

국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF • No. 433

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

항만지역 도시재생 추진방향

임영태 국토연구원 연구위원 · 임윤택 국립한밭대학교 교수

요 약

- ① 최근 우리나라도 항만 이전과 배후산업 쇠퇴, 수변공간에 대한 요구 증가 등으로 항만지역에 대한 재정비 필요성이 커지고 있어, 항만재개발사업 차원을 넘어서서 도시재생 차원에서 전체적으로 대응하는 체계가 필요
 - 부산 북항 등의 항만재개발사업 추진과정을 보면 도시의 역사문화와 경제적 특성을 반영하지 못한 채, 사업계획이 바로 수립되어 시민을 포함한 여러 행정주체의 요구를 반영하지 못하고 이들 주체 간의 이견도 조정하지 못한 채 사회갈등을 노정
- ② 항만도시 전체의 재생추진과 유리된 상황에서, 항만관련 주체들만 자본논리로 사업을 추진하면 전체적으로 비효율적이고 경제상황 등 변화여건에도 취약
 - 기존 항만의 기능과 향후 역할, 철도 및 구(원)도심과의 연계를 고려하는 한편, 해당 도시의 정체성을 충분히 나타낼 수 있는 계획 및 참여주체와 사업유형 다양화로 전체 도시재생과 연계되어야 함
- ③ 항만도시 도시재생의 해외 성공사례를 보면 중앙-광역-지자체로 연결되는 계획체계를 구축하고, 이와 별도로 기능하는 지원체계를 효율적으로 운용하여 협력적으로 항만지역 재생을 추진
 - 우리나라도 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제정(2013년)으로 이와 같은 시스템을 갖추게 되었으나 주민참여에 대한 실효성 확보와 지원조직의 재정능력 확보 등이 추가적으로 더 보완되어야 할 것임
- ④ 항만도시 재생을 효과적으로 추진하기 위해서는 실질적으로 계획수립체계, 사업추진체계 및 재생지원체계를 유기적으로 연계시켜 운용하는 것이 필요
 - 도시전체의 공간적 맥락과 해당 부지의 특성을 고려한 계획수립, 관련 당사자들 간의 이해 조정을 할 수 있는 기구설치와 재정력을 확보한 실효성 있는 지원체계가 필요

정 책 방 안

- ① 항만의 기능 및 향후 역할을 반영하고 철도(역) 및 구도심과의 연계를 고려한 항만지역 재생계획 수립이 필요
- ② 항만도시재생 추진과정에 시민 등 관련주체가 적절하게 참여하는 시스템 확보
- ③ 이해관계자 간의 이견을 조정할 수 있는 권한과 능력을 부여받은 컨트롤타워(주체)가 필요
- ④ 도시재생 지원기구가 재정력을 확보하여 실질적으로 지원할 필요

1. 항만지역 도시재생의 필요성

- 과거 국가 산업화를 견인해온 항만도시의 도시쇠퇴를 극복하기 위해서는 항만 중심의 도시재생 추진이 필요
 - 근대 개항기부터 우리나라의 산업화를 선도해온 항만도시들이 최근 항만기능 이전, 항만 배후산업 쇠퇴(제3국 이전) 등으로 내륙 도시들에 비해 상대적으로 쇠퇴 속도가 빠름
 - 대규모 트레일러 통행에 의한 대기오염 문제와 도심 컨테이너 야적으로 인한 미관문제, 항만지역 수변공간에 대한 시민접근 차단 등으로 도시발전의 걸림돌로 지적되어온 항만지역에 대한 도시재생 필요성이 제기되어 오고 있음
- 전통적 방식의 부산 북항재개발사업을 대상으로 도시재생과 연계된 항만지역 재생의 방향과 추진 및 지원체계 수립을 검토
 - 해외의 도크랜드(영국), 미나토미라이21(일본), 달링하버(호주), 하펜시티(독일) 등의 항만지역 재생은 업무, 상업, 관광 등 다양한 유형의 도시재생과 연계하여 성공을 거둠
 - 우리나라도 부산, 인천, 군산 등 항만도시들이 고유한 역사·문화를 가지고 있으나 대부분 해양관광단지 위주로 획일적 내용의 개발계획을 세워서 상호 경쟁하고 있으며, 그나마 부동산 불황기와 맞물려 제대로 사업이 진행되지 못하고 있음
 - 특히, 바다와 함께 해온 오랜 역사·문화와 이에 기반을 둔 다양한 스토리를 살리면서 그동안 항만기능을 격리시켜 수변공간을 시민들에게 되돌려주는 도시재생이 요구되고 있으며, 이와 연계하여 항만지역의 재생사업을 추진하고 지원하는 체계 수립이 시급

그림 1 무역항으로서의 기존 부산 북항과 워터프론트 개발 후의 모습



자료: 해양한국(<http://www.monthlymaritimekorea.com>), 부산시(www.busan.go.kr)

2. 우리나라 항만도시의 특성과 항만지역 재생사업의 문제점 및 방향

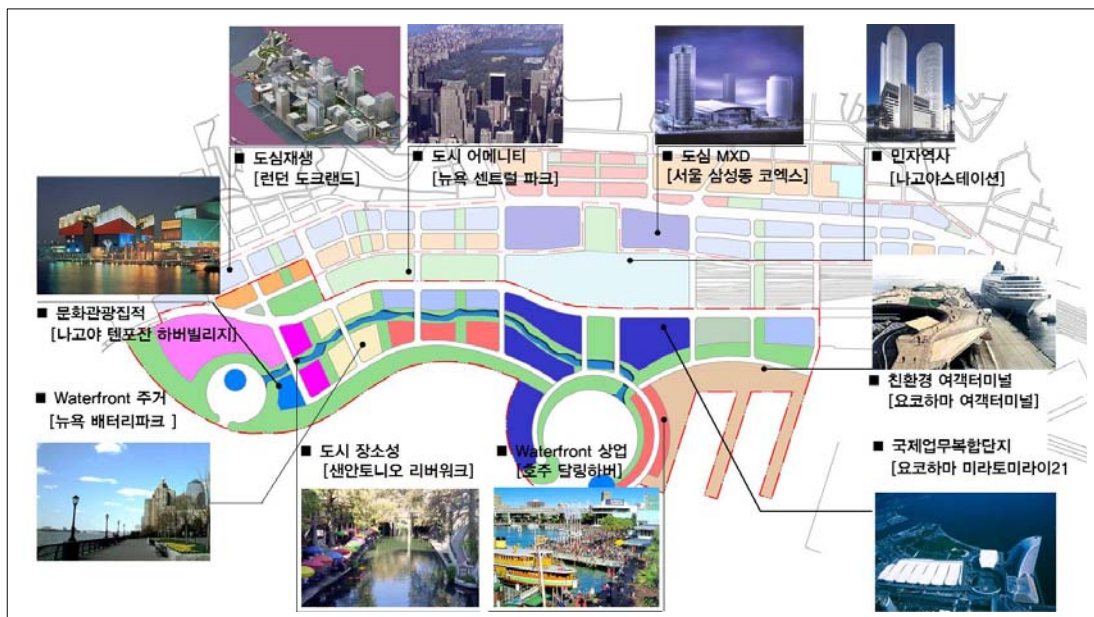
■ 항만도시의 특성을 반영하여 항만지역 도시재생을 추진함이 필요

- 대부분의 항만도시들은 근대 초기(개항기)에 형성되어 일제강점기를 거치고 경제발전기에는 중심도시로 기능을 수행했기 때문에, 물리적 노후에도 불구하고 유무형의 역사·문화유산을 풍부하게 보유하고 있음
- 조선산업, 목재산업 등 항만도시의 초기 성장을 이끌었던 대부분의 산업들은 쇠퇴하거나 이전함에 따라 항만 및 공장 이적지(Brown field)에 대한 재생개발의 필요성이 크게 대두됨
- 바다와 인접한 수변공간이라는 지리적 입지와 구(원)도심 인접으로 항만도시로의 정체성을 형성하고 있으며, 이는 도시재생의 자연환경적, 인문적, 경제적 자산이 됨

■ 그동안 우리나라의 항만도시 재생사업은, ① 종합적인 추진체계가 부재한 상황에서, ② 분절된 업무 속에 각기 다양한 주체들이, ③ 자본논리에 기반하여 추진되면서 획일화되고 주민을 배제하게 되었음

- 과거 부산 북항재개발계획도 부산역이나 구도심지역과 연계한 종합적 재생보다는, 도크랜드와 같은 업무시설, 뉴욕 센트럴파크와 같은 어메니티 추구, 달링하버와 같은 상업기능 등을 새로 담아 복잡화하는 것으로 수립
- 특히, 지자체, 철도청 등의 유관기관과 의견조정 없이 개발계획을 진행하여 사업추진의 효율성이 떨어지고, 시민의견이 배제된 점 등이 사업추진의 걸림돌로 작용하게 됨

그림 2 부산 북항재개발사업 개발의 개념



자료: 한국토지공사, 2006. 부산북항·역세권 통합개발 마스터플랜.

표 1 부산 북항재개발을 둘러싼 쟁점

구분	해양수산부, 부산항만공사	건교부, 철도공사	부산시	열린우리당	시민단체
부산역 지하화	중립 (테크방식 선호)	테크방식	지하화	중립 (테크방식 선호)	지하화
개발계획	항만 재개발에 초점	도시재개발에 초점	역세권 개발에 초점	항만 + 역세권 재개발	시민친수공간에 초점
사업주체	BPA가 중심	토지공사, 철도공사 등이 참여해야	부산시가 중심	해수부, 건교부, 부산시 참여	시민단체도 참여해야
특별법	항만 및 주변공간의 지속적 이용에 관한 법률의 제정	현행 법률 (도시계획법, 항만법) 개정으로 충분	북항재개발 특별법 제정	해수부 법안 선호	북항재개발 특별법 제정
정부지원	보조 또는 융자	보조 또는 융자	직접 지원	보조 또는 융자	직접 지원

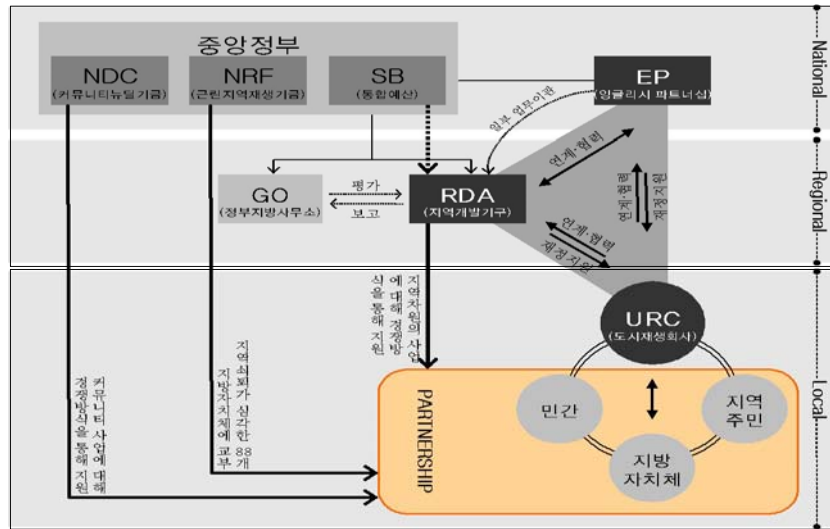
자료: 안용대, 2006, “북항재개발, 부산재창조의 기회로”, 건축과 사회, 2006년 가을호.

- 앞으로의 항만지역 재생사업 추진은 지역이 가진 물리적 자원과 사회경제적 측면을 고려한 도시재생 차원의 계획을 수립하여 추진하여야 할 것임
 - 물리적 측면에서 기존 항만에 대한 기능과 향후 역할에 대한 분석, 인접한 철도(역)와의 연계에 대한 고려, 그리고 구도심을 통합할 수 있는 도시재생을 포함하여야 할 것임
 - 사회경제적 측면으로는 해당 도시의 정체성을 충분히 나타낼 수 있는 계획 수립, 공공·민간·시민 사회 등의 참여 그리고 사업 유형의 다양화가 이루어져야 함

3. 국내외 항만지역 도시재생 추진사례

- 해외의 경우, 해당 지역에 적합한 계획내용과 이를 추진할 수 있는 지원체계를 만들어 도시재생을 성공시킴
 - 영국 도크랜드 도시재생은 런던이 지닌 국제금융중심 기능을 살리기 위해 지자체 수준의 도시재생 회사가 계획을 수립하고, 중앙정부 및 지방 차원의 도시재생추진기구(English Partnership)와 지역개발청(RDA) 등의 기관이 같이 협력하여 지원한 결과임
 - 일본의 경우에도 2001년에 설립된 중앙정부 차원의 총괄기구로서의 ‘도시재생본부’, 도시재생사업 추진과정에서 코디네이터나 사업시행자로 참여하는 ‘도시재생기구’, 민간개발자의 도시재생을 지원하는 ‘민간도시개발추진기구’와 ‘도시재생펀드법인’ 등이 함께 도시재생 정책수립과 집행 그리고 재정적 지원 등을 추진하는 체계를 구축하고 있음

그림 3 영국 도크랜드 재생사업의 추진체계



자료: 양재섭, 2013, 영국과 일본의 도시재생정책 추진동향과 과제.

표 2 요코하마 미나토미라이21의 관리·운영체계 및 주체별 역할 분담

관리·운영체계	주체별 역할 분담
<p>The diagram shows the management and operation system of Yokohama Minato Mirai 21. It includes the following components:</p> <ul style="list-style-type: none"> 민간(地産者): Private landowners (地産者) and tenants (テナント). 주요요하마 도시공원: Major Yokohama City Park. 주요요하마 미나토미라이21: The main project area. 마치즈쿠리 협의회: Machizukuri Kaisha (Association). 임의단체 (협정·비협정): Voluntary organizations (agreed and non-agreed). 공공: Public sector (Yokohama City). 민간: Private sector (Machizukuri Kaisha). 주민: Residents (Machizukuri Kaisha). 지역관리 조직: Local management organization (Machizukuri Kaisha). 	<p>공공</p> <ul style="list-style-type: none"> 기본계획 수립 기반정비사업 및 공공시설정비 공공시설관리자/시설관리위탁
	<p>민간</p> <ul style="list-style-type: none"> 업무, 상업 및 주택건설 지역관리 주체로서 활동
	<p>주민</p> <ul style="list-style-type: none"> 기존 거주자 없음 신거주자의 참여 및 역할규정 미미
	<p>지역관리 조직</p> <ul style="list-style-type: none"> 공공과의 협의 공공시설의 관리운영

자료: 이삼수, 2007, “일본 도시재생사업에서 지역의 관리, 운영 체계에 관한 연구”. 서울도시연구.

- 부산 북항재개발사업은 부산항 컨테이너부두 기능이 부산 신항으로 옮겨감에 따라 부산항만공사 (BPA) 주도하에 기존 부두와 배후지에 대한 활용방안을 구상하는 차원에서 시작됨
 - 북항재개발사업은 부산역 및 중앙로 건너편의 중심상업지역인 원도심지역과의 연계를 계획단계에서 반드시 고려하여야 하였으나 이를 결하였고, 계획 수립 이후에도 관계기관 간의 상이한 이견을 조정하지 못하여 어려움을 겪음
- 금년에 제정되어 연말부터 시행될 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 도시재생법)」에서는 국가, 지자체, 대상지역 차원의 계획수립과 이에 대한 중앙정부 및 지자체 차원의 지원조직을 규정함으로써 도시재생사업을 보다 원활하고 체계적으로 추진할 수 있는 제도적 틀을 갖추게 됨
 - 그러나 계획 수립 각 단계에서부터 실효성 있게 주민참여를 이끌어내고, 지원체계에서도 민간이 보다 역할을 강화할 수 있는 보완책이 필요할 것으로 판단됨

4. 향만지역 도시재생의 효과적인 추진

- 향만도시 전체 맥락에서 계획 수립을 추진하고 집행하는 체계 구축이 필요
 - 향만지역 재생은 해당 부지 차원의 미시적 계획이전, 도시 전체의 기능적·환경적·문화적 측면의 도시 전체 맥락에서 거시적 계획을 마련하여 추진
 - 경제적 파급효과에 대한 예측과 시민에게 친수공간으로 되돌려주는 가치 등을 종합적으로 검토한 목표 설정이 이루어져야 함
- 정책목표와 자원조달, 그리고 사업주체 간 역할분담 등을 고려한 사업추진 체계가 필요
 - 향만도시별로 서로 다른 역사·문화적 배경을 가지고 있고 향만지역 주변지역의 사회적, 물리적 환경 또한 다르기 때문에 모든 향만지역에 대한 일률적 사업방식은 있을 수 없음
 - 도시재생과 연계하여 추진하면서 시민을 포함한 공공·민간의 관련 주체들이 모두 참여할 수 있고, 이들의 의견을 조정할 수 있는 체계와 조정기구가 필요
- 도시재생 추진을 위한 재정지원체계 보완이 필요
 - 「도시재생법」에서 그동안 필요성이 제기되던 ‘도시재생지원기구’ 및 ‘도시재생지원센터’를 법적 기구로 규정한 것은 바람직한 일이지만, 도시재생지원기구 등이 시책의 발굴이나 조사·연구, 계획수립 지원, 교육 및 전문가 파견 등 부수적인 기능에만 한정되어서는 안 될 것임
 - 도시재생을 성공적으로 수행한 영국이나 일본의 도시재생 지원조직들이 조사·연구나 계획수립 지원과 같은 S/W적 지원 외에도 재정력을 확보하여 개별 재생사업에 대해 실질적 지원을 하고 있음을 볼 때, 앞으로 우리나라 도시재생 지원조직들도 재정력 확보로 실질적으로 역할수행이 가능하도록 지원체계를 보완할 필요

임영태 국토연구원 국토인프라연구본부 연구위원 (ytlim@krihs.re.kr, 031-380-0364)

임윤택 국립한밭대학교 도시공학과 교수 (ytleem@hanbat.ac.kr, 042-821-1193)