

전주시 도시재생의 추진실태와 개발방향에 관한 연구

양 시 영*

I. 서론

1940년대 이후 선진국은 도시 확장(교외화 현상)에 따른 도심 공동화 현상을 극복하기 위하여 많은 자본투자 및 시행착오를 겪으면서 최근 도시재생이란 개념이 등장했다.

도시재생(Urban Regeneration)이란 산업구조의 변화(기계적 대량생산 위주 산업 → 전자공학·하이테크·IT 등 신산업) 및 신도시·신시가지 위주의 도시 확장으로 상대적으로 낙후되고 있는 기존 도시를, 새로운 기능을 도입·창출함으로써 경제적·사회적·물리적으로 부흥시키는 것을 의미 하며, 낙후된 구 도심 재생을 통한 신·구 도시간 균형발전을 도모하고, 도시경쟁력을 제고하며, 미래사회 삶의 질 향상을 위한 지속가능 한 도시발전모형을 구축하는 것이다¹⁾

한국에서는 1980년대 개발정책 시행으로 급속히 도시화를 겪으면서 수도권 이외의 지방도시에서 구도심의 공동화 현상과 도심 쇠퇴가 급속히 진행되고 있다. 풍부한 자본력을 바탕으로 인구나 산업시설, 사무실에 대한 수요가 있는 수도권이나 광역도시에서는 도시 공동화 현상이나 도심 쇠퇴에 대한 문제점이 지방에 비해 상대적으로 덜 심각하다.

그러나 자본과 인구 등 지역 여건이 제한된 지방도시의 구시가지는 도심 공동화 현상을 지나 거의 황폐화에 가까운 결과를 가져왔다. 공공기관, 상업·업무·주거·문화·교육 등 기능이 모두 빠져나간 구도심은 노인이나·빈민들의 지역으로 전락하고 있다.²⁾

한때 부와 번영을 대표하던 구도심은 자본의 이탈, 인구 이탈, 정책 입안 소외로 도시 슬럼화를 초래하고 있으며 또한 슬럼화가 지속될 가능성이 있어 이를 극복하기 위하여 선진국들은 물리적·사회적 환경을 개선하고, 경제적 혜택을 제공하며, 도시의 자생력을 키울 수 있는 정책을 시행하고 있다. 한국도 1980년대 개발정책 시행으로 급속히 도시화를 겪으면서 지방도시 구도심의 공동화 현상이 진행되고 있으며, 대표적인 지방도시의 하나인 전주지역도 신시가지 조성 등 양적 도시 확장에 따른 구도심의 공동화 현상이 심화되어 도시재생의 논의가 심도있게 진행되고 있으나 해결책을 찾기가 쉽지 않은 실정이다.

* 전주대학교 부동산학과 박사과정

1) 국토해양부 재생사업단(<http://www.kourc.or.kr/>)

2) 유럽에서는 오랜 동안 구시가지에서의 재개발이 이뤄진데 비해, 한국은 개발의 편의성이나 규모 때문에 신시가지 개발방식이 선호돼, 현재는 유럽의 도시보다 더 심각한 도심 쇠퇴 문제를 겪고 있다.

전주지역 또한 서부신시가지, 만성동 혁신도시, 북부권 개발이 진행되고 있으나, 슬럼화된 구도시와 신도시간의 균형을 갖춘 도시발전모델을 제시하지 않고 신시가지 개발에 치중함에 따라 구도시의 도시재생사업의 필요성이 절실히 요구되고 있다.

이에 본 연구에서는 전주시 도시개발 실태를 살펴보고, 전주시 구 도심의 문제점을 파악한 후 일본의 도시재생 사례 분석을 통해 전주지역 도시재생 사업의 개발방향을 제시하고자 한다.

II. 전주시 도시재생정책의 추진실태와 문제점

1. 우리나라 도시재생의 제도적 정책변화

도시계획법, 도시재개발법 등 도시개발사업 관련 주요 제도는 경제개발 및 도시개발 과정에서 발생된 문제점을 개선 및 보완 하면서 변천되었다.

1962년 도시의 건전한 발전을 도모하고, 공공의 안녕 질서와 공공복리를 증진하며 주민의 삶을 향상시키기 위한 목적으로 제정된 ‘도시계획법’을 시작으로 1973년 주택개량 촉진에 관한 임시조치법, 1976년 도시재개발법과 도시의 낙후된 지역에 대한 주거환경개선, 기반시설 확충, 도시기능의 회복을 위해 광역적으로 계획하여 체계적이고 효율적인 사업 추진을 목적으로 하는 도시재정비촉진을위한특별법이 2005년 제정되었다.

재개발사업에 대한 근거는 1962년 도시계획법 제정시 일단의 불량지구 개량과 관한 사항을 도시계획으로 결정하여 사업을 시행할 수 있도록 한 것으로 1971년 도시계획법 개정시 도시계획사업의 시행조항에 재개발사업의 시행조항을 삽입함으로써 도시계획법상 재개발사업의 근거를 마련하게 되었다.

1980년대의 도시개발은 공공성과 공공의 역할을 강화함에 따라 도시 저소득 계층을 위한 주거환경개선사업이 시작되었고 1987년 주택건설촉진법 개정으로 노후 공동주택의 정비를 위한 재건축사업의 근거가 마련됨에 따라 고층·고밀 주택단지가 개발되었다.

2000년대에서는 도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고 노후·불량건축물을 효율적으로 개량하기 위하여 2002년 도시및주거환경정비법이 제정되었고 2005년 광역적으로 계획하여 체계적이고 효율적으로 사업 추진을 위하여 도시재정비촉진을위한특별법이 제정되었다.

<표 1>도시재생관련 주요 법 및 제도 변천 내용

년 도	주 요 내 용
1962	○ 도시계획법 제정
1965	○ 도시계획법 제14조(기타 지구지정) 신설 • 불량지구 개조사업을 촉진하기 위하여 필요한 경우에 재개발지구 지정할 수 있다고 규정
1971	○ 도시계획법내 재개발 근거마련 • 도시계획사업의 시행조항에 재개발사업 시행조항을 개정 삽입
1973	○ 주택개량촉진에관한임시조치법 제정
1976	○ 도시재개발법 제정 • 도시재개발법을 제정하여 주택개량재개발사업과 도심지개발사업을 구분하여 시행 • 주택개량재개발사업에 대한 별도의 사업절차 등 규정
1981	○ 도시재개발법 개정 • 도시재개발 구역을 지구로 분할하여 사업시행 가능
1982	○ 도시재개발법 개정 • 재개발사업 시행자 범위 확대
1989	○ 도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법 제정(한시적) • 주거환경개선사업
1997	○ 도시재개발법 개정 • 주택재개발사업시 지자체의 공공시설 설치 의무화
1998	○ 도시재개발법 개정 • 지자체의 의무적으로 설치해야 하는 공공시설의 범위 규정
2002	○ 도시및주거환경정비법 제정 • 도시재개발법(도심, 주택, 공장재개발사업), 도시저소득주민의주거환경개선사업을위한임시조치법(주거환경개선사업), 주택건설촉진법(재건축사업)등 3개 법률 통합
2005	○ 도시재정비촉진에관한특별법 제정 • 재정비촉진지구 지정 및 재정비촉진사업 (1. 도시및주거환경정비법 - 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업 2. 도시개발법 - 도시개발사업 3. 재래시장육성을위한특별법 - 시장정비사업 4. 국토의계획및이용에관한법률 - 도시계획시설사업 등 대상) 시행의 근거 마련

자료 : 한국건설교통평가원, 도시재생사업단 사정기획연구(최종보고서), 2006.11

2. 전주시 구도심 실태 및 도시재생정책 추진현황

가. 전주시 구도심의 실태분석

전주시의 인구는 2000년 현재 622천명 이었으나 2006년도말 627천명으로 나타나 0.84%의 소폭 증가한 것으로 나타났다. 그러나 구도심지역으로 분류되는 지역의 인구변화³⁾를 보면 동기간동안 각각 111천명에서 91천명으로 변화한 것으로 나타나 약 18%나 감소한 것으로 나타나고 있다.

한편 세대수를 보면 전주시의 경우 2000년 현재 189천세대인 이었으나 2006년도말 215천세대로 나타나 13.47% 증가한 것으로 나타났다. 인구는 감소추세이나 세대수가 증

3) 상주인구는 주민등록 소재지를 기준으로 하는 인구로서 지역주민이 되는 인구 총을 의미한다.

가하는 것으로 나타나는 것은 핵가족화, 독신가구·고령인구 등 1-2인 가구수의 증가 등에 기인한 것으로 볼 수 있다. 그러나 구도심지역으로 분류되는 지역의 세대수변화를 보면 동기간동안 각각 37천세대에서 35천세대로 변화한 것으로 나타나 약 3% 감소한 것으로 나타나고 있다.

<그림1> 전주시 구도심 권역도



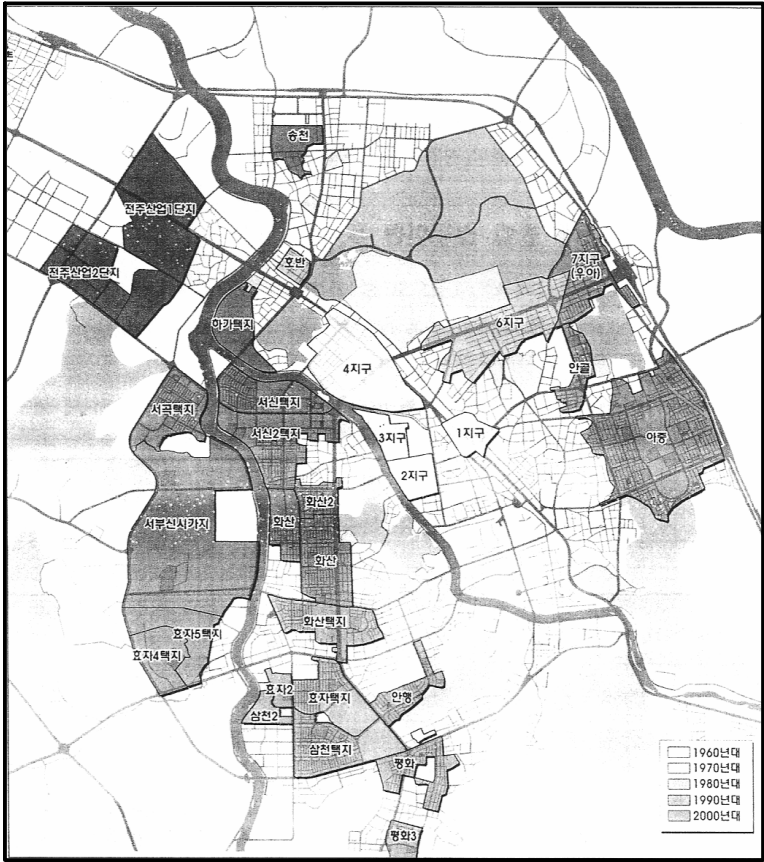
전주시 구도심의 경우를 보면 2006년 현재 14세이하 인구는 전체의 10%, 15-44세 인구는 13%, 45-64세 인구는 18%, 65세이상 인구는 22%의 비중을 보이고 있다. 연령층이 높아질수록 차지하는 비중이 증대하는 경향을 보이고 있는데, 이는 구도심의 연령층이 고령화경향이 있다고 유추할 수 있다.⁴⁾

1997년도의 경우에는 구도심의 평균 공시지가가 684,038원/㎡으로 나타나 2008년 현재 공시지가가 오히려 감소한 것으로 나타났다.⁵⁾

4) 자료, 배철만; 구도심의 공동화와 활성화방안 연구, 전주대 행정대학원 부동산학과 석사학위논문, 2008, pp. 31-33

5) 자료, 배철만; 구도심의 공동화와 활성화방안 연구, 전주대 행정대학원 부동산학과 석사학위논문, 2008, p. 55

<그림2> 전주시 도심부 개발사업 현황도



자료 : 2006, 2010전주시 도시·주거환경정비기본계획

<표2> 지방도시의 일반적인 구도심 쇠퇴의 원인

구 분	내 용
도시외곽의 과도한 도시개발사업 실시	* 기성시가지의 정비보다는 외곽지역의 택지개발을 서두른 결과 도심의 침체 또는 쇠퇴 * 1980~2001년 지방도시는 저렴한 택지공급을 위해 도시외곽에 133개의 택지개발예정지구 지정 * 도심의 환경개선을 위한 도심재개발사업은 부산과 대구에서 일부만 지정 * 결과적으로 지방도시의 도시계획구역 면적을 10~23배까지 확장시키는 결과 초래
경직된 물리적 공간구조로 인한 기반시설 확충곤란	* 지가가 높고 토지소유권이 세분화되어 있는 구도심의 특성상 기반시설의 확충이 어려움 - 도로혼잡, 주차시설부족, 저층·고밀 건축물의 무질서한 입지 등의 문제점 발생 * 반면 신시가지는 현대식 건물, 계획된 가로망과 기반시설, 충분한 주차공간, 쾌적한 편의시설 등을 갖추고 있어 새로운 도시기능의 입지에 유리하여 신·구도심간 격차가 가속됨
도심기능의 구조조정 미흡	* 구조적으로 정보화, 지방화, 세계화 등의 사회적 변화에 대처 미흡 * 도심산업의 경쟁력 약화, 도심내 사업체의 외곽이전 및 관련산업의 연쇄적 이전 * 업무·행정등 실질적기능들이 신시가지로 이동으로 각종 서비스 및 관련기능 유출
도시정책상 중복적인 다핵구조의 추구	* 도시기본계획에서 기존 도심의 기능을 쾌적한 도시기반시설을 조정할 수 있는 신시가지로 이전해야 한다는 입장 견지 * 공간구조의 다핵화 현상에 의하여 도시전체의 균형적 발전은 이룩할 수 있으나, 핵간의 역할이나 기능이 중복적으로 분담되었거나 일방적인 유출을 유도하여 오히려 불균형적 성장 유발
철거재개발 위주의 도심개발정비사업 실시	* 대부분의 개발사업은 지나친 경제성만을 추구하여 도심의 문화·역사적 환경들을 훼손함 * 이러한 개발정책은 역사적인 도시조직과 건축물을 훼손하고 획일적인 도시환경을 만들어 도심의 경제성을 상실하는 결과를 초래

자료참조: 전북발전연구원, 전북도청 이전에 따른 구도심 활성화방안, 2004, p.15

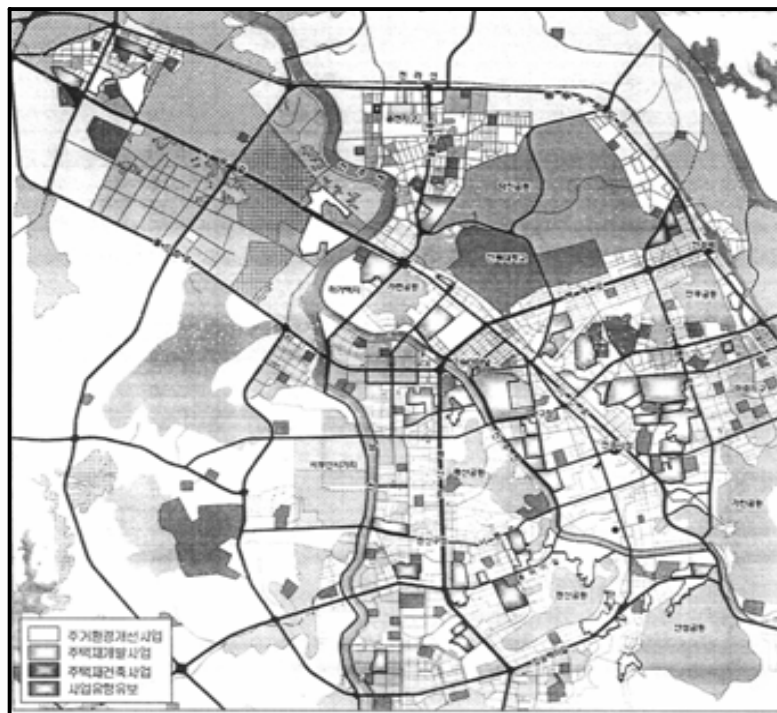
나. 구도심 도시재생정책 추진현황

<표3> 사업방식별 정비예정구역 현황

사업방식	총 계	주거환경개선사업	주택재건축사업	주택재개발사업	사업유형유보
구역수	61(100%)	18(29.5%)	10(16.4%)	28(45.9%)	5(8.2%)
면적(ha)	435.7(100%)	131.5(30.2%)	33.3(7.6%)	245.3(56.3%)	25.6(5.8%)

자료 : 2006, 전주시 주택행정과 내부자료

<그림3> 전주시 정비예정구역 현황도



자료 : 2006, 2010전주시 도시·주거환경정비기본계획

1) 주거환경개선사업 추진현황

전주시의 도시 및 주거환경정비사업은 1단계와 2단계로 구분하여 사업이 진행되고 있으며 1단계 도시 주거환경개선 사업은 진북동 도토리골 지구등 총 18개 지구로 총 면적 863,571㎡이며 16,881명(5,146가구)의 영세 서민들에게 새로운 삶의 희망과 쾌적한 주거 환경을 제공하였으며 노후 불량 주거지 및 기반시설을 정비하여 재해예방에 기여하고 도시 저소득 주민의 삶의 질 향상으로 모든 시민이 잘 사는 도시 건설을 위해 1999년부터 2005년까지 제 1단계 도시주거 환경개선사업이 이루어졌다.

<표4> 1단계 주거환경개선사업 현황

구 분		계	사 업 시 행			미시행	비 고
			소계	준공	진행중		
개 소		18	18	16	2	0	
사업방식	현지개량	17	17	16	1	0	
	공동주택	1	1	0	1	0	
	혼합방식	0	0	0	0	0	공동주택방식+현지개량방식

자료 : 2006, 전주시 주택행정과 내부자료

<표5> 1단계 주거환경개선사업 사업비 소요 내역

(단위 : 백만원)

재원별	총사업비	00이전	2001	2002	2003	2004	2005	비 고
계	88,645	42,178	38,336	1,707	3,287	1,917	1,220	
국비	36,596	0	33,236	510	1,579	811	460	
도비	8,123	804	5,100	1,195	546	478	0	
시비	43,926	41,374	0	2	1,162	628	760	

자료 : 2006, 전주시 주택행정과 내부자료.

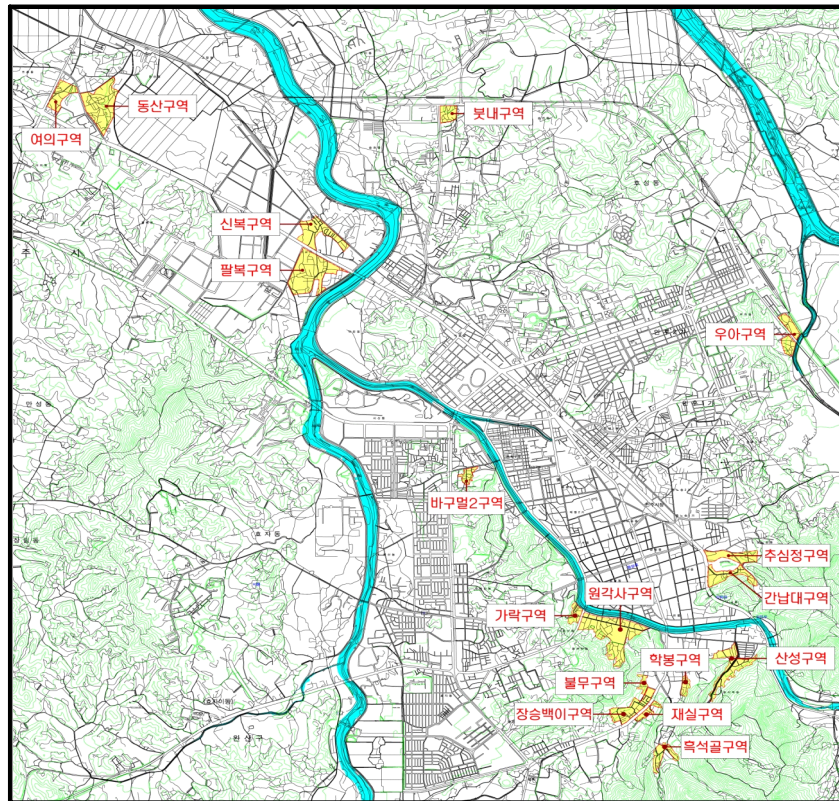
도시주거환경개선사업 2단계는 팔복동 신복지구 등 21개 지구로 면적은 1,535,818㎡로 23,420명 (6,256가구)을 대상으로 2006년부터 2010년까지 사업 추진 중에 있으며 2단계 도시주거 환경개선사업은 소공원 조성 등 녹지공간 확대 및 도심 열섬현상 방지, 노후 불량건축물을 효율적으로 개량하여 도시환경을 개선하고 도시 저소득주민의 삶의 질 향상을 통한 복지 도시 건설을 목표로 추진중에 있다.

<표6> 2단계 주거환경개선사업 년차별 집행계획

구분	계	2006	2007	2008	2009	2010
사업비	100,260	6,638	27,160	24,421	21,894	20,147
국비	50,131	3,319	13,580	12,211	10,947	10,074
도비	10,025	664	2,716	2,442	2,189	2,014
시비	40,104	2,655	10,864	9,768	8,758	8,059

자료 : 2006, 전주시 주택행정과 내부자료

<그림4> 주거환경개선사업 현황도



2) 주택재건축사업 추진현황

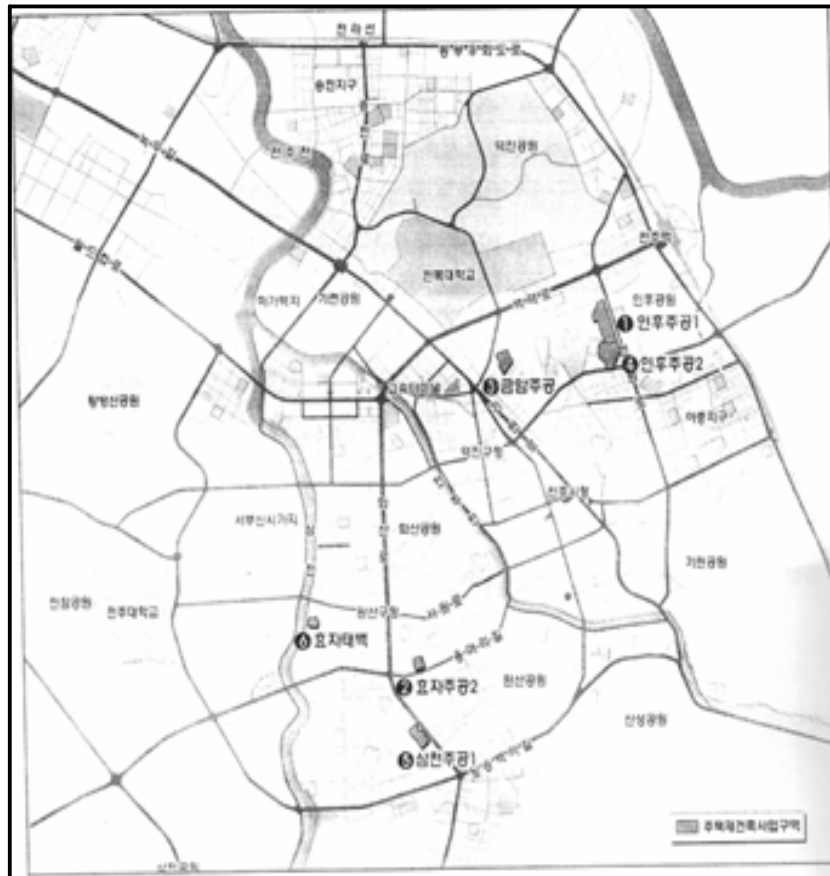
전주시의 주택재건축사업은 토지이용을 고도화함으로써 도시내 부족한 토지를 효율적으로 활용하고 대규모 주택을 공급함으로써 주거의 질 향상과 생활의 질 향상에 기여하고자 했으며, 주택재건축사업은 기존 주택건설촉진법의 적용을 받아 조합이 설립된 지역은 덕진구 인후동 인후주공1 한신희를 비롯해서 총 6개소로서, 전체사업이 준공 완료됨에 따라 4,691세대의 주택을 공급했다.

<표7> 주택재건축사업 현황

단 지 명	건폐율	용적율	층수	세대수	사업승인	비고
인후주공1한신희	18.6	249.7	20	1,236	03.6.27	준공
효자주공2한신희	19.6	249.6	19	370	03.6.27	준공
금암주공중앙하이츠	21.2	249.4	20	602	03.6.30	준공
인후주공2금암두산	16.5	249.8	22	1,549	03.6.30	준공
삼천주공1세창짜임	18.4	248.9	20	674	03.6.27	준공
효자태백남양좋은집	15.0	249.8	24	260	03.6.27	준공

자료 : 2006년, 전주시 주택행정과 내부자료

<그림5> 주택재건축사업 현황도



자료 : 2006, 2010전주시 도시·주거환경정비기본계획

3) 주택재개발사업 추진현황

전주시는 인후동 전주여고 일원과 노송동 문화촌 일원 등 12개 주택 재개발지역을 도시재정비 촉진구역으로 지정, 노후주택 밀집지역을 광역단 위로 개발하는 일명 뉴타운 사업을 추진할 계획이며 총괄사업관리 및 사업시행자로 주택공사를 참여시키기로 했다

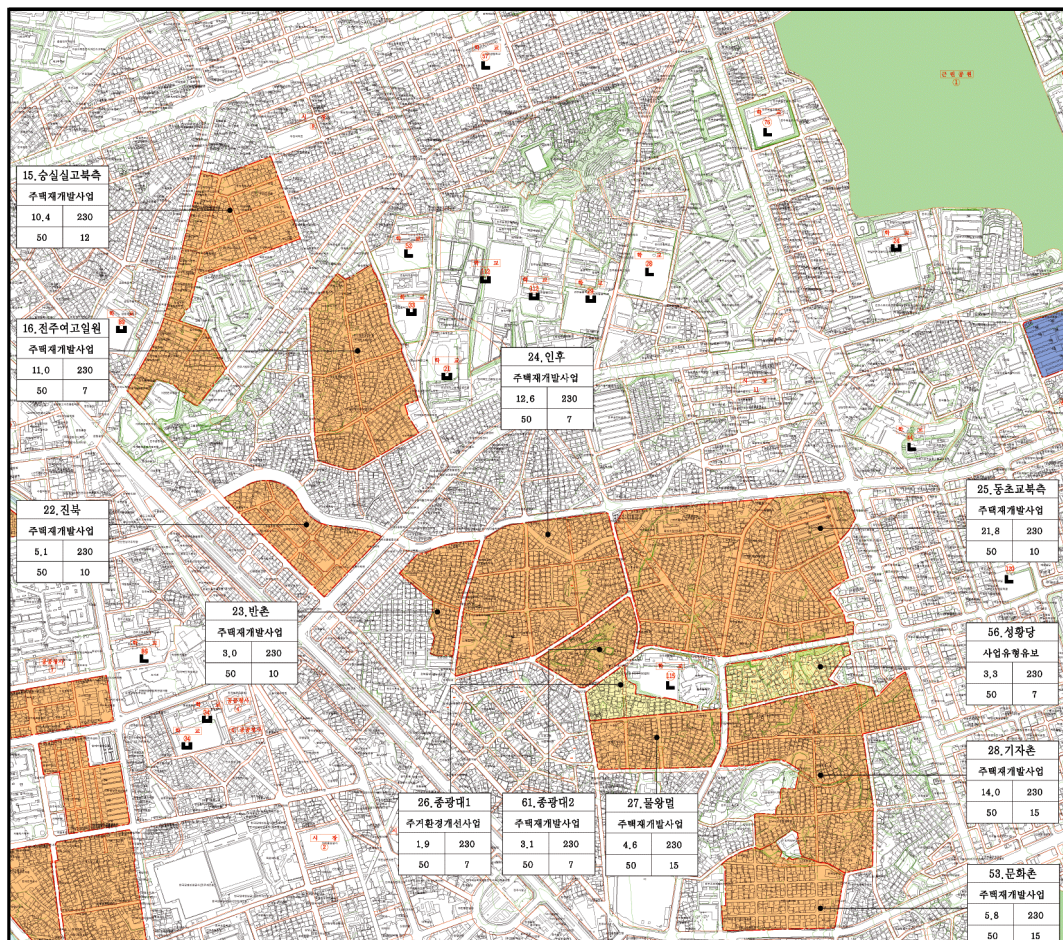
또한 시도조례에서 규정하고 있는 구역지정요건 20% 범위를 완화하고 촉진계획 수립 시 재정비촉진사업에 대한 영향평가(환경,교통,재해)를 받을 경우 개별구역사업 영향평가를 생략하는 등 사업추진 절차를 간소화 했고 용도지역 변경 허용, 용적률 및 건폐율 완화, 중심지 경우 학교 교지 면적 1/2 완화 하는 등 각종 건축제한을 완화 했으며, 문화시설, 병원 등 건축물에 대한 취·등록세 등 지방세를 감면해주어 주택재개발사업을 적극적으로 추진하고 있다.

<표8> 주택재개발사업 현황

구역명	면적(ha)	건축물 밀도계획		
		용적율(%)	건폐율(%)	층수(층)
송실교북측	10.4	230	50	12
전주여고일원	11.0	230	50	7
진북	5.1	230	50	10
반촌	3.0	230	50	10
종광대1	1.9	230	50	7
종광대2	3.1	230	50	7
물왕벌	4.6	230	50	15
인후	12.6	230	50	7
동초교북측	21.8	230	50	10
성황당	3.3	230	50	7
기자촌	14	230	50	15
문화촌	5.8	230	50	15

자료 : 2006년, 전주시 주택행정과 내부자료

<그림6> 주택재개발사업 현황도



4) 전주시 택지개발사업 추진현황

택지개발사업은 도시지역의 주택난을 해소하고, 주거생활의 안정을 기하기 위하여 낙후된 미개발 지역을 선정하여 개발함으로써, 저렴한 주택지를 대량으로 조성하여 공급하는 사업으로 전주시의 경우 1983년 효자 1지구를 시작으로 2009년 완료예정인 효천지구까지 총 14개의 사업지구가 시행 완료되었거나 사업 추진중에 있다.

<표9>전주시 택지개발사업 현황

지구명	위 치	면 적(m ²)	시행기간
효자1지구	효자동	550,593	83.03 ~ 84.12
화산지구	중화산동	569,717	86.12 ~ 88.12
조촌지구	조촌동	10,544	87.02 ~ 87.11
삼천지구	삼천·평화동	715,496	88.12 ~ 91.10
효자2지구	효자동	119,887	90.12 ~ 92.06
서신2지구	서신동	808,566	92.02 ~ 94.10
서신지구	서신동	572,124	94.12 ~ 97.12
서곡지구	서신동	574,402	94.12 ~ 97.12
삼천지구	삼천동	103,437	96.12 ~ 99.12
평화3지구	평화동 2가	311,623	97.03 ~ 01.12
하가지구	덕진동	428,905	98.09 ~ 08.12
효자4지구	효자동 2가	378,000	02.07 ~ 07.12
효자5지구	효자동 2가	495,000	04.05 ~ 09.12
효천지구	효자동 2가	673,000	05 ~ 09

자료참조 : 전주시정 백서, 2006

또한 전주시는 총 5개 지구에 일단의 주택지 조성사업을 실시하였다

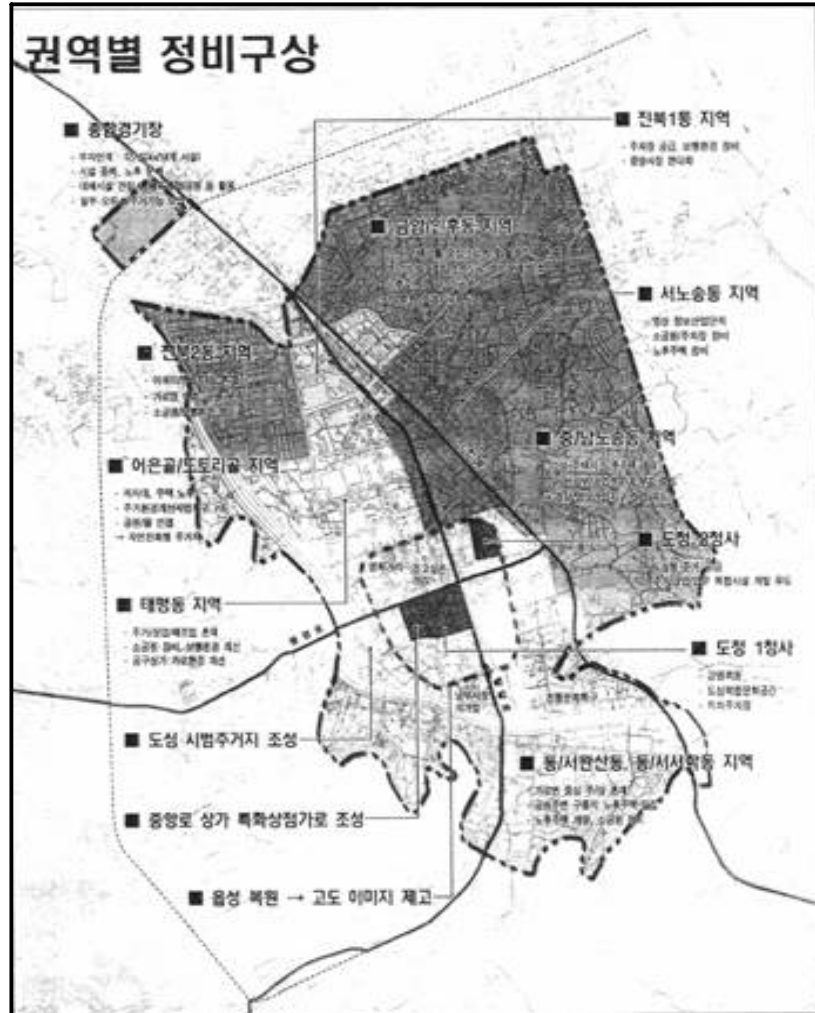
<표10>일단의 주택지 조성사업 현황

지구명	위치	면적(m ²)	시행기간
호반지구	덕진동	122,198	83.03 ~ 84.12
동전주지구	우아동	647,924	86.12 ~ 88.12
평화지구	평화동	28,001	87.02 ~ 87.11
삼천2지구	서신동	159,518	88.12 ~ 91.10
화산지구	중화산동	321,176	90.12 ~ 92.06

자료참조 : 전주시정 백서, 2006

5) 전주시 도심활성화 사업 추진현황

<그림7> 전주시 구도심 권역별 정비구상



가) 도심활성화 지원조례 제정

전주시는 공공기관 및 주요시설의 이전으로 인하여 도심의 중심기능이 신도심 등 도심외곽으로 분산되면서 구도심권이 침체되고 있는바, 경제적·문화적 기반 등 관련 기능이 회복되도록 행정적·재정적으로 지원하기 위해 2003년 12월 30일자 구도심 활성화 지원 조례를 제정하였으며, 전주시의 도심공동화 현상을 방지하고 도심상권의 활성화를 위하여 특화·특정거리를 지정하고 지원함으로써 전주시 도시 전체를 균형있게 발전시키기 위해 노력하고 있다.

구도심활성화 지원 조례에서의 구도심 범위는 12km²로 완산구의 중앙동 외 10개동과 덕진구의 서노송동 외 2개동이 해당되며 그에 따른 도심의 범위는 아래 표와 같다.

<표11> 전주시 구도심 활성화 지원 조례상의 구도심 범위

행 정 동	면적(km ²)	행 정 동	면적(km ²)
완산구 중앙동	0.89	완산구 동완산동	0.54
완산구 풍남동	0.99	완산구 서완산동	0.45
완산구 교동	1.16	완산구 동서학동	0.72
완산구 태평동	0.54	완산구 서서학동	2.96
완산구 중노송1동	0.70	덕진구 서서학동	0.43
완산구 중노송2동	0.30	덕진구 진북1동	0.64
완산구 남노송동	0.65	덕진구 진북2동	1.03

자료참조 : 전주시, 전주통계연보, 2005

구도심 활성화 지원 조례에 의한 보조금 지원 대상은 4대문 안과 특화·특정거리에서의 건축 또는 건물 내부 수선의 일부 비용과 교육·문화·복지 시설 등 건축의 일부 비용 등의 보조금을 지원하고 있다.

나) 특정·특화거리 조성사업

전주시에서는 특화 및 특정거리 7개소를 지정하였으며 특화거리로는 걷고 싶은 교지마지구는 목조로 이루어진 노후주택 밀집지역으로 지진이나 화재에 취약하며 65세 이상 고령자가 주민의 30% 이상을 차지함에 따라 경제적 자립도가 없어 도심 공동화와 쇠퇴가 이루어지고 있는 곳을 마을주민과 문화예술인에 의해 도시재생사업이 추진되고 있는 곳이다.

도시재생사업 추진에 어려움을 겪던 도교도는 도시정비 권한을 민간법인인 마을만들기센터에 이양하면서 도시재생사업 추진이 빨라지기 시작했다. 토지매입 등 사업에 관여되는 비용의 대부분을 정부기금에서 보조받아 사업을 착수함에 따라 교지마지역 고유의 특색있는 마을을 만들어 가고 있다.

또한 마을만들기센터가 사업의 주체가 됨에 따라 도로정비 등 인프라사업과 주택을 건설 싼값에 입주하도록 유도하여 인구유입을 늘리고 있다.거리, 영화거리, 웨딩거리, 동문거리, 공구거리 등이며, 특정거리로는 차이나 거리, 약전거리 등이 있다.

특화·특정거리 조성공사(지중화 등)를 1999년부터 2007년까지 완료 및 추진중에 있으며 특화 및 특정거리 상가 활성화를 위하여 시설의 개보수 비용을 2004년부터 지원하고 있다.⁶⁾

완산구 고사동에 위치하고 있는 오거리가 도시계획시설(광장)로 결정된 후 70여년 동안 미집행된 오거리 6호 광장을 조성하기 위하여 고사동 6호 광장부터 영화의 거리에 이르는 6,360㎡를 빛과 소리의 거리로 조성하여 장기 미집행된 도시계획시설(광장)을 조성하고 시민에게 되돌려 줌으로써 시민 휴식공간 제공과 도심상권회복으로 지역경제 활성화

6) 전주시는 시민들의 다양한 여가 문화공간 활용과 지역상권 회복차원에서 걷고싶은 거리를 조성했다. 구도심 활성화와 인구유입 측면에서는 매우 잘한 정책이나, 운영적면에서 약간의 문제점이 있다. 추진하기에 앞서 이해관계인과 합의를 통해 차량 출입통제에 따른 일부 상권의 매출액 감소문제와 조명유지 비용 등 관리주체를 명확히 할 필요성이 제기되고 있다. 물론 다른 지역과의 형평성 문제도 있는 만큼 구도심지역만 지원하기 힘든 상황이나 구도심활성화를 위해 전주시의 확실한 정책 추진이 필요하다.

화를 기여하고자 추진 중에 있다.

완산구 고사동 일원으로 걷고 싶은 거리에 경관조명 설치를 위하여 구조물을 설치하고 충전연색 조명으로 구도심 지역권내의 공동화 현상을 최소화함으로써 인구 유입방안 및 상권회생을 모색하고 있다.

전주시 완산구 고사동 오거리 인근에 1,738㎡의 오거리 공영주차장을 건립과 함께 남부 시장 주변에도 공영주차장을 확충하는 계획을 추진중으로 구도심 상가를 이용하는 시민들의 주차문제를 해소함으로써 도심활성화에 기여하고자 추진하고 있다.

6) 전주시 전통문화지구사업 추진현황

전주시에서 가장 눈부신 변화가 있던 곳은 전주 한옥마을이다. 전주 한옥마을은 참여정부도 인정한 혁신사례로 가장 한국적인 장소이자 세계적인 관광명소로 이미지를 부각시키기 위하여 전주시가 중점적으로 추진하고 있는사업중의 하나이며, 전통문화도시는 전주시의 전통과 문화가 산업화되는 결정판이라고 할 수 있다.

전통문화도시는 전통문화, 특히 전통생활문화를 중심으로 전통예술의 중심 및 허브도시로서의 위상을 정립하여 전통과 현대가 조화된 도시경관과 구조를 지향하고 현대와 전통이 조화된 문화시설지구로서의 기능을 하는 것이다.

<표12> 전주한옥마을 브랜드화 사업 추진 개요

추진과제	추진사업	사업개요
인프라 조성 및 활성화	기본설계 및 제도 정비	- 한옥마을 브랜드화를 위한 기본설계
	한옥마을 문화적 경관 환경 정비	- 주요 가로 환경 정비, - 주차장 확보 및 교통 재구성 - 한옥마을 주거환경 개선
	한옥마을 기반 시설 운영활성화	- 기존 한옥마을 기반시설 경영개념 도입 및 연계 프로그램 강화
	전통문화지원시설지구 조성	- 대성동: 대규모 한옥숙박체험단지/공예촌 조성 - 주거환경개선지구: 소규모 한옥숙박단지
	한옥개보수지원센터 설립	- 한옥개보수 지원 - 한옥개보수지원센터 지정
	소규모 문화시설 조성	- 예술창작 및 방문객들을 위한 전통과 현대가 조화된 소규모 문화시설
한옥체험 프로그램 개발 활성화	테마형 한옥체험 프로그램 개발	- 전통문화를 체험하기 위한 민박프로그램 활성화 - 주제별 한옥 체험 및 연계프로그램 개발 - 황실선바규수문화체험, 한옥숙박시설소품 디자인, 연계 체험프로그램 제공
	특성 있는 장소로 및 탐방로 조성	- 테마가 있는 소로 및 역사탐방로, 전통소공원 조성
지속가능한 한옥마을	한옥마을 공동체 제고	- 시민의 지속적 거주를 통해 살아있는 한옥의 특성을 살리기 위한 정책지원 - 지역사회 공동체성을 고취하여 현대도시에서 한국적 마을의 공동체성 조성
	예술인 레지던스 프로그램	- 전통문화예술인 유치를 위한 인센티브 - 출향 예술인들의 유치 및 레지던스 프로그램 개발

자료참조 : 전주시, 전주시정백서, 2006

<표13> 전통문화지구 조성사업 내역

세 부 사 업 명	사 업 내 용
전통문화의 거리조성	* 태조로, 은행나무길, 가리내길 전통문화 거리조성(역사·문화체험, 판매, 전통음식거리 등)
문화시설 건립	* 전주한옥생활체험관, 전주전통술박물관, 젊음의 광장 조성 * 전주공예품전기관, 전주명품관, 테마민박 조성 * 전통한의학박물관, 공예공방촌, 최명희문학관, 안내소 건립
전통문화구역 정비	* 한옥 신축 및 수리, 한옥 담장·대문·골목길 정비 * 전통한옥지구 매수청구, 도시기반시설 및 주차장 정비

자료 : 2006년, 전주시 주택행정과 내부자료

3. 전주시 도시재생의 문제점

가. 도시 및 주거환경정비사업의 문제점

1) 도심주거 정비사업의 난개발 우려

전주시내 전체 29개 재개발지구 중 기자촌과 다가지구, 감나무골 등 16곳의 재개발지구가 재개발추진위의 승인을 받고 조합설립을 서두르고 있다. 하지만 이들 지구가 구도심권 전역에 광범위하게 분포되어 있는데다 대부분의 지구가 아파트시장의 여건상 재개발되기 어려운 상황이어서 불균형발전을 초래할 우려가 높은 상황이며, 개발지역이외의 상당수 지구가 오래된 단독주택들로 이뤄져 슬럼화 문제가 대두될 수 있다.

또한 전주재개발사업이 개별지구별 추진은 도시 불균형 문제 등 적지 않은 후유증이 우려된다. 특히 이들 재개발지구가 중구난방식으로 추진되고 있는데다 일정 규모의 임대아파트를 건축하도록 의무화함에 따라 도시발전의 걸림돌로 등장할 수 있다.

2) 관련법 해석과 각종 규제의 문제점

도시환경정비법은 명확한 규정이 없어 추진위가 시공사를 선정할 수 있는 상황을 만듦으로서 추진위의 시공사 선정의 법적 효력 발생의 문제점이 거론된다. 이에 국토해양부는 재개발사업의 부작용을 막기 위해 '조합이 아닌 추진위 차원의 시공사 선정은 무효'라는 방침을 정하고 이같은 내용의 공문을 최근 건설업체와 자치단체에 통보했으나 명확히 처벌규정이 없어 전주의 경우 이미 추진위 상태에서 시공사를 선정하는 상황이 잇따르고 있다.

이와 함께 도정법상 규정과 관련 규정 등에서 재개발사업지구는 전체의 세대수중 8.5%의 임대주택을 건설하도록 되어 있고 이 주택을 해당 자치단체가 관리하도록 규정하고 있다. 이에 자치단체들은 시공사에 이를 떠넘기고 있어 향후 법적 분쟁을 야기할 것이란

분석이 나오고 있다.

전주시가 도정법상 재개발지구를 지정한 근거는 과거에 만든 종세분을 기준으로 하고 있다. 그러나 이 기준이 과거회귀적일 뿐 아니라 주변지역간 유사지역인데도 다른 잣대가 만들어져 새로운 민원이 발생되고 있다. 실제로 전주시는 지난해이후 성황당지구(3.3ha)를 남쪽의 물왕말·기자촌·문화촌지구와 연접해있는데다 주거의 형태 및 분포 등이 비슷한데도 원칙없이 '1종 일반주거지역'으로 결정한바 있다.

따라서 이 지구는 기본층수를 15층(탑상형으로 계획때 최고 25층)으로 계획되어 있는 남쪽의 '물왕말·기자촌·문화촌지구'와 기본층수를 10층(탑상형으로 계획때 최고 11층)으로 계획된 북쪽의 '동초교 북측지구'와 사이에 놓이게 됐다. 이 지구는 초고층 대형아파트단지들로 둘러싸여 있어 일조는 물론 조망, 채광 등 주거환경적인 측면에서 불합리한 문제점을 안고 있다. 이에 서울 강북개발에 활용됐던 뉴타운 방식으로 일관성있는 연차적인 개발이 이뤄져야 이같은 문제들을 해결할 수 있을 것으로 판단된다.

3) 토지이용제도의 문제

전주시 구도심권 재개발을 위해 조합을 결성, 구도심권 활성화 및 도시균형발전을 위해 시에 재개발을 신청한 지역은 태평동, 완산동 등 10여곳에 이르고 있다. 하지만 이들 지역은 층고제한에 묶여 그동안 사업이 진척을 보지 못한 채 터덕거리고 있는 상태이다.

현행 국토계획법상 2종 일반지구의 경우 층고가 제한되어 재개발조합 및 시공을 추진 하던 주택건설업체들이 채산성 악화를 들어 적극 추진하지 못한 채 지역민원만 야기하고 있다. 그러나 올 하반기부터 층고제한 폐지와 함께 초고층 아파트 건축이 가능해질 경우 전주시의 구도심권을 중심으로 재개발 신청이 다시 이어질 것으로 전망된다.

하지만 모든 지역이 재개발이 가능한 것은 아니다. 국토해양부는 도시 주거지역의 토지이용 효율을 높이고 쾌적한 주거환경을 조성하기 위해 2종 일반주거지역에 대한 층고 제한을 폐지하는 대신 난개발 및 고밀개발을 방지하기 위해 2종 일반주거지역에 적용하고 있는 용적률을 그대로 둔 데다 도로로부터의 이격거리, 일조권, 사선제한 등 각종 제한을 그대로 둔다는 계획이어서 구도심권 모두가 초고층 아파트 건축이 가능한 것은 아니다.

현행법상 아파트 높이를 15층으로 제한하다 보니 도시미관이 획일화되고 있는 점을 개선하기 위해 층고제한을 폐지해 15층, 20층, 25층 등으로 다양화를 추진한다는 것이 기본계획이다. 하지만 현재 확정된 것은 아니므로 변수는 남아있는 상태이다

나. 공공시설 이전에 도심공동화 현상

전주시의 도심공동화와 쇠락에는 행정이 앞장선 측면이 있다. 인구가 팽창함에 따라 주거와 산업 같은 공간의 수요가 늘면 도시 확장과 개발이 이루어져야한다. 80년대를 전후해 수도권 인구의 급격한 도시유입과 공간수요 증가가 대표적이다. 비좁고, 불편한 구도

시 대신 신시가지지를 개발해 쾌적한 삶을 영위하는 것은 당연하다.

하지만 전주시의 경우 이미 인구가 정체된 상황에서 무리하게 서부신시가지지를 개발해 도심공동화를 초래한 결과가 되었다. 전주시의 인구는 십여 년 넘게 62~64만명 수준에서 머물고 있음에도 서부신시가지지를 비롯한 대규모 택지조성을 승인하고 앞장선 것이 사실이다. 도심개발을 규제하고, 도심인구를 외곽으로 내몬 결과로 볼 수 있다. 인구가 정체되고 산업마저 위축된 상황에서 대규모 신시가지 조성은 풍선효과처럼 팽창과 구도심공동화를 야기할 뿐이다.

일본을 비롯한 선진외국에서는 구도심지역의 도시재생을 촉진하고 재도심화되는 현상을 눈여겨보아야 한다. 새로 지을 공공청사와 문화시설을 공동화된 도시에 지으면 도심도 살리고, 필요이상 과밀해진 신시가지 기반시설에 드는 비용을 절감하는 효과도 거둔다. 선진외국이 모두 우리가 배껴야 할 대상은 아니지만 공용청사 이전을 삼가고, 새로 짓는 시설을 구도심에 유치하는 그들의 지혜와 교훈을 새겨야 한다.

Ⅲ. 일본의 도시재생사업 사례 검토

일본정부는 전국에서 중심시가지의 공동화 및 쇠퇴현상이 진행됨에 따라 도시재생사업의 적극적인 활성화와 지속가능한 도시발전을 위하여 ‘도시재생본부’ 설립과 ‘도시재생특별조치법’⁷⁾ 발표하는 등 도시재생을 위하여 빠르게 움직이고 있다. 전국도시재생을 위하여 도시재생을 담당하는 대표적인 기관은 국무총리실 산하의 도시재생본부와 국토교통성, 유관기관인 도시재생기구(주택공사, 토지공사의 기능)가 있다.

일본정부는 원활한 도시재생을 위하여 ‘전국 도시재생을 위한 긴급조치’를 발표하며 ‘도시재생종합정비사업’과 ‘마찌즈꾸리’⁸⁾(마을 만들기) 종합지원사업, ‘도시재개발법’, ‘건축기준법’을 제정하여 체계적인 도시재생사업을 진행하고 있다.

현재 일본 도시재생본부는 도쿄, 요코하마, 나고야 등 대도시를 중심으로 ‘도시정비긴급정비지역’으로 지정하여 도시재생사업을 추진하고 있으며 참여자에 대해 정부의 자금지원과 각종 특혜를 부여하는 등 도시재생사업에 총력을 기울이고 있다.

7) 일본은 2002년 4월 5일 도시재생특별조치법을 공포와 함께 2002년 6월에 시행하게 되었는데 ‘도시재생긴급정비지역’을 지정하고, 동 지역내에 있어서 도시계획의 특례, 금융지원 등의 조치를 강구하는 것에 의해 각 지역에서 새로운 계획이나 사업을 지원하고 있다.

8) 아시다선 ‘마찌꾸리’란 “도로, 공원, 하수도, 건물 등의 시설물을 만드는 「도시계획」, 환경, 복지, 교육, 정치, 행정 등의 사회시스템을 다루는 「사회계획」, 산업진흥이나 산업입지 등의 「산업계획」을 총체적으로 포괄하는 활동”이라고 하며, “시설 만들기, 체제 만들기, 업무 만들기의 총체가 마찌꾸리다”라고 말했다.

1. 도쿄 스미다구 교지마지구 사례⁹⁾

교지마 지구는 목조로 이루어진 노후주택 밀집지역으로 지진이나 화재에 취약하며 65세 이상 고령자가 주민의 30% 이상을 차지함에 따라 경제적 자립도가 없어 도심 공동화와 쇠퇴가 이루어지고 있는 곳을 마을주민과 문화예술인에 의해 도시재생사업이 추진되고 있는 곳이다.

<표14> 도쿄 스미다구 교지마지구 도시재생사업 현황

구 분	사 업 추 진 현 황
인구/세대	6,505명. 3,211세대
구역면적	255,000m ²
문제점	-. 소규모 노후주택 밀집 -. 지진, 화재 취약 -. 도로 협소, 소유관계 복잡, 고령화
목 표	주민이 정착하는 활기 있고 안전한 마을
착수년도	1980년(28년째 추진 중)
사업내역	-. 밀집시가지정비촉진사업(1996년 ~) -. 커뮤니티주거환경정비 (1990년 ~) 등 6개 사업
사업비용	-. 주택밀집지역 3/4 국가지원 -. 노후/낙후지역 2/3 국가지원 -. 토지매입 전액 정부기금지원
사업주체	민간법인 마을만들기센터

시사점 : ① 느리지만 꾸준히 도시재생사업 진행

② 계획부터 주민참여 민간기구가 도시재생사업 추진

③ 수복형¹⁰⁾ 재개발선택

④ 전면재개발이 아닌 커뮤니티형 정비 방식

도시재생사업 추진에 어려움을 겪던 도쿄도는 도시정비 권한을 민간법인인 마을만들기 센터에 이양하면서 도시재생사업 추진이 빨라지기 시작했다. 토지매입 등 사업에 관여되는 비용의 대부분을 정부기금에서 보조받아 사업을 착수함에 따라 교지마지역 고유의 특색있는 마을을 만들어 가고 있다.

또한 마을만들기센터가 사업의 주체가 됨에 따라 도로정비 등 인프라사업과 주택을 건설 싼값에 입주하도록 유도하여 인구유입을 늘리고 있다.

9) 참조 : 부산일보(박세익), run@busanilbo.com

10) 수복형재개발은 현재의 불량 · 노후상태가 관리나 이용부실로 인하여 발생하는 경우 본래의 기능을 회복하기 위하여 현재의 대부분의 시설을 그대로 보전하면서 노후 · 불량화의 요인만을 제거하는 소극적인 도시개발 형태이다.

2. 시오도메 도시재생 사례¹¹⁾

시오도메는 일본철도의 발상지이며 도쿄도심부와 가깝고 임해부도심에 인접해 있으며 JR, 지하철, 모노레일이 교차하는 교통의 요충지에 입지하고 있다. 또한 하네다공항과 인접해 있어 사람과 물류가 교차하는 산업상 중요한 장소에 위치하고 있다. 그러나 중앙역사의 기능이 도쿄역으로 이전되면서 시오도메의 신바시역은 화물전용역으로 변용되어 컨테이너 전용 철도 터미널의 기능을 수행하고 있었으나 도쿄화물터미널 건립으로 화물역의 기능마저 상실됨에 따라 도시의 쇠퇴가 시작되었고 재개발 대상지로 선정되었다.

시오도메지구는 기성시가지를 대상으로 주택시가지 재개발지구로 계획하였고 화물역 주변의 역세권지역을 수준 높은 도시환경과 무역도시 및 국제수준의 도시기능을 갖춘 지역으로 도시를 개발함으로서 활기 넘치는 도시재생사업을 이룩한 사례이다.

<표15> 미나토구 시오도메 도시재생사업 현황

구 분	사 업 주 진 현 황
구역면적	307,100m ²
개발기간	1995 ~ 2007(12년 소요)
개발개요	철도 하물적재장으로 사용되던 대규모 토지 개발
개발컨셉	-. 신세대형 24시간 미디어시티 -. 업무, 주거, 편의시설을 혼합한 새로운 퀄리티 -. 자연과 일체화 도시
총사업비	1조 4천 6백억원 (건축비 제외)
도입시설	상업, 업무, 문화, 전시실, 방송, 호텔, 공동주택 등
개발의 특징	-. 토지의 고도이용 + 거리풍경 유도형 지구계획 -. 철도 시발점의 역사적 상징성과 주변 긴자지역과의 연계성을 고려한 개발 -. 철도역사박물관 설치 및 선큰가든 설치 등으로 용적률 인센티브 적용 -. 도로, 보행자테크, 지하철, 신교통의 복합에 의한 다층형 도시기반 시설설치 -. 상업 및 준공업지역에서 상업지역으로 전환
사업주체	민간(시오도메지구마을조성협의회) + 지자체

시사점 : ① 민 + 관 협의로 도시개발

② 개발지역의 역사성, 문화성 및 지하공간의 채광을 위한 공간 확보등을 감안 용적률을 조정할 수 있는 인센티브부여

③ 단점 : 직·주 분리배치로 주, 야간 공동화 현상 발생

11) 자료참조 : 도시쇠퇴 실태조사 및 해외 도시재생시스템 조사 분석, 2차년도 연구결과 자료집, 한국건설교통기술평가원 도시재생사업단, 2008

IV. 전주시 도시재생의 개발방향

1. 압축형 도시건설

전주시 구도심지역의 산업은 서부신시가지조성 등으로 인구유출과 함께 급속한 쇠퇴 경향을 보이고 있다. 현재 구도심지역의 상권은 소비성 제품과 영세유통업, 서비스업 등 전형적인 낙후 도시형 산업이 주종을 이루고 있으며 또한 그 기능도 감소추세에 있어 도심내 지역경제의 기반이 되는 산업의 존재가 열악한 실정이다. 또한 현재 도심내 공공기관의 이전과 대규모 할인점 등에 위협받고 있어 도심산업구조의 압축형 도시건설 모색이 필요하다.

전주시의 압축형 도시구축을 위해서는 구도심지역의 인구유출 및 상주인구 확보가 필요하며 이를 위해서는 먼저 주거공급과 택지개발 및 구획정리사업, 주거환경개선사업 등을 통한 낙후된 주거환경을 개선 및 정비하기위한 도심재정비 촉진지구의 조성이 필요하다.

구도심지역 압축형 도시개발 및 도심산업의 육성을 위해서는 문화, 상권, 의료, 교육, 공공, 여가시설, 녹지 공간 조성을 통해 그 지역에서 생활과 소비할 수 있는 정주 여건을 마련할 수 있는 광역적 블록단위 개발이 필요하며 그 지역만의 독창적인 문화거리등 문화기능을 확충하기 위한 창조적 도시재생전략이 마련되어야 한다.

2. 전통 문화관광자원의 특성화 육성

전주시는 오래전부터 전통문화의 도시, 예향의 도시, 맛의 도시라는 이미지를 지니고 있으며 후백제의 도읍지 및 조선건국의 발상지라는 전통성을 갖고 있다. 아울러 기존 도청사를 중심으로 과거 전주성내에 존재하던 객사, 전라감영, 풍남문, 경기전 등의 사적지, 오목대, 이목대, 전동성당, 한옥마을, 강암서예관, 향교 등이 태조로, 남문로 그리고 감영로를 따라 연결되어 있으며, 전북예술회관을 비롯한 전시시설 등 문화시설이 산재해 있다. 이러한 역사문화적 자원을 활용을 통해 도시의 문화적 정체성을 높이고 이를 기반으로 각종 이벤트를 활성화하여 도심 유동인구를 증가시킬 수 있는 도시재생전략이 필요하다. 이를 위하여 이들 문화자원을 활용한 도심 문화관광축제의 개발을 통하여 도심에 활력을 주면서 방문객을 끌어들이 수 있는 문화 콘텐츠 개발이 필요하다. 전주의 맛, 멋, 예술, 역사 등 차별화된 이미지를 부각시킬 수 있는 축제와 소비위주 거리에서 문화와 고품을 느낄 수 있는 거리 조성을 통해 지속가능한 도심활성화를 유도해야 한다.

특히 우리나라를 대표하는 맛의 고장이라는 브랜드에 걸 맞는 전통음식의 발굴 및 홍보, 관리가 필요하다. 전주만의 향토음식을 선정하고 하나의 향토음식단지를 마련함과 동시에 이를 통해 음식체험 등 여러 가지 관광상품을 파생시킬 수 있다.

3. 구도심권으로 인구 유도정책을 위한 도시재정비촉진지구 활용

가. 인구유도의 필요성

전주지역 뿐만 아니라 전국적으로 보면 구도심지역은 거의 대부분이 '상업지역'으로 되어 있다. 이로 인해 지가가 높이 형성됨에 따라 개발에 많은 어려움을 겪고 있다. 구도심권에 대해서 상권 활성화 및 주택공급을 유도하도록 관련 토지이용제도가 개선되어야 할 것이다. 구도심권에 상권 활성화만을 통해서는 인구 유입정책에 한계가 있으므로 정부와 관에서는 적극적인 주택공급정책을 추진하여야 한다. 상업지역을 개발할 경우 의무적으로 일정면적을 주거용도에 할당하도록 함으로써 자연적으로 주택공급을 할 수 있도록 유도할 필요성이 있다. 그리고 주택공급뿐 아니라 지원시설과 서비스의 네트워크를 형성하는 정책을 수립하여야 한다.¹²⁾

구도심의 쇠퇴는 상주인구의 감소와 연결되어 상주인구의 감소는 도시의 상업적 기능 쇠퇴로 이어진다. 따라서 상주인구가 유출되는 것을 방지하기 위하여 이들의 거주환경을 질적 차원에서 전략적으로 개선함이 요구된다. 구도심지역의 노후화된 주거공간들을 중심으로 도시재생사업을 계획적으로 준비해 갈 필요가 있다. 구도심의 고령인구 비율이 급속히 증가하고 있음을 감안하여 실버계층을 고려한 주거유형의 공급도 계획적으로 추진되어야 하며, 고소득 전문직 종사자 및 여성 등을 대상으로 하는 도심형 주거단지의 모델도 검토해야 한다.

나. 구도심 활성화를 위한 도심활성화종합계획의 수립

구도심의 쇠퇴와 공동화를 방지하고 도심의 기능을 활성화 시키는데 필요한 기본방향과 실천적 수단을 종합적으로 다루는 가칭 도심활성화종합계획 등의 수립을 통해 지역전체와 조화를 이루는 관리계획이 마련되어야 한다.

신도시 개발, 도시외곽의 개발 사업이 구도심의 쇠퇴와 공동화를 현상을 가져온다는 점에서 지자체내의 개발사업과 도시의 확장을 구도심의 도시재생문제와 조화를 이루도록 전체적인 시각에서 조정하고 통제하는 관리시스템이 필요 하다¹³⁾. 계획수립 시 도심의 특성이나 지역현황을 가장 잘 표출하는 구역을 도심활성화구역으로 지정하여 이를 계획의 공간적 범위로 하며, 도시외곽의 개발사업은 항상 구도심 활성화사업과 연계되도록 하는 도심활성화종합계획을 수립하여야 한다.

12) 대전광역시, 구도심활성화 기본계획,

13) 전주대학교 정철모교수는 '구시가지 재개발시 신개발지를 활용한 순환형 도시재생이 가능하며, 주택지 위주의 도시재생사업에서 확대하여 산업단지, 관광/레저단지, 유통단지 등과 연계하여 도시의 자족성 확보 및 도시경쟁력제고를 통한 고용촉진등 지역경제 활성화가 가능할 것이다' 라고 말했다

4. 도시활성화 사업방식의 다양화 및 추진주체 육성

가. 사업방식 다양화

전주시의 도시재생사업은 주로 도시및주거환경정비법 등에 의하여 도시주거환경개선 사업과, 택지개발 사업, 도심활성화 사업 등으로 추진해 왔다.

이에 도심지역의 물리적 여건의 개선은 어느 정도 이루어지고 있으나 그 효과에 대해서는 뚜렷한 징후를 발견할 수 없으며 구도심과 연계성이 없어 내용적으로는 도심기능의 단순화를 초래하였다. 도심활성화는 물리적인 여건의 정비만으로는 불충분함으로 전주지역 구도심의 복잡성을 반영한 다양한 사업화계획이 검토될 필요가 있는데, 이것은 지금까지의 균일적, 단발적 사업형태와는 차별화되는 방식이 요구됨을 의미한다. 차별적 사업화시도는 단순한 개발사업과 병행하여 도시전체의 광범위하고 종합적인 개발을 목표로 하는 것이다. 단일 개발사업들은 중심시가지 전체 또는 주변지구도 포함한 종합적인 지구재개발을 염두에 두고 사업화되어야 한다. 그 사업효과가 인접지역에 확산되고 도심전체의 활성화와 연계되지 않고서는 소기의 사업목표를 달성하기 어려우므로 시설이용수요의 창출과 자금의 확보, 사람·조직 등 사업화체제의 확립, 토지권리자에 대응 등의 요건이 해결되어야 한다.

나. 도심활성화사업 추진주체의 육성 및 지원

도심은 사적 이익이 극대화 되는 공간인 동시에 도시를 대표하는 공간으로서 공공성도 지닌다. 일반적으로 도심활성화와 관련된 사업주체는 토지소유자, 기업, 일반주민, 정부 등 다양하다. 따라서 이들 간의 적정한 역할분담이 필요하며, 정부 혹은 지자체 차원에서 전략적으로 구도심의 활성화를 유도하기 위해서는 시행주체를 전략적으로 육성하고 지원해야 한다. 도심활성화사업 추진조직체계의 전략적인 육성방향은 다음과 같이 이루어져야 할 것이다. 주민참여를 활성화할 수 있는 구체적인 방안이 마련되어야 하고, 민간부문의 사업 참여를 적극적으로 유도해야 하고, 민관합동사업 형태의 사업구상을 적극 추진하여 민간자본의 효율성, 창의성 등을 적극 활용하여야 하고, 지속적인 도심관리를 담당할 조직의 구축도 요망된다. 진정으로 활력있는 도심기능의 회복을 위해서는 도로, 건축물 등의 도심공간의 물리적 요소를 건설, 정비하는 것과 병행하여 그곳에서 적합한 활동이 이루어질 수 있도록 지속적으로 기획하고 추진해가는 도심관리체계가 필요한 것이다.

V. 결론

도시는 살아 움직이는 생명체와 같다. 도시는 사회의 변화에 따라 역동적으로 구조변화를 끊임없이 일으키며, 도심을 둘러싸고 있는 사회·경제적인 환경변화는 기존 도시의 물리적 실체인 건물과 토지의 이용변화는 물론이고 그 역할과 기능도 다양하게 적응·변화시키고 있다. 그리고 도시를 움직이는 중추적 역할을 담당하고 있는 도심은 이러한 변화에 가장 먼저 순응하고 변화해야 한다.

전주시의 경우 구도심은 사회·경제적인 외부요인 등에 변화의 속도가 신도심에 비해 상대적으로 위축되고 있어, 위치적 배경과 특성을 고려한 고유한 재생전략 및 주변 신시가지 개발계획 등을 고려한 종합적 지방재정정책의 추진이 필요하다.

전주시 구도심을 변화시키기 위해서는 중앙정부와 전주시가 도시재생에 대한 기본 방향과 지원 정책 등을 마련하고, 전주시는 지역적 개발여건과 목표를 검토하여 자체적으로 사업을 구체화할 수 있는 추진방식이 필요하다. 민·관·산·학이 도시재생의 필요성을 깊이 관찰하여 도심의 낙후 정도를 파악하고 도시재생의 여건과 수요 조사를 통해 도시재생관련 DB체계 구축도 필요 하다. 또한 도시재생사업을 전담할 별도의 독립 부서를 만들어 체계적인 관리가 이루어져야 한다.

지속가능한 도시재생을 위해서는 먼저 삶터·일터·놀터를 제공하여야 한다. 구도심은 경제·사회·물리적 측면에서 신도심에 비해 매우 열악하다. 구도심활성화를 위해서는 가장 먼저 물리적 환경제공, 즉 도시주택문제해결과 쾌적한 주거환경 제공으로 도심을 찾는 인구가 늘릴 수 있는 정책변화가 시급하다.

둘째로는 상징성 있는 도시 중심부의 역할을 만들어야 한다. 어느 지역이나 도심은 도시의 지리적 중심에 있어 도시 외곽지역간의 연결지역으로 지속적인 사람 의 통행이나, 서비스, 행정이 이루어지는 특성이 있으며, 토지이용상 가장 고차의 기능이 입지되어 있는 곳이다. 또한 도심지역은 접근성이 양호해야 본래의 기능을 수행할 수 있음에 따라 어느 곳에서든 편안하게 접근할 수 있는 교통편의 시설이 갖추어져야 도심지역의 구심력을 살릴 수 있다.

셋째로는 도시를 상품화시켜야 한다. 경쟁력 있는 도시를 만들기 위해서는 도시를 포장화 시킬 필요성이 있다. 녹색도시, 쾌적한 도시, 상업적인 도시, 공업적인 도시 등 테마가 있는 도시 건설로 그 도시만의 특색을 이미지화 할 필요성이 있다.

다섯째로는 도시재생을 위해서는 정부와 지자체가 먼저 희생하여야 한다. 도시재생사업은 정부나, 지자체의 정책에 의해서 이루어 질 수 있으나, 민간사업자를 배제하고 도시재생사업이 진행될 경우 어려움이 있다. 정부와 지자체는 민간사업자의 참여를 유도하기 위해서는 각종규제와 조세혜택, 참여자에 대한 각종 인센티브 부여로 민간 사업자를 참여시킬 필요성이 있다.

본 연구자는 도시재생사업이 원활하게 추진되기 위해서는 먼저 독립된 도시재생부서 발족이 필요하며, 민·관·산·학이 참여하는 도시재생지원 시스템의 구축이 필요하다고 생각한다.

참 고 문 헌

- 임서환 외 24인, 2006, “일본의 도시재생사례와 시사점”, HURI FOCUS, 주택도시연구원, 제22호
- 삼성경제연구소, 2007, “도시사회와 사회기업” - 신흥대도시를 중심으로
- 최막중 외 1인, 2006, “일본 지방도시 사와라시의 역사경관 재생을 통한 중심시가 지 재생전략과 방안”, 대한국토·도시계획학회, 제41권, 제7호
- 김찬호 외 2인, 2007, “주거환경개선사업의 성과평가와 개선방안에 관한 연구”, 대한국토·도시계획학회, 제42권, 제1호
- 조상운, 2005, “경인철도 역세권 도시재생 방안 연구”, 인천발전연구원
- 박세훈, 2004, “일본의 도시재생 정책”, 대한국토·도시계획학회, 제39권 제2호
- 고선하, 2008, “도시재생을 위한 도시 및 주거환경정비제도의 개선에 관한 연구“, 전북대 건축도시공학과 박사학위논문
- 정철모, 2008, “지방도시재생을 위한 추진전략에 관한 연구”, 대구도시공사 창사20주년기념 학술심포지엄 I
- 임양빈, 2006, “국내 도심재생사업 및 관련 제도연구”, 대한건축학회 논문집(계획계) 22권.12호(통권218호)
- 정요한, 안건혁, 2007 “공공영역 및 토지이용을 중심으로 한 도심재생 사례 연구”, 한국도시설계학회
- 배철민, 2008, “구도심의 공동화와 활성화방안 연구” 전주대학교 부동산학 석사논문
- 민웅기, 2007, “지가변동에 따른 도시공간구조 분석” 전주대학교 부동산학 박사학위논문
- 한국건설교통기술평가원 도시재생사업단, 2008, “도시쇠퇴 실태조사 및 해외 도시재생시스템 조사분석”, 2차년도 연구결과 자료집
- 국토해양부 도시재생사업단, 2008, “쇠퇴도시 유형별 재생기법 개발”, 1,2차 년도 통합연구결과보고서
- 한국지역개발학회, 지방도시의 회고와 반성 포럼 발표자료 보고서, 2008.10.11
- 한국건설교통기술원, 도시재생사업단 사전기획연구(최종보고서), 2006.11
- 인천광역시, “인천지역 개발사업 현황”, 의회정책자료, 2008
- 부산광역시, “부산경제 중흥을 위한 10대 비전”, 정책자료
- 국토해양부 재생사업단
- 전주시, 전주통계연보, 2005
- 전주시, 전주시정백서, 2006