

국토연 2003-11

[View metadata, citation and similar papers at core.ac.uk](#)

provided by K

지방대도시 도심의 기능활성화와 쾌적성제고 방안
A Study on the Revitalization of Activities and the Amenities in Urban Center

●
계기석 · 김형진



연구진

연구책임 계기석 연구위원

연구반 김형진 연구원

- 연구심의위원(원내) 김용웅 부원장(주심)
김현식 지역도시연구실장
박재길 연구위원
이용우 연구위원
- 연구심의위원(원외) 김병수 건설교통부 도시관리과장
전영옥 삼성경제연구소 수석연구원
- 연구협의(자문)위원 김승환 동아대학교 도시계획·조경학부 교수

발 간 사

도심은 도시의 발전과정에서 최초로 발생한 중심지역이자, 역사의 흐름과 함께 사람의 도시활동이 가장 많이 누적된 공간이다. 따라서 도시에서 가장 중요한 기능이 밀집하게 되고 사람들의 만남과 접촉을 가장 많이 유발하는 도시공간이라고 할 수 있다.

그러나 도시의 규모와 기능이 지속적으로 성장하면서 도심의 역할에 많은 변화를 가져오게 된다. 도시의 외곽지역이나 부도심 등의 개발에 따라 도심에 입지 하던 특정기능들이 외곽으로 분산되고, 이는 도심의 상주인구의 동반유출을 가져오게 된다. 결국 도심의 공동화현상 또는 도심쇠퇴 등 문제를 야기하고 기존 도심의 위상과 정체성을 약화시킨다.

최근 도심의 이러한 문제에 대처하기 위한 도심활성화 연구가 국내·외에서 활발히 이루어지고 있다. 특히, 도시의 외연적 확산에 급급해온 우리나라 지방대 도시의 경우 현재 또는 앞으로 닥쳐올 도심문제에 대한 적극적인 대응방안의 마련이 필요하다고 여겨진다. 또한 그 동안 도심의 문제를 주로 물리적 재개발 위주로 다뤄왔던 정책과 발상으로부터 도심의 산업, 사회, 문화 등을 포괄하는 종합적인 관점에서의 전환이 필요한 시점이기도 하다.

이러한 시대적 상황에 부응하여 본 연구에서는 도심의 문제에 대응하기 위한 방안으로 기능 활성화와 쾌적성 제고를 제시하고 있다. 즉, 도심에 적합한 기능을 재생·강화하여 전체 도시의 기능적 균형을 도모하고 도심공간에서의 쾌적성을 향상시킴으로써 궁극적으로는 도심의 정체성을 높일 수 있을 것이다. 아울러

이러한 도심의 위상 제고는 지방대도시들이 갖고 있는 개성과 독특한 특성의 개발과 연계되어 도시전체의 경쟁력을 높이는데 기여하리라고 본다.

본 연구는 도심의 기능활성화와 쾌적성제고가 무엇을 의미하며, 이를 위한 구체적 실천요소와 정책방향을 어떻게 설정할 것인가를 제시하고 있다. 또한 지방대도시의 유형별로 각 도심의 상황에 맞는 발전전략을 모색하였다. 이러한 연구는 향후 지방대도시가 처한 다양한 도심의 문제를 해결할 수 있는 방안 모색의 기초가 될 것으로 생각한다. 끝으로 이 연구를 성실히 수행해온 계기석 연구위원, 김형진 연구원 등 연구진과 연구심의회와 원고검토를 통해 좋은 의견을 개진해 준 원내·외 연구심의위원 및 연구자문위원 여러분께 심심한 감사의 말씀을 드린다.

2003년 12월

국토연구원장 이 규 방

서 문

도심은 하나의 도시에서 가장 핵심적인 기능을 수행하는 중심공간이다. 가장 오랜 역사를 가지고 다양한 활동과 행위가 이루어지는 지역이다. 그래서 도심의 성장과 쇠퇴에 따라 직접적으로 도시전체의 흥망이 영향을 받는다.

최근 수십 년 간 급속한 도시화의 물결 속에서 우리나라의 도시들은 도시용지 수요를 충족하기 위한 시가지 외연부의 확장에 몰두하여왔다. 이에 따라 양적인 도시용지수요는 어느 정도 충족되었지만 도시기능의 불균형적 배분이나 도시공간구조의 왜곡을 초래함으로써 새로운 도시문제를 안게 되었다. 이의 대표적인 것이 도심의 쇠퇴이다.

정보통신이나 교통수단이 고도로 발달하면 도심의 쇠퇴는 어느 정도 불가피한 현상일 수도 있다. 도시생활에 있어서 장소나 시간에 대한 의존도가 종전보다 크게 저하되고 외곽지역에의 접근도도 향상되기 때문이다. 그러나 이러한 정보화나 교통수단의 발전 이외에도 도시의 고유한 도시정책, 도시계획, 도시개발사업, 도시공간구조의 변화 등에 기인하여 도심이 쇠퇴하는 경우가 많다. 시가지의 확산으로 인한 도심쇠퇴는 기능적인 측면의 개선에 의하여 재활성화 될 수 있으나 정보통신수단의 발달로 인한 도심쇠퇴는 기능적인 측면 이외에 또 다른 측면의 접근, 즉 쾌적성, 매력도 등과 같은 비기능적인 측면의 개선이 필요한 것이다.

그 동안 우리나라에서 도심쇠퇴에 대처하여왔던 방식은 주로 노후·불량한 건축물을 철거하고 새로운 건축물로 대체하는 철거재개발사업이었다. 철거재개발사업은 기존 노후건축물을 철거하고 새로운 건축물로 대체하였지만 도심기능의

단순화를 초래하고 도심공간의 쾌적성 향상에는 크게 기여하지 못하였다. 그러므로 도심쇠퇴를 개선하기 위해서는 도심전체의 관점에서 보다 종합적으로 접근하는 것이 필요한 상황이다.

이 연구는 이러한 배경에서 구상되었다. 이 연구에서는 도심지역이 쇠퇴하지 않고 활력을 유지하기 위해서는 도심기능의 활성화와 도심공간의 쾌적성(amenity)제고라는 두 가지 측면을 동시에 종합적으로 고려하는 것이 바람직하다고 판단하였다. 도심기능의 활성화를 위해서는 도심이 보다 명백한 다양성, 중심성, 상징성, 교류성을 갖춘 공간이 되어야 하고 도심공간의 쾌적성확보는 편리성, 환경성, 심미성, 문화성을 추구함에 의하여 이루어질 것이라는 전제 하에서 도심의 재생을 위한 기본방향과 시행전략을 검토하였다. 도시들은 각각의 고유한 여건을 가지고 있으므로 모든 도시에 공통적으로 적용되는 도심활성화 방향과 전략의 강구는 불가능하다. 도시들을 유형화하고 유형별 특성에 부합되는 전략을 제시하고자 하였다.

그렇게 함으로써 도심지역이 정보화, 세계화, 지방화, 생활수준의 획기적 향상이라는 시대적 변화상황에 부합되면서 앞으로 지속적으로 해당 도시의 발전을 선도하고 나아가 주변지역들을 포함한 광역적 거점 역할을 할 수 있도록 함이 본 연구의 기본목적이다.

이 연구는 도심재개발이라는 종래의 도심정비수단에 의존하던 도심활성화사업이 보다 다양한 관점에서 접근하여야 한다는 논리와 방향을 설정하였다는데서 의의가 있다고 생각한다. 끝으로 이 연구의 성공적 완수를 위하여 여러 가지의 조언과 질책을 하여준 원·내외 연구심의위원과 연구자문위원들에게 진심으로 깊은 감사의 말씀을 드린다.

2003년 12월
계기석 연구위원

요 약

최근 일부 지방대도시에서 도심의 쇠퇴가 심화됨에 따라 도시전체의 발전을 저해한다고 하여 새로운 논란거리가 되고 있다. 지금까지 우리나라 도시는 급속한 도시화로 인하여 늘 팽창하고 확대되는 것으로 인식하였고 이를 위한 정책적인 노력이 경주되어왔기 때문에 도심의 쇠퇴는 문제가 되지 않은 상황이었다. 도시를 대상으로 하는 정책적 수단은 도심재개발사업이 유일한데 이것은 도시의 쇠퇴방지 또는 재생보다는 도심공간의 토지이용 효율성이 주목적이었다.

도심은 도시내에서 가장 다양하고 최상위의 활동이 이루어지는 중심지역이다. 정보화사회가 진전되고 세계화와 지방화가 동시에 이루어지고 있는 상황에서 도시가 차지하는 위상은 종전과 다른 양상을 보이고 있다. 그러므로 도심재개발이라는 제도적 수단만으로 도시의 쇠퇴에 대응하기에는 적절하지 않다고 할 수 있다. 보다 종합적인 관점에서 새로운 시대적 상황의 반영이 필요한 것이다.

서론

이 연구는 우리나라 지방대도시 도심쇠퇴의 양상과 원인에 입각하여 도시의 쇠퇴를 개선할 수 있는 방안과 전략을 기능의 활성화와 쾌적성의 제고라는 관점에서 모색함으로써 도심지역이 지속적으로 해당 도시발전의 선도적 역할을 할 수 있도록 함이 목적이다.

연구의 내용은 크게 네 가지로 나뉜다. 첫째는 기존의 도심연구를 통하여 도심

지역의 기능과 변화에 대한 이론적인 검토를 하고 도심쇠퇴방지를 위한 기능활성화와 쾌적성제고의 복합적 고려의 논리적인 근거를 모색한다. 둘째는 우리나라 지방대도시 도심쇠퇴의 실상에 대하여 분석하고 도심에 대한 주민의식 및 행태를 조사하여 도심쇠퇴의 원인을 종합한다. 셋째는 개선방안의 제시를 위한 추가적인 분석으로서 국내의 관련제도와 사례를 분석하여 시사점을 도출한다. 넷째는 도심쇠퇴방지의 기본방향과 전략의 제시로서 주제별(기능활성화 및 쾌적성제고), 도시유형별로 시행방안, 개선전략 등을 구체화하는 한편 이러한 방안들을 실현하기 위한 제도적 수단을 검토한다.

연구의 공간적 범위는 인구 50만 명 이상의 지방대도시와 인구 50만 명 이상의 도시가 없는 도에서는 해당 도의 수위도시 등으로 하였다. 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 수원, 안양, 청주, 전주, 포항, 춘천, 여수, 천안, 마산, 제주 등 총 16개 도시가 이에 해당된다. 시간적 범위는 도심쇠퇴가 가시화되기 시작한 1980년대 중반부터 최근까지로 하였다. 연구방법에 대해서는 도심성장 및 쇠퇴이론, 도심쇠퇴방지를 위한 접근논리 등은 기존문헌과 선행연구를 통하여 검토하였고, 지방대도시의 도심쇠퇴양상은 통계자료를 활용하여 파악하였다. 특히 설문조사를 실시하여 주민의식과 행태 그리고 도시별 도심의 기능성과 쾌적성 수준을 평가하였다.

도심지역의 기능과 변화이론

도심지역(urban center)은 도시 내에서 대체로 지리적 중심지이며 중심성이 가장 높은 기능들이 집적해 있는 지역이다. 도심지역은 고도의 중심상업·업무기능이 집적해 있는 도심중핵부(core)와 지원기능을 갖는 도심주변부(frame)로 구성된다. 도시는 도심인구, 비도심인구 및 전체인구 사이의 상대적 변화양상에 따라 도시화, 교외화, 탈도시화, 재도시화의 단계를 거치며 변화한다. 도심지역은 이 중에서 교외화나 탈도시화의 단계에서 인구가 감소하거나 정체하여 교외지역에 비해 쇠퇴하게 된다. 현재 우리나라의 대도시들은 대체로 도시전체의 인구는 증

가하는 가운데 비도심지역의 인구증가현상이 도심보다 현저히 높은 양상을 보임으로 교외화 단계에 있다고 할 수 있다.

앞으로 정보화, 지방화, 세계화 및 생활수준의 향상이 가속화될 것으로 전망된다. 이러한 요인에 의하여 도시내에서 탈집중화와 재집중화가 동시에 나타나는 동시에 도시간 글로벌 경쟁이 심화될 전망이다. 탈집중화 때문에 주변지역이 새롭게 구축되는 한편 재집중화 때문에 도심지역의 세계화가 촉진된다.

도심지역도 도시발전패러다임의 변화에 따라 새로운 발전방향을 설정하지 않으면 안될 것이다. 도심지역이 지속적으로 구심력을 유지하기 위해서는 우선 변화하는 도심기능을 파악하여 이러한 기능을 활성화하는 것이 필요하다. 후기산업사회에서는 도심의 기능적 측면뿐만 아니라 도심지역의 쾌적성(어메니티)도 중요한 의미를 갖는다. 도심기능의 활성화와 아울러 도심의 쾌적성 증대는 도심 쇠퇴방지의 근본적인 전략인 것이다.

기능의 활성화와 쾌적성의 제고를 위해서는 각각의 특징적 요소를 개념화하고 이를 적극적으로 육성하는 것이 필요하다. 기능의 활성화를 위해서는 다양성·중심성·상징성·교류성을, 쾌적성의 제고를 위해서는 편리성·환경성·심미성·문화성을 특징적 요소이자 실천과제로 선정하였다.

도심지역 변화의 양상과 원인

1960년대부터 도시화와 산업화의 진전에 따라 우리나라 지방대도시의 인구와 시가지 전체는 급성장해왔지만 이에 비해 도심의 변화는 긍정적이지 못하다. 첫째, 지방대도시 도심이 겪고 있는 주요 쇠퇴양상은 인구의 감소현상이다. 부산, 대구, 인천, 광주, 대전 등 주요 지방대도시의 경우 최근 20년 간 도심상주인구가 큰 폭으로 감소하고 있는데, 시 전체인구가 증가추세라는 점을 감안할 때 도심의 인구비중이 더욱 낮아지고 있는 실정이다. 또한 도심의 노령인구비중이 상대적으로 높아지고 있는 점도 인구구조상의 문제점으로 보인다. 둘째, 건축물 및 기반시설의 노후화 현상으로서 도심의 인구감소 및 기능적 쇠퇴에 따라 물리적 기

반의 불량화와 수급 부조화를 촉진하게 되었다. 실제로 지방대도시의 도심 내 도시계획시설의 미집행 비율이 높고, 도시개발정책에 있어서도 도심의 상대적 소외현상이 뚜렷하게 보이고 있다. 셋째, 상업·업무활동의 감소현상을 들 수 있다. 도시활동을 나타내는 주간인구의 감소가 지속되고 있고 경제활동이 중요한 비중을 차지하는 도심의 사업체수도 감소하면서 도심의 공시지가가 부분적으로 하락하는 결과를 가져오고 도심이 해당되는 자치구의 재정자립도도 약해질 수밖에 없다.

설문조사를 통하여 도심지역 변화에 대한 주민의식과 행태 그리고 도시별 도심의 기능성과 쾌적성 수준을 평가하였다. 조사결과를 보면 우선 도시에 대한 이미지는 부산, 제주, 여수, 청주, 수원이 양호하였으나 춘천, 인천, 천안, 마산 등은 부정적인 이미지를 갖고 있다. 긍정적인 이미지를 갖는 이유로는 ‘쇼핑과 만남의 장소로 적합함’, ‘교통이 편리함’ 등이 가장 많았으며 부정적인 이미지를 갖는 이유는 ‘건물들이 노후함’, ‘교통이 불편함’을 지적함으로써 교통에 대해서는 양면적인 특성을 갖고 있음을 알 수 있다. 도심의 쇠퇴라고 여겨지는 현상으로는 기반시설의 노후화, 상점의 감소 등을 가장 많이 응답하였으며 그 원인으로는 시 외곽의 과도한 신시가지 개발을 으뜸으로 생각하고 있다. 도심의 활성화를 위하여 가장 필요한 기능은 상업기능이 가장 많았고 그 다음은 문화·여가기능을 꼽고 있다.

각 도시별로 도심의 기능성과 쾌적성의 수준을 평가한 결과 기능성은 대구, 부산, 여수, 청주, 광주, 전주의 순으로, 쾌적성은 수원, 부산, 대구, 제주, 청주의 순으로 양호한 것으로 나타났다. 기능성과 쾌적성을 평균한 도심의 종합적인 수준은 대구, 부산, 수원, 청주 등이 상위에 위치하고 춘천, 천안, 울산, 마산 등이 하위를 점하고 있다.

이러한 도심지역 변화를 가져오는 원인으로는 다음과 같다. 첫째는 공간구조적 차원에서 과도하고 인위적으로 행정구역 또는 시가지가 확대되었다는 것이다. 즉, 도시개발수요 충족을 위해서 기성시가지보다는 외곽지역의 택지개발을 서둘러왔다고 할 수 있다. 둘째, 사회경제적 차원에서는 도시공간구조의 다핵화

정책에 따른 도심기능의 균형적 분배가 아닌 일방적 유출이 심화된 점을 들 수 있다. 셋째, 경직된 도심공간구조로 기반시설의 확충이 극히 곤란하였고 이에 따라 세계화, 지방화, 정보화 등의 여건변화에 신속적으로 대처하기 어려웠다. 마지막으로, 물리적 환경개선과 경제적 효율성을 목적으로 하는 철거재개발에 의하여 도심이 정비됨에 따라 도심기능의 단순화를 초래한 점도 도심쇠퇴의 원인이 라고 볼 수 있다.

국내·외 도심활성화 정책 및 사례 분석

우리나라에서 도심재개발사업을 제외한다면 2002년까지 도심활성화를 위한 직접적인 제도는 없었다고 할 수 있다. 2003년 국토의계획및이용에관한법률이 시행됨에 따라 도시기본계획의 내용에 “도심 및 시가지 정비”가 포함되고, 도시 및주거환경정비법에 따라 도심 또는 부도심 등 도시기능의 회복이 필요한 지역에 “도시환경정비사업”을 실시할 수 있도록 하는 등 제도적인 개선이 이루어졌다. 그러나 여전히 물리적 시설 개선에 치중하고 있는 실정이므로 앞으로 물리적 측면뿐만 아니라 경제적·문화적·사회적인 측면 등을 포괄하는 종합적 도심활성화를 위한 종합적 수단이 시급히 요망된다고 하겠다.

도시별로 도심활성화를 위한 논의가 이루어지고 있으나 여러 가지 문제점을 내포하고 있다. 광주광역시의 사례를 통하여 그 문제점을 살펴보면 우선 도심활성화의 논의가 적기에 착수되지 않았기 때문에 도심활성화정책의 효율성을 저하시키고 있으며, 도심활성화 대상지역도 협소하게 설정하였고, 도심쇠퇴의 원인을 물리적 시설의 이전이나 노후화에서 찾는 경향이 강하여 도심활성화전략도 물리적 시설의 대체와 공간개발에 한정하고 있다. 또한 도심쇠퇴를 전남도청의 이전문제와 연계하여 정치 쟁점화함으로써 원활한 개선대책의 결정과 추진을 저해하고 있다.

외국의 경우 각 국의 상황에 맞게 다양하고 포괄적인 정책이 제시되고 있다. 미국은 1960년대부터 시작된 급속한 교외화에 대응하기 위해 초기의 물리적 재

개발 위주의 도심정책에서 1990년대의 종합적 성격의 도심재생(Urban Regeneration)정책으로 전환한 바 있다. 일본은 1998년에 중심시가지활성화법을 제정하여 민관협력조직인 도심관리기구(town management organization)를 통해 다양한 사업추진방식에 따라 중심상업지역의 활성화를 꾀하고 있다. 2002년에는 도시재생과 관련된 도시재생특별조치법이 시행되어 도시재생프로젝트를 지정하는 등 기존도시의 사회·경제활동 거점으로서의 경쟁력을 강화하기 위한 제도 마련에 노력하고 있다. 영국의 경우 중앙정부 차원에서 도심쇠퇴에 대한 심각성을 인식하고 정책의 주요안건으로 채택된 바 있다. 특히, 도시개발공사(urban development corporation)를 통해 중앙정부가 주도적인 사업을 펼쳐온 바가 특징인데 이 밖에도 기업유치지구(enterprise zone), 도심관리기구, 도심재생보조금 등 다양한 정책을 제시하고 있다.

도심지역발전의 방향과 전략

우리나라 대도시 도심쇠퇴의 실태와 원인에 비추어 볼 때 도심지역의 발전을 위한 기본적인 접근방법을 다음과 같이 설정할 수 있을 것이다. 첫째, 도시전체의 공간구조차원에서 도심활성화 전략의 강구가 필요하다. 도심지역 내부만을 대상으로 하는 도심재생전략은 한계에 부딪치거나 효과를 극대화하기 어렵기 때문이다. 광역도시계획, 도시기본계획 등의 법정계획을 통하여 도심지역과 외곽 지역간 도시기능의 적절하고 모순되지 않는 분담이 이루어질 필요가 있는 것이다.

둘째, 도시의 재생은 종합적인 대책이 요구된다. 도심문제의 복합성으로 인하여 물리적 구조의 개선만으로는 불충분하고 도시의 기능성 측면과 쾌적성 측면이 동시에 고려되어야 한다. 단순한 지구별 도심재개발사업계획의 차원에서 탈피하여 도심전체의 장기적인 비전을 제시하고 구체적인 수단과 선도사업을 포함하는 종합계획이 설정되어야 할 것이다. 특히 이 연구의 기본적 주제인 도시의 기능활성화와 쾌적성확보가 동시에 이루어지는 실천력있는 프로그램, 프로젝트

가 체계있게 구상되어야 한다.

셋째, 도시의 유형에 부합된 전략의 강구가 이루어져야 한다. 도심문제는 일반화하기 어려운 지역적 특수성을 가지므로 문제의 양상이나 잠재력에 따라 차별화되는 시책이 동원되어야한다. 특히 도심쇠퇴의 원인, 도심인구의 변화양상, 도시의 기능성과 쾌적성 정도에 따른 유형별 접근이 요구된다

넷째, 도심활성화를 위한 실천적인 계획 및 집행수단이 갖추어져야 한다. 집행수단의 대표적 사항으로서 도심활성화를 위한 집행력을 갖는 민관협력형 도심관리조직의 준비가 필요하다. 도시의 활동은 다양한 주체가 관련되어있고 이해관계가 복잡하기 때문에 우선적으로 정부 또는 지자체가 도심활성화의 기틀을 만드는 것이 중요하지만 궁극적으로 주민들의 적극적 참여 없이는 도심활성화가 불가능하기 때문이다.

또한 도심기능의 활성화와 쾌적성 제고를 위한 전략과 프로그램 및 프로젝트를 검토하였다. 우선 도심기능의 활성화를 위해서는 도심기능이 지향해야할 방향으로 다양성, 중심성, 상징성, 교류성을 제시하고 있다. 다양성은 이용계층 및 거주민의 다양화, 상업기능의 다각화, 개발유형 및 수법의 다양화, 도시활동의 다양화를 전략으로 하고 있고, 중심성으로는 도심위상의 제고, 중심적 기능의 유치, 도심업무기능의 강화 및 재생을, 상징성은 역사·문화자원 보전 및 활용, 도시상징성 제고, 도시대표행사 개최 등을 전략으로 삼고 있으며, 마지막으로 교류성을 위해서는 주민참여의 활성화 및 생활문화의 대표 공간, 타지역간 또는 국제적 교류 중심지, 지역내 교통중심지로서의 여건개선 등을 전략으로 제시했다.

쾌적성 제고를 위해서는 편리성, 환경성, 심미성, 문화성을 그 추진방향으로 삼고 있으며, 편리성의 전략은 도심접근의 편리성 증진, 대중교통 활성화, 편의시설 확충을, 환경성은 도심내 생태계 보존 및 회복, 오픈스페이스 정비 및 생활환경과의 연계를, 심미성의 전략으로는 건축물 유형 및 형태의 개선, 가로환경 및 공공공간의 디자인 개선을 들 수 있고, 문화성을 위해서 도시의 역사자원 보전, 도시의 문화적 정체성 고양을 추진전략으로 들 수 있다.

16개 대상도시의 특성에 맞는 기능활성화와 쾌적성제고 방안 제시를 위해 도시를 유형화하였다. Berg의 도시발전단계론에 따라 시 전체 인구변화와 도심인구변화의 상대적 비교에 따라 5개의 도시유형으로 나뉘었으며, 이들 기준을 다시 종합하여 시 인구 증가형 및 시 인구 감소형의 2가지 도시유형에 따라 도시를 구분하였다. 각 유형에 대해서 기능성·쾌적성의 수준평가를 실시하였고, 이 수준의 높고 낮음에 따라 다음의 표와 같이 연구대상 도시를 유형 I-A에서 유형 II-C까지 구분하였다.

평가기준 유형구분	유형 A	유형 B	유형 C	유형 D
	기능성 높음 쾌적성 높음	기능성 낮음 쾌적성 높음	기능성 높음 쾌적성 낮음	기능성 낮음 쾌적성 낮음
유형 I 시 인구 증가형	유형 I-A (대구, 광주, 전주, 청주)	유형 I-B (인천, 수원, 제주)	유형 I-C	유형 I-D (대전, 울산, 천안, 마산, 포항, 춘천, 안양)
유형 II 시 인구 감소형	유형 II-A (부산)	유형 II-B	유형 II-C (여수)	유형 II-D

또한 도심문제 개선을 위해서 도시유형별로 정비 및 관리방향을 강구하였다. 유형 I 은 도시권 전체의 성장은 계속되지만 이러한 성장이 비도심지역에 집중되는 유형이므로 도심과 비도심간 지속적인 도시성장관리정책이 필요하다. 유형 I 중에서 기능성과 쾌적성이 모두 높은 유형 I-A에는 대구, 광주, 전주, 청주가 해당되고 도시의 문화적 기능을 보강하여 도심위상을 유지·발전시켜야 한다. 유형 I-B는 기능성이 낮고 쾌적성은 높은 인천, 수원, 제주로서 도시의 업무기능 유치 등 중심적 기능을 활성화해야 할 필요가 있으며, 유형 I-D는 기능성과 쾌적성이 모두 낮은 유형으로 대전, 울산, 천안, 마산, 포항, 춘천, 안양이 포함되고 종합적 차원의 도심활성화 정책이 가능한 전담기구 설치를 요한다.

유형 II는 전체 도시의 성장이 안정형으로 돌아선 도시들을 말하며 도심과 비도심간의 기능분담이 상당부분 이루어졌거나 추진 중이라고 할 수 있다. 이 중

유형Ⅱ-A는 기능성과 쾌적성이 모두 높은 부산이 해당되며 과도한 개발을 지양하고 지역사회의 공감대를 바탕으로 한 소규모의 핵심사업을 단계적으로 연계하도록 한다. 유형Ⅱ-C는 기능성은 높으나 쾌적성이 낮은 유형으로 여수가 해당되며 도심내 문화시설 및 공원시설 정비 등 쾌적한 도시환경 마련이 필요하다.

도심기능의 활성화와 쾌적성의 제고를 위한 제도적 기반조성은 도심활성화종합계획의 수립, 도심관리조직의 파트너십(partnership) 형성 촉진, 도심활성화사업 방식의 다양화, 도심활성화 관련법률의 종합화 등을 들 수 있다.

도시별로 도심공동화를 방지하고 도시를 활성화시키는데 필요한 기본방안과 실천적 수단을 제시하는 목적을 가진 종합정비계획(예를 들면, 도심활성화종합계획)을 수립하여 도심관련사업들을 체계적으로 연계시키고 정부, 지자체, 주민, 기업, 공공단체 등에 대한 기본지침으로 활용되도록 한다.

도심관리조직(town management organization)의 파트너십 형성은 도심활성화가 공공 또는 민간이 독자적으로 시행할 수 없음을 의미한다. 도심활성화는 지속적인 경영·관리가 필요한데 대부분의 도시가 이러한 기능을 하는 도심관리조직은 불비한 실정이다. 특히 지자체, 주민, 기업이 독립적으로 참가하기보다는 서로 연대하고 유기적인 관계를 맺어서 상승효과를 노리는 것이 필요하다.

각 도시가 갖고 있는 과제의 다양성과 복잡성을 반영하여 이들을 해결하기 위한 다양한 사업계획이 검토될 필요가 있는데 이것은 지금까지의 균일적, 단발적 재개발사업과는 차별화되는 방식이다. 개별 사업별로 사업수지를 고려해서 단발적으로 시행하는 프로젝트형 사업뿐만 아니라 도심기능의 활성화와 쾌적성 제고를 위하여 구체적이며 다양한 프로그램을 만들어 제도적으로 유인해가는 프로그램형 사업도 필요한 것이다. 도심재개발사업이 프로젝트형 사업이라면 주민들로부터 제기되는 요구를 수렴하면서 개발 및 정비의 방향을 세우고 사업내용을 수정하면서 관련사항을 유기적으로 연계시키는 것이 프로그램형 사업인 것이다.

도심활성화를 촉진·지원하는 법적 체계의 정비이다. 도심활성화 수단들을 도심과 관련되는 기존 법률에 단편적으로 규정하기보다는 새로운 특별법에 종합화

하는 것이 바람직할 것이다. 이는 보다 실행력있는 집행수단을 종합적으로 규정할 수 있다고 판단되기 때문이다. 새로운 법률은 국토계획법의 기본적인 토지이용원칙을 수용하면서 도심활성화종합계획 수립, 도심활성화사업 인정, 도심관리조직의 설치, 정부의 재정지원 등을 규정함으로써 도시및주거환경정비법, 도시개발법 등에 의한 물리적 정비사업방식과 상호보완적인 역할을 하도록 한다. 아울러 지방의 자생적이고 창의적인 지원 수단의 강구를 위해 지자체별 조례제정이 활성화되어야 할 것이다.

차 례

발간사	i
서 문	iii
요 약	v

제 1 장 서 론

1. 연구의 배경과 목적	1
1) 연구배경	1
2) 연구목적	3
2. 연구범위	4
1) 공간적 범위	4
2) 내용적 범위	4
3) 시간적 범위	5
3. 연구방법	5
1) 문헌조사 및 분석	5
2) 주민설문조사 실시	7
3) 도시유형별 개선전략의 제시	7
4) 외국의 도심재생 사례 분석	8
4. 선행연구 분석	8
1) 도시의 구조 및 활성화 관련 연구	8
2) 쾌적성 관련 연구	10

제 2장 도심지역의 기능과 변화이론

1. 도심지역의 개념, 구조 및 기능	12
1) 도심지역의 개념	12
2) 도심지역의 구조	14
3) 도심의 기능	15
2. 도심지역의 성장과 쇠퇴	18
1) 도심지역의 성장과 쇠퇴 단계	18
2) 도심지역쇠퇴의 영향	20
3. 도심지역의 변화요인 및 발전방향	24
1) 향후의 도심지역변화요인	24
2) 도심지역의 발전방향	27
4. 도심기능의 재편 및 활성화	29
1) 도심기능의 재편	29
2) 도심기능 활성화의 실천과제	30
5. 도심공간의 쾌적성 증대	32
1) 쾌적성의 개념	32
2) 쾌적성의 기능	33
3) 쾌적성 제고의 실천과제	34

제 3장 도심지역 변화의 양상과 원인

1. 도심의 변화양상 분석	37
1) 도심 상주인구의 감소	37
2) 도심주간인구의 감소	40
3) 상업·업무활동의 감소	42
4) 건축물 및 기반시설의 노후화	45
2. 도심변화에 대한 주민의식 및 행태 분석	47
1) 조사개요	47
2) 조사결과	52

3. 도심의 기능성과 쾌적성 수준 분석	62
1) 도심의 기능성 수준	62
2) 도심의 쾌적성 수준	63
3) 도심의 기능성과 쾌적성 종합	64
4. 도심변화의 원인과 시사점	66
1) 도심변화의 원인 종합	66
2) 시사점	71

제 4장 국내의 도심활성화 정책 및 사례

1. 도심변화에 대처하는 기존 제도의 평가	73
1) 국토계획법 및 도시및주거환경정비법 제정 이전	73
2) 국토계획법 및 도시및주거환경정비법 제정 이후	74
3) 지자체의 관련 조례	76
4) 시사점	77
2. 도심활성화관련계획의 수립 실태	78
1) 서울 - 서울 도심부 관리 기본계획	78
2) 대전 - 기존도심 재활성화 방안 연구	79
3) 광주 - 광주광역시 도심활성화방안 수립연구	79
4) 전주 - 전주시 구도심부 활성화 방안 연구	80
3. 도심활성화 논의에 대한 검토(광주광역시의 사례)	81
1) 도심활성화 접근 시기·대상	81
2) 도심활성화 관련 내용	82
3) 도심활성화와 신개발사업	83
4) 도심활성화 정책결정	84
4. 외국의 도심문제 개선정책	85
1) 미국의 도심활성화 정책	85
2) 일본의 도심활성화 정책	88
3) 영국의 도심활성화 정책	91

제 5장 도심지역발전의 방향과 전략

1. 도심지역발전을 위한 기본방향	93
2. 도심기능의 재편 및 활성화 방안	96
3. 도심공간의 쾌적성제고 방안	100
4. 도시유형별 정비 및 관리 전략	103
1) 도시유형 구분	104
2) 도시유형별 분석 및 종합	108
3) 유형별 도심문제 개선전략	110
5. 도심지역발전을 위한 제도적 개선방안	114
1) 종합계획의 수립	114
2) 도심활성화 추진주체의 육성	117
3) 도심활성화사업방식의 개편	122
4) 도심활성화지원법률의 정비	125

제 6장 결 론

결 론	130
참고문헌	133
SUMMARY	137
부 록 1	140
부 록 2	150

표 차례

<표 2-1> 각국의 도심쇠퇴 원인 비교	23
<표 3-1> 주요 지방대도시 도심의 인구변화 양상	38
<표 3-2> 주요 지방대도시 도심인구비중 변화	39
<표 3-3> 주요 지방대도시 도심의 인구가동 : 2000년	39
<표 3-4> 주요 지방대도시 도심의 노령인구 비중	40
<표 3-5> 주요 지방대도시 도심의 주간인구	41
<표 3-6> 주요 지방대도시 도심의 사업체수 변화 비교	42
<표 3-7> 도심의 행정·업무기능 이전 사례 및 계획	43
<표 3-8> 지방 대도시 도심의 용도지역별 공시지가 변화양상	44
<표 3-9> 지방대도시 도심지역 자치구의 재정자립도 비교	45
<표 3-10> 도시계획시설 미집행 현황 (2001년 현재)	46
<표 3-11> 도시개발사업 현황 (2001년 현재)	47
<표 3-12> 설문조사대상도시의 인구규모	47
<표 3-13> 설문조사의 주요내용	49
<표 3-14> 조사대상지역 개요	50
<표 3-15> 설문조사대상지역의 일반적 특성	51
<표 3-16> 도심의 이미지가 좋은 이유	53
<표 3-17> 도심의 이미지가 좋지 않은 이유	54
<표 3-18> 구도심 방문빈도	55

<표 3-19> 도심 방문 계층	55
<표 3-20> 도심 방문 목적	56
<표 3-21> 도심 쇠퇴라고 여겨지는 현상	58
<표 3-22> 도심 쇠퇴의 원인	59
<표 3-23> 도심활성화를 위해 가장 필요한 기능	61
<표 3-24> 도시의 기능성 수준	63
<표 3-25> 도시의 쾌적성 수준	64
<표 3-26> 도시별 기능성 · 쾌적성 점수	65
<표 3-27> 주요 지방대도시의 택지개발사업 현황	67
<표 3-28> 주요 지방대도시의 도심지재개발사업 현황	67
<표 3-29> 주요 지방대도시 도시계획구역 면적 변화 양상	68
<표 3-30> 지방대도시의 도심기능 분산정책	70
<표 4-1> 미국의 도심활성화 정책의 변화	86
<표 4-2> 미국의 도심활성화 시책 요약	87
<표 4-3> 일본의 중심시가지활성화 계획의 전략 및 정비수법	89
<표 4-4> 일본의 중심시가지활성화사업의 유형과 성격	90
<표 5-1> 도심기능 재편 및 활성화 방안	99
<표 5-2> 도심공간의 쾌적성제고 방안	102
<표 5-3> 도심과 비도심의 인구변화에 의한 도시유형 구분	105
<표 5-4> 도시유형 구분의 종합	107
<표 5-5> 기능성 · 쾌적성의 세부요소별 분석	108

그림 차례

<그림 1-1> 연구의 추진개요	6
<그림 2-1> 도심구조의 개념도	15
<그림 2-2> 도심기능과 CBD기능	16
<그림 2-3> 도시발전단계별 도심과 비도심의 인구변화	19
<그림 2-4> 시대별 다양한 쾌적성 욕구	35
<그림 3-1> 도시별 도심 이미지	52
<그림 3-2> 도심의 쇠퇴양상	57
<그림 3-3> 도심이미지와 변화양상에 의한 도시 구분	60
<그림 5-1> 도심의 기능성과 쾌적성 수준별 도시유형 구분	106
<그림 5-2> 도심활성화 종합계획의 수립절차	116

CHAPTER 1

서론

이 연구에서는 지방대도시 도심지역이 활력을 잃고 쇠퇴하는 부정적 변화에 합리적으로 대처함으로써 도심지역이 해당 도시의 지속적 발전의 원동력이 되기 위한 방안을 제시하고자 한다. 이 장은 그 첫 번째 부분으로서 연구를 추진하게 된 배경과 연구의 목적·방법·범위를 한정함으로써, 연구의 전체적인 개요를 소개하고 후술되는 관련 현황, 문제점 분석 및 개선방안 도출의 기본지침으로 활용하기로 한다.

1. 연구의 배경과 목적

1) 연구배경

일반적으로 도시에 있어서 교외화현상(suburbanization)이 과도하게 진행되면 도심지역에서 기능이 외곽지역으로 분산되는 동시에 상주인구가 감소하고 산업 활동이 위축되는 등의 쇠퇴현상이 발생한다. 도심의 쇠퇴는 중심상업·업무, 도심주거, 위락, 문화 등의 다양한 기능을 점차적으로 약화시키고 물리적 환경의

노후·불량화를 초래할 뿐만 아니라 나아가 주민들간의 도시사회적 문제를 야기할 수도 있다. 이는 다시 도심기능을 약화시키고 도심쇠퇴의 심화라는 악순환으로 이어진다.

우리나라는 지난 1960년대 이후 도시화의 급속한 진전으로 주거, 상업, 공업 용지 등 도시적 토지수요가 급증하였다. 이에 부응하기 위하여 정부나 지자체의 정책도 도심지역의 체계적인 정비보다는 외곽지역에서의 택지 공급에 더 많은 비중을 두고 이에 대한 정책적인 우선순위를 높게 부여하여 왔다. 이에 따라 최근 일부 지방대도시에서는 도심의 산업활동과 인구가 감소하여 도심활력이 크게 저하되는 소위 도심공동화의 징후를 보이고 있다.

도심지역은 도시 내에서 최상위의 토지이용행위가 이루어지는 핵심지역이므로 이 지역이 쇠퇴하면 도시성장거점으로서의 위상이 약화되고 도시 전체의 발전을 효율적으로 이끌지 못하게 된다. 따라서 도시가 지속적으로 발전하기 위해서는 도심이 외생적인 여건변화에 능동적으로 대응하면서 해당 도시의 특성에 부합되는 기능을 수용하여 경제적, 사회적 활력을 유지하는 것이 무엇보다 중요하다.

최근 자동차, 지하철 등 교통수단의 획기적 발전(motorization)과 정보화 시대의 급속한 도래로 말미암아 도시 내에서 도심이 차지하는 위상도 크게 변하였다. 시민들의 일상적인 이동거리의 한계가 크게 확대되었고 시민생활에 있어서 거리, 시간, 비용에 대한 의존도가 약화되었다. 이에 따라 도심지역에서는 지금까지 필수적이었으나 더 이상 필요없게 된 기능이 있거나, 도시에 입지하는 것이 바람직하지만 물리적, 사회적, 경제적 여건상 도시에 입지하기 어려워 다른 지역에서 대체입지를 찾지 않으면 안되는 시설이나 활동들도 있다. 또한 새로운 도심기능으로 부각되어 도심에서 퇴출하는 기능과 대체해야 하는 기능들도 있다. 따라서 변화하는 도심기능을 파악하고 이에 대한 적절한 활성화 대책을 강구하여야 한다.

도심지역의 기능 활성화는 기능 자체에 대한 직접적인 촉진·유도·조장 조치

뿐만 아니라 궁극적으로 도심공간의 쾌적성(amenity) 증대에 의하여 보다 효율적으로 성취될 수 있다. 즉, 기능의 활성화와 쾌적성의 증대는 상호 보완적인 관계에 있으므로 상승적으로 효과를 발휘할 경우 도심지역의 재생 또는 활력화가 촉진된다. 특히 지방화와 세계화가 진행됨에 따라 국내 도시간 또는 외국도시와의 경쟁이 심화되고 그들과의 경쟁에서 생존하기 위해서는 다른 도시와 차별화되는 정체성 요소를 갖지 않으면 안된다. 이러한 정체성 요소 중의 하나가 쾌적성의 확보인 것이다. 더구나 생활수준의 향상에 따라 삶의 질에 대한 도시민들의 욕구가 강해지는 상황에서 쾌적성의 확보는 도시경쟁력의 필수요소가 된다. 우리나라의 도시들을 볼 때 그 동안의 발전과정에서 경제적 효율성 위주의 활동과 기능 추구가 이루어져왔음을 부인할 수 없다.

따라서 도심지역은 원칙적으로 상업·업무 등과 같은 근원적인 도심기능을 재 활성화하는 한편, 변화하는 여건에 발맞추어 새로이 중요성이 부각되는 문화·관광·예술·국제기능 등을 수용하여 다양하고 안정적인 기반을 유지할 필요가 있다. 특히 도심기능의 활성화는 도심환경의 쾌적성 제고에 의하여 보완될 경우 더욱 촉진될 수 있을 것이므로 도심쇠퇴방지 또는 도심재생의 방향도 도심기능의 활성화와 아울러 쾌적한 도심공간의 조성을 통하여 궁극적으로 도시전체의 정체성을 확립하고자 하는 도시발전 패러다임의 변화에 부응할 필요가 있는 것이다.

2) 연구목적

본 연구는 우리나라 지방대도시에서 진행되고 있는 도심의 부정적인 변화, 예컨대 도심의 쇠퇴 또는 공동화에 대한 개선방안을 제시하기 위한 노력의 일환으로 착수되었다. 지방대도시 도심지역의 쇠퇴 양상과 원인을 파악하고 이에 대한 대응책으로서 도심기능의 활성화와 도심공간의 쾌적화를 위한 기본방향과 시행 전략을 강구함으로써 쇠퇴하는 도심지역이 재생하도록 하는데 중점을 두고 있

다. 나아가 도심기능의 활성화와 도심공간의 쾌적성 증대를 통한 도심재생이 궁극적으로 해당 도시전체의 정체성과 경쟁력을 갖추도록 함으로써 지속적으로 발전하도록 하는데 목적이 있다.

2. 연구범위

1) 공간적 범위

도심의 쇠퇴는 여러 가지 요인에 의하여 진행되지만 우리나라 도시들은 대체로 급속한 도시화에 따른 외연적 성장과 도시기능의 지역간 중복적인 분담에 기인하고 있다. 그러므로 최근 20~30년간 외연적 성장이 많았던 지방대도시를 연구의 공간적 대상으로 하였다.

도심의 쇠퇴양상과 원인에 대한 일반적 분석은 지방대도시 중에서도 광역시급 도시의 도심에 해당하는 자치구를 대상으로 실시하였다. 특히 주민의 도심이용행태와 도심의 기능성과 쾌적성 수준을 파악하기 위하여 설문조사를 실시하였는데, 이를 위해서는 인구 50만명 이상인 도시와 인구 50만명 이상인 도시가 없는 도의 수위도시 등 16개 도시를 설문조사 대상도시로 선정하였다.

2) 내용적 범위

연구의 주요내용은 다음의 네 가지로 정리될 수 있다.

첫째, 이론적인 검토부분으로서, 도심지역의 개념과 기능을 정의하고 도심지역의 성장과 쇠퇴에 관한 이론, 도심발전을 위한 기능의 활성화와 쾌적성 제고의 동시적 추구에 대한 논리 등을 살펴보았다.

둘째, 도심쇠퇴의 양상과 원인에 대한 분석이다. 우리나라 지방대도시의 도심이 쇠퇴하는 양상을 파악하고 주민들의 도심쇠퇴에 대한 인식과 도심에서의 행

태를 조사하여 도심쇠퇴의 원인을 정리하였다.

셋째, 우리나라와 외국의 관련사례 검토로서 국내외 도시의 쇠퇴를 방지하거나 대처하기 위하여 시행했던 국내·외 관련정책이나 제도를 분석하고 개선방안 설정을 위한 시사점을 도출하였다.

넷째, 도심발전의 방향과 전략을 강구하는 부분으로서, 도심지역발전의 기본 방향을 설정하고 도심기능의 활성화와 도심공간의 쾌적성 제고라는 측면에서 관련되는 프로그램과 프로젝트 등을 예시하고 도시유형별 도심정비 및 관리전략을 제시하였다. 마지막으로 도심지역의 발전전략을 효율적으로 수행할 수 있는 제도적 방안을 계획수단, 시행주체, 사업방식 및 지원법률의 관점에서 기술하였다 (<그림 1-1> 참조).

3) 시간적 범위

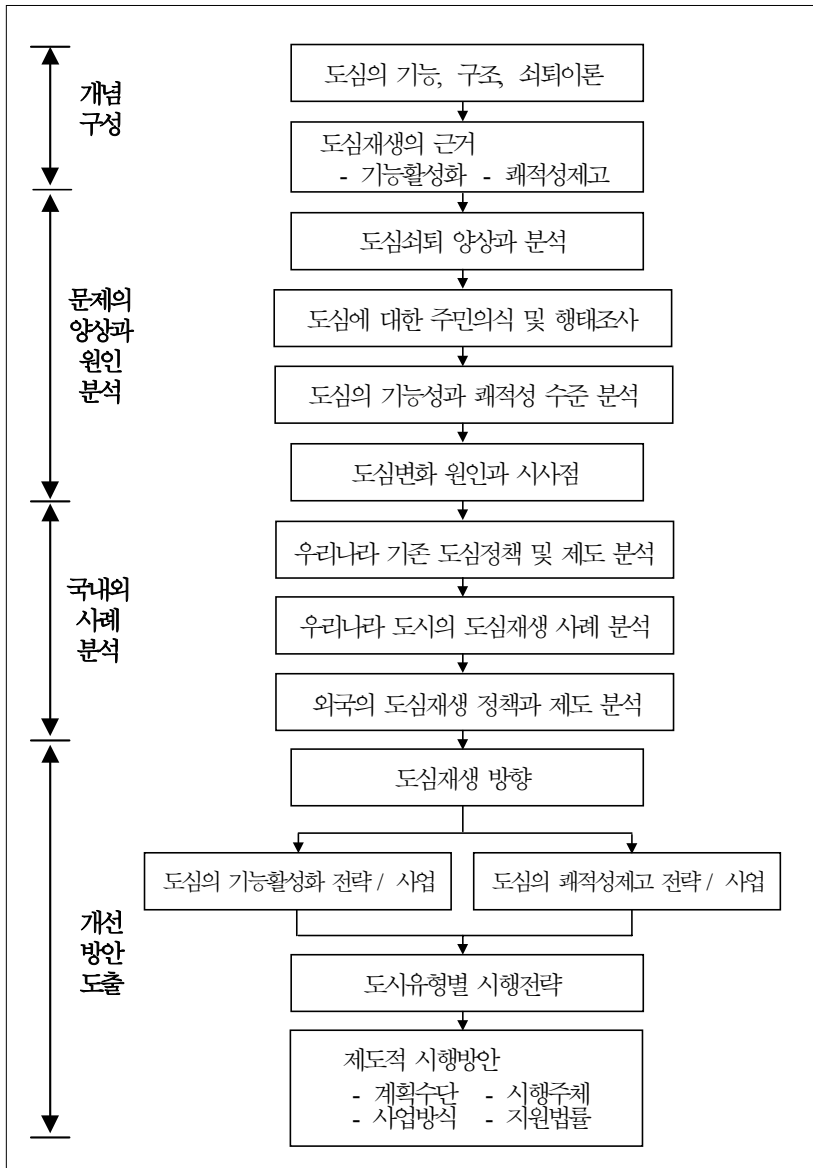
이 연구의 시간적 범위는 1980년대 말부터 2000년까지로 하였다. 이 기간 동안 급속한 도시화에 따라 도시외곽지역에서 택지개발사업이 획기적으로 증가하였고 이로 인해 도시의 쇠퇴에 직접적으로 영향을 주었다고 판단되기 때문이다.

3. 연구방법

1) 문헌조사 및 분석

도심지역의 쇠퇴, 활성화에 관련된 기존문헌에 대한 조사를 통하여 본 연구에서 사용하고 있는 주요용어를 개념화하는 한편 도심활성화의 이론적인 논거를 제시한다. 또한 도시의 쇠퇴와 재생에 대한 선행연구의 상황을 파악하여 본 연구가 이러한 선행연구와 차별화되는 방안을 강구하였다.

<그림 1-1> 연구의 추진개요



통계자료를 활용하여 광역시급 도시의 도심지역(도심의 성격이 가장 강하다고 판단되는 자치구)의 인구, 주민구성, 사업체수, 건축물의 변화상황 등을 분석함으로써 도심기능이 쇠퇴하는 양상을 파악하고자 하였다.

2) 주민설문조사 실시

지방대도시가 처한 도심의 상황을 주민의 인식과 행태를 통해 파악하고, 이를 근거로 지방대도시를 유형화하고 유형별 차별화된 도심의 기능활성화 및 쾌적성 제고 방안을 제시하기 위하여 주민 1,440명을 대상으로 하는 설문조사를 실시하였다(설문조사표는 <부록> 참고).

조사대상도시로서는 연구의 공간적 범위에서 언급한 바와 같이 전국적으로 인구가 50만 이상인 도시와 50만 이상인 도시가 없는 도(道)의 수위도시 등 총 16개를 선정했다. 인구 50만 이상 도시로는 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 수원, 안양, 청주, 전주, 포항을 선정하였다. 다만, 인구 50만 이상의 도시 중 창원은 신도시이고, 성남, 고양, 부천 등은 수도권 도시로서 대상도시 중 안양이 대표성을 갖는다고 간주하여 조사대상도시에서 제외하였다. 또한 50만 이상의 인구가 없는 각 도의 수위도시로서 춘천, 여수, 천안, 마산, 제주를 선정하였다.

조사내용은 각 도시별 도심의 위상과 이미지, 주민 행태, 발전방향, 도심지역의 기능성·쾌적성의 수준 등이다. 설문조사결과는 각 도심의 문제점을 파악하고 쇠퇴방지 또는 활성화의 기본방향과 시행전략을 강구하는 수단으로 활용하였다.

3) 도시유형별 개선전략의 제시

도시들이 안고 있는 도심문제는 개별 상황에 따라 해법이 다르다. 대상도시별 연구를 통해서도 개선방안의 일반화가 곤란하므로 대상도시를 유형화하여 특성

을 진단하고 유형별 개선방안과 전략을 도출하였다. 지방대도시중 외형적 성장이 두드러졌던 도시들을 대상으로 도시인구변화, 도심의 기능성과 쾌적성 수준의 관점에서 유형화를 시도하였다. 또한 유형별로 해당하는 도시를 파악하고 도심쇠퇴방지를 위한 시사점을 도출하였다.

4) 외국의 도심재생 사례 분석

영국, 미국, 일본의 도심활성화 사례를 조사·분석하였다. 도심쇠퇴양상과 활성화 전략, 프로그램, 활성화 정책의 효과를 파악하고 도시의 활성화 추진조직, 특징적 전략 등에 대한 분석과 함께 도심기능 활성화를 위한 행·재정 및 도시계획적 수단을 수집하고 국내 적용가능성을 검토하였다. 특히 도심재생프로그램이 성공적인 도시의 실제 사례를 조사·검토하여 우리나라에 대한 시사점을 얻도록 하였다(부록 참고).

4. 선행연구 분석

1) 도시의 구조 및 활성화 관련 연구

우리나라에서 도시의 공간과 관련된 선행연구로는 첫째, 도시의 경계 설정에 대한 연구를 들 수 있는데, 일부 연구를 제외하고는 대부분 대상지역을 서울시로 한정하고 있고, 관련연구로는 이영택(1970), 박영한(1973), 전명진(1996) 등을 들 수 있다. 둘째는 도심과 부도심의 공간구조 체계에 관한 연구를 들 수 있는데, 특히 하성규(1992), 최영은(2001), 김창석(2001)¹⁾ 등은 급속히 진행된 도시화 및

1) 이 중 김창석(2001)은 도심부의 토지이용, 기능, 변화 등에 대한 총괄적인 내용을 다루고 있는데, 특히 울산시 도심에 대해 신·구 도심부간 토지이용패턴 및 기능을 연구한 바 있는데, 이 연구에서는 구도심의 경우 '도심상'이 높고 '집중형 고층화'가 이루어진데 반해, 신도심은 '근린상'이 높고 '분산형 고층

공간구조 변화에 따라 진행된 도심과 부도심간 공간구조 및 기능체계에 초점을 두고 있다. 셋째는 도심의 기능과 활동에 관련된 연구를 들 수 있다. 이와 관련해서 초기에는 이기석(1978), 강병기(1981), 김형국(1982) 등과 같이 서울시 도심의 특정적 활동과 그 공간적 분포에 중점을 두었으나, 최근에는 황희연(1987), 최봉문(2001), 오윤표(2002)과 같이 지방도시를 대상으로 하는 등 도심활동에 대한 다각적인 연구²⁾가 이루어지고 있다.

1990년대 말에서 2000년대로 접어들면서 도심지역에 관한 연구는 주로 도심활성화 측면에서 이루어지고 있는데, 관련 연구로는 전반적인 도심활성화 이론연구, 도심재개발에 대한 연구 및 특정도시의 전략적 차원에서 사업 연구로 구분할 수 있다. 첫째, 도심활성화 이론 연구로는 오덕성(2001), 황재훈(2001), 김영환(2002), 이상대(2002)를 들 수 있다. 둘째로 도심활성화를 위해서 재개발을 강력 한 수단으로 삼는 연구를 들 수 있는데, 이는 주로 사업과 직결된 내용들로서 국토연구원(1997), 서울시정개발연구원(1999), 대한주택공사(2001) 등이 있다. 마지막으로 특정도시에 대한 본격적인 도심활성화 연구는 주로 향후 예견되는 도심의 쇠퇴를 방지하고자하는 차원에서 이루어지고 있는데, 관련 연구로는 서울(2000), 전주(2002), 광주(2001, 2003), 목포(2001), 대전(1999) 등³⁾이 있다.

그러나 이 선행연구들은 대체로 도심의 기능과 종합적 환경개선의 문제보다는 재개발사업을 주된 수단으로 하는 물리적 환경의 개선에 한정되는 사업계획에 관련된 연구가 주류를 이루고 있다. 따라서 전국의 일반적 도시가 갖고 있는 도심의 문제를 보다 실증적으로 파악하고 산업, 경제, 문화, 관광, 사회, 도심개발 등의 다양한 분야를 포함하는 종합적 접근(integrated approach)을 보여주지 못하고 있다.

화'가 이루어졌다고 분석하고 있음.

- 2) 황희연은 청주시를 대상으로 도심토지이용의 변화과정 및 기능입지에 대한 연구를 진행했고, 오윤표는 부산시를 대상으로 도심의 방문자 이동행동의 특성에 대한 계량분석을 통해 도심의 활동을 규명한 바 있음.
- 3) 광주, 전주, 대전 등의 도심활성화 연구는 기존에 도시에 위치하는 도청 또는 시청의 이전에 따라 예상되는 인구감소 등 각종 도심쇠퇴현상에 대처하기 위한 차원에서 추진되었음..

2) 쾌적성 관련 연구

쾌적성의 연구는 크게 쾌적성의 개념정립과 계획 수립에 관한 연구, 쾌적성의 평가 및 지표개발 연구 그리고 쾌적성의 가치에 대한 연구로 나누어 살펴볼 수 있다.

첫째로 쾌적성에 관한 개념정립 연구는 김승환(1986)이 한국에서의 자연보전에 대한 국민의식 및 보전제도에 대한 연구에서 인식층을 중심으로 쾌적성 환경의 측면을 반영한 바 있고, 황기원(1995)이 쾌적성을 도시정체성(identity)와 연계하여 개념화하였다. 또한 전술한 바와 같이 1998년 부천 등 몇 개의 도시에서 어메니티플랜이 수립된바 있으며, 삶의질향상기획단(1999), 건설교통부(2001)는 어메니티 플랜수립방안에 관한 지침적인 연구성과물을 발행하였다.

둘째, 쾌적성의 평가 및 지표개발 연구는 일본에서 먼저 이루어져왔고⁴⁾ 최근 우리나라에서도 이에 많은 관심을 두기 시작했다.

우리나라의 경우, 쾌적성 및 어메니티에 관한 연구를 통해 주로 ‘지역의 아름다움과 여유’, ‘정숙함이나 소음’, ‘자연의 접촉과 조화’, ‘공해’ 등 환경 및 자연친화적인 측면에서 주로 평가지표를 개발해왔다. 김병국(1989)은 55개 시를 대상으로 편리성, 건강성, 쾌적성, 안정성 등 4개 지표로 나누고 이 중 쾌적성을 다시 경관, 대기오염, 문화재 등 총 6개 지표로 구분하여 도시생활환경 수준을 측정하

4) 일본에서는 도시개발 및 주민생활과 연관지어 지표를 개발해왔는데, 동경도 생활환경선호도조사(1991)에서는 쾌적성 평가항목을 ‘단지의 청결함과 조용함’, ‘자연과의 조화’, ‘단지의 아름다움과 안락함’ 등으로 구분하여 조사한 바 있는데, 이 쾌적성에 대한 환경지표는 일본의 각 지자체에서 시도하고 있는 계획지표임. 그리고 1981년 오사카시는 대기의 깨끗한 정도, 조용한 정도, 녹지가 많은 정도, 수변에의 접근도 지표를 조사하여 국민의 쾌적성 인식도를 평가하였고, 키타큐슈시에서는 1985년에 쾌적도와 정숙도, 자연과의 접촉, 아름다움과 여유 등의 세부지표로 시민의식조사를 실시함.

일본의 어메니티 시민단체인 AMR(Amenity Meeting Room)에서는 도시중심가와 도심하천의 어메니티를 점검할 수 있는 체크 리스트를 개발하면서 안전성, 기능성, 위생성, 미관성, 생명성, 문화성, 애착 등을 주요 조사항목으로 설정함. 일본어메니티연구소에서는 1999년부터 연구저널인 ‘어메니티연구’를 통해 다양한 쾌적성관련 연구물을 발표하고 있음.

고 당해 도시의 경제력과 비교하였고, 경기개발연구원(1995)은 쾌적환경 지표에 대한 사례검토를 통하여 지역의 쾌적함과 조용함, 자연과의 접촉 및 조화, 지역의 아름다움과 여유, 지역의 환경보전 노력 등의 4개 지표와 15개 세부지표를 선정하여 경기도 31개 시·군의 쾌적성을 평가한 바 있다. 한편 삶의질향상기획단(1999)에서는 쾌적도시환경조성계획(어메니티 플랜)의 시행지침을 제시한 바 있는데, 이 계획에서는 쾌적성 지표를 ‘지역의 깨끗함과 조용함’, ‘자연과의 공생 및 친근감’, ‘지역의 아름다움과 여유로움’, ‘지역의 역사·문화와 생활’의 4가지로 나누어 만족도를 분석하였다.

둘째로 쾌적성의 가치평가에 대한 연구를 들 수 있는데, 이는 쾌적성을 실현하는 물적 대상이 상당 부분 시장구조의 경제 속에서 가치로 결정되기 때문에 이에 대한 경제적인 가치평가를 중요시하게 된 배경 하에 출발했다. 제상우(1994), 박두희(1996), 이왕기(1996) 등이 경제학적 측면에서 쾌적성과 가격의 관계를 규명하는 연구를 진행했다. 이와 같이 최근에는 공기, 물, 녹지 등과 같은 환경요소를 공공재의 일부인 환경재로 취급하여 이들의 양적·질적 변화에 따른 경제적 가치(편익)를 정량적으로 평가함을 통해서 쾌적성의 경제학적 가치를 증명하고자 하고 있다.

요컨대, 도심에 관한 연구는 당초 지리학적인 공간구조의 관점에서 보는 도심의 범역 설정이 주류를 이루었으나 최근에는 도심기능의 재생이라는 주제로 확대되고 있으며 이의 구체적인 수단적 대상은 도심재개발사업이 되고 있다. 쾌적성에 관한 연구는 주로 개념 정립, 평가지표체계, 쾌적성의 경제적 가치 측정에 한정되었고 부분적으로 쾌적성이라는 추상적인 개념을 공간계획에 실체화하는 지침적 연구가 이루어졌다. 그러나 이러한 연구들은 도심에 있어서 기능이나 쾌적성을 별개의 주제로 설정하였으므로 본 연구의 주요관점인 도심에 있어서 기능의 활성화와 공간의 쾌적화라는 주제의 복합적 고려는 전혀 이루어진 바 없다고 할 수 있다.

CHAPTER 2

도심지역의 기능과 변화이론

제2장은 본 연구의 개념 구성과 이론적 논거를 제시하기 위한 부분으로서 도심지역의 개념, 구조, 기능, 변화이론 등을 살펴보는 한편 도심지역의 향후 여건 변화에 따라 대처해야할 개념적 도심활성화의 개념적 기초를 설정한다. 특히 도심을 활성화하기 위하여 기능성 측면과 쾌적성(어메니티) 측면의 복합적 접근의 필요성을 논의하기로 한다.

1. 도심지역의 개념, 구조 및 기능

1) 도심지역의 개념

전통적으로 도시내 중심지의 형성과 구성체계에 관한 이론적 근거는 월터 크리스탈러(Walter Christaller)가 제시한 중심지 이론(central place theory)이다. 중심지(central place)는 공급자로부터 최대상품도달거리(range of the goods)를 반경으로 하는 시장지역을 가정하여 상품과 서비스 제공을 위한 경쟁관계상 나타나는 중심성(centrality)에 따라 공간의 위계가 결정된다는 것이다.

중심성은 도·소매업, 금융, 행정, 서비스업 등과 같은 중심기능의 보유정도 즉, 중심기능수요에 대하여 어떤 중심지가 실제로 보유하고 있는 중심기능의 비율을 의미한다.⁵⁾ 도시중심부는 도시 내에서 이러한 중심성의 정도가 가장 높은 중심기능들이 집적해 있는 지역이다.

이와 같은 높은 중심성으로 인해 도심지역은 도시교통망의 최대 결절지(node)이자 고층건물이 밀집된 집약적 토지이용과 최고의 지가수준을 나타내는 지역이다. 역사적으로도 도심은 최초로 시가지가 형성된 곳으로서 많은 역사적 유산을 보유하고 있는 곳이기도 하다.

도심은 국가에 따라 도심지, 중심상업·업무지구, 중심구역, 중심시가지 등 다양하게 표현되고 있다. 도심지(downtown)는 외곽의 주거지역(uptown)에 대한 상대적인 의미로서 도시중심가의 상업이 특화된 지역을 의미한다. 중심업무·상업지구(central business district : CBD)는 미국 도시에서처럼 상품이나 서비스의 판매활동과 다양한 업무활동 등과 같이 사적인 이익을 추구하는 행위가 집약적으로 이루어지는 구역이다. 중심구역(central area)은 영국 등에서 사용되며 특정유형의 도시계획적 문제가 발견되는 지역을 구획하기 위해서 도시계획당국이 특별한 기준에 따라 지정하는 일종의 계획구역이다. 중심업무기능이 발견되는 지역뿐만 아니라 공업 및 주거지역까지 포함하여 구획하는 것이 일반적이다. 중심시가지(中心市街地)는 일본의 “중심시가지에 있어서 시가지의 정비개선 및 상업 등의 활성화의 일체적 추진에 관한 법률”(일명 中心市街地活性化法)에 규정되었다. 해당 시가지에 상당수의 소매상업 및 도시기능이 집적하여 있음으로 말미암아 기초자치단체인 시·정·촌(市町村)의 중심역할을 하고 있는 시가지, 그러한 시가지가 되리라 예상되는 곳 혹은 그러한 시가지가 되도록 계획적으로 조성하여야 할 곳을 의미한다.

이처럼 도심의 정의가 다양하고 비슷한 개념이어서 통상 혼용되고 있으나, 대체로 중심상업·업무지구(CBD)와 같이 도심의 기능이 집적된 곳을 일컫는 기능

5) 권용우 외, 2000, 「도시의 이해」, 서울 : 박영사, p.172.

적 개념과 중심구역, 중심시가지 등과 같이 집적된 도시활동의 결과로 형성된 중심지를 뜻하는 지리적 개념으로 구분할 수 있다. 본 연구에서는 “도시중심부”의 준말에 해당하는 도심 또는 도심지역(urban center)이란 표현으로 통일하여 사용할 것이다.

2) 도심지역의 구조

도심지역은 도심중핵부(core)와 도심주변부(frame)로 구분하여 접근할 수 있다. 이는 호르우드(Horwood)와 보이스(Boyce)가 제시한 도심에서 전문적 기능지역의 공간적 분화현상을 설명하는 도심 중핵부 - 주변부(CBD core - frame)라는 개념적 모델에 의한다. 도심중핵부는 상업·업무기능이 집적되어 도시의 최고중심지역 역할을 하는 지역이고, 도심주변부는 도심중핵부와 연결하고 주거·상업·공업 기능이 혼재된 접이지대(transition area)이다.⁶⁾

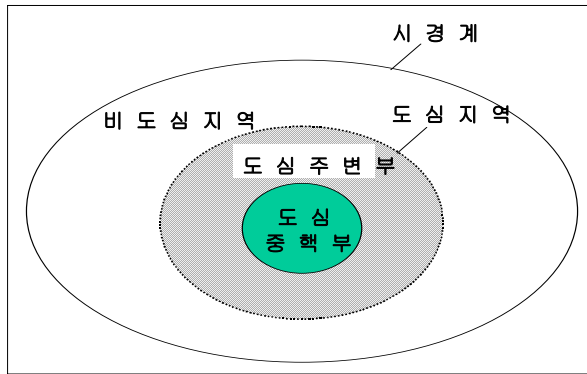
도심중핵부는 중심상업기능이 집적된 가장 높은 수준의 고밀한 토지이용이 이루어지는 지역이며 도심주변부는 한 때 도심중핵부와 같이 중심적인 역할을 수행했으나 도시가 쇠퇴함에 따라 대체로 상주인구가 감소하고 건축물의 노후화가 급격히 진행되는 특징을 갖고 있다. 도심주변부의 쇠퇴는 임시적인 문제나 아니면 장기적인 문제냐의 두 가지 측면이 있을 수 있다. 전자는 접이지대(zone in transition)적 성격을 의미하며 후자는 내부시가지의 쇠퇴(inner city decline)적 성격을 말한다.⁷⁾

본 연구에서는 도시를 행정구역 단위로 파악하는 한편 <그림 2-1>에서 보는 바와 같이 각 도시를 개념적으로 도심지역과 비도심지역으로, 도심지역은 다시 도심중핵부와 도심주변부로 구분하기로 한다.

6) 김창석 외, 2000, 전계서, 서울 : 보성각, pp 20-27

7) 권태준 외, 1999, 「도시·지역과 산업」, 서울 : 서울대학교 출판부, p.195

<그림 2-1> 도심구조의 개념도



3) 도심의 기능

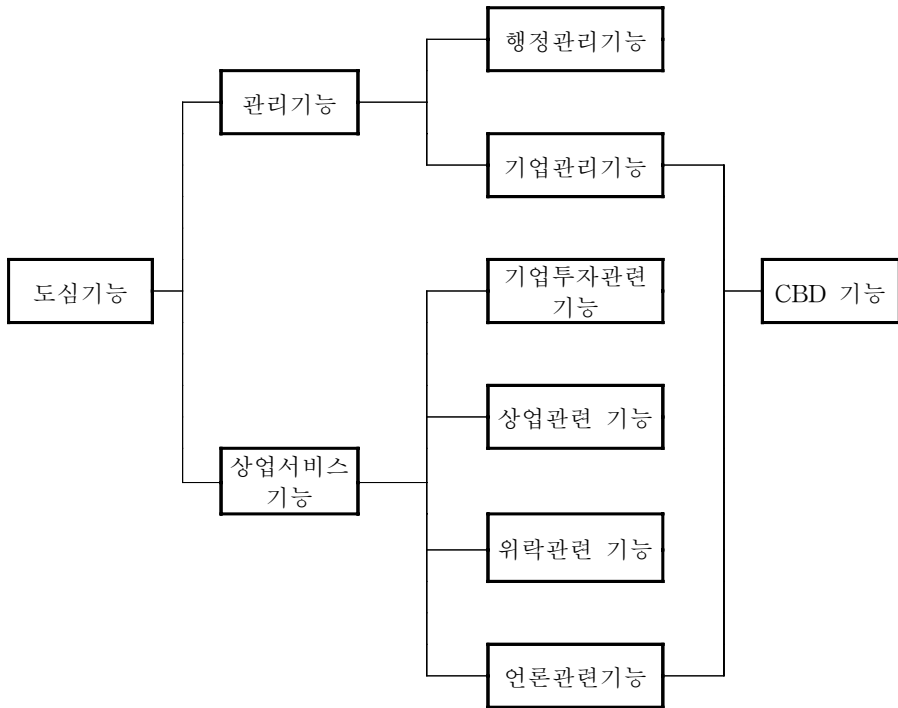
도심은 행정, 업무, 서비스 등의 중추기능을 발휘하고 최고의 결정, 최선의 기획, 최대의 흡인, 최다의 접촉을 일으키는 도시 내 최고위 중심지로서의 기능을 수행한다. 특히 도심은 중심기능을 끌어들이는 구심력(centripetal forces)으로 인해 정치, 사회, 문화활동이 다른 지역보다 빈번하게 이루어지는 공간이면서 특히 경제활동이 활발하다.

도심은 양호한 접근성으로 인하여 지가가 높으므로 높은 지대를 감당할 수 있는 고도의 상업·업무기능이 본연의 기능이다. 도심의 기능은 경제활동 중심의 구조지향적 도심활동 구분과 실제의 토지이용활동 구분을 통하여 파악할 수 있다.⁸⁾ 경제활동에 의한 도심기능은 산업분류별로 집중·분산, 면적·점적·선적 배열 등의 입지적 특성에 따라 파악되며 토지이용에 의한 도심기능은 건축물의 유무, 건축법상의 용도 등에 따라 구분된다.

도심의 기능은 전통적으로 관리적 기능과 상업서비스적 기능으로 대별되며, 관리적 기능은 행정관리기능·기업관리기능으로, 상업서비스적 기능은 기업투자관련기능·상업관련기능·위락관련기능·보도서비스관련기능으로 나눌 수 있다.

8) 대한민국토·도시계획학회, 1996, 「토지이용계획론」, 서울 : 보성각, p.154.

<그림 2-2> 도심기능과 CBD기능



자료 : 김창석외, 2000, 「도시중심부 연구」, 서울 : 보성각, p.22(재정리)

R. E. Murphy와 J. E. Vance는 도심기능을 순수주거기능, 관공서 및 공공시설, 교회와 대학, 공업시설, 도매기능, 창고 및 공지 등 비도심기능이 아닌 기능으로 정의하였고, 홍경희(1983)는 도심부를 시가지의 중앙에 위치하고 도시를 움직이는 중추기관이 협소한 지구에 응집하는 곳으로 정의하고 도심상점가, 회사·은행가(업무지구), 관공서가(행정지구), 도매상점가로 구성된다고 하였다.

도심의 기능은 절대적 중심성에 기여하는 도심지역형성용도와 그 도시가 지닌 고유한 공간적 특성에 의해 나타난 용도를 대변하고 있다. 도심의 기능들은 주변 여건과 시대상황의 변화에 따라 집중과 분산이 되는 동적인 변화과정을 거친다. 기존의 도심기능이 변화하고 새로운 도심기능이 출현함에 따라 도심에서 외곽으

로 이탈하려는 원심적 이동을 하는 기능이 있는가 하면 교외지역에서 도심지역으로 집중하고자 하는 구심적 이동을 하는 기능이 존재함으로써 도시의 기능 즉, 토지이용구조는 크게 변화된다. 주택, 공장, 학교 등이 원심적 이동하는 기능들이고 기업의 본사, 고급소매점, 백화점, 호텔 등은 구심적 이동을 하는 기능이다. 특히 최근에 자동차의 획기적인 보급, 정보통신수단의 발달로 원심적 이동과 구심적 이동이 동시에 증가하고 있다.

이러한 다양한 기능은 서로 연계되어 있어서 특정기능만을 중점적으로 다루는 것은 도시의 전체 맥락에서의 문제를 간과할 염려가 있으므로 총체적으로 다루는 것이 보다 바람직하다고 판단된다. 따라서 본 연구에서는 도심기능을 상업·업무기능, 문화·위락기능, 도심주거기능 등으로 구분하고 현재 지방대도시의 도심에서 큰 비중을 차지하고 있는 전통적 도심기능을 중심으로 변화양상을 분석하고 이와 더불어 새로운 도심기능의 유치 전략을 모색하도록 한다.

그러나 전통적 도심기능은 현대에 이르러 교통·통신·기술의 발달 및 정보화 시대가 도래함에 따라 기능의 이용, 집중 등에 있어 많은 변화가 생겨났다. 특히 정보화의 도래로 현재 도시의 지리적 개념과 토지이용패턴이 많이 변화될 것이라고 전망하고 있다. 즉, 도심으로의 기능집중 현상이 크게 완화되면서 기존 도심지역의 역할이 위축되고, 비결절적이면서 균질적인 도시공간구조가 나타나리라고 예상하는 분산론이 새로이 생겨났으나, 정보통신의 속성상 계층성과 결절성을 가지고 있기 때문에 오히려 이미 기반의 집적이 이루어져있는 기존 도심으로의 집적과 중심성이 더욱 강화되면서 정보화로 고도화될 수 있다는 집중론도 설득력을 갖고 있다.^{9) 10)} 실제로 서구도시들의 경우, 외곽의 입지적 경쟁력이 높아지면서 주거, 업무기능들이 빠져나가고 도심이 황폐화되는 과정을 통해 이러한 변화양상을 주목할 필요가 있다.

9) 계기석, 변홍수, 1998, 「사회변화에 따른 도시시설전망과 계획적 입지방안」, 안양 : 국토개발연구원, p.72

10) 김현식 외, 2002, 「정보화시대 도시정책방향과 과제에 관한 연구」, 안양 : 국토연구원, p.59.

2. 도심지역의 성장과 쇠퇴

1) 도심지역의 성장과 쇠퇴 단계

(1) Berg 등에 의한 도시발전단계

도시의 변화에 따라 도심은 그 자체적인 변화뿐만 아니라 비도심, 도심권 등 도시지역 전반에 걸친 변화를 동반하게 한다. Berg 등(1982)에 의하면 하나의 도시권(functional urban region)은 중심지역(core)과 주변지역(ring)으로 구성되며, 각각의 상대적인 인구변화 양상에 따라 도시권은 도시화(urbanization), 교외화(surbanization), 탈도시화(desurbanization), 재도시화(reurbanization) 등의 4단계를 거치며 변화한다고 한다.¹¹⁾ 도시화와 교외화 단계에서는 도시전체인구가 증가하는 반면 탈도시화와 재도시화 단계에서는 도시전체인구가 감소한다. 특히 도심지역의 인구는 도시화 및 교외화의 상대적 분산단계에는 증가하나 교외화의 절대적 분산단계나 탈도시화 단계에는 감소하여 정체하거나 비도심지역에 비해 상대적으로 쇠퇴하게 된다(<그림2-3> 참조).

우리나라의 대도시들은 2000년 현재 대체로 도시전체의 인구는 증가하는 가운데 비도심지역의 인구증가가 도심보다 현저히 높은 현상을 보임으로 위의 도시발전단계 중 교외화 단계에 있다고 할 수 있다(제3장 참조).

11) L. van den Berg et al., 1982, *Urban Europe : A Study of Growth and Decline*, Oxford, Pergamon Press, p.36.

<그림 2-3> 도시발전단계별 도심과 비도심의 인구변화

발전단계	구분유형	인구변화양상			
		중심 (core)	주변지역 (ring)	도시권 전체 (functional urban region)	
도시화	절대적 집중	++	-	+	도시권 전체 성장 (집중)
	상대적 집중	++	+	+++	
교외화	상대적 분산	+	++	+++	도시권 전체 쇠퇴 (분산)
	절대적 분산	-	++	+	
탈도시화	절대적 분산	--	+	-	도시권 전체 쇠퇴 (분산)
	상대적 분산	--	-	---	
재도시화	상대적 집중	-	--	---	도시권 전체 쇠퇴 (분산)
	절대적 집중	+	--	-	

주 : + 인구증가, - 인구감소

자료 : L. van den Berg et al., 1982, *Urban Europe : A Study of Growth and Decline*, Oxford : Pergamon Press, p.36.

(2) Vance의 도심발전단계론

일반적으로 도시는 그 규모가 성장하고 기능이 증대할 수록 도심의 각종 활동이 점점 더 전문화되고 다양화되는 동시에 이를 통해 공간적인 변화가 생겨나게 된다. 이와 관련하여 J. E. Vance(1971)는 도시가 성장함에 따라 일반적으로 도심은 다음과 같은 단계를 거치면서 성장·변화한다고 가정하였다.¹²⁾

12) Vance, J., 1971, "Focus on Downtown", *Internal Structure of the City*, Oxford University Press, pp.112-120 (김창석 외, 전제서, pp.30-33, 재인용)

- 도심형성의 시초단계(process of inception) : 철도역이나 도로의 교차점 등 배후 지역과의 연계가 용이한 지점을 중심으로 도시기능의 집적이 이루어지는 단계
- 기능축출의 단계(process of exclusion) : 지대의 지불능력면에서 경쟁력이 낮은 기능이 임대료가 비싼 도심으로부터 점차 도시외곽으로 축출되는 단계
- 응리(凝離)의 단계(process of segregation) : 용도별 기능집단들이 기능적 연관관계에 따라 공간적으로 해체되면서 새롭게 응집해 가는 공간재편의 단계(특히 금융지구, 업무지구, 고급소매지구 등 응집력이 강한 기능지역의 형성)
- 도심영역 확대 단계(process of extention) : 밀집된 시가지의 형태가 간선도로를 따라 도시의 공간적 영역이 확대되는 단계
- 도심복제와 기능재조정 단계(process of replication and readjustment) : 도시의 복제판이라 할 수 있는 부도심이 등장하고, 기존 도시의 토지이용에 재조정 현상이 나타나는 단계(새로운 쇼핑센터의 등장과 서비스 수요의 급증 등 급격한 사회·경제적 변화가 일어나는 도시의 본격적인 재적용 단계)
- 재개발 단계(process of redevelopment) : 도시가 재개발을 통하여 그 기능이 대폭적으로 확충되는 단계
- 다중심지 단계(a city of realms) : 도시가 더 이상 도시전체를 지원하지 못하고 여러 중심지 중의 하나로서 도시의 중심영역만을 서비스하게 되는 단계

이러한 변화를 거쳐 도시는 도시전체를 지원하던 전통적 도심기능의 상당부분이 외곽지역의 부도심 등으로 이탈하게 되는데, 특히 업무·상업·주거기능 등의 대거 이탈은 기존 도시의 공동화 등 각종 도시문제를 유발하는 요인이 된다.

2) 도심지역쇠퇴의 영향

(1) 도심쇠퇴의 내용

도시에 있어서 쇠퇴란 고수준의 실업과 빈곤, 주택의 악화, 도시기반시설의 노후화 등 사회적, 경제적, 환경적 문제가 공간적으로 집중하는 것을 의미한다. 특히 도심지역의 쇠퇴는 도시의 기존기능이 외곽지역으로 이전되거나 새로운 도시

기능을 더 이상 수용하기 어려운 여건이 되어 도심 내에서 인구, 도시경제, 물리적 환경 등의 양적, 질적 저하현상이 나타나고, 이로 인하여 사회·경제적, 물리·환경적 도시문제를 야기하고 있는 상황이다.

도심쇠퇴는 도심중핵부에서 도심의 본연의 기능인 상업·업무활동이 활력을 잃고 위축되어 매출액과 고용이 감소하는 양상으로 나타난다. 경제적 활력의 상실은 도심지역에 대한 재투자를 억제함으로써 공공기반시설의 부족, 건축물이나 구조물의 노후불량화로 이어진다. 경제적 활력의 쇠퇴와 물리적 여건의 노후화는 복합적으로 작용하여 도심지역의 사회적, 문화적 측면에도 악영향을 미친다. 거주하는 주민의 절대수가 감소하여 주·야간인구의 격차가 커지고 소위 도심공동화 현상이 초래된다. 절대인구의 감소뿐만 아니라 중산층의 유출로 저소득층 또는 노령인구의 비율이 높아지고 도시사회적인 문제를 초래하기도 한다. 미국, 영국 등 서구국가에서는 도시에 있어서 경제적, 물리적 쇠퇴 뿐만 아니라 소수민족의 집적, 빈곤계층의 비율 증대 등 사회적 조건의 악화의 도심쇠퇴 현상을 경험하고 있다.

도심중핵부를 둘러싸는 도심주변부에서도 여러 가지 부정적인 양상이 보인다. 도심주변부는 도심중핵부의 배후지로서의 역할을 하여 왔으나 상주인구가 감소하고 기능이 단순화됨에 따라 더 이상 도심중핵부를 지원하는 역할을 수행하지 못한다. 이에 따라 지가는 장기적으로 낮은 수준에 머물러 있게 되고 나아가 도심재개발의 가능성을 상실하고 낙후된 도심한계지역(marginal area)으로 전락하게 된다.

결과적으로 도심이 쇠퇴하면 도심기능이 단순화되고 외곽지역을 불필요하게 확산시키고 도시기반시설 설치 및 관리의 비효율화를 초래하게 된다. 나아가 도시전체의 성장을 이끄는 동력을 잃게 된다.

(2) 도심쇠퇴의 일반적 원인

도심이 쇠퇴하는 원인은 시대적인 상황이나 국가에 따라 다양하다. 선행연구

에서 제시되었던 도심쇠퇴 원인들을 도출하여 정리하면 다음과 같다. Berg 등(1982)은 전술한 바와 같이 도심과 비도심지역의 인구변화 추세를 연관시켜 교외화 단계에서의 도심인구감소와 도심활력 저하를 설명하고 있으며, Sinclair(1983)는 내부시가지의 쇠퇴가 탈공업화, 서비스화, 저성장상태인 시장지향적 서방선진국의 공통적인 제로섬 게임의 결과라고 하고 있다. 영국 환경부의 환경백서(1977)는 인구와 고용의 분산을 피하는 신도시 개발위주의 도시정책이 내부시가지 쇠퇴의 원인이라고 하고 있다. Bramley(1980), Nabarro(1980), Smith(1980)는 내부시가지 문제점의 핵심은 실업요인이고, Lawless(1981)는 도시쇠퇴의 주요인은 고용의 감소이고 부차적 요인은 주택수준의 저하, 교육 및 공공서비스 공급부족 그리고 이들의 상호작용에 기인한다고 주장하였다.¹³⁾

田口芳明(1995)은 급속한 공업화와 도시팽창시대에 충분한 기반시설 정비가 없었으며 정비수준의 격차는 토지이용전환능력의 차를 가져와서 내부시가지의 구조적인 쇠퇴를 초래한다고 하였다.¹⁴⁾ 또한 Byrum(1992)은 교외화와 사회적 분리경향에 따른 주택시장, 그리고 교외개발을 촉진시켜온 공공정책상의 요인을 내부시가지 쇠퇴의 주요인으로 들고 있고 그 예로서 미국의 미네아폴리스, 세인트 폴의 쌍둥이 도시로 제시하였다.¹⁵⁾

이와 같이 도심의 쇠퇴원인은 각 도시가 갖고 있는 역사적 배경과 현재의 상황에 따라서 다양하게 제시되고 있으며 이들은 상호 복합적으로 작용하기도 한다. 또한 국가에 따라서도 도심쇠퇴의 기본적 원인이 다르게 나타났다. 이상대(1996)는 <표 2-1>과 같이 문헌조사를 통하여 서구국가와 일본의 경우 도심쇠퇴원인에 해당되는 것을 비교·정리하였다.¹⁶⁾

13) 김창석 외, 2000, 전계서, 서울 : 보성각, pp146-157

14) 田口芳明. 1995. "都市の成長管理と衰退地域". 「都市計画」, 東京. 192號. pp.44-45

15) Oliver E. Byrum. 1992. *Old Problems in New Times : Urban strategies for 1990s*. Chicago : American Planning Association. pp.15-35

16) 이상대. 1966. 「서울시 내부시가지 쇠퇴현상의 진단에 관한 연구」, 서울대 대학원. p.31

<표 2-1> 각국의 도심쇠퇴 원인 비교

도심쇠퇴 원인	영국	서독	프랑스	이탈리아	미국	일본
상주인구 감소	○	○			○	○
고용감소	○				○	
이민자 집중	○	○		○	○	○
주택의 상업용도화		○	○	○		○
제조업 인구 감소		○			○	○
고지가화		○	○	○		○
교통혼잡	○	○	○			○
기반시설 부족 및 노후화	○			○		
물리적 노후화	○		○	○	○	○
저소득계층의 집중	○				○	○
사회적 갈등 증폭	○				○	
도심 활력 감퇴	○		○		○	○
공공정책 및 제도 부재	○		○			

자료: 이상대, “서울시 내부시가지 쇠퇴현상의 진단에 관한 연구”, 1996, 서울대, p.31(재구성)

(3) 도심활성화의 필요성

도심지역에는 인구 및 각종 기능의 집적은 물론이고 오랜 기간 동안 문화와 전통 등의 역사적 자산이 축적되어 있다. 기성시가지가 다가오는 다음 세대를 향한 양호한 도시자산으로 재생하기 위해서는 지역의 활력원으로 일정한 역할을 수행하여온 도심의 활성화를 기하는 것이 급선무이다.

도심은 교외화의 진전 등에 의해 교류의 장, 생활거점의 장으로서의 중심성이 약해지고 매력이나 편리성도 저하되고 있다. 현재 많은 도시에서 이 문제에 대한 연구가 진행되고 있지만 지금까지의 공공사업과 같이 행정주체의 수법만으로는 한계가 있고 크게 진척되지 않고 있다. 특히 지방도시에 관해서는 인구감소·고령화의 진전이 현저하고 지역의 활력이 한층 저하되는 것이 우려되기 때문에 종합적인 활성화 방안을 강구할 필요성이 높아지고 있다.

따라서 도심지역은 여전히 해당 도시에서 가장 중요한 위치를 점하고 있으므로 지속적으로 도시전체의 발전을 선도하지 않으면 안된다. 특히 정보화, 지방화, 세계화 등 사회·경제적 상황의 변화를 적극 반영하여 불가피하게 퇴출하는 일부의 도심기능을 대체할 수 있는 새로운 기능을 수용함으로써, 여러 가지 요인에 의하여 쇠퇴하는 도심을 재생시켜 도시중심으로서의 활력을 유지하도록 하는 것이 절대적으로 요구된다.

3. 도심지역의 변화요인 및 발전방향

1) 향후의 도심지역변화요인

(1) 정보화에 의한 도심기능의 변화

최근 급속히 진행되는 정보화는 기존의 계층적 도시체계를 수평적 네트워크 체계로 바꾸어 놓고 있다. 즉, 국지적 장소로서의 도시체계가 전세계를 연결하는 네트워크를 통해 시간과 공간의 결합공간으로서의 성격이 강조되고 고도로 네트워크화된 도시체계로 전환되고 있다.

전통적으로 토지가 지니는 가치와 접근성을 기준으로 분화되던 도시의 기능공간들은 정보통신기술의 발달로 물리적 거리를 뛰어넘을 수 있으므로 새로운 공간분화·통합과정을 통해 재편성되고 있다. 온라인 쇼핑과 전자상거래의 보편화로 교통망의 결절지역에 집적되던 쇼핑센타가 배달시간의 단축을 위해 주거지 근처에 입지하고 재택근무제의 확대는 주거지선택의 교외화를 더욱 촉진할 것이다.

중심업무지역에 입지하던 기업의 본사나 사무실은 정보통신인프라가 고도화된 지역이면 어디든지 이전하게 될 것이고 생산조직들은 최고의사결정과 정보화된 사무처리기능을 본사에서 일괄 처리하는 대신 지사로 분산되어갈 것이다. 정보의 생산, 전송, 소비 등 정보유통의 중심지로서의 도시에서는 인구 및 구조물

의 분산과는 달리 정보의 집적효과가 더욱 커짐에 따라 정보통신네트워크와 정보산업의 집중이 더욱 가속화 될 것이다.

정보·통신기술은 도시화를 촉진시킬 것인가 아니면 반대로 위축시킬 것인가, 단일도시 내에서는 도심집중을 유발할 것인가 아니면 도심기능을 분산시킬 것인가는 중요한 의미를 갖는다. 정보화는 거리상의 제약으로부터의 자유를 뜻하기 때문에 전통적인 도시의 매력을 상당히 감소시킨다. 즉, 정보화가 진행되면 될수록 더욱 더 탈도시화, 탈집중화(decentralization)의 경향을 강화시키는 반면 고도화·집중화된 의사결정이 필요하고, 또한 인간적인 유대에 대한 욕구도 더 커져서 재집중화(recentralization)가 촉진될 것이다.

이 두 관계가 상호 모순되는 것처럼 보이나 실제로는 합리적인 추세가 새롭게 등장하는 것을 의미한다. 바로 탈집중화와 재집중화가 동시에 나타나는 것이다. 탈집중화 때문에 변방도시(edge city)가 새롭게 구축되는 한편 재집중화 때문에 도심지역의 세계화가 촉진된다.

(2) 지방화에 의한 도시의 경쟁력 중요

중앙집권적인 상황에서는 국가간 경쟁은 있었지만 다른 국내도시 또는 외국도시간 직접적인 경쟁은 없었다. 지방화 추세가 진전됨에 따라 지방도시에게 보다 많은 자치적인 권한이 부여되었지만 국내·외 도시들과 직접적인 경쟁상황에 노출될 수밖에 없고 따라서 이들과의 무한경쟁에서 이기지 않으면 안되는 상황이다.

도시간 무한경쟁에서 승리하기 위한 전략적 수단으로서 여러 가지가 있을 수 있으나 지방분권사회에서는 특히 도시의 쾌적성(어메니티)이 매우 중요하다는 인식이 높아지고 있다. 도시의 쾌적성 제고는 그 도시의 주민이나 방문객과 도시환경의 친화성을 높이는 것이고 이러한 친화성이 높은 수준에서 달성되어있을 때 그 도시는 정체성이 높다고 할 수 있으므로 쾌적한 여건의 조성은 직접적으로 도시발전에 기여하기 때문이다.

(3) 국제적 기능의 증가

경제활동에 있어서 국경의 개념이 사라지고 활동영역이 세계무대로 크게 넓어질 것이다. 이에 따라 기업의 구조나 경영방식은 물론 조직문화나 인력개발 등도 새로운 상황에 맞게 바꾸는 동시에 이와 같은 환경에 능동적으로 대응하는 세계화가 일반적인 추세이다.

우리의 도시에는 외국의 기업이나 민간단체의 입지가 크게 증가하고 외국인 근로자들이 비중이 커지고 있어 국내·외 도시들간의 실질적 협력 또는 경쟁관계를 맺게 된다. 그러므로 그들과의 심화되는 경쟁에서 생존하기 위하여 국제적 규범(global standard)이 통용되는 도시여건을 조성하여 외국기업이나 국제적 기능이 보다 용이하게 입지할 수 있는 여건이 조성되지 않으면 안될 것이다.

도심지역도 국제적인 기능을 상당부분 수용하게 될 것이며 특히 외국기업과 근로자들을 위한 도심의 복합업무공간, 외국관광객들을 위한 장·단기체류형 숙박시설·문화위락시설 등 각종 지원 시설에 대한 수요가 증가할 것으로 예상된다.

(4) 도시인구의 안정적 성장 또는 정체

1960년대 이후 우리나라의 전체 도시인구는 급격하게 증가되어왔으나 최근 그 증가세가 다소 완화되는 추세이고 이미 일부 대도시에서는 1990년대말부터 절대 인구가 감소하는 현상을 보이고 있다. 앞으로도 도시인구의 증가는 더욱 완만하게 증가할 것이고 도시에 따라 인구가 감소하는 경우도 많을 것으로 예상된다.

이처럼 앞으로 도시인구의 안정적 변화가 예상되므로 지금까지의 도시정책과는 전혀 다른 접근방법이 요구될 것이다. 증가하는 도시민의 기본수요를 양적으로 충족하던 정책에서 질의 향상을 도모하는 정책으로 전환하여야 하고 또한 도시공간의 무분별한 확장에서 기성시가지의 효율성을 증진하는 방향으로 전개되어야 할 것이다. 이에 따라 도심기능의 외곽지역으로의 유출은 완화되고 도심의 문제를 개선하기에 용이한 여건이 될 것이다.

2) 도심지역의 발전방향

이상과 같은 고도의 정보·통신수단의 발전, 지방화와 세계화의 실질적 진전, 도시인구의 안정적 성장이 이루어지면 이에 대처하는 도시정책의 패러다임도 변화되지 않으면 안된다. 도심문제를 개선하는 관점에서 앞으로의 도시정책이 지향해야 하는 과제는 다음과 같이 정리될 수 있을 것이다.

- 도시공간의 무분별한 외연적 확대에서 내부시가지의 효율적 토지이용으로의 전환을 통한 도시전체의 균형적 발전
- 도시의 역사와 문화를 바탕으로 하는 도시정체성의 확립
- 지방자치의 진전에 따라 자립적인 도시정비 및 개발의 필요성 대두
- 도시개발 및 정비에 주민들의 실질적 참여를 촉진하는 새로운 커뮤니티 활동의 태동에 대응
- 후기산업사회에 있어서 차세대 산업입지기반의 모색
- 환경에 대한 부의 영향을 최소화하는 정책적, 기술적 수단의 발굴

여건변화에 따른 도시정책의 기본적 과제는 도시의 한 부분을 구성하며 그 도시를 선도하는 도심지역에도 크게 영향을 미칠 것으로 판단된다. 도심지역에 대해서는 그 동안 도시재개발사업 등의 방법을 통하여 물리적 환경의 개선에 치중하여 왔으나 이제는 새로운 방향을 설정하지 않으면 안될 것이다.

우선적으로 도심지역이 지속적으로 구심력을 유지하면서 도시전체의 발전을 선도하기 위해서는 종래와 같이 기능적인 중심이 되어야 하는 것은 당연하다. 도시기능상 가장 고차의 기능을 계속적으로 유지하도록 하는 한편 여건의 변화에 따라 도심기능도 변화하므로 변화 양상을 파악하고 이를 활성화하는 것이 필요하다.

그러나 산업사회에서 후기산업사회로 이행되는 현재의 상황에서는 도심의 기능성 측면뿐만 아니라 도심이 지니고 있는 잠재적 자원을 기반으로 하는 정체성(city identity)의 확립이 중요한 과제로 대두되고 있다. 획일화된 도시개발·정비

에서 탈피하여 다른 도시와 차별화 되고 고유특성을 살림으로서 다른 도시와의 경쟁에서 우위를 점하고자 하는 전략이 필수적이기 때문이다.

도시정체성은 어떤 도시의 다른 도시와 차별화 되는 그 도시의 자기다움이며, 이러한 도시정체성은 도시의 역사·문화·사회경제적 특성 등으로 형성되며, 도시이미지를 형성하는 중요한 인자가 된다. 도시정체성을 확립한다는 것은 어떤 도시를 그 도시가 갖는 정체성 요소(개별성 및 동일성)에 대한 인지도를 높임으로써 그 도시답게, 그 도시를 자랑스럽게 만드는 것이다.¹⁷⁾ 도시정체성의 확립은 인간과 인간의 소외, 인간과 환경의 소외를 극복하고 나아가 친화의 증대를 의미한다. 즉 도시환경에서 쾌적성이 제고되는 상태, 시민들이 쾌적하게 생활할 수 있는 상황이 지속되면 도시정체성이 회복되는 것이다. 그러므로 쾌적성(어메니티)은 정체성의 종속개념으로 볼 수도 있고 정체성을 확보하고 유지하는데 필요한 도구로도 볼 수 있다.¹⁸⁾

도시간 글로벌 경쟁에서 도시환경이 우위를 결정하는 요소로 대두되므로 도시기능의 경제성과 효율성은 기본이고 그것에 더하여 편이하고, 안전하고, 미적으로 아름다운 도시가 되기 위한 쾌적성 요소들이 갖추어져야 한다. 그야말로 도시의 쾌적성은 도시경쟁력을 결정하는 핵심요소인 것이다. 도심의 문제로 한정할 때도 마찬가지로 도심기능의 원활화와 아울러 도심의 쾌적성 증대는 도심쇠퇴방지의 근본적인 전략인 것이다.

따라서 도심의 문제는 중심적 기능의 다양화, 활성화를 기하는 동시에, 기능측면과는 또 다른 측면인 쾌적성이라는 측면에 부각되어야 하는 것이다. 그러므로 기능의 활성화와 아울러 도심공간의 쾌적화가 병행될 때 이들이 상승적으로 도심발전에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

17) 계기석, 천현숙, 2001, 「지방화시대의 도시정체성 확립 방안연구」, 안양 : 국토연구원, pp.16-18.

18) 황기원, 1995, “도시의 정체성과 쾌적성”, 한국조경학회, 「지방화시대의 도시정체성회복과 조경의 과제를 위한 세미나」, p.11.

4. 도심기능의 재편 및 활성화

1) 도심기능의 재편

전술한 바와 같이 지방화, 정보화, 세계화, 도시인구증가의 안정화, 생활수준의 획기적 향상으로 인하여 도심에서 일부 기능이 퇴출하거나 새로운 기능이 도심으로 유입되는 등 도심기능의 변화가 예상된다. 도심공간이 이미 고밀도로 이용되고 있어서, 환경오염과 교통현상이 발생하고 새로운 기능을 수용하기 어려운 경우에는 많은 교통량을 유발하는 대규모 상업기능의 입지는 용이하지 않게 된다. 특히 상업기능은 도심의 본연의 기능이었으나 자가용 승용차의 보급으로 재래시장, 대형 할인점 등 대규모 소매기능은 반드시 도심에 입지할 당위성이 약화되고 있다. 이러한 기능들은 보다 넓은 공간에 충분한 판매 및 주차공간을 갖출 수 있는 외곽으로 이전하고 있다.

도시규모가 작을 때에는 도심에도 제조업, 물류기능 등이 상업·업무기능과 혼재하였으나 도시가 커지면서 더 이상 도심내 잔존하기에는 어려운 여건이다. 이러한 제조업 또는 물류기능은 도시의 인접지역 또는 완전히 이격된 지역에 전문단지에 통합되는 경향이다. 이들이 입지하던 도심내 공간은 도심공간구조를 개선하는 중요한 동인이 되고 있다.

지방화의 진전에 따라 지방의 권한과 책임이 증대되고 정부의 지시보다는 행정구역단위의 자발적인 행정행위가 증가될 것이다. 이에 따라 지자체 하부조직의 증설, 지방공사 및 지자체간의 협동조직 등이 증가하고 이들이 입지할 공간은 외곽에 대형화, 종합화되는 경향이다. 특정도시의 도심에 있던 다른 지방행정기관의 청사가 다른 지역으로 이전하기도 하여 기존 도심공간구조를 크게 변화시킬 것이다. 도심의 행정기관 이전 적지(跡地)의 발생은 도심에서 새로운 기능을 받아들이거나 오픈스페이스를 확보할 수 있는 좋은 기회가 될 것이다.

도심 내 주거기능은 도시생태학적으로 보아 상업·업무기능에 비하여 상대적

으로 열세에 있는 기능이다. 도심 내 상업·업무기능의 확대로 개별 주택이 상업·업무시설로 전용되고 주거지는 다양한 기능이 혼재하는 점이지대(transition area)로 변모할 것이다.

기존 도심기능의 퇴출과는 달리 새로운 기능들이 도심으로 유입될 것으로 예상된다. 세계화 현상의 가속화로 경제의 개방화가 촉진되고 외국인 거주자가 늘어나고, 외국인 투자 및 관광객도 크게 늘어날 것이다. 다국적 기업의 도심입지, 국제민간기관의 입지가 증가하고 외국인의 거주 및 업무환경의 조성이 요구된다.

또한 지방화, 세계화의 물결은 도심지역에 대한 수요는 종전의 행정, 업무, 쇼핑 등의 기능에서 문화, 교류, 위락, 지식산업의 기능으로 고도화할 것이다. 특히 생활환경에 대한 높은 욕구는 도심 내에서 고급의 문화·위락활동을 요구할 것이고 주민들간의 연대감과 공동체의식을 조성할 수 있는 이벤트 공간의 조성이 필수적인 기능으로 대두된다.

2) 도심기능 활성화의 실천과제

도심이 기능적으로 활성화되려면 도심기능이 갖는 특징적 요소를 추출하고 이를 육성하는 것이 필요하다. 도심기능이 갖고 있는 특징적 요소는 여러 가지로 구분할 수 있으나 본 연구에서는 전술한 바와 같은 도심기능의 개념, 종류 그리고 변화양상 등에 비추어 볼 때 다양성, 중심성, 상징성, 교류성 등으로 구분하기로 한다. 기능의 활성화는 결국 이러한 특징적 요소들의 활성화와 원활한 관계설정 등에 의하여 이루어지므로 다음과 같이 다양한 기능의 수용, 중심기능의 제고, 도시를 대표하는 상징적 기능의 유치, 교류와 접촉의 확대 등을 기능활성화를 위한 실천과제로 선정하기로 한다.

(1) 다양한 기능의 수용(다양성)

도심은 도시외곽의 주거지역, 공업지역, 녹지지역에 비하여 훨씬 다양한 기능을 수용하는 지역이다. 외생적 요인에 의하여 도심기능의 원심적 이동이 이루어지면 기능이 단순해지고 도심쇠퇴를 직접적으로 유발하기도 한다. 따라서 고차의 중심상업·업무기능 뿐만 아니라 행정·관리기능, 문화·위락기능, 주거기능, 국제교류기능이 복합적으로 구성되는 다양한 도심공간의 조성을 통하여 여건변화에도 불구하고 안정적으로 도심이 성장할 수 있도록 하여야 하는 것이다.

(2) 중심기능의 제고(중심성)

도심지역은 최고의 중심성을 갖는다. 중심성이란 도심지역의 구심력을 살려 지속적으로 사람 또는 서비스가 집중할 수 있도록 하는 특성이며 토지이용상 가장 고차의 기능이 입지되도록 하는 것이다. 도심은 무엇보다도 도시의 여러 곳으로부터의 접근성이 양호해야 본래의 기능을 수행할 수 있다. 대체로 도심은 도시의 지리적 중심에 있으므로 외곽지역간의 연결보다는 양호한 접근성을 가지고 있으나 개인자동차에 의한 접근성 보다는 버스, 전철 등의 대중교통 또는 자전거 등의 환경친화적 교통수단에 의한 접근이 양호해야 의미가 있다.

(3) 도시를 대표하는 상징적 기능의 유지(상징성)

도심지역은 대체로 도시가 생성되어 발전하기 시작한 최초의 거점이다. 그 도시의 많은 역사와 문화를 담고 있는 공간이다. 따라서 그 도시의 얼굴이면서 다른 도시와 차별화되는 상징적인 공간으로서 의미가 크다. 도시전체의 발전을 이끌 수 있는 기능들이 입지하고 해당 도시의 대표적인 지역으로서의 위상을 갖고 주민들이 그렇게 인식하도록 하는 것이 중요하다.

(4) 주민교류의 확대(교류성)

도심은 도시주민들이 가장 빈번히 대면하고 접촉하는 공간이며 외부에서 오는 방문객들을 우선적으로 맞이하는 공간이다. 도심 내에서 주민과 주민, 주민과 방

문객, 또는 방문객끼리의 교류를 확대함으로써 주민들간의 연대감과 소속감을 증진하고 방문객의 그들의 방문도시에 대한 친밀감을 느끼게 할 수 있다. 이는 나아가 도심기능의 활성화와 직결된다.

5. 도심공간의 쾌적성 증대

1) 쾌적성의 개념

경제성장과 물질적 풍요가 목표였던 근대적 관점에서 탈피하여 인간다운 삶, 삶의 질을 추구하고자 하는 국민적 관심이 증폭되고 있다. 이러한 관심이 도시공간에는 어메니티(amenity)라는 개념으로 반영된다. 쾌적성은 도시정책에서 그 중요성이 인정되어왔음에도 불구하고 그 개념에 대한 명확한 인식과 이해가 부족한 실정이어서 정책과 계획의 추상적 기조나 목표로만 설정되었고 실천성있는 구체적 수단이 거의 적용되지 못하였다.

어메니티의 사전적 의미는 유쾌성, 매력성으로서 특정한 장소나 기후의 매력적이거나 바람직한 상황을 지칭한다. 즉, 어메니티는 사람이 어떤 사물이나 환경을 대할 때 그것으로부터 마음이나 감각에 상응하는 어떤 감흥을 얻는다는 관점에서 그것이 가지고 있는 긍정적 성질과 형상이다.¹⁹⁾ 도시에 있어서 어메니티는 물질적인 측면과 정신적인 측면까지를 포함한 생활환경의 종합적인 성상(性狀)이라고 할 수 있다. 본 연구에서는 어메니티를 쾌적성으로 번역하여 사용할 것이다.

쾌적성의 정의는 나라나 시대에 따라 달라질 수 있는데 현재 그 개념은 계속 확대되고 있다. 19세기 영국에서는 급속한 산업화로 인한 폐해들을 저감할 수 있는 공중위생과 주거환경의 개선 등을 쾌적성의 개념으로 보고 이를 계획원리로서의 도시계획법이 제정되었다. 또한 당시의 E. Howard의 전원도시(Garden City) 등

19) 건설교통부. 2001. 「도시쾌적성 확보를 위한 어메니티플랜 수립방안에 관한 연구」, pp.9-10.

이상도시안은 당시의 쾌적성 개념을 반영하고 있는 계획이다. 20세기 초, 미국에서 일어난 도시미화운동은 도시환경의 심미적 인식을 제고하게된 계기로서 도시미와 예술적 감각 등을 쾌적성의 개념으로 보고 있다.

일본의 경우 1970년대 이후 심각한 환경오염 문제에 직면하면서부터 환경청의 환경정책을 통해 쾌적성 개념을 적극적으로 도입하였으며, 주로 환경오염이 없는 쾌적한 환경을 만드는 계획에 그 초점이 맞춰졌다.

우리나라는 일본의 쾌적성 개념을 받아들였다고 볼 수 있으나 쾌적성을 다소 추상적 개념으로 인식해왔기 때문에 계획요소로서의 반영은 미비했다. 그러나 1990년대 들어 환경문제에 대한 일반인의 인식과 욕구가 높아짐에 따라 많은 도시에서 어메니티 플랜을 수립하는 등 쾌적성을 계획에 적극 도입하려는 시도가 많아졌다.²⁰⁾ 예를 들면 1994년 부산에서 어메니티 플랜이 최초로 작성되었으며 그 후 부천시, 성남시, 안양시 등에서 어메니티 플랜이 수립된 바 있다.

2) 쾌적성의 기능

21세기에 들어서는 현대도시의 획일성과 건조함을 극복하기 위한 수단으로 쾌적성이 부각되었는데, 특히 도시정체성(identity) 확립이 도시간 경쟁에 있어 우위를 확보할 수 있다는 인식이 확산되면서 정체성을 높일 수 있는 문화요소가 쾌적성의 새로운 개념으로 포함된다. 또한 도시 및 환경에 있어서 ‘지속가능한 개발(sustainable development)’이 선도적 패러다임으로 등장함에 따라 환경, 역사, 문화를 아우르는 쾌적성 개념을 계획원리로 도입하는 문제가 부각된다.

쾌적성을 도입한 계획은 일반적으로 어메니티 플랜(amenity plan)으로 명명되

20) 도시발전연구소, 1994, 「21세기를 향한 부산 어메니티 플랜 : 새로운 도시상의 창출을 위한 중장기계획」, 부천시, 1998, 「부천시 어메니티 플랜」, 성남시, 1998, 「성남시 어메니티 플랜 수립 : 전통과 미래, 자연이 함께 하는 성남」, 안양시, 1998, 「안양시 어메니티 플랜 : 쾌적하고 즐거움이 있는 문화거리 조성」

는데, 기타 계획적 수단과는 차별화된 접근방법과 내용을 지닌다. 즉, 어메니티 플랜은 상향식 접근방법을 갖고 주민이 주체가 되는 계획으로 규모나 접근방법으로 봤을 때 일반적 도시계획과 차이가 있을뿐더러 역사적 전통, 양호한 도시경관, 문화적 특성과 같은 도시의 질적 환경에 그 목표를 두고 있는 점에 있어서도 큰 차이가 있다. 특히 어메니티 플랜은 인간이 주체적으로 바람직한 환경을 요구하고 적극적으로 이를 창출해 간다는 점에서 의의를 가진다.

전술한 바와 같이 도심환경에서 쾌적성이 향상하게 되면 도시의 정체성이 높아진다는 점에서 쾌적성은 도시정체성의 종속개념으로 볼 수도 있고 정체성을 확보하기 위한 수단으로서도 볼 수 있는데, 쾌적성 증진을 통한 도시 정체성 구현은 도시의 행정조직 및 기업차원에서 CIP(city identity plan)전략 등과 같은 방법으로 매우 적극적으로 활용되고 있다.

또한 도심이 역사, 문화, 관광 등 새로운 기능과 역할을 통해 도시의 중심성을 유지 및 증진할 수 있다면 이와 같은 쾌적성 구현을 통해 도심의 정체성을 확립하는 것은 도심 활성화를 위한 유용한 방법이 될 수 있다.

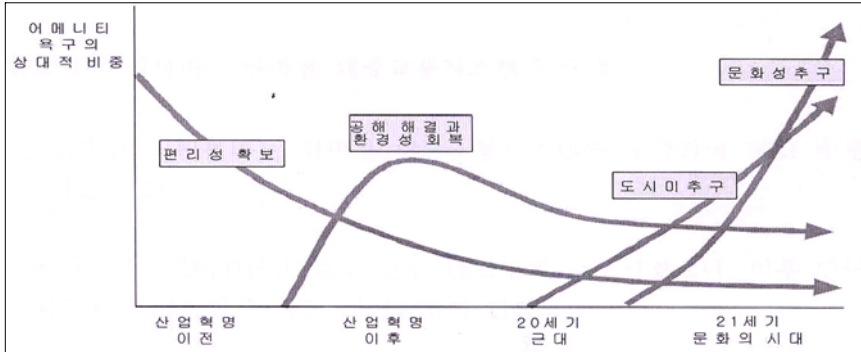
3) 쾌적성 제고의 실천과제

산업사회에서의 도심기능은 토지이용 효율이나 경제적 이윤의 극대화에 의하여 촉진될 수 있었으나 후기산업사회에서는 새로운 도시여건이 형성됨에 따라 도심여건에 부합되는 물리적 환경의 정비와 아울러 문화·예술·관광적 환경의 조성에 의하여 쾌적성이 증대될 경우에 가능하다. 특히 도심공간의 쾌적성 증대는 궁극적으로 도시의 정체성을 확립하는 방향으로 이루어진다.

역사적으로 볼 때 쾌적성은 시대에 따라 주로 추구되는 관점이 상이했다. 산업혁명 이전에는 도시생활에서 편리성을 어떻게 확보하느냐가 중요했으나 점차 이에 대한 중요성이 저하되었고 산업혁명 이후에는 환경오염방지와 환경성의 회복이 대두되었다. 20세기 초에는 미국을 중심으로 도시미화운동이 일어나면서 심

미성이 쾌적성 확보의 과제가 되었고, 최근에 들어와서 선진국에서 산업사회가 종료되면서 도시의 문화적 요소를 추구하게 됨에 따라 이의 상대적 비중이 높아지고 있다.²¹⁾(<그림2-4> 참조)

<그림 2-4> 시대별 다양한 쾌적성 욕구



자료 : 전영욱, 2003. “어메니티(amenity)가 도시경쟁력이다”. 『CEO Information』 No.384. 서울 : 삼성경제연구소. p.5

본 연구에서는 이처럼 쾌적성의 다양한 관점이 모두 도심의 발전을 위하여 필수적이라고 판단하고 전술한 사항을 각각 편리성, 환경성, 심미성, 문화성 등으로 표현하기로 한다. 이를 바탕으로 쾌적성의 제고를 위한 실천과제로 도심접근 및 체류의 편리성 확보, 건강하고 안전한 환경의 조성, 선진적 심미성이 추구, 고유 문화적 자원의 육성 등을 설정하기로 한다.

(1) 도심접근 및 체류의 편리성의 확보(편리성)

도심으로 쉽게 접근하거나 도심에서 활동하기에 편리한 각종 조건을 확보하는 것이 중요하다. 안전하고 빠른 대중교통수단의 확충으로 접근성을 향상하고 도심내 보행시 차량으로부터의 위협을 차단하여 안전한 보행조건을 확보하는 것이

21) 삼성경제연구소, 2003, 「도시 어메니티의 개선과 기업의 대응」, Issue Paper, p.8.

다. 각종 편의시설이 적절한 위치에 적절한 규모로 설치되고 원하는 활동을 할 수 있는 종합적인 도심환경이 조성되어야 한다.

(2) 건강하고 안전한 환경의 조성(환경성)

도심은 건축물이나 인공적인 구조물이 많고 차량의 통행이 빈번하므로 쾌적한 환경의 질을 유지하기 어렵다. 토지이용상 고차의 기능 위주로 입지하므로 공원, 녹지 등의 공간시설을 확보하는 것은 용이하지 않다. 그러므로 도심 내에서 자연 친화적 공간을 조성하고 환경오염을 유발하는 요인을 사전에 제거하여 청결한 환경을 유지하여야 한다.

(3) 선진적 심미성의 추구(심미성)

도심은 다양한 요소가 공존하므로 시각적으로 혼란스럽고 부조화되기 쉽다. 도심의 쾌적성 제고를 위해서는 건축물, 가로, 자연적 요소가 상호 조화되는 아름다운 경관을 형성하여야 한다. 건축물의 고유한 디자인, 가로시설물의 정연함, 옥외광고물의 정비를 통하여 도시의 정체성 있는 이미지가 구축되어야 한다.

(4) 고유 문화자원의 육성(문화성)

도심의 문화적 요소는 도심에 거주하거나 근무하는 사람들뿐만 아니라 도심을 방문하는 사람들에게도 볼거리와 관심거리를 제공함으로써 도심에 대한 친근감과 자부심을 느끼게 한다. 그러므로 도심이 갖고 있는 유·무형의 역사적, 문화적 자원을 유지, 관리하여 전통성을 계승하고 새로운 자원을 개발하여 이들간의 연계네트워크를 형성함으로써 도심의 경제활동을 보완하여 다양한 도심공간으로의 조성이 요구된다.

3 CHAPTER

도심지역 변화의 양상과 원인

본 장에서는 1980년대 후반 이후 우리나라 지방대도시의 도심이 겪고있는 변화의 일반적 양상과 원인을 분석한다. 인구, 산업 등 통계자료에 윛호한 객관적인 도심변화양상과 주민설문조사를 통한 주관적인 도심변화상황과 수준을 파악하고 변화의 원인을 종합하기로 한다. 이는 제5장에서 기술될 도시유형 분석 등의 기초자료가 되는 한편, 향후 지방대도시 도심의 유형별 발전방안 및 전략을 제시하는데 논거로서 활용될 수 있을 것이다.

1. 도심의 변화양상 분석

1) 도심 상주인구의 감소

1960년대부터 급속도로 진행된 산업화와 경제발전을 통해 우리나라 도시의 인구는 계속 증가하고 있다. 이는 서울뿐만 아니라 지방대도시에서도 일반적인 현상으로서 특히, 1980년부터 2000년까지 20년 동안 대구, 인천, 광주, 대전 등 주요 지방대도시는 인구가 두 배나 성장하였다.²²⁾ 그러나 이와 같이 도시별로 전체 인

구가 급속히 증가하였는데 반해 도심부의 상주인구는 1980년대 후반이후 감소 추세를 보이고 있다.

우리나라 전체 인구의 8.6%가 살고 있는 부산의 경우 지난 20년 동안 시 전체 인구는 한번도 감소한 적이 없지만 도심부인 중구의 상주인구는 1980년의 9만8천명에서 2000년의 5만5천명으로 절반 가까이 감소한 바 있다. 도심부 상주인구의 연평균 변화를 비교했을 때 대구 중구는 9.3%, 인천 중구는 3.0%, 광주 동구는 10%, 대전 중구는 0.6%로 각각 감소하고 있는데, 이 중 가장 높은 감소율을 보인 광주 동구의 경우 1980년부터 2000년까지 약 1/3 수준까지 감소하였다.

<표 3-1> 주요 지방대도시 도심의 인구변화 양상

(단위 : 천명, %)

연도	부산		대구		인천		광주		대전	
	시전체	중구	시전체	중구	시전체	중구	시전체	동구	시전체	중구
1980	3,157	98	1,604	218	1,081	83	727	314	652	283
1990	3,798	77	2,229	153	1,818	82	1,139	192	1,049	297
2000	3,812	59	2,277	82	2,244	61	1,225	110	1,390	267
연평균증가율	1.0	-2.0	3.6	-9.3	7.6	-3.0	5.4	-10.0	7.9	-0.6

자료 : 통계청. 각 년도 인구 및 주택총조사

이와 같은 도심 상주인구의 전반적인 감소추세는 시 전체에서 차지하는 도심 인구비중²³⁾이 그만큼 낮아지고 있음을 보여주고 있다. 1980~2000년 대구의 경우 13.3%에서 3.6%로, 인천이 8.1%에서 2.7%로 감소하는 등 전반적으로 0.3~0.5배정도 감소하고 있으며, 광주의 경우는 거의 절반에 가깝던 도심인구비중(43.1%)이 9.0%에 불과한 실정이다.

22) 이와 같은 지방대도시 인구의 급격한 증가는 인천의 경우 서울의 생활권 도시로 자리잡게 된 것과 부산, 광주, 인천, 대구, 대전 등은 1990년 광역시로 행정구역이 확대된 것이 큰 이유임.

23) 도심의 인구비중은 (도심특성이 가장 강한 구의 인구 / 시전체의 인구) × 100 임.

<표 3-2> 주요 지방대도시 도심인구비중 변화 (도심인구/시전체인구)

(단위 : %)

	부산	대구	인천	광주	대전
1980	3.1	13.3	8.1	43.1	43.4
1990	2.0	6.9	4.5	16.9	28.3
2000	1.5	3.6	2.7	9.0	19.2

자료 : 통계청, 각 년도 인구 및 주택총조사

일정한 지역 내의 인구증감이 출생, 사망, 인구이동에 따라 결정된다고 볼 때, 시 전체 인구의 전반적인 증가추세와 달리 도심의 인구가 크게 감소한다는 것은 자연적인 인구증감보다 사회적 인구이동이 직접적인 이유인 것으로 보인다.

<표 3-3> 주요 지방대도시 도심의 인구이동²⁴⁾ : 2000년

(단위 : 명)

		부산 중구	대구 중구	인천 중구	광주 동구	대전 중구
구간 이동	전입	7,998	12,208	9,777	16,171	47,964
	전출	8,784	15,310	10,908	19,829	42,160
	순이동	-786	-3,102	-1,131	-3,658	5,804
총이 동	전입	9,931	15,902	13,606	25,212	63,592
	전출	11,206	19,559	14,745	30,146	57,253
	순이동	-1,275	-3,657	-1,139	-4,934	6,339

자료 : 통계청, 2000. 인구이동통계연보

<표 3-3>을 보면, 대전 중구를 제외한 대도시 도심의 인구이동양상이 비슷하게 나타나는데, 도심의 구(區)간 이동이나 총이동에서 순이동이 부(-)로 나타나 인구유출이 유입보다 더 많이 발생하고 있음을 보여준다. 특히, 이들 도시의 구간 이동량이 총이동량과 차이가 거의 없는 것을 볼 때, 도심인구 이동이 다른 도시보다 동일 도시 내 다른 구로 더 많이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

인구이동의 목적은 다양하지만, 집합적인 차원에서 보면 인구이동은 성과 연

24) 구간 이동은 도심에 해당되는 행정구와 도시내 타 행정구로의 이동을 뜻하는 것으로 도심을 기준으로 한 도시내 인구이동을 파악할 수 있음. 따라서 여기서 말하는 총이동은 구내이동에 시공간 이동을 덧붙인 총전입과 총전출을 의미함

령의 측면에서 차별적으로 일어나는 경우가 많다. 집합적인 차원에서 성별, 연령별로 선택적인 인구이동이 일어난다면 한 지역내의 인구구조가 변화하게 되고 이는 곧 그 지역구조에 직접적인 영향을 미치게 된다. 이런 현상은 주민이 계층적으로 하향화하고 사회적 문제가 심화되는 결과를 낳게 되는데, 즉, 도심내 중산층 주민이 외곽으로 이전하고 저소득층, 비숙련노동자, 노령인구 등 하위계층 주민의 비율이 증대하게 되면서 슬럼화와 같은 사회적 병리현상을 초래할 수 있다. 실제로 지방대도시 도심의 노령인구비율이 급속히 늘어나고 있음을 알 수 있는데 도심인구대비 65세 이상 노령인구 비중을 살펴본 결과, 인천의 경우 1995년 3.1%에서 2000년 10.6%로, 대구의 경우는 6.9%에서 10.5%로 증가했고, 다른 도시 역시 도심인구의 노령화가 지속적으로 이루어지고 있다.

<표 3-4> 주요 지방대도시 도심의 노령인구 비중²⁵⁾

(단위 : %)

	부산	대구	인천	광주	대전
1995	7.1	6.9	3.1	6.0	5.4
2000	9.1	10.5	10.6	9.2	6.7

자료 : 통계청, 각 년도 통계연보

도심의 급속한 인구감소현상은 주거기능이 많은 도심주변부의 인구감소 현상에 기인하게 된다. 도심중핵부는 어느 정도까지 상업·업무기능 등의 확대 및 재편을 통해 활력을 유지할 수 있다고 하더라도 도심주변부의 경우 이미 인구가 유출되어 비도심지역이나 도시외곽 등보다 입지적 우위성이 떨어져버렸기 때문에 쇠퇴화가 가속될 수밖에 없다.

2) 도심주간인구의 감소

대도시의 도심은 과거부터 역사와 문화의 중심지로서 도시의 발달과 더불어

25) 65세이상 고령자 인구수 / 도심 인구수

업무·행정·상업 등 전통적 도심기능이 밀집하게 된 공간이므로 이러한 기능을 이용하기 위해서 야간에 거주하는 인구보다 주간에 활동하는 인구가 많다는 것이 거의 모든 도시의 특징이라고 할 수 있다.

이러한 도심기능의 활성화 양상을 이해할 수 있는데 중요한 기준은 상주하지는 않지만 낮에 도시에 일터를 갖고 있는 주간인구와 도심기능을 이용하기 위해 방문한 유동인구라고 볼 수 있다. 그러나 유동인구는 합리적으로 추정할 수 없거나 방법상 신뢰도가 낮기 때문에 본 연구에서는 통계청이 조사한 주간인구²⁶⁾만을 통해 판단하기로 한다.

우리나라 지방대도시의 경우 도시의 상주인구가 감소하는 양상과 더불어 주간인구도 지속적으로 감소하고 있다는 점은 주목할 만 하다. <표3-5>에서 보는 바와 같이, 1990년과 1995년 사이에 대구 중구는 196천명이던 주간인구가 162천명으로 줄었고, 부산 중구도 142천명에서 136천명으로, 인천 중구는 115천명에서 108천명으로, 광주 동구도 205천명에서 174천명으로 감소하였다.

<표 3-5> 주요 지방대도시 도시의 주간인구

(단위 : 천인)

구 분	주간인구	유입인구			유출인구			
		계	통근	통학	계	통근	통학	
부산 중구	1990	142	98	88	10	19	11	8
	1995	136	97	88	9	16	10	6
대구 중구	1990	196	111	91	19	40	21	19
	1995	162	93	78	16	28	17	11
인천 중구	1990	116	68	48	20	18	12	6
	1995	108	66	49	17	14	10	4
광주 동구	1990	205	93	53	40	43	20	23
	1995	174	81	51	30	31	18	13

자료 : 김창석, 2000. 전계서. 서울: 보성각. pp341
 각 년도 인구 및 주택총조사 보고서

26) 주간인구는 통계청의 인구 및 주택 총조사에서 조사된 1990년과 1995년의 결과에 의존함.

※ 주간인구 = 상주인구 + 주간유입인구 - 주간유출인구
 = 비통근·통학자수 + 지역내 통근·통학자수 + 다른 지역에서 유입되는 통근·통학자수(일시적으로 유입되는 인구는 주간인구에서 제외)

이러한 도심의 주간인구 감소현상은 도심만이 더 이상 일터, 즉 업무 및 상업의 중심지가 아니라는 것을 보여주며, 다른 의미로는 도심의 전통적 기능이 쇠퇴하고 있다고 할 수 있다. 특히 지방대도시의 경우, 도시의 발전 및 확산과 함께 비도심지역 및 도시외곽지역에 형성되는 부도심 및 지역중심지가 자연스럽게 발생하거나 인위적으로 개발되어 도심의 기능들이 전이되는 것이 도심 주간인구 감소의 주된 이유라고 할 수 있다.

3) 상업·업무활동의 감소

주간인구의 감소와 더불어 생산·유통·서비스 등 도심의 경제활동에 중요한 비중을 차지하고 있는 도심의 사업체수도 감소하고 있다. 1990년부터 2000년까지의 사업체수 변화를 검토했을 때 부산, 대구, 인천, 광주, 대전의 5개 도시 중 대전을 제외한 모든 도시의 도심에서 사업체 감소현상이 보이고 있다. 특히 1995년부터 2000년까지는 모든 비교도시의 도심에서 사업체가 감소하고 있다.

<표 3-6> 주요 지방대도시 도심의 사업체수 변화 비교

(단위 : 개)

연 도	부산 중구	대구 중구	인천 중구	광주 동구	대전 중구
1990	17,699	25,808	8,758	18,282	18,810
1995	18,200	27,743	8,840	17,190	22,490
2000	17,000	25,005	8,462	16,564	21,304
변화율 (90-2000)	-0.04	-0.03	-0.03	-0.09	0.13

자료 : 통계청, 각 년도 사업체기초통계조사보고서

도심의 경제적 기능 외에 행정·업무기능이 약화되는 것 또한 주목할 만 한 문제점이라고 할 수 있다. 기존 대도시 도심의 행정·업무시설을 도시공간구조상 부도심에 인위적으로 이전시키는 정책이 본격화되면서 일방적인 도심기능분산이 이루어지고 있는데, 이러한 정책을 통해 사실상 기존 도심은 상업·서비스 기

능 위주로 기능이 단순화 또는 약화되는 실정이다. 대표적인 사례로 대전시의 둔산지구와 광주시의 상무지구에서의 행정·업무기능을 위한 신시가지 건설이 이루어짐에 따른 구도심의 기능이전을 들 수 있다(<표3-7> 참조). 구도심에 있던 시청, 도청 등과 같은 중추관리기능이 신시가지로 이전하면서 대다수의 관련기관 및 업무기능이 동반 이전하게 되는 것을 알 수 있다.

<표 3-7> 도심의 행정·업무기능 이전 사례 및 계획 (광주광역시, 대전광역시)

구분	광주광역시 상무지구	대전광역시 둔산지구
행정기관 및 산하기관	광주광역시청, 서구청, 서부교육청, 경찰청, 체신청, 조달청, 통계청, 선거관리위원회 등	대전광역시청, 대전법원, 대전검찰청, 대전시교육청, 상공회의소, 충청체신청, 대전노동청 등
정부투자기관 및 유관기관	토지공사, 가스안전공사, 주택공사, 지적공사, 금융결제원, 지방행정공제회, 농군연합회, 시건설협회, 의사회 등	한국통신 등
언론기관	KBS, 관보보급소 등	KBS 등
금융기관 및 민간기업	한국은행, 광주은행, 현대투신, 제일생명, 동원증권, 현대해상화재, LG화재, 무등금고, 보해양조, 삼성화재, 교보생명, 동양제과, 고려시멘트, (주)백양, SK텔레콤 등	한국은행, 제일은행, 국민은행, 농협중앙회, 수협, 조흥은행, 서울은행, 한국산업은행, 한국외환은행, 한국산업은행, 대우투자증권, 쌍용투자증권, 동양생명보험, 한국생명보험 등

자료 : 광주광역시 도심활성화추진기획단(2001), 대전광역시 건축과(1999)

그러나 도시정책상 목표였던 기능분산에 따른 도시공간구조 개편과는 달리, 실제로 이러한 행정·업무를 위한 부도심의 건설은 업무와 행정기능 뿐만 아니라 대규모 유통시설, 상업시설, 기업서비스 및 개인서비스 등의 동반 이전을 초래해 시설의 규모와 서비스의 질적인 측면에서 기존 구도심의 상업·서비스 기능이 위축될 수밖에 없는 문제를 양산하였다.

이러한 도심의 기능 및 경제적 위상과 함께 입지 우위성을 가늠할 수 있는 도심내 용도지역별 공시지가의 변화양상을 살펴보면 <표 3-8>과 같다. 일반적으로 상업지역에서는 도심의 최고지가가 시 전체에서의 최고지와 일치하는 경우가 대부분이나, 인천시의 도심인 중구의 경우 상업지역 최고지가가 부평구보다 낮을 뿐만 최저지가도 포함하고 있다. 1995년과 1999년 사이에 지방대도시 상업지

역 공시지가의 전반적인 하락세가 보이는데, 상업지역 최고지가는 부산 중구가 5,000천원/m², 대구중구가 1,500천원/m², 인천중구가 200천원/m², 광주동구가 3,000천원/m², 대전중구가 3,500천원/m²으로 각각 하락하였다.

<표 3-8> 지방 대도시 도심의 용도지역별 공시지가 변화양상²⁷⁾

(단위 : 천원/m²)

			상업지역		주거지역		공업지역		녹지지역	
			최고	최저	최고	최저	최고	최저	최고	최저
부산시	1995	중구	26,000	290	2,250	290	-	-	285	21
		시전체	"	230	4,830	17	2,450	145	1,600	0.5
	1999	중구	21,000	300	1,700	220	350	350	19	19
		시전체	"	57	4,000	11,500	2,150	10	1,300	0.2
대구시	1995	중구	18,000	420	5,000	280	-	-	1,100	1,100
		시전체	"	156	"	100	1,900	56	1,150	280
	1999	중구	16,500	360	4,200	200	-	-	-	1,000
		시전체	"	140	"	29	1,550	14	800	0.1
인천시	1995	중구	9,000	260	1,300	105	600	185	800	4
		시전체	12,000	"	5,100	47	2,150	90	"	1.6
	1999	중구	8,800	65	1,350	60	530	170	800	5
		시전체	10,000	39	4,100	2,300	1,800	51	"	1.3
광주시	1995	동구	17,000	400	2,700	30	-	-	520	0.4
		시전체	"	155	4,170	21	1,190	25	1,200	0.3
	1999	동구	14,000	370	2,500	100	-	-	500	0.4
		시전체	"	140	3,690	12	290	13	800	0.3
대전시	1995	중구	16,000	280	3,300	70	-	-	190	0.8
		시전체	"	180	"	60	570	54	800	0.28
	1999	중구	12,500	230	2,100	60	-	-	190	0.8
		시전체	"	180	2,260	50	500	20	720	0.28

자료 : 건교부, 각 년도 지가공시에 관한 연차보고서

도심의 상주인구 입지선호도를 측정할 수 있는 주거지역의 공시지가를 비교해 보면, 인천 중구가 인천의 6개구 중 가장 낮은 지가를 나타내고, 부산중구와 광주 동구 또한 신시가지지를 보유한 다른 구에 비해 상대적으로 낮은 지가를 보이는 등 전반적인 도심내 주거지 선호도가 낮다고 할 수 있다. 주거지역의 지가하락

27) 용도미지정구역은 녹지지역에 포함됨.

양상은 지방대도시 도심의 일반적인 추세라고 할 수 있다. 주거지역 최고지가는 1990년부터 1995년 사이에 부산 중구 550천원/m², 대구 중구는 80천원/m², 광주 동구는 200천원/m², 대전 중구는 1,200천원/m²까지 하락하였다.

이와 같은 도심의 기능적·경제적 침체는 도심지역이 위치한 해당 자치구의 재정기반을 악화시키게 된다. 1990년에서 2000년까지 자치구의 재정자립도 비율은 부산 중구는 13.2%, 대구 중구는 4.7%, 인천 중구는 2.7%나 감소하였다. 광주 동구와 대전 중구의 경우는 증가하였으나 증가폭은 미미하였다.

<표 3-9> 지방대도시 도심지역 자치구의 재정자립도 비교

(단위 : %)

구분	부산 중구	대구 중구	인천 중구	광주 동구	대전 중구
1990	66.2	62.8	47.1	36.2	44.2
1995	59.5	47.7	49.3	43.0	49.9
2000	53.0	58.1	44.4	37.6	45.1

자료 : 행정자치부, 각 년도 지방자치단체 예산 개요

4) 건축물 및 기반시설의 노후화

도심의 인구감소 및 기능·경제적 쇠퇴는 도심 내 물리적 기반시설의 불량화와 수급부조화를 촉진하게 된다. 이에 대한 적절한 정비도 어려워져 점차 가속화되는 도심환경의 노후·불량화로 인해 도로·공원·주차공간 부족, 교통혼잡 및 환경파괴가 심화되고 도시발전을 저해하게 된다. 이와 같은 도심지역의 노후화 외는 달리, 비도심지역이나 외곽지역에 건설된 신시가지의 경우 현대식 건물, 계획된 가로망, 충분한 주차공간 등을 확보하고 있어서 기존 도심으로부터 유동인구 및 상주인구의 유입이 계속되고 있다.

그러나 노후화된 도심지역에 대한 기반시설 등 정비가 적절하게 이루어지지 못하고 도시개발수요가 집중된 신시가지에 정책적 노력이 집중되다 보니 도심에

서 물리적 노후화와 개발의 정체가 거듭되고 있다. <표 3-10>과 같이 주요 지방 대도시에서 도심의 도시계획시설 미집행은 시 전체의 미집행 비율보다 높은 것을 알 수 있는데, 이는 그 동안 도시계획시설 투자에 있어서 도심지역이 상당 부분 외면 받아왔음을 보여주는 사례라고 하겠다.

<표 3-10> 도시계획시설 미집행 현황 (2001년 현재)

(단위 : %)

구 분	부산		대구		인천		광주		대전	
	시전체	중구	시전체	중구	시전체	중구	시전체	동구	시전체	중구
10년 미만 미집행 비율	75.3	92.8	57.4	31.6	59.7	96.7	32.9	4.6	12.8	6.2
10년 이상 미집행 비율	24.7	87.9	42.6	68.4	40.3	3.3	67.1	95.4	87.3	93.8

자료 : 건설교통부. 2002, 2001년 도시계획 현황

실제로 대전광역시의 경우, 도시에 건축한 지 30년이 지난 노후건축물의 연면적이 도심지역 전체 연면적의 50%를 상회하고 대부분의 건축물의 용적율, 건폐율이 법적 허용기준 이하로서 건축물의 노후화가 심각한 실정²⁸⁾이다. 광주광역시 역시, 시 전체의 건축물 평균 경과년수가 17년인데 반해 도심지역은 19년이고, 20년 이상이 지난 노후 건축이 도심 전체 건축물수의 36%를 차지하는 등 지방 대도시 도심지역의 물리적 노후화가 가속되고 있음²⁹⁾을 알 수 있다.

더욱이 도시개발사업에 있어서도 도심지역이 상대적으로 소외 받아온 것을 알 수 있는데, 현재 지정된 5대 지방대도시 총 223개 도시개발사업 지구 중 도심지역에 지정된 지구는 10개 밖에 되지 않으며, 이 중에서 사업이 완료된 지구는 5개 지구에 불과한 현실이다.

28) 오덕성. 2002. “대전의 기존도심 활성화 방안”. 「도시문제」 제37권 406호. p.43.

29) 광주광역시·국토연구원. 2001. 「광주광역시 도심활성화 방안 연구 (종합보고서)」. p.45.

<표 3-11> 도시개발사업 현황 (2001년 현재)

(단위 : %)

구 분	부산		대구		인천		광주		대전	
	시전체	중구	시전체	중구	시전체	중구	시전체	동구	시전체	중구
지구지정	73	4	59	1	77	5	0	0	14	0
완료	63	3	44	1	41	1	0	0	3	0

자료 : 건설교통부, 2002. 2001년 도시계획 현황

2. 도심변화에 대한 주민의식 및 행태 분석

1) 조사개요

(1) 조사대상도시의 특성

제1장에서 서술한 바와 같이 설문조사대상도시는 총 16개이며 인구 200만 명 이상의 도시는 부산, 대구, 인천이고, 100만~200만 명 도시는 광주, 대전, 울산이고, 50만~100만 명 도시는 수원, 안양, 전주, 포항, 청주 등이며, 10만~50만 명 도시는 여수, 마산, 천안, 제주 등이다.

<표 3-12> 설문조사대상도시의 인구규모

인구규모	도 시 구 분
200만 이상	부산, 대구, 인천
100만~200만	광주, 대전, 울산
50만~100만	수원, 안양, 전주, 포항, 청주
10만~50만	여수, 마산, 천안, 제주

1995 - 2000년의 기간 중 설문조사대상도시 중 인구가 증가하고 있는 도시들의 인구평균증가율은 2.08%이다. 평균증가율보다 높은 도시는 수원, 천안, 춘천, 청주이고, 평균보다 낮은 도시로는 인천, 대구, 광주, 대전, 울산, 전주, 포항, 제주를 들 수 있다. 반면, 조사대상도시 중 인구가 감소하는 도시는 부산, 안양, 여수이고, 평균증가율이 0%인 정체형 도시는 마산이 해당된다.

(2) 조사내용 및 자료분석 방법

본 설문조사는 각 도시의 연령별 인구비율에 맞춰 조사대상자를 선정하였고 2003년 10월 4일부터 2003년 10월 13일까지 일대일 전화설문조사를 통해 실시되었다. 조사대상 표본수는 각 도시별로 90개씩, 총 1440개였다. 조사대상자에게 자기가 거주하는 도시의 도심지역(구체적인 지역범위는 <표 3-14>참조)에 대해 설문하였다. 조사자료의 분석은 SPSS PC+ 통계패키지를 사용하였다.

설문조사의 주요내용은 <표 3-13>과 같고, 구체적인 설문내용은 부록에 수록했다. 설문조사내용은 크게 도심여건·행태 및 활성화 대책, 도심의 기능성 정도, 도심의 쾌적성 정도 등 세 가지로 구분된다. 도심여건·행태 및 활성화대책과 관련해서는 설문응답자의 도심이미지, 도심쇠퇴인식도, 도심방문 빈도 및 목적, 도심활성화대책 등이 포함되었다. 도심의 기능성은 제2장에 논의한 바와 같이 다양성, 중심성, 상징성, 교류성 등의 기능활성화 실천과제별로 3개의 설문을 조사하였고 도심의 쾌적성 정도도 편리성, 환경성, 심미성, 문화성 등의 쾌적성 향상 실천과제를 표현할 수 있는 3개씩의 설문을 조사하였다.

<표 3-13> 설문조사의 주요내용

항 목	세부항목	내 용
도심 여건 및 활성화 대책	도심 이미지	도심의 이미지 정도와 이유 등
	도심 방문	도심방문횟수, 방문목적 등
	도심쇠퇴인식	도심의 현재 상태(쇠퇴/정체/발전), 도심쇠퇴 현상, 도심쇠퇴 원인
	활성화 대책	도심기능의 활성화를 위한 유치기능 선호도 (상업 / 업무·행정 / 문화·여가 / 국제교류 / 교육 / 주거/ 도심형 생산기능 등)
도심의 기능성	다양성	도심기능 및 활동의 다양성 등
	중심성	행정관리기능 입지 여부, 자가, 고가 상품 구매여부 등
	상징성	도시내 역사성과 중요도 여부, 도시의 대표성, 상징적 이벤트 개최의 적합성
	교류성	교통 중심지, 약속장소, 국제적 교류 장소 여부 등
도심의 쾌적성	편리성	대중교통 이용의 편리성, 도심접근의 용이성 등
	환경성	도심의 공해, 자연환경 보전여부, 도심내 공원에 대한 만족도 등
	심미성	도심의 가로경관 및 시설물 디자인에 대한 만족도 등
	문화성	도심내 문화공간·활동에 대한 만족도, 역사성에 대한 인식 등
기타	응답자의 특성	성별, 직업, 학력, 연령, 월 가구소득, 거주기간 등

(3) 도시별 도심의 설정

연구의 진행을 위하여 조사대상도시에서 도심의 특성이 가장 강하게 나타나고 있는 지역을 도심으로 정의하였다. 대체로 광역시는 자치구(광주, 대전 제외) 단위로, 일반시는 행정동 단위로 도심의 범위가 선정되었다. 본 연구에서 채택하고 있는 도시별 도심지역과 그의 특성 및 주요시설은 <표 3-14>와 같다.

<표 3-14> 조사대상지역 개요³⁰⁾

지역	도심지역	특성 및 입지시설	비고
부산광역시	중구 일원	- 용두산공원, 국제시장, 자갈치시장, 롯데1번가, 제2롯데월드, 부산디자인고등학교, 남성여고 등 위치 - 남포동거리 및 일대의 극장가는 PIFF(부산국제영화제)개최와 더불어 다양한 행사 개최	
대구광역시	중구 일원	- 대구시청, 시민회관, 대구역, 동성로(상권), 봉산문화의 거리, 228기념공원, 대구백화점, 동아백화점 등 위치	
인천광역시	중구 일원	- 인천항, 신포동(상권)자유공원, 월미도, 인천문화원, 연안부두 등 위치 - 최추개항지로서 근대건축물 다수 보유, 차이나타운 개발 중	
광주광역시	충장동, 중앙동, 서남동 일원	- 전남도청, 충장로(상권), 은행 및 증권가(금남로), 광장 등 위치 - 광주시청 및 행정기능 상무신시가지로 이전, 전남도청 이전계획	광주광역시 도심활성화 방안 연구, 2003
대전광역시	중동, 은행동, 정동, 대흥동 일원	- 충남도청, 대전역, 문화의 거리(은행동), 중앙백화점, 대전 중·고, 은행 및 증권가(중앙로) 등 위치 - 대전시청 및 행정기능 둔산신시가지로 이전	기존도심 재활성화 방안에 관한연구, 1999
울산광역시	중구 일원	- 학성로(상권), 북정공원, 중앙시장(재개발추진중), 성남동 패션거리 등 특화거리	
수원시	팔달동, 신안동, 남향동지역	- 수원화성, 경기도청, 팔달공원, 수원시립도서관, 뉴코아 백화점 - 조선시대 화성(수원성)을 중심으로 발전된 지역	
안양시	안양1, 4, 5, 6동 일원	- 안양역(롯데백화점), 안양1번가(상권), 안양대학교, 안양여고, 안양세무서 등 위치 - 인근에 평촌신도시가 있으며, 안양역 복합민자역사 개발과 함께 주변으로 주거환경개선사업 시행	
춘천시	소양동 일원	- 강원도청, 한림대학교, 강원일보, 은행 및 증권가(한국은행 등), 춘천미술관·문화원 등 위치	
청주시	중앙동, 성안동 일원	- 충북도청, 청주시청, 경찰청, 학생회관, 상공회의소 등 공공기관 및 성안길(상권), 육거리시장 등 위치	
천안시	중앙동 일원	- 천안시청, 천안역, 교육청, 상공회의소 및 중앙시장, 시외버스터미널(갤러리아 백화점) 등 위치	
전주시	중앙동, 서노송동 일원	- 전북도청, 전주시청, 전북예술회관, 학생회관, 풍남문 상가, 남부시장, 코아백화점 등 위치 - 풍남문, 전주객사, 은행로 전통문화의 거리 등을 중심으로 도심 전통문화 공간을 다수 개발 중	전주시 구도심 부활성화 방안 연구, 2002
여주시	중앙동 일원	- 여객터미널, 동아백화점, 중앙로, 자산공원, 최수영대간비 등 위치 - 돌산대교 등 해안경관과 진남관 등 역사문화유산 도심위치	
포항시	중앙동 일원	- 포항시청, 포항역, 중앙상가 등 각종 공공서, 은행, 상점 등이 위치 - 과거 포항장의 명맥이 이어오던 포항중앙시장은 1960년에 폐시됨. 어업보조 산업 등 잔존	
미산시	동서동, 오동동 일원	- 미산시청, 도립의료원, 해운항만청, 3.15기념관, 어시장, 대우백화점, 산호공원 등 위치	
제주시	일도일동 일원	- 제주채신청, 동문재래시장, 제주대학병원, 관덕정(보물), 지하상가, 극장 등 위치 - 해변을 따라 제주문화원, 공원, 어시장이, 중앙로터리, 동문로터리를 중심으로 호텔, 숙박업소가 밀집함	

30) 원래 도심범위 설정은 구체적인 경계설정을 전제로 함(Murpy와 Vance는 경계설정을 위해 인구분포 및 관련현상, 지가 및 건물가격, 토지이용분석 등의 수법을 제시한 바 있음). 그러나, 본 연구에서 16개 도시에 대한 도심경계설정에는 내용자재가 방대하고 여건상 어렵기 때문에, 설문조사와 통계지표 분석이 가능한 정도로 구·동을 개략적 도심범위로 정의하였음. 광역시의 경우 도심해당 행정구를, 나머지 시의 경우 도심의 특성이 강한 행정동을 선정하였고, 단, 도심관련 연구가 진행된 도시에 한해서는 해당 연구에서 제시한 도심범위를 그대로 사용하였음.

(4) 조사대상자의 일반적 특성

설문에 응답한 사람들의 일반적 특성 즉, 성별, 연령, 직업, 학력, 월평균 가구 소득, 거주기간 등은 <표 3-15>와 같다.

<표 3-15> 설문조사대상지역의 일반적 특성

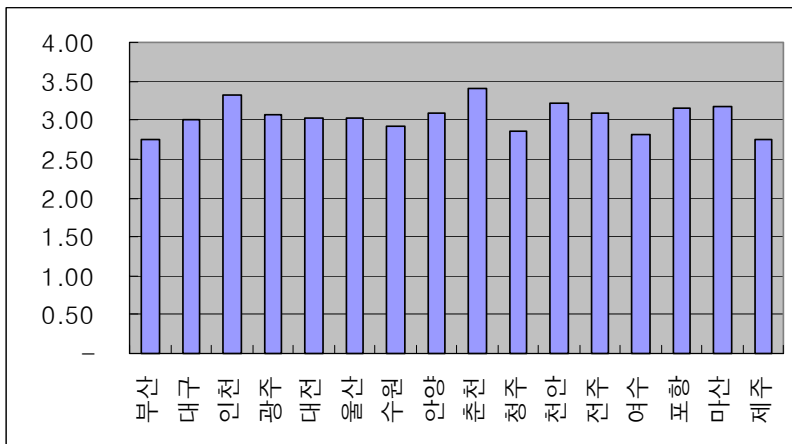
	항 목	사례수	%
성 별	남성	706	49.0
	여성	734	51.0
연 령	20대 이하	357	24.8
	30대	398	27.6
	40대	350	24.3
	50대	198	13.8
	60대 이상	137	9.5
직 업	사무/전문/관리직	323	22.4
	생산/기술/노무직	71	4.9
	판매/서비스직	59	4.1
	자영업	194	13.5
	농업/어업	17	1.2
	가정주부	459	31.9
	학생	144	10.0
	무직/기타	173	12.0
학 력	중졸이하	201	14.0
	고졸	548	38.1
	전문대졸	119	8.3
	대재이상	572	39.7
월평균 가구소득	100만원 이하	156	10.8
	100~200만원	391	27.2
	200~300만원	473	32.8
	300~500만원	294	20.4
	500만원 이상	101	7.0
	무응답/기타	25	1.7
거주기간	1~5년	146	10.1
	6~10년	212	14.7
	10~20년	319	22.2
	20년 이상	763	53.0

2) 조사결과

(1) 도심의 이미지

응답자가 자기 도시의 도심에 대해 가지고 있는 이미지(설문 1)에 대한 조사 결과, 전체적으로 ‘좋다’가 22.5%, ‘보통이다’가 52.6%, ‘나쁘다’가 24.9%로 나타났으며, 도시별로는 부산, 제주, 여수, 청주, 수원이 양호한 이미지를 보이며, 춘천, 인천, 천안, 마산, 포항, 전주, 안양, 광주, 울산, 대전, 대구 순으로 열악한 이미지를 나타내고 있다.

<그림 3-1> 도시별 도심 이미지



주) 1~5점 척도의 평균값을 도시별로 척도화한 것으로서 값이 클수록 부정적인 답변을 의미함

도심 이미지가 ‘좋다’ 또는 ‘매우 좋다’라고 응답한 경우(설문 2), 그 이유를 구체적으로 질문하였을 때, ‘쇼핑과 만남의 장소로 적합함’이 31.9%, ‘교통이 편리함’이 30.2%로 가장 많았다. 각 도시별로는 ‘쇼핑과 만남의 장소로 적합함’이라는 이유가 가장 많았지만, 제주시의 경우 예외적으로 ‘교통이 편리함’이 30.6%로 가장 많았고, 수원시는 ‘역사적으로 유서깊은 곳’과 ‘교통이 편리함’이라는 의견이 24.5%이고, 춘천시는 ‘각종 볼거리와 문화행사가 많음’과 ‘교통이 편리함’이 33.3%로 가장 많은 응답을 보였다. 그러나 도심 내 직장여건, 물리적 환경 등의 이유는 적었다.

<표 3-16> 도심의 이미지가 좋은 이유

(단위 : %)

	쇼핑과 만남의 장소로 적합함	직장생활 하기 좋음	현대식 고층 건물 많음	역사적으로 유서깊은 곳	볼거리와 문화 행사 많음	교통이 편리함	기타
부산	34.5	3.6	7.3	1.8	20.0	30.9	1.8
대구	35.5	6.5	9.7	3.2	16.1	19.4	9.7
인천	53.8	0.0	7.7	7.7	7.7	15.4	7.7
광주	56.4	3.0	6.1	6.1	15.2	33.3	0.0
대전	41.9	4.7	2.3	2.3	16.3	32.6	0.0
울산	31.8	6.8	2.3	4.5	13.6	38.6	2.3
수원	18.4	6.1	4.1	24.5	18.4	24.5	4.1
안양	38.9	0.0	5.6	2.8	5.6	41.5	5.6
춘천	8.3	4.2	0.0	4.2	33.3	33.3	16.7
청주	33.3	8.3	4.2	2.1	14.6	31.3	6.3
천안	33.3	5.6	2.8	8.3	11.1	30.6	8.3
전주	31.0	3.4	0.0	13.8	17.2	27.6	6.9
여수	37.0	4.3	0.0	10.9	8.7	34.8	4.3
포항	38.5	7.7	15.4	7.7	7.7	15.4	7.7
마산	41.7	4.2	0.0	8.3	20.8	16.7	8.3
제주	19.4	8.1	17.7	0.0	9.7	30.6	14.5
전체	31.9	5.1	5.5	6.5	14.7	30.2	6.1

이와 반대로, 도심 이미지가 ‘나쁘다’ 또는 ‘매우 나쁘다’라고 응답한 경우(설문 3), 주된 이유는 전체적으로 ‘건물들이 낡고 노후함’(31.1%), ‘교통이 불편함’(22.5%)으로 가장 많았다. 부정적인 도심 이미지에 대한 이유를 도시별로 살펴 보면, 광주의 경우 ‘볼거리가 흥밋거리가 없음’이 26.8%로 가장 많았고 여수도 30.0%로 두 번째로 높은 응답을 보였다. 또한, 춘천의 경우 ‘저녁이 되면 한산해 지고 위험함’이라는 이유가 20.3%로 높게 나온 점이 주목할 만하다.

도심의 이미지에 관한 설문을 통해서, 긍정적 이미지를 주도하는 이유는 쇼핑·만남·문화적 목적으로서의 장소성임을 알 수 있었고, 물리적 환경의 노후함이 주로 부정적 이미지를 결정짓는 것으로 보인다. 그러나 도심 교통의 경우 긍정적·부정적 측면에 모두 포함되는 양면성을 가지고 있다는 점이 흥미롭다.

<표 3-17> 도심의 이미지가 좋지 않은 이유

(단위 : %)

	사람이 많이 붐벼서 혼잡함	저녁이 되면 한산해지고 위험함	건물들이 높고 노후함	역사유산이 거의 없거나 많이 훼손됨	볼거리나 흥밋거리가 없음	교통이 불편함	기타
부산	28.6	7.1	28.6	0.0	0.0	28.6	7.1
대구	16.7	5.6	27.8	0.0	5.6	33.3	11.1
인천	13.6	6.8	28.8	0.0	20.3	20.3	10.2
광주	14.6	7.3	14.6	2.4	26.8	24.4	9.8
대전	6.8	11.4	34.1	9.1	18.2	13.6	6.8
울산	7.0	7.0	25.6	2.3	27.9	25.6	4.6
수원	22.9	2.9	25.7	0.0	5.7	40.0	2.9
안양	23.3	7.0	34.9	0.0	4.7	23.3	7.0
춘천	3.8	20.3	40.5	2.5	12.7	17.7	2.5
청주	8.3	16.7	29.2	0.0	25.0	12.5	8.3
천안	10.0	5.0	35.0	1.7	6.7	23.3	18.3
전주	7.3	7.3	34.1	2.4	17.1	24.4	7.3
여수	5.0	0.0	35.0	0.0	30.0	25.0	5.0
포항	13.2	2.6	21.1	0.0	21.1	28.9	13.2
마산	5.6	11.1	38.9	1.9	14.8	9.3	18.5
제주	11.5	11.5	26.9	0.0	7.7	26.9	15.4
전체	11.3	8.8	31.1	1.7	15.2	22.5	9.4

(2) 도심의 방문빈도 및 이유

도심의 방문횟수에 대한 응답(설문 4)은 한 달에 1회(28.8%)가 가장 많았고, 주 1회(17.1%), 분기별 1회(15.7%), 주 2~3회(15.2%), 매일(13.8%), 분기별 1회 미만(9.4%)의 순으로 나타났다. 도시별로는 울산, 수원, 제주에서는 각각 응답자의 35.6%, 25.6%, 22.2%가 도시를 매일 방문한다고 대답해서 가장 많은 비중을 보이고 있다. 직업별로는 도시를 주 1회 이상 방문하는 응답자 중 26.2%가 가정주부였고, 그 다음으로 사무·전문·관리직이 23.6%를 나타냈다. 응답자 중 가정주부가 많은 비율을 차지하는 점은 현재 우리나라 도시의 주 수요계층이 어떠한지를 알 수 있는 결과이며, 그 수요에 따라 현재의 도시가 주로 쇼핑을 위한 공간으로 자리잡고 있음을 반증하기도 한다.

<표 3-18> 구도심 방문빈도

(단위 : %)

	매일	주2~3회	주1회	한달에 1회	분기별 1회	분기별 1회 미만
부산	14.4	12.2	13.3	25.6	20.0	14.4
대구	12.2	12.2	23.3	28.9	14.4	8.9
인천	12.2	6.7	5.6	32.2	18.9	24.4
광주	5.6	8.9	20.0	37.8	23.3	4.4
대전	7.8	16.7	10.0	35.6	15.6	14.4
울산	35.6	11.1	11.1	22.2	12.2	7.8
수원	25.6	11.1	15.6	18.9	13.3	15.6
안양	8.9	15.6	22.2	28.9	10.0	14.4
춘천	13.3	8.9	20.0	24.4	20.0	13.3
청주	7.8	21.1	14.4	37.8	14.4	4.4
천안	11.1	18.9	18.9	23.3	17.8	10.0
전주	7.8	8.9	24.4	37.8	17.8	3.3
여수	17.8	26.7	17.8	24.4	11.1	2.2
포항	7.8	22.2	22.2	31.1	8.9	7.8
마산	11.1	24.4	18.9	30.0	13.3	2.2
제주	22.2	17.8	15.6	22.2	20.0	2.2
전체	13.8	15.2	17.1	28.8	15.7	9.4

<표 3-19> 도심 방문 계층 (주 1회 이상 방문)

(단위 : %)

	사무/전문/관리직	생산/기술/노무직	판매/영업직	자영업	농림/어업	가정주부	학생	무직/기타
비율	23.6	4.8	5.0	15.5	1.4	26.2	11.1	12.3

방문목적에 대한 설문(설문 5)에서는 ‘백화점, 시장 등 쇼핑목적’이 36.7%로 가장 많았고, 그 다음 ‘친구, 동료, 친지 등을 만나는 약속장소’가 26.7%로 많았으며, ‘은행이나 관공서 방문 등 업무상의 목적’이 13.5%로 그 뒤를 이었다. 그러나 직장 출근이 6.7%, 문화활동의 이유가 4.9%로 상대적으로 낮은 비율을 보인 점은 현재 각 도시의 업무 및 문화·여가기능이 도심보다는 비도심지역에 많이 분포

해있음을 간접적으로 나타낸다. 도시별로는 춘천이 ‘기타³¹⁾’라는 응답이 33.3%로 매우 높게 나왔고, 인천, 대전 등의 경우 ‘은행이나 관공서 방문 등 업무상의 목적’이라는 응답이 타도시보다 상대적으로 많았으며, 제주의 경우 직장출근 목적이 17.8%로 많은 비중을 차지했다.

<표 3-20> 도심 방문 목적

(단위 : %)

	백화점, 시장 등 쇼핑 목적	친구, 동료, 친지 등을 만나는 약속장소	연극, 영화, 전시회 등 문화활동	직장이 있어서 출근목적	학교나 학원 등에 가기 위해서	은행이나 관공서 방문 등 업무상 목적	기타
부산	35.6	27.8	11.1	5.6	2.2	11.1	6.7
대구	45.6	26.7	8.9	7.8	2.2	5.6	3.3
인천	23.3	36.7	6.7	6.7	0.0	21.1	5.6
광주	34.4	38.9	8.9	3.3	1.1	10.0	3.3
대전	28.9	33.3	1.1	7.8	0.0	21.1	7.8
울산	31.1	25.6	4.4	4.4	3.3	10.0	21.1
수원	35.6	17.8	4.4	8.9	1.1	13.3	18.9
안양	42.2	27.8	1.1	4.4	2.2	14.4	7.8
춘천	8.9	25.6	5.6	6.7	1.1	15.6	36.6
청주	62.2	12.2	1.1	5.6	1.1	13.3	4.4
천안	55.6	17.8	1.1	3.3	1.1	8.9	12.2
전주	33.3	25.6	8.9	3.3	2.2	16.7	10.0
여수	48.9	21.1	3.3	10.0	0.0	15.6	1.1
포항	36.7	30.0	3.3	4.4	1.1	18.9	5.6
마산	43.3	32.2	2.2	6.7	3.3	11.1	1.1
제주	21.1	27.8	5.6	17.8	3.3	10.0	14.4
전체	36.7	26.7	4.9	6.7	1.6	13.5	10.0

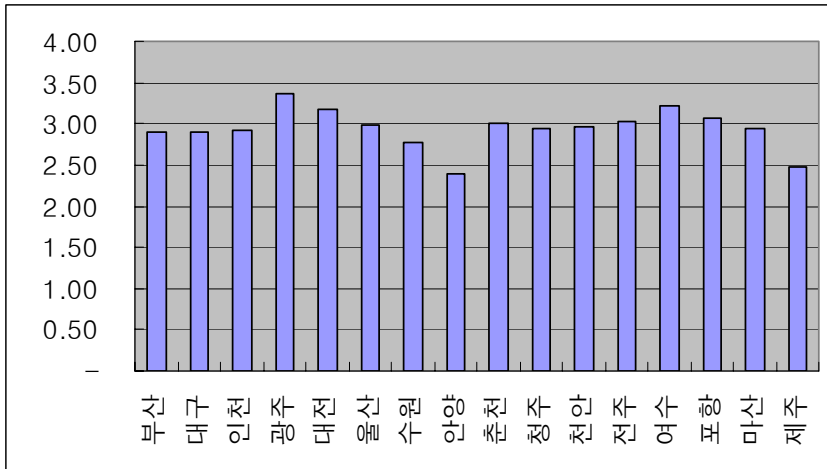
(3) 도시의 쇠퇴 양상과 원인

도시의 쇠퇴여부에 대한 주민들의 의식을 조사하였다(설문 6). 비록 객관적인 쇠퇴지표는 아니지만, 주민들이 체감하고 있는 도시의 상황에 대한 개략적 진단이 가능할 것이라고 판단된다. 우선 전체적인 응답비율은 ‘크게 발전하고 있다’와 ‘점진적으로 발전하고 있다’가 31.3%이고, ‘점차 쇠퇴하고 있다’와 ‘급속하게 쇠퇴하고 있다’가 25.7%이며, 전체 응답자의 43%가 ‘정체되어 있다’라는 응답을 하였

31) 춘천에서 ‘기타’에 응답한 주민의 대부분은 도심방문에 대해서 마땅한 목적 없이 주로 경유하기 위해 이루어진다고 답하였음..

다. 그러나 각 도시별로 응답비율에서 많은 차이를 보이는데, 안양과 제주의 경우, 발전하고 있다(크게 발전, 점진적 발전)는 응답이 각각 58.9%와 54.4%의 비율이고 쇠퇴하고 있다(점차 쇠퇴, 급속하게 쇠퇴)가 6.7%, 7.8%로 나타나 매우 긍정적인 인식을 보여준 것에 반해, 광주, 대전, 전주, 여수의 경우는 쇠퇴하고 있다는 답변이 각각 43.3%, 35.6%, 30.0%, 31.1%로 나타난다. 이들 도시 중 광주, 대전, 전주는 도심쇠퇴를 억제하기 위한 도심활성화 계획이 최근에 수립된 지역이라는 점이 주목할 만 하다.

<그림 3-2> 도시의 쇠퇴양상



주) 1~5점척도의 평균값을 척도화함. 값이 클수록 많이 쇠퇴하고 있다(부정적)는 답변을 뜻함.

도시의 쇠퇴를 정의하는 것에 대해 명확한 기준을 설정하는 것은 쇠퇴를 나타내는 다양한 현상이 있는 만큼 매우 어렵다고 할 수 있다. 그러나 주민들이 도심 쇠퇴라고 체감하는 현상을 파악하는 것은 도시의 상태에 대한 간접적인 진단이 되므로 중요하다. 본 조사에서는 도심쇠퇴 현상을 인구(상주·유동인구)의 감소, 도심기능(상업·업무·문화 등)의 저하, 물리적 환경의 노후화, 사회계층 및 사회환경의 악화 등의 기준으로 분류하고 이에 대한 주민의 응답을 구하였다(설문 7). 도시가 정체 또는 쇠퇴하고 있다고 대답한 응답자 중 28.8%가 ‘건축물 및 기반시설의 노후’를 도심쇠퇴 현상으로 보았고, 20.0%가 ‘상점의 감소 및 매장저하’,

16.6%가 ‘유동인구의 감소’라고 응답하여 주로 도심의 물리적 환경과 상업활동에 대해서 도심쇠퇴와 연관시키는 것으로 나타났으나, ‘상주인구의 감소’라고 응답한 사람은 전체의 6.5%밖에 되지 않아, 일반적으로 도심공동화 현상을 도심쇠퇴라고 인식하지 않는 것으로 보인다. 도시별로는 부산이 ‘상점의 감소 및 매상저하’를, 대전이 ‘유동인구의 감소’를 가장 많이 선택하여 나머지 도시들에서 가장 많은 응답을 보인 ‘건축물 및 기반시설의 노후’와 대조적이었다.

<표 3-21> 도심 쇠퇴라고 여겨지는 현상

(단위 : %)

	상주인구의 감소	유동인구의 감소	상점의 감소 및 매상저하	건축물 및 기반시설의 노후	빈 사무실의 증가	중산층 비율의 감소	도심범죄의 증가	문화시설의 감소	기 타
부산	9.3	17.8	28.0	20.6	3.7	3.7	0.0	10.3	6.6
대구	9.8	12.5	17.9	29.5	5.4	12.5	0.0	8.9	3.6
인천	9.5	15.5	21.6	25.9	4.3	2.6	2.6	12.1	6.0
광주	6.8	19.9	21.2	21.9	4.8	3.4	1.4	16.4	4.2
대전	9.0	21.3	13.9	22.1	3.3	9.0	2.5	13.1	5.7
울산	1.9	17.6	25.9	26.9	2.8	3.7	0.0	15.7	5.6
수원	8.2	11.8	18.2	33.6	2.7	0.9	1.8	15.5	7.3
안양	6.1	6.1	13.6	42.4	4.5	9.1	3.0	13.6	1.5
춘천	2.3	10.1	17.1	41.1	4.7	5.4	1.6	14.0	3.9
청주	5.1	16.2	20.5	23.9	1.7	3.4	0.0	17.9	7.7
천안	7.9	13.2	28.1	30.7	1.8	1.8	0.0	11.4	5.3
전주	10.7	18.0	18.9	28.7	1.6	2.5	0.8	12.3	6.5
여수	5.4	17.0	21.1	25.2	4.8	2.0	0.7	18.4	5.5
포항	5.6	19.0	23.8	28.6	4.0	3.2	0.0	10.3	5.6
마산	2.7	16.8	15.9	38.9	1.8	3.5	1.8	17.7	0.9
제주	2.7	17.8	6.8	27.4	1.4	2.7	1.4	27.4	12.3
전체	6.5	16.0	20.0	28.8	3.4	4.2	1.0	14.5	5.6

도심쇠퇴의 원인에 대한 설문(설문 8)에서는 응답자의 26.5%가 ‘시 외곽의 신시가지 개발’이라고 대답하여 가장 많은 비율을 차지했고, 그 다음 ‘시 외곽에 난립하는 대형백화점 및 할인마켓’(21.7%)이었으며, 이 외에 ‘문화·교육시설의 부족’(15.5%), ‘부적절한 도심재개발 수행’(12.3%), ‘산업기반 및 일자리 부족’(11.8%) 등의 순으로 응답하였다. 도시별로는 전반적으로 ‘시 외곽의 신시가지 개발’에 원인을 두는 경우가 대부분인데 광주와 대전은 특히 응답자의 비율이 다

른 도시에 비해서 월등히 컸다. 반면, 천안과 청주, 마산의 경우는 ‘시 외곽에 난립하는 대형백화점 및 할인마켓’이 가장 많은 응답비율을 나타냈고, 안양과 춘천의 경우는 ‘부적절한 도심재개발 수행’이라고 응답한 비율이 각각 26.5%와 18.5%나 나타난 점이 특징인데, 이는 도심 및 도심인근에서 벌어지는 주거환경 개선사업 등 고층아파트 건설에 기인한 인식으로 해석된다.

<표 3-22> 도심 쇠퇴의 원인

(단위 : %)

	시외곽의 신시가지개 발	부적절한 도심재개발 수행	산업기반 및 일자리 미육성	문화/교육시 설의 부족	공공기관 및 중추관리기 능의 이전	시외곽에 난립하는 대형백화점 및 할인마켓	기타
부산	23.0	10.0	13.0	9.0	20.0	20.0	5.0
대구	23.9	14.7	18.3	12.8	5.5	19.3	5.5
인천	22.8	9.6	10.5	22.8	7.0	21.1	6.1
광주	31.9	9.7	10.4	10.4	11.8	20.1	5.6
대전	30.7	7.9	7.9	11.8	15.0	25.2	1.6
울산	22.4	11.2	9.3	23.4	13.1	16.8	3.8
수원	34.6	17.8	13.1	13.1	1.9	17.8	1.9
안양	27.9	26.5	11.8	22.1	2.9	7.4	1.5
춘천	19.4	18.5	16.9	17.7	3.2	17.7	6.4
청주	30.4	8.0	8.0	15.2	4.0	30.4	4.0
천안	25.0	13.8	9.5	7.8	11.2	30.2	2.6
전주	33.3	7.5	7.5	18.3	5.8	25.0	2.5
여수	23.6	10.1	15.5	16.9	4.7	27.0	2.0
포항	27.8	9.8	16.5	12.0	8.3	24.1	5.4
마산	19.5	17.7	10.6	18.6	7.1	21.2	5.4
제주	26.7	13.3	8.0	22.7	6.7	12.0	10.6
전체	26.5	12.3	11.8	15.5	8.1	21.7	4.0

(4) 도심이미지와 변화양상에 의한 도시구분

설문조사 내용 중 도심이미지(설문 1)와 도심변화양상(설문 6)에 대한 응답결과를 근거로 각 도시의 도심위상을 가늠하였다. 주민들의 도심에 대한 이미지와 상태에 대한 인식은 주관적이므로 도심의 개략적인 위상이나 성향만을 파악할 수 있다는 한계가 있지만, 현재 살고 있는 도시에 대한 주민들의 긍정적·부정적인 인식을 분별하여 각 도시간 도심의 상대적인 위상이나 성향을 파악할 수 있는데 의미가 있다.

<그림 3-3> 도심이미지와 변화양상에 의한 도시 구분

		도심이미지		
		1	3	5
도심변화 양상	1	부산, 수원, 청주, 제주	대구, 인천, 울산, 안양, 마산, 천안	
	3	여수	광주, 대전, 전주, 포항, 춘천	
	5			
		부정적		

주 : 설문조사 결과 도심이미지와 도심변화양상에 대한 응답 중 가장 긍정적인 응답은 1, 가장 부정적인 응답은 5로 점수화하고 도시별 이의 평균치를 배열함

설문조사에 의해 조사대상도시를 구분한 결과, <그림3-3>과 같이 부산, 수원, 청주, 제주는 도심이미지와 도심변화양상에서 모두 긍정적인 평가를 받은 그룹에 속했고, 대구, 인천, 울산, 안양, 마산, 천안은 도심변화양상은 긍정적이었으나 도심이미지에서 부정적인 평가를 받았다. 이외는 반대로 여수는 도심변화양상에서 부정적, 도심이미지에서 긍정적이었으며, 두 가지 모두 부정적인 평가를 받은 그룹에는 광주, 대전, 전주, 포항, 춘천이 속했다. 도시에 대한 이미지가 부정적이고 쇠퇴하고 있다고 판단되는 도시들은 상대적으로 도심활성화의 필요성이 크다고 하겠다.

(5) 도심활성화를 위한 유치선호기능

향후 도심이 어떠한 기능을 가져야 바람직한 도심활성화를 이룰 수 있는지 판단하는 것은 매우 중요하다. 기존의 도심 전통기능인 상업·업무·중추관리기능 등을 회복시킬 것인지, 문화·역사적 기능을 통해 도심의 정체성을 높일 것인지, 국제적 기능을 부여하여 새로운 도시의 중심지로 탈바꿈할 것인지 등 다양한 관점에서 도심기능 유치 및 강화를 고려할 수 있을 것이다. 따라서 본 설문에서는 각 도시의 주민들이 도심활성화를 위해 필요하다고 생각하는 도심기능의 선호도

를 파악하였고(설문 9), 이를 통해 각 도시의 차별화된 도심활성화 전략의 방향을 설정할 수 있도록 하였다.

전체적으로 상업기능이 34.3%, 문화·여가기능이 31.6%로 가장 많은 비율을 차지하였다. 이 밖에 주거기능이 11.7%, 교육기능이 6.8% 등의 순으로 도심 선호 기능을 응답하였으나, 업무·행정기능이 6.6%, 도심형 생산기능이 6.3%, 국제교류기능이 2.5%로 낮게 나온 사실은 주목할 만 하다. 도시별로는 부산을 제외한 광역시인 대구, 인천, 광주, 대전, 울산과 수도권인 수원, 안양, 그리고 전주에서는 문화·여가기능에 대한 선호도가 가장 높은 반면, 부산을 비롯하여 춘천, 청주, 천안, 여수, 포항, 마산, 제주 등의 지방대도시들은 상업기능이 선호도가 가장 높았다. 3순위로는 대개 주거기능에 대한 선호도가 높았는데, 마산의 경우 도심형 생산기능에 대한 선호도가 10%이었고, 안양과 여수는 교육기능이 각각 11.1%와 8.9%를 차지하여 다른 도시와 차이가 있었다.

<표 3-23> 도심활성화를 위해 가장 필요한 기능

	1위	2위	3위
부산	상업기능 (38.9)	문화/여가기능 (23.3)	업무/행정기능 (11.1)
대구	문화/여가기능, 상업기능 (31.1)		주거기능 (13.3)
인천	문화/여가기능, 상업기능 (27.8)		주거기능 (14.4)
광주	문화/여가기능 (43.3)	상업기능 (26.7)	주거기능 (12.2)
대전	문화/여가기능 (33.3)	상업기능 (31.1)	업무/행정기능 (10.0)
울산	문화/여가기능 (31.1)	상업기능 (27.8)	교육기능 (12.2)
수원	문화/여가기능 (37.8)	상업기능 (28.9)	주거기능 (14.4)
안양	문화/여가기능 (33.3)	상업기능 (31.1)	교육기능, 주거기능(11.1)
춘천	상업기능 (34.4)	문화/여가기능 (23.3)	주거기능 (16.7)
청주	상업기능 (37.8)	문화/여가기능 (35.6)	주거기능 (12.2)
천안	상업기능 (42.2)	문화/여가기능 (27.8)	주거기능 (10.0)
전주	문화/여가기능 (31.1)	상업기능 (30.0)	주거기능 (15.6)
여수	상업기능 (44.4)	문화/여가기능 (25.6)	교육기능 (8.9)
포항	상업기능 (42.2)	문화/여가기능 (34.4)	주거기능 (10.0)
마산	상업기능 (45.6)	문화/여가기능 (26.7)	도심형 생산기능 (10.0)
제주	문화/여가기능 (41.1)	상업기능 (27.8)	주거기능 (17.8)
전체	상업기능(34.3)	문화/여가기능(31.6)	주거기능(11.7)

3. 도심의 기능성과 쾌적성 수준 분석

1) 도심의 기능성 수준

도심의 기능성 수준을 평가하기 위해서 다양성, 중심성, 상징성, 교류성 등 4가지 특징적 요소에 대한 설문을 실시하였다(설문 10-9 ~ 10-16, 설문 11-5 ~ 11-8). 특징적 요소 평가는 각각 3개의 관련되는 세부설문을 통해 이루어졌는데, 예를 들면 다양성에 관해서는 ‘도심은 우리 시에서 가장 다양한 활동이 이루어지는 곳이다’, ‘도심에는 주거기능이 어느 정도 있는 편이다’, ‘업무 이외의 목적으로 도심을 자주 방문한다’의 세부설문을 제시하고 그 정도를 조사하였다.

도시별 응답결과는 <표 3-24>와 같다. 전체적으로 상징성 중 ‘시에서 가장 오래되고 중요한 지역’이라는 설문과 교류성 중 ‘가장 활발한 교통 중심지’라는 설문에 대해 긍정적 응답이 많은 반면, 도심이 ‘국제적 교류의 대표장소’라든지, ‘방문객이나 외국인에게 소개시켜주고 싶은 곳’이라는 설문에서는 부정적 응답이 많았다. 대구, 전주, 광주, 포항 등은 ‘주거기능이 어느 정도 있다’에, 부산, 대전, 여수, 마산 등은 ‘시의 주요행정관리기능이 자리잡고 있다’에, 울산, 수원, 청주, 천안, 제주 등은 ‘국제적 교류의 주된 장소이다’에 가장 부정적인 의견을 갖고 있는 것으로 조사되었다.

<표 3-24> 도심의 기능성 수준

(단위 : %)

구분	다양성			중심성			상징성			교류성		
	시에서 가장 양호한 등지는 장소	도심거점의 입지	의기투합의 업무목적의 방문	주요기능의 지	행관입지의 가장 높은 지역	고가상품구매지역	시에서 가장 오래된 지역	시행이 개최되는 곳	상징사태에 개시된 곳	방문객에게 소개할만한 곳	가장 활발한 통근지	국교대표소
부산	34.4	24.4	33.3	22.2	45.6	30.0	51.1	37.8	28.9	61.1	31.1	51.1
대구	55.6	8.9	37.8	43.3	65.6	43.3	56.7	34.4	26.7	73.3	25.6	72.2
인천	21.1	31.1	23.3	24.4	24.4	13.3	36.7	31.1	30.0	37.8	31.1	36.7
광주	33.3	16.7	23.3	25.6	57.8	23.3	57.8	42.2	27.8	67.8	30.0	63.3
대전	26.7	23.3	27.8	12.2	35.6	22.2	46.7	31.1	12.2	63.3	10.0	50.0
울산	7.8	35.6	20.0	11.1	22.2	13.3	27.8	13.3	5.6	36.7	4.4	25.6
수원	37.8	37.8	33.3	33.3	38.9	31.1	68.9	40.0	32.2	58.9	18.9	43.3
안양	34.4	33.3	34.4	23.3	37.8	36.7	52.2	24.4	5.6	64.4	12.2	55.6
춘천	10.0	21.1	18.9	14.4	8.9	2.2	37.8	18.9	12.2	21.1	10.0	7.8
청주	40.0	25.6	35.6	41.1	67.8	37.8	64.4	26.7	28.9	65.6	12.2	60.0
천안	17.8	23.3	28.9	37.8	24.4	22.2	63.3	20.0	21.1	50.0	14.4	23.3
전주	42.2	20.0	31.1	41.1	47.8	40.0	61.1	34.4	20.0	58.9	28.9	46.7
여수	31.1	31.1	43.3	16.7	64.4	44.4	66.7	37.8	26.7	74.4	25.9	53.3
포항	34.4	12.2	40.0	31.1	60.0	33.3	61.1	34.4	13.3	70.0	12.2	54.4
마산	20.0	25.6	31.1	15.6	52.2	27.8	53.3	31.1	17.8	61.1	21.1	41.1
제주	24.4	58.9	30.0	21.1	38.9	17.8	38.9	32.2	16.7	41.1	15.6	18.9
평균	29.4	26.8	31.4	25.9	43.3	27.4	52.8	30.6	20.3	56.6	19.0	44.0

주 : 각 항목별로 '그렇다'와 '그런 편이다'로 대답한 응답의 %임.

2) 도심의 쾌적성 수준

기능성과 마찬가지로 쾌적성 수준의 평가에서는 편리성, 환경성, 심미성, 문화성을 특징적 요소로 설정하여 이에 해당되는 설문을 진행하였다(설문 10-1 ~ 10-8, 설문 11-1 ~ 11-4). '대중교통을 통해 접근이 양호하다', '역사적으로 유래 깊은 곳' 과 같은 일부 설문에 긍정적인 응답이 많았으나 전반적으로 기능성에 비해 쾌적성은 부정적인 대답이 많은 편이다. 특히, '충분한 문화공간이 있다', '공원

과 녹지가 충분하다', '건축물 외관이 조화롭고 보기 좋다', '간판 및 가로시설물의 디자인이 양호하다'에 대한 부정적 응답이 전체적으로 높았다.

<표 3-25> 도심의 쾌적성 수준

(단위 : %)

구분	편리성			환경성			심미성			문화성			
	대중교통을 접근해 양호	편의시설과 생활의 적성	보행편리성	공원과 녹지가 충분함	시가지의 청결여부	대기오염의 적정성	건물의 조율과 기쁨	물길로 보	간판 및 가로시설물의 디자인여부	가로환경의 호감	문화행사의 빈번한 개최	역사적 유산에 대한 식여부	적절한 인문환경의 분함
부산	70.0	34.4	13.3	22.2	28.9	11.1	20.0	16.7	27.8	36.7	53.3	26.7	
대구	62.2	32.2	27.8	27.8	27.8	10.0	16.7	14.4	25.6	34.4	48.9	27.8	
인천	48.9	18.9	23.3	13.3	15.6	14.4	11.1	10.0	18.9	17.8	48.9	16.7	
광주	61.1	20.0	21.1	7.8	14.4	10.0	8.9	21.1	16.7	28.9	46.7	24.4	
대전	64.4	27.8	14.4	7.8	14.4	6.7	11.1	6.7	15.6	32.2	45.6	16.7	
울산	43.3	14.4	17.8	11.1	20.0	16.7	7.8	8.9	11.1	8.9	40.0	12.2	
수원	48.9	40.0	43.3	35.6	37.8	22.2	14.4	8.9	32.2	30.0	76.7	30.0	
안양	56.7	32.2	15.6	11.1	18.9	14.4	15.6	12.2	21.1	20.0	34.4	16.7	
춘천	38.9	11.1	44.4	25.6	22.2	43.3	11.1	4.4	43.3	7.8	35.6	8.9	
청주	66.7	28.9	17.8	21.1	35.6	16.7	15.6	16.7	24.4	20.0	57.8	18.9	
천안	45.6	21.1	12.2	12.2	18.9	18.9	11.1	6.7	17.8	7.8	62.2	14.4	
전주	55.6	26.7	26.7	10.0	28.9	25.6	15.6	17.8	28.9	27.8	54.4	17.8	
여수	58.9	23.3	21.1	4.4	27.8	15.6	14.4	14.4	22.2	10.0	63.3	5.6	
포항	52.2	17.8	16.7	8.9	21.1	4.4	8.9	20.0	17.8	13.3	33.3	14.4	
마산	54.4	28.9	15.6	4.4	16.7	10.0	12.2	11.1	23.3	10.0	40.0	10.0	
제주	42.2	38.9	33.3	33.3	44.4	42.2	28.9	17.8	43.3	28.9	24.4	17.8	
평균	54.4	26.0	22.8	16.0	24.6	17.6	14.0	13.0	24.4	20.9	47.8	17.4	

주 : 각 항목별로 '그렇다'와 '그런 편이다'로 대답한 응답의 %임.

3) 도심의 기능성과 쾌적성 종합

도시별로 도심의 기능성과 쾌적성에 관련되는 각각 12개의 설문응답 결과를 종합하면 다음의 <표 3-26>과 같다. 각 설문에 대하여 그렇다, 그런 편이다, 보통

이다, 별로 그렇지 않다, 그렇지 않다 등 5점 척도로 응답하게 하고 상기 순서대로 1~5점을 부여하였다. 그 결과를 평균한 결과 기능성은 대구, 부산, 여수, 청주, 광주, 전주의 순으로, 쾌적성은 수원, 부산, 대구, 제주, 청주의 순으로 양호한 것으로 나타났다. 기능성 점수와 쾌적성 점수를 평균한 도심의 종합적인 수준은 대구, 부산, 수원, 청주 등이 상위에 위치하고 춘천, 천안, 울산, 마산 등이 하위를 점하고 있다.

<표 3-26> 도시별 기능성 · 쾌적성 점수³²⁾

도시	기능성					쾌적성					종합
	평균	다양성	중심성	상징성	교류성	평균	편리성	환경성	심미성	문화성	
부산	2.86	3.04	2.97	2.78	2.67	3.06	2.77	3.44	3.18	2.83	2.96
대구	2.70	2.96	2.59	2.86	2.37	3.16	2.84	3.48	3.41	2.91	2.93
인천	3.17	3.30	3.39	3.03	2.94	3.31	3.09	3.54	3.49	3.11	3.24
광주	2.93	3.23	3.01	2.93	2.55	3.33	3.01	3.75	3.53	3.04	3.13
대전	3.19	3.36	3.46	3.07	2.87	3.39	3.07	3.84	3.55	3.12	3.29
울산	3.34	3.26	3.42	3.39	3.30	3.44	3.26	3.57	3.58	3.37	3.39
수원	3.00	3.05	3.15	2.83	2.96	3.06	2.84	3.22	3.44	2.76	3.03
안양	3.20	3.17	3.31	3.35	2.96	3.45	3.07	3.79	3.64	3.31	3.33
춘천	3.81	3.72	4.04	3.58	3.89	3.43	3.24	3.26	3.53	3.67	3.62
청주	2.89	3.17	2.69	2.96	2.74	3.26	2.95	3.43	3.51	3.13	3.08
천안	3.31	3.39	3.34	3.20	3.32	3.61	3.44	3.76	3.83	3.42	3.46
전주	2.97	3.18	2.87	3.00	2.81	3.27	3.00	3.62	3.44	3.03	3.12
여수	2.86	3.07	2.91	2.83	2.64	3.39	2.99	3.76	3.51	3.33	3.13
포항	3.07	3.34	3.02	3.09	2.82	3.61	3.26	4.00	3.59	3.60	3.34
마산	3.16	3.31	3.24	3.07	3.03	3.60	3.15	3.99	3.64	3.64	3.38
제주	3.31	3.16	3.38	3.27	3.44	3.20	3.00	2.95	3.22	3.62	3.26
평균	3.11	3.23	3.17	3.08	2.96	3.35	3.06	3.59	3.51	3.24	3.23

32) 5점 척도 설문결과의 평균값임

4. 도심변화의 원인과 시사점

1) 도심변화의 원인 종합

대도시 도심지역의 기능이나 위상이 변화하는 것은 시대적인 상황의 변화에 따라 모든 도시에서 일어나는 공통적인 현상일 수도 있고 특정한 원인에 기인하는 고유한 현상이기도 하다. 제2장에서 살펴본 바와 같이 자동차의 대중화와 정보·통신수단의 획기적 보급은 정보화가 고도로 촉진되는 시대적인 변화의 흐름 속에서 대부분의 도시에서 공통적으로 찾아볼 수 있는 원인이다. 이로 인하여 도시 내에 있어서 각종 도시활동의 입지적 제한이 크게 완화되었고, 도심으로의 집중이 완화되는 기능이 있는가 하면 반대로 집중이 강화되는 기능도 나타났다.

그러나 특정한 국가나 도시에서 시행된 도시정책이나 도시계획으로 인하여 도심이 쇠퇴하는 경우는 일반적이라고는 할 수 없다. 전술한 도심지역관련 통계자료에 대한 분석과 주민설문조사 결과 등을 근거로 하여 우리나라 지방대도시의 도심이 쇠퇴하는 원인을 다음의 몇 가지로 정리하기로 한다.

(1) 도시외곽의 과도한 도시개발사업의 실시

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 기성시가지의 정비보다는 외곽지역에서의 택지개발을 서두른 결과, 도심지역이 침체하거나 쇠퇴하는 문제점을 야기하고 있다. <표 3-27>과 같이 1980-2001년 5대 지방대

도시의 경우 저렴한 택지의 공급을 위해 도시외곽에서 133개의 택지개발예정지구가 지정되어 팔목할 만한 양의 택지조성사업이 시행되었다. 그러나 도심지의 낙후된 환경의 개선을 위한 도심재개발사업은 부산과 대구에서 일부 지정되었고 그나마 시행 중이거나 완공된 것은 극히 적은 상황이므로 도심의 체계적인 정비 는 미흡할 수밖에 없었다.

<표 3-27> 주요 지방대도시의 택지개발사업 현황 (2001년 12월 현재)

(단위 : 개)

연도	부산	대구	인천	광주	대전
구역지정	39	26	21	31	26
준공	35	19	15	23	21
시행중	4	7	6	8	5
시행자	토공 8 주공 11 부산시 20	토공 8 주공 8 대구시 9 기타 1	토공 6 주공 9 인천시 6	토공 12 주공 8 광주시 9 자치구 2	토공 19 대전시 6

자료 : 대한주택공사, 2002, 주택통계편람

<표 3-28> 주요 지방대도시의 도심지재개발사업 현황 (2002년 12월 현재)

(단위 : 개)

연도	부산	대구	인천	광주	대전	비고
구역지정	20	11	-	-	-	서울은 484개
준공	1	8	-	-	-	구역 지정(그
시행중	3	-	-	-	-	중 145개 준공,
미착공	16	3	-	-	-	47개 시행중, 292개 미착공)

자료 : 건설교통부, 2003. 6, 2002 도시계획 현황

결과적으로 시가지가 평면적으로 확대되고 도심의 인구는 타지역으로의 이동 함에 따라(표<3-3>참고), 지방대도시들의 도시계획구역 면적을 최소 10배에서 최 대 23배까지 확장시키는 결과를 초래하였다.

<표 3-29> 주요 지방대도시 도시계획구역 면적 변화 양상

(단위 : km²)

구 분	부산	대구	인천	광주	대전
최초 계획구역면적	84.16	9.21	27.89	34.91	34.43
~1970	373.23	178.34	237.43	738.60	227.58
1971~1980	384.58	"	310.99	"	556.72
1980~1990	647.01	740.73	478.92	"	"
1990~	849.79	1,001.71	661.11	744.21	557.30

자료 : 각 도시 도시기본계획(1995, 1997년) 참고

(2) 경직된 물리적 공간구조로 인한 기반시설의 확충 곤란

도심지역은 도시활동이 집중적으로 이루어지는 공간이므로 지가가 대단히 높고 토지소유권이 세분되어있다. 대부분의 필지가 소규모로 분할되어있고 건축물의 밀도가 높아서 기반시설을 확충하기가 극히 어려운 실정이다. 도로혼잡과 주차시설의 부족, 높은 건폐율과 낮은 용적률로 인한 저층·고밀의 건축물의 무질서한 입지 등 도심으로부터의 압출요인(push-out)이 많다. 그러므로 거주공간으로서의 매력을 상실할 뿐만 아니라 전통적 도심기능인 상업·업무시설 등의 이용에 제약이 많아지고 있는 실정이며 또한 건축물이나 기반시설이 적절한 시기에 정비되지 못하고 노후불량한 상태로 방치되고 있다.

대부분의 지방대도시에서 보듯이 도심내에 장기미집행 도시계획시설의 증가, 도심재개발사업의 저조는 이러한 물리적 공간구조의 경직성에 기인한다고 하겠다. 이에 반해 광주의 상무신시가지, 대전의 둔산 신시가지 등과 같이 비도심지역 및 외곽지역에 건설되는 신시가지는 현대식 건물, 계획된 가로망과 기반시설, 충분한 주차공간, 쾌적한 편의시설 등을 충분히 갖추고 있으므로 인구 및 도시활동을 흡인하는데(pull-in) 상대적으로 유리하다. 이처럼 도심지역과 외곽의 신시가지간의 격차는 도심에 새로운 도시기능을 입지시키는데 결정적인 장애요인이 되는 한편 도심공간의 노후불량화를 촉진하고 가속적으로 도심기능을 유출

시키는 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 도심내 입지하던 사업체가 외곽으로 이전하게 되고(<표 3-6>참고), 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 서비스 업종 및 관리기능들이 함께 유출되고 있다. 실제로 <표 3-30>에서 보듯이, 지방대도시에서 구상한 도심기능의 분산정책은 사실상 도심기능의 유출 계획으로, 기존 도심의 기능적 경쟁력이나 균형성을 확보할 수 있는 제반 여건을 부여하지 못하고 있는 실정이다.

기업가에게도 복잡한 도심보다 저렴하고 정비된 교외지역의 토지를 구입하여 기업활동을 하는 것이 유리하므로 기업들이 굳이 도심지역에 입지해야 할 필요가 적어지고 있는 현실에다가 대규모 도·소매업도 주차장 확보가 용이한 외곽 지역을 선호하여 도심입지의 우위성은 더욱 떨어질 수밖에 없다. 이러한 도심의 우위성 하락은 앞서 언급한 도심의 공시지가의 지속적 하락양상(<표 3-8>참고)과 도심지역이 포함된 자치구의 재정자립도가 낮아지는 현상(<표 3-9>참고)이 잘 보여주고 있다.

따라서 여건변화에 따라 발생하는 기존 도심기능의 이전을 대체할 수 있는 새로운 기능들을 도심 내에 유입되도록 하는 체계적인 도심기능의 구조조정이 절실히 요구된다. 이의 가능한 방법이 전통적인 중심상업·업무기능이 보다 전문화되도록 하는 한편 기존 기능의 이전적지를 활용한 문화·위락기능, 국제교류기능, 도심주거기능의 입지를 촉진하도록 할 필요가 있다.

(4) 도시정책상 중복적인 다핵구조의 추구

지방대도시의 도시기본계획에서는 도심지역이 구읍성을 중심으로 형성·발전되었기 때문에 대지가 소규모이고 도로 및 기반시설이 열악할 뿐만 아니라 공공용지가 절대 부족하여 시민생활에 불편을 초래한다고 보고, 기존 도심의 기능을 쾌적한 도시기반시설을 조성할 수 있는 신시가지로 이전해야 한다는 입장을 견지하고 있다.³³⁾ 실제로 부산은 2도심 6부도심, 대구는 1도심 1신도심 4부도심, 광주는 1도심 1신도심 2부도심, 대전은 2도심 2부도심으로 도시공간구조의 다핵화를 계획하고 있다. 공간구조의 다핵화는 도시전체의 균형적 발전을 이룬다는 측면에서 중요한 의미를 갖기는 하나 핵간의 역할이나 기능이 중복적으로 분담되었거나 일방적인 유출을 유도하였기 때문에 오히려 불균형적 성장을 유발하고 있다.

<표 3-30> 지방대도시의 도심기능 분산정책

구 분	부산	대구	인천	광주	대전
도 시 구조	2도심 6부도심	1도심 1신도심 4부도심	1도심 5부도심	1도심 1신도심 2부도심	2도심 2부도심
구도심 기능	국제무역, 업무, 유통	업무, 전문산업, 문화, 정보통신, 서비스	국제교류, 상업업무, 중심중추관리	광주광역시생활권의 중심지	광역교통중심지, 고차 상업서비스
신도심 기능	행정, 금융, 상업, 문화	국제적 중추관리, 복합업무·물류	-	행정, 업무, 문화·예술	행정, 업무, 금융
부도심 기능	첨단산업, 연구, 물류, 휴양, 교육, 공업, 광역서비스, 위락, 정보	과학·산업, 주거, 휴양, 업무, 유통, 학원, 스포츠	국제교류, 첨단산업, 정보, 첨단산업, 관광, 교육, 문화, 대생활권 중심	산업, 유통, 첨단사업, 연구, 산업, 관광중심지	관광, 위락, 국제교류, 물류기능
비 고	구도심과 서면지구로 도심을 이원화	신도심에 고속철도역사, 국제공항 등 입지	송도부도심은 사실상 업무중심의 신도심 역할	상무지구는 행정·업무중심의 신도심 역할	구도심과 둔산도심으로 도심 이원화

자료 : 각 도시 도시기본계획(1995, 1997년) 참고

33) 대구광역시. 1997. 「2016년 대구도시기본계획」 p.46

또한 1980년대 중반 인천, 대전, 광주, 울산 등의 직할시 승격과정에서 도시공간구조를 무시한 채 주변지역의 인위적 흡수통합이 이루어짐에 따라 도심의 중심성을 약화시켰다고 할 수 있다. 도시가 성장하면 외연적 확대는 불가피한 것이기는 하나, 도시규모에 부합하지 않은 과도하고 인위적인 구역 확장으로 인하여 도시공간구조가 크게 왜곡되고 도심기능이 분산·약화된 점은 지적하지 않을 수 없다.

(5) 철거재개발 위주의 단순한 도심개발정비사업 실시

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 제공하기도 할 뿐만 아니라 도심의 정체성을 잃어버리게 되는 요소가 된다.

각 도시의 도심의 노후한 기반시설을 정비하고 적합한 공간과 규모를 바탕으로 지역에 가장 적합한 도시환경의 창출을 이뤄야하는 도심 내 개발사업이 오히려 도심의 환경을 악화시키고 건조하게 만든 주원인이 된 셈이다.

2) 시사점

우리나라의 주요 지방대都市는 대부분 교외화 단계 속에 있지만, 도심에 대한 정책적 지원 및 관심이 미미한 현실 속에서 특히 공간구조적 차원에서는 도시면적의 비대화에 따른 도심위상의 위축이, 사회경제적 차원에서는 도심기능의 일방적인 분산이 심화됐으며, 물리적 시설 차원에서는 시설의 노후화와 적절한 정비가 미비한 점을 문제로 지적할 수 있다.

따라서 공간구조적 측면에서 도심의 위상과 기능을 제고하고, 이에 따라 도심

의 사회·경제적 여건을 개선하여 도심의 인구유발 요인을 다각화할 뿐만 아니라 도심의 물리적 환경의 노후화에 대한 대책마련 및 적절한 도심재개발을 통해 기반시설을 개선해나가는 정책이 이루어진다면 궁극적으로 도심이 비도심지역에 대한 경쟁력과 우위성을 확보해나갈 수 있을 것이다.

이에 덧붙여, 도시에 있어서 중요한 가치로 평가될 수 있는 역사성과 문화성은 그 도시의 정체성을 결정짓는 중요한 요소로서 이에 대한 정책의 부재 또한 도심 쇠퇴를 심화시킨 원인이라고 할 수 있다. 더욱이 현재까지의 도심관련 정책은 주로 서울 및 일부 대도시만을 위주로 이루어져왔고, 그 정책 또한 도심지 재개발 계획 등 물리적 정책 위주로 이루어졌다는 점을 감안하면 현재는 우리나라의 일반적 지방대도시들이 겪는 도심문제에 대한 종합적인 차원의 도심정책과 고려가 필요한 시점이라고 할 수 있다.

CHAPTER 4

국내외 도심활성화 정책 및 사례

본 장에서는 우리나라 지방대도시 도심의 쇠퇴에 대한 정부정책이나 제도를 검토하고 광주광역시를 사례로 구체적인 도심활성화 노력의 실태와 문제점을 분석하기로 한다. 아울러 미국, 일본, 영국 등 선진국가의 도심활성화 정책과 사례를 연구하여 우리의 상황에 시사하는 바를 정리하기로 한다.

1. 도심변화에 대처하는 기존 제도의 평가

1) 국토계획법 및 도시및주거환경정비법 제정 이전

2003년 국토계획법 및 도시및주거환경정비법이 제정·시행되기까지는 도심활성화를 직접적인 목적으로 하는 종합적인 제도는 존재하지 않았다. 다만, 도심의 물리적 환경을 개선하고 기반시설을 정비하기 위하여 도시재개발법에 의한 재개발사업이 일부 도시에서 시행되었다. 도시재개발사업은 도시재개발기본계획에 따라 도심재개발사업, 주택재개발사업으로 구분되며 이중에서 도심재개발사업은 도심, 부도심 및 기능이 쇠퇴한 간선도로변 시가지를 대상으로 그 기능을 회

복 또는 전환하기 위하여 시행되었다. 주로 서울·부산 등의 대도시에서 노후건축물을 철거하고 새로운 상업·업무용 건축물로 대체하여 도심을 정비한 바 있으나, 대전·광주 등 그 외의 지방대도시는 아직 도심재개발사업의 추진실적이 거의 없는 실정이다.

주택재개발사업은 노후·불량한 주택이 밀집되어 있거나 공공시설의 정비가 불량한 지역에서 주택을 대체 건설하고 주거환경을 개선하기 위하여 시행되었다. 그러나 이는 도심기능의 활성화보다 노후·불량주택의 정비라는 목적을 가지고 있으므로 도심이 갖는 다양한 기능을 활성화하기에는 한계가 있다.

2) 국토계획법 및 도시및주거환경정비법 제정 이후

(1) 도심관련 공간계획

2003년 1월 국토계획법이 기존의 국토이용관리법과 도시계획법을 대체하여 도시와 농촌을 일체적인 대상으로 계획적인 개발과 정비를 유도하는 법적 근거가 되었다. 이에 따라 도심지역에 대해서도 보다 구체적인 계획을 수립하도록 하였다. 즉, 동법 시행령(제15조) 및 도시기본계획수립지침의 규정에 의하여 도시기본계획의 내용으로서 ‘도심 및 시가지 정비’가 포함됨에 따라 도심지역에 중점을 두는 기성시가지 정비라는 관점으로 확대되었고, 이를 활성화하기 위한 개발구상과 계획을 수용하도록 하였다.

이 외에도 지구의 경제적, 물리적 특성에 부합되게 차별적으로 토지이용 및 시설물의 설치를 규정하는 ‘지구단위계획’을 제1종과 제2종으로 세분하고, 조밀한 기성시가지의 관리, 정비, 보전 등에 부합되는 계획을 수립하도록 하여 실효성 있는 제도로 발전하기 위한 관련지침을 정비하였다. 또한 도심지역과 같이 개발행위로 인하여 기반시설의 처리공급 또는 수용능력이 부족할 것으로 예상되는 지역을 ‘개발밀도관리구역’으로 지정하여 건폐율, 용적률 등의 개발밀도를 당초 정해진 기준보다 강화하여 과밀을 억제하고자 하는 제도적 수단을 갖추고 있다.

이러한 수단들은 반드시 도심지역만을 대상으로 하고 있지는 않지만 그 특성상 도심지역에 적절하게 활용할 수 있는 제도들이다.

또한 2003년 7월 도시재개발법과 도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법이 폐지되고 도시및주거환경정비법으로 대체 시행됨에 따라 도심을 대상으로 하는 정비계획도 ‘도시·주거환경정비기본계획’에 의존하도록 하였다. 동 기본계획에 따라 특정한 지역을 정비구역으로 지정하는 한편 그 내용으로서 ‘도심기능의 활성화 및 도심공동화 방지 방안’을 포함하도록 하고 있다.

(2) 도심정비 및 관리사업

도시정비사업 측면에서 보면 도시및주거환경정비법이 제정됨에 따라 ‘정비구역’을 지정하고 여건에 따라 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업 등으로 정비구역의 사업방식을 차별화하도록 하였다. 특히 도심과 관련해서는 상업지역·공업지역 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등 도시기능의 회복이 필요한 지역과 같이 특정한 지역³⁴⁾에는 “도시환경정비사업”을 실시하도록 하고 있다.

이러한 사업방식을 통해 부분적으로 도심의 체계적 정비와 활성화 사업을 추진할 수 있을 것으로 예상되나 여전히 공공부문의 지원사항이 거의 없거나 명목적으로 규정되어 있어 재개발사업을 시장기능에 방치한 상태라고 할 수 있다. 실

34) - 정비기반시설의 정비에 따라 토지가 대지로서의 효용을 다할 수 없게 되거나 과소 토지로 되어 도시의 환경이 현저히 불량하게 될 우려가 있는 지역
- 건축물이 노후·불량하여 그 기능을 다할 수 없거나 건축물이 과도하게 밀집되어 있어 그 구역 안의 토지의 합리적인 이용과 가치의 증진을 도모하기 곤란한 지역
- 인구, 산업 등이 과도하게 집중되어 있어 도시기능의 회복을 위하여 토지의 합리적인 이용이 요청되는 지역
- 당해 지역 안의 최고고도지구의 토지(정비기반시설용지를 제외한다)면적이 전체토지면적의 50퍼센트를 초과하고, 그 최고고도에 미달하는 건축물이 당해 지역 안의 건축물의 바닥면적합계의 3분의 2 이상인 지역
- 공장의 매연, 소음 등으로 인접지역에 보건위생상 위해를 초래할 우려가 있는 공업지역 또는 산업 집적활성화및공장설립에관한법률에 의한 도시형 업종이나 공해발생정도가 낮은 업종으로 전환하고자 하는 공업지역

제적으로 수도권을 제외한 지방대도시들은 도심재개발사업의 수요가 없을 뿐 아니라 수익성 문제로 재개발사업이 거의 이루어지지 않다. 또한 제도의 목표가 주로 물리적인 조건의 개선에 초점을 두고 있으므로 도심의 사회적·경제적 측면을 포괄하는 종합적인 도심재생 또는 활성화는 용이하지 않다.

(3) 개별 도심기능의 육성

도심지역의 쇠퇴방지를 위해 특정한 기능을 육성하거나 특정한 상황에 있는 도심지역을 지원하고자 하는 수단도 제도화되지 않았다. 따라서 상업·업무, 도심형 제조업, 문화활동, 도심주거 등 도심지역에 부합되는 기능을 활성화하기 어렵고, 또한 도심에 입지하는 기존 중추관리기능(예를 들면 시청, 도청 등)의 이전 계획 등으로 인해 도심지역이 쇠퇴하는 지역을 효과적으로 지원하기에 한계가 있을 수 밖에 없다.

다만, 중소기업의구조개선과재래시장활성화를위한특별조치법에 의한 재래시장활성화 조치, 주차장법에 의한 주차장의 설치·정비 및 관리 등과 같이 특성상 도심지역과 연관성이 많은 도시시설에 대한 개별적인 지원제도가 있으나 이러한 제도도 도심지역에 고유한 내용은 포함하고 있지 않으며, 특히 도심형 산업의 육성이나 도심형 업종 정비개선에 대한 지원책 및 규제완화책이 마련되지 않은 현실이다.

3) 지자체의 관련 조례

도심이 쇠퇴하는 도시조차도 대부분 도심을 활성화하고자 하는 고유의 조례를 갖지 못하고 있다. 예외적으로 대전광역시와 광주광역시는 2000년대 들어 도심활성화를 위하여 비교적 활발한 노력을 하고 있고 관련조례를 제정·운영하고 있다. 대전광역시는 2002년 대전광역시도심활성화및지원등에관한조례를 제정하고 대상권역지정, 행·재정적 지원수단, 기금조성 및 운용 등을 규정함으로써 다

른 지자체에 비하여 도심활성화 노력이 두드러지고 있다. 아울러 기초자치단체인 대전광역시 동구도 전문상가육성·지원조례를 제정하여 도심공동화와 상권이탈로 침체된 재래시장의 활성화를 위한 자구적인 상가조합이나, 사업조합이 구성되지 않은 시장·상점가에 대한 육성·지원 규정을 두고 있다.

광주광역시는 2002년 행정기구설치조례와 지방공무원정원조례를 개정하여 도심활성화대책추진기획단을 설치하고 있으며 그 외 도심활성화와 관련된 사업을 규정한 조례는 예술의거리조성조례, 재개발사업조례, 주거환경개선지구조례 등에 규정되어 있다. 광주광역시의 도심에 해당하는 동구는 도심공동화 현상을 극복할 수 있도록 벤처기업육성및지원등에관한조례를 제정하고 벤처기업의 창업촉진 및 육성을 지원하고 있다.

그러나 대부분의 지자체가 도심활성화와 관련해서는 재개발사업조례, 주거환경개선지구조례 등 법률에서 위임하고 있는 사항 또는 일회성 사업에 대한 사항만을 조례로 정하고 있다. 또한 재래시장재개발·재건축사업, 중소기업종합지원, 외국인투자유치지원, 벤처기업육성촉진지구, 테크노 파크 등과 같이 도심활성화와 관련성이 있는 사업에 조세감면사항을 조례로 규정하고 있으나 효과는 크지 않다. 도심활성화에 활용 가능한 재원확보를 위해서는 지역개발기금설치조례에 규정되어 있으나 도심활성화 사업이 1차적인 목적이 아니고 재원도 거의 없는 실정이다.

4) 시사점

이처럼 최근까지 정부차원에서의 지방대도시의 도심쇠퇴방지와 활성화 촉진 정책은 주로 재개발사업을 통한 물리적 환경개선에 한정되었었다. 따라서 도심활성화의 계획, 사업, 조직, 재정 등을 포괄하는 종합적인 접근은 이루어지지 않았고 지자체별로 단편적인 사업추진이 전개되어 온 실정이다.

국토계획법과 도시및주거환경정비법이 제정됨에 따라 도심의 쇠퇴방지 또는

활성화를 위한 제도적인 진전이 있었다고 할 수 있다. 그러나 새로운 계획적 수단도 기본적으로 물리적 환경개선에 중점을 두는 도시계획 및 정비계획에 한정되므로 도심활성화의 경제적인 측면, 문화적인 측면, 주민사회적인 측면을 포함하는 종합적인 고려가 불가능한 실정이다. 따라서 도심활성화를 위한 종합적인 접근을 시도하고 실천적인 수단을 갖추기 위해서는 보다 효율적인 법적 장치가 갖추어지지 않으면 안된다.

2. 도심활성화관련계획의 수립 실태

서울, 대전, 광주, 전주 등에서는 도심쇠퇴의 심각성을 인식하고 해당 시 나름의 도심활성화관련계획을 수립하여 시행하고 있다. 이 계획의 개략적인 내용을 살펴보기로 한다.

1) 서울 - 서울 도심부 관리 기본계획(2000)

서울특별시의 경우 중구, 종로구 등의 도심지역에서 상주인구의 급격한 감소, 건축물의 노후불량화 등 공동화 문제가 현실화되고 있다. 서울시는 수도 서울이 갖는 국내외적 위상과 도심만이 가지고 있는 강점으로 인해 중심성을 계속 견지할 필요가 있다고 인식하고 서울도심부관리기본계획을 수립하였다. 이 계획의 골자는 도심부의 개발 수용용량에 근거해 도심의 특성을 최대한 보존하면서 신규개발을 수용하는 관리적 측면에서 접근하고 있으며 아래와 같은 8개의 실천과제를 제시하고 있다.

- 도심특성을 살리는 도시개발의 유도
- 도심경관을 살리는 스카이라인의 형성
- 공동화 없는 도심 커뮤니티의 육성
- 지속적인 번영을 위한 도심산업의 지원

- 경쟁력 강화를 위한 교통환경의 개선
- 정체성을 지키는 역사문화환경의 조성
- 매력을 증진시키는 도시환경의 정비
- 지역별 특성에 따라 다양한 관리

2) 대전 - 기존도심 재활성화 방안 연구(1999)

대전광역시의 경우 행정 및 업무기능의 교외 이전에 따른 도심의 쇠퇴가 급속히 진행되고 있어 기존 도심의 활성화에 역점을 두는 기존도심재활성화방안을 마련하였다. 본 계획이 담고 있는 주요 내용은 도심활성화를 위해 중심시가지와 관련된 정비계획의 통합 운영, 경제계획과 물리적 도시계획의 제휴, 민간부문의 참여 활성화, 지구단위계획·정비사업의 실현성 확보 등을 방향으로 제시하고 있으며 아래와 같은 중점과제를 선정하고 정책지침을 제시하고 있다.

- 도시재개발기본계획변경
- 재래시장 현대화사업 및 상점가 특화거리 조성사업
- 걷고 싶은 거리 조성사업
- 청소년 문화의 거리 조성 및 중구청 주변 역사적 지구의 정비사업
- 중앙로 정비사업
- 특별용도지구 지정 및 관리계획 수립
- 건축조례 제정

3) 광주 - 광주광역시 도심활성화방안 수립연구(2003)

광주광역시에 입지하는 전남도청의 이전이 추진됨에 따라 예상되는 도심공동화를 방지하고 도심기능을 회복할 수 있는 실천적인 사업을 제시하기 위하여 실시되었다. 광주도심의 위상을 고려하여 기존 상업기능을 보호하는 동시에 문화기능으로 특화된 도심을 건설하여 문화수도로서의 역할을 수행하고자 하는 것

을 목표로 하고 있다. 이를 위해 다음과 같은 5대 중점분야별 계획목표를 설정하고 있다.

- 산업·경제 : 도심지역에 부합되는 산업의 육성을 통한 도심경쟁력을 강화함
- 문화·관광 : 광주의 역사성과 고유성을 활용하는 문화·관광활동의 기반을 조성함
- 도심주거 : 적절한 주거기능의 유지를 통한 공동화현상을 완화함
- 도심환경 : 도시에 접근하기 쉽고 쾌적하게 체재할 수 있는 환경으로 정비함
- 시민사회 : 도심활성화의 합리적인 참여를 통한 건전하고 연대감 있는 도심주민사회의 건설함

또한 전략적으로 의미가 있는 60대 활성화사업을 선정하는 한편 이 중에서 파급효과가 큰 20개의 사업을 도심지구별 공간적 특화와 연계하여 핵심사업으로 재구성하고 구체적인 추진계획을 수립하였다. 또한 도심활성화를 위한 국토계획법에 의한 시범도시 지정과 지방대도시 도심활성화지원 특별법률의 제정을 정부당국에게 건의한 바 있다.

4) 전주 - 전주시 구도심부 활성화 방안 연구(2002)

전주시의 구도심부 활성화 방안 연구는 구시가지 환경악화, 구도심부의 쇠퇴, 대규모 신규개발사업에 따른 구도심부의 공동화 우려 등의 현실적 인식하에 구도심을 관리하고 활성화하는데 역점을 두고 있다. 따라서 본 연구에서는 도심활성화를 위해 기능의 유치, 상주인구확보, 이벤트의 활성화, 인프라 정비를 과제로 설정하고 도심특화기능의 선별·육성, 정주환경 정비, 다양한 유형의 도심주거 공급, 이벤트 거점공간 확보, 이벤트 연계·상시화, 도심으로의 접근성 제고, 보행의 쾌적성 확보 등을 전략으로 제시하였다.

3. 도심활성화 논의에 대한 검토(광주광역시의 사례)

정부차원의 제도적 정비와 계획수립 외에도 개별 지자체의 지역사회 수준에서도 다양한 도심활성화 논의가 진행되고 있다. 지자체 단위의 논의에 대한 문제점을 파악하기 위하여 최근 전남도청의 이전계획이 추진됨에 따라 기존 도심이 크게 위축되고 있는 광주광역시의 사례^{35), 36)}를 살펴보기로 한다.

1) 도심활성화 접근 시기·대상

(1) 도심활성화의 접근시기

광주광역시의 도심공동화는 광주시가 인접하는 전라남도 광산군을 통합하여 광주직할시로 승격된 1986년경부터 진행되기 시작하였다. 그 당시 광주직할시의 승격과정에서 도심공동화에 대한 우려는 물론, 당연히 뒤따를 광주와 전남 분리의 문제점이나 전남도 도청 문제는 관심의 대상이 되지 못하였다. 아울러 직할시 승격과 함께 진행된 주변지역 인구의 대량 유입, 도시의 외연적 확산, 광주의 총량적 팽창은 이미 시작된 도심시설의 노후화와 기능의 쇠퇴, 이전 등과 같은 도심공동화 현상을 도외시하게 되었다. 이러한 도심공동화에 대한 뒤늦은 관심과 대책의 모색은 도심활성화 정책의 초기 대응력과 효율성을 떨어뜨려 현재와 같은 문제로 확대시켜왔다고 할 수 있다.

(2) 도심활성화 대상지역

도심활성화 논의는 전라남도 도청을 중심으로 한 충장로·금남로(도심중핵부) 등의 동구 지역에 한정되고 있을 뿐이고 역시 도심공동화가 진행되고 있는 제1차 순환도로(대남로 - 화문로 - 서암로 - 죽봉로) 내외의 여타 구시가지에 대한

35) 이용연. 2002. "도심활성화의 접근시각과 방향". 광주광역시·국토연구원. 「도심활성화 시민토론회」, pp.15-40.

36) 광주광역시·국토연구원. 2003. 「광주광역시 도심활성화 방안 연구」, 종합계획보고서. pp.91-94.

관심은 상대적으로 미흡한 편이다. 현재 광주광역시가 추진하고 있는 활성화 대책도 대부분이 도심중핵부의 활성화에 중점을 두고 있어서 그 효과를 확산시키기 어렵지 않다. 도심활성화는 도심중핵부와 인접하는 도심주변부의 주거와 상업 기능이 동시에 활성화되지 않을 경우에는 성공할 수 없을 뿐만 아니라, 도심중핵부의 재개발이 이루어지더라도 주간형 업무기능만 입지할 가능성이 높다.

따라서 도심중핵부 위주의 도심활성화대책에서 탈피하여 기본적으로는 보다 광역적인 차원(예를 들면 제1차 순환도로 내부)까지 공간적 범위를 확대하는 것이 필요하고 도심활성화 사안별로 차별화된 공간적 대상을 융통성 있게 설정하는 것이 바람직할 것이다.

(3) 도심활성화대책의 내용적 범위

그 동안 광주광역시 도심공동화의 원인을 물리적 시설의 이전과 노후화, 기능의 쇠퇴에서 찾는 경향이 강하여 도심활성화 전략도 도심지역의 물리적 시설의 대체와 공간개발을 통해 이를 해결하려는 대안들이 주로 제안되고 있다. 이는 도심공동화의 다차원적 요인들에 대한 검토가 부족할 뿐만 아니라, 사회적, 경제적, 문화적 차원의 도심활성화 전략을 등한시할 위험성도 있다.

도시공간은 지가와 임대료로 대표되는 경제적 요인, 집중과 분산·침입과 계승·지배와 분리의 도시생태학적 요인, 보건·안전·복지의 공공복지적 요인 등 다양한 요인에 의하여 변화하고 있으므로, 도심공동화를 물리적 공간 중심으로 인식하기보다는 사회, 경제, 문화 등 다차원적 공간으로 이해하고 활성화 방안을 다양하게 모색하여야 할 것이다.

2) 도심활성화 관련 내용

1990년대 말부터 논의되는 도심활성화 정책은 전남도청 이전론·존치론 그리고 시·도통합론이 대립되는 가운데, 도청 이전에 따른 도심활성화 대책 수립의

요구에 따라 이루어지고 있는 경향이 강하다. 그러나 도심활성화나 도심공동화를 도청이전론, 시도통합론과 직접 연계하는 주장은 일정한 한계를 지닐 수밖에 없다. 도심에 입지하는 도청의 이전이 도심공동화의 중요변수이긴 하지만, 광주 광역시의 도심중핵부와 도심주변부는 물론 도매·경공업지역의 전반적 쇠퇴의 현상과 연계한다면 도청이전이 도심공동화의 결정적, 절대적 변수로 간주하는 것은 무리이다. 도청이전 반대와 시도통합을 도심활성화의 대안으로 인식하는 것도 깊이 검토하여야 할 것이다.

따라서 현재의 도청을 전남도 제2청사로 활용하거나, 시·도 통합을 통해 도청이전을 막고 도심공동화를 방지하고자 하는 의견은 단기적인 도심활성화 대책의 하나로는 가능하나, 장기적이고 광역적인 도심 공간구조의 효율적 개선을 통해 근본적인 도심활성화 정책을 도모하는데는 한계가 있다.

3) 도심활성화와 신개발사업

도심공동화는 유기체적 도시가 갖는 성장과 발전과정의 보편적 과정이므로, 도심공동화에 의해 전체 도시가 쇠퇴하고 전면적 위기에 처하는 것처럼 인식하거나, 이를 특정 시설의 입지나 유치로 해결할 수 있다는 접근시각은 한계가 있다. 도심공동화를 도시발전의 한 과정으로 이해하면서, 도심지역의 부분적 쇠퇴가 다른 외곽지역의 개발과 활성화를 촉진하며 도시전체의 성장과 발전의 에너지를 계속적으로 유지하도록 한다는 거시적 안목이 필요하다.

도심기능의 이전으로 도심중핵부 중심의 도시자본과 외곽지역의 신흥자본이 교체하면서 도시자본의 순환과 재투자, 도시전체경제의 활성화를 촉진하는 측면도 있으므로 도심공동화가 도시전체의 위기를 초래한다고 하는 것은 과도한 인식이다.

또한 도청의 이전이 공동화의 원인이므로 이를 대체하는 특정 시설과 기능의 이전으로 도심활성화를 추진하고자 하는 접근도 한계를 지닐 수밖에 없다. 도청

에 버금가는 정도의 행정기관이 도심지역에 이전하기 위해서는 약 1~2만여 평의 공간을 도심지에 확보하여야 하나 이는 쉽지 않을 뿐만 아니라, 그 이전이 성공할 경우에도 대전광역시의 둔산지구처럼 상무지구나 여타 신개발지에 입지할 수밖에 없어 오히려 도심공동화를 부추길 위험도 고려해야한다.

광주광역시를 비롯한 내륙행정도시들의 도심쇠퇴가 심하게 나타나는 것은 대도시가 행정업무기능 중심에서 국제, 문화, 관광, 위락, 정보 등 여타 도시기능으로 변화·강화되어야 함에도 불구하고 이를 따라가지 못하는데도 원인이 있으므로, 행정업무기능의 보완보다는 도시발전의 시너지 효과가 높은 새로운 기능을 보완하는 전략이 요구된다.

4) 도심활성화 정책결정

광주광역시의 도심활성화 정책결정은 민선자치 이후 과도하게 정치적 쟁점이 됨으로써 합리적인 방향으로 의견을 모으고 이를 집행하는 체제가 확립되지 못하고 있다. 대부분의 지방대도시들이 도심공동화의 고민을 안고 있으나 다른 도시와의 공동연대를 통한 대안의 모색이 이루어지지 못하고 있다. 따라서 도심 활성화도 광주광역시의 개별 도시적 차원이 아니라 다른 지방대도시와 연대하여 문제를 공유하고 해결책을 찾는 것이 더욱 효과적일 것이다.

도심공동화에 대한 공통인식과 도심활성화에 대한 합의구조가 형성되어 있지 않으므로 활성화를 위한 어떠한 대안도 설득력과 집행력, 실천력을 갖기 힘든 현실이다. 따라서 일반 시민들에게 정확한 정보를 제공함은 물론 반대 집단이나 무관심 집단의 동의와 참여를 유도하는 전략이 동시에 필요하다.

4. 외국의 도심문제 개선정책

1) 미국의 도심활성화 정책

미국의 경우, 1950년대부터 본격적으로 시작된 교외화에 대응하기 위해 시작된 도심활성화 정책이 시대적 상황에 따라 변화를 거듭해오고 있다. 초기에는 주로 중앙정부와 지방정부의 공공투자 중심으로 시행된 도심재구축정책(Reconstruction)이었다. 그러나 점차 민간부문의 참여를 증시하게 되고 교외지역의 확장이 지속되면서, 1960년대에는 재부흥정책(Revitalization)으로 발전하게 되고, 이 후 1970년대와 1980년대를 거쳐 민간의 역할은 점점 더 강화되고 지방정부의 탈중앙화와 함께 도심 내 대규모의 재개발을 추진하는 등 물리적 개발 위주의 재개발정책(Renewal)과 재건정책(Redvelopment)으로 변모하였다. 이어 환경적 측면에 대한 관심이 늘어나고 민간과 정부의 파트너십이 새로운 주체로 떠오르는 1990년대가 되면서 정책과 집행을 종합계획으로 다루는 도심재생정책(Regeneration)으로 변화하게 된다. 이 재생 정책은 종전보다 더 적극적인 지역적 차원의 접근일 뿐만 아니라, 도심 내 문화유산과 자원에 대한 유지·보전에 더 많은 관심을 갖고 커뮤니티의 역할을 강조하는 등 지속가능한 개발이라는 시대적 기조를 계획에 담고자하는 노력이 엿보인다.

현재 미국의 연방정부 차원에서 도심문제를 대응하기 위한 방법은 주로 스마트성장(Smart Growth)정책과 맞물려 시행되고 있는데, 그 시책은 <표 4-2>와 같이 주로 보행편리성 제고, 주거기능재생, 상업기능 재생, 업무기능 재생, 투자촉진, 성장관리 등을 전략으로 삼아 다양한 정책과 계획이 발현되고 있다.

<표 4-1> 미국의 도심활성화 정책의 변화

구 분	1950년대 재구축정책 (Reconstruction)	1960년대 재부흥정책 (Revitalization)	1970년대 재개발정책 (Renewal)	1980년대 재건정책 (Redevelopment)	1990년대 재생정책 (Regeneration)
주요전략 과 경 향	구도심의 재구축 및 도시의 확장; 마스터플랜을 기 초로 한 교외화	1950년대와 같은 경향, 교외지역의 확장과 함께 도심 수복계획(rehabilita- tion) 시도	도심재개발 및 근 린계획에 중점;교 외지역 개발은 계 속됨	많은 대규모 개 발·재개발사업 위 주의 선도사업 추진	정책과 집행 중심 의 종합계획으로 전환, 통합적 계 획 중심
주체 및 이해관계 자	중앙정부, 지방정 부, 민간개발업자 등	공공과 민간의 균 형에 역점	민간의 역할강화, 지방정부의 탈 중 앙화	민간 중심의 특별 기구 설립 ; 파트 너십의 발전	민·관 파트너십 중심
공간적 범 주	지역(local)과 해 당부지(site) 중심	지방(regional) 차 원의 활동 개시	초기에는 지방과 지역(regional & local)차원, 후에 지역(local)이 더 강조됨	해당부지(site) 중 심에서 지방(local) 차원에 역점을 둬	전략적 접근에 대 한 관점을 재도입, 지역(regional)차 원이 중요시됨
경제적 측 면	공공부문투자(일 부 민간부문의 투 자 포함)	1950년대 이후 지 속된 민간투자의 영향력 증대	공공부문의 재정 난으로 인해 민간 투자의 성장	일부 공공자금이 투입된 민간부문이 주도적 역할	공공투자자와 민간 투자, 민간투자자와 과 자발적 기금 간의 균형성장
사회적 측 면	주거환경 및 최저 주거기준의 향상	사회복지 증진	커뮤니티 위주의 시책	선별적인 국가지원 하에서 자발적 커 뮤니티 추진	커뮤니티 역할 강 조
물리적 측 면	inner area의 개 선 및 주변지역 개발	기존지역의 재건 과 병행하여 1950 년대 시책 유지	노후지역 재개발 확대	대규모, 재개발 및 신개발, 대규모 프 로젝트	1980년대보다 신 중한 개발계획, 문화유산과 자원 유지 보전
환경적 접 근	경관계획 및 조경 사업	선별적인 개선사 업 실시	일부 혁신적 사업 추진을 통한 환경 개선	환경적 접근에 대 한 관심증대	환경적 측면의 지 속가능한 개발이 라는 넓은 의미 도입

자료 : Roberts, P. and Sykes, S. (eds), 2000. *Urban Regeneration : A Handbook*, SAGE publications, p.14.

<표 4-2> 미국의 도심활성화 시책 요약

구분	시책	주요내용
보행 편리성 제고	Pedestrian Mall	· 보행전용도 인근버스, 경전철 배치 · 주차장 설치
	Transit Mall	· 셔틀버스, 경전철 · 버스 운행시간 단축, 주차장 설치 · 미네소타주 미네아폴리스 Nicolette Mall(최초)
	비영리단체	· Historic Lexington Foundation, National Main Street Center, National Trust for Historic Preservation(1980)
	경관조례	· 역사경관보존, 색채·소재 조화 · Historic Preservation Commission(매릴랜드주 아나폴리스, 1968)
주거기능 재생	CDC (Community Development Corp.)	· 비영리단체로 특정지구 저소득층주택정비 담당 · 600개 이상 설립
	Liver's Mortgage	· 62세 이상 고령자에 대한 가옥개보수 대부
상업기능 재생	CRM (Centralized Retail Management)	· 쇼핑센터의 경영기법 도입 · 도심상점가 전체의 tenant 구성, 컨셉통일 시행 · 관리조직 : TMO(Town Management Organization)
	BID (Business Improvement District)	· 부동산소유자 다수의 동의를 얻어 과세를 부여 · 상업활성화를 위한 TMO의 재원조달 · Downtown Improvement District, Special Improvement District, Business Improvement Zone, Special Assessment Zone 다양하게 불림
업무기능 재생	비즈니스 센터	· 대기업 본사 유치 : 클리브랜드(오하이오주), 필라델피아 · IT사업유치 : 사업서비스업 집적, 문화/예술환경 정비(뉴욕)
	컨벤션 센터	· 관광지로서의 중심지 매력 : 보행쾌적성, 개성있는 도시경관(San Antonio, 텍사스주)
투자 촉진책	TIF (Tax Increment Financing)	· 지방정부가 재개발 프로젝트의 사업자금을 고정자산세 등 세수 증 · 부분에 의해 교부하는 제도 · 지구지정은 주/지방정부 소관이나 민간은 제안가능
	RLF (Revolving Loan Funds)	· 주/연방정부 보조금을 재원으로 인프라 정비 및 재개발사업에 용자 · 시정부와 비영리단체에 의해 운영
	LEM (Efficient Mortgage Loan)	· 도심거주자의 대출한도액을 인상하여 거주촉진 · Mapping System : 한도액 설정
	기타	· CDBG, EZ/EC 등 세제상 우대조치
성장관리 정책	택지분할규제	· 시가지 주변부 건물 높이제한, 부지분할 금지 등을 통해 도심 경제 · 활동 회복을 유도
	도시성장경계선 (UGB : Urban Growth Boundary)	· 도시권 전체의 스프롤에 대한 주정부 차원의 광역적 대처 · 포틀랜드 도시권은 지방정부간 제휴에 의해 UGB 설정

자료 : 전주시, 2002. 「전주시 구도심부 활성화 방안 연구」 p 68 내용 재구성

2) 일본의 도심활성화 정책

일본의 기존 도심활성화정책은 도심의 상업지역에 한정하는 중심시가지 활성화에 초점을 맞추고 있었고 이를 위해 중심시가지활성화법을 제정·운영해왔으나, 최근 들어 대도시권까지 포괄할 수 있고 강도 높은 도시재생을 추진하기 위한 도시재생정책이 도입되었다. 따라서 일본의 도심활성화 정책은 기존의 중심시가지활성화정책과 도시재생정책에 대해 구분하여 알아보기로 한다.

(1) 중심시가지 활성화 정책

중심시가지활성화정책의 배경은 기존의 단편적인 도심 상업가 활성화 사업이 실효를 거두지 못하고 있다는 인식이 확산되었기 때문이다. 1998년 6월 도심활성화를 종합적으로 추진하기 위하여 ‘중심시가지에있어서시가지의정비개선및상업등의활성화의일체적추진에관한법률’(중심시가지활성화법)을 제정하면서 지역의 창의적인 발상을 활용, 시가지의 정비·개선 및 상업 등의 활성화를 종합적으로 추진하도록 하고, 중앙정부는 기본방침을 통해 기초자치단체인 市·町·村이 중심시가지 활성화 기본계획을 수립할 수 있도록 지침을 제시한다. 또한 여러 부처에 분산되어 있는 중심시가지 활성화 관련 지원제도를 종합적으로 정비하도록 했다.

중심시가지 활성화 사업의 기본구상을 위해서 건설성 산하에 중심시가지활성화추진실이 설치되었으며, 2002년 3월말 현재 479개 지구(465개 시·정·촌)에 대해 중심시가지 활성화 기본계획이 제출된 상태다. 이러한 중앙정부의 기본방침에 의거하여 시·정·촌은 기본계획을 작성, 중앙정부의 인정을 받은 후 다양한 지원³⁷⁾을 기대할 수 있게 된다. 특히, 중심시가지 활성화 기본계획은 정비와 상업 등 활성화를 종합적으로 추진하도록 되어있으며, 무엇보다 사업주체로서 도심관리기구(Town Management Organization) 설치를 권고하고 있다.

37) 건설성, 통상성, 자치성, 운수성 등에서 약 110여개의 중심시가지 활성화사업 지원시책 시행

<표 4-3> 일본의 중심시가지활성화 계획의 전략 및 정비수법

	내 용
목 표	<ul style="list-style-type: none"> - 면적 정비와 공공시설 정비에 의한 시가지환경 개선 - 상업 및 도시형 산업의 입지 촉진
전 략	<ul style="list-style-type: none"> - 다양한 기능의 입지 유도 · 여유있고 매력적인 상업공간 연출 · 도시형 산업의 육성 · 도심문화의 계승 육성
	<ul style="list-style-type: none"> - 도심활동을 지원하는 기반시설 정비 · 대중교통 이용환경 정비 · 주차장 공급 확대
	<ul style="list-style-type: none"> - 소프트웨어 지원 강화 · 이벤트 활성화 · 시민참여 강화 · manager, coordinator 육성
수 법	<ul style="list-style-type: none"> - 건설성 소관 · 중심지 재생형 환지 방식에 의한 도시개발사업/시가지재개발사업 · 공동주차장 정비 촉진사업 · 특정 교통안전시설 등 정비사업 · 특정 우량임대주택제도/지역활성화 분양주택제도 · 인정재개발사업 도입
	<ul style="list-style-type: none"> - 통상산업성 소관 · 지역진흥정비공단 산업정비기금

중심시가지 활성화 사업의 유형은 사업추진방식에 따라 프로그램형, 프로젝트형, 매니지먼트형으로 구분하고, 프로그램형과 프로젝트형은 거점사업의 유무에 따라 구분된다. 프로젝트형은 단일 거점사업의 파급효과를 도심 전체로 확대해 나가는 형태이고, 프로그램형은 종합적인 도심사업프로그램을 수립하여 다수의 주요 사업을 단계적으로 추진하는 유형이며, 매니지먼트형은 도심관리기구를 설치하고 도심관리기구가 도심의 종합적인 정비, 관리를 주도적으로 담당하는 유형이다.

<표 4-4> 일본의 중심시가지활성화사업의 유형과 성격

구분	프로그램형	프로젝트형	매니지먼트형
성격	중심시가지 전체 사업프로그램을 수립하고 복합적인 사업을 전개하는 형태	중심시가지의 거점적 기능을 정비하고 전체로 파급시켜 나가는 형태	도심관리기구를 설치하고 개별사업을 지원하며 사업을 전개하는 형태
특징	· 독립적인 개발회사 · 전문행정장구	· 중심거점시설 정비 제도 · 연계 공공시설 정비사업	· 도심관리기구 · 가로기능 연계사업 전개

자료 : 전주시, 2002. 「전주시 구도심부 활성화 방안 연구」 p 73 내용 재구성

(2) 도시재생 정책

도시재생정책은 현재 일본의 도시가 사회경제활동의 거점으로서의 국제경쟁력이 떨어지고 있다는 판단 하에 구조개혁의 일환으로 도시의 매력과 국제 경쟁력을 높이는 것을 목표로 하고 있다. 이의 강력한 추진이 가능한 「도시재생특별조치법」이 2002년 6월 1일에 시행되었는데, 이 법에서는 지정 후 각종 규제완화조치가 이루어지는 ‘도시재생긴급정비지역’, ‘도시재생특별지구’를 비롯하여 ‘인정도시재생사업에 대한 금융지원조치’를 마련한 등 각종 특례조치를 강구하고 있다. 또한 2003년도 세제개정에 따라 민간자금을 인정도시재생사업에 유도하기 위한 목적으로 출자·사채 등 취득업무를 실시하기 위한 「도시재생펀드」가 설립되었다.³⁸⁾

또한 내각총리대신을 본부장으로 하는 도시재생본부를 설립하여 「도시재생프로젝트」를 지정하고 있다. 이는 내각이 정하는 도시재생을 위한 방침아래 여러 주체가 협력하여 세우는 구체적인 행동계획으로 ‘21세기 새로운 도시창조’를 목표로 둔 긴급과제 대응 프로젝트라고 할 수 있으며 현재 15개의 프로젝트³⁹⁾가 선정된 바 있다. 그리고 도시재생본부에서는 2002년 4월에 전국을 대상으로 생활

38) 日本國国土交通省都市・地域整備局, 2003, 「第21回 日韓都市開發協力會議」, ソウル: 韓國, pp. 2-4.

39) 도쿄만 임해부에 대한 기간적 광역방재거점 정비, 대도시권의 쓰레기제로형 도시로의 재구축, 중앙관청시설의 PFI에 의한 정비, 대도시권 국제교류·물류기능 강화, 대도시권 환상도로체계정비, 오사카권 생명과학 국제거점 형성, 도시부의 탁아소대기아동 해소, PFI 수법 확대전개, 밀집시가지 긴급정비, 기존도시자산 활용, 대도시권 도시환경인프라 재생, 도쿄권 계층과학국제거점 형성, 큐슈권 아시아산업교류거점 형성, 지방중추도시의 선진적이며 개성 있는 도시화, 국유지의 전략적 활용에 의한 도시거점 형성 등

주변의 질 향상 및 지역경제사회의 활성화를 꾀하기 위한 ‘전국도시재생을 위한 긴급조치’를 결정하였는데, 각 지역에서는 도시재생본부를 중심으로 지방공공단체 및 관계기관과 협력하여 방법·방재마을 만들기, 역사·문화마을 만들기, 환경마을 만들기, 도시관광 추진사업 등 다양한 테마를 통한 도시재생을 꾀하고 있으며, 현재는 ‘전국도시재생모델조사’의 실시를 통해, ‘지역이 스스로 생각하여 행동한다’라는 도시재생활동의 지원을 하고 있다.

이와 같은 도시재생정책의 원활한 추진을 위하여 정부의 특수법인 및 도시기반정비공단, 지역진흥정비공단의 지방도시개발정비 부문 등이 통합된 「독립행정법인 도시재생기구」가 2004년 7월에 설립될 예정인데, 이 법인은 자체적으로 도시개발 및 주택정비의 모든 과정을 수행하는 것이 아니라, 민간이 주체가 되어 실시하는 사업의 보완기능을 완수할 수 있도록 하고 있다.

3) 영국의 도심활성화 정책

영국에서 처음으로 도심활성화의 필요성을 인식하게 된 계기는 1972년 당시 환경청 장관이던 피터 위커가 Lambeth, Liverpool, Birmingham 3개 도시의 도심지역 쇠퇴에 대한 연구자문을 요청하면서부터이다. 그 결과 1977년 도심쇠퇴에 대한 정부백서가 출간되었고, 1978년에는 도심활성화 법률(Inner Urban Area Act)을 제정하여 신도시개발에만 지원되던 정부지원금을 기존 도시지역으로 끌어드리는 계기를 마련했다. 그 후 약 5년 간 점진적으로 공공의 관심을 집중시킬 수 있었으며, 1987년에는 당시 총리였던 마가렛 대처가 Tesside의 도심쇠퇴에 대한 조치를 직접 언급하면서 처음으로 정부정책의 주요안건으로 도심활성화가 채택되었다.

영국의 도심활성화 정책의 특징은 중앙정부가 주도하고 지방정부는 협조하는 체제라는 점이다. 특히, 10년 기간의 한정된 기간 동안 도시개발공사(Urban Development Corporation : UDC)를 운영하면서 도심문제 등 사회문제에 적극적으

로 대응하고 있는데 UDC가 2억2천만 파운드를 지원했던 도크랜드의 사례와 같이 도시기반시설 정비에 효과적인 성과를 거두고 있음을 알 수 있다. 그러나 UDC의 정책은 지나치게 시장주도적이고 물리적 환경개선에 치중되어온 점을 간과할 수 없는데, 사회적 참여라든지 좀 더 넓은 지역적 차원의 접근이 미미했다고 할 수 있다.

이 밖에 영국 도심활성화 정책으로 주목할 만한 것으로는 기업유치지구(Enterprise Zone : EZ)가 있는데, 업무용도에 대해 계획허가(planning permit), 과세 등 우대조치를 시행하면서 민간투자를 끌어들이는 방법이고, 또한 시티 챌린지(City Challenge)정책은 도심문제가 심각한 지역에 주택정책, 훈련, 환경개선, 범죄대책 등 사회정책, 교육, 스포츠, 문화사업 등을 포괄하는 정책적 프로그램으로서 외부지역으로부터의 투자를 끌어들이 수 있는 전략적인 지역만들기 차원으로 이루어진다. 이 밖에도 일본의 도심관리조직이 모델로 삼고 있는 공공과 민간의 파트너쉽인 도심관리기구(Town Center Management : TCM)가 있는데, 이 기구는 중심시가지 번영을 위한 상업활성화 및 기업수익 유지를 목표로 운영된다. 한편, 57종의 보조금을 통합한 포괄적 도시재생보조금Single Regeneration Budget : SRB)제도도 빼놓을 수 없는 도심활성화 정책의 중요한 수단이다.

CHAPTER 5

도심지역발전의 방향과 전략

본 장에서는 도심지역 문제에 대한 인식 및 분석결과와 국내·외 사례의 시사점을 활용하여 앞으로 도심지역이 활성화되고 지속적인 도시발전의 선도적 역할을 하기 위한 방향과 전략을 설정하기로 한다. 특히 도심기능의 활성화와 도심공간의 쾌적성 향상의 두 가지 기본주제를 달성하기 위한 하드웨어, 소프트웨어를 구상하고 도심의 문제는 도시의 특성에 따라 상이하므로 도시를 유형화하고 유형별 개선방안을 논의하기로 한다. 아울러 이러한 방안과 전략이 효율적으로 추진되기 위한 지원제도를 계획적 수단, 사업방식, 시행주체 및 지원법제 정비 등의 측면에서 검토한다.

1. 도심지역발전을 위한 기본방향

도시의 제반 여건이 변화하고 있지만 도심지역은 여전히 해당 도시에서 가장 중요한 기능들이 입지하며 도시 전체의 발전 또는 쇠퇴에 결정적으로 영향을 미친다. 따라서 도심지역은 변화하는 여건을 충분히 반영하면서 고유의 역할을 수행하여 도시발전을 선도하지 않으면 안된다. 전술한 바와 같은 도심지역발전의

이론적 근거와 필요성, 도심변화의 양상과 원인, 국내·외 도심활성화 관련정책과 제도, 주민의견 및 행태 등에 대한 검토와 분석을 근거로 하여 지방대도시의 도심지역이 쇠퇴하지 않고 활력을 유지할 수 있는 정책방향을 다음의 몇 가지로 정리하기로 한다.

첫째, 도시의 재생은 종합적인 대책이 요구된다. 지금까지 도심지역의 문제 개선은 주로 철거재개발사업 등과 같은 물리적 개발·정비수단에 의존하여 왔기 때문에 그 효과는 지역적으로 특정도시에만 한정되었고 내용적으로 기능의 단순화를 초래하였다. 도심지역의 문제는 복합적인 특성을 갖고 있으며 구조적으로 다른 지역과 연관되어있으므로 물리적 구조의 개선만으로는 불충분하다.

도심대책이 종합성을 가지려면 우선 도시의 다양한 기능들이 활성화되어야 한다. 정보·통신·교통수단의 발달에 따른 도심기능의 출현 또는 퇴출을 고려하면서, 중심상업·업무기능은 물론이고 중추적인 행정·관리기능, 광역적인 문화·관광 및 위락기능, 국제적 기능, 나아가 적정 수준의 주거기능 등이 균형적으로 입지하도록 해야한다. 특히 세계화와 지방화의 동시적 진행에 따라 중심상업·업무기능이 집적된 중심업무지구(central business district)에서 국제기능과 문화기능이 보완되는 국제문화업무지구(international cultural & business district)로의 전환이 필요하다.

또한 지방화와 세계화의 진전에 따라 도시의 경쟁력을 좌우하는 중요한 요소로 쾌적성(어메니티)이 부각되기 때문에 기능의 활성화·다양화와 아울러 광의의 쾌적성 확보를 위한 대책이 마련되어야 한다. 도심공간의 쾌적성 확보는 도심기능의 활성화를 보완하고 더욱 촉진시킬 수 있을 것이다.

둘째, 도심문제의 양상이나 원인에 따라 차별적인 개선방향과 전략의 강구가 이루어져야 한다. 국내·외의 사례에서 살펴본 바와 같이 도심문제는 국가나 지역에 따라 다른 양상을 보이고 그 원인도 다양하다. 즉, 지역경제 여건이 크게 변화하거나 물리적 공간 및 시설이 극도로 노후화되거나, 중요한 기능이 다른 곳으로 이전하거나 또는 구성원들의 사회병리적 현상에 기인하기도 한다. 이처럼

도심의 문제는 지역의 문제이고 지역적 특수성에 기인하므로 모든 도시에 공통적으로 적용되는 해법은 있을 수 없다. 따라서 도시전체나 도심의 특성과 잠재력 또는 도심문제의 원인에 따라 도시를 유형화하고 유형별로 적합한 전략, 시행프로그램, 프로젝트 등을 강구하여야 한다.

셋째, 도심문제의 개선은 도시 전체의 공간구조차원에서의 접근이 필요하다. 우리나라 지방대도시의 사례에서 보았듯이 도심쇠퇴는 시가지의 무분별한 확장, 외곽지역과의 중복적인 기능 분담 또는 무리한 도심기능의 외곽 이전 등에 기인하기 때문이다. 도심지역 내부만을 대상으로 하는 도심재생전략은 한계에 부딪치거나 효과를 극대화하기 어렵다. 따라서 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획 등을 통하여 도심, 부도심, 지구중심, 외곽지역이 계층적 보완관계를 형성하도록 하고, 도시 및 주거환경정비계획, 도시개발계획 등을 통하여 도시재개발·정비관련사업들이 상호연계성을 갖도록 함으로써 도심과 외곽지역간 적절하고 모순되지 않는 기능의 분담과 역할정립이 이루어져야 한다.

넷째, 정부나 지자체의 도심문제개선을 위한 정책적 우선순위를 상향시키는 노력이 요구된다. 그 동안 도시지역에서 증대하는 신규도시개발수요를 어떻게 충족할 것인가에 급급한 나머지 도심재생은 도시정책에 있어서 상대적으로 우선순위가 낮았다고 할 수 있다. 단순한 지구별 사업프로젝트의 차원에서 탈피하여 도심전체의 장기적인 비전을 제시하고 구체적인 수단과 선도사업을 포함하는 정책적 의지의 표현이 있어야 한다. 또한 정부차원에서 도심활성화를 위한 법적 지원 장치를 확고히 하고 도시별로 특성있는 조례의 제정을 통하여 도심공동화를 억제하고 활력을 지속적으로 유지하는 등 도심의 문제에 보다 근본적으로 접근하고자 하는 노력이 필요하다.

다섯째, 도심활성화의 실천적인 집행수단이 갖추어져야 한다. 과거 도심정책의 시행에 있어서 야심적 목표는 있으나 집행 및 관리수단이 미비하여 실현되지 않은 경우가 많았기 때문이다. 특히 도심의 문제에 대한 종합적 접근을 위해서는 물리적인 재개발 분야에 비하여 상대적으로 집행수단이 미흡한 산업, 경제, 사회,

문화·관광 등의 분야를 활성화하는 제도적인 장치를 갖추어야 할 것이다. 또한 도심의 문제는 다양한 주체가 관련되어있고 이해관계가 복잡할 뿐 만 아니라 공공적 활동과 사적 활동이 혼재되어있기 때문에 공공의 의지만으로는 성공할 수가 없다. 정부 또는 지자체가 우선 도심활성화의 기반을 형성하는 것이 중요하지만 궁극적으로 주민들이 적극적으로 참여·운영하는 민·관 협력추진체계가 확립되어야 한다.

2. 도심기능의 재편 및 활성화 방안

도심의 기능은 곧 도심활동을 뜻하는 것으로, 도심활동은 도시 내에서 발생하는 인간활동의 필요성과 요구에 따라 발생하고 물리적 환경을 통해 축적되고 변화된다. 특히, 도시에서 도심이 차지하는 역할과 위상에 따라 그 도시활동이 결정되는데 본 연구에서는 도심의 바람직한 기능요소로서 제2장에서 제시한 다양성, 중심성, 상징성, 교류성을 설정하고 이에 대한 각각의 전략 및 활성화 방안을 제시한다.

□ 다양성

우선, 다양성은 주민들의 도심 방문목적이 문화·여가생활로 확대되고, 전문인·독신자 등 주거수요 또한 증가할 것으로 예상되는 등 향후 도심수요의 다양한 측면을 만족시킬 수 있는 도심의 기능적 측면에 있어서 다양한 기능을 유지함을 뜻한다.

따라서 다양성의 전략으로는 국제교류 및 문화기능의 도입, 이용계층 및 거주계층의 다양화, 개발유형 및 수법의 다양화, 도심주거기능의 확보, 도시형 산업의 육성 등을 들 수 있다. 도심기능의 다양성 확보를 위한 소프트웨어로는 소규모 상권보호를 위한 점포 영세입주자 세금감면 및 장기 저리 용자 알선, 도심형 제조업 및 첨단산업에 대한 지원, 젊은 거주자들을 위한 탁아프로그램 확대, 도심

의 주거기능 유지를 위한 외곽개발과 도심주거간 연계프로그램 개발 및 복합용도개발을 위한 제도적 지원 등을 들 수 있다. 또한 하드웨어적 전략으로는 도심지역내 불량주거지 개선, 고령자를 위한 실버타운 건설, 소규모점포 및 재래시장 시설 개선, 도심상업시설의 복합화, 주상복합건물 등 복합용도개발(MXD)의 활성화, 도심형 제조업을 위한 아파트형 공장 및 첨단업무기능 육성을 위한 벤처벨리 조성 등을 들 수 있다.

□ 중심성

다양성과는 다소 양면적인 성격이지만, 기존의 전통적 도심기능인 중심업무·행정·상업기능이 일방적으로 외곽으로 유출되는 현상을 막고 이러한 기능을 도심 내에 재생시켜야한다는 의미로서 도심기능의 중심성은 도심위상의 제고, 중심적 기능의 유지 및 활성화, 도심업무기능의 강화 및 재생 등을 그 전략으로 삼을 수 있다. 특히 도·시청 등의 이전이 이슈화되고 있는 일부 대도시 도심의 현실에서는 간과할 수 없는 요소이다.

도심기능의 중심성 유지를 위한 소프트웨어로는 중추시설이나 행정기관 이전적지의 대체기능 확보, 세제지원 등 다양한 인센티브 제공을 통해 도심내 업무기능 지원, 도시의 중심축과 연계한 개발프로그램의 마련, 중심업무육성기구 설치 및 특별전략지구의 지정 및 육성 등이 있으며, 하드웨어로는 업무지구와 연계된 도심비즈니스센터 설치, 창업보육센터 등 각종 행정지원 및 주민편의시설의 설치, 중심성이 높은 구청사 리모델링 및 활용 등을 들 수 있다.

□ 상징성

도심기능의 상징성은 한 도시의 역사적 전개 속에서 도심이 가장 중요한 원형적·상징적 의미를 갖고 있음을 뜻하는데, 다른 말로는 장소성(placeness) 또는 역사성이라고도 할 수 있다. 이에 따른 전략으로는 도시상징성 제고, 역사·문화자원 보전 및 활용, 도시대표 이벤트 및 축제의 개최 등을 통해 도심이 갖는 상징성

을 부각시킬 수 있다.

도심기능의 상징성을 유지하기 위한 소프트웨어로는 우선 장소마케팅(place marketing)이 중요하고 또한 도시 및 도심에 대한 CI(City Identity), 축제·이벤트의 개최, 도심내 역사문화자원을 발굴하고 홍보하는 것과 도시의 상징축에 대한 이미지 부각도 필요하다. 상징성을 위한 하드웨어사업으로는 도심상징물의 건립, 역사적 흔적의 보전 및 복원사업, 도심내 주요 장소에 대한 환경디자인 사업 등을 제안할 수 있다.

□ 교류성

교류성은 도시의 활동이 가장 빈번하게 일어날 뿐만 아니라 도시 내 주민의 생활교류 뿐만 아니라 외부방문자와의 만남과 교류가 활성화되는 장으로서의 도심의 기능을 뜻한다. 도심기능의 교류성 확대를 위한 전략은 주민참여 및 커뮤니티 활성화를 위한 대표공간 육성, 타지역간 또는 국제적 교류의 활성화 및 대중교통을 통한 교통교류의 활성화 등이다.

기능적 교류 활성화를 위한 소프트웨어로는 주민조직의 체계화, 도심사회문제 해결을 위한 커뮤니티 구축, 고령자 친화적 시가지 만들기 등을 통해 도심의 커뮤니티 활성화를 꾀하는 방법과 함께 상호교류를 위한 미팅산업 육성, 도심지역의 도심네트워크 구축을 통한 교류환경 조성 등을 들 수 있다. 하드웨어 사업으로는 주민 교류를 위한 도심광장 및 만남의 공간 확충, 사회약자를 위한 고령자·장애인 친화적 시가지 만들기 사업, 고령자 커뮤니티 및 건강센터의 설치 등이 있고 도심지역의 보행공간 정비와 대중교통센터와의 연계사업 등을 들 수 있다.

<표 5-1> 도심기능 재편 및 활성화 방안

세부요소	전략	소프트웨어	하드웨어	참고사례
다양성	<ul style="list-style-type: none"> - 국제교류 및 문화기능의 도입 - 이용계층 및 거주민의 다양화 - 상업기능의 다각화 - 개발유형 및 수법의 다양화 - 도심주거·도심형 산업 등 도시활동의 다양화 	<ul style="list-style-type: none"> - 소규모 점포 영세 입주자 세금 감면 및 장기저리 용자 알선 - 외곽개발과 도심주거연계 프로그램 - 도심형제조업 입체화 - 도심내 IT산업 및 벤처산업 지원 - 복합용도개발 활성화를 위한 제도마련 - 도심내 타아 프로그램 확대 	<ul style="list-style-type: none"> - 불량주거지 개선 - 실버타운 건설 - 소규모점포 시설개선 지원 - 재래시장 활성화 및 상업시설의 복합화 - 주상복합개발 등 복합용도개발(MXD) 활성화 - 아파트형 공장 및 벤처밸리 조성 	<ul style="list-style-type: none"> - 미국의 CRM(소매관리조직) - 뉴욕 도심 IT산업 유치 - 미국 CDC(저소득층 및 고령자 주택 지원)
중심성	<ul style="list-style-type: none"> - 도심위상의 제고 - 중심적 기능의 유치 및 활성화 - 도심업무기능의 강화 및 재생 	<ul style="list-style-type: none"> - 행정기관 이전 시 대체기능 유치 - 업무지구내 세계지원 등 다양한 인센티브 제공 - 도시 중심축에 대한 개발프로그램 마련 - 중심업무육성기구 및 특별전략지구의 지정 및 육성 	<ul style="list-style-type: none"> - 중심성있는 구청사 리모델링 및 활용 - 도심 비즈니스센터 설치 - 창업보육센터 등 각종 행정지원·주민편의시설 등 행정기능의 도심내 유치 	<ul style="list-style-type: none"> - 미국 클리블랜드 도심 대기업본사 유치 - 일본의 TMO, 영국의 TCM (도심관리기구) - 영국과 미국의 중심지 기업유치지구(EZ)
상징성	<ul style="list-style-type: none"> - 역사·문화자원 보전 및 활용 - 도시상징성 제고 - 도시대표행사 개최 	<ul style="list-style-type: none"> - 장소 마케팅 - 도심 C·I 전략(City Identity) - 역사문화자원 홍보 - 도심 축제 또는 이벤트 개최 - 도시 상징축 발굴 및 이미지 홍보 	<ul style="list-style-type: none"> - 도심 상징 장소에 대한 환경디자인 - 도시상징물 건립 - 역사적 흔적의 보전 및 복원 사업 	<ul style="list-style-type: none"> - 영국 셰필드 이벤트 사업전담기구(Destination Sheffield)) - 유럽 문화수도지정 - 부산국제영화제 도심개최
교류성	<ul style="list-style-type: none"> - 주민참여의 활성화 및 생활문화의 대표공간 - 타지역간 또는 국제적 교류 활성화 - 교통중심지로서의 여건개선 	<ul style="list-style-type: none"> - 주민조직의 체계화 - 도심 커뮤니티 활성화 방안 - meeting산업 육성 - 보행네트워크 구축을 통한 교류활성화 공간 조성 - 도심사회문제 해결 커뮤니티 구축 	<ul style="list-style-type: none"> - 도심광장 건설 - 컨벤션센터 설치 - 만남의 공간 확충 - 도심내 보행공간 정비 및 대중교통센터와의 연계 - 고령자·장애자 친화적 시가지 만들기 - 고령자 커뮤니티 및 건강센터 설치 	<ul style="list-style-type: none"> - 샌안토니오 도심 컨벤션센터 - 유럽의 도심광장 - 일본 고쿠라시 도심 환승센터 - 미국 커뮤니티 뉴딜 정책(빈곤지역부흥)

3. 도심공간의 쾌적성제고 방안

도심의 기능 활성화와 아울러 도심이라는 공간의 쾌적성을 향상시킬 수 있는 방안도 중요하다. 즉, 도심기능의 활성화가 추구하는 바가 경제성과 효율성이라면 도심공간의 쾌적성을 증진시키는 것은 환경·문화적 인프라 구축을 통한 정체성 확립에 그 목적을 둔다. 본 연구에서는 도심의 쾌적성 제고를 위한 특징적 요소로서 제2장에서 제시한 바와 같이 편리성, 환경성, 심미성, 문화성을 설정하였고, 각각의 요소에 대한 전략과 개선방안을 모색해보기로 한다.

□ 편리성

편리성은 도심공간을 중심으로 한 이동성과 도심생활에 대한 편의성의 향상을 뜻하는 것으로서 그 전략으로는 도심접근의 편리성, 대중교통의 활성화, 도심내 편의시설의 확충을 들 수 있다. 도심 편리성 향상을 위한 소프트웨어 사업은 도심지역의 상업·생활지원 서비스의 향상을 통해 생활의 편리성을 도모하는 것 외에 도심으로의 접근과 이동의 편의성을 도모하기 위한 교통정보시스템 구축, ITS사업 등이 있고 도심외곽에서 자가용으로 진입하더라도 도심내부에서는 대중교통을 이용할 수 있는 파크앤드워크(park-and-walk)시스템 구축 등이 있다. 또한 하드웨어적 측면으로는 보행자 전용공간의 정비, 도심 주차장 확충, 도심 간선도로 정비 및 지구교통개선사업 실시, 환승시스템 구축, 도심 주거지를 위한 근린생활시설 확충 등을 들 수 있다.

□ 환경성

환경성은 도심 내 자연성 및 생태성을 회복하는 것을 목적으로 하며 도시 생태계 보존 및 회복, 도심내 도시공원 정비 및 확충 등 오픈 스페이스 확보를 통한 녹지공간과 생활공간의 연계를 그 전략으로 한다. 이를 위한 소프트웨어 사업으로는 환경평가 및 자연경관보전 지표 구축, 생태복원 및 친환경적 도시계획, 도

심 최소녹지 확보율 확대, 오픈 스페이스 연계체계 구축 등을 들 수 있으며, 하드웨어적 전략으로는 도심의 하천정비 및 자연생태계 복원, 도심공원 및 어린이 공원 정비·확충사업, 도심내 이전적지에 대한 공원화 사업, 도심 시가지내 포켓파크 조성 등이 있으며 기존 건축물의 옥상녹화 및 벽면녹화사업 등도 포함될 수 있다.

□ 심미성

쾌적성의 실천요소 중 심미성으로서 도시공간의 건축물과 가로환경 등의 시각적 아름다움을 제공하는 것으로 소극적인 의미로서는 개별 건축물이나 시설물의 미관을 개선하는 것이 되겠으나 적극적인 의미로서는 건물군이나 도시조직의 경관을 관리함으로써 도시미관을 개선할 수도 있다. 이에 따른 전략으로는 건축물 유형 및 형태의 개선 및 가로환경·공공공간의 디자인 개선을 들 수 있다. 심미성 향상을 위한 사업은 매우 포괄적이고 다양한데 이 중에서 소프트웨어사업으로는 도심지역의 경관구조관리 방안 구축, 스카이라인·야간경관 등에 대한 관리계획, 옥외광고물에 대한 지침부여 및 관리, 집합건축물에 대한 경관지침 마련, 개별건축물에 대한 도시설계 지침(code)부여 등이 있다. 그리고 하드웨어로는 개발사업과 관련하여 도심지역내 노후지역 도심재개발, 지구단위계획을 통한 경관정비 등이 있고 가로시설물 디자인 개선이나 거점공간에 대한 조경개선사업, 또한 야간경관 개선을 위한 경관조명설치 등이 포함될 수 있다.

□ 문화성

마지막으로 문화성은 도시의 문화적 정체성을 높이기 위한 목적으로 탈근대화 에 따른 문화적 전회(cultural turn)에 따른 문화적 관점으로 도시의 쾌적성을 고려하는 것과 맥을 같이한다. 또한 문화성은 역사성을 포함하는 포괄적 개념으로서 최근 들어 다른 요소들보다 그 중요성이 크게 인식되고 있으며 앞으로도 중점적으로 다뤄져야할 실천요소라고 할 수 있다. 그 전략으로는 도심 내 역사문화유산

의 보전과 활용, 도심의 문화적 정체성 고양 및 도심을 문화 소비와 생산의 중심 지화로 만드는 것을 들 수 있다. 이를 위한 소프트웨어로는 도심지역내 역사행사 및 문화관련 이벤트의 개최, 문화인프라 네트워크 시스템 구축, 방문자·여행자 안내 시스템 구축, 안내홍보자료 개선 등을 들 수 있다. 또한 하드웨어 전략으로는 역사공간의 복원, 문화 공간·시설의 개선과 확충, 도심 역사순환로 구축과 투어버스 운행, 도심 박물관 건설, 예술가 스튜디오 또는 전문인·동호인 마을 조성, 예술문화학교 건설 등을 들 수 있다.

<표 5-2> 도심공간의 쾌적성제고 방안

세부요소	전략	소프트웨어	하드웨어	참고사례
편리성	<ul style="list-style-type: none"> - 도심접근의 편리성 증진 - 대중교통 활성화 - 편의시설 확충 	<ul style="list-style-type: none"> - 도심지역 파크앤드 워크 시스템 구축 - 도심 생활 교통 정보시스템 구축 - 교통 및 주차 안내 시스템 구축 - 도심 ITS사업 - 도심지역 상업·생활지원 서비스 향상 	<ul style="list-style-type: none"> - 보행자 전용 공간의 정비 - 도심 주차장 및 안내 시스템 확충 - 간선도로 정비 및 지구교통개선사업(TIP) 실시 - 환승시스템 구축 - 도심주거지 근린생활 시설 확충 	<ul style="list-style-type: none"> - 브라질 꾸리찌바의 대중교통(버스)시스템 - 미네소타주 미네아폴리스 Transit Mall - 서울시 걷고싶은 거리 사업 - 새크라멘토 노면전차(LPT)
환경성	<ul style="list-style-type: none"> - 도심내 생태계 보존 및 회복 - 오픈스페이스 정비 및확보를 통한 녹지공간과 생활환경의 연계 	<ul style="list-style-type: none"> - 환경평가 지표 구축 - 자연경관보전 지표 구축 - 생태복원 및 환경친화적 도시계획 지침 - 도심 내 최소 녹지 확보율 확대 - 오픈스페이스 연계 체계 구축 	<ul style="list-style-type: none"> - 도심내 하천 정비 및 생태성 복원 - 도심 공원 및 어린이 공원 정비 및 확충 - 이전적지의 공원·녹지화 - 시가지내 포켓파크 조성 - 건축물 벽면 및 옥상 녹화 	<ul style="list-style-type: none"> - 독일 프라이부르크 생태도시계획 - 독일 림(Riem) 공항 이적지 생태도시개발 - 대구시 담장허물기 운동(포켓파크 조성) - 양재천 자연형 하천 복원 - 부산 100만평 공원 조성운동

세부요소	전략	소프트웨어	하드웨어	참고사례
심미성	<ul style="list-style-type: none"> - 건축물 유형 및 형태의 개선 - 가로환경 및 공공공간의 디자인 개선 	<ul style="list-style-type: none"> - 개별건축물에 대한 도시설계code 부여 - 집합건축 경관지침 - 옥외광고물 지침 부여 및 관리 - 경관구조 관리 방안 - 스카이라인·야간경관관리 계획 	<ul style="list-style-type: none"> - 노후지역 도심재개발 - 지구단위계획을 통한 경관 정비 - 가로시설물 디자인 개선 - 도심내 거점공간에 대한 조경개선 사업 - 경관 조명 시설 설치 	<ul style="list-style-type: none"> - 샌프란시스코 도시설계가이드를 통한 경관관리 - 뉴욕 특별지역지구제를 통한 스카이라인 규제 - 서울시 옥외광고물 우수건물 시상
문화성	<ul style="list-style-type: none"> - 도심의 역사지원 보전 및 활용 - 문화소비 및 생산의 중심지화 - 도심의 문화적 정체성 고양 	<ul style="list-style-type: none"> - 도심 역사행사·문화이벤트 개최 - 문화제와 연계된 역사축제 개최 - 도심지역 문화인프라 네트워크 구축 - 도심홍보 자료 개선 - 방문자·여행자 안내시스템 구축 	<ul style="list-style-type: none"> - 역사공간 복원 및 환경개선 - 문화 시설 및 공간의 개선 및 확충 - 도심 역사순환로 구축 및 투어버스 운행 - 도심 박물관 건설 - 예술가 스튜디오 또는 전문가 마을 조성 - 예술문화학교 건설 	<ul style="list-style-type: none"> - 서울 인사동 문화의 거리 조성 - 스페인 빌바오의 구겐하임 미술관 - 서울시 시티투어버스 사업 - 보스턴 구도심 역사순환로

4. 도시유형별 정비 및 관리 전략

도심의 문제는 다양한 양상으로 나타나고 복합적인 요인에 의하여 영향을 받으므로 지방대도시들에 공통적으로 적용할 수 있는 도심재생의 방안과 전략의 강구는 거의 불가능할뿐더러 가능하다고 하더라도 지역여건에 맞지 않는 획일적인 전략 제시는 바람직하지 않다. 기능활성화와 쾌적성제고라는 본 연구의 목표에 대한 접근차원에서 도심의 여건개선을 위한 방향제시에 따라 도시의 유형화는 바로 이러한 지역여건에 부합되는 실천적 방안과 전략 제시의 전제가 되는 과정이다.

1) 도시유형 구분

도심문제에 대처하는 방안과 전략을 제시하기 위한 도시유형화는 여러 가지 방법으로 가능할 것이다. 도심쇠퇴의 양상, 도심쇠퇴의 주요원인(예를 들면, 중추 관리기능의 유출, 외곽지역의 신도시개발, 도심주민사회의 병리화, 물리적 시설의 노후불량화 등)에 따라 유형화하거나, 도심과 전체 도시인구의 상대적인 변화 관계에 의하여 구분하거나 또는 도심의 기능성과 쾌적성의 수준을 측정하여 그 정도에 따라 구분할 수도 있을 것이다. 본 연구에서는 유효한 자료의 구득가능성과 유형별 전략제시의 차별성이라는 관점에서 보아 도심과 전체도시인구의 상대적인 변화, 설문조사에 의하여 파악된 기능성과 쾌적성 수준에 의한 도시유형화를 시도하고자 한다.

□ 도심과 비도심의 인구변화에 따른 유형 구분

제2장의 Berg의 도시발전단계론(그림<2-3>참조)에 따라 도심지역과 비도심지역의 인구변화를 통해 도시유형을 구분해볼 수 있다. 1995년에서 2000년까지의 인구변화율을 기준으로 시 전체 인구가 성장하는지, 감소하는지에 따라, 그리고 이를 다시 도심과 비도심의 인구의 절대적·상대적 변화양상에 따라 유형화하면 <표 5-3>와 같이 8 개의 유형으로 나눌 수 있다.

Berg의 도시발전단계론에 따른 유형구분은 시 전체와 도심간의 관계성에 기초를 두고 있으며 인구성장률이라는 객관적인 지표를 통해 도시의 성장과정을 평가할 수 있다는 점에서 유용성이 높은 기준이라고 하겠다. 그러나 8 개로 구분된 유형에 조사대상도시들이 골고루 분포되지 않을 뿐 만 아니라 도시유형을 지나치게 세분하고 있다고 판단하여, 도시전체의 인구가 성장(집중)하는 도시유형과 감소(분산)하는 도시유형으로 단순화하고 각각 시 인구증가형(유형 I)과 시 인구감소형(유형 II)으로 명명하기로 한다.

<표 5-3> 도심과 비도심의 인구변화에 의한 도시유형 구분

도시유형	구분유형	구분기준	해당도시
시 전체 인구 성장 (시 인구 증가형)	절대적 집중	도심인구 증가, 비도심인구 감소	-
	상대적 집중	도심인구 증가, 비도심인구 증가 (도심인구증가율 > 비도심인구증가율)	마산, 안양
	상대적 분산	도심인구 증가, 비도심인구 증가 (도심인구증가율 < 비도심인구증가율)	대전, 수원, 춘천
	절대적 분산	도심인구 감소, 비도심인구 증가	대구, 인천, 광주, 울산, 전주, 포항, 천안, 청주, 제주
시 전체 인구 감소 (시 인구 감소형)	절대적 분산	도심인구 감소, 비도심인구 증가	-
	상대적 분산	도심인구 감소, 비도심인구 감소 (도심인구감소율 > 비도심인구감소율)	부산
	상대적 집중	도심인구 감소, 비도심인구 감소 (도심인구감소율 < 비도심인구감소율)	-
	절대적 집중	도심 인구증가, 비도심 인구감소	여수

그 결과를 보면, 16개 대상도시 중 13개가 시 인구증가형이고 그 중 대부분이 시 인구증가형 중 절대적 분산 유형에 속하고 있는 것으로 파악되었고, 마산과 안양은 시 인구 증가형 중 상대적 집중이고 대전, 수원, 춘천은 상대적 분산형이다. 시 전체 인구가 감소하는 시 인구 감소형에서는 부산이 상대적 분산형이고 여수가 절대적 집중형으로 구분되었다. 시 인구 증가형 중 절대적 인구집중이나 시 인구 감소형 중 상대적 집중·절대적 분산에 해당하는 도시는 없었다.

도심지역을 어떤 범위로 설정하느냐에 따라 도심인구변화는 다른 양상을 보일 것이므로 특정한 도시가 어떤 유형에 해당되는 가는 절대적 의미를 갖지는 않으나 시 전체와 도심의 인구변화의 상대적 관계에 따른 도심재생전략은 차별화될 수 있으므로 유용한 시도이다.

□ 도심의 기능성과 쾌적성 수준에 의한 유형 구분

설문조사 결과(설문 10, 설문 11)인 도심의 기능성과 쾌적성의 상대적 수준에 따라 도시를 유형화 할 수 있다. 전술한 바와 같이 도심의 기능성은 다양성, 중심

성, 상징성, 교류성의 지표로 세분하고, 마찬가지로 도심의 쾌적성은 편리성, 환경성, 심미성, 문화성으로 설명할 수 있다. 16개 조사대상도시의 기능성과 쾌적성의 수준은 <표3-26>에서 보는 바와 같다.

기능성과 쾌적성의 상대적 수준을 결정하는데 있어서 기능성의 경우 ‘보통이다’라고 하는 3.0점을 기준을 나뉘었으나, 쾌적성은 설문 응답이 전반적으로 비판적이고, 현재 경제상황 등 사회여건이 큰 변수로 작용하고 있다고 감안하여 도시별 점수의 평균인 3.35점을 기준으로 하였다. 이러한 평가기준에 따라 유형 A, B, C, D로 나뉘었는데, 유형 A는 기능성과 쾌적성이 모두 높고, 유형 B는 기능성은 낮으나 쾌적성이 높으며, 유형 C는 기능성은 높으나 쾌적성이 낮고, 유형 D는 기능성과 쾌적성이 모두 낮은 집단으로 구분할 수 있다.

유형 구분과 유형별 해당 도시는 다음의 <그림 5-1>와 같다. 유형 A는 부산·대구·광주·전주·청주가, 유형 B에는 인천·수원·제주가, 유형 C에는 여수가 포함되었으며, 유형 D에는 대전·울산·안양·춘천·천안·포항·마산이 포함되었다.

<그림 5-1> 도심의 기능성과 쾌적성 수준별 도시유형 구분

		기능성		
		1	3	5
쾌 적 성	1	유형 A (부산, 대구, 광주, 전주, 청주)	유형 B (인천, 수원, 제주)	
	3.35	유형 C (여수)	유형 D (대전, 울산, 안양, 춘천, 천안, 포항, 마산)	
	5			
		부정적		

□ 도시유형구분의 종합

앞서 분석한 도심과 전제도시의 인구 변화에 의한 유형 I, II에 대해 기능성·쾌적성 수준을 각각 평가하면 다음의 표와 같이 유형 I-A에서 유형 II-D까지 재그룹화할 수 있다. 즉, 16개의 조사대상도시 중 가장 많은 대전·울산 등 6개의 도시가 유형 I-D, 즉 시 인구 증가형 도시로 기능성과 쾌적성이 모두 낮은 그룹에 속했고, 그 다음으로 시 인구 증가형이면서 기능성, 쾌적성이 둘 다 높은 유형 I-A에 대구·광주 등 4개의 도시가 포함되었다. 그 외 인천·수원·제주 등의 도시는 인구증가형이면서 기능성은 낮으나 쾌적성은 높은 도시로 구분되었고 부산·여수·안양은 인구감소형의 도시로서 기능성과 쾌적성 정도는 각각 상이하였다.

<표 5-4> 도시유형 구분의 종합

평가기준 유형구분	유형 A	유형 B	유형 C	유형 D
	기능성 높음 쾌적성 높음	기능성 낮음 쾌적성 높음	기능성 높음 쾌적성 낮음	기능성 낮음 쾌적성 낮음
유형 I 시 인구 증가형	유형 I-A (대구, 광주, 전주, 청주)	유형 I-B (인천, 수원, 제주)	유형 I-C	유형 I-D (대전, 울산, 천안, 마산, 포항, 춘천, 안양)
유형 II 시 인구 감소형	유형 II-A (부산)	유형 II-B	유형 II-C (여수)	유형 II-D

구분된 각 유형에 대해 기능성과 쾌적성의 세부요소별, 즉 다양성, 중심성, 상징성, 교류성 및 편리성, 환경성, 심미성, 문화성에 대해 평가를 했을 때 <표 5-5>와 같은 결과를 얻을 수 있다. 이 결과에 따라 각 유형별로 기능성과 쾌적성에 대해 시사하는 바를 파악할 수 있을 뿐만 아니라, 향후 도심의 기능활성화 및 쾌적성 제고를 위한 유형별 전략 및 대응방안을 제시할 수 있는 근거가 된다.

<표 5-5> 기능성 · 쾌적성의 세부요소별 분석

	전체 평균	기능성					쾌적성				
		다양성	중심성	상징성	교류성	평균	편리성	환경성	심미성	문화성	평균
유형 I -A	3.07	3.14	2.79	2.94	2.62	2.87	2.95	3.57	3.47	3.03	3.26
유형 I -B	3.18	3.23	3.01	2.93	2.55	3.16	3.01	3.75	3.53	3.04	3.19
유형 I -D	3.42	3.18	2.87	3.00	2.81	3.32	3.00	3.62	3.44	3.03	3.52
유형 II-A	2.97	3.17	2.69	2.96	2.74	2.87	2.95	3.43	3.51	3.13	3.06
유형 II-C	3.13	3.30	3.39	3.03	2.94	2.86	3.09	3.54	3.49	3.11	3.40
평균	3.15	3.20	2.95	2.97	2.73	3.02	3.00	3.58	3.49	3.07	3.29

2) 도시유형별 분석 및 종합

(1) 유형별 분석

□ 유형 I -A : 대구, 광주, 전주, 청주

시 인구증가형 도시 중 기능성과 쾌적성이 모두 상대적으로 높은 유형이다. 기능성의 세부요소 중 교류성과 중심성이 좋고, 쾌적성 중에서는 편리성과 문화성이 특히 양호하다. 광역시인 대구, 광주시와 광역시가 아닌 도청소재지인 전주, 청주가 포함되었다.

□ 유형 I -B : 인천, 수원, 제주

시 인구 증가형 도시로서 기능성은 낮으나 쾌적성은 높은 유형이다. 쾌적성 중에서는 편리성과 문화성이 좋은 편이며, 기능성 중에서는 특히 중심성과 다양성이 열악하다. 도심에 역사자원이 있는 수원과 해안경관이 인접한 인천, 제주시가 포함되었다.

□ 유형 I-D : 대전, 울산, 천안, 포항, 춘천, 마산, 안양

시 인구 증가형이고 기능성과 쾌적성 모두 열악한 상태에 있는 도시들로서 세부요소들의 점수 역시 전반적으로 낮은 양상을 보인다. 특히 기능성에서는 중심성과 다양성이, 쾌적성에서는 환경성과 심미성이 낮은 수준이다. 광역시인 대전, 울산과 공업도시인 마산, 포항과 수도권 도시로서 지역내 신도시가 개발된 안양이 포함되었다.

□ 유형 II-A : 부산

시 인구 감소형 도시 중 기능성과 쾌적성 점수가 모두 높은 도시유형이다. 기능성에서는 교류성, 상징성이 특히 높고, 쾌적성 중에서는 편리성, 문화성이 높은 점수를 보여 도시공간구조 내에서 도심의 기능분담이 어느 정도 이루어지고 도심에 대한 시민선호도도 양호한 도시라고 분석된다.

□ 유형 II-C : 여수

시 인구 감소형 중 기능성은 양호하나 쾌적성이 낮은 도시유형이다. 특히 기능성 중에서는 다양성이 부족하고 쾌적성 중에서는 환경성과 심미성이 낮는데, 이러한 결과는 이 유형에 해당하는 여수가 인근 공업단지 등의 기간산업을 중심으로 발전하였는데 반해, 기존 도심은 기반여건이 상대적으로 열악하게 된 점에 기인한 것으로 보인다.

(2) 분석 종합

시 인구 증가형(유형 I)은 본 연구의 분석 대상도시를 대부분 포함하고 있는데, 이들은 전체 도시의 성장이 계속되면서 도심의 인구와 기능이 비도심지역으로 유출되는 전형적인 교외화 도시의 모습과 유사하다고 분석된다.

한편, 시 인구 감소형 도시(유형 II)는 유형 I보다 전체 도시 및 인구성장이 정체 또는 감소 추세에 있으면서 도심·비도심간 기능균형이 어느 정도 이루어

졌거나 진행중인 도시들로 분석되는데, 부산의 경우는 도시의 다핵화가 이루어진 광역대도시이고 여수의 경우는 대규모 산업단지 입지로 인한 고용인구 변화의 유동성이 큰 편으로 유형구분의 개연성이 적을 수 있다.

도시별 수준평가에 따라서 기능성은 광역시의 도심이 높은 편이었는데, 대구가 다양성, 중심성, 교류성에서 가장 높은 평가를 받았고, 부산은 상징성이 높은 것으로 분석됐다. 쾌적성의 평가에서는 부산과 수원이 가장 높은 점수를 받았다. 특히 수원은 문화성에서, 제주는 환경성에서 타도시보다 우월하였는데, 이는 도심내에 보유한 역사적 자원 및 자연경관에 기인한 것으로 보인다.

3) 유형별 도심문제 개선전략

(1) 시 인구 증가형 (유형 I)

시 인구 증가형 도시는 전체도시로의 인구 성장 및 집중은 지속되지만 도심보다는 비도심지역의 신시가지나 부도심으로 편중되는 유형으로, 도심의 인구와 기능의 급격한 외곽유출을 제어하고 도심과 비도심의 균형적 성장을 유도하기 위해서 공간구조 차원의 도시성장관리정책(Urban Growth Management) 수립 후 도심관리정책과 연계시킬 필요가 있다. 이를 위해서는 도심과 비도심지역간 지속적 성장관리 모니터링(monitring)체계 구축을 통해 도심에서 유지해야할 상주 인구 및 도시기능의 적정수준을 도출하여 이에 대한 관리를 유도해야 한다.

□ 유형 I-A (기능성 高, 쾌적성 高) : 대구, 광주, 전주, 청주

전체적인 도시의 성장과 외곽지역의 개발 속에 현재는 도심의 기능성과 쾌적성이 양호한 수준을 유지하고 있지만, 향후 도심의 기능 저하와 이에 따라 쾌적성이 낮아질 가능성이 있는 도시유형이다. 실제로 이 도시들 중 일부는 도심쇠퇴 방지를 위한 대책을 마련한 바 있다. 도시별로는 대구의 경우, 시민참여로 도심내 담장허물기, 숲 가꾸기 등의 사업이 활발하게 이루어지고 있고, 광주는 전남

도청이전계획 등으로 도심쇠퇴에 대한 시민의 인식이 집중되면서 도심활성화 사업이 본격적으로 추진되고 있으며, 전주 또한 기존 도심의 전통문화기능 회복을 통한 도심활성화 계획이 수립된 바 있으며, 청주 역시 역사문화거리와 보행거리 등을 조성함으로써 도심의 발전적 방향을 제시하고 있다.

이러한 유형들은 비도심지역이나 신시가지로의 일방적 기능유출을 막고 도심의 경쟁력을 확보하기 위해서 물리적 계획위주의 정책보다는 도심의 전문상권 활성화나 도심형 산업 육성 등을 통한 도심 내 도심특화기능의 선별 육성이 우선시 된다고 할 수 있으며, 도심 내 다양하고 집중화된 복합문화시설 및 문화단지 유치로 통해 도심의 문화적 기능을 보강하여 현재의 도심위상을 유지·발전시키는 것이 바람직하다.

□ 유형 I-B (기능성 低, 쾌적성 高) : 인천, 수원, 제주

수원의 화성, 제주의 해안경관, 인천의 차이나타운 및 해안경관 등과 같이 도심과 인근에 양호한 역사·관광자원 및 자연경관을 보유하여 도심공간의 쾌적성은 높지만, 기존에 도심이 갖고있던 업무·행정기능 등 중추기능이 타지역으로 유출되거나, 도심기능보다는 관광기능 등이 선도하면서 도심의 중심적 위상을 잃어가고 있는 지역이라고 할 수 있다.

이러한 도시유형은 우선 도심의 기능성을 활성화하는데 도심정책의 초점이 맞춰질 필요가 있다. 예를 들면, 도심지역내 업무시설에 대한 지원책을 활용하는 등 중심·업무기능의 도심유치를 장려하거나, 기존 문화·역사기능과 연계된 도심문화산업 및 관광산업 등의 육성을 통해 도심 기능의 고도화가 필요하다.

□ 유형 I-D (기능성 低, 쾌적성 低) : 대전, 울산, 천안, 마산, 포항, 춘천, 안양

외곽지역 및 비도심지역으로 인구와 각종 기능이 유출되면서 도심에 대한 매력도가 극히 낮아진 지역이라고 볼 수 있다. 도시별로는 대전·천안·울산의 경우 도심재개발 사업이나 주거환경개선사업 또는 재래시장 재개발계획 등 물리적

개발계획 위주의 활성화 방안이 중심을 이루고 있고, 포항·춘천의 경우 도심에 관공서와 같은 중추기능은 유지하고 있으나 문화시설의 부족으로 주민의 도심인식이 부정적이며, 마산의 경우는 공공기관의 이전, 도시내 대규모 공장입지, 무계획적 고층아파트 난립 등으로 주민들의 체감환경이 매우 열악한 것으로 파악되었다. 안양의 경우 지역 내 평촌신도시가 개발됨에 따라 도심의 정체성이 많이 희석된 가운데, 젊은 소비층이 많은 구상권을 중심으로 구도심의 명맥을 이어가고 있고 현재는 안양역의 민자역사개발이나 주변의 주거환경개선 사업 등으로 도심 내 개발은 활발하지만, 도심의 정체성이나 공간적인 매력도를 높이지는 못하고 있다.

이들 도시의 기능성과 쾌적성을 높이기 위해서는 물리적 개발 중심의 도심정책보다는 종합적인 차원의 접근의 도심활성화정책이 필요하다. 이를 위해서 도심활성화추진기획단 등 도심정책 전담기구를 설치하여 물리적 계획과 소프트웨어 계획을 포괄하는 도심활성화 종합계획을 마련하여 정책의 다각화를 꾀하도록 한다. 또한 도심의 주요 공간적 거점을 발굴하고 이들을 연계하는 장소마케팅을 통해 외곽지역의 개발에 대한 경쟁력을 확보할 수 있도록 한다. 특히 쾌적성의 향상을 위해서는 문화적 인프라 및 오픈스페이스 확보도 중요한 과제라고 하겠다.

(2) 시 인구 감소형 (유형 II)

시 인구 감소형은 전체 도시의 성장이 안정형으로 돌아선 이후에 도심기능의 외곽유출 또한 소강상태로 접어들어 도심과 비도심지역간의 기능분담이 상당부분 이루어진 상태라고 할 수 있다. 대개 도심은 구상권을 중심으로 한 상업이나 문화기능을, 부도심이나 신시가지는 행정·업무 및 주거기능 등을 담당하는 기능구분이 이루어진 경우가 많다고 볼 수 있다. 이들 유형은 대규모의 활성화 정책을 추진하기보다는 민관협력형 조직을 통한 소프트웨어 위주의 계획과 정책으로 주민 참여적 방안을 유도하는 것이 바람직하다.

□ 유형 II-A (기능성 高, 쾌적성 高) : 부산

기능성과 쾌적성이 모두 양호한 유형으로 도심이 전체도시 내에서 어느 정도의 기능적 분담을 이루고 있다고 파악된다. 따라서 도시에 새로운 기능을 도입하고 발전시키기보다는 현재 도심의 특성과 장점을 파악하여 이를 활성화 정책에 반영하는 것이 필요하다. 부산은 이미 여러 부도심에서 다양한 기능을 수용하고 있기 때문에 도심 내에 무리한 개발이나 기능도입은 전체 도시공간구조에 혼란을 야기할 수 있다. 따라서 공공과 민간, 시민단체가 참여하는 민관협력형 도심관리기구를 조직하여 지역사회의 공감대를 형성하고 소규모의 핵심사업을 단계적으로 연계할 수 있도록 한다. 공공은 대규모 프로젝트나 정비사업에 대한 부담 없이 전담지원조직을 구성하여 활성화 사업을 운용할 수 있다.

□ 유형 II-C (기능성 高, 쾌적성 低) : 여수

이 유형은 기능성은 높고 쾌적성은 낮게 평가된 점을 볼 때 도심공간의 상업·문화여건 개선 및 녹지환경의 확충 등을 통해 쾌적성 향상에 중점을 두어야 한다. 이를 위해 도심활성화의 범위를 중심시가지로 집중시키고 상가변영회, 상점가 진흥회 등 시민중심의 시가지활성화기구를 조직하여 시가지단위형 쇼핑센터 및 문화수요의 충족을 위한 도심 문화·엔터테인먼트 시설의 구축 등이 필요하다. 아울러 외부관광객 유치를 위해서 기존 역사·자연환경을 발굴하여 이와 연계된 도심 문화·관광산업을 육성하고, 도심 내 녹지·공원환경을 정비하여 쾌적한 도시공간을 조성할 필요가 있다. 해당도시인 여수는 여수국가산업단지 등 대규모 기간시설이 입지해 있고 인근에 해상국립공원 등 자연경관이 뛰어난 곳으로 향후 발전가능성이 높은 도시라고 할 수 있으나 대규모 산업단지가 형성되는 시점에 고용인구가 일시에 유입되고 현재는 감소추세에 있는 점을 감안하면 여수의 도심이 이 유형에 포함된 개연성이 낮을 수도 있다.

5. 도심지역발전을 위한 제도적 개선방안

도심지역의 재생 또는 활성화를 위하여 갖추어야할 구체적인 제도적 방안을 종합계획, 추진주체, 사업방식 및 지원법률 등으로 구분하여 살펴보기로 한다.

1) 종합계획의 수립

(1) “도심활성화종합계획”의 수립

□ 목적 및 성격

도시별로 도심공동화를 방지하고 도시를 활성화시키는데 필요한 기본방안과 실천적 수단을 종합적으로 제시하는 목적을 가진 도심활성화계획(예를 들면 도심활성화종합계획)을 수립하여 모든 도심관련사업의 기본지침으로 활용할 필요가 있다. 이 계획은 도시및주거환경정비계획법상 도시및주거환경정비계획에서 정하는 재개발사업 등에 의한 물리적 환경개선뿐만 아니라 도심산업, 문화·관광활동, 주민자치활동 등을 포함하는 종합계획의 성격을 지닌다. 또한 정부 또는 상위 자치단체의 하향적인 계획이 아니고 해당 도시가 도시의 여건과 상황을 충분히 반영하여 작성·시행하는 상향적인 장기계획이다.

□ 대상범위

도심활성화종합계획 수립 주체가 계획 수립시 도시의 특성이나 문제를 가장 잘 나타내는 구역을 “도심활성화구역”으로 설정하고 이를 계획의 공간적 범위로 한다. 도심활성화구역 설정을 위한 지표로는 토지이용의 연속성, 중심업무기능의 집약도, 인구밀도, 건축물밀도, 지가의 변화 등이 있을 수 있다. 도심활성화종합계획은 대체로 10년 정도를 계획기간으로 하며 5년 단위로 단계별로 추진토록 한다.

□ 계획의 내용

도심활성화종합계획에 담아야 할 내용은 우선적으로 도심활성화 구역의 위치와 면적을 정하고 도심활성화 계획의 목표, 기본구상을 설정한다. 아울러 산업경제 진흥, 문화관광진흥, 적정수준의 주거기능유지, 물리적 환경정비, 주민사회연대감 증진 등을 통한 종합적 도심활성화 방안을 제시한다. 그리고 주요한 단위사업의 시행 및 관리계획, 합리적인 도심활성화 추진조직 체계, 재원추정 및 조달방안(중앙정부 지원사항 포함) 등을 포함한다.

□ 의견수렴

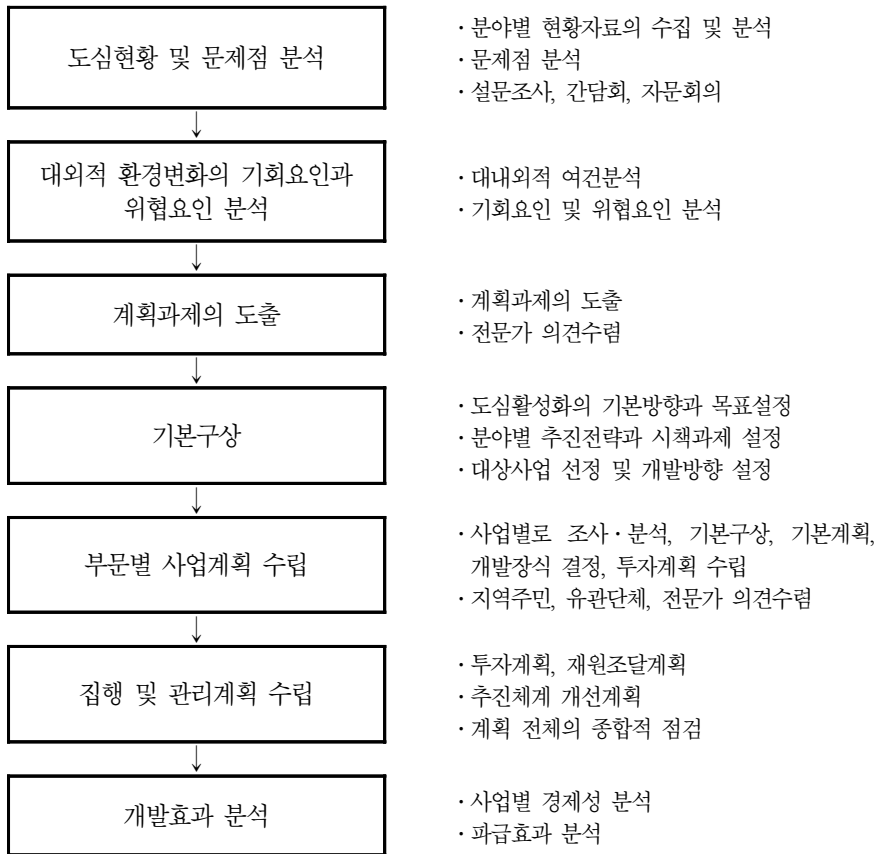
도심활성화 종합계획 수립시 주민과 전문가 집단들에 대한 조사를 통하여 도시의 발전에 대한 요구, 도시의 경쟁우위성과 극복하여야 할 과제 등을 파악한다. 정책토론회를 개최하여 도시의 육성과제, 발전방향, 전략에 대한 전문가 집단, 민간단체 등의 의견을 수렴하고 계획안에 대한 전체 지역사회 대상의 공청회를 통하여 최종안을 도출한다.

□ 계획의 수립 및 확정·고시

도심활성화 종합계획은 계획수립, 계획확정 및 고시 과정으로 나눌 수 있다. 계획수립주체는 원칙적으로 시장 또는 군수가 되며 만일 정부 또는 광역자치단체의 지원이 필요한 경우는 이들의 승인을 받는 형태가 바람직하다. 확정·고시된 도심활성화종합계획에 따라 시장 또는 군수는 연도별 사업계획을 수립하며 정부 또는 광역자치단체는 확정된 사업에 대해서 연차별 사업비를 지원한다.

개별 도심활성화 사업의 시행자는 도심활성화 사업에 관한 실시계획을 수립하고 지정권자의 인가를 받아야 하고 지정권자는 실시계획을 인가한 때에는 이를 관보 또는 공보에 고시하고 일반인에게 공람시켜야 한다.

<그림 5-2> 도심활성화 종합계획의 수립절차



(2) 기존계획과의 관계

도심활성화종합계획과 그 실시계획은 국토의계획및이용에관한법률에 의한 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획에 적합하여야 하며 도시및주거환경정비법 등에서 정한 계획과 연계하여 수립하도록 한다.

광역도시계획에서는 도심지역이 여전히 광역계획권의 거점적 기능을 가지되 외곽의 신시가지 및 인접 시·군과 기능의 적절한 분담과 연계성을 유지하도록 공간구조를 개편한다. 외곽지역에는 기존 도심지역에 수용하기 어려운 새로운

도시기능을 유치하여 기능이나 시설적인 면에서 보완될 수 있도록 한다.

도시기본계획의 입안을 위하여 실시하는 국토계획법 제20조에 의한 기초조사에서 도심지역의 인구, 산업 및 토지이용의 변화 상황을 지속적으로 파악한다. 외곽 지역에서 과도한 택지개발을 지양하고 도심과 보완적인 토지이용을 유도하여 기성시가지의 압축적 개발(compact city)을 지향한다. 생활권 설정 및 인구배분계획 수립시 도시계획적 의지를 반영하여 도심지역에 적절한 생활권 단위와 상주인구의 유지가 가능하도록 한다.

도시관리계획에서는 도심지역의 용도지역, 지구를 조정하여 도심기능의 원활한 입지와 관리가 가능하도록 한다. 도심주변부에서 주거기능의 유지를 지원하는 방향으로 주거지역을 세분화한다. 상업지역의 합리적 세분화를 통한 중심 상업·업무 기능의 집중을 유도한다. 미관지구, 고도지구의 효율적인 지정으로 도심의 쾌적한 경관 형성을 유도하고 특정용도제한지구를 지정하여 도심내 주거기능 및 청소년 보호하거나, 위락지구를 지정하여 위락시설을 집단화하여 다른 지역의 환경을 보호한다.

도심활성화종합계획의 사업을 실현하기 위하여 해당 사업부지를 도시계획 시설부지로 지정한다. 특히 도심 내에서 개발로 인하여 기반시설이 부족한 것으로 예상되거나 기반시설의 설치가 곤란한 지역을 개발밀도관리구역으로 지정하여 건폐율이나 용적률을 강화 적용한다.

도시및주거환경정비법에 의하여 수립되는 도시·주거환경정비계획은 본 도심활성화종합계획에 포함되는 물리적 환경개선·정비내용은 상호일치 또는 연계되도록 하여 계획상의 모순이 없도록 하며 도심활성화종합계획상 산업, 경제, 문화관광, 사회 등 분야의 계획과 일체적으로 운영될 필요가 있다.

2) 도심활성화 추진주체의 육성

(1) 추진 조직체계 형성의 기본방향

도심의 문제는 다면성을 가지고 있다. 사적 이익이 극대화 되는 공간인 동시에 도시의 상징적인 대표공간으로서 공공성도 강하다. 따라서 도심활성화에 관련되는 주체는 토지소유자, 기업, 일반주민, 정부 등 대단히 다양하고 그들간의 이해관계가 복잡하게 얽혀있다. 그러므로 정부나 지자체가 도심활성화에 대한 정책적인 의지를 갖고 선도할 수 있는 시행주체를 정립하도록 하는 것이 우선적으로 필요하고 다양한 관련주체들간의 적정한 역할분담이 요구된다. 도심활성화사업 추진조직체계 형성의 기본적인 방향은 다음과 같다.

첫째, 정부와 지방자치단체간 도심활성화에 대한 역할분담을 명확히 하는 동시에 지자체 관련부서의 다양한 의견을 효과적으로 결집하고 대변할 수 있는 내부 전담조직이 필요하다.

둘째, 계획수립 및 집행 과정에서 주민의견을 최대한 반영하고 주민참여를 활성화할 수 있는 실질적 방안이 강구되어야 한다.

셋째, 민간기업 및 관민합동사업을 적극 추진하여 민간자본과 효율성, 창의성 등을 최대한 활용한다.

넷째, 도심활성화사업을 일체적으로 종합적인 관점에서 추진하기 위해서는 정부, 기업 및 주민 등과는 별도로 이들이 공동으로 참여하는 도심관리형 민관협력조직(파트너십)이 필요하다.

(2) 정부와 지자체의 역할

□ 정부의 역할

정부는 도심활성화의 적극적인 협력자로서의 역할을 수행한다. 지방대도시 도심이 갖고 있는 문제점을 인식하고 정부차원의 정책적인 도심활성화 의지를 표명하고 도심기반시설에 대한 재정적인 지원수단을 강구한다. 특히 도심활성화지원법률을 제정하여 법적 근거가 부족하여 집행의 효율성이 낮은 정책적 수단 및 제도들이 실효성있게 운영되도록 한다.

□ 지자체의 역할

도심활성화 종합계획의 수립과 지속적 추진, 그리고 도심활성화 성과의 평가와 도심활성화의 직접적인 수혜자로서 도심활성화 사업의 모든 과정을 실질적으로 주도한다. 지자체는 도시외곽의 신개발뿐만 아니라 도심활성화에 대한 정책적인 배려를 통해 균형적인 도시발전을 기도한다. 지자체 나름대로의 도심활성화관련조례를 제정하여 상위 법률이 지자체에게 위임하고 있는 구체적 행정수단을 구체화하는 동시에 독자적인 정책적인 의도를 수용한다.

지자체는 성장관리형 도심활성화 정책을 시행한다. 성장관리형 도심활성화 정책이란 도시성장관리의 개념 및 이론을 바탕으로 다양한 계획기법을 도시에 적용하여 도시의 무분별한 확산을 방지하고 도심활성화를 도모함으로써 지역경제의 성장과 환경보존이 조화를 이루는 지속가능한 도시개발을 추구하는 정책이다.

성장관리형 도심활성화를 도모하기 위한 전략은 우선 거시적 관점에서는 합리적 도시공간체계의 구축, 양호한 환경을 악화하는 건축허가의 동결, 효율적 토지이용 방안의 모색, 균형개발을 위한 개발밀도 관리의 강화 등이다. 미시적 관점에서는 역사·문화환경의 보전, 보행자 공간의 활성화, 도심주거의 확보, 복합용도 건물의 활성화 등이고, 집행 및 관리부문에서는 계획간의 일관성 유지, 금융·재정지원의 확대, 조직 및 체계의 정비가 요구된다.

도심활성화 사업으로 선정된 사업을 추진하는 경우, 다양한 내부기관이 관련되므로 이들 부서간의 의견을 조정하고 구체적인 사업을 추진할 수 있는 전담조직을 정비한다(예를 들면, 도심활성화추진기획단 등). “도심활성화추진기획단”은 도심활성화계획을 실질적으로 계획·입안하고 집행과정을 추진하는 실무기구로서 부서별로 산발적으로 추진되고 있는 도심활성화 관련업무를 종합화하는 동시에 주민, 기업 또는 이들의 협동조직과 연계되는 지자체 측의 전담창구이다.

(3) 민관협력형의 사업추진체 구성

□ 사업추진체의 구성방향

도심활성화사업의 실시를 위한 일차적인 민간조직은 도심내 토지·건물소유자 또는 상업·업무종사자들의 조직이다. 이들은 개인, 개별 상가나 기업이 추진하지 못했던 도심활성화 사업을 연대하여 추진할 수 있다. 그러나 이들의 이해관계가 상충되는 경우가 많고 어떤 합의에 도달하기가 어려우므로 실천력 있는 사업시행이 용이하지 않다. 또한 재정적인 한계로 인하여 대규모 사업은 불가능하며, 설령 대규모 사업이 가능하다고 하더라도 이윤의 극대화를 추구하므로 도심공간의 공공적 측면, 쾌적성 측면은 등한시될 수밖에 없다.

도심활성화를 공공부문에게만 맡겨 놓을 수도 없으며 그렇다고 민간부문이 자력으로 모든 것을 할 수 있는 것도 아니다. 그러므로 도심활성화를 목적으로 하여 다양한 분야에 관련되는 시도를 종합적으로 전개하기 위해서는 지자체, 시민 및 사업자 등과 같은 많은 관련주체가 자발적인 참여 하에 서로 연대하고 유기적인 관계를 맺고 상승효과를 발휘하는 것이 필요하다. 이를 공공 - 민간 파트너십의 형성이라고 할 수 있다.

또한 도심정비를 위한 개별적인 일회성 재개발사업의 추진 뿐만 아니라 영속적인 도심관리(urban center management)를 담당한 조직이 필요하다. 진정으로 활력있는 도시를 형성하기 위해서는 도로, 건축물 등의 도심공간의 물리적 요소를 건설·정비하는 것과 병행하여 이 곳에서 적합한 활동이 이루어질 수 있도록 지속적으로 기획하고 꾸며가는 도심관리체계가 필요한 것이다. 이러한 도심관리체계가 원활히 작동하려면 도심관리의 대상이 되는 활동주체가 가능한 한 많이 참여하고 원활한 합의형성을 하면서 업무를 추진하는 것이 핵심적 요소이다.

□ 도심관리형 공공 - 민간 협동조직(파트너십)의 구성

도심관리의 대상이 되는 것은 다음과 같은 것이 될 수 있다.

- 도심내 안전한 보행공간, 버스의 운행, 주차장의 관리 등 적절한 교통여건의 확보

- 적절한 도소매기능의 혼합 및 토지이용의 유지
- 도심개발 및 정비에 있어서 주요한 도로, 공원 또는 거점적인 건축물의 관리
- 이벤트의 개최 등 관광객과 기업들을 도심으로 유인할 수 있는 활동
- 도심공간을 쾌적하고 심미적으로 가꾸어 도심지역의 이미지를 제고
- 도심의 역사성을 발굴 또는 보전하고 주민 또는 상인들간의 연대감과 소속감을 증진 등

이와 같은 도심관리업무 또는 활동을 공공 - 민간 협동조직(파트너십)이 담당해야 하는 것이다. 도심관리조직의 파트너십 형성은 도심활성화사업은 공공 또는 민간이 독자적으로 시행할 수 없음을 의미한다. 도심활성화는 지속적인 경영·관리가 필요한데 대부분의 도시가 이러한 기능을 하는 도심관리조직은 불비한 실정이다. 특히 지자체, 주민, 기업이 독립적으로 참가하기보다는 서로 연대하고 유기적인 관계를 맺어서 상승효과를 노리는 것이 필요하다고 생각된다.

공공 - 민간협동조직은 토지소유자·상가번영회·상공회의소 등의 민간단체, 지자체·대한주택공사·한국토지공사·지방개발공사 등의 공공기관, 개발업자·건설업자·금융기관 등의 민간기업 등이 참여하는 제3섹터 방식으로서 도심의 활성화에 관련되는 사업을 추진하는 공익법인 형태의 조직체이다.

이 조직은 도심활성화 전체를 선도하고 지자체와 시민, 기업과의 종합적인 조정을 하고 지자체의 포괄적 지원활동을 보완하고 시민이나 기업이 행하는 도심정비사업에 직접 참여하기도 하고 유관기관과 연대하여 도심시가지환경의 적절한 관리와 운영을 담당한다. 이의 유사한 사례로는 영국의 town center management(TCM), 미국의 community based development corporation(CDC), 일본의 중심시가지정비추진기구 등이 있다.

도심관리형 공공 - 민간협동조직이 원활하게 기능을 수행하기 위해서는 후술하게 될 도심활성화지원법과 같은 관련법률에서 법적인 지위를 부여받아야 하고 정부나 지자체로부터의 재정적인 지원은 필수적일 것이다.

3) 도심활성화사업방식의 개편

(1) 사업방식의 다양화

지금까지의 도심활성화사업방식은 주로 도시재개발법(2002년 도시 및 주거환경정비법으로 대체) 등에 의하여 노후불량지구를 재개발, 재건축하는 방식으로 추진하여왔다. 이에 따라 도심지역의 물리적 여건의 개선은 어느 정도 이루어지고 있으나 그 효과는 공간적으로 도시재개발사업이 가능한 일부 대도시에 한정되었고 내용적으로는 도심기능의 단순화를 초래하였다. 도심활성화는 물리적인 여건의 정비만으로는 불충분한 것이다.

각 도시가 갖고 있는 과제의 다양성과 복잡성을 반영하여 이들을 해결하기 위한 다양한 사업화 계획이 검토될 필요가 있는데 이것은 지금까지의 균일적, 단발적 사업형태와는 차별화되는 방식이 요구됨을 의미한다.

차별적 사업화시도는 단순한 재개발사업과 병행하여 도심전체의 광범위하고 종합적인 재개발을 목표로 하는 것이다. 이러한 방식이 성립되기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 공통적인 요건이 충족되어야 한다. 즉, 단일 재개발사업이 중심시가지 전체 또는 주변지구도 포함한 종합적인 지구재개발을 염두에 두고 사업화되어야 한다. 그 사업효과가 인접지역에 확산되고 도심전체의 활성화와 연계되지 않고서는 소기의 사업목표를 달성하기 어렵다. 또한 시설이용수요의 창출과 자금의 확보, 사람·조직 등 사업화체제의 확립, 토지권리자에 대응 등의 요건이 해결되어야 한다.

사업방식은 크게 프로젝트형(project), 프로그램형(program), 매니지먼트형(management) 등 3가지로 유형화가 가능하다. 프로젝트형은 도심지역의 중심거점적 기능을 정비하는 목적에서 각종 사업제도 등을 유기적, 복합적으로 도입·활용하고 사업 성립요건을 충족시키고 도시지역 전체로 파급시키는 매력적인 사업을 실시하는 유형이다. 프로그램형은 도심지역의 전체 사업계획(예를 들면 도심활성화종합계획 등)을 수립하고 제1기 사업을 성립시키기 위하여 개별 사업의

문제점, 과제(시설이용수요의 창출과 자금의 확보, 사람·조직 등 사업체제의 확립, 토지권리자에 대응 등)를 종합적으로 해결하는 사업구조를 확립한다. 그 경험을 살려 제2, 3기의 도심활성화사업으로 진행하여가는 유형이다. 매니지먼트형(관리형)은 도심관리에 중점을 두고 도심지역 전체의 종합적 재생을 추진하는 도심관리조직을 설립하고 개별사업을 지원하면서 종합적인 활성화사업을 전개하는 유형이다. 이러한 유형의 사업들은 배타적이지는 않고 도심의 특성이나 여건에 연계하여 상호보완적으로 활용할 수 있을 것이다.

(2) “도심활성화사업”의 인정

도심에서 시행되는 사업 중에서 공익성이 크고 파급효과가 큰 선도적인 사업에 대해서는 합리적 기준을 설정하여 별도의 절차를 통해 “도심활성화 사업”으로 인정한다. 도심활성화 사업으로 인정되면 정부 또는 지자체의 재정적 지원을 강화한다. 도심활성화구역 안에서 정보통신산업, 문화산업 등의 “도심형 첨단산업단지”를 유치하는 경우 중앙행정기관의 장은 관계기관의 장과 협의하여 도심형 지방산업단지의 조성을 위한 비용을 지원할 수 있도록 한다. 도심첨단산업단지의 조성은 “산업입지및개발에관한법률”의 규정을 배제하여, 규모 및 기반시설 설치에 대하여 특례를 인정한다. 예를 들면 도심신산업(문화산업 등) 지원예산에 대한 중앙정부와 지방정부의 매칭 시스템(matching system)을 배제한다. 예산배정에 있어서 다른 법률에 의하여 예산지원을 받은 경우는 기반시설 설치비에 대한 투자를 한 것으로 간주하는 것이다.

도심의 특화거리 조성시 조성비용의 1/2 범위 내에서 국가가 지원할 수 있도록 하고, 도심에 소재하고 있는 재래시장 현대화 사업은 기존 중소기업의구조조정과재래시장활성화를위한특별조치법이 규정하는 사업비용 외에 추가로 지원할 수 있도록 한다.

국도의계획및이용에관한법률의 규정에도 불구하고, 도시계획시설 사업의 시행조건을 완화하고 시설정비에 대하여 중앙정부는 보조 및 융자할 수 있다. 도심

활성화 사업으로 인정된 도시정비사업(도시환경정비 사업, 주택재개발 사업, 주거환경개선 사업, 주택재건축 사업)에 대하여는 기반시설 중 도로건설비·공원 조성비의 1/2 이하를 중앙정부가 지원하고 다른 기반시설설치 및 공공시설의 지원사항에 대하여는 시행령에서 정한다.

(3) 도심활성화사업의 효율화

□ 도시계획시설의 설치 및 관리

전술한 바 있는 도심활성화종합계획에 의해 설치되는 도시계획시설은 사업시행자가 이를 설치한다. 필요하다고 인정되는 경우에는 관할 시장 또는 군수가 국토계획법 제43 ~ 48조의 규정을 준용하여 도시계획시설을 설치할 수 있다. 시장 또는 군수는 도심활성화 종합계획의 시행에 따라 설치되는 공공시설과 그 부대시설을 사업시행자에게 관리하게 한다.

도시계획시설을 관리하는 자는 그 시설을 이용하거나 사용하는 자로부터 일정한 기간동안 그 이용 또는 사용에 대한 대가를 징수할 수 있도록 하고 공공시설의 사용료와 사용료 징수 등에 필요한 사항은 시장과 관리자가 협의하여 정한다.

□ 토지수용

도심활성화 사업에 필요한 토지는 개발사업 대상 토지면적의 일정 비율 이상의 토지를 매입하거나, 건물소유자의 대다수가 동의할 경우 사업시행자가 이를 수용하거나 사용할 수 있도록 한다. 도심활성화 사업의 시행승인의 고시가 있을 때는 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률에 의한 사업인정 및 사업인정의 고시가 있는 것으로 본다.

도심의 활성화를 위해 일부의 경미한 사항에 대해서는 국토계획법, 건축법, 주택건설촉진법, 주차장법 등의 규정에도 불구하고 시 또는 도지사의 조례로 정할 수 있는 특례사항을 둔다. 지자체의 장은 도심활성화를 위해 필요하다고 인정하

는 경우 도심활성화 구역 내에서 도심활성화 종합계획이 고시될 때까지 건축허가 등을 하지 아니할 수 있다.

4) 도심활성화지원법률의 정비

(1) 도심활성화 법제화의 기본방향

이상에서 논의한 도심활성화종합계획의 수립, 도심활성화사업의 인정 및 지원, 도시활성화추진주체의 법적 지위 부여, 도시재개발사업 이외의 사업의 다양화 등을 위하여 관련 법률의 정비가 필요하다. 특히 기본적으로 도심 자체에 대한 문제점을 인식하고 관련주체의 활동을 촉진하고 정부의 행·재정적 지원을 강화하는 법률의 종합화가 요구된다. 관련법률의 정비시 앞으로 예상되는 도시의 역할과 기능 변화를 적극적으로 반영하고 이에 따라 개편되어야 할 도심발전패러다임을 제시하는 한편 도심공간의 쾌적성의 증대와 도심기능의 활성화가 종합적으로 추구되어야 한다.

그러나 이러한 법률의 정비는 정부가 제정하는 법률과 지자체의 특성에 따라 탄력적으로 운영하는 지자체 조례의 두 가지 차원에서 이루어져야 할 것이다. 정부의 법률에는 기본적인 도심활성화 원칙, 정부와 지자체의 역할, 각 지자체에 공통적으로 적용하여야 하는 사항, 기존 법률과의 연계성 등의 내용만을 포함하도록 하고 보다 구체적이고 지역에 귀착하는 문제와 개선방안은 지자체의 조례에 위임하도록 하는 것이 바람직 할 것이다.

(2) 법제화의 대안

□ 대안 1 : 기존 관련법률의 정비

기존의 도심관련 계획 및 사업법률을 체계적 정비하는 방안이다. 예를 들면 국토계획법에 도심활성화종합계획을 규정하고 도시 및 주거환경정비법 또는 도시

개발법에 도심정비사업을 규정하는 것이다. 아울러 현재 도심산업에 대한 지원책이 미흡하므로 관련법률의 보완을 통해 중소기업지원, 문화산업, 위락산업, 도심벤처산업 등에 관한 지원내용을 규정한다.

이 방법은 기존 제도의 기본적인 틀을 유지할 수 있으므로 제도의 커다란 변화를 초래하지 않는다는 장점이 있으나 물리적인 시설이나 건축물의 정비 위주의 단편적인 접근이므로 종합적인 대책 마련이 용이하지 않으므로 중추관리기능, 도심산업, 문화위락기능 및 주민사회를 육성하기 위한 제도적 방안을 규정하기 곤란하다는 단점이 있다.

□ 대안 2 : 새로운 법의 제정

기존 법률과는 별도의 특별법률을 제정하여 도심활성화에 관한 내용을 종합화하고 기존 법률과 중복되거나 상치되는 사항은 조정한다. 이 방법은 종합적인 도심활성화 대책의 강구가 가능하고 보다 실행력 있는 집행수단을 효과적으로 규정할 수 있다. 그러나 기존 계획 및 사업체계와의 중복되거나 조화되지 않을 가능성이 있고 일반법 적용지역과의 형평성 문제가 발생할 가능성이 있다.

지금까지의 도심지역의 활성화나 재생을 위한 노력이 도심의 물리적 환경의 개선을 주요목적으로 하는 도심재개발사업에 한정함으로써 종합적인 접근이 불가능했다는 점을 고려하면 기존 법률의 부분적인 개정보다는 기존 법률과 상호 보완적으로 활용할 수 있는 새로운 법률의 제정이 요망된다.

(3) 새로운 법률의 제정방안

□ 법률의 목적과 성격

도심활성화를 위한 새로운 법률은 사회·경제적 여건변화에 따른 대도시 도심의 부정적인 영향에 적극적으로 대처하여 도심지역이 해당 도시의 지속적인 발전을 효율적으로 선도하도록 하는데 필요한 정책의 우선순위를 높이며 실질적인 종합지원수단을 규정함을 목적으로 한다.

도심활성화지원법률은 일반법적 성격을 갖는 방법과 특별법적인 성격을 갖는 방법이 있다. 그러나 도심의 쇠퇴는 모든 도시에 해당하는 것은 아니고 기존 법률 중에서도 도심활성화를 위한 수단을 일부 갖추고 있으므로 도심활성화에 대한 종합적 접근, 도심활성화 사업에 대한 규제완화, 지원내용의 현실화 등의 이유로 특별법으로 제정하는 것이 바람직할 것이다.

□ 법률의 적용대상도시

법률의 적용대상도시는 특정한 여건에 처한 도시만을 하는 방법, 광역시와 도청소재지를 적용대상 도시로 하는 방법, 모든 도시에 적용하는 방법을 생각할 수 있다. 특정한 여건에 처한 도시만을 대상으로 하는 방법은 법 제정 과정에서 그렇지 않은 도시들의 저항을 받을 가능성이 있으므로 법제화 가능성이 낮다고 할 수 있다. 광역시와 도청 소재지 도시를 대상으로 하는 방법은 지방대도시의 도심이 지역발전의 거점역할을 하여야 한다는 측면에서 설득력이 있으며, 관련되는 도시간의 연대로 법 제정 가능성이 상당히 높다고 할 수 있다. 모든 도시로 확대하는 방법은 법 적용의 형평성은 높다고 할 수 있으나, 재원의 한계로 지원내용에 있어서 유명무실하게 될 가능성이 있다.

미국과 일본은 모든 도시를 대상으로 도심활성화를 도모하고 있으며, 영국은 소수의 도시, 독일은 행정수도가 이전한 본(Bohn)만을 대상으로 하고 있다. 우리나라의 경우도 제주국제자유도시지원특별법은 제주도만을 대상으로 제정된 법이며, 지방소도읍육성법은 모든 시·군에 설치된 읍지역을 대상으로 하는 사례가 있다. 따라서, 도심의 쇠퇴는 대도시에서 현실화되어있고 소도읍에 대해서는 별도의 지방소도읍육성법이 존재하므로 본 법률의 적용대상도시는 지역성장의 거점역할을 할 수 있는 지방대도시로 한정하는 것이 현실적인 방법이다.

□ 소관부서

법률의 소관부서 문제는 법률의 실질적 집행에 있어서 중요한 문제이다. 우리

나라의 행정부처 중 이 법률의 지원내용과 관련된 부처는 다음과 같다.

- 행정자치부 : 지방자치제도, 지방자치단체의 사무지원·재정·세제, 지방자치단체간 분쟁조정에 관한 사무를 관장하며, 국가의 행정사무로서 다른 중앙행정기관의 소관에 속하지 아니하는 사무를 관장한다.
- 건설교통부 : 국토종합개발계획의 수립·조정, 국토 및 수자원의 보전·이용 및 개발, 도시·도로 및 주택의 건설, 해안·하천 및 간척, 육운 및 항공에 관한 사무를 관장한다.
- 문화관광부 : 문화·예술·영상·광고·출판·간행물·체육·청소년 및 관광에 관한 사무를 관장한다.
- 산업자원부 : 상업·무역 및 무역진흥·공업·에너지 및 지하자원에 관한 사무를 관장한다.

이 법률은 종합적인 성격을 가지므로 특정한 부서가 관장하기에는 한계가 있다. 그러나 도심활성화계획 및 사업의 특성상 건설교통부 또는 행정자치부가 소관부처가 되는 것이 타당할 것이다. 지방대도시의 행정과 관련되어 종합적인 접근을 중시한다면 행정자치부가 바람직하고 공간계획과 개발사업과 연계된 실질적인 접근을 한다면 건설교통부가 소관부처가 되어 관련 부처와 협의를 거쳐 법률을 운용한다.

□ 법률의 내용

우선 도심활성화를 위한 정부의 정책적 의지를 표현하고 도시별로 도심활성화 구역을 설정하고 도심활성화종합계획을 수립하는 계획적 수단의 규정이 필요하다. 다양한 사업 중에서 정부의 지원대상이 되는 도심활성화사업의 인정 절차와 이에 대한 정부지원내용을 구체화한다. 도심활성화를 실질적으로 추진하는 도심관리형 공공-민간협동조직의 설치근거를 두고 이에 대한 법적 지위를 부여한다. 아울러 도심의 물리적 정비사업 이외의 다양한 분야의 사업을 유도할 수 있는 원칙과 방향을 제시하며 구체적인 사항은 각 지자체의 조례로 정할 수 있는 위임

규정을 둔다.

□ 기존 법률과의 관계

국토계획법상 각종 계획에서 정하는 토지이용에 관한 기본적인 원칙이나 방향은 도심활성화의 상위개념으로서 도심활성화지원법률에서 그대로 수용한다. 도시및주거환경정비법이나 도시개발법 등은 사업방식을 규정하고 있으므로 이 법률들과 도심활성화지원법률은 상호보완적인 관계를 갖도록 한다. 즉, 도시및주거환경정비법이나 도시개발법에 규정되어있지 않은 도심산업, 문화위락, 주민사회 등 도심지역에 관한 보다 포괄적인 내용을 도심활성화지원법률에 수용하되 구체적인 개발사업방식이나 수법은 상기 법률들을 따르도록 한다.

(4) 지자체의 관련조례 정비

도심지역의 발전은 각 도시별 도심지역의 특성에 맞게 계획을 수립하고 시행 전략과 구체적인 사업을 구상하여 가는 것이 중요하다. 정부의 지원과 유도 중심의 법률을 바탕으로 하여 각 도시의 창의력과 개성을 살리면서 도심지역이 재생되도록 하기 위한 지자체의 조례 제정이 중요한 의미를 갖는다. 보다 구체적으로는 도심활성화조직 구성, 재래시장활성화, 도심상업의 전문화, 문화지구·특화거리의 조성, 상징공간 및 상징구조물의 조성, 도시환경디자인의 향상, 도심축제의 개최, 공공문화공간의 확충, 지방세계의 감면 또는 완화 등이 그 대상이 될 것이다.

CHAPTER 6

결론

정보화, 세계화, 지방화 등 주요한 변화의 흐름 속에서 대도시 도심지역은 여러 가지의 변화요인을 가지고 있으나 여전히 도시발전의 원동력으로서 도시발전의 선도적인 역할을 하지 않으면 안된다.

우리나라의 지방대도시들은 대체로 전체인구는 증가하나 도심인구는 감소하는 교외화 단계에 있다고 할 수 있다. 이에 따라 도심지역이 외곽지역에 비하여 경제적 활력을 잃고 건축물이 노후불량화되고 한계계층 주민의 비율이 증가하고 있는 실정이다. 본 연구는 이러한 배경에서 지방대도시 도심쇠퇴의 개선을 위한 정책방향과 전략을 제시하기 위하여 시행되었다.

지방대도시의 도심이 쇠퇴한 원인은 대체로 과도한 시가지확산에 따른 도심의 중심성 약화, 경직된 도심의 물리적 구조, 유출하는 기능을 대체하는 도심기능의 구조조정 미흡, 중복적인 다핵공간구조의 추구, 단순한 재개발 위주의 도심정비 사업 시행 등으로 요약 할 수 있을 것이다.

이러한 도심의 문제를 개선하기 위해서는 다음과 같은 기본적인 사항이 이행되지 않으면 안된다. 우선, 물리적 환경의 개선에 한정되지 않는 종합적인 대책이 요구된다. 물리적인 재개발 분야에 비하여 상대적으로 집행수단이 미흡한 산

업, 경제, 사회, 문화·관광 등의 분야를 활성화하는 제도적인 장치를 갖추어야 할 것이다.

도심대책이 종합성을 가지려면 여건변화에 부응하는 다양한 기능들이 활성화 되어야 하는 동시에 광의의 쾌적성이 확보되어 도시경쟁력의 제고로 이어져야 한다. 기능의 활성화는 다양성, 중심성, 상징성, 교류성이 증진되어야 하고 쾌적성의 확보는 편리성, 환경성, 심미성, 문화성 등의 특징적 요소들이 추구되어야 한다.

도심문제의 개선은 도심과 외곽지역간 기능의 적절하고 모순되지 않는 분담과 각각의 역할이 정립되어야 한다. 그러기 위해서는 도시 전체의 공간구조차원에서 접근이 필요하다. 우리나라 지방대도시의 사례에서 보았듯이 도심쇠퇴는 시가지의 무분별한 확장, 외곽지역과의 중복적인 기능 분담 또는 무리한 도심기능의 외곽 이전 등에 기인하기 때문에 도심지역 내부만을 대상으로 하는 도심재생전략은 한계에 부딪치거나 효과를 극대화하기 어렵다.

도심문제의 양상이나 원인에 따라 차별적인 개선방향과 전략의 강구가 이루어져야 한다. 도심의 문제는 지역의 문제이고 지역적 특수성에 기인하므로 모든 도시에 공통적으로 적용되는 해법은 있을 수 없다. 따라서 도시전체나 도심의 특성과 잠재력 또는 도심문제의 원인에 따라 도시를 유형화하고 유형별로 적합한 전략, 시행프로그램, 프로젝트 등을 강구하여야 한다.

또한, 도심활성화의 실천적인 집행수단이 갖추어져야 한다. 과거 도심정책의 시행에 있어서 목표는 있으나 구체적인 집행 및 관리수단이 미비하였기 때문에 실현되지 않은 경우가 많았다. 도심활성화가 체계적으로 이루어지기 위해서는 도시전체상황을 충분히 반영하는 도심활성화종합계획 등의 계획적 수단이 갖추어져야 하고 다양한 주체가 참여하여 실질적인 도심활성화의 의사결정권을 갖는 조직이 설립되고 도심이나 사업의 특성에 따라 조화있게 시행·관리되어야 한다. 아울러 단순히 도심재개발의 차원에서 탈피하여 도심문제에 대한 종합적인 접근이 용이하기 위해서는 기존 법률과는 보완적 관계를 갖는 도심활성화지원법

률의 제정을 서두르는 것이 바람직하다.

앞으로도 특정 도시에서 도심은 가장 핵심적인 위치를 점할 것이다. 그러므로 도심의 새로운 여건변화에 부합되는 도심기능을 수용하여 활성화하는 한편 개성 있고 쾌적한 도심공간을 조성함으로써 이들이 서로 상승적으로 도시전체의 지속적 발전을 이룩할 수 있어야 한다. 인구의 안정적 성장과 더불어 양의 충족을 위한 도시정책이 질의 충족을 위한 도시정책으로 변화해야 하는 것과 동일한 맥락에서 도심정책이 수립되어야 한다.

또한 도심의 실상을 보다 구체적으로 나타내는 자료의 부족으로 인하여 본 연구에서는 설문조사에 의한 주관적 자료를 활용하였기 때문에 앞으로는 보다 객관적인 자료를 활용한 실증적 연구가 필요할 것이다.

참고문헌

- 건설교통부. 2001.7. 「도시쾌적성 확보를 위한 어메니티 플랜 수립방안에 관한 연구」.
- 건설교통부. 2002. 「2001 도시계획 현황」
- 경기개발연구원. 1995. 「경기도 쾌적환경평가 및 재표개발에 관한 연구」.
- 계기석, 변홍수. 1998. 「사회변화에 따른 도시시설전망과 계획적 입지방안」. 안양 : 국토개발연구원
- 계기석. 2002. "광주도심의 쇠퇴와 활성화". 광주광역시·국토연구원
주최. 「도심활성화 시민토론회」. 광주YMCA.
- 계기석. 2002.9. "미국과 영국의 도심쇠퇴와 활성화 노력". 「도시문제」 37권 406호.
서울 : 대한지방행정공제회.
- 계기석, 천현숙. 2001. 「지방화시대의 도시정체성 확립방안연구」. 경기: 국토연구원.
광주광역시·국토연구원. 2003. 「광주광역시 도심활성화 방안 수립을 위한 연구」.
- 권용우 외. 2000. 「도시의 이해」. 서울 : 박영사.
- 권태준 외. 1999. 「도시·지역과 산업」. 서울 : 서울대학교 출판부.
- 김세용. 1998. "도시 공공공간의 쾌적성 향상방안에 관한 연구". 「대한건축학회논문집」 제14권 12호. 서울 : 대한건축학회.
- 김승환. 1995. "생활공간의 어메니티를 위한 환경조성 방안". 「도시문제」 30권 320호. 서울 : 대한지방행정공제회.
- 김영환, 최정우, 오덕성. 2002. "성장관리형 도심재생의 개념 및 계획요소 설정에 관한 연구". 「추계학술대회 논문집」. 서울 : 대한국토·도시계획학회.

- 김창석 외. 2000. 「도시중심부연구」. 서울 : 보성각.
- 김현식 외, 2002, 「정보화시대 도시정책방향과 과제에 관한 연구」, 안양 : 국토연구원.
- 김형국.1982.“서울도심의 사무관리기능의 효율화를 위한 정책방안연구”. 「환경논총」 제10호. 서울대학교 환경대학원.
- 남진. 2002.10. 「일본 대도시도심부에서의 지역관리수법과 운영실태에 관한 연구」. 대한국토도시계획학회.
- 대구광역시. 1997. 「2016년 대구도시기본계획」.
- 대전시. 1999. 「도심재활성화 방안 연구」.
- 대한국토·도시계획학회. 1996. 「토지이용계획론」. 서울 : 보성각.
- 대한주택공사. 2001. 「도심 노후지역 활성화방안과 공공의 역할」.
- 도시발전연구소. 1994. 「21세기를 향한 부산 어메니티 플랜 : 새로운 도시상의 창출을 위한 중장기계획」.
- 박영환.1973. “서울도심지역의 설정과 내부구조에 관한 연구”. 「지리학」 제8호. 서울 : 대한지리학회.
- 박종철, 이혁주, 김항집. 2001. “일본의 중심시가지 활성화 유형에 관한 연구”. 「한국지역개발 학회지」 제13권 2호. 서울 : 한국지역개발학회.
- 박천보, 오덕성. 2002. “도심활성화를 위한 전략과 방안에 관한 연구 (천안시를 중심으로)”. 「충남대학교 지역개발논총」 제4권. 충남 : 충남대학교.
- 백기영, 임양빈, 오덕성. 2002. “국내 도심공동화 현황 및 도심재생실태분석”. 「2002년 추계학술대회 논문집」. 서울 : 대한국토도시계획학회.
- 부천시. 1998. 「부천시 어메니티 플랜」.
- 삶의질 향상기획단. 1999.10. 「쾌적도시환경조성계획(어메니티 플랜)의 시행지침」.
- 서울시. 2000. 「도심부 관리 기본계획」.
- 서울시정개발연구원. 1999. 「소단위적응형 재개발수법연구」.
- 성남시. 1998. 「성남시 어메니티플랜 수립 : 전통과 미래, 자연이 함께 하는 성남」.
- 성현찬, 이동근. 1999. “경기도 6개도시의 어메니티 평가에 관한 기초적 연구”. 「국토계획」 제34권 3호. 서울 : 대한국토도시계획학회.

- 성현찬, 이영준. 1997. “쾌적환경평가 및 지표개발에 관한 연구”.
한국조경학회지」 제26권 3호.
- 안양시. 1998. 「안양시 어메니티 플랜 : 쾌적하고 즐거움이 있는 문화거리 조성」.
- 오덕성. 2002.9. "대전의 기존도심 활성화 방안". 「도시문제」 37권 406호. 서울 :
대한지방행정공제회.
- 유재운, 1997. 「도심재개발활성화방안 연구」. 안양 : 국토연구원
- 이기석. 1978. “서울시 중요도심기능의 미래상”. 「서울시 도심기능의 재배치에 관한
세미나」 .
- 이상대. “서울시 내부시가지 쇠퇴현상의 진단에 관한 연구”. 1996. 서울대.
- 이상대. 1999. 「대도시 내부시가지의 쇠퇴와 대응」. 권태준 외. 「도시·지역과 산업」 .
서울대학교 출판부.
- 전명진. 2000. “도심활성화와 공공참여”. 하성규 외 공저. 「주택·도시·공공성」 .
서울 : 박영사.
- 전영옥 외. 2003. 1. “어메니티(amenity)가 도시경쟁력이다”. 「CEO Information」
No.384. 서울 : 삼성경제연구소..
- 전영옥 외. 2003. 2. “도시어메니티의 개선과 기업의 대응”. 「Issue Paper」 .서울:
삼성경제연구소..
- 전주시. 2002. 「전주시 구도심부 활성화 방안 연구」 .
- 정현. 2002.4. “도시활동의 입지특성과 공간성능분석에 관한 연구”.
「국토연구」 제33권. 경기 : 국토연구원.
- 최막중. 2000. “구도심을 오아시스로”. 원제무 외. 「도시정책론」. 서울 : 박영사.
- 최봉문, 김영천. 2001. “도심구조로 전이과정에서 나타난 기존도심과 신도심의
기능변화에 관한 연구”. 「2001년 추계학술대회 논문집」. 서울 :
대한국토도시계획학회.
- 황기원. 1995. “도시의 정체성과 쾌적성”. 한국조경학회. 「지방화시대의 도시정체성회복과
조경의 과제를 위한 세미나」 .

- 深海隆恒. 1997.11. 「中心市街地活性化への総合的対策について」. 東京: 新都市.
- 日本都市問題會議 編. 1985 . 「地方都市の 活性化と 快適性」. 東京 : 都市文化社.
- 田口芳明. 1995. "都市の成長管理と衰退地域". 「都市計画」. 東京. 192號. pp.44-45
- 中心市街地活性化研究會 編. 1999. 「地球環境時代の都市像を求めて
中心市街地活性化戦略」. 東京 :ケイブン出版.
- Biachini, Franco and Parkinson, Michael. 1993. *Cultural Policy and Urban Regeneration*. New York : St. Martin's Press.
- Colquhoun, Ian. 1995. *Urban Regeneration : An International Perspective*. London: B. T. Batsford Ltd.
- Vance, J. E. 1971. "Focus on Downtown". *Internal Structure of the City*. Oxford University Press.
- Barnett, Jonathan. 1996. *The Fractured Metropolis : Improving the New City. Restoring the Old City. Reshaping the Region*. Icon Editions.
- Burayidi, Michael A. 2001. *Downtowns: Revitalizing the Centers of Small Urban Communities*. London : Routledge.
- Porter, Michael E. 1995. "The Competitive Advantage of the Inner City". *Harvard Business Review*(May-June) pp 55-71. boston: Harvard University.
- Jenks, Mike and Burgess, Rod . 2000. *Compact Cities : Sustainable Urban Forms for Developing Countries*. London and New York : Spon Press.
- Deakin, Nicholas and Ewards, John. 1993. *The Enterprise Culture and the Inner City*. London and New York.
- Byrum, Oliver E. 1992. *Old Problems in New Times : Urban strategies for 1990s*. Chicago : American Planning Association
- Healey, Patsy. 1992. *Rebuilding The City*. New York : E & FN Spon.
- Healey, Patsy 1995. *Managing Cities : The New Urban Context*. Wiley.
- Roberts, Peter & Sykes, Hugh. ed. 2000. *Urban Regeneration*. London : SAGE Publication.
- Marshall, Richard. 2001. *Waterfronts in Post-Industrial Cities*. London : Spon Press.

SUMMARY

A Study on the Revitalization of Activities and the Amenities in Urban Center

Ki-Seok Kye and Hyung-Jin Kim

An urban center refers to the functional center of a city, where most human activities have been performed in the process of urban development. Therefore, the progress and retrogression of an urban center directly affect the destinies of the whole city.

In the past several decades, cities of Korea have enlarged their sizes spatially to meet the land demand in urban areas. The facts, however, have also resulted in the ill-balanced distribution of urban functions and distortion of spatial structure so that many urban problems are brought up around urban areas. The declining of urban centers is one of the most serious problem under the present situation.

Now cities are encountering the new urban paradigm ; decentralization and recentralization, both of which will lead to an arena of competition between

global cities through the coming era of globalization and localization. Therefore, we need to set new strategies for an urban center to sustain its identities in cities. In this regard, we should consider not only about functions but also about amenities of urban environment to prevent the continuous declining of urban centers.

In particular, this study suggests basic directions and strategies for the restoration of activities and amenities in urban centers; urban centers should develop various, central, symbolical, interactive functions of the city. In order to invigorate urban activities, and for improving its amenities, an urban center needs to improve its convenience, environment, landscape, and culture.

Accordingly, this study aims to restore activities and amenities in urban centers especially focused on local urban areas in Korea. The purpose of this study is to 1) provide theoretical reviews about activities and amenities in urban centers, 2) analyze the current issues and problems in urban centers, 3) classify the type of cities in order to understand the difference of activities and amenities of each city and 4) work out strategies and institutional tools for the revitalization of urban centers according to the classification.

In chapter 4, urban residents' opinions about urban centers are collected and analyzed, in order to classify the types among 16 cities in local urban areas. Then, the types were examined by each factor of activities and amenities as the following table. These extracted types (Type I - A, B, D and II- A, C) of cities are suggested to establish different strategies for enhancing the activities and amenities in urban centers.

	Type A	Type B	Type C	Type D
	high-scored activities high-scored amenities	low-scored activities high-scored amenities	high-scored activities low-scored amenities	low-scored activities low-scored amenities
Type I	Type I - A (Daegu, Gwangju, Jeonju, Chungju)	Type I -B (Incheon, Suwon, Jeju)	Type I - C	Type I -D (Daejeon, Ulsan, Cheonan, Masan, Pohang, Chuncheon Anyang,)
city population increasing type				
Type II	Type II - A (Busan)	Type II -B	Type II - C (Yeosu)	Type II -D
city population decreasing type				

In conclusion, five strategies are suggested in this study. Firstly, it is desirable to establish the comprehensive plan for urban centers which can deal with not only physical aspects but socio-economic aspects. Secondly, it is necessary to consider about different conditions of each type of city because the issues of urban centers are bound by localities which is not general. Thirdly, the revitalization of urban centers should be related with the existing wider spatial plan, such as Metropolitan Planning and Comprehensive Urban Planning, to keep balance in distributing urban activities spatially. Fourthly, it is essential to implement planning and institutional tools practically to lead initiative projects in urban centers. Finally, it is also strongly necessary to facilitate organization and empowerment of inhabitants in order to play a leading role in the partnership with local governments, corporations, non-profitable organizations and so on.

부 록 1

외국의 도심활성화 사례

1. 미국 피츠버그시 도심활성화 사례

1) 개황

□ 도시의 쇠퇴

피츠버그(Pittsburgh)는 펜실베이니아주 남서부 뉴욕과 시카고의 중간에 있다. 앨러게니강, 머난거힐라강이 합류하여 오하이오강이 되는 삼각주상에 위치한다. 인구는 피츠버그시에만 40만명, 주변의 9개 소도시를 합한 그레이트 피츠버그는 약 250만 명에 이른다. 피츠버그는 개척자들의 통과지로서 개척의 필수품 생산에서 공업이 시작되었고, 남북전쟁에 의해 급성장하여 전체 미국철강의 절반, 유리제품의 1/3을 산출하는 대공장 지대가 되었다.

철광업이 중심이었으나 1950년대부터 쇠퇴하기 시작했다. 설비의 근대화가 늦어져 다른 철강 제조업체들과의 경쟁에서 뒤처지기 시작했다. 일본과 한국 등의 철강수출이 늘어나면서 미국내 철강업 전체가 타격을 받게 되었다. 피츠버그시 제조업 고용자수는 1953년에 전체 고용중 44%이던 것이 1987년 14.5%로 감소하였다.

과거 피츠버그는 공해와 스모그가 심해 '스모그 시티'로 알려져 있었다. 역사상 대표적인 대기오염 사건으로 기록된 '도노라사건'도 피츠버그시의 남쪽 약 25km

에 위치한 당시 인구 약 13,000명의 도노라(Donora)시에서 발생했다. 이 곳에는 철강공장, 황산제조공장, 아연공장 등이 입주하여 있었다. 1948년 10월 26일에 바람이 불지 않고 기온역전현상이 일어나 짙은 안개가 끼면서 대기중 이산화황 농도가 0.32~0.39ppm까지 올라갔다. 10월 31일 비가 내려 안개가 걷힐 때까지 단 5일간 사망자 17명을 포함, 전 인구의 43%에 달하는 6,000여명이상이 피해를 입었다.

□ 피츠버그의 변신

이처럼 주력산업인 철강산업이 쇠퇴하면서 일자리가 줄어들었고, 이미 공업지역을 탈피했음에도 스모그가 심한 공업도시 이미지는 계속되었다. 이에 피츠버그 도시정부와 산업자본가들은 도시재건을 위해 도시환경을 개선하는 동시에 기업을 끌어들이기 위한 프로그램을 전개하였다.

우선 피츠버그의 도시이미지를 새롭게 정립하고 홍보하였다. 다양한 마케팅 조직을 통해 홍보판촉에 나섰으며, 외국과 타지방의 R&D, 첨단산업 분야의 기업 유치, 벤처 캐피탈 모집을 위한 기금 모집, 지원프로그램을 제도화했다. 시의 도시재개발국에서는 지역개발투자기금을 운영하면서 주택, 환경, 기술지원 등 관련 프로젝트를 위해 기금을 필요로 하는 지역기관에 대해 보조금을 지원하였다.

그 결과 10만개의 일자리가 창출되었고 하이테크, 서비스업이 크게 성장하였으며, 피츠버그시의 이미지는 크게 개선되어, 삶의 질이 미국내 상위로 손꼽히고 있다. 피츠버그는 20년간의 철저한 도시재개발과 공해대책 추진으로 현대적인 빌딩과 아름다운 숲이 어우러져 있는 문화공간으로 다시 태어났다. 대기업의 본사 수에 있어서는 뉴욕, 시카고에 이어 3위를 차지하고 있다. 피츠버그대학을 중심으로 연구개발에 종사하는 과학자, 기술자 숫자도 다른 도시에 비해 많다. 피츠버그의 경제는 서비스업으로 성공적으로 재편될 수 있었다.

□ 성공요인

피츠버그시의 성공요인은 첫째, 지역사회 내 협력적 네트워크 구축이다. 피츠버그시의 변신은 노사의 협력관계, 메론재단의 협조, 정치적 지도력, 창조력 높은 지역계획 등 지역사회의 협력에 의해 얻은 결과이다. 시는 지역경제활성화 프로그램에 착수하면서 피츠버그내 각 지역사회의 기반을 강화시키고 지역에 기초한 기관을 설립하였다. 1983년 시, 개별 지역사회, 재단의 대표자간에 대화창구로서 피츠버그 지역사회개발조합(The Pittsburgh Partnership for Neighborhood Development)을 조직하였다. 1984년에는 지역사회기금을 설립하여 조합회원에게 국한하지 않고 보다 폭넓게 기금을 지원하였다.

둘째, 도시마케팅(place marketing)의 성공적인 추진이다. 피츠버그시는 공해도 시란 이미지를 개선하고 기업을 유치하기 위해 도시전체를 상품으로 마케팅전략을 수립하였다. 지역내부의 투자, 타지역·외국 기업, 벤처 캐피탈 유치를 자극하기 위한 마케팅조직을 설립하여 기금 모집, 유치 독려, 각종 지원사업 사업 시행하였다. 홍보물에는 ‘공기가 맑다, 범죄가 적다, 피츠버그에서는 굴뚝이 소프트웨어로 탈바꿈하고 있다’등 ‘피츠버그에 사는 101가지 이유’를 적었다. 지역외부 투자 유치를 위한 마케팅 조직으로는 The Greater Pittsburgh Office Promotion, 지역주민 대상 마케팅 조직으로는 The Neighborhood for Living Center 등이 중심이 되어 유치사업과 함께 그에 부합하는 기금 모집, 지원 프로그램을 제도화했다.

2) 도심활성화 관련조직

□ 시청조직

피츠버그시의 Department of City Planning은 계획위원회(Planning Commission)에 의하여 정책과 개발점검을 통하여 그리고 용도지역규제를 통하여 도시의 개발정비에 대한 기본적 틀을 설정한다. 또한 커뮤니티 계획과정을 촉진하고, 커뮤니티 기반의 기술적 프로그램을 지원하고 그리고 Community Development Block Grant(CDBG)를 운영함으로써 커뮤니티 개발을 추구한다.

특히 최근에 도심경관의 증진을 위한 가로수위원회를 운영하고 도심계획(Downtown Plan), 강변계획(Riverfront Plan), 지역공원계획(Regional parks Plan), 역사지구탐방계획, Fifth and Forbes Area 개발 및 활성화계획 등을 수립하여 시행하고 있다.

□ 민관합자기구 : Pittsburgh Downtown Partnership(PDP)

PDP는 도심기업, 전문가, 시민단체, 주민 등에 의하여 1994년 설립되었다. 그 임무는 다양한 전략을 강구하여 청결하고, 접근하기 쉽고, 안전하고, 활력있는 도시를 조성하는 것이다. Golden Triangle 지역을 중심으로, 도시를 지역 비즈니스와 문화중심, 그리고 거주·업무·구매·휴식의 으뜸적인 장소로 개선하고 홍보하는 것이다. 기업, 토지소유자, 단체 및 도시의 기능을 강화하고 도시의 경관과 활력을 제고하는 행위를 지지하는 사람들과 연대하여 업무를 추진한다.

3) 주요개발사업 및 계획

□ 피츠버그 도심계획(The Pittsburgh Downtown Plan)

피츠버그 도심계획은 Golden Triangle과 인접하는 다른 지역간의 연계를 강화하는 것은 도심중핵부에 수변공간과 수변활동을 제고하는 것이다. Golden Triangle은 Monogahela, Ohio 및 Allegheny강과 Crosstown 고속도로로 둘러싸이는 지역을 의미하는데 전통적으로 도심이라고 간주되어왔던 지역이다. 이 지역은 교통의 요충지이고 국가적 국제적 정체성의 상징이며 업무·스포츠·문화적 활동을 위한 주요무대와 같이 지역적 역할을 수행하여왔다. 현재와 미래의 수요에 비추어보아 대체로 경제적 활력과 성장, 도시의 교통요건의 충족, 도시설계지침을 활용한 피츠버그의 자연적 특징과 물리적 형태의 보완 등의 3개 분야를 본 계획에서 다루고 있다.

피츠버그 도심발전 10개년 계획의 전략을 위하여 두 가지의 주요한 목적이 있

다. 첫째는 Golden Triangle의 내에서 소매업, 업무, 외식산업, 주거 및 위락적 선택의 기회를 강화하고 확대하는 것이고 둘째는 생기있고 뛰어난 도시환경을 형성하는 기존 및 계획적인 개발을 연결하는 활력있는 24시간도시를 개발함으로써 잠재적인 도심방문객을 유도하는 것이다.

개발전략은 직접적인 관찰을 통하여 사람들이 사람들을 모으고 활동의 복합성이 부분의 합보다는 더 큰 전체를 창조한다는 것이다. 또 하나의 기본적인 원칙은 하천 또는 수변공간이 도심을 분할하기보다는 오히려 하나로 묶어주는 역할을 한다는 것이다. 피츠버그도심계획은 도시와 지역을 통합하기 위하여 공공하부구조시설뿐만 아니라 이러한 모든 활동에 투자하기 위하여 공격적인 10개년 계획을 구상한다.

이 기간 중에 완성목표인 주요한 프로젝트들은 다음과 같다. 컨벤션센터의 3배 확장, 새로운 축구 및 야구공원, 골든 트라이앵글의 전통소매중심지구의 종합적인 활성화, North Shore까지 경량전철의 연장 등이다. 대규모 프로젝트 못지않게 중요한 소규모계획도 여러 가지이다. 즉, 역사적 건물형태로의 3,000호의 주택건설, 새로운 호텔과 위락식당, Cultural District의 지속적인 정비, 버스시스템의 종합적 정비, 도심순환버스의 개시 등이다.

2. 영국 노팅엄시의 도심활성화 사례

노팅엄시의 도심활성화정책으로 크게 레이스 재래시장(Lace Market) 재개발, 다양한 공공시설 개발, 경전철(수퍼트램) 건설 등을 들 수 있다.

첫 번째 레이스 시장지구는 예전부터 레이스산업이 번성했던 노팅엄의 중심지였으나, 레이스산업의 쇠퇴와 더불어 황폐화된 곳으로서 노팅엄 시청과 민간기업 등의 파트너십인 「Nottingham Regeneration Ltd.」社를 설립하여 Regional Development Authority, 중앙정부, EU 등의 지원아래 역사적 건축물을 되살리면서

職, 住, 學, 商業의 복합기능을 갖는 개발을 추진하였다. 이를 통해 시가지는 도심형 주거, 오피스, 대학, 고품격의 음식점, 상업시설로 이루어진 중심부의 랜드마크로 되살아났으며, 또한 재개발된 주택은 높은 가격임에도 불구하고 판매개시 후 1주 만에 매진되어 주민의 도심회귀로의 수요가 있음을 증명한 바 있다.

두 번째로 다채로운 시가지 기능을 연출하는 공공시설을 건설하였는데, 도심 내에 8,500명 정원의 대학을 건설한 것과 영국정부 및 EU의 보조금 등으로 건설 비용을 충당하여 건설한 빙상경기장이 대표적인 사례이다.

마지막으로 도심의 접근성과 이용성을 증대하기 위해 중심부와 시북부지역을 연결하는 경전철(LRT) 건설한 점도 도심활성화에 크게 기여했다.

3. 독일 본의 도시재구조화

본(Bonn)은 통일 후 1991년 연방의회에서 베를린으로 연방의회 및 연방정부를 이전의 의결하고 1994년 베를린-본법(Berlin-Bonn Gesetz)을 의결하여 본과 베를린 간 역할분담을 규정하고 본에 연방도시(Bundesstadt)라는 독특한 지위를 부여하는 과정을 통해 기존 독일의 수도라는 기능과 위상에서 점차 유럽학문의 중심으로 탈바꿈하였다.

이 과정에 중요한 역할을 했던 정책이 바로 도시재구조화였는데, 이 정책의 골자는 본의 도시재구조화를 위해서 연방정부가 본 지역에 28억 마르크를 2004년까지 투자하도록 보상협정이 체결된 점이다. 또한, 통일 후의 도시경제대책으로 1992년 구조개선단이 발족되어 상업 및 산업용지 개발 등 지역입지기반 확충하여 혁신적인 제조업 및 서비스업의 입지를 유인하였는데 독일통신(6,000명 고용)이 자회사와 함께 본에 입주한 것이 그 사례다. 결과적으로 통독 후 구서독 지역에서 60만개의 일자리가 감소하였으나 본 지역에서는 오히려 행정기능을 잃고도 1,500개의 일자리가 증가하였다.

<표> 보상협정의 내용(독일 본의 사례)

(단위 : 억 마르크)

지 원 항 목	지원규모
응급지원 (구조개선단 운영, 산업 및 상업용지의 개발)	2(7.1%)
학문, 연구분야	16(57.1%)
문화분야	1(3.6%)
경제구조개선	3(10.7%)
본/켈른공항과의 접근성 제고 등	6(21.4%)
합 계	28 (100%)

4. 프랑스의 스트라스브르의 도심보행공간화

1) 환경친화적 도심정비의 착수

1980년대 말부터 CUS 당국이 중점을 두어 추진했던 도시개발의 방향은 전통과 현대성이 적절히 조화된 인간중심의 도시를 만드는 것이었다. CUS는 차량이동이 증대함에 따라 도시환경의 질이 악화되는 것을 방지하기 위하여 대중교통체계를 전면적으로 재검토하였다. 그 결과 도심지역의 상당부분을 보행자전용구역으로 만들어 차량의 불필요한 이동을 억제하는 것이 필요하다고 판단하였다. 또한 승용차 대신 경전철이나 버스에 의한 도심접근을 유도하며, 외곽지역간의 연계를 촉진하며 아울러 각종 교통수단의 상호보완적 관계를 증진한다는 기본방향을 정립하였다.

이에 따라 첨단장치를 갖춘 도시경전철을 건설하고 중앙역에 접속하여 용이하게 일반철도나 도시버스로 환승할 수 있도록 하고, 도심과 가까운 곳에 버스·승용차 그리고 경전철을 위한 대형 환승주차장을 건설하는 한편, 경전철의 종점이나 외곽지역에서 자전거와 대중교통수단을 연계시켜 보완적으로 활용할 수 있도록

록 하였다. 특히 이와 같은 여러 가지 노력은 개별적으로 시도되기보다는 전체적인 틀 속에서 상호연관성을 갖도록 하여 효율성을 높이도록 하였다.

도시경전철을 직접적으로 건설하고 연계버스망을 재정비하는 일은 민관합작기업(SEM)인 스트라스부르 교통회사(Compagnie des Transports Strasbourgeois : CTS)가 담당하였다. 5년 정도의 준비 및 공사기간을 거쳐 마침내 1994년 11월26일 북동부 신개발지역인 오프 뻬에르(Hautepierre), 도심의 끌레베르 광장(Place Kléber), 남쪽의 바그제르세(Baggersee)를 잇는 총연장 12km의 경전철이 준공되어 상업적 서비스를 제공하게 되었다.

도시경전철의 개통으로 말미암아 낙후지역을 활성화하고 지역간 연대감을 증진하는 동시에, 도심진입차량의 억제·도심공간의 보행구역화·오염의 감소 등과 같은 현상이 촉진됨에 따라 도심환경의 질을 개선하는데 절대적인 기여를 하게 되었다.

도시경전철에 투자된 비용은 약 1,940백만 프랑인데 이 비용은 국가보조금, 지방자치단체(CUS, 데빠르뜨망, 레지옹)의 분담금, 9명 이상을 고용하는 기업의 교통부담금(versement transport), CTS의 차입금 등으로 충당되었다.

2) 도심통행여건의 획기적 개선

도시경전철의 건설에 부수되어 도시내의 여러 지역이 정비되었다. 즉, 18세기 중반부터 시민들의 만남과 행사의 장으로 활용되어 왔던 중심광장인 끌레베르 광장, 도시의 관문인 중앙역 주변 그리고 프랑-브르쥬아거리(rue des Francs - Bourgeois)로부터 라 프르미에르 아르메 거리(rue de la 1re Armée)에 이르는 도심의 주요간선도로변에 대한 대대적인 개보수가 이루어졌다.

CUS는 1992년 2월24일부터 경전철공사로 가사상태에 빠진 도시를 활성화하기 위한 새로운 통행계획을 수립하였다. “STRASS 계획”이라고 불리는 이 계획은 도심환경의 질과 매력을 유지하면서 여러 가지의 교통수단이 균형적으로 활

용되는 것을 목표로 하고있다.

이 계획은 도심으로 자동차의 양호한 접근을 보장하되 통과교통은 배제할 수 있는 4개의 環狀道路(boucle de desserte)를 설치하고 도심지역에서 보행자 구역을 확대하는 것을 골자로 하고 있다. 즉, 도심으로 진입하는 것은 용이하지만 도심을 통과하여 다른 곳으로 가는 것은 불가능하게 하였다.

보행자구역의 확대와 차량의 새로운 통행계획이 성공적으로 수행되기 위하여 자전거전용도로의 확대와 연계 대중교통망의 운영이 보완적으로 필요하였다. 도심과 환승센타를 연결하는 저렴한 가격의 셔틀버스를 운영하여 승용차를 환승지에 주차시키고 불편 없이 도심에 머무를 수 있는 체재를 갖추었다. 또한 도심진입수단으로서 셔틀버스 외에 자전거를 활용할 수 있도록 자전거환승장을 여러 곳에 설치하였다. 이 사업은 예상보다 성공적이었다. 당초 도심의 재정비사업이 진행되는 6개월간 한시적으로 운영하고자 하였으나 동 사업이 종결된 후에는 오히려 확대되었다. 이런 결과 스트라스부르는 프랑스에서 가장 긴 자전거 전용도로망(150km)을 보유하는 도시가 되었다.

5. 해외사례의 특징 및 시사점

해외사례를 살펴보면 크게 네 가지의 시사점을 도출할 수 있다. 거대한 선도적 개발, 축제를 활용한 도심 소매기능 활성화, 문화유산 및 역사경관의 보존과 활용, 문화적 활성화가 그것인데, 첫 번째 선도적 개발은 런던 도크랜드 개발사업, 버밍엄·글래스고의 컨벤션센터, 뉴욕의 베티리파크시티 재개발, 파리의 라데팡스 프로젝트 등의 사례에서 보듯이 도심 또는 그와 인접한 곳에 대규모의 재개발 사업 또는 기념비적인 건물을 만들면서 도심활성화의 촉매제로 활용했다는 점이 특징이다.

두 번째로는 축제지향형 도심소매기능의 활성화를 들 수 있는데, 한때 위축되

있던 도심소매기능이 축제구매환경(festival shopping environment)의 확산을 통해 1980년대에 부활한 시대적 배경과 궤를 같이 한다. 축제소매는 소비행위가 과거와 달리 필요에 대한 기능적인 충족뿐만 아니라 중요한 레저활동으로 인식되는 일종의 문화적 변화현상(BOBOs의 성장과 같이)으로 특히 이러한 소매환경을 조성하기 위해 주로 장식적이며 포스트 모던 스타일의 디자인을 활용하거나 쇼핑몰의 테마화, 또는 역사성이 있거나 수변공간에 입지하는 건물 등을 적극적으로 활용하려는 문화자본에 의해 조성되는 것이 특징이다.

세 번째로 문화유산 및 역사경관의 보존과 활용을 들 수 있다. 이는 건축과 도시설계의 포스트 모던적 변화의 영향을 받았다고 할 수 있는데, 사례로서는 요코하마 미나토미라이 지구의 옛 철로에서 도로공원으로 재탄생된 汽車道, 옛 조선소시절의 폐도크를 활용한 도크야드 가든, 영국 노팅엄시의 레이스 시장의 재개발을 들 수 있다.

마지막으로 문화적 활성화 또한 중요한 특징이라고 할 수 있다. 즉, 도시의 중심부에 업무, 쇼핑공간 외에 도시 중심부 공공공간의 물리적 개선과 접근성 및 안전성 향상, 자유로운 옥외이벤트 공간을 조성하여 대중문화의 부활을 도모하는 등을 문화적 활성화라고 할 수 있는데, 실제 전략으로 가로등의 보강설치, 걸을 수 있는 길 만들기, 영업허가시간 제한의 완화, 치안용 CCTV의 도입, 교통체증의 완화 및 대중교통수단의 개선 등을 들 수 있다.

부 록 2

지방대도시 도심의 기능활성화 및 쾌적성제고 방안 수립을 위한 주민설문조사

안녕하십니까?

저희 국토연구원은 국토의 효율적 이용과 관리에 관한 국가정책을 연구하여 국민복지증진과 경제발전에 기여할 목적으로 설립된 **정부출연 연구기관**입니다.

본 원에서는 금년도 연구과제로 “**지방대도시 도심의 기능활성화 및 쾌적성 제고방안 연구**”를 수행하고 있습니다. 역사적으로 한 도시의 중심적 기능을 담당해오던 도심은 도시의 규모가 커지고 기능이 다양해짐에 따라 기능의 쇠퇴 및 변화 양상을 보이고 있습니다. 이러한 상황 속에서 기존 도심의 기능을 활성화하고 삶의 질과 밀접한 쾌적성을 향상시켜줌으로써 도심의 새로운 가치와 정체성을 발견할 수 있으리라 생각합니다.

본연구의 일환으로 주로 귀하께서 **거주하시는 도시의 도심에 대해서 어떠한 인식을 갖고 있는지를** 알아보고자 합니다.

귀하께서 응답하신 내용은 **본 연구 이외의 용도로 사용되지 않을 것**임을 약속드립니다. 문의사항이 있으시면 아래의 연락처로 연락해 주시기 바랍니다. 감사합니다.

연락처 : 경기도 안양시 관양동 1591-6
국토연구원
지역·도시연구실 도심활성화연구팀
전화 031-380-0233
FAX 031-380-0485

본 조사에서 말하는 각 도시별 구도심(또는 도심)은 아래와 같습니다. 이를 기준으로 아래의 설문을 읽으시고 해당하는 항목을 선택하거나 해당되는 것이 없으면 기타란에 자유롭게 기재하여 주십시오.

부산광역시 : 중구 지역	전주시 : 중앙동·서노송동 일원
대구광역시 : 중구 지역	포항시 : 중앙동 일원
인천광역시 : 중구 지역	춘천시 : 소양동 일원
광주광역시 : 충장동·중앙동·서남동일원	천안시 : 중앙동 일원 (천안역, 중앙시장 일대)
대전광역시 : 중동·은행동·정동 지역	마산시 : 동서동·오동동 일원
울산광역시 : 중구 지역	제주시 : 일도일동 일원
수원시 : 팔달동·신안동·남향동 지역	청주시 : 중앙동·성안동 일원
안양시 : 안양1·4·5·6동 지역 (안양역 일대)	여주시 : 중앙동 일원

- sq1. 실례지만, 귀하의 연세는 만으로 몇 살입니까? ()
(20세 미만, 70대이상 조사 중단)
- sq2. 선생님께서는 구도심에 가 보신적이 있습니까?
① 있다 ② 없다(조사 중단)
- sq3. 귀하는 이 도시에서 얼마동안 거주하셨습니다? ()
① 1년 미만(조사중단) ② 1-5년 ③ 5-10년 ④ 10-20년 ⑤ 20년 이상
- sq4. 귀하의 성별은? ()(음성으로 판단하십시오)
① 남자 ② 여자

-
1. 귀하가 살고 계시는 시의 구도심은 부도심·신시가지·외곽지역 등에 비해 어떠한 이미지를 갖고있습니까? ()
① 아주 좋다 ② 좋다 ③ 보통이다 ④ 나쁘다 ⑤ 아주 나쁘다
2. 1번 설문에서 '아주 좋다' 또는 '좋다'라고 답변을 하였다면 그 가장 주된 이유는 무엇입니까? 2개를 선택해주십시오. ()()
① 쇼핑과 만남의 장소로 적합하다
② 직장생활하기가 좋다
③ 현대식 고층건물이 많다
④ 역사적으로 유서깊은 곳이다
⑤ 각종 볼거리와 문화행사가 많다
⑥ 교통이 편리하다
⑦ 기타 ()

9. 앞으로 구도심을 활성화하기 위해서 가장 필요한 기능은 어떤 것이라고 생각하십니까?
중요한 순서대로 3가지를 적어주십시오 () () ()

- ① 상업기능 ② 업무·행정기능 ③ 주거기능 ④ 문화·여가기능
⑤ 국제교류기능 ⑥ 교육기능 ⑦ 도심형 생산기능

10. 다음은 귀하께서 살고 계신 시의 **구도심**에 대한 질문입니다. 귀하께서는 다음 항목을 어떻게 평가하고 있습니까? 해당 난에 기입하여 주십시오.

	그렇다	그런 편이다	보통이다	별로 그렇지 않다	그렇지 않다
10-1. 대중교통을 통해서 접근하기가 편리하다					
10-2. 각종 편의시설과 생활시설이 잘되어 있다					
10-3. 공원과 녹지가 충분하다					
10-4. 시가지가 청결하고 깨끗하다					
10-5. 건축물의 외관이 조화롭고 보기 좋다					
10-6. 간판 또는 가로시설물의 디자인이 좋다					
10-7. 각종 문화행사 및 이벤트가 자주 개최된다					
10-8. 역사적 유래가 깊은 곳이다					
10-9. 우리 시에서 가장 다양한 활동이 이루어지는 곳이다					
10-10. 주거기능이 어느 정도 있는 편이다					
10-11. 시의 행정관리기능이 주로 자리잡고 있는 지역이다					
10-12. 시에서 지가가 가장 높은 곳이다					
10-13. 우리 시에서 가장 오래되고 중요한 지역이다					
10-14. 시를 상징하는 행사나 이벤트를 개최하기에 가장 적합한 장소이다					
10-15. 가장 활발한 교통중심지이다					
10-16. 시의 국제적 교류의 주된 장소이다					

11. 다음은 귀하께서 살고 계신 시의 **구도심**에 대한 질문입니다. 귀하께서는 다음 항목을 어떻게 평가하고 있습니까? 해당 난에 기입하여 주십시오.

	그렇다	그런 편이다	보통이다	별로 그렇지 않다	그렇지 않다
11-1. 걷고싶은 곳이 많이 있다					
11-2. 공기는 맑고 소음이 심하지 않다					
11-3. 전체적으로 양호한 가로경관을 갖고있다					
11-4. 문화공간이 많이 있다					
11-5. 업무를 제외한 다른 목적으로 자주 방문하는 편이다					
11-6. 최신상품(고기)을 사기 위해서 주로 방문하는 지역이다					
11-7. 다른 도시 사람이나 외국인을 가장 먼저 데려가고 싶은 지역이다					
11-8. 시민들이 가장 많이 이용하는 약속장소이다					

12. 귀하의 직업은 무엇입니까? ()

- ① 사무/전문/관리직 ② 생산/기술/노무직 ③ 판매/서비스직
 ④ 자영업 ⑤ 농림어업 ⑥ 가정주부
 ⑦ 학생 ⑧ 무직/기타

13. 귀하의 학력은? ()

- ① 중졸 이하 ② 고졸 ③ 전문대졸 ④ 대졸 이상

14. 귀하의 가족전체의 월수입은? ()

- ① 100만원 이하 ② 100-200만원 ③ 200-300만원 ④ 300-500만원
 ⑤ 500-700만원 ⑥ 700만원 이상

♣ 장시간 성의껏 응답하여 주십에 깊이 감사드리며 귀객에 항상 행복이 충만하기를 기원합니다.

국토연 2003-11 · 지방대도시 도심의 기능활성화와 쾌적성제고 방안

글쓴이 · 계기석, 김형진 / 발행자 · 이규방 / 발행처 · 국토연구원
출판등록 · 제2-22호 / 인쇄 · 2003년 12월 26일 / 발행 · 2003년 12월 31일
주소 · 경기도 안양시 동안구 관양동 1591-6 (431-712)
전화 · 031-380-0426(출판팀) 031-380-0114(대표) / 팩스 · 031-380-0474
값 · 6,000원 / ISBN · 89-8182-249-2
<http://www.krihs.re.kr>

© 2003, 국토연구원

* 이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.