

연안재생체제 구축방안 연구

Establishing
a Strategic Framework for CoastalScape
Revitalization

2014. 12.

남정호·최지연·장정인·정지호·임종서

보고서 집필 내역

| 연구책임자 |

남 정 호 : 1장, 2장, 5장, 6장, 7장

| 연구진 |

최 지 연 : 2장, 3장, 4장, 6장

장 정 인 : 3장, 4장, 5장, 6장

정 지 호 : 3장, 4장, 6장

임 종 서 : 3장

산·학·연·정 연구자문위원

김 선 희 (국토연구원 선임연구위원)

정 승 현 (국토교통부 서기관)

문 미 희 (해양수산부 사무관)

* 연구자문위원은 산·학·연·정 순임

연구감리자

황 기 형 (한국해양수산개발원 선임연구위원)

발 간 사

연안지역은 소규모 지역사회에서 국가 전체에 이르기까지 사회경제 발전을 이루는 핵심지역이라고 할 수 있다. 과거와 현재 뿐만 아니라 미래에도 지역과 국가 발전의 중요한 기능을 담당할 가능성이 크다. 그러나 연안지역에서 추진된 다양한 유형의 재생사업은 연안지역을 구성하고 있는 다양한 가치와 자원을 통합적으로 고려하지 못한 채 육지 중심, 개별분야 중심으로 물리적 시설 개선에 치중하고 있다. 그 결과 무분별한 자연환경 훼손, 지역 고유의 사회·문화 해체 등의 문제가 나타났으며 지속적인 경제적 발전에도 한계를 보이고 있다.

연안지역에 분포하는 산업단지, 항만, 어항, 도심 등에서 경제·산업 활동이 활발하고 많은 부가가치가 창출된 것은 사실이다. 하지만 그것만이 전부가 아니다. 경제·산업 발전의 근저에는 연안·해양 생태계가 제공하는 다양한 서비스와 오랫동안 형성된 지역 고유의 사회·문화가 있다는 것을 인식할 필요가 있다. 이는 낙후한 연안지역의 재생을 위해서는 경제적 가치와 함께 생태적, 사회·문화적 가치도 통합적으로 고려해야 한다는 것을 말해준다.

이 연구는 그간 연안지역에서 추진된 재생사업의 한계를 극복하기 위해 연안지역의 경제적, 생태적, 사회·문화적 가치를 유지·증진할 수 있는 연안재생체제 구축 방안을 제시하는데 초점을 맞추고 있다. 연안지역에서 추진하는 재생사업에서 고려해야 하는 가치와 자원이 무엇이고 어떤 방식으로 사업을 추진해야 하는지를 제시했다는 것은 이 연구의 중요한 성과라고 할 수 있다. 또한 연안관리 분야가 아닌 국토·도시, 항만, 어촌 등 타 분야에서 연안지역을 대상으로 추진하는 재생사업에서도 적용할 수 있는 전략을 제시한 것도 의미가 있다고 할 수 있다.

이 연구는 국내에서 처음으로 연안재생의 개념을 정립하고 연안재생체제를 구축하기 위한 전략을 제시한 성과는 있었지만 이 연구에서 제시한 개념과 전략의 현장 적용성을 구체적으로 분석하지 못한 점은 아쉬운 점으로 남는다. 후속 연구를 통해 이

연구에서 제시한 전략의 실효성을 높일 필요가 있고 연안관리 이외의 분야와 통합·연계할 수 있는 방안도 제시할 필요가 있다.

끝으로 연구책임자로서 이 연구를 주도한 남정호 연구위원과 연구진으로 참여한 최지연 부연구위원, 장정인 전문연구원, 정지호 전문연구원, 임종서 연구원의 수고에 감사의 뜻을 표한다. 아울러 연구감리를 통해 연구의 완성도를 높여 주신 황기형 연구위원께도 감사드린다.

2014년 12월
한국해양수산개발원
원 장 김 성 귀

| 목 차 |

Executive Summary	i
-------------------------	---

제1장 서론	1
--------------	---

제1절 연구의 배경 및 필요성	1
제2절 연구의 목적	3
제3절 선행연구 현황 및 선행연구와 차별성	3
제4절 연구의 범위와 방법	7
1. 연구의 범위	7
2. 연구 수행 방법	8

제2장 연안재생 이론 연구 및 개념	01
---------------------------	----

제1절 도시 재생의 역사와 패러다임	1
1. 서구사회의 도시재생 역사적 변천과정	1
2. 도시재생의 개념과 패러다임	21
3. 우리나라 도시재생 변천과정	71
제2절 지역발전과 재생	91
1. 외생적 지역재생 전략	91
2. 내생적 지역재생 전략	02
3. 신내생적 지역재생 전략	02
제3절 연안재생체제 구축 필요성 및 연안재생 개념	1... 2
1. 연안의 특징과 가치	12
2. 도시재생체제 적용의 한계 및 연안재생체제 구축 필요성	6... 2
3. 연안재생의 개념	2

제3장 연안재생 유사사업 현황 및 시사점 1· 3

제1절 도시재생 및 항만재개발	23
1. 도시재생 사업	2
2. 항만재개발사업	4
3. 시사점	54
제2절 농어촌정비 및 어촌·어항개발사업	55
1. 법률 및 계획	5
2. 농어촌 개발사업 추진현황	16
3. 시사점	64
제3절 연안정비사업	66
1. 법률 및 계획	6
2. 연안재생 관련 사례지역	37
3. 시사점	80
제4절 해양환경개선사업	28
1. 법률 및 계획	8
2. 마산만 특별관리해역	88
3. 시사점	90
제5절 도서종합개발사업	39
1. 법률 및 계획	9
2. 도서개발사업 추진현황	89
3. 시사점	99
제6절 연안재생 유사사업 분석 시사점	01

제4장 주요국의 연안재생 유사사례와 시사점 501

제1절 미국 연안재생사업	0
1. 법률 및 계획	16
2. 샌프란시스코 만 크리시필드(Crissy Field) 복원 사업	1·1 1
제2절 캐나다 연안재생사업: 그랜빌 섬(Granville Island)	5·1 1

1. 밴쿠버 수변주거지 재생개발계획	51
2. 그랜빌 섬 재생사업	16
제3절 일본 연안재생사업: 오사카 만 재생 행동 계획	1021
1. 추진배경 및 개요	10
2. 사업추진체계 및 자원	2
3. 사업의 효과	14
4. 시사점	125
제4절 종합 및 시사점	17
 제5장 전문가 인식조사 및 시사점	 9
제1절 전문가 인식조사 설문 설계	3
제2절 연안의 여건	12
1. 여건과 전망- 환경, 사회경제, 재해	231
2. 연안특성별 현황 -고밀도·중소도시·어촌어항	431
제3절 연안사업의 파급효과	6
제4절 연안사업의 한계 및 개선방향	14
제5절 SWOT 분석	1
1. SWOT 분석 주요 내용	4
2. SWOT 각 요소별 상대적 중요도	51
제6절 연안재생체제 구축 시사점	71
 제6장 연안재생체제 구축 방안	 6
제1절 연안재생체제 구축 여건	11
제2절 연안재생체제 구축 전략	5
제3절 연안재생체제 구축을 위한 중점 추진과제	751
1. 연안재생 추진을 위한 법제도 정비	81
2. 다원적 자원확보 및 다층적 통합협력 체계 구축	161
3. 연안자산을 활용한 유형별 맞춤형 재생체계 구축	761

4. 시범사업 지역 선정과 집중 투자	11
제7장 결론 및 정책제언	15
제1절 연구결과 요약	15
제2절 정책 제언	19
참고 문헌	182
부 록	186

| 표 목 차 |

표 1-1. 선행연구 현황 및 선행연구와 차별성	5
표 2-1. 도시재생의 역사적 전개과정	2· 1
표 2-2. 연안의 특징	3 2
표 3-1. 도시재생 관련 제도	5· 3
표 3-2. 국가도시재생기본방침 도시재생 시책	0· 4
표 3-3. 도시재생 선도지역	2· 4
표 3-4. 도시재생 관련 사업현황	3· 4
표 3-5. 항만재개발 대상항만 선정지표 및 선정기준	7· 4
표 3-6. 항만재개발 대상항만별 선정사유	9· 4
표 3-7. 부산항 북항 재개발 토지이용계획 방향	9· 4
표 3-8. 농어촌 정비사업의 종류와 세부사업별 특성	6· 5
표 3-9. 어촌·어항법에 따른 개발사업	8 5
표 3-10. 어촌종합개발사업 사업종류별 세부사업 목록	1· 6
표 3-11. 어촌종합개발사업 투자실적 및 계획	3· 6
표 3-12. 일반농산어촌개발 기능별 사업유형	4· 6
표 3-13. 제2차 연안정비사업 추진실적(완료)	9· 6
표 3-14. 공법별·해역별 제2차 연안정비사업 추진실적(완료)	9· 6
표 3-15. 제2차 연안정비 변경계획사업의 지역별 분포	0· 7
표 3-16. 기존계획과 변경계획의 증감	0· 7
표 3-17. 연안정비사업선정을 위한 대상지 지표평가 기준	1· 7
표 3-18. 연안정비사업선정을 위한 전문가 현장평가 기준	2· 7
표 3-19. 연안정비계획상의 삼학도 복원사업 개요	4· 7
표 3-20. 삼학도 복원사업 추진현황과 향후 계획	5· 7
표 3-21. 연안정비계획상의 동빈내항 복원사업	7· 7
표 3-22. 환경관리해역 지정 현황	4· 8
표 3-23. 연안습지보전기초계획의 실천목표와 중점추진과제	7· 8
표 3-24. 도서종합개발계획 개요	4· 9

표 3-25. 제3차 도서종합개발계획 수립 당시 중앙부처별 도서종합개발 관련 업무	94
표 3-26. 제3차 도서종합개발계획의 기본방향 및 세부내용	6..... 9
표 3-27. 제3차 도서종합개발계획 투자계획	7..... 9
표 3-28. 특수상황지역 중 도서지역 지정현황(186개 도서)	8..... 9
표 3-29. 특수상황지역개발사업	9.. 9
표 3-30. 유사 연안재생사업 유형 분류	101
표 4-1. 주요국의 연안재생 유사사례 분석 대상 및 내용	5·0 1
표 4-2. 미국의 지역공동체 재생계획(NRI) 참여 부처와 예산	7·0· 1
표 4-3. 미국 도시 재생 관련 법제도와 동향	801
표 4-4. 미국의 도시 재생 관련 행정체계	011
표 4-5. 오사카 만 재생 행동 계획의 구체적인 목표 및 지표	2·2 1
표 6-1. 연안재생체제 구축관련 법률 개정 적합성 평가	1·6 1
표 6-2. 국내 도시 및 연안 재생 관련 행정체계	361
표 6-3. 해외 연안재생관련 사업방식의 특징	461
표 6-4. 연안재생 유형별 특징(안)	961
표 6-5. 연안재생 유형별 지역자산(예시)	961
표 6-6. 연안재생 시범사업 지역 선정 기준	271
표 7-1. 주요 연구결과 요약	61

| 그림 목 차 |

그림 1-1. 연구주요 내용 및 추진체계	9
그림 2-1. 이론연구의 내용 및 활용	0· 1
그림 2-2. 도시재생의 개념	3· 1
그림 2-3. 도시개발 지역의 증가추세	5· 1
그림 2-4. 고밀도·근접성 차원의 압축도시 개념	6· 1
그림 2-5. 도시정책의 변화	7· 1
그림 2-6. 연안재생체제 구축 필요성 및 연안재생 개념	0· 3
그림 3-1. 유사 연안재생사업 분석 개요	1· 3
그림 3-2. 도시재생 관련 법·제도의 추진현황	3· 3
그림 3-3. 도시재생정책 추진체계	9· 3
그림 3-4. 2020 부산광역시 도시 및 주거환경정비기본계획 총괄도5.....	4
그림 3-5. 향만재개발 예정구역 위치도	8· 4
그림 3-6. 부산항 북항 재개발 위치도	1· 5
그림 3-7. 부산항 북항 재개발 토지이용계획도	3· 5
그림 3-8. 제2차 어촌·어항발전기본계획 비전 및 목표	9· 5
그림 3-9. 제2차 어촌·어항발전기본계획 추진사업 예시	0· 6
그림 3-10. 한국의 어촌개발 정책의 변천과정	5· 6
그림 3-11. 제2차 연안정비계획 정책방향 및 추진사항	7· 6
그림 3-12. 삼학도의 과거 전경	3· 7
그림 3-13. 삼학도 복원 전경(2013.11)	6· 7
그림 3-14. 포항 송도해수욕장 양빈 및 잠재설치 계획	8· 7
그림 3-15. 포항 동빈내항 해양공원 조감도	8· 7
그림 3-16. 포항 운하 및 동빈내항 과거 전경	9· 7
그림 3-17. 포항 운하 및 동빈내항 동빈내항 조성모습(2014.현재)0.....	8
그림 3-18. 해양환경종합계획의 비전 및 실천목표	3· 8
그림 3-19. 환경관리해역 지정 연안	5· 8
그림 3-20. 연안습지보전기초계획의 실천목표	7· 8
그림 3-21. 마산만 특별관리해역 관리범위와 추진경과	9· 8

그림 3-22. 마산만 특별관리해역 성과와 한계	0	9
그림 3-23. 마산만 매립 전 후 모습	2	9
그림 3-24. 제3차 도서종합개발계획의 목표와 기본방향	6	9
그림 4-1. 미국의 지역공동체 재생계획(NRI)의 위상	0	1
그림 4-2. 샌프란시스코 만 크리스 필드의 과거(1922)와 현재	1	1
그림 4-3. 샌프란시스코 만 크리스 필드의 과거(1924) 군사시설	2	1
그림 4-4. 샌프란시스코 만 크리스 필드 친수공간 전경(현재)	4	1
그림 4-5. Granville Island의 전경	6	1
그림 4-6. 1970년대 Granville Island의 전경	7	1
그림 4-7. 그랜빌 섬(Granville Island) 토지이용계획	8	1
그림 4-8. 그랜빌 섬(Granville Island) 재생사업 조감도 및 전경	9	1
그림 4-9. 오사카만과 그 집수구역	12	1
그림 4-10. 오사카 만 재생 실천계획 추진체계도	3	2
그림 5-1. 전문가 설문조사 개요 및 주요 설문 내용	9	2
그림 5-2. 연안여건에 대한 인식도 수준	2	3
그림 5-3. 환경 및 생태 분야 상태평가 결과	3	3
그림 5-4. 경제 및 사회 분야 상태평가 결과	3	3
그림 5-5. 재해 및 안전 분야 상태평가 결과	4	3
그림 5-6. 지역별 연안지역 상태 평가 결과	5	3
그림 5-7. 도시재생 및 항만재개발 사업의 부문별 파급효과	7	3
그림 5-8. 농어촌정비사업의 부문별 파급효과	7	3
그림 5-9. 어촌종합개발사업의 부문별 파급효과	8	3
그림 5-10. 해양환경개선(생태계 복원)사업의 부문별 파급효과	9	3
그림 5-11. 침식방지 연안정비, 사방사업 등의 부문별 파급효과	9	3
그림 5-12. 친수공간조성 연안정비사업의 부문별 파급효과	0	4
그림 5-13. 도시재생 및 항만재개발사업의 개선 필요성	1	4
그림 5-14. 농어촌정비사업의 개선 필요성	2	4
그림 5-15. 어촌어항개발사업의 개선 필요성	2	4
그림 5-16. 침식·재해방지 사업의 개선 필요성	3	4
그림 5-17. 친수공간조성 사업의 개선 필요성	3	4
그림 5-18. 연안재생체제 구축 여건 SWOT 분석	4	4
그림 5-19. 강점요소별 상대적 중요도	5	4

그림 5-20. 약점요소별 상대적 중요도	541
그림 5-21. 기회요소별 상대적 중요도	641
그림 5-22. 제약요소별 상대적 중요도	641
그림 6-1. 연안재생체제 구축전략 및 중점 추진과제	0·5 1
그림 6-2. 연안재생체제 구축 여건 SWOT 결과	1·5 1
그림 6-3. SWOT 각 요인 내 세부요소별 가중치 해석	5·5 1
그림 6-4. TOWS에 기초한 연안재생체제 구축 전략	6·5 1
그림 6-5. 문제점 및 여건분석에 기초한 연안재생 중점추진과제 ...	7·5 1
그림 6-6. 연안재생 법제도 정비방향에 관한 전문가 설문 결과	0·6 1
그림 6-7. 연안관리의 갈등 구조	361
그림 6-8. 다층적 협력체계 구축을 위한 추진 방향	7·6 1
그림 6-9. 연안자산을 활용한 지역맞춤형 재생전략체계(안)	8·6 1
그림 6-10. 연안재생 기술개발 및 협업체계	0·7 1

Executive Summary

Establishing a Strategic Framework for CoastalScape Revitalization

1. Purpose

This study aims to develop a strategic framework for coastalscape revitalization that can realize coastal development while overcoming the problems including land-centered, development-centered, city-centered and private interest-oriented projects and absence of connectivity among projects. The study also aims to explore a revitalization system that is suitable for the features of coastal regions. So that the counter measures which were conducted without continuity such as coastal economic growth, recovery of ecology, securing of public access and response to climate change-caused natural disasters in an integrated manner can be carried out through the integrated system.

2. Methodologies and Features

1) Methodologies

<Table> Characteristics of the Methodologies

Features	Major description	Data collection	Reasons for choice
Literature analysis and overseas case study	– Theories about sustainable development and integration of ecological economy – Analysis of changes of urban revitalization in history – Review of urban revitalization and regional	– Data of laws and institutions – Research paper published by government or research centers – Domestic and overseas research paper	– The current status of similar coastal revitalization projects and its implications are analyzed. – Similar cases of major countries and implications are analyzed.

Features	Major description	Data collection	Reasons for choice
	development-related theories – Review of domestic and overseas laws and institutions on coastal revitalization – Analysis of coastal revitalization projects in the US, Canada and Japan		
Expert survey	– Analysis of coastal conditions and prospects and its features – Identify ripple effects and improvement direction of coastal projects – Develop relative importance through the SWOT analysis on coastal revitalization projects	– Expert survey	– Analysis of coastal conditions and identification of improvement direction – Develop relative importance of major factors to establish a coastal revitalization system
Expert seminar and consultation	– Seminar of the experts in urban revitalization – Consultation with the experts in various areas of coastal revitalization	– Expert seminar – Expert consultation	– Address limitations of the existing literature review – Multifaceted review for establishment of a coastal revitalization system and execution plans

2) Features

The existing researches are restricted to port or fishing ports within the port areas or mainly focused on case studies. However, the study creates a framework for coastal revitalization and conducts a comprehensive review on related laws and regulations and finally suggests the strategies to establish coastal revitalization system and promotional tasks that are suitable for the features of coastal regions.

3. Results

1) Summary

- Establishment of the concept of coastal revitalization
 - Suggest urban revitalization and differentiation (land–economy–centered, lack of consideration for the ocean and ecology)
 - The concept of coastal revitalization: the term coastal revitalization refers to the maintenance and improvement of coastal water’s economic, social and cultural values while realizing sustainable development, based on the coastal water’s features and ecological values as a public property,
- Analysis and limitations of similar coastal revitalization cases in Korea
 - Urban revitalization, port re–development, coastal improvement, marine environmental improvement and ecological restoration, island development projects, etc.
 - The cases are lack of a comprehensive and overarching perspective. Even the related projects that are implemented on the same location are lack of the laws and regulations for organic relations and adjustment.
- Analysis of overseas coastal revitalization cases and its implications
 - The most outstanding features of the overseas coastal revitalization cases are ‘ecological features–based and organic connection and harmony.
 - Planning and its execution based on cooperation between central and local governments and participation of stakeholders, identification of a project that can create synergy effects with a single project that is designed to achieve a certain goal, fair sharing of interests based on the principles of the symbiosis, etc.
- Expert survey to direct strategies and law maintenance
 - Conduct a survey on experts in various areas including land–marine city planning, marine environment management, environmental planning, fisheries and port

- Develop an evaluation and limitations of the existing projects, the conditions of coastal revitalization, the direction of law maintenance, etc.
- The SWOT-based strategy to establish a coastal revitalization system
 - Present three promotion strategies based on the analysis result considering the weight
 - First, establishment of the concept of coastal revitalization based on characteristics of ocean environment
 - Second, strengthening of the convergence and cooperation foundation for coastal projects
 - Third, progressive approach and accumulation of small-scale achievements
- Four major promotion tasks
 - Improve laws and regulations for coastal revitalization
 - : It is more appropriate to revise the existing laws rather than enacting new laws (Coast Management Act)
 - Secure diverse resources and establish multi-level integrated cooperation system
 - Establish customized revitalization system using coastal assets
 - Selection of pilot projects and intensive investment
- Policy proposals
 - Establish a road map by stage to organize a coastal revitalization system before maintenance of laws
 - Execute coastal revitalization pilot projects even before maintenance of laws
 - Incorporate coastal revitalization project (including pilot project) into coastal management plans at a local level
 - Support research and development to increase effectiveness of coastal revitalization

2) Policy contribution

○ The study suggests the establishment strategies of coastal revitalization system and the promotion tasks that can realize various values of the coastal region.

3) Expected outputs

The study presents policy paradigm that can address problems of similar coastal revitalization projects that are operated without continuity. It presents key promotion tasks for the execution of an integrated coastal revitalization project. The study

presents the measures to maintain legal system to increase effectiveness of a coastal revitalization project.

Thanks to the establishment of integrated execution system for the projects of coastal regions, the study contributes to overcoming of policy barriers among departments within the Ministry of Oceans and Fisheries. It suggests the measures to overcome work barriers among departments, the biggest problem in establishing the new ocean governance.

제 1 장 서 론

제1절 연구의 배경 및 필요성

연안지역은 육지와 바다가 만나 형성된 독특한 지형적 특성뿐만 아니라 육상의 사회경제활동과 해양의 사회경제활동이 공존하는 공간이다. 이질적인 특성을 갖고 있는 자연환경과 사회경제활동은 공존이라는 기계적 틀 안에서 지속적으로 상생과 상충을 통해 변화한다. 상생과 상충은 단선적이지 않고 역동적인 형태로 나타나는 바, 연안에서 이해상충을 최소화하고 지속가능한 발전을 실현하는 수단으로 통합관리가 주목을 받았다. 이에 따라 의제21 채택이후 우리나라를 비롯한 연안국가들은 자국 연안에서 지속가능한 발전을 실현하기 위해 연안통합관리제도를 도입, 시행하고 있다.

연안통합관리를 전 세계적으로 시행하고 있음에도 연안지역이 다른 공간보다 사회적, 경제적, 생태적으로 중요한 공간이라는 사실에 대해서는 잘 알려져 있지 않다. 따라서 연안이 가지고 있는 사회경제적, 생태적 가치를 제대로 이해하고 이러한 가치의 유지와 증진에 관심을 기울일 필요가 있다.

사회경제적 측면에서 가치와 중요성은 연안지역에 거주하고 있는 인구는 50%이상¹⁾이며, 인구밀도가 전세계 평균의 2배를 상회한다는 사실²⁾을 통해 확인할 수 있다. 국가산업단지의 80%가 연안에 입지하고 있는 우리나라의 여건은 연안지역의 사회경제적 중요성과 높은 집중도를 상징적으로 보여준다.

1) 이 글에서 연안인구 비중은 Sorensen(2002, p.2-2)의 기준에 따라 해안선에서 150km 이내 육지에 거주하는 인구를 의미함. 연안인구 비중에 대한 사실은 기관 및 연구자별로 다양한데, 이는 연안육지부의 범위를 어떻게 설정하느냐에 따라 달라지기 때문임(자세한 사항은 남정호, 2011, p. 13 참조)

2) <http://www.oceansatlas.org>

생태적 측면에서 연안지역은 지구표면적의 6.3%에 불과하지만 인류에게 제공하는 유형, 무형의 편익은 전 지구 생태계가 제공하는 편익의 43%를 차지할 정도로 매우 높다(Costanza et al., 1997).

반면, 그동안 연안지역에서는 해양과 육상의 균형보다는 육상중심, 개발중심의 관리와 정책이 주를 이루었다. 이에 따라 연안지역에서 생태적 가치는 지속적으로 훼손되었고, 대규모 개발 중심의 이용은 지역사회 고유의 문화와 전통을 살리지 못했다. 기계적으로 동일한 방식의 개발이나 지역의 여건과 장점을 반영하지 못한 관리체제로 연안지역의 경쟁력은 낮아지고 있는 것이 현실이다. 저밀도 지역인 어촌에서 인구이동에 따른 감소와 정주여건의 악화가 현안이 되었고, 고밀도 이용지역에서 해양환경·생태계 훼손과 공공접근성 감소, 해양근접 개발에 따른 연안재해 취약성 증가도 부각되고 있다. 이는 연안지역이 갖고 있는 사회적, 경제적, 생태적, 문화적 가치가 장기적으로 하락하고 있고, 이는 궁극적으로 연안의 지속가능성을 위협하는 요소가 될 가능성이 높다.

그동안 정부와 지역사회는 연안의 다양한 현안을 해결하는 과정에서 현안에 대해 분야별 접근(sectoral approach)에 기초하여 정책을 시행했다. 낙후지역의 경제발전을 위해 어항·관광개발을, 접근성 강화를 위해 수변공간 조성, 오염해역에서 해양환경관리를, 재해가 발생한 지역에서 사후복구를, 어촌지역에서 어촌종합개발사업 등을 추진했다. 상기한 사업을 재생사업의 원형이라고 규정할 수 없으나, 이러한 사업들은 지역발전에 부분적으로 기여한다는 점에서 광의의 재생사업에 포함할 수 있다.

상기한 사업들은 대부분 정부 재원에 의존하여 진행되었는데, 기능별·분야별 접근을 우선 고려한 현재의 시행체제로 인해 특정 사업이 다른 영역의 가치를 훼손하기도 했다. 예를 들어 관광개발에 필요한 토지확보를 위한 매립이나 수변공간 개발과정에서 인공해안을 확대함으로써 생태적 가치를 훼손하거나 연안해역의 수용능력을 저하시키기도 한다. 또한 육상의 재개발 또는 도시정비과정에서 해양의 특성을 적절하게 반영하지 못한 사례도 있다.

2013년에 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」을 제정하였으나, 현

재의 체제에서 연안지역 재생은 육지중심, 개발중심, 도시중심, 이익극대화 중심, 중앙부처 중심, 사업별 연계성 부재와 같은 문제를 극복하는 데 어려울 것으로 판단된다.

이에 따라 그동안 분절적으로 진행되었던 연안 경제성장, 생태계 복원, 시민의 공공접근 확보, 자연재해 기후변화 대응을 통합적으로 수행함으로써 연안지역 특징에 적합한 재생체제를 구축할 필요가 있다. 사업의 통합적 수행은 연안지역의 성장의 지속가능한 발전과 관련이 있는바, 경제적 가치, 사회문화적 가치, 생태적 가치를 유지·증진하는 관점에서 정책을 추진할 필요가 있다.

제2절 연구의 목적

1절에서 기술한 연구의 배경과 필요성을 고려할 때, 이 연구의 목적은 ‘육지중심, 개발중심, 도시중심, 이익중심, 사업별 연계성 부재와 같은 문제점을 극복하고, 연안의 특성과 가치에 기초하여 지역 발전을 실현할 수 있는 연안 재생체제 구축 방안을 도출’하는 것으로 설정할 수 있다.

이 연구의 목적은 ‘육지중심, 개발중심, 도시중심, 이익중심, 사업별 연계성 부재와 같은 문제점을 극복하고, **연안의 특성과 가치에 기초하여 지역 발전을 실현할 수 있는 연안재생체제 구축 방안을 도출**’하는 데 있음.

제3절 선행연구 현황 및 선행연구와 차별성

2000년대 중반 이후 도시지역 재생은 도시계획, 지역발전 등 육상 공간관리 분야에서 중요한 연구주제였다. 2013년 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하 ‘도시재생특별법’)이 제정되기 전까지 도시재생에 관한 다양한 연구가 이루어졌다. 한국학술데이터베이스(KISS)³⁾에서 ‘도시재생’을 주

제로 검색하면 2002년 이후 275건의 연구논문 등이 검색되었고, 2007년부터 연구가 활발해지는 양상을 보이고 있다. 그러나 이 중 해양, 항만, 어촌과 관련한 도시재생에 관한 연구는 류동길·박원석(2010)의 항만재생과 관련한 1건이 유일하게 검색되었다. 연안재생과 관련이 있는 수변공간을 주제로 검색하면 김세용(2007)의 연구를 비롯하여 모두 5건이 검색되었는데, 주로 호수 또는 하천의 수변공간을 대상으로 한 연구이다. 어촌지역 재생과 관련한 연구는 없는 것으로 나타났다.

한편, 한국교육학술정보원⁴⁾에서 도시재생을 주제로 검색한 결과 총 5,608건의 연구결과가 검색되었는데, 이 중 항만에 관련된 연구결과는 172건, 어촌과 관련한 연구결과는 63건으로 나타났다. 국내 학술정보에서 항만 및 어촌과 관련한 연구는 2.2%~4.2%의 비중을 차지하고 있으나, 연안지역의 특징을 고려한 포괄적이고 체계적인 재생체제 구축에 관한 연구는 전무한 것으로 나타났다.⁵⁾

국제적으로는 1970년대에 미국, 캐나다, 일본을 중심으로 도시재생에 관한 국가정책이 개발되고, 재생사업이 수행되었다. 이에 따라 재생에 관한 연구는 우리나라와 달리 연안지역 수변공간을 포괄하는 연구가 상대적으로 진전되었다. 다만, 연안재생(coastal revitalization), 수변공간 재생(waterfront revitalization)을 주제로 구글 전문가데이터베이스⁶⁾에서 연구결과를 검색한 결과, 도시재생에 관한 186,000건의 연구 중 연안재생, 수변공간 재생이 차지하는 비중은 각각 5.7%, 5.3%로 나타났다. 국내 연구에 비해 상대적으로 비중은 높지만 해외 연구사례에서도 연안지역 재생을 대상으로 한 연구 비중은 그리 높지 않은 것으로 나타났다.

연안지역의 재생과 관련한 선행연구의 특징은 아래와 같다.

첫째, 부산 북항개발을 중심으로 최근 들어 관심이 증대되어, 주로 항만 또

3) kiss.kstudy.com

4) www.riss.kr

5) 한국학술데이터베이스에서는 연구논문을 중심으로 검색했고, 한국교육학술정보원은 학위논문, 연구 보고서 등을 모두 포함했음.

6) scholar.google.co.kr

는 항만구역 내 어항을 대상으로 하고 있으나 연구의 수는 매우 제한적이다.

둘째, 연구결과는 학술지에 게재되는 학술논문보다 학위논문 또는 연구보고서를 포함한 단행본이 차지하는 비중이 높다. 이는 연안재생에 관한 연구가 초기 단계에 있음을 의미하는 것으로, 아직은 학계에서 다루어야 할 중요한 현안 주제라는 인식이 형성되어 있지 않기 때문으로 해석할 수 있다.

셋째, 연안재생과 관련한 연구는 주로 사례연구를 중심으로 진행되고 있어, 연안재생에 관한 틀을 형성하고, 법제도 등을 포괄적으로 다루는 연구는 미흡한 실정이다.

〈표 1-1〉 선행연구 현황 및 선행연구와 차별성

구 분		선행연구와 차별성		
		연구목적	연구방법	주요연구내용
주요 선행연구	1	· 과제명: 도시재생을 고려한 도심 인접 해안의 수변공간 계획연구 · 연구자(연도): 신중복(2009) · 연구목적: 도심 인접 지역 해안수변공간의 계획방안 제시	· 문헌분석 및 사례 연구(창원시)	· 구 마산시 해안특성 분석 · 국내 관련 법규 검토 · 도심 인접 해안 수변공간 계획 방향
	2	· 과제명: 주민참여를 통한 항만형 도시재생사업의 활성화 방안-부산 북항재개발사업을 중심으로 · 연구자(연도): 류동길·박원석(2010) · 연구목적: 도시마케팅에 주민참여를 활용한 도시재생 활성화방안	· 문헌분석 및 사례연구(부산시) · 설문조사	· 주민참여와 도시마케팅 · 설문조사를 통한 주민참여 방안 도출 · 주민참여를 활용한 도시마케팅 전략
	3	· 과제명: 부산도시어항 재생을 위한 수변공간 디자인 연구 · 연구자(연도): 조형장(2013)	· 문헌분석 및 사례연구(부산시)	· 도시어항 개념 정의 · 도시어항 유형 분석 · 도시어항 재생을 위한 수변공간 디자인 방향 제시

〈표 1-1〉 선행연구 현황 및 선행연구와 차별성(계속)

구 분		선행연구와 차별성		
		연구목적	연구방법	주요연구내용
주요 선행연구	3	연구목적 : 부산 도시어항 재생을 위한 수변공간 디자인 제시		디자인 프로세스 및 가이드라인
	4	- 과제명 : 고부가가치 연안창조를 위한 생태적 재개발 방향 - 연구자(연도) : 남정호 외(2013) - 연구목적 : 연안지역 생태적 재개발 방향 제시	문헌분석	- 연안지역 생태적 재개발 관련 현안 및 여건 - 명품연안을 위한 생태적 재개발 추진방향
차별성		- 본 연구는 공간적으로는 ‘내륙, 도시’ 중심의 기존연구의 한계를 벗어나, ‘연안 전체’를 포함 - 경제적 가치 중심의 재생이 아닌 생태적, 문화적 가치를 통합적으로 고려하고, 기후변화 및 재해 대응까지 고려 - 분절적으로 진행된 연안지역 지원사업의 한계를 극복할 수 있는 통합적 추진의 법제도 정비방향 및 유형별 추진체계 제시	- 문헌분석 - Focus group 심층 인터뷰 및 델파이 기법에 의한 최적 방안 도출	- 통합형 연안재생사업 개념 도출 - 연안지원 및 발전 관련 현안 및 문제점 도출 - 통합형 연안재생사업 추진 기본방향 도출 - 중점 추진과제 및 법제도 정비 방안 제시 - 유형별 추진체계 제시

제4절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 범위

1) 연구의 지리적 범위

연구의 지리적 범위는 연안 전체를 대상으로 하였다. 연안재생의 대상을 항만구역, 어항구역, 레저관광구역 등 특정 기능이 활성화된 지역에 한정할 필요는 없다. 즉, 육역의 범위는 「연안관리법」 제2조에서 정한 연안육역의 범위에 한계를 두지 않고, 해양 및 해안과 사회경제적 · 자연환경적으로 분리되지 않을 경우 지리적 범위에 포함시켰다. 이러한 지리적 범위에 기초하여 국내 사례 및 해외사례 분석, 여건분석, 사례지역 적용 등의 세부 연구내용을 수행하였다. 예를 들어 산업단지 및 항만구역을 제외한 지역에서 연안의 범위는 500m 이내 다른 부처가 연안 도시지역에서 시행하는 도시 재생사업의 경우 분석대상이 되며, 연안재생체제 구축방안을 마련할 때에도 고려되었다. 항만구역 및 산업단지의 경우 해양을 고려한 도시재생사업에 대해서는 이 범위 이원지역도 포함할 필요가 있다.

연안해역의 범위는 육상활동의 영향을 받고, 이로 인해 육상의 사회경제활동 및 전체연안의 가치변동과 상호작용이 나타나는 지역을 포함하였다.

2) 연구의 내용적 범위

도시재생에 관한 특별법이 제정되고 이를 시행하기 위한 정부의 정책방향이 마련된 여건에서 도시재생에 관한 이론적 연구나 현재 도시재생체제의 정책 전반을 다루는 것은 적절하지 않은 것으로 판단된다. 이 연구에서는 도시재생체제에 관한 법률과 제도적 틀이 구축된 물리적 조건을 고려할 필요가 있다.

다만, 앞서 기술한 바와 같이 현재의 육상중심, 고밀도 지역 중심, 개발 중심의 재생체제를, 연안지역의 다양한 가치를 실현할 수 있는 방향으로 개선하기 위한 방안 마련에 초점을 둘 필요가 있다. 이에 따라 이 연구의 내용적 범위를 아래와 같이 설정하였다.

첫째, 연안지역의 가치에 기초한 지역발전을 실현하기 위한 통합적 재생에 관한 이론적 연구를 수행했다. 둘째, 연안재생사업의 유사사례의 현황과 문제점을 고찰하여 연안지역 재생체제 구축을 위한 함의를 도출하였다. 셋째, 우리나라보다 20년 이상 먼저 연안지역 재생을 추진한 해외의 연안재생사업 사례를 분석하였다. 넷째, 법제도 분석, 문헌연구, 전문가 설문 등을 통해 우리나라 연안재생체제 구축을 위한 여건분석 및 구축방향 제시를 위한 시사점을 도출하였다. 다섯째, 연안재생체제 구축을 위한 기본방향과 중점 추진과제를 제시하였다.

2. 연구 수행 방법

이 연구의 목적을 달성하기 위한 연구 수행방법으로 ‘문헌자료 분석’, ‘전문가 설문, 전문가 세미나 및 자문’을 채택하였다.

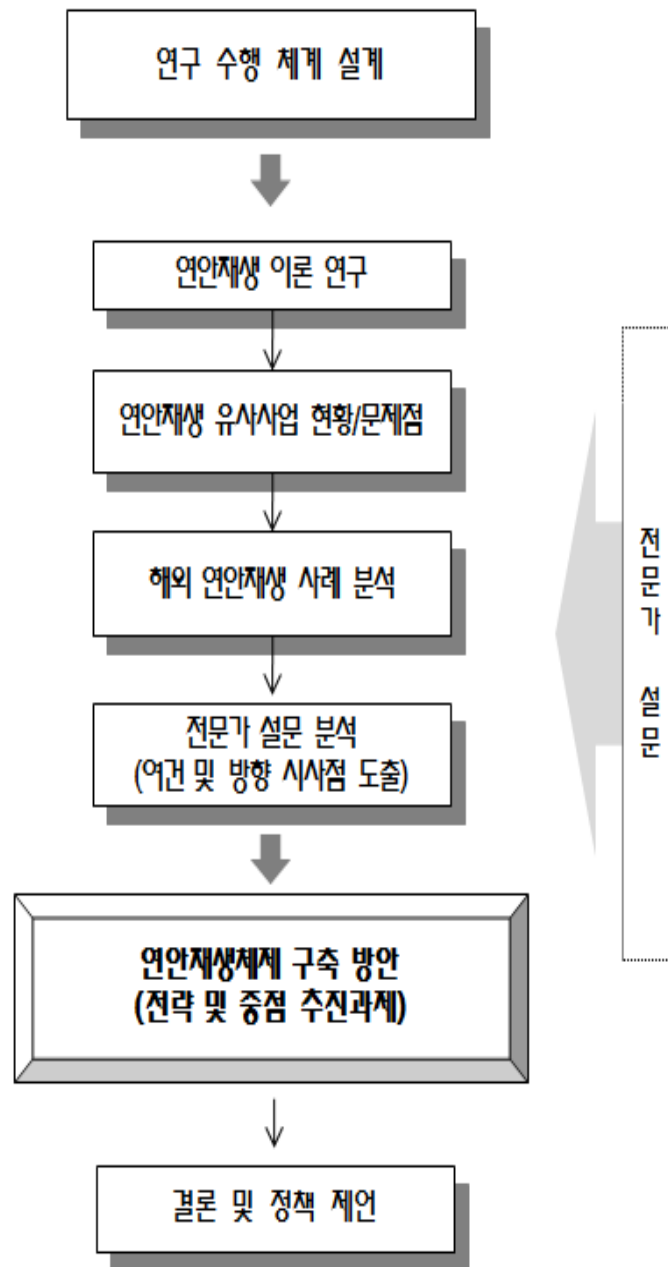
먼저, 분석 대상이 되는 문헌자료는 우리나라 법률, 해외의 법률 등 법제도, 정부 또는 연구기관에서 발간한 연구보고서, 국내외 학술지에 게재된 학술연구 논문 등이 있다.

둘째, 전문가 설문은 연안재생과 관련이 있는 전문가와 공공기관 담당자를 대상으로 수행하였다. 연안재생에 관한 인식 및 역량, 연안재생에서 정책 우선순위, 사업추진 방법, 법제도 개선방향 등에 관한 사항을 분석하였다.

셋째, 연안재생에 관한 정책 및 연구경험이 미흡한 현실을 고려할 때 경험이 축적된 도시재생 분야 전문가를 중심으로 세미나를 개최하고, 필요한 경우 분야별로 전문가 자문을 수행했다.

상기한 연구의 내용적 범위와 연구방법을 연구 추진체계를 <그림 1-1>과 같이 제시하였다.

〈그림 1-1〉 연구주요 내용 및 추진체계



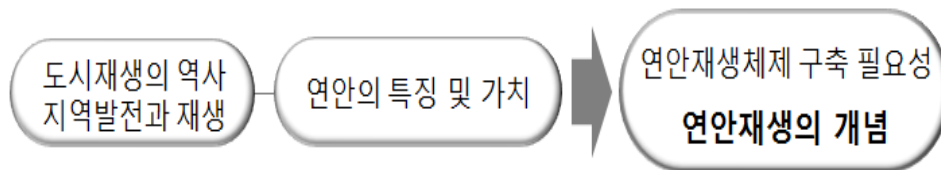
제 2 장 연안재생 이론 연구 및 개념

일반적으로 도시재생과 관련한 이론적 연구는 다른 기존의 연구에서 풍부하고 구체적으로 다루어졌다. 앞서 선행연구 분석에서 살펴본 바와 같이 재생에 관한 연구 중 95%이상이 도시재생 일반에 관한 사항을 다루고 있고, 이중 많은 연구가 재생에 관한 이론적 연구로 이루어졌다. 연안재생도 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시계획의 수립대상이 되는 공간적 범위 내에서 이루어지는 점을 고려하면 ‘도시재생에 관한 이론연구’는 별도로 수행할 필요가 없을 것으로 판단될 수 있다.

그러나 제1장에서 개략적으로 살펴본 우리나라 지역발전 사업 또는 연안 재생 유사사업의 한계를 극복하기 위한 대안적 이론을 모색할 필요가 있다. 또한 현재 재생체제의 현황을 고찰하고 문제점을 도출하는 것뿐만 아니라, 해외사례의 분석, 정책방향의 제시 등 이 연구의 전반에 걸쳐 일관성을 유지하기 위한 틀로서 이론연구를 수행할 필요가 있다.

이에 따라 이론 연구는 국내외 도시재생의 역사, 지역발전과 재생 등을 살펴보고, 연안의 특징과 가치를 고찰하였다. 이를 토대로 연안재생체제 구축 필요성과 연안재생의 개념을 도출하였다.

〈그림 2-1〉 이론연구의 내용 및 활용



제1절 도시 재생의 역사와 패러다임

1. 서구사회의 도시재생 역사적 변천과정

현대 도시의 성장기반은 제조업의 발달과 연관된다. 제2차 세계대전 이후 제조업의 쇠퇴와 서비스업의 등장은 그 동안 경제발전에 가려져 있었던 환경·교통문제, 주거·공공공간의 부족, 도시범죄 증가 등이 사회문제로 부각되었다. 1950년대만 하더라도 도시문제의 근본적 해결은 사회·환경적으로 열악한 주거공간을 전면 철거하는 방식을 채택하였다. 그러나 이러한 지구재개발방식은 도시의 물리적 환경을 개선하는 단기적 성과를 얻었으나, 이는 다시 도시빈곤, 부동산 가격상승 등으로 이어져 도시가 다시 쇠퇴하거나 왜곡된 성장의 형태로 나타났다.

이와 같은 도시문제에 대해 제인 제이콥스는 1961년 「미국 대도시의 죽음과 삶(Death and life of great american cities)」에서 획일적 도시개발방식은 살기 좋은 곳으로 만드는 것이 아니라 오히려 황폐화하는 것이라고 비판하였다. 또한 한 도시가 갖고 있는 장소성과 역사적 질서를 무시한 채 질서정연한 도시외모에 대한 계획에 몰두하는 것에 대해 도시약탈로 표현한다. 그녀는 쇠퇴한 도시를 활력 넘치는 곳으로 만들기 위해서는 사람이 많은 가로(街路)가 있고 오랜 건물을 보존하고 다양한 기능들이 서로 얹혀 살아 있어야함을 강조한다.

도시재생의 역사적 전개과정을 살펴보면, 1950년대는 도시마스터플랜 수립을 통한 도시의 주요문제인 슬럼·황폐지구의 제거를 목표로 한 재개발방식을 채택했다. 그러나 이러한 지구단위계획으로는 도시문제를 해소하는데 한계가 있음을 인식하고, 1960년대에는 사회복지에 관심을 둔 ‘지역의 사회문화·물리환경’을 개선하는 지역사회 회복(renewal)방식으로 채택·적용하였다. 이러한 재개발방식은 1970년대에도 이어졌는데, 근린사회의 어메니티 개선을 위한 지역회복 방식을 지속적으로 적용하였고, ‘근린’단위의 개발방식을 이행하기 위해 지방정부의 권한 등이 확대되었다.

1980년대 도시(지역)개발에 민간투자의 기회가 확대되면서 도시(지역)개발

규모가 대형화되었다. 1990년대 들어서는 ‘지속가능 개발’이 세계적 화두로 떠오르면서 도시(지역)개발방식에도 이를 적용하기 위한 노력이 이루어졌다. 도시개발보다는 도시성장관리에 더 관심을 둬에 따라 공공-민간 파트너십에 따른 도시(지역)관리방식이 도입·적용했다. 2000년대 이후는 압축도시, 스마트 성장 등 다양한 도시성장전략이 마련되었는데, 도시기능 다양성과 환경지속성 등을 강조하였다.

〈표 2-1〉 도시재생의 역사적 전개과정

유형	주요전략	주요내용	개발(관리)방식
1950년대 지구 재개발	도시마스터플랜 수립 종합적 토지이용계획 수립	도시결함 제거 슬럼·황폐지구 재건축	종합개발방식 슬럼지구 개량
1960년대 지역 재개발	지역의 사회문화·물리적 환경 개선체계	선별적 개선 사회복지 강조	지역사회 회복(renewal) 도시·사회계획 민간투자방식 도입
1970년대 근린환경	지속적 지역회복 주변부 개발	지역 어메니티 강조 노후지역 재개발	지방정부 주도개발
1980년대 대형 재개발	대규모 재개발계획	지역 대형 재개발 사업 추진	특정관리기구 설치와 민간 참여확대
1990년대 지역 재생	종합적 도시(지역) 계획 수립·이행체계	근린사회 활력 도시성장관리 문화유산, 환경지속성 강조	공공-민간파트너십 개발방식
2000년대 이후 지속가능개발	압축도시, 스마트성장 등 다양한 도시전략 마련	도시기능의 다양화 사회자본의 축적 환경지속성 확보	브라운필드개발 도시재생기구 등

자료: P. Roberts & H. Sykes, 2000, pp.13; 이광국·임정민, 2013, pp. 541 재정리

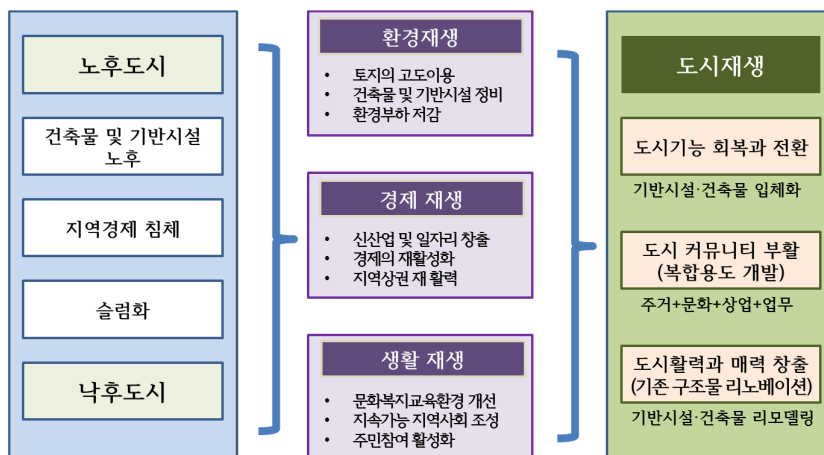
2. 도시재생의 개념과 패러다임

1) 도시재생의 개념

생물학적 의미에서 재생(regeneration)의 사전정의는 “자연의 역동성 또는 사건 등에 의해 교란 또는 손상된 세포, 유기체, 생태계 등을 갱신(renewal), 회복(restoration), 성장(growth) 시키는 과정(process)”을 뜻한다.⁷⁾ 이러한 생물학적

의미의 재생개념을 도시(지역)에 적용하면 자연적·사회적 요인에 의해 상처 난 도시환경과 기능을 새로운 가치를 더해 회복해 나가는 과정으로 이해해 볼 수 있다. P. Roberts와 H. Sykes(2000, p. 17-18)는 도시재생(urban regeneration)을 “도시재생은 도시의 사회경제적·물리적·환경적 문제를 지속적이고 종합적으로 해결하기 위한 비전과 실천을 말한다.”고 정의한다. 이에 대해 (김혜천, 2013, p. 5)은 도시재생의 의미 속에서는 낡은 물리환경 개선, 상권의 재활성화 등을 통한 경제회생, 지역사회 재 활력과 적극적 주민참여 등을 종합적으로 반영한 개념으로 보았다. 한국사회에 도입된 도시재생의 개념도 이와 유사하다. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조에서는 도시재생을 “인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠 퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것을 말한다.”고 정의한다.

〈그림 2-2〉 도시재생의 개념



자료: <http://kourc.or.kr/tb/jsp>(2014. 6. 25 검색)

7) regeneration is the process of renewal, restoration, and growth that makes genomes, cells, organisms, and ecosystems resilient to natural fluctuations or events that cause disturbance or damage ([http://en.wikipedia.org/wiki/Regeneration_\(biology\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Regeneration_(biology))) (2014. 6. 25 검색)

2) 도시재생의 패러다임

도시재생이 본격적으로 등장한 90년대 이후 도시계획·관리정책은 기존 낙후한 시가지의 물리적 환경을 개선하여 도시 이미지를 쇄신하고, 사회복지·교육·경제문제 등을 종합적으로 아우를 수 있는 방향으로 전환되었다.

(1) 스마트 성장(smart growth)

스마트성장은 대규모의 무분별한 도시재개발에 따른 교통·환경문제 유발에 따른 비판에 직면하면서 나타난 도시성장관리방식 중에 하나이다. 스마트성장은 북미사회에서 80년대 말부터 90년대 후반까지 경제성장, 환경지속성·삶의 질 개선을 동시에 달성하기 위한 도시정책으로, 이 정책의 특징은 지속가능한 개발과 오픈스페이스와 자연자원 보호, 지역수요에 맞춘 토지이용, 공공·민간부문 등 상호 공공선 창출, 개발과정의 투명성과 예측성, 복합용도개발 등을 들 수 있다(김용창, 2011, p.113).

스마트성장은 미국에서 도시성장정책으로 받아들여지고 있는데, 이는 도시관리에 있어 지방정부의 역할과 권한을 강조함에 따라 지역 정치인, 토목·건설업체, 환경단체 등에 대한 공감대를 형성하였다. 그러나 한편으로는 스마트성장의 범위와 규모가 광범위하고 모호하여 다양한 계층의 이해관계가 얽혀있다.

(2) 뉴어바니즘(new urbanism)과 어반빌리지(urban village)

도시문제 발생의 근본적 원인을 치유하기 위해서는 인간중심의 도시를 다시 만들어야 한다는 것을 강조하면서 나타난 도시성장의 패러다임이 미국의 뉴어바니즘(New Urbanism)과 영국의 어반빌리지이다. 이전 도시개발방식은 도시민의 동선 등 생활양식에 기초한 도시계획이 아닌 자동차 중심의 합리적 교통망 구축 등으로 이루어지면서 오히려 사람이 거주하기 어려운 환경이 조성되었다는 비판에서 시작되었다. 뉴어바니즘과 어반빌리지는 도시민의 일상생활을 편하게 영위할 수 있는 복합용도개발, 중소도시의 개발, 보행자 위주

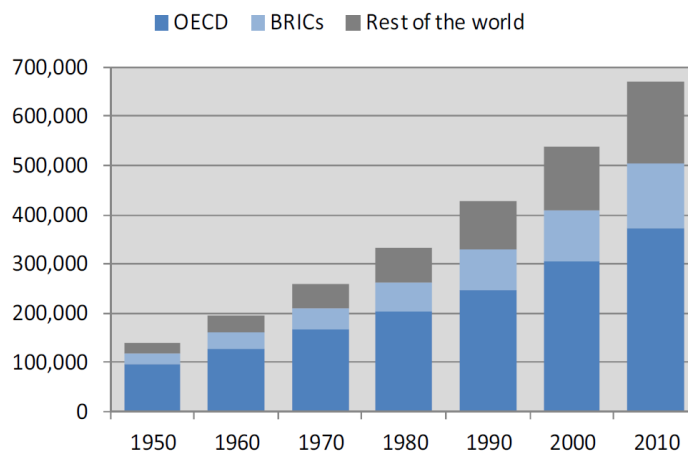
의 가로환경 조성, 대중교통의 활성화 등을 강조한다.

미국의 뉴어바니즘은 자동차 중심의 사회 이전으로 돌아가자는 의미로, 주거환경의 질 제고, 토지이용과 환경보전의 연계, 주민참여 등을 위한 도시계획이고, 영국의 어반빌리지는 도시생활방식과 농촌생활방식이 융합된 지역사회를 만들자는 것을 강조한 것으로 일상생활에 필요한 시설 정도만 있는 도시환경을 조성하자는 것을 의미한다(김용창, 2011, pp. 131-132).

(3) 압축도시(compact city)

OECD(2011, p.22)는 2050년까지 세계 인구의 70%가 도시에 거주하고, 토지개발수요가 인구증가보다 앞서고 있음을 볼 때 효율적 도시계획이 필요성을 강조하고 있다. 즉 인구구조 변화에 따른 재정여건 변화 등을 고려한 효율적인 도시정책이 필요성에 따라 압축도시(compact city)가 언급되고 있다.

〈그림 2-3〉 도시개발 지역의 증가추세

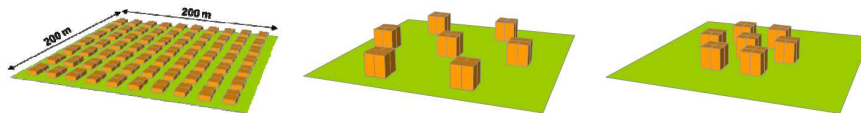


자료: OECD, 2011, p. 24

압축도시는 무분별한 도시 확산을 방지하고 녹색성장에 기여하기 위해 집중적으로 논의되고 있다. OECD(2011, p.15)에서는 압축도시를 고밀도·근접개발, 대중교통 기반의 도시공간 조성, 지역 공공서비스와 일자리 접근성이 강

화된 도시로 정의하고 있다. 아래 그림에서도 보듯이 압축도시의 동일한 면적(200×200m)내 개발밀도가 모두 동일한(140개 거주단위)의 3가지 분포형태를 들었는데, 맨 우측에 있는 그림이 고밀도·근접성 차원에서 압축도시의 형태와 유사하다.

〈그림 2-4〉 고밀도·근접성 차원의 압축도시 개념



자료: OECD, 2011, p. 16

압축도시의 일본, 미국, 유럽, 호주 등에서 도시정책으로 활용하고 있는데, 도시 확산을 관리하고, 기 개발지역 등에 있는 건축물 등을 적극적으로 재활용하며, 도시서비스 근접성 제고, 도심 내 복합용도 개발, 도시 디자인 지침제정 등을 통한 매력적인 도심 창출을 위한 노력을 하고 있다.

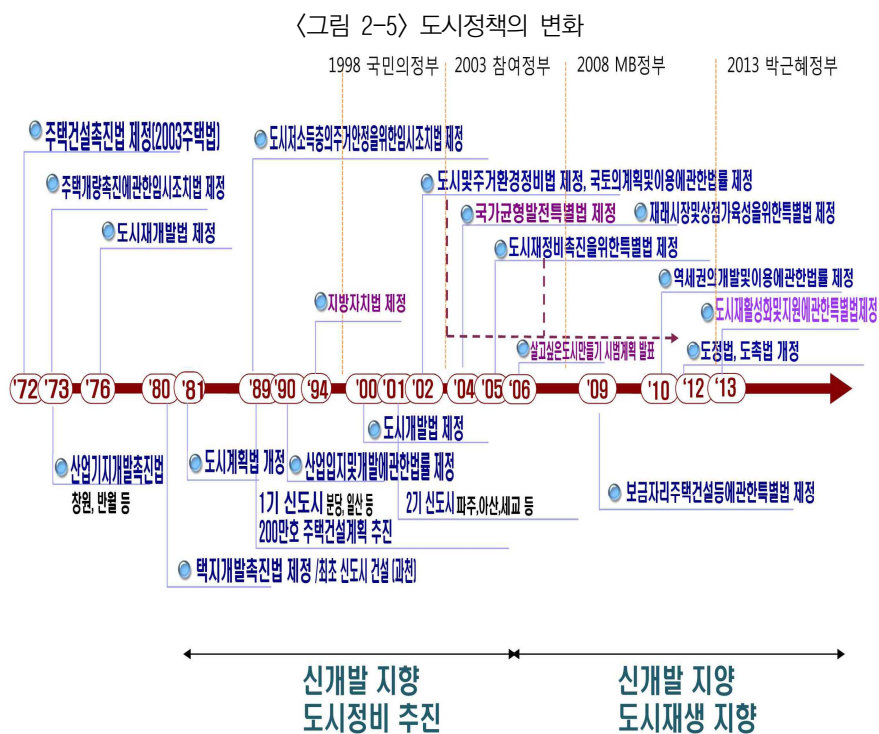
(4) 마치즈쿠리

마치즈쿠리를 우리나라 말로 번역하면 ‘마을 만들기’가 된다. 마을 만들기의 개념은 ‘마을(사람이 모여 사는 곳)’의 가치를 살리기 위해 주민들이 주체적으로 참여하여 새로운 가치를 창출한다는 의미를 갖는다. 일본의 마을 만들기 운동이 등장하게 된 배경은 1960년대 후반 경제고도성장이 삶의 질 증진과 반드시 연결되지 않는다는 인식이 형성되면서, 시민이 스스로가 자기가 살고 있는 지역생활 환경을 만들어가는 시민운동의 형태로 발전했다(최일홍·이창호, 2005, p.45)

일본의 마치즈쿠리 운동은 지역의 가치를 회복하려는 시민운동으로 시작한 만큼 ‘마을’이라는 지역공동체를 중심으로 한 도시정책으로, 뉴어버니즘과 어반빌리지 등과 같은 도시정책과 유사하다.

3. 우리나라 도시재생 변천과정⁸⁾

우리나라의 도시재생은 기성 낙후시가지의 물리환경 개선에 국한되어 진행되었으나, 최근 역사문화·지역경제·물리환경 등 종합적 차원의 도시재생을 통한 가치 재생산에 초점을 둔다. 유재운 외(2013, p.18)에 따르면 “2000년대 전후로 도시재생은 재래시장 정비사업, 살고 싶은 도시 만들기 등을 통한 중소도시 규모의 주거·생활환경개선형 사업이 추진”되었으나 현재는 거시적인 사회경제 환경개선을 위한 범주까지 확대되었다



1

자료: 이영은, 2013, p. 364

8) 자세한 사항은 제3절 참조

1) 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 제정

「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 ‘도시재생특별법’)」은 그동안 분산정비방식에서 종합적 도시재생 추진체계 구축 등을 통해 도시성장 기반을 확대하기 위한 목적으로 2013년 6월에 제정되었다.

동 법의 목적(제1조)은 “도시의 경제적·사회적·문화적 활력 회복을 위하여 공공의 역할과 지원을 강화함으로써 도시의 자생적 성장기반을 확충하고 도시의 경쟁력을 확보하며 지역 공동체를 회복하는 등 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다.”고 제시되고 있다.

「도시재생특별법」에서는 주민과 지자체, 전문가가 함께 계획을 수립하고, 주민의 재생역량을 지원하기 위한 도시재생지원기구(중앙) 및 도시재생지원센터(지방) 등을 설치한다. 국가·지자체는 도시재생사업 비용의 보조·융자, 국·공유재산의 처분, 조세·부담금 감면, 건폐율·용적률·높이제한·주차장 설치기준 완화 등 규제 특례를 지원한다. 도시재생이 시급하고 파급효과가 큰 지역을 선도지역으로 지정해 예산 및 인력 등 우선지원이 가능하다.

2) 국가도시재생기본방침의 주요내용

국토교통부의 국가도시재생기본방침(‘14~’23)에서는 제시한 비전은 ‘국민이 행복한 경쟁력 있는 도시 재창조’이고, ‘일자리 창출 및 도시경쟁력 강화’, ‘삶의 질 향상 및 생활복지 구현’, ‘쾌적하고 안전한 정주환경 조성’, ‘지역 정체성 기반 문화가치·경관회복’, ‘주민역량 강화 및 공동체 활성화’ 5대 목표를 제시하고 있다.

또한 국가 도시재생중점시책에 대해서는 첫째, 신규 용지수요를 기성시가 지 재생을 통해 공급하고, 기존도시 정주여건·매력을 극대화할 수 있도록 도시정책의 패러다임 전환을 명시했다. 둘째는 각 부처의 도시재생 관련사업 예산을 쇠퇴지역에 집중 지원하고, 추가로 마중물 예산 지원한다. 셋째는 주택기금을 도시재생사업에 지원하고, 다양한 금융기법 도입, 맞춤형 규제특례 및 국·공유지를 한다. 네 번째는 협동조합, 마을기업 등을 도시재생의 주체로 육성, 주민교육·전문가 양성 등을 주요시책으로 삼았다.

제2절 지역발전과 재생

지역재생(local regeneration)은 지역발전(local development) 모두 지역문제를 해결하고 궁극적으로 주민복지 증진을 목적으로 한다는 점에서 다르지 않으나, 지역재생은 쇠퇴지역을 대상으로 하는 차이가 있다(박인권, 2012, p.2-4).

지역재생은 도시재생과 같이 인구감소, 열악한 물리환경, 지역경제 침체 등의 문제가 나타나고 있는 지역을 대상으로 한다고 볼 수 있다. 지역재생은 지역쇠퇴와 연관된다. 이소영 외(2012, p. 14)에 따르면 “지역쇠퇴의 원인과 결과에 관련된 요소는 매우 다양하며, 이들은 상호영향을 미치는 순환적 인과관계에 있다”고 언급한다. 즉 지역의 물리적 쇠퇴는 인구감소로 이어지고 인구감소는 궁극적으로 지역경제 쇠퇴로 이어지기 때문이다.⁹⁾

주민복지 증진을 목적으로 한 지역재생전략이 지역쇠퇴현상을 함께 고려하자는 것은 지역의 단편적 문제해결보다는 종합적 접근방식을 요구한다. 지역재생을 종합적 지역발전의 패러다임으로 이해하기 위해서는 크게 외생적 지역재생전략과 내생적 지역재생전략으로 구분하여 살펴볼 수 있다.

1. 외생적 지역재생 전략

외생적 지역재생전략은 지역내부 역량보다는 국가 등 외부요인과 자원으로 지역발전을 하고자 하는 것이다(박경, 2008, p. 90). 박인권(2012, p.6)에 따르면 외생적 전략의 이론적 근거를 Myrdal(1957)과 Friedmann(1966) 등의 지역불균형이론과 경제기반이론(economic base theory)에 두고 있다.

외생적 재생전략은 Top-down방식의 전략으로 지역재생의 목표와 실천 등을 중앙정부, 전문가 등이 설정하는 것으로, 과거 우리나라 성장거점지역전략과 유사하다. 지역의 외생적 발전을 위해 정부는 기업유치를 위한 각종 보조금과 규제완화, 사회기반 인프라 조성 등을 공급함으로써 지역발전을 꾀하게

9) 박인권(2012, p. 5)에 따르면 “경제쇠퇴지역에서는 농업 및 제조업의 쇠퇴와 같은 산업의 재편 등으로 일자리 감소, 실업률 증가, 주민소득 감소 등의 문제가 나타난다.”고 하면서, 이는 “인구 감소, 빈곤문제, 노령화 문제로 이어져 사회적으로 쇠퇴되며 이는 다시 지역경제를 더욱 악화시키고 이는 곧 물리적 쇠퇴로 이어진다”고 언급하였음.

된다. 이러한 외생적 지역재생은 외부자원 등에 의존도가 높아 지역역량을 위축하고, 외부시장변화에 따른 영향을 직접적으로 받고 실질경제 증진보다는 지역자산의 훼손 등의 문제가 나타날 수 있다.

2. 내생적 지역재생 전략

내생적 지역재생은 외생적 지역재생과는 달리 지역내부의 역량강화와 지역자산을 활용해 주민들 스스로 지역목표를 수립하고 달성하는 과정을 말한다. 내생적 지역재생은 위에서 살펴본 도시재생의 역사적 변천과정에서 나타났듯이 국가주도의 대규모 재개발사업이 지역의 실질적 성장으로 이어지지 않는다는 인식하에 시작되었다고 볼 수 있다.

내생적 지역재생은 지역혁신체계(regional innovation system)이론과 연관된다. 지역혁신체계도 마찬가지로 지역성장 요인을 지역의 사회자본의 축적규모에서 찾는다. 즉, 지역간·지역내 네트워크, 지역학습과 역량, 암묵적 지식 공유, 신뢰 등이 잘 구축된 지역일수록 지역발전의 동인으로 작용한다는 점이다. 2000년대 이후 우리나라에서 진행된 ‘마을기업’, ‘마을 만들기’ 사업은 독특한 지역자산과 사회자본을 토대로 한 내생적 지역재생과 연관된다.

3. 신내생적 지역재생 전략

내생적 지역재생은 독특한 역사문화자산이 있는 특정지역에서 가능한 반면, 실질적으로 지역자산과 역량이 없는 지역의 경우 스스로 발전·성장하는 것은 근본적으로 어렵다.

이에 유럽에서는 지역내부자원과 역량을 제고하기 위한 외부자원을 어떻게 잘 활용할 것인가를 고민하면서 신내생적 지역재생 전략이 제시했다. 이 전략은 하향식 성장방식과 상향식 성장방식을 융합한 것이라 할 수 있다. 신내생 지역재생전략을 채택·이행하기 위해서는 우선적으로 지역내·외부의 협력네트워크 구축 조성, 지역경제 학습 등 역량강화, 중앙정부와 지방정부의 역할 및 책임공유체계 등에 대한 제도기반 구축이 중요하다.

제3절 연안재생체제 구축 필요성 및 연안재생 개념

1. 연안의 특징과 가치

1) 연안의 범위

일반적으로 연안은 물리적 관점에서 유체의 특성이 있는 연안해역과 고정체의 특성이 있는 연안육역으로 이루어져 있다. 이질적인 연안육역과 연안해역을 하나의 단일한 관리단위로 설정하여 관리하게 된 것은 해역과 맞닿아 있는 육역은 해역의 상태에 영향을 주며, 해역의 상태변화는 육역의 사회경제에도 영향을 주기 때문이다. 즉, 해역과 육역을 구분해서 독자적으로 관리할 경우 인간의 직접적 경제활동과 사회활동이 우세한 육상 중심의 정책이 추진되고, 이로 인해 해양환경과 자원의 훼손, 경관가치 저하, 해양의존형 경제활동 위축, 지역가치의 하락 등 결과적으로 그 영향이 육상의 사회경제활동에 영향을 미치기 때문이다.

이에 따라 전 세계적으로 도입, 시행하고 있는 연안통합관리제도에서 연안의 공간적 범위에 육역과 해역 모두를 포함하고 있다. 다만, 육역과 해역의 범위는 해당 국가 또는 지역 등 개별 관리단위의 법률 및 제도, 자연환경, 사회, 정치, 경제, 역사 등 다양한 요소를 고려하여 결정된다.¹⁰⁾

우리나라는 1999년 「연안관리법」을 제정하는 과정에서 연안육역의 범위를 설정할 때, 기존 법률과 상충을 최소화하되 육상의 영향을 관리할 수 있는 최소한의 한계인 500m를 기준으로 하였다. 다만, 개발압력이 높은 산업단지와 해양의존형 경제활동의 특성이 있는 항만구역에 대해서는 1,000m를 육역의 범위로 설정하였다.

해역은 우리나라의 주권이 미치는 영해를 해역한계로 설정하였는데, 육지부의 영향이 직접 미치거나 다양한 경제활동이 집중적으로 나타나는 범위는

10) 육역의 범위는 50m, 1,000m 등 임의적 방식, 행정구역, 수계(watershed) 등 다양하며, 해역의 외측한계도 최대 EEZ에서부터 영해, 해안선(조간대) 등으로 다양함(Sorensen, 2002, 6-2 참고)

내수(internal waters)이다. 따라서 해역한계에서 영해를 포괄한 것은 주권이 미치는 공간을 법률과 계획에 따라 통제하고 실질적 지배가 이루어지고 있음을 함축하는 상징적 의미가 강했다.¹¹⁾

2) 연안의 특징 및 관리의 시사점

연안관리에 관한 연구는 1972년 미국이 연방법률로 연안역관리법(Coastal Zone Management Act)을 제정한 이후 본격적으로 시작하였으며, 1990년대 초반 의제21에서 연안의 통합적 관리를 지속가능한 발전의 이정표로 설정하면서 연구주제도 다양해졌다. 연안통합관리에 관한 연구를 수행하면서 연안의 특징에 대한 연구결과물이 증가하였는데, 남정호(2011)는 선행연구를 종합하여 연안의 특징을 생태계가치, 인구 및 산업, 자원, 재해 등 9가지로 구분하여 정리하였다.

이 중 가장 주목해야할 연안의 특징은 i) 해양의 환경상태에 영향을 미치는 오염물질의 77%가 육상에서 기인한다는 것, ii) 연안은 사적지배와 공공지배가 병존하고 있다는 것, iii) 단일 기구나 주체에 의한 독립적 관리가 불가능하고 이해당사자들 사이의 갈등이 본질적으로 내재하는 공간이라는 것이다.

‘육상활동의 영향에 관한 특징’은 공간에 관한 통합적 관리의 과학적 근거라 할 수 있다. 사적지배와 공공지배가 병존하고 있다는 것은 공익이 사익추구에 포섭되어 공익의 사익으로 전환이 용이하게 이루어질 수 있다는 것을 의미한다. 단일주체에 의한 독립적 관리가 불가능하고, 갈등관리가 중요하다는 점은 육역의 요소와 해역의 요소 간 조정과 조화를 통한 통합(integration)이 관리에서 핵심원리가 되어야 함을 내포한다.

11) 그러나 2000년대 중반 이후 수산자원과 해양광물자원(골재 포함) 이용 간 상충이 나타나고, 해양에너지시설과 다른 해양이용(선박운항, 수산자원, 해양생태계 보호) 간 상충가능성이 커지고 있음. 이에 따라 단순히 육상의 영향만을 고려하여 연안해역의 실질적 관리범위를 정하는 것은 한계가 있음. 예컨대 해양에너지 시설은 육상의 사회경제활동을 지원하는 기반 시설이기 때문에 결국 육역의 요구에 따라 해역의 상태가 영향을 받으므로 연안관리의 범위에 포함하는 것이 타당함.

〈표 2-2〉 연안의 특징

구분	내 용
생태계 가치	· 해안지역의 서비스 제공가치 전체의 43% 차지 · 무인도서 인구수용력 : 해역을 포함한 경우와 포함하지 않은 경우 최대 180배(무인도서)
인구 및 산업	· 전세계 인구의 60%가 해안에서 100km 이내 거주 · 인구 천 만명 이상 대형 도시의 2/3가 연안에 입지
수산자원	· 전세계 어업생산량의 90% 차지 · 상업적 유용 어종의 80% 서식
자연재해	· 자연재해에 매우 취약 · 전통적 자연재해 피해 외에 기후변화에 따른 잠재적 피해
해역환경	· 해양환경에 영향을 미치는 오염물질의 77%가 육상기인
재화특성	· 비배제성, 비경합성이 존재하는 공공재 · 공간 및 유형 자원에 대한 경합성이 존재하는 공유재
지배권한	· 토지 개인 소유에 따른 배타적 사적 지배와 공유수면에 대한 일반시민의 공공 접근권 혼재 · 공유수면에 대한 독점적 사적 지배(면허 등)와 공공 지배 혼재
정책수요	· 이해관계자 다양, 해양 및 육상, 이용개발과 보전 수요
관리방향	· 단일 기구나 주체에 의한 독립적 관리 불가능 · 개발행위 인과관계 규명 한계 때문에 불확실성 관리 중요 · 권한의 혼재와 복합적 재화의 특성으로 갈등관리가 중요 · 행정구역에 따른 인위적 통제 한계

자료 : 남정호, 2011, pp.16~17.

3) 연안의 가치와 위협요소

상술한 연안의 특징에서 연안공간이 다른 공간에 비해 상대적으로 두드러지게 보유하고 있는 가치를 도출할 수 있다. 또한 이러한 가치를 위협하는 요소가 다른 공간에 비해 크게 작용하는 것도 확인할 수 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

(1) 연안의 가치

연안의 특징에 기초하여 추출할 수 있는 가치는 경제적 가치, 생태적 가치, 사회문화적 가치를 들 수 있다.

□ 경제적 가치

연안지역은 인류의 일상적 경제활동을 유지하는데 필요한 재화를 생산하는데 중추적 역할을 담당하고 있다. 전세계 인구의 50%이상이 연안에 거주하고 있고, 인구 천 만명 이상의 대형도시(mega city)의 2/3가 연안에 입지하고 있다는 사실은 연안지역의 경제적 가치가 다른 공간에 비해 매우 크다는 것을 의미한다.

□ 생태적 가치

연안지역에서 연안해역만 따로 떼어놓더라도 생태적 가치가 월등히 크다는 것을 알 수 있다. 전 지구표면에서 차지하는 면적은 작지만 연안의 생태계는 높은 생산성과 다양성 때문에 시장재화 및 비시장재화를 비롯한 생태계서비스의 43%를 제공하고 있다. 해양전체가 차지하는 비중이 68%임을 고려하면 연안해역 생태계가 제공하는 서비스는 육상생태계가 제공하는 서비스를 크게 상회하고 있다.

□ 사회문화적 가치

연안은 해양의 사회적·문화적 요소와 육상의 사회적·문화적 요소가 병존할 뿐만 아니라 이러한 병존을 통해 사회문화적 측면에서 새로운 가치를 창출하고 있다. 또한 경관적 측면에서 이질적 자연환경의 공존으로 인해 재해취약성이 크에도 불구하고 매력적인 정주여건을 제공한다.

(2) 연안가치 위협 요소

연안의 경제적, 생태적, 사회문화적 가치를 위협하는 요소는 인위적 요소와 자연적 요소로 나눌 수 있다. 그러나 자연적 요소도 인위적 요소로 인해 그 영향이 증폭되기도 한다. 예를 들어 공유수면을 매립하여 토지를 조성한 후 그 토지에서 사회경제활동을 위한 시설물을 지을 경우 이는 기후변화에 따른 해일이나 호우를 동반한 태풍에 취약하기 때문이다. 앞서 살펴본 연안가치를 위협하는 요소는 '육상기인 오염원, 과도한 공유수면 매립, 육상중심·

시장재 중심의 공간관리, 자연재해 및 인위적 재해, 통합관리를 위한 기반 취약 등이 있다.

□ 육상기인 오염원

육상활동 과정에서 배출하는 오염물질은 오폐수 처리과정을 거치지만 궁극적으로 해양으로 유입되는데, 해양환경·생태계의 자정능력을 초과하여 오염물질이 유입될 경우 생태적 가치를 저하시킨다. 해양환경·생태계 훼손으로 인한 생태적 가치의 하락은 해양의존형 경제활동인 수산업, 해양관광에 부정적 영향을 주어 궁극적으로 경제적 가치를 위협하게 된다.¹²⁾

□ 과도한 공유수면 매립

연안에서 해역은 공공재이자 공유재의 속성이 있다. 공유수면 매립을 통해 공유재가 사유재로 전환되면 공유재가 제공한 공공의 이익이 사익으로 전환되어, 사적지배하에 관리가 이루어진다. 이 과정에서 지대추구(rent-seeking) 행위가 발생하는 바, 최대 이익추구를 위해 난개발이 이루어지고 이로 인해 해양의 생태적 가치의 훼손뿐만 아니라 어촌공동체의 해체도 함께 발생한다.

□ 육상중심, 시장재 중심의 공간관리

육역과 해역의 조화와 균형이 이루어지지 않은 육상중심의 공간관리는 연안 경관가치를 훼손하는 무분별한 개발의 원인이 된다. 이 과정에서 인간의 복리에 기여하는 비시장재, 공공재, 공유재에 대한 배려는 줄어들고, 자본투자 대비 최대의 이익을 확보하는 방식으로 개발이 이루어진다. 이러한 무분별한 개발은 주거환경, 교육환경, 생활환경에 영향을 주게 되고, 장기적으로 지역의 경제적 가치와 생태적 가치 하락의 원인이 된다.

□ 자연재해 및 인위적 재해

2000년대 이후 IPCC가 발간한 기후변화에 따른 영향을 예측하는 보고서는

12) 마산만 유역의 집중개발로 인해 1970년대 말 폐류채취가 금지되었고, 가포해수욕장이 폐쇄 되었음.

논란의 여지가 있지만, 기후변화 및 이에 따른 영향이 빨라지고 있음을 보여 준다. 일례로 제5차 보고서에 따르면, RCP 8.5상황에서 2100년까지 해수면 상승은 제4차 보고서에서 예측한 상승범위보다 최고 0.23m가 증가한 0.63m(0.45~0.82m) 예측되었다(IPCC, 2013, p.23). 해수면 상승은 상대적으로 예측가능하고 대응이 가능한 영향인 반면, 기후변화에 따른 태풍, 해일, 쓰나미와 같은 자연재해는 경제적, 사회적 가치를 위협하는 가장 큰 요소이다.

이외에도 이상파랑, 침식, 침수 방지를 목적으로 설치한 방재시설물이나 자연특성에 대한 과학적 규명이 미흡한 상태에서 추진한 항만, 어항개발 등이 때로는 제2차 영향을 야기하여 생태적 가치뿐만 아니라 경제적 가치를 위협하기도 한다.

2. 도시재생체제 적용의 한계 및 연안재생체제 구축 필요성

「도시재생특별법」은 도시재생을 ‘인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것’으로 정의하고 있다.

이러한 도시재생의 개념은 사회경제활동이 이루어지고 있는 연안육역에 그대로 적용하더라도 일견 큰 무리가 없는 것처럼 여겨질 수 있다. 앞서 기술한 연안의 가치에서 경제적, 사회문화적, 생태적 가치를 유지·증진하는 것을 목표로 하고 있기 때문이다. 그러나 이러한 도시재생체제를 연안지역 전반에 적용하는 것은 아래와 같은 한계가 있는바, 이는 연안재생체제를 구축할 필요성이 있음을 의미한다.

- 도시재생은 사업의 공간적 범위에 비도시 지역이나 도서지역을 적극적으로 포섭하고 있지 않다.

도시재생이 포괄하는 공간적 범위는 「도시재생특별법」 제2조제1항제7호에서 정한 재생사업의 범위를 통해 구체화되는바, 연안해역의 특성에 대한 고려나 배려가 상당히 부족한 것으로 판단된다. 일례로 연안해역을 포함하는 재

생사업은 「항만법」에 따른 항만재개발사업이 명시적으로 규정되어 있고, 어촌이나 일반 연안지역에 대해서는 ‘국가 또는 지방자치단체가 지역발전 및 도시재생을 위해 추진하는 일련의 사업’으로 모호하게 정의되어 있다. 특히 항만재개발 사업은 ‘도시경제기반형’으로 분류되어 있어 재개발과정에서 앞서 서술한 연안의 가치를 적절하게 고려하는 것은 한계가 있을 것으로 판단된다.

- 현재의 연안지역 관리와 발전을 위한 다양한 지역지원사업과 연계성이 확보 되어 있지 않다.

해양수산부와 농림축산식품부에서 관할하고 있는 연안지역 관리와 발전을 위한 지원사업은 「연안관리법」의 연안정비사업, 「어촌어항법」에 따른 어촌종합개발사업 및 어항개발사업, 「농어촌정비법」의 농어촌정비사업 등이 대표적이다. 그러나 특별법 제2조의7에 따르면 상기와 같은 연안관련 법률에 의한 사업을 도시재생사업으로 규정하고 있지 않다. 물론 국가 및 지방자치단체, 또는 주민제안에 따른 지역발전, 도시재생 및 공동체 활성화 사업을 도시재생사업에 포함하고 있으나, 실제 도시재생 선도지역으로 선정된 지역의 대부분이 도시지역이며, 연안관련 사업의 내용을 포함하고 있지 않다.

- 도시재생체제는 공유수면인 연안해역이 제공하는 다양한 가치와 잠재력을 반영하고 있지 않다.

연안의 경제적, 생태적, 사회문화적 가치는 연안해역과 이와 잇닿아 있는 연안육역의 상호작용을 통해 형성된다. 도시재생특별법에 따른 활성화 전략은 지역적으로는 구도심, 대상으로는 육상의 경제·문화에 초점이 맞춰져 있다. 반면, 연안해역의 환경오염이나 생태계훼손이 연안지역 발전에 미치는 영향이나 상관관계를 고려할 때, 연안해역의 생태계 건강성의 유지와 증진이 특정 지역에서는 지역발전의 비중있는 역할을 할 수 있다. 마산만 특별관리해역이나 울산연안특별관리해역 등 해양생태계 건강성이 저하된 지역의 발전은 육상보다 해양을 통해 해법을 찾는 것이 효과적인 것으로 나타났다.

- 공유재를 포함한 공간을 재생하기 위해서는 기존의 도시재생체제와

다른 혁신적 전략이 필요하다.

연안은 소유권이 확립된 연안육역과 소유권이 설정되어 있지 않고 국가 또는 지방자치단체가 관리하는 공유수면(연안해역)으로 구성되어 있다. 현재 연안지역에서 추진하고 있는 도시재생사업은 「항만법」에 따른 항만재개발 사업이 대표적이다. 항만법에 의한 항만재개발 사업을 추진하는 과정에서 공유수면의 매립이 수반되는데, 공유수면의 매립으로 인한 소유권의 형성 및 전환, 이를 통해 민간투자자의 이익보충 수단으로서 매립의 활용과 같은 문제가 발생할 수 있다. 즉, 도시지역의 대규모 항만재개발사업은 민간자본의 이익보전을 위한 수단으로 매립을 동반할 수 있는바, 이는 공유재의 전환을 통해 지역구성원에게 분배·향유되어야 할 이익의 감소를 의미한다.

- 도시재생사업이 해양의 특성과 가치를 고려하지 않을 가능성이 크고, 사업 후 이용과정에서 발생하는 환경영향을 저감하기 위한 비용이 다중에게 분담되는 합리적 무지(rational ignorance)가 발생할 가능성이 크다.

도시재생사업은 궁극적으로 도시지역을 물리적·경제적·환경적으로 활성화하는 것을 목적으로 하고 있는데, 이는 여기서 환경은 주거환경을 우선적으로 고려한다. 이에 따라 재생지역은 인구의 유입과 경제활동의 활성화로 해양 생태계의 가치에 영향을 주는 오염물질의 배출 증가나 개발과정에서 서식지 훼손이 발생할 수 있다. 재생 후 해양환경과 생태계 훼손이나 건강성 악화로 인한 비용은 개발자가 아니라 공공이 부담해야한다. 이는 사업으로 인한 이익은 소수에게 집중되고, 비용은 불특정 다수에게 분산되는 합리적 무지가 발생할 수 있음을 의미한다. 물론 연안의 가치를 위협하는 요소인 육상기인 오염원에 대한 사항은 연안오염총량관리 또는 저영향개발기법을 활용하면 부분적으로 해결할 수 있지만, 이미 누적된 연안지역 개발로 인해 훼손된 생태적 가치를 복원하고, 가치를 창조하기 위한 대안이 도시재생체제에 내재되어 있지 않다.

- 민자유치를 통한 도시재생은 공공의 연안접근(public access)를 제한

할 가능성이 크다.

투자자본의 원활한 회수를 위해 개발주체는 수익성을 기준으로 재생사업을 설계할 것이고, 이는 공공이 연안에 물리적으로 접근, 향유할 수 있는 공간을 제한하는 결과를 야기할 가능성이 있다.

3. 연안재생의 개념

앞서 살펴본 바와 같이 연안지역에 도시재생체제를 적용하는 것은 ‘저밀도 이용연안 소외, 연안발전사업과 연계 미흡, 해역의 가치와 잠재력 배제, 합리적 무지 발생가능성, 공공의 연안접근 제약’ 등과 같은 한계가 있다. 특히 연안의 경제적 가치와 사회문화적 가치를 훼손할 수 있는 최대의 위협요인인 연안 재해와 같은 잠재적 위협요인을 포괄하지 못하고 있다.

따라서 사회적·경제적 쇠퇴지역¹³⁾의 활성화에 토대를 둔 도시재생의 개념을 연안지역 재생에 적용하는 것은 무리가 있는바, 아래와 같이 개념을 별도로 규정할 필요가 있다.

<<연안재생>>

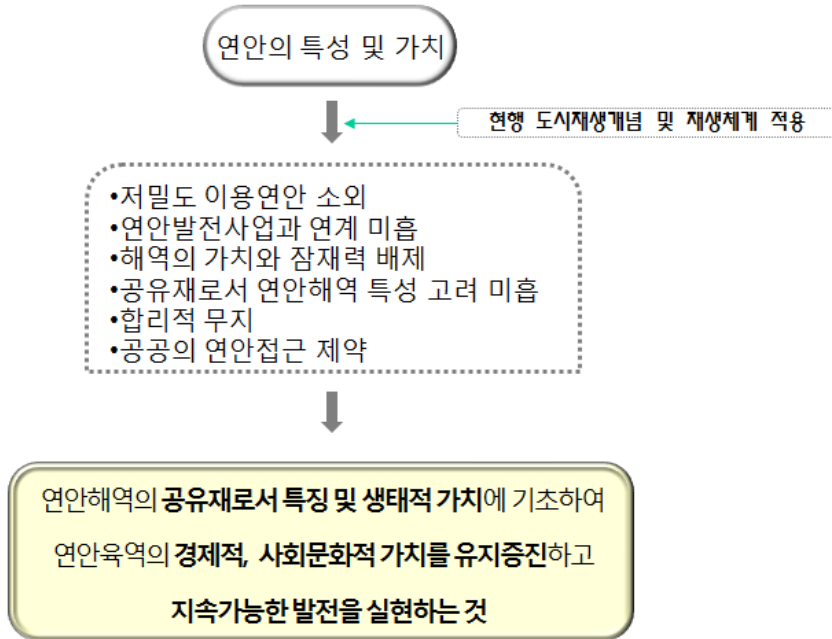
연안해역의 공유재로서 특징 및 생태적 가치에 기초하여 연안육역의 경제적, 사회문화적 가치를 유지증진함으로써 지속가능한 발전을 실현하는 것

도시재생 개념에서 정의한 ‘활성화’대신에 가치의 유지·증진을 사용한 것은 재생의 범위가 쇠퇴지역뿐만 아니라 저밀도 연안이용이 지속되고 있는 정체 지역까지 포함할 필요가 있기 때문이다. 특히 해양환경과 해양생태계의 가치와 건강성이 도시지역뿐만 아니라 비도시지역, 도서지역의 활성화와 밀접한 관련이 있음을 고려해야한다. 따라서 연안지역의 다양한 가치를 유지·증진하는 사업은 연안지역을 경제적, 사회문화적, 생태적으로 활성화하는 것이다.

13) 2013년 12월에 확정된 ‘국가 도시재생 기본방침’ 영역별 쇠퇴지표 중 물리환경지표에서 해양환경 및 생태계 요소가 포함되어 있지 않음.

해양의 공유재로서 특징과 생태적 가치를 기초로 재생사업을 추진할 경우 현재 도시재생 체제의 한계를 상당부분 극복하고, 진정한 의미의 지속가능발전을 실현할 수 있을 것으로 판단된다.

〈그림 2-6〉 연안재생체제 구축 필요성 및 연안재생 개념



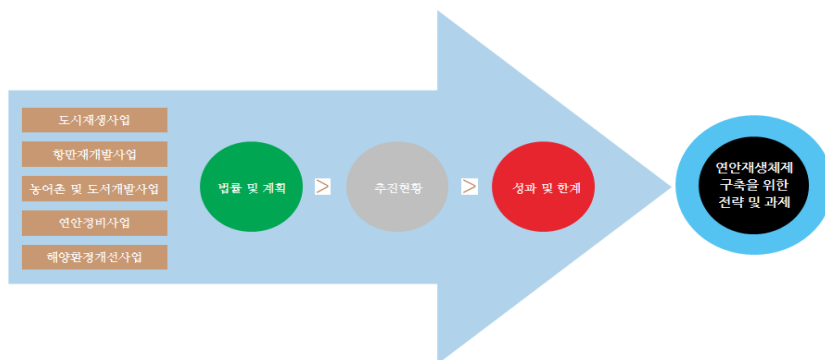
상기한 개념에서 지속가능성이 기술된 것은 도시재생이 필요하지 않은 지역에서 재해 취약성이 높을 경우 레질리언스 강화를 위해 물리적·비물리적 사업을 시행하는 것도 포함할 수 있다. 지속가능성은 환경적 지속가능성뿐만 아니라 재해에 안전하여 연안지역 사회가 지속가능하게 유지되는 ‘사회경제적 지속가능성’을 포괄하는 개념이기 때문이다.

제 3 장 연안재생 유사사업 현황 및 시사점

제3장에서는 다양한 법률과 계획에 따라 추진하는 연안재생 유사사업에 대하여 검토하였다. 우리나라에서 추진되는 연안재생사업 제도, 추진현황, 성과 등을 검토하고 사업 추진과정에서 발생한 문제점을 도출하였다. 연안재생 유사사업에 대한 비판적 검토결과는 이 연구에서 개념을 정립한 연안재생체제를 구축하기 위한 중점 추진과제를 제시하는데 활용하였다.

우리나라 제도에서는 연안지역만을 한정한 공간재생사업은 없으나 광의의 개념에서 도시재생사업, 항만재개발사업, 농어촌 및 도서 개발사업, 연안정비사업, 해양환경개선사업 등이 연안지역에서 추진된 유사 재생사업이라고 할 수 있다. 도시재생사업을 추진하는 국토·도시 분야는 공간재생사업이 가장 활발한 분야로 급격한 도시화가 진행되던 1970년대부터 활발하게 추진되어 현재도 전국에서 다양한 유형의 수요에 따라 추진되고 있다. 농어촌 및 도서개발 분야는 연안지역과 공간적으로 중첩되는 지역이 많고 주로 생활기반시설 확충을 중심으로 사업이 추진되었다. 연안정비사업은 연안지역만을 대상으로 추진하고 있으나 대부분 연안침식 대응사업이며 공간재생이라기 보다 시설물 설치에 머물렀다.

〈그림 3-1〉 유사 연안재생사업 분석 개요



제1절 도시재생 및 항만재개발

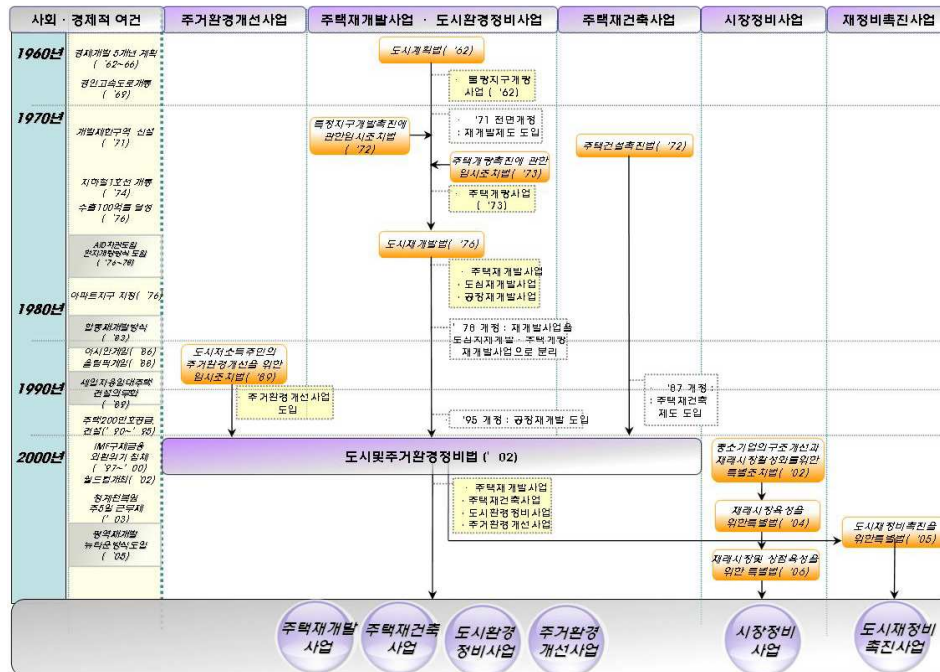
1. 도시재생 사업

1) 관련 법률 및 계획

국토·도시분야에서 낙후한 도시를 재개발하거나 정비하는 사업은 도시화가 급격하게 진행되던 1970년대부터 주택개발을 중심으로 본격적으로 시작되었다. 주택개발 중심의 도시재개발은 주택건설촉진법(1972), 주택개량촉진법에 관한 임시조치법(1973), 도시재개발법(1976), 도시저소득 주민의 주거환경개선 임시조치법(1989) 등에 따라 활발하게 추진되었으며 2000년대에는 도시개발법(2000)을 시작으로 도시 및 주거환경정비법(2002), 도시재정비 촉진에 관한 특별법(2005)이 제정되었고 2013년에는 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법이 제정되었다.

현재 우리나라 도시재개발은 국토교통부가 중심이 되어 2000년대 이후 제정된 「도시 및 주거환경 정비법(이하 ‘도정법’ 이라 함)」, 「도시재정비 촉진에 관한 특별법(이하 ‘도시재정비촉진법’ 이라 함)」, 「도시개발법」에 따라 다양한 성격의 사업이 추진되고 있다. 먼저 도정법은 1990년대 까지 개별 법률에 따라 추진하던 주택재개발, 주택재건축, 주거환경 개선, 도시환경 정비 관련 사업을 통합·보완하기 위하여 제정하였다. 그런 제정 배경에 따라 도정법은 도시기능 회복, 불량 주거환경 정비, 노후·불량 건축물 개량을 목적으로 하며 도시·주거환경정비기본계획에 따라 사업이 추진된다. 도시·주거환경정비기본계획은 도시계획 체계에서 도시기본계획의 하위계획, 도시관리계획의 상위계획의 위상을 갖는다. 도정법에서는 정비사업 유형을 ‘주거환경개선사업’, ‘주택재개발사업’, ‘주택재건축사업’, ‘도시환경정비사업’, ‘도시환경관리사업’, ‘가로주택정비사업’ 6가지로 구분하고 있다.

〈그림 3-2〉 도시재생 관련 법·제도의 추진현황



자료: 국토해양부·한국건설교통기술평가원·도시재생사업단, 2010, p24.

도시개발법은 2000년 도시계획과 관련한 조성사업, 토지구획정리사업 등을 통합하여 제정하였으며 주택, 산업단지 뿐만 아니라 유통, 관광, 휴양 등 여러 분야의 단지나 도시를 조성하는 것을 목적으로 한다. 도시개발법에 따라 시행하는 ‘도시개발사업’은 낙후한 도시를 재개발하기 보다 새로운 기능의 도시를 조성하는 사업을 말한다. 도시재정비촉진법은 서울시 뉴타운사업, 인천시 도시재생사업 등 지자체에서 먼저 도시재생사업이 추진된 이후 지자체 사업의 법적 근거 역할을 하기 위하여 제정 되었다. 도시재정비촉진법이 제정된 후 광역시·도는 도시재정비 촉진을 위한 조례를 제정하여 도시정비사업을 추진하고 있다. 도시재정비촉진법에 따라서 ‘재정비촉진사업’을 시행할 수 있다. 재정비촉진사업은 도시재정비촉진법에 따른 새로운 유형의 사업이 아니며 재정비촉진지구에서 시행하는 도정법, 도시개발법 등 기존 타 법률에서 시행하는 사업을 추진할 수 있다.

「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 ‘국토계획법’이라 함)」에 따라서는 도시재생과 관련하여 ‘도시·군계획시설사업’을 실시할 수 있다. 도시·군계획시설사업은 교통시설, 공간시설, 유통·공급시설, 방재시설, 환경기초시설 등 기반시설 중에서 도시·군관리계획으로 결정된 시설을 말한다. 도시·군계획시설사업은 도정법, 도시재정비촉진법, 도시개발법 등에 따라 추진하는 도시재생 사업보다 규모가 작고 단일 기능에 한정하는 경우가 대부분이다.

「도시재정비 촉진을 위한 특별법」은 과거 국토·도시분야에서 추진한 다양한 재개발 및 정비사업의 문제를 해결하기 위하여 제정한 법률로 물리적 시설 확충 및 정비를 탈피하는 재개발 아닌 재생에 초점을 맞추고 있어 연안 지역 재생과 밀접한 관련이 있는 법률이므로 자세한 내용은 별도로 분리하여 서술하였다.

국토교통부에서 추진하는 도시재생 관련 사업 이외에도 중소기업청의 시장정비사업, 안전행정부의 마을만들기, 특수상황지역개발, 우리마을 녹색길 조성사업 등, 문화체육관광부의 전통시장 활성화 사업, 관광특구 활성화 사업, 문화지구 사업 등, 산업통상자원부의 지역특화발전특구제도 등도 광의의 개념에서 도시재생 사업의 유형에 속한다고 할 수 있다. 이 중에서 시장정비사업은 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법(이하 ‘전통시장육성법’이라 함)」에 따라 추진하는 사업으로 전통시장과 상점가의 현대화를 촉진하는 것을 목적으로 하며 도정법에 따른 정비기반시설 정비, 건축물 건설 등을 시행할 수 있다.

〈표 3-1〉 도시재생 관련 제도

법률	목적	계획			관련 사업		
		명칭	수립권자	수립주기	종류	정의	사업시행자
도시 및주거환경 정비법	- 도시기능 회복 - 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비 - 노후·불량 건축물을 효율적으로 개량	도시·주거환경정비기본계획	특별시장, 광역시장, 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장	10년	주거환경개선사업	도시저소득주민이 집단으로 거주하는 지역으로서 정비기반시설이 극히 열악하고 노후·불량건축물이 과도하게 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업	- 시장·군수 - 한국토지주택공사, 지방공사
					주택재개발사업	정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업	- 조합 - 시장·군수, 한국토지주택공사, 지방공사, 건설업자 등과 공동시행
					주택재건축사업	정비기반시설은 양호하나 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업	- 조합 - 시장·군수, 한국토지주택공사, 지방공사와 공동시행
					도시환경정비사업	상업지역·공업지역 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등 도시기능의 회복이나 상권활성화 등이 필요한 지역에서 도시환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업	- 조합 - 토지소유자 - 시장·군수, 한국토지주택공사, 지방공사, 건설업자 등과 공동시행
					주거환경관리사업	단독주택 및 다세대주택 등이 밀집한 지역에서 정비기반시설과 공동이용시설의 확충을 통하여 주거환경을 보전·정비·개량하기 위하여 시행하는 사업	- 시장·군수 - 한국토지주택공사, 지방공사
					가로	노후·불량건축물이 밀집한	- 조합

법률	목적	계획			관련 사업		
		명칭	수립 권자	수립 주기	종류	정의	사업시행자
					주택 정비 사업	가로구역에서 종전의 가로 를 유지하면서 소규모로 주 거환경을 개선하기 위하여 시행하는 사업	- 시장·군수, 한 국토지주택 공사, 지방공 사와 공동시 행
도시 재정 비 축진 을 위한 특별 법	주거환경 의 개선 기 반시설의 확충 및 도 시기능의 회복을 위 한 다양한 사업을 광 역적으로 계획하고 체계적·효 율적으로 추진	재정 비축 진계 획	시장· 군수· 구청 장		재정 비 축진 사업	재정비축진지구에서 시행 하는 사업 다음의 사업 - 주거환경개선사업, 주택 재개발사업, 주택재건축 사업, 도시환경정비사업, 주거환경관리사업 및 가 로주택정비사업 - 도시개발사업 - 시장정비사업 - 도시·군계획시설사업	개별 관계 법령에 따른 사업 시행자
도시 개발 법	- 계획적 이고 체계적 인 도시 개발 - 쾌적한 도시 환경 조 성	도시 개발 계획	특별 시장, 광역 시장, 도시 자, 특별 자치 도시 사 50만 이상 대도 시 시 장	도 시 개 발 구 역 지 정 시	도시 개발 사업	도시개발구역에서 주거, 상 업, 산업, 유통, 정보통신 생 태, 문화, 보건 및 복지 등의 기능이 있는 단지 또는 시가 지를 조성하기 위하여 시행 하는 사업	- 국가나 지방자 치단체 - 공공기관 - 정부출연기관 - 지방공사 - 토지소유자 - 조합 - 민간 관련회사 등
국토 의 계 획 및 이용					도시· 군계 획 시설	도시·군계획시설을 설치· 정비 또는 개량하는 사업	

법률	목적	계획			관련 사업		
		명칭	수립권자	수립주기	종류	정의	사업시행자
에 관한 법률					사업		
도시 재생 활성 화 및 지 원 에 관 한 특 별 법	도시의 경제적·사회적·문화적 활력 회복을 위하여 공공의 역할과 지원을 강화함으로써 도시의 자생적 성장기반을 확충하고 도시의 경쟁력을 제고하며 지역 공동체를 회복하는	국가 도시 재생 기본 방침	국토 교통 부장 관	10년	도시 재생 사업	도시재생활성화지역에서 도시재생활성화계획에 따라 시행하는 사업 - 국가 차원에서 지역발전 및 도시재생을 위하여 추진하는 일련의 사업 - 지방자치단체가 지역발전 및 도시재생을 위하여 추진하는 일련의 사업 - 주민 제안에 따라 해당 지역의 물리적·사회적·인적 자원을 활용함으로써 공동체를 활성화하는 사업 - 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업 및 「도시재정비 촉진법」에 따른 재정비촉진사업 - 「도시개발법」에 따른 도시개발사업 및 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」에 따른 역세권개발사업 - 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 산업단지개발사업 및 산업단지 재생사업 - 「항만법」에 따른 항만재개발사업 - 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」에 따른 상권활성화사업 및 시장정비사업 - 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도	- 개별 관계 법령에 따른 사업시행자 - 지방자치단체 - 공공기관 - 지방공기업 - 토지소유자 - 마을기업, 사회적기업, 사회협동조합 등 지역주민단체
		도시 재생 전략 계획	시장·군수	10년			
		도시 재생 활성화 계획	시장·군수·구청장				

법률	목적	계획			관련 사업		
		명칭	수립권자	수립주기	종류	정의	사업시행자
						시·군계획시설사업 및 시범도시(시범지구 및 시범단지를 포함한다) 지정에 따른 사업 - 「경관법」에 따른 경관 사업	
전통시장 및 상점 가 육성 을 위한 특별 법	전통시장 과 상점가 의 시설 및 경영의 현대화 와 시장 정비를 추진하여 지역상권 의 활성화 와 유통산 업의 균형 있는 성장을 도모	시장 및 상점 가 활성 화 기본 계획	중소 기업 청장	3년	시장 정비 사업	시장의 현대화를 촉진하기 위하여 상업기반시설 및 「도시 및 주거환경정비 법」에 따른 정비기반시설 을 정비하고, 대규모점포가 포함된 건축물을 건설하기 위하여 이 법과 「도시 및 주거환경정비법」 등에서 정하는 바에 따라 시장을 정 비하는 사업	시장정비사업 추진위원회(토 지나 건축물 소 유자 및 지상권 자)
		지역 추진 계획	시장· 군수· 구청 장				
		시장 정비 사업 추진 계획	시장 정비 사업 추진 위원 회				

■ 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법

「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 ‘도시재생특별법’이라 함)」은 기존 도시재생 관련 제도가 보인 한계를 극복하기 위하여 2013년 12월에 제정된 법률이다. 도시재생특별법은 물리적 개선을 중심으로 개별적·단편적 방식으로 추진했던 과거 도시 재개발 방식을 극복하기 위하여 도입되었다. 도시의 장기적 비전과 계획을 바탕으로 경제적 측면과 함께 사회적, 문화적 측면의 회복을 도모하고 도시의 자생적 성장과 지역 공동체의 회복을 목적으로 한다는 것이 특징이다(이재우외, 2014¹⁴⁾)

〈그림 3-3〉 도시재생정책 추진체계



자료: 국토교통부·도시재생사업단, 2013, p16.

도시재생특별법은 국토교통부장관이 작성하는 ‘국가도시재생기본방침’에 따라 시장·군수가 ‘도시재생전략계획’과 ‘도시재생활성화계획’을 수립하고 도시재생사업을 추진하는 체계를 갖추고 있다. ‘국가도시재생기본방침’은 도시재생에 관한 국가 기본전략에 해당하며 ‘도시재생전략계획’, ‘도시재생활성화계획’의 지침이 된다. 도시재생기본방침에서는 국가가 중점적으로 시행해야 할 도시재생 시책으로 크게 4가지를 제시하였는데 패러다임의 전환, 재정 지원 확대, 금융지원 및 규제완화를 통한 민간활력 유입, 지역역량 강화 및 공동체 활성화를 주요 내용으로 하고 있다. 도시재생 시책은 기존 도시재생 사업에서 지적된 물리적 시설정비 위주의 사업방식을 극복하기 위하여 기존 도심의 재생에 초점을 맞추고 민간의 주체적인 사업 참여를 유도하여 지역

14) 이재우외 6인, 2014, 도시재생특별법의 시행방향과 과제, 도시정보 2014년 제1권, No. 382

고유의 특성을 유지·보전하기 위한 다양한 내용을 담고 있다.

〈표 3-2〉 국가도시재생기본방침 도시재생 시책

시책	세부 내용	
도시정책 패러다임의 전환	기성시가지 위주로 도시·공간계획 수립	(1) 도시계획 제도 개선 (2) 신규 외곽개발 이익의 도시재생 환원 (3) 주민참여형 도시계획의 제도화
	도시 내부 토지이용의 융·복합화 및 고도화	(1) 도시 내부에 대한 복합적 토지이용·개발 추진 (2) 도시 내부에 다양한 계층의 주거기능 확보 (3) 노후공단·항만, 이전적지 등을 창조적 경제·문화공간 으로 전환
	기존 도시의 정주여건 및 매력 극대화	(1) 지역자산을 활용한 매력적인 문화도시 조성 (2) 복지시설, 사회서비스 및 기초생활인프라의 확충 (3) 쾌적한 생태형 도시공간 확충 (4) 공간환경디자인의 품질 제고를 통한 아름다운 도시 전략
도시재생 사업 재정지원 확대	부처 협업지원을 통한 재정지원 효율화	(1) 장소중심적 부처 협업지원 (2) 도시재생특별위원회의 운영 등
	도시재생 활성화를 위한 마중물 지원	(1) 마중물 예산 지원
	도시재생 지원을 위한 재원 확충	(1) 국가지원예산 (2) 지방자치단체 소요재원 (3) 민간기부 등
민간활력 유입을 위한 금융지원 및 규제완화	조세 및 금융기법을 활용한 도시재생사업 지원	(1) 조세 및 부담금 감면 특례 (2) 국민주택기금을 활용한 투자 및 용자 지원 (3) 한국형 경제기반형 도시재생 모델 정립 (4) 새로운 도시재생금융 지원제도 도입
	맞춤형 규제특례 지원	(1) 도시재생 활성화를 위한 건축규제의 완화 (2) 도시계획 제안제도 도입 (3) 지역자산 및 한옥 밀집지역에 대한 건축 특례 (4) 행정절차의 간소화 (5) 지역특화발전특구 중복 지정을 통한 다양한 규제 특례 활용 (6) 규제 특례·완화 사항 지속적 발굴

〈표 3-2〉 국가도시재생기본방침 도시재생 시책(계속)

시책	세부 내용	
민간활력 유입을 위한 금융지원 및 규제완화	국·공유지를 활용한 도시재생 활성화	(1) 도시재생사업에 필요한 국·공유재산 처분 특례 등 적용 (2) 공공기관을 활용한 국·공유재산에 대한 위탁개발 (3) 공유지를 소규모 도시재생사업 등에 활용
지역역량 강화 및 공동체 활성화	주민·지방자치단체 역량에 의한 사회적 자본 형성	(1) 사회적 경제 활성화를 통한 일자리 창출 (2) 도시재생 현장지원 전문가 조직 구성·운영 지원 (3) 자생적 주민역량 강화 프로그램 개발 및 활성화 (4) 도시재생전문가(코디네이터) 양성 (5) 지방자치단체의 도시재생 계획수립 등을 위한 가이드라인 제공 (6) 도시재생종합정보체계를 통한 과학적인 쇠퇴진단
	첨단기술과 도시재생과의 연계	(1) 도시재생 R&D를 통해 개발된 신기술·기법 보급 (2) 첨단 U-City 기술을 활용한 구도심 재생 추진

도시재생사업의 유형은 경제기반형과 근린형으로 나눈다. 경제기반형 도시재생사업은 국가 주요시설인 항만, 공항, 철도, 도로, 하천, 산업단지 등에 대한 도시·군계획시설의 정비 및 개발과 연계하며 도시에 새로운 기능을 도입하고 고용을 창출하기 위한 기반을 조성하는 사업을 말한다. 근린형 도시재생사업은 경제기반형 사업보다 규모가 다소 작은 생활권 단위의 사업이며 생활환경 개선, 공동체 활성화, 골목경제 살리기 등을 위한 사업을 말한다.

국토교통부장관은 도시재생이 시급하거나 도시재생사업의 파급효과가 큰 지역을 직접 또는 전략계획수립권자의 요청에 따라 도시재생선도지역으로 지정할 수 있다. 현재는 도시경제기반형 2개소, 근린재생형 11개소가 지정되었다. 부산 초량동 일원, 전북 군산 월명도 일원, 경남 창원 마산합포구 동서동 일원은 연안지역에 해당한다. 특히 부산 동구 초량동 일원은 항만재개발사업 대상지역은 부산항 북항 재개발사업과 연계되어 추진된다. 도시재생선도지역은 국가에서 계획 수립비와 사업비가 4년간 지원되며 선도지역에 대한 도시재생활성화계획에 주민과 지자체가 연계할 수 있는 각 부처의 사업들을 계획

에 포함할 경우 심의를 거쳐 일괄적으로 지원할 수 있다. 주목할 사항은 근린 재생형 사업의 경우 주민 스스로 지역 자산을 활용하여 계획을 수립할 수 있도록 지역 도시재생지원센터 등 추진주체 구성과 주민교육 등에 대한 컨설팅을 지원한다(국토교통부 보도자료, 2014. 4).

〈표 3-3〉 도시재생 선도지역

유 형		지자체		대상지역	사업구상(안)
도시 경제 기반형 (2)		부산	동구	초량 1,2,3,6동 (부산역 일대)	부산 북항-부산역-원도심을 연계한 창조경제(1인기업, 벤처기업 등) 지구 조성
		충북	청주시	상당구 내덕 1,2동, 우암동, 중앙동	폐공장 부지(연초제조창)을 활용한 공예·문화산업지구
근린 재생 형 (11)	일반 규모 (6)	서울	종로구	송인·창신 1,2,3동	뉴타운 사업 해제지역 주거지 재생사 업, 봉제공장(가내수공업) 특성화
		광주	동구	충장동, 동명동, 산수1동, 지산1동	아시아문화전당(舊전남도청) 주변 구도심 상권활성화
		전북	군산시	월명동, 해신동, 중앙동	군산 내항지구와 연계한 근대역사 문 화지구 조성
		전남	목포시	목원동	유달산 주변 구도심 공폐가 활용 예술 인마을 조성
		경북	영주시	영주 1,2동	40-50년대 형성된 근대시장(후생시 장, 중앙시장)과 舊 철도역사 주변 재 생
		경남	창원시	마산합포구 동서동, 성호동, 오동동	부림시장, 창동예술촌 중심의 문화예 술 중심 도시재생
	소 규모 (5)	대구	남구	대명 2·3·5동	공연소극장(100여개) 밀집거리 재생 을 통한 구도심 활성화
		강원	태백시	통동	폐 철도역사, 구 탄광도시의 정체성 을 살린 소도시 재생
		충남	천안시	동남구 중앙동, 문성동	빈건물을 활용한 청년 기반시설(기 숙사, 동아리방, 스튜디오) 조성을 통 한 활력창출

〈표 3-3〉 도시재생 선도지역(계속)

유 형		지자체		대상지역	사업구상(안)
근린 재생 형 (11)	소 규모 (5)	충남	공주시	웅진동, 중학동, 옥룡동	백제왕도의 문화유산을 활용한 특화 거리 조성, 산성시장 등 전통시장 활 성화
		전남	순천시	향동, 중앙동	노후주거지역 친환경마을 옥상녹화, 빗물활용 등) 만들기, 생태하천, 부읍성터 복원

자료 : 국토교통부 보도자료 ('경제기반형 2곳, 근린재생형 11곳, 주민주도형 도시재생사업 첫 발 내딛어', 2014. 4. 28)

2) 도시재생 관련 사업 추진현황

2013년에 전국적으로 도시개발법에 따른 도시개발사업이 572건, 도정법에 따른 정비사업이 3,209건이 추진되고 있으며 전체 지정면적은 418km²에 해당한다. 도시개발사업은 인천, 경기, 경북, 경남 등에서 많이 시행되고 있으며 정비사업은 수도권과 부산, 대구 등 광역시에서 많이 시행되고 있다.

〈표 3-4〉 도시재생 관련 사업현황

구분	합계		도시개발 (도시개발법)		정비사업 (도정법)	
	개소	면적(km ²)	개소	면적(km ²)	개소	면적(km ²)
전국	3,781	418	572	241	3,209	176
서울특별시	1,110	46	19	12	1,091	34
부산광역시	315	41	8	0	307	41
대구광역시	249	10	9	0	240	10
인천광역시	328	50	57	35	271	15
광주광역시	91	7	7	2	84	5
대전광역시	170	21	16	10	154	11
울산광역시	32	6	8	4	24	2

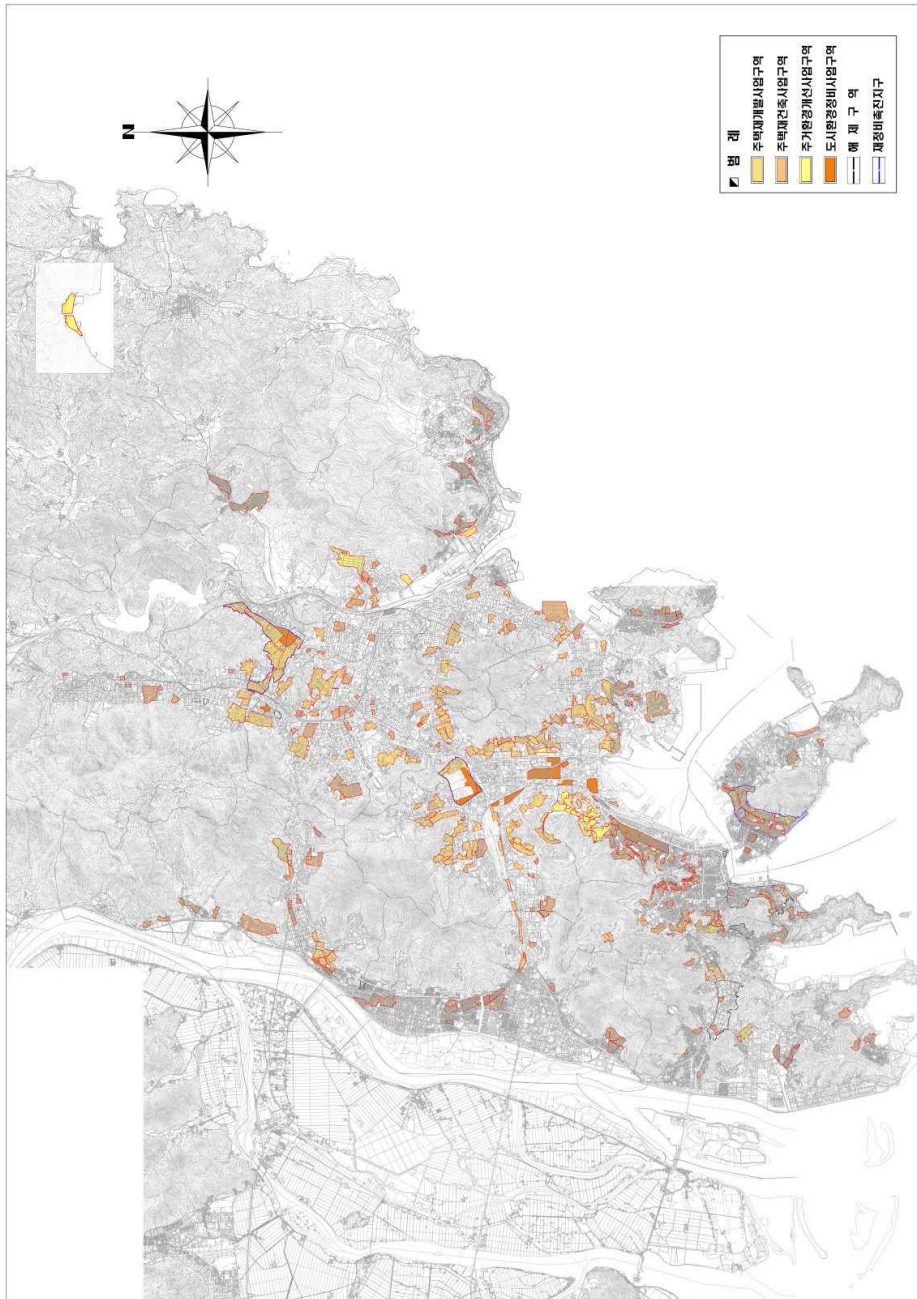
〈표 3-4〉 도시재생 관련 사업현황(계속)

구분	합계		도시개발 (도시개발법)		정비사업 (도정법)	
	개소	면적(km ²)	개소	면적(km ²)	개소	면적(km ²)
세종특별자치시	2	0	2	0	0	0
경기도	528	67	87	40	441	27
강원도	64	8	26	7	38	2
충청북도	50	8	14	6	36	3
충청남도	131	15	37	11	94	4
전라북도	85	16	14	12	71	5
전라남도	161	24	44	16	117	7
경상북도	141	24	61	20	80	4
경상남도	260	55	138	48	122	7
제주도	64	20	25	18	39	2

자료 : e-나라지표(<http://www.index.go.kr>) 중 도시계획사업현황

우리나라 대표적인 연안도시인 부산시는 2011년에 도정법 제3조에 따라 ‘2020 부산광역시 도시 및 주거환경정비기본계획 변경’을 수립하여 총 367개소, 20.4km²에 대하여 정비예정구역으로 지정하였다. 정비예정구역은 도정법에 따라 시행하는 5개 사업에 대한 선정기준을 적용하였는데 1차로 물리적 기준인 대지, 건축물, 개발밀도, 도로, 재해 등의 여건을 고려하고 2차로 진입도로 확보, 경관(해안, 고지대) 등 개발여건을 고려하였다.

〈그림 3-4〉 2020 부산광역시 도시 및 주거환경정비기본계획 총괄도



자료: 부산광역시, 2011, p119.

2. 항만재개발사업

1) 관련 법률 및 계획

항만지역의 재생은 「항만법」에 따라 추진하는 항만재개발사업이 대표적이며 법 제2조 제8항에서 ‘항만구역 및 주변지역에서 항만시설 및 주거·교육·휴양·관광·문화·상업 체육 등과 관련된 시설을 개선하거나 정비하기 위하여 시행하는 사업’으로 정의하고 있다. 항만재개발사업은 해양수산부장관이 법 제51조에 따라 10년마다 수립하는 항만재개발기본계획에 따라 추진하며 실제 사업은 법 제54조에 따라 해양수산부장관이 수립하는 항만재개발사업계획에 따라 추진된다. 항만재개발사업계획에는 항만재개발사업의 대상 지역 및 면적, 항만기능의 재편 또는 정비계획, 도시·군계획시설의 설치계획, 공공시설의 설치계획, 도시경관과 환경보전 및 재난방지에 관한 계획, 토지이용계획·교통계획 및 공원녹지계획, 자원조달계획 등에 관한 사항을 포함한다.

항만재개발사업은 법 제55조에 따라 지방자치단체, 항만공사, 공공기관, 지방공기업, 민간투자자 등이 항만재개발기본계획에 적합한 범위에서 또는 항만재개발기본계획이 수립되지 않은 항만 및 그 주변지역에 대하여 재개발 사업계획을 작성하여 해양수산부장관에게 제안할 수 있다. 항만재개발사업 구역은 재개발사업계획에 따라 지정하는데 항만구역의 전부 또는 일부와 그 주변지역을 대상으로 하되, 주변지역은 항만재개발사업에 포함되는 항만구역 면적의 100분의 50을 초과할 수 없다.

항만재개발기본계획은 2007년에 10개 항만¹⁵⁾을 대상으로 제1차 항만 재개발 기본계획(2007~2016) 수립되었고 2012년에는 12개항만 16개 대상지를 대상으로 제1차 항만재개발 기본계획 수정계획(2011-2020)이 수립되었다. 제1차 항만재개발 수정계획에서는 ‘항만과 도심이 조화를 이루는 다기능 성장 거점으로 육성’을 목표로 제시하면서 ‘재개발 대상지 추가 선정’, ‘토지이용 융통성 부여’, ‘항만-도심간 융화발전 도모’를 기본방향으로 설정하였다. 또한 항

15) • 무역항 9개 : 인천, 군산, 목포, 제주, 광양, 여수, 부산, 포항, 묵호
• 연안항 1개 : 대천

만재개발사업에서 토지이용계획은 세부적인 계획에 따른 경직성을 탈피하기 위하여 포괄적 지구개념을 도입하여 해양문화관광지구, 복합도심지구 등 지구를 계획하되 지구별 도입시설의 세부위치 및 면적은 별도로 규정하지 않았다. 토지이용계획을 수립할 때는 ‘수변 오픈스페이스 확보’, ‘배후지역과 연속성’, ‘복합적 토지이용’, ‘경관에 대한 고려’를 강조하였다.

항만재개발기본계획의 대상항만은 전국 무역항과 연안항에서 <표 3-5>와 같은 항만시설 노후화·유휴화, 대체항만 유무, 개발시기, 도시계획적 잠재력, 정책과의 연관성, 개발 후 파급효과 등을 검토하여 선정한다.

<표 3-5> 항만재개발 대상항만 선정지표 및 선정기준

선정지표	선정기준
노후화/유휴화	- 항만시설 대비 하역능력 평가 등 항만시설의 노후화 정도를 분석하고, 항만시설이 없는 준설토 투기장의 경우에만 항만시설 이용여부 등 유휴화 정도를 검토
대체항만	- 항만재개발 예정구역의 항만시설을 대체할 수 있는 대체부지 확보 가능여부를 검토
개발시기	- 항만재개발의 시행시기를 단계별로 설정하여 언제 시행할 수 있는지에 따라 선정여부를 검토
도시계획적 잠재력	- 자연환경, 토지이용 여부, 접근성, 경관 등의 입지여건을 분석하여 주변지역과의 연계개발 등 도시계획적 측면에서의 개발필요성 검토
정책과의 연관성	- 관련계획 및 정책방향과의 연관성을 검토하고, 공공기관의 사업의지도 고려
파급효과	- 항만재개발이 주변지역에 미치게 될 영향과 지역경제 활성화에 미치는 효과를 분석

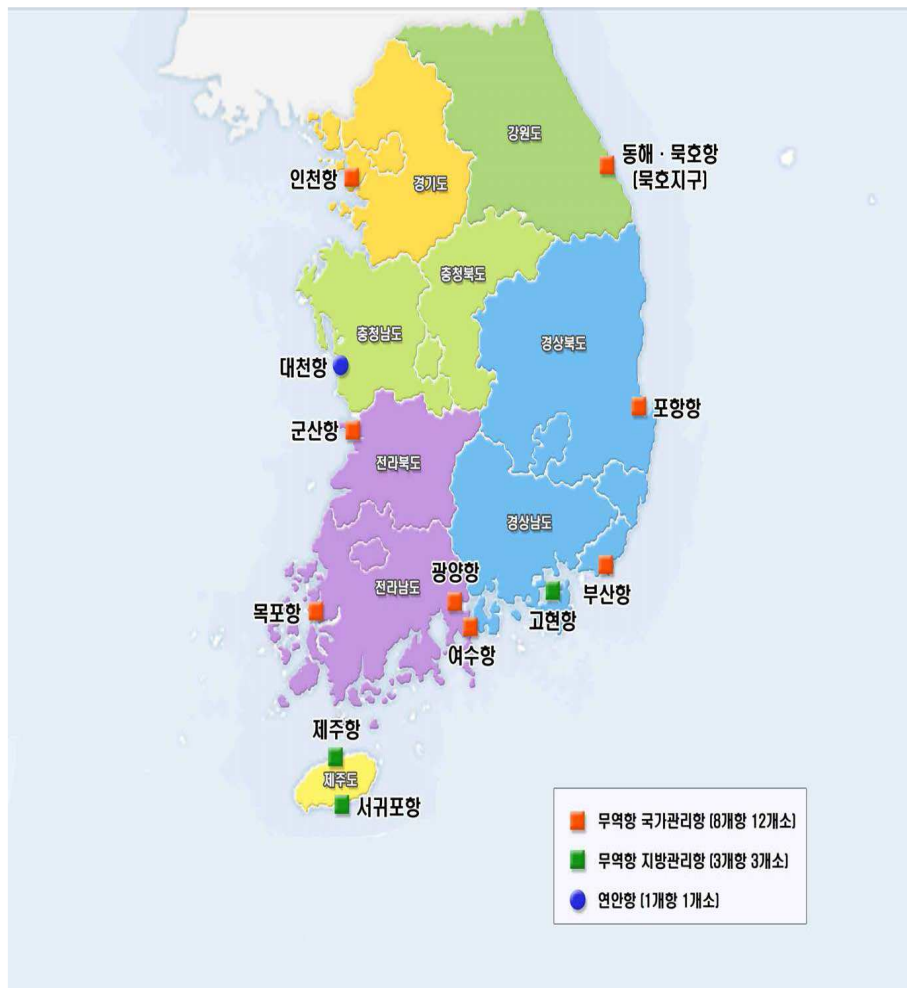
자료: 국토해양부, 2012b, p. 23.

위와 같은 6가지 선정지표에 따라 제1차 항만재개발 기본계획 수정계획에서는 12개 항만 16개 대상지를 대상항만으로 선정하였다. 수정계획에서는 인천 내항, 서귀포항, 부산 북항 자성대 부두, 용호부두가 신규로 포함되었다.

전국 항만재개발사업 면적은 14.1km²이며 준설토 투기장이 대상지역인 인천

항 영종도 준설토 투기장과 광양항 모도 준설토 투기장은 사업면적이 3km²가 넘어 다른 항만에 비해 넓다. 항만재개발사업은 개별 항만의 특성에 따라 여객 수송, 관광, 물류, 교류 등 다양한 기능을 도입되며 영종도 준설토 투기장, 인천 내항, 대천항 준설토 투기장, 목포항, 서귀포항, 고현항, 동해·목호항 등 대부분의 항만에는 관광기능의 도입을 계획하였다.

〈그림 3-5〉 항만재개발 예정구역 위치도



자료: 국토해양부, 2012b, p. 6.

〈표 3-6〉 항만재개발 대상항만별 선정사유

항만명	위치	대상 면적 (천㎡)	선정사유
계		14,130	
인천항	인천 중구 영종도 준설토 투기장	3,161	- 항만시설로서의 활용계획이 없음 - 인천국제공항과 수도권에 인접해 있어, 종합관광 레저단지로서의 개발 잠재력 보유
	인천 중구 인천 내항 1,8부두 일원(신규)	300	- 신항의 개발에 따라 내항의 부두기능을 재정립하 여, 내항을 효율적으로 운용 (장기적으로 내항의 경쟁력 저하 예상) - 인천 해양문화 랜드마크 및 수도권 해양문화 도 심기능 발휘
대천항	충남 보령시 대천항 준설토 투기장	326	- 항만시설로서의 활용계획이 없는 지역 대상 - 대천해수욕장과 연계한 관광지로서의 개발 잠재력 과, 대천항 수산물의 가공·유통·연구를 수행하 는 수산 종합타운으로의 육성 가능성 보유
군산항	전북 군산시 군산항 내항 일원	474	- 외항으로의 항만기능 이전에 따른 기능 상실 - 지자체의 근대 역사문화 테마공원 계획과 연계한 재개발로 구도심에 활력부여 기대
목포항	전남 목포시 목포항 내항 일원	135	- 북항으로의 항만기능 이전 및 주변 환경 노후화 - 도심 및 주변 관광자원과 연계한 관광·여가형 친수공간 조성 추진
	전남 목포시 목포항 남항 준설토 투기장	376	- 항만시설로서의 활용계획이 없는 지역 대상 - 유치 예정인 호남권 생물자원관 및 주변 관광자 원을 연계한 재개발로 인근 도심에의 파급효과 기대
제주항	제주 제주시 제주항 내항 일원	391	- 화물부두 외항 이전에 따라 여객중심으로 항만기 능 재편 - 국제여객터미널 개발에 따라 관광, 상업, 업무 등 의 복합기능화 추진
서귀포 항	제주 서귀포시 서귀포항 일원 (신규)	69	- 항만기능 재편(물동량 감소로 배후지 유희화) - 주변 관광자원 및 도시환경개선과 연계하여 제주 도 남부의 해양관광 중심 역할 기대

〈표 3-6〉 항만재개발 대상항만별 선정사유(계속)

항만명	위치	대상 면적 (천㎡)	선정사유
광양항	전남 여수시 묘도 준설토 투기장	3,121	- 현재 항만시설로서의 활용계획이 없음 - 에너지 관련산업, 물류·제조·가공 등 신성장 산업 집적 공간으로서의 개발 잠재력 보유
여수항	전남 여수시 여수항 신항 일원	1,176	- 2012 세계박람회 개최지 - 박람회 사후 활용과 연계한 수변 여가 공간의 확보 및 주변지역을 포함한 재개발로 도시 환경정비와 지역경제 파급효과 기대
고현항	경남 거제시 고현항 일원	919	- 항만기능 이전 - 거가대교의 개통으로 관광수요가 증가하고 있고, 지 역 주민의 삶의 질 향상을 위한 도시기반시설 확충 의 필요성이 증대 되고 있으며, 지자체의 개발의지 도 높음
부산항	부산시 중구 부산 북항 1~4부두 일원	1,527	- 신항의 개발로 인한 장래 항만기능 재편 - 주변 도심과의 조화로운 재개발로 부산의 새로운 해양 랜드마크로서의 역할 기대
	부산시 동구 부산 북항 자성대부두 일원 (신규)	748	- 신항개발에 따른 장래 항만기능의 재편 - 진행 중인 북항재개발 사업지구와의 기능분담 및 보완 효과가 있으며, 국제업무 및 교류가 있는 유라 시아 관문 거점역할 기대
	부산시 남구 부산 북항 용호부두 일원 (신규)	38	- 부산 북항의 항만기능 재정립에 따라 항만기능 이 전(폐쇄) - 지역 주민을 위한 여가공간으로서의 재개발 여건 우수
포항항	경북 포항시 송도동 포항항 구항 일원	174	- 영일만항으로의 항만 및 배후 산업기능 이전 - 주변 도심의 환경정비와 연계하여 도심의 해양 랜 드마크로서의 역할 기대
동해· 묵호항	강원 동해시 동해·묵호항 묵호지구 일원	1,195	- 항만기능 재정립 (동해지구-산업항, 묵호지구-여객·관광항) - 구도심과 연계한 여객·어항·관광기능의 복합화로 활성화 기대

자료: 국토해양부, 2012b, pp. 24-25.

2) 부산항(북항) 항만재개발사업

항만재개발사업 중에서 최초로 부산항 북항 재개발사업이 2008년 12월에 착공하였다. 부산항 제1~4부두, 연안·국제여객부두, 중앙부두 일원에서 시행되며 총 사업면적은 1,532,419㎡이며 항만구역 면적이 1,487,246㎡, 주변지역 면적은 45,173㎡으로 구성된다. 사업면적에서 73.8%(1,130,749㎡)가 공유수면에 해당하며 육지면적의 대부분은 대지로 이루어져 있다.

〈그림 3-6〉 부산항 북항 재개발 위치도



자료: 해양수산부, 2014a, p. 1.

부산항 북항의 재개발 기본방향은 ‘부산 해양 랜드마크 육성’, ‘원도심 및 서면도심과 연계하는 도심형 친수공간 조성’, ‘기존 부두시설의 활용 및 쾌적한 공간 조성’, ‘지자체 계획과 연계 및 조화’ 등이며 이러한 개발방향에 따라 토지이용계획 방향은 ‘해양과 육지 거점 축을 연결하는 상징축 형성’, ‘수변·녹지 네트워크 형성 및 공공 교통망 도입’, ‘입체적 도시형성 및 친환경 도시시스템 도입’, ‘향후 자성대부두 재개발과 연계될 수 있는 계획 수립’으로 설정하였다.

〈표 3-7〉 부산항 북항 재개발 토지이용계획 방향

구분	계획방향	주요 도입시설	면적 비율
해양문화 관광지구	- 특성 있고, 예술적인 부산의 향취를 담은 건축물 계획으로 랜드마크 역할 - 대규모 수변공원을 조성하여 오픈스페이스 계획	- 문화 및 집회시설, - 운동, 위락, 관광휴게시설 - 업무, 판매, 근린생활시설 - 숙박시설 - 공원, 광장 등	25%
복합도심 지구	- 원도심 인근에 도심생활권으로 계획하여 원도심과의 기능 연계 및 자연스러운 동선체계 유도 - 부산역세권과 연계된 비즈니스 공간 제공	- 공동주택 - 판매, 업무, 근린생활시설	20%
복합항만 지구	- 항만시설, 상업·업무, 여객터미널 및 공공시설 등이 복합적인 여객·화물시스템 구축	- 항만시설 (여객터미널, 부두시설) - 근린생활시설, 관광휴게시설 - 공원, 광장 등 공공시설	30%
공공시설 지구	- 해양친수공간 조성으로 도시민 여가 및 관광 활성화	- 공원(수변공원, 근린공원), 광장, 주차장, 항만시설, 마리나, 공공청사, 집단에너지시설 등	25%

주 : 부산항 북항재개발 기본계획에서의 복합도심지구는 북항 재개발사업계획에서의 상업·업무지구 및 IT·영상지구를 포괄하는 개념임

※ 부산항 북항 재개발사업계획의 변경 등에 따라 각 지구별 면적비율은 변경될 수 있으며, 타 지구의 도입 가능

※ 공공의 편익을 위해 공원, 광장, 주차장, 항만시설 등의 공공시설은 각 지구별로 도입 가능

자료: 해양수산부, 2014a, p. 23.

부산항 북항은 해양문화관광지구, 복합도심지구, 복합항만지구, 공공시설지구로 구분되며 복합항만지구가 사업면적의 30%로 가장 넓은 면적을 차지하며 여객터미널 등 항만시설, 관광휴게시설 등이 도입될 계획이며 해양문화관광지구는 대규모 수변공원을 조성하여 부산항의 랜드마크 역할을 수행할 계획이다.

〈그림 3-7〉 부산항 북항 재개발 토지이용계획도



자료: 해양수산부, 2014a, p. 24.

3. 시사점

도시재생 관련 사업은 그 동안 급격한 도시화가 불러온 문제를 해결하기 위한 단편적인 물리적 시설 확충 및 정비에 초점이 맞춰져 있었다. 특히 주택 건설 중심의 도시 재개발 및 정비사업은 주택보급률 100% 이상이라는 양적 성과는 달성하였으나 원주민, 지역역사·문화자원 훼손, 도시 전체 맥락과 부조화, 교육·복지·문화 기반시설 부족, 경관 훼손 등의 많은 문제를 발생시켰다. 이와 같은 문제를 극복하기 위하여 최근에 도시재생특별법을 제정 하였으나 기존 도시재생 관련 제도와 상충, 지역 특성의 반영 방법, 사업 추진주체의 역량 강화, 재원조달 가능성 등의 문제가 발생할 수 있다.

도시재생 관련 사업은 국토교통부 내에서도 다양한 법률에 따라 추진되고 있어 비슷한 공간에서 다양한 법률, 계획, 사업이 적용되고 있어 사업의 효율성에서도 문제가 발생하고 있다. 더구나 안전행정부, 문화체육관광부, 중소기업청 등 에서도 도시에서 재생 관련 사업을 추진하고 있어 중복성, 비효율성 문제가 지속적으로 발생하고 있다(유재운 외, 2013¹⁶⁾).

항만, 철도역 등 등 국가 핵심시설에 대한 개발은 개별 법령에 의해 지정된 구역만을 대상으로 추진되어 주변지역과 연계나 도시 전체 공간구조에서 해당 공간의 기능과 역할에 대한 고민이 부족하였다. 부산, 인천, 울산 등 대도시는 도심에 항만이 분포하고 있어 오래 동안 도시발전의 중요한 역할을 담당했지만 현재는 항만 기능의 쇠퇴, 주변지역 낙후 및 오염, 도시 공간구조와 부조화 등의 문제가 크게 부각되면서 새로운 방식의 항만지역 재생의 필요성이 제기되고 있다. 기존 도시재생 관련 사업은 연안지역만을 한정하여 추진되지 않았으나 사업구역이 연안육역에 해당하거나 연안에 접하고 있는 지역이 많다. 그러나 사업구역이 연안과 관련이 있다는 것을 제외하면 연안 지역이라는 공간의 자연환경적, 사회경제적, 역사문화적 특성이 고려된 사례는 찾아보기 힘들다.

16) 유재운 외, 2013, p. 22.

제2절 농어촌정비 및 어촌·어항개발사업

1. 법률 및 계획

1) 농어촌정비법 및 농어촌정비종합계획

(1) 농어촌정비법

농·어촌¹⁷⁾의 전반적인 정비·개발에 관한 법률은 「농어촌정비법」이며 “농업생산기반, 농어촌 생활환경, 농어촌 관광휴양자원 및 한계농지 등을 종합적·체계적으로 정비·개발”하기 위한 근거 조항을 담고 있다. 농어촌을 정비·개발하기 위한 사업은 「농어촌정비법」 제2조에 따라 추진하는 ‘농어촌정비사업’이라고 할 수 있으며 농업생산기반을 조성·확충하기 위한 ‘농업생산기반정비사업’, 생활환경을 개선하기 위한 ‘농어촌 생활환경 정비사업’, ‘농어촌산업 육성사업’, ‘농어촌 관광휴양자원 개발사업’, ‘한계농지 등의 정비사업’으로 구분된다.

농업생산기반 정비사업은 농어촌용수 개발사업, 농업생산기반시설 개수·보수사업, 간척, 매립 등을 통한 농지확대 개발사업, 호수(저수지, 담수호 등)와 늪의 수질오염 방지사업 등을 말하며 농어촌 생활환경 정비사업은 농어촌마을 건설사업, 농어촌마을 재개발사업, 정주생활권 개발사업 등을 말한다. 농어촌 관광휴양자원 개발사업은 농어촌 관광휴양단지사업, 관광농원사업, 주말농원사업, 농어촌민박사업을 말하며 한계농지¹⁸⁾ 등의 정비사업은 한계농지와 그 주변산지 등 토지를 활용하여 농림수산업적 이용, 농어촌 관광휴양자원 이용, 다목적 이용 등의 형태로 개발하는 사업을 말한다.

17) 농어촌정비사업의 대상지인 ‘농어촌’은 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제3조 제5호에서 정의하고 있는데 기본적으로 읍·면의 지역을 말하며 읍·면 외의 지역 중에서는 그 지역의 농어업, 농어업 관련 산업, 농어업인구 및 생활여건 등을 고려하여 농림수산식품부장관이 해양수산부장관과 협의하여 고시하는 지역을 말함.

18) 「농지법」 제28조에 따른 농업 진흥지역 밖의 농지 중에서 영농 조건이 불리하여 생산성이 낮은 농로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 농지를 말함.

〈표 3-8〉 농어촌 정비사업의 종류와 세부사업별 특성

사업명	세부사업
농업생산기반 정비사업	- 농어촌용수 개발사업, 농업생산기반 개량사업, 농지확대개발사업 - 농업 주산단지 조성 및 영농시설 확충사업, 수질오염 방지사업과 수질개선사업 - 농지의 토양개선사업, 그 밖에 농지를 개발하거나 이용하는 데에 필요한 사업
농어촌 생활환경 정비사업	- 집단화된 농어촌 주택, 공동이용시설 등을 갖춘 새로운 농어촌마을 건설사업 - 기존 마을의 토지와 주택 등을 합리적으로 재배치하기 위한 농어촌마을 재개발 사업 - 분산된 마을의 정비사업, 농어촌 수질오염 방지사업, 정주생활권 개발사업 - 빈집의 정비, 농어촌 임대주택의 공급 및 관리를 위한 사업 - 치산녹화 등 국토보전시설의 정비확충, 농어촌 주택의 개량사업 - 석면 슬레이트가 사용된 농어촌 주택 등 시설물에 대한 슬레이트 해체제거처리사업 - 그 밖에 농어촌지역과 준농어촌지역의 생활환경 개선을 위하여 필요한 사업
농어촌산업 육성사업	- 농어촌의 특산물·전통문화·경관 등 유형·무형의 자원을 활용한 식품가공 등 제조업, 문화관광 등 서비스업 및 이와 관련된 산업을 육성하는 사업
농어촌 관광휴양자원 개발사업	- 농어촌 관광휴양단지사업: 농어촌의 쾌적한 자연환경과 농어촌 특산물 등을 활용하여 전시관, 학습관, 지역 특산물 판매시설, 체육시설, 청소년 수련시설, 휴양시설 등을 갖추고 이용하게 하거나 휴양 콘도미니엄 등 숙박시설과 음식 등을 제공하는 사업 - 관광농원사업: 농어촌의 자연자원과 농림수산 생산기반을 이용하여 지역특산물 판매시설, 영농 체험시설, 체육시설, 휴양시설, 숙박시설, 음식 또는 용역을 제공하거나 그 밖에 이에 딸린 시설을 갖추어 이용하게 하는 사업 - 주말농원사업: 주말영농과 체험영농을 하려는 이용객에게 농지를 임대하거나 용역을 제공하고 그 밖에 이에 딸린 시설을 갖추어 이용하게 하는 사업 - 농어촌민박사업: 농어촌지역과 준농어촌지역의 주민이 거주하고 있는 「건축법」 제2조제2항제1호에 따른 단독주택(같은 법 시행령 별표 1에 따른 단독주택과 다가구주택을 말한다)을 이용하여 농어촌 소득을 늘릴 목적으로 숙박·취사시설 등을 제공하는 사업
한계농지등의 정비사업	- 농어촌지역의 한계농지와 그 주변산지 등 토지를 활용하여 농림수산업적 이용, 농어촌 관광휴양자원 이용, 다목적 이용 등의 형태로 개발하는 사업

(2) 농어촌정비종합계획

농어촌정비사업은 기본적으로 5년 단위의 「농어촌정비종합계획」에 기반하여 추진된다. 농어촌정비종합계획은 「농어촌정비법」 제3조에 따라 실시하는 농어촌정비를 위한 자원조사 결과를 바탕으로 농림축산식품부장관과 해양수산부장관이 수립한다. 자원조사는 농어촌 정비를 위해 토지·마을 및 연안해면(沿岸海面)¹⁹⁾의 이용과 개발에 필요한 조사를 말한다. 자원 조사는 농지와 농어촌마을에 관한 기본적인 사항, 농어촌 관광휴양자원, 농어촌 산업, 주택 및 생활편의시설, 농어촌경관 등 농어촌정비종합계획을 세우는데 필요한 사항을 조사한다.

자원조사 결과를 바탕으로 수립하는 농어촌정비종합계획은 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제14조에 따른 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 및 어업·어촌 발전계획에 따라야 하며, 농어촌정비사업의 목표와 정책의 기본 방향, 주요 농어촌정비사업 내용 등을 제시해야 한다.

2) 어촌·어항법 및 어촌·어항발전 기본계획

(1) 어촌·어항법

연안지역의 특성을 보여주는 대표적인 공간인 어촌과 어항은 「어촌·어항법」에 의해서 관리되고 있다. 「어촌·어항법」은 어촌의 종합적이고 체계적인 정비 및 개발에 관한 사항, 어항의 지정·개발 및 관리에 관한 사항을 규정하고 있다. 「어촌·어항법」에 따라 어촌과 어항을 관리하기 위해서는 어촌·어항발전기본계획, 어촌종합개발계획, 어항개발계획을 수립하고 어촌종합개발사업, 어항개발사업 등을 실시할 수 있다. 어촌종합개발사업은 수산업생산, 어촌 생활환경, 어촌소득, 어촌 자연경관 등과 관련한 사업을 말하며 어항개발사업은 어항시설 신설 및 정비, 어항환경개선, 레저관광기반시설 등과 관련한 사업을 말한다.

19) 연안해면의 범위는 최저 썰물 때 수심이 10미터(강원도·경상북도 및 제주특별자치도의 경우에는 15미터) 이내인 해면을 말함.

〈표 3-9〉 어촌·어항법에 따른 개발사업

사업명	세부사업
어촌종합개발사업	- 연안시설의 정비, 수산자원의 조성, 수산물 유통 및 가공 시설의 확충 등 수산업생산기반시설의 개선·확충 사업 - 어촌주민의 생활수준 향상 및 복지 증진을 위하여 필요한 생활환경의 개선 및 관련 부대사업 - 어촌주민의 소득을 높이고 지역경제를 활성화하기 위하여 어촌의 자연경관, 특산물 또는 그 지역 특유의 풍속 등을 활용하여 시행하는 사업
어항개발사업	- 어항기본사업: 종합적이고 기본적인 어항시설의 신설 및 이에 부수되는 준설·매립 등의 사업 - 어항정비사업: 어항시설의 변경·보수·보강·이전 확장 및 이에 부수되는 준설·매립 등의 사업 - 어항환경개선사업: 어항정화 및 어촌관광 활성화를 위한 어항환경개선사업 - 레저관광기반시설사업: 해양관광 지원을 위한 제5호다목4)에 따른 레저용 기반시설 설치 및 보수 등의 사업

(2) 어촌·어항발전 기본계획

어촌·어항발전기본계획은 해양수산부장관이 어촌과 어항에 관한 기초조사 결과를 바탕으로 5년마다 수립하는 계획이며 어촌의 소득증대와 어촌·어항의 합리적인 개발 및 이용에 관한 사항을 제시한다. 어촌·어항발전기본계획에는 중기·장기 정책방향, 어촌종합개발사업에 관한 사항, 어항개발사업에 관한 사항 등을 포함한다. 2014년에 고시한 ‘제2차 어촌·어항발전기본계획’은 시간적 범위를 중기(2014-2018)와 장기(2019-2030)로 설정하였고 72개 시군구(읍면동 560개소)에 분포하는 어촌과 2,298개²⁰⁾ 어항을 공간적 범위로 설정하였다.

제2차 어촌·어항발전기본계획에서는 어촌과 어항의 목표를 구분하고 어촌의 목표를 “살고 싶고 부유한 어촌 키우기”로 어항의 목표를 “가치있고 안전한 어항 만들기”로 설정하였다. 어촌의 목표를 달성하기 위한 추진전략으로 “소득창출로 부유한 어촌 조성”과 “지속발전가능한 어촌 구현”을 제시하고 각 3개의 정책과제를 제시하였다. 어항의 목표를 달성하기 위한 추진전략으로 “

20) 국가·지방·어촌정주어항 989개소, 소규모 항·포구 1,309개를 말함.

어항을 지역경제 중심으로 육성”과 “안전하고 깨끗한 어항 조성”을 제시하고 각각 3개의 정책과제를 제시하였다.

〈그림 3-8〉 제2차 어촌·어항발전기본계획 비전 및 목표



자료: 해양수산부, 2014b, p. 21.

제2차 어촌·어항발전기본계획은 연안지역의 대표적인 공간인 어촌과 어항에 관한 다양한 사업을 제시하고 있어 연안재생과 밀접한 관련이 있다고 할 수 있다. 어촌 분야에서는 어촌그랜드 디자인 프로젝트, 해중레저 거점마을 조성, 문화어촌 구축, 아름다운 어촌 가꾸기 사업, 어촌 정주환경 개선사업 등, 어항 분야에서는 다기능어항 확대 개발, 아름다운 어항 조성, 어항유희부

지 활용, (가칭)클린어항 육성, 위생관리형 어항 조성 등이 유사 연안재생사업이라고 할 수 있다.

〈그림 3-9〉 제2차 어촌·어항발전기본계획 추진사업 예시

자료: 해양수산부, 2014b, pp. 31-62.

3) 농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진에 관한 특별법

(이하 ‘농어촌리모델링법’)

농어촌마을의 주거환경 및 노후·불량 주택을 계획적·효율적으로 개선하기 위하여 제정한 법으로 2014년 7월부터 시행되었다. 농어촌리모델링법에는 농어촌마을 정비 종합계획 수립, 정비구역 지정, 정비사업 시행 등에 관한 조항이 제시되어 있다. 농어촌마을 개선 및 리모델링을 위한 사업은 해양수산부장관과 농림축산식품부장관이 수립하는 농어촌마을 정비 종합계획을 반영하여 시장·군수·구청장이 수립하는 정비계획에 따라 추진된다. 정비계획에서 관할 구역에서 추진하려는 정비사업에 관한 내용을 제시해야 한다.

농어촌리모델링법에 따라 추진하는 정비사업은 이 법에 따라 지정한 정비 구역에서 정비기반시설을 정비하고 농어촌주택, 주거환경 및 농어촌경관 등을 개량하거나 건설하는 사업을 말하며 ‘전면 재정비사업’, ‘연계형 개발사업’, ‘유지보전형 개발사업’으로 구분하고 있다. 전면 재정비사업은 노후·불량한 지역을 새롭게 전면 정비하는 사업이며, 연계형 개발사업은 노후·불량한 지역과 연접한 지역을 연계하여 개발하는 사업이며, 유지보전형 개발사업은 기존 마을을 보전하면서 노후·불량한 주택을 리모델링하거나 주거환경을 개선하는 사업을 말한다.

2. 농어촌 개발사업 추진현황

「어촌·어항법」 제9조에 따라 실시하는 어촌종합개발사업은 1994년부터 시작하여 2007년까지 1단계, 2007년부터 2013년까지 2단계 사업을 실시하였다. 1단계 사업에서는 전국 어촌계를 160개 권역으로 구분하여 개발하였고 2단계에서는 1단계에서 완료된 권역을 제외하고 신규권역을 추가하여 70개 권역을 개발하였다. 그 동안 추진한 어촌종합개발사업으로 <표 3-10>과 같이 어선계류시설, 해안시설, 육상수산시설, 유통시설, 어촌관광기반시설, 어촌환경시설, 복지시설 등 다양한 시설이 설치되었다.

〈표 3-10〉 어촌종합개발사업 사업종류별 세부사업 목록

구 분	세부대상사업		비 고
	사업별	대상사업	
생산기반 시설	어선계류시설 사업	- 선착장 - 계류시설(물양장, 안벽, 선양장, 부잔교 등) - 외곽시설(방파제, 방사제 등) - 준설 및 암반제거 - 선양기 등 하역시설 - 용수시설	

〈표 3-10〉 어촌종합개발사업 사업종류별 세부사업 목록(계속)

구 분	세부대상사업		비 고
	사업별	대상사업	
생산기반 시설	해안시설사업	- 선착장(물양장)진입로 - 해안도로 - 어장진입로(갯벌로) - 해안조명시설 - 호안	* 연안정비사업과 중복되는 해안사방 및 보전시설사업 제외
소득기반 시설	육상수산물시설 사업	- 공동작업장 - 어업용 창고 - 산지가공처리시설 - 화입건조시설 - 냉동냉장시설 - 사료저장고 - 어민대기소 및 탈의실	- 단순부지조성사업은 불가
	유통시설사업	- 산지 간이위판장 - 임시축양수조 - 특산물 판매장 등	- 어항부지내 시설시 가능
	어촌관광기반 시설 사업	- 해안소공원 - 어촌관광안내소 - 낚시터 조성 - 체험 기반시설 - 체험객 편익증진 공공시설 - 어촌전통문화시설 정비 등	
생활환경 개선 및 복지시설	어촌환경시설 사업	- 마을진입도로 정비 - 상하수도, 급수시설, 관정 - 공동화장실 - 어선간이수리소 - 쓰레기소각로 - 폐유수거탱크 - 정화처리시설 - 폐각분쇄처리장	- 어촌환경시설사업은 환경관련법령 등에 적합한 시설이어야함 - 간선 상하수도시설 제외
	복지시설사업	- 어업인(복지)회관 - 경노당 - 해안친수시설 등	- 어촌계획회의실, 경노당, 도서실 등의 복합시설 가능 * 수협운영시설 제외 * 마을단위 유사기능시설 중복 제외[마을회관, 어업인(복지)회관, 정보사랑방 등]

자료 : 농림수산식품부 내부자료

어촌종합개발사업은 1994~2013년까지 218권역을 대상으로 7,622억원이 투입되었다. 당초 230개소 8,754억원을 계획하였으나 사업비 기준으로 87.1%가 추진되었다. 1단계(1994~2007년)에서는 권역 당 35억원을 균등 지원하였으나 2단계(2007~2013년)에서는 균등지원에 따른 문제점을 해소하기 위해 권역의 규모에 따라 차등 지원하였다. 2단계에서 권역규모를 대규모, 중규모, 소규모로 구분하였는데 대규모 권역은 어촌계 7개 이상(어촌계원 420명 이상), 중규모는 어촌계 5~6개(어촌계원 200~420명), 소규모 권역은 어촌계 4개 이하(어촌계원 200명 미만)로 정하였다. 대규모 권역에는 50억원 이하, 중규모 권역은 40억원 이하, 소규모 권역은 30억원 이하로 투자기준을 차등화하였다.

〈표 3-11〉 어촌종합개발사업 투자실적 및 계획

(단위 : 권역, 백만원)

시·도	총 계획		실 적 (‘94~2013)		계 획			
					‘14년 계획		‘15년 이후	
	물량	사업비	물량	사업비	물량	사업비	물량	사업비
계	230	875,447	218	762,235	7	21,463	11	91,749
부 산	3	10,478	3	10,478	-	-	-	-
인 천	7	22,417	6	19,417	-	-	1	3,000
울 산	4	15,948	4	15,106	-	842	-	-
경 기	4	18,270	4	14,270	1	1,600	-	2,400
강 원	17	56,620	17	56,620	-	-	-	-
충 남	13	49,257	13	45,257	1	390	-	3,610
전 북	10	38,487	9	34,168	-	1,733	-	2,586
전 남	87	336,103	83	284,301	3	10,687	4	41,115
경 북	22	82,520	18	65,520	-	-	4	17,000
경 남	47	185,899	45	161,379	2	4,394	2	20,126
제 주	16	59,448	16	55,719	-	1,817	-	1,912

주 : 2014년과 2015년 물량은 신규착수 기준임

자료 : 농림수산식품부 내부자료

어촌종합개발사업은 2010년부터 농림축산식품부에서 관리하는 ‘일반농산어촌개발사업’에 포함되어 추진되고 있다. 농림수산물부, 행정안전부, 해양수산부, 국토교통부 등 각 부처별로 추진하는 농어촌 개발사업의 비효율성, 중복투자 등의 문제가 제기되어 4개의 사업유형으로 통합하여 추진하고 있다. 4개 사업유형은 ① 읍·면소재지 종합정비, ②권역단위 종합정비, ③신규마을 조성 및 재개발, ④기초생활인프라 정비를 말하며 어촌종합개발사업은 권역단위 종합정비사업으로 통합되었다. 일반농산어촌개발사업은 4개 사업유형으로 통합되기 전에 추진하던 사업의 내용과 유사하며 기초생활기반확충, 지역소득증대, 지역정관개선, 지역역량강화로 사업의 유형을 구분하고 있다.

〈표 3-12〉 일반농산어촌개발 기능별 사업유형

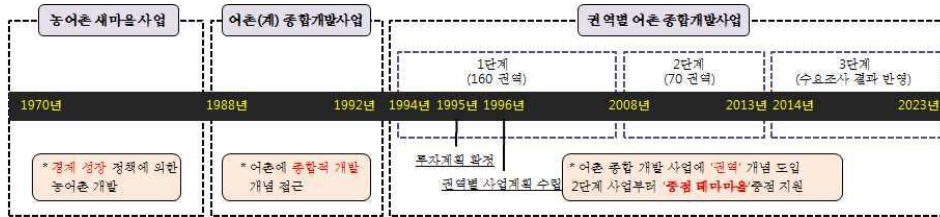
기능별 사업	사업내용(예시)
기초생활기반확충	도로, 상하수도, 주택 등의 인프라 구축, 주거환경정비, 운동휴양시설 등
지역소득증대	농특산물 유통·가공시설, 생태학습장 등의 농산어촌체험시설, 농어업기반시설 등
지역정관개선	지붕·담장정비, 경관수목 식재, 마을 보호수 정비, 경관주택 등의 인프라 시설 등
지역역량강화	주민교육·훈련, 홍보·마케팅, 귀농P/G지원, 기본계획수립비 등의 부대비 및 S/W 사업 등

자료 : 농림수산물부, 2010, p.18.

3. 시사점

오래전부터 농어촌을 대상으로 정비·개발 사업이 시행되고 있다. 1970년대 실시한 새마을사업도 농어촌을 대상으로 실시한 정비·개발 사업이라고 할 수 있으며 이후에도 다양한 법률과 정책에 따라 많은 사업이 추진되었다. 특히 어촌개발은 <그림 3-10>과 같이 농어촌 새마을사업(1970년대), 어촌(계)종합개발사업(1980년대 중반), 권역별 어촌종합개발사업(1990년대 중반)으로 사업의 개념이 변하면서 추진되었다.

〈그림 3-10〉 한국의 어촌개발 정책의 변천과정



자료: 농림수산식품부, 2011, p. 15.

1970년대부터 농어촌을 대상으로 추진한 개발사업은 생활환경 개선, 생산 기반시설 확충, 복지시설 확충, 지역경관개선 등을 목적으로 다양한 사업이 실시되었다. 그 결과 농어촌의 소득이 증대되었고 전반적인 생활여건도 개선되었다. 농림수산식품부(2011)가 실시한 어촌·어항개발사업 모니터링 용역 보고서에서는 어촌종합개발사업 대상지의 사업이 완공된 후 호당 평균 소득이 연평균 4.7%가 증가하는 것으로 분석하였다. 이 외에도 농어촌 개발사업으로 자연재해 피해방지, 접근성 개선 등의 성과가 있었다.

그러나 과거 실시한 농어촌 개발사업은 사업의 명칭은 다르지만 사업의 내용은 유사한 사업이 동시에 추진되어 중복투자, 사업간 연계 미흡 등 사업 추진의 비효율성이 발생하였다. 농어촌의 공간범위를 읍·면지역으로 정의하고 있기 때문에 연안지역에서 농어촌은 매우 넓은 지역을 차지한다. 연안지역에서 농어촌 지역의 공간범위를 고려할 때 농어촌 지역을 대상으로 추진하는 사업은 연안지역 재생과 밀접한 관련이 있으나 각 사업의 근거 법률에 따라 개별적으로 추진되고 있어 사업이 시행되는 지역의 단순한 개발에 초점이 맞춰지는 한계가 있다고 할 수 있다. 또한 「연안관리법」에 따른 연안관리 제도와 농어촌 개발사업의 연계가 매우 낮은 것도 문제로 지적할 수 있다.

제3절 연안정비사업

1. 법률 및 계획

1) 연안관리법

연안정비사업은 「연안관리법」 제2조에서 ‘연안에서 시행하는 사업으로, ㉠해일(海溢), 파랑(波浪), 해수 또는 연안침식 등으로부터 연안을 보호하고 훼손된 연안을 정비하는 사업, ㉡연안을 보전 또는 개선하는 사업, ㉢국민이 연안을 쾌적하게 이용할 수 있도록 친수공간(親水空間)을 조성하는 사업’으로 정의하고 있다. 연안정비사업은 법 제21조에 따라 10년마다 수립하는 연안정비계획에 따라 추진하며, 법 제 23조에 따라 연안정비기본계획에 대하여 5년마다 그 타당성을 검토하고 연안정비기본계획의 변경 등 필요한 조치를 취해야 한다. 실제 사업은 법 제24조에 따라 항만구역내 사업은 해양수산부가, 항만구역 외의 연안에 대한 사업은 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 시행하도록 한다.

2) 연안정비계획

연안정비기본계획은 연안의 보호, 훼손된 연안의 정비, 친수공간 조성 등을 위해 「연안관리법」 제21조를 근거로 10년마다 수립하는 국가계획으로, 제1차 기본계획은 2000년 6월에, 제2차 기본계획은 2009년에 수립되었다. 2003년과 2006년 각각 제1차 연안정비계획 변경계획을 수립하였으며, 2014년 현재 제2차 연안정비계획 변경계획을 수립한바 있다.

제1차 계획을 통해 연안 침식피해 저감 및 친수공간 확대 등에 기여하였고, 연안국토의 손실 및 훼손에 적극적으로 대응할 수 있는 기반을 확보하였다. 제2차 연안정비계획은 제1차 연안정비계획의 성과와 한계 및 연안침식의 원인과 영향 등을 진단하여, ‘연안재해로부터 예방적 보호’를 정착하고, ‘해안선 관리 중심’, ‘연안의 안전성, 환경성, 쾌적성의 조화’를 추구하도록 하였다.

〈그림 3-11〉 제2차 연안정비계획 정책방향 및 추진사항



자료 : 국토해양부, 2009, p.26.

(1) 계획의 목표

제2차 연안정비계획은 『연안통합관리계획』의 ‘연안재해방지사업을 통한 재해 없는 연안조성’ 기본목표와 일관성을 유지하도록 설정하였다. 이를 위해 방재시설 정비 및 과학적 재해예방대책 시행으로 재해에 강한 연안을 창출하고 연안침식, 포락, 침수 등에 의한 해양국토의 유실·훼손에 대해 적극적이고 사전적 대응체계를 마련하여 국민의 연안 이용권을 제고하는데 주안점을 두었다. 또한 해안선 유지·복원을 통한 해양과 육상공간의 연결성을 확보하고, 국민의 안전하고 쾌적한 연안이용 수요 증가 등 연안관리 여건변화를 기본정책방향에 반영하고자 하였다. 이를 위해 연안침식지구의 사후복구적 사업시행에서 ‘해안선 관리’ 중심과 ‘안전성·환경성·쾌적성의 조화’, ‘친환경적 공법 적용’으로 방향을 설정하였다.

(2) 주요 추진내용

첫째, 해안선 유지·복원을 통한 육지와 해양공간의 연결성 확보 차원에서 자연해안의 효과적 보전과 자연해안관리목표 달성을 위해 연안정비사업의 일환으로 자연해안 복원사업을 추진한다. 또한 자연경관을 훼손할 가능성이 있

거나 환경적으로 악영향을 줄 수 있는 인공시설물을 최소화하고 해역별 특성을 고려한 친환경적 공법을 적용한다. 예를 들어 순환양빈시스템 도입, 경관 훼손을 최소화 할 수 있는 잠제공법 도입 등이 해당된다.

둘째, 연안침식 저감을 위한 대응방안 마련을 위해 연안침식 유발이 예상되는 사업에 대해 사전환경성검토 및 해양환경영향평가지 연안침식 검토를 강화하며, 침식현황 파악 및 원인규명을 위한 정밀모니터링 후 친환경적 연안침식방지 공법으로 설계 및 시행하도록 유도하였다. 이를 통하여, 침식원인별 침식예방 및 복원기술을 개발하고 보급하는 과정이 수반된다.

셋째, 연안정비사업의 효과적 추진을 위해 침식복원이 시급한 지역에 대해 연안정비사업 추진을 위하여 국고보조율을 상향 조정하였다. 연안정비사업의 국고지원 규모의 50%에서 70%로 확충하되, 재해관련 긴급을 요하는 사안이 발생할 경우는 「자연재해대책법」에 따라 재해복구사업으로 추진하도록 한다. 또한 제도 추진의 효율성을 높이기 위해, 지방자치단체가 수립하는 연안정비사업실시계획에 대한 국토해양부의 승인 절차를 폐지하고, 연안정비사업으로 설치한 시설에 대한 사후관리를 강화하는 방안을 마련하고자 하였다.

(3) 추진실적

현재, 제2차 연안정비사업으로 324개소(1조5,288억원)가 계획에 반영되었으며, 2013년 말 기준 54개소의 사업이 완료(16.7%)되었고 920억원이 실제로 투입되었다. 완료사업을 유형별로 살펴 보면, 연안보전사업 42개소(571억원)와 친수연안사업 13개소(350억원)이다.

대체적으로 강원, 충남, 전남이 사업비 투입 실적이 높은 편이며, 공법별로는 호안신설·보수, 잠제, 양빈, 해변산책로가 많으며, 사업비는 호안신설·보수, 잠제, 도류제 등에 많이 투입되었다. 잠제는 동해안에 3개소, 호안신설은 남해안에 14개소, 양빈은 남해안에 3개소, 해변산책로는 남해안에 4개소로 가장 많았다.

〈표 3-13〉 제2차 연안정비사업 추진실적(완료)

(단위 : 개소, 백만원)

구 분	합 계		연안보전		친수연안	
	사업지구	사업비	사업지구	사업비	사업지구	사업비
합 계	54	92,061	42	57,091	13	34,970
부 산	2	2,284	2	2,284	-	-
인 천	-	-	-	-	-	-
울 산	1	800	1	800	-	-
경 기	4	2,894	3	770	1	2,124
강 원	5	24,778	4	20,378	1	4,400
충 남	11	25,439	9	6,439	2	19,000
전 북	1	5,440	1	5,440	-	-
전 남	13	18,590	10	14,990	3	3,600
경 북	1	2,344	-	-	1	2,344
경 남	9	4,510	8	4,010	1	500
제 주	7	4,982	3	1,980	4	3,002

주 : 2011년~2013년 기준

자료 : 해양수산부, 2014c, p61.

〈표 3-14〉 공법별·해역별 제2차 연안정비사업 추진실적(완료)

(단위 : 개소, 백만원)

구 분	합 계		동해안		남해안		서해안	
	건 수	사업비	건 수	사업비	건 수	사업비	건 수	사업비
합 계	65	92,061	9	27,122	37	31,166	19	33,773
잠 제	5	11,100	3	9,000	1	1,500	1	600
돌 제	3	3,197	1	1,997	1	600	1	600
도류제	2	5,961	1	5,661	1	300	-	-
호안신설	20	16,189	-	-	14	14,130	6	2,059
호안보수	14	14,220	-	-	7	5,230	7	8,990
양 빈	5	4,974	1	1,720	3	2,554	1	700
헤드랜드	1	2,000	1	2,000	-	-	-	-
통수시설	1	500	-	-	1	500	-	-
지오투브	0	600	-	-	-	-	-	600
해변산책로	6	6,680	1	2,344	4	2,212	1	2,124
기타	8	26,640	1	4,400	5	4,140	2	18,100
	방사제, 비사방지, 친수공원, 침식방지 등							

주 : 2011년~2013년 기준

자료 : 한국해양수산개발원·대영엔지니어링 내부자료

〈표 3-15〉 제2차 연안정비 변경계획사업의 지역별 분포

(단위 : 개소, 백만원)

구 분	합 계		연안보전 사업		친수연안 사업	
	지구수	사업비	지구수	사업비	지구수	사업비
합 계	370	1,984,407	296	1,583,889	74	400,518
부 산	29	217,952	17	144,806	12	73,146
인 천	5	2,950	4	2,600	1	350
울 산	6	86,412	6	86,412	-	-
경 기	11	31,579	9	28,305	2	3,274
강 원	45	481,876	43	476,566	2	5,310
충 남	34	150,342	23	50,013	11	100,329
전 북	9	63,109	8	58,109	1	5,000
전 남	100	259,546	86	217,682	14	41,864
경 북	42	421,470	32	325,841	10	95,629
경 남	65	247,203	50	178,093	15	69,110
제 주	24	21,968	18	15,462	6	6,506

자료 : 해양수산부, 2014c, p149.

〈표 3-16〉 기존계획과 변경계획의 증감

구 분	기 존 계 획		변경계획 (완료+계속+신규)		증 감	
	지구	사 업 비	지구	사 업 비	지구	사 업 비
합 계	324	1,528,792	370	1,984,407	+46	455,615
보 전	243	1,091,592	296	1,583,889	+53	492,297
친 수 연 안	81	437,200	74	400,518	-7	-36,682

자료 : 해양수산부, 2014c, p148.

한편, 연안관리법 제 23조에 따라 제2차 연안정비기본계획에 대하여 그 타당성을 검토하여 2014년 8월 제2차 연안정비 변경계획(안)을 수립한 결과, 최종적으로 2019년까지 370개 지구반영, 사업비 약 1조 9,844억 원 규모의 사업을 추진하도록 하였다. 최종적으로 변경계획에 포함된 사업은 기존계획과 비교할 때 46개 지구, 약 4,556억 원이 증가되었다.

(4) 사업 선정 체계

연안정비계획 수립을 위한 사업대상지 선정은 지표평가, 현장평가, 전문가 평가를 순차적으로 실시함으로써 상호보완적 체계를 마련하고 있다. 지표평가는 개별 사업지구에 대한 객관적·정량적으로 평가할 수 있는 지표를 적용하여 평가하며, 지표평가의 주요 평가기준은 합목적성, 시급성, 입지적절성, 사업내용의 적절성, 실행가능성으로 구성되며, 총 14개 세부평가항목과 평가지표를 포함하고 있다. 전문가 현장평가는 개별 사업지구의 모든 특성을 정량화하는 것에 대한 한계를 보완하기 위해 사업지구의 현장성을 최대한 반영할 수 있도록 평가한다.

연안정비사업에서 제외하는 사업유형은 다음과 같다.

- 연안환경 훼손우려사업 : 해안도로 개설, 해안선 인공화, 대규모 매립사업 등
- 연안정비 부적합사업 : 선착장, 방파제 등 어항시설 정비

〈표 3-17〉 연안정비사업선정을 위한 대상지 지표평가 기준

평가기준	사업 유형별 지표	
	연안 보전 사업	친수연안 조성 사업
합목적성	연안계획과의 정합성 상위계획과의 일치성 사업의 중복성 여부	연안계획과의 정합성 상위계획과의 일치성 사업의 중복성 여부
시급성	연안의 취약도 피해 정도	
입지적절성	사업대상지의 소유형태 연안의 자연성 편익수혜 범위	사업대상지의 소유형태 연안의 자연성 이용자수요 접근성
사업내용의 적절성	해안경관 영향 정도 연안환경 영향 정도	해안경관 영향 정도 연안환경 영향 정도
실행가능성	사업추진의지 재원조달 가능성	사업추진의지 재원조달 가능성

자료 : 해양수산부, 2014c, p1134.

〈표 3-18〉 연안정비사업선정을 위한 전문가 현장평가 기준

기 준	주 요 내 용
시급성	- 사업신청서 상의 피해현황 및 시설필요성이 현장과 일치하는가? - 물리적 피해정도는 심각한가?
입지 적절성	- 충분한 수해 범위(보전사업) 및 이용수요(친수사업)가 관찰되는가? - (친수사업의 경우) 자연환경의 매력도가 충분한가? - 배후지에 불법 매립지나 불법 점사용 사례가 있는가?
사업 내용의 적절성	- 구분된 사업 유형이 적절한가? - 신청 사업지구의 내용과 규모 등이 사업지구의 현장에 적절하게 대응되는가? - 구조물 설치가 아닌 다른 대안이 존재하는가?
환경 영향성	- 사업시행이 부정적인 환경영향(물리적, 환경적)을 유발할 가능성이 있는가?
사업의 효과성	- 사업의 시행으로 예상되는 연안보전 효과 또는 친수기회 확대 효과는 충분한가?
추진 및 관리 여건	- 각종 민원발생 요인(어업권 및 기타 보상 문제)이 존재하는가? - 민원에 대한 지자체의 대응방안은 현실적이고 합리적인가? - 사업구상 단계에서 주민의견 수렴과정이 있었는가? - 사업시행 후 유지 및 관리 여건은 충분한가?

자료 : 해양수산부, 2014b, p140. 재작성.

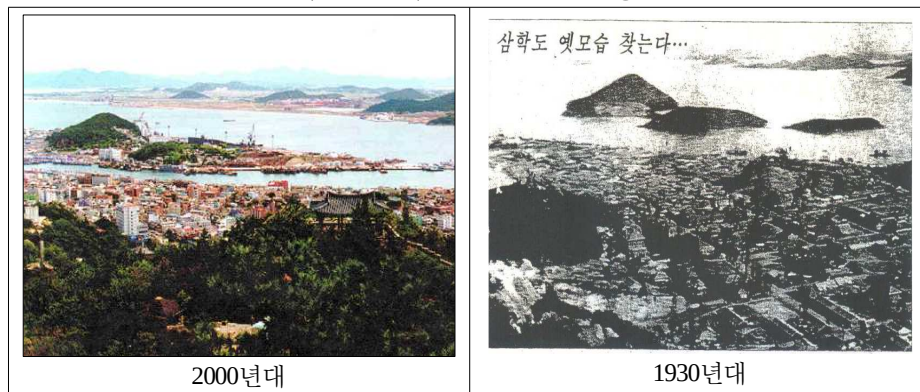
2. 연안재생 관련 사례지역

1) 목포 삼학도 복원사업

(1) 사업개요

목포 앞바다에 3개의 섬으로 이뤄진 삼학도²¹⁾는 목포시민의 정서를 대표하는 지역으로, 1897년 목포항 개항 후 시민들의 주거와 여가(소풍, 낚시터) 장소로 이용되었다. 그 후, 1968~1973년까지 연육공사와 간척공사가 이루어진 후, 산지는 매립용 토사 확보를 위해 훼손되었고, 주택이 밀집되었다. 매립지에 항만시설, 공장, 관공서 등이 건립돼 경관이 훼손되자 삼학도 복원에 대한 여론이 커지기 시작했다. 이에 따라, 목포시는 2000년부터 삼학도 복원사업을 계획하여, 삼학도 일대 56만9000m²를 공원으로 지정하고, 2016년까지 총 1,243억원을 들여 각종 시설을 이전할 예정이다.

〈그림 3-12〉 삼학도의 과거 전경



자료 : 목포시, 2002, 연안정비사업 현지조사(2001,8,) 설명자료, p.6

21) 대삼학도 면적은 10만4000여m², 중삼학도 4만1000여m², 소삼학도 3600여m²

(2) 연안정비사업

삼학도 복원사업은 제1차 연안정비계획에 통수시설 2,242m, 호안시설 4,327m(총사업비 약 253억원)이 반영되었다. 이 계획에 따라 소삼학도와 중삼학도 사이에 총 2.2km 호안수로가 건설되었다. 이 호안수로는 너비 20~40m, 깊이 2.5~3m로 소형 선박이 이동하게 되고, 야간 경관 조명이 설치되었다.

〈표 3-19〉 연안정비계획상의 삼학도 복원사업 개요

사업유형	사업시행장소	사업규모	사업기간	사업비(백만원)
연안보전	전남 목포시 만호동, 삼학동	통수 : 2,242m 호안 : 4,327m	통수 : 2001.12 ~ 2006. 12. 호안 : 2001.12 ~ 2009. 12.	총 25,250 통수 : 18,300 호안 : 16,950

자료 : 해양수산부, 2000.

(3) 추진 현황

한국제분 목포공장이 2011년 6월 충남 당진으로 이전하고, 해당 부지에 대공연장 및 산책로 조성을 계획 중이다. 목포시는 한국제분 철거작업을 위해 2011년 당시, 만호동 주민센터에서 주민설명회를 개최하여, 철거공사에 따른 주요일정, 공법, 석면 해체, 제거방법, 소음방지대책 등에 대한 사항에 대한 지역주민의 협조를 구했다. 철거된 한국제분은 40여년 된 총 13동의 노후 건물과 38m 높이의 콘크리트 사일로 20기가 설치되어 있어 삼학도 인근의 경관과 부조화를 이루었던 구조물 중의 하나였다.

현재, 산책로 4.2km, 취수갑문, 배수갑문, 파크골프장을 조성하고 구 한국제분공장 및 삼학도 공원내 철도선로 철거가 완료된 상태이다. 현재, 호안수로(2.1km), 산책로 4.2km, 교량 9개소, 파크골프장 등을 조성해 공정을 70%를 보이고 있으며, 2016년까지 삼학도 입구의 주차장과 삼학부두쪽 해변광장을 조성하고 교량 1개소 등을 설치하여, 지역주민 및 관광객의 친수공원으로 활용할 계획이다.

〈표 3-20〉 삼학도 복원사업 추진현황과 향후 계획

시기	주요내용
2004.12	삼학도 복원화 공원공사 착수
2011.12	호안수로, 산책로, 파크골프장 조성
2012.9.	한국제분공장 철거
2013.7.	중앙공원 조성, 한국제분 부지 산지형태 복원
2014. 5.	공원내 철로 철거
2014.9 ~2015.1	중앙광장 조성
2015.1~ 2015.12	일우조선 주차장 조성
2016~2018	석탄부두 이전완료 및 해변광장 조성

자료 : 전남일보 보도자료(2014.10.27), “석탄부두 이전 가시화, 삼학도 복원 탄력받나”

(4) 사업 추진상의 쟁점

가. 시설물 이전의 부진

당초 2011년까지 사업완료를 계획했으나, 삼학도 주변의 석탄부두 이전과 관련하여 민자 유치가 늦어지면서 복원일정도 늦추어져, 2016년까지 재연장되었다. 최근, 대한통운을 인수한 CJ가 목포신항에 420억원을 투자해 석탄부두를 개발(2017년 준공예정)할 예정이다. 목포시는 삼학도 석탄부두와 해경부두(2016년)가 목포 신항으로 이전이 계획대로 마무리 되면 2017년 하반기에 삼학도 복원화 사업을 완료 할 것으로 예상하고 있다.

나. 섬의 특성을 살리지 못한 복원계획

당초 삼학도 복원의 밑그림은 공원으로서 시민 쉼터였으나 부지가 넓다보니 개발위주 시설들이 집적화되면서 정체성을 잃어가고 있는 것에 대해 복원이냐, 개발이냐에 대한 논란이 일어나기도 했다. 또한 섬 특성이 사라진 복원이라는 여론도 일어났다. 공원조성 위주의 사업이 이루어져, 섬이라는 이미지

를 기대하던 방문객들의 기대와는 큰 괴리가 있어, ‘섬 이미지의 부재’가 복원 사업의 가장 큰 문제점으로 지적되었다.

다. 적조 및 환경관리 문제

삼학도 호안(護岸) 수로가 비좁아 6월~9월 사이에 주로 발생하는 적조 현상과 심한 악취가 문제가 되고 있다. 인공적으로 조성한 수로이기 때문에, 일주일에 한번 정도 바닷물을 통수시키는 현재 관리체계로는 한계가 있다. 또한, 통수구조를 개선하기 위해서는 130m 정도의 수로를 추가로 신설(100억원의 사업비 예상)해야 하며, 통수될 경우, 해수면 높이가 높아져 기존 호안수로의 석축을 1m가량 높여야한다는 점도 검토대상이다.

〈그림 3-13〉 삼학도 복원 전경(2013.11)



자료 : <http://tour.mokpo.go.kr/tourist/island/samhakdo#none>

2) 포항운하 건설 사업

(1) 사업 개요

이 사업은 해수부의 연안정비계획과 포항시, 포스코, 한국토지주택공사 등이 공동으로 사업비를 부담하여 추진되어 온 도시재생사업이다. 2012년 5월에 착공하여 2014년 2월 준공하였다. 포항운하 건설사업의 지역적 범위는 경상북도 포항시 송도동 및 죽도1동 사이 동빈대교에서 형산강을 남북으로 잇

는 지역을 포함한다. 포항역에서 반경 1km, 포항고속 터미널에서 0.5km내에 인접하여 있으며, 과거의 동빈내항에서 형산강 구간은 1970년대에 도시화 과정을 겪으면서 매립 후 주거지역화 되었다. 사업면적은 총 96,455m²이며, 친수공간 62,467m², 상업용지 33,988m²로 동빈내항 ~ 형산강 까지 총 1.30km 구간이다. 사업의 주요 내용은 1.30km의 수로를 복원하고, 96,455m²면적의 친수공간 등을 조성하는 계획이다.

(2) 연안정비사업

동빈내항은 60년대 후반 포스코를 건설할 당시 형산강 유로를 변경하고 하천을 차단하면서 물길이 막혀 이후 오염이 가속화되었다. 포항항 송도백사장이 국가공업기지 건설과 구항 방파제 연장 등으로 침식이 가속화 되어, 주변상가지역이 낙후된 상태였다. 해수욕장 침식방지를 위한 항구적인 대책 마련 및 동빈내항 복원을 통한 지역상권 회복과 연안도심재생에 대한 필요성이 제기되어 연안정비사업의 연안보전사업과 친수연안사업을 통하여 동빈내항 복원사업을 추진하게 되었다. 제2차 연안정비계획에 포함된 사업은 2012년부터 2014년까지 잠제(300m×3기) 및 양빈(720,000m³) 380억원, 통수시설(1,300m) 341억원, 친수공원(8,000m²)과 인도교(70m) 87억원 규모이다.

〈표 3-21〉 연안정비계획상의 동빈내항 복원사업

사업구분	사업시행장소	사업규모	사업비 (백만원)
연안보전	포항시 남구 송도동	·잠제(300m×3) ·양빈(720,000m ³)	38,000
친수연안	해도동, 송도동	통수시설(1,300m)	34,144
친수연안	송도동, 죽도동	친수공원(8,000m ²) 인도교(70m)	8,700

자료 : 국토해양부, 2009.

〈그림 3-14〉 포항 송도해수욕장 양빈 및 잠재설치 계획



자료 : 국토해양부, 2011, p45,

(3) 추진경과

동빈내항 해양공원 조성사업은 포항운하와 연계한 포항시의 대표적인 지역 재생 사업이다. 포항시는 동빈내항 복원을 포항운하건설, 동빈부두정비, 송도백사장 복구 등과 함께 지역 핵심 사업으로 추진하고 있다. 2012년 해양수산부 제2차 연안정비계획에 포함 및 전국 연안유희지를 활용한 국민여가 휴양시설 조성 시범사업 지구로 선정돼 2015년까지 총사업비 100억원 중 국비 70억원을 지원받아 추진 중이다.²²⁾

〈그림 3-15〉 포항 동빈내항 해양공원 조감도



자료 : 세계일보 2014.3.5.“포항동빈내항에 해양공원 조성”

22) 세계일보, 포항 동빈내항에 해양공원 조성, 2014.3.5.

(4) 포항의 연안재생 과정

포항운하 건설사업 주변지역의 정비는 도시의 낙후된 지역에 대한 주거환경의 개선과 기반시설의 확충, 그리고 도시기능의 회복을 통하여 도시의 균형발전을 도모하고 시민 삶의 질 향상에 기여함에 목적이 있다. 송도, 해도동 일원은 1970년대 토지구획정리사업으로 조성된 지역으로 20년 이상된 노후 건축물이 대부분을 차지하며, 내부가로망이 협소하고 기반시설의 연계성이 부족하여 시가지의 노후화가 급속히 진행되고 있다.

포항운하 건설사업은 운하건설을 통한 구하도의 복원으로 동빈내항의 환경복원기능과 주변지역에 대한 정비를 병행하여 도시환경을 정비하는 성격을 동시에 가지고 있다. 포항이 도시로서의 모습을 갖추고 성장하기 시작한 시기부터의 도심은 오거리 ~ 육거리 사이의 죽도동, 중앙동, 남빈동, 동빈 1·2가, 대흥동, 신흥동, 덕수동 등의 지역이다. 포항의 도심기능을 수행해 온 위의 지역들은 시청, 경찰서 등의 행정기관과 금융 및 상업기능의 외곽지역 이전으로 도심공동화 현상을 겪고 있다. 도시의 확장에 따른 외곽 주거지 형성으로 시작된 도심공동화 현상은 핵심 행정기능의 이전으로 가속화되기 시작하여 급격한 슬럼화가 진행되고 있다. 포항시는 무분별한 도시개발과 확장으로 형성된 불량 주거지구와 슬럼화에 대한 반성과 함께 지속가능한 도시 발전을 위한 방안으로서 포항운하의 건설을 추진중이다.

〈그림 3-16〉 포항 운하 및 동빈내항 과거 전경



포항운하 건설 전 송도교 일대

포항운하 건설 전의 모습

공중에서 바라본 동빈내항의 모습(2001년 서태조 作)

자료 : <http://innerharbor.ipohang.org/>

〈그림 3-17〉 포항 운하 및 동빈내항 동빈내항 조성모습(2014. 현재)



자료 : <http://innerharbor.ipohang.org/>

3. 시사점

2000년부터 시행해 온 연안정비사업은 연안침식에 의한 국토유실 및 훼손에 대한 적극적인 대응과 친수공간의 확대 등을 통해 국민의 안전과 재산권을 보호하며, 친수기회 증대에 기여해 왔다. 연안정비계획은 연안재해로부터 해안선을 효과적으로 관리하는 국가정책수단으로는 최초이며, 실제 현장의 피해실태와 정비 수요에 근거한 관리정책을 수행하고자 했다. 제1차 연안정비계획에서는 전체 사업비 중 80%를 연안보전사업에 집중 투자하여 사후복구 위주에서 사전예방적 연안정비체계 구축에 중점을 두었다. 제1차 연안정비계획으로 진행한 부산 송도해수욕장의 경우, 2000~2006년간 442억원(국비 50%)을 투자하여 잠제 2기와 양빈 등을 이루어져 해수욕장이 복원되어 1,128억원의 경제적 효과를 발생한바 있다.(부산발전연구원, 2010) 강원도 속초시 영랑도 해안의 경우, 최신 침식방지 공법(헤드랜드)을 적용해 주민의 안전성을 확보하고 했다.

초반에는 연안정비사업의 취지와 목적에 대한 명확한 인식이 부족한 이유로, 해안도로 건설, 어항시설 정비, 매립을 동반한 친수공간 조성사업 등과 같이, 연안정비사업의 목적에 부합하지 않는 사업이 진행되기도 했다. 제1차 연

안정비사업 추진시 다른 국고보조사업에 비해 국비지원규모가 낮아 재정자립도가 낮은 자치단체에서 사실상 추진이 어렵다는 문제점이 지적되었다. 이에 따라 제2차 계획부터는 국조지원 규모를 50%에서 70%로 상향 조정하였다. 그러나 연안정비사업은 광특회계로 진행됨에 따라, 지자체 재정자립도에 따라 추진율의 차이가 발생한다.

과거의 연안정비 공법들은 대부분 호안, 돌제, 이안제 등과 같은 경성구조물에 의존한 사업유형이 대부분이어서, 이 시설물이 다시 2차 연안침식을 발생한다는 문제점이 나타나기도 했다. 그러나 제2차 연안정비계획에서는 이러한 문제점을 개선하여 해역별 특성을 고려한 친환경적 공법을 적용한 계획을 수립하였다. 이에 따라 대상사업 308개소 중 양빈 사업지구는 총 31개소(10%), 361만㎡를 계획했다. 또한 국내 최초 순환양빈시스템을 도입하고 잠제 공법을 적극 도입했으며, 침식의 원인이 되거나 환경을 훼손하는 구조물을 제거하고, 해안사구복원 시범사업과 같은 환경친화적 공법과 복원기술을 활용하도록 하였다. 해역특성상 이안제(3개소), 돌제(15개소) 설치가 필요한 경우, 경관 및 환경 영향이 최소화되도록 잠영식 구조로 유도하였으며, 목재데크, 목책돌제, 지오투브 등 친환경적 재료를 이용한 시설을 도입하였다(윤성순, 장정인, 2011, p.14.) 또한 사업시행 시에 침식현황에 대한 상세 파악과 원인규명을 위한 정밀모니터링을 실시한 후에 친환경적인 연안침식 저감공법으로 설계와 사업시행을 하도록 권고하였다. 그러나 장기적 해안선 변화자료의 부족과 연안재해 대응 기술개발의 미흡으로 현실적으로 완벽한 사전예방적 사업 추진에는 한계가 존재한다.

또한 구조물 설치 위주의 연안정비사업 시행만으로 주변 연안환경과의 조화를 이루도록 연안을 재생하는 데에는 한계가 존재하므로, 지자체의 자연해안관리목표제, 연안용도해역제 등과 맞물려 통합적인 재생계획 수립 및 추진이 필요하다.

제4절 해양환경개선사업

1. 법률 및 계획

1) 해양환경관리법 및 해양환경종합계획

(1) 해양환경관리법

해양의 환경관리는 연안지역의 건강성과 지역주민의 삶의 질에 직결되는 사항이다. 해양수산부는 2000년대 들어 해양환경관리 여건의 변화를 반영하여 2007년에 「해양환경관리법」을 제정하였다. 이 법의 목적은 “해양환경의 보전 및 관리에 관한 국민의 의무와 국가의 책무를 명확히 하고 해양환경의 보전을 위한 기본사항을 정함으로써 해양환경의 훼손 또는 해양오염으로 인한 위해를 예방하고 깨끗하고 안전한 해양환경을 조성하여 국민의 삶의 질을 높이는데 이바지하는 것”이다(법 제1조). 이 법률은 기존의 전통적인 해양오염문제는 물론, 육상기인오염원 관리, 해양생태계 보전, 기후변화 문제 등을 포괄하고 있다. 구체적으로, 해양환경 보전·관리를 위한 조치(해양환경종합계획수립, 해양환경개선부담금 등), 해양오염방지를 위한 규제, 해양에서의 대기오염방지를 위한 규제, 해양오염방지를 위한 선박검사, 해양오염방제조치, 해양환경관리업, 해역이용협의 등을 포함하고 있다.

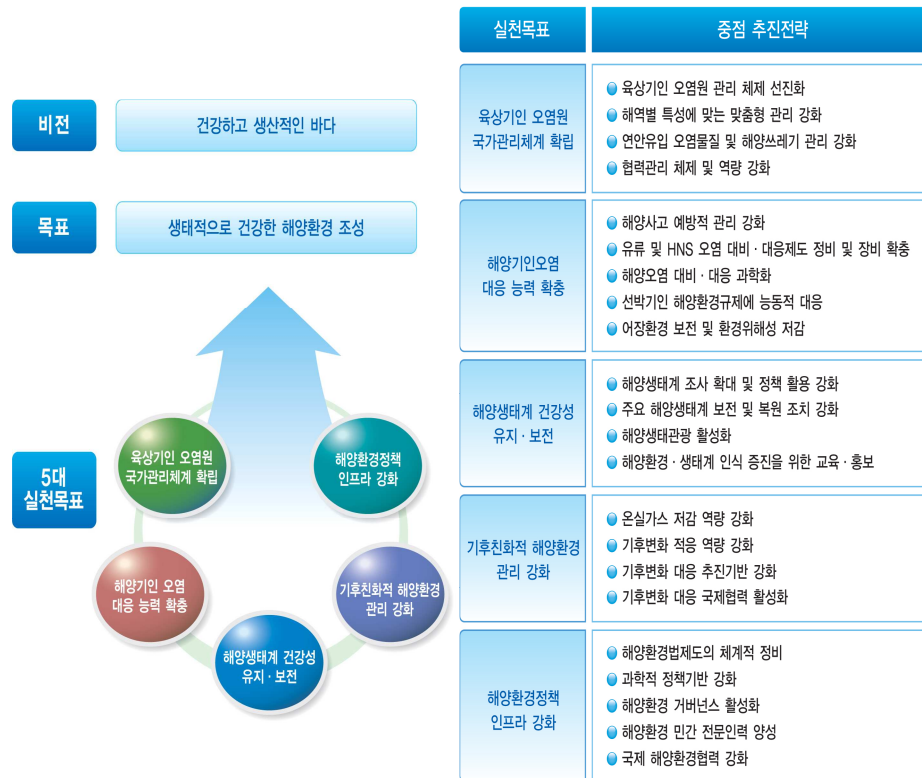
이 법률의 제정목적을 달성하기 위한 핵심적인 제도이면서 연안재생과 가장 밀접한 제도는 바로 해양환경종합계획(제14조)과 환경관리해역제도(제15조)이다. 우선, 해양환경종합계획은 범부처 해양환경 전반을 다루는 10년 주기 종합계획이다. 환경관리해역제도는 오염이 우심한 특별관리해역과 환경상태가 양호한 환경보전해역을 지정하여 집중적으로 관리하기 위한 정책수단이다.

(2) 해양환경종합계획

동 계획은 법률 제14조에 근거하여 10년마다 수립·시행하는 계획이다. 2011년에 해양환경종합계획이 수립되었으며, 계획의 목표는 ‘생태적으로 건강한

해양환경조성'으로, 해양생태계의 가치를 유지, 증진하는 데 초점을 맞추고 있으며, 5개의 실천목표를 두고 있다. 이 중 연안재생과 직접 관련이 있는 실천목표는 '육상기인 오염원 국가관리체계 확립'이다. 동 실천목표의 중점 추진전략 중 '육상기인 오염원관리', '특별관리해역 연안오염총량관리제 확대' 등이 연안재생과정에서 고려되어야 할 중요한 전략들이다.

〈그림 3-18〉 해양환경종합계획의 비전 및 실천목표



자료 : 국토해양부·환경부·농림수산식품부·해양경찰청, 2011, pp59-60.

(3) 환경관리해역 기본계획

법 제15조에 따라 해수부장관이 환경보전해역과 특별관리해역을 지정·관리 하도록 되어있으며, 제16조에서는 환경관리해역기본계획을 5년마다 수립, 해역별 관리계획을 수립·시행 하도록 하고 있다. 환경관리해역은 전국 연안 중 해양환경의 건강성을 높일 필요가 있으며, 생태계보전을 위한 종합적 관리체계가 구축될 필요가 있는 연안에 대해 지정된다. 이때, 해양환경 상태가 양호하여 보전할 필요가 있는 연안은 환경보전해역(가막만, 득량만, 완도·도암만, 함평만)으로 지정된다. 반면, 해양환경기준을 초과하여 오염이 심한 해역은 특별관리해역(부산연안, 울산연안, 광양만, 마산만, 시화호·인천연안)으로 구분된다. 특별관리해역은 대규모의 공업단지와 항만이 위치해 있으며, 매립 등에 의해 지형이 인공적으로 변화된 해역이 대부분이다. 연안재생사업은 주로 특별관리해역에 위치한 연안도시에 해당될 가능성이 높으며 대표적인 사례가 바로 다음 소절에서 살펴볼 마산만 특별관리해역이다.

〈표 3-22〉 환경관리해역 지정 현황

구분	지정해역(지정년도)
환경보전해역	완도·도암만(2005), 가막만(2006), 득량만(2007), 함평만(2009)
특별관리해역	시화호·인천연안(2001), 마산만(2004), 광양만(2005), 울산연안(2008), 부산연안(2009)

한편, 해역별 관리기본계획은 환경관리해역의 해양환경을 개선하고 생태계를 보호하기 위해 종합적이고 체계적인 해역별 관리지침을 작성하기 위해 수립하는 법정계획이다. 동계획의 물리적·공간적 범위는 경제활동이 활발한 반폐쇄형 내만이나 오염물질이 해양환경에 직접영향을 미치는 수계권역의 육지부를 포함한다. 동 계획은 환경(수질 및 퇴적물)관리와 자원(생물 및 공간) 관리에 필요한 인적·물적·제도적 대책을 종합적으로 포괄한다.

〈그림 3-19〉 환경관리해역 지정 연안



자료 : 국토해양부, 2012d, p25.

2) 습지보전법 및 연안습지보전기초계획

(1) 습지보전법

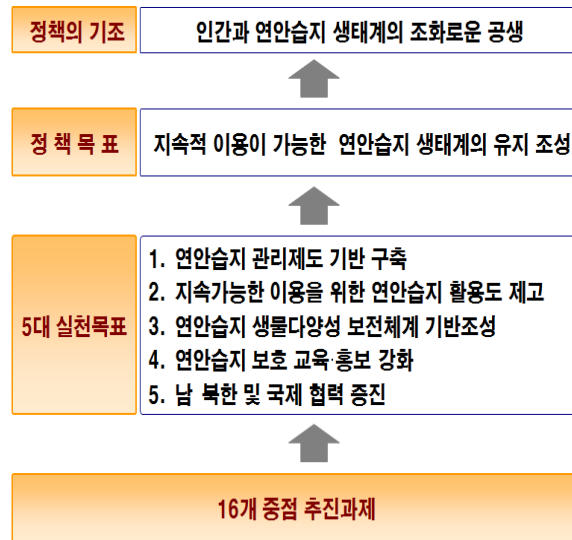
「습지보전법」은 과거 매립, 간척, 연안개발로 훼손된 습지의 생태적 경제적 중요성을 인식한 1990년대 중반 이후 연안습지인 갯벌의 생태적, 경제적 중요성에 대한 사회적, 정책적 인식 변화를 반영하여 제정되었다. 이 법률은 제정 당시 연안의 지속가능한 이용의 관점에서 입법 제정된 「연안관리법」과 함께 연안습지의 건강성과 지속가능성을 유지하기 위한 토대가 되고 있다(해양수산부, 2011, p.64). 이 법률과 관련된 법정계획으로는 ‘습지보전기초계획’, ‘연안습지보전 기초계획’이 있다. ‘연안습지보전 기초계획’은 갯벌의 보전 및 관리를 직접 규율하는 법정계획으로, 해양수산부 장관이 수립, 시행하는 계획이다. 법 제5조에 따라 환경부와 해수부는 습지조사의 결과를 토대로 5년마다 ‘습지보전기초계획’을 수립하며, 기초계획을 토대로 습지보전기본계획을 수립해야 한다.

(2) 연안습지보전기초계획

연안습지보전기초계획(이하 ‘기초계획’)은 갯벌생태계의 보전과 이용의 조화를 수립, 시행하는 계획으로, 연안습지 보호 정책과 습지자원의 지속가능한 이용이 조화를 이룰 수 있도록 ‘지속적 이용이 가능한 연안습지 생태계의 유지·조성’을 계획의 정책목표를 설정하고 있다.

실천목표로는 ‘연안습지 관리제도 기반구축’, ‘지속가능한 이용을 위한 연안습지 활용도 제고’, ‘연안습지 생물다양성 보전체계 기반조성’, ‘연안습지 보호 교육·홍보 강화’, ‘남북한 및 국제협력 증진’을 제시하였다. 연안재생과 관련성이 높은 분야는 ‘지속가능한 이용을 위한 연안습지 활용도 제고’, ‘연안습지 생물다양성보전 체계 기반 조성’, ‘연안습지 보호 교육·홍보 강화’분야이다.

〈그림 3-20〉 연안습지보전기초계획의 실천목표



자료 : 해양수산부, 2006, p40.

〈표 3-23〉 연안습지보전기초계획의 실천목표와 중점추진과제

실천목표	중점 추진과제	연안재생과의 관련성
연안습지 관리제도 기반 구축	법령·제도 등 정비 연안습지 오염관리 및 등급화 기준 마련 연안습지 보전 재원 확보	
지속가능한 이용을 위한 연안습지 활용도 제고	연안습지 생태계 기초조사 연안습지 정보 관리체계 구축 연안습지 서식지 및 생태계 관리기술 개발 연안습지 생물학적 복원기술 개발 연안습지 생태관광 관리체계 구축	○ ○ ○
연안습지 생물다양성 보전 체계 기반 조성	연안습지 고유종 및 희귀종 발굴 보호 연안습지보호지역 관리 강화 및 지정 확대 개선 및 이용조정대상 연안습지 관리대책	○ ○
연안습지 보호 교육·홍보 강화	연안습지 자연학습 활성화 연안습지 연구기관 육성 연안습지 보전 홍보 강화	○ ○ ○
남·북한 및 국제협력 증진	남·북한 연안습지 환경 공동조사 연구 연안습지 보전 국제 협력 강화	

자료 : 해양수산부, 2006, p42.

2. 마산만 특별관리해역

마산만은 1960~1970년대 후반, 한일합섬 단지 입주, 마산수출자유지역 조성, 창원국가산업단지 조성 등으로 도시화와 산업화가 급속히 진행되었다. 이에 따라, 1975년 가포해수욕장이 폐쇄되었으며, 1979년 수산물 채취 금지조치가 내려졌고, 1981년 대규모 적조가 발생하는 등 주변 해양환경이 크게 악화되었다.²³⁾ 이러한 경남 창원시 마산만 일대의 해역오염을 우려해 해양환경관리법에 의거해 1982년 우리나라 최초로 ‘특별관리해역’으로 지정되었다. 마산만 특별 관리해역은 1982년 특별관리해역으로 지정된 이후 오염원인 육지지역을 포함해 2000년 재지정되었다.

2004년에는 마산만 특별관리해역 기본계획 수립 후 2005년 연안오염총량관리제 도입에 착수하여, 2007년에 전국 최초 연안오염총량관리제를 도입·시행하게 되었다.²⁴⁾ 연안오염총량관리제를 통해 2007년부터 2011년 사이 COD를 주요 관리대상물질로 관리해왔으며, 목표 수질인 COD 2.5mg/ℓ을 달성했다. 2012년부터는 2단계 연안오염총량관리를 시행하면서 관리대상물질을 기존 COD와 더불어 T-P로 확대했다.²⁵⁾ 하수처리시설의 설치와 운영, 하수관거 정비사업 등으로 생활 오·폐수가 마산만으로 직접 유입되는 것을 차단하는 대책을 수립하여 마산만의 수질이 개선되었다. 우선, 2007년 이후, 덕동 및 진해에 고도처리시설을 겸비한 하수처리장을 조성하고, 마산시 전역 하수관거 정비사업이 추진되었다. 또한, 창원천, 남천, 삼호천, 산호천 등 도심의 생태하천 복원사업이 마산만으로 유입되는 오염부하량을 감소시켰다고 보고 되고 있다. 마산만 상류 지역인 ‘봉암갯벌’ 주변의 생태계도 빠르게 복원되어, 2011년 12월 도심지내 갯벌로는 최초로 ‘연안습지 보호지역’으로 지정됐다.²⁶⁾

23) 한국일보, 2013.3.20., “죽음의 바다 마산만 수질 생태계 빠른 속도로 회복중”

24) 마산만은 남북 연장 8.5km, 최대폭 5km의 반 폐쇄성 내만해역으로 마산만 특별관리해역의 오염총량관리 해역 면적은 70.9km²이다.

25) 디지털창원문화대전 (<http://changwon.grandculture.net/>)

26) 봉암갯벌에는 천연기념물인 ‘황조롱이’, 해양수산부 보호대상 해양생물, 환경부 멸종위기 야생 동식물 II급 ‘붉은발말뚝개’ 멸종위기 야생 동식물 II급 물수리, 말뚝가리, 흰목물떼새, 검은 머리 갈매기 등의 서식이 관찰되었다

2011년 12월 마산지방해양항만청이 발표한 봉암곶별 시민모니터링 조사결과 보고서에 따르면 띠조개 등의 서식으로 철새들의 먹이감이 풍부해지면서 겨울철새의 개체 수가 급증했다.²⁷⁾ 특별관리해역으로 지정시, 해양환경관리법에 따라 공유수면 매립 및 사용, 어업권 면허에 제한을 가할 수 있어 육상 및 해상의 각종 개발행위를 제한받게 된다. 공장입지는 최신 오염방지시설 설치를 전제조건으로 허용되며 정부는 지자체에 대해 하수종말처리장 설치 등 오염방지시설 설치를 요구할 수 있다. 현재, 마산만 특별관리해역의 관리를 위해 마산만 특별관리 해역 민관산학협의회가 구성되어 운영 중에 있다²⁸⁾.

〈그림 3-21〉 마산만 특별관리해역 관리범위와 추진경과



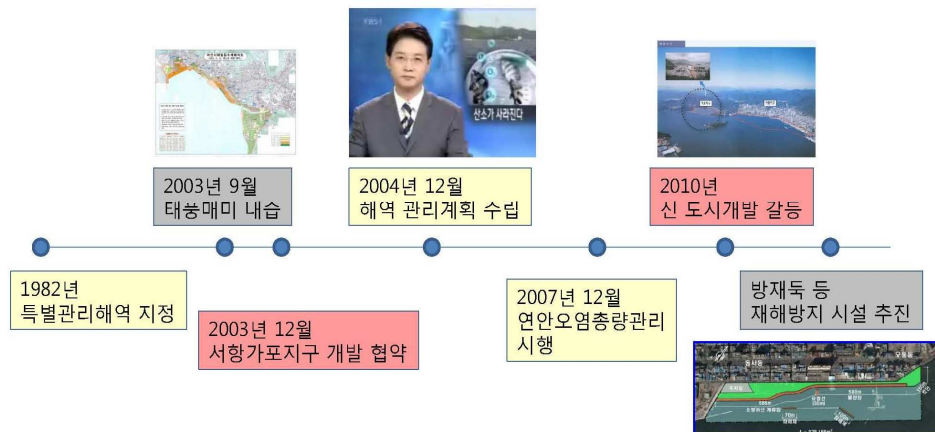
자료 : 마산만 특별 관리 해역 민관 산학 협의회(<http://www.masanbay.org>)

27) 한국일보, 죽음의 바다 '마산만' 수질, 생태계 빠른속도로 회복중, 2013.3.20

28) 마산만 특별 관리 해역 민관 산학 협의회(<http://www.masanbay.org>)

3. 시사점

〈그림 3-22〉 마산만 특별관리해역 성과와 한계



자료 : 남정호, 2013.

마산만은 1982년 특별관리해역으로 지정된 이후, 2004년 해역관리계획을 수립하고, 2007년에 연안오염총량관리를 시행하여 확연한 수질개선 및 붕암 갯벌 생태 복원 등의 성과를 거두었다. 그러나, 2006년 서항가포지구 매립과 2010년 이후 마산해양신도시 개발 추진 등으로 인해 정책간 상충이 발생해왔다. 바다 준설토를 사용한 매립지 조성은 연안의 재해 취약성을 가중시키고, 생태계를 훼손하는 악순환을 가져오게 된다. 이러한 정책간 상충은 특별관리해역의 연안오염총량관리 성과를 상쇄시킬 가능성이 다분하다.

일례로, 마산해양신도시 조성을 위한 준설토 투기작업이 2014년 11월 5일부터 시작되어 논란이 되고 있다. 마산만 부도수도 항로의 수심을 확보하기 위해 마산만 옥계, 남포 해상에서 준설토작업이 시행되며, 준설토는 마산해양신도시 조성을 위한 서항지구 매립지에 투기된다.²⁹⁾ 마산지방해양항만청은 현재 8~10m인 부도수도의 수심을 내년 5월까지 12.5m까지 준설토할 계획이며, 준

29) 경남매일신문, 마산만 준설토 30년만에 재개, 2014.11.5.

설 해역면적은 196만 2천319㎡로, 총 준설량은 493만톤이다. 2003년부터 추진된 마산해양신도시건설사업은 서항지구 매립을 앞두고 사업재검토 필요성이 제기되면서 2010년 봄부터 사업이 중단되었다. 이후 매립면적을 당초 34만 평에서 19만 평으로 축소하고, 토지이용계획을 변경하면서 재개됐다. 이에 대해 시민단체는 현재 방식으로 매립하면 마산 원도심 재생에 부정적인 영향을 줄 것이라고 보고, 해양신도시의 준설토 투기를 줄이고 내수면 공원과 인공 갯벌을 조성하는 대안을 제안하고 있다.

또한, 마산자유무역지역관리원이 도로 확장공사(130억원규모)를 하면서 자유무역지역 구간의 주차공간 확보를 위해, 연안오염총량관리제 심의 절차가 생략된 채 마산만 인접 삼호천을 매립해 갈등을 빚고 있다. 이에 시민단체들은 거세게 반발하고 있으며, '연안오염총량관리제'가 행정당국의 무관심으로 유명무실해지고 있다고 우려했다.³⁰⁾ 자유무역지역과 인접한 삼호천은 마산만과 맞닿은 하천으로 '조간대'가 형성된 곳으로, 봉암갯벌 못지않게 생태계가 복원되고 있는 지역이다.

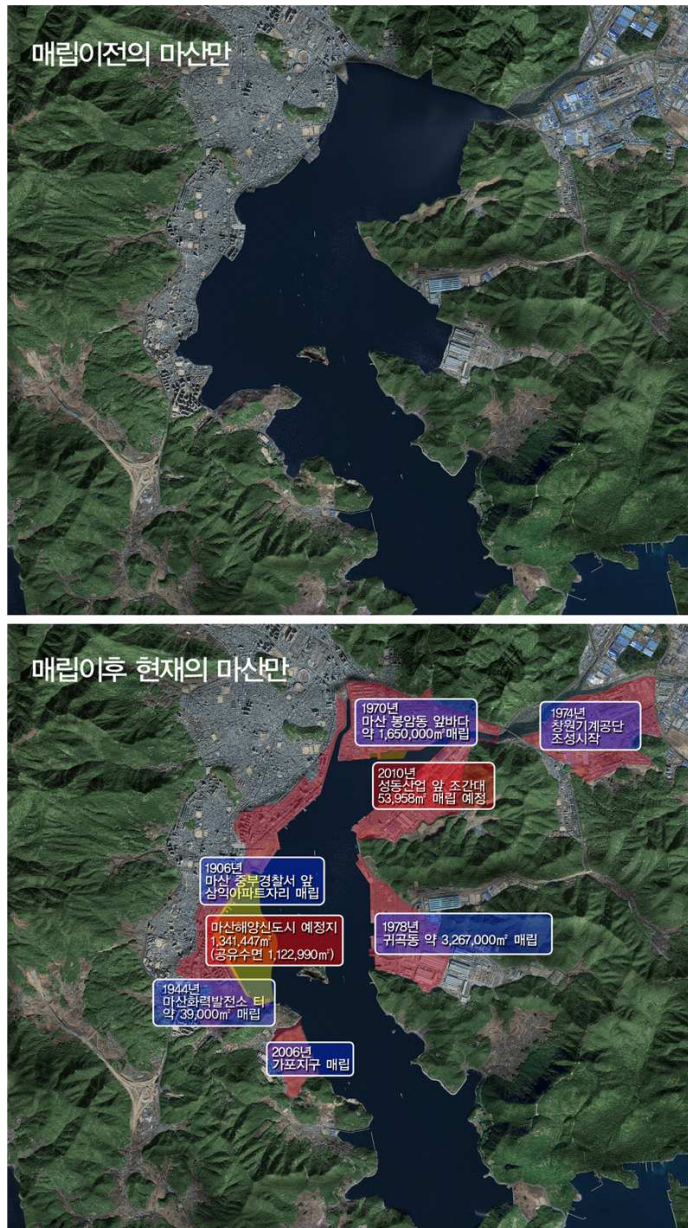
최근, 창원시는 지난 5월 도시재생 선도지역으로 지정된 오동동 일원의 도시재생 선도지역 활성화계획에 대해 국토부의 승인을 받았으며(2014.11.), 창원시가 마산합포구 성호동, 동서동, 오동동 일원 원도심 재생사업에 총 사업비 200억원을 투입기로 했다.³¹⁾ 이에 따라 내년부터 2018년까지 200억원(국비 100억원, 도비 30억원, 시비 70억원)이 투입되는 8개 사업을 추진할 계획이다.³²⁾

30) 경남도민일보, '마산만살리기'무색게 한 창원 삼호천 매립, 2014.7.1.

31) 뉴시스 경남, "창원시, 마산원도심 도시재생 8개 사업 추진", 2014.11.13

32) 8개 사업은 부림 도심공원 및 공영주차장 조성, 불종로 걷고 싶은 거리 조성, 임항선 그린웨이 프로젝트, 우리 동네 골목길 디자인 사업, 산해진미 보행 네트워크 조성, 공간(빈집)활용 프로젝트, 창동예술촌·부림창작공예촌 국제화사업, 주민역량강화사업 등임.

〈그림 3-23〉 마산만 매립 전 후 모습



자료 : 마산만 특별 관리 해역 민관 산학 협의회(<http://www.masanbay.org>)

제5절 도서종합개발사업

1. 법률 및 계획

1) 도서개발촉진법

도서는 환해성, 격절성 및 협소성이라는 지정학적 특성을 지닌 지역으로, 급격한 인구감소, 육지와 개발 수준의 차이 등이 문제로 나타났다. 이와 같은 도서지역의 문제를 해결하기 위해 1986년에 「도서개발촉진법」을 제정하였고 기존 지자체 중심의 단기적·산발적인 개발을 극복하고 국가 주도로 도서주민의 소득증대와 생활수준 향상을 도모하고자 하였다.

「도서개발촉진법」 제2조에서는 이 법의 적용범위인 도서를 “제주특별자치도 본도를 제외한 해상의 모든 섬”으로 규정하고 있으며, 동법 시행령 제2조에서는 “방파제 또는 교량으로 육지와 연결된 도서로서 육지와 연결된 때부터 10년이 지난 도서를 제외”한다고 보다 상세하게 규정하고 있다. 한편, 동법 제3조에서는 개발대상도서의 지정 기준을 “10인 이상의 인구가 상시 거주하는 도서”이어야하나, “10인 미만의 인구가 상시 거주하는 도서라도 도서의 특성을 감안하여 개발이 필요하다고 인정되는 경우”로 명시하고 있다. 동법 제6조에서는 사업계획의 수립에 필요한 사항을 기재하고 있는데, 구체적으로는 ①주거환경 및 시설의 개선, ②산업진흥과 자원개발을 위한 기반시설 설치, ③교통수단과 통신시설의 개선·확충, ④방파제·방조제 시설과 산림녹화, ⑤교육·후생·의료 문화 및 전기 시설의 설치 개선, ⑥환경보전, ⑦생활필수품의 원활한 유통·공급을 위한 지원·보조, ⑧국가안전보장을 위하여 필요한 시설, ⑨그 밖에 도서개발을 위하여 필요한 사항이다.

2) 도서종합개발계획

도서개발사업은 기본적으로 10년 단위의 「도서종합개발계획」에 따라 추진된다. 「도서종합개발계획」은 「도서개발촉진법」에 의해 낙후된 도서지역의 생활 및 생산소득 기반, 복지시설을 정비·확충하여 도서민의 소득증대와

복지증대를 위해 추진하고 있으며, 군사, 국토건설종합계획법, 국토이용관리법 등에 의한 개발계획을 제외하고는 타 법령에 의한 개발계획에 우선한다. 도서종합개발계획은 도서지역 개발과 관련하여 중앙부처간의 협의와 조정을 통한 지원을 받으며 보다 장기적이고 종합적인 계획이라는 점과 연차별 단계별로 추진한다는 점에서 기존의 개발방식과는 큰 차이점이 있다.

〈표 3-24〉 도서종합개발계획 개요

구분	기간	해당도서	예산	사업
1차	1988~1997	449개	9,700억	생활 및 생산기반 문화 복지기반시설
2차	1998~2007	408개	9,793억	생활 및 생산기반 문화 복지기반시설
3차	2008~2017	351개	2조 5,208억 (계획)	도서별 유형화 특성화 종합계획 부처간 협력적 계획 도서주민과 함께 하는 참여계획

자료 : 김준, 2012, p.18.

〈표 3-25〉 제3차 도서종합개발계획 수립 당시 중앙부처별 도서종합개발 관련 업무

관련부처	주요 업무
행정안전부	도서유형화 및 연육 및 연도사업, 서해5도
국토해양부	개발촉진지구, 지방어항건설, 연안관리
문화체육관광부	가고 싶은 섬 사업, 국토끝섬계획
농림수산식품부	방조제, 어촌종합개발사업, 수산
보건복지부	보건진료소 운영
환경부	식수원개발, 도서 생태자원 등
교육과학기술부	도서벽지 학교운영 등
산림청	도서 임야

자료 : 김준, 2012, p.18.

(1) 제1·2차 도서종합개발계획

제1차 도서종합개발계획(1988~1997)은 “떠나는 섬에서 돌아오는 섬”이라는 슬로건 하에 449개 도서를 대상으로 생활기반, 생산기반, 환경위생 등의 사업을 실시하였다. 총 사업비는 총 9,700억 원이 투입되었다.(김준, 2012) 제2차 도서종합개발계획(1998~2007)은 총 2조 1,717억원을 계획하여 9,793억 원이 투입되었다. 주로 도서지역의 생활기반시설, 생산기반시설 등을 확충하는데 사업비를 투입하였고 도서지역의 낙후성을 해소하는데 기여하였다. 반면에 목표와 비전의 부재, 부처간 협조 부족, 도서 특성 미 반영, 주민참여 부족 등이 문제로 지적되었다.

(2) 제3차 도서종합개발계획

제3차 도서종합개발계획(2008~2017)에서는 도서의 고유한 쾌적성(Amenity)이 유지되도록 환경친화적으로 개발하여 주민의 삶의 질을 향상시키는 지속가능성(Sustainability)을 갖춘 개발, 그리고 도서가 가지고 있는 문화, 자원, 역사 등 지역성(Locality)에 기반을 두고 섬이 가지고 있는 다양성(Variety)을 존중하는 개발을 도서개발의 기본요소로 삼고 “매력있고 살기좋은 섬 창출”을 목표로 계획을 수립하였다. 이 목표에서 “살기좋은 섬”은 지속적인 소득증대와 문화·복지·교육을 향유할 수 있는 살기좋은 삶을 만들려는 목표이고 “매력 있는 섬”은 주5일근무제의 정착, 여가패턴의 변화에 따라 대내외적으로 급증하고 있는 도서관광수요를 고려한 목표다.

이런 목표의 성공적 추진을 위해 제3차 도서종합개발계획에서는 ‘협력적 종합계획(중앙정부간, 중앙·지방간)’, ‘유형화·특성화 종합계획’, ‘주민참여 종합계획’, ‘연육·연도교사업의 지속적 추진’, ‘개발졸업제 도입·확대를 통한 사업효율성 제고’를 기본방향으로 하고 있다.

〈그림 3-24〉 제3차 도서종합개발계획의 목표와 기본방향



자료: 행정자치부, 2008.

〈표 3-26〉 제3차 도서종합개발계획의 기본방향 및 세부내용

기본방향	세부내용
중앙정부간 협력체계 구축	- 체계적·종합적 도서종합개발계획 수립을 위한 도서지역 관련사업 추진 관계부처 간 협조체계 구축 - 도서지역 대상 사업간 연계 강화 및 유사·중복 방지를 통한 시너지 효과 제고
중앙·지방간 협력체계 구축	- 지방정부의 계획 수립 및 중앙정부의 재원 지원을 통한 도서개발 협조체계 구축
유형화·특성화 종합계획	- 도서의 자원, 문화, 기후, 역사, 입지적 여건 등 도서의 특성을 고려한 유형화 및 이에 따른 계획 수립을 통해 도서의 그랜드 디자인 (Grand design) 수립 및 구체화 - 지방의 창발적 아이디어에 기반을 둔 사업효과 제고 등
주민참여 종합계획	- 계획 수립 시 수혜자인 도서주민의 주도적 참여를 통한 계획의 실효성, 추진의 책임성 및 주민만족도 제고 - 유형화·특성화 방안 및 전략 모색
연육·연도교사업의 지속적 추진	- 도서의 낙후성 해소를 위한 연육·연도교 사업 지속 추진 - 연육·연도교는 육지부와와의 접근성을 향상시켜 도서주민의 의료, 교육 및 문화서비스 이용여건 향상 - 접근성 제고에 따른 수산물 유통의 신속성 제고, 물류비용 절감 및 관광객 증가를 통한 도서주민 소득증대 도모

자료: 행정자치부, 2008.

제3차 도서종합개발계획(2008~2017)에서는 372개 개발대상도서에 2조 5,208억원을 투입하는 투자계획을 마련하였다. 행정자치부에서 직접 시행하는 사업은 351개 도서이며 1조 7,874억원을 계획하였고 문화관광부, 해양수산부, 환경부 등 타 부처에서도 도서지역 정비·개발을 위한 예산으로 7,334억원을 계획하였다.

〈표 3-27〉 제3차 도서종합개발계획 투자계획

소 관 부 처 별	단 위	사업량	사 업 비 (백만원)			
			계	국 비	지방비	민·용자
합 계	도서/건	351/1,407	2,520,781	1,779,994	716,494	24,293
행 정 자 치 부	"	351/1,109	1,787,394	1,234,606	529,117	23,671
자치단체시행사업	"	351/1,109	1,787,394	1,234,606	529,117	23,671
관 계 부 처 (7개 부처)	"	124/298	733,387	545,388	187,377	622
문 화 관 광 부 (가고 싶은 섬)	도서/ 개소	4/4	40,200	20,100	20,100	
농 립 부 (방 조 제)	도서/ 개소	11/27	42,406	32,039	10,367	
보 건 복 지 부 (보 건 진 료 소 개 선)	도서/ 개소	-	-	-	-	
환 경 부 (식수원 개발 등 6개사업)	"	50/60	233,755	162,544	71,211	
건 설 교 통 부 (개 발 촉 진 지 구)	도서/ 개소	1/6	34,000	34,000		
해양 수산부	지방어항건설	개소	67	250,000	200,000	50,000
	어촌종합 개발사업	도서	46	82,759	66,206	16,553
산 립 청 (조림, 숲가꾸기 등 11개사업)	도서/ 개소	53/134	50,267	30,499	19,146	622

자료: 행정자치부, 제3차 도서종합개발 10개년 계획 보도자료(2008. 01. 12).

2. 도서개발사업 추진현황

광역·지역발전특별회계가 도입되면서 도서개발촉진법에 의한 372개 개발 대상도서는 「국가균형발전특별법」 제2조 제6항과 제7항에서 정의한 ‘성장촉진지역³³⁾’과 ‘특수상황지역³⁴⁾’으로 구분되어 개발이 추진되고 있다. 성장촉진 지역에는 개발촉진지구(70개 시·군)와 186개 「도서개발촉진법」에 의한 186개 개발대상도서가 포함되고 특수상황지역에는 접경지역(15개 시·군)과 19개 시·군·구에 분포하는 186개 개발대상도서가 포함된다.

〈표 3-28〉 특수상황지역 중 도서지역 지정현황(186개 도서)

시도	시·군·구
인천	중구(2), 강화군(8), 옹진군(23)
경기	안산시(2), 화성시(2)
충남	보령군(14), 서산시(4), 태안군(2), 홍성군(1), 당진군(3)
전북	군산시(16)
전남	목포시(4), 여수시(42)
경남	마창진시(7), 통영시(32), 사천시(8), 거제시(9)
제주	제주시(5), 서귀포시(2)

자료 : 행정자치부 홈페이지(<http://www.mogaha.go.kr/frt/sub/a06/b06/specialAreaDev/screen.do> / 2014. 11. 23 검색)

33) 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조하여 해당 지역의 경제적·사회적 성장을 촉진하기 위하여 필요한 도로, 상수도 등의 지역사회기반시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역으로서 소득, 인구, 재정상태 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역을 말함. 지역 낙후도를 기준으로 하위 70개 시·군을 성장촉진지역으로 지정하였음

34) 남북의 분단 상황 또는 급격한 경제·사회적 여건의 변동 등에 따라 구조적으로 불리한 환경에 처하게 되어 일정기간 동안 관계 중앙행정기관에 의한 행정지원 등 특수한 지원 조치가 필요한 지역으로서 다음 어느 하나에 해당하는 지역을 말함.

가. 「접경지역 지원 특별법」 제2조제1호에 따른 접경지역

나. 「도서개발 촉진법」 제4조제1항에 따른 개발대상도서(성장촉진지역에 해당도서 제외)

다. 그 밖에 가목과 나목에 따른 지역에 준하는 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역

성장촉진지역은 국토교통부에서 관리하고 있으며 2013년에 도서종합개발 사업에 525억원이 지원되었다. 특수상황지역은 안정행정부에서 관리하고 있으며 지원예산은 80%, 지방비 20%의 비율이 적용된다. 특수상황지역개발사업은 기초생활 기반확충, 지역소득 증대, 지역경관 개선, 지역역량 강화를 목적으로 다양한 사업을 시행할 수 있다. 예를 들면 기초생활 기반확충을 위해서는 도로, 상하수도 등 기반시설을 설치할 수 있고 지역소득 증대를 위해서는 유통·가공시설, 체험관광시설 등을 설치할 수 있다.

특수상황지역 개발을 위해 최근 5년간(2010~2014년) 1조 3,715억원이 투입되었다. 2013년에는 282건의 사업에 2,752억원이 투입되었고 기초생활기반 확충을 위한 사업에 59.4%, 지역소득 증대를 위한 사업에 35.9%가 투입되었다.

〈표 3-29〉 특수상황지역개발사업

사업 구분	사업내용	사업추진 실적	
		건수	사업비 (백만원)
	전체	282	275,239
기초생활 기반 확충	도로, 상하수도, 주택, 통신 인프라 구축 등	139	163,531
지역소득증대	유통·가공시설, 농업기반시설, 농촌체험시설, 생태학습장 등 체험관광시설 등	121	98,701
지역경관개선	지붕·담장정비, 경관수목 식재, 마을 보호수 정비, 경관주택정비 등	21	11,689
지역역량강화	주민교육·훈련, 홍보 및 브랜드 제고, 기본계획수립비 등 S/W 사업	1	1,318

자료 : 지역발전위원회·산업통상자원부, 2014, p.175.

3. 시사점

우리나라는 약 3,000개 넘는 유·무인도서가 분포하고 있다. 도서는 해양영토 수호 측면에서 중요할 뿐만 아니라 우수한 자연환경, 아름다운 경관, 독특한 역사문화 등이 잘 보전되어 있어 적극적인 관리가 필요한 지역이라고 할

수 있다. 도서 관리는 1980년 후반에 수립한 제1차 도서종합개발계획에 따라 본격적으로 시작되었다. 제2차 도서종합개발계획이 추진된 2007년까지는 대부분 생활 및 생산기반, 복지기반시설 등이 설치되었다. 제3차 도서종합개발계획에서는 기초적인 생활여건을 개선을 하는 사업과 함께 도서의 자원을 활용한 사업이 추진되었고 사업의 추진과정에도 주민이 참여하기 시작하였다.

20년 넘게 추진한 도서종합개발사업으로 대표적으로 낙후된 지역인 도서 지역의 생활 및 생산소득 기반시설이 개선되어 도서에 거주하는 주민의 생활의 질이 높아졌고 소득수준 상승에도 어느 정도 기여하였다고 할 수 있다. 또한 태풍 등 자연재해에 취약한 도서지역의 안전성 확보에도 기여하였다. 도서의 물리적 환경개선과 함께 접근성이 향상되어 육지에서 방문하는 사람이 증가하였고 도서가 해양관광의 중심지로 부각되었다.

도서지역은 육지와 다른 고유의 자연환경이 분포하고 오랜 기간 거주하면서 형성한 사회문화적 특성이 있기 때문에 도서개발사업을 추진할 때 이를 충분히 고려해야 하지만 많은 도서개발사업은 육지와 동일한 방식으로 물리적 환경을 개선하는데 치중하였다. 도서개발사업은 중앙정부가 주도하는 시혜성 성격의 사업으로 도서지역의 주민, 지방자치단체 등 이해관계자의 주체적인 참여가 부족하였다. 또한 도서지역은 대표적인 연안지역에 해당하지만 「연안관리법」에 따른 연안관리 제도와 연계가 미흡하였고 개발사업이 연안 지역의 자연환경에 미치는 영향을 세밀하게 고려하지 못하였다.

제6절 연안재생 유사사업 분석 시사점

■ 연안재생 유사사업 유형

우리나라 연안지역에서 추진되는 연안재생 유사사업은 매우 다양하다. 사업의 공간범위와 사업의 목적을 기준으로 유사 사업을 분류하면 <표 3- 30>과 같이 분류할 수 있다. 도시재생사업은 세부사업의 유형이 다양하여 공간 범위의 경우 사업단위 규모에서 읍·면·동 단위 규모까지 해당하지만 사업목

표는 주로 생활환경 및 기반시설 개선에 초점이 맞춰져 있고 최근에 다양한 지역자원을 활용한 소득창출을 위한 기반 조성도 추진하고 있다. 어촌종합개발사업과 도서종합개발사업은 세부사업의 종류가 매우 다양하여 생활환경개선뿐만 아니라 재해 대응, 지역경제 활성화 등도 목표로 하고 있다. 반면 연안정비사업, 해양환경개선사업 등은 연안지역에서 주로 발생하는 문제를 해결하기 위한 사업으로 연안정비사업은 사업 대상지에 국한되는 반면 해양환경개선사업은 유역의 범위까지 포괄하고 있다.

〈표 3-30〉 유사 연안재생사업 유형 분류

사업목표 공간범위	생활환경 및 기반시설 개선	해양환경개선 및 생태계 보전	재해피해 대응	지역경제 활성화
사업 단위	도시재생	-	연안정비사업	연안정비사업
	어촌종합개발	-	-	-
	도서종합개발	-	-	-
지구(마을) 단위	도시재생	습지보호사업	-	항만재개발
	어촌종합개발	-	어촌종합개발	어촌종합개발
	도서종합개발	-	도서종합개발	도서종합개발
읍·면·동 단위	-	환경관리해역 (특별관리해역)	-	도시재생
	-	-	-	-

■ 연안재생 유사사업 성과

연안재생 유사사업은 연안지역 공간의 물리적 수준을 전반적으로 높이는 데 기여하였고 다음과 같은 성과가 있었다고 평가할 수 있다.

□ 연안지역의 물리적 환경 개선에 기여하였다.

대부분 유사사업의 1차 목표는 노후·불량한 정주환경 개선, 도로, 상하수도 등 기반시설 확충 등 물리적 시설 정비·개선이었다. 이런 목표는 비교적 충실하게 달성했다고 할 수 있고 이에 따라 정주환경은 전반적으로 개선되었다고 할 수 있다. 우리나라 도시 및 지역의 발전단계를 고려하면 정주환경 개선을 위한 물리적 시설의 확충은 우선적으로 필요한 사업이었다고 할 수 있다.

□ 지역경제 활성화를 위한 물리적 기반을 제공하였다.

유사사업을 통하여 정주환경을 개선하기 위한 시설을 확충하였을 뿐만 아니라 지역의 소득, 일자리를 창출하는데 필수적인 시설들이 설치되었다. 수산업생산 기반시설, 도시재생 관련 사업 등은 소득이나 일자리를 직접적으로 창출하기에 한계가 있으나 낙후한 지역경제를 활성화하는데 가장 기초적인 역할을 했다고 평가할 수 있다.

□ 연안지역에서 발생하는 문제를 해결하는데 기여하였다.

연안정비사업, 해양환경개선사업은 내륙과 다른 연안지역에서 발생하는 구체적인 문제를 해결하기 위한 사업이다. 침식, 침수와 같은 연안재해에 대응하고 육상에서 기인한 오염물질을 관리하기 위한 다양한 사업을 추진하여 연안지역의 쾌적성을 높였다고 할 수 있다.

□ 특수한 여건에 있는 낙후한 지역 발전에 기여하였다.

도서지역은 육지와 떨어져 있어 접근성이 낮고 오랫동안 개발에서 소외되어 있어 낙후한 지역으로 인식되었다. 그러나 도서종합개발사업 등을 비롯한 다양한 지원사업이 추진되어 사람이 많이 거주하거나 인접 도서의 거점이 되는 도서를 중심으로 생활환경 개선사업, 소득창출 기반사업 등이 추진되었다.

■ 유사 연안재생사업 한계

유사 연안재생사업은 우리나라 연안지역 발전에 기여한 측면이 많으나 다음과 같은 한계를 지적할 수 있다.

□ 개별 사업의 목표 달성에 초점을 맞추어 공간관리의 통합성을 간과하였다.

연안지역에서 추진한 다양한 사업은 중복과 연계 부족에 따른 비효율성이 발생하였다. 생활환경 개선이 목적인 사업은 세부 사업내용이 대부분 유사하지만 사업을 추진하는 주체가 상이하여 중복 투자되는 사례가 있다. 같은 공

간이거나 인접한 지역에서 추진되는 다양한 사업은 서로 연계하여 사업을 추진할 때 사업의 효과가 더욱 커질 수 있으나 이 또한 사업 추진주체가 달라 사업 간 연계가 현실적으로 어렵다. 항만재개발사업 대상 항만은 항만기능이 이전되거나 폐쇄되고 관광, 산업, 업무 등을 위한 공간으로 조성하려고 하나 대상 항만 배후의 도시계획과 연계가 거의 이루어지지 않고 있다.

연안지역은 「연안관리법」에 따라 수립하는 연안통합관리계획과 연안관리지역계획이 통합적 공간관리의 제도적 틀을 제공하지만 연안지역에서 추진하는 많은 사업이 연안통합관리계획과 연안관리지역계획에서 제시하는 공간관리 방향과 상충하는 경우가 많다. 한편으로 단순한 사업단위의 시각을 넘어서 권역의 수준까지 공간관리의 통합성을 추구하기 위한 개별 사업추진방식의 개선이 시도되고 있으나 아직은 성과가 미흡한 단계다. 더구나 개별 사업 안에서 공간의 범위를 확장한 것이지 개발대상 공간에 추진되는 모든 사업의 통합까지 고려한 것은 아니다.

□ 해양과 영향을 주고받는 연안지역 특성과 가치를 고려하지 못하였다.

연안지역은 육지와 해양이 만나는 지역으로 사업을 추진할 때 육지와 해양의 특성을 반영해야 하지만 많은 사업이 육상과 농촌 개발에 치중하고 있다. 육상중심의 개발은 해양수질 오염, 해양생태계 훼손, 침식 등의 문제를 발생시켰다. 또한 재해에 취약한 연안지역의 특성을 무시한 개발로 침식, 침수 등의 피해가 발생하고 있는 실정이다. 이러한 문제는 연안지역의 특성을 고려하지 않으면서 사업을 추진한 결과라고 할 수 있고 내륙지역과 차별화된 연안지역 고유의 가치를 활용하지 못한 것으로 귀결된다고 할 수 있다.

□ 물리적 환경 개선에 초점을 맞춰 지역의 특성을 반영하지 못하였다.

현재 추진되는 유사사업은 물리적 환경 개선에 초점이 맞춰져 있고 해당 지역의 자연환경, 사회문화, 경제 등의 특성을 반영하지 못하고 있다. 사업을 추진하는 과정에서 지역의 특성을 반영할 수 있는 체계가 구축되지 못했고 사업 추진주체의 역량도 부족하다. 어촌종합개발사업, 도서종합개발사업 등과 같이 사업 대상지역의 전반적인 정주여건을 개선하는 사업은 사업 대상범

위가 비교적 넓고 사업내용이 포괄적이기 때문에 이미 형성되어 있는 지역 고유의 특성을 충분히 고려해야 한다. 그러나 지역 특성을 반영할 수 있는 제도적 수단도 부족하고 사업주체의 역량도 부족하여 현재 추진하고 있는 많은 사업은 결국 물리적 환경 개선에 효과가 국한되고 있다. 일반농산어촌개발사업에는 사업추진 주체의 역량강화를 위한 사업도 포함되어 있어 이와 같은 문제를 해결하기 위한 좋은 시도라고 할 수 있다.

□ 중앙정부 주도의 시혜성 사업이 많아 지방자치단체의 주체성과 자율성이 미흡하다.

현재 사업추진 여부는 예산을 지원하는 중앙정부의 판단에 전적으로 의존하기 때문에 지방정부가 지역을 발전시키기 위한 다양한 아이디어를 실현하는데 한계가 있다. 지역차원에서는 같은 공간에 동일한 목적의 사업을 하더라도 사업을 주관하는 중앙부처가 다를 경우 각 부처가 제시하는 기준에 부합해야 하므로 지방정부의 자율성이 약해지기 마련이다. 각 사업을 관리하는 개별 부처는 사업별 목적에 충실할 뿐 사업이 추진되는 지역의 공간적 특성을 고려하는데 한계가 있어 지방정부의 주체성과 자율성이 최대한 보장될 필요가 있다.

제 4 장 주요국의 연안재생 유사사례와 시사점

미국, 캐나다, 일본 등에서는 연안지역 재생정책은 그 사회의 경제, 문화, 환경 등의 종합적인 공간재편의 전략으로 이행되고 있다. 급격한 도시화와 산업화를 경험한 미국, 캐나다, 일본 등에서는 물리적 환경정비 위주의 사업만으로는 침체된 지역사회를 되살리는데 한계가 있음을 인식하고 있다. 따라서 지역이 당면한 개별적 문제에 국한하지 않고, 생태적·문화적·경제적 가치 등이 부각되어 될 수 있도록 지역공간구조를 종합적 관점에서 재편하고 있다. 즉, 기존 경제발전정책에 따라 연안지역을 개발의 대상으로 국가 경제력을 올리는데 치중하였다면, 현재는 정부, 지역주민, 전문가, 기업 등 다양한 이해관계자가 함께 고민하여 연안공간의 생태·문화적 가치를 재창출하고 이를 지역발전의 토대로 삼아, 지역경제 활성화와 지역주민의 삶의 질을 증진하기 위한 정책으로 전환 중에 있는 것으로 판단된다.

본 장에서는 국내 연안재생체계에 필요한 기본요소와 합리적 추진체계 마련 등을 위해 미국, 캐나다, 일본의 연안지역 재생 관련 제도와 연안지역을 대상으로 한 재생사업의 추진과정과 성과 등을 살펴보고 이에 대한 시사점을 정리하고자 한다.

〈표 4-1〉 주요국의 연안재생 유사사례 분석 대상 및 내용

구분	주요내용
미국	- 미국 도시재생 관련 법제도 현황 - 샌프란시스코 만의 크리스 필드(Crissy Field) 재생사업 추진사례
캐나다	- 밴쿠버 수변 주거지 재생개발계획 - 그랜빌 섬(Granville Island) 재생사업 추진사례
일본	- 오사카 만 재생행동계획 사례

제1절 미국 연안재생사업

1. 법률 및 계획

1) 법률 및 관련 사업

미국의 도시재생이 논의된 것은 1950년대 자동차가 널리 보급됨에 따라 인구가 교외로 유출되면서 기성시가지의 공동화 현상이 눈에 띄게 증가한 시기부터이다. 1960년 이후, 연방정부는 도시 확산이나 구도심의 쇠퇴에 위기를 느끼며, 도심부의 상업이나 업무지역의 재생, 쇠퇴지역의 문제에 대응하기 시작하였다. 미국의 도시재생정책은 도시계획 및 성장관리정책이 연방 법률로서 별도로 존재하지 않고, 도시계획사업권한이 주정부 또는 지방정부에 있기 때문에 정부가 지방정부에게 보조금을 지원하는 형태로 추진되었다. 주로 연방정부의 보조금, 기술지원에 의한 다양한 지원책을 실시하여 왔다. 초기 도시재생정책은 주택도시개발부(Department of Housing and Urban Development : HUD)가 중요한 역할을 수행하였다. HUD를 중심으로, 지역 인프라 개발, 공공주택 보급 및 재개발, 지역경제 활성화에 초점을 맞춘 도시재생을 추진했으며, 종합적인 도시재생 전략의 필요성이 대두되자, 주택수요 및 커뮤니티 개발에 탄력적으로 대응할 수 있는 특정보조금이 확충되기 시작했다. 카터 행정부의 도시개발보조금(Urban Development Action Grant : UDAG), 닉슨 행정부의 지역사회개발통합보조금(Community Development Block Grants : CDBG), 클린턴 행정부의 엔터프라이즈 존(Enterprise Zone: EZ), 공공주택재개발을 위한 HOPE VI, 통합적 지역재생을 도모하는 CNI(Chice Neighborhood Initiative), 사업 추진에서 비롯되는 간극을 보조하는 대출 및 보증제도인 Section 8 제도(Section 108 Loan Guarantee Program), 쇠퇴지역 재생 프로그램(Brownfields Economic Development Initiative : BEDI), 근린 안정화 프로그램(Neighborhood Stabilization Program : NSP) 등이 대표적이다.

미국의 도시재생정책은 연방정부의 역할이 강조됨에 따라 그간 분리 추진되었던 도시 관련 업무를 포괄적으로 추진하기 위해 백악관 직속으로 도시정

책실(White House Office of Urban Affairs)을 신설하였다. CDBG를 확충하는 등 도시에 대한 재정지원을 확대하고 있으며, 지역공동체 재생계획(Neighborhood Revitalization Initiative, NRI)을 발의하여 도시 및 지역개발, 관리정책과 관련된 연방정부의 다양한 프로그램을 효율적으로 연계·조정하여 집행하고 있다. NRI는 도시 및 지역개발 관련 부처들의 정책을 포괄적으로 아우를 수 있는 전략으로서, 주택도시개발부 프로그램과 함께 교육부의 Promise Neighborhood, 보건복지부의 Health Center Program, 법무부의 Byrne Criminal Justice Innovation(BCJI) 등과 연계되어 운영되고 있다.

〈표 4-2〉 미국의 지역공동체 재생계획(NRI) 참여 부처와 예산

부처 / 프로그램	예산규모	지원 범위				
		사회적 자산	물리적 자산	잠재적 자산	경제적 자산	문화적 자산
주택도시개발부 Choice Neighborhoods Initiative	495만달러(2012)		●	●	●	●
교육부 Promise Neighborhoods	2,150만달러(2011)	●		●		●
법무부 Byrne Criminal Justice Innovation	160만달러(2012)	●		●	●	●
보건복지부 Community Health Centers, The Behavioral Health Community Initiative		●	●	●		
재무부 Healthy Food Financing Initiative	1,500만달러	●	●	●	●	

자료 : Neighborworks America(2011), White House Neighborhood Revitalization Initiative를 인용한 도시재생사업단, 「도시재생의 실효성 제고 방안」, 2013. p.215를 재작성

〈표 4-3〉 미국 도시 재생 관련 법제도와 동향

년도	주요 법제도	주요 동향	비고
1937	- 공공주택법(National Housing Act) 제정	- 1934 연방주택융자은행체계 신설, 연방주택청(FHA) 설립	도시문제 심화/연방 정부중심 (신규주택 수요 감소, 슬럼지구 폭동)
1949	- 주택법 개정(라이트 다운 방식 : Housing Act of 1949)	- 1948 LA개발공사(CRA) 설립	
1954 1956	- 주택법 개정 (도시 리뉴얼 보존 · 수복 추가) ·GNRP (종합 인근 업데이트 계획) - 연방 고속도로 법(Federal Highway Act of 1956)	- 1950 IDA(International Downtown Association) 설립 : 주택의 교외화(스프롤 현상) 문제 인식 ·도시중심부 황폐지역의 공적지원 확대	
1961 1965	- 주택도시개발법 - 주택도시개발부(HUD) 설립(조직통합), 공공사업, 경제개발법 ·1964 커뮤니티 프로그램 창설	- 1968 도시 리뉴얼 프로그램에 대한 도시폭동 · 시민참여에 의한 지역재개발 시도 : 커뮤니티 액션 프로그램(Community Action Program) 실시	연방정부 철수 민활주의 회귀/ 커뮤니티 프로그램 등장 (빈곤시민의 참여 유도, 포괄보조금 도입)
1966	- 1966 시범도시및수도권육성법(Demolition Cities & Metropolitan Development Act of 1966) :영세보조금 특정지역 집중 지원	- 1968 뉴욕시 배터리 시티 공사 설립	
1968	- 경제기획법 제정(CDC를 위한 지원프로그램 추진) - 역사보존법, 공정주택법 등		
1970 1974 1977	- 연방 보조 도로법 개정(정체, 환경, 에너지 문제에 대한 대응)·환경 보호 기관 설립 - 주택·지역 사회 개발법(Housing & Community Development Act of 1974) - CDBG(커뮤니티 개발 종합 보조금) 발견 : 보조금 제도의 통합 / 저소득, 슬럼, 생활환경 개선	- 민활주의(Privatism) : Do it Yourself 정부, 기업중심주의, 도시중상주의, 도시 간 경제 경쟁 등 - 도심 쇠퇴의 문제 확대 : 교외 대형 매장 확대 - 1971 개발 억제 정책·성장 관리-페타루마시(캘리포니아 주)에서 최초의 성장 관리 정책	도시재생 정책의 전환기 (연방보조금 삭감, 시장원리 도입)
1980	- 커뮤니티재투자법 (CRA) · 주택·지역 사회 개발법 개정(UDAG/도시 개발 액션 보조금 제도의 창설~1989년 폐지) · 근린지구자력프로그램(NSHD, 1986년 폐지), 근린보조프로그램 창설	- 1971 개발 억제 정책·성장 관리-페타루마시(캘리포니아 주)에서 최초의 성장 관리 정책 - 샌프란시스코시 도시 디자인 계획 작성	
1990	- 엔터프라이즈 영역법(Enterprise Zone Employment & Development Act of 1983) · EC/RE 추진 - 지방 정부 계획법(주민 참가 규정) - 낮은 임대료 주민 건설 자금 공제 제도(LIHTC) - 주택법에 서민주택(Affordable Housing) 공급을 위한 커뮤니티 조직 지원 명시	- 도심지 재생의 새로운 전개·1980 내셔널 메인 스트리트 센터(내셔널 트러스트)설립-메인스트리트·프로그램의 창설 (MSP) - 1984 샌프란시스코시 다운타운 플랜 작성(사무실 건물에서 바닥 면적 총량 규제), 스마트 성장(Smart Growth)으로 변환 - 1987 보스턴시 성장 관리 계획 작성 - 1988 버몬트 성장 관리법 제정	

〈표 4-3〉 미국 도시 재생 관련 법제도와 동향(계속)

년도	주요 법제도	주요 동향	비고
1991 1993 1995 1998	- 전미 낮은 임대료 주택법(CDC 주택 건설 자금지원 확대) 종합 육상 교통 효율화 법(ISTEA) - 교통 계획 수립에 시민 증가를 의무화 - 능력을 키우고 영역 법 - 엔터프라이즈 커뮤니티(종합 예산 조정법 : Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993)-황폐지의 감세 보조 - 농가 부근 재생 법 - 21 세기 교통 정당한 법(TEA21) - 시민에게 공정한 교통수단을 제공	- 연방보조금 삭감에 따른 지자체 독자재원의 재생수법 시도 : 조세담보(TIF), 업무개발지구(BID), 특별과세지구(SAD) 등 - 1991 아와니 선언(The Ahwahnee Principle)-환경 친화·사회의 원칙(뉴 어바니즘) - 1992 포틀랜드(오레곤)에서 광역 정부 Metro 설립 : 성장 한계선(Urban Growth Boundary)으로 성장억제정책 전개 - Greenfield Development에서 Brown field Development로 전환 - 1992 LA 폭동 : 사회문제에 직접적 투자 미흡	
2000 2006 2009	- 주택 도시 개발부가 공정 시장 임대료(FMA)의 세율 개정 - CDBG 프로그램이 주택 개발 공사에서 상무부 지역 개발 프로그램에 통합 - 백악관 도시정책실 및 의료개혁실 신설 - 오바마 행정부 NRI 발의 - CNI + PN 등 5개부처의 보조금 통합 - 오바마 행정부 대도시육성전략 발표 3C(RIC +SC2 + PSC) + NRI	- 기업의 사회적 책임론 고양 : 도시의 커뮤니티간 이익공동체라는 새로운 기업의 정의 - 도심지 재개발 사업+지역 재 활성화 사업으로 융합된 사업 전개 - 2002 로스앤젤레스시(캘리포니아 주)의 할리우드 & 하이랜드 지구 재개발 사업 완료 - 도시 재개발 사업 + BID 지구 지정 - 2007 미국 전역에서 BID 도입 확대	포괄적 도시재생 정책의 추진기

자료 : 도시재생사업단, 2013. p.208 발췌 정리

2) 국가 차원의 지원체계

오바마 행정부는 사회·경제적으로 낙후된 지역의 복합적인 도시문제를 해결하기 위해서 통합적 접근이 필요하다는 판단아래, 2009년 2월 도시정책실을 신설, 복수 정부조직과 연계하여 ‘협업적 공공관리 체제’를 구축하고 도시정책의 포괄적 추진을 위해서 지역공동체 재생계획(Neighborhood Revitalization Initiative, NRI)을 발의하였다. NRI는 지역(region) 또는 도시(city) 규모로 수립하는 계획이 아닌 철저히 근린(neighborhood)지역을 대상으로 포괄적 계획을 수립하여, 지역공동체가 스스로 변화할 수 있도록 지역역량의 강화를 최종 목표로 한다.

〈그림 4-1〉 미국의 지역공동체 재생계획(NRI)의 위상



자료 : 도시재생사업단, 2013. p. 226.

〈표 4-4〉 미국의 도시 재생 관련 행정체계

구분	주요 내용
정치행정체계	연방국가체제 (협업적 공공관리)
조정 기구 (조직)	총괄기관 신설을 통해 계획의 통합 시도 - 대통령의 예산조정권한 확보를 위해 OMB 설치 - NRI 실현을 위해 백악관 소속 도시정책실 설치
조정특징	- 분권화/다원화 - 예산편성권을 바탕으로 단일목표의 실현 정책 유도
조정수단	- 예산관리처(OMB) 예산편성권 - 백악관도시정책실(OUA) 정책조정권
예산운용 시스템 (포괄보조금)	- 중앙부처 지역개발프로그램에서 교육, 복지, 건강 등의 영역까지 예산 포괄 운영 · HUD, 상무부, 교육부, 보건복지부, 재무부 등 도시 관련 예산 통합 - CDBG, CNI, PN 등 5개 부처 보조금 통합 운영 - 연방지원프로그램에 관한 목록(CFDA) 연방보조금 정보 총람
계획-예산-성과 연계시스템	- OMB 주도의 예산편성, 집행, 분기별 모니터링 등을 통해 지출삭감 - OMB와 도시정책실 긴밀 한 협의 하에 부처 간 보조금을 계획으로 통합, 정책 조정 시도
주요 제도	- 역할성화계획제도(NRI), CDBG 등

자료 : 도시재생사업단, 2013. p. 233

2. 샌프란시스코 만 크리스필드(Crissy Field) 복원 사업

1) 개요

샌프란시스코 만은 지난 200년 동안 항만, 공항, 주거단지 개발 등을 위해 매립으로 만 면적이 40%가 감소했다. 매립이 동시다발적으로 이루어진 이유는 연방정부, 9개의 주정부 등에 의해 개별적으로 샌프란시스코 만을 관리했기 때문이다. 1961년 시민들에 의해 연안환경의 심각한 훼손에 대한 문제가 제기되면서 1965년 연방·주·지역정부 및 하원의원으로 구성된 ‘샌프란시스코 만 보전·개발위원회’가 설치되었다. 위원회 구성원은 의장·부의장(주지사 임명), 국회의원, 각 시·카운티 소속 1명, 캘리포니아 주 기업지원·교통부, 자원관리부, 토지관리부, 육군, 수질관리위원회, 해양대기청(NOAA)이며, 주요 임무는 샌프란시스코 만의 매립 및 준설에 관한 규제, 해안선으로 부터 100ft 이내의 지역에 대한 개발 규제, 캘리포니아 최대늪지인 Suisun marsh의 보호 등이다.

〈그림 4-2〉 샌프란시스코 만 크리스 필드의 과거(1922)와 현재



자료 : <http://www.presidio.gov/>(좌), 연합뉴스(우)

크리시 필드는 19세기 중반까지 해안사구와 염습지로 이루어 졌었으나, 1870년대 매립을 시작하여 1915년 ‘파나마 태평양 국제박람회’를 위한 부지가 조성되었다. 박람회 이후 부지에 태평양 연안 최대 규모의 비행장이 조성되었고, 각종 군사시설이 들어서게 되었다. 군대가 주둔하던 시절 이 지역은 습지를 투기와 배수를 위한 황무지로 간주되어 쓰레기 투기장이 되었다.

〈그림 4-3〉 샌프란시스코 만 크리시 필드의 과거(1924) 군사시설



자료 : <http://www.presidio.gov/>

2) 크리시 필드 복원사업 추진 과정

군부대 폐기물로 인한 환경오염이 심각했을 당시, 시와 시민단체는 크리시 필드의 제 6육군기지인 프레시디오(Presidio)를 공원으로 복원해서 시민의 품에 돌려주기로 결정했다. 크리시 필드의 공원화를 위해서는 막대한 예산이 필요했으나 의회는 사업예산을 승인하지 않았다. 연방정부와 시민단체는 7년 동안 시민들의 의견 수렴 절차를 거쳤다. 이 과정에서 가장 사업의 자금을 조달할 방안을 논의하였고, 일반시민 및 기업을 대상으로 3,400만 달러의 모금액이 적립되었다. 또한 공원후원모임에 다양한 NPO가 참가하여 환경·교육 프로그램을 제공하자, 크리시 필드 복원 사업이 활성화되기 시작했다.

1994년 군사시설이 철수한 이후, Golden Gate 국립공원협회를 중심으로 복

원프로젝트가 시작되었다. BCDC(Bay Conservation and Development Commission)는 크리스 필드 해안선 복원을 위한 식재지침 작성과 Crissy Field 이용허가 등을 담당했다. 크리스 필드가 주목받는 이유는 미국 도시 수변공간의 설계에 대한 종합적이고 새로운 방식을 제공하였고, 이러한 방식이 새로운 설계방향이 되었다는 점이다. 크리스 필드에는 생태(wild)과 도시(urban)이라는 상충되는 요소가 서로 조화될 수 있도록 혁신적 설계방안을 제시했다. 아스팔트와 콘크리트로 조성된 토지 75에이커를 보행자 거리와 자전거 도로로 조성하고, 22 에이커의 갯벌을 복원하였다. 또한 공원 설계자인 조지 하그리브스(George Hargreaves)는 평탄한 부지에 의도적으로 인공지형을 조성하여 강풍을 방어하면서 예술적 효과를 보기도 했다. 1997년부터 유해오염물질 정화사업으로 9만톤이 제거되었고 공원 내 공공 공간을 조성하기 위해 적극적으로 참여하여, 100에이커는 공공 친수공간으로 조성되고, 18에이커는 습지로 복원하여 만과 연결하였고, 16에이커는 해안사구를 조성하여 관목, 야생화, 각종 식물을 식재하였다. 현재, 친수공원과 교육홍보관인 크리스 필드 센터가 설치·운영되고 있다.³⁵⁾

3) 사업의 효과 및 시사점

다양한 지역 공동체의 협력과 노력으로 100에이커의 부지는 염습지와 해안사구로 복원되어 해안국립공원과 환경학습센터로 탈바꿈했다. 시민이 자유롭게 해안선과 깨끗한 해변에 접근할 수 있게 되었으며, 역사적으로 군사공항으로 이용했던 부지는 잔디밭으로 변모하였다. 현재 매년 백만 명 방문, 샌프란시스코 만의 랜드 마크가 되어 연안의 재생을 통한 공공적 가치가 상승한 대표적인 사례이다. 공원화 사업을 통해 크리스 필드는 환경의 불모지에서 해안국립공원과 해양환경학습센터로 탈바꿈하게 되었다. 현재 수백 개의 외부기관과 협력 체계를 구축하고 있으며, 금문교 보호위원회와 포트메이슨 재단은 크리스 필드 연간 총 예산의 약 20%를 기여하고 있다. 또한 크리스 필드의 인력 가운데 국립공원청 직원은 18%에 불과하고, 파트너·영업권 소유

35) 국토해양부, 2012a, p.239

자·협동조합·자원봉사자 등이 82%를 차지하여 다양한 거버넌스가 활발하게 작동하게 되었다.³⁶⁾

〈그림 4-4〉 샌프란시스코 만 크리스 필드 친수공간 전경(현재)



자료 : <http://www.presidio.gov/>

36) 성복구, 2013. p.29.

제2절 캐나다 연안재생사업: 그랜빌 섬(Granville Island)

1. 밴쿠버 수변주거지 재생개발계획

태평양 연안에 위치한 밴쿠버는 1885년 대륙횡단철도 개통과 파나마 운하의 개항으로 유럽과 미국의 동부지역으로 목재를 수출하면 임가공업이 주력산업으로 발전하였다. 이에 따라 밴쿠버의 연안지역은 주로 물류중심의 항만과 공장, 창고 등으로 이용하였고, 대륙수송수단인 철도가 연안과 도심부 사이에 위치해 연안지역과 도시를 기능적으로 분리되었다.

그러나 교통수단의 다양화와 산업구조의 변화에 따라 기존 시설의 쇠퇴, 버려진 공간의 문제점 발생 등 많은 문제가 발생하면서, 연안공간의 재생을 통해 도시문제를 해결하고 시민들에게 쾌적한 수변 주거지를 제공하기 위해 도시계획이 재수립되었다. 1990년대 수립된 도시계획의 핵심은 ‘근린지역’을 최우선의 가치로 하고, 핵심비전을, 근린중심의 도시, 지역사회중심의 도시, 건강한 경제·환경도시, 주민이 주체가 되는 도시 등으로 제시하였다. 주민이 자신이 거주하고 있는 지역을 변화시키는 사업을 충분히 이해하고 정책집행 과정에 참여하도록 하였다.

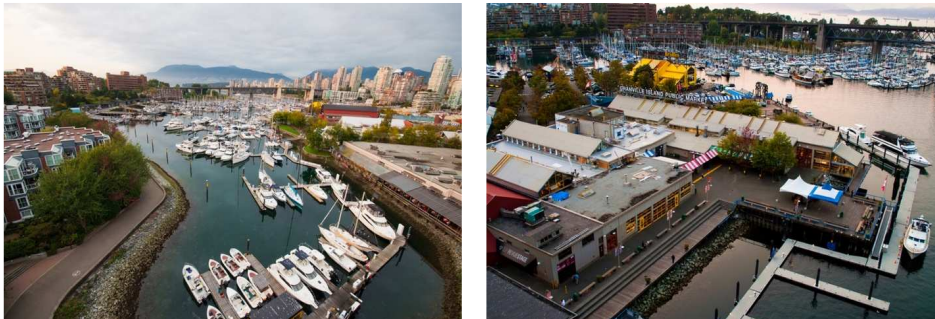
밴쿠버시의 도시계획은 조닝 조례(Zoning and Development by-law), 개발계획 조례(Official Development Plan by-law), 토지이용·개발 방침과 가이드라인(Land use and development Policies and Guidelines)로 구성되어 있다(오근호·이정형, 2009, pp. 64-65). 이중 개발계획 조례는 수변(연안)재생지구에 대한 오픈스페이스의 구성, 가로공간 조성, 건축물, 수변부 이용 등에 대해 각 지구별의 특성을 반영해 공간 디자인의 원칙과 디자인 요소에 대한 규정사항 등에 대해 언급하고 있다.

2. 그랜빌 섬 재생사업³⁷⁾

1) 추진개요

그랜빌 섬은 캐나다 밴쿠버에 위치한 작은 섬으로, 중공업 쇠퇴로 도심지가 낙후됨에 따라 매립지였던 공장부지를 친수공간으로 성공적으로 재생한 곳이다. 현재는 매립으로 조성된 42에이커의 면적에 상업시설, 예술학교, 주변 산책로, 마리나 시설 등을 조성하고, 각종 이벤트와 문화행사가 연중으로 열리고 있다(오동훈, 2010. p. 185).

〈그림 4-5〉 Granville Island의 전경



자료: <http://jaybanks.ca/images/2012/10/698/Granville-Island-Public-Market.jpg> (2014. 6. 25 검색)

그랜빌 섬 재생사업의 출발은 밴쿠버 도심쇠퇴와 밀접하게 관련된다. 1915년 밴쿠버 항만위원회는 False Creek(35에이커)를 매립하여 공업용지로 조성하였다. 1930년대에는 매우 번성하였으나, 1940년대 이후 중공업 수요가 감소하면서 그랜빌 지역은 급속한 쇠퇴를 맞이했다. 이러한 지역쇠퇴는 주변공장 에서 무분별하게 버려진 쓰레기로 환경오염이 심각해 졌고, 이로 인한 정주 여건은 더욱 악화되었다.

37) 오동훈, 2010, “문화공간 조성을 활용한 선진 도시재생 성공사례 비교 연구”에서 발췌함.

〈그림 4-6〉 1970년대 Granville Island의 전경



자료 <http://www.vancouver-historical-society.ca/events/TrevorMartinPhoto.jpg> (2014. 6.25 검색)

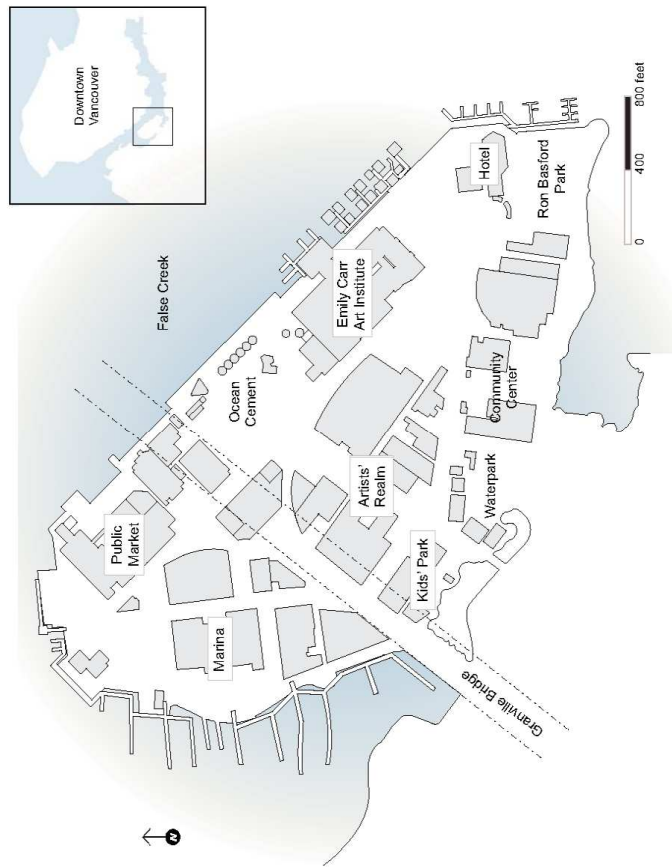
2) 그랜빌 섬 재생사업 추진체계

그랜빌 섬의 재생은 기존 공장용지를 문화산업공간으로 변모하기 위한 사업이 캐나다주택담보조합(Canada Mortgage and Housing Corporation(CMHC))이 추진하면서 시작하였고, 이 사업에 연방정부와 밴쿠버시도 참여했다.

그랜빌 섬 재생목표는 재정자립도 확보와 사람중심의 장소로 만드는 것이었다. 사업초기에는 국가보조금으로 시작했으나 이후 다양한 사업 추진으로 자체재원 확보가 가능해졌다. 또한 박물관, 해변공원, 테마공원 등 문화공간과 건축, 음악학교 등 교육공간, 시장 등 상업공간 등이 입지해 복합문화상업공간으로 변모하였다.

그랜빌 섬 지역은 크게 5 구역으로 구분되는데, 1구역은 상업지역으로 이 구역은 다양한 먹거리와 이벤트를 제공하고 있다. 제2구역은 에밀리 카 예술·디자인연구소(Emily Carr Institute of Art & Design)가 위치해 있고, 제2구역 주변에 있는 제5구역은 각종 공연 및 전시 등이 이루어진다. 제3구역은 숙박(호텔)구역, 제4구역은 그랜빌 섬 박물관 등이 입지하고 있다.

〈그림 4-7〉 그랜빌 섬(Granville Island) 토지이용계획



자료: J.T Donofrio, 2007, p. 56

3) 그랜빌 섬 재생사업의 효과 및 시사점

그랜빌 섬 재생사업은 더 이상 쓰지 않는 공업용지를 상업, 교육, 문화 활용이 가능한 공간으로 바꾼 것이 가능 큰 성과이다. 그랜빌 재생사업의 효과는 무엇보다 사람 살 수 없는 공간을 사람들이 찾아오는 공간(연간 1,200만명 방문)으로 재생했다는 데 큰 의미가 있을 것이다. 이렇듯 사람이 모여드는 곳으로 변모함에 따라 지역경제 부흥에 큰 도움이 되었다.

그랜빌 섬 재생사업은 CMHC라는 공공기관이 주도하되, 연방정부와 지방

정부의 파트너십을 통해 적극적으로 추진해 성공한 사례로, 사업초기에서 공공부문 투자를 받았지만, 점진적으로 재정자립성을 갖춘 지역재생 모델이라 할 수 있다. 재정자립도를 통해 사업에 소요된 막대한 자금을 해소하고, 재정적 측면뿐만 아니라 도시재생사업의 효과를 지속시키고 있다는 점에서 중요한 시사점이 있다.

〈그림 4-8〉 그랜빌 섬(Granville Island) 재생사업 조감도 및 전경



자료: <http://rosehiphats.com/market/granville-island-vancouver-7/> (2014. 6. 25 검색)

제3절 일본 연안재생사업: 오사카 만 재생 행동 계획

1. 추진배경 및 개요

일본의 연안재생은 도시재생의 범주 내에서 이루어진다고 할 수 있다. 일반적으로 연안도시의 산업화 및 도시화 과정에서 해안은 임해공단, 항만 등으로 활용되어 도시발전에 중요한 역할을 수행했다. 탈산업화, 인구의 정체 또는 감소, 도시팽창의 정지, 도심 공동화의 출현 등으로 인해 도시재생의 필요성이 부각되면서, 연안도시의 경우 ‘도시 환경 인프라를 구성하는 중요한 요소’로서 해안공간을 산업발전만이 아니라 지역주민의 삶의 질을 높일 수 있는 공간으로 전변시키기 위한 방안을 모색하기 시작했다. 즉 경제적, 환경적, 심미적 가치를 증진할 수 있는 새로운 도시발전 전략을 마련하여 시행하고 있다고 볼 수 있다.

오사카만은 아카시 해협(明石海峡)과 기탄 해협(紀淡海峡) 두 곳을 만구로 하는 폐쇄성이 높은 해역으로, 배후에는 인구밀도와 산업집적도가 높은 집수구역이 존재한다. 이러한 지형적·사회적 특성으로 인하여 오사카만 내부 해역은 오염물질이 체류·퇴적하기 쉬운 환경이며, 만 안쪽 지역의 수질 오염이 만성화되었다. 20세기 초반까지 넓게 분포했던 천해역과 자연해안, 친수공간 및 갯벌은 매립사업 등으로 인하여 대폭 감소하였다. 이 외에도 부유·표착 폐기물이 주요 환경문제로 부각되었다.

〈그림 4-9〉 오사카만과 그 집수구역



자료: 大阪灣再生推進會議, 大阪灣再生行動計劃 (第一期) 最終評價報告書 概要版, 2014, p.1.

이러한 배경 하에, 오사카 도시재생본부는 도시환경인프라의 중요한 요소인 수질환경문제 해결에 초점을 맞춘 도시재생사업을 모색하였다. 반폐쇄성 해역인 오사카 만의 해양수질오염문제 해결이 지역발전과 밀접한 관련이 있다는 판단 하에 도시재생사업으로서 연안해역 재생프로그램을 2001년 12월에 수립하였다. 이에 따라 육역으로부터 유입되는 부하 감소 대책의 강화와 해역의 환경 회복에 따른 수질 정화 대책 등 오사카 만의 수질환경 개선 대책을 강구함으로써 ‘바다와 도시의 관계’에 중점을 두고 종합적인 바다의 재생을 목표로 2003년 7월에 「오사카 만 재생 추진 회의」가 설립되었다. 이후 2004년 3월에는 “숲·강·바다의 네트워크를 통해 아름답고 친근한 풍부한 오사카의 바다를 회복하고 게이한신 도시권으로 시민들이 자랑스러워 할 수 있는 오사카 만을 창출한다.”라는 목표 아래 다음 다섯 가지의 구체적 목표를 기반으로 하여 오사카 만 재생을 위한 시책을 10년 단위의 「오사카 만 재생 행동 계획」으로 정리하여 2013년까지 시행하였다.

- 육지 부하 절감 시책 추진
- 해역의 환경 개선 대책의 추진
- 오사카 만 재생을 위한 모니터링
- 주요 관심 지역(appeal point)의 개선 대책 추진
- 실험적 대처

〈표 4-5〉 오사카 만 재생 행동 계획의 구체적인 목표 및 지표

구분		구체적 목표	지표
다양한 생물의 생식·생육	질 개선	① 연중 저서 생물 서식 가능한 수질 수준 보장	- 저층 DO 5mg/L 이상 - (저서생물) - (해안 생물의 서식 상황)
	장소 정비	② 해역 생물의 생식에 중요한 공간을 재생	- 갯벌·조장·천해의 면적 - 사질해안·역질해안의 면적 - (해안 생물의 서식현황)
사람과 바다와의 관계	질 개선	③ 사람들의 친수 활동에 적합한 수질 수준 보장	- 표층 COD 산책, 전망 : 5mg/L 이하 조개잡이 : 3mg/L 이하 수영 : 2mg/L 이하 다이빙 : 1mg/L 이하 - (투명도) - (적조상황)
	장소 정비	④ 사람들이 편하게 바다에 접촉할 수 있는 공간의 재생	- 자연해안선 연장길이 - (환경 교육·학습 참가자 수)
		⑤ 사람들이 휴식할 수 있는 임해부의 쉼터 확보	- 임해부의 바다에 접한 녹지면적 - (오사카 만에 대한 이미지)
		⑥ 쓰레기 없는 아름다운 해안선·해역 보장	- 부유·표착·해저 쓰레기 - (정리 캠페인 참여 인원)

※ 0 안의 지표는 현재의 지표를 보완할 목적으로 효과 평가를 시도하는 지표(성과지표)

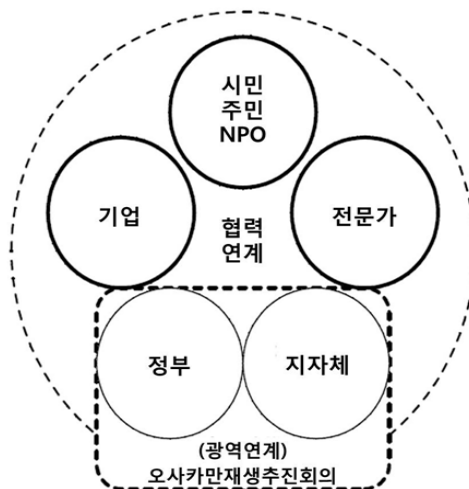
2. 사업추진체계 및 재원

1) 사업추진체계

「오사카 만 재생 행동 계획」에서는 오사카 만의 재생 목표를 달성하기 위하여 국가 및 지방자치단체가 협력하여 집수역과 해역에서 각종 개선대책을 실시하고 시행효과를 파악하기 위한 모니터링을 지속적으로 추진하였다.

계획을 시행하기 위해서는 국가·지자체의 연계가 필요하므로 계속하여 「오사카 만 재생 추진 회의」 등에서 실천계획의 추진상황에 대하여 검토하고 체계적으로 시행되도록 새로운 정보와 환경모니터링 결과를 능동적으로 반영하여, 사업추진을 적응적 관점에서 이행하였다. 특히 대책의 계획단계에서 실시에 이르기까지 추진회의 뿐만 아니라 시민·NPO 등과 연계와 협력, 기술개발의 지원 및 보조, 실천계획의 진행관리에 대하여 적극적으로 검토하면서 오사카만 재생을 추진하였다. 이에 대한 세부 사항 및 추진체계도는 다음과 같다.

〈그림 4-10〉 오사카 만 재생 실천계획 추진체계도



자료: 大阪灣再生推進會議, 2004. p.45.

- 계획의 수립부터 시행까지 추진 회의와 시민·주민·NPO 등의 연계와 협력
- 기술 개발 지원, 보조 : 실증 실험, 사회 실험, 시험 시공의 실시 등
- 실천 계획의 진행 관리 : 사업·시책의 진척 관리, 환경 개선 등의 효과의 검토 및 평가

3. 사업의 효과

1) 연안환경 개선

「오사카 만 재생 행동 계획」의 결과, 오사카 만의 입구에서 만 중앙부까지의 구역에서는 총 질소 및 총 인 농도가 감소하고 식물 플랑크톤(클로로필 a)도 감소 경향에 있는 등 수질 개선이 확인되었다. 한편, 만 내부 구역에서는 여전히 뚜렷한 개선은 나타나지 않았으며, 특정 구역에서는 산소 부족 상태도 보고되었다. 또한, 만 안쪽 외의 해역에서는 어민 등으로부터 영양염의 부족이 제보되었다.

저층 DO와 표층 COD의 경우 눈에 띄는 변화는 나타나지 않았지만, DO 약화의 원인이 되는 오염 물질 농도의 감소와 갯벌의 회복, 천해의 생물 서식 등 모니터링 결과를 통해 성과를 간접적으로 확인하였다. 미래 시뮬레이션의 결과에서도 지속적으로 계획을 시행할 경우 장기적으로 DO, COD가 개선되는 경향을 보여 계획의 후속 추진 및 확대가 중요한 것으로 판단하고 있다.

2) 연안접근성 제고

「오사카 만 재생 추진 회의」에서는 「오사카 만 재생 행동 계획」수립 당시, 계획에 따른 개선 효과를 일반 시민들이 쉽게 체감할 수 있도록 「주요 관심지역」 35개소를 설정하고, 지역별로 개선목표를 설정하였다. 이들 가운데 17개소는 목표를 상회하는 결과를 얻어 시민들의 연안접근성이 향상되고 이용이 증진하는 효과가 나타났다. 한편, 18개소는 기준치에 미달되는 요소들이 일부 나타났으며, 현황 개선과 목표 달성을 위한 지속적인 노력이 이루어지고 있다.

상기한 주요 관심지역을 포함하여 연안환경의 개선을 위한 다양한 행동들은 대부분 시민, 주민, NPO 등 다양한 주체들의 협력에 기반을 두고 이루어졌다. 이러한 행동들의 공간적 범위 또한 바닷가로 한정되지 않고 ‘숲·강·마을·도시·바다’라는 슬로건에 따라 다양한 공간에서 이루어졌으며, 참여하는 주체들의 범위 역시 직접적인 이해관계자에 국한되지 않고 다양한 집단의 사람들을 포함하고 있다.

그 결과, 오사카 만의 집수구역에 거주하는 시민들을 대상으로 ‘바다에 대한 접근성의 변화’를 묻는 설문조사에서 계획 수립 당시인 10년 전에 비해 ‘(약간)좋아졌다’의 응답자 수가 ‘(약간)나빠졌다’의 응답자 수를 크게 웃돌았으며, 환경 교육·학습의 참석자수가 지속적으로 증가하고 있다.

한편, 2014년에 수립된 「오사카 만 재생 행동 계획(제2기)」에서는 제1기 계획에서 미흡한 부분을 개선하고, 숲·강·마을·도시·바다의 공간 네트워크와 ‘다양한 주체와 세대가 연계’된 인적 네트워크를 강화한 오사카 만의 통합적 재생을 목표로 삼고 있다.

4. 시사점

오사카 만 재생사업은 우리나라 연안재생체제 구축과 관련하여 아래와 같은 의미있는 시사점을 제공하고 있다.

첫째, 연안지역의 발전을 실현하는 과정에서 해양생태계와 환경복원을 정책적 지렛대로 설정하였는데 이는 우리나라의 일반적인 도시재생체제의 접근 전략과 큰 차이가 있다. 즉, 오사카 만의 재생사업은 오염된 해양환경 개선과 훼손된 생태계 회복을 통해 지역발전을 위한 기반을 조성했다는 점에서 의의가 있다. 오사카 만 지역의 집수구역의 발전에 있어 해양환경과 생태계회복, 연안접근성을 확대가 기여를 할 것이라는 정책적 판단에 기초하고 있다.

둘째, 환경 개선을 위해 중장기적(10년) 목표를 세우고, 이에 따른 세부 목표와 구체적인 대책들을 수립하여 진행함으로써 계획이 원활히 수행되

도록 하였다. 연안지역 재생은 단기간 일시적 사업(one-time project)이 아니라 목표달성을 위한 다양한 사업을 체계적으로 연계하고 지속적으로 수행하는 프로그램(program)의 지위를 확보해야 함을 시사한다.

셋째, 계획의 집행상황을 지속적으로 모니터링하고, 목표 달성여부를 체계적으로 평가하여 계획의 세부사업의 이행과정에 반영하였다. 이는 제2기 계획(2014년 수립)의 수립 시 목표를 현실적으로 설정하고, 실천계획의 구체성을 확보하는데 기여했다.

넷째, 오사카 만의 해양환경 및 생태계를 회복하는 데에 있어서 단순히 만 내부와 해안에만 집중하지 않고, 산-도시-해안-만으로 이어지는 유역(집수구역) 전체를 통합적 차원에서 접근하였다. 이를 통해 해양환경의 개선에 있어서 배후육역의 관리의 필요성을 제시하고, 실질적으로 환경개선을 위한 대책을 육역에서도 실시하였다. 따라서 연안재생에 있어서 재생의 대상의 상태에 영향을 미치는 압력요인의 관리(육역의 관리)가 함께 진행되어야 함을 보여주는 사례이다.

다섯째, 계획의 수립과 이행과정에서 지역의 역량을 최대한 활용할 수 있는 기반을 구축함으로써 관리의 지속성을 확보하였다. 지역주민들에게 연안환경의 중요성과 인간-환경의 건강한 관계의 회복 필요성을 알리기 위해 교육, 학습 등 다양한 사업들을 시행했다. 이를 통해 이해관계자를 비롯하여 다양한 집단의 사람들이 자발적으로 계획의 수립과 진행과정에 참여할 수 있는 기반을 조성하는데 중요한 역할을 했고, 수립한 계획의 성공적인 이행과 지속가능성 확보에 기여했다. 예를 들어 어민과 인근 주민들이 오사카 만에 버려진 쓰레기들과 폐어구들을 자발적으로 수거해서 가져오는 것은 계획이 완료된 2013년 이후에도 지속적으로 이루어지고 있다.

제4절 종합 및 시사점

각 국의 연안재생 유사사례를 종합적으로 검토해 보면 다음과 같이 시사점을 정리해 볼 수 있다.

- 해외 연안재생사업은 연안의 가치에 대한 인식의 변화와 함께 시작되었다.

과거 물류, 도시, 산업 등 기능적으로 접근했던 관리방식으로는 더 이상 연안지역발전을 도모할 수 없고, 생태, 문화, 삶의 가치가 살아있는 공간으로 변모해야 지역의 진정한 지속가능발전을 달성가능하다는 인식변화에 기초한다고 볼 수 있다. 미국 샌프란시스코 만의 크리스필드, 캐나다 밴쿠버의 그랜빌 섬, 오사카 만 재생사업에서 보듯이, 과거 산업화를 겪으면서 발생한 환경오염, 생태계 훼손, 접근권 제약 등 문제를 단편적으로 해결하기 보다는 이들 지역은 연안의 가치를 재생하는 방향으로 지역발전전략을 설정해 지역경쟁력을 확보했다는데 의의가 있다.

- 연안재생사업은 해양생태계 복원과 해양환경개선사업을 동반해야하고, 육상지역 사업은 해양과 통합적 관점을 유지해야 한다.

해외 사례는 연안재생의 최우선 목표를 지역경제의 재활성화보다는 지역주민의 삶의 질 증진과 연안의 생태·환경가치 제고에 두고 있다는 점을 보여준다. 크리스필드 지역에서 가장 우선적으로 시행한 것은 오염물질 제거사업과 생태계 복원사업이었다. 오사카 만 해양환경 및 생태계의 회복사업은 만 내부와 해안에만 한정되지 않고, 산-도시-해안-만으로 이어지는 유역(집수구역) 전체를 통합적 차원에서 접근하였다. 이를 통해 배후육역의 관리의 필요성을 제시하고, 실질적으로 환경개선을 위한 대책을 육역에서도 실시하였다. 따라서 연안재생에 있어서 재생의 대상의 상태에 영향을 미치는 압력요인의 관리(육역의 관리)를 동시에 진행해야 한다.

- 중장기적 목표에 기초하여 지속적·장기적으로 사업을 시행할 수 있는 프로그램(program) 방식을 도입해야 한다.

우리나라의 대부분 지역발전 지원사업 또는 연안재생 유사사업은 사업을 위한 중앙부처 예산의 확보와 시설물의 설치가 이루어지면 사업이 완료된 것으로 인식하고 있다. 그러나 외국의 성공사례는 획일적인 결과를 가져다 줄 개발중심·단기적·대형규모의 사업에 초점을 맞춘 것이 아니라 계획적, 점진적 준비 및 시행과정을 거쳐 지역 특성에 맞는 재생전략을 추진한 공통점이 있다. 미국 샌프란시스코 만의 크리스 필드 재생과정에서 재원확보의 한계를 해결하는 과정이나 캐나다 그랜빌 섬의 공간구조 변화 과정은 프로그램 방식에 기초할 때 연안재생이 성공할 수 있음을 보여준 사례이다.

- 연안재생사업 추진 전담조직 설치와 중앙정부-지방정부-민간 등이 유기적으로 연계한 거버넌스를 강화해야 한다.

캐나다 그랜빌 섬 재생사업에서 보면 CMHC가 책임을 맡아 추진하고 연방 정부와 밴쿠버시의 재정적 지원 등을 통해 성공할 수 있었다. 크리스필드 사업에서는 사업초기단계에서는 민간기금을 통해 수행하였으나 국립공원협회가 주도적으로 사업을 추진하고 연방정부(국립공원관리소), 주정부, 지역 정부, 포트메이슨 비영리재단, 자원봉사자 등의 파트너십을 통해 수행하고 있다. □ 계획의 수립과 이행과정에서 지역의 역량을 최대한 활용할 수 있는 기반을 구축함으로써 관리의 지속성을 확보하였다.

지역주민들에게 연안환경의 중요성을 알리고 인간과 환경의 건강한 관계의 회복이 필요함을 알리기 위해 교육, 학습 등 다양한 사업들을 시행했다. 이를 통해 이해관계자를 비롯하여 다양한 집단의 사람들이 자발적으로 계획의 수립과 진행과정에 참여할 수 있는 기반을 조성하는데 중요한 역할을 했고, 수립한 계획의 성공적인 이행과 지속가능성 확보에 기여했다.

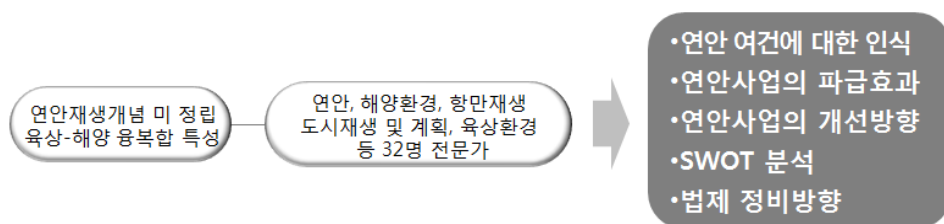
제 5 장 전문가 인식조사 및 시사점

연안재생체제 구축을 위해 지금까지 연안재생에 관한 이론적 고찰, 국내 연안재생 유사사례 분석, 해외 연안재생 사례분석 등을 수행했다. 이론적 고찰을 통해 현행 도시재생체제를 연안지역의 가치 증진과 발전과정에 적용하는 것은 한계가 있음을 살펴보았다. 국내외 사례는 향후 연안재생체제 구축과 관련하여 유용한 시사점을 제공하지만 우리나라 여건에 적합한 정책체제를 분명하게 제시하지 못하는 한계가 있다. 이는 ‘연안재생’에 대한 개념이 정립되지 않은 법제도적, 사회적 여건에서 비롯된다.

이에 따라 해양의 공공적 가치와 생태계 가치에 기초한 지역재생을 위한 방향을 문헌분석에 기초하여 논리적 구조로만 제시하는 것은 한계가 있다. 특히 연안재생은 경제적, 사회문화적, 생태적 요소와 육상-해양이라는 공간적 요소가 융복합된 체제이다. 연안재생체제가 타당성과 실현가능성에 기초하여 추진되기 위해서는 다양한 분야의 경험과 의견이 수렴될 필요가 있다.

제5장은 이러한 필요성에 기초하여 연안관리, 해양환경, 항만재생, 도시재생 및 계획, 육상환경 분야 32명의 전문가를 대상으로 설문조사를 수행했다(부록 참조). 융복합성과 다양한 의견수렴의 필요성에 기초하여 ‘연안의 여건’에 관한 전문가의 인식, ‘연안사업의 파급효과’, ‘연안사업의 개선방향’, ‘SWOT 분석’, ‘법제 정비방향’이 주요 설문내용으로 구성되었다.

〈그림 5-1〉 전문가 설문조사 개요 및 주요 설문 내용



제1절 전문가 인식조사 설문 설계

□ 전문가 선정에서 세부 분야 전문가 간 수적 균형 확보

- 재생과 연안을 통합적으로 연구한 전문가의 절대적 부족
- 도시계획, 육상환경계획 및 관리, 연안정비, 해양환경, 해양생태계, 어촌종합개발, 도서종합개발 등 다양한 분야간 수적 균형 유지
- 통계적으로 유의미한 30개 설문지 수거 등을 종합적으로 고려하여 선정

연안재생체제 구축과 관련하여 전문가의 선정은 설문조사 결과의 객관성을 유지하고, 향후 연안재생체제 구축과정에서 발생할 부처간, 부서간 갈등을 최소화할 수 있다는 점에서 중요하다. 그러나 ‘재생’과 ‘연안’을 종합적으로 연구한 전문가는 전무한 실정이고, 연안재생에 대한 개념도 정립되어 있지 않은 현실에서 전문가 선정은 용이하지 않았다.

예를 들어 도시재생전문가는 재생에 관한 이론연구와 육상에서 재생사업에 관한 전문성이 뛰어난 반면 연안의 가치와 특성, 연안사업에 대한 경험과 인식이 상대적으로 부족하다. 이와 반대로 연안 또는 해양관련 전문가는 도시재생에 관한 연구경험이 미흡하거나 전문지식이 상대적으로 부족하여 ‘재생’관련 정책개발을 위한 시사점을 도출하는 데 한계가 있다.

따라서 도시재생전문가의 경우 도시계획, 육상환경계획 또는 관리, 연안사업 전문가의 경우 연안정비사업, 해양환경관리 사업, 해양생태계 복원사업, 주거환경 개선 사업, 어촌 및 도서지역 개발 전문가를 포함했다. 상대적으로 도시재생 또는 육상전문가에 비해 연안전문가는 분화되어 있고, 각 분야별 전문가도 많지 않아 수적 균형을 유지할 필요가 있었다. 따라서 설문조사 대상 설문자를 무한정 늘일 수 없는 한계가 있어, 통계적으로 유의미한 30명을 최소한의 한계로 설정했다.

□ 전문가간 질적 균형확보 및 조사결과의 왜곡방지를 위해 가중치 적용

- 도시재생·육상환경 전문가와 연안사업 전문가간 인식차이, 연안정비·해양환경·해양생태계·어촌도서개발 전문가간 세부분야별 인식차이에 따른 조사결과 왜곡방지를 위해 Satty의 ‘인식가중치’를 적용

앞서 기술한 바와 같이 도시재생 전문가는 연안사업의 내용, 연안사업의 파급효과, 연안사업의 문제점에 대해 연안사업 전문가에 비해 내용에 대한 지식과 전문성이 상대적으로 미흡하다. 또한 연안사업내에서도 해양환경전문가의 경우 연안정비사업이나 어촌종합개발사업에 대한 지식과 전문성이 미흡하다.

따라서 기계적으로 설문조사결과를 평균할 경우 전문가간 수적 균형을 이루었다하더라도 질적 균형을 담보하는 것은 한계가 있다. 질적 균형을 확보하지 못할 경우 조사결과를 종합할 때 왜곡이 발생할 우려가 있고, 수적균형에서 미비점을 보완하는데 한계가 있다. 이에 본 연구에서는 전문가간 질적 균형을 유지하고 조사결과의 왜곡방지를 위해 Satty가 제안한 인식수준에 따른 가중치를 적용하였다.

□ 다양한 분야에 대한 종합적 조사를 위해 63개의 문항을 구성
(기본설문 30개, 하위 세부설문 33개)

- 연안의 상태, 도시재생과 5개 이상의 연안사업, 각 사업별 파급효과, 각 사업별 문제점 및 개선필요성, SWOT분석 등을 수행하기 위해 63개의 문항으로 설문지 구성(부록 참조)
- 다른 분야 전문가의 설문응답 인식수준 차이 방지를 위해 영역별 설문마다 전문가 인식 수준 조사를 위한 가중치 설문 별도 시행

제2절 연안의 여건

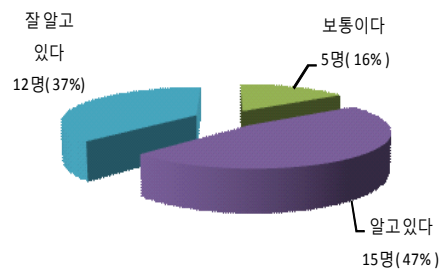
■ 설문문의 주요 내용

- 연안의 환경, 사회경제, 재해에 관한 현재의 여건과 앞으로 전망
- 고밀도 도시지역, 중소도시지역, 어촌어항지역별 여건

1. 여건과 전망- 환경, 사회경제, 재해

연안의 환경, 사회경제, 재해 등 연안지역 여건에 대한 인식도 질문에 대해서는 전문가 37%(12명) ‘잘 알고 있다’, 47%(15명)가 ‘알고 있다’로 응답했으며, 16%(5명)가 ‘보통이다’라고 응답했다.

〈그림 5-2〉 연안여건에 대한 인식도 수준



인식수준 질문에 이어, 본 설문은 연안의 3대 분야인, ‘환경 및 생태’, ‘경제 및 사회’, ‘재해 및 안전’ 분야에 대해 각 분야별 상태를 전문가로 하여금 평가하도록 하였다. 그 결과는 아래와 같다.

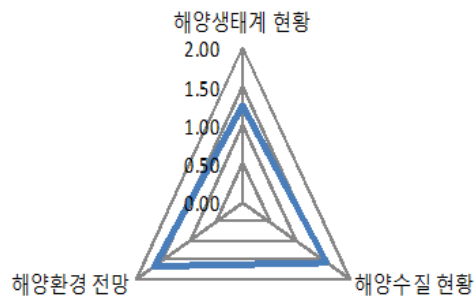
첫째, 연안의 환경 및 생태 분야에 대해서는 전문가들은 해양환경, 해양수질, 해양생태계 순으로 보전·관리되고 있다고 평가했다.

둘째, 연안의 경제 및 사회분야에 대해서는 연안지역의 접근성과 여가·향유시설, 소득·일자리 등 경제여건과 대도시를 제외한 일반 연안지역의 경제여건 전망에 대해 대체적으로 양호하다고 평가하였다. 반면, 연안지역의 사회문

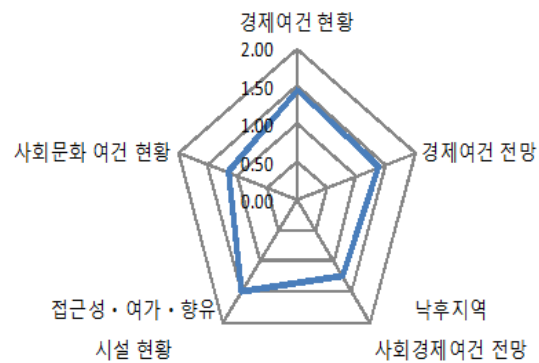
화 여건에 대한 전망과 낙후지역 사회경제여건에 대한 전망은 상대적으로 낮은 수준으로 평가되었다.

셋째, 연안지역의 자연재해 안전성과 침수 및 침식 사전 대응체계 구축상태는 취약한 것으로 평가되었다. 자연재해나 침식으로 인한 피해복구는 취약성에 비해 상대적으로 잘 이루어지고 있지만 여전히 낮은 수준으로 평가되었다.

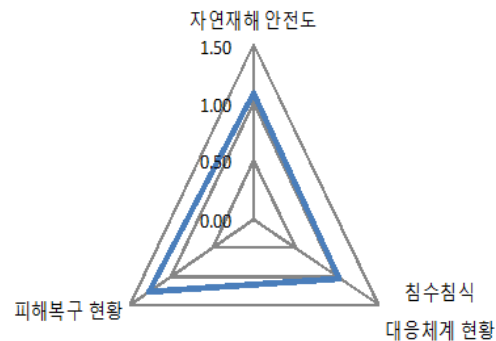
〈그림 5-3〉 환경 및 생태 분야 상태평가 결과



〈그림 5-4〉 경제 및 사회 분야 상태평가 결과



〈그림 5-5〉 재해 및 안전 분야 상태평가 결과



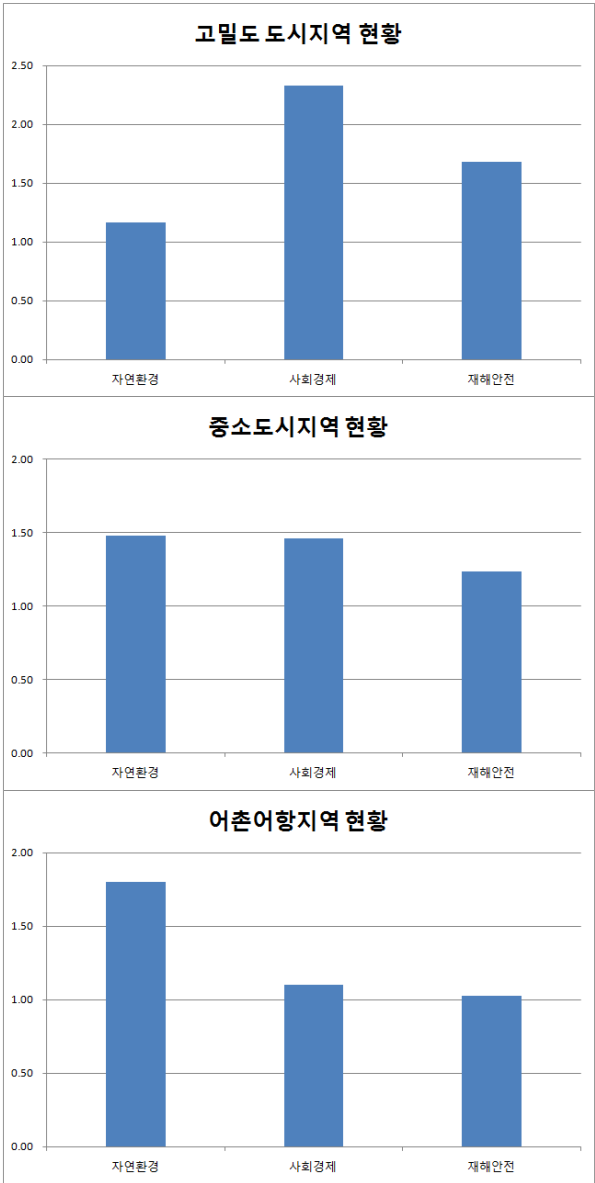
2. 연안특성별 현황 - 고밀도·중소도시·어촌어항

우리나라 연안지역은 단일 지역일지라도 다양한 이용이 나타나는 특성을 보이고 있지만, 비중을 고려할 때 아래와 같이 3개로 구분할 수 있다.

- ▷ 고밀도 도시지역 : 항만, 산업단지, 대형 공동주택단지 입지, 인구증가가 뚜렷한 지역
- ▷ 중소도시 지역 : 소규모 항, 공동주택 등 인구거주단지 입지, 대규모 산업단지 없음
- ▷ 어촌어항지역 : 인구감소가 뚜렷하고, 고령화가 진행 중인 지역

각 지역별 자연환경, 사회경제, 재해안전 상태를 평가한 결과, 연안 고밀도 도시지역은 사회경제 상태, 재해안전 상태, 자연환경 상태 순으로 양호한 것으로 평가되었다. 연안 중소도시 지역과 어촌어항 지역은 모두 자연환경 상태, 사회경제 상태, 재해안전 상태 순으로 평가 되었다. 하지만, 어촌 어항지역은 자연환경 상태에 비해 사회경제나 재해안전 상태가 상대적으로 열악하고 그 격차가 고밀도 도시지역이나 중소도시 지역에 비해 큰 것으로 평가되었다.

〈그림 5-6〉 지역별 연안지역 상태 평가 결과



제3절 연안사업의 파급효과

■ 설문문의 주요 내용

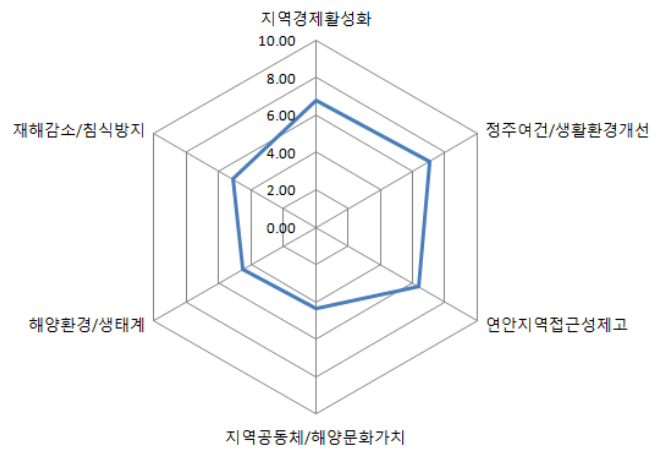
- 연안을 대상으로 시행하는 도시재생, 농어촌정비, 어촌어항종합개발, 해양환경개선, 연안정비, 재해대책 사업의 경제, 생태·환경, 사회·안전분야에 대한 파급효과

연안지역에서 경제, 생태·환경, 사회·안전분야에서 연안지역주민의 삶의 질을 높이기 위해 아래와 같은 사업을 시행하고 있다. 본 설문은 각 사업이 연안지역의 경제적, 생태환경적, 사회적 가치를 높이는데 기여하는 정도를 질문하였다.

- ▷ 도시재생(노후항만 항만재개발 포함-에 부산 북항 재개발)
- ▷ 농어촌정비사업(생활환경정비, 관광휴양자원 개발 등)
- ▷ 어촌어항종합개발사업(어촌주민 소득향상, 수산생산기반시설 확충, 어항시설 정비 등)
- ▷ 해양환경개선사업(해양생태계복원, 해양쓰레기 수거 처리, 오염해역 준설 등)
- ▷ 연안정비사업(침식방지, 친수공간 조성), 사방사업, 해일위험지구 정비사업 등

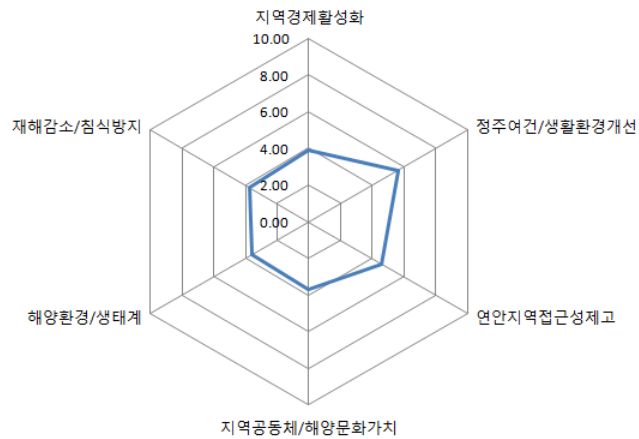
도시재생 및 항만재개발 사업의 파급효과에 대해 질문한 결과, 정주여건/생활환경개선 효과, 지역경제 활성화효과, 재해감소/침식방지효과 순으로 높게 나타났으며, 해양환경/생태계 회복효과와 지역공동체 강화 및 해양문화가치 증진 면에서는 상대적으로 영향을 적게 미치는 것으로 평가되었다.

〈그림 5-7〉 도시재생 및 항만재개발 사업의 부문별 파급효과



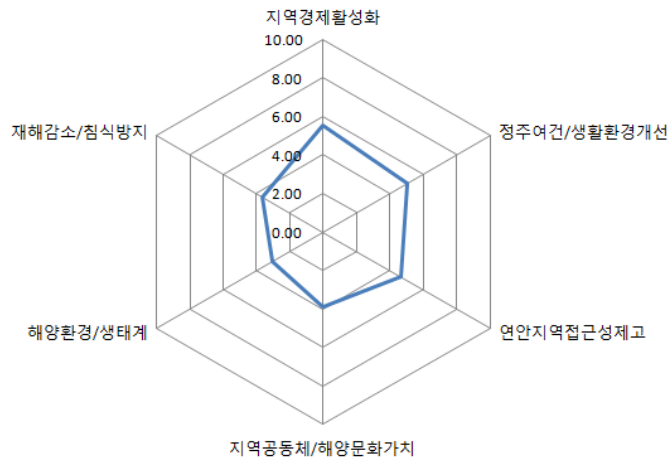
농어촌정비사업의 파급효과에 대해서는 정주여건 및 생활환경개선 효과와 연안지역 접근성제고 기능이 높게 평가되었다. 지역경제 활성화, 재해감소/침식방지효과, 생태환경/생태계 회복효과, 지역공동체 강화 및 해양문화가치는 낮은 수준에서 큰 차이가 없는 것으로 나타났다.

〈그림 5-8〉 농어촌정비사업의 부문별 파급효과



어촌종합개발사업의 파급효과는 지역경제활성화, 정주여건 및 생활환경개선, 연안지역접근성 제고 순으로 연안지역에 기여하는 것으로 평가되었으며, 지역공동체 및 해양문화가치 증진, 재해감소/침식방지에 기여하되, 해양환경 및 생태계 회복에는 기여도가 낮을 것으로 평가되었다.

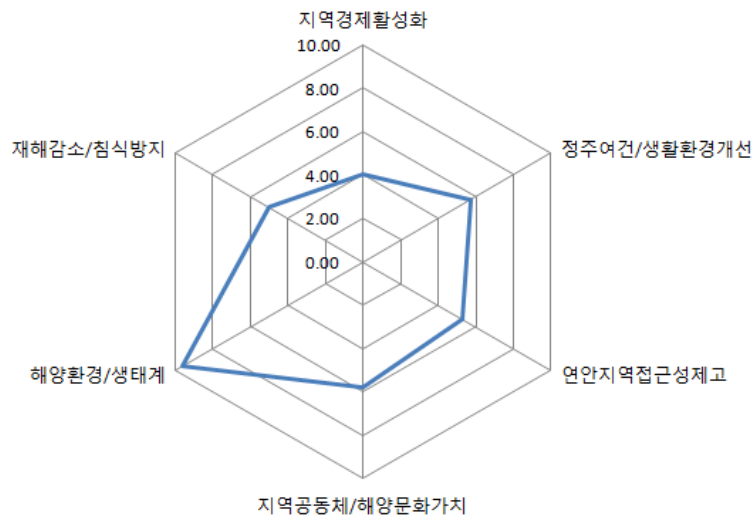
〈그림 5-9〉 어촌종합개발사업의 부문별 파급효과



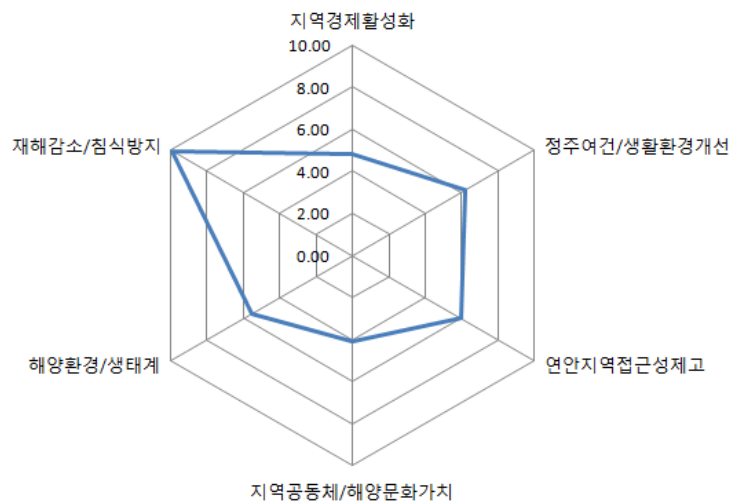
해양환경개선사업은 해양환경/생태계 회복에 가장 큰 영향을 미칠 것으로 평가되었으며, 이와 격차를 두고, 지역공동체/해양문화가치 증진, 정주여건/생활환경개선, 연안지역접근성 제고, 재해감소/침식방지효과 순으로 큰 영향을 줄 것으로 평가되었다. 반면, 지역경제활성화에는 파급효과가 가장 작은 것으로 평가 되었다.

침식방지 연안정비 및 사방사업의 부문별 파급효과에 대한 전문가 의견을 수렴한 결과, 가장 직접적인 사업의 효과인 재해감소/침식방지 효과가 압도적으로 높을 것으로 평가되었다. 이와 격차를 두고, 정주여건/생활환경개선효과, 연안지역 접근성제고 효과, 해양환경/생태계 회복 효과 순으로 높게 평가되었다.

〈그림 5-10〉 해양환경개선(생태계 복원)사업의 부문별 파급효과



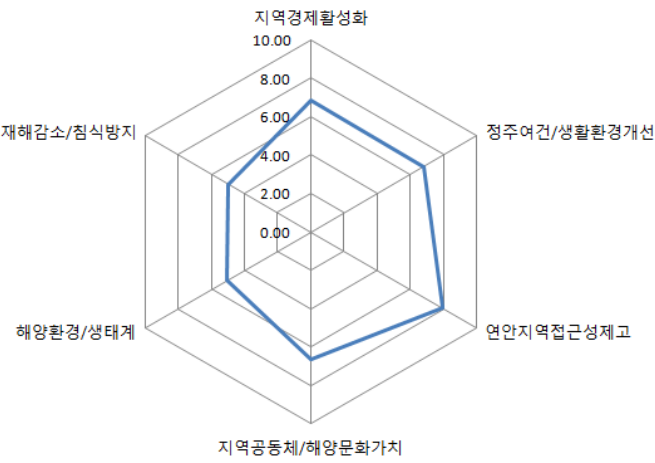
〈그림 5-11〉 침식방지 연안정비, 사방사업 등의 부문별 파급효과



친수공간 조성 연안정비사업의 사업내용인 산책로 및 접근로 개설 등과 연관이 가장 밀접한 관계가 있는 연안지역 접근성 제고에 가장 큰 영향을 미칠 것으로 평가되었다. 그 다음으로 방문객 증가로 인한 지역경제활성화와

이로 인한 지역공동체/해양문화가치 증진, 정주여건/생활여건개선효과가 클 것으로 전문가들은 평가했다.

〈그림 5-12〉 친수공간조성 연안정비사업의 부문별 파급효과



제4절 연안사업의 한계 및 개선방향

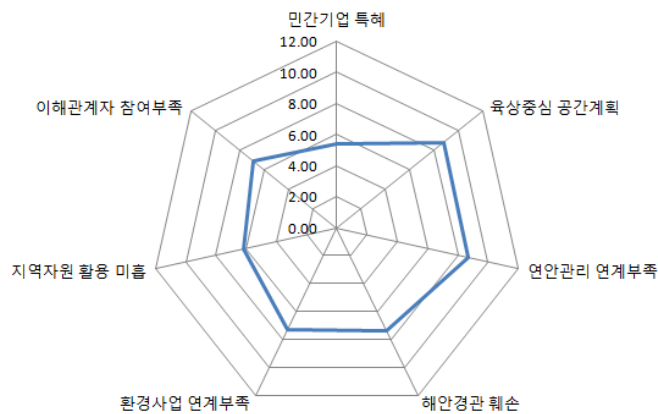
■ 설문지의 주요 내용

- 도시재생, 농어촌정비, 어촌어항종합개발 해양환경개선, 연안정비, 재해대책 사업의 한계 및 개선필요성 정도

앞서 살펴본 연안지역을 대상으로 시행되는 개별 사업은 해당 사업의 목적을 우선하여 추진하기 때문에 사업 시행과정에서 한계나 문제점이 나타날 수 있다. 본 설문에서는 각 사업의 문제점과 개선방향에 관한 시사점을 얻기 위해 각 사업의 문제점 항목을 제시하고 이에 대한 개선 필요성을 5점 척도로 표시하도록 하였다. 참고로, 본 설문에서 제시하는 문제점은 전문가 자문과 국내외 사례를 토대로 도출하였다.

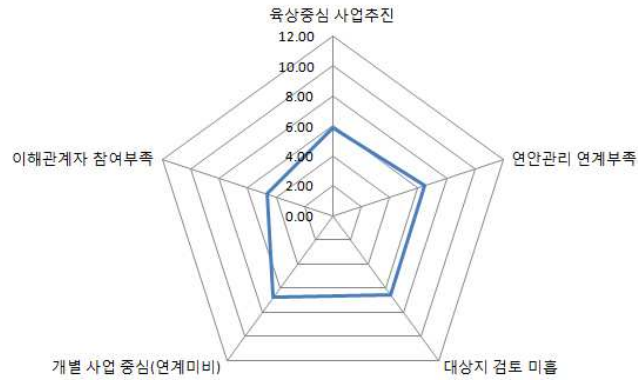
도시재생 및 항만재개발사업에 있어 개선이 필요한 사항으로는 육상중심 공간계획, 연안관리계획과 연계부족, 해양경관 훼손, 환경사업 연계부족, 지역자원 활용 미흡, 이해관계자 참여부족 순으로 높게 평가 되었다.

〈그림 5-13〉 도시재생 및 항만재개발사업의 개선 필요성



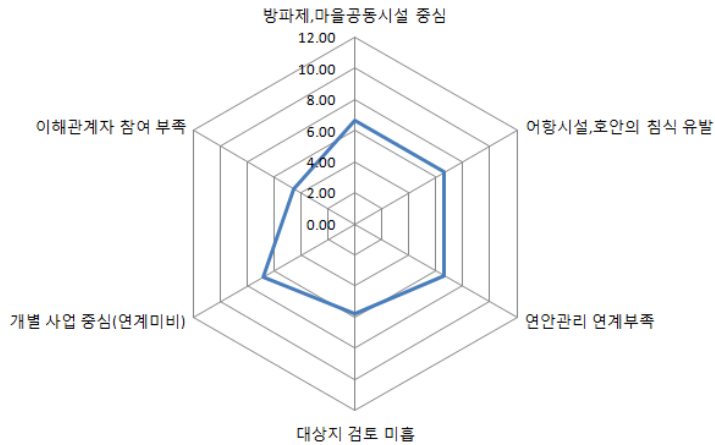
농어촌정비사업 시행시 개선이 필요한 사항으로는 개별사업중심의 연계미비, 사업대상지역 선정시 체계적 검토미흡, 연안통합관리계획과의 연계부족, 육상중심 공간계획 순으로 높게 평가 되었다.

〈그림 5-14〉 농어촌정비사업의 개선 필요성



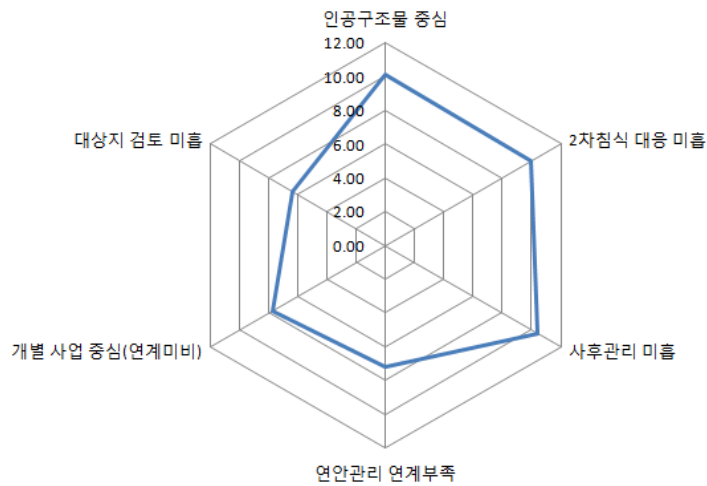
어촌어항개발사업의 수행에 있어서는 개별 사업중심의 연계미비, 방파제 및 마을공동시설 중심, 어항시설 및 호안의 침식 유발, 연안관리 계획과 연계 부족 순으로 개선이 시급한 것으로 평가되었다.

〈그림 5-15〉 어촌어항개발사업의 개선 필요성

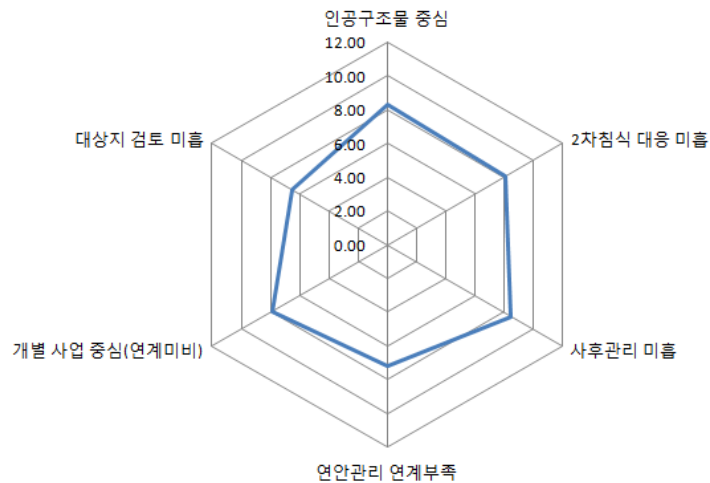


침식·재해방지 및 친수공간조성 사업의 경우, 사후관리 미흡이 가장 개선이 필요한 사항으로 지적되었으며, 인공구조물 중심의 사업계획, 2차 침식대응 미흡, 개별사업중심의 계획 등이 개선되어야 할 점으로 꼽혔다.

〈그림 5-16〉 침식·재해방지 사업의 개선 필요성



〈그림 5-17〉 친수공간조성 사업의 개선 필요성



제5절 SWOT 분석

1. SWOT 분석 주요 내용

본 연구에서는 ‘연안지역 재생체제 구축’과 관련한 환경을 SWOT(장점, 약점, 기회, 제약)들을 통해 제시하고, 각 분야별 세부 요소 간 가중치를 도출하였다. 세부요소 간 가중치는 제6장에서 연안재생체제 구축을 위한 전략을 도출하는데 활용될 예정이다.

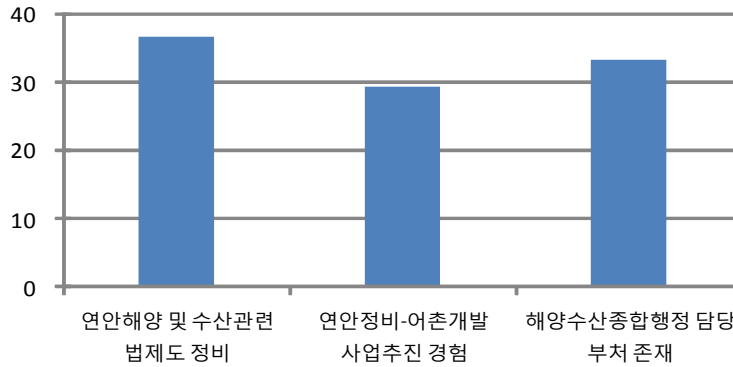
〈그림 5-18〉 연안재생체제 구축 여건 SWOT 분석

S1. 연안해양 및 수산관련 법제도 정비 S2. 연안정비-어촌개발 사업추진 경험 S3. 해양수산종합행정 담당 부처 존재	W1. 연안재생 개념 및 정책 부재 W2. 연안-해양-수산어촌 사업 간 연계-통합 경험 전무, 기술 및 인식 낮은 수준 W3. 항만재개발 외 대부분 공공투자 의존 W4. 지역차원의 연안재생 추진 역량 미흡
O1. 고품격 연안 및 해양이용 수요 증가 (해양생태계, 경관, 지역문화 향유 수요) O2. 기후변화 및 연안재해 대응 정책 비중 증가(연안정비사업 예산 80%증가) O3. 도시재생을 위한 특별법 제정·시행 (부산 북항등 항만재개발 추진)	T1. 경제침체로 공공투자(중앙, 지방) 위축 T2. 육상, 도시지역 중심의 정책환경 (해양생태, 토착문화, 공동체에 대한 관심 저조)

2. SWOT 각 요소별 상대적 중요도

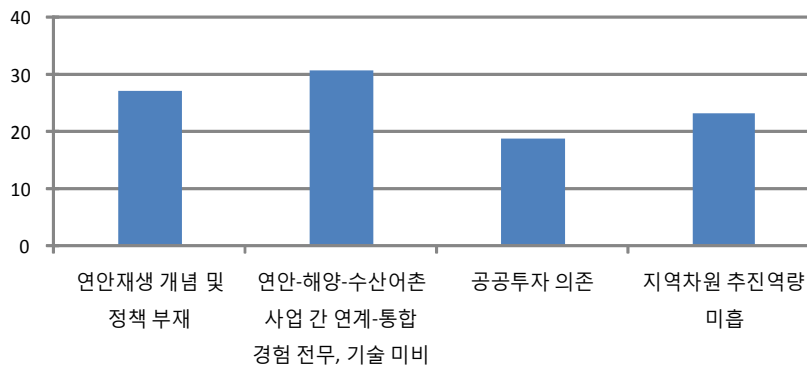
강점요소별로 상대적 중요도는 연안해양 및 수산관련 법제도 정비, 해양수산종합행정담당 부처 존재, 연안정비 및 어촌개발 사업추진 경험 순으로 평가되었다.

〈그림 5-19〉 강점요소별 상대적 중요도



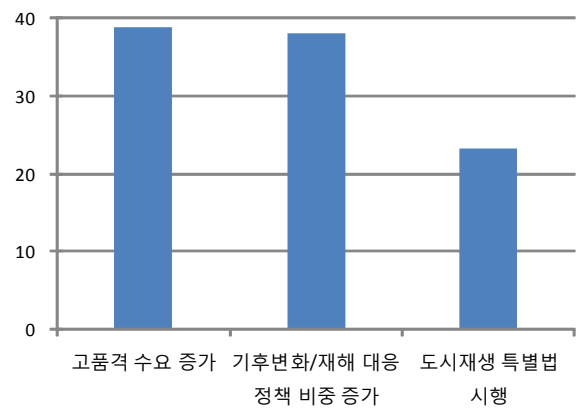
약점요소별 상대적 중요도에 대해서는 연안·해양·수산·어촌 사업간 연계 통합, 연안재생 개념 및 정책 부재, 지역차원의 추진역량 미흡 순으로 전문가들은 중요하다고 판단했다.

〈그림 5-20〉 약점요소별 상대적 중요도

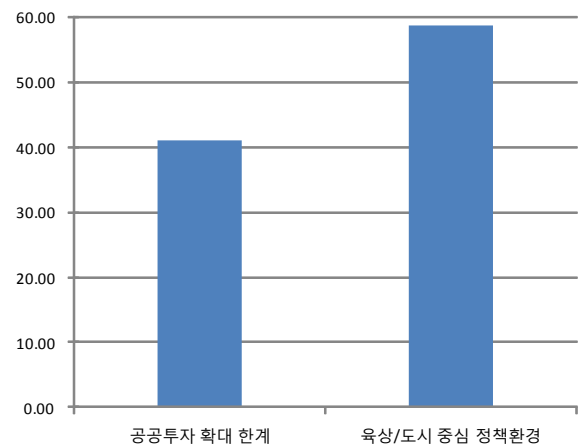


기획요소별 상대적 중요도에 대해서는 고품격 수요증가, 기후변화/재해대
응 정책 비중 증가, 도시재생 특별법 시행 순으로 평가되었다. 제약요소에 대
한 질문에 대해서는 육상/도시 중심 정책환경이 공공투자 확대의 한계보다
더 중요한 제약이라고 평가하였다.

〈그림 5-21〉 기획요소별 상대적 중요도



〈그림 5-22〉 제약요소별 상대적 중요도



제6절 연안재생체제 구축 시사점

연안관리, 해양환경, 도시재생 및 계획, 항만개발, 관광 등 다양한 분야의 전문가들이 설문조사에 참여했다. 대부분의 전문가들은 연안의 여건에 대해 비교적 잘 알고 있는 것으로 나타났다. 따라서 다양한 분야 전문가들의 의견은 해역-육상의 통합, 다양한 요소의 융복합이 특징일 것으로 판단되는 연안 재생체제 구축에 여러 가지 중요한 시사점을 제공하고 있다. 이를 종합적으로 정리하면 아래와 같다.

□ 생태환경, 사회경제, 재해안전분야 상태는 보통 이하 수준

전문가들의 연안에 대한 인식수준을 고려하여 각 분야별 상태에 관한 설문에서 전체적으로 보통(1.96)이하의 상태를 유지하고 있는 것으로 평가되었다. 사회경제, 환경생태, 재해안전 별로 작은 차이를 보였으나, 전체적인 수준은 낮은 것으로 나타났다. 이는 연안지역의 경제사회, 환경생태, 재해안전 분야의 질을 개선하는데 정책의 개선과 투자가 이루어져야 함을 의미한다.

□ 고밀도 도시지역은 생태환경, 중소 도시·어촌어항 지역은 모든 분야에서 열악한 상태

고밀도 도시지역은 사회경제를 제외하고 보통이하의 상태에 있는 것으로 평가되었다. 그 중 생태환경분야는 매우 낮은 수준에 있는 것으로 나타났는데, 이는 어촌어항 지역의 사회경제 및 재해안전과 동일한 수준에서 대책이 필요한 것을 시사한다.

다만, 어촌정비 및 어촌어항종합개발 사업은 지역공동체 및 해양문화 가치 제고에 대해 ‘해양환경개선사업’ 및 ‘친수공간조성사업’과 동일한 수준의 파급효과가 있는 것으로 나타났다.

□ 도시재생 및 항만재개발, 어촌어항종합개발은 해양환경생태계 가치 증진이나 안전한 연안조성에 한계

두 사업에서 경제 및 접근성 분야에서 높은 수준의 파급효과가 있는 것으

로 나타났다. 그러나 어촌정비 및 어촌어항개발의 경제 및 접근성 분야 파급효과는 도시지역 재생이나 항만재개발에 비해 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

이는 두 사업이 육상중심의 연안재생에는 부분적으로 기여할 수 있으나 해양환경 및 생태계 가치의 증진이나 안전한 연안을 실현할 수 있는 재해 및 침식방지와 같은 기능 등을 수용하는데 한계가 있을 것임을 시사한다.

□ 해양환경개선 및 침식방지 등은 다른 사업과 연계가 이루어지 못할 경우 파급효과는 제한적

단일 목적형 공공사업인 해양환경개선사업과 침식방지 및 재해방지 사업은 해당 사업의 시행목적인 해양환경 및 생태계, 침식 및 재해방지에 가장 파급효과는 가장 최고 수준인 것으로 나타났다. 반면 다른 분야에 대한 파급효과는 보통수준인 것으로 평가되었다. 전문가들의 상기와 같은 의견은 해양환경개선이나 침식 및 재해방지 사업은 특정 연안지역에서 이러한 현안이 가장 높은 우선순위를 가질 때 적용할 수 있는 사업이나, 다른 사업과 연계가 이루어지지 못할 때 파급효과가 제한적일 수 있음을 의미한다.

□ 친수공간 조성사업과 다른 사업을 연계·통합할 때 시너지 효과가 클 것으로 판단

친수공간 조성사업은 해당 사업의 목적인 연안지역 접근성에서 가장 높은 수준의 파급효과가 있는 것으로 평가되었다. 이와 함께 정주여건 개선, 지역경제활성화 등 경제분야에서도 파급효과가 높은 것으로 판단되었다.

한편 이 사업은 해양환경 및 생태계, 재해감소 및 침식방지 분야 파급효과에서 도시재생 및 항만재개발, 어촌정비, 어촌어항종합개발 사업보다 그 효과가 큰 것으로 나타났다. 이는 친수공간 조성사업이 해양환경개선사업, 침식 및 재해방지 사업과 연계될 때 시너지 효과가 클 것임을 시사한다.

- 주거 및 생산기반 시설사업의 경우 육상중심, 개별사업 중심(연계미비) 극복 필요, 공공사업은 공동체적 책임관리와 생태계를 고려하여 사업 추진

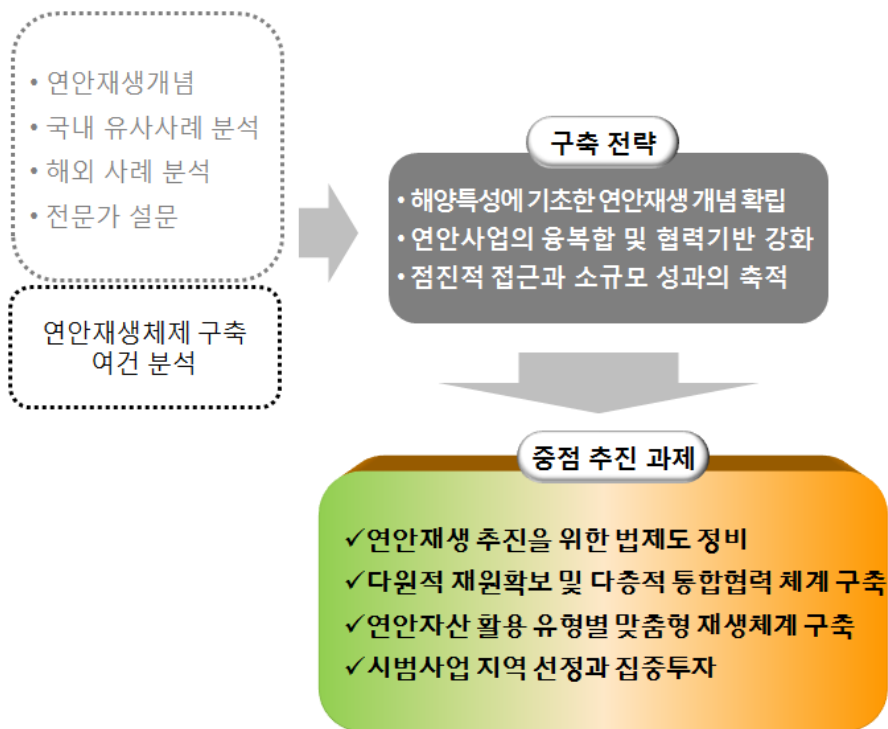
도시재생 및 항만재개발, 어촌정비, 어촌어항종합개발사업같이 소유권이 확립되어 있거나, 주거시설, 생산기반 시설의 경우 육상중심, 다른 사업과 연계를 확보하는 것이 필요한 것으로 나타났다. 반면, 친수공간 조성사업, 침식 및 재해방지 사업은 인공구조물 중심, 사후관리, 2차 영향저감에서 개선 필요성이 가장 큰 것으로 나타났다. 이는 사업의 결과물에 대한 책임있는 관리주체를 정립하고, 사업수행과정에서 실적 중심보다는 사업 후 2차 영향과 사후 관리에 대한 대책을 고려해야 함을 시사한다.

제 6 장 연안재생체제 구축 방안

연안재생체제는 도시재생체제와 유사성도 있지만 앞서 살펴본 바와 같이 도시재생체제가 수용할 수 없는 영역과 내용이 있다. 이에 따라 연안재생체제는 해양이라는 공유재의 특성 및 생태적 가치에 기초하여 지역발전을 위한 독특한 법제도 및 사업추진체제를 갖출 필요가 있다.

이에 따라 연안재생 개념 고찰, 국내외 연안재생 관련 사례분석, 전문가의 의견 등을 토대로 연안재생체제 구축 방안을 제시하였다. 연안재생체제 구축 방안은 3개 전략과 4개의 중점추진과제로 구성되어 있다.

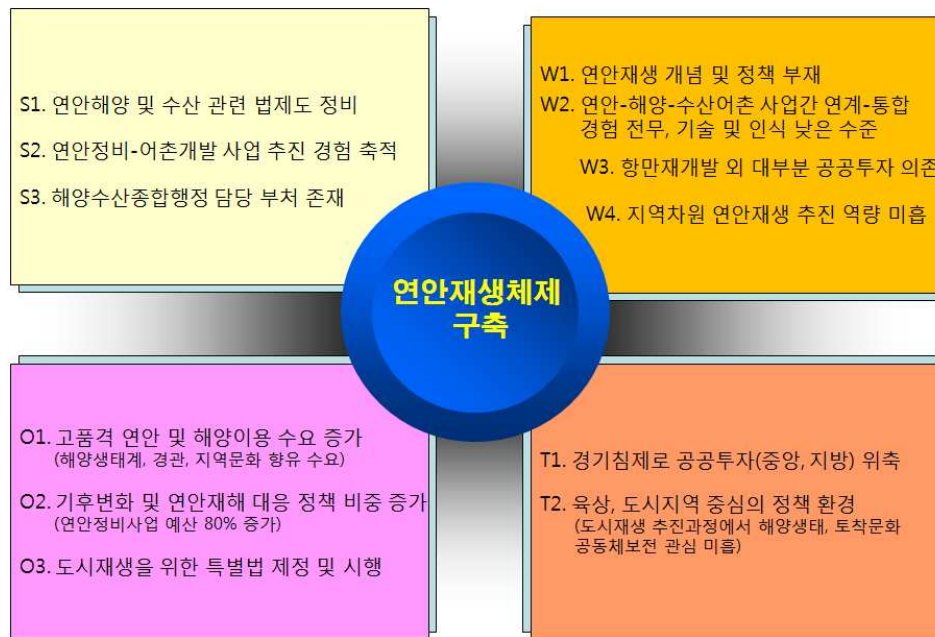
〈그림 6-1〉 연안재생체제 구축전략 및 중점 추진과제



제1절 연안재생체제 구축 여건

연안재생체제 구축에 따른 법제도, 사회경제적 여건을 SWOT 틀을 활용하여 도출하였다. 연안재생체제 구축과 관련한 강점, 약점, 기회, 제약요인은 국내 연안재생과 직접·간접적으로 관련이 있는 법률 및 법률에 기초한 사업 시행 사례분석에 기초하여 추출하였다. 각 요인별 세부 내용은 아래와 같다.

〈그림 6-2〉 연안재생체제 구축 여건 SWOT 결과



□ 강점 요인(Strength)

연안재생은 앞서 기술한 바와 같이 해양의 공유재로서 특징과 해양생태계 가치에 기초하여 추진하는 사업이다. 이에 따라 공유재의 이용과 관리, 해양의 특성을 고려한 사업의 추진 경험은 추진 주체의 입장에서 강점요인으로 분류할 수 있다. 1996년 출범한 해양수산부가 2008년부터 5년의 기간 동안

기능이 두 개의 부처에 분산되었지만, 종합해양행정부처의 공백에도 불구하고 연안재생과 관련이 있는 「연안관리법」의 전면개정이 이루어지는 등 법률의 정비는 지속적으로 이루어졌다.

또한 농어촌정비사업, 어촌어항 종합개발 사업, 연안정비사업, 해양환경개선 사업 등 연안지역 발전을 위한 사업들은 지속적으로 추진되었다. 즉 해양수산부 출범 후 18년 간 축적한 다양한 사업 경험들은 향후 연안재생체제 구축과 관련하여 적극적으로 활용할 강점요인이라 할 수 있다.

□ 약점 요인(Weakness)

추진주체의 내부 요인인 약점요인은 정책, 단위 공간의 발전을 목적으로 유사사업의 연계, 기술 및 인식 수준, 자원, 역량으로 구분하여 파악할 수 있다.

먼저 연안재생이 법적 근거에 기초하여 추진할 수 있어야 하는 바, 현재 이에 대한 법적 개념과 이 개념에 기초한 관련 정책은 마련되어 있지 않다.

둘째, 강점요인에서 다양한 유사사업의 추진 경험이 있음에도 불구하고, 공간을 대상으로 다양한 요소가 결합하는 재생사업의 특성 상 사업간 연계와 통합은 중요하다. 그러나 해양수산부가 설치된 지 18년이 지났지만 부처간 유관 사업뿐만 아니라 해양수산부가 관할하는 사업간 연계와 통합 경험은 전무한 실정이다.

셋째, 연안재생은 그 규모에 따라 자원 규모가 다양한데, 수익성이 높은 항만개발 사업을 제외하고는 대부분 공공투자에 의존하고 있다.

넷째, 연안재생이 성공하기 위해서는 선진국 사례에서 보듯이 뚜렷하고 실현가능한 목표의 설정이 중요하고, 이를 추진하기 위한 책임있는 주체의 정립이 필요하다. 그러나 대도시 지방자치단체를 제외하고 중소도시나 어촌어항지역의 문제해결을 위한 연안재생에 관한 지역역량은 미흡한 실정이다.

□ 기회 요인(Opportunity)

연안재생은 지역의 경제, 사회, 문화영역을 해양의 특성과 가치에 기초하여 활성화하는 정책적 수단이다. 따라서 현재 및 미래의 지역발전 수요를 해결해야 할 현안으로 인식하게 하고 이를 정책적으로 추진할 수 있는 외부 요

소를 기회요인으로 분류하면 아래와 같다.

첫째, 연안과 해양에 대한 고품격 이용수요가 증가하고 있다. 대규모 놀이 관광에서 가족 및 소규모로 연안·해양을 향유하기 위한 프로그램이 증가하고 있다. 이에 따라 이를 향유하는 인구도 증가하고 있는데 갯벌 생태관광, 슬로우시티 도서 체류, 바닷가 올레길 도보여행 등은 이를 상징적으로 반영하고 있다.³⁸⁾

둘째, 연안지역의 물리적, 경제적 요소가 지역발전에 기여하기 위해서는 지역발전사업과 함께 침식 및 자연재해와 같은 위협소요에 대응할 수 있어야 한다. 제2차 연안정비기본계획 수정계획(2014)은 제1차 정비기본계획과 비교하여 예산이 크게 증가했다. 또한 제2차 연안정비기본계획 수정계획에서 친수공간조성사업 비중이 증가하는 것은 연안재생의 관점에서 기회요인이 될 수 있다.

셋째, 도시재생을 위한 특별법의 제정은 비록 육상중심이기는 하나 연안지역에서 재생체제를 구축하는데 선행체제로서 역할을 수행할 수 있다. 재생(revitalization)이라는 개념이 국가 전반의 정책 및 법률에서 규정하고 있지 않은 여건에서, 동 개념을 연안 및 해양에 먼저 도입하는 것은 우리나라 정책환경에서 한계가 있다. 도시재생개념을 연안에 직접 적용할 수 없는 여건에도 불구하고, ‘재생’정책에 대한 정부와 사회의 관심을 연안지역으로 확대하는데 기여할 수 있다.

□ 제약 요인(Threat)

연안재생을 구성하는 개별 사업들은 대부분 정부의 재정지원 사업들로 구성되어 있다. 연안정비사업, 농어촌 정비사업, 어촌어항종합개발사업, 해양환경개선사업의 경우 지자체의 재정자립도에 따라 중앙부처 지원비율이 차이가 있지만 대부분의 재원을 정부에 의존하고 있다. 이에 따라 연안재생이라는 정책적 틀에 따라 개별 사업들을 연계-통합하더라도 공공투자가 위축될 경우

38) 순천만 방문객은 2006년 31만명에서 2012년 235만으로 급증했음(순천시청 홈페이지)

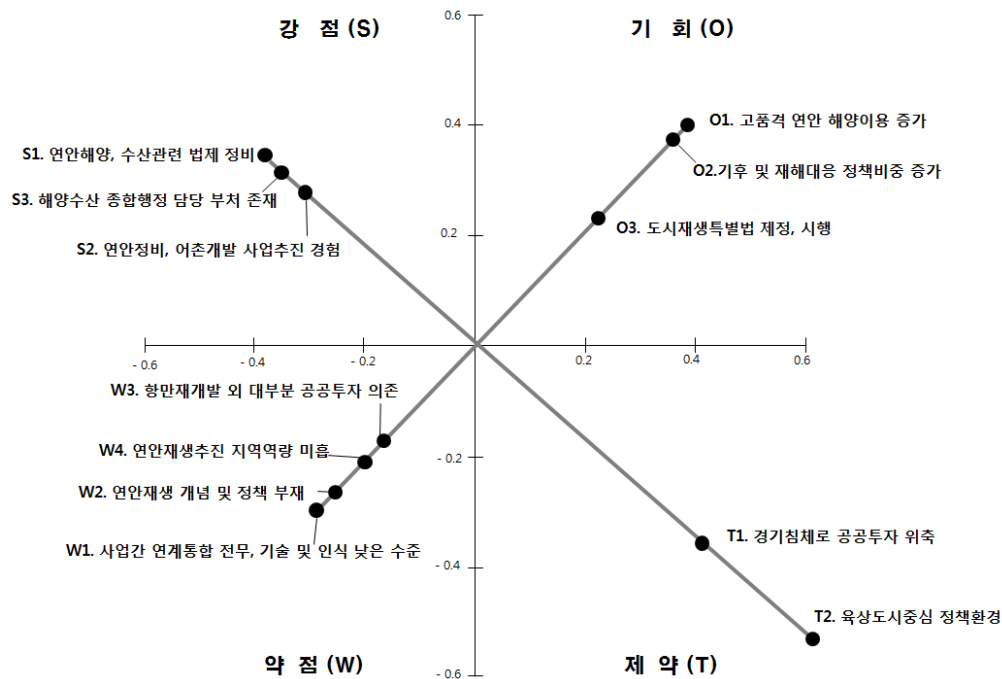
연안재생도 영향을 받을 수 있다.

둘째, 현재 우리나라 국가정책은 공간적으로 육상, 지역적으로는 도시지역을 대상으로 수립·시행되는 특징을 보이고 있다. 도시재생사업에 지역문화, 지역차원의 소규모 사업을 그 범주에 포함하고 있을지라도 도시재생 선도지역 선정 사례에서 보듯이 해양생태나 연안해양의 특성을 반영한 토착문화, 지역공동체 보전에 관한 관심은 상대적으로 미흡한 실정이다.

제2절 연안재생체제 구축 전략

연안재생체제 구축을 위한 전략은 전문가 설문을 통해 확보한 SWOT 각 요인 내 세부요소 간 중요도 가중치를 이용하여 도출하였다.

〈그림 6-3〉 SWOT 각 요인 내 세부요소별 가중치 해석



상기한 가중치 중요도 결과를 기초로 가중치가 높은 항목을 TOWS틀에 따라 아래와 같은 절차에 따라 SW전략, ST전략, OW전략, OT전략을 추출할 수 있다

먼저, SW전략은 $S1 > S3 > S2$ - $W1 > W2 > W4 > W3$ 의 중요도를 고려할 때 $S1-W1$, $S1-W2$, $S2-W1$ 조합을 통해 그 내용을 구성할 수 있다. 즉 법제도 정비를 통해 연안재생체제의 법률적 근거를 확보하고, 이 법적 근거를 토대로 사업간 연계통합을 시행하는 것으로 설정할 수 있다. 다만, 법제도 정비 후

사업간 연계경험이 전무하고 기술수준이 낮은 약점은 개별 연안사업 추진과정에서 제기되었던 문제점을 점진적으로 보완하는 과정을 통해서 극복할 수 있다.

둘째, ST전략은 S1-T2, S2-T2 조합을 통해 도출할 수 있는 바, 해양특성을 고려한 연안재생 개념 및 법률정비로 정리할 수 있다.

셋째, OW전략은 O1-W1, O2-W1, O1-W2, O2-W1 조합이 전략도출의 근거가 될 수 있다. 해양생태-문화-기후-재해-친수공간과 같은 다양하고 새로운 사회적 수요를 단일 공간에 융복합함으로써 사업간 연계를 확보하고, 이를 연안재생이라는 정책적 틀에 수용할 수 있도록 해야 한다.

넷째, OT전략은 O1-T2, O2-T2 조합이 ‘육상, 도시 중심의 정책환경’에 대응할 수 있는 방안이라 판단된다.

각 요인별 가중치 중요도와 연계, 조합을 통해 연안재생체제 구축을 위한 전략은 아래와 같이 세 가지로 요약할 수 있다.

〈그림 6-4〉 TOWS에 기초한 연안재생체제 구축 전략

	강점	기회
약점	S1-W1, S1-W2 S2-W1	O1-W1, O2-W1, O1-W2, O2-W1
제약	S1-T2, S2-T2	O1-T2, O2-T2



구축 전략

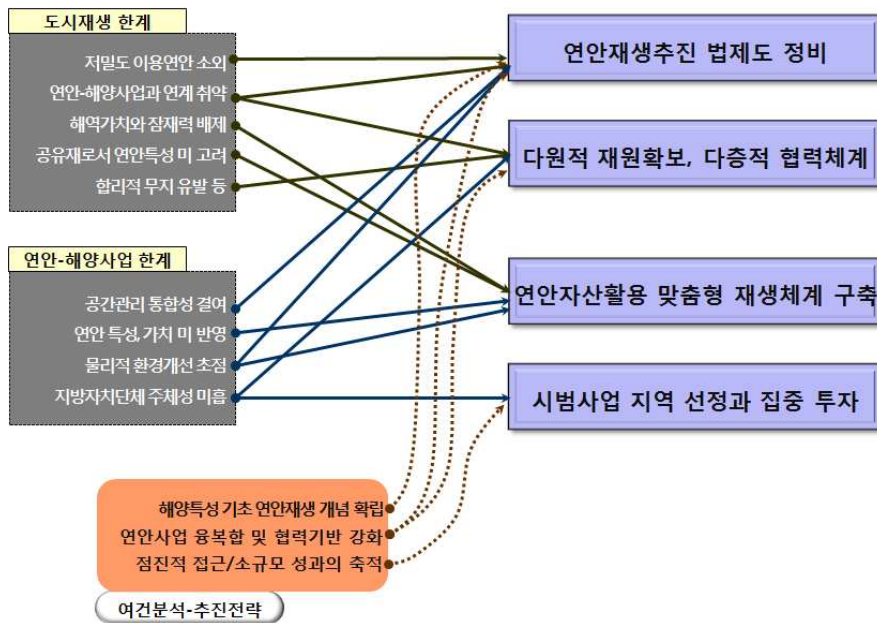
- 해양특성에 기초한 연안재생 개념 확립
- 연안사업의 융복합 및 협력기반 강화
- 점진적 접근과 소규모 성과의 축적

제3절 연안재생체제 구축을 위한 중점 추진과제

연안재생은 도시재생체제 구축과정에서 검토하고 수용했던 일반적인 방법과 원칙을 따르는 것이 타당하다. 그러나 도시재생에서 간과했거나 현실적, 법률적으로 수용할 수 없는 요소들을 중점적으로 추진함으로써 현재 도시재생의 한계를 극복할 수 있을 것으로 판단된다. 이에 따라 연안재생의 개념 정립, 국내외 사례분석을 통한 시사점 도출, 전문가 설문분석, TWOS에 기초한 구축전략 도출과정을 통해 향후 연안재생체제를 구축하는 과정에서 우선적으로 추진해야 할 과제를 아래와 같이 도출할 수 있었다.

- ▷ 연안재생 추진을 위한 법제도 정비
- ▷ 다원적 재원확보 및 다층적 통합협력 체계 구축
- ▷ 연안자산(coastal asset)을 활용한 유형별 맞춤형 재생체제 구축
- ▷ 시범사업 지역 선정과 집중 투자

〈그림 6-5〉 문제점 및 여건분석에 기초한 연안재생 중점추진과제



1. 연안재생 추진을 위한 법제도 정비

1) 필요성

도시재생이 초기에는 정부예산편성에 기초한 시범사업(pilot project)으로 출발했으나, 다른 유관 사업과 충돌, 지속적인 사업예산 확보의 한계, 지역 자원과 역량동원을 위한 유인수단으로서 취약성 등의 문제점이 나타난다. 그러나 2013년 특별법이 제정되면서 다른 법률 및 이에 근거한 관련 사업과 상충을 해소할 수 있는 근거를 마련하였고, 사업예산을 안정적·지속적으로 확보할 수 있게 되었다.

공유재로서 해양의 특성과 생태계 가치에 기초하여 연안지역 활성화를 실현하기 위한 연안재생사업도 유사한 여건에 처할 가능성이 있다. 특히 도시재생에 관한 특별법의 존재는 기회요소이기는 하지만, 이에 의존할 경우 연안특성을 고려한 재생체제 구축이 지연될 가능성이 있다.

따라서 연안재생이 새로운 정책의제로 설정되고, 추진전략에 따라 실제 연안재생사업이 시행되기 위해서는 동 사업을 추진할 수 있는 법률적 근거를 마련해야 한다. 법제도를 마련하고 이에 따라 현장에서 사업을 통해 변화를 유인하는 제도주의적 접근(institutionalism-bases approach)을 취하고 있는 우리나라의 여건을 고려할 때 법제도 정비는 연안재생체제 구축과정에서 우선적으로 추진해야 할 과제라고 판단된다.

특히 새로운 예산을 확보하기 보다는 기존 유사사업을 하나의 공간에서 유기적으로 연계·통합하는 융복합과정은 각 법률을 관장하는 담당부처나 담당 부서의 자발성과 우연성에 의해서는 실현되기 어렵다는 점을 주지할 필요가 있다.

2) 추진방향

(1) 법제도 정비방향 - 기존 법률의 개정

연안재생체제를 구축·시행하기 위한 관련 법제도 정비는 연안재생에 특화된 법률을 제정하는 방안과 기존 법률을 개정하는 방안 모두 고려될 수

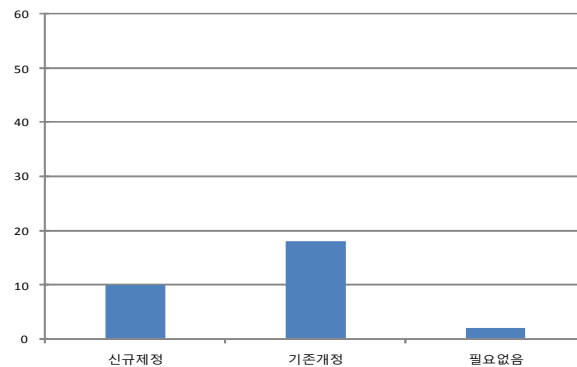
있다. ‘연안재생’이라는 새로운 법률적 개념을 정립하고, 제도주의적 정책시행 여건을 고려할 때 예산을 용이하게 확보할 수 있는 신법제정이 일견 유리할 수 있다. 우리나라의 도시재생특별법이나 브라운필드재생법(Brownfield Revitalization Act)은 이러한 정책목적을 직접적으로 반영한 법률이라고 할 수 있다.

반면, 미국의 오염우심지역 정화·복원을 위한 법률(Super Fund Act)도 재생과 관련이 있는바, 과거 공장폐수와 중금속·유해화학물질로 오염된 해역의 정화복원도 연안재생과 밀접한 관련이 있다. Super Fund Act의 경우 사업내용을 단순한 오염정화·복원에 한정하지 않고, 정화·복원과 연계하여 지역발전에 시너지를 창출할 수 있는 부가사업을 수행함으로써 연안재생에서 큰 역할을 수행했다.

특히 도시재생특별법이 제정·시행되고 있고, 육상·도시, 고밀도지역 중심의 현재 정책환경을 고려할 때 별도로 연안재생에 관한 법률을 제정하는 것은 중복제정이라는 의견 때문에 실제 제정은 이루어지지 않을 가능성이 크다. 연안지역의 경우 「항만법」, 주거환경 및 생산기반 개선을 위한 농어촌정비 및 어촌어항종합개발에 관한 법률, 해양환경개선, 연안친수공간조성 등 관련 사업이 시행되고 있는 점을 고려할 때 기존 사업을 통폐합할 것이라는 우려 때문에 관련 부처와 이해관계자의 저항이 예상된다. 따라서 연안재생에 관한 법제도 정비는 기존 법률을 개정하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

기존 법률의 개정을 통한 법제도 정비방향은 전문가 설문에서도 확인되었는데, 전문가들은 별도의 법률을 제정하기 보다는 기존 법률의 개정이 더 적합하다고 평가했다.

〈그림 6-6〉 연안재생 법제도 정비방향에 관한 전문가 설문 결과



(2) 우선 고려 대상 법률 - 연안관리법

개정 대상 법률은 개정대상 법률을 선정할 때 연안재생개념과 연안재생 체제 구축전략을 고려할 필요가 있다. 그러나 연안재생개념과 구축전략을 포괄적으로 해석하거나 향후 관련 내용을 어떤 법률에서도 수용할 수 있다고 판단하는 경우 개정 대상 법률을 선정하는 것은 용이하지 않을 것으로 판단된다.

이에 따라 본 연구에서는 연안재생개념, 국내외 사례의 시사점, 전문가 설문, 구축전략을 고려하여 아래와 같은 기준을 활용하여 관련 법률의 개정 적합성을 평가하였다.

- ▷ (통합성) 연안해역 및 육역 통합적 관리수단 확보 여부
- ▷ (비특정성) 특정 공간이나 사업에 특화되어 있지 않을 것
- ▷ (계획관리) 연안공간에 대한 계획적 관리수단 확보여부
- ▷ (연계통합성) 다양한 연안사업의 연계-통합 실현 가능성
- ▷ (공유재보호) 공유재로서 해역의 생태계 가치 반영 가능성
- ▷ (구체적 사업) 구체적 사업을 수행할 수 있는 근거와 예산

〈표 6-1〉 연안재생체제 구축관련 법률 개정 적합성 평가

구분	도시재생	해양수산	연안관리	어촌어항	해양환경
통합성	▶▶	▶▶▶▶▶▶	▶▶▶▶▶▶	▶▶▶▶▶	▶▶
비특정성	▶▶	▶▶▶▶▶▶	▶▶▶▶▶	▶	▶▶▶▶▶
계획관리	▶▶▶	▶	▶▶▶▶▶▶	▶▶▶	▶▶▶
연계통합	▶▶▶	▶▶▶▶▶▶	▶▶▶▶▶▶	▶▶▶	▶▶
공유재보호	▶▶	▶▶▶	▶▶▶▶▶▶	▶▶▶▶▶	▶▶▶▶▶▶
구체적사업	▶▶▶▶▶▶	▶	▶▶▶▶▶▶	▶▶▶▶▶▶	▶▶▶▶▶▶

주 : 도시재생(도시재생특별법/항만법), 해양수산(해양수산발전기본법), 연안관리(연안관리법), 어촌어항(농어촌정비법, 어촌어항법), 해양환경(습지보전법, 해양환경관리법, 해양생태계보전법)

이상의 6개 적합성 판정 기준을 토대로 평가한 결과, 연안관리법을 개정하는 것이 가장 적절한 것으로 나타났다. 이러한 평가결과는 전문가를 대상으로 한 설문조사 결과와 일치하는데 전문가들은 가장 우선적으로 고려할 수 있는 개정 법률로 「연안관리법」을 선택하였다. 다음으로 고려할 수 있는 법률은 「해양수산발전기본법」과 도시재생특별법으로 나타났다.

2. 다원적 재원확보 및 다층적 통합협력 체계 구축

1) 필요성

국내 도시 및 연안 재생 관련 재원마련은 대부분 국비와 지방비로 충당되며, 재정자립도가 낮은 지자체의 경우 사업계획이 반영된 이후에도 재원확보가 어려워 사업추진이 늦춰지거나 축소되는 사례도 빈번하다. 또한 재원확충을 위해 민자유치와 수익성사업에 초점을 맞추다 보면 시설물위주의 개발사업이 되어 지역 커뮤니티가 와해되고, 연안지역 본연의 특징을 살리지 못한

재생사업으로 변질될 가능성도 적지 않다. 이는 대규모 기업자본이 투입되지 않는다 하더라도 사업추진의 핵심이 되는 지역공동체 내에서 자체적으로 수익창출모형을 구축하거나, 수익이 발생하지 않는 공익사업의 경우, 자발적으로 부담금을 납부하여 기금을 마련하는 체계 등 보다 다원적인 재원확보 방안의 모색이 절실함을 시사한다.

또한 다음 표의 국내 도시 및 연안재생 관련 행정체계에서 알 수 있듯이 부처별 포괄보조금 형태의 예산운용 시스템에서는 연안재생 추진에 있어, 통합적인 관점을 견지하는데 한계가 있다. 이는 도시재생에서 나타나는 사업추진여부, 추진체계, 추진방식의 결정, 추진과정에서 갈등 외에도, 훨씬 다양한 사회경제활동 및 이해관계의 복잡성으로 인해 갈등 자체도 복잡하고 다양할 것으로 예상된다.³⁹⁾ 해역 내 개발-보전 갈등, 해역-육역 간 갈등, 해역 내 이용 간 갈등 등이 도시재생 추진과정에서 나타나는 갈등이외에도 고려해야 할 갈등요인이다. 이는 연안재생이 사업대상 공간에 여러 요소의 사업(육상, 해양, 친수, 재해, 정주여건, 해양생태계 등)이 유기적으로 연계되고 융복합되어야 하는 사업이기 때문에 더욱 그러하다. 또한, 공유재와 사유재가 병존하고 있다는 점에서, 연안재생사업 추진과정에서 사유재를 활용한 이익극대화를 실현하기 위해 공유재의 소유권 또는 이용권이 전환되거나, 그 권한의 배타적·독점적 지배를 야기할 가능성이 높다는 점도 간과해서는 안 된다. 연안에서 사적 지배와 공적 지배의 혼재는 연안 갈등의 근원이 되고 있기 때문에, 연안재생과정에서 사적 지배로 발생하는 문제를 해결하기 위한 일괄적 또는 다층적 통제장치로 통합협력체제의 마련이 필요하다.

39) 남정호(2011, p.17)는 연안을“사회경제활동이 매우 다양하고, 이해관계가 복잡하고 역동적으로 발현되어 이해당사자들 사이의 충돌과 갈등이 본질적으로 내재하는 공간”으로 정의하였음.

〈그림 6-7〉 연안관리의 갈등 구조



자료 : Kang & Nam, 2002, p.90 을 수정

〈표 6-2〉 국내 도시 및 연안 재생 관련 행정체계

구분	주요 내용
조정 기구 (조직)	지역발전사업의 총괄기관 설립 - 지역발전위원회(법부처 자문위원회)
조정수단	- 지역발전위원회의 계획심의권
예산운용 시스템 (포괄보조금)	- 부처별 포괄보조화 · 문화부 : 문화시설확충 및 운영, 관광자원 개발, 체육진흥시설 지원 등 · 국교부, 해수부 : 해양 및 수자원 관리, 민자유치접속도로 지원, 지역거점 조성 등 - 광역/지역발전회계
계획-예산-성과 연계	- 국회예산편성안을 바탕으로 기획재정부가 일괄 조정 · 기획은 지역위가, 편성은 기재부가 관장, 이원화

자료 : 도시재생사업단, 2013. p. 233을 일부 발췌

2) 추진방향

(1) 다원적 재원확보 방향

해외 연안재생 관련 사업의 재원마련 방안을 살펴보면, 조세담보금융(TIF; Tax Incremental Financing), PFI(Private Finance Initiative), 수익자 부담금 펀드(User's Fee) 등 해당지역의 특징과 사업의 성격에 따른 다원적인 재원마련 방식을 활용하고 있음을 알 수 있다.

조세담보금융은 지역개발 및 지역정비사업을 추진하는 그 자체가 필요한

재원을 조달할 수 있다는 점에서 유용하게 검토될 수 있다. 미국 캘리포니아 주에서 1952년 적용한 이래 미국의 브라운필드(brown field) 재개발사업에서 적극적으로 활용되고 있다. 이 방식은 재개발지역 환경개선산업에 공공재원을 투자하고, 개발 이후에 발생할 미래 세수의 증가분을 담보로 채권을 발행하는 방법 등을 통해 재원을 조달하는 방식이다. 이 재원으로 재개발 추진을 위해 필요한 곳에 투자하고, 개발이익으로 인해 발생한 세수의 증가분만 별도로 관리하여, 선조달한 자금을 상환한다. 이러한 TIF의 지역정비 부문 활용은 지속적인 도시 낙후와 쇠퇴로 인한 지역의 경제·사회적 악순환을 선순환의 구조로 전환 할 수 있는 좋은 방안으로 평가되고 있다(해양수산부, 2011c, p.131). 이는 지속적으로 낙후되거나 쇠퇴하여 개발 비용을 충당할 수 없고, 개발 이익에 대한 기대치가 낮은 지역에 대하여 민간 투자를 자발적으로 유인하여 재개발을 수행하고 있다는 점에서 더욱 그러하다.

PFI는 민관 파트너십의 한 형태로, 공공 서비스에서 민간부문 참여의 제고를 목적으로 시행되었으며, 공공시설 및 사업의 설계, 건설, 운영에 대하여 민간의 자금과 경영 노하우 등의 지식과 기법을 활용하는 방식을 말한다. 대부분, 법적·제도적 부분은 공공기관에서 수행을 하며, 이외 사업의 수행 및 운영에서 발생하는 위험관리 등의 부문은 민간사업자가 수행하는 방식이다. 이 방식은 연안지역의 재생을 고려할 경우, 마리나 개발 및 운영 사업과 같이 공공시설에 민간의 서비스 노하우가 필요한 사업유형에 적합하다(해양수산부, 2011c, p.132).

〈표 6-3〉 해외 연안재생관련 사업방식의 특징

사업 및 프로그램	주요 내용	특징
뉴욕 도시재생	낙후된 육류가공 공장지대의 고가철도 재생사업을 추진하기 위해 시민단체, ‘하이라인의 친구들(Friends of High Line)’를 결정하여 기금모금과 재생추진과정 전반 운영	주민 주도의 자발적 추진방식

〈표 6-3〉 해외 연안재생관련 사업방식의 특징(계속)

사업 및 프로그램	주요 내용	특징
쇠퇴지역 재건 (brown fields revitalization)	환경오염으로 인해 활용이 중단되었거나 활용가치가 낮은 부지를 재생화 함	연방정부, 주정부, 지방정부의 유기적 역할 분담
맨해튼 남부 베터리 파크 시티 (1965~2001)	항만지역의 슬럼화로 주변지역을 매립하여 금융, 주거, 교통의 허브로 조성	토지 소유권과 개발권을 분리하는 방식 채택, 장기 임대방식
지역공동체 재생계획(NRI)	미국의 도시 및 지역개발 관련 부처들의 정책을 포괄적으로 아우를 수 있는 전략으로 5개 부처가 공동 추진	도시정책의 포괄적 추진 협업적 공공관리
캐나다 그린빌 아일랜드	공업지구의 쇠퇴 및 오염문제 지역을 문화상업공간으로 재생, 초기 중앙 및 지방정부 지원후 자체 수익구조로 자립	점진적 재정자립성 구축
사업방식 및 재원	주요 내용	특징
전용방식 (adaptive reuse)	보존가치가 뛰어난 건물의 외관을 보존하여 지역의 역사성과 문화성을 보존시키되 지역사회의 요구와 상황에 맞게 재활용 ⁴⁰⁾	전용방식을 통한 재생가치 제고
조세 담보 금융(TIF, Tax Increment Financing)	공공시설 개선 등 환경개선에 필요한 공공재원을 그 지역의 개발로 인해 미래에 발생하게 될 세수의 증가분을 활용하여 미리 조달하여 사용하는 방법	연방보조금 삭감에 따른 지자체 독자재원의 재생수법 시도
PFI (Private Finance Initiative)	영국의 민관파트너십(PPP)의 한 예로, 법제도 부분은 관이 책임을, 실제 사업수행과 운영위험은 민간이 책임	민간 자금과 경영 서비스 등의 노하우를 활용하여 민간부문 참여제고
수익자 부담금 펀드(User's Fee)	개발에 따른 단기적 이익실현이 어려운 연안지역 재생사업에 대해 수익자 부담금 형태로 기금 마련	공익적 사업의 재원마련을 위한 이용자 및 사업자 이용부담금 활용

수익자 부담금 펀드(User's Fee)는 연안 지역의 유흥지 개발, 해안의 복원 사업시 직접적 또는 화폐적 개발이익에 앞서, 공공을 위한 서비스나 사업을 시행하고자 할 때 유용하다. 이 방식은 관련 수익자 또는 해당 공공서비스의 이용자에 부담금을 징수하도록 하고 이 부담금 수입을 기금으로 운영하면서

40) 최유진, 2013. pp.256

대상 사업의 재원으로 활용한다. 따라서, 개발에 따른 단기적 이익의 실현이 어려운 연안 지역의 재개발·복원 사업 등에 적합하다. 이 방식은 부담금 등과 같은 준조세적 성격을 지니기 때문에 도입 당시 각 이해관계자간의 충분한 사회적 합의를 도출해야만 가능하다. 수익자 부담금 형태로 마련되는 기금의 경우, 법제도적으로 그 사용처를 해당 재개발사업으로 명확히 하여 지자체의 여타 용도로 전용되는 일이 없도록 하여야 한다.

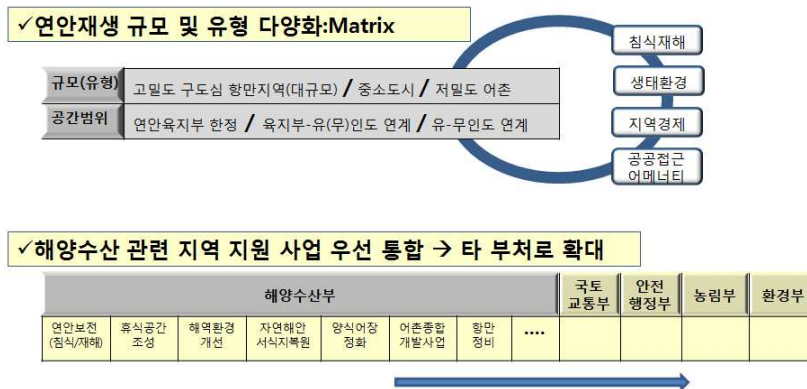
(2) 다층적 통합협력 체계 구축 방향

전문가 설문을 통한 SWOT-AHP분석 결과에서 알 수 있듯이 ‘사업간 연계 통합 경험의 전무와 낮은 기술 및 인식수준’은 연안재생사업 시행의 주요 약점요소로 평가되고 있다. 이는 육상 및 도시지역 중심의 정책 환경이라는 치명적인 제약요인과도 직결되는 사항이다. 하지만, 전문가들은 약점 및 제약요인 못지않게 중요한 강점요소로 ‘해양수산종합행정 담당 부처의 존재’를 꼽고 있다.

따라서 현재 상황에서 추진 가능한 연안재생 통합협력 체계를 구축하는 방식은 국내 정책여건을 고려할 때 두 개의 축으로 분리하여 진행하는 것이 타당하다.

첫째, 해양수산부 소관의 관련 지원사업을 우선적으로 통합하고, 타 부처와의 공조체계 마련으로 확대하는 것이라고 할 수 있다. 해양수산부 소관 연안재생 관련사업은 연안정비사업의 침식방지 및 연안보전사업, 친수공간조성사업, 해역환경개선사업, 자연해안서식지 복원사업, 양식어장 정화사업, 어촌종합개발사업, 항만정비사업이 해당된다.

〈그림 6-8〉 다층적 협력체계 구축을 위한 추진 방향



둘째, 타 부처와의 공조체계 마련을 위해서는 부처간 장벽 및 권한의 충돌을 완화할 수 있는 소프트웨어 위주의 다면적인 프로그램이 필요하다. 앞서 살펴본 미국의 지역공동체 재생계획(NRI)은 도시 및 지역개발 관련 부처들의 정책을 포괄적으로 아우를 수 있는 전략으로 5개 부처(주택도시개발부, 교육부, 보건복지부, 법무부, 재무부)가 공동으로 추진하는 협업적 공공관리의 대표적인 사례라고 할 수 있다. NRI는 오바마 정부가 백악관 직속으로 도시정책실(White House Office of Urban Affairs) 신설 후 추진하는 근린(neighborhood)지역 대상 포괄적 계획이다. 이 계획은 광역지자체 또는 시차원의 대규모 개발계획이 아닌, 지역공동체가 스스로 변화할 수 있도록 지역역량의 강화에 철저하게 초점을 맞춘 소프트웨어 위주의 프로그램으로 다층적인 협업체계가 효율적으로 운용되어야 하는 대표적인 사업이다.

3. 연안자산을 활용한 유형별 맞춤형 재생체제 구축

1) 필요성

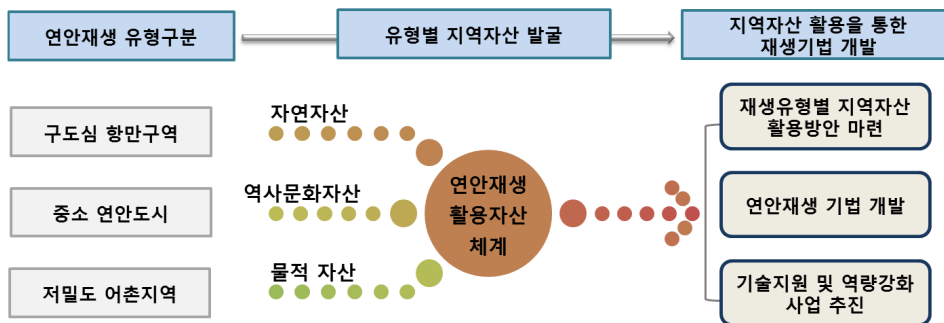
체계적인 연안재생사업을 추진하기 위해서는 연안지역의 환경적·사회경제적 특성 등을 고려해 그 유형을 도출하여, 유형별에 맞는 연안자산을 발굴해 이를 최대한 활용할 수 있는 지역차원의 연안재생의 접근방식을 취할 필요가

있다. 그간 지역발전 사업은 중앙정부가 주도하여 획일적으로 추진되어, 지역의 여건과 특성을 반영한 경쟁력있는 정책을 추진하는데 한계가 있었다. 이에 따라 사업의 시행으로 인한 효과를 지역주민이 체감하기 어려웠고, 가치창출을 극대화하기에는 적절하지 못했다. 이는 지역발전을 위한 국가정책의 패러다임을 변화시켜, 지역의 여건과 특성 역량에 기반한 재생프로그램을 시행체제의 구축이 필요함을 시사한다.

2) 추진방향

효과적인 연안재생체제를 구축하기 위해서는 연안재생체제를 적용할 대상을 우선적으로 선별하고, 각 유형에 해당하는 지역자산을 발굴하여 연안재생의 핵심요소로 활용할 수 있어야 한다. 마지막으로 지역자산을 연안재생에 활용하기 위한 기술적·정책적 지원뿐만 아니라 지역의 수행역량을 강화시킬 수 있는 체제가 구축되어야 한다.

〈그림 6-9〉 연안자산을 활용한 지역맞춤형 재생전략체계(안)



연안재생은 쇠퇴지역뿐만 아니라 저밀도 연안이용이 지속되어 정체지역까지 포함된다고 볼 때, 쇠퇴원인과 이용강도 등을 고려하여 유형을 구도심 항만지역, 중소 연안도시, 저밀도 어촌지역으로 구분해 볼 수 있다. 구도심 항만지역은 특정지역의 항만기능이 타 지역으로 이전됨에 따라 인구가 지속적으로 감소해 기존 도심이 쇠퇴한 지역을 말하며, 중소 연안도시는 새로운 지

역성장 동력이 부재하거나 주변지역의 개발로 인구가 급격히 유출되어 지역의 경쟁력이 현저하게 떨어진 지역을 말한다. 저밀도 어촌지역은 인구 혹은 관광객 등의 유입 동기가 부족하여 저밀도의 이용이 지속적으로 이어져 정체된 지역을 의미한다.

〈표 6-4〉 연안재생 유형별 특징(안)

연안재생 유형	특징
구도심 항만지역	특정지역의 항만기능이 타 지역으로 이전됨에 따라 쇠퇴되어 지속적인 도시인구의 감소로 기존 도심이 쇠퇴한 지역
중소 연안도시	새로운 성장동력이 부재하거나 주변지역의 개발로 인구가 급격히 유출되어 지역의 경쟁력이 현저하게 떨어진 지역
저밀도 어촌지역	인구 혹은 관광객 등의 유입 동기가 부족하여 저밀도의 이용이 지속적으로 이어져 정체된 지역

이런 연안재생 유형이 선정되면 재생에 핵심요소가 될 수 있는 자산을 도출하여, 개별자산의 가치를 융·복합적으로 증진시킬 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 예를 구도심 항만지역의 경우 미활용 매립지 등에 대한 도로의 접근성 등을 연계한 지역재생사업을 추진해 볼 수 있다. 또한 미국 샌프란시스코의 크리스필드의 경우와 같이 도시적 기능과 생태적 기능을 조화될 수 있도록 생태복원사업 등을 통한 연안재생기법 등을 적용해 볼 수 있다. 중소 연안도시에는 문화재 등 역사적 가치가 높은 자산과 도서, 해수욕장 등을 연계하여 재생사업을 추진해 새로운 지역자산을 창출하여 이를 다시 연안재생의 동력을 활용이 가능하다.

〈표 6-10〉 연안재생 유형별 지역자산(예시)

구분	구도심 항만지역	중소연안도시	저밀도 어촌지역
자연자산		도서, 해수욕장	갯벌, 도서, 해안지형경관 등
역사문화자산	축제 등	역사 건축물 문화재 등	설화, 민요 등 전통어구 및 어법
물리적 자산	기반시설물 미활용 매립지 등		

마지막으로 연안재생체제는 낙후된 연안구도심, 항만구역, 어촌 등 해양의 존형 경제활동 지역을 대상으로 지역경제 발전, 훼손생태계의 복원, 기후변화 적응여건 강화 등을 통합적으로 구현하는 것을 목적으로 한다. 이를 통해 연안지역을 안전하고 쾌적한 공간으로 재 창조하고 이 과정에서 신 성장동력 창출을 위한 발판을 마련할 수 있다. 이를 위해서는 보기 좋은 물리적 환경을 조성하는 것이 아니라 해양생태계 건강성 증진, 재해예방 및 친수공간조성 등을 융·복합적으로 실시할 수 있는 패키지형 기술개발 사업을 지역역량강화와 연계하여 시행해야 한다. 이는 연안재생 민간-공공의 혁신적 협업체제 구축을 통한 재생전문 인력 육성이 동시에 이루어져야 함을 의미한다.

〈그림 6-10〉 연안재생 기술개발 및 협업체제



자료: 경제사회인문연구회, 2013, p. 70

4. 시범사업 지역 선정과 집중 투자

1) 필요성

새로운 제도를 도입하는 과정뿐만 아니라 법률 정비를 통해 새로운 정책 수단을 도입하고 시행하는 과정은 예상하지 못한 문제점이나 현안이 발생할 가능성이 크다. 연안재생은 기존의 도시재생과 중복되는 정책개념 또는 기존

사업의 단순한 확장으로 가능하다는 주장도 제기될 수 있다. 또한 연안재생은 앞서 기술한 바와 같이 도시재생체제로는 수용할 수 없는 물리적 요소(해양), 재화로서 특징(공유재), 공간적 포괄성(전 연안 vs 특정 구역) 등의 요소가 내재되어 있다. 또한 기존 사업들을 하나의 단일한 공간에 유기적으로 연계-통합하는 융복합 과정은 기존 제도적 수단의 단순한 확장으로 해결될 수 없을 가능성이 크다.

이에 따라 연안재생에 관한 법률정비와 제도의 본격적 시행에 앞서 시범사업을 수행하는 것이 필요하다. 시범사업을 통해 확보한 교훈과 시사점을 토대로 전 연안으로 확대·적용하는 과정에서 나타날 문제점과 현안을 최소화할 수 있다. 시범사업을 통한 집중적 투자를 통해 소규모 성과를 축적하는 것은 향후 본격적이 제도시행에 필요한 사회적, 정책적 여건을 유리하게 조성하는데 기여한다.

시범사업을 활용하는 방안은 국제기구에서 선진정책을 개발도상국에 이전하는데 일반적으로 활용하는 방법이다. 우리나라도 연안통합관리 제도의 도입에 앞서 1990년대 중반부터 마산-진해만을 시범지역으로 선정하여 제도시행의 타당성을 검토하였다. 육상기인오염원 관리를 위한 연안오염총량관리제 도입과정에서도 시범지역을 선정하여 집중투자하였고, 제도의 성공적 정착·시행을 토대로 다른 지역으로 이 제도의 적용을 확대하는데 성공하였다.

2) 추진방향

시범사업 지역을 선정하고 ‘연안재생’이라는 정책적 개념에 기초하여 집중적인 투자가 이루어지기 위해서는 아래의 과정이 차질없이 진행될 필요가 있다.

▷시범사업 지역 선정

▷집중투자 기반 조성

▷시범사업의 체계적 관리

각 과정을 성공적으로 진행하기 위한 구체적 내용은 아래와 같다.

(1) 시범사업 지역 선정 - 사업규모 등 5개 기준 적용

시범사업 지역의 선정은 법률제도 도입이전 또는 법률제도 도입 이후 어느 시점에서든 가능하다. 담당 부처의 정책의지와 예산확보가 이루어지면 그 규모나 법률정비 여부에 관계없이 시범사업을 진행할 수 있다. 따라서 시범사업에 대한 정책결정이 이루어지면 시범사업 지역을 선정해야 한다. 시범사업은 본 사업 수행과정에서 문제점을 최소화하고 전 연안으로 확대할 수 있다는 정책추진 동력으로 기능해야 하기 때문에 지역 선정은 연안재생체제 구축의 성패와 밀접한 관련이 있다. 따라서 시범사업 지역을 선정기준이 중요한데 우리나라 연안재생체제 구축에 따른 여건을 종합할 때 아래와 같은 선정기준을 적용하는 것이 바람직하다.

〈표 6-6〉 연안재생 시범사업 지역 선정 기준

선정기준	근거
소규모 연안	· 대규모 연안재생에 대한 경험 전무→작은 규모를 통해 시행착오 최소화 · 정부의 공공재원 확보 용이성
지역의 의지와 역량	· 지방자치단체 장의 의지와 정책→사업추진 지역동력 확보 및 협력기반 강화 · 지역대학, 민간단체의 비전 및 계획수립 참여 가능성→지역자원 활용, 사회적 수용성 극대화
연안사업 계획지역 (해양관련 연안사업)	· 해양관련 연안사업(어촌정비, 어촌어항, 해양환경개선, 생태계복원, 연안정비) 사업 계획 지역→ 기존 계획체제 및 사업 활용, 시범사업단계 법제도 정비 불필요 · 특정 사업을 중심으로 다른 법률에 의한 사업계획 조정 및 연계-통합 용이
해양관련 구역 지정	· 해양보호구역, 습지보호지역, 연안침식관리구역, 생태계보전지역 등 법정 구역은 연안재생 개념에 부합하는 사업 추진 용이
환경악화 및 재해피해	· 해양수질환경이 악화되었거나 생태계 훼손, 재해피해, 취약지역 등은 정책 우선순위가 높고 사업 시행시 성공가능성이 큼

(2) 집중투자 기반 조성 - 계획 및 사업 간 연계·통합

시범사업 지역을 선정되면 시범사업 수행에 필요한 자원을 사업지역에 집중할 수 있는 체제를 구축하는 것이 이루어져야 한다. 이를 집중투자 기반을 조성하는데 필요한 항목은 아래와 같다.

- ▷ 사업시행에 필요한 최소한의 제도적 장치 확보
- ▷ 중심사업 사업 선정 및 연계사업 도출
- ▷ 지방자치단체 및 지역의 자원 확보
- ▷ 지역 역량 활용을 극대화하기 위한 거버넌스 구축

먼저, 제도적 장치를 확보하는 것은 법률 및 제도의 정비가 연안재생체제 구축을 목적이 이루어지기 전이라도 가능하다. 부처의 독자적인 정책방향으로서 상징적 형태라도 연안재생체제 구축을 위한 시범사업 수행을 명문화된 형태로 도출할 경우 적어도 사업시행을 위한 최소한 제도적 장치는 마련된 것으로 볼 수 있다.

둘째, 연안재생을 위한 시범지역을 대상으로 여러 다양한 요소 사업을 연계·통합하는 경우 관련 사업의 수평적 나열이 되어서는 곤란하다. 해당 연안의 재생과 이를 통한 지속가능성을 실현하는 관점에서 현안사항이 무엇인지 정의하고, 동 현안을 해결하는데 활용도와 효과성의 관점에서 중심사업으로 설정해야 한다. 이 중심사업을 핵심으로 다른 요소 사업을 연계·배치하는 프로그램 또는 융복합계획을 수립하는 것이 필요하다. 이를 통해 시너지를 극대화할 수 있고, 집중 투자를 위한 기반을 강화할 수 있다.

셋째, 중앙부처의 공공재원에 의존하여 사업을 시행하는 경우 시설물설치나 생산기반시설과 같은 연안사업의 문제점인 사후관리 미흡이라는 문제는 계속 발생할 것이다. 특히 사업의 수혜자로서 지방자치단체와 지역주민의 자발성과 책임의식을 물리적 형태(예산, 현물, 인적자원 등)로 확보하지 못할 경우 사업이 완료된 후 그 효과를 지속하는 것은 어려울 것이다. 지역의 가용자원을 공식적으로 확인한 후 이를 연안재생 시범사업체제로 수용하기 위해서

는 부처-지자체간 양해각서 또는 협약서와 같은 공식적인 틀이 필요하다.

넷째, 외국의 사례나 국내 연안재생 유사사례, 전문가 설문지분석 결과에서 나타났듯이 중앙부처-지방정부간, 행정기관-이해당사자 간 파트너십 또는 협력체제의 구축이 필요하다. 수평적 의사결정 구조를 통해 연안재생 시범사업을 통해 실현해야 할 비전과 목표의 설정, 사업시행계획의 수립, 시행과정에서 나타날 문제점 해결, 사업 완료 후 지역차원의 책임관리 등을 실현하기 위해서는 굿 거버넌스(good governance)를 구축해야 한다. 일반적인 도시재생, 연안재생 유사사업과 달리 연안재생은 해양 및 육상이해관계자간 참여와 협력이 더욱 강조되어야 한다.

제7장 결론 및 정책제언

이 연구는 도시재생체제가 연안의 특성을 적절하게 반영하지 못하고 있어, 연안의 특성과 가치에 기초한 연안재생체제를 정립하고 구축을 위한 방안 제시를 목적으로 수행되었다. 제2장에서 도출한 연안재생의 개념, 국내의 연안 재생 유사사례와 해외사례 분석, 전문가 설문분석, 연안재생체제 여건 분석 등을 통해 구축 전략 및 중점추진과제를 제시하였다. 연구 수행과정에서 도시재생체제의 확장을 통해 연안재생을 포섭할 가능성도 검토되었으나 육상 및 도시중심의 재생체제로는 해역의 가치와 특성, 미래의 연안위협 요인에 대한 체계적인 대응을 하는데 한계가 있음을 파악했다.

연안재생은 단순히 도시재생특별법에서 제시하는 ‘인구감소, 산업구조의 변화, 도시지역 확정, 주거환경 노후화 등’에 따른 도시의 쇠퇴를 역전시켜 활성화하는 것에 그치지 않는다. 연안해역과 육역이 사회경제적, 생태환경적 연계성을 유지하고 있는 사회적·물리적 조건을 고려하고, 도시지역이 아닌 비도시 연안지역 포함하고 있다. 또한 쇠퇴에 따른 반응으로서 재생이라는 수동적 대응이 아니다. 연안의 지속가능성을 위협하는 요소를 사전예방적 관점에서 관리하고, 연안이 보유하고 있는 가치를 유지·증진함으로써 지역발전의 동력으로 전환하는 가치창조(value-creation)라는 능동적 대응이 연안재생의 핵심 원리라고 할 수 있다.

이 연구는 연안재생의 개념을 정립하고 이에 기초하여 연안재생체제 구축 방안을 최초로 제시하였다는 점에서 기존의 도시재생에 관한 연구와 차별된다. 이 장에서는 본 연구를 수행하면서 도출한 연구결과와 향후 연안재생체제 구축을 효과적으로 실현하기 위한 방안을 정책제언 형태로 제시하였다.

제1절 연구결과 요약

연안재생체제 구축방안 제시를 목적으로 수행한 연구의 결과는 아래와 같다.

〈표 7-1〉 주요 연구결과 요약

연구 주요 항목	연구 결과
연안재생의 개념 정립	- 도시재생과 차별성 제시(육상-경제 중심, 해양 및 생태계 고려 미흡) - 개념: 연안해역의 공유재로서 특징 및 생태적 가치에 기초하여 연안육역의 경제적, 사회문화적 가치를 유지증진함으로써 지속가능한 발전을 실현하는 것
국내 연안재생 유사사례 분석 및 한계	- 도시재생, 항만재개발, 연안정비, 해양환경개선 및 생태계 복원, 도서개발 사업 등 - 포괄적·종합적 관점 결여, 동일장소에서 관련 사업 시행되더라도 유기적 연계·조정을 위한 법률 불비
해외 연안재생 사례 분석 및 시사점	- 해외 연안재생 사례는 '생태계 특성에 기반, 유기적 연계와 조화가 가장 큰 특징 - 중앙부처-지방자치단체 협력, 이해관계자 참여에 기초한 계획수립과 시행, 특정 목적을 달성하기 위한 단일사업(single project)에 시너지 효과를 창출할 수 있는 사업발굴, 공생의 원리에 기초한 이익의 균등한 향유 등
전략 및 법제정비 방향 도출을 위한 전문가 설문	- 육상-해양의 도시계획, 해양환경관리, 환경계획, 수산, 항만 등 다양한 분야 전문가 - 기존사업 평가 및 한계, 연안재생 여건, 법제정비 방향 등
TWOS를 활용한 연안재생체제 구축 전략	- 가중치를 고려한 여건분석 결과를 토대로 3개 추진전략 제시 ▶ 해양특성에 기초한 연안재생 개념 확립 ▶ 연안사업의 융복합 및 협력기반 강화 ▶ 점진적 접근과 소규모 성과의 축적
4대 중점추진과제	- 연안재생추진을 위한 법제도 정비: 신법 제정보다는 기존 법률의 제정이 타당(연안관리법) - 다원적 재원확보 및 다층적 통합협력 체제 구축 - 연안자산을 활용한 유형별 맞춤형 재생체제 구축 - 시범사업 선정 및 집중 투자
정책제언	- 법률정비 이전 연안재생체제 구축을 위한 단계별 로드맵 수립 - 연안재생 시범사업은 법제도 정비 이전이라도 추진 - 연안재생(시범포함)을 연안관리지역계획 체제로 수용 - 연안재생 효과성 제고를 위한 기술개발(R&D)지원

□ 연안재생의 개념 정립 - 연안가치의 유지·증진에 기초한 지속가능발전

연안지역 재생은 현재의 도시재생체제나 유사 연안사업을 통해 수용할 수 없는 특징이 있는바, 기존의 재생체제와 연계하되 연안지역을 대상으로 상대적 독자성이 있는 체제의 구축이 필요하다. 이를 위해 연안재생의 개념을 “연안해역의 공유재로서 특징 및 생태적 가치에 기초하여 연안육역의 경제적, 사회문화적 가치를 유지증진함으로써 지속가능한 발전을 실현하는 것”으로 정의하였다.

□ 국내 연안재생 유사사례 분석 - 동일장소 유사사업 간 연계·통합장치 불비

국내 연안재생 유사사례인 도시재생, 항만재개발, 연안정비, 해양환경개선 및 생태계 복원, 도서개발 사업 등을 대상으로 법률 및 제도, 사업계획, 사례사업 분석, 시사점 도출 등을 수행했다. 국내 사례분석을 통해 우리나라 연안재생 유사사업은 도시재생을 제외하고 특정 정책목적을 달성에 초점을 둔 단일 사업(single project)인바, 다른 사업이 동일 장소에서 계획·시행되더라도 이를 조정하고 유기적으로 연계·통합할 장치가 없다는 점이 문제로 지적될 수 있다.

□ 해외 연안재생 사례분석 - 생태계기반(유기적 연계와 조화) 사업 추진

우리나라보다 30년 이상 앞선 경험을 축적한 선진국 연안재생 사례의 시사점과 교훈은 현행 도시재생특별법에 수용되고 있다고 판단된다. 다만, 국내에서 선진국의 경험과 유사한 연안재생 사례가 전무하고, 도시재생체제가 연안재생을 수용하는 것이 어려운 여건을 고려할 때 성공적으로 진행된 해외 연안재생 사례는 ‘생태계 특성에 기반’하고 있는 것으로 평가할 수 있다. 생태계의 특성 중 유기적 연계와 조화를 가장 큰 특징으로 꼽을 수 있는데 이에 따라 중앙부처-지방자치단체 협력, 이해관계자 참여에 기초한 계획수립과 시행, 특정 목적을 달성하기 위한 단일사업(single project)에 시너지 효과를 창출

할 수 있는 사업발굴, 공생의 원리에 기초한 이익의 균등한 향유 등이 특징적으로 나타났기 때문이다.

□ 전문가 설문 수행 - 연안재생체제 구축의 필요성 확인 및 법률개정을 통한 연안재생체제 기반 마련

연안관리, 도시계획 및 재생, 해양환경·생태계, 재해, 육상환경계획 분야 전문가 32명을 대상으로 수행한 전문가 설문에서 연안재생 유사사업과 관련법률에 대한 한계와 개선방향을 조사하였다. 연안이라는 통합된 관리단위는 이와 같이 다양한 분야가 연계되어 있어 다양한 전문가의 의견을 수렴하는 것이 향후 연안재생을 추진할 때 정책타당성을 높일 수 있기 때문이다.

다양한 분야의 전문가들은 우리나라 연안사업으로는 연안재생을 시행하는데 한계가 있어 현재의 연안사업의 개선이 필요함을 인식하였다. 특히 새로운 법률의 제정보다는 기존 법률을 개정하고, 현행 연안사업의 유기적 연계와 통합만으로 상당한 효과를 거둘 수 있는 것으로 평가하였다.

□ 연안재생체제 구축 전략 - SWOT 중요도 분석 및 3대 전략 도출

연안재생체제를 구축하기 위한 전략을 도출하기 위해 SWOT의 구성요소에 대해 중요도 평가를 수행했고, 이를 TWOS에 적용하여 유효한 전략을 ‘해양특성에 기초한 연안재생 개념 확립’, ‘연안사업의 융복합 및 협력기반 강화’, ‘점진적 접근과 소규모 성과의 축적’ 3개로 제시했다.

□ 연안재생체제 구축을 위한 5개 중점 추진과제 도출 -연안관리법 개정 등

연안재생의 여건과 구축전략에 기초하여 향후 연안재생체제 구축을 위해 필요한 추진과제를 ‘연안재생 추진을 위한 법제도 정비’, ‘다원적 자원확보 및 다층적 통합협력 체계 구축’, ‘지역중심 자원활용 극대화 및 역량강화’, ‘시범사업지역 선정과 집중 투자’로 제시했다.

이 중 연안재생 추진을 위한 법제도 정비방향은 신법제정보다는 기존법률의 개정이 적절한 방향인 것으로 평가되었다. 현행 법률 중 개정을 통해 연안재생

의 개념을 가장 효과적으로 수용할 수 있는 법률은 「연안관리법」이었다.

제2절 정책 제언

이 연구를 통해 제시한 연안재생체제 구축전략과 중점 추진과제는 향후 관계부처, 연구기관, 지방자치단체(시범지역 선정지역), 지역이해관계자, 산업체 등이 연안재생체제 구축과정에서 고려해야 할 정책방향이다. 따라서 제 6장에서 제시한 구축전략과 중점 추진과제는 이 연구보고서의 성격을 고려할 때 정책제언으로 분류할 수 있다.

그러나 전략의 시행과 중점추진과제를 효과적으로 이행하기 위한 사항은 별도로 정리할 수 있는 바, 이를 정책제언 형태로 아래와 같이 제시하였다.

- ✓ 연안재생체제 구축을 위한 단계별 추진 로드맵 수립
- ✓ 연안재생시범사업은 법제도 정비 이전이라도 추진
- ✓ 연안재생사업(시범 포함)을 연안관리지역계획 체제로 수용
- ✓ 연안재생 효과성 제고를 위한 기술개발(R&D) 지원

□ 연안재생체제 구축을 위한 단계별 추진 로드맵 수립

연안재생체제를 법제도 정비를 통해 구축하고 이 법률에 따라 예산의 확보 및 실제 시행에 이르기까지 해결해야 할 다양한 현안과 과제가 나타날 수 있다. 현재의 담당 부처 및 부서의 연안재생체제 구축에 관한 인식 수준, 유기적 연계통합과정의 어려움, 법률 개정과정에서 다른 부처와 협의과정에서 조정 등이 대표적이다.

따라서 구축전략의 하나인 ‘점진적 접근과 소규모 성과의 축적’에 기초할 때, 단계별로 추진해야할 현안과 사업내용을 역량과 여건을 고려하여 정리한

추진 로드맵을 정부 주도로 작성하는 것이 필요하다.

□ 시범사업은 법률제도 정비 이전이라도 추진

단계별 추진 로드맵에서 시범사업은 연안재생체제 구축과정에서 중요한 역할을 할 것임은 주지의 사실이다. 도시재생사업과 특별법제정 간의 시간 차이가 있었다는 점을 고려할 때 법률정비 이전이라도 담당 부처의 정책결정과 가용 예산의 확보, 관련 사업의 내부 조정을 통해 우선 시행할 수 있다.

시범사업에서 확보한 성과는 장기적으로 법률정비의 타당성을 뒷받침할 수 있고, 법률개정 후 다른 연안지역으로 확대하는 과정에서 유용한 지침으로 활용될 수 있다.

□ 연안재생사업(시범사업 포함)은 연안관리지역계획 체제로 수용

연안재생을 위한 법률정비와 관련하여 개정 적합성이 가장 높은 법률은 「연안관리법」이었다. 이 법은 연안의 가치와 지속가능성을 연안이라는 공간을 대상으로 계획적 관리를 통해 실현할 수 있는 제도적 장치로 기능하고 있다. 재생사업의 특징인 ‘장소성’을 고려할 경우 연안이라는 공간을 대상으로 관련 사업의 유기적 연계·통합을 실현할 수 있는 계획관리 수단이 다른 법률에서는 확보하기 어렵기 때문이다. 「연안관리법」의 연안관리지역계획은 연안지역 발전을 위한 관련 사업의 유기적 연계·통합이 계획의 주요 내용으로 명시되어 있지 않지만 이를 실현할 수 있는 가장 적절한 수단은 연안관리지역계획으로 판단된다.

연안재생 시범사업의 경우 대상지역이 선정되고 해당 지자체가 책임있는 주체로 참여할 경우 시범사업 내용을 연안관리지역계획에 반영하는 것이 필요하다. 시범사업 내용의 반영은 기존의 연안관리지역계획의 변경절차를 통해서 가능하다. 이 경우 연안공간의 계획적 관리뿐만 아니라 연안지역발전을 위한 사업의 시행을 연안관리를 통해 시행할 수 있는 장점이 있는바, 기존의 연안관리제도의 실효성이 미흡하거나 규제중심의 관리체제라는 오해를 불식 시키는데 기여할 수 있다.

□ 연안재생(시범사업 포함) 효과성 제고를 위한 기술개발 지원

앞서 기술한 바와 같이 연안재생사업은 현재의 연안사업의 유기적 연계·통합, 이해관계자 간 협력을 통해 부분적으로 추진이 가능하다. 연안지역에서 특성이 다른 이질적 요소의 사업을 연계하는 과정에서 연계·통합의 효과성을 제고하기 위한 별도의 기술개발 수요가 발생할 수 있다. 예를 들어 오염해역 준설사업과 연안친수공간 조성사업을 연계하기 위해서는 준설토를 이용한 서식지 복원기술의 개발이 필요하다. 따라서 연안재생 시범사업 이전이라도 연안재생 지원을 위한 연구개발(R&D) 사업의 기획연구를 시행하는 것이 바람직하다.

참 고 문 헌

<국내 문헌>

- 경제인문사회연구회, 「창조경제 구현방안 연구: 해양수산 창조경제 구현과제와 전략」, 2013.
- 국토해양부, 「제2차 연안정비 10개년 계획 수립 연구」, 2009.
- _____, 「제2차 연안정비계획 수정 방안」, 2011.
- _____, 「연안통합관리 이행체제 구축연구」, 2012a,
- _____, 「제1차 항만재개발 기본계획 수정계획(2011-2020)」, 2012b.
- _____, 「해양생태산업 체제 구축방안」, 2012c.
- _____, 「환경관리해역 기본계획 및 해역별 관리계획 연구」, 2012d.
- 국토교통부·도시재생사업단, 「함께하는 희망 도시재생」, 2013.
- 국토해양부·한국건설교통기술평가원·도시재생사업단, 「도시재생 법제도 및 지원수단 개발」, 2010.
- 국토해양부·환경부·농림수산식품부·해양경찰청, 「제4차 해양환경종합계획」, 2011.
- 김용창, 「새로운 도시발전 패러다임 특징과 성장편의 공유형 도시발전 전략의 구상」, 「공간과 사회」 제21권 1호, 2011.
- 김준, 「도시정책의 성찰과 지속가능한 섬만들기를 위한 시론」, 「경남발전」 제121호, 경남발전연구원, 2012.
- 김혜천, 「한국적 도시재생의 개념과 유형, 정책방향에 관한 연구」, 「도시행정학보」 제26집 제3호, 2013.
- 남정호, 「관할권 상충·조정 분석에기초한 연안통합관리체제 발전방향에 관한 연구」, 서울대학교 박사학위논문, 183p, 2011.
- _____, 「고부가가치 연안창조를 위한 생태적 재개발 방향」, 「제5차 해양비전포럼: 연

- 안창조경제와 생태적 재개발」 한국해양수산개발원, 2013.
- 농림수산식품부, 「일반농산어촌개발사업 매뉴얼」, 2010
- _____, 「어촌·어항개발사업 모니터링 용역」, 2011
- 도시재생사업단, 「도시재생의 실효성 제고 방안」, 2013.
- 목포시, 연안정비사업 현지조사(2001,8,) 설명자료, 2002.
- 박경, “대한적 지역발전 전략으로서 내생적 발전론”, 「사회과학연구」 제47집, 2008.
- 박인권, “지역재생을 위한 지역공동체 주도 지역발전전략의 규범적 모형: SAGE 전략”, 「한국지역개발학회지」 제24권 제4호, 2012.
- 부산광역시, 「2020 부산광역시 도시 및 주거환경정비 기본계획」, 2011.
- 성복구, 「주민과 함께 만드는 참여 거버넌스를 이야기하다」, 2013.
- 오근호·이정형, “캐나다 밴쿠버시 수변 주거지재생에 있어 도시디자인 수법에 관한 연구”, 「한국도시설계학회 추계학술발표대회 논문집」, 2009.
- 오동훈, “문화공간 조성을 활용한 선진 도시재생 성공사례 비교 연구-밴쿠버 그랜빌 아일랜드와 베를린 쿨트어브로이어 사례를 중심으로-», 「도시행정학보」 제23집 제1호, 2010.
- 원제무, “대형프로젝트 도시재생사업에 대한 비평적 고찰, 「국토계획」 제48권 제3호, 2013.
- 유제윤·차미숙·안홍기·김은란·박정은·서민호·정소양·박재현·김태영·김용환, “경제기반 강화를 위한 도시재생 방안”, 2013, 국토연구원
- 윤성순·장정인, 「연안정비사업의 경제적 효과분석 연구」, 한국해양수산개발원, 2011
- 이광국·임정민, “선진국의 도시재생 흐름 고찰과 시사점 -미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본의 법제도 중심으로”, 「국토계획」 제48권 제6호, 2013.
- 이상훈·황지훈, “도시재생의 정책배경과 패러다임의 전환”, 「국토계획」 제48권 제6호, 2013.
- 이소영·오은주·이희연, 지역쇠퇴분석 및 재생방안, 한국지방행정연구원, 2012.
- 이영은, “지역균형발전을 위한 도시재생정책의 과제”, 「2013 한국정책학회 하계학술대회 발표집」, 2013.
- 이재우외 6인, “도시재생특별법의 시행방향과 과제”, 「도시정보」 2014년 제1권, No.

382, 2014.

지역발전위원회·산업통상자원부, 「2013년도 지역발전계획에 관한 연차보고서」, 2014.

최유진, “전용을 활용한 미국의 도시재생 사례분석”, 부동산학연구, 19(4), 2013.

최일홍·이창호, “일본의 마치즈쿠리 사례와 시사점”, 국토, 2005.

해양수산부, 「연안정비사업계획」, 2000.

_____, 「연안습지(갯벌) 보전 기초계획(안)」, 2006.

_____, 「부산항(북항) 항만재개발 기본계획」, 2014a.

_____, 「제2차 어촌·어항발전 기본계획」, 2014b.

_____, 「제2차 연안정비 기본계획 변경계획 수립연구」, 2014c.

행정안전부, 「제3차 도서종합개발 10개년 계획」, 2008.

<국외 문헌>

- 大阪灣再生推進會議, 大阪灣再生行動計劃, 2004.
- 大阪灣再生推進會議, 大阪灣再生行動計劃 (第一期) 最終評價報告書 概要版, 2014.
- IPCC, 2013, Summary for Policy makers. In: Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex and P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.
- Kang, D. and J. Nam. 2002. Coastal use conflicts and their resolution for the successful implementation of ICM in Korea. MOMAF-NOAA Integrated Coastal Management Workshop. 2~3 December, 2002, Seoul, Korea. pp.87~99.
- P. Roberts & H. Sykes, 2000, Urban Regeneration: A Handbook, Sage.
- OECD, 2011, Compact City Policies: A Comparative Assessment
- J. T. Donofrio, 2007, Preservation as a Tool for Waterfront Revitalization: Design, Management, and Financing Solutions from Vancouver, Boston, and London, University of Pennsylvania.

부 록

■ 연안재생체제 구축을 위한 전문가 설문지

가치창조 기반 연안재생체제 구축에 관한 설문조사

안녕하십니까?

해양수산분야 정부출연 연구기관인 한국해양수산개발원에서는 연안지역 재생에 관한 방향과 사업추진방안을 제시하는 “가치창조 기반 연안재생체제 구축방안 연구”를 수행하고 있습니다. 이 연구와 관련하여 중앙정부 및 지자체 공무원, 전문가 등의 의견을 반영하고자 설문조사를 실시하게 되었습니다.

연안재생은 연안지역의 경제적 쇠퇴, 환경오염, 재해피해 등 다양한 문제를 통합적 방식으로 해결할 뿐만 아니라 궁극적으로 연안지역이 갖고 있는 **생태적, 경제적, 사회문화적 가치를 증진하는 것을** 목적으로 합니다. 그러나 **도시재생, 항만재개발, 어촌정비 등 현행 제도로는 연안재생을 효과적으로 추진하는데 많은 한계**가 있습니다. 해역과 육역이 주고받는 영향의 공간 범위를 포함하지 않거나 해역오염, 연안재해 피해 등이 고려되지 않는 점이 대표적이라고 할 수 있습니다.

설문조사를 통해 평소 생각하셨던 연안지역의 재생(경제, 환경, 사회문화, 안전 등)에 관한 의견을 제시해 주시면 성실히 연구에 반영하겠습니다.

설문조사 결과는 통계법 제8조와 제9조에 의해 철저히 보호되며, 연구 목적 이외에 어떠한 다른 용도로도 사용되지 않을 것을 약속드립니다. 바쁘신 중에도 귀한 시간을 내어 설문에 응해주셔서 감사드립니다.

2014. 11.

한국해양수산개발원

해양연구본부 남정호 연구위원 / 정지호 전문연구원

(02-2105-2944/jhjung@kmi.re.kr)

※ 아래의 사항은 **전문가 의견조사비(150,000원)**를 지급하기 위한 것입니다. 이에 동의하시면 뒷 페이지에 있는 **'개인정보 수집·이용·제공 동의서'**를 작성해 주시기 바랍니다.

- 이름	
- 소속기관 및 직급	
- 주민등록번호	
- 자택주소	
- 은행명 및 계좌번호	

개인정보 수집·이용·제공 동의서

한국해양수산개발원 귀중

귀 원과의 거래에 따른 대금 지급과 관련하여 귀 원이 본인의 개인정보를 수집·이용하거나 제3자에게 제공하고자 하는 경우에는 「개인정보 보호법」 제15조(개인정보의 수집·이용) 제1항 제1호, 제17조(개인정보의 제공) 제1항 제1호에 따라 본인의 동의를 얻어야 합니다. 이에 본인은 귀 원이 본인의 개인정보를 수집·이용·제공하는 것에 동의합니다.

1. 개인정보의 수집·이용에 관한 사항

가. 개인정보의 수집·이용 목적

귀하의 개인정보는 당원과의 거래와 관련하여 대금의 지급에 필요한 본인 확인과 은행 정보의 확인을 위해 수집·이용됩니다.

나. 수집·이용할 개인정보의 항목

수집·이용되는 귀하의 개인정보는 다음과 같습니다.

1) 개인정보 : 성명, 주민등록번호 등 고유식별정보, 계좌번호 등 은행정보

다. 개인정보의 보유·이용 기간

귀하의 개인정보는 수집·이용에 관한 동의일로부터 원내규정에 따라 보유·이용됩니다.

라. 동의를 거부할 권리 및 동의를 거부할 경우의 불이익

위 개인정보의 수집·이용에 동의하지 않으실 경우 거래 후 대금의 지급이 지체되거나 이루어지지 않을 수 있습니다.

※ 본인은 귀 원이 위 목적으로 본인의 개인정보를 수집·이용하는 것에 동의합니다.

(동의함 ☐ 동의하지 않음 ☐)

※ 본인은 귀 원이 위 목적으로 다음과 같은 본인의 고유식별정보를 수집·이용하는 것에 동의합니다.

★ 고유식별정보 : 주민등록번호, 여권번호, 외국인등록번호 (동의함 ☐ 동의하지 않음 ☐)

2. 개인정보의 제공·조회에 관한 사항

가. 제공·조회 대상 기관: 귀하의 개인정보는 국세청 및 금융기관에 제공·조회됩니다.

나. 제공·조회 목적: 귀하의 개인정보는 당원과의 거래와 관련하여 대금지급을 위한 은행 정보의 확인을 위한 목적으로 제공·조회됩니다.

다. 제공·조회할 개인정보: 은행정보(예금주 성명, 은행명, 계좌번호)

라. 동의를 거부할 권리 및 동의를 거부할 경우의 불이익

위 개인정보의 제공·조회에 동의하지 않으실 경우 거래 후 대금의 지급이 지체되거나 이루어지지 않을 수 있습니다.

※ 본인은 귀 원이 위 목적으로 본인의 개인정보를 제공·조회하는 것에 동의합니다.

(동의함 ☐ 동의하지 않음 ☐)

※ 본인은 귀 원이 위 목적으로 다음과 같은 본인의 고유식별정보를 제공·조회하는 것에 동의합니다.

★ 고유식별정보 : 주민등록번호, 여권번호, 외국인등록번호 (동의함 ☐ 동의하지 않음 ☐)

2014 년 월
 일

성명 :

서명 또는 (인)

PART I. 분야별 연안지역 상태 평가

0. 귀하는 연안의 환경, 사회경제, 재해 등 연안지역 여건에 대해 어느 정도 알고 있다고 생각하십니까?

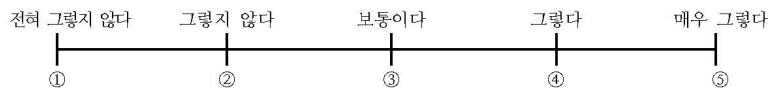


■ 환경 및 생태 ■

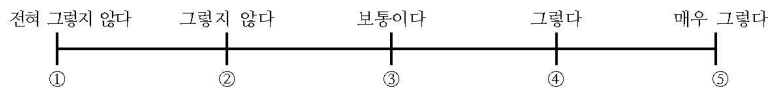
1. 우리나라 연안지역에 분포하는 갯벌, 해안사구 등 해양생태계는 잘 보전되고 있다고 생각하십니까?



2. 연안해역의 수질환경 상태는 양호하다고 생각하십니까?

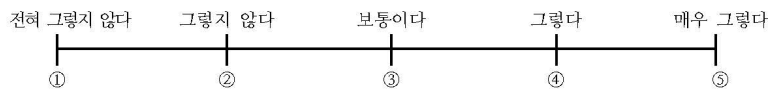


3. 연안지역의 해양생태계와 해양환경 상태는 좋아질 것이라고 생각하십니까?

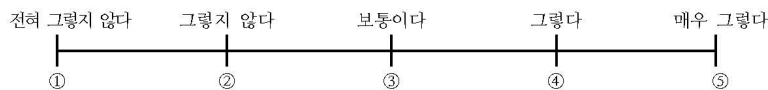


■ 경제 및 사회 ■

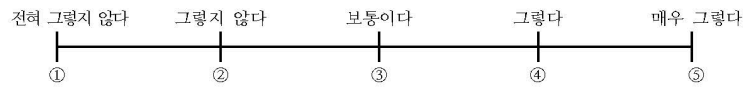
4. 연안지역의 소득, 일자리 등 경제여건은 양호하다고 생각하십니까?



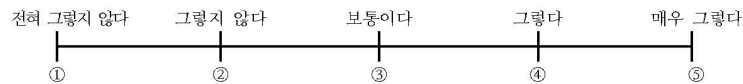
5. 대도시를 제외한 일반 연안지역의 소득, 일자리 등 경제여건은 나아질 것이라고 생각하십니까?



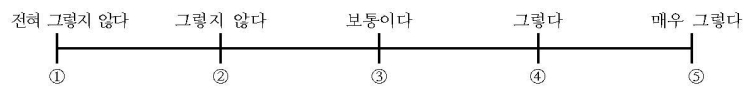
6. 구 도심, 어촌지역 등 상대적으로 발전이 정체되어 있거나 퇴보하고 있는 지역의 사회경제 여건
(인구 증가, 일자리, 소득 등)은 좋아질 것이라고 생각하십니까?



7. 시민의 연안지역에 대한 접근성과 여가·향유 시설은 양호하다고 생각하십니까?



8. 연안지역의 주거, 교육문화, 복지 등 사회문화 여건은 양호하다고 생각하십니까?



▣ 재해 및 안전 ▣

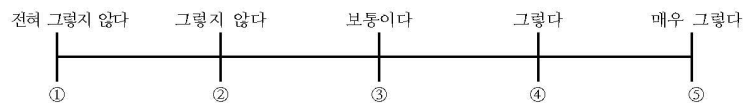
9. 연안지역은 태풍, 호우 등 자연재해에 안전하다고 생각하십니까? (추가)



10. 연안지역은 자연재해에 의한 침수, 침식에 사전 대응체제가 잘 구축되어 있다고 생각하십니까?



11. 연안지역에서 자연재해나 침식으로 인한 피해복구가 잘 이루어지고 있다고 생각하십니까?



PART II. 지역별 연안지역 상태 평가

우리나라 연안지역은 단일 지역일지라도 다양한 이용이 나타나는 특성을 보이고 있지만, 비중을 고려할 때 아래와 같이 3개로 구분할 수 있습니다.

- 고밀도 도시지역 : 항만, 산업단지, 대형 공동주택단지 입지, 인구증가가 뚜렷한 지역
- 중소도시 지역 : 소규모 항, 공동주택 등 인구거주단지 입지, 대규모 산업단지 없음
- 어촌어항지역 : 인구감소가 뚜렷하고, 고령화가 진행 중인 지역

이 설문은 각 지역별 자연환경, 사회경제, 재해안전 상태를 평가하기 위한 것입니다.

12. 귀하는 고밀도 도시지역의 자연환경, 사회경제, 재해안전 상태에 대해 어떻게 생각하십니까?

분 야	매우 열악	열악	보통이다	양호	매우 양호
자연환경	①	②	③	④	⑤
사회경제	①	②	③	④	⑤
재해안전	①	②	③	④	⑤

13. 귀하는 중소도시지역의 자연환경, 사회경제, 재해안전 상태에 대해 어떻게 생각하십니까?

분 야	매우 열악	열악	보통이다	양호	매우 양호
자연환경	①	②	③	④	⑤
사회경제	①	②	③	④	⑤
재해안전	①	②	③	④	⑤

14. 귀하는 어촌어항지역의 자연환경, 사회경제, 재해안전 상태에 대해 어떻게 생각하십니까?

분 야	매우 열악	열악	보통이다	양호	매우 양호
자연환경	①	②	③	④	⑤
사회경제	①	②	③	④	⑤
재해안전	①	②	③	④	⑤

PART III. 연안재개발, 정비, 환경개선사업의 파급효과

연안지역에서 경제, 생태·환경, 사회·안전분야에서 연안지역주민의 삶의 질을 높이기 위해 아래와 같은 사업을 시행하고 있습니다.

- 도시재생(노후항만 항만재개발 포함-예 부산 북항 재개발)
- 농어촌정비사업(생활환경정비, 관광휴양자원 개발 등)
- 어촌종합개발사업(어촌주민 소득향상, 수산생산기반시설 확충, 어항시설 정비 등)
- 해양환경개선사업(해양생태계복원, 해양쓰레기 수거 처리, 오염해역 준설 등)
- 연안정비사업(침식방지, 친수공간 조성), 사방사업, 해일위험지구 정비사업 등

본 설문은 각 사업이 연안지역의 경제적, 생태환경적, 사회적 가치를 높이는데 기여하는 정도를 파악하기 위한 것입니다.

■ 도시재생 및 항만재개발사업 ■

0. 귀하는 도시재생 및 항만재개발 사업에 대해 어느 정도 알고 계십니까?



15. 도시재생 및 항만재개발 사업이 아래 각 부문에 미치는 파급효과(영향)는 어느 정도라고 생각하십니까?

부문	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음
지역경제활성화(소득, 일자리)	①	②	③	④	⑤
정주여건/생활환경 개선	①	②	③	④	⑤
연안지역 접근성 제고	①	②	③	④	⑤
지역공동체강화/해양문화가치 증진	①	②	③	④	⑤
해양환경 개선/생태계 회복	①	②	③	④	⑤
연안재해 감소/침식방지	①	②	③	④	⑤

■ 농어촌정비사업 ■

0. 귀하는 농어촌정비사업 사업에 대해 어느 정도 알고 계십니까?



16. 농어촌정비사업이 아래 각 부문에 미치는 파급효과(영향)는 어느 정도라고 생각하십니까?

부문	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음
지역경제활성화(소득, 일자리)	①	②	③	④	⑤
정주여건/생활환경 개선	①	②	③	④	⑤
연안지역 접근성 제고	①	②	③	④	⑤
지역공동체강화/해양문화가치 증진	①	②	③	④	⑤
해양환경 개선/생태계 회복	①	②	③	④	⑤
연안재해 감소/침식방지	①	②	③	④	⑤

■ 어촌종합개발사업 ■

0. 귀하는 어촌종합개발사업에 대해 어느 정도 알고 계십니까?



17. 어촌종합개발사업이 아래 각 부문에 미치는 파급효과(영향)는 어느 정도라고 생각하십니까?

부문	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음
지역경제활성화(소득, 일자리)	①	②	③	④	⑤
정주여건/생활환경 개선	①	②	③	④	⑤
연안지역 접근성 제고	①	②	③	④	⑤
지역공동체강화/해양문화가치 증진	①	②	③	④	⑤
해양환경 개선/생태계 회복	①	②	③	④	⑤
연안재해 감소/침식방지	①	②	③	④	⑤

■ 해양환경개선(생태계 복원)사업 ■

0. 귀하는 해양환경개선(생태계복원) 사업에 대해 어느 정도 알고 계십니까?



18. 해양환경개선(생태계복원) 사업이 아래 각 부문에 미치는 파급효과(영향)는 어느 정도라고 생각하십니까?

부문	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음
지역경제활성화(소득, 일자리)	①	②	③	④	⑤
정주여건/생활환경 개선	①	②	③	④	⑤
연안지역 접근성 제고	①	②	③	④	⑤
지역공동체강화/해양문화가치 증진	①	②	③	④	⑤
해양환경 개선/생태계 회복	①	②	③	④	⑤
연안재해 감소/침식방지	①	②	③	④	⑤

■ 침식방지 연안정비사업, 사방사업, 해일방지대책 등 ■

0. 귀하는 침식방지 연안정비, 사방사업 등에 대해 어느 정도 알고 계십니까?



19. 침식방지 연안정비, 사방사업 등이 아래 각 부문에 미치는 파급효과(영향)는 어느 정도라고 생각하십니까?

부문	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음
지역경제활성화(소득, 일자리)	①	②	③	④	⑤
정주여건/생활환경 개선	①	②	③	④	⑤
연안지역 접근성 제고	①	②	③	④	⑤
지역공동체강화/해양문화가치 증진	①	②	③	④	⑤
해양환경 개선/생태계 회복	①	②	③	④	⑤
연안재해 감소/침식방지	①	②	③	④	⑤

■ 친수공간 조성 연안정비사업 ■

0. 귀하는 친수공간조성 연안정비사업에 대해 어느 정도 알고 계십니까?



20. 친수공간조성 연안정비사업이 아래 각 부문에 미치는 파급효과(영향)는 어느 정도라고 생각하십니까?

부문	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음
지역경제활성화(소득, 일자리)	①	②	③	④	⑤
정주여건/생활환경 개선	①	②	③	④	⑤
연안지역 접근성 제고	①	②	③	④	⑤
지역공동체강화/해양문화가치 증진	①	②	③	④	⑤
해양환경 개선/생태계 회복	①	②	③	④	⑤
연안재해 감소/침식방지	①	②	③	④	⑤

PART IV. 문제점 및 개선 필요성

앞서 살펴본 연안지역 개발, 정비, 해양환경개선 사업은 고유의 목적이 있는 반면 사업을 추진하는 과정에서 한계나 문제점이 있을 수 있습니다.

본 설문은 각 사업의 문제점과 개선방향에 관한 시사점을 얻기 위한 것입니다.

● 본 설문에서 제시하는 문제점은 전문가 자문과 국내외 사례를 토대로 도출하였습니다.

21. 도시재생 및 항만개발사업의 아래 문제점별 개선 필요성은 어느 정도라고 생각하십니까?

내 용	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음
민간기업에 대한 과도한 특혜	①	②	③	④	⑤
육상중심의 공간계획 (연안 및 해양 고려 미흡)	①	②	③	④	⑤
연안관리 관련 계획과 연계 부족 (연안통합관리계획, 연안관리지역계획 등)	①	②	③	④	⑤
해안경관 훼손	①	②	③	④	⑤
해양환경개선사업과 연계부족	①	②	③	④	⑤
지역의 자원,문화,인력 활용 미흡	①	②	③	④	⑤
시민/이해관계자의 참여부족	①	②	③	④	⑤

22. 농어촌정비사업의 아래 문제점별 개선 필요성은 어느 정도라고 생각하십니까?

내 용	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음
농촌, 육상 중심의 사업추진	①	②	③	④	⑤
연안관리 관련 계획과 연계 부족 (연안통합관리계획, 연안관리지역계획 등)	①	②	③	④	⑤
수요 및 수혜 범위에 대한 충분한 검토 미흡 (투입예산은 크지만 특정 지역, 마을에 효과 한정)	①	②	③	④	⑤
개별 사업중심 접근, 다른 사업과 연계 미흡 (공간에 대한 종합적 접근 부족)	①	②	③	④	⑤
주민/이해관계자의 의견수렴 부족	①	②	③	④	⑤

23. 어촌종합개발사업의 아래 문제점별 개선 필요성은 어느 정도라고 생각하십니까?

내 용	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음
방파제, 마을공동시설 중심의 사업추진	①	②	③	④	⑤
어항시설, 호안에 의한 해안침식 유발	①	②	③	④	⑤
연안관리 관련 계획과 연계 부족 (연안통합관리계획, 연안관리지역계획 등)	①	②	③	④	⑤
수요 및 수혜 범위에 대한 충분한 검토 미흡 (투입예산은 크지만 특정 지역, 마을에 효과 한정)	①	②	③	④	⑤
개별 사업중심 접근, 다른 사업과 연계 미흡 (공간에 대한 종합적 접근 부족)	①	②	③	④	⑤
주민/이해관계자의 의견수렴 부족	①	②	③	④	⑤

24. 침식, 재해방지의 아래 문제점별 개선 필요성은 어느 정도라고 생각하십니까?

내 용	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음
인공구조물 중심의 사업 (해안경관 및 자연해안 훼손)	①	②	③	④	⑤
2차 침식 발생 방지 미흡	①	②	③	④	⑤
시설물의 사후관리 미흡	①	②	③	④	⑤
연안관리 관련 계획과 연계 부족 (연안통합관리계획, 연안관리지역계획 등)	①	②	③	④	⑤
개별 사업중심 접근, 다른 사업과 연계 미흡	①	②	③	④	⑤
수요 및 수혜 범위에 대한 충분한 검토 미흡	①	②	③	④	⑤

25. 친수공간조성사업의 아래 문제점별 개선 필요성은 어느 정도라고 생각하십니까?

내 용	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음
인공구조물 중심의 사업 (해안경관 및 자연해안 훼손)	①	②	③	④	⑤
2차 침식 발생 방지 미흡	①	②	③	④	⑤
시설물의 사후관리 미흡	①	②	③	④	⑤
연안관리 관련 계획과 연계 부족 (연안통합관리계획, 연안관리지역계획 등)	①	②	③	④	⑤
개별 사업중심 접근, 다른 사업과 연계 미흡 (공간에 대한 종합적 접근 부족)	①	②	③	④	⑤
수요 및 수혜 범위에 대한 충분한 검토 미흡	①	②	③	④	⑤

PART V. SWOT 분석 및 법제정비 방향

본 설문을 통해 연안지역 재생을 위한 여건을 SWOT(장점, 약점, 기회, 제약)을 통해 제시하고, 세부 구성요소간 가중치를 도출하고자 합니다.

세부 구성요소간 가중치를 토대로 약점과 제약요인의 극복방향을 체계적으로 제시하는데 사용됩니다.

이와 함께 연안재생을 위한 법률정비(기존 법률 개정, 제정) 방향을 도출하고자 합니다.

0. 아래 표는 연안재생체제 구축과 관련하여 여건을 SWOT 틀에 따라 정리한 것입니다.

S1. 연안해양 및 수산관련 법제도 정비 S2. 연안정비-어촌개발 사업추진 경험 S3. 해양수산종합행정 담당 부처 존재	W1. 연안재생 개념 및 정책 부재 W2. 연안-해양-수산어촌 사업 간 연계-통합 경험 전무, 기술 및 인식 낮은 수준 W3. 항만재개발 외 대부분 공공투자 의존 W4. 지역차원의 연안재생 추진 역량 미흡
O1. 고품격 연안 및 해양이용 수요 증가 (해양생태계 경관, 지역문화 향유 수요) O2. 기후변화 및 연안재해 대응 정책 비중 증가 (연안정비사업 예산 80%증가) O3. 도시재생을 위한 특별법 제정·시행 (부산 북항등 항만재개발 추진)	T1. 경제침체로 공공투자(중앙, 지방) 위축 T2. 육상, 도시지역 중심의 정책환경 (해양생태, 토착문화, 공동체에 대한 관심 저조)

26. 연안재생체제를 구축·시행하는데 있어 강점요소별 상대적 중요도(가장 우선적으로 활용해야 할 항목에 높은 비중)를 표시해주세요

※ 100점을 각 요소에 분배하여 **총합이 100이 되도록** 숫자를 기입하시면 됩니다.

S1. 연안해양 및 수산관련 법제도 정비	
S2. 연안정비-어촌개발 사업추진 경험	
S3. 해양수산종합행정 담당 부처 존재	
합계	100

27. 연안재생체제를 구축·시행하는데 있어 약점요소별 상대적 중요도(가장 우선적으로 극복해야 할 항목에 높은 비중)를 표시해주세요.

※ 100점을 각 요소에 분배하여 총합이 100이 되도록 숫자를 기입하시면 됩니다.

W1. 연안재생 개념 및 정책 부재	
W2. 연안-해양-수산여촌 사업 간 연계-통합 경험 전무, 기술 및 인식 낮은 수준	
W3. 항만재개발 외 대부분 공공투자 의존	
W4. 지역차원의 연안재생 추진 역량 미흡	
합계	100

28. 연안재생체제를 구축·시행하는데 있어 기회요소별 상대적 중요도(가장 우선적으로 활용해야 할 항목에 높은 비중)를 표시해주세요.

※ 100점을 각 요소에 분배하여 총합이 100이 되도록 숫자를 기입하시면 됩니다.

O1. 고품격 연안 및 해양이용 수요 증가 (해양생태계 경관, 지역문화 활용 수요)	
O2. 기후변화 및 연안재해 대응 정책 비중 증가 (연안정비사업 예산 80%증가)	
O3. 도시재생을 위한 특별법 제정·시행 (부산 북항등 항만재개발 추진)	
합계	100

29. 연안재생체제를 구축·시행하는데 있어 제약요소별 상대적 중요도(가장 우선적으로 대응해야 할 항목에 높은 비중)를 표시해주세요.

※ 100점을 각 요소에 분배하여 총합이 100이 되도록 숫자를 기입하시면 됩니다.

T1. 경제침체로 공공투자(중앙, 지방) 확대 한계	
T2. 육상, 도시지역 중심의 정책환경 (해양생태, 지역문화, 공동체에 대한 관심 저조)	
합계	100

30. 연안재생체제를 구축·시행하기 위한 **법률정비방향**으로 가장 적합한 것이 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 별도로 법률 제정
- ② 기존 법률의 개정 (30번으로 이동)
- ③ 법률정비 불필요

31. (30번 ②응답자) 법률을 개정할 경우 연안·해양의 특성을 반영하고, 연안지역 전반에 걸쳐 체계적이고 계획적인 재생을 추진하는데 각 법률별로 적합도를 표시해주세요?

법률	매우 부적합	부적합	보통	적합	매우 적합
해양수산발전기본법					
연안관리법					
도시재생특별법 (국토교통부)					
농어촌정비법 (농림축산식품부)					
어촌어항법					
습지보전법					
해양환경관리법					
해양생태계보전 관리법					

설문에 응해주셔서 감사합니다.

연안재생체제 구축방안 연구

2014年 12月 29日 印刷

2014年 12月 31日 發行

편집검
발행인 김 성 귀

발행처 한국해양수산개발원
서울특별시 마포구 매봉산로 45

전 화 02-2105-2700 FAX : 02-2105-2800

등 록 1984년 8월 6일 제313-1984-1호

조판·인쇄 / 한성애드컴 02-2266-6559

판매 및 보급 : 정부간행물판매센터 Tel : 394 - 0337

정가 15,000원