

# 도시재생을 위한 실천수단의 효과성 평가

－ 대전광역시 원도심의 사례를 대상으로 －

목원대학교 도시공학부 최 봉문

## 1. 들어가는 말

21세기의 바람직한 도시, 살기 좋은 도시에 대해 많은 학자들이 “지속가능한 도시(사회)”, 또는 “환경친화적 도시(사회)”라는 데 의견을 모으고 있다. “환경적으로 건전하고 지속가능한 도시”가 우리 사회가 추구하는 최상의 도시 가치이며 21세기의 새로운 도시관이 된다는 의미이며, 이는 이러한 도시가 우리의 현 세대와 미래 세대가 함께 “공간의 질”과 “삶의 질”을 누릴 수 있는 살기 좋은 도시이기 때문이다. 이와 같은 가치와 도시관을 우리의 도시에 접목시킨다면 이제 21세기의 도시가 지향하는 목표는 “도시의 재생(urban regeneration)”이라는 방향과 논리로 연결될 수 있다. 왜냐하면 신시가지 개발을 통한 도시의 외연적 확산은 우리의 자연환경을 크게 훼손할 수 있는 반면, 기 개발된 기성시가지의 활용과 재정비는 새로운 토지자원의 투입 없이 토지이용의 효율화를 기하는, 그야말로 자원절약적이고 지속가능한 도시를 만드는 출발점이 되기 때문이다.

대전시청과 법원·검찰청이 둔산 신도심으로 이전한 1990년대말 이후 대전시가 접하는 가장 중요하고도 어려운 문제 중의 하나가 바로 원도심의 공동화문제와 공동화에 대처하기 위한 원도심 활성화 대책이라 할 수 있다. 전국에서 처음으로 도심공동화 문제에 대처하기 위하여 시 본청과 동구청에서 전담부서를 만들었으며, 쇠퇴해 가는 재래시장의 상권을 살리기 위해 1년 동안 임대료를 전혀 받지 않겠다는 플랜 카드가 대전시 원도심 여기저기 나붙었던 적도 있었다. 이는 대전시의 도심공동화가 어느 수준까지 왔는지를 짐작할 수 있게 한다.

본 논문에서는 대전시의 도시재생의 노력을 평가하고, 도시재생의 관점에서 살기좋은 도시만들기의 접근방법과 실천방안을 제시하고자 한다. 그리고 논의과정에서 원도심 쇠퇴의 원인과 실태, 그리고 원도심 활성화정책의 성과를 진단하고, 원도심 재생의 전제와 그 한계에 대해서도 논의하고자 한다.

본 논문의 전개과정에서 주로 활용한 자료는 대전시의 공식적인 통계자료 외에도 1999년 대전시와 목원대학교 건축도시연구센터에서 공동으로 수행한 연구보고서와 대전시 도시개발과의 내부자료를 사용하였다<sup>1)</sup>

1) 대전광역시, 「기존도심 활성화방안에 관한 연구」, 1999 ; 대전광역시, 「원도심 활성화계획」, 2006 ; 기타 대전시 도시개발과 내부자료.

## 2. 도시재생의 목표상 설정

### 2.1 살기 좋은 원도심의 조건

국가균형발전위원회에서는 “살기 좋은 지역”은 ‘공간의 질(quality of place)’과 ‘삶의 질(quality of life)’이 동시에 이루어지는 지역으로 정의하고 있다. 여기서 ‘공간의 질’이란 특정 장소가 지니고 있는 쾌적성과 심미성, 매력성, 편안함을 의미하며, ‘삶의 질’이란 특정 장소에서 살고 있는 사람들의 생활만족도를 의미한다.<sup>2)</sup>

이러한 살기 좋은 지역(도시)만들기는 1980년대 후반부터 서구 선진도시의 도시계획과정에서 활발하게 진행되고 있는 스마트 성장정책(smart growth)과 신도시주의(new urbanism), 그리고 일본의 마찌즈꾸리 운동과 맥락을 같이 한다. 그러나 우리의 도시는 이들 국가와는 다른 역사·문화적 발전과정을 통해 형성되어 왔기 때문에 우리의 현실과 문화, 지역적 특성에 맞는 도시 만들기를 추구해야 한다.

### 2.2 대전시 도시재생의 접근방법

대전시의 원도심을 살기 좋은 도시공간으로 가꾸어 가기 위해서는 원도심의 공간적 특성과 역사·문화적 전통이 반영되어야 한다. 나아가 원도심은 도시의 다른 주거지역과는 달리 3가지 측면에서 살기 좋은 공간으로 재창출되어야 한다. 즉, “원도심에서 살고 있는 주민”의 입장과 “원도심에서 영업활동을 하는 상인”의 입장, 그리고 “원도심을 이용하는 대전 시민”의 입장에서 원도심이 살기 좋은 도시의 중심공간으로 인식되어야 한다.<sup>3)</sup>

이를 위해서는 각각의 입장에서 도시재생이 접근되어야 하는데, 첫째는 원도심 주민들의 삶의 질을 높일 수 있도록 쾌적하고 편리하고 매력적인 주거 및 생활환경의 제공이 전제되어야 한다는 것이며, 둘째는 원도심에서 영업하는 자영업자들의 삶의 질을 높이기 위해 첫째에 더하여 원도심의 상업활동 기반이 강화되고 활기 넘치는 생산·영업공간으로 변모가 전제되어야 한다. 끝으로 원도심은 대전시민 모두에게 중요한 의미를 갖는 도심공간이므로 대전시민의 입장에서 편리하고 매력적인 공간이어야 한다. 이를 위해선 무엇보다도 원도심으로의 접근이 편리해야 하고(예컨대 대중교통 중심의 교통체계), 원도심 안에서는 여유롭고 안전하게 거닐 수 있는 공간이어야 한다. (예컨대 보행자 중심의 동선체계, 보행자 전용공간 등). 이와 같은 3가지 측면에서 원도심이 살기 좋은 도시공간으로 다시 태어날 때, 원도심은 우리가 바라는 21세기 도시관을 담은 도심공간으로 재생되고 활성화될 수 있을 것이다.

2) 성경룡, 2006, p.20.

3) 앞서서도 잠시 언급하였듯이 지금까지 대전시의 원도심 정책은 상권의 쇠퇴를 호소하는 자영업자에 초점이 맞추어져 추진된 점을 부인할 수 없다.

### 3. 대전시의 도시재생 노력과 성과

#### 3.1 대전 원도심 쇠퇴의 원인

대도시 도심공동화의 원인은 여러 가지 다양한 요인들로부터 설명될 수 있겠으나 그 근거는 다음과 같은 두 가지 측면에서 인식될 수 있다.

첫 번째 원인은, 도시가 성장하는 과정에서 불가피하게 발생하게 되는 도시생태학적 과정으로부터 설명되는 부분이다.(김인, 1986, p.101; 하성규, 1995, p.163; 전명진, 2000, p.341). 즉 대도시화에 따른 도시구조의 변화와 직주분리 현상, 외곽지역의 신주거지 개발에 따른 도심인구의 유출, 도심지역의 고지가에 따른 일부 도심기능의 부도심, 지구중심으로의 이전 등이 여기에 해당된다. 따라서 이러한 과정을 통한 도심공동화 현상은 특정지역이 아닌, 국내·외 대부분의 대도시에서 도시발전 과정에서 나타나는 일반적인 현상이며, 이러한 공동화 현상에 어떻게 잘 대처하느냐에 따라 도시별 공동화 문제의 정도에 차이가 있을 따름이다. 그러나 도심공동화 현상이 이와 같은 범도시적인 현상인가에 대해서는 논란의 여지가 있다. 도심공동화 현상의 정도는 도시의 역사적 성장과정과 도시체계 등 다양한 부문으로부터의 영향을 받을 수 있기 때문이다.

두 번째 원인은 도시 특유의 지역적 상황으로부터 설명되는 부분이다. 예컨대 기존 도심에 입지한 행정 및 중추업무기능을 도시정책적 차원에서 다른 신개발지역으로 이전시키거나, 도심 주변에 입지한 주요 기능이 국가산업정책 또는 경제여건의 변화에 따라 쇠퇴하여 도심의 동반적 쇠퇴를 촉발하는 경우 등이다.

대전시의 경우 도시발전과정에서 나타나는 도심공동화 현상에 더하여, 정책적으로 둔산신도심을 개발하여 행정 및 중심업무기능을 신개발지역에 대거 이전시킴으로써 기존 도심의 공동화를 가속화시켰다. 즉, 둔산 신개발지역에 고밀도 공동주택단지의 집중적인 개발·공급으로 원도심지역에 대한 “인구의 공동화”를 유발하였으며, 중추관리기능(중앙행정기관, 법원·검찰청, 시청 등)의 계획적 이전과 중심업무기능의 연계이동으로 “업무기능의 공동화” 현상까지 초래하게 되었다는 점이다. 결국 대전시의 도심공동화 현상은 대도시로 성장하는 과정에서의 자연발생적 도심쇠퇴 현상에 더하여, 시의 도시개발정책에 따른 영향이 복합된 결과라 할 수 있다.

#### 3.2 대전의 원도심 실태분석

대전시청과 법원·검찰청 등 주요 행정기관의 둔산 신도심 이전으로 촉발된 대전 원도심의 공동화 실태는 아래와 같이 몇가지 지표로 요약된다.

##### 가. 인구의 공동화 실태

1989년 대전시가 광역시로 승격된 이후 지난 15년간 대전시 전체 인구는 37.4%가 증가하였으나, 같은 기간 구도심에 입지해 있는 동구와 중구의 상주인구는 지속적으로 감소하여 각각 23.1%와 12.9% 감소하였다. 결과적으로 1990년 당시 동·중구는 대전시 전체 인구의 56.9%를 차지하였으나 2005년말 현재 33.8%에 불과하여 인구감소 경향이 현저한 것으로 나타나고 있다. 반면 신도

심지역이 입지한 서구는 같은 기간동안 140.1% 증가하여 주거지 분포가 구시가지에서 중·서부지역의 신시가지로 이동하고 있음을 알 수 있다.

인구밀도분포에 있어서도 동구의 인구밀도는 1990년 2,259인/㎢에서 2005년에는 1,737명/㎢로 크게 떨어졌으나, 신개발지가 포함된 서구의 경우 1990년의 2,215인/㎢에서 2005년에는 5,318인/㎢로 2배이상 증가하였다. 도심에서의 거리에 따른 인구밀도분포곡선의 분석에서도 도심공동화 현상이 뚜렷이 인지된다. 1985년까지는 전형적인 Clark 모형의 인구밀도곡선을 나타내다가<sup>4)</sup> 1995년 이후에는 도심공동화의 특성이 뚜렷한 인구밀도분포 패턴을 나타내고 있음을 알 수 있다.

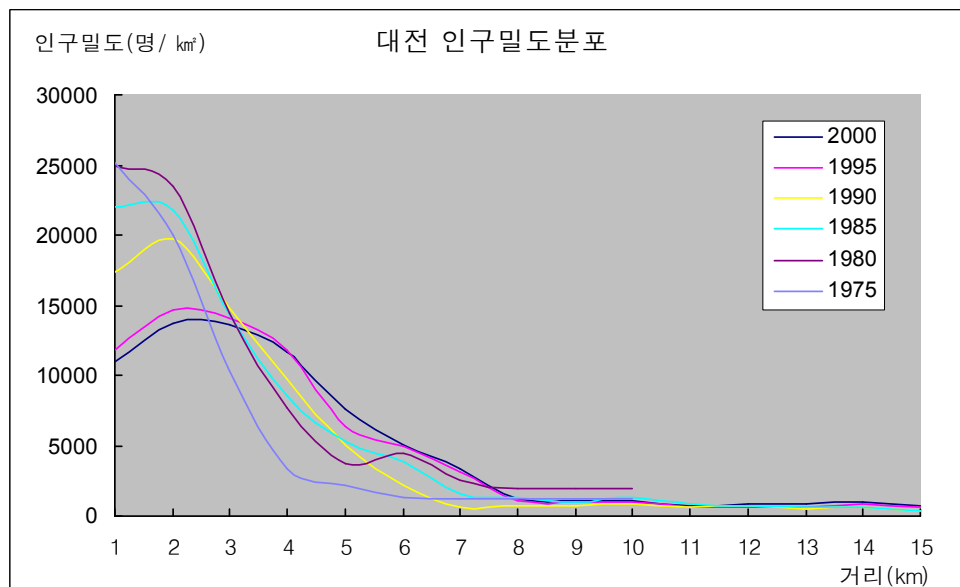
<표 3-1> 구별 인구 변화 추이

(단위 : 천인)

| 구분   | 계     | 동구      |      | 중구      |      | 서구     |      | 유성구    |      | 대덕구   |      |
|------|-------|---------|------|---------|------|--------|------|--------|------|-------|------|
|      |       | 인구      | %    | 인구      | %    | 인구     | %    | 인구     | %    | 인구    | %    |
| 1990 | 1,050 | 303     | 28.9 | 294     | 28.0 | 212    | 20.2 | 79     | 7.5  | 162   | 15.4 |
| 1995 | 1,271 | 273     | 21.5 | 266     | 20.9 | 406    | 31.9 | 124    | 9.7  | 202   | 15.9 |
| 2000 | 1,368 | 247     | 18.1 | 254     | 18.6 | 471    | 34.4 | 162    | 11.8 | 234   | 17.1 |
| 2005 | 1,443 | 233     | 16.1 | 256     | 17.7 | 509    | 35.2 | 223    | 16.3 | 222   | 15.4 |
| 증감율  | 37.4% | - 23.1% |      | - 12.9% |      | 140.1% |      | 182.2% |      | 37.0% |      |

자료 : 통계청,

<그림 3-1> 대전시 인구밀도분포 곡선



4) Clark 모형은 도심에서의 거리에 따른 인구밀도분포의 거리-조락현상에 관한 모형으로, 도심에서 가장 높은 인구밀도분포를 나타내는 단핵도시의 인구밀도를 분석하는데 적합한 모형임.(김인, 1986. p.100).

## 나. 업무공간의 공동화 실태

둔산 심도심의 건설과 원도심에 입지해 있던 행정 및 중추관리기능의 신도심으로의 이전 이후 가장 큰 변화는 업무기능의 공동화 현상이다. '98년 법원·검찰청의 둔산 이전은 관련 기능의 이전을 유발하여 법원·검찰청 주변 671개 기관·업소중 108개 업소가 이전하였으며, 업무공간에 대한 수요의 감소로 건물의 공실율이 30% 수준에 육박하였다. 특히 법조관련 전용빌딩의 입주율은 30-40% 수준으로 떨어졌으며, 중구청 소재 475개 대형건물(연면적 1,000㎡ 이상)중 54개 건물(21.4%)이 전체 임대면적의 50% 이상 비어 있는 실정이었다. 결과적으로 임대료 수준은 법원·검찰청이 이전하기 직전의 50% 수준으로 급격히 떨어졌으며, 일부 재래시장은 일정기간 무료로 임대하는 사태까지 벌어졌다.

그러나 그동안 원도심 활성화를 위한 관련 기관의 지속적인 노력과 지원으로 중구의 건물공실율은 99년 당시 21.5%에서 2005년말 현재 9.3% 수준으로 크게 떨어지고 있다. 그러나 동구의 경우 공실률이 크게 떨어지다가 최근에 와서는 다시 10% 수준을 유지하고 있다.

<표 3-2> 업무공간 이용실태 ('98년 11월 현재, 연면적 1,000㎡ 이상 건물)

| 빈건물 실태 |              |                |                 | 건물활용 실태            |                   |                   |
|--------|--------------|----------------|-----------------|--------------------|-------------------|-------------------|
| 계      | 전체가 빈 건물동수   | 일부 빈건물         |                 | 계                  | 입주                | 미입주               |
|        |              | 50%이상          | 50%미만           |                    |                   |                   |
| 253동   | 8동<br>(3.2%) | 46동<br>(18.2%) | 199동<br>(78.6%) | 973.3㎡<br>(100.0%) | 683.9㎡<br>(70.3%) | 289.4㎡<br>(29.7%) |

자료 : 대전시 중구청 내부자료, 1999

<표 3-3> 동구지역 자영업자 영업실태

| 총 점 포 | 조사점포  |     | 빈 점 포 |     | 조사거부 |    | 기 타 |     |
|-------|-------|-----|-------|-----|------|----|-----|-----|
|       | 업소수   | 비율  | 업소수   | 비율  | 업소수  | 비율 | 업소수 | 비율  |
| 1,697 | 1,074 | 63% | 221   | 13% | 95   | 6% | 307 | 18% |

<표 3-4> 신·구도심 공실율 현황

| 지 역 | 1998년 | 2002년 | 2003년 | 2004년 | 2005년 |
|-----|-------|-------|-------|-------|-------|
| 계   | 15.8% | 8.6%  | 8.2%  | 10.5% | 9.5%  |
| 동 구 | 9.4%  | 4.7%  | 4.7%  | 14.3% | 10.0% |
| 중 구 | 21.5% | 12.1% | 11.3% | 9.4%  | 9.3%  |
| 둔 산 | -     | 6.0%  | 6.6%  | 7.5%  | 8.9%  |

자료 : 대전시, 「2006 원도심 활성화계획」, 2006.

## 다. 도심기능과 상권의 변화추이

도심 또는 부도심 지향 업종의 집중적 분포상태와 변화추세를 분석함으로써 도시구조의 위계와 그 변화를 파악할 수 있다<sup>5)</sup>. 즉, 둔산지역이 신도심으로서의 기능과 위계구조를 가지고 있는가? 그리고 원도심과 신도심이 각각 어떤 기능에 특화되어 있으며, 앞으로 두 도심간 역할분담은 어떻게 이루어져야 하는가에 대한 함의를 제시해 준다.

분석결과를 종합하면 다음과 같이 요약된다. 첫째, 지난 5년 동안 도심 지향적 업종들의 지역적 분포가 크게 변하고 있음을 알 수 있다. 즉 동구와 중구의 원도심 지역에 집중되어 있던 도심기능들이 서구와 유성구로 확산되고 있다. 특히 둔산 신시가지를 중심으로 한 서구지역이 공공행정기능뿐 아니라 소매업과 금융보험, 업무서비스, 사회·개인서비스 등 도심 지향적 업종들이 집중적으로 분포하여 새로운 도심으로서의 기능을 확보하고 있다는 사실이다.

둘째, 중구와 동구지역에 집중되어 있던 도심 지향적 업종들이 서구와 일부 유성구로 이동하여 분산화 되고 있으나, 원도심지역이 아직까지 도심으로서의 기능을 유지하고 있다는 점이다. 따라서 침체되어 있는 원도심지역의 도시기능, 특히 상권이 회복되면 신·구도심 간의 균형발전을 통한 2도심의 도시체계를 유지할 수 있을 것으로 보여진다.

셋째, 사업서비스와 인쇄출판 등 일부 도심형 전문기능들이 유성구로 이동하는 등 전반적으로 단핵도심하에서의 기능집중 현상은 약화되고 다핵도시에서 볼 수 있는 특화된 전문화 기능의 집중적 분산 현상이 나타나고 있다. 이는 향후 도시정책 수립과정에서 이러한 도시구조의 변화를 반영해야 할 것임을 시사한다.

## 3.3 도시재생 노력

대전시는 전국에서 처음으로 원도심 활성화를 전담하는 부서(도심활성화담당)를 신설하여 원도심 활성화를 위한 정책입안과 실무를 추진하였고, 「원도심활성화 및 지원 등에 관한 조례」를 제정하여 원도심활성화 기금을 조성하는 등 원도심 활성화를 위한 대책을 조직적이고 지속적으로 추진하고 있다. 2005년말까지 원도심 활성화를 위해 총 463건의 장·단기사업이 완료되었거나 추진중이고,<sup>6)</sup> 국비 147,051백만원을 포함하여 총 1,572,076백만원이 투입되었다.

대전시의 각종 시책의 추진과정에서도 원도심과 관련된 사업을 최우선적으로 처리하는 등 2000년 이후 원도심 활성화에 전력을 기울이고 있다.<sup>7)</sup> 예컨대 도로건설과 관리, 주차장 조성, 특화거리 조성, 가로시설물 정비, 주거환경개선사업과 주택공급, 하천복원, 문화·복지·체육시설의 유치 등 추진 가능한 모든 분야에서 관련사업이 진행중이거나 계획되고 있다.

5) 본 논문에서는 도심지향업종은 인쇄출판업, 소매업, 금융보험업, 사회·개인서비스업과 사업서비스업, 공공행정 등으로 설정하였다

6) 대전시 내부자료에 따르면 단기사업 358건(완료 249건, 추진 109건), 중장기사업 105건(완료 40건, 추진 52건, 준비 13건) 추진.

7) 2차례의 대전시장 선거에서도 모든 후보자가 “원도심 활성화”를 핵심 공약에 포함시킴.

<표 3-5> 도심·부도심 지향 업종의 구별 점유비율(1995년)

| 업종 \ 구별 |       | 동구    | 중구    | 서구    | 유성구   | 대덕구   |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 제조업     | 인쇄출판  | 45.57 | 22.93 | 14.90 | 10.41 | 6.18  |
| 도소매업    | 도매업   | 31.91 | 20.22 | 13.44 | 5.54  | 28.88 |
|         | 소매업   | 26.53 | 32.01 | 21.52 | 7.49  | 12.44 |
| 금융보험    |       | 9.13  | 69.83 | 12.75 | 4.17  | 3.87  |
| 사업서비스   |       | 8.16  | 18.91 | 8.92  | 59.13 | 4.88  |
|         | 업무서비스 | 15.91 | 43.29 | 19.66 | 9.94  | 10.59 |
| 공공행정    |       | 21.60 | 37.11 | 16.15 | 12.25 | 12.79 |
| 기타개인    |       | 22.00 | 32.22 | 20.77 | 12.48 | 13.53 |
| 서비스     | 오락문화  | 21.98 | 31.20 | 15.05 | 23.19 | 8.60  |

<표 3-6> 도심·부도심 지향 업종의 구별 점유비율(2000년)

| 업종 \ 구별 |       | 동구    | 중구    | 서구    | 유성구   | 대덕구   |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 제조업     | 인쇄출판  | 31.31 | 8.97  | 11.98 | 45.68 | 3.05  |
| 도소매업    | 도매업   | 25.02 | 16.39 | 16.14 | 6.18  | 36.27 |
|         | 소매업   | 21.53 | 27.87 | 29.79 | 7.96  | 12.84 |
| 금융보험    |       | 9.62  | 51.86 | 27.10 | 4.43  | 6.99  |
| 사업서비스   |       | 8.05  | 12.13 | 19.67 | 50.83 | 9.32  |
|         | 업무서비스 | 13.44 | 22.98 | 35.29 | 11.77 | 16.52 |
| 공공행정    |       | 11.63 | 25.04 | 41.98 | 8.83  | 12.57 |
| 기타개인    |       | 19.67 | 27.07 | 25.93 | 11.39 | 15.93 |
| 서비스     | 오락문화  | 19.92 | 26.47 | 27.23 | 15.95 | 10.43 |

<표 3-7> 도심·부도심 지향 업종의 구별 전문화지수(2000년)

| 업종 \ 구별 |       | 동구   | 중구   | 서구   | 유성구  | 대덕구  |
|---------|-------|------|------|------|------|------|
| 제조업     | 인쇄출판  | 1.89 | 0.38 | 0.45 | 3.16 | 0.15 |
| 도소매업    | 도매업   | 1.56 | 0.69 | 0.64 | 0.43 | 1.75 |
|         | 소매업   | 1.34 | 1.18 | 1.18 | 0.55 | 0.62 |
| 금융보험    |       | 0.60 | 2.21 | 1.07 | 0.31 | 0.34 |
| 사업서비스   |       | 0.50 | 0.52 | 0.78 | 3.51 | 0.45 |
|         | 업무서비스 | 0.84 | 0.98 | 1.39 | 0.81 | 0.80 |
| 공공행정    |       | 0.72 | 1.07 | 1.66 | 0.61 | 0.60 |
| 기타개인    |       | 1.23 | 1.15 | 1.02 | 0.79 | 0.77 |
| 서비스     | 오락문화  | 1.24 | 1.13 | 1.08 | 0.46 | 0.50 |

<표 3-8> 도심·부도심 지향 업종의 동별 전문화 지수(LQ)

| 업종        | LQ > 2                       | LQ > 4            |
|-----------|------------------------------|-------------------|
| 인쇄출판업     | 문화1동,                        | 삼성1동, 정동, 중동, 신성동 |
| 소매업       | 원동, 대1동, 중동, 은행동, 용문동, 삼천동   |                   |
| 금융보험업     | 은행동, 대흥동, 용문동, 둔산2동          | 선화동, 용두2동, 오류동    |
| 사업서비스업    | 선화동, 대흥동, 대사동, 오류동, 탐방동, 법1동 |                   |
| 사회·개인서비스업 | 효동, 소재동, 태평2동,               |                   |
| 오락·문화     | 은행동, 중촌동,                    | 목동                |

## 4. 원도심 활성화정책의 성과와 한계

### 4.1 도시재생 노력의 성과평가

대전시의 이와 같은 엄청난 노력의 결과 어느 정도의 성과가 나타나고 있는가를 평가하자면 대전시의 자료에 의하면 최근들어 원도심 활성화의 효과가 서서히, 그러나 분명히 나타나고 있는 것으로 평가하고 있다. 지속적으로 감소하던 인구가 정체되거나 중구의 경우 다소 증가하고 있으며, 건물의 공실률도 크게 줄어들고 있다. 또한 지역의 부동산정가를 나타내는 건축허가면적이 대전시 평균에 비해 현저하게 증가하고 있는 것으로 분석되고 있다. 물론 이와 같은 외형적인 성과는 원도심 활성화를 위한 노력과 투자의 결과라기보다는 도시철도와 고속철도의 개통, 역세권 개발과 행정도시 개발계획 등 원도심 활성화 정책과 연계된 복합적인 요인의 결과라고 할 수 있다. 그러나 도시철도의 개통으로 인한 접근성 증대와 향후 원도심과 주변지역에 대한 도시주거환경정비사업의 시행은 주거입지로서의 매력도를 높혀 상주인구의 유입을 기대할 수 있다는 점에서 원도심의 미래는 긍정적으로 전망된다.

<표 4-1> 원도심 년도별 투자내역

(단위 : 백만원)

| 구 분   | 기 투 자     |          |         |         |         | '06년투자 |
|-------|-----------|----------|---------|---------|---------|--------|
|       | 계         | '02년까지   | '03투자   | '04투자   | '05투자   |        |
| 계     | 1,572,076 | 785,074  | 203,511 | 228,572 | 354,919 | 97,135 |
| 국 비   | 147,051   | 63,652   | 14,757  | 16,637  | 52,005  | 29,674 |
| 지방비   | 소 계       | 343,797  | 156,816 | 61,319  | 68,215  | 65,410 |
|       | 시 비       | 226,515  | 97,784  | 44,822  | 45,038  | 58,471 |
|       | 구 비       | 117,282  | 59,032  | 16,497  | 23,177  | 6,939  |
| 공공투자  | 1,081,228 | 564,606  | 127,435 | 143,720 | 245,467 | 2,051  |
| (음 자) |           | (15,000) |         |         |         |        |

자료 : 대전광역시, 2006 원도심활성화 계획, 2006

<표 4-2> 원도심활성화 조례 관련 사업(2003~2006)

| 사업유형             | 사업내용                                | 투자액(백만원) |
|------------------|-------------------------------------|----------|
| 지구교통 개선사업(TIP)   | 중교, 자양, 가양지구 3개소                    | 1,700    |
| 재래시장 편의시설 확충사업   | 중앙시장 리모델링, 재래시장 활성화사업(3개소) 등 12개 사업 | 2,621    |
| 특화거리 및 재래시장 축제지원 | 중앙시장 축제지원 등 8개 사업                   | 206      |
| 임대료지원            | 29개 업체(동구 5, 중구 24)                 | 84       |
| 원도심권 건축밀도 완화     | 일반상업 1300%, 주상복합주거비율 90:10          |          |

자료 : 대전광역시, 2006 원도심활성화 계획, 2006



## 4.2 도시재생 노력의 한계

그러나 기존의 활성화 정책은 다음과 같은 몇 가지 문제로 인해 원도심의 활성화, 나아가 살기 좋은 원도심으로 자리하는데 있어서 한계를 내포하고 있다.

첫째, 가로시설물 정비와 같은 물리적이고 외형적인 시설 중심의 개선정책의 한계이다. 도심이 활성화되기 위해서는 노후화된 시설의 정비와 개선과 같은 하드웨어적인 접근과 더불어 다양한 프로그램을 통한 상권 회복과 이용객의 다양한 활동 유인과 같은 소프트웨어적인 접근이 필요하나 상대적으로 이러한 소프트웨어적인 접근노력이 부족하였다. 이로 인하여 많은 비용이 투입되었음에도 불구하고 시민들에게 매력적인 공간으로 회생되지 못하였다.

둘째, 정책의 방향이 지나치게 자영업자 요구 중심으로 시행되어 원도심 재생의 방향이 왜곡된 점이다. 원도심이 활성화되기 위해서는 “자영업자를 위한 원도심”이 아닌 그곳에 “거주하고 있는 원주민”과 “시민을 위한 원도심”이어야 한다. 그래야만 시민들의 활동을 끌어들이게 되고 결과적으로 원도심의 상권이 회복될 수 있기 때문이다.

셋째, 원도심 활성화를 위한 개별사업들이 신개발지와 유사한 개념으로 접근되어 실효성이 떨어진다는 점이다. 원도심은 신개발지와는 달리 계획적으로 조성된 공간이 아니기 때문에 신개발지와는 다른 개념으로 접근되어야 한다. 예컨대 도로망 확대나 주차공간 확보는 원도심의 공간적 여건 하에서는 엄청난 비용이 투입되는 반면 근본적인 교통체증 및 주차문제를 해소할 수는 없다. 따라서 대중교통 중심의 접근성 확보와 보행자 위주의 공간구성 등과 같은 차별화된 접근방법이 필요하다.

## 5. 도시재생의 실천방안 제안

### 5.1 기본 방향

살기좋은 원도심가꾸기의 출발은 원도심의 재생과 활성화에서부터 시작되어야 한다. 따라서 살기좋은 원도심을 만들어 가기 위한 이상의 조건들을 전제로 대전시 원도심의 활성화를 위한 기본 방향을 정리하면 다음과 같이 요약된다.

첫째, 원도심 활성화의 목적을 명확하게 설정하고 이러한 목적에 맞는 실천수단을 선택해야 한다. 지금까지 대전시가 추구해 온 원도심 활성화의 목적은 다분히 그곳에서 영업하는 자영업자들의 상권 활성화에 초점을 두었다. 물론 원도심의 상권이 활성화되어야 함은 당연하고 또 활성화 목적의 하나가 될 수 있다. 그러나 원도심이 시민 전체의 매력적인 공간으로 재창조되지 못하면 상권의 회복은 기대하기 어렵다. 따라서 원도심의 재생은 대전 시민 모두에게 살기 좋은 공간으로 접근되어야 한다.

둘째, 원도심이 보유하고 있는 다양한 유·무형의 잠재력을 최대한 활용하여 살기 좋은 공간으로 재창조하는 방향으로 진행되어야 한다. 특히 원도심을 가로지르는 대전천의 친환경적 복원과 도시의 생태하천공원으로 활용, 원도심의 역사·문화적 자산과 상징성의 복원 및 활용, 사통팔달

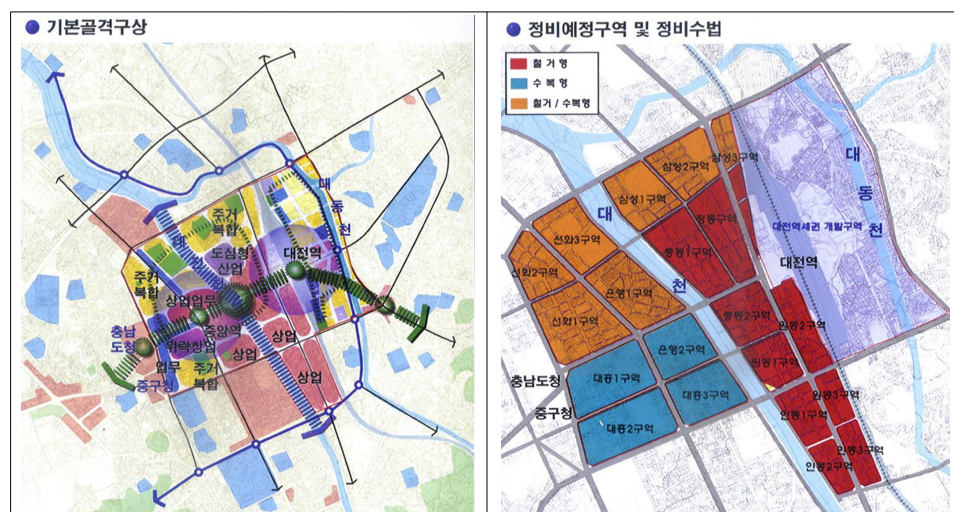
의 대중교통 접근성, 쾌적하고 다양한 보행 공간 확충 등은 대표적인 사례가 될 수 있다.

셋째, 도심의 재생과 활성화 대책은 신개발지와는 다른 개념으로 접근되어야 한다. 자연발생적인 도시공간을 신개발지에서와 같이 자동차 중심의 넓은 가로와 주차장을 확보하는 방식으로 접근하는 것은 기존도심의 환경적·공간적 조건과 맞지 않는다. 보행자 중심의 가로와 활동 중심의 기능배치, 도심 고유의 특성과 이미지의 활용 등 기성시가지의 장점을 최대한 살리는 방향으로 접근되어야 한다. 그러기 위해서는 대중교통 중심의 접근성 확보와 보행자 중심의 다양한 도심 공간 조성이라는 “발상의 전환”이 요구된다.

넷째, 도시관리 방향을 “성장관리형 도시재생”의 원칙에 따라 관리함으로써 원도심의 부활과 신도심의 적정 성장이 조화를 이룰 수 있도록 해야 한다. 신개발지역의 계획적인 개발을 통한 도시성장관리가 기성시가지의 체계적인 정비와 통합됨으로써 원도심 재생과 지역간 균형성장이 이루어질 수 있다. 또한 원도심의 활성화를 위해서는, 물리적 환경의 정비·구축을 통한 하드웨어적 수법과 함께, 지역의 이미지 제고와 활력을 부여하고 효율적인 관리·운영을 위한 소프트웨어적 수법이 병행되어야 한다.

다섯째, 적정수준의 도심 주거기능을 유치함으로써 원도심의 활동성 증진에 기여하도록 해야 한다. 이를 위해서는 도시외곽지역의 대규모 신규개발을 억제하고, 도심지역과 도심 인근지역에 적합한 주거유형(주상복합개발, 도심재개발, 주거환경개선사업 등)을 적극적으로 개발하여 주거기능을 강화해야 한다.

<그림 5-1> 원도심 도시환경정비의 방향



자료 : 대전시, 대전광역시 도시·주거환경정비 기본계획, 2006.

## 5.2 세부 실천계획

### ① 원도심 중심지구의 지구단위 정비(뉴타운식 도시주거환경정비)

원도심의 대부분 지역은 「대전시 도시·주거환경정비 기본계획」상 도시환경정비(도심재개발) 또는 주거환경정비(주택재개발, 주거환경개선사업)의 예정지역으로 설정되어 있다. 따라서 원도심

지역에 대한 재정비계획이 어떻게 추진되느냐에 따라 원도심지역의 물리적 환경과 상주인구의 규모는 크게 변모될 것이며 결과적으로 원도심 활성화의 관건이 될 것으로 예상된다.

정비의 방향은, 중심지구에 대해서는 도심의 공간축과 주요시설의 거점성 등을 모식화하여 입지 유형에 따라 정비방안을 차별적으로 설정하는 것이 바람직할 것이다. 그리고 도심권 외곽의 전이 지대는 공·주·상 혼재지역의 효율적 정비방안을 모색하고, 주거기능 위주로 구성되어 있는 외곽의 노후·불량주거지역은 도시주거환경정비사업을 통해 적정 수준의 도심 주거기능을 확보하고 주거 환경을 정비해야 할 것이다.

여기서 개별 블록 중심의 재개발사업은 기반시설을 충분히 공급할 수 없어 주변지역의 주거환경을 오히려 악화시킬 수 있다는 점을 감안하여 광역적 도시정비방식(뉴타운방식)으로 접근해야 한다. 2006년 7월부터 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」에 따라 “재정비촉진지구”로 지정되면 각종 규제완화와 행·재정지원을 받을 수 있기 때문에 대전시 차원에서 종합적인 정비계획을 수립하여 광역적 방식으로 도시정비사업을 추진할 수 있을 것으로 보여 진다.

## ② 도심 상권의 회복 및 신·구도심간의 적정 기능배분

도심 상권의 회복을 위해 도심 전문화 기능을 선별적으로 강화할 필요가 있다. 사실 원도심의 모든 기능을 활성화시키는 것은 비효율적이고 비현실적이다. 따라서 업종별 상권분석과 동별 업종 전문화수준 분석결과를 활용하여 강화시킬 전문화 기능과 유치지역을 선정해야 한다. 특히 원도심의 경우 도심형 광역상권만으로는 상가활성화에 한계가 있으므로 지역생활권 중심지로서의 기능을 유지하여 구매력을 확보해야 한다.

또한 신·구도심간의 차별화된 특성을 부여해야 한다. 즉, 도심과 부도심, 지구중심의 위계에 따라 상권의 지역범위와 도시기능의 적정배분이 이루어지도록 하고, 신도심 상권과 경쟁적 경합 및 보완관계를 통해 안정화를 유도해야 한다. 즉, 원도심지역 주변지역에 대한 지역중심지 기능을 담당함과 동시에 대전광역생활권의 고차 위락·문화서비스 및 전문화 상품 공급기능 담당하도록 할 필요가 있다. 그러나 이와 같은 기능을 유지하기 위해서는 원도심의 노후시설에 대한 재정비와 함께 상가의 고급·전문화 수준이 강화되어야 한다.

<표 5-1> 신·구도심간 기능배분

| 구 분           | 유치기능의 성격                  | 주요 유치기능   |
|---------------|---------------------------|---|
| 원도심<br>특화기능   | 도심상권 지배력이 큰 업종 및 서비스      | · 의류, 악세서리, 귀금속 등 패션관련 전문품<br>· 위락·문화시설, 청소년 관련 시설 및 서비스<br>· 거리별 집적도가 큰 업종(한복거리, 한약거리 등) |
| 신도심<br>특화기능   | 공공행정 및 중심업무기능 및 관련 서비스    | · 중심업무(금융, 보험)<br>· 공공행정 관련 개인·사회서비스  |
| 신·구도심<br>경쟁기능 | 지역(중생활권) 중심지로서의 상업 및 업무기능 | · 일반업무기능, 개인 및 사회서비스 기능<br>· 생필품 및 공산품중심의 판매기능<br>· 연회 및 외식 서비스                           |

### ③ 역사·문화적 전통(상징성)의 활용

도심공동화가 진행되는 과정에서 원도심지역의 활성화에 가장 큰 잠재력은 역사적 상징성과 문화적 공간으로서의 이미지다. 이미 성공적으로 정착된 은행동 “으능정이 거리”와 선화동의 “문화의 거리”를 핵으로 하여 역사·문화적 전통의 잠재력을 주변지역으로 확산시켜야 한다. 또한 문화유산의 발굴 및 홍보, 문화축제행사의 정례화 및 상품화(문화유산-축제행사-상품화 연계), 역사거리(Historical District) 조성 등 유·무형 문화유산의 발굴과 이미지 사업화를 추구하고, 특화거리별 각종 문화행사와 축제를 특화상품 판매와 연계하는 마케팅전략을 구상해야 한다.

### ④ 원도심지역에 대한 특별용도지구의 지정 및 활용

원도심 활성화의 추동력을 높이기 위해 특별용도지구를 지정하는 방안을 검토해볼 필요가 있다. 1차적으로 현행법상 가능한 지구·구역의 지정방안이다. 「국토의 계획및 이용에 관한 법률」 제37조 3항에 근거하여 예컨대 “상점가 환경개선지구” 등을 지정하여 「유통산업발전법」 상의 상점가 진흥조합에 대한 지원규정을 활용하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 또한 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」에 근거한 “재정비촉진지구”의 지정을 통해 원도심의 물리적 환경을 개선하는 방안을 검토할 수 있다.

지방정부와 원도심의 자영업자단체, 지역주민조직의 자율적인 합의하에 대상구역의 설정과 상호협력방안을 만들어 도심상권을 활성화시키고 주거환경을 개선시키는 방안도 검토할 수 있다. 전문상점가와 기 지정된 특화거리를 대상으로 업무개선지구(Business Improvement District)를 지정하여 도심 기능회복을 위한 다양한 개선활동과 행·재정지원을 통한 자율실천 방안, 또는 기업유치지구(Enterprise Zone)를 지정하여 공동화된 중심시가지에 기업 유치를 통해 고용기회를 확대하고 도심 상권을 활성화시키는 방안 등이다. 1차 대상지역으로는 업무공간의 공동화 현상이 심각한 지역, 예컨대 선화동 구법원단지 주변지역을 우선적으로 선정할 수 있을 것이다.

### ⑤ 커뮤니티의 복원과 주민 중심의 마을만들기 운동 전개

살기좋은 마을만들기의 핵심은 지역 커뮤니티의 복원과 활용에 있다. 원도심지역의 외곽 주거지역은 아직까지 단독주택 중심의 주거유형이 형성되어 있어 자연발생적 커뮤니티의 복원 가능성이 상대적으로 크다. 그러나 지금까지 원도심지역은 상가변영회와 같은 상인 중심의 주민조직이 주로 활동하고 있다. 시장별, 특화거리별 수십개의 변영회가 난립되어<sup>8)</sup> 각 영역별 이해관계에 치중하여 활동함으로써 지역 전체의 발전에는 오히려 제약요인으로 작용하고 있는 실정이다. 따라서 상인조직에 대한 자체적 정비와 함께 커뮤니티별로 지역주민조직과 상호 연계하여 마을만들기 운동이 전개되도록 협력해야 할 것이다. 앞에서 제안한 업무개선지구(BIS)의 성공 여부는 지역주민, 상인, 토지·건물 소유자 등 관련 이해당사자가 얼마나 지역의 문제해결, 나아가 살기좋은 마을만들기에 적극적으로 참여하고 협력하느냐에 달려 있다는 점을 명심해야 한다.

8) 2005년말 현재 동구 32개(시장 8개, 재래시장 12개, 특화거리 6개, 상점가 6개), 중구 20개(시장 6개, 특화거리 9개, 기타 5개) 등 총 52개 상가변영회가 활동중임.

## 6. 맺는 말 - 살기좋은 원도심을 위하여

기성시가지의 인구유출과 도심기능의 쇠퇴는 국내외의 많은 대도시들이 공통적으로 겪고 있는 문제이며, 이들 도시들이 해결해야 할 중요한 과제이기도 하다. 특히 21세기의 “환경적으로 건전하고 지속가능한 도시”를 추구하기 위해서는 “도시재생”과 “도시내 지역간 균형발전”이 전제되어야 한다. 신시가지의 개발을 통한 도시의 외연적 확산은 우리의 자연환경을 크게 훼손하고 난개발을 초래하는 반면, 기 개발된 기성시가지의 재활용과 정비는 신규 토지자원의 투입 없이 토지이용의 효율화를 기하는, 그야말로 자원절약적이고 지속가능한 도시를 만드는 시발점이 되기 때문이다. 그런 의미에서 최근 활발하게 논의되고 있는 도시성장관리와 살기좋은 도시만들기의 출발은 바로 도시재생에서부터 찾아야 한다.

대전시의 경우 1998년 이후 지금까지 시정부 차원에서 원도심 활성화를 위해 지속적인 노력을 경주해 왔으며, 특히 국내에서는 처음으로 도시주택국의 도시관리과 안에 “도심활성화 담당”을 신설하여 도심공동화에 적극적으로 대처해 오고 있다. 그러나 정책의 결과에 대해서는 아직 단정하기 어려우나 현재로서는 괄목할만한 성과를 거두지 못하고 있는 실정이다.

도심활성화 정책의 가시적인 효과가 나타나지 못한 데는 여러 원인이 있겠으나, 주민들의 생활양식과 소비행태의 변화(예컨대 주거의 쾌적성을 선호하는 주민들의 주거의식), 그리고 당해지역 주민들(자영업자, 토지·건물소유자 등)의 소극적이고 조직화 되지 못한 대응방식도 하나의 원인으로 지적할 수 있다.

그러나 시정부의 모순되고 단견적인 도시관리정책도 원도심 활성화와 신·구도심의 균형성장을 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다. 도시 외부로부터의 인구유입이 정체된 상태에서 신시가지 개발정책을 지속적으로 추진함으로써 기성시가지 주민들의 신시가지로의 이주를 촉진시키고 또 도심공동화를 심화시키고 있다. 또한 도심부의 활성화와 재생이 가능하기 위해서는 “신개발 중심의 사고”에서 토지자원의 재활용을 통한 “성장관리 중심의 정책전환”이 이루어져야 하나 생각보다 “발상의 전환”이 쉽게 이루어지지 않는다는 점이다. 특히 대전시의 경우 외곽지역에 풍부한 개발가능지를 보유함으로써 다른 어떤 도시보다도 신시가지 개발에 대한 유혹에 빠질 수 밖에 없는 자연환경적 여건을 갖추고 있기 때문이다.

끝으로 도심재생의 가장 중요한 전제조건은, 원도심의 활성화는 시정부의 노력만으로는 이루어지지 않는다는 사실이다. 그곳에 살고 있는 주민들과 자영업자들이 스스로, 그리고 주도권을 가지고 살기좋은 도심만들기의 방법으로 접근할 때 진정한 의미의 도심활성화가 이루어질 수 있기 때문이다.

----- 참고문헌 -----

- 계기석(2003), “대도시 도심지역의 활성화를 위한 법제화 방안”, 원도심 활성화를 위한 워크샵, 동구포럼
- 김영환 외(2002), “성장관리형 도심재생의 개념 및 계획요소 설정에 관한 연구”, 2002년도 추계학술대회, 대한국토도시계획학회
- 김 인(1986), 현대인문지리학, 서울: 법문사
- 김혜천(2001), “구도심 문제와 신구도심 균형발전”, 21세기 새로운 도시관, 대전경제정의실천연합
- 김혜천(2003a), “도심공동화 문제의 이해와 도심재생의 접근방법”, 한국도시행정학회, 「도시행정학보」, 제16집 2호
- 김혜천(2003b), “지속가능한 도시의 조건 - 원도심의 재생으로부터”, 꿈과 희망의 푸른 대전 21 소식지, 제18호, 대전의제21 추진협의회.
- 박재길(2006), “살기좋은 도시만들기”, 국가균형발전위원회
- 백기영 외(2002), “국내 도심공동화 현황 및 도시재생 실태분석”, 2002년도 추계학술대회, 대한국토도시계획학회
- 성경륜(2006), “살기좋은 지역만들기 정책의 비전과 과제”, 국가균형발전위원회
- 유상혁(2002), “대전시 원도심 활성화 방안”, 대전발전포럼, 통권 제5호
- 이상대(1999), “대도시 내부시가지의 쇠퇴와 대응”, 도시·지역과 산업, 권태준 외 공저, 서울대학교출판부
- 이상대(1996), 서울시 내부시가지 쇠퇴현상의 진단에 관한 연구, 서울대학교 대학원 박사학위 논문
- 국가균형발전위원회, 살기좋은 지역만들기-유형별 해외사례, 2006
- 대전광역시(2006), 대전광역시 도시·주거환경정비 기본계획
- 대전광역시(1999), 기존도심 재활성화 방안에 관한 연구
- 대전광역시(2006), 2006 원도심활성화 계획
- 서울시정개발연구원(2001), 서울 도심부 주거실태와 주거확보방향 연구
- Groves, Richard & Christopher Watson, Housing and Urban Regeneration, 주택연구 제10권1호, 한국주택학회, 2002
- Department of Environment(1977a), Inner London: Policy for Dispersal and Balance, Final Report of the Lambeth Inner Area Study, London: DOE
- Department of Environment(1977b), The Policy for Inner City, London: HMSO