

제주시 구도심 상권의 쇠퇴 원인에 관한 연구

-토지이용 및 건축물 등의 물리적 현황을 중심으로-

A Study on the Causes for Declining of Business Area in the Old Downtown of Jeju-si

- Focused on a Physical Situation of Land Use and Buildings -

차 호 철* 박 철 민**

Cha, Ho-Cheol Park, Chul-Min

Abstract

The aim of this thesis is to present why the business district of old downtown in Jeju collapsed and what sort of problems caused by that as collecting objective data, which help us to comprehend how the commercial zone has been decaying, on the physical state of the specific area near 'Sinheungro' and 'Chilsungro', which are main commercial sites in the downtown, and analysing it. Firstly It was revealed that most land investigated was property in which structure was able to built or poor land within 60m². This was caused by increasing in land value and high density in space use so that the area did not develop. Secondly, In addition to be low density, most of buildings in 'Sinheungro' and 'Chilsungro' were so old and inefficient - the old buildings were abandoned without improving due to expensive rent and complicated property rights. Thirdly, According to the survey accomplished, major commercial facilities in the area have struggled with the continuous recession in their business. It was the inevitable result of not having an effective alliance with surrounding retail shops and a lack of a strategic action for satisfying consumers desire or adapting to new shopping patterns. Fourthly, Infrastructure in the site was ruining the beauty of the urban landscape as well as bringing on bad access to the inner city as not having improved enough. Furthermore, many administration departments which were in charge of each infrastructure existed. This was resulted from not considering unification between each infrastructure and regional characteristics of the local community

키워드 : 구도심, 도심쇠퇴, 쇠퇴상권, 쇠퇴원인

Keywords : Old Downtown Center, Downtown Decline, Declining Trade Area, Declining Reason

1. 서론

1.1 연구의 목적

도시의 발전단계는 각 연구자에 따라 상이하게 구분되고 있지만 인구성장률에 따라 도시의 발전단계를 구분한 레오 반 덴 베르크(Leo van den Berg)의 도시발전단계론에 따르면 도시의 발전단계는 도시화(urbanization), 교외화(suburbanization), 탈도시화(desurbanization), 재도시화(reurbanization)로 구분할 수 있다.¹⁾ 이 이론에 의하면 우리나라 도시들의 대부분은 현재 교외화 단계로, 이 단계에서는 도심에 집중되었던 중심기능들이 외곽으로 유출됨으로써 상주인구의 감소·기반시설의 노후화·상업기능의 저하·공공행정 및 업무기능의 유출·지가하락·범죄율 증가 등의 도심쇠퇴현상이 발생한다.

우리나라의 도시들은 그동안 강력한 산업화 촉진정책

과 맞물려 급격한 도시화를 경험하였고, 이는 거점개발을 위주로 한 서울과 인천, 그리고 각 지방의 중심도시들의 개발을 유도하였다. 이런 상황 속에 대도시들은 각기 주변지역의 중심지 역할을 수행하면서 인구는 지속적으로 증가하였고 공간은 확장을 거듭하였다. 이는 우리나라의 각 도시들이 외부로 새로운 도심을 개발하는 방식을 선택하여 새로운 공간창출에 주목해온 결과로 이로인해 기존의 도심들이 쇠퇴하면서 불균형적인 도시내 공간구조가 형성되었으며, 이러한 불균형적인 발전은 도시의 외관상의 문제는 물론, 기능적·관리적으로 많은 문제점을 야기할 수밖에 없다. 따라서 각 도시들은 이러한 문제를 해결하기 위해 도시재생사업을 추진하고 있으며, 이는 국가가 정책적으로 추진하는 국토균형발전과 같은 맥락으로 이해할 수 있다.

한편, 제주시의 경우 2000년 초반 이후 구도심의 쇠퇴에 대한 문제가 부각되어 구도심 활성화에 관한 연구가 진행되었고, 최근에는 그 심각성이 대두됨에 따라 『제주시 구도심재정비촉진지구²⁾』를 지정하고, 가로환경정비를 위한 공공디자인개발사업 등을 추진하고 있다. 하지만 이

* 정회원, 제주대학교 건축공학과 석사과정

** 정회원, 제주대학교 건축학부 교수, 공학박사

(교신저자, chu13705@cheju.ac.kr)

이 논문은 2009년도 제주대학교 학술연구지원사업에 의하여 연구되었음

1) 김형진, “도심관리조직(Town Management Organization : TMO) / Leo van den Berg의 도시발전단계론”, 『국토』, 257권, 단일호, 2003, p.60

2) 제주특별자치도가 제주시 구도심의 도시공간구조개편과 중심지 기능회복 및 주거환경개선을 광역적이고 체계적으로 정비하기 위해 제주시 일도 1동, 삼도 2동, 건입동 일원 453,200m²에 지정된 지구로 지구명은 제주시 구도심 재정비촉진지구이다.

런 정책들은 도시경쟁력 및 지역특성화라는 종합적 차원에서의 상권 활성화 방안이라기보다 단순히 상업기능의 재생을 위한 편협적 차원에서의 활성화 방안에 머물고 있는 상황이다. 즉, 현재의 단편적인 상권 활성화 방안을 넘어 좀 더 종합적 차원에서의 도심 활성화 방안을 제시하기 위해서는 구도심의 현황 및 특성에 대한 면밀한 조사·분석이 선행되어야 할 것이다.

이에 본 연구는 제주시 구도심의 중심상권인 신흥로와 칠성로 인근 블록을 대상으로 구도심의 다양한 쇠퇴원인 중 가시적 요소인 물리적 현황을 선행 고찰하여 구도심 상권의 쇠퇴 원인 및 문제점을 제시함으로써 구도심 쇠퇴상권의 활성화를 위한 기초자료를 제공하는데 연구의 목적이 있다.

1.2 연구의 범위 및 방법

제주특별자치도는 현재 『제주시 구도심재정비촉진지구』를 지정하고 가로환경정비를 위한 공공디자인개발사업 등의 구도심 활성화 정책을 계획하고 있다. 이러한 계획들은 오래전부터 제주시 도심의 중추적 역할을 수행해 왔으나 현재 상당히 쇠퇴해 있는 신흥로와 칠성로 인근 지역을 중심으로 시행되고 있으므로, 본 연구의 공간적 범위를 『제주시 구도심재정비촉진지구』로 지정된 구도심지역 중 시민들의 인지도가 높고 상업의 중심적 역할을 담당하고 있는 일도 1동 신흥로와 칠성로 인근블록으로 선정하였다. 그리고 비교분석 및 연관성 분석 등의 포괄적 연구진행을 위해 상황에 따라 대상지 인근의 『제주시 구도심재정비촉진지구』를 조사범위에 포함하였다.

연구의 내용적 범위로는 구도심의 쇠퇴관련 사례와 연구를 고찰하였고, 대상지의 토지이용 현황 및 건축물 현황, 주요 상업시설 현황, 기반시설정비 현황 등의 물리적 현황을 조사·분석하여 구도심 쇠퇴상권의 활성화를 위한 세부별 쇠퇴원인을 제시하였다. 연구의 시간적 범위는 대상지에 대한 현황조사가 이루어진 2009년으로 하였다.

연구의 방법은 현장 조사, 문헌 조사, 사례비교 연구, 통계자료활용 등의 방법을 통해 객관적 자료를 구축하였고, 현황자료의 특성 분석, 국·내외 사례의 비교 분석, 연관성 분석 등을 통해 구도심 상권의 쇠퇴 원인 및 문제점을 도출하였다.

1.3 분석의 틀

본 연구에서는 구도심 상권의 세부별 쇠퇴원인 및 문제점 제시를 위한 분석의 틀³⁾을 표 1.과 같이 구성 하였다. 이는 다수의 문헌에서 알 수 있듯이 도심부 쇠퇴 현

3) 중심시가지 상가활성화 방안에 관한 연구(권대환·윤은호·채병선 2006), 구도심활성화 정비를 위한 도심 재생적 접근에 관한 연구(오은열·정환용 2008), 지방쇠퇴도시 도심공간분석과 도시 재생기법에 관한 연구(김영·김기홍·김경환)에서 언급한 구도심의 쇠퇴현상을 참조하여 본인이 구성.

상이 도시의 규모와 구조적 특성에 따라 각기 다른 양상으로 나타나지만 대체로 주거환경 악화, 상주인구 감소, 상업기능의 유출 및 활동의 악화, 공공행정 및 업무기능 등의 이전, 기반시설의 노후화, 지가하락, 교통체계와 주차환경의 악화 등의 현상으로 나타나므로 위의 요소로 구성된 분석의 틀을 사용함으로써 구도심의 쇠퇴 정도와 원인을 이해 할 수 있을 뿐 아니라 활성화 방안에 대한 과제를 검증할 수 있는 지표가 되기 때문이다.

표 1. 구도심 상권의 쇠퇴원인 및 문제점 제시를 위한 분석의 틀

구 분	내 용
토지이용 현황	지목별 현황, 소유별 현황, 규모별 현황으로 구분하여 현황 및 특성 분석
건축물 현황	용도별 현황, 층별 현황, 구조별 현황, 시기별 건축물 분포 및 노후도 현황, 용적률 현황, 점도 현황 등으로 구분하여 분석
주요 상업 시설 현황	영화관, 백화점, 대형마트, 상업·업무 병용공간 등 주변 여건에 큰 영향을 미치는 시설물의 위치 및 현 상황 분석
기반시설 정비 현황	공영주차장, 오픈 스페이스, 가로공간, 가로시설물 등의 정비상황 분석

2. 관련 연구 동향

최근 들어 구도심 쇠퇴 관련 연구는 도시화의 성숙기에 들어선 우리나라 도시들의 많은 문제점을 해결하기 위해 활발히 이루어지고 있다. 이러한 도심재생에 관련된 연구는 표 2.와 같이 도심재생정책 및 제도정비 방안 제시, 도심재생사업에 대한 영향분석 및 평가, 외국의 도심 재생 사례연구 등으로 구분⁴⁾할 수 있다.

표 2. 구도심 쇠퇴 관련 연구 사례

구 분	연구 사 례
재생정책 및 제도 정비 방안	지방도시의 구도심 활성화 정책 개선방안에 관한 연구(정철모외, 2002), 성장관리형 도심재생의 개념 및 계획요소 설정에 관한 연구(김영환외, 2002)
재생사업에 대한 영향 분석 및 평가	도심재생을 위한 특화거리의 조성과 개선방안(박현구외, 2003), 민, 관 중심주체들의 시각에서 바라본 지방 대도시 도심재생사업 평가(형시영외, 2005), 중심시가지 상가활성화 방안에 관한 연구(권대환외, 2006)
외국의 도심재생	독일의 도심재생을 위한 재개발사업 특성고찰(오덕성외, 2004), 미국 도시개발정책의 주요 특성에 관한 연구(임양민, 2005), 한일 지역도시의 중심시가지 활성화 방안 연구(윤정란, 2005)

첫째, 도심재생 정책 및 제도정비방안 제시에 관한 연구로는 지방 대도시의 도심정책과 해외사례 분석을 통해 정책개선 방안을 제시한 정철모·고선하(2002년)의 연구가 있으며, 성장관리형 도심재생의 패러다임을 기반으로 도심재생의 개념 및 계획 요소를 설정한 김영환·최정우·오

4) 김기홍, 지방중소도시 도심쇠퇴현상분석과 도시재생방향 설정에 관한 연구, 경상대학교 석사학위논문, 2008. 2, pp.20-21

덕성(2002년)의 연구 등이 있다. 또한 이왕건(2005년)은 구시가지의 계속적인 쇠퇴원인이 산업구조의 변화에 따른 증가하는 인구와 산업을 수용하기 위해 진행된 도시의 평면적 확산정책에 있다고 제시하면서 주거지개발 위주의 정책은 구도심의 자족성을 감소시킨다는 점을 지적하였다.

둘째, 현재 국내에서 시행하고 있는 도심재생사업에 대해 평가하고 개선방안을 제시한 연구로는 대전광역시 특화거리사업 중 한의학 거리의 특성을 분석하여 개선방안을 제시한 박현규·박천보(2003년)의 연구와 광주광역시의 도심재생사업에 대하여 중심주체들의 시각을 통해 중요성과 사업성을 검토하고 도심재생 정책방안을 민관협력적 차원에서 제시한 형시영·민현정(2005년)의 연구가 있다. 또한 권대환·윤은호·채병선(2006년)은 전주시의 상가 활성화 정책의 효과를 분석하고 공공과 민간부문, 계획부문별 역할과 대응방안을 제시하였다.

셋째, 외국의 도심재생 사례연구로는 오덕성·박천보(2004년), 임양빈(2005년)이 각각 독일과 미국의 도심재생 정책을 분석하여 시사점을 도출하였으며, 최덕철·김광우·정창무(2006년)는 영국의 도시재생 정책의 특징을 연구하였다. 또한 윤정란(2005년)은 전주시와 가와자와시의 도심 공동화 실태와 재생 정책을 비교 분석하여 범제도 및 정책적 측면, 사업계획적 측면에서 활성화 방안을 제시하였고, 중소규모 역사도시의 도심상업지 재생방안 연구를 통하여 중소규모의 도심상업지의 적용가능한 대안적 재생수법들을 제안하였다.

이러한 선행연구를 바탕으로 본 연구에서는 구도심 상권의 쇠퇴원인 분석을 위한 틀을 구축하고 분석 및 고찰하여 구도심 상권의 쇠퇴원인 및 문제점을 제시함으로써 제주도 구도심 쇠퇴상권의 활성화를 위한 기초자료를 제공하고자 한다.

3. 제주도 구도심 상권의 현황

3.1. 제주도 구도심의 일반적 현황

제주도는 삼을라의 삼성신화⁵⁾를 배경으로 촌락이 형성되어, 7세기 후반 현재의 목은성 일대에 축조된 담타성을 기축으로 확장되어갔다. 이후 7~13세기에 들어 목관아지를 중심으로 제주성내 대규모 읍성촌락이 형성되었으며, 조선시대를 거쳐 1920년 이후로는 제주시가 갖는 지형적 특성상⁶⁾ 한라산을 향해 성곽의 남측으로 도시가 확장되었고 1980년대 이후에는 연등을 중심으로 한 서부생활권과 삼양·화북을 중심으로 한 동부 생활권으로 확장되어

5) 고을나, 양을나, 부을나 삼신인으로 대표되는 제주의 첫 토착주민이 오곡의 씨와 송아지, 땅아지를 가지고 제주에 들어온 세 왕녀와 결혼하여, 각각 활을 쏘아 일도, 이도, 삼도 등으로 생활구역을 나누고 삶을 이뤘다는 제주의 개벽신화.

6) 제주도는 한라산을 중심으로 타원형을 띠는 제주도의 북쪽에 위치한 곳으로 동쪽으로는 사라봉과 별도봉 같은 자연적 장애요소가 있으며, 서쪽으로는 자연적 장애는 없으나 비행기장이라는 인위적 장애가 있다. 또한 남쪽으로는 우리나라 남해와 면해 있어 제주도의 도시개발 초기는 한라산을 향한 남쪽으로 확장되었다.

3개의 중심권역을 갖는 도시공간구조가 형성되었다.

한편, 제주목관아와 제주항을 중심으로 형성된 구도심은 행정구역상 제주시내의 3개동(일도1동, 삼도2동, 건입동)에 걸쳐 입지한 곳으로 내부에는 상업시설, 업무시설, 문화시설, 주거시설 등이 입지해 있으며, 외부로는 북측의 남해안, 서측의 병문천, 동측의 산치천과 접해 있다. 구도심 반경 10km 이내에는 제주공항 및 제주항 등의 주요 도시기반시설들이 위치해 있으며, 제주향교~제주목관아지~관덕정~북초등학교~오현단~제주성지 등으로 이어지는 역사벨트와 용두암~용연~산지천~제주항으로 이루어진 관광문화루트가 존재하고 있다.

이러한 여러 장점을 갖고 자연 발생적으로 형성된 제주 구도심은 초기 정치·경제·사회·문화의 중심지로 기능을 담당하였으나, 도심의 외향적 확장에 따른 공공행정 및 업무기능의 이전, 상주인구의 감소, 주거환경의 악화, 상업기능의 유출 및 활동의 악화, 기반시설의 노후화, 지가하락, 교통체계와 주차환경의 악화 등으로 도심의 활력을 잃고 점점 쇠퇴해 가는 상황이다. 이러한 구도심의 쇠퇴에 대응하기 위해 제주시에서는 구도심 재정비 촉진지구를 지정하고, 가로환경을 정비하는 등의 활성화 정책을 추진하고 있다.

3.2. 제주도 구도심의 활성화 방안 현황

우리나라의 구도심 활성화 정책은 외국에 비해 상당히 부족한 면이 많다. 특히 제주시의 경우 가로환경 및 기반시설 등의 물리적 환경에 대해서만 일부 정비가 이루어지고 있는 상황이다. 최근에는 폭넓은 구도심 활성화 정책을 시행하고 있으나, 정책 추진의 주체가 해외의 사례와 같은 관·민 파트너십에 의한 운영이 아니라 행정주도로만 이루어지고 있어 의사결정 및 사업추진에 어려움을 겪고 있는 상황이다. 현재 제주시에서 추진 중인 구도심 활성화 방안은 표 3과 같다.

표 3. 제주도 구도심의 주요 활성화 방안 현황

구분	내용
제주시 구도심 재정비촉진지구지정	침체된 기존 도심의 활성화, 쾌적한 주거기능의 회복, 기반시설 확충, 2008년 12월 24일 지정·고시
제주동문시장 및 주변 상점가 활성화구역 공공디자인개발에 관한 사업	가로환경 정비를 위한 특화거리 조성 및 가로시설물 개발, 2009년 7월 이후 시행
산지천 복원사업	하천 정비, 음악분수, 나무다리 2개소, 돌다리 1개소, 폭포수 1개소, 빨래터 1개소, 선착장 1개소, 낙차보 1개소, 공원시설 설치, 사업기간 : 1996년 3월 ~ 2002년 6월
목관아지 복원사업	건물 복원 8동(홍화각, 연희각, 우연당, 영주협당, 외대문, 굴림당, 중대문, 화랑), 건물 신축 1동(화장실), 연못 정비 1개소, 담장시설 1식, 기타 부대시설 1식, 사업기간 : 1991~2002년(1단계)

4. 대상지 현황 및 쇠퇴원인 고찰

4.1. 대상지의 일반적 현황

대상지는 그림 1.과 같이 신흥로를 중심으로 칠성로를 끼인 인근 상권 블록들로 구도심내 간선도로인 중앙로와 동문로에 면한 곳이다. 대상지의 가로체계는 도시계획에 의해 구축된 8~10m의 격자가로와 자연발생적으로 형성된 자유곡선인 골목길로 이루어져있다. 대중교통을 통한 대상지 중심으로의 접근은 직선거리 371m의 관덕정 버스정류소와 260m의 중앙로 버스정류소, 270m의 동문로터리 버스정류소 중 한 곳을 이용하여 접근하여야 하며, 이 경우 이용자들은 도보로 약 5분 이상의 시간이 소요될 뿐 아니라 대중교통승하차시설 주변에 부족한 편의시설 및 휴식공간 등으로 인해 다소 불편함을 호소하고 있다.



그림 1. 대상지 현황

대상지의 가로변은 의류 및 식품 등의 소매업종이 집적된 제주시 최대의 쇼핑가로로 일제강점기 때부터 제주상권의 메카였던 곳이다. 일제강점기 당시 미곡·주류·석탄·문구류 등의 생필품과 시계류 등의 귀금속을 중심으로 상가의 자생력이 생겨났으며, 해방 이후로는 문화공간과 낭만의 장소로 이어져 최초의 다방 '파리원' 등이 생기고 제일극장, 중앙극장 등의 영화관이 세워져 제주상업문화의 중심성을 확고히 하게 되었다. 1973년 3월에는 도내 최초의 대형매장인 아리랑 백화점이 입점하고, 중앙 지하상가 등의 설립되어 최대의 호황을 누렸으나 현재는 많이 쇠퇴한 상황이다.

4.2. 물리적 현황 분석을 통한 세부별 쇠퇴원인 고찰

구도심 상권의 세부별 쇠퇴 원인 및 문제점 고찰을 위해 물리적 현황 및 특성을 토지이용 현황, 건축물 현황, 주요상업시설 현황, 기반시설정비 현황으로 분류하여 조사·분석 하였으며 그 내용은 다음과 같다.

(1) 토지이용 현황 분석

토지이용 현황은 지목별 현황, 소유별 현황, 규모별 현황으로 구분하여 조사·분석 하였으며, 그 내용은 다음과 같다.

표 4. 토지이용 현황

지목별 현황					
구분	합계	대지	도로	차	기타
필지수	864	611	246	6	2
면적(m ²)	154,678	116,649	34,565	2,516	948
면적 구성비(%)	100	75.4	22.3	1.6	0.7
소유별 현황					
구분	합계	사유지	국·공유지		
			소계	국유지	공유지
필지수	864	639	225	178	47
면적(m ²)	154,678	119,669	35,009	27,164	7,857
면적 구성비(%)	100	77.3	22.7	17.6	5.1
규모별 현황					
구분	합계	60m ² 미만	60이상~150m ² 미만	150이상~300m ² 미만	300m ² 이상
필지수	864	300	232	214	118
면적(m ²)	154,678	7,497	24,182	59,970	63,028
면적 구성비(%)	100	4.8	15.6	38.8	40.8

대상지의 지목별 토지이용 현황은 대지가 75%로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 그 뒤로 도로와 차가 각각 22%, 1.6%를 차지하는 것으로 나타났다. 필지수는 대지와 도로가 각각 611필지와, 246필지로 5:2의 비율로 구성하고 있으며, 이 두 지목의 필지총합은 총 필지의 99%로 대상지 필지의 대부분을 차지하고 있는 상황이다.

대상지의 소유별 토지이용 현황은 사유지가 78%를 차지하고 있는 반면, 국·공유지는 22%를 차지하는 것으로 나타났다. 사유지의 경우 지목이 대부분 대지였으며, 국·공유지는 대부분 도로인 것으로 확인됐다.

대상지의 규모별 토지이용 현황은 300m² 이상의 대형 필지가 118필지, 60m² 이상~300m² 미만의 중규모 필지가 446필지, 60m² 이하의 소규모 영세필지가 300필지 분포되어 있는 것으로 나타났다. 조사내용을 통해 대상지 내에는 60m² 이하의 소규모 영세필지가 다수 포함되어 있는 것으로 확인됐다.

이렇게 지목이 대지인 사유지와 소규모 영세필지의 빈도는 제주시의 타활성화 상권인 신제주 상권⁷⁾과 시청 상권⁸⁾에 비해 상당히 높은 편으로 이는 대상지 주변이 오래 전부터 제주의 중심상업지역이라 높은 지가와 고밀도의 공간활용이 요구됨에 따라 도시계획정비가 제대로 이루어지지 못한 결과로 이는 하천 및 공원 같은 도심 활력을 위한 지목들의 부족으로 이어져 도심의 삭막한 이미지를 조성하고, 도심정비사업을 어렵게 함으로써 구도심 상권의 쇠퇴를 초래하고 있는 것으로 판단된다.

(2) 건축물 현황 분석

건축물 현황은 용도별 현황, 층수별 현황, 구조별 현황, 시기별 건축물 분포 및 노후도 현황, 용적률 현황, 건축물

7) 제주시의 서쪽 신제주지구에 입지한 상권으로 인근은 제주도청, 제주경찰청, 도교육청, MBC방송사, KBS방송사, 관광호텔, 한전 등이 밀집되어 있어 주점 및 서비스업이 발달한 지역임.
8) 제주시를 관통하는 중앙로의 중심부에 위치한 상권으로 젊은층의 유동인구가 많고 주점 및 서비스업과 금융기관이 밀집해 있다.

의 집도 현황 등으로 구분하여 조사·분석하였으며, 세부 내용은 다음과 같다.

표 5. 건축물 현황

용도별 건축물 현황						
구분	합계	단독주택	공동주택	근린생활	문화·상업	기타
동수(동)	459	144	7	252	53	3
비율(%)	100.0	31.3	1.6	54.9	11.5	0.7
층수별 건축물 현황						
구분	합계	1층	2층	3층	4층	5층 이상
동수(동)	459	205	67	83	63	41
비율(%)	100.0	44.6	14.6	18.1	13.8	8.9
구조별 건축물 현황						
구분	합계	철근·철골 콘크리트조	연와 및 석조	목조 및 기타		
동수(동)	459	250	104	105		
비율(%)	100.0	54.4	22.7	22.9		
시기별 건축물 현황						
구분	합계	10년 미만	10 이상~20년 미만	20년 이상		
동수(동)	459	51	68	340		
비율(%)	100.0	11.1	14.8	74.1		
건축물 용적률 현황						
구분	합계	100% 미만	100%이상~200%미만	200%이상~300%미만	300% 이상	
동수(동)	459	295	72	63	29	
비율(%)	100.0	64.3	15.7	13.7	6.3	
건축물 집도 현황						
구분	합계	집도	미집도			
동수(동)	459	347	112			
비율(%)	100.0	75.6	24.4			

대상지의 용도별 건축물 현황은 주거용 건축물이 32.9%를 차지하고 있는 반면, 근린생활시설과 문화·상업 시설은 각각 54.9%와 11.5%로 대상지 전체 동수의 66.4%를 차지하고 있는 상황이다. 특히 산지전변은 단독주택이 밀집한 반면, 중앙로와 칠성로변은 근린생활시설이 밀집해 있다.

대상지의 층수별 건축물 현황은 1~2층 건축물이 59.2%, 3~4층 건물이 31.9%, 5층 이상의 건물이 8.9%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 전반적으로 대상지 전역은 1~3층 이하의 저층 건축물이 주를 이루고 있으나 중앙로와 탐동로를 중심으로는 6층 이상의 중층 건축물 군이 형성되어 있다.

대상지의 구조별 건축물 현황은 철근·철골 콘크리트조 건축물이 상업지역을 중심으로 54.4%, 연와 및 석조 건축물이 일반주거지역을 중심으로 22.7%, 목조 및 조립식 구조 등의 기타 구조 건축물이 22.9% 분포되어 있는 것으로 나타났다. 특히 중층 건축물이 밀집된 중앙로와 탐동로 인근은 철근·철골 콘크리트조가 밀집되어 있는 것으로 확인되었다.

대상지의 시기별 건축물 분포 및 노후도 현황은 20년 이상 경과된 노후 건축물이 74.1%로 가장 많은 분포를 나타내고 있는 반면, 최근 10년 이내에 신축된 건축물들

은 11.1 %로 가장 낮은 비율을 보이고 있다.

대상지 건축물의 용적률 현황은 100% 미만의 건축물이 64.3%를 차지하고 있는 반면, 300% 이상의 건축물은 6.3%를 차지하고 있어, 전반적으로 낮은 용적률을 보이고 있는 것으로 나타났다.

대상지의 건축물 집도 현황은 4m 이상 도로에 접하는 건축물이 75.6%를 차지하고 있는 것으로 나타났는데, 접도한 건물은 활용도가 높아 쇠퇴화가 적은 반면, 블록 내부의 비접도 건물의 경우 활용빈도가 극히 저조하여 쇠퇴화가 심한 것으로 조사되었다.

이렇게 저밀도의 비효율적인 건축물 및 저층의 노후 건축물, 4m 이상 도로에 접하지 못한 비접도 건축물, 일부 지역에 편중된 고층화는 높은 임대료와 복잡한 이해권리관계로 인해 중앙로와 탐동로 인근 지역에만 소폭 재정비가 이루어지고 대상지 내부의 자연도로 인근 건축물들은 아직도 정비가 이루어지지 않아 1980년대 이전의 불량주거지들이 그대로 남아 있기 때문이며, 제주시에 정한 35m의 건축물 최고고도제한은 건축물들이 경신을 더욱 어렵게 하고 있다. 대상지 건축물의 이러한 상황은 도시전체에 불쾌감을 형성할 뿐 아니라 비활용 건축물의 빈도를 높이고 블록 내부의 슬럼화를 유도시킴으로써 구도심 상권의 쇠퇴를 가속화 시키는 요인으로 작용하고 있다.

(3) 주요 상업시설 현황 분석

대상지 인근에는 쇠퇴한 소매업 위주의 상업가로를 중심으로 주요 상업시설들이 표 6.과 같이 입지해 있지만, 이마트를 제외한 주요 상업시설들은 영업이 여의치 않아 많은 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다.

표 6. 주요 상업시설의 현황

상호명	내용	비고
이마트	- 식료품·의류 및 다목적 기능공간 - 1996년 11월22일 개점, 지하 1층 지상 5층 - 주차대수 540대, 연면적 6,030㎡	활성화
STYLE*	- 20~30대 의류전문매장 - 지하 2층 지상 6층, 연면적 7111㎡	영업중
탐동시네마	- 영화관(스크린 : 5개관) - 1997년 7월 개관, 지상 6층, 연면적 3417㎡	부도
코리아극장	- 영화관(스크린 : 3개관) - 1965년 개관, 2002년 9월 증축 - 지상 7층, 연면적 3570㎡	부도
시네하우스	- 영화관 및 잡화점(스크린 : 2개관) - 1973년 개관, 지상 4층, 연면적 1340㎡	부도
CINUS	- 영화관 및 잡화점(스크린 : 9개관) - 2008년 8월 개관, 지하 3층 지상 8층 - 주차대수 540대, 연면적 6,030㎡	영업중

이러한 상황은 인터넷 상거래의 활성화와 문화·여가에 대한 욕구수준의 향상 및 쇼핑패턴의 변화에 적절히 대응하지 못한 주요상업 시설의 전략적 대응력 부족과 주변 소매업들과의 연계성 부족에 기인한 것으로, 주차장·가로환경·노후한 건축물 등 기반시설의 열악함으로

인한 도심 상권으로의 접근성 악화와 정주·유동·취업 인구의 감소에 따른 도심 흡입력 약화는 구도심 상권의 쇠퇴를 가속화 시키는 요인으로 분석되었다.

(4) 기반시설정비 현황 분석

대상지의 기반시설정비 현황은 공영주차장, 오픈 스페이스, 가로공간, 가로시설물 등으로 구분하여 조사·분석하였으며, 그에 따른 현황 및 위치는 아래 표 7.과 같다.

표 7. 기반시설정비 현황

구분	내용
공영주차장	총 6곳의 공영주차장이 정비되어 있으나 이는 증가하는 자동차수에 비해 상당히 열악한 수준임
오픈스페이스	음악분수광장 1개소를 제외하면 공원녹지는 전무하며, 대상지 외곽으로 근린공원(목관아지)과 산지천이 정비되어 있으나 대상지와의 연계성이 부족함
가로공간	현재 칠성로 아케이드정비사업이 완료 되었으며, 제주시에서는 2009년 7월부터 문화, 자연, 명품의 거리 등의 테마거리 조성사업을 추진 할 예정임
가로시설물	칠성로 입구상징물, 안내사인, 불라드, 가로등, 간판, 휴지통 등이 통일성 없이 난립하여, 제주시에서는 2009년 7월부터 테마에 맞는 가로시설물 조성사업을 추진 할 예정임

① 공영주차장 분석

대상지 내에는 총 6곳의 공영주차장이 존재하며, 이 주차장면수가 가장 많은 곳은 간수로에 위치한 제일공영주차장빌딩으로 총 92대의 자동차가 주차 가능한 것으로 확인됐다. 이 공영주차장은 도심지 주차난 해소를 통한 구도심 상권 활성화를 위해 2006년 제주시에서 정비한 유료 기계식 빌딩주차장이지만, 구도심으로의 접근시 열악한 보행환경으로 인해 상가활성화에 큰 도움을 주지 못하고 있는 상황이다.

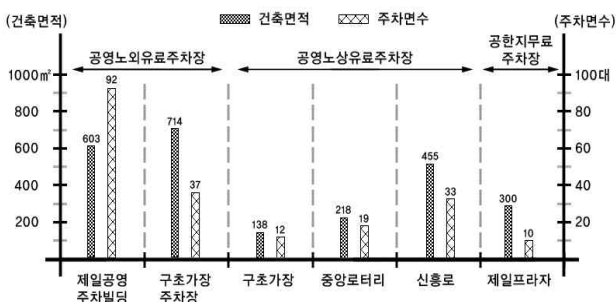


그림 2. 공영주차장 현황

그 외 대상지 인근 공영 주차장으로는 탐동 제일주차장⁹⁾이 정비되어 있으나, 이용빈도는 상당히 낮은 상황이다. 이는 상가 이용자들이 상가와 근접한 곳의 주차장을 이용하려는 습성과 탐동 제일주차장이 대상지와의 공간

9) 대상지 북측의 탐동매립지 내에 위치한 공영노외무료주차장으로 총면적은 3,378.5㎡, 주차면수는 107면이며, 대상지 중심부와의 거리는 264m이다.

적 연속성이 부족하기 때문에 판단된다. 구도심 상권과 인접한 공영주차장으로는 현재 칠성로 일부구간에 설치·운영 중인 유료 노상주차장이 있다. 하지만 이곳은 이용자수에 비해 주차가능 공간이 현저히 부족할 뿐 아니라 쇼핑객들의 보행환경을 악화시키고, 불쾌감을 조성하는 것으로 확인됐다. 이렇게 증가하는 자동차수에 비해 상당히 열악한 구도심내 주차시설 및 주차여건은 구도심의 높은 지가로 인해 고밀화된 공간 활용의 요구됨에 따라 주차장 정비가 활발히 이루어지지 못한 결과로 이는 쇼핑객들의 접근을 어렵게 함으로써 구도심 상권의 쇠퇴원인으로 작용하고 있다.

② 오픈 스페이스 분석

대상지 내부의 오픈 스페이스는 2002년 산지천과 함께 정비된 877㎡ 크기의 음악분수광장¹⁰⁾이 유일하며, 그 외 인근 오픈 스페이스로는 산지천, 산지천공원, 목관아지, 탐동공원, 탐동광장, 북초등학교 등이 있으나, 대상지 내부의 활동 메커니즘과 전혀 연계되지 못하고 있는 상황이다.

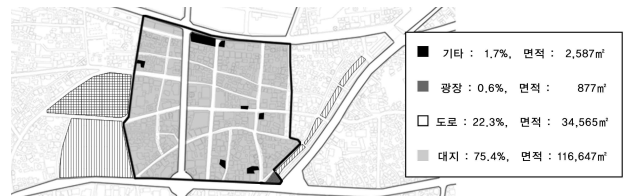


그림 3. 오픈 스페이스 현황

이는 대상지 내부의 주요 상권과 대상지 외부의 오픈 스페이스 사이에 존재하는 불량 주거군으로 인한 공간의 단절감과 물리적 거리감에 따른 이용자의 이용욕구 저하에 의한 것이며, 대상지 내부에 거의 전무한 오픈 스페이스는 도시공간 및 상업공간내 오픈 스페이스의 중요도를 인식하지 못한 무계획적 도시의 성장에 따른 결과이다. 이렇게 부족한 오픈 스페이스는 쇼핑객들에게 극도의 피로감을 유발시켜 쇼핑시간의 단축을 초래함으로써 구도심 상권의 직접적 쇠퇴원인이 되고 있다.

③ 가로공간 분석

대상지의 가로공간 정비 현황은 표 8.과 같으며, 이중 정비가 완료된 사업으로는 칠성로 아케이드정비사업이 있다. 이 아케이드 사업이 완료된 후 칠성로는 쾌적도가 향상되어 상권이용자의 이용빈도가 소폭 증가한 것으로 분석되었지만, 여전히 대상지의 가로공간은 통행의 효율성과 공간의 활용도가 극도로 저조할 뿐 아니라, 테마와 이벤트가 부족하여 사람들의 유입도가 낮은 상황이다. 이러한 상황은 오래전 자연발생적으로 형성된 골목이 심한

10) 제주시에서 의해 2006년 6월에 준공된 산지천복원사업의 일환으로 조성 되었으며, 중심에는 L=13.5m, B=10m 크기의 다이아몬드형 음악분수가 있다. 광장의 위치는 간수로와 동문교 사이에 있으며 이용자의 수는 그리 많지 않다.

이면가로를 정비하지 않고 그대로 사용하여 간선도로 및 도심영업환경과 괴리된 환경을 형성함으로써 쇼핑객들에게 불편함을 주고 있기 때문이며, 이러한 이질감에 따른 보행환경의 악화는 구도심 상권의 쇠퇴원인으로 작용하고 있다.

표 8. 테마거리 정비 현황

구분	내용	공사기간
칠성로 아케이드	A=2,155m ² , L=435m, B=3.9m, H=11.6m 아케이드설치	2004~2008 (사업완료)
	경관조명 및 컴퓨터조성 1식 설치	
	루미나리에 3개소, 태양광발전 300m ² 설치	
판덕로 문화의 거리	보도블록 교체, 도로시설물(의자, 블라드)교체	2009. 7. ~12.
	바닥조명등 빛의 거리조성 L=740, B=5m	
중앙로 자연의 거리	보도블록 교체, 도로시설물(의자, 블라드)교체	2009. 7. ~ 12.
	바닥조명등 빛의 거리조성 L=820, B=5m	
칠성로 영화의 거리	유명 배우들의 핸드 프린팅 등 영화관련 모티브를 패턴으로한 가로 조성	2009. 7. ~ 12.

④ 가로시설물 분석

대상지 내부의 가로시설물은 블라드, 안내사인, 가로등, 휴지통, 입구상징물 등이 있으며 위의 가로시설물들의 정비 현황은 표 9.와 같다.

표 9. 가로시설물 현황

구분	블라드	안내사인	가로등	휴지통	입구상징물
현황 사진					
현황 내용	- H=56cm - D=29cm - 재료: 현무암	- H=2.5m - B=1m - w=5cm	- H=7~8m - D=15cm - 재료: 강철	- H=75cm - B=60cm - w=40cm	- H=4.54m - B=5.5m - 재료: 청동
비고	특성화 부족	인지성 부족	특성화 부족	특성화부족	상징성 부족

현재 가로시설물의 대부분은 사인체계가 미흡하여 정보전달력이 부족할 뿐 아니라, 통일성 없이 설치되어 있어 도시미관을 훼손하고 있는 것으로 나타났다. 특히 신호로 및 칠성로 등의 상권이 밀집한 곳은 간판들의 난립하여 가로의 시각경관이 매우 불량하였으며, 지역정보를 전달하는 안내사인과 칠성로 입구에 설치된 상징물은 주변과 어울리지 못해 오히려 난잡한 느낌을 주고 있는 것으로 확인됐다. 이러한 상황은 각각의 가로시설물을 정비하는 행정처가 모두 달라 통일성 없는 가로시설물들이 제작되었을 뿐 아니라 가로시설물의 제작시 구도심 및 제주의 특성을 적절히 고려치 않은 결과로, 이는 조악한 느낌을 주어 도심의 특성을 결여시킴으로써 구도심 상권의 쇠퇴를 가속화 시키고 있다.

한편, 위에서 정리한 물리적 현황에 따른 구도심 상권의 세부별 현황 및 쇠퇴원인을 요약하면 표 10.과 같다.

표 10. 구도심 상권의 물리적 현황 및 세부별 쇠퇴원인

물리적 분류	현황 및 특성	쇠퇴원인 및 문제점	
토지	지목별	대지와 도로가 총 필지의 99% 차지	
	소유별	사유지가 전체 토지의 78%, 국·공유지는 22%를 차지	
건축물	규모별	60m ² 이하의 소규모 영세필지가 다수 분포	
	용도별	산지천변은 단독주택이 밀집한 반면 중앙로와 칠성로변은 근린생활시설이 밀집	
	층수별	대부분 저층 건축물이나, 중앙로와 탐동로 인근은 중층 건축물이 형성	
	구조별	중앙로와 탐동로 인근은 철근·철골 콘크리트구조가 밀집	
	시기별	20년 이상의 노후 건축물이 74.1%, 10년 이내의 건축물이 11.1% 차지	
	용적률	건물들은 대부분 100% 이하의 낮은 용적률을 보이고 있음	
	접도	4m 이상 도로에 접하는 못한 건축물이 24.4%를 차지	
	주요 상업시설	이마트를 제외한 대상지 인근 주요 상업시설들은 영업이 힘든 상황	
	기반시설	공영주차장	총 6곳이 정비되어 있으나 상당히 부족하고 열악함
		오픈스페이스	산지천 음악분수광장이 유일하나 이곳의 이용빈도는 낮은 상황
가로공간		통행의 효율성과 테마 및 이벤트의 부족으로 이용빈도가 저조한 상황	
가로시설물		사인체계가 미흡, 정보전달력 및 통일성 부족으로 도시미관을 훼손	

5. 결론

본 연구는 구도심 상권의 쇠퇴 원인 및 문제점을 분석하여 활성화 방안의 기초자료를 제공하고자 하였다. 이를 위하여 제주도 구도심의 중심상가인 일도1동 신호로와 칠성로 인근블록을 대상으로 선정하여 구도심의 쇠퇴화 정도를 가능할 수 있는 물리적 현황에 대한 객관적 자료

를 구축하고, 분석 및 고찰하여 구도심 상권의 쇠퇴 원인을 제시하였는데, 그 연구결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 대상지 토지 중 지목별 현황은 대지가 75%로 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 소유별 현황은 사유지가 78%를 차지하고 있으며, 규모별 현황은 60㎡ 미만의 영세 필지가 300필지로 가장 많이 조사되었다. 이렇게 지목이 대지인 사유지와 영세필지의 높은 빈도는 높은 지가와 고밀도의 공간활용이 요구됨에 따라 토지 정비가 제대로 이루어지지 못한 결과로 이는 하천 및 공원 같은 도심 활력소의 부족으로 이어져 삭막한 도시이미지를 형성시킬 뿐 아니라, 도심정비사업시 계획 및 보상 등에서 많은 문제점을 발생시킬 것으로 예상된다.

둘째, 대상지의 건축물 중 용도별 현황은 근린생활시설이 54.9%, 층수별 현황은 3층 이하의 저층건축물이 77.3%, 구조별 현황은 철근·철골콘크리트조가 54.4%, 시기별 현황은 20년 이상 경과된 노후 건축물이 74.1%, 용적률별 현황은 100% 미만의 용적률을 갖는 건축물이 64.3%, 접도별 현황은 4m 이상 도로에 접하지 못한 비접도 건축물이 24.4%로 조사되었다. 이렇게 저밀도의 비효율적인 건축물과 저층의 노후 건축물의 높은 비율은 높은 임대료와 복잡한 이해 권리관계 등으로 인해 건축물들이 경신되지 못한 결과로 이러한 상황은 도시전체의 불쾌한 이미지를 조성할 뿐 아니라 비활용 건축물의 빈도를 높이고 블록 내부의 슬럼화를 유도하여 구도심 상권의 쇠퇴를 가속화 시키고 있는 것으로 판단된다.

셋째, 이마트를 제외한 대상지의 주요 상업시설들은 현재 영업에 어려움을 겪고 있는 상황이다. 이는 인터넷 상거래의 활성화와 현대인들의 문화·여가에 대한 욕구수준의 향상 및 쇼핑패턴의 변화에 적절히 대응하지 못한 주요 상업시설의 전략적 대응력 부족 및 주변 소매업과의 연계성 부족에 따른 결과로 판단된다.

넷째, 대상지의 기반시설정비 현황 중 공영주차장의 경우 차량 이용자수에 비해 주차시설 및 주차여건은 상당히 열악한 상황이다. 이는 구도심의 높은 지가로 인해 고수익을 위한 공간 활용이 요구됨에 따라 주차장 정비가 활발히 이루어지지 못한 결과로, 이는 구도심으로의 접근을 어렵게 하는 문제점을 발생시키고 있다.

대상지 내의 오픈스페이스는 산지천변 음악분수가 유일하나, 이 곳 역시 대상지의 상권 메커니즘과 연계되지 못해 이용빈도는 낮은 상황이다. 이는 도시공간 및 상업공간내 오픈 스페이스의 중요도를 인식하지 못한 무계획적 도시의 성장에 따른 결과로 이러한 상황은 구도심 상권 이용자들에게 극도의 피로감과 불쾌감을 유발시켜 쇼핑시간의 단축이라는 문제점을 발생시키고 있다.

대상지의 가로공간 정비 현황은 통행의 효율성과 테마 및 이벤트 부족으로 인해 이용빈도가 저조한 상황이다. 이는 대상지 내에 좁고 굴곡이 심한 이전의 이면가로들을 그대로 사용하여 도심영업환경과 괴리된 가로환경을

형성한 결과로 판단된다.

대상지의 가로시설물은 대부분 사인체계가 미흡하고 통일성 없이 설치되어 있어 도시미관을 훼손하고 있는 상황이다. 이는 가로시설물을 정비하는 행정처가 모두 다를 뿐 아니라, 제작시 지역적 특성을 고려치 않은 결과로 분석된다.

분석의 결과를 통해 구도심의 쇠퇴는 단순히 상업분야에 국한된 것이 아니라 도시구조의 다양한 면면에서 발생하고 있음을 확인할 수 있다. 즉, 구도심 쇠퇴상권의 활성화를 위해서는 단순히 상권 차원에서의 편협적 차원의 접근에서 벗어나 도시경쟁력과 지역경제라는 포괄적 차원에서의 접근이 요구되므로, 구도심은 내부의 기반시설 정비 및 거주기능 촉진, 업무 및 산업기능의 활성화 등의 종합적 대책이 필요하다.

한편 본 연구는 대상지의 물리적 현황에 대한 객관적 자료를 구축하고, 분석 및 고찰하여 구도심 상권의 쇠퇴 원인과 활성화를 위한 과제 등을 제시함으로써 구도심 쇠퇴상권의 활성화를 위한 기초연구의 가치를 지녔지만, 대상지내 물리적 환경의 퇴락정도에 대한 객관적 성능 지표 및 시계열적변화에 대한 분석이 부족했을 뿐 아니라 분석내용이 구도심의 물리적 현황에만 국한되어 종합적인 분석이 이루어지지 못한 한계를 지니고 있다. 구도심의 현황분석은 가시적 요소인 물리적 현황과 더불어 비가시적 요소인 사회·정치·경제·문화·심리 등에 따른 비물리적 현황을 통한 종합적이고 심도 있는 분석이 요구되므로 추후 본 연구에서 다루어지지 못한 인구변화 추이, 소득, 보행특성, 공시지가, 업종분포특성, 쇼핑패턴, 상업주의 의식, 교통체계 등의 비물리적 현황¹¹⁾에 대한 후속 연구가 이루어져야 할 것이며, 또한 이러한 기초연구를 기반으로 가로 및 건축물의 물리적 환경 개선을 중심으로한 구도심 쇠퇴상권의 활성화 방안에 관한 연구가 조속히 진행되어야 할 것이다.

참고 문헌

1. 김창석, 도심중심부 연구, 보성각, 서울, 2000
2. 제주도, 죽어있던 도심속 하천을 생명이 살아 숨쉬는 '자연형 경관하천'으로 생태복원, 2008
3. 제주도, 제주도 구도심권 활성화 방안, 2005
4. 제주도, 제주도 문화관광과 구도심지 상권 연계방안 연구, 2007
5. 제주특별자치도, 제주특별자치도 도시재생 시범사업 타당성 검토 및 지구지정, 2008
6. 지식경제부 한국산업기술평가관리원, 제주동문시장 및 주변상점가 활성화구역 공공디자인개발에 관한 개발사업, 2009
7. <http://mokkwana.jeju.go.kr/>

(접수: 2010.01.10, 심사완료: 2010.02.05)

11) 제주 지역신문 한라일보의 2007. 01. 22. 일자 특집기사 "혼란스런 구도심권 활성화사업" 등을 참고하여 제주도 구도심 상권의 쇠퇴원인 중 비물리적 요소를 구성하였음.