도시개발에 따른 친수공간 정비계획의 재고찰
- 워터프론트개발 사례를 중심으로 -
A Critical Review of Waterfront Maintenance Plan for Urban Development
- Focused on Waterfront Development -

최진도*, 박성제**, 류시생***
Jin Do Choi, Sung Je Park, Si Saeng Ryu

요 지

도시의 개발을 통한 발전방향은 지역별 기술력을 바탕으로 시대의 흐름과 문화, 경제, 도시정책 등에 따라 다양하다. 특히, 워터프론트는 도시와 가장 근접한 친수공간으로 단어자체에 도시'라는 개념이 포함되어 있다. 즉 도시가 큰 강이나 바다, 호수 등과 접하고 있는 공간을 말한다. 우리나라는 도시계획차원에서 도시 수변공간(urban waterfront)으로 설정하고, 레크레이션, 공원, 경관형성, 환경오염 저감, 정서함양, 생산 등의 다양한 기능을 갖고 있는 매우 공공성이 높은 도시지역의 주요 공간지역으로 의미를 부여하고 있다. 그러나 워터프론트를 개발계획을 수립하는 과정에서 교통계획, 홍수 등의 재해시설, 환경 등에 대한 평가가 제대로 이루어지지 않고 있으며(한국일보, 2011), 개발 계획 추진은 주민 공감대 형성, 사업타당성 검토 없는 '밀어부치기식' 개발 지상주의로 전락하고 있다.

따라서 본 연구는 국내 워터프론트 개발사업 계획을 추진하고 있는 지역으로 인천 송도지역과 부산의 수산시장으로 유명한 자갈치시장 일대의 개발계획, 마산 도시재생지구의 항만 재개발계획 사례를 분석하여 개발계획의 문제점과 언론상에 비춰지는 개발의 현 실태, 지역개발의 효과 등에 대한 시사점을 도출하였다.

사례지역을 비롯한 대부분의 기존 워터프론트 개발은 경제성을 위해 규모가 큰 상업시설 위주로 개발이 이루어지고 있으며, 주거시설이나 문화시설을 비롯한 다양한 시설의 구성이 부족한 특수성을 갖추어 가고 있다. 또한, 기존의 유휴공간을 재개발하면서 도시와의 관계를 제대로 설정하지 못하여 도시와 분리된 폐쇄공간으로 개발이 이루어지고 있으며, 도시구조에 통합되지 못하고 있는 실정이다. 무엇보다 워터프론트 개발사업에 관계된 여러 집단들, 즉 중앙정부, 지방자치단체, 개발주체, 시민 등 이들 사이에 합의 도출의 어려움이 많아 좋은 계획안이 무산되거나 사업이 지체 혹은 중단되는 사례가 많았다. 워터프론트 개발에 대한 지역민사회의 충분한 공감대가 결코 형성되지 않았음에도 오히려 요식적 여론수렴 절차를 강조하고 있으며, 친환경적 도시개발이라는 사업의 목적과 맞지 않는 계획이 많았다. 특히, 관련 사업 중 항만재개발사업에는 막대한 초기 투자비가 소요되어 재개발사업을 위한 자금의 확보가 어려운 경우가 많이 있었으며, 도시의 장기발전계획과 통합된 장기적인 개발전략이 필요한데 이를 소홀히 하는 경우가 있었다.

본 연구를 통해 기존 워터프론트 개발계획의 문제점과 향후 정비계획이 추구해야 하는 친수구역의 관리방법, 주민참여 방안의 대안제시가 이루어 질 수 있었으며, 이를 바탕으로 국내 친수공간 정비계획을 재 고찰 할 수 있는 기회가 되었으면 한다.

핵심용어 : 워터프론트개발, 항만재개발, 친수공간 정비계획, 주민참여

1. 서론

워터프론트는 물과 인접한 지역이라는 의미도 있지만 수자원과 적극적인 상호작용을 통해 지역의 새로운 가치를 창출하고 생산적, 환경적, 문화적 기능을 향상시킬 수 있는 공간으로 인식해야 한다. 현재 우리는 워터프론트 개발을 통해 수변의 가치를 재창출하고, 이를 통해 도시의 새로운 트랜드를 만들고 있다. 과거, 영국의 도크랜드 워터프론트 개발은 1970년대 런던시의 산업의 쇠퇴, 환경악화, 실업 등 도시문제를 해결하기 위해 시작되었다. 또한, 시드니 달링하버의 경우, 워터프론트 경관을 통해 건축물의 가치를 높여주고 있다. 일본 요코하마의 미나토미라이 21은 친환경 수변공간의 조성, 관광요소와의 조화, 지역의 역사성을 반영한

* 미래자원연구원 주임연구원 · E-mail : cjindo82@gmail.com
** 정회원 · 미래자원연구원 원장 · E-mail : psungje@gmail.com
*** 정회원 · 미래자원연구원 선임연구위원 · E-mail : sisaeng@gmail.com

이벤트 연출을 통해 일본의 대표적 수변도시로 손꼽히고 있다. 현재 바다와 인접한 지역에 물류중심, 고부가가치 서비스업중심, 첨단산업중심 등 국제수준의 경제자유구역개발로 친수공간의 중요성이 더욱 부각되고 있는 상황에서 워터프론트의 개발의 정비와 전략은 매우 중요하다고 볼 수 있다. 따라서, 본 연구는 워터프론트의 개발측면에서 국내개발사업 중심의 사례를 분석하여, 현황 및 문제점 등을 살펴보고 향후 정비계획이 추구해야 하는 친수구역의 관리방법, 주민참여 방안 등을 마련해보고자 한다.

2. 사례분석

2.1 송도 신도시개발

인천의 대표적 신도시인 송도국제도시는 바다로 둘러싸여 있어 친수공간 조성되기에 적절한 지리적 위치를 차지하고 있다. 연안에 이미 국가기반시설, 산업시설, 민간시설 등이 밀집한 구도심과 달리 송도는 이제 막 개발을 시작하는 단계에 놓여 있다. 접근성 측면에서 송도국제도시 워터프런트 개발계획의 실태 및 문제점을 분석한 결과, 대상지는 많은 해안 워터프런트 공간과 다양한 형태의 수변이 공존하고 있어 매우 풍부한 워터프런트 개발여건을 가지고 있다. 또한, 배후단지의 관광지화를 통한 각종 컨벤션센터와 테마파크, 호텔, 공원조성을 통한 국제관광객과 상용관광객을 유치하고 지역거주민의 여가생활에 긍정적인 기회를 제공하고자 개발을 추진하고 있다.[1)]

표 1. 송도신도시 개발목표 및 효과

구분	내용
조성목표	▪ 지식기반제조업 및 서비스업 중심의 첨단산업단지 ▪ 산업공간의 쾌적한 주거·문화공간이 조화를 이루는 단지 ▪ 동북아시아의 첨단산업활동의 핵심 전진기지
경제적 파급효과	▪ 생산유발: 매립, 기반시설(4조2천억), 민간투자시설(16조 5천억) ▪ 고용유발: 매립, 기반시설(7만7천명), 민간시설공사(24만4천명) ▪ 부가가치: 매립, 기반시설(1조9천억), 민간투자시설(7조6천억)

자료: 인천광역시, 송도지식정보산업단지, 2011

그러나 한편으로 지나친 관광중심의 개발로 단지조성 계획상 사업부지의 확보차원에서 지역주민, 지자체, 기업 간의 마찰과 갈등의 문제가 꾸준히 나타난다. 또한 지나친 관광시설의 증가로 인해 대량의 관광객의 유입에 따른 사회적 문제의 가능성을 야기 시키고 있다. 또한, 단지 개발, 기업유치를 통한 경제적 이익에만 치중한 결과 지역사회문화와 경제를 어떻게 연결시켜 나아갈지에 대한 지역주민과의 논의와 합의가 부족하다.

워터프런트의 공간확보 측면에서는 매립으로 인해 해안선의 연장 증가, 내부에 수로 및 호수 등 다양한 형태의 수변공간 형성, 보완기능을 할 수 있는 공원·녹지의 확보면에서 양적으로는 매우 풍부한 워터프런트 자연자원을 가지고 있으나 항만시설이나 사유지로 인한 이용자 접근의 제한 문제 발생우려가 있으며 해안선의 직선화도 부정적인 요소로 나타났고(윤문상, 2010), 장애물 측면에서는 해안도로, 구조물(호안, 방파제), 고층건물 및 사유지 등에 의한 통행불편이나 경관차단이 발생 할 수 있을 것으로 판단되었다.

한편, 워터프런트 개발 추진시 예상되는 행정적·제도적 관점의 문제점에 대해서는 개발사업자 다원화 및 장기간의 광범위한 개발로 인한 워터프런트 계획의 일관성 결여, 연안보호에 관한 구체적인 기준 및 개발지침의 부재, 연안지역의 군사보호시설로 인한 접근제한 등의 문제점 등이 나타났다.

2.2 부산 자갈치시장 해양관광단지개발

부산의 역사성과 특수성을 갖추고 있는 자갈치시장은 시대적 흐름에 편승하지 못하여 특수성이 약화된 재래시장으로 전락되어 과거의 명성에 의존하고 있는 상황에서 보다 다양한 콘텐츠 개발을 통해 활용가치

1) 인천경제자유구역청, (2010. 1). 송도국제도시 조성사업 환경영향조사 4단계, pp. 56-58

가 높은 공간으로의 개편이 필요하다. 이에 따라 원도심 회복을 위한 다양한 개발 사업들과 지역 상권회복을 위한 노력들이 진행되고 있지만 종합적인 밑그림 없이 개별 계획으로 그쳐 다양한 파급효과의 극대화를 위해 계획이 수립되어야 한다. 특히, 국내외 생활수주의 변화에 따라 관광 및 여가 수요가 급격히 증가 하고 있으며, 이로 인해 관광 요소에 대한 특성화된 개발 및 차별적 마케팅이 필요한 시점이다.

특히, 사례지역인 남항에 근접한 해안연안은 워터프론트로 개발하기 위해 계획단계에서부터 다양한 분석이 이루어져야 할 것이다. 이는 상업과 공업지역으로 용도로 현재 사용되고 있는 상황이지만 주차시설, 친수공간 등이 턱없이 부족한 지역이며, 어민들의 생계수단과 직접적으로 연결되는 곳이기도 하기 때문에 계획자체 부터 법제도적 검토가 이루어져야 한다.

표 2. 부산 자갈치 시장 워터프론트 SWOT분석

강점(Strength)	약점(Weakness)
• 높은 인지성 및 긴 역사성 보유 • 부산항과 부산역이 인접(동북아 관문기능) • 부산을 대표하는 수산물 시장(지역민의 높은 애향심)	• 젊은층 유입을 위한 물리적 시설물 부족 • 건축물들의 노후화/기반시설 부족(시장 환경 열악) • 지리적 특수성으로 가용 토지 부족(주차시설부족)
기회(Opportunity)	위협(Threat)
• 원도심 활성화를 위한 시 차원의 지원 정책 추진 • 후방효과 기대(북항재개발, 부산롯데월드) • 남·북항대교 건설에 따른 관광객 증가 예상	• 지속적인 투자 개발에 어려움(이용층 단절) • 지역경제의 침체로 인한 지역 주민들의 의욕상실 • 대형 프로젝트 사업의 지역 편중(지역적 박탈감)

자갈치 시장의 워터프로개발계획 수립을 위해서는 몇 가지 문제점이 걸림돌이 있다. 노점상들의 생존권을 위해 약 480여개의 노점상의 처리문제와 시장의 역사성 모두를 훼손하지 않는 선에서 개발이 진행되어야 한다. 또한, 수변의 경우 친수와의 근접성이 확보되는 장점이 있으나 재래시장을 거쳐 와야 하는 제한적 문제점도 발생한다. 즉, 도심과 수변의 직접적인 연결이 이루어지지 않아 이용객 및 관광객의 이용정도가 기대 이상보다 낮을 수 있어 부정적 사업으로 전락될 수 있으며, 초기사업투자비용이 너무 많이 들어가는 지자체의 우려가 계속되고 있다.

이를 위해 시행정의 관심과 적절한 예산 투입을 통한 신속한 계획수립, 지자체의 지속적인 관심, 기존상인들과의 노점상문제를 해결할 수 있는 지역경제 활성화를 위한 공간 창출, 노점상 문제해결을 위한 적극적인 행정상의 요구 등의 문제를 해결하는 대책이 마련되어야 할 것이다. 이러한 문제의 해결을 통해, 자갈치 시장에 산재해 있는 관광자원을 거점관광지를 중심으로 연계하여 관광의 시너지 효과를 창출할 필요가 있다. 관광적 특성 및 기능적 특성이 복합적으로 연계될 수 있도록 계획함에 따라 워터프론트 지역에 공간적 가치를 향상시킬 수 있으며, 노점상 등 관광기반시설을 중심으로 다양한 교통시설 및 특화거리 등 여러 가지 수단을 활용하여 연계효과를 높일 수 있다. 이는 위치적 연계방안, 기능별 연계방안에 따라 개발하여 자갈치 수산관광단지의 관광자원을 체계화 시키는 일이다.

2.3 마산항 도시재생

경남 마산항의 경우, 항만으로서의 이미지가 퇴색되고 항만재개발사업에서 경제성을 위해 규모가 큰 상업시설 위주로 개발이 이루어지고 있어 주거시설이나 문화시설을 비롯한 다양한 시설 구성이 부족한 실정이다. 이는 도심의 쇠퇴에 따라 기반시설의 노후화, 주택환경의 악화, 사회적·경제적·환경적 문제가 복합적으로 작용하여 나타나고 도시의 기존 기능이 외곽 지역으로 이전되거나 새로운 도시의 기능을 더 이상 수용하기 어려운 여건이 되었다. 결국 도심 내에서 인구, 도시경제, 물리적 환경 등이 양적·질적 저하현상이 나타나고 이로 인하여 사회·경제적, 물리·환경적 도시문제를 야기 시켰다.

이에 따라, 구도심을 활성화시키기 위한 도시재생사업이 국가사업으로 확대됨에 따라 마산항도 여러 재생정책중 하나로 워터프론트 개발사업을 추진하게 되었다. 이는 기존의 항만기능과 더불어 폐부지 활용을 통

해서 도심과의 관계를 재정립하고 도심과 분리된 상쇄공간의 시너지효과로 상생된 도시구조에 통합을 이루고자 하였다.[2] 항만재개발사업은 보통 10년 이상이 소요되지만 마산항의 경우 그 간의 많은 연구와 장기적인 개발전략의 요구와 함께 도심과 연계된 개발계획이 필요하였다. 항만재개발사업이 시민의 요구를 반영하지 못하고 정부나 항만관리주체의 의도대로 진행되며, 도시 및 건축디자인의 질이 낮아 요구되는 친수성을 갖지 못하는 경우가 많으므로 도시재생사업과 연계된 사업방향의 정립이 요구되기 시작한 것이다(마산시, 2007).

마산항은 해양도시로서 바다에 접해있는 해양공간을 적극적으로 개발하고 연안을 부가가치가 높은 해양레저타운으로 시민 휴식공간과 관광자원으로 새롭게 변화시킬 수 있는 수변복합개발이 가능한 강점을 가지고 있다. 하지만 실제 워터프론트 개발 등 수변개발을 추진하는데 있어서 기존의 도시재생 관련 재개발 사업과 수변개발사업은 종합적이고 처계적인 도시 발전을 도모하는 법제도적 장치가 미흡하여, 물리적 환경개선을 주목적으로 하는 특정 기능위주의 제도에 그치고 있다. 또한, 개발을 위한 지역민들의 여론을 형성하기 위한 활동을 지역신문 등을 통해 하고 있지만 관심이 여전히 부족한 상태이다.

마상항의 경우 가장 필요한 부분은 구도심과 연계한 워터프론트 개발계획이다. 마산시의 중점계획과제로도 지역특화사업의 일환으로 워터프론트 개발계획이 들어간다.

표 3. 마산항 중점계획과제

도시중심지 위상회복	ㅇ마·창·진 도시철도 역세권 개발 ㅇ문화행정복합타운 건설
주거환경개선	ㅇ주상복합 조성(복합용도개발) ㅇ녹지 공간 확충, 골목길 보존계획
지역특화사업	ㅇ문화의 거리 활성화방안 ㅇ특화거리, 불종광장 조성 ㅇ벤처사업유치지구 조성 ㅇ워터프론트 개발계획
도시민 웰빙사업	ㅇ허브공원조성계획 ㅇ조창공원 조성계획 ㅇ교방천 합류구간 복원사업 ㅇ불종광장 입체복합보행데크
기타사업	ㅇ마산 문화센터 조성 ㅇ신교통수단 도입(TOD) ㅇ도심그린웨이, 해변공원 조성

자료: 마산시(2007) 참조, 재구성

표 4. 마산항 수변개발 단계별 계획

분류	계획 내용
수변공간에 대한 비전제시 단계	재개발 초기단계에서 도시수변공간은 도시시민을 위한 공공공간이어야 한다는 확고한 도시설계 개념
접근이 용이한 인프라 만들기 단계	수변 주위 기존의 '도심'(혹은 다운타운, CBD)과 '수변'과의 물리적이고 시각적인 접근성과 개방성을 최대화하는 설계
수변공간 건축환경 만들기 단계	수변공간이 가지고 있는 역사적 장소성과 역사적 건축 환경에 대한 현재적 사용과 보존을 위한 도시설계 지침이나 가이드 제시
건물 내부와 옥외공간을 활성화시키는 단계	수변공간의 재개발이 장기적(long-term)이고 단계적(step-by-step) 이며 점진적(incremental)으로 이루어져야 하며, 이를 바탕으로 모자이크(jigsaw)적인 전체 공간 도시설계

자료: 마산시(2007) 참조, 재구성

3. 개선방향

3지역의 워터프론트 사례를 분석한 결과 다음 <표 5>와 같은 개선방향을 도출할 수 있었다. 특히, 재개발되는 지역인 부산항과 마산항의 경우는 원도심 연안역과 내륙 연계성강화를 위해 교통기능의 변화 및 문화 시설의 확충을 통한 접근성 측면에서 많은 노력을 기울여야 할 것이며, 기존상점들의 지원책 역시 마련해야 할 것이다. 그리고 신규개발을 하는 송도의 경우 해안매립에 따른 부작용을 우려하여 친수공간의 환경적 측면에서 더욱 많은 제도적 관리가 이루어져야 하며, 주변도시의 기존계획들과 공간적, 기능적인 통합을 고려하여 개발이 되어야 할 것이다.

2) 해양수산부 (2007.9). 항만 Waterfront 개발 기본계획 수립용역, pp. 193-213

표 5. 사례분석을 통한 개선방향 설정

지역	개발방식	구분	분야	분석결과	개선방향
송도 워터프론트 개발	신규개발형 (Development)	행정제도적 측면	추진체계	- 개발사업자 다원화 등으로 계획 일관성 결여	-기본원칙 정립 -협의체계구축
			관련제도	- 연안 개발시 연안관리지역 계획 등의 방침에 따른 구체적이 기준 및 지침 부재	-연안개발이용에 대한 구체적 지침마련
부산 자갈치 시장	재개발 (Regeneration)	물리적 개발측면	개발방식	- 역사성훼손의 우려가 큼	- 브랜드화를 통한 개발 - 에코포트형 원도심연안역 재개발
		주민참여측면	참여방식	- 기존시장인 및 상점가의 지원계획 미흡	- 사업초기단계의 민간 및 기업의 참여
마산항 도시재생	재개발 (Regeneration)	기능통합측면	우선산업	- 노후화된 수변공간으로 인한 인구유출 심함	- 도시정비시 주민정착을 위한 상업시설, 문화시설, 주택공급 및 프로그램 제시
		경제측면	산업	- 주력산업인 제조업의 쇠퇴로 인한 도심쇠퇴	- Social Mix를 구현할 수 있는 도심형 문화산업 유치
		기반시설측면	건축/경관	- 건축물의 노후화로 인한 도심경관 악화	- 건축디자인의 친수/현대화

4. 정책적 제언

워터프론트는 인간의 본능이라 할 수 있는 평온함과 친수공간을 제공한다. 또한 어업 및 항만활동의 중요한 거점으로서 도시기능을 수용하고 도시성장을 촉진시켜 온 바탕이 되어 왔다. 워터프론트만이 가질 수 있는 공간적 포용성으로 예로부터 항만도시들은 이질문화를 그다지 저항하지 않고 받아들이는 다양한 목적을 가진 사람들이 교류하는 독특한 융합공간의 역할을 현재까지도 담당하고 있다. 이러한 개발의 사회적 요인으로서 성공적인 워터프론트 개발사업은 시민과 지역주민의 요구를 충족시키고 지역주민에게 경제적인 이익으로 환원되어야 함이 마땅하다.

3지역의 경우, 향후 개발계획에 대한 분석결과에서도 나타나듯이 공간배치계획, 접근가로체계, 녹지 및 수공간의 네트워크, 자연자원의 활용, 계획의 체계적 추진, 워터프런트의 접근성 확보를 위한 기준 및 지침마련 등 여러 부분에서 개선점이 있는 것으로 분석되었다. 문화와 연계하여 도시 내 존재하는 역사적 건축물을 문화·예술 활동 및 거점으로 활용하여 도시의 수변문화를 재창출한 요코하마, 주민의 아이디어와 활력을 살려 민관협력을 유도하는 지역으로서 평가해 매력적인 마을 만들기를 추진한 볼티모어 등 개발과 경제성 위주의 사업보다는 도시와 수변공간의 특성을 잘 분석하여, 제도의 개선을 바탕으로 지역의 참여가 선행되는 워터프론트 개발이 필요한 시점이다.

참 고 문 헌

1. 경남발전연구원 (2007). 남해안시대자료집: 정책 및 제도, pp. 26-39
2. 염철호 (2008). 쇠퇴한 수변공간을 도시재생의 전략거점으로, 공간디자인리포트, pp. 56-59
3. 윤문상 외 (2010). 보행접근성 측면에서 송도국제도시 워터프런트 실태분석 및 개선방안연구, pp. 187-195
3. 조형진 외 (2009). 노후항만 재생을 위한 워터프론트 공공디자인에 관한 연구, pp. 808-819
4. 문지영 외 (2008). 수변공간을 활용한 도시재생의 한국, 일본의 사례비교 연구, pp. 265-268
5. 해양수산부 (2007.9). 항만 Waterfront 개발 기본계획 수립용역, pp. 193-213
6. 마산시 (2007). 마산도시재생활성화를 위한 기본계획
7. 인천경제자유구역청, (2010. 1). 송도국제도시 조성사업 환경영향조사 4단계, pp. 56-58
8. 기타 URI: ocean.cric.or.kr, www.city.yokohama.jp, www.minatomirai21.com