

「지역연구」 제31권 제1호 2015년 3월
Journal of the KRSA
vol.31, no.1, 2015 pp.83-101

선진국 항만재개발과 도시재생사업의 경험과 정책적 시사점

진영환*

국문요약 : 유럽과 미국 등 선진국에서는 산업화시대에 조성되었던 항만들이 노후화되면서 1970년대 부터 항만재개발과 도시재생사업이 활발하게 추진되었다. 우리나라에서는 2000년대 들어서서 부산북항 재개발사업을 시작으로 인천내항의 시민개방과 함께 재개발사업이 추진되고 있다. 그러나, 이들 사업은 항만과 도시의 재개발이 통합적으로 추진되고 있지 못할 뿐 아니라, 역사성과 장소성의 훼손, 부동산시장 의존형 사업구조 등의 문제점을 안고 있다. 유럽, 미국 등의 성공적인 항만도시 재생사업을 살펴본 결과, 지자체가 중심이 되어 항만과 배후도시를 하나의 패키지로 한 통합적인 접근이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 또한, 항만도시 특유의 역사적 지역자산을 최대한 보전, 활용하고 정교한 디자인 가이드 라인을 제시해서 수준 높은 수변도시를 만들어 나가고 있다. 안정적인 사업의 추진을 위해서 앵커시설의 유치, 장소 판촉, 재원조달을 위한 새로운 아이디어 도입 등이 정책적 시사점으로 도출되었다.

주제어 : 항만과 도시, 항만재개발, 도시재생, 지역자산

* 청운대학교 건축공학과 교수(주저자: yhj@chungwoon.ac.kr)

** 본 연구는 2013년도 청운대학교 학술연구비 지원으로 진행되었음

*** 본 논문은 진영환, 한종구(2014), 『항만도시재생』의 일부 내용을 발췌해서 제작성한 것으로 한종구 교수님의 도움에 감사드립니다

1. 서론

항만과 도시는 오랜 기간동안 함께 발전되어 온 하나의 유기체이다(김춘선 외, 2013). 산업화 단계에서 대규모 확충을 거듭해 왔던 항만도시들은 후기산업사회에 들어서면서 수변지역을 중심으로 재개발사업이 활발하게 진행되고 있다(현기순 외, 2011). 유럽과 미국 등의 선진국에서는 항만도시의 지속가능한 발전 차원에서 항만과 도시의 통합적인 접근이 강조되고 있다(Hall, et al., 2006; Oliver & Slack, 2006). Hoyle (1989)은 항만도시의 성장과정을 단계별로 설명하면서, 성숙기에는 구 항만지역이 친수 도시공간으로 활발하게 재개발 된다는 ‘항만도시의 6단계 발전모형’ 을 제시한 바 있다. 이와 같이, 항만도시가 성숙단계에 이르면서 항만과 도시의 통합적인 재개발에 많은 관심이 주어지고 있다(Wang, 1998; Slack & Wang, 2003).

그러나, 현재 우리나라에서 추진중인 부산북항과 인천내항 재개발사업을 살펴보면 항만재개발과 도시재생사업이 별도의 사업으로 추진되면서 도시발전의 좋은 기회를 놓칠 뿐만 아니라 새로운 도시문제를 야기시키고 있음을 알 수 있다. 우리나라의 국가 및 지방행정체계상 주요 항만의 건설과 관리는 중앙정부에서 담당하고 도시지역의 개발과 관리는 지방자치단체에서 담당하는 데서 비롯된 문제로서, 단기간 내에 근본적인 해결은 어렵겠지만 문제의 개선을 위한 노력이 시급한 시점이다.

본 논문은 우리나라 항만재개발과 도시(원도심)재생사업의 문제점을 개선하기 위해서 선진국

의 경험에서 타산지석의 교훈을 찾아보는데 목적이 있다. 이를 위해서, 부산과 인천항 재개발사업의 문제점으로 지적되고 있는 항만과 도시의 이분법적 접근, 역사적 자산의 훼손, 부동산경기에 편승한 사업추진 등의 관점에서 선진국의 사례들을 살펴보았다.

미국 볼티모어의 이너하버(Inner Harbor, Baltimore), 유럽 함부르크의 하펜시티(HafenCity, Hamburg), 암스테르담의 이스턴도크랜드(Eastern Dockland, Amsterdam), 호주 시드니의 달링하버(Darling Harbor, Sydney), 일본 요코하마의 미나토마라이(Minatomirai, Yokohama) 등의 사례를 조사하였다.

제2장에서는 우리나라 항만재개발과 도시재생 사업에 관한 최근의 정책동향과 추진실태를 살펴보고 항만도시 재생사업 추진과정에서 나타난 문제점들을 정리하였다.

제3장에서는 사례조사 대상인 이너하버, 달링하버, 하펜시티, 미나토마라이 등에 대한 간략한 소개와 함께 사례조사를 위한 본 연구의 관점에 대해 설명하였다.

제4장에서는 해외 사례분석에서 발견된 정책적 시사점들을 크게 항만과 도시의 통합적 접근, 지역자산의 활용, 비즈니스모델의 발굴이라는 틀 속에서 7가지의 유형으로 정리하여 제시하였다.

2. 항만재개발사업과 도시재생

1) 최근 우리나라의 항만재개발과 도시재생정책

초기의 항만은 인간생활에 필요한 각종 물품을 운송하기 위한 선박의 정박을 위해 건설되었다. 항만을 중심으로 시장이 형성되고 주변에 점차 사람이 모여들면서 항만과 주변지역은 항만도시의 형태로 발전하였다. 산업화시대에 들어서서 대규모 물동량을 처리하면서 항만과 배후도시는 동시에 빠른 속도의 성장을 거듭하였다. 제2차 세계대전 이후에는 대형 컨테이너 선박들이 출현하면서 이를 수용하기 위해서 대규모 신항만들이 도시 외곽지역에 건설되었고 기존도시 내에 남아 있는 항만들은 제 기능을 발휘하지 못하고 쇠퇴의 길을 걷게 되었다. 구 항만지역은 재개발사업을 통해서 도심지역의 친수적 수변공간으로 재탄생 하고 있다. Hoyle(1989)는 이와 같은 항만의 발전단계를 항만의 개설부터 확장, 신항 건설, 구 항 재개발 등 6개의 단계로 구분하고 있다.¹⁾

우리나라에서도 부산, 인천 등 항만도시 외곽에 대규모 신외항이 건설되면서 기존도시내 항만 시설을 재개발해서 원도심을 살리기 위한 항만재 개발정책이 추진되고 있다.²⁾ 정부는 2007년에 '항만 및 그 주변지역의 개발 및 이용에 관한

법률(이하 항만재개발법) '을 제정하여 그동안 수출주도형 국가경제를 견인해 왔던 항만과 배후 도시를 재정비하는 노력을 기울이고 있다. 전국의 12개 항만지역을 대상으로 문화, 레저, 해양 관광과 비즈니스가 어우러진 도심공간으로 재단장하기 위한 재개발사업을 추진하고 있다.

한편, 최근 들어 우리나라 도시정책에 포스트 모더니즘(Post Modernism)³⁾ 경향이 강하게 나타나면서, 시민들이 친근하게 접근할 수 있는 친수공간을 확보하기 위해서 도시와 항만기능을 일체화시키기 위한 노력이 이루어지고 있다. 각 도시들이 쾌적하고 개성있는 도시를 만들기 위해 수변공간 확보에 나서면서 도시내 친수 녹지공간은 도시경쟁력 확보의 중요한 요소가 되고 있다. 이는 도시의 경쟁력이 경제적 측면에서 효율적인 물류의 처리 뿐 만 아니라 시민들이 쾌적하게 살 수 있는 도시공간의 질적 수준에도 크게 좌우되기 때문이다.⁴⁾

21세기에 들어서면서 도시정책에도 커다란 변화가 진행되고 있다. 그동안 급증하는 도시수요에 효율적으로 대처하기 위해서 도시 외곽지역에

1) Hoyle의 1단계(Primitive port/city)는 항만과 도시가 공간적, 기능적으로 밀착해서 발전하는 초기단계이고, 2단계(Expanding port/city)는 상업과 공업의 성장으로 항만의 개발압력이 높아져서 항만도시가 확장하는 단계이다. 3단계(Modern industrial port/city)는 컨테이너화로 인한 항만공간의 수요 증가 등으로 항만과 도시가 분리되기 시작하여 현대적 산업항만도시로 변모하는 단계이고, 4단계(Retreat from the Waterfront)는 항만과 도시의 분리로 기존 항만이 도시의 빈 공간으로 남으면서 수변지역에서 격리되는 단계를 말한다. 5단계(Redevelopment of the Waterfront)는 구 항만지역이 재개발을 통해 다시 도시기능용지로 활용되는 친수공간 재개발 단계이며, 6단계(Renewal of port/city link)는 세계화와 복합수송의 영향으로 항만의 역할이 바뀌어 배후도시와 밀접하게 연결되며 항만과 도시가 통합적으로 재개발되는 단계를 말한다.

2) Hoyle의 6단계 모형에 의하면 우리나라 부산항과 인천항은 수변공간에 대한 재개발사업이 활발하게 추진되는 5단계(Redevelopment of the Waterfront)에 속하는 것으로 판단된다.

3) 포스트 모더니즘 도시계획은 1960년대에 Jane Jacobs의 현대 미국도시에 대한 비판에서 시작되었다. 도시의 다양성과 문화, 사회, 환경의 질적 향상을 추구하기 위해 복합용도 및 전통 계승을 기본으로 하며, 도시개발방식도 신도시 보다는 도시재생에 더 관심을 보였다. 과거 모더니즘시대 도시의 특성이었던 대량 공급, 효율성, 편리성에서 벗어나서 그 지역의 사회, 문화, 환경을 중시하였다. 이 과정에서 지역의 역사성을 지니고 있는 유무형의 지역자산들은 도시의 개성과 장소성을 높이기 위한 주요자원으로 활용되고 있다.

4) 박병주(2013), pp.54-56.

신도시 개발 위주의 정책을 펼쳐왔다. 이 과정에서 원도심지역은 쇠퇴의 길을 걷고 있다. 이에 정부는 원도심을 비롯한 도심지역의 기능을 활성화시키고 지역공동체를 복원하기 위해 2013년에 ‘도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 도시재생특별법)’을 제정하였다. 지금까지 신도시 중심의 도시정책 패러다임에서 벗어나 기존도시의 체계적인 정비에 초점을 맞추겠다는 의지를 밝힌 것이다. 도시재생특별법에서 제시하고 있는 ‘도시경제기반형’ 재생사업은 쇠퇴한 항만, 산업단지를 배후도시지역과 함께 엮어서 재정비함으로써 도시경제기반의 강화와 함께 도시환경 정비를 도모하겠다는 의지를 담고 있다.⁵⁾

2) 우리나라 항만도시 재생사업의 추진실태와 문제점

최근 들어, 항만도시 재생을 위한 법과 제도기 체계적으로 정비되어 감에도 불구하고, 우리나라에서 현재 추진되고 있는 항만재개발사업들은 여러가지 어려움에 직면하고 있다. 부산북항의 경우, 노무현대통령 시절부터 재개발사업이 강력하게 추진되었으나 부동산경기가 후퇴하면서 민자사업 추진에 많은 어려움을 겪고 있다. 인천내항의 경우, 해양수산부가 인천시민의 강력한 요구를 받아들여서 2015년 6월에 1, 8부두를 우선 개발하겠다고 약속하였으나 지역사회에서는 실현여

부에 대해서 반신반의 하고 있는 실정이다.

부산북항과 인천내항 사례를 중심으로 우리가 직면하고 있는 항만재개발과 도시재생사업 추진의 문제점은 다음과 같이 크게 3가지로 요약될 수 있다.⁶⁾

(1) 항만재개발과 도시재생사업이 별도의 사업으로 추진되고 있다

현재 부산북항 재개발사업은 부산항만공사가 항만지역에 위치한 오래된 부두의 매립을 통해서 재개발사업을 진행하고 있으나, 기존의 원도심과는 철도와 간선도로로 단절되어 차량이나 도보로 접근이 어려운 실정이다. 인천내항의 경우도 항만부지를 소유하고 있는 인천항만공사가 1, 8부두에 국한해서 재개발사업을 추진할 것으로 보여 항만재개발과 원도심 재생사업이 별도로 추진될 가능성이 높아 보인다.⁷⁾

이와 같은 문제의 원인은 우리나라가 급속한 산업화 과정에서 해당 도시의 도시계획 차원을 넘어서 중앙정부가 효율성 중심으로 항만, 도로, 철도 등의 기반시설을 건설하였고, 후기 산업사회에 들어서서도 이들 시설의 관리를 중앙정부에서 주도하고 있기 때문이다. 항만시설부지를 시민들을 위한 수변공간으로 돌려주기 위해서는 도시계획 차원에서 통합적 접근이 필수적이나 항만당국의 주도로 항만시설에 국한되어 추진되고 있

5) 도시재생특별법에서는 공공부문에서 일방적으로 사업을 추진하기 보다는 국가, 지자체, 공공기관, 지역주민이 힘을 합쳐서 종합적인 차원에서 도시재생사업을 추진토록 하고 있다. 사업의 유형을 ‘도시경제기반형’과 ‘근린재생형’으로 구분하고, 전자는 산업단지, 항만, 철도 등 국가의 핵심적인 기능을 담당하는 도시계획시설의 정비 및 개발과 연계하여 도시에 활력을 부여하는데 중점을 두고, 후자는 지역주민의 생활환경 개선에 초점을 맞추고 있다.

6) 항만재개발과 도시재생사업 추진의 문제점은 진영환 외(2014), pp.21-24 참조.

7) 인천내항 재개발사업에 대한 자세한 내용은 권영상 외(2011), pp.195-217. 참조.

는 재개발사업은 시민이나 도시가 필요로 하는 친수공간을 제공하기에는 한계가 있다.

(2) 재개발과정에서 지역의 역사성, 장소성이 훼손되고 있다

독일 함부르크의 하펜시티(HafenCity) 같은 유럽의 항만도시 재생사례를 보면 몇백년에 걸친 항구의 역사를 도시경관에 재현시키기 위한 노력을 볼 수 있다. 그러나, 부산북항 재개발사업후의 조감도를 보면(〈그림 1〉 참조), 초고층 첨단의 현대건물들이 빼곡이 들어서 있어서 과연 이곳이 두바이인지 싱가포르인지 구분하기가 쉽지 않을 정도다. 부산북항이 1876년 우리나라 최초의 개항장임을 감안할 때, 지난 150년 개항의 역사가 어떠한 형태로든지 도시모습에 반영되어야 한다는 비판의 목소리가 높다. 인천내항의 경우는 주변 개항장지구에 근대문화유산이 많이 남아 있어서 내항재개발과 도시재생사업 과정에서 이들 지역자산을 어떻게 활용할 수 있는가가 커다란 과제로 남아 있다.

(3) 부동산시장 의존형 개발로 사업의 안정적인 추진이 어렵다

부산북항 재개발사업의 경우 사업추진 초기에 ‘공공성’ 과 ‘사업성’ 간 우선순위를 두고 항만당국과 시민단체 간에 열띤 공방이 있었으며, 대통령이 직접 나서서 시민을 위한 친수공원에 초점을 맞춘 시드니의 달링하버를 벤치마킹하도록 조정하였다. 그 결과, 전체 재개발부지의 70%

를 시민을 위한 공공용지로 활용하고 나머지 부지에 수익용 건물을 지어 사업비를 조달하도록 사업계획을 수립하였으나 부동산경기가 침체되면서 민자유치 과정에서 많은 어려움을 겪고 있다.⁸⁾ 부동산경기가 호황일 때는 항만재개발로 조성되는 일부 부지를 활용해서 사업비 조달이 가능했었으나, 현재와 같은 부동산시장 여건에서는 국가나 지자체의 재정적 지원 없이 자체적으로 사업을 진행하기는 현실적으로 어려운 실정이다. 앞으로 과거와 같은 부동산경기를 기대하기는 어려운 것으로 예상되므로 조성토지의 일부 매각에 의한 사업비 조달이라는 재개발방식의 적용은 어려워 보인다. 항만재개발과 도시재생사업의 원활한 추진을 위한 새로운 비즈니스모델을 발굴해야 할 필요가 여기에 있다.

3. 해외 항만도시사례 분석

1) 사례조사대상 항만도시

최초의 항만도시 재생사업 성공사례로는 1960년대 미국 메릴랜드주 볼티모어의 이너하버 프로젝트가 꼽힌다. 이 사업은 최초의 성공적인 도심재개발사업인 찰스센터(Charles Center) 프로젝트에 이은 사업으로서 볼티모어항을 재개발하여 원도심지역에 아름다운 수변공간을 제공하면서 지역경제의 회생에도 커다란 영향을 미쳤다. 이 사업은 그 이후 세계의 많은 수변도시들에 벤치마킹되어 시드니, 보스턴 등 세계적인 항만도시

8) 부산북항에 관한 자세한 내용은 권영상 외(2011), pp.92-108, 참조.

〈표 1〉 사례조사대상 항만도시의 특징

구 분	특 징
볼티모어 이너하버 (Inner Harbor, Baltimore)	- 세계 최초의 항만도시 재생사업 성공사례 - 도심, 항만, 주거지재개발 종합적, 단계적 접근 - 축제의 장(festive marketplace) 개념 도입
시드니 달링하버 (Darling Harbor, Sydney)	- 뉴사우스웨일주 주도로 시민중심 수변공원 조성 - 특별법, 별도의 추진기구(달링하버공사) 설치 - 해양관, 수족관 등 앵커시설, 올림픽경기 유치
함부르크 하펜시티 (HafenCity, Hamburg)	- 25년 장기도시계획에 의한 단계적인 항만재개발 - 주거, 업무, 상업, 공원기능의 복합도시 개발 - 전통역사와 창의적 아이디어를 결합한 디자인
암스테르담 이스턴도크랜드 (Eastern Dockland, Amsterdam)	- 항만재개발로 도시용지 확보와 지역경제 활성화 - 기존부두의 보전과 부두별로 다양한 개발 유도 - 수변공간을 최대한 살린 저밀도 친수도시 지향
뉴욕 배터리파크시티 (Battery Park City, New York)	- 부두매립으로 로어맨하탄지역의 고급주거지 개발 - 뉴욕주정부 리더십으로 재정위기 극복 - 개발토지를 매각이 아닌 임대방식으로 공급
런던 도크랜드 (Dockland, London)	- 유휴 항만부지를 활용하여 대규모 복합도시 개발 - 중앙정부 주도로 특별법, 별도의 공사 설립 - 부동산시장에 의존한 개발방식으로 한때 사업위기
요코하마 미나토미라이 (Minatomirai21, Yokohama)	- 요코하마시 주도의 대규모 항만부지 재개발 - 역사문화자원을 최대한 활용한 신시가지 개발 - 뛰어난 디자인과 수준높은 문화예술창조도시 지향
뉴욕 사우스스트리트씨포트 (Southstreet Seaport, New York)	- 옛부두를 활용해서 맨하탄의 해양관광거점 조성 - 콘서트와 축제가 이어지는 '일년내내 공연장' - 개발권양도제(TDR) 적용으로 역사적 건물 보전
샌프란시스코 피어39 (Pier 39, San Francisco)	- 옛부두에 수변복합상가 건설로 관광명소화 - 금문교, 바다사자 서식지 등 다양한 볼거리 연계 - 유람선 등과 연계하여 해양관광의 거점화

들의 재개발사업에 많은 시사점을 제공하였다.⁹⁾

이너하버 다음으로 항만재개발의 성공사례로 시드니 달링하버가 꼽힌다. 1980년대 시드니의 구 항만지역이 쇠퇴하면서 뉴사우스웨일주가 중심이 되어서 시민중심의 수변공간으로 재개발한 사례이다. 이너하버의 경우 지자체와 민간기업

중심으로 사업이 추진된 반면에 달링하버는 특별법을 토대로 주정부가 달링하버공사를 설립하여 강력한 추진력을 가질 수 있었다. 일부 2000년 시드니 올림픽경기를 단지 내에 유치하고 수족관, 박물관, 국제회의장, 쇼핑센터 등을 유치하여 단기간 내에 국제적인 관광단지로 변모시킨 사례이다.¹⁰⁾

9) 미국 볼티모어시 이너하버 재개발사업에 관한 자세한 내용은 진영환 외(2014), pp.89-107 참조.

〈표 2〉 사례분석의 관점

문제점	개선방향	해외사례
항만과 도시의 이분법적 개발	⇒ 항만, 도시 통합적 접근	① 항만과 배후도시 패키지 개발 - 이너하버, 이스턴도크랜드, 하펜시티 ② 지자체 중심의 효과적 거버넌스 구축 - 미나토미라이, 배터리파크시티, 이너하버
역사성 장소성 훼손	⇒ 지역자산 활용	③ 지역자산의 최대한 활용 - 하펜시티, 미나토미라이, 바르셀로나 ④ 정교한 디자인 가이드라인 제시 - 이너하버, 하펜시티, 미나토미라이
부동산 시장 의존	⇒ 비즈니스모델 발굴	⑤ 사업선도 앵커시설 유치 - 달링하버, 이너하버, 하펜시티 ⑥ 장소판촉 이미지 마케팅 - 이너하버, 하펜시티, 피어39 ⑦ 안정적 자원조달과 새로운 아이디어 - 배터리파크시티, 도크랜드, 사우스스트리트씨포트

일본의 요코하마, 영국 런던의 도크랜드, 미국 뉴욕의 배터리파크시티, 독일 함부르크의 하펜시티, 네덜란드 암스테르담의 이스턴도크랜드 등은 구 항만지역을 대대적으로 재개발하여 신시가지 조성한 사례이다. 이 밖에도 미국 샌프란시스코의 피어39와 뉴욕 맨하탄의 사우스스트리트씨포트는 옛 부두시설을 활용하여 수변 관광지를 조성하였다.

2) 사례분석의 관점

본 연구에서는 우리나라 항만재개발과 도시재생에 관한 시사점을 찾기 위해서 볼티모어 이너하버 등 9개의 선진국 항만도시를 대상으로 사례 조사를 실시하였다. 조사와 분석의 관점은 앞에

서 제시한 바와 같이 항만과 배후도시의 이분법적 접근에 의한 계획의 부정합성, 지역자산에 대한 무관심과 훼손, 부동산경기에 의존한 개발사업모델의 한계 등의 현안문제를 개선하기 위한 시사점을 찾는데 두어졌다.

조사방법은 해외자료의 광범위한 수집을 위해서 다양한 방법이 동원되었다. 우선 국내에 소개된 항만재개발과 도시재생에 관한 기존의 국내외 연구논문과 보고서를 활용하여 일차적으로 관련 정보를 수집하였으며, 개별 항만도시에 관한 구체적인 자료들은 해당기관의 홈페이지, 관련 웹사이트나 언론기사, 해외조사 결과보고서 등을 통하여 확보하였다.

〈표 2〉와 같이, 해외 사례조사의 결과는 3개

10) 호주 시드니 달링하버 재개발사업에 관한 자세한 내용은 진영환 외(2014), pp.108-118 참조

의 관점에서 크게 7가지로 정리하였다. 첫 번째로 항만과 도시의 통합적 접근을 위해서 지자체를 중심으로 효과적인 거버넌스를 성공적으로 실천하였던 볼티모어 이너하버, 뉴욕 배터리파크시티 등의 사례를 제시하였다. 두 번째로 지역의 역사성을 살리기 위해서 지역자산을 효과적으로 활용하고 정교한 디자인 가이드라인을 제시하였던 요코하마 미나토미라이, 함부르크 하펜시티 등의 사례를 실었다. 세 번째로 새로운 비즈니스모델의 발굴을 위해서 장소관측, 앵커시설 유치, 새로운 아이디어의 도입을 성공적으로 추진하였던 시드니 달링하버, 볼티모어 이너하버, 뉴욕 사우스 스트리트씨포트 등의 사례를 제시하였다.

4. 선진국 경험에서 살펴본 정책적 시사점

1) 항만과 배후도시를 하나의 패키지로 종합적인 접근이 필요하다

대부분의 항만도시들은 개발 초기단계에 종합적인 밑그림이 없이 부두가 성장하면서 필요에 따라 배후도시가 형성되었기 때문에 도시공간구조상의 취약점을 가지고 있다. 선박물동량이 많아지고 항만과 타 지역을 효율적으로 연결하기 위한 철도와 산업도로가 건설되면서 항만과 배후도시 간의 공간적 단절문제를 가져왔고, 부두에서 발생된 분진, 소음, 악취 등은 주변 주민들의

주요 민원의 대상이 되었다. 이러한 배경에서 쇠퇴하고 있는 도심부 항만의 재개발은 부두공간의 단순한 정비가 아니라 도시 전체의 맥락에서 도시의 틀을 합리적으로 다시 짜는 차원에서 접근되어야 할 것이다.¹¹⁾

미국 볼티모어의 이너하버 재개발사업은 도심 재생의 종합적인 틀 속에서 항만지역을 성공적으로 정비하여 과거 중화학공업 위주의 산업도시에서 격조 높은 문화관광도시로 거듭나게 한 성공적인 사례로 꼽힌다. 볼티모어시는 도심부 쇠퇴현상을 개선하기 위해서 1950년대 말부터 찰스센터 재개발사업을 추진하였다. 이 사업의 성공으로 1964년에 도심전체에 대한 재생계획을 수립하였으며 이너하버 재개발사업은 주변의 도심 재개발, 불량주거지 재개발사업과 함께 종합적인 도시계획 차원에서 추진되었다. 찰스센터에서 시작한 재개발사업은 이너하버 항만재개발, 펠스포인트 수변재개발, 마운트버논 주택재개발로 이어지면서 볼티모어 도심지역의 모습을 크게 바꿔놓았다. 마약과 범죄의 도시로 불리던 볼티모어는 범죄율이 큰 폭으로 감소하였고 부동산가격도 많이 회복되었다. 쇼핑센터, 수변공원, 마리나, 호텔, 광장, 박물관 등의 집객시설을 갖춘 이너하버는 볼티모어지역의 '축제의 장(festive marketplace)'이자 연간 관광객이 1,300만명 이상 방문하는 세계적인 관광명소로 발전하였다.¹²⁾

19세기에 한창 번창하였던 암스테르담항이 점차 쇠퇴하고 도시내에 가용용지가 부족해지자 암

11) 이성우(2007)는 부산항 재개발사업 추진방식에 문제를 제기하고, 도시와 항만을 포괄하는 맥락주의에서 접근되어야 한다고 주장하고 있다. pp.1-7.

12) 볼티모어 이너하버 재개발에 관한 자세한 내용은 조승연(2010)의 논문 참조

스테르담 시정부는 1974년에 암스테르담 도심부에 인접한 이스턴하버지역을 주거 및 문화지역으로 재개발하는 구상을 도시계획에 담았다.¹³⁾ 20여년간의 논의 끝에 이스턴도크랜드 재개발에 대한 밀그램이 마련되었으며 2000년대 초반에 본격적으로 사업이 시작되었다. 이스턴도크랜드는 암스테르담 전체 도시계획의 틀 속에서 작은 섬과 운하, 도크를 중심으로 독립적이면서도 복합적인 네트워크를 형성하는 암스테르담의 쾌적한 주거문화공간으로 재탄생하고 있다.

중세시대에 북유럽의 중심항만 역할을 수행하였던 함부르크항은 엘베강 하류에 위치한 협소한 항만운하시설과 2차 세계대전 이후에 동유럽의 배후시장을 잃으면서 항만기능이 쇠퇴하였다. 1980년대부터 항만시설을 재개발하자는 논의가 시작되었고 2000년에 함부르크시의 종합적인 차원에서 항만시설을 복합도시로 재개발하기 위한 하펜시티 마스터플랜이 작성되었다. 함부르크시는 2001년부터 2025년까지 5년 단위로 정교한 단계별 개발계획을 수립해서 주거, 업무, 상업, 문화, 공원이 어우러진 복합문화도시를 만들고 있다.

2) 지자체를 중심으로 효과적인 거버넌스가 중요하다

해외 선진국의 항만관리는 대부분 지자체가 주도하며 상업적 운영기법을 통해서 항만운영의 효율성과 함께 도시의 발전을 유도하고 있다. 특히,

항만기능과 도심기능이 복잡하게 얽혀있는 항만 도시 재생사업의 경우, 항만과 도시문제가 하나의 틀 속에서 접근되지 않으면 바로 도시의 경쟁력 약화와 시민생활의 불편으로 이어질 가능성이 높다. 따라서, 항만재개발사업의 효과적인 추진을 위해서는 해당 지자체의 참여와 리더십이 필수적이다.

성공적인 항만도시 재생사례를 살펴보다라도 지자체가 주도하여 어려운 문제들을 풀어왔음을 알 수 있다. 요코하마 미나토미라이21은 요코하마 항만국이 중앙정부와의 긴밀한 협조 속에서 사업을 추진하였고, 뉴욕 배터리파크시티는 뉴욕 주정부가 뉴욕시의 협조와 민간의 적극적인 참여를 이끌어서 사업을 성공적으로 마무리할 수 있었다. 유럽의 하펜시티, 이스턴도크랜드, 그리그 호주의 달링하버도 지자체의 주도적인 리더십으로 사업이 성공적으로 진행되었으며, 런던의 도크랜드는 중앙정부가 별도의 전담조직을 설립하여 사업을 추진하다가 재정위기를 겪고 나서 사업 후반부에는 지자체의 참여가 강화되었다.

항만도시 재개발사업에는 다양한 이해관계자가 존재하기 때문에 이견과 갈등조정을 위해 별도의 전문조직을 설립하기도 한다. 일반적으로 사업주체로는 지방자치단체 또는 관련 특별법에 의해 설립된 공사(Authority) 형태의 유형이 많다. 볼티모어의 이너하버, 요코하마의 미나토미라이21, 함부르크의 하펜시티, 암스테르담의 이스턴도크랜드는 지자체가 주도적으로 사업을 추진하였다. 시드니 달링하버, 런던의 도크랜드는

13) 권영상 외(2011), pp.328-356.

특별법에 의해서 전권을 부여받은 전담기구를 설치한 경우이다.

볼티모어시는 항만재개발 추진과정에서 부딪히는 여러 문제들을 민관 협력을 통해서 지역사업가들의 참여 및 연방정부와의 긴밀한 협력관계로 풀어나갔다. 사업 초기에 사업시행자가 확보해야 할 수변의 토지에는 약 1천여개의 주거, 상업, 공업용 건물들이 위치하고 있어 보상문제의 해결이 가장 큰 과제였다. 또한, 대상지역의 재개발과 관련된 14개의 해당 지방정부(Local)와 주정부(State), 그리고 연방정부(Federal)와의 법률적인 문제도 해결해야 했다. 이와 같이, 복잡한 경제적, 법률적 문제를 해결하기 위해 볼티모어시는 별도의 비영리 민간기구를 설립하였으며, 이 기구를 볼티모어도시개발공사(Baltimore Development Corporation)로 확대하고 지역상공회의소와 협업시스템을 구축하였다. 민관 추진주체간의 신뢰를 바탕으로 대규모의 사업을 차근차근히 단계적으로 추진하여 세계 최초의 성공적인 도심 재개발사업으로 인정받게 되었다.

뉴욕의 배터리파크시티 재개발사업은 1970년대 뉴욕시의 재정난으로 중단의 위기를 맞았었다. 그럼에도 불구하고 배터리파크시티 사업에 대한 광범위한 사회적 합의가 이미 형성되어 있었기 때문에 반대의 목소리는 크지 않았다. 뉴욕주 도시개발공사는 뉴욕시, 지역사회와 긴밀한 협력관계 속에서 마스터플랜을 다시 수립하였다.

지역사회는 배터리파크시티를 로어맨해탄지역의 업무지구를 지원하는 직주근접형 고급 주거지로 개발하기를 희망하였고, 뉴욕시는 저소득층을 위한 임대주택의 건설을 요구하였다. 뉴욕주는 임대주택을 짓는 대신에 개발이익으로 저소득층 밀집지역의 주거환경을 개선할 수 있는 기금을 뉴욕시에 지원할 수 있도록 새로운 제도를 도입하였다. 이러한 협의결과들은 수정된 마스터플랜에 반영되었고, 어려운 여건 속에서도 사업을 성공적으로 추진할 수 있는 기반이 되었다.¹⁴⁾

3) 항만도시 특유의 지역자산¹⁵⁾을 최대한 살리는 것이 바람직하다

유럽의 항만도시들은 산업화시대의 주요 지역자산인 부두, 선착장, 창고 등의 항만시설과 건물들을 대부분 재활용하고 있다. 유럽은 전통적으로 역사적인 경관을 중요한 자산으로 여기는 경향이 강해서, 우리와 같이 전면적인 철거방식에 의한 재개발방식은 잘 채택하지 않는다. 하펜시티, 바르셀로나 등의 항만재개발사업이 이를 잘 보여주고 있다.

유후 부두시설을 활용하여 새로운 복합도시를 조성한 함부르크 하펜시티의 모습을 보면 함부르크 900년의 오랜 역사와 21세기 첨단 워터프런트도시를 공존시키기 위한 노력이 눈에 띈다. 토지이용 측면에서 활용도가 낮음에도 불구하고

14) 배터리파크시티에 관한 자세한 내용은 김기호(2002), Gordon(1997) 참조

15) 지역자산(regional asset)이라 함은 지역이 가지고 있는 매력적인 유, 무형의 자산을 일컫는다. 보통 지역자산은 물적 자산(physical asset), 비즈니스 자산(business asset), 인적 자산(people-based assets)으로 구분할 수 있다. 항만지역의 지역자산이라 함은 역사가 오래된 부두, 하역장, 창고, 세관, 인근의 외국인 대상 상가 및 주거지 등 대부분의 물적 자원을 일컫지만, 비즈니스, 인적, 지식 등 소프트한 자원들도 항만도시의 독특한 역사와 분위기를 살리는 데 중요한 부분을 담당하고 있다.

좁고 긴 부두시설을 그대로 이용하여 쾌적한 워터프런트 공간을 창조하고 있다. 크루즈시설을 제외한 항만을 그대로 유지, 보수해서 쓰고 있으며, 기존의 유서 깊은 건물들을 활용해서 역사성과 장소성을 강조하고 있다. 부두 내에 코코아 창고를 개조해서 콘서트홀로 만들고 다른 창고들은 내부를 수리해서 과학센터, 국제박물관 등으로 재활용하고 있다.¹⁶⁾ 바르셀로나 올림픽경기를 계기로 재개발사업이 추진된 포트벨항의 경우도 옛 부두의 모습을 최대한 살리면서 주위환경과 어울리도록 새로운 건물들을 배치하였다. <그림 2>와 같이 기존의 시가지와 조화를 이룰 수 있는 형태의 월드트레이드센터 건물을 새로 짓고 옛 부두는 대형 크루즈선 접안시설로 활용하고 있다. 이와 같이, 유럽 항만도시들의 경우 부산북항 재개발사업과 달리 오랜 역사와 현대적인 기능을 조화시키려는 노력이 돋보인다.

요코하마시는 1983년부터 도심부에 위치한 항만시설과 조선소를 매립해서 ‘문화예술창조도시, Creative City 요코하마’를 목표로 미나토미라이21 사업을 추진하였다. 일본의 대표적인 항만도시 재개발사업으로 미래의 첨단도시를 지향하면서도 역사성을 살리기 위해서 지역내에 남아있던 건물과 시설물들을 최대한 보전, 활용하였다. 적색 벽돌의 아가렌카 창고건물 2개동은 내부를 수리해서 복합 쇼핑센터로 활용되고 있으며, 주위의 현대적인 고층건물들과 묘한 대조를 이루며 요코하마시의 상징적인 공간으로 자리잡았다.

<그림 1> 부산북항 재개발 조감도



출처: 국토해양부, 항만재개발기본계획, 2012

<그림 2> 바르셀로나항 재개발 전경



출처: <http://www.eventparadise.com>

4) 정교하고 일관성 있는 디자인 가이드라인이 필요하다

항만재개발사업의 성공은 개성과 다양성을 갖춘 도시경관이 창출되어야 가능하며, 이를 위해서는 정교하고 효과적인 디자인 가이드라인이 뒷받침 되어야 한다. 볼티모어시는 계획단위개발기법(PUD: Planning Unit Development)을 최대한 활용하였고 하펜시티는 건축설계경기를 활용해서 도시경관의 질을 높였다. 요코하마시는 미나토마라이21을 개발하면서 도시 디자인행정의

16) 함부르크 하펜시티에 관한 자세한 내용은 이선주(2008) 참조

수준을 한 단계 높였다.

볼티모어시는 법정계획인 도시재생계획을 수립하여 PUD와 함께 이너하버 재개발사업의 기본적인 틀로 활용하였다.¹⁷⁾ 볼티모어 이너하버 재개발계획은 계획 초기부터 도시공간에 영향을 미치는 토지이용과 가로체계의 설정 등에서 2차원적인 계획요소와 함께 수변지구의 시각적 개방감, 접근성 향상 등의 공공성에 기반을 두고 가이드라인을 제시하였다. 또한, 법률적으로 명시된 토지수용권을 활용해서 보행산책로와 건물의 공중보행권을 확보하였으며, 각종 지침과 규제를 조닝제도에 편입시키는 등 지속적으로 도시를 관리하고자 하는 노력을 기울였다.

하펜시티 개발사업은 함부르크시와 사업추진을 위한 전담기구인 (주)하펜시티, 그리고 투자자 및 부동산개발업자가 공동으로 추진하였다. (주)하펜시티는 개발기본계획을 바탕으로 투자자에게 1년 반의 의무기간을 조건으로 토지를 불하하고, 개발업자는 (주)하펜시티의 관리하에 건축설계경기를 거쳐서 건축허가를 취득한 후에 건축공사를 시행하도록 하였다. 이와 같은 경쟁방식을 통하여 도시경관의 창의성과 일관성을 효과적으로 높일 수 있었다.¹⁸⁾

요코하마시는 미나토마라이21 신도시 조성의 방향을 5가지 테마로 설정하고 일관성 있게 사업을 추진하였다. ‘활기 넘치는 도시, 도시 어디서나 바다와 항구를 느낄 수 있는 항구도시, 즐겁

게 걸을 수 있는 도시, 쉽게 다가갈 수 있는 도시, 누구라도 쾌적하고 편리하게 생활할 수 있는 도시’ 등으로 도시성격을 설정하고, 사업구역을 비즈니스, 프롬나드, 인터내셔널, 쇼핑, 부두 등의 5개 구역으로 나누어서 각각의 구역에 맞는 건물 스카이라인, 공공공간, 운동구역, 색채와 광고물, 주차장 등에 관한 정교한 가이드라인을 제시하였다. 요코하마시의 도시경관정책은 일본 뿐만 아니라 세계적으로 많은 도시에서 벤치마킹되고 있다.¹⁹⁾

5) 사업을 선도할 수 있는 앵커시설의 위치가 중요하다

성공적인 항만재개발사업을 살펴보면 사업주체가 앵커시설 유치에 대해 다양한 노력을 기울인 것을 알 수 있다. 페스티브 마켓플레이스(festive marketplace) 개념을 처음 도입한 볼티모어 이너하버 재개발사업은 많은 사람이 모여서 즐겁게 먹고 눈과 귀를 즐겁게 하기 위해 하버플레이스를 앵커시설로 건설하였다. 시드니의 경우 사우스웨일주정부와 시드니항만공사가 달링하버에 일부 올림픽경기를 유치하여 사업지구 활성화에 커다란 효과를 거두었다.

볼티모어시는 도시개발 전문회사인 라우스(Rouse)사의 개념을 받아들여 이너하버를 축제의 장소로 만들었다. 1979년에 수변공간에 지어진 유럽스타일의 2층 건물인 하버플레이스는 이

17) 볼티모어 이너하버 도시디자인에 관한 자세한 내용은 조승연(2010) 참조

18) 함부르크 하펜시티에 관한 자세한 내용은 이승일(2010), Gokhan(2007) 참조

19) 요코하마 미나토마라이21에 관한 자세한 내용은 송대호(2010) 참조

〈표 3〉 항만재개발사업 유치시설

구 분	주 요 유 치 시 설
볼티모어 이너하버	국립수족관, 과학박물관, 국제무역회관, 공공예술박물관, 수변공원, 복합상가(하버플레이스), 체육관, 축제시설, 옛법선, 군함, 초기등대모형, 고급호텔 등
시드니 달링하버	컨벤션전시센터, 수족관, 국립해양박물관, 식물원, 예술관, 해안산책로, 올림픽경기장, 스포츠센터, 어린이놀이터, 해양크루즈, 페리, 제트보트, 다양한 숙박시설 등

자료: 진영환 외(2014) p. 254를 토대로 제작성

역할을 성공적으로 수행하였고, 1년에 200회 이상의 크고 작은 축제를 개최하여 많은 사람들을 끌어 모았다. 이와 함께 사업주체는 박물관, 운동장, 호텔, 요트마리나, 공원, 광장, 쇼핑센터 등 다양한 집객시설을 유치하였다. 인근에 세워진 오리올파크 야구경기장은 대량의 관중을 이 곳으로 끌어 모았으며, 수변에 들어선 고급 숙박시설인 하이야트 호텔은 이 지역의 브랜드를 높여주었다.

시드니 도심의 유희화된 항만과 공업지역을 시민과 방문객을 위한 수변공원으로 만들기 위해 시드니항만공사는 세계 최대의 수족관, 해양박물관, 국제회의장, 놀이공원, 쇼핑센터 등을 앵커시설로 선 투자하였다. 2000년 시드니 올림픽 때 권투, 유도, 레슬링, 역도, 배구 등 5개 종목의 경기를 유치하면서 이 곳이 크게 활성화되었다. 시드니 도심과 직접 연결하는 3.6km의 모노레일이 건설되면서 달링하버의 U자형 수변을 따라 고급 레스토랑, 쇼핑센터, 다양한 숙박시설들이 입주하여 국제적인 관광지의 면모를 갖추었다.

6) 장소관측을 통한 이미지 마케팅전략이 필요하다

장소관측(place marketing)으로 가장 유명한 도시는 빌바오를 들 수 있다. 빌바오 수변재생사업의 랜드마크인 구겐하임 미술관은 독특한 형태와 이미지로 빌바오를 세계적인 관광도시로 만드는 데 크게 기여하였다. 이와 같이 도시와 장소를 마케팅 하기 위한 전략들은 항만재개발사업에서도 활발하게 채택되었다. 볼티모어 인너하버 재개발사업은 1960년대에 ‘축제의 장(festive marketplace)’ 이라는 새로운 개념을 성공적으로 도입하였으며 샌프란시스코 피어 39는 독특한 해양관광지의 이미지를 창출하였다. 함부르크 하펜시티는 전통역사와 창의적인 아이디어를 접목시킨 랜드마크 건물로 도시의 독특한 이미지를 창조하였다.

1979년에 인너하버 광장에 지어진 유럽풍의 건물 하버플레이스는 연간 1,000만명 이상이 방문하는 곳으로 인너하버 재개발사업의 상징적인 명소로 자리잡았다. 미국의 도시개발업자이자 도시계획가인 제임스 라우스(James Rause)가 제안한 페스티브 마켓플레이스 개념을 처음으로 적

용한 공간으로서 ① 다운타운과 가까운 거리에 위치, ② 수변(또는 역사적 장소)이 주는 천혜의 환경, ③ 쇼핑, ④ 먹을거리, ⑤ 엔터테인먼트, ⑥ 연중 내내 건물의 실내외에서 이루어지는 이벤트 등의 요건을 갖추었다. 인간의 가장 기본적인 소비욕구와 문화의 향유에 대한 갈망을 패캐지화 해서 반영한 이너하버의 하버플레이스는 사람들의 발걸음을 멈추게 하는 데 효과적이었다.

1978년에 개장한 피어39는 샌프란시스코의 역사적 워터프론트이자 복합상업지구로 이 지역의 관광명소로 자리잡았다. 주변의 금문교, 알카트라즈섬, 크루즈관광선 등과 함께 샌프란시스코지역 해양관광의 거점역할을 수행하고 있다. 오래된 건물과 부두를 재활용해서 과거에 대한 향수와 편안함을 이끌어내는 한편 개성적이며 다양한 점포, 그리고 바다사자 등과 어우러져서 이 곳 만

〈그림 3〉 이너하버 하버플레이스 전경



출처: The Baltimore Sun, 2012.10.24.

7) 안정적인 재원조달과 사업추진을 위한 다양한 아이디어가 필요하다

재개발사업을 추진하기 위해서는 안정적인 재

의 독특한 이미지를 만들어내고 있다.

함부르크는 독일에서도 손꼽히는 음악도시로서 하펜시티 입구에 랜드마크 역할을 하는 대규모 콘서트홀을 세웠다. 지역 오케스트라의 이름을 따서 ‘엘베필하모니 콘서트홀’이라 부르며 2,000여석의 좌석을 가진 콘서트홀은 규모면에서 세계 10대에 들어가고 음향은 최고 수준이다. 이 콘서트홀은 1800년대에 지어진 대형 창고를 허물지 않고 재활용해서 랜드마크로 활용하고 있으며, 함부르크의 전통과 역사를 창의적 아이디어와 결합시켜서 하펜시티의 상징적 이미지를 부각시키고 있다. 창고 옥상위에 새로 들어선 건물에는 대소형 콘서트홀 뿐만 아니라, 250개의 방을 가진 최고급호텔과 45개의 아파트까지 있어 문화, 관광, 주거용 복합건물로 활용되고 있다.

〈그림 4〉 하펜시티 콘서트홀 전경



출처: <http://www.hafencity.com>

원 확보가 필수적이다. 우리나라의 경우 대부분 공공부문에서 인프라를 먼저 구축하고 개발된 토지를 분양, 또는 임대하여 투자비를 회수하는 방식으로 개발사업이 추진된다. 런던 도크랜드 재개발사업의 경우, 우리와 같이 공공기관 주도로 부동산시장에 의존한 개발토지의 매각방식으로

대규모의 사업을 추진하다가, 부동산시장이 침체되자 눈덩이처럼 늘어나는 공공지출을 감당하지 못하고 사업 자체가 흔들리기도 했었다. 600만평이 넘는 대규모의 부동산 개발사업을 추진하면서 체계적이며 단계적인 전략보다는 부동산시장에 전적으로 의존한 개발전략을 채택함으로써 외부 여건 변화에 적응이 어려웠던 사례이다.

이와 비교하여 뉴욕의 배터리파크시티는 안정적인 재원조달을 위한 다양한 아이디어를 동원하여 원활하게 사업을 추진하였을 뿐만 아니라 질 높은 도시경관을 성공적으로 구축한 사례로 꼽히고 있다. 배터리파크시티에서는 토지의 소유권과 개발권을 분리하였다. 즉, 토지는 배터리파크시티개발공사가 소유하고 민간 개발업자가 임대하여 건물을 개발하였다. 그 결과, 민간개발업자 입장에서는 토지 구입을 위한 초기 부담이 줄었고, 공사는 초기에 저렴한 가격으로 임대를 준 후에 여건이 성숙함에 따라 임대료를 올려서 수익성을 높일 수 있었다. 공사는 사업 초기에 안정적인 재원 조달을 위해 2억 달러의 채권을 발행하였다. 또한, 재원확보를 위해 재산세대납(Payment in lieu of Taxes: PILOT)라는 제도를 도입하였다. 이 제도를 통해 민간 개발업자는 토지 임대료와 함께 재산세에 해당하는 금액(PILOT)을 뉴욕시가 아닌 공사에 납부하고, 공사는 공공시설 설치와 유지관리비용의 일부를 공제하고 남은 금액을 뉴욕시에 지급해서 저소득층 주거지원비로 활용하였다. PILOT만으로 매년 1억 달러 이상의 수입이 발생해서 재산세 대납제도는 안정적인 사업 추진에 크게 도움이 되었다.

뉴욕의 사우스스트리트씨포트에서는 역사적

건물을 보전하기 위해서 개발권 양도제(Transfer of Development Rights: TDR)를 활용하기도 하였다. 뉴욕시는 이 지역을 재개발하면서 역사적인 건물들을 보전하기 위해서 해당지역을 특별보전지구로 지정하고, 지구내의 역사적 건물에 대해 개발권 양도제를 적용하였다. 특별보전지구의 개발권을 이양 받아서 주변지역에 34층 높이의 씨포트플라자를 건립하였으며, 이 건물에는 뷰티크, 전문점 등 다양한 쇼핑시설이 들어서서 뉴욕시의 대표적인 관광지로 각광받게 되었다. 이와 같이, 개발권 양도제라는 융통성 있는 도시개발제도를 활용함으로써 역사적인 건축물을 보전하면서 국제적인 관광명소로 재탄생 할 수 있었다.

5. 맺음말

1960년대에 도시경제의 침체와 도시범죄의 증가로 황폐해가던 볼티모어시는 찰스센터에서 시작된 도심재개발사업이 이너하버로 성공적으로 이어지면서 관광객이 즐겨 찾는 문화관광도시로 탈바꿈하였다. 선박물류기능의 쇠퇴로 유희화 되어가던 시드니의 달링하버는 주정부의 정책적인 투자로 국제적인 해양관광명소로 새롭게 태어났다. 요코하마시는 과거의 항만지역에 대규모 신시가지 미라토미라이21을 건설하여 도시의 경쟁력을 몇 단계 높였다. 반면에, 영국의 사우스햄턴시는 인구 20만명 규모의 중소도시임에도 불구하고 런던의 도크랜드를 벤치마킹하여 대대적으로 항만재개발사업을 벌였다가 도시재정이 파산 상태에 이르기도 하였다.²⁰⁾

우리나라에서도 부산항과 인천항을 재개발해서 도시경제와 환경개선의 두 마리 토끼를 잡으려는 노력이 시도되고 있으나, 아직 항만재개발의 경험이 일천한 상황에서 실제적인 사업의 추진은 기대에 미치지 못하고 있다. 앞에서 살펴 본 선진국의 경험들은 우리에게 많은 시사점을 주지만, 결코 우리에게 바로 적용하기에는 쉽지 않은 부분이 많다. 항만과 도시관리의 주체가 다르고, 특히 갈등조정 문화가 아직 성숙되지 않았기 때문에 효과적인 사업추진체계 구축에 상당한 시간이 걸릴 것으로 예상되기 때문이다. 하지만, 선진국 항만들이 겪었던 문제점과 해결노력을 위한 경험을 사전에 학습함으로써 문제해결에 걸리는

시간을 단축시킬 수는 있을 것이다.

본 논문에서는 대부분 인터넷 검색, 관련서적 등의 2차적인 자료를 활용해서 해외사례를 조사했기 때문에 현장의 문제들을 심도있게 파악하는데는 한계가 있을 수 밖에 없다. 그리고, 본 논문은 도시재생 차원에서 항만재개발을 보았기 때문에 부두의 운영과 관련된 문제들은 다루지 못하였다. 우리사회도 고도 성장기를 지나서 안정된 성장단계로 접어드는 만큼 지역사회 중심의 거버넌스와 역사와 문화를 중시하는 유럽의 항만도시 재생사례에서 보다 많은 것을 배우기 위한 지속적인 노력이 필요하다고 생각된다.

<참 고 문 헌>

1. 권영상·조상규, 2011, 『수변도시 재생에 대응하는 수변공간 조성방안 연구』, 건축도시공간연구소.
2. 김기호, 2002, 대구모 도시개발사업의 전략과 기법에 관한 연구, 『대한건축학회논문집: 계획계』, 168, pp.155-164.
3. 김춘선·김성귀·이재완·이성우 외, 2013, 『항만과 도시』, 블루&노트.
4. 박병주, 2013, 항만을 통한 지역발전과 과제, 『경남발전』, 126, pp.46-61.
5. 송대호, 2010, 도시경관 형성을 위한 공공디자인 선진사례 고찰: 미나토미라이 21을 중심으로, 『동북아문화연구』, 25, pp.403-417.
6. 이선주, 2010, 독일 하펜시티와의 비교를 통한 부산북항 재개발의 개선방안에 관한 연구, 공주대 석사학위 논문.
7. 이성우, 2007, 맥락주의에 입각한 부산항 재개발사업이 추진되어야, 『해양수산동향』, 1238, 한국해양수산개발원.
8. 이승일, 2010, 독일 함부르크 하펜시티, 대한도시계획학회 편, 『세계의 도시디자인』, 보성각, pp.86-93.
9. 조승연, 2010, 미국 볼티모어시 수변지구 재생마스터플랜의 특성에 관한 연구, 중앙대 석사학위 논문.
10. 진영환·한종구, 2014, 『항만도시재생』, 국토연구원.
11. 현기순·이금숙, 2011, 지속가능한 항만도시 발전방향 모색을 위한 한국 항만도시의 유형 분석, 『지역연구』, 27(2), pp.113-134.
12. Gordon, David L.A., 1997, Battery Park City Politics and Planning on the New York Waterfront, Amsterdam Gordon and Breach.
13. Hall, P. V., Hesse, H., and Rodrigue, J. P., 2006, Reexploring the interface between economic and transport geography, Environment and Planning A, 38, pp.1401-1408.
14. Holye, B. S., 1989, The port-city interface: trends, problems and examples, Geoforum, 20(4), pp.429-435.
15. Hoyle, B. S., 2000, Global and Local Change on the Port-city Waterfront, Geographical Review, pp.395-417.
16. Oliver, D. and Slack, B., 2006, Rethinking the port, Environment and Planning A, 38, pp.1409-1427.
17. Slack, B., Wang, J. J., 2003, The challenge of peripheral ports: an Asian perspective, GeoJournal, 56,

- pp.159-166.
18. The Department of City Planning, NY, 2004, Manhattan Waterfront Greenway Master Plan, NYC.
19. Wang, J. J., 1998, A container load center with a developing hinterland: A case study of Hong Kong, *Journal of Transport Geography*, 6(3), pp.187-201.

<Abstract>

The Policy Implications of Port Redevelopment and Urban Regeneration Experiences of Advanced Countries

Jin, Young Hwan

This paper examines port redevelopment and urban regeneration projects of foreign advanced countries and investigates policy implications to apply to Korean port cities. Busan and Incheon have started to redevelop old port facilities located near old city centers and they have been faced several problems. Significant findings are found from the experiences of Inner Harbor in Baltimore, Darling Harbor in Sydney, Hafencity in Hamburg, Eastern Dockland in Amsterdam and Minatomirai 21 in Yokohama etc. At first, port and city have to be integrated to an unique regeneration project in order to solve the spatially disconnected problems originated from separate development in the initial stage. Preservation of historical regional assets is highly recommended to characterize its own value which is emphasized in the age of post modernism. Accurate and consistent design guidelines of port cities are stressed to build high standard cities. In the perspective of investigating a new business model, anchor facilities and place marketing strategies are introduced to induce more people to the place specially in the beginning stage. In addition, creative financing methods and competent implementing bodies are emphasized to running the projects stably regardless of real estate market status.

Key Words : port & city, port redevelopment, urban regeneration, regional asset

(계재신청 2015.02.22, 심사일자 2015.03.12, 게재확정 2015.03.13)

주저자: 진영환