

국토 공간 활용의 과제 - 워터프론트 개발 · 정비

- 수변의 쾌적성 활용, 지역 재개발 및 도시 기능 확장 추구 -

지금까지 우리는 삶의 양적 욕구 충족에 여념이 없어 자연의 진정한 맛이 농축되어 있는 워터프론트(waterfront), 즉 바닷가의 묘미를 즐기지 못했다. 워터프론트는 다른 말로 바닷가(海邊), 강가(江邊), 호숫가(湖水邊) 등을 통칭하여 ‘수변’이라고 하는데, 해양 공원, 항만 및 여항 개발을 포함한 워터프론트 개발 개념이 포함되면서부터 워터프론트는 단순한 수변 활용의 의미를 넘어 국토 공간 활용 차원의 중요한 개념으로 자리잡게 되었다.

특히, 처음에는 워터프론트 개발이 항만이나 임해공단 건설시 배후 도시와의 단순한 완충 공간으로 인식되었으나 시민들의 친수 공간에 대한 요구가 증대되면서 도시계획 수립을 위한 중요한 구성 요소로 자리잡게 되었다. 작게는 산책로, 조망대, 벤치, 파고라 등의 친수 시설로부터 크게는 해양 공원, 해양 박물관, 마리나 시설 등이 워터프론트의 중요한 요소가 되었다.

외국에서는 이미 오래 전부터 이를 복합적으로 활용한 도시계획 및 항만계획 차원의 워터프론트 개발이 추진되어 왔다. 우리나라에서도 인천 월미도공원, 목포 삼학도공원, 여수 구항 정비, 부산 동삼동 해양공원, 울산 해양공원, 포항 호미곶 등대공원 등 전국 각지에서 워터프론트 개발이 추진되어 왔다.

그러나, 우리나라의 워터프론트 개발은 그 역사가 짧고 세계적인 추세와는 거리가 먼 실정으로 워터프론트 개발에 대한 많은 과제를 안고 있다.

육역 · 수역이 결합된 인간 활동 공간

우리나라에서 워터프론트는 해안선을 사이에 두고 육역과 수역을 포함한 공간을 뜻하며, 육역과 수역을 합한 제3의 공간적인 개념으로 통념적인 이해를 하고 있다. 일본 건축학회 해양위원회에는 이를 ‘해안선에 접한 육역 주변 및 그것에 특히 근접한 수역을 병행한 공간’이라고 정의하고 있다. 이처럼 워터프론트는 단순한 물과 접한 공간을 뜻하는 것이 아니며, 수역이나 육역의 어느 한 부분을 나타내는 개념이 아닌 서로 통합된 일정한 지역 개념으로 해석할 수 있다.

오늘날 도시계획 분야에서 자주 접하게 되는 워터프론트의 보편적인 개념은 해변, 강변, 호변 등 비교적 규모가 큰 수역을 사이에 두고 육역과 수역이 유기적으로 결합된 인간들의 활동이 있는 공간을 말한다. 친수성 항만 공간이란 도심이나 도시 주변의 노후화된 항만 공간이 새롭게 효율적이며 활력적인 공간으로 변신하거나 신항만의 배후 지

원 공간으로 만들어지는 것을 말한다. 한편, 워터프론트를 언급하는 단어로는 연안역, 친수 공간, 수변 공간 등이 주로 사용되는데 이는 그 개념 속에 공간적, 계획적, 행위적, 기능적인 구분이 내포되어 있음을 알 수 있다.

우선 연안역의 정의를 보면 육지에서 일어나는 인간 활동의 영향이 직 간접적으로 미치는 해양 환경의 범위를 모두 포함한다. 인근의 해양 환경에 영향을 미치는 활동이 일어나는 육지 부분도 연안역의 범위에 포함된다. 특히, 물의 순환과 관련되어 수계의 범위(watershed area) 까지로 정의되는 경우가 많다. 친수 공간의 정의는 위에서 언급된 바와 같이 도시 내부에서 바다와 만나는 공간으로 항구 지역, 해변 지역, 공업 지역 등 도시 내부에 존재하는 일정한 공간을 포괄하고 있는 지역을 말한다. 수변 공간은 가장 작은 단위의 공간으로 지구 단위의 영역을 가지고 있으며, 시민의 도시 환경(주거 노동 오락 교통 등 도시 활동의 제한경)으로 이용되고, 해안선에 접한 육역



열악한 우리나라 워터프론트 환경(사진은 울산 장생포).

주변 및 수역을 병행한 작은 근린 지역을 말하는 것이다. 여기서 친수성 항만 공간이란 항만 지역에 있는 수변 공간을 뜻한다.

워터프론트 개발의 국제 조류

오늘날 워터프론트 개발의 국제적인 조류는 단순한 수변 공간의 활용이나 도시와 항만의 완충 공간 확보 차원을 넘어서 수변의 심미적 가치를 활용하여 주민이나 도시 생활자에게 쾌적한 공간을 제공하는 동시에 국토 및 도시 계획 차원에서 지역 재개발 또는 도시 기능의 확장을 도모하는 방향으로 나아가고 있다.

이러한 국제적인 워터프론트 개발의 조류를 세분해 정리하면 다음과 같은 유형으로 나타난다. 첫째, 쾌적성 활용형을 들 수 있다. 이는 수변이 갖는 공간적인 개발성, 낭만이 넘치는 경관과 물이 지나는 물결 소리나 향기 등 자연적 요소를 중시하여 주민이나 도시 생활자에게 자연과 접하는 장소로서 쾌적한 공간을 조성하는 개발 형태이다. 둘째, 도시 문제 해결형이다. 이는 대도시 지역의 주거, 교통, 용지 부족 등 물리적인 고충뿐만 아니라 범죄, 재해의 대형화 등 사회적 분야까지 갖가지 도시 문제를 워터프론트 개발을 통해 해결하는 개발 형태이다. 셋째, 유흥지 재생형이다. 이는 컨테이너 도입 등으로 시대의 요청에 적응할 수 없는 노후 항만 공간을 재개발하여 새로운 도시 공간으로 바꾸려는 개발 형태이다. 넷째는

시장성 도입형으로 수변 공간이 갖는 집적성, 시장성 등에 착안하여 판매 시설, 식당가, 위락 시설, 문화 시설 등 다양한 시설을 갖추으로써 도시의 활력과 번영을 제고시키는 개발 형태이다. 다섯째, 도시 기반 정비형으로 이는 도시 활동을 지원할 수 있는 필수 시설인 상하수 처리장, 변전소, 터미널 등 도시 기반 시설을 워터프론트에 입지시키는 개발 형태이다.

또한, 이제까지 대부분의 국제적인 워터프론트 개발은 항만 도시를 중심으로 이루어져 왔다. 이는 항만을 중심으로 발전한 도시가 급격히 팽창하면서 항만 기능과 도시 기능의 충돌을 방지하기 위해 도시 외곽 지역에 신항만을 건설하게 되는 과정에서 구항 지역을 재개발하는 방식으로 진행되어 왔다. 유럽 및 미국의 경우 1960~70년대, 일본은 1980년대, 우리나라는 1990년대부터 워터프론트 개발이 시작되었다. 그러나, 세계적 추세는 초기의 휴식 공간 확보 개념의 소규모 워터프론트 관념에서 점차 생활 공간, 업무 공간의 확보를 위한 대규모 워터프론트 개발을 거쳐 도시 재개발 또는 도시 기능 확충과 같은 대규모 워터프론트 개발로 나아가고 있다.

먼저, 초기적인 형태의 워터프론트 개발은 항만 기능이 그대로 유지되는 경우로서 대체적으로 소규모의 워터프론트 시설들이 개발되었다. 일반적인 시설 유형은 완충 녹지, 산책로, 벤치, 등대 공원, 파고라, 분

수대, 전망대 등이다. 상해항, 싱가포르항, 홍콩항 등이 대표적인 곳이다.

다음으로, 항만 기능이 변화하는 경우로서 중규모의 워터프론트 시설들이 도입되었다. 일반적인 시설 유형은 광장, 해양 공원, 식당가, 업무 지구, 라군, 이벤트 공간 등이고, 일본 요코하마항의 신코지구, 프랑스 마르세이유항, 네덜란드 로테르담항 등이 대표적인 곳이다.

최근 들어서는 항만 기능이 상실되는 경우로서 대체적으로 대규모의 워터프론트 시설들이 도입되고 있다. 일반적인 시설 유형은 쇼핑센터, 금융단지, 정보단지, 국제전시장, 주거 및 복지 시설을 포함한 도시 기능 시설들이 해당된다. 일본 요코하마항의 MM21, 고베항의 로코 포트아일랜드, 영국 런던항의 도크랜드, 미국 샌프란시스코의 피어39, 호주 시드니항의 다링하버 등이 대표적인 곳이다.

국내 개발 상황은 '지지부진'

우리나라는 1990년대 후반부터 워터프론트 개발을 위한 노력이 시작되었다. 일차적으로는 연안 정비 및 항만 공간 정비, 그리고 이차적으로는 해양 공원 및 해양 박물관 개발 계획 등이 추진되었다. 기존에 추진된 인천 월미도공원을 제외한 목포 삼학도 공원, 여수 구항 정비, 부산 동삼동 해양공원, 울산 해양공원 등이 이러한 노력에 의해 추진되었으나 대부분 개발 제도의 미비, 재정 부족, 환경 문제, 도시계획과의 연계 부족, 수요에 대응한 계획 부재, 용지 부족 등으로 개발이 지지부진한 상태이다.

워터프론트 개발을 지연시키는 문제점들은 다양하지만 구체적으로 정리하면 다음과 같다. 첫째는 재정 부족 문제이다. 연안 정비나 항만 공간 정비 차원에서의 소규모 워터프론트 시설 도입은 국가 및 지자체의 노력으로 인해 많은 지역이 아름다운 워터프론트를 창출하였다. 그러나, 대규모 워터프론



요코하마 하케지마 해양공원.

트 개발의 하나인 해양공원 및 해양박물관 개발은 IMF로 인한 국가적인 경제 위축, 국가 및 지자체의 인식 부족, 민간 사업자들의 인식 결여 등으로 대부분의 계획들이 이행되지 못하고 있는 실정이다. 특히, 우리나라의 특성상 준설토 투기장에 주로 개발되어야 하는 해양 공원의 경우 연약 지반 처리, 가호안 공사 등 토지 조성에만 많은 비용과 시간이 소요된다. 이에 따라 부산 동삼동 해양공원의 경우 민자 유치 대상 사업에서도 제외되었고, 울산 해양공원은 개발조차 못하고 있는 실정이다. 더욱이 항만 개발에 필요한 자본 확보도 제대로 이루어지고 있지 않는 실정에서 우선 순위가 뒤지는 워터프론트 개발은 더욱 힘든 상황이다.

둘째는 법 및 제도의 정비 부족이다. 해양수산부는 워터프론트 정비를 위해 1998년 친수시설 도입을 위한 항만법 개정, 2001년 친수시설 개발을 위한 항만법 개정 등 두 차례에 걸쳐 워터프론트 개발을 위한 법적 제도적 정비에 노력을 기울였다. 그러나, 워터프론트 개발에 대한 세제 혜택 및 재정 용자 등에 대한 정부 지원이 없어 실질적인 개발에 도움이 되지 못하고 있다. 또한, 사업 추진에 대한 구체적인 방안이 제도적으로 성립되지 않은 상태이다.

셋째는 관계 기관 사이의 의견 조율 문제이다. 해양수산부가 수립하고 있는 항만 계획과 개별 지자체가 수립하는 도시계획 간의 연계가 부족하여 다수의 난개발이 일어나고 있으며, 개발에 대한 견해가 다른 경우가 많아 개발을 위한 시간이 많이 소요되고 있다. 또한, 워터프론트 개발이 추진되는 연안역에 해양수산부, 환경부, 건설교통부, 국방부, 개별 지자체 등 관계 부서가 난립하여 상호 의견 조율을 위해 많은 시간과 노력이 필요한 상황이다.

넷째는 환경 문제 등으로 발생하는 민원 문제이다. 워터프론트 개발이 추진되는 연안 지역은 갯벌, 해수욕장, 하구연, 삼각

지 등 자연 생태적으로 보전 가치가 높은 곳이 많아서 이를 개발 정비하는 데 따른 환경 문제가 많이 대두되고 있는 실정이다. 재산권과 연계된 어업권 보상도 개발 및 정비를 더욱 어렵게 하는 요인이 되고 있다.

다섯째는 정확한 수요 추정의 부재이다. 워터프론트 개발의 기본 자료인 국민 이용 추이 및 수요에 대한 정확한 조사가 이루어지지 않고 있으며, 이로 인하여 개발의 필요성 및 사업성이 결여돼 개발 및 정비가 늦어지고 있다.

계획 단계에서부터 면밀히 검토해야

국가적 경제 위기 극복과 함께 점차 생활 수준의 향상이 기대되고 있는 상황에서 워터프론트의 심미적 가치는 더욱 높아질 것으로 예상된다. 유럽, 미국, 일본 등 선진국처럼 워터프론트를 다양한 형태로 개발 정비하여 시민들에게 쉬고, 놀고, 즐길 수 있는 공간으로 제공할 수 있는 시점이 우리나라에도 이미 도래했다고 할 수 있다. 워터프론트 개발 및 정비를 위해서는 다음과 같은 과제 해결이 선행되어야 한다.

우선적으로, 재정 부족 및 법 제도 정비 문제에 대한 해결이 필요하다. 일차적으로 항만 및 연안 지역 개발에 대한 국가적인 예산 지원이 먼저 이루어져야 한다.

또한, 법 및 제도적 정비를 통하여 워터프론트 개발에 대한 적극적인 지원 및 다양한 주체들의 참여가 가능하도록 해야 할 것이다. 일례로 일본의 「민활법」에서는 워터프론트 시설을 지원 가능한 시설로 명시하고 있다. 따라서, 영국과 일본 등에서 새롭게 적용하고 있는 PFI 제도 등을 도입하여 민간 자본과 공공 자본의 적절한 활용이 가능하도록 우리나라 법제를 개정하는 것이 필요하다.

둘째는 관계 기관 사이의 의견 조율 문제에 대한 해결이 필요하다. 우선, 항만계획과 도시계획 간의 연계가 선행되어야 하며,

워터프론트 개발이 이루어지는 연안역에 대한 다양한 주체들의 의견을 수용하고 개발 정비를 주도할 수 있는 독립적인 기관이 필요하다. 예를 들면, 워터프론트개발공사 혹은 워터프론트개발협회, 항만공간고도화센터 등 워터프론트의 효과적인 개발을 위한 조직이 설립되어 일괄적인 개발을 수행하도록 해야 할 것이다.

셋째는 환경 문제 등으로 인한 지역 민원의 해결이 필요하다. 보전 가치가 높은 갯벌, 하구연, 삼각지 등에 대한 보전 제도 및 환경영향평가를 강화하고 환경 친화적인 개발 계획을 수립하며, 재산권 등의 지역 민원 소지에 대한 해소 방안을 수립해야 할 것이다. 예컨대 기존 환경영향평가와 다른 가칭 '워터프론트환경영향평가' 제도를 도입하고 지역 민원을 해소하기 위해 워터프론트 개발시 일본의 '마찌즈구리(まちづくり)'와 같은 주민 참여 개발 제도를 도입해야 할 것이다.

넷째는 정확한 수요 추정 및 체계적인 개발 절차가 필요하다. 워터프론트 개발을 위한 수요 추정과 효과적이고 신속한 개발 과정을 통하여 아름답고 이용하기 편리한 워터프론트 개발이 이루어져야 할 것이다. 이를 위해서는 해양 관광 수요에 대한 센서스 조사를 실시하고 일차적으로 설계회사, 운영회사, 학계, 연구계 등 상호 정보 체계를 구축한 후 이를 통한 기술 집적 및 개발 프로세스가 수립되어야 할 것이다. 워터프론트는 인간 생활을 풍요롭게 하면서도 자연과 조화롭게 공존할 수 있는 장소를 제공한다. 또한, 우리 후손들과 모든 생물들에게 중요한 가치를 가진 곳이다. 반면에 개발이 한번 추진되면 원상 회복이 거의 불가능하므로



계획 단계에서부터 면밀한 검토가 필요한 지역이기도 하다. 

김학소
한국해양수산개발원 연구위원