

# 국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER

KRIHS POLICY BRIEF • No. 539

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김동주 • www.krihs.re.kr

## 한강의 자연성회복과 관광활성화를 위한 정책방향

김태환 국토연구원 도시연구본부장, 김유란 국토연구원 연구원

### 요 약

- ① 한강은 우리 민족의 자연문화유산인 동시에 근현대사의 상징공간이고, 높은 매력을 가진 시민들의 일상 공간임
- ② 그동안 한강계획은 1960년대 후반 한강개발계획에 의해 현재 한강의 기본공간구조를 형성하였으며, 이후 중앙정부와 서울시가 독자적으로 계획을 수립하여 효율적으로 사업이 추진되지 못함
- ③ 다양한 정책과 계획을 보다 효율적이고 발전된 방향으로 추진하기 위해서 중앙정부와 서울시 간의 협력 모델이 필요
- ④ 독일 라인강(뒤셀도르프 구간)의 경우 대부분의 하천구간에서 자연성을 우선하지만, 도시와 가까운 수변에서는 도시의 문화와 활동을 담을 수 있는 수변공간을 조성하여 도시의 활력을 창출
- ⑤ 또한 도시에서 라인강으로의 접근이 단절되었던 상황을 해결하기 위해 강변 주요 도로를 지하화하고, 기존 제방에 보행자전용도로를 조성

### 정 책 방 안

- ① 제도적 장벽과 분산된 관리로 인해 효과적으로 추진하지 못했던 자연성 회복사업을 중앙정부와 서울시가 협력하여 생태환경 개선 필요
- ② 장기적이고 근본적인 한강과 도시연계의 회복을 위해 강변도로의 지하화와 지역도로화 방안 모색
- ③ 대규모 개발의 공공기여부지와 이전적지 활용을 통한 공적 문화공간 확충과, 한강을 대표 관광 목적지로 하는 인식제고를 통해 수변공간의 활력 증진 필요
- ④ 한강에 대한 계획수립 및 집행에 있어 지속적인 협력적 거버넌스 체계 구축 필요

## 1. 한강의 의미

- 한강은 우리 민족의 자연문화유산
  - 한강의 유역면적은 남한 국토면적의 4분의 1인 25,953.6km<sup>2</sup>에 해당하고, 유역인구가 2,600만 명에 달하며, 수도권에 식수를 공급하고 다양한 생태계가 존재하는 자연문화유산
- 서울을 넘어 대한민국 근현대사의 상징 공간
  - 6.25 한국전쟁의 상흔과 세계 속 경제성장의 상징이 함축되어 있는 ‘한강의 기적’ 또한 ‘한강’이라는 자연자원에 함축되어 있음
- 높은 매력을 가진 관광자원이면서 동시에 시민들의 일상 공간
  - 2012년 ‘서울 랜드마크 조사’에 따르면 한강이 37.9%로 1위를 차지한 랜드마크인 동시에, 연 6,800만 명이 이용하는 서울의 일상공간임
  - 서울시에서는 한강사업본부를 통해 다양한 이벤트 및 프로그램을 운영하고 한강변 활성화를 도모하고 있음
- 하지만, 여전히 한강의 자연성 회복이나 관광적 측면에서 어느 하나 만족시키지 못하고 있으며, 한강의 잠재력에 비해 충분히 활용하고 있지 못함

## 2. 한강정책과 한계

### ● 그간의 한강계획 수립현황

- 한강개발 3개년 계획(1966)
  - 1966년 김현옥 서울시장 취임과 함께 시작된 한강개발은 강변도로를 건설하여 도심의 교통난을 완화하고, 택지 조성 및 아파트 건설을 통하여 도심의 인구를 분산시키는 계획이었으며, 현재 한강의 기본공간구조를 형성하였음
  - 강변도로는 한강 남·북 안에 너비 20m, 총연장 74.3km의 제방을 건설하여 홍수피해를 막고, 그 위에 자동차 전용도로를 만들어 도심의 교통난을 완화하는 목적으로 건설하였으며, 1980년대에 들어서 ‘강변북로’와 ‘올림픽대로’로 명칭이 바뀜
  - 한강개발은 홍수피해 예방이라는 치수 목적이 있기는 하였지만, 환경보존이나 수자원의 효율적 활용, 접근성이나 친수성과 같은 시민생활과의 관계는 고려되지 못함

■ 한강르네상스(2007)

- 서울시는 도시브랜드로서 한강이 가진 잠재력에 주목하여 사업을 전개하였으며, 주운 및 친수 문화공간 조성, 자연성 회복, 접근성 향상, 문화기반 조성, 경관개선, 수상이용 활성화를 목표로 추진
- 그러나 실행수립과정에서 ‘공공성 회복’이라는 핵심 목표가 희미해지면서 초기 단계의 비전을 이어가지 못하고, 일부 사업들이 현실을 무시한 전시성 사업이라는 비판을 받으면서 한강르네상스 사업은 한강의 근본적인 문제해결보다 외관 가꾸기에 치중하였다는 평가를 받음

■ 한강 자연성회복 기본계획(2014)

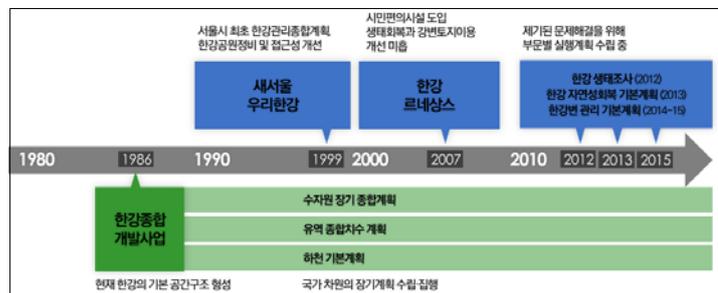
- 한강의 훼손된 주요 생태계를 복원하고, 한강 주변 생태거점(공원, 녹지 등)과 연결을 목표로, 한강의 지천 합류부 등 생태적 민감지역을 우선적으로 복원 추진 중
- 9개의 정책과제와 20개의 실행과제로 구성되어 있으며, 기존 계획 중 한강종합계획과 연계가 가능한 사업은 중앙정부 지원방안을 검토

● 한계와 시사점

■ 그동안 한강정책은 중앙정부와 서울시가 독자적으로 수립·관리해옴

- 중앙정부는 수자원장기종합계획, 유역종합치수계획, 하천기본계획 등 수자원 확보와 치수를 위한 장기적인 국가계획(법정계획)을 수립하였고, 이러한 계획은 서울시의 한강 계획을 규율하는 역할을 함

그림 1 중앙정부·서울시의 한강 관련 계획 연표



- 서울시는 새서울 우리 한강(1999), 한강 르네상스(2007), 한강 생태조사(2012), 한강 자연성회복기본계획(2013), 한강변 관리기본계획(2014-2015) 등을 수립하고 많은 사업을 시행
- 하지만, 서울시의 독자적 추진에 따른 재원부족, 제도적 한계, 계획 간의 정합성 등에서 문제가 발생하며 효율적인 추진에는 한계가 있었음

■ 중앙정부와 서울시가 협력하여 계획을 수립·집행하여 한강의 잠재력을 극대화하는 것이 필요

- 서울시 주도로 추진된 한강에 대한 다양한 정책과 계획을 보다 효율적이고 발전된 방향으로 추진하기 위해서는 중앙정부와 서울시 간의 협력모델 필요

■ 자연성 회복과 관광활성화의 가치 공존 모색

- 자연성 회복과 강변 활용에 관한 주장은 평행하게 대치되는 경우가 많았으나, 서로의 가치를 인정하며 상승효과를 내는 공존모델을 찾을 수 있음

- 즉, 대부분의 하천구간에서는 자연성을 우선하면서, 일부 도시 수변공간에서는 도시문화 활동이 집약되고 표출되는 중심공간을 창출하여 도시경제의 활성화를 거둘 수 있음

### 3. 해외사례

#### ● 독일 라인강(뒤셀도르프 구간)<sup>1)</sup>

##### ■ 자연과 도시문화를 담은 라인강

- 독일 라인강(뒤셀도르프 구간) 하천공간에서는 자연성이 우선되나, 도시 인근 일부 수변에서는 도시문화 활동의 중심공간을 창출하여 도시경제 활성화에 성과를 거두고 있음

##### ■ 강변도로 지하화와 보행자전용도로(Rheinuferpromenade)

- 1973년 라인강변을 따라 건설된 2km의 제방도로는 수변과 도시공간을 단절시키는 가장 주요한 원인이었음
- 도시와 강의 접근 단절을 해결하기 위해 1993년 강변 주요 도로를 지하화하고, 상부공간을 공원화하여 도시의 대규모 오픈스페이스를 조성하였으며, 기존 제방에 보행자전용도로를 조성하여 강변을 시민들의 도시녹지 공간으로 돌려줌
- 도시중심부와 보행자도로의 연계는 시 당국의 중요한 이슈 중 하나였으며 도시 내부의 녹지축과 연결되는 도시녹지축을 조성하였고, 도시설계와 연계되어 주변 건축물의 높이를 보행자전용도로의 제방높이에서 2~3층 높이로 규제하게 됨
- 보행자 전용도로 주변의 건축물 높이를 2~3층으로 제한함으로써 보행자 접근을 고려한 경관계획을 아울러 수립함

그림 2 라인강 뒤셀도르프 구간은 자연성을 바탕으로 하지만, 도심지역은 친수공간을 조성



1) 라인강(Rhein River) 중하류에 위치한 뒤셀도르프(Düsseldorf)는 독일의 내륙 항구도시로서 거주 환경의 질이 높으며, 세계적으로 우수한 기업환경과 쾌적한 거주환경을 갖춘 도시로 알려져 있음[국제 컨설팅 전문업체(Meer Human Research Consulting)의 2007년 세계도시 삶의 질 평가에서 공동 5위를 기록함. 뒤셀도르프의 쾌적한 수변공간, 도시녹지, 경쟁력 있는 산업경제 인프라와 풍부한 문화역사자원에 따른 결과].

## ● 시사점

- 라인강의 중하류에 위치한 뒤셀도르프는 물류의 이동이 빈번한 곳임에도 대부분의 하천공간에서 자연성이 우선되며, 도시와 인접한 공간에서는 수변공간을 조성하여 강의 자연과 도시문화가 공존하는 공간을 조성함
- 또한 도시중심부에서 강변으로 나가는 도로를 지하화하여 보행자도로를 만들었으며, 이는 수변공간을 활성화시키는 중요한 역할을 함

## 4. 자연성 회복과 관광자원화를 위한 정책방향

### ● 공조를 통한 생태환경 개선

- 제도적 장벽과 분산된 관리로 인해 효과적으로 추진하지 못했던 자연성 회복사업을 중앙정부와 서울시가 협력하여 추진
  - 서울시 ‘2030 자연성회복 기본계획’을 국토교통부 ‘하천기본계획’과 연계·반영
  - 중앙정부와 협력을 통한 실행력 확보 및 지역별 특성을 고려한 관리
- 하천의 흐름을 회복하기 위해 자연하안 및 자연형 호안을 적극적으로 복원
  - 하안 복원 및 낙차공 구조개선 등을 통해 자연성 회복
  - 홍수대응력 향상을 위한 하천 흐름 복원
- 장기적인 관점에서 하천의 자연성 보존과 이용의 효율적 활용
  - 통합적 도시하천 관리차원에서 강변 용도를 특성에 맞추어 관리하며, 수변 문화공간 확충과 활동다양화를 위해 자연성과 치수의 문제가 없는 곳을 효율적으로 활용
  - 한강 대부분 구간에서 자연성 회복의 큰 틀은 유지하되, 도시 중심 일부 구간의 다양한 활동을 허용

### ● 장기적이고 근본적인 한강-도시 연계 회복

- 자동차전용도로로 인한 한강의 단절 문제를 근본적으로 개선하기 위해 장기적으로 접근성 개선 및 강변도로 구조개선 검토
  - 단기적으로는 나들목 신설 및 개선, 육갑문, 보행육교, 차량진입로 설치로 접근성과 편의성을 높임
  - 장기적으로 단절 극복 및 접근성 개선을 위한 강변도로의 지하화 및 지역도로화를 추진
- 넓은 한강 유역을 고려하여 7개 권역의 특화된 발전 방향을 설정하고 강변도로의 지하화 및 지역도로화로 발생한 천변부지는 한강의 자연성 증진을 위한 주요 기반으로 활용

- 41.5km(서울시계)에 이르는 한강의 길이와 유역을 고려할 때, 서울시 한강구간을 7개의 특화된 구역으로 구분하여 각각에 맞는 발전방향을 제시
- 주거지역 재개발 시 발생하는 기부채납 부지와 강변도로 지하화를 통한 상부공간은 한강의 공공성과 접근성을 높이는 중요 거점지역으로 활용

## ● 수변공간의 활력 증진

- 공적 문화공간 확충
  - 아파트로 사유화되어 있는 한강변 토지이용의 개편을 위해 이전 적지 및 대규모 개발의 공공기여부지 등을 활용하여 강변 문화공간으로 조성
- 한강을 대표 관광목적지로 인식 제고<sup>2)</sup>
  - 한강을 관광목적지로서 인식을 제고시키기 위해서 한강변을 시민들의 여가공간과 함께 자생적 관광활동이 가능하도록 수변자원과 관광산업을 연계한 문화관광공간으로 조성

## ● 협력적 거버넌스 체계 구축

- 한강 주변의 주요 개발계획의 추진에 있어서 중앙정부와 서울시의 공조 강화
  - 당인리 문화 창작 발전소, 용산공원, 동남권 국제교류 복합지구 등 한강 주변의 현안과제들을 중앙정부와 서울시가 함께 추진
- 한강에 관한 계획 수립과 집행에 있어 공조를 위한 협력적 거버넌스 체계 구축
  - 성공적인 한강의 계획과 관리는 장기적이고 지속적인 협력체계를 바탕으로 하며, 평가를 통해 사업의 문제점을 수정·보완하는 시스템을 구축해야 함
  - 한강의 근본적인 구조는 지방자치단체 단독으로 개선할 수 없으며, 민관 협력 거버넌스 체계가 기반이 되어야 함

### 참고문헌

국토연구원, 2015, 월간 국토 10월호.  
권영상 외, 2010, 수변공간 활성화를 위한 도시계획 및 설계방향. 안양: 건축도시공간연구소.  
서울시, 2007, 한강르네상스 기본계획.  
서울시, 2013, 한강 자연성회복 기본계획.  
중앙정부, 서울시, 2015.8, 한강협력계획 발표자료(내부자료)  
그림 2 출처(하단), 구글 이미지.

김태환 국토연구원 도시연구본부장 (thkim@krihs.re.kr, 031-380-0201)

김유란 국토연구원 도시연구본부 연구원 (yrkim@krihs.re.kr, 031-380-0177)

2) 국토연구원, 2015.