

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 산업혁명이후 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.

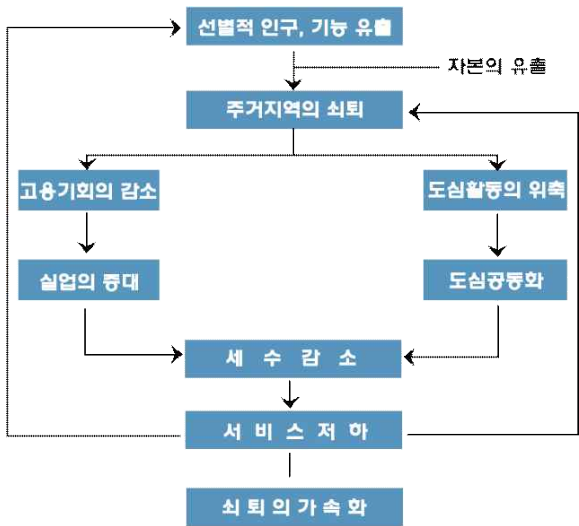


그림1: 도심공동화의 과정: 남영우(1998.12), “도심재개발을 위한 연계 정책연구”, 「국토계획」 제33권6호

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 기반시설비용으로 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.¹⁶⁾ 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.¹⁷⁾

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

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 재할당¹⁸⁾ 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.¹⁹⁾ 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 활동성장
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 특성²⁰⁾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 구분을 할 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 커뮤니티 도로 조성)과 Network재생(미국 보스턴의 역사탐방로 등 떨어진 시설간의 연결을 목적으로 대중교통 활성화 및 연계축을 조성하는 재생)으로 나눌 수가 있다.

오스트리아 케른트너	보스턴 역사트레일
	

■ 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 유지하기 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 유휴지에 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 부동산 소유자 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

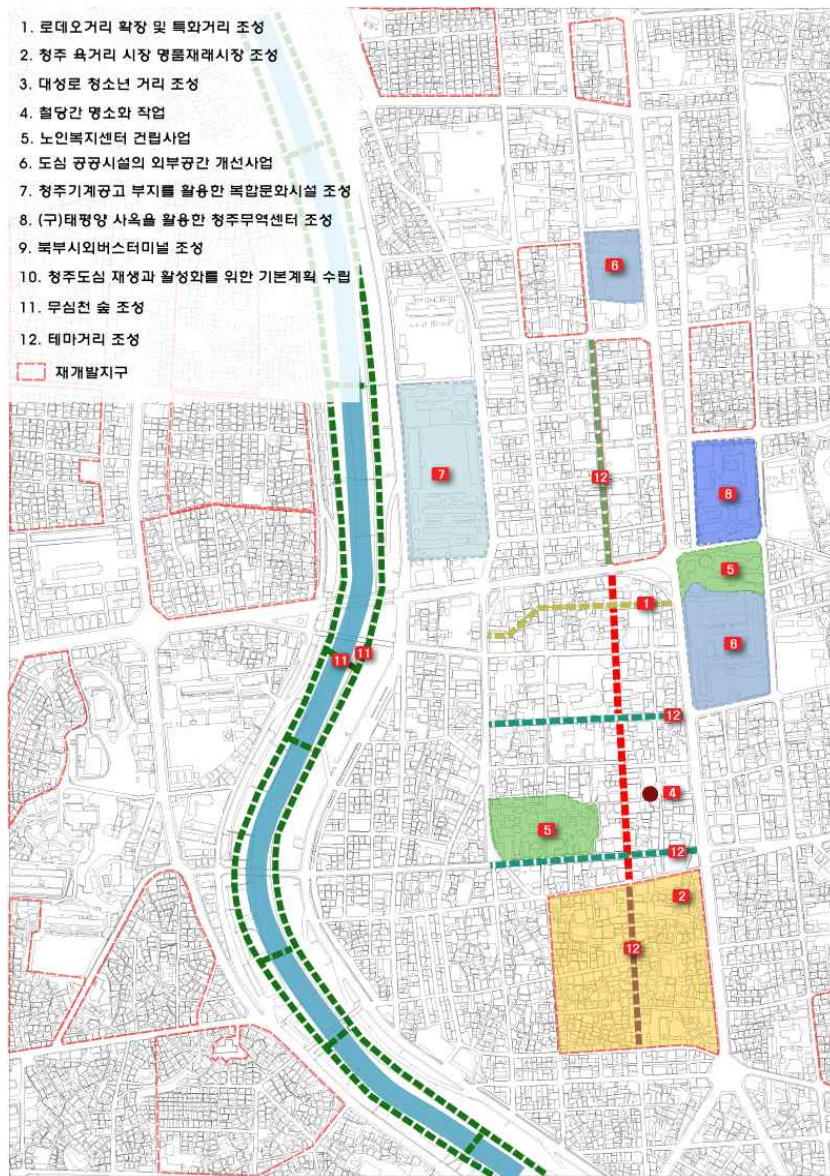


그림2: 청주 도시재생 구상도

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

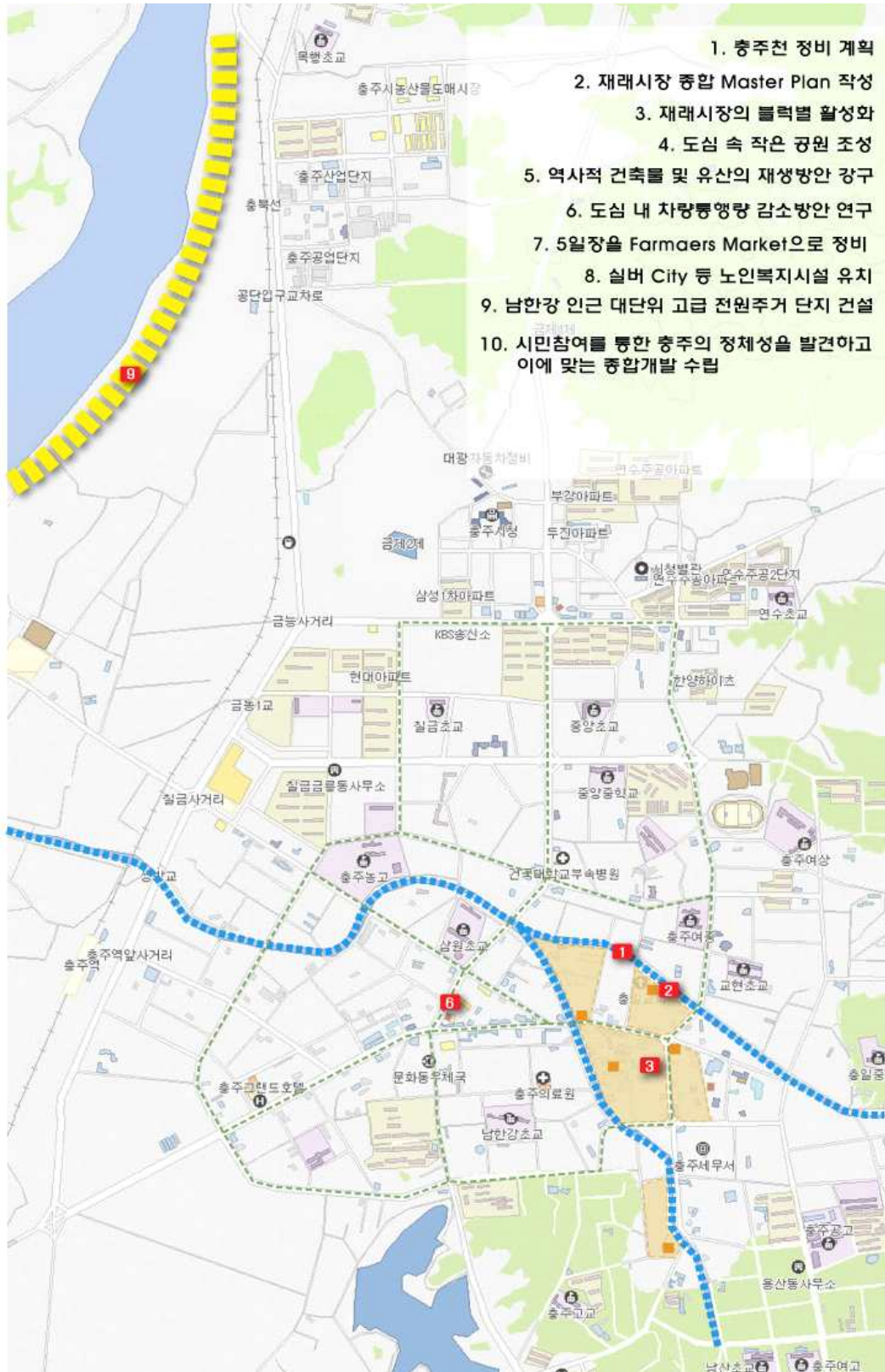


그림 3: 충주시 도시재생 구상도

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)

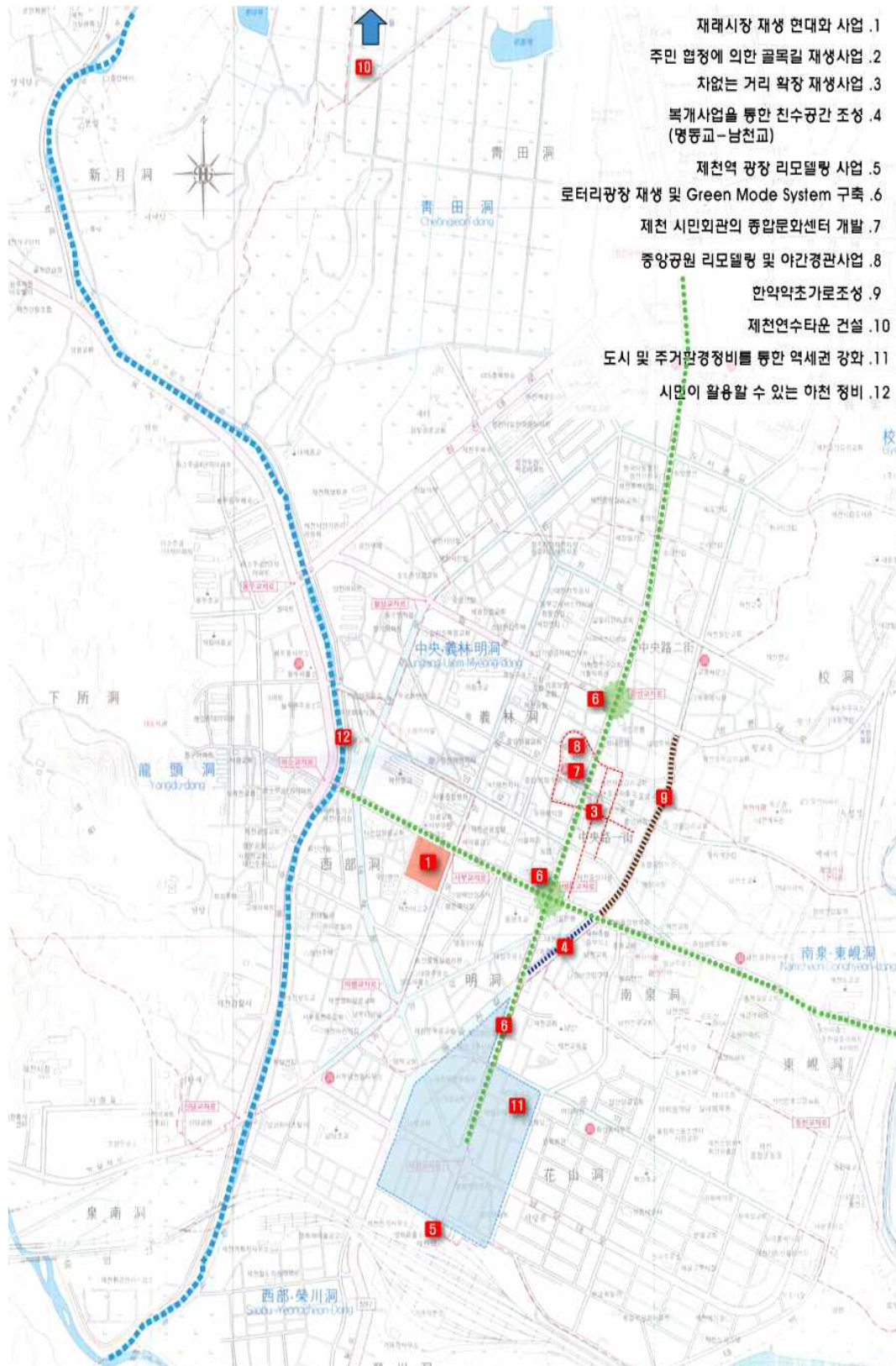


그림 5: 제천시 도시재생 구상도

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

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 충청도 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 볼로냐, 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(역저), 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