

국제 심포지엄

# 충청권의 도시재생

*Urban Regeneration of Local Governments in  
Chungcheong Region*

2007. 12

대전지역혁신협의회 · 충북지역혁신협의회 · 충남지역혁신협의회

# 진행일정

## ■ Program

### 등록 및 식전행사

12:30~13:00	등록
13:00~13:10	개회사: 육동일(대전지역혁신협의회 의장)
13:10~13:20	환영사: 김용웅(충남지역혁신협의회 의장)
13:20~13:30	축사: 허환(충북지역혁신협의회 의장)
13:30~13:50	기조연설(Key Note Speech)/안건혁(서울대) “삶의 질 향상을 위한 도시재생 전략” "Strategies of Urban Regeneration for Living Quality"
13:50~14:00	휴식(Coffee Break)

### 제1주제: 도시재생의 세계적 추세(Global Trends of Urban Regeneration)

14:00~14:40	해외초청발표 1: Thomas Barrie(North Carolina State Univ. USA) “미국 중소도시의 재생 전략과 사례” "Urban Regeneration Strategies and Cases of Midium Sized Cities in America"
14:40~15:20	해외초청발표 2: Masateru HINO(Tohoku Univ. Japan) “도시 활력을 유지하기 위한 도시 네트워크 형성의 필요성: 일본 지방도시의 최근의 경험으로부터” "Necessity of formation of urban networks for the sustainalbe vitality of cities: from the recent experience of Japanese provincial cities"
15:20~15:50	토론 : 김상문(행복시 건설청), 류중석(중앙대), 홍성덕(한국토지공사)
15:50~16:00	휴식(Coffee Break)

### 제2주제: 충청권의 도시재생(Urban Regeneration of Chungcheong-do)

16:00~16:20	국내초청발표 1: 박천보(한밭대)/김정연(충남발전연구원) “대전·충남의 도시재생 방향과 전략” "Strategies of Urban Regeneration in Chungnam and Daejeon"
16:20~16:40	국내초청발표 2: 황재훈(충북대)/원광희(충북개발연구원) “충북의 도시재생 방향과 전략” "Strategies of Urban Regeneration in Chungbuk"
16:40~17:10	토론 : 류성훈(청주시의회), 임양빈(건양대), 최봉문(목원대)
17:10~17:20	휴식(Coffee Break)

### 종합토론

17:20~18:20	좌장 : 이건호(목원대) 종합토론 : 류중석(중앙대), 임병호(대전발전연구원), 임서환(도시재생사업단) 임양빈(건양대), 정환영(공주대), 조철주(청주대)
18:20~18:30	폐회

### 만찬

18:30~21:00	만찬(발표 및 토론자 전부)
-------------	-----------------

# 목 차

## *기조강연(key Note Speech)*

- 삶의 질 향상을 위한 도시재생 전략  
(Strategies of Urban Regeneration for Living Quality)  
- 안건혁(서울대학교 교수)

## *제1주제 : 도시재생의 세계적 추세 (Global Trends of Urban Regeneration)*

- 미국 중소도시의 재생 전략과 사례  
(Urban Regeneration Strategies and Cases of Midium Sized Cities in America)  
- Thomas Barrie(North Carolina State Univ. USA)
- 도시 활력을 유지하기 위한 도시 네트워크 형성의 필요성: 일본 지방도시의 최근의 경험으로부터  
(Necessity of formation of urban networks for the sustainalbe vitality of cities: from the recent experience of Japanese provincial cities)  
- Masateru HINO(일본 Tohoku Univ. Japan)

## *제2주제 : 충청권의 도시재생 (Urban Regeneration of Chungcheong-do)*

- 대전 · 충남의 도시재생 방향과 전략  
(Strategies of Urban Regeneration in Chungnam and Daejeon)  
- 박천보(한밭대학교 교수)/김정연(충남발전연구원 선임연구위원)
- 충북의 도시재생 방향과 전략  
(Strategies of Urban Regeneration in Chungnam and Chungbuk)  
- 황재훈(충북대학교 교수)/원광희(충북개발연구원 균형발전연구센터장)

## *종합토론*

충청권의 도시재생 국제 심포지엄

기조강연  
(*key Note Speech*)



기조강연((Key Note Speech)

삶의 질 향상을 위한 도시재생 전략  
(Strategies of Urban Regeneration for Living Quality)

안건혁(서울대학교 교수)

## 1. 도시재생의 의미와 필요성

일반적으로 도시재생이란, 산업구조가 기계적 대량생산 위주의 산업에서 전자공학·하이테크·IT 등 신산업으로 고도화 되는 과정을 거치거나 신도시 및 신시가지 위주의 도시 확장으로 인해 상대적으로 낙후되고 있는 기존 도시에 새로운 기능을 도입·창출함으로써 경제적·사회적·물리적으로 부흥시키는 것을 의미한다. 따라서 도시재생은 기존 도시가 가지고 있는 물리적·사회적·경제적 문제를 치유하기 위한 모든 행위를 뜻하며, 도시재개발, 도시재활성화, 도시쇄신 등의 용어를 포괄하는 광의의 개념으로 받아들여지고 있다.

우리나라에서의 도시재생은 도심주변부 불량주택에서 일어난 대대적인 주택재개발사업과, 80년대 마포 귀빈로와 을지로, 도림지구를 중심으로 한 도심지역의 업무용도로의 재개발 등으로 시작되었으며, 90년대에 들어서면서 노후한 연립주택과 중저층 아파트를 고밀도로 재건축하는 이른바 ‘재건축’이 도시재생의 한 형태로 나타나게 되었다.

최근에 이르러서는, 전 세계적으로 기존 도심 지역의 대규모 복합개발이 도심재생의 큰 흐름으로 대두되고 있으나, 아직까지 우리나라의 도시는 이러한 세계적 조류에 편승하지 못하고 있다. 또한 현재 우리나라의 기존 도시는 과거 급격한 도시화로 인한 장시간 통근, 만성적인 교통정체, 녹지나 오픈스페이스의 부족 등의 산적한 과제를 안고 있으며, 동시에 정보화, 저출산 고령화, 국제화 등 최근의 사회·경제적인 여건변화에 대한 대응 또한 지연되고 있다. 특히, 이러한 문제는 재정적 여력이 부족한 지방도시에서 더욱 심각한 실정이다. 이러한 상황에서 국민 대다수가 생활하고 경제활동을 영위하고 있는 도시의 관리 및 발전 방식을 ‘도시개발 및 확산’이 아닌 ‘도시재생’으로 전환하는 것이 중요한 과제이다.

1960년 이후 우리나라는 경제성장과 함께 급격한 도시화를 이루었다. 그러나 도시화과정에서 산업과 인구수용에만 초점을 맞춘 도시성장이 이루어져 삶의 질을 위한 도시 조성에는 소홀했다. 시가지 개발의 양적 수요 충족에만 치중한 도시 개발은 도시의 지속가능성을 저하시켰고, 도시에 요구되는 기능 변화에 대한 적절한 대응력을 갖추지 못했으며, 이는 기성시가지에서의 인구와 고용의 감소, 물리적 환경의 노후화와 서비스 투자의 감소로 인한 사회적, 공간적 분리 현상으로 이어졌다. 이러한 상황에서 서울과 일부 대도시에서는 쇠락한 기성시가지에 고층아파트를 공급하는 재생전략을 취하고 있으나, 이런 방식은 지역공동체의 해체, 소외계층의 공간적 배제, 빈곤의 공간적 이전 등 문제점을 낳고 있다.

이렇듯 “삶의 질 향상”이라는 목표가 생략된 노후한 물리적 환경의 단순한 제거 방식의 도시재생 전략은 지역의 경제·사회적인 재생에는 도움이 되지 않는다. 진정한 의미의 도시재생이란 물리적 환경 개선 외에 양질의 경제적, 사회적, 문화적 환경을 통합적으로 공급하는 것이라 할 수 있다. 아울러 빠르게 변하는 사람들의 활동을 담을 수 있는 공간창출이어야 하는 것이다.

## 2. 지방도시의 도시 쇠퇴

우리나라에서 구도심의 쇠퇴문제는 도시의 규모와 지역을 가리지 않는다. 서울을 비롯한 대도시의 경우 세계화 시대 흐름에 맞춰 도시를 재편하고 있으며 기존에 가졌던 경제력이 쇠퇴로 인한 충격을 완화해줄 수 있다. 하지만 지방도시의 경우, 같은 정도의 충격이 가해졌을 때 대도시에 비하여 회복할 수 있는 여건이 미비하다. 즉, 도시 쇠퇴 문제가 우리나라 도시의 공통적인 문제라 하더라도 그 충격은 지방 중소도시에 더욱 크다는 말이다. 실제로

여러 도시에서는 인구감소가 심각해지고 있으며, 경제력의 바탕이 될 수 있는 젊은 층의 인구가 빠른 속도로 감소하고 있다. 이런 추세로 인해 일부 도시를 제외하고는 대부분 도시의 산업중심성 지수도 하락하고 있다.

반면 의료기술의 발달로 노년층의 인구가 증가하고 있고, 생활방식의 변화로 젊은 층의 세대분화, 문화 콘텐츠 수요 증가 등 도시 안에서의 새로운 수요가 생겨나고 있으며, 이를 수용할 수 있는 공간의 필요성이 증가하고 있다. 대도시의 경우 이런 변화를 수용하기 위한 다양한 활동이 이루어지고 있으나 지방 도시의 경우, 재정적인 어려움으로 새로운 변화를 수용하지 못하고 있고 이는 다시 인구 유출 영향요인으로 작용하여 지방도시의 생활환경은 갈수록 열악해지고 있다.

이렇듯 빠른 속도로 변화하는 도시 안에서의 활동에 비해 고정된 공간은 변화의 속도를 맞추지 못하면 기능이 정체되고 결국은 쇠퇴하게 된다.

### 3. 도시재생사업의 수도권 편중 문제

국내 도시재생 관련 사업을 주택재개발사업, 주거환경개선사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업으로 정의하고, 그 추진현황을 살펴보자. 먼저 주택재개발사업의 경우 2004년 말 기준으로 전국 430개 구역 중 약 75.6%에 해당하는 325개 구역이 완료된 상태이고, 약 15.5%인 67개 구역이 시행중에 있으며, 38개 구역만이 미 시행으로 남아 있다. 지역별로 면적을 살펴보면, 전체 1,684만㎡ 중 서울이 약 81.2%에 해당하는 1,514만㎡이고, 뒤를 이어 부산이 233만㎡, 대구가 31만㎡로서 이들 3개 대도시의 주택재개발사업이 대부분을 차지하고 있음을 알 수 있다. 그러나 완료된 325개 구역 중 262개 구역(80.6%)이, 면적으로는 82.4%인 약 1,154만㎡가 서울에 위치하고 있고, 현재 시행 중인 구역도 60개 구역(89.5%), 291만㎡가 서울에서 집중적으로 시행되고 있다.

주거환경개선사업은 2004년 말 현재 815개의 지구가 지정되어 있고, 정비 대상 주택은 약 20만호로 집계된다. 지역별로는 주택재개발이나 주택재건축과는 달리 부산에서 141개 지구가 지정되어 있어 가장 많고, 그 다음으로 서울이 105개 지구, 대구가 64개 지구가 지정되어 있다. 주거환경개선사업은 제 1, 2차 국고지원사업으로 2000년 이후 전국적으로 활발히 시행되고 있으나, 완료된 지역은 6개 지구에 불과하다.

주택재건축 사업은 2004년 말까지 총 2,878개 조합이 인가되었고, 이 중 1,071개 조합(37.2%)의 재건축 사업이 완료되어 약 25만호의 주택이 새롭게 공급되었다. 또한 994개 조합(34.5%)의 약 32만호가 시행중에 있으며, 813개 조합(28.2%)의 약 28만 호가 조합인가만 받고 미착수 상태에 있다. 지역별로는 전체조합 중 72.3%(2,081개)가 서울에서 집중적으로 추진되고 있고, 그 뒤를 이어 경기도 391개(13.6%), 인천 95개(3.3%)로 전체 주택재건축 사업의 89.2%가 수도권에 집중되어 있음을 알 수 있다.

도시환경정비사업은 1973년 서울에서 11개 구역이 도심재개발구역으로 처음 지정된 이후 2004년 말까지 약 2,435천㎡, 519개 지구에서 지구지정이 이루어졌다. 도시환경정비사업의 지역적 분포를 살펴보면, 주택재개발이나 주택재건축 사업과 마찬가지로 지역적 편차가 심한 것으로 나타난다. 현재 도시환경정비사업을 시행하고 있는 도시는 전체 지구 중 94.2%가 서울을 중심으로 시행되고 있으며 그 뒤를 이어 부산과 대구가 시행하고 있다.

이렇게 서울을 중심으로 도시재생 추진과 이에 따른 결과는 다른 지방 도시에서의 인구와 산업의 유출 요소로 작용을 하게 된다. 인구와 산업 서비스 측면에서 지방도시는 열악한 환

경에 처하게 되고, 이는 지방정부의 재정악화로 이어져 자생적인 도시재생 추진을 불가능하게 한다. 물적환경의 악화가 인구 유출의 결정요인이라면 지방정부의 자체적인 노력으로도 물적환경 개선이 이루어져야 할 것인데 지방정부의 열악한 재정은 이것마저도 불가능하게 하고, 악순환의 고리는 계속 이어지게 된다. 이런 악순환의 고리를 끊고 선순환으로 돌리기 위해서는 현재 계획되고 있는 도시재생 노력이 지방도시에 투입되어 일련의 계기를 만들어줘야 할 것이다.

#### 4. 해외에서의 도시재생

영국, 미국, 일본 등 선진국의 경우는 이러한 삶의 질 저하와 대도시의 무분별한 교외화 현상으로 인한 도심부 쇠퇴현상을 극복하기 위해 도시재생 정책을 적극적으로 추진하여 오고 있다. 영국에서는 도시개발공사 설립을 통한 도시재생을 꾀하고 있으며, 1981~1998년까지 London Docklands, Central Manchester, Leeds, Sheffield 등 총 12 개 지역에서 도시재생 프로젝트가 진행되었다. 1999년 이후로는 중앙정부 지원하에 쇠퇴도시의 재활성화를 전담하는 도시재생공사(Urban Regeneration Company, URC)가 설립되었다.

미국에서는 도시지역의 교외화와 더불어 인종 및 사회범죄 문제와 결부된 도심지역의 쇠퇴에 관한 연구가 진행되어 왔다. 1990년대 들어서 도심재생과 더불어 도시 확산의 억제를 동시에 도모하려는 성장관리 측면에서 도시문제를 다루고 있다. 중심시가지의 문제를 단순히 빈곤대책으로 취급하는 것이 아니라 공공교통시스템의 정비 등 도시구조 자체를 재생하고자 하는 관점에서 ‘지속가능한 도시(sustainable city)’정책이 추진되고 있다.

일본에서는 1965년 이후 교외쇼핑센터 등장, 1980년대 업무 및 행정기능의 교외화로 인해 도심부 인구감소, 지역사회 붕괴, 생활환경 악화 등의 문제가 나타났다. 이를 해소하기 위하여 1998년 중심시가지 활성화법, 2002년 도시재생특별조치법을 제정한 이후 활발한 도시재생 사업을 펼치고 있다. 일본에서의 도시재생사업은 국가가 적극적으로 나서고 있으며 2001년 4월 경제대책각료회의에서 환경, 방재, 국제화 등의 관점에서 도시의 재생을 목표하는 기구 설치를 결정하고 내각총리대신을 본부장으로, 내각 관방장관(행자부장관), 지역활성화 담당 대신, 국토교통대신(건설교통부 장관)을 부분부장으로 하는 도시재생본부를 구성하였다.

#### 5. 도시재생, 지방에서 더 필요하다.

도시화의 안정기에 접어들어 대부분의 도시에서 도심부 쇠퇴현상이 나타나기 시작한 우리나라에서도 기존의 물리적 환경정비 측면의 부분적이거나 단편적인 처방에 그치지 말고, 도시의 경제적 부흥 및 도시 활력 회복까지 이루어낼 수 있는 통합적인 도시재생 방안이 마련되어야 한다. 이런 흐름에 맞추어 정부에서는 도시재생을 위하여 7년간 약 1500 억원의 연구개발비를 투입하여 산업구조의 변화에 따라 쇠퇴한 도시에 새로운 기능을 불어넣어 국가차원에서 물리적·사회적·경제적으로 재활성화시키는 사업을 시행할 계획을 세우고 있다. 국가차원에서 볼 때 전 국민의 삶의 질을 높인다는 전체적인 방향은 바람직하지만 도시재생에 투입되는 공공자금이 수도권으로 집중되어서는 안된다. 1995년부터 2005년까지의 국내총생산 대비 시도별 총생산 비율 증감을 비교하였을 때, 서울특별시와 경기도를 제외한 모든 시도에서 정체 혹은 감소 추세를 보이고 있어 지역간 격차는 이미 벌어져 있다고 할 수 있

다. 이미 존재하고 있는 지역간 격차를 무시한 채 수도권에서의 도시 재생을 추구한다고 했을 때 지역간 격차는 더 벌어질 수 있어 지방 도시의 삶의 질은 더욱 열악해 질 염려가 있다. 국가전체에서 도시의 재생을 논한다고 했을 때 지방 도시의 도시재생에 더욱 큰 비중을 두어야 할 것이다.

충청권의 도시재생 국제 심포지엄

제1주제:  
도시재생의 세계적 추세  
(*Global Trends of  
Urban Regeneration*)

해외초청발표 - 1

미국 중소도시의 재생 전략과 사례  
(*Urban Regeneration Strategies and Cases of Midium  
Sized Cities in America*)

*Thomas Barrie(North Carolina State Univ. USA)*

## **Is the North American Mid-sized City a Model for Regenerative Urbanism?**

Thomas Barrie, North Carolina State University

-

### Abstract

This paper will discuss precedents and strategies of regenerative urbanism in the context of the global environmental challenges of the 21<sup>st</sup> century and will argue that the North American mid-sized city may provide a promising model for the future. The paper will provide a brief background of North American settlement patterns and contemporary urban and suburban conditions, and their relationship to energy costs and environmental impacts.

It will also summarize contemporary environmental imperatives and sustainable urbanism strategies. Current environmental assessment reports, (Brundtland Report (1987), Kyoto Protocol (1997), 2030 Challenge (2002), Barcelona Declaration on Sustainable Design (2003), An Inconvenient Truth, (2006), and the United Nations Intergovernmental Report on Global Climate Change – Synthesis Report (Nov. 2007), as well as the scholarship of Gary Coates (Resettling America – Energy, Ecology and Community, 1981), Peter Calthorpe (The Next American Metropolis – Ecology, Community and the American Dream, 1993), Mark Roseland (Eco-City Dimensions – Healthy Communities, Healthy Planet, 1997), and Douglas Kelbaugh (Repairing the American Metropolis – Common Place Revisited, 2002), will inform the argument. The paper will conclude with a summary of specific case-studies and their implications for future regenerative urban practices.



## 국문번역

이 논문은 21세기 국제적인 환경목표들에 있어서 도시재생의 선례와 전략에 대하여 논의 하게 될것이다. 그리고 북 아메리카의 중소 도시의 미래에 있어서 가능성있는 모델을 논의하게 될것입니다. 북아메리카의 정착 패턴과 현대 도시, 그리고 교외도시 여건들과 그들의 에너지 비용 관계, 환경영향에 대한 간략한 배경을 제공할것입니다.

또한 현대의 환경규범들과 지속가능한 도시이론전략에 대해서도 간략히 요약할것입니다. 최근 환경 영향 평가 보고서인 , (BrundtlandReport (1987), Kyoto Protocol (1997), 2030 Challenge (2002), BarcelonaDeclaration on Sustainable Design (2003), An Inconvenient Truth, (2006), andthe United Nations Intergovernmental Report on Global Climate Change -Synthesis Report (Nov. 2007), as well as the scholarship of Gary Coates (ResettlingAmerica - Energy, Ecology and Community, 1981), Peter Calthorpe (TheNext American Metropolis - Ecology, Community and the American Dream,1993), Mark Roseland (Eco-City Dimensions - Healthy Communities, HealthyPlanet, 1997), and Douglas Kelbaugh (Repairing the American Metropolis -Common Place Revisited, 2002), 들이 논의 되어 질것입니다.

이 논문은 특별한 사례에 대한 연구의 요약과 미래 도시재생의 실재를 함축하며 마무리 지어집니다.

영문추가

해외초청발표 - 2

도시 활력을 유지하기 위한 도시 네트워크 형성의 필요성:  
일본 지방도시의 최근의 경험으로부터

*(Necessity of formation of urban networks for the  
sustainable vitality of cities: from the recent experience  
of Japanese provincial cities)*

*Masateru HINO(Tohoku Univ. Japan)*

都市の活力保持のための都市ネットワーク形成の必要性: 日本の地方都市の近年の経験から

Necessity of formation of urban networks for sustainable vitality of cities: from the recent experience of Japanese provincial cities

日野正輝(東北大学)

Masateru HNO (Tohoku University)

## I. はじめに

日本社会は現在大きな転換期にある。日本人口は19世紀後半から20世紀を通じて急増し、2000年に1億2千7百万人に達した。しかし、1970年代後半以降の急激な出生率の低下により、日本人口は2004年を境にして停滞し、減少に転じた。将来人口の予測値によれば、日本人口は2050年には9千5百万人にまで急減する。しかも、その間に高齢化が進行し、65才以上人口の構成比率が2000年17%から2050年40%に急増する。このような大きな人口および人口構造の変化は当然のこととして大きな社会変動を引き起こすことになるが、それは日本にとっては初めての経験であり、都市の姿を含めた日本社会のあり様を見通すことは容易でない。しかし、社会の部分的側面であっても、将来像を描き、今後の対応を検討することは必要である。

この報告では、まず1)今後の日本の地方都市の姿を描く上で確認しておく必要がある少子高齢化の動向と経済のグローバリゼーションについて概観する。加えて、2)そうした社会経済的環境変化に対してすでに実施されている政府の主な施策と、地域開発に対する国民意識の変化について紹介する。次いで、3)近年の地方都市の活性化への取り組みの事例として、会津若松市の活動を紹介する。そして、4)最後に多様なネットワーク形成が都市の活力を保持するために必要になっていることを説明したい。

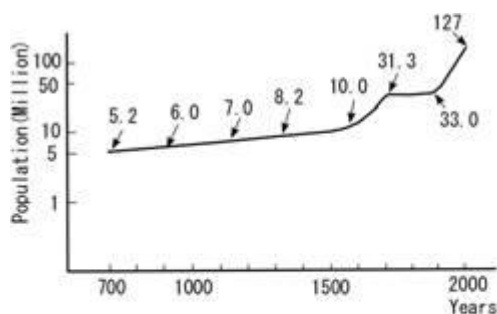
## II. 少子高齢化と経済のグローバリゼーションの進展

### 1. 少子高齢化の動き

日本人口は過去千数百年において全体的に増加を続けてきた。とくに19世紀末から20世紀末にかけて人口は約4倍に急増した。しかし2007年現在すでに日本人口は増加から減少に転じている。しかも、人口減少は今後一層著しくなると推定されている。それは少子化の傾向に歯止めが掛からないためである。さらに、戦後のベビー

ブーマー期の人口が今後老年人口に加わるために、老年人口の比率が急増することになっている。2000年の老年人口比率が17.4%であったが、2030年には30%になると推計されている。

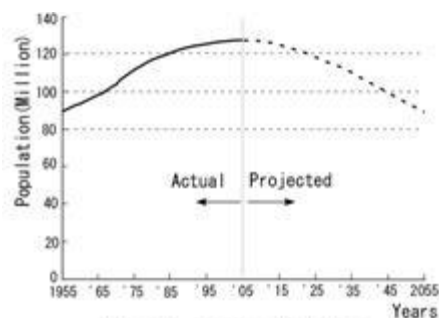
こうした日本人口の動向は大きな地域差をともなって進行する。若年人口が多い大都市圏では人口減少は相対的に少ないが、若年人口を大都市に転出させた地方では、早く深刻な人口減少を経験することになる。2030年の推計人口が2000年人口よりも大きい市町村は全国3,245市町村中僅か431(13%)である。しかも、その多くは大都市および地方の主要都市における郊外に位置する市町村である。一方、地方の多く県では、県庁所在都市でさえも人口減少する。



第1図 日本人口の長期推移

Long-time change in Japanese population

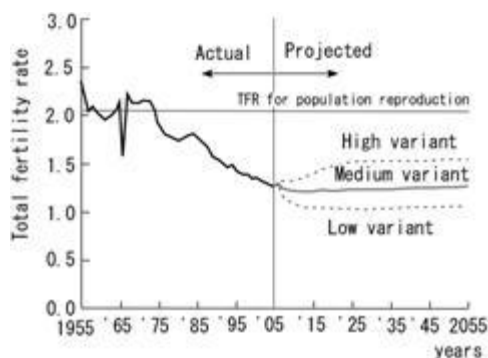
Source: The plan and coordination bureau of National Land Agency ed. (1984): The Perspective of Japan in the 21st Century, P.9.



第2図 日本の将来人口

Actual and projected population of Japan, 1955-2055

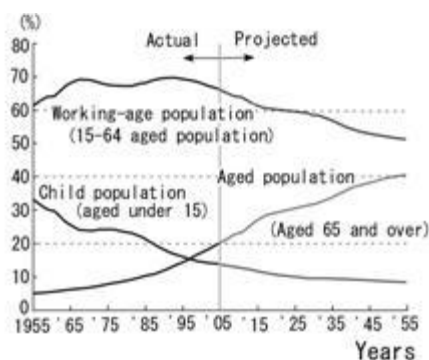
Source: National Institute of Population and Social Security Research (2006): Population Projections for Japan (December, 2006)



第3図 日本の合計特殊出生率の推移

Actual and Projected Total Fertility Rate, 1955-2055

Source: National Institute of Population and Social Security Research (2006): Population Projections for Japan (December, 2006)



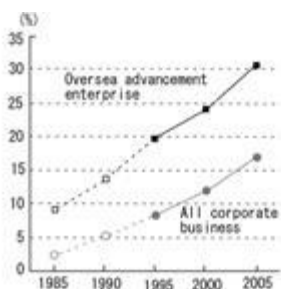
第4図 日本の人口構造の変化

Trends in the composition of major age groups, 1955-2055

Source: National Institute of Population and Social Security Research (2006): Population Projections for Japan (December, 2006)

## 2. 経済のグローバル化

地方経済に影響する経済のグローバル化の進行状況について見ると、日本の製造業企業の海外生産比率は1985年2.4%から2005年17.0%に急増している。海外進出している製造業企業に限ると、同比率は9.2%から31.2%への増加となっている。ちなみに、日本の自動車メーカー8社が2006年に生産した総自動車台数のうちすでに49%が海外生産からなる。



第5図 日本メーカーの海外生産

The offshore production ratio of Japanese manufactures

Source: Ministry of Economy, Trade and Industry ed. (2007): Offshore Business Activities of Japanese Enterprises, No. 36

第1表 日本の海外直接投資の特徴  
Characteristics of FDI of Japan

Country	Stocks of FDI in 2006		(A) / (B) (%)
	Inward (A)	Outward (B)	
Japan	107,633	449,567	23.9
Korea	70,974	46,760	151.8
China	292,559	73,330	399.0
US	1,789,087	2,384,004	75.0
UK	1,135,265	1,486,950	76.3

Note: The Unit of FDI is Million of Dollars

Source: UNCTAD (2007): World Investment Report 2007

欧米の製造企業の海外生産比率は日本に比べて高いことからすると、日本メーカーの海外生産比率は今後も増大すると予想される。日本企業の海外投資を補う海外からの投資がなければ、国内投資が相対的に減少するが、海外からの日本への投資は日本企業の海外投資に比べて著しく小さいのが実状である。しかも、このアンバランスは短期的に改善される見通しはない。

## III. 政府の対応と国民意識の変化

日本政府および地方政府ともに少子高齢化による人口減少時代の到来およびグローバル化の一層の進展を踏まえた社会制度の整備および地域振興策をすでに進めている。主な施策を中・長期的視野に立った政策と即効性を期待した地域振興策に分けて紹介する。

### 1. 中・長期的視野に立った政策

#### 1) 男女共同参画社会基本法(1999年制定)

男女共同参画社会基本法は、男女間の社会的平等とともに、女性が働きながら育児できる社会の形成を目指している。

#### 2) 介護保険法(1997年制定, 2000年施行)

介護保険法は、増加する高齢者の介護を家庭とともに地域で担うために、市町村あるいは広域連合などの地域単位に介護保険者を組織し、介護サービスを公費と保険料収入により提供するものである。

### 3) 地方分権一括法(1999年制定)

地方分権一括法は、住民に身近な行政はできるだけ地方公共団体に移管する方向で、中央政府と地方政府の権限および役割分担を見直す方向を指示した法律である。

### 4) 市町村の合併促進(1995年市町村合併特例法改正,「平成の大合併」と呼ばれている。)

市町村合併の促進は、介護保険、地方分権化などに対応して地方公共団体の財政力基盤を強化する必要から進められている。全国の市町村数は1999年3月末3,232であったが、2007年10月には1,823となった。この市町村合併の先に、百年余りの歴史を有する都道府県制に代えて、全国を8-11ブロックに区分する道州制への移行が議論されている。

### 6) 国土形成促進基本法(国土総合開発法の改正, 2005年)

国土形成計画法は、国が地域開発行政全般を担う従来の方式から、国が責任を持つ全国計画の部分と、地方が自主的に開発計画を策定して実施する広域地方計画の部分に分け、開発行政の分権化を促進することをねらいにしている。

## 2. 即効性を期待した地域振興策

### 1) 中心市街地活性化法(1998年制定)

中心市街地活性化法は、郊外での大型小売店を核にした商業地開発による中心市街地の衰退に歯止めをかけ、再生を促がすための法律である。このなかで、中心市街地活性化の推進機関としてTMO (Town Management Organization)が制度化された。

### 2) 都市再生特別措置法(2002年制定)および地域再生法(2005年制定)

これらの法律は、都市および地域が自ら開発地区を指定し、環境整備計画を策定し、それを政府が認可・支援することで、地域振興を図る方式をとっている。

### 3) 都市計画法改正(2006年改正)

この改正により、大型店(床面積1万㎡以上の店舗)の立地可能な地区は都市計画地域内の商業地区、近隣商業地域、準工業地区に限定されることになり、郊外立地が規制されることになった。

### 3. 地域開発に対する考え方の変化

#### 1) 量の拡大から質の向上

少子高齢化および経済のグローバル化のなかで、量的拡大を求めた従前の開発方式はもはや望めない。それに代わる方向として生活の質の向上が位置づけられるようになった。都市計画においては、人口増加に対応した郊外開発の段階からコンパクトシティへの転換。

#### 2) 交流人口を活かした活性化

定住人口の減少が避けられない時代の到来により、交流人口の増加による地域の活性化を求める動きが活発化している。ツーリズムの振興。

#### 3) 地域資源の見直し

地域の自然、文化、産業資源を再評価し、それらを活かした地域活性化を探る動きが高まった。

#### 4) 住民参加のまちづくり

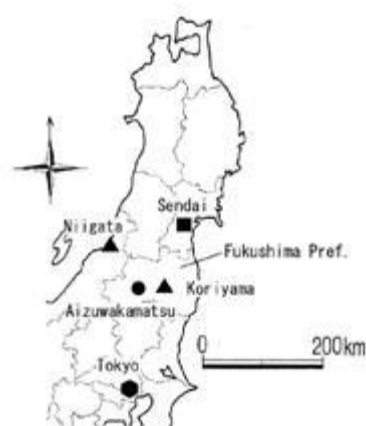
1990年代以降、住民参加による「まちづくり」およびNPOの活動が都市・地域の活性化に大きな役割を果たすようになった。参加者の情報交換および合意形成の手法としてのワークショップの普及。

## IV. 地方都市の取組み－会津若松の事例

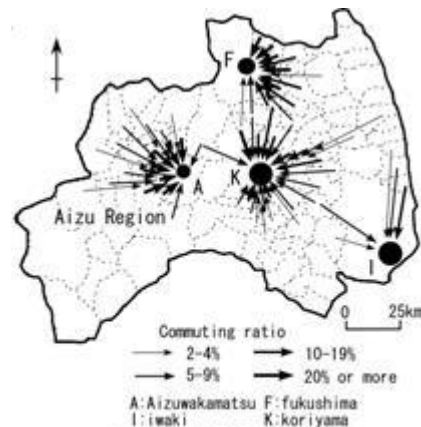
### 1. 会津若松市の概況

会津若松市は東京の北約200kmに位置する福島県会津地方の中心都市である。会津地方は盆地と周囲の山地からなる地勢的まとまりを持つ地域である。また、当地方は歴史的にも地域的一体性を形づくってきた。そのため、当地方においては住民の地域に対するアイデンティティは強いと言われる。しかし、当地方は東北地方の多くの農山村地域と同様に1950年代以降おもに若者の転出による人口減少を経験してきた。ちなみに、会津地方の総人口は1960年41.0万人から2000年32.5万人へと大きく減少した。今後も減少が続き、2030年には約24万人規模になると予想されている。

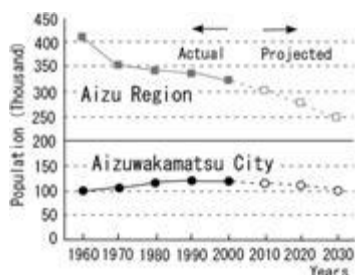




第6図 会津若松の位置  
Location of Aizuwakamatsu City



第7図 福島県の通勤圏  
Commuting areas of four major cities  
in Fukushima Prefecture



第8図 会津若松の人口推移  
Population trends in Aizuwakamatsu City  
and Aizu Region

そうした地方全体の傾向のなかにあつて、会津若松市は商業および行政の中心地として、また、漆器および醸造業の地場産地および観光地であるとともに、1967年に大手半導体メーカーである富士通(株)の工場進出などにより、1995年までは人口を増加させてきた。しかし、2000年以降は、当市の人口も減少に転じた。2030年には10万人になると見込まれている。高齢化も進行している。老年人口比率は1990年9.8%から2000年19.6%へと増大し、2030年には30.7%に達すると予想されている。

会津若松市は、こうした状況下で先に紹介した国の施策を積極的に活用した振興策を実施してきた。

## 2. 会津若松市の主な振興策

### 1) 町並み保存・形成による「まちづくり」―㈱まちづくり会津の活動

会津若松市には、中心市街地の活性化を担う機関として、市、商工会議所および民間企業の出資からなる㈱まちづくり会津がある。当社は、1998年制定の中心市街地

活性化法のなかで制度化されたTMO(Town Management Organization)である。その母体は、「まちづくり研究会」と「まちづくりネットワーク協議会」である。前者は1996年に中心商店街の振興策を検討する目的ではじめられた青年会議所、商工会議所青年部、大学教員、行政職員からなる月2回程度の勉強会であった。後者は、まちづくり研究会の呼びかけで結成された商店街単位に組織されたまちづくり団体のネットワークである。

(株)まちづくり会津の事業活動は商店経営の指導、店舗の有効利用の促進、イベントの企画・運営開催など多岐に及ぶが、何よりも注目されるのは中心市街地の各地区の町並み保存を目的とした協議会とも連携して活動している点である。そこには会津の商売および町並みの伝統を守ることを目的として1971年に設立された会津復古会の運動、1992年の景観条例制定の働きがあった。現在、市および(株)まちづくり会津を中心にした町並み保存・形成の取り組みは、街中の散策を楽しむ「まちなか観光」を推進する役割を果たしている。

こうした取り組みが中心商業地の衰退現象を阻止し、かつての賑わいを回復し得たかと言えば、決してそうではない。しかし、町並保存および形成の動きは広がりを見せつつあり、他都市に見られない現象が散見される。中心商業地の一角を占める七日町商店街には、会津若松らしさを演出する建物の商店が増えている。また、同地区ではかつて大幅に減少していた通行者数も増加に転じている。週末には市街地マップを片手に持って散策する旅行者を多く見かけるようになっている。まちなか観光の定着を示唆している。

## 2) 情報サービス業の育成に向けた官民学協働の取り組み—(株)会津リエゾンオフィスの開設

会津若松は、地方の中小都市のなかでは珍しくIT産業、とくに情報サービス業の育成を産業政策の柱の一つに据えている。その具体的な取り組みとして(株)会津リエゾンオフィスの設置がある。当社は、市(株式の51%出資)、商工会議所、民間企業などを株主とする第3セクターの機関である。設立は1998年である。

当社の設立は、1993年の福島県立会津大学の開学を契機とする。会津大学はITを支える人材育成を使命としたコンピューターサイエンスの単科大学である。当大学は教員の半数近くが外国人からなり、地域および産業界との連携を重視する个性的な大学である。それだけに会津大学の開学は産学連携による地域振興を期待させた。しかし、当初は必ずしも地域の企業との連携が進まなかった。そこで提案されたのが連携の方策および大学と企業との仲介機関の必要性であった。それを受けて(株)会津リエゾンオフィスが設立された。

当社はプロジェクトによる産学連携および開発資金補助金への申請書作成支援、市場開拓、経営指導などを通じたベンチャー企業の育成と、地域におけるIT技術者の養成に努めている。当市にソフトウェア企業が16社(2001年現在)を立地するが、そのなかに会津リエゾンオフィスの支援を得たものが少なくない。他方、会津大学の卒業生が起業したソフトウェア企業も立地している。

市のIT産業育成に向けた取り組みには、そのほかに「会津産IT技術認定」制度およびIT企業の誘致促進策などがある。また、会津リエゾンオフィスの運営の特徴として、外部の人的ネットワークを積極的に活用している点が挙げられる。

### 3) 会津ブランド創出の取組み

この事業は、会津若松市と会津若松商工会議所などが協力し、会津の優れた素材や技術を駆使した産品を会津ブランドとして認定して、農産物を含めた地場産品の差別化と販売支援および会津の地域イメージを高めることをねらいとしている。2001年7月に会津ブランド推進委員会が設立され、2005年までに約100品が会津ブランドに認定されている。

### 4) 地方都市の振興において求められる要件

①会津若松市では、旧城下町として歴史のある町を自認し、町並みの保存・形成に価値を見出すとともに、それをまちの活性化に結びつけることによって、住民参加を導いた。換言すれば、まちの活性化において、市民の間で共有できる価値観を形成して、住民の参加・協力を得ることが重要になっている。

②共有できる価値観を広める上で、指導者が必要である。会津若松の町並みの保存・形成の運動には優れた指導者がいた。

③多くの市民参加を促す仕組みが求められる。会津若松では景観条例による協定地区の設置および市の長期総合計画におけるワークショップの開催などは協働による街づくりの仕組みとして評価できる。

④地域の自然・文化的資源を的確に把握して、それを地域振興に活用する指向性が求められる。会津大学との連携によるIT産業の育成、会津ブランドの運動などはその良き事例である。

⑤都市内外の様々な分野の人々とのネットワークを通して、広くアイデアを募り、それを活かすことである。(株)会津リエゾンオフィスの設置および活動はそれをよく現している。

⑥行政機関には、都市振興に関係する内外の情報を収集・活用して、プロジェクトを企画・立案する力が求められる。

## V 都市ネットワーク形成の必要性

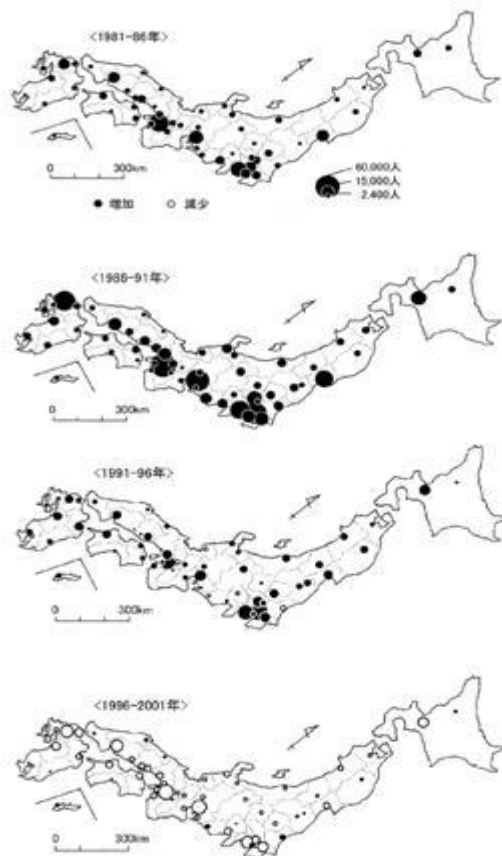
### 1. 都市システムの構造変化

日本の地方中枢都市(札幌,仙台,広島,福岡)および県庁所在都市は,1960年代以降東京,大阪に立地する大企業の支店が集中・集積することによって,地方ブロックおよび県域での中心性を高めてきた.すなわち,地方中枢都市には,地方ブロックをテリトリーとした支店が集中して配置された結果,それらの都市は地方ブロックの卓越した中心都市に成長し得た. また,多くの県庁所在都市には,地方中枢都市の支店の管轄下で県域をテリトリーとする支店が配置されたことで,地方中枢都市との間に階層関係を強めるとともに,県域の中心地としての地位を高めた.

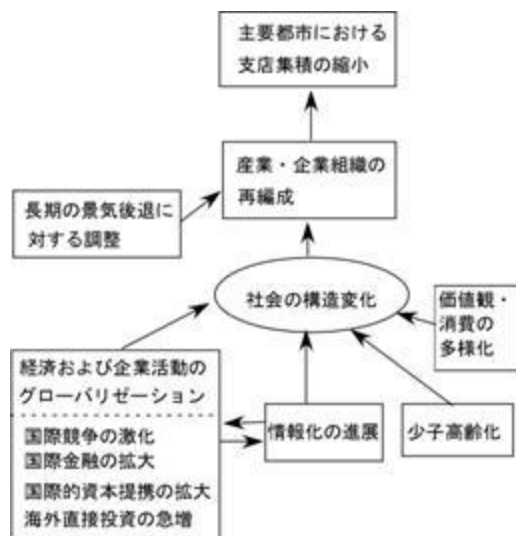
その結果,これらの都市あつては,都市の全従業員のなかで支店従業員の占める比率が10~20%に達している.そして,支店従業員比率が造業従業員比率を上回る都市の方が多い.これらのことから理解されるように,支店が都市経済の主要な構成要素になっている.

しかし,支店の集積量は1990年代前半期まで増加を続けたが,同後半時になってはじめて減少を示すに至った.その要因として,日本経済の長期におよび景気後退があると同時に,少子高齢化,グローバリゼーションおよび高度情報化に伴う社会変動に対応した企業のリストラクチャリングによる影響が推察される.したがって,地方主要都市における支店集積の縮小は一時的現象ではなく,構造的現象と理解される.

このことからすると,大企業の支店集積に依存した中心性の増大を期待することはできないことになる.これを都市システムの構造に関連づけて解釈すると,東京を頂点にして地方中枢都市,県庁所在都市,地域中心都市が階層的に連なる構造が強まることはないと理解できる.したがって,従来の都市システムの構造に代わる方向に,都市の活性化の道を探る必要がある.



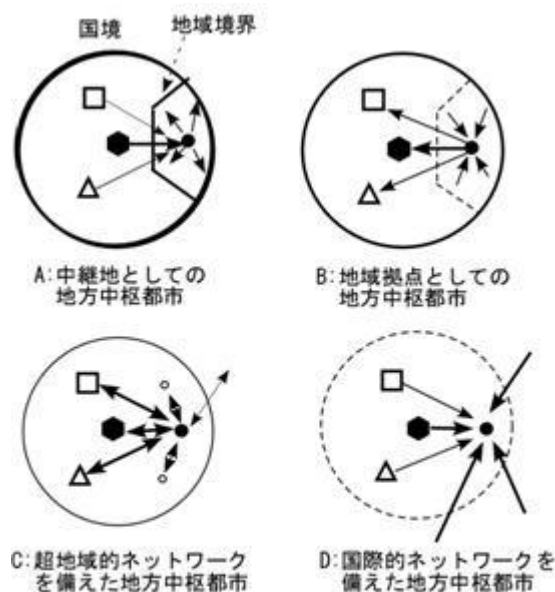
第9図 主要都市における支店従業員の増加  
Changes in the number of employees in branch offices  
in major cities  
Source: Japanese Census of Establishments



第10図 主要都市の支店集積の縮小の構図  
Structural figure of the reduction in agglomeration of branch offices  
in major cities

## 2. 都市ネットワークのタイプと形成主体

都市間の結合関係には、階層的(垂直的)関係のほかに、水平的関係がある。また、テリトリーに縛られた結合とテリトリーを伴わない結合がある。



第11図 都市間結合のパターン  
Types of connection of cities

大企業の支店配置を通じた都市間の結合関係はテリトリーを強化し、しかも都市の階層関係も強めるものである。現在の日本では、この種の都市間結合が今後拡大するとは考えにくい。それに代わる結合パターンとして、テリトリーを伴うが、都市間に階層的關係を随伴しない構造が想定できる。例えば、地方ブロック内の地域企業が成長して事業拡大を図る目的で地方中枢都市に事業活動の拠点を配置して、そこから全国に営業を展開する姿などがそれに該当する。この場合、地方中枢都市は地方ブロックのハブとしての役割を果たすことになる。大企業の支店配置は地方中枢都市に中継地機能を付与するものであったが、この場合には一種のGateway機能、あるいは接合機能であると言ってよい。地方中枢都市に立地する大学のなかには、地方ブロック全域から学生を集め、卒業生を全国に送り出す大学が存在する場合には、大学もこの種の結合を形成していると言える。

つぎに、テリトリーおよび階層的な関係を伴わない都市間結合が想定できる。ただし、ここでは国内と世界の二つの空間スケールに分けて考えるのが適当である。前者は、地方中枢都市、県庁所在都市などに所在する機関が中心になって広域な水平的

結合を形成する場合である。産業団体あるいはNPOなどが共通した目的あるいは利害で連携を図る場合には、この種の結合が生まれる。また、イベントを介した交流などにもこの種のネットワークが生まれる。後者は、国境を越えたグローバルな水平的結合を指す。姉妹都市提携による都市ネットワークなどは身近な例である。そのほかにも、大学の国際学術交流、および国際的NPOの活動などもこの種のネットワーク形成に位置づけられる。

第2表 都市間結合パターンの類型別推進主体と支援策

Actors connecting cities and the supporting policies

都市結合 のタイプ	特 徴	形成者	支援策	
			ハード面	ソフト面
A	階層的な都市間結合と地方ブロック内の地域的結びつきをともに強化。	全国を覆う形で事業活動を展開する機関：大企業、中央省庁の出先機関など。	大都市と地方ブロック内の都市とを結ぶ交通インフラの整備。 オフィス、物流施設を収容する空間の創出	外 来 機 関 を 受 け 入 れ、それを活用する意識の向上。
B	地方ブロック内の地方都市が地方中枢都市を介して全国の主要都市と結合するパターン。	地方中枢都市を拠点にして全国あるいは広域展開を図る地方企業、大学など。	地方中枢都市の交通・情報インフラをはじめとする都市機能の向上を図る。	地方企業の地方中枢都市進出を促すコミュニティ形成。
C	地方中枢都市が中心になって形成するテリトリーを伴わない水平的広域および地域的ネットワーク。	広域的展開を進める地元産業、市民団体(NPO)など。		人的交流の促進および事業活動に対する資金、情報および知識提供などの支援。
D	国際スケールの都市間ネットワーク。	自治体、大学、市民団体など。	海外航空路の開設、活動場所の創出(国際センター、文化ホール、会議場など)。景観整備。	国際的イベントの開催(見本市、音楽祭など)外来者に対するホスピタリティの育成、都市の歴史、文化の再評価。

上記にした4タイプの都市間結合は相互排他的な関係にない。むしろ、いずれも都市の活力保持に有効に働く。階層的都市間結合に従来のような拡大を期待できないが、今後も都市間結合の主要な構成要素であることには変わらない。都市の交通・通信インフラはこの種の結合に支えられて維持されよう。したがって、都市振興の観点からすると、階層的都市間結合のストックの上に、非階層的な都市間結合の部分を拡大していく方向が望まれる。そして、政策的には、それぞれの都市ネットワークを拡大・強化する主体は誰か、またネットワーク形成に必要な施策はタイプによって異なることからすると、それぞれに必要な施策は何かを検討する必要がある。

## VI おわりに

以上の通り、日本の地方都市は人口減少の段階を迎えている。しかも、グローバルゼーションに伴う産業構造の変化のなかで、都市の経済基盤を維持する工夫が求められている。すでに、国の政策を活用した種々の取り組みが行われ、そこには注目されるアイデアおよび組織作りが認められる。また、都市システムの構造の観点からすると、今後の日本の地方都市にとって、従来の階層的結合に加えて、多様な都市結合を形成する必要性が指摘できる。

日本の地方都市においては、外部資本の誘致と経済成長に依存した地域振興に大きな期待を寄せることが難しくなっている以上、多様な方策を柔軟に実施して行くことが必要である。そのためには、都市を取巻く状況をモニターリングして、政策的に取り組む課題を認識するとともに、都市内外の活用可能な資源を探索して活用する姿勢が求められよう。



# 도시 활력을 유지하기 위한 도시 네트워크 형성의 필요성

-일본 지방도시의 최근의 경험으로부터-

Necessity of formation of urban networks for sustainable  
vitality of cities : from the recent experience of Japanese  
provincial cities

日野正輝 (日本, 東北大学)

Masateru HINO(Tohoku University, Japan)

## I. 서론

일본 사회는 현재 큰 전환기를 맞이하고 있다. 일본의 인구는 19세기 후반부터 20세기에 급증하여 2000년에는 1억2천7백만명에 이르렀다. 그러나 1970년대 후반 이후 급격한 출생률의 저하로 2004년을 정점으로 감소 추세로 바뀌었다. 장래 인구 예측에 의하면 일본인구는 2050년에는 9천5백만명까지 급감할 것으로 예상되고 있다. 또한 그 사이에 고령화가 진행되어 65세 이상 인구 비율이 2000년 17%에서 2050년에는 40%로 급증할 것으로 예상되고 있다. 이러한 인구 및 인구구조의 변화는 당연히 큰 사회변동을 일으키게 된다. 그리고 이러한 변화는 일본으로서는 처음으로 경험하는 일이기 때문에 도시의 모습을 포함하여 일본사회의 모습을 예측하기란 그리 용이한 일이 아니다. 그러나 사회의 부분적 측면이라도 장래상을 예측하고 대응방안을 검토하는 것이 필요하다.

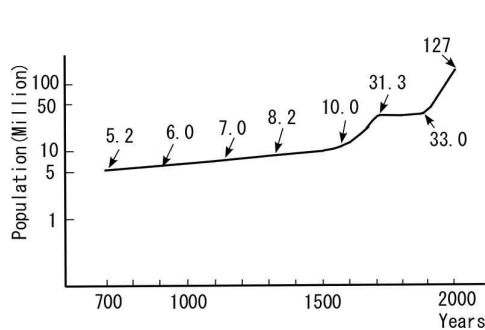
본 보고에서는 우선 1)향후 일본 지방도시의 모습을 예측하는데 있어서 확인해 둘 필요가 있는 소자녀 고령화의 동향과 경제의 글로벌라이제이션에 대하여 개관한다. 또한 2)그러한 사회경제적 환경 변화에 대해서 이미 실시되고 있는 정부의 주된 시책과 지역개발에 대한 국민 의식의 변화에 대하여 소개한다. 그리고 3)최근 지방도시의 활성화에 대한 사례로서 아이즈와카마츠시의 활동을 소개한다. 마지막으로 4)다양한 네트워크 형성이 도시의 활력을 보관 유지하기 위해서 필요하다는 점을 설명하고 싶다.

## II. 소자녀 고령화와 경제의 글로벌라이제이션의 진전

### 1. 소자녀화 고령화의 움직임

일본인구는 과거 천수백년 동안 전체적으로 계속 증가해 왔다. 특히 19세기말에서 20세기말에 걸쳐 4배로 급증하였다. 그러나 2007년 현재 일본인구는 증가에서 감소로 변하고 있다. 게다가 인구 감소는 향후 한층 현저해 질 것으로 추정되고 있다. 그것은 소자녀화의 경향이 계속 이어지고 있기 때문이다. 또한 전후 베이비붐 세대의 인구가 노년인구에 속해지기 때문에 노년 인구 비율이 급증하게 되어 있다. 2000년의 노년인구비율은 17.4%였지만 2030년에는 30%가 될 것으로 추계되고 있다.

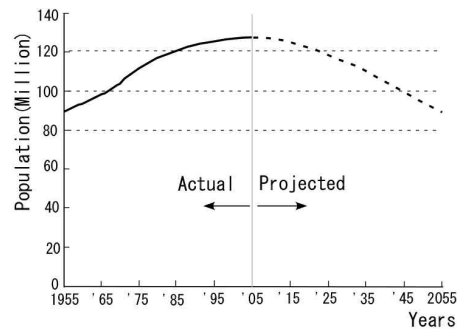
이러한 일본인구의 동향은 큰 지역차이를 보이고 있다. 청년인구가 많은 대도시권에서의 인구 감소는 상대적으로 적지만, 청년 인구를 대도시에 전출시킨 지방에서는 심각한 인구 감소를 겪게 된다. 2030년 추계 인구가 2000년 인구보다 큰 시읍면은 전국 3,245개 시읍면중 불과 431개(13%)이다. 그러나 이런 시읍면도 대부분 대도시 및 지방의 주요 도시의 교외에 위치하고 있다. 한편 지방에서는 현청 소재 도시차조차도 인구가 감소한다.



第1図 日本人口の長期推移

Long-time change in Japanese population

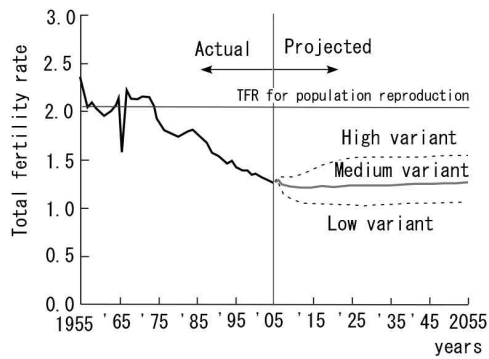
Source: The plan and coordination bureau of National Land Agency ed. (1984): The Perspective of Japan in the 21st Century, P.9.



第2図 日本の将来人口

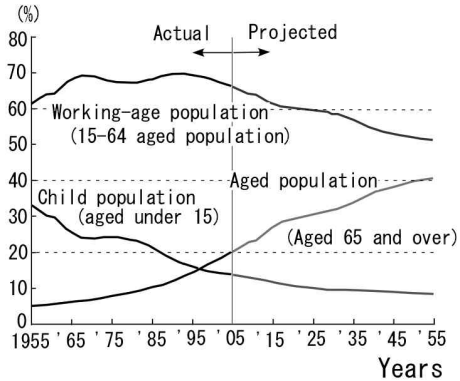
Actual and projected population of Japan, 1955-2055

Source: National Institute of Population and Social Security Research (2006): Population Projections for Japan (December, 2006)



第3図 日本の合計特殊出生率の推移  
Actual and Projected Total Fertility  
Tate, 1955-2055

Source: National Institute of Population and Social Security Research  
(2006): Population Projections for Japan (December, 2006)

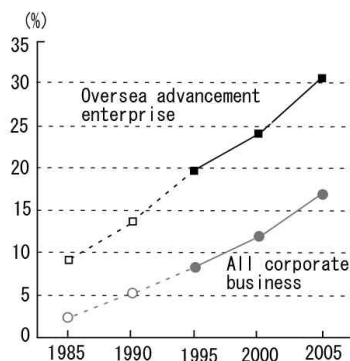


第4図 日本の人口構造の変化  
Trends in the composition of major  
age groups, 1955-2055

Source: National Institute of Population and Social Security Research  
(2006): Population Projections for Japan (December, 2006)

## 2. 경제의 글로벌라이제이션

지방 경제에 영향을 주는 경제의 글로벌라이제이션의 진행 상황에 대해서 보면, 일본 제조업 기업의 해외 생산 비율은 1985년 2.4%에서 2005년 17.0%로 급증하고 있다. 해외에 진출하고 있는 제조업 기업에 한정하면 1985년 9.2%에서 2005년 31.2%로 증가하고 있다. 또한 일본의 자동차 생산업체 8사가 2006년에 생산한 총자동차 대수의 49%는 해외에서 생산되었다.



第5図 日本メーカーの海外生産

The offshore production ratio of Japanese manufactures

Source: Ministry of Economy, Trade and Industry ed. (2007):

Offshore Business Activities of Japanese Enterprises, No. 36

第1表 日本の海外直接投資の特徴  
Characteristics of FDI of Japan

Country	Stocks of FDI in 2006		(A) / (B) (%)
	Inward (A)	Outward (B)	
Japan	107,633	449,567	23.9
Korea	70,974	46,760	151.8
China	292,559	73,330	399.0
US	1,789,087	2,384,004	75.0
UK	1,135,265	1,486,950	76.3

Note: The Unit of FDI is Million of Dollars

Source : UNCTAD (2007) : World Investment Report 2007

구미 제조기업의 해외 생산 비율은 일본에 비해 높은 것으로 나타나며, 일본 메이커의 해외 생산 비율도 향후 더욱 증대될 것으로 예상된다. 일본 기업의 해외투자를 보충하는 해외로부터의 투자가 없으면 국내 투자가 상대적으로 감소한다. 해외로부터의 일본에 대한 투자는 일본 기업의 해외투자에 비해 현저히 작은 것이 실상이다. 이러한 불균형은 단기간에 개선될 전망은 없다.

### Ⅲ. 정부의 대응과 국민 의식의 변화

일본 중앙정부 및 지방정부는 소자녀(저출산)화 고령화에 의한 인구감소 및 글로벌라이제이션에 대비한 사회제도의 정비 및 지역 진흥책을 진행하고 있다. 주된 시책을 중장기적인 정책과 즉효성이 기대되는 지역진흥책으로 나누어 소개한다.

#### 1. 중장기적 정책

##### 1) 남녀 공동 참가 사회 기본법(1999년 제정)

남녀 공동 참가 사회 기본법은 남녀 사이의 사회적 평등과 함께 여성이 일하면서 육아를 할 수 있는 사회의 형성을 목표로 하고 있다.

##### 2) 개호보험법(1997년 제정, 2000년 시행)

개호보험법은 증가하는 고령자의 개호를 가정과 함께 지역에서 담당하기

위해서, 시읍면 혹은 광역 연합 등의 지역 단위에 개호보험자를 조직하여 개호 서비스를 공비와 보험료 수입에 의해 제공하는 것이다.

### 3) 지방분권 일괄법(1999년 제정)

지방분권 일괄법은 주민에게 친밀한 행정을 가능한 한 지방공공단체에 이관하는 방향으로, 중앙정부와 지방정부의 권한 및 역할 분담을 재검토할 방향을 지시한 법률이다.

### 4) 시읍면의 합병 촉진(1995년 시읍면 합병 특별법 개정, 「헤세이의 대합병」이라고 불리고 있다. )

시읍면 합병 촉진은 개호보험, 지방 분권화 등에 대응하여 지방공공단체의 재정력 기반을 강화할 필요 때문에 진행되고 있다. 전국의 시읍면수는 1999년 3월말 3,232개였지만, 2007년 10월에는 1,823개가 되었다. 시읍면을 통합하여 도도부현제 대신, 전국을 8-11 블록으로 구분하는 도주제로의 변경이 논의되고 있다.

### 5) 국토 형성 촉진 기본법(국토종합개발법의 개정, 2005년)

국토 형성 계획법은 국가가 지역개발 행정 전반을 담당하는 종래의 방식에서, 국가가 책임을 가지는 전국 계획 부분과, 지방이 자립적으로 개발 계획을 책정하여 시행하는 광역지방계획 부분으로 나누어 개발행정의 분권화를 촉진하는 것을 목적으로 하고 있다.

## 2. 즉효성이 기대되는 지역 진흥책

### 1) 중심 시가지 활성화법(1998년 제정)

중심 시가지 활성화법은 교외의 대형 소매점을 중심으로 한 상업지 개발에 의한 중심시가지의 쇠퇴를 방지하고 재생을 촉진시키기 위한 법률이다. 중심 시가지 활성화의 추진 기관으로서 TMO(Town Management Organization)가 제도화되었다.

### 2) 도시 재생특별 조치법(2002년 제정) 및 지역 재생법(2005년 제정)

도시 및 지역이 스스로 개발 지구를 지정하고 환경 정비 계획을 세워 그것을 정부가 인가·지원하는 것으로, 지역 진흥을 도모하는 방식을 취하고 있다.

### 3) 도시 계획법 개정(2006년 개정)

이 개정에 의해 대형점(바닥 면적 1 만㎡이상의 점포)의 입지 가능한 지구는 도시계획지역내의 상업지구, 근린상업지역, 준공업지구로 한정되고 교외 입지는 규제되었다.

## 3. 지역개발에 대한 사고의 변화

### 1) 양의 확대로부터 질 향상

소자녀화, 고령화 및 경제의 글로벌라이제이션 속에서 양적 확대를 요구하는 종전의 개발방식은 이미 필요 없게 되었다. 이를 대신할 대안으로서 삶의 질의 향상이 요구되었다. 도시계획에서 인구증가에 대응한 교외 개발에서 콤팩트시티로 전환.

### 2) 교류인구를 살린 활성화

정주인구의 감소에 따라 교류인구의 증가에 의한 지역활성화를 추구하려는 움직임이 활발해지고 있다. 관광 진흥.

### 3) 지역 자원의 재검토

지역의 자연, 문화, 산업 자원을 재평가하고 그것들을 살린 지역 활성화를 추구하는 움직임이 높아졌다.

### 4) 주민참가의 도시만들기

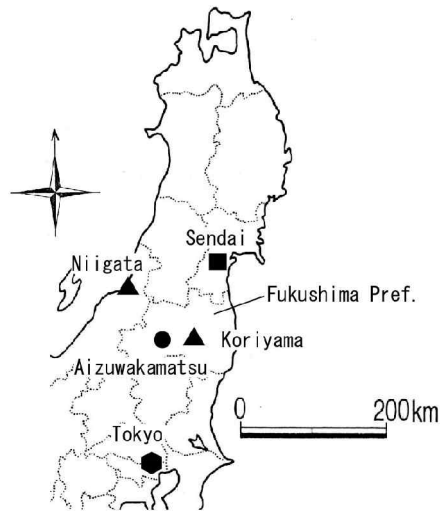
1990년대 이후 주민참가에 의한 「도시만들기」 및 NPO의 활동이 도시·지역의 활성화에 큰 역할을 하고 있다. 참가자의 정보교환 및 합의 형성을 위한 방법으로 워크숍의 보급.

## IV. 지방도시의 대처-아이즈와카마츠의 사례

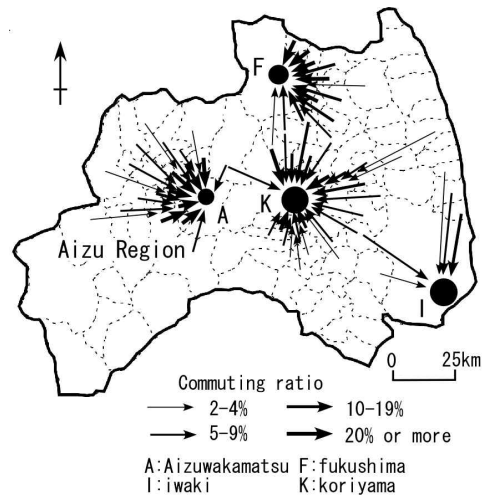
### 1. 아이즈와카마츠시의 개황

아이즈와카마츠시는 도쿄에서 북쪽으로 약200km에 위치하는 후쿠시마현 아이즈 지방의 중심도시이다. 아이즈 지방은 주위의 산지로 둘러싸여 있는 분지지역이다. 아이즈 지방은 역사적으로도 지역적 일체성을 만들어 왔다. 그

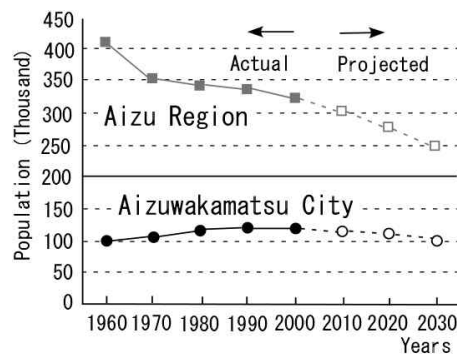
때문에 아이즈 지방의 주민은 지역에 대한 정체성이 강하다고 할 수 있다. 그러나 아이즈 지방은 동북지방의 많은 농산촌 지역과 마찬가지로 1950년대 이후 주로 젊은 층의 전출로 인하여 인구가 감소하였다. 아이즈 지방의 총인구는 1960년 41만명에서 2000년 32만5천명으로 크게 감소하였다. 향후에도 계속 감소하여 2030년에는 약 24만명 규모가 될 것으로 예상되고 있다.



第6図 会津若松の位置  
Location of Aizuwakamatsu City



第7図 福島県の通勤圏  
Commuting areas of four major cities  
in Fukushima Prefecture



第8図 会津若松の人口推移  
Population trends in Aizuwakamatsu City  
and Aizu Region

아이즈와카마츠시는 상업 및 행정의 중심지, 철기 및 양조업의 산지 및 관광지였고, 1967년에 대기업 반도체 메이커인 후지쓰(주)의 공장 진출로 1995년까지는 인구가 증가하였다. 그러나 2000년 이후 아이즈와카마츠시의 인구도 감소하였다. 2030년에는 10만명이 될 것으로 전망되고 있으며 고령화도 진행되고 있다. 노년인구 비율은 1990년 9.8%에서 2000년 19.6%로 증가하였

으며 2030년에는 30.7%에 이를 것으로 예상되고 있다.

아이즈와카마츠시는 이러한 상황에서 먼저 소개한 국가의 시책들을 적극적으로 활용한 진흥책을 실시하여 왔다.

## 2. 아이즈와카마츠시의 주된 진흥책

### 1) 거리 보존·형성에 의한 「도시 만들기」 — 도시만들기 아이즈의 활동

아이즈와카마츠시에는 중심 시가지의 활성화를 담당하는 기관으로서 시, 상공회의소 및 민간기업의 출자로 이루어지는 「(주)도시만들기 아이즈」가 있다. 당사는 1998년 제정된 중심시가지 활성화법 속에서 제도화된 TMO(Town Management Organization)이다. 그 모체는 「도시만들기 연구회」와 「도시만들기 네트워크 협의회」이다. 전자는 1996년에 중심상가의 진흥책을 검토할 목적으로 시작되었던 청년회의소, 상공회의소 청년부, 대학교원, 행정직원으로 이루어진 스터디 그룹이었다. 후자는 도시만들기 연구회의 요청으로 결성된 상가 단위로 조직된 도시만들기 단체의 네트워크이다.

(주)도시만들기 아이즈의 사업 활동은 상점 경영의 지도, 점포의 유효 이용의 촉진, 이벤트의 기획·운영 개최 등 다방면에 이르고 있다. 무엇보다도 주목할 만 것은 중심시가지의 각 지구의 거리 보존을 목적으로 하는 협의회와의 제휴 활동이다. 거기에는 아이즈의 상업 및 거리경관을 보존하는 것을 목적으로 하여 1971년에 설립된 「아이즈 복고회(会津復古会)」의 운동, 1992년의 경관 조례 제정의 움직임이 있었다. 현재 시 및 (주)도시만들기 아이즈를 중심으로 한 거리 보존·형성의 대처방안으로는 거리의 산책을 즐기는 「도시 안에서의 거리 관광」을 추진하고 있다.

이러한 정책으로 중심 상업지의 쇠퇴 현상을 막고, 옛날의 활기를 회복할 수 있었던 것은 아니다. 그러나 거리 보존 및 형성의 움직임은 확대를 보이고 있고, 타도시에서는 볼 수 없는 현상이 여기저기에서 보여 진다. 중심상업지의 한 부분을 차지하는 나누카마치 상가에는 아이즈와카마츠답게 연출하는 건물의 상점이 증가하고 있다. 또한 이 지구에서는 과거 큰 폭으로 감소하고 있던 통행자수도 증가하고 있다. 주말에는 시지도를 한 손에 들고 산책하는 여행자를 볼 수 있게 되었다. 「도시 안에서의 거리 관광」이 정착되는 모습을 보여주고 있다고 할 수 있다.

### 2) 정보 서비스업의 육성을 위한 관민학 협동 사례 - (주)아이즈 리에종



## 오피스의 개설

아이즈와카마츠시는 지방의 중소도시 중에서는 보기 드물게 IT산업, 특히 정보 서비스업의 육성에 산업정책의 중심을 두고 있다. 그 구체적인 사례로서 (주)아이즈 리에중 오피스의 설치를 들 수 있다. 당사는 시(주식의 51%출자), 상공회의소, 민간기업 등을 주주로 하는 제3섹터의 기관으로 1998년에 설립되었다. 당사의 설립은 1993년의 후쿠시마현립 아이즈대학의 설립이 계기가 되었다.

아이즈대학은 IT 인재육성을 목적으로 한 컴퓨터 사이언스의 단과대학이다. 아이즈대학은 교원의 반수 가까이가 외국인이며 지역 및 산업계와의 제휴를 중시하는 개성적인 대학이다. 그 때문에 아이즈대학의 설립으로 산학연계에 의한 지역진흥을 기대되었다. 그러나 처음부터 지역 기업과의 연계가 진행된 것은 아니었다. 거기서 제안된 것이 연계 방안 및 대학과 기업과의 중개 기관의 필요성이었다. 그리하여 (주)아이즈 리에중 오피스가 설립되었다.

당사는 프로젝트에 의한 산학 연계 및 개발자금 보조금의 신청서 작성 지원, 시장 개척, 경영지도 등을 통한 벤처기업의 육성과 지역의 IT기술자 양성에 노력하고 있다. 소프트웨어 기업이 16개사(2001년 현재)가 입지하고 있으며, 그 중에는 아이즈 리에중 오피스의 지원을 받은 것이 적지 않다. 또한 그 중에는 아이즈대학의 졸업생이 설립한 소프트웨어 기업도 입지하고 있다.

그 외의 아이즈시의 IT산업 육성을 위한 활동에는 「아이즈산 IT기술 인증」 제도 및 IT기업의 유치 촉진책 등이 있다. 또 아이즈 리에중 오피스의 운영의 특징으로서 외부의 인적 네트워크를 적극적으로 활용하고 있는 있다는 점을 들 수 있다.

## 3) 아이즈 브랜드 창출 대책

이 사업은 아이즈와카마츠시와 아이즈와카마츠 상공회의소 등이 협력하여 아이즈가 뛰어난 소재나 기술의 생산품을 아이즈 브랜드로 인정하고, 농산물을 포함한 그 지방 생산품의 차별화와 판매 지원 및 아이즈의 지역 이미지를 높이는 것을 목적으로 하고 있다. 2001년 7월에 아이즈 브랜드 추진위원회가 설립되어 2005년까지 약 100여개의 생산품이 아이즈 브랜드로 인정되고 있다.

## 4) 지방도시의 진흥에 요구되는 요건

① 아이즈와카마츠시는 역사가 있는 도시로서 도시경관의 보존·형성에서

가치를 찾아냄과 동시에 도시의 활성화 추진을 위하여 주민 참가를 유도하였다. 다시 말하면 도시활성화에 대하여 시민들 사이에 공유할 수 있는 가치관을 형성하고 주민 참가와 협력을 중요하게 여겼다.

②공유할 수 있는 가치관을 실행시키기 위한 지도자가 필요하다. 아이즈와 카마츠의 도시경관의 보존·형성 운동에는 뛰어난 지도자가 있었다.

③많은 시민참가를 촉진할 수 있는 조직이 필요하다. 아이즈와카마츠에서는 경관 조례에 의한 협정 지구의 설치 및 시의 장기종합계획을 위한 세미나 개최 등이 협동에 의한 거리만들기 방안으로 높이 평가할 수 있다.

④지역의 자연·문화적 자원을 정확하게 파악하고, 그것을 지역 진흥에 활용하는 지향성이 요구된다. 아이즈대학과의 제휴에 의한 IT산업의 육성, 아이즈 브랜드의 운동 등은 그 좋은 사례이다.

⑤도시 내외의 여러 분야의 사람들과의 네트워크를 통하여 폭 넓게 아이디어를 모집하고 그것을 살리는 것이다. (주)아이즈 리에종 오피스의 설치 및 활동은 그것을 잘 나타내고 있다.

⑥행정기관은 도시진흥과 관계되는 내외의 정보를 수집·활용하고 프로젝트를 기획·입안할 수 있는 능력이 요구된다.

## V. 도시 네트워크 형성의 필요성

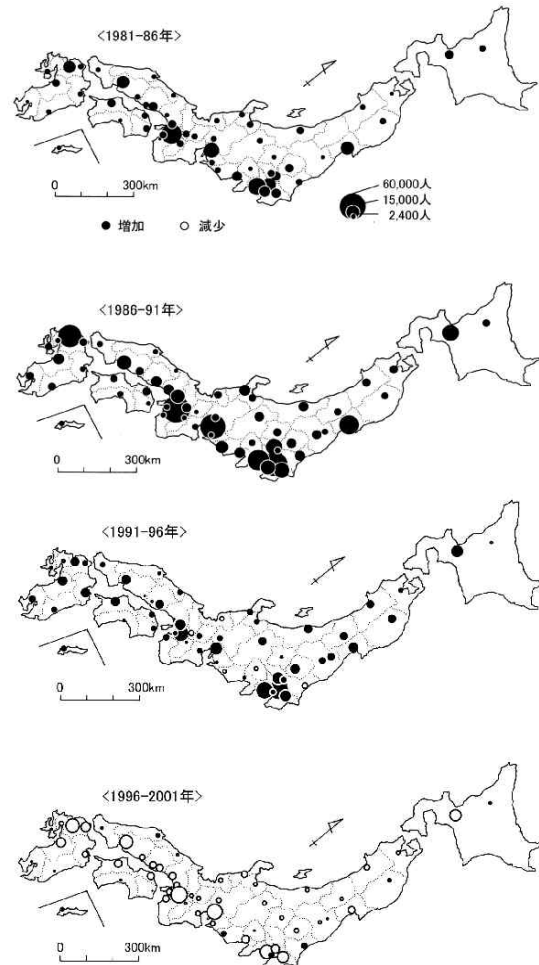
### 1. 도시 시스템의 구조 변화

일본의 지방 중추 도시(삿포로, 센다이, 히로시마, 후쿠오카) 및 현청 소재 도시는 1960년대 이후 도쿄, 오사카에 입지한 대기업의 지점이 집중·집적함으로써 지방 블록 및 현(県)지역에서의 중심성을 높여 왔다. 즉 지방 중추 도시에는 지방 블록을 영역으로 한 지점이 집중적으로 배치된 결과, 그러한 도시는 지방의 중심도시로 성장할 수 있었다. 또한 많은 현청(県庁) 소재 도시에는 지방 중추 도시 지점의 관할하에서 현 지역을 영역으로 하는 지점이 배치된 것으로 지방 중추 도시와의 사이에 계층 관계를 강하게 하여고 동시에 현 지역의 중심지로서의 지위를 높이게 되었다.

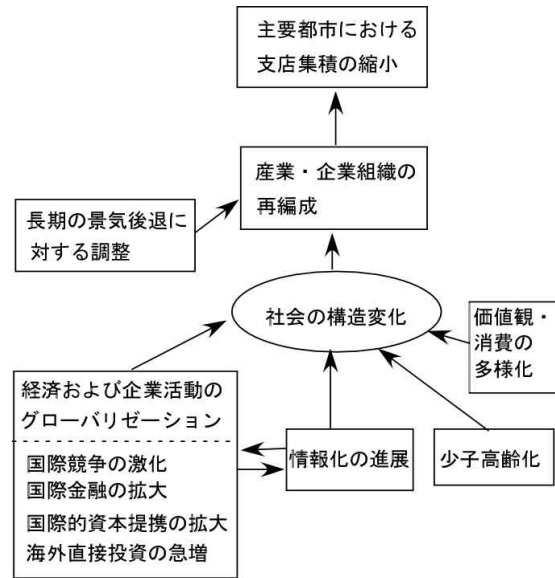
그 결과 이러한 도시에서는 도시의 전 종업원 중에서 지점 종업원이 차지하는 비율이 10~20%에 이르고 있다. 그리고 지점 종업원 비율이 제조업 종업원 비율을 웃도는 도시가 많다. 이러한 경우에서 알 수 있듯이 지점이 도시 경제의 주요한 구성요소가 되어 있다.

그러나 지점의 집적량은 1990년대 상반기까지 계속 증가했지만 1990년대 후반이 되어 처음 감소를 나타내기에 이르렀다. 그 요인으로는 일본 경제의 장기침체 및 경기후퇴와 동시에 소자녀화, 고령화, 글로벌라이제이션 및 고도정보화에 수반하는 사회변동에 대응한 기업의 구조조정(restructuring)에 의한 것으로 보인다. 따라서 지방 주요 도시에 있어서의 지점 집적의 축소는 일시적 현상이 아니고 구조적 현상이라고 이해된다.

이렇게 되면 대기업의 지점 집적에 의존한 중심성의 증대를 기대할 수 없게 된다. 이것을 도시 시스템의 구조와 관련지어 해석하면 도쿄를 정점으로 지방 중추 도시, 현청 소재 도시, 지역 중심 도시가 계층적으로 늘어서는 구조가 강해질 수밖에 없다고 생각할 수 있다. 따라서 종래의 도시 시스템의 구조를 대신할 수 있는 도시 활성화의 방안을 찾을 필요가 있다.



第9図 主要都市における支店従業員の变化  
Changes in the number of employees in branch offices  
in major cities  
Source: Japanese Census of Establishments

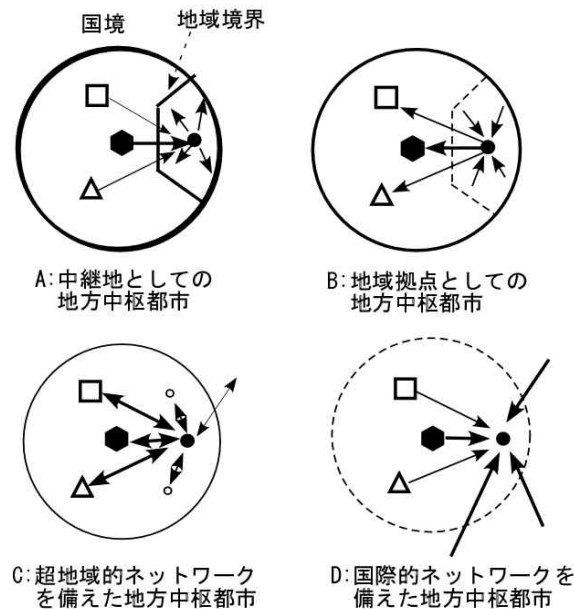


第10図 主要都市の支店集積の縮小の構図

Structural figure of the reduction in agglomeration of branch offices in major cities

## 2. 도시 네트워크의 타입과 형성 주체

도시간의 결합 관계에는 수직적 관계와 수평적 관계가 있다. 또 테리터리에 묶인 결합과 테리터리에 수반되지 않는 결합이 있다



第11図 都市間結合のパターン

Types of connection of cities

대기업의 지점 배치를 통한 도시간의 결합 관계는 테리토리를 강화하며 도시의 계층 관계도 강화하는 것이다. 현재 일본에서는 이런 종류의 도시간 결합이 향후 확대될 것이라고 생각하기는 어렵다. 거기에 대신하는 결합 패턴으로서 테리토리를 수반하지만 도시간의 계층적 관계를 수반하지 않는 구조를 상정할 수 있다. 예를 들면 지방 블록내의 지역 기업이 성장하여 사업 확대를 도모하는 목적으로 지방 중추 도시에 사업 활동의 거점을 배치하고, 거기에서 전국으로 영업을 전개하는 모습 등이 이에 해당한다. 이 경우 지방 중추 도시는 지방 블록의 허브로서의 역할을 완수하게 된다. 대기업의 지점 배치는 지방 중추 도시에 중계지 기능을 부여하는 것이었지만, 이 경우에는 일종의 Gateway 기능 혹은 접합기능이라고 말할 수 있다. 지방 중추 도시에 입지하는 대학 안에는 지방 블록 전역으로부터 학생을 모아 졸업생을 전국에 내보내는 대학이 존재하는 경우에는 대학도 이런 종류의 결합을 형성하고 있다고 말할 수 있다.

다음으로 테리토리 및 계층적인 관계를 수반하지 않는 도시간 결합을 상정할 수 있다. 다만 여기에서는 국내와 세계의 두 개의 공간 스케일로 나누어 생각하는 것이 적당하다. 전자는 지방 중추 도시, 현청 소재 도시 등에 소재하는 기관이 중심이 되어 광역인 수평적 결합을 형성하는 경우이다. 산업 단체 혹은 NPO등이 공동된 목적 혹은 이해로 제휴를 도모하는 경우에는 이런 종류의 결합이 이루어진다. 또 이벤트를 개입시킨 교류 등에도 이런 종류의 네트워크가 이루어진다. 후자는 국경을 넘은 글로벌적인 수평적 결합을 가리킨다. 자매 도시 제휴에 의한 도시 네트워크 등이 가까운 사례이다. 그 외에도 대학의 국제 학술 교류, 및 국제적 NPO의 활동 등도 이런 종류의 네트워크로 여겨진다.

다음과 같은 4가지 유형의 도시간 결합은 상호 배타적인 관계가 아니다. 오히려 모두 도시의 활력 유지에 유효하다. 계층적 도시간 결합에 종래와 같은 확대를 기대할 수 없지만, 향후에도 도시간 결합의 주요한 구성요소인 것에는 변함없다. 도시의 교통·통신 인프라는 이런 종류의 결합에 의지하여 유지되어야 한다. 따라서 도시 진흥의 관점에서는 계층적 도시간 결합의 stock 위에 비계층적인 도시간결합 부분을 확대해 가는 방향이 바람직하다. 그리고 정책적으로는 각각의 도시 네트워크를 확대·강화하는 주체는 누구인가, 또 네트워크 형성에 필요한 정책은 유형에 따라 달라질 것이므로, 각각에 필요한 정책이 어떤 것이어야 하는가를 검토할 필요가 있다.

<표 2> 도시간 결합 패턴의 유형별 추진 주체와 지원책

(Actors connecting cities and the supporting policies)

도시결합 유형	특징	주체	지원책	
			하드적인면	소프트적인면
A	계층적인 도시간 결합과 지방 블록 내의 지역적 관계를 함께 강화	전국적으로 사업 활동을 전개하는 기관 : 대기업, 중앙 부처의 파견 기관 등.	대도시와 지방 블록내의 도시를 묶는 교통 인프라의 정비. 오피스, 물류 시설을 수용하는 공간의 창출	외래 기관을 받아 들여 그것을 활용하는 의식의 향상.
B	지방 블록내의 지방도시가 지방 중추 도시를 개입시켜 전국의 주요 도시와 결합하는 패턴.	지방 중추 도시를 거점으로 하여 전국 혹은 광역 전개를 도모하는 지방 기업, 대학 등.	지방 중추 도시의 교통·정보 인프라를 시작으로 하는 도시 기능의 향상을 도모.	지방 기업의 지방 중추 도시 진출을 촉진하는 커뮤니케이션 형성
C	지방 중추 도시가 중심이 되어 형성하는 영역에 수반되지 않는 수평적 광역 및 지역적 네트워크	광역적 전개를 진행시키는 현지 산업, 시민 단체 (NPO) 등		인적 교류의 촉진 및 사업 활동에 대한 자금, 정보 및 지식 제공 등의 지원.
D	국제 스케일의 도시간네트워크	자치체, 대학, 시민 단체 등.	해외 항공로의 개설, 활동 장소의 창출(국제 센터, 문화 홀, 회의장 등). 경관 정비.	국제적 이벤트의 개최(상품 전시회, 음악제 등) 외부인에 대한 하스피탈리티의 육성, 도시의 역사, 문화의 재평가.

## VI. 결론

일본 지방도시의 인구는 감소하고 있으며, 글로벌라이제이션에 따른 산업 구조의 변화 속에서 도시의 경제 기반을 유지하는 대책이 요구되고 있다. 이미 국가의 정책을 활용한 여러 정책이 행해지고 있고, 그 중에서 몇몇 아이디어 및 조직 만들기는 주목받고 있다. 또 도시 시스템의 구조적 관점에서 볼 때, 일본 지방도시의 종래의 계층적 결합뿐만 아니라 향후 다양한 도시

결합을 형성할 필요성이 제기되고 있다.

일본의 지방도시에 대해서는 외부 자본의 유치와 경제성장에 의존하는 지역 진흥에 큰 기대를 거는 것이 어려워지고 있는 이상, 다양한 정책을 유연하게 실시해 가는 것이 필요하다. 그러기 위해서는 도시를 둘러싸고 있는 상황을 모니터링 하고 정책적으로 임하는 과제를 인식함과 것과 동시에, 도시 내외의 활용 가능한 자원을 탐색하여 활용하는 자세가 요구되고 있다.

충청권의 도시재생 국제 심포지엄

제2주제:  
충청권의 도시재생  
(*Urban Regeneration of  
Chungcheong-do*)



국내초청발표 - 1

대전 · 충남의 도시재생 방향과 전략  
(*Strategies of Urban Regeneration in Chungnam and Daejeon*)

박천보(한밭대학교 교수)/김정연(충남발전연구원 선임연구위원)

# 목 차

1. 들어가며
2. 개념정의 및 계획측면 고찰
  - 2.1 도시재생의 개념
  - 2.2 도시재생의 계획측면
3. 국내도심재생실태 조사
  - 3.1 도심공동화 및 도심재생 실태
  - 3.2 도심변화의 원인
4. 대전광역시 도심재생
  - 4.1 도시인구 및 기능변화
  - 4.2 도심공동화의 문제와 원인
  - 4.3 도심재생 사업유형
  - 4.4 대전시 도심재생계획 평가
5. 충청남도 중소도시의 도심재생
  - 5.1 대상도시의 선정
  - 5.2 도시인구 및 기능변화
  - 5.3 도심실태와 침체원인
  - 5.4 도심재생 방안
  - 5.5 도심재생방안 종합
6. 끝맺으며

## 1. 들어가며

우리나라의 대도시는 대부분의 지역이 급속한 경제성장으로 한 대규모의 인구 유입이 이루어지면서 도로나 공원 등의 기반시설의 정비가 미비한 채 시가지화가 진행된 결과, 현대적 건축물의 출현에도 불구하고 도시 인프라가 부족한 지역이 아직도 많이 존재하고 있다.

낙후지역의 정비와 부족한 도시 인프라의 보완을 위하여 그 동안 많은 도시재정비사업이 실행되었으나 신규개발에 비해 대규모 면적 정비를 위한 토지확보, 권리관계 조정 등이 어렵고 개발에 따른 비용과 시간이 증가한다는 점에서 제약을 받아 왔다. 그러나 최근 들어 물리적 환경정비 뿐만 아니라 지역의 침체된 경제를 활성화시키거나 황폐화된 구시가지들을 회복시키기 위한 대안으로 도시재생 개념이 등장하였다. 즉, 도시 내 기성시가지의 재활성화 및 고도이용을 통한 도시문제의 해결이 장기적인 관점에서는 경제적 효용성이 더 높을 수 있다는 관점에서 지속가능한 기성시가지 정비가 주목을 받게 되면서 도시재생에 대한 관심이 더욱 증가하고 있는 것이다.<sup>1)</sup>

기성시가지의 역사를 간직하고 있으며 도시 내 중추적 활동들이 집적되어 있는 도심은 도시의 기능과 구조변화에 지대한 영향을 미치는 공간이며 도시화가 계속되면서 재개발의 압력을 가장 심하게 받는 지역이라고 할 수 있다. 따라서 도심의 기능이 도시의 계속적인 변화에 능동적으로 대처하지 못할 경우 도심은 쇠퇴하고 사람과 시설이 도심을 떠나는 소위 도심공동화 현상이 발생하게 된다.

따라서 도심지역은 정보화, 지방화, 세계화 등 도시발전 패러다임의 변화에 따른 새로운 발전방향을 설정해야 하며 도심이 지속적으로 구심력을 유지하기 위해서는 도심기능의 변화를 파악하고 이를 활성화하는 전략이 필요하다. 또한 도심은 도심 쇠퇴방지의 근본적인 전략으로 쾌적성(어메니티 : amenity)도 중요한 의미를 지니며 토지이용의 효율화를 통한 개인의 이익 극대화 보다는 함께 살아가는 공간이라는 공공성이 크게 강조되어야 한다.

지난 1960년대 이후 도시화의 급속한 진전으로 주거, 상업, 공업용지 등 급증하는 도시적 토지수요에 대응하기 위하여 정부나 지자체의 정책도 도심지역의 체계적인 정비보다는 외곽지역에서의 택지 공급에 더 많은 비중을 두고 정책적인 우선순위를 높게 부여하여 왔다. 이에 따라 최근 지방도시에서는 도심의 산업활동과 인구가 감소하여 도심활력이 크게 저하되는 징후를 보이고 있다.

---

1) 한국건설교통기술평가원, 도시재생사업단 사전기획연구. 2006

지방대도시의 도심재생을 위해서 정부는 도시재생을 국책과제로 선정하여 연구를 진행 중이며 최근 「도시 및 주거 환경정비법」, 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」을 시행하고 있고, 자치단체 차원에서도 구도심 활성화 관련 조례가 제정·시행되고 있다. 이를 통해 일부 대도시에서는 도심의 대규모 재개발로 인한 상주인구의 증가로 도심의 활력을 되찾는 사례가 나타나고 있지만 지방 중소도시의 경우 아직 활성화 된 사례를 찾기가 어려운 실정이다. 대전광역시와 충청남도의 경우도 예외는 아니어서 행정중심복합도시와 신도청도시 건설 등에 따른 중소도시의 기능개편이 예견되고 있으며 특히 도시기능이 집적된 구시가지를 중심으로 활성화에 많은 관심을 보이고 있지만 아직까지 구체적인 도심재생 대책은 미흡한 편이다.

따라서 본 연구에서는 대전시와 충청남도 중소도시의 도심실태와 문제점을 파악하고 이에 대한 대응책으로서 계획 혹은 실행중인 재생방안을 분석함으로써 쇠퇴하고 있는 도심지역의 미래적 발전전략과 방향을 제시하는데 목적을 두고 있다.

## 2. 개념정의 및 계획측면 고찰

### 2.1 도시재생의 개념

영국, 미국 등 선진국의 경우, 1950년대부터 시작된 대도시의 무분별한 교외화와 이로 인한 도심부 쇠퇴 현상은 원거리 통근 및 수송을 유발시켜 에너지·자원의 낭비 및 교통 혼잡, 공해 등의 문제를 초래하였다. 또한, 도심부의 투자 감소 및 경제적 여건의 악화 등으로 구시가지 및 기반시설의 노후화, 상업기능의 쇠퇴, 도심공동화 현상 등을 초래하였으며, 사회적 일탈과 범죄, 실업률 증가와 같은 환경적, 경제적, 사회적 문제를 야기하였다.

이러한 도시문제를 해결하고자 하는 노력은 1950년대 이후 지속적으로 전개되어 왔는데, 1950년대의 도시 개편(urban reconstruction), 1960년대의 도시 재활성화(urban revitalization), 1970년대의 전면재개발(urban renewal), 1980년대의 도시재개발(urban redevelopment) 그리고 '80년대 후반의 도시재생(urban regeneration)을 대표적으로 들 수 있다. 또한 1990년대 이후에 추진되는 도시재생은 정책과 집행이 보다 종합적인 형태로 전환되고 통합된 처방이 강조되며, 성장관리 차원에서 전략적 관점이 재도입 되고 지역차원의 활동 성장을 도모한다는 점, 그리고 지역사회(communitiy)의 역할의 강조와 함께 문화유산과 자원의

<표 1> 도시재생정책의 변천과정

구 분	1950s Reconstruction	1960s Revitalization	1970s Renewal	1980s Redevelopment	1990s Regeneration
주요 전략과 경향	Master Plan의 한 도시노후지역의 재건축, 교외 지역의 성장	1950년대 경향 유지, 교외지역과 주변부의 성장, rehabilitation의 조기시도	renewal과 근린 단위 계획에 관심, 주변부 개발 계속됨	대규모개발 및 재개발 계획, 대규모 프로젝트 위주로	정책과 집행이 보다 종합적인 형태로 전환, 통합된 처방에 대한 강조
주요actors와 이해관계자	중앙과 지방정부, 민간 개발업자와 도급업자	공공과 민간부문간의 균형과 조화를 이루는 방향으로 전환	민간부문 역할 강화, 지방정부의 탈중양화	민간부문과 특별정부 기관이 중심, 파트너십의 성장	파트너십이 지배적
공간적 차원	지방 및 해당부지 차원의 강조	지역차원의 활동 등장	초기에는 지역 및 지방차원, 후에 지방차원이 강조됨	80년대 초 해당부지차원 강조, 후에 지방차원을 강조	전략적 관점의 재도입, 지역차원의 활동 성장
경제적 측면	공공부문 투자 (일부 민간부문의 투자를 동반)	1950년대 이후 지속된 민간투자의 영향력 증대	공공부문의 재정 압박으로 인해 민간투자의 성장	선별적 공공자금을 받은 민간 부문이 주도적 역할	공공과 민간, 자발적(voluntary) 기금간의 균형이 중요
사회적 측면	주택 및 생활수준의 향상	사회복지 증진	커뮤니티 위주의 시책과 보다 많은 권한 부여	선별적인 국가지원하에서의 커뮤니티 자활(self-help)	커뮤니티 역할의 강조
물리적 강조점	내부지역(inner area)의 복원(replacement)과 주변지역의 개발	기존 지역의 재건과 병행하여 1950년대의 시책 유지	노후도시지역의 재개발 확대	대규모 재개발 및 신개발, 대규모 개발프로젝트	1980년대보다 신중한 개발계획, 문화유산과 자원 유지보전
환경적 접근	경관 및 일부 조정사업	선별적인 개선	일부 혁신적인 사업을 통한 환경개선	환경적 접근에 대한 관심증대	환경적 지속성이라는 보다 넓은 개념 도입

자료 : Urban Regeneration : A Handbook, SAGE Publications, 2000

보전, 환경적 지속성 등 지속가능한 개발의 개념이 도시재생 정책 및 계획 속에 반영되고 있다는 점을 특징으로 들 수 있다<sup>2)</sup>.

한편 21세기 들어 영국의 토니 블레어 정부와 일본 고이즈미 내각에서는 도시재생을 사회, 교육, 복지, 문화 서비스수준의 개선과 도시경제 회복을 통한 경쟁력 확보라는 측면에서 도시부흥(urban renaissance)이라는 용어로 개념화하였다. 즉, 도시재생이란 정비사업을 통해 도시의 물리·환경, 산업·경제, 사회·문화적 측면을 부흥시킨다는 포괄적 의미가 강조된 개념이라고 할 수 있다<sup>3)</sup>.

우리나라도 정부차원에서 도시재생사업을 추진하기 위해 “도시재생 사업단”을 2007년 1월 23일 구성하고, 앞으로 7년 동안 1,500억 원의 연구개발(R&D) 비용을 투입하여 산업구조 변화에 따라 쇠퇴한 도시에 새로운 기능을 불어넣어 물리적·사회적·경제적으로 재활성화하는 사업을 추진하고 있다.<sup>4)</sup>

기존의 물리적 환경정비 중심의 도시정비사업이 환경개선이라는 최종 결과물에 주목하였다면, 도시재생사업은 지속가능한 도시 커뮤니티의 보전, 고양을 위한 과정적 산물을 중시하고 있다. 즉, 물리적 환경쇠퇴로 인한 지역 내 부정적 악순환의 메커니즘을 사회경제적 측면의 개선을 통해 긍정적 순환구조로 전환하

2) Roberts, P. and Sykes, S.(eds), Urban Regeneration: A Handbook, SAGE Publications, 2000

3) 이전에도 영국이나 미국 등에서는 낙후된 기성시가지들을 재생하기 위한 사회, 문화, 복지적 측면에서 지원 프로그램들을 개발하기 위한 다양한 정책들이 시도되었으나 물리적 환경정비가 쇠퇴지역의 근본적인 문제인 경제적 재생과 연계되지 못함에 따라 지속성이 결여되는 문제가 나타났다.

4) 건설교통부는 도시재생의 시장규모를 향후 200조원에 달할 것으로 추산 하고 있으며, 자체 기술확보를 통해 외국 기술의 무분별 한 도입을 막는 한편, 물리적 정비 위주의 재건축재개발사업 및 뉴타운사업을 한 단계 향상시키는 성과를 목표로 하고 있다.



<그림 1> 도시재생에 의한 도시환경개선의 순환구조

자료 출처: 효율적인 도시정비 및 재생사업 추진을 위한 주민참여활성화 방안, 2007

기 위한 수단이라는 의미를 갖고 있는 것이다.(Roberts and Shkes, 2000).

따라서 도시재생이란 산업구조의 변화(기계적 대량생산 체계 → 전자공학·하이테크·IT 등 신산업 체계) 및 신도시·신시가지 위주의 도시 확장으로 상대적으로 쇠퇴되고 있는 기존 도시에 새로운 기능을 도입 또는 창출함으로써 물리·환경적, 경제적, 생활·문화적으로 재활성화 또는 부흥시키는 것을 의미한다.

## 2.2 도시재생의 계획측면

### (1) 물리·환경적 측면

도시재생은 쇠퇴화가 진행되고 있는 지역을 대상으로 기성 시가지의 체계적인 정비와 신개발지의 계획적 개발이 균형적으로 이루어지도록 적절히 유도하는 것이 관건이다. 특히, 도심부에는 경제·사회·문화적 중심지로서 공간적·기능적 측면에서 도시전체에 미치는 영향이 크기 때문에 압축적이고 짜임새 있는 도심부를 개발하여야 한다. 또한 업무·주거·문화 등의 기능이 통합된 복합개발은 도심의 활성화 및 도시기능의 재생을 통한 지역 이미지 향상과 지역 커뮤니티 활성화에 크게 기여하므로 이를 통한 인구 및 산업의 도시회귀를 촉진할 수 있다.

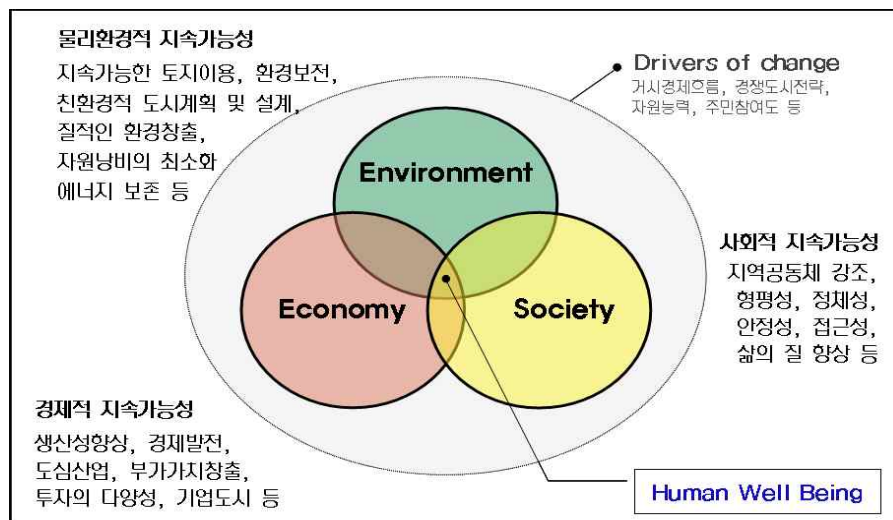
### (2) 산업·경제적 측면

도시를 물리·환경적으로만 정비하는 것은 지속적이고 종합적인 활기를 되찾는데 한계가 있다. 따라서 물리적 환경 개선과 함께, 지역 산업과 경제 등 종합적인 도시부흥을 재생의 범위로 설정하여야 한다.

산업·경제적 측면의 활성화를 위해서는 다양한 계층이 혼합된 커뮤니티를 형성하고 고용 확대, 소득 증가, 그리고 교육 증진에 힘써야 한다. 또한 산업·경제적 다양성을 갖는 주거환경을 조성함으로써 저소득층 주민을 주변 지역사회를 통합시키는 프로그램을 개발하여야 한다. 이를 통한 도심 인구의 안정적인 확보는 기존 상권의 회복과 소매업 활성화로 나타날 수 있고 도시경제의 활력을 회복할 수 있는 것이다.

### (3) 사회·문화적 측면

도시재생과 같은 대규모 사업은 중앙정부 또는 지자체 주도의 일방적 접근방식이 아니라 지역주민 등 다양한 개발주체의 참여가 있어야 가능하다. 구체적으로는 공공시설의 유지관리, 지역의 기능 및 용도 설정 뿐 만 아니라 지역 청소, 식재 등의 지역 유지 활동과 지역홍보 및 정보발신을 통한 소프트한 측면의 활동 등 계획 단계에서 유지관리 단계까지의 전 과정이 주민참여를 통하여 이루어져야만 지역 고유의 사회문화적 특성을 유지하고 삶의 질 향상이 가능해 진다.<sup>5)</sup>



<그림 23> 지속가능한 도심재생

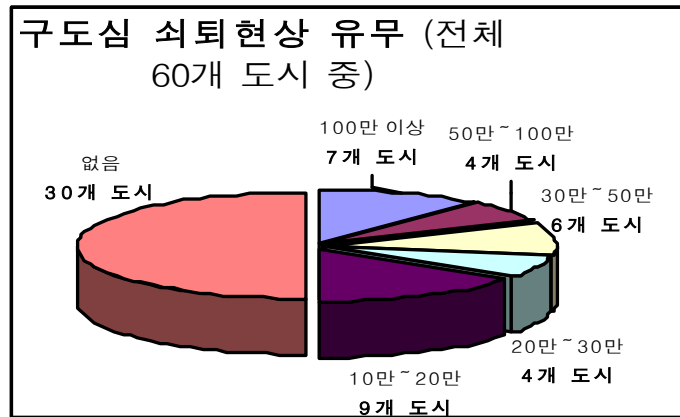
## 3. 국내도심재생실태 조사

### 3.1 도심공동화 및 도심재생 실태

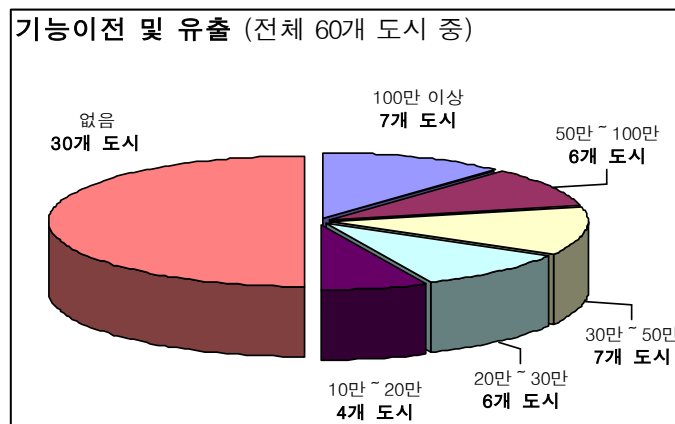
국내의 전반적인 도심공동화 및 도심재생 실태를 분석하기 위하여 본 절에서

5) 한상욱, 효율적인 도시정비 및 재생사업 추진을 위한 주민참여활성화 방안, 충남발전연구원 기본연구과제, 2007

는 60개 국내도시의 관련 공무원을 대상으로 실시한 기존연구의 설문조사결과를 인용하기로 한다.<sup>6)</sup> 구도심의 쇠퇴현상을 겪고 있는지의 유무를 조사한 결과, 60개의 응답도시 중 50%인 30개 도시가 도심 쇠퇴현상이 존재한다고 응답하였다.



전체 도시 중 구도심쇠퇴현상을 겪고 있다고 응답한 인구 100만 이상의 도시는 응답비율이 100%에 달하였고, 인구 20만에서 100만사이의 도시들은 10개 도시 중 4개 도시가 쇠퇴현상을 겪고 있다고 응답하였다. 아



울러 쇠퇴시기에 대한 질문에 대해서는 1996년 이후가 16개 도시이고, 1990년에서 1995년 사이로 응답한 경우는 6개 도시, 1990년 이전이라고 응답한 경우는 8개 도시였다. 즉, 우리나라 도시들 중 인구 100만 이상의 모든 도시들은 1900년 이전부터 도심쇠퇴현상을 겪고 있었고, 중·소규모의 도시들은 최근 10년 사이에 쇠퇴현상을 겪기 시작한 것으로 조사되었다.

또한 전체도시중 100만 이상의 7개 도시는 모두 신도심이 형성되었다고 답하였으며, 50만-100만 도시는 7개, 30-50만 도시는 10개, 그리고 30만 이하도시는 22개가 신도심이 존재한다고 답하였다. 이에 비하여 신도심이 형성되어 있지 않다고 응답한 도시는 14개에 불과하여 도시팽창과 분산다핵화 도시개발의 경향을 확인 할 수 있다.

이밖에도 신도심 기능이전에 관련된 설문에서는 전체 60개 도시 중에서 30개 도시가 신도심 지역으로 기능이전이 있었다고 응답하였다. 이 중에서 인구 100만 명 이상의 대도시에서는 7개 도시 모두 신도심으로의 기능이전이 있었다고 답하였고, 인구 20만에서 50만의 중소도시 중 대략 70%정도가 기능이전이 있다고 답

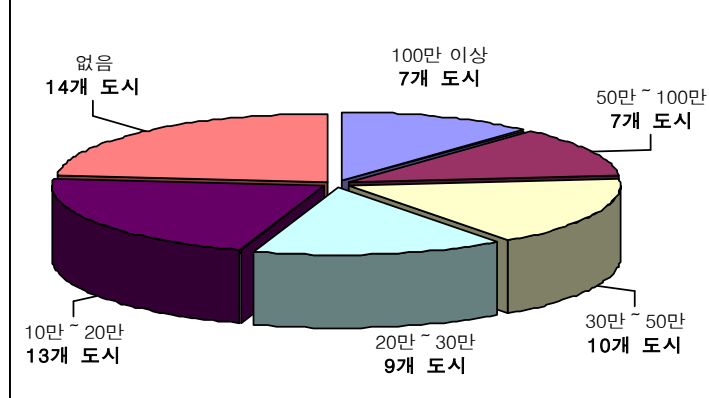
6) 박천보의 6인, 성장관리형 도심재생모형개발, 한국과학재단 목적기초과제, 2004



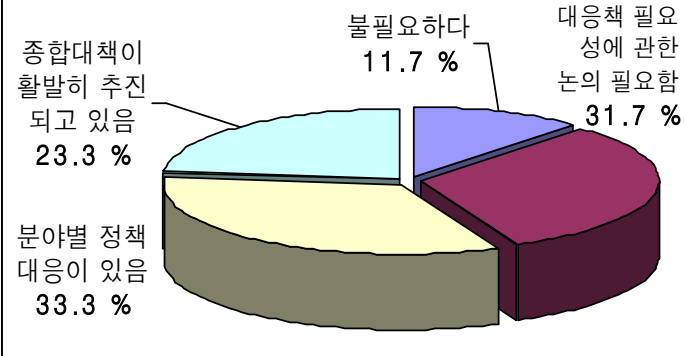
하였으며, 10만이하의 소도시에서는 13개 도시 중 4개 도시에서만 기능이전이 있다고 응답하고 있어 인구규모가 작은 중소도시로 갈수록 기능이전 현상이 미약한 것으로 드러났다.

끝으로 각 도시별 도심재생과 관련된 정책적인 대응이 필요한지 여부를 묻는 질문에 대해서는 종합대책이 활발히 추진되고 있다고 응답한 도시는 전체 응답도시의 23.3%인 14개 도시, 분야별 정책적인 대응책이 있다고 응답한 도시는 전체의

신도심 형성 유무 (전체 60개 도시 중)



정책적 대응 필요성



33.3%인 20개 도시, 대응책의 필요성에 관한 논의가 있다고 응답한 도시는 전체의 31.7%에 해당하는 19개 도시로 각각 집계되었다. 반면 도심재생 관련 대응책이 불필요하다고 응답한 도시는 전체의 11.7%인 7개 도시로 확인되었다.<sup>7)</sup>

### 3.2 도심변화의 원인

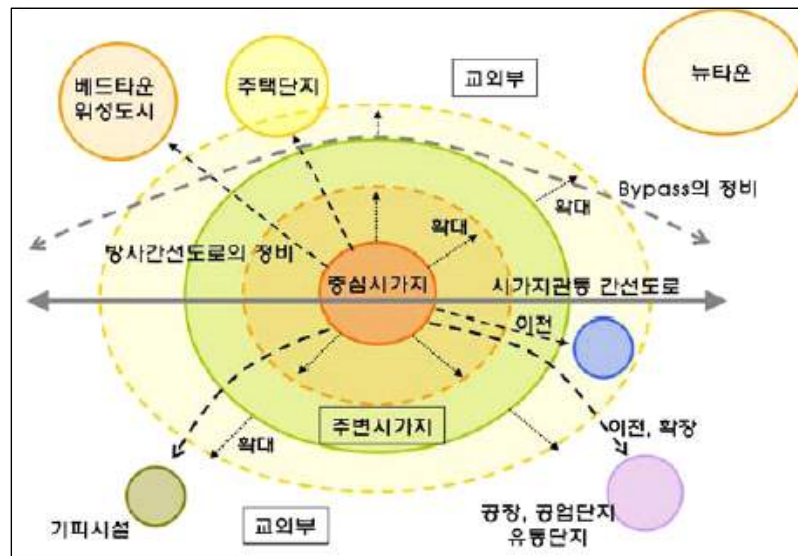
1960년대부터 도시화와 산업화의 진전에 따라 우리나라 지방대도시의 인구와 도시기능은 급성장하였지만 도심의 변화는 이를 따라가지 못하였는데 이는 다음의 원인을 두고 있다.

첫째, 지방대도시 도심이 겪고 있는 주요 쇠퇴양상은 인구의 감소현상이다. 부산, 대구, 인천, 광주, 대전 등 주요 지방대도시의 경우 최근 20년간 도심상주인구가 지속적으로 감소하고 있는데, 시 전체인구가 대부분 증가추세라는 점을 감안할 때 도심의 인구비중이 더욱 낮아지고 있는 실정이다. 또한 도심의 노령인구 비중이 상대적으로 높아지고 있는 점도 인구구조상의 문제점으로 나타나고 있다.

7) 박천보외 6인, 성장관리형 도심재생모형개발, 한국과학재단 목적기초과제, 2004

둘째, 건축물 및 기반시설의 노후화 현상으로서 도심의 인구감소 및 기능적 쇠퇴에 따라 물리적 기반의 불량 화와 수급부족을 촉진하게 되었다. 실제로 지방대 도시의 도심 내 도시계획시설의 미집행비율이 높고, 도시개발정책에 있어서도 상대적 소외현상이 뚜렷하게 나타나고 있다.

셋째, 상업 · 업무활동의 감소현상을 들 수 있다. 도시 활동을 나타내는 주간인구의 감소가 지속되고 경제활동이 중요한 비중을 차지하는 도심의 사업체수도 감소하면서 도심의 공시지가가 부분적으로 하락하는 결과를 가져오고 도심이 해당되는 자치구의 재정자립도도 약해질 수밖에 없다.



<그림 3> 도심 공동화 현상

자료출처: 지방도시 도심쇠퇴 현상분석과 도시재생 방향, 2007

한편 이러한 도심지역의 변화를 초래하는 원인을 들면 다음과 같다.<sup>8)</sup>

### (1) 도시외곽의 도시개발사업

우리나라 지방대도시의 도심지역이 쇠퇴하는데 결정적인 영향을 준 것은 급속한 도시화와 도시공간의 확산 과정에서 야기된 도심의 중심성 약화라고 할 수 있다. 인구증가에 따라 도시공간수요가 증대하고 과밀로 인하여 환경악화, 교통혼잡 등의 도시문제가 발생함으로써 인구와 산업 등 많은 도시구성요소가 공간적으로 확산되는 것은 당연한 현상일 것이다. 그러나 문제는 도시전체의 공간구조차원에서 균형적인 발전이 고려되지 않은 외곽지역의 무분별한 확산인 것이다. 그 동안 대도시에서 끊임없이 증대하는 개발수요를 충족하기 위해서 기성시가지

8) 계기석·김형진, “지방대도시 도심의 기능활성화와 쾌적성제고 방안”, 「국토 연구원 연구보고서」, 국토연구원, 2003

의 정비보다는 외곽지역에서의 택지개발을 서두른 결과, 도심지역이 침체하거나 쇠퇴하는 문제점을 야기하고 있다.

## (2) 도시기반시설 확충 곤란

대부분의 지방대도시에서 보듯이 도심 내에 장기미집행 도시계획시설의 증가, 도심재개발사업의 저조는 이러한 물리적 공간구조의 경직성에 기인한다고 하겠다. 이에 반해 비도심지역 및 외곽지역에 건설되는 신시가지는 현대식 건물, 계획된 가로망과 기반시설, 충분한 주차공간, 쾌적한 편의시설 등을 충분히 갖추고 있으므로 인구 및 도시활동을 흡인하는데 상대적으로 유리하다. 이처럼 도심지역과 외곽의 신시가지간의 격차는 도시에 새로운 도시기능을 입지시키는데 결정적인 장애요인이 되는 한편 도심공간의 노후불량화를 촉진하고 가속적으로 도심기능을 유출시키는 요인이 되고 있다.

## (3) 도심기능의 구조조정 미흡

정보화, 지방화 및 세계화 등의 주요한 사회적 변화가 진행되었음에도 불구하고 대부분의 도심지역에서는 이러한 변화에 능동적으로 대처하기 위한 기존 기능의 구조조정이 미흡하다. 이에 따라 도심산업의 경쟁력이 약화되고 새로운 활로를 찾지 못하게 되면서 도심 내 입지하던 사업체가 외곽으로 이전하게 되고, 관련산업도 연쇄적으로 이전하는 문제점을 야기하고 있다. 또한 중추관리기능, 중심상업기능 위주로 기존 도시에 기능을 재부여하는 과정에서 업무·행정 등 실질적 기능들은 외곽에 건설된 신시가지로 이동하게 되고, 뒤따라 각종 서비스업종 및 관리기능들이 함께 유출되고 있다.

## (4) 철거재개발형 도심개발정비사업

일부 지방대도시의 도심에서 시행된 개발사업은 지나친 경제성만을 추구한 나머지 기존의 도심이 갖고 있던 문화, 역사적 환경들을 많이 훼손한 채 아파트 및 대형건축물 건설에만 급급해왔다. 이러한 개발정책은 역사적인 도시조직과 건축물을 훼손하고 획일적인 도시환경을 만들어 도시주민들이 도심을 건조하고 불편한 공간으로 느끼게 만드는 원인을 제공 할 뿐만 아니라 도심의 정체성을 잃어버리는 요소가 된다. 각 도시의 도심의 노후한 기반시설을 정비하고 적합한 공간과 규모를 바탕으로 지역에 맞는 도시환경의 창출을 이뤄야하는 도심개발사업이 오히려 도심의 환경을 악화시키고 건조하게 만든 주원인이 되고 있는 것이다.<sup>9)</sup>

---

9) 계기석·김형진, “지방대도시 도심의 기능활성화와 쾌적성제고 방안”, 「국토연구원 보고서」, 국토연구원, 2003

## 4. 대전광역시 도심재생

### 4.1 도시인구 및 기능변화

2005년 말을 기준으로 대전광역시의 인구는 총 1,463,000명으로 이중 원도심에 입지하고 있는 동구와 중구에는 각각 236,000명과 268,000명의 인구가 거주하고 있다. 1998년을 기준으로 한 인구의 경우 동구는 전체의 19.4%, 중구는 19.3%가 거주하였고 이후 원도심이 쇠퇴하면서 2003년에는 각각 16.7%와 18.7%로 감소하였다. 그러나 도심재생에 대한 기대와 시당국의 노력으로 인해 2005년 현재는 16.1%와 18.3%를 각각 차지하고 있어 해마다 약간의 감소추세가 이어지지만 그 수준은 미미한 것으로 조사되었다.

특히 현재 추진 중인 주거환경정비사업이 완료되면 공동주택 등 23,000여 세대가 들어설 것으로 예상되며, '06. 12월 동서관통도로의 개통, '06. 3. 16일 도시철도 1호선 1단계 개통으로 원도심 지역으로의 접근성 향상과 유동인구의 증가추세가 이어지고 있다. 또한 주거환경개선사업, 대단위아파트건설, 각종 기반시설정비, 남대전 유통단지조성, 동남부권개발 사업 등 각종 개발 사업이 본격화 되고 대전역세권개발사업의 추진, 은행1구역 등 민간주도 재개발사업이 착수되면 원도심이 옛 명성을 되찾을 것으로 기대하고 있다.

한편 도심내 사업체수의 변화를 보면 1998년을 기준으로 동구는 전체의 24.1%, 중구는 25.4%를 기록하였고 2005년에는 각각 19.0%와 20.8%로 감소하였으나, 현재는 더 이상의 감소보다 정체되어 있는 상태이다.

<표 2> 연도별 인구·사업체수·변화

	구 분	1998년	2003년	2004년	2005년
인구 (명)	시 전체	1,345(100%)	1,439(100%)	1,451(100%)	1,463(100%)
	동 구	261(19.4%)	241(16.7%)	239(16.5%)	236(16.1%)
	중 구	260(19.3%)	269(18.7%)	267(18.4%)	268(18.3%)
사업체 (개소)	시 전체	81,181(100%)	91,480(100%)	90,404(100%)	90,402(100%)
	동 구	19,624(24.1%)	18,100(19.8%)	17,170(19.0%)	17,169(19.0%)
	중 구	20,652(25.4%)	19,758(21.6%)	18,784(20.8%)	18,785(20.8%)
공실률 (m <sup>2</sup> )	시 전체	-	127,615(8.2%)	122,076(10.2%)	111,081(9.5%)
	동 구	-	33,760(4.7%)	39,584(14.3%)	29,450(10.0%)
	중 구	-	93,855(11.3%)	82,492(9.4%)	81,631(9.3%)

이밖에도 원도심인 동구와 중구지역의 상업 및 업무용 건축물 공실률이 감소하고 있는데 반해 둔산지역의 공실률은 해마다 증가하고 있다. 대전시가 2005년 말 동·중구지역에 소재한 건축물을 대상으로 공실률을 조사한 결과, 두 지역의 평균 공실률은 9.5%로 도심재생시책의 기준연도인 1998년의 평균공실률 15.8%보다 무려 6.3%나 감소한 것으로 드러났다.

반면 서구 둔산지역은 지난 2002년 6%이던 공실률이 2003년에는 6.6%, 2004년 7.5%, 2005년 8.9%를 기록해 해마다 증가하고 있는 것으로 밝혀져 동·중구지역과 대조적인 모습을 보이고 있다.

현재 도시재개발사업, 주거환경개선사업 등 도심 활성화를 위한 각종 사업들이 계획대로 원만히 추진되고 있어 동·중구지역의 공실률도 함께 줄어들고 있으며 시는 현재 진행·추진 중인 각종 사업에 대한 최대한의 지원과 함께 도심 입주에 따른 각종 혜택도 강화해 나갈 예정이다.

## 4.2 도심공동화의 문제와 원인

대전시의 도심지역은 대전역과 충남도청지역을 중심으로 시가화가 진행되어 왔고, 1989년 광역시로 승격되면서 인구증가 및 도시지역이 확산되었다. 1997년 말 대전정부종합청사가 둔산 신도심<sup>10)</sup>에 건립되면서 구 도심에 입지 해 있던 법원, 검찰청, 시청 등 주요행정기관과 연관된 각종 서비스 업종들이 연쇄적으로 둔산 신도심으로 이전함으로써 도심지역이 그 동안 유지해 오던 중추관리기능이 상실되었다. 이와 함께 신개발지역의 인구 흡인요인과 기존도심의 압출요인의 상승작용으로 도시의 외연적 확산이 이루어지면서 도심공동화 현상이 급격하게 진행되어 왔다.

이렇듯 신도시개발로 인한 원도심 기능의 저하는 과거 대전의 도시개발정책이 외형성장위주정책에 편승하여 내부적 균형화에 소홀해 왔다는 사실과 함께 도시개발의 양적 수급에만 치중한 결과라고 할 수 있다. 또한 기존도심의 재생을 통해 도시외곽의 신규개발수요를 조정하지 못하고, 개발과 사업성 위주의 경제논리에만 집착하여 유발되는 사회문제와 사회비용을 도외시한 것에서 비롯되었다고도 할 수 있다.<sup>11)</sup>

10) 1985년 4월 10일 건설부 고시 제151호로 대전시 둔산지구 225만 5천 평이 택지개발 예정지구로 지정·고시되어 신시가지 조성사업이 착수됨(1998년 말에 정부기관 11개 외청이 입주를 완료함에 따라 제2의 행정수도로 본격적인 기능을 담당함)

11) 박천보외 6인, 성장관리형 도심재생모형개발, 한국과학재단 목적기초과제, 2004

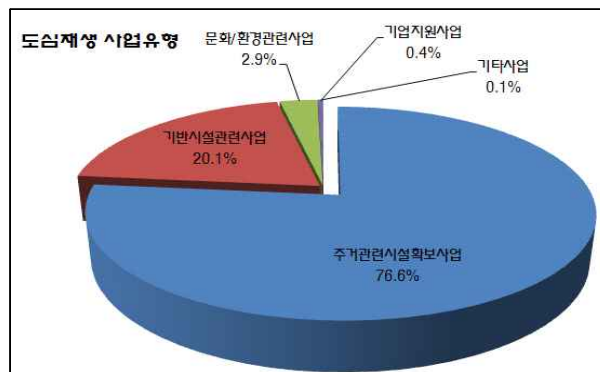
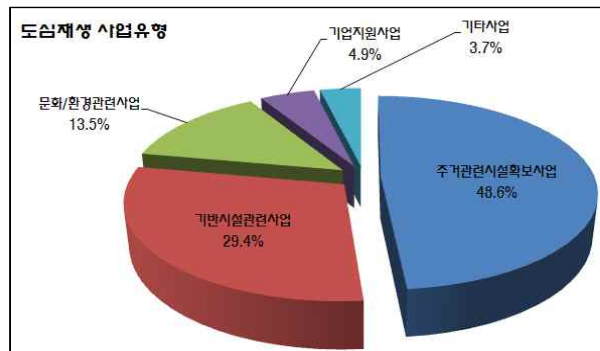
<표 3> 도심 공동화와 실태분석

공동화원인(2003)			공동화실태(2004)		
요인	구조	분석	실태	현황	분석
도시성장/도시구조 다핵화	원도심업무/중심기능-외곽분산	계획적 도시개발사업 결과	인구감소	원도심 521천명(1998) →507천명(2002)	정책적 대응 문제
둔산개발/도심기능 이전	공공·금융기관/대형유통시설-둔산이전/입지		공공기관이전/침체가속화	도심중추시설이전-시청, 법원, 검찰청등	
대규모택지개발/인구이동/자체상권형성	도심외곽택지개발/자체상권형성		전통도심산업쇠퇴	인쇄/음식/건축자재/재래시장-전통도심산업쇠퇴	
도심환경악화/상주인구감소	기반시설노후/교통난회피-인구이동		토지건물이용가치저하	신축건물-임대부진/기존건물-공실률증가	
IMF영향/도심경제침체	소비위축/부동산/유통 기능 위축	Trend 구조적	자구노력/의식 전환부진	현대화/업종변경/리모델링/임대료조정부진	Mind

※자료: 대전광역시, 원도심활성화사업 2003~2004.

#### 4.3 도심재생 사업유형

대전시와 민간에서 1999년~2004년간 도심재생사업으로 수행한 사업은 총 245건이며, 이중 주거관련시설확보사업은 119건으로 전체 사업건수의 약 50%를 차지하고, 사업비측면에서도 약 80%를 점하여 도심재생사업의 주요유형이라고 할 수 있다. 또한 기반시설관련 사업은 72건으로 전체의 약 30%, 사업비 측면에서는 약 20%를 차지하며 문화환경관련사업 33건, 기업지원사업 12건, 기타사업은 9건으로 3개 유형의 사업비는 전체의 4%에 미치지 못하고 있는 실정이다. 특히 최근 수행된 도심재생사업은 도심의 주거기능회복 및 기반시설 확충에 초점이 맞추어졌으며, 기타 부문의 지원은 미흡한 것으로 나타나고 있다.



#### 4.4 대전시 도심재생계획 평가

현재 대전시에서 계획 또는 실행되고 있는 도심재생방안은 교통보행환경, 공원 녹지환경, 도시단지개발, 건축계획, 환경개선정비등 물리환경적 분야에 집중되어 있다. 이중 교통보행개선을 통한 도심환경개선중 가로시설물정비와 보행환경 개선은 상대적으로 단기간에 실행 할 수 있는 도심재생사업이며, 공원조성은 쾌적성과 지속가능성에 부합되는 도심활성화 계획이다.

도심주변의 주거환경개선을 위한 단지개발사업은 경제논리에 부합되고 낙후지역개선에 기여하겠지만 대규모로 인한 지속성의 저하가능성이 크며 개발밀도의 증가로 인해 도심쾌적성 증대에는 부정적 영향을 줄 수 있다.

또한 문화복지환경의 개선을 위한 사회문화 분야의 사업들은 실행보다는 향후 계획사업이 주를 이루고 있으며 종류도 다양하지 못하며 경제분야의 상업기능 활성화 사업은 현재 활발히 진행되고 있는 도심재생방안이므로 역세권 활성화사업과 연계될 경우 시너지 효과를 발휘 할 수 있을 것이다.

대전시의 도심재생방안을 지속가능한 측면에서 판단하기 위하여 환경친화화 자원보존, 대중 및 보행위주 교통, 토지압축이용, 역사문화의 정체성 추구, 에너지 절약과 오염물질 최소화, 지역사회형성과 갈등해소를 기준으로 평가하면 다음과 같다.<sup>12)</sup>

---

12) 박천보외 5인, Urban Renaissance: 지속가능한 대전광역시 도시계획 워크숍, 2007

<표 4> 대전시 도심재생관련 사업평가

측면	성격	사 업 명	지속성 평가	비 고
물 리 환 경	교통 보행 환경	대중개선사업	■	* 도시차원에서 다루어져야 하는 도로교통사업 * 주차시설 및 교통개선사업이 보다 밀접한 관계 * 대중교통 및 보행자로개선은 지속성 높음
		도로 등 기반시설 확충	□	
		시가지·가로시설물정비	□	
		보행자 전용도로 개선	■	
	녹지 환경	공원조성사업	■	* Pocket park으로 도심에 휴식과 쉼터를 제공 * 지속가능성에 가장 부합되는 도심활성화계획
		생태하천복원사업	■	
	도시 단지 개발	대단위 아파트 건설	△	* 도시전체의 개발계획에 따르며 개발맥락 일치 * 시민요구충족과 경제논리에 부합 할 수 있음 * 대규모 개발로 인한 지속성의 저하가능성 큼
		택지개발사업	△	
		토지구획정리사업	△	
		동남부권 개발계획	△	
		대전역세권 개발계획	△	
	건축 계획	철도기관청사건립지원	△	* 원도심활성화에 기여하나 지속가능성 낮음
		명품건축물건립	□	
	환경 개선 정비	주택재개발	△	* 은행 1구역등 낙후지역개선으로 도시환경정비 * 계획밀도가 과도 할 경우 역효과 가능성 상존 * 도시개발맥락과 일치하나 대규모 지속가능성 낮음 * 낙후지역 개량과 시설확보사업은 지속성 존재
		도시환경정비사업	□	
		주거환경개선사업	□	
		무지개프로젝트	■	
사 회 문 화	문화 복지 환경	문화·복지시설유치	□	* 노인복지회관신축, 여성회관 및 연정국악원개선 * 문화공간조성, 한밭야구장 잔디교체 * 자양동 대학로 개발로 젊음의 거리 조성 * 특색있는 보행환경을 만들기 위한 테마거리 조성
		체육시설유치	□	
		도심지 축제지원	□	
		캠퍼스타운 조성	■	
		테마거리조성	■	
경 제	상업 활성화	임대료 지원사업	△	* 도심인구유입과 상권활성화를 위한 기본사업 * 역세권 활성화사업과 연계요망 * 문화전통성 및 보행성에서 지속가능한 도심재생
		재래시장 현대화사업	■	
		특화거리조성 사업	■	
		공동도매물류센터건립	△	

범례

■ 지속성 강함

□ 약함

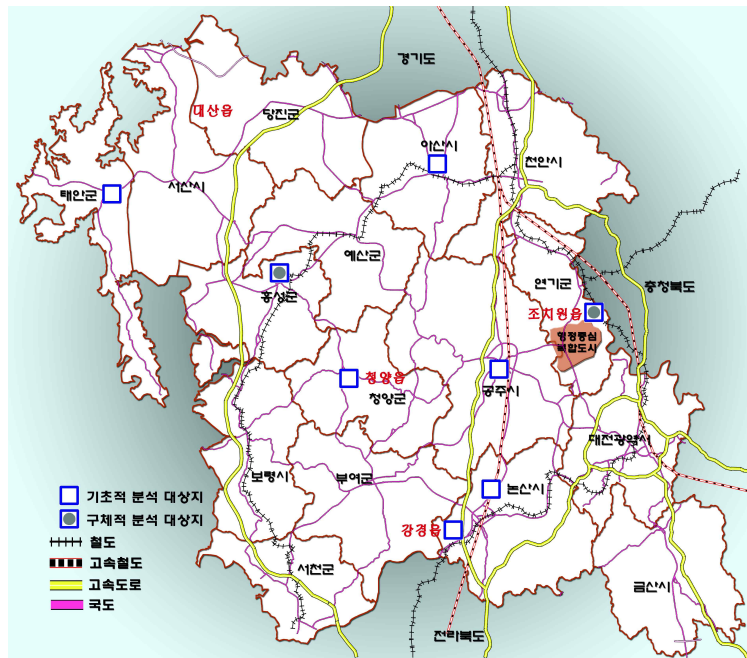
△ 없음



## 5. 충청남도 중소도시의 도심재생

### 5.1 대상도시의 선정

충청남도에는 총 16개 시, 군이 위치하고 있으나 도시의 실태와 쇠퇴요인 등을 분석하기 위해 중심시가지를 쇠퇴시키는 요인이 명확히 존재하는 공주시, 아산시, 논산시, 연기군, 홍성군, 청양군, 태안군 등 7개 지역을 대상으로 하여 주민, 상인, 전문가의 설문조사 결과를 토대로 도심재생을 파악하기로 한다. 이중 공주시는 고도지구지정, 아산시는 아산만권배후신도시개발, 연기군과 홍성군, 태안군은 행정중심복합도시, 신도청도시, 기업도시 개발, 논산시는 대전 대도시의 영향, 청양군은 공공시설 외곽이전 등의 영향이 강하게 작용하고 있다.



<그림 4> 충청남도의 시, 군, 읍 위치

자료출처: 중소도시 중심시가지 실태와 활성화 방향, 충남발전연구원, 2006

### 5.2 도시인구 및 기능변화

대상도시의 상주인구와 종사자인구 변화를 시전체와 도심지역으로 구분하여 살펴보면 다음 표와 같다.

<표 5> 조사대상 도시들의 인구 변화

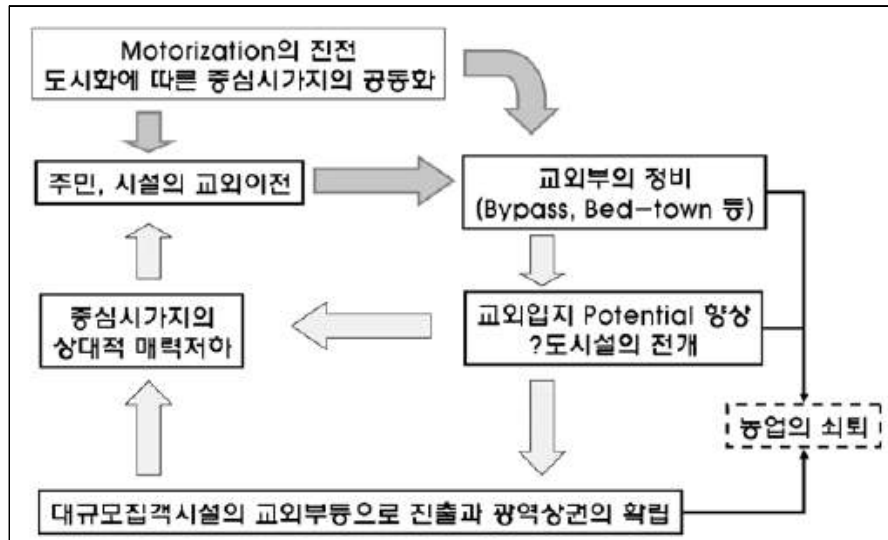
구 분		1995년	2000년	2004년	2006년	인구증감률 ( '95-'04 )
연기군	연기군	80,931	80,851	84,455	853,95	0.47
	조치원읍	31,167	34,992	35,249	35,190	1.38
아산시	아산시	158,737	185,847	205,057	217,123	2.89
	아산시 동부	68,092	83,246	90,474	-	3.21
공주시	공주시	138,202	137,104	131,140	130,595	-0.58
	공주시 동부	59,747	63,896	64,608	-	0.87
논산시	논산시	150,190	142,828	136,503	132,814	-1.06
	논산시 강경읍	15,980	14,074	13,088	-	-2.19
	논산시 동부	39,875	44,136	46,396	-	1.70
청양군	청양군	45,736	41,093	35,828	34,405	-2.68
	청양읍	11,386	11,757	10,814	10,394	-0.57
홍성군	홍성군	101,549	95,369	91,223	90,242	-1.18
	홍성읍	34,330	36,786	40,065	40,544	1.73
태안군	태안군	72,206	68,746	63,939	63,181	-1.34
	태안읍	25,878	27,947	27,103	26,780	0.52

충청남도 시군의 인구는 1995년에 비하여 서서히 감소하거나 증가하고 있다. 특히 공주시와, 논산시, 청양군, 홍성군, 태안군의 인구는 지속적으로 감소하고 있으며 도심부의 인구도 홍성읍을 제외하고는 감소하고 있다. 그러나 행정중심복합도시가 들어서면 연기군과 조치원의 그리고 서해안권 개발의 충주지역인 아산시의 인구는 지속적으로 증가하고 있어 대조를 이룬다. 즉 충남의 내륙지역에 입지한 군과 읍의 인구감소가 두드러지고 있어 지역의 균형발전을 저해하는 요인으로 작용하고 있다고 할 수 있다.

인구변화와 마찬가지로 연기군을 제외하고는 사업체수와 종사자수 모두 감소하고 있으며 중심시가지인 읍지역에서는 종사자수가 증가하고 있으나 사업체수는 감소하고 있다. 그러나 읍지역의 인구와 종사자수는 대부분 증가하고 있어 절대적인 침체와 쇠퇴는 아닌 것으로 판단된다.

한편 도시성장의 불균형과 함께 교통·정보통신체계 개선으로 지방생활권의 광역화와 지역주민의 대도시 지향성이 강화되면서 중소도시의 중심지 기능이 약화되고 있다. 특히 대전, 천안 등 대도시를 중심으로 한 대형점 출점은 지역 간 광역교통체계의 정비로 주변 중소도시의 상권을 위축시키고 있으며, 중심시가지의 상권 침체에 악영향을 주고 있다.<sup>13)</sup>

13) 임준홍외 2인, 중소도시 중심시가지 실태와 활성화 방향, 충남발전연구원 기본연구과제, 2006

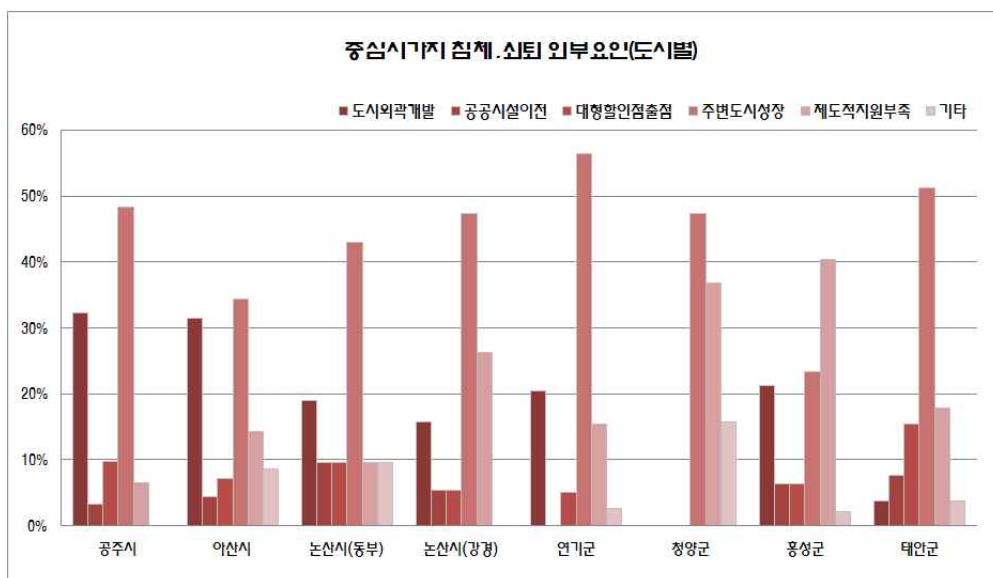


<그림 5> 지방 중소도시 침체과정

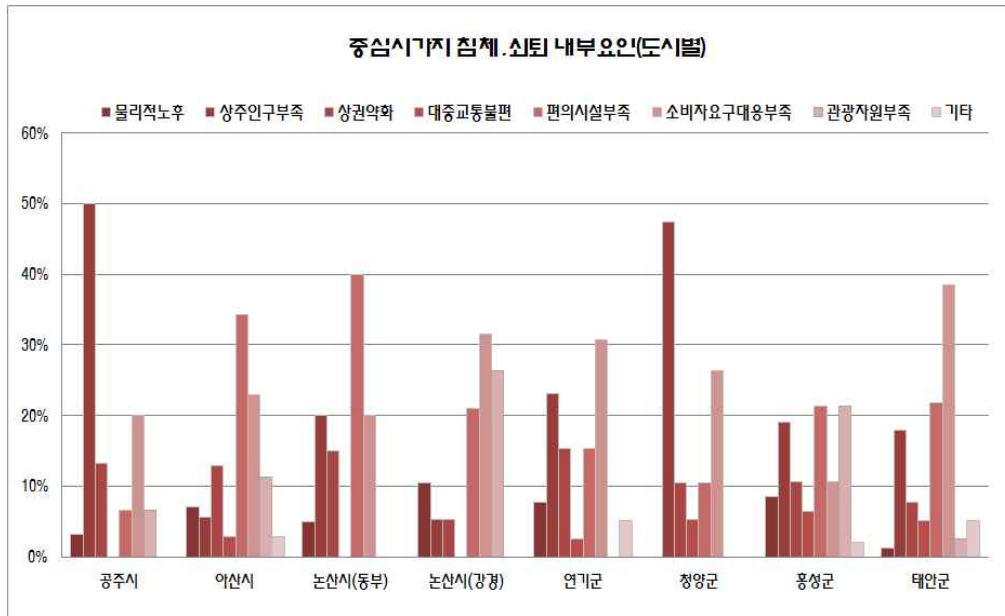
자료출처: 지방도시 도심쇠퇴 현상분석과 도시재생 방향, 2007

### 5.3 도심실태와 침체원인

도심을 침체시키는 외부요인에 대한 설문조사 결과 공통적으로 도시들이 주변 도시의 빠른 성장을 가장 큰 요인으로 들고 있으며, 그 다음으로 제도적 지원부족을 지적하고 있다. 특히 공주시와 아산시, 논산시(동부), 연기군은 도시외곽개발을, 청양군과 태안군은 제도적 지원부족을 원인으로 들고 있다. 실제 공주시는 금강 북쪽의 공주대학교를 중심으로 신시가지 형성이 큰 영향을 주었으며 아산시는 기존 중심시가지와 멀리 떨어지지 않은 곳에 아산만권 배후신도시 건설에 따른 공동화를 우려하고 있다.



또한 중심시가지를 침체·쇠퇴시키는 내부요인으로서는 중심시가지 상권이 소비자 요구에 대응하지 못하고, 상권을 뒷받침하는 배후 상주인구가 부족한 것이 주요 원인인 것으로 나타났다. 그 다음으로 편의시설의 부족과 상주인구의 부족이 도심침체의 원인으로 지적되었다. 특히 공주시와 청양군의 경우는 응답자의 절반 정도가 상주인구부족을 가장 큰 원인으로 들고 있으며 아산시와 논산시는 인구 규모에 비하여 부족한 편의시설을 도심침체의 내부요인으로 지적하였다.<sup>14)</sup>

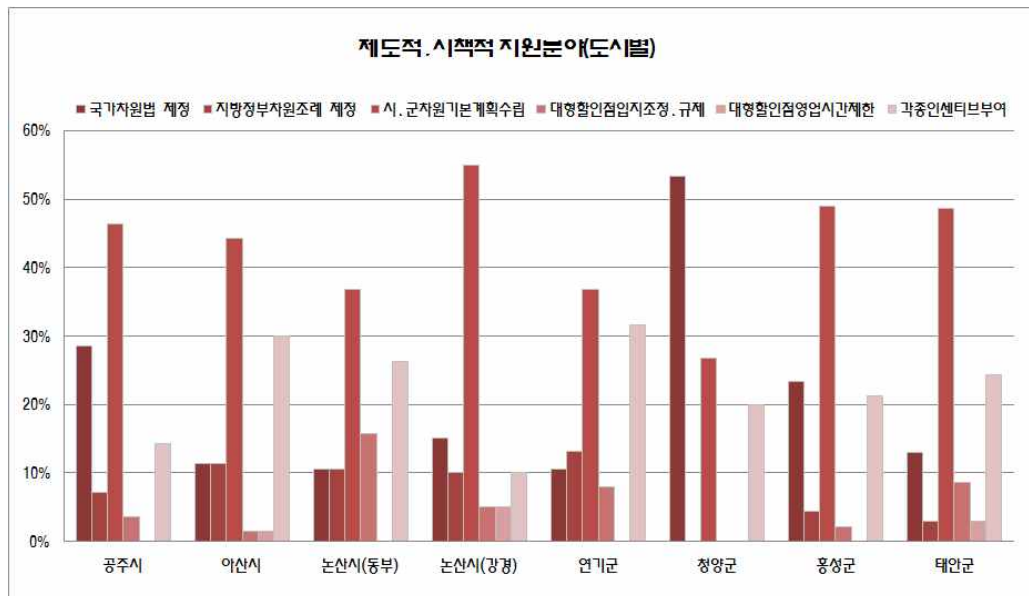
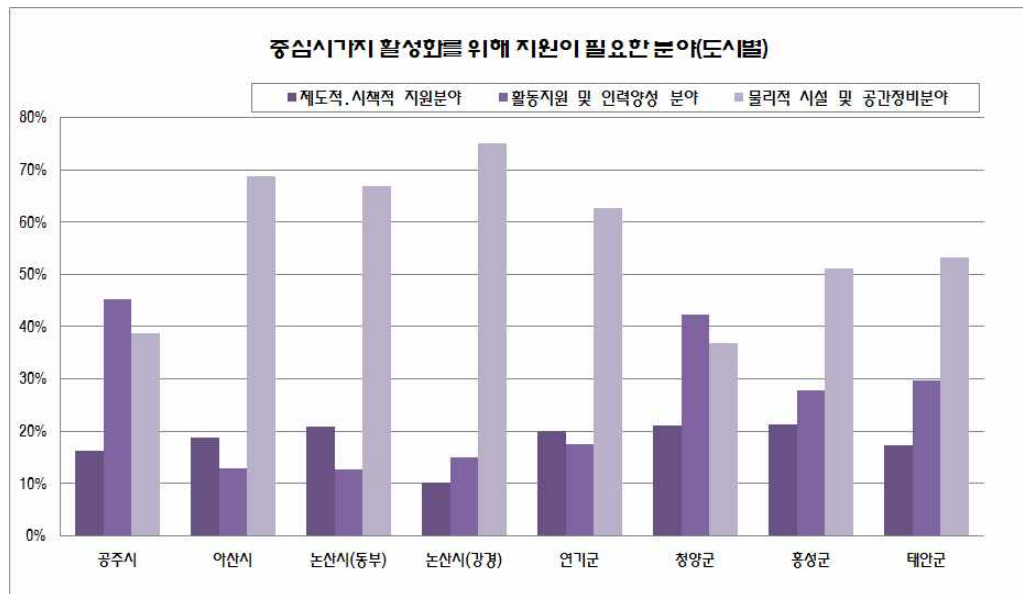


#### 5.4 도심재생 방안

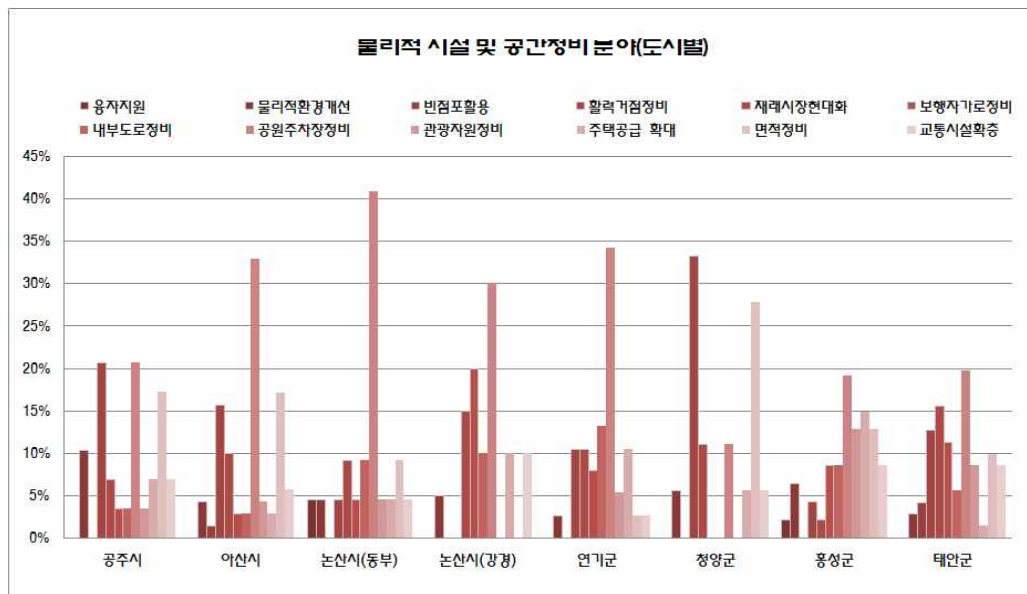
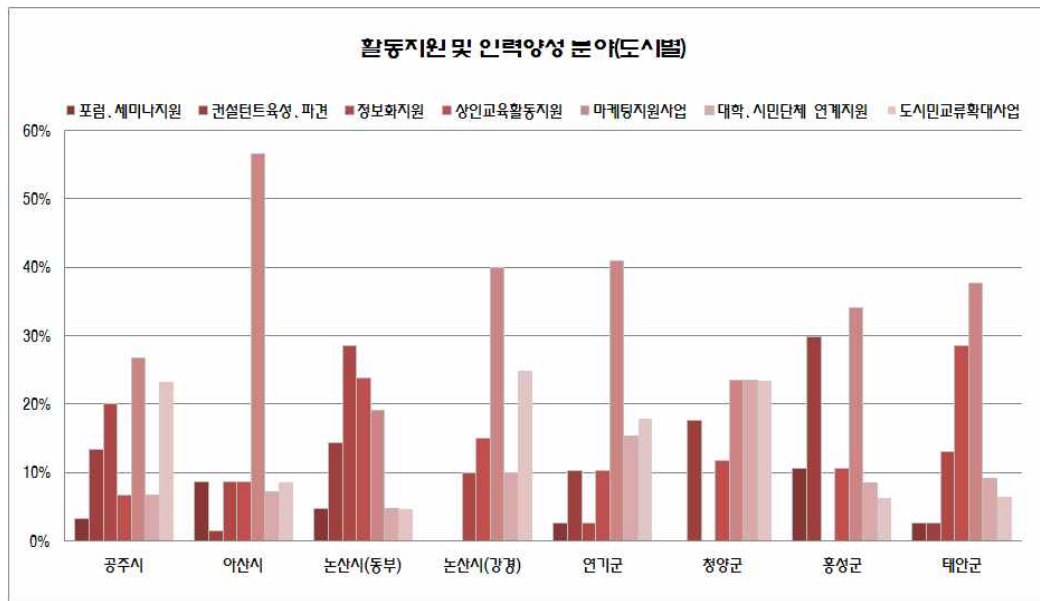
중심시가지 활성화를 위한 지원 방향을 제도적 분야, 활동지원 분야, 물리적 정비 분야로 나누어 시군별로 조사한 결과, 표에서 보는 바와 같이 공주시와 청양군은 주민이나 상인의 활동 지원 및 인력양성 분야를 가장 필요하다고 생각하고 있었으며, 다른 시·군은 모두 물리적 시설 및 공간 정비 분야가 가장 우선적으로 필요하다고 생각하고 있었다.

제도적·시책적 지원 분야 중에서는 청양군을 제외한 모든 시·군이 자치단체 차원의 중심시가지 활성화 기본계획 수립이 가장 필요하다고 답하였으며, 이어 공주시와 논산시(강경), 홍성군은 국가차원의 법 제정이 필요하며, 아산시, 논산시(동부), 연기군, 태안군은 중심시가지 활성화를 위한 각종 인센티브를 부여하는 것이 필요하다고 생각하고 있었다.

14) 임준홍외 2인, 중소도시 중심시가지 실태와 활성화 방향, 충남발전연구원 기본연구과제, 2006



활동지원 및 인력양성 분야 중에서는 논산시 동부를 제외하고는 모든 시·군이 중심시가지를 활성화 할 수 있는 마케팅 지원사업이 필요하다고 생각하고 있었으며, 그 밖에 공주시, 논산시(강경), 청양군은 도시민과의 교류 확대가 필요하다고 답하였다. 그리고 아산시는 중심시가지 활성화와 관련된 각종 정보를 제공해 줄 수 있는 포럼이나 세미나 지원 분야, 논산시 동부는 정보화 지원 분야, 청양군은 대학·시민단체와의 연계 분야 등도 필요하다고 응답하였다.



특히, 활동지원 및 인력양성 분야는 해당 시·군의 특성에 따라 필요로 하는 방안도 차이를 나타내고 있었다. 즉, 관광도시이면서 대도시에 인접한 공주시와 첫갈축제 등으로 전국적 명성을 되찾고 있는 강경에서는 도시민과의 교류 확대를 중시하고 있었으며 그린투어리즘에 많은 관심을 갖고 있는 청양군은 도시민과의 교류확대나 대학·시민단체와의 연계 등에 대해 많은 관심을 갖고 있었다.

한편 물리적 시설 및 공간정비 분야 중에서 청양군을 제외한 모든 시군에서 중심시가지 내 공원이나 주차장 등 기초적인 기반시설 정비를 가장 필요하다고 답하였으며, 공주시는 활력거점정비, 아산시와 논산시(동부)는 중심시가지로 대상으로 한 면적인 정비사업, 연기군은 내부도로 정비, 청양군은 활력거점 시설의

유치, 홍성군은 배후 상주인구 확보를 위한 주변의 주택공급 확대, 태안군은 재래시장 활성화를 원하고 있었다.<sup>15)</sup>

## 5.5 도심재생방안 종합

충청남도 중소도시의 도심재생을 위해서는 먼저 효과가 가시화 될 수 있는 난후지역의 물리적 환경정비를 우선적으로 실행하여 도심재생의 필요성을 이해시킬 필요가 있다. 따라서 낙후된 도시시설 및 공간의 정비가 이루어져야 되며, 아울러 이를 지원하기 위한 조직체계를 정비하고 인력을 확충하는 비가시적인 정책적인 지원도 동시에 수반되어야 한다.

도시계획적 차원에서 도심재생을 실행하기 위해서는 시, 군 차원의 가칭 도심재생기본계획의 수립이 요구되며 주민의 참여가 절대적이므로 주민과 지역 상인들이 적극적으로 참여할 수 있도록 계획 시에 다양한 인센티브를 부여하여야 한다. 또한 지방정부 차원의 도심재생사업은 한계가 있으므로 국가차원의 지원을 이끌어 낼 수 있도록 지자체 스스로의 발상의 전환과 노력이 우선 요구되며 이를 통해 도시재생의 기틀을 마련 할 수 가 있을 것이다.

도심재생의 주요인자인 상권을 강화하기 위해서는 마케팅지원 사업을 적극적으로 실행하고 상인들의 이해와 협조를 구하기 위해 상인교육활동을 지원하는 동시에 인근 지자체, 대학, 시민단체등과 교류확대를 통해 지역전체에 도심재생 공감대를 확산시켜야 한다.

또한 물리적으로는 도시의 가장 큰 문제인 주차장과 공원의 부족문제를 해결하기 위한 대안이 모색되어야 하고 지역 내 활력소가 되는 중심가를 정비하여 주변지역으로의 파급효과를 기대하며 도시에 입지한 재래시장을 현대화하여 도시의 활기를 수복하여야 한다. 그리고 단기적으로는 보행자가로를 정비하고 교통시설을 확충하며, 장기적으로는 주택공급을 확대하여 상주인구를 유지시키고 도시구조를 재편 할 수 있는 공간적 정비가 수반되어야 한다.

---

15) 임준홍외 2인, 중소도시 중심시까지 실태와 활성화 방향, 충남발전연구원 기본연구과제, 2006

## 6. 끝맺으며

이상을 통해 우리나라 지방 대도시와 중소도시의 도심쇠퇴의 실태와 원인을 분석하고 도심지역의 발전을 위한 기본적인 전략과 방향을 파악하여 보았는바, 이를 향후 국내 도시재생을 위한 시사적 관점에서 종합하면 다음과 같다.

첫째, 지방도시의 균형적 개발과 도시재생을 위해서는 무분별한 도시확산에서 벗어나 안전하고 건강한 커뮤니티를 조성하기 위한 도시공간구조의 개편이 요구된다. 즉 상위계획인 광역도시계획과 도시기본계획의 틀 속에서 도심지역과 외곽지역 간에 도시기능이 적절하게 배분될 수 있어야 한다.

둘째, 도심문제는 일반화하기 어려운 지역적 특수성을 지니므로 문제의 양상이나 잠재력에 따라 차별화되는 재생시책이 동원되어야 한다. 특히 도심의 지역정체성을 찾을 수 있는 소프트웨어적인 정책을 실현하고 이를 도심주변부와 연계시키며 지역브랜드개발을 통해 지역적 특색을 홍보함으로써 건강한 도시의 이미지를 부각시킬 수 있어야 한다.

셋째, 도시재생 사업이 성공을 거두기 위해서는 우선 공공부문의 선도적 투자가 이루어져야 하며 공공부문은 시민과 사회단체와의 협력 관계를 바탕으로 민간부문과의 파트너십을 구축하여야 한다. 특히 지자체 별로 도시재생담당부서를 만들고 상인조합이나 시민의 자발적인 참여를 유도하며 민관산학이 합동할 수 있도록 거버넌스(Governance)체계를 확립하여야 한다.

넷째, 도시재생사업은 파급효과가 큰 선도적 사업을 발굴하여 시행하여야 만 주변지역과의 연계개발의 효과상승을 기대할 수 있으므로 정부나 지자체 차원에서 계획적이고 체계적인 도시 및 도심재생 기본계획을 수립하여야 한다. 특히 지방 중소도시를 위해서는 도심활성화를 위한 각종 인센티브 부여와 대형점의 입지규제 및 마케팅지원 정책이 요구된다.

다섯째, 도시기능은 지역경제를 활성화 시키는 차원에서 결정되어야 하며 특히 도심기능은 상업, 업무등 도시중추기능의 도입과 아울러 유통산업 거점개발, 영세지역산업 활성화, 관광산업 거점개발 등을 전제로 유치되어야 한다. 이를 통해 지방도시의 도시기능과 토지이용 효율화를 촉진시킴으로써 지역경제 활성화에 도움을 줄 수 있다.

여섯째, 도심의 문제를 총체적으로 해석하고 해결안을 모색하기 위하여 상인, 주민, 지역 전문가가 중심이 되는 “도시재생추진위원회” 혹은 “도시재생민관협의회”를 조직하고 도시재생을 위한 실천적인 계획 및 집행력을 갖는 민관협력형 도심관리조직의 정비가 필요하다.



## 참고문헌

1. 광주광역시·국토연구원, “광주광역시 도심활성화 방안 수립을 위한 연구”, 2003
2. 계기석, “광주도심의 쇠퇴와 활성화”, 『도심활성화 시민토론회』 토론자료, 광주광역시·국토연구원, 2002.
3. 계기석·김형진, “지방대도시 도심의 기능활성화와 쾌적성제고 방안”, 『국토 연구원 연구보고서』, 국토연구원, 2003
4. 김영환, 최정우, 오덕성, “성장관리형 도심재생의 기본전략 및 계획요소”, 대한국토·도시계획학회지 『국토계획』 제38권 3호, 2003
5. 대전광역시 통계연보
6. 박천보, “해외 도심재생의 정책 및 제도에 관한 연구”, 대한국토·도시계획학회지 『국토계획』 제39권 5호, 2004
7. 박천보·오덕성, “도심활성화를 위한 전략과 방안에 관한 연구(천안시를 중심으로)”, 『충남대학교 지역개발논총』 제4권, 충남대학교, 2002
8. 박천보외 6인, 성장관리형 도심재생모형개발, 한국과학재단 목적기초과제, 2004
9. 백기영·임양빈·오덕성, “국내 도심활성화 현황 및 도심재생 실태분석”, 대한국토·도시계획학회 『2002년 추계학술대회 논문집』, 2002
10. 조봉운, 도시재생사업의 수요조사 및 사업추진방안, 충남발전연구원 기본연구과제, 2007
11. 임준홍외 2인, 중소도시 중심시가지 실태와 활성화 방향, 충남발전연구원, 2006
12. 임병호, “대전시 원도심 활성화 방안”, 『대전발전포럼』 15호, 2005
13. 충청남도 시군 및 대전광역시 통계연보
14. 한국건설교통기술평가원, 도시재생사업단 사전기획연구. 2006
15. 한상욱, 효율적인 도시정비 및 재생사업 추진을 위한 주민참여활성화 방안, 충남발전연구원 기본연구과제, 2007
16. Roberts, P. and Sykes, S. (eds), Urban Regeneration : A Handbook, SAGE Publications, 2000

국내초청발표 - 2

충북의 도시재생 방향과 전략  
(*Strategies of Urban Regeneration in Chungbuk*)

황재훈(충북대학교 교수)/원광희(충북개발연구원 균형발전연구센터장)

## 1. 서론

도시는 정주체계로서 인간을 담는 용기(容器)이며 이는 인간이 존재하고 생활하는 한 지속적으로 변화를 모색하고 있다. 이러한 도시는 인류학적인 관점에서 발생하여 역사, 문화와 같은 사회적 여건과 지형과 재료와 같은 물리적 여건에 따라 성장과 발전을 거듭해 왔다. 또한 도시는 산업혁명 이후 기계화와 과학적 사고에 근거하여 양적 혹은 외적 확장을 하게 된다. 특히 인구의 급속한 증가와 도시로 향한 집중화는 기존의 도시공간구조를 빠르게 변화시켜 도시외곽으로 팽창을 하게 되고 이로 인해 도시의 원심은 물론 지역에 따라 낡고 낙후된 지역이 발생하게 된다. 이런 도시변화의 과정은 대도시나 중소도시를 막론하고 공통적으로 발생하고 있지만 우리나라의 경우 수도권과 대도시로의 과중된 집중현상으로 인해 지방도시의 낙후정도에 대해 간과하고 있는 실정이다. 특히 도시공동화에 대한 정책이나 사업은 물론 이에 대한 연구도 대도시 위주로 진행되어 지방의 중소도시는 소외되어 있는 실정이다. 또한 지방화시대와 균형발전이라는 대명제하에서 각 도시는 경제적 생존을 위해 노력을 하고 있으나 구조적으로 도시규모 차이에 의한 한계와 관련연구의 부재는 지방도시의 성장과 경쟁력 제고는 물론 낙후되고 공동화에 대한 대처에 많은 문제를 가지고 있다.

한편 충북의 청주, 충주, 제천시의 경우 정도의 차이는 있지만 새로운 택지개발과 개발수요에 의해 원심의 공동화현상과 일부 도시 내에서 슬럼화 현상이 발생하고 있고, 이는 각 도시지역의 도시계획과 관리에 어려움을 야기 시키고 있다. 특히 지역의 공동화문제에 대한 진단은 물론 도내 도시의 특성을 충분히 반영한 계획과 연구가 부족한 실정이다. 따라서 본 연구는 충북의 도시의 내재된 특성과 현재 나타난 물리적 현상을 바탕으로 도시별 공동화에 대한 기본적인 진단을 실시하고 이를 비교분석하고자 한다. 또한 세계적 추세인 도시활성화와 창조에 대한 이론적 틀과 사례를 살펴보고 이를 충북에 활용할 수 있는 방안을 모색하고자 한다. 이를 근거로 광역적 차원의 도시재생정책은 물론 각 도시별 도시재생전략을 수립하고자 한다.

### 1.1 연구의 Issues

- 1) 충청북도의 도시에서 공동화에 대한 진행은 어느 정도 인가?
- 2) 대도시의 공동화현상과 중소도시의 공동화 현상의 차이점은 무엇인가?
- 3) 지역내에서 공동화 특성 차이점이 존재하는가?
- 4) 시가화지역을 제외한 지역에서의 기반시설 낙후화를 어떻게 해석할 것인가?
- 5) 지역특성에 맞는 재생의 기법과 유형은 무엇인가?
- 6) 충북차원에서 공통적으로 추진할 수 있는 도시활성화나 재생의 방향은 무엇인가?
- 7) 도시재생을 위한 지방자치단체의 역할 분담은 무엇이고 어떻게 할 것인가?
- 8) 도시재생을 위한 도시계획적, 도시설계적 고려방안은 무엇인가?

## 2. 도시공동화와 지방도시

### 2.1 도시공동화 - 개념

도심 공동화에 대한 학술적 개념은 아직 정립되지 않은 상태로 도우넛(Donut) 현상과 도심 쇠퇴라는 용어를 혼용하여 사용하고 있다. 이는 도시 내에서 인구, 도시경제, 물리적 환경 등의 측면에서 물적, 양적 저하 현상이 일부 또는 전부 나타나는 것을 의미하며 절대적인 쇠퇴뿐만 아니라 상대적인 정체를 포함시켜 도심 공동화라 정의하였다. 공동화 현상들이 도

시 전체적으로 나타나는 것이라면 도시 공동화라고 일컫고 있고, 공동화 현상이 도시 내에서 국지적으로 나타날 때 이 지역을 도심 공동화라 칭한다. 일반적으로 도심 공동화는 대도시 중심부에서 상업·업무·행정 등의 중추관리 기능이 집적하여 지가와 지대가 최고도로 상승함에 따라 지대 지불능력이 없는 기능이 집적하여 지가와 지대가 최고도로 상승함에 따라 지대 지불능력이 없는 기능들이 시 외곽으로 이전함으로써 나타난다. 이와 같이 도심의 중심부에서는 주간인구는 상승일로에 있으나 야간에는 감소하는 현상을 도심 공동화현상이라고 한다. 도심 공동화 현상으로 속칭 도우넛(Donut)이라는 과자와 유사하다하여 도우넛(Donut)현상이라고도 한다.

## 2.2 공동화의 과정

공동화는 도시내의 기능이나 인구의 이동으로 인해 발생하는 균형(Balance)의 파괴현상에서 출발한다. 이는 시간과 비례하여 건설초기에는 지역의 흡인요인(Pull-in)에 의해 점차 안정적 단계에 이르다가 어느 시점에서부터는 압출 요인(Push-out)에 의해 쇠퇴현상을 보이게 된다. 이때부터 공동화의 시작으로 판단하게 된다. 이러한 도시의 공동화 과정을 도식화로 표현하면 그림 1과 같이 나타난다. 인구의 유출로 인해 주거지역에 빈공간이 나타나게 되고 주민의 근린생활시설부터 점차 경쟁력을 잃어가게 된다. 또한 물리적으로도 시설과 공간의 낙후는 안전의 문제로 연결되어 궁극적으로 상권의 붕괴까지 다다르게 된다.

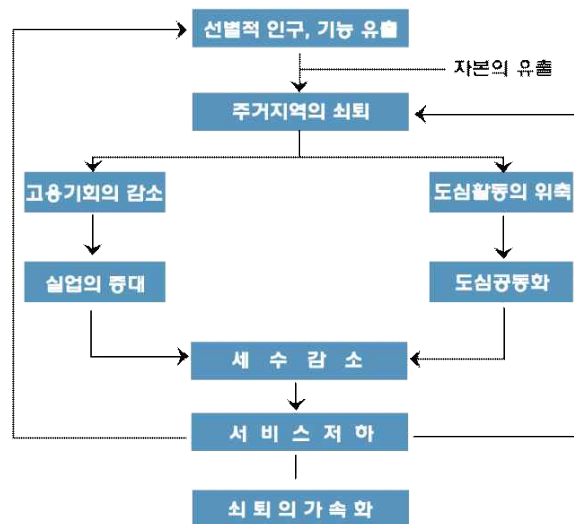


그림1: 도심공동화의 과정: 남영우(1998.12), “도심재개발을 위한 연계 정책연구”, 「국토계획」 제33권6호

## 2.3 공동화의 원인

도심공동화의 원인에 대해서는 의견이 분분하며, 그중 어느 하나도 체계적으로 검증되지 못하고 있다. 일반적으로 도심 공동화의 요인을 용도복합의 결여, 차량위주의 교통체계에 따른 보행공간의 결핍, 건축물의 시대적 다양성 상실, 상주인구의 감소와 공공화 등 4가지 요인을 지적하고 있다. 우리나라의 경우에도 도심공동화를 촉진하는 요인으로서 도심부 주요시설의 노후화 및 교외화 현상, 도시정비의 불균형을 강조하는 도시정책 요인론, 일자리 감소를

원인으로 보는 도시경제침체론, 그리고 이러한 요인들이 복합적으로 작용한 결과로 보는 견해 등이 있다. 이외에도 도심의 교통체증에 따른 접근성 제약과 신시가지 및 부도심개발 등의 도시의 외연적 확산과 다심구조화에 따른 영향 등을 들 수 있다. 한편, 또 다른 원인으로 시청사 등 행정기관의 이전정책도 지적할 수 있다. 대전이나 광주시의 경우 기존 도심지에 있던 시청 등이 신시가지로 이전하게 되었고, 이로 인해 구도심지는 상권의 위축, 대관(臺官)업무와 관련된 서비스업의 이전 등에 의해 기존 도심지의 쇠퇴가 가속화 되고 있다.

이러한 대도시 도심공동화의 원인을 두 가지 요인으로 나누어서 설명이 가능한데, 첫 번째 원인은, 도시가 성장하는 과정에서 불가피하게 발생하게 되는 도시생태학적 과정으로부터 설명되는 부분이다. 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 도심공동화는 특정지역이 아닌, 국내·외의 대부분의 대도시에서 도시발전 과정에서 나타나는 일반적인 현상이며, 이러한 공동화 현상에 어떻게 잘 대처해 나가느냐에 따라 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 부분으로부터의 영향을 받을 수 있기 때문이다. 두 번째의 원인은 도시 특유의 지역적 상황으로부터 설명되는 부분이다. 예컨대 대전과 같은 대도시의 경우 도시발전과정에서 나타나는 도심공동화 현상에 더하여, 정책적으로 신도심을 개발하여 주거기능과 함께 행정 및 중심업무기능을 신개발지역에 대거 이전시킴으로써 기존 도심의 공동화를 가속시켰다는 점이다. 즉, 신개발지역에 고밀도 공동주택단지의 집중적인 개발·공급으로 도심지역에 대한 “인구의 공동화”를 유발하였으며, 중추관리기능(중앙행정기관, 법원·검찰청, 시청 등)의 계획적 이전과 관련 중심업무기능의 연계이동으로 “업무기능의 공동화”현상까지 초래하게 되었다는 점이다. 수도권지역과 지방간의 불균형적 성장이 장기적으로 국가의 경쟁력을 약화시키듯이, 신·구도심간 격차의 심화는 도시의 경쟁력과 장기적 발전에 부정적인 효과를 가져 올 수 밖에 없다. 특히 기성시가지의 침체와 신·구도심간의 불균형적인 성장은 토지의 효율적 이용과 도시성장관리라는 측면에서도 매우 중요한 의미를 갖는다.

## 2.4 지방도시의 공동화

대도시와 달리 지방도시의 경우 자족적 경제권을 형성하기가 어려워 작은 변화나 압출요인에 의해서도 쉽게 붕괴되게 된다. 특히 상업의 규모가 영세하기 때문에 일부 업소의 실패는 가로나 지구까지 영향을 미쳐 급속한 변화를 보이고 있다. 하나의 사례로 청주 도심에 위치 하였던 가구골목은 30년 이상 지역뿐 만 아니라 도내까지 영향력을 가진 지역이었으나 청원 일원의 가구단지의 형성과 인터넷 쇼핑을 비롯한 메스 미디어(Mass Media)에 의해 급속하게 상권이 축소되어 예전의 모습을 찾아보기가 어려운 실정이다.

### 1) 도심상권의 쇠퇴

지방도시의 경우 단핵의 도시공간구조를 가지면서 재래시장을 통한 구매활동이 상업의 중심 역할을 담당하여 왔다. 2000년대부터 대규모 할인매장의 지방도시 진출로 인해 지역의 재래시장 상권은 붕괴하기 시작하였고 특히 전국적 체인인 편의점의 등장으로 소규모 식료가게는 경쟁력을 상실하게 되었다. 전 생활용품을 취급하는 할인매장과 함께 대형 백화점이나 유통회사들의 입점으로 토착상권의 경우 규모를 막론하고 경쟁력상실과 함께 지역 부의 외지로 유출되어 지역경제규모의 축소화까지 나타나게 된다.

## 2) 재개발 정책의 비효율적 운영

도시규모가 작아 새로운 개발사업에 대한 의존도가 높고 지방도시에 들어오는 사업자의 경우도 사업기반확대를 위한 사업전략적 측면이 강하기 때문에 지역의 개발이나 도시적 차원의 고려가 미약하게 된다. 이는 사업성의 극대화에 초점을 맞추게 되기 때문에 재개발로 인한 도시기반시설의 충분한 확보가 어렵게 되고 오히려 낙후된 기반시설에 더 많은 사용부하를 나타나게 된다. 이는 도시개발관리의 우선순위나 도시성장관리개념의 미비로 인해 도시전체의 균형과 조화를 살리지 못하고 있다.

## 3) 도시공간 구조의 다핵화

도시규모와 관계없이 대부분의 지방중소도시는 발전적 미래상에 집착하여 현재의 여건이나 지역의 역량과 상관없이 가능한 최대한의 발전과 개발전략을 수립하고 있다. 이에 대한 결과로 단핵의 공간구조에서 다핵의 공간구조를 모색하게 되는데 이는 새로운 도시핵으로 성장하기에도 많은 시간이 필요하고 구도심도 인구의 유동과 상업기반의 이탈로 인해 오히려 도시전체의 경쟁력 상실까지 야기하기도 한다. 사회경제적 차원에서 과도한 도심기능의 재분배로 인한 특정 부도심의 기능 쏠림현상으로 나타나고 있다.

## 4) 도심 기반시설의 미비

지방의 중소도시는 지방재정자립도가 대도시보다 현저히 낮기 때문에 대규모의 기반시설의 자체적 확충은 어려운 실정이다. 따라서 낙후된 도심기반시설로 인해 정주환경은 더욱 나빠지게 되고 그에 따른 개선비용은 지속적으로 증가하게 되어 점차 손을 쓸 수 없는 악순환으로 연결되고 있다. 특히 평지중심의 도심보다 구릉지에 있는 지역의 경우 더 많은 기반시설 비용으로 인해 사회적 문제를 야기시키는 지역이나 대상으로 바뀌어 나가고 있다.

## 5) 도심내 공공공간의 미비

지방의 중소도시의 경우 차량의 증가를 예측할 수 없는 시기에 조성이 되고 계획적 개발이 아닌 자생적 공간시설구성으로 인해 공공공간이 충분하게 배치되고 있지 못한 실정이다. 특히 환경적 측면이나 생태성에 대해서 도시공간에 개념적으로 적용되지 않은 지역이 대부분이기 때문에 공원이나 녹지들이 절대적으로 부족한 실정이다. 이는 도심부의 기반시설이나 혹은 공공공간 확보에 어려움을 수반하여 지역의 삶의 질을 저하시키는 주요한 원인으로 작용하고 있다.

### 3. 충북의 도시공동화 현상

#### 3.1 공동화의 기준

도시규모를 막론하고 도시공동화의 진단이 필요함에도 불구하고 아직 이에 대한 연구나 결과가 존재하고 있지 않다. 이는 다른 도시의 경우도 마찬가지이며 다만 몇 가지의 항목을 통해 추측을 할 뿐이다. 일반적인 진단요소는 다음과 같다.

##### 1) 주간 인구와 야간인구

일반적으로 도심 공동화는 대도시 중심부에서 상업/업무/행정 등의 중추관리 기능이 집적하여 지가와 지대가 최고도로 상승함에 따라 지대 지불능력이 없는 기능들이 시 외곽으로 이전함으로써 나타난다. 이와 같이 도시 중심부에서는 주간인구는 상승일로에 있으나 야간에는 감소하는 현상을 도심 공동화현상에 수반한다. 상주인구의 감소는 각종 공공기관의 통폐합 및 이전 등으로 공공서비스의 저하를 초래함으로써 도시의 일대를 주택지로서 부적당한 장소로 만들어 과집적 속의 과소 상태를 창출케 한다. 따라서 해당지역의 주간인구와 야간인구의 변화추세를 살펴보는 것은 그 지역의 도심 공동화현상의 진척정도와 심화상태를 점검할 수 있는 주요 척도가 된다.

##### 2) 지가

위의 인구 부문에서도 언급했듯이 해당 지역의 구역별 지가를 순위별로 구하고 상위지역의 지가 변화(상승)추이를 조사하여 지가상승과 그로인한 입지기능의 변화를 연계하여 살펴보는 것 또한 도심 공동화 현상의 과정을 분석하고 척도를 설정하는 과정에 필히 포함되어야 한다.

##### 3) 자동차 등록 대수

지가의 상승 없이도 교통의 발달은 직주분리를 유도하는 주요 원인이 된다. 도심 주간인구의 자동차 보유여부를 파악하고 지역전체의 자동차 등록 대수를 조사함으로써 교통 발달과 직주분리현상의 증명과 공동화 유발정도의 관계파악이 가능하다.

##### 4) 기존 중심 지역의 주요기능 상실과 이전

상업/업무/행정 등의 중추 관리 기능의 이전으로 인한 중심 지역의 기능 약화 또한 도심공동화의 요인으로 작용하는바가 크며 이러한 현상은 도시 규모가 커질수록 확대되어 갈 전망이다.

##### 5) 물리적 환경 측면

도시의 기능적 측면을 파악할 때 가장 기본적이고 가시적인 요소 중 하나가 물리적인 측면일 것이다. 도시의 물리적인 측면은 저밀집시가지, 불량주택의 과밀, 편익시설의 부족, 그리고 기능의 혼재적 측면 등으로 살펴볼 수 있는데, 이와 같은 지표들은 시계열적 분석을 통해 도심기능의 발전과 쇠퇴를 가늠할 수 있으며, 장래를 예측할 수 있는 요소이다.

##### 6) 사회·경제적 측면

도시의 물리적인 측면과 더불어 사회·경제적인 측면 역시 중요한 고려요소이며, 우선 거주

와 상주 혹은 이동 연령 계층의 분포 변화를 살펴봄으로써 도시 기능의 구분과 상쇄를 평가할 수 있을 것이다. 또한 산업구조의 파악 역시 중요한데 장기간의 업종 분포와 산업 분포를 시계열적으로 살펴봄으로써 도심 기능과 기능의 변화, 쇠퇴산업의 집중도 등을 분석할 수 있다.

### 3.2 청주시

#### 1) 사람

##### ▫ 상주인구

도심공동화현상에서 가장 기본적인 판단기준으로 작용하는 인구의 변화는 2000년에서 2006년까지 6년간 1.7%평균증가율을 보이고 있는 반면에 도심에 해당하는 중앙동과 성안동의 인구는 4.05%, 4.04% 감소율을 보이고 있어 실질적으로 5.7%이상의 인구감소를 나타내고 있다. 이는 공동화기준인 5%이상 인구감소현상을 보이고 있다.

행정구역(동읍면)별		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	평균감소율
청주시	감소율	2.071618	2.004438	1.930282	1.856804	1.484666	1.065374	-0.67518	1.731042
	인구	580,861	592,504	603,941	615,155	624,288	630,939	626,679	
중앙동	감소율	-2.82238	-3.16092	-4.24968	-3.06586	-5.06965	-2.83859	-4.92696	-4.04749
	인구	9,744	9,436	9,035	8,758	8,314	8,078	7,680	
성안동	감소율	-4.11583	-3.10541	-4.38106	-5.63756	-2.47665	-2.32791	-2.83955	-4.02904
	인구	10,530	10,203	9,756	9,206	8,978	8,769	8,520	

##### ▫ 초등학교 학생 수

초등학교 학생수의 변화율을 살펴보면 도심주변의 초등학교 수는 2000년에서 2005년 사이에 -22.5%, 2005년에서 2006년도에는 -10.5%의 감소세를 나타내고 있다. 이는 중장연층의 감소와 밀접한 관계가 있어 도심의 인구감소와 함께 구성비율이 달라지고 있음을 알 수 있다.

#### 2) 시설

##### ▫ 지가와 건물낙후 정도

도심의 지가는 청주시의 다른 지역의 지가보다 상승률이 낮은 것으로 여겨지며 특히 2000년에서 2005년 사이에 중앙동의 지가는 하락된 것으로 사전연구에서 조사되었다.<sup>16)</sup> 또한 건축물의 낙후정도는 20년 이상의 건축물이 차지하는 60%이상 비중이 높아 도심의 많은 면적이 도시정비계획지구로 지정이 되었다.

#### 3) 경제

##### ▫ 사업체수

청주시 전체의 사업체수는 1998년을 기점으로 가파른 상승세를 보이고 있다. 하지만 1990년을 정점으로 성안동과 중앙동의 사업체 수는 지속적으로 감소하여 15-20%정도 감소한 것으로 조사되었다. 특히 중앙동보다 성안동의 사업체수 감소율이 더 높은 것으로 조사되었다.<sup>17)</sup>

16) 반영운(2006) 청주시 도심공동화 해소를 위한 지속가능한 도심재생방안, 내부 워크샷자료

17) 상계서



### 3.3 충주시

#### ▫ 상주인구

충주시의 경우 도시전체의 인구가 감소하고 있는 추세이다. 특히 2002년과 2003년을 정점으로 인구감소추세가 주춤하고 있어 도시전반의 개발사업의 효과로 판단된다. 도심의 경우도 2002년까지 급감하던 인구는 다음해부터 감소세가 완화되는 특성을 보이고 있다. 평균감소율에서는 충주시 전체와 3.6%정도 차이를 보이고 있어 공동화의 초기단계로 접어들고 있다.

행정구역(동읍면)별		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	평균감소율
충주시	감소율	-0.66647	-0.94614	-1.51871	-1.34069	-0.76696	-0.78397	-0.6299	-0.35538
	인구	217,305	215,249	211,980	209,138	207,534	205,907	204,610	
성내 충인동	감소율	-4.97984	-4.32845	-7.54047	-3.07028	-2.64786	-3.05033	-3.01521	-4.09035
	인구	4,713	4,509	4,169	4,041	3,934	3,814	3,699	

### 3.4 제천시

#### ▫ 상주인구

제천시의 상주인구는 2001년부터 인구감소세로 돌아서서 현재까지 지속적인 감소를 보이고 있다. 다만 2006년에는 감소의 정도가 완화되어 외부로 인구유출이 작아지고 있음을 알 수 있다. 중앙, 의림, 명동의 경우 인구감소가 아주 미미하여 단핵도시에서 중심부의 역할을 아직은 담당하고 있는 것으로 판단되어 진다. 그러나 남천과 동현동의 경우는 인구감소가 급속하게 진행되는 것으로 알 수 있다. 지역에 따라 차이가 있기는 하지만 도시인구감소와 1.4-0.7%차이를 보이고 있어 아직은 공동화 단계로 단정하기는 어려운 것으로 판단된다.

행정구역(동읍면)별		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	평균감소율
제천시	감소율	0.143975	-0.13837	-2.01555	-1.1982	-1.78383	-1.28238	-0.48318	-1.30462
	인구	147,950	144,968	143,231	140,676	138,872	138,201	136,398	
중앙,의림, 명동	감소율	-	-	-	-	-0.65225	-0.09726	-1.19265	-0.64739
	인구	-	-	-	8,279	8,225	8,217	8,119	
남천,동현	감소율	-	-	-	-	-3.51759	-3.22663	-1.62772	-2.79065
	인구	-	-	-	8,159	7,872	7,618	7,494	

### 3.5 현상의 종합

자료의 한계로 인해 세부적인 수치변화파악이 어려웠지만 도심공동화의 가장 중요한 기준이 되는 인구의 경우만 하더라도 중도시의 규모에서 공동화의 현상이 급속히 나타나는 것을 볼 수가 있다. 이는 단핵의 소규모 도시에서는 도시중심의 기능과 역할이 아직은 양호한 것으로 판단되어지나 부도심이 활성화되는 도시의 경우 외곽으로의 이전으로 인한 도심의 공동화현상이 발생하는 것으로 파악된다. 이는 제천시와 충주시의 경우 사업체수와 종사자 수의 추이를 살펴보면 숙박 및 음식점을 제외하고는 이동의 흐름이 미미한 것으로 파악된다. 하지만 도시기반시설의 경우 낙후성이 심화되어가는 것으로 조사되었다.

## 4. 도시재생의 이론

### 4.1 재생관련패러다임

#### 1) 도시재생(Urban Regeneration)

현대적 개념으로 사용하고 있는 도시재생이라는 용어 자체는 미국 해군이 사용하던 넓은 토지를 재배치하는 과정에서 포기한 토지의 활용을 위해, 1960년대 처음 등장하게 되었다. 보스턴(Boston), 발티모어(Baltimore), 뉴올리언즈(New Orleans)에서와 같이 지자체들은 이러한 빈 공간의 토지들을 새로운 유형의 중심업무 활동으로 재할당<sup>18)</sup> 하여 새로운 기능의 부여와 함께 사용하였다. 하지만 이 경우는 군 시설의 재활용이라는 개념이었기 때문에 도시학적으로 준용하기에는 한계를 가지고 있다.

도시차원에서는 영국이나 미국 등 선진 외국에서 1950년대부터 시작된 도시확산으로 인해 많은 도시공간의 공간재조정 작업이 수반되게 되었다. 이는 1980년대에 이르러 신자유주의에 기초한 도시 재구조화(restructuring)의 영향을 받게 되어 원거리 통근 및 수송으로 인한 에너지 및 자원의 낭비, 교통혼잡 및 공해 유발, 그리고 지역 정체성의 상실과 같은 교외지역 자체에서의 문제와 함께 소외와 범죄, 실업률 증가와 같은 도심부 지역에서의 사회문제 및 도시활력의 저하로 인한 도시의 경쟁력 저하 문제, 그리고 도시토지의 저밀 이용 및 자연자원의 훼손으로 인한 생태계 파괴 등의 도시문제가 증폭되기에 이르렀다. 이러한 대도시 지역의 무분별한 확산과 이로 인한 도심부 쇠퇴현상을 극복하기 위해 등장한 것이 도시재생(Urban Regeneration)이다. 여기에서 쇠퇴라 함은 단지 물리적 환경의 쇠퇴만을 의미하는 것이 아니라 교육, 실업, 범죄, 인종, 도시활력 등 경제적, 사회적인 모두를 포함한다.

이처럼 지역의 침체된 경제를 활성화시키고 황폐화된 물리적 구조물을 개선함으로써 도시문제를 해결하고자 하는 노력은 1950년대 이후 지속적으로 전개되어 왔는데, 1950년대의 도시 재구축(urban reconstruction), 1960년대의 도시 재활성화(urban revitalization)를 거쳐 1970년대의 전면재개발(urban renewal), 1980년대의 도시재개발(urban redevelopment) 등을 대표적으로 들 수 있다. 그러나 과거의 접근방식은 물리적 환경의 개선에 주안점을 두고, 주택, 교육, 실업, 보건, 사회문제 등은 별도로 취급함으로써 물리적 환경의 개선효과가 지속되지 못한 채 도심부 문제는 상존하는 결과를 초래하게 되었다. 이에 따라 1980년대 후반에 등장한 도시재생(urban regeneration)은 기성시가지에 대한 종합적인 재생을 통해 도시부흥을 도모하고자 시도하고 있다.<sup>19)</sup> 즉 쇠퇴지역의 문제를 종합적인 시각에서 해결하려는 접근으로서, 해당지역의 경제적·사회적·환경적 상태를 지속적으로 개선하고자 하는 것이다.

---

18) 다음 내용은“UNEP, Guidelines for urban regeneration in the Mediterranean Region,” 2004, p. 7 재정리

(주) 종합건축사사무소 건원, 도시재생전략, 2007, p45 재인용

19) Roberts, P. and Sykes, S.(eds), Urban Regeneration: A Handbook, SAGE Publications, 2000, p.14

<표 1> 도시재생정책의 변천과정

구 분	1950s Reconstruction	1960s Revitalisation	1970s Renewal	1980s Redevelopment	1990s Regeneration
주요전략과 경향	Master Plan의 한 도시노후지역의 재건축, 교외 지역의 성장	1950년대 경향 유지, 교외지역과 주변부의 성장, rehabilitation의 초기시도	renewal과 근린 단위 계획에 관심, 주변부 개발 계속됨	대규모개발 및 재개발 계획, 대규모 프로젝트 위주로	정책과 집행이 보다 종합적인 형태로 전환, 통합된 처방에 대한 강조
주요actors 와 이해관계자	중앙과 지방정부, 민간개발업자와 도급업자	공공과 민간부문간의 균형과 조화를 이루는 방향으로 전환	민간부문 역할 강화, 지방정부의 탈중앙화	민간부문과 특별정부기관이 중심, 파트너쉽의 성장	파트너쉽이 지배적
공간적 차원	지방 및 해당부처 차원의 강조	지역차원의 활동 등장	초기에는 지역 및 지방차원, 후에 지방차원이 강조됨	80년대초 해당부처차원 강조, 후에 지방차원을 강조	전략적 관점의 제도입, 지역차원의 활동 성장
경제적 측면	공공부문 투자 (일부 민간부문의 투자를 동반)	1950년대 이후 지속된 민간투자의 영향력 증대	공공부문의 재정 압박으로 인해 민간투자의 성장	선별적 공공자금을 받은 민간 부문이 주도적 역할	공공과 민간, 자발적(voluntary) 기금간의 균형이 중요
사회적 측면	주택 및 생활수준의 향상	사회복지 증진	커뮤니티 위주의 시책과 보다 많은 권한 부여	선별적인 국가지원하에서의 커뮤니티 자활(self-help)	커뮤니티 역할의 강조
물리적 강조점	내부지역(inner area)의 복원(replacement)과 주변지역의 개발	기존 지역의 재건과 병행하여 1950년대의 시책 유지	누후도시지역의 재개발 확대	대규모 재개발 및 신개발, 대규모 개발프로젝트	1980년대보다 신중한 개발계획, 문화유산과 자원 유지보전
환경적 접근	경관 및 일부 조정사업	선별적인 개선	일부 혁신적인 사업을 통한 환경개선	환경적 접근에 대한 관심증대	환경적 지속성이라는 보다 넓은 개념 도입
자료 : Roberts, P. and Sykes, S. (eds), Urban Regeneration : A Handbook, SAGE Publications, 2000, P14					

## 2) 창조도시

창조도시의 기본적인 특성<sup>20)</sup>은 첫째, 탈산업화 이후 도심의 쇠퇴한 옛 시가지를 개발하고 활력을 불어 넣기 위해서는 창조적 문화공간으로 개발할 것을 제안하고 그 방법으로는 낡고 못쓰게 된 산업시설 등을 미술관, 박물관, 도서관, 오페라 극장, 시민예술센터, 산업 박물관, 컨벤션 센터, 자료관, 테마공원 등 문화 인프라를 확대한다. 둘째, 도시의 역사성과 전통적인 도시 양식을 보존하면서 쾌적한 도시 공간으로 리모델링하여 격조 높은 문화 도시로 가꾸고 도시경관 보존운동을 활성화한다. 이를 위해 지방자치단체가 주민의 의사를 바탕으로 자본 및 토지이용규제를 할 수 있는 자치권을 가져야 한다. 셋째, 문화와 산업을 조화롭게 발전시키고 그 지역의 전통공예, 예능, 산업 및 특장산업기술을 새로운 도시형 산업, 하이테크 시대의 장인적 생산으로 발전시켜 고부가가치산업으로 육성하며 다품종 소량의 맞춤형 서비스로 포스트 포티즘(Post-podism)형 문화적 생산으로 전환한다. 넷째, 글로벌 경쟁 속에서 대규모 개발이나 공해산업 등의 유치를 경계하면서 지속발전 가능한 도시계획을 모색하며 광역적 환경관리계획을 추진한다. 다섯째, 시민 참여형 문화시설과 조직을 활성화하여 주민이 문화, 산업, 복지, 환경 등 비영리 영역에서 자발적으로 참여토록 하여 도시역량을 창조적으로 발전시키고 시민, 지역산업체, 지치단체를 네트워크로 연결, 경쟁력을 강화하고 정보센터를 제3섹터방식으로 운영한다.

20) <http://blog.paran.com/munhwa365/8276313> 내용정리

여섯째, 도시 주민의 창조력과 감성을 높이는 지역 특유의 자연환경을 보존하고 시민이 참여하는 자연 환경 가꾸기, 자연환경 트러스트 운동을 활성화 하며 쾌적한 도시, 매력적인 생활 문화공간을 만드는 것이 중요하다. 일곱째, 산업지구에서 산업 클러스터로 육성하고 전통 산업(예: 전통식품, 패션, 인테리어, 공예산업 등)의 노하우, 기능을 보존, 승계, 혁신하여 경제력을 강화하고 문화적 자본의 고도화와 문화적 생산의 주역인 하이터치 인재를 양성한다. 특히 산업 개발의 부가가치가 모든 단계에서 그 지역에 귀착되도록 지역산업과의 연관을 모색한다. 여덟째, 지역의 문화, 경제 시스템을 변화에 빠르고 유연하게 대응할 수 있는 이노베이션 및 임프로비제이션(improvisation)에 의한 수정자재형 체제를 갖도록 노력한다.

### 3)뉴어바니즘( New Urbanism)

모더니즘에 의한 현대도시는 기능에 초점을 맞추어 효율적이고 경제적인 측면을 강조하여 느낌보다는 서두름, 편안함보다는 편리함, 인간중심보다는 기계중심, 자연보다는 인공의 도시로 탈바꿈하게 되었다. 한동안 도시에 대한 수요, 특히 1차와 2차 세계대전을 통한 신속한 환경의 복구라는 대명제하에서 이러한 도시개발의 기조는 상당기간 절대적인 시대의 흐름으로 인식되어왔다. 그러나 세월이 흐르면서 이에 대한 평가는 새로운 변화를 추구하게 된다. 한동안의 급격한 도시화는 도시의 역사성을 급속하게 사라지게 하고 지역의 독특한 성격이나 경관역시 획일적으로 바뀌게 됨에 따라 차별성이 있고 연속성이 있으며 추억이 있는 인간중심의 공간을 선호하게 된다. 이러한 변화의 욕구로 다양한 개념이 등장하여 자연성의 회복에 초점을 맞춘 지속가능한 도시, 생태도시가 출현하게 되고, 도시의 기술측면에 초점을 맞춘 지능도시, 유비쿼터스도시, 그리고 도시관리를 위한 압축도시, 스마트 도시 등 새로운 계획기조를 가진 도시들이 출현하고 있다. 이를 총체적으로 신 도시주의(New Urbanism)이라고 일컬으며 각기 나름대로 특징을 가지고 있지만 기본적으로 몇 가지의 공통점을 전제로 출발하고 있다. 첫째는 계획의 대상인 도시를 평면적이 아닌 입체적인 관점에서 창조하고 관리하는데 있다. 지금까지 단순히 토지의 용도를 결정하고 도로를 지도위에서 그리는 것이 아닌 자연적 입체성을 기준으로 한 도시의 형상과 공간의 연결, 그리고 필지에 대한 용도와 건물모습까지 다단계의 공간형성과 관리를 의미한다. 둘째는 계획 대상의 도시를 기능적 측면 뿐 만 아닌 미학적 측면으로 바꾸어 나가는 것이다. 지금까지 최소의 기준에서 최대의 개념으로 변화하는데 있다. 도시에서 자연의 공간과 시설을 최대한으로 끌어들이며, 도시에서의 머무름이나 경험 역시 최대한으로 유도하며, 사적인 공간 뿐 만 아니라 공적인 공간까지 다양한 기능과 미적 형태를 통해 시각적 질의 향상함을 물론 결과적으로 삶의 향상을 추구하는 것을 의미한다. 그리고 셋째는 도시계획과 관리주체가 변화하는 것에 있다. 지금까지 계획가나 행정관리자에 의해 일방적이고 상의하달식의 도시 형성과 개발이 아닌 주민스스로의 참여와 결정에 의해 도시가 가꾸어지는 책임소재의 변화를 의미한다. 이를 위한 구체적인 설계의 기법은 TND(Traditional Neighborhood Development)를 중심으로 생활권을 보행권중심으로 계획하면서 대중교통수단은 지역의 중심지로 연결을 하고 있다. 또한 서비스와 서번트공간을 분리하여 공적인 영역과 사적인 영역을 구분하고 있다. 그리고 마지막으로 건축적 형태의 다양성을 통해 경관적 도시공간구조를 형성하고 있다.

### 4) 도시성장관리(Urban Growth Management)

도시성장관리란 토지이용계획의 실천도구 혹은 지역사회 성장의 위치와 시기, 비율을 조절하는 것(Kelly, 1993) 혹은 지역사회 활력에 있어 성장과 변화의 잠재적 효과에 대한 공공적

반응(Chinitz, 1991)으로 정의된다. 이는 미국에서 1960년대 흑인거주지역의 환경악화와 도시 재개발정책에서의 소외에 대한 불만에서 기인한 것으로서 도시개발에 있어서 주민참여를 제도화가 도시성장관리정책의 태동이라 할 수 있다.

일반적으로 도시성장관리정책은 관련계획 간의 일관성, 개발과 공공시설 확충간의 동시성, 압축적이고 짜임새 있는 도시개발, 질적 향상과 지불능력을 고려한 주택정책, 역사 및 자연 자원의 보전 등의 다섯 가지 원칙을 기반으로 하고 있다. 이러한 도시성장관리정책이 성공하기 위해서는 단계적이고 수용능력을 고려한 도시성장관리의 전체적인 전략을 바탕으로 지역 실정에 맞는 합리적인 기법들을 도입해야 한다.

<표 2> 도시성장관리정책의 원칙

원칙	수 단	내 용	
계획간의 일관성	계획 및 개발지침	종합계획	기본적인 계획으로 하부계획이나 개발계획을 이끄는 기법
		정부간 협약	자치정부간 자발적인 협의를 도출하는 기법
		관할권의 지역에 대한 토지이용 권한	
	성장단계조절 프로그램	합병정책	계획의 일관성 유지를 위한 적극적 기법
		성장관리점수제	최소점수를 만족하는 사업에 대해서만 승인하는 기법
		통합자치제계획	인접 지자체와 행정구역 통합으로 종합계획수립하는 기법
개발과 공공시설 확충간의 동시성	취득	토지이용규제에 가장 확실하지만 비용이 많이 드는 기법	
	성장단계조절 프로그램	개발한도	커뮤니티 개발량의 상한선을 두는 기법
		수용능력검토	환경적인 용량의 한계를 정함
		연간건축허가제한	건축물의 연간허가건수를 제한
	장려및부담금	공공시설에 필요한 비용을 금전으로 징수하는 기법	
압축적이고 짜임새 있는 도시개발	계획 및 개발지침	기성시가지 미개발지의 개발촉진과 재개발 전략	기존 기가지 재개발을 통한 토지 고밀도 이용과 재생을 위한 기법
	성장단계조절 프로그램	도시성장경계를 설정 도시의 외연적 확산을 방지하여 오픈스페이스와 농지를 보호하기 위한 수단으로 장기/단기적으로 개발제한지역을 분함	
	용도지역제 및 지리적제한	용도지역제를 유연하게 사용한 군집지역제, 계약지역제, 성능지역제, 조건부지역제, 유연적 지역제를 사용한 기법	
질적 향상과 지불능력을 고려한 주택정책	취득	토지비축	정부가 토지를 매입하여 비축하는 기법
		저·중소득층을 위한 주택공급 의무화	주택건설시 일정비율을 저·중소득층에 공급하는 기법
	용도지역제 및 지리적제한	용적율의 하향조정	도심의 고밀해소와 분산을 유도하기 위한 기법
	장려및부담금	주택연계프로그램	오피스건설 조건으로 주택의 공급을 요구하는 기법
역사 및 자연자원의 보전	취득	공공의 적극적 개입법인 토지신탁, 지역권의 기법	
	성장단계조절 프로그램	개발의 일시정지 및 잠정적 개발규제, 환경을 위한 개발의 일시정지를 통해 환경적으로 민간한 지역을 보존하는 기법	
	장려및부담금	보조금 및 보전 연계프로그램	토지보전을 위한 구체적인 활동을 권장하기 위해 재정적 인센티브를 주는 기법
		밀도 보너스	신개발시 자원보전을 위한 설계기법을 유도하는 기법
	교육 및 정보	자원목록의 구축	중요한 자연환경과 문화자원 대한 목록을 구축하는 기법

자료 : 이양재 외 2인, 서울시 성장관리기법의 도입에 관한 연구, 서울시정개발연구원, 1996

#### 5) 패러다임 종합

도시공간의 효율적 활용과 공간의 균질성확보를 위해 현대의 도시계획과 설계는 많은 이론과 기법을 찾고 있고 이러한 맥락에서 도시성장관리, 창조도시, 그리고 뉴어바니즘은 도시재생과 밀접한 관계를 가지고 있다. 창조도시의 개념은 도시재생을 전제로 하고 있으며 물리적인 측면보다는 프로그램이나 제도 그리고 교육 및 참여와 같은 비물리적인 측면에 초점을 맞추고 있다. 도시성장관리의 경우는 도시재생을 하기위한 계획적 측면에서 접근이 가능할 수 있는 근거를 제공하고 있고 개발방식이나 제도적 보완에 초점을 두고 있다. 한편 뉴어바니즘의 경우 도시재생의 경관적, 공간적, 그리고 시설적 측면을 조성하기위한 원칙과 기법들을 제공하고 있고, 특히 미국을 중심으로 대규모 이전적지나 도시연담화지역에 기본적으로 적용되고 있는 이론과 접근방식이다.

각각의 패러다임의 배경 및 접근의 차이가 있음에도 불구하고 공통적으로 압축성, 인본성, 복합성, 경관성, 그리고 참여성의 특성을 가지고 있다. 압축성은 기존의 도시의 토지이용을 수평적 개념에서 수직적 개념으로 변화를 모색하고 인공성을 극대화시켜 분명한 도시경계선을 바탕으로 외부는 친환경적이고 자연적인 상태로 조성하는 것을 목적으로 한다. 인본성은 근대도시가 가지는 차량중심과 기하학 사용 등 기계중심적 도시공간에서 탈피하여 사용자인 인간이 자유스럽고 안전하게 보행할 수 있는 개념과 도시공간구성을 의미한다. 또한 복합성은 복잡한 사회구조에 대응하고 새로운 기능의 양산으로 이에 맞는 기능을 하나의 장소와 시설에 포함하는 의미이다. 그리고 경관성은 기존의 양적 개발에서 벗어나 시각적으로 아름답고 공간적으로 쾌적한 질적 향상을 위한 도시의 재생을 의미한다. 마지막으로 참여성은 이 모든 과정이 살고 있는 주민의 적극적인 참여와 주도에 의해 이루어 질 때만이 가능함을 의미한다. 특히 현대사회에서 커뮤니티의 형성이 정주환경조성에서 중요한 목적으로 작용하고 있기 때문에 이를 위한 자의적 참여가 중요하게 되는 것이다.

### 4.2. 도시재생의 유형

#### 1) 기능적 유형

##### ■ 역사형 재생

도시재생에서 가장 가치성을 높이기 위한 방법으로 유럽도시재생의 기준으로 작용하고 있다. 역사물 재생을 위해서는 보통 3가지 단계로 진행이 되며 우선 보전적 재생은 기본적으로 원형자체를 그대로 유지함으로서 가치를 부여하는 방법이고 이를 위해서는 중앙정부나 지방자치단체의 지원이 필수적으로 수반되어야 한다. 또한 단일 건물일 경우보다는 면적으로 증가할 때 재생적 가치는 물론 도시전체에 파급효과가 크게 된다.(예: 체코 체스키크롬로프) 두 번째는 역사물을 활용하는 것으로서 최소한의 변형을 통해 역사적 사실에 충실하고자 하는 목적으로 재생하는 것으로 신구의 조화가 특징이며 장소적 의미를 역사성과 함께 유지하면서 설계의미를 부여한다.(예: 오스트리아 그라츠의 상가건축물) 그리고 세 번째는 역사물의 변형으로 역사적인 프레임만 유지하고 내부의 것은 현대적으로 탈바꿈하는 것으로 이는 이미테이션을 통한 유형형태학적 변이성(Typomorphological Transformation)해석으로 가능하다.(예: 오스트리아 그라츠 쿤스트미술관)



체코 체스키크롬로프전경	체스키 크롬로프 중앙광장
	
오스트리아 그라츠 상업건물	오스트리아 그라츠 쿤스트현대미술관
	

#### ■ 문화형 재생

도시재생에서 가장 보편적으로 사용하는 도시재생의 기법으로 주민들이나 관광객을 손쉽게 유치할 수 있는 원동력으로 작용할 수 있다. 특히 정부차원에서 투자나 건설에 대한 당위성이 높을 뿐 만 아니라 지역의 시설확충 및 거점 형성을 위해 가장 빈번하고 선호하는 개발 방식이다. 미국 뉴욕의 상부 맨하탄(Up-town)의 낙후성을 재생과 문화적 거점을 확보하기 위해 1980년대 구겐하임 박물관, 프랑스파리 중심부에 위치한 롱피두 센터는 문화적 재생에 대표적인 사례로 인식이 된다.

미국 뉴욕 구겐하임 박물관	파리 롱피두센터
	



## ■ 주거형 재생

구도심이나 원도심으로 인구를 유입을 통한 정주환경이라는 측면에서 필요한 기능이며 도시 정비법에 의한 도시주거환경기본계획수립과 민간개발을 유도를 통해 주거형으로 도시를 재생하고 있다. 일반적인 방법은 도시규모에 맞추어 주거용도를 개발하는 것이며 지역주거단위개발을 통해 일정부분 공공인프라의 확보가 용이하다. 다만 다양한 주거지역의 개발로 인해 단위사업별 지구단위계획이 수립되더라도 단지나 지구간의 종합적 관리계획이 필요하다.(서울 길음뉴타운). 또한 원도심이나 구도심의 재생에 대한 현대적 추세는 실버타운 조성을 통해 인구계층의 확대와 함께 사회적 통합의 관점에 접근을 하고 있다. 특히 이들 세대의 경우 기존 도시 인프라를 최대한을 활용할 수 있을 뿐 만 아니라 관공서를 비롯한 상업 시설과 문화시설이 보행권에 위치하여 접근성과 편의성이 높아 바람직한 도심재생으로 활용되고 있다.

길음 뉴타운계획	길음 뉴타운 계획(부분)
	

## ■ 공공형 재생

일반적으로 건축물이나 건축물군과 같은 시설물 위주로 도시재생이 이루어지고 있으나 도시 조직의 특성상 공공공간의 역할을 담당하기 위한 외부공간, 오픈스페이스, 혹은 공원의 역할로 계획하는 경우가 있다. 도시조직에서 토지이용상의 고밀을 해결하기 위해서 혹은 시설간 완충적 역할이 필요한 경우 공간중심의 재생으로 진행한다. 대표적인 사례로 헝가리 부다페스트의 문화광장의 경우 도시공간의 결절점에 경관조망점의 역할과 함께 공공시설과 주거시설사이에 완충적 역할이 필요한 지점에 선큰가든(Sunken Garden)형 광장을 계획하고 기존의 역사공원과 연결을 통하여 지구의 거점 오픈스페이스로 활용하고 있다.

부다페스트문화광장	부다페스트문화광장
	



## ■ 복합형 재생

도시재생의 특성상 다양한 공간의 압축적 개발을 통해 지역기능의 다변화를 모색하려는 것이기 때문에 새로운 기능의 복합을 통한 계획과 개발로 진행된다. 따라서 대규모 도시일수록 많은 종류의 기능과 시설을 통한 대규모 개발을 추진하고 있고, 중소도시의 경우 적은 수의 전문화된 기능 중심의 복합화를 추진한다. 가장 기본적인 복합의 형태는 주거와 상업의 기능을 합쳐 단일 건물 유형의 재생이 있으며, 프랑스의 릴의 경우처럼 대중교통의 거점과 환승을 중심으로 하는 역세권재생, 그리고 일본의 록본기 힐처럼 하나의 도시규모를 수직적 건축물군으로 건설하는 특수 목적 재생으로 나눌 수 있다.


한강 뚝섬 주상복합재생	프랑스 릴(Lille) 역세권
	

## 2) 형태적 유형

도시 내에서 새로운 기능을 부여하는 일련의 작업은 기존의 도시조직과 특성을 바탕으로 시작한다. 따라서 물리적 환경 뿐 만아니라 비물리적인 측면까지 고려하며 이 과정에서 복합적 형태의 새로운 재생전략과 기법이 출현하게 된다. 이러한 관점에서 도시재생을 형태적 유형으로 나누어보면 점적 재생, 선적 재생, 그리고 면적 재생으로 분류가 가능하다.

## ■ 점적 재생

건물단위의 재생으로 규모가 작지만 위치와 형태 그리고 상징성에 따라 도시의 중심적 역할과 함께 도시활력의 기폭제로 작용할 수 있게 된다. 점적 재생은 역사물을 활용한 재생과 상징적 재생으로 구분할 수 있으며, 전자의 경우 오스트리아 빈의 가소메타도시(Gasometa City)가 해당이 되며 이는 역사적으로 5개의 가스탱크시설을 외형을 남겨두고 내부를 새로운 기능과 형태를 부여함으로써 도시북쪽의 부심의 역할을 담당하게 되었다. 또한 건축상징재생(Architectural Symbol)의 경우 건축적 가치가 높은 새로운 시설을 건설함으로써 경관대상과 조망점의 역할을 담당하게 하고 있다.

빈의 훈더바쎄	프라하 프랭크게리하우스
	


## ■ 선적 재생 - 가로단위재생

재생대상이 점적으로 떨어져 있거나 대표적인 가로경관을 특화할 필요가 있는 경우 선적인 형태로 재생을 하며 보행권을 확보하면서 시설들을 연결하면 경관적 연속성과 함께 지역적 특성을 나타나게 된다. 이들 유형은 Strip재생(기존 상업가로를 활용하여 테마 또는 특화가로 등으로 조성하거나, 보행자중심의 가로를 조성할 목적으로 하나 경우에 따라 커뮤니티도로 조성)과 Network재생(미국 보스톤의 역사탐방로 등 떨어진 시설간의 연결을 목적으로 대중교통 활성화 및 연계축을 조성하는 재생)으로 나눌 수가 있다.

오스트리아 케른트너	보스톤 역사트레이일
	

## ■ 면적 재생

지구단위재생의 재생으로 대체적으로 대규모의 도시재생사업이나 대도시 중심으로 진행되는 재생사업이다. 면적재생의 종류는 미국 아틀란타의 Atlantic Station과 같은 Brown Field재생(이전적지에 의한 재생사업 또는 용도변경에 의한 사업을 통해 도시공간의 새로운 활력소를 불어넣어주는 재생사업)과 미국 올랜도의 셀레브레이션과 같은 Green Field재생(생태성이 높은 기존의 공원 및 녹지를 보전을 통한 재생하거나 생태성이 높지 않더라도 정비가 필요하여 친환경 공간으로 조성이 필요한 재생)이 있다.

아틀란타의 Atlantic Station	올랜도의 셀레브레이션
	

## 5. 충북 도시재생 기본구상

### 5.1 도시재생의 이슈

충북에서 가지는 도시재생의 공통적 이슈는 공동화에 대한 분명한 인식을 바탕으로 각 지역적 차이와 역할을 어떻게 해석해야하며 이를 위한 계획, 행정, 관리체계구축 방법에 있다.

#### 1) 도심공동화의 현상분석

충북의 3개 도시에 대한 도시공동화의 정도가 분명하게 파악되지 않은 상태에서 재생이나 활성화의 방향을 설정하는 것은 무의미할 뿐 만 아니라 공동화의 단계에 따라 적절한 도시계획적 방향의 설정과 도시관리체계의 수립이 필요하기 때문이다.

#### 2) 도시재생의 지역적 특성설정

충북도내에서도 도시규모에 따라 공동화의 정도와 특성을 달리하고 있기 때문에 각기 주어진 환경에 맞는 방향과 전략의 수립이 필요하다. 청주의 충청권과의 관계, 충주의 수도권, 그리고 제천의 강원권과의 관계정립 속에서 특징적 재생방향의 설정이 필요하다.

#### 3) 도시재생의 지원체계

법적인 계획을 중심으로 재생을 추진하더라도 경관적 측면을 강조하거나 재개발의 측면 혹은 역사적 측면 등 다양한 방법으로 접근이 가능하기 때문에 이에 대한 관계설정이 필요하고 관리체계의 정비가 수반되어야 한다.

### 5.2 도시재생의 목표

#### 1) 도시 균형발전

도시재생은 원심의 신개발지에 대한 낙후된 환경에 대한 회복운동에서 출발하기 때문에 도시지역 내에서 공간조직의 균질화, 기반시설의 확보, 그리고 사회문화 활동참여의 형평성을 보장하는데 있다.

#### 2) 도시 커뮤니티형성

기존의 개발과는 달리 원심이나 일정한 지역에서의 활성화는 물리적 환경의 개선뿐 만 아니라 비물리적인 환경까지 포함하여 독립적으로 도시생활을 영위할 수 있는 공간범위를 구축하는 것에 목적을 둔다.

#### 3) 도시 경쟁력제고

단순히 복원의 개념이 아닌 창조적 개발요소나 계획방식을 통한 다른 지역과의 차별성을 구축하는데 있다. 이는 지방의 도시가 경쟁의 시대에 걸맞는 도시마케팅차원과 경제력확보차원으로 연결되기 때문이다.

#### 4) 주민참여 및 주도에 의한 자생적 정주환경관리체계 구축

기존의 도시계획과 관리가 관주도로 진행될 수 있었던 것은 물리적 환경에만 초점을 맞춘 시기에는 가능하지만 현대적 의미의 커뮤니티는 자생적 도시현성 및 관리에 있기 때문에 이를 위한 체계구축에 목표를 둔다.

#### 5) 도시 장소성 창조

도시를 주민들의 정주환경으로써 쾌적성의 확보가 현대도시계획에서 우선적으로 고려되어야 하는 항목이고 이를 위한 시각적 특이성을 통한 도시이미지의 제고를 위한 목적을 가지게 된다.

### 5.3 도시재생의 정책

#### 1) 지방정부의 “살기 좋은 지역사회”선언

기존의 도시계획 패러다임이 양적 위주의 개발과 확장의 측면에서 이제는 질적 수준의 향상으로 전환을 모색해야 한다. 이런 관점에서 볼 때 “살기 좋은 지역사회”, 혹은 “삶의 질을 향상하는 지역사회” 등 지방자치단체 차원의 정책설정이 무엇보다도 중요하다. 이는 결과를 현실화하는 과정에서 가장 먼저 시작되는 상위의 개념이기 때문에 추후 계획추진의 당위성이 되기 때문이다.

미국의 사례처럼 정책결정을 근거로 도심활성화나 재생프로그램을 실시하게 된다. 연방정부는 1960년대부터 도심부내 도시빈민 문제해결에 연방보조금이라는 형태로 힘써 왔는데, 그중 클린턴정부가 1999년에 발표한 “Livable Community Initiative”는 “Smart Growth Concept”에 입각하여 도심을 활기차고 경쟁력 있도록 종합적인 계획체계를 구축하였다.

따라서 청주에서도 도심에 거주인구를 유치하기 위한 다양한 계획적 프로그램은 물론 기반시설을 갖추기 위한 노력을 하여야 한다. 특히 공간적으로 노인도 젊은이도 보도 내지 자전거로 이동할 수 있는 체계를 구축하고 역사성이 있는 곳을 보존하거나 현대적으로 개발하며, 자연적 요소가 자연스럽게 도심으로 침투할 수 있도록 배려하며, 그리고 식구는 물론 다양한 사람들이 모일 수 있고 서로 교류할 수 있는 장소의 제공이 필요하다.

이런 기본적인 정책을 바탕으로 시는 채권방행을 통해 사업비를 조달함은 물론 중앙정부의 지원을 유도하고, 이를 바탕으로 공공교통수단을 강화하고 지역연대를 추진하며, 커뮤니티주도로 다양한 사업을 할 수 있도록 행정적, 재정적 지원체계를 구축한다.

#### 2) 지속가능한 개발과 연계한 보조금 정책의 도입

도시계획이나 관리정책을 근거로 하여 다른 관련 있는 정책과 연계하여 통합적인 보조금 정책의 도입이 필요하다. 도시를 개발하는 것은 결국 사업과 연결이 되고 이는 곧 재원조달에 따라 성공여부가 결정되기 때문에 전문적이고 체계적인 접근이 필요하다. 현재의 도시개발이나 관리사업의 분리적 추진에서 통합적 추진을 의미하고, 다양한 사업방식의 적용을 의미하는 것이다. 도심재생을 위한 보조금의 형태 중에서 토지취득보조금과 공지계획보조금제도는 도입을 검토해볼 수 있는 제도이다. 전자의 경우 지방정부가 공원, 옥외레크리에이션 시설, 야생동물, 연안습지대 등 공공성이 매우 높으나 수익적 측면이 떨어지는 시설에 대해서는 토지 및 권리를 취득할 때 일정부분을 보조하거나 저리로 융자하는 제도로서 Matching Fund의 형태가 바람직하다. 한편 후자의 경우는 지방정부가 공지보존 및 지역발전이나 개발에 혁신적인 구상이나 계획을 가지고 있는 것에 대하여 일정한 검토과정을 거쳐 계획수립 과정에 경제적인 도움을 주는 방법이 필요하다. 미국의 경우 바로 개발이 되지 않더라도 공지나 유흥지에 대한 공생적 개발계획에 대해서도 지원을 하고 있는 실정이다.

#### 3) 도심의 보행친화적 재생정책 수립

도심의 기반시설 중에서 보통 도로의 폭이 좁아 자동차의 이동이 불편하게 되어 있다. 이로 인해 이동에 대한 경쟁력이 저하되어 외곽의 새로운 지역과 다른 모습을 보이게 된다. 이러한 현상들이 역으로는 보행중심의 공간으로 변화가 용이한 것을 의미하고, 이는 곧 새로운 공간적 특성을 내포하게 된다. 이런 워커블(Walkable)한 중심시가지를 조성하기 위해서는 시가지내 특정지역에 대한 교통정책을 자동차진입형에서 자동차배제형으로 전환할 필요가 있다. 청주시의 경우 기존의 성안길을 완전한 보행친화적 공간으로 조성하고, 대중교통의 연

결체계를 정비하여 공공접근성을 향상시키고 주변지역에 환승체계를 갖추는 것이 필요하다. 특히 동선의 체계를 Service공간과 Servant공간으로 분리하여 동선의 상충성을 최소화하도록 한다.

그러면서 전용보행공간에서 사람들의 체류시간 연장을 위한 노력이 필요하며, 이는 곧 그곳에 머무르고 있는 것 자체를 즐겁게 생각할 수 있는 공간창조를 의미하는 동시에 내방자의 체류시간이 길어져 경제활동의 활성화와 직결되게 된다. 이러한 공간창조에는 지역의 전통이나 아이덴티티를 느끼게 하는 장치 또는 문화예술이 중요한 인자가 된다. 또한 걸으면서 즐길 수 있는 공간을 창조하려면, 사람들에게 압박감을 주지 않는 중저층건물을 중심으로 하고, 골목길 등으로 유희성(遊回性)이나 영역성(領域性)을 갖추는 등 도시설계적 배려가 필요하다.

#### 4) 도심의 주거기능재생을 위한 정책 강화

도심의 경제시스템을 재생시키려면 중심시가지의 주거기능 재생이 매우 중요하다. 거주자는 상기능의 기초적인 수요를 확보할 뿐 만 아니라 외부경제효과 측면에서도 긍정적인 요인으로 작용하고 있다. 또한 교외에서 도심으로 통근하던 사람이 이주하는 경우 통근거리단축에 의한 환경부담이 경감됨은 물론 주간과 야간 인구의 균형이 회복되어 기존 공공인프라의 유효이용성이 증대된다.

이를 위해 CDC(Community Development Corporation)를 통한 주거환경정비를 실시하며 이는 도시내부의 황폐한 지구를 개선하고 활성화해나갈 필요가 있다. 구성의 주체는 커뮤니티 단체를 조직하는 리더들의 네트워크로 구성하여 단순히 한 지역에서의 사업이 아닌 도시 전체에서 혹은 더 큰 단위에서 추진될 수 있도록 한다. 활동재원은 보통 중앙정부로부터 재정 지원이나 민간기업, 개인에 이르기까지 기부를 원칙으로 하지만 사업의 규모에 따라 혹은 지방정부의 세수에 따라 지원체계와 같이 진행한다.

도심의 주거기능 향상을 위한 또 다른 방법은 “고령자 친화적 도심만들기”를 추진한다. 보통 고령자의 경우 요양의 개념에서 전원생활을 바람직하게 생각하였으나, 현대도시에서는 약자의 개념으로 오히려 교통이 편리하고 복지나 문화시설로 접근이 편리한 지역을 선호하게 되었다. 특히 핵가족화와 경제활동으로 인해 고령자에 대한 가족간교류나 혹은 다른 집단과의 교류가 어렵게 되어 그들 간의 장소형성을 통한 대체 교류기회부여가 필요하게 된다. 이를 위해 집합케어하우스(비교적 건강상태가 양호한 고령자가 사회적, 기능적인 독립성을 유지할 수 있는 시설이며, 식사나 가사 등의 서비스가 제공되며 시설규모는 보통 약 70-250호의 중고층빌딩이며 대부분 75-85세사이의 독신 고령자로 구성)나 Assistant Living 시설(일상생활에 지장이 있는 고령자를 지원하는 시설이며, 지원요원이 배치되어, 식사, 일상생활보조, 24시간 보안, 긴급연락체계, 세탁, 레크레이션, 외부시설로의 운송 등의 서비스를 제공하는 시설), 혹은 수백명을 수용할 수 있는 캠퍼스형의 복합시설로 거주자의 기호나 요구에 대응할 수 있도록 많은 수의 시설 및 서비스를 갖춘 지속적인 보살핌이 필요한 고령자 커뮤니티의 건설이 필요하다.

#### 5) 도심의 상업기능재생을 위한 정책 강화

상업기능은 거주자의 생활편익을 높일 뿐만 아니라 통근자나 여행자 등 외래인의 소비활동을 통해서 외부로부터 소득을 가져오기 때문에, 상업기능을 재생하는 것은 중심시가지의 발전시키거나 재생에 커다란 의미를 가지고 있다. 이를 위해 상원을 유치하거나 형성하여야

하며 민간과 지자체가 합동으로 투자기관을 설립하여 추진할 필요가 있다. 미국의 경우 CRM(Centralized Retail Management)라는 집중소매관리수법을 통해 중심부에 보행자중심의 전문성을 가진 쇼핑몰을 조성하여 관리해가는 방식이다. 현재의 성안길이 이러한 기본성격을 가지고 있으나 각 건물단위의 상업활동이 이루어지는 것이 아니라, 전문적인 회사(Town Management Organization)에 의해 건설 및 관리가 되어 체계적이면서 하나의 단위로 구성이 되어 현재와 같은 공동화에 대체할 수 있는 방안으로 검토할 수 있다. 여기에는 부동산소유자, 점포주, 지자체 등으로 구성되며 주요활동으로는 도심의 안전유지, 도로 및 보도 등의 청소·보수, 가로등의 설치·관리, 쓰레기 수집과 같은 미시적 측면은 물론 도심지 상업활동에 관한 마케팅과 최적의 테넌트 구성을 위한 노력이 포함된다.

또 다른 상업기능강화를 위한 방법으로 업무개선지구제도(BID:Business Improvement District)의 도입을 검토할 필요가 있다. BID는 도심의 일정지구를 대상으로 지역내 부동산소유자 대다수의 동의를 얻은 뒤, 그 지구의 부동산에 대하여 건축연면적 또는 자산가치에 일정비율 부담금을 부과하여 상업활동의 활성화에 필요한 재원을 조달하게 하는 제도이다.

## 6. 지역별 재생전략 및 구상

### 6.1 충북도시의 공통 도시재생전략

#### 1) 지역특성을 고려한 이미지의 설정

도시재생의 성공사례지역을 보면 천편일률적인 개발계획이나 단순히 규모나 경제력에 의존하기보다는 도시를 활성화하기 위한 거시적 차원에서 출발하여 도시공간구성의 창조적 아이디어에 의해 이룩된 것을 볼 수가 있다. 역사와 문화 혹은 지역의 지리적인 특성을 활용하여 장기적 로드맵속에 단기적 사업들로 구성되어 있음을 알 수 있다. 이를 위해 교육, 상업, 레저, 산업 등 분명한 도시이미지의 구축이 필요하며 이를 위해 청주시의 직지문화, 충주의 수변이미지 그리고 제천의 한방 및 경관도로이미지설정이 필요하다.

#### 2) 도심으로의 접근성 제고

도심으로의 접근도로에 대한 일체적 정비를 통해 효율적인 교통소통방안을 도출하고, 도심 내부의 도로체계 정비 및 교통운행체계를 개선하여 차량접근이 용이하도록 개선하고, 도심 방문자의 차량에 대해서는 충분한 주차공간을 확충하고 편리하고 쉽게 목적지까지 도달할 수 있도록 안내체계를 확립한다. 만약 주차공간의 확보가 여의치 않을 경우 도심근처 혹은 주변의 공간을 이용하여 주차시설로 확보하며, 이곳과 도심을 연결하는 다양한 형태의 이동체계를 구축한다. 이를 위한 환승체계의 구성이 필요하며 가능하면 모노레일과 같은 신교통수단을 구상한다. 또한 시내버스의 노선조정을 통해 도심통과 동선을 최소화하고 연접지역으로의 체계를 정비하여 도심은 보행중심으로 구성하고 버스간 연계체계를 확립한다. 지역의 열악한 버스운영환경을 고려하여 주변지역과 협의를 통한 공영버스사업체계로의 전환을 모색하거나 지방자치단체의 보조금제도를 활용한 공공성이 강화된 노선의 설정이 필요하다.

### 3) 재래시장의 활성화

육거리시장을 비롯한 도심의 재래시장이 현대화의 진행으로 예전의 모습까지는 아니지만 시설의 확충과 상품권의 발행 등 지속적인 사업개선으로 많이 회복의 단계로 들어선 것으로 판단된다. 하지만 극히 일부를 제외한 소규모의 재래시장은 아직도 열악한 사업환경과 비효율적인 운영방식으로 인해 경쟁력을 잃어가고 있고 심지어는 도시환경의 질적 하락을 유도하는 주된 요인으로 작용하고 있다. 따라서 도심의 재래시장간의 연계체계를 더욱 강화하여 단일 통화권이나 영역권을 형성하고, 재래시장간의 경쟁에서 탈피하여 차별적이고 특화된 시장으로 자리매김이 필요하다. 또한 상품의 판매 뿐 만 아니라 다양한 도시활동을 공유할 수 있는 매개공간으로 조성하기 위해, 휴게공간 및 문화활동공간을 확보해 나가고 적극 이를 활용하는 방안을 모색할 필요가 있다.

### 4) 상가활성화

현재 산재해 있는 전문상가들이 이미지나 시설이 현대적 개념에서 뒤떨어져 경쟁력을 잃고 있기 때문에 이에 대한 전반적인 검토가 필요할 실정이다. 도심에서 중요한 연결통로이면서 의류상가의 역할을 담당하고 있는 대현지하상가의 경우, 업종의 고착화와 사업시설의 낙후, 그리고 특화의 실패로 예전의 활기찬 상권을 형성하고 있지 못한 것이 대표적인 상황이다. 이는 전체적인 상가이미지에 대한 개선의 실패뿐 만 아니라 개별적인 개선이나 정비가 이루어지지 못한 결과로 파악된다. 따라서 이러한 전문상가의 경우 개별적이거나 집단적 건축물의 특이성도 상업의 활성화에 필요하지만, 그것보다 우선적인 것은 지역적인 특화이미지의 홍보와 인식전달이 필요하다. 따라서 전문상가들을 중심으로 다양한 특화거리의 개발이 필요하고, 해당주민들의 자발적인 참여를 유도하여 유기적 관계 속에 변해가는 모습을 지속적으로 보여주는 것이 중요하다. 이런 특화거리조성을 위해서 필요한 하드웨어 및 소프트웨어적 지원방안을 모색하고 민과 관이 함께 협조하여 조성 및 관리할 수 있는 운영체계를 확립하고 추진계획의 수립이 필요하다.

### 5) 도심 활동인구를 위한 시설정비

현재는 기존 도심이 상품구매에 대한 상업기능이 위주로 인식되었으나, 도심에 산재해 있는 이전부지를 적극 활용하여 문화활동공간을 조성하여, 상품구매뿐만 아니라 다양한 문화활동을 즐길 수 있는 도심으로 조성함으로써 이곳으로 더 많은 시민이 올 수 있도록 하고, 상가 지역 또한 시민이 걷기에 편리하도록 보도처리, 가로시설물정비 등과 더불어 휴게공간을 조성함으로써 편하게 접근할 수 있는 공간으로 만들어 갈 필요가 있다. 이를 위해서 현재 지정되어있는 보행자전용도로를 지속적으로 확충을 하며, 특히 주변의 대규모 공공공간이나 시설과 직접적인 연결체계를 갖추어 더욱 강한 흡인력은 물론 접근성을 제고하고 편리한 동선체계의 구축이 필요하다. 특히 도심의 기반시설의 낙후와 협소함으로 인해 경쟁력을 상실하고 있기 때문에 이에 대한 다른 시각이 필요하다. 예를 들어 도로변 상점들의 도로점용부분에 대한 자체적이고 혹은 행정적인 지도를 통해 보행성을 확보하고, 이를 통해 자연스런 구매활동이 일어날 수 있도록 환경의 조성이 필요하다.

## 6.2 청주

- 1) 성안길 로데오거리 확장 및 특화거리조성
  - 지역주민을 중심으로 현재 로데오거리를 추가 확장계획을 추진
  - 민관협력사업으로 특화거리조성사업과 성안길 재생사업으로 추진
- 2) 청주 육거리시장 명품재래시장 조성사업
  - 주차장 추가 확보 사업과 이벤트전시를 위한 외부공공간확충 및 특성화 추진
  - 전자상거래시스템의 구축
- 3) 대성로 청소년거리조성
  - 기존의 학교들을 중심으로 교육관련시설을 개방
  - 학원시설(교육종합시설) 및 문화시설 등 청소년관련시설로 유도
  - 지구종합재생계획 수립필요
- 4) 철당간 명소화 작업
  - 공연 및 전시시설의 강화
  - 도시역사상징물의 보전
- 5) 노인복지센터 건립사업
  - 상당공원이나 중앙공원인근 복지센터건립을 통한 공공공간 확보
  - 기존의 동선량과 청소년활동을 고려한 계층간 조화로운 확보
  - 대토를 통한 사업추진 가능
- 6) 청주 도심 공공시설 외부공간 개선사업
  - 방치되거나 독립된 공공시설외부공간(도청, 시청, 군청 등) 활용방안 모색
  - 주민활용도 및 공공공간 기능의 강화
- 7) 청주기계공고부지 활용한 복합문화시설조성
  - 교육시설이전계획을 통한 지상부분 복합문화센터
  - 무심천변 주차장복원을 대비한 지하주차장의 건설
  - 개발 및 추진계획수립의 필요
- 8) (구)태평양사옥을 활용한 청주무역센터조성
  - KOEX가 아닌 CJEX 건설
  - 상공회의소의 활용 및 업무시설의 확보
  - 상당공원과 오버브리지를 통한 도시중심공간형성과 상징성부각가능(대현지하상가활성화 기여 혹은 직접 연계하여 상권형성)
- 9) 북부시외버스터미널 조성
  - 청주북부의 교통 및 상업중심지의 활용
  - 민간투자사업으로 진행가능
- 10) 청주도심 재생과 활성화 기본계획수립
  - 청주 구도심지역만 국한하여 상세계획의 수립(마산, 서울사례 참고)
  - 도시발전 과정상의 문제점 파악분석 및 이상적 도시구조모델 제시
  - 사회·경제·물리적인 특성 및 인구감소·경제침체 제원인 분석
  - 국내외 도시활성화의 시너지 효과 및 도시계획·주택 관련 개발여건 잠재력 분석
  - 대상지의 특성에 따른 상업·주거·업무기능별 정비의 목표 및 특성화 방안 설정



- 건폐율·용적률·높이에 관한 밀도 계획
- 지방행정의 과제, 인력체계구축 등 행정계획, 수요예측 및 재정투자 방안
- 정비목표별 정비전략 및 도심활성화를 위한 마스트플랜 수립

#### 11) 무심천 숲조성

- 무심천변 도시주거환경정비구역내 경관지구, 미관지구, 최고고도지구 등을 이용하여 일정한 면적의 수변공원이나 공공공간을 선적으로 조성
- 무심천변 기존의 보행 및 자전거 도로와 연계하여 조성

#### 12) 테마거리 조성

- 성안길, 중앙로, 육거리 시장로를 테마거리로 선정하여 특색있는 가로 조성
- 동-서 방향의 양방향 도로를 일방통행으로 조성하여 커뮤니티 도로 개설

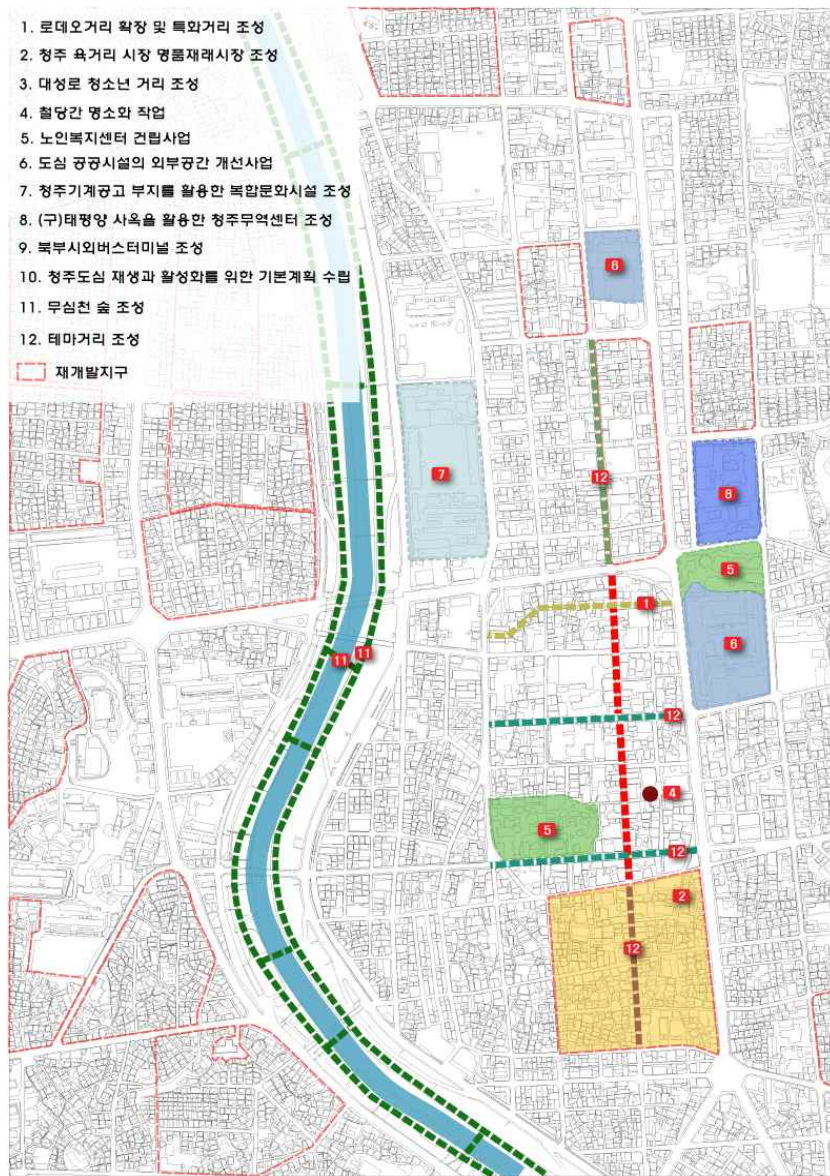


그림2: 청주 도시재생 구상도

### 6.3 충주

- 1) 충주천 정비 계획
  - 충주 교현천 주변의 상업시설 정비
  - 천변에 녹지 및 공원시설 설치와 접근성의 제고
  - 재래시장 이용객을 위한 문화 예술 공간 제공
- 2) 충주 전체 재래시장(10여개)들의 실태를 조사분석 후 업종전환이나 혹은 재생을 고려한 재래시장 종합 Master Plan 작성과 연차별 추진
  - 공설, 충인, 충의, 현대타운, 중앙시장, 연수시장 텃밭거리 등 난립된 시장정비
  - 개개의 시장의 소규모 특성화와 인근의 시장과 연계한 블록화
  - 특성화된 재래시장을 제외하고 도심거점시설(Urban Anchor Facility) 건설
- 3) 공설, 충인, 충의등 재래시장의 블록별 활성화
  - 블록화된 공간의 Land use, 교통정비, 상점의 특성화, 가로시설정비, 주차타워 신설, 보행자와 차량의 분리등을 고려한 Master Plan 마련 후 예산에 따라 단계적 실행
- 4) 도심 속 작은 공원 조성
  - 인접한 빈(Vacancy)점포를 여럿 모아 open space 마련
  - 이 공간을 예술, 문화, sports, 녹지공간 등 썸지공원으로 활용
- 5) 청녕헌이 있는 관아공원등 역사적 건축물 및 유산을 적극적으로 보존하고 이것들을 활용한 충주 종합 관광계획수립
  - 중원문화의 적극적 복원과 지역이미지 활용
  - 역사문화시설의 가치정도에 따라 보전, 활용, 변형 등으로 개발
  - 역사문화탐방로의 계획과 설치
- 6) 도심내 차량통행량을 줄일 수 있는 방안 강구
  - 시내 중심에 노면전차(Trolley)와 같은 새로운 대중교통수단 도입을 통한 접근성의 향상과 환승체계의 구축
  - 자전거 도로와 같은 그린모드시스템 구축
  - 시내버스 노선 검토 (지원이 이루어지는 면단위만 운행하는 시내버스 운영 제고)
- 7) 불합리한 5일장을 체계적이고 전문적인 Farmer's Market으로 정비
  - 최근 20년 사이 3, 4회 장소를 바뀌어 현재의 천변에 열리고 있지만 이곳은 human scale를 고려치 않고 여러 문제점들이 발생
  - 생산자와 소비자간 직거래를 형성하고 소규모 특성화 시장으로 전환
- 8) 실버 City등 노인생활시설 적극 유치
  - 수안보, 남한강, 5일장, 월악산등 노인 생활에 적합한 주변시설들을 적극 활용할 수 있는 Master Plan 작성과 시범실버타운의 건설
- 9) 남한강 인근에 대단지 고급 전원주택 단지 건설
  - 강주변에 난립하는 주택들에 대한 도시차원의 관리 및 규제
  - 시나 단체에서 적극적으로 대단지 조성하여 강변 경관을 합리적 정비
- 10) 서쪽으로부터 충주진입도로의 상징가로화 추진
  - 도시진입의 상징성 제고와 함께 거점경관가로로 활용(청주의 가로수길의 위상)
  - 예술회관, 택견전수관과 연계가능한 공간활용
  - 중앙분리등의 설치를 통한 경관개선과 사과나무외 다른 식재를 통한 보행성 강화



그림 3: 충주시 도시재생 구상도

## 6.4 제천

- 1) 재래시장 재생현대화 사업
  - 재래시장 특성화를 위한 조사와 기본계획 수립
  - 권역별 전문시장체계로 전환하고 Market Route의 설정
  - 경쟁력이 없는 재래시장은 새로운 기능의 민간개발 유도(혹은 오픈스페이스 조성)
- 2) 주민협정에 의한 골목길 재생사업
  - 전통 도시조직을 보전하고 안전과 재해를 위해 최소한의 도로 확보와 보행중심으로 활용
  - 가구 주변의 도로시설을 정비를 통한 접근성과 통행성의 확보
  - 쌈지공원 등 외부공간 확보를 통한 시범사업의 추진
- 3) 차없는 거리 확장재생사업
  - Car Free Zone의 동서 수변공간까지 확대 추진
  - Terminal Point로써 시설물의 건설 및 친수공간의 조성
  - 구간별 특성화를 통한 지역의 다양한 경험 유도
- 4) 남천교-면동교간 복개사업을 통한 친수공공공간 조성
  - 동서의 수변공간으로 주민유도 시설로 활용
  - 천변상가 정비를 통한 특수목적 상업가로의 조성
  - 실개천을 활용한 테마형 친수공간의 조성
- 5) 제천역 광장 리모델링
  - 의림대로의 Termination으로 도시거점 상징물로 활용
  - 제천 집회의 거점공간으로 활용하기위한 공간변화 필요
  - 도시의 대표적인 상징물 건설
- 6) 의림대로 구간 로터리광장의 재생과 Green Mode System구축
  - 중소도시의 대표적 기반시설구조인 로터리 공간의 재생
  - 가로녹지화와 보행권의 확대
  - 로터리를 둘러싼 건축물들의 경관관리를 통한 상업시설 활성화 유도
- 7) 제천시민회관의 종합문화센터개발
  - 중앙공원과 연계한 제천 중심 옥외공간의 조성
  - 문화를 포함한 복합용도 개발로 도시의 상징건축물로 활용
  - 이벤트사업중심의 문화공간으로 활용
- 8) 중앙공원리모델링 및 야간경관사업
  - 차 없는 거리와 연계하여 야간활동증대를 위한 조명시설 설치
  - 보행네트워크의 중심지역으로 활용
  - 전시와 집회를 위한 공원시설 개선
- 9) 한약약초거리의 조성
  - 한방지구개발계획수립을 통한 단계적 개발로 추진
  - 한약약초의 소규모 전문화된 가로의 육성
  - 한약자료와 치료와 레저를 결합한 복합 한방타운의 건설
- 10) 제천연수타운 건설
  - 거주인구의 확보를 통한 도심유동인구 증가효과
  - 천을 이용한 도심부와 연결 그린모드시스템구축(의림지와 연계도 가능)



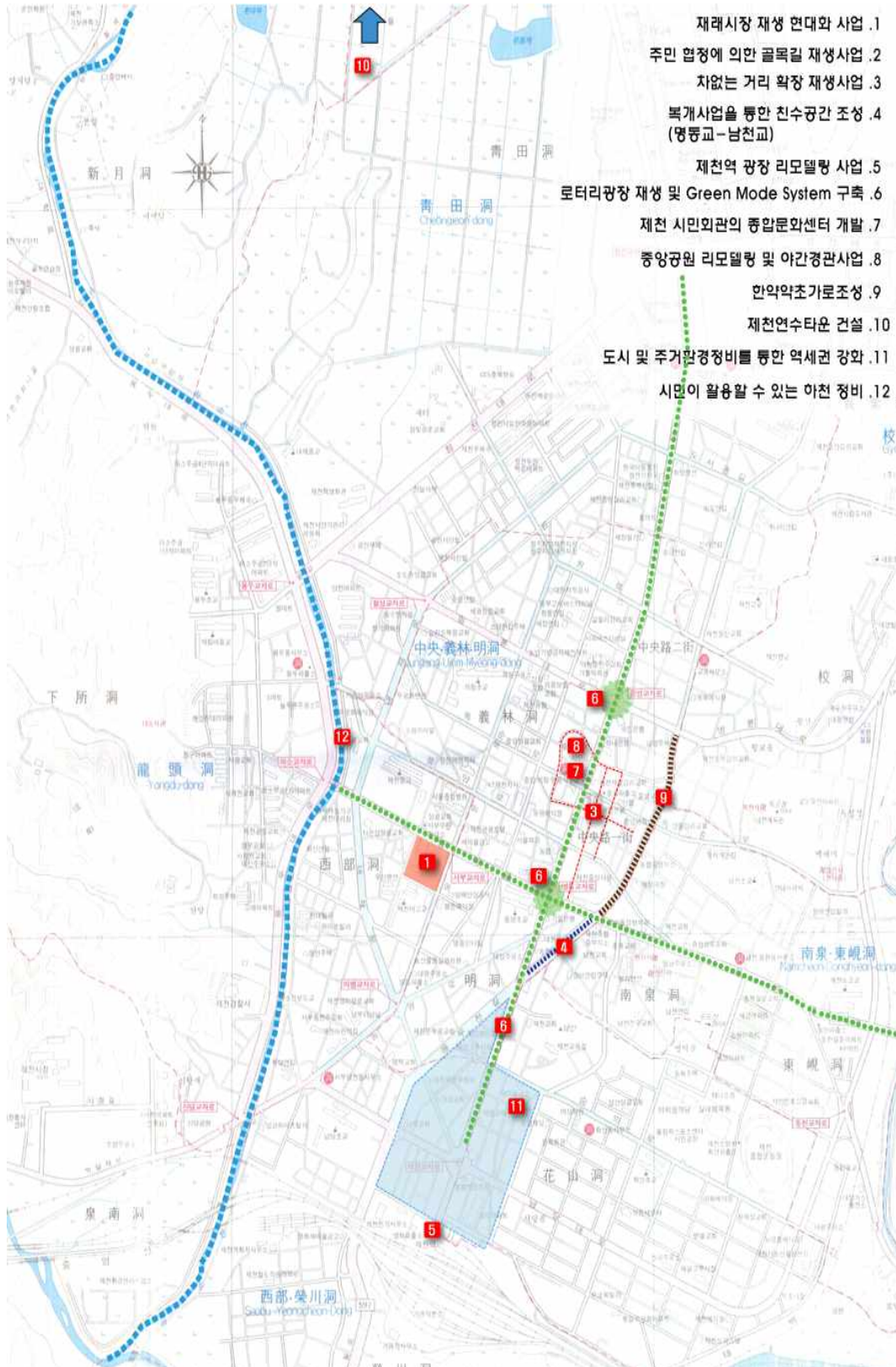


그림 5: 제천시 도시재생 구상도

### 6.5 전략의 종합

충청북도 3개 도시의 도시재생은 우선 도시의 도심공동화 현상에 대한 구체적인 현상과약을 바탕으로 재생방향에 대한 계획수립이 필요하다. 특히 충주나 제천의 경우 법적으로 도시주거환경기본계획수립의 도시규모보다 작기 때문에 체계적인 접근과 대안을 위해 필요하다. 또한 공통적으로 충북의 도시에서 전략적으로 접근하는 방식은 거시적인 측면과 미시적인 측면으로 동시 고려가 필요하다. 우선 거시적인 측면으로는 도시정책적 차원에서 확장과 개발일변도에서 벗어 도시성장관리를 기본으로 하여 압축개발과 도시내 지역개발에 대한 우선순위의 설정이 필요하다. 또한 낙후된 도심이나 도시지역의 가장 큰 무제가 기반시설의 낙후로 인한 접근성의 저하와 불편에 있기 때문에 이에 대한 대책이 필요하다. 이를 위해서는 경제성을 고려하여 Trolley와 같은 새로운 대중교통수단 도입이 필요하다. 미시적인 정책으로는 도시지역의 이미지 설정을 통한 지구별 특성화 사업을 추진전략이 필요하다. 이는 중소도시의 특성상 대규모의 개발이나 재생사업을 추진하기보다는 작지만 전문화되고 특화된 전략추진이 바람직하다. 선진국의 경우 10-20만 도시규모에서 맞춤형산업이나 고부가가치 품목개발을 통한 도시재생전략은 충북지역에서 시급하게 벤치마킹하고 받아드려야 할 부분이다. 또한 도시의 기반시설에 대해서는 기본적으로 단기간에 확충이 될 수 있도록 계획과 전략수립이 필요하다. 충북도시의 도시재생 전략을 종합하면 다음과 같다.

표3: 충북지역 도시재생의 종합전략

거시적 정책	◆ 신개발 프로젝트 지향에서 중심시가 지정비로 도시정책 전환	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시외곽지역의 신개발사업 억제 (단기적 : 인구증가와 연동화)</li> <li>대형점 입지규제와 교외 및 주변지역 시가화 억제</li> </ul>
	◆ 특별용도지구지정	<ul style="list-style-type: none"> <li>기업유치지구, 세제감면</li> </ul>
	◆ 도시교통의 정책전환	<ul style="list-style-type: none"> <li>대중교통(도시철도+버스+보행)에 의한 접근성 제고</li> <li>주변부도심↔기존 도심연결축 강화</li> </ul>
	◆ 도심지역 세력권 내 도시 정비를 통한 성장 촉진	<ul style="list-style-type: none"> <li>주변도시 및 지역과 교통축 강화 및 주변지역 정비로 배후 인구 정착화</li> <li>동서 관통도로 개설</li> </ul>
미시적 정책	◆ 도심지역 이미지(Image) 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>개별 상점 재생, 전문화 및 특화거리 개발, 걷고 싶은 거리 조성</li> </ul>
	◆ 지구별 정비사업 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>환경불량지구 : 민+관, 양호지역 : 민</li> </ul>
	◆ 소프트웨어의 개발과 행·재정지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>거리축제 등</li> <li>유통단계 현대화</li> <li>공동구매, 공동택배제 등의 지원</li> </ul>

## 7. 결론

도시가 확장하고 변해가면서 도시의 일부분은 지속적인 관리와 수정이 수반되는 것이 도시 성장의 이론이다. 이런 관점에서 도시를 유기체라고 명명하기도 한다. 대도시의 경우 경제와 조직의 집중, 그리고 개발기술의 집약으로 도시변화에 대해 능동적이고 발전적으로 대처할 수 있지만 지방의 중소도시는 여러 가지 측면에서 제약을 가질 수밖에 없게 된다.

충북지역의 3개 도시 청주, 충주, 제천의 경우 수위도시인 청주가 가장 도심공동화의 진행정도가 심각한 것을 나타내고, 도시내 지역적 균형이 낮은 것으로 판단된다. 나머지 두 개의 도시의 경우 도심의 쇠퇴기적 현상을 벗어나 공동화로 진입하는 단계로 판단이 되어 진다. 공동화와 쇠퇴기에 대한 문제는 중소도시의 경우 도시의 규모와 경제 관리능력 때문에 큰 차이를 나타내지 않고 있다. 따라서 충북도 차원의 공통적 대안논리와 재생전략의 수립이 필요하다.

우선 정책적으로 충북에서는 현재 시작되어진 새로운 도시나 신개발택지와 같은 외향적 도시개발과 관리구조에서 압축적 개발을 위한 내향적 도시관리정책으로 전환이 필요하다. 이를 위해서 정책 선언과 함께 도시별 도시재생기본계획과 지역별 사업계획의 수립이 필요하다. 법적인 수립대상규모가 아니라하더라도 도시내 균형발전과 도시활성화를 위해 필요하게 된다. 도시재생을 위한 기본전략은 공동화해소를 위한 상주인구유입을 위한 주거지의 건설, 공공문화시설의 입지와 건설을 통한 유동인구의 확대, 재래시장활성화와 권역별특성화를 통한 연계체계의 구축, 거점 외부공간이나 오픈스페이스를 토한 집회공간의 설정, 호기심과 미적 도시경관성제고를 통한 지역유입인구 증대, 그리고 제도적인 인센티브 등이 있다.

이러한 정책기조와 계획바탕으로 충북도시의 재생전략을 구체적으로 살펴보면 첫째, 도시별로 도심내 접근성의 향상을 위해 새로운 공공교통수단의 도입이 필요하다. 도로의 확충은 기존시가지에서는 어렵기 때문에 개인차량의 이동을 억제하고 공공이동을 장려하는 기법이 필요하다. 이를 위해 환승체계의 구축과 주차시설의 추가 설치가 필요하다.

둘째, 중소도시의 공통적인 특징인 전형적 도시공간구조의 재생이다. 이를 위해 골목길을 활용한 도시공간의 활성화는 세계적으로 범용되고 있는 지역성 확립차원에서 필요하다. 최소한의 기반시설확충을 통한 픽처레스크기법의 공간구성은 보행권확보와 경관적 연속성, 그리고 공간적 장소성을 수반할 수 있다. 셋째, 지역의 대표적 상권인 차 없는 거리의 지속적인 확대이다. 충북의 어느 도시이든 대형할인매장의 입점으로 상권의 위축과 외지로 자본 유출은 심각한 지역경제문제로 대두되고 있다. 이를 위한 자생력의 증대를 위해 테마중심의 상권형성이 필요하다. 이러한 관점에서 청주에서 시행하고 있는 성안길의 가로시설보수와 중앙로의 확장, 대현지하상가의 리모델링 그리고 로데오거리의 확장노력은 도심활성화에 크게 기여하고 있다. 넷째, 도시의 상징적 공간이나 시설의 건립추진이다. 작은 도시의 이미지는 작은 것에서부터 출발하여야 한다. 서구의 경쟁력 있는 도시의 경우 30만을 상회하는 도시 규모는 그리 흔하지가 않다. 이는 압축적이고 전문적인 형태개발을 통해 추진되어 왔다. 그리고 마지막으로 창조적 도시의 구현이다. 물리적 환경뿐만 아닌 소프트웨어나 프로그램을 함께 수반한 도시재생을 진행하여야 한다. 이를 위해 주민의 창조성을 결집할 수 있는 지원 및 관리체계가 필수적이며 이를 활용한 도시특성에 맞는 지식이나 문화산업이 필요하다. 이는 대량생산중심에서 탈피하여 소량과 맞춤형의 상업활동이 필요하다. 이태리 볼로그나, 일본의 오르골생산지역, 미국 피츠버그 도심재생 등은 몇 개의 전문화된 상권으로 도심을 재생시킨 성공적인 사례이다.

## 참고문헌

- 김선범(1997) 도시공간론. 울산대학교 출판부.
- 박재홍(1998) 울산시의 도시화 특성에 관한 연구.
- 김광우(역자), 중심시가지활성화, 전남대학교출판부 2002.
- 김호중(2002) 청주 부도심의 형성실태와 특성, 충북대학교 도시계획 및 설계학전공 석사학위논문.
- 대한주택공사(2001), 도심 노후지역 활성화 방안과 공공의 역할.
- 대전광역시(1994) 대전시 도심재개발 기본계획.
- 대한국토·도시계획학회 편저(1992) 도시계획론, 형설출판사.
- 박병호(2006)청주를 위한 도심재생전략, 충북대학교 건설기술연구소 논문집
- 윤인숙 역(1998) 성장관리와 공공계획, 경기개발연구원.
- 이양재외 3인(1996) 서울시 성장관리기법의 도입에 관한 연구, 서울시정개발연구원.
- 천안시, 충남발전연구원(2000) 천안시 기존도심 공동화에 따른 활성화방안
- 청주시(2006), 2010 청주 도시주거환경정비기본계획: 도심기능의 활성화 및 도심공동화 방지방안
- 청주시(2006) 도시기본계획
- 충대학교 지역개발연구소·대전도시건축연구재단(1999) 도심활성화 : 새로운 천년의 모색.
- 충남대학교 지역개발연구소·대전도시건축연구재단(1998) 도심 공동화 현상과 도심 재개발.
- 한국지역개발학회(2002), 도시성장관리의 과제와 방향.
- 청주시. 각년도. 『청주통계연보』
- 충청북도(2001) 청주권 광역도시계획, 충북개발연구원
- 충청북도.(2000) 제3차 충청북도 종합계획(안): 충북 CHANGE 21,. 충북개발연구원.
- 충청북도. (2001). 청주권 광역도시계획,. 충북개발연구원
- 황재훈(2004) 청주시 도시공간 재구성 및 활성화 방안, 청주상공회의소주최 학술세미나
- 황재훈(2007) 창조도시로서 도시설계전략, 창조도시 대전만들기 워크샵
- 황희연. (1999). “청주시 도시화 과정과 전망”. 『제2회 충북학연구소 심포지움 : 청주50년, 현재 그리고 미래』, 충북학연구소.
- 황희연(2000). 문화+시민, 청주, 도서출판 예원사,

Ian Colquhoun, "Urban Regeneration: An International Perspective," B.T. Batsford Ltd., London, 1995

Peter Roberts & Hugh Sykes(Ed.) "Urban Regeneration: A Handbook," Sage Publications, London, 2000

Jim Berry, Stanley McGreal, Bill Deddis, "Urban Regeneration: Property Investment and Development, E & FN Spon, London, 1993

Final Report of the Urban Task Force, "Towards an Urban Renaissance," Department of Environment, London, 1999

Katie Williams, Elizabeth Burton and Mike Jenks(Ed.) " Achieving Sustainable Urban Form," E & FN Spon, London, 2000

Katie Williams, Elizabeth Burton and Mike Jenks(Ed.) " The Compact City: A Sustainable Urban Form?" E & FN Spon, London, 1996

Steven Tiesdell, Taner Oc, Tim Heath, "Revitalizing Historic Urban Quarters," Architectural Press, London, 1996

Hildebrand Frey, "Designing the City," E & FN Spon, London, 1999