

현안연구 2017-06

부산 영도구·중구 도시재생사업 추진방안

- 한진중공업·자갈치시장 사례 중심 -

Plan of Urban Regeneration Project in Yeongdo-gu
and Jung-gu, Busan

- Focusing on Hanjin Heavy Industries and Jagalch Market -

2017. 06.

최나영·환·박주동·이기열



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

보고서 집필 내역

〈연구책임자〉

최 나 영 환 : 연구총괄, 제1장, 제2장, 제3장 1절, 제4장, 제5장

〈연구진〉

박 주 동 : 제2장 2절4절 일부, 제3장 3절, 제4장 1절 일부

이 기 열 : 제1장 4절, 제2장 1절2절 일부, 제4장 2절 일부

〈외부연구진〉

이 은 수 (뉴저지대학교) : 3장 2절



요 약 · i

제1장

서론 · 1

제1절 연구의 배경 및 필요성	1
제2절 연구의 목적	4
제3절 연구 내용 및 방법	4
1. 연구 범위 및 주요 내용	4
2. 연구 방법	6
제4절 선행연구 검토	7

제2장

현황 조사 및 문제점 도출 · 11

제1절 우리나라 도시재생 사업 현황	11
1. 도시재생 사업 개요	11
2. 도시재생사업의 유형	12
3. 도시재생사업의 추진 시 중점 고려사항	14
제2절 영도구·중구 현황 조사	15
1. 영도구·중구 사회경제적 현황 분석	15
2. 부산 개발 계획 현황	19
제3절 한진중공업 현황 조사	23
1. 한진중공업 기초 현황	23

2. 한진중공업의 문제점	26
제4절 자갈치 시장 현황 조사	27
1. 자갈치 현대화 사업	27
2. 자갈치 글로벌 수산명소화 사업	28
제5절 재생사업에 따른 예상 문제점 도출	32
1. 한진중공업 이전에 따른 문제점	32
2. 자갈치 시장 일대 재생 사업에 대한 문제점 제시	36

제3장

해외 사례 조사 · 40

제1절 요코하마 미나토미라이21 재개발 사례 조사	40
1. 재개발 배경 및 목적	40
2. 재개발 현황	43
3. 재개발에 따른 문제점 및 해결방안	48
4. 향후 과제	50
제2절 미국 뉴욕(브루클린) 해군공창 재개발 사례 조사	50
1. 재개발 배경 및 목적	50
2. 재개발 개요	52
3. 재개발 현황	55
4. 재개발에 따른 문제점 및 해결방안	64
제3절 시사점	67
1. 사회적 측면	67
2. 경제적 측면	68
3. 환경적 측면	68
4. 행정기관 및 운영주체 측면	69

제4장

한진중공업 및 자갈치 시장 지역 문제점 해결 방안 제시 · 70

제1절 한진중공업 이전에 따른 문제점 해결방안 제시	70
1. 이전방안	70
2. 이전 후 사업 계획 시 문제점 해결방안	78
제2절 자갈치 시장 재생사업 문제점 해결방안 제시	80
1. 자갈치 시장 재생사업 문제점 해결방안	80

제5장

결론 및 정책 제언 · 85

제1절 결론	85
제2절 정책 제언	87
1. 절차개발 계획 수립(안)	87
2. 봉래동 재생사업 계획에 대한 포괄적 협의체 구성(안)	88
3. 개발 지역 운영 및 관리를 위한 지역 매니지먼트 설립 및 운영방안(안) 제시 ..	90
4. 현장지원센터를 활용(안)	92



참고문헌 · 95

» 표목차

〈표 1-1〉 선행연구 현황 및 선행연구와 본연구의 차별성.....	10
〈표 2-1〉 선도지역 선정 결과.....	12
〈표 2-2〉 도시재생사업 유형.....	13
〈표 2-3〉 한진중공업 조선소 시설 현황.....	24
〈표 2-4〉 한진중공업 조선부문 매출액 및 영업이익 추이.....	25
〈표 2-5〉 한진중공업 조선 수주현황(2016.1.1.~2016.12.31 기준).....	26
〈표 2-6〉 사업추진현황.....	30
〈표 2-7〉 자갈치 대체 소형선 부두 조성 계획.....	31
〈표 2-8〉 영도구 내 선박수리조선 및 관련업체 분포 현황	33
〈표 3-1〉 요코하마시 전략적 6대사업 현황.....	41
〈표 3-2〉 요코하마 미나토미라이21 추진주체.....	43
〈표 3-3〉 미나토미라이21 업무.....	46
〈표 3-4〉 개발 상세 내용.....	58
〈표 3-5〉 개발 상세 내용.....	59
〈표 3-6〉 개발 상세 내용.....	61
〈표 3-7〉 개발 상세 내용.....	63
〈표 4-1〉 경상남도 해양산업 특화도 및 기업 수	74
〈표 4-2〉 한진중공업 이전 시나리오 별 장·단점 비교.....	76

그림목차 «

〈그림 1-1〉 연구의 공간적 범위	5
〈그림 1-2〉 도시재생 유형 분류.....	6
〈그림 2-1〉 부산 행정구역별 인구증가율(2011년 대비 2016년)	15
〈그림 2-2〉 중구 및 영도구 장래인구 추정(2015년 ~ 2033년)	16
〈그림 2-3〉 중구영도구 사업체 수 및 종사자 수.....	17
〈그림 2-4〉 중구 업종별 종사자 현황.....	17
〈그림 2-5〉 영도구 업종별 종사자 현황.....	18
〈그림 2-6〉 부산시 행정구역별 지역내 총생산 및 총부가가치 증가율 (2011년 대비 2014년).....	19
〈그림 2-7〉 부산 비전 2030 도시 비전 체계.....	20
〈그림 2-8〉 부산비전 2030 세부 추진 전략 및 사업.....	21
〈그림 2-9〉 부산 연안재생 개발 계획 구상도.....	23
〈그림 2-10〉 자갈치 시장 글로벌 수산 명소화 사업 대상 지역.....	28
〈그림 2-11〉 명소화 사업 협의 체계.....	37
〈그림 2-12〉 자갈치 시장 인근 재생사업 현황	38
〈그림 3-1〉 도심부 강화사업의 기본 개념.....	41
〈그림 3-2〉 미나토미라이21의 단계적 순차 개발.....	45
〈그림 3-3〉 요코하마미나토미라이21의 설립 목적.....	47
〈그림 3-4〉 미쯔비시조선소 이전 부지.....	49
〈그림 3-5〉 브루클린 해군공창 전경.....	52
〈그림 3-6〉 브루클린 해군공창 건물 전경.....	53
〈그림 3-7〉 브루클린 해군공창 지구지정.....	54
〈그림 3-8〉 브루클린 해군공창 재개발 프로젝트.....	56
〈그림 3-9〉 빌딩 77	57
〈그림 3-10〉 도크 72와 위워크 테크 혁신허브센터.....	58
〈그림 3-11〉 녹색제조센터.....	59
〈그림 3-12〉 뉴랩 (New Lab) 개발 과정.....	60
〈그림 3-13〉 Admirals Row 조감도.....	61

〈그림 3-14〉 Admirals Row 부지 공사현장.....	61
〈그림 3-15〉 스테이너 스튜디오.....	62
〈그림 3-16〉 스테이너 스튜디오 확장 공사 현장.....	63
〈그림 3-17〉 방치 및 철거 위기의 역사적 건물.....	65
〈그림 4-1〉 한진중공업 이전 시나리오.....	71
〈그림 4-2〉 신선대 부지 활용 계획(가안).....	73
〈그림 4-3〉 경상남도 해양산업별 분포.....	75
〈그림 4-4〉 자갈치시장 활성화를 위한 협력 구조 형성.....	81
〈그림 4-5〉 상인 수산(上引水産)의 내부 사진 및 수산물 판매 형태.....	82
〈그림 5-1〉 한진중공업 부지 단계별 개발(안).....	88
〈그림 5-2〉 봉래동 재생사업 계획 협의체 구성(안).....	90
〈그림 5-3〉 지역 매니지먼트 네트워크 구상(안).....	91
〈그림 5-4〉 활성화지원센터의 현장지원 및 교육지원 네트워크 구상(안).....	93
〈그림 5-5〉 개발의 전제 조건.....	94

요약

영도구 한진중공업, 중구 자갈치 시장 일대 재개발을 통해 아름다운 해양도시 건설

최근 전 세계적으로 항만도시의 재생사업이 활발하게 이루어지고 있다. 우리나라도 '13년 6월 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」이 제정되었고, 국토교통부는 '국가도시재생 기본방침'을 발표하여 쇠퇴지역을 재생하기 위한 국가지원 사업을 추진 중에 있다. 해양수산부도 '07년부터 노후화 및 유희 항만시설을 대상으로 항만재개발계획을 수립하여 추진하고 있다.

세계 대표적인 항만도시 재생사업으로 영국 런던의 문화수도계획, 미국 뉴욕의 해군공창 재개발계획, 캐나다 밴쿠버의 그린빌 아일랜드계획, 호주 멜버른의 시티플랜 2010, 일본 요코하마 미나토미라이21 등이 있다. 이러한 해외의 선진 항만도시재생 사업에서는 역사적 자산의 보존, 재생사업을 통한 지역주민의 일자리 창출, 지역 경제 활성화와의 연계를 강조하였다. 그리고 신재생에너지의 적극적인 활용과 환경감독·관리 강화, 운영주체의 독립성 보장을 통한 장기 계획 및 전략 책정의 용이성 확보하였다. 특히, 일본 요코하마시는 미나토미라이 21을 통해 기존의 미쓰비시 조선소를 이전시켜 기업의 생산 환경개선뿐만 아니라 인근 지역(8km 근방)으로 이전을 통해 관할 내 기간산업의 유출을 방지하였다. 또한 지역 주민의 취업을 증가 및 지역 경제 활성화에 기여하였다.

부산의 도시재생 사업은 동부산권을 중심으로 이루어지고 있으며, 항만재개발의 경우는 북항 일대를 중심으로 추진 중에 있다. 영도 및 중구는 과거 조선 산업의 중심지, 무역·해운·금융 업무의 집적지로 원도심의 역할을 담당하였으나, 노후화된 시설과 생활공간에 대한 정비 및 재생사업이 이루어지지 않아 인구감소, 경기 침체가 심각한 수준에 있다.

통계청에 따르면 '11년 대비 '16년 영도구의 인구가 -11.8%, 중구는 -7.1% 감소하여 부산시 평균 1.5% 증가에 크게 못 미치고 있다. 지역 내 총생산 증가율('11년 대비 '14년)도 영도구 9.84%, 중구 -1.35%로 부산시 평균인 15.59%보다 저조한 상황이다. 그러나 영도구와 중구는 지리적으로 천혜의 자연 조건, 교통의 요지에 입지하고 있고, 관광·문화의 중심지로 성장할 수 있는 잠재력을 가지고 있다.

특히, 한진중공업 및 자갈치 시장 지역은 관문역할(부산대교, 영도대교)을 담당하고, 동부산과 서부산을 잇는 고가도로(광안대교, 부산항 대교, 남항대교)의 중간 지점으로 사람과 교통이 집중되는 요지에 위치하고 있다. 따라서 본 지역은 단순히 한 구역의 도시재생이 아닌 영도구와 원도심의 도시재생사업 전체의 구심점 역할을 담당하게 될 핵심적인 지역으로 평가할 수 있다.

그러므로 본 지역을 도시재생의 선도 지역으로 지정하고, 부산의 지역경제 활성화와 인구 증가 효과가 극대화될 수 있도록 국가적인 차원에서 체계적이고 미래지향적인 개발이 되어야 할 것이다. 이를 위해 본 연구에서는 한진중공업 이전 시 문제점 도출 및 해결방안, 자갈치시장 일대 지역상권의 현황조사를 통한 활성화 방안 마련을 통해 체계적이고 조화로운 개발 및 운영이 가능한 도시재생 방향을 제시하였다.

우선 한진중공업 이전과 관련하여 4가지 시나리오(기존 영도부지 활용, 감만·신감만 부두로 이전, 신선대 부두로 이전, 거제 지역으로 이전 등)를 분석한 결과를 대안으로 제시하였다. 그리고 이전에 따른 문제점을 부지 선정, 영도구 인구의 일시적 감소, 중소 협력업체 이전 문제, 원부지 활용 방안 등으로 도출하고, 해결방안으로 포괄적 협의체 구성을 통한 시민의 참여 확대 및 효과적인 개발 추진, 해양산업클러스터특별법 등을 통한 이전 부지 확보 및 관련 산업 융·복합, 맞춤형 개발을 통한 불균형적 난개발 방지, 개발 지역 운영 및 관리를 위한 지역 매니지먼트 설립 등을 제시하였다.

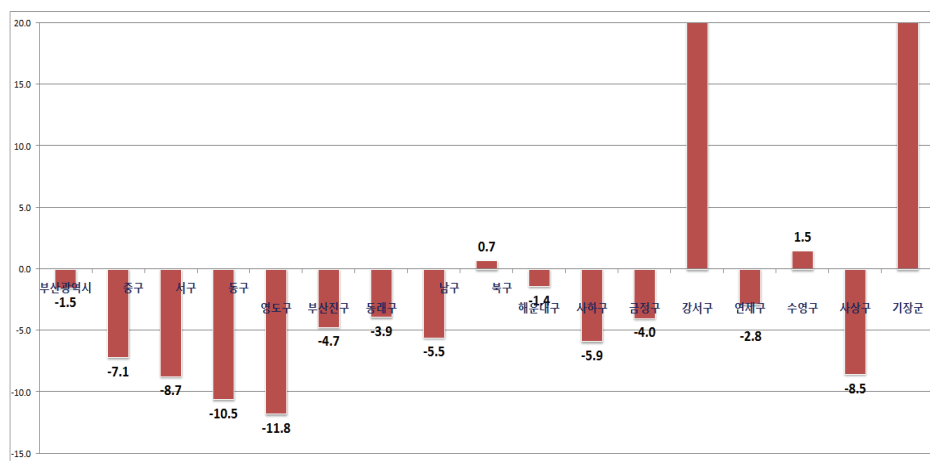
다음으로 자갈치시장 재생사업은 도시재생 사업의 효과적인 추진을 위한 활성화 지원센터 설립, 차별성을 살린 콘텐츠 도입, 상인 교육 프로그램 도입 및 운영 경쟁력 강화 등을 통해 지역상권 활성화 방안으로 제시하였다.

영도구, 중구 지역 인구 감소 및 경기 침체 심각, 국가적 차원에서의 도시재생 사업 추진 필요

■ 영도구, 중구 부산시 평균을 상회하는 인구감소율 기록

- '11년 대비 '16년 영도구의 인구증가율이 -11.8%, 중구는 -7.1%로 부산시 평균 1.5%에 비해 월등히 높은 수준임
- 국가통계포탈의 장래인구 추정에 따르면 '15년부터 '33년까지 인구성장률 평균이 영도구는 -1.44%, 중구는 -0.83%로 부산시 평균 인구성장률 -0.4%에 비해 상당히 높은 수치임
- 영도구의 인구가 2015년 127,169명에서 2033년 98,675명으로 감소, 중구는 44,768명에서 38,740명으로 줄어듦 것으로 분석됨

〈그림 1〉 부산 행정구역별 인구증가율('11년 대비 '16년)

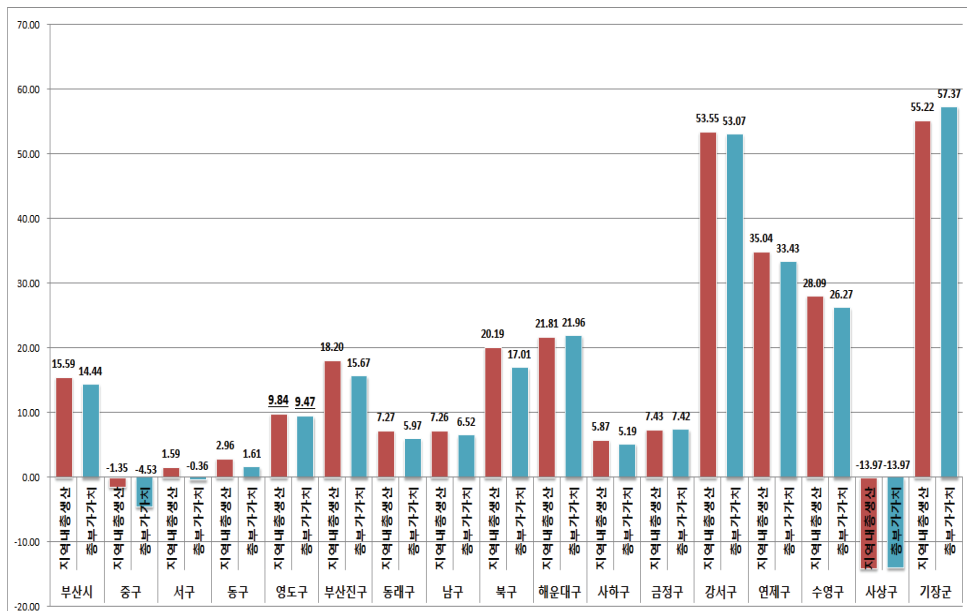


자료 : 국가통계포탈 자료를 기초로 필자 작성(http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList_01List.jsp?vwcd=MT_OTITLE&parmTabId=M_01_02#SubCont), 2017.3.20. 검색

■ 지역 내 총생산 및 총 부가가치율도 낮은 수치 기록

- 지역 내 총생산 증가율('11년 대비 '14년)의 경우 영도구는 9.84%, 중구는 -1.35%로 부산시 평균인 15.59%보다 저조한 상황임
- 총 부가가치 증가율도 영도구는 9.47%, 중구는 -4.53%로 부산시 평균 14.44%보다 현저하게 낮은 수치임
- 영도구는 수리조선, 조선기자재 산업 등이 지역의 기반산업으로 성장해 왔으나, 최근 조선업의 경기 침체, 시설 노후화, 인구 감소 등으로 인한 지역 경제 성장이 정체되어 있는 상황임
- 중구도 총생산 및 부가가치 증가율이 급격히 떨어지고 있어 지역 산업의 육성방안 마련, 주력 산업 전환 등의 대책 마련이 필요할 것으로 평가됨

〈그림 2〉 부산시 행정구역별 지역 내 총생산 및 총부가가치 증가율('11년 대비 '14년)



자료 : 국가통계포털 자료를 기초로 필자 작성(http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList_01List.jsp?wcd=MT_OTITLE&parmTabId=M_01_02#SubCont), 2017.3.20. 검색

■ 한진중공업 및 자갈치 시장 지역은 교통의 요지, 원도심의 관문역할을 담당, 국가적 차원에서 개발이 필요

- 한진중공업 및 자갈치 시장 지역은 영도구와 원도심의 연결 지점으로 관문역할(부산대교, 영도대교)을 담당하고, 동부산과 서부산을 잇는 고가도로(부산항 대교, 남항대교)의 중간 지점으로 사람과 교통이 집중되는 요지에 위치하고 있음
- 부산 북항 재개발 및 연안지역 재생사업이 완료되면 바다를 통해 그 결과물을 한 눈에 조망할 수 있는 곳에 위치함
- 따라서 본 지역은 단순히 한 구역의 도시재생이 아닌 영도구와 원도심의 도시재생사업 전체의 구심점 역할을 담당하게 될 핵심적인 지역으로 평가됨
- 그러므로 본 지역을 도시재생의 선도 지역으로 지정, 부산의 지역경제 활성화와 인구 증가 효과가 극대화될 수 있도록 국가적인 차원에서 체계적이고 미래지향적인 개발이 필요함

한진중공업 이전 시 중소 협력업체 연쇄 이전에 따른 인구 감소 및 경기 침체, 이전 가능 부지 선정, 원부지에 대한 난개발 등이 우려

■ 한진중공업의 가장 큰 문제점은 영도조선소는 협소한 부지와 시설의 노후화로 평가

- 영도조선소 총면적은 약 76,000평으로 국내 조선소로는 유일하게 대도시의 원도심에 위치하고 있어 인력수급에는 가장 좋은 환경에 있는 반면 국내 대표 조선소 중 매출액 대비 생산 환경은 가장 열악한 상황임
 - 국내 3대 조선소(현대, 대우, 삼성)는 모두 총면적 10만평 이상의 규모임
- 또한 1937년 설립된 한진중공업 영도조선소의 시설은 현재 약 70년으로 노후화되어 있고, 생산성 저하의 가장 큰 요인으로 작용하고 있어 이전이 필요함

■ 한진 중공업 이전 시 중소 협력업체 연쇄 이전 예상

- 한진중공업 종사자의 대부분이 영도구 이외 지역에 거주하고 있으나 인근 협력업체 및 상권이 형성되어 있어 조선소 이전에 따른 추가적인 인구 감소 현상은 단기적으로는 불가피할 것으로 예상됨
- 영도구 연안 지역의 선박수리조선 및 관련 업체는 '14년 기준 총 487개사가 입지하여 그 집적도가 매우 높은 편으로 협력업체 및 관련 기업의 연쇄적인 이전은 단기적으로는 영도구 지역의 경기 침체의 원인이 될 가능성이 있음

■ 이전 가능 부지 선정, 원부지에 대한 난개발 우려

- 조선소 특성 상 넓은 면적이 필요, 해안지역에 위치해야하는 입지적 요건을 고려한다면 적정 이전 부지 선정에 어려움이 따를 것으로 예상됨
- 기존의 우리나라 친수공간 위주의 난개발과 문화적 유산 보존 등의 지속가능한 개발 계획이 필요함

자갈치 시장 재생 사업 시 지역 상권활성화 및 유기적 연계 방안 부재, 차별화된 콘텐츠 발굴 미흡, 경제활성화 방안 부족 등의 문제 발생

■ 자갈치 글로벌 수산명소화 사업(이하, 명소화 사업) 추진 시 지역 상권활성화 및 이해관계자의 유기적 연계 방안 부재

- 명소화 사업은 코디네이터의 부재 등으로 인해 행정기관의 과업 과중 및 주민역량을 강화할 수 있는 프로그램이 부족함
- 입점 예정상인들 이외의 다양한 이해관계자와의 의견을 효과적으로 반영하지 못하는 문제점이 있음

■ 차별화된 콘텐츠 발굴 미흡, 경제활성화 방안 부족 등의 문제 발생

- 주변 소형 식당 및 신동아 시장, 자갈치 현대화 시설, 건설 예정인 명소화

시설이 모두 활어 및 해산물을 회센터 방식으로 지역 내 과열 경쟁의 우려가 있음

- 지역 홍보 및 경제 활성화를 위해 다양한 방안을 마련하고 추진해야 할 주체의 부재로 인한 도시재생사업의 상권 회복 및 관광 증진 등의 목표를 달성하기에는 한계가 있음

요코하마미나토미라이21(MM21), 미국 뉴욕(브루클린) 해군공창 재개발 사례는 항만도시재생의 다양한 시사점 제시

■ 해외의 선진 도시재생 사업에서는 사회적 측면에서 역사적 보존, 지역공동체와의 조화를 강조

- 재생사업 계획 수립 시에 역사적 교육적 가치가 있는 시설 및 장소는 중요 문화재 또는 지형물로 지정, 개발 공모 시 역사적 가치를 보존할 수 있는 계획을 제안하도록 유도하는 것이 바람직함
- 재생 사업은 지역주민의 취업, 경제 활성화와 연계 될 수 있는 방향으로 진행되어야 함

■ 토지 임대는 표준분양가격, 장기 임대를 지향, 입주업체의 다양성 추구

- MM21은 분양 시 최고가 입찰이 아닌 표준분양가격을 설정, 부르클린 해군공창은 장기 임대를 실시하여 난개발 방지와 향후 개발의 유연성을 확보하였음
- 입주 업체의 다양성 추구를 통해 일부 입주 업체의 경영부실 및 일부 산업의 환경변화로 인한 경제적 위험을 최소화하고, 경제적 시너지 효과를 추구함

■ 환경친화적 개발과 운영주체의 독립성 확보

- 환경 친화적 개발을 통해 태양광, 풍력에너지 등의 대체에너지를 활용하는

등 환경 친화적 단지 조성과 단지 주변의 환경감시 및 관리 역할을 철저히 수행함

- 운영주체에 대한 자치권 및 독립권을 보장하고, 정부기관은 포괄적인 규제 감독을 수행하여 장기 계획 및 전략에 중점을 두는 것이 바람직함

한진중공업 이전 시나리오 분석 및 이전 후 봉래동 지구 도시재생 방향 제시

■ 이전에 대한 4가지 시나리오(기존 영도부지 활용, 감만·신감만 부두 이전, 신선대 부두 이전, 거제 지역 이전) 평가

- 기존 영도부지 이용의 경우 노후화된 장비교체 및 기존 도크 활용 등을 통해 비용최소화를 달성할 수 있으나, 향후 경기 변화에 따른 기회비용 발생, 경영상 어려움 지속, 현재 추진 중인 북항 재개발 사업, 영도재생사업의 지리적 단절 요인으로 작용하는 등 가능성은 낮은 것으로 평가됨
- 감만·신감만 부두는 선박 입출항의 용이, 부산항 대교 외측 입지에 따른 각종 대형 특수구조물 운송이 용이한 장점은 있으나, 신감만부두 터미널운영사의 계약 문제로 인해 소요부지 25만평(한진중공업 및 협력업체) 확보가 어려운 문제점이 있음
- 신선대 부두의 경우 부지 면적이 35만 평, 부두의 총길이 1,800m의 직선 안벽을 보유 하고 있어 특수선 계류에도 이점이 있음, 그러나 정부기관의 입장에서는 이 지역을 도심 컨테이너 부두로 유지하여 사용할 가능성이 있음
- 거제 지역으로 이전 시 조선 기반 시설이 충분하고, 연관 산업 집적도가 높아 경제적 효과를 창출할 수 있는 장점을 가지고 있으나, 거제 지역의 부지 선정에 따른 비용 부담, 부산시의 기간산업 유출이라는 문제점이 상존함

〈표 1〉 한진중공업 이전 시나리오 별 장·단점 비교

구 분		영도 부지	감만, 신감만 부두		신선대 부두	경상남도 거제 지역
부두 길이	770m		2,286m		1,800m	-
시설 면적	251 천㎡ 7만 6천평		1,021천㎡ (31만평)		1,170천㎡ (35만평)	-
운영사	한진중공업(주)	신감만	감만	CJ대한통운 부산컨테이너 터미널(주)	-	
		동부부산 컨테이너 터미널(주)	부산인터 내셔널터 미널			
계약 기간	-	2031.0 5.09	2017.12 .31	2017.12.31	-	
현 상황	부지 이전 희망	-	2016.11 .15. 통합 부산항 컨테이너 터미널(주) 출범	-	국내 최대 조선업 특화 지역	
개발 방향	영도베이트اون 근대산업	해수부/부산시 : 해양산업클러스터 BPA : 컨테이너부두 유지(도심 화물부두)		-	-	
추진 기관	-	해수부/부산시/BPA		-	-	
장점	·기존 시설 활용 등을 통한 비용 최소화	·이전 시 활용 부지 여력 충분 ·선박 입출항이 용이 ·각종 대형 특수구조물 운송이 용이		·이전 시 활용 부지 여력 충분 ·선박 입출항이 용이 ·각종 대형 특수구조물 운송이 용이 ·해군작전사령부 연계 발주 가능(지리적 이점) ·추가 공유수면 해상 시설 확장 가능 ·직선 안벽 보유, 특수선 계류 이점	·기반 시설 충분 ·연관 산업 집적도가 높음 ·선박 입출항이 용이 ·각종 대형 특수구조물 운송이 용이	
단점	·시설 노후화로 인한 경쟁력 약화 ·대형선 건조를 위한 부지 협소 ·향후 수요 대응 미흡으로 인한 기회비용 발생	·상대적으로 얕은 수심 ·신감만 부두 운영사 이전 문제 해결 필요 ·미해결 시 부지 추가 확보 필요		·부두 기능으로도 최상의 조건 ·해양수산부-BPA는 도심 컨테이너 부두로 유지할 가능성이 높음	·부지 선정(개발)에 따른 비용 부담 ·부산시 지역 산업의 유출	

자료 : 저자 작성

■ 영도조선소 이전 후 포괄적 협의회 구성을 통한 다양한 이해관계자와의 유기적 연계성 확보

- 다양한 의견을 수렴하고, 개발에 따른 갈등 요인을 최소화하여 효과적인 개발 계획을 추진하기 위해서는 포괄적 협의체 구성을 제안함
- 그리고 지자체를 중심으로 참여 사업자, 지역 대표자 등이 협의체를 구성하여 주민들의 의견을 수렴, 개발사업 전반에 걸쳐 정기적인 협의회 개최 등을 통해 소통의 장을 마련함

〈그림 3〉 봉래동 재생사업 계획 협의체 구성(안)



자료 : 저자 작성

■ 절차개발 계획 수립을 통한 시대적 맞춤형 장기 계획 수립

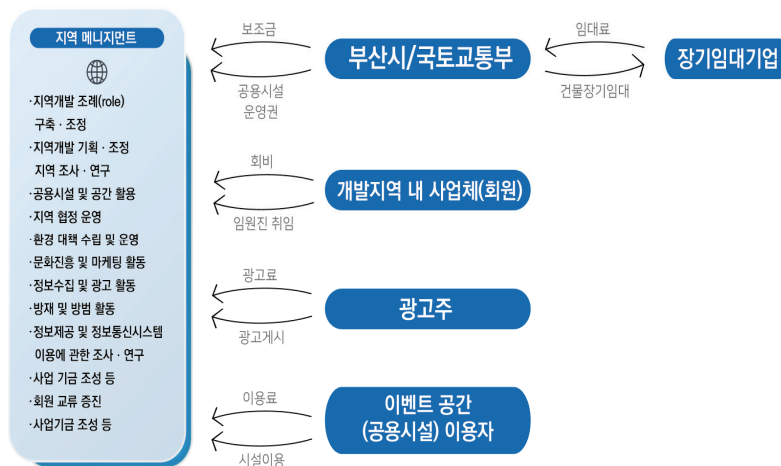
- 요코하마의 MM21은 1965년 도시 개발 계획이 수립된 이후 52년이 지난 지금까지도 개발이 진행 중에 있으며, 뉴욕의 브루클린 해군공창 역시

- 1981년 이후 37년 이후에도 계속적인 개발 계획이 추진 중에 있음
- 개발 사업의 추진 시 기본계획(Master-Plan) 위주의 개발 방식을 지양하고 점진적이고 순차적인 개발을 통해 체계적이고 균형적인 개발을 도모해야 함

■ 개발 지역 운영 및 관리를 위한 지역 매니지먼트 설립 및 운영

- 지속 가능하고 효과적인 도시재생을 실행하기 위해서는 MM21 사업과 같이 민간사업자, 행정기관, 시민 등 다양한 이해관계자의 의견을 수렴하고, 주체적인 운영이 가능한 지역 매니지먼트를 제안함
- 지역 매니지먼트의 구성원은 해당 지역에서 사업을 영위하거나 예정되어 있는 사업자, 지역 주민협의체 구성원, 행정기관, 기금지원 단체 및 기업 등으로 구성하고, 개발 지역의 경제 활성화, 가치 창출을 위한 총괄적인 운영관리를 실행함

〈그림 4〉 지역 매니지먼트 네트워크 구성(안)



자료 : 저자 작성

■ 한진중공업 이전 시 관련협력업체와 연계 이전하여 특수목적선 클러스터 단지 구축

- 영도지역의 새로운 산업을 도입하고 조화로운 도시재생을 추진하기 위해서 한진중공업 이전 시 영도 지역에 소재한 관련협력업체의 연계 이전 방안을

강구해야 함

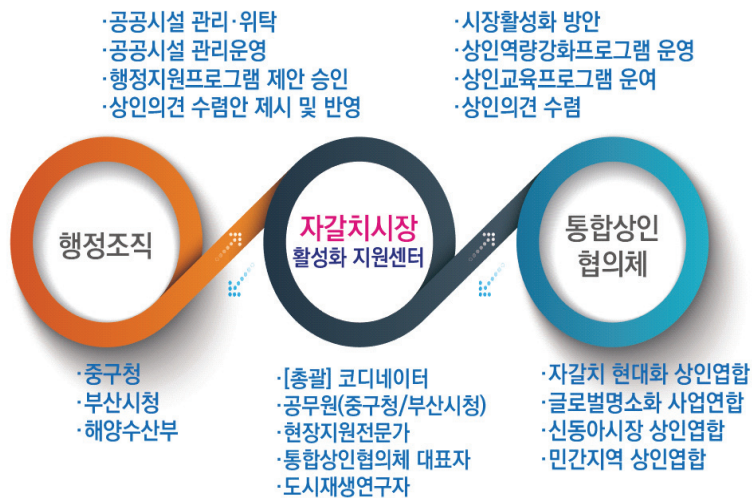
- 이에 한진중공업 이전 시 관련협력업체와 연계한 “특수목적선 클러스터”를 통해 및 관련 산업을 집적화하는 융·복합 산업단지 구축을 추진함

자갈치 시장 재생사업 시 활성화 지원센터 설립, 차별화된 콘텐츠 도입, 상인 교육 프로그램 도입을 통한 경쟁력 강화 필요

■ 지역경제 활성화를 위한 ‘자갈치시장 활성화 지원센터’ 설립이 필요

- 문화, 복지, 지역 상권 활성화 등 다양한 분야를 담당할 수 있는 전담 조직인 ‘자갈치시장 활성화 지원센터’ 설립이 필요함
- 활성화 지원센터는 행정조직과 통합상인협의체와의 유기적 연결과 일관성 있고, 공정한 재생사업 추진을 위한 활성화 방안을 마련해야 함

〈그림 5〉 자갈치시장 활성화를 위한 협력 구조 형성



자료 : 저자 작성

■ 명소화 시설을 ‘수산물 유통마트, 고급 카페테리아’로 특화

- 타이페이의 상인수산(上引水産)과 같이 고품질의 수산물을 합리적인 가격으로 제공하고, 다양한 수요층이 찾을 수 있는 공간으로 개발할 필요가 있음
- 수산물 시장 시설의 세련화, 판매 상품 및 서비스의 고급화 추구를 통해 상품의 가치를 향상시키고, 방문자 중심에서 다양한 니즈에 부합하는 콘텐츠 도입이 필요함

■ 상인 교육 프로그램 도입 및 운영을 통한 경쟁력 강화

- 젊은 인재를 양성하고, 기술을 전수할 수 있는 프로그램 개발 및 실질적인 교육이 이루어질 장(場)을 마련하여 청년층의 새로운 일자리를 창출하고, 전통기술이 계승될 수 있는 문화를 정착시킴
- 수산물 가공 및 포장 등의 연구개발을 통해 부가가치를 향상시키는 연구개발 프로그램, 외국인 관광 방문을 대비한 기초적인 외국어 교육프로그램 등의 도입을 통한 상인들의 경쟁력 강화 방안을 마련해야 함

제1장

서론 ≪

제1절 연구의 배경 및 필요성

최근 전 세계적으로 항만도시의 재생사업이 활발하게 이루어지고 있다. 과거 항만도시는 공업 생산의 출입구 역할을 하며, 도시와의 공존 발전을 이루어 왔다. 그러나 항만과 주변 지역의 인구, 교통 등이 집중됨에 따라 대기오염, 소음, 교통 체증, 지가 상승 등의 다양한 문제가 발생하였다. 이를 해결하기 위해 항만 기능을 도시의 외곽으로 이전시키고, 그 공간을 시민들과 방문객을 위한 친수 공간, 상업 단지, 숙박 시설 등으로 변화하는 움직임이 일어나고 있다.

세계적으로 주요항만도시의 도시계획을 살펴보면, 런던은 문화수도계획을 수립하였고, 요코하마는 미나토미라이 21, 벤쿠버는 그린빌 아일랜드계획, 멜버른은 시티플랜 2010 등 다양한 도시재생사업이 전개되고 있다.

우리나라도 2013년 6월 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」이 제정되었고, 국토교통부는 ‘국가도시재생 기본방침’을 발표하여 쇠퇴지역을 재생하기 위한 국가지원 사업을 추진 중에 있다. 2014년 5월 도시재생이 시급히 요구되고, 재생사업에 따른 파급효과가 큰 13곳의 지역을 대상으로 국가 도시재생 선도 지역으로 지정하여 사업을 추진 중이다.

그리고 해양수산부는 노후화 및 유향 항만을 대상으로 항만재개발계획을 수립하여 추진하고 있다. 2007년 ‘제1차 항만재개발 기본계획’을 수립한 이후 2016년 10월 ‘제2차 항만재개발 기본계획’을 수립하여 인천항, 대천항(투기장), 군산항, 목포항, 제주항, 서귀포항, 광양항, 여수항, 고현항, 부산항, 구룡포항, 포항항, 동해·묵호항의 13개 항만 18개소를 대상으로 재개발을 추진 중이다.

도시재생 및 재개발 전문가들에 의하면 도시재생사업은 사회, 경제, 산업, 문화, 관광 등 다양한 전문영역이 유기적으로 연계되고, 지속 가능한 선순환적인 구조로 추진되어야 한다고 논하고 있다. 그러나 우리나라의 도시재생사업 계획

주체인 지자체 및 정부 기관은 경험 부족으로 인해 다양한 이해관계자의 협력방안, 지역경제 회복을 위한 콘텐츠 개발, 추진주체 설정 및 재원 조달 방법, 재생지역의 지속 가능한 관리·운영 방안 등을 발굴하고 실행하는 과정중심의 사업전개가 원활하게 이루어지고 있지 않은 한계¹⁾를 가지고 있다.

본 연구 대상지인 부산 영도는 천혜의 자연경관인 태종대, 문화유산인 동삼동 패총 유적지 등 역사와 문화가 공존하는 지역으로 최근에는 해양클러스터 구축, 크루즈 터미널 건설 등으로 다양한 변화를 추구하고 있다.

그러나 미개발 지역은 아직도 노후화된 주거시설 및 상업시설이 밀집되어 있고, 조선업의 경기 침체, 지역인구 감소 등은 영도구의 슬럼화, 지역 생산량 및 부가가치 하락 등의 원인으로 작용하고 있다. 이를 해결하기 위해 도시재생사업 및 재해위험지구 정비사업 등을 추진하고 있으나, 영도구 전체의 도시재생 관점이 아닌 해당 구역만을 집중하는 협의적 관점에서의 재생사업에 그쳐 향후 영도구의 경제가 회복되고, 사람들이 모이는 공간으로 변화할 수 있을지는 미지수로 남아 있다.

특히 원도심과 연결되어 간문 역할을 수행하는 대평동, 대교동, 봉래동, 남항동, 청학동 일대는 물양장(이후, 소형선 부두로 표기), 창고시설, 조선소 등이 위치하고 있으나 이러한 시설들은 노후 정도가 심각하고, 소형선의 불법 정박으로 인한 해상통행의 위험, 도시의 미관 저해요인으로 작용하고 있다. 특히 이 지역은 1930년 도시 정비 이후 현재까지 도시 정비가 거의 이루어지고 있지 않을 정도로 정부와 지자체의 관심에서 배제되어 있는 지역이라 할 수 있다.

중구는 연안 지역을 중심으로 부산본부세관, 무역회관 등의 행정기관이 소재하고 있고, 중앙동은 무역, 해운, 금융 등의 업무기능이 밀집되어 있다. 그리고 국제·연안 여객터미널 등의 관광객의 출입구 역할을 수행하고, 인근의 자갈치시장, 국제시장 등은 관광명소로 다양한 편의시설이 위치하고 있다.

중구는 과거 개항의 중심지로 부산의 역사와 함께 발전하여 원도심의 역할을 수행하였다. 그러나 이후 원도심의 슬럼화가 진전되는 등 노후화된 시설 및 생활공간이 밀집되어 있는 문제가 있어 도시재생이 시급한 상황이다.

¹⁾ 건축도시공간연구소 도시재생사업 종합관리체계 구축방안 연구, 2016, p.3~4.

영도구와 중구는 지리적으로 부산만 내의 천혜의 자연조건에 입지하고 있어 태풍, 풍랑 등의 영향을 적게 받아 연중 잔잔한 바다가 펼쳐져 있고, 부산 연안을 한 눈에 관망할 수 있는 장점이 있다. 이러한 장점은 관광, 마리나, 주거, 쇼핑 등의 기능들이 입지할 수 있는 최적지로 평가할 수 있다.

이러한 자연적 여건을 충분히 활용하고, 미래의 후손들에게 새로운 먹거리를 제공하기 위해서는 영도구와 중구를 유기적으로 연결하고, 체계적인 개발을 통해 지속가능한 도시재생사업이 추진되어야 한다.

이는 부산의 과거 사례에서도 여실히 나타나는 사항이다. 2003년 1월 광안대교가 개통됨에 따라 부산의 동부권과 북항을 유기적으로 연결하는 매개체가 되어 수출입 컨테이너 차량 등이 광안대교를 통행함에 따라 원활한 물류 흐름을 도모하고, 도심의 교통정체 해소에 큰 역할을 담당하고 있다. 그리고 부산세계불꽃축제, 해맞이행사, 다이아몬드브리지 걷기축제, 부산바다하프마라톤 등 지역의 대표적 행사가 광안대교를 중심으로 개최되어 부산 관광 명소로 자리 잡고 있다. 또한 2014년 부산항대교가 개통됨에 따라 광안대교-부산항대교-남항대교와 연결되어 부산의 해안순환도로가 완료되었다. 이는 동부권과 원도심, 부산신항, 김해국제공항 간의 화물 수송 및 사람의 흐름(人流)이 원활하고 유기적으로 연결되는 효과를 가져왔다.

한진중공업 및 자갈치 시장 지역은 지리적으로 이러한 연결점에서 중심에 위치하고 있다. 즉 이 지역은 영도구와 원도심의 연결 지점으로 관문역할(부산대교, 영도대교)을 담당하고, 동부산과 서부산을 잇는 고가도로(부산항대교, 남항대교)의 중간 지점으로 사람과 교통이 집중되는 요지에 위치하고 있다. 그리고 부산 북항 재개발 및 연안지역 재생사업이 완료되면 바다를 통해 그 결과물을 한 눈에 조망할 수 있는 곳에 위치하고 있다. 따라서 본 지역은 단순히 한 구역의 도시재생이 아닌 영도구와 원도심의 도시재생사업 전체의 구심점 역할을 담당하게 될 핵심적인 지역으로 평가할 수 있다.

이러한 지리적·사회 경제적 이점에서 알 수 있듯이 한진중공업 및 자갈치 시장 지역의 재생사업이 부산시 및 국가적인 차원에서 체계적이고 미래지향적으로 진행된다면 본 지역은 영도구 및 중구 지역을 넘어 부산 전체의 물류, 상업, 주거, 관광의 중심지 역할을 수행할 것이다. 이를 통해 현재 부산시가 겪고 있는

지역 경기 침체와 인구 감소를 해소할 수 있는 방안으로도 평가할 수 있다.

그러므로 본 지역을 도시재생의 선도 지역으로 지정하고, 부산의 지역경제 활성화와 인구 증가 효과가 극대화될 수 있도록 부산시 및 국가적인 차원에서 체계적이고 미래지향적인 개발이 필요하다고 판단되어 본 연구를 수행하게 되었다.

제2절 연구의 목적

본 연구는 한진중공업 지역 이전 타당성 및 중구 자갈치 시장 지역(자갈치 글로벌 명소화 사업 등)의 체계적인 재생사업 추진에 대한 필요성을 제시하려 한다.

그리고 해당 지역 재생사업 계획수립 및 추진 시 예상되는 문제점을 조사하고, 해외 선진사례 및 전문가 인터뷰 등을 통해 다양한 문제를 원활하게 해결할 수 있는 방안 마련을 목적으로 한다.

제3절 연구 내용 및 방법

1. 연구 범위 및 주요 내용

본 연구의 공간적 범위는 영도구의 연안 입구에 위치하고 있는 한진중공업 조선소 일대(부산광역시 영도구 봉래동 일대)와 원도심과 영도구의 관문에 위치한 자갈치 시장 구역(부산광역시 중구 남포동 자갈치해안로 일대)으로 설정하였다.

〈그림 1-1〉 연구의 공간적 범위



자료 : 구글지도(<https://www.google.co.kr/maps/@35.0949986,129.0487621,2616m/data=!3m1!1e3>), 2017.3.24. 검색

본 연구의 내용적 범위는 한진중공업의 경우는 이전에 따른 문제점 도출, 이전 대상 부지 선정에 관한 사항, 이전 이후 부지 재생사업 방향으로 설정한다. 중구는 자갈치 시장에서 운영 중인 ‘자갈치 현대화 사업’과 재생사업이 추진 중인 ‘자갈치 글로벌 명소화 사업’에 대한 사업 계획 및 추진 현황, 추진 시 문제점 도출 및 해결방안을 제시한다.

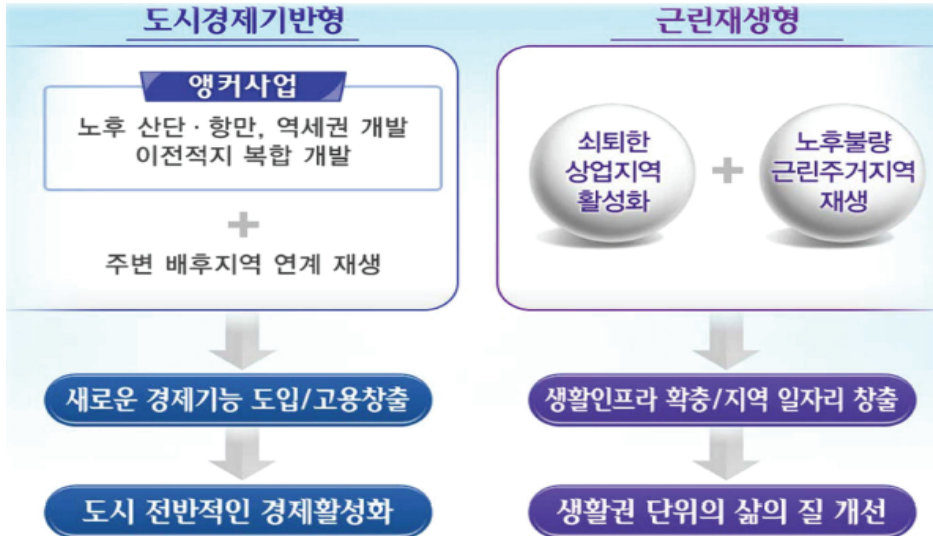
2013년 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법²⁾」 및 ‘국가도시재생기본방침 수립을 위한 연구³⁾’에 따르면 도시재생은 크게 도시경제기반형과 근린재생형으로 분류된다. 도시경제기반형은 노후 산업, 항만, 역세권 개발, 이전적지 등을 대상으로 국가차원에서 도시경쟁력을 강화할 수 있는 도시지역을 중심으로 추진되는 재생사업이다. 근린재생형은 소규모의 쇠퇴한 상권이나 노후불량 근린주거지역을 대상으로 생활인프라 확충 및 지역 일자리 창출을 목적으로 추진되는 재생사업으로 규정된다⁴⁾.

²⁾ 법제처, 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법, 2013. 6. 4. 제정, 2016. 1.19 일부 개정.

³⁾ 국토교통부, 국가도시재생기본방침 수립을 위한 연구, 2014. 4.

⁴⁾ 건축도시공간연구소, 상계서, p17.

〈그림 1-2〉 도시재생 유형 분류



자료 : 국토연구원, 「경제기반형 도시재생 활성화방안」세미나 발표자료, 2015, p.7.

도시재생사업의 범주에서 살펴보면, 한진중공업은 대형 조선소 지역의 재개발을 통한 경제거점 형성에 중점을 두고 있는 도시경제기반형 도시재생에 해당한다. 반면, 자갈치 시장은 상업 지역의 활성화를 목적으로 지역특화방안 등이 추진되는 근린재생형(중심시가지형) 도시재생사업으로 분류된다.

2. 연구 방법

본 연구에서는 국내외 문헌 조사 및 사례 조사, 전문가 및 실무 담당자 인터뷰, 전문가 자문보고서 등을 주요 연구 방법으로 활용한다.

제1장에서는 본 연구를 실행한 배경 및 필요성을 기술하고, 연구의 목적을 제시한다. 그리고 연구의 범위를 설정하고, 주요 연구 방법을 서술한다. 또한 선행 연구 검토를 통해 본 연구의 차별성을 제시한다.

제2장에서는 도시재생사업 현황, 중구 및 영도구의 사회·경제적 현황을 살펴보고, 한진중공업 이전 타당성을 검토한다. 그리고 한진중공업 이전 및 자갈치

시장 도시재생 사업 시의 문제점을 도출하려 한다.

제3장에서는 제2장에서 제시한 문제점에 대한 해결 방안을 모색하기 위해 해외 조선소 및 연안 산업시설 등의 도시재생사업에 대한 사례연구를 실시한다.

제4장에서는 한진중공업의 이전 대상지역을 검토하고, 이전 이후 원부지의 개발계획 시의 문제점에 대한 해결방안을 제시한다. 그리고 자갈치 시장의 도시재생사업 문제점에 대한 해결방안을 도출하려 한다.

제5장은 결론부분으로 연구의 전반적인 정리를 실시하고, 정책적 제언 및 로드맵을 제시한다.

제4절 선행연구 검토

김형근 외 8명(2011)의 ‘항만재개발 및 마리나 항만 개발사업의 자원조달 방안 연구’에서는 항만재개발 및 마리나 항만 개발사업에 대한 활성화 방법으로 자원조달 및 재투자 재원의 확보방안 마련, 전국 항만의 항만재개발 사업 및 마리나 항만 개발사업의 체계적 관리, 항만 재산의 효율적 관리를 위한 개발 사업 기금 마련 및 전담 기구 설립, 운영방안 검토 등을 주요내용으로 다루었다. 항만재개발 및 마리나 항만 개발 활성화를 위해서는 첫째, 항만재개발특별회계 설치 등 규정 신설이 필요하다고 제시하였다. 둘째, 항만재개발의 다양성 방식 확보가 필요하다고 논하였다. 셋째, 민간투자 리스크를 완화하기 위한 방법으로 민간 자본을 활용한 항만재개발을 추진하고, 민간투자 시설에 대한 분양성 제고를 통한 민간투자 리스크 완화가 필요하다고 주장하였다. 넷째, 항만재개발사업 대상지역에 대한 재검토가 필요하다고 논하였다.

임영태, 류재영(2013)은 ‘도시활성화를 위한 항만도시 재생전략 연구’에서 항만지역 도시재생의 효과적인 계획수립, 사업추진체계, 재정지원체계의 보완방향을 제시하였다. 연구의 범위는 부산 북항과 주변지역을 대상으로 설정하였고, 연구방법은 항만재개발 정책 자료 검토 및 해외 항만재개발 사례 연구 등을 활용하였다. 주요 연구내용으로는 항만과 도시의 현안과 이슈, 항만도시재생 선진

사례 분석, 도시활성화를 위한 항만도시 재생 추진체계 모색 등이 있었다. 그리고 항만지역의 도시재생을 효과적으로 추진하기 위한 방안으로는 첫째, 계획단계에서는 도시 전체의 기능·환경·문화를 고려하여 거시적인 계획 마련이 필요하다고 제시하였다. 둘째, 항만지역의 추진단계에서는 관련 주체 전체가 참여하고, 이들의 의견 수렴 및 조정할 수 있는 전담기구가 필요하다고 주장하였다. 셋째, 도시재생의 전담 기구인 도시재생기구 및 도시재생지원센터를 성공적으로 운영하기 위해서는 정부의 재정 지원이 필요하다고 논하였다.

이종필 외 8명(2014)의 ‘부산항 미항 만들기 시행계획 수립 연구 보고서’에서는 부산 항만 인근지역에 산재되어 있는 선박수리 관련 중소기업의 이전 방안을 구상하고, 장기적으로 부산항의 북항, 남항, 다대포항, 감천항, 신항에 대한 항만과 도시의 창조적 공간 재조성 방안을 제시하는 것을 목적으로 연구를 진행하였다. 문헌조사 및 기초통계 조사, 이해관계자 집중 인터뷰 및 설문조사, 협동연구, 정책설명회 등이 주요 연구방법이었다. 연구에서 제시한 정책 제언으로는 첫째, 예부선 이전을 위한 외곽시설 축조 예산 확보가 필요하고, 기본계획에 반영할 필요성이 있다고 제시하였다. 둘째, 예부선 및 선박수리관련 기업 이전 논의를 위한 관계기관 간의 협의가 필요하다고 논하였다. 셋째, 부산항 미항조성을 위한 기본계획 수립이 절실하다고 피력하였다. 넷째, 도시재생 사업 추진 시에는 이해관계자에 대한 홍보 및 설명회, 정책 간담회 개최가 필요하다고 제시하였다. 다섯째, 미항 조성을 위한 관련 법률 개정 및 재정의 중요성을 주장하였다. 마지막으로 효과적인 사업 시행을 위한 관련 정책 지원의 필요성을 제시하였다.

조필규 외 5명(2016)은 ‘항만재개발사업의 공공기관 역할 및 참여방안’이라는 연구를 통해 항만재개발사업 추진방향에 따른 공공기관(LH) 역할 정립, 참여방안 검토, 사업 참여를 위한 제도적 개선사항 등의 검토를 실시하였다. 연구의 정책제언에서는 첫째, 항만재개발 구역을 인접 원도심까지 확장하여 추진하는 통합 개발 방식의 필요성을 제시하였다. 둘째, 다양한 사업방식 적용을 통해 항만재개발사업에 대한 활성화 방안 마련 필요성을 피력하였다. 셋째, 시장변화에 따른 중앙정부·지자체·공공기관 상호간의 역할 정립이 필요하다고 주장하였다. 마지막으로 유사 사업에 대한 통합 연계 및 집행체계 일원화를 통한 사업 추진

이 필요하다고 논하였다.

기존 연구들은 우리나라 항만재개발의 정책적인 사항 등의 분석을 통해 문제점을 제시하고, 해결방안을 도출하였다. 다만 임영태, 류재영(2013)의 연구와 이종필 외 8명(2014)의 연구에서는 북항 재개발, 부산항이라는 구체적인 지역을 대상으로 선정하여 연구를 진행하였다.

기존 연구와 본 연구의 차별성은 다음과 같다.

첫째, 해당 지역(한진중공업)의 원부지에서의 사업지속에 따른 문제점을 조사하고, 이전의 타당성을 제시한다.

둘째, 재개발 대상 지역의 산업에 대한 이전 방안을 시나리오 별로 분석하여 이전 대상 지역의 장점 및 단점을 도출한다.

셋째, 지금까지 우리나라의 재개발 연구 및 정책은 해당 지역의 기능 및 용도, 도입 시설 등을 확정하는 마스터 플랜(Master Plan) 수립을 중심으로 진행되었다. 그러나 본 연구에서는 결과중심의 실체계획이 아닌 과정중심의 절차계획을 활용하여 도시재생계획을 수립하는 관점의 전환을 시도한다.

넷째, 기존 연구에서는 연안지역의 도시재생 대상이 항만 및 산업시설 등 대규모 개발에 초점을 맞추었으나, 본 연구에서는 자갈치 시장 인근의 중소형 상업시설을 중심으로 하는 도시재생 방안을 제시한다. 우리나라의 연안지역에는 어항 및 수산물 유통·판매 시설들이 산재되어 있다. 이러한 시설에 대한 경제 활성화를 위한 도시재생사업 계획은 수립되고 있으나, 전문 인력 및 경험부족 등으로 인해 효과적인 추진이 어려운 상황이다. 여기에서는 자갈치 시장의 현대화 사업 및 글로벌 수산물 명소화 사업의 현황을 조사하고, 해당 도시재생 사업의 문제점 도출 및 실효성 있는 해결방안을 제시한다는 점에서 기존 연구와의 차별성을 가진다.

〈표 1-1〉 선행연구 현황 및 선행연구와 본연구의 차별성

선행 연구	선행연구와의 차별성	
	연구목적	주요 연구내용
1	- 과제명 : 항만재개발 및 마리나 항만 개발사업의 재원조달 방안 연구	- 재원조달 및 재투자 재원 확보 방안
	- 연구자(년도): 김형근 외 (2011)	- 전국 항만의 항만재개발 사업 및 마리나 항만 개발사업의 체계적 관리 방안
	- 연구목적: 항만재개발 및 마리나 항만개발 사업에 대한 활성화 방안 마련	- 항만자산의 효율적 관리를 위한 개발 사업 기금 마련 및 전담 기구 설립 및 운영방안 검토
2	- 과제명: 도시활성화를 위한 항만도시 재생전략 연구	- 항만과 도시의 현안과 이슈 - 항만도시재생 선진 사례 분석 - 도시활성화를 위한 항만도시 재생 추진 체계 모색
	- 연구자(년도): 임영태 외(2013)	
	- 연구목적: 항만지역 도시재생의 효과적인 계획수립, 사업추진체계, 재정지원체계의 보완방향 제시	
3	- 과제명: 부산항 미항만들	- 부산항 미항 만들기 여건 분석 - 미항조성모델 구축을 위한 해외사례 조사 - 중장기 구상 - 관련기업 이전을 위한 입지 검토 및 사업비 산정
	- 연구자(년도): 이종필 외(2014)	
	- 연구목적: 부산항의 세계적 미항 조성, 물류경쟁력 제고 및 배후도시 연계발전 도모	
4	- 과제명: 항만재개발사업의 공공기관 역할 및 참여방안	- 해외 항만재개발사업 사례연구 - 항만재개발사업 유형별 특성 분석 - 항만재개발사업 내·외부 참여기능 업무 - LH 중장기적 대응방안 - 제도적 개선방안
	- 연구자(년도): 조필규 외(2016)	
	- 연구목적: 항만재개발 추진방향에 따른 공공기관 역할 정립 및 제도적 개선방안 도출	
본연구	- 한진중공업 지역 재개발 및 중구 자갈치 시장 지역의 재생사업 추진의 필요성 제시 - 해당 지역 재생사업 계획수립 및 추진 시 예상되는 문제 조사 - 문제점에 대한 해결 방안 마련을 목적으로 함	- 한진중공업 문제점 조사, 이전의 필요성 제시를 통한 재개발 타당성 확보 - 재개발 대상 지역 산업에 대한 이전 방안을 시나리오별로 분석 - 과정 중심의 관점에서 도시재생 계획을 수립 - 연안지역의 중소형 상업시설을 중심으로 하는 도시재생 방안을 제시

제2장

현황 조사 및 문제점 도출 <<

제1절 우리나라 도시재생 사업 현황

1. 도시재생 사업 개요

우리나라는 2013년 6월 ‘도시재생특별법’을 제정하였고, 국토교통부는 ‘국가 도시재생기본방침’을 발표하였다. 이는 쇠퇴한 지역을 회복시키기 위한 국비 지원사업을 추진하는 취지이다.

이에 2014년 2월 도시재생선도지역 지정을 위한 지자체 대상 공모 절차를 거쳐 13개소의 선도지역을 선정하였다.

국토교통부는 인구·산업·건축물 등의 3대 쇠퇴지표를 중심으로 전국 지역(전국 3,479개 읍·면·동)을 분석한 결과, 2,262개소(65%)가 쇠퇴지역으로 분석⁵⁾되었다. 그러나 2014년도 87개 지자체가 공모에 응시하여 평가과정을 거친 결과 13개소만을 지원대상으로 선정하였다.

⁵⁾ 국토교통부(2013), 국가도시재생기본방침, p.3, 서수정, 윤주선(2015), 도시재생의 효율적 추진을 위한 제도개선 연구, 건축도시공간연구소, p.1 재인용

〈표 2-1〉 선도지역 선정 결과

구분	도시경제기반형	근린재생형	
		일반규모	소규모
특성	산단, 항만, 역세권 등 정비·개발 및 배후재생	쇠퇴 중심상가지역 및 근린주거지역 재생	
개수	2곳	6곳	5곳
국비	계획비	2.5	0.9
지원	사업비	250	100
행정 및 기술 지원	도시재생특위 심의를 거쳐 각 부처 연계사업 패키지 지원		
	도시재생지원기구를 통한 모니터링 지원		

자료 : 건축도시공간연구소, 도시재생사업의 효율적 추진을 위한 제도개선 연구, 2015, p37-39.

선도지역은 총 4년간 국비를 지원받으며 도시재생 활성화계획 수립부터 사업 시행 및 관리까지 모든 과정을 도시재생지원기구가 감독한다. 그리고 국토교통부는 매년 성과평가를 수행하여 도시재생사업의 성공사례로 발전하도록 정책을 지원을 실시한다.

중앙부처와 지자체는 지역에서 추진하는 다양한 사업을 장소 중심으로 ‘선택’과 ‘집중’하여 지원하는 새로운 방식을 도입하였다. 기반시설 위주로 추진되던 기존의 지역개발사업 방식에서 벗어나 경제·문화·관광·주민공동체 사업 등 다양한 창의적 사업을 발굴하는 취지이다.

2. 도시재생사업의 유형

도시재생사업의 유형은 크게 도시경제기반형과 근린재생형으로 나눌 수 있다.

도시경제기반형은 도시 내 공공청사 이전부지, 역세권, 노후산단, 폐항만 등을 대상으로 경제거점을 민·관이 공동으로 개발하고, 파급효과를 주변으로 확산하는 거점확산형 사업 방식을 추진한다. 주택도시기금의 금융지원, 입지규제최소구역 등을 통한 토지이용 기준완화 등 민간투자 여건을 개선하고, 경제·산업기능의 재편을 통한 새로운 경제거점 형성을 목표로 추진하고 있다.

반면, 근린재생형은 과거 행정·상업·업무 등의 중심이었던 원도심 활성화를 위

해 도시계획적 처방을 복합 적용하는 중심시가지형 근린재생사업과 주민공동체 주도로 지역 특색을 반영하여 추진하는 일반형 근린재생사업으로 분류된다.

〈표 2-2〉 도시재생사업 유형

구분	도시경제기반형	근린재생형	
		중심시가지형	일반형
목표	- 새로운 경제기능의 도입 또는 기존 기능의 경쟁력 강화를 통하여 고용을 창출하고 도시경제 활성화 도모	- 행정·업무, 상업, 역사·문화·관광, 공공복지, 도심주거 등의 기능 증진 - 중심상권 회복을 통한 중심시가지 활성화	- 낙후된 주민생활환경 개선 및 상권 활성화를 통한 지역주민의 삶의 질 향상과 지역 공동체 회복
대상지 특성	- 사업 파급효과가 도시 및 국가 차원에 미치는 공공청사 등 이전부지, 폐항만, 철도시설, 노후 산단, 대규모 문화체육시설 등 핵심시설과 그 주변지역	- 과거 행정·업무·상업·교통·주거 기능의 중심이었던 원도심 지역 중에 공동화 현상이 심각하여 재활성화가 필요한 지역으로서 중심시가지로서의 잠재력을 갖추고 있는 지역	- 근린상권 및 생활여건이 양호하였으나 교외 신도시 개발 확산, 지속적인 인구감소 및 고령화 등으로 쇠퇴한 도시지역
정책 및 제도 지원	- 기반시설의 확충·정비, 배후지역 환경 개선, 국·공유지 또는 저이용 공공시설 등 활용, 주택도시기금을 통한 투·융자 지원 가능 - 입지규제최소구역 지정을 통한 토지이용 유연화, 도시관리계획(용도지구·지역 변경 및 도시계획시설 결정) 변경 의제, 건폐율·용적률·주차장 설치기준 완화 등 도시재생특별법 상 규제완화	- 도시기반시설 확충 등 지원, 도심지 국·공유자산 활용, 핵심집객시설의 확충·리모델링 등에 대한 주택도시기금 투·융자 - 도시관리계획(도시계획시설 결정) 변경 의제, 건폐율·용적률·주차장 설치기준 완화 등 도시재생특별법 상 규제완화 등	- 기초생활인프라 확충, 마을기업 등에 대한 소규모 투·융자 지원 교육 및 컨설팅 지원 - 도시관리계획(도시계획시설 결정) 변경 의제, 건폐율·용적률·주차장 설치기준 완화 등 도시재생특별법 상 규제완화, 건축법에 따른 건축협정 제도, 한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률에 따른 건축자산 진흥구역 적용 등

자료 : 국토교통부, 2016년도 도시재생 지원신청 가이드라인, 2016, p.7.

3. 도시재생사업의 추진 시 중점 고려사항

2016년 3월 국토교통성이 발간한 ‘도시재생 활성화 계획 수립 및 사업시행 가이드라인’에 따르면 지자체가 주체가 되어 기반구축, 활성화계획수립, 사업시행 등의 추진절차를 거치게 된다. 기반구축 과정에서는 조례제정, 도시재생전담조직 및 도시재생행정협의회 구성, 사업총괄코디네이터 위촉, 지원단 구성, 활성화 계획 수립 용역 발주 등의 사항이 포함된다. 활성화 계획 수립단계에서는 현장 조사 및 분석, 계획 목표 및 핵심전략 설정, 수요분석, 단위사업 계획 발굴, 단위사업 확정, 단위사업별 재원조달 계획 수립 및 예산 편성, 성과관리 계획 수립, 활성화계획 승인 절차 등의 과정을 거친다. 사업시행 단계에서는 도시재생민간투자사업 공모, 민간사업자 선정, 부서 및 부처 협력 연계사업추진협의회 구성, 단위사업 보완 등의 과정을 거친다.

이러한 단계별 도시재생사업 추진 시의 중점 고려사항을 5가지로 제시하였다.

첫째, 지자체는 도시재생사업을 통해 새로운 경제거점을 형성하여 지역경제를 활성화하고 양질의 일자리를 창출할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

둘째, 도시재생사업은 공공의 지원을 바탕으로 관련 주체의 자발적 참여와 협력으로 진행되어야 한다. 이를 위하여 지자체는 활성화 계획 수립 및 사업시행 과정에서 다양한 민간부문과 이해관계자들이 적극적으로 의견을 제시하고 참여할 수 있는 기회를 보장하여야 한다.

셋째, 지자체는 도시재생사업을 추진하는 과정에서 민간부문, 지역주민, 상인, 전문가, 공무원 등 참여주체들이 도시재생의 목표와 방향을 공유하고, 잠재력 있는 지역 자원을 활용할 수 있는 역량을 갖추도록 지원해야 한다.

넷째, 지자체는 문화·예술·관광·상권·사회·경제·주거복지·일자리 창출 등 도시재생에 기여할 수 있는 분야의 부처협업사업을 적극 발굴하고, 통합적인 계획을 수립하여 사업을 추진하여야 한다.

다섯째, 지자체는 마중물사업이 종료된 이후에도 민간부문이 자생적으로 도시재생 민간투자사업을 추진할 수 있는 사업추진 및 운영·관리체계를 구축하여야 한다.

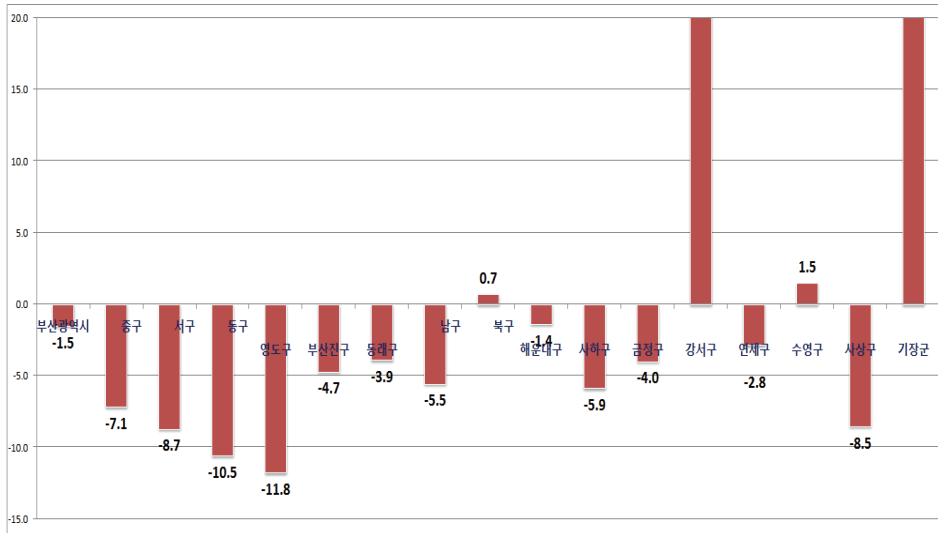
제2절 영도구·중구 현황 조사

1. 영도구·중구 사회·경제적 현황 분석

1) 인구에 관한 사항

부산광역시의 총인구수는 점차 감소하는 경향이 있다. 2011년 대비 2016년 1.5%가 감소하였고, 뉴타운이 형성된 강서구(68.2% 증가)와 기장군(46.7% 증가)을 제외하면 감소폭이 더욱 커진다. 본 연구의 대상이 되는 영도구의 인구증가율이 -11.8%로 부산시 내에서 인구 감소율이 가장 높고, 중구도 -7.1%로 상당히 높은 수준이다.

〈그림 2-1〉 부산 행정구역별 인구증가율(2011년 대비 2016년)

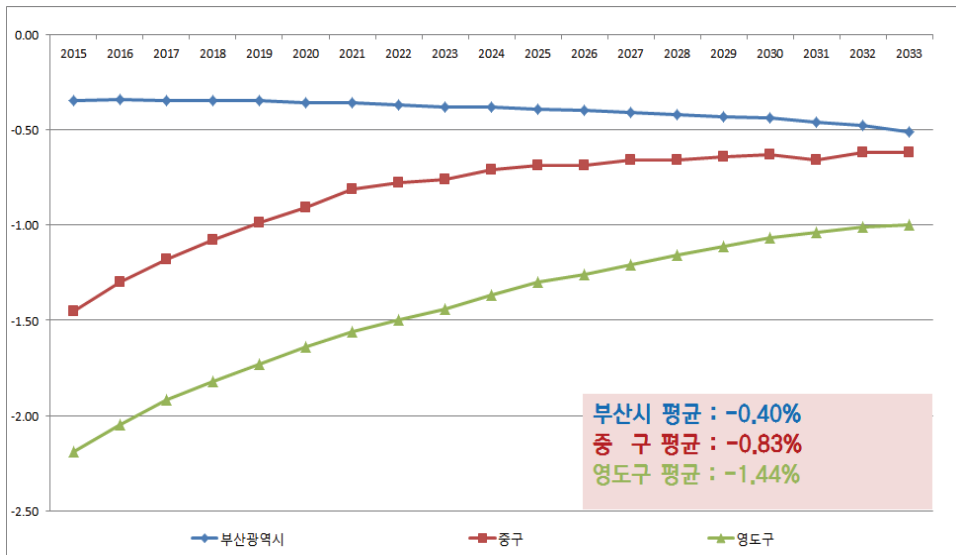


자료 : 국가통계포털 자료를 기초로 필자 작성(http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList_01List.jsp?vwcd=MT_OTITLE&parmTabId=M_01_02#SubCont), 2017.3.20. 검색

국가통계포털의 장래인구 추정에 따르면 중구의 인구는 2015년 44,768명에서 2033년 38,740명으로 감소하고, 영도구도 127,169명에서 98,675명으로

줄어들 것으로 분석되었다. 2015년부터 2033년까지 인구성장률 평균이 중구는 -0.83%, 영도구는 -1.44%(부산시 기준 감소율 1위)로 부산시 평균 인구성장률 -0.4%인 것을 볼 때 상당히 높은 수치이다.

〈그림 2-2〉 중구 및 영도구 장래인구 추정(2015년 ~ 2033년)

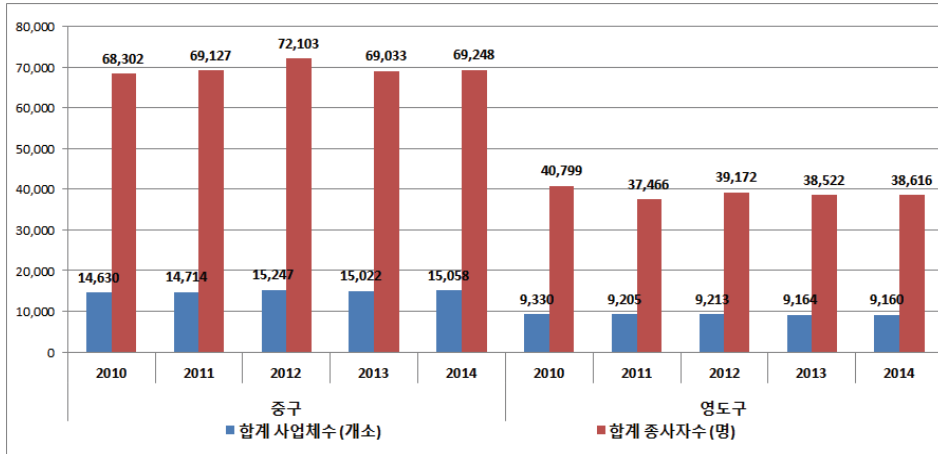


자료 : 국가통계포털 자료를 기초로 필자 작성(http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList_01List.jsp?vwcd=MT_OTITLE&parmTabId=M_01_02#SubCont), 2017.3.20. 검색

2) 산업에 관한 사항

중구의 사업체 수는 2010년 68,302개소에서 2014년 69,248개소로 소폭 증가하였다. 종사자수는 2010년 14,630명에서 2014년 15,058명으로 다소 늘었다. 영도구의 경우 사업체 수는 2010년 40,799개소에서 2014년 38,616개소로 소폭 감소하였다. 종사자수도 2010년 9,330명에서 2014년 9,160명으로 감소 추세에 있다.

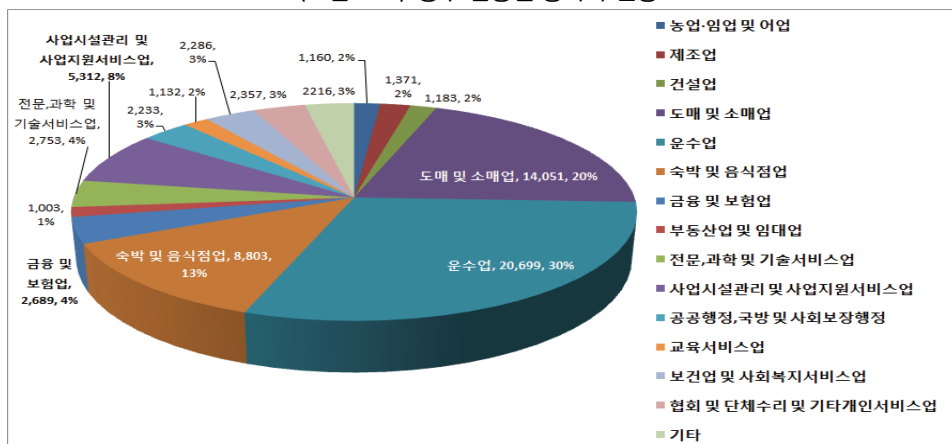
〈그림 2-3〉 중구영도구 사업체 수 및 종사자 수



자료 : 국가통계포털 자료를 기초로 필자 작성(http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList_01List.jsp?vwcd=MT_OTITLE&parmTabId=M_01_02#SubCont), 2017.3.20. 검색

중구의 업종별 종사자 수를 살펴보면 운수업이 20,699명(30%)으로 가장 많고, 도·소매업이 14,051명(20%), 숙박 및 음식점업이 8,803명(13%) 순이다. 중구는 자갈치 시장 및 남포동, 부평동 일대를 중심으로 상권이 형성되어 있고, 수산물 판매, 유통 및 식당가가 다수 분포하고 있다.

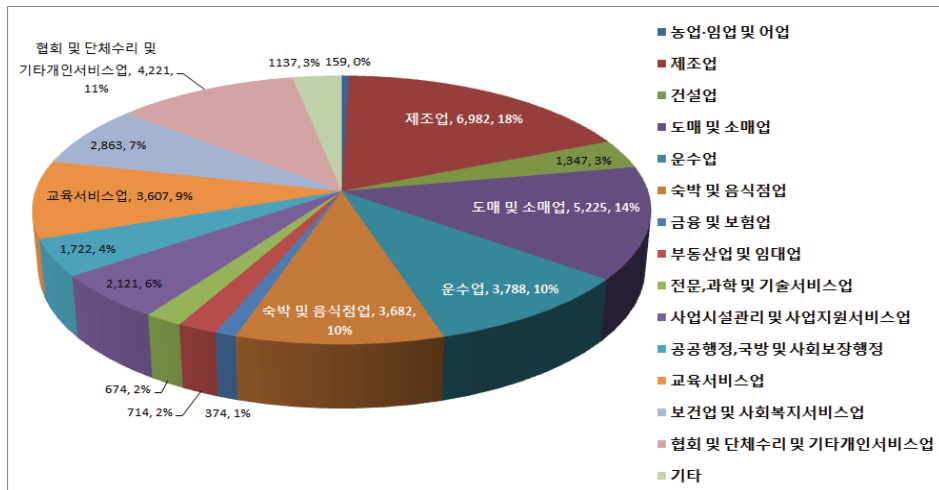
〈그림 2-4〉 중구 업종별 종사자 현황



자료 : 국가통계포털 자료를 기초로 필자 작성(http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList_01List.jsp?vwcd=MT_OTITLE&parmTabId=M_01_02#SubCont), 2017.3.20. 검색

이에 비해 영도구는 제조업 종사자가 6,982명(18%)으로 가장 많았고, 도·소매업이 5,225명(14%), 운수업이 3,788명(10%), 숙박 및 음식점업이 3,682명(10%) 순이었다. 그리고 영도구에는 한국해양대학교 및 고신대학교 등 2개의 국립대학을 비롯한 14개의 초등학교, 9개의 중학교, 7개의 고등학교가 입지하고 있어 교육서비스업 종사자도 9%의 높은 비중을 차지하고 있다.

〈그림 2-5〉 영도구 업종별 종사자 현황

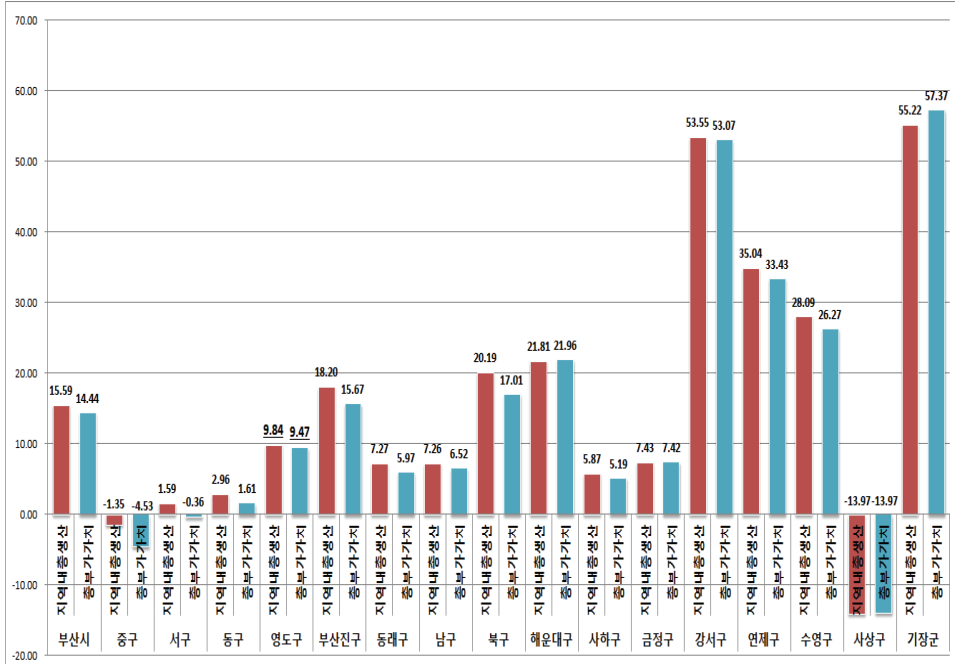


자료 : 국가통계포털 자료를 기초로 필자 작성(http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList_01List.jsp?vwcd=MT_OTITLE&parmTabId=M_01_02#SubCont), 2017.3.20. 검색

3) 지역경제에 관한 사항

중구의 2011년 대비 2014년 지역 내 총생산 증가율은 -1.35%이고, 영도구는 9.84%로 부산시 평균인 15.59%보다 저조한 상황이다. 총 부가가치 증가율도 중구는 -4.53%, 영도구는 9.47%로 부산시 평균 14.44%보다 현저하게 낮은 수치이다. 특히, 중구의 경우 총생산 및 부가가치 증가율이 급격히 떨어지고 있어 지역 산업의 육성방안 마련이나 주력 산업 전환 등의 대책 마련이 필요할 것으로 평가된다. 영도구도 수리조선, 조선기자재 산업 등이 지역의 기반산업으로 성장해 왔으나, 최근 조선업의 경기 저하, 시설 노후화, 인구 감소 등으로 인한 지역 경제 성장이 정체되어 있는 상황이다.

〈그림 2-6〉 부산시 행정구역별 지역내 총생산 및 총부가가치 증감률(2011년 대비 2014년)



자료 : 국가통계포털 자료를 기초로 필자 작성(http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList_01List.jsp?vwcd=MT_OTITLE&parmTabId=M_01_02#SubCont), 2017.3.20. 검색

2. 부산 개발 계획 현황

1) 부산시 개발 계획(부산비전2030)

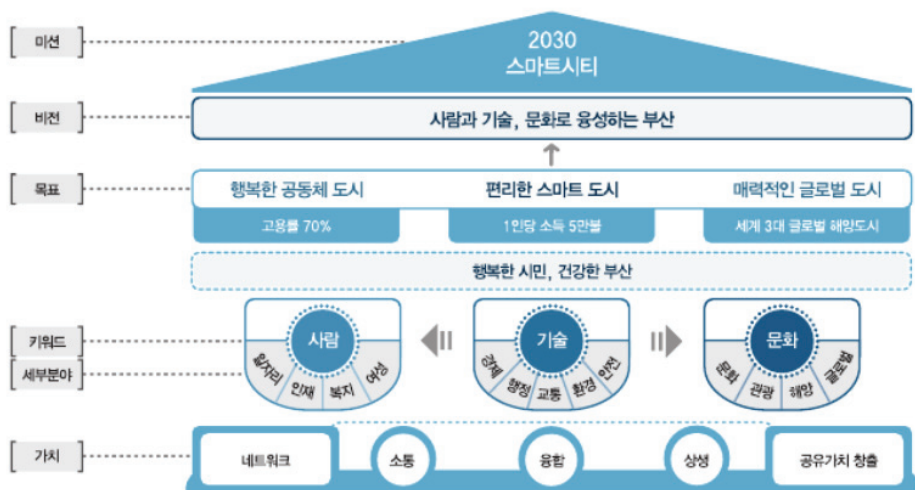
부산시에서는 개발 계획의 일환으로 부산비전2020에 이어 도시 공동체 활성화와 시민 행복 실현, 스마트형 도시 발전 생태계 조성, 글로벌 선진도시 수준의 매력도 확보를 목표로 한 ‘부산 비전2030’을 제시하였다.

이번 부산비전2030에서 두드러지는 특성은 전략 수립 및 추진 단계에서 시민 원탁회의, 빅데이터 분석, 외부 연구기관, 시민·외국인 설문조사, 전문가 심층인터뷰 등 다양한 이해관계자와 분석 방법을 활용하였다는 것이다. 그리고 기존의 하드웨어뿐만 아니라 다양한 소프트웨어 강화 방안을 제시했다는 특성을 가지

고 있다.

국내외 트렌드 및 도시전략을 분석하고, 시민 원탁회의 및 조사·분석, 부산 지역의 현황 분석 등의 과정을 통해 ‘2030 스마트시티’라는 미션을 제시하였다. 미션을 달성하기 위한 비전은 ‘사람과 기술, 문화로 융화하는 부산’으로 설정하고, 비전을 달성하기 위한 행복한 공동체 도시(고용률 70%), 편리한 스마트 도시(1인당 소득 5만 불), 매력적인 글로벌 도시(세계 3대 글로벌 해양도시)라는 세부 목표를 제시하였다.

〈그림 2-7〉 부산 비전 2030 도시 비전 체계



자료 : 부산시, 부산비전2030, 2015, p.151.

3대 목표를 달성하기 위해 일자리 프로그램, 교육인재 프로그램, 복지망 프로그램, 스마트 및 광역경제 프로그램, 창업 및 미래 성장 프로그램, 글로벌 문화 도시 프로그램, 해양벨트 프로그램이라는 7대 전략을 수립하였다. 그리고 7대 전략을 구체화하는 10대 비전 사업을 구상하고, 73개 세부 추진사업을 제시하였다.

〈그림 2-8〉 부산비전 2030 세부 추진 전략 및 사업

3대 목표	7대 전략	10대 비전 사업	추진사업	● 핵심공약사업
행복한 공동체 도시	일자리 프로그램	중산층 부활 프로젝트	• 해외청년 취업 지원 사업 • 청·장년 실업해소 맞춤 훈련 사업 • 부산 청년 뉴딜 프로그램 • 베이비부머 세대 광역 인제뱅크 운영	• 일과 생활 균형 지원 사업 • 사회적 경제 통합 지원센터 운영 • 평생학습 일자리 창출 사업
	교육 인재 프로그램	100만 청년인재 프로젝트	• 다문화 민간 외교관 사업 • 유학생 통상인재 프로그램 운영 • 부산 학습콤플렉스(Edu Park) 건설	• 부산형 대학혁신사업(TNT B사업) • 외국어 특구 지정·조성 • 대학 신학연 연구단지 조성
	복지망 프로그램	부산형 평생 안심 프로젝트	• 부산 복지 기준선 수립 및 목표 관리 • 부산형 기초보장제 시행 • 장애인, 노인, 취약계층 자활과 자립 지원	• 고령친화도시 조성 • 생애주기별 건강관리 사업 • 부산 워터프런트 - 그린웨이 사업
	세자녀 프로그램	세자녀 프로젝트	• 우리 아이 행복 보육 플랜 • 지역 공동체 육아플랫폼 사업	• 사회적 가족 커뮤니티 조성 • 모두 가족 통합 서비스 지원
편리한 스마트 도시	스마트 및 광역경제 프로그램	스마트 3.0 프로젝트	• 3대 스마트 클러스터 조성(사상, 센텀, 영도) • 스마트 도시서비스 구축(안전, 교통, 에너지 등) • 가정-병원 연계 스마트 헬스케어 시티 구축 • 스마트시티 실증단지 구축	• 스마트 행정 3.0 • 사물인터넷 센서산업 특화단지 조성 • 박테이트 전담기구 설립
		Greater Busan 프로젝트	• 부산 대도시권 경제공동체 협의기구 설립 • 복합 광역교통망 구축 • 동남권 연구개발 공유·협업시스템 구축	• 남북통합 시대 대비 경제협력체계 구축 • 동남-큐슈 초국경 광역경제권 구축
	창업 및 미래 성장 프로그램	3대 창업 벨리 프로젝트	• 글로벌 크리에이티브 캠퍼스 조성 • 특화형 창업캠퍼스 조성 • 당감 부산형 테크시티 조성 • 아시아 스타트업 투자벨트 구축	• 글로벌 엑셀러레이터 육성 • 부산 오픈노베이션 지원센터 설립 • 대학가 창조발전소 조성
		3대 미래성장 프로젝트	• 기계부품기반 로보틱스 클러스터 구축 • 바이오 아웃소싱산업 육성 • 웨어러블 혁신센터 설립 • 부산 문헌-북항 금융자유지역(금융 무규제 특구) 설치 • 기술창업-금융단지 연계형 핀테크 클러스터 조성 • 글로벌 강소기업 인큐베이팅 사업 추진	• 100년 전통기업 육성 • 신산업 창출 파워반도체 상용화 사업 • 원자력 해체기술 종합연구센터 건립 • TNT2030 추진 • 부산 미래산업 클러스터
매력적인 글로벌 도시	글로벌 문화도시 프로그램	복합리조트 프로젝트	• 복합 복합리조트 조성 • 한류 엔터테인먼트 특구 조성 • 빅하트(BIG Heart) 프로젝트 • 동해 남부선 폐선부지 개발 • 파란수도 유네스코 등재	• 문화예술인 공연 배우처 사업 • 워터프런트 투영 스카이라인 설치 • 서부산 글로벌시티 조성 • 2030 부산 등록 엑스포 유치
	해양벨트 프로그램	V-해양벨트 프로젝트	• 글로벌 해양관광 플러스 조성 • 부산 해양레포츠 테마파크 조성 • 마린 테크노 벨트 조성 • 동아시아 수산식품산업 클러스터 조성 • 기후변화 대응 글로벌 해양안전도시 구축 • 진디아-아세안 연계형 국제해양비즈니스 벨트 구축	• 국지 이니셔티브 기반 조성 • 제2신항 건설 계획 수립 • 동서 대심로 건설 • 해양경제특별구역 추진 • 신공항 건설

자료 : 부산시, 부산비전2030, 2015, p158.

2) 부산항만공사의 부산 연안재생 개발 계획

부산항만공사의 부산 연안재생 개발 계획의 대상 지역은 재래부두지구(연안 및 국제여객부두, 1~4부두, 중앙부두), 자성대지구, 용호지구, 우암지구, 감만

지구, 신선대지구, 부산대교지구(봉래동 소형선 부두), 조선지구(한진중공업), 청학지구, 동삼지구, 감천지구, 다대포지구이다.

세부적으로 살펴보면, 재래부두지구는 국제해양관광 및 비즈니스 거점으로 추진하여 상업·업무, IT·영상·전시 등 활동공간과 국제여객터미널, 문화시설을 조성하고, 시민들의 여가·문화·휴식을 위한 세계적인 워터프런트(친수공간)를 조성할 계획이다.

자성대지구는 북항재개발 사업과 연계한 도심기능 보완을 목표로 주거 복합단지, 체류형의 도심관광 거점, 마리나 및 크루즈터미널(15만톤급 2선석) 등 해양교통 기반을 조성할 계획이다.

우암지구는 해양산업클러스터사업 추진에 따른 해양산업클러스터 시범지구 운용을 목표로 한다. 해양레저보트, 첨단해양기자재, 해양산업 관련 엔지니어링 등 해양산업과 해양연관 산업의 집적 및 융·복합을 통해 고부가가치 산업을 육성할 계획을 세우고 있다.

감만지구 및 신선대지구는 현재의 컨테이너 부두 기능을 유지하여 신항만과의 기능분담을 통하여 도심 관련 화물부두로 특화할 예정이다.

용호지구는 마리나, 연안크루즈 등 해양레저 공간 조성을 목표로 지역주민과 관광객, 용호만 유람선터미널 및 갈매길 이용자 등을 위한 해양관광 기반시설(마리나, 연안크루즈 등)을 개발하여 체험형 해양관광·여가 기능을 제공할 계획이다.

부산대교(봉래동) 지구는 'Sea Food 부산' 먹거리타운 조성을 통하여 소형선 부두 지역을 수변 산책로 및 여가공간으로 정비하여 북항 재개발 지역 및 자갈치시장과 연계한 해산물 먹거리타운 조성을 구상하고 있다.

조선(한진중공업) 지구는 근대 산업유산 중 가치가 있는 시설(도크 등)은 보존하여 관광 상품 등으로 활용하고, 주거시설도 일부 도입하여 정주기능 강화 및 야간공동화 방지를 유도할 예정이다.

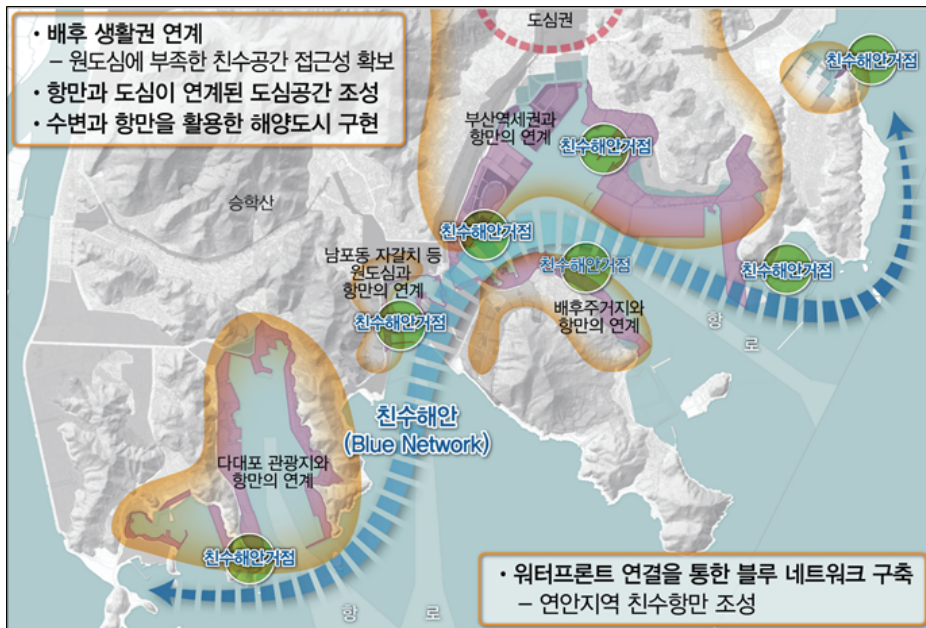
청학지구는 푸드 트럭 거리 및 신중해양레저지구로 조성하고, 해양산업 및 첨단산업 업무용지 등으로 개발하는 방안 등을 검토 중에 있다.

동삼지구는 해양관련 R&D 기능 강화 및 해양레포츠타운을 조성하고, 해양 관련 공공기관 및 연구기관 등을 활용한 해양 R&D 거점으로 육성할 예정이다.

감천지구는 환경개선을 통한 미항조성을 목표로 지자체 주도로 항만주변시설의 환경개선을 시행하고, 항만 기능의 합리적 재배치를 통한 인접 생활권과의 상충요인을 완화하려는 계획을 세우고 있다.

다대포 지구는 관광을 접목한 복합 다기능 어항 추진을 목표로 다대포 해수욕장, 물운대 등 주변 관광자원과 연계된 마리나 항만개발을 추진할 예정이다.

〈그림 2-9〉 부산 연안재생 개발 계획 구상도



자료 : 부산항만공사 내부자료

제3절 한진중공업 현황 조사

1. 한진중공업 기초 현황

한진중공업은 1937년 7월, 영도 봉래동에 설립되어 국내 최초의 철강 화물선을 건조(390톤급, 1938년)하였다. 1945년 대한조선공사로 국영기업으로 시작

하였으나 1968년 11월 민영화하였다. 1989년 (주)한진중공업으로 상호변경을 하였고, 2006년 필리핀 수빅조선소 기공을 시작으로 2007년 1단계 완공, 2009년 2단계 완공하여 선박 건조를 진행하고 있다⁶⁾. 대형선의 경우는 노동비가 저렴하고, 도크 길이가 충분한 수빅조선소에서 건조 중에 있고, 영도조선소에서는 쇠방선, 준설선, 시추선 등의 목적선과 해군 함정 등 특수선을 중심으로 사업을 영위하고 있다.

한진중공업 영도조선소는 현재 총면적 약 8만 평 규모로 3개의 도크와 4개의 선석에서 특수·목적선을 중심으로 건조를 하고 있고 수빅조선소는 이에 비해 충분한 건조 시설 및 환경을 완비하여 대형선 위주로 생산하고 있다.

〈표 2-3〉 한진중공업 조선소 시설 현황

영도조선소			
도크	규모(길이×넓이×깊이)	최대 건조용량(DWT)	크레인 현황
No.2	232.5 × 35 × 9.0	60,000	80, 40, 20T
No.3	301.8 × 50 × 11.5	150,000	100T × 4
No.4	301.8 × 50 × 11.5	150,000	100T × 4
선석	규모(길이×넓이)	최대 용량(DWT)	크레인 현황
No.1	170.0 × 24.0	25,000	40, 40, 20T
No.2	115.1 × 12.8	6,000	40, 20T
No.3	60.5 × 24.2	800 × 2	20T
No.4	60.5 × 24.2	800 × 2	20T
수빅조선소(필리핀)			
도크	규모(길이×넓이×깊이)	최대 건조용량(DWT)	크레인 현황
No.5	370 × 100 × 12.5	220,000	600T × 2, 60T × 2
No.6	550 × 135 × 13.5	450,000	600T × 2, 60T × 2
시설	면적	장비	
Steel stock yard	27,600m ²	20ton O/H Crane × 10 / 30ton BTC × 1 / 5ton O/H Crane × 10	

⁶⁾ 한진중공업 홈페이지, (<https://www.hanjinsc.com/default.aspx?skipNum=1>), 2017.4.3. 검색

Hull shop	81,035m ²	Cutting Machine x 36 / Bending Roll 9 / Crane x 52
Assembly shop	91,302m ²	Panel Automatic Line x 2 / Crane x 63
Blasting/painting shop	49,035m ²	21 Painting Shops (46.7m x 50m)
Outfitting shop	23,750m ²	19 Outfitting Shop
P.E shop, D-dock	202,860m ²	600ton G/C x 4 / 60ton J/C x 4
Outfitting Quay	3,620m ²	60ton J/C x 9

자료 : 한진중공업 홈페이지, (<https://www.hanjinsc.com/default.aspx?skipNum=1>), 2017.4.3. 검색

2016년 기준, 한진중공업 총매출액은 약 1조 5천억 수준으로 2,600억 원 적자를 기록하며 2015년 대비 약 12.7% 감소하였다. 이는 최근 세계 해운업계 불황, 얼라이언스 및 선박 대형화에 따른 조선업계의 불황이 지속되고 있기 때문이다.

〈표 2-4〉 한진중공업 조선부문 매출액 및 영업이익 추이

(단위 : 백만원)

구분	2016년	2015년	2014년
매출액	1,518,471	1,739,433	1,176,460
영업손익	(262,206)	(198,778)	(174,071)
유형자산	2,082,040	2,082,040	2,311,814

자료 : 한진중공업 사업보고서, 2017년

한진중공업은 2016년 총 72척을 수주하고 영도조선소에서 상선 16척, 방산⁷⁾ 24척을 건조하고 수빅조선소에서 상선 32척을 건조하고 있다. 특히 방산의 경우에는 100% 국내(영도조선소) 생산으로 이루어진다. 반면, 상선은 수빅조선소가 영도조선소의 2배(척수 기준)이상을 건조하고 있어 의존도가 매우 높다.

7) 방산은 방위산업의 준말로 주로 군함, 관공선 등임

〈표 2-5〉 한진중공업 조선 수주현황(2016.1.1.~2016.12.31 기준)

(단위 : 천USD, 억원)

구분		수주총액		기납품액		수주잔고	
		수량	금액	수량	금액	수량	금액
영도조선소	상선	16	\$731,825	10	\$698,402	6	\$33,423
	방산	24	₩14,685	3	₩2,576	21	₩12,109
	합계	40		13		27	
수빅조선소	상선	32	\$2,596,876	7	\$1,726,685	25	\$870,191

자료 : 한진중공업 사업보고서, 2017년

2. 한진중공업의 문제점

한진중공업의 가장 큰 문제점은 영도조선소의 협소한 부지 및 시설의 노후화이다. 현재 영도조선소 총면적은 약 76,000평으로 이는 최근 북항대교 개발로 인한 4,000평의 축소를 감안한 면적이다. 영도조선소는 국내 조선소로는 유일하게 대도시의 원도심에 위치하고 있어 인력수급에는 가장 좋은 환경에 있는 반면 국내 대표 조선소 중 매출액 대비 생산 환경은 가장 열악한 상황이다. 국내 3대 조선소(현대, 대우, 삼성) 모두 총면적 10만평 이상의 규모로 선박 건조 환경은 매우 좋은 편이다. 1937년 설립된 한진중공업 영도조선소의 시설은 현재 약 70년으로 매우 노후화되어 있다. 시설의 노후화는 생산성 저하의 가장 큰 요인으로 작용하며 생산 효율성 또한 저하시키는 요인이다. 이 같은 열악한 생산 시설로 인하여 한진중공업 영도조선소는 경쟁력을 잃어 가고 있다. 이와 더불어 글로벌 해운 업계의 불황에 따른 조선 업계 불황이 맞물려 현재 경영상에 많은 어려움을 가지고 있다. 세계 경기 불안정, 중국 등 개발도상국의 저성장 기조, 뉴노멀 시대 도래 등 당분간 불황은 계속될 것으로 전망된다.

부산 영도구 일원은 그동안 부산시에서 다소 소외되어 온 지역으로 인구유출 등이 심각한 수준이다. 하지만 최근 정부 및 지자체에서는 영도지역 일대(한진중공업 부지 포함)를 북항 재개발과 연계하여 연안 재개발 사업의 대상지에 포

함하는 계획(안)을 발표하고 있다. 정부의 북항 재개발은 부산항 국제해양관광 거점 개발 및 친환경 워터프런트 조성을 그 목적으로 지난 2007년 기본계획 고시 이후 2019년까지 단계별(1, 2) 개발을 현재 진행 중에 있다. 해양산업클러스터법은 지난 2016년 11월에 시행되고 현재 기본계획 수립단계에서 부산항 우암부두가 시범지구로 검토되고 있다. 이와 더불어 지자체(부산시)는 부산비전 2030, 도시철도망 구축계획 등을 부산항만공사(BPA)는 부산 연안재생개발계획 등을 수립하며 부산시 해안지역(특히, 북항 일대)에 대한 도시재생사업을 본격적으로 추진하고 있다. 현재 한진중공업 영도조선소의 입지는 영도와 부산 내륙지역을 이어주는 관문의 중심(부산항대교, 영도대교, 부산대교)에 있어 이러한 정부 및 지자체 주도의 개발 사업에 연계효과를 단절시키는 요인으로 파악되고 있다.

따라서 현재 한진중공업 영도조선소의 대체 부지 발굴 및 사업장 이전은 정부 및 지자체 사업의 원활한 추진, 지역의 균형발전, 지역 산업체 활성화 등을 위해서 시급히 해결되어야 할 문제이다.

제4절 자갈치 시장 현황 조사

1. 자갈치 현대화 사업

중구의 연안지역 중 영도대교와 연계되어 있는 연안지역에는 자갈치 시장, 신동아 시장, 건어물 등 수산물 시장이 밀집되어 있다. 자갈치 시장 일대에는 2003년 12월에서 2006년 12월까지 자갈치시장 현대화 사업을 추진하여 대규모 수산물시장이 들어섰다. 본 사업은 25,705m²의 규모로 지하 2층, 지상 7층으로 건설되었다. 본 사업의 목표는 우리나라 최대의 수산시장인 자갈치 시장을 기존 일반 상가들과 차별화하고, 해안에 위치한 자갈치 시장의 입지적 조건을 장점으로 살려 자갈치 회센터를 중심으로 ‘종합 씨푸드 파크’를 조성한다는 것이었다. 자갈치시장 현대화 사업이 조성되면 자갈치를 축으로 남포동 PIFF

광장과 영도대교, 제2롯데월드로 이어지는 관광벨트가 형성되어 주변 상가들과의 시너지효과를 극대화하여 국제적인 관광명소를 형성할 수 있을 것이라는 기대를 하였다.

2. 자갈치 글로벌 수산명소화 사업

1) 사업 필요성 및 목적

자갈치 시장의 연안구역 동측은 사업이 완료되어 현대화시설이 들어서 일정 부분 정비가 완료되었으나, 서측의 경우는 노점상이 난립하여 수산물을 판매하고 있어 사람 및 차량의 이동이 어렵고, 노상에서의 영업 활동으로 인한 위생에 취약성도 있었다. 그리고 본 지역에서 영업활동을 하는 노점상은 구청 허가제 대상에 속해있지 않는 등 제도권 내 유입을 통한 관리·운영의 필요성이 있었다.

〈그림 2-10〉 자갈치 시장 글로벌 수산 명소화 사업 대상 지역



자료 : 구글지도(<https://www.google.co.jp/maps/@35.0966381,129.0313466,1347a,35y,337.31h,4.15t/data=!3m1!1e3>), 2017.3.30. 검색

이러한 문제점을 해결하기 위해 국내최대 수산물 위판·판매 명소인 자갈치 일원의 위생 및 식품안전을 강화하고, 인근 관광자원과 연계하여 국제적 해양수산물 복합공간을 조성하는 목적으로 ‘자갈치 글로벌 수산물명소화 사업’(이하, 명소화 사업으로 표기)을 실시하게 되었다.

2) 사업 규모 및 사업 내용

본 사업의 규모는 3,469.6m²(약 1,050평)이고, 총 사업비는 93억 5천만 원으로 사업비 부담 비율은 국비가 50%, 부산시 시비가 50%이다. 사업의 범위는 기존 노점상이 입지한 곳의 협소한 도로를 확장하고, 소형선 부두구역에 명소화 건물을 건설하는 것이다. 그리고 현재 소형선이 계류하고 있는 곳을 잔교 방식으로 친수데크를 설치하는 것도 사업에 포함되었다. 명소화 시설 내에는 수산물 판매 및 먹거리 시설(기존 노점상 이전)이 입주하고, 친수데크는 조망 및 관광 시설, 홍보관 등이 들어설 계획이다.

3) 사업 추진 현황

본 사업은 최초 중구청이 추진하였다. 2013년 10월 자갈치 글로벌 수산물명소화 사업에 대한 추진 계획을 수립하였고, 11월 지방재정 투·융자 심사 승인을 받아 2014년 5월 자갈치 “해양수산물복합공간조성사업”의 일환으로 본 사업을 추진하게 되었다.

그러나 중구청에서는 해당 상인들과의 협의 과정에서 합의점 도출에 난항을 겪게 되고, 사업추진에 노하우를 가진 전문 인력 부족 등으로 2015년 1월 사업을 포기하게 된다.

2015년 2월 사업 시행부서가 중구청에서 부산시로 이관되었다. 이후 건설본부는 명소화 사업의 설계 용역 및 시공에 대한 업무를 수행하고, 해양수산국 수산유통가공과는 노점상 전수 조사 및 노점 상인들과 의견 조율(협상)을 실시하였다. 2015년 10월부터 2016년 3월까지 총 3회에 걸친 노점상 전수 결과 명소화 시설 입주자는 총 365명으로 결정되었고, 월 1~2회에 걸친 간담회를 통

해 상호 의견 조정을 실시하였다.

2016년 10월 기본 시설설계가 완료되었고, 2016년 11월 해양수산부로부터 사업계획 변경에 대한 승인을 받았다. 기존에는 시장 측 도로정비와 명소화 건물만이 재개발 범위였으나, 남항 소형선 부두(해양수산부 관할)까지 개발 범위를 확장하여 부산시와 해양수산부가 연계하여 사업을 수행하게 되었다. 그리고 위생·해수배관, 해수인입시설, 점포별 인입배선 등의 설치도 추가적으로 반영되었다. 초기 개발 규모는 50억 원이었으나, 변경 후 93억 원 수준까지 확대되었다.

〈표 2-6〉 사업추진현황

시 기	주요 내용
2013.10	- 자갈치 글로벌 수산명소화 추진계획수립(중구청 추진)
2013.11	- 지방재정 투·융자 심사승인
2014. 5	- 자갈치 “해양수산복합공간조성사업” 추진계획 수립
2015. 1	- 중구청 사업포기(전문인력 및 사업추진 경험 부재)
2015. 2	- 사업 시행부서 변경(중구청 → 건설본부)
2015. 8	- 자갈치수산명소화사업 설계(현상) 공모(2015.8.11~11.20)
2015.12	- 자갈치수산명소화 기본 및 실시설계 용역 착수
2016. 3	- 노점상 전수조사 실시(3회, 365명 확정) * 조사기간 : ‘15.10 ~ ‘16.3
2016.10	- 기본 및 실시설계 완료
2016.11	- 사업계획 변경(총 사업비 결정) 승인(해양수산부→시) · 총사업비 조정 : 5,000백만 원→9,345백만 원(실시설계 용역결과) · 위생·해수배관, 해수인입시설, 점포별 인입배선 추가반영
2016.12	- 건축공사 계약(12. 9)
2017. 3	- 해수인입시설 용역 추진

자료 : 부산시청 내부자료

이후 2017년 4월 10일 공사 착공을 계획하고 있으며, 2018년 12월 전체 공사가 완료되어 영업을 개시할 예정이다.

해양수산부가 실시 예정인 자갈치 대체 소형선 부두 조성 사업은 명소화 시설 전면에 잔교식 데크를 건설하는 것이다. 길이 224m, 폭 35.5m, 총면적 7,952m²(약 2만 4천 평) 규모이다. 본 개발을 통해 소형선 부두 확보 및 부족

접안시설 확충을 계획하고 있다. 총 사업비는 234억으로 전액 국비에서 충당할 예정이다.

〈표 2-7〉 자갈치 대체 소형선 부두 조성 계획

구 분	주요 내용
위 치	자갈치 글로벌 수산명소화 시설 전면 연안구역
규 모	잔교식 소형선 부두 L = 224m, B = 35.5m (7,925m ²)
사 업 비	234억원(전액 국비)
사업내용	대체물량장 확보 및 부족접안시설 확충

자료 : 부산시청 내부자료

4) 사업 추진 주체 및 이해관계자와의 협의 사항

사업 추진 시의 주체는 부산시에서 담당하였다. 중구청에서 사업 이관 이후 타당성 조사 및 건설 계획은 부산시 건설본부에서 담당하였으며, 노점상 전수 조사 및 간담회 추진은 해양수산국 수산유통가공과가 담당하였다. 항계 구역인 소형선 부두가 본 사업 범위에 들어오면서 해양수산부와 부산시가 연계하여 복합공정을 추진 중에 있다. 명소화 시설에 입점하는 노점 상인들을 중심으로 의견 조율은 정기적인 간담회를 통해 월 1~2회를 실시하였다. 간담회의 주요 쟁점 사항은 명소화 시설의 입점 권한, 입점 시 공간 면적, 신규 희망 진입 노점상 허가 여부 등이 있었다. 장기간의 의견 조율 결과 입점 권한은 현재 장소에서 노점상을 영위하고 있는 인원(365명)으로 한정하였고, 신규 진입 희망자의 입점은 허용하지 않기로 결정하였다. 상점당 입점 공간은 0.7평으로 다소 협소하다는 의견이 있었으나, 2층 규모의 한정된 공간에서의 배분이라는 것을 지속적으로 설명한 결과, 입점 상인들도 일정 부분 납득한 상황이다.

부산시의 현재 계획은 기관 등의 공사위탁방식을 통해 명소화 건물에 입점하는 상인들에게 일정액의 임대료를 받아 운영·관리를 실시할 예정이다. 임대료의 경우 영세상인인 점을 감안하여 사업성보다는 공익성에 입각하여 책정할 계획이다.

해당 구역 노점 상인들과는 협의체를 구성하여 의견 조정을 실시하고 있으나,

공사가 시작되면 공해·소음 등의 문제가 발생하는 연안 내측의 민간사업자 구역 내 상인들과의 간담회나 자갈치 현대화 시장 상인협의체 등과의 협의는 거의 이루어지고 있지 않은 상황이다.

그리고 친수데크의 공간 활용 방안, 임대료 수준, 시설 배치, 조례 등의 구체적인 사항도 앞으로 추진되어야 할 과제로 남아 있다.

제5절 재생사업에 따른 예상 문제점 도출

1. 한진중공업 이전에 따른 문제점

한진중공업 영도조선소는 부산 북항 지역과 이웃하고 있고 지역의 균형발전 및 도시재생사업의 원활한 추진을 위해 개발 범위에 포함될 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 해당 지역의 재개발에 대한 문제점은 여전히 존재한다. 현재 한진중공업 영도조선소 인근에는 많은 협력업체들이 자리 잡고 있고 이를 겨냥한 상권 또한 형성이 되어 있다. 한진중공업 종사자 중 영도구 내에 거주하는 인원이 많지 않다 하더라도 조선소 이전에 따른 추가적인 인구 유출, 중소 협력업체 이전 문제, 지역 내 경기 위축 등은 불가피 할 것으로 예상된다.

1) 추가적인 영도구 인구 감소

한진중공업 영도조선소가 이전함에 따라 영도구 인구 감소가 예상된다. 비록 현재 한진중공업 종사자의 대부분이 영도구 이외 지역에 거주하는 경우가 많으나 영도조선소 인근에는 협력업체 및 상권이 형성되어 있어 조선소 이전에 따른 추가적인 인구 감소 현상은 단기적으로는 불가피할 것으로 예상된다.

2) 중소 협력업체 이전 문제

영도구 연안 지역의 선박수리조선 및 관련 업체는 2014년 기준 총 487개사

가 입지하고 있어 그 집적도가 매우 높은 편이다. 선박구성부품제조업이 416개사로 가장 많고 배정반 및 전기자동 제어반 제조업 41개사, 강선건조업 26개사, 도금 및 도장업 4개사 등 순으로 분포하고 있다. 지역별로는 영도의 서측에 344개사, 동측에 96개사, 북측에 41개, 그 외 6개사가 위치하고 있다. 한진중공업 영도조선소 및 중형급 기업은 주로 영도의 북측에 위치하여 총면적 316,621㎡에 41개 기업, 기업당 평균 면적은 7,722㎡의 규모이다. 중소형급 기업이 주로 위치한 영도의 동측에는 총면적 274,323㎡에 96개 기업, 기업당 평균 면적은 2,858㎡로 북측의 3분의 1 수준이다. 481개로 가장 많은 기업이 위치한 영도의 서측은 총면적 79,223㎡로 기업당 평균 면적은 230㎡에 불과한 소형급 기업들인 것으로 파악 되었다. 한진중공업 영도조선소 이전에 따라 일부 협력업체 및 관련 기업의 연쇄적인 이전은 단기적으로는 영도구 지역의 경기 침체의 원인이 될 가능성이 있다.

〈표 2-8〉 영도구 내 선박수리조선 및 관련업체 분포 현황

업체 분류	관련 업체						합계
	소유형태별 (자가/임대)			지역구분			
	구분	업체수	면적 (m2)	구분	업체수	면적 (m2)	
강선 건조업	자가	17	383,371	영도 동측	2	74,364	업체수:26개 면적: 388,518m2
				영도 북측	3	279,533	
				영도 서측	12	29,474	
	임대	9	5,147	영도 동측	0	-	
				영도 북측	0	-	
				영도 서측	3	5,147	
선박 구성 부품 제조업	자가	163	198,755	영도 동측	47	156,660	업체수:416개 면적: 77,383m2
				영도 북측	11	4,438	
				영도	105	37,657	

업체 분류	관련 업체						합계
	소유형태별 (자가/임대)			지역구분			
	구분	업체수	면적 (m2)	구분	업체수	면적 (m2)	
				서측			
	임대	253	77,385	영도 동측	41	40,949	
				영도 북측	25	32,501	
				영도 서측	187	3,934	
배전반 및 전기자동 제어반 제조업	자가	12	2,475	영도 동측	2	1,152	업체수:41개 면적: 4,708m2
				영도 북측	0	-	
				영도 서측	10	1,323	
	임대	29	2,233	영도 동측	3	793	
				영도 북측	2	149	
				영도 서측	24	1,291	
도금 및 도장업	자가	1	405	영도 동측	1	405	업체수:4개 면적: 802m2
				영도 북측	0	-	
				영도 서측	0	-	
	임대	3	397	영도 동측	0	-	
				영도 북측	0	-	
				영도 서측	3	397	
총계		487	670,168				

자료 : 해양수산부, 부산항 미항만들기 시행계획 수립 연구 보고서, 2014. 12.

3) 이전 가능 부지 선정

한진중공업 영도조선소는 현재 국내 유일하게 원도심에 위치한 조선소이다. 그로 인해 타 조선소에 비해 인력 수급이 용이하다는 이점을 가지고 있다. 하지만 소음 및 환경 공해요소를 방출하는 선박 건조업의 특성을 고려한다면 원도심을 벗어나는 이전 방안이 검토되어야 할 것이다. 하지만 비교적 넓은 면적이 요구되는 산업이고 동시에 해안지역에 위치해야하는 입지적 요건을 고려한다면 이전 부지 선정에 어려움이 따를 것으로 예상된다. 또한, 영도조선소 이전에 따른 중소 협력업체의 연쇄적 이전에 대비한 대체(이전) 부지 확보도 어려울 것이다.

4) 원부지에 대한 친수공간으로의 난개발 우려

우리나라는 그동안 여러 해안지역에 있어 (재)개발이 이루어져 왔다. 특히 해양수도 부산은 그 대표적인 도시이다. 부산의 대표적인 해안지역 (재)개발 사례로는 해운대 마린시티 조성사업, 동부산 관광단지 개발, 북항 재개발 등이 있다. 해운대 마린시티는 부산의 랜드마크, 동부산 관광단지는 부산·경남 일대의 쇼핑 허브, 북항 재개발 예정지는 부산항 국제해양관광 거점으로 거듭나며 성공적인 사례로 분류된다. 가장 큰 공통점으로는 현재까지 거의 대부분의 국내 해안지역 (재)개발 사례는 신축 위주로 조성된 사업들이다. 하지만, 일본, 미국 등 해외에서는 新·舊의 조화로운 형태의 해안지역 (재)개발이 이루어져 왔고 현재까지 지속되고 있다. 그 대표적인 사례가 일본 요코하마 미나토미라이 21과 미국 뉴욕 (브루클린) 해군공창 재개발이다.

한진중공업 영도조선소는 우리나라 경제 발전의 발판이 되었던 조선 산업의 역사를 지니고 있는 산업·문화적 가치가 매우 높은 산업현장으로써 그 역사가 보존되어야 한다. 따라서 기존의 국내에서 이루어져 왔던 친수공간 위주의 (난)개발로 인한 지역 내 불균형을 조장하는 (재)개발이 되풀이되지 않도록 계획되어야 할 것이다.

2. 자갈치 시장 일대 재생 사업에 대한 문제점 제시

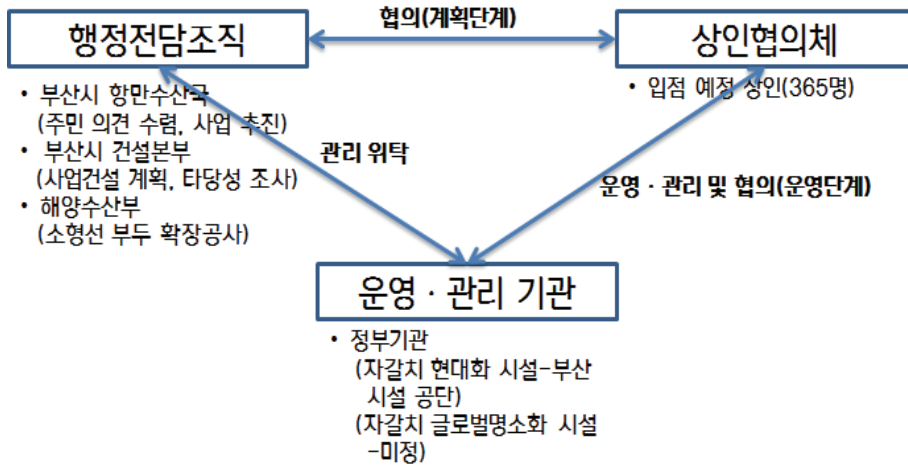
자갈치 현대화 사업 및 자갈치 글로벌 수산물시장 사업은 노후하고, 영세한 지역 상인들의 여건을 개선하고, 안전한 먹거리 제공과 방문객의 편의 제공을 통해 지역 경제 활성화라는 목적성은 도시재생의 취지에 합치하는 것으로 평가할 수 있다. 그러나 동종 업종의 난립에 의한 각 사업 간의 차별성 결여, 활성화 지원센터 기능 부재 등으로 인해 실질적으로 자갈치 시장의 상권 활성화 및 주변 지역과의 유기적 연계, 다양한 이해관계자들의 갈등 해소에 효과적으로 대처하지 못할 우려가 있다.

1) 지역상권활성화 및 이해관계자와의 유기적인 연계를 위한 코디네이터 부재

현재 명소화 사업의 경우, 행정기관과 입주 대상자인 상인과의 협의체가 구성되어 월 1~2회의 정기적 간담회가 진행 중에 있다. 도시 재생사업은 지역 주민들의 참여를 통해 다양한 이해관계 및 의사결정을 종합·정리하여 협력 구조를 형성하는 것이 매우 중요하다.

도시재생사업의 특성상 행정기관에서 문화, 복지, 지역 상권 활성화 등 다양한 분야를 모두 담당하기에는 현실상 한계가 있고, ‘도시재생 선도지역 사업시행 가이드라인’에 따르면 대상지역의 계획수립과 주민참여, 사업시행 전 과정에 걸쳐 총괄하여 관리 및 운영을 할 수 있는 사업총괄 코디네이터를 위촉하도록 되어 있다. 또한 총괄 코디네이터를 보좌할 수 있는 분야별 코디네이터를 선임하여 운영하도록 제시하였다.

〈그림 2-11〉 명소화 사업 협의 체계



그러나 본 사업의 경우, 코디네이터의 부재 등으로 인해 행정기관의 과업 과중 및 주민역량을 강화할 수 있는 프로그램 부재, 입점 예정상인들 이외의 다양한 이해관계자와의 의견을 효과적으로 반영하지 못하는 문제점이 있다.

2) 차별성을 살린 콘텐츠 발굴 미흡

현재 자갈치 시장 지역은 수산물 유통·판매가 중심이 되어 있다. 주변 소형 식당 및 신동아 시장, 자갈치 현대화 시설, 건설 예정인 명소화 시설이 모두 활어 및 해산물을 회센터 형식으로 판매하고 있다. 특히 신동아 시장, 자갈치 현대화 시설과 명소화 시설은 여러 소형 점포가 난립하여 동종 수산물을 판매하는 형태로 상호 간의 차별성이 없어 과열 경쟁의 우려가 있다.

또한 방문객의 입장에서도 여러 건물에서 동일한 상품이 판매되고 있는 방식만으로는 지역 특유의 개성을 인지하기 힘들고, 만족도 감소, 재방문 의지 하락 등으로 관광 매력도가 현저하게 떨어져 방문자들에게 외면 받는 지역이 될 가능성도 있다.

그러므로 동일한 수산물을 취급하여 판매한다고 하더라도 상인들의 재교육

및 공감대 형성을 통해 가공방법 및 판매방식, 운영방식의 다양화를 통해 다른 지역의 수산물 시장과는 차별화된 콘텐츠 개발이 필요하다.

3) 주변 지역과의 연계 개발 계획 부재로 인한 단절 현상 발생 우려

연안 지역을 중심으로 자갈치 현대화 사업이 완료되었고, 명소화 사업 등이 추진 중에 있으나, 해당 지역은 지자체 및 정부 부지인데 비해, 도심과 연안이 연결되는 지점에는 민간상업지역으로 현재까지 명확한 개발 계획이 제시되지 않았다. 도시재생의 취지는 지역의 유기적 연계를 통한 동반성장이 중심이 되어야 한다. 그리고 도시 개발의 측면에서도 지역 간의 동선 및 경관이 단절되지 않고, 조화롭게 연결되는 것이 중요하다.

〈그림 2-12〉 자갈치 시장 인근 재생사업 현황



자료 : 구글지도(<https://www.google.co.jp/maps/@35.0966381,129.0313466,1347a,35y,337.31h,4.15t/data=!3m1!1e3>), 2017.3.30. 검색

그러나 명소화 사업 추진 시 민간상업지역의 동반성장 방안이나 중구 전체의 연계방안 등이 고려되지 않아 재생지역 간의 단절 현상 발생, 민간상업지역의 상권 악화 등이 우려된다.

그러므로 연안 지역 개발뿐만 아니라 중간 지점인 민간상업지역과 광복동 및 부평동과 유기적인 연계가 될 수 있는 도시재생 사업 계획수립이 필요하다.

4) 방문객 유치를 위한 홍보활동, 지역 경제활성화를 위한 활성화지원센터 부재

자갈치 시장은 1945년 광복 이후 형성된 시장으로 부산 시민들과 과거의 추억을 가진 사람들이 즐겨 찾는 부산의 명소이다. 그러나 자갈치 시장이 보다는 많은 방문객이 찾아오고, 남녀노소가 방문하기 위해서는 다양한 홍보수단과 매력을 키우는 방안들이 필요하다.

자갈치 시장 인근에는 상인회를 중심으로 중구청과의 협의체를 구성하고 있으나, 다양한 홍보활동과 지역 경제활성화를 위한 전문 인력이 부족한 상황이다. 자갈치 현대화 시설은 부산시설공단에서 관리·운영하고 있으나, 해당 지역의 특성을 고려하고, 경쟁력을 강화할 수 있는 방안을 추진하기에는 한계가 있다. 해당 지역은 지자체 및 정부 소유 부지이므로 임대료 징수 및 시설 관리 등을 관할해야 하는 기관이 필요하다. 그러나 지역 홍보 및 경제 활성화를 위해 다양한 방안을 마련하고 추진해야 할 주체의 부재로 인한 도시재생사업의 상권 회복 및 관광 증진 등의 목표를 달성하기에는 한계가 있다.

제3장

해외 사례 조사 <<

제1절 요코하마 미나토미라이21 재개발 사례 조사

본 내용은 요코하마시 미나토미라이21 추진과 실무담당자들과의 인터뷰 내용 및 관련 자료를 종합·정리⁸⁾하였다. 요코하마 시청의 미나토미라이21 추진과 시라이 마사카츠과장은 일본 다수의 연안도시재생에 대한 사업계획을 수립에 이바지하였고, 계획 및 추진 시에 지역주민들과의 의견조율을 통한 갈등 해결 및 지역기업과 사업추진체계 구축 등의 풍부한 경험을 가진 행정전문가이다.

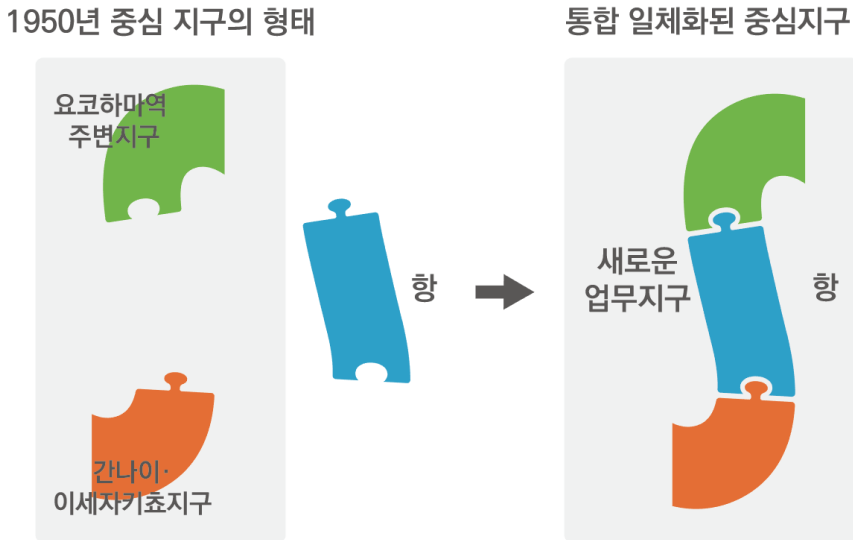
1. 재개발 배경 및 목적

1) 재개발 배경

‘요코하마 미나토미라이21 사업’(이후 MM21사업으로 표기)⁹⁾은 요코하마(横浜)의 워터프런트 중에서 새로운 도심구축 사업에 해당한다. 1965년 도시계획 구상이 발표되었을 당시 요코하마시는 입전해 있는 도쿄의 거대 성장에 의해 급격한 인구감소 등의 어려움을 겪고 있었다. 세계 제2차 대전 이후 대부분의 건물이 소실된 요코하마시는 계획적 부흥 사업이나 재정비가 없었던 상황으로 주력 산업인 무역업 관련 기업들도 수도인 도쿄로 진출하는 상황까지 발생하였다. 또한 원도심도 요코하마역 주변(도쿄와 연결되는 철도의 연결점)과 간나이(関内)·이세자키쵸(伊勢佐木町) 지구로 분리되어 유기적인 연계 성장이 어려운 상황이었다.

⁸⁾ 일반사단법인 요코하마미나토미라이21, 미나토미라이21 Information 2016, 내용을 수정·정리함

〈그림 3-1〉 도심부 강화사업의 기본 개념



자료 : 미나토미라이 지역관리 홈페이지(<https://www.ymm21.jp/biz/vision.html>), 2017.3.25. 검색

이와 같이 재정비 지연, 도쿄의 베드타운(bed town)화에 난관에 부딪힌 요코하마시는 이러한 상황을 극복하고, 독자의 개성을 살린 독립도시를 목표로 1956년 상호관련성을 가진 6개의 전략적 프로젝트인 ‘6대 사업’을 추진하게 되었다.

〈표 3-1〉 요코하마시 전략적 6대사업 현황

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ① 도심부 강화사업 ② 북항 뉴타운 건설사업 ③ 카나자와치사키(金沢地先) 매립사업 ④ 고속철도(지하철) 건설사업 ⑤ 고속도로망 건설사업 ⑥ 베이브릿지 건설사업 |
|---|

MM21사업은 6대사업 중 ①도심부 강화사업의 핵심 프로젝트로 제안하게 되었다.

2) MM21 사업의 목적

MM21 사업은 요코하마시의 자립성 강화, 항만기능 질적 전환, 도시권 사업 기능 분담을 목적으로 설정하였다.

요코하마시 자립성 강화의 경우, 요코하마 도심부 및 관나이, 이세자키쵸 지구와 요코하마 주변 지구를 유기적으로 연결하여 일체화하고, 이곳에 오피스, 문화시설, 상업시설 등 다양한 기능을 집적하는 것이다. 이에 따라 시민의 취업, 방문객 등을 유지하여 변화로운 도시를 구축하고, 경제 활성화와 경제기반을 확립하여 요코하마시의 독립성을 강화하는 목적이다.

항만기능의 질적 전환은 해변의 임해 공원과 니혼마루(日本丸) 메모리얼 파크 등의 공원과 녹지를 정비하고, 시민의 휴식, 친화적인 워터프런트 공간을 마련하는 것이었다. 이외에 국제교류기능이나 항만정비기능을 집적화하는 취지도 포함되었다.

도시권 사업기능 분담은 도심권의 균형 있는 발전을 위해 도쿄에 집중된 도시 기능을 일정부분 분담하고, 업무·상업·국제교류 등의 기능을 집적화하고, 확대하는 것을 목적으로 한다.

이와 더불어 MM21 사업은 3가지 도시상을 제시하고 있다.

첫 번째는 24시간 활동하는 국제문화도시이다. 컨벤션 기능을 정비한 국제교류거점으로써 요코하마 국제평화 회의장을 중심으로 오피스, 문화시설, 상업시설, 도시형 주택 등 다양한 기능을 유기적으로 결합한다. 그리고 세계 각지의 움직임을 상시 대응하고, 활동적인 글로벌 매력을 가진 도시를 구축하는 목표이다.

두 번째는 21세기 정보도시이다. 선도기술·지식집적·국제업무 등의 분야에서 활동하는 기업의 핵심관리부문과 연구개발부문을 비롯한 국가 행정기관 등의 업무기능을 집적하고, 경제·문화 등 다양한 정보를 창조·제공하는 정보도시로써의 기능을 수행하는 것을 목표로 두고 있다.

세 번째는 물과 녹지와 문화가 조화된 인간환경도시이다. 워터프런트의 귀중한 특성을 살려 인간과 자연이 조화롭게 공존하는 도시구축을 추진하고, 바다를 조망할 수 있는 대규모 녹지를 정비하여 녹지 네트워크를 형성한다. 요코하마의 역사를 대표하는 아카렌가(赤レンガ) 창고와 석조 도크를 보존·활용하고, 물과

녹지 속에 역사를 느낄 수 있는 개방적 도시환경을 실현하는 목표이다.

2. 재개발 현황

1) 재개발 진행과정

재개발 이전의 원부지는 조선소와 JR 철도(국영철도) 장치장(정차 및 하차 작업을 하는 장소)으로 이용되었다. 조선소의 도크 시설은 있었으나, 현재의 항만 기능을 수행하는 시설이나 여객 터미널과 같은 시설은 없었던 상황이었다.

1964년 요코하마 항만재개발 구상을 시작하여 1965년 재개발을 계획 발표하였다. 1980년 미쓰비시 중공업 조선소 이전이 결정되어 1985년부터 본격적인 개발이 진행되었다.

본 사업은 요코하마시도 개발주체가 되어 공공부문, 민간부분, 제3섹터⁹⁾ 방식이 혼합되어 추진되었다.

공공부문은 요코하마시, 카나가와현, 주택·도시기반정비공단이 참여하였고, 제3섹터는 (주)요코하마 미나토미라이21, 요코하마 국제평화 회의장, 미나토미라이 21 냉난방 주식회사 등이 참여하였다.

〈표 3-2〉 요코하마 미나토미라이21 추진주체

공공부문	요코하마시
	카나가와현
	주택·도시기반정비공단 ¹⁰⁾
제3섹터	요코하마 미나토미라이21
	요코하마국제평화회의장
	미나토미라이21 냉난방 주식회사
	요코하마 고속철도 (재)케이블시티요코하마

자료 : 요코하마시 내부 자료

9) 중앙정부 또는 지방자치단체 등이 민간부문이 가진 정보, 기술, 자본 등을 활용하여 공동출자 방식을 통해 사회간접자본 개발을 실행하는 것으로 도시개발이나 도시조성사업 등에 많이 활용되었다 (출처 : 서울특별시 알기쉬운 도시계획 용어, 2012)

10) 일본의 주택·도시개발공사로 국내 LH공사와 유사한 기능을 수행

2) 부지 소유 및 토지 매각에 관한 사항

개발 지역에서 일부 민간사업자 소유의 토지는 일단 시에서 수용하여 구역 정비를 완료한 이후, 원래의 소유자에게 재분배하는 방식을 채용하였다. 미쯔비시 중공업 조선소 부지의 경우도 대상 지역 부지를 정비한 이후, 원부지의 일정부분을 미쯔비시 중공업에게 이전하는 형태를 취하였다. 즉, 원래 시소 유 부지를 제외하고, 민간사업자 소유지는 토지 정비 이후 민간 사업자에게 이전하는 형태를 취하였다.

매립지의 경우는 시에서 주관하는 사업으로 매립 대상지 정비작업을 실시하고, 매립에 따른 비용을 회수하기 위해 민간 사업자에게 매각하는 형태를 취하였다.

토지 매각의 경우 전체를 한 번에 매각할 경우 계획에 따른 조화로운 개발이 어렵기 때문에 세부적으로 구역을 나누어 순차적으로 매각하는 방식을 선택하고 있다.

분양 방식은 입찰에서 최고가를 제시한 사업자를 선정하는 것이 일반적이거나 MM21 사업은 다른 방식을 택하였다. 분양 가격은 용도, 위치, 높이 등에 따라 표준가격을 설정하였다. 그리고 사업자 선정은 제안의 내용을 기준으로 적절사업자를 결정하는 방식을 택하였다. 즉, 해당 구역의 개발 예정 계획(미나토미라이21 도시경관형성 가이드라인) 및 MM21 사업의 취지에 입각하여 가장 조화롭고 참신한 아이디어를 제시한 사업자에게 분양을 결정하는 방식을 채택하였다. 요코하마시의 미나토미라이21 추진과에서는 본 지역의 역사, 이념, 평가 지침 등을 후보 대상자에게 전달하고, 이후 후보대상자의 제안서를 받아 평가하는 방식으로 사업자를 선정하고 있다.

〈그림 3-2〉 미나토미라이21의 단계적 순차 개발



자료 : 미나토미라이 지역관리 홈페이지(<https://www.ymm21.jp/about/aboutus.html>, 2017.3.25. 검색)

3) 미나토미라이21의 운영 및 관리 주체

미나토미라이21의 운영 및 관리주체는 Area Management에서 운영하고 있다. 정식명칭은 ‘일반사단법인 요코하미나토미라이21’(이후, MM21 법인으로 표기함)이고, 2009년 7월에 설립되었다.

원래 1984년 7월에 설립된 ‘(주)요코하미나토미라이21’이 본 지역을 관리·운영하였으나, 지역의 다양한 주체를 통합하고, 시대의 흐름을 반영하기 위한 목적으로 MM21 법인이 설립되었다. 초기에는 요코하마시가 주도하여 설립되었고, 이 후에는 MM21 법인이 자주적으로 운영 및 관리를 하고 있다.

〈표 3-3〉 미나토미라이21 업무

- ① 미나토미라이21 지구 마을 구축에 관한 기획조정
- ② 해당 지구 마을 구축 기본협정 운영
- ③ 환경대책
- ④ 문화진흥 및 활성화 방안 창출
- ⑤ 정보수집 및 광고활동
- ⑥ 조사연구
- ⑦ 방재 및 방법 활동
- ⑧ 공용시설 및 공용공간 활용
- ⑨ TV 방송 수신장애에 관한 조사, 연구, 상담, 조정
- ⑩ TV 방송 수신장애 대책 실시
- ⑪ 지역활성화를 위한 정보제공 및 정보통신시스템 이용에 관한 조사 및 연구
- ⑫ 회원상호 교류 촉진
- ⑬ 전 각호에 열거된 업무의 원활한 실시를 확보하기 위한 기금 조성
- ⑭ 전 각호에 열거된 업무 이외, 법인의 목적 달성을 위한 필요한 사업
- ⑮ 전 각호에 주대 관련 일절 업무

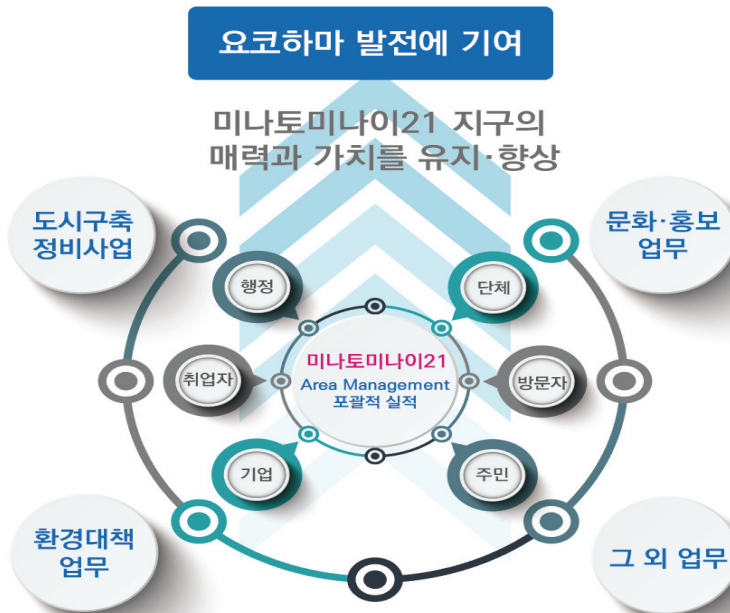
MM21 법인은 해당 지역에서 사업을 영위하는 사업자(지구 내 토지·건물소유자 및 시설관리운영자 등)가 주를 이루고, 요코하마시에서는 3명의 공무원을 파견하여 행정과 사업자 간의 업무 협조 및 지역 활성화 대책을 강구하고 있다. 총 회원 수는 125개사로 정회원 78개사, 준회원 5개사, 찬조 회사 42개사¹¹⁾로 구성되어 있다. 초기 자본금은 2억 8,500만 엔(28억 원 상당)으로 그 중 1억 엔(10억 원 상당)은 요코하마시에서 출자하였고, 나머지는 지역 기업 및 단체들의 기금으로 조성되었다.

운영·관리 자금은 기본적으로는 회원(지역의 민간사업자)의 회비, 시에서의 보조(연간 7,000천만 엔, 한화 기준 7억 상당), 단체의 수익사업(이벤트, 공연 등의 수입) 등으로 총 21억 원 상당으로 운영되고, 부담률은 각각 1/3 정도가 된다.

MM21 법인의 기능은 도시 정비, 환경개선, 문화·홍보활동, 회원들의 커뮤니케이션 및 연계 강화 등이 있다.

11) 정회원은 미나토미라이21 지구에서 토지 및 건물을 소유 또는 해당 지구에서 건물을 관리운영하고 법인의 목적에 동의하는 기업 또는 단체가 대상, 준회원은 해당 지구에서 임시로 토지이용시설을 관리 운영하고 법인의 목적에 동의하는 기업 또는 단체가 대상, 찬조회원은 상기 이외의 법인의 목적에 동의하는 기업 또는 단체가 대상임

〈그림 3-3〉 요코하마미나토미라이21의 설립 목적



자료 : 미나토미라이 지역관리 홈페이지(<https://www.ymm21.jp/about/aboutus.html>, 2017.3.25. 검색)

도시 정비 사업은 구역별 사업계획 시의 규칙(rule)을 만들고, 준수하는 역할이다. 규칙은 MM21 법인(민간기업, 행정, 시민 등)이 구축하고, 이러한 규칙에 입각하여 개발계획을 수립하고 있다. MM21 법인은 본 지역에 입지한 업자들과 행정 기관들이 연합하여 자신들의 지역 가치를 향상시키기 위한 방안들을 검토하는 기능을 수행한다. 예를 들어 미나토미라이21의 대표적인 경관인 건물들의 배치나 높이 등은 법률적으로 정하는 것이 아닌 MM21 법인에서 자신들이 규칙을 통해 결정하는 것이다. 랜드마크 타워 건설을 제안하는 것은 미쓰비시 중공업이나 랜드마크의 외형(높이, 외관, 조명, 이름, 건물에 간판을 세우지 않을 것 등의 사항)에 대한 규칙을 정한 것은 MM21 법인이고, 이러한 규칙이 이 구역 전체에 적용되어 있다. 이러한 룰은 도시구축 기본규정이라는 문서에서 규정되어 있고, 미나토미라이21 도시경관형성 가이드라인(rule book)도 MM21 법인에서 자치적으로 편찬하였다. 도시경관형성 가이드라인은 하드웨어적인 내용

이 중심으로 건물의 색, 구역별 데크 등도 계획단계부터 결정되어 있다. 건물의 색의 경우도 크게 3부분으로 분류하여 바다에 가까운 건물은 흰색, 안쪽으로 들어갈수록 진하게 설정하여 그라데이션 효과를 가져오게 하는 등 다양한 부분을 계획 단계에서부터 고려하여 도시 정비를 실시하였다. 그 결과, 미나토미라이21이 공간, 시설, 녹지 등의 풍경이 조화롭게 이루어졌다고 평가받고 있다.

3. 재개발에 따른 문제점 및 해결방안

1) 원도심의 주민과의 대립

원도심인 요코하마역과 관나이역, 사쿠라키초의 북측 등의 주민들은 새로운 지역이 개발되면 상권 침체를 걱정하였다. 미나토미라이21은 대규모 재개발로 신도심이 형성되게 되면 원도심의 상권이 축소될 수 있는 위험성이 있어 재개발 주변의 주민들과의 조정과정을 거치게 되었다. 그러나 해당 지구가 개발 이후 당초 계획이던 양쪽 지역 연계를 통한 동반 성장은 목표를 달성하지 못하였다. 미나토미라이21이 지역 주민들의 취업률 증가, 요코하마시 전체의 경제 성화에는 기여하였으나, 도시의 중심이 이 지역을 집중되어 이전 지역의 상인들은 수혜를 받지 못하는 상황이 발생하였다.

이러한 문제를 해결하기 위해 요코하마시에서도 신도시와 구도시의 연결 도로 및 보행로를 확보하고, 원도심의 문화유산 관광 활성화를 홍보활동 및 도시 정비를 순차적으로 진행하고 있다. 그러나 향후 원도심과의 동반 성장을 통한 도시기능 강화가 실현될지는 상황을 지켜볼 필요성이 있다.

2) 조선소 이전에 따른 문제점

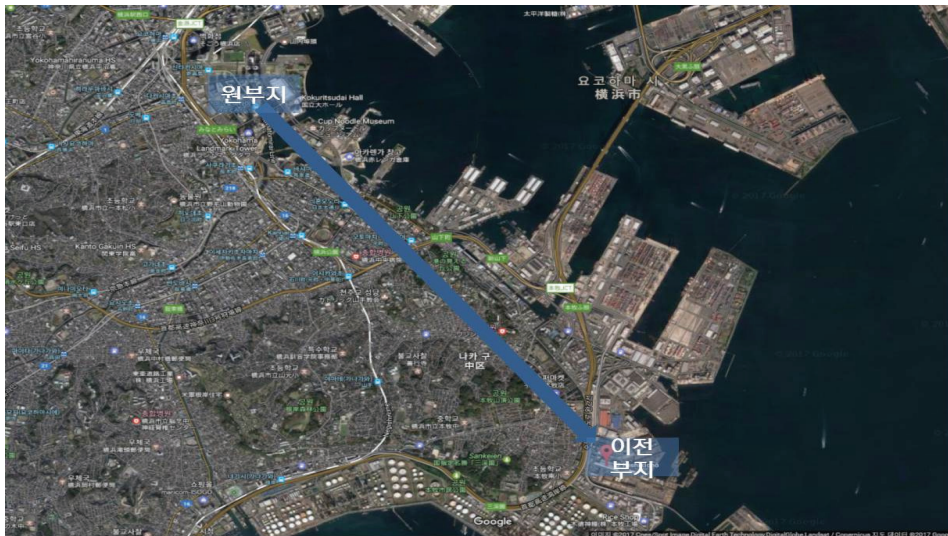
조선소의 재개발 이유는 일본의 조선 산업의 경우 세계 제2차 대전 이후 고성장기를 거쳤으나, 1960년대 세계 산업 환경 변화 등으로 인해 조선 산업도 정체기에 진입하게 된다. 그리고 대형선이 등장하는 추세에서 1897년과 1899년에 건설된 협소한 도크에서 선박을 건조하는 것이 불가능하게 되었다. 이러한

상황 등을 고려해 미쯔비시 중공업 입장에서는 새로운 장소로 이전하여 재도약을 할 수 있는 발판을 마련하는 등의 계획을 세우게 되었다. 이전 시의 문제는 이전할 부지의 확보, 이전 부지 매입비용, 중공업 종사자의 처우 문제였다.

요코하마시 입장에서 조선포가 다른 지역으로 이전할 경우, 지자체의 기간산업 유출이라는 타격을 입게 되고, 중공업 종사자들도 통근 문제 및 장거리 이동이라는 문제가 있었다. 이에 요코하마시와 미쯔비시 중공업은 장기간의 협의 과정을 거쳐 최적지인 카나자와 지역의 해안을 매립하여 조선포 이전을 결정하였다.

이전 부지는 지리적으로도 이동 거리가 8km 근방에 있고, 요코하마 관할 내에 위치하고 있어 기간산업 유출이나 종사자의 불만을 최소화하는 대안을 제시하였다.

〈그림 3-4〉 미쯔비시조선포 이전 부지



자료 : 구글지도(<https://www.google.co.kr/maps/place/12+Nishikich%C5%8D,+Naka-ku,+Yokohama-shi,+Kanagawa-ken+231-0812+%EC%9D%BC%EB%B3%B8/@35.4193615,139.6709742,17z/data=!4m5!3m4!1s0x601842b84977b365:0xf808fb298402d34f!8m2!3d35.4173418!4d139.6730288>), 2017.3.25. 검색

이전에 따른 매립비용의 경우는 요코하마시의 채권 발행과 매립지 매각 비용으로 충당하였다.

4. 향후 과제

도시 구축에 요구되는 사항(상품, 서비스 등)들은 시대와 함께 변화하고 있으며, 계획 이후 30년에서 40년이 지나는 동안에 여러 가지 문제점과 시대적 요청이 있었다. 환경 대책은 개발 당시인 30년 전만 하더라도 고려되지 않은 내용이었으나 현재에는 가장 중요한 사안이 되었다. 도시 구축은 하드웨어적인 부분 뿐만 아니라 소프트웨어적인 측면에서 매력 창출이라는 부분을 고려하지 않으면 일본 내의 도시 간의 경쟁에서 살아남을 수 없는 것이 시대적 흐름이다. 그러므로 시대적 흐름을 선도적으로 예측·종합하여 특히, 소프트웨어적인 요소에 대한 대응이 향후 도시개발의 핵심과제라고 사료된다.

제2절 미국 뉴욕(브루클린) 해군공창 재개발 사례 조사

본 내용은 미국 뉴저지시티대학교(New Jersey City University, NJCU) 경영대학 경영관리학과 교수의 자문 보고서를 종합하여 정리하였다. NJCU 이은수 교수는 항만 운영 관련(재개발 포함) 다수의 연구 경험을 갖춘 전문가이다.

1. 재개발 배경 및 목적

1) 재개발 배경

브루클린 해군공창은 1801년 상업 활동의 보호 및 국가수립 초기의 국제정세에 취약한 미국을 방어하기 위해 대통령 존 아담스 정부가 5개 해군공창을 건설하였다. 이후 미 해군의 군함을 제조 수리하기 위한 목적으로 지속적 확장을 추진하였고, 2차 세계대전을 치루며 브루클린 해군공창의 규모는 2배로 성장하는 등 세계 제일의 건선거(dry dock)와 크레인(crane)을 건설하게 된다. 이 시기, 군사산업 인력부족으로 인해 공창 내 최초로 여성인력을 고용하며, 이 해군

공장은 여성을 포함 70,000명의 고용을 창출하며 최고 번영기를 맞이하였다. 그럼에도 불구하고 세계대전의 종식과 함께 산업 쇠퇴로 인해 1966년 Robert McNamara 국방부 장관 지휘 하에 해군은 조선소를 해역하고 뉴욕시에 매각하며 산업단지 조성이 시작된다.

뉴욕시는 브루클린 해군기지를 산업단지로 지정하고, 비영리 단체인 Commerce Labor and Industry in the County of Kings(CLICK)에 운영을 맡긴다. 콜롬비아대학 공학경제학자 세이무어 멜멘(Seymour Melmen)이 주장한 해군 함정 제조 기술 인력의 상선 제조 기술 인력으로의 전환은 받아들여지지 않았다. 고용 승계 및 창출을 위해 미 자동차 제조업체 유치를 추진하였으나, 실패하여 조선 산업으로 눈길을 돌렸다. 해군은 1966년 브루클린공창 조직을 해체하고, 1967년 시트레인 해운 소유의 시트레인 조선 (Seatrain Shipbuilding)이 입주하게 된다. 하지만 시트레인이 경영부실로 1975년에 3,250명을 해고하자 브루클린 하원의원이던 Shirley Chisholm and Fred Richmond는 일자리를 지키기 위해 400억 원의 의회대출을 받았으나, 결국 1979년 시트레인은 폐업을 하게 된다. 1976년 이 공창 내 인력의 80%인 6,000명이 시트레인 조선과 코스탈 건선거 수리(Coastal Dry Dock and Repair)사에 의해 고용되어 있었다.

뉴욕시장 코치(Koch)는 1981년 CLICK을 현재의 브루클린공창 개발공사(Brooklyn Navy Yard Development Corporation: 이하 개발공사)로 대체한다. 코스탈 건선거 수리는 미 해군함정 수리사업을 지속하다가 1987년 폐업하였다. 이 두 조선 및 선박수리업체가 폐업하고 이후 개발공사 관리 구역의 6건선거와 빌딩에는 조선 및 선박 수리업체를 유치하였으나, 관심을 갖지 못하게 되었다. 이후 1987년까지 가장 큰 두 해양산업체가 폐업하고 고용에 빨간불이 들어오자, 개발공사는 업종 다양화와 공동체의 활력 및 창조성을 반영하는 소규모 산업체들을 입주시키는 노력을 하게 된다. 이러한 노력으로 1998년에는 입주율 98%로 고용 인력 3,000명에 육박하게 된다.

〈그림 3-5〉 브루클린 해군공창 전경



자료: <http://www.rew-online.com/wpcontent/uploads/2013/03/Brooklyn-Navy-Yard-11.jpg>, 2003. 4. 16 촬영.

2) 브루클린 해군공창 재개발 사업의 목적

브루클린 해군공창 재개발 사업의 목적은 현재와 미래의 지역공동체를 고려한 개발전략을 중심으로 조화된 환경전략 개발, 지속 가능한 산업단지 조성을 통한 국가적 모델 개발, 사회적 책임이 있는 기술주도형 기업 유치를 위한 최적의 입지 수립에 중점을 두고 있다.

2. 재개발 개요

1) 재개발 전략

브루클린 해군공창은 121만 m^2 (약 37만 평) 규모의 산업단지이다. 개발공사는 2016년 재무제표에 의하면 2015년 기준 37만 m^2 (약 12만 평)의 산업, 상업부지

에 6개의 건선거와 4개의 부두를 관리 임대하고 있다¹²⁾. 이 공사는 부동산 임대를 통해 운영비와 시설에 재투자되는 잉여금을 충당하기 위한 수익을 창출하고 있다. 따라서 공사는 입주업체 사업이 성장하고 확장되어 고용을 확대할 수 있도록 환경을 조성해주는 역할을 한다. 연방정부, 뉴욕주, 뉴욕시가 기간시설에 2억 달러 이상 출자하고 민간기업들이 장비구매, 건설 및 시설보수 등에 5억 달러 이상을 투자할 전망이다.¹³⁾

2011년까지 275개 중소기업이 입주하고, 일자리 창출로 총 6,000명을 고용하며 성장하게 된다. 이 시점에서 개발공사는 21세기 시대적 흐름으로 녹색제조업과 인접 지역단체에 좋은 이웃 지원을 위한 지속 가능성 계획을 세운다. 한 예로, 구역 내에는 풍력/태양광 에너지를 이용한 가로등을 설치하여 친환경을 지향한다.

〈그림 3-6〉 브루클린 해군공창 건물 전경



자료: : 이은수, 2017. 4. 2 촬영.

12) Deans, Archer & Co. (2013). "Consolidated Financial Statement, Required Supplementary Information and Supplementary Information with Independent Auditor's Report." New York: Brooklyn Navy Yard Development Coporation.

13) European-American Chamber of Commerce: New York, "NYC is building A Green Manufacturing Center at Brooklyn Navy Yards". <https://www.eacny.com/news/nyc-is-building-a-green-manufacturing-center-at-brooklyn-navy-yards>에서 검색

2) 개발 주체

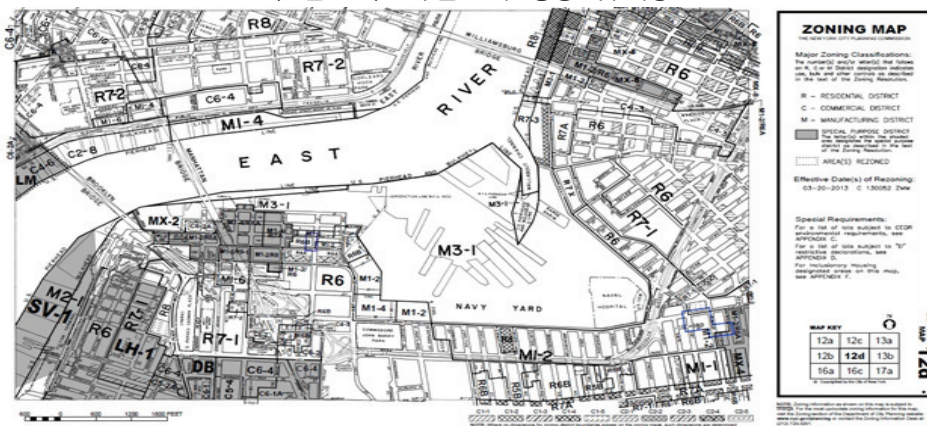
브루클린 해군공창은 뉴욕시가 토지를 소유하고 있지만, 브루클린 해군공창 개발공사가 독립적으로 관리 운영하고 있어 개발계획 및 입주자 선정은 모두 일관되게 이 공사에서 주체적으로 결정하고 운영 또한 함께하고 있다.

1971년 개발공사 전신 클릭은 뉴욕시로부터 해군공창의 시설갱생과 새로운 산업 및 기업유치를 위하여 조직되었다. 클릭을 인수받은 개발공사는 2012년까지 장기 임차를 마치고 5번의 연장 가능한 49년 장기 임차로 전환하였다. 조직의 이사회는 뉴욕시장이 회원들을 지명하기 때문에 뉴욕시의 일부 조직으로 간주되기도 한다.

3) 개발 사업의 지리적 범위

브루클린 해군공창은 2013년 이후, 뉴욕시 공장지구 (Manufacturing Zone)로 지정되어 있다. 이 공창은 뉴욕시 구역지정 존 12D에 속해 있으며, DUMBO, FORT GREEN, WILLIAMSBURG, BEDFORD-STUYVESANT, VINEGAR HILL 구역과 인접하고 있다. 이 해군공창은 공장지구 M3-1로 지정되어 있다.

〈그림 3-7〉 브루클린 해군공창 지구지정



자료 : The City of New York (<http://www1.nyc.gov/>), (검색일: 2017. 3. 26.)

브루클린 해군공창 재개발 사업은 개발공사가 관리하고 있어 기존의 공창구역으로 한정된다. 인근 지역의 개발은 뉴욕주와 뉴욕시가 공동 투자한 기타 개발공사가 진행하고 있으며 관리지역은 목적에 따라 다르기는 하지만, 대부분 주거와 상업지구로 한정한다. 브루클린 해군공창 인근 지구의 개발은 DUMBO, FORT GREEN, WILLIAMSBURG, BEDFORD-STUYVESANT 구역에서 활발하게 이루어지고 있다. 반면에 VINEGAR HILL은 공장지구로 지정이 되어 있어 다른 구역에 비해 주거, 상업적 개발이 뒤쳐진 상태이다.

4) 투자방식 및 자금지원

이 산업단지의 개발은 민관합작 투자 방식 (Public-Private Partnership: PPP)으로 이루어지고 있다. 개발공사 홈페이지 자료에 의하면 제2차 대전 이후 7,100억 원 상당의 개발 투자가 계획되어 있으며, 이 중 많은 계획이 이미 진행되고 있다. 이로 인해, 2020년까지 16,000개의 일자리를 창출할 것으로 예상하고 있다.

자본금 확보는 NMTC 투자펀드로부터 장기대출을 하였으며, 연방 홈랜드 세 큐리티부와 재난관리청에서 샌디 폭풍 복구를 위한 교부금을 수령하였다. 2016년 뉴욕주 개발공사(Empire State Development Corporation: ESD)에서 해군공창 개량을 위한 투자펀드를 받았다.

수익원은 토지와 건물 (일괄 공간으로 표현) 임대료와 교부금(grant), 비운영 수익은 기반시설 대체 및 갱생을 위한 뉴욕시의 투자 자본금과 투자 교부금(capital grant), 손실에 따른 세금공제 등이 주를 이루고 있다.

3. 재개발 현황

1) 개발 사업

브루클린 해군공창 재개발 사업은 현재 크게 5개 구역으로 나누어 진행 중에

있다. 기존의 낙후된 건물을 리모델링하여 재건하는 Building 77, 새로운 혁신 산업 단지를 조성하는 Dock 72, 기존의 낙후된 시설의 리모델링과 최첨단 현대식 산업시설 건설의 복합적인 개발 Green Manufacturing Center, 소매상권 단지 및 산업단지 개발 Admirals Row, 영화 단지를 조성하는 Steiner Studios 등이 개발 중에 있다.

〈그림 3-8〉 브루클린 해군공창 재개발 프로젝트



자료 : Brooklyn Navy Yard Development Corporation (<http://brooklynnavyyard.org/>), (검색일: 2017. 3. 29.)

2) 빌딩 77 (Building 77)

92,903㎡의 빌딩을 다시 살리는 프로젝트로, 이 구역에 이루어지는 프로젝트 중 최대 규모이며 일반 시민들이 연안에 접근하는 새로운 관문이 될 것이다. 이 건물 일층에는 5,574㎡ 가량 대중식품 생산공장 허브를 갖추고 약 3,000개의 일자리를 창출할 것으로 예상된다.

〈그림 3-9〉 빌딩 77



자료 : The Architect's Newspaper, LLC(<https://archpaper.com/>), (검색일: 2017. 3. 26.)

3) 도크 72 (Dock 72)

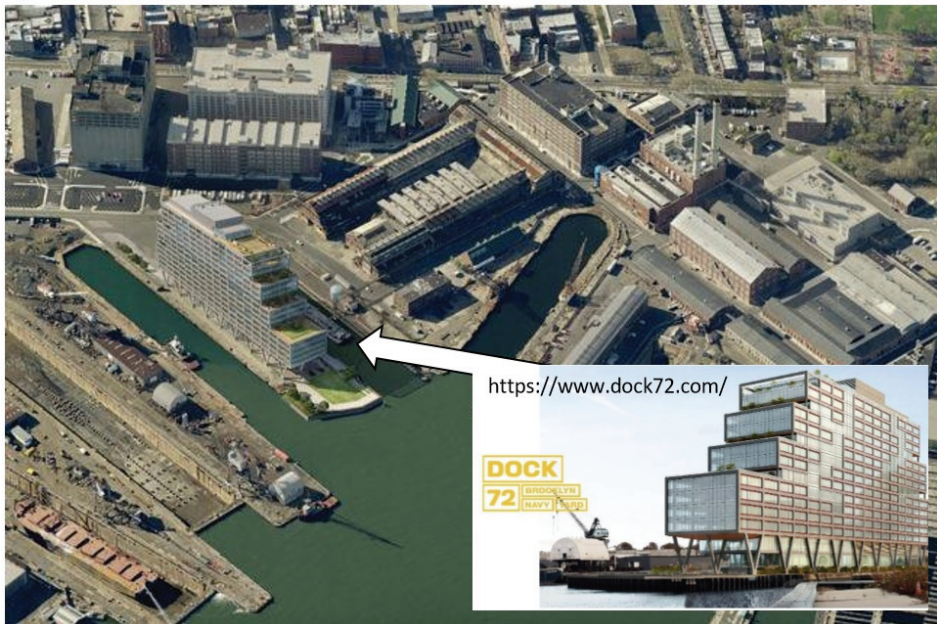
뉴욕시장 드 블리지오는 브루클 해군공창 개발공사와 도크72에 기술과 혁신 산업의 허브를 만들겠다고 선언¹⁴⁾하고 2016년 5월에 착공하였으며, 62,709㎡의 빌딩이 들어설 예정이다. 이 빌딩은 보스톤 프라퍼티와 구딘 매니지먼트에서 16층 건물을 건설하고 위워크에서 입주관리를 하게 된다. 개발공사는 이 공사로 4,000개의 일자리가 창출될 것으로 예상하고 있다.

14) The City of New York. (2016. 5. 5). “Mayor de Blasio and Brooklyn Navy Yard Announce Groundbreaking of Dock 72 Tech and Innovation Hub”. The Official Website of the City of New York: <http://www1.nyc.gov/office-of-the-mayor/news/429-16/mayor-de-blasio-brooklyn-navy-yard-groundbreaking-dock-72-tech-innovation-hub>에서 검색됨.

〈표 3-4〉 개발 상세 내용

- ① 개발참여: 브루클린 해군공창 개발공사, 루딘 개발(Rudin Development), 보스턴 부동산 (Boston Properties), 위워크 (WeWork) 부동산관리
- ② 투자 방법 및 예상금액: 민관합작투자, 민간 3,800억 달러
- ③ 개발면적: 62,709㎡ 빌딩
- ④ 개발 예상효과: 신규 고용 4,000명, 소상공인 형성 및 활성화

〈그림 3-10〉 도크 72와 위워크 테크 혁신허브센터



자료 : The Architect's Newspaper(<https://archpaper.com/>), (검색일: 2017. 3. 26.)

4) 녹색제조센터 (Green Manufacturing Center)

플라자 건설 (Plaza Construction)은 20,624㎡ 규모의 예전 조선소 건물 128, 123, 28을 최첨단 현대식 산업공장시설로 리모델링하였다. 이전 후 이 센터에는 미 육군 방탄복 제조 납품업체인 Crye Precision, 부동산 개발업체 Marco Sea, New Lab, Brooklyn Roasting Company가 입주 예정이며 800 개의 일자리 창출이 예상 된다.

〈표 3-5〉 개발 상세 내용

- ① 개발참여: 플라자건설
- ② 투자 방법 및 예상금액: 민관합작투자, 4천 6백만 달러를 투자
- ③ 개발면적: 20,624㎡ 단지
- ④ 개발 예상효과: 최첨단 산업 육성 및 신규 일자리 800개 예상

〈그림 3-11〉 녹색제조센터



자료 : Marvel Architects(<http://marvelarchitects.com/project/brooklyn-navy-yard-new-lab/>), (검색일: 2017. 3. 29.)

뉴랩 (New Lab)은 2016년 6월 21일 개소식을 하였고 현재 이 연구동은 각종 첨단설비들을 갖추고 디자이너, 엔지니어 및 창업가들을 지원하기 위한 환경을 조성함을 목적으로 운영되고 있다. 연구동에는 카페, 요리시설, 휴게실, 418㎡ 규모의 이벤트 공간 및 CNC 밀링기계, 도정방, 레이저절단기, 3차원출력기 등의 다양한 워크숍을 진행할 수 있는 공간들을 제공하고 있다.

〈그림 3-12〉 뉴랩 (New Lab) 개발 과정



(가) 해군공창조선시설

(나) 리모델링

(다) NEw Lab (뉴랩)의 내부전경

자료 : New Lab(<http://newlab.com/>), (검색일: 2017. 3. 30)

5) Admirals Row

2011년 11월 29일 뉴욕시 의회는 Admirals Row 지역 재개발 사업을 승인하며 마이클 블룸버그 뉴욕시장과 앤드루 킴벌 브루클린 해군공창 개발공사(Brooklyn Navy Yard Development Corporation) 회장이 개발계획을 발표하였다. 이 공사는 24,281㎡ 부지에 약 6,875㎡ 규모의 웨그먼스 푸드 마켓, 7,340㎡ 규모의 소매상권, 11,705㎡ 규모의 산업단지를 개발할 계획을 세우고 있다. 이 부지는 연방정부 소유로 되어 있었으나, 개발 승인과 함께 뉴욕시 소유로 이전이 되었고, 개발공사가 개발에 참여할 업체를 공개입찰을 통해 공모하고 공사를 관리 감독한다.

이전에 PA Associates가 최초 개발사업자로 선정되었으나, 사업 시작 전에 사업을 포기하였고, 두 번째로 브룸필드 건설그룹(Bloomfield Development Group)이 사업에 참여하였으나, 이 회사도 중도에 사업포기를 하였다. 개발공사는 2014년 7월 7일 세 번째 공개입찰을 시도하는데, 이번 입찰에서는 기존 공모와는 달리 샌즈스트리트(Sands Street) 근처의 샌드구역(the Sands Site)도 포함시켰다¹⁵⁾. 이 부지 개발로 총 1,200개의 신규 일자리 창출이 예상된다.

15) GeigerDaniel. (2014. 7. 7). "BNYDC has also established aggressive community participation goals for the construction of the Admirals Row site, including 30% of the overall contract values awarded to certified minority/women-owned businesses and 15% of contracts targeted to local bus". (Craigslist: New York Business) Real Estate.
http://www.craigslistnewyork.com/article/20140707/REAL_ESTATE/140709920/brooklyn-navy-yards-admirals-row-back-in-play

〈표 3-6〉 개발 상세 내용

- ① 개발참여: 스테이너 NYC
- ② 투자 방법 및 예상금액: 민관합작투자, 민간 1400억 달러
- ③ 개발면적: 약 24,281㎡ 부지
- ④ 개발 예상효과: 이 개발구역은 Fort Green, Clinton Hill지역으로 음식사막(food desert)으로 지역사회
의 신선하고 저렴한 식료품시장을 제공. 1,200개의 소매업 일자리 창출예정. 30%의 소매입주계약은 여
성사업가를 비롯한 소수그룹에 할당. 계약의 15%는 브루클린 지역사업자에게 할당 예정.

〈그림 3-13〉 Admirals Row 조감도



자료 : BrenzelKathryn, The Real Deal(<https://therealdeal.com/2016/06/10/steiner-plans-three-retail-buildings-near-brooklyn-navy-yard/>), (검색일: 2017. 3. 28.)

〈그림 3-14〉 Admirals Row 부지 공사현장



자료 : 이은수, 2017. 4. 2 촬영.

6) 스테이너 스튜디오 (Steiner Studios)

1999년 개발공사와 뉴욕시장 지올리아니(Giuliani)는 스테이너 스튜디오가 해군공창의 가장 큰 입주자가 될 것으로 예상하고 있다. 뉴욕시는 250억 원을 시설개선에 투자하고, 스테이너 가족 투자가 100억 원 정도 투자할 계획이다.

뉴욕시 지역센터(The New York City Regional Center)는 2010년 스테이너 스튜디오에 650억 원 달러 대출을 승인하였다¹⁶⁾. 2010년에는 과거의 해군 응용과학연구소를 재활용하면서, 새로운 음향스테이지 5개를 신설하였다. 2014년 스테이너는 뉴욕시 지역센터에서 800억 원 대출을 승인받았다.

지역 공동체 협력의 일환으로 브루클린대학(Brooklyn College)과 협력하여 영화 촬영장에 위치한 최초의 영화학교를 설립, 저렴한 학비로 교육의 기회를 제공하고 있다.

〈그림 3-15〉 스테이너 스튜디오



자료 : 이은수, 2017. 4. 2 촬영.

16) New York City Regional Center. (2010. 9. 1). "NYCRC TO PROVIDE FUNDING FOR STEINER STUDIOS". Press Release - NYCRC Financing: <http://nycrc.com/press/5/nycrc-to-provide-funding-for-steiners-studios.html>에서 검색됨

스테이너는 현재 22,854㎡ 면적의 켄트에비뉴 롯 (Kent Avenue Lot)에 방치된 해군병원 별관 건물을 약 1,370억 달러 투자를 통해 스튜디오를 2025년까지 확장할 계획이다¹⁷⁾.

〈표 3-7〉 개발 상세 내용

- | |
|---|
| ① 개발참여: 스테이너 NYC
② 투자 방법 및 금액: 뉴욕주 113억 달러를 병원 부속건물 개조에 투자하고, 뉴욕시는 이에 공동자금 출자형식으로 113억 달러 투자. 스테이너에서 기반시설 구축을 위해 1,370억 달러 투자.
③ 개발면적: 80,947㎡ 부지 내에 12,200㎡ 규모의 음향시설, 20,800㎡ 규모의 사무실, 의상 헤어디자인, 도정, 준비실 등.
④ 개발 예상효과: 산학 협력 교육프로그램 운용. |
|---|

〈그림 3-16〉 스테이너 스튜디오 확장 공사 현장



자료 : 이은수, 2017. 4. 2 촬영.

17) Steiner Studios. (2017). "The LOT". <http://www.steinerstudios.com/the-lot/>에서 검색됨

4. 재개발에 따른 문제점 및 해결방안

1) 안전 및 대중의 접근성 상충

(1) 문제점

브루클린 해군공창은 업체의 안전과 기술보존을 위해 모든 출입구는 통제하고 있으며 방문자 및 견학을 원하는 시민에 한해 제한적 접근을 허용하고 있다. 방문자의 경우, 개발공사의 웹사이트를 방문하여 방문 신청을 하면 단지를 견학할 수 있다. 하지만 인근의 브루클린 브리지공원과는 달리 해군공창의 해안은 일반인의 접근이 불가하고, 해군 공동묘지와 박물관에 한정하여 일반인에게 제한 없이 공개되어 있다.

(2) 해결방안

홈페이지를 통해 방문신청을 할 수 있으며, 매주 단체 관람 및 기타 여러 지역 시민 프로그램을 운영하여 내부를 공개하고 있다. 특히, 어드미럴스 로우 개발 완공 시, 지역 주민에게 신선식품 쇼핑센터가 공개되고 단지 내의 맥주 판매점 및 기타 편의 시설도 일반에게 허용할 계획이다.

2) 역사적 건물의 보존

(1) 문제점

브루클린해군공창개발이 진행되면서 일부 건물들이 방치되고 자연훼손상태에 처해졌다. 일부 역사적 건물들은 복구가 불가능해 보이기도 한다. 몇몇 건물들의 지붕은 1864년에서 1901년 사이에 지어지기도 했다¹⁸⁾.

뉴욕대학 도시정책계획과 모스 교수는 “이 해군공창은 30년 동안 대중에게서

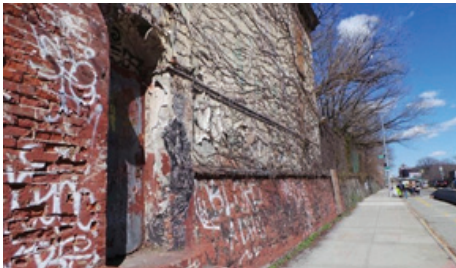
18) SantorMarc. (2010. 5. 14). “The Struggle to Preserve the Brooklyn Navy Yard”. (New York Times) <http://www.nytimes.com/2010/05/16/realestate/16row.html>에서 검색됨. (검색일: 2017. 3. 30.)

철저히 외면당해 왔다”며 뉴욕타임스와의 인터뷰에서 이야기했다. 어드미럴스 로우(Admirals Row) 개발이 확정되면서 이 구역에 포함되어 있던 건물이 사라질 위기에 처했다. 국토방위군은 어드미럴스 로우 부지의 건물들이 역사적 가치가 있어 중요 지형물로 등록할 대상이 된다고 하였지만 보수 미흡으로 일부 철거되면서 논란이 불거지기도 하였다.

(2) 해결방안

2010년 개발공사 사장 앤드류 김볼은 역사기록사를 두고 있으며 40개의 보존프로젝트에 2,000억 달러를 투자하고 있다. 개발 공사는 어드미럴스 로우 공간 개발 입찰 시, 역사적 건물을 소생시킬 계획을 포함하였다. Steiner NYC는 역사적 건축물을 살리는 프로젝트를 시작하였다¹⁹⁾. 2014년 브루클린 해군공창은 미 국립문화재 사적지로 등재되었다. 특히, Quarters A 지휘소는 사적 건물로 등기 되었으며, 1965년 해군공창 병원 빌딩(R95), 1976년 의사기숙사(R1), 1975년 건선거 #1 (Dry Dock #1), 1965년 Commandant's House - Quarters A는 뉴욕시 사적 중요 지형물로 등기되었다²⁰⁾.

〈그림 3-17〉 방치 및 철거 위기의 역사적 건물



(가) 방치된 역사적 건물

자료 : 이은수, 017. 4. 2 촬영.



(나) 철거 위기의 어드미럴스 로우

자료 : KensingerNathan, 2016

19) Brooklyn Daily Eagle. (2015년 5월 13일). “Brooklyn Navy Yard taps Wegmans supermarket for Admirals Row redevelopment”. <http://www.brooklyneagle.com/articles/2015/5/13/brooklyn-navy-yard-taps-wegmans-supermarket-admirals-row-redevelopment>에서 검색됨 (검색일: 2017. 3. 30)

20) Landmark Preservation Commission. (2017). “NYC”. Landmarks Preservation Commission: <http://www1.nyc.gov/site/lpc/index.page>에서 검색됨. (검색일: 2017. 3. 30)

3) 제언

모든 해안과 지역산업은 독특한 특징을 가지고 있으며, 따라서 개발계획도 지리, 환경, 사회적 특성에 맞는 계획이 추진되어야 한다. 특히, 단지 및 지구의 신규개발 및 재개발은 장기적 영향이 크기 때문에 신중한 검토와 다양한 이해관계자들을 충분히 고려하고 의견을 수렴하여야 한다.

“한번 개발되면 바꿀 수 없기 때문에 장기적 안목을 가지고 신중한 계획을 수행해야한다²¹⁾.” 환경 친화적이고, 경제적 이익을 보존하면서 지역사회와 공유할 수 있는 공간조성이 필요하다. 제한된 공간을 이익 단체와 지역단체가 서로 경쟁하기 때문에 계획과정에서부터 여러 단체의 의견을 충분히 반영할 수 있는 진행이 필수적이다. 특히, 해안에 위치한 경우는 향후에 발생할 수 있는 태풍 및 역홍수로 인한 피해를 최소화할 수 있는 안전을 고려해 환경평가가 우선적으로 이루어져야 한다.

개발은 현대식을 고집하기보다는 기존의 시설과 역사를 잘 살릴 수 있으며 새로운 편의시설과 교육, 문화, 여가공간이 잘 조화를 이룰 수 있어야 한다. 결론적으로 재개발은 시민과 중소기업이 비용측면에서 지불 가능해야 하고, 시민들과 지역 공동체에게 접근성 제공을 높여야 하며, 개발단지 또는 개발단지와 연계된 지역 공동체가 살만한 곳이어야 한다.

21) 브루클린해안연구소 연례학회 자료 기반 김은수 작성, 2017.

제3절 시사점

1. 사회적 측면

1) 역사적 보존

한국 산업화의 현장 및 이야기들을 정리 보존하는 작업을 충실히 실행해야 한다. MM21 사업의 경우 재개발을 추진 시에 역사적 가치가 있는 자산(보존자산)을 선별하고, 활용할 수 있는 방안을 강구하였다. 이에 현재까지도 아카렌가 창고, 미쯔비시 중공업의 도크가 보존 및 활용되고 있다. 아카렌가 창고는 쇼핑 몰, 미쯔비시 중공업 도크는 휴식 공간 및 야간 야외극장으로 기능 전환이 되어 지역 주민 및 방문자들에게 역사의 산실과 편의시설로 인기를 얻고 있다. 브루클린 해군공창의 빌딩 92(해군공창박물관 및 교육관)도 자료보관실 및 역사홍보관으로 활용되고 있다. 재개발 계획 수립 시에 역사적 교육적 가치가 있는 시설 및 장소는 중요 문화재 또는 지형물로 지정하고, 개발 공모 시 역사적 가치를 보존할 수 있는 계획안을 제안하도록 유도하는 것이 바람직하다.

2) 지역공동체와의 조화

지역 산학연계를 지향하고 학생 인턴십 및 취업을 적극적으로 지원함으로써 지역사회와의 교류를 추구해야 한다. 단지개발 및 입주업체와 직간접적 경제효과를 고려하는 지역 중소기업과 워크숍 및 기타 교류 또한 추진되어야 한다. 지역 주민과의 행사 및 초청 견학으로 대외 홍보와 교류를 추진해야 할 것이다. MM21은 상업지역이 활성화됨에 따라 지역주민의 취직률이 동반성장하는 효과를 가져왔다. 부르클린 해군공창 개발사들과 개발공사도 인근 지역 주민을 우선 채용하고, 실생활급여를 제공하도록 합의하였다.

2. 경제적 측면

1) 토지의 임대

토지임대 방식의 경우 MM21은 분양 시 최고가 입찰이 아닌 표준분양가격을 설정하고, 사업계획서 검토를 통한 적절사업자를 선정하였다. 이는 난개발을 방지하여 도시 전체가 조화롭고 아름다운 경관을 구축하기 위한 방안으로 평가된다.

브루클린 해군공창의 경우, 정부기관은 토지를 저가에 공사에 매각하지 않고, 장기 임대를 지향했다. 일단 토지를 매각하면 중장기에 발생할 필요 요구를 충족하기 어려워지기 때문에 장기 임대를 우선적으로 고려하였다. 장기임대는 공간(토지 및 건축물)으로 지정하며 임대 만료 시 모든 자산은 개발공사(관리주체인 계약당사자)에게 이전된다. 임대료 변경에 대한 유연성은 계약 시 명시하는 방법을 사용하였다.

2) 입주업체의 다양성

입주 업체 선정 시, 다양한 업체를 선정하고 제품 및 서비스의 경쟁력을 고려한다. 입주 업체의 다양성 추구를 통해 일부 입주 업체의 경영부실 및 일부 산업의 환경변화로 인한 경제적 위험을 최소화하고, 다양성을 통한 경제적 시너지 효과를 추구해야 한다.

3. 환경적 측면

MM21와 브루클린 해군공창 모두 운영 원칙에서는 환경에 대한 기능 강화를 강조하고 있다. 환경 친화적 개발을 통해 태양광, 풍력에너지 등의 대체에너지를 적극 활용하고 자체발생 전기를 생산함으로써 CO² 배출량 축소 등의 환경 친화적 단지 조성 및 단지 주변의 환경감시 및 관리 역할을 철저히 수행해야 한다.

4. 행정기관 및 운영주체 측면

중앙정부 및 지방정부의 적극적인 지원은 성공의 필수 요인이 된다. 관리 단체에 대한 자치권 및 독립권을 보장하고, 정부기관은 포괄적인 규제 감독을 수행하여 장기 계획 및 전략에 중점을 두는 것이 바람직하다. MM21의 지역 매니지먼트나 브루클린 해군공창 개발공사의 경우 이사회를 구성하여 의사결정의 독립성을 보장하고, 회원의 다양화를 통해 문제 해결의 다각적인 접근과 다양한 의견을 조율하여 관리 및 운영을 실시하고 있다.

제4장

한진중공업 및 자갈치 시장 지역 문제점 해결 방안 제시 《

제1절 한진중공업 이전에 따른 문제점 해결방안 제시

1. 이전방안

현재 북항 재래부두인 연안부두, 국제여객부두, 중앙 1-4부두는 1단계 재개발 계획을 진행 중에 있다. 자성대부두는 고밀도 상업지구인 〈부산항 시티〉로 개발할 계획에 있고, 우암부두는 해양산업 클러스터법 시행에 의해 시범지구로 개발이 추진 중이다.

부산항 대교를 중심으로 내륙 연안 구역의 재개발 방향은 정립되었으나, 동측의 신감만 부두, 감만 부두, 신선대 부두의 컨테이너 부두 기능을 유지할 것인지, 기능재배치를 실시할 것인지 명확하지 않은 상황이다.

그러나 컨테이너 부두기능을 신항으로 전배하고, 해당 지역을 기능재배치를 통한 가치창출을 목표로 한다면 한진중공업의 이전 대상지로써의 평가 대상이 될 것으로 판단된다.

본 연구에서는 한진중공업 이전에 시나리오를 기존 영도부지 활용, 감만 및 신감만 부두 이전, 신선대 부두 이전, 거제지역으로 이전으로 4가지로 분류하여 평가하려 한다.

〈그림 4-1〉 한진중공업 이전 시나리오



자료 : 구글지도(<https://www.google.co.jp/maps/search/%EC%8B%A0%EC%84%A0%EB%8C%80%EB%B6%80%EB%91%90/@35.1006844,129.0983868,14.75z>), 2017.4.2. 검색

1) 기존 영도부지 활용

앞서 영도 조선소 이전 필요성에서 확인하였듯이 기존 영도부지를 활용하는 가능성은 낮을 것으로 평가된다. 한진중공업 입장에서는 영도부지를 이용할 경우 일부 노후화된 장비 교체 및 기존 도크 활용 등을 통해 최소한의 비용이 발생할 수 있는 장점을 가지고 있다.

그러나 단기의 비용은 절감될 수 있으나, 1930년대에 건설된 조선소 시설을 부분 설비 변경만으로는 현재 한진중공업이 추진 중인 특수목적선에 특화된 설비를 갖추는 데에는 한계가 있고, 향후 특수목적선의 대형화 및 조선 경기의 반등에 의한 대형선 발주 증가에 대한 수요 대응 미흡으로 인한 기회비용 발생 등의 다양한 경영상의 문제점이 발생할 우려가 있다.

또한 현재 정부 및 부산시에서 추진 중인 북항 재개발 사업 및 영도 도시재생 사업과의 유기적인 연계가 되지 못하고, 각 구역 도시 재생 사업과의 지리적 단절 지점으로 남을 가능성도 있다.

그러므로 영도부지 활용보다는 북항의 감만·신감만 부두 또는 신선대 부두 이전, 거제 지역으로 이전 등이 대안이 바람직 할 것으로 평가된다.

2) 감만·신감만 부두로 이전

감만 부두·신감만 부두(이후 (신)감만 부두로 표기)는 부두 길이가 2,226m, 부두 면적이 31만 평으로 한진중공업이 예상하고 있는 조선소 부지 15만 평, 특수선 기자재 단지 10만 평 총 25만 평의 부지를 확보할 수 있는 여력이 된다. 또한 (신)감만 부두는 신선대 부두와 함께 선박 입출항이 자유로운 장점을 가지고 있으며, 부산항 대교 외측에 입지하고 있어 각종 대형 특수구조물 운송이 용이하다는 장점을 가지고 있다.

그러나 신선대 부두와 비교하여 상대적으로 낮은 수심(신선대 부두 15m~16m, (신)감만 부두 15m)을 가지고 있고, 신감만부두 운영사인 동부부산컨테이너터미널(주)는 통합 법인에 속해 있지 않은 관계로 부두 기능을 신항으로 전배 시 신감만 부두에 잔존을 희망할 수 있는 여지가 있다. 실질적으로 계약기간이 2031년 5월까지로 계약기간 문제 등의 원인으로 한진중공업 이전 건이 지체될 수 있는 우려도 있다. 만약 감만 부두만의 부지를 활용할 경우 22만 평으로 한진중공업 조선소 부지와 특수선 기자재 단지를 형성하기에는 부지가 협소하여 추가 부지 확보 방안 등의 여러 가지 상황을 고려해야 하는 문제점이 있다.

3) 신선대 부두로 이전

신선대 부두의 경우 부두길이가 1,800m, 부지 면적이 35만 평으로 한진중공업이 예상하고 있는 25만 평의 부지 활용 여력이 충분하다. 신선대 부두는 해군 작전사령부와 인접하여 해군함정 등의 특수선을 연계 발주할 수 있는 장점을 가지고 있다. 그리고 추가 공유수면에 대한 점·사용으로 해상으로의 확장 여력이 남아있어 플로팅 도크 활용도 가능하다. 또한 부두의 총길이가 1,800m의 직선 안벽을 보유하고 있어 특수선 계류에도 이점을 가지고 있다.

다만 조선소 부지로써 최상의 장점을 가지고 있다는 것은 부두 기능 또한 부산 북항 중에서 가장 우수하다고 평가할 수 있다. 그러므로 정부기관의 입장에서 보면 이 지역을 도심 컨테이너 부두로 유지하여 사용할 가능성이 있다. 그러므로 신선대 부지의 경우 정부기관과 한진중공업이 협의를 통해 조선소 및 클리

스터 단지와 부두 기능을 병행하여 유지할 수 있는 방안을 마련할 필요성이 있다. 예를 들어 한진중공업의 조선소 부지 및 특수선 기자재 단지 조성에 25만 평이 소요되므로 10만 평 부지는 항만기능으로 활용하는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것으로 사료된다.

〈그림 4-2〉 신선대 부지 활용 계획(가안)



자료 : 구글지도(<https://www.google.co.jp/maps/search/%EC%8B%A0%EC%84%A0%EB%8C%80%EB%B6%80%EB%91%90/@35.1006844,129.0983868,14.75z>), 2017.4.2. 검색

4) 거제 지역으로 이전

전국 산업 특화도 기준으로 보면 경상남도 지역은 선박 및 해양플랜트 부분품 제조업(3.126), 선박기기/장비 제조업(1.667), 선박 건조업(1.362), 해운/항만/기기/장비 제조업(1.015) 순으로 높게 나타났다. 주요 산업별 기업 수는 선박 및 해양플랜트 부분품 제조 기업 1,334개, 선박기기/장비 제조 기업 927개, 선박 건조 기업 122개, 해운/항만/기기/장비 제조 기업 115개 등이 경상남도 지역에 위치하고 있다.²²⁾ 특히 경상남도 거제시 일원은 선박 및 해양플랜트 부분품 제조업, 선박 건조업 등의 집적도가 높은 지역으로 (주)대우조선해양, (주)삼성중공업 등 국내 대표 조선가 입지하고 있다. 따라서 선박 건조 관련 기반시설 확보 및 지역의 주요 산업 등의 측면에서 고려해 보면 이전 대상 지역으로 매우 적합할 것으로 판단된다.

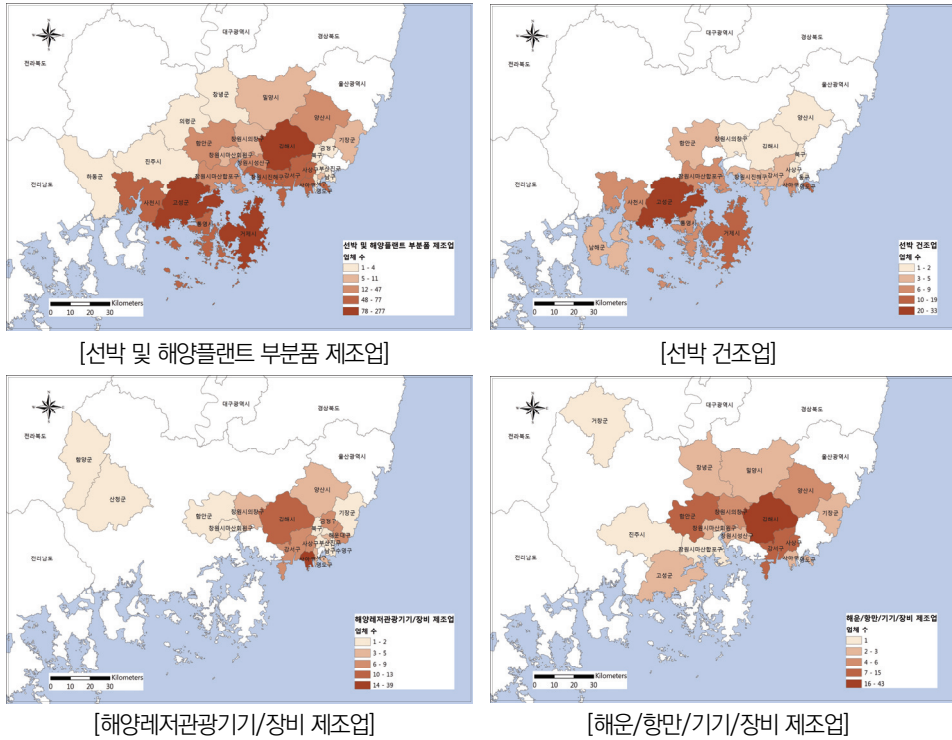
〈표 4-1〉 경상남도 해양산업 특화도 및 기업 수

구 분	특화도	기업 수
선박 및 해양플랜트 부분품 제조업	3.126	1,334
선박기기/장비 제조업	1.667	927
선박 건조업	1.362	122
해운/항만/기기/장비 제조업	1.015	115

자료: 해양수산부, 「해양산업클러스터 기본계획 수립용역」, 2017. 3.

22) 해양수산부, 「해양산업클러스터 기본계획 수립용역」, 2017. 3.

〈그림 4-3〉 경상남도 해양산업별 분포



자료 : 해양수산부, 「해양산업클러스터 기본계획 수립용역」, 2017. 3.

〈표 4-2〉 한진중공업 이전 시나리오 별 장단점 비교

구 분	영도 부지	감만, 신감만 부두	신선대 부두	경상남도 거제 지역
부두 길이	770m	2,286m	1,800m	-
시설 면적	251 천㎡ 7만 6천평	1,021천㎡ (31만평)	1,170천㎡ (35만평)	-
운행사	한진중공업(주)	신감만	CJ대한통운 부산컨테이너 터미널(주)	-
		동부부산 컨테이너 터미널(주)		
계약 기간	-	2031.05.09	2017.12.31	-
현 상황	부지 이전 희망	-	-	국내 최대 조선업 특화 지역
개발 방향	영도베이타운 근대산업	해수부/부산시 : 해양산업클러스터 BPA : 컨테이너부두 유지(도심 화물부두)	-	-
추진 기관	-	해수부/부산시/BPA	-	-

장점	· 기존 시설 활용 등을 통한 비용 최소화	· 이전 시 활용 부지 여력 충분 · 선박 임출항이 용이 · 각종 대형 특수구조물 운송이 용이	· 이전 시 활용 부지 여력 충분 · 선박 임출항이 용이 · 각종 대형 특수구조물 운송이 용이 · 해군작전사령부 연계 발주 기능(지리적 이점) · 추가 공유수면 해상 시설 확장 가능 · 직선 인벽 보유, 특수선 계류 이점	· 기반 시설 충분 · 연관 산업 집적도가 높음 · 선박 임출항이 용이 · 각종 대형 특수구조물 운송이 용이
단점	· 시설 노후화로 인한 경쟁력 약화 · 대형선 건조를 위한 부지 협소 · 향후 수요 대응 미흡으로 인한 기회비용 발생	· 상대적으로 얕은 수심 · 신김만 부두 운영사 이전 문제 해결 필요 · 미해결 시 부지 추가 확보 필요	· 부두 기능으로도 최상의 조건 · 해양수산부 BPA는 도심 컨테이너 부두로 유지할 가능성이 높음	· 부지 선정(개발)에 따른 비용 부담 · 부산시 지역 산업의 유출

자료 : BPA, 부산항 컨테이너화물 처리 및 수송 통계(2016) 및 BPA 홈페이지, 한진중공업 내부 자료 등을 활용하여 필자 작성

2. 이전 후 사업 계획 시 문제점 해결방안

한진중공업은 부산시 및 영도구 지역 경제의 견인차 역할을 하는 동시에 우리나라 조선 산업에 있어 역사적으로 큰 의미와 상징성을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고, 소음 및 환경 유해 요소 발생이 큰 조선 산업의 특성에 따라 현재 원도심에 위치하고 있는 영도조선소의 이전은 불가피하다. 이뿐만 아니라 중앙정부, 지자체 등에서 계획하는 도시재생사업에 큰 걸림돌로 작용하고 있는 것 또한 문제로 지적된다. 따라서 한진중공업 영도조선소 이전에 따라 예상되는 문제점은 영도구 인구의 단기적 감소, 중소 협력업체 이전 문제, 이전에 따른 부지 선정, 원부지 활용 방안 등이고 이를 해결하기 위한 방안은 다음과 같다.

1) 협의체 구성을 통한 시민의 알 권리 보장 및 불안감 해소

한진중공업 영도조선소가 이전함에 따라 단기적인 현상으로 영도구 인구의 감소와 경기 위축은 불가피할 것으로 예상된다. 하지만 이 같은 문제를 해결하기 위해서는 지자체를 중심으로 참여 사업자, 지역 대표자 등이 협의체를 구성하여 시민(특히, 영도주민)들의 의견을 적극적으로 수렴하고 개발사업 전반에 걸쳐 정기적인 간담회 개최 등을 통해 소통하고 시민들에게 알 권리를 보장해 줌으로써 단기적으로 일어날 수 있는 현상에 대한 시민들의 불안감을 해소시키고 원활한 개발이 이루어지도록 노력해야한다.

2) 해양산업클러스터특별법 등을 통한 이전 부지 확보 및 관련 산업의 융·복합

영도 지역의 선박수리조선 및 관련 업체의 집적도는 지역 내에서 압도적으로 높다. 따라서 영도조선소의 이전에 따른 중소 협력 및 연관 업체들의 연쇄 이전 또한 중요하게 우려되는 문제점 중에 하나다. 그럼에도 불구하고 영도 연안지역의 도시재생사업은 중앙정부 및 지자체가 적극적으로 추진하고 있다. 이에 대한 해결방안 중 하나는 최근 시행된 해양산업특별법에 의거한 특수목적선 클러스터 조성이다. 한진중공업 영도조선소는 시설(부지 면적, 장비 노후화 등)의 제약

으로 인해 고난이도의 기술력은 요구되지만 비교적 소규모인 특수목적선(군함, 쇄빙선, 관공선 등)을 중심으로 선박을 건조하고 있다. 이 같은 생산 환경을 고려한다면 장래에 발생 가능한 유희항만구역을 대상으로 “특수목적선 클러스터”를 통해 관련 협력업체 및 관련 산업을 집적화하고 융·복합한다면 해양산업클러스터특별법에도 부합할 뿐만 아니라 한진중공업 및 중소협력업체 이전 문제를 해결할 수 있는 하나의 대안이 될 것이다.

3) 맞춤형(점진적, 단계적) 개발을 통한 불균형적 (난)개발 방지

한진중공업 영도조선소 현부지에 대한 활용 방안 수립은 가장 중요한 요소 중 하나다. 우리나라의 기존 해안지역 재개발 사례를 보면 매립 또는 모든 시설을 철거 후 신축하는 형태로 신축 위주의 재개발이 주로 이루어져 왔다. 그 결과, 지역 내 불균형을 유발하는 친수공간의 난개발 사례 등 많은 문제점을 수반하고 있다. 이 같은 문제를 해결하기 위해서는 사업자 선정 단계에서부터 개발 사업의 근본 목적에 부합하는 계획을 요구할 뿐만 아니라 한 번에 모든 개발을 완료하는 기본계획(Master-Plan) 위주의 개발 방식을 지양하고 점진적이고 순차적인 개발을 통해 체계적이고 균형적인 개발을 도모해야 한다. 또한, 단순 투자자 개념의 개발 사업자가 아닌 개발 목적에 부합하는 사업자를 협의체와 함께 선정하는 등 원부지에 대한 난개발을 사전에 막아야 한다.

제2절 자갈치 시장 재생사업 문제점 해결방안 제시

1. 자갈치 시장 재생사업 문제점 해결방안

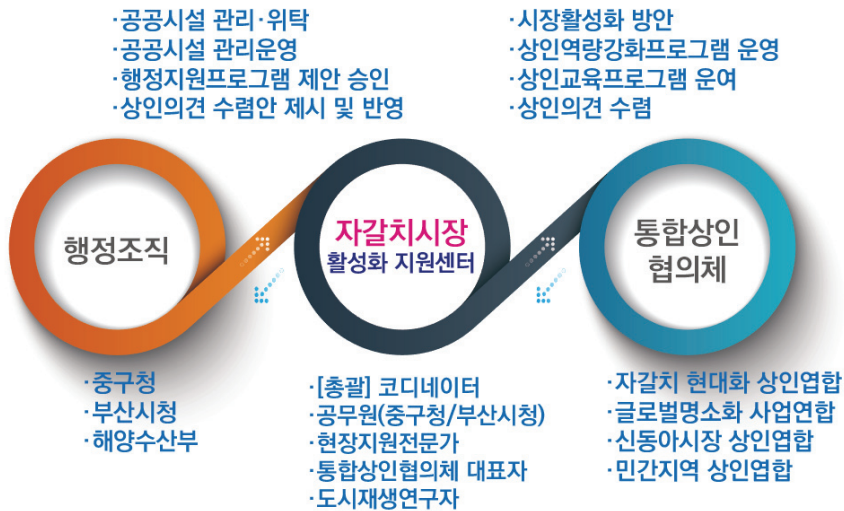
1) 도시재생 사업의 효과적 추진을 위한 활성화 지원센터 설립

행정조직과 다양한 이해관계자와의 유기적인 연계 구조가 부족하고, 경제 활성화를 주도할 수 있는 추진 주체가 형성되어 있지 않는 문제점을 해결하기 위해 문화, 복지, 지역 상권 활성화 등 다양한 분야를 담당할 수 있는 전담 조직인 ‘자갈치시장 활성화 지원센터’ 설립이 필요하다.

자갈치 시장 활성화 지원센터에는 대상지역의 계획수립과 주민참여, 사업시행 전 과정에 걸쳐 총괄하여 관리 및 운영을 할 수 있는 총괄 코디네이터를 위촉한다. 그리고 임기제로 중구청 또는 부산시의 공무원을 파견하여 상인들의 의견수렴에 대한 행정적인 사항을 지원하고, 행정조직과의 원활한 의사소통 네트워크를 형성하도록 한다. 현장지원전문가는 현장의 목소리를 청취하여 상인의 역량강화 프로그램을 발굴하고, 상권의 경쟁력을 강화할 수 있는 교육프로그램 개발 및 보급 등의 업무를 수행한다. 상인과 지원센터의 유기적인 관계 형성 및 원활한 의견수렴을 위해 통합 상인 협의체의 대표자들도 지원센터의 일원으로 포함한다. 또한 지원센터의 아이디어 발굴, 다양한 프로그램 제안 및 상권 활성화를 조언 받을 수 있는 학연 도시재생전문가도 지원센터의 일원으로 포함해야 한다.

상인협의체의 경우 특정 지역의 상인연합이 아닌 자갈치 시장 일대의 모든 상인들을 대상으로 통합 상인 협의체 형성이 필요하다. 도시재생사업의 유기적 연계 및 공존 발전을 위해서 통합적 연계가 필요하고, 일관성 있고 공정한 재생사업 추진을 위해서도 전체의 의견 타진 및 활성화 방안 마련이 필요하다.

〈그림 4-4〉 자갈치시장 활성화를 위한 협력 구조 형성



2) 차별성을 살린 콘텐츠 도입

자갈치 시장 내의 현대화시설, 신동아 시장, 명소화 시설들은 모두 회센터를 중심으로 동일 상품군을 판매라는 형태로 과대 경쟁과 젊은 층 및 외국인이 선호하는 콘텐츠가 결여되어 있다는 단점이 있다. 그러므로 다른 수산물 시장과는 차별성이 있는 콘텐츠를 개발하여 다양한 계층의 방문객이 찾아올 수 있는 공간으로 변화시킬 필요가 있다.

예를 들어 명소화 시설을 ‘수산물 유통마트, 고급 카페테리아’로 특화시키는 것도 하나의 방법이 될 것이다. 이 시설에서는 고급 어종 상인 인증제 판매, 스시, 수산물 즉석조리식품, 테이크아웃 상품, 고급 해산물 카페테리아 등으로 구성하여 다양한 니즈에 대응할 수 있는 공간을 조성하는 것이다.

실제로 타이페이의 수산물 시장 내에는 타이페이 수산 시장 활성화 회복을 목적으로 상인수산(上引水產)²³⁾이라는 시설을 설립하여 수산물 유통마트를 운영하고 있다. 상인수산은 산지 직송을 통해 소비자들에서 고품질의 수산물을 합리적

²³⁾ KMI, 수산연구본부, 출장복명서(2016), 내용을 수정·편집하여 작성

인 가격으로 제공하고 있으며, 고급 레스토랑이 입점하여 다양한 계층의 고객들이 방문하고 있다. 수산물의 경우, 연어, 참치 등의 고급어종을 판매하고 있고, 수산물을 이용한 즉석조리식품 등 다양한 형태의 제품을 판매하고 있다. 그리고 최근 대만의 스시수요가 급증하고 있는 트렌드를 반영하여 스시바를 운영하여 젊은 층까지 소비층이 확대되었다.

〈그림 4-5〉 상인 수산(上引水産)의 내부 사진 및 수산물 판매 형태



상인수산 입구 전경



상인수산 판매 모습



상인수산 판매 모습



다양한 테이크 아웃 제품



다양한 테이크 아웃 제품



다양한 테이크 아웃 제품

자료 : KMI, 수산연구본부, 출장복명서(2016)

이러한 수산물 시장 시설의 세련화, 판매 상품 및 서비스의 고급화 추구를 통해 상품의 가치를 향상시키고, 방문자 중심에서 다양한 니즈에 부합하는 콘텐츠 도입이 필요하다.

3) 주변 지역과의 유기적 연계를 위한 및 효과적 의견 수렴을 위한 전문 인력 활용

현재의 자갈치 시장 도시재생 사업은 해당 구역을 중심으로 한 개별 개발계획이 추진되고 있다. 그로 인해 재생지역 간의 단절 현상이 발생하여 민간상업지역의 상권 악화 등이 우려된다.

도시재생 계획 수립 시 이해관계자 설정 및 협의 대상을 단일 구역 내 상인으로 국한하는 것이 아닌 자갈치 시장의 전체 상인들에 대한 의견 수렴 및 조정 작업이 필요하다. 그러나 그러한 역할을 행정기관에서 실행하는 것은 전문성이나 효과성에서 어려운 부분이 있다. 지역 구성원들의 의견을 효율적으로 수렴하고, 원만한 대안을 구상할 수 있는 전문 인력(커뮤니티 빌더) 육성을 통해 종합적이고 통일된 의견을 제시하고, 단절이 아닌 공생할 수 있는 개발계획을 수립할 필요가 있다.

4) 상인 교육 프로그램 도입 및 운영을 통한 경쟁력 강화

다양한 교육프로그램 도입 및 운영을 통해 상인들의 경쟁력을 강화할 필요가 있다. 자갈치 시장은 오랜 역사만큼이나 상인들도 오랜 기간 동안 쌓아온 노하우가 축적되어 있다. 그러나 이러한 기술을 전수할 대상자를 찾기 힘들고, 어떻게 기술 전수를 할지에 대한 방법을 모르는 경우가 있다. 따라서 젊은 인재를 양성하고, 기술을 전수할 수 있는 프로그램 개발 및 실질적인 교육이 이뤄질 장(場)을 마련할 필요가 있다. 이를 통해 지역 청년층의 새로운 일자리를 창출하고, 전통기술이 계승될 수 있는 문화를 만들어 나가야 할 것이다.

그리고 수산물 가공 및 포장 등의 연구개발을 통해 부가가치를 향상시키는 연구개발 프로그램 도입도 필요하다. 최근 오프라인을 통한 수요가 급증하는 가운데 시장에서도 새로운 수요를 창출하기 위해서는 전자상거래 도입을 통한 오프

라인 시장으로의 진출도 필요할 것으로 판단된다. 상인들이 직접적으로 전자상거래를 수행하기는 힘들기 때문에 웹^Y관리 및 판매 등의 전문적인 업무를 전담할 수 있는 조직을 구성하고, 상인들에게는 전자상거래를 위한 기반 마련 및 상품 준비 등의 교육을 실시한다.

방문객에 대한 응대, 서비스 질 향상을 위한 교육, 외국인 관광 방문을 대비한 기초적인 외국어 교육도 필요한 교육프로그램이라고 사료된다.

제5장

결론 및 정책 제언 《

제1절 결론

본 연구는 한진중공업 지역 재개발 및 중구 자갈치 시장 지역의 재생사업을 대상으로 계획수립 및 추진 시 예상되는 문제를 조사하고, 해외 선진사례 및 관련 담당자 인터뷰, 전문가 자문 등을 통해 다양한 문제의 해결방안을 제시하였다.

현재 시대적 흐름인 저출산율, 고령화, 수도권 인구 집중 현상 등의 영향도 있으나, 특히 영도구와 중구는 인구감소율이 증가하고 있고, 기존 산업의 쇠퇴 및 성장 저하로 인한 지역 경제의 침체 및 지역가치 하락 등의 이중고를 겪고 있다.

연구 대상인 한진중공업의 경우도 70년 이상의 역사를 가지고 있는 기업으로 우수한 선박 건조 기술과 노하우를 보유하고 있다. 그러나 현재 영도부지는 시설 노후화 및 건조 부지의 협소화 등으로 시대적 수요에 대응한 선박 건조가 어려운 상황이고, 항만 재개발 및 도시재생 사업 확장으로 인한 지리적 단절요인으로 작용할 우려가 있다.

이에 본 연구에서는 한진중공업의 향후 이전 방안을 3가지의 시나리오를 설정하여 검토해 보았다. 시나리오 1은 현재 부지를 이용하는 방법으로 단기적으로 비용절감의 효과는 있으나, 그것보다는 경쟁력 저하로 인한 경영악화의 피해가 더 클 것으로 평가되었다. 시나리오 2, 3, 4는 다른 부지로 이전하는 방안으로 (신)감만부두 및 신선대부두, 거제지역으로 이전 대안을 제시하였다. 이전 대상 부지의 경우 조선소 및 관련 산업 조성을 위한 충분한 규모를 가지고 있고, 기존 항만 부지를 일정 부분 재활용 가능하다는 장점을 가지고 있다. 그러나 (신)감만부두 및 신선대부두 모두 현재 컨테이너 터미널운영사가 사업을 영위하고 있는 곳으로 향후 통합안 및 신항 이전 등의 사항들이 결정되지 않는 것은 위협요인으로 작용한다. 또한 (신)감만부두 및 신선대부두는 항만부두로써도 최

적의 입지 조건을 가지고 있어 관리 기관의 입장에서는 도심 화물 특화부두로 기능을 지속시킬 가능성도 존재한다. 그리고 이전이 확정되고, 실질적으로 이전이 시작되게 되면 공사로 인한 주변 주민들의 공해, 소음, 교통체증 등의 피해도 발생할 것으로 예상된다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 정부 및 지자체 기관, 한진중공업, 컨테이너 터미널운영사, 지역 주민들과의 장기적이고 지속적인 논의 등을 통해 점진적인 의견 조율, 계획수립 및 추진이 필요하다.

그리고 한진중공업 이전 후, 이전 부지의 활용방안에 대한 부분이 중요할 것이다. 지역 내 불균형을 조장하는 친수공간의 난개발 등 국내의 기존 해안지역 재개발 사례의 단점을 보완하기 위해서는 단발적인 개발은 지양하고 점진적이고 순차적인 개발을 통해 성숙한 재개발을 도모해야한다. 특히, 한진중공업 영도조선소는 우리나라 조선 산업의 역사를 담고 있어 新·舊가 조화를 이루는 균형적인 개발의 대표적인 사례가 되어야 할 것이다.

자갈치 시장은 1945년 광복 이후에 형성된 시장으로 우리나라의 수산물 판매상점 중에서 가장 인지도 높은 관광명소로 평가되는 곳으로 앞으로도 이러한 전통을 계승하고 발전시켜 나가야 할 공간이다. 자갈치 시장 연안 지역의 동측에는 2006년 12월 자갈치 현대화 시설이 준공되어 영업을 영위하고 있으며, 서측에는 올해 4월부터 자갈치 글로벌 수산 명소화 사업이 추진될 예정이다.

그러나 현재 자갈치 시장의 경우는 지역상권 활성화를 추진하고, 여러 이해관계자의 의견 수렴 및 대응책을 마련할 수 있는 주체가 없다는 문제점이 있다. 그리고 이 지역의 대부분이 활어 및 해산물을 회센터 형식으로 판매하는 방식으로 차별성 결여, 다수의 소형점포가 난립하여 과열 경쟁 유발 등의 위협요인이 있다. 또한 연안 내측의 민간상업지역은 현재까지 도시재생계획에 포함되어 있지 않아 연안지역과 도심지역과의 단절을 야기하여 연계 성장의 걸림돌이 될 가능성이 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위해 첫째, 행정조직과 다양한 이해관계자와의 유기적인 연계 구조를 형성하고, 문화, 복지, 지역 상권 활성화 등 다양한 분야를 담당할 수 있는 전담 조직인 ‘활성화지원센터’ 설립을 제시하였다. 둘째, 시설별 차별성이 있는 콘텐츠 개발 및 여러 계층의 방문객이 찾아올 수 있는 공간으로

변화시키기 위해 타이페이의 수산물 시장인 상인수산(上引水産)을 벤치마킹 모델로 제시하였다. 명소화 시설을 ‘수산물 유통마트, 고급 카페테리아’로 특화시켜 이 시설에서는 고급 어종 상인 인증제 판매, 스시, 수산물 즉석조리식품, 테이크아웃 상품, 고급 해산물 카페테리아 등으로 구성하는 방안이다. 셋째, 주변 지역과의 유기적 연계를 통한 개발 계획을 수립하기 위해 자갈치 시장의 전체 상인을 대상으로 한 의견 조정 과정, 다양한 의견을 효율적으로 수렴하여 원만한 대안을 제시할 전문 인력(커뮤니티 빌더) 육성 및 활용의 필요성을 제시하였다. 마지막으로 상인의 경쟁력을 확보하기 위해 다양한 교육프로그램 도입 및 운영, 우수기술 조사를 통해 전수자 연계 및 기술 학습 프로그램 개발 등의 대안을 제시하였다.

제2절 정책 제언

1. 절차개발 계획 수립(안)

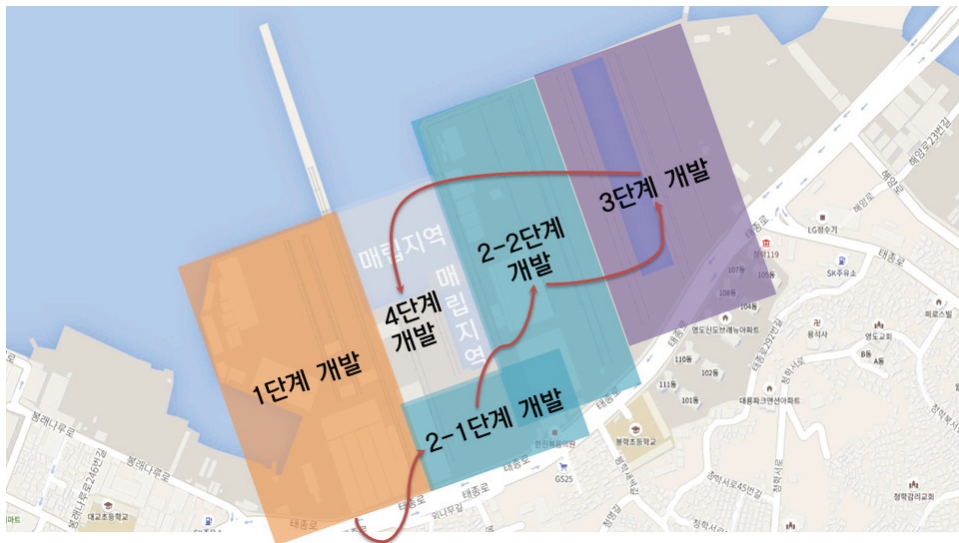
지금까지의 우리나라의 항만재개발 및 도시재생사업은 마스터 플랜을 수립하여 모든 계획을 초기 결정하고, 그에 따른 건설이 진행되는 실체 계획이 대부분이었다. 그러나 재개발 사업 및 도시재생 사업은 이해관계자와의 의견 조율 및 건설 시간 등 오랜 시간이 소요된다. 요코하마의 MM21의 경우도 1965년 도시개발 계획이 수립된 이후 52년이 지난 지금까지도 개발이 진행 중에 있으며, 뉴욕의 브루클린 해군공창 역시 1981년 이후 37년 이후에도 계속적인 개발 계획이 추진 중에 있다. 더욱이 요즘과 같이 산업, 문화, 가치관 등이 급변하는 시대에서 실체 계획에 따른 개발이 진행될 경우 진출 사업자, 지역 주민, 방문자 등의 니즈를 충족시키지 못하고, 지역의 가치 창출 실패로 이어질 문제도 있다.

그러므로 본 사업의 정체성(비전)은 제시하되, 개발 범위를 세분화하여 단계별 개발을 실시하는 것이 하나의 방법이 될 것이다. 단계별(시기별)로 사회, 경제, 산업, 문화, 관광 등의 시대적 수요를 반영하여 개발 계획을 수립하고 사업

을 추진하는 것이 바람직하다.

한진중공업 부지의 재개발 시에는 총 4단계로 구분하여 순차적으로 개발계획 수립 및 추진하는 방안을 제시하려 한다. 단계별 개발계획이 수립되고, 행정절차가 완료되어 공사가 착공되는 시기에 다음 단계의 개발에 대한 계획수립을 시작한다. 이러한 방식은 단계별로 3~5년 정도의 기간 차가 있으므로 그 기간 동안의 시대적 트렌드와 수요에 대응할 수 있는 장점을 가지고 있다.

〈그림 5-1〉 한진중공업 부지 단계별 개발(안)



2. 봉래동 재생사업 계획에 대한 포괄적 협의체 구성(안)

개발 계획 방식을 절차개발 계획으로 설정한다고 하더라도 개발 계획 주체가 다양한 의견을 반영하지 못하거나 시대적 흐름을 파악하지 못한다면 절차개발 계획의 취지에 맞지 않는 개발이 진행될 우려가 있다.

그러므로 다양한 의견을 수렴하고, 개발에 따른 갈등 요인을 최소화하여 효과적인 개발 계획을 추진하기 위해서는 포괄적 협의체 구성이 필요하다.

의견 수렴 및 계획의 주체인 행정협의회는 부산시, 국토교통부가 담당하고,

인근 연안지역 및 항만재개발 사업과의 유기적인 연계성을 확보하기 위하여 관련부처인 해양수산부와 부산항만공사도 협의체 대상으로 포함시킨다. 시민대표는 지역주민협의체 및 시민단체 등으로 구성되어 협의체에서 안건 및 추진 내용을 지역 주민들에게 전달하고, 그에 따른 지역 시민의 요구사항 및 애로사항 등의 의견을 제시하는 역할을 수행한다. 산업계의 경우는 해당 지역에 진출을 희망하는 기업, 지역선도기업 및 단체로 구성되어 민간사업자의 진출·투자에 대한 협의, 민간사업 참여 방식, 경제적 가치향상을 위한 의견 제시 등을 논의하는 역할을 담당한다. 교통사업 관련 기관의 경우 해당 지역 개발에 따른 원도심과 영도지역의 원활한 연계 교통망의 구축 방안 등의 의견을 제시한다. 개발에 대한 자금의 투·융자를 실시할 출자은행은 개발 규모에 따른 소요 자금 규모 및 개발 시의 원활한 자금흐름이 가능한 방안 등을 제시한다. 개발에 대한 전문적이고 학술적인 자문역할을 수행할 학계는 도시계획, 항만재개발, 경제, 교통계획, 도시디자인 등의 대학 교수 및 전문가로 구성한다. 개발의 계획·추진 조사분석 및 다양한 지원업무를 수행할 연구기관은 도시재생 및 재개발에 관련되어 있는 한국해양수산개발원, 국토연구원, 한국개발연구원, 산업연구원 등으로 구성한다.

〈그림 5-2〉 봉래동 재생사업 계획 협의체 구성(안)



3. 개발 지역 운영 및 관리를 위한 지역 매니지먼트 설립 및 운영방안(안) 제시

도시개발 지역의 운영 및 관리 주체는 행정주체, 민간주체, 민간위탁 등 형태가 있다. 그러나 지속 가능하고 효과적인 도시재생을 실행하기 위해서는 MM21 사업과 같이 민간사업자, 행정기관, 시민 등 다양한 이해관계자의 의견을 수렴하고, 주체적인 운영이 가능한 지역 매니지먼트를 제안한다. 지역 매니지먼트의 구성원은 해당 지역에서 사업을 영위하거나 예정되어 있는 사업자, 지역 주민협의체 구성원, 행정기관, 기금지원 단체 및 기업 등으로 구성한다. 지역 운영 및 관리를 효과적으로 추진하기 위해 분야별 회원 중에서 대표를 선정하여 이사회를 구성하고, 주요 사항들을 논의하고 결정하는 역할을 수행한다.

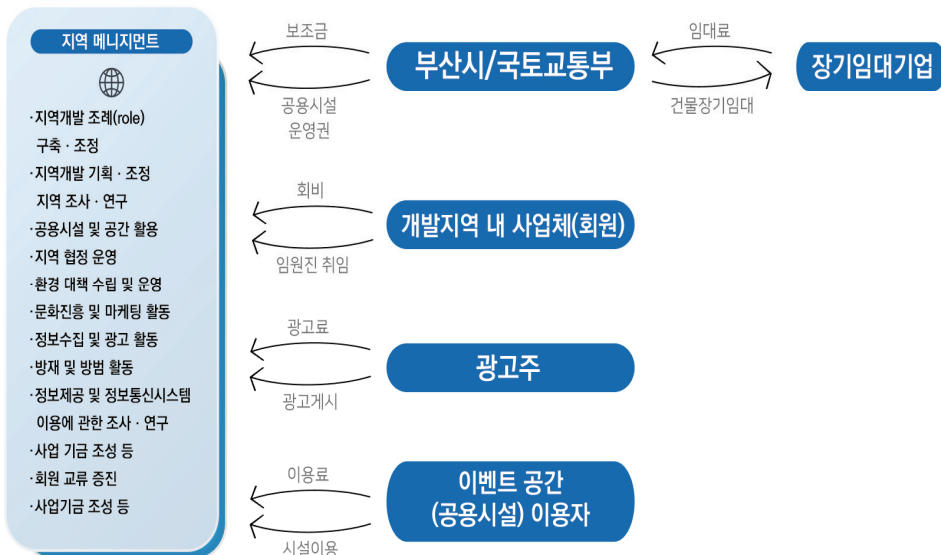
지역 매니지먼트는 개발 지역의 경제 활성화, 가치 창출을 위한 총괄적인 운

영관리를 실행한다. 구체적인 업무로는 지역개발의 기준과 룰(Rule)이 되는 조례를 구축하고 조정한다. 그리고 지역개발의 기획 및 조정, 지역 조사 및 연구, 공용시설 및 공간 활용, 환경 대책 수립 및 운영, 문화진흥 및 마케팅 활동, 각종 정보수집 및 광고활동, 방재 및 방법 활동, 정보제공 및 정보통신시스템 이용에 관한 조사 및 연구, 사업 지속성 확보를 위한 연구, 지역 회원 간의 유대관계 형성을 위한 교류 증진, 사업 기금 조성 등이 있다.

이러한 지역매니지먼트가 장기적이고 지속적으로 사업을 영위하기 위해서는 원활한 자금운영이 확보되어야 한다. 운영자금은 보조금(행정기관), 회비(개발지역 내 사업자 및 지원 단체), 광고료, 이벤트 공간 이용료 등으로 충당한다.

행정기관에서는 지역 매니지먼트에 대해 일정 부분의 보조금 및 공용시설에 대한 운영권 위임 지원이 필요하다. 그러나 행정기관의 경우 지속적인 자금 지원은 재정의 어려움을 겪을 수 있다. 따라서 개발 지역의 일정 공간은 장기임대 방식을 채용하여 장기적 자금 확보를 통해 재개발 사업 재투자 및 지역 매니지먼트 보조금 충당 등에 활용할 필요성이 있다.

〈그림 5-3〉 지역 매니지먼트 네트워크 구상(안)



4. 현장지원센터를 활용(안)

중구의 자갈치 시장의 경우 다양한 이해관계자와의 의견 조율을 통한 효과적인 지역재생 추진 및 경쟁력 있는 콘텐츠 개발을 통한 가치향상을 위해서는 교육프로그램 개발과 지원 시스템 강화를 주체적으로 실행할 수 있는 추진센터가 필요하다.

우리나라의 도시재생사업의 정부지원 사업에서는 마중물 사업의 일환으로 현장지원센터를 설치하여 운영하는 방침을 제시하고 있다. 그러나 국토교통부의 지원 사업대상 외의 지역에서는 이러한 지원센터가 없는 경우가 대부분이고, 정부지원 사업대상의 지역에서도 지원센터는 설립되어 있으나, 실질적으로 지역주민들의 교육, 역량 강화, 네트워크 형성 등의 역할이 제대로 수행되지 못하는 경우²⁴⁾가 많다.

자갈치 시장의 활성화지원센터가 효과적으로 운영되기 위해서 우선, 센터 내에 전문성, 창의성, 봉사정신을 갖춘 코디네이터 및 운영인력 확보가 중요하다. 그리고 현장 중심의 관점에서 시장 내의 문제점 조사 및 분석, 지원 및 교육 프로그램 발굴, 상인들의 의견 수렴 등을 정기적이고 지속적으로 수행해야 한다.

활성화지원센터는 주로 현장 지원 및 조사, 상인의견 수렴 및 행정기관과의 의견 조율, 우수 기술 공유, 연구개발, 전자상거래, 서비스 정신, 외국어 교육 등의 교육 프로그램 발굴 및 실시, 자갈치 시장 활성화 방안 수립, 기술 전수 대상자 모집 및 장인과의 연계, 전자상거래 촉진을 위한 네트워크 구축, 공용시설 운영 및 관리 등의 업무를 수행한다.

이러한 활성화지원센터가 계속적인 활동을 영위하기 위해서는 운영자금 확보가 중요하다. 운영자금은 보조금(행정기관), 회비(자갈치 시장 상인), 공용시설 이용료 등으로 충당한다.

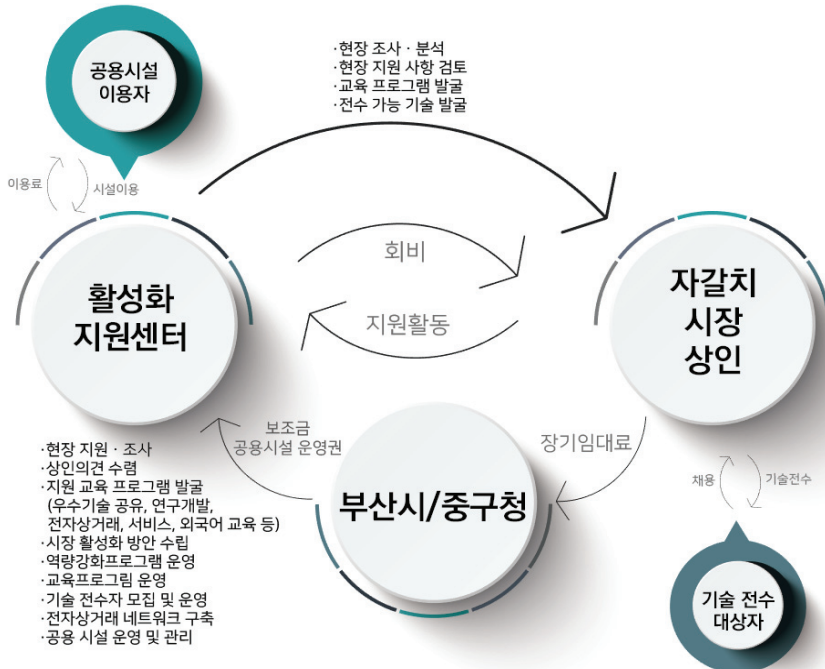
행정기관에서는 상인들의 장기 임대료의 일정액을 활성화지원센터에 대한 보조금으로 지급하고, 공용시설에 대한 운영권 위임 지원이 필요하다.

그러나 활성화지원센터의 경우 상인회의 규모가 작고, 행정기관의 보조금도

²⁴⁾ 건축도시공간연구소, 상계서, p.7-9.

한정적일 가능성이 높아 다양한 사업을 장기적으로 운영하기에는 재정적인 어려움이 있을 것으로 판단된다. 따라서 자체 수익사업 발굴 및 운영범위 확대(자갈치 시장 인근 모든 상권) 등의 방안을 마련할 필요성이 있다.

〈그림 5-4〉 활성화지원센터의 현장지원 및 교육지원 네트워크 구성(안)



※ 봉래동 지역 개발의 전제 조건

〈그림 5-5〉 개발의 전제 조건



참고문헌 《

〈국내 문헌〉

건축도시공간연구소(2015), 도시재생사업의 효율적 추진을 위한 제도개선 연구
 건축도시공간연구소(2016), 도시재생사업 종합관리체계 구축방안 연구
 국토교통부(2013), 국가도시재생기본방침
 국토교통부(2014), 국가도시재생기본방침 수립을 위한 연구
 국토교통부(2016), 2016년도 도시재생 지원신청 가이드라인
 김형근 외 (2011), 항만재개발 및 마리나 항만 개발사업의 재원조달 방안 연구
 부산시(2015), 부산비전2030
 부산항만공사(2016), 부산항 컨테이너화물 처리 및 수송 통계
 임영태 외(2013), 도시활성화를 위한 항만도시 재생전략 연구, 국토연구원
 조필규 외(2016), 항만재개발사업의 공공기관 역할 및 참여방안, 토지주택연구원
 한국해양수산개발원(2016), 수산연구본부 출장복명서
 한진중공업(2017), 2017년 사업보고서
 해양수산부(2014), 부산항 미항만들기 시행계획 수립 연구 보고서
 국토연구원(2015), 『경제기반형 도시재생 활성화방안』 세미나 발표자료

〈국외 문헌〉

브루클린해안연구소(2017), 연례학회 자료
 일반사단법인 요코하마미나토미라이21(2016), 미나토미라이21 Information
 Brooklyn Daily Eagle(2015), “Brooklyn Navy Yard taps Wegmans supermarket for Admirals Row redevelopment”

Daniel(2014), “BNYDC has also established aggressive community participation goals for the construction of the Admirals Row site, including 30% of the overall contract values awarded to certified minority/women-owned businesses and 15% of contracts targeted to local bus”

Deans, Archer & Co. (2013), “Consolidated Financial Statement, Required Supplementary Information and Supplementary Information with Independent Auditor's Report.” New York: Brooklyn Navy Yard Development Corporation

European-American Chamber of Commerce: New York(2016), “NYC is building A Green Manufacturing Center at Brooklyn Navy Yards”

Landmark Preservation Commission(2017), “NYC”

Marc(2010), “The Struggle to Preserve the Brooklyn Navy Yard”

New York City Regional Center(2010), “NYCRC TO PROVIDE FUNDING FOR STEINER STUDIOS”

Steiner Studios(2017), “The LOT”

The City of New York(2016), “Mayor de Blasio and Brooklyn Navy Yard Announce Groundbreaking of Dock 72 Tech and Innovation Hub”

〈온라인 자료〉

구글지도(<https://www.google.co.jp/maps/>)

국가통계포털(http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList_01List.jsp?vwcd=MT_OTITLE&parmTabId=M_01_02#SubCont)

미나토미라이 지역관리 홈페이지(<https://www.ymm21.jp/biz/vision.html>)

부산항만공사(<http://www.busanpa.com/kor/Main.do>)

한진중공업(<https://www.hanjinsc.com/default.aspx?skipNum=1>)

Archpaper's Newspaper(<https://archpaper.com/>)

Brooklyn Navy Yard Development Corporation
(<http://brooklynnavyyard.org/>)

New Lab(<http://newlab.com>)

Real Estate Weekly(<http://www.rew-online.com/wp-content/uploads/2013/03/Brooklyn-Navy-Yard-11.jpg>)

The City of New York(<http://www1.nyc.gov/>)

The Real Deal(<https://therealdeal.com/looks/Kathryn%20Brenzel/by/>)

부산 영도구중구 도시재생사업 추진방안

- 한진중공업·자갈치시장 사례 중심 -

• 인 쇄	2017년 6월 28일 인쇄
• 발 행	2017년 6월 30일 발행
• 발 행 인	양 창 호
• 발 행 처	한국해양수산개발원 49111 부산시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동)
• 연 락 처	051-797-4800 (FAX 051-797-4810)
• 등 록	1984년 8월 6일 제313-1984-1호
• 조판·인쇄	(애드원플러스) 070.4390.3812

판매 및 보급 : 정부간행물판매센터 Tel : 394 - 0337

정가 6,000원