

2017  
제6호

발간년월 2017년 9월(통권 제6호) 주 소 49111 부산광역시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동) 발행인 양창호  
감 수 하동우 인포그래픽 김태한 발행처 한국해양수산개발원 자료문의 정책동향연구본부 동향분석실  
홈페이지 www.kmi.re.kr 이 보고서의 내용은 본원의 공식적 견해가 아닙니다.

### [현안연구보고서]

## 부산 영도구 한진중공업, 중구 자갈치 시장 재개발을 통해 아름다운 해양도시 건설

최나영환 항만투자운영연구실 전문연구원  
(chnayoung@kmi.re.kr/051-797-4677)

박주동 항만정책연구실 전문연구원  
(jdpark@kmi.re.kr/051-797-4660)

이기열 항만정책연구실 전문연구원  
(kylee@kmi.re.kr/051-797-4670)

최근 전 세계적으로 항만도시의 재생사업이 활발하게 이루어지고 있다. 우리나라도 '13년 6월 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」이 제정되었고, 국토교통부는 '국가도시재생 기본방침'을 발표하여 쇠퇴지역을 재생하기 위한 국가지원 사업을 추진 중에 있다. 해양수산부도 '07년부터 노후화 및 유휴 항만시설을 대상으로 항만재개발계획을 수립하여 추진하고 있다.

세계 대표적인 항만도시 재생사업으로 영국 런던의 문화수도계획, 미국 뉴욕의 해군공창 재개발 계획, 캐나다 밴쿠버의 그린빌 아일랜드계획, 호주 멜버른의 시티플랜 2010, 일본 요코하마 미나토미라이21 등이 있다. 이러한 해외의 선진 항만도시재생 사업에서는 역사적 자산의 보존, 재생사업을 통한 지역주민의 일자리 창출, 지역 경제 활성화와의 연계를 강조하였다. 그리고 신재생에너지의 적극적인 활용과 환경감독관리 강화, 운영주체의 독립성 보장을 통한 장기 계획 및 전략 책정의 용이성 확보하였다. 특히, 일본 요코하마시는 미나토미라이21을 통해 기존의 미쓰비시 조선소를 이전시켜 기업의 생산 환경개선뿐만 아니라 인근 지역(8km 근방)으로 이전을 통해 관할 내 기간산업의 유출을 방지하였다. 또한 지역 주민의 취업률 증가 및 지역 경제 활성화에 기여하였다.

부산의 도시재생 사업은 동부산권을 중심으로 이루어지고 있으며, 항만재개발의 경우는 북항 일대를 중심으로 추진 중에 있다. 영도 및 중구는 과거 조선 산업의 중심지, 무역·해운·금융 업무의 집적지로 원도심의 역할을 담당하였으나, 노후화된 시설과 생활공간에 대한 정비 및 재생사업이 이루어지지 않아 인구감소, 경기 침체가 심각한 수준에 있다.

통계청에 따르면 '11년 대비 '16년 영도구의 인구가 -11.8%, 중구는 -7.1% 감소하여 부산시 평균 1.5% 증가에 크게 못 미치고 있다. 지역 내 총생산 증가율('11년 대비 '14년)도 영도구 9.84%, 중구 -

---

1.35%로 부산시 평균인 15.59%보다 저조한 상황이다. 그러나 영도구와 중구는 지리적으로 천혜의 자연조건, 교통의 요지에 입지하고 있고, 관광·문화의 중심지로 성장할 수 있는 잠재력을 가지고 있다.

특히, 한진중공업 및 자갈치 시장 지역은 관문역할(부산대교, 영도대교)을 담당하고, 동부산과 서부산을 잇는 고가도로(광안대교, 부산항 대교, 남항대교)의 중간 지점으로 사람과 교통이 집중되는 요지에 위치하고 있다. 따라서 본 지역은 단순히 한 구역의 도시재생이 아닌 영도구와 원도심의 도시재생사업 전체의 구심점 역할을 담당하게 될 핵심적인 지역으로 평가할 수 있다.

그러므로 본 지역을 도시재생의 선도 지역으로 지정하고, 부산의 지역경제 활성화와 인구 증가 효과가 극대화될 수 있도록 국가적인 차원에서 체계적이고 미래지향적인 개발이 되어야 할 것이다. 이를 위해 본 연구에서는 한진중공업 이전 시 문제점 도출 및 해결방안, 자갈치시장 일대 지역상권의 현황조사를 통한 활성화 방안 마련을 통해 체계적이고 조화로운 개발 및 운영이 가능한 도시재생 방향을 제시하였다.

우선 한진중공업 이전과 관련하여 4가지 시나리오(기존 영도부지 활용, 감만·신감만 부두로 이전, 신선대 부두로 이전, 거제 지역으로 이전 등)를 분석한 결과를 대안으로 제시하였다. 그리고 이전에 따른 문제점을 부지 선정, 영도구 인구의 일시적 감소, 중소 협력업체 이전 문제, 원부지 활용 방안 등으로 도출하고, 해결방안으로 포괄적 협의체 구성을 통한 시민의 참여 확대 및 효과적인 개발 추진, 해양산업클러스터특별법 등을 통한 이전 부지 확보 및 관련 산업 융·복합, 맞춤형 개발을 통한 불균형적 난개발 방지, 개발 지역 운영 및 관리를 위한 지역 매니지먼트 설립 등을 제시하였다.

다음으로 자갈치시장 재생사업은 도시재생 사업의 효과적인 추진을 위한 활성화 지원센터 설립, 차별성을 살린 콘텐츠 도입, 상인 교육 프로그램 도입 및 운영 경쟁력 강화 등을 통해 지역상권 활성화 방안으로 제시하였다.

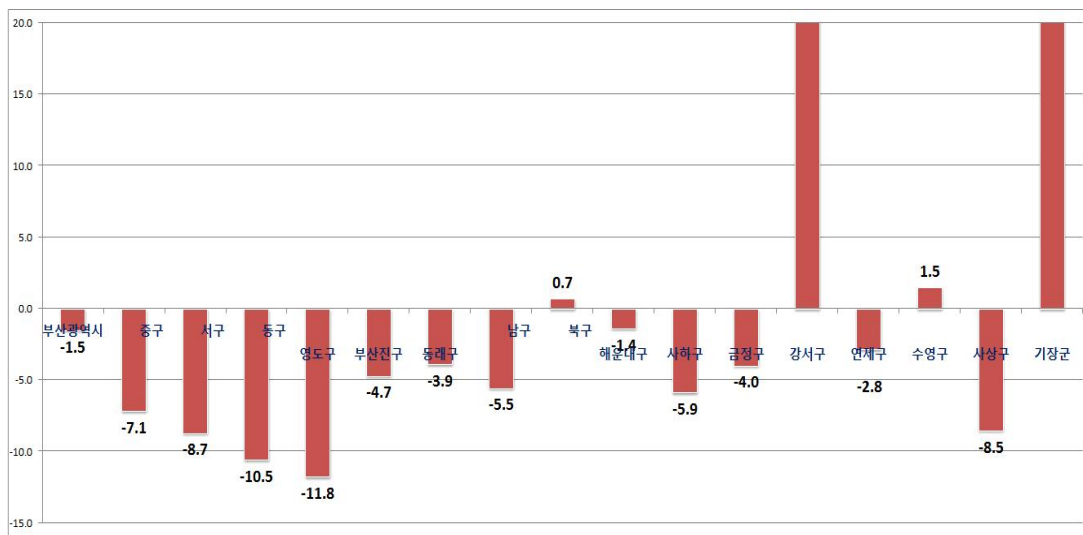
---

## 영도구, 중구 지역 인구 감소 및 경기 침체 심각, 국가적 차원에서 도시재생 사업 추진 필요

### ■ 영도구, 중구 부산시 평균을 상회하는 인구감소를 기록

- '11년 대비 '16년 영도구의 인구증가율이 -11.8%, 중구는 -7.1%로 부산시 평균 1.5%에 비해 월등히 높은 수준임
- 국가통계포탈의 장래인구 추정에 따르면 '15년부터 '33년까지 인구성장률 평균이 영도구는 -1.44%, 중구는 -0.83%로 부산시 평균 인구성장률 -0.4%에 비해 상당히 높은 수치임
- 영도구의 인구는 2015년 127,169명에서 2033년 98,675명으로 감소, 중구는 44,768명에서 38,740명으로 줄어듦 것으로 분석됨

그림 1. 부산 행정구역별 인구증가율('11년 대비 '16년)



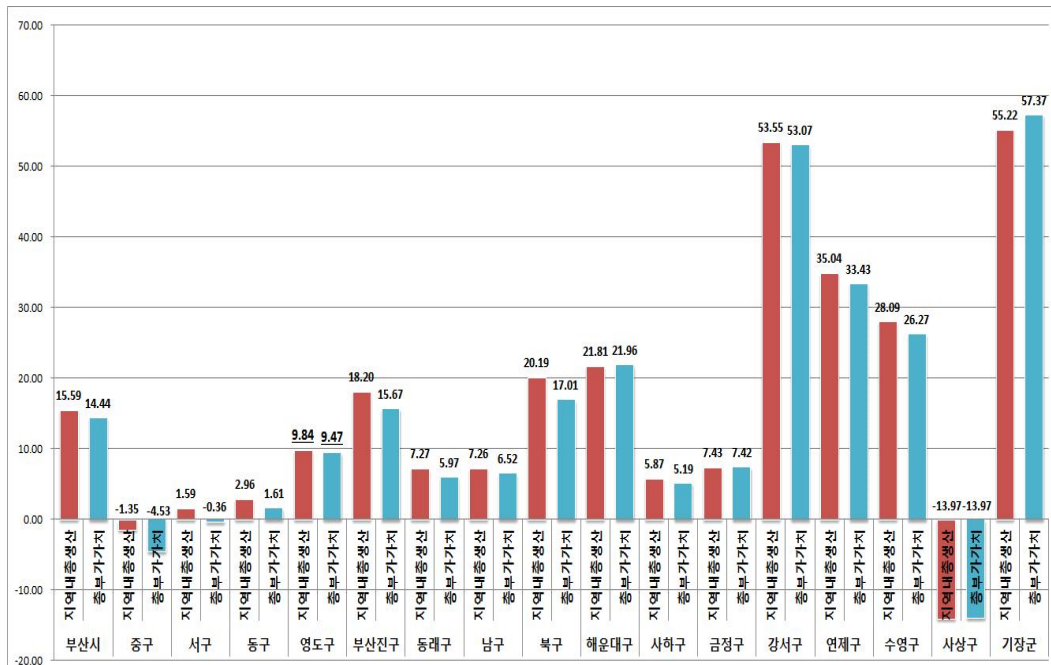
자료 : 국가통계포탈 자료를 기초로 필자 작성([http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList\\_01List.jsp?vwcd=MT\\_OTITLE&parmTabId=M\\_01\\_02#SubCont](http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList_01List.jsp?vwcd=MT_OTITLE&parmTabId=M_01_02#SubCont)), 2017.3.20. 검색

### ■ 지역 내 총생산 및 총 부가가치율도 낮은 수치 기록

- 지역 내 총생산 증가율('11년 대비 '14년)의 경우 영도구는 9.84%, 중구는 -1.35%로 부산시 평균인 15.59%보다 저조한 상황임
- 총 부가가치 증가율도 영도구는 9.47%, 중구는 -4.53%로 부산시 평균 14.44%보다 현저하게 낮은 수치임

- 영도구는 수리조선, 조선기자재 산업 등이 지역의 기반산업으로 성장해 왔으나, 최근 조선업의 경기 침체, 시설 노후화, 인구 감소 등으로 인한 지역 경제 성장이 정체되어 있는 상황임
- 중구도 총생산 및 부가가치 증가율이 급격히 떨어지고 있어 지역 산업의 육성방안 마련, 주력 산업 전환 등의 대책 마련이 필요할 것으로 평가됨

그림 2. 부산시 행정구역별 지역 내 총생산 및 총부가가치 증가율('11년 대비 '14년)



자료 : 국가통계포털 자료를 기초로 필자 작성([http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList\\_01List.jsp?wcd=MT\\_OTITLE&parmTabId=M\\_01\\_02#SubCont](http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList_01List.jsp?wcd=MT_OTITLE&parmTabId=M_01_02#SubCont)), 2017.3.20. 검색

## ■ 한진중공업 및 자갈치 시장 지역은 교통의 요지, 원도심의 관문역할을 담당, 국가적 차원에서 개발이 필요

- 한진중공업 및 자갈치 시장 지역은 영도구와 원도심의 연결 지점으로 관문역할(부산대교, 영도대교)을 담당하고, 동부산과 서부산을 잇는 고가도로(부산항 대교, 남항대교)의 중간 지점으로 사람과 교통이 집중되는 요지에 위치하고 있음
- 부산 북항 재개발 및 연안지역 재생사업이 완료되면 바다를 통해 그 결과물을 한 눈에 조망할 수 있는 곳에 위치함
- 따라서 본 지역은 단순히 한 구역의 도시재생이 아닌 영도구와 원도심의 도시재생사업 전체의 구심점 역할을 담당하게 될 핵심적인 지역으로 평가됨

- 그러므로 본 지역을 도시재생의 선도 지역으로 지정, 부산의 지역경제 활성화와 인구 증가 효과가 극대화될 수 있도록 국가적인 차원에서 체계적이고 미래지향적인 개발이 필요함

## 한진중공업 이전 시 중소 협력업체 연쇄 이전에 따른 인구 감소 및 경기 침체, 이전 가능 부지 선정, 원부지에 대한 난개발 등이 우려

### ■ 한진중공업의 가장 큰 문제점은 영도조선소는 협소한 부지와 시설의 노후화로 평가

- 영도조선소 총면적은 약 76,000평으로 국내 조선소로는 유일하게 대도시의 원도심에 위치하고 있어 인력수급에는 가장 좋은 환경에 있는 반면 국내 대표 조선소 중 매출액 대비 생산 환경은 가장 열악한 상황임
- 국내 3대 조선소(현대, 대우, 삼성)는 모두 총면적 10만평 이상의 규모임
- 또한 1937년 설립된 한진중공업 영도조선소의 시설은 현재 약 70년으로 노후화되어 있고, 생산성 저하의 가장 큰 요인으로 작용하고 있어 이전이 필요함

### ■ 한진 중공업 이전 시 중소 협력업체 연쇄 이전 예상

- 한진중공업 종사자의 대부분이 영도구 이외 지역에 거주하고 있으나 인근 협력업체 및 상권이 형성되어 있어 조선소 이전에 따른 추가적인 인구 감소 현상은 단기적으로는 불가피할 것으로 예상됨
- 영도구 연안 지역의 선박수리조선 및 관련 업체는 '14년 기준 총 487개사가 입지하여 그 집적도가 매우 높은 편으로 협력업체 및 관련 기업의 연쇄적인 이전은 단기적으로는 영도구 지역의 경기 침체의 원인이 될 가능성이 있음

### ■ 이전 가능 부지 선정, 원부지에 대한 난개발 우려

- 조선소 특성 상 넓은 면적이 필요, 해안지역에 위치해야하는 입지적 요건을 고려한다면 적정 이전 부지 선정에 어려움이 따를 것으로 예상됨
- 기존의 우리나라 친수공간 위주의 난개발과 문화적 유산 보존 등의 지속가능한 개발 계획이 필요함

## 자갈치 시장 재생 사업 시 지역 상권활성화 및 유기적 연계 방안 부재, 차별화된 콘텐츠 발굴 미흡, 경제활성화 방안 부족 등의 문제 발생

### ■ 자갈치 글로벌 수산물명소화 사업(이하, 명소화 사업) 추진 시 지역 상권활성화 및 이해관계자의 유기적 연계 방안 부재

- 명소화 사업은 코디네이터의 부재 등으로 인해 행정기관의 과업 과중 및 주민역량을 강화할 수 있는 프로그램이 부족함
- 입점 예정상인들 이외의 다양한 이해관계자와의 의견을 효과적으로 반영하지 못하는 문제점이 있음

### ■ 차별화된 콘텐츠 발굴 미흡, 경제활성화 방안 부족 등의 문제 발생

- 주변 소형 식당 및 신동아 시장, 자갈치 현대화 시설, 건설 예정인 명소화 시설이 모두 활어 및 해산물을 회센터 방식으로 지역 내 과열 경쟁의 우려가 있음
- 지역 홍보 및 경제 활성화를 위해 다양한 방안을 마련하고 추진해야 할 주체의 부재로 인한 도시재생 사업의 상권 회복 및 관광 증진 등의 목표를 달성하기에는 한계가 있음

## 요코하마미나토미라이21(MM21), 미국 뉴욕(브루클린) 해군공창 재개발 사례는 항만도시재생의 다양한 시사점 제시

### ■ 해외의 선진 도시재생 사업에서는 사회적 측면에서 역사적 보존, 지역공동체와의 조화를 강조

- 재생사업 계획 수립 시에 역사적 교육적 가치가 있는 시설 및 장소는 중요 문화재 또는 지형물로 지정, 개발 공모 시 역사적 가치를 보존할 수 있는 계획안을 제안하도록 유도하는 것이 바람직함
- 재생 사업은 지역주민의 취업, 경제 활성화와 연계 될 수 있는 방향으로 진행되어야 함

### ■ 토지 임대는 표준분양가격, 장기 임대를 지향, 입주업체의 다양성 추구

- MM21은 분양 시 최고가 입찰이 아닌 표준분양가격을 설정, 부르클린 해군공창은 장기 임대를 실시하여 난개발 방지와 향후 개발의 유연성을 확보하였음



- 입주 업체의 다양성 추구를 통해 일부 입주 업체의 경영부실 및 일부 산업의환경변화로 인한 경제적 위험을 최소화하고, 경제적 시너지 효과를 추구함

## ■ 환경친화적 개발과 운영주체의 독립성 확보

- 환경 친화적 개발을 통해 태양광, 풍력에너지 등의 대체에너지를 활용하는 등 환경 친화적 단지 조성과 단지 주변의 환경감시 및 관리 역할을 철저히 수행함
- 운영주체에 대한 자치권 및 독립권을 보장하고, 정부기관은 포괄적인 규제 감독을 수행하여 장기 계획 및 전략에 중점을 두는 것이 바람직함

# 한진중공업 이전 시나리오 분석 및 이전 후 봉래동 지구 도시재생 방향 제시

## ■ 이전에 대한 4가지 시나리오(기존 영도부지 활용, 감만·신감만 부두 이전, 신선대 부두 이전, 거제 지역 이전) 평가

- 기존 영도부지 이용의 경우 노후화된 장비교체 및 기존 도크 활용 등을 통해 비용최소화를 달성할 수 있으나, 향후 경기 변화에 따른 기회비용 발생, 경영상 어려움 지속, 현재 추진 중인 북항 재개발 사업, 영도재생사업의 지리적 단절 요인으로 작용하는 등 가능성은 낮은 것으로 평가됨
- 감만·신감만 부두는 선박 입출항의 용이, 부산항 대교 외측 입지에 따른 각종 대형 특수구조물 운송이 용이한 장점은 있으나, 신감만부두 터미널운영사의 계약 문제로 인해 소요부지 25만평(한진중공업 및 협력업체) 확보가 어려운 문제점이 있음
- 신선대 부두의 경우 부지 면적이 35만 평, 부두의 총길이 1,800m의 직선 안벽을 보유 하고 있어 특수선 계류에도 이점이 있음, 그러나 정부기관의 입장에서는 이 지역을 도심 컨테이너 부두로 유지하여 사용할 가능성이 있음
- 거제 지역으로 이전 시 조선 기반 시설이 충분하고, 연관 산업 집적도가 높아 경제적 효과를 창출할 수 있는 장점을 가지고 있으나, 거제 지역의 부지 선정에 따른 비용 부담, 부산시의 기간산업 유출이라는 문제점이 상존함

표 1. 한진중공업 이전 시나리오 별 장·단점 비교

구 분	영도 부지	감만, 신감만 부두		신선대 부두	경상남도 거제 지역
부두 길이	770m	2,286m		1,800m	-
시설 면적	251 천㎡ 7만 6천평	1,021천㎡ (31만평)		1,170천㎡ (35만평)	-
운영 사	한진중공업(주)	신감만 동부부산 컨테이너 터미널(주)	감만 부산인터내셔널(주)	CJ대한통운 부산컨테이너 터미널(주)	-
계약 기간	-	2031.05.09	2017.12.31	2017.12.31	-
현 상황	부지 이전 희망	-	2016.11.1 5. 통합 부산항컨테이너 터미널 (주) 출범	-	국내 최대 조선업 특화 지역
개발 방향	영도베타타운 근대산업	해수부/부산시 : 해양산업클러스터 BPA : 컨테이너부두 유지(도심 화물부두)		-	-
추진 기관	-	해수부/부산시/BPA		-	-
장점	· 기존 시설 활용 등을 통한 비용 최소화	· 이전 시 활용 부지 여력 충분 · 선박 입출항이 용이 · 각종 대형 특수구조물 운송이 용이		· 이전 시 활용 부지 여력 충분 · 선박 입출항이 용이 · 각종 대형 특수구조물 운송이 용이 · 해군작전사령부 연계 발주 가능(지리적 이점) · 추가 공유수면 해상 시설 확장 가능 · 직선 안벽 보유, 특수선 계류 이점	· 기반 시설 충분 · 연관 산업 집적도가 높음 · 선박 입출항이 용이 · 각종 대형 특수구조물 운송이 용이
단점	· 시설 노후화로 인한 경쟁력 약화 · 대형선 건조를 위한 부지 협소 · 향후 수요 대응 미흡으로 인한 기회비용 발생	· 상대적으로 얕은 수심 · 신감만 부두 운영사 이전 문제 해결 필요 · 미해결 시 부지 추가 확보 필요		· 부두 기능으로도 최상의 조건 · 해양수산부·BPA는 도심 컨테이너 부두로 유지할 가능성이 높음	· 부지 선정(개발)에 따른 비용 부담 · 부산시 지역 산업의 유출

자료 : 저자 작성

## ■ 영도조선소 이전 후 포괄적 협의회 구성을 통한 다양한 이해관계자와의 유기적 연계성 확보

- 다양한 의견을 수렴하고, 개발에 따른 갈등 요인을 최소화하여 효과적인 개발 계획을 추진하기 위해서는 포괄적 협의회 구성을 제안함



- 그리고 지자체를 중심으로 참여 사업자, 지역 대표자 등이 협의회를 구성하여 주민들의 의견을 수렴, 개발사업 전반에 걸쳐 정기적인 협의회 개최 등을 통해 소통의 장을 마련함

그림 3. 봉래동 재생사업 계획 협의회 구성(안)



자료 : 저자 작성

## ■ 절차개발 계획 수립을 통한 시대적 맞춤형 장기 계획 수립

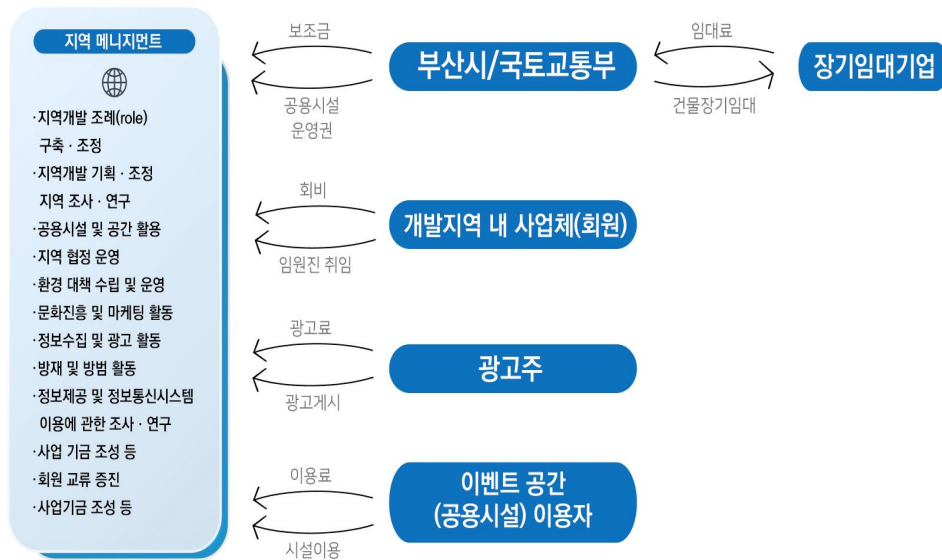
- 요코하마의 MM21은 1965년 도시 개발 계획이 수립된 이후 52년이 지난 지금까지도 개발이 진행 중에 있으며, 뉴욕의 브루클린 해군공창 역시 1981년 이후 37년 이후에도 계속적인 개발 계획이 추진 중에 있음
- 개발 사업의 추진 시 기본계획(Master-Plan) 위주의 개발 방식을 지양하고 점진적이고 순차적인 개발을 통해 체계적이고 균형적인 개발을 도모해야 함

## ■ 개발 지역 운영 및 관리를 위한 지역 매니지먼트 설립 및 운영

- 지속 가능하고 효과적인 도시재생을 실행하기 위해서는 MM21 사업과 같이 민간사업자, 행정기관, 시민 등 다양한 이해관계자의 의견을 수렴하고, 주체적인 운영이 가능한 지역 매니지먼트를 제안함

- 지역 매니지먼트의 구성원은 해당 지역에서 사업을 영위하거나 예정되어 있는 사업자, 지역 주민 협의체 구성원, 행정기관, 기금지원 단체 및 기업 등으로 구성하고, 개발 지역의 경제 활성화, 가치 창출을 위한 총괄적인 운영관리를 실행함

그림 4. 지역 매니지먼트 네트워크 구상(안)



자료 : 저자 작성

## ■ 한진중공업 이전 시 관련협력업체와 연계 이전하여 특수목적선 클러스터 단지 구축

- 영도지역의 새로운 산업을 도입하고 조화로운 도시재생을 추진하기 위해서 한진중공업 이전 시 영도 지역에 소재한 관련협력업체의 연계 이전 방안을 강구해야 함
- 이에 한진중공업 이전 시 관련협력업체와 연계한 “특수목적선 클러스터”를 통해 및 관련 산업을 집적화하는 융·복합 산업단지 구축을 추진함

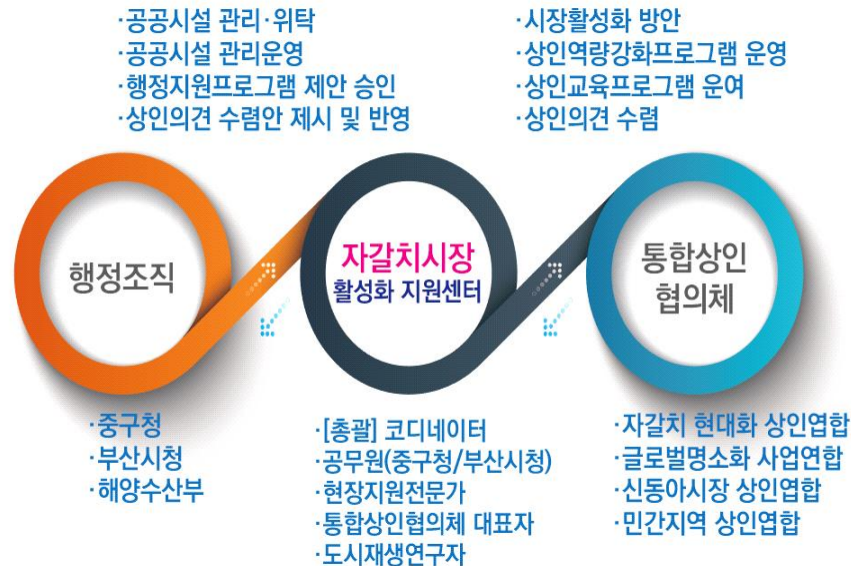
## 자갈치 시장 재생사업 시 활성화 자원센터 설립, 차별화된 콘텐츠 도입, 상인 교육 프로그램 도입을 통한 경쟁력 강화 필요

### ■ 지역경제 활성화를 위한 ‘자갈치시장 활성화 지원센터’ 설립이 필요

- 문화, 복지, 지역 상권 활성화 등 다양한 분야를 담당할 수 있는 전담 조직인 ‘자갈치시장 활성화 지원센터’ 설립이 필요함

- 활성화 지원센터는 행정조직과 통합상인협의체와의 유기적 연결과 일관성 있고, 공정한 재생사업 추진을 위한 활성화 방안을 마련해야 함

그림 5. 자갈치시장 활성화를 위한 협력 구조 형성



자료 : 저자 작성

## ■ 명소화 시설을 ‘수산물 유통마트, 고급 카페테리아’로 특화

- 타이페이의 상인수산물(上引水産)과 같이 고품질의 수산물을 합리적인 가격으로 제공하고, 다양한 수요층이 찾을 수 있는 공간으로 개발할 필요가 있음
- 수산물 시장 시설의 세련화, 판매 상품 및 서비스의 고급화 추구를 통해 상품의 가치를 향상시키고, 방문자 중심에서 다양한 니즈에 부합하는 콘텐츠 도입이 필요함

## ■ 상인 교육 프로그램 도입 및 운영을 통한 경쟁력 강화

- 젊은 인재를 양성하고, 기술을 전수할 수 있는 프로그램 개발 및 실질적인 교육이 이루어질 장(場)을 마련하여 청년층의 새로운 일자리를 창출하고, 전통기술이 계승될 수 있는 문화를 정착시킴
- 수산물 가공 및 포장 등의 연구개발을 통해 부가가치를 향상시키는 연구개발 프로그램, 외국인 관광 방문을 대비한 기초적인 외국어 교육프로그램 등의 도입을 통한 상인들의 경쟁력 강화 방안을 마련해야 함

## KMI 연구보고서

구분	제목	발행일
제1호	국내 해운금융의 한계 및 발전 방향	2017.09.07
제2호	한·투발루 협력증진을 위한 참다랑어 외해양식 투자의 타당성 분석	2017.09.08
제3호	물류전문인력, 일자리 창출 및 국가경쟁력 확보에 기여	2017.09.11
제4호	수산시장의 소비자 신뢰 제고를 위한 정책 지원방안 연구	2017.09.12
제5호	AMP 설치 수요조사 및 추진과제 연구	2017.09.13