

국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF • No. 488

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김경환 • www.krihs.re.kr

원도심 쇠퇴현황 및 도시재생 추진방향

정소양 국토연구원 책임연구원, 유재윤 국토연구원 선임연구위원,
김태영 국토연구원 연구원, 김용환 국토연구원 연구원

요약

① 원도심은 풍부한 역사문화자산, 기반시설, 중심성 등의 입지적 우위에도 불구하고 쇠퇴 가속화

- 부산, 대구 등 6개 광역시의 경우, 원도심에 해당하는 총 8개 구(24개 동)를 대상으로 쇠퇴 수준을 진단한 결과 24개 동 모두(구 기준으로는 7개 지역) 쇠퇴가 진행되고 있는 것으로 나타남
- 원도심은 쇠퇴에도 불구하고 여전히 업무, 상업, 행정, 문화 등 각종 기능이 집중되어 있으며 도시를 대표하는 지역으로 정체성과 매력을 지닌 곳으로 재생될 필요

② 선진국에서도 제도적 수단을 동원하여 원도심을 경제기반 재생의 거점으로 적극 활용

- 원도심에 대한 종합적인 계획을 바탕으로 핵심사업을 도출하고 다양한 사업 간 연계 추진
- 역사·문화적 유산을 보존·확충하는 한편 제도적 인센티브에 의하여 도시 매력도 증진

③ 원도심 재생을 위한 종합적 전략하에 공공의 선투자-민간투자의 선순환 유도

- 기존 기능과 연계하고 지역자산을 활용한 종합적 도시재생 전략
- 공공이 선도적으로 양질의 공공공간을 조성하고 규제완화 등에 의한 투자환경 조성 필요

정책방향

- ❶ 원도심에 대한 종합적인 도시재생전략계획을 세워 핵심사업 및 다양한 분야의 사업을 장소중심적으로 연계
- ❷ 도시재생사업 추진 시 원도심의 기존 산업 및 물리적 자산과 함께 역사·문화·환경 등 지역자산을 적극적으로 활용
- ❸ 원도심 활력 증진을 위해 다양한 주거유형 및 도시의 고차서비스 기능을 담는 복합용도로 개발
- ❹ 공공 주도하에 양질의 공공공간을 우선적으로 조성함으로써 집객력 제고 및 민간투자 유도

1. 원도심¹⁾ 재생의 필요성

● 도시재생 관련제도 및 정책 동향

- 2000년대 중반부터 정책적인 화두가 된 ‘도시재생’은 주로 기성시가지의 물리적 환경개선을 의미해왔으나, 최근 경제·사회적 재생도 포함한 종합적 재생으로 그 의미가 확대됨
 - 과거 대규모 전면철거형 정비방식은 수익성 있는 수도권 지역에 집중적으로 이루어지면서 다양한 문제들을 야기하였으며, 특히 도시 활력의 원천인 기존 도심부 재생은 제대로 추진되지 않았음²⁾
 - 물리적 환경정비 위주의 접근으로는 고용·복지·문화 등 복합적인 도시문제의 해결이 곤란하고, 인구감소 및 산업이탈 등 도시경제 기반의 상실에 대한 고려가 부족하다는 반성 제기
- 기존 도시재생 정책의 한계를 극복하는 한편, 공공의 역할과 지원을 강화하기 위한 목적으로 2013년 6월에 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」이 제정됨
 - 도시재생의 사업유형을 도시경제기반형과 근린재생형으로 제시하였으며, 이 중 도시경제기반형은 노후 산단, 항만, 역세권 및 이전적지 개발과 주변 배후지역과의 연계 재생으로 새로운 경제기능 도입과 고용창출을 이루는 것을 목적으로 함
 - 그러나 원도심은 과거 도시경제의 거점이었으며 기능이 활성화될 경우 도시전체에 미치는 파급효과가 높을 것으로 예상됨에도 불구하고 경제기반형 도시재생의 범위에 명시적으로 포함되지 않음

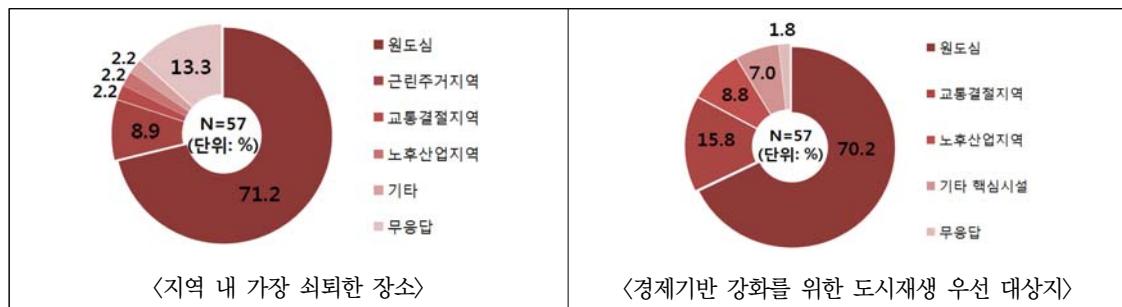
● 원도심의 가치 및 재생 필요성

- 원도심은 쇠퇴에도 불구하고 업무, 상업, 행정, 문화 등 각종 기능이 집중되어 있는 곳으로 도시 전체의 삶의 질 개선을 위해 정체성과 매력을 지닌 곳으로 재생 필요
 - 기성시가지는 오랫동안 도시가 형성되어 오면서 축적된 다양한 역사·문화자원을 지니며, 양호한 접근성, 다양한 인적·물적 자원 및 기반시설 등 보유
 - 또한 원도심 재생은 저출산·고령화 시대에 따른 전략이 될 수 있는데, 이는 신규 인프라 건설보다는 기존 인프라의 지속적인 유지·관리에 따른 이점, 도보권 내 고령인구에 대한 사회적 서비스 공급의 용이성 등에서 그 필요성을 찾을 수 있음
 - 선진국들은 산업화·도시화 과정에서 고용기능과 주거환경이 악화된 도심부를 경제·사회·문화적으로 재활성화하는 것으로부터 도시재생 출발

1) 원도심이란 신규 개발에 의한 새로운 시가지에 대응되는 개념으로, 특히 초기 도시발전에 있어 중심적인 역할을 한 지역을 의미.
2) 민법식. 2009. 특집 도시재생과 추진과제 – 우리나라 도시재생정책의 현황과 과제. 국토 332호. 9.

- 전국 지방자치단체 공무원을 대상으로 한 인식조사³⁾ 결과, 원도심 쇠퇴를 매우 심각하게 받아들이는 한편 지역의 경제기반 강화에 가장 기여할 것으로 여기는 대상지 역시 원도심으로 확인됨
 - 응답자의 약 70%가 경제기반형 도시재생의 최적지로 원도심을 선택

그림 1 도시경제 기반 강화를 위한 설문조사 결과



2. 국내 원도심 여건 및 쇠퇴현황

● 국내여건 및 그간 재생노력의 한계

- 우리나라 대부분의 도시들은 도심인구 유출로 인한 급격한 상권쇠퇴, 투자 감소, 기반시설 노후화 등 심각한 원도심 쇠퇴현상을 겪고 있음
 - 기존 도시와의 기능적 연계 없는 주택공급형 대규모 외곽개발, 공공기관의 신시가지 이전, 주력 산업기반의 침체 등이 도심부 쇠퇴를 이끈 주요 원인임
 - 또한 도시 주변지역에 개발위주의 확장만 이루어지고 전반적인 도시관리정책은 부재하여 도심기능의 구조조정, 기반시설의 노후화 개선은 이루어지지 않아 원도심의 매력이 상실되는 악순환 초래
- 원도심 활성화를 위해 다양한 정책적 시도가 이루어져 왔으나 기존의 물리적 · 단편적 재생방식으로는 쇠퇴문제를 해결하여 건강하고 경쟁력 있는 도심을 만드는 데 한계가 있음
 - 과거 도심부 재개발사업은 대형 오피스 중심의 업무기능 개발로 획일화되면서 도심의 역사성 · 다양성 훼손 등의 비판이 제기됨
 - 지자체 주도의 도심 활성화사업은 커뮤니티 차원의 지역 활성화와 주민지원프로그램 등이 시도되고 있으나 열악한 재정여건, 단편적인 접근방식 등의 한계로 도시경제 기반을 강화하는 데에는 한계
 - 쇠퇴하는 도심부 재생 시 고용창출, 지역 내 소득증대와 밀접한 산업활동 유도 등 도시의 경제기반을 강화하는 측면은 그 중요성에도 불구하고 핵심적으로 다루어지지 못하고 있음

3) 전국 시 · 군과 특별시 · 광역시 · 도 등 전국 기초 · 광역자치단체의 도시재생 · 도시계획 담당 주요 공무원(담당 과장, 팀장 및 주무관 등) 364명에게 설문지를 배포, 이 중 57명이 설문응답에 참여하였으며, 도시경제 기반의 강화와 관련하여 일반적인 인식 및 수요 등을 조사함.

● 쇠퇴진단

- 6대 광역시의 원도심 지역을 도출하고, 행정동 및 원도심을 포함한 구(區)에 대한 쇠퇴진단 실시
 - 서울을 제외한 광역시의 행정동 기준으로 해당 지자체의 계획도서(도시기본계획 등)상의 원도심 범위, 상업지역의 공간적 분포, 도시환경정비사업 및 철도역 입지 등을 고려하여 원도심 지역을 도출⁴⁾
 - 6개 광역시 내 총 8개 구(총 24개소의 동)의 원도심이 선정되었고, 진단은 원도심(행정동) 및 그 지역을 포함한 구를 기준으로 진행
 - 쇠퇴진단 결과 진단대상인 모든 원도심 지역에서 쇠퇴가 상당히 진행 중으로, 동 기준 24개 지역 모두(100.0%), 구 기준 총 8개 지역 중 7개 지역(87.5%)이 ‘쇠퇴진행’에 해당됨

그림 2 원도심 쇠퇴 진단대상의 선정

부산광역시	대구광역시	인천광역시
(중구) 동광동, 대청동, 부평동, 광복동, 남포동	(중구) 동인동, 삼덕동, 성내1동, 성내2동	(중구) 신포동, 동인천동
광주광역시	대전광역시	울산광역시
(동구) 충장동, 계림1동, 서남동, 학동 (중구) 중앙동	(동구) 중앙동, 신인동, 삼성동 (중구) 은행선희동, 대흥동	(중구) 학성동, 중앙동, 우정동

3. 해외사례 및 시사점

● 미국 메인스트리트(main street) 프로그램

- 메인스트리트⁵⁾는 중소규모의 구도심지(old downtown)를 뜻하며, 메인스트리트 프로그램은 이러한 구도심지의 쇠퇴한 중심가로의 역사적 정체성과 실질적인 경제 활성화를 강조하는 재생정책

4) 도시재생사업단. 2010. 대도시 쇠퇴지역 재생전략 개발. 국토해양부.

5) 어원은 미국 초기 정착시대에 마을 개척의 거점이 되었던 중심가로(main street)의 장소성에서 비롯되었기 때문에, 그 지역의 역사적 대표성과 대중적인 장소적 기억과 향수를 함축하고 있으며, 거시경제와 대별되는 지역경제의 은유적 표현이기도 함.

- 기존 도심지역의 낙후와 공동화 해결을 위한 정부주도 전면철거형 재개발에 대한 반발로 80년대 이후 구시가지의 건축물과 도시구조를 보존하여 재생의 구심점으로 삼으려는 노력의 일환으로 시작됨
 - 연방정부·주정부·지역단위 다양한 단체들의 민관협력 관계와 지역민의 자발적 참여를 통하여 물리적 재생과 경제 재생, 그리고 궁극적으로 지역공동체 활성화에 따른 커뮤니티 재생을 추구함
- 2011년 현재 43개 주, 2천여 도시에서 도입·운영 중이며 미국 역사상 효율성이 가장 높은 지역보존형 경제개발 프로그램으로 평가됨
- 메인스트리트를 면 단위의 매력적인 쇼핑가로 지정·관리하여 지역 내 생산·지역 내 소비를 통해 지역의 전체적인 산업구조를 지속가능하게 하는 전략 추구
 - 1991~2006년 동안 신규 사업체 7만 7,799개소 개장, 신규 취업자 34만 9,148명 발생, 2천여 개 중심가로에 410억 달러 민간투자유치 달성 등의 성과를 이룸⁶⁾

● 영국 쉐필드 시 도심재생정책

- 철강도시 쉐필드는 1960년대 이후 산업구조 변화에 따라 철강산업이 침체되면서 도심 상주인구의 절대적 감소, 정주환경의 악화 및 도시핵심시설의 등 심각한 도심쇠퇴를 경험
- 초기에는 도심부의 물리적 환경개선 노력에 집중하였으나 그 성과가 미미한 것을 반성하며 점차 도심부 쇠퇴에 대해 도시정책적 차원에서 종합적으로 대응하기 시작
- 이후 미래형 산업의 집중·육성을 위한 신산업 전략(1984년), 도심업무기본계획(City Centre Business Plan, 1994년), 도심종합개발계획(City Centre Integrated Development Plan, 2001년) 수립에 이어 2008년에 쉐필드 도심정비기본계획(City Centre Master Plan)을 마련하기에 이른
- 쉐필드 도심정비기본계획은 도심재생의 비전과 중장기적 전략을 제시하고 있으며, 무엇보다 도심부가 도시경제 활성화 및 지역혁신의 견인차 역할을 담당하도록 목표설정·실행
- 4대 전략인 ① 첨단기술 주도형 도시경제기반의 구축, ② 교육·문화·소매·레저·주거 중심의 활력 있는 도심부 조성, ③ 다양한 교통수단에 의한 도심부로의 접근성 향상, ④ 양질의 공공공간 및 녹지공간 확보를 통한 공공영역의 확충을 중심으로 실천성 높은 핵심사업을 발굴하여 실행
 - 지역특성에 대한 명확한 분석을 바탕으로 다양한 사업과 프로그램, 전략들을 발굴하고 이를 상호 협력과 연계를 통해 시너지효과를 낼 수 있도록 지속가능한 도시재생 프로세스를 구축

6) 강동진. 2007. 미국 지방도시의 역사적 중심가로 재활성화 방법 분석 : 메인스트리트 프로그램(Main Street Program)을 중심으로. 국토계획 42, 4: 75-94.

그림 3 영국 쉐필드 시 도심정비기본계획의 주요 내용



자료: Sheffield City. 2008. Sheffield City Centre Master Plan. Sheffield City Council 공식 웹사이트 (<https://www.sheffield.gov.uk>) [2013. 9.]를 토대로 재구성

● 시사점

- 원도심 재생의 주요 목표는 도심부의 경제적 재활성화, 물리적 환경개선, 도시정체성의 회복, 도심부 상주인구의 확보 등임
 - 목표실현을 위해 마스터플랜을 바탕으로 지역잠재력을 반영한 실천력 높은 핵심사업을 도출하고 이를 중심으로 다양한 사업 간 연계 추진
- 역사문화적 유산과 도시기능을 보존·확충하는 동시에 원도심을 현실의 경제활동 무대로 적극 활용
 - 지역의 장소성과 지역사회 구성원들의 문화적 자긍심 등을 원동력으로 원도심의 실질적인 경제활성화를 이끌어내는 것이 지속가능한 정책의 핵심
 - 정부는 제도적 혜택 및 꾸준한 홍보·관리, 경관의 통합적 관리와 도시어메니티를 이끌어낼 수 있는 기능 도입 등 시민들의 공감대와 자발적 참여 유도

4. 원도심 도시재생 전략

● 핵심사업 중심의 사업 간 연계

■ 원도심에 대한 종합적인 도시재생 전략계획을 세우고 핵심사업 중심의 사업 간 연계를 통한 장소중심적 재생 추진

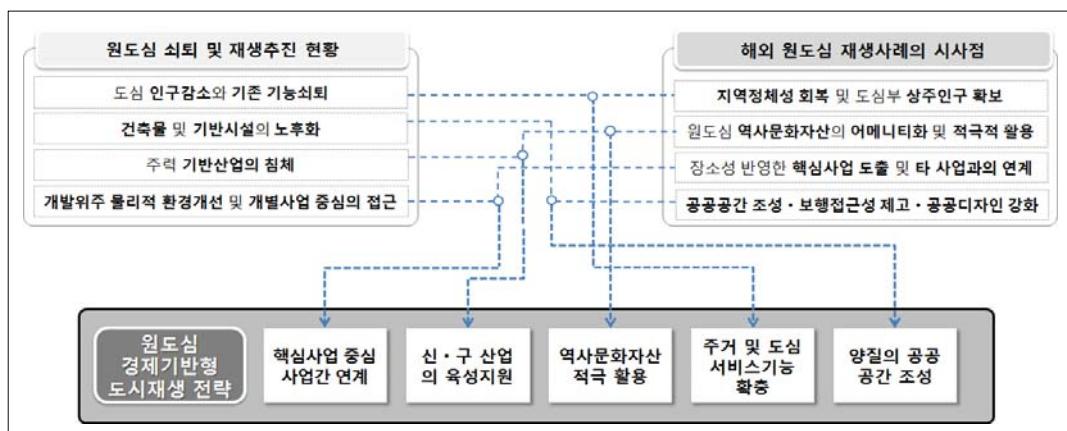
- 원도심은 도시 전체에 지대한 영향을 미치는 지역으로 다양한 공간과 요소를 복합적으로 담고 있으므로 종합적인 비전과 계획을 제시하고 이를 점진적으로 추진함으로써 경제적·사회적 변화에 유연하게 대처해야 함
- 지구별로 특성을 살린 핵심적인 사업을 구체적으로 도출하여 선추진하고 주변사업들을 시간적 우선순위를 두고 공간적으로 연계하여 추진
- 공공과 민간부문 다양한 주체들의 협력하에 도시재생전략계획을 수립·실천하고 공공주도의 신뢰성·실천성 있는 계획추진으로 민간부문의 투자 확보

● 신·구산업의 육성지원

■ 기존 도심소매업, 또는 문화산업, 첨단산업 등 지역특성에 맞는 새로운 산업의 육성·지원을 통한 경제적 기반 확충

- 원도심 내 고용창출, 소득증대와 밀접한 산업활동 등 경제기반을 강화함으로써 경제활성화 → 물리적 환경개선 → 원도심의 장소성·정체성 회복 → 도심부 유입 및 상주인구 증가가 가능함
- 도심형 소매상점가 육성, 또는 문화산업 등 적정산업의 유치를 지원하고 이를 역사문화공간, 보행자공간, 대중교통 등과 기능 및 공간적으로 연계하며, 도심 내 저이용되거나 비어 있는 유휴토지를 적극 활용

그림 4 원도심 도시재생 전략의 도출



● 역사문화자산 등의 적극 활용

- 원도심의 역사·문화환경 등 지역자산을 적극적으로 보존·활용하여 도시정체성을 회복하고 외부로부터의 인구와 수요 유입을 확대
 - 지역적 잠재력과 여건 파악을 위해 원도심에 대한 철저한 현황조사와 기초자료의 분석은 필수적이며, 이를 바탕으로 구체적이고 실천 가능한 계획수립
 - 역사문화자원을 보존·확충하면서 다양한 이벤트 등 소프트한 요소들을 연계·활용함으로써 원도심을 시민의 중심활동공간으로 자리매김

● 주거 및 도심서비스기능 확충

- 사회경제적 수요를 반영한 다양한 주거유형 및 고차서비스 등 다양한 기능을 담는 복합용도개발로 도심 방문객 및 정주인구 확보
 - 경제성 높고 이동성이 강한 1인가구 등을 위해 소형주택 등 다양한 주거유형과 수요층에 맞는 서비스 및 지원 기능의 도입
 - 업무빌딩 중심의 획일적·단편적 재개발사업은 지양하고, 기존 건물 및 자산을 활용하여 주거·업무·상업수요 및 교육·문화·소매·레저 등 다양한 도시기능을 복합적으로 담아 도심부의 혜력 제고

● 양질의 공공공간 조성

- 공공의 주도하에 풍부한 보행자공간 등 양질의 물리적 환경을 조성하여 미래의 잠재적·지속적인 경제활동의 기폭제 마련
 - 보행자 중심의 도심공간·공공공간 네트워크 조성, 높은 수준의 도시디자인 등 양질의 물리적 환경조성을 도심의 정체성 회복과 사람을 모이게 하는 시작점으로 활용
 - 주변 환경과 도심의 지역적 맥락을 고려해 다양한 활동들이 지속적으로 일어날 수 있도록 보행로 및 공공공간을 네트워크화하여 높은 집객력을 통한 원도심 상업기능 등의 활성화를 유도

※ 본 원고는 2014년 국토연구원 기본과제로 수행한 '경제기반 강화를 위한 도시재생 방안'을 토대로 작성하였음.

정소양 국토연구원 국토관리·도시연구본부 책임연구원(jungsy@krihs.re.kr, 031-380-0176)

유재윤 국토연구원 국토관리·도시연구본부 선임연구위원(jyyu@krihs.re.kr, 031-380-0268)

김태영 국토연구원 국토관리·도시연구본부 연구원(tykim@krihs.re.kr, 031-380-0157)

김용환 국토연구원 국토관리·도시연구본부 연구원(yhwkim@krihs.re.kr, 031-380-0671)