

한국 간척·매립의 역사와 전망

2017. 7. 12

최영래

플로리다인터내셔널대학교(FIU)

목차

- “갯벌”에 담긴 근대적 시선
- 용어 정의: 간척 vs. 매립
- 간척·매립의 근대사: 발전국가론을 중심으로
- 21세기 정치경제적, 생태환경적 당면 과제와 지속가능한 갯벌을 위한 제언



'주먹쥐고 뱃고동' 서천군에서 촬영 출연진 비인갯벌과 홍원항 일대에서 '특별한 바다 체험'

"지난 27일 토요일 방송된 SBS 대표 예능프로그램 '주먹쥐고 뱃고동'에서는 서천을 찾은 멤버들의 모습이 그려졌다.

람사르 습지로 등록된 천혜의 갯벌과 사시사철 풍부한 수산물로 유명한 서천을 찾은 멤버들은 갯벌에서 딩굴고 꽃게를 직접 잡아보며 서천의 자연과 먹거리를 체험하는 시간을 가졌다.

갯벌체험으로 유명한 선도라갯벌에서 멤버들은 김병만, 육종완, 니엘의 소림사 팀과 이상민, 경수진, 에릭남의 뱃고동 팀으로 나뉘어 펠갯벌과 혼합갯벌에 살고 있는 다양한 종류의 게를 잡는 경기를 펼쳤다

꽃게 3종 요리를 걸고 펠친 서천 5개 잡기게임에서 김병만, 육종완, 니엘의 소림사 팀만 요리 획득에 성공해 자연산 꽃게요리를 맛봤고 뱃고동팀은 김과 밥으로만 식사를 해결했다."

(2017. 6.6. 서천신문)

갯벌에 관한 인식

■ 보전의 대상

- 생물다양성과 생태계 보호 → 복원
- 국제적 보전 가치 ("세계 5대 갯벌")

■ 이용의 대상

- 체험의 공간
 - 뒹굴고 밟고 어지럽혀도 되는 공간
 - 갯벌생물 포획
 - 일시적 방문
- 유희의 공간
 - 활동의 자유를 제약하는 갯벌의 물질성과 고되고 힘든 노동이 제공하는 역설적 유희

근대Modernity와 갯벌

갯벌 = "쓸모없는/버려진" "땅"

- "이조 인조왕 때 일이다. 우리나라 역사상 가장 위대한 개척자 김자점이란 학자가 있었다. 재상이었던 그는 늪으로 된 황해도 사리원 갯벌 5,000정보 (약 50km²)를 개간하여 훌륭한 농지로 만들어 냈다. 해방 후 5,000정보의 땅을 개간해 본 사업이 없다." (1961. 1. 경향신문)

- "마산포 앞바다의 어도 주민들은 마치 개미처럼 일밖에 모르는 사람들이었다... 마을사람들이 갯벌 작업이라고 말하는 굴, 반지락, 소라 캐기는 이 마을의 생명선으로 일년 열두달 밤낮을 가리지 않고 계속된다... 그 대가는 기껏 최저생활을 유지하는데 그치게 하고 있었다." (1961. 8. 경향신문)

갯벌의 역사 = 간척·매립의 역사

- 현재 갯벌면적: 2,487.2km² (국립해양조사원, 2013)
- 1917년 이래 43% 소실 (세계자연기금, 2014)
- 1950s-2000s: 65.6% 소실 (Murray et al., 2014)
- 1970-2012: 1262 km² 간척 완료, 709.6 km² 간척 예정 (한국농어촌공사, 2013)
- 1970-2015: 1810 km² 국토면적 증가 (국토교통부 지적통계연보, 2016)
- 제2차 경제개발5개년계획 (1967-1971)
 - 2,568.6 km² 간척 계획
- 1975년 서남해안간척조사
 - 4,050 km² 간척가능지역

용어 정의: 간척? 매립?

- 다양한 정의가 혼용되고 있음
- 기술적 정의
 - 간척
 - 바닷물 침투를 막기 위해 제방을 쌓은 후, 제방 내의 물을 제거하여 해수면 아래의 땅을 이용가능한 땅으로 바꾸는 행위
 - 농업용지, 공업용지의 확보 및 담수호 조성
 - 매립
 - 타지에서 토사 등의 물질을 운반해 와 인위적으로 해안부에 투입, 해수면 최고수위 이상으로 지반을 높이는 행위
 - 항만, 공업단지 및 도시용지 확보

용어 정의: 간척? 매립?

- “공유수면매립법”에서 매립의 정의
 - 공유수면에 토사·토석 기타의 물건을 인위적으로 투입하여 토지를 조성하는 행위
 - 토지를 조성, 소유권을 취득코자 하는 것으로서 **공유수면의 상실**이 전제가 됨 (사실상 간척을 포함)
- 관용적 활용
 - “매립”은 기술적 의미로써의 간척과 매립을 포함하는 포괄적 행정 용어
 - “간척”은 주로 농지 조성과 농업용수 공급을 목적으로, 제방을 쌓는 과정을 거쳐 토지와 담수호를 조성하였던 과거의 행위 (역사적, 문화적 의의)

일제시대의 간척과 매립 (1945년 이전)

- 식민지적 수탈을 위한 농지 조성
 - 조선산미증식계획 (1920-1934)
- 제도적 기반 조성
 - 공유수면매립령 (1923)
 - 1920년대 이전에는 소극적; 공유수면매립령 시행을 기점으로 적극적 간척
- 전체 약 479 km² 간척
 - 남한 60%; 북한 40%
- 민간 주도
 - 수리조합 20%; 민간 80%

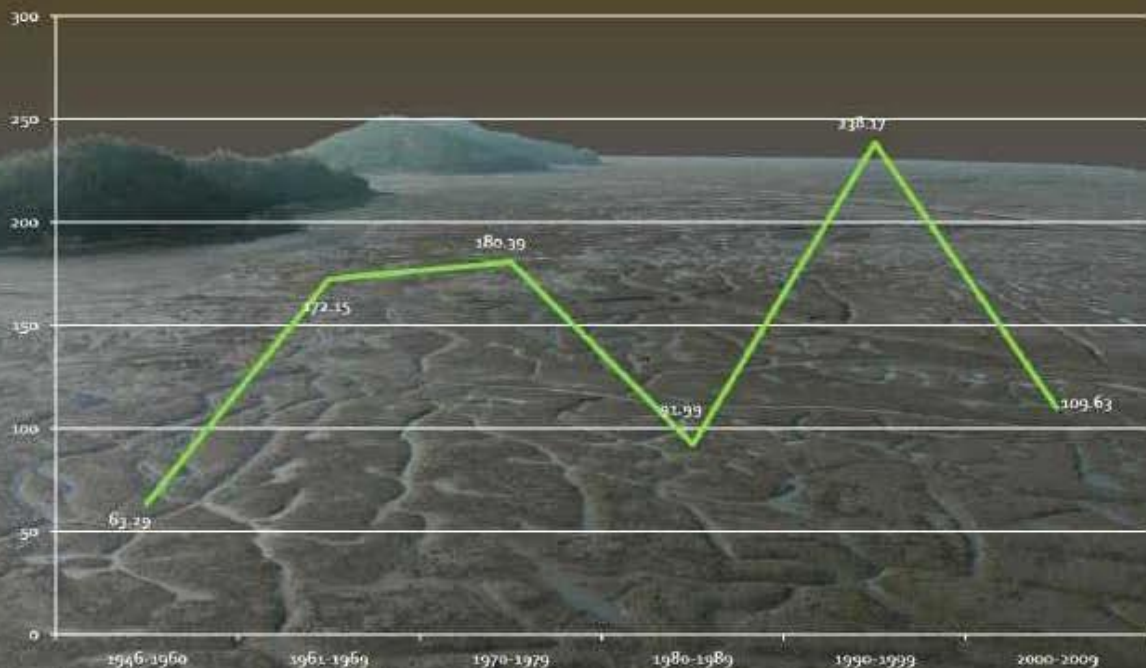
발전국가에 의한 갯벌의 간척·매립

- 동아시아 발전주의 국가론
 - 고도의 경제성장
 - 국가의 적극적 개입 (정부조직, 엘리트관료들 중심으로)
 - 선택과 집중; 불균등발전
- 한국의 발전국가
 - 토건지향성
 - 중앙·지방의 영역적 정치
- 저발전의 발전(development of underdevelopment)
 - 자본주의 확장의 필수 과정
 - 자본주의 위기 해소 및 저발전의 형성과 지속에 기여한 갯벌의 간척과 매립

발전국가 하에서 시행된 간척·매립의 특징

- 국가 주도, 대규모
 - 60% 이상 국가 주도 사업
 - c.f. 일제시대 80% 이상 소규모 민간 매립
 - c.f. 일본의 매립 (지역정부, 민간기업)
 - 규모화 (~새만금: 410km²)
- 농업과의 연계
 - 피식민 경험에서 비롯; "쌀"의 생산
 - c.f. 일본: 도시 및 항만 건설, 항만법.
 - 수리조합+토지개량조합 → 농업진흥공사 (1970)
 - 1970 대단위농업종합개발사업
 - 1982 서남해안간척개발사업

1950-2000년대 농지 조성을 목적으로 하는 매립지 생산 면적(km²)

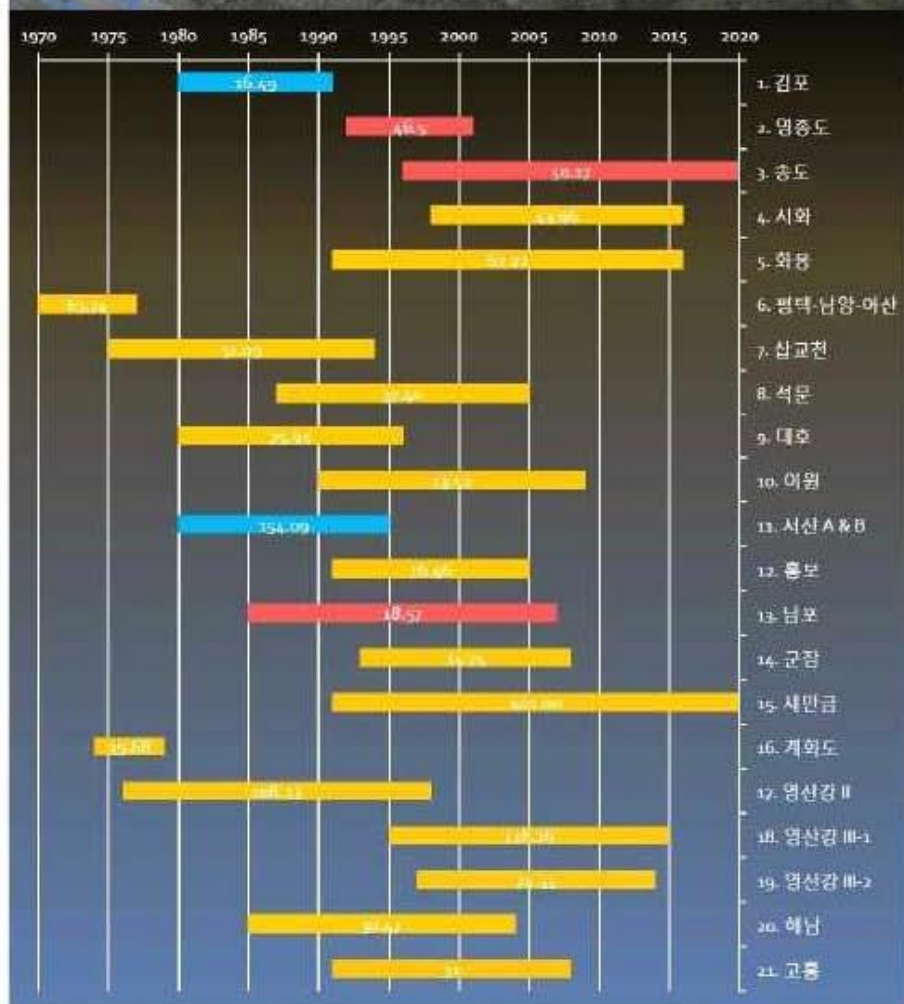


대규모 간척·매립을 정당화하는 논리의 시대적 변화

- 한국전쟁 이후-1960년대 전반: 빈곤 탈피 및 식량 자급
 - ▣ 미국 생산; 자조정착간척사업
- 1960년대 후반-1970년대: 농업경제 활성화 및 영토 확장
 - ▣ 대규모 농업종합개발사업
 - ▣ 1976: 쌀 자급률 100% 달성; 중동 유류건설장비 활용 방안
- 1980년대: 대체농지 공급
 - ▣ 서남해안 간척사업
 - ▣ 도시화로 인한 농지 부족 (1984:농지기금)
- 1990년대 -2000년대 초반: 우량농지 육성 및 식량안보
 - ▣ 기계화 영농이 가능한 대규모 농지 조성
 - ▣ 세계화 시대 식량안보

발전국가 시대 간척·매립의 역할: 자본의 위기 해소 및 저발전 심화

- 불균등발전으로 인한 불만과 저항 해소, 직면한 발전 위기를 타계하기 위한 방안
- 6-70년대: 상대적으로 발전이 더딘 농업·농촌의 근대화
- 7-80년대: 유희 중동 건설장비 도입 대규모 민간 간척사업 기획; 95년까지 공사 지속 (서산, 김포)
- 80년대: 급격한 도시화에 대처; 대체농지 논리를 통해 보다 접근성 있고 축적이 용이한 도시 근교 농지 전용 정당화
- 90-2000년대: 간척지 내 용도변경으로 자본의 축적을 위한 직접적 토지 공급 (시화, 김포, 서산 등); 서남해안 지역경제 발전



대규모 간척·매립의 시공간성

- “국내 최대”/“영토확장”/“자연의 정복”
- 국가의 “능력” 과시; 지역 경제발전 기대
- 서남해안에 집중
 - 전체 갯벌 중 전라도 46.7%, 경남부산 3.7%
- 대규모농업종합개발사업 평균 공사기간: 16년
- 예산 부족 등의 이유로 착공시점 연기, 공사 장기화, 혹은 사업 폐기

갯벌의 매립은 현재진행형

- 관점의 변화
 - 식량(쌀) 생산 → 토지 생산 → 직·간접적 개발이익
- 도시 및 산업용지 개발 위주
 - 신규 매립 사업 << 기존의 장기화, 유희화된 매립지 용도 변경
 - 사례: 인천 송도, 부산 마린시티, 시화 MTV, 청라국제도시, 송산그린시티, 마산해양신도시, 군산해상도시 등
- 지자체 주도, 민간 참여
 - “발전주의 지자체”? (local developmental state/Jieming Zhu)

21세기의 정치경제, 생태환경적 위기

■ 저성장 시대

- 경제위기의 만연성 (1997-8 IMF; 2007-8 세계금융위기)
- "위기에 시달리는(crisis-ridden) 자본주의" (Harvey)

■ 기후변화

- 현 시대를 정의하는 메타프레임워크
- 해수면상승 및 불확실성으로 증대되는 자연재해

→ 매립지 위에 건설되는 연안도시는 기후변화에 상대적으로 취약할 뿐 아니라 자본의 무덤이 될 가능성이 높음

→ 해수면상승에 따라 연안재해의 완충지대 역할을 하는 갯벌의 상실이 예상됨

소결: 지속가능한 갯벌을 위한 제언

- 한국의 근대사에서 간척·매립사업은 발전국가의 체계를 유지하는 역할을 수행한 한편, 지역의 선택적 저발전 조건을 형성·지속하여 지리적, 산업적 불균등발전을 심화시켰음
- 21세기 초 경제위기를 거치며 재점화된 매립사업은 이전과는 다른 유형의 정치경제적, 생태환경적 맥락에서 평가되고 재고되어야 함
- 갯벌의 복원은 생태적 가치의 회복 뿐 아니라, 기후변화 시대의 생존을 위한 필요로 접근해야 함
- 갯벌과 공존하며 함께 살아가기 위해, 갯벌을 문화적, 사회적으로 새롭게 생산해 내는 작업이 요청됨