

도심재생의 정책 및 제도에 관한 연구

A Study on the Policy and Legal issues of Urban Regeneration

강준모* · 박정민**

Kang, Jun-mo · Park, Jung-min

Abstract

The CBDs of major cities in Korea have been deteriorating because of the hollowing-out phenomenon caused by decades-long urban sprawl. The weakening of CBD triggered various efforts to revitalize the area; and several cities have launched regeneration policies in recent years. The purpose of this study is to investigate key factors to revitalize CBD area with reference to various experiences of foreign and domestic countries. This study consists of follows. At first, it analyzes theoretic backgrounds of urban regeneration such as new urbanism; and implements case studies of England, USA, and Japan with respect to their relevant laws and policies. Second, it investigates domestic cases of so-called Newtown projects being implemented in Seoul and Dajeon. We focused on the analysis of strategies and characteristics of housing redevelopment as well as regional center revitalization projects happening in these cities. Lastly, we proposed future directions of urban regeneration in Korea based upon the comparative studies of various cases discussed in this study. The study concludes that diverse efforts in terms of project implementation, planning, and money raise are required for successful urban regeneration in Korea.

Keywords : CBD, regeneration, policy, legal issues

요 지

최근 우리나라 대도시에서는 무분별하게 진행된 도시 확산과 함께 도심 공동화 현상이 나타나고 있다. 이에 따라 도심활성화에 대한 요구가 발생하기 시작하였으며, 각 도시마다 도심지역의 활성화를 위한 정책 및 사업을 적극적으로 추진해오고 있다. 본 연구의 목적은 이런 선진국들의 도심재생 정책 및 사업 등의 사례들과 더불어 국내의 사례들을 비교분석하여 국내의 도심재생을 위한 시사점을 도출하고, 나아가야 할 방향을 제시하고자 한다. 이를 위해 본 연구에서는 먼저 그 동안 진행된 도심재생에 대한 선행연구를 이론적으로 고찰하고, 선진국들 가운데 영국, 미국, 일본의 세 나라의 사례를 통하여 해외 도심재생의 정책 및 제도적 방안들을 종합적으로 검토하였다. 이어서 국내의 사례로는 서울과 대전의 도심재생의 정책 및 사업의 일환으로 추진 중인 뉴타운개발계획과 균형축진지구사업을 중심으로 주요 전략과 내용 및 특성 등을 파악하였다. 해외 사례와 국내의 사례들을 비교분석하여 국내에서 이루어지고 있는 도심재생의 사업의 바람직한 방향을 제시하였다. 본 연구의 결과 우리나라에서 성공적인 도심재생사업이 이루어지기 위해서는 사업방법, 계획, 자금확보 등에 있어서 다양한 별도의 노력이 필요하다는 것으로 파악할 수 있었다.

핵심용어 : 도심, 재생, 정책, 제도

1. 서 론

1960년대 이후 유럽, 미국 등의 대도시에서 발생하기 시작한 도심지역 쇠퇴현상은 물리적 환경의 질 저하와 함께 인구 및 산업의 교외유출로 인구 및 고용감소, 경제침체 등의 경제·사회적인 쇠퇴현상이 병행되고 있다.¹⁾ 우리나라에서도 대도시 뿐 아니라 대부분의 중소 규모 이상의 도시에서 그간 무분별하게 진행된 도시 확산과 함께 도심 공동화 현

상이 나타나 도심만이 가지고 있는 특성의 소멸, 지역의 물리적 쇠퇴의 지속, 생활환경 악화에 따른 지지인구 기반의 감소, 경쟁력 약화에 따른 경제중심지로서의 위상의 약화 등의 제반 도시문제를 파생시키게 되었다.²⁾ 이에 따라 도심활성화에 대한 요구가 발생하기 시작하였으며, 각 도시마다 도심지역의 활성화를 위한 정책 및 사업을 적극적으로 추진해오고 있다.

국내에서는 기존 도심지역의 쇠퇴현상을 해결하기 위해 1970년대 초반 도심재개발사업의 법제화를 시작으로 서울을

1) David Noon, James Smith-Canham, Martin Eagland, Economic Regeneration and Funding, 2000

2) 서울특별시, 2000.

*교신저자 · 홍익대학교 도시공학과 교수 (E-mail : junmo@hongik.ac.kr)
**홍익대학교 일반대학원 도시계획과 석사 (E-mail : tkdgn0605@naver.com)

비롯한 전국 5대 광역도시를 중심으로 지속적인 도심재개발 사업을 전개해 왔다. 도심재개발 사업은 도시문제를 해결하기 위한 방안으로서 토지의 효율적 이용, 도시기능의 회복, 도심부의 쾌적한 환경조성 등을 목표로 하여 시행하고 있는 바, 초기단계에서 단순히 도시정비차원에서 시작되었으나 그 역할이 점차 증대되어 효율적인 도시기능의 재분배, 직주근접의 도시구조 지향, 주민요구의 적극적 수용 등 여러 측면에서 계획과 검토가 이루어지게 되었다. 이에 따라 1980년대 중반부터 서울을 중심으로 도심재생 정책 및 사업들이 본격화 되었으며, 1990년대 중반 이후 국내의 지방 대도시에서도 도심쇠퇴에 의한 공동화 현상이 나타나면서 도심재생사업들이 추진되고 있다. 그러나 그동안의 사업사례들은 극히 미비하고 재생의 방안들도 주로 물리적이고 단기간에 효과를 낼 수 있는 도심환경개선에 초점을 맞추어 왔으며, 부분적이고 단편적인 처방에 그치고 말았다. 뿐만 아니라 비물리적인 측면에서의 정책과 제도에 관한 방안들에 대해서도 상대적으로 등한시되었던 것이 사실이며, 체계적이고 종합적인 도심재생 전략 및 기법의 연구와 실천이 필요한 실정이다. 이러한 상황 속에서 지역 간의 격차 해소, 삶의 질 개선, 각종 도시문제의 해결을 위한 방안으로 뉴타운 개발계획과 균형발전촉진지구사업을 중심으로 하는 지역균형발전추진계획을 발표, 추진하고 있다. 이에 많은 전문가들과 시민들의 많은 관심을 불러일으키고 있다.

우리나라보다 앞서 선진국에서는 1960년대부터 도심재생을 위한 많은 노력을 기울여 왔다. 시각적이고 외형적인 도심재생과 더불어 도시와 지역의 특성을 고려한 정책과 제도를 도입함으로써 구도심에 지속적인 활력을 불어 넣고 있다. 따라서 본 연구에서는 이런 선진국들의 도심재생 정책 및 사업 등의 사례들과 더불어 국내의 사례들을 비교·분석하여 도심재생을 위한 시사점을 도출하고, 나아가야 할 방향을 제시하고자 한다.

2. 도시성장단계와 도심재생

2.1 도시성장단계

도시화로 인해 도시는 팽창하나 결국 한계를 갖게 된다. 도시화의 진행과정에 대해 클라센(Klassen)은 공간주기이론에 의해, 도시화 과정에서 도시중심과 외곽과 지역 간의 시·공간적 인구변화유형을 도시지역 전체의 인구변화에 따

표 1. 공간주기이론에 의한 도시화 단계

지표	단계	인구변화의 특징		
		중심	외곽	도시전체
1.도시화	1.절대집중	++	-	+
	2.상대집중	++	+	+++
2.교외화	1.상대분산	+	++	+++
	2.절대분산	-	++	+
3.역도시화	1.절대분산	--	+	-
	2.상대분산	--	-	---
4.재도시화	1.상대분산	-	--	---
	2.절대집중	+	--	-

자료 : 정환용(1999), 도시계획학원론, p. 129.

라 각각의 단계별로 구분하여 도시화를 설명하고 있다(표 1 참조) 즉, 도시는 도시화, 교외화, 역도시화, 재도시화의 단계를 거치며, 도심의 쇠퇴 또는 정체는 교외화 단계의 상대적 분산화와 탈도시화 단계의 과정 속에서 나타난다.

먼저 도시화 단계에서는 제조업이 입지하는 지역에 인구가 집중하고, 농촌지역에서는 상대적으로 인구가 감소한다. 주거환경의 정비가 중요시되는 이 단계를 집중적 도시화 단계라고도 한다.

교외화 단계는 좁은 지역에 집중되어 오던 인구나 산업이 산업화의 진전에 따라 도시의 외곽부분까지 확장되는 도시의 외연적 확대과정을 말한다.

교외분산화 경향은 주거활동을 중심으로 먼저 일어나고 나중에 산업 활동에도 파급된다. 이 때 기존의 중심지와 새로 도시화가 된 지역은 사회적, 경제적 일체성을 갖게 되어 대도시권을 형성한다. 이 단계에서는 중심지역에서 제조업은 빠져나가도 3차 산업은 더욱 중심에 집중하게 된다. 하지만 주거의 경우에는 교통의 발달과 도시환경의 악화에 따라 도시중심지에서 주거활동은 대폭 줄어들게 된다.³⁾ 따라서 이 단계에서는 직주분리에 의한 대량통근교통 문제가 중요한 도시문제로 야기된다.

역도시화 단계는 인구의 분산화에 이어 고용의 분산화가 시작되고, 인구 분산은 보다 광역적으로 이루어져 도심(CBD)지역 뿐 아니라, 대도시권 전체의 인구가 감소하기 시작하는 단계에 이른다. 이 단계에서는 자가용이용의 증가 추세에 따라 쾌적한 환경을 찾아서 도시 밖으로 이주하게 되며 기존 도심부의 쇠퇴 및 유희화 현상이 가속화된다.

재도시화 단계는 대도시의 도심부에서의 재개발사업의 도입, 교통여건의 개선, 주거수준의 회복, 보행자 물의 조성, 도시하부구조의 개선 등의 조치를 통해 기능 활성화 방안을 모색하게 된다. 역도시화 추세와 함께 재도시화도 장래 도시화의 주요한 과정이 될 것으로 전망된다.

2.2 도심공동화 현상

도심공동화에 대한 학술적 개념은 아직 정립되지 않은 상태로 본 연구는 도심 쇠퇴라는 개념으로 정의한다. 도심 쇠퇴란 도시 내에서 인구, 도시경제, 물리적 환경 등의 측면에서 물적, 양적 저하 현상이 일부 또는 전부 나타나는 것을 의미한다. 공동화 현상이 도시 전체에 나타난다면 도시공동화가 될 것이지만, 도시 내 도심에 국한되어 공동화 현상이 나타날 때를 도심공동화라 한다. 일반적으로 도심공동화는 대도시 중심부에서 상업·업무·행정 등의 중추관리 기능이 집적하여 지가와 지대가 최고조로 상승함에 따라 지대 지불 능력이 없는 기능들이 시 외곽으로 이전함으로써 나타난다. 이와 같이 도시 중심부에서는 야간에는 감소하는 현상을 도심공동화 현상에 수반한다고 할 수 있다.

또한 도심공동화 현상은 지가의 상승 없이 교통의 발달에 의한 직주분리나 도심의 주거환경의 악화로 인하여 나타나기도 한다. 또한 기존 중심지역의 주요기능이 상실되거나 이전 등으로 인하여 기능이 약화 될 때도 발생하게 된다. 우

3) 김현식·최수, 토지이용체계의 국제비교연구, 국토연구원(1995).

리나라의 경우 도심공동화 현상으로 물리적 환경 측면에서 중심 시가지에서 저밀집시가지, 불량주택의 과밀, 편의시설 부족, 기능의 혼재 등이고, 사회 경제적 측면에서 거주 연령 계층의 편중, 쇠퇴산업의 집중으로 나타나고 있으며, 최근 공공기관의 지방 이전 계획으로 인해 그에 따른 도심공동화 현상도 야기된다.

결국 도심공동화 문제는 상주인구 감소와 인구의 계층적 편중 문제, 주택의 노후화와 주거지역의 슬럼화 문제, 도시 기반시설과 도시 서비스 시설의 불충분한 공급과 노후화 문제, 사회적 불이익의 집중과 집단적 빈곤화 문제를 내포한다.

2.3 도심재생

이러한 도심공동화 문제를 해결하고자 하는 노력은 영국이나 미국 등 선진 외국의 경우 1950년대 이후 지속적으로 전개되어 왔다. 50년대의 도시 재구축(Urban Reconstruction), 60년대의 도시 재활성화(Urban Revitalization)를 거쳐, 70년대의 전면재개발(Urban Renewal), 80년대의 도시재개발(Urban Redevelopment) 등을 대표적으로 들 수 있다. 그러나 이들의 접근방식은 물리적 환경의 개선에 주안점을 두어, 환경개선효과는 있었으나, 도심부의 문제는 상존하는 결과를 초래하게 되었다.

이에 따라 1980년대 후반에 등장한 도심재생(Urban Regeneration)은 대도시 지역의 무분별한 확산을 억제하고 도심부 쇠퇴현상을 방지함으로써 도심지역에서의 인구 및 산업의 회귀를 촉진하고 재활성화를 모색하기 위해 등장한 것이다. 이는 기존의 도시재개발 개념에서 도심활성화를 위한 정책과 집행이 보다 종합적이고 통합된 전략으로 전환되어야 한다고 강조하고 있다.

이러한 관점에서 도심재생은 도시에서 어느 한 지역의 경

제적, 물리적, 사회적, 환경적 조건의 변화 속에서 지속적인 성장을 할 수 있고, 도시에서 발생하는 각종 문제들에 대한 해결책을 포괄적이고 종합적으로 모색하는 활동이라고 정의되고 있다.⁴⁾ 이는 쇠퇴지역의 문제를 종합적인 시각에서 해결하려는 접근으로써, 해당지역의 경제적·사회적·환경적 상태를 지속적으로 개선함으로써 기성시가지의 재활성화를 도모하고자 하는 것이다.⁵⁾

특히 1990년대 이후에 추진되는 도시재생의 특징은 정책과 집행이 보다 종합적인 형태로 전환되고 통합된 처방이 강조되며, 성장관리 차원에서 전략적 관점이 재도입되고 지역차원의 활동 성장을 도모한다는 점, 그리고 지역사회의 역할의 강조와 함께 문화유산과 자원의 보전, 환경 지속성 등 지속가능한 개발의 개념이 도시재생 정책 및 계획 속에 반영되고 있다는 점을 들 수 있다.⁶⁾

3. 해외의 도심재생의 정책 및 제도

3.1 영국의 도심재생

1960년대부터 진행된 대도시에서의 심각한 도시인구의 감소와 그에 따른 도심부의 쇠퇴화 현상을 경험하게 된 영국 정부는 1980년대부터 내부시가지 도시재생(inner-city regeneration) 정책을 적극적으로 추진하여 왔다.

1960년대 이후 영국의 주요 대도시들은 심각한 도시인구의 감소에 따른 도시의 쇠퇴화 현상으로 인하여 실업문제, 범죄의 증가, 사회적 소외현상과 같은 도시문제를 경험하였고 1970년대 초에는 도심쇠퇴문제가 표면화되기 시작하였다. 이에 대한 해결방안으로 1978년에는 ‘도심활성화 법률(Inner Urban Area Act)’을 제정하여 신도시개발에만 지원되던 정부지원금을 도심재생사업에도 지원하게 함으로써 인

표 2. 도심재생 정책의 변천과정

구분	1950s Reconstruction	1960s Revitalization	1970s Renewal	1980s Redevelopment	1990s Regeneration
주요전략과 경향	Master Plan의 한도시노후지역의 재건축, 교외지역의 성장	교외지역과 주변부의 성장, rehabilitation의 초기시도	renewal과 근린 단위계획에 관심, 주변부개발 계속됨	대규모개발 및 재개발 계획, 대규모 프로젝트 위주	정책과 집행이 보다 종합적인 형태로 전환
주요 actors와 이해관계자	중앙과 지방정부, 민간 개발업자, 도급업자	공공과 민간부문의 균형과 조화	민간부분의 역할강화, 지방정부화	민간부문과 특별정부 기관이 중심, 파트너쉽으로 성장	파트너쉽이 지배적
공간적 차원	지방 및 해당부지 차원의 강조	지역차원의 활동 등장	초기에는 지역 및 지방 차원, 후에 지방차원이 강조됨	80년대초 해당부지차원 강조. 지방차원을 강조	전략적 관점의 제도입, 지역차원의 활동성장
경제적 측면	공공부문 투자	민간투자의 영향력 증대	민간투자의 성장	선별적 공공자금을 받은 민간부문이 주도적	공공과 민간, 자발적 기금간의 균형
사회적 측면	주택 및 생활수준향상	사회복지 증진	커뮤니티 위주의 시책에 많은 권한부여	선별적 국가지원하의 커뮤니티 자활(self-help)	커뮤니티 역할강조
물리적강조점	내부지역의 재건과 주변지역 개발	기존 지역의 재건과 병행	노후 된 지역의 재개발 확대	대규모 개발프로젝트	신중한 개발계획, 문화유산과 자원 유지보전
환경적 접근	경관 및 일부 조경사업	선별적인 개선	혁신적인 사업을 통한 환경개선	환경적 접근에 대한 관심증대	환경적 지속성이라는 보다 넓은 개념의 도입

자료 : Peter Roberts and Sykes, S. Urban Regeneration : A Handbook, SAGE Publications, 2000, p14

4) Peter Roberts, The Evolution, Definition, and Purpose of Urban Regeneration, 2000.

5) 오덕성, “도심활성화를 위한 저소득층 도심주거의 계획특성 분석”. 대한국토도시계획학회 추계학술대회 논문집, (2001.10).

6) Robert & Sykes, 2000.

표 3. 영국의 도시재생기구

도시재생기구	운용기간	특징	비고
Housing Action Trusts	1992 -	대규모사회주택단지의 재개발지원	
City Challenge	1992-1998	최초의 도시재생 경쟁 프로그램 동액의 자금지원을 받는 31개의 5년차 프로그램 선정	종료
English Partnership	1993 -	City Grant, Derelict Land Grant, English Estate의 통합기구 도시재생을 전담하는 전국적 공시조직	
Single Regeneration Budge (SRB) Challenge Fund	1994 -	경제·사회·물리적 도시재생을 위한 7년간의 자금지원 지역 민관 파트너십 결성을 통한 경쟁방식 사회적 소외지역에 집중 지원	2003년 현재 9차 SRB
Estate Renewal Challenge Fund	1996 -	노후단지 재개발을 위한 지방정부의 경쟁방식 공공/민간부문의 참여를 유도하기 위해 주택건설회사로의 자금이전 및 지원을 허용	

자료 : 김영환, 백기영, 오덕성, 영국 도심부 재생계획의 특징, p.174

구를 기존 도시지역으로 끌어들이는 계기를 마련하였다.

그 후 1987년에는 당시 총리였던 마가렛 대처(Margaret Thatcher)가 도심쇠퇴에 대한 조치를 직접 언급하면서 도심 활성화가 정부정책의 주요안건으로 채택되기에 이르렀다.

이러한 영국 도시재생정책의 특징은 첫째, 규제를 통한 교외지역에서의 신규개발 억제보다는 장려·유도를 통한 기성 시가지내에서의 도시재생을 촉진하고자 한다는 점. 둘째, 도시재생에 있어 통합적 접근방식을 채택하고 있다는 점. 셋째, 지방정부 주도의 도시재생 정책이 추진된다는 점. 그리고 도시재생에 있어 다양한 주체의 참여를 정책적으로 유도하고 있다는 점 등을 들 수 있다. 영국의 중앙 정부는 1980년대 이후 도시재생을 적극적으로 유도·촉진하기 위하여 성격에 따라 다양한 도시재생기구(Urban Regeneration Companies, URGs)를 창설하여 운영하여 오고 있다(표 3 참조).

1990년대 들어서는 환경문제가 세계적인 이슈로 등장하게 됨에 따라 영국 정부는 계획지침을 개정하거나 주택택서의 발간 등을 통해 그 동안의 도시 확산 정책으로부터 탈피하여 기성시가지에 대한 압축적이고 짜임새 있는 개발을 통해 도시재생을 적극적으로 추진하고 있다. 또한 근래 들어 지속 가능한 개발개념에 관한 논의와 추진방안에 관한 연구가 보다 구체적으로 진전되고 이것이 정부정책에 적극적으로 반영되기 시작하면서, 영국의 도시정책은 기존의 중앙집권형의 정치 시스템에서 탈피하여 지방정부 주도하에 도시재생을 추진하는 지속가능한 도시재생이 기본줄기를 형성해 가고 있다.

3.2 미국의 도심재생

미국 정부는 이미 1960년대부터 계속 증가하는 인종문제와 도시 범죄를 없애기 위해 도시재생프로그램을 운영하였지만, 1980년대에 들어서면서 경제난과 산업의 재구성을 통해 오히려 이런 도시문제가 증폭되었고, 마침내 1992년에 LA의 흑인폭동 사건이 발생하게 되었다. 그 후 도시의 재생에 대한 관심이 더욱 고조되었다. 이에 워싱턴에 본부를 둔 도시연구소는 이런 문제를 해결하기 위해 도시에 대한 투자를 증대시키고, 도시에 새로운 일자리를 창출하는 등 도시재생을 위한 정책을 재조명하게 되었다.

도심재생 정책으로 1990년대 후반부터 도시의 성장을 계

획적으로 관리하기 위한 새로운 정책 패러다임으로 ‘스마트 성장(Smart Growth)’ 개념이 도입되었다. 스마트 성장은 스마트한 방법, 즉 환경을 파괴하지 않고 경제성장을 지속하면서 상호협력력을 통한 의사결정방식에 의해 성장을 수용하는 개발개념이라고 할 수 있다.

현재 가장 이론적으로 진보된 성장관리기법으로 평가받고 있는 스마트 성장은 종합적이고 통합된 토지이용계획, 계획과정의 투명성과 예측가능성, 고밀 및 복합용도 개발, 대중교통수단과 도시개발과의 연계성 강화, 쇠퇴한 중심도시와 전통적 교외지역의 재개발, 중요한 오픈스페이스와 환경적으로 민감한 지역보호 등을 추구하고 있다. 한편 스마트 성장은 경제성장을 위해 환경보전을 부분적으로 희생하거나, 환경보전을 위해 인구나 경제성장의 속도를 늦추고자 했던 과거의 계획 패러다임의 한계를 극복할 수 있는 새로운 접근법으로 평가받고 있다.

미국의 도심재생은 기존 도심부의 재생과 근린지역의 재개발 및 주택개발로 대별된다. 비록 시정부에서는 기존 도심부의 재생을 최우선 과제로 설정하고 있지만 근린지역의 재개발 및 주거지 재생 역시 도심재생 정책상 중요한 위치를 점하고 있다고 할 수 있다.

우선 기존 도심지역의 재생에서 가장 두드러지는 특징은 대도시 항구가 자리 잡고 있던 구도심지역의 재개발이다. 1970년대와 80년대에 시행된 볼티모어의 Inner Harbor, 보스턴의 Quincy Market 등 수변공간의 재개발을 통해 도시의 활력을 회복하고 지역경제를 활성화함으로써 토지이용을 고도화하고 무분별한 교외개발의 확산을 방지하는 등 해당 도시의 문제를 해결하는데 이바지하고 있다. 특히 1990년대 들어서는 도심재생과 더불어 도시 확산의 억제를 동시에 도모하려는 성장관리정책이 추진되면서 중심시가지의 문제를 단순히 빈곤대책으로만 취급하는 것이 아니라 공공교통시스템의 정비 등 도시구조 자체를 재생하고자 하는 관점에서 ‘지속가능한 도시’ 정책이 추진되고 있다. 즉, 이전까지는 중심부 쇠퇴는 내부도시 문제로서, 교외부의 확대는 무분별한 도시 확산의 문제로서 다루어져 왔으나, 이것이 ‘smart growth’란 개념 하에 중심부와 교외부를 포괄하는 하나의 문제로 인식되고 있다고 할 수 있다.

3.3 일본의 도심재생

우리나라와 유사한 일본의 경우 고밀도에 의한 도시기능 배분과 도심지역의 낙후문제를 해결하기 위해 ‘도시재개발법’에 의한 시가지 재개발사업이 전개되었으며, 이를 통해 도시 중심부의 이미지 제고와 도시환경의 매력 향상에 크게 기여해 왔다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 지방도시와 대도시를 중심으로 교외개발이 진전되면서, 상대적으로 중심 시가지는 그 매력을 잃게 되어 현재까지 쇠퇴경향을 보이고 있다.⁷⁾ 일본의 도심재생의 프로그램을 살펴보면 다음과 같다.

후쿠오카 ‘캐널시티’는 공업지대를 스미요시 1지구 제1종 시가지재개발사업을 통하여 이루어진 곳으로, 이곳은 1960년대에 하카다 역시 이전하고 인근 텐진 지역에 상업시설 개발이 집중되면서 술집과 목욕탕만 남은 환락가였다. 또한 이곳은 원래 가보네 방직 공장의 터로서 공장의 폐업 후 몇 년간 도심의 흉물로 자리 잡고 있었고, 이에 1977년 후쿠오카 사유지 주식회사로 인해 재개발을 착수 하게 되면서 복합단지로 개발되었다. 면적은 부지면적 약 34,000m, 연면적 230,000m로 호텔 및 상업시설 문화시설 등이 위치하고 있으며 하카타 지구와 텐진 지구를 연결한 일체화된 구성을 하며 부지에 숙식과 오락, 문화 쇼펍까지 해결할 수 있는 ‘도시속의 도시’라는 의미를 가지고 있다.

또한, 2차 세계대전의 원료반입 및 항공기능으로 출발한 기타큐슈에서는 1980년대까지 팽창위주의 도시개발에 치중하여 결과적으로 도시의 불균형적 발전을 이루게 되었다. 그리하여, 1997년 3월 건축디자인 공모전으로 시작되어 1996년 준비위원회의 구성으로 6년간에 걸쳐 ‘리버워크’가 완공되었다. 면적은 부지면적 약 24,600m, 연면적 178,000m로 상업·업무·문화시설들이 위치하고 있고, 기타큐슈와 같은 거대도시를 건설하는 것은 매우 중요하며, 이 같은 재개발 프로젝트는 도쿄나 와키뿐만 아니라 가능한 한 지역도시도 21세기가 요구되는 설계로 시행되었다.

이러한 일본의 도심재생 프로그램은 정부 관료와 주요 경제학자들이 참여해서 작성된 만큼 상당수의 경제학자들이 지지하고 있으며, 민간도시개발을 장려함으로써 개발업자들도 기대를 갖고 있으나, 일본 도시계획계의 일부는 민간개발을 장려하기 위해 개발규제가 완화됨으로써 도시환경을 파괴할 수 있다는 논리를 들어 반대 입장을 표명하고 있다.

4. 우리나라 도심재생의 정책과 제도

우리나라에서도 1970년대 도심재개발사업의 법제화를 시작으로 도심재생에 대한 다양한 정책이 시도되었다. 최근에는 대도시뿐만 아니라 중소규모 이상의 도시에서도 그 동안 무분별하게 진행된 도시의 외연적 확산에 따라 도심공동화 현상이 나타나, 도심활력의 저하와 도심기능의 약화로 인한 도시공간구조의 왜곡, 도심주거의 부족 등의 도시문제들로 인해 많은 도시에서 다양한 도심재생 시책이 시도되고 있다. 2005년 10월에 완공된 ‘청계천 복원공사’ 또한 서울시 도심재생의 한 예라 할 수 있다. 서울시는 도심재생의 방법으로 도심 공동화 현상을 방지하고 강남·강북간의 균형 발전을

위한 강북의 ‘뉴타운 정책’과 ‘균형발전 촉진지구’로 도심재생을 실천 하고 있다. 또한 대전광역시시는 2003년 3월에 ‘대전광역시시원도심활성화및지원등에관한조례’를 제정하여 도심재생사업을 시행하고 있다.

4.1 서울 뉴타운 지구

1970년대 이후 강남에 신시가지를 조성하면서 이 지역에 집중적인 투자와 개발이 이루어졌다. 양호한 도시의 인프라를 바탕으로 중산층 이상의 인구가 상대적으로 많이 유입되면서 재정자립도가 높아지고, 이것은 주민의 삶의 질 제고를 위한 투자와 경쟁력을 지속적으로 증대시키는 등 선순환의 지역발전을 가져왔다. 그러나 기존의 시가지였던 강북지역은 개발과 정비가 미흡하고 입지가 억제되었으며, 이로 인해 도시 인프라가 점점 열악해졌다. 이것은 지역의 재정력 약화와 투자미흡 등으로 연결되어 발전기반을 상실하고 입지경쟁력을 약화시키는 결과를 가져와 강남개발이 시작된 이래로 20여년 만에 강남·강북 간 커다란 지역 불균형을 초래하게 되었다. 구체적으로 주거환경, 교육여건, 생활편의시설 등 시민 생활의 여러 분야에서 격차가 심화되었고, 강남지역으로의 도시기능 집중에 따라 교통, 주택, 환경 등 도시문제가 악화되었으며, 지역 간 상대적 소외감 증대에 따른 시민화합이 저해되는 등 더 이상 간과하기 힘든 문제가 표출되었다. 이러한 필요성으로 인해 서울시는 강남·강북간의 균형 발전을 위해 뉴타운 지구를 발표하였다.

서울시가 2003년 10월 23일 제시한 ‘뉴타운 개발방식’은 기존의 주택개발 방식에서 완전히 탈피한 새로운 개발모형이다. 먼저 시범대상지 3곳을 중심으로 강북지역의 입지 특성에 맞는 주거공간을 조성하고, 이를 확대해 강북 모든 지역을 계획적, 종합적, 단계적으로 균형 있게 개발하는데 초점이 맞춰져 있다. 시험개발사업 지역으로 지정된 왕십리, 길음, 은평 뉴타운은 각각 도심형, 주거 중심형, 신시가지형으로 개발된 예정이다. 그 후 자치구 신청지역(17개소)에 대한 현장조사 및 지역균형발전위원회 심의를 거쳐 2003년 11월 18일 지정요건에 적합한 12개소를 「뉴타운지구」로 지정하였다. 그리고 올해 2005년 8월에 11곳의 후보지를 추가로 지정하여 현재까지 총 26곳이 지정되었다.

앞의 표에서 살펴 본 것과 같이 현재 서울시에서 26곳의 뉴타운을 지정하였다. 그 중 1차 뉴타운은 현재 개발 중에 있으며 2차 뉴타운은 부분 개발 중이다. 이처럼 서울시가 큰 기대효과를 가지고 시작한 뉴타운의 사업을 통한 긍정적인 영향은 몇 가지로 나뉘 볼 수 있다.

첫째, 현재 쇠퇴해 있는 도심과 강북을 개발함으로써 서울시의 균형적인 발전을 이룰 것이다.

1970년대 이후 강남의 개발로 서울시의 중심은 강북에서 강남으로 이동하였다.

그로 인해 서울의 도심은 도심공동화 현상이 발생하였으며, 강북은 강남에 비해 발전을 하지 못하여 서울시의 균형 발전을 이루지 못하게 되었다. 하지만 도심재생 방법의 하나로 뉴타운 사업을 통해 도심의 공동화 현상을 완화하고, 서울시의 균형발전을 촉진시킬 것이다. 둘째, 강남·강북간의 균형 발전으로 지역 간·소득계층 간 갈등을 완화할 수 있을 것이다. 4대문 안과 강남에 집중된 도시 공간구조를 다핵화하

7) 윤상복, 277.

표 4. 서울시 뉴타운 지정 현황

구 분	지구명	유 형	면적(천 m ²)	수용 세대수(세대)
1차 뉴타운	은평(은평구)	신시가지	3495	14000
	길음(성북구)	주거중심	950	14100
	왕십리(성동구)	도심	324	5010
2차 뉴타운	교남(종로구)	도심	200	2322
	한남(용산구)	주거중심	1096	-
	전농답십리(동대문구)	"	904	13900
	중화(중랑구)	"	511	10000
	미아(강북구)	"	479	11444
	가좌(서대문구)	"	1180	18860
	아현(마포구)	"	1088	18500
	신월신정(양천구)	"	700	13900
	방화(강서구)	"	490	7530
	영등포(영등포구)	도심	226	2200
	노량진(동작구)	주거중심	762	12500
	천호(강동구)	"	412	6400
	뉴타운 3차 후보지	창신동,송인1동(종로구)	주거 +도심	839
상계3,4동(노원구)		주거중심	613	-
수색동36-67(은평구)		"	755	-
북아현1동(서대문구)		"	815	-
시흥동(금천구)		"	484	-
신길동(영등포구)		"	1469	-
흑석동(동작구)		"	840	-
신림동(관악구)		"	643	-
거여동(송파구)		"	905	-
이문동,휘경동(동대문구)		"	1026	-
장위동(성북구)		"	1830	-

자료 : 각 사업지구별 개발계획 및 서울시청 내부자료 참고

여 조화로운 도시를 건설할 수 있을 것이다. 또한 각 구별 자족형 복합도시 건설로 강북 지역 지자체의 재정 자립도를 제고시킴으로써 지방 분권화 시대를 촉진 시키며 특히 강북 지역의 집중 개발과 주택공급 확대, 특목고 유치 등은 특정지역의 주택 가격 안정뿐만 아니라, 지역 간 · 소득계층 간 갈등 등으로 인한 사회 불안 심리의 안정에도 크게 기여할 것이다. 셋째, 난개발 방지와 조기 개발 완료로 체계적 · 종합적 개발이 이루어 질 것이며, 건설 경기 부양과 고용 증대 효과도 기대할 수 있을 것이다. 서울시는 ‘先계획, 後개발’ 원칙으로 일괄 지정함으로써 개별적인 재개발 및 재건축으로 인한 난개발을 예방할 수 있을 것이다. 또한 강북권 개발 계획은 경기침체와 고용불안, 정부의 강력한 부동산 대책으로 인한 건설경기 불황을 보완할 수 있을 것이다. 넷째, 강북의 지역 특성을 살린 다양한 주거단지의 조성 및 도심이나 다른 지역으로의 이동이 매우 편리해 질 것이다. 도심에는 주거와 상업 · 업무 기능이 복합 개발되어 직주가 근접한 도심형 뉴타운이 조성되며, 산 · 구릉지역에는 저층 · 저밀도의 주택과 빌라 등 다양하고 쾌적한 주택단지가 들어서고, 2012년까지 약 20여개 주거 중심형 뉴타운이 조성되어 강북주거환경이 완전히 바뀌게 된다. 우선 진 · 출입이 자유로운 지역도로와 여유 있는 녹지, 언제나 휴식과 산보를 할 수 있는 생활 공원, 독

서실, 보육시설, 노인보호시설 등 문화 · 복지시설이 함께 배치되는 신개념의 주거공간으로 탈바꿈한다. 또한 가장 문제가 심각한 동북부지역의 간선도로체계가 전면 보완되고, 지하철 급행열차 운행과 버스중앙차선제 시행 등 대중교통 운영체계의 획기적 개선과 새로운 교통시설의 공급 등을 통하여 동북부지역의 교통난이 구조적으로 개선될 것이다.⁸⁾

뉴타운 선정 등 서울시의 잇따른 강북 개발계획 발표로 해당지역은 물론 주변지역까지 최근 주택 및 땅값이 치솟고 있다. 이는 자칫 강북 개발을 통해 주민들의 주거환경을 개선하고 강 · 남북의 균형발전을 꾀한다는 당초 목적은 상실한 채 강북의 부동산 가격을 상승시켜 서민들의 생활기반을 더욱 열악하게 만들 가능성이 농후하다. 또 서울시의 개발계획들이 철저한 검증과정이나 주민의견을 반영하지 않고 졸속으로 추진돼 도심 교통난을 오히려 악화시킬 수 있다는 우려도 제기되고 있다.

또한 재원 조달 방안 및 중앙정부와의 사전 협의 미흡 등 구체성이 부족하고 대규모 투자 재원 조달을 위한 구체적인 방안 마련이 되지 않아 재원 조달이 쉽지 않은 상태이며, 개발 지역에 대한 시 재정의 집중 지원에 다른 개발 이외

8) 서울시, 2003.

지역 주민들에 형평성 논란과 반발로 당초의 계획 자금 조달조차도 상당히 어려움 실정이다.

이러한 문제점들을 해결하기 위해 해당지역 주민들의 합의 도출 및 관련 부처의 협조 유도 방안이 필요한 실정이며, 강북 개발로 인한 서울시 집중화 및 수도권 과밀 억제 대책이 마련되어야 할 것이다. 또한 이미 개발지역의 상당 부문 토지 가격이 상승한 것처럼 개발지역에 대한 투기 방지 대책도 마련되어야 할 것이다.

4.2 균형발전촉진지구

서울시는 뉴타운 사업과 함께 낙후된 강북지역의 거점에 지역균형촉진을 위한 기틀을 마련하고 도시구조의 다핵화를 실질적으로 추진하기 위해 균형발전촉진지구 사업을 추진하고 있다.

균형개발촉진지구사업은 자치구별로 중심거점지역을 지정, 육성하여 지역주민의 각종 도시생활이 이곳에서 이루어질 수 있도록 복합도시를 개발하는 사업이다. 지역주민의 생활편의를 제고하는 동시에 도심 및 강남 중심의 서울 도시구조를 다핵화로 전환함으로써 지역균형 발전 및 교통·환경 등 각종 도시문제를 함께 해결하고자 하는 사업이다.

균형발전촉진지구의 지정현황은 2003년도에 자치구 신청을 받아 현장조사 및 지역균형발전위원회 심의를 거쳐 5개 지구가 지정되었으며, 2005년 8월 3차 뉴타운 후보지 발표와 함께 3개 지구를 추가지정 하였다. 향후 2012년까지 약 20개소 내외의 균형발전촉진지구가 지정될 예정에 있다.

균형발전촉진지구가 뉴타운 사업과 다른 점은 지역의 균형 발전 사업을 크게 뉴타운사업과 균형발전 촉진지구사업으로 구분하며 뉴타운사업이 주거환경 개선사업이라면, 균형발전 촉진지구사업은 서울 도시공간구조를 다핵화로 전환하기 위하여 상대적으로 개발이 이루어지지 않아 낙후된 지역중심지를 실질적인 중심지로 육성하는 사업이라는 점이 뉴타운 사업과는 다른 점이다.

하지만 뉴타운사업과 균형발전촉진지구사업은 낙후되고 쇠퇴한 도시의 지역을 개발함으로써 도시전체의 균형발전을 도모한다는 차원에서 같은 맥락이라 할 수 있다. 이는 도심재생이라는 큰 틀 안에서의 개발 사업이라고 볼 수 있다.

4.3 대전광역시 기존도심 활성화 사업

대전광역시는 1997년 말 대전정부종합청사가 둔산 신도시

에 건립되면서 구도심에 입지 해 있던 주요행정기관과 그와 연관된 각종 서비스 업종들이 연쇄적으로 신도심으로 이전함으로써 업무기능의 유출현상이 일어났다. 이러한 문제를 해결하고 기존도심 활성화를 위해 ‘기존도심 재활성화 방안’에 관한 연구(1999) 등의 구체적인 대응전략을 강구해 왔으며 특히 구도심의 재개발지역에 속해 있는 동구와 중구에서는 1990년 후반부터 인구감소현상이 두드러지면서 도심활성화 기반을 구축하기 위해 많은 노력을 해왔다. 또한 2003년 3월에는 대전광역시 기존도심권역의 기능증진 및 활성화를 위하여 필요한 사항에 대한 구정을 목적으로 ‘대전광역시원 도심활성화및지원등에관한조례’를 발표하였고 이렇게 도심활성화를 위해 노력한 결과 중구의 경우 상권이 회복되고 1997년 이후 상주인구가 10년 만에 다시 증가하는 등의 성과가 나타났다.

대전광역시 기존도심의 활성화사업이 추진된 동기와 배경이 되는 기존도심 쇠퇴현상과 그 원인을 분석해 보았다. 분석은 선행연구, 통계연보 및 자료조사 등을 통해 설정한 3가지 도심재생 계획측면별로 분석하였다.

첫째, 물리·환경적 측면에서 살펴보면 상업지역이 현실의 토지이용보다 과대하게 지정되어 있고 주거기능을 보호하기 위한 규제가 제대로 이루어지지 않고 있다. 또한 주거지역의 근린생활시설에 대한 허용용도 범위가 넓어 주거기능과 무관한 상업용도의 입지가 가능하게 하는 등 토지이용의 혼재리는 문제점이 있었다. 또한 도심기반시설이 취약하고 건축물이 노후·불량하여 도심공동화 현상을 가속화 시키는 요인으로 작용하였으며, 혼잡한 교통문제도 도심쇠퇴의 원인으로 작용하였다. 둘째, 경제적 측면에서는 소매업이 쇠퇴하여 기존도심의 사업체 및 종사자가 감소하였으며, 기존도심에 위치해 있는 상점의 70% 이상이 10평 미만의 영세한 규모라서 운영상에 있어서 형식적이고 활성화 되지 못하였다. 셋째, 사회적 측면에서는 광역시로 승격된 후 대전광역시 전체 인구는 2.9%의 인구증가가 나타났지만 기존도심은 상주인구가 감소하고 있는 것으로 나타났으며, 기존도심의 중심지 기능인 업무, 행정, 상업, 주거 등이 약화됨으로 그동안 도심지역이 유지해 오던 중추관리기능이 상실되어 도심 공동화 현상이 일어나게 되었다.

위에서 살펴본 도심쇠퇴현상에 대해 대전광역시는 기존도심지역을 포함한 전체적인 중심시가지의 관리방향을 다음과 같이 정립하고 추진하였다.

표 5. 서울시 균형발전촉진지구 지정 현황

지 구	위 치	권역별 분포	중심지위계	
1차균형발전촉진지구	청량리 균형발전촉진지구	동대문구 용두동 14일대	동북권(2)	부도심
	미아 균형발전촉진지구	성북구 하월곡동 88일대, 강북구 미아동 70일대		지역중심
	홍제 균형발전촉진지구	서대문구 홍제동 330일대	서북권(2)	지구중심
	합정 균형발전촉진지구	마포구 합정동 419일대		
	가리봉 균형발전촉진지구	구로구 사리봉동 125일대	서남권(1)	
2차균형발전촉진지구 후보	구의자양 균형발전촉진지구	광진구 구의동587, 자양동 680일대	동북권(2)	지구중심
	망우상봉 균형발전촉진지구	중랑구 망우상봉동 일대	동남권(1)	지역중심
	천호 균형발전촉진지구	강동구 천호동453-19일대		

자료 : 각 사업지구별 개발계획 및 서울시청 내부자료 참고

첫째, 물리·환경적 측면에서는 도심공동화 현상에 따른 대처 방안으로 기존 질서유지를 전제로 한 주거환경 개선, 고령화 사회 도래에 따른 주거지 개선, 기존의 역사성과 문화성을 이용하여 도심의 활력과 매력의 향상, 시민이 모이는 종합교류의 장 조성, 사람중심의 녹색교통체계 구축 등의 구체적인 추진방향을 정립하였다. 둘째, 경제적인 측면에서는 도심지역 경제활동 침체에 대처하기 위해 거시적/미시적, 소프트/하드웨어적 정책을 병행하여 추진방향을 세웠다. 셋째, 사회적인 측면에서는 시민참여에 의한 도시조성을 위한 조직의 구성과 참여를 유도하는 방법으로 시민의 자주적 조직 구성에 대한 지원, 전문가 참여 유도 등을 추진하려는 방향

으로 설정하였다.

이러한 중심시가지 관리 및 추진방향에 근거하여 대전광역시시는 기존도심 활성화사업을 추진하였다.

5. 국·내외 도심재생의 비교 연구 및 시사점

앞서 살펴본 해외 도심재생의 정책과 제도의 특성을 비교해보면 세 가지 측면으로 나누어 볼 수 있다(표 6 참조).

첫째, 조직·체계적인 측면에서 살펴보면 도심재생 파트너쉽과 도심재생회사로 구분해 볼 수 있다. 도심재생 파트너쉽은 비영리의 다양한 민·관협력 파트너쉽을 형성하거나, 공

표 6. 해외 도심재생 정책 및 제도의 종합

구 분		관련제도	정책 및 제도의 내용	종합 비교		
영 국	조직 및 체계	TMC (타운센터관리)	비영리 민관협력파트너쉽 공적 도심재생조직체 구성 지방주도 도심재생정비사업	도심재생파트너쉽을 통한 정책 운영		
		EP (잉글리쉬파트너쉽)				
		도심재생회사		BURA (영국도시개발협회)	도시 전체의 재생사업을 관리 운영하는 주체	
	계획 및 정책	낙후지역 기능 재생	EZ (Enterprize Zone)	기업유치로 낙후지역 재생	기업유치를 위한 특정 도심지역설정	
			고용촉진지구 (Employment Zone)	고용촉진으로 도심활성화 시도		
			CC (City Challenge)	고실업률 지역의 고용창출		
	금융 및 제정	도시 재개발 기금	SRB (단일도심재생기금)	EU와 연계한 재개발프로그램 소외계층에 직업교육기회 제공	영국의 중앙정부와 EU를 활용한 활성화대책	
			ESF (유럽구조기금)			
			ERDF (유럽지역개발기금)			
		빈곤지역 재생기금	뉴딜커뮤니티	도시환경개선과 인적자원활동		
	미 국	조직 및 체계	도심재생회사	CDC (커뮤니티개발회사)	중심시가지, 주거지 재생정비	도시전체의 재생사업을 관리 운영하는 주체
		계획 및 정책	상업업무 기능재생	CMR (집중소매관리)	도심인구 공동화 예방조치	상업업무기능 활성화를 통한 도심재생방안 모색
BID (업무개발지구)				중심시가지 상업활성화 조치		
낙후지역 기능재생			EZ (Enterprize Zones)	기업유치로 낙후지역 재생	기업유치를 위한 특정도심지역설정	
			EZs (Empowerment Zone)	고 실업률 지역의 고용창출		
도심주거 기능재생		LEM (입지효율저당권)	도심 저소득층 주택보유 촉진	도심에 상주인구를 증가시키기 위한 방안		
		OHHP (사무실주택생산제도)	업무시설과 주거연계프로그램			
금융 및 제정		도시재개발 기금	TIF (세금충당금지원)	고정자산세로 개발기금마련	도심재생기금의 마련을 위한 세금충당계획	
		빈곤지역 재생기금	CDBG (사회개발보조금)	저소득계층지역의 슬럼화 방지	빈곤계층의 사회적 재생을 위한 정책추진	
일 본		조직 및 체계	도심재생 파트너쉽	TMO (마을관리조직)	비영리의 민관협력 파트너쉽	도심재생파트너쉽을 통한 정책운영
	계획 및 정책	상업업무 기능재생	대규모소매점포법	중심시가지 상업활성화 조치	상업업무기능 활성화를 통한 도심재생방안 모색	
		낙후지역 기능재생	중심시가지활성화법	고용촉진으로 도심활성화 시도	중앙정부차원의 법적인 제도도 정착	
금융 및 제정	도시재개발 기금	PFI (개인재정수법)	민간건설후 공공시설 기부채납	도심재생기금의 마련을 위한 세금충당계획		

적인 도심재생조직체를 구성하여 법적인 운영하여 왔다. 도심재생 조직체는 도시전문가 및 행정기뿐만 아니라 적극적인 주민참여가 이루어져 민과 공의 의견이 서로 어우러져 계획되어 왔다. 도심재생회사는 도심재생을 위해 설립된 개발 및 운영회사들이 중심이 되어 재생아이디어를 제공하고, 상호 교환하는 장을 만들어 도심재생사업을 관리·운영하여 왔다.

둘째, 계획·정책 측면에서는 상업업무기능재생과 낙후지역기능재생, 도심주거기능재생으로 구분해볼 수 있다. 상업업무기능재생에서는 도심인구 공동화를 예방하는 조치를 통하여 중심시가지의 상업 활성화를 꾀하였고, 이로써 도심업무기능의 경쟁력 또한 유지하였다. 낙후지역 기능재생에서는 기업유치를 통하여 고용촉진을 활성화하였고, 이로써 고실업률을 해소하였다. 좀 더 심각한 도심문제를 경험한 미국에서는 저소득층의 도심지역정착과 다양한 계층간의 사회적 혼합을 위한 프로그램을 시행하고 있고, 업무기능을 특정도심지역에 유치하여 이를 도심활성화의 계기를 삼으려는 정책적인 시도가 이루어지고 있었다.

셋째, 금융·재정적인 측면에서는 영국은 주로 도시의 전반적인 재개발을 위해 유럽연합의 기금을 연계하여 활용하거나 기부채납을 통해 도시공공시설을 확보하고, 고정자산세로 개발기금을 마련하는 등 다양한 정책과 제도가 추진되어 왔다. 또한 빈곤지역의 재생을 위해서는 저소득층의 생활안정을 위한 사회개발보조금 제도와 함께 자원봉사자와 같은 인적자원을 확대함으로써 도심환경을 개선하려는 정책들이 영국과 미국을 중심으로 실행되었다. 이 두 나라에 비해 일본은 금융·재정 정책은 미비한 실정이었다.

6. 결 론

본 연구에서는 우리나라의 도심재생 정책의 방향을 정립하기 위해 미국과 영국, 일본 등 3개국의 도심재생 정책 및 제도적인 특성을 비교 분석해 보았다. 분석하여 도출된 선진국의 도심재생정책을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 민관·파트너십 형성 등을 통한 다양한 사업방식을 활용하였다. 공사와 민간의 공동사업방식, PF사업 등 다양한 사업방식을 채택하고, 입체환지 및 PF사업에 의한 임대사업 등 다양한 권리관계조정방식을 채택하였다. 예로서 영국의 도심재생기구(English Partnership: EP) 경우 도심재생에 대한 공적자금의 효용성을 극대화하기 위해 민간의 자본과 기술을 활용하는 민관협력방식의 도심재생을 적극추진 하였으며, 특히 성공적 민자 유치 및 협약을 체결할 수 있도록 전 사업과정에 걸친 리스크 관리체계를 구축하는 등 민간부문의 적극 참여를 유도하였다. 국내의 도심재생정책에서도 이러한 다양한 사업방식을 도입하여, 민간의 자본을 유치와 민간부문의 참여를 유도하여야 한다. 둘째, 계획·정책적인 측면에서의 다양한 접근 방식을 활용하여야 한다. 상업업무기능재생, 낙후지역기능재생, 도심주거기능재생 등으로 구분

해 볼 수 있었는데, 정책적으로 도심재생의 계획적인 측면에서 기 개발되어 있는 공간의 재생을 어떠한 공간으로 활용할 것인지 기능을 설정하여, 자생력있는 지역개발이 될 수 있도록 접근하여야 한다. 마지막으로, 금융·재정적인 측면에서 다양한 정책적인 지원이 필요하다. 영국의 경우 유럽연합의 기금을 연계하여 활용하거나 기부채납 등을 통해 도시공공시설을 확보하였고, 고정자산세로 개발기금을 마련하는 등 다양한 정책과 제도가 추진되었다. 또한, 저소득층의 생활안정을 위해 사회개발보조금 등의 제도와 함께 기존의 지역커뮤니티를 유지 재정착하기 위해 임대료 보조 및 커뮤니티 주택 알선 등에도 노력하는 등 주민들을 위한 노력을 펴고 있다.

현재 도심재생사업이 국내에서도 활발하게 진행되고 있다. 서울시의 뉴타운 개발계획과 균형개발촉진지구, 성공적인 사례라 평가받는 대전시 도심재생사업을 해외 도심재생사업의 사례와 비교분석 하였지만, 이제 사업초기단계이기 때문에 향후 여러 방면의 시행착오와 조정이 불가피 할 것으로 보인다. 서울시나 대전시의 경우 모두 사업이 진행되고 있지만 지속적인 검토가 필요하며, 사업의 완료시점에서 초기 계획과의 일치성 여부와 도심재생에서 성공적인 것인가 하는 문제는 추후의 문제일 것이다. 다만 본 연구에서 살펴본 것과 같이 도심재생사업을 위해 사업방식이나, 계획적인 측면, 재정적인 측면 등 다양한 방향에서의 접근 노력이 필요하다.

감사의 글

이 논문은 2005년도 홍익대학교 학술연구 조성비에 의하여 연구되었음.

참고문헌

- 김영환, 백기영, 오덕성(2003) 영국 도심부 재생계획의 특징. 한국도시설계학회 추계학술대회논문집, 한국도시설계학회
- 김현식, 최수(1995) 토지이용체계의 국제비교연구. 국토연구원 서울시정개발연구원(2004) 서울시 문화시설 확충방안 연구 - 뉴타운맞춤형발전촉진지구중심으로 -.
- 오덕성(2001) 도심활성화를 위한 저소득층 도심주거의 계획특성 분석. 추계학술대회논문집, 대한국토도시계획학회
- 윤상복(2002) 일본의 중심시가지 재생 전략. 국토계획, 대한국토도시계획학회, 제38권 3호.
- 전연규 외(2004) 도시개발법과 뉴타운사업해설, 한국도시개발연구원
- 포럼.
- 정환용(1999) 도시계획학원론. 박영사.
- David Noon, James Smith-C. (2000) Martin Ealand, Economic Regeneration and Funding.
- Peter Roberts and Sykes, S. (2000) Urban Regeneration : A Handbook, SAGE Publications.
- Peter Roberts (2000) The Evolution, Definition, and Purpose of Urban Regeneration.

(접수일: 2007.12.13/심사일: 2007.12.21/심사완료일: 2007.12.21)