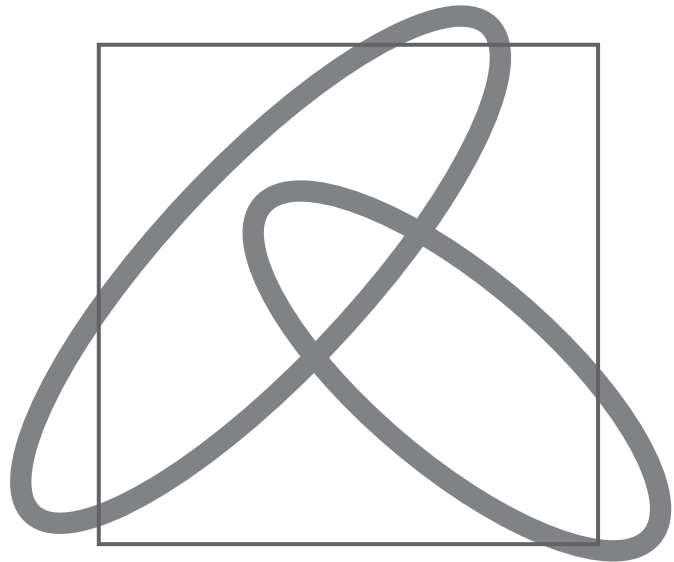


도시 계획 家

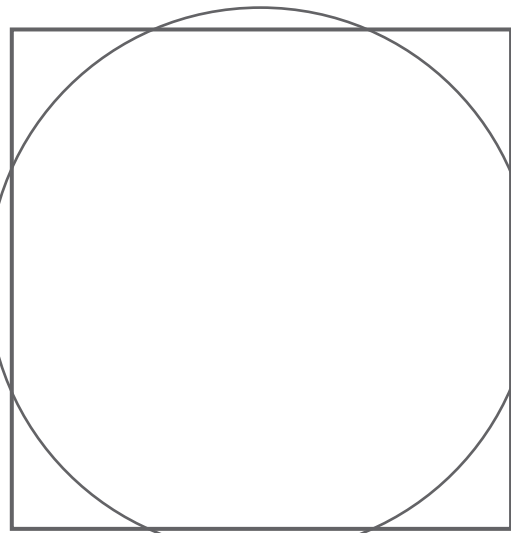
Journal
of
Urban
Planners



2016 Summer 여름호
제3권 제2호(통권9호)
ISSN 2288-8810



권두언
산수화해(山水和解)의 수변문화 공동체 부산 재창조
Focus
부산개항 140년, 워터프론트 조명
Practice
해외이슈와 동향
Prism
신도시시대 경험과 포스트신도시시대의
도시개발에 대한 담론
도시 · 문화 · 유산을 찾아서
태백 철암탄광역사촌



한국도시계획가협회
Korea Institute of Urban Planners

도시계획家

Journal of Urban Planners

2016 Summer
제3권 제2호 (통권9호)

편집위원회

위원장

김철홍 _ 수원대 교수, 협회 부회장

부위원장

장호순 _ (주)미래E&D 부사장, 협회 상임이사

박태원 _ 광운대 교수, 협회 상임이사

편집위원

박원호 _ 국토교통부 시설사무관, 협회 이사

장영호 _ 경기도청, 협회 이사

전준우 _ 협회 이사

최현욱 _ (주)싸이칸홀딩스, 협회 상임이사

고진수 _ 광운대 교수, 협회 이사

이재수 _ 강원대 교수, 협회 이사

장재일 _ 경일대 교수, 협회 이사

이삼수 _ LH 토지주택연구원 수석연구원, 협회 이사

문휘운 _ 동신대 교수, 협회 이사

문봉섭 _ 국토교통부 시설사무관, 협회이사

이용배 _ 의왕도시공사

사단법인 한국도시계획가협회
도시계획家 제3권 제2호(통권9호)

인쇄 2016. 8

발행일 2016. 8

발행처 (사)한국도시계획가협회

04763 서울특별시 성동구 왕십리로 222

한양대학교 HIT 525호

Tel. 02)2220-4333 www.kiup.org

발행인 여흥구

편집인 김철홍

표지디자인 김학민

편집·인쇄 디자인나무

Contents

03 권두언

산수화해(山水和解)의 수변문화 공동체 부산 재창조

_ 김민수(경성대학교 도시공학과 교수)

05 Focus

부산개항 140년, 워터프론트 조명

자연에서 대한민국의 항구로, 그리고 전세계의 워터프론트로

부산의 바다 위 도시 만들기

_ 강동진(경성대학교 도시공학과 교수)

워터프론트의 재생과 활성화

- 부산항(북항)을 대상으로 한 현황 및 문제점, 해소방안을 중심으로

_ 김중구(부산대학교 도시공학과 교수)

워터프론트개발 진단과 창조적 해양관광개발

_ 최도석(부산발전연구원 선임연구위원)

워터프론트의 환경가치 향상과 재해저감 방안

_ 강정은(부산대학교 도시공학과 교수)

14 Practice

해외이슈와 동향

아트 팩토리(Art Factories), 유럽의 창조적 도시재생

_ 장호순(협회 상임이사)

26 Prism

신도시시대 경험과 포스트신도시시대의 도시개발에 대한 담론

_ 조용진(주)한아도시연구소 부사장)

29 News &

도시계획 정책·제도

33

도시·문화·유산을 찾아서

탄광촌의 흔적, 역사와 문화가 되다: 태백 철암탄광역사촌

38

KIUP Members

협회 소식·동정

10



22



31



산수화해(山水和解)의 수변문화 공동체 부산 재창조



김민수

경성대학교 도시공학과 교수
부산광역시 도시재생위원회 위원장

부산 워터프론트 논의의 새로운 지평

도시의 워터프론트처럼 사람을 들뜨게 하는 단어도 많지 않을 것이다. 그렇다면 바다도시 부산의 워터프론트는 우리를 그토록 설레이게 했을까? 부산의 지난 100년은 바다를 향하는 원심성의 도시였다. 그러나 10여 년 전만 해도 해수욕장 주변을 제외하면 바다는 시민 일상에 서 별로 존재감이 없었다. 어쩌면 북항재개발이 부산에서 갇힌 바다를 열어주는 계기를 마련해주었다고 할 수 있다. 부산이 바다도시인 것은 틀림없지만 바다와의 진정한 소통 경험은 별로 없어 보인다. 바다가 도심에서는 경제를 위한 공간이었고, 외곽에서는 짧은 여가를 위한 대상적 경관이었을 뿐이었다. 이제는 공적 목적으로 구획되고 전유되었던 수변을 보통사람들의 일상으로 되돌려 줄 때가 되었다. 아니 너무 늦었다. 부산 사람들의 진정한 매력인 열정과 솔직함을 바다에 제대로 담금질할 수 있는 장을 마련해주어야 하는 것이 이 시대 워터프론트에 관계하는 사람들의 몫일 것이다. 이글이 개항 140년 부산의 워터프론트에 대한 조명이기에는 해도 우리가 놓쳐서는 안 될 또 하나의 워터프론트 축이 있다. 바로 낙동강이다.

도시의 입지 및 공간구조에 따라 도시와 물의 관계는 다양한 형태를 보이게 마련이다. 동서양을 막론하고 선진도시들은 강과 하구, 항구와 바다, 수로(運河)와 만(灣)이 함께 형성되어 있는 곳에서 독특한 구조의 복합적 발전을 거듭해왔다. 이런 보편적 사례에 비추어 보자면 우리 도시들은 예외적일 수 있다. 부산도 입지와 산수 지형, 기후 특성상 수변이나 하구에 규모 있는 도시 발전이 어려웠던 것은 사실이다. 더구나 일제 강점기에 의한 개항과 정치군사적 목적이 우선했던 부산의 항만 개발은 강을 외면한 채 바다만 바라보는 편향된 물의 도시 부산을 심화시켰다. 1876년 개항이 수운(水運)의 쇠퇴를 가져오면서 낙동강은 서서히 도시의 뒷전으로 몰려나게 되었다. 부산 사람들에게 낙동강은 워터프론트가 아니었다. 구포다리나 하단포구의 재첩, 을숙도의 철새, 아니면 낙동대교의 고질적 교통정체나 홍수로 기억되었을 뿐이다. 1987년에 하구언이 준공되면서 낙동강은 부산 사람들의 삶에서 완전히 멀어졌다. 그러나 4대강 사업의 둔치정비와 함께, 명지주거단지지와 에코델타시티 개발에 이어, 민선6기를 맞아 부산시가 미래 100년을 준비하는 서부산시대를 선언했다. 최근에 김해신공항이 확정되면서 낙동강일원이 글로벌 수준의 에어델타시티(air-delta city)로

새롭게 부각되고 있는 상황에 이르렀다.

원심성(遠心性)의 바다 도시에서, 구심성(求心性)의 수변문화 공동체로

좋은 도시는 물과 함께 형성, 성장, 진화해왔다. 특히 동서고금을 막론하고 선진문명도시들은 강과 함께 해왔다. 우리의 전통지리관도 산수(山水, 산하(山河), 치산치수(治山治水)처럼 땅과 물(江)을 한 몸으로 다루어 왔다. 이제 부산은 산을 깎아 물을 매워가며 바다를 향해 나아갔던 원심성의 도시에서, 산수를 한 몸으로 그 뿌리와 중심을 다시 생각하는 구심성의 도시로 균형을 잡아가야 하는 전환점에 서있다. 지금까지와는 전혀 다른 새로운 관점과 시선으로 바다와 강이라는 두 축의 워터프론트를 함께 바라볼 수 있어야 한다.

그럼에도 지난 30여 년 동안 '해양특별시', '동북아해양수도'처럼 도시 슬로건에선 언제나 '해양(海洋)'이 떠나지 않았다. 싱가포르, 홍콩, 로테르담, 고베 등이 벤치마킹 대상이 될 수밖에 없었고, 도시성도 자연스럽게 물류항만의 경제중심도시로 굳어져왔다. 도시비전이나 공간경영의 핵심가치에 시민생활이나 문화 영역이 깊이 끼여들 여지가 별로 없었다. 국내외적 상황과 도시적 국면에 변화가 있을 때마다 워터프론트 관련 논의들이 없었던 것이 아님에도 진정한 담론으로 이어지지 못했던 근본 이유도 여기에 있다 하겠다. 북항 재개발사업과 낙동강 에코델타시티 개발이 진행되고 있음에도 여전히 절름발이 워터프론트 사고에서 맴돌고 있는게 현실이다. 이제는 '바다 중심의 기능적 친수공간개발'이라는 워터프론트 도식을 벗어나야 할 때다. 해변, 강변 및 수로, 만(灣) 등을 포함하는 다양한 도시수변을 대상으로, 친수성과 생태성 및 문화성을 중시하는 수변공간관리라는 본연의 장으로 전환해가기 위해서는 더욱 그렇다. 워터프론트 시대의 부산은 북항과 낙동강을 하나의 공간틀로 접근하여 진정한 '물의 도시'로 위치전환하는 것이어야 한다. 일종의 도시문명사적 전환을 맞이했다고 파악해야 한다. 이는 워터프론트가 부산의 문화적·경제적 잠재력으로 그리고 공간경영의 핵심전략까지 수단으로 자리매김하게되었음을 의미한다. 그럴 때 비로소 근현대 부산이 쌓아온 다양한 수변문화자산을 토대로 하여 고품격의 업무 및 신산업 공간의 확충에도 기여할 수 있을 것이다. 부산 워터프론트의 비전과 과제는 바로 이 지점에서 출발해야 한다. 지

금까지의 부산은 ‘글로벌 · 세계화 · 해양성 · 바다 · 경제지향 · 해양 문명’에 포커싱해 온 일방향의 원심성 도시였다. 새로운 워터프론트 시대의 부산은 ‘로컬 · 지방화 · 장소성 · 강 · 문화지향 · 수변문화’를 보완해가는 쌍방향의 구심성 도시로 진화해갈 수 있어야 한다.

그래도 북항이다 : 도심대개조에서 동서부산까지

북항재개발은 앞서 지적했듯이 근대이후 부산에서 왜곡되었던 도시와 바다와의 관계, 항만과 철도 및 시가지와의 관계를 재정립할 수 있는 마지막 기회다. 북항은 근현대 부산의 모든 것을 함축하고 있는 아이 콘이기에 단순한 워터프론트 정비의 대상이 되어서는 안된다. 북항은 침체와 양극화가 깊어가는 경제적 조건, 공동체와 사회문화적 기반이 취약해지는 문화적 조건을 개선해낼 수 있는, 다시 말해 부산의 경제 문화와 공간사회에 대한 구조조정을 이끌어낼 수 있는 시금석이자 전략적거점에 해당되는 큰 그릇이다. 북항이 먼저 신 라이프스타일, 신 경제, 신 어바니즘(new Lifestyle, new Economy & new Urbanism)의 고품격수변으로 탈바꿈해야 한다. 기존 유무형 자산에 대한 전략적 재평가를 바탕으로 문화적 에메니티가 구현된 공공환경을 조성하고, 소비자지향서비스(consumer-oriented services)인 컨벤션 & 관광, 문화산업, 크루즈 및 해양물류비즈니스 등을 지혜롭게 담아내야 한다. 그럴 때 북항은 로컬리티와 글로벌리티가, 생활환경과 기업환경이 잘 버무려진 시민적 장소(civic place)로 다시 태어날 수 있을 것이다. 동시에 북항재개발은 부산 도심대개조(Downtown Plan for Busan Reset)의 앵커프로젝트 역할을 해야 한다. 도심대개조란 북항재개발의 활력과 매력, 동력을 산복도로와 중앙로 시가지까지 확장해 보행친화의 수변문화도심으로 재구조화하는 오래된 도심에 대한 본격적 재생 사업이다. 이는 대도시 관리의 글로벌 패러다임의 하나인 네트워크적 중심성 강화를 통한 재도심화 프로젝트이자, 지역밀착적으로 구릉및 시가지(Green)와 수변(Blue)의 진정한 화해를 통해 도심의 기능 및 공공패적성을 강화하는 혁신사업이기도 하다. 북항을 포함한 도심대개조의 성공은 동서부산으로 분산된 느슨한 도시공간구조를 한층 짜임새 있는 구조로 바꾸어낼 수 있는 전기가 된다는 점에서 매우 중요하다.

워터프론트는 문화적 용기(容器, cultural container)다

부산의 워터프론트 관리는 시기적으로나 내용적으로 공간경영의 최근 화두인 재생과 맞물릴 수밖에 없다. 그렇기에 부산 도시재생은 수변재생으로 요약할 수 있다. 부산 수변재생의 비전이라 할 ‘수변문화도심’이 워터사이드(waterside)를 단순히 워터프론트(waterfront)로 바꾸는 일에 그쳐서는 안된다. 워터프론트를 구성하는 요소와 요인이 대단히 복합적이기 때문이다. 아름다운 항구와 비치 그리고 교

량 등을 기반으로, 랜드마크 빌딩과 스카이라인이 매력적인 시가지에서 즐기는 다양한 비즈니스와 예술문화, 공원과 수변 유희도에서 즐기는 다양한 옥외 활동, 그리고 거기서 향유할 수 있는 매력적인 라이프스타일까지 헤아릴 수 없이 많다. 우리에게 익숙한 마스터플랜이나 지침으로 관리될 수 있는 대상들이 아니다. 그래도 무엇보다 우선해야 할 가치는 부산 사람들의 삶, 즉 수변문화와 관련한 라이프스타일과 시민 일상을 꼽을 수 있다. 소위 전문가나 계획가들이 소중히 하는 경관이나 생태라는 가치도 이러한 관점과 시선에서 재평가될 필요가 있다. 워터프론트는 더 이상 지역개발의 트렌디한 소재나 테마로 오용되어서는 안되는 곳이기 때문이다.

우리 사회도 이미 공간의 기능이나 이미지의 완결성보다는 생활문화적 복합성 · 총체성을 요구하고 있다. 사람들도 특정의 장소나 문화가 만들어내는 단편적 모습보다는 그 도시의 맥박을 느끼고 싶어 한다. 그러나 안타깝게도 행정 및 전문가가 빨리(속도)와 꺼리(스펙터클)가 만들어내는 과잉도시 관행에 길들여져 왔던 것도 사실이다. 비전과 전략보다는 단기 즉흥의 전술 속에서 미래를 과잉 실현하는 과정을 계획으로 치부해왔던 측면이 없지 않다. 워터프론트라는 용어에서 설레임이나 기대보다 웬지 불안감이 앞서는 이유가 여기에 있다. 워터프론트는 문화적 용기(container)라는 인식을 갖고 근본부터 천천히 다져가야만 한다.

거듭 강조하지만 부산에서 워터프론트 관리는 부산 재도약을 위해 도시의 틀을 다시 짜는 비전 프로젝트의 핵심이다. 낙동강과 바다를 두 축으로 부산에서 진정한 땅의 정신이나 가치를 생각해가면서 도시역사를 다시 쓰는 힘든 여정이 될 수밖에 없다. 경제의 수변을 문화의 수변으로, 기능의 공간을 사람의 장소로 바꾸어내는 일이기에 더욱 그렇다. 경관의 민주성과 공간의 공공성이라는 핵심가치를 지켜내면서도 수변 나름의 장소성을 지키고 가꾸는 작업이 소수 전문가의 규범적 주장에 머물러서는 안된다. 워터프론트야말로 부산이 갯가도시에서 유래한 변방의식이나, 정치경제적 제2도시 콤플렉스에서 비롯된 일종의 열패감을 시원하게 털어버릴 수 있는 기회의 도약대다. 굳이 차별화나 특화를 이야기할 필요조차 없이, 부산이 부산으로, 부산답게 바로 설 수 있는 유일무이(唯一無二)의 프런티어이기 때문이다.

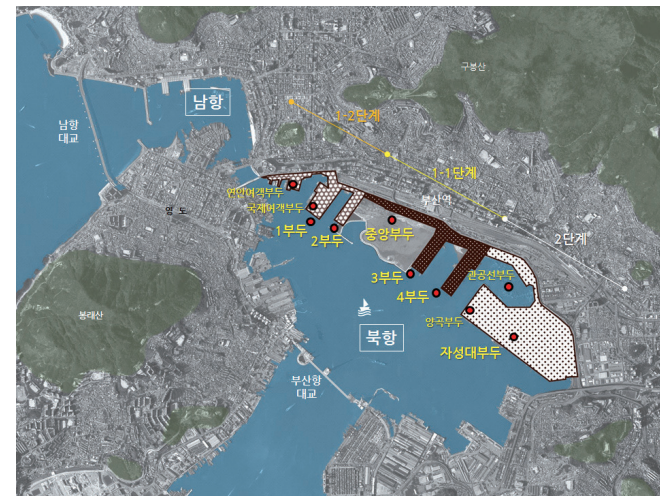
워터프론트는 새로운 체험, 자연과 문화의 향수를 가능케 하는 기회의 공간이다. 그렇지만 동시에 자칫 돌이킬 수 없는 위기의 공간으로 전락할 수도 있는 감수성이 예민한 경계영역이다. 진정으로 ‘자연의 법칙’을 존중해야 할 영역이다. 21세기 미래 윤리의 원칙으로 ‘책임’을 내세우면서, 윤리의 영역을 ‘인간 상호간의 관계’에서 ‘인간과 자연의 관계’로 확장해야 한다고 주장한 철학자 한스 요나스(1903-1993)의 말을 다시 한 번 되새겨 보자. 그리고 워터프론트의 진정한 주인은 누구인가를 곰곰이 생각해보자. ☒

FOCUS

부산개항 140년,
워터프론트 조명

자연에서 대한민국의 항구로, 그리고 전세계의 워터프론트로 부산의 바다 위 도시 만들기

강 동 진 | 경성대학교 도시공학과 교수



〈그림 1〉 부산항의 현황(매립 전 상황)

부산항’이라는 항구

부산은 우리나라의 동남쪽 ‘끝’에 자리 잡고 있다. 중심에 벗어나 있는 ‘끝’은 세상이 주는 여러 혜택에서 멀어져 있는 것 같지만, ‘종점(終點)의 경제학’이란 말이 있듯 ‘끝’이 가진 장점과 매력은 무궁무진하다. 국토의 끝단인 부산은 남쪽으로 뻗어 내린 산맥줄기들 사이로 연결된 도로망과 철도망의 끝점들이 모이는 곳이자 넓은 바다와 미지의 세계를 향한 새로운 시작점이기도 하다. 이러한 입지 여건은 부산을 우리나라의 ‘변방’(on the edge)이 아닌 ‘첨단’(on the cutting edge)이 되게 했다. 이 때문인지 부산은 맨 끝에 있어 앞의 상황이 두렵거나 뒤가 없어 느끼는 허전함을 알지 못한다. 첩첩히 산으로 가려져 보이지 않는 앞은 도전 의지를 날게 했고, 바다로 채워져 비어있는 뒤는 무한한 꿈을 품게 했다. 바로 그 도전 의지와 꿈의 중심에 부산항이 있다.

부산항은 크게 북항과 남항으로 구분된다. 남항은 우리나라 수산업의 보고이고, 북항은 사람과 물자의 소통을 책임지는 유통과 수송의

중심이다. 북항의 부두는 크게 세 가지 유형으로 구분된다. 연안여객부두, 국제여객부두, 1부두, 2부두, 관공선부두, 양곡부두는 ‘기타 부두’로, 중앙부두, 3부두, 4부두는 ‘TOC부두’로, 그리고 자성대부두(5부두, 6부두)는 ‘컨테이너부두’로 분류된다. 현재 북항에서는 중앙, 3, 4부두의 매축(1-1단계)이 진행 중에 있고, 곧 1, 2부두의 매립(1-2단계)이 진행될 예정이다.

북항의 형성과 변천

북항은 부산항의 흔적과 기억의 집합체이며 항구를 오갔던 수많은 선조들의 채취와 혼이 담긴 역사의 현장이다. 140여 년 동안 진행된 북항의 변천과정을 개항기(2), 매축기(7), 발전기, 황성기, 재개발기 등으로 나누어 살펴본다.

‘개항기1’(1407년~1876.1) 시기는 부산항이 아직 제대로 된 항구의 모습을 갖추기 전으로, 대일 교역장이었던 왜관(두모포왜관, 초량왜관 등)이 존재했던 때였다. ‘개항기2’(1876년~1901년) 시기에는 부산해관, 해관잔고, 해관창고 등이 설치되었다. 1883년은 영국인 로

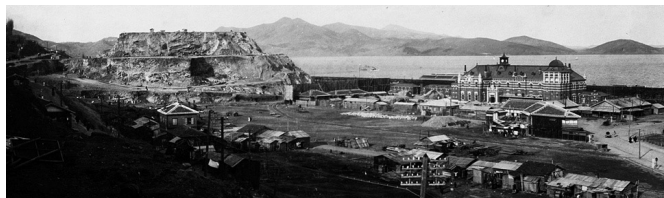


〈그림 2〉 해관부두 잔고 끝에 위치한 국내 최초의 등대(燈明臺)
(1903년 부산항시가지도)

바트(W.Nelson lovatt)가 초대 해관장으로 부임하며 항구로서의 체제를 비로소 갖추기 시작했던 해였다(1883년이 해관부두가 탄생한 해였으니 올해 2016년 항구의 나이가 정확히 133살이다). 특히 갈고리 모양의 잔교 설치(1889년)는 최초의 국내 항만사업으로 기록되며, 대한제국에서 시행한 첫 번째 토목사업으로 알려져 있다. 원래 부산항 일원은 산과 해안 사이에 띠 모양으로 된 공간 여건으로 인해 근대식 항구로 발전하기에는 원초적인 한계를 가지고 있었다. 이를 극복하기 위해 선택한 방법이 바로 '매축을 통한 공간 넓히기'였다

'매축기'(1902년~1944년)에는 총 7번의 매축공사가 있었다. 1902년~1905년에 진행된 1차 북빈매립공사는 첫번째 매축사업으로 기록되며, 이후 부산과 시모노세키를 잇는 부관연락선의 취항과 초량과 노랑진을 잇는 경부선이 개통되었다. 1907년~1908년에는 2차 북빈매립공사를 통해 현재 1부두의 초기 모습이 갖추어졌고 해관잔교의 확장도 이루어졌다.

1910년~1913년에는 쌍산이라 불렀던 영선산의 착평을 통해 현 중앙로가 개설되었고 일제의 대륙 진출을 지원하는 공사(옛 부산역과 옛 부산세관 청사 건설 등)가 있었다. 1914년~1918년에는 제1기 부산항 축항공사가 진행되어 현재 2부두의 초기 모습인 2잔교가 축조되었고, 부산진에서 동래까지의 전차(1915년) 개통과 부산진 1차 매립공사(1912년~1922년)가 시행되었다. 1920년~1929년에는 현재 1, 2부두의 모습을 갖추게 되는 제2기 부산항 축항공사가 있었다.



〈그림 3〉쌍산(영선산)의 착평 : 부산착평공사(1910~1913)

출처 : 김한근



〈그림 4〉착평후 개발이 완료된 1910년대 1, 2부두 일원 출처 : 이용득

이어 진행된 부산진매립공사(1928년~1936년)는 '조방'(조선방직)이라는 신 지역을 탄생시켰다. 하지만 이 과정에서 조선통신사가 출발했던 두모포(영가대 포구)가 매축으로 사라졌다. 같은 시기에 진행된 북항 북빈연안공사(1928년~1932년)는 현재 연안여객터미널 일원의 부지를 매축하고 영도대교(1934년)와 부산부청사(1936년) 건설의 계기를 제공했다. 1939년~1944년에는 중앙, 3부두(1939년), 4부두(1944년)에 대한 매축공사가 있었다. 일제에 의한 마지막 매축이었던 이 공사는 철로 중심의 물류시스템을 구축하는 계기를 제공했고, 남항수축공사는 지금의 자갈치 일원의 공간과 기능이 탄생되는 기반을 제공했다.

매축기 후 광복으로 부산항은 국제무역항으로의 '발전기'(1945년~1973년)로 접어든다. 부산부두국(1945년)의 발족은 부산항이 국제항으로 발전하는 초석을 제공했다. 6.25 전쟁기에 1, 2부두는 피난민과 구호물자 등이 유입되는 국가 수호의 현장으로 자리매김했다. 1963년에는 부산이 부산직할시로 승격되어 북항은 무역항으로의 발전이 본격화된다. 3부두에서는 약 8년 동안 월남파병 병사들의 출입구가 되었다. 1960년대 말 해안 쪽으로 철도부지가 이전되며 임항철도 및 임항도로가 건설되었고, 이전으로 확보된 공간에 부



〈그림 5〉1952년 부산항 3,4부두

출처 : 김한근



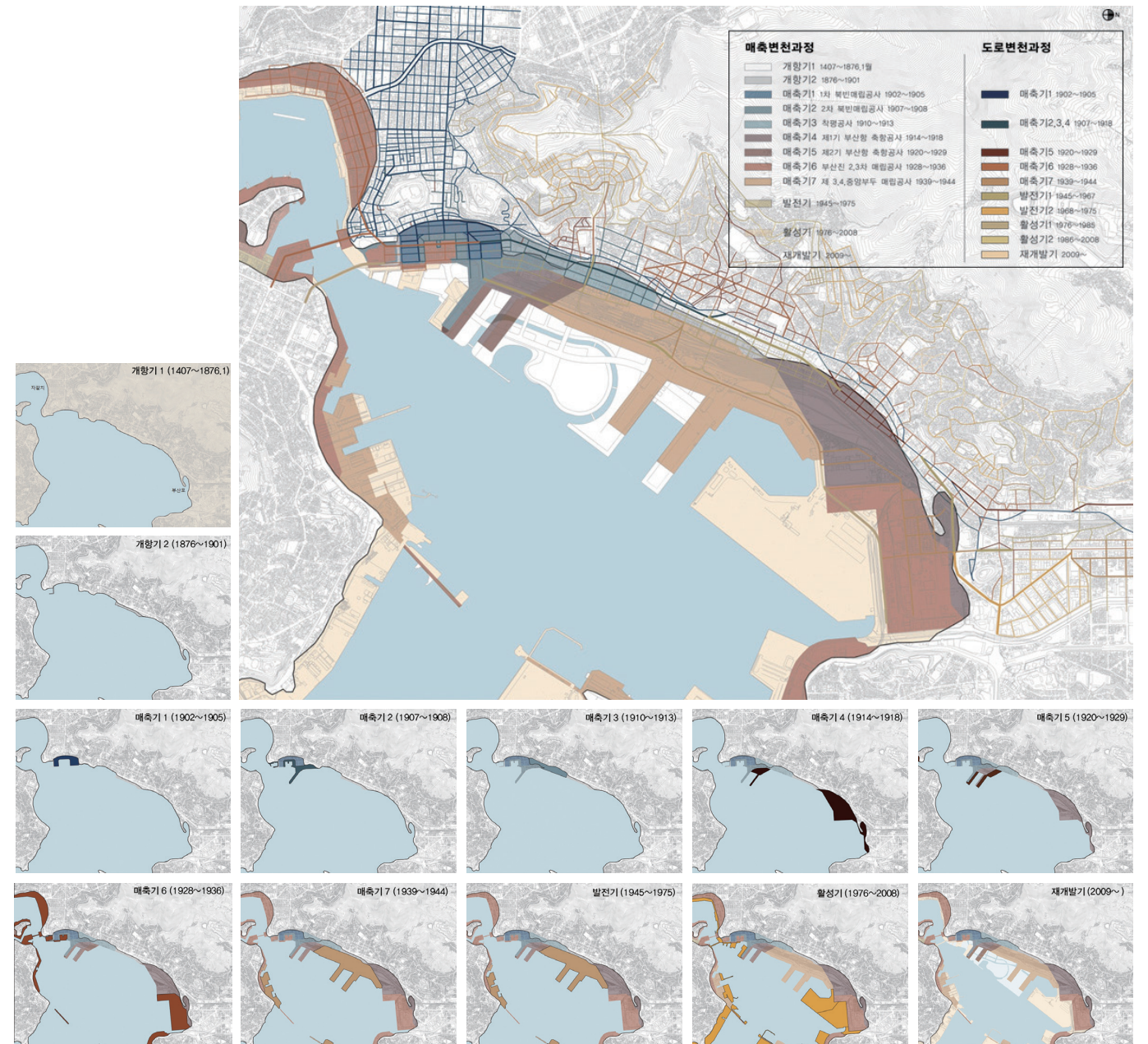
〈그림 6〉자성대 부두(국내최초 컨테이너부두)

출처 : 부산시

산역(1969년)과 부산세관(1970년)을 신축하면서 부산항의 물류 체제의 기초가 완성된다.

시간을 크게 건너뛰어 우리나라 최초 항만개발사업이 진행된 '활성기'(1974년~2008년)에는 부산항 1단계개발사업(1974년~1978년)을 통해 연안여객, 국제여객부두가 축조되고 우리나라 최초 컨테이너부두인 양곡부두와 5부두가 축조되었다. 이어 1979년부터 1983

까지 진행된 부산항 2단계개발사업은 6부두를 축조하게 했다. 이후 5, 6부두는 자성대부두로 통합되어 국내 최초의 컨테이너항으로 발전되었고, 부산항 3단계개발사업(1985~1992)으로 감천항과 신선대부두가 축조되면서 부산항은 국제적 위상의 물류항구로 자리를 잡았다. 2000년대 들어서도 가덕도 신항 건설과 북항 재개발이라는 이름으로 부산항의 매축 역사는 계속 이어지고 있다.



〈그림 7〉부산항의 매축과 원도심의 형성 과정

\$

140년의 시간에 담긴 의미

바다는 부산의 '생명 같은 곳'이다. 바다 없는 부산은 상상할 수 없다. 부산의 근대 또한 바다에서 시작되었다. 부산이 바다와 접하지 않았다면 부산의 근대는 다른 방향으로 흘러갔을 것이고, 대한민국의 근대사도 크게 달라졌을 것이다. 그만큼 부산과 바다, 즉 부산항은 서로 밀접한 관계를 가지고 있다. 근대이후 부산의 항구는 대한민국의 항구였다. 북항과 남항으로 이루어진 부산항은 광복 · 피난기에 우리 민족의 '보이지 않는 안식처'였고, 국가경제의 기반이 된 물류업, 조선업, 수산업, 제조업의 '역동적인 활성지'였다. 또 시민들의 '삶을 이어주던 생산현장'이자, 근대기의 진한 향수를 품고 있는 '기억의 장소'였다. 그래서 부산항은 부산의 살아있는 사회 · 산업사가 누적된 '유산의 종합 세트'인 것이다. 그래서 소중한 것이다.

백년의 역사를 가진 '1부두'는 구한말에서부터 지금까지 갖가지 사연을 가진 선각자들과 독립운동가들, 광복을 맞아 부산항으로 귀환한 250만 명의 동포들, 6.25전쟁으로 유입된 수많은 피난민들의 소통구였다. 또한 1부두는 우리나라 최초 화물수출선인 고려호(1952)와 최초 참치잡이 원양어선인 지남호(1957)가 출항했던 우리나라 해양산업사의 전진기지이자 역사의 현장이었다. 태생부터 물류부두였던 '2부두'는 6.25전쟁 때 그 역할을 역전시키는 계기를 제공하며 전쟁과 구호 목적의 UN군과 우리 병사들의 위안처였다. '3부두'는 1965년부터 1972년까지 삼십만 파월장병들의 애환을 함께 나누는 눈물과 환희의 장소였고, '자성대부두'는 우리나라 최초의 컨테이너부두로 수출 시대를 열었던 무역기지로 작동했다.

부산항은 1876년 개항 이후 약 80년간의 매축 시간(1902~1983) 속에서 현재의 항구로 재탄생되었다. 그 시간 속에 녹아있는 부산항의 가치를 크게 세 가지 측면으로 나누어 볼 수 있다(본 글에서는 북항에 국한하여 기술한다).

첫째는 '역사 · 문화성'이다. 북항은 초량왜관의 터전, 부관연락선의 취항지, 귀국동포의 귀환지, 6.25전쟁으로 인한 피난민과 군수물자의 유입항구, 파월장병들의 출항장, 국내 최대 물류산업의 기지 등 다양한 측면의 국가적 중추역할을 담당해 왔다. 특히 국가가 국난(일제강점기, 6.25전쟁 등)에 처할 때 마다 또 경제 재건과 발전을 위한 산업 발전의 시기에 북항의 부두들은 나름의 역할을 담당했다. 따라서 북항은 부산뿐만 아니라 대한민국의 살아있는 근대역사와 산업의 현장이자 부산 근대역사의 모태지로서의 역사 · 문화적 가치가 높게 평가된다. 또한 1차 북빈매립공사 이후 110여년의 누적된 역사를 가진 북항의 산업유산들은 양 · 질적 차원으로 볼 때 외형적인 수준이 매우 뛰어나며, 각 부두별 기능과 사건에 얽힌 스토리적 잠재력 또한 매우 우수한 것으로 판단된다.

특히 매축과 시설이전의 과정에서 그 자체가 포장되어 매장되어 있는 것으로 판단되는 매축 해안선과 1,2부두의 철로, 그리고 부산세관 및 부산역의 터 등은 매장자원으로서의 역사적 가치가 뛰어나 앞으로 각종 개발사업이 추진 될 경우 선(先) 발굴 등의 조치가 필요할 것으로 판단된다.

두 번째는 '기능 · 기술성'의 측면이다. 북항은 물류(항만)산업의 기능뿐만 아니라 여객 · 운송 산업의 기능을 두루 갖추어 부두 전반의 기능이 다양한 것으로 판단된다. 잔교에서 시작되어 수차례의 변형을 거친 1,2부두의 경우 변천기록과 증축된 부두(형태, 재료 등)를 통해 부두 축조기술의 변천을 이해할 수 있고, 3/4부두와 중앙부두의 해체작업 중에 추출된 천 여 개의 멩팅구리블록들을 통해서는 1940년대 당시의 케이슨식 매축기술의 수준 확인이 가능하다.

또한 우리나라 최초의 컨테이너부두인 자성대부두(양곡부두 포함)를 통해 70~80년대 물류(항만)산업의 시스템과 축조기술을 확인할 수 있다. 특히 우리나라 최초의 컨테이너 크레인(일본 미쓰이사 제품/1978년) 및 국내 기술(삼성중공업)로 최초 생산된 컨테이너 크

레인(1982년)이 현재 작동 · 사용 중이므로 이를 통해 물류관련 기계소품류 산업유산의 기술적 계보를 파악할 수 있다. 이외 물류관련 하역 및 저장시스템, 선박인도 및 인양기술, 물류부두의 안전관리기법 등에 대한 소프트웨어관련 기능들도 유산적인 가치가 큰 것으로 판단된다.


세 번째는 '경관 · 장소성' 차원의 가치이다. 북항은 우리나라 첫 해상 관문지로서 부산의 정체성을 대변하는 곳이다. 이에 북항은 면(面) 측면에서 물류항구가 가지는 펼쳐진 공지(물양장, 하역장 등)가 부두 전반에 걸쳐 넓게 확보되어 있어 워터프런트로서의 외형 조건이 매우 양호한 것으로 평가된다. 또한 중앙, 3, 4부두를 제외한 나머지 부두의 안벽들이 잔존하여 있고, 조명탑, 계선주, 크레인 레일 등의 많은 자원들이 일정한 폭과 거리 속에서 반복하여 관찰되는 입지패턴으로 인해 북항은 수평으로 중첩된 선(線)의 이미지가 강력하게 전달된다. 물류부두의 시설들은 하역시스템의 영향으로 매우 정연한 공간구조 속에서 단순한 형태로 구성된다. 북항 또한 이의 영향으로 구성 시설들이 싸일로(1개소) 등 랜드마크적 경관이 인지되기도 하나, 대부분의 점(點)으로 분포하는 시설들(문주, 게이트, 크레인, 창고 등)이 일정한 반복 패턴으로 존재함으로써 정연한 구조를 가진 군집의 경관미가 뛰어난 것으로 판단된다. 특히 컨테이너의 하역시스템에 연관되는 하역장의 공간패턴과 각 지원시설들의 입지, 이의 사이를 움직이는 각종 하역장비와 인력의 동선 등도 독특한 경관으로 파악된다.

마치며

'순치'(馴致)와 '혁신'(革新)은 현대도시에서 요구되는 도시 다루기의 기본 행위다. 도시의 역사는 순치와 혁신의 반복 속에서 이루어지며, 그들의 수준과 정도에 따라 즉, 어떠한 순치와 혁신을 가하느냐에 따라 도시의 질적 수준은 크게 달라질 수 있는 것이다. 이런 차원

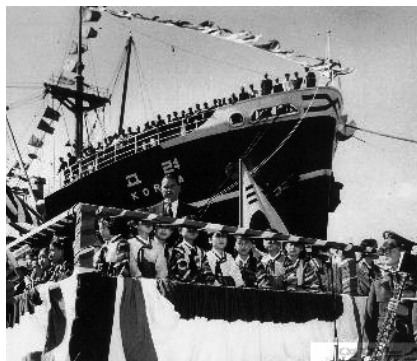
에서 본다면 부산항과 그 주변부는 순치와 혁신의 개념을 논할 수 있는 최고의 모델지역이다.

미래지향적인 순치와 혁신으로 다루어야 할 부산항은 각종 흔적들과 기억이 남아있는 항구 그 자체도 중요하지만 '항구(북항재개발지역)와 도시를 연결하는 경계부' 또한 매우 중요하다. 그곳은 항구의 기능을 흡수하고 또 도시의 에너지를 바다로 흘려보냈던 곳이기 때문이다. 따라서 부산항을 전세계의 워터프런트로 나아가게 하기 위해서는 시각의 폭을 크게 키워야 한다. 넓게(공간 차원) 그리고 길게(시간 차원) 바라보아야 한다. 북항재개발구역에 국한된 좁은 시야는 부산항을 그저 그런 어디서나 볼 수 있는 고층재개발지역에 머물게 할 것이다.

부산항은 대한독립에 대한 열망을 가슴에 품었던 선각자들과 수많은 동포들이 오갔던 대한민국 근대사의 '방점'이었고, 6.25전쟁의 반전(反轉)을 가져오게 했던 '전환점'이자 국제물류도시 부산의 '출발점'이었다. 그렇게 살아 움직였던 항구의 역동성을 다시 부산항에 스며들게 하고 부산항에 영원히 머물게 해야 한다. 그래서 부산항 개항 150년이 되는 2026년에는 지금의 정과 고민과는 다른, 새로운 창 의(創意)로 채워지길 염원해 본다.

【참고문헌】

- 강동진, 2014, "바다 위 도시, 부산항의 매축", [안녕 광안리] 봄호.
- 강동진, 2015 "역사문화환경을 활용한 부산 도시재생의 특성과 지향", [열상고전연구] 48집.
- 강동진, 2015, "역사항구 북항의 도시건축에 대한 바람", [SPACE] 8월호.
- 부산항만공사, 2013, "부산 북항 재개발사업 역사문화 잠재자원 발굴 및 활용 방안(연구: 경성대학교 산학협력단)".
- 박재 · 강동진, 2015, "역사항구 북항의 산업유산적 가치 분석" [세계유산연구] 창간호.
- Dong Jin, Kang, 2013, Cultural Heritage of Bukhang Docks, [TICCIH Bulletin] No.62 4th quarter.



〈그림 6〉자성대 부두
(국내최초 컨테이너부두)



〈그림 9〉삼십만 파월장병들의 애환이 녹아있던
3부두 : 매립으로 사라짐



〈그림 10〉자성대부두에 남아있는 기계유산
(크레인)



〈그림 11〉자성대부두(양곡부두)에 남아있는 우리나라 최초의 컨테이너부두 사일로

FOCUS

부산개항 140년,
워터프론트 조명

워터프론트의 재생과 활성화

- 부산항(북항)을 대상으로 한 현황 및 문제점, 해소방안을 중심으로

김종구 | 부산대학교 도시공학과 교수

위터프론트는 특별한 공간이다. 바닷가 특유의 아름다운 경치와 수변의 폭넓은 확장, 조망 등을 통해 시민에게 쉼터 기능과 동시에 안락한 공간을 제공해 준다. 또한 이곳은 오랜 세월동안 시민의 삶의 무대이었으며 도시의 얼굴이기도 했다. 특히 위터프론트와 인접한 도심부 시가지는 쾌적한 생활 및 도시재생을 위해 활용해야 할 소중한 공간이며 다양한 가능성을 가진 도시재생의 뉴프런티어 기능을 하고 있다. 일반적으로 위터프론트 개발의 당면 과제로 지적되고 있는 것은 수변이 가지는 공간적 특징을 어떻게 최대한으로 활용해서 시민의 접근이 용이한 수변공간을 확보하는가와, 이 수변공간을 활용하여 도심부 기능을 어떻게 활성화하는가이다. 특히 도심부 대규모 역세권과 인접한 위터프론트를 대상으로 한 도시재생은 도시경쟁력 강화에 큰 영향을 미치고 있다.

부산의 수변은 산업화와 도시화 과정에서 시민 삶의 공간에서 분리
돼 시민의 이용에 제약이 많았으나, 최근 생태적 측면을 넘어 문화·관광
자원, 도시민의 생활공간으로 그 기능을 복원하는 수변재생의 필요
성이 점차 높아지는 추세이다. 특히 부산의 복합은 정부의 도시재

생특별법에 의하여 경제기반형 도시재생지구로 지정받아 재생사업이 활발히 추진 중에 있다. 따라서 본고(本稿)에서는 현재 부산 북항을 대상으로 추진 중인 북항재개발사업과 정부에서 지구지정한 북항과 연계한 원도심 활성화를 목적으로 한 경제기반형 도시재생사업을 대상으로 주요 현황과 내용, 그리고 과제 및 해소 방안을 고찰하고자 한다. 워터프론트 대상은 항만(북항)과 주변 역세권, 그리고 원도심 지역에 한정하며 하천 수변공간은 본고의 대상에서 제외한다.

북항 주변의 경제기반형 도시재생사업

북항 도시재생사업은 한국전쟁 당시 피난민 정착과 항만 운영 등으로 번영했던 북항을 중심으로 한 부산역~부산항 일원이 신항으로 항만기능의 이전 등으로 공동화되는 것을 막기 위해 경제기반을 다시 구축할 목적으로 추진되는 도시재생사업이다. 북항은 1970년대 산업과 과정에서 수출과 수입의 관문역할을 수행하며 한국 산업화에 큰 공헌을 하였다. 기존의 북항은 컨테이너항으로써 원도심 전면

해수면을 점하고 있어 도심의 경관과 교통문제를 야기하여 원도심 발전에 장애요인으로 인식되었다. 하지만 항만시설의 노후화로 인해 시설의 유지보수비용이 증가하였고, 신항만개항으로 물류처리 기능을 신항만에 이전함으로써 기존의 기능을 전환하여 친수공간으로 재구성할 수 있는 환경이 마련되었다. 북항재개발사업은 부산항 재래 부두를 국제 해양 관광 거점이자 친환경 워터프런트로 개발하기 위하여 시행되는 프로젝트이다. 부산광역시 중구와 동구 일대[연안 및 국제 여객 부두, 중앙, 1~4부두 일원] 152만 7247㎡를 중심으로 1단계 사업을 추진하고 있으며 5, 6부두 일원을 중심으로 2단계 사업을 추진할 예정이다. 북항재개발사업을 성공적으로 달성할 경우, 국제적인 해양 관광·문화 도시로의 거점을 확보할 수 있을 뿐만 아니라, 시민들에게 도시 기능과 항만 기능이 조화롭게 어우러진 새로운 개발 모델을 제시할 수 있을 것이다. 또한 침체된 부산 원도심 상권의 기능을 회복하여 막대한 경제적 유발 효과를 거두어 지역 경제 발전에 이바지할 것으로 예상된다.

북항재개발사업과 연계한 북항 주변의 경제기반형 도시재생사업은 부산역 철도시설 재배치 등 대규모 사업과 연계해 부산역 일원에

ICT, 관광, 영상 등 신산업을 유치하고, 배후에 있는 차이나타운, 산복도로 마을 등을 활용한 도시재생사업이다. 또 북항 워터프론터와 부산역·원도심을 연결해 창조지식 플랫폼을 세우고, 창조경제혁신센터도 입주시켜 새로운 경제기반을 조성한다는 구상이다.

■ 동빈내항복원 주변지역 재정비촉진사업추진

부산항(북항) 재개발사업, 부산역일원 철도재배치사업, 부산항(북항) 재개발사업 보행데크 기본계획 등 부산역 일원 원도심 재정비를 통해 새로운 도시기능 및 고용기반 창출을 위한 공적, 사회적 경제 활동(사회적 기업, 마을기업, 지원센터, 공공성 있는 경제 및 사회조직 포함)을 수용할 공간 조성이 목적이다.

■ 기본방향

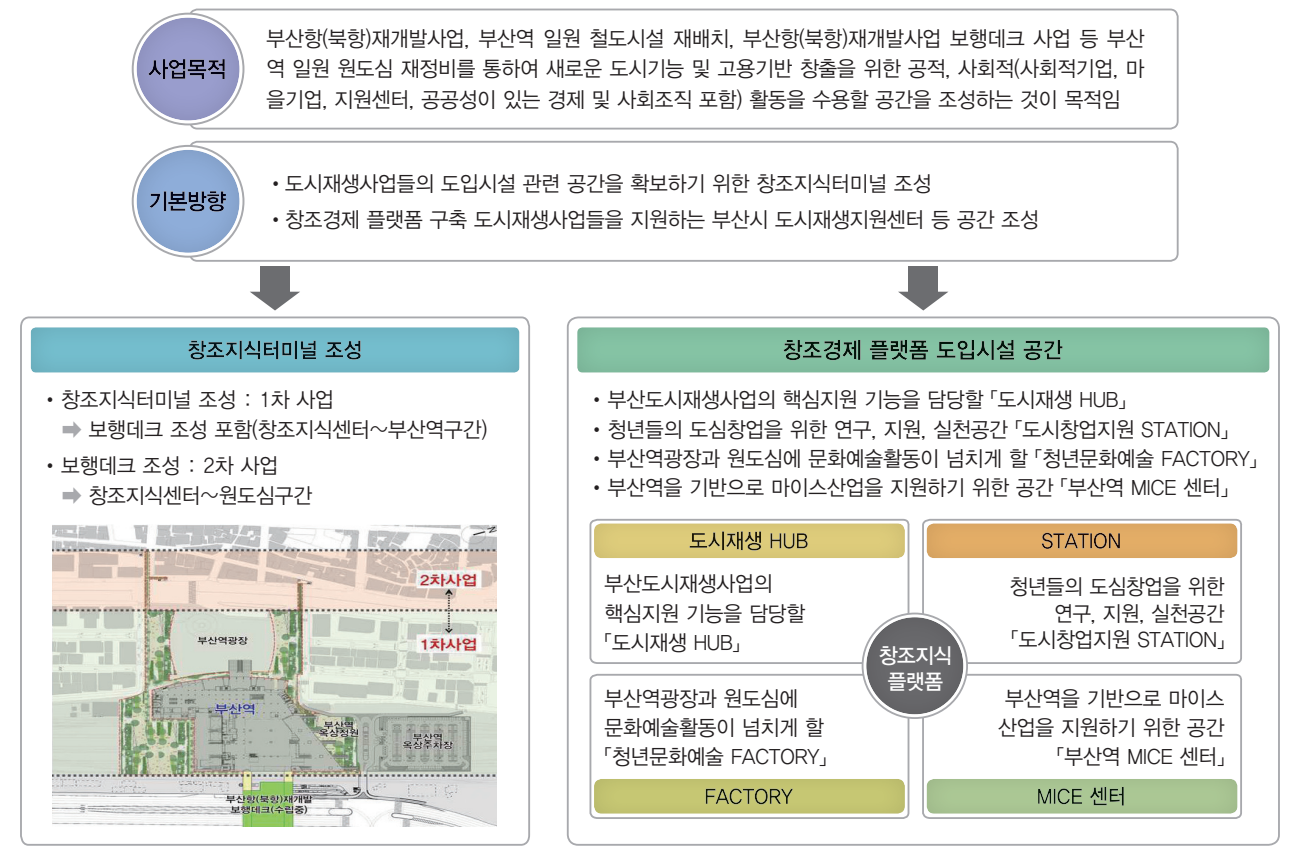
- 창조경제 플랫폼 구축 도시재생사업들의 도입시설 관련 공간을 확보하기 위한 창조지식터미널 구축
- 원도심 관문지역, 상업지역, 주거지역 도시재생사업들을 지원하는 부산시 도시재생지원센터 등 공간조성



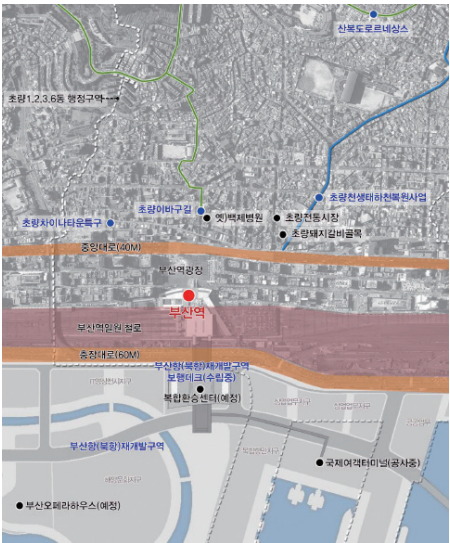
〈그림 1〉 북항재개발사업 토지이용계획



〈그림 2〉 북항재개발사업 조감도



〈그림 3〉 북항주변 원도심 창조지식플랫폼 조성 및 도입시설



〈그림 4〉북항 워터프론트 재생사업 도시구조

북항재개발사업 및 도시재생사업의 문제점

■ 수질오염 및 환경훼손 문제

북항 재개발사업은 기존의 재래식부두를 활용하여 진행되는 사업으로 부지매립 면적이 약 65㎡가 된다. 부지매립 면적이 크지만 예비타당성조사 당시 환경평가는 약 6개월 정도 이루어졌고, 전문성을 가지고 진행 된 것이 아니라 기초 환경평가만 실시하였기 때문에 환경평가는 소홀하게 진행되었다. 환경평가가 소홀하게 진행된 만큼 바다오염은 필연적으로 수반하게 된다. 그리고 부지매립 때 신탄만과 같은 경험을 하게 될 것인데 북항과 관련된 각종 보고서에는 사업에 관한 소개만 나와 있고, 준설토 처분에 관한 계획이 없어 환경오염에 대한 대책이 요구되는 실정이다. 수질 및 환경오염에 대한 문제는 북항 워터프론트 주변 원도심 및 역세권 재생사업에도 큰 영향을 미치게 되므로 반드시 저감대책을 현실화 하여야 한다.

■ 사업연속성 부재로 인한 도시재생 효과의 경감

2006년부터 현재까지 마스터플랜이 3차례에 걸쳐 변경되었다. 그림4는 변경과정을 나타내고 있다.

최초 수립된 마스터플랜은 2006년으로 2007년과 비교하였을 때 부두모양과 토지이용구조가 현저히 다르다. 이 마스터플랜은 2006년 수립된 마스터플랜을 수정하기 위해 대안1과 대안2 중 채택된 대안이다. 2차 마스터플랜을 변경하여 3차 마스터플랜을 제시하였다. 3차 마스터플랜의 특징은 복합도심지구가 IT·영상지구로 위치가 변경되고 IT·영상지구는 이원화되는 것과 해양문화지구를 더 매립하여 해수순환통로를 좁히고 공



〈그림 5〉북항 워터프론트 재생사업 조감도



〈그림 6〉3차례에 걸친 북항재개발사업 변경

공포광유흥지와 관광유통지구를 추가한 것이다.

이 마스터플랜의 문제점은 공공성보다 상업성 위주로 변경한 마스터플랜이라는 것인데, 복합도심지구에 2000~2500세대 아파트 및 상가가 입주하게 되어 원도심의 활성화와 재생에 긍정적 효과를 주지 못하는 토지이용으로 변모하였다.

■ 사업타당성 결여로 인한 도시재생사업에 미치는 부정적 영향

북항재개발 사업의 예비타당성조사는 2007년 KDI에 의해 진행되었다. 하지만 현재 마스터플랜이 수정되고 경제적 여건이 달라졌기 때문에 분석한 시점과 현 시점에 타당성 여부의 차이가 있다. 또한 유발 인구 예측에 있어서도 BPA(부산항만공사)에서는 2020년 재개발이 완료 된 시점에 유발 인구 1000만명, 2030년 활성화 단계에는 1800만명으로 예측을 하였는데 근거는 부산·울산·경남의 상주인구 1000만 명, KTX, 김해공항, 국제, 크루즈터미널 이용한 관광객이다. 하지만 현재 부산·울산·경남의 인구는 810만명이었고, 2008년~2011년 3년간 부산·울산·경남의 인구증가율은 13만명으로 2020년까지 상주인구 1000만명은 불가능한 수치이다. 또한 현재 추진 중인 북항과 부산역세권을 연계한 경제기반형 도시재생사업 역시 북항재개발사업이 활성화되는 것을 전제로 창조지식플랫폼과 터미널 구축사업 등이 추진 중에 있으므로 여기에도 부정적 영향을 미치게 된다.

북항 재개발 및 재생사업의 문제점 해소를 위한 제언

■ 주변 도시재생사업과 연계한 워터프론트 재정비

북항 재개발의 가장 큰 목적이 시민을 위한 친수 공간 확보와 북항 워터프론트 주변 재생사업과 연계한 도시활성화이다. 몇몇 기업의 이익과 소수의 아파트 입주민을 위한 공간이 아니므로 시민이 적극 참여하여 도시경쟁력을 강화할 수 있는 워터프론트 재생이 되어야 한다. 지금의 토지이용계획을 토대로 한 북항재개발사업이 추진된다면 기성시가지의 대규모 주거기능과 그와 연계한 상업 및 업무기능이 도입되는 개발이므로 워터프론트의 특성을 전혀 살리지 못한 일관적인 도시개발에 불과하다. 따라서 경제기반형 도시재생사업의 창조경제형플랫폼 구축과 창조지식터미널 조성 사업과 연계하여 서로 시너지 효과를 공유할 수 있는 도시활성화 워터프론트 재생사업으로 추진되어야 한다.

■ 부산의 해양성을 고려한 워터프론트 재생

현재 북항 재개발의 마스터플랜과 조감도를 본다면 강한 인상을 가지기 힘들다. 워터프론트 재개발을 한다하여 고층빌딩, 공원 등 현

대식 건물을 짓는다고 하여 성공적인 재개발을 하였다 할 수 없다. 일본의 미라이 미라토21의 경우 요코하마 항의 역사적 상징물을 살려 재개발을 진행 하였는데 예시로 미츠비시조선소의 도크를 공원으로 활용하고, 제4도크에 랜드마크타워를 건설하였고, 물류창고를 박물관, 쇼핑몰로 활용하면서 산업화에 일조를 하였던 요코하마항이 가졌던 이미지와 새로운 이미지를 추가함으로써 정체성을 살린 도시재생을 진행하였다. 또한 바로셀로나 항도 도시 이미지와 연계하여 재개발을 실시하였는데 바로셀로나 도시 자체가 가우디가 설계한 도시였기 때문에 가우디 양식의 도시이다. 바로셀로나항도 가우디 양식으로 설계를 하여 도시의 이미지와 항구의 이미지를 연계하여 도시의 정체성과 연계된 성공적인 재개발 사례로 꼽힌다. 세계에서 성공한 항만 재개발은 도시의 정체성과 연계하여 재개발을 실시하였는데 북항도 부산의 정체성과 연계된 재개발을 실시하여야 방문객에게 부산 북항이라는 강한 인상을 심어주고, 다시 방문할 수 있는 유인을 제공 할 수 있다. 부산의 정체성은 해양 도시인데 해양도시라는 정체성은 포괄적이기 때문에 부산의 정체성을 확립하고 북항 재개발 계획에 반영하는 것이 좋다. 또한 북항은 1970년대 한국의 산업화에 크게 일조 하였고, 약 40년간 재래식부두로 기능하면서 외국에 인지도가 높다는 강점을 가지고 있기 때문에 북항의 정체성을 확립하여 재개발을 완료한다면 성공 할 수 있는 조건을 구비하고 있다.

■ 경관 및 환경성을 고려한 워터프론트 재생

북항의 재개발과 주변 원도심 재생사업의 주요 컨셉은 친환경 워터프론트이다. 하지만 마스터플랜 수립 당시 환경조사에 있어 기초 환경조사만을 실시하고, 전문적인 환경조사를 실시하지 않아 환경평가의 내용이 빈약하고, 환경에 대한 견해도 주관적이면서 낙관적인 전망을 제시하였다. 공유수면을 매립하는 과정에서 수질오염을 비롯한 환경훼손은 불가피한 부분이 있다고 판단되지만 이에 대한 저감 대책은 지금이라도 반드시 현실화하여야 한다. 또한 워터프론트 주변 역세권과 원도심을 대상으로 대규모의 건축행위를 비롯한 개발이 유발되는 워터프론트 재생사업이므로 경관 변화에 대한 철저한 검증과 평가 및 경관시뮬레이션이 요구된다. 그리고 부산시가 현재 수립 중인 2030부산시도시경관기본계획과 정합성을 가져야 한다. 특히 경관기본계획 상의 중점경관관리구역에 북항의 워터프론트 존이 해양권역으로써 반드시 설정되도록 하여 경관관리 및 경관행정이 잘 이루어지도록 하여야 한다. 북항의 경관가치가 향상된다는 것은 도시재생에 아주 큰 긍정적 파급효과를 가져다 줄 것이며 이는 곳 도시활성화와 도시경쟁력 제고와 직결된다고 할 수 있다.

FOCUS

부산개항 140년,
워터프론트 조명

워터프론트개발 진단과 창조적 해양관광개발

최도석 | 부산발전연구원 선임연구위원

워터프론트 개발을 토대로 하는 선진각국의 해양경제공간 창출

선진 해양도시들은 도시의 수변공간, 즉 워터프론트를 부가가치 높은 고도의 산업거점지로 육성하거나 각종 도시 공간적 문제 해결 및 도시 활성화의 거점으로 인식하여, 새로운 개념의 워터프론트 개발을 통하여 국가와 지역경제의 축으로 발전시켜 나가고 있다.

우리가 흔히 벤치마킹 대상으로 하고 있는 지구촌 글로벌 해양도시의 공통점은 도시 전면 해상공간을 24시간, 사계절 유희화시키지 않고 온갖 아름다운 선박이 수없이 드나드는 경제공간으로 활용하고 있다는 것이다. 또한, 해중호텔 · 해중레스토랑 · 해륙관광버스와 같이 수익성 높은 차별화된 해양관광상품을 언제나 우리보다 앞서 도입하고 있다.

특히, 국가 내 타 지역과의 경쟁이 아닌 다른 국가와의 외부 경쟁을 염두에 두고, 자연 · 인문조건이 양호한 해당 국가의 대표적 해양도시를 대상으로 집중적으로 신개념 워터프론트 개발을 통해 글로벌 해양도시로 적극 육성시켜 국익을 창출해 나가고 있다.

최근에는 창조경제와 관련하여 부동산 융복합이 더욱 다양한 방향으로 전개되고 있다. 최근의 부동산 융복합의 방향은 크게 보면 세 가지로 나뉘볼 수 있다. 첫째, 부동산이 신기술과 융복합하는 경우, 둘째, 부동산 산업 내에서 여러 이업종이 서로 융복합하는 경우, 셋째, 부동산이 부동산 이외의 산업과 융복합하는 현상을 들 수 있다.

우리나라 워터프론트 개발의 문제점

우리나라의 워터프론트 공간은 그동안 단순 어업기능의 수산공간, 항만물류공간, 임해공단과 같은 공업지역으로 지정된 산업공간이 독점해 왔던 탓에 친수성 여가공간이나 해양관광과 같은 지역 고유의 기능과 조화된 워터프론트개발 구현에 한계가 있었다.

또한, 국내 워터프론트개발 관련 해양도시계획, 해양환경, 해양관광, 해양건축분야의 학술적 토대가 미흡하고, 한결같이 내륙지향형

교육과 연구에 치중해 온 탓에 우리나라의 워터프론트개발 수준은 후진성을 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

워터프론트관련 전문가 부족으로 전국의 해안지역 연안정비사업이 국내 · 외 사례 모방의 일률적인 계획만 반복되고 있는 데다 수역과 육역이 교차하는 워터프론트의 공간적 특성에 따라 연안내륙은 지자체가 관리하고, 연안해역은 해양수산부가 관리하는 등 연안관리는 행정의 중첩 또는 사각지대에 머물러 있다.

게다가 무늬만 지방자치제도를 도입하고 있는 우리나라는 지방분권 미흡으로 해양도시 지자체의 해양관련 제도적 권한이 부족하다. 이에 따라 지자체 공무원의 해양분야 전문성 부족과 해양공간의 경제적 가치에 대한 관심 부족으로 내륙도시나 다름없는 연안개발과 함께 친수 여가기능이나 해양관광개발에 대한 정책은 매우 미흡한 실정이다.

또한 실효성보다 선언적 의미가 강한 연안관리법상의 연안용도해역제를 비롯하여 해양도시 특성에 부합되는 도시계획법, 해양건축법 부재로 연안지역의 초고층 아파트 선점으로 인한 해안스카이라인 파괴, 해양조망권 독점 등 워터프론트의 난개발이 반복되고 있다. 해양도시 연안지역에 입지해 있는 각종 수산업체나 어민들은 워터프론트의 환경적 가치를 높여야 할 주체임에도 불구하고 어구 · 폐선 방지, 어항 주변의 해안미관 불량, 어항 주변의 해양오염 등에 대한 스스로의 개선 의지가 부족한 실정에 있다.

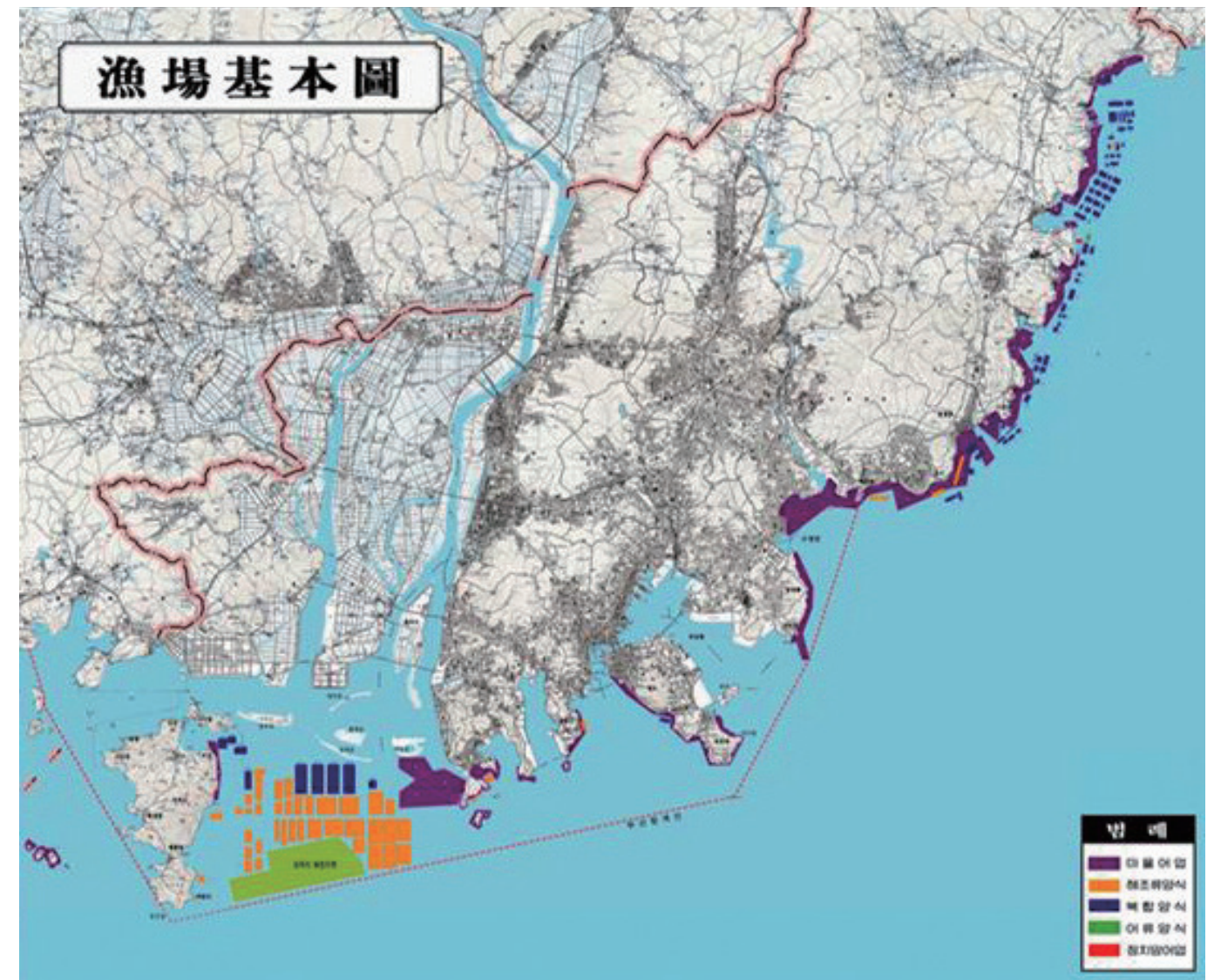
외국의 해상공간은 수많은 선박이 왕래하는 해상경제공간으로 창출하고 있으나, 우리나라의 해상공간은 레저선박, 유람선과의 충돌 예상 명분을 내세워 어선과 화물선 관련 기득권자는 사람 중심의 새로운 해양관광산업 진입을 기피하는 등 관행화된 기득권 주장과 보상요구로 해양공간의 경제적 가치 창출에 적지 않은 장애요소가 되고 있다.

해양도시의 최대자산은 수변과 접해있는 워터프론트이고, 이러한 연안지역 공공 토지 비축은 매우 중요하다. 그러나 국공유지가 부족하여 단위사업 추진 시 엄청난 보상비가 지급되는 현실에서 민간자

본 참여를 명분으로 천혜의 연안해역 공유수면을 매립하여 왔다. 그리고 이는 지가상승에 따른 민간소유의 매립지 부동산 가치만 높여주는 등 워터프론트의 공공재 가치를 저하시키는 결과를 가져왔다. 워터프론트 일원에 크루즈 터미널 또는 해양레저 관련 계류시설 조성 시, 해당 사업의 단일기능보다 해상택시 · 해상버스, 해륙겸용버스, 해양관광잠수정, 위그선, 해상낚시전용선박 등 다양한 기능을 수용할 수 있는 다목적 복합기능 발휘가 경제성 확보에 유리하다. 그러나 해양수산부의 국제크루즈 정책과 해양도시 지자체의 해양레저 정책 등 관련 정책사업 추진 시, 해당 정책사업의 예산구조 명분과 성과 · 실적주의 행정시스템에 따라 타부서 또는 타기관의 다양

한 기능을 복합적으로 수용하는 사례는 드물고, 오직 해당 기관의 단일 기능의 정책사업만 추진하고 있다.

지방의 해양도시 워터프론트개발 관련 정책사업의 경우, 해양마인드가 부족한 바다 없는 세종시 정부관계자의 손에 달린 정책의사결정권과 예산구조에 지배되는 우리나라의 해양행정체계상 도입기능의 국제성, 독창성, 안전성, 복합성 확보에 한계가 있다. 이러한 정책사업의 경우, 초기단계의 조사연구 및 설계도 대부분 수도권 전문가에 의존하고 있어 현지성 높은 지역전문가나 실수요자인 시민 의견수렴이 부족하고, 전국적으로 비슷한 일률적인 계획으로 차별성 있는 다양한 해양경제공간의 창출이 어려운 현실이다.



〈그림 1〉부산의 연안해역을 점유하고 있는 어업권 현황

부산의 워터프론트 개발의 문제점

도심과의 접근성이 양호한 부산의 주요 연안해역은 수산업 등 전통 해양산업의 잠식, 정온수역의 가치를 모르는 해안 매립, 차별성 부족의 친수개발을 비롯하여 해양도시의 문전옥답이라 할 수 있는 주요 임해역은 국가기능인 항만공간으로 잠식되어 시민들의 친수공간 창출과 해양관광과 같은 지역경제 활성화를 도모할 수 있는 워터프론트개발을 추진하는 데 한계가 있다.

부산항은 그동안 해양관광 등 다양한 기능을 수용하는 종합항만계획보다는 항만물류 수요에 뒤쫓아 가는 임시방편식 컨테이너부두 확장 중심의 단편적 항만계획으로 항만과 배후도시 지역기능과의 연계성이 미흡하고, 항만물류산업을 제외한 타 해양산업이나 해양도시의 질적 수준을 높일 수 있는 워터프론트개발에 대한 관심이 부족했다.

해양도시 부산의 관광정책도 내륙 중심의 관광정책으로 일관해 오고 있으며, 해양 관련 각종 개발계획은 내륙도시와 다름없는 개발계획 수준에 그치고 있는 등 해양도시 특성에 부합되는 차별성 높은 워터프론트개발이 미흡한 실정에 있다.

방파제로 차폐되어 천혜의 정온수역을 확보하고 있는 부산 민락항(어항)의 경우 광안대교와 연계한 크루즈, 수상버스, 해상카페 등 고도의 해양관광상품화가 가능함에도 불구하고 민락매립지 일원 주차장 확보 등의 명분으로 민락항 내 정온수역 일부(20,700m²)를 또다시 128억원의 공사비를 투입하여 매립한 바 있다.

부산의 대표 관광지인 자갈치시장 전면 해역의 경우도 개항 이후 끝없는 매립으로 항로 폭이 매우 협소함에도 자갈치시장 일원의 도로 및 물양장 일원의 공공재 정비나 자갈치 일원 내륙지 재개발 등 토지이용 효율성 창출보다는 도심 전면의 좁은 해역의 손쉬운 매립을 통한 자갈치 관광명소화 정책을 추진하는 등 공공기관이 앞장서서 기존의 정온해역의 가치를 망각한 채 돌이킬 수 없는 해안 매립을 반복하고 있다.

부산의 해안역은 도시 내륙부로부터 발생되는 폐·오수의 대부분이 하수종말처리장을 거치고 있으나 처리장을 거치지 않는 폐·오수는 연안해역으로 그대로 방류되어 연안오염을 가중시키고 있고, 특히 국가어항(대변항, 다대포항 등) 전면의 수리조선소 입지를 비롯하여 한국의 수산메카인 부산공동어시장, 자갈치시장 전면에 수리조선소 기능의 입지해 있어 부산의 워터프론트의 핵심 먹거리 관광상품인 씨푸드 산업의 경쟁력을 저하시키고 있다.

우리나라 워터프론트 개발의 선진화 전략

지금까지 임기응변식으로 무분별하게 개발되어 왔거나 방치되어 온 우리나라의 연안공간을 환경적 가치 존중을 기본으로 하는 선진 워터프론트 개발개념을 도입하여야 한다. 그리고 도입기능의 차별성·국제성·복합성·미래성·입체성·안전성을 모두 만족시킬 수 있는 시민여가 공간이나 해양관광과 같은 지역경제로 이어지는 해양경제공간을 창출하여야 한다.

우선, 연안지역은 해일, 고조(高潮), 태풍 발생 등에 수반되는 고파랑 내습에 따른 각종 해안재해 발생 가능성이 높다. 따라서 워터프론트 개발에 있어서는 변화무상한 바다에서 야기될 수 있는 각종 해안재해를 고려한 방재계획이 반드시 포함되어야 할 것이다.

외국의 개발사례 형태나 디자인을 무조건 모방한 워터프론트개발은 경쟁력을 기대할 수 없으므로 차별성에 초점을 맞추어야 할 것이고, 경제성 확보 측면에서 현대사회는 급속한 산업화에 따라 생활패턴이 다양해지면서 24시간 활동이 확대되고 있으므로 워터프론트개발 또한 24시간 활용 가능한 도입기능을 고려하고, 야간경관에 대한 신중한 고려가 필요하다.

워터프론트개발에 있어서는 자연환경의 매력을 잃지 않도록 각종 시설이 환경과 공생할 수 있도록 설계하고, 환경 훼손에 따른 경감적 조치 방안을 계획하거나 경우에 따라서는 환경창조형 기술을 적극 도입하고, 생태계를 배려한 다공질의 환경을 형성하는 조치 또한 필요하다

수변에 가까우면 가까울수록, 워터프론트의 환경을 오감으로 느끼는 정도가 배가된다. 따라서 수변을 단순 조망하는 한국형 워터프론트 개발 패턴에서 벗어나 이용객이 직접 물을 체험하는 시설이나 워터프론트를 무대로 하는 보다 동적인 프로그램을 제공하는 등 해상공간을 다원적으로 활용할 수 있는 워터프론트계획이 마련되어야 할 것이다.

최근 들어서 친수성의 가치가 중요하게 취급되고 있으므로 연안지역 각종 시설물 계획에 있어 수변 어메니티를 고려한 디자인의 중요성을 고려해야 한다. 따라서 워터프론트의 각종 구조물 축조 시에는 미학적인 설계와 함께 수변환경과의 조화는 물론이고 구조물의 배치와 스카이라인의 통일을 도모할 수 있는 제도적 장치 마련이 우선되어야 할 것이다.

과거 선착장으로서 사용되던 노후화된 부두나 선창, 조선용 도크, 창고, 항만사무소 등으로 이용되었던 과거 역사를 뒷받침할 수 있는 다양한 유산과 지역에서 배양된 전통적인 해양문화를 워터프론트개발

의 소재로 활용하는 방안 또한 놓쳐서는 안될 것이다.

특히 기후변화에 따른 해수면 상승을 비롯하여 과거와는 다른 양상의 대규모 해양재해 발생이 우려되므로 워터프론트개발에 있어 해양재해를 대비하는 방재정책 마련과 함께 해수면 상승¹⁾에 대응한 해양공간 관리에 대한 새로운 대책 마련도 필요하다.

창조형 워터프론트 개발을 통한 부산의 특화 해양관광개발

부산은 산·바다·강을 모두 보유한 3포 지향의 도시로서 기장에서 가덕도까지 이어지는 298km의 장대한 해안에는 미래의 융·복합 해양관광 거점이 될 48개 어항, 해양생태관광 보고인 38개소 무인도서, 우리나라 수산업의 메카인 부산공동어시장과 자갈치시장, 세계적인 철새도래지인 낙동강하구 해역을 비롯하여 이번 올림픽 개최지 브라질 리우데자네이루 해수욕장을 제외하고는 세계적으로 유례가 없는 지하철, 버스정류장과 5분 거리의 도심 속 천연 해수욕장이 부산에는 7개소나 있다.

반나절 이상을 기다려야 해양관광활동이 가능한 조석간만의 차이가 큰 서·남해안과는 달리 부산은 조석간만의 차이가 적어 24시간 언제든지 각종 선박 입·출항과 해양관광활동이 가능하다. 이처럼 부산은 국내·외 여타 도시도 따라올 수 없는 해양자연조건과 부산 주변권 800만명 이상의 잠재시장, 사람이 집결되는 육·해·공 교통결절지라는 경제성이 보장되는 인문조건까지 갖추고 있다.

그렇다면 이처럼 천혜의 여건을 지니고 있는 부산을 하루 몇 만명의 관광객이 지갑을 여는 호주 시드니 달링하버나 싱가포르 마리나베이를 능가하는 세계적인 해양경제공간으로 탈바꿈시켜 고용창출과 부산발전을 앞당기려면 어떻게 해야 할 것인가?

지금까지 대전·대구·서울과 같은 내륙도시나 다름없는 길을 걸어 온 부산이 내륙도시가 아닌 해양도시라는 점을 새삼 기억하고, 잠자고 있는 부산의 바다, 즉 부산의 워터프론트를 깨워서 돈이 되고 일자리가 만들어지는 세계적인 해양관광메카로 조성하여야 할 것이다.

대변항·다대포항과 같은 국가어항과 자갈치시장 전면의 수리조선소 등 지구촌 해양도시에서 보기 드문 수산관광기능과 공업기능의 혼재를 개선할 수 있는 대대적인 항만기능 재배치를 포함하는 국가차원의 세계 최고의 미항도시 만들기 정책을 추진해야 한다.


또한 집객력 높은 철도·항구·고속도로 교통결절지와 가까운 대한민국 국토해상관문인 부산항 북항 전면에 입지해 있는 공업기능을 신항만 일원의 산업단지, 경제자유구역 등 시외곽으로 이전하고, 하룻밤에 수천만원을 지출하는 수퍼요트 전용항, 일반 관광객의 8배 이상을 지출하는 국제크루즈의 전용터미널 확보를 통한 국제크루즈모항 구축, 광역권크루즈 및 관광위그선 터미널, 해상항공레저, 해상극장·공연장 등 오직 부산에서만 접할 수 있는 창조적 해양관광개발을 추진해야 한다.

초대형 중공업람선을 활용하여 전시컨벤션 기능을 발휘하는 부산항내를 순항하는 해상벙스코 도입, 세계에서 하나 뿐인 선상 면세점, 해상공연선박, 해수를 이용한 태종대 해안 절벽 폭포수, 북항~태종대 간 해중관광도로, 광안대교 교량 하부공간의 해상폭포수 도입 등을 생각해 볼 수 있다.

또한, 북항~해운대~송도 등 부산 주요 해안지역을 운항하는 해상버스·택시를 비롯하여 다양한 테마의 항내크루즈, 해운대해수욕장 이벤트 광장의 초대형 인어상징물, 부산시어 고등어 전용 해상페스트랑 선박, 외래관광객 전용 가두리 낚시관광파크, 세계적인 철새도래지 인근 다대포해수욕장의 초대형 철새상징물, 자갈치 앞바다 향로분리대 일원의 해상영화관 조성을 비롯하여 창조적 해양관광상품은 얼마든지 있다.

이러한 창조적 해양관광이 꽃을 피우기 위해서는 시행착오가 수반되는 창조를 기피하는 실적·성과주의 행정시스템이 개선되어야 할 것이고, 공무원의 국내 사례가 있는지에 대한 질문, 민원 발생이 예상된다는 답변, 관할 부서 업무가 아니라는 답변, 법 때문에 안된다는 답변 등 소극적이고 부정적인 마인드를 개선해야 할 것이다.

특히 해양관광에 대한 이해가 부족한 문화체육관광부와 관광마인드가 부족한 해양수산부에서 담당하고 있어 사각행정이라 할 수 있는 해양관광에 대한 정부의 해양행정체계의 혁신과 함께 부산항의 진정한 주인되는 지름길인 해양분야의 지방분권 확대와 부산시 공무원의 해양관련 전문성을 확보하여야 할 것이다.

아울러 해양관광의 무대인 공유수면이 특정 기득권의 소유가 아니라 시민 모두의 재산인 공공재라는 인식을 토대로 기존의 해양공간, 연안지역을 점용하고 있는 기득권자의 양보와 서로 협력하는 지혜를 발휘하면 모두에게 편익이 돌아오는 새로운 워터프론트의 해양경제창출 시대가 열릴 수 있을 것이다. 

1) 2050년까지 세계 평균 해수면 상승치(IPCC) 32cm 증가 예상, 우리나라 동해안 해수면은 27cm 증가 예상(해양수산부)

FOCUS

부산개항 140년,
워터프론트 조명

워터프론트의 환경가치 향상과 재해저감 방안

강 정 은 | 부산대학교 도시공학과 교수

워터프론트는 강이나 바다, 호수 주변의 수변공간을 의미하며 시각적으로 개방적이고 다양한 활동을 수용할 수 있는 넓은 공간으로 도시의 일부로 존재하는 지역을 의미한다(김진욱, 2012). 워터프론트는 육역과 수역의 연결부분으로 수생태계와 육상생태계를 모두 포함하고 있어 풍부한 생태계 자원, 아름다운 자연환경, 친수성 등으로 도시생활에 쾌적성을 제공할 뿐 아니라, 생산 활동이 일어나는 삶의 터전이기도 하다(국토연구원, 2009). 이러한 입지적 특성 때문에 도시지역 가운데 가장 개발 압력을 많이 받는 공간 중 하나이며, 상업적으로, 관광자원으로, 주거지역으로도 활용가치를 높게 인정받고 있다.

부산시는 306.21km의 해안선을 포함하고 있으며, 낙동강을 끼고 있어 워터프론트의 환경적, 사회적, 경제적 중요성과 잠재력이 상당히 높은 지역이다. 특히 바다를 포함한 해양 워터프론트는 부산시의 대표적인 공간자원으로써 해양·항만도시 부산의 기반이 된다고 할 수 있다.

도시의 가장 대표적인 공간자원인 워터프론트는 지형적, 환경적 특성 때문에 생태적으로도 매우 민감한 지역이며, 태풍, 홍수, 침식, 해수면상승 등 자연재해로 인한 영향을 가장 많이 받는 공간이기도 하다. 하지만 기존의 워터프론트 개발은 경제성과 사업성에 입각한 개발압력으로 환경적 가치, 방재적 측면에 대한 고려가 매우 미흡했던 것이 사실이다. 친환경적인 워터프론트 개발과 지속적으로 증가하는 자연재난에 대한 대응이 강조됨에 따라, 본고에서는 워터프론트의 환경적 가치와 재해 취약성을 살펴보고, 친환경적이고 안전한 워터프론트 개발 전략을 제안하였다.

워터프론트의 환경적 가치와 자연재해 취약성점

워터프론트는 수역과 육역의 접점이라는 입지적 특성으로 본질적으로 다양한 기능과 가치를 가지나, 시대에 따라 인류가 추구하거나 강조하는 가치는 변화해왔다. 인류가 지구상에 존재하기 시작한 시점에 수변공간은 인류 개개인에게 기본적인 식수, 생활용수를 제공하였으며, 어업, 농업 등의 활동을 통해 식량을 얻게 하여 생존의 기반이 되었다. 따라서 이 시기에는 워터프론트의 본질적이고 자연적인 개인가치가 강조되었다고 할 수 있다(서종국, 2014). 이후 산업사회에는 경제적 가치를 극대화하는데 치중하여 수변에는 공장이나 산업단지가 많이 들어서게 되었다. 이때는 산업화 및 인구 증가로 인한 수질악화, 수변에 수평하게 도로와 철도망이 건설되어 수변에 대한 접근성이 약화되는 등 자연적 가치가 경시되는 경향이 있었다. 산업화 시대 이후 탈산업화 시대가 도래하자 워터프론트는 관광자원으로서의 새로운 가치를 추구할 뿐 아니라 생태적 환경가치에 대해 강조와 주목이 시작되었다(서종국, 2014).

워터프론트는 시대를 막론하고 수자원 및 생태적 가치가 매우 높은 곳이었다. 특히, 하천, 호수, 습지, 늪지, 갯벌 등은 다양한 서식공간과 영양원을 공급하고 있는 생태계의 보고라고 할 수 있다. 그러나 그간 워터프론트의 산업·경제적 가치 확대에 급급한 나머지 자연환경과 생태적 가치에 대한 고려는 미흡했으며, 공장 및 산업단지의 건설, 대규모 간척지 조성 등 난개발에 따른 환경오염 뿐 아니라 수질악화, 생태계 교란 등이 나타나게 되었다(김익재 외, 2011). 이러한 상황에서 최근에는 워터프론트의 생태적 환경가치가 재조명되고 있다. 워터프론트

는 도시지역의 환경변화에 대한 완충지 역할을 하여 도시 생태계가 유지될 수 있도록 하며, 도시지역으로부터 유입되는 비점오염물질을 제어하여 자연적 수질 정화가 가능하도록 한다. 또한 고층 빌딩으로 둘러싸인 도시에서 바람이 들어올 수 있는 통로역할을 하여, 도시의 대기오염 물질을 제거하고 열섬현상을 완화시키는데 기여한다(김익재 외, 2011; 서종국, 2014). 이러한 워터프론트의 환경·생태적 가치는 도시민의 건강과 행복을 강조하고 환경적 요소를 고려하는 지속가능한 개발의 핵심이 되고 있다.

워터프론트의 환경적 가치와 함께 워터프론트 개발에 있어 더욱 강조될 필요가 있는 가치는 재해에 대한 안전성이다. 워터프론트는 연안이나 강에 인접하고 있는 지형적 특성 때문에 홍수, 태풍, 해일, 침식 등의 자연재해 영향을 가장 많이 받는 공간이다. 최근에는 기후변화의 심화로 해수온도의 상승에 따른 해안 생태계 변화 뿐 아니라 해수면상승으로 인한 침수 위험이 매우

높게 나타나고 있다. 기후변화는 홍수, 태풍 등 자연재해의 발생 빈도와 강도에도 영향을 미치므로 워터프론트의 재해 발생 가능성은 지속적으로 높아지고 있다. 수변지역의 재해 발생 가능성이 높다고 하더라도 사람이나 시설이 입지해 있지 않다면 피해위험은 상대적으로 낮아지게 된다. 실제로 개발되지 않은 수변지역은 자연발생적인 사구, 습지 등 천연 방어물을 보유하고 있는 경우가 많으며, 이들은 자연재해 발생 시 영향을 일차적으로 흡수하는 버퍼 역할을 한다. 그러나 산업화 이후 계속되어온 워터프론트의 과도한 개발과 이용에 따라 완충지역은 사라지고, 피해에 노출된 시설은 증가되어 재해에 대한 취약성을 더욱 높이고 있으며, 이에 대한 대책 없이는 해당 지역의 시설이나, 거주자, 이용자들의 안전을 담보하기가 어렵게 되었다.

우리나라는 최근 대규모 태풍, 집중호우가 빈발하여 태풍피해액이 2000년대는 90년대에 비해 3.2배 증가하고, 80mm/일 이상의 집중호우일수도 2.1배 증가하였다. 이러한 가운데 부산지

〈표 1〉광역시자치체별 풍수해 총피해액, 인구피해밀도, 면적피해밀도(2001-2010년)

단위 : 천원, 천원/인, 천원/km²

No.	지자체	총피해액	지자체	인구피해밀도 (피해액/인구)	지자체	면적피해밀도 (피해액/면적)
1	강원도	4,217,933,785	강원도	2,882	부산광역시	417,195
2	경상남도	2,429,717,840	경상남도	779	강원도	248,889
3	경상북도	1,624,540,850	경상북도	631	경상남도	229,279
4	전라남도	1,071,596,436	전라남도	620	울산광역시	132,731
5	전라북도	847,506,520	전라북도	480	서울특별시	127,190
6	충청남도	787,988,060	충청북도	462	대전광역시	120,583
7	충청북도	691,730,586	충청남도	394	전라북도	105,840
8	경기도	613,874,914	제주특별자치도	340	제주특별자치도	95,101
9	부산광역시	324,300,110	울산광역시	132	충청북도	92,936
10	제주특별자치도	179,577,116	부산광역시	96	충청남도	90,069
11	울산광역시	141,708,479	경기도	55	광주광역시	86,581
12	서울특별시	77,201,531	대전광역시	44	전라남도	85,973
13	대전광역시	65,107,101	광주광역시	29	경상북도	85,253
14	대구광역시	60,992,416	대구광역시	25	대구광역시	69,212
15	광주광역시	43,205,338	인천광역시	16	경기도	59,694
16	인천광역시	42,893,660	서울특별시	8	인천광역시	39,425

자료: 소방방재청 재해연보, 국가재난정보센터 (http://www.safekorea.kr)

역은 2001년에서 2010년까지 10년간 풍수해 총 피해액과 인구피해밀도(1인당 피해액)는 전국 광역지자체 가운데 중간정도에 해당되나, 면적을 고려한 면적피해밀도(1km²당 피해액)는 전국 최고치를 나타내고 있다(표1 참고). 이러한 결과는 부산지역의 재해취약 지역(예: 연안지역 등)에 사유재산과 공공시설물이 상대적으로 밀집해 있음을 의미한다. 또한 부산 연안지역은 태풍 내습 시 대규모의 피해를 지속적으로 경험했는데, 2003년의 태풍 매미는 2,437억 원의 피해 가운데 962억 원의 피해가 연안지역에서 발생했다. 부산의 연안에서 육지 쪽 500m까지를 연안지역으로 정의했을 때, 연안지역에는 전체 인구의 약 25.3%(847,814명)가 거주하며, 부산 건축물의 약 26.7%가 위치하며, 산업 단지는 전체의 33%(17km²)가 입지하여 재해에 대한 취약성은 기본적으로 상당히 높음을 알 수 있다(송교욱과 이창현, 2015).

워터프론트의 환경가치 향상과 자연재해 저감 방안

워터프론트 지역은 도시 성장을 위한 핵심지역으로 오랜 기간 강조되어왔으며, 최근에는 워터프론트가 가진 친환경적 요소를 중시하고, 이를 기반으로 여가와 문화생활을 위한 중심 활동장소, 심리적 안정을 제공하고 충족시킬 수 있는 어메니티 공간으로 강조되고 있다. 따라서, 워터프론트 개발은 자연자원을 보전하면서, 재난안전을 확보해야 하고, 이와 동시에 효율적이고 합리적인 토지이용까지 추구해야하는 종합계획으로 추진되어야 한다. 그간 국내에서 이루어진 경제성을 강조한 선개발 후관리 형태의 워터프론트 개발이 환경가치를 향상시키고 자연재해를 저감시킬 수 선계획 후개발, 선보전 후개발의 형태로 이루어지기 위해서는 다음의 사항을 고려해야 한다.

우선, 자연 그대로의 워터프론트 지역에 대해 어떤 개발이든 개발이 이루어지는 것은 일차적으로 수변환경에는 부정적인 영향을 미침을 인지해야 한다. 특히, 워터프론트의 무질서한 난개발은 생태계와 환경에 치명적인 영향을 주고, 경우에 따라서는 복구할 수 없는 자연자원을 상실시키는 경우도 있다. 또한 수역과 육역 모두를 포함하고 있으므로 환경훼손이나 오염 발생 시 파급효과가 광범위하고 심각해질 수 있다(홍남식, 2015). 따라

서 워터프론트 개발은 보전해야 될 공간과 활용할 수 있는 공간을 구분하여 계획해야하며 이 점은 워터프론트의 지속가능성 유지를 위한 핵심 요소이다. 자연재해에 대해서도 마찬가지로 자연재해에 대한 위험의 정도를 평가하여 재해피해 가능성이 높은 지역에 대해서는 개발을 유보해야 한다. 정리하면, 워터프론트 계획은 보전지역과 개발가능지역을 구분하여 토지이용 계획을 수립해야 하며, 개발가능지역에 대해서도 개발에 따른 환경영향과 재해 위험성을 평가하여 적절한 개발가능용도가 지정될 필요가 있다.

보전지역과 개발가능지역의 구분 지정을 위해서는 생태환경 및 자연자원, 자연재해 취약성, 주변 지역의 사회·경제적 여건에 대한 면밀하고 상세한 조사가 필요하다. 생태환경 및 자연자원은 해양자원, 천연자원, 농업자원, 보호구역의 위치, 동물 및 식물 서식지, 생태계 다양성 등에 대한 조사와 개발사업 시 생태환경 및 자연자원에 대한 영향이 분석되어야한다. 이러한 과정을 통해 개발로 인해 돌이킬 수 없는 피해가 있는 지역, 습지, 서식지 등 환경적으로 민감하거나 생태계 서비스를 위해 필요한 지역은 보전지역으로 지정되어야 한다. 워터프론트 인근지역 뿐 아니라 도시 전반의 생태계 시스템을 고려하여 보전여부가 결정되어야 한다. 자연재해 취약성은 태풍, 침식, 홍수 등 자연재해 피해 경험, 해수면상승 발생 가능성을 고려한 위험지역, 워터프론트 내 구조물과 시설물의 분포 및 현황이 검토되어야 한다. 지역의 사회경제적 여건은 워터프론트와 관계된 이해관계자들과 그들의 관심사항을 비롯하여 해당지역의 사회, 경제적 여건을 검토해야 한다(홍남식, 2015). 현재 국내의 토지이용, 수변개발, 연안관리, 환경 관련 법·제도에는 워터프론트의 토지이용 결정과 관련하여 선언적인 내용 외에는 실제 집행력이 있는 내용이 거의 없는 실정이므로 친환경적 워터프론트 개발을 위해서는 집행력과 구속력 있는 제도적 기반 마련이 시급한 실정이다.

둘째, 워터프론트 개발 단계에는 다양한 측면에서의 방재대책이 마련되어야 한다. 앞서 언급되었듯이 습지, 서식지 등의 보전지역은 홍수나 태풍 발생 시 영향을 일차적으로 흡수할 수 있는 완충지의 역할을 수행하므로 이들 지역을 최대한 확보해

야 하며, 홍수위험이 높은 지역에 대해서는 평상시에는 여가, 휴식, 운동, 레저가 가능한 공원, 오픈스페이스로 두고 홍수 발생 시 잠길 수 있게 활용하는 것이 바람직하다. 워터프론트는 홍수, 태풍 등 물과 관련된 수재해의 위험 예방을 위한 시설들이 반드시 필요하므로 홍수도 예방하고 친환경성도 높일 수 있는 저영향개발(Low Impact Development, LID) 기법을 지역 전체에 도입하는 것도 중요하다. 기존의 우수 처리는 댐, 우수저류시설 등 대형시설물 위주로 이루어졌으나 최근에는 빗물이 발생 현장에서 저류, 침투, 이용, 자연 배수하여 순환하도록 하여 개발에 따른 환경영향을 최소화하는 저영향개발 기법을 강조하고 있다. 저영향개발은 불투수면적 최소화, 민감지역 보호 등의 비구조적 기법과 함께 투수포장, 빗물정원, 옥상녹화, 식생화단, 빗물저류지 등 다양한 빗물 침투 및 저류 시설을 활용할 수 있다. LID는 우수관리 뿐 아니라 오염부하를 최소화하여 수질악화를 제어하고, 도시경관미 향상을 동시에 달성할 수 있으므로 워터프론트 개발에 적극 도입할 필요가 있다(강정은 외, 2014).

셋째, 워터프론트는 토지이용을 고도화, 집중화하는 개발방식이 필요하다. 상대적으로 고밀도 개발과 건축물들의 구조적 통합을 통해 적정 공지와 투수면적을 확보해야 한다. 확보된 공지의 토양 자연정화 능력을 활용하여 수질악화를 최소화하며, 수질오염 최소화를 위해 추가적으로 엄격한 법규를 적용한 하수처리 시설을 설치해야 한다.

넷째, 이미 개발된 지역이나 개발예정 지역이 재해에 위험하다고 판단되는 경우는 댐, 제방, 방파제, 둔덕 등 구조물을 설치하여 1차적 방어체계를 구축해야 한다. 워터프론트의 건물은 해안선에서 충분한 이격거리를 두고 건축되어야 하며, 필로티 디자인을 활용하여 저층은 평상시 주차장, 오픈 공간 등으로 활용하여 우수나 강풍이 유입하더라도 피해를 줄이고 잘 빠져나갈 수 있는 형태로 디자인해야 한다.

마지막으로, 워터프론트 지역 맞춤형 예경보시스템 구축, 지역주민 및 이용객들의 재해대응 교육, 실제 재난사항에 대한 대피계획 수립, 대피 안내도 설치 등을 통해 재난 발생 시 적절하게

대응할 수 있는 추가적인 노력이 필요하다.

과거 워터프론트 개발은 경제성 확보를 최우선으로 고려하였으나 지속가능성, 기후변화 대응, 인간중심의 계획 등 관련 패러다임의 변화와 함께 워터프론트 개발에도 변화가 일어나고 있다. 도시민에게 풍부한 자연자원과 환경적 쾌적성, 재해에 대한 안전성을 담보할 수 있는 친환경적 워터프론트 개발은 지역성장의 잠재력을 가시화할 수 있는 중요한 조건이므로, 체계적이고 적절한 생태자원 보전 방안, 홍수 및 자연재해에의 대응 방안을 포함한 워터프론트 계획과 개발이 이루어질 필요가 있겠다. ☒

[참고문헌]

- 강정은, 현경학, 박종빈, 2014, 도시물순환 개선을 위한 도시기본계획과 저영향개발 연계성 분석, 대한토목학회논문집 34(5):1625-1638.
- 김익재, 최희선 외, 2011, 지역성장과 연계한 수변지역의 친환경적 개발방향, 한국환경정책·평가연구원.
- 김진욱, 2012, 서울 워터프론트 이용자의 안전인식에 관한 연구, 한국방재학회논문집 12(5):13-18.
- 김현주, 장문영, 2013, 해안침식 저지를 위한 지속가능한 워터프론트 계획방향- 경북 동해안 지역의 해안도로와 백사장을 중심으로.
- 국토연구원, 2009, 수변공간·도시디자인 전략 연구.
- 서종국, 2014, 도시계획과 워터프론트, 한국위기관리논집 10(12):245-262.
- 송교욱, 이창현, 2015, 부산 연안역의 기후변화 적응방안, 부산발전연구원.
- 홍남식, 2015, 지속가능한 수변지역 개발을 위한 토지이용계획, 건국대학교 석사학위 논문

아트 팩토리(Art Factories), 유럽의 창조적 도시재생

장 호 순 | 협회 상임이사

산업화시대에 국가, 도시발전을 선도했던 공장지대, 항만들이 산업구조 및 시장변화 등으로 인해 급격히 쇠퇴되면서 버려진 채 황폐화되어 골칫덩어리가 된 곳이 많다. 서구 유럽국가들도 예외는 아니어서 재생관점에서 이를 활성화하기 위한 혁신적 프로젝트들을 추진해왔다. 우리나라도 산업화과정을 거치면서 수도권, 대도시 등을 중심으로 공장을 이전하는 기업들이 늘어나고 있지만, 이들 이전적지중 입지와 수요가 좋은 지역은 철거후 아파트 또는 복합용도로 개발되기도 했지만 여전히 활용용도를 못찾아 방치된 곳도 많다. 최근들어 산업유산적 가치가 있는 산업시설을 일부 존치하면서 개발하는 재생방식의 논의가 활발하다. 이번호에서는 “Europe-cities.com”에 게재된 “Art Factories-Creative Urban Renewal in Europe” 기사를 중심으로 버려진 공장, 항만들을 문화예술공간으로 승화시킨 유럽의 재생사례들을 소개하고자 한다.



출처 : <http://www.archello.com/en/project/westergasfabriek-terrain>

유럽의 도시를 여행하다 보면 예리하고, 화려하며, 때론 겸손한 아방가르드적 문화지대, 예술적 가치가 큰 랜드마크 등을 쉽게 만날 수 있다. 특히 암스테르담(Amsterdam), 우지(Lodz), 앤티워프(Antwerp), 프라하(Prague), 베를린(Berlin)과 같은 도시에서는 독특한 예술과 도시 문화를 접할 수 있다.

한때 유럽도시의 공장, 산업단지 등 산업이 입지한 지역은 산업화과정에서 지속적으로 성장해 왔고 도시경관상으로도 중요한 장소가 되었다. 그러나 경제적 부의 축재지였던 산업이 침체되자 버려지거나 녹슬어 방치되는 대형생산시설 및 빌딩들이 나타나기 시작했다. 그러자 서서히 예술가들과 선견지명이 있는 기업가들은 문화적 보존과 도시재생, 예술적 재능을 결합하는 새로운 도전을 시작했다. 이러한 시도는 결과적으로 버려진 많은 산업시설들은 문화적 중심지와 복합예술공간으로 재탄생되고 있으며, 이러한 창조적 재생의 바람은 유럽전역에서 불고 있다.

네덜란드 암스테르담 「베스테르가스페브릭(Westergasfabriek)과 NDSM」

■ 베스테르가스페브릭(Westergasfabriek)

네덜란드는 토지를 매립하고 새롭게 개발하는 데 뛰어난 능력을 지닌 나라이기에 최근 버려진 가스공장, 조선소부지 등 산업공간이 대표적 문화명소로 탈바꿈한 것은 그리 놀랄만한 일은 아니다. 암스테르담 베스테르공원(Wester Park)내 베스테르가스페브릭(Westergasfabriek)이 이러한 창조적 재생의 대표적 모델이다. 이 곳은 19C말 암스테르담 서측 14ha부지에 조성된 가스공급시설(석탄추출가스생산)로 공장건축물은 건축가 Isaac Gosschalk이 네오디치 르네상스양식으로 설계한 것이다. 이 시설은 중요한 기간시설이었으나 북해 천연가스 개발로 침체되기



출처 : <http://www.westergasfabriek.nl/en>

시작해 애물단지가 되었다.

이 버려진 공장터가 대대적인 환경정화사업을 거쳐 문화예술공원으로 변모되었다. 원래 공장건물을 1년간 문화행사를 위한 임시공간으로 사용한 것에서부터 출발하였다고 한다. 1960년 공장이 폐쇄되고 건물들이 철거되기 시작하면서 지역 위원회와 시 당국이 빈 건물을 어떻게 개발할지에 대한 논의를 시작했고 우여곡절 끝에 문화예술공간으로 탈바꿈하기 위한 사업을 추진하게 되었다. 특히, 2000년부터 국제 부동산그룹 MAB가 건물을 구입하고 역사적인 장소이자 문화예술공간이 될 가능성을 엿보고 사회환원 차원에서 투자를 추진하여 다양한 문화예술공간이 생겨났고, 안정적 운영기반(재단설립 등)도 마련되었다. 벽돌건축물과 금속구조물 등은 새로운 수변레스토랑, 독특한 갤러리, 카페, 음식디자인 스튜디오, 예술영화관(Ketelhuis) 등으로, 복측 대형 원통형 가스탱크는 대형 전시회와 페스티벌이 열리는 장소로 바뀌었다. 단지내 중앙 호수는 특별한 이벤트가 있을 때는 물을 빼서 공연장으로 활용하기도 한다.

한때 버려진 공장이었던 웨스터가스페브릭의 건물들은 이제 문화예술의 핫 플레이스로서 주목받고 있다.

■ NDSM(New Dock activities Stories Members)지구

버려진 산업시설을 재생하여 새로운 문화명소로 탈바꿈시킨 또 다른 사례는 NDSM 지구를 들 수 있다. 이곳은 암스테르담 IJ-Canal 북측 중앙역뒤편 선착장에서 페리편으로 10분거리에 위치한 수변지역으로 1922년부터 1980년초반까지 조선소로 사용되던 곳이다. 조선소 파업으로 폐쇄되어 방치되었으나 예술가들이 모여들기 시작하여 예술, 공연, 축제등이 어우러지는 네란드 예술문화의 메카가 되었다. 기존산업시설에 그림, 낙서 등 외부 치장과 남태평양 Easter Island에 있는 실물크기의 인간조각상외에 철제창고건물내 자리잡은 예술가들의 자유분방한 예술작품들이 넘쳐나고 있다. 다양한 콜라보레이션이 일어나는 초라하지만 세련되어 보이는 홀은 250여명이 상의 독립적 예술가, 디자이너, 건축회사, 공연그룹 등의 터전이 되



출처 : <http://www.temporarycontemporaryamsterdam.com>, <http://spaceinyourcase.com>, <http://www.watersportizi.nl>

고 있으며 이곳에서보헤미안적인 예술활동, 전시, 콘서트, 페스티벌 등이 열리고 있다. 특히 10~11월경 독특한 프로그램으로 개최되는 Storytelling Festival이 유명하다.

폴란드 우지(Lodz) "마누팩투라(Manufaktura)"

폴란드의 가장 크고 인상적 도시재생 프로젝트는 우지에 있는 Manufaktura Culture Entertainment Trade Centre라 할 수 있다. 우지시의 역사가 깊은 주공혼재지역 중심부 Ogrodowa거리에 위치하고 있는 마누팩투라는 1852년 유대계 상인 Izrael Poznanski의 야심찬 계획에 따라 조성된 섬유공장과 배후 주거단지가 있던 곳이었다. 19세기를 대표하는 산업건축물로 인정받을 만큼 디자인적으로도 뛰어나다, 이곳이 가장 번성하던 시기에는 공장과 4,000명이 넘는 근로자들이 거주했던 주거단지, 상점, 교회, 병원, 학교, 스포츠 클럽, 소방서 등이 입지, 도시속의 도시로서의 모습을 갖추고 있었다. 그후 황폐해져왔던 이곳은 21세기에 들어서면서 프랑스의 디벨로퍼인 Apsy가 역사기반의 새로운 경제(비즈니스)허브로 만드는 프로젝트를 추진하여 아트센터, 쇼핑몰, 레저시설이 갖추어진 복합쇼핑문화단지로 조성하였다. 총면적은 27ha에 이르며, 4년간의 계획, 5년간의 건설과정을 거쳐 완성되었다.

프랑스건축가 Jean-Marc Pivot 가 주도한 재생계획은 유선형의 디자인, 최첨단 구조건설을 통해 전통고딕(Gothic), 룬트보겐(Rundbogen)¹⁾, 아르누보(Art Nouveau)²⁾ 양식의 기존 건축물들과 통합적으로 조화되도록 하였다.

마누팩투라 프로젝트는 현대적 디자인과 새로이 창출된 이미지 등

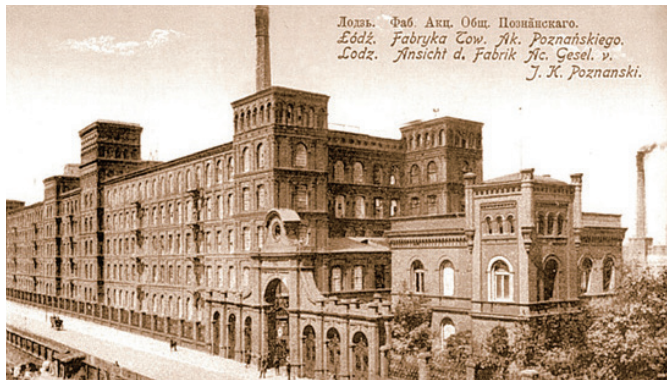
을 예전의 역사적 모습과 잘 연계되도록 하는 과거와 현재를 통합하는 데 중점을 두었다. 예전의 벽돌로 만든 벽과 연계해서 쇼핑몰입구로 지어진 유리파사드가 만들어 지고, 인테리어는 현대적인 디자인이 예전의 공장건축 디자인과 조화를 이루도록 하여 우지의 역사성이 자연스럽게 드러나도록 하였다. 건축디자인적으로는 기존의 역사성을 살리는 특성을 지니고 있지만 냉방, 조명 등 에너지 공급시설과 제어시스템 등에서는 최신의 기술이 적용되었다.

현재 Manufaktura단지는 300m높이의 분수와 대형시장과 과학박물관, 모던아트센터, 스케이팅 파크, 나이트클럽, 컨퍼런스센터, 200개가 넘는 숍과 브티크와 리테일센터 등이 갖추어진 대표적 명소로 변모되었다. 또한 2010년에도 예전의 5층짜리 방직공장이 재생자금 투입으로 안델호텔(Andel's hotel)로 재탄생되었다.

벨기에 안트워프(Antwerp) 「문화의 항(Port of Culture)」

스헬트(Scheldt)강의 워터프론트를 따라 많은 빌딩과 산업시설이 입지해 있는 주요 항만도시인 안트워프는 지난 10여년간에 걸친 지속적인 재생프로젝트 시행으로 많은 재생효과가 나타나고 있다. 안트워프 북쪽에 한때 대표적인 산업지대였다가 2006년이후 현대미술의 새로운 거점으로 변모한 Extra City는 본래 지니고 있는 독특한 산업유산을 보전하면서 현재의 새로운 수요에 맞게 재생시킨 대표적인 사례라 할 수 있다.

한 때 쇠퇴되고 버려졌던 이 곳은 1,100m²의 전시장과 워크숍, 세미나, 공연, 페스티벌과 같은 문화예술이벤트가 가능한 가변적 시설을 갖춘 다이나믹한 복합문화예술의 플랫폼으로 재탄생되었다.



〈19C 당시 단지 진입부 전경〉



〈현재 단지 진입부 전경〉

출처 : <http://manufaktura.com>, https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Lodz_manufaktura_01.jpg

- 1) Rundbogenstil(round-arch style) : 반원아치형 건축스타일로 19C초, 중기 독일 철충주의적 건축양식
- 2) Art Nouveau : 유럽의 전통예술주의에 반발, 자연주의, 서정성이 강한 조형표현운동



출처 : <http://manufaktura.com>, <http://www.paylesslights.com>, <http://www.panoramio.com/photo/72068349>

우수하고 창의적인 이벤트와 전시회 등이 개최되고 있는 Extra City는 런던(테이트모던 : Tate Modern)³⁾과 파리(퐁피두센터 : Centre Pompidou)⁴⁾의 대형 아트센터와도 국제적인 협력 네트워크를 가지고 있다.

체코 프라하(Prague) 「미트팩토리(MeetFactory)」

프라하에 위치한 국제현대미술센터인 미트팩토리(MeetFactory)가 또 다른 예술기반의 도시재생의 모델이라 할 수 있다. 프라하 북역 근처 스미호프(Smichov) 산업지대에 위치한 체코철도회사의 버려진 창고를 활용하여 재생된 미트팩토리는 부지면적 5,000m²의 다기능 복합시설로 조성되었는데, 2001년 이 지역의 대표적인 조각가인 David Cerny의 야망있는 아이디어로 만들어 졌다. 2002년 홍수로 인해 중단되기도 했지만 재개되어 3년후 스미호프지역 고가도로와 철로사이에 위치한 한적하고 으스스하기도 한 공장건물이 문화공간으로 탈바꿈하게 되었다. 건물 전체가 낙서(graffiti)로 덮여진

미트 팩토리는 젊은 예술가들이 사랑받처럼 드나드는 공간이다. 레코딩, 방송스튜디오, 뮤직클럽, 출판사, 카페, 150석규모의 극장, 아트갤러리, 600명이상 수용이 가능한 이벤트홀, 지역 또는 외국의 영상아티스트들이 생활하고 작업활동을 할 수 있는 다수의 스튜디오 등을 갖추고 있어 음악 공연, 연극, 미술 등 장르 불문한 현대 예술을 발산하는 곳이다. 이 곳에는 젊고 가난한 예술가들에게 필요한 공용공간(바, 자전거 수리점 등)이 함께 들어있다.

매년 음악분야에서는 전국, 지역의 40여개의 다양한 프로덕션과 협력관계를 맺고 정기 및 단일 음악프로그램을 운영하고 있으며, 비주얼 아티스트, 뮤지션 등이 참여하기도 하는 실험적인 공연프로젝트와 MeetFactory Gallery, Kostka Gallery and Wall Gallery 등 3개의 갤러리에서 다양한 전시행사가 진행되고 있다. 공간 자체는 한 예술가가 만들었지만 공간 운영과 후원을 통해 운영되고 있는 비영리 복합 문화 공간으로 주거와 교육사업을 병행하고 있다. 창고 파사드에 설치된 대형 못으로 걸려진 2대의 붉은 색 자동차 표식이 이 곳이 미트팩토리임을 알려주고 있다. 🚗



출처 : <http://www.prague.eu/tr/objet/lieux/32/meet-factory?back=1>

- 3) Tate Modern : 런던을 대표하는 현대 미술관 테이트 모던은 밀레니엄 브리지와 함께 밀레니엄 프로젝트의 일환으로 2000년 5월에 개관한 현대 미술관임
- 4) Centre Pompidou : 파리의 사적지인 마레지구 주변에 있는 프랑스의 국립문화센터로 거대한 공공 정보도서관, 피카소, 마티스, 칸딘스키, 뒤샹, 샤갈, 미로 등 20세기 거장들의 중요 미술작품이 전시되어 있으며 현대미술관, 영화관, 강연장, 서점, 레스토랑, 카페 등이 있는 복합문화예술 공간임

신도시시대 경험과 포스트신도시시대의 도시개발에 대한 담론

조 용 진
(주)한아도시연구소 부사장장



2014년 9월 1일, 국토해양부에서는 택지개발촉진법을 폐지하고, 2017년까지 LH의 대규모 공공택지 지정을 중단한다는 발표가 있었습니다. 주택수요에 비해 공급과잉이 우려된다는 이유였고, 택지개발촉진법 폐지 이후에는 공공주택법 및 도시개발법을 통해 중소형 택지 위주로 개발한다는 내용이었습니다. 대규모 공공택지는 사실상 신도시를 의미하기 때문에, 달리 해석하면 우리 사회가 신도시를 필요로 하는 고도성장기를 지나서 저성장시대로 진입했다는 해석도 가능했습니다. 신도시 계획 업무를 주로 해왔던 터라 예견했던 과정이긴 하지만, 향후 도시계획 시장의 큰 변화가 예상되었기에 신도시 다음 시대에 대해서 다시 한 번 고민하는 계기가 되었습니다. 그리고 업무적으로 뿐만 아니라 실제 제 인생과 일상생활에서도 신都市는 제게 큰 의미가 있었기에 이번 기고를 통해서 신도시가 이 시대를 살아가는 평범한 시민이자, 도시계획 업무를 하는 계획가에게 어떤 영향을 미쳤는지, 또 앞으로 어떤 미래를 고민하고 있는지 제 경험을 토대로 이야기하고자 합니다.

어떻게 보면 저는 일찍 신도시를 체험했다고 할 수 있습니다. 제가 다섯 살부터 15년 동안 살았던 여의도에서의 생활입니다. 반듯한 도로, 고층아파트, 아케이드 상가, 지금은 모두 공원화된 여의도 고수부지(당시에는 모래사장), 방송국, 63빌딩 등은 당시 일상적인 도시 모습 이었고 오히려 기성시가지 모습이 더 어색하게 생각되었습니다. 대학시절과 도시계획 업무를 하면서 계획도시에서 오랫동안 살았고, 도시계획가가 의도한 공원과 상가, 학교와 통학로를 오가면서 살았다는 사실, 그리고 저희 아파트단지는 차가 통과하지 못하는 중앙부가 있었는데 이 역시 보차분리와 통과교통 배제를 위해서 의도적으로 디자인했다는 사실을 깨달았습니다. 어린 시절의 제 생활이 어떤 도시계획가의 의도에 의해서 영향을 받았다는 사실에 매우 놀랐고, 도시계획가가 된 지금은 매우 매력적인 일임을 알게 되었습니다.

신도시에 대한 첫 경험을 여의도로 소개드렸지만, 사실 신도시라는 표현은 1990년대부터 본격적으로 사용되기 시작했고, 용어적 정의로는 신도시 개발이 절정기였던 2000년대 중반에 '지속가능한 신도시 계획기준'에서 면적 330만㎡ 이상의 택지개발사업으로 규정하였습니다. 하지만 일반 도시민들에게는 신도시의 구분이 참 모호할 수밖에 없습니다. 목동이나 여의도 같이 겉모습으로는 신도시와 큰 차이가 없는 신시가지도 있고, 흔히 뉴타운으로 불리는 도시정비사업도 넓은 범위에서는 신도시(new town)로 해석할 수 있기 때문입니다. 아마 분당 같은 신도시를 일반인에게 쉽게 설명하려면 교외지역에 위치한 대규모 신도시라고 보충 설명이 필요할 것 같습니다. 한편, 신도시라

는 용어는 부동산 시장에서는 하나의 프리미엄으로 자리 잡기도 했습니다. 교통이 편리하고, 공원이 풍부하고, 생활인프라가 완비되었다는 뜻으로 이해하기 때문입니다. 남양주 다산신도시 같은 경우는 진건지구, 지급지구, 2개의 보급자리주택지구를 통합해서 330만㎡ 이상으로 규모를 키웠기 때문에 다산신도시라는 타이틀을 붙일 수 있었고, 실제로 도시마케팅 측면에서도 큰 효과가 있었습니다.

대학 재학시절인 1990년대 초반 수도권 신도시개발사업 추진으로 본격적으로 신도시계획에 대해 접하게 되었는데, 당시 서울에 거주하던 분들이 분당, 일산, 군포등 신도시로 이주하는 비율이 아주 높았던 것으로 기억합니다. 실제 학교에서도 1기 신도시에 대한 스터디가 많아졌고, 졸업과제도 신도시계획이 주류를 이루었을 만큼 사회적으로 뿐만 아니라 학문적으로도 큰 관심사였습니다.

2000년대 초반들어 1기 신도시 이후에 일시적으로 집값은 안정화되었지만, 여전히 주택수요가 급증하면서 준농림지역의 난개발문제가 대두되었습니다. 근본적인 문제해결을 위해 화성 동탄신도시 등 2기 신도시가 본격적으로 추진되었습니다. 도시는 개발하는 즉시 채워졌고, 아파트값은 연일 고공행진이었습니다. 동탄신도시의 성공은 바로 동탄2신도시의 추진으로 이어졌는데 당시 마스터플랜 수립에 참여하면서 3기 신도시라는 용어까지 사용해서 새로운 비전을 제시하기도 했으나 3기 신도시라는 용어는 공식적으로 사용되지 않았고 이후 신도시들 모두 2기 신도시로 분류되었습니다. 아마, 2008년 이후의 부동산경기 침체가 없었고, 여전히 인구성장이 이어졌다면, 3기 신도시라는 표현도 생겼을 지도 모릅니다.

그리고 이 시기 저는 계획가가 아닌 거주자로서 분당신도시에 이주하여 작년 말까지 만 10년 동안 신도시 생활을 경험했습니다. 도시의 환경과 라이프스타일이 180도 달라졌고, 도로구조, 블록구조, 보행자전용도로, 입체데크, 지하철역복합개발 등 모든 내용들이 실생활에서 교재처럼 체험되었습니다. 그래서 입주초기에는 산책을 다니면서 신도시 마스터플랜이 실제 어떻게 적용되었는지 탐사를 다니기도 했습니다. 하지만 더 재미있는 건 분당에 오래 살면서 생겨나는 변화들이었습니다. 비어 있던 역세권 상업지역이 1~2인가구와 소형사무실로 채워졌고, 분당구청 앞에 새로운 보행자거리가 조성되면서 걷는 사람들이 늘어났고, 정자역에는 고속급행철도의 효시가 된 신분당선이 개통했습니다. 가장 큰 변화는 실제 지구단위계획을 수립했던 판교테크노밸리의 개발이었는데 대규모 첨단업무단지가 불과 2~3년 만에 채워지는 건 상당히 놀라운 경험이었습니다. 당시 강남

에서 급성장했던 신생 IT업체들의 자금력이 뒷받침되면서 지금의 변화를 이루어내지 않았나 생각합니다.

동탄2신도시 마스터플랜 업무를 수행하던 시기에 어떤 교수님과 분당의 자족성에 대해서 토론한 적이 있었는데 당시 성남시, 분당구의 직주비가 상당히 높아져서 더 이상 신도시 초기처럼 베드타운으로 불리기 보다는 자족도시 반열에 올라야 할 것 같다고 말씀드린 기억이 납니다. 해당 교수님은 과거 정자동에서 있었던 주상복합 용도변경에 대한 안 좋은 이미지를 상기하시면서 여전히 베드타운으로 평가하셨지만, 지금은 제2판교테크노밸리까지 추진되면서 성남시는 단순히 인구만 100만명이 아니라 첨단산업 기반의 자족도시로 성장하고 있습니다.

미국의 도시계획 용어 중에 에지시티(edge city)라는 말이 있는데, 이는 중산층 주거지가 형성된 교외지역, 특히 고속도로 IC가 가까운 곳에 새로운 업무중심지, 상업중심지가 형성되는 것을 의미합니다. 판교테크노밸리 같은 경우 국내에서는 아마 가장 대표적인 에지시티라고 할 수 있으며, 앞서 개발된 상암DMC, 최근 개발 중인 한류월드, 마곡산업단지, 양재R&D특구 등도 교외화 단계에서 발생하는 에지시티의 유형으로 볼 수 있습니다. 고용중심지는 갑자기 의도적으로 생겨날 수 없으며, 특히 민간기업 유치를 위한 도시센터 개발은 배후주거지와 생활인프라가 선행적으로 확보된 지역에서만 가능하기 때문에 판교 같은 경우 이미 자리를 잡은 분당신도시의 인프라와 고급인재가 성공요인이 되었습니다.

도시화 과정에서 신都市는 중산층의 니즈(needs)에 맞는 주거환경을 적기에 공급하고, 지식산업이 성장할 수 있는 기반을 제공해 주었지만 이러한 교외화 수요는 2008년 이후의 부동산 침체기, 2014년에 발표된 신도시 중단, 도시재생으로의 전환이라는 보도에 따라 완전히 없어지는 분위기였습니다. 하지만 작년부터 기업형 민간임대주택인 뉴스테이 수요가 급증하면서 2000년대 중반처럼 폭발적이지는 않지만 여전히 지역에 따라 교외화 수요가 남아 있음을 보여주고 있습니다.

이러한 현상들은 지역에 따라서 큰 논쟁을 불러일으키기도 합니다. 신도시와 도시재생 문제 역시, 교외쇼핑몰과 전통시장 문제처럼 흑백논리로 결정할 수 없는 공존의 문제, 선택의 문제라고 생각합니다. 쇼핑몰도 가고 전통시장도 이용하면서 더 만족한 생활을 할 수 있는 것처럼, 기성시가지에서의 재미와 신시가지에서의 생활은 하나의 선택이 아니라, 두 가지 모두를 즐길 수 있는 선택의 확장이기 때문에, 소비자 입장에서 즐거운 고민이 될 수 있습니다.

신도시라는 성장동력이 왕성했던 시기에 도시계획가로서 사회생활을 시작해서 최근까지 15년간 다양한 프로젝트를 수행해 왔지만, 앞으로의 15년은 어떤 경험이 기다리고 있을까요? 연일 보도되는 고령화, 저출산, 저성장이라는 뉴스기사 속에서 어떤 미래를 생각해야 할까요? 10년 후 주택시장 트렌드, 미래신성장산업, 탄소제로, 스마트시티, 포켓몬고, 자율주행자동차 등의 수많은 키워드를 접하면서 우리가 계획하는 도시에 어떤 비전과 해법을 제시해야 할까요? 모든 경우에 적용될 수 있는 답안은 아니지만, 제가 향후에 집중하고자 하는

부분을 몇 가지 공유해보고자 합니다.

첫째는 국공유지 활용의 중요성입니다. 대규모 택지개발이 사라지면서 사업리스크를 줄일 수 있는 저활용 국공유지를 찾으려는 수요가 최근 급속하게 증가하고 있습니다. 공공주체의 복잡한 이해관계, 때로는 민간자본까지 끌어들여야 하는 복잡한 사업구조를 가지고 있기 때문에 저 같은 도시계획가들에게는 상당히 어려운 도전이 예상됩니다. 둘째는 다양한 PPP 도시개발사업의 기획입니다. 최근 주인을 찾기 힘든 미분양 토지가 늘어나면서 여러 유형의 자족용지들을 매각하기 위한 마케팅 프로젝트가 많이 생겨났습니다. 그리고, 공모형 리츠사업, 주택도시기금 같은 새로운 사업방식도 증가하고 있습니다. 앞으로는 초기 기획 단계부터 공공과 민간이 어떻게 사업화를 이루어낼 것인가 하는 비즈니스플랜(사업화구조, 사업타당성, 재원조달 등) 기획력이 중요시 되리라 생각합니다.

셋째는 WORK-LIVE-PLAY 도시센터의 중요성입니다. 향후에는 금융 허브가 가고 라이프스타일 허브가 등장한다는 뉴욕대 대니얼 얼트먼(Daniel Altman) 교수의 주장이 갈수록 공감을 얻고 있습니다. 도시기본계획의 계획인구로 도시경쟁력을 논할 수 있는 시기는 지난 것 같습니다. 상주인구보다는 낮에 근무하는 상근인구, 저녁에 머무는 도시방문객수가 더 중요한 시대로 진입했고, 여기서 생겨나는 라이프스타일이 도시공간의 경쟁력을 좌우하는 세상으로 변해가고 있습니다.

넷째, 이러한 도시센터는 단순히 토지공급만으로 활성화되지 않습니다. 미국 브루킹스연구소의 보고서에서 도심에서의 가장 두드러진 활동은 보행이며, 도시재생의 핵심은 걷기 좋은(Walkable) 도시환경이라고 제시한 부분이 참으로 공감되었습니다. 걷기 좋은 도시환경 조성은 상당히 세밀한 작업이기 때문에 앞으로 지구단위계획과 가로환경디자인의 통합설계 등 마이크로한 도시디자인이 더욱 중요해지리라 생각합니다.

마지막으로 고속철도 역세권의 중요성입니다. GTX 같은 고속철도의 개발은 물리적 거리를 시간거리가 초월해버리기 때문에 특히 역사가 어디에 생기느냐에 따라 주변 도시구조에 상당한 영향을 주게 됩니다. 최근 성공적인 도시재생 사례로 거론되는 연남동 경의선 숲길도 사실, 그 이전에 공항철도라는 새로운 고속철도가 기존 홍대역과 환승되면서 유동인구가 극대화되는 재생의 촉매제가 되었다는 사실을 늘 생각하곤 합니다.

업무환경은 항상 변하기 때문에 매번 도시계획 트렌드나 기법적인 솔루션에 의존하는 데는 한계가 있는 것 같습니다. 그 보다는 프로젝트를 접할 때마다 도시계획가로서 위에서 내려다보는 입장이 아니라, 그 도시공간 안에서 일하고, 살고, 놀러가는 실수요자 입장에서 프로젝트와 대상지를 대하다 보면 공간의 니즈가 명확해지고, 더 나은 미래의 도시공간을 제시할 수 있다고 생각합니다. 신도시와 신도시 이후의 도시개발 패러다임이라는 제게는 막한 주제였지만, 동시대를 살아가는 어느 도시계획가의 고민으로 공감해주시면 고맙겠습니다. ☺

도시계획 정책 · 제도

Policy Report

「국토계획법 시행령」 개정 공포

2016.05.10

- 지구단위계획 구역내 보전관리지역 최대 50% 포함 가능
- 산업 · 유통 개발진흥지구 지정 민간 제한 가능. 단, 제한을 위해서는 대상 부지(1만㎡ 이상~3만㎡ 미만)의 2/3이상 면적에 해당하는 소유권을 사전에 확보해야 하고, 대상 부지에 원칙적으로 계획관리지역 50% 이상 포함 필수
- 개발진흥지구 지정시 건폐율이 완화되어 자연녹지지역인 경우 20% → 30%, 생산관리지역은 20% → 40%로 공장 등을 신 · 증축 가능

경관협정 활성화 지원사업 선정

2016.06.21

- 2016년 경관협정 활성화 지원사업으로 세종시, 광양시, 대전시의 3개소 선정하고 주민들에게 총 2억원의 사업비 지원
- 선정지구 : 세종시 ‘철로변 숲길마을 경관협정’, 전남광양시 ‘경관+문화+주민의 교집합 마을 공간 만들기 경관협정’, 대전시 ‘신탄진 안심길 만들기 마중물 경관협정’
- 국비지원 : 커뮤니티 공간 및 썸지공원 등 조성, 가로환경 및 간판 정비, 건축물 · 구조물 경관개선

2016년 하반기 토지 · 주택 경제정책방향 발표

2016.06.27

- 행복주택, 뉴스테이 등 임대주택 조기 확충
- 사업철자 간소화 등을 통해 2017년까지 목표 입주물량을 당초 1.5만호에서 2만호로 확대하고, 특히 신축주택 매입방식 도입을 수요가 많은 지역에 대해 물량 조기 공급
- 농지, 국유재산 등의 산업적 활용도 제고
- 주변 임대수요가 풍부하고 개발여건이 성숙하여 임대주택 입지로 적합한 농업진흥지역 을 해제 · 변경하여 뉴스테이 부지 등으로 활용을 추진
- 농지로서 이용가능성이 낮은 김해, 화성지역 농업진흥지역 해제 57.5만㎡가 3,500세대의 뉴스테이 단지로 개발

- 민간자본을 활용한 임대주택 투자 확대
- 임대주택에 대한 재무적 투자자(FI)의 참여를 활성화하기 위하여 금융기관이 리츠에 출자할 때 필요한 사전승인을 사후보고로 완화하고, 보험사의 리츠 투자여건을 개선
- 뉴스테이의 주요 사업주체인 리츠 자산관리회사(AMC)의 업무범위 확대 등을 통해 종합 임대서비스 제공 촉진

해안권 발전거점 조성 지역계획 시범사업 발표

2016.07.05

- 우리나라 해안권의 수려한 경관과 문화 · 역사 · 특화산업 등 발전 잠재력 개발을 위해 지역간 연계, 분야간 협업의 구심점이 되는 해안권 발전거점 조성 추진
- 지자체 수요조사 및 전문가 심의를 통해 전라남도와 경상남도가 공동 제출한 여수 · 순천 · 광양 · 고흥 - 남해 · 하동 · 통영 · 거제이 시범사업 대상지역으로 선정

■ 시범사업의 특징

- 시 · 군연계권역설정 : 기존의 행정구역 단위 계획수립 방식에서 벗어나, 복수의 지자체를 단일 권역으로 묶어 시 · 군 간 연계 · 협력형 계획을 수립
- 콘텐츠경쟁력강화등 : 수요조사 결과를 토대로, 지역별로 강점을 가진 ‘테마(theme)’를 설정하고,거점권역 ‘브랜드化’를 통해 국내외 공동마케팅 추진
- 계획수립 · 지원체계구축 : 분야별 전문가관과 현장 감각을 갖춘 민간 전문가들이 참여하는 융복합 싱크탱크(think-tank)를 구성하는 등 협력적 거버넌스 구축 지원

국가공간정보 개방 확대

2016.07.15

- 1/1,000 수치지도 무상으로 민간 개방(국토정보플랫폼, map.ngii.go.kr)
- 지난 3월 1/5,000 수치지형도 개방에 이어, 1/1,000의 대축척 디지털지도 약 5만도엽을 온라인 (국토정보플랫폼, map.ngii.go.kr)을 통해 무료로 제공
- 공간정보 활용 활성화 기반 확충을 통한 일자리 창출을 위한 사업으로 추진되었으며, 국민 누구나 수치지형도를 무상으로 내려 받을 수 있도록 개선
- 향후 항공사진 등에 대해서도 수수료를 대폭 인하하는 등 공간정보 개방 확대 지속 추진

- 표준화된 국가공간정보 목록 공개 (국가공간정보통합포털, www.nsdi.go.kr)
- 국가공간정보센터에서 「공간정보기본법」에 따라 표준화를 완료한 2.8만여건의 공간정보목록 공개
- 공개되는 정보는 전년도 23,214건 대비 23.6%(5480건)이 증가된 28,694건으로 이중 국토교통부 등 중앙부처가 6,310건, 지자체 21,870건, 공공기관 514건으로 구성

‘입지규제최소구역 지정’을 통한 인천역 복합역사 개발

2016.07.28

- 쇠퇴 및 도심공동화 현상이 심화되고 있는 인천시 중구 원도심 일대의 거점개발 추진을 위해 인천역을 복합역사로 개발하여 도시재생을 견인할 앵커사업으로 2019년까지 단계적 추진
- 인척역 부지는 협소한 부지여건 및 용도지역에 따른 건폐율 · 용적률 제한으로 개발여건이 좋지 못하여, 입지규제 최소구역 지정을 통해 민간의 창의적 건축계획 유도
- 인천역 일대 24,693㎡ 중 인천역 부지 10,842㎡은 복합역사로 개발하고, 복합역사 후면부는 광장으로 활용

■ 입지규제최소구역 지정

- 제2종일반주거지역의 입지제한을 완화하여 업무 · 판매 · 관광, 사회문화 시설 등의 복합개발 허용
- 개발밀도 완화를 통해 용도지역상 건폐율 60%→80%, 용적률 250%→600% 완화 추진
- 해당 구역내 숙박, 판매시설은 법정주차대수의 60%에 해당하는 주차장을 설치할 수 있도록 완화

법령해석 및 판례

■ 법령해석

도시개발사업 개발계획 공모 가능시기 관련

국토교통부 도시재생과, 2016.02

[질의요지]

지정권자가 도시개발구역을 지정하기 전에 창의적인 도시개발과 민간투자 유치 등을 위해 도시개발사업의 개발계획을 공모할 수 있는지?

[답변]

도시개발법령에서 정하고 있는 도시개발사업 개발계획 공모제도는

창의적인 도시개발과 민간투자 유치 등을 위해 지정권자가 필요시 구역지정 및 개략적인 개발계획을 수립한 후 세부 개발계획 등을 공모하여 개발계획에 반영할 수 있도록 하는 내용으로 도시개발구역 지정 전에 공모를 허용할 경우 투기 발생 가능성 등을 우려하여 구역지정 후 개발계획을 공모하도록 한 것으로, 「도시개발법」제4조제1항 내지 제2항 및 같은 법 시행령 제6조제2항에서도 “구역지정 후 개발계획 공모”를 명시적으로 규정하고 있는 사항으로, 도시개발사업을 목적으로 하는 도시개발구역을 지정하기 전에 개발계획을 공모하는 것은 입법취지에 맞지 않을 뿐만아니라 도시개발법령의 적용대상으로도 볼 수 없음을 알려드립니다.

한지계획 작성시 정리전 · 후 토지가격 평가시기 관련

국토교통부 도시경제과, 2016.06

[질의요지]

가식 환지설계시 해당 도시개발구역내 토지의 정리전 · 후 가격을 평가할 때 기준시점과 관련하여 「도시개발법」 시행규칙 제27조의2 제1항에서 정하고 있는 최초 한지계획인가 시를 기준으로 한다는 의미는?

[답변]

한지계획 수립을 위한 한지 설계시 토지의 정리전 · 후 가격을 평가할 때 가격 기준시점과 평가시기에 대하여는 도시개발업무지침 4-1-4(5)에서 규정하고 있는 사항으로, 정리전 가격은 실시계획인가시점을 기준으로 하고 정리후 가격은 환지처분 시점을 기준으로 하여 정하되, 평가는 한지계획 수립 전에 하도록 명시하고 있습니다.

무상양도 정비기반시설의 범위 관련

국토교통부 주택정비과, 2016.05

[질의요지]

국토계획법에 따른 도시 · 군관리계획으로 결정된 시설이 아닌 지방자치단체 소유의 공용주차장도 「도시 및 주거환경정비법」(이하 “도시정비법”) 제65조제2항에 따라 사업시행자에게 무상양도가 가능한지 여부

[답변]

도시정비법 제65조제2항에 따르면 시장 · 군수 또는 주택공사등이 아닌 사업시행자가 정비사업의 시행으로 새로이 설치한 정비기반시설은 그 시설을 관리할 국가 또는 지방자치단체에 무상으로 귀속되고, 정비사업의 시행으로 인하여 용도가 폐지되는 국가 또는 지방자치단체 소유의 정비기반시설은 그가 새로이 설치한 정비기반시설의 설치비용에 상당하는 범위안에서 사업시행자에

게 무상으로 양도된다고 규정하고 있으며, 같은 법 제2조제4호에서 정비기반시설을 도로·상하수도·공원·공용주차장·공동구로 규정하고 있기 때문에 질의의 국토계획법에 따른 도시·군관리계획으로 결정된 시설이 아닌 지방자치단체 소유의 공용주차장도 도시정비법 제65조제2항에 따라 무상 양도가 가능할 것으로 판단됩니다.

판례

도시개발사업 시행자 지정 신청거부 처분취소

대법원 2016.02.18, 선고, 2015두3362, 판결

[판시사항]

도시개발법 제10조 제1항 제1호의 입법 취지 및 도시개발구역이 지정·고시된 날부터 3년이 되는 날까지 실시계획의 인가 신청이 없는 경우, 그 사이에 도시개발사업 시행자가 지정되지 아니하였더라도 위 조항에 따라 도시개발구역 지정이 해제된 것으로 간주되는지 여부

[판결요지]

이 사건 도시개발구역은 지정·고시된 날인 2009. 5. 15.부터 3년이 되는 2012. 5. 15.까지 실시계획의 인가가 신청되지 아니하여 그 다음 날 지정이 해제된 것으로 간주된다고 보아야 하는데, 도시개발사업의 시행자 지정은 도시개발구역이 지정되어 있을 것을 전제로 하는 만큼 도시개발구역의 지정이 해제된 이상 이 사건 각 처분이 위법하여 취소된다 하더라도 피고가 원고를 이 사건 도시개발사업의 시행자로 지정할 수는 없으므로, 이 사건은 비록 처분을 취소한다 하더라도 원상회복이 불가능한 경우에 해당하여 원고가 이 사건 각 처분의 취소를 구할 이익이 없다고 보아야 함

도시관리계획결정·고시처분 등의 취소

대법원, 2013두9649, 2015.01.29

[판시사항]

구 국토의 계획 및 이용에 관한 법령에서 관할 행정청이 도시관리계획을 입안할 때 도시관리계획안의 내용을 주민에게 공고·열람하도록 한 취지 / 시·도지사가 시장 또는 군수로부터 신청받은 당초의 도시관리계획안을 변경하려는 경우, 그 내용을 시장 또는 군수에게 송부하여 주민의 의견을 청취하는 절차를 거쳐야 하는지 여부

[판결요지]

피고 ○○○도지사의 도시관리계획 결정·고시는 피고 ○○시장

의 도시관리계획결정 신청 후에 최초의 도시관리계획안과 본질적으로 다른 내용으로 변경하여 결정한 셈이 되므로 다른 내용으로 변경된 도시관리계획안에 대하여는 주민의견청취를 위한 공고·열람 절차가 이루어지지 않은 것이 되거나, 피고○○○도지사의 도시계획위원회 심의결과 통보 후에 보완변경된 내용이 법에서 정한 경미한 사항이 아닌 이상 보완변경된 부분에 대하여는 주민의견청취절차를 거치지 아니한 셈이 되므로, 결국 피고 ○○○도지사의 위 도시관리계획 결정·고시 처분은 주민의견청취를 위한 공고·열람 절차가 이루어지지 않은 하자가 있어 위법하고, 이에 기초한 피고 ○○시장의 위 지형도면 승인·고시 처분 역시 위법하다고 판단

도시계획시설결정 폐지 신청거부 처분취소

대법원 2015.3.26, 선고, 2014두42742, 판결

[판시사항]

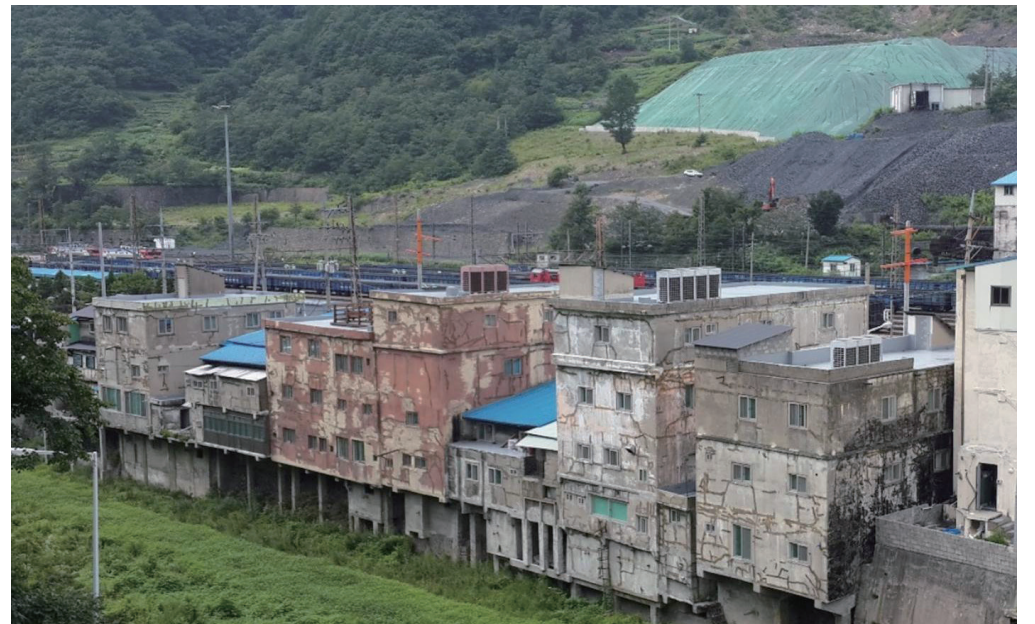
도시계획시설결정에 이해관계가 있는 주민에게 도시시설계획의 입안 내지 변경을 요구할 수 있는 법규상 또는 조리상의 신청권이 있는지 여부(적극) 및 이러한 신청에 대한 거부행위가 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당하는지 여부(적극)

[판결요지]

국토의 계획 및 이용에 관한 법률은 국토의 이용·개발과 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 필요한 사항을 규정함으로써 공공복리를 증진시키고 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 하면서도 도시계획시설결정으로 인한 개인의 재산권행사의 제한을 줄이기 위하여, 도시·군계획시설부지의 매수청구권(제47조), 도시·군계획시설결정의 실효(제48조)에 관한 규정과 아울러 도시·군관리계획의 입안권자인 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수(이하 '입안권자'라 한다)는 5년마다 관할 구역의 도시·군관리계획에 대하여 타당성 여부를 전반적으로 재검토하여 정비하여야 할 의무를 지우고(제34조), 주민(이해관계자 포함)에게는 도시·군관리계획의 입안권자에게 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 사항, 지구단위계획구역의 지정 및 변경과 지구단위계획의 수립 및 변경에 관한 사항에 대하여 도시·군관리계획도서와 계획설명서를 첨부하여 도시·군관리계획의 입안을 제안할 권리를 부여하고 있고, 입안제안을 받은 입안권자는 그 처리 결과를 제안자에게 통보하도록 규정하고 있다. 이들 규정에 헌법상 개인의 재산권 보장의 취지를 더하여 보면, 도시계획구역 내 토지 등을 소유하고 있는 사람과 같이 당해 도시계획시설결정에 이해관계가 있는 주민으로서 도시시설계획의 입안권자 내지 결정권자에게 도시시설계획의 입안 내지 변경을 요구할 수 있는 법규상 또는 조리상의 신청권이 있고, 이러한 신청에 대한 거부행위는 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당한다. ☞

탄광촌의 흔적, 역사와 문화가 되다 태백 철암탄광역사촌

영동선 철암역에서 내리면 강원도 산골역과는 다른 많은 철로와 규모가 큰 역사(驛舍)를 만날 수 있다. 철암역 옆 산쪽에 펼쳐진 채 탄장의 모습을 보게 되면 이 곳이 예전에 탄광산업의 거점이라는 것을 바로 직감하게 된다. 물론 여기가 안성기와 박종훈 주연의 '인정사정 볼 것 없다.' 라는 영화의 클라이막스인 빗속의 결투장면을 촬영한 곳이라면 고개를 끄덕이는 사람이 많을 것이다. 석탄은 산업화시기 핵심 에너지자원으로서 석탄산업 호황과 맞물려 탄광촌이 도시로 성장하는 계기가 되기도 했으나 1987년 석탄산업 합리화 조치이후 광산의 숫자도 줄고, 탄광촌도 쇠락을 거듭해 왔는데, 철암탄광촌도 예외는 아니었다. 그러나 현재 이 곳은 상가와 살림집 등 당시 흔적이 그대로 남아 있는 탄광역사촌으로 변모되어 사람들의 발길을 이끌고 있다. 이번 호에서는 철암탄광촌으로의 시간여행을 떠나 보고자 한다.



〈철암탄광역사촌(철암천과 현재 존치되어 역사전시관으로 활용되고 있는 까치발 상가건물 후면전경)〉

영동선 철암역과 철암역두 선탄시설

철암역(鐵岩驛)은 강원도 태백시 철암동에 위치한 영동선의 철도역으로, 한국철도공사 강원지사의 관리역이다. 과거 태백 지역의 무연탄을 전국각지로 배송하는 역할을 하던 매우 큰 역이었으나, 석탄산업 쇠퇴로 예전에 비해서 위상이 떨어져 있다. 과거에는 태백선을 거쳐 청량리역으로 가는 열차의 시종착역이었으나, 현재는 백두대간협곡열차(V-Train)의 시종착역이다. 철암역에는 2002년 등록문화재로 지정된 태백 철암역두 선탄시설

설(太白 鐵岩驛頭 選炭施設)이 있다. 이 시설물은 철근 콘크리트 구조와 강재로 된 트러스를 사용하는 등 근대 재료와 공법으로 만든 산업시설의 대표적인 사례이다. 20개 주요 시설물로 구성되어 있는데, 선탄의 주요 시설물은 원탄 저장고 운반, 경석 선별과 파쇄운반, 1,2,3차 무연탄 선탄, 이물질 분리, 각종 기계 공급과 수선창 등 다섯 분야로 이루어져 있다. 무연탄을 연료로 본격적으로 사용하기 시작할 때 만들어진 국내 최초의 무연탄 선탄시설로, 우리나라 근대 산업사를 상징하는 주요 시설로 평가받고 있다.

철암 탄광촌의 형성과 변천

철암탄광촌의 시작은 1932년에 문을 연 삼척 탄광(현 대한석탄공사 장성광업소)이 채굴한 석탄운송을 위해 철암역~묵호항구간의 철도를 가설한 1940년부터 라고 할 수 있다.

해방이후 1950년 대한석탄공사가 설립되고, 1955년 영암선(영주~철암) 개통으로 철암에서 청량리까지 무연탄의 당일 수송이 가능하게 되는 등 획기적인 석탄생산과 공급체계가 이루어 지면서 탄광촌 철암은 태백의 중심으로 성장하기 시작하였다.

석탄산업이 활성화되면서 자연스럽게 인구의 외부유입이 증가하기 시작하는 데, 특히 경북 북부지역에서의 이주가 많았다. 이들을 위한 사택들이 들어서면서 철암역 서측 돌꾸지, 남동마을, 철암시장 뒤편 삼방마을 등이 형성되었다.

1966년 연탄파동 등으로 정부가 주유종탄(主油從炭)정책을 실시하면서 70년대 중반까지는 탄광촌이 침체기를 겪지만 그 이후 국제 석유파동으로 제2의 전성기를 맞게 되고, 철암권의 인구도 80년대들어 2만명까지 이르게 된다.

그러나 아파트가 늘어나고 LPG, 석유와 같은 대체에너지 선호로 석탄소비량이 줄기 시작하면서 석탄산업의 장래 뿐아니라 철암의 발전에 제동이 걸리기 시작했다.

1987년 저유가 등 국제 에너지 환경변화에 따른 석탄산업합리화 조치가 이루어지면서 광산의 숫자는 크게 줄고, 탄광촌도 침체를 거듭해 왔다. 철암탄광촌도 예외는 아니어서 철암천 제방에 건물을 짓고 그것도 모자라 하천으로 확장해야 할 만큼 복측대면 곳이었으나 급격하게 쇠퇴되어 사람들은 떠나가고 당시 상가와 살림집이 역사관이 되는 상황이 되었다.



〈철암역과 선탄장, 사택이 있었던 마을 위치도〉



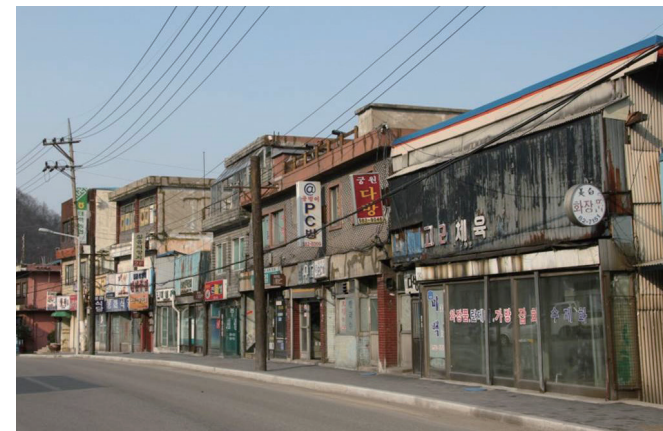
〈철암역인근 철암천변 삼방벽화마을 전경(당시 사택으로 형성된 마을)〉

탄광촌의 흔적, 상가가 역사전시관으로

2014년 3월초에 개관한 철암 탄광역사촌은 과거의 탄광촌의 모습을 그대로 재현하고 체험할 수 있는 역사문화공간으로 예전의 까치발식 건물을 훼손하지 않고 그대로 활용하고 있다는 점에서 큰 의미가 있다. 이 건물은 하천변으로 기둥을 놓고 건물을 확장해 건축했다고 해서 까치발이라는 이름이 붙었다.

역사촌 건립초기에는 과거 탄광촌의 호황기 시절 모습을 보존해야 할 지 철거해야 할 지 갈등이 있었으나 지역사회의 원만한 합의로 광산촌 주민들의 오랜 생활사를 기억할 수 있는 총 11개 동에 대해 보존을 하게 됐다고 한다.

철암탄광역사촌에 남아 있는 페리카나 치킨, 호남슈퍼, 진주성, 봉화식당, 한양다방 등의 건물은 지금은 영업을 하지 않고 광산촌 주민들의 생활사를 연출한 생활사박물관과 아트하우스로 운영되고 있다. 갤러리의 간판은 '젊음의 양지 단란 주점', 생활사 박물관의 외관은 화장품과 라제리를 파는 '미백', 금은방인 '제일방' 등 내부용도만 바뀐 채 당시 그대로의 겉모습을 지니고 있어 마치 타임머신을 타고 전성기시절의 철암탄광촌으로 들어선 느낌이 든다.



〈까치발 상가를 활용한 생활사박물관과 아트관〉



〈까치발 상가의 외관과 내부 전시문화시설〉

대표적 탄광촌의 사택, 삼방벽화마을로 남다

철암역인근 언덕에 위치한 삼방마을은 탄광에서 일했던 노년층이 아직도 거주하고 있지만 일부 폐가도 있고 노후화되어 쇠퇴된 탄광촌의 모습을 그대로 보여주고 있다.

현재는 탄광촌 생활공간을 활용해 새로운 문화공간으로 조성하기 위한 창의적 공공벽화 지원사업을 통해 벽화마을로 알려져 있다. 그간 폐광촌을 살리기 위한 다양한 노력들이 있어 왔지만 철암탄광촌처럼 그 당시 탄광촌의 흔적이 그대로 남아 있는 곳은 드물다. 과거의 모습을 담고 체험할 수 있는 역사문화공간으로 계속 진화하고 있다. 탄광촌과 관련역사유산을 활용한 다양한 콘텐츠를 담아 “가고싶고, 보고싶은” 대표적인 탄광역사문화명소로 발전하기를 기대해 본다.

참고자료

탄광촌의 쇠락과 폐광촌의 미래, 채수홍(2004)

<http://gangwon.news1.kr/news/articleView.html?idxno=1434>

http://www.doopediat.com/11_Menu/TravelView?ptm_idx=140407000006124



협회 소식 · 동정

협회 춘계 정기세미나 개최 _ 2016.06.23

지난 6월 23일, 협회에서는 한양대학교 신소재공학과 610호에서 ‘저열섬 도시 구현을 위한 도시계획적 접근’을 주제로 춘계 정기세미나를 개최하였다. 이날 세미나는 한국도시계획가협회와 한양대학교 국토도시개발정책연구소가 공동으로 주최하였으며, 오규식 한양대 교수, 김석철 볼트 시뮬레이션 대표, 정응호 계명대 교수가 주제 발표를 하였으며, 이후 이승일 서울시립대 교수의 사회로 김철홍 수원대 교수, 백운수 미래E&D 대표, 정연우 토지주택연구원 박사, 조우현 경기도시공사 처장 등 각 분야 전문가들의 토론이 이어졌다.



해외답사 프로그램 _ 2016.06.30~2016.07.09

협회에서는 지난 6월 30일부터 7월 9일까지 8박 10일간 일정으로 해외 개발사례 답사 프로그램을 진행하였다. 이번 해외답사 프로그램에는 기존 도시 건축양식과 건축물 등을 도시재생 과정에서 어떤 방식으로 융화시켰는지에 대해 초점을 맞추어 추후 우리 실정에 맞는 응용방안을 모색하기 위하여 마련하였으며, 이번 답사에는 각 지자체 및 공사의 도시계획 담당자, 기술사 등이 참여하여 미국 샌안토니오와 산타페, LA와 산타모니카 등을 답사하고 돌아왔다.

제1일	샌안토니오 도착	제 6일	로스앤젤레스
제2일	샌안토니오	제 7일	로스앤젤레스
제3일	산타페	제 8일	산타모니카
제4일	산타페, 라스베가스	제 9일	귀국
제5일	라스베가스	제10일	인천 도착



주요 임원 소개



회 장	여홍구	국토교통부 중앙도시계획위원회 위원장		
감 사	김수근	한국종합엔지니어링 부회장		
	장태일	미래건설(주) 부회장		
부 회 장	김철홍	수원대학교 교수	오규식	한양대학교 교수
	김현선	김현선디자인연구소 대표	윤주선	한양대학교 부동산융합대학원 특임교수
	백운수	(주)미래E&D 대표이사	이만형	충북대학교 교수
	선권수	한호건설(주) 대표이사	이명훈	한양대학교 교수
	안정근	경상대학교 교수	홍성덕	LH 세종특별본부 본부장
상임이사	김현숙	전북대학교 교수	임철희	인천시 디자인팀장
	박태원	광운대학교 교수	장호순	(주)미래E&D 부사장
	신윤수	동부엔지니어링(주) 부사장	조우현	경기도시공사 미래전략처장
	안근철	(주)디안 대표	주정희	김현선디자인연구소 부소장
	여춘동	(주)인토엔지니어링도시 건축사무소 대표	최민성	델코컨설팅그룹 대표
	오석건	통일감정평가 대표이사	최승호	성균관대학교 국제개발협력연구소 선임연구원
	이동주	주민참여도시만들기 상임이사	최찬용	LH 국책사업기획처
	이석우	(주)동림P&D 대표	최현욱	(주)싸이칸홀딩스 이사
	이정중	(주) 동해종합기술공사	허정문	LH 금융사업기획처장
이 사	강미란	JPM 종합설계사무소 사장	윤정중	LH 토지주택연구원 선임연구위원
	고원웅	경기도시공사 도시연구센터장	이경기	충북발전연구원 실장
	고진수	광운대학교 교수	이관백	씨티웰이앤씨 사장
	곽현희	한국토지주택공사 서울본부	이민래	관악구청
	구정현	(주)경동 부사장	이삼수	LH 토지주택연구원 수석연구원
	금기반	대전광역시 도시계획상임기획단	이성용	제주발전연구원 실장
	김선아	건축설계사무소 대표	이승일	서울시립대 교수
	김성률	우리이앤지 대표	이왕기	인천발전연구원
	김세신	서울시 상임기획단장	이재수	강원대학교 교수
	김인현	한국공간정보통신	임병호	대전발전연구원 연구위원
	문봉섭	국토교통부 시설사무관	장영호	경기도청
	문휘운	동신대학교 교수	장재일	경일대학교 교수
	박무석	거제시 도시계획계장	장지연	건영씨엔피 대표
	박원호	국토교통부 시설사무관	전준우	자산관리공사
	백기영	디자인 에치앤 이사	정연우	한국토지주택공사
	유천용	엠와이이앤씨 대표	정우철	(주)수성 부사장
	윤상복	동의대학교 교수	조정래	서울시의회 전문위원

(표기 : 가나다 순)



한국도시계획가협회
Korea Institute of Urban Planners

133-882 서울특별시 성동구 고산자로 253 다남매타워 12층, 1206호 (도선동)

www.kiup.org

