

도심재생사업의 지속가능성 평가에 관한 연구*

- 영국 노팅엄시와 한국 대전광역시의 사례를 중심으로 -

오덕성** · 염인섭***

Evaluation of Sustainability on Urban Regeneration Project*

- A Case Study of Nottingham, UK and Daejeon, KOREA -

Deog-Seong Oh** · Insup Yeom***

요약 : 본 연구는 지속가능성 차원에서 선진국을 중심으로 도심부 쇠퇴현상을 막고 재활성화를 위해 추진되고 있는 재생사업에 대하여 영국의 노팅엄시와 한국의 대전시를 중심으로 비교·분석하여 국내 도심재생을 위해 계획되고 있는 각종 활성화사업 추진 시 도움을 주고자 한다. 이를 위해 본 연구에서는 도심재생사업의 평가를 위한 크게 4가지 분석측면(전략적 목표, 추진내용, 영향·효과, 추진체계)을 설정하여 노팅엄시와 대전시의 재생사업을 살펴보았다. 또한, 각 측면별로 분석된 내용을 중심으로 지속가능성 측면(물리환경, 경제, 사회문화)에서 사례도시에서 적용된 도심재생사업에 대한 평가를 실시하였다. 그 결과, 영국 노팅엄시는 전체 도심재생사업의 마스터플랜을 중심으로 물리환경, 사회문화, 경제적 측면에서 사업 간 연계성을 고려한 마케팅 분석에 기초하여 기존 도심의 자원을 최대한 활용하여 추진되었다. 대전시의 원도심활성화사업은 주로 환경정비사업에 초점을 맞추어 기존 업무와 상업기능들의 회복에 도움을 주고 있으나, 각 사업의 추진사항들이 대부분 통합적인 접근보다는 단위사업 위주의 단편적인 접근방법을 취하고 있었다. 경제적인 측면에서의 도심지역의 수요에 대한 정확한 파악이 요구되며, 사회적인 소외감을 해소하기 위한 대책도 시급한 것으로 확인되었다. 끝으로, 분석측면별 정책적 시사점을 정리하면, 재생사업은 도심부의 쇠퇴원인 및 배경에 따라 상관성 높은 사업들의 장기비전이나 목표를 공유하고, 각 사업 간 연계전략들을 도출하여 도심재생의 효율성과 전체 도시발전의 파급효과를 고려하여야 한다. 또한, 해당 도시에 잠재된 요소들을 최대한 활용하되, 사업규모, 시기 및 위치 등을 고려하여 각 사업 간 시너지 효과를 유발시킬 수 있도록 하고, 민관협력의 추진체계를 갖추도록 해야 한다.

주제어 : 도심재생사업, 지속가능한 개발, 지속가능성 평가

ABSTRACT : This study attempts to draw out the practical lessons for future sustainable urban regeneration project by evaluating and comparative analysing of the projects in Nottingham, UK and Daejeon Metropolitan City, KOREA. The analysis framework for case study consists of 4 parts which are strategic objectives, regeneration activities, gross impact, governance for project. First, we evaluated the urban regeneration projects in terms of sustainability; physical environmental, social-cultural and economic factors. In the case study on the regeneration projects of Nottingham and Daejeon, we summarized the results of this research as follows; i) the strategic objectives of regeneration project have to be established based on the factors of urban decline and designated by

* 본 논문은 2004년도 충남대학교 자체연구사업(관리번호:2004-0655 ; 연구기간: 2004.09.01~2005.08.31) 지원에 의해 수행되어 제출된 결과물임.

** 충남대학교 건축학부 교수(Professor, Division of Architecture, Chungnam National University)

*** 충남대학교 건축학부 박사수료(Doctoral Course Student, Division of Architecture, Chungnam National University), 교신전자(insup@cnu.ac.kr)

long-term plan toward problems in city center, ii) the regeneration activities should be planed in framework of the comprehensive master-plan for each activities towards sustainable development, iii) it need to be strong linked strategies among the activities which are urban regeneration projects by resource-efficient strategies, and also, iv) there need to have the closer partnership between private and public sectors: furthermore united different levels of government and the public, private and community actors and agencies.

Key Words : urban regeneration project, sustainable development, evaluation of sustainability

I. 서론

21세기 지구환경시대의 새로운 패러다임으로 등장하고 있는 지속가능한 개발개념 차원에서 접근하고 있는 최근 도시계획이론과 주요 경향은 미국과 캐나다를 중심으로 한 뉴어바니즘(new urbanism) 운동과 스마트 성장(smart growth), 영국과 유럽을 중심으로 한 압축도시(compact city), 어번빌리지(urban village) 운동, 도심재생(urban regeneration) 등을 들 수 있다. 특히, 영국을 비롯한 서유럽의 주요 도시에서는 지속가능한 도시발전을 위해 도시 내 그린필드(green field)¹⁾에서의 신규 개발을 억제하고, 브라운필드(brown field)²⁾ 즉, 기존 도시공간과 자원을 효율적으로 활용한 실천적인 도심재생 프로젝트들이 활발히 진행되고 있다. 특히, 도시의 경제적, 사회적, 환경적 조건의 변화 속에서 지속적인 성장을 할 수 있고, 도시에서 발생하는 각종 문제들에 대한 해결책을 포괄적이고 종합적으로 모색하는 도심재생을 실현하고 있다.

특히, 영국에서는 1970년대 후반부터 지속가능한 개발차원에서 도심재생의 필요성을 인식하고, 중앙정부차원에서 각종 도심재생 추진기구와 보

조금 프로그램 등을 체계적으로 운영하고 있다. 또한, 중앙정부, 광역권, 지방정부 차원에서의 접근방법과 파트너십의 형성을 통한 민간참여 등 다양한 협력형태와 접근방식으로 도심재생사업을 추진하고 있다. 최근에는 도심재생과 관련된 온라인 네트워크들이 형성되어 각 도시 간 도심재생 관련 정보와 노하우(know-how)의 상호교류를 통한 협력네트워크를 구축하고 있다.

한편, 국내에서는 대부분의 도심재생을 위한 사업들이 개발지향적인 각종 도시재개발사업(뉴타운 재개발사업, 주택재개발사업 등)위주로 진행되고 있다. 이로 인하여 해당 도시의 그린필드에서 신규 개발행위를 하거나 브라운필드에서 기존 도시자원을 적극적으로 활용하지 못하고 있는 실정에 있다. 결국, 그린필드는 계속 감소하게 되고, 브라운필드에서의 난개발이 초래되어 지속가능한 도심재생을 실현하지 못하고 있다.

이와 같은 배경 하에 본 연구에서는 지속가능한 도심재생사업의 추진을 위한 접근방법에 대하여 자세히 살펴보고자 한다. 이에 본 연구의 목적은 영국의 성공적인 도심재생사례인 노팅엄시의 도심재생사업과 1990년도 후반부터 체계적으로 진행되고 있는 대전광역시³⁾의 원도심활성화사업

1) green field: 전원지역 등 아직 개발되지 않은 토지

2) brown field: 공장 이전지 등과 같은 토양오염이 우려되는 토지를 의미하지만 광의로는 황폐한 시가지도 포함

을 사례로 선정하여 각 사업추진내용에 대한 비교분석을 통해 향후 도심재생사업 추진 시, 유용한 자료로 활용될 수 있도록 기여하고자 한다.

II. 관련이론 고찰 및 분석의 틀 설정

1. 도심쇠퇴현상과 도심지역의 재생

1950년대 이후 유럽, 미국 등의 대도시에서 발생하기 시작한 도심쇠퇴 현상은 물리적 환경의 질 저하와 함께 인구 및 산업의 교외유출로 인한 인구 및 고용감소, 경제침체 등의 경제·사회적인 쇠퇴현상이 병행되고 있다.⁴⁾ 지역의 침체된 경제를 활성화시키고 황폐화된 물리적 구조물을 개선함으로써 도시문제를 해결하고자 하는 노력은 1950년대 이후 지속적으로 전개되어 왔는데, 1950년대의 도시 개편(urban reconstruction), 1960년대의 도시 재활성화(urban revitalization)를 거쳐 1970년대의 전면재개발(urban renewal), 1980년대의 도시재개발(urban redevelopment) 등을 대표적으로 들 수 있다. 1980년대 후반에 등장한 도심재생(urban regeneration)은 대도시지역의 무분별한 확산을 억제하고 도심부 쇠퇴현상을 방지함으로써 도심지역에서의 인구 및 산업의 회귀를 촉진하고 재활성화를 모색하기 위해 등장하였다.⁵⁾ 즉 쇠퇴지역의 문제를 종합적인 시각에서 해결하려는 접근으로서, 해당지역의 경제적, 사회적, 환경적 상태를 지속적으로 개선하고자 하는 것이다.

특히, 1990년대 이후에 추진되는 도심재생의 특징은 정책과 집행이 보다 종합적인 형태로 전환되고 통합된 처방이 강조되며, 성장관리 차원에서 전략적 관점이 재도입 되고 지역차원의 활동 성장을 도모한다는 점, 그리고 지역사회(community) 역할의 강조와 함께 문화유산과 자원의 보전, 환경적 지속성 등 지속가능한 개발의 개념이 도심재생 정책 및 계획 속에 반영되고 있다는 점을 들 수 있다⁶⁾. 이는 기존 물리적인 환경의 개선에만 초점을 둔 접근방식과는 다른 방식으로 도심재생의 주요한 계획측면은 ‘물리·환경’, ‘경제’, ‘사회’ 등 크게 3가지로 구분된다.⁷⁾ 각 계획측면별 주요

〈표 1〉 도심재생의 계획측면과 주요내용

계획측면	주요 내용
물리·환경 (physical-environmental aspects)	물리적 환경의 질, 환경자원 활용, 디자인 특징, 오염물질·배출물 관리, 도심환경개선, 단지적 전략, 주거환경, 도시설계 및 질적인 환경, 에너지의 효율적 이용, 도심녹화, 교통(운송수단) 등
경제 (economic aspects)	지역경제구조, 고용과 비고용, income flow, 경제적 연계프로그램, 생산력, 부가가치창출, 입주기업 및 사업체 수, 지원시설 입지, 경제기반구조의 향상, 경제적 투자의 다양성 등
사회 (social aspects)	사회적인 갈등구조 및 문제, 빈곤, 직업문제, 주민단체(공동체), 사회적 형평성, 주거공급, 교육 및 훈련, 삶의 질, 주민참여 활성화, 지역적 사회기관, 보건위생, 공동체 주도의 계획, 지역환경적 조직(기구) 등
기타요인 (drivers of change)	· 외부 : 거시경제흐름, 주변지역 및 경쟁도시 전략 등 · 내부 : 현행전략, 자원능력, 거주민 만족도, 주민참여정도 등

3) 대전광역시시는 둔산신도심 개발로 인해 기존도심의 쇠퇴현상을 경험한 후, ‘기존도심 재활성화 방안’에 관한 연구(1999)를 시작으로 2000년부터 최근까지 매년 원도심활성화사업에 관한 계획을 수립하고, 도심부 활성화를 위한 각종 정비사업 및 정책을 세우고 있다.

4) Noon et al.(2000)

5) Roberts and Sykes(2000), p.14.

6) Roberts and Sykes(2000)

7) Roberts(2000), Robson(1988)

한 전략과 내용을 살펴보면, 물리·환경적 측면에서는 물리적 환경의 질, 도심환경개선, 효율적인 에너지 이용, 오염물질 및 배출물 관리 등이 있고, 경제적 측면에서는 지역경제구조, 고용문제, 생산력, 입주기업 및 사업체 수 등과 관계가 깊다. 사회적 측면에서는 직업문제, 주거공급, 교육, 보건 위생 등과 관계하며, 이외의 기타요인으로는 거시경제의 흐름, 경쟁도시전략, 자원능력, 만족도 등 도시 내·외부적인 변화요인들이 있다.

2. 지속가능한 도시개발과 도심재생전략

한편, 1990년대에 이르러 지속가능한 도시개발에 관한 구체적인 논의는 수많은 도시계획이론 및 개념적인 모형에 의해 정립되고 있다. 일반적으로 지속가능한 도시를 실현하기 위해서는 3가지 주요 측면 즉, '물리환경', '사회·문화', '경제'를 중심으로 각각의 구성요소들이 통합적으로 고려된 전략들이 중요하게 여겨져 왔다.⁸⁾ 그러나 이러한 개념적인 모형은 도시를 하나의 '섬(island)'으로 보는 관점에서 유효하다고 볼 수 있다.⁹⁾ 이는 대부분의 도시에서는 환경적인 문제(도시수용력)와 인간의 건강문제와 삶의 질에 대한 욕구와 부딪히게 되고, 도시의 물리환경, 사회문화적 욕구, 지역경제발전 및 혁신, 정책적인 문제 등이 상호적으로 결합되어 서로 다른 목표와 지향점을 가지게 되기 때문이다. 특히, 실제 도시계획에서 이러한 지속가능한 개발측면들을 적용

하는 것이 한계가 있음을 수많은 선행연구에서도 지적되고 있다.

따라서 지속가능한 도시개발 차원에서 도심재생을 실현하기 위해서는 실제 도시계획 또는 정책에서 수용 가능한 범주에서 적용되어야 한다. 즉, 지속가능한 도시개발측면에서 도심재생을 실현하기 위한 계획요소들이 지향하는 목표들과 다양한 내용들이 결합될 수 있도록 그 적용가능성을 높여야 한다. 이를 구체적으로 살펴보면, 도시공간구조상 도심부(city center)는 해당 도시의 경제·사회·문화적 중심지로서의 공간적·기능적 위상 측면에서 도시 전체에 미치는 영향이 지대할 뿐 아니라 산업화 이후 경제적·환경적 측면에서 쇠퇴현상이 지속적으로 심화되어 왔다는 점에서 도심재생의 핵심적 대상이 되어 왔다. 또한, 도심재생의 주요한 목표는 도심지역의 경제적 재활성화, 물리적 환경개선, 도시 정체성 회복, 상주인구의 확보 등으로 요약할 수 있다. 그리고 이러한 목표를 실현하기 위한 주요한 도심재생 전략 및 기법으로는 역사·문화 환경조성, 보행자공간확충, 도심주거확보, 복합용도개발, 소매업활성화, 첨단산업유치, 레저·스포츠 시설유치, 문화산업육성 등이 있다.

III. 분석측면 설정

본 연구에서는 기존 연구에서 도입된 분석의 틀¹⁰⁾을 활용하여 사례도시별 도심재생사업들의

8) 1992년 6월, 리우 유엔환경개발회의 이후 21세기 지구환경시대의 새로운 패러다임으로 등장하고 있는 '지속가능한 개발'에 대한 논의는 도시개발의 각 계획영역으로 확산되기 시작하였다. 도시개발과 관련하여 지속가능한 개발개념은 토지이용, 사회통합, 환경보존 및 에너지 이용, 교통·통신체계, 역사적·문화적 유산의 보존 및 복원 등 물리·환경 및 경제·사회·문화적 측면에서 통합적인 접근방법을 의미하는 바, 이를 통해 경제·사회발전과 환경보존을 동시에 가능하게 함으로써 도시수용능력의 범위 내에서 인간의 삶의 질을 향상시키는 미래지향적 전략이 될 수 있다.

9) Ravets(2000: 35~36)

10) 오덕성·염인섭(2004)에서 도입된 분석의 틀을 활용하여 분석하고자 함.

계획내용을 분석하고자 한다. 도심재생에 있어서 각종 사업에 관한 사후 평가항목에 대하여 선행 연구에서는 다음과 같이 크게 6가지로 언급되고 있는바, ①전략적 목표(strategic objectives), ②투입 및 비용(inputs & expenditure), ③실행정도(activity measures), ④산출 및 성과(output & outcome measures), ⑤전반적 영향 및 효과(gross impact measures), ⑥최종적인 파급효과(net impacts)으로 구분할 수 있다.¹¹⁾ 이를 토대로 본 연구의 사례연구에서 도심재생사업의 분석항목을 다음과 같이 재설정하고자 한다.

첫째, 전략적 목표는 해당 도시 및 지역에서 요구되는 중요한 활동들을 반영하되, 지속가능한 측면에서 수용될 수 있는 전략이 포함된 목표가 설정되었는지 파악하도록 한다.

둘째, 투입 및 비용, 실행정도, 산출성과의 항목은 각 도심재생사업의 내용에 관한 부분으로 지역의 경제적 영향, 환경정비에 의한 쾌적성 증대, 질적인 생활환경 향상 등 지속가능성 측면에서 추진된 재생사업의 '추진내용'에 대하여 분석하도록 한다.

셋째, 전반적 영향 및 효과와 최종적인 파급효과는 '영향·효과'로 각각 단순화시키되¹²⁾ 각종 지표, 통계조사 등을 통한 객관적인 자료에 의하여 분석을 진행하도록 한다.

넷째, 도심재생사업을 전체적으로 집행하고 관리하는 '추진체계' 항목을 추가하여 참여주체, 파트너십, 지원제도 등에 대하여 살펴보고자 한다. 이는 영국과 한국의 도심재생사업의 지원정책 및 법·제도적인 적용이 다르기 때문에 이를 비교함으로써 정책적인 추진사항이나 집행과정에서 다

르게 나타나는 부분들을 이해하는 데에 도움을 줄 수 있을 것으로 판단된다.

〈표 2〉 분석의 틀 : 도심재생사업의 계획내용 분석 및 평가

평가 측면 지속 가능성	전략적 목 표	추진내용			영향·효과		추진체계
		투입 비용	실행 정도	산출 성과	전반적	최종적	
물리 환경	· 사업추진목표 /전략체계 : 지속가능한 목표설정	· 사업내용 분석 - 추진실적 - 추진계획과 전략특성			· 사업추진효과 - 각종지표 - 통계자료 - 관련자료 등		· 추진구조 - 참여주체 - 파트너십 - 지원사항
경제							
사회 문화							

이와 함께, 각 측면별로 분석된 내용을 중심으로 앞서 고찰한 지속가능한 도심재생을 실현하기 위한 3가지 계획측면(물리환경, 경제, 사회문화)에서 사례대상지에서 적용된 재생사업에 대해 종합정리하여 정책적인 시사점을 도출하도록 한다.

IV. 사례연구

1. 사례선정 근거 및 분석범위

본 연구에서 사례도시로 선정된 영국 노팅엄은 1950년대 후반 이후 기존 제조업과 광업 위주의 산업기반이 쇠퇴함에 따라 도심지역에서는 교외화 현상, 고실업, 범죄증가, 사회적 소외현상 등이 발생하였고 도심쇠퇴가 두드러졌다. 이를 해결하기 위해 1990년대 영국의 지방분권화가 진행되면서 지역적인 요구에 따라 민관협력 파트너십을 형성하여 도심지역의 재생을 위해 각종 프로젝트

11) Moore and Spires(2000)

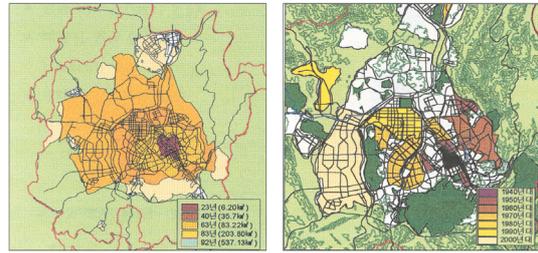
12) 구체적인 분석은 자료상의 제약조건(사업별 일정한 판단기준 파악이 필요)과, 데이터의 부족으로 향후 연구에서 보충하기로 하고 본 연구에서는 추진실적을 위주로 파악되는 것들을 대상으로 분석을 진행하였음.

가 실행되어 왔다. 아울러 지속가능한 개발 개념에 관한 논의와 추진방안에 관한 연구가 구체화되고 정부정책에 적극 반영되기 시작하면서 이를 적극적으로 수용하여 조직된 추진체계 및 파트너십이 구축되어 있다.



〈그림 1〉 영국 노팅엄(Nottingham) 전경

구체적으로는 기존 제조업과 광업 위주의 산업 구조에서 탈피하여 도심소매업, 여가산업, 서비스 사업, 첨단산업 등으로 탈바꿈하여 자족적 경제기반을 구축하였고, 주변의 맨체스터, 뉴캐슬, 리즈 등의 도시와 경쟁하고 있다. 특히, 노팅엄시는 트랜트 강 유역을 중심으로 영국에서 가장 규모가 큰 도심재생구역을 설정하여 진행해 오고 있다. 도심재생사업을 통해 도시의 공간구조를 현대의 도시에서 요구되는 구조로 변모시켰으며, 문화산업 및 첨단산업을 육성하고 있다. 그 결과, 지난 10년 동안 도심지역의 면적이 40% 증가하였고, 아직도 300개 이상의 업체가 도심지역으로 입주하기를 희망하고 있다. 아울러 교외지역으로 이동하였던 주민들이 도심지역으로 회귀하고 있어 주거수요가 늘어나고 있으며, 2005년 현재 노팅엄시 주거의 50%가 도심지역에 위치하고 있다.



〈그림 2〉 대전시 시가지 확산과 기존도심 쇠퇴

대전광역시 1997년 말 대전정부중합청사(가둔산 신도심¹³)에 건립되면서 기존 도심에 입지해 있던 법원, 검찰청, 시청 등 주요행정기관과 연관된 각종 서비스 업종들이 연쇄적으로 신도심으로 이전함으로써 도심쇠퇴현상이 심각하게 진행되었다. 이러한 문제를 해결하고 기존도심 활성화를 위해 '대전시도심재개발기본계획(1994)'을 시작으로 '중(동)구 장기발전계획(1994)', '대전도시기본계획(1997)', '기존도심 재활성화 방안'에 관한 연구(1999) 등을 통해 구체적인 대응전략을 강구하여 왔다. 1990년 후반부터 인구감소현상이 두드러지면서 대전광역시에서는 도심활성화 기반을 구축하기 위해 '원도심활성화사업'을 추진해 오고 있다. 2003년 3월에는 대전광역시 기존도심 권역의 기능증진 및 활성화를 위하여 필요한 사항에 대한 규정을 목적으로 '대전광역시 원도심 활성화 및 지원 등에 관한 조례'¹⁴를 발표하였으며, '원도심활성화를 위한 도심기능 회복방안(대전발전연구원, 2005)', '2010 대전광역시 도시 및 주거환경 정비 기본계획(대전광역시, 2006)'에 이르기까지 기존 도심의 재생을 위해 각종 활성화 사업을 지속적으로 추진해오고 있다. 그 결과, 대

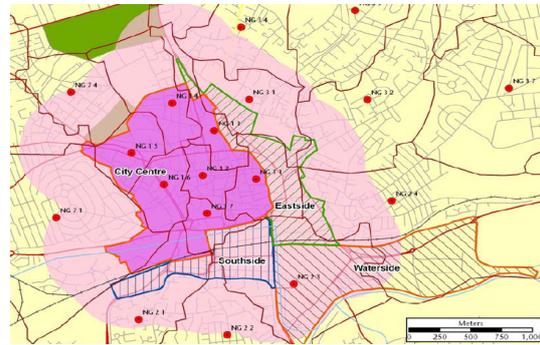
13) 1985년 4월 10일 건설부 고시 제151호로 대전시 둔산지구 225만 5천평이 택지개발 예정지구로 지정·고시되어 신시가지 조성사업이 착수됨 (1998년말에 정부기관 11개 외청이 입주를 완료함에 따라 제2의 행정수도로 본격적인 기능을 담당함)

14) 2003년 3월 18일 대전광역시 의회에서 의결된 이 조례는 총 19개조로 구성되어 있으며, 원도심의 정의 및 범위, 제정목적, 활성화 기금조성, 각종 행정정책 지원사항, 공공시설 및 기업유치 등에 관한 내용이 언급되어 있음.

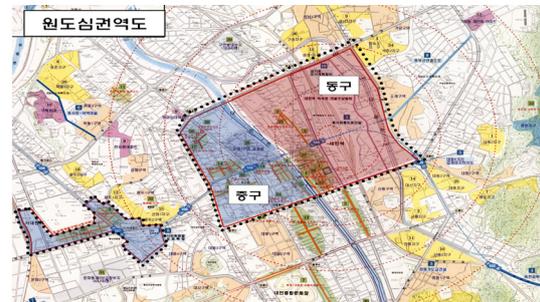
전시 중구의 경우 상권이 회복되고, 1997년 이후 상주인구가 10년 만에 다시 증가하는 등 가시적인 성과가 나타나고 있다.¹⁵⁾

이와 같이 영국의 노팅엄과 대전광역시는 공통적으로 기존 도심의 쇠퇴현상을 막고 재활성화를 위해 지방정부 주도 하에 도심재생사업의 추진체계를 조직하고, 다양한 접근방법에 의해 사업을 추진하고 있는데 각 사업에 따른 영향 및 효과가 구체적으로 나타나고 있어 양 도시 간 비교연구를 통해 향후 지속가능한 도심재생사업 추진 시 도움을 줄 수 있을 것으로 판단된다. 물론, 양 사례도시 간 도심쇠퇴원인이 일치하지 않고 도시의 성격은 다르지만, 근본적으로 도심기능의 유출현상으로 인한 공동화 현상 또는 쇠퇴양상이 유사하고, 도심재생을 위한 도시계획적 접근방법과 활성화사업의 진행과정 및 추진체계에 대한 비교가 용이하여 사례로 선정하였다.

아울러 본 사례연구의 공간적 범위도 도심(CBD)지역으로 한정하여 사업추진 내용을 비교 분석하도록 한다. 이에 따라 노팅엄은 Lace Market 역사보존지구를 포함하여 3개 재생지구(Eastside, Southside, Waterside; 약 1,940,000㎡)와 대전광역시 원도심 활성화 및 지원 등에 관한 조례에 명시된 원도심권역(중구, 동구 일부지역 약 2,031,400㎡)¹⁶⁾을 공간적 범위로 한정하되, 주변 영향권까지 고려하여 적용하도록 한다.



〈그림 3〉 영국 노팅엄의 도심지역(2007)



〈그림 4〉 대전시 원도심 권역도(2005)

2. 분석측면별 사례분석

1) 전략적 목표

노팅엄시의 지속가능한 도심재생을 위한 핵심 목표를 살펴보면, ①사업대상 부지와 건물을 최대한 활용하고, 상위계획인 'the Greater Nottingham'에 제안하는 것을 목표로 함, ②물리환경적 재생을 위해 민간차원에서의 투자를 최대한 유발하되, 필요에 따라서는 공공차원에서 지원함, ③도심재생활동에 의해 도시환경, 일자리, 사회적 파급효과 창출, ④단편적인 계획을 지양하고, 종합적인 도시발전을 추구하고, ⑤건축물 및 주변 도시공간의

15) 한국경제신문 기사(2001.1.10)의 사회면 주요뉴스-"대전 옛도심권 살아난다. 문화의 거리 조성 등 효과"-로 보도됨.

16) '도심재개발기본계획'(1994.10.26)에 의거 확정·공고된 28개 구역(도심재개발지정구역)과 '기존도심재활성화방안에 관한연구'(1999.10) 연구용역에서 확정된 9개 구역(기존도심재활성화구역), 공공기관 및 주요시설 이전으로 상업기능 등이 위축되어 활성화가 요구되는 2개 구역(기타) 등 크게 3개 지역으로 구분 (총 39개 구역)

새로운 설계기준을 제시하는 고품격 복합용도개발계획을 추진, ⑥지역 내 일자리와 연계하여 고용을 촉진, ⑦민간차원과 주요공공차원의 조직들 간 파트너십을 강화, ⑧국제적, 국내적, 지역적 차원에서 노팅엄을 활성화시킴, ⑨지역산업 및 고용 창출에 영향을 주지 못하는 재생활동들에 대한 인식 등 총 9가지로 요약되었다. 특히, 노팅엄에서는 상위계획과의 일관성을 유지하도록 하면서, 도심지역 전체를 대상으로 포괄적이고 종합적인 목표를 수립하였다. 아울러, 지속가능한 개발차원에서 물리환경, 사회문화, 경제적 측면을 적극적으로 고려하고 있음을 알 수 있었다.

대전시의 경우, 안정적인 도시발전과 거점도시의 기능회복을 통한 지역 간 균형발전을 최종목표로 설정하였다. 세부적으로는 대부분의 사업들이 물리·환경측면에서 도시기반시설, 건축물, 환경개선 등을 목표로 진행되고 있었다. 이와 더불어 경제적 측면에서는 재래시장의 지역특화산업 육성 및 지원을 통한 상권활성화, 도심 내 빈건물을 활용한 벤처기업의 유치 및 지원, 민간투자확대를 위한 민간자본유치, 도시재개발을 위한 마켓팅전략 도입 등을 목표로 하고 있다. 사회적 측면에서는 도시재개발사업 및 주거환경개선을 통한 주민 삶의 질 향상과 도시균형발전, 보행공간 및 특화거리에서의 각종 이벤트 개최로 인한 건전한 문화창출 등의 목표가 일부 포함되어 있다. 이 밖에 '대전역사 및 주변지역개발사업'은 외부적 사회변화요인(경부고속철도 및 도시철도 개통)에 대응한 미래지향적인 목표를 세우고 있었다. 요약하면, 대전시 원도심활성화사업의 목표체계는 사업별로 명확하게 제시되고 있지만, 각 사업들 간의 연계체계가 미흡하여 종합적인 재생의 관점에서의 목표라기보다는 단편적인 목표를 설정하여 접근하고 있다.

2) 추진내용

(1) 노팅엄

앞서 언급한 것처럼 크게 도심부 3개 재생지구(Eastside, Southside, Waterside)로 구분되어 각각의 마스터플랜에 의해 추진되고 있다. 이와 함께 모든 도심재생사업이 산업, 주거, 업무, 여가, 상업 등에 대한 수요분석을 통해 기본계획이 수립되고, 타당성분석을 통해 효과적으로 추진되고 있다.



〈그림 5〉 노팅엄시 도심재생사업지구 위치도

- **Eastside 재생지구** : 노팅엄의 중심소매업 지구가 밀집한 지역으로 북측의 빅토리아 쇼핑센터에서 남측의 철도에 이르는 지역에 해당하며, 주변에 역사적인 Lace Market 지구와 국립 ICE Center가 위치해 있다. Bio-city가 위치하여 생명과학, 의료 및 미디어산업 등의 첨단산업분야의 고급 인력양성, R&D활동 등의 잠재력이 상당한 지구로써 노팅엄 도시발전의 핵심적인 역할을 담당하게 될 것으로 기대되고 있다. 기존 산업단지의 건물들을 재활용하여 업무기능을 중심으로 주거 및 상업기능의 복합용도 재개발이 활발히 진행되고 있다. 이와 함께 운하와 연계된 water park를 조성하여 쾌적한 거주환경을 조성하고 있다. 이외에도 Macro Island, The Glasshouse, Litmus Building 등의 아파트와 학생기숙사들이 각종 지원시설과 함께 건립

되고 있는데, 본 지역이 젊은 고급인재들이 상당히 많이 거주하는 지역으로 매력적인 주거환경을 창출하는 데에 많은 투자를 하고 있다.

- **Waterside 재생지구** : 영국에서 가장 큰 재생사업지구(약 1,000,000m²) 중 하나로 트랜트 강 유역에 위치하고 있으며 주변에 축구, 럭비, 해

양스포츠 등을 즐길 수 있는 국립해양스포츠센터, 축구장 등이 위치하고 있다. 트랜트강을 따라 약 13km의 수변공간(Trent River Park)에 여가 및 문화시설, 녹지 등이 조성되어 쾌적한 주거 및 업무 환경을 제공함으로써 도심공원(urban park)의 새로운 모델을 제시하고 있다. 계획적으로는 임시 규정(Interim Planning Guidance)을 적용하여 트랜트강 지역의 난개발 방지 및 바람직한 수변개발을 유도하고 있다. 이로 인하여 NRL(Nottingham Regeneration Limited)은 본 지역이 향후 10년 간 약 14억 파운드의 투자유발을 가져올 것으로 예상하고 있으며, 주거공급과 환경정비를 위해 민간 기업의 참여를 유도하여 파트너십을 구축하고 있다.¹⁷⁾ 이와 더불어 주거지역에 고부가가치 산업(IT 등)을 함께 유치하여 자족적인 경제기반을 구축하기 위한 노력을 하고 있다. 요약하면, 고부

〈표 3〉 Eastside 재생지구 사업추진 내용

계획 개요	<ul style="list-style-type: none"> · 역사적인 Lace Market 지구(중심소매업지구)와 인접 · 빅토리아 쇼핑센터, 국립 Ice Center 등이 주변에 위치 · 면적 : 560,000m² · The Greater Island Site에 허가된 지역에 업무 중심의 복합용도개발을 추진 · 업무지구(£900,000,000만, 137,000m²)로 계획 · 주거(278,712m², 2011년까지) · 상업(130,065m², 2018년까지)을 포함
주요 특성	<ul style="list-style-type: none"> · 도심형 창조산업을 주도(산업구조 전환) · 지역대학주도의 첨단의료 벤처기업 육성 · 기존 산업지구의 재생 및 재활용을 통한 복합용도재개발 · 현대적인 업무시설, 주거, 여가 중심의 개발 · 재생된 운하와 연계하여 water park 조성 · 첨단업무지구 코디터 연결(금융서비스 포함) · 생명공학 및 미디어 산업 등 주변 Bio-city와 연계 · 민간부문 투자유치 : 복층에 주거지 개발(Bio-city 연구원 숙소), 전문적인 소매상점가 개발 등



Bio-City 전경



Bio-City내 연구원기숙사



운하와 연계된 복합용도개발



국립ICE Center

〈표 4〉 Waterside 재생지구 사업추진 내용

계획 개요	<ul style="list-style-type: none"> · 트랜트강의 북측 강둑을 따라 위치 · 면적 : 약 1,000,000m²(영국에서 가장 큰 재생지구에 해당) · Masterplan in place(계획적 위상) · 임시계획규정(Interim Planning Guidance) 적용 · 지역에서 가장 중요한 위치에 해당함 · 향후 10년 간 약 £14억 투자유발 효과 · British Waterways와 파트너십 구축·추진
주요 특성	<ul style="list-style-type: none"> · Trent River Park과 연계된 새로운 커뮤니티 형성 · 여가, 스포츠, 수변활동 등을 활성화시킴 · 일, 생활, 여가문화의 새로운 패턴을 제시 · 지속가능한 개발수법 적용(자연자원 활용)



Nottingham Canal



Trent River Park

17) Trent Park Development Ltd. 는 트랜트강 유역의 Riverside Crescent에 '100+unit 아파트 계획'을 제시하였으며, Isis Waterside Regeneration 측에서는 2,200세대(이중 10%의 family housing)를 포함한 주거공급을 위한 소위, 'Trent Basin'계획안을 제시하고 있다.

가치형 첨단산업유치, 쾌적한 주거환경 및 여가문화 등이 결합된 새로운 거주패턴을 제시하여 지속가능한 도시개발을 추구하고 있다.

• **Southside 재생지구** : 노팅엄 철도역사가 위치해 있으며, Nottingham Express Transit과 경전철 2개 노선이 통과하고 있다. 본 철도역사는 영국 런던 해저터널과 연계하여 유럽으로 직접 연결되도록 하는 노선이 곧 개통할 예정이어서 교통의 허브로서의 역할이 기대된다. 이로 인해 많은 사람들이 이 지구를 통과하게 되고 각종 개발수요가 많아질 것으로 전망되어 각종 투자유치가 예상되며, 약 40,000만 파운드 규모의 재개발계획이 수립될 예정이다. 구체적으로는 철도역사 근처에 Meadows Gateway 프로젝트를 통해 보행친화적인 환경조성과 함께 도심으로 확장되는 원형 교차로변의 공공공간계획 및 새로운 경관을 연출하고자 하였다. 그리고 재생된 운하지구와 Broadmarsh 쇼핑센터와 인접해 있는 특징을 살려 고품격 주택과 업무공간, 소매상점가 등을 조성하고 있다. 이외에도 Hiking Pentecost 건물을 복원하여 새로운 주거공간을 창출하는 등 지구 주변의 자연환경, 철도역사, 운하, 역사적인 건축물 등을 활용한 전략들이 도입되고 있다.

(2) 대전시

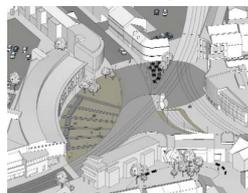
대전시의 도심재생사업으로 전개된 원도심활성화사업은 1999년 이후 체계적으로 추진되고 있으며, 이전부터 추진된 사업에 대한 지속성이 강조되고 있고 향후 사업계획 및 내용에도 반영하고 있음이 확인되었다. 특히, 대전시는 둔산 신도심 개발로 인해 기존 1도심에서 2도심으로 도시구조가 변경되었고 핵심적인 도시기능이 신도심

〈표 5〉 Southside 재생지구 사업추진 내용

계획 개요	<ul style="list-style-type: none"> • 노팅엄 철도역사와 이를 통과하는 경전철(LRT) 2개 노선을 포함한 지구 : 380,000㎡ • 재생된 운하지구와 연결되어 있고, Broadmarsh 쇼핑센터와 인접해 있음 • Masterplan in place(계획적 위상) : 임시계획규정(Interim Planning Guidance) 적용 • Southside 개발 및 투자에 대한 강령이 만들어짐 • £40,000만의 재개발프로젝트가 진행예정
주요 특성	<ul style="list-style-type: none"> • 역세권 재개발을 통한 고급 업무공간, 주거환경, 소매상가 등을 계획 • 유럽으로 직결되는 교통허브 조성 : 국립철도연결선인 St Pancras와 향후 연결 • Nottingham Express transit과 경전철(2개 노선)이 통과 • Capital One의 본사가 위치 : 지역발전 효과



〈노팅엄 역세권 재개발 계획〉



〈Meadows Gateway〉



〈Hiking Pentecost Building〉

으로 유출되면서, 상대적으로 낙후된 원도심의 공동화 현상¹⁸⁾은 가장 시급한 도시문제로 대두되었다. 이로 인하여 원도심활성화사업은 주로 도심소매업 활성화, 도심 상주인구 확보, 복합용도재개발 등에 초점을 맞추고 진행되고 있다.

한편, 2005년까지 원도심활성화사업에 투입된 자금은 국비, 시비, 구비 및 공공투자 등을 합쳐 총 약 15,720억 원(463건)이 단기사업(358건)과 중장기사업(105건)으로 구분하여 투자되었으며,

18) 둔산 신도심개발로 인하여 대전시민의 약 35%가 신도심지역인 서구에 집중적으로 거주하고 있는 실정이며, 원도심의 경우 동구와 중구를 합한 인구가 서구의 인구와 비슷한 정도로 원도심과 신도심의 격차가 심각한 수준이다.

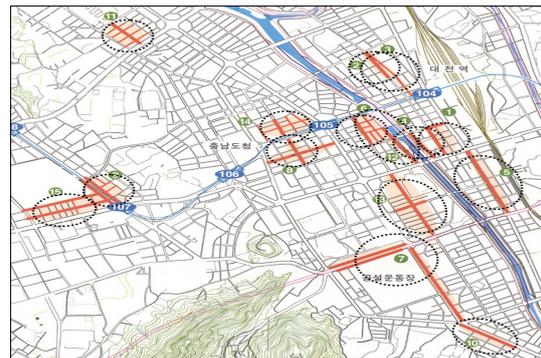


〈그림 6〉 대전시 기존도심 전경

2006년에는 총 971억 원의 투자계획을 세우고 있다. 각 사업들은 재래시장활성화, 각종 리모델링, 도로확장, 공공시설 신축, 주거환경개선, 택지 및 구획정리, 도시기반시설 설치 등 원도심 지역의 도시정비 및 환경개선사업 위주로 진행되었다. 이와 함께 기존도심지역의 건물 공실률이 높아짐에 따라 빈건물에 벤처기업을 유치하기 위해 임대료 지원과 지역주민들을 위한 지원센터 건립, 지역특화산업 육성, 축제지원 등 일부 사업들은 사회적, 경제적 접근방법을 시도하고 있었다. 예를 들면, 2003년도부터 원도심활성화 조례에 따라 조성된 원도심활성화 기금으로 추진된 사업들 중 중앙시장 축제지원, 이벤트 행사지원, 문화예술의 거리 행사지원, 원도심 지역 도심산업을 위한 임대료 지원 등이 도심재생과 밀접한 것으로 확인되었다.

대전시의 도심재생사업은 원도심 권역을 행정구역이나 지구별로 구분하여 추진하지 않고, 사업별·시기별로 구분하여 추진하고 있었다. 이에 단기사업과 중장기사업으로 구분하여 추진내용들을 살펴보기로 한다.

• **단기 사업** : 첫째, 재래시장 현대화 및 특화거리 활성화사업은 원도심지역의 상권회복과 소매업활성화를 위해 상가를 중심으로 한 번영회 조직이 운영¹⁹⁾ 되고 있으며, 원도심 지역에는 15개소에 6,770m(1,269개의 점포가 입주)의 다양한 특화거리가 조성되었다. 이와 더불어 2003년부터는 원도심활성화기금이 투입되어 주변지구의 교통개선, 재래시장 편의시설 확충, 특화거리 및 재래시장의 축제와 이벤트 지원, 임대료 지원사업 등이 추진되고 있다. 제도적으로는 대전광역시 도시계획조례를 개정해 원도심권역의 건축밀도를 완화하여²⁰⁾ 상권을 활성화하고자 노력하고 있다.



〈그림 7〉 대전시 특화거리 위치도

둘째, 주차시설 확대 및 교통개선사업은 원도심지역으로의 접근성을 높이고 소통을 원활히 하기 위해 공영주차장 건설, 중앙로 정비사업, 하상도로 정비사업 등이 추진되고 있다. 또한, 원도심 지역의 유동인구 증가를 위해 주차료 할인, 자전거보관대 설치, 가로등 신설, 보도 정비, 가로수 정비 등 다양한 단기사업이 포함되어 있다.

19) 2006년 12월 현재, 총 52개(동구 32개, 중구 20개)의 번영회가 동구와 중구에 위치한 재래시장과 특화거리, 특화된 상점가를 중심으로 조직운영 중에 있으며, 각종 간담회나 공청회, 설명회 등을 통해 의견을 수렴하여 지원하고 있음(대전광역시, 2006)
 20) 2004년 5월 14일 개정: 일반상업지역 1,300%, 주상복합건물 비율(주거:비주거=90:10)을 조정

셋째, 공원조성 및 문화·복지·체육시설 유치 및 확충사업은 원도심 지역에 건전한 문화를 창출하고자 영렬탑이전 보훈공원 조성, 청소년 문화의 집과 문화마당 조성, 동구문화정보관 건립, 다기능 노인복지회관 건립, 연정국악문화회관 리모델링, (구)충남여성회관 리모델링 등 청소년부터 노인에 이르기까지 다양한 세대를 수용하도록 추진되었다.

넷째, 생태하천복원사업은 대전시의 역점사업 중 하나인 3대하천 생태복원조성사업과 대전천유지용수확보사업 등을 통한 수변재개발 형태로 진행되고 있다. 다만, 아직은 단기사업으로 주변지역과의 연계방안에 대한 추진내용은 거의 없고, 주변 산책로, 수림대, 실개천 조성 등 하천에만 한정되어 진행되고 있었다.



〈그림 8〉 대전천 수변공간 개발예시

다섯째, 시가지 및 가로시설물 정비사업은 가로시설물 표준디자인 기준 마련과 시범가로 조성을 통한 가로정비사업에 해당하며, 원도심 내 주요간선 가로에 적용하고 있다.

여섯째, 각종 임대료 지원사업은 2002년도 이전에는 빈건물 및 이전기관 활용사업을 통해 기존 건축물을 재활용하거나 벤처기업 등을 유치하고자

추진되었다. 최근에는 원도심활성화기금을 조성하여 원도심지역으로 업체들을 입주시키고 도심산업을 육성하고자 임대료를 지원해주고 있다.²¹⁾

• **중장기 사업** : 첫째, 주거환경개선사업은 원도심지역의 낙후된 기반시설을 정비·확충하여 지역간 균형발전을 도모하고자 총 36개 지구 20,723세대 공급을 목표로 현지개발사업 및 공동주택건설 방식으로 추진 중이거나 완료되었다. 이와 관련하여 대단위 아파트 건설사업은 총 35개 단지, 33,401세대 공급을 목표로 공공임대아파트, 민영아파트 등이 다양한 세대를 수용하도록 추진되고 있다.

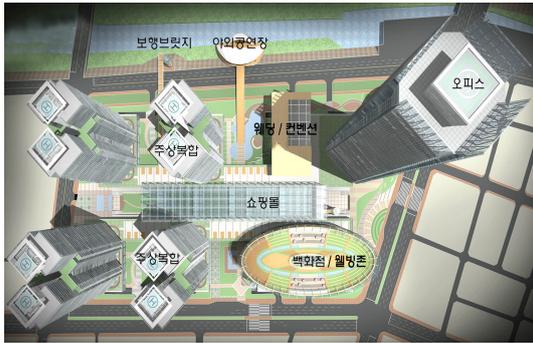
둘째, 택지개발사업은 지역균형발전을 위해 원도심지역 중 동구 가오, 판암동 일원 약 644천㎡에 주택 5,000호, 인구 13,000인을 목표로 개발되었다. 이와 함께 토지구획정리사업을 통해 3개 지구 면적 약 892천㎡에 인구 14,564명을 수용하도록 추진하였다. 본 사업들은 도시환경의 질을 높이고 장기적으로 원도심지역의 상주인구를 증가시켜 활성화를 이루고자 계획되었다.

셋째, 주택재개발 및 도시환경정비사업은 기존의 도심재개발구역 및 주택재개발에 대한 수요분석된 자료와 함께 도시 및 주거환경정비가 요구되는 지역의 선정을 위한 조사분석, 정비기본계획 및 정비방안, 도심기능활성화 및 도심공동화방지 방안 등에 관하여 종합적인 계획을 수립²²⁾하여 추진하고 있다. 아울러, ‘도시 및 주거환경정비법’에 근거해 은행1구역 도시환경정비구역을 지정하여 원도심지역의 재개발 프로젝트를 추진하고 있다.²³⁾ 대전시에서는 원도심활성화를 위한 대규모 프로젝트 중 하나로 민관협동에 의해 적극적으로 추진하고 있으며, 현대 도시환경에 적합한 건축물

21) 동구와 중구를 중심으로 총 29개 업체에 84백만원의 임대료 지원(2003-2005)

22) 대전광역시 “2010 대전광역시 도시 및 주거환경정비기본계획”, 2005.3-2006.6

및 도시공간을 계획하고 있다. 하지만, 기존 도시 블록의 컨텍스트를 고려하지 않은 채 전체 블록을 신규개발에 의해 조성할 예정이다.



〈그림 9〉 은행동 1구역 도시환경정비구역 배치도 (U-city 구상)

넷째, 대전역세권 개발사업은 경부고속철도 개통효과를 대전역 주변지역으로 확산시켜 환경정비, 기반시설 확충, 복합용도개발(상업, 업무, 주거, 문화 등) 등을 통해 원도심활성화에 기여하고자 계획되고 있다. 특히, 다양한 개발전략 구상과 연구용역을 통한 기본계획 등을 수립하여 종합적인 도심재생전략을 강구하고 있다.

다섯째, 동남부권 개발계획은 대전시의 다른 지역에 비해 상대적으로 낙후된 지역인 동남부권의 활성화를 위해 통합적이고 자족적인 신시가지 개발계획방안을 마련하고자 추진되고 있다. 주요 계획내용을 살펴보면, 남대전유통단지 조성과 함께 낭월1지구, 가오지구, 판암지구 등에서 택지개발, 토지구획정리, 도시개발 사업을 중심으로 주거, 상업, 문화복지, 물류유통 등의 다양한 기능을 복합시키고 있었다.



〈그림 10〉 대전역세권 개발사업 예시

3) 영향 및 효과

노팅엄시는 성공적인 도심재생사업을 통해 도심인구 65만명을 확보하여 영국의 핵심적인 8대 도시로 발전하였다. 특히, 영국에서 4번째로 가장 많은 학생을 보유하고 있는 2개의 대학과 유럽에서 가장 규모가 큰 생명과학단지의 입지 등 젊은 세대들을 위한 최적의 생활환경을 제공함으로써 도시의 구성원이 젊어져 역동적인 도시로 거듭났다.²⁴⁾ 그리고 경전철과 고속철도 등 영국에서 가장 잘 통합된 교통환경을 갖춘 역세권 개발은 도심지역의 접근성 강화와 함께 수많은 유동인구를 유발하고 있다. 역사적인 Lace Market 지구를 중심으로 한 약 1,100개의 경쟁력 있는 고품격의 도심소매업은 자족적인 도심산업의 중요한 역할을 담당하고 있다. 이와 더불어 트랜트 강을 중심으로 각종 해양스포츠 및 여가문화와 업무, 주거 등을 결합시킨 River Park의 개발은 매력적인 도시환경을 창출하고 있다. 이러한 도심재생사업의 영향으로 인해 노팅엄시의 도심지역에는 최근 5년간 수많은 주거수요가 발생하게 되어 2,000동이 넘는 주거건축물이 신축되었다. 또한, 도심지역

23) 본 프로젝트에는 유니쿼터스 첨단도시개념을 적용하고, 높이 244m 규모의 랜드마크적인 오피스빌딩, 초고층 주상복합아파트, 백화점, 쇼핑몰과 영화관 및 호텔 등의 기능이 복합되어 계획되고 있다.

24) 도심재생사업의 영향으로 인해 2001년부터 2005년까지 젊은 세대의 도심지역 입주비율이 90%이상 증가하였다(Knight Frank Newmark Global, 2007b).

내 업무공간과 소매상가들의 임대료도 최근 5년간 지속적으로 증가하여 도심지역의 부동산 가치가 상승하고 있다.²⁵⁾ 아울러, 도심재생사업으로 인해 도심지역에 최적의 업무환경과 여가문화를 갖추으로써 약 50개가 넘는 지역기업 및 대기업들이 정착하는 등 첨단산업 및 서비스 분야에서 수요가 대폭 증가하고 있다.

대전시의 경우, 1999년부터 지속적으로 추진된 원도심활성화사업을 통해 물리적인 도시환경 개선, 상주인구 증가, 상권회복(매출증대), 민간투자 유발, 주민참여 활성화기반 구축, 벤처기업 육성 등의 실제적인 효과들이 기대되고 있다. 이는 '재래시장 현대화 및 특화거리 활성화사업', '문화시설 확충사업', '임대료 지원사업', '빈건물 및 이전기관 활용사업' 등 적은 비용으로 높은 효과를 얻을 수 있는 사업에 의해 주로 나타나고 있었다. 반면, 중장기사업은 주거환경 개선사업, 택지개발 및 구획정리사업, 아파트 건설사업 등 도시개발 및 환경정비사업, 주거공급에 주로 초점이 맞춰져 있어 단기적인 효과보다는 향후 사업완료 시 도시 내 상주인구 증가와 도심공간의 매력증진으로 인하여 유발되는 다양한 파급효과들이 예상된다.

이와 함께 원도심활성화 사업이 추진된 이후로 원도심 권역의 인구증가와 건물공실률 감소현상²⁶⁾이 두드러지고 있다. 다만, 도심지역의 사업체 수가 신도심 개발이전인 1998년도의 동구 19,424개, 중구 20,652개 업체에서 2005년 동구 17,169개, 중구 18,785개 업체로 감소하였다. 하지만, 신도심

지역(둔산)의 공실률이 2000년 6.7%에서 2005년 8.9%로 상승한 반면, 원도심 지역은 중구와 동구 각각 2005년 현재, 9.3%, 10.0%로 오히려 감소하였다. 특히, 원도심 지역에 위치해 있던 핵심적인 행정기능들이 신도심지역으로 유출됨에 따라 관련 업무 및 상업기능들이 대규모로 동반 이주한 점과 현재의 인구규모를 고려해 볼 때, 1998년에 유출된 기능들이 10년이 지난 현재 거의 대부분 회복된 것으로 판단된다.²⁷⁾

4) 추진체계

노팅엄의 도심재생사업을 추진하고 있는 'NRL (Nottingham Regeneration Limited)'은 민관협력에 의해 구성된 조직이며, 중앙정부(English Partnership)²⁸⁾, 광역도시(the East Midlands Development)²⁹⁾, 지방정부(Nottingham City Council), 민간(private sectors)이 참여하여 1998년 설립되었다.



〈그림 11〉 영국 노팅엄의 도심재생사업 추진체계

25) Knight Frank 사의 노팅엄 도심지역의 2007년도 부동산 수요분석 결과, 2002년 이전에는 1제곱피트당 15파운드 안팎이었던 업무지구 임대료가 2005년에는 약 17파운드, 2006년도에는 약 20파운드로 상승되었음.

26) 건물 공실률 감소 : 15.8% (1999년)→9.6%(2000년)→8.7%(2001년)→8.6%(2002년)→8.2% (2003년)→10.5% (2004년)→9.5% (2005년)

27) 물론, 일부 중장기사업의 경우 철저한 수요분석에 근거하여 도시의 물리환경, 사회문화, 경제적 측면에서 종합적인 도심재생전략을 도입하고 있지만, 아직 시작단계에 해당하고 향후 5년 이상의 시간이 요구되기에 그 영향 및 효과가 나타나지 않는 부분도 있음.

28) 중앙정부차원의 국가적 재생사업 및 주택관련 사업을 수행하기 위해 1993년에 설립된 기관임.

29) 영국의 East Midlands의 RDA(Regional Development Agency)에 해당하며, 광역도시권 차원의 도심재생추진기구에 해당함.

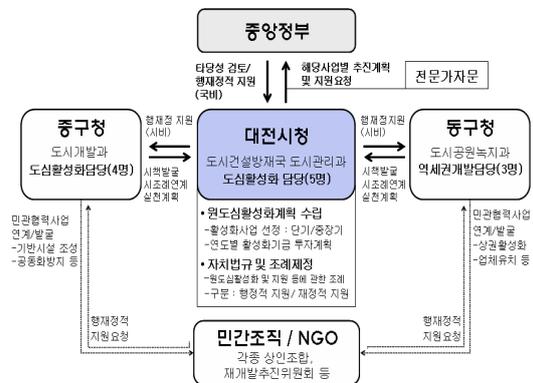
NRL은 노팅엄 도심과 주변지역을 포함한 광역권에서 재생지구가 핵심적인 도시기능을 담당하고, 지역경제를 향상시키며 상대적으로 취약한 도심주거를 확대하여 균형 있는 커뮤니티 조성을 목표로 하고 있다. 아울러 도시계획 및 건축계획의 기준을 제시하고, 건축물 및 공용공간을 조성하고 있다. 이를 효과적으로 추진하고자 3개의 재생지구로 분할하여 재생사업을 관리하고 있다. 아울러, 단기적인 재개발프로젝트는 지양하고, 중장기적인 계획에 의한 전략을 구상하여 전체 도시의 물리환경을 비롯한 경제적, 사회문화적인 측면에서 실제적이고 지속적인 효과를 유발하기 위해 노력하고 있다. 특히, NRL은 노팅엄의 도심재생 사업을 주도하는 각 참여 주체들 간 파트너십을 강조하면서 전략들을 공유하고 있다. 또한, 각 참여주체들은 도심재생사업 추진을 위한 집행이사회(Board member)으로 임명되며, 기업인, 개발업자, 부동산중개업자, 전·현직 공무원(중앙정부, 지방정부, 광역정부), 컨설턴트, 목사, 자산관리업자, 엔지니어 등 다양한 분야의 전문가들로 구성되어 있다. 이들은 노팅엄시의 도심재생과 관련된 각종 연구프로젝트에 대한 참여 및 자문, 설문조사, 전문적 의견제시, 경제성분석, 주거수요파악 등을 담당하고 있다. 재정적으로는 지역개발청(RDA)을 통해 통합재생예산(Single Regeneration Budget)의 보조금을 비롯하여 각 사업별 재생회사 및 민간기업의 투자유치를 통해 적극적으로 지원되고 있다.

대전광역시의 원도심활성화사업은 도시재개발 지정구역(28), 기존도심활성화구역(9), 기타구역(2)의 총 39개 구역을 대상으로 하여 시청 5명, 동구청 3명, 중구청 4명으로 구성된 전담조직(3팀)을 두고 있다. 대전시청은 중앙정부와 협의를 통해 각종 행·재정적 지원을 요청하고, 원도심활성

화계획과 관련 연구프로젝트에 의한 재생전략들을 각 구청과 공유하고 있다. 해당 구청에서는 이를 반영하여 도심재생을 위한 당면과제와 각종 시책발굴을 통해 실천계획을 수립하고, 민간조직과 협력하여 재생사업을 추진하고 있다.

각 사업은 물리적 환경정비와 유도 및 여건조성을 통한 질적인 환경개선을 원칙으로 설정하고 있으며, 입체적 정비부문은 민간이 담당하고, 기반시설 부문 등은 공공이 지원하는 민관협력체계를 추구하고 있다. 이와 함께 각 추진사업별 주민협의체를 조직·운영하여 주민의 자발적인 참여와 협동적인 활동을 추진하되, 지자체에서는 일정 비율의 세금을 당해지역의 기반시설 정비를 위해 지원하고, 각종 홍보활동 및 활성화 기금 등은 해당지역의 소유주, 상점주 등이 부담하게 하여 도심활성화의 책임감과 주인의식을 갖도록 하고 있다. 또한 적극적인 주민참여를 실현하기 위해 각종 주민설명회, 공청회, 공람 등의 제도를 개선하여 계획단계에서부터 주민들의 의견을 반영할 수 있도록 노력하고 있다.

재정계획은 국비, 지방비(시비+구비), 공공투자, 용자 등으로 구분하여 지원하고 있으며, 그 중 지방비가 전체 사업비의 67.3%를 차지하고 있다.



〈그림 12〉 참여주체간의 협력체계

이의 일부 사업에 대해 민간기업들의 투자와 참여를 유도하고 있지만, 대부분의 사업이 공공주도의 사업으로 진행되고 있었다. 아울러, “원도심활성화 및 지원 등에 관한 조례”를 제정하고 법·제도적인 체계를 구체적으로 마련하여 권역지정, 기반시설 및 기업유치방안, 활성화기금조성 등에 관한 사항에 대하여 명시하고 있으며, 재정적인 지원을 위해 소득세법, 지방세법 등을 통한 조세감면, 기금마련 등에 관한 대책을 세우고 있다.

V. 분석의 종합 : 지속가능성 평가분석

지금까지 영국 노팅엄시와 대전시의 도심재생 사업에 대하여 비교분석해 보았다. 이렇게 분석된 결과를 종합하여 지속가능한 도심재생을 실현하기 위해 지속가능성 측면에서 기초적인 평가를 실시한 결과는 다음과 같다.

첫째, 물리환경적 측면에서는 노팅엄시의 경우, 도심지역에 위치한 물리적 자원들(트랜트 강, 운하, 생명과학도시 인프라, 철도역사, 기존 산업단지 등)을 활용하여 도시환경정비, 첨단업무지구 조성, 도심 속 공원조성, 수변재개발, 역세권개발, 공장부지 재활용 등 신개발보다는 지역 내 내재된 요소들을 활용한 특화전략들이 적용되고 있다. 또한, 단편적인 사업추진보다는 도심지역의 주거, 업무, 상업적 수요를 예측하여 복합적으로 개발하고 있다. 이는 기존 도심지역의 정체성을 높여줄 수 있을 뿐만 아니라 경제적, 사회문화적 파급효과가 상당히 높다. 대전시의 원도심활성화 사업의 경우, 도심기능 회복과 활성화를 위해 환경정비, 상권활성화, 주거환경 개선, 공원조성, 교통환경 개선 등의 사업들이 진행되고 있다. 이 중에서 재래시장 활성화 및 특화거리 조성사업과 축제지원사업은 상호적인 연계 속에서 시너지 효

과를 유발할 수 있을 것으로 판단되나, 그 밖의 단기사업들은 계획초기부터 상호 연계성이 고려되지 않은 채, 정비사업 위주로 진행되고 있었다. 각 사업들이 통합적인 접근 즉, 사회문화적, 경제적 파급효과가 배제된 것들이 많았다. 따라서 일부 유사한 성격의 단기사업을 통합시킨 전략적인 목표체계를 갖추는 것이 요구된다.

둘째, 사회문화적 측면에서 노팅엄시는 역사문화적 자원(다양한 여가문화, 해양스포츠, Lace Market 역사보존지구 등)과 지역의 비교우위 요소 및 잠재력(경전철, 소매업, 생명과학도시 등)을 적극적으로 활용하여 관련 사업과 적극적으로 연계하고 있었다. 또한, 삶의 질 차원에서도 다양한 도시기능과 문화적 여건을 활용한 생활환경 및 업무환경의 패턴을 다양하게 제시하고자 노력하고 있었다. 대전시의 경우, 중앙시장 축제지원, 특화거리 이벤트 지원, 문화예술의 거리 행사지원 등이 사회문화적 차원의 도심재생과 밀접한 것으로 확인되었다. 하지만 원도심의 역사문화적인 유산이나 가로체계, 전통적인 축제, 녹지 및 수변공간 등과 연계된 사업들이 대전역세권 재개발사업, 생태하천 조성사업, 문화시설 확충사업 등 일부에서만 확인되고 있다. 그리고 택지개발사업, 토지구획정리사업, 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 도시환경정비사업, 동남부권 개발계획 등의 중장기사업에서도 주거공급과 환경정비, 도시기반시설 설치 등 물리적 환경정비에 초점을 맞추고 있다. 따라서 향후 사업추진 시에는 대전시 원도심의 문화적 특성을 고려하고 사회적인 문제점을 해결할 수 있도록 문화, 복지, 교육, 주거, 상업 등의 기능을 통합적으로 수용할 수 있는 다양한 목표와 전략을 설정하여 추진해야 할 것으로 판단된다.

셋째, 경제적 측면에서는 노팅엄시의 경우, 관

련된 도심재생사업들에 대한 철저한 마켓팅 분석과 함께 해당 사업에 대한 적극적인 투자유치와 민간기업의 참여를 유도하고 있다. 아울러, 장기적인 경제적 파급효과도 예측하여 체계적인 사업추진체계와 마스터플랜을 제시하고 있다. 대전시도 각 사업별로 국비, 시비, 구비, 공공투자, 민간투자 등을 구분하여 체계적인 재정계획을 세워 사업추진의 효율성을 높이고 있다. 또한, 2003년도부터는 원도심활성화기금을 별도로 마련하여 원도심지역의 활성화를 위한 임대료 지원, 각종 문화행사 지원, 환경정비사업 등에 집중적으로 투자하고 있다. 다만, 중장기적인 경제적 지속성을 달성하기 위한 단계별 목표가 설정되지 않고, 각 사업추진을 통한 연계효과 등을 고려하지 않아 일부 사업에서는 중복적인 투자가 발생하거나 사업실적 위주로 진행되고 있었다.

VI. 결론 : 정책적 시사점 도출

본 연구에서는 도심쇠퇴를 경험하고 이를 해결하기 위해 각종 활성화사업을 체계적으로 추진하고 있는 노팅엄시와 대전시의 재생사업에 대하여 비교분석해 보았다. 그 결과, 지속가능한 도심재생을 실현하기 위한 주요한 정책적 시사점을 분석항목별로 요약하면 다음과 같다.

첫째, 사례도시의 재생사업 전략적 목표차원에서 살펴보면, 노팅엄시와 대전시는 도심지역과 함께 주변 광역권까지 아우르는 중심도시에 해당되고, 그 공간범위 또한 유사하다. 공통적으로 일부 도시기능의 급격한 쇠퇴로 인한 도심공동화현상이 발생하였다. 이를 해결하기 위해서 노팅엄은 기존 산업구조를 탈피하고, 기능의 전환을 통해 지속가능한 발전기반을 마련하고자 창조산업, 고부가가치형 첨단산업, 도심소매업 등을 도입하였

다. 대전시는 원도심의 행정기능을 상실한 후, 원도심의 낙후된 물리적 환경을 정비하고, 상주인구 확보와 함께 기존 도시의 역사문화적인 정체성을 갖도록 하여 각종 유인요소들을 갖추고자 하였다. 이렇듯 해당 도시별로 도심부의 쇠퇴원인과 배경에 따라 재생사업의 방향성을 정립하여 전략적인 목표체계를 설정하는 것이 무엇보다도 중요하다.

둘째, 재생사업의 추진내용(투입비용 / 실행정도 / 산출성과)의 구성은 우선, 상호 연관성 높은 사업들의 장기적인 비전이나 목표를 공유하고, 각 사업 간 연계전략들을 도출하여 도심재생의 효율성과 전체 도시발전의 파급효과를 고려하여야 한다. 노팅엄의 경우 도심공원(urban park)과 복합용도개발의 새로운 모델을 제시하면서 공동주택 건설, 인프라 공급, 각종 지원시설 설치, 업무공간 조성 등 전략목표 및 추진내용들을 통합한 접근 방법을 취하고 있다. 대전시의 경우, 재생사업들이 너무 세분화되어 있거나, 독립적이어서 효율적인 사업추진이 어려운 실정에 있다. 이를 통해 모든 도심재생사업은 종합적인 계획에 의해 추진하되, 각 해당 사업지구별로도 구분하여 체계적으로 세워야 함을 알 수 있었다. 이는 각 사업의 전략목표, 유형과 성격, 추진내용에서 물리환경, 경제, 사회문화적인 접근방법과 함께 단위 사업지구 안에서도 체계적으로 적용시켜 체계적이고 균형 있는 도심재생을 실현시켜야 한다.

셋째, 재생사업에 의한 영향 및 효과를 높이기 위해서는 해당 도시에 내재되어 있는 자연자원, 인공자원, 역사적 전통, 문화자원, 경제적 기반 등을 적극적으로 활용 및 연계하는 것이 매우 중요하다. 기존 도시에 내재되어 있는 잠재적인 요소들과 자원들을 최대한 활용하여 신규개발을 줄이고 효율성을 높이는 데 주력해야 할 것이다. 아울러, 체계적인 마켓팅 분석에 의한 사업규모, 사업

시기 및 위치 등의 설정이 선행되어야 하고, 되도록 각 사업 간 중복을 피해야 한다. 이와 함께 각 사업의 최종목표에 맞게 통합적인 재생사업을 계획하여 각 사업 간 연계를 통한 시너지 효과를 유발시켜야 한다.

넷째, 도심재생사업의 추진체계는 중앙정부, 지방정부, 민간분야 및 NGO 등에 이르기까지 민관협력에 의한 시책발굴, 투자유치, 행정적 지원 등의 활동이 이루어지게 된다. 이러한 과정에서 노팅엄시와 같이 각 재생지구별 여건과 특성을 고려하고, 대전시의 단기사업과 중장기사업으로 구분하여 해당 구청과 민간분야 및 NGO 간 협력하는 방식을 병행하되, 각 재생사업들 간 상호 연관성을 갖도록 추진체계를 구성하여 민관협력활동을 수행하는 것이 가장 효과적일 것으로 판단된다. 아울러, 지금까지의 단순한 민관협력에 의한 사업추진보다는 이를 더욱 세분화하여 중앙정부, 지방정부, 민간기관, 커뮤니티를 형성하는 주체들, 이익집단 등 다양한 수준의 파트너십에 의한 접근방법을 모색하는 것이 중요하다.

끝으로 지속가능한 도심재생은 해당 도시의 지속적인 발전과 활성화를 위해 종합적인 시각에서 문제를 해결해나가기 위한 중요한 전략에 해당된다. 따라서 모든 도심재생사업은 장기적인 도시발전의 비전과 체계적인 전략수립을 통해 끊임없는 피드백 과정을 거쳐 추진되어야 한다. 향후 연구에서는 도심재생사업에 도입된 전략들 간 연계성 강화와 중요도 산출 등을 통해 통합적인 전략을 도출하여 사업추진의 효율성을 강화시킬 수 있는 방안들에 대한 모색이 요구된다.

참고문헌

- 남영우, 1998, “도심재개발을 위한 연계정책 연구”, 대한국토도시계획학회지 「국토계획」, 제33권 제6호.
- 대전광역시, 1994, 「21세기 국제도시를 향한 대전시 도심재개발 기본계획」.
- 대전광역시, 2001, 「기존도심 재활성화 방안에 관한 연구」.
- 대전광역시, 2003, 「원도심활성화 및 지원 등에 관한 조례 (조례 제3159호)」.
- 대전광역시, 2006, 「2010 대전광역시 도시 및 주거환경정비기본계획」.
- 대전광역시 중구청, 2001, 「문화의 거리 조성추진현황」.
- 대전발전연구원, 2005, 「원도심활성화를 위한 도심기능회복방안」.
- 오덕성, 2000, “도심공동화의 원인과 활성화 대책”, 대한국토·도시계획학회, 「도시정보」 통권 215호.
- 오덕성·염인섭·정강환, 2002, “이벤트개최 및 보행자친용지구 설정을 통한 물리적 계획특성에 관한 연구”, 「대한건축학회논문집 (계획계)」, 18권 11호.
- 오덕성·염인섭, 2004, “기존도심활성화사업의 기초적 평가와 개선방안에 관한 연구”, 「대한건축학회 논문집(계획계)」, Vol.20, No.5.
- 이건호, 2002, “중심시가지에 있어서 토지이용간의 결합 특성에 관한 연구”, 대한국토도시계획학회지 「국토계획」, 제36권 1호.
- 이양재, 1997, 「서울시 성장관리 모니터링 체계구축」, 서울시정개발연구원.
- Berry, Jim, McGreal, Stanley, and Deddis, Bill, 1993, *Urban Regeneration: Property investment and development*, E&FN SPON.
- Department of Trade and Industry, 1989, 1996, *Interim and Final Enterprise Zone Evaluations*, PACEC, Cambridge
- Department of Trade and Industry, 1991, *Evaluation of the Task Force Initiative*, PACEC, Cambridge
- Knight Frank Newmark Global, 2007a, *Central Nottingham: Property market activity report*.
- Knight Frank Newmark Global, 2007b, *Central Nottingham: Housing market analysis research report*.

- Moore, Barry and Spires, Rod, 2000. *Monitoring and Evaluation. Urban Regeneration(a handbook)*, SAGE Publications.
- Noon, David, Smith-Canham, James, and Eagland, Martin, 2000, *Economic Regeneration and Funding. Urban Regeneration(a handbook)*, SAGE Publications
- Nottingham Regeneration Limited, 2005, *Annual Report*.
- Nottingham Regeneration Limited, 2005, *The right foundations for the future*.
- Ravetz, Joe, 2000, "Integrated assesment for sustainability appraisal in cities and regions", *Environmental Impact Assessment Review*, Vol.20, 35~36.
- Robson, B., 1988, *Those Inner Cities*, Clarendon Press, Oxford.
- Roberts, Peter, 2000, *The Evolution, Definition, and Purpose of Urban Regeneration. Urban Regeneration (a handbook)*, SAGE Publications.
- Roberts, P. and Sykes, S.(eds.), 2000, *Urban Regeneration: A Handbook*, SAGE Publications.
- The University of Nottingham, 2007, *City Center Living Survey*.

원 고 접 수 일 : 2007년 8월 31일
1차심사완료일 : 2007년 10월 23일
2차심사완료일 : 2007년 12월 14일
최종원고채택일 : 2008년 2월 11일