

국내 마리나항만 개발사업에 관한 비판적 고찰

-국내 마리나항만의 문제점 및 근원적 해결 방안-

A Critical Review of Domestic Marina Port Development Projects

- Problems and fundamental solutions of domestic marina ports -

김남규*·장승현**

Kim, Nam Gyu · Jang, Seung Hyun

목 차

- I. 서 론
- II. 연구방법
- III. 국내 마리나항만 개발사업의 시작과 현재 그리고 문제점
- IV. 국내 마리나항만 개발사업 시 발생하는 문제의 원인과 해결방안
- V. 결론 및 제언

Abstract: This study was conducted to analyze the inception and current state of marina port development projects, identifying root causes of issues and proposing solutions accordingly. For this purpose, we conducted a literature review and in-depth interviews with experts to arrive at the following results. First, the primary issues with domestic marina port development projects were identified as project discontinuation, deficit operation, and deterioration of the project. Second, the causes of problems arising from the lack of business feasibility of domestic marina port development projects were found to be conflicts between interest groups, harmful effects of private investment methods, insufficient feasibility and eligibility studies, and disorganized laws and systems. Third, to address these fundamental problems, establishing cooperative governance and government-led industry development were suggested. Eventually, it was found fostering a government-led development environment and

* 제1저자, 국립목포해양대학교 초빙교수.

** 교신저자, 계명대학교 조교수, shjang@kmu.ac.kr

implementing cooperative governance are crucial for the success of marina port development projects.

Key words: Marina, Development Project, Marina Industry Revitalization, Cooperative Governance

I. 서 론

2010년 1월 27일 정부는 「제1차 마리나항만 기본계획」을 발표한다.¹⁾ 해양레저 활동의 증가에 따른 부족한 해양 인프라 시설의 확충이 주요 이유였으나 거기에는 더 큰 이유, 미래형 고부가가치 산업인 마리나항만 개발을 통한 마리나산업을 국가적 신성장동력 산업으로 육성하겠다는 원대한 목표가 존재하고 있었다.²⁾ 정부의 이러한 기조에 따라 해안과 인접한 지자체는 즉각 반응했다. 너나 할 거 없이 사업추진을 환영하며, 마리나항만 개발 대상에 선정되기 위해 각고의 노력을 기울였다. 이 과정을 통해 43개소의 대상 지역이 선정되었고, 선정된 지자체는 마리나항만 개발을 통해 지역산업 발전 방안을 모색하기 시작한다.

이후 10년이란 시간이 흘러 「제2차 마리나항만 기본계획」이 발표되기에 이른다. 그동안 요트를 포함한 동력수상레저기구의 수는 급격히 증가하였다. 2006년 4월부터 실시된 개인소유 수상레저기구 등록 이후 2010년까지 등록된 수상레저기구의 수는 7,980대³⁾에서 2021년 34,576대⁴⁾로 약 433%의 증가세를 보였다. 또한, 이 기간 코로나19라는 암초를 만났음에도 불구하고, 젊은 층을 중심으로 서핑, 웨이크보드, 수상스키, 프리다이빙 등의 해양레저 활동으로 수요가 증가하여 수상레저업, 관련 의류 및 용품업 등 파생산업이 발전하는 선순환구조를 구축해 왔다. 물론 많은 이들이 기대한 바와 같이 2000년대 중·후반 국민소득이 3만 불을 넘어서면서 해양레저산업이 국가 산업을 선도하는 산업으

1) 국토해양부(2010), p. 1

2) 국토해양부(2010), p. 9

3) 마리나포털(2015)

4) 해양경찰청(2022), p. 350

로 성장한 것은 아니지만, 해양레저산업은 분명 조금씩 발전해 오며 국내 환경에 입지를 넓혀왔다.

그러나 정작『제2차 마리나항만 기본계획』이 고시되고 3년여가 흐른 현시점까지 마리나산업은 답보상태에 있다. 2010년 『제1차 마리나항만 기본계획』이 고시될 당시 2019년에는 43개소의 크고 작은 마리나항만의 개발을 계획하였으나, 계획 추진 중 민간투자 유치를 촉진하기 위해 『제1차 마리나항만 기본계획 수정계획』을 발표해 43개소의 마리나항만 예정 구역을 58개소로 늘리기에 이른다.⁵⁾ 『제1차 마리나항만 기본계획』과 『제1차 마리나항만 기본계획 수정계획』이 종료된 현시점에 개발된 마리나항만은 37개소로 당초 계획에는 턱없이 부족해 정부의 『제1차 마리나항만 기본계획』은 사실상 실패한 것으로 볼 수 있다. 일각에서는 이 기간 세월호 참사를 비롯한 해양 안전사고에 대한 부정적 여론 형성과 더불어 여전히 요트를 비롯한 해양레저 활동을 상위계층의 전유물처럼 바라보는 부정적 인식이 함께 장애 요소로 작용한 것은 아닌가 하고 그 이유를 분석한다.⁶⁾ 그렇다면 아직은 해양레저산업에 부정적 인식이 팽배한 우리나라에서 마리나항만 개발 사업은 국내의 실정에 맞지 않는 것일까? 꼭 그렇지만은 않다. 앞서 이야기한 바와 같이 국내 해양레저산업은 코로나19라는 팬데믹에도 불구하고, 그 수요와 산업이 성장을 거듭하고 있다. 특히, 최근 해양레저 관광산업 활성화 정책을 통해 레저산업의 기초체력을 높이고, 선진국형 해양레저 인프라를 구축한다는 목표⁷⁾를 다시 세운 정부의 목표 달성을 위해서라도 마리나항만 개발은 필수적이다.

학계에서도 마리나항만 개발⁸⁾ 및 마리나산업 활성화⁹⁾를 위한 여러 논의가 이루어졌다. 국내 마리나항만과 관련된 연구는 『제1차 마리나항만 기본계획』이 시행된 2010년 이후 본격적으로 수행된 반면, 해양레저 선진국이라 할 수 있는 미국 및 유럽의 경우 마리나항만 개발 및 관광을 포함한 마리나산업과 관련된 다양한 연구¹⁰⁾들이 마리나 개발 초기인

5) 해양수산부(2015b), p. 7

6) 데일리인(2022)

7) 해양수산부(2022)

8) 김남규, 이근모(2023), 김남규, 이재형(2020a), 김남규, 이재형(2020b), 김상범, 박재덕, 이수범(2012), 김홍섭(2013), 박재덕, 윤유식, 김기현(2014), 양영철(2022), 유성희(2016), 이재형(2012), 장승현, 임새미(2018), 장승현, 하제현(2016)

9) 김가야, 여호근, 임종언(2018), 김남규, 장승현, 이근모(2022), 최석문, 민영훈, 홍장원, 이정아(2023), 한장현(2023)

10) Caffyn, A., & Jobbins, G.(2003), Dragović, B., & Tselentis, V.(2015), Kizielewicz, J., & Luković, T.(2013), Klein, M., & Zviely, D.(2001), Miller, M. L., & Auyong, J.(1991), Phillips, M. R., & Jones, A. L.(2006), Rood, M. V., & Warren, R.(1974), Salaudinn, M., Jayathilaka, R., & Velasco, C. R.(2015),

1970년대부터 다양하게 수행되었다. 이에 미국과 유럽 등지의 마리나는 지역을 대표하는 관광자원이자, 해양레저산업의 중심으로 자리 잡게 되었다. 그에 반해 우리나라는 아직 마리나항만 개발사업과 마리나산업이 정착단계에 있어 다양한 관점에서 논의가 필요한 실정이다. 특히, 지금까지 연구된 대다수 마리나 관련 연구는 마리나 개발에 따른 긍정적 측면만을 부각하고 있다. 물론 소수의 연구, 김남규, 이근모(2023), 김남규, 이재형(2020a), 장승현, 임새미(2018), 장승현, 하제현(2016) 등 몇몇 연구는 마리나항만 개발사업에 대한 비판적 시각을 견지하고 그 문제점을 지적해 왔다. 분명 해당 연구들은 마리나항만 개발사업이 해양레저산업의 중심으로 자리하는 데 기여하는 또 다른 관점이자 노력이었다고 볼 수 있다. 본 연구는 여기에서 한발 더 나아가려 한다. 마리나항만 개발사업을 비판적으로 분석하고 문제점을 지적했던 그동안의 연구 결과들을 정리, 고찰하고 전문가 면담을 추가함으로써 근원적 문제와 더불어 해결 방안까지 제시하고자 한다.

그리고 이러한 연구 목적 달성을 위해 연구 문제는 다음과 같이 설정했다. 첫째, ‘국내 마리나항만 개발사업을 저해하는 근원적 문제는 무엇인가?’, 둘째, ‘국내 마리나항만 개발사업의 근원적 문제의 원인은 무엇인가?’, 셋째, ‘국내 마리나항만 개발사업의 근원적 문제해결 방안은 무엇인가?’

II. 연구방법

본 연구에서는 국내 마리나항만 개발사업의 시작과 현재를 분석하여 근원적 문제의 원인과 그에 따른 해결 방안을 도출하기 위해 문헌고찰과 전문가 심층면담을 통해 연구 결과를 도출하였다.

구체적으로 문헌고찰을 통해 국내 마리나항만 개발사업의 시작과 현재를 분석해 근원적인 문제점들을 도출하였다. 전문가 심층면담을 통해서도 앞서 문헌고찰을 통해 도출된 근원적 문제점의 원인과 그에 따른 해결 방안을 도출하였다.

1. 문헌고찰

문헌고찰은 연구 문제에 대한 답을 도출하기 위해 실증적인 근거들을 종합하는 연구 방법이다.¹¹⁾ 본 연구에서는 국내 마리나항만 개발사업의 시작과 현재를 분석하기 위해 국내 마리나항만과 관련된 논문, 연구보고서, 신문기사, 뉴스, 사업제안서, 관련 기획 프로그램 영상, 각종 회의록 등을 분석하였다. 이를 통해 국내 마리나항만 개발사업의 시작과 현재 그리고 대표적인 문제점들을 도출하였다. 이렇게 도출된 결과는 국내 마리나항만 개발사업의 근원적 문제의 원인과 해결 방안 도출을 위한 전문가 심층면담의 기초 자료로 활용하였다.

2. 전문가 심층면담

1) 연구참여자

본 연구에서의 연구참여자는 유목적 표집(purposeful sampling)을 통해 마리나 관련 전문가 6명을 연구참여자로 선정하였다. 선정된 연구참여자는 연구 주제와 관련된 대표성, 적절성, 전문성 등을 고려하여 마리나 관련 전문적 지식과 경험, 그리고 관련 연구 및 종사 경력이 5년 이상의 경력을 갖춘 사람을 선정하였다. 연구참여자 A, B, C는 현재 해양스포츠 관련 학과 및 전공교수로 재직 중이며, 마리나산업과 해양스포츠산업 관련 연구를 장기간 수행한 전문가로 본 연구의 주제와 관련된 대표성, 적절성, 전문성을 고려하여 연구참여자로 선정하였다. 연구참여자 D는 해양공간·건축 분야 전문가로서, 다양한 마리나 관련 연구용역의 연구책임자로 참여한 경험이 있어, 연구참여자로 선정하였다. 연구참여자 E는 최근 마리나항만 개발 및 마리나산업 관련 연구를 활발히 진행하고 있는 연구자로서, 마리나항만 개발 및 마리나산업의 최근 동향 및 변화에 대해 해박한 지식을 보유하고 있어 연구참여자로 선정하였다. 연구참여자 F는 H마리나 운영자로 마리나산업 현장의 의견과 운영실무자의 시각으로 바라보았을 때, 국내 마리나항만 개발사업의 문제 및 해결방안을 도출하고자 연구참여자로 선정하였다. 이와 같은 과정을 통해

11) Eden, J., Levit, L., Berg, A., & Morton, S.(2011)

본 연구에 참여한 6명의 연구참여자 특성은 <표-1>과 같다.

■ 표-1. 연구참여자의 특성 ■

No.	성명	구분	연령	경력
1	A	교수	50대	25년
2	B	교수	40대	20년
3	C	교수	40대	18년
4	D	박사	40대	23년
5	E	박사	30대	7년
6	F	마리나 운영자	40대	12년

*연구참여자의 성명은 가명을 사용하였음.

2) 자료수집 및 분석

본 연구의 자료수집은 2023년 5월부터 8월까지 넉 달에 걸쳐 이루어졌다. 면담은 연구참여자들과 협의를 통해 연구실, 카페에서 대면을 통한 방법과 ZOOM을 이용한 비대면 방법을 병행하며 이루어졌고, 면담이 이루어지기 전 본 연구의 목적과 취지, 그리고 체계적 문헌고찰을 통해 도출된 국내 마리나항만 개발사업의 시작과 현재, 그리고 문제점에 대해 의견을 나눈 이후 면담을 시행하여 연구참여자가 연구의 내용을 파악할 수 있도록 하였다. 또한, 모든 면담이 이루어지기 전에는 연구참여자에게 연구 참여동의서를 받고 연구를 진행하였다. 면담은 1회당 60분에서 90분 내외로 이루어졌다. 본격적으로 진행된 면담에서 면담내용은 휴대전화로 녹음하여 전사(轉寫) 작업을 하였으며, 부족한 내용은 전화와 ZOOM을 통한 추가 면담을 거쳐 내용의 충실성을 높였다.

전사된 자료는 일차적으로 부호화 과정을 거쳤고, 부호화된 자료는 유사 내용을 중심으로 2차 범주화 과정을 거쳤다. 이렇게 범주화된 내용은 여러 차례 자료분석을 통한 검토를 거쳐 최종적으로 범주화된 연구결과를 도출하였다.

3) 연구의 진실성

본 연구에서는 연구참여자 검증법(member checking)과 삼각검증법(triangulation)을 통해 연구의 진실성을 확보하였다. 먼저 연구참여자 검증법은 연구 내용을 연구참여자

게 보여주고 확인·검증받는 방법으로 범주화된 심층면담의 내용을 연구참여자에게 알려 주고 그들의 의견과 경험이 적절하게 반영되었는지를 확인하는 방법이다. 따라서 본 연구에서는 연구의 진실성을 높이기 위해 전사 후 부호화와 범주화 과정을 거친 자료를 연구에 참여한 모든 연구참여자에게 보낸 후, 본인이 심층면담 시 이야기한 내용과 전사를 거쳐 정리된 내용이 일치하는지를 확인하여 모든 연구참여자에게 검증받아 연구의 진실성을 확보하였다.

두 번째 방법은 삼각검증법이다. 심층면담을 통해 도출된 내용을 다양한 자료를 활용하여 검증하기 위하여 다양한 자료(선행연구, 보고서, 신문기사, 뉴스, 사업제안서, 통계자료 등)를 활용하였다. 또한, 연구의 진실성을 높이기 위해 연구참여자들과 마리나 관련 연구 경험이 있는 교수 1명, 박사 1명과 함께 심층면담의 내용을 다양한 자료를 기반으로 여러 차례 교차검증을 시행해 연구의 진실성을 확보하였다.

Ⅲ. 국내 마리나항만 개발사업의 시작과 현재 그리고 문제점

1. 국내 마리나항만 개발사업의 시작과 현재

마리나항만 개발사업이 국내 주요 이슈로 부상하게 된 시기는 2000년대 중·후반으로 볼 수 있다. 1990년대 중·후반 해양레저스포츠에 관한 관심이 증가하기 시작하며, 부산, 제주 등 주요 지방해안 도시들을 중심으로 해양레저스포츠를 포함한 관광 개발 정책을 내놓기 시작하였다.¹²⁾ 지방해안 도시들을 중심으로 해양레저스포츠 관광 개발 정책이 나타나게 된 주요한 이유로는 1990년대 30여 년 만에 부활한 지방자치제의 시행이 그 이유로 꼽힌다. 지방자치제의 시행으로 인해 중앙정부에 집중되어 있던 권한이 지방정부로 이양되게 되고, 이는 자연스레 지방정부의 자립에 대한 고민으로 연결되었다.¹³⁾

12) 연합뉴스(1997)

13) 장승현, 오세복(2016), p. 40, 안태열(2001)

이러한 고민을 가지고 있던 지자체 중 해안에 인접한 지역에서는 해양자원을 이용한 관광상품을 개발하여 지역경제 활성화 방안을 모색하게 되었다. 실제 해안을 끼고 있는 지자체들은 앞다투어 해양레저스포츠 관련 이벤트들을 개최하거나, 마리나항만 개발사업을 추진하는 등 과열된 경쟁 양상을 보였고, 이는 정부의 마리나항만 개발사업의 당위성과 근거 마련의 일환이 되었다.¹⁴⁾

이러한 사회적 변화에 따라 정부에서는 2009년 「마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률」을 제정·공포하며 국가 차원의 마리나항만 개발을 위한 기틀을 닦았고, 이듬해 「제1차(2010~2019) 마리나항만 기본계획」을 고시하여 마리나의 체계적인 개발과 해양레저산업의 육성을 통한 연관 산업과의 유기적 체계구축을 모색하였다.¹⁵⁾ 이후 「제1차(2010~2019) 마리나항만 기본계획」이 고시된 이후 4년이 흐른 시점에서 정부는 4년간의 해양관광 환경변화와 해양레저스포츠 수요자의 다양한 요구를 반영하기 위하여 마리나항만기본계획의 변경을 추진할 것을 발표하고¹⁶⁾, 2015년 「제1차(2010~2019) 마리나항만 기본계획 수정계획」을 발표하였다. 수정계획의 주요 골자는 해양관광 환경의 변화와 해양레저스포츠 수요자의 증가에 따라 기존 43개소의 마리나 개발 계획을 58개소로 늘리겠다는 것이 주요 내용이었다.¹⁷⁾ 이후에도 정부에서는 해양관광 활성화와 마리나 산업 클러스터 구축을 위한 국가지원 거점마리나 지정사업¹⁸⁾, 어촌에 활력을 불어넣고 해양레저산업을 활성화하기 위해 어항 내 유희수역에 레저선박 계류시설을 설치하는 마리나역 조성 사업¹⁹⁾, 경제성과 해양레저스포츠 활동에 효과적인 마리나를 개발하기 위한 내수면 마리나 개발사업²⁰⁾ 등 마리나 산업 활성화를 위해 국가차원의 여러 지원 정책을 펼쳤다. 또한, 마리나산업 활성화의 근간이 되는 전문인력 양성을 위해 2014년, 2018년, 2022년 마리나 전문인력 양성기관을 선정하였고, 마리나 클러스터 구축을 위해 부산, 통영에 마리나비즈니스센터 건립을 확정하는 등 마리나의 조성뿐만 아니라 마리나 산업의 활성화를 위해서도 다양한 노력을 기울였다.

14) 장승현, 하제현(2016), p. 479.

15) 국토해양부(2010), p. 2.

16) 해양수산부(2014), p. 1.

17) 해양수산부(2015b), p. 1~19.

18) 해양수산부(2015c), p. 3.

19) 해양수산부(2015a), p. 1.

20) 해양수산부(2018), p. 1.

그러나 「제1차(2010~2019) 마리나항만 기본계획」의 기간을 거쳐 2020년 「제2차(2020~2029) 마리나항만 기본계획」이 고시된 현시점에도 국내 마리나항만 개발사업이 당초 계획과 같이 성공적인 방향으로 가고 있는가에 대해서는 많은 의문이 존재한다. 실제 정부에서는 2015년 「제1차(2010~2019) 마리나항만 기본계획 수정계획」을 통해 2019년까지 58개소의 마리나항만을 개발하겠다고 공언했음에도 불구하고, 2023년 현재 개발되어 운영 중인 마리나항만은 37개소에 불과하며,²¹⁾ 현재 운영 중인 마리나 위치도는 <그림-1>과 같다.

■ 그림-1. 전국 운영 중 마리나 위치도 ■



21) 해양수산부(2023), p.1.

한편, 「제2차(2020~2029) 마리나항만 기본계획」에서는 마리나항만 예정 구역을 70개 소로 늘려 크고 작은 마리나항만을 개발하고자 하나, 여러 현실적인 어려움으로 계획이 정상적으로 진행될지에 대해서는 의문이 있는 것이 사실이다. 마리나 관련 산업육성 역시 국내 요트와 모터보트의 수출액은 매우 낮은 것으로 나타나고 있다. 관세청에 따르면 지난 10년간 요트의 평균 수입액은 3,548,000달러에 달하는 반면, 수출액은 347,100달러에 불과하고, 그중 6년은 수출액이 아예 없어 무역수지 적자 폭이 매우 큰 것으로 나타났다.²²⁾ 이렇듯 20여 년간 해양관광 활성화를 목적으로 야심차게 준비한 마리나항만 개발사업이 지난 과오를 반복하지 않고, 계획과 같이 추진해 나가기 위해서는 그동안 발생했던 문제의 원인을 명확하게 살펴보는 것이 실패를 반복하지 않는 첫걸음이라 할 수 있을 것이다.

2. 국내 마리나항만 개발사업의 문제점

마리나항만 개발사업이 본격적으로 논의되던 2000년대 중·후반만 하더라도 마리나 산업이 국가적 산업으로 성장하고, 국내 해양관광을 견인하는 중추적인 산업으로 발돋움할 것이라 점쳐졌다. 그러나 현시점에서 그러한 장밋빛 미래를 그리기는 어려운 게 사실이다. 그동안 마리나항만 개발사업과 관련한 문제가 전국적으로, 그것도 계속해서 발생하고 있기 때문이다. 본 절에서는 왜 이러한 현상이 발생하게 되었는지를 마리나항만 개발 추진단계에서의 문제점과 마리나항만 개발 완료 후 문제점으로 나누어 살펴보고자 한다. 구체적으로 마리나항만 개발 추진단계에서 발생할 수 있는 대표적인 문제점으로 ‘마리나항만 개발사업의 중단’이 도출되었고, 마리나항만 개발 완료 후 발생할 수 있는 대표적인 문제점으로 ‘적자운영과 사업의 변질’이 도출되었다.

1) 마리나항만 개발사업의 중단

「제1차(2010~2019) 마리나항만 기본계획」, 「제1차(2010~2019) 마리나항만 기본계획 수정계획」, 거점마리나 지정, 마리나역 지정, 내수면 마리나 지정, 「제2차(2020~2029) 마

22) 이투데이(2021)

리나항만 기본계획』 등을 통해 마리나항만 개발 예정 구역에 포함된 지역은 앞다투어 관련 내용을 홍보하고, 지자체 단체장 치적으로 치켜세우는 등 삼페인을 터트렸다. 그러나 개발 시 막대한 투자 비용이 들어가는 마리나항만 개발사업에 투자를 희망하는 사업체를 찾기란 쉽지는 않았다. 후포마리나와 같이 정부, 도, 지자체의 사업비로 개발하는 마리나항만의 경우 비교적 개발 과정의 문제가 적었으나, 그 외 여러 마리나항만 개발사업은 민간 투자 사업자를 찾기까지 난항을 겪거나, 민간투자자를 결정한 이후에도 여러 문제가 나타나기 시작하였다.²³⁾ 또한, 국제적인 정세의 변화에 따라 개발사업에서는 잡음이 나타나게 되었다.

실제 방아머리 마리나항만은 장기간 인허가 과정에서 우크라이나 전쟁²⁴⁾ 등에 따른 사업비 폭등으로 재원조달이 어려워 재검토 과정에 들어갔고,²⁵⁾ 왜목마리나는 왜목마을 일원에 민간 투자 사업으로 2022년까지 개발할 계획이었으나 투자하기로 했던 중국계 기업 CLGG코리아가 한·중 관계 및 코로나19 장기화 등으로 대규모 자금 송금이 어렵다며 해수부와 당진시 측과의 협약 이후 어떠한 사업계획서를 내지 않아 사업이 백지화되었다.²⁶⁾ 지난 2010년부터 추진된 강정 마리나항만 개발사업은 선석의 70%가량의 공공부분 완공 이외에 나머지 선석과 클럽하우스를 포함한 부대시설 건립에 나서는 민간투자자가 없어 사업추진에 난항을 겪고 있고,²⁷⁾ 해운대 운촌마리나 사업은 특정기업에 대한 특혜 의혹과 문화재 보호구역인 해운대 동백섬 훼손에 대한 논란 등 주민들의 반발로 부산시의회가 사업 철회 요구함으로써 사업이 중지된 상태이다.²⁸⁾ 이처럼 대내외적 환경의 변화, 사업성 등의 이유로 사업이 중단되는 사례가 늘어남에 따라 마리나항만 개발사업에 참여를 희망하는 민간투자자는 줄어들고, 이는 자연스레 마리나항만 개발사업 활성화의 주된 문제점으로 볼 수 있다.

23) 장승현, 하제현(2016), 장승현, 임새미(2018)

24) 2022년 2월 24일 러시아 대통령 블라디미르 푸틴이 특별 군사작전 개시 명령에 따라 러시아가 우크라이나를 침공하면서 발발한 전쟁으로서, 장기간 지속된 전쟁으로 보호무역주의 정책 및 수출규제, 원자재 가격 폭등 등 전 세계적인 물가 폭등 현상이 발발하게 되었다.

25) 경기일보(2023)

26) 당진신문(2022)

27) 현대해양(2020b)

28) 브레이크뉴스(2020)

2) 적자운영

마리나항만 개발사업의 사업성에 대한 의문으로 개발이 중단되거나, 투자자를 찾음에 있어 난항을 거듭하는 주된 이유로는 기존 운영 중인 마리나항만의 적자운영이 가장 큰 영향을 끼쳤다고 볼 수 있다. 국내 내로라하는 대기업으로 분류되는 대한항공이 운영하는 왕산마리나는 적자를 벗어나기 위해 1,500억 원을 쏟아부었으나, 적자를 벗어나지 못하고 있는 것으로 나타났다.²⁹⁾ 이에 매각을 희망하고 있으나, 매수를 희망하는 기업을 찾는 데 어려움을 겪고 있다. 대기업 역시 이러한 상황에 처해있는 만큼 실제 현재 전국의 37개소의 마리나항만 모두가 적자의 늪에 빠져 허덕이는 것으로 전해지고 있다.³⁰⁾

이러한 상황의 지속으로 새롭게 개발되거나, 개발 예정인 마리나항만의 운영자나, 투자자를 찾는 데 난항을 거듭하고 있다. 또한, 기개발된 마리나항만을 운영하는 사업자들 역시 누적되는 적자를 해소하기 위해 시설 사용료를 올려 또 다른 갈등을 야기하고 있다. 운영자 입장에서 사용료 인상은 불가피한 결정이지만, 소비자의 입장에서는 기반시설의 개선이나, 확충 없이 사용료를 인상한다는 결정에 반발을 거듭하고 있다.³¹⁾ 이렇듯 마리나항만의 적자운영은 단순히 운영자의 손해뿐만이 아닌, 시설을 이용하는 이용객, 더 넓은 의미로 국내 마리나산업의 발전을 저해하는 주요한 문제점으로 볼 수 있다.

3) 사업의 변질

마리나는 레저선박을 계류하는 단순한 계류시설을 넘어 해양관광레저 활동을 즐길 수 있는 요트 클럽하우스, 레스토랑, 숙박, 쇼핑몰 등이 제공되는 복합 레저문화 공간으로 이해할 수 있다.³²⁾ 즉, 마리나항만이란 단순히 요트를 계류하기 위해 설계된 요트 하버(Yacht Harbor)가 아닌, 요트 계류를 중심으로 상업시설과 주거·관광 기능이 포함된 워터프론트(Water Front)라 할 수 있다. 하지만 해양레저의 복합문화공간이라 통칭하는 마리나의 중심 역할은 요트를 포함한 해양레저선박을 계류할 수 있는 계류시설이라는 것이다. 국내 마리나 항만개발 시 국가 차원의 지원은 해양레저산업의 발전과 늘어나는

29) 디지털타임스(2020)

30) 디지털타임스(2020)

31) 경인일보(2020)

32) 해양수산부, 한국마리나산업협회(2015), p.2

요·보트의 수요를 수용하고, 관광객 및 지역민에게 요트 관련 서비스를 제공하려는 목적에서 비롯된 것이다. 그러나 문제는 앞서 언급된 마리나항만 운영사업에 대한 적자로 인해 마리나항만 사업의 가장 중심이 되는 요트와 관련된 사업은 배제한 채, 마리나의 입지적 특성만을 활용하여 부가산업에 집중해 이윤을 추구하는 경우가 빈번하다는 것이다.³³⁾

부산의 남천마리나는 폐업직전까지 요트보다는 스쿠버교육시설에 집중된 운영을 하였으며, 부산 해운대 동백섬의 더베이 101은 식음료 시설 위주로 운영하고 있다. 대부분의 이용객들은 더베이101을 해상 레스토랑 정도로 여기고 있는 것이 현실이다. 이렇듯 마리나항만의 본래의 역할이 아닌 변질된 형태로 운영되는 경우 마리나산업의 본질을 훼손한다는 문제점도 존재하지만, 더 큰 문제는 이로 인한 갈등이 지속적으로 발생한다는 것이다. 마리나의 역할 중 기본이 되는 해양레저 선박의 계류가 빠진 사업성 위주의 운영 시, 이는 이해집단간 갈등의 단초로 작용해 갈등이 야기되는 주요한 이유가 되기도 한다.

IV. 국내 마리나항만 개발사업 시 발생하는 문제의 원인과 해결방안

1. 국내 마리나항만 개발사업 시 발생하는 문제의 원인

국내 마리나항만 개발사업의 문제점을 살펴본 결과 개발 추진단계와 운영 단계에서 여러 문제점이 양산되는 것을 확인할 수 있었다. 따라서 본 절에서는 앞서 도출된 문제점들의 원인을 전문가 심층면담과 선행연구를 기초로하여 ‘이해집단 간 갈등’, ‘민간투자방식의 폐해’, ‘타당성 조사 및 적격성 조사의 미흡’, ‘정비되지 않은 법과 제도’로 나누어 살펴보고 논의하고자 한다.

33) 정승현(2017)

1) 이해집단 간 갈등

마리나항만 개발사업 시 개발에 어려움을 야기하는 주된 원인은 이해집단 간 갈등에서 나온다고 하더라도 과언이 아니다. 우리나라는 삼면이 바다로 둘러싸여 있고, 긴 해안선을 가지고 있다는 특징이 있지만, 해안선 부근의 육지 면적이 좁고, 마리나항만 개발의 요충지라고 할 수 있는 곳에는 이미 어항을 비롯한 다양한 시설이 개발된 경우가 많다.³⁴⁾ 이에 마리나항만을 개발하기 위해서는 어항과 인접한 지역에 개발하거나, 해양생태계가 보존된 지역에 개발을 추진하는 등 해양경관의 훼손, 생태계의 파괴, 어민의 생존권 위협과 같은 문제가 발생할 공산이 매우 크게 나타나고 있다.

마리나를 개발할 때 발생하는 문제들의 원인이라면 갈등이 제일 큰 문제로 볼 수 있죠. 어민이나 환경단체는 생존권이나 환경문제로 개발을 방해하다 보면 결국에는 개발이 무산되는 경우가 많죠. (B)

부산 수영만을 한번 보세요. 재개발 이야기가 나온 지가 도대체 언제인데, 아직까지 삽도 제대로 못 뜨고 있지 않습니까. 그 내막을 들여다보면 이해관계자들끼리 계속 갈등이 생기고, 그게 해결되지 못해서 그런거라나깐요. (C)

C의 이야기처럼 국내 대표적인 마리나항만이라 할 수 있는 수영만 요트경기장은 노후화된 시설로 인해 재개발에 대한 이야기가 오래전부터 논의되고 있다. 그러나 재개발에 대한 논의와 추진이 여러 차례 이루어졌음에도 불구하고, 이해관계자 간의 상충된 견해로 인해 발생한 여러 문제로 재개발사업은 답보상태에 있다.³⁵⁾ 이뿐만 아니라 운촌마리나 개발사업, 형산강 내수면 마리나 개발사업, 해운대 동백섬 마리나 개발사업 등 여러 마리나항만 개발사업 시 주민을 비롯한 여러 이해관계자는 사업 중단을 위한 반대집회를 하는 등 사회적 문제로 확대되고 있다.³⁶⁾ 따라서 마리나항만 개발사업이 개발 계획에 따라 효과적으로 추진되기 위해서는 이해관계자 간의 갈등을 미연에 방지하고, 갈등

34) 김남규, 이근모(2023), p. 63

35) 김남규, 이근모(2023), p. 64

36) 뉴스1(2020), 매일신문(2021), 연합뉴스(2017)

발생 시 이를 봉합해 사업의 효과적인 추진을 할 수 있는 방안의 강구가 무엇보다 필요해 보인다.

2) 민간투자방식의 폐해

민간투자사업은 사업의 리스크관리 비용 절감, 재정지출의 경감, 공공서비스 질 향상 등의 장점이 있어 국가나 지방자치단체의 입장에서 사회기반시설 개발 시 시행하는 사업을 뜻한다.³⁷⁾ 그러나 사회기반시설이라 하면 기본적으로 공공성을 내포하고 있어야 하지만, 민간투자사업으로 사업이 진행될 경우 민간은 본디 이윤 극대화의 목표를 가지므로 상업성을 강화시키고, 이를 사유화해 공공성의 약화를 초래할 수 있다.³⁸⁾ 이는 또 다른 갈등을 일으킬 수 있고, 이해관계자 간 갈등의 기폭제로 발현될 수 있다는 문제점이 존재한다.

민간투자방식이라는게 지자체입장에서는 개발비용을 아끼고, 리스크를 줄일 수 있다는 장점도 있지만, (민간투자방식으로 인한)문제점도 많은 방식이에요. 사업에 참여하는 민간은 이윤을 극대화해야 하는데, 그럼 공공성이 떨어지고, 그래서 이해당사자자 간에 갈등이 더 커지는 경우가 많다는 거죠. (A)

마리나는 개발에 비용이 많이 들어가서 정부에서 그 비용을 전적으로 감당하기는 버겁습니다. 그래서 민간투자가 필요한데, 민간은 이윤을 추구하는 게 그 목적이란 거죠. 그렇다면 민간이 이윤을 얻으면서 공공성도 유지할 수 있도록 정부에서 유도해야하는데, 우리나라는 지금 그런 게 잘되지 않는다고 보여집니다. (D)

마리나항만 개발을 통해 국내 해양레저산업이 활성화되기 위해서는 지역별로 여러 마리나항만이 개발되어야 한다. 또한, 불법 계류, 방치정 발생 등이 사회적 문제로 부각되고 있는 일본의 사례를 보았을 때, 늘어나는 레저선박을 효과적으로 수용할 수 있기 위해서라도 현재보다 많은 마리나항만의 개발은 필수적이라 볼 수 있다. 그러나 모든 마

37) 장희순, 김성진(2020)

38) 정승현, 임새미(2018)

리나항만을 정부나 지자체 주도로 개발한다는 것은 현실적으로 불가능에 가깝다. 그렇다면 민간투자를 통한 개발이 필수적이라 할 수 있으나, 지금과 같은 구조로 마리나항만 개발사업에 투자를 할 민간투자자는 매우 적을 것이다. 따라서 민간투자사업을 활성화하고, 공공성이 결여된 이윤추구만이 아닌, 효과적인 마리나항만 개발을 위해서는 정부주도의 해결 방안 마련이 필요해 보인다.

3) 타당성 조사 및 적격성 조사의 미흡

현재 운영 중인 대부분의 마리나가 적자에 허덕이고 있다는 것은 사업의 적격성 조사 및 타당성 조사가 미흡하게 이루어졌다고 볼 수 있다. 타당성 조사는 마리나항만 개발 시 경제적, 재무적인 측면에서 평가를 통해 마리나 개발이 타당한지를 확인하여 추진 여부를 결정하기 위한 조사이고,³⁹⁾ 적격성 조사는 마리나 개발 시 정부주도의 재정 사업으로 사업을 진행할 것인지와 민간자본을 활용한 민간투자사업으로 진행할 것인가를 결정하는 조사로서,⁴⁰⁾ 이 조사가 어떻게 이루어졌느냐에 따라 향후 마리나의 운영이 결정된다고 볼 수 있다. 그러나 앞서 이야기한 바와 같이 국내 대부분의 마리나가 적자에 허덕이고 있다는 것은 이 조사가 적절히 이루어지고 있지 않다고 볼 수 있다.

마리나 개발과 관련된 타당성 조사를 보면 그냥 형식적으로 이루어졌다는 생각이 들지, 실제 경제성이나, 운영 방안이나, 이런게 실제로 현장에 적용될 수 없다는 느낌을 많이 받습니다. 우리나라 마리나산업이 어려움이 나타나는 것도 다 타당성 조사가 미흡하다고 볼 수 있고요. (E)

현재 운영 중인 마리나항만을 살펴보면 예비타당성조사 없이 추진되어 개발된 경우가 많다. 현재 법적으로 예비타당성조사의 대상 사업은 총사업비가 500억 원 이상인 사업 중 정부나 지자체의 국가재정지원이 300억을 넘어서는 사업을 대상으로 대규모 재정 투입 전 사업의 타당성을 검증·평가하는 형태로 활용되고 있다.⁴¹⁾ 국내 마리나항만 개

39) 한국국제협력단(2023)

40) 국방기술진흥연구소(2021)

41) 두산백과(2023)

발사업의 경우 예비타당성조사 대상 사업은 거점마리나를 비롯한 소수의 마리나항만에 불가하고, 지자체 중심의 사업 중 사업비 확보를 위한 타당성 조사를 벌인 몇몇 사업을 제외하고는 조사가 이루어지지 않은 채 사업이 추진되었다. 실제로 본 연구자가 개발이 완료되거나, 추진단계에 있는 마리나항만 개발사업의 타당성 및 적격성 조사 여부를 확인한 결과 10여 개 내외의 마리나항만에 대한 타당성 조사가 이루어졌을 뿐, 대부분 마리나항만은 타당성 조사 없이 개발되었다. 특히, 지난 2015년 기획재정부에서 총 1,800억원을 국고로 지원하는 거점형 마리나항만 조성사업에 대해 각 거점 마리나 당 300억 이내의 예산을 지원하는 것으로 조정하여 예비타당성조사를 거치지 않고, 사업을 추진함으로써 감사원의 지적을 받았다.⁴²⁾ 이렇듯 사업의 원활한 추진을 이유로 타당성 조사 및 적격성 조사가 이루어지지 않은 채 개발된 마리나항만은 여러 문제를 양산할 수밖에 없는 구조를 가지는 것이다. 이는 운영의 어려움을 겪고 있는 특정 마리나항만에서만 발생하는 예외적인 현상이 아닌, 전국 마리나항만에 발생하는 일반적 현상으로 인식하고, 이를 타개할 방안의 모색이 필수적이다.

4) 정비되지 않은 법과 제도

2000년대 중·후반부터 마리나산업이 국내 주요 이슈로 부상이 되고, 국민소득 3만불 이상에 진입하면 요트산업이 호황을 맞을 것이란 전망이 주류를 이루었음에도 지금까지 우리나라에서 마리나와 요트는 낯선 문화이자 현상으로 받아들여지고 있다.⁴³⁾ 그렇다 보니 정비·보완되지 않은 관련 법과 제도는 마리나산업 활성화의 큰 장벽으로 작용하고 있다.

다른 외국에 비해서 우리나라는 법이나 제도가 잘 작용을 하지 못해요. 실제 현장에서 볼 때는 국민들이 요트를 많이 사고, 활용할 수 있도록 여러 노력을 해야 하는데 적절히 이루어지지 않고 있어요. (중략) 구매하기 위한 대출이 힘들다 보니, 일본에서 20년 넘은 배들이 들어오고, 얼마 사용도 못하고 폐기되거나 방치되고, 그런 게 현실입니다. (F)

42) 머니투데이(2015)

43) 장승현, 김준(2015)

마리나 산업이 커져야지 마리나 개발도 활성화되고, 해양레저산업이 커지는데, 마리나 산업은 커지지 않고 있잖아요. 정부에서 예전에는 산업 활성화를 위해서 노력을 하려 했는데, 지금은 그 비중이 줄어든 것으로 알고 있어요. 산업초기에는 정부주도로 제도를 확립하거나, 산업의 성장방안을 모색해야 하는데, 그게 안 된다는 거죠. (A)

마리나산업이 활성화되기 위해서는 기본적으로 요트를 비롯한 해양레저선박의 수의 증가가 필수적이다. 고무적인 사실은 매년 해양레저선박의 수가 조금씩 늘어나고 있다는 것이다. 요트와 같은 해양레저선박은 규모에 따라 상이하지만, 기본적으로 높은 가격대를 형성하고 있어 구입비용 대출, 요트 담보대출, 리스구매 등이 필요하다. 그러나 우리나라의 경우 아직까지 그러한 금융상품에 대한 제도적 뒷받침이 부족한 게 현실이다. 이에 구매의 어려움에 직면한 요트 구매자들은 근처 일본에서 오래된 요트를 구매해 오는 경우가 많다. 일본은 선령 20년 이상된 선박을 폐선해야 하는 규범에 따라 20년이 도래한 요트는 제도적 장벽이 없는 우리나라로 많이 들어오고 있다.⁴⁴⁾ 이렇게 들어온 요트들은 수입초기에는 비교적 사용 및 관리가 잘 이루어지지만, 시간이 지날수록 관리의 어려움으로 방치되는 형태가 늘어나고 있다. 실제 우리나라보다 마리나산업이 발전한 일본을 보게 되면 마리나산업의 활성화로 늘어난 요·보트들을 수용가능한 계류시설 부족 및 기능적 문제로 방치정에 대한 문제가 사회적 문제로 공론화된 지 오래다.⁴⁵⁾

한편, 마리나산업이 당초 예상과 달리 성공을 거두지 못하는 이유로는 마리나산업 구조의 다변화 실패가 주요한 것으로 볼 수 있다. 정부에서는 2015년 마리나산업협회와 함께 ‘마리나업 창업 가이드북’을 발간한데 이어,⁴⁶⁾ 2018년까지 마리나 창업 설명회를 권역별로 개최하는 등 여러 노력을 기울였다.⁴⁷⁾ 그러나 그 이후에는 이렇다 할 움직임 없이, 해양수산부 마리나 정보화시스템과 특수법인 한국마리나협회가 운영하는 마리나 포털을 이용하여 관련 정보만을 제공하고 있을 뿐이다. 그러나 마리나산업이 아직 걸음

44) 현대해양(2018)

45) 서금홍, 오용식(2013), p.220

46) 해양수산부(2015b)

47) 해양수산부(2018)

마 단계에 불가한 국내 실정을 고려하였을 때, 정부 주도의 노력과 제도적 지원이 더 필요할 것으로 판단된다. 실제 마리나의 핵심인 요트의 제조 및 판매와 관련된 산업에서 국내 업체는 고전을 면치 못하고, 대부분 해외업체가 잠식하고 있다.⁴⁸⁾ 또한, 마리나산업 활성화의 필수요소라 일컬어지는 수리·정비 산업 역시 2022년 기준 3업체만 운영 중임에 따라 고전을 면치 못하는 것으로 나타났다.⁴⁹⁾ 따라서 마리나산업의 성장을 도모할 수 있는 국가차원의 사업추진과 함께 법·제도적 뒷받침이 필요할 것으로 보인다.

2. 국내 마리나항만 개발사업의 근원적 문제 해결 방안

앞서 국내 마리나항만 개발사업의 문제점의 원인을 살펴보고 논의한 결과, 대부분 문제는 추진단계에서 이해집단 간의 갈등과 정부 주도의 마리나항만 개발사업의 실패가 주요한 원인으로 나타났다. 따라서 본 장에서는 국내 마리나항만 개발사업의 근원적 문제 해결 방안으로 ‘협력적 거버넌스 구축’과 ‘정부 주도의 산업육성’을 제시하고 논의하고자 한다.

1) 협력적 거버넌스 구축

마리나항만 개발사업에 있어 가장 큰 걸림돌 중 하나는 지역민과 개발주체를 포함한 이해관계자 간의 갈등일 것이다. 마리나항만 개발사업의 경우 막대한 사업비가 필요한 사업인 만큼 효과적인 추진을 위해서는 이해관계자 간 협력을 통한 사업의 추진이 필수적이다. 그러나 실제 현장에서는 모든 이해관계자 간 유기적인 협력을 통해 사업이 효과적으로 운영되는 사례를 찾기란 어려움이 따른다.

저는 마리나 개발에 있어서 제일 중요한 것이 이해관계자들끼리의 협력이라고 봅니다. 사업자를 선정하고 사업 계획을 다 검토해서 공사를 시작하려다 주민이나 환경단체에서 반대하면 공사도 늦어지고, 계획이 다 틀어지거든요. 그럼 경제적 손해도 막대하고,

48) 현대해양(2018)

49) 해양수산부(2023)

결국 사업이 무산되는 경우도 많이 발생하죠. (B)

이해관계자들끼리 한마음으로 사업이 추진되기 위해서는 사업 초기부터 의견을 조율하고 협력하는 게 중요합니다. 그리고 주기적으로 만나서 갈등을 사전에 방지하고, 해결할 수 있도록 하는 수평적 구조를 만들어야지 설사 갈등이 발생하더라도 해결해 사업을 지속할 수 있습니다. (D)

앞서 문제점에서 살펴본 것처럼 운촌마리나 개발사업, 형산강 내수면 마리나 개발사업, 해운대 동백섬 마리나 개발사업, 수영만 요트경기장 재개발사업 등에서 이해관계자 간의 갈등으로 사업이 중단되거나, 좌초되는 경우가 많이 발생하였다. 이뿐만 아니라 현재 개발이 진행 중이거나, 완료된 사업을 추진했을 때도 이와 같은 문제가 지속해서 발생하여 마리나항만 개발사업 시 이해관계자 간의 갈등은 불가항력적이라 할 수 있을 것이다. 그렇다면 대부분 마리나항만 개발사업 시 발생하는 이해관계자 간의 갈등을 최소화해 사업을 추진할 방법은 무엇이 있을까? 그 방법으로 D의 이야기처럼 협력적 거버넌스를 통해 사업 초기 및 사업 추진단계에서의 갈등 발생을 방지하고, 억제하는 체계를 구축하는 것이 필요하다고 생각된다.

협력적 거버넌스는 정부, 민간 등 여러 조직 간의 협력을 통해 사회문제를 해결하는 거버넌스의 한 유형으로 다양한 조직 간의 수평적인 협력을 통해 자율적 행위자와 조직들 사이의 상호작용을 통하여 기존의 조직적 경계와 정책을 초월한 새로운 공공가치를 창출하는 방법으로 통용된다.⁵⁰⁾ 협력적 거버넌스의 가장 큰 장점으로서는 기존 계층적 형태에서 벗어나, 이해관계자 간 자발적이고 수평적인 협력을 통해서 공공의 문제를 해결할 수 있는 기제로 활용 가능하다는 것이다.⁵¹⁾ 특히, 마리나항만 개발사업은 해양과 밀접한 사업임에 지역주민뿐 아니라 어민과의 어업권 마찰에 따른 갈등이 발생될 공산이 크다. 이에 따라 갈등관리 기제로 협력적 거버넌스는 필수적이라 할 수 있을 것이다.

실제 마리나항만 관련 선행연구에서도 이해관계자 간의 갈등을 봉합하고 사업의 효과적인 추진을 위해 협력적 거버넌스의 도입을 강조하고 있었다. Caffyn, A., & Jobbins,

50) 박경호(2014), 박인수(2019), 이명석(2010)

51) 김남규, 이근모(2023), p.80

G.(2003)는 마리나와 같은 해양관광시설 개발 시 이해관계자 그룹이 거버넌스 프레임워크를 통해 해결해야 할 주요 문제를 식별하고, 민주적 절차 및 지속가능한 발전을 위해 거버넌스 시스템구축의 필요성을 역설하였다. 장승현, 하재현(2016)은 도시기업주의 전략이 내재한 마리나항만 개발사업의 한계를 해결하는 해결책으로 사회적 합의를 가능하게 하는 ‘숙의민주주의’의 필요성을 제시하였고, 김남규, 이근모(2023)는 마리나항만 개발사업의 효과적인 추진을 위해서는 사업 추진단계에서부터 협력적 거버넌스 구축을 통한 사업의 추진이 반드시 필요하다 강조하였다. 즉, 사업 계획 단계의 타당성 조사에서부터 여러 이해관계자의 입장에서 사업을 바라보고, 각 이해관계자의 의견이 담길 수 있도록 하여야 한다. 사업의 주체는 정부나 지자체이지만, 계획 단계에서부터 여러 이해관계자의 협력과 의견이 담기면, 갈등 발생 확률은 현저히 줄어들 수밖에 없을 것이다. 이와 함께 이해관계자의 대표를 중심으로 이견을 조율할 수 있는 상호작용의 장을 마련하고, 사업의 진행 정도에 따라 주민공청회와 같이 대규모 상호작용의 장을 만들어 갈등을 미연에 방지하거나, 해결할 수 있는 창구의 건설이 필요할 것이다. Kizielewicz & Luković(2013) 역시 마리나와 같은 해상관광개발은 사회적, 경제적, 정치적 영역, 민간에 이르기까지 다양한 영역에 걸쳐 세심한 협력과 조정 과정의 중요성을 피력했다. 물론, 이러한 절차로 사업을 진행하면 사업의 추진에 더 많은 시간이 소요될 것이다. 이해관계자 간 갈등으로 인해 사업 존속의 위험도가 증가하는 것보다는 많은 시간이 소요되더라도 협력적 거버넌스를 통한 사업추진이 분명 효과적일 것이라 판단된다.

2) 정부 주도의 산업육성

침체된 마리나항만 개발사업의 활력과 성장단계에 머물러 있는 마리나산업을 활성화가 필요한 우리나라의 사정상 아직은 정부 주도하에 산업을 육성하기 위한 노력이 필요하다. 최근 마리나산업의 육성에 있어 무서운 성장세를 보이는 대만은 정부 주도로 요트 산업 클러스터를 구축해 최고급 호화요트를 만드는 기술력을 갖춰 연간 2억불의 해양레저선박을 건조해 수출하는 세계 5위의 마리나 산업 국가로 성장하였다.⁵²⁾ 이처럼 침체된 국내 마리나산업에 활력을 불어넣기 위해서는 우리나라 역시 대만과 같은 정부 주도의

52) 현대해양(2018)

산업육성이 필요하다.

마리나산업이 발전하려면 우리나라는 아직 정부 중심으로 사업운영이 필요해요. 마리나 개발의 적자 폭이 크고, 실패를 거듭하니, 해수부(해양수산부) 조례를 만들어 타당성 조사를 의무적으로 시행하는 것도 하나의 방법이 될 수 있을 거예요. 그럼, 사업을 체계적으로 추진할 수도 있고, 사전에 발생 가능한 문제를 대처할 수도 있고. (C)

현재 마리나항만 개발사업과 관련해 정부 주도로 추진되는 사업은 거점마리나 혹은 국가어항내에 위치한 몇몇 마리나항만뿐, 나머지 대다수의 마리나항만은 지자체 혹은 민간 주도로 개발이 이루어지고 있다. 지자체의 추진으로 마리나항만이 개발될 경우 지자체 단체장의 입장에선 지역민의 반발을 우려해 공격적인 사업의 추진이 어렵다. 이에 앞서 제시된 협력적 거버넌스 구축을 통해 해법을 모색하는 것이 적절하나, 지자체 단체장은 지역민의 투표를 통해 선출됨에 따라 이해집단 간 갈등에서 실리를 찾기 힘들어 사업을 추진함에 여러 어려움이 존재한다. 민간투자 사업의 역시 정부 혹은 지자체 주도의 사업추진이 아닌, 수영만 요트경기장 재개발사업과 같이 민간투자자의 제안에 따른 사업 추진 시 공공성을 훼손할 수 있다는 단점이 존재한다.⁵³⁾ 막대한 사업비를 투입하는 마리나항만 개발의 특성상 정부에서 모든 마리나항만을 개발하기란 힘들다. 이에 민간투자를 통한 개발은 필수적이지만, 민간투자를 통해 개발을 진행할 때도 정부 주도로 사업의 기본계획을 수립해 사업의 구체적 범위와 민간투자자의 권한과 책임을 명시할 수 있다는 장점이 있다.⁵⁴⁾ 이와 함께 마리나항만 개발에 대한 조례제정을 통해 중형 이상의 마리나항만 개발 시 타당성 조사와 적격성 조사를 의무적으로 시행하도록 하는 방안 역시 수반될 필요성이 있을 것으로 생각된다. 이러한 절차를 통하면 마리나항만을 체계적으로 개발할 수 있을 것이고, 이는 민간투자사업의 폐해와 적자운영을 예방하고 방지하는 역할을 할 것으로 판단된다.

53) 김남규, 이근모(2023), p. 74

54) 송병록, 주재홍(2004)

마리나가 활성화되려면 기본적으로 요트가 많아야 하는데, 조금전 이야기하신 것처럼 일본에서 20년, 30년 된 배(요트)들이 실제로 우리나라에 많이 들어와요. 일본은 그런 배들을 못 쓰게 하거든요. 그것도 그렇고 우리는 작은배들은 등록을 안해도 되는데, 일본은 작은배들도 등록을 해야 합니다. 그런 것처럼 제도적인 보완이 있어야 이 마리나도 잘 가꾸고 산업이 커질 수 있을 겁니다. (B)

현재 우리나라에 있는 요트는 거의 모두가 외국겁니다. 마리나산업이 크려면 우리나라도 우리기술로 레저선박을 만들 수 있어야 합니다. (D)

정부 주도로 마리나산업을 육성하기에 앞서, 장기적 관점에서 문제 발생 소지가 있는 요소에 대한 해결책 모색은 마리나산업 활성화의 주요 쟁점이라 볼 수 있다. 그 대표적인 문제가 요·보트의 체계적인 관리이다. 현재 국내 동력수상레저기구 등록 대수는 2021년 기준 34,576척으로 집계되고 있다.⁵⁵⁾ 그러나 「수상레저안전법」상 국민들의 수상레저 참여를 유도하기 위해 20톤 미만 동력보트, 동력 30마력 이하 고무보트, 수상오토바이 등은 등록대상에서 제외하였다.⁵⁶⁾ 이에 실제 미등록된 요·보트를 모두 합하면 현재 집계된 수보다 훨씬 많을 것이다. 이렇게 미등록된 요·보트의 수가 많으면 체계적인 관리, 불법사용을 통한 범죄악용 우려, 검사 미실시로 인한 안전사고 발생우려, 노후화에 따른 환경오염 및 방치정 문제 등 많은 사회적 문제를 양산할 수 있다. 우리와 해양환경이 유사하고, 해양레저 선진국으로 일컬어지는 일본은 과거 우리와같이 소형 요·보트의 등록을 하지 않았으나, 방치정을 비롯한 여러 사회적 문제가 양산되자, 1.5마력 미만의 저출력 요·보트를 제외하고는 모든 요·보트의 검사와 등록을 강제화하여 체계적으로 관리하고 있다.⁵⁷⁾ 우리도 일본의 사례처럼 미등록 요·보트로 인한 문제를 미연에 방지하기 위해서는 제도적 개선을 통한 체계화 과정이 필요할 것으로 판단된다.

한편, 국내 마리나 시장의 대부분 요·보트는 해외제품인 것을 보았을 때, 마리나항만의 개발과 함께 장기적 관점에서 국내 요·보트 제조업 양성이 필요해 보인다. 요트 제조

55) 해양경찰(2022)

56) 국가법령정보센터(2022)

57) 현대해양(2020a)

업이 발전한 나라로는 미국, 독일, 프랑스, 일본 등을 꼽을 수 있는데, 이들 나라의 공통 점은 자동차 산업이 발전한 나라이며, 흔히 요트를 제2의 자동차 산업이라 지칭한다.⁵⁸⁾ 즉, 자동차산업과 조선산업이 발전한 우리나라에서도 요트·보트 제조업을 발전할 가능성이 무궁무진하다는 것이다. 이에 정부에서 자동차업 및 조선업의 기술제휴를 통한 산업의 양성을 적극적으로 추진하면 국내 마리나산업은 더욱 빠른 성장을 거듭할 것으로 판단된다.

V. 결론 및 제언

본 연구는 마리나항만 개발사업의 시작과 현재를 분석하여 근원적 문제의 원인과 그에 따른 해결 방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 첫째, ‘국내 마리나항만 개발사업을 저해하는 근원적 문제는 무엇인가?’, 둘째, ‘국내 마리나항만 개발사업의 근원적 문제의 원인은 무엇인가?’, 셋째, ‘국내 마리나항만 개발사업의 근원적 문제해결 방안은 무엇인가?’를 연구문제로 설정하였고, 연구과정을 통해 도출된 연구결과를 기초로 하여 다음과 같이 결론을 정리하였다.

첫째, 국내 마리나항만 개발사업의 문제점으로는 마리나항만 개발사업의 중단, 적자 운영, 사업의 변질로 나타났다. 결국, 국내 마리나항만 개발사업의 근원적인 문제는 마리나항만의 사업성 부족에 기인한 것을 확인할 수 있었다.

둘째, 국내 마리나항만 개발사업의 사업성 부족에 기인한 문제 발생 원인은 이해집단 간 갈등, 민간투자방식의 폐해, 타당성조사 및 적격성 조사의 미흡, 정비되지 않은 법과 제도로 나타났다. 마리나항만 개발사업의 사업성 부족 원인은 이해집단 간의 이익 추구를 위한 갈등과 정부 주도의 마리나항만 개발 환경 조성의 실패가 주요한 것을 알 수 있었다.

셋째, 마리나항만 개발사업의 근원적 문제의 해결 방안은 협력적 거버넌스 구축과 정부 주도의 산업육성으로 나타났다. 즉, 정부 주도로 마리나산업의 체계적인 육성을 통

58) 현대해양(2018)

해 마리나항만 개발사업이 원활하게 이루어질 수 있는 환경을 조성하고, 마리나항만 개발 초기부터 여러 이해관계자가 참여할 수 있는 협력적 거버넌스를 구축해 마리나항만 개발사업을 원활하게 추진해야 할 것임을 알 수 있었다.

결국, 마리나항만 개발사업이 당초 예상과 달리 실패를 거듭한 이유는 해양레저관광 활성화라는 목표만을 바라보고, 해양레저 선진국의 모형을 그대로 도입해 사업을 추진함에 따른 결과로 보인다. 해양레저 선진국으로 일컬어지는 국가와 우리나라는 자연 및 개발 환경, 문화, 산업구조 등 많은 부분이 다르다. 따라서 우리나라 대내외 환경 분석을 통해 국내 실정에 맞는 정책과 제도와 함께 정부 주도의 노력이 수반된다면 마리나산업의 발전과 마리나항만 개발의 활성화라는 선순환구조는 자연스레 이루어질 것으로 판단된다. 또한, 국민들의 여가선용 기회 확대와 삶의 만족도 증진을 위한 관광패러다임의 다변화가 당초 마리나항만 개발의 추진 이유였던 점을 생각하면, 시간이 소요되더라도 개발과정에서 지역민을 포함한 여러 이해집단이 참여하는 협력적 거버넌스 구축에 힘쓰는 것도 현명한 방법이지 않을까 생각한다.

마지막으로 후속연구에 대해 제언으로 마무리하면, 후속연구에서는 본 연구가 제시한 방안을 구체화하는 작업이 이루어지길 기대한다. 델파이나, AHP분석 등을 활용하여 마리나항만 개발사업과 관련된 정책적 시사점이나, 문제해결을 위한 대안을 우선순위별로 도출한다면 침체된 마리나항만 개발사업이 현재 선결해야 할 문제는 무엇인지, 정부 및 지자체, 시민사회, 학계 등 사업을 둘러싼 이해당사자들 각각의 구체적 역할은 무엇인지, 또 그러한 작업을 어떠한 절차와 과정 아래 실행해야 할지에 대한 답을 얻을 수 있을 것이다. 이러한 작업들이 하나둘 축적됨으로써 마리나항만 개발사업은 지금까지의 실패와 과오를 되풀이지 하지 않을 것이며, 기존 취지에 부합하는 목표 달성에 한 걸음 가까워질 수 있지 않을까 생각한다.

투고일	2023. 10. 31
1차 심사일	2023. 11. 16
게재확정일	2023. 12. 11

■ ■ 참고문헌

1. 『경기일보』. 2023. 「안산시 “마리나항만 개발, 민간부문 재원조달 어려우면 재검토”. (2월 1일)
2. 『경인일보』. 2020. 「전곡항 마리나, 시설 사용료 ‘최대 400%’ 인상. (9월 25일)
3. 국방기술진흥연구소. 2021. 적격성 조사 제도. <http://www.krit.re.kr> (2023년 10월 13일)
4. 국토해양부. 2010. 「제1차(2010~2019) 마리나항만 기본계획」.
5. 김가야, 여호근, 임종언. 2018. 「마리나산업 활성화를 위한 마리나시설 발전방안. 『관광레저연구』, 제30권 제1호, pp. 279-294.
6. 김남규, 이근모. 2023. 「협력적 계획이론 적용을 통한 해양레저스포츠 활성화 전략. 수영만 요트경기장 재개발 사업을 중심으로. 『한국스포츠사회학회지』, 제36권 제2호, pp. 62-85.
7. 김남규, 이재형. 2020a. 「마리나 개발 시 발생하는 갈등원인과 해결방안. 『한국체육정책학회지』, 제18권 제2호, pp. 55-68.
8. 김남규, 이재형. 2020b. 「마리나 개발 활성화를 위한 개발 결정요인 분석. 『한국항해항만학회지』, 제44권 제4호, pp. 312-318.
9. 김남규, 장승현, 이근모. 2022. 「마리나에 대한 사회적 이슈 분석: 토픽모델링을 활용한 국내 언론 보도기사 분석을 중심으로. 『한국스포츠사회학회지』, 제35권 제3호, pp. 1-18.
10. 김상범, 박재덕, 이수범. 2012. 「AHP를 이용한 마리나 평가지표 개발에 관한 탐색적 연구. 『관광연구저널』, 제26권 제4호, pp. 167-179.
11. 김홍섭. 2013. 「해양레포츠 확산을 위한 마리나항만 개발과 활성화 전략. 『한국항만경제학회지』, 제29권 제1호, pp. 215-245.
12. 『뉴스1』. 2020. 「부산 시민단체, 운촌 마리나 사업 온·오프라인 반대운동. (8월 27일)
13. 『당진신문』. 2022. 「왜목마리나 사업 지정 취소.. 결국 백지화. (9월 6일)
14. 『데일리안』. 2022. 「국내 마리나산업이 요원한 이유. (7월 4일)
15. 『디지털타임스』. 2020. 「왕산레저 판다지만 … 적자기업 새주인 찾기 고심하는 조원태. (2월 9일)
16. 『매일신문』. 2021. 「포항 형산강 어민 "소통 없는 포항 형산강 마리나 계류장 공사 반대한다". (10월 27일)

17. 『머니투데이』. 2015. 「마리나항만사업 예산 1800억원, 예비타당성조사 없이 배정」. (2월 16일)
18. 박경호. 2013. 『재미있는 행정학』. 월비스.
19. 박인수. 2019. 『협력적 거버넌스를 통한 공공시설 입지갈등의 해결방안에 관한 연구』. 한양대학교 대학원.
20. 박재덕, 윤유식, 김기현. 2014. 「해양레저관광 마리나 이해집단 협력관계요인에 따른 협력 관계성과 및 마리나개발 지지도 연구」. 『관광레저연구』, 제26권 제1호, pp. 5-24.
21. 『브레이크뉴스』. 2020. 「부산시의회 행정문화위 ‘해운대 운촌마리나 항만개발사업 철회’ 요구」. (11월 18일)
22. 서금홍, 오용식. 2013. 「일본의 피셔리나 정비사업에 대한 한 고찰」. 『한국항만경제학회지』, 제29권 제3호, pp. 209-232.
23. 송병록, 주재홍. 2004. 『민간투자사업 업무수행 일반지침 수립』. 국토연구원.
24. 안태열. 2001. 「지방자치와 지역관광개발정책의 선진화 방안」. 『관광정책학연구』, 제7권 제3호, pp. 21-50.
25. 양영철. 2022. 「마리나 개발수립 시 기본 검토사항에 대한 고찰」. 『한국산학기술학회논문지』, 제23권 제10호, pp. 157-165.
26. 『연합뉴스』. 1997. 「濟州도 10개관광지구 실시계획 수립 본격화」. (2월 24일)
27. 『연합뉴스』. 2017. 「해운대 동백섬 마리나항 개발 반대 주민집회」. (10월 17일)
28. 유성희. 2016. 「마리나항만 개발사업과 어업손실보상」. 『일감부동산법학』, 제13권, pp. 139-172.
29. 이명수. 2010. 「협력적 거버넌스와 공공성」. 『현대사회와 행정』, 제20권 제2호, pp. 23-53.
30. 이재형. 2012. 「마리나 개발 적정수요와 입지선정의 중요도에 관한 연구」. 『해양환경안전학회지』, 제18권 제5호, pp. 406-415.
31. 『이투데이』. 2021. 「정부 해양레저 활성화 10년, 마리나 이용 국민 16% 불과」. (8월 28일)
32. 장승현, 김준. 2015. 「생활체육으로서 요트의 발전 가능성과 어려움: 부산광역시를 중심으로」. 『한국체육정책학회지』, 제13권 제4호, pp. 97-112.
33. 장승현, 오세복. 2016. 「해양스포츠를 둘러싼 ‘장밋빛 미래 담론’의 해체: 1990년~2016년 미디어 담론을 중심으로」. 『한국체육학회지』, 제55권 제6호, pp. 37-51.

34. 장승현, 임새미. 2018. 「수영만 요트경기장 재개발 사업에 대한 비판적 검토」, 『한국체육정책학회지』, 제16권 제3호, pp. 213-233.
35. 장승현, 하재현. 2016. 「신자유주의적 공간재편으로서 마리나항만 개발사업의 비판적 검토」, 『한국사회체육학회지』, 제64권, pp. 475-492.
36. 장희순, 김성진. 2020. 「부동산 용어사전」.
37. 최석문, 민영훈, 홍장원, 이정아. 2023. 「마리나항만 이용활성화를 위한 마리나항만법 개선 방안 연구」, 『해사법연구』, 제35권 제2호, pp. 113-144.
38. 한장현. 2023. 「마리나 운영 활성화를 위한 사례분석 연구」, 『인문사회 21』, 제14권 제3호, pp. 5799-5810.
39. 해양경찰. 2022. 「2021 해양경찰 백서」.
40. 해양수산부, 한국마리나산업협회. 2015. 「마리나업 창업가이드북」.
41. 해양수산부. 2014. 「제1차 마리나항만 기본계획(2010~2019) 순질한다」. (5월 26일)
42. 해양수산부. 2015a. 「어항, 해양레저관광의 옷을 입다」. (4월 1일)
43. 해양수산부. 2015b. 「제1차(2015~2019) 마리나항만 기본계획 수정계획」.
44. 해양수산부. 2015c. 「해수부, 거점형 마리나 대상지 4개소 선정」. (7월 18일)
45. 해양수산부. 2018. 「이제 내륙에서도 요트를 즐긴다」. (9월 19일)
46. 『현대해양』. 2018. 「설 자리 잃은 국내 요트업계」. (9월 10일)
47. 『현대해양』. 2020a. 「수상한 ‘등록 안된 보트들’ 이대로 뒤도 괜찮나」. (7월 10일)
48. 『현대해양』. 2020b. 「우리나라 마리나는 왜 만년 적자인가?」. (1월 7일)
49. Caffyn, A., & Jobbins, G. (2003). Governance capacity and stakeholder interactions in the development and management of coastal tourism: Examples from morocco and tunisia. *Journal of Sustainable Tourism*, 11(2-3), 224-245.
50. Dragović, B., & Tselentis, V. (2015). Applying and promoting of marina sustainable development concept: The case of marina bar, montenegro. *Journal of Business and Economics*, 6(12), 2097-2108.
51. Kizielewicz, J., & Luković, T. (2013). The phenomenon of the marina development to support the European model of economic development. *TransNav, International Journal on Marine Navigation and Safety Od Sea Transportation*, 7(3), 461-466.

52. Klein, M., & Zviely, D. (2001). The environmental impact of marina development on adjacent beaches: A case study of the herzliya marina, israel. *Applied Geography*, 21(2), 145-156.
53. Miller, M. L., & Auyong, J. (1991). Coastal zone tourism: A potent force affecting environment and society. *Marine Policy*, 15(2), 75-99.
54. Morton, S., Berg, A., Levit, L., Eden, J. (2011). Finding what works in health care: standards for systematic reviews. Institute of Medicine of the National Academies Press.
55. Phillips, M. R., & Jones, A. L. (2006). Erosion and tourism infrastructure in the coastal zone: Problems, consequences and management. *Tourism Management*, 27(3), 517-524.
56. Rood, M. V., & Warren, R. (1974). The urban marina: Managing and developing marina del rey.
57. Salauddin, M., Jayathilaka, R., & Velasco, C. R. (2015). Impacts of coastal developments on existing coastal morphology: A case study of developing marinas along the coast of netherlands. *American Journal of Civil Engineering and Architecture*, 3(3), 71-79.
58. Sidaway, R. (1991). Marina development and coastal recreation: Managing growth. *Ecos*, 12(2), 16-22.
59. Skaržauskienė, A., Labanauskaitė, D., & Timonina-Mickevičienė, A. (2022). Development of marina services in the context of sustainable water and coastal tourism. *Knowledge*, 2(4), 652-662.
60. 국가법령정보센터. 2022. 수상레저안전법.
<https://www.law.go.kr/lsSc.do?section=&menuId=1&subMenuId=15&tabMenuId=81&eventGubun=060101&query=%EC%88%98%EC%83%81%EB%A0%88%EC%A0%80%EC%95%88%EC%A0%84%EB%B2%95#undefined> (2023년 10월 16일)
61. 두산백과. 2023. 예비타당성조사. <http://www.doopedia.co.kr> (2023년 10월 13일)
62. 한국국제협력단. 2023. 타당성 조사. <https://www.koica.go.kr> (2023년 10월 13일)
63. 해양수산부. 2023. 「마리나관련 통계자료」.
<https://www.mof.go.kr/doc/ko/selectDoc.do?menuSeq=427&bbsSeq=2&docSeq=51585>(2023년 10월 5일).

