

인천내항의 재개발정책 분석에 관한 연구

† 강상곤 · 박창호*

† (주)영진공사 기획실 차장, * 인천재능대학교 유통물류과 교수

A Study on the Analysis of the Redevelopment Policy in the Inner Port of Incheon

† Sang-Gon Kang · Chang-ho Park*

† Department of Planning, YOUNGJIN Enterprise Co., LTD, Incheon 400-102, Korea

* Department of Logistics, JEI University, Incheon 401-714, Korea

요약 : 이 연구는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 인천내항 재개발의 추진 주체와 절차, 방법론에 대한 충분한 검토가 추가로 이어져야 한다. 인천내항 이해당사자의 요구를 적극 수용하여 사업 추진에 차질이 없도록 해야 한다. 둘째, 인천내항 재개발의 적정성 및 정책 추진의 타당성을 확보하여야 한다. 이에 대한 국민의 공감을 반드시 얻어야 한다. 셋째, 인천내항 재개발의 올바른 추진 체계를 확립하여야 한다. 이를 위하여 주민의 민의를 수렴하는 거버넌스 체계를 구축하여야 한다. 이 연구의 결론은 다음과 같다. 항만재개발은 항만법에 근거하여 전국항만재개발기본계획 및 수정계획을 추진하고 있다. 인천내항 재개발은 타 지역의 항만과는 다소 상이점을 보이고 있다. 재개발계획의 수립에 앞서 이해당사자 간의 의견 조율과 요구 사항을 수용이 필수적이다. 이는 항만 업계에서 요구하는 선결조건으로 대체부두 제공과 부두근로자들의 고용보장이 사전에 해결되면 이 지역에서 발생하는 갈등구조를 해결할 수 있다. 더불어 친환경적인 친수레저공간 계획을 수립하고 지역의 주민과 상인의 요구사항을 수용한 정책 대안을 마련하여야 한다.

핵심용어 : 인천항, 내항, 항만재개발, 8부두, 1부두, 거버넌스

Abstract : This study can be summarized as follows : First, main participant, procedure and method of redevelopment of Inner port shall be additionally reviewed. Demands of stakeholder of Incheon Inner Port are actively accommodated to avoid the disruption in undertaking the project. Second, it must ensure the adequacy and appropriateness of policies regarding the redevelopment of the Inner Port in Incheon. It is necessary to obtain consent of people on this project. Third, appropriate system must be established to undertake the project. For this purpose, the governance system shall be built to collect the opinions of the people. The conclusions of this study are as follows. The national master plan and modify plans of Port redevelopment have been being undertaken based on Port Act. Incheon Inner Port redevelopment has been showing slight discrepancy with that of other ports. It's the essential part to coordinate the opinions and needs between the parties prior to the establishment of a redevelopment plan. This can be settled when it's warranted for dock workers to secure the job, and for port companies to provide replaceable piers as the precondition. In addition, eco-friendly waterfront leisure space shall be planned and alternative policies shall be arranged with accommodating the needs of local residents and merchants.

Key words : Port of Incheon, Inner Port, port redevelopment, Port 8, Port 1, Governance

1. 서론

2007년 말 해양수산부장관은 항만과 그 주변지역의 개발 및 이용에 관한 법률 제5조 제1항, 동법 시행령 제4조의 규정에 의하여 「제1차(2007~2016) 항만재개발 기본계획」을 고시하였다. 제1차(2007~2016) 항만재개발 기본계획의 대상 항만은 무역항 9개항만(인천항, 군산항, 목포항, 제주항, 광양항, 여수항, 부산항, 포항항, 목호항) 및 연안항 1개 항만(대천항)이 포함되었다.

이후 2012년 4월 국토해양부장관은 항만법 제52조, 제53조의 규정에 의하여 「제1차(2011~2020) 항만재개발 기본계획 수정계획」을 고시하였다. 제1차(2011~2020) 항만재개발 기본계획 수정계획의 대상 항만은 무역항 11개항만(인천항, 군산항, 목포항, 제주항, 서귀포항, 광양항, 여수항, 고현항, 부산항, 포항항, 동해·목호항) 및 연안항 1개 항만(대천항)이 포함되었다.

본 연구는 2012년 국토해양부가 고시한 제1차(2011~2020) 항만재개발기본계획 수정계획에 고시된 내용 중 인천항 내항

† Corresponding author : 정희원, ksg7143@naver.com 032)890-1251

* 중신회원, chpark59@naver.com 032)890-7354

(주) 이 논문은 “인천내항 1,8부두의 항만재개발정책 분석에 관한 연구”란 제목으로 “2015 경제학공동학술대회 한국항만경제학회 논문집 (연세대학교, 2015.2.24-25)”에 발표되었음.

(1,8부두) 재개발을 주요 내용 및 배경으로 하며 인천 내항에 대한 지역 주민들의 개방 요구에 대하여 현재까지 추진된 정부의 정책과 관련 계획을 분석하고 향후 재개발 추진의 시사점을 도출하고 분석한 내용과 시사점을 반영한 정책적 대안 제시를 목적으로 한다.

이 연구의 시공간적 범위는 인천 내항 1,8부두 재개발 계획을 주요 기준점으로 하되 시간적 범위는 2015년부터 2020년까지로 하며 공간적 범위는 인천항 내항 1부두 및 8부두 일원을 대상으로 한다.

본 연구의 주요 방법은 문헌조사와 실증 분석에 의한 기술을 토대로 하며 ① 현황 및 여건 분석 → ② 문제점 및 시사점 도출 → ③ 대안(내항재개발 정책추진 방향)의 제시의 절차를 따르기로 한다.

2. 인천 내항재개발 현황 및 여건 분석

2.1 연구의 개념 및 용어의 정의

1) 항만재개발 및 관련 용어의 법적 정의

항만법 제2조(정의)에서는 "항만재개발사업", "주변지역", "항만재개발사업구역"에 대하여 다음과 같이 정의하고 있다. "항만재개발사업"이란 항만구역 및 주변지역에서 항만시설 및 주거·교육·휴양·관광·문화·상업·체육 등과 관련된 시설을 개선하거나 정비하기 위하여 시행하는 사업을 말하고(동법 제2조 8호), "주변지역"이란 항만구역과 인접한 지역으로서 이 법에 따른 항만재개발사업과의 조화로운 개발을 위하여 항만재개발사업에 포함시킬 필요성이 있는 지역을 말하며(동법 제2조 9호), "항만재개발사업구역"이란 항만재개발사업을 시행하기 위하여 제56조제1항에 따라 지정·고시된 구역(동법 제2조 10호)으로 정의하고 있다.

2) 본 연구에서의 정의 및 용어 적용 방법

이 연구에서 검토 중인 항만재개발은 기존 관련법에 의하여 정부에서 추진하는 정책에 대한 검토 및 연구이므로 관련 법률인 항만법 등에서의 정의한 바를 그대로 따르기로 하며 문구 인용 시에도 그대로 차용하는 것으로 하였다.

2.2 선행 연구 및 본 연구의 차별화

1) 선행 연구 분석

전통적으로 항만재개발에 대한 연구의 경우 항만을 중심으로 하다 보니 자연적으로 다른 부문에 비하여 사례도 적고 또한 범위도 한정적일 수밖에 없다. 특히, 대학 내 항만관련 학과 또는 전공 이수의 경우와 관련 연구기관의 경우에도 타분야의 연구 소재에 비하여 지극히 부족했던 것이 사실이며 이러한 연유로 현재까지 선행 연구의 수도 적고 연구의 소재

또는 범위도 한정적일 수밖에 없는 것이다.

이러한 가운데 현재 몇몇 지역에서 추진되고 있는 항만재개발의 사례들은 현 시점에서 충분히 이슈화하여 연구해볼 가치가 있다. 특히, 본 연구에서 중점적으로 살펴본 것은 몇 가지 분야 중에서 항만재개발 추진 시 비교적 많이 언급되고 있는 재개발정책 부문과 갈등구조 부문을 중심으로 분석해 보는 것으로 연구를 진행하고자 한다.

가. 재개발 정책 및 법제도적 측면

보통 항만재개발의 경우 법률에 근거하여 시행되기 때문에 정책과 법제도적 측면을 우선 살펴보면 먼저 Lee(2009)는 법적인 차원에서 항만 거버넌스의 변화 즉, 지자체의 항만개발 관리 권한 강화, 중앙정부의 항만정책 및 기획기능 일원화 등을 예상하였고, 이를 통한 정책적 대응 방안으로 갈등관리형 항만개발관리 시스템 구축, 항만개발관리지침 작성과 통계관리 시스템 구축 등을 제시하였다.

Yim and Ryu(2009)는 국내의 항만재개발 추진사례를 검토한 결과 우리나라 항만과 도시의 상생발전을 위해 항만의 지역경제에 대한 리더십 강화와 삶의 질 향상을 위한 지속적 개발을 항만활로의 전략대안으로 제시하였다.

Sim(2010a)의 경우 항만재개발사업의 재정지원기준 등 관련 법제도의 개선이 필요하고 또한 항만재개발사업에 대한 사회적 합의 도출 제도의 구축이 필요하며 다양한 항만재개발사업의 유형을 도입해야 한다고 주장하였다.

Shin(2010)은 항만재개발 시 정부의 재정지원에 대한 법적·제도적 근거 마련과 사업 핵심부분을 제외한 나머지는 민간에 위임하고 기존 예비타당성 조사기준에 버금가는 새로운 재무적 타당성을 검증할 방법의 필요성을 주장하였다.

나. 갈등구조 및 관리체계 측면

항만재개발이 아무리 법에 의거하여 추진된다 하더라도 재개발에 대한 찬성측과 반대측의 갈등 관계가 생겨나기 마련이다. 이는 재개발이라는 용어에서 알 수 있듯이 기존 세력의 반발과 변화를 희망하는 세력의 주장이 상충하기 때문이다.

Kim et al.(2006)는 항만정책 추진 시 갈등이 동반되는 이유는 이해집단 간의 이해가 상반되기 때문이고 이에 대한 해결책으로 갈등의 사전 방지 즉, 예방이 중요하다고 하였으며, 이를 위하여 정책구상 및 수립단계에서 시민 및 이해관계자의 의사를 반영하는 등의 시민참여제도의 법제화를 주장하였다.

Kwon(2009)은 공공갈등은 갈등 유형, 지역적 속성, 갈등주체, 주민의 심리적 상태 등 다양한 요소들에 영향을 받으므로 천편일률적으로 갈등해결기제를 이해하고 협력규칙을 도출한다는 것은 거의 불가능하지만 상호주관성에 입각하여 유형화하고 갈등해결기제를 이해하는 것은 갈등을 예방하고 완화하는데 있어서 매우 의미 있는 것이라고 하였다.

Sim(2010b)은 수익성 및 공공성 확보를 위한 항만재개발 정책방향 연구보고서에서 관계기관간의 역할을 정립할 수 있

는 정부 차원의 법제도 개선방안이 필요하며 항만재개발사업에 대한 사회적 합의 도출제도 구축의 필요성을 주장하였다.

Jun(2010)은 항만재개발에 따른 주요 갈등 사항은 항운노조 보상 및 기존 부두운영사 또는 하역사의 영업장 소멸에 대한 영업보장 주장인데 이에 대한 갈등의 해결책은 항운노조 보상 수준 및 운영사의 이의 주장에 대한 합리적 해결방안 제시에 있으며 항운노조원 보상 시 첫째, 보상기준 금액의 명확화, 둘째, 항운노동조합 보상에 대한 적극적 방안 마련, 셋째, 전환 배치자 보상에의 적극적인 협의의 필요성을 기술하였다.

Hong(2013)은 갈등을 관리하는 것은 갈등을 사전에 예방하기 위하여 진단하고 대응계획을 구체적으로 수립하여 타임스케줄에 따라 이행하는 것과 발생한 갈등에는 적절한 전략과 관리 방식을 적용하여 해결에 노력하고 갈등당사자간 합의를 이끌어낸 후에 이행완료에 대한 모니터링과 점검을 하는 것까지의 전 과정을 의미한다고 하였다.

Yim(2014)은 장기적이고 체계적인 갈등관리의 연구와 더불어 기존 공공갈등에 대한 유발원인의 분석, 외국사례의 분석을 통한 한국적 갈등관리 방법의 개발 등의 효과적 추진을 위해서는 갈등관리에 관한 연구를 전담하는 연구기관의 설립이 반드시 수반되어야 한다고 하였다.

Han(2014)은 공공갈등으로 인한 막대한 사회경제적 비용이 발생되고 있으므로 갈등현안관리 사업의 강화와 갈등과제 관리 강화가 필요하다고 하였다.

2) 기존 연구와의 차별화

앞서 선행연구를 두 가지 측면으로 나누어 살펴보았다.

우선 재개발 정책 및 법제도적 측면에서 보면 재개발은 주로 도시에서 주로 주택단지와 아파트 단지들이 그 대상이 되고 있으며 그 사례들도 상당히 존재하고 있음과는 반대로 항만에 대한 재개발은 그 시작점이 불과 몇 년이 되질 않고 있다. 관련 계획은 2007년에 처음 수립되었고 2012년에 수정계획이 고시되었을 뿐이다.

이렇다보니 도시에서의 재개발과 같이 수십 년이 이미 흘러 그 속에서 관련 정책과 계획의 개정 등이 반복되고 수정되어 왔음을 충분히 알 수 있다.

갈등구조 및 관리체계 측면에서도 갈등과 반목이 수많은 세월이 흐르는 동안 여러 가지의 형태로 변화되어 오고 있는 것이다.

본 연구에서 판단하건데 정책과 법제도적 측면은 그나마 수정과 개정이 비교적 쉬운 측면이 있지만 갈등구조의 측면은 특히, 사람과 사람들간의 관계에서 비롯되는 연유로 이를 바로잡는다거나 친밀일물적인 공식을 적용하여 추진하고 해결하기는 매우 힘들다는 것을 유추해볼 수 있으며 이러한 부분을 본 연구에서는 중점적으로 다루어 보려 한다.

2.3 관련 법 및 제도 분석

1) 항만정책 및 재개발관련 법규

항만법상의 항만재개발에 대한 법규를 살펴보면 항만법 제 51조(항만재개발기본계획의 수립) 국토해양부장관은 노후하거나 유휴(遊休) 상태에 있는 항만과 그 주변지역의 효과적인 개발과 지속가능한 이용을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 10년마다 항만재개발기본계획(이하 “항만재개발기본계획”이라 한다)을 수립하여야 하며 특히, 항만법 제2조(정의)에서는 내용 중 8. “항만재개발사업”이란 항만구역 및 주변지역에서 항만시설 및 주거·교육·휴양·관광·문화·산업·체육 등과 관련된 시설을 개선하거나 정비하기 위하여 시행하는 사업을 말한다고 기술하고 있다.

2) 공공정책 및 갈등해결 관련 법규

가. 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 등

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 제1조(목적) 이 영은 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결에 관한 역할·책무 및 절차 등을 규정하고 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결 능력을 향상시킴으로써 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다. 제3조(적용대상) ①이 영은 중앙행정기관(총리령으로 정하는 대통령 소속기관 및 국무총리 소속기관을 포함한다. 이하 같다)에 적용함을 원칙으로 한다. ②지방자치단체, 그 밖의 공공기관은 이 영과 동일한 취지의 갈등관리제도를 운영할 수 있음을 기술하고 있다.

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 시행규칙에서는 제1조(목적) 이 규칙은 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 함을 기술하고 있다.

더불어 기획재정부에서는 기획재정부 갈등관리 종합시책을 통하여 2007년 5월 중앙행정기관의 갈등관리 시스템 구축을 위해 대통령령으로 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」이 제정이 된 후 2009년 중앙행정기관 갈등관리업무 추진 지침에서 각 부처는 차관 책임 하에 갈등관리업무를 추진하도록 하였다. 특히, 공공기관의 갈등관리는 법령의 제·개정 및 각종 사업계획의 수립·추진 시 발생하는 이해관계의 충돌을 예방하고 해결하는 과정으로 정부(중앙행정기관)와 민간, 정부와 지자체간 발생하는 공공갈등을 그 대상으로 하고 있다.

나. 공익보상법

공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제1조(목적)에서 이 법은 공익사업에 필요한 토지 등을 협의 또는 수용에 의하여 취득하거나 수용함에 따른 손실의 보상에 관한 사항을 규정함으로써 공익사업의 효율적인 수행을 통하여 공공복리의 증진과 재산권의 적정한 보호를 도모하는 것을 목적으로 한다고 기술하고 있다

특히, 이법에서는 정부기관에서 공공의 목적에 의한 사업 추진 시 해당 토지의 수용에 따른 보상 시 발생 가능한 갈등 사항에 대한 조정 등이 기술되어 있다.

2.4 인천항 내항 시설 및 여건 현황

인천항 내항에서 재개발 대상인 부두는 8부두 일부(80, 81, 82번 선석) 및 1부두 일부(10번에서 14번까지)가 포함된다. 이 중 8부두의 경우 1985년에 축조된 비교적 최근 시설에 속한다. 반면 1부두의 경우 1970년대에 축조되어 8부두에 비하여 상대적으로 노후한 시설에 포함된다. 현재 8부두는 대주중공업(주)에서 운영 중인 84번 선석을 제외하고 운영 중인 (주)동부가 운영 중인 8-1부두운영(주), (주)영진공사와 CJ대한통운(주)이 컨소시엄으로 설립한 8-2부두운영(주)가 1부두 일부(공영선석 1개 포함)부두를 운영 중에 있다.

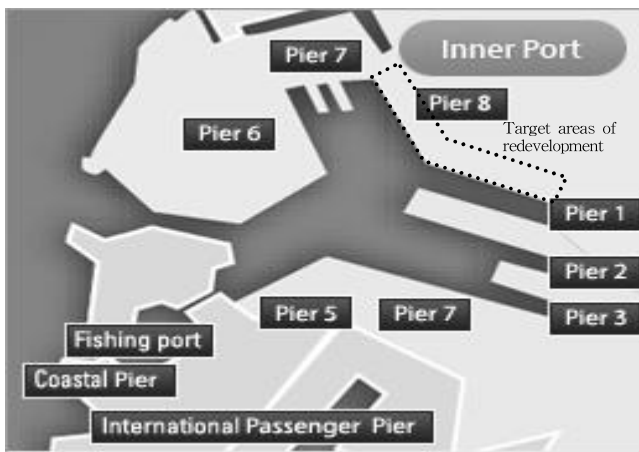


Fig. 1 Facilities Status of Inner Port in the Incheon Port

이와 더불어 고민해야 하는 부문이 발생되는데 본 재개발 대상 지역의 계획 추진 시 해당 부두를 폐쇄해야 한다는 것으로 이 경우 당해 부두를 운영 중인 운영(하역)사 및 소속 임직원들의 대책안이 필요하다. 여기서 고려해볼 수 있는 대안은 인천 내항 내에 적정한 규모의 대체부두를 제공하는 방법을 제안할 수 있다. 이렇게 될 경우 회사 및 종업원들에 대한 생계대책을 별도로 고민하지 않아도 되지만 그렇지 못할 경우에는 재개발 사업 주체와 재개발 대상부두 운영사간의 갈등요소가 발생하게 되므로 이에 대한 부분은 다음 장에서 상세히 살펴보기로 한다.

인천내항 재개발 대상인 시설 규모는 8개 선석에 길이는 1,735m, 야드면적 115,720㎡, 부두 하역능력 3,783천RT, 처리물동량 5,549천RT에 이른다.

Table 1 Facilities Status of Inner Port(1 & 8Port) of Incheon

	Berth Capacity (DWT)	Berth Length (m)	Yard area (㎡)	handling Capacity (1,000T)	Cargo Volume (1,000T)
Port 1	4,500×4	913	30,896	2,212	3,316
Port 8	50,000×4	822	84,824	1,581	2,232
Total	8 berths	1,735	115,720	3,793	5,549

2.5. 인천항의 여건 변화

인천항은 초기 내항을 시작으로 보조항인 남항이 건설되고 이후 북항의 생성 및 신항만이 건설되고 있다. 단순하게, 건설된 순서로만 보자면 ① 내항 ② 남항 ③ 북항 ④ 신항의 순이라고 할 수 있지만 ②번 남항과 ③번 북항의 경우 각각의 건설된 부두들의 목적을 따져서 재편해보면 다음의 Fig. 2와 같이 나타낼 수 있을 것이다.

그렇다면 각항별로 건설 목적에 의하여 새롭게 재편된 순서로 나열해보면 ① 인천 최초 감문항식 내항 ② 산업항의 기능을 수행하는 북항 ③ 기존 보조항에서 신국제여객터미널과 대규모의 배후단지를 포함하여 재명명된 남항 그리고 ④ 컨테이너 거점(Hub)이 되는 신항의 순으로 된다.

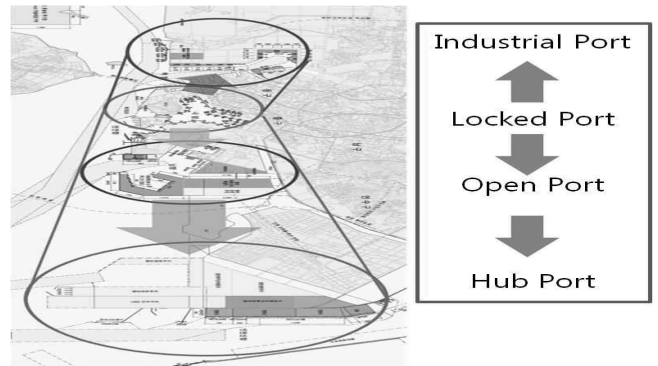


Fig. 2 Development Phase of the Incheon Port

3. 인천내항 재개발 정책의 분석 및 시사점 도출

3.1 정부의 관련 계획 및 연구용역 분석

1) 제1차(2011~2020)항만재개발기본계획 수정계획(2012.4.9)

2012년 4월 9일 고시된 제1차(2011~2020) 항만재개발 기본계획 수정계획에서 인천시 중구 북성동, 신포동 인천내항1·8부두 일원을 대상으로 하고 내항 1,8부두를 해양문화가 살아 숨 쉬는 친수공간으로 조성(275천㎡)을 목적으로 하며 계획 추진 시기는 신설부두 개장과 연계하여 내항 컨테이너 전용부두의 이전 등을 감안하여 추진하되 내항 1부두의 경우 기능 이전 시기는 남항국제여객터미널 개장 이후('16년)으로 하고 내항 4부두의 경우 1부두의 잠화기능이 4부두로 이전하고 인천 신항이 개장한 이후('14년)로 계획되었다. 본 항만재개발사업의 시행기간은 Table 2와 같이 나타낼 수 있다.

Table 2 Plan of Incheon Inner Port redevelopment

	Targets	Development Year	Replaced Pier
Step 1	Port 8	2015 ~ 2017	Pier 4 of Inner Port
Step 2	Port 1	After 2017	South Port

2) 인천내항 항만재개발 기본계획 변경 고시(2015.3.9)

인천내항 항만재개발 기본계획 변경고시 내용 상 대상지 위치는 인천시 중구 북성동, 신포동 인천내항 1·8부두 일원이며 면적은 286,395㎡(육지부 : 256,905㎡, 공유수면부 : 29,490㎡)이다. 특히, 선상호텔 및 선상박물관 도입이 가능하도록 공유수면의 일부를 포함한 것이 특징이다.

본 인천내항 재개발사업의 시행기간은 인천남항 국제여객터미널 및 신항컨테이너부두 개장시기를 고려하여 결정하고 단계별 개발 시기는 인천내항 기능재배치 결과를 토대로 8부두를 우선 개발하고 1부두는 대체시설 등 재개발 여건이 조성된 이후 개발을 추진하는 것으로 하였다.

인천내항 1,8부두를 재개발 대상구역으로 설정하게 된 사유는 첫째, 선상호텔 및 선상박물관 도입이 가능하도록 공유수면을 일부(B=50m) 포함하기 위함 이며(①) 둘째, 8GATE를 사업대상지의 진·출입구로 포함토록 설정하였고(②) 셋째, 기존 도로 및 철도부지 경계를 고려하여 구역을 설정하고(③) 넷째, 지적선 및 철도부지 경계를 고려하여 구역을 설정(④)해야 하였기 때문이다. 다음 Fig. 3에서 잘 나타내고 있다.



Fig. 3 Land use plan of Incheon Inner Port redevelopment

본 내항재개발을 추진 시 재원조달 계획에 있어서 총 사업비는 40,062백만원으로 이중 8부두가 17,647백만원, 1부두는 22,415백만원으로 재원조달 방법은 사업시행자가 조달하는 것을 원칙(항만법 제66조 3항)으로 하며 사업의 효율적 추진을 위해 일부시설에 한해 국비지원이 가능한데 간선도로의 건설비, 녹지의 건설비 등(항만법시행령 제73조 1항)이 해당된다. 또한 사업성 분석결과 토지임대에 의한 자금조달로는 사업성 확보가 어려운 것으로 분석되었고 기반시설에 대한 국가재정 지원규모에 대한 검토가 필요한 것으로 나타났다.

3) 인천 내항 재개발관련 연구용역 추진 현황(정부 및 민간)
인천내항 재개발 계획의 추진 시 이와 관련된 이해당사자

(정부와 민간)가 존재하며 이에 따라 각각 의견과 이해관계에 초점을 맞추어 연구용역이 추진되었다.

2009년 국토해양부에서 인천내항 항만재개발사업 기본구상을 시작으로 2010년에는 민간 2곳과 지방자치단체 1곳, 2011년에는 인천광역시에서 인천항 주변 개발 마스터플랜 수립 용역을 시행하였고 2012년 국토해양부에서 다시 타당성 검증 용역을 실시한 후 2014년 인천광역시에서 인천항 및 주변지역의 활성화를 위한 연구 용역을 실시하게 되었다. 현재까지 8번의 연구용역이 추진되었으나 처음 2009년 계획에서 가장 많은 내용과 범위를 담고 있으며 해가 갈수록 검토(사업) 범위가 축소되었다.

이와 같이 관련 계획 및 연구용역의 내용을 검토하여 다음 Table 3과 같은 결과를 도출하였다.

Table 3 Summary of Incheon Inner Port redevelopment plan

Port 8	Port 1
<ul style="list-style-type: none"> • Complex business site • Complex Commercial site • Multicultural site 	<ul style="list-style-type: none"> • General Commercial site • Multicultural site
<ul style="list-style-type: none"> • Marine culture and tourism district • Public Facilities District 	<ul style="list-style-type: none"> • Marine culture and tourism district
<ul style="list-style-type: none"> • Leisure Focused 	<ul style="list-style-type: none"> • Leisure Focused
<ul style="list-style-type: none"> • Waterfront Specialization 	<ul style="list-style-type: none"> • Waterfront Specialization
<ul style="list-style-type: none"> • Park and Public Facilities 	<ul style="list-style-type: none"> • Park and Public Facilities
<ul style="list-style-type: none"> • Public Facilities • Commercial Facilities • Culture, relaxation facilities • Recreation, cultural facilities 	<ul style="list-style-type: none"> • Public Facilities • Commercial Facilities • Culture, relaxation facilities • Recreation, cultural facilities
<ul style="list-style-type: none"> • Cultural complex space • Waterfront Park • house & Commerce complex 	<ul style="list-style-type: none"> • Cultural complex space • Waterfront Park • house & Commerce complex
Square of Open Port , Public Art Project	

3.2 내항재개발 관련 계획의 갈등관계 분석

1) 인천내항 항만재개발사업 타당성 및 기타용역

이 용역에서는 사업의 타당성 등을 검토하기 위하여 전문가 집단과 일반인을 대상으로 각기 설문조사를 실시하였으며 이에 대한 결과는 다음과 같이 나타났다.

먼저 전문가 집단을 대상으로 한 설문조사는 개발방향의 차별화 방안과 시설개발의 차별화 방안에 대하여 조사가 이루어졌다.

우선 개발방향의 차별화 방안을 살펴보면 1차 주관식에 의한 조사에서는 "친수공간 개발"과 "기능의 융복합 필요성"이 27.8%, "차이나타운 연계 및 중국관광객 흡수"는 16.7%로 나타났다으나 2차 객관식 조사에서는 "친수공간개발"이 38.9%로 증가하는 경향을 보였다.

그리고 시설개발의 차별화 방안은 1차 주관식 조사는 "친수공간 중심 개발"과 "지역의 상징성 부여로 시너지 효과에 기

여"가 27.8%, 2차 객관식 조사에서는 33.3%로 가장 높게 나타났지만 전체적으로 의견이 분산되는 결과를 얻었다.

한편 일반인을 대상으로는 항만(부두)에 대한 개방방향과 방문의향을 조사하였다. 우선 개방방향에 대하여는 "주거·상업·문화·관광 기능의 복합단지 조성"은 56.1%, "순수 관광문화기능 중심의 해양관광단지 조성"은 34.2%로 압도적인 선호도를 보였다. 더불어 방문의향에 대한 조사의 경우 관광레저 시설에 대하여 78.4%가 방문 의향을 답하였고 문화, 예술시설에 대하여도 70.7%의 방문의향을 답하였다. 다만 친수시설은 긍정적인 답변이 47.8%로 다소 낮았고 "고려해 보겠다"는 중립적 반응이 47.5%로 다수를 차지하였으며 상업시설의 경우 66.1%가 방문 의사를 보였고 "고려해 보겠다"는 응답도 29.9%를 보이며 향후 상업 시설의 형태가 방문율에 영향을 미칠 것으로 판단이 되었다.

2) 인천항 워터프론트 조성 및 북성포구 진입로 확장 기본 및 실시계획 용역

본 용역은 인천내항 재개발 지원협의회, 설계자문역, 관계기관과의 협의 및 수차례의 의견수렴이 있었으며 이에 따른 이해계층별 주요 의견은 다음과 같이 정리될 수 있다.

시민단체의 경우 인천 내항의 지리적, 역사적 여건을 고려한 역사문화 공간으로 승화가 필요하며 지원협의회의 역할이 중요하므로 주민의견의 수렴방법 등 구체적 지원방안의 모색이 필요하다는 의견이었고 항만관련단체는 인천 내항의 경제적 중요성을 고려할 필요가 있음을 주장하였다.

인천광역시의 경우 MWM CITY 사업 중 인천내항 재개발의 핵심사업으로 추진하고, 관련 사업과 연계하는 계획이 필요하며 인천 내항의 역사성, 정체성, 문화관광 등을 고려한 소프트웨어적 계획수립이 필요함을 주장하였다.

인천항만공사는 6,7부두 하역작업을 위한 크레인의 이동을 위한 동선 확보가 필요하다고 주장하였고 인천지방해양수산청은 6,7부두 전용 Gate는 기존 6Gate를 활용하는 방안으로 재검토가 필요함을 주장하였다.

본 용역에 대한 검토 시 시사점은 1,8부두 항만재개발 사업에 대해 이해관계자간 의견 차이로 인해 재개발사업에 대한 개발방향을 설정하는데 어려움이 있고 토지이용계획 수립 시 도입 시설을 구체적으로 제시하기 보다는 포괄적이고 유연하게 구상하여 제시하는 것이 필요하다는 것이다.

또한 항만운영 여건을 고려하여 8부두를 우선 개방하고 지역주민의 여가, 문화, 휴식공간으로 활용할 수 있는 방안 검토와 더불어 장래 인천내항 전체 부지에 대한 계획 수립을 감안하여 개발비용 최소화 및 가변형 시설 위주의 계획수립이 필요한 것으로 검토되었다.

3.3. 문제점 분석

현재 인천내항 재개발 계획은 추진 절차의 문제점과 추진 방법의 문제점을 안고 있어 이에 대하여 살펴보기로 한다.

우선 재개발 추진 절차의 문제점을 살펴보면 먼저 시민의 합의와 지지 도출이 안 된 상태로 인천내항 재개발이 추진되는 관계로 인천광역시와 중구청의 역할이 상대적으로 미흡하다는 것이다. 그 동안 인천시민 특히, 중·동구 주민들의 무관심과 지역 상공인의 참여 부진이 또한 한몫을 했지만 최근 들어 지역주민의 관심이 증가되고 있는 상태다.

참고로 부산광역시의 경우 시의회에서 공청회와 토론회를 통하여 전문가 및 시민들의 의견을 수렴하여 부산 북항 재개발의 주체인 부산항만공사에 의견을 전달하는 등 부산시가 적극 북항 재개발을 독려하고 지원에 나서고 있는 모양새다

반면에 인천내항 재개발은 인천항의 소유자인 인천항만공사가 해양수산부의 눈치를 보며 제대로 된 정책 추진을 못하고 있고 재개발 대상자인 업계에 대한 보상 문제의 해결이나 지역주민의 요구를 수용하지 못하고 있는 실정인 것이다.

다음으로 재개발 방법의 문제점을 살펴보면 재개발 사업 추진에 대한 실시계획이 수립되지 않은 상태에서 앞서 지적한 바와 같이 재개발 대상자인 업계에 대한 보상(대체부두 등) 문제가 해결되지 않았음에도 2015년 6월을 기점으로 재개발 대상 부두(1, 8부두)의 개방을 추진하고 있어 실제 재개발사업 추진에 대한 진의를 파악하기조차도 알 수 없는 것이 문제점이라고 할 수 있다.

3.4 문제점 분석에 대한 시사점 도출

우선 정부기관 즉, 해양수산부(본부 항만국), 인천지방해양수산청 및 인천항만공사 등에서는 인천내항 전체를 대상으로 재개발 추진에 대한 적정 대안을 마련한 후 8부두부터 체계적인 재개발을 시행해야 하며 사전에 반드시 항만업계(하역회사, 협회 등)와 인천시민(지역주민) 간의 합의를 도출해야 한다는 전제가 있으므로 이에 따라 공정하고 투명한 절차로 재개발을 계획하고 누구나 공감할 수 있는 합리적인 시행이 필요할 것으로 판단된다.

다음으로 지방자치단체인 인천광역시와 중구청 및 해당 의회에서는 사업에 참여하거나 직접 관여할 것이 아니라 해당 주민들의 민의를 수렴하여 정부(해양수산부)에 전달하고 재개발 사업이 성공적으로 이루어질 수 있도록 적극적인 지원을 아끼지 말아야 한다.

마지막으로 하역회사와 선사, 항운노조 등 기존 내항에서의 직접 이해당사자들의 경우 국가정책으로 정해진 인천내항 재개발이 원만히 이루어질 수 있도록 적극 협조토록 하며 만약 보상이 필요하다면 명확한 근거를 마련한 후 정부에 요청하여 조속한 문제 해결이 되도록 해야 할 것이다.

이러한 내용을 토대로 인천 내항 재개발 정책에 대한 절차와 방법적인 문제에 관하여 검토한 후 본 연구에서 도출한 시사점 첫 번째는 성공적인 내항재개발로 원도심의 회생과 지역경제의 활성화를 들 수 있다. 내항재개발이 성공적으로 이루어져서 이를 바탕으로 원도심을 회생시키고 지역경제를 활성화하여 고용 창출을 극대화할 수 있도록 관심을 갖고 건전한

여론을 조성토록 해야 한다는 것이다.

두 번째 시사점은 학계·전문가, 산업계, 정·관계, 민간단체, 지역 상인과 주민이 함께 이루어가는 새로운 내항재개발의 추진 주체를 형성하여야 한다는 점이다. 현재 인천지방해양수산청장을 단장으로 하는 내항재개발 TFT(Task Force Team)와 인천광역시 부시장이 주관하는 인천내항 재개발지원협의회는 다양한 계층과 이해 당사자가 함께 참여하는 새로운 추진 주체를 형성하는 것이 바람직하며 개발 주체와 전문가 등을 보완하여 학계·전문가, 산업계, 정·관계, 민간단체, 지역 상인과 주민이 함께 이루어 갈 수 있도록 거버넌스(Governance) 체제로 재편되어야 한다.

4. 시사점 적용 및 대안의 모색

4.1 시사점의 적용 방안

앞서 도출된 시사점을 문제점 해결방안에 적용하기 위하여 원도심 재생에 필요한 원동력을 생성토록 하고 내항과 배후도시간의 시너지효과의 창출을 주도할 수 있는 친수도시항만(Waterfront City Port) 창조가 필수가 되어야한다.

시사점을 적용하기 위한 첫 번째 과제는 지역회생(Regeneration)의 대안 마련으로 지역산업의 활성화 및 고용증대(Revitalization) 방안의 마련과 주민이 행복한 커뮤니티 활성화(まちづくり) 및 어메니티(amenity)를 증진할 대안을 모색해야 한다.

시사점 적용 두 번째 과제로는 지역 민원에 부응한 친수개방공간(Waterfront Open space)에 대한 가치를 제고해야 하는 점이다. 기존 항만구역과 배후도시간의 연결과 활용을 통한 시너지 효과를 창출할 수 있는 시설의 도입이 필요하다.

이를 위하여 유니버설 디자인(Universal Design, UD) 개념에 입각한 누구에게나 자유로운 접근이 보장되는 새로운 차원의 도심 수변공간(Waterfront)을 조성하고 원도심 내 지역주민과 상공인이 바라는 바람직한 내항재개발 추진 체계 구축이 되어야 한다.

4.2 인천내항의 현재 : Port City (무역항)

현재의 인천 내항은 Port City(항만도시) 즉, 무역항으로서 상업항(Commercial Port) 기능, 국제여객터미널 및 크루저 터미널 기능, 공업항(Industrial Port) 기능을 영위하고 있다.

우선 상업항 기능의 관점에서 살펴보면 항내 정온도가 높고 조수간만의 영향을 받지 않아 일반화물선과 산화물선(Bulk Carrier)의 하역작업에 유리하나 입출항 시간이 길고 잦은 갑문 폐쇄 등 제한 조건이 많아 비효율적이다.

또한 5만톤급 이하의 선박만 입항이 가능하므로 선박 대형화 추세에 부응할 수 없다는 단점이 있다. 그리고 내항의 배후부지가 협소하여 항만배후 부가가치 활동이 이루어질 수 없고 내항이 도심 주거지역과 인접하여 항만활동으로 인한 주민의

피해가 발생되어 피로도가 증가하고 있다.

국제여객터미널은 남항에 제1국제여객터미널과 내항에 제2국제여객터미널로 나뉘며 이 두 곳의 터미널을 통하여 중국 11개 도시와 인천 간의 화객선(카페리선)이 운항 중이며 도심과 인접하고 인천역과의 연계교통이 편리하나 다만, 레저항으로서의 민간의 주도로 정부에서의 역할이 미약하다는 점이다.

한편, 크루즈터미널은 부정기 크루즈선의 입항으로 기항의 수가 큰 폭으로 증가하고 있고 연계되는 교통이 편리하고 도심으로 접근이 용이하다. 또한 대형 크루즈선(8만톤급)의 입항은 곤란한 측면이 있지만 국내외 크루즈 관광객의 수가 계속 증가되는 추세에 있다.

공업항의 기능으로는 제분, 제당, 제빵 등의 원료 수입항의 기능을 수행 중으로 항내 대규모 Silo 시설이 입지해 있으며 곡물하역에 따른 분진 피해가 발생되고 있다. 곡물하역시설 및 제조시설이 배후지 주민의 정주환경에 악영향을 미치고 있고 특히, 1, 8부두 재개발 시 7부두(Silo부두)의 출입과 항내 연결에 대한 대책이 필요한 상황이다.

4.3. 시사점을 고려한 인천내항 재개발의 방향 모색

앞서의 내용에서 언급된 바와 같이 기존의 기능인 Port City에서 새로운 기능인 City Port로 변모되어 가기 위해서는 무역항 중심의 재래식 항만도시가 아닌 원도심을 회생시킨 도시항만으로서의 기능을 수립해야 한다. 향후 시민의 접근이 금지된 격리된 공간이 아니라 시민에 개방된 자유로운 공간으로서의 항만으로 탈바꿈해야 하며 그 구체적인 내용은 다음 Fig. 4와 같이 표현될 수 있다.

As is	To be
<p>< Traditional Function ></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Port City - Trade Port focused ○ General cargo/Car Handling ○ Grain, Wood/Metal products ○ Car ferry & Cruise Service ○ Access Deny, separated zone 	<p>< New Function ></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ City Port - Regeneration of Old town ○ Waterfront life Site ○ Waterfront Business Site ○ Open for Citizen, Free Space ○ Universal Design

Fig. 4 As Is and To Be about redevelopment in the Inner Port of Incheon

4.4. 인천내항의 미래 : Waterfront City Port (친수도시항만)

미래의 인천 내항은 Waterfront City Port(친수도시항만)으로서 친수생활공간, 해양관광/친수레저 활동공간, 친수경계공간으로 그 기능을 변화시켜야 한다.

친수생활공간의 기능으로 살펴보면 지역 주민의 일상 생활 속에 살아 있는 친수공간, Universal Design 개념이 도입된 친수공간 조성으로 어린이, 노약자, 장애인, 외국인 등 모두에게 항상 열려 있는 친근하고 쾌적한 친수생활공간, 교통 및 편의시설이 갖추어지고 접근성이 좋아 주민들이 행복을 느끼는 친수생활공간 및 떠난 원도심 주민이 돌아오는 귀향지가 되도록 해야 할 것이다.

해양관광/친수레저 활동공간으로서의 기능을 살펴보면 해양관광 기능과 친수여가 활동공간으로 구분할 수 있는데 해양관광 기능에는 수족관 등 해양관광시설, 관광 명소(차이나타운 등)와 연계하여 활성화하도록 하고 해상에서의 크루징 도입이 필요하다.

친수여가활동 공간으로는 요트, 레저보트 계류장 및 클럽하우스, 플로팅호텔 등 레저시설 및 수도권 주민의 레저활동 활성화에 기여할 수 있는 기능이 되어야한다.

친수경제공간의 기능으로는 정부의 창조경제 기조에 부응하는 창의적 해양 산업 육성, 해양문화관광산업으로 원도심 재생, 해양문화관광단지 조성 및 일자리 창출로 원도심 경기 활성화, 내항과 배후도시 간 시너지효과 창출, 해양항만인재양성을 위한 교육기관 설립 등이 요구된다 하겠다.

4.5 인천내항 재개발 추진을 위한 대안 모색

인천내항 재개발에 대한 정책 및 계획을 추진하기 위해서는 반드시 거버넌스(Governance) 체계의 구축이 필요하다. 과거 정부에서 주도한 해양행정체제가 아닌 말 그대로 거버넌스 체제로 전환되어야하는 것이다. 산·관·학·연이 공동 협력하여 '국가 해양 거버넌스 체계(National Ocean Governance System)'를 구축함으로써 이해상충을 조정하고 원만한 내항 재개발의 추진을 지원할 수 있을 것으로 판단된다.

5. 결론

5.1 결과의 정리

본 연구 결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 인천내항 재개발의 추진 주체와 절차, 방법론에 대한 충분한 검토가 추가로 이어져야 한다. 부산북항 재개발의 경우 재개발 논의와 추진 과정에 20년 이상의 기간이 소요되었음을 감안하면 해양수산부가 2015년 3월에 고시한 인천내항 재개발사업계획 변경 내용은 우려되는 바가 많다. 해양수산부는 항만행정을 담당하는 중앙부처이므로 항만과 도시의 상생 발전을 위한 항만재개발을 위해서는 도시행정을 담당하는 지방자치체인 인천광역시 등과의 긴밀한 협력 체제를 갖추어야 하고 인천내항 이해당사자들의 요구를 적극 수용하여 사업 추진에 차질이 없도록 해야 한다.

둘째, 인천 내항 재개발의 적정성 및 정책 추진의 타당성이 확보되어야 한다. 당초 인천내항은 무역항 기능을 전적으로 수행하기 위해 건설된 시설인데 무조건적으로 시민에게 환원한다면 엄청난 국가 재산의 매몰이 예상되므로 대체시설 유치 및 개방공간의 가치를 높일 수 있는 대안 마련이 우선되어야 하는 바, 재개발사업의 타당성 확보를 위한 국가적 차원에서 정책이 제시되어야하며 이에 대한 국민의 공감을 반드시 얻어야 한다.

셋째, 인천내항 재개발의 올바른 추진 체계를 확립토록 해

야 한다. 인천내항 1, 8부두 재개발은 항만 시설을 도시 시설로 전환하는 다시 말해서 국가경제 시설을 지역주민 시설로 탈바꿈(재개발)하는 문제이므로 해양수산부와 인천광역시가 합동으로 추진하여야 하며, 지역주민의 민의를 수렴한 민간주도형 사업이 되기 위해서는 거버넌스(Governance)체계를 구축하여 추진토록 해야 한다.

5.2 결론 및 제언

항만재개발은 통상적으로 항만법에 근거하여 정부 차원에서 전국항만재개발기본계획 및 수정계획을 수립하여 온 데 반하여 인천내항 재개발은 인천항 인근의 지역 주민과 상공인을 주축으로 한 7만 여명의 서명운동과 국회 청원으로 시작되어 정부의 재개발계획에 포함되게 되었으나 기존 내항 사업자와 근로자의 입장도 고려한 갈등해결 방안도 마련되어야 하는 상황이 되었다.

그러므로 인천 내항의 재개발은 지역주민의 요구사항을 반영한 정부계획의 추진에 있어 기존 내항의 이해 관계자들과의 갈등 해결이라는 다소 복잡한 양상의 계획이 수립되어야 하는 바, 현재의 상황과 미래의 비전을 정립하는 과정에 인천항의 발전과 이해관계자의 갈등해결을 동시에 고려한 정책적 대안이 마련되어야 한다.

기존의 인천내항은 상업 기능인 무역항으로서 수출입 화물과 여객수송을 주로 하면서 공업항의 기능을 부가하여 수행해 왔었다.

그러나 오랫동안 항만으로부터 피해를 받아 왔다고 주장하는 지역주민의 청원사항을 반영하고 외항시대를 대비하는 인천항 발전 방향을 감안하여 정부는 인천내항 1, 8부두를 시민친수공간형 항만재개발을 추진하기로 하고 기존 사업자와 이해관계자에 대한 대안을 모색 중에 있어 인천내항은 시민친수공간과 무역항이 공존하는 상황어서 항만과 도시가 조화롭게 공존하는 방향으로 인천내항재개발 정책이 마련되어야 한다.

본 연구에서 제시한 정책적 대안에 따라 기존의 Port City (항구도시 : 무역항 중심)에서 City Port(도시항만 : 원도심 회생)로 변모하기 위해서는 친수생활공간(Universal Design 개념 도입), 친수여가공간(해양레저, 크루징 활성화) 및 친수경제공간(해양문화관광산업, 원도심의 경제 재생)의 조화로운 공간 구성이 필요할 것으로 판단된다.

특히, 인천 내항 재개발계획의 수립에 우선하여 이해당사자간의 의견 조율과 요구 사항을 수용한 항만 업계의 선결조건인 대체부두 제공과 부두근로자들의 생존권(고용보장) 마련이 사전에 해결되어야만 이 지역에서 발생하는 갈등구조를 해결할 수 있으며, 이와 더불어 친환경적인 친수레저공간 계획의 수립과 지역주민, 상공인의 요구사항을 수용한 정책이 마련되어야 할 것이다.

Reference

- [1] Han, N. D.(2014), Studies on public conflict management system and improvement plan, National Assembly Budget Office.
- [2] Hong, S. J.(2013), Establishment and operation of public conflicts management system, Public Administration Focus, No. 106, The Korea Institute of Public Administration.
- [3] Jun, C. Y.(2010), Studies on the onflict factor of the port redevelopment and prevention measure, Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs.
- [4] Kim, H. T., Han, G. S., Kim, C. H.(2006), Studies on conflict factors of harbor and methods of resolution., Korea Maritime Institute.
- [5] Kwon, K. D.(2014), Types of public conflicts and solution., Policy Focus, No.3, Chungnam Development Institute.
- [6] Lee, J. P.(2010), Transition of Port governance and political reaction plan. Journal of Marine Transportation Research, Vol. 4, Korea Maritime Institute.
- [7] Shin, S. S.(2010), The role of government for the successful redevelopment of the harbor, Journal of Marine Transportation Research, Vol. 6, Korea Maritime Institute.
- [8] Sim, K. S.(2010a), Demand on the new policy direction for the Korean port redevelopment, Journal of Logistics and Policy, Vol. 6, Korea Maritime Institute.
- [9] Sim, K. S.(2010b), Studies on the Port redevelopment policy direction for ensuring profitability and public interest, Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs.
- [10] Yim, J. B.(2014), Cause of public conflicts in Local society and solution., The Chungnam Review. Vol. 66, Chungnam Development Institute.
- [11] Yim, Y. T., Ryu, J. Y.(2009), The strategic alternatives for way out for the mutual development of the port and the city, Krihs Policy Brief, No. 512, Korea Research Institute for Human Settlements.

Received 11 May 2015
 Revised 5 August 2015
 Accepted 6 August 2015