문제는 중앙정부가 단독으로 모든 것을 해결하기에는 역부족이며 그렇게 해서도 안 된다. 지속가능한 남북교류협력을 위해서는 지방정부가 당사자가 될 수 있도록 법제도를 개선할 필요가 있다.

한반도 평화·통일 당사자이자 남북교류협력의 실질적 주체는 정부 아닌 시민

지역은 시민의 사회·정치·경제·문화적 욕구가 발휘되는 공간이다. 그리고 이를 대표하는 것은 지방정부이다. 중앙정부 주도의 평화·통일, 그리고 남북교류협력 사업은 시민의 다양한 욕구를 반영하기 어렵다. 물론 중앙정부는 평화·통일, 남북교류협력에서 무엇보다 중요한 시민의 공감대 형성도 쉽게 이끌어내기 어렵다.

따라서 중앙정부는 한강하구 평화적 이용에서 지방정부에게 많은 역할을 부여해야 할 것이다. 또한 중앙정부는 필요한 법제도 마련에도 힘을 쏟아야 할 것이다. 마찬가지로 지방정부도 평화 통일을 위한 남북교류협력 활성화에 적극적인 역할을 모색해야 할 것이다. 한반도 평화와 통일 의 당사자이자 실질적인 주체는 시민(또는 민족)이기 때문이다.

남북협력 기반마련은 중앙정부, 구체사업 진행은 지방정부가 하도록 역할분담

지방정부는 독자적 역할을 모색하기 전에 중앙정부와 긴밀히 협력할 필요가 있다. 현실적으로 지방정부는 남북관계에서 발생하는 정치·안보적 문제에서 자유로울 수 없기 때문이다. 한국의 수도로서 서울시는 중앙정부와 긴밀히 소통하여 지방정부의 남북교류협력에 필요한 안정적 환경 조성의 중재자 역할을 담당할 필요가 있다. 즉, 남북협력의 기반은 중앙정부가 마련해주고, 구체적인 사업 진행은 지방정부가 할 수 있도록 서울시는 당사자이자 중재자로서 역할을 해야 할 것이다.

남북협력이 추진되는 과정에서 예상치 못한 다양한 문제와 이에 따른 이해관계자 간 충돌이 발생할 수 있다. 따라서 서울시는 중재와 조정을 위한 역할을 수행해야 할 것이다. 예를 들어, 한강하구가 본격적으로 개발되면 이 지역을 둘러싼 첨예한 정치, 경제, 환경 문제가 발생할 수 있다. 이는 한강하구 개발이 과연 진정으로 평화적 목적에 부합한 이용인지 의문을 낳게 한다. 이런 상황은 안정적인 남북협력에 장애가 될 뿐만 아니라 또 다른 사회 갈등의 원인이 될 수 있다.

서울시는 한강하구 공동이용에서 조정자이자 창안자의 역할을 담당할 필요가 있다. 수도로서 서울시는 남북협력 사업에서 그 상징성이 절대 낮지 않다. 특히 서울시의 정치적 역량은 그 어떤 지방정부보다 크다. 따라서 서울시는 중앙정부와 지방정부를 연결하는 조정자의 역할로 한강하구에 접근할 필요가 있다.

서울시는 중앙정부와의 긴밀성 및 협상력을 가지고 있을 뿐만 아니라 남북교류협력을 위한 다양한 인적·경제적·사회적·정치적 자원 등 다양한 네트워크를 보유하고 있다. 서울시는 이러한 자산을 활용하여 정부 차원의 사업과 별도로 한강하구 협력 사업을 발굴·기획하는 창안자 역할을 할 필요가 있다.

2_ '점 아닌 선', '통일미래 천년 서울' 등 3개 관점 접근

점 아닌 선 지향: 한강하구는 한반도 신경제지도 'H'라인에서 '아'라인에 해당

그동안 서울시는 한강하구에 큰 관심을 두지 않았고 오로지 한강에만 관심을 기울였다. 이는 현실적으로 서울시에 한강하구 지역이 포함되지 않기 때문이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 서울시는 좀 더 큰 범주로 한강하구에 접근할 필요가 있다. 서울시는 한강하구 평화적 이용의 기본 방향을 '점'이 아닌 '선'의 맥락에서 접근할 필요성이 있다.

한강하구 지역은 한반도 신경제지도 'H'라인에서 '아'라인에 해당한다. '아'라인은 한반도 신경제지도에서 서쪽 라인의 남쪽과 북쪽을 잇는 허리 라인이다. 또한 '아'라인은 한반도 신경제지도에서 동쪽 라인의 남쪽과 북쪽을 이어주는 중요한 연결점이다. 서울시는 한강하구를 활용해서 서울 경제의 재도약을 모색해야 할 것이다.

서울시는 '한반도 통합 물 관리'라는 차원에서 한강하구에 접근해야 할 것이다. 이를테면, 서울시는 북쪽으로 '한강-한강하구-임진강-대동강', 남쪽으로 '한강-북한강-남한강'을 연결하여 한반도 전역으로 확대되는 '통일 대비 남북 도시 간 통합 물 관리'를 지향해야 할 것이다. 연구보고서에 따르면, 한강은 하류로 갈수록 수질이 악화되는 경향을 보인다.³⁴ 그러나 그동안 서울시의 한강수질 개선 작업은 팔당호 상수원 보호 때문에 한강 상류지역에 집중되어 왔다.³⁵

통일미래 천년 서울 지향: 전통, 현대, 미래가 담긴 '한강+한강하구 브랜드화'

서울시는 한강하구가 포함된 한강의 관점에서 600년 수도 서울의 역사와 문화, 현대와 미래가 공존하는 '통일미래 천년 서울'을 지향할 필요가 있다. 한국에 여러 강이 있지만 한강만큼 우리 민족의 역사와 문화를 많이 지니고 있는 강도 드물다. 한강이 여러 도시와 지역을 아우르고 있듯이 지경학적, 지정학적 중요성은 역사에서도 잘 나타난다.

서울은 수도 600년의 역사를 가지고 있다. 그리고 수도 서울의 600년 역사는 한강과 같이 발전해왔다. 따라서 한강의 역사와 문화는 서울뿐만 아니라 한국의 많은 역사와 문화를 담고 있다. 서울시는 한강하구를 좀 더 큰 차원에서 바라보고, 전통과 현대, 미래가 담긴 '한강+한강하구의 스토리텔링'을 개발할 필요가 있다.

수도 600년의 서울과 더불어 수천 년의 '한강+한강하구 역사'는 '통일미래 천년 서울'을 이끌어 갈 좋은 문화적 자산이 된다. 서울시는 한강하구를 새로운 문화적 장소자산으로 인식하고 아시

34 인천개발연구원, 2015, 「한강수계 하구역 수질생태관리를 위한 공간적 범위 설정 및 참여형 유역관리체계 구축 방안」, p.3.

35 Ibid.

아의 중심으로 도약할 수 있도록 정책 방향성을 설정해야 할 것이다. 그리고 이를 위해 서울시는 ‘한강+한강하구 브랜드화’를 위해 노력해야 할 것이다.

‘한강+한강하구’가 브랜드화되기 위해서는 특정한 의미가 부여되어야 한다. 그런 점에서 서울시의 ‘통일미래 천년 서울’의 스토리텔링은 ‘한강+한강하구’에 새로운 정체성을 불어넣는다. 한강+한강하구 브랜드화는 특정 행위자나 상품을 중심으로 전개되는 단발성·한시적 한류가 아닌 지속가능한 서울시 문화산업 부흥의 발판이 될 것이다.

한강+한강하구 자연성 회복: 생태적 기능 회복, 자연 순응적 복원 등으로 압축

서울시는 한강하구를 한강의 자연성 회복의 맥락에서 접근할 필요가 있다. 현재 서울시 한강 정책의 핵심은 자연성 회복이고, 이는 ‘생태적 기능 회복’, ‘자연 순응적 복원’, ‘자연과 사람의 공존공생’으로 압축된다. 문자 그대로 한강의 자연성은 한강과 한강하구를 분리시키지 않는다. 또한 자연은 경계를 두고 사람과 공존공생하지 않는다.

자연에 순응하는 한강의 복원은 한강하구와 연결될 때 비로소 완성된다. 서울시는 열린 공간으로 한강을 재인식하여 한강 정책에 한강하구를 포함시켜야 할 것이다. 이를 위해 서울시는 끊어진 한강과 한강하구를 다시 하나로 이어 완전한 한강으로 복원되는 ‘한강 평화통일’ 구상을 내놓아야 할 것이다. 한강의 자연성 회복 문제에서 중요한 정책적 고려사항인 ‘신곡수중보’ 문제는 ‘한강 평화통일’ 구상하에 접근할 때 새로운 해결방안이 마련될 수 있을 것이다.

3_서울·평양 간 협력-연계 등 한강하구 이용방안 마련

대동강 수질개선, 2032년 올림픽 유치 등 서울·평양 간 협력-한강하구정책 연계

서울시는 '서울-평양' 연계 정책의 하나로 한강하구 평화적 이용방안을 모색할 필요가 있다. 그동안 서울시의 남북 협력 구상은 '서울-평양 도시 간 협력'에 초점이 두어져 있었다. 그 때문에 과거 서울시는 인천시와 경기도의 한강하구 공동이용 협력 제안에 무관심했다. 그러나 한강하구를 '서울-평양 도시 간 협력'의 방향에서 접근할 때 서울시는 오히려 타당성을 확보하고 나아가 그 성과와 효과를 높일 수 있다.

예를 들어, 서울시의 대동강 수질개선 사업은 인도주의적 협력 차원에서 접근이 가능하지만 '대북 퍼주기 논란'에서 자유롭지 못하다. 그러나 한강-대동강 뱃길 연결 사업의 맥락에서 접근할 때 대북 퍼주기 논란 문제는 어느 정도 상쇄가 될 수 있다. 한강-대동강 뱃길 연결을 위해서는 제반 인프라 구축이 필요한데 오염된 한강하구(하류)³⁶와 대동강의 수질 개선은 필수적이기 때문이다.

같은 맥락에서 서울시는 '2032 서울-평양 올림픽' 준비와 관련해 한강하구를 활용할 필요가 있다. 국제올림픽 위원회는 친환경 올림픽과 평화를 강조한다. 한강하구 공동이용 문제는 남북한 평화와 직접 연결되어 있다. 서울시는 올림픽을 위한 공공인프라 사업으로 '한강 하구(하류)-대동강 수질 개선'과 '한강-대동강 뱃길 연결' 사업을 추진할 수 있다.

근대 도시발달의 역사를 보면, 거대도시(metropolis) 간에는 상호 구심력이 존재하고 물리적, 정서적 연결을 통해 초거대도시(megalopolis)로 성장한다. 일차적으로 한강하구는 서울과 평양을 잇는 물리적, 정서적 연결의 교두보가 될 것이다. 그런 점에서 한강하구를 활용한 서울-평양 도시 간 협력은 훗날 서울시가 초거대도시로 발전할 수 있는 중요한 기회가 될 것이다.

내륙중심 발전의 한계에서 벗어나 새 도약 위해 해양산업 진출 교두보로 활용

서울시는 한강하구를 해양 진출의 교두보로 접근할 필요가 있다. 그동안 서울시는 내륙 중심의 발전을 이룩해왔고, 그 과정에서 심각한 불균형을 초래했다. 서울시는 내륙 중심 발전으로부터 오는 피로감과 한계를 타파하고 새로운 도약을 위해 해양 신산업의 교두보로 한강하구를 적극 활용할 필요가 있다. 구체적으로 서울시는 해양관광 사업을 모색해 볼 수 있다.

36 김미향, 2018.11.21., "신곡보 부분개방 한계...하류 갈수록 검은흙·씩은내 진동", 한겨레.

해양 사업 중 관광 사업은 향후 성장 가능성이 가장 큰 미래 유망 분야이다. 2018년 세계 크루즈 관광객은 2,800만 명에 이르고 102만 명이 관련 업계에서 일을 하고 있다. 또한 전 세계 크루즈 사업은 지난 5년간 연평균 4.9%씩 성장했고, 아시아의 크루즈 사업은 연평균 25%씩 성장했다.³⁷ 한강하구를 활용한 서울시의 해양 신산업 발굴 정책은 마포구 등 서북권 및 서남권 자치구의 새로운 발전 동력이 될 수 있을 것이다.

대동강 등 북한 큰 강들 오염 심각… 통일대비 남북도시 간 통합 물관리 서둘러야

대동강은 오수나 분뇨 대부분이 정화되지 않은 채 그대로 유입돼 식수로 이용이 어려운 상황이다. 또한 두만강은 무산탄광, 회령제지공장의 오염물질 유입으로 심각한 수질오염에 시달리고 있다. 압록강은 혜산, 신의주, 중국의 장백, 단동의 산업폐수 및 생활 오수 등의 이유로 3급수 이하의 수질 상태를 유지하고 있다. 특히, 함흥의 성천강은 공장 폐수와 생활하수 때문에 회복 불가능의 강이 되었다고 알려져 있다.³⁸

이처럼 평양을 비롯한 대도시, 공장 및 광산 지역을 통과하는 북한의 큰 강들은 매우 심각하게 오염되어 있다. 독일 통일 과정에서 발생했던 환경 복원 비용을 생각할 때 ‘통일 대비 남북 도시 간 통합 물 관리’ 시작은 빠르면 빠를수록 좋다. 독일의 통일비용 중 20%가 동독지역의 환경 복원에 사용됐다. 또한 통일 독일의 인프라 구축에서 전체 15%의 비용이 물 처리 분야로 지출되었다.³⁹

현재 동독보다도 북한의 물 상황은 심각한 상태이다. 1998년 북한의 1인당 물 공급량은 289L 이하이고, 노후화된 수도 시설과 관리 부족으로 그나마 공급된 수질도 매우 안 좋은 상황이다.⁴⁰ 2015년 세계 하수처리율 분포 조사에 따르면 북한의 물 관리 수준은 사하라 이남 아프리카와 비슷하다.⁴¹

환경 문제는 한반도 전체에 영향을 미친다는 점에서 남북한 전체, 나아가 서울시민 전체의 문제이다. 환경 문제는 특정 행위자의 노력만으로 해결할 수 없다. 게다가 환경 개선을 위한 노력은 시간이 지체될수록 악화될 뿐만 아니라 막대한 비용이 소요된다. 서울시는 ‘통일 대비 남북 도시 간 통합 물 관리’와 같은 정책 과제를 구상해야 할 것이다.

37 여기서 특기할 점은 아시아 크루즈 기항지의 70%가 동북아에 집중되어 있다는 것이다. 강미주, 2019, “동북아 4개국, 크루즈산업 공동발전 및 상생협력 논의”, 『해양한국』, 제1호.

38 이석우, 2018.07.01., “압록강은 3급수 이하? 통일비용으로 돌아올 북한 환경오염 실태는”, 경향신문.

39 Ibid.

40 장명화, 2018.11.15., “남북환경협력방안 보고서, 통일 한반도 환경보전 밑그림”, 자유아시아방송.

41 이석우, 2018.07.01., “압록강은 3급수 이하? 통일비용으로 돌아올 북한 환경오염 실태는”, 경향신문.

‘한강하구 난개발 막고 자연·사람의 조화 이루게’ 사람길 연결·자연길 복원 연계

서울시는 ‘사람 길’을 여는 관점에서 한강하구에 접근할 필요가 있다. 여기서 ‘사람 길’은 한강하구를 ‘경제적 가치 및 이용’을 넘어 ‘평화적 가치 및 이용’에 초점을 둔 것이다. 사람 길의 연결은 결국 마음의 길이 연결되는 것과 같다.⁴² 독일 통일 사례와 같이, 남북한 평화와 통일의 최종 종착지는 결국 남북 주민 간 마음의 통일이다.

사람길 연결은 한강하구 이용에서 서울시민의 공감대와 지지 획득에도 도움이 될 것이다. 또한 사람길의 연결은 한강하구 이용에 관한 다양한 주체와 아이디어를 형성할 것이다. 그리고 무엇보다 사람길의 연결은 한강하구가 쉽게 닫히지 않는 진정한 열린 공간이 될 수 있게 도와줄 것이다. 이를 위해 서울시는 강서구와 마포구 등 한강하류 지역의 자치구를 평화 및 생태 연구, 교육, 관광의 중심으로 개발할 필요가 있다.

또한 사람길 연결 방안으로 서울시는 한강하구 지역을 ‘생활친화형 남북 복합교류의 장’으로 조성하는 것도 고려해볼 수 있다. 이는 한강하구가 남북한 주민의 접촉, 교역, 관광 등 일상생활에서도 가능한 남북교류협력을 의미한다. 서울시는 사람길 연결과 자연길 복원을 상호 연계하는 것을 기본원칙으로 세워야 할 것이다. 이러한 기본원칙은 한강하구의 난개발을 억제하고, 자연과 사람, 개발과 환경이 조화될 수 있게 해 줄 것이다.⁴³

42 정근식 외, 2018, 「2017 통일의식조사」, 서울대학교 통일평화연구원, p.96.

43 서울시는 한강하구 ‘사람 길+자연 길 연결’을 위해 ‘자전거 도로’나 ‘보행 길’, ‘숲길’ 조성을 모색해 볼 수 있다.

4_서울자산·北니즈 파악·국내외·남북 간 거버넌스 구축

서울의 다양한 정치·경제·사회적 요소 파악하고 북한 요구사항도 고려할 필요

서울시는 한강하구 평화적 이용을 위해 서울의 다양한 정치·경제·사회적 요소(자산)를 잘 파악해야 한다. 그리고 이를 통해 서울시는 실현가능성 있는 한강하구의 평화적 이용 계획을 설정해야 할 것이다. 이는 중앙정부와의 마찰을 줄일 수 있게 도와줄 뿐만 아니라 한강하구 평화적 이용의 지속가능성도 높여줄 것이다. 또한 시민의 공감대 형성과 니즈(needs)를 어느 정도 충족하는 데도 도움을 줄 수 있을 것이다.

물론 한강하구 평화적 이용에서 발생하는 시행착오도 줄일 수 있게 도와줄 것이다. 사실 특정 사업 진행에서 그동안 지방정부의 자율성을 제한했던 것은 주로 지역사회의 정치·경제적·사회적 요인에 원인이 있다.⁴⁴ 그런 점에서 서울시는 한강하구 이용에 대한 북한의 니즈도 파악해야 할 것이다.

한강하구의 평화적 이용은 남한 단독으로만 할 수 있는 것이 아니다. 문자 그대로 평화적 이용은 남북한 모두를 지칭한다. 그러나 중앙정부나 인천시, 경기도 등 지방정부의 계획에는 북한의 니즈가 크게 고려되지 않고 있다. 아직까지 북한은 한강하구 평화적 활용에 관한 구체적인 의견을 표명하고 있지 않다.

한강하구 골재채취 사업은 남한이 제안하고 북한이 이에 동의한 것이다. 이는 북한 정부가 한강하구 골재채취가 경제에 도움이 된다고 판단했기 때문이다. 현재 북한은 '경제건설 총력집중' 노선하에 모든 가용한 자원을 경제발전에 투입하고 있다. 이처럼 서울시는 북한의 니즈를 토대로 북한과 긴밀히 협의하여 한강하구에 대한 다양한 사업을 발굴추진해야 할 것이다.

시민과 상시소통으로 내적 갈등 최소화해 한강하구 공동이용에 정당성 확보해야

서울시는 끊임없이 시민과 상시적으로 소통함으로써 한강하구 공동이용에서 발생하는 내적 갈등을 최소화해야 할 것이다. 우선 서울시는 한강하구 이용이 정치적 계산이 아닌 평화통일이라는 큰 목적 아래에 추진된다는 것을 시민들에게 충분히 이해시켜야 할 것이다. 그동안 남북 협력 사업이 안정적으로 지속되지 못한 원인 중 하나는 남한 내 이념적·정치적 갈등이다. '대북 퍼주기 논란'은 남한 내 갈등의 대표적 사례이다.⁴⁵

44 고경훈, 2004, "중앙-지방 정무간 관계의 정책형성 연구: 성남시의 수도권 남부저유소 입지선정 결정과정 사례를 중심으로", 『한국행정학보』, 38(2), p.43.

45 허훈, 2018, "통일관련 남북갈등 문제점과 해결방안: 글로벌 사례비교연구와 시사점", 동아대학교 국제학 박사학위논문.

다음으로 서울시는 남북협력 정책 수립 과정의 정당성을 확보해야 할 것이다. 이는 안정적인 사업 추진을 위한 서울시에 대한 시민의 신뢰 획득과도 관련된다. 그동안 대북정책 등 남북문제는 국가적 의제로 경제적 효율성이나 사회적 합의 없이 중앙정부의 정치이념에 따라 일방적으로 결정되는 경향이 있었다. 그 때문에 대북정책은 정권에 따라 달라졌고 오히려 갈등의 요소가 되기도 하였다. 서울시는 시민사회 참여를 통한 사회적 합의와 정책 수립 과정의 투명성과 정당성을 확보하는 데 힘을 기울여야 한다.

서울시는 한강하구 국제 거버넌스 구축해 남북협력의 선도적 역할 수행 바람직

서울시는 시민, 학계, 기업, 지방정부 등 각 분야의 다양한 행위자로 구성된 '국내외 거버넌스'를 구축해야 할 것이다. 특히 서울시는 남북한의 연결 지방정부들과 한강하구 거버넌스를 구축해야 할 것이다. 남북 간 거버넌스에는 남측의 김포, 강화, 파주, 인천시와 북측의 개성, 개풍 지역이 포함돼야 할 것이다. 이는 서울시가 한강하구 등 남북협력에서 선도적 역할을 할 수 있게 도와줄 것이다.

서울시는 한강하구 지역 평화 조성을 위해 제도화 및 연구 등에 필요한 협력 기금을 지원하거나 공동으로 마련하는 방안을 모색해야 할 것이다. 이를 위해 서울시는 '한강하구 전문가 그룹 협의체', '한강하구 관련 정치, 경제, 사회문화, 환경 등 데이터베이스 체계화', '한강하구 평화적 이용을 위한 법적·제도적 장치 연구'를 공동으로 기획하고 '협력기금'을 확대 편성하는 것도 고려해 볼 수 있다. 그리고 서울시는 이런 문제들을 다양한 국제회의에서 주요 의제로 제안하는 방안을 모색할 필요가 있다.

참고문헌

- 강미주, 2019, “동북아 4개국, 크루즈산업 공동발전 및 상생협력 논의”, 『해양한국』, 제1호
- 경기연구원, 2008, 『한강하구 습지 및 수변 생태자원에 관한 연구』.
- 경기연구원, 2017, 『한강하구 평화적 활용을 위한 경기 주요과제 연구』.
- 고경훈, 2004, “중앙-지방 정부간 관계의 정책형성 연구: 성남시의 수도권 남부저유소 입지선정 결정과정 사례를 중심으로”, 『한국행정학보』, 38(2), p.43.
- 국립해양조사원, 2019, “남북 공동이용수역 뱃길 안내할 ‘해도’ 만들어졌다”.
- 김글·장동련, 2018, “기업 복합문화공간의 장소성 형성이 공유가치창출과 기업이미지에 미치는 영향”, 『기초조형학연구』, 19(5), p.34.
- 김동성·이성룡, 2018, “한강하구의 복원과 활용: 경기도의 주요 과제”, 『이슈&진단』, 342호.
- 김상준, 2008, “한강 하구역에서의 지하수위 변화에 관한 연구(수중보 철거로 인한 영향)”, 『한강해안·해양 공학회 논문집』, 20(6), p.500.
- 남정호, 2018, “서해 평화체제구상과 한강하구”, 『한강하구 중립수역의 평화적 이용 워크숍 자료집』, pp.64~76.
- 박남훈·이근재, 2009, “정치적 결정에 의한 정책학습 실패에 대한 연구: 노태우 정부 주택 200만호 건설정책을 중심으로”, 『국가정책연구』, 23(2), p.79.
- 서울시정개발연구원, 2007a, 『스토리텔링을 통한 한강 역사문화 회복』.
- 서울시정개발연구원, 2007b, 『한강르네상스 기본계획 및 장기구상 수립방안』.
- 서울역사박물관, 2018, 『경강, 광나루에서 양화진까지』.
- 서울특별시, 2007, 『제6차 한강생태계 조사연구』.
- 서울특별시, 2009, 『한강지천 지역 발전방안 연구』.
- 서울특별시, 2010, 『한강지천 뱃길조성 사업의 방향설정을 위한 인근거주민 인식조사』.
- 서울특별시, 2012, 『제7차 한강생태계 조사연구』.
- 서울특별시, 2013, 『한강 자연성회복 기본계획』.
- 서울특별시, 2015a, 『신곡수중보 영향분석』.
- 서울특별시, 2015b, 『한강변 관리 기본계획』.
- 서울특별시, 2017, 『제8차 한강생태계 조사연구』.
- 서울특별시사편찬위원회, 1985, 『漢江史』.
- 염정현 외, 2010, “대규모 습지의 Ramsar Site 지정 가능성 검토 및 관리방안 연구”, 『한국환경생태학회지』, 24(3), pp.249~257.
- 이동훈, 2008, “요르단과 이스라엘 원-원, ‘홍해해양평화공원’”, 『통일한국』 293호, pp.36~38.
- 이영희, 2018, “신곡수중보 논쟁과 정책결정”, 『한국환경사학회 학술대회집』, 제10권, pp.172~189.
- 이원명, 1999, “한강 유역 이용의 역사적 고찰”, 『서울문화연구』 2호.
- 이창희 외, 2003, 『하구역 환경보전 전략 및 통합환경관리 방안 수립- 한강하구역을 중심으로』, 한국환경정책·평가연구원.

- 이혜은, 1999, “한강의 유로 변천과 주거 환경”, 「서울문화연구 2호」.
- 인천개발연구원, 2015, 「한강수계 하구역 수질생태관리를 위한 공간적 범위 설정 및 참여형 유역관리체계 구축 방안」.
- 인천연구원, 2018, 「한강하구 인천권역 평화기반 조성 방향과 과제」.
- 전상인, 2016, 「북한, 도시로 읽다」, 통일부 통일교육원.
- 정근식 외, 2018, 「2017 통일외식조사」, 서울대학교 통일평화연구원.
- 최완기, 1991, “한강의 문화유적”, 「박물관회보 제2호」.
- 최완기, 1997, 「漢陽」, 교학사, p.200.
- 최완기, 1994, 「조선시대 서울의 경제생활」, 서울학연구소, p.135.
- 통일부, 2006, “제18차 남북장관급회담 공동보도문”.
- 통일부, 2007a, “‘남북관계발전과 평화번영을 위한 선언’ 이행을 위한 남북국방장관회담 합의서”.
- 통일부, 2007b, “5월 17일 열차시험운행 등 10개항 타결”.
- 한강사업본부, 2013, 「13년 주요업무계획 보고」.
- 한국해양수산개발원, 2005, 「한강하구 및 서해연안 접경지역에 대한 물류시설이용 방안 연구」.
- 허훈, 2018, “통일관련 남남갈등 문제점과 해결방안: 글로벌 사례비교연구와 시사점”, 동아대학교 국제학 박사학위 논문.
- 홍성용, 2004, “실내공간에 있어서의 중심적 장소성의 분석에 관한 연구”, 건국대학교대학원 석사학위 논문.
- 환경부, 2005, 「2004 하구역 생태계 정밀조사」.
- 환경부, 2016, 「2015 한강하구 습지보호지역 모니터링」.
- 환경부, 2018, 「습지보호지역 및 람사르습지 등록현황」.
- 황승용 · 이삼희, 2018, “한강 하구 신곡수중보 하류에서 하상변동 - 2009년부터 2010년까지”, 「대한토목학회논문집」, 38(6), pp.819~829.

환경부고시 제2006-58호, 「한강하구 습지보호지역 지정」

<http://www.kyeongin.com>(경인일보)

<http://www.khan.co.kr>(경향신문)

<http://http://www.mygoyang.com>(고양신문)

<https://species.nibr.go.kr>(국립생물자원관)

www.khoa.go.kr(국립해양조사원)

<http://db.history.go.kr>(국사편찬위원회 한국사데이터베이스)

<https://www.nocutnews.co.kr>(노컷뉴스)

<http://www.newspim.com>(뉴스핌)

<http://www.newsis.com>(뉴스시스)

<http://www.newswire.co.kr/newsRead.php?no=93975>(뉴스와이어)

<http://www.mt.co.kr>(머니투데이)

<http://www.mk.co.kr>(매일경제)

<http://www.culturecontent.com>(문화콘텐츠닷컴)

<https://www.sedaily.com>(서울경제)

<http://www.seoul.co.kr>(서울신문)

<https://hangang.seoul.go.kr>(서울특별시 한강사업본부)

<https://www.yna.co.kr>(연합뉴스)

<https://www.rfa.org/korean>(자유아시아방송)

<http://www.chosun.com>(조선일보)

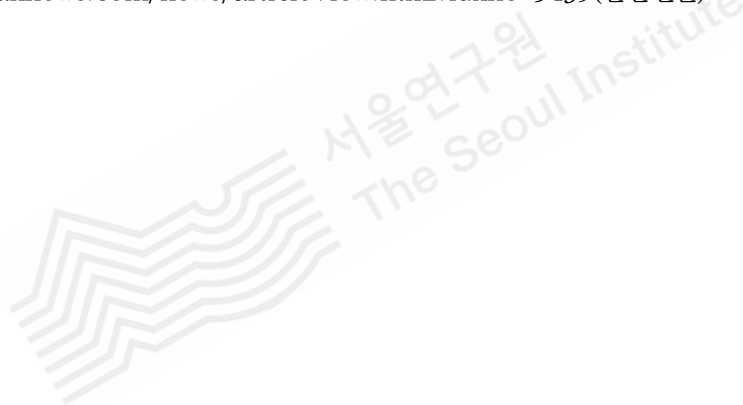
<https://news.joins.com>(중앙일보)

<http://www.tongilnews.com/news>(통일뉴스)

<http://www.pressian.com>(프레스이안)

<http://www.hani.co.kr>(한겨레)

<http://www.hansannews.com/news/articleView.html?idxno=5439>(한산신문)





한강하구, 남북협력의 새 공간으로 부상
서울시도 평화적 공동이용에 참여 필요

서울연 2018-OR-28

발행인 서왕진

발행일 2019년 3월 18일

발행처 서울연구원

ISBN 979-11-5700-370-9 93340 비매품

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

이 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.