

都市工學碩士 學位論文

慶州市 都心 衰退現象 診斷과
都心再生 方案에 관한 研究
－경주시를 중심으로－

慶州大學校 大學院

都市工學科

鄭 載 元

2009年 12月

慶州市 都心 衰頹現狀 診斷과
都心再生 方案에 관한 研究
－경주시를 중심으로－

指導教授 金 庚 大

이 論文을 碩士學位 論文으로 提出함

2009年 12月

慶州大學校 大學院

都市工學科

鄭 載 元

鄭 載 元의 碩士學位論文을 認准함

審査委員長 _____ 印

審 查 委 員 _____ 印

審 查 委 員 _____ 印

慶州大學校 大學院

2009年 12月

< 목 차 >

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구배경	1
제 2 절 연구목적	2
제 3 절 연구방법 및 범위	3
제 2 장 도심쇠퇴와 재생에 관한 이론적 고찰	5
제 1 절 도심쇠퇴에 관한 이론 고찰	5
1. 도시의 개념	5
1) 도시의 정의	5
2) 도시의 구조	6
2. 도시의 성장 및 쇠퇴 현상에 대한 접근	7
1) 도시성장 단계	7
2) 도심쇠퇴 현상	8
3) 도시의 잠재력	9
제 2 절 도시재생에 관한 이론 고찰	10
1. 도시재생의 개념	10
2. 도시재생의 범위	12
1) 물리 / 환경적 측면	12
2) 산업 / 경제적 측면	13
3) 사회 / 문화적 측면	13

3. 도시재생 관련 패러다임	14
1) 창조도시	14
2) 뉴어바니즘(New Urbanism)	15
3) 도시성장관리(Urban Growth Management)	16
4) 압축도시(Compact City)	18
5) 기타 패러다임 종합	19
 제 3 절 도시재생관련 제도 검토	20
1. 도시재생에 대한 제도검토	20
1) 도시재정비 촉진을 위한 특별법	20
2) 재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법	22
2. 경주시 도심재생 관련 추진사업 검토	23
1) 경주시 권역별 발전전략	23
2) 경주역사문화도시 조성사업	24
 제 3 장 사례연구	25
제 1 절 사례연구의 개요	25
제 2 절 영국의 도시재생사례연구	25
1. 도시재생 정책연구	25
1) 추진배경 및 경과	25
2) 지원조직과 제도	26
2. 도시재생 사례연구	28
1) 뉴이스트 맨체스터의 도시재생 사례	28
2) 셰필드 원(URC)의 도시재생 사례	30

제 3 절 일본의 도시재생사례연구	31
1. 도시재생 정책연구	31
1) 추진배경 및 경과	31
2) 지원조직과 제도	32
2. 도시재생 사례연구	34
1) 도쿄역 일대 도시재생 사례	34
2) 오사카역 일대 도시재생 사례	35
제 4 절 사례연구 종합분석	36
 제 4 장 경주 도심 특성 및 쇠퇴현상 분석	38
제 1 절 경주시 도시공간구조 특성 분석	38
1. 경주시 도시발전 과정	38
2. 경주시 공간구조	38
제 2 절 경주시 도심 쇠퇴현상 분석	39
1. 도심 범위 설정	40
2. 도심 인구특성 분석	42
3. 도심 산업 및 지역경제 특성 분석	42
4. 도심 교통체계 특성 분석	43
5. 도심 노후도 분석	44
제 3 절 경주시 도시에 관한 시민의식조사 분석	49
1. 설문개요	49
1) 설문지 구성 및 측정	49
2) 조사 방법	49

2. 실증분석 및 결과해석	50
1) 조사표본의 인구통계적 특성	50
2) 도심의 일반적 사항 및 도심환경에 대한 평가	51
3) 도심의 쇠퇴현상에 대한 평가	55
4) 도심 재생사업에 대한 평가	57
 제 4 절 경주시 도심쇠퇴현상 및 쇠퇴원인 분석 종합결과	59
1. 도심쇠퇴현상 분석 결과	59
2. 도심쇠퇴원인 분석 결과	60
 제 5 장 경주시 도심재생방안 제안	65
제 1 절 도심재생을 위한 기본방향	65
제 2 절 도심재생 방안 제안	66
1. 물리/환경적 측면에서의 도심재생 방안	66
1) 도심 외곽 및 내부도로 순환체계 구축	66
2) 노후주거지역 재생을 통한 생활기반 안정	68
2. 산업/경제적 측면에서의 도심재생 방안	69
1) 관광산업 활성화 기반 구축	69
2) 재래시장 활성화 기반 구축	71
3. 사회/문화적 측면에서의 도심재생 방안	72
1) 역사문화도시 정체성 확보를 위한 도심경관 조성	72
2) 문화환경 조성을 통한 문화 인프라 구축	74
4. 법 / 제도적 측면에서의 도심재생 방안	75
1) 법적, 제도적 규제에 대한 주민지원 방안	75
2) 고도보전법의 개선 및 체계적인 관리	77

제 6 장 결론 및 시사점	79
----------------------	----

참고문헌	81
------------	----

부 록	85
-----------	----

Abstract	89
----------------	----

< 표 목 차 >

<표 2-1> Klaassen과 Pealinick의 도시성장 6단계 가설	7
<표 2-2> Berg 등의 도시성장단계 가설	8
<표 2-3> 도시재생정책의 변천과정	11
<표 2-4> 도시재생의 기본전략과 계획요소	13
<표 2-5> 도시성장관리 정책의 원칙	17
<표 2-6> 압축도시 개념에 관한 연구	18
<표 2-7> 도시성장관리 정책의 원칙	19
<표 2-8> 경주시 중심권 주요전략사업	23
<표 2-9> 역사문화도시 도심지 선도사업	24
<표 3-1> 영국의 도시재생 추진기구	27
<표 3-2> Sheffield City Centre Masterplan의 전략적 목표	30
<표 3-3> 도시재생정책 비교연구	37
<표 4-1> 경주시 도시공간축	39
<표 4-2> 우선정비지구 지정	40
<표 4-3> 연구대상지 인구변화 추이	42
<표 4-4> 연구대상지 산업 및 지역경제 변화 추이	43
<표 4-5> 중부동 건축년도 현황	45
<표 4-6> 성건동 건축년도 현황	46
<표 4-7> 성동동 건축년도 현황	47

<표 4-8> 황오동 건축년도 현황	48
<표 4-9> 설문지의 구성	49
<표 4-10> 표본의 인구 통계적 특성	51
<표 4-11> 물리 / 환경측면 평가	53
<표 4-12> 산업 / 경제측면 평가	54
<표 4-13> 사회 / 문화측면 평가	54
<표 4-14> 도심쇠퇴현상의 원인 평가	55
<표 4-15> 문화재 및 역사문화경관 관련 개발규제에 대한 의식조사	56
<표 4-16> 개발규제에 대한 피해보상이 이루어지지 않고 있는 이유	56
<표 4-17> 법 / 제도 분야 평가	57
<표 4-18> 물리 / 공간 정비 분야 평가	58
<표 4-19> 문화재 관련 법적규제 문제점 해소방안 평가	58
<표 4-20> 도심 공동주택 현황	61
<표 4-21> 문화·예술지수 비교	62
<표 4-22> 고도보존관련 갈등의 주요내용	63
<표 4-23> 고도지구지정 현황	64
<표 5-1> 기존재개발 수법과 소단위 적응형 재개발 수법의 비교	68
<표 5-2> 역사문화도시조성사업 관광관련 부문	70
<표 5-3> 문화환경 조성을 위한 전략 방안	74
<표 5-4> 규제수준 및 주민지원 현황	75
<표 5-5> 주민지원 방안(예시)	76

< 그림 목차 >

<그림 1-1> 연구흐름도	4
<그림 2-1> 도심 범위와 다핵도시 구조	6
<그림 2-2> 도심 공동화현상	9
<그림 3-1> 맨체스터의 도시재생프로그램	29
<그림 3-2> 맨체스터 도심과 이스트 맨체스터	29
<그림 3-3> 뉴이스트 맨체스터 재생계획	29
<그림 3-4> 셰필드원의 도심재생종합계획	31
<그림 3-5> 셰필드원의 전략적 우선사업	31
<그림 3-6> 도시재생긴급정비구역 내 특례 및 지원조치	33
<그림 3-7> 도교역, 유라쿠초역 주변 도시재생긴급정비지역	34
<그림 3-8> 오사카역 주변지역의 도시재생사업	35
<그림 4-1> 경주 도시기본계획 공간축 구상도	39
<그림 4-2> 역사문화도시조성사업 공간축 구상도	39
<그림 4-3> 역사문화도시 공간구조 구상도	40
<그림 4-4> 우선정비지구 지정도	40
<그림 4-5> 연구대상지 현황도	41
<그림 4-6> 광역 교통체계	44
<그림 4-7> 도심 교통체계 현황	44

<그림 4-8> 중부동 년도 별 건축 현황도	45
<그림 4-9> 성건동 년도 별 건축 현황도	46
<그림 4-10> 성동동 년도 별 건축 현황도	47
<그림 4-11> 황오동 년도 별 건축 현황도	48
<그림 4-12> 도심 공동주택 현황도	61
<그림 4-13> 고도지구 지정 현황도	64
<그림 5-1> 경주시 도심재생 기본방향	66
<그림 5-2> 경주시 도심 외곽 및 내부순환도로 기본구상도	67
<그림 5-3> 재래시장 경쟁전략 모형	71
<그림 5-4> 경주시 도심경관 기본구상도	73
<그림 5-5> 용적률 거래제의 개념도	77

제 1 장 서 론

제 1 절 연구배경

우리나라 대부분의 지역은 급속한 경제성장으로 인한 도시화로 대규모 인구유입이 이루어지면서 도로나 공원 등의 기반시설정비가 미비한 채 시가지화가 진행되어 왔다. 이러한 문제를 극복하기 위하여 낙후지역의 정비, 부족한 도시 인프라의 보완 등을 통한 도시재정비사업이 실행되었으나 대규모 면적 정비를 위한 토지확보, 권리관계 조정 등이 어렵고 개발에 따른 비용과 시간이 증가한다는 점에서 제약을 받아 왔다.

이러한 가운데 좀 더 나은 삶의 질을 추구하려는 행태와 도심에 사람이 살기 위해 필요한 기초시설의 열악성이 직주분리의 경향을 부추겼다. 또한 중심지로서의 역할 상실은 이와 관련된 행정기구, 이를 지원하는 관공서와 각종 관련 상업시설의 이전을 가져왔으며, 기존 시가지의 침체와 신·구도심 간의 불균형 문제를 야기하기 시작한다. 도시 외각 지역의 개발, 특히 신도시 개발은 ‘직주분리’와 ‘삶의 질 고양’이라는 의미를 가져다주었지만 중심업무의 이전은 기존 도심기능의 공동화 현상을 야기하였다. 이는 신·구시가지의 격차 및 불균형 성장으로 이어져 토지활용의 어려움과 지역주민의 상대적 박탈감을 가져오는 사회적인 문제로 이어진다(사사키 마사유키 저, 조성배 역, 2005).

최근 들어 지역의 침체된 경제를 활성화시키거나 황폐화된 구시가지를 회복시키기 위한 대안으로 도시재생개념이 등장하고 있다. 즉, 도시 내 기성시가지의 재활성화 및 고도이용을 통한 도시문제의 해결이 장기적인 관점에서는 경제적 효용성이 더 높을 수 있다는 관점에서 지속가능한 기성시가지 정비가 주목을 받게 되면서 도시재생에 대한 관심이 더욱 증가하고 있는 것이다(임서환, 2006).

영국, 미국, 일본 등 선진국에서는 이미 도심재개발과 도시재생을 통하여 도심을 매력 있고 활기찬 도시공간으로 재창출하고 다양한 도심활성화 정책과 지원으로 더욱 살기에 적합하고 풍요로운 도시를 만들고 있다. 영국은 낙후시가지의 재활성화를 위해 도시재생 전문기관인 EP(English Partnership)를 창설하여 민·관 협력에 의한 도시재생사업 활성화

화를 국가차원에서 지원하고 있으며, 일본의 경우 “도시재생특별법”을 제정(2002)하고 도시재생본부와 민관협력조직인 도심관리 기구를 통해 다양한 방식의 재생사업을 추진하고 있다(임서환, 2007).

우리나라의 경우 도시재생을 국책과제로 선정하여 연구를 진행 중이고 “도시 및 주거환경 정비법”(2002), “도시재정비 촉진을 위한 특별법”(2006)을 제정하여 시행하고 있으며, 자치단체 차원에서도 구도심 활성화 관련 조례가 제정·시행되고 있다. 이를 통해 일부 대도시에서는 도심의 대규모 재개발로 인한 상주인구의 증가로 도심의 활력을 되찾는 사례가 나타나고 있지만 지방 중소도시의 경우 아직 활성화 된 사례를 찾기가 어려운 실정이다. 그 결과 도심의 교통혼잡 및 환경오염으로 인한 사회적 비용이 증가하게 되고 도시경관이 훼손되는 등 많은 문제점이 노출되고 있다.

따라서 과거의 급속한 도시화로 인한 고성장과 효율지향적인 외곽 신시가지 개발 위주의 도시정책에서 벗어나 도시의 모든 지역이 활력을 가질 수 있도록 도시정책을 전환해야 할 시점이라 할 수 있다.

제 2 절 연구목적

경주시는 다양한 역사적·문화적 가치를 가지고 있으나, 문화재로 인한 각종 제약으로 인해 시민들의 생활환경은 악화되었으며, 지역경제는 침체되어 넓고 정체된 도시로 변해가고 있다. 국립공원지구, 사적보존지구, 고도지구, 문화재보호법 등 각종 규제는 도시성장의 장애요인으로 작용하고 있다(문화관광부, 문화재청, 경상북도, 경주시, 2007).

특히 도심지역은 각종 보호지역·지구가 산재되어 있어 도심활성화 및 성장에 많은 제약이 따르고 있는 실정이며, 고속철도개통에 따른 역세권의 신도시 개발로 인해 도심공동화현상이 발생하여 도심지 침체가 가속화될 가능성이 높은 지역이다.

본 연구는 이러한 환경변화와 규제로 인해 쇠퇴하고 있는 경주시의 도심 분석을 통해 도시 공간적 문제점과 공동화 현상을 해결할 수 있는 도시재생 정비방안의 검토를 위한 내용으로 구성하고자 한다. 따라서 본 연구의 구체적인 목적은 다음과 같다.

첫째, 도심 지역의 특성을 나타낼 수 있는 인구와 사회, 경제적 요인 등을 분석하고 도시 공간구조 및 도심 분석을 통하여 도시 공간적 특성을 파악하고 도심쇠퇴 양상과 원인을 분

석하고자 한다.

둘째, 도심쇠퇴를 개선할 수 있는 방안을 통해 도시의 경쟁력을 향상시킴으로서 도심지역의 역할증대에 따른 공동화 현상을 방지하고, 지속적인 도시발전의 거점 역할을 하도록 하는데 그 목적이 있다.

제 3 절 연구방법 및 범위

본 연구에서는 경주시 도심 분석을 통한 도시 공간적 문제점과 도시재생의 정비방안을 알아보기 위해, 사례대상지는 경주시 도심지역을 중심으로 하였다. 도심지역의 범위는 「2020 경주도시기본계획」에서 구분한 중심생활권과 「역사문화도시 조성 타당성조사 및 기본계획」에서 지정한 도심지구의 범위 중 가장 변화하다고 할 수 있는 태종로, 원화로, 화랑로가 만나는 지역으로 중부동과 성건동, 성동동, 황오동 일원을 연구대상으로 하였다. 본 연구대상지는 도시 공간적 측면에서 근린상업기능에 머물러 있어 특색 있는 공간창출의 기회가 부족하고 도시가 매력을 가질 수 없는 악순환구조를 가지고 있는 지역이다.

연구 진행은 현장조사와 문헌연구 및 실증연구를 토대로 이루어 졌다. 현장조사는 경주 도심 특성을 파악하기 위해 이루어졌으며, 문헌연구는 도시성장 및 쇠퇴에 대한 이해를 위해 국내·외 문헌을 검토하였으며, 경주시 도심쇠퇴양상을 알아보기 위해 통계자료를 활용하여 파악하였다. 특히 지역주민을 대상으로 설문조사를 통한 실증연구를 실시하여 도시의 현재 상황을 진단하고, 주민의식과 행태 그리고 도시의 쇠퇴와 재생방안에 대하여 연구하였다.

이상의 분석을 바탕으로 경주시 도시의 쇠퇴원인을 분석함으로써 향후 선도적인 도시재생을 위한 방향을 제안하고자 한다.

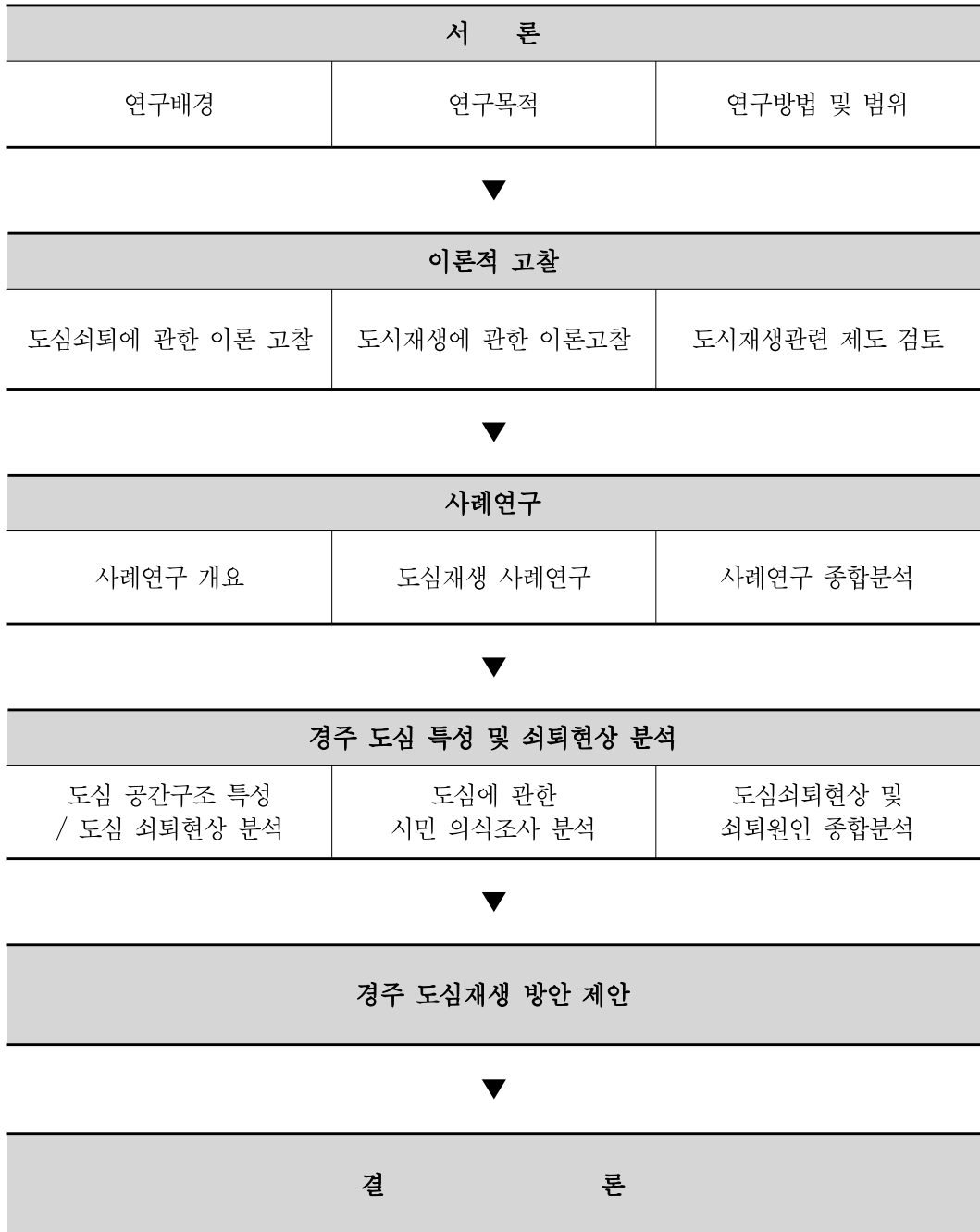


그림 1-1 연구흐름도

제 2 장 도심쇠퇴와 재생에 관한 이론적 고찰

제 1 절 도심쇠퇴에 관한 이론 고찰

가. 도시의 개념

1) 도시의 정의

도심부는 도시의 발전과정에서 최초로 발생한 중심지역이며, 도시의 역사와 함께 사람의 도시 활동이 가장 많이 누적된 공간이다 (계기석·김형진, 2003). 도시의 정의는 국가별, 학자별로 도심지, 중심상업·업무지구, 중심구역, 중심시가지 등으로 다양하게 표현되지만, 미국의 도시지리학 관련 문헌에서는 도시를 흔히 CBD(Central Business District), 중심상업·업무지구라고 불리는데, 이는 도시 내에 상품이나 서비스의 판매활동과 다양한 업무활동의 수행 등 사적인 이익을 추구하는 행위 및 도시의 기능이 집적된 곳을 일컫는다(김창석 외 공저, 2000).

도심에 대한 정의를 살펴보면, J.P Gibbs(1961)는 “도시라고 하는 하나의 인간정주공간에 형성된 중심지로서 교통활동과 상업활동 등 도시 내 중추적 활동들의 집적체”로 정의하고 있다. Hoover(1971)는 “도시지역에서 전반적으로 최고 접근도를 갖는 지점”, Hans Carol(1960)은 “도시중심부를 도시의 전 지역에 공급하는 모든 종류의 중심서비스 기능의 입지”라고 정의했다.

도심은 도시의 어떤 다른 지역보다 경제활동이 집중된 곳이며, 사무실 등 대부분의 고층건물이 밀집되어 있고, 차량과 사람들의 왕래로 혼잡한 지역이다. 또한 도시 내에서 입지여건이 가장 양호한 곳으로 입지경쟁이 일어나 토지이용 면에서 가장 집약적인 기능인 사무실 기능과 고급 중심성 상업기능이 도시를 점유하게 됨으로서 지가 혹은 지대가 최고인 지역 즉, 도시의 핵이라 할 수 있다(형시영, 2004).

또한 역사적 도심부는 그 도시의 특색이 되며 그 자체가 내재적 문화가치를 지니고 있을 뿐 아니라 도시발전에 있어 매우 중요한 기능을 하고 있다. 역사적 도심부는 그 도시의 정체성을 형성하고 도시의 이미지를 생성하며 지역경제를 위한 중요한 장소이기도 하다(안인향·하성규, 2007).

2) 도심의 구조

도심지역은 도심중핵부(core)와 도심주변부(frame)로 구분하여 접근할 수 있다. 도심중핵부는 상업·업무기능이 집적되어 도시의 최고 중심지 역할을 하는 지역이고, 도심주변부는 도심중핵부와 연결하고 주거·상업·공업기능이 혼재된 점이지대(transition area)이다(김창석, 2000). 도심중핵부는 고층구조물, 내부의 업무연계, 보행교통, 제한된 주차공간, 집약적인 토지이용을 보이는 특징이 있으며, 주변부는 전형적으로 창고, 주차장부지, 의료서비스, 경공업, 도매기능 등으로 구성되어 있다.

도시지리학적 관점에서는 도심이라는 핵이 만들어지게 됨으로써 본격적인 도시기능을 시작하는 것으로 파악하고 있으며, 작은 규모의 도시에서는 하나의 도심만이 존재하는 단핵도시로 발전하다가 도시의 규모가 커져감에 따라 몇 개의 부심이 나타나게 되어 다핵도시로 발전하는 단계를 거치게 된다. 대부분의 도시는 하나의 도심과 여러 개의 부심으로 형성되는 다핵의 도시구조를 가지게 되고 도심과 부심사이에는 중심지 이론에 따른 위계관계가 형성된다(최봉문, 2003).

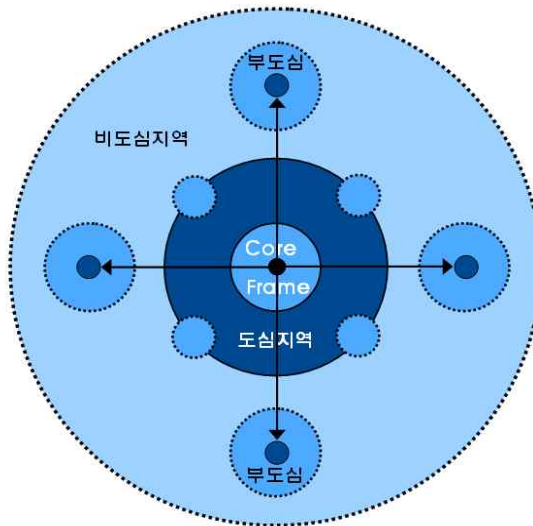


그림 2-1. 도심 범위와 다핵도시 구조

나. 도심의 성장 및 쇠퇴 현상에 대한 접근

1) 도심 성장 단계

도시가 성장하는 과정에서 도시 공동화, 역도시화 등으로 인해 도시가 쇠퇴하는 현상이 일어나게 되며, 이러한 현상을 극복하기 위하여 도심재개발이나 도시활성화 정책과 같은 재도시화 과정이 요구된다. 이러한 성장단계를 거시적인 공간차원에서 접근한 연구로는 Klaassen과 Paelinck의 도시성장단계 가설을 들 수 있으며, 이들의 한계점을 보완하여 제시한 Berg등의 순환적 도시성장단계 모델이 있다(김호중·황희연, 2001).

Klaassen과 Paelinck는 인구분포의 변화에 따른 도시공간구조의 변화를 도시성장단계로 설명하였다. 이 가설에서는 도시성장단계를 도시화, 상대적 분산의 교외화, 절대적 분산의 교외화, 그리고 절대적 분산의 역(탈)도시화와 상대적 분산의 역(탈)도시화의 여섯 단계로 구분하였다.

도시화 단계에서는 도심 주변지역의 인구가 도심지역으로 이동하면서 도심부의 인구가 증가하다가 도심부의 인구증가와 함께 도심 주변부의 인구 또한 증가하게 된다. 교외화 단계에서는 도심부의 인구가 도시의 주변지역으로 이동하다가 도심부의 인구가 절대적으로 감소하고 도시주변부의 인구 또한 감소하게 된다. 그리고 역(탈)도시화 단계에서는 도심부와 도시의 주변부의 인구가 모두 감소하여 도시전체의 인구가 감소하게 된다. 그러나 Klaassen과 Paelinck의 도시성장 6단계 가설은 역도시화 이후의 도시공간구조의 변화를 설명하지 못하였다.

표 2-1. Klaassen과 Paelinck의 도시성장 6단계 가설

구 분	성장기				쇠퇴기	
	1. 도시화		2. 교외화		3. 역(탈)도시화	
	절대적집중	상대적집중	상대적분산	절대적분산	절대적분산	상대적분산
도시중심부	+	++	+	-	-	--
주변지역	-	+	++	+	+	-
도시권전체	+	++	+	+	-	-
도시성장 단계	1	2	3	4	5	6

주) +:증가, ++:대폭증가, -:감소, --:대폭감소

자료 : Klaassen, L. H., & Paelinck, J.H.P., The Future of Large Towns, Environment & Planning, A, Vol.11, 1979. P. 1096.

이에 Klaassen과 Pealinick의 도시성장 6단계 가설의 한계점을 보완하여 제시된 것이 Berg등의 순환적 도시성장단계 모델이 있다. 이 모델은 역도시화 이후 도심부에 인구가 다시 집중하게 되면서 도시권 전체의 쇠퇴가 어느 정도 완화된다는 것이다.

표 2-2. Berg 등의 도시성장단계 가설

성장단계	세부분류	도시중심부	주변지역	도시권전체	비고
1. 도시화	절대적 집중	++	-	+	전체성장 (집중)
	상대적 집중	++	+	+++	
2. 교외화	상대적 분산	+	++	+++	
	절대적 분산	-	++	+	
3. 역도시화	절대적 분산	--	+	-	전체쇠퇴 (분산)
	상대적 분산	--	-	---	
4. 재도시화	상대적 집중	-	--	---	
	절대적 집중	+	--	-	

자료 : Lever, W.F., "Reurbanization:the Policy Implication", Urban Studies, Vol. 30, no. 1, 1993, p.269.

위의 두 가설은 인구변화를 크게 성장과 쇠퇴로 구분하고 이를 다시 절대적 집중·분산, 상대적 집중·분산을 가지고 각각 다르게 성장단계를 구분하였다. 분석의 공간구획은 도시중심부, 주변지역, 도시권 전체로 똑같이 분류하고 있다.

2) 도심쇠퇴 현상

도심부는 도시의 발전과정에서 최초로 발생한 중심지역이며, 도시의 역사와 함께 사람의 도시활동이 가장 많이 누적된 공간이다. 그래서 도심의 성장과 쇠퇴에 따라 직접적으로 도시전체의 흥망이 영향을 받는다.

도심에서의 쇠퇴는 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(계기석·김형진, 2003).

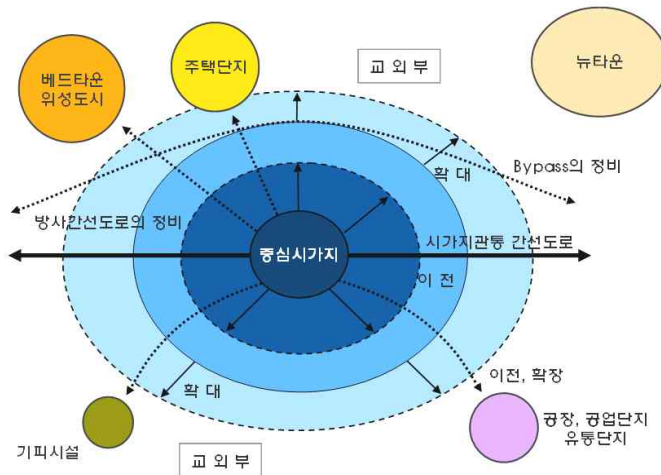


그림 2-2. 도심 공동화현상

자료 : 김영, 2007. “지방도시 도심쇠퇴현상 분석과 도시재생방향, 「도시재생사업단 추계포럼」.

대부분의 도시가 중심지역과 주변지역의 문제를 인근지역의 편입을 통해 도시 문제를 해결함에 따라 도시 지역 내 불균형을 초래하고 있다. 특히 도시 지역 내의 개발정책이 개발의 능률성과 효율이 강조된 나머지 개발지역과 개발소외지역 간의 불균형을 초래하였고, 이는 지역 격차를 겪게 되어 결과적으로 지역 주민의 단합을 저해하는 요인이 되고 있다 (황영우·이원규, 2007).

특히 이러한 현상은 역사적 도심부에서 더욱 심하게 나타나고 있다. 역사적 시가지나 도심부는 외부 관광을 유치하려는 시도로써 음식점 또는 박물관을 집중시키는 단순기능의 특화와 역사적 문화가치가 건축물을 중심으로 한 역사적 구도심부 지역의 재개발의 욕구가 증가되고 있다. 개발과 보존이 상충되고 있는 역사적 유산물이 많은 역사적 도심부는 따라서 분류가 복합적으로 존재하고 있다(안인향·하성규, 2007).

3) 도시의 잠재력

도심지역에는 인구 및 각종 기능의 집적은 물론이고 오랜 기간 동안 문화와 전통 등의 역사적 자산이 축적되어 있다. 도심은 그 도시의 특색이 되며 그 자체가 내재적 가치를 지니고 있을 뿐만 아니라 도시발전에 있어 매우 중요한 기능을 하고 있다. 또한 역사적 도심부는 그 도시의 정체성을 형성하고 도시의 이미지를 생성하며 지역경제를 위한 중요한 장

소이기도 하다.

도심지역은 여전히 도시에서 가장 중요한 위치를 점하고 있으므로 지속적으로 도시전체의 발전을 선도할 수 있다. 외부적 환경변화에 반영되어 퇴출 될 수밖에 없는 도심기능을 대체할 수 있는 새로운 기능을 수용함으로써 쇠퇴하는 도심을 재생시켜 도시중심으로서의 활력을 유지하도록 하는 것이 절대적으로 요구된다(계기석·김형진, 2003). 이것은 청정한 주거환경과 양호한 교육환경을 선호하여 도시외곽으로 이주했던 시민들에게 도심회귀에 대한 욕구가 증대되고, 원활한 편익시설과 문화 및 공공서비스환경이 양호한 지역이 최고의 주거지역으로 부상하고 있어 도심을 비롯한 기성시가지의 재생에 초점이 맞추어지고 있다는 것이다.

또한 역사적인 도심부의 역사문화요소는 그 자체를 관광 등의 자원으로 활용함으로써 경제적인 측면에서의 효용을 얻을 수 있으며, 이러한 역사문화 환경을 보존하는 것은 그 지역 주민들에게 도시 환경의 쾌적성(Amenity)과 정체성(Identity)을 부여하여 주민들로 하여금 자신들이 살고 있는 도시에 대한 애착 및 도시구성원으로서의 소속감과 시민의식도 성장시킬 수 있다.

제 2 절 도시재생에 관한 이론 고찰

가. 도시재생의 개념

도시재생이란 도시 지역의 무분별한 외부확산을 억제하고 도심부 쇠퇴현상을 방지함으로써 도심지역에서의 인구 및 산업의 회귀를 촉진하고 재활성화를 모색하기 위한 것이다. 이를 위하여 쇠퇴지역의 문제를 종합적인 시각에서 접근하여 해당지역의 경제적·사회적·환경적 상태를 지속적으로 개선함으로써 기성시가지의 재활성화를 도모하고자 하는 것이다.

영국, 미국 등 선진국의 경우, 1950년대부터 시작된 대도시의 무분별한 교외화와 이로 인한 도심부 쇠퇴 현상 등의 도시문제를 해결하기 위한 노력을 1950년대 이후 지속적으로 전개하여 왔다. 1950년대의 도시 개편(urban reconstruction), 1960년대의 도시 재활성화(urban revitalization), 1970년대의 전면재개발(urban renewal), 1980년대의 도시재개발(urban redevelopment) 그리고 '80년대 후반의 도시재생(urban regeneration)을 대표적으

로 들 수 있다. 또한 1990년대 이후에 추진되는 도시재생은 정책과 집행이 보다 종합적인 형태로 전환되고 통합된 처방이 강조되며, 성장관리 차원에서 전략적 관점이 재도입 되고 지역차원의 활동 성장을 도모한다는 점, 그리고 지역사회(community)의 역할의 강조와 함께 문화유산과 자원의 보전, 환경적 지속성 등 지속가능한 개발의 개념이 도시재생 정책 및 계획 속에 반영되고 있다는 점을 특징으로 들 수 있다(Roberts, P. and Sykes, S, 2000)

표 2-3. 도시재생정책의 변천과정

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

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

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

우리나라도 정부차원에서 도시재생사업을 추진하기 위해 “도시재생 사업단”을 2007년 1월 23일 구성하고, 앞으로 7년 동안 1,500억 원의 연구개발(R&D) 비용을 투입하여 산업구

조 변화에 따라 쇠퇴한 도시에 새로운 기능을 불어넣어 물리적·사회적·경제적으로 재활성화하는 사업을 추진하고 있다.

도시공간구조상, 특히 도심부는 해당 도시의 경제·사회·문화적 중심지로서의 공간적·기능적 위상 때문에 도시 전체에 미치는 영향이 지대할 뿐 아니라 산업화 이후 경제적·환경적 측면에서 쇠퇴현상이 지속적으로 심화되어 왔다는 점에서 도시재생의 핵심적 대상이 되어왔다.

이러한 도시재생은 도심부의 경제적 기반을 재구축하여 경제적 재활성화를 꾀하고, 물리적 환경을 개선함으로써 도심부로의 인구 및 산업의 회귀를 촉진하고 도심부 상주인구의 확보, 도시정체성의 회복 등을 통하여 도심부를 활성화된 공간으로 부흥시키며, 나아가 이를 도심부가 도시활성화의 촉매제 역할을 할 수 있도록 재설계 하는 것이라 할 수 있다(이희정, 2006). 다시 말해 단순히 물리적 환경을 개선한다는 일차원적인 정비사업에서 벗어나 문화적·경제적 측면에서 기성시가지의 활력을 도모하고 있다는 점이며, 이러한 의미에서 도시정비보다 한 차원 발전된 도시재생으로 불리고 있다.

나. 도시재생의 범위

1) 물리·환경적 측면

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

2) 산업·경제적 측면

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

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

3) 사회·문화적 측면

도시재생과 같은 대규모 사업은 중앙정부 또는 지자체 주도의 일방적 접근방식이 아니라 지역주민 등 다양한 개발주체의 참여가 있어야 가능하다. 구체적으로는 공공시설의 유지관리, 지역의 기능 및 용도 설정 뿐 만 아니라 지역 청소, 식재 등의 지역 유지 활동과 지역홍보 및 정보발신을 통한 소프트한 측면의 활동 등 계획 단계에서 유지관리 단계까지의 전 과정이 주민참여를 통하여 이루어져야만 지역 고유의 사회문화적 특성을 유지하고 삶의 질 향상이 가능해진다(한상욱, 2007).

표 2-4. 도시재생의 기본전략과 계획요소

기본방향		기본전략	계획요소
물리 · 환경	압축적이고 효율가치가 높은 도시공간 창출	• 분산적이고 집중화된 도시공간 구조 • 입체적, 집약적 토지이용 • 대중교통 지향적 교통체계 • 체계적이고 종합화된 정비	• 다핵도시 공간구조체계 구축 • 복합용도개발 • 도심거주확보 • 보행자공간 확충 • 도심부 밀도관리 강화
	자연과 인간이 공존하는 생태적 도시공간 조성	• 도심생태계 보존 및 회복 • 자연자원 및 경관보존 • 역사·문화자원 보존	• 오픈스페이스의 연계체계 구축 • 이전적지의 녹지조성 • 기존녹지 및 생태계 보존, 복원 • 역사·문화공간 및 시설확충

〈 표 계속 〉

기본방향		기본전략	계획요소
산업 · 경제	점진적이고 균형 있는 재생	● 기반시설의 체계적 정비 및 확충 ● 기반시설과 정비 동시성 확보	● 개발의 예측 가능성 제고 ● 기존 기반시설의 정비 및 활용 ● 유희토지 활용 프로그램 강화 ● 민간활력 활용한 기반시설 확충
	자족적 경제기반의 구축	● 지불능력을 고려한 주택정책 ● 도심경제 활성화	● 저소득층 주거공급 확대 ● 순환형 도시재생 정착 ● 소매업, 재래시장 활성화 ● 도시형 첨단산업 육성 ● 레저 스포츠시설 유치
사회 · 문화	체계적이고 일관성 있는 정책	● 정부 간 기능조정 및 역할 분담 ● 정책조정기능의 강화	● 지방정부의 자율성 제고 ● 규제기준 및 지침의 유연적 활용 ● 관련계획 간의 연계성 확보
	주민참여 활성화를 통한 도시관리 강화	● 공공/민간부분의 협력강화 ● 주민참여	● 협력형 도시재생 추진기구 활용 ● 주민참여조직의 다양화 및 체계화 ● 다양한 주민참여기법 적용

자료 : 김영환 · 최정우 · 오덕성, 2003. “성장관리형 도시재생의 기본전략 및 계획요소”, 「대한국토도시 계획학회」.

다. 도시재생 관련 패러다임 (황재훈 · 원광희, 2007, 재정리)

1) 창조도시

창조도시의 기본적인 특성은 첫째, 탈산업화 이후 도심의 쇠퇴한 옛 시가지를 개발하고 활력을 불어 넣기 위해서는 창조적 문화공간으로 개발할 것을 제안하고 그 방법으로는 낡고 못쓰게 된 산업시설 등을 미술관, 박물관, 도서관, 오페라 극장, 시민예술센터, 산업 박물관, 컨벤션 센터, 자료관, 테마공원 등 문화 인프라를 확대한다.

둘째, 도시의 역사성과 전통적인 도시 양식을 보존하면서 쾌적한 도시 공간으로 리모델링하여 격조 높은 문화 도시로 가꾸고 도시경관 보존운동을 활성화한다. 이를 위해 지방자치단체가 주민의 의사를 바탕으로 자본 및 토지이용규제를 할 수 있는 자치권을 가져야 한다.

셋째, 문화와 산업을 조화롭게 발전시키고 그 지역의 전통공예, 예능, 산업 및 특장산업 기술을 새로운 도시형 산업, 하이테크 시대의 장인적 생산으로 발전시켜 고부가가치산업으로 육성하며 다품종 소량의 맞춤 서비스로 포스트 포티즘(Post-podism)형 문화적 생산으로 전환한다.

넷째, 글로벌 경쟁 속에서 대규모 개발이나 공해산업 등의 유치를 경계하면서 지속발전 가능한 도시계획을 모색하며 광역적 환경관리계획을 추진한다.

다섯째, 시민 참여형 문화시설과 조직을 활성화하여 주민이 문화, 산업, 복지, 환경 등 비영리 영역에서 자발적으로 참여토록 하여 도시역량을 창조적으로 발전시키고 시민, 지역산업체, 지치단체를 네트워크로 연결, 경쟁력을 강화하고 정보센터를 제3섹터방식으로 운영한다.

여섯째, 도시 주민의 창조력과 감성을 높이는 지역 특유의 자연환경을 보존하고 시민이 참여하는 자연 환경 가꾸기, 자연환경 트러스트 운동을 활성화 하며 쾌적한 도시, 매력적인 생활 문화공간을 만드는 것이 중요하다.

일곱째, 산업지구에서 산업 클러스터로 육성하고 전통산업(예: 전통식품, 패션, 인테리어, 공예산업 등)의 노하우, 기능을 보존, 승계, 혁신하여 경제력을 강화하고 문화적 자본의 고도화와 문화적 생산의 주역인 하이터치 인재를 양성한다. 특히 산업 개발의 부가가치가 모든 단계에서 그 지역에 귀착되도록 지역산업과의 연관을 모색한다.

여덟째, 지역의 문화, 경제 시스템을 변화에 빠르고 유연하게 대응할 수 있는 이노베이션 및 임프로비제이션(improvisation)에 의한 수정자재형 체제를 갖도록 노력한다.

2) 뉴어바니즘(New Urbanism)

모더니즘에 의한 현대도시는 기능에 초점을 맞추어 효율적이고 경제적인 측면을 강조하여 느낌보다는 서두름, 편안함보다는 편리함, 인간중심보다는 기계중심, 자연보다는 인공의 도시로 탈바꿈하게 되었다. 한동안 도시에 대한 수요, 특히 1차와 2차 세계대전을 통한 신속한 환경의 복구라는 대명제하에서 이러한 도시개발의 기조는 상당기간 절대적인 시대의 흐름으로 인식되어왔다.

그러나 세월이 흐르면서 이에 대한 평가는 새로운 변화를 추구하게 된다. 한동안의 급격한 도시화는 도시의 역사성을 급속하게 사라지게 하고 지역의 독특한 성격이나 경관역시 획일적으로 바뀌게 됨에 따라 차별성이 있고 연속성이 있으며 추억이 있는 인간중심의 공간을 선호하게 된다. 이러한 변화의 욕구로 다양한 개념이 등장하여 자연성의 회복에 초점을 맞춘 지속가능한 도시, 생태도시가 출현하게 되고, 도시의 기술측면에 초점을 맞춘 지능도시, 유비쿼터스도시, 그리고 도시관리를 위한 압축도시, 스마트 도시 등 새로운 계획기

조를 가진 도시들이 출현하고 있다.

이를 총체적으로 신 도시주의(New Urbanism)이라고 일컬으며 각기 나름대로 특징을 가지고 있지만 기본적으로 몇 가지의 공통점을 전제로 출발하고 있다. 첫째는 계획의 대상인 도시를 평면적이 아닌 입체적인 관점에서 창조하고 관리하는데 있다. 지금까지 단순히 토지의 용도를 결정하고 도로를 지도위에서 그리는 것이 아닌 자연적 입체성을 기준으로 한 도시의 형상과 공간의 연결, 그리고 필지에 대한 용도와 건물모습까지 다단계의 공간형성과 관리를 의미한다.

둘째는 계획 대상의 도시를 기능적 측면 뿐 만 아닌 미학적 측면으로 바꾸어 나가는 것이다. 지금까지 최소의 기준에서 최대의 개념으로 변화하는데 있다. 도시에서 자연의 공간과 시설을 최대한으로 끌어들이며, 도시에서의 머무름이나 경험 역시 최대한으로 유도하며, 사적인 공간 뿐 만 아니라 공적인 공간까지 다양한 기능과 미적 형태를 통해 시각적 질의 향상함을 물론 결과적으로 삶의 향상을 추구하는 것을 의미한다.

셋째는 도시계획과 관리주체가 변화하는 것에 있다. 지금까지 계획가나 행정관리자에 의해 일방적이고 상의하달식의 도시 형성과 개발이 아닌 주민스스로의 참여와 결정에 의해 도시가 바뀌어지는 책임소재의 변화를 의미한다. 이를 위한 구체적인 설계의 기법은 TND(Traditional Neighborhood Development)를 중심으로 생활권을 보행권중심으로 계획하면서 대중교통수단은 지역의 중심지로 연결을 하고 있다. 또한 서비스와 서번트공간을 분리하여 공적인 영역과 사적인 영역을 구분하고 있다. 그리고 마지막으로 건축적 형태의 다양성을 통해 경관적 도시공간구조를 형성하고 있다.

3) 도시성장관리(Urban Growth Management)

도시성장관리란 토지이용계획의 실천도구 혹은 지역사회 성장의 위치와 시기, 비율을 조절하는 것(Kelly, 1993) 혹은 지역사회 활력에 있어 성장과 변화의 잠재적 효과에 대한 공공적 반응(Chinitz, 1991)으로 정의된다. 이는 미국에서 1960년대 흑인거주지역의 환경악화와 도시재개발정책에서의 소외에 대한 불만에서 기인한 것으로서 도시개발에 있어서 주민참여를 제도화가 도시성장관리정책의 태동이라 할 수 있다.

일반적으로 도시성장관리정책은 관련계획 간의 일관성, 개발과 공공시설 확충간의 동시성, 압축적이고 짜임새 있는 도시개발, 질적 향상과 지불능력을 고려한 주택정책, 역사 및

자연자원의 보전 등의 다섯 가지 원칙을 기반으로 하고 있다. 이러한 도시성장관리정책이 성공하기 위해서는 단계적이고 수용능력을 고려한 도시성장관리의 전체적인 전략을 바탕으로 지역 실정에 맞는 합리적인 기법들을 도입해야 한다.

표 2-5. 도시성장관리 정책의 원칙

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

자료 : 이양재, 1996. “서울시 성장관리기법의 도입에 관한 연구”, 서울시정개발연구원.

4) 압축도시(Compact City)

압축都市는 도시인구증가로 발생하는 도시문제를 해결하기 위하여 교외지역을 개발하여 도시화 면적을 늘려 자연을 훼손하는 것이 아니라, 기존 도시내부를 좀 더 고밀도로 개발하자는데 초점이 맞춰져 있다. 이를 통해 기대되는 지속가능한 도시환경효과는 기존 시가지에 집중적 개발을 도입하여 한정된 토지자원을 효율적으로 사용함으로써, 불필요한 도시확산을 방지하고 미개발지의 생태적 환경을 보호라 뿐만 아니라 집적 개발 및 이용을 통한 자동차 중심의 도시에서 보행 또는 자전거 이용이 가능한 도시공간조성과 이로 인한 에너지 소비량을 절약할 수 있는 효과가 있다.

압축都市에 대한 논의들은 (Owens, 1992; Breheny, 1992) 도시 전체를 고밀화하는 것보다 몇 개의 거점을 이루는 핵을 분산 시키고, 이를 효율적인 교통체계로 연결하는 ‘분산된 집중(Decentralized Concentration)’형 개발을 그 핵심요소로 삼고 있다.

압축都市에 대해 정리하면, 도시의 평면적인 확산을 억제하고 고밀개발을 통하여 공공공간과 오픈스페이스 제공 및 기존 녹지를 보존하며 지속가능한 도시발전을 가능하게 하는 도시 형태라 할 수 있다. 이는 대중교통시설과 접근성을 높여 그 이용을 활성화시키고, 도보와 자전거를 이용하여 생활할 수 있는 도시구조를 수반한다. 또한 기반시설의 집중으로 도시서비스시설의 일인당 비용을 줄이며, 압축개발을 통하여 도시에너지 소비량을 저감시켜 환경 오염발생을 줄일 수 있는 도시 형태이다(차영화·김학열, 2008).

표 2-6. 압축도시 개념에 관한 연구

연구자	개념
ECE (1990)	- 기존 도시 내에 고밀도로 개발, 효율적인 토지자원 사용 - 생태적 환경 보호 - 에너지 소비절약 - 도보 및 자전거 이용자 증가
Bartleds, de Roo(1995) in Jenks(1996)	- 기존 도시지역의 집중적 이용 - 기능의 분산·분리가 아닌 기능의 복합 - 고밀도 건물 등의 특성
Breheny(1992)	- 도심 충전 개발 - 분산적 집중 도시 확산
Owens(1992)	분산적 집중 도시개발

5) 기타 패러다임 종합

기타 패러다임으로는 지방의제21(Local Agenda 21), 슬로시티(Slow City), 스마트 성장(Smart Growth), 마을만들기(마썸꾸리), 살고싶은 도시 만들기, 어반 빌리지(Urban Village) 등의 관련개념이 있으며, 도시재생과 중첩되는 부분을 포함하여 광범위하게 다루어져야 하는 것이 도시재생이다.

표 2-7. 도시성장관리 정책의 원칙

구 분	특 징 (배경, 목표)
슬로시티 (Slow City)	• 인간적응속도를 무시한 급격한 변화와 글로벌 표준화에 대한 대항 • 인간생활리듬을 존중하는 삶의 질과 여유로운 생활추구 • 주민의 자발적인 주도로 삶의 질 향상시키려는 사고방식 • 자연, 음식, 문화, 전통적 방식의 보호, 발전에 초점 • 지역의 특성에 따라 융통적인 적용이 가능한 활동시스템
건강도시	• 건강하고 쾌적하며, 질적으로 높은 생활을 목표로 하는 도시 • 지속가능한 물리적, 사회적 환경을 창출, 지역사회 자원보존
지방의제21 (Local Agenda 21)	• 지구환경 보전을 위한 지속가능한 개발의 구체적 실천전략 • 환경, 사회, 경제전반을 포함하는 행동지침 • 시민주도적 지역활동의 출발점
스마트성장 (Smart Growth)	• 무분별한 교외화로 인한 토지손실 및 환경문제에 대한 대응 • 고밀복합용도개발과 보행지향적 개발 • 도시성장을 규제, 유도, 관리하는 광역적 접근 • 물리적 개발을 다루는 광역적 토지이용 시스템 구축
마을만들기 (마썸꾸리)	• 지방정체성 및 가치재발견에 대한 요구에서 시작 • 주민관점에서 기획되는 물리적, 사회적 지역환경정비운동 • 애향심을 고취하고 생활에 활력을 제공 • 신토불이 슬로푸드와 슬로라이프 체험 • 슬로타운과의 연계로 변화, 발전
살고싶은 도시 만들기	• 획일적이고 빠른 양적성장에서 질적 성장으로의 의식전환 • 지역과 밀착된 도시로 애착과 긍지를 가지는 도시 • 주민주도의 삶터, 일터, 놀이터 개선 • 생활문제를 해결하려는 단편적, 산발적 노력에 대한 중앙정부의 체계적 지원
어반빌리지 (Urban Village)	• 지역특성과 환경이 무시된, 획일적이고 단조로운 도시지양 • 공적공간을 중시한 소생활권 형성 기법 • 도시공간의 물리적 요소에 적용 가능한 디자인 개념 • 보행친화적이고 고밀복합의 토지이용

자료 : 국토도시연구원, 2006. 여유로운 삶의 구현 : 슬로시티, 국토도시 Brief 제3호.

각각의 패러다임의 배경 및 접근의 차이가 있음에도 불구하고 공통적으로 압축성, 인본성, 복합성, 경관성, 그리고 참여성의 특성을 가지고 있다.

압축성은 기존의 도시의 토지이용을 수평적 개념에서 수직적 개념으로 변화를 모색하고 인공성을 극대화시켜 분명한 도시경계선을 바탕으로 외부는 친환경적이고 자연적인 상태로 조성하는 것을 목적으로 한다. 인본성은 근대도시가 가지는 차량중심과 기하학 사용 등 기계중심적 도시공간에서 탈피하여 사용자인 인간이 자유스럽고 안전하게 보행할 수 있는 개념과 도시공간구성을 의미한다. 또한 복합성은 복잡한 사회구조에 대응하고 새로운 기능의 양산으로 이에 맞는 기능을 하나의 장소와 시설에 포함하는 의미이다. 그리고 경관성은 기존의 양적 개발에서 벗어나 시각적으로 아름답고 공간적으로 쾌적한 질적 향상을 위한 도시의 재생을 의미한다(황재훈·원광희, 2007).

제 3 절 도시재생관련 제도 검토

가. 도시재생에 관한 제도검토

도심 재생 및 중심시가지 활성화와 관련된 제도에는 「도시 및 주거 환경정비법」과 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」, 「재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 등이 있다. 「도시 및 주거 환경정비법」은 기존의 재건축, 재개발, 주거환경개선사업 등을 포괄하는 법으로 인구 50만 이상의 대도시들은 「도시·주거환경 정비 기본계획」이 수립 중에 있다.

경주시와 관련 있는 제도로는 2006년부터 시행되고 있는 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」과 「재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」이 있으며 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

1) 도시재정비 촉진을 위한 특별법

「도시재정비 촉진을 위한 특별법」은 도시 내 구시가지와 신시가지의 불균형이 현저하게 나타나고 있으나 기존 소규모 단위의 재개발·재건축으로는 도시환경 개선에 많은 한계점이 있다고 판단하여, 도시의 낙후된 지역에 대한 주거환경개선과 기반시설의 확충 및 도시기능의 회복을 위해 사업을 광역적으로 계획하고 체계적이고 효율적으로 추진하여 도

시의 균형발전을 도모하고 국민의 삶의 질을 향상하기 위해 제정되었다. 이러한 배경과 목적에서 도입된 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」의 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 재정비지구에는 몇 개의 관련 사업을 하나로 묶어 폭넓게 시행할 수 있다. 도시의 낙후된 지역에 대해 주거환경개선과 기반시설의 확충 및 도시기능의 회복을 광역적으로 계획하고 체계적으로 추진하기 위해 ‘재정비촉진지구’를 생활권 단위로 지정한다. 사업유형에는 주거지형과 도심형이 있다. 주거지형은 노후·불량주택 밀집지역으로 주거환경개선과 기반시설정비가 필요한 지구(50만㎡이상)에서 지정되며, 중심지형은 상업지역, 공업지역 또는 역세권, 지하철역, 간선도로의 교차지 등 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심의 기능회복이 필요한 지구(20만㎡이상)에 지정된다. 지정신청은 시·군·구의 신청을 받아 시·도지사가 지정하게 되어 있으며, 필요시 시·도지사가 직접 지정하는 것이 가능하다.

둘째, 재정비촉진계획 수립권자는 시장·군수이며, 결정권자는 도지사이다. 그리고 계획의 수립과정과 시행과정에서는 총괄계획가와 총괄사업자를 둘 수 있다. 계획의 주요내용은 기반시설 비용분담계획 외에 지구지정에 관한 사항, 용적률 등 건축계획, 임대주택 건설 등 세입자 주거대책, 단계별 사업추진에 관한 사항 등이 포함되어 있다. 즉, 재정비촉진계획 수립의 전 과정을 총괄하기 위해 도시계획, 도시설계, 건축 등의 전문가를 총괄계획가로 위촉 가능하도록 되어 있다. 또한 사업시행 시 계획 수립권자는 총괄사업관리자(대한주택공사, 지방공사, 한국토지공사 등)를 지정하여 지자체장을 대행 할 수 있다.

셋째, 기반시설 설치비용은 원칙적으로 사업시행자 부담이다. 기반시설 설치비용은 재정비 촉진계획에 따라 특별한 경우를 제외하고는 원칙적으로 재정비 촉진사업의 시행자가 부담한다. 사업시행자가 기반시설의 설치를 위하여 필요한 부지를 제공하는 경우 재정비 촉진계획에서 용적률, 건축물 높이 등을 완화할 수 있다. 국가 또는 시·계획과 관련이 있을 경우 국가 또는 시·도지사는 대통령이 정하는 기반시설의 설치에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

넷째, 사업시행자는 개별법령에 의해 자치단체, 공사 등도 가능하다. 사업시행자는 관련 개별법령에 의한 사업시행자가 되도록 하되, 토지 등 소유자의 과반수 동의가 있을 경우에는 지자체가 직접 시행하거나 대한주택공사, 지방공사, 한국토지공사를 시행자로 지정할

수 있다. 재정비촉진계획이 결정·고시일로부터 2년 이내에 조합설립인가를 받지 못하거나 3년 이내에 사업시행인가를 받지 못할 경우 시장·군수·구청장이 이를 직접 시행하거나 총괄사업관리자를 사업시행자로 우선 지정 가능하다.

다섯째, 사업시행을 위해 건축제한 및 주차장설치 등 기준완화가 가능하다. 용도지구 안에서의 건축제한, 건폐율제한, 용적률제한 완화가 가능하며, 중심지형의 경우 학교시설기준과 주차장설치기준 완화가 가능하다. 문화시설, 병원 등 재정비촉진지구 내에 유치가 필요한 시설에 대한 지방세(취득세, 등록세)를 감면할 수 있다.

2) 재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법

중산서민층의 삶의 터전이 되고 있는 전국 1,700여개 재래시장이 노후화 되고, 경영기법이 낙후하여 대형유통점과 편의점 등 현대식 유통업태의 출현과 편리한 쇼핑을 선호하는 소비자의 구매행태 변화에 따라 매출이 급격히 감소하고 상권이 크게 위축되고 있다. 이에 따라 정부에서는 재래시장 활성화를 위해 2004년 10월 「재래시장 육성을 위한 특별법」을 제정하여 운영하고 있다.

이 법안의 특징적인 내용은 다음과 같다. 첫째, 자치단체장은 2개 이상의 시장 또는 시장과 상점가가 인접하여 하나의 상권을 이루고 있는 곳을 시장 활성화구역으로 지정하여 체계적으로 육성토록 하고 있다. 그리고 정부와 지방자치단체의 장은 다수의 점포가 밀집한 상점가 시설 및 경영 현대화사업을 지원할 수 있다.

둘째, 자치단체장은 관광객이 많이 찾는 시장을 시·도지사로부터 관광지시장으로 지정을 받아 관광지로 육성할 수 있다.

셋째, 국·공유지 등의 사용료·점용료 감면, 공영주차장 사용료 감면 등 인센티브를 부여할 수 있도록 하고 있으며, 그 밖에 대학 및 민간단체에서 시장의 활성화를 지원하는 산학협력사업을 지원할 수 있다.

넷째, 시장 상인 및 점포를 소유한 자가 상인회를 법인으로 설립할 수 있으며, 상인회는 시설 및 경영현대화사업과 매출증대를 위한 공동사업을 수행할 수 있다.

나. 경주시 도심재생 관련 추진사업 검토

1) 경주시 권역별 발전전략

경주시는 규모의 경제성, 기능적 연계성, 공간적 동질성, 지역개발계획 등을 고려하여 도시발전을 위한 개발단위의 기초적인 공간개념인 권역을 설정하였다. 그 중에서 도심 및 구시가지가 포함되어 있는 중심권은 각 동지역과 현재 시가화 사업이 진행 중인 현곡면, 천북면 그리고 남산주변의 내남면 일부지역을 포함하는 권역으로 도심을 중심으로 생활권을 형성하고 있고, 지역관광의 중심지로서 현재 경주역사문화도시조성사업과 연계하여 행정, 문화, 교육, 상업, 관광의 중추적 기능을 강화하고 있다.

중심권의 기능은 경주시 전체의 도심기능 강화 및 보문관광단지와 연계한 관광의 중추 기능을 수행하기 위해서 주민생활과 관광기능의 공생관계 형성이 가장 중요하다. 따라서 경주시는 권역별 발전전략에 따른 주요전략사업으로 중심권의 도심 기능 확보를 위해 도로망을 확충하고, 구시가지 정비 및 활성화, 역사문화자원의 복원 정비, 국제적인 문화기능 확충 등의 전략사업을 추진하고 있다.

표 2-8. 경주시 중심권 주요전략사업

구 분	주 요 추 진 사 업
시가지 정비 및 활성화	• 경주역사 및 동해남부선 이전 후적지 개발 • 건물 미관 및 스트리트퍼니츠 정비와 전통·문화·예술·신라의 거리 확대 조성 • 재래시장 현대화를 통한 전문 쇼핑물 기능 도입 • 한옥지구 정비 중 주거환경 개선 및 문화예술시설 도입 • 도심 간선 및 지구도로 정비를 통한 교통환경 개선 • 시민복지를 위한 친환경적인 형산강 개발
역사문화자원 복원과 정비	• 경주읍성, 월성, 황룡사, 일정교, 월정교 등 다양한 역사자원의 복원 및 정비를 통한 신라왕경 재현 사업 • 경주남산 종합정비 및 도심 고분군 고원화 등 역사경관 조성사업
국제적인 문화기능 확충	• 관광순환성을 기초로 주요사적 및 보문단지 간 연계교통망 체계 개선 • 국제적이고 체계적인 관광정보 및 해설체계의 표준화 • 황성공원을 거점으로 관광체육·스포츠 시설 확충

자료 : 경주시, 2007. 경주시 장기종합발전계획.

2) 경주역사문화도시 조성사업

경주시는 국책사업인 역사문화도시 조성사업을 30년간(목표연도 : 2035년)의 장기적인 계획으로 추진하고 있으며 역사문화도시조성사업의 목적은 역사문화유산에 대한 체계적인 정비와 복원으로 신라천년고도의 정체성 확립, 역사문화자원을 활용한 지역경제 및 관광활성화 도모, 체계적인 도시정비로 생활환경 개선 및 삶의 질 향상에 있다.

역사문화도시 조성 기본구상에서 제시된 3개 기본부문, 6개 세부부문 중 경주가 역사중심도시로 발전하기 위하여 필수적으로 선행되어야 할 사업으로 정책적 시급성 및 국가적 차원의 지원이 필요하고 계획간 내 실현이 가능한 선도사업을 지정하였으며 그 주요내용은 다음과 같다.

표 2-9. 역사문화도시 도심지 선도사업

사업명	위 치	사업기간	사업비
도심교분공원 조성	노동, 노서, 황남, 황오, 인왕동의 주요교분	2006~2025년 (25년)	- 총사업비 3,646억 - 단 기 381억 - 중장기 3,265억
역사도시 문화관 건립	구 시청사 부지 일대	2006~2012년 (7년)	- 총사업비 880억 - 문화관건립 640억 - 기타비용 240억
신라탐방길 조성	계림로~동부사적지 일원 산책로 4.85km	2006~2010년 (5년)	- 총사업비 140억 - 부지매입비 16억 - 조사설계비 4억 - 탐방로조성 120억
교촌한옥 마을조성	교동 69번지 일원 (78,000㎡)	2006~2010년 (5년)	- 총사업비 170억 - 토지매입비 38억 - 마을조성 119억
봉 황 로 경관정비	노동동 봉황로 길이 550m, 폭 8m	2006~2009년 (4년)	- 총사업비 90억 - 발굴조사비 6억 - 전선지중화 7억 - 건축리모델링 및 가로환경정비 67억

자료 : 문화관광부, 문화재청, 경상북도, 경주시, 2007. 경주역사문화도시 조성 타당성 조사 및 기본계획, 재정리.

제 3 장 도심재생 관련 사례연구

제 1 절 사례연구의 개요

선진국의 도시들은 지난 1970년대부터 제조업의 쇠퇴에 따른 도심지역의 급속한 공동화, 교외화와 인구감소에 따른 구시가지 쇠락 등의 문제들을 이미 경험해왔다. 따라서 도시재생정책과 사례들을 선진국의 경험을 살펴보는 것은 도시 재생방안을 마련하는데 도움이 될 것이다.

도심재생과 관련된 해외사례를 바탕으로 대한건축학회(2003) “영국셰필드시 도심재생계획의 특징에 관한 연구”, 박세훈(2004) “일본의 도시재생정책 : 발전국가의 구조변화와 도시개발정책”, 서울시정개발연구원(2006) “도시재생정책의 국제비교연구”, 국토연구원(2006) “선진국의 도시재생전략과 시사점”등의 선행연구 내용을 중심으로 재정리하였다.

사례연구에서는 선진국 중 도시재생정책을 가장 적극적으로 추진하고 있는 영국과 일본을 중심으로 고찰할 것이며, 제도의 배경, 지원체계와 추진기구, 그리고 도시재생사례연구를 중심으로 검토하고자 한다.

제 2 절 영국의 도심재생 사례연구

가. 도시재생정책연구

1) 추진배경 및 경과

영국에서 도시재생정책이 시작된 것은 1980년대 대처 보수당 정권출범 이후라고 할 수 있다. 영국에서는 1980년대 산업구조의 변화에 따라 사양 산업에 대한 의존도가 높은 지역의 쇠퇴문제가 심화되었으며, 도시인구의 감소에 따른 도시쇠퇴현상으로 인하여 고실업, 범죄, 사회적 소외와 같은 도시문제가 대두하였다.

영국의 도시재생정책은 대처 보수당 정부, 메이저 보수당 정부, 그리고 블레어 노동당 정부를 거치면서 정권의 성향에 따라 새로운 정부에서는 도시 활성화를 위해 민간의 활력

을 끌어들이는 한편 중앙정부의 역할을 강조하는 도시개발공사(Urban Development Corporation)와 엔터프라이즈 존(Enterprise Zones), 도시개발보조금(Urban Development Grant)제도가 중심이 되었다. 그러나 최근 블레어 정부에서는 지역의 자율성을 강조하는 지역개발청(Regional Development Agency: RDA), 도시재생공사(Urban Regeneration Company: URC), 통합예산(Single Budget) 등이 주도적인 역할을 수행하고 있다.

1997년에 발족한 블레어 노동당 정부는 초기에는 보수당 정권의 도시재생전략을 이어갔으나, 점차 지방의 독자적 특성을 살리는 방향으로 전환하였다. 지방분권이 진행되면서 1998년에 탄생한 지역개발청이 통합재생예산(Single Regeneration Budget)의 운영과 예산 배분을 담당하게 되었으며, 특히 지방정부의 도시재생을 추진하기 위해 1999년 도시재생공사가 탄생하여 지역개발청과 연계 하에 지역의 도시재생계획과 사업을 실행하였다.

2) 지원조직과 제도

영국의 도시재생은 중앙정부와 지방정부의 유기적 협력관계를 통해 추진되고 있다. 우선 중앙정부에 도시 및 지역재생을 담당하는 기구로 잉글리시파트너십(English Partnership: EP)이 있다. 그리고 광역정부 차원에서 지역개발청(RAD)이 존재하며, 도시 및 지역차원에서 실제 도시개발사업을 계획, 집행하는 기구로 도시재생공사(URC)가 있다.

지역개발청은 지방정부 정책의 통합성 결여, 기관 및 기능의 중복 문제를 해소하기 위해 ‘지역개발청법(Regional Development Agencies Act 1998)’에 근거해서 1999년에 설립되었다. 통합성을 강화할 수 있는 기구를 통해 중앙과 지방을 연계하여 중앙의 정책결정에 지방의 시각을 반영하고자 했던 것이다. 지역개발청은 이전의 도시재생과 관련된 두 개의 기관과 하나의 예산제도, 즉 잉글리시 파트너십, 통합재생예산, 지역개발위원회의 기능과 권한을 이어받아 설립되었다. 지역개발청은 현재 지역개발에 대한 전략적 기능 외에 상당한 집행기능까지 부여되기 때문에 각종 지역개발사업 추진에 있어 구심체 역할을 하고 있다. 1999년 8개 지역에 설립되었으며, 2000년에는 런던개발청(London Development Agency)이 설립되어 현재 총 9개의 지역에서 운영되고 있다.

한편, 도시재생공사는 1999년 Urban Task Force의 제안에 따라 설립된 지방정부 차원의 도시재생사업 추진기구로서 국가(잉글리시 파트너십)와 광역차원의 조직(지역개발청), 그리고 지방자치단체 3자의 파트너십을 통해 설립, 운영되고 있다. 1999년 리버풀과 맨체스터, 2000년 셰필드의 3개 도시가 시범지역으로 선정되어 설립되었으며, 2004년 현재 총

23개의 지역에 도시재생공사가 설립되어 활동 중에 있다. 도시재생공사는 대상지역에 대한 전체적인 도시재생 마스터플랜을 수립하고 이를 실현하기 위해 각종 사업을 추진하는 조직이다. 정주인구의 확보, 고용창출, 경제활성화, 생활·비즈니스 환경의 개선, 민간투자 촉진 등을 목표로 하며, 낙후공업지대 재생, 토지개발, 주택정비, 문화·산업시설 정비, 교통환경 개선, 공공공간 정비 등 다양한 사업을 수행한다. 도시재생공사의 운영예산은 연 평균 75만 파운드 정도로 잉글리시 파트너십, 지역개발청, 지방자치단체의 3자가 1/3씩 출자하는 것이 일반적이다. 사업예산의 자기 부담분은 원칙적으로 각종 보조금에서 지원되며, 특별히 필요한 자금(용지선행 취득비 등)은 잉글리시 파트너십, 지역개발청이 전액 지원한다.

표 3-1. 영국의 도시재생 추진기구

기 구 명	내 용
도시개발공사 (UDC)	• 법:Local Government, Planning and Land Act 1980 • 중앙정부 주도하에 특정 쇠퇴지구의 기반시설을 정비하여 민간투자 유도 • 1980-1998년:12개 지역에 설립, 운영 후 해산 • 2003년 이후:런던에 일부지역에 3개 UDC 재설립
엔터프라이즈 존 (EZ)	• 심각한 내부시가지문제가 발생한 지역에 기업을 유치하여 문제를 해결하고자 지정하는 지역 • 10년간 세대상의 우대조치와 개발규제의 완화조치 부여 • 1996년을 마지막으로 총 34지구 지정
잉글리시 파트너십 (EP)	• 법:Leasehold Reform, Housing and Urban Development Act 1993 • 종전 City Grant(1988-1994), Derelict Land Grant(1945-1995), English Estste(1936-1993) 등의 사업과 조직을 통합한 국가 차원의 도시재생 지원기구 • 1999년 지역개발기구(RAD)에 대부분의 권한 이양, 국가적 재생사업과 주택관련 사업을 수행
지역개발기구 (RAD)	• 법:Regional Development Agencies Act 1998 • 중앙과 지방간의 연계를 강화하고, 중앙에서의 정책결정에 지방의 시각을 반영하고자 설립 • 광역 도시권 차원의 도시재생 추진기구로서, 지역개발에서 전략계획 기능 외에 집행기능도 수행 • 2000년 9개 지역에 설립, 운영 중
도시재생회사 (URC)	• 지방정부 차원의 도시재생사업 추진기구 • 중앙정부(EP), 지역개발기구(RAD), 지방정부간의 파트너십을 통해 설립 운영되는 독립적 법인 조직 • 해당 도시의 마스터플랜을 수립하고 각종사업 추진 • 2004년 24개 회사가 설립 운영 중

자료 : 양재섭, 2006. “도시재생정책의 국제비교연구”, 서울시정개발연구원: 60.

나. 도시재생사례연구

1) 뉴이스트 맨체스터의 도시재생 사례

맨체스터시는 영국 북서부에 위치하는 면적 117km², 인구 43만 명의 도시이다. 이스트맨체스터는 맨체스터의 도심 동쪽에 위치한 공업지대로 예전에는 도시전체의 경제력을 좌우하는 제조업 중심지였으나, 1970년대 초반 제조업이 쇠락하면서 1975년부터 1985년 사이에 취업률이 60% 감소하는 등 사회적·경제적·물리적 쇠퇴를 경험하였다. 1990년대까지 이스트 맨체스터의 일부지역은 영국에서 가장 황폐한 지역으로 뽑힐 정도로 쇠락한 지역이었다.

이러한 문제를 해결하기 위해 1999년 9월 맨체스터시위원회, 북서개발청(North West Development Agency), 잉글리시 파트너십의 3개 기관이 함께 약 75만 파운드의 예산으로 도시재생공사 뉴이스트 맨체스터(North West Manchester)를 설립하였다. 맨체스터 도심 동쪽에 위치한 1,100ha의 공업지대 재활성화를 목표로 대규모의 재생사업과 투자가 이루어지고 있다.

뉴이스트맨체스터의 핵심사업은 지역설정에 적합한 도시재생계획을 수립하는 것이었다. 2001년 3월 지역주민과 이해관계자들의 자문을 거쳐 재생계획(Regeneration Framework)이 작성되었다. 이 재생계획은 이스트 맨체스터의 장기적 미래상과 지속가능한 성장 및 재생을 위한 사업수행 전략을 담고 있으며, 연간실행계획(Annual Implementation Plan)을 통해 각 프로그램의 세부사항을 제시하고 있다. 대상지역을 15개 지구로 나누어 각 지구별로 맨체스터 스타디움의 건설, 재개발프로그램의 시행, 산업·상업개발의 추진, 주민교육 등의 재생프로그램을 제시하고 있다.

뉴이스트 맨체스터는 잉글리시 파트너십의 지원을 받고 있기 때문에 영국전역에 대한 도시재생방침은 잉글리시 파트너십으로부터, 그리고 지역차원의 지침은 북서개발청으로부터 제공받고 있다. 또한 해당 지방전략회의(Local Strategic Partnership)는 지역의 경제개발에 대한 정책방향을 모니터링하여 맨체스터시에 제공하고, 뉴이스트 맨체스터는 각계의 의견을 수렴하여 도시재생사업을 시행하는 역할을 담당하고 있다.

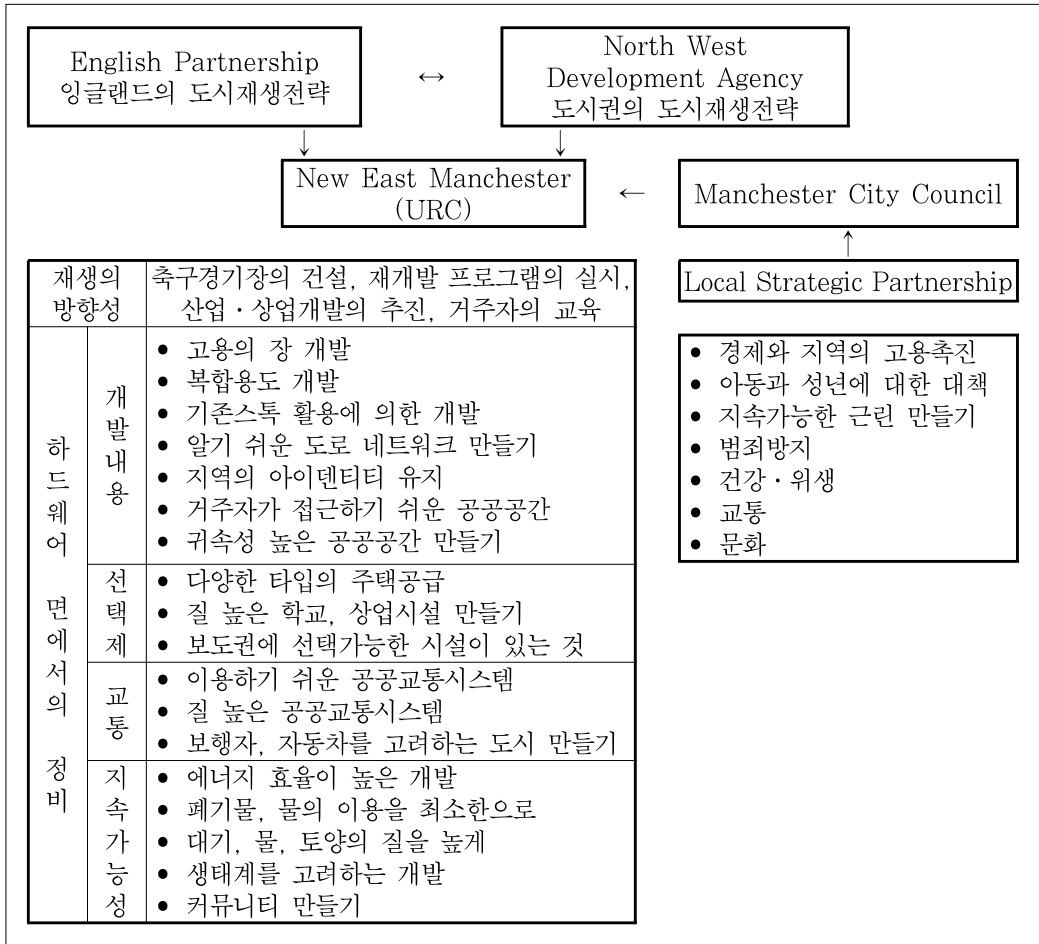


그림 3-1. 맨체스터의 도시재생프로그램

자료 : Manchester City Council(2004), New East Manchester Limited(2000), Northwest Development Agency(2000)

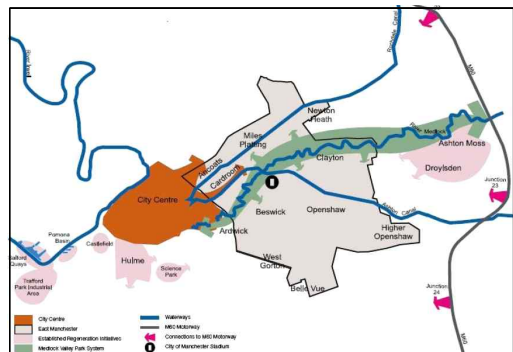
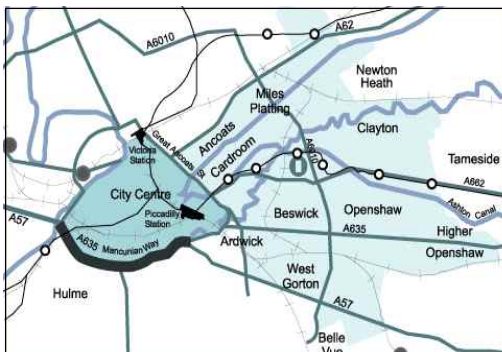


그림 3-2. 맨체스터 도심과 이스트 맨체스터

그림 3-3. 뉴이스트 맨체스터 재생계획

2) 셰필드 원(URC)의 도시재생 사례

셰필드 원(Sheffield One)은 셰필드시, Yorkshire Forward(지역개발기구), 잉글리시 파트너십 간의 협력관계를 통해 도시재생사업을 수행하고 있다. 셰필드 원은 대상지역 전체의 도시재생 종합계획(Masterplan)을 수립하고, 각종 사업의 실현을 목적으로 하는 조직이다. 즉, 공공·민간부문과 함께 협력하여 도시재생 종합계획을 수립하며, 이것이 성공할 수 있도록 투자계획을 세우고, 창의적인 프로모션을 통해 투자를 유치하는 역할을 수행한다.

도시재생회사(URC)인 셰필드 원은 광범위한 자문을 「Sheffield City Centre Masterplan(셰필드시 도심재생종합계획)」을 수립하였는데, 이 계획은 정보통신·문화 등 신규 지식기반산업의 도심부 유치, 고품격 소매상업 및 업무지구 조성, 통합교통환승시스템을 통한 접근성 제고, 공공공간의 확장 및 개선 등을 주요목표로 하고 있다.

표 3-2. Sheffield City Centre Masterplan의 전략적 목표

구 명	내 용
정보통신·문화 등 신규 지식기반산업의 도심부 유치	- Sheaf Valley에 위치하는 e-campus 사업 시행 - 문화산업지구(Cultural Industries Quarter)개발 - 지식기반사업을 구축하고 각 사업체 조성과 성장가속화를 위한 지원
고품격 소매상업 및 업무지구 조성	- 신규의 고품격 소매상업지구와 사무단지를 조성 - 문화와 레저를 강화하였으며, 주택시장의 지속적인 성장을 독려
통합교통 환승시스템을 통한 접근성 제고	셰필드 역(Sheffield Station)에 통합교통환승역을 개발, 신규 버스시설을 도입하여 대중교통을 혁신적으로 개선, 특히 통합교통환승시스템에는 차량의 접근과 주차 및 표지판 등의 시설이 개선될 예정임
공공공간의 확장 및 개선	기존의 공공공간을 넓히고 개선하며 새로운 공공공간을 조성함과 동시에 도시의 녹지가 보다 기분 좋은 공간으로 인식되도록 노력, 주요 관계사업으로는 신규 역 앞 광장, Howard Street, Square at St. Paul's Place의 조성 등이 있음

자료 : 양재섭, 2006. “도시재생정책의 국제비교연구”, 서울시정개발연구원: 60.

이를 위한 전략적 우선사업(7개 사업지구)은 ① the Heart of the City, ② the New Retail Quarter, ③ City Hall, ④ Barker's Pool, ⑤ E-Campus, ⑥ Castlegate, ⑦ Sheffield Station and an Integrated Transport Strategyn 등이다.

전략적인 개발을 위해 도시재생 종합계획(Masterplan)을 수립함으로써 지역의 미래상과

비전을 제시하고, 어떤 개발사업들을 수행해야 하는지에 대한 가이드라인을 제시하였다. 도시재생 종합계획(Masterplan)을 수립한 이후에는 주요 파트너와 이사회를 통하여 계획을 일관성 있게 추진하고, 민간부문이 확신을 가지고 투자할 수 있도록 유도하는 것이 세필드 원의 역할이다.



그림 3-4. 세필드원의 도심재생종합계획

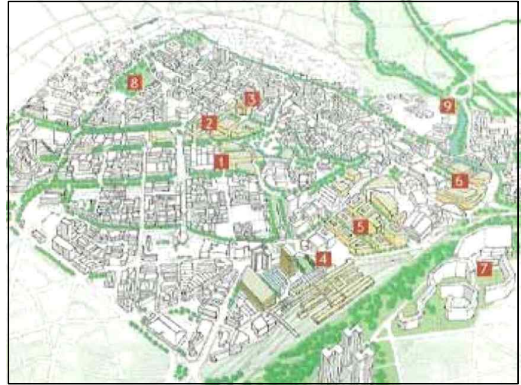


그림 3-5. 세필드원의 전략적 우선사업

제 3 절 일본의 도심재생 사례연구

가. 도시재생정책연구

1) 추진배경 및 경과

현재 일본 도시정책의 최대 과제는 고령화와 인구감소의 문제를 도시정책적 차원에서 어떻게 대처하는가 하는 점이다. 지난 100여 년간 확대일로를 치달아 온 도시화 과정이 이제 고령화와 인구감소에 따라 새로운 국면으로 접어들게 된 것이다. 특히 인구가 적은 지방도시의 경우 문제는 더욱 심각하여, 기존의 도심부 상권이 쇠퇴하고 공공서비스가 기능을 상실하는 등의 문제가 나타나고 있다. 일본 정부는 이에 대응하여 중심시가지 활성화를 도모하기 위한 법률을 제정하고(1988년) 시가지의 교통결절점 기능을 제고하기 위한 정책을 도입하는 등 일련의 도시재생정책을 펼쳐왔다. 그러나 일본의 도시재생사업이 국가적으로 본격화된 것을 고이즈미 정부가 들어선 이후라고 해야 할 것이다.

2001년 5월 일본의 고이즈미 정부는 정부의 핵심정책으로 도시재생정책을 추진할 것을

천명하고 내각에 ‘도시재생본부’를 구성하였다. 고이즈미 정부가 내건 도시재생정책의 목표는 크게 두 가지였다. 첫째는 1990년대 이후 침체되어 있는 국가경제를 재생시키는 것이었고, 두 번째는 경제 활력의 원천이 되는 도시에 대해 그 매력과 국제경쟁력을 높이기 위한 것이었다. 이는 고이즈미의 도시재생정책이 그 핵심에 경제 활성화라는 경제 정책적 요인을 가지고 있음을 의미한다.

2000년 도시재생추진 간담회를 통해 도시재생에 대한 논의가 본격화된 이후 2001년에는 중앙정부 차원의 추진조직인 도시재생본부가 설치되었으며, 이듬해인 2002년에는 도시재생특별법이 제정되어 시급하게 정비가 필요한 지역(도시재생긴급정비지역)에 대한 도시계획 특례와 지원조치가 마련되었다. 또한 2003년에는 도시지역 뿐만 아니라 지방도시 등 전국적 차원에서 도시재생사업을 추진할 수 있도록 ‘전국 도시재생 모델조사사업’이 시행되었고, 2004년에는 이를 지원할 수 있는 ‘미치즈쿠리 보조금 제도’가 창설되었다.

2) 지원조직과 제도

일본의 도시재생정책은 특정한 목적을 가지고 추진되고 있는 국가정책이다. 도시재생정책을 규정하고 있는 도시재생특별조치법은 도시재생의 거점으로서 긴급하게 정비해야 할 지역을 ‘도시재생긴급정비지역’과 ‘도시재생특별지구’로 지정하여 도시계획 특례(도시계획 제안 및 규제 완화, 계획결정 기간 단축 등)를 부여할 수 있도록 하고 있다. 또한 지정된 사업의 경우, 민간 도시재생사업에 대한 인정제도를 통해 무이자대부, 출자 등의 금융지원을 받도록 하고 있다. 도시재생긴급정비지역은 대체로 대도시 도심과 부도심지역 등 기성시가지의 중심지에 광범위한 계획범위를 가지고 지정된다. 현재 도시재생긴급정비지역은 도쿄, 오사카 등 대도시지역을 중심으로 2002년 7월 제1차로 17개 지역이 지정된 이래, 2004년 12월 제5차에 이르기까지 모두 64개 지역(약 6,567ha)이 지정되었으며, 도쿄에는 8개 지역 2,514ha에 걸쳐 도시재생긴급정비지역이 지정되었다.

한편, 도시재생특별법은 ‘도시계획안제도’를 두어 민간의 자금과 창의성을 끌어들이고 있다. 이는 기존 도시계획 규제를 백지화한 상태에서 사업자 및 주민조직이 창의성을 살려 도시계획안을 제안할 수 있는 제도다. 도시재생특별조치법에 근거한 제안제도에 대해 살펴보면, 도시재생긴급정비지역 내의 도시재생사업자는 도시재생사업을 포함하는 토지에 대해, ‘도시계획구역의 정비, 개발 및 보존의 방침’ 등 도시계획에 관한 기준에 적합하고,

토지 소유자의 2/3이상의 동의 등 일정한 조건을 만족시킬 경우 도시재생사업과 관련된 도시계획을 제안할 수 있도록 하고 있다. 현재 토지소유자인 사업회사, 학교법인, 토지구획정리조합, 그리고 백화점의 확장·개축의향을 받은 건물소유회사 등 다양한 민간사업자들이 도시재생특별지구의 도시계획을 제안하고 있다.

이러한 도시계획 제안제도는 행정과 민간이 동등한 입장에서 도시계획을 제안할 수 있으며, 민간의 활력을 활용할 수 있다는 점에 의의가 있다. 이를 통해 도시계획 결정에 기동성이 생겨나고, 도시계획 심의회의 기능이 강화되며, 기존범위를 넘어서는 소프트한 미치즈크리가 가능하게 되는 등 도시계획의 운용측면에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대되고 있다.

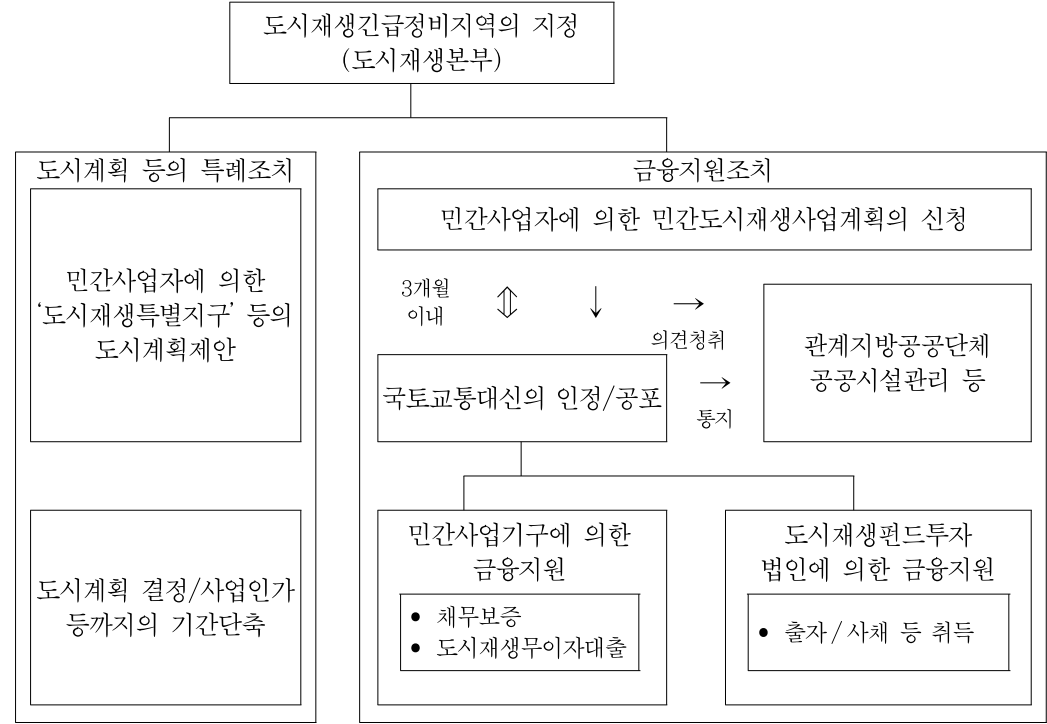


그림 3-6. 도시재생긴급정비구역 내 특례 및 지원조치

자료 : 민간도시개발추진지구 홈페이지 도시재생지원업무의 개요.(www.minto.or.jp/city/city_menu.html)

나. 도시재생사례연구

1) 도쿄역 일대 도시재생 사례

도쿄역 일대 도쿄역·유라쿠초역 지역은 도쿄의 얼굴이자 ‘도심중의 도심’으로 불리는 지역이다. 행정구역으로 볼 때 오테마치·마루노우치·유라쿠초에 걸친 지역, 줄여서 다이마루유로 불리기도 한다. 이 지역에서는 현재 건축된 지 30~40년 이상된 대기업 본사 건물 등 노후한 물리적 환경과 기반시설을 정비하여 도심 기능을 갱신하기 위한 일련의 프로젝트가 진행되고 있으며, 2002년 7월 320ha의 면적이 도시재생긴급정비지역으로 지정되었다.

이 지역의 재생을 위한 공공의 계획구상은 해당지역 토지소유자들로 구성된 민간 조직과 파트너십이 주도하고 있다. 다이마루유지역에서 도심재건축 전략을 이끌어 가고 있는 추진조직으로는 ‘다이마루유지구 재개발계획 추진협의회(이하 재개발협의회)’, ‘다이마루유지구 마치즈쿠리 간담회(이하 마치즈쿠리간담회)’, ‘NPO법인 다이마루유 에어리어 매니지먼트협회(이하 에어리어 매니지먼트협회)’ 등을 들 수 있다.

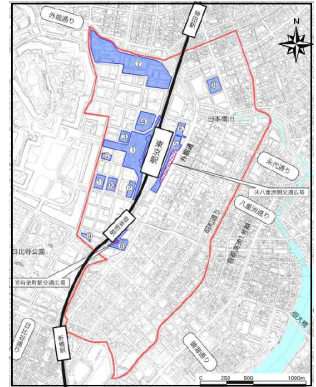


그림 3-7. 도쿄역, 유라쿠초역 주변 도시재생긴급정비지역

1988년 설립된 ‘재개발협의회’는 1986년 다이마루유지역이 재개발유도지구로 지정된 것을 계기로 설립된 민간기업조직이다. 재개발협의회는 이지역의 대표적 기업인 미츠비시사 등 토지소유자와 법인으로 구성된 조직으로, 이 지역의 재개발과 재건축을 추진함에 있어 협의회 회원들 간에 마치즈쿠리 기본협정을 체결하는 등 새로운 방식의 마치즈쿠리 추진을 모색하고 있다. 또한 1996년 구성된 ‘마치즈쿠리 간담회’는 공공부문인 도쿄도와 치요다구, 민간부문인 재개발협의회와 JR 동일본 등 4개 기관으로 구성되어, 공공과 민간의 파트너십에 의한 마치즈쿠리를 추진하고 있다. 지역 내 개별적인 사업계획과 공적 공간의 정비, 주변 지역과의 연계 등을 도모하기 위해 마치즈쿠리 가이드 라인을 책정하여 운용하고 있으며, 이 가이드라인에 근거하여 재개발계획이 수립되고 있다. 한편, 2002년 설립된 ‘에어리어 매니지먼트협회’는 공공과 민간 뿐만 아니라 이 지역에서 근무하는 회사원, 시민, 학자 등 다양한 주체들이 참여하는 NPO조직으로서, 기존 하드웨어 측면의 지역정비 뿐만 아니라 도시환경 및 업무환경의 개

이렇게 볼 때, 다이마루유지구에서는 다양한 이해주체들의 합의에 근거하여 도심재구축 사업을 실현해 가고 있다고 할 수 있다. 초기 민간기업 중심의 재개발 추진협의회는 물리적인 계획 및 기능갱신을 위해 출발하였으나 그후 지역주민의 의견을 결집해내는 공공·민간 파트너십의 마치즈쿠리 간담회로 발전하였다. 그리고 에어리어 매니지먼트협회는 지역관리 활동으로서 이벤트 개최 등 소프트웨어 측면의 활동을 담당하고 있다. 즉, 공공의 지원과 민간활력, 시민참여를 중심으로 하는 새로운 지역관리체계의 구축을 통하여 도쿄의 도심재구축 전략을 전개해 나가고 있다.

오사카역 주변은 도쿄의 부도심 중 하나로, 전후 공업지대로 발전하였으나, 근래에는 공장, 작업소 등의 노후화·교외화 이전으로 인해 그 철거지가 저·미 이용 되는 등 방치되고 있는 지역이다. 특히 협소한 도로, 공원 및 광장의 부족 등 주거환경 측면에서도 많은 과제를 안고 있는 지구이다.

오사카역 주변지역은 도시재생긴급정비지역
중에서 다양한 방식의 도시재개발 사업들이 민간에 의해 추진되고 있는 곳이다. 도시재생
기구는 지역 전체의 마스터플랜을 수립하여 지역의 비전을 제시하고, 지방자치단체 및 관
계자 간의 합의 형성, 개별 사업지구별로 조언과 기술을 제공하는 등 코디네이터로서의 역
할을 수행하고 있다.

- 35 -

사카역 일대의 경우, 도시재생기구가 도로 사업을 직접 시행하였으며, 광장·가로 등 공공 시설의 설계·공사도 자치구에서 위탁받아 시행하였다.

이 밖에 도시재생기구는 재개발사업에 참여조합원으로 참여하면서, 지역주민을 위한 임대주택 및 보육시설 등을 공급함으로써, 재개발사업의 시행에 기여하고 있다.

제 4 절 사례연구 종합분석

영국 도시재생정책은 1980년 대 중앙정부가 쇠퇴지역을 재생시키고, 경제를 활성화 시키려는 정책기조 하에서 도시재생정책을 추진하였다. 이를 위해 민간의 효율성을 살려 부동산을 활용하는 재생을 강조하였고, 인프라의 정비·개선, 대규모 재개발사업 등에 초점을 맞추었다.

이러한 흐름에서 새롭게 설립된 기관이 도시개발공사(UDC)이며, 쇠퇴한 지역에 기업을 유치하여 지역경제를 활성화시키기 위해 도입된 것이 엔터프라이즈 존(EZ)이다. 즉, 도시 개발공사와 엔터프라이즈 존으로 대표되는 1980년대 영국의 도시재생정책은 민간투자 유도를 목적으로 하는 개발주도형 도시재생정책이라고 할 수 있다.

한편, 일본에서 진행 중인 도시재생정책은 여러 측면에서 1980년대 영국의 도시재생정책과 유사하다. 구조개혁의 일환으로 도시재생정책을 추진했던 고이즈미 내각은 민간투자를 유도하여 버블경제 붕괴이후 불량담보 부동산의 문제를 해결함으로써 국가경제를 재건하기 위한 대안으로 재생정책을 추진하였다. 이를 위해 국가적 기간시설 확충사업을 도시재생프로젝트로 지정하여 국가적인 차원에서 진행하는 한편, 대도시지역에 도시재생긴급정비지역을 지정하고, 도시재생특별구역 및 인정 민간사업제도를 도입하여 도시재생사업을 추진하고 있다.

이렇게 볼 때, 1980년대 영국의 초기 도시재생정책과 일본의 도시재생정책은 다음의 유사한 측면을 보인다. 첫째, 중앙정부 주도하에서 부동산 개발위주로 추진된다는 점, 경제재생을 위한 도시재생이라는 도시재생의 기본적인 성격을 가진다. 둘째, 도시 내 일정한 지역을 지정하여 세제상의 우대조치, 규제완화, 금융지원 등을 통해 민간개발을 유도하는 사업시행방식이다.

그러나 영국의 도시재생정책은 산업구조의 변화에 따라 도시들이 처한 문제점을 해결하고, 고용을 진작시키기 위해 도시재생정책을 추진한 반면, 일본의 도시재생정책은 경제침체에 따른 부동산 문제를 해결하기 위해 도시재생이 추진되었다는 점에서 차이를 나타내고 있다.

표 3-3. 도시재생정책 비교연구

구분	영 국	일 본
추진 배경	- 경기침체와 도시쇠퇴 문제에 대응 - 문제해결식 물리적 정비방식의 한계노정 1990년대 도시정책 변화 : 환경적 지속가능성 인식	- 국내적 요인 : 버블경제 붕괴에 따른 불량채권 처리 - 대외적요인 : 국제경쟁력 강화 - 낙후된 기성시가지의 기반시설 정비 및 지진 대비 - OECD의 권고(2000년)
정책 목표	쇠퇴지역의 사회·경제·환경에 대한 통합적 개선	- 불량담보 부동산의 유동화 - 민간기업이 희망하는 도시구조로 재편
정책 출발	1980년대에 대처 정권 발족과 함께 시작 - 정권의 성향과 지향점에 따라 복잡하게 전개	2000년 전후 본격적으로 시작 2001년 4월 고이즈미 정권의 발족과 함께 구체화
대상 지역	쇠퇴로 인한 침체지역, 저/미이용지, 황폐지, 공장이적지 등	대도시의 도심, 부도심 등 과급효과가 큰 지역 우선
추진 기구	- 중앙정부 차원의 담당부서 - 잉글리시 파트너십-지역개발기구-도시재생회사 등이 중앙-지방-사업지구 차원에서 운영	- 도시재생본부(내각에 설치) - 도시재생기구(재생사업 기획 및 참여) - 민간도시개발기구와 도시재생펀드 투자법인(자금지원)
중앙 정부 역할	- 도시재생 관련 각종 보조금의 통합운영 및 지원 - 잉글리시파트너십을 통해 황폐지역 재생, 국가사업직접시행, 주택부동산관련 사업 추진	- 도시재생기본방침의 작성 및 시행 - 국가적 차원의 도시재생프로젝트 추진 - 민간도시개발투자 촉진을 위한 법령 및 제도 정비 - 전국도시재생사업 추진(모델 조사 및 보조금 지원)
행재정 /제도 지원	- 초기에는 엔터프라이즈 존(EZ)과 도시개발공사(UDC)를 통한 규제완화 및 금융지원 위주 - 이후 부처별 보조금을 통합, 보조금 지원을 통해 도시재생사업 전개	- 도시재생정비지역에서의 규제완화 및 금융지원 - 민간도시개발기구와 도시재생펀드 투자법인의 자금 지원 - 마치즈쿠리 교부금
주민 참여	지역 파트너와의 협력체계 지향(의무화)	- 초기에는 주민참여 배제 - 다양한 관계자와 주민참여를 유도
특수/일반성 시사점	- 시대와 정권성향에 따라 정책기조 전환 : 통합적 접근, 집중거점을 유도하면서 지역의 전반적인 체질개선, 지방정부 주도로 변화 - 파트너십을 통한 사업운영방식 - 경쟁방식 및 지역쇠퇴지수를 근거로 지원대상 선정	- 경제재생을 위한 목적으로 도시재생정책 추진 - 중앙정부 주도하에 대도시 중심으로 추진 - 민간 도시개발을 위한 각종 특례조치 및 지원조치

자료 : 양재섭, 2006. “도시재생정책의 국제비교연구”, 서울시정개발연구원: 151.

제 4 장 경주 도심 특성 및 쇠퇴현상 분석

제 1 절 경주시 도시공간구조 특성 분석

가. 경주시 도시발전 과정

경주는 한반도 최초의 통일국가 신라의 천년수도로서 신라의 역사가 살아 숨 쉬는 도시이자 불교와 유교문화의 발달지이며, 동학의 태동지로서 한국 정신문화의 정수를 계승한 도시이다. 고려시대 태조왕 때에 처음으로 지금의 경주라는 이름을 갖게 되었고, 전국 4대 지방 자치도시의 하나로 남북 2.4km, 동서 1.8km 규모에 달하였다.

일제강점기 시대에는 근대적 도시계획에 의해 지금의 황남동, 황오동과 같은 시가지가 형성되었으며, 철도와 포항~울산 간 도로 등 도시 인프라가 건설되었다. 광복 후인 1955년 「경주시 설치에 관한 법률」에 의거하여 경주읍이 경주시로 승격되고 경주군은 월성군으로 개칭되었으며, 1970년대에 이르러 진행된 「경주관광종합개발계획」에 의거하여 중요 사적지 정비 및 도시기반시설 정비, 보문관광단지 조성 등으로 현재 경주의 모습이 갖추어졌다.

1995년 시·군 통합으로 현재의 경주시가 되었으며, 70년대 보문관광단지 개발 이후 도약의 기회를 맞이하였으나 새로운 관광환경에 부응하지 못하여 관광객 규모가 감소하고 있고, 문화재 보호구역 지정으로 인해 지역주민의 생활경제가 침체되고 있어 인구가 지속적으로 감소하고 있는 실정이다.

나. 경주시 공간구조

경주시의 도시공간구조는 1도심(중심), 4지구 중심(안강, 건천, 외동, 감포)의 생활권이 형성되어 있으며, 경주 인구의 60%이상이 중심생활권에 편중되어 공공서비스 기능, 사회·문화적 기능이 집중되어 있다. 동부사적지 일원을 포함한 중심권의 경우 주민의 삶의 터전이 포함된 구시가지와 월성, 고분공원 등 역사유적이 혼합되어 있는 공간을 형성하고 있다.

「2020 경주도시기본계획」에서는 동~서, 남~북 축을 도시개발 축으로 도심을 에워싸는 순환 축을 보존 축으로 설정하고 있으며, 「경주역사문화도시 조성계획(2005)」에서는 안강권~도심권~남산권을 잇는 남북축을 역사·전통문화 축으로 설정하였으며, 신도시권~도심권~보문권~감포권을 잇는 동서축을 관광·문화산업 축으로 설정하고 있다.

표 4-1. 경주시 도시공간축

구 분	경주도시기본계획	역사문화도시조성사업
공간구조	1도심, 1부심(화천신시가지, 건천) 3지구(안강, 감포, 외동)의 다핵도시	도심권, 안강권, 감포권, 신도시권, 남산권, 보문·불국권 1+5권역
공 간 축	남북축 : 개발축(도시생활축) 동서축 : 역사문화축	남북축 : 역사·전통문화축 동서축 : 문화관광·문화산업축

자료 : 경주시, 2004. 2020 경주시 도시기본계획, 경주시, 2007. 경주시 장기종합발전계획, 재정리.

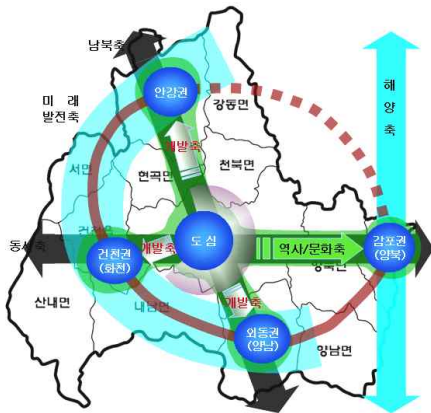


그림 4-1. 경주 도시기본계획
공간축 구상도

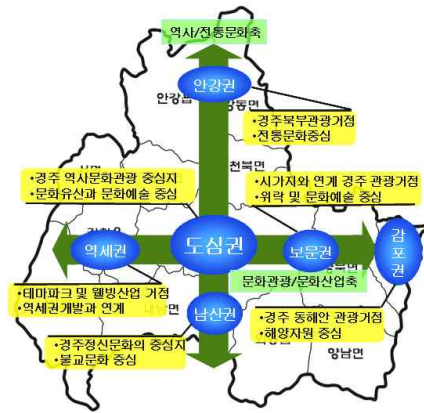


그림 4-2. 역사문화도시조성사업
공간축 구상도

자료 : 경주시, 2004. 2020 경주시 도시기본계획, 경주시, 2007. 경주시 장기종합발전계획.

제 2 절 경주시 도심 쇠퇴현상 분석

경주시 도심이 겪고 있는 변화의 일반적 양상과 원인을 분석하기 위하여 인구, 산업, 교통, 노후화 등 통계자료에 의한 객관적인 도심변화 양상을 파악하여 변화의 원인을 도출한다.

가. 도심 범위 설정

도심의 범위설정은 그것 자체가 하나의 연구이므로 본 논문에서는 「2020 경주도시기본계획」에서 구분한 중심생활권과 「역사문화도시 조성 타당성조사 및 기본계획」에서 지정한 도심지구의 범위를 원용하였다. 「2020 경주도시기본계획」에서의 생활권 설정은 자연지형 및 결정, 인문환경 및 중심지 체계, 행정구역을 전제로 설정되었으며, 지역으로는 동지역, 내남면, 천북면, 현곡면이 해당된다.

다음으로 중심생활권 중 「역사문화도시 조성 타당성조사 및 기본계획」에서는 도시기본계획의 중심생활권이라 할 수 있는 역사문화 활성화지구 중 우선정비지구를 지정하여 도심지역 활성화를 유도하고자 관광객 집중지역인 역사유적지구와 도심지구를 구분하였으며 그 내용은 다음과 같다.

표 4-2. 우선정비지구 지정

구 분	내 용
위 치	- 노서동, 노동동, 동부동, 성동동, 황남동, 인왕동, 교동 일원 - 북천에서 서천(형산강) 사이의 지역과 경주읍성에서 남산 외곽부 사이의 지역
면 적	8,580,000㎡ (2,595,438평)
지정기준	- 주요한 역사유적자원의 분포밀도가 높은 주변지역 일대 - 도심 주요기반시설, 주요가로, 상업중심지 등을 포함하는 도심지역 - 자연환경 및 생태환경이 양호한 지역은 제외
기본방향	- 역사유적지구 : 최대한의 보존·정비·복원으로 역사문화도시의 조성을 위한 주요자원으로 활용 - 도심지구 : 지역주민의 생활환경을 개선하고, 방문객에게 이용의 편의성을 제공

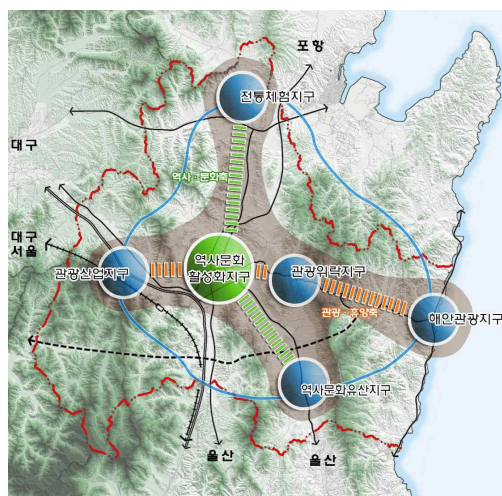


그림 4-3. 역사문화도시 공간구조 구상도

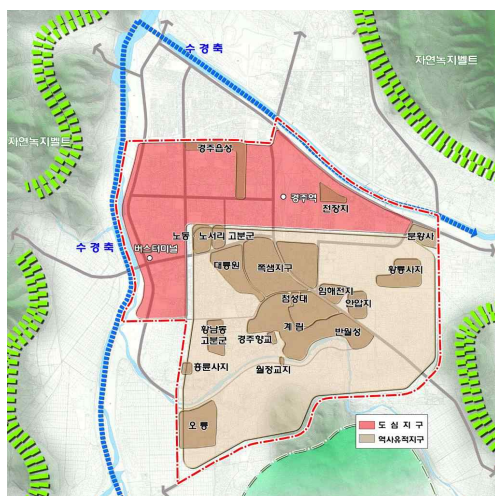


그림 4-4. 우선정비지구 지정도

자료 : 문화관광부, 문화재청, 경상북도, 경주시, 2007. 경주역사문화도시 조성 타당성 조사 및 기본계획.

본 논문에서는 「2020 경주도시기본계획」에서 구분한 중심생활권과 「역사문화도시 조성 타당성조사 및 기본계획」에서 지정한 도심지구의 범위 중 가장 변화하다고 할 수 있는 태종로, 원화로, 화랑로가 만나는 지역으로 중부동과 성건동, 성동동, 황오동 일원을 연구대상으로 하였다.

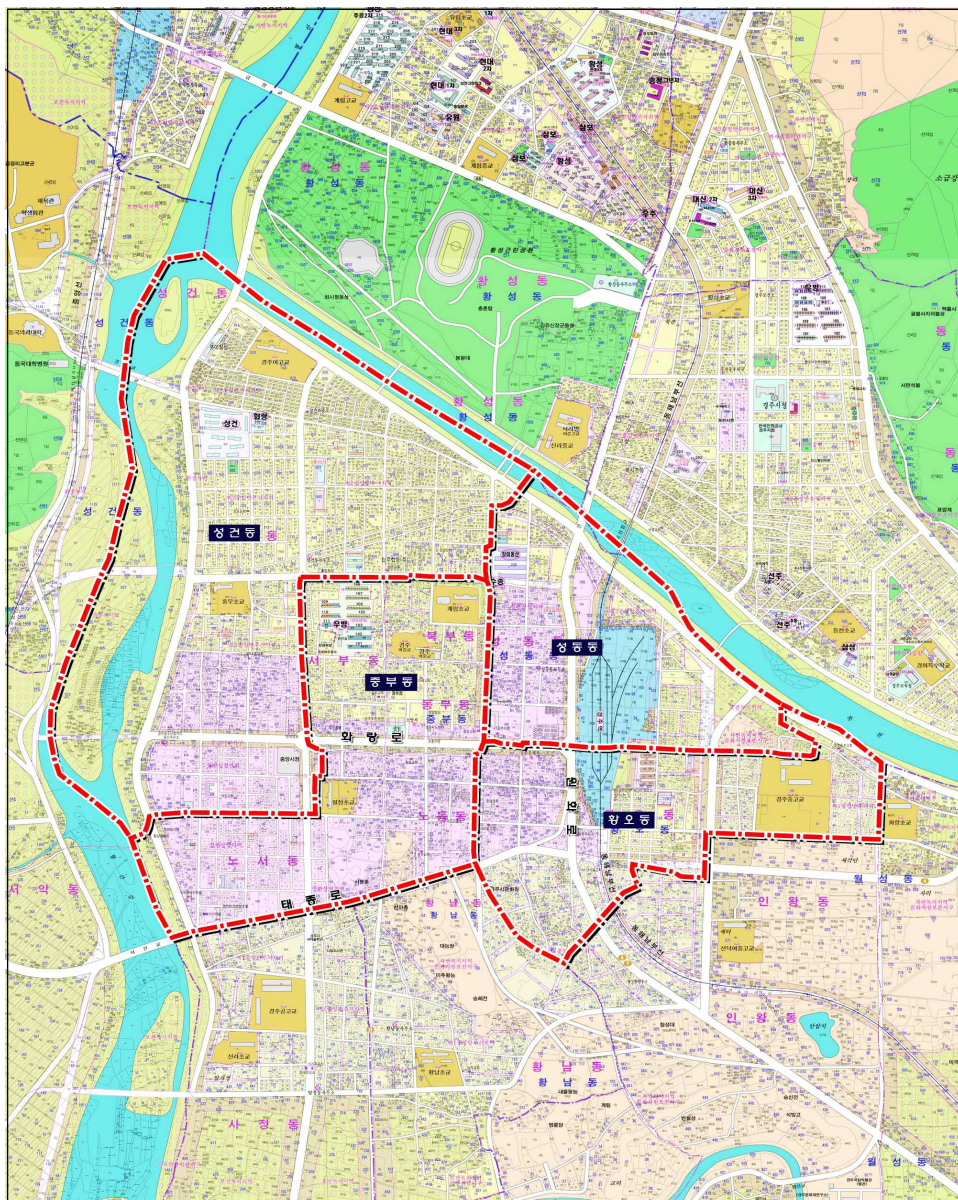


그림 4-5. 연구대상지 현황도

나. 도심 인구특성 분석

경주시 인구는 다양한 욕구와 선택의 기회를 충족시키지 못하는 도시공간구조와 경제적 기회의 한계로 주변도시지역으로 취업 및 이농현상 등의 도시선호도 하락 요인으로 인해 인접한 산업도시나 대도시로 인구가 유출되고 있다. 또한 대구~포항, 부산~대구 간 고속도로 개통에 이어 감포권을 경유하는 부산~울산~포항을 연결하는 동해안 고속도로 건설 계획 등 경주를 중심으로 하는 광역교통망체계의 변화에 의한 빨대효과(straw effect)의 발생으로 지역경제유출이 심화되고 있으며, 이는 도시의 쇠퇴가 가속화로 이어지고 있다.

연구대상지의 인구는 98년 44,778명에서 02년 40,454명, 07년 35,606명으로 지속적인 감소 추세에 있으며, 인구 증가율은 경주시 전체 증가율 -0.03%보다 더 큰 폭의 -0.11%로 경주시 전체 인구보다 도시의 인구감소가 더욱 뚜렷하게 나타나고 있다.

표 4-3. 연구대상지 인구변화 추이

(단위 : 명, %)

구분	1998년		2002년		2007년		증가추이 (98~07년)
	인구	구성비	인구	구성비	인구	구성비	
경주시	292,143	100.0	285,900	100.0	276,877	100.0	-0.03
대상지	44,778	15.3	40,454	14.1	35,606	12.5	-0.11
중부동	9,161	3.1	8,182	2.9	7,003	2.4	-0.13
성건동	21,180	7.2	19,837	6.9	18,378	6.4	-0.07
성동동	6,522	2.2	5,685	2.0	4,749	1.7	-0.15
황오동	7,915	2.7	6,750	2.4	5,476	1.9	-0.17

자료 : 경주시, “경주 통계연보”, 각 연도.

다. 도심 산업 및 지역경제 특성 분석

경주시의 산업구조는 1차 산업 26.8%, 2차 산업 29.2%, 3차 산업 44.0%로 경상북도 타 시·군과 비교하여 2차 산업의 비중이 높게 나타났다. 이는 울산, 포항 등 주변 공업도시의 영향으로 경주시 외곽에 위치한 제조업 관련 사업체의 규모가 타 도시에 비해 경쟁력이 높기 때문이다.

경주시의 2007년 현재 총 사업체수 및 종사자수는 19,893개소에 89,832명으로 나타났으며, 98년 사업체수 및 종사자수 18,745개소에 81,549명에 비해 각 0.03%, 0.05%의 증가율

을 보이고 있다.

그러나 연구대상지의 사업체수 및 종사자수가 -0.09%, -0.12%의 증가율을 보이고 있어 지속적인 감소 추세에 있는 실정이다. 이러한 도심지역 전 산업 종사자의 감소추세는 일차리의 감소 이외에도 도심기능의 분산이 주요 원인으로 볼 수 있다. 이러한 도심지역 산업활동의 감소는 다른 지역으로의 공간적 축소 또는 이전을 수반하게 된 것으로 볼 수 있다.

표 4-4. 연구대상지 산업 및 지역경제 변화 추이

(단위 : 개, 명, %)

구분	1998년		2002년		2007년		증가추이 (98~07년)	
	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수	사업체수	종사자수
경주시	18,745	81,549	19,167	84,876	19,893	89,832	0.03	0.05
대상지	6,612	22,598	6,139	20,417	5,491	17,304	-0.09	-0.12
중부동	2,054	9,548	1,866	7,718	1,633	5,266	-0.11	-0.26
성건동	2,356	6,654	2,160	6,566	2,111	6,565	-0.05	-0.01
성동동	1,456	3,314	1,103	3,344	911	3,361	-0.21	0.01
황오동	1,154	3,245	1,010	2,489	836	2,112	-0.15	-0.19

자료 : 경주시, “경주 통계연보”, 각 연도.

라. 도심 교통체계 특성 분석

경주시 도심으로 진입하기 위해서는 경주 IC에서 서라벌 대로를 이용해 국도 35호선, 7호선으로 진입하고, 울산 및 포항 방향에서는 국도 7호선, 대구·영천 방향에서는 국도 4호선을 이용하여 접근한다.

도심부를 통과하고 있는 간선도로는 남북방향으로 국도 7호선과 형산강 강변로 및 국도 35호선을 이용하고 있고, 동서방향으로 국도 4호선이 통과하고 있으며, 경주IC에서 도심부를 진입하기 위한 서라벌대로와 국도 7호선을 이용한다. 보조간선도로는 화랑로 및 알천남로 등이 동서방향으로 통과, 남북방향으로는 구황로 및 서성로 등이 보조간선 기능을 담당하고 있다.

도심 가로망의 경우 자연발생적으로 형성된 불규칙한 격자형 가로망 형태를 형성하고 있어 도로의 체계적 연계가 미흡하며, 도로 정비 부족으로 인한 교통소통, 교통안전, 주차문제 등 도시교통 문제가 발생하고 있다. 시가지내 도로의 경우 과다한 차량진입과 무질서

한 주차차량으로 인해 보행자와 차량의 안전한 통행이 어렵고 시민들의 생활공간으로서의 기능이 저하된 상태이다.

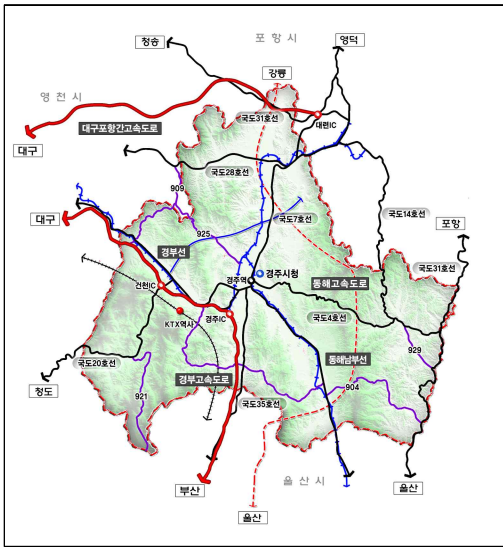


그림 4-6. 광역 교통체계

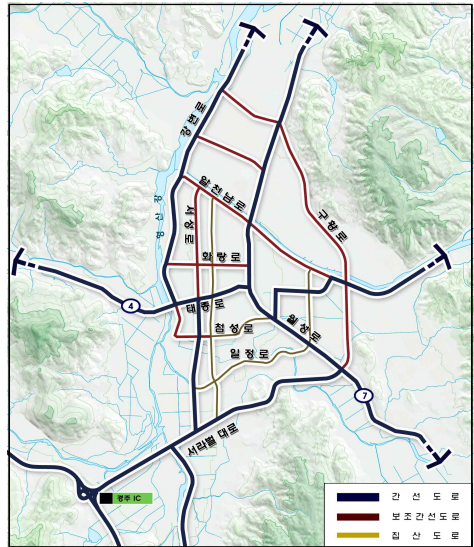


그림 4-7. 도심 교통체계 현황

도심부내 간선도로인 국도 7호선은 도심부 월성로 및 원화로와 연결되어 있어 통과교통이 시가지지를 관통하여 교통체증이 심화되고 있고, 국도 4호선 역시 도심부 태종로와 연결되어 교통체증이 야기되고 있으며 보문 및 감포 방향으로의 직결노선이 없어 월성로를 이용하여 다시 국도 4호선을 이용해야 하는 불편을 초래하고 있어 교통흐름이 원활하지 못하다. 또한 화랑로, 태종로, 원화로 등 일부구간을 제외하고는 양호한 편이나 관광성수기 및 주말은 관광지 진입도로와 고속도로 진출입로에서 많은 정체가 발생하고 있다.

이를 해결하기 위해 시가지 도로에 대한 정비가 위계정립이 필요하나, 도심지역은 사적지가 산재 되어 있고, 주변지역에 문화재보호구역이 다수 지정되어 있어 도로 개설 및 확장이 곤란한 실정이다.

마. 도심 노후도 분석

도심 노후도 분석은 통계청 지리정보서비스 통계네비게이터의 지역별 건축년도에서 분석한 자료를 바탕으로 작성하였다. 자료의 분석은 1969년 이전부터 2003년을 기준으로 하였으며, 각 년도 별 순위에 따른 통계 값을 적용하여 노후도 특성을 분석하였다.

중부동은 1969년 이전에 건축된 상가 및 주택이 188개, 1970~1979년의 건축이 137개, 1990~1994년 58개, 2000~2003년 47개로 1969년 이전의 건축물이 가장 많았으며, 연구대상지의 상업지역은 대부분 1970~1979년에 건축되어져 30년 이상의 건축물이 분포되어 있어 노후도가 심각한 것으로 분석되었다.

표 4-5. 중부동 건축년도 현황¹⁾

년 도		1969년 이전			1970-1979년			1990-1994년			2000-2003년		
집계구 통계값	순 위	1순위	2순위	3순위	1순위	2순위	3순위	1순위	2순위	3순위	1순위	2순위	3순위
	통계값	77.0	62.0	49.0	48.0	45.0	44.0	26.0	17.0	15.0	27.0	10.0	10.0
합 계		188.0			137.0			58.0			47.0		

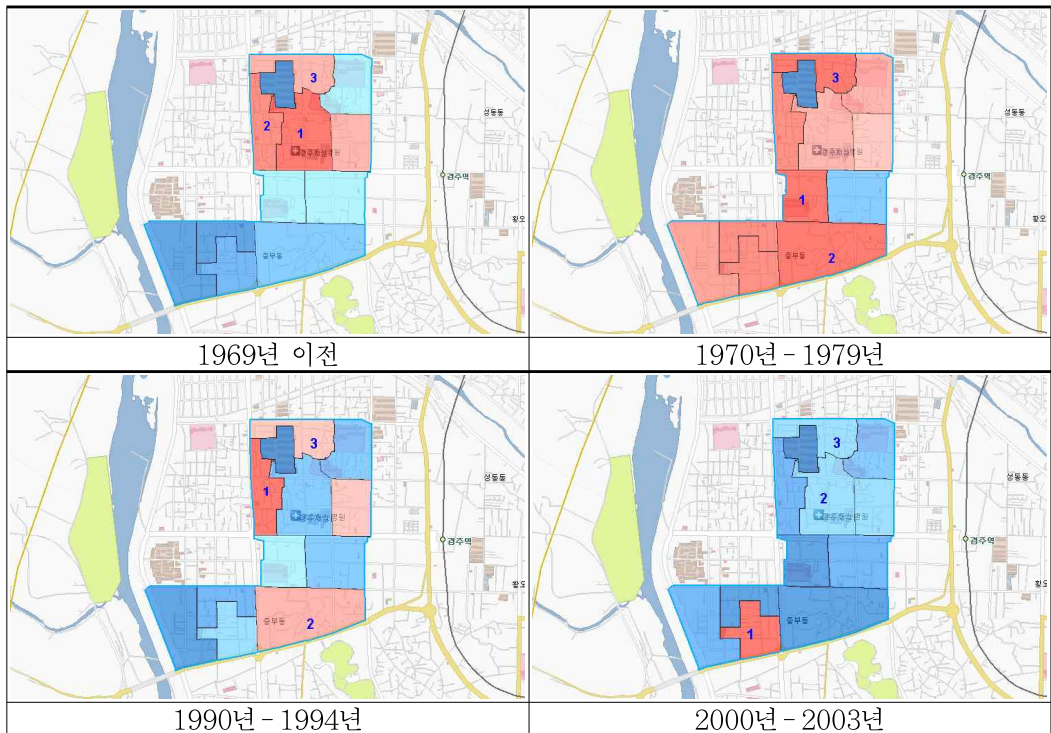


그림 4-8. 중부동 년도 별 건축 현황도

1) 집계구는 통계정보를 공표하기 위한 최소단위 경계로 인구 500명, 지목, 지가, 면적을 고려하여 확정된 소지역 단위를 말한다. 순위는 집계구 간 가장 많은 통계 값을 가지는 구역을 1~3순위로 구분하였다.

성건동은 1969년 이전에 건축된 상가 및 주택이 78개, 1970~1979년의 건축이 170개, 1990~1994년 83개, 2000~2003년 78개로 1970~1979년의 건축물이 가장 많았으며, 연구대상지의 상업지역은 1970~1979년에 대부분 건축되었으나, 1990년 이후부터 2003년까지의 건축이 많이 분포되어 있어 도심지역에서는 노후도가 비교적 양호하게 분석되었다.

표 4-6. 성건동 건축년도 현황

년 도		1969년 이전			1970-1979년			1990-1994년			2000-2003년		
집계구 통계값	순 위	1순위	2순위	3순위	1순위	2순위	3순위	1순위	2순위	3순위	1순위	2순위	3순위
	통계값	34.0	25.0	19.0	59.0	59.0	52.0	32.0	30.0	21.0	33.0	24.0	21.0
합 계		78.0			170.0			83.0			78.0		

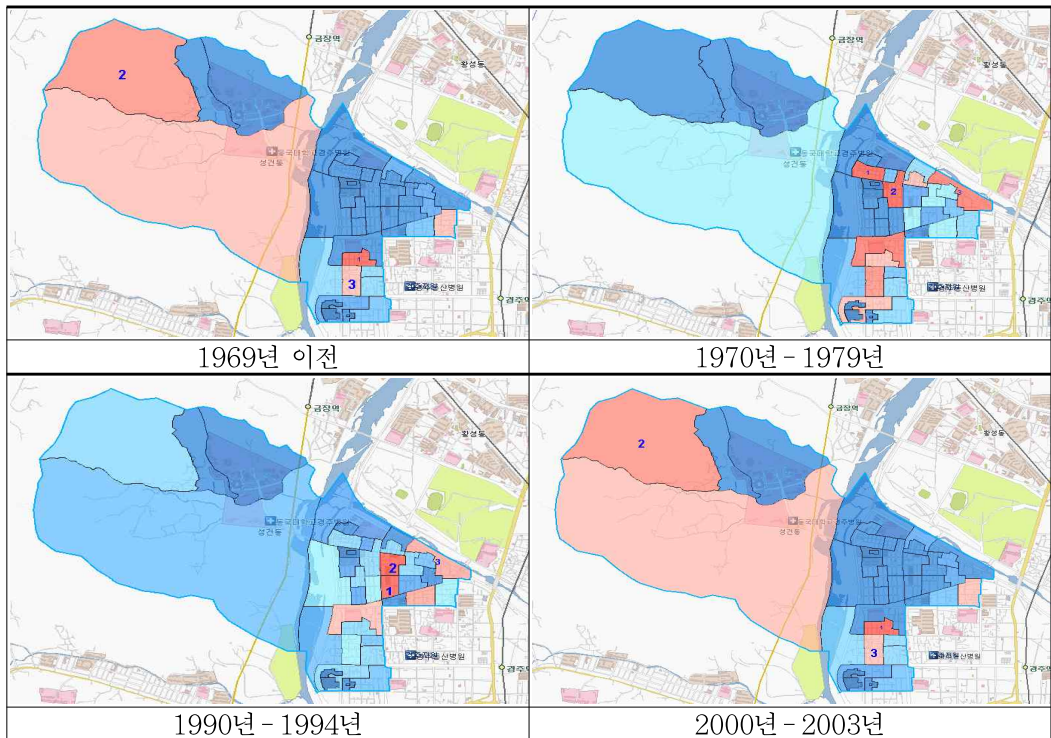


그림 4-9. 성건동 년도 별 건축 현황도

성동동은 1969년 이전에 건축된 상가 및 주택이 123개, 1970~1979년의 건축이 215개, 1990~1994년 347개, 2000~2003년 26개로 1990~1994년 사이의 건축물이 가장 많았다. 이 지역은 경주역과 재래시장을 중심으로 도심에서 가장 변화하고 유동인구가 많은 곳으로 연구대상지 중 가장 활발한 건축행위가 이루어 졌다. 그러나 2000년 이후 지속적인 행위가 이루어지지 못하여 도심이 정체되고 있으며, 경주역사 이전으로 인한 도심의 쇠퇴로 이어질 수 있는 공간이다.

표 4-7. 성동동 건축년도 현황

년 도		1969년 이전			1970-1979년			1990-1994년			2000-2003년		
집계구 통계값	순 위	1순위	2순위	3순위	1순위	2순위	3순위	1순위	2순위	3순위	1순위	2순위	3순위
	통계값	48.0	43.0	32.0	83.0	74.0	58.0	164.0	124.0	59.0	12.0	8.0	6.0
합 계		123.0			215.0			347.0			26.0		

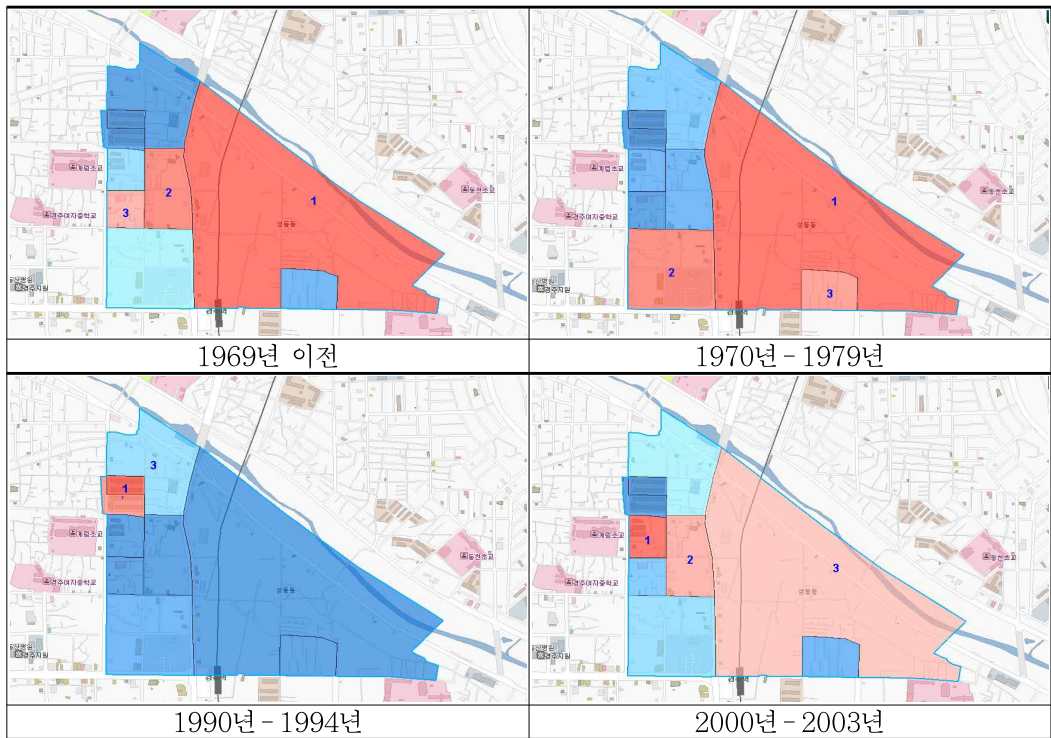


그림 4-10. 성동동 년도 별 건축 현황도

황오동은 1969년 이전에 건축된 상가 및 주택이 129개, 1970~1979년의 건축이 126개, 1990~1994년 36개, 2000~2003년 143개로 분석되었다. 이 지역 역시 성동동과 마찬가지로 활발한 건축행위가 이루어 졌으나, 경주역사 이전으로 인한 도심의 쇠퇴로 이어질 수 있다.

표 4-8. 황오동 건축년도 현황

년 도		1969년 이전			1970-1979년			1990-1994년			2000-2003년		
집계구 통계값	순 위	1순위	2순위	3순위	1순위	2순위	3순위	1순위	2순위	3순위	1순위	2순위	3순위
	통계값	59.0	35.0	35.0	50.0	41.0	35.0	13.0	12.0	11.0	94.0	27.0	22.0
합 계		129.0			126.0			36.0			143.0		

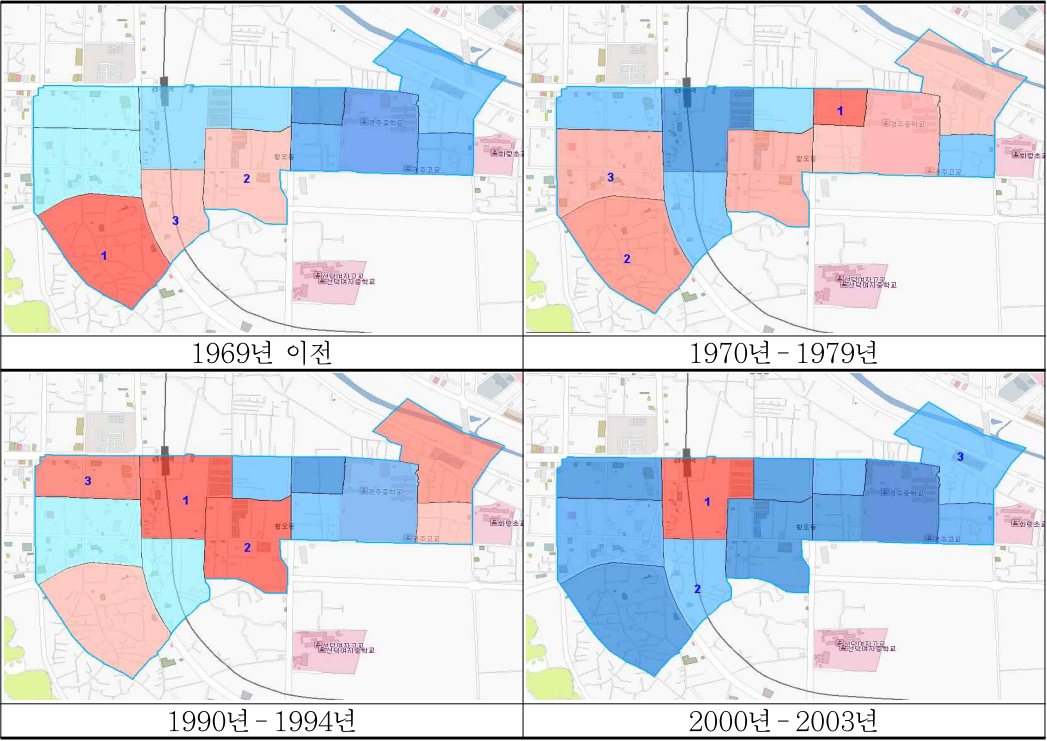


그림 4-11. 황오동 년도 별 건축 현황도

제 3 절 경주시 도심에 관한 시민의식조사 분석

가. 설문 개요

1) 설문지 구성 및 측정

설문은 총 41개의 문항으로 도심의 일반적 사항과 관련하여 16문항, 도심쇠퇴 진단 10문항으로 전반적인 도심의 특성과 쇠퇴원인을 분석하고, 향후 도심재생방안에 관련된 9문항, 마지막으로 인구 통계적 특성 6문항으로 구성되었다. 측정항목은 도심 일반적 사항에서 현재 도심지역에 대한 평가, 도심쇠퇴진단에서 도심쇠퇴원인, 도심재생방안에서 필요한 시책과 사업에서 어느 정도 동의하는지를 Likert 5점 척도를 사용하여 측정하였다.

표 4-9. 설문지의 구성

구 분	항목분류	문 항 수	설문지번호	계
도심 일반적 사항	도심 특성	1 문 항	I - 1	16
	도심 성장	2 문 항	I - 2, 3	
	물리/환경 측면	5 문 항	I - 4, 5, 6, 7, 8	
	산업/경제 측면	4 문 항	I - 9, 10, 11, 12	
	사회/문화 측면	5 문 항	I - 13, 14, 15, 16	
도심쇠퇴 진단	도심 쇠퇴 원인	8 문 항	II - 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7	10
	법적 규제	3 문 항	II - 8, 9, 10	
도심재생 방안	도심재생 의식	1 문 항	III - 1	9
	법/조례 제도분야	3 문 항	III - 2, 3, 4	
	물리/공간 정비분야	4 문 항	III - 5, 6, 7, 8	
	법적규제 방안	1 문 항	III - 9	
인구통계적특성		6 문 항	IV - 1, 2, 3, 4, 5, 6	6

2) 조사 방법

설문조사는 도심 지역주민 및 이용시민들의 의식조사를 통해 일반적인 현장조사만으로는 확보하기 어려운 세부현황 및 주민의견 등을 조사하였다. 설문조사 기간은 상업시설 이용 빈도가 높은 주말을 이용하여 2009년 10월 10일과 11일 양일간 일반상업지역을 중심으로 지역주민 및 도심이용시민들을 대상으로 실시하였다.

본 설문에 참여한 조사원은 본인과 설문조사 경험이 풍부한 경주대학교 재학생 5명으로 총 6명이 참여하였고, 설문조사 전 설문조사 목적, 설문조사 방법, 설문조사 내용 등을 충

분히 교육한 후 조사에 투입하였다. 설문방법은 자기기입식(self-administered) 설문지로 응답자에게 제시되었으며, 설문 내용을 이해하지 못하는 응답자들을 위해 설문문항을 읽어 준 뒤 응답자의 답변을 받아 조사자가 대신 기입하는 방식을 택하였다.

설문조사 결과 지역주민 및 도심이용시민 설문지 320매를 회수하였으나 불성실하게 답변을 한 설문지 8매를 제외하고 유효표본 312매를 최종분석에 이용하였다.

나. 실증분석 및 결과해석

1) 조사표본의 인구 통계적 특성

본 연구의 설문조사에 응답한 최종유효표본인 312명에 대한 인구통계학적 인구 특성을 파악하기 위하여 빈도분석(frequency analysis)을 실시하였다.

조사대상자의 성별에 따른 구성을 보면 남성이 177명(56.8%), 여성이 135명(43.3%)로 나타나 성별구성은 남성이 더 높게 나타났다. 연령별로는 40~49세가 109명(34.9%)으로 가장 높은 응답비율을 나타내었고, 30~39세가 73명(23.4%), 50~59세가(21.2%), 20~29세가 38명(12.2%), 60세 이상이 26명(8.3%) 순으로 분포되었다.

가구 당 월 수준은 100~200만원 미만이 97명(31.1%), 100만원 미만이 71명(22.8%), 200~300만원 미만이 70명(22.4%), 300~400만원 미만이 52명(16.7%), 400만원 이상이 22명(7.1%)으로 나타났다. 직업별 분포는 자영업이 132명(42.3%), 전문직이 52명(16.7%), 주부가 47명(15.1%), 사무행정직이 26명(8.3%), 판매서비스직이 19명(6.1%), 농림수산업, 학생, 기타가 각각 12명(3.8%)의 순으로 나타났다.

다음으로 응답자의 학력수준을 보면 고졸이 119명(38.1%)로 가장 높게 나타났고, 대학교 졸업이 84명(26.9%), 전문대 졸업이 80명(25.6%), 대학원 이상이 12명(3.8%), 대학교 재학이 9명(2.9%), 중졸이하가 8명(2.6%)으로 조사되었다.

응답자의 거주지 분포는 조사대상지와 인접한 주거지역인 성건동이 101명(32.4%)로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 탑정동 39명(12.5%), 성동동이 35명(11.2%), 중부동이 26명(8.3%), 황오동이 25명(8.0%), 현곡면이 22명(7.1%), 황남동이 15명(4.8%), 선도동이 12명(3.8%), 황성동이 12명(3.8%), 용강동이 9명(2.9%), 동천동이 6명(1.9%), 건천읍이 4명

(1.3%)의 순으로 분포되었다. 이는 경주도심지역을 이용하는 지역주민 및 도심이용자들이 대부분 동지역과 인근 읍, 면에 분포되었다는 것을 알 수 있다.

표 4-10. 표본의 인구 통계적 특성

변수		빈도(명)	비율(%)	변수		빈도(명)	비율(%)
성별	남자	177	56.7	학력	중졸이하	8	2.6
	여자	135	43.3		고졸	119	38.1
연령	20~29세	38	12.2		전문대졸	80	25.6
	30~39세	73	23.4		대학교재학	9	2.9
	40~49세	109	34.9		대학교졸	84	26.9
	50~59세	66	21.2		대학원이상	12	3.8
	60세이상	26	8.3	거주지	중부동	26	8.3
가구 월소득 수준	100만원미만	71	22.8		성건동	101	32.4
	100~200만원미만	97	31.1		성동동	35	11.2
	200~300만원미만	70	22.4		황오동	25	8.0
	300~400만원미만	52	16.7		탐정동	39	12.5
	400만원이상	22	7.1		황남동	15	4.8
직업	농림수산업	12	3.8		선도동	12	3.8
	자영업	132	42.3		용강동	9	2.9
	사무행정직	26	8.3		황성동	12	3.8
	판매서비스직	19	6.1		동천동	6	1.9
	전문직	52	16.7		건천읍	4	1.3
	주부	47	15.1		현곡면	22	7.1
	학생	12	3.8		천북면	6	1.9
	기타	12	3.8				

2) 도심의 일반적 사항 및 도심환경에 대한 평가

도심이 가지는 특성에 대한 문항에서 상업의 중심지가 178명(57.1%), 교통의 중심지가 88명(28.2%), 역사의 중심지가 36명(11.5%), 문화의 중심지가 10명(3.2%)의 순으로 나타나 경주 도심이 가지는 특성은 상업의 중심지로 평가되었다.

도심에 대하여 과거부터 현재까지의 성장여부에 관한 항목에서는 쇠퇴하였다는 응답이 155명(49.7%), 정체가 108명(34.6%), 매우쇠퇴가 40명(12.8%)으로 대다수의 응답자가 쇠퇴

혹은 정체하였다고 답하였으며, 성장 혹은 매우 성장하였다는 응답은 각각 8명(2.6%), 1명(0.3%)만이 응답하여 도심지역의 쇠퇴가 심각한 것으로 평가되었다.

도심의 성장가능성을 묻는 항목에서는 쇠퇴할 것이라는 응답이 137명(43.9%), 매우 쇠퇴가 92명(29.5%), 정체가 76명(24.4%)으로 매우쇠퇴 혹은 정체할 것이라는 응답이 305명(97.8%)으로 조사되었다. 반면 성장 혹은 매우 성장할 것이라는 응답은 각각 6명(1.9%), 1명(0.3%)으로 조사되어 도심이 지속적인 쇠퇴현상을 보일 것으로 평가되었다.

이러한 도심의 정체와 지속적인 쇠퇴현상의 원인을 진단하기 위해 물리환경측면, 산업경제측면, 사회문화측면의 13개 항목에 대하여 설문을 실시하였다. 물리환경측면을 살펴보면, 광역교통의 접근성에 대한 항목에서는 보통이라고 응답한 빈도가 128명(41.0%)으로 가장 높았으며, 불만족이 110명(35.3%), 만족이 45명(14.4%), 매우만족이 15명(4.8%), 매우불만족이 14명(4.5%)로 물리환경측면에서는 대체로 양호한 결과를 보였으나, 만족과 불만족의 응답빈도가 많은 차이를 보여 대체적으로 불만족하다고 평가되었다.

대중교통 및 보행환경의 편리성 항목에서는 불만족이 132명(42.3%), 보통이 131명(42.0%), 만족이 23명(7.4%), 매우불만족이 15명(4.8%), 매우만족이 11명(3.5%)의 순으로 나타났다. 도로 등의 기반시설 조성 환경에서는 불만족이 129명(41.3%), 보통이 123명(39.4%), 만족이 33명(10.6%), 매우불만족이 20명(6.4%), 매우만족이 7명(2.2%)의 순으로 평가되었다.

주차공간 확보 및 이용의 용이성 항목에서는 불만족이 159명(51.0%), 보통이 109명(34.9%), 매우불만족이 29명(9.3%), 만족이 15명(4.8%)의 순으로 나타났으며, 매우 만족한다는 응답은 없었다. 도심주거환경의 쾌적성 항목에서는 불만족이 129명(41.3%), 보통이 117명(37.5%), 매우 불만족이 39명(12.5%), 만족이 24명(7.7%), 매우만족이 3명(1.0%)으로 평가되었다.

물리환경측면에서의 누적 퍼센트를 살펴보면, 주차공간 확보 및 이용의 용이성 불만족 누적 퍼센트가 51.0%, 대중교통 및 보행환경 편리성의 불만족 누적 퍼센트가 47.1%, 도로 등 기반시설 불만족 누적 퍼센트가 41.3%, 도심주거환경의 쾌적성 불만족 누적퍼센트가 41.3%, 광역교통 접근성의 불만족 누적 퍼센트가 39.7%의 순으로 나타나, 도심 쇠퇴현상 진단 중 물리환경측면에서는 도심 내 주차공간의 불만족이 가장 심화되고 있음을 알 수 있다.

표 4-11. 물리 / 환경측면 평가

구 분	매우불만족		불만족		보통		만족		매우만족		Cronbach's α
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	
광역교통의 접근성	14	4.5	110	35.3	128	41.0	45	14.4	15	4.8	0.782
대중교통 및 보행환경의 편리성	15	4.8	132	42.3	131	42.0	23	7.4	11	3.5	
기반시설조성 (도로 등)	20	6.4	129	41.3	123	39.4	33	10.6	7	2.2	
주차공간 확보 및 이용의 용이성	29	9.3	159	51.0	109	34.9	15	4.8	-		
도심 주거환경의 쾌적성	39	12.5	129	41.3	117	37.5	24	7.7	3	1.0	

산업경제측면을 살펴보면, 상업시설 이용의 용이성 항목에서는 보통이라고 응답한 빈도가 157명(50.3%), 만족이 62명(19.9%), 불만족이 60명(19.2%), 매우만족이 24명(7.7%), 매우 불만족이 9명(2.9%)의 순으로 나타났다. 상업 / 판매시설의 다양성을 살펴보면, 보통이 138명(44.2%), 만족이 81명(26.0%), 불만족이 64명(20.5%), 매우만족이 22명(7.1%), 매우 불만족이 7명(2.2%)의 순으로 나타나, 상업시설 및 판매시설 이용의 편리성과 다양성 항목에서는 대체적으로 만족하고 있는 것으로 평가되었다.

업무처리의 용이성 항목에서는 보통이 161명(5.6%), 불만족이 66명(21.2%), 만족이 63명(20.2%), 매우불만족이 14명(4.5%), 매우만족이 8명(2.6%)의 순으로 나타났으며, 재래시장의 다양성 및 편의성에서는 보통이 124명(39.7%), 만족이 104명(33.3%), 불만족이 55명(17.6%), 매우만족이 24명(7.7%), 매우불만족이 5명(1.6%)의 순으로 나타났다.

산업경제측면에서의 누적 퍼센트를 살펴보면, 업무처리의 용이성 불만족 누적 퍼센트가 25.6%, 상업 / 판매시설의 다양성 불만족 누적 퍼센트가 22.8%, 상업시설 이용의 용이성 불만족 누적 퍼센트가 22.1%, 재래시장의 다양성 및 편의성 불만족 누적 퍼센트가 19.2%로 나타나, 도심 쇠퇴현상 진단 중 산업경제측면에서는 대체적으로 만족하고 있는 것으로 평가되었다.

표 4-12. 산업 / 경제측면 평가

구 분	매우불만족		불만족		보통		만족		매우만족		Cronbach's α
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	
상업시설 이용의 용이성	9	2.9	60	19.2	157	50.3	62	19.9	24	7.7	0.706
상업 / 판매시설의 다양성	7	2.2	64	20.5	138	44.2	81	26.0	22	7.1	
업무처리의 용이성	14	4.5	66	21.2	161	51.6	63	20.2	8	2.6	
재래시장의 다양성 및 편의성	5	1.6	55	17.6	124	39.7	104	33.3	24	7.7	

사회문화측면을 살펴보면, 생활편의시설 이용의 용이성 항목에서는 불만족이 125명(40.1%), 보통이 103명(33.0%), 만족이 36명(11.5%), 매우불만족이 35명(11.2%), 매우만족이 13명(4.2%)의 순으로 나타났다. 여가문화시설 이용의 용이성에서는 불만족이 138명(44.2%), 보통이 86명(27.6%), 매우불만족이 44명(14.1%), 만족이 29명(9.3%), 매우만족이 15명(4.8%)로 나타나 생활편의시설 및 여가문화시설 항목에서는 대체적으로 불만족하다고 평가 되었다.

범죄발생 대처 및 예방 항목에서는 만족이 138명(44.2%), 보통이 106명(34.0%), 매우만족이 38명(12.2%), 불만족이 24명(7.7%), 매우불만족이 6명(1.9%)로 나타났으며, 응급의료 및 소방에서는 만족이 124명(39.7%), 보통이 112명(35.9%), 매우만족이 50명(16.0%), 불만족이 19명(6.1%), 매우불만족이 7명(2.2%)로 나타나 범죄대처 및 예방 항목과 의료 및 소방 항목에서는 대체적으로 만족하다고 평가 되었다.

표 4-13. 사회 / 문화측면 평가

구 분	매우불만족		불만족		보통		만족		매우만족		Cronbach's α
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	
생활편의시설 이용의 용이성	35	11.2	125	40.1	103	33.0	36	11.5	13	4.2	0.732
여가문화시설 이용의 용이성	44	14.1	138	44.2	86	27.6	29	9.3	15	4.8	
범죄발생 대처 및 예방	6	1.9	24	7.7	106	34.0	138	44.2	38	12.2	
응급의료 및 소방	7	2.2	19	6.1	112	35.9	124	39.7	50	16.0	

3) 도심의 쇠퇴현상에 대한 평가

도심의 쇠퇴현상에 대한 지역주민의식 조사를 실시한 결과 도심쇠퇴현상이 심각하다고 응답한 빈도가 183명(58.7%)로 가장 높았으며, 보통이 77명(24.7%), 매우 심각하다는 응답이 51명(16.3%), 심각하지 않다가 1명(0.3%), 전혀 심각하지 않다는 응답은 나오지 않았다. 지역주민 및 도심이용자들은 도심 쇠퇴현상이 심각하다고 응답하였으며, 도심 쇠퇴원인을 묻는 항목들에서는 다음과 같이 평가되었다.

도심쇠퇴원인은 주변도시의 성장, 상업업무기능의 약화, 문화 및 편의시설정비 부족, 여가 및 체육시설 미흡, 주거환경정비 부족, 문화재관련 개발 규제 6가지 항목으로 나누어 설문을 실시하였다. 주변도시의 성장으로 인해 도시가 쇠퇴하였다는 항목에서는 보통이다가 204명(65.4%)로 가장 많았으며, 기반시설 확충 및 정비미흡 항목에서는 그렇다가 200명(64.1%), 문화 및 편의시설 정비 부족 항목에서는 그렇다가 171명(54.8%), 여가 및 체육시설 미흡 항목에서는 그렇다가 166명(53.2%), 주거환경정비 부족에서는 그렇다가 178명(57.1%)으로 가장 많았다.

문화재관련 개발 규제 항목에서는 매우 그렇다가 186명(59.6%)로 가장 많아 도시가 가지고 있는 다양한 역사적·문화적 가치로 인한 각종 규제가 도시성장의 장애요인으로 작용하고 도심쇠퇴현상을 발생시키고 있다고 판단되었다.

표 4-14. 도심쇠퇴현상의 원인 평가

구 분	전혀 그렇지 않다		그렇지 않다		보통이다		그렇다		매우 그렇다		Cronbach's α
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	
주변도시의 성장	-	0.0	13	4.2	204	65.4	69	22.1	26	8.3	0.706
기반시설 확충 및 정비미흡	-	0.0	3	1.0	72	23.1	200	64.1	37	11.9	
문화 및 편의시설 정비 부족	-	0.0	14	4.5	73	23.4	171	54.8	54	17.3	
여가 및 체육 시설 미흡	-	0.0	13	4.2	102	32.7	166	53.2	31	9.9	
주거환경정비 부족	-	0.0	5	1.6	79	25.3	178	57.1	50	16.0	
문화재관련 개발 규제	-	0.0	7	2.2	38	12.2	81	26.0	186	59.6	

이러한 문화재 관련 개발 규제에 대하여 문화재 및 역사문화경관 유지를 위해 현재와 같은 법적 제한이 필요하다는 응답이 7명(2.2%), 적절한 보상을 해주어 다른 지역으로 이주해야 된다는 응답이 38명(12.2%), 문화재 및 역사문화경관이 훼손되더라도 지역주민의 생활환경을 개선해야 된다는 의견이 81명(26.0%), 적극적인 법, 제도의 개선을 통해 규제를 완화해야 된다는 응답이 186명(59.6%)으로 조사되었다. 이것은 고도의 정체성을 보존하기 위한 엄격한 법적제한으로 인해 재산가치 하락, 주거환경 열악 등 지역주민들의 생활에 불편을 초래하고 있는 부분이 크게 반영되어 적극적인 규제완화가 필요하다는 의식이 반영된 것으로 보인다.

표 4-15. 문화재 및 역사문화경관 관련 개발규제에 대한 의식조사

현재와 같은 법적 제한 필요		보상 후 타 지역으로 이주		훼손되더라도 지역주민 생활환경개선		법, 제도의 개선을 통한 규제 완화	
빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
7	2.2	38	12.2	81	26.0	186	59.6

지역주민들에 대한 역사문화경관 및 문화재 관련 규제 피해보상이 잘 이루어지고 있는냐는 질문에서는 잘 이루어지고 있지 않다가 306명으로 표본의 98.1%가 각종 법적, 제도적 규제에 대한 피해보상이 잘 이루어지고 있지 않다고 응답하였다.

역사문화경관 및 문화재 관련 규제에 대한 피해보상이 잘 이루어지고 있지 않는 이유에 대한 항목에서는 보상제도의 불합리성과 관련법령의 정비 미흡이 각각 94명(30.1%)으로 가장 많았으며, 정부의 해결의지 미약이 61명(19.6%), 주민참여 장치 결여가 51명(16.3%), 재정확보의 어려움이 6명(1.9%)으로 조사되어 보상제도와 관련법령에 대한 정비가 필요한 것으로 평가되었다.

표 4-16. 개발규제에 대한 피해보상이 이루어지지 않고 있는 이유

보상제도의 불합리성		정부의 해결 의지 미약		주민참여 장치의 결여		재정확보의 어려움		문화재 관련 법령정비미흡	
빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
94	30.1	61	19.6	51	16.3	6	1.9	94	30.1

4) 도심 재생사업에 대한 평가

도심지역의 재생사업의 필요 항목에서는 필요하다는 응답이 208명(89.7%), 필요하지 않다는 응답이 32명(10.3%)로 조사 되어 도심재생사업이 필요하다는 것으로 나타났다. 도심 재생사업을 위해 필요한 시책과 사업으로는 법/조례 제도분야에서는 도심활성화 관련 법 / 조례 제정, 도심재생사업에 대한 각종 인센티브 부여, 도시외곽의 대형점 입지 조정 및 규제의 3가지 항목, 물리/공간정비 분야에서는 노후화된 건축물 정비를 통한 환경개선, 중심심가지 내부가로 및 보행도로 정비, 중심심가지 역사, 문화, 관광자원 정비, 여가문화시설 확충의 4가지 항목에 대하여 설문을 실시하였다.

법/제도분야를 살펴보면, 도심활성화 관련 법 / 조례 제정에서는 필요하다는 응답이 142명(45.5%), 매우필요하다는 응답이 95명(30.4%), 보통이라는 응답이 42명(13.5%)으로 나타났다. 도심재생사업에 대한 인센티브 부여 항목에서는 필요하다는 응답이 139명(44.6%), 매우필요하다는 응답이 88명(28.2%), 보통이라는 응답이 52명(16.7%)으로 조사되었다. 도시 외곽의 대형점 입지 조정 및 규제 항목에서는 매우 필요하다는 응답이 132명(42.3%), 필요하다는 응답이 121명(38.8%), 보통이라는 응답이 26명(8.3%)으로 나타났다. 도시외곽의 대형점 입지 규제에 대한 항목에서는 현재 도심 상업지역의 외곽에 위치하게 될 대형점에 대한 자영업자들의 의식이 크게 반영된 것으로 보인다.

표 4-17. 법 / 제도 분야 평가

구 분	전혀 필요 하지 않다		필요하지 않다		보통이다		필요하다		매우 필요하다		Cronbach's α
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	
도심활성화 관련 법 / 조례 제정	-	0.0	-	0.0	42	13.5	142	45.5	95	30.4	0.732
도심재생사업에 대한 인센티브 부여	-	0.0	-	0.0	52	16.7	139	44.6	88	28.2	
도시외곽의 대형점 입지 조정 및 규제	-	0.0	-	0.0	26	8.3	121	38.8	132	42.3	

물리/공간 정비 분야를 살펴보면, 노후화된 건축물 정비를 통한 환경개선 항목에서는 필요하다는 응답이 158명(50.6%), 매우필요하다는 응답이 90명(28.8%), 보통이라는 응답이 31명(9.9%)의 순으로 나타났다. 내부가로 및 보행도로 정비 항목에서는 필요하다는 응답이

125명(40.1%), 매우필요하다는 응답이 118명(37.8%), 보통이라는 응답이 36명(11.5%)의 순으로 조사되었다.

역사, 문화, 관광자원 정비를 통한 도심재생방안 항목에서는 필요하다는 응답이 114명(36.5%), 보통이다가 96명(30.8%), 매우 필요하다가 69명(22.1%)의 순으로 나타났다. 여가 문화시설 확충을 통한 도심재생방안 항목에서는 필요하다는 응답이 142명(45.5%), 보통이다가 82명(26.3%), 매우 필요하다가 52명(17.6%)의 순으로 나타났다.

표 4-18. 물리 / 공간 정비 분야 평가

구 분	전혀 필요 하지 않다		필요하지 않다		보통이다		필요하다		매우 필요하다		Cronbach's α
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	
건축물 정비를 통한 환경개선	-	0.0	-	0.0	31	9.9	158	50.6	90	28.8	0.725
내부가로 및 보행도로 정비	-	0.0	-	0.0	36	11.5	125	40.1	118	37.8	
역사, 문화, 관광자원 정비	-	0.0	-	0.0	96	30.8	114	36.5	69	22.1	
여가문화시설 확충	-	0.0	-	0.0	82	26.3	142	45.5	55	17.6	

앞서 도심쇠퇴 현상 원인에서 가장 심각하게 평가되었던 문화재 관련 개발규제의 문제점을 해소하기 위한 방안으로는 광범위한 고도제한의 완화가 필요하다는 응답이 100명(32.1%), 합리적인 보상방안을 강구해야한다는 응답이 93명(29.8%), 행정정보를 공개하여 정책적인 불신을 해소해야 한다는 응답이 70명(22.4%), 주민피해를 방지하기 위한 분쟁조정위원회를 설치해야 한다는 응답이 26명(8.3%), 주민참여를 위한 기구 설립 등 제도화해야 한다는 응답이 23명(7.4%)의 순으로 나타나, 현재의 법적 규제를 완화하고 주민피해에 대한 합리적인 보상이 문제점 해소를 위해 가장 필요하다고 조사되었다.

표 4-19. 문화재 관련 법적규제 문제점 해소방안 평가

합리적인 보상방안의 강구		행정정보 공개를 통한 정책불신 해소		광범위한 고도제한 완화		주민참여의 제도화		주민피해방지를 위한 분쟁조정위원회 설치	
빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
93	29.8	70	22.4	100	32.1	23	7.4	26	8.3

제 4 절 경주시 도심쇠퇴현상 및 쇠퇴원인 분석 종합결과

가. 도심쇠퇴현상 분석 결과

도심쇠퇴현상을 분석하기 위해 물리 / 환경적 측면, 산업 / 경제적 측면, 사회 / 문화적 측면으로 나누어 분석을 실시하였다.

물리 / 환경적 측면은 도심부의 공간적·기능적 측면이 도시전체에 미치는 영향이 크고, 도심의 활성화 및 도시기능의 재생을 통한 인구 및 산업의 도시회귀를 촉진할 수 있다는 것을 의미한다. 물리 / 환경적 측면의 하위변수로는 광역교통의 접근성, 대중교통 및 보행 환경의 편리성, 도로 등 기반시설 조성, 주차 공간 확보 및 이용의 용이성, 도심 주거환경의 쾌적성을 평가하였다. 물리 / 환경적 측면에서의 인식을 살펴보면 경주시 도심은 주차공간 확보 및 이용에서의 불만족이 가장 심화되어 있고, 대중교통 및 보행환경 편리성, 도로 등 기반시설 조성, 도심주거환경의 쾌적성, 광역교통 접근성의 순으로 평가되었다. 이는 주차장, 도로, 보행도로, 대중교통 등의 기반시설과 주거 및 상가 건축물의 부족 및 노후화로 인하여 도심의 기능성이 약화되었다는 것을 의미한다.

산업 / 경제적 측면은 물리적 환경 개선과 함께 지역산업과 경제 등 종합적인 도시부흥을 재생의 범위로 설정하여, 이를 통한 도심 인구의 안정적인 확보는 기존 상권의 회복과 소매업 활성화로 나타날 수 있고 도시경제의 활력을 회복할 수 있는 것을 의미한다. 산업 / 경제적 측면의 하위변수로는 상업시설이용의 용이성, 상업 / 판매시설의 다양성, 업무처리의 용이성, 재래시장의 다양성 및 편의성을 평가하였다. 산업/경제적 측면에서의 인식을 살펴보면 상업시설이용의 용이성, 상업 / 판매시설의 다양성, 업무처리의 용이성 항목이 대체적으로 보통으로 평가되었으며, 재래시장의 다양성 및 편의성 항목에서는 만족 누적 퍼센트가 많아 대체적으로 만족하고 있다고 할 수 있어 지속적인 고용 확대, 소득 증가, 산업·경제적 다양성을 갖는 시설을 조성하여야 할 것이다.

사회 / 문화적 측면의 하위변수로는 생활편의시설 이용의 용이성, 여가문화시설 이용의 용이성, 범죄발생 대처 및 예방, 응급의료 및 소방을 평가하였다. 사회 / 문화적 측면에서의 인식을 살펴보면 범죄발생 대처 및 예방, 응급의료 및 소방항목에서는 대체적으로 만족하고 평가되었으나, 생활편의시설 및 여가문화시설 이용에서는 불만족이 심화되어 있어,

생활편의시설과 여가문화시설의 확충과 다양성을 가지는 도심재생이 필요할 것으로 분석된다.

나. 도심쇠퇴원인 분석 결과

도심의 기능이나 위상이 변화하는 것은 다양한 요인에 의해 발생하는 현상이라 할 수 있다. 흔히 도심의 쇠퇴원인으로 도시발전 단계론에 의한 교외화에 의한 설명, 도시정비의 불균형에 의한 도시 정책적 설명, 도심 산업쇠퇴에 의한 일자리 감소 등 도심 경제적 설명, 그리고 이러한 요인들이 복합적으로 작용한 결과로 보는 종합적 견해 등이 지적되고 있다.

앞에서 분석한 통계자료의 분석과 시민의식조사를 토대로 경주시의 도심쇠퇴원인을 도출하면 기반시설 확충 및 정비미흡, 주거환경의 정비 부족, 도심 문화 / 여가시설 미흡 및 정비 부족, 문화재 및 역사문화경관 관련 각종규제의 4가지로 나누어 볼 수 있다.

1) 기반시설 확충 및 정비 미흡

경주시 도로망의 경우 도심 교통체계 특성에서 분석한 것과 같이 도심 내 도로 정비 부족으로 인한 교통소통, 교통안전, 주차문제 등 도시교통 문제가 발생하고 있다. 특히 과도한 차량진입과 무질서한 주차차량으로 인해 보행자와 차량의 안전한 통행이 어렵고 시민들의 생활공간으로서의 기능이 저하된 상태이다.

도심부내 간선도로인 국도 7호선은 도심부 월성로 및 원화로와 연결되어 있어 통과교통이 시가지를 관통하여 교통체증이 심화되고 있고, 국도 4호선 역시 도심부 태종로와 연결되어 교통체증이 야기되고 있으며 보문 및 감포 방향으로의 직결노선이 없어 월성로를 이용하여 다시 국도 4호선을 이용해야 하는 불편을 초래하고 있어 교통흐름이 원활하지 못하다. 또한 화랑로, 태종로, 원화로 등 일부구간을 제외하고는 양호한 편이나 관광성수기 및 주말은 관광지 진입도로와 고속도로 진출입로에서 많은 정체가 발생하고 있다.

또한 도심 전체가 신라시대 유적 등을 포함하여 사적지가 산재되어 있으며, 문화재보호구역이 다수 지정되어 있어 도로개설 및 확장이 곤란한 실정이며, 지역 간선도로인 국도와 지방도 등이 도심으로 통과하고 있어 도심 간선도로와 중복되어 있는 실정이므로 시가지 도로의 위계정립이 필요하다.

2) 주거환경의 정비 부족

경주시는 대량공급과 경제성 우위에 초점을 맞춘 고층 대형 아파트 위주의 획일적인 주거환경이 확산됨에 따라 주택의 질적인 측면이 도외시 되고 있다. 공동주택은 기반시설이 부족하고 역사경관과의 부조화, 주변지역과의 시각적 기능적 단절을 초래하는 등 주거환경을 악화시키는 요인으로 작용한다.

이러한 대규모 단지 개발과 민간에 의한 개별 산발적인 개발이 진행되면서 시가지 외곽 지역에는 부분적인 집합주택이나 신흥주택지가 조성되고 있으나, 도심지역에는 상업 및 업무시설과 일부 노후주택들로만 형성되어 방치되고 있다. 특히 이들 노후주택들이 위치한 지역은 대부분 상업·업무용 건축물들과 혼재되어 주거상황을 악화시키는 결과를 초래하고 있으며, 도심 내에는 산재한 저층 위주의 노후, 불량주택은 관리 미흡, 개수의 어려움으로 주거환경의 악화를 초래하고 있는 실정이다.

표 4-20. 도심 공동주택 현황

구분	공동주택명	면적(천㎡)	세대수	층수
1	목화, 동양, 강변	5	72	3-4
2	성건주공	16	192	4
3	주공연립	15	117	3
4	통일화랑, 보우	3	48	3-5
5	신 홍	5	52	6
6	홍무빌라	3	36	4-5
7	경동맨션	4	50	5
8	보우 2차, 장미	13	186	3
9	보우 1차, 한라	23	302	3-5
10	무 궁 화	5	100	5
11	노서연립, 삼영	3	56	3-4
12	동아, 삼화맨션	5	75	3-6
13	신라맨션	2	30	3
14	북부상가	3	38	5
15	북부상가	4	174	5
16	개 나 리	5	72	3
17	조은맨션	2	30	3
18	장미동산	14	294	7
19	대 우	2	26	3
계		132	1,950	-

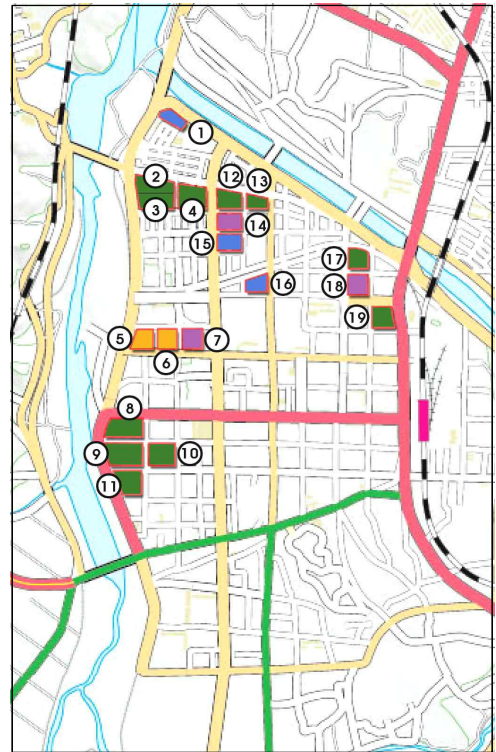


그림 4-12. 도심 공동주택 현황도

3) 문화 / 여가시설 미흡 및 정비 부족

경주시 관광시설로는 보문관광단지, 감포관광단지(조성 중) 등 2개소와 양남관광지(조성 중) 1개소로 총 3개소의 관광(단)지를 보유하여 숙박관광객의 대다수가 이곳에서 휴양을 즐기는 경우가 많으나, 경주도심과 떨어져있어 도심활성화에는 장애가 되고 있다. 그리고 경주시 관광숙박시설은 관광호텔이 12개소, 콘도미니엄이 8개소로 총 20개소에 4,200여개의 객실을 운영하고 있으나, 경주시 도심지역 내에는 방문객이 많은 평이나 고급숙박시설이 부족하고 주로 도시외곽지역에 고급숙박시설 및 관광시설 분포되어 도심지역 활성화에 장애요인으로 작용하고 있다.

경주시 문화시설로는 공연시설(공연장 3개소, 영화상영관 3개소)이 8개소, 지역문화복지시설(시민회관 1개소, 복지회관 2개소, 청소년회관 1개소) 4개소, 기타시설(문화원) 1개소를 보유하고 있으나 지역주민이 문화시설을 이용하고, 역사문화도시로서의 기능을 위한 문화시설이 부족한 실정이다.

경주시는 각 지역의 문화수준을 가늠하기 위해 실시된 문화지수 조사에서 문화유산 지수 외에는 전반적으로 낮은 평가를 받았다. 경주시는 표 4-20에서 와 같이 평가지표 1에서는 0.10을 획득하여 가장 낮은 ‘라’ 등급을 받았으며, 평가지표 2에서는 0.12로 ‘다’등급을 획득하여 낮은 수치를 나타냈다. 즉, 시민을 위한 문화 인프라가 충족되지 못하고 있다는 것이다.

표 4-21. 문화·예술지수 비교

평가지표		구분	경주	공주	전주	안동	김해
지수 1	문학인수/인구	지수	0.10	0.15	0.25	0.15	0.15
	출판사수/인구						
	연간 도서관 이용률						
	공연예술단체행사수/인구	등급	라	나	가	나	나
	연간공연예술행사 관람률						
	조형예술인수/인구						
지수 2	연간조형예술전시회 관람률	지수	0.12	0.16	0.20	0.14	0.14
	출판사수						
	연간도서관 이용률						
	연간공연예술행사 관람률	등급	다	나	가	다	다
	연간조형예술전시회 관람률						
	공연시설 수/인구						
	전시시설 수/인구						

자료 : 한국문화정책개발원, 2002. “국민문화지수 개발 연구 종합보고서”, 문화관광부.

4) 문화재 및 역사문화경관 관련 각종규제

경주시의 총면적은 1,323.70km²로서 이중 문화재보존을 위해 12.25km²가 사적보존지구로 지정되어 있으며, 이외에도 문화재보호법에 의한 보호구역이 34.42km²가 지정되어 있다. 특히 이들 지역 중에는 사유지의 비중이 높아 문화재지구 정비 및 개발 시 토지보상이나 매입에 많은 문제점을 노출하고 있다. 특히 사적보존지구 및 문화재보호구역 내 신축과 증·개축제한은 부동산 가치의 하락과 개발기회의 상실, 건축물의 노후화와 주거환경의 질 저하 등 생활상의 불편을 초래하여 시민의 피해를 가중시켜왔다.

또한 주민지원에 관한 사항이 규정되어 있지 않아 법 실효성 확보에 근본적인 한계를 가지고 있어 규제에 상응하는 주민재산권 보상체계가 미흡하여 고도보존법의 핵심 이해당사자인 고도지역 주민으로부터 불신을 받고 있는 실정이다. 고도보존과 관련한 각종규제의 결과로 발생한 갈등과 주요내용은 다음 표 4-22와 같다.

표 4-22. 고도보존관련 갈등의 주요내용

유형	갈등의 쟁점	문제점
사적지구 및 문화재보호구역 내 신축, 증·개축제한	• 사적지구 및 보호구역 지정에 따른 노후보수 및 건물 신·증개축 불허(소방도로, 하수도, 정화시설 등 하부시설 열악) - 문화재보존지역 중 약 55%가 사유지(경주시면적의 3.5% 수준)	• 건축물의 노후화, 주거환경의 질 저하, 슬럼화 현상 • 부동산가치하락, 부동산거래의 어려움, 주택수리의 곤란, 주차장, 도로 등의 공공시설 미흡 • 편법으로 시설 보수 • 장기간 사유재산권 규제로 시민피해 증대
매장문화재 발굴비용 부담문제	• 수익과 비용부담의 불일치 (발굴문화재 국가귀속, 비용 개발자 부담)	• 유물 출토 시 발굴비의 시행자부담으로 각종 개발사업 추진의 제약 • 매장문화재 발견신고 기피, 문화재 인멸 및 훼손 • 민원유발, 행정 불신
고도제한 민원	• 토지의 효율적 이용도 저하	• 도시전체에 가로 폭, 획지구도에 대한 밀도배분 개념 없이 적용됨으로 주로 기성시까지 주변에만 고도지구 지정 • 토지의 효율적 이용저하로 지가 하락
한옥보존지구 건축비 부담	• 건축비 및 수리비 부담갈등	• 획일적 건축양식(형식적, 규제일변도) • 전통한옥의 경우 일반 건축에 비해 건축비 소요 증가 • 기와의 동파 등으로 인한 과중한 수리비 부담으로 한옥건축기피

자료 : 오창섭, 2001. “경주시 고도보존과 주민이해조정 방향”, 「한국지방자치학회보」, 13(3): 219.

이러한 문제점의 발생은 고도보존이 도시계획과 깊은 관계가 있음에도 문화재보호법 개념으로 접근함에 따라 공간계획이 아닌 단위 문화재 보존 측면으로 설계되어 있고, 보존사업(사유지매입, 발굴조사, 유적정비·복원 등)이나 행위규제 내용이 문화재보호법과 중복되어 있기 때문이다.

본 연구에서는 지역주민들을 대상으로 실시한 설문조사에서 98.1%가 각종 법적, 제도적 규제에 대한 피해보상이 잘 이루어지고 있지 않다고 응답하였으며, 역사문화경관 및 문화재 관련 규제에 대한 피해보상이 잘 이루어지고 있지 않는 이유에 대한 항목에서는 보상제도의 불합리성과 관련법령의 정비 미흡이 각각 94명(30.1%)으로 가장 많은 것으로 조사되어 보상제도와 관련법령에 대한 정비가 필요한 것으로 평가되었다.

표 4-23. 고도지구지정 현황

구분	계	도 심					비도심
		7m이하	10m	15m	20m	25m	
지구수	18	1	1	1	1	1	13
면적(km ²)	8.058	0.227	1.132	0.351	0.894	0.963	4.491

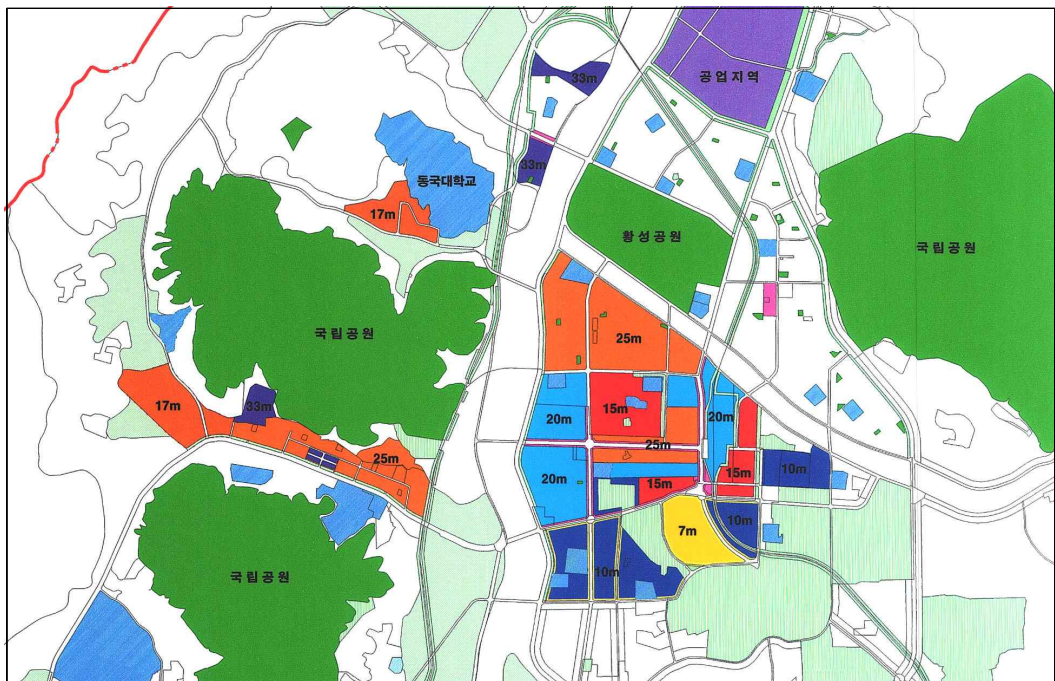


그림 4-13. 고도지구 지정 현황도

제 5 장 경주 도심재생 방안 제안

제 1 절 도심재생을 위한 기본방향

도시의 제반여건이 변화하고 있지만 도심지역은 여전히 도시에서 가장 중요한 기능이 입지하여 도시전체의 발전 또는 쇠퇴에 직접적인 영향을 미치고 있다. 따라서 도심지역은 변화하는 여건을 충분히 반영하면서 고유의 역할을 수행하여야 한다.

기존 시가지를 대상으로 하는 도시재생은 일반적으로 낙후된 도시환경을 개선하고 도시의 기능을 개선하여 활력을 높이는 것이지만, 도시역할과 성격에 따라 여러 가지 유형의 사업들이 전개된다. 경주시의 경우 구시가지를 중심으로 역사·문화 환경 정비 사업을 추진하고, 도심에 남아있는 재래시장을 활성화하기 위한 사업을 추진하고 고속도로나 철도 등으로 단절된 도심시가지를 연결시켜 도시기능을 활성화하는 사업을 추진할 수 있다. 또한 소득수준 향상에 대응한 노후된 주거환경을 정비하는 것이 사업대상이 될 수 있다. 노후주택을 재건축하고, 기초적인 생활에 필요한 교육, 문화, 복지시설과 공원녹지, 도로, 주차장 등의 공공기반시설을 정비할 수 있으며, 침체된 지역경제를 위해 관광산업의 활성화를 위한 기반을 구축하고, 지역의 문화/여가시설을 확충하여 문화 인프라를 구축할 수도 있다.

본 연구에서는 도심재생방안을 도출하기 위해 도심쇠퇴현상 분석에서 구분한 범위인 물리/환경적 측면, 산업/경제적 측면, 사회/문화적 측면에서 도심재생범위를 구분하였다. 그리고 도심쇠퇴의 원인으로 도출되어진 사항들을 중점적으로 검토하여 각 범위에 따른 추진과제를 선정하였다.

여기에 역사적·문화적 가치를 지닌 문화재로 인한 각종 제약으로 인해 도시성장의 장애요인으로 작용하여 시민들의 생활환경이 악화되고, 지역경제는 침체되어 넓고 정제된 도시로 쇠퇴하게 된 종합적 요인을 문화재 및 역사문화경관 관련 법(고도보존법)으로 보았으며, 도시재생을 위한 추진과제로 법적/제도적 방안을 모색하였다. 도심재생을 위한 세부 추진과제는 다음 그림 5-1과 같다.



그림 5-1. 경주시 도심재생 기본방향

제 2 절 도심재생 방안 제안

가. 물리 / 환경적 측면에서의 도심재생 방안

1) 도심 외곽 및 내부도로 순환체계 구축

도심 내부의 도로는 과다한 차량 진입과 무질서한 주차차량으로 인해 쾌적한 통행이 어렵고 시민들의 생활공간으로서의 기능이 저하된 상태이다. 또한 지역 간선도로인 국도와 지방도가 도심 중심부를 통과하고 있어 도심 간선도로와 중복되어 있는 실정으로 시가지 도로의 위계정립이 필요하다.

도심 내부를 지나는 부산, 울산권과의 연계축인 국도 7호선을 산업도로인 구황로와 연결하여 도심부 월성로와 원화로와 단절시켜 교통이 시가지를 관통하지 못하도록 함으로서 교통체증을 해소할 수 있다. 대구권과의 연계축인 국도 4호선 역시 교통량이 가장 많은 도심부 태종로와 연결되어 있어 경주도심을 관통하는 국도 등 지역간도로의 우회도로 개설을 통해 도시외곽으로 분산 유도할 수 있어 도시교통체계를 정립할 수 있다.

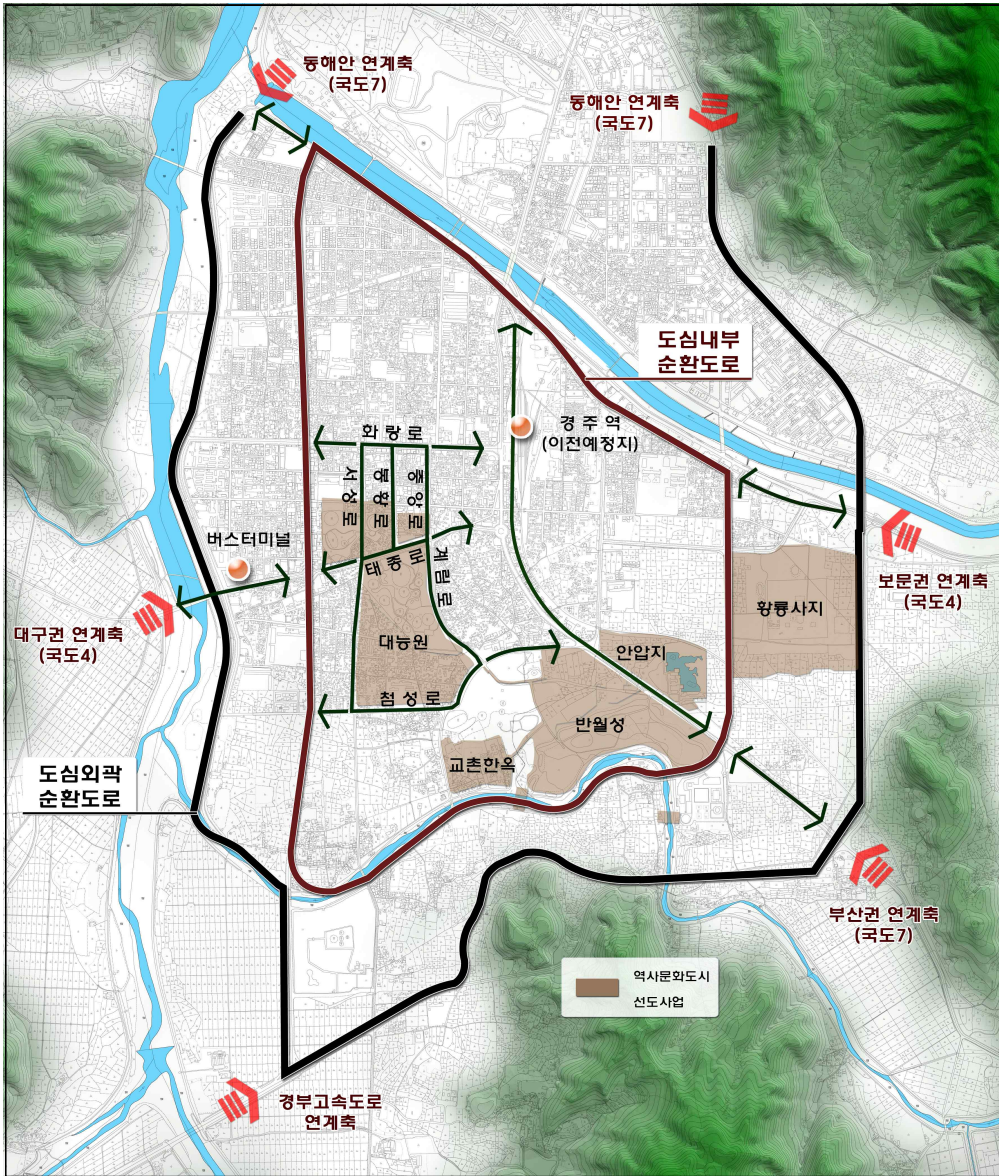


그림 5-2. 경주시 도심 외곽 및 내부순환도로 기본구상도

2) 노후주거지역 재생을 통한 생활기반 안정

도심 내부에 산재한 저층 위주의 노후화된 주택이 다수 분포되어 있고, 불량 주택에 대한 관리미흡과 개수의 어려움으로 주거환경이 악화되어 있다. 주거환경의 질을 향상시키기 위해 기존 계획 용지를 최대한 수용하여야 하며, 부족한 주거용지는 기존시가지와 연계하여 적정 위치에 확충하여야 한다. 그리고 주택의 공급에 있어 시민의 주택선호도와 주거생활의 쾌적함을 도모할 수 있는 주택공급계획이 필요하다.

이에 도심의 불량주택이 밀집해 있는 지역에 도시재개발 및 주거환경개선사업을 추진하여 도심의 상주인구를 유입시켜 고속철도개통에 따른 역세권의 신도시 개발로 인한 도심 공동화 현상을 방지할 수 있다.

도심의 노후지역을 정비하고 개발을 관리하기 위한 제도적 수단으로 주거환경개선사업, 재건축사업이 있다. 그러나 이러한 재개발사업의 대부분은 토지수용 및 건물 개발 후 관리처분을 위한 전면철거 재개발 방식으로 시행되고 있어, 도심부의 역사적인 특성과 장소성, 다양성을 소멸시키고 있다. 따라서 기존의 경직된 개발수법에 의한 사업시행의 문제점을 개선하기 위한 새로운 재개발 수법이 필요하다.

철거재개발 수법을 보완하는 정비수법으로서 도심 특유의 공간조직에 급격한 변화를 가하지 않으면서 지역을 정비해 나갈 수 있는 소단위 적응형 재개발수법이 있으며, 그 내용을 살펴보면, 현재의 주어진 조건을 토대로 민간의 수요를 활용하여 도심 노후시가지를 정비하고, 개별개발에 의해서는 건축이 불가능한 토지나 사업성이 없는 경우는 변화의 단위를 소규모로 하여 자력개발이 가능한 여건을 조성해 준다.

표 5-1. 기존재개발 수법과 소단위 적응형 재개발 수법의 비교

항 목	도시재개발사업(기존)	소단위 적응형 재개발 수법
개발단위	• 대규모 지향	• 소규모 지향
사업기간	• 장기간(획일적인 환경개선)	• 단기(지속적인 환경정비)
소요재원	• 대규모 투자자본 소요	• 소규모 투자자본 가능
접근방법	• 정량적 접근 • 철거 후 신 개발 • 기존도시조직 파괴	• 정성적 접근 • 수복 후 자력개발 • 기존도시조직 유지, 개선
개발주체	• 소수개발업자(다수토지소유자 소외)	• 다수토지소유자(모든토지소유자 참여)
개발성격	• 신개발 지향형 개발	• 기성노후시가지 정비형 개발
토지이용 건물용도	• 경직된 토지이용 및 건물용도 규제 • 수용 후 전면개발로 단순	• 유연한 토지이용 및 건물용도 구성 • 특성별로 다양한 수법도입 가능

자료 : 서울대학교 환경대학원 부속 환경계획연구소, 2001. “도심노후지역 활성화 방안과 공공의 역할”, 대한주택공사: 132.

다음으로 관리체계의 확립을 위해서는 주택유형, 규모, 건폐율, 용적율 등 주거지역을 세분화하기 위한 주거지역 현황조사 및 지정 기준을 설정하는 주거지역의 세분화가 필요하다. 또한 주거지역의 토지이용관리방안을 위해 개발예정지역은 택지개발사업지구, 도시개발 사업지구 등으로 지정하고 주택수요에 따라 단계별로 개발계획을 수립하여 무질서한 주택의 난립을 방지하고 효율적인 주택공급을 추진할 수 있다.

그리고 한옥보존지구는 지구단위계획지구로 지정하여 문화재보호법의 지정요건을 완화하고 주요 구조부 외벽, 지붕 등에 관한 개수를 허용하는 방안을 검토하여 한옥보존지구의 주거환경을 개선할 수 있다.

또한 주거환경의 체계적 정비로 생활기반 안정을 위해서는 주민주도의 커뮤니티 형성으로 주민주도의 지역공동체를 만들기 위한 주민조직의 체계화가 필요하며, 시민단체 및 행정기관의 지원체계를 강화하여 주거환경개선 지원 프로그램의 제공, 주민조직 및 교육, 타 지역 기관과의 유대 및 정보지원과 주거환경 개선운동 지원 담당부서의 설립이 필요하다.

나. 산업 / 경제적 측면에서의 도심재생 방안

1) 관광산업 활성화 기반구축

경주 도심 내부에는 동부사적지를 비롯한 많은 사적지가 산재해 있어 많은 관광객들이 방문객들이 방문하고 있지만, 도심내부로 관광객들이 유입되지 못하고 있어 관광객 소비지출에 의한 지역경제 활성화에 기여하지 못하고 있다. 경주지역 관광의 경쟁력 상실은 역사문화자원에 대한 중앙정부의 관심과 재원부족으로 사적지 정비, 역사문화자원에 대한 조사, 발굴 및 복원이 부진하여 역사문화자원의 매력성을 높이는 정책이 미진했기 때문으로 볼 수 있다.

2005년 7월에 발표된 국책사업인 “경주역사문화도시 조성사업”에 의한 관광관련부문 중 도심과 관련된 주요사업내용은 표 5-2에서와 같이 관광정보·해설체계 개선, 외래 관광객 유치전략, 문화산업클러스터 조성으로 구성되어 있다.

표 5-2. 역사문화도시조성사업 관광관련 부문

추진과제	사 업 명
관광정보·해설체계의 개선	관광안내정보 표준화 및 설치 확대, 경주해설사 제도도입과 양성, 경주시티투어 활성화, 경주방문객센터 설치
외래관광객의 전략적 유치	특화 관광상품개발 및 홍보지원, 보문단지 컨벤션 산업육성, 명상웰빙타운 조성, 한류를 활용한 경주관광 활성화, 세계적 수준의 테마파크 건설
문화산업 클러스터 조성	도시정보화 기반구축, 문화재과학산업 연구단지 조성, 전통문화콘텐츠개발센터 설립, 신라전통음식·복식 연구소 설치

자료 : 문화관광부, 경주시, 2004. 경주역사문화도시, 재정리.

역사문화자원을 활용한 관광개발은 지역문화 및 지역경제 활성화를 위해 필요한 사업이다. 지역의 문화자원은 지역별로 개성을 유지하고 있어 지역의 문화적 요소가 관광개발에 반영될 경우 변화하는 관광수요에 대처할 수 있고, 나아가 이용자들에게 다양한 관광경험을 제공할 수 있다.

특히 지역축제는 지역문화예술 역량을 총체적으로 보여주는 기회이자 주요 관광자원으로 각 자치단체마다 특성화된 지역의 축제개최와 활성화에 많은 관심을 기울이고 있다. 신라문화제, 한국의 술과 떡 잔치 등의 지역의 대표적인 축제를 지속적으로 육성하고 지원하고, 콘텐츠 부분에서 신라를 알릴 수 있는 교육적인 주제가 포함된 체험형 프로그램을 적극 개발하여야 한다.

역사문화에 대한 관광산업의 개발은 역사문화자원의 보존, 고급화, 개선, 보수, 복원, 재건 등과 같은 요소의 일부 또는 전체에 대한 조합을 통해 이루어지며, 역사문화유적은 지역주민들의 일상생활과 밀접한 관련을 맺고 있기 때문에 토지소유문제, 생활양식과 전통에 대한 변화, 재산권의 문제, 관광객과 주민들과의 갈등, 보존을 위한 주민생활 공간의 파괴 등과 같은 문제가 발생하지 않도록 상호의존적 관계로 접근해야 한다.

역사문화도시 조성방안에서 제시하고 있는 “경주관리공단”은 경주지역사적지, 스포츠 시설 및 공간, 이벤트 개최(스포츠 및 문화행사 등), 사적지 입장료 및 주차장, 기타시설에 대한 관리·운영을 담당하게 하여 경주관광활성화를 위한 관광객 유치활동, 홍보, 프로그램 개발 등 종합적인 역할을 수행하도록 한다.

2) 재래시장 활성화 기반 구축

경주 도심지역의 재래시장을 위치, 기능에 따라 도심권형 시장과 생활권형 시장으로 구분하여 살펴보면 도·소매 기능을 담당하는 도심권형 시장으로 중앙시장이 있으며, 일반 주거지역에 위치하고 주로 소매기능을 담당하는 생활권형 시장으로 성동시장, 황오시장, 황남시장, 동천시장 등이 있다. 경주시의 유통구조적 특성은 도시와 농촌 혼합형 유통시설 및 유통구조를 형성하고 있다. 지역의 대표시장인 중앙시장은 지역의 중심부에 위치해 있어 소비자들의 접근성이 양호하나 주변 대로변에서 한 블록 안쪽에 있어 외부 고객의 유치에 어려움을 가지고 있으며, 타 시장과 차별화 할 수 있는 중앙시장만의 특색이 없다.

침체되어 있는 시장여건을 타개하기 위해서는 시설현대화와 체질개선을 강화하여 재래시장 고유의 경쟁력을 갖추어야 한다. 시설개선으로는 주차장 확보, 핵점포 개발, 가로 및 간판 정비, 전천후 시설로의 개체, 공동시설개발, 쇼핑몰 개발이 필요하다. 운영적 측면으로는 업종별 군집화, 상점가조합 결성, 품물시장 개설, 상인조직 강화 등이 있다. 특히 문화관광도시의 특색이 강한 경주지역 재래시장은 지역민만이 목표고객이 아닌 관광객을 대상으로 하는 관광 시장적 성격을 지닌 품물시장으로서의 쇼핑관광 활성화의 전환이 바람직할 것이다.

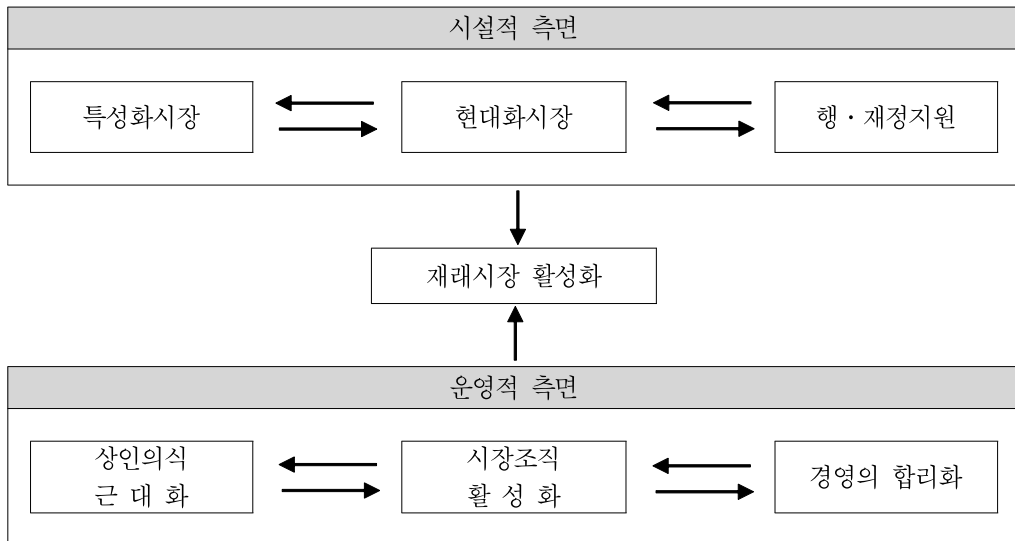


그림 5-3. 재래시장 경쟁전략 모형

다. 사회 / 문화적 측면에서의 도심재생 방안

1) 역사문화도시 정체성 확보를 위한 도심경관 조성

경주 도심은 소금강산, 남산 등의 산악경관과 북천, 서천, 형산강 등의 주요하천에 의해 위요된 양호한 자연경관을 보유하고 있을 뿐만 아니라 풍부한 역사자원을 보유하여 독특한 역사경관을 연출하고 있으나 유적지 주변은 상업시설 및 노후화된 주거지가 밀집되어 역사경관과 부조화를 이루고 있다.

이러한 도시 내 독특한 역사문화경관의 조성과 지속적인 관리는 도시가 가지는 공간을 포함하는 물리적 조건의 유지와 도시에 거주하는 지역민들이 도시 고유의 문화를 지켜 나갈 수 있도록 하는데 의의가 있다. 따라서 역사문화 경관의 조성과 지속적인 유지로 과거 공간의 조건들과 현재 거주하는 지역민들의 생활환경 조건들을 조화시켜야 하며 도시가 가지는 역사적 가치들을 활용하여 도심재생을 촉진하여야 한다.

역사문화도시로서의 경관이미지를 보존하고 향상시키기 위해서는 경주의 고유한 문화경관과 전통경관을 회복하여 도시기능을 확보하도록 하는 것이 가장 중요하다. 이를 위하여 도심에 위치하고 있는 역사·문화재가 가로를 이용하는 모든 사람에게 시각적으로 우세하도록 계획되어야 하며, 도심지역이 하나의 역사문화지역으로 인식될 수 있도록 연계되어야 한다.

경관의 특성에 맞게 자연경관, 전통경관, 문화경관, 가로경관, 야간경관 등으로 구분하여 경관관리방안을 수립하고, 특히 역사문화경관에 대한 관리 및 정비를 강화하고, 각 유적자원의 발굴 및 복원사업과 연계하여 주변환경을 정비하고 경관을 개선할 수 있도록 연계하여야 한다. 또한 전통생활문화자원의 보존과 적극적 활용을 위하여 역사문화도시 조성사업에 계획되어 있는 교촌한옥마을 정비, 황남동 한옥보존지구 정비사업을 시행하고 주변의 역사경관과 조화로운 경관을 유도하도록 한다.

북천 및 서천, 남천은 경주도심을 둘러싸고 흐르는 주요한 하천으로 역사적, 문화적, 생태환경적, 경관적 기능을 동시에 수용할 수 있는 지역으로 체계적인 보전과 관리, 그리고 효율적인 활용이 필요하다. 소규모 광장을 조성하여 테마하천으로 조성하고, 역사문화교육 및 자연학습장으로 활용하고, 관찰로와 하천변 자전거 도로 및 산책로를 개설하여 친수공

간으로 활용한다.

그리고 경관관련 제도 개선을 위하여 경관위원회 구성, 경관관리 대상선정, 경관관리 역할분담 등의 내용을 담은 관련조례를 제정하여 효율적이고 체계적인 경관관리를 유도하고, 이를 통하여 경관관리의 역할분담을 확실히 하고, 지역주민들이 경관관리에 적극적으로 참여할 수 있도록 유도하여야 한다.

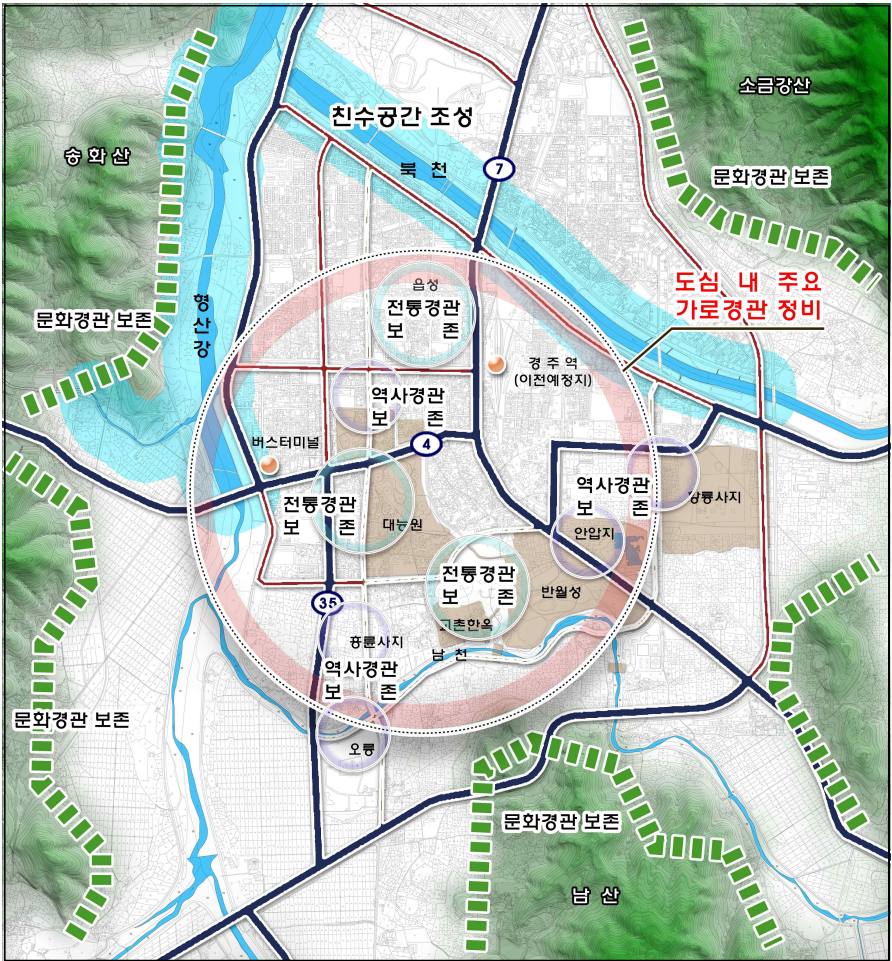


그림 5-4. 경주시 도심경관 기본구상도

2) 문화 환경 조성을 통한 문화 인프라 구축

문화 환경을 위한 문화 인프라는 도시의 문화적인 내생력과 문화 환경을 위한 두 가지 중요한 축으로 도시의 문화적 발전에 질적인 영향을 미친다. 문화 환경 조성의 목표는 “지역이미지 재창출”이라고 볼 수 있으며 이를 위한 경제적 목표는 지역내부로의 자본투자과 지역고용창출을 위한 지역경제 활성화, 그리고 사회적 목표는 지역정체성 확보를 통한 지역사회 통합에 있다. 이는 쇠퇴하는 도시의 문화적 환경이 도시공간의 창의력과 삶의 활력을 불어넣음으로서 삶의 질과 밀접한 관련이 있으며 문화 환경이 가지는 힘을 통해 도시의 문화적 환경이 발전된다. 이를 위한 단계적 전략은 다음 표 5-3과 같다.

표 5-3. 문화환경 조성을 위한 전략 방안

전 략	방 법	성 격
도시이미지 정화 문화활력 제공 문화적 공감대 형성	• 이벤트, 축제 등의 문화행사 • 홍보물을 통한 장소이미지의 홍보 • 스포츠 행사 등	통합적 이벤트축제
문화적 인프라 구축 문화적 시스템 형성	• 박물관, 극장 등 문화시설 확충 • 지역의 역사적 상징이 담긴 건물과 장소 보존 • 문화거리 등의 문화예술지구 조성 • 문화특구 지정 • 문화교육, 문화예술지원 • 문화적 인프라 구축	지속적 집적성 체계적
문화적 환경 형성	• 도시문화브랜드 형성 • 문화예술응용분야 활성화	창의성 다양성

문화 환경 조성을 위한 도심 내 문화유산정비 사업은 현재 계획 중인 역사문화도시 조성 사업이 주축을 이루고 있으므로 문화재 연구소 등 연구기관의 지원이 필요한 실정이다.

연구기관은 전통문화를 연구하고 보전, 전승할 전문가를 육성하고 지역 문화예술을 발전시킬 수 있도록 문화저변인구의 육성을 목표로 하여야 한다. 또한 문화예술가들의 문화 기획능력을 향상시키고 예술 공연 기능을 단련하기 위하여 연구 및 연습을 위한 종합적인 시설을 건립하여 양질의 문화예술이 공급되고 이에 따라 적극적인 문화수요가 창출될 수 있도록 하여야 한다.

라. 법 / 제도적 측면에서의 도심재생 방안

1) 법적, 제도적 규제에 대한 주민지원 방안

본 연구에서는 지역주민들을 대상으로 실시한 설문조사에서 98.1%가 각종 법적, 제도적 규제에 대한 피해보상이 잘 이루어지고 있지 않다고 응답하였으며, 역사문화경관 및 문화재 관련 규제에 대한 피해보상이 잘 이루어지고 있지 않는 이유에 대한 항목에서는 보상제도의 불합리성이 가장 많은 것으로 조사되었다.

이는 도심에서의 문화재 보존지역의 자산가치가 하락함으로 주민들의 피해가 커 자발적 보존을 유도하기 어렵다는 것이다. 따라서 주민의 자발적 참여를 유도할 수 있도록 주민지원이 이루어져야 한다. 현행 고도보존특별법에서 규정하고 있는 주민지원 사항은 매수청구권을 인정하고 고도보존계획을 수립하여 이주대책을 마련하고 사업을 시행하고 조세감면을 통해 주민지원이 이루어질 수 있도록 규정하고 있다.

표 5-4. 규제수준 및 주민지원 현황

구분	행위제한	주민지원
특별보존지구	- 건축물이나 각종 시설물의 신축·개축·증축·이축 및 용도 변경 제한 - 택지의 조성, 토지의 개간 또는 토지의 형질변경 제한 - 수목을 심거나 벌채 또는 토석류의 채취·적치 제한 - 도로의 신설·확장 및 포장 제한 - 그밖에 역사적 문화 환경의 보존에 영향을 미치거나 미칠 우려가 있는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위의 제한	- 매입 및 매수청구권부여 - 고도보존계획 수립 -고도보존사업시행 -이주대책수립 - 조세감면
개발제한구역	- 건축물의 건축 및 용도변경 - 공작물의 설치, 토지의 형질변경 - 죽목(竹木)의 벌채 - 토지의 분할, 물건을 쌓아놓는 행위 또는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조 제11호에 따른 도시계획사업의 시행	- 매수 및 매수청구권 부여 - 개발제한구역관리계획 수립 -주민지원 사업 (생활편익사업, 복지증진사업, 소득증대사업, 연구조사사업)
문화재보호구역	- 건축물 또는 도로, 관로, 전선, 공작물, 지하구조물 등 각종 시설물을 신축·증축·개축·이축 또는 용도 변경하는 행위 - 수목을 심거나 제거하는 행위 - 토지 및 수면의 매립·간척·굴착·천공·절토·성토 등 지형 또는 지질의 변경을 가져오는 행위 - 수로·수질 및 수량에 변경을 가져오는 행위 등	- 등록문화재 재산세 감면 - 양도시 1가구1주택 특례

이를 지원하는 가장 좋은 방안은 보조금 지급이나 주민복지시설 건립과 같은 일시적인 지원방안 보다는 도심의 자생력을 길러 자체의 활력으로 주민의 소득이 올라가도록 관리하는 것이다. 따라서 도심지역의 주민지원방안은 역사문화환경을 조성하고, 주거환경을 개선하여 도심의 주거 쾌적도를 높이고, 도심의 관광 매력도를 높임으로서 지역경제를 활성화하고 자산 가치를 높이는 것이다.

이러한 방안이 가시적인 효과를 낼 수 있도록 하려면 일정기간의 시간이 소요되므로 일시적인 보조금 지원 또한 필요하다. 보조금 지원방안으로는 특별 보존지구나 역사문화환경지구에 전통가옥을 신축하거나 증축할 때 소요되는 비용의 일정비율을 지급하는 것이다. 전주한옥마을의 지원 사업을 살펴보면 지구별, 건축유형별로 세분하여 보조금을 지급하고, 담장, 대문, 간판 등 기타 시설비에 대한 지원과 재산세 전액을 감면해 주고 있다.

표 5-5. 주민지원 방안 (예시)

기존용도	규제강도	손실보상 및 보조금 지급	고도보존사업	주민참여
주거	강화	- 매수청구권 부여(매입 요청시 현금보상 또는 이주단지를 이용한 대토보상) - 건물수선 및 경관조성시설물 지원금	- 주거환경 개선사업 등 고도보존사업(발굴지 관광자원화 사업, 옛길, 물길 복원사업 등)을 통한 지역경제 활성화, 자산가치 상승 - 이주단지 설계에 대한 국제현상 공모로 고급주택가 조성 - 교육단지 조성으로 고급 교육환경 조성 - 이주단지 조성에 소요되는 기반시설 및 공공시설설치비, 단지설계비 등을 공공이 부담하여 공급 주택가격 저렴화(구획정리사업 방식 적용)	- 고도보존에 대한 주민교육 실시 - 고도보존과 관련된 주민활동 지원비 지급 - 주민협의회 활동 지원비 지급 - 전문가 파견을 위한 인력, 재정 지원 - 고도보존조사 활동지원 1문화재 1지킴이 주민참여 지원 - 고도보존사업과 관련된 업무에 우선고용, 취업알선
	동일	건물수선 및 경관조성시설물 지원금		
	완화	-		
주요 상업가로	강화	건물수선 및 경관조성시설물 지원금		
	동일	-		
	완화	-		
농경지	강화	전통경작경관 조성시 농업 보조금 지급		
	동일	-		
	완화	-		
이주단지 (이주단지 내 기존주민)		- 환지, 이주단지 내 임대 주택건설 - 기존 세입자에 대한 입주권 부여		

자료 : 채미옥, 2008. “고도지역 주민지원 구체화 방안 연구”, 문화재청, 국토연구원.

2) 고도보존법의 개선 및 체계적인 관리

고도(古都)의 역사문화환경을 계획적으로 보전하고 조성하는 것은 지역의 역사적 정체성과 우리문화의 정체성을 확립할 수 있으며, 문화의 지방성과 보편성을 확대하여 지역경쟁력을 제고할 수 있다. 그러나 문화재 보호제도와 도시계획과의 연계성이 미흡하여 문화재 보호의 실효성이 반감되고, 역사문화자원 보존에 대한 주민저항이 증대되는 문제가 있다. 이러한 문제점의 발생은 고도보존이 도시계획과 깊은 관계가 있음에도 문화재보호법 개념으로 접근함에 따라 공간계획이 아닌 단위 문화재 보존 측면으로 설계되어 있고, 보존사업(사유지매입, 발굴조사, 유적정비·복원 등)이나 행위규제 내용이 문화재보호법과 중복되어 있기 때문이다.

체계적인 고도보존을 위해서는 문화재보호구역과 도시계획의 상호 적합성을 높여 주민민원이나 규제철폐 요구를 사전적으로 줄일 필요가 있다. 이를 위하여 문화재보호구역이나 문화재 현상변경허가검토구역의 일부를 도시관리계획의 바탕에 있는 용도지역을 하향조정할 필요가 있으나, 용도지역을 하향조정 하는 것은 자산가치의 하락으로 인하여 주민반발로 이어질 수 있기 때문에 용적률 거래제의 도입이 필요하다.

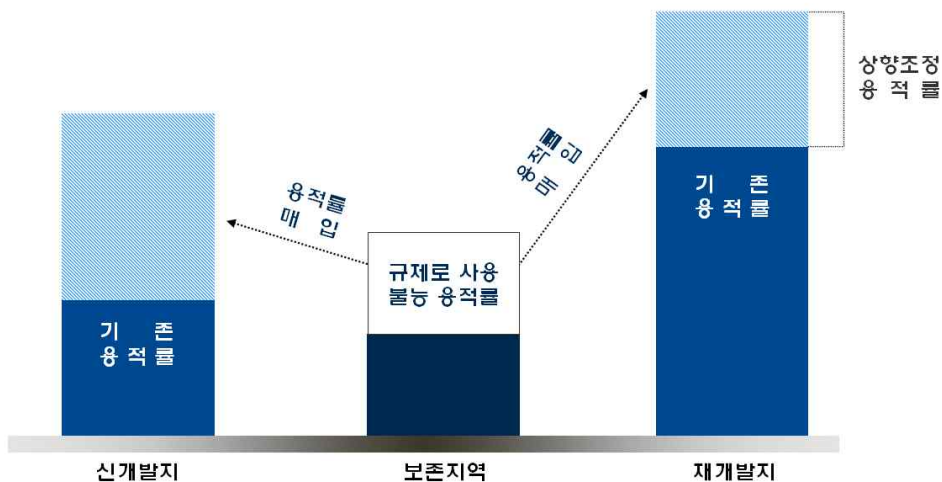


그림 5-5. 용적률 거래제의 개념도

자료 : 채미옥, 2007. “백제역사문화도시 조성방안”, 백제문화 대토론회, 충청남도.

용적률 거래제는 보존지구로 지정됨에 따라 사용하지 못하는 용적률을 개발지역에 팔 수 있도록 하는 제도로써 개발에서 발생하는 이익으로 보존지구의 자산 가치 손실을 보상하는 방법이다. 일정밀도 이상으로 개발을 허가할 경우 문화재보호구역 또는 문화재현상 변경허가구역의 범위 확대 등으로 용도지역이 하향 조정되는 지역에서 규제 받고 있는 용적률을 개발에 필요한 만큼 살 수 있도록 하는 제도이다.

용적률을 완화하는 개발을 허가할 때 완화해주는 용적률에 상응하는 비용을 부과하여 보존지구 내 토지소유자에게 지급하거나, 주민지원 사업 재원으로 활용할 수 있다. 따라서 용적률 거래제는 손실보상 재원을 마련하는 수단으로서만이 아니라 상대적인 박탈감을 최소화하는 손익조정 장치로서의 의미도 크다.

경주 도심 역시 문화재보호구역 등의 국가적으로 보존이 필요한 국가적 공공재적 성격을 가진 지역이고, 다른 도시에 비해 전반적으로 토지이용규제가 강한 지역이기 때문에 용적률 거래제의 도입 필요성이 높은 지역이다.

고도보전 업무는 고도의 역사 환경과 경관에 대한 전문성과 시간적 지속성을 필요로 하는 업무로서, 이에 상응하는 행정체계 구축 및 전담조직을 구성하여 정부조직차원에서 부처 간의 횡적 협조와 공동추진체계를 갖출 수 있도록 하며, 고도보존 제도 중 개정되거나 보완이 필요한 부분을 소관부처가 처리하는 등의 업무협조가 긴밀하게 이루어질 수 있도록 하여야 한다.

또한 고도의 역사문화 환경이 긍정적인 방향으로 진화하기 위해서는 고도지역 주민이 배제되는 고도관리 사업이 아니라 고도지역 주민이 주체가 되어 고도를 관리할 수 있도록 하여야 한다. 특히 고도관리 방법 및 주민보상 등 보전기구 지정 시 야기 될 수 있는 주민 갈등 문제를 효율적으로 조율할 수 있는 고도보전 협의체를 구성하여 고도관리 필요성과 방법에 대한 주민의 이해와 참여를 유도하고, 고도보전 협의체는 주민요구사항을 취합하고 조정하여 다양한 측면의 주민지원이 이루어지도록 하여야 한다.

고도보전협의체는 중앙정부, 지자체, 전문가 등이 주도하는 체제를 갖추지만, 정착되는 과정에서 점진적으로 주민으로 구성된 고도보전협의체의 비중을 늘리고 중앙정부와 지자체의 비중을 줄여나가는 단계적 형태를 취하는 것이 바람직할 것이다.

제 6 장 결론 및 시사점

도시재생은 그 동안의 점적개발에 의한 재건축·재개발 등 도시환경의 재정비를 면적으로 확대 재생산하는 것이 아니라 그 지역이 가지고 있는 고유의 특성을 유지하면서 지역의 거주성과 경쟁력을 제고하기 위함에 목적이 있다. 따라서 물리적 측면의 환경정비, 사회경제적 측면의 경제기반회생, 거주민을 위한 거주환경의 증진 등 다양한 요구를 종합적으로 수용하여 하는 과제를 안고 있다.

경주시 도심의 경우 기존 시가지의 교외화 현상과 함께, 중심시가지의 노후화·사회경제적 활력 저하 등의 도시문제가 발생하고 있으며, 각종 보호지역·지구의 지정으로 도심 재생 및 성장에 많은 제약이 따르고 있다. 특히 고속철도개통에 따른 역세권의 신도시 개발로 인한 공간구조적 문제점은 도심공동화현상의 발생으로 이어져 도심의 쇠퇴문제가 더욱더 심각해질 개연성을 내포하고 있다.

본 연구에서는 이러한 환경변화와 규제로 인해 쇠퇴하고 있는 경주시의 도심 분석을 통해 도시 공간적 문제점과 공동화 현상을 해결할 수 있는 도시재생방안을 검토하고자 하였다. 본 논문의 목적으로는 첫째, 경주지역의 도심 특성을 파악하기 위한 인구와 사회, 경제적 요인 등의 분석과 도시공간구조 및 도심 분석을 통한 도시 공간적 특성, 도심쇠퇴 양상과 원인을 분석하는데 있다. 둘째, 도심쇠퇴를 개선할 수 있는 방안을 제시함으로써 도시의 경쟁력을 향상시키고, 부심지역의 역활증대에 따른 공동화 현상을 방지하고, 지속적인 도시발전의 거점 역할을 하도록 하는데 목적이 있다.

도심 지역주민 및 이용시민들의 의식조사를 통하여 일반적인 현장조사만으로 확보하기 어려운 세부현황 및 주민의견 등을 조사하였다. 설문문의 구성은 도시의 일반적 사항에서 현재 도심지역에 대하여 평가하고, 도심쇠퇴진단을 통하여 도심쇠퇴원인을 도출하고자 하였다. 이렇게 분석한 통계자료와 시민의식조사를 토대로 경주시의 도심쇠퇴원인을 분석한 결과, 도시의 쇠퇴원인은 첫째, 기반시설 확충 및 정비미흡, 둘째 주거환경의 정비 부족, 셋째 도심 문화 / 여가시설 미흡 및 정비 부족, 넷째 문화재 및 역사문화경관 관련 각종규제의 4가지로 나타났다. 특히 고도보존과 문화재 보존을 위한 각종 규제는 부동산 가치의 하

락과 개발기회의 상실, 건축물의 노후화와 주거환경의 질 저하 등 실제 생활상의 불편을 초래하여 시민의 피해를 가중시켜오고 있어 법적 제도적 규제에 대한 체계적 정비와 주민 지원 방안이 우선시 되어야 할 것으로 분석되었다.

이에 본 연구에서는 도심쇠퇴의 종합적 요인으로 문화재 및 역사문화경관 관련 법(고도 보존법)으로 보고, 물리/환경적 측면, 산업/경제적 측면, 사회/문화적 측면에서 도심재생방안을 제시하였다.

첫째, 도심환경쇠퇴의 문제점 해결을 위한 물리/환경적 측면에서의 도심재생방안은 도심외곽 및 내부도로 순환체계 구축, 노후주거지역 재생을 통한 생활기반 안정을 추진과제로 제시하여 압축적이고 효율가치가 높은 도시공간을 창출하고자 하였다.

둘째, 지역경제 쇠퇴의 문제점을 해결하기 위해 산업/경제적 측면에서 지역의 기반산업이라고 할 수 있는 관광산업의 기반을 구축하고, 지역의 경제적 파급효과가 큰 재래시장을 활성화하여 자족적 경제기반을 구축하고자 하였다.

셋째, 도심고유의 특성을 재생하기 위하여 사회/문화적 측면에서 경주시 역사문화도시로서의 정체성 확보를 위한 도심경과 조성과 지역 문화환경 조성을 위한 문화 인프라를 구축하여 지역 고유의 사회문화적 특성을 유지하고 삶의 질 향상이 가능해지도록 유도하고자 하였다.

도심재생을 위한 가장 중요한 과제는 법적/제도적 정책 방안으로 체계적인 고도보존을 위해 용적률 거래제를 도입하여 보존지구의 자산 가치 손실을 보상하도록 하고, 보존지역에 거주하는 지역주민들을 위하여 매수청구권의 인정과 이주대책을 마련하고, 적극적인 조세감면을 통해 주민지원이 이루어질 수 있도록 하여야 한다.

지금까지 경주시 도심지역의 쇠퇴현상을 분석하고 재생방안을 제안하였다. 본 연구의 한계는 도심지역에 국한되어 종합적인 도시의 재생전략을 제안하지 못하였다는 것이다. 도심이 도시의 선도적인 발전을 이끄는 역할을 하고 균형적인 도시로 발전되기 위한 연구가 진행되어야 할 것이다.

본 연구에서는 구시가지의 실태와 쇠퇴현상을 이해하는 국한되어 연구가 진행되었고, 향후 인근 중소도시 및 광역도시와의 문제점 및 개선방안을 제시하여 경주시의 활성화 문제와 성장동력을 갖춘 미래상을 설정할 수 있는 연구가 진행되길 바란다.

< 참고 문헌 >

1. 국내 논문 및 문헌

경주시, 2004. 2020 경주시 도시기본계획.

경주시, 2007. 경주시 장기종합발전계획.

경실련 도시개혁센터, 2001. 도시계획의 새로운 패러다임, 보성각.

계기석·김형진, 2003. “지방대도시 도심의 기능활성화와 쾌적성 제고방안”, 국토연구원: 21-25.

국토도시연구원, 2006. 여유로운 삶의 구현 : 슬로시티, 국토도시 Brief 제3호.

김영, 2007. “지방도시 도심쇠퇴현상 분석과 도시재생방향, 도시재생사업단 추계포럼”.

김영환·백기영·오덕성, 2003. “영국 셰필드시 도심재생계획의 특징에 관한 연구, 「대한건축학회」, 19(9).

김영환·최정우·오덕성, 2003. “성장관리형 도시재생의 기본전략 및 계획요소”, 「대한국토도시계획학회」, 38(3): 85-97.

김기홍, 2008. “지방중소도시 도심쇠퇴현상분석과 도시재생방향 설정에 관한 연구”, 경상대 대학원 석사학위논문.

김재익·하성규, 2000. 도시관리론, 형설출판사.

김창석·김선범·이상대·황희연·김익기, 2000. 도시중심부연구, 보성각.

김창석 외 공저, 2000. 도시중심부 연구, 보성각: 20-27.

김호중·황희연, 2001. “청주시 도시성장의 변화단계”, 「대한국토도시학회 추계학술발표회 발표논문」: 19.

도시재생사업단, 2008. “지방도시재생 활성화를 위한 정책 토론회”, 국토해양부.

대한국토·도시계획학회(편), 1998. 도시계획론, 보성각.

대한국토·도시계획학회(편), 2002. 도시개발론, 보성각.

문화관광부, 경주시, 2004. 경주역사문화도시.

- 문화관광부, 문화재청, 경상북도, 경주시, 2007. 경주역사문화도시 조성 타당성 조사 및 기본계획.
- 박정식, 2002. 현대통계학(제4판), 다산출판사.
- 박천보, 오덕성, 2004. “해외 도심재생의 정책 및 제도에 관한 연구”, 대한국토·도시계획학회」.
- 사사키 마사유키 저, 조성배 역, 2005. “일본의 중심시까지 활성화 방안”, 강원발전연구원.
- 서울대학교 환경대학원 부속 환경계획연구소, 2001. “도심노후지역 활성화 방안과 공공의 역할”, 대한주택공사: 132.
- 스즈키 신타로우 저, 김영훈 역, 2007. 도시계획의 조류, 기문당.
- 신중진·박중현, 2005. “도시정비사업의 연계적 전개방식과 정비수법에 관한 연구”, 「대한건축학회」 21(11).
- 안인향·하성규, 2007. “역사적 도심부의 보전·재생·창조를 통한 도시만들기”, 「국토연구」 54: 47-48.
- 양은경·오덕성·최준성, 2008. “일본 미나토 미라이 21지구에서의 도시재생 사례에 관한 연구”, 「대한국토·도시계획학회 2008춘계산학협동학술대회」.
- 양재섭, 2006. “도시재생정책의 국제비교연구”, 서울시정개발연구원: 60-151.
- 오창섭, 2001. “경주시 고도보존과 주민이해조정 방향”, 「한국지방자치학회보」, 13(3): 219.
- 원세용, 2004. “역사적 도심지구 내 주거지의 보전과 개발에 관한 연구”, 청주대 대학원 박사학위논문.
- 윤상복·김형보·박동현·김언제, 2007. “도시재생을 위한 주택개발사업의 현황과 과제”, 「대한국토도시계획학회 정기학술대회 논문집」
- 임서환, 2006. “도시재생사업단 사전기획”, 한국건설교통기술평가원.
- 임서환, 2007. “도시재생의 의의와 과제”, 주택도시연구원.
- 이왕진, 2005. “도시재생사업의 전개; 도시재생과 도시경제 활성화 방안”.
- 이양재, 1996. “서울시 성장관리기법의 도입에 관한 연구”, 서울시정개발연구원.
- 임양빈, 2006. “국내 도심재생사업 및 관련제도 연구”, 「대한건축학회논문집」 22(12).

- 이희정, 2006. “도시재생을 통한 지방중소도시 경쟁력 제고방안”, 한국토지공사, 토지연구」 제18권: 46.
- 장찬호·김타열, 2005. “대구시 도심의 공간적 확장과정에 관한 연구”, 「영남지역 발전연구」.
- 차영화·김학열, 2008. “에너지 절약형도시와 압축도시의 특성 비교연구”, 「대한국토·도시계획학회 추계학술대회」: 503.
- 채미옥, 2007. “백제역사문화도시 조성방안”, 백제문화 대토론회, 충청남도.
- 채미옥, 2008. “고도지역 주민지원 구체화 방안 연구”, 문화재청, 국토연구원.
- 채서일, 2006. 사회과학조사방법론(제3판). 비엔엠 북스.
- 최봉문, 2003. “대전광역시 두개 도심간 도심기능변화에 관한 연구”, 「한국도시행정학회」, 행정학보 16(3): 63.
- 하창현·김영, 2003. “신·구도시의 공간구조와 도시기능분포 특성 비교분석”, 「대한국토·도시계획학회」.
- 한국문화정책개발원, 2002. “국민문화지수 개발 연구 종합보고서”, 문화관광부.
- 한상욱, 2007. "효율적인 도시정비 및 재생사업 추진을 위한 주민참여활성화 방안", 충남발전연구원 기본연구과제: 9.
- 형시영, 2004. “지방대도시의 도심재생방안에 관한 연구”, 전남대 대학원 박사학위 논문.
- 형시영·민현정, 2004. “민관 중심주체들의 시각에서 바라본 지방 대도시 도심재생 사업 평가”, 「도시행정학보」 18(2).
- 황영우·이원규, 2007. “부산광역시 원도심 활성화를 위한 도시관리에 관한 연구”, 부산발전연구원: 11.
- 황재훈·원광희, 2007. “도시재생 방향과 전략”, 도시재생사업단: 79-82.

2. 국외 논문 및 문헌

Urban Regeneration : A Handbook, SAGE Publications, 2000

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

Klaassen, L. H., & Paelinck, J.H.P., The Future of Large Towns, Environment & Planning. A, Vol.11, 1979.

Lever, W.F., Reurbanization:the Policy Implication, Urban Studies, Vol. 30, no. 1, 1993,

Breheny, M, The contradictions of the compact city: a review. In breheny, M.(ed.) Sustainable Development and Urban form, London; Pion Ltd, 1992.

Newman, Peter W.G and Jeffrey R. Kenworthy, Cities and Automobile Dependence: an International Sourcebook, Gower Technical, Aldershot, 1989.

Owens, S., Energy, Environmental sustainability and land use planning. In Breheny, M.(ed.) Sustainable Development and Urban form, London; Pion Ltd, 1992.

Lesley, H., Leadership power and multisector urban regeneration partnerships, Urban studies, 2006.

Fernando, D. Q., Madris; Urban regeneration projects and social mobilization, Cities, 2006.

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

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

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

< 설문조사서 >

**경주시 도심쇠퇴현상진단과 도심재생방안에 관한 연구』를 위한
지 역 주 민 의 견 조 사 설 문 조 사 서**

ID

안녕하십니까? 본 설문조사는 경주대학교 대학원 도시공학과 석사학위논문을 위하여 “경주 도심쇠퇴진단과 도심재생방안에 관한 연구”라는 주제로 지역주민의견을 수렴하기 위해 실시하는 것입니다. 설문조사에서 밝혀주신 귀하의 의견은 통계법 제8조와 제9조에 의거하여 비밀이 철저히 보장되고 통계적 분석을 위해서만 사용되며, 조사의 목적 이외에는 절대로 사용되지 않습니다.

바쁘시더라도 응답하여 주시면 귀하의 소중한 의견은 학문연구의 귀중한 자료가 될 것입니다. 본 조사와 관련하여 의문사항이 있으시면 아래의 연락처로 문의 바랍니다.

2009. 10.

경주대학교 대학원 도시공학과 석사과정

연 구 자 : 정 재 원

문의처

Tel :

E-mail :

다음은 도심의 일반적인 사항에 관한 질문입니다.

1. 귀하께서는 경주 도심지역이 갖는 특성이 무엇이라고 생각하십니까?

- | | |
|------------------------------|-----------|
| ① 상업의 중심지 | ② 문화의 중심지 |
| ③ 교통의 중심지 | ④ 역사의 중심지 |
| ⑤ 기타() | |

2. 귀하께서는 도심지역이 성장해 왔다고 생각하십니까?

- | | | | | |
|--------|------|------|------|--------|
| ① 매우쇠퇴 | ② 쇠퇴 | ③ 정체 | ④ 성장 | ⑤ 매우성장 |
|--------|------|------|------|--------|

3. 귀하께서는 도심지역이 앞으로 성장할 것이라고 예상하십니까?

- | | | | | |
|--------|------|------|------|--------|
| ① 매우쇠퇴 | ② 쇠퇴 | ③ 정체 | ④ 성장 | ⑤ 매우성장 |
|--------|------|------|------|--------|

4. 다음은 현재의 도심지역에 대한 평가입니다. 귀하께서 생각하시는 해당 번호에 체크(✓)해 주십시오.

구 분		매우 불만족	불만족	보통	만족	매우 만족
물리/환경 측면	광역교통의 접근성	①	②	③	④	⑤
	대중교통 및 보행환경의 편리성	①	②	③	④	⑤
	도로 등 기반시설 조성	①	②	③	④	⑤
	주차공간 확보 및 이용의 용이성	①	②	③	④	⑤
	도심 주거환경의 쾌적성	①	②	③	④	⑤
산업/경제 측면	상업시설 이용의 용이성	①	②	③	④	⑤
	상업 / 판매시설의 다양성	①	②	③	④	⑤
	업무처리의 용이성(공공, 금융 등)	①	②	③	④	⑤
	재래시장의 다양성 및 편의성	①	②	③	④	⑤
사회/문화 측면	생활편의시설 이용의 용이성	①	②	③	④	⑤
	여가문화시설 이용의 용이성	①	②	③	④	⑤
	범죄발생 대처 및 예방	①	②	③	④	⑤
	응급의료 및 소방	①	②	③	④	⑤

다음은 도심쇠퇴 현상에 관한 질문입니다.

5. 귀하께서는 도심지역의 쇠퇴현상이 심각하다고 생각하십니까?

① 매우 심각함 ② 심각함 ③ 보통 ④ 심각하지 않음 ⑤ 전혀 심각하지 않음

6. 도심쇠퇴 원인은 아래와 같이 구분할 수 있습니다. 귀하께서 생각하시는 해당 번호에 체크(✓)해 주십시오.

구 분	전혀 그렇지않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
주변도시의 성장	①	②	③	④	⑤
기반시설 확충 및 정비 미흡	①	②	③	④	⑤
문화 및 편의시설 정비 부족	①	②	③	④	⑤
여가 및 체육시설 미흡	①	②	③	④	⑤
주거환경정비 부족	①	②	③	④	⑤
문화재관련 개발 규제	①	②	③	④	⑤

7. 도심지역은 문화재 및 고도보존을 위해 법적으로 규제하고 있는 지역입니다.
이에 대한 귀하의 의견은 무엇입니까?

- ① 문화재 및 역사문화경관 유지를 위해 현 법적제한 필요
- ② 보상을 해주어 타 지역으로 이주
- ③ 문화재 및 역사문화경관이 훼손되더라도 지역주민 생활환경 개선
- ④ 적극적인 법, 제도의 개선을 통한 규제 완화
- ⑤ 기타()

8. 귀하께서는 도심지역 주민에 대한 법적규제 피해보상이 확실하게 이루어지고 있다고 생각하십니까?

- ① 잘 이루어지고 있지 않다. ② 잘 이루어지고 있다.
⇒ (①이면 8-1문항으로) ⇒ (②이면 9문항으로)

8-1. 법적규제에 따른 피해보상이 잘 이루어지고 있지 않다고 생각한다면 그 이유는 무엇이라 생각하십니까?

- ① 보상제도의 불합리성 ② 정부의 해결의지 미약
③ 주민참여 장치의 결여 ④ 재정 확보의 어려움
⑤ 관련법령 정비 미흡 ⑥ 기타()

다음은 도심재생 방안에 관한 질문입니다.

9. 귀하께서는 도심지역의 재생사업이 필요하다고 생각하십니까?

- ① 필요하지 않다. ⇒ (①이면 11문항으로) ② 필요하다. ⇒ (②이면 10문항으로)

10. 다음은 도심재생 사업을 위해 필요한 시책과 사업입니다. 귀하께서 생각하시는 해당 번호에 체크(✓)해 주십시오.

구 분		전혀필요 하지않다	필요하지 않다	보통 이다	필요 하다	매우 필요하다
법 / 제도 분야	도심활성화 관련 법 / 조례 제정	①	②	③	④	⑤
	도심재생사업에 대한 각종 인센티브 부여	①	②	③	④	⑤
	도시외곽의 대형점 입지 조정 및 규제	①	②	③	④	⑤

<표 계 속>

구 분		전혀필요 하지않다	필요하지 않다	보통 이다	필요 하다	매우 필요하다
물리/공간 정비 분야	노후화된 건축물 정비를 통한 환경개선	①	②	③	④	⑤
	중심시가지 내부가로 및 보행도로 정비	①	②	③	④	⑤
	중심시가지 역사, 문화, 관광자원 정비	①	②	③	④	⑤
	여가문화시설 확충	①	②	③	④	⑤

11. 다음은 도심지역 주민에 대한 법적규제 문제점 해소를 위한 방안입니다. 귀하께서 생각하시는 문제해결방안을 한 가지만 선택해 주십시오.

- ① 합리적인 보상방안의 강구
- ② 행정정보 공개를 통한 정책불신 해소
- ③ 광범위한 고도제한 완화
- ④ 주민참여의 제도화
- ⑤ 주민피해방지를 위한 분쟁조정위원회 설치

다음은 귀하에 대한 일반적인 내용입니다. 해당되는 곳에 체크(✓)해 주십시오.

성 별	① 남 자 ② 여 자
연 령	① 20세 미만 ② 20~29세 ③ 30~39세 ④ 40~49세 ⑤ 50~59세 ⑥ 60세 이상
월평균 가구소득 수준	① 100만원 미만 ② 100~200만원 미만 ③ 200~300만원 미만 ④ 300~400만원 미만 ⑤ 400만원 이상
직 업	① 농림수산업 ② 자영업 ③ 사무행정직 ④ 판매서비스직 ⑤ 전문직 ⑥ 주부 ⑦ 학생 ⑧ 기타()
학 력	① 중졸이하 ② 고졸 ③ 전문대졸 ④ 대학교 재학 ⑤ 대학교 졸 ⑥ 대학원 이상
거주지	_____ 동, _____ 읍(면)

♣ 설문에 협조해 주셔서 대단히 감사합니다. ♣

Study on Diagnosis on the Urban Declination Figure of Gyeong-Ju City and Urban Readjustment Plan -Focused on Gyeong-Ju City-

Jae Won Jung

Department of Urban Engineering
The Graduate School
Gyeong-Ju University

(Supervised by Professor Kyung Dae Kim)

(Abstract)

Urban readjustment is aimed to raise the area's habitability and competitiveness while keeping unique characteristics of the area, not reproducing and expanding the realignment of urban environment with its size such as reconstruction and redevelopment etc. by spot developments in the meantime. Therefore, the readjustment has an assignment of having to accept various needs such like environmental repair in the physical aspect, economic infrastructures revival in the socioeconomic aspect and inhabit environment improvement for residents etc.

In case of the downtown of Gyeong-Ju City, urban problems same as deterioration and vitality decline etc. of urban district center are being occurred along with suburbanization figure, and many obstacles in the urban adjustment and growth are being followed owing to designation of all kinds of protection areas and districts. Specially, the spatial structure problems from new city development at railway station sphere owing to opening of high-speed railroad is connected to the occurrence of hollowing phenomenon of the downtown and further contains probability of more seriousness in the problem of downtown declination.

This study will review urban space's problems and an urban readjustment plan

which can solve the hollowing phenomenon through downtown analysis in Gyeong-Ju City where is being declined because of these environmental changes and regulations. The purpose of this thesis: First, this study is aimed to analyze population and socioeconomic factors for grasping downtown characteristics in the area of Gyeong-Ju, urban special characteristic through downtown investigation and the status and causes of downtown declination. Second, the study intends to raise competitiveness of the downtown by suggesting improvable methods of downtown declination, and preventing hollowing phenomenon and enabling it do a base of continuous urban development.

The study investigated detailed situations and resident opinions which were difficult to ensure by general field investigation through consciousness survey of downtown residents and use citizens. Composition of the questionnaire was tried to extract declination reasons of downtown by diagnosing of downtown declination after evaluating on the present downtown area from its general affairs. As the analytical results of downtown declination reasons in Gyeong-Ju City based on citizen consciousness investigation along with these analyzed statistic data, the reasons were composed of the following 4 kinds: First, insufficiency in infra facility' s expansion and their repairs; Second, repair shortage on resident environment; Third, insufficient leisure facilities and repair shortage; Fourth, various regulations relating to cultural assets and historical culture landscape. Specially, the regulations on the preservation of ancient capital and cultural assets were causing inconveniences in actual lives and adding citizens' damages such as drop in real estate value, loss of developmental opportunity, incarceration of architectures and quality decrease in resident environment etc. So, this study analyzed that systematic arrangement on the regulations from laws and institutions should be preferential along with residents' assistance methods.

Accordingly, this study recognizes the comprehensive factors of urban declination as related laws of historical culture landscape (The Law for Ancient Capital Preservation), and suggests urban readjustment plans in physical/environmental aspects, industrial/economic ones and social/cultural

aspects.

First, as a urban readjustment plan in physical/environmental aspects to solve problems of urban environment declination, the study suggested establishment of circulation systems in outer/inner roads at downtown and stability of life basements through readjustment of incarcerated resident areas as a propelling assignment, and thus intended to create urban spaces which were condensed and high in efficiency.

Second, the study tried to establish self-sufficient economic bases by activating large traditional markets which had big ripple effects to regional economy while constructing bases of tourism industry which could be said as a basic industry in the region from industrial/economic aspects so as to solve declination problem in the regional economy.

Third, from social/cultural aspects so as to readjust characteristics of the downtown itself, the study intended to establish cultural infrastructure for creating regional culture environment along with forming urban landscapes for securing identity as historical culture Gyeong-Ju City, and thus induce quality improvement of life to be possible while sustaining socio-cultural characteristics of the area itself.

The most important tasks for urban adjustment are legal/institutional policies, and the loss of asset value in the preservation districts shall be compensated by introducing transaction system of floor area ratio so as to preserve the ancient capital. Also, recognition on the purchase claim and immigration countermeasures have to be prepared for the residents in the preservation areas, and residents assistance could be made through aggressive tax reduction and exemption.