



수시 | 18-22

컴팩트-네트워크 도시의 실천방안과 추진과제

Strategy and Practice in the Compact and Network City Policy

권규상 외

수시 18-22

컴팩트-네트워크 도시의 실천방안과 추진과제

Strategy and Practice in the Compact and Network City Policy

권규상 외

■ 연구진

권규상 국토연구원 책임연구원(연구책임)

■ 외부연구진

다무라 후미노리 서울대학교 지리학과 박사과정

김영룡 Clark University 박사

■ 연구심의위원

김명수 국토연구원 도시연구본부장

서민호 국토연구원 도시재생연구센터장

이재용 국토연구원 스마트·녹색도시연구센터장

이원섭 국토연구원 선임연구위원

이삼수 한국토지주택공사 토지주택연구원 수석연구원

이종현 국토교통부 도심재생과 사무관

주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS



본 연구보고서의 주요 내용

- 1 도시 외곽개발에 따른 도심 공동화의 심화, 인구감소로 인한 지방 중소도시의 기반시설 유지비용 부담 증가와 함께 도시권 차원에서 일정 수준 이상의 인구확보가 중요해지면서 컴팩트-네트워크 도시 정책의 필요성 증가
- 2 미국은 도시의 무분별한 외곽 확산과 주요 생활서비스와의 접근성 감소를 방지하기 위해 일찍부터 도시성장경계 등 외곽확산을 방지하고 도심으로의 충전개발을 유도하는 스마트 성장 정책을 추진
- 3 일본은 시정촌 마스터플랜과 입지적정화계획을 통해 인구감소가 예상되는 지방 중소도시를 중심으로 교통결절점에 도시 기능과 거주유도구역을 지정하는 컴팩트 시티 정책을 추진하면서 정주자립권·중추거점도시권 정책을 통해 지방 중소도시(권)의 인구유출 방지정책을 추진
- 4 해외의 컴팩트-네트워크 도시 정책은 인구유입과 대중교통수단의 활성화 측면에서 성공적인 것으로 평가할 수 있으나 외곽개발 억제와 다수의 거점 확보에 따른 비효율로 인해 기존 시가지의 활성화에 한계 직면

본 연구보고서의 정책제안

- 1 소수의 거점에 기능을 집약하고 재정지원 및 도시계획적 규제완화를 추진하며, 혁신도시 등 새로운 거점을 이미 구축한 곳은 구도심과의 기능 차별화를 통한 상호보완적 관계 구축
- 2 도시기본계획 상 성숙·안정형 도시의 경우 도시재생전략계획 수립을 의무화하고 기본계획과 도시재생전략계획 간 정합성 강화
- 3 도시외곽의 개발행위허가기준을 강화하고 성장관리방안 수립 활성화 및 외곽택지소요량 과대추정 방지대책을 마련하며 거점 인근으로 신규 이주자의 유입을 위한 다양한 인센티브 제공 및 생활거점 기능강화 방안 마련

차례

CONTENTS

주요 내용 및 정책제안	i
--------------------	---

제1장 연구의 개요

1. 연구의 필요성 및 목적	3
2. 연구 범위 및 방법	7
3. 연구내용 및 흐름	8
4. 선행연구와의 차별성	9
5. 연구의 정책·학술적 효과	12

제2장 해외 컴팩트-네트워크 도시 정책의 구조

1. 컴팩트-네트워크 도시의 이론적 특성	15
2. 미국의 스마트 성장 전략과 성장 유도정책	17
3. 일본의 컴팩트-네트워크 도시 정책	27
4. 해외 컴팩트-네트워크 도시정책의 비교와 시사점	42

제3장 해외 컴팩트-네트워크 도시 정책의 추진성과와 한계

1. 미국의 스마트 성장 전략의 성과와 한계	47
2. 일본 컴팩트-네트워크 도시 정책의 성과와 한계	63
3. 해외 사례 도시 분석의 시사점	96

제4장 국내 컴팩트-네트워크 도시 관련 정책 검토

1. 압축적 도시관리·개발 및 난개발 방지제도 101
2. 삶의 질 및 경쟁력 향상을 위한 지역 간 연계·협력 제도 114

제5장 컴팩트-네트워크 도시구축을 위한 실천방안과 추진과제

1. 컴팩트-네트워크 도시 구축을 위한 실천방안 123
2. 컴팩트-네트워크 도시 구축을 위한 추진과제 126

참고문헌 133

SUMMARY 143



CHAPTER 1

연구의 개요

- 1. 연구의 필요성 및 목적 | 3
- 2. 연구 범위 및 방법 | 7
- 3. 연구내용 및 흐름 | 8
- 4. 선행연구와의 차별성 | 9
- 5. 연구의 정책·학술적 효과 | 12

연구의 개요

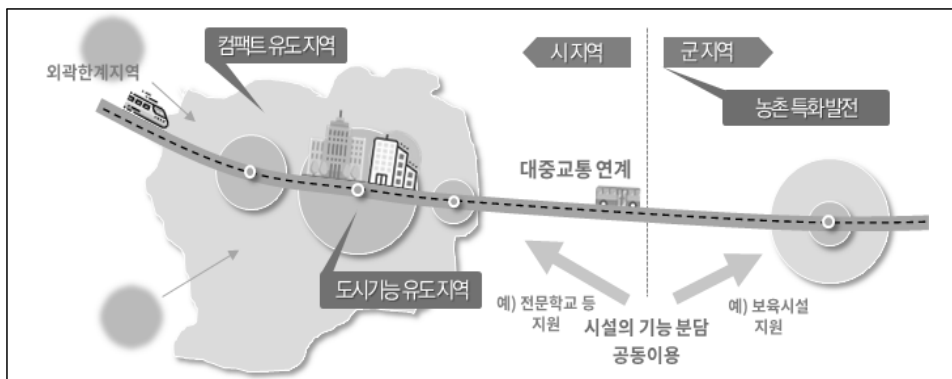
1. 연구의 필요성 및 목적

1) 연구 배경 및 필요성

□ 도시재생 및 국토공간의 기본공간구조로서 컴팩트-네트워크 도시 부각

- 인구감소에 따른 도시의 기초서비스 부족 및 경쟁력 약화가 문제시 되면서 이를 극복하기 위해 제5차 국토종합계획의 기본공간구조로서, 도시재생 뉴딜 로드맵에서 재생의 효과극대화, 지방도시의 생존을 위한 공간구조로서 컴팩트-네트워크 도시의 구축이 중요한 문제로 부상 (국토교통부, 2018)

그림 1-1 | 인구감소 대응을 위한 컴팩트+네트워크 도시체계 구축 방안

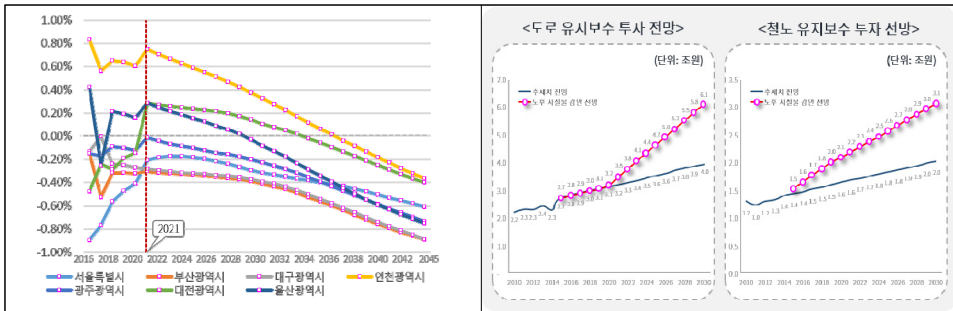


출처: 권규상 (2018: 11)

□ 국내에서 컴팩트-네트워크 도시의 구축이 부각된 이유

- (기반시설 유지비용의 증가) 시가화면적은 그대로 유지한 채 도시의 인구는 지속적으로 감소하면서 교통 및 상하수도 등 기반시설의 유지를 위한 1인당 부담해야할 비용이 급격하게 증가 (구형수, 2015)

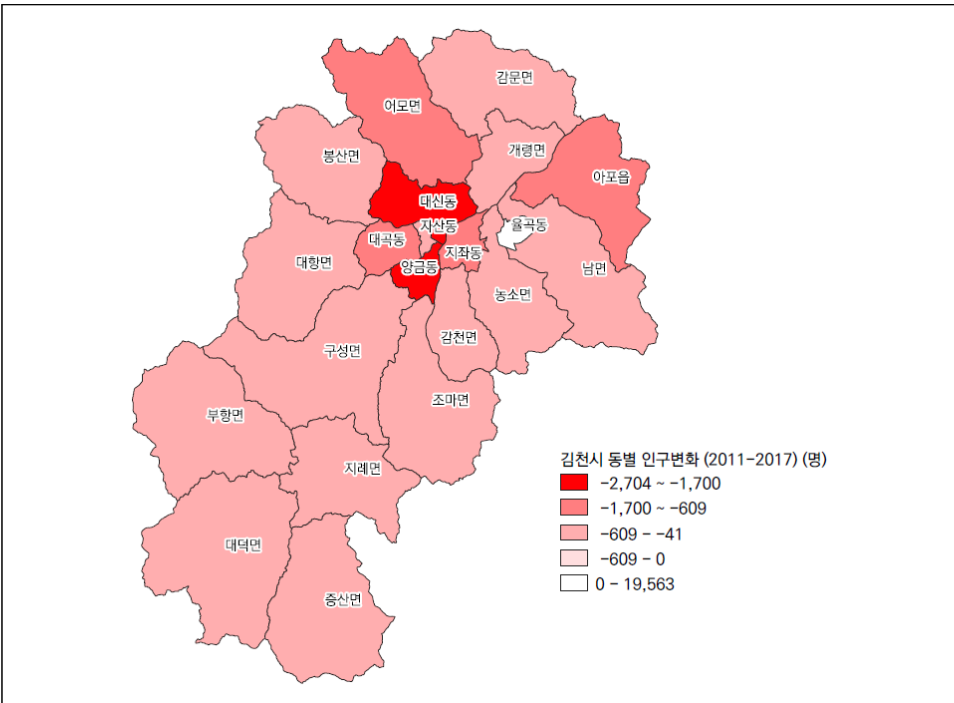
그림 1-2 | 도시규모별 인구증가율 전망 (2018~2045) 및 도로/철도 유지보수 투자 전망(2010~2030)



출처: (좌)국가통계포털(2017)을 바탕으로 저자작성; (우) 국토연구원(2016: 14), 한국교통연구원(2015:76) 재구성

- (외곽개발에 따른 도심공동화의 촉진) 지방 중소도시의 경우 인구정체 혹은 감소시기에 있어 도심 내 유허 주택 및 상가스투이 존재함에도 외곽에 대규모의 택지개발 및 혁신도시 등의 개발을 추진함으로써 도심의 인구가 외곽으로 빠져나가는 공동화현상 촉진
- (도시의 밀도 감소로 인한 도시 전체의 서비스 경쟁력 약화) 서비스 산업의 경우 도달거리 내에 있는 지역의 인구밀도의 유지가 서비스 부문의 최소 요구치를 유지하는데 매우 중요하기 때문에(조운애, 2014; Morikawa, 2011; OECD, 2012) 외곽으로의 확산이 지속될수록 도심의 서비스 산업 쇠퇴를 초래하며 이는 도시 전체의 서비스 산업 침체를 야기

그림 1-3 | 김천시 혁신도시 건설 이후 동별 인구변화 (2011-2017)



주: 김천혁신도시 사업지역은 울곡동임

출처: 국가통계포털(www.kosis.kr) 주민등록인구를 바탕으로 저자작성

□ 현재 콤팩트-네트워크 도시 구축을 위한 구체적인 전략과 정책의 검토 필요

- 국내에서 이미 시행 중인 도시성장관리제도(개발제한구역, 성장관리방안 등)나 지역 간 연계를 위한 정책들(광역경제권, 지역행복생활권 등)은 명시적·암묵적으로 도시 및 지역차원에서 콤팩트-네트워크 도시를 지향하고 있으나(정윤희·이진희, 2013) 통일된 방향으로 일관되게 전개되는 것은 아님
 - 특히 시가지의 외연적 팽창을 억제하는 가장 강한 규제수단이었던 개발제한구역은 1970년대 지정 이후 점차 해제되고 있으며, 특히 2000년대 초반 전면해제된 중소도시의 경우 개발제한구역 해제지역과 외부의 계획관리지역으로 주거 및 산업용도의 확산이 진행되고 있으며 기존 시가지의 밀도상승효과가 크게 감소(김중은 외, 2017)

- 지역 간 연계를 위해 이명박 정부 시절 제안되었던 광역경제권+기초생활권은 박근혜 정부 때 지역생활권+경제협력권으로 개편되어 운영되어왔으나 현 정부 들어 국가균형발전특별법 개정(2018년 3월 20일 시행)을 통해 생활권 및 협력권 단위의 계획수립 의무가 폐지되고 혁신중심으로 전체적인 방향 수정

• 국내 실정에 맞게 콤팩트-네트워크 도시의 가능성을 검증하고 도시재생과 연계한 구체적인 정책방안이 제시되어야 함에도 불구하고 국내 콤팩트-네트워크 도시 정책에 대한 논의는 과편화되어있거나 방향과 수단이 불분명

- 국내에서 콤팩트 시티나 네트워크 시티와 관련된 정책은 인구집중을 통한 집적효과와 비용절감, 네트워크를 통한 집적경제의 대체 등 이론적·개념적 차원에서 접근

- 이론적 차원에서 콤팩트-네트워크 도시는 지방 중소도시에 적합하고 완벽한 정책으로 간주될 수 있으나 실제 공간에 이를 적용하는 것은 매우 다른 문제임

• 기존 연구들은 미국의 스마트 성장, 일본의 콤팩트 도시를 위한 입지적정화계획이나 정주자립권 구상 등을 분석하면서 정책구조와 수단에만 초점을 맞추는 효과와 국내 적용방안에 대해 관심 부족(심재승, 2014; 임보영 외, 2018)

- 예를 들어 일본의 입지적정화계획, 정주자립권구상의 성공여부와 효과, 추진과정에서 발생하는 문제점과 한계, 실패했다면 실패한 이유 등에 대한 면밀한 분석이 부재(심재승, 2014)

- 대부분의 연구들은 정책의 성과를 홍보하는 중앙 혹은 지방정부의 정책안내 책자나 정부보고서 등을 주된 분석 자료로 활용함으로써 실제 정책 추진과정에서 발생하는 갈등과 한계들을 포착하지 못함

2) 연구의 목적

□ 국내 콤팩트-네트워크 도시 정책의 효과적 수립을 위해 콤팩트-네트워크 도시구현을 위한 정책 추진전략과 실천방안을 도출

• 첫째, 콤팩트-네트워크 도시 정책의 이론적 특성을 분석하고,

-
- 둘째, 해외의 콤팩트-네트워크 도시 정책 추진과정의 한계, 문제점 등을 검토하여 국내 콤팩트-네트워크 도시정책 추진에 시사점을 제공함과 동시에,
 - 셋째, 국내의 콤팩트-네트워크 도시 정책 추진을 위한 방향과 정책대안을 제시

2. 연구 범위 및 방법

1) 연구 범위

□ (공간적 범위) 미국, 일본을 대상으로 콤팩트-네트워크 도시 정책의 사례도시 분석

- 국내에 콤팩트-네트워크 도시 정책이 도입되기 이전에 해당 정책을 추진하고 있으면서 콤팩트 도시 정책의 도입배경이 뚜렷하게 구분되는 두 국가를 대상으로 분석 수행
 - (미국) 인구성장 및 확장기 도시를 중심으로 스마트 성장정책 추진
 - (일본) 인구감소 및 축소기 도시를 중심으로 입지적정화계획 및 정주자립권 구상 추진
- 사례도시의 구체적인 추진과정을 탐색하고 성공요인 및 실패요인을 심층적으로 조사하여 국내 도시의 적용방안을 탐색하며, 해외사례를 국내 정책과 연계하여 새로운 정책의 추진전략을 도출

□ (시간적 범위) 정책 수립 이전의 준비 단계부터 실행 및 평가를 거쳐 현재까지 탐색

2) 연구 방법

□ 이론 연구

- 국내외 논문, 학술보고서 등을 다양한 문헌을 검토하여 집적효과를 극대화하

고 비용을 절감하는 콤팩트 도시 정책과 중소도시 간 연계를 통해 집적효과를 대체하는 네트워크 도시 정책의 이론적 특성을 면밀히 검토

□ 해외의 성공·실패사례 분석

- 정부보고서에 의존한 성공사례 중심의 정책소개에서 탈피하여 지역신문이나 비정부기관의 보고서, 논문 등을 활용하여 실패사례를 적극 분석하고 정책추진과정을 탐색함으로써 추진과정에서 발생한 문제점, 한계, 성과 등을 폭 넓게 제시

□ 외부 전문가 의견수렴

- 학계, 국내외 전문가 등의 의견 수렴을 통한 시사점 제공

3. 연구내용 및 흐름

표 1-1 | 연구흐름도

연구내용	연구방법
콤팩트-네트워크 도시의 이론적 특성 • 도시차원의 콤팩트화의 필요성과 이론적 논의 • 지역차원의 네트워크화의 필요성과 이론적 논의 • 콤팩트-네트워크 도시의 이론적 구조와 특성	• 문헌연구
콤팩트-네트워크 도시정책의 구조와 추진과정 • 미국의 스마트 성장을 위한 콤팩트 시티 정책 • 일본의 입지적정화계획과 정주자립권 구상 • 해외 콤팩트-네트워크 도시정책의 특징 및 비교	• 문헌연구
콤팩트-네트워크 도시정책의 성공요인과 문제점, 한계 • 미국사례와 정책의 성과와 한계 • 일본사례와 정책의 성과와 한계 • 해외 콤팩트-네트워크 도시정책 추진의 성공·실패요인과 문제점을 통한 시사점	• 문헌연구 • 전문가 자문회의
콤팩트-네트워크 도시구축을 위한 정책추진방안 • 국내 콤팩트-네트워크 도시정책 추진과정 • 콤팩트-네트워크 도시정책 추진방향 • 콤팩트-네트워크 도시정책 추진을 위한 제도적 개선방안	• 문헌연구 • 전문가 자문회의

- (컴팩트-네트워크 도시의 이론적 특성) 이론적으로 컴팩트 및 네트워크화가 필요한 이유를 제시하고 컴팩트-네트워크 도시의 구조를 제시
- (컴팩트-네트워크 도시정책의 구조와 추진과정) 해외 선진 사례에서 컴팩트 네트워크 도시 구축을 위해 추진한 정책의 수립배경과 구체적인 정책수단을 탐색
- (컴팩트-네트워크 도시정책의 성공요인과 문제점, 한계) 컴팩트-네트워크 도시 정책이 직접적으로 추진된 해외 도시에서 정책의 성과를 파악하고 성공요인과 추진과정의 문제점, 한계를 분석
- (컴팩트-네트워크 도시구축을 위한 정책추진방안) 해외사례의 성공요인과 실패사례를 바탕으로 국내에서 컴팩트-네트워크 도시 정책을 추진하기 위해 필요한 실천방안과 도시재생과 연계한 구체적인 전략을 제시

4. 선행연구와의 차별성

1) 선행연구 현황과 한계

□ 선행연구 현황

- 컴팩트-네트워크 도시 정책을 분석·평가하고 향후 정책방향에 대해 언급한 최근 연구는 변필성 외(2016), 박세훈 외(2017), 이삼수 외(2017)가 있음
 - 기존 연구들은 정책을 직접적으로 추진하는 정부부처의 보고서와 정책 소개 자료를 참고하여 정책구조, 수단, 추진방안, 자원 등을 다양하게 조사·분석하여 국내 컴팩트-네트워크 도시정책 추진을 위한 기초자료로 활용되고 있으며, 컴팩트-네트워크 추진을 위한 정책의 주요요소를 제시하여 국내 정책추진을 위한 시사점 제공
 - 특히 컴팩트-네트워크 도시가 향후 바람직한 국토공간구조임을 전제하고, 대부분의 연구는 도시재생이 컴팩트-네트워크 도시 구축을 위한 중요한 정책수단임을 주장

표 1-2 | 선행연구와의 차별성

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1	• 과제명: 공공재원 투입 효율성과 주민복지를 위한 중심도시 육성방안 연구 • 연구자(년도): 변필성 외(2016) • 연구목적: 인구감소에 대응하여 공공재원을 효율적으로 활용하기 위해 네트워크 차원의 중심도시 육성정책 수립	• 국내외 문헌 검토 • 사회네트워크 및 GIS 분석 • 국내외 정책사례 분석 • 전문가 자문회의	• 중심도시와 배후지에 대한 이론적 논의 • 도시체계 내 중심도시 및 배후지분석 • 중심도시 및 배후지발전 국내외 정책사례의 시사점 • 공간정책 실효성 제고를 위한 중심도시 및 배후지 발전의 정책방향
	2	• 과제명: 인구감소시대 지방중소도시 활력증진방안 • 연구자(년도): 박세훈 외 (2017) • 연구목적: 글로벌, 광역화 추세 속에서 지방중소도시의 활력증진방안 제시	• 국내외 문헌 검토 • 통계분석 및 유형분류 • 국내 사례분석 • 전문가 협동연구 • 면접조사	• 지방중소도시의 이론과 개념, 여건변화 • 지방중소도시 유형화 • 지방중소도시 유형별 실태분석 • 지방중소도시 사례분석 • 지방중소도시 활력증진방안 제안
	3	• 과제명: 일본의 지속가능 도시재생계획에 관한 사례연구: 입지적정화계획의 도시기능구역 설정을 중심으로 • 연구자(년도): 고주연, 이승일(2017) • 연구목적: 주거복지지원 프로그램의 체계화 및 전달체계구축 방안 제시	• 국내외 문헌 검토 • 통계조사 • 외국 사례분석	• 우리나라와 일본의 도시재생계획 • 일본의 입지적정화계획 • 입지적정화계획의 시사점
	4	• 과제명: 콤팩트시티와 지방도시의 재생 • 연구자(년도): 심재승 (2014) • 연구목적: 일본 사례분석을 통해 한국형 콤팩트 시티의 가능성 탐색	• 국내외 문헌 검토 • 외국의 사례분석	• 콤팩트시티와 도시재생 이론 분석 • 콤팩트시티의 사례연구: 도야마시 • 콤팩트시티 정책의 평가 • 국내 콤팩트시티 정책추진의 시사점
	5	• 과제명: 도시재생 2.0 시대의 정책대응방안 연구 • 연구자(년도): 이상수 외(2017) • 연구목적: 도시재생 뉴딜사업을 발전시켜 도시재생의 지속 가능성을 확보할 수 있는 방향제시	• 국내외 문헌 검토 • 통계 및 GIS 분석 • 외국의 사례분석 • 전문가 및 유관기관 자문	• 기존 도시재생과 뉴딜재생과의 비교 • 우리나라 도시성장 및 쇠퇴변화 분석 • 인구감소 및 축소도시 대응 전략 • 인구감소시대의 도시재생정책 발굴 • 거점개발과 콤팩트-네트워크 시티 전략 제시
본 연구		• 콤팩트-네트워크 도시정책의 적용을 위해 실제 정책추진과정에서 발생한 다양한 문제점, 실패사례, 한계 등을 검토하여 국내 정책추진의 시사점 제공	• 국내외 문헌 검토 • 관련 이론 및 제도 검토 • 해외 성공·실패사례 분석 • 관련 전문가의 의견수렴	• 콤팩트-네트워크 도시정책의 이론검토 • 해외 콤팩트-네트워크 도시정책 운용실태 • 콤팩트-네트워크 도시정책 추진의 성공·실패요인과 한계점 • 국내 정책추진을 위한 시사점

□ 선행연구의 한계

- (선행연구의 한계 1: 규범적인 개념화) 선행연구의 유용성에도 불구하고 기존 연구들은 컴팩트-네트워크 도시 정책을 규범적(normative)으로 해석하고 해외 정책추진과정에서 발생한 다양한 한계와 부작용, 어려움 등에 대한 분석보다 성공사례(best practice)만을 추출하여 긍정적(affirmative)으로만 평가함으로써 균형 있는 시각을 제공하지 못함
- (선행연구의 한계 2: 목적과 방법론의 제약) 목적차원에서 기존 연구들은 국내에 해당 정책을 도입해야 한다고 주장하기 때문에 비판적인 관점을 견지하지 못하는 측면이 있으며 방법론 차원에서는 해당 국가의 정부 보고서에 과도하게 의존하고 있기 때문에 정책소개와 성공사례만을 제시하는 경향이 있음

2) 선행연구와 본 연구와의 차별성

- 본 연구는 컴팩트-네트워크 도시 정책의 이론적 유용성에도 불구하고 국내 적용을 위해서는 실제 정책추진과정에서 발생하는 문제점과 실패사례에 보다 많은 초점을 두어야 한다는 비판적 관점 하에서 추진
- 해외 정부보고서에 의존하기보다 해당 지역의 신문기사, 해당 국가의 언어로 쓰인 논문이나 비정부기관의 보고서, 각종 블로그 등 정책에 대한 자유로운 의견을 제시한 자료들을 폭 넓게 활용하여 컴팩트-네트워크 도시 정책의 국내 적용을 위한 시사점을 제공

5. 연구의 정책·학술적 효과

1) 정책적 기대효과

- 규범적 차원의 콤팩트-네트워크 도시 정책이 아닌 해외 정책의 실천과정에서 나타나는 다양한 문제점들을 제시한 분석적 차원의 접근으로 향후 연구의 기초자료로 활용
 - 콤팩트-네트워크 도시 정책을 규범적으로 받아들이기보다 해외 사례를 통하여 국내 도시재생 및 도시정책에서 콤팩트-네트워크 개념의 적용 가능성을 보다 비판적으로 접근하여 정책추진의 부작용 방지
- 국내 실정에 맞는 중소도시 육성 정책 수립을 위한 기반 마련
 - 해외 이론에 근거한 콤팩트-네트워크 도시 정책의 단순한 이식에서 벗어나 해외의 정책 추진과정에서 발생한 다양한 한계점을 검토하여 국내 실정에 적합한 중소도시 권 육성 방향 제시

2) 학술적 기대효과

- 지배적인 대도시와 그 외 중소도시로 표현되는 동아시아 국가들의 도시체계의 특성을 고려할 때 미국 및 유럽의 개념에서 비롯된 콤팩트-네트워크 도시 구축의 가능성을 파악한다는 점에서 유의미한 연구
 - 특히 해외 정책 및 학술적 연구가 인구가 증가하는 지역을 대상으로 콤팩트 및 네트워크 정책을 전개하였을 때의 효과를 탐색하고 있는 것과 별개로 인구가 감소하는 지역에서 콤팩트-네트워크 정책을 추진할 수 있는 이론적 기반 마련



CHAPTER 2

해외 컴팩트-네트워크 도시 정책의 구조

- 1. 컴팩트-네트워크 도시의 이론적 특성 | 15
- 2. 미국의 스마트 성장 전략과 성장 유도정책 | 17
- 3. 일본의 컴팩트-네트워크 도시 정책 | 27
- 4. 해외 컴팩트-네트워크 도시정책의 비교와 시사점 | 42

해외 컴팩트-네트워크 도시 정책의 구조

1. 컴팩트-네트워크 도시의 이론적 특성

1) 도시차원에서 컴팩트화의 필요성

- (컴팩트 시티의 유용성) 압축적 공간구조에 따른 경제적, 사회적, 환경적 지속가능성의 확대 가능(Ewing, 1997)
 - (환경적 측면) 외곽 확산에 따른 이동거리의 증가를 방지함으로써 온실가스 배출 및 에너지 소비 감소 및 외곽 보전지역의 개발억제에 따른 오픈스페이스의 보전
 - (경제적 측면) 집적경제효과의 강화를 통한 외부효과 증대 및 통근시간 확대, 교통체증으로 인한 생산성 손실 등의 보전
 - (사회적 측면) 이동거리 증가로 인한 치명적 사고확률의 증가 및 외곽주민의 접근성 악화로 인한 삶의 질 감소를 방지
 - (건강적 측면) 자동차 위주의 도시환경이 아닌 보행 및 대중교통위주의 도시환경을 구축함으로써 비만 등 각종 질환의 발생 확률 감소
- (컴팩트 시티의 유용성에 대한 반론) 스프롤을 막는 정책들, 즉 컴팩트를 추구하는 정책들은 오히려 교외의 쾌적한 거주환경에 대한 욕구를 가로막고, 오픈스페이스와의 접근성을 막으며, 교통정체로 인해 에너지 측면에서 불리하다고 주장(Gordon and Richardson, 1997; Neuman, 2005)
- (컴팩트 시티에 관한 관점의 통합) 1997년 JAPA에서 논쟁을 벌인 Ewing과 Richardson은 2014년 기존의 연구들을 종합하면서 서로의 의견에서 동의하는

부분과 아닌 부분들을 재검토함 (Ewing et al. , 2014)

- 스프롤의 조작적 정의, 원인 등의 측면보다 정책적으로 교외의 단독주택에 대한 선호에 대해서 점차 도심이나 교통결절지역의 선호가 증가하고 있는 것으로 판단됨을 선호와 지가 간의 관계를 바탕으로 제시함으로써 도심 선호현상을 증명
- 스프롤과 압축은 연속선 상의 두 끝 점이며 모든 도시는 그 둘 사이의 중간 지점에 위치하고 있으며 두 개념은 서로 장점과 단점이 존재하기 때문에 적정수준을 찾아야 함

2) 지역차원에서 네트워크화의 필요성

- (집적경제의 미시적 기초) 공유(sharing), 수급적절성(matching), 학습(learning)에 기반하여 집적경제 작동(Duranton and Puga, 2004; Puga, 2010)
 - (공유) 분리불가능성(indivisibility)에 따라 인프라와 같이 대규모 시설투자의 경우 시설을 분리해서 조성할 수 없기 때문에 투자를 위해 일정 수준의 수요 확보를 가능케 함
 - (수급적절성) 다양성에 기초하여 공급자와 수요자 간의 연계 및 탐색이 원활
 - (학습) 규모가 증가하면 다양한 사람들 간의 교류가 증가하여 지식의 스푼오버가 발생
- (집적경제효과와 대체재로서 네트워크) 소비중심지로서 개별 중소도시의 인구규모로는 충분한 수준의 서비스 공급이 어렵기 때문에 인근 중소도시와의 연계를 통한 규모차용(borrowed size) 효과를 얻을 수 있음 (Burger et al. , 2014; Burger et al. , 2015; Burger and Meijers, 2016; Meijers and Burger, 2017)
- (집적불경제효과와 완화를 위한 네트워크) 집적에 따른 교통체증, 환경오염, 지가상승 등의 부작용을 방지하기 위해서 도시의 규모 그 자체를 적정수준으로 유지하는 대신 그에 따라 감소하는 집적경제효과를 네트워크를 통해 보완함으로써 집적불경제를 상쇄하는 최적의 수준을 확보
 - 최근 연구들은 단일도시의 대규모 인구를 통한 집적경제효과를 도시 간 네트워크를 통해 결집된 인구규모로 대체할 수 있는 가능성을 탐색하고 있으며, 동일한 인구규모의 개별 도시에서 발생하는 집적경제 효과만큼은 아니지만 이를 보완할 수준이 될 수

있음을 이론적·경험적으로 밝히고 있음 (Burger et al., 2015; van Meeteren et al., 2016; Johansson and Quigley, 2004; Glaeser et al., 2016)

- 형태적으로 메가시티보다 다핵도시지역을 구축하고 도시 간 상호보완성에 기초하여 집적불경제효과를 줄이는 대신, 그 과정에서 감소한 집적경제효과는 네트워크효과로 보완할 필요가 있음을 제시(Burger et al., 2015)

2. 미국의 스마트 성장 전략과 성장 유도정책

1) 도입배경

□ 미국 도시의 발전과정에 따른 비효율성 증대

- 비교적 도시 형성의 역사가 짧고 자동차 편의 위주의 도시계획이 이루어진 미국의 환경에서는 집약적인 도시형태가 다른 국가에 비해 보편적이지 않음

□ 미국 도시에서 스프롤의 확산 원인

- 인구의 교외화로 인해 계획적인 도시공간구조 구축과 달리 시가지가 무분별하게 확산됨으로써 다양한 사회경제적 문제가 발생하는 스프롤 현상(urban sprawl) 확대
 - (교외화의 촉진) 중산층의 확대와 결부되어 교외의 단독주택에 대한 선호가 증가하고, 일자리의 교외화도 함께 촉진되면서 급속한 교외화 발생
 - (교통비용의 감소) 자동차 기반의 도시공간구조 하에서 유류비 등 자동차 운전에서 빠른 비용감소, 도로망의 확대 등 유발수요와 반동효과 등으로 인한 교외화의 제한 요인 감소
- (도시의 쇠퇴를 동반하는 경우 존재) 도시 성장에 따른 스프롤보다, 도시 쇠퇴 및 인구감소 과정에서 도심의 중심기능이 쇠퇴하고 교외화가 촉진되는 경향으로 인해 스프롤이 가속화되는 것이 최근 십수년 간 진행된 미국 도시들의 공간

구조 변화 양상 (Laidley, 2016)

□ 도시 스프롤에 따른 문제점

- 교외로의 이주가 지속적으로 촉진되면서 도심공동화 확대, 통근거리 증가, 교통 체증, 온실가스 증가, 녹지 감소 등의 문제가 지속적으로 발생(Ewing, 1997)
 - 열악한 대중교통, 도시의 슬럼화, 난개발과 환경파괴 등 스프롤에 따른 문제 증가

2) 정책방향

□ 스마트 성장을 통한 컴팩트 시티 추진

- 미국의 컴팩트 시티 관련 논의 및 적용은 환경보호국(Environmental Protection Agency, EPA)에서 주도하는 ‘스마트 성장(smart growth)’이라는 구체적인 정책을 통해 시행되고 있으며(EPA, 2011), 이로 인해 미국에서는 ‘컴팩트 도시’보다는 ‘스마트 성장’이라는 용어가 보다 빈번
 - 기본적으로 기존 도시 내의 브라운필드 활용하여 고밀도의 복합용도지역 개발하고 대중교통 시스템을 통해 접근성을 높이는 것이 스마트 성장 정책의 근간(Gregory et al., 2009: 104)
 - 개념적으로 미국의 스마트 성장에 따른 컴팩트 도시의 개념은 오랜 역사를 거쳐 자동차 등장 이전의 시대에 형성된 유럽의 도시를 모델로 하고 있으며, 이론적으로는 제인 제이콥스 (Jane Jacobs)를 필두로 한 뉴어버니즘 (new urbanism)에 근거를 둬 (Jacobs, 1961, 1969)
 - 보다 폭넓게는 지역 발전과 인간 개발(human development)에 있어 지속가능성 (sustainability)을 높이는 도시의 모델 지향

□ 스마트 성장의 기본원칙

- 스프롤에 따라 발생하는 이동거리의 증가와 그에 수반되는 자동차 기반의 도시공간구조의 부작용을 방지하기 위해 도시를 계획적으로 관리하기 위한 ‘도

시성장방식' 도입

- 무분별한 도시외곽개발과 비지적(leapfrog) 개발, 저밀개발에 따른 접근성의 감소를 방지하고, 자동차 위주의 이동이 아닌 보행 및 대중교통위주의 개발방식을 도입하여 커뮤니티의 접근성 향상 및 오픈 스페이스 보존

- 미국 스마트 성장 네트워크 (smart growth network)에서는 각 주별로 추진되는 스마트 성장 정책의 방향성을 정립하기 위해서 다음과 같이 스마트 성장 정책의 10가지 원칙을 제시

표 2-1 | 스마트 성장의 10가지 원칙 및 10가지 정책 수단

구 분	추진 내용
1. 복합적 토지이용	• 주민들이 직장 근처에서 거주하도록 장려하기 위해 주정부 기금을 통한 인센티브를 제공 • 기존의 전통적인 개발법규에 상응하는 스마트 성장법규 적용 • 커뮤니티와 건물의 복합이용을 촉진하기 위해 혁신적인 용도지역제 기법 활용 • 복합용도 부동산에 대한 자금조달을 촉진 • 용도가 아닌 건물 유형별로 구역 설정 • 시장수요에 대한 대응방식으로 개발자들이 용지를 쉽게 공급하도록 탄력적 용도지역제 활용 • 쇠퇴한 쇼핑물과 길게 늘어선 상업가로를 복합용도 개발로 전환 • 해당 커뮤니티에 적절한 규모로 진행되었던 복합용도 개발사례 제공 • 단일 용도의 상업 및 소매점 개발지를 건기에 적합한, 복합적 토지이용이 이루어지는 커뮤니티로 개조할 기회 창출 • 일자리와 주택 간의 균형을 이루고자 하는 커뮤니티를 재정적으로 지원
2. 고밀 건축설계방식의 이점 활용	• 밀도와 콤팩트 빌딩 요건에 관해 커뮤니티 구성원들을 교육시키기 위해 개발 요건에 대한 공청회 활용 • 콤팩트하게 개발된 장소에서 오픈스페이스로의 용이한 접근성을 보장 • 개발자들이 노외 지상주차장을 줄이도록 유도 • 용도지역제와 개발허가 절차에서 건축물의 규모를 가로의 유형과 연계 • 콤팩트 빌딩 설계를 촉진할 수 있도록 지역 커뮤니티들이 채택할 수 있는 주 차원의 설계기준과 코드에 대한 모델 정립 • 개발자들이 용적률을 향상시키도록 밀도 보너스를 제공 • 주택과 정원설계를 통해 사생활 보장 • 지방 커뮤니티들이 밀도를 높이도록 인센티브 제공 • 콤팩트 커뮤니티를 조성하기 위한 지역계획 활동들을 지원
3. 다양한 주거기회와 선택권 제공	• 새로운 주거지 개발을 위해 계층 혼합형 용도지역제 조례 제정 • 커뮤니티 토지신탁을 지원함으로써 주택 구매자를 원조 • 다양한 주거유형이 가능하도록 용도지역제와 건축법규를 수정 • 농촌지역에 저렴한주택과 조립주택 건설을 위한 계획을 수립하고 용도지역 지정 • 다가구 주택 개발자와 제한된 지분을 활용하는 비영리 단체 교육 • 자원효율적인 모기지제도를 활용하는 방식에 대해 부동산업자, 은행, 주택구매자 교육 • 비어있고 방치된 건물을 파악하고 이 건물을 이용하는 프로그램 실행 • 기존 건축물의 개보수를 규제하기 위한 특별수복건설법규 채택 • 대도시권 전체를 대상으로 지역차원의 공정한 주택배분계획을 실행하는데 있어

구 분	추진 내용
	지방정부의 협조요청 기존 연방정부의 주택 및 커뮤니티 개발 정책교부금과 기타 기금을 배분할 때 스마트 성장을 장려할 수 있는 스마트 성장 프로젝트와 프로그램에 우선순위 부여
4. 걷기에 적합한 커뮤니티 조성	- 걷기에 편한 커뮤니티를 만들기 위해 기존 가로와 보도를 개보수할 수 있도록 커뮤니티에 보조금이나 다른 재정적 지원을 제공 - 주택, 직장, 대중교통 근처에 중요한 서비스 시설을 집중 - 보다 걷기에 적합한 상업시설을 조성할 수 있는 건축물 설계 요구 - 주민과 무동력 이동수단 이용객을 위해 안정성과 이동성을 보장하는 가로 설계기준 채택 - 보도설계기준 마련 - 주거지와 도시 근린지역 전반에서 통행속도가 높은 지역은 교통 정온화 기법 적용 - 기존 보도와 미래 보도를 아름답게 조성하고 유지 - 보도, 가로, 공원, 기타 공공 및 민간 서비스시설에 대한 장애인들의 접근성 개선 - 보도, 주차장, 그린웨이 그리고 개발대상지를 유기적으로 연결 - 보행활동의 촉진에 따른 경제적 이익을 인지
5. 확실한 장소성을 가진 차별화되고 매력적인 커뮤니티 조성	- 근린학교를 보전하고 커뮤니티 차원에서 학교신설이 가능하도록 주의 자금제공 프로세스와 학교 입지기준을 변경 - 역사적 또는 건축적으로 중요한 건물들의 재활용을 촉진하기 위해 주 차원에서 세제지원 허용 - 커뮤니티 도처에 수목을 심고 새로운 건설이 진행되는 동안 기존 수목을 보전 - 활기차며 안전한 오픈 스페이스 조성 - 노점상들이 보도에서 서비스를 제공하도록 허용하는 규정을 단순화, 승인절차 간소화 - 집중투자를 위해 특별개선지구를 지정 - 시각적인 방법으로 커뮤니티와 근린지역의 경계를 명확히 설정 - 통신탑의 적절한 입지와 광고게시판에 대한 관리 개선을 통해 아름다운 경관 보존 - 커뮤니티에서 상호 교류할 수 있는 기회 구축 - 가로, 건물, 공공공간의 일체형 개발을 통해 장소성을 높이도록 명확한 설계지침 제정
6. 오픈스페이스, 농지, 아름다운 자연경관, 환경적으로 중요한 지역보존	- 사유지 보존을 위해 개발권 양도제, 개발권 매입제, 기타 시장메커니즘 활용 - 토지보존 및 개발과 관련한 지방, 주, 연방차원의 계획들을 조정하고 연계 - 오픈스페이스 매입과 보존이 쉽도록 혁신적인 재정수단의 사용확대 - 주변부의 오픈스페이스를 보다 잘 보호하고 보존하는 지역차원의 개발전략 이용 - 그린인프라계획 채택 - 오솔길 및 그린웨이 네트워크 구축 - 정보수집 및 교육에 관한 프로그램 구축 및 실행 - 오픈스페이스를 보존하는 용도지역제 방안들을 고안하고 실행 - 농경지 보존을 위한 메커니즘 제공 - 토지취득 및 보호를 위해 비정부 기구들과 협력
7. 기존 커뮤니티를 위한 개발강화와 유도	- 주나 지방의 브라운필드 프로그램 강화 - 기존 시설의 개선에 우선순위를 부여하는 정비우선정책 채택 - 지역의 경쟁을 제한하고 전 지역의 학교와 기반시설을 지원하기 위해 지역의 세원분담 추진 - 기존 커뮤니티의 나대지 또는 노후 필지의 개발을 촉진하도록 재산세 분리세율 적용 - 녹지지역보다는 기존 커뮤니티에 공공건물을 입지 - 시가지 내 나대지와 브라운 필드가 우선순위가 높은 재개발 대상으로 평가되도록 나대지에 대한 조사를 시행 - 기존 근린지역의 주택개량과 정비를 지원하는 프로그램 수립 - 근린지역 재생과 관련된 커뮤니티 기반 조직 지원 - 기업과 주택소유자들이 기반시설이 마련된 지역에 입지하도록 경제적 인센티브 제공 - 녹지지역의 기반시설 확장비용을 보다 실질적으로 계산하기 위해 공급처리 시설의 평균가격 책정관행 수정

구 분	추진 내용
8. 교통수단 선택의 다양성 제공	• 보완적인 토지이용 및 개발을 포함한 다양한 교통수단 도입을 위해 자금과 인센티브 제공 • 대중교통수단이 제공되는 지역에서의 도로서비스 수준에 대한 기본변경 • 연계성이 높고 블록간격이 짧은 근린규모의 도로를 네트워크로 연결하도록 계획 • 교통수단의 상호 연계 • 대중교통 서비스 주변지역에 활동집중센터를 위한 지구 설정 • 모든 신규개발에 보도설치 의무화 • 주차수요와 기회에 초점 • 철두시 혼잡영향을 최소화하거나 줄이도록 고용주와 협력하고 이를 위한 프로그램 및 인센티브 제공 • 대중교통 지향적 근린지역과 개발을 최대한 활용하도록 기존 대중교통 서비스 조정 • 항만, 공항 철도터미널 근처에 활동운송 시설물을 집결
9. 예측가능하고 공정하며 비용효율적인 방식으로 개발 결정	• 스마트 성장 프로젝트의 개발을 돕기 위해 재정적 인센티브 제공 • 스마트 성장에 대한 감사 실시 • 계획 촉진 및 스마트 성장 프로젝트 승인을 위한 프로세스 실행 • 스마트 성장 프로젝트의 승인이 보다 조직적일 수 있도록 정치적 지원약속 • 스마트 성장 프로젝트를 촉진하기 위해 포인트 기반의 평가제도 활용 • 커뮤니티 주차시설을 건설하기 위한 공공-민간 파트너십을 통해 개발문제에서 주차장 요소 배제 • 그림을 이용한 방식으로 용도지역 규제와 설계목적 제시 • 대중교통 중심형 개발에 대한 공동개발을 통해 교통기관의 자산 가치 극대화 • 스마트 성장형 재개발을 정당하게 기존 커뮤니티의 마스터 플랜에 포함
10. 개발결정과정에서 커뮤니티와 다양한 이해관계자 간의 협력 촉진	• 시민참여 프로세스를 발전시키기 위한 기술적 지원방안 모색 • 개발과 의사결정 과정에 대해 기존 및 신규이해관계자들을 교육시키기 위해 색다른 방법과 포럼 활용 • 어디서 어떻게 지역이 성장할 것인지를 결정하기 위한 커뮤니티 비전 개발활동 수행 • 쇠퇴한 토지의 재생을 위해 모든 부동산에 대한 세금 및 저당권 정보접근방안 요구 • 시민들의 의견과 관심사를 계획과정에 정기적으로 반영 • 계획과 개발정보를 홍보하기 위해 지속적으로 언론과 협력 • 교육과 방문지원 활동을 통해 어린이 참여 • 학교, 대학교, 전문대학과의 관계 강화 • 개발자들과 개발 커뮤니티를 비전수립과정에 참가 • 개발결정을 해결하기 위해 설계집중토론회 개최

출처: 스마트 성장 네트워크(2011: 158-177)를 바탕으로 발췌·요약

- (스마트 성장과 관련된 이슈 및 추진방향) 스마트 성장을 위한 다양한 원칙 및 정책배경을 바탕으로 다음의 이슈들을 정비하는 방향으로 추진 (Massachusetts Smart Growth Alliance, 2006)
 - (기업 활동 분야) 도시 내 창업을 규제하는 프로세스를 정비, 도시 내 소매 및 서비스업의 공동화를 완화, 직주의 공간적 불일치(job-resident spatial mismatch)를 해소
 - (주거 분야) 적정한 가격의 주택(affordable housing)의 공급, 주거지역 분화(housing segregation)를 완화

- (교통 분야) 열악한 대중교통을 개선하여 과도한 통근 시간 및 거리로 인한 자원 낭비를 최소화, 일상생활에서 높은 자동차 의존에 따른 비만 및 성인병 문제를 완화
- (환경 분야) 기존의 도시 난개발로 인한 상수원 및 녹지 파괴를 완화, 열악한 도시 내 공원들을 유지 보수, 자동차 운행을 줄여 대기오염 저감
- 위의 목표들을 통합하여 도시의 비효율적인 외연적 확산에 따른 도시의 실태를 파악하고 추적하기 위해 최근에는 밀도(density), 복합적 토지이용(mixed land use), 활동 중심성(activity centering), 거리특성 (street) 4가지 지표를 중심으로 도시의 스프롤 정도를 진단하고 있음 (Hamidi et al. , 2015)
 - 스프롤의 비효율성에 대한 관심 이후 상당수의 연구에서 스프롤을 진단하는 지표들을 개발하였으며, 각 지표들이 갖는 특성들을 고려하여 현재는 4가지 지표를 중심으로 스프롤을 측정하는 것이 보편적으로 받아들여지고 있음
 - (밀도) 가장 보편적인 측정법이며 인구 혹은 고용 증가 대비 시가화 면적이 빠른 속도로 증가하지 않을 경우 스프롤화 되지 않고 있음을 의미
 - (복합적 토지이용) 특정 기능이 개별적으로 분산되어서 토지이용의 분리가 과도할 경우 해당 기능에 대한 접근성이 낮아지기 때문에 그만큼 자동차에 의존하게 되므로 복합적 토지이용이 될 경우 보행 친화적이며 대중교통 중심적인 공간구조를 지님
 - (활동 중심성) 도시 기능들이 도심을 중심으로 분산되어 있을 경우 규모의 경제효과가 감소하고 다목적 통행이 불가능하기 때문에 더 많은 통행빈도가 발생하고 그에 따른 효과도 감소
 - (거리특성) 접근성에 대한 지표 중 하나로서 활동분포를 의미하는 토지이용패턴 이외에 도로의 디자인에 따라서 블록 한 단위의 크기가 과도하게 클 경우 접근성이 감소함으로써 비효율이 발생

3) 정책구조

□ 스마트 성장전략의 경우 구역설정에 기반한 인센티브와 규제방식 혼용

- 도시스프롤 방지를 위한 공간정책들은 방향과 강도에 따라 규제중심의 정책과

인센티브 중심의 정책으로 구분 가능하며 주별로 인센티브 정책과 규제정책을 각 주별 특성에 따라 차별적으로 활용

표 2-2 | 미국 주별 시가화 억제정책 (urban containment boundaries) (2004년 기준)

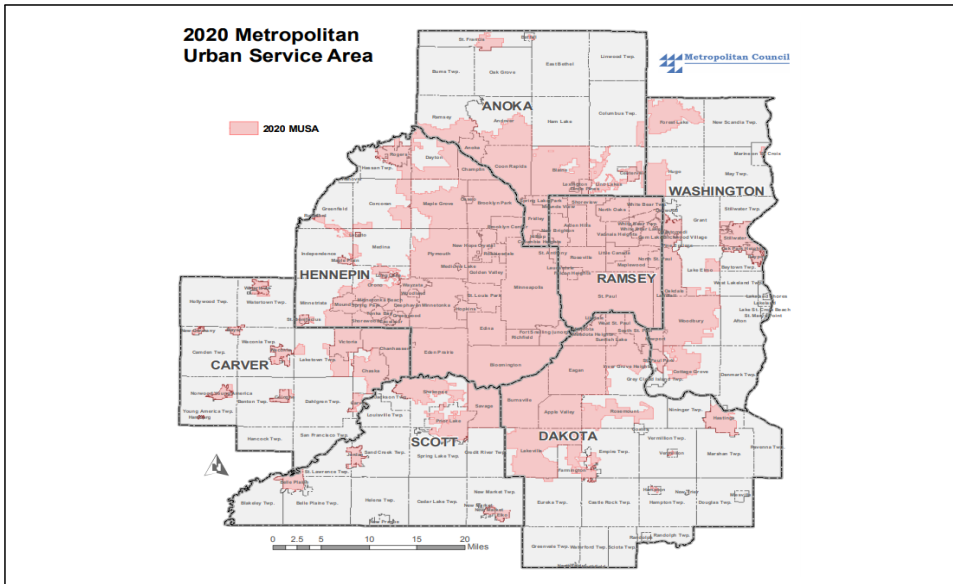
주	도시경계	채택 연도	근거 법률
애리조나	10년 성장 경계	2001년 도입 및 선언	Proposition 202
캘리포니아	도시성장경계	2001년 도입 및 선언	AB 1514
콜로라도	도시성장경계	2000년 도입 및 선언	Amendment 24
켄터키	도시성장경계	2000-2001년 도입 및 통과되었으나, 주지사 승인 거부	HB 524
메릴랜드	우선투자지역	1997년 통과	Smart Growth Areas Act
펜실베이니아	도시성장경계	1998년 제안되었으나 제정 안됨	21st Century Environmental Commission
오레곤	도시성장경계	1973년 제정, 1980년 포틀랜드 도입	Senate Bill 100
테네시	도시성장경계	1998년 제정	Growth Policy Law, Public Chapter 1101
워싱턴	도시성장경계	1990년 제정	Growth Management Act

출처: Howland & Sohn(2007: 177)

- 연방차원의 제도화보다 각 주별로 필요에 따라 콤팩트화를 위한 스마트 성장 전략을 채택하기 때문에 주정부 및 지방정부별로 스마트 성장을 위한 입법을 제정하였으며, 연방은 각 부처별로의 지원프로그램을 스마트 성장과 연계
- 메릴랜드 주를 제외하고 대부분의 주들은 도시성장경계를 채택하고 탄력적이지만 상대적으로 강하게 개발행위를 억제하는 방식을 활용
- (인센티브 중심의 정책) 교외지역으로 이주하거나 새롭게 유입되는 인구들을 지역 내부로 유인하기 위해서 각종 정부의 보조금이나 지원프로그램을 제공하거나 기반시설 투자 조절, 용도지역 설정 등을 통해 인센티브 체계를 조정
- (메릴랜드 주의 우선투자지역) 우선투자지역 내부에 주 정부 및 지방정부의 기반시설 및 주택투자를 확대함으로써 신규 이주자 및 개발을 경계 내부로 유도하는 방식 (Howland & Sohn, 2007)

- (메사추세츠 주의 스마트 성장 용도지역) 기존 도심과 교통망 주변지역에 고밀도 주거지역 또는 복합용도지역을 지정하여 해당 지역을 중심으로 한 개발 유도 (Massachusetts Smart Growth Alliance, 2006)
- (규제중심의 정책) 특정한 경계 외부의 개발허가를 금지하거나 일정 규모 이상의 경우 허가를 받도록 규제함으로써 외곽확산을 방지
 - 개발제한구역과 같이 구역 내부의 개발을 원천적으로 제한하는 방식이 있는가하면, 도시성장한계선과 같이 개발을 억제하지만 개발수요에 따라 탄력적으로 조정하는 방식, 기반시설을 설치를 조건으로 개발을 허용해주는 방식 등이 존재
 - (오레곤 주의 도시성장경계) 도시성장관리정책에 대한 초기 모델로서 1979년 포틀랜드를 중심으로 성장경계를 설정하고 경계 밖에 대한 개발을 제한하는 규제방식으로 도입하여 활용 (최근희, 2012)

그림 2-1 | 미네소타 주의 도시서비스지역 경계



출처: Metropolitan council(2006: 3)

- (미네소타 주의 도시서비스 지역) 주택의 개발을 직접적으로 제한하는 것이 아니라 정부 차원의 용수나 도로와 같은 공공 서비스의 확장을 특정 지역 내부로만 국한시켜 입지를 유도하거나 기반시설 비용 부담을 조건으로만 개발을 허가하는 제도 (Metropolitan council, 2006)

4) 최근의 변화

□ 외곽 신규개발에 대한 규제 중심의 방식에서 도심 매력향상을 위한 정책으로 변화

- 성장경계 중심의 접근법은 1970년대~2000년대 초반까지 폭넓게 활용되고 최근까지도 유지·관리되고 있으나 대체로 중규모 도시를 중심으로 활용
- 최근 미국 대도시 지역의 경우 스프롤 지수가 빠른 속도로 감소하면서 도시공간구조가 점차 콤팩트화 되고 있으며, 뉴욕, 로스앤젤레스와 같은 거대도시의 경우에도 미국 전체 도시들 중에서도 스프롤 지수가 가장 낮은 도시로 등장
 - 2014년 미국 도시권 중 가장 콤팩트한 도시는 뉴욕, 샌프란시스코, 애틀랜타, 산타 바바라, 어바나-삼페인 순으로 나타났으며, 특히 뉴욕, 샌프란시스코와 타 도시 간의 콤팩트 지수의 격차가 매우 크게 나타남 (Smart Growth America, 2014)

표 2-3 | 미국 도시권 중 스프롤 지수 상위 10개 (2014년 기준)

순위	대도시권	컴팩트 지수
1	New York / White Plains / Wayne, NY-NJ	203.4
2	San Francisco / San Mateo / Redwood City, CA	194.3
3	Atlantic City / Hammonton, NJ	150.4
4	Santa Barbara / Santa Maria / Goleta, CA	146.6
5	Champaign / Urbana, IL	145.2
6	Santa Cruz / Watsonville, CA	145.0
7	Trenton / Ewing, NJ	144.7
8	Miami / Miami Beach / Kendall, FL	144.1
9	Springfield, IL	142.2
10	Santa Ana / Anaheim / Irvine, CA	139.9

출처: Smart Growth America(2014: 4)

-
- 미국 대도시 지역이 컴팩트화 되는 추세는 도시화경제의 다양성에 기반한 도심으로의 산업회귀 현상이 주요 원인이나, 지방정부의 강력한 도심 재생을 통한 도시의 매력도 향상이 이를 뒷받침하는 정책적 요인으로 작용 (Florida, 2017)
 - 도시 내부의 자투리 땅을 중심으로 한 충전(infill) 개발 방식이나 브라운 필드의 재생은 기존의 스마트 성장 정책에서도 중요한 사업수단으로 제시해 왔으나 정책의 방향은 확산방지를 더 강조
 - 특히 공공차원에서 추진한 투자는 기반시설의 설치에 초점을 두고 대부분은 민간개발을 유도하는 방식을 채택해왔으나 최근 미국 대도시에서의 컴팩트화는 공공의 강력한 사업추진을 통해 기존의 확산방지를 위한 정책과 도심 재생을 통한 거점시설 확보라는 두 가지 정책을 동시에 활용
 - 최근 Florida (2017)는 대도시를 중심으로 한 산업회귀와 컴팩트화를 바탕으로 다음과 같은 정책적 방향성을 제시
 - 집중화가 모두의 이익을 위해 기여할 수 있도록 조세 정책 뿐만 아니라 도시의 용도지역 제도와 건축법을 개혁
 - 인구밀도와 집중화를 유도하는데 필요한 사회기반시설에 투자하고 값비싸고 비효율적인 도시확산 제한
 - 도시 중심지에 보다 적절한 가격의 임대주택 건설
 - 저임금 서비스직을 가족을 부양할 수 있는 직업으로 바꾸어 중산층 확보
 - 사람과 장소에 투자함으로써 고질적인 가난을 정면으로 해결
 - 신흥 국가들의 급격한 도시화 지역에 더 강력하고 변형하는 도시를 건설하려는 세계적 차원의 노력에 참여
 - 지역사회에 권한을 이양하여 지역사회 지도자들이 지역경제를 강화하고 새로운 도시위기에 대처하도록 노력

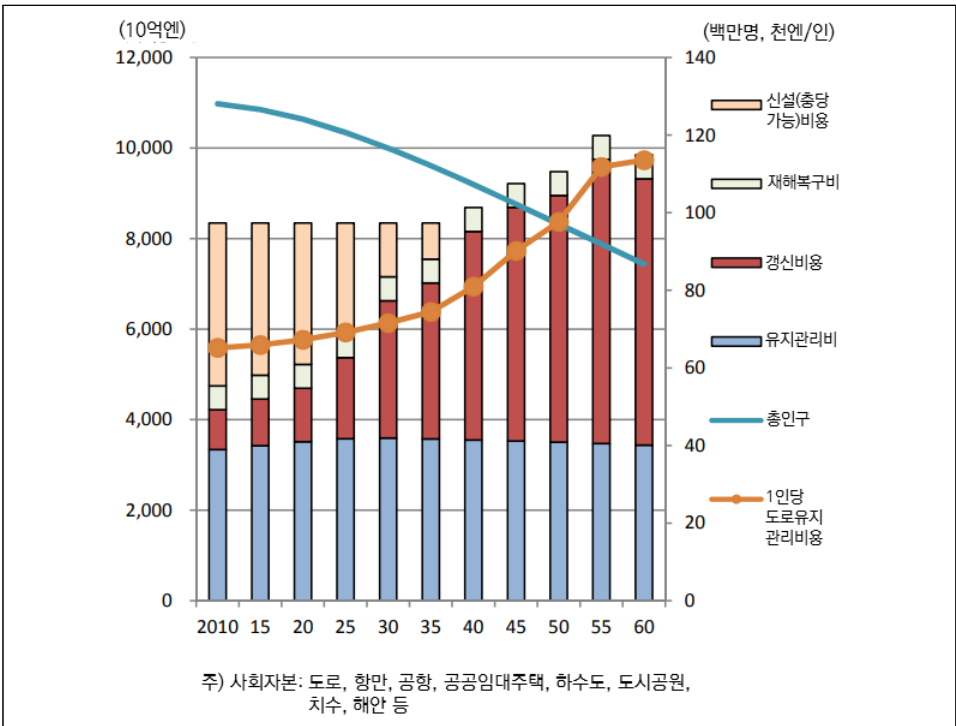
3. 일본의 콤팩트-네트워크 도시 정책

1) 도입배경

□ 콤팩트화의 이유

- 인구감소에 따라 소멸할 위기에 직면한 지방소도시의 경우 거주민의 삶의 질 향상 및 유지를 위한 생활서비스 제공이 한계에 직면하고 기반시설 유지를 위해 필요한 개인의 부담이 증가하면서 집약적 도시구조의 필요성이 증가(이삼수 외, 2017)

그림 2-2 | 일본의 주민 1인당 사회자본 유지 및 관리비용 추이



출처: 内閣府地域活性化推進室(2013: 31)

□ 네트워크화의 이유

- 일본의 장래 추계 인구(2006년 12월 추계)에 따라 2005년에 약 1억 2,776만 명이었던 총인구가 2035년에는 약 13%(약 1,708만 명) 감소하고 일본의 3대 도시권(도쿄, 오사카, 나고야 도시권) 및 지방권의 경우에도 3대도시권에서는 약 530만 명, 지방권에서는 약 1,178만 명의 인구감소가 전망되어 “과밀이 없는 과소”의 시대 예상(이삼수 외, 2017)
- 저출산 및 고령화도 급속히 진행됨에 따라 2005년부터 2035년 사이에 14세 이하 연소인구는 약 40%(약 707만 명) 감소, 고령자인구는 약 45%(약 1,149만 명) 증가하였으며 3대도시권에서도 생산연령인구가 감소하여 기반 서비스 부족 및 지방 인구의 3대 도시권으로의 유출 가속화 예상(이삼수 외, 2017; 임보영 외, 2018)
- 고차서비스 기능 유지에 필요한 임계규모(critical mass) 달성을 위해 거점과 주변지역 간 네트워크 및 교통서비스를 확충함으로써 복지차원에서 다양한 형태의 이동성 확보 (변필성 외, 2016)

2) 정책방향

□ 시정촌 단위의 컴팩트 시티 추진

- 개별 시정촌 단위의 컴팩트화를 통한 거점조성과 함께 시정촌 간 연대를 통한 광역 연계형 컴팩트 시티를 추진
 - 초기에는 1995년 한신-아와지 대지진 이후 고베를 중심으로 재해탄력적인 도시를 건설하기 위해 미국의 컴팩트 시티 전략을 차용하였으며, 이후 국가적 차원에서 유럽 등지의 네트워크 전략을 결합하여 새로운 형태의 컴팩트-네트워크 도시 전략 도입(변필성 외, 2016; 심재승, 2014)
 - 2012년 에코마을법 도입 이후 2013년 ‘컴팩트 시티 형성지원사업’, 2014년 ‘도시 재생특별조치법 개정’을 통해 입지적정화계획을 통한 기능 및 거주유도구역 지정에

관한 사항이 포함됨 (변필성 외, 2016)

□ 시정촌 간 연합을 통한 네트워크 시티 추진

- 지방 중소도시의 서비스 기능확보 등을 위하여 시정촌 간 연대에 기반한 지방 중추거점도시권 및 정주자립권을 설정하여 지방정부 간의 협력 및 교류 촉진
- 2014년 총무성의 ‘지방중추거점도시권 구상’을 통해 지역스케일에서 거점도시를 선정하고 (변필성 외, 2016) ‘정주자립권 구상’을 통해 중추거점도시권보다 작은 스케일에서의 권역설정을 추진

3) 정책구조

□ 국토그랜드디자인에 기초한 전 국토의 ‘컴팩트-네트워크 체계’ 구현

- 컴팩트화를 위한 입지적정화계획과 네트워크 체계 형성을 위한 정주자립권 구상 및 지방중추거점도시권 구상 등 각 부처별 다양한 정책이 제시되어 있으나 기본적인 방향은 국토그랜드디자인에 따라 전 국토의 컴팩트-네트워크 체계의 구현

□ 입지적정화계획의 개요와 특성

- (정의) 시정촌이 도시에 대한 전체적 관점에서 작성하는 거주기능과 복지, 의료 상업 등 도시기능의 입지, 공공교통의 충실화 등에 관한 포괄적 마스터 플랜으로서 인구감소 및 민간의 투자의욕이 하락하는 상황에서 도시의 미래상을 명시하고 재정, 금융, 세제 등 경제적 인센티브를 통해 계획이 갖추어진 시간축에 따라 컴팩트 시티로의 유도를 도모하는 계획
- (수립근거) 도시재생특별조치법 제6장 제81조~제116조에 근거
- (주체) 개별 시정촌이 수립하나 인접 시정촌과 공동으로 수립할 수 있으며, 계획 수립과정에서 도도부현과 지속적으로 협의하여야 함 (특별조치법 제81조 제6항, 제7항)

- 도도부현 차원에서 광역도시계획 구역 내의 시정촌 간 갈등 및 영향을 조정할 수 있도록 권한을 부여 (이삼수 외, 2017)

- (기재사항) 거주유도구역 및 도시기능유도구역, 도시기능증진시설의 설정과 구역 내로의 기능 및 거주유도를 위해 필요한 각종 사업 및 이를 뒷받침할 사업에 대해 기재(荒木俊之, 2017: 3)

표 2-4 | 일본 「도시재생특별조치법」에 따른 입지적정화계획의 기재사항

법률	조문
법률 제81조	② 입지적정화계획은 그 지역을 기재하며, 대개 다음의 사항을 기재하여야 한다. 1. 주택 및 도시기능 증진시설 입지의 적정화에 관한 기본적인 방침 2. 도시 거주자의 거주를 유도해야 할 지역(거주유도구역) 및 거주환경 개선, 대중교통의 확보, 기타 해당 거주 유도 지역에 도시 거주자의 거주를 유도하기 위해 시정촌이 강구해야 할 시책에 관한 사항 3. 도시 기능 증진 시설 입지를 유도해야 할 지역(도시기능유도구역) 및 당해 도시기능유도구역 마다 그 입지를 유도할 도시기능증진시설(유도시설) 및 필요한 토지확보비용의 보조, 기타 해당 도시 기능 유도지역에 해당 유도 시설의 입지를 유도하기 위해 시정촌이 강구해야 할 시책에 관한 사항 4. 도시 기능 유도 지역에 유도시설의 입지를 도모하기 위하여 필요한 다음으로 제시하는 사업에 관한 사항 1) 유도시설의 정비에 관한 사업 2) 위의 정비사업의 시행과 관련하여 필요한 공공 공익시설의 정비에 관한 사업, 시가지 개발사업, 토지구획정리사업, 그 밖에 국토교통성령으로 정하는 사업 3) 위의 사업과 연계되어 그 효과를 증대시키기 위해 필요한 사무 또는 사업 5. 제 2호 또는 제3호의 시책 또는 전호의 사업 등의 추진과 관련하여 필요한 사항 6. 위의 사업 이외에 주택 및 도시기능 증진시설 입지의 적정화를 도모하기 위하여 필요한 사항

출처: e-Gov(2018) (2018. 8. 20. 접속)

- (수립방법) 도시계획구역 전체를 대상으로 도시재생기본방침에 제시된 입지 적정화계획 수립 사항에 기반하여 주민과의 합의 및 인접 시정촌과의 연대를 통해 작성하며, ‘시정촌의 건설에 관한 기본적 구상¹⁾’ 및 ‘도시계획구역 마스터플랜²⁾’에 의거 ‘시정촌 마스터플랜³⁾’과 조화를 이루어야 함

1) 지방자치법 및 국토이용계획법의 규정에 의거한 시정촌 구상 및 계획

2) 도시계획법 제6조의 2에 규정된 ‘도시계획구역의 정비, 개발 및 보전의 방침’

3) 도시계획법 제18조의 2에 규정된 ‘시정촌의 도시계획에 관한 기본적 방침’

표 2-5 | 일본 도시재생기본방침에 제시된 입지적정화계획 작성의 관점

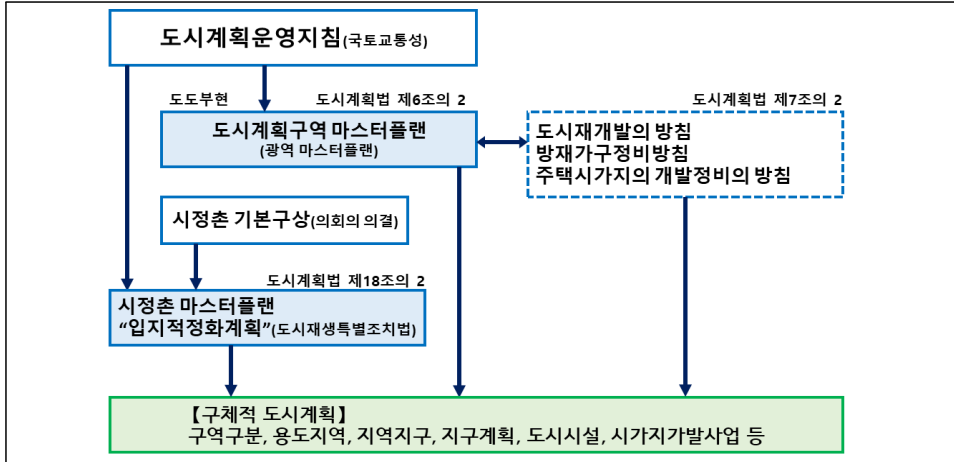
일본 도시재생기본방침	
5. 입지적정화계획의 작성에 관한 기본적인 사항	입지적정화계획에서는 본 방침 제 1 및 제 2에 제시한 내용을 현실로 실현하도록 다음의 관점에 따라 계획을 수립하고 운영한다.
1. 합의 형성	- 입지적정화계획의 작성, 특히 거주유도구역 및 도시기능유도구역 설정 등에 있어서는 공청회나 설명회 등 주민설명, 정보공개를 통해 주민의 합의형성 과정을 통과하고, 도시기능과 관련된 민간사업자, 방재관계기관 등의 의견을 폭넓게 들으면서 추진한다. - 다양한 관계자와의 합의 형성을 도모한다는 관점에서 입지적정화계획의 작성 시 시정촌 도시재생협의회 등을 활용한다.
2. 연계·조정	- 입지적정화계획의 내용을 실현하기 위해서는 인접 시정촌 등과의 협조·협력이 중요하다. 따라서 다음과 같은 활동을 추진할 수 있다. • 대중교통연선 등의 여러 시정촌이 역할분담을 하면서 협력하고, 캠퍼트화를 해결하기 위해 연계하여 입지적정화계획을 작성한다. • 인접 시정촌 등의 영향을 받는 것도 많기 때문에 도도부현은 시정촌이 입지적정화계획을 작성하기 쉽도록 광역적인 조정을 추진한다. - 거주유도구역 밖의 구역에 대해서 농업이나 관광 등 지역자원을 살린 산업을 위한 사업 추진을 검토할 필요가 있으며, 방재 또한 관심을 가져 시정촌 내부의 도시부서 뿐만 아니라 의료·복지, 산업, 대중교통, 농업, 관광, 방재, 토목 등을 담당하는 다른 부서와 충분한 협력과 공동으로 검토작업을 해나가야 한다.
3. 부단한 재검토	- 입지적정화계획은 10년 후, 20년 등 중기적인 기간 동안 변화의 모습을 구체적으로 나타내고 이를 위해 각종 유도조치를 활용하여 거주 및 생활서비스 기능을 중기적으로 일정 지역에 유도하는 것이며 다음과 같이 동적인 운용을 도모한다. • 계획수립 후에도 지역의 실정과 시대의 변화에 따라 계획을 부단히 검토한다. • 장기적으로 계획의 효과가 나타난 경우에는 도시계획의 변경도 검토한다. - 입지적정화계획은 계획의 실시상황 조사, 분석 및 평가를 수행하는 것이 중요하므로, 시정촌의 자기평가, 시정촌 도시계획심의회 등 전문성과 중립성을 가진 조직을 활용한 제 3자 평가를 실시한다.
4. 도시계획과의 유기적 연계	- 입지적정화계획은 토지이용 규제 지침이 되는 것과 동시에 유도적 수법의 계획성격을 겸비하는 것이므로, 도시계획과의 유기적 연계를 도모하고 있다. - 유도정책의 효과가 나타나고 토지이용의 변화가 확인된 경우에는 용도지역변경이나 구역구분을 시가화 구역에서 시가화 조정구역으로 변경하는 등 도시계획의 변경에 대해서도 적극 검토해야한다.
5. 입지적정화계획의 기재사항	- 입지적정화계획은 아래 점에 유의해서 작성해야 한다. - 구역의 설정 • 거주유도구역의 설정에 있어서는 기존 주택공공시설의 상황이나 국립 사회보장·인구문제연구소가 공표한 장래 인구추계 등의 객관적인 데이터에 근거하는 장래의 인구동태 등을 감안하여 일정 인구밀도를 유지하는 수준으로 미래 인구에 적합한 수준의 구역으로 하는 등 적절한 범위로 설정한다. 또한 점적으로 존재하는 시가지나 농업 종사자가 거주지역 등을 고려하고 시정촌의 합병 경위나 역사적 배경도 근거로 설정한다.

출처: 地方創生推進事務局 (2014)

- 입지적정화계획이 도시 전체를 포괄하는 마스터플랜으로서의 성격을 가진 만큼 도시계획법에 의거한 시정촌 마스터플랜의 일부로 간주되기 때문에 (国土交通省, 2018aa) 도시계획의 하위 계획으로서만 기능하는 것이 아니라 적극적으로 시정촌의 도시계획을 조

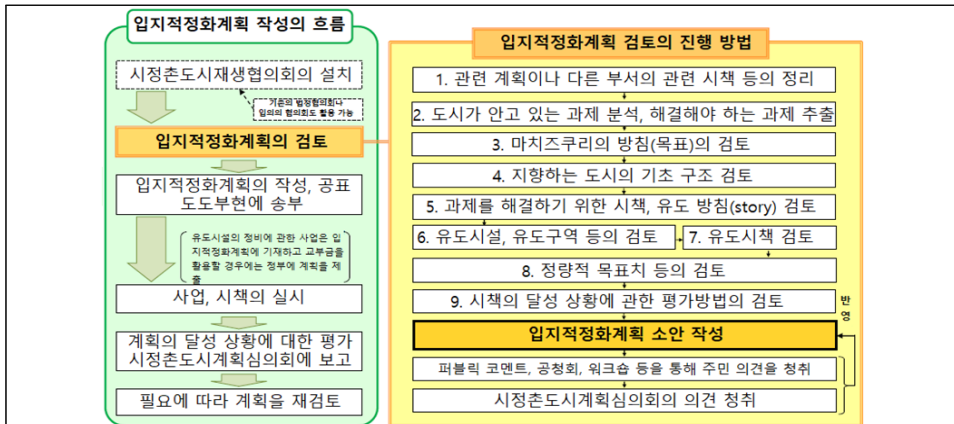
정할 수 있도록 제시 (도시재생특별조치법 제82조⁴⁾ 및 도시재생기본방침 제 5장)

그림 2-3 | 일본 도시계획 법령 체계에서 입지적정화계획의 위상



출처: 東京都都市整備局(2018) (2018. 8.6. 접속)

그림 2-4 | 일본 입지적정화계획 작성을 위한 행정적 절차



출처: 国土交通省(2018a: 8)

4) 도시재생특별조치법 제 82조 (도시계획법의 특례) 전조 제 2 항 제 1 호에 열거하는 사항이 기재된 입지 적정화 계획이 동조 제 5 항 (동조 제 6 항에서 준용하는 경우를 포함한다)의 규정에 따라 공표 된 때에는 당해 사항은 도시 계획법 제 18 조 제 2 제 1 항의 규정에 의하여 정해진 시정촌의 도시 계획에 관한 기본적인 방침의 일부로 본다.

• (구역 및 시설의 설정) 거주유도구역, 도시기능유도구역, 도시기능증진시설의 설정을 통하여 구역별로 거주와 기능을 유도(国土交通省, 2018a)

- (거주유도구역) 인구분포나 토지이용 상황, 생활이나 교통의 편리성 등을 고려해서 인구 및 인구밀도의 유지가 가능한 구역으로서 도시계획운영지침에 따라 ① 도시기능이나 거주가 집적된 중심거점이나 생활거점과 그 주변, ② 공공교통을 이용해서 ①에 비교적 쉽게 접근할 수 있는 이용권, ③ 합병 이전의 기존 시정촌의 중심부 등 도시기능이나 거주가 일정 수준으로 집적되어 있는 곳을 중심으로 설정

* 농업환경이나 자연환경 보전을 우선하는 구역이나 재해 위험성이 높은 구역 등 거주에 적절하지 않은 구역은 제외하며, 인구감소가 예상되는 도시에서는 미래적인 인구 전망 등에 입각해서 거주유도구역을 적절하게 설정하고 시가화구역 전체를 설정하지 않도록 규제

- (도시기능유도구역) 원칙적으로 거주유도구역 내에 설정되어야 하며 ① 철도역에 가깝고 업무나 상업이 집적된 지역, ② 도시기능이 일정 수준 갖추어진 구역, ③ 공공교통을 이용해서 접근이 용이한 구역을 중심으로 설정

* 시정촌의 주요 중심부분만 아니라 시정촌 합병 이전의 舊 정촌 중심부나 역사적으로 취락의 거점으로서의 역할을 수행해 온 생활거점 등 지역적 실정에 따라 도시기능유도구역을 설정할 수 있고, 각각의 구역은 ‘중심거점’과 ‘지역/생활거점’이라는 두 가지 유형으로 분류

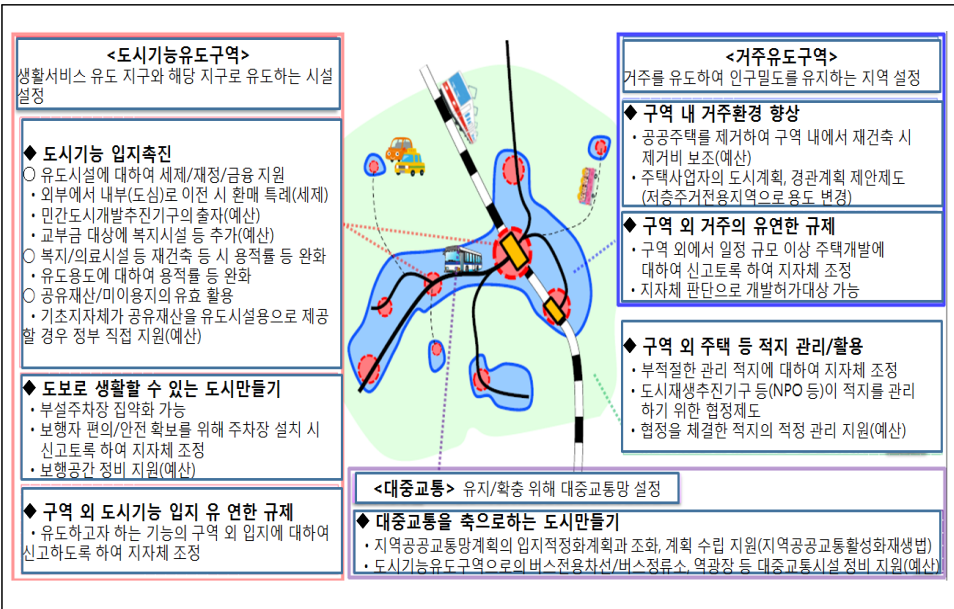
- (도시기능증진시설) 거주자의 공동적 복지나 편리성 제고를 도모한다는 관점에서 ① 병원·진료소 등 의료시설, 고령자 데이케어센터 등 사회복지시설, 소규모 다기능형 케어 매니지먼트 사업소, 지역포괄지원센터 ② 유치원이나 보육소 등 육아지원시설, 초등학교 등 교육시설 ③ 도서관, 박물관 등 문화시설이나 슈퍼마켓 등 상업시설 ④ 시청 지소 등 행정시설 등을 포함

표 2-6 | 도시기능유도구역 내 두 가지 유형의 거점 특성

유형	지구특성	설정장소	지구사례
중심거점	• 시내 여러 곳에서의 공공교통을 이용한 접근이 용이하고, 행정중추기능, 종합병원, 일정 수준 이상의 상업 집적 등 고차 도시기능을 시민에게 제공하는 거점	• 특히 인구가 집적된 지구 • 각종 도시기능이 집적된 지구 • 서비스 수준이 높은 기간적 공공교통의 결절점으로 시내 여러 곳에서 기간적 공공교통 등을 이용해서 용이하게 접근이 가능한 지구	• 중심시가지활성화기본계획의 중심시가지 • 시청이나 시의 중심인 철 궤도역 주변 • 업무·상업기능 등이 집적된 지구 등
지역/생활거점	• 지역의 중심으로 행정 지소 기능, 진료소, 식당점 등 주로 일상적 생활서비스기능을 지역주민에게 제공하는 거점	• 주변지역에 비해 인구 집적도가 높은 지구 • 일상적 생활서비스시설 등이 집적된 지구 • 도보, 자전거 혹은 단말 공공교통수단을 이용해 주변지역에서 용이하게 접근이 가능한 지구	• 행정 지소나 지역의 중심인 전철역, 버스 정류장의 주변 • 근린 상업지역 등 소매기능 등이 일정 수준 집적된 지구 • 합병 정촌의 舊 청사 주변지구 등

출처: 国土交通省(2018a: 67)

그림 2-5 | 일본 입지정화계획 구역별 지원제도



출처 :国土交通省(2015: 25)

- (지원사항) 입지적정화계획과 관련되는 지원 조치는 크게 ① 계획 책정에 대한 지원 조치 ② 도시기능유도구역과 관련되는 지원 조치 ③ 거주유도구역과 관련되는 지원 조치 ④ 입지적정화계획 구역 내에 대한 지원 조치로 구분되며, 입지적정화계획을 위한 계획수립비용 지원, 도시기능입지를 위한 임대료 감면 및 민간 사업자에 대한 자금지원, 도시기능유도시설 내부의 기반시설 설치비용 지원, 공공교통시설 지원 및 MINTO의 출자 및 사업 참여 확대 지원 등을 포함
 - 주로 국토교통성에 의해 집행되나 일부 총무성에 의해서도 실시되며, 국토교통성 이외 중앙정부부서에서 지역공공교통, 도시재생 및 중심시가지 활성화, 건강·의료·복지, 육아 지원, 도시 농업, 공공시설 재편, 주택정책, 학교 교육, 방재, 광역 연계 등 입지적정화계획과 관련되는 시책들과 연계적으로 활용할 수 있는 지원조치 제시
 - 입지적정화계획에 기재된 도시기능증진시설이나 사업의 실시 등에 대해 교부금 등을 통한 지원이나 세제조치, 특례조치 등이 제공되며, 도시기능증진시설로 지정된 병원이나 유치원, 보육소 등에 대한 민간사업자의 정비에도 지원이 이루어지는 등 중심시가지로의 도시증진시설 유도방안이나 이에 대한 지원 반영 (荒木俊之, 2017: 3).

표 2-7 | 입지적정화계획 책정에 따른 이점

특례 조치	용적률· 용도제한 완화	도시기능유도구역 내에서 특정용도유도지구를 설정해 용적률 및 용도제한 완화 예컨대 용적률 완화로 시설 재건축이나 증축 촉진에 기여
	완만한 토지이용 조정	유도시설의 구역 외 입지에 대해 시정촌에 대한 사전 신고가 필요 신고 시의 권고 등으로 시설의 집약화 등을 완만하게 조정
지원 조치	도시기능입지 지원 사업	유도시설의 정비에 대해 나라가 민간사업자에 직접 지원하는 새로운 보조 제도 의료시설, 사회복지시설, 교육문화시설, 상업시설 등에 보조
	도시재구축 전략 사업	현재까지의 사회자본정비종합교부금을 확충하고 유도시설의 정비를 나라가 지원 대상 시설로 의료시설, 사회복지시설, 교육문화시설, 상업시설 등을 새로 추가

출처: Central Consultant INC(2018:2) (2018. 8. 10. 접속)

- (입지적정화계획 수립현황) 2018년 5월 1일 현재 입지적정화계획 작성을 위해 구체적으로 활동하고 있는 도시는 407개(国土交通省, 2018b)

□ 정주자립권 구상의 개요와 특징

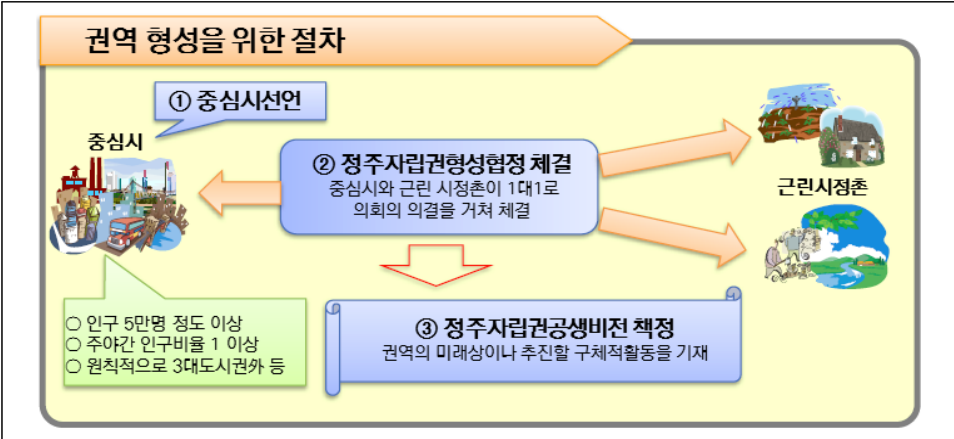
- (목표) 지방권에서 마음 편하게 삶을 영위할 수 있는 지역을 형성하고, 지방권에서 3대 도시권으로의 인구유출을 방지함과 동시에 지방권으로의 인구이동 및 교류를 창출함으로써 권역 전체의 활성화 도모
- (방향) “집약과 네트워크”라는 관점에 따라 권역마다 중심시에서 권역의 생활을 위한 기능 등을 집약적으로 정비함과 동시에 근린 시정촌에서 필요한 생활기능을 확보하고, 농업수산업의 진흥이나 풍요로운 자연환경의 보전, 민간투자유치를 통한 내수 진흥(總務省, 2017b)
- (주체) 기본적으로 개별 시정촌 단위에서 협의 및 체결(總務省, 2017a)
 - (도도부현의 조정) 의료, 산업진흥, 인프라 정비 등 도도부현이 담당하는 행정업무에 대해 정주자립권과 원활히 연계될 수 있도록 조연 및 지원을 수행하고 총무성에 정보 제공
 - (총무성의 조정) 총무성은 중심시 선언 작성 등에 대한 조연을 요청받았거나 중심시 선언서 및 협정, 공생비전을 송부 받은 경우에 필요에 따라 조연을 수행하며, 도도부현을 넘어선 경우 그에 따른 조정 및 중앙정부 내부의 연계를 위한 조정기능 수행
- (행정절차) 중심시 선언 - 정주자립권형성 협정체결 - 정주자립권 공생비전 책정 - 사업추진 및 지원의 순으로 추진(總務省, 2017b)
 - (중심시의 설정) 인구가 5만 명 정도 이상(최소 4만 명 이상)이며, 주·야간 인구비율이 1 이상을 유지하는 3대도시권⁵⁾ 이외에 위치하는 도시⁶⁾가 우선 지역 전체의 인구 정주를 위해 광역적으로 연계하고자하는 중심시가 권역에 필요한 생활기능의 확보를 위해 중심적 역할을 수행하겠다는 의사를 명시한 ‘중심시 선언(이하 선언)’ 및 ‘선언서’ 공표
 - (정주자립권형성 협정 체결) 선언을 실시한 하나의 중심시(선언 중심시)와 중심시와 근접해 있고 경제, 사회, 문화 혹은 주민생활 등에서 밀접한 관계를 가지는 시정

5) 수도권으로서의 사이타마현, 지바현, 도쿄도, 가나가와현, 나고야도시권으로서의 기후현, 아이치현, 미에현, 오사카도시권으로서의 교토부, 오사카부, 효고현, 나라현

6) 상업·오락 기능, 중추적 의료 기능, 각종 생활 서비스 기능 등 행정 및 민간기능을 불문하고 생활에 필요한 일정 수준의 도시기능이 이미 집적되어 있음과 동시에 인근 시정촌 주민들도 그러한 기능을 활용하는 등 도시기능이 광범위한 연계를 지니고 있는 도시

촌(선언 중심시에 대한 통근통학비율이 0.1 이상 등)이 자주적으로 판단하여 개별적으로 체결하는 것으로, 시정촌의 명칭이나, 목적, 기본적 방침 등을 규정하게 되는데, 특히 정주자립권을 통해서 인구를 유지 및 확대하고 전체의 활성화를 추구한다는 차원에서 전체 사업을 연계하는 사항을 구체적으로 규정

그림 2-6 | 일본 정주자립권 구상의 행정절차



출처 : 総務省(2017b: 1)

표 2-8 | 일본 정주자립권 구상의 세 가지 관점과 시책분야

관점	시책 분야
생활기능의 강화	a. 의료 b. 복지 c. 교육 d. 토지이용 e. 산업진흥 f. 기타
연결이나 네트워크의 강화	a. 지역공공교통 b. ICT 인프라정비 c. 도로 등 교통인프라의 정비 및 유지 d. 지역의 생산자나 소비자 등의 연계로 인한 자산지소 e. 지역 내 주민과의 교류 및 이주 촉진 f. a~e 이외의 것으로 연결이나 네트워크의 강화와 관련되는 연계
권역의 매니지먼트 능력의 강화	a. 인재육성 b. 외부에서의 행정 및 민간 인재의 확보 c. 권역 내 시정촌 직원 등과의 교류 d. a~c 이외의 것으로 권역 매니지먼트 능력의 강화와 관련되는 연계

출처: 総務省(2017a: 7-9)을 바탕으로 정리

* 연계하는 구체적 사항에 대해서는 지역의 실정에 따라 유연적으로 규정할 수 있으나, “집약과 네트워크”라는 관점을 바탕으로 “생활기능의 강화”, “연결이나 네트워크의 강화”, “권역 매니지먼트 능력의 강화”의 관점에서 인구의 정주를 위해 필요한 생활기능의 확보가 요구되며, 세 가지 관점에 대한 각 권역에서 실시하는 구체적 시책을 한 개씩 이상 규정(總務省, 2017a).

* 각각의 시정촌에서는 협정의 체결 및 변경에 있어 지방자치법 제96조 제2항에 의거한 의회의 의결 필요(總務省, 2017a)

- (정주자립권 공생비전 책정) 협정을 체결한 중심시와 인근 시정촌의 민간, 지역관계자를 구성원으로 하여 정주자립권의 명칭 및 정주자립권을 구성하는 모든 시정촌의 명칭, 정주자립권을 추진한 결과 실현될 것으로 예상되는 중장기적 인구나 고령화율 등의 목표가 포함된 정주자립권의 미래상, 협정에 입각해 추진시키는 구체적 시책의 내용이나 관련 사업비, 정주자립권공생비전의 기간, 명확히 설정한 성과지표(KPI; Key Performance Indicator)에 대해 기재(總務省, 2017a)

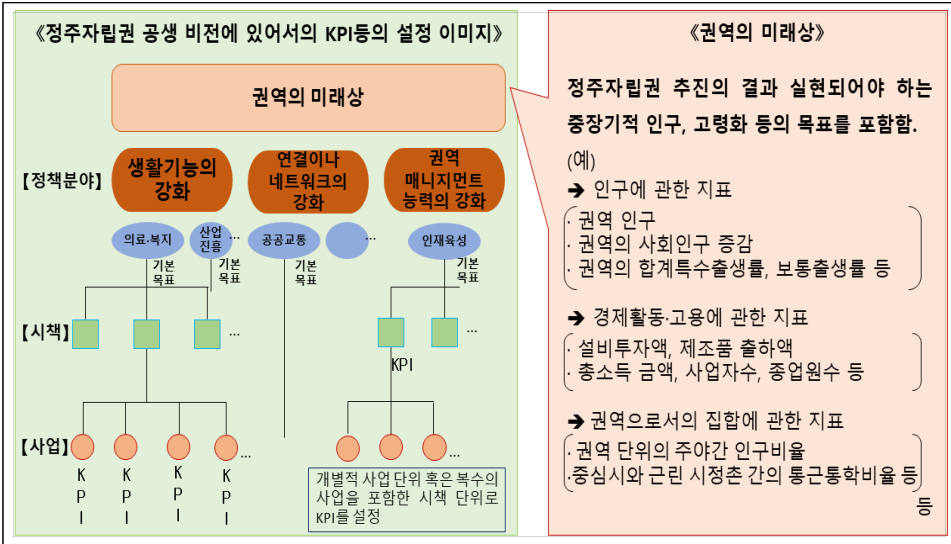
* 책정된 공생비전은 중심시가 공표하고 인근 시정촌 관계 도도부현, 총무성에 공생비전의 복사본을 송부

• (정주자립권 공생비전의 성과지표 설정) 권역의 미래상과 연계하여 정주자립권 구상 협정에 연계된 각각의 시책에 대해 지표 설정

- 2016년도부터 공생비전에 협정에 의거해서 추진하는 구체적 사업에 대한 성과지표(KPI)를 설정하기 시작하였으며, 정주자립권공생비전에서의 성과지표 설정에 대해서는 개별적 사업 단위 혹은 복수 사업을 포함한 시책 단위로 설정하며, 급급적 의료 및 복지, 산업진흥, 지역공공교통 등 정책분야마다 기본목표를 설정(總務省, 2017c)

- 각 권역에서, 민간이나 지역의 관계자를 구성원으로 한 ‘권역공생비전 간담회’에서의 논의를 거쳐 ‘정주자립권공생비전’에 각 권역의 특성을 고려한 KPI를 설정하고, 시책이나 사업 성과를 검증함에 있어 KPI나 해당 간담회를 활용해서 검증의 객관성 및 타당성을 확보(總務省, 2016b)

그림 2-7 | 일본 정주자립권 공생비전에서의 KPI 설정 예시

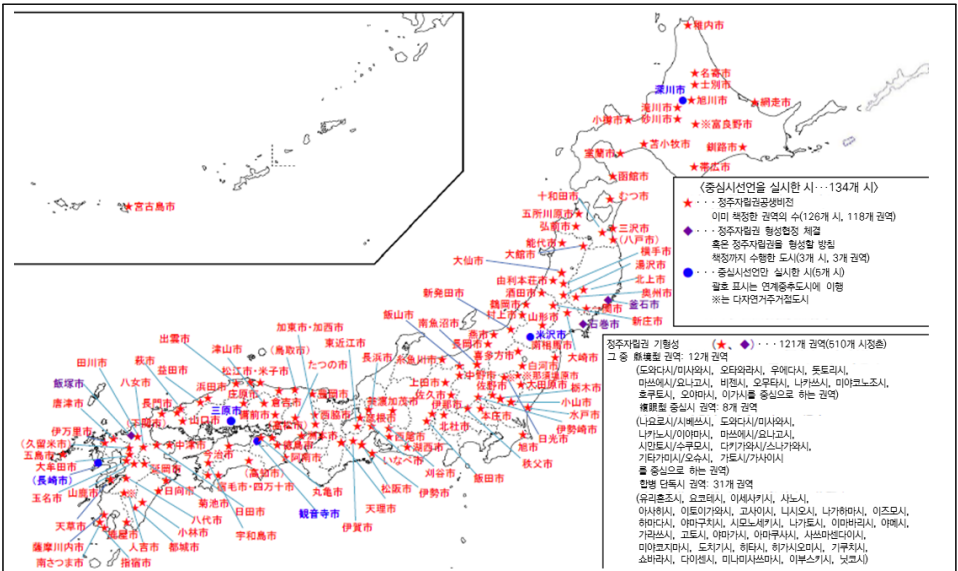


출처 : 総務省(2016b: 3)을 중심으로 재정리

- (지원방식) 총무성에서는 정주자립권 공생비전을 책정한 중심시 및 인근시정촌에 대해 각종 특별교부세 및 지원 체계 마련 (総務省, 2017b; 2017c)
 - (중심시 및 근린 시정촌에 특별교부세 교부) 중심시에 대해서는 인구나 면적 등을 감안해 2013년도 이전에는 연간 4,000만 엔, 그 이후에는 8,500만 엔을 상한액으로 설정해서 대상경비의 80%를 지원하고 있으며, 근린 시정촌에 대해서는 2013년도 이전에는 연간 1,000만 엔, 그 이후에는 1,500만 엔을 상한액으로 설정해서 대상경비의 100%를 지원 (総務省, 2017b)
 - (지역활성화사업채 총당) 권역 전체에서 필수적인 인프라 정비에 대해 총당률 90%, 교부세 산입률 30%로 지역활성화사업채 총당
 - (외부 인재 활용에 대한 재정 조치로 특별교부세 교부) 권역 외부의 전문가를 활용할 경우 그 사업비로 상한액 700만 엔, 최대 3년간의 조치
 - (민간 주체의 활동 지원에 대한 재정 조치) 민간에 대해 융자 등을 행하는 펀드 형성에 관한 재정 조치이며, 펀드 형성에 일반단독사업채를 총당(90%)하며, 상환이자의 50%에 특별교부세를 교부, 지역종합정비자금대부(후루사토 융자)의 융자한

- (개별 시책 분야에 있어서의 재정 조치) 병원과 진료소의 연계(병진연휴) 등에 의한 지역 의료의 확보에 대한 재정 조치로서 병진연휴 등 사업에 필요한 시정촌의 부담금에 대한 특별교부세 교부(조치율 0.8, 상한 800만 엔), 벽지의 원격 의료를 위한 특별교부세를 확보하여 조치율 0.6로부터 0.8로 인상

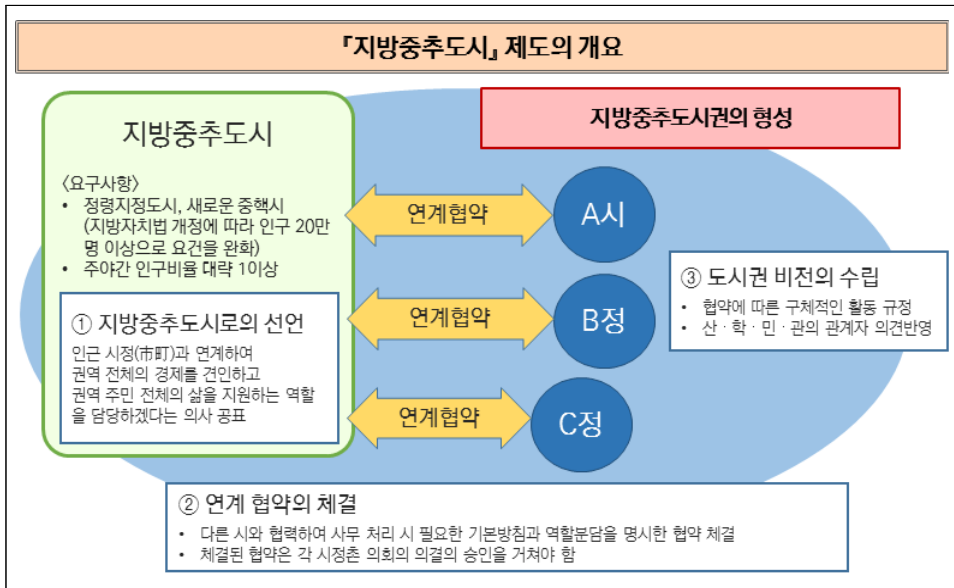
- 그림 2-8 | 일본 정주자립권 구상 진행상황



- (정주자립권 구상과 지방중추도시권의 차이) 정주자립권과 지방중추도시권은 동일하게 집약과 네트워크를 통한 공생을 도모하고 중심시 선언 - 협약 - 공표 및 사업 추진의 순서는 동일하나 규모와 예산의 차이는 존재 (総務省, 2015)

- (지방중추도시권의 규모) 정주자립권 구상과 유사하게 일정 기준을 충족한 도시만이 적용되나 정주자립권보다 규모가 큰 도시로서 지정도시 또는 중핵시(인구 20만 이상)이면서 주·야간 인구비율 1이상인 도시가 중추도시를 선언
- (지방중추도시권의 예산규모) 중추도시에 보통교부세로 최대 1.3억엔, 특별교부세로 1.2억엔을 지원하며 연계 시정촌에는 특별교부세로 연간 최대 1,500만엔을 지원
- (지방중추도시권의 사업내용) 관광 및 클러스터 형성, 신규창업촉진 및 고차도시의 기능 집적 강화, 중추도시와 연계 시정촌 간 대중교통 및 교통 기반시설 정비, 정보통신망 정비, 의료 및 복지 등의 서비스 기능 연계 강화, 인재육성 분야 연계 (総務省, 2014: 24-28)

그림 2-9 | 일본 지방중추도시권의 행정절차



출처 :姫路市 (2018) (2018. 7. 9. 접속)

4. 해외 컴팩트-네트워크 도시정책의 비교와 시사점

□ 컴팩트화에 대한 상반된 배경, 공통된 방향

- 미국의 스마트 성장 전략은 인구가 증가하거나 유지되는 상태에서 교외화에 따른 외곽확산에 대응하는 정책으로서 스프롤의 주요 원인은 외곽 신규개발에 따른 것이었으나, 일본의 컴팩트-네트워크는 인구가 지속적으로 감소하는 지역에 적용한 정책으로서 스프롤의 주요 원인은 외곽 신규개발 보다 시가지가 이미 확산된 상태에서 도심 중심으로 인구가 감소함으로써 나타난 정책
 - 미국의 컴팩트화는 시가지 면적이 빠르게 증가함에 따른 문제였으나, 일본의 컴팩트화는 인구가 감소함에 따른 문제가 보다 두드러지게 나타남
- 상반된 배경에도 불구하고 두 나라 모두 정책방향은 분산된 인구를 집약시키기 위해 도시 내부에 경계를 설정하는 것으로서 미국은 성장경계, 일본은 유도구역을 지정하였으며 경계 내부와 외부에 적용되는 상이한 인센티브 제도들 또한 유사해서 미국은 성장경계 내부에 기반시설을 우선 설치해주고 기금을 지원하는 한편, 일본도 유도구역 내에 주택을 이전할 경우 정부에서 보조해주는 방식을 채택

□ 컴팩트화에 대한 공통된 방향, 상반된 정책 대상

- 인구가 증가하는 상황과 감소하는 상황에 동일한 수단이 적용된다 하더라도 반드시 인구를 집약하는 동일한 효과를 담보할 수는 없는데 왜냐하면 인구가 증가하는 경우 외부에서 유입된 인구가 새로 지역에 정착하거나 시설을 개발할 때 구역 내부로 유도하는 것이지만, 인구가 감소하는 상황에서는 기존에 이미 해당 지역 내에 정착하고 있는 인구를 이전하거나 시설을 이전하도록 유도하는 상황

□ 네트워크의 직접적 구축이 아닌 지방정부 간 연합체계의 구축을 통해 활용

- 네트워크 정책의 경우 흐름 그 자체에 주목하기보다는 도시의 연합형성을 위한 거버넌스 구조 및 계획체계를 만드는 것을 우선 시 하며, 사업 내용 또한 기능들의 배분과 형성 및 충분한 수준의 서비스 공급을 위한 접근성 향상에 초점
- 사람의 통행은 기본적으로 파생수요(derivate demand)의 특성을 띠며, 재화의 이동 또한 목적지를 정해놓고 이동하기 때문에 이동 그 자체보다 이동을 유발하는 기능 및 활동의 관점에서 접근해야하며, 특정 도시 간의 흐름을 발생시키기 위해서는 두 지역의 흐름을 창출하기 위해 필요한 요소들(기능, 접근성 등) 중 무엇이 부족한가에 초점을 맞춰서 공동의 노력을 기울일 필요가 있음

표 2-9 | 미국과 일본의 컴팩트-네트워크 도시구축을 위한 정책배경과 구조의 비교

구 분	미국 스마트 성장 전략	일본 컴팩트-네트워크 전략
도입배경	• 교외화에 따른 외곽의 무분별한 개발확산에 따른 교통비용 증가 및 녹지감소 등의 불경제 확산	• 출산율 저하 및 고령화 인한 인구의 지속적 감소 극복 • 외곽분산화로 인한 도심공동화 및 기반시설비용 확대 방지
정책방향	• 신규개발 시 기개발지 인근으로 유도하기 위한 정책을 수립 - 브라운필드 재생, 충전개발 등의 재생기법을 적극 활용 - 최근에는 공공차원의 적극적 도심 투자	• 기존 인구의 도심인근지역으로의 거주유도 및 기능유도 • 인근 시정촌과의 연대를 통한 공통의 문제해결
정책구조 및 수단	• 인센티브 기반: 구역지정을 통한 투자 및 거주유도 - 우선투자지역(PFA) - 엔터프라이즈존(EZ) • 규제기반: 구역 이외 지역의 신규개발 및 투자금지(오레곤, 플로리다, 뉴저지) - 도시성장경계(UGB)	• 컴팩트 정책 - 입지적정화계획(국토교통성)을 통한 기능유도, 거주유도구역 지정 및 인센티브 제공 • 네트워크 정책 - 정주자립권구상 및 중추거점도시 육성을 통한 공통문제해결 및 중앙차원의 자금지원
정책수단 특성	• 시가지지역 외곽에 경계를 설정하고 경계 내부로의 신규개발을 유도	• 시가지 내부에서 구역을 구분하여 유도지역을 설정함으로써 시가지로의 유입 촉진을 넘어 시가지 내부의 유도구역으로의 유입을 촉진
주요도시 및 지역	오레곤 주, 메릴랜드 주	도야마시, 아오모리시, 미노카모시

출처 :저자작성



CHAPTER 3

해외 컴팩트-네트워크 도시 정책의 추진성과와 한계

1. 미국의 스마트 성장 전략의 성과와 한계 | 47
2. 일본 컴팩트-네트워크 도시 정책의 성과와 한계 | 63
3. 해외 사례 도시 분석의 시사점 | 96

해외 컴팩트-네트워크 도시 정책의 추진성과와 한계

1. 미국의 스마트 성장 전략의 성과와 한계

1) 메릴랜드 주 워싱턴-볼티모어의 우선투자지역

□ 도입배경

- 워싱턴-볼티모어 대도시권의 급격한 성장으로 인해 인구증가가 매우 가파르게 진행되면서 도시 전체의 외곽개발이 확산되고 스프롤에 따른 문제점들이 지속적으로 발생(손정렬, Knaap, 2008)

□ 정책추진과정

- 1997년 주거지역을 저밀도로 개발하거나 주 차원에서 기 개발지의 외곽개발을 차단하는 ‘근린보존과 스마트성장계획(Neighborhood Conservation and Smart Growth Initiative)’이라는 이름의 패키지 법률을 승인하면서 추진(Knaap and Schmidt-Perkins, 2006; Lewis et al., 2009; Hanlon et al., 2012)
 - (우선투자지역법, the Priority Funding Areas (PFAs) Act) 신규 도로, 상수도 등의 기반시설에 대한 주 정부의 보조금 지원이 볼티모어 및 워싱턴의 벨트웨이 내부나 주 차원에서 지정된 지역에서만 가능하도록 하는 법안
 - (농촌유산법, The Rural Legacy Act) 주 정부가 지방정부나 토지신탁이 개발압력을 받는 농촌지역의 토지개발권을 구매할 수 있도록 기금을 지원하는 제도로써 농업 및 자연자원을 보전하고 신규개발을 기존의 커뮤니티 내부로 집중시키는 것이 불완전하기 때문에 최소한의 농장과 녹지를 보전하려는 목표를 지님

- (브라운필드의 자발적 철거 및 재개발법, Brownfield Voluntary Cleanup and Redevelopment Act) 저이용되거나 방기된 산업유산들의 철거 및 재개발을 위한 재정 및 기술지원, 법적 책임의 보호 등의 프로그램을 제공하는 법안
- (직주근접 프로그램, Live Near Your Work) 직장인들이 근무지 인근의 커뮤니티에서 주택을 구매할 수 있도록 인센티브를 제공하는 프로그램 (정권교체 이후 지원 종료)
- (일자리 창출 세액 공제법, Job Creation Tax Credit Act) 신규로 설치된 우선투자 지역 내에서 25명 이상의 상근직을 2년 간 채용하는 사업주에게 주 정부의 소득세 감면 혜택을 제공함으로써 일자리를 창출하는 법안
- (메릴랜드 주 정책의 특징) 메릴랜드 주의 스마트 성장 프로그램은 기본적으로 토지이용에 규제를 가하는 방식이 아니라 공간 특수적인 인센티브를 제공함으로써 정책 대상으로 하여금 정책 목표에 맞게 행동하도록 유도하는 방식을 택함
 - 지방정부는 반드시 우선투자지역 내부에만 투자할 필요가 없고, 토지소유자들도 반드시 브라운 필드를 철거하거나 재개발할 필요는 없으며, 주민들도 어디에서 거주하든 규제를 받지 않으나 주 정부의 자금지원은 우선투자지역 내에서만 이뤄짐 (Knaap and Schmidt-Perkins, 2006)
 - 즉 메릴랜드 주의 스마트 성장 정책은 시장실패에 대한 도시계획적인 대응이지만 가급적 억제하는 방식이 아니라 보조금을 통한 가격조정을 기반으로 추진되는 정책임

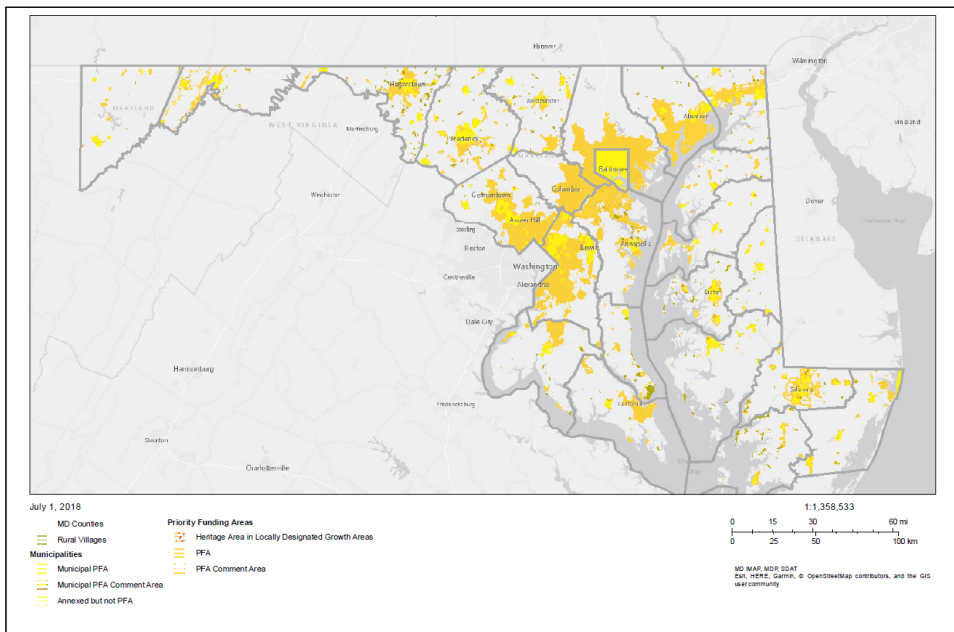
□ 주요정책수단: 우선투자지역(Priority Funding Areas) 활용

- (정책특징) 주정부 차원에서 도시지역에 활용할 각종 투자와 경제적 인센티브를 기 설정한 경계 내에만 집중하는 제도로써 토지이용계획을 변경하거나 규제를 가하는 방식과 달리 인센티브를 제공하기 위해 주 정부의 지출에 제한을 가하는 방식(MDP, 2018)
- (지역경계의 설정) 법률에 의해 자동으로 설정되는 지역과 지방정부가 지정하는 지역으로 구분(Howland and Sohn, 2007)
 - (법률에 의해서 자동으로 설정되는 지역) 볼티모어 시 및 인근 지자체, 볼티모어 및 워싱턴 DC 벨트웨이 내 지역, 메릴랜드 주택커뮤니티개발과에서 지정한 지정, 엔

티프라이즈 존, 유산보유지역

- (지방정부가 지정하는 지역) 기 토지이용방식, 개발가능밀도 및 현재밀도, 상하수도 서비스의 공급여부 등의 기준에 따라 지방정부에서 대략 20년 동안 필요하다고 생각되는 개발용량을 추정하고 그에 따라 주 차원의 투자가 필요하다고 생각되는 지역을 지정하고 주정부에서 검토하여 최종 승인하는 방식으로 설정

그림 3-1 | 미국 메릴랜드 주의 우선투자지역 현황 (2018년 7월 현재)



출처: MDP(2018) (2018. 7. 2. 접속)

- (지원내용) 성장 관련 프로젝트(growth-related project)에 대한 주 정부의 지원책으로서 보조금 지급, 보증, 신용보강, 세금감면, 대출지원 및 보증, 각종 의무규제의 완화 등 다양한 수단들이 포함될 수 있으며, 메릴랜드 주 정부 내의 부처 사업을 하나의 지역 내로 유도(Lewis et al., 2009)

- 교통과는 고속도로 건설, 각종 교통기반시설 건설 등, 주택 및 커뮤니티 개발과는 신규단독주택 및 다세대 주택 건축 및 구입자금 지원, 대출지원, 상무과는 산업개

발금융, 소기업지원금융, 에너지금융, 경제발전기회프로그램 등 지원, 환경과는 수질개선자금지원, 상하수도 공급금융지원프로그램 운영하나 기존 건물의 개보수, 도시계획시설 공급을 위한 토지수용 등에는 지원하지 않음

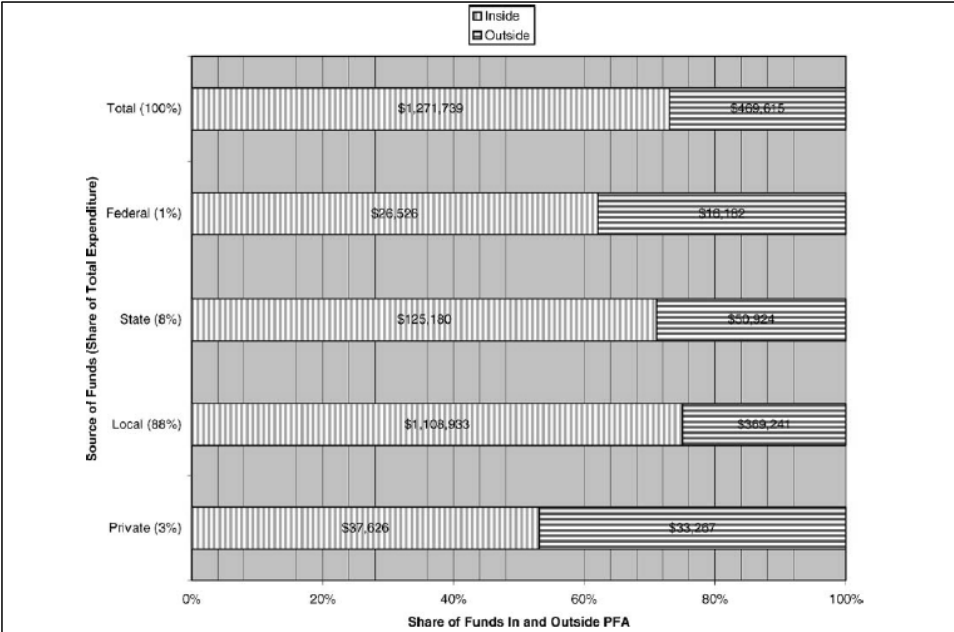
- 일자리를 우선투자지역 내부로 유도하기 위해 일자리 창출 세액 공제법에 따라 25명 이상의 상근직 일자리를 창출할 경우 1명 당 1,500달러 혹은 연봉의 5%, 최대한 기업 당 1백만불을 지원하며, 제조업, 광업, 운수업, 통신업, 농림수산업, 연구개발 등 대부분의 산업을 지원대상에 포함

□ 정책효과에 대한 평가

- 우선투자지역이 미치는 효과를 검증한 결과 일부의 효과는 거두었으나 효과가 완벽한 것은 아님(Shen and Zhang, 2007; Lewis et al., 2009; Hanlon et al., 2012; Dawkins et al., 2012; Moeckel and Lewis, 2017)
- (상하수도 인프라 투자에 미친 영향) 우선투자지역 선정 후 지방정부 차원에서 주 정부의 투자가 많이 일어난 지역에 인프라 투자를 하는 경향이 보이나 경계 밖에도 함께 투자하기도 함(Howland and Sohn, 2007; 손정렬·Knaap, 2008)
 - 1997-2002년 사이 메릴랜드 주 내에서 추진된 상하수도 인프라 투자에서 주 정부 재원의 29%는 우선투자지역 외부에 투자된 것으로 나타나는데, 실제 주 정부의 스마트 성장 법안에 따라 주 정부는 우선투자지역 외부에는 재정지원을 하지 않아야 하나 외곽지역의 정화시스템(septic system)이 과도하게 열악한 나머지 시민들의 건강과 안전을 위해 투자결정을 내림
 - 사실상 주 정부나 지방 정부 모두 주민들의 삶의 질과 안전을 염두에 둘 수밖에 없으므로 기반시설 개선투자를 포기하는 지역을 설정하는 것은 정부 입장에서 매우 어려운 목표임
 - 특히 인센티브 기반 정책의 경우 주 차원에서 수립된 법률에 의거하여 지방정부의 개발행위가 특정 지역 내부에서 발생할 경우 주 정부의 재정지원이 추진되는 경향이기에 때문에 주 정부에서는 우선투자지역 내부에서의 인프라 공급을 장려하지만, 지방정부 입장에서는 주 정부의 재정지원을 받지 않기로 결정한다면 반드시 우선투자지역 내에 투자할 필요가 없으며 그에 따른 제재 사항도 없음

- 주 정부-지방정부로 이어지는 인센티브 운용체계 속에서 유인동기가 충분하지 않으면 인센티브에 기반한 정책이 비효율적일 가능성이 높음

그림 3-2 | 우선투자지역 내·외부에서의 상하수도 인프라 투자에 대한 재원별 구분 (1997-2002)

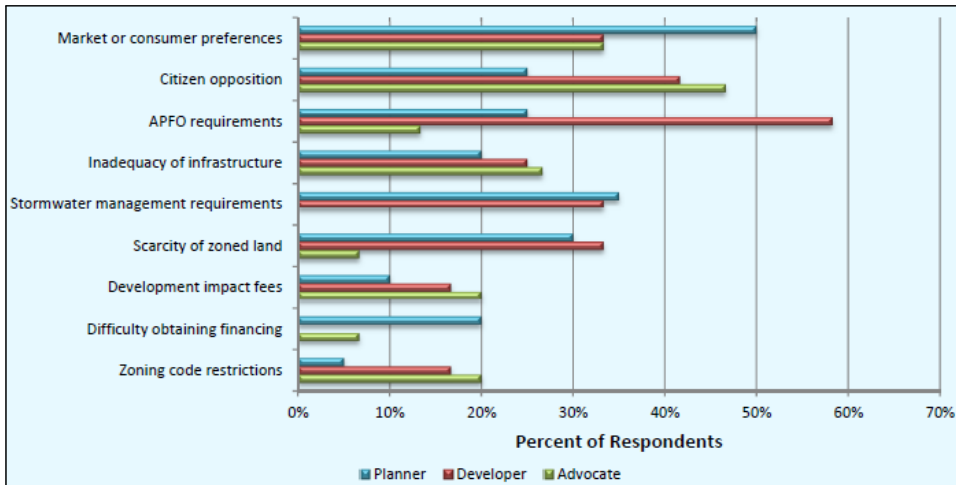


출처: Howland & Sohn(2007: 182)

- (일자리 창출에 미친 영향) 우선투자지역 내에서 일자리를 창출할 경우 세금을 감면해주는 프로그램은 전체적으로 효과가 있으나 산업에 따라 차별적인 효과를 나타냄 (Sohn and Knaap, 2005)
 - 우선투자지역을 통한 일자리 창출 세액 공제법의 효과에 따르면 운수, 서비스 업 등에서는 우선투자지역에 따른 차별성이 존재했으나, 제조업이나 금융업의 집약에는 큰 영향을 미치지 못한 것으로 나타남
 - 주민들의 입장에서 메릴랜드 주의 스마트 성장 정책을 따르지 않는다고 해서 법률을 어긴 것이 아니기 때문에 보조금을 포기하고 정책을 따르지 않는 경우 발생

- (우선투자지역 내부의 개발에 대한 어려움 인식) 메릴랜드 주의 스마트 성장 정책이 우선투자지역 내부에서의 개발과 재개발을 장려하는 방향으로 추진되고 있음에도 불구하고 계획가, 디벨로퍼, 정책 지지자들은 각각 다양한 방식의 어려움을 겪고 있으며, 그에 따라 정책의 효과가 반감될 여지가 존재 (Dawkins et al., 2012)

그림 3-3 | 우선투자지역 내의 개발 또는 재개발에서 느끼는 어려움에 대한 인식



출처: Dawkins et al.(2012: 17)

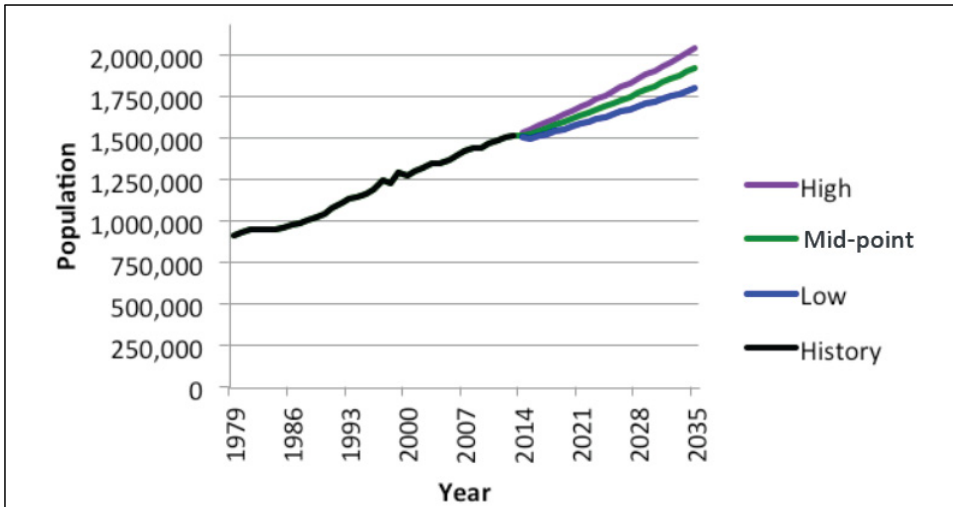
- 계획가의 경우 시장 및 소비자 선호가 기존 시가지의 개발에 만족하지 못한다는 측면을 어려움으로 지적하였고, 디벨로퍼는 적정공공시설조례(Adequate Public Facility Ordinance, APFO)에 따른 학교나 도로용량의 충족이 어려움이라고 주장하였으며, 정책 지지자들은 시민들의 복합개발이나 고밀개발 과정에 대한 반대가 어려운 요소라고 주장
- 시가지 내부의 충전개발이나 재개발에 따른 어려움은 우선투자지역 내부보다 외부의 개발을 선호하게 만드는 원인이 되지만 쉽게 규제완화만을 제시할 수 없는 정부 차원의 어려움 또한 존재함

2) 오레곤 주 포틀랜드의 도시성장경계

□ 도입배경

- 도시의 지속적인 인구성장과 지나친 외곽개발에 따른 과도한 스프롤현상이 주변의 농지훼손 및 환경 파괴를 촉진함으로 주변 녹지훼손 등의 문제로 확산되면서 이를 방지하기 위해 주지사인 Tom McCall이 성장관리 방안을 추진

그림 3-4 | 포틀랜드 대도시권의 인구변화와 성장전망(1979-2035)



출처: Metro(2014: 15)

□ 정책추진과정

- 1973년 주 차원에서 성장관리법안(Senate Bill 100)을 통과시킨 후 1977년 포틀랜드에 도시성장경계가 제안되었으며, 1980년 의회 승인을 받아 포틀랜드 대도시권 내의 3개 카운티에 도시성장경계를 도입하면서 본격화됨 (Jun, 2004)
 - (Senate Bill 100) 주 차원의 통합적 계획체계 마련을 위해 제정한 법안으로서 기존에 주 차원의 목표설정에 따른 통합적 토지이용계획 및 용도지역제를 제시한 제정

한 Senate Bill 10을 확장·보완하면서 도시성장경계의 설정 및 토지보전 및 개발위원회(Land Conservation and Development Commission)와 토지보전 및 개발과(Department of Land Conservation and Development)의 설립 기반이 됨

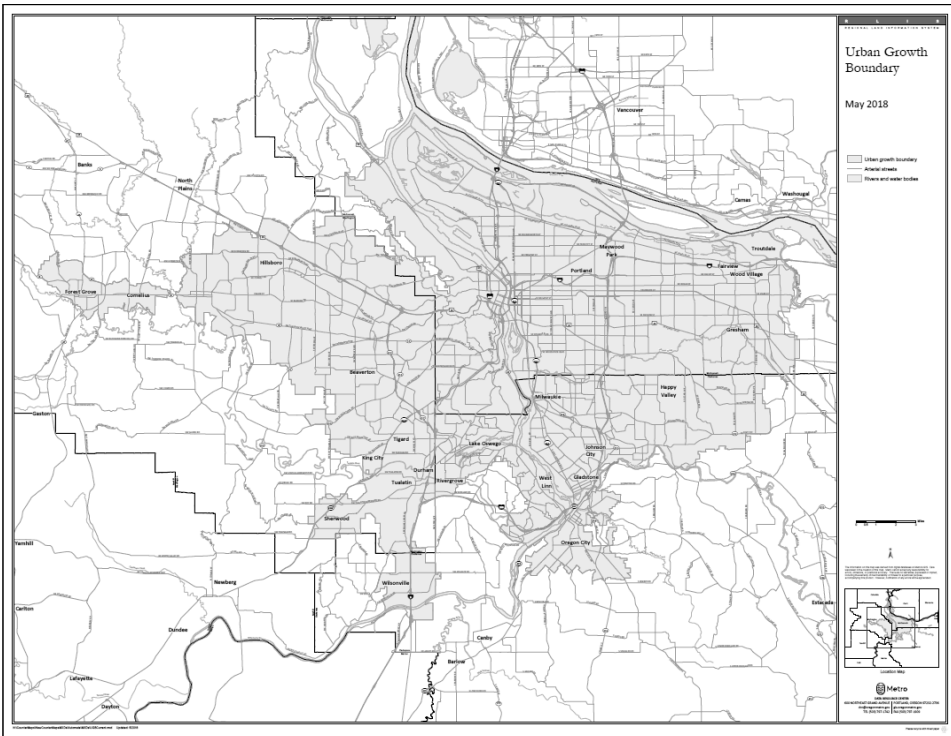
□ 주요 정책수단: 도시성장경계(Urban Growth Boundaries)의 활용

- (정의) 농장, 산림, 그 밖의 자원을 보유한 토지로의 도시확장을 제한하고 경계 내에서 각종 서비스, 도로, 시설 등을 효율적으로 공급하기 위해 도시화 가능 토지와 농촌 토지를 분리하는 법적인 경계 (Jun, 2004)
- (정책특징) 도시성장이 허용된 지역에서의 개발은 허용되 그 밖의 지역에서는 개발을 허용하지 않는 규제 중심의 제도
- (관리 주체) 포틀랜드 대도시권의 경우 메트로(Metro)*가 관리 (Metro, 2014)
 - * 포틀랜드 및 주변 23개 도시를 포함한 포틀랜드 대도시권에 대한 관리권한을 지닌 기구로서 지역 차원에서 성장, 기반시설 공급, 개발 이슈 등을 조정하고 계획하기 위해 1979년 설립
- (지원방식) 도시성장경계의 조정 및 지원방식은 성장경계 내의 단계적 개발, 성장경계 외부의 제한적 개발, 성장경계의 유연적 변동 허용을 중심으로 전개 (Jun, 2004)
 - (성장경계 내 단계적 개발) 디벨로퍼가 성장경계 내에서 개발 시 건축허가 등의 허가 절차를 간소화
 - (성장경계 외 제한적 개발) 오레곤 주 내 카운티들에서 성장경계 밖의 토지는 농지 및 산림 보전 용도, 즉 농업적 용도로만 활용 가능하도록 용도지역을 구분
 - (성장경계의 유연적 변화) 포틀랜드 대도시권의 인구 및 직업 증가에 따른 토지확보를 위해서 인구성장 전망에 따라 경계를 유연적으로 확장
- (설정 및 변경기준) 도시성장이 허용된 지역을 설정하기 위해서는 장기의 인구성장 및 개발용지에 대한 충분한 검토, 주택 및 고용, 적주성에 대한 필요성, 효과적이고 체계적인 공공서비스 공급, 환경적 및 사회적, 경제적 영향 등을 고려하여

설정하고 변경 또한 이 기준에 따라 추진(Abbott and Margheim, 2008)

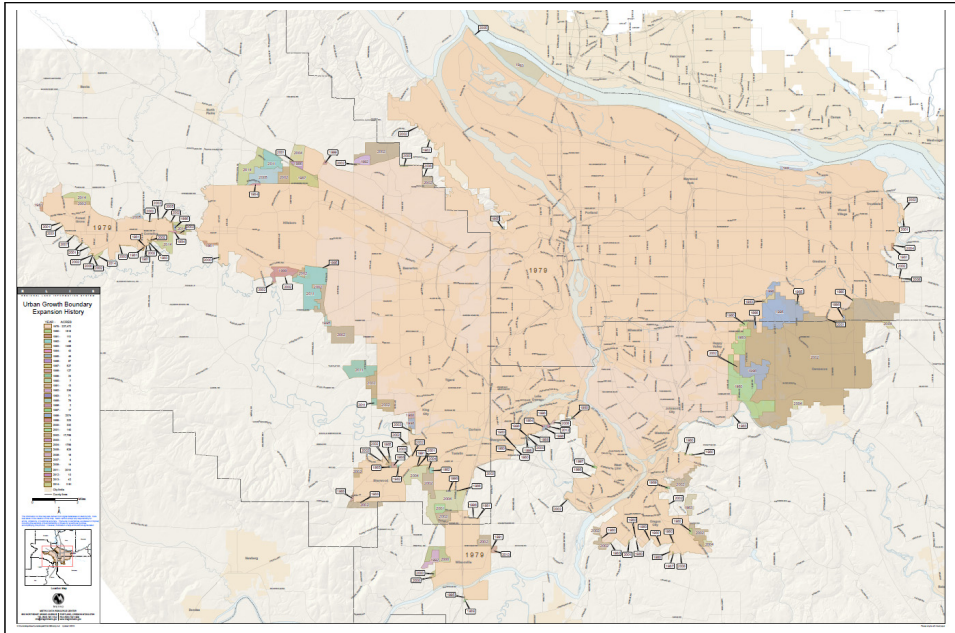
- 1979년 이후 포틀랜드 성장경계는 3배 이상 증가하였으며, 1998년 기존의 대규모 병원부지를 포함하기 위해 3,500에이커 증가 및 1999년 커뮤니티의 직주 균형을 위해 380에이커 증가 이래로 2011년 향후 20년 동안의 주거 및 직업을 수용하기 위해 2015에이커 증가 (Oregon Metro, 2018)
- 다만 처음부터 경계 내부는 충분한 수준의 공공서비스 공급이 이뤄질 수 있어야만 설정될 수 있기 때문에 규제중심이지만 우선투자지역과 같이 공공 인프라의 정도가 매우 중요한 요소로 작용

그림 3-5 | 오레곤 주 포틀랜드의 도시성장경계 (2018년 5월 기준)



출처:Oregon Metro(2018) (2018. 8. 28. 접속)

그림 3-6 | 오레곤 주 포틀랜드의 도시성장경계의 확장과정



출처:Oregon Metro(2018) (2018. 8. 28. 접속)

□ 정책효과에 대한 평가와 한계

- (인구 및 고용성장에 비해 시가지 확장을 제한함으로써 확산방지) 성장경계 설정을 통하여 인구가 1990년 1.1백만명에서 2010년 1.5백만명, 고용이 1990년 56만명에서 75만명으로 증가할 동안 시가화 면적은 23만 에이커에서 25만 에이커 증가에 그침(Metro, 2014)
 - 1990년~2010년 동안 성장경계 내부의 인구밀도는 22.6% 상승하였으며, 고용밀도는 20.8% 상승하여 인구와 고용이 지속적으로 성장함에도 밀도를 높게 유지하여 외곽개발을 억제(Metro, 2014)
 - 포틀랜드 지역은 미국 전역의 대도시통계지역 중에서도 여전히 콤팩트화가 가장 잘 진행되는 도시 중의 하나로서 2000년~2010년 사이 스프롤 지수가 4번째로 많이 감소한 지역 중의 하나임(Laidley, 2016)

- (경계설정에 따른 지가상승 효과) 경계설정에 따른 지가상승의 여부와 규모는 성장억제정도 및 경계변화의 유연성에 따라 차별적이지만 특정 지역의 경우 지가 상승으로 인한 젠트리피케이션 현상이 발생
 - 도심에서의 거리에 따른 지가분포가 도시성장경계 내·외부에서 단절되어 나타나지 않아 하나의 주택시장을 구성하고 있어 성장경계 내부의 지가상승 압력이 더 높지는 않은 것으로 판단되는 연구결과 제시(Jun, 2004; 2006)
 - 하지만 성장경계 내 도심부 인근의 노스웨스트, 노스이스트, 센트럴 지역에서 중위 가구소득이 지속적으로 증가하고 있으며, 이는 도심부의 재개발로 인해 기존 거주민들이 주거비 압박에 밀려 외곽지역으로 밀려나감에 따라 발생(Metro, 2014)
- (도시성장경계 외부로의 통근패턴 확장) 도시성장경계에 따른 도시성장패턴과 통근특성을 살펴보면 도시성장경계가 큰 영향을 미치지 않는 것으로 나타나며 오히려 경계 외곽에서의 통근량이 증가하고 있는 것으로 나타나 성장 경계 내부로의 직주균형을 통해 스프롤을 줄이려는 노력이 반감(Jun, 2004, 2006)

3) 보스턴과 샌프란시스코 등 미국 내 글로벌 도시권의 컴팩트 정책

□ 도입배경

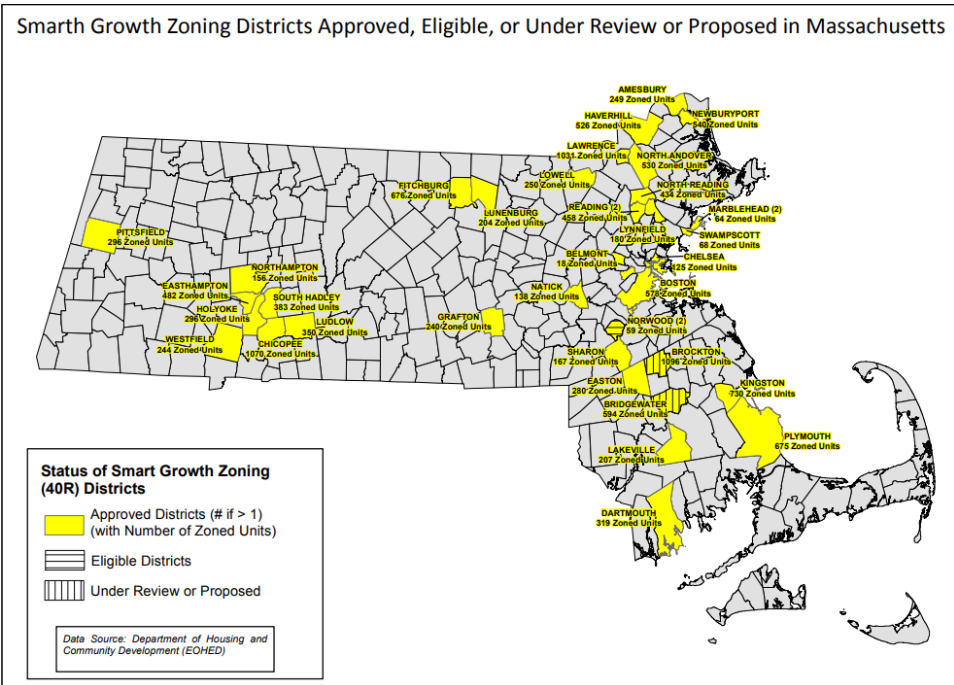
- (메사추세츠 주의 보스턴) 미국 정신문화의 수도인 보스턴은 20세기 후반 들어 제조업의 쇠퇴에 따라 지역 경제의 기반이 크게 흔들리는 위기에 봉착하였으며 이를 극복하기 위해 첨단산업 중심의 정책을 전개하고 있으나 외곽확산 지속
 - 높은 지가 및 임대료에도 불구하고 노후한 주택과 열악한 거주 환경으로 인해 도심은 여전히 매력적인 거주 지역으로 인식되지 못함
 - 보스턴 광역권 경제의 성장에 따라 보스턴 교외에 거주하면서 보스턴에서 일하는 사람들이 많아 통근거리가 확장되고 있으나 여전히 철도 및 대중교통의 미비로 인해 많은 사람들이 자동차로 통근하여 만성적인 교통체증 및 시간 비용이 발생
- (캘리포니아 주의 샌프란시스코) 지난 수십 년 간 샌프란시스코 만 지역(Bay

Area)에 위치한 실리콘밸리가 첨단산업의 집적지로 각광 받아왔으나, 샌프란시스코 근교에 살면서 약 1시간 떨어져 있는 실리콘밸리로 통근하는 인구가 많아지면서 통근 시간 및 비용이 늘어난 데에 대한 문제의식 확대

□ 정책추진과정

- (메사추세츠 주의 스마트 성장정책의 추진) 초기에는 브라운필드 법을 통해 기존의 브라운필드를 재정비하는데 중점을 두었으며 이후 스마트 성장 중첩 용도지역법을 통해 스마트 성장의 원칙에 따라 고밀도 복합용도지역을 지정
 - 1990년대 후반부터 시작된 스마트 성장 정책은 Mitt Romney의 주지사 재임 시절 (2003~2007) 공개적으로 스마트 성장 기조 채택을 선언하고, 주 개발청(Office for Commonwealth Development)이 설립되면서 스마트 성장 정책에 박차를 가함
 - (브라운 필드 법, The Brownfields Act) 경제적 가치가 상실된 채 방치되어있는 브라운필드를 재조정 및 재개발하는 것을 지원하여 해당 지역의 경제적 부흥과 주의 세원 확보를 목표로 1998년에 제정된 법안으로서 브라운필드 평가 프로그램(The Brownfields Site Assessment Program), 브라운필드 개선 대출 프로그램 (The Brownfields Remediation Loan Program), 브라운필드 세금 감면 프로그램 (The Brownfields Tax Credit Program)을 통해 브라운필드를 재조정하는 데 드는 비용에 대해 대출 및 세금을 감면 지원(Mass Development, 2018)
 - (커뮤니티 보전법, Community Preservation Act) 적정한 가격의 주택을 공급하고 역사지구 보전 등을 위해 시 정부에서 기금을 조성할 수 있도록 제시한 법안으로 2000년에 제정되었으며, 실질적인 프로젝트 시행은 커뮤니티 보전 연합 (Community Preservation Coalition)을 통해 수행
 - (스마트 성장 중첩 용도 지역법, Smart Growth Overlay Zoning Act) 흔히 'Chapter 40R' 으로 불리며, 기존의 도심과 대중교통망 주변 지역에 고밀도 주거지역 또는 복합용도지역을 지정할 수 있도록 2004년에 통과된 법안으로서 기차역에서 0.5 마일 이내에 위치하거나 밀집개발지역이거나 그 외에 적합한 지역으로 판단될 경우 지정

그림 3-7 | 메사추세츠 주의 스마트 용도지역법이 통과되었거나 입안된 지구



출처: Government of Massachusetts(2016) (2018. 8. 26. 접속)

- (캘리포니아 주의 스마트 성장정책의 추진) Arnold Schwarzenegger 주지사 재임 시절인 2008년 Senate Bill 375을 통해 캘리포니아 스마트 성장 정책에 큰 계기를 마련(San Francisco Business Times, 2018)
 - Senate Bill 375는 기후변화와 온실가스 문제를 토지 이용과 교통 정책에 직접적으로 연결한 법으로서 캘리포니아 주의 도시 계획 및 개발에 있어 각 대도시권의 도시 계획조직들을 총괄하며, 교통, 토지 이용, 주택 등에 관한 투자 및 정책을 조정할 수 있는 계획설정의 근거 마련
 - 캘리포니아 주의 각 지역은 법률에 준거하여 각 지역에 맞는 토지 이용 및 교통수단에의 투자를 결정하여 목표치를 달성할 것을 권고받으며, 캘리포니아의 4개 대도시권(샌프란시스코 만 지역, 남부 캘리포니아, 새크라멘토, 샌디에이고) 모두 이를 수용

-
- ‘캘리포니아 대기 자원 위원회’ (California Air Resources Board)는 지역별로 교통 수단에서 발생하는 대기오염물질의 억제 목표치를 정하고 이를 충족시키기 위한 구체적인 전략을 세우며, 추가적으로 2017년 입안된 ‘Senate Bill 150’에 의거하여 캘리포니아 대기 자원 위원회는 주기적으로 대기오염물질 발생량을 모니터링하여 주행거리(vehicle miles traveled, VMT)로 환산된 교통량을 감축 목표를 제시하고 주 교통 개선 프로그램(State Transportation Improvement Program)의 재원을 이용하여 목표 달성을 지원

□ 주요정책수단

- 교통접근성 향상 및 도심 재개발을 중심으로 한 보스턴(Elsbree, 2018; San Francisco Business Times, 2018)
 - (환승 지향 개발 프로그램) 보스턴 광역권의 기존 철도 인프라의 활용도를 높이기 위해 기차역 주변에 커뮤니티를 조성하고, 주민들이 자동차를 이용하는 대신에 기차로 환승하게끔 유도하는 것을 목표로 복합용도, 고밀도 개발을 기본으로 하여 주차는 제한적인 대신 보행자가 우선하는 가로 환경을 조성하며 다양한 대중교통 환승 옵션을 제공하기 위해 3천만 달러 규모의 기금을 조성하여 지원 (보스턴의 코플리 플레이스(Copley Place), 캠브리지의 켄달 스퀘어(Kendall Square) 지역의 재개발에 지원)
 - (사우스 스테이션 확장 프로젝트를 통한 역세권 개발) 보스턴의 사우스스테이션(South Station)은 미국 북동부 메트로폴리스(보스턴-뉴욕-워싱턴D.C.)를 연결하는 철도망의 시발점이자 보스턴 근교로 뻗어나가는 통근 열차(commuter rail)의 중심이 되는 역으로 기능하였으나 느린속도, 배차간격, 열악한 유지 보수 문제가 존재하여 메사추세츠 교통국, 미연방 교통부, 암트랙, 보스턴, HNTB(민간 건설사)가 합작하여 총 8억5천만 달러, 2백5십만 평방피트 규모의 확장 프로젝트를 추진하고 역세권 재개발
 - (보스턴 워터프런트 재생) 보스턴의 산업 중심지로 발전했으나, 제조업의 쇠퇴와 함께 유흥지로 버려져 제대로 활용되지 못한 워터 프론트를 1999년 ‘Seaport Public Realm Act’와 2000년 ‘South Boston Waterfront Municipal Harbor Plan’을 통해 재생을 추진하여 대표적인 도시재생 지역으로 확대

- (Imagine Boston 2030 계획) 지역경제발전의 수혜가 보스턴 시내 몇몇 구역(시포트, 다운타운 보스턴)에 집중됨에 따라 이를 도시 내 다른 구역 및 보스턴 근교로 확대하는 방안으로서 2017년 50여년 만에 처음으로 보스턴 전역 차원의 도시 계획을 수립하여 보스턴 내의 지역을 크게 개선된 동네, 복합용도 중심지역, 확장된 동네로 구분하여 각각의 성격에 맞는 정책 적용

• 대중교통망 체계의 정비 및 도심 내 혁신역량 확대를 강조하는 샌프란시스코 (Metropolitan Transportation Commission and Association of Bay Area Governments, 2017)

- 샌프란시스코 만 지역은 주택, 교통, 토지 이용에 대한 마스터 플랜으로 Plan Bay Area 2040을 2013년 수립하여 기후변화 대응, 적절한 주택, 건강하고 안전한 커뮤니티, 공지 및 농지 보전, 공평한 접근성, 경제적 활력, 대중교통 시스템의 효율성 제고를 위해 13개의 목표를 제시

- 지역 전체에 대한 전역적 계획을 통해서 샌프란시스코 만 지역의 ‘대도시권 교통 위원회’ (The Metropolitan Transportation Commission)와 ‘샌프란시스코 만 정부 협회’ (The Association of Bay Area Governments)가 주체가 되어 캘리포니아 주의 Senate 375와 지속가능한 커뮤니티 전략(Sustainable Communities Strategy)에서 제시하는 목표와 정책을 시행

- 향후 30년 간 도시 스프롤을 막기 위해 새로운 도시 개발은 기존의 경계 이내의 지역으로 제한하기 위하여 기존 카운티 단위에서 수행되던 성장관리방안들과 연계하여 우선개발지역(Priority Development Areas)과 우선보존지역(Priority Conservation Areas)로 구분하고 우선보존지역은 도시성장경계와 동일하게 적용

- 구체적으로 2040년까지 새롭게 건설될 것으로 예상되는 82만 가구와 130만개의 일 자리를 지역 내에 효율적으로 배치하여 주택의 80%, 직장의 60%가 대중교통으로 접근 가능하도록 하는 것을 목표로하며, 향후 24년간 3030억 달러 규모의 재원이 지역 교통 분야에 투자될 예정

- 원 베이 보조금 프로그램(One Bay Grant Program)의 기금으로 대중교통과 적정 가격 주택을 지원하며, 보전 우선 지역 보조금 프로그램(Priority Conservation Area Grant Program)의 기금을 통해 녹지를 보호

□ 정책추진의 한계

- (주택가격 및 임대료 상승) 도심에는 여전히 주택이 부족하여 주택가격 및 임대료가 급격히 상승하고 있어 고소득 직종 종사자가 아니고서는 감당하기 어려운 수준에 다다르고 있음
 - 대표적으로 보스턴 도심에서 찰스 강 바로 맞은편에 위치한 켄달 스퀘어(Kendall Square)의 경우 재개발이 이루어지면서 임대료가 급증하였으며, 기존 낙후 지역의 재개발로 인한 젠트리피케이션 문제 또한 발생
 - 대중교통정비 및 도심으로의 창업유도로 인해 샌프란시스코 도심 내 2015~2018년 기간 동안 첨단 산업이 차지하는 면적은 30%가 증가하였으나 2009~2017년 사이 기간 동안 샌프란시스코 시내 오피스 임대료는 138%, 아파트 임대료는 68%나 상승(BLS, 2018)
 - 실제로 샌프란시스코로 유입되는 인구에 비해 적절한 가격의 주택은 턱없이 부족한 상태이며 Play Bay Area가 목표로 하는 주택 공급량 역시 그 달성 가능성이 매우 희박하고(East Bay Times, 2018), Plan Bay Area의 용도지역을 지정하여 개발을 제한하는 정책이 주택 공급 부족 문제를 악화시켰다고 비판하는 목소리 다수(Forbes, 2015)
 - (대중교통체계 개선과정의 한계 및 여전히 높은 자동차 선호) 대중교통체계를 개선하더라도 여전히 넓은 면적에 서비스를 제공하는 것은 한계가 있으며 개선과정에서 다양한 주체 간의 갈등 발생
 - 보스턴 도심과 교외 도시를 연결하는 대중교통 수단은 통근열차가 거의 유일하며 배차 간격, 정시성, 안정성, 교외 지역의 기차역으로의 접근성 등에 있어 지역 경제의 성장을 따라잡지 못하고 문전접근성이 떨어짐(SFGate, 2013)
 - 샌프란시스코 만 지역에는 ACE, Caltrain, Capitol Corridor 등 광역 철도, BART와 같은 전철, Muni Metro, VTA Light Rail과 같은 경전철, Golden Gate Ferry와 같은 페리 등 여러 가지 대중교통수단이 서로 다른 운영 주체에 의해 유지 및 관리되고 있으나 여러 가지 대중교통 간의 환승을 원활하게 하는 ‘One Bay Area’ 시스템 구축에 대한 주체 간 요금 협상과 시간표 조정 문제가 난항을 겪어 대중교통 원활화가 제한적(Newgeography, 2013)

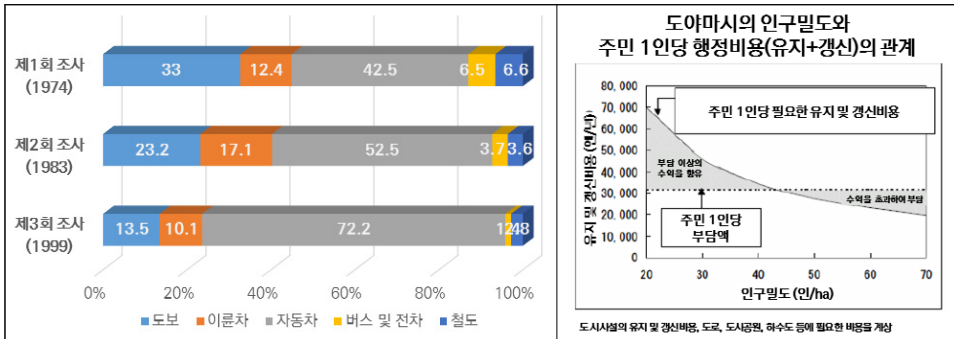
2. 일본 콤팩트-네트워크 도시 정책의 성과와 한계

1) 도야마 시의 콤팩트 시티 정책

□ 도입배경

- 도야마시의 경우 인구는 2005년 약 42만명으로 10년 동안 인구는 거의 줄지 않았으나 고령화비율만 약 10%p 증가한 상황이기 때문에(주일한국대사관, 2015) 인구감소에 따른 재정악화의 부담은 상대적으로 적었던 것이 사실
- 하지만 지방도시인 도야마시의 경우 지속적인 인구감소 및 고령화가 예상되어 있는 상황에서 상당수의 인구가 교외로 빠져나가 도심은 공동화 되고 있으며, 빠져나간 인구는 대중교통망 인근이 아닌 고속도로 인근에 있어 개인차량을 이용하는 빈도가 매우 높은 상황(김동근, 2018)

그림 3-8 | 도야마 시의 교통수단 부담률과 인구밀도에 따른 주민 1인당 행정비용 소요



출처: 内閣府地域活性化推進室(2013: 35)

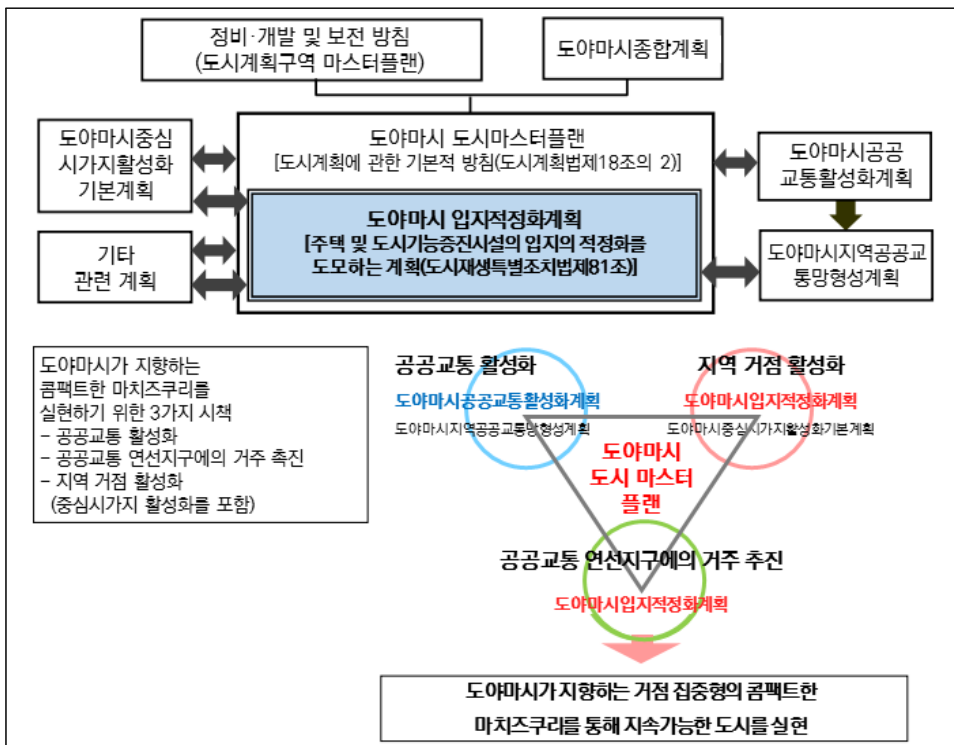
□ 정책추진과정

- (입지적정화계획 이전 마스터플랜에 기반한 콤팩트 정책 추진) 도야마시에서는 앞으로 진행될 인구감소와 초고령화에 대비하는 차원에서 ‘도야마시 도시 마스터플랜’에 의거해 ‘철궤도를 비롯한 공공교통을 활성화시켜 연선에 거주, 상업,

업무, 문화 등 도시의 제 기능을 집적시킴으로써 공공교통을 중심축으로 한 콤팩트한 지역 만들기'를 실현하고자 지역 만들기를 진행해 왔음(富山市, 2018)

- 도야마시에서는 현재까지 도야마시 도시 마스터플랜과 장래적인 공공교통의 방향성을 제시한 '도야마시 공공교통 활성화계획'이 연계해서 공공교통을 중심축으로 설정한 거점 집중형의 집약적인 지역 만들기를 추진
- 그동안 마스터플랜에 따른 시책이 일정수준 효과를 거두었을 뿐만 아니라 시책에 대한 시민의 이해도도 높아 입지적정화계획 또한 마스터플랜의 방침을 계승

그림 3-9 | 도야마 시의 입지적정화계획과 상위 도시계획과의 관계



출처: 富山市(2018: 30)

- (입지적정화계획 수립에 따른 정책 추진) 도야마시는 2017년 3월 31일에 장기적인 지역 만들기의 방침을 제시하는 도야마시 도시 마스터플랜의 일부분으

로서 입지적정화계획을 책정

- 도야마시 입지적정화계획에서도 공공교통 활성화계획 및 도야마시 지역 공공교통망 형성계획과 연계시켜 콤팩트한 지역 만들기의 실현을 지향(富山市, 2018)

□ 주요 정책수단

- (입지적정화계획 이전 대중교통망의 개선) 콤팩트화를 위한 도야마시의 도시마스터플랜에 기초하여 도심과 외곽, 도심 내부를 연결하는 트램 건설

그림 3-10 | 도야마 시 대중교통망 개선



출처: Mori(2016: 3-6) 발췌·수정

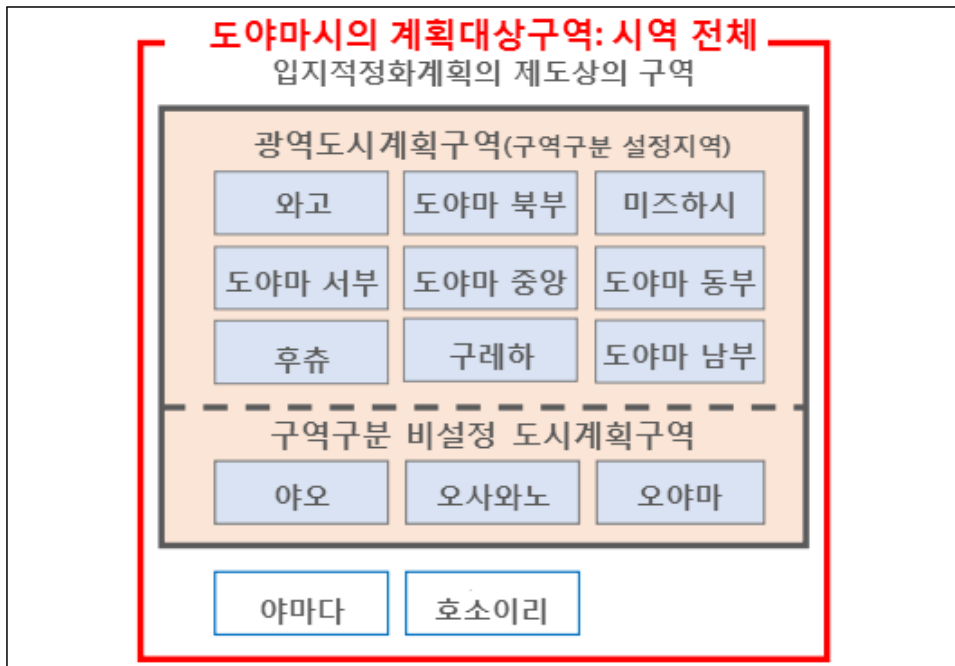
- 2006년 기존에 도심과 외곽지역을 잇는데 활용하던 낡은 JR 선(토야마-코우 라인)을 노면전차 형태로 개선하고 (포트램), 시내의 주요 지점을 잇는 노면전차(센트램)를 2009년에 건설하였으며, 신칸센과 노면전차를 연계하여 대중교통망을 확대 (Mori, 2016)

- (도야마 시 입지적정화계획의 목표) “공공교통이 편리한 지역”*에 거주하는 시민의 비율

* 도심지구 및 공공교통 연선 거주 추진 지구 중 공공교통의 편리성이 높은 지역

- 도야마시의 지역 만들기에 대한 기본방침을 제시한 도야마시 도시 마스터플랜 (2008년~2025년)의 목표 연차인 2025년까지를 목표로 기존 연차인 2005년에는 28% (117,560명)이었던 공공교통이 편리한 지역에 거주하는 시민 비율을 2025년까지 42% (162,180명)로 증가시키는 것이 목표(富山市, 2018)

그림 3-11 | 도야마 시 입지적정화계획의 대상구역

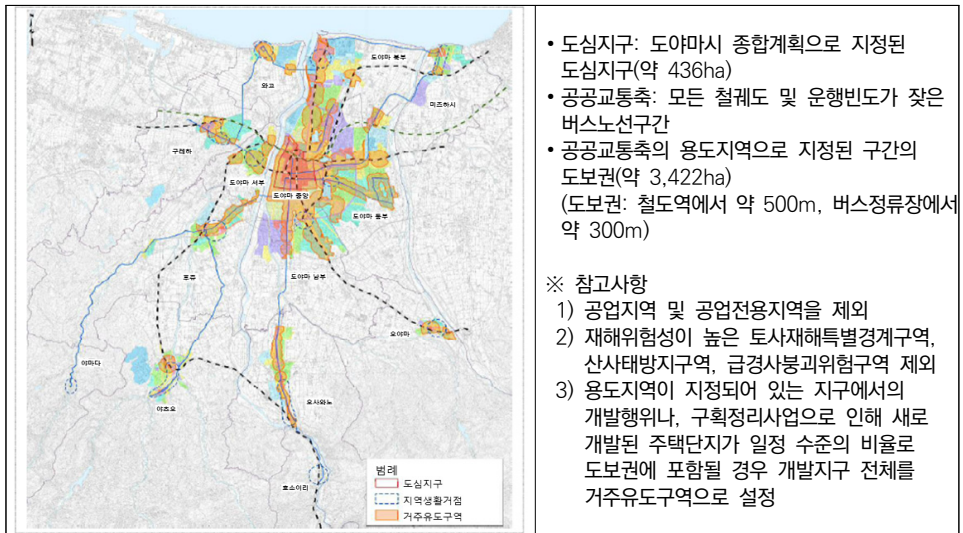


출처: 富山市(2018: 31)

• (입지적정화계획 대상구역) 도시전역을 대상으로 설정(富山市, 2018)

- 도시재생특별조치법에 의거한 입지적정화계획에서는 입지적정화계획의 구역이 도시계획 구역 내로 규정되어 있으나, 도야마시에서는 도시 마스터플랜에 의거해 도시 전체를 관리하기 위하여 도시계획구역뿐만 아니라 도시계획구역 외로서의 야마다(山田) 지역, 호소이리(細入) 지역의 지역생활권도 포함한 시 전역을 구역으로 설정(富山市, 2018)하고 있어 입지적정화계획도 이를 따름

그림 3-12 | 도야마 시 입지적정화계획 내 거주유도구역



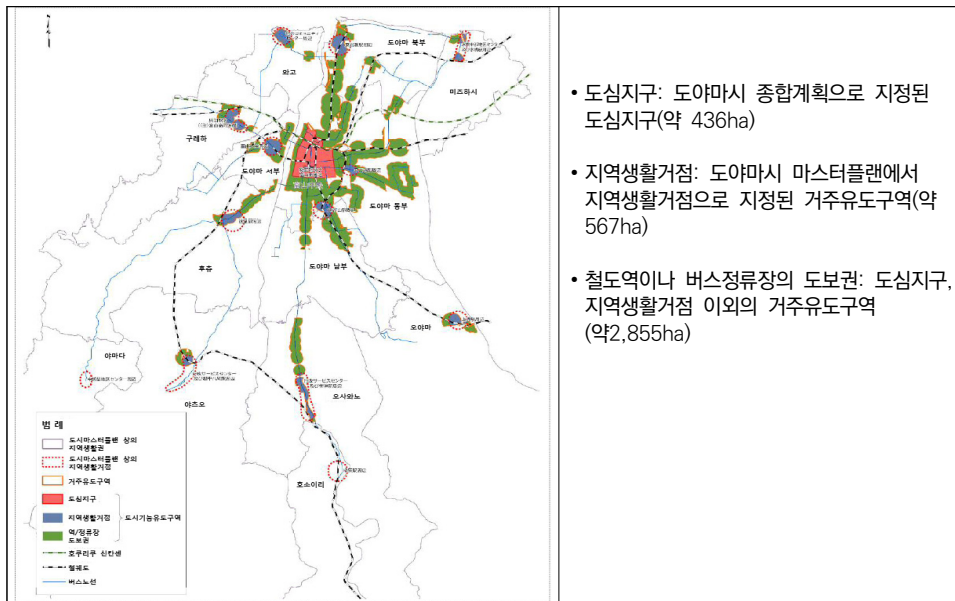
출처: 富山市(2018: 35)

• (거주유도구역의 설정) 도시 마스터플랜과 마찬가지로 ‘도심지구’ 및 ‘공공교통 연선 거주 추진 지구’에 거주유도구역을 설정하고, 시민이 공공교통 연선에서 혹은 교외에서의 거주를 선택할 수 있는 환경을 제공하면서 공공교통의 활성화나 도시기능의 집적을 통해 구역 내의 매력을 높이며, 중장기적으로 거주유도의 유도를 도모하는 구역으로 상정

- 도시 마스터플랜에서 이미 도심을 기점으로 방사상으로 형성된 철궤도를 비롯한 공공교통망의 기존 시설을 활용해 철도역이나 버스 정류장 도보권으로의 거주 유도나

- 도시계획운영지침상 재해 위험성이 높은 구역¹⁾은 원칙적으로 거주유도구역에 포함
하지 못하기 때문에 입지적정화계획에서도 해당 지역은 제외(富山市, 2018)

- 그림 3-13 | 도야마 시 입지적정화계획 내 도시기능유도구역



- 도시기능유도구역은 거주나 일상생활에 필요한 도시기능을 확보 및 유지하며 공공 교통으로 접근할 수 있게 함으로써 구역 외부에 거주하는 주민도 다양한 도시기능을 향유할 수 있는 구역으로 설정(富山市, 2018)

68

- 도야마시의 도시 마스터플랜에서는 ‘도심지구’, ‘지역생활거점’, ‘거주를 추진하는 지구(철도역이나 버스 정류장 등의 도보권)’을 지정해서 각각이 필요로 하는 도시기능의 유도를 도모하고 있으며, 이에 따라 입지적정화계획도 동일한 분류기준을 적용
- 도시기능유도구역에는 유도하는 도시시설을 명확히 설정해야 하며, 필요한 도시기능은 각 지역의 특색이나 상황에 따라 차이가 나기 때문에 도시 마스터플랜으로 정한 ‘각 지역의 장래상’과의 정합성을 고려하여 설정
- 또한 도야마시의 도시 마스터플랜에서는 전체를 부감하는 관점에서 도시계획구역 외의 지역(아마다 및 호소이리 지역)을 포함한 각 지역생활권에서 필요로 하는 기능이 제공될 수 있도록 ‘지역생활거점’을 배치해서 도시기능의 집약을 도모하기로 되어 있기 때문에 도시기능유도구역의 설정이 불가능한 지역생활거점에 대해서도 도시기능의 집약이나 유도의 대상구역으로 지정
- 입지적정화계획에서 설정한 도시기능유도구역 내에서도 각 지역의 용도지역에 따라 도시기능이 입지한다. 예컨대 제1종저층주거전용지역(第一種低層住居專用地域)²⁾ 등에서는 (식료품이나 일상생활품 등) ‘생활필품의 구매 등 일상생활에 필요한 도시기능’이 부족한 지역도 존재할 수 있기 때문에 지역 상황에 배려하면서 용도지역을 유연적으로 변경하는 것을 검토(富山市, 2018)
- (도시기능유도시설의 설정) 도시 마스터플랜으로 지정한 14개 지역생활권별 도시기능의 입지나 대체 서비스의 상황을 분석하여 이에 따라 7 가지 도시기능과 그 기능을 수행하는 도시시설 설정(富山市, 2018)
 - 도시기능유도지역을 “광역적 도시기능”과 “일상생활에 필요한 도시기능”으로 나누어 설정하고 있기 때문에 도시기능도 이용 인구나 이용 빈도에 따라 “광역적 도시기능”과 “일상생활에 필요한 도시기능”으로 분류
 - (광역적 도시기능) ① 종합적 행정이나 의료 서비스 기능으로, 일상적으로 이용하는 기회가 적은 기능 ② 다양한 도시 서비스, 도시의 매력이나 활력을 창출하기 위해 필요한 기능을 포함

2) 도시계획법 제9조에 의거한 용도지역의 하나이며, 저층주택의 양호한 거주환경을 보호하기 위해 설정되며 13개 용도지역 중 규제가 가장 엄격함. 주택을 겸하는 점포가 아닌 단독 점포나 사무소, 숙박시설, 운동시설, 일부 공공시설 등의 입지도 규제를 받음

- (일상생활에 필요한 도시기능) ① 일상생활에서 이용하는 빈도가 높고 도로와 공공 교통을 통해 이용할 수 있는 도보권에서의 입지가 바람직한 기능 ② 시설의 입지를 불문하고 이용되고 있는 기능 ③ 주로 학군 단위로 입지하고 있고, 지역적 균형을 보고 배치되어 있는 기능
- 위의 도시기능이 도심지구, 지역생활거점, 철도역이나 버스 정류장의 도보권으로 구성된 도시기능유도구역에 부재³⁾할 경우 이를 보완할 수 있는 유도시설을 설정해서 입지를 유도 (富山市, 2018)

표 3-1 | 도마야 시의 도시기능과 요구하는 도시시설

구 분	내 용	도시기능명	도시시설명	비고
광역적 도시기능	시민에게 다양한 도시서비스와 도시의 매력, 활기를 창출하기 위해 필요한 기능	교육문화기능	대학, 전수학교(専修学校), 도서관, 미술관, 박물관 등	
		상업기능	백화점, 종합슈퍼마켓	
	종합적인 행정 및 의로서비스 기능에서 일상적 이용이 적은 기능	공공기능	시청, 현청 등	
		의료기능	종합병원	100개 이상의 병상수 주요 진료과 포함
일상생활에 필요한 도시기능	일상생활에서 사용빈도가 높고 도로 및 대중교통에 의해 사용할 수 있는 도보거리에 위치하는 것이 바람직한 기능	상업기능	편의점, 슈퍼마켓	슈퍼마켓은 신선식품을 취급하는 점포면적 약 1,000㎡ 규모의 상업시설
		금융기능	은행, 우체국, JA(농협)	창구가 있고 입출금 업무를 수행하는 금융기관
		의료기능	주요 과목별 병원 및 진료소	내과, 외과, 정형외과, 소아과, 치과
	시설의 입지장소에 적합하지 않은 기능	사회복지기능	요양시설, 재활시설, 장애인 지원시설 등	통원 등을 주된 목적으로 하는 돌봄, 요양시설
	주로 통학권 단위로 위치하고 있으며, 지역의 균형발전을 위한 기능	교육문화기능	초등학교, 중학교	시립
		육아지원기능	보육소, 유치원	시립 및 사립
		공공기능	지구센터	민원접수, 창구업무, 시설관리 등을 취급하는 공공시설

출처: 富山市(2018: 40)

3) 도야마시의 경우 도심지구를 포함한 10개 지역생활거점에서는 일상생활에 필요한 도시기능이 충족되어 있으나 4개 지역생활거점에서는 주로 상업기능 등이 지역 내에 부재한 상태이므로, 이러한 상황을 감안해 거주인구가 이용권역 인구를 충족시키는 2개 지구에서는 슈퍼마켓을, 충족시키지 못하는 나머지 2개 지구에서는 편의점을 유도시설로 설정(富山市, 2018)

그림 3-14 | 도야마 시 입지적정화계획을 통한 바람직한 장래상

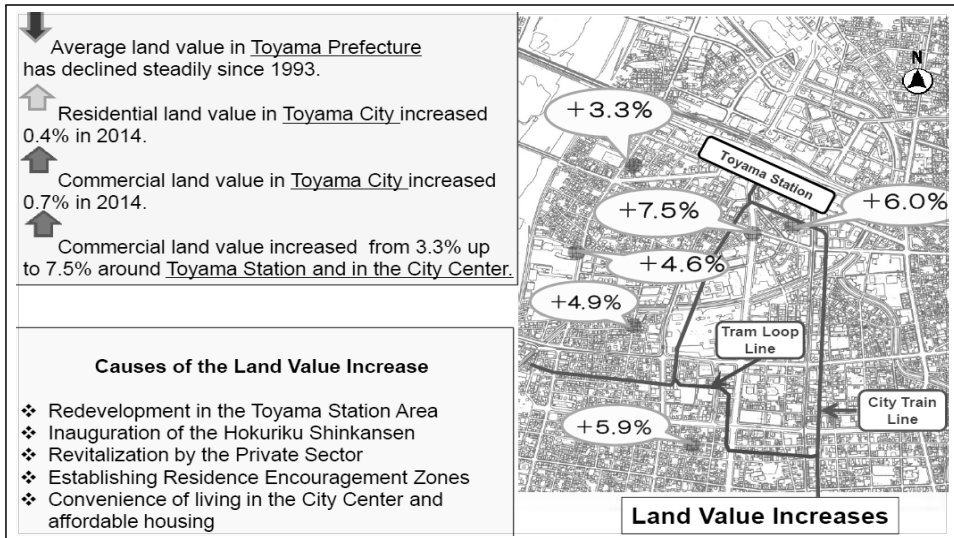


출처 富山市(2018: 36-37)

□ 정책효과에 대한 평가

- 도야마의 대중교통망 정비 및 거주유도구역으로의 개발 장려금 지급은 성공적이었던 것으로 평가받고 있으나 콤팩트화에 따른 문제로서 제기되었던 지가상승 등의 문제가 발생
- (대중교통망의 정비에 따른 교통수단 분담률의 변화) 노면전차의 도입을 통해서 전차이용객이 증가하였으며, 노인들의 접근성이 향상된 것으로 평가
- (거주유도구역 내 인구 증가) 거주유도구역 내 인구는 2005년 28%에서 2015년 32%로 증가하여 도심 및 교통망 인근지역으로의 이주 및 유입유도에 따른 콤팩트의 효과가 나타나는 것으로 평가(조선 Pub, 2018)
- (도심 내 지가상승) 도야마역 주변의 재개발, 신칸센의 개통, 민간투자 및 거주유도구역 설정 등에 따른 콤팩트 시티 정책이 도심 내 상업지역 지가를 3.3%~7.5%까지 상승시킨 것으로 평가(Mori, 2016)

그림 3-15 | 도야마 시 콤팩트 시티 정책에 따른 도심의 지가상승



출처 Mori(2016: 7)

□ 도야마 시 콤팩트 시티 정책의 한계

- (주변 시정촌의 낮은 참여율과 광역적 연계의 부재) 도야마시 주변 자치체는 단 한 군데도 입지적정화계획을 추진하고 있지 않으며, 콤팩트 시티 정책의 추진이라는 측면에서 광역적 연계가 지극히 부족한 상태
 - 주변 시정촌과의 연계 부족은 도야마시에서의 소비의 교외화 등 부작용을 발생시키고 있으며, 일련의 입지적정화계획뿐만 아니라 일련의 콤팩트시티 정책의 효과를 저하
- (소비의 교외화 유지·확산) 도야마시의 도심지구에서의 광역적 도시기능의 집적이 원활히 이루어지지 않으며 이는 외곽의 쇼핑물과의 경쟁관계에 따른 결과
 - 입지적정화계획에서는 도심지구 및 지역생활거점에 광역적 도시기능 및 생활에 필요한 도시기능의 입지를 유도하고 거주자의 정착을 도모
 - 도야마 시는 2016년 총사업비 84억 엔의 절반 정도를 국가 및 지역 보조금으로 지원하여 시네마 콤플렉스 등이 입점한 복합상업시설인 ‘유타운 소가와(ユタウン 総曲輪)’을 개점하였으나 영업 부진으로 1년이 지나지 않은 상태에서 3개 점포 철수(庄司里紗, 2016)
 - 2016년 상업지구의 일요일 보행자수를 2011년 보다 17% 증가시킬 목표를 설정하고 있었으나, 실제로는 14% 감소하고, 아울러 소매판매액도 2014년까지의 10년 사이에 30%가 감소 (庄司里紗, 2016)
 - 이는 도야마현 내 인근 자치체에서의 대규모 상업시설의 건설붐에 따른 것으로서 2015년에는 도나미시(砺波市)에 대규모 쇼핑물인 ‘이온몰 도나미’, 오야베시(小矢部市)에는 ‘미쓰이 아울렛파크 호쿠리쿠오야베’, 이미즈시(射水市)에는 ‘코스트코 이미지즈’가 개업했으며, 2019년에는 다카오카시(高岡市)에서도 이온몰이 규모를 확충해서 개업할 예정으로서 도심으로의 집객보다 외부로의 연계가 활발 (日本経済新聞, 2018)
 - 또한 도심지구의 집객력이 저조하기 때문에 인프라 정비에 대한 지방채 발행액이 급증하는 등 재정적 문제도 부상

그림 3-16 | 도야마 시 교외지역의 쇼핑몰



출처: 庄司里紗(2016)

- (여전히 진행되는 교외 개발) 교외의 주택개발에 대한 신고제도에도 불구하고 개발을 중지시킬 강제력이 없으므로 실질적인 교외개발 억제 어려움
 - 입지적정화계획의 경우 거주유도구역 외에 주택 개발을 하고자 하는 사업자가 있으면 자치체에 신고해야하나 자치체는 개발을 중지시킬 수 있는 강제력은 부재하며, 동시에 신고의 대상은 개인 주택이며 3호 이상의 개발, 즉 집합 주택 등 일정 수준 이상의 개발이므로 상당수의 주체들은 신고의 의무가 없으므로 거주유도를 위한 조정기회도 없음
 - 여전히 도야마 시에서는 교외의 단독주택을 중심으로 한 거주선호가 존재하며, 상당수의 주민들은 자신의 터전을 떠나 이전하는 것에 대해 반감을 지니고 있음(庄司里紗, 2016)
 - 특히 도야마 시에서는 입지적정화계획을 작성하면서도 여전히 도야마시 교외에 존재하는 ‘시가화조정구역⁴⁾’에 대한 독자적인 규제완화를 추진하고 있으므로 이는 입지적정화계획의 정책적 효과를 저하시킴

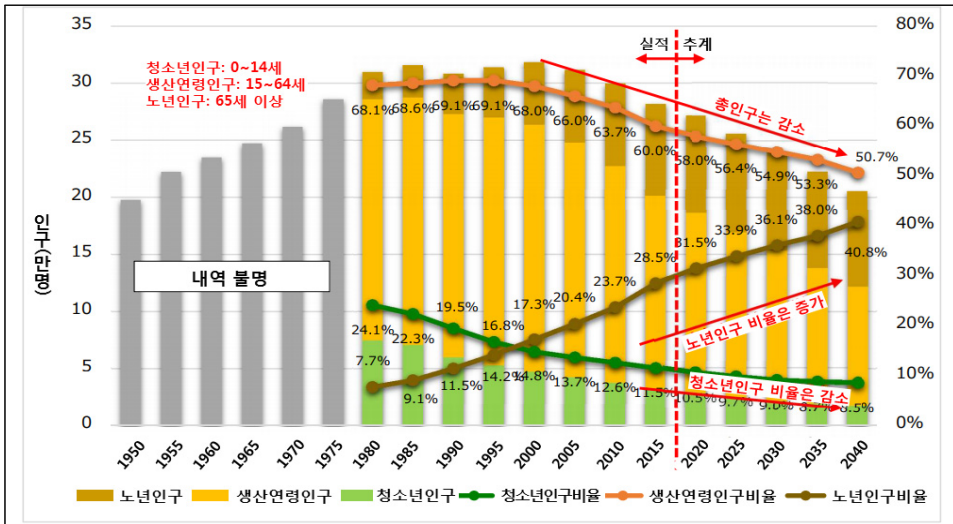
4) 시가화조정구역은 도시계획법 제7조에 의거해 지정되는 도시계획구역의 구역구분이며, “시가화를 억제해야 하는 구역”으로 정의되어 있음. 즉 원칙적으로 개발 행위나 도시시설의 신축이나 증축이 제한되는 구역임

2) 아오모리시의 콤팩트 시티 정책

□ 도입배경

- 아오모리 시는 아오모리 현의 중앙에 위치한 중핵시(中核市)로서 아오모리현청 소재지로서 행정, 업무, 상업, 문화 등 고차적 도시기능이 집적되면서 혼슈(本州)와 홋카이도를 연결하는 물류의 거점으로 발전(青森市, 2018)
- 아오모리 시의 도시 만들기는 1965년 이후 인구 증가에 대응하기 위해 교외지역에서의 주택 건설이나 상업지의 개발을 진행함과 동시에 병원이나 공공시설 등의 교외지역 이전이 진행되면서 시가지 확대

그림 3-17 | 아오모리 시의 인구변화 추이 및 전망



출처: 青森市(2018: 8)

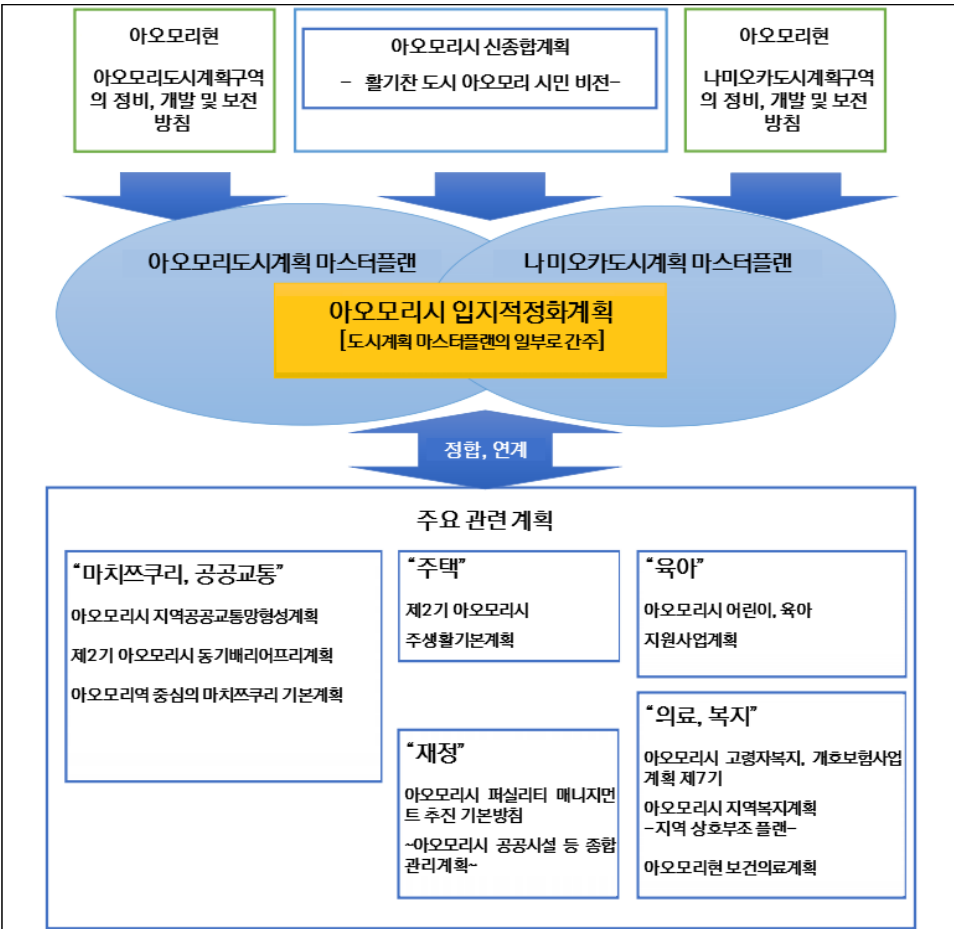
- 아오모리 시는 2010년에는 약 30만 명이었던 인구도 2030년에는 약 24만 명까지 감소할 것으로 추정되며, 노년인구 비율은 2010년 23.7%로부터 2030년에는 36.1%로 증가할 것으로 전망되는 등 인구감소와 고령화에 직면할 것으로 예상(青森市, 2018)

- 아오모리 지역의 제설비용은 연간 30~40억엔 수준이었기 때문에 인구가 지속적으로 감소하는 상황에서 유지비용의 부담물이 지속적으로 증가
- 인구감소에 따른 비효율을 개선하기 위하여 인구를 도심 인근으로 모으고 도심 내의 공동화 현상해결 필요
- 아오모리시의 산업구조는 근린 시정촌과 비교해 도·소매업, 금융보험업, 부동산 산업과 같은 서비스 산업 등 내수형 산업의 계수가 높으며 농림수산업, 제조업 등의 계수가 낮기 때문에 경제기반 산업구조가 취약
 - 취업인구는 감소 추세이며 그 중에서도 1차 산업 취업자 수는 기타 산업과 비교해 감소율이 현저해서 2005년에 비해 2015년은 30.4% 감소(青森市, 2018)
 - 시내 총생산액도 감소하고 있으며, 2001년에는 약 1.2조 엔을 기록했으나 2014년에는 1조 엔으로 감소(青森市, 2018)

□ 정책추진과정

- 1999년 이후 ‘아오모리 시는 도시계획 마스터플랜’ 등을 책정해 장래적인 저출산 및 고령화에 따른 강설에 강하고 지속가능한 도시 만들기를 진행
- 2014년 인구감소와 저출산 및 고령화와 같은 사회 환경 변화에 대응하고 시내 각 지역의 특색을 살리면서 지속가능한 도시 만들기를 지향해 입지적정화계획 책정 (青森市, 2018)
 - 아오모리시 입지적정화계획은 아오모리시 도시계획 마스터플랜의 일부를 구성하는 것으로, 지속가능하며 기능적인 도시구조를 확보하기 위해 거주나 도시기능의 입지를 촉진시키는 구역 등을 지정한 것으로서 2018년 3월 30일에 공표
 - 본 계획의 목표 연차는 20년 후인 2038년도이며, 사회경제적 정세의 변화나 관련 되는 계획과의 정합성을 고려해 대략 5년마다 계획을 재검토
 - 계획의 대상구역은 ‘아오모리도시계획구역’ 및 ‘나미오카(浪岡)도시계획구역’으로서 아오모리도시계획구역에서는 총인구의 약 90%가 시가화 구역에 거주하며 전국의 중핵시와 비교해도 높은 비율을 보이고, 나미오카 도시계획구역에서는 총인구의 약 50%가 구역구분 설정지역 내에 거주

그림 3-18 | 아오모리 시 입지적정화 계획과 관련 도시계획 간의 관계



출처: 青森市(2018: 2)

표 3-2 | 아오모리 시 입지적정화계획 대상구역의 면적

행정구역 (면적)	명칭	도시계획 구역 면적	시가화구역 면적 (구역구분 설정지역)	시가화조정구역 면적 (구역구분 비설정지역)
아오모리시 82,461ha	아오모리도시계획구역 (구역구분설정지역)	23,773ha	5,011ha	18,762ha
	나미오카도시계획구역 (구역구분비설정지역)	7,744ha	321.6ha	7,422.4ha

출처: 青森市(2018: 4)

□ 주요 정책수단

- (도시 만들기의 방향성) ‘컴팩트 시티+네트워크의 도시 만들기’를 기본 이념으로, 도시의 효율성을 높이는 콤팩트한 복수의 거점 만들기과 각 거점을 연결하는 공공교통 네트워크를 유기적으로 연계시킴으로써 시내 각 구역의 특색을 살리며 지속가능한 도시 만들기 추진(김형수, 2008)
 - 아오모리 시는 아오모리 역을 중심으로 무쓰(陸奥)만을 따라 도시가 동서로 펼쳐져 있으며 그 모습은 백조가 날개를 펼친 모습과 유사하여 도시구조를 바탕으로 각 거점 형성과 거점 사이를 유기적으로 연결하는 네트워크를 구축하고 각 지역의 특색을 살림(靑森市, 2018)
 - (안전하게 안심해서 살 수 있는 지역) 겨울철의 안전한 걷기 환경 확보나 적설 시의 교통 원활화를 도모함과 동시에 재해위험지역을 고려한 거주를 촉진시켜 안전하게 안심해서 살 수 있는 지역 만들기 추진
 - (일상생활이 편리한 지역) 일상생활에 필요한 도시기능의 유지나 이용 환경의 향상을 도모함과 동시에 지구의 특성을 고려한 고차 도시기능의 입지를 촉진시킴으로써 일상생활이 편리한 지역 만들기 추진
 - (공공교통의 편리성이 높고 쾌적하게 살 수 있는 지역) 누구나 원활하게 이동할 수 있는 지속가능한 공공교통 네트워크의 형성을 도모함과 동시에 교통편리성이 높은 지역으로의 거주를 촉진시킴으로써 쾌적하게 살 수 있는 지역 만들기 추진
 - (재정 및 경제적 측면에서 지속가능한 지역) 도시기능의 입지를 촉진시킴과 동시에 기존 스톡(stock)의 유효 활용을 도모함으로써 재정 및 경제적 측면에서 지속가능한 지역 만들기 추진
- 도시기능과 거주의 입지 적정화에 관한 기본적 방침(靑森市, 2018)
 - (기능측면) 시민의 생활 편의성을 고려하여 거점구역을 설정하되, 구역에서의 의료, 상업 등 도시기능의 입지를 촉진시킴으로써 인구가 감소하는 추세에도 시민이 지속적으로 생활서비스를 향유할 수 있는 다극형 도시구조 지향
 - (거주측면) 시내를 동서로 가로지르고 강철기의 정시 운행에도 강점이 있는 철도와 버스의 공영화를 통하여 공공교통 연선에 민간의 택지개발 등의 입지를 촉진시킴

표 3-3 | 아오모리 시 도시기능유도구역과 생활거점구역 설정

구분	지역	추진내용
도시 기능 유도 구역	아오모리역 주변 지구	• 철도역 앞에 종합교통터미널 및 관광교류정보센터를 설치하고 주변 도로를 정비함으로써 공공교통터미널 기능을 구비 • 시의 문화관광교류시설 및 시민홀 등 도시기능이 집적 • 철도역으로 시가지의 동서 분단 해소나 노후화된 건물의 공동화·집약화가 과제이며, 기존 스톡의 유효 활용이나 아오모리역의 동서를 잇는 통로의 정비, 신시청사의 정비, 공공교통 접근성의 제고 등으로 도시기능의 입지를 촉진
	신아오모리역 주변 지구	• 도호쿠신칸센 개업과 함께 주차장이나 관광정보센터를 개설해 역 이용자의 편리성을 제고 • 광역교류의 현관으로서 도시기능이 정비됨과 동시에 병원, 상업시설 등의 입지로 도시기능이 집적 • 역 주변에서 수행된 토지구획정리사업의 일반유보지의 활용이 과제이며, 기존 스톡의 유효활용과 함께 서부·북부 및 광역적 교류거점으로 도시기능 입지를 촉진
	조차장적지 주변 지구	• 육아, 복지, 의료 등 도시기능이 집적되어 있고 각종 재해위험구역으로 지정되어 있지 않은 재해위험성이 낮은 지역 • 주차장 부지의 활용이 과제이며, 기존 스톡의 유효활용과 함께 주차장 부지의 활용을 도모하고 중부·남부의 거점으로 방재 거점으로 도시기능의 입지를 촉진
	나미오카역 주변 지구	• 지역교류시설의 정비, 교통결절점으로서의 기능 강화를 위한 터미널이나 주차장 정비, 소방·방재 거점인 소방서 개축 등이 진행된 결과 지역이 번창해지고 많은 도시기능이 집적 • 나미오카병원의 노후화가 과제이며 기존 스톡의 유효활용과 함께 나미오카지구의 거점으로 도시기능의 입지를 촉진
생활 거점 구역	쓰쿠리미치 주변 지구	• 고도전문의료기능을 갖춘 의료시설과 상업시설 등 도시기능이 집적된 생활거점이지만 생활서비스에 관한 도시기능의 유지가 과제이며 기존 스톡의 유효활용과 함께 동부의 거점으로 각종 시설의 입지 촉진과 교통결절점기능의 강화를 도모
	하마다 주변 지구	• 상업시설, 의료시설 등 생활에 편리한 도시기능이 집적된 생활거점으로 생활서비스에 관한 도시기능의 유지가 과제이며 기존 스톡의 유효활용과 함께 남부의 거점으로 각종 시설의 입지 촉진과 공공교통서비스의 향상을 도모

출처: 青森市(2018: 48)

- (유도시설의 설정) 도시기능의 구분마다 “고차적 도시기능”과 “일상생활에 필요한 도시기능”으로 구별
 - 주변 시정촌 등 다양한 이용이 예상되며 아오모리시 전역이나 광역적 관점에서 배치되어야 하는 시설인 “고차적 도시기능을 지니는 시설” 중 도시 만들기과 관련되는 시설은 관련 계획 등을 고려해 설정
 - 단, 초·중학교나 지역포괄지원센터 등 법령이나 시의 계획으로 배치기준이 지정되어 있는 시설 등은 유도시설로 지정하지 않음

표 3-4 | 아오모리 시 입지적정화계획에서의 도시기능 구분

도시기능	고차적 도시기능	일상생활에 필요한 도시기능
① 행정기능	시청사·분청사, 보건소, 국가·현 행정기관 - 많은 시민의 이용이 예상되며 시 전역의 관점에서 배치해야 하는 시설	지소 등 - 주로 시설 주변에 거주하는 시민에게 일상생활을 지원하는 기능을 제공하는 시설로 시의 인구분포 등에 따라 적정하게 배치하는 것이 바람직한 시설
② 복지기능	고령자 지원시설 - 많은 시민의 이용이 예상되며 시 전역의 관점에서 배치해야 하는 시설 - 장애인 지원시설 - 시민의 이용이 예상되며 시 전역의 관점에서 배치해야 하는 시설	요양시설 - 아오모리시 고령자복지·개호보험사업계획에서 시내 11개 일상생활권마다 필요한 서비스를 제공하는 것으로 지정되며 생활권마다 배치하는 것이 바람직한 시설
③ 육아기능	육아 지원시설 - 많은 시민의 이용이 예상되며 시 전역의 관점에서 배치해야 하는 시설	보육소, 유치원, 인정 어린이집, 인가 외 보육시설, 아동관 - 주로 시설 주변에 거주하는 시민에게 일상생활을 지원하는 기능을 제공하는 시설로 시의 인구분포 등에 따라 적정하게 배치하는 것이 바람직한 시설
④ 의료기능	병원 - 많은 시민 및 주변 시정촌에서의 이용이 예상되며 광역적 관점에서 배치해야 하는 시설	진료소·조제약국 - 주로 시설 주변에 거주하는 시민에게 의료를 제공하는 시설이며 시의 인구분포 등에 따라 적정하게 배치하는 것이 바람직한 시설
⑤ 상업기능	상업시설(3,000㎡ 이상) - 많은 시민 및 주변 시정촌에서의 이용이 예상되며 광역적 관점에서 배치해야 하는 대규모 시설	상업시설(3,000㎡ 이하)·편의점 - 주로 시설 주변에 거주하는 시민 및 도로 이용자가 이용하며 시의 인구분포 등에 따라 적정하게 배치하는 것이 바람직한 소규모 시설
⑥ 교육·문화기능	대학, 고등학교, 전문(專修)학교, 홀, 도서관, 미술관·박물관 등, 전시장 - 많은 시민 및 주변 시정촌에서의 이용이 예상되며 광역적 관점에서 배치해야 하는 시설 - 특별지원학교 - 많은 시민 및 주변 시정촌에서의 이용이 예상되며 광역적 관점에서 배치해야 하는 시설	시민센터·공민관 등 - 주로 시설 주변에 거주하는 시민에게 일상생활을 지원하는 기능을 제공하는 시설로 시의 인구분포 등에 따라 적정하게 배치하는 것이 바람직한 시설 - 초·중학교 - 주로 시설 주변에 거주하는 시민이 이용하며 “의무교육 제 학교 등의 시설비의 국고부담 등에 관한 법률시행령”으로 적정한 통학거리가 정해져 있는 시설
⑦ 방재기능	재해대책본부 - 시 전역의 관점에서 배치해야 하는 시설	피난장소·피난소 - 주로 시설 주변에 거주하는 시민이 이용하며 시의 인구분포 등에 따라 적정하게 배치하는 것이 바람직한 시설

출처: 青森市(2018: 51-52)

표 3-5 | 아오모리 시의 도시기능유도시설 설정 내용

도시기능	유도시설	도시기능유도구역 유도시설				생활거점구역 입지촉진·유지시설	
		아오모리역	신아오모리역	조차장적지	나미오카역	쓰쿠리미치	하마다
행정기능	시청·분청사	○	-	-	○	-	-
	세무서·지방법무국	○	-	-	-	-	-
	지방·가정재판소						
	현청						
복지기능	노인복지센터	-	-	○	-	-	-
육아기능	아동지원센터	-	-	○	-	-	-
의료기능	병원 (입원 정원 20상 이상)	○	○	○	○	○	○
상업기능	점포(3,000㎡ 이상 10,000㎡ 이하)	○	○	○	○	○	○
	점포(10,000㎡ 이상)	○	-	-	-	-	-
교육· 문화기능	대학	○	-	-	-	-	-
	홀(200석 이상 다목적 홀)	○	-	○	-	-	-
	공공도서관	○	-	-	-	-	-
	미술관·박물관	○	-	-	-	-	-
	전시장 (10,000㎡ 이상)	○	-	-	-	-	-
방재기능	방재시설	○	-	○	○	-	-

출처: 青森市(2018: 59)

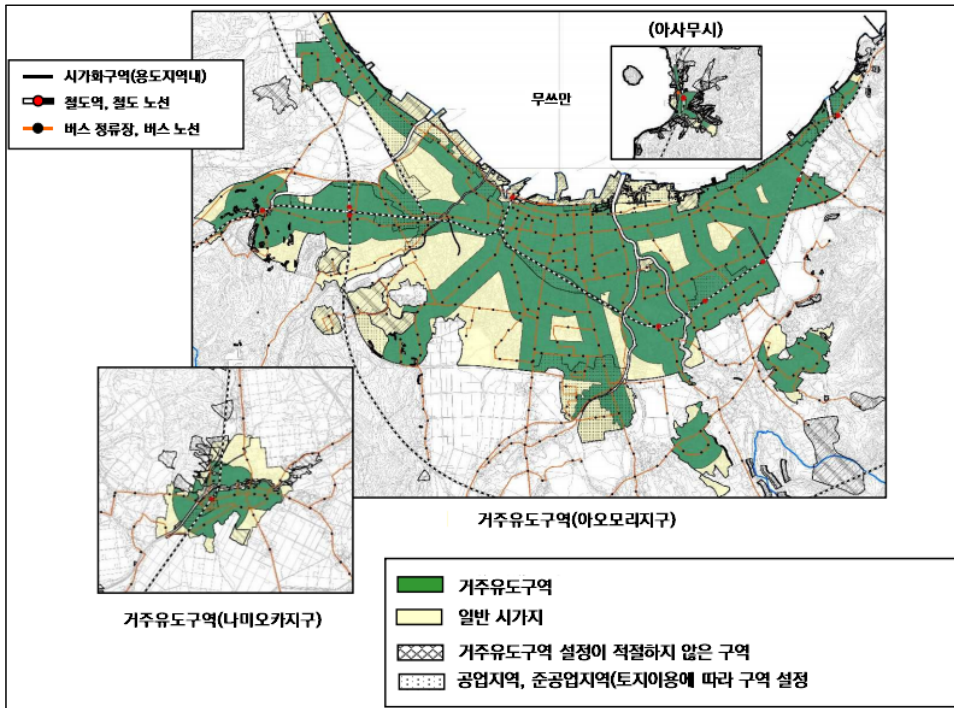
- (거주유도구역의 설정) 시내를 동서로 가로지르고 강설기의 정시 운행에도 강점이 있는 철도와 공영기업인 아오모리 시영 버스를 포함한 버스 노선망을 가진 강점을 살려 민간의 집합주택이나 택지개발 등의 입지 촉진을 도모하는 거주유도구역을 공공교통 연선에 설정(青森市, 2018)

- 연선의 인구밀도를 유지하고 지속가능한 공공교통망의 형성을 지향함과 동시에 공공교통의 편리성이 높고 쾌적하게 살 수 있는 지역 만들기를 거주유도구역의 기본 방침으로 추진
- 거주유도구역의 설정은 고령화의 진행을 염두에 두고 고령자가 도보로 이동할 수 있는 범위를 고려함과 동시에 다설 도시로서의 특징을 감안해 동기에도 철도역이나

버스 정류장 등에 도보로 이동할 수 있는 범위로 ① 공공교통 연선이며 철도역에서 800m, 하루에 왕복 30편 이상의 버스노선에서 300m, ② “제2기 아오모리 시 동기 배리어프리 계획”에 의거한 중점정비지구·유도지구로 거주유도구역을 설정

- 다만 거주유도구역의 설정이 적절하지 않은 구역으로 방재·감재(減災)의 관점에서 “재해 발생의 위험성이 높은 지역”, 지구마다의 도시기능의 역할분담의 관점에서 “공업전용지역·임항지구”, 자연 보전의 관점에서 “대규모 공원 등”은 거주유도구역에서 제외

그림 3-20 | 아오모리 시 입지적정화계획의 거주유도구역



출처: 青森市 (2018: 68)

- (기능 및 거점의 유도를 위한 시책) 아오모리시 입지적정화계획의 착실한 추진을 위해 각 구역으로의 도시기능의 이전 및 거주에 관한 유도시책 등을 펼침과 동시에 관련되는 기타 계획 등과 연계시켜 효과적이고 효율적인 시책의 추진을 도모

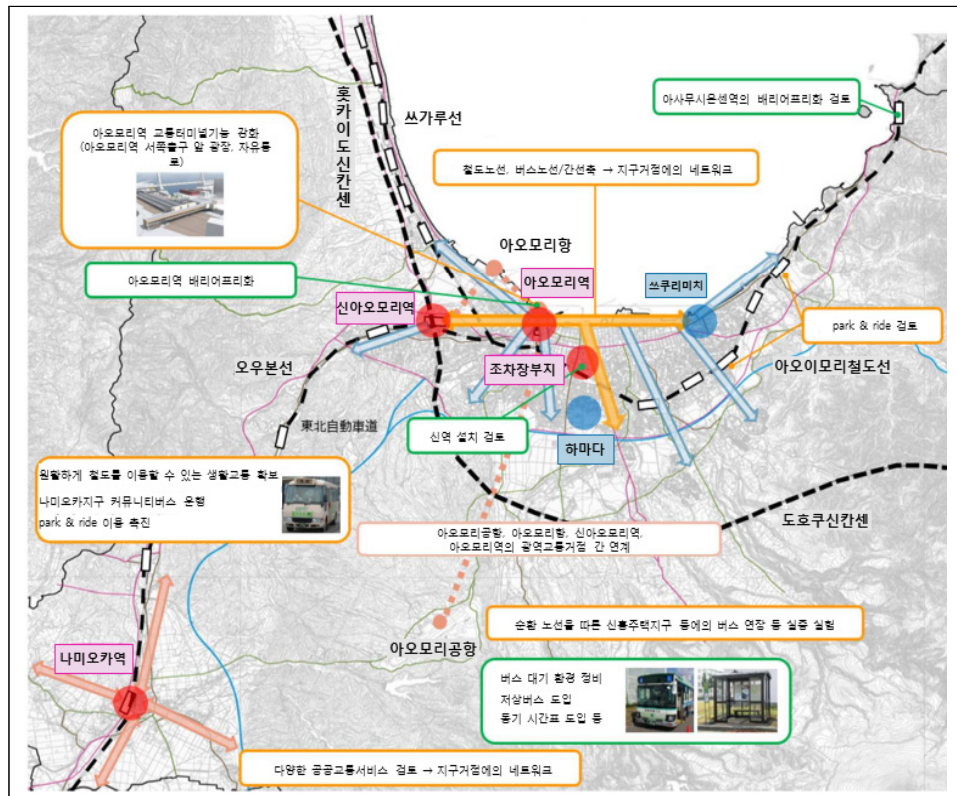
- (기능유도) 도시기능유도구역에서의 도시기능 정비에 대해서는 도시재생특별조치법 제108조에 의거한 신고제도⁵⁾를 활용해 도시기능유도구역 외에서 유도시설을 건축하고자 하는 민간 사업자에 대한 정보제공이나 알선 실시
- (거주유도) 거주유도구역으로의 유도를 위해서는 도시재생특별조치법 제88조에 의거한 신고제도⁶⁾를 통해 거주유도구역 외에서의 일정 규모 이상의 주택 건축 등을 실시하고자 하는 민간 사업자에 대해 지원 등의 정보제공이나 알선 실시
- (공공 교통 네트워크의 구축을 위한 시책) 아오모리 시 입지적정화계획에 입각해 도시 효율성을 제고시킬 수 있는 거점 만들기와 이들 거점을 연결하는 공공교통 네트워크를 유기적으로 연계시켜 ‘아오모리시 지역공공교통망형성계획’에 의거한 공공교통의 유지 및 충실화를 위한 시책 추진(青森市, 2018)
 - (도시구조와 사회 환경 변화에 대응한 공공교통 네트워크의 형성) 지구 거점이나 도시구조에 따른 간선적인 공공교통축을 강화시킴과 동시에 다양한 교통 모드를 결절연계하여 지속가능한 공공교통 네트워크 형성하기 위하여 버스 노선을 골격선·간선·지선으로 구분해 각각의 역할을 정리하고, 교통결절 기능을 강화시키기 위해 아오모리역 서쪽 출구 광장과 아오모리역의 동서를 잇는 자유통로의 정비, 버스나 택시 승차장을 재검토하며, 버스 노선의 단계적 재편, 철도역 주변 시유지나 버스 영업소를 활용한 park & ride와 같은 교통 모드의 연계도 실시
 - (누구나 파악하기 쉽고 이용하기 쉬운 공공교통 서비스 제공) 버스의 동기 운행 일정 도입이나 버스 전용차선 및 정시성의 확보, 대기소의 정비, 철도 노선의 충실화, 아오모리역의 배리어 프리화와 배리어프리 버스의 도입 등 공공교통 서비스의 제고, ICT를 활용한 공공교통정보 제공이나 버스 노선 재검토 등

5) 유도시설이 포함된 건축물의 건축이 목적인 개발을 행할 경우나, 개발행위 이외에도 유도시설이 포함된 건축물을 신축하고자 할 경우, 건축물을 유도시설이 포함된 건축물로 개축하고자 할 경우, 건축물의 용도를 변경해 유도시설이 포함된 건축물로 하고자 할 경우 신고대상임

6) 신고의 대상이 되는 개발행위는 ① 3호 이상의 주택의 건축이 목적인 개발행위, ② 1호 혹은 2호의 주택의 건축이 목적인 개발행위로 규모가 1,000㎡ 이상의 경우, ③ 주택 이외의 사람의 거주용 건축물로 조례가 정한 건축 목적으로 행하는 개발행위(예: 기숙사, 유료 요양원 등)이다. 이와 함께 신고 대상이 되는 건축 등 행위는 ① 3호 이상의 주택을 신축하고자 하는 경우, ② 조례가 정한 사람의 거주용 건축물을 신축하고자 할 경우(예: 기숙사, 유료 요양원 등), ③ 건축물을 개축하거나 건축물의 용도를 변경해 ①이나 ②와 같은 주택 등으로 하고자 할 경우 신고대상임

- (지역 만들기를 고려한 주체 간 연합환경 구축) 교통사업자, 행정, 시민이 연계해 지역사회 전체에서 공공교통을 뒷받침하는 환경 구축을 도모하며, 지역 만들기와의 연계를 위해서는 아오모리시 입지적정화계획에서 지정한 토지이용과의 연계나 관광진흥과의 연계를 도모하고, 지역 내외와의 교류 추진의 관점에서는 광역교통거점 간의 연락성 향상, 안내정보의 단언어 표기 등 인바운드 대책을 강화하는 동시에 다양한 주체와의 연계 차원에서는 모빌리티 매니지먼트의 실시, 교통사업자와의 파트너십을 통한 공공교통 네트워크의 형성 추진

그림 3-21 | 아오모리 시 지역공공교통망 형성계획의 공공교통네트워크 이미지



출처: 青森市(2018: 82)

□ 아오모리 시 컴팩트 시티 정책의 평가와 한계

- (유도구역의 다극화에 따른 효과 반감) 아오모리시 입지적정화계획은 아오모리역, 신아오모리역, 조차장적지, 나미오카역 주변지구에 거주유도구역 및 도시기능유도구역을 설정하면서 구역이 많아 효과의 분산 가속
 - 아오모리역, 신아오모리역, 조차장적지의 3개 지구는 구(舊) 아오모리시 구역에 속하기 때문에 아오모리 역에서 직선거리로 3km 내외에 인접해 있으나, 나미오카역 주변 지구는 아오모리역에서 직선거리로 약 20km 떨어져 있는 곳에 위치
 - 현재의 아오모리시는 2005년에 기존 아오모리시와 나미오카정이 합병해서 새로 출범했는데, 합병 이전의 나미오카정의 중심부가 아오모리시 입지적정화계획에서도 거주유도구역 및 도시기능유도구역으로 설정
- (충분한 수요확보 부족에 따른 거점공간구축 실패) 도심으로의 집객확보를 위해 추진한 복합쇼핑 및 공공건축물인 ‘아우가’의 경우 185억엔을 들여 2001년 재개발에 성공하였으나, 매출이 예상의 절반에 머물러 주요 세입자가 철수하였으며 실패의 책임을 지고 부시장과 시장이 잇따라 사임(庄司里紗, 2016)

그림 3-22 | 아오모리 역 인근 상업·공공시설 복합개발 사례: 아우가



출처: 庄司里紗(2016)

- 특히 여전히 교외의 대형쇼핑센터가 건재하고 해당 지역으로의 쇼핑인구 유입이 크기 때문에 도심의 상점가가 매력적으로 다가오지 못할 뿐만 아니라 2011년 신칸센이 정차하는 신아오모리역이 설치되면서 도심 내 아오모리역의 매력 감소(庄司里紗, 2016)
- (기존 주민의 이주 한계) 외곽의 노인들을 내부로 유입하려는 목적으로 진행되었으나 외곽주민들은 해당 정책이 ‘거주의 자유’의 침해이며, 실제 내부의 높은 지가로 인해 외곽에 비해 더 나은 삶을 보장받지 못한다는 인식, 장소에 착에 대한 무관심 등으로 인한 비판에 직면

3) 미노카모 시의 정주자립권 정책

□ 도입배경

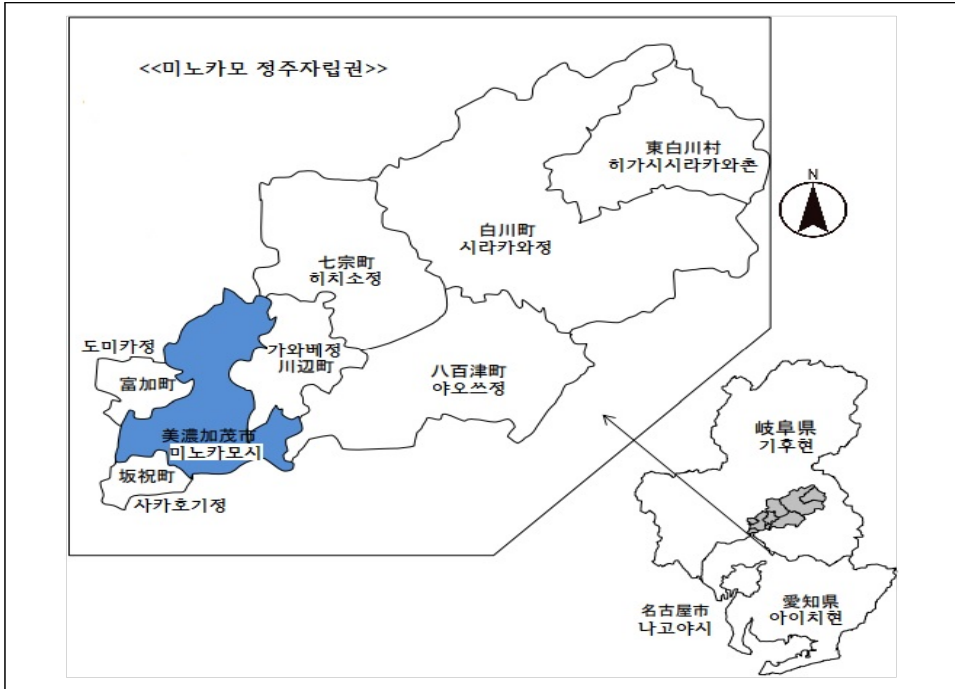
- 미노카모 시를 중심으로 한 주변의 시정촌은 장래 인구감소에 대한 불안 및 나고야시 등과 인접한 지리적 위치로 인해 인구소멸에 대한 우려가 확산
 - 나고야시나 기후시와 약 30km 정도의 거리로 근접해 있다는 점에서 공업품이나 식량품 등 제조업의 생산거점이 입지하며 기후현 내에서도 상위권의 제조품 출하액을 기록하고 있으나 이는 기회이자 장애요인으로 작용(美濃加茂市, 2018)
 - 미노카모시를 비롯한 총 8개 시정촌이 각 지역의 강점을 살리고 약점을 보완하며, 권역 전체를 활성화시켜 인구의 정주를 도모하기 위해 정주자립권 구상 추진

표 3-6 | 미노카모 정주자립권 내 시정촌의 장래 추계 인구

지역	2010년	2015년	2020년	2025년	2030년	2035년
미노카모시	54,729	56,283	57,002	57,370	57,463	57,306
사카호기정	8,361	8,206	8,025	7,796	7,518	7,201
도미카정	5,516	5,393	5,215	5,014	4,793	4,548
가와베정	10,593	10,285	9,927	9,539	9,117	8,679
히치소정	4,484	4,128	3,787	3,459	3,135	2,828
야오쓰정	12,045	11,172	10,348	9,529	8,742	7,979
시라카와정	9,530	8,663	7,862	7,087	6,370	5,716
히가시시라카와촌	2,514	2,328	2,130	1,938	1,768	1,615
자립권 합계	107,772	106,458	104,296	101,732	98,906	95,872

출처: 美濃加茂市(2018: 5)

그림 3-23 | 미노카모 정주자립권을 구성하는 시정촌의 구성과 지리적 위치



출처: 美濃加茂市(2018: 1)

□ 정책추진과정

- (중심시 선언 및 공생비전 수립) 2009년 중심시 선언 이후 공생비전 수립 및 개정
 - 미노카모시는 2009년 3월에 중심시를 선언했으며, 2009년 10월에 사카호기정과 정주자립권형성협정을 체결한 이후, 2011년 5월부터 2012년 4월 사이에 기타 6개 근린 정촌과도 순차적으로 협정을 체결
 - 2010년 5월 미노카모 정주자립권공생비전(제1차, 2010년도~2014년도)을 책정했으며, 현재는 2015년도에 책정된 제2차 공생비전(2015년도~2019년도)에 입각해서 정주자립권 구상을 추진 중(美濃加茂市, 2018)
- (미노카모 정주자립권의 구성) 미노카모시와 인접 7개 시정촌으로 구성
 - 미노카모(みのかも) 정주자립권은 일본의 기후현(岐阜県)에 위치하며 중심시인 미

노카모시(美濃加茂市)와 가모군(加茂郡)을 구성하는 사카호기정(坂祝町), 가와베정(川辺町), 도미카정(富加町), 히치소정(七宗町), 야오쓰정(八百津町), 시라카와정(白川町), 히가시시라카와촌(東白川村)이라는 근린 정촌(町村)으로 구성

- 미노카모시는 고도의 구급의료시설이나 복지시설, 교육기관 등의 도시기능이 집중되어 있으며, 인접한 시정촌과 과거로부터 깊은 관계를 맺고 의료, 교육, 산업, 교통 등 일체적 생활권을 형성

□ 주요 정책수단

- (미노카모 정주자립권 공생비전의 수립) 미노카모 정주자립권공생비전은 상호 이해와 존중, 그리고 권역 내 주민이나 거기서 일하는 사람들이 활기차고 편안해지고, “계속 살고 싶다”, “살아 보고 싶다”고 느낄 수 있는 마을 만들기를 목적으로 책정(美濃加茂市, 2018)
- (공생비전의 미래상) 미노카모 정주자립권공생비전이 지향하는 미래상은 “계속 살고 싶고, 살아 보고 싶은 지역”, “새로운 공공의 지역”, “국적이나 문화적 차이를 넘어 사로가 이해하고 존중하며 애향심을 바탕으로 활동할 수 있는 사람들”이라는 키워드로 명시(美濃加茂市, 2018)

그림 3-24 | 미노카모 정주자립권의 미래상과 캐치프레이즈



주: 어감과 방향성을 명확히 전달하기 위해 의역하지 않고 직역하여 제시
출처: 美濃加茂市(2018: 4)

- 2010년도에 시작된 제1차 공생비전에서는 자립권 내 연계를 통한 효율화를 도모하기 위하여 각종 사업을 추진하였으며 2015년도부터 2019년까지 추진되고 있는 제2차 공생비전에서는 “도시와의 연결”, “새로운 공공”, “중심시와 근린 정촌에 의한 제안”이라는 세 가지 기본방침을 명시(美濃加茂市, 2018)
- (도시권과의 연결) 새로운 교류를 창출하고, 정주 인구의 증가를 도모하기 위하여 미노카모 정주자립권과 국도 41호로 연결되는 나고야권을 대상으로, 권역의 특색이 있는 사업을 전개함으로써 풍요로운 자연환경이나 다양한 관광자원, 인적 교류 등 권역의 매력에 접할 수 있는 나고야권 주민을 늘리고 결과적으로 정주 인구의 증가를 도모(美濃加茂市, 2014b)
- (새로운 공공의 실현) 민간을 활용하여 새로운 공공을 창출하고 활기찬 삶을 영위할 수 있는 지역을 창조하는 것으로, NPO나 기업, 시민단체가 주체적으로 지역의 과제에 대응함으로써 행정이 담당해 왔던 공공서비스에 참여하고, 권역의 과제를 지역의 힘으로 해결하면서 지역에 대한 자부심이나 애착을 키울 수 있는 틀을 조성
- (중심시와 근린 정촌에 의해 제안) 중심시가 주도적으로 펼치는 사업뿐만 아니라 자립권을 구성하는 근린 정촌에서 제안된 구체적 사업을 적극적으로 추진함으로써, 각 지역이 지닌 강점을 살리고 약점은 서로가 보완하면서 자립권 전체의 활성화를 도모

표 3-7 | 미노카모 정주자립권 내 시정촌의 인구 비전

지역	실측치 (국세조사)			인구비전 추정치	
	2005년	2010년	2015년	2040년	2060년
미노카모시	52,133	54,729	55,384	58,318	57,000
사카호기정	8,552	8,361	8,202	7,421	6,500
도미카정	5,710	5,516	5,564	4,900	4,400
가와베정	10,838	10,593	10,197	9,100	8,100
히치소정	4,870	4,484	3,876	2,808	2,442
야오쓰정	12,935	12,045	11,027	8,953	7,536
시라카와정	10,545	9,530	8,392	5,602	4,600
히가시시라카와촌	2,854	2,514	2,261	1,887	1,734
자립권 합계	108,437	107,772	104,903	98,989	92,312

주: 히치소정의 인구 비전은 2040년까지만 존재하기 때문에 2060년 값은 기후현 인구 비전을 바탕으로 독자적으로 추산한 값을 기재

출처: 美濃加茂市(2018: 5)

- (미노카모 정주자립권 내 사업) 지역 외부로 지역의 매력도를 높이기 위한 사업과 정주자립권 내 시정촌 간의 자산 공유 및 서비스 확보를 위한 사업 추진 (美濃加茂市, 2014b)

- 미노카모시를 비롯한 8개 시정촌에서는 미노카모 정주자립권공생비전에서 제시한 미래상을 실현하기 위해 정주자립권구상추진요강에서 제시된 “생활기능의 강화”, “연결이나 네트워크의 강화”, “권역 매니지먼트 능력의 강화”라는 세 가지 관점 및 각각의 협정의 내용을 바탕으로 총 25개 사업*을 진행

- * 25개 사업은 14개 ‘중점사업’과 11개 ‘계속사업’으로 나뉘며, 의료, 복지, 교육, 산업진흥, 환경, 인재 육성, 인재 확보, 공공 네트워크, 공동화(共同化)를 위한 정책과 관련된 사업으로 구분

- (계속사업) 제1차 공생비전 당시부터 계속적으로 진행되고 있는 사업으로, 2014년도부터 총무성의 특별교부세를 통한 예산 조치가 확대된 결과 담당 부서에서 계속적인 정책 추진 필요성을 인식해 제1차 최종 연도에 개최된 공생비전 간담회에서의 승인 절차를 거쳐 지정된 사업으로서 정주자립권의 삶의 질 향상에 중점

- (중점사업) 제2차 공생비전에서 제시된 “도시권과의 연결” 및 “새로운 공공”이라는 기본방침에 입각해서 각 시정촌으로부터 신규 사업으로 제안된 것이며, 계속사업과 마찬가지로 공생비전 간담회에서의 승인 절차를 거쳐 지정된 사업

- 개별 사업들은 단순히 시정촌 간의 연계를 확대하는 사업뿐만 아니라 지역 내의 역량확보를 위한 인재육성사업 등 지역 내 거주민들의 쾌적한 정부

- (사업추진을 위한 예산규모) 2015년도부터 2019년도까지 5개년에 걸친 2차 공생비전의 중점사업에는 5억 5,664만 엔의 예산이, 계속사업에는 1억 7,259만 4천 엔의 예산이 각각 책정되었으며 총 예산액은 7억 2,923만 4천 엔 수준으로서 규모가 크지 않음(美濃加茂市, 2018)

- 각 사업별로 많게는 20억원에서 적게는 1억원 미만의 다양한 사업이 혼재되어 있으며, 70억원 수준의 예산규모는 국내 근린재생사업의 예산규모보다도 적은 수준

표 3-8 | 미노카모 정주차립권 제2차 공생비전에서 제시된 중점사업

	사업명	사업개요	연결	공공	사업 예산(단위: 천 엔)					참여 시정촌	
					15년도	16년도	17년도	18년도	19년도		계
복지	1. 다 같이 육아 응원	육아 관련 종합 지원 서비스를 실시하고 그것을 수행할 수 있는 인재 육성 및 정보발신을 연계적으로 수행	○	○	210	439	491	668	6,200	8,008	1, 2
	2. 사토아마 아트	쇼와무리(昭和村)에서 벗짚 아트, 학생 연구, 고전 예능, 지역 관련 사업 등 개최, 도시권과의 문화교류 도모	○	○	3,000	15,000	0	0	0	18,000	1, 3, 5, 6, 7, 8
	3. 오다노부나가 역사문화 작성	친숙한 유적을 무대로 한 만화를 작성, 매력이 있는 향토사를 지역 및 도시권에 발신	○	○	439	6,978	945	5,288	4,000	17,650	1, 2, 3
	4. 보트 왕국	보트 아카데미를 설립, 참여자 확대나 기술향상을 도모하며 보트 스포츠를 통한 마을 부흥	○	○	6,000	1,949	1,335	0	0	9,284	1, 4
교육	5. 야외 축제 새로운 지역 커뮤니티	대규모 야외 음악축제를 참여 지역에서 정기적으로 개최, 도시권과 새로운 연결거리 창조	○	○	4,480	4,472	5,464	4,400	3,500	22,316	1, 6
	6. 미노카모 매력발신 나고야교류 거점	나고야 도심을 거점으로 도시권에 지역의 매력을 발신	○		5,994	7,560	8,090	6,480	7,560	35,684	1, 3, 4, 5, 6, 7, 8
	7. 사토아마 재생	침입 죽림 벌채, 관엽수 식림 등으로 사토아마를 정비, 사람과 자연의 공존을 배울 수 있는 교류의 장을 마련	○	○	20,000	19,998	19,996	20,000	20,000	99,994	1, 2, 3, 4, 5
	8. Kiso지오파크 활기 창출	기소강과 역사 깊은 나카센도(中山道)를 무대로 활기찬 마을을 조성	○	○	4,152	9,110	7,230	7,965	8,060	36,517	1, 2
산업 진흥	9. 온사이 EXPO	전통축 축제 개최, 지역 및 도시권에 "마을의 활기" 발신	○	○	1,000	4,672	1,500	5,000	5,000	17,172	1, 3
	10. 나고야시민 관광투어	나고야시 출발의 관광 투어 출시, 지역의 매력을 발신	○		3,358	1,873	4,811	5,958	8,000	24,000	1, 4, 7, 8
	11. R41카드	나고야권 주민에게 특전 카드를 발행, 관광 활성화 도모	○		6,527	0	0	0	0	6,527	1, 8
	12. 생물다양성지역 연계 촉진	권역의 자연환경 보전을 위해 환경 축제의 공동개최나 자연환경조사를 실시	○	○	5,142	5,125	5,048	8,869	11,924	36,108	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8
환경	13. 지역정보 방송	지역 정보의 공유를 도모, 케이블방송이나 스마트폰으로 시청 가능한 FM방송으로 지역 정보를 발신		○	34,567	40,359	44,040	44,066	40,399	203,431	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8
	14. 지역만들기 연구	해마다 개최되는 미라톤대회의 코스 인근 환경정비, 금붕어를 통한 지역 부흥 등 특색 있는 지역주민활동을 연구		○	4,500	4,265	4,184	4,500	4,500	21,949	1, 5
공동화			소계	99,369	121,800	103,134	113,194	119,143	556,640		

주: 참여 시정촌은 1 미노카모시, 2 사키호지정, 3 도미카정, 4 가와베정, 5 히치소정, 6 아오쓰정, 7 시라카와정, 8 히가시시라카와촌으로 표기, 소계는 중점사업의 합
출처: 美濃加茂市(2018: 6~7)

표 3-9 | 미노카모 정주자립권 제2차 공생비전에서 제시된 계속사업

	사업명	사업개요	연결	공공	사업 예산(단위: 천 엔)					사항총
					15년도	16년도	17년도	18년도	19년도	
의료	15. 휴일 구급 진료 강화	가모의사회, 가모치과의사회와 연계, 휴일의 구급 환자 진료 체제 강화			7,092	7,074	7,194	7,459	7,388	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8
	16. 패밀리 서포트 센터 광역적 실시	육아 지원을 실시하는 패밀리 서포트 센터의 광역적 추진			1,539	1,367	2,071	8,146	8,146	1, 2, 4, 5
복지	17. 지역 서비스 맵	권역 내 의료기관, 요양 시설, 복지 시설 등 종합 홈페이지 운영			389	389	389	389	389	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8
	18. 유아 요양교육 지원	장애 어린이의 요양 교육을 연계해서 추진			760	780	760	680	680	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8
	19. 도서 시스템 광역적 이용 환경 구축	도서 시스템의 일원화, 공동 구입 등으로 편리성 제고			5,111	4,982	5,068	5,771	11,751	1, 2
교육	20. 평생학습 기회 증진	공공시설의 편리성향상을 도모, 평생학습 사업 등의 활동 촉진			1,878	1,973	2,274	2,362	2,288	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8
	21. 외국인 주민 정주 환경 정비	외국인 주민을 대상으로 한 생활 지원, 일본어 학습 지원, 외국인 아동에 대한 취학 지원 실시			3,453	4,320	4,375	8,563	3,067	1, 2, 3, 4, 5
인재 육성	22. 합동연수, 인재교류	권역 내 시정촌 직원 연수 공동개최나 성평등 사회를 위해 인재 육성을 실시			760	1,067	427	467	467	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8
인재 확보	23. 외부 인재 확보 및 활용	고문 변호사, 소비생활상담실을 권역 내에서 공동 설치, 전문 인재의 활용을 도모			4,180	4,084	4,590	3,775	4,590	1, 2, 3, 4, 5, 7, 8
	24. 전산 시스템 공동이용	전산 시스템의 공동이용으로 주민 서비스를 제고			2,722	2,722	0	0	0	1, 5
공동화	25. 미노카모 이어지는 힘 창조	지역의 과제를 해결하는 주민 및 단체의 활동 지원			6,214	3,624	1,290	1,298	0	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8
					34,098	32,282	28,438	38,910	38,766	172,594
					133,467	154,182	131,572	152,104	157,909	729,234

주: 참여 시정촌은 1 미노카모시, 2 시키호기정, 3 도미카정, 4 가와베정, 5 히치소정, 6 아오쓰정, 7 시라카와정, 8 히가시시라카와촌으로 표기, 소계는 중점사업의 합, 총계는 중점사업 및 계속사업의 합산치임
출처: 美濃加茂市(2018: 6-7)

□ 정책효과에 대한 평가 및 한계

• 사토야마 아트 프로젝트를 통한 도시권 교류 및 집객 저조

- 2차 공생비전의 중점사업으로 추진된 사토야마 아트 사업은 기후현이 관리하고 1950년대 사토야마(里山)의 경관을 재현하며 쇼와시대의 향수를 느낄 수 있는 테마파크인 일본 쇼와무라(日本昭和村)를 무대로, 커다란 벚꽃 아트와 같은 저명한 예술가들의 작품이나 학생들의 연극, 고전 예능, 지역 관련 사업 등 권역이 연계할 수 있는 문화사업을 개최하고 도시권과의 문화교류 및 도시권으로부터의 인구 유입을 도모한다는 목적으로 추진(美濃加茂市, 2018)
 - 사토야마 아트 프로젝트는 기타 사업과 동일하게 5개년도의 예정으로 책정되었고, 프로젝트의 사전 설명회의 자리에서도 공생비전 간담회 위원들로부터 예술과 지역 만들기를 접목시켰다는 점에서 상당히 높은 평가를 받는 등 권역으로서 기대가 큰 사업이었다. 또한 공생비전에 제시된 사업 콘텐츠뿐만 아니라, 공생비전 간담회에서 언급된 것처럼 쇼와무라 자체의 한 해 목표 이용자수 40만 명이라는 집객력에 기대(美濃加茂市, 2014a)
 - 제2차 공생비전에 입각해서 사업이 시작된 2015년도에는 36만 명을 넘었던 이용자수도 2016년에는 26만 명, 2017년에는 18만 명으로 급격한 감소세⁷⁾를 보였으며, 결국 2017년 12월부터 올해 4월까지 명칭을 변경 및 시설 쇄신을 위해 일시적으로 폐쇄(美濃加茂市, 2018)
 - 본 프로젝트는 나고야권과의 문화적 교류의 증가를 정주 인구의 증가로 연결시키고자 하는 목적으로 추진되었으나, 공생비전 간담회에서 본 프로젝트를 담당하는 미노카모시 문화진흥과 직원이 “지역과의 연계 및 연결은 원활하게 이루어지고 있으나 도시권과의 연결이 제대로 이루어지지 못하고 있다”고 스스로 평가하는 등 사업 목적을 달성하는 데에 어려움이 수반되었으며, 결국 2018년도부터 중단
- (예산의 분산적 분배로 인한 사업 효과 저하) 개별 사업 규모가 작게 책정된 데에는 정주 자립권 구상에 참여하는 개별 시정촌 간 예산을 비슷한 수준으로 분

7) 기후현 (<http://www.pref.gifu.lg.jp/shakai-kiban/kendo/toshi-koen/11669/heisei.html>) (2018. 7. 31. 접속).

배하기 위하여 사업별 예산을 작게 책정한 것으로서 전체적인 효율성을 저해

- 2010년에 책정된 제1차 공생비전을 통해 미노카모시의 주도하에 각 시정촌은 공동으로 33개 사업을 펼쳤고 총 6억 5,534만 9천 엔의 예산을 투입하였으며, 2차 공생비전에서도 25개 사업에 약 7억엔을 투입(美濃加茂市, 2014b)

- 개별 사업 규모는 1천만엔에서 2억엔 수준으로 선택과 집중보다 분산적으로 예산을 집행하는 경향이 많은데, 이는 비효율을 유발(美濃加茂市, 2014a)

• (타당성 없는 개별사업 추진에 따른 비효율) 보트왕국 프로젝트는 미노카모정주자립권을 구성하는 가와베정에 보트 아카데미를 설립해서 보트 경기의 저변 확대나 기술의 향상을 도모하고, 보트 스포츠를 이용한 보트의 메카로 지역 만들기를 추진하였으나 특정 단체에게만 혜택이 돌아가는 사업으로 전략

- 가와베정에서는 500년 전부터 뗏목을 이용한 산업이 사람들의 생활을 지탱해 왔고, 가와베정을 흐르는 히다강에는 기후현이 운영하는 조정장도 존재하여 이처럼 사업 가능성이 있을 것으로 전망되는 환경을 바탕으로 사업 제안(美濃加茂市, 2018)

- 오히려 주체 단체의 관심이 보트를 통한 마을 만들기과 도시권에서의 사람의 흐름의 조성보다는 보트 아카데미 창설에 치우쳐져 있다는 비판(美濃加茂市, 2014c)

- 규모가 작은 도시에서 신규 사업 창출이 어려운 자원 여건을 가지고 있을 때 무리하게 사업을 확장하거나 제안하여 예산을 낭비하는 경향 발생

3. 해외 사례 도시 분석의 시사점

□ 도심과 외곽의 대형 소비중심지 간 경쟁에 따른 집객효과의 어려움

- 미국과 일본의 콤팩트 정책을 추진하는 사례 도시의 경우 도심과 성장경계 내로 다양한 기능을 입지시키기 위해 세금감면 및 자금지원정책을 추진하고 있으며, 기능에 대한 접근성 향상 및 집객을 위해 대중교통체계 개선 등의 지원 정책 추진
 - 하지만 일본의 도야마나 아오모리 등 집객을 유도하는 지역에서 기능을 도심이나 유도지역에 입지시키더라도 집객은 매우 어려우며, 미국 도시에서도 여전히 외곽의 쇼핑몰 등으로 이동할 뿐 도심으로의 이동은 상대적으로 저조
 - 실제로 외곽의 대형 쇼핑몰이나 집객시설들은 넓은 부지에 다양한 상품 및 복합기능 보유로 인한 다목적 통행의 가능, 편리한 주차 및 이용시설의 완비 등으로 인해 집객효과가 높으며 도심으로의 이동은 불편한 주차기능 및 낡고 부족한 기능들로 인해 유인동기가 상대적으로 떨어짐
- ⇒ 도심의 기능이 외곽의 대형 쇼핑 중심지나 집객시설을 대체하기보다 기존 도심의 기능을 차별화하는 방향을 설정하고 중소도시에서 가능한 유도하는 기능의 규모를 작게 설정

□ 거점을 과도하게 설정할 경우 비효율 증가

- 아오모리와 같이 기능유도를 위한 거점을 다수 설정하는 경우 집객을 위한 효율성이 매우 떨어지고 입지적정화계획이 표방하는 콤팩트-네트워크의 실현이 어려울 수 있음
 - 특히 과소화가 진행되어 중심부의 존립조차 의심스러웠던 과거 자치체의 중심지를 모두 유도구역으로 설정하면 지역적 분산으로 인한 입지적정화계획의 정책적 효과는 반감될 수 있음
- ⇒ 적정규모의 거점설정 및 거점 간 기능의 차별화 필요

□ 외곽개발의 억제와 연동하기 어려워 여전히 외곽개발이 지속적으로 추진

- 미국의 성장경계나 일본의 입지적정화계획에서 유도지역 내로 개발을 유인하려하지만, 실제 외곽개발은 지속적으로 추진되고 있으며 이로 인해 구역을 설정하더라도 외곽개발에 대한 적절한 조치가 없는 상황에서는 효과가 반감

- 사례지역 뿐만 아니라 2018년 일본에서 116개 시·정이 입지적정화계획을 수립하였지만, 65곳(56%)에서 총 1098건의 교외개발이 신고 되었으며, 지자체 수준에서 이를 규제할만한 근거나 법률이 마련되어있지 못함(한국경제, 2018)

⇒ 도시외곽의 무분별한 개발을 억제할 실질적인 제도적 방안 마련과 동반 필요

□ 기존 도시 인구의 거주이동은 상대적으로 어려움

- 거주지역을 선택하는 행위는 단순히 지가나 근린의 서비스, 어메니티 뿐만 아니라 직주거리, 교통수단, 개인의 소득, 인구사회적인 조건 등 다양한 요소가 영향을 미치기 때문에 거주에 대한 선호를 바꾸는 것은 매우 어려우며 따라서 콤팩트 시티의 정책적 목표가 기존의 거주민의 이주에 초점을 맞춰 추진하는 것은 달성하기 어려운 목표를 설정하는 것임

- 특히 미국처럼 새롭게 진입하는 인구를 주요 정책 타겟으로 잡고 입지를 유도하는 것과 기존에 해당 지역에서 거주하는 사람들을 대상으로 이전을 유도하는 것은 매우 다른 상황

⇒ 기존 도시 인구의 거주이동을 정책의 대상으로 삼는 것의 어려움 고려

□ 지가상승에 따른 젠트리피케이션 문제 발생 가능성 상존

- 미국 도시들의 경우 대부분 인구가 성장하는 지역에서 스마트 성장 정책이 추진되고 있으며, 최근 콤팩트 지수가 급격하게 감소하는 지역은 대체로 금융위기 이후 경제침체로 인해 인구가 감소하는 지역임
- 포틀랜드나 미국 대도시권에서 볼 수 있듯 인구가 성장하거나 외곽개발 수요가 높은 지역에서 성장경계를 통해 콤팩트한 개발을 추진할 경우 필연적으로 주택가격의 상승과 재개발에 따른 지가상승으로 인한 젠트리피케이션이 발생

할 수 있음

⇒ 급격한 재생정책에 따른 지가상승을 억제할 근본적인 수단과 연계 필요

□ 지역 정부의 자발적 참여보다 예산 획득의 수단으로 전락할 수 있음

- 입지적정화계획이나 정주자립권 구상들 모두 자치체의 자발적 움직임이 아닐 수 있으며 대부분 국가보조사업이나 지원조치 신청을 위해 필요하거나 보조금의 획득을 위해 필요하다고 인식하는 경향도 강함 (일본경제신문, 2018)
- 위와 같은 한계 이외에도 荒井祥郎 외(2016)는 입지적정화계획의 한계로서 ① “시정촌의 도시계획에 관한 기본적 방침”과 차별화할 수 있는가, ② 당분간 인구가 감소하지 않는 도시나 앞으로도 높은 인구밀도를 유지할 수 있는 도시에서는 입지적정화계획을 책정할 의미가 있는가, ③ 제도상 원칙적으로 재해위험도가 높은 지역은 거주유도구역에서 제외시켜야 하지만, 실제로는 재해위험도가 높은 지역에 기능이 집적되어 있는 도시도 많으며, 어떠한 방식으로 도시기능이나 거주 유도를 도모해야 하는가, ④ 시정촌 합병으로 인해 “시가화구역 및 시가화조정구역(구역구분 설정지역)”과 “구역구분이 정해지지 않은 도시계획구역(구역구분 비설정지역)”이 혼재하는 도시계획구역이 존재하는 지자체에서는 어떠한 제도를 운영하면 효과적인가, ⑤ 타 분야와의 연계의 중요성에 대해서는 이해할 수 있으나, 수평적 의식(縦割り意識)이 강한 행정조직에서 현실적으로 실효성이 있는 연계를 하는 것은 어렵지 않은가, ⑥ 거주유도구역에서 벗어나는 지역에 거주하는 주민 등의 합의 형성이 어렵지 않은가 등을 지적

⇒ 지역정부의 예산획득과 성과와의 실질적 연동을 위한 정책 필요



CHAPTER 4

국내 컴팩트-네트워크 도시 관련 정책 검토

- 1. 압축적 도시관리·개발 및 난개발 방지제도 | 101
- 2. 삶의 질 및 경쟁력 향상을 위한
지역 간 연계·협력 제도 | 114

국내 컴팩트-네트워크 도시 관련 정책 검토

1. 압축적 도시관리·개발 및 난개발 방지제도

□ 압축적 관리 및 난개발을 방지하기 위한 국내 도시성장관리 정책 존재

- 국내에서는 도시의 난개발 방지를 위한 제도 및 압축적인 도시 관리를 위한 다양한 제도와 정책들로서 1970년대 지정된 개발제한구역, 2014년에 수립된 성장관리방안 등 다양한 정책들이 활용되고 있음
- 기존의 도시성장관리를 위한 정책들은 우리나라 도시의 압축적 개발과 외연적 확산방지에 기여한 것이 사실이나 여전히 한계가 존재함

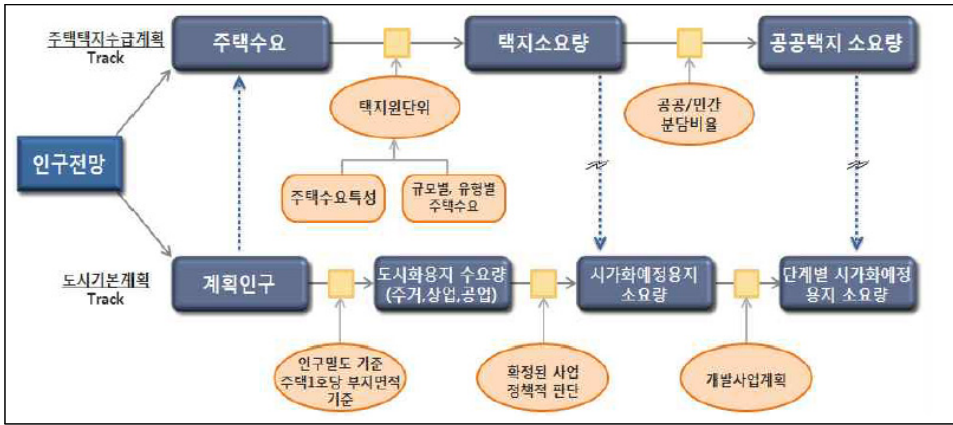
□ 기존의 정책들이 컴팩트-네트워크 도시를 구현하는데 활용 가능한 부분, 새롭게 보완되어야 할 부분들을 도출할 필요가 있음

1) 도시기본계획을 통한 압축적 계획수립

□ 최근 도시기본계획의 기초는 인구정체 및 감소시기에 대응하기 위해 외곽개발을 제한하는 방향으로 전환 중

- 도시공간의 효율적이고 지속가능한 활용에 대한 사항은 국토종합계획과 시도 종합계획의 기초에 맞추더라도 도시기본계획에서 다루도록 하고 있으므로 도시기본계획 차원의 기초설정과 방향이 중요하며 특히 목표인구 추정이 중요
- 목표인구 추정에 따라 시가화예정용지의 확보규모가 달라지고 그에 따라 외곽개발의 규모와 정도가 차별적이기 때문임

그림 4-1 | 주택-택지-시가화예정용지의 결정체계



출처: 이상대 외(2017: 18)

- 최근 변화기조를 살펴보면 도시기본계획 상에서 인구감소에 대응하기 위해 다양한 방식으로 현실을 반영한 도시기본계획 수립방향으로 조정 중에 있음
 - 도시유형을 성장도시와 성숙·안정형 도시로 구분하여 그에 따른 토지수요량의 입지 배분에서 과도한 개발을 자제해야하고, 신기가지 개발을 가급적 제한
 - 도시기본계획 상의 도시재생계획을 통해 ‘압축적 도시구조(compact city)의 지향’에 대한 내용이 수립지침에 명시(도시·군기본계획 수립지침 4-6-1)되었으며, 그에 따라 부문계획으로서 도심 및 주거환경계획의 수립에 필요한 고려내용을 제시
 - 도시기본계획 상의 인구계획 재 수립 시 기존의 도시기본계획 내에 제시된 목표인구의 90% 달성하지 못할 경우 일몰제를 적용할 수 있으며, 그에 따른 목표달성 여부를 판단하여 정부재정지원의 근거로 활용가능 (도시·군기본계획 수립지침 4-2-5. (4), (5))
 - 국토부 훈령 제900호(2017년 6월 27일) 도시·군기본계획 수립지침 개정 사항에 따르면 도시기본계획 내에서 계획인구의 과다추정을 방지하기 위해 목표연도 인구추계치는 시·도 종합계획 상 인구지표와 통계청 인구추계치의 105% 이하로 하도록 제시(국토교통부, 2017)
 - 국토부 훈령 제1050호(2018년 7월 19일)의 개정사항에서는 인구추정 시 사회적 중

감에 따른 추정을 보다 현실화 하도록 조정하고, 지역별 중심지구조와 도시성장형태를 분석하는 한편, 용도별 수요량 산출 시 신규 주거용지를 최소화하도록 제한(국토교통부, 2018b)

표 4-1 | 도시·군기본계획수립지침에 따른 압축적 도시 관련 조항

구 분	주요내용
4-2-5. 인구	(1) 총인구는 상주인구와 주간활동인구로 나누어 설정할 수 있으며, 주야간인구 및 가구(세대)의 현황을 분석하여 최근 10년간의 인구증가 추세와 관련 상위계획상의 지표, 가용토지자원과 인구수용능력, 환경용량 등을 고려하여 목표연도 및 단계별 최종연도의 인구지표를 적정규모로 정한다. 이 경우 국토종합계획, 시·도종합계획, 수도권정비계획, 광역도시계획 등 상위계획상 인구지표와 통계청의 인구추계치를 활용하여야 하며, 목표연도 인구추계치는 특별한 사유가 없는 한 해당 시·군의 도종합계획 상 인구지표와 통계청 인구추계치의 105퍼센트 이하로 하여야 한다. (4) 시·도지사는 5-2-5(1)부터 (3)까지에 따라 추정된 시·군의 인구계획을 광역적 차원에서 인구증가율이나 지역균형개발 등을 고려하여 조정할 수 있으며, 도시·군기본계획 재수립 시 당초 도시·군기본계획의 단계별 최종연도 목표인구를 90%이상을 달성하지 못한 시·군의 경우 달성하지 못한 인구에 대해서는 일몰제를 적용하며 목표인구를 초과한 시·군의 경우에는 적정 비율로 상향 조정할 수 있다. (5) 국토교통부장관은 인구계획의 적정성을 제고하기 위해 도시대상평가 등에 단계별 최종연도 목표인구 달성률 등을 반영하여 평가하고 정부재정지원 등에 있어서 우선적 지원의 근거로서 활용할 수 있다.
4-4-2. 용도별 수요량 산출	(1) 주거용지 ② 신규 주거용지의 개발물량은 기성 시가지 또는 기존취락내 미개발지나 저개발지 비율을 최대한 고려하고 재개발·재건축, 도시재생 등을 예상하여 최소화하도록 한다.
4-4-3. 용도구분 및 관리	(3) 시가화예정용지 ① 성숙·안정형의 경우 사업계획이 지연·취소 등으로 인하여 목표연도내에 사업목적이 달성이 불가능하다고 판단되는 경우 재검토하여 과도한 개발계획이 되지 않도록 한다.
4-6-1. 도시재생계획	(1) 도시재생의 목적 도시재생은 경제성장이 안정화되고 인구성장이 정체·감소하는 등 사회·경제적 여건 변화에 대응하여 도시의 경제·사회·문화적 활력 을 회복하고 도시관리의 효율성을 높일 수 있도록 이미 도심지역 등에 투입된 토지와 기반시설을 재활용·정비하여 에너지·자원절약형의 압축적 도시구조(compact city)를 형성하고, 산업 등 주요기능의 재배치, 새로운 기능의 도입·창출, 자원의 효율적인 배분, 공동체 활성화 등을 통해 도시의 자생적 성장기반을 확충하는 등 주민의 삶의 질 향상에 기여함을 목적으로 한다.

출처 국토교통부(2018b)

□ 하지만 도시유형 상 성숙·안정형 도시라하더라도 목표인구 규모를 최대한으로 높게 추정하여 시가화 예정용지는 인구가 감소하는 도시에서도 증가하는 경향이 여전히 존재하나 실제 사업으로 진행되는 비율은 낮음

- 경기도에서도 2016-2030년까지 시가화예정용지는 15년간 240.4㎢ 수준이고 수도

권 전체 시가화예정용지량은 시가화용지량의 17.7%에 달하나 2013~2017년까지 실제 완료된 택지개발사업은 면적기준 12%에 불과(이상대 외, 2017: 64)

□ 도시기본계획 상 컴팩트한 도시공간구축에 대한 기초와 철학이 분명하게 담겨있고, 이를 위한 계획수립과정의 문제점들을 꾸준히 개선하려는 의지가 존재하지만 편리한 외곽개발사업이 지속적으로 추진될 수밖에 없는 구조가 존재

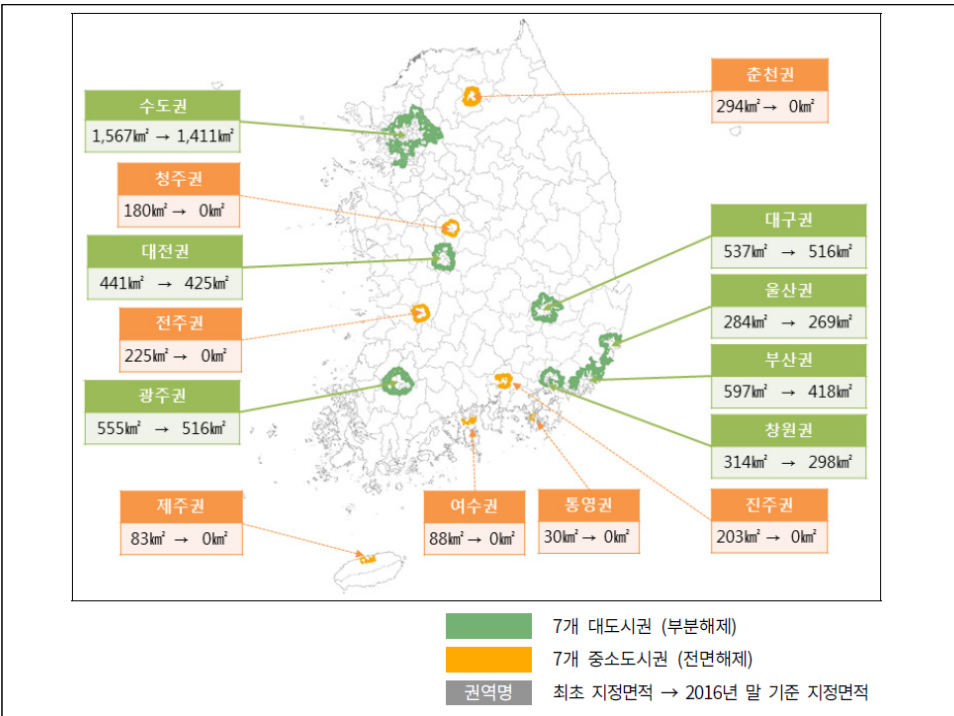
- 지자체 수준에서는 지역 내 목표인구를 감소로 설정할 수 없는 구조적 한계가 존재하고, 그 과정에서 시가화예정구역 등을 설정 등 개발을 원하는 주민들의 요구를 무시할 수 없는 상황에 처해있기 때문에 지속할 수밖에 없음
- 특히 외곽의 대규모 택지개발 중심으로 사업을 추진해왔던 공공기관의 관성, 권리관계 및 절차의 복잡성에 따른 도심재개발의 어려움 등이 함께 존재(이상대 외, 2017)

2) 개발제한구역 제도의 전개와 현재

□ 개발제한구역 제도의 수립 및 전개과정

- 1971년 「도시계획법」을 통하여 인구성장 및 산업기능의 확산으로 인한 도시의 외연적 팽창이 무질서 하게 진행되고 자연환경을 파괴하는 문제점을 방지하고 국가보안에 필요한 지역의 개발 제한을 위하여 개발제한구역을 설치
- 2000년 「개발제한구역법」으로 분리된 개별법에 따르면 개발제한구역은 도시의 무질서한 팽창 억제 및 자연환경 보전, 국가보안상 이유 뿐만 아니라 연담화 방지, 도시 정체성 및 적정한 성장관리를 위해 개발을 억제하기 위한 수단으로서 초기의 제한구역 설정 조건에 ‘적정한 성장’에 대한 요건을 추가(김중은 외, 2017)

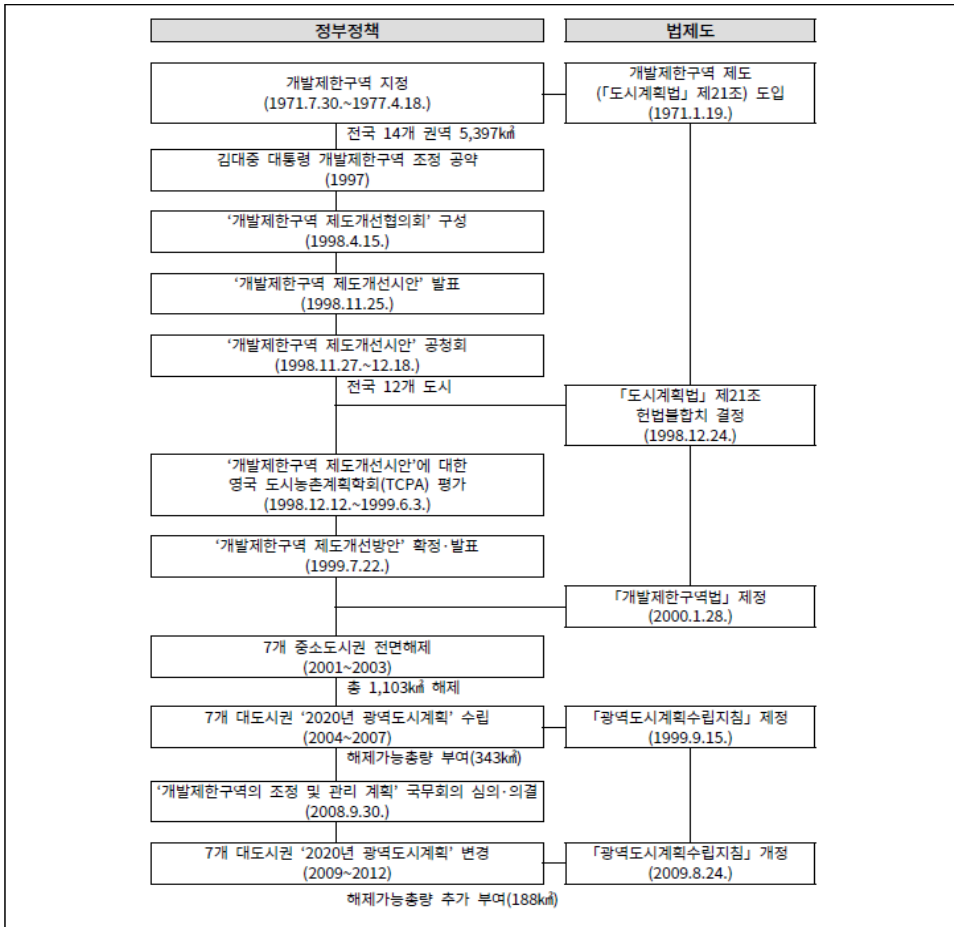
그림 4-2 | 개발제한구역 지정현황도 (2016년 말 기준)



출처: 국토교통부 개발제한구역 해제현황통계 및 국토연구원 내부자료 (김중은 외(2017: 20)에서 재인용)

- 하지만 1998년 개발제한구역 지정에 따른 주민의 사유재산 활용에 대한 기본권 침해논란으로 인한 헌법 불합치 판정과 환경보전을 넘어선 경제적 활용에 대한 가치가 부각되면서 개발제한구역은 점차 단계적으로 해제되기 시작
 - 일정 규모 이상의 공익사업이나 주민의 불편해소 등의 조건으로 개발제한구역의 해제가 확대되고 있으나 실상 고용창출과 지역경제 활성화라는 넓은 범위의 공익(publis use)에 대한 해석은 대부분의 개발사업이 가능하며, 단지 지역별 해제가능 총량 규모 내에서 환경평가등급이나 공공기여방안 등에 따라 해제요건의 차이가 발생할 뿐임

그림 4-3 | 개발제한구역 지정·해제 관련 주요 정책 변화과정



출처: 김중은 외(2017: 33)

- 개발제한구역 제도개선에 따라 시도별 광역도시계획수립을 통하여 개발제한 구역의 해제가능총량을 지정하였으며 점차 개발제한구역의 해제총량의 확대 및 개발제한구역 내 추진 가능 사업의 범위 확대
- 현재 광역대도시를 중심으로는 개발제한구역이 여전히 유지되고 있으나, 중소 도시(춘천, 청주, 전주, 진주, 여수, 통영, 제주)에 설정된 개발제한구역은 2001년 이후 전면 해제되었음

□ 개발제한구역 제도와 컴팩트 시티 구현의 관계

- (개발제한구역 신규지정 불가) 개발제한구역은 1970년대 지정 이후 신규로 확대되지 않고 지속적으로 해제 및 개발이 추진되어 왔으며 현재에도 주민의 재산권 침해에 대한 비판여론이 높기 때문에 신규 지정은 불가능하고 현상 유지 혹은 보전가치가 높은 지역을 제외한 지속적인 해제만이 가능할 것으로 예상됨
 - 특히 개발제한구역은 그린벨트라는 이름으로 불리면서 구역해제에 대한 대부분의 비판적 여론은 환경파괴를 우려하는 환경단체의 관점에서 제시되었으므로 오픈스페이스나 녹지보전과 같은 논리가 컴팩트 시티의 주요한 요소로 등장하지 않는 이상 개발제한구역을 활용한 외연적 팽창의 억제에는 한계가 있음
- (비가역적인 개발제한 방식의 규제정책) 개발제한구역은 시가화 지역 밖에 일정한 너비의 경계를 마련하여 개발을 억제하는 제도로서 개발제한구역까지 시가지가 팽창한 경우 구역의 경계를 바깥으로 조정할 수는 있으나 인구감소로 인해 구역을 내부로 조정하는 것은 이미 개발이 완료된 시점이므로 조정의 의미가 없음
 - 기본적으로 구역방식은 지속적으로 시가화 구역이 팽창하는 경우나 외곽의 무분별한 개발을 방지하는 차원에서만 효과가 있으며 인구가 감소하는 지역에서는 효과가 없음
- (현행 개발제한구역을 인구감소의 관점에서 유지관리) 광역시급의 경우 개발압력이 존재하지만 광역시 또한 2030년 이후 인구감소가 예상되므로, 외연적인 개발을 가급적 제한하기 위해서 개발제한구역제도를 유지할 필요가 있음

3) 성장관리방안의 제도의 도입

□ 성장관리방안의 도입

- (배경) 성장관리방안은 2003년 연접개발제한제도의 폐지 이후 비도시지역의 난개발 방지를 위해 제시

-
- (수립근거) 2013년 7월 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 개발행위허가 제도 운영방식으로 제시
 - (내용) 향후의 개발행위를 예측하여 계획적 개발과 관리방향을 제시하는 유도적 성격의 계획으로서 개발행위의 발생 가능성이 높은 지역을 대상으로 기반시설의 설치 및 변경, 건축물 용도 등에 관한 관리방안을 제시
 - (지정대상) 국토계획법 제58조제3항 제2호 및 제3호에 해당하는 유보용도 및 보전용도 지역
 - (대상지역) ① 개발수요가 많아 무질서한 개발이 진행되고 있거나 예상되는 지역, ② 주변 토지이용 변화로 시가화가 예상되는 지역, ③ 주변과 연계하여 체계적 관리가 필요한 지역, ④ 조례로 정하는 지역으로 정의 (국토계획법 시행령 제56조의 2)
 - (범위설정) 최근 6개월 또는 1년 간 개발행위허가 건수가 직전 동기대비 20% 이상 증가한 지역, 해당 지역의 최근 1년간 인구증가율 및 지가변동률이 해당 시군구의 최근 1년 간 인구증가율 및 지가변동률 보다 20% 이상 높은 지역 (성장관리지역수립지침 4-2-2)
 - (경계설정) 성장관리방안의 목적달성과 효율적 관리를 위하여 가능한 정형화된 지역으로 설정하되, 도로, 하천 등 지형지물을 이용해서 경계를 설정
 - (수립내용) 도로, 공원 등 기반시설의 배치와 규모, 건축물의 용도제한 및 건폐율, 용적률 등에 관한 사항을 포함하여 건축물 배치나 높이, 환경관리계획 및 경관계획, 난개발 방지계획 등을 성장관리방안의 목적에 맞게 차등하여 작성

표 4-2 | 성장관리방안의 수립내용

구 분	주요내용
도로, 공원 등 기반시설의 배치와 규모에 관한 사항 (필수)	- 향후 예상되는 당해 지역의 상주상근인구 및 이용인구 고려, 주변지역의 성장방향과 가능성을 고려, 도로, 상하수도 등의 용량은 건축물 용도, 인구증가율, 개발행위 증가율을 고려 - 환경친화적 설계, 주거밀집지역에 대한 학교, 공원, 유치원, 보육시설 고려, 기존의 기반시설 우선활용 및 토지소유자, 이해관계자와의 형평성 고려 - 지구단위계획수립지침 및 도시군계획시설의 결정·구조 설치기준에 관한 규칙 준용
건축물의 용도제한, 건폐율, 용적률 (필수)	- 성장관리 설정목적, 용도지역·지구를 고려하여 과도한 용도지역 지정을 방지하고 적합한 용도의 건축물을 조성 - 용도의 무질서한 혼재를 방지하고, 주거 및 교육환경 보호, 상충되는 용도의 설치 등을 위해 녹지 등의 완충시설을 설치 - 용도지역의 건폐율, 용적률 적용을 원칙으로 하되 기반시설 편입여부 및 권장사항 이행여부에 따라 인센티브 제공 - 건폐율은 계획관리지역은 50% 이하, 자연녹지지역 및 생산관리지역은 30%이하 - 용적률은 계획관리지역에서 125% 이하
건축물의 배치, 형태, 색채, 높이	- 건축물의 배치, 형태, 높이 등은 인구이동이 많은 지역, 등 내용이 필요한 지역에서만 자체적으로 수립 - 육상 등은 주변환경을 고려하여 양식 및 색채를 고려하고 주변환경과의 조화, 조망권, 건축물 미관 등을 위하여 고려해야할 기본요소를 제시
환경관리계획 및 경관계획	- 야생동물 서식지가 위치하는 등 수립권자가 필요하다고 판단하는 경우 수립하며, 절토를 최소화하고 개발행위에 따른 환경영향을 고려하며 소음이나 대기오염의 생산을 방지 - 자연생태계와 자연경관은 보전을 원칙으로 하면서 역사문화적 자산이나 산림, 녹지, 하천, 해안 등과의 조화 및 연속성이 보호되도록 조성

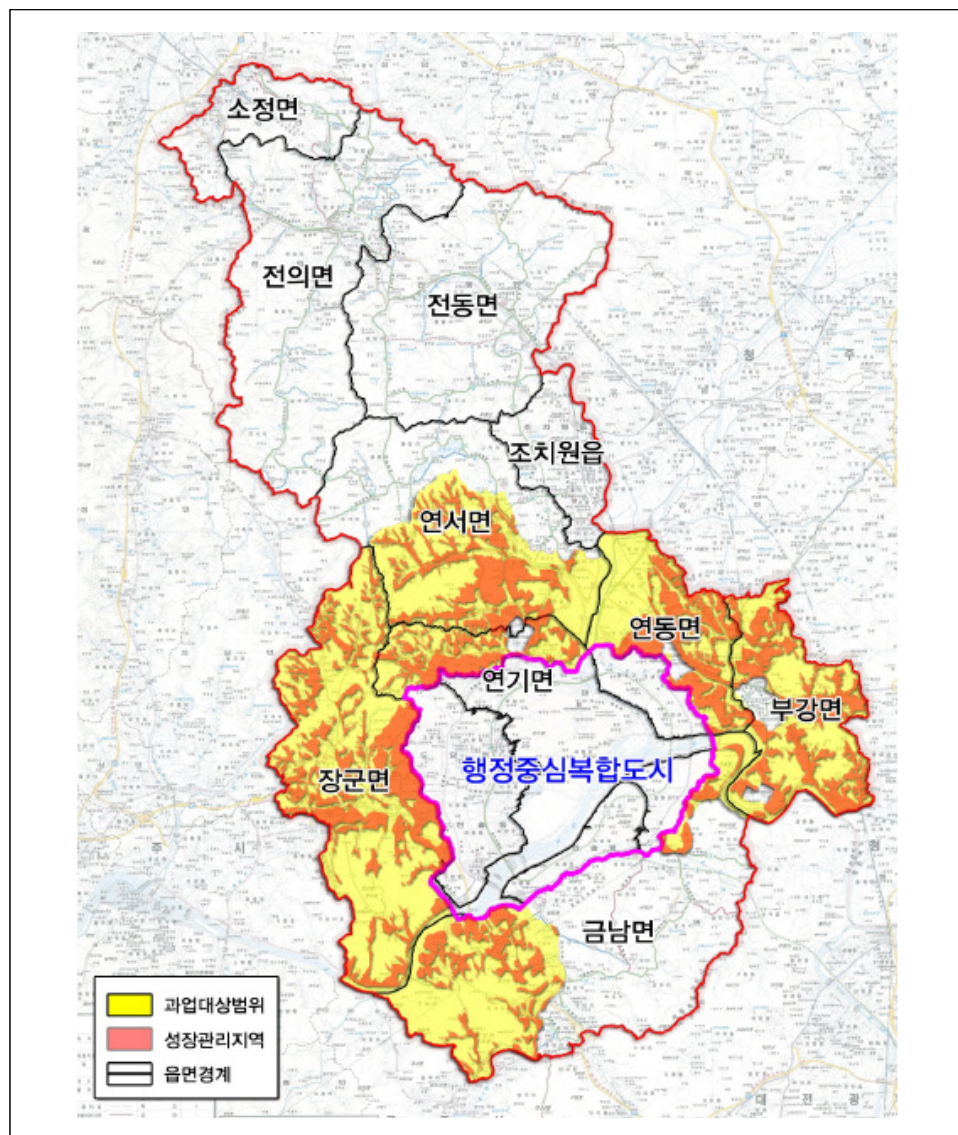
출처: 국토교통부(2016: 7-11)

□ 성장관리방안 수립 예시: 세종시 성장관리방안

- (수립배경) 행정중심복합도시 개발에 따른 지속적인 외곽지역으로의 개발압력에 따른 난개발이 예상되어 무분별한 개발행위 방지 및 계획적 개발 관리를 위해 설정함
- (수립과정) 2014년 세종시 비도시지역 성장관리방안 수립용역 착수 이후 2016년 8월 성장관리방안 결정 고시 및 11월 지형도면 고시
- (위치) 세종특별자치시 행복도시 주변지역 6개 면*

* 연기면, 연동면, 부강면, 금남면, 장군면, 연서면 일원

그림 4-4 | 세종시 성장관리지역 설정 총괄도



출처: 세종특별자치시(2016: 17)

표 4-3 | 세종시 성장관리방안 수립 대상지 현황

구 분	개소수	면적(㎡)				
		계	유보용도		보전용도	
			계획관리지역	생산관리지역	보전관리지역	농림지역
연기면	7	4,516,791	2,768,763	457,885	1,231,046	59,097
연동면	13	7,937,795	6,118,496	94,164	1,653,943	71,192
부강면	15	9,727,429	7,864,978	1,087,352	715,480	29,619
금남면	20	6,936,427	2,883,343	1,954,229	2,053,967	44,888
장군면	28	15,796,922	9,276,828	2,382,924	3,957,934	179,236
연서면	14	9,031,080	7,302,657	1,545,756	113,598	69,069
총계	97	53,946,444	36,245,065	7,522,310	9,725,968	453,101

출처: 세종특별자치시(2016: 3)

- (수립내용) 성장관리방안의 필수요소인 기반시설 설치기준과 건축물 용도제한 및 용적률, 건폐율에 관한 부분 이외 건축물의 배치 및 높이, 환경 및 경관 계획까지 모두 수립하여 제시(세종특별자치시, 2016)
 - (기반시설 계획) 도로계획선(가상선)에 따른 6m 도로폭 확보
 - (건축물 용도 및 건폐율, 용적률) 단독주택을 권장하며, 환경영향 및 미관훼손이 우려되는 용도에 대한 불허용도 지정, 기준 건폐율 및 용적률에 대해 기반시설이나 건축물 배치 등 성장관리방안 이행 시 인센티브 제공
 - (건축물 배치 및 색채, 높이) 도로변 2m 이상의 완충공간 확보 및 옥상녹화 권장, 국토계획법에 따른 높이기준 준수
 - (환경관리계획 및 경관계획) 옹벽을 통한 안전대책 마련 및 옹벽 녹화, 지○형순응형 개발유도기준 제시
- (운영) 도시계획위원회를 통하여 성장관리방안에 대한 강화, 완화, 예외적용이 필요한 경우 자문을 통해 조정할 수 있는 융통성을 부여

□ 성장관리방안 제도와 컴팩트 시티 구현의 관계

- (낮은 성장관리방안 수립 참여) 대부분의 지자체들은 성장관리방안을 수립하고 있지 않으며, 개발이 과도하게 진행되는 세종이나 파주, 고양 등에서만 시행

- 성장관리방안의 경우 목표에서 나타나는 것처럼 개발이 급속도로 이루어져 개발압력이 높은 지역에서 계획적인 개발관리를 위해 제시한 방법으로서 개발압력이 낮은 지역, 즉 이미 개발되었으며 인구가 감소하여 침체되는 곳에서는 효과가 감소

- (개발행위허가 및 관리를 통한 기능의 배치유도 불가) 현재의 성장관리방안은 적정한 수준의 기준이 맞으면 개발을 허용하고 있으며, 특히 기반시설 부담방식 등은 명확히 제시되어있지 않은 상태에서 건축물의 특성이 기준에 부합한다면 개발을 억제할 방법이 없으므로 통일성 있는 개발에만 적용 가능할 뿐 실제 기능의 유도와 배치를 관리하지는 못함

4) 인구감소 시대 압축적 도시 관리를 위한 제도의 한계와 방향

□ 현행 성장관리를 위한 각종 정책들은 외곽 개발 자체를 억제하기보다는 기반시설이 부족한 지역이나 녹지 등의 자연환경을 파괴하면서 추진되는 난개발을 줄이는 용도로 활용

- 개발제한구역은 개발 자체를 억제하는 기능이 있으나 점차 해제되고 있는 추세이며, 개발행위허가제도, 성장관리방안, 기반시설 부담구역 제도 등은 개발 그 자체를 억제하기보다는 지역 환경에 적합한 형태로의 개발을 유도하는 방식임
- 하지만 개발제한구역은 해제추세, 성장관리방안이나 기반시설 부담구역 지정 등은 거의 이뤄지지 않고 있는 상황임
- 실제 국내에서 문제시되고 있는 스프롤 현상은 도심이나 시가화 지역 내부에서의 충전 개발이나 재생형태로의 개발이 아닌 도시 외곽의 신규개발행위 그 자체에 있으며 시가화면적의 확대는 그 자체로 기반시설 유지비용의 부담을 초래하기 때문에 개발 그 자체를 가능한 억제하고 기존 시가지로 유도할 수 있는 방법이 필요

□ 그 외 비시가화지역 관리제도로서 활용되고 있는 정책 중 개발을 특정 지역으로 유도하는 정책들은 효과가 매우 미미

- 준산업단지나 공장입지유도지구의 경우 비시가화지역 내 개별입지 공장의 입지를 특정 지역으로 유도할 수 있다는 장점이 있으나 기반시설 설치를 위한 재정지원 근거 미비(이외희 외, 2014; 구형수, 2015)
- 현재 준산업단지의 경우 2018년 6월 현재 경기 화성시 내의 2개소만이 조성중이고 기존에 지정되었던 5개소는 개발전망이 없거나 개발실시계획 승인 미신청으로 해제 및 취소되었으며, 공장입지유도지구 또한 충북 영동군과 전남 장성군에 2개소만 조성 중이어서 거의 활성화되지 않고 있음(산업입지정보시스템, 2018)

□ 최근의 도시계획 추세로 볼 때 개발억제는 저항에 직면할 가능성이 높기 때문에 신규개발을 억제하기보다 시가화 지역 내부로 유도하는 정책이 필요

- 개발제한구역의 지속적 해제, 성장관리방안 수립 미비 등이 드러내는 것처럼 개발을 억제하거나 높은 수준의 개발 조건들을 제시하는 방식은 지자체 수준에서 거의 받아들여지지 않으며, 오히려 주민들의 재산권 침해에 대한 저항만을 불러올 가능성이 있음
 - 특히 대부분의 경계들은 비시가화 지역에 설정되는데 비시가화 지역의 개발 그 자체는 현재의 콤팩트화를 위한 방향과 맞지 않음
- 준산업단지나 공장입지유도지구 등의 유도정책의 경우 개별입지공장의 문제를 완화하여 계획적이고 압축적이면서 집단화 된 공간을 마련함으로써 콤팩트화에 기여할 수 있는 바가 있으나 재정과의 연계가 미비(구형수, 2015)
- 외곽개발이 지속된 이유는 시가화용지에 비해 비시가화지역의 낮은 토지비용 및 향후 개발에 따른 기대이익 때문에 발생한 것으로서 억제를 위한 경계설정이 불분명하게 제시되면 인접한 다른 지역으로의 풍선효과가 발생할 수 있음

2. 삶의 질 및 경쟁력 향상을 위한 지역 간 연계·협력 제도

□ 역대 정부별 지역 간 연계 및 협력제도의 변천과 특징

- 지역 간 협력에 대한 관심은 2000년대 초반 참여정부 수립 이후 지역균형발전에 대한 논의가 추진되고 2004년 국가균형발전특별법이 제정되면서 본격화
- 국가 경쟁력 확보와 삶의 질 향상에 있어 지역개념의 필요성에 대해서는 참여정부 이후 모든 정부에서 공감하는 내용이었으나 구체적인 실천방안은 정부의 정책기조와 방향에 따라 차별화
 - 이명박 정부나 박근혜 정부에서는 지역 단위 설정의 궁극적인 목표가 지역 자원의 경쟁력 확보에 있었으며, 이는 국가적 차원의 지원보다 지역 스스로 경쟁력을 갖춰 살아남는 것을 강조

1) 이명박 정부의 광역경제권 및 기초생활권 정책

□ 도입배경

- 행정구역 중심의 공간정책이 지니는 경직성과 소규모 분산투자에 따른 규모의 경제 창출 어려움과 비효율성의 심화
- 지역차원의 글로벌 경쟁력 확보가 국가 전체의 경쟁력 확보에 필수적인 대외적 경제상황에 대응하기 위하여 기존의 행정구역 단위 정책을 지역 단위로 전환할 필요성 부각

□ 국가균형발전5개년계획과의 차이

- (참여정부의 지역 간 연계정책) 참여정부에서는 혁신도시, 기업도시 등의 거점사업을 추진하여 지역균형발전을 목표로 하면서 행정구역 단위인 시도와 시군을 주요한 지역정책 단위로 설정(지역발전위원회, 2009)

- 국가차원에서 수립하던 국가균형발전 5개년 계획을 지역발전 5개년 계획으로 변경
 - 국가균형발전5개년 계획이 지역균형발전을 위하여 수도권과 비수도권 간 지원의 차별화에 집중했다면 지역발전5개년 계획은 지역 차원의 경쟁력 확보를 위하여 지역 고유의 자산과 내발적 발전을 위한 전략마련에 집중
 - 기존 국가균형발전을 위한 정책이 행정구역 단위에 기초했다면 지역발전 5개년 계획에서는 행정구역을 넘어서 시도, 시군구의 연계에 기초한 지역개념을 도입하여 정책의 기본단위로 제시

표 4-4 | 국가균형발전 5개년 계획과 지역발전 5개년 계획 간의 비교

	국가균형발전 5개년 계획('04~'08)	지역발전 5개년 계획('09~'13)
배경	수도권과 비수도권 간 발전격차 심화	지역의 글로벌 경쟁력 확보
기조	지역균형발전의 추구	지역경쟁력 강화를 통한 국가발전
·	기계적·산술적 균형정책 강조	연계·협력에 기반한 광역화 추구
특성	시도 행정단위를 계획단위로 설정	기초, 광역, 초광역을 계획단위로 설정

출처: 지역발전위원회(2009: 3)

- 각 권역별로 초광역경제권(중앙), 광역경제권(광역경제권발전위원회), 기초생활권(시장 및 군수) 발전계획을 수립

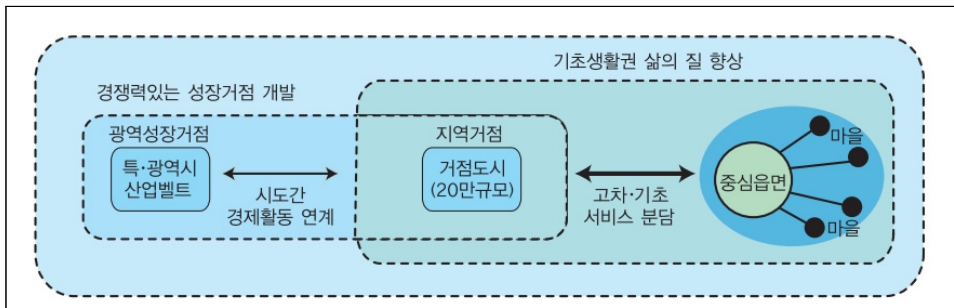
□ 지역단위의 설정

- (초광역경제권) 남해안 선벨트, 동해안 에너지 및 관광벨트, 서해안 신산업벨트, 남북교류 및 접경벨트 등 4개의 초광역권 및 내륙축산을 위한 내륙초광역개발권도 구상(지역발전위원회, 2009)
 - 해안권과 접경지역을 대의 개방형으로 육성하여 글로벌, 동북아, 광역경제권 간의 연계 강화
- (광역경제권) 수도권, 충청권, 호남권, 동남권, 대경권 + 강원, 제주권의 5+2 광역경제권을 제시
 - 광역권별 선도사업을 선정하여 육성함으로써 지역경쟁력을 확보하고, 지역 차원의 인재육성 및 교통물류망을 확충하여 지역 간 연결성 확대, 공공기관 이전, 혁신도

시, 기업도시 등을 지역발전의 성장거점으로 활용(손상락, 2009)

- (기초생활권) 자치구를 제외한 163개 시군 중 하나의 생활권을 형성한 단일 혹은 다수의 시군을 연계하여 도시형, 도농연계형, 농산어촌형으로 구분하고 삶의 질 보장(손상락, 2009)
 - (도시형) 대도시와 인접 시군을 연계한 광역개발, (도농연계형) 대도시를 제외한 중심도시와 군을 연계하여 지원, (농산어촌형) 인접 군 간의 연계를 통한 생활권 형성
 - 지역자원을 활용한 내발적 발전과 주민의 최저한의 삶의 보장하기 위한 국가적 지원과제를 수행

그림 4-5 | 광역경제권과 기초생활권의 발전구상 개념



출처: 손상락(2009: 29)

□ 광역경제권 및 기초생활권 정책의 한계

- (국가 차원의 지역분할) 광역경제권 및 기초생활권은 중앙정부에서 권역을 나누어 예산을 배분하고 집행하도록 함으로써 같은 권역에 속한 지자체가 실제 충분한 수준의 교류를 하고 있는지 불분명하고, 결국 시군별 시설 및 예산 나눠먹기 식의 정책 추진
- (기초생활권 발전계획의 불분명한 위상) 기초생활권 발전계획은 개별 행정구역을 넘어 수립되지만 법률 상 의무사항이 아니며, 개별 시군에서 수립한 도시군기본계획과의 정합성 문제가 대두되어 다수의 지자체가 적극적으로 수립하려 하지 않음

-
- (불충분한 포괄보조금 제도) 각 경제권에서 지역을 자율성을 확대하기 위해 지역개발계정 내에서 포괄보조금 제도를 도입하였지만, 실제 사업 신청 시 중앙부처의 권한이 매우 강하기 때문에 지역의 자율성은 표면적인 수준에 그치고 있어 지역 차원의 특성을 고려한 사업을 추진하기보다 선정되기 쉬운 사업을 추진하거나 중복사업을 추진하는 경향이 다수(국회예산정책처, 2010)

2) 박근혜 정부의 지역생활권 정책

□ 도입배경

- 광역경제권 및 기초생활권에 기초한 이명박 정부의 지역정책의 경우 하향식으로 추진되어 지역의 수요를 올바르게 반영하지 못하는 문제점이 발생
- 특히 주민들의 일상적인 생활권이 인접 시군을 넘어 보다 광역적으로 구성되어 있기 때문에 지역구분의 접근 또한 기초생활권보다 더 큰 단위의 지역 차원에서 설정될 필요가 있었음

□ 광역경제권 및 기초생활권과의 차이점

- (상향식 지역설정) 시군에서 자율적으로 협의하여 지역을 설정하고 중앙에서는 이에 맞춰 지원
- (패키지 지원) 포괄보조금 하에서도 지역에서는 개별 부처의 단위로 사업협의 및 집행이 필요했으나 다양한 사업을 연계하여 시너지 효과를 얻기 위하여 부처별로 패키지 지원을 활성화
- (계획체계) 기존의 초광역경제권과 광역경제권 발전계획을 폐지하고 기초생활권 계획을 지역생활권계획으로 개편

표 4-5 | 박근혜 정부의 지역발전정책 변화방향

구 분	이명박 정부	박근혜 정부
정책주도	중앙정부 주도	주민·지자체 주도
정책단위	5+2 광역경제권 + 기초생활권	지역행복생활권
추진방식	하향식 정책	상향식·주민체감 정책
지원방식	부처별 산발적 지원	맞춤형·패키지 지원 (부처협업)

출처: 지역발전위원회(2017: 4)

□ 지역의 구분

- (지역구분기준) 자율성, 연계성, 연결성, 중복성에 따라 2~4개의 지리적으로 가까운 지자체 간 자율적으로 구성

표 4-6 | 지역생활권 구성 기준

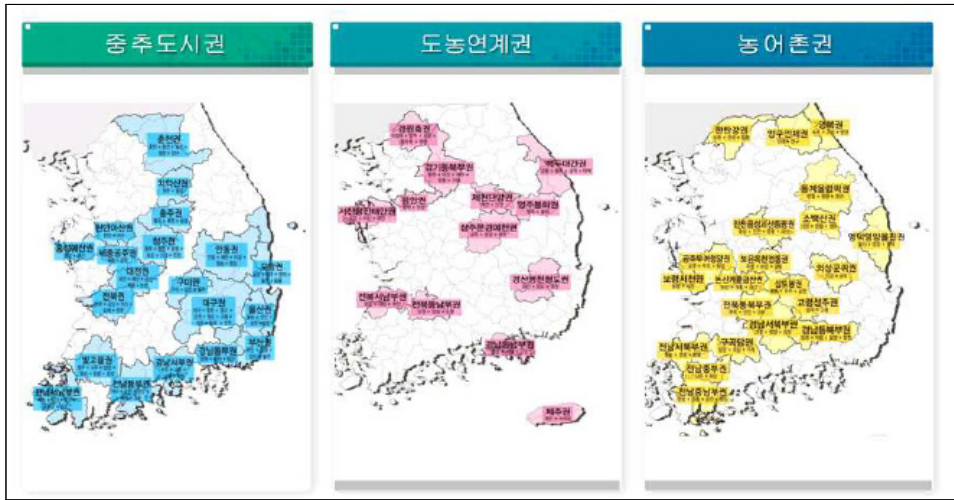
유 형	인구규모 기준	연계성 기준
농어촌 생활권	특별한 중심기능이 발달하지 않은 인구 10만명 전후의 농어촌 시 또는 군이 지리적·기능적으로 연계된 생활권을 기준으로 한다.	• (접근성) 통근율·역통근율·통근량 비중, 이동시간, 통학권, 상품구매 및 서비스 이용권 • (기능적 연계) 산업, 관광, 물류, 로컬푸드 등의 전후방 연계성 • (지리적 연계) 연결성, 수계·산 등 자원 공유 • (기타) 역사·문화적 동질성, 주민들이 인식·희망하는 협력적 생활권 등
도농연계 생활권	인구 10~50만명 전후의 개별 중심도시 또는 2개 이상의 연담도시가 인근 지역과 일자리·교육·문화·의료·복지서비스 등을 연계·공유하는 생활권을 기준으로 한다.	
중추도시 생활권	중심도시 또는 2개 이상의 연담 도시, 인구가 50만명 이상인 지역이 인근지역과 동일 생활권을 형성하는 지역을 기준으로 한다.	

출처: 지역발전위원회(2017: 14)

- (중추도시생활권) 광역시 등의 대도시, 특화된 중소도시 중심으로 연계하여 대도시 중심형과 네트워크 도시형으로 구축
- (도농연계생활권) 지역의 거점기능을 수행하는 중소도시와 인근의 연계성이 높은 농어촌 지역을 연계하여 도시적 특성과 농어촌 특성을 함께 나타내는 생활권으로 구성
- (농어촌 생활권) 농어촌 성격이 강한 시군 간의 연계를 통해 자족적 생활권을 구성하는 경우

- (지정현황) 2016년 기준 중추도시생활권 20개, 도농연계생활권 14개, 농어촌 생활권 21개, 수도권시범생활권 8개 등 총 63개 지정(지역발전위원회, 2017)

그림 4-6 | 지역행복생활권 구성



출처: 지역발전위원회(2014: 4)

□ 추진사업

- 생활권 단위의 기초인프라 확충을 통하여 지역에 상관없이 동일한 수준의 복지혜택 및 생활서비스를 제공받을 수 있도록 하는 목표 하에서 추진
- (국비지원 생활권 과제) 기존에 각 부처에서 수행하던 사업들을 연계하여 지원하는 사업
- (지역행복생활권 선도사업) 지역발전위원회에서 사업 선정 및 지원을 수행하는 사업으로서 응급의료, 주민안전, 일자리연계, 생활인프라 등 5대 중점분야에 대한 사업추진
- (새뜰마을사업) 낙후된 주거환경을 개선하고 위험지역 등 주거취약지역을 대상으로 한 삶의 질 개선사업
- (지자체 자체사업) 개별 지자체에서 자체적으로 수행하는 사업으로서 생활권 사업과 연계된 사업

3) 문재인 정부의 국가균형발전정책

□ 추진배경

- 기존의 지역발전정책은 수도권과 대도시를 거점으로 육성하여 경쟁력을 제고하는 한편, 낙후된 지역의 생활권 정책을 통해서 다른 지역과 유사한 수준의 삶의 질을 확보하는데 초점을 맞추면서 지역 차원의 격차를 인정하고 각 지역의 삶의 수준 제고에 초점
- 문재인 정부는 기존의 참여정부를 계승하면서 지역 차원의 경쟁력 확보 뿐만 아니라 국가 차원의 균형발전의 중요성을 강조

□ 추진방향의 변화

- (지역발전에서 국가균형발전으로) 문재인 정부는 이명박 정부 시기 개정된 지역발전특별법을 국가균형발전특별법으로 재개정하고 관련된 위원회와 계획, 회계명도 국가균형발전을 명시
 - 지역혁신체계의 개념을 다시 도입하면서 지역 단위의 혁신정책과 연계한 균형발전정책을 추진
- (행정구역중심의 지역단위 설정 강조) 2018년 3월 개정된 국가균형발전특별법에서는 광역협력권과 기초생활권으로 명칭을 변경하고 각 지역단위별로 수립하였던 발전계획을 폐지하고 광역 및 기초생활권의 정책 수행단위를 각각 시도와 시군구로 변경하여 생활권과 행정구역을 일치시킴
 - 별개로 각 시도 및 시군구 차원에서 지역혁신협의회를 구축하고 각종 정책을 연계시킬 수 있는 거버넌스를 구축
- (국가균형발전위원회의 위상 강화) 지역발전위원회 시기에는 특별회계 예산 편성 시 위원회는 단순히 의견통보에 그쳤으며 기획재정부와 과학기술정보통신부에서 의견에 따른 예산조정 의무가 없었으나 2018년 3월 법 개정을 통해 위원회의 의견을 반드시 반영하도록 조항이 변경



CHAPTER 5

컴팩트-네트워크 도시구축을 위한 실천방안과 추진과제

1. 컴팩트-네트워크 도시 구축을 위한 실천방안 | 123
2. 컴팩트-네트워크 도시 구축을 위한 추진과제 | 126

컴팩트-네트워크 도시구축을 위한 실천방안과 추진과제

1. 컴팩트-네트워크 도시 구축을 위한 실천방안

1) 인구감소에 대응하여 통합적이고 장기적인 계획수립에 기반

□ 도시공간구조의 조정은 장기적인 미래상을 공유하면서 다양한 계획 간 연계가 필수

- 미국이나 일본 모두 장기적이고 통합적인 계획체계 속에서 타 계획들이 상호 연계되어 도시 전체의 공간구조를 조정하며, 특히 계획수립과정에서 주민을 포함하여 향후 미래상을 공유하고 오랜 시간 계획수립에 시간을 투여
- 도시차원에서는 도시기본계획을 중심으로 이를 반영하여 수립해야하는 도시재생 전략계획이나 도시·주거환경 정비계획 등은 도시기본계획의 공간구조나 생활권 계획 등을 명확히 반영하여 수립되어야 하고 오랜 시간의 합의과정이 필요
 - 컴팩트 시티나 네트워크 시티 구축 시 도시나 지역 전체 차원에서는 삶의 질이 향상될 수 있으나 추진과정에서 기반시설 투자 및 개발을 제한하거나 기능을 유도하는 과정에서 특정 지역은 오히려 불이익을 받는 상황이 발생할 수 있으므로 충분한 합의과정이 선행되어야 함
 - 합의가 충분하지 않을 경우 도시 내부의 커뮤니티 간, 도시 간에 예산의 균등분배에 따른 비효율이 초래되면서 실질적인 효과가 미흡할 수 있음

2) 규제 정책과 인센티브 정책을 혼합

□ 컴팩트화를 위해서는 규제 정책과 인센티브 정책을 혼합해서 추진

- 컴팩트화는 ① 외곽의 개발의 방지, ② 내부로의 개발 및 유입 유도, ③ 특히 내부에서도 접근성이 높은 지역으로의 개발 및 유입 유도 전략이 함께 동반되어야 하기 때문에 규제 정책과 인센티브 정책이 함께 추진되어야 함
 - 일본이나 미국 모두 유도구역이나 성장경계를 설정하고 신고의무를 부과하거나 개발을 억제 하지만 완전한 개발 금지가 불가능하기 때문에 구역 내부의 개발 유인이 크지 않거나 복잡할 경우 여전히 외곽개발을 지향하는 방향으로 진행
- 외곽 개발을 억제하는 것은 기존의 개발행위허가, 성장관리방안이나 개발제한 구역으로 일부분 가능하지만, 기능 및 거주 의 도심으로의 이전이나 유도는 인센티브 정책이 수반되어야 함

3) 명확한 정책대상 집단의 설정 필요

□ 컴팩트 시티 구축을 위한 정책 및 사업은 신규 개발 및 유입인구를 중심으로 전개

- 컴팩트 시티를 구축하기 위해서는 외곽으로의 기능 및 거주확산은 막고, 내부의 기능 및 거주를 효율적으로 배치하는 것으로서 기존에 존재했던 기능들을 컴팩트화에 맞게 이전하는 것은 매우 어려운 정책목표임
 - 미국이나 일본 모두 정책의 기본목표는 신규 개발이나 이주에 초점을 맞추고 있으며, 도야마나 아오모리 모두 기존에 거주하고 있는 주민들의 이주를 유도하는 것은 거주이전의 자유와 선호에 대한 침해로 인식하고 잘 작동하지 않음
- 따라서 정책의 효과를 확보하기 위해서는 기존 기능과 인구를 정책의 주요 대상으로 삼기보다 현 상태를 기준으로 효율적인 도시공간구조를 구축할 방향을 모색하는 것이 바람직함

4) 혁신도시 등 기 개발된 대단위 외곽개발지를 적극 활용

□ 혁신도시 등 대규모 투자가 수반된 지역의 건조 환경을 고려하여 기존 도심과의 관계를 재설정하는 것이 필요

- 혁신도시 등 기존의 대규모 자원이 투입된 균형발전정책은 인구유입 및 중소 도시의 성장거점 확보 차원에서는 긍정적인 결과를 낳았으나 도시 외곽 건설로 인한 모도시의 인구유출 문제가 발생 (윤영모 외, 2017)
- 이미 혁신도시와 같은 대규모 개발을 통해 새로운 중심지를 구축한 경우 기존의 도시의 기능을 회복하기 위해 구도심에 또 다시 대규모 재정을 투입할 경우 비효율성이 보다 확대될 우려가 있음
 - 도야마나 아오모리 사례에서 보듯 외곽의 대형 상권이 존재할 경우 동일하게 복합 기능을 구축하여 구도심으로 집객을 유도하는 것은 도심 접근에 따른 다양한 한계들(주차공간 확보문제, 교통체증, 불편한 쇼핑환경 등)로 인해 성공하기 어려움

5) 네트워크 정책은 강력한 인센티브 및 재정지원 체계가 필요

□ 기초지자체의 행정구역을 넘어 지자체 간의 교류 및 연계활성화가 단순히 예산 획득의 수단으로 전락하지 않기 위해서는 강력한 인센티브 체계 및 관리감독체계의 수립 필요

- 기존 생활권 단위 계획들이 다양한 사업들을 집합적으로 추진하고 지자체 간 자율적인 협력을 유도하는 등 지역단위의 역량과 효율성을 확보하는데 기여하였음에도 중국에는 예산확보와 나눠먹기 중심의 사업으로 귀결되었으며 실제 지역 간 협력정도는 미약
 - 일본의 정주자립권 구상을 통한 생활권 단위의 정책 또한 실제 지역 간 연계협력을 위한 사업으로 추진되기보다는 지역의 현안사업을 해결하는데 초점을 맞추는 경향이 더 많았으며, 예산규모도 작아 실질적인 효과가 부족
- 지자체의 협업을 촉진하기 위해서는 활발한 참여 및 지역 간 연계·협력에 따른 효과가 명확할 수 있도록 강력한 인센티브가 제시되어야 함

2. 콤팩트-네트워크 도시 구축을 위한 추진과제

1) 성장관리방안 및 개발행위허가제도 등을 활용한 과도한 외곽개발 방지

☐ 외곽개발을 원천적으로 막는 것은 개발제한구역과 같이 강력한 규제정책을 활용하지 않는 이상 불가능하며 반드시 바람직한 것은 아님

- 개발제한구역의 지속적인 제한 완화조치 속에서 강력한 규제를 동반한 구역지정을 활용하는 것은 정책적으로 어려운 상황이므로 규제의 방향을 외곽개발 자체는 허용하되 기존 시가지에 연접하여 개발하거나 기반시설이 충분히 갖춰져서 도심으로의 접근성이 확보된 경우에 한 해서만 가능하도록 규제하는 것이 바람직

☐ 도시외곽의 개별입지에 대한 개발행위허가기준 강화

- 개별입지에 대한 개발행위 허가 시 기반시설의 공급 가능정도를 명확하게 고려하지 않고 개발을 허용하여 향후 인구감소가 전망됨에도 불구하고 기반시설 비용의 증가를 초래하므로 기반시설계획과 연동하여 개발허가 여부를 결정

☐ 성장관리방안의 수립 활성화 필요

- 개발압력이 높아 무질서한 개발이 우려되는 지역을 대상으로 수립하는 성장관리방안의 경우 대부분의 지자체가 기반시설 공급에 따른 우려 때문에 수립을 꺼리고 있는 것이 현실이므로 기반시설 부담구역의 중복지정 방안 고려

☐ 시도의 택지수급계획 작성 시 도시재생을 통해 제공 가능한 주택물량을 고려

- 노후 주거지 재생에 초점을 맞춘 현재의 도시재생 뉴딜의 목표를 고려하여 재생을 통해 제공 가능한 주택물량을 고려하여 시도의 택지수급계획을 작성하고 이와 기본계획을 연동하여 외곽의 택지소요량의 과대추정을 방지

2) 콤팩트-네트워크 공간구축을 위한 도시재생전략계획의 위상 정립

□ 도시재생전략계획을 통해 도시공간구조 내에서 콤팩트화를 체계적으로 유도

- 국내의 경우 입지적정화계획과 같은 공간구조에 따른 교통축 및 유도구역의 설정 등 도시기본계획 내 도시공간구조, 개발 및 보전축 설정, 생활권 설정, 인구배분계획 등을 통해서 설정되지만 지침적 성격을 갖는 도시기본계획의 구조 상 구체적인 실천계획은 도시관리계획이나 도시기본계획을 따르는 타 계획을 통해서만 가능
 - 도시기본계획 및 관리계획과 재생전략계획·활성화계획 간의 관계가 불분명한 것이 여전히 존재하고 (이왕건 외, 2016) 특히 도시기본계획 내의 내용들이 전략계획이나 활성화계획과 긴밀히 연계되어 있지 않아 도시 전체 공간구조에 기반한 전략수립이 미흡
- 일본 입지적정화계획은 단순히 도시재생을 위한 계획만이 아니라 일본의 도시기본계획인 시정촌 마스터플랜의 일부로 기능하기 때문에 보다 체계적으로 추진될 수 있음
 - 일본의 경우 도시재생특별조치법 내에서 입지적정화계획의 수립에 관한 사항을 명시하고 도시재생기본방침에서 입지적정화계획 수립에 관한 기본적인 사항과 가이드라인을 제시하되 시정촌 마스터플랜과 연동

□ 도시기본계획에 기반한 도시재생전략계획을 수립하고 이와 연동하여 인구감소가 예상되는 도시의 경우 입지적정화 관련 계획을 수립하도록 명시

- 국가도시재생기본방침 상에서 콤팩트-네트워크 도시의 지향에 관한 사항 및 전략계획을 통한 기본계획 보완방향 제시
 - 도시재생법 제5조에 따르면 지방자치단체에서 수립하는 도종합계획, 시·군종합계획, 지역계획 등은 국가도시재생기본방침을 고려하여 수립해야 함을 명시하고 있으므로 국가도시재생기본방침 내에서 콤팩트-네트워크 도시를 지향하는 내용을 제시

표 5-1 | 도시재생법에 따른 국가도시재생기본방침의 효력에 관한 사항

구 분	내 용
도시재생법 제5조 국가도시재생 기본방침의 효력	중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 국가도시재생기본방침을 고려하여 다음 각 호의 계획을 수립하여야 한다. 1. 「국토기본법」 제6조제2항제2호부터 제5호까지의 계획 2. 「국가재정법」 제7조에 따른 국가재정운용계획 3. 그 밖의 중장기 정책계획으로서 대통령령으로 정하는 계획

- 도시재생전략계획에서 도시기본계획의 공간구조 및 개발축 설정, 생활권 등의 계획요소들을 고려하여 재생의 방향과 사업이 필요한 지역을 선정할 수 있도록 고려

표 5-2 | 국가도시재생기본방침 내 도시재생전략계획의 작성원칙의 변경(안)

구 분	기 존	변경(안)
국가도시재생기본방침 개정(안)	4. 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획 작성방향 및 원칙 4.1. 도시재생전략계획 다. (기본구상) 목표를 달성하기 위한 과제들을 도시공간상에 배치하여 도시의 재생개념과 방향성을 제시하여야 한다.	4. 도시재생전략계획 및 도시재생활성화계획 작성방향 및 원칙 4.1. 도시재생전략계획 다. (기본구상) 도시기본계획에 제시된 지역 중심지 체계, 개발축, 생활권 계획 등을 반영하여 재생목표를 달성하기 위한 과제들을 도시공간상에 배치하여 도시의 재생개념과 방향성을 제시하여야 한다.

출처 : 저자작성

- 특히 도시기본계획수립지침에 따라 도시유형 중 성숙·안정형 도시유형*일 경우 필수적으로 도시재생 전략계획 내에서 공간구조와 개발축을 고려한 유도구역 설정하고 그에 대한 우선순위를 지정

* 도시기본계획 기준년도부터 직전 3년간 주민등록인구, 산업 및 고용증가율, 주간활동 등이 지속적으로 증가하지 않았거나 향후 3년간 증가하지 않을 것으로 예상되는 시군

표 5-3 | 도시재생법 내 도시재생전략계획의 내용 변경(안)

구 분	기 존	변경(안)
도시재생법 제13조 도시재생전략계획의 내용	① 도시재생전략계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. <개정 2017. 12. 26.> 1. 계획의 목표 및 범위 2. 목표 달성을 위한 방안 3. 쇠퇴진단 및 물리적·사회적·경제적·문화적 여건 분석 4. 도시재생활성화지역의 지정 또는 변경에 관한 사항 5. 도시재생활성화지역별 우선순위 및 지역 간 연계방안 6. 도시재생지원센터 구성 및 운영 방안 7. 지방정부 자원조달 계획 8. 지원조례, 전담조직 설치 등 지방자치단체 차원의 지원제도 발굴 12. 그 밖에 전략계획수립권자가 도시재생을 위하여 수립하는 사업 계획	① 도시재생전략계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. <개정 2017. 12. 26.> 1. 계획의 목표 및 범위 2. 목표 달성을 위한 방안 3. 쇠퇴진단 및 물리적·사회적·경제적·문화적 여건 분석 4. 도시재생활성화지역의 지정 또는 변경에 관한 사항 4-1. 도시기본계획의 공간구조, 개발촉진, 생활권계획 등과 도시재생활성화지역 간 연계방안 5. 도시재생활성화지역별 우선순위 및 지역 간 연계방안 6. 도시재생지원센터 구성 및 운영 방안 7. 지방정부 자원조달 계획 8. 지원조례, 전담조직 설치 등 지방자치단체 차원의 지원제도 발굴 12. 그 밖에 전략계획수립권자가 도시재생을 위하여 수립하는 사업 계획

출처 : 저자작성

□ 도시기본계획의 내용과 재생계획이 연동에 따라 실제 사업이 필요한 곳에 지원할 수 있도록 경제기반형, 중심시가지형과 같은 기능유도 중심 사업은 쇠퇴 기준을 완화적용하고 기본계획과의 정합성 여부를 기준으로 포함

- 도시기본계획 상의 공간구조와 개발촉진에 따라 재생사업이 추진되어야 함에도 쇠퇴기준을 그대로 적용할 경우 실제 사업을 통해 효과를 발휘할 지역에 투자되지 못하고 쇠퇴한 지역의 회복에만 초점을 맞추게 됨
 - 도시기능을 유도하는 것은 도시 전체의 파급력을 고려하여야하나, 쇠퇴지역에만 사업이 추진될 경우 파급효과가 반감되고 실제 사업성도 미흡
- 경제기반형과 중심시가지형 도시재생사업의 경우 도시 전체의 파급효과 관점에서 접근하며, 이를 위해 현재 적용되는 쇠퇴기준을 완화하여 인구 혹은 산업 기준만을 적용하고 기본계획과의 정합성을 중요한 기준으로 제시

3) 도시체계에 기초한 도시기능 유도전략 수립

□ 도시재생전략계획을 통한 구도심 등의 기능유도 전략 수립 시 ① 지역별 중심지 구조 (단핵, 다핵), ② 인근 시군구의 기능특성을 고려하여 차별화 전략 제시

- 스프롤의 양상이 1) 기존 도심의 기능쇠퇴, 2) 외곽 신규 중심지의 개발인지에 따라 단핵공간구조와 다핵공간구조의 차이가 발생하고 단핵일 경우 해당 중심지에 도시 전체의 중심적 기능을 유도하는 것이 바람직하나 다핵일 경우 중심지 간 기능 특성을 고려한 차별화 전략 필요
 - 도심 기능회복을 위한 대부분의 전략계획에서는 구도심 등을 활성화지역으로 선정 시 신도심과 유사하거나 그에 준하는 수준의 기능유도를 목표로 하지만 이미 새로운 중심지가 구축된 상황에서 이는 비효율적이며 실제 유도 또한 불가능
 - 특히 혁신도시, 기업도시 등이 입지한 지역의 경우 신규 개발에 따른 이점이 존재하는 신시가지를 도심으로 인정하고 새로운 공간구조를 재편하는 전략을 수립하여 상호보완적 관계를 구축
- 개별 지자체 수준에서 뿐만 아니라 인근의 시군구 중심지가 담당하는 역할과 기능을 고려하여 계층적 차원에서 해당 중심지에서 유도할 기능을 설정

4) 스몰 비즈니스 기반의 도시기능 유도에 초점

□ 대규모의 집객시설 설치가 실질적인 유동인구를 확보하기 어려운 상황에서 스몰 비즈니스 중심의 소규모 거점형성을 통한 도시의 수입대체 기반마련

- 제인 제이콥스(Jane Jacobs)는 도시의 경쟁력 강화와 활력회복을 위하여 활발한 수입대체(import replacement), 즉 도시 외부에서 구매하는 상품에 대한 도시 내부에서의 구매 유도를 통해 환류효과를 형성할 것을 주문(Jacobs, 1969)
- 소비시장이 작은 지방 중소도시에서 동일한 품목의 대규모 상업시설을 도입하는 것은 지역 내 경쟁만을 심화시킬 수 있기 때문에 해당 도시의 주민이 외부

에서 구입하는 상품을 내부로 유도하는 전략을 사용 (예. 팝업스토어 (박정은, 2018))

5) 계획계약제도와 연동한 지역 간 협력사업 추진

□ 생활권 단위 사업의 실질적 효과 확대를 위해 인접 지자체 간 최적화된 협력계획 수립 후 국가균형발전위원회의 협의를 거쳐 중장기 투자를 진행하는 계획계약제도 안착

- 현재 추진 계획 중인 포괄지원협약 형태의 계획계약제도의 시범사업으로서 ‘지역 간 협업 및 사회인프라 확충’ 분야가 존재하고 그에 따라 기반시설 정비, 시설확충, 현대화, 지역재생, 환경조성 및 개선 등에 대한 지역발전투자협약 계획 마련

- 지역 간 연계를 통해 나온 규모의 기반시설을 공급하고 서비스를 제공할 수 있도록 투자협약 작성지침을 제시하고, 현행 국가균형발전특별법 상 생활권 단위 계획의 수립 의무가 폐지되었으나 인접 지자체 간 발전계획을 수립할 경우 중앙부처와의 계약 및 균형위 협의에서 가산점 및 지원금액을 확대하는 방향 적용

□ 계획계약을 통한 포괄지원 이외에 지역지원계정 하에서 시도차원에서 시군구 간 연계를 위한 시범사업을 발굴하여 활용하고 성과를 검토

- 광역차원의 기구가 존재하지 않는 상황에서는 시도차원에서 시군구 간 협력사업 과정에서 발생하는 갈등 및 협의사항들을 조정하는 역할을 담당

참고문헌

REFERENCE



【국내 문헌】

- 고주연, 이승일, 2017, 일본의 지속가능 도시재생 계획에 관한 사례 연구: 입지적정화계획의 도시기능유도구역 설정을 중심으로, 국토계획, 5(6), 5-25.
- 구형수, 2015, 비시가화지역 성장관리정책의 실효성 제고방안 연구, 국토연구원.
- 국토교통부, 2016, 성장관리방안 수립지침 (2016년 12월 30일), 국토교통부 훈령 제 796호.
- 국토교통부, 2017, 도시·군기본계획수립지침 (2017년 6월 27일), 국토교통부 훈령 제 900호.
- 국토교통부, 2018a, 내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵, 국토교통부.
- 국토교통부, 2018b, 도시·군기본계획수립지침 (2018년 7월 19일), 국토교통부 훈령 제 1050호.
- 국토연구원, 2016, 국토교통 사회간접자본 중장기 투자 방향 연구, 국토연구원.
- 국회예산정책처, 2010, 광역·지역발전 특별회계 포괄보조사업 평가, 국회예산정책처.
- 권규상, 2018, 쇠퇴 도심 활력 회복과 경쟁력 강화를 위한 뉴딜 사업 추진방안, 도시재생 뉴딜 로드맵 수립을 위한 정책토론회 (2018. 3. 8) 발표자료.
- 김동근, 2018, 인구감소시대에 대응한 일본의 입지적정화계획, 국토, 441, 94-102.
- 김중은, 이성원, 김다윗, 김태환, 김동근, 임지영, 윤정중, 박준, 박내선, 박재길, 2017, 광역적 도시공간구조를 고려한 개발제한구역 중장기 관리방안 연구, 국토연구원.
- 김형수, 2008, 지방중소도시계획에서의 콤팩트시티 개념 적용에 관한 연구: 일본 아오모리시를 사례로, 공주대학교 대학원 석사학위논문.
- 박세훈, 조만석, 송지은, 임준홍, 2017, 인구감소시대 지방중소도시 활력증진 방안, 국토연구원.

-
- 박정은, 2018, 팝업산업을 활용한 사람 중심 원도심 활성화, 월간 국토 2018년 8월호, 13-20.
- 변필성, 차은혜, 김선희, 임상연, 박소영, 임지영, 이영아, 2016, 공공재원 투입 효율성과 주민복지를 위한 중심도시 육성방안 연구, 국토연구원.
- 세종특별자치시, 2016, 세종특별자치시 성장관리방안 결정 및 개발행위허가 제한지역 해제 고시, 세종특별자치시 고시 제2016-111호.
- 세종특별자치시, 2016, 세종특별자치시 성장관리방안, 세종특별자치시.
- 손상락, 2009, 기초생활권 정책의 의미와 낙후지역 발전을 위한 정책과제, 경남발전 Brief, 29.
- 손정렬, Knaap, G., 2008, 도시성장관리정책 하에서의 개발용량 추정과 정책적 함의: 미국 매릴랜드 주를 사례로, 대한지리학회지, 43(1), 52-70.
- 스마트 성장 네트워크 (이왕건·구홍미 역), 2011, 스마트 성장 이해하기 I: 100가지 실행정책, 국토연구원.
- 심재승, 2014, 콤팩트시티 (Compact City) 와 지방도시의 재생, 한국지적정보학회지, 16(3), 197-215.
- 윤영모, 정우성, 송정현, 2017, 혁신도시의 인구성장분석 및 정주여건 개선을 위한 정책과제, 국토연구원.
- 이삼수, 김정근, 김주진, 임주호, 전혜진, 장진하, 2017, 도시재생 2.0 시대의 정책 대응방안 연구, LH 토지주택연구원.
- 이상대, 봉인식, 김진유, 김준형, 2017, 경기도 주택수급과 택지·시가화예정용지 공급간의 연계와 통합관리방안 연구, 경기연구원.
- 이외희, 이상훈, 이성룡, 조영무, 김정훈, 2017, 저성장 시대의 비시가화지역 관리, 경기연구원.
- 정윤희, 이진희, 2013, 한국 콤팩트시티 정책의 현황 및 과제 연구, 국토연구원.
- 조운애, 2014, 중소도시재생 정책방향에 관한 연구, 지방정부연구, 18(3), 71-91.
- 주일한국대사관, 2015, 일본 Compact City 정책 동향 보고, 주일한국대사관.

지역발전위원회, 2009, 상생과 도약을 위한 지역발전 5개년 계획(안), 지역발전위원회.
지역발전위원회, 2014, 지역발전 5개년 계획(2014~2018), 지역발전위원회.
지역발전위원회, 2017, 지역행복생활권 정책 성과분석, 지역발전위원회.
최근희, 2012, 미국의 스마트 성장정책에 관한 연구, 도시행정학보, 25(3), 129-160.
한국교통연구원, 2015, 교통 SOC유지관리 투자 현황 및 소요 자원 전망, 한국교통연구원.

【국외 문헌】

Abbott, C., and Margheim, J., 2008, Imagining Portland's urban growth boundary: planning regulation as cultural icon, Journal of the American Planning Association, 74(2), 196-208.

Burger, M. J., and Meijers, E. J., 2016, Agglomerations and the rise of urban network externalities, Papers in Regional Science, 95(1), 5-15.

Burger, M. J., Meijers, E. J., and Van Oort, F. G., 2014, Regional spatial structure and retail amenities in the Netherlands, Regional Studies, 48(12), 1972-1992.

Burger, M. J., Meijers, E. J., Hoogerbrugge, M. M., and Tresserra, J. M., 2015, Borrowed size, agglomeration shadows and cultural amenities in North-West Europe, European Planning Studies, 23(6), 1090-1109.

Dawkins, C., Sartori, J., Knaap, G., 2012, Barriers to development inside Maryland's priority funding areas: Perspective of planners, developers, and advocates, National center for smart growth research and education.

Duranton, G. and Puga, D., 2004, Micro-foundations of urban agglomeration economies, Handbook of regional and urban economics, 4, 2063-2117.

EPA, 2011, Smart Growth: A Guide to Developing and Implementing Greenhouse Gas Reductions Programs, EPA.

-
- Ewing, R., 1997, Is Los Angeles-style sprawl desirable? , *Journal of the American planning association*, 63(1), 107–126.
- Ewing, R., Richardson, H. W., Bartholomew, K., Nelson, A. C. and Bae, C. C., 2014, Compactness vs. Sprawl Revisited: Converging views, CESIFO Working Paper 4571.
- Florida, R., 2017, The new urban crisis: How our cities are increasing inequality, deepening segregation, and failing the middle class—And what we can do about it. Basic Books. (안종희 역, 2018, 도시는 왜 불평등한가, 매일경제신문사)
- Glaeser, E. L., Ponzetto, G. A., and Zou, Y., 2016, Urban networks: Connecting markets, people, and ideas, *Papers in Regional Science*, 95(1), 17–59.
- Gordon, P. and Richardson, H. W., 1997, Are compact cities a desirable planning goal? , *Journal of the American planning association*, 63(1), 95–106.
- Gregory, D., Johnston, R., and Pratt, G. (eds.), 2009, *The Dictionary of Human Geography*. (5th ed.), Wiley–Blackwell.
- Hamidi, S., Ewing, R., Preuss, I., and Dodds, A., 2015, Measuring sprawl and its impacts: An update, *Journal of Planning Education and Research*, 35(1), 35–50.
- Hanlon, B., Howland, M., and McGuire, M. P., 2012, Hotspots for Growth: Does Maryland's Priority Funding Area Program Reduce Sprawl? , *Journal of the American Planning Association*, 78(3), 256–268.
- Howland, M., and Sohn, J., 2007, Has Maryland's priority funding areas initiative constrained the expansion of water and sewer investments? , *Land Use Policy*, 24(1), 175–186.
- Jacobs, J., 1961, *The Death and Life of Great American Cities*. Vintage.
- Jacobs, J., 1969, *The Economy of Cities*, Vintage.

-
- Johansson, B., and Quigley, J. M., 2004, Agglomeration and networks in spatial economics, *Papers in Regional Science*, 83(1), 165–176.
- Jun, M. J., 2004, The effects of Portland's urban growth boundary on urban development patterns and commuting, *Urban Studies*, 41(7), 1333–1348.
- Jun, M. J., 2006, The effects of Portland's urban growth boundary on housing prices, *Journal of the American Planning Association*, 72(2), 239–243.
- Knaap, G. and Schmidt-Perkins, D., 2006, Smart growth in Maryland: Facing a new reality, *Land Lines*, 18(3), 8–13.
- Laidley, T., 2016, Measuring Sprawl: A New Index, Recent Trends, and Future Research, *Urban Affairs Review*, 52(1), 66–97.
- Lewis, R., Knaap, G. J., and Sohn, J., 2009, Managing growth with priority funding areas: A good idea whose time has yet to come, *Journal of the American Planning Association*, 75(4), 457–478.
- Massachusetts Smart Growth Alliance, 2006, Smart Growth Works for Massachusetts: Briefing Book for Gubernatorial Candidates on Ways to Build Genuine Prosperity for the Commonwealth, Massachusetts Smart Growth Alliance.
- Meijers, E. J., and Burger, M. J., 2017, Stretching the concept of ‘borrowed size’, *Urban Studies*, 54(1), 269–291.
- Metro, 2014, 2014 Urban Growth Report: Revised Draft, Metro.
- Metropolitan council, 2006, Metropolitan urban service area: fact sheet, Minnesota metropolitan council.
- Metropolitan Transportation Commission and Association of Bay Area Governments, 2017, Plan Bay Area 2040, Metropolitan Transportation Commission and Association of Bay Area Governments
- Moeckel, R., and Lewis, R., 2017, Two decades of smart growth in Maryland

-
- (USA): impact assessment and future directions of a national leader, *Urban, Planning and Transport Research*, 5(1), 22–37.
- Mori, M., 2016, Toyama's Compact City Strategy: Revitalizing Public Transportation, G7 Parallel Session "Compact Cities and Modernization of Transport Networks".
- Morikawa, M., 2011, Economies of density and productivity in service industries: An analysis of personal service industries based on establishment-level data, *The Review of Economics and Statistics*, 93(1), 179–192.
- Neuman, M., 2005, The compact city fallacy, *Journal of planning education and research*, 25(1), 11–26
- OECD, 2012, Redefining Urban: a new way to measure metropolitan areas, OECD.
- Puga, D., 2010, The magnitude and causes of agglomeration economies, *Journal of Regional Science*, 50(1), 203–219.
- Shen, Q., and Zhang, F., 2007, Land-use changes in a pro-smart-growth state: Maryland, USA, *Environment and Planning A*, 39, 1457–1477.
- Smart Growth America, 2014, Measuring Sprawl 2014, Smart Growth America.
- Sohn, J., and Knaap, G. J., 2005, Does the job creation tax credit program in Maryland help concentrate employment growth?, *Economic Development Quarterly*, 19(4), 313–326.
- Van Meeteren, M., Neal, Z., and Derudder, B., 2016, Disentangling agglomeration and network externalities: A conceptual typology, *Papers in Regional Science*, 95(1), 61–80.
- 国土交通省, 2015, 改正都市再生特別措置法等について, 国土交通省
- 国土交通省, 2018a, 立地適正化計画作成の手引き, 国土交通省.
- 内閣府地域活性化推進室, 2013, 今後の中心市街地活性化施策の方向性について (中間的論点整理: 参考資料集, 内閣官房地域活性化統合事務局.

美濃加茂市, 2014a, 平成26年度第1回みのかも定住自立圏構想共生ビジョン懇談会会議録, 美濃加茂市.

美濃加茂市, 2014b, 平成26年度第3回みのかも定住自立圏構想共生ビジョン懇談会議事録2, 美濃加茂市.

美濃加茂市, 2014c, 平成26年度第4回みのかも定住自立圏構想共生ビジョン懇談会記録, 美濃加茂市.

美濃加茂市, 2018, みのかも定住自立圏第2次共生ビジョン(第4回変更), 美濃加茂市.

富山市, 2018, 富山市立地適正化計画, 富山市.

地方創生推進事務局, 2014, 都市再生基本方針(平成26年8月1日 一部変更), 地方創生推進事務局.

青森市, 2018, 青森市立地適正化計画, 青森市.

総務省, 2016b, 各圏域におけるPDCAサイクルの構築について, 総務省.

総務省, 2017a, 定住自立圏構想推進要綱, 総務省.

総務省, 2018, 全国の定住自立圏構想の取組状況について, 総務省.

総務省, 2017b, 定住自立圏構想の推進状況・総務省の取組について, 総務省.

荒木俊之, 2017, 地理的な視点からとらえた立地適正化計画に関する問題: コンパクトシティ実現のための都市計画制度, E-journal GEO: 12(1), 1-11.

荒井祥郎 외, 2016, 人口減少・高齢化時代における都市・地域計画について: 立地適正化計画等の検討実績をもとに, IBS Annual Report 2016: 5-17.

【신문기사】

조선 Pub, 2018, 균형발전 보다 효율적인 일본의 ‘콤팩트시티’ 개발전략, 2018. 1. 18.
(<http://pub.chosun.com/client/news/viw.asp?cate=C01&mcate=M1002&nNewsNumb=20170122721&nidx=22722>)

한국경제, 2018, “일단 짓자”... 빈집 늘어도 교외개발 계속하는 이유, 2018. 5. 18.
(<http://news.hankyung.com/article/201805113637e>)

-
- San Francisco Business Times, 2018, Smart Growth: How the tech industry influences real estate, 2018. 2. 23.
(<https://www.bizjournals.com/sanfrancisco/news/2018/02/23/smart-growth-how-the-tech-industry-influences-real.html>)
- Elsebree, S., 2018, Smart growth in Boston, NEREJ, 2018. 7. 13.
(<https://nerej.com/smart-growth-in-boston-by-susan-elsbree>)
- Forbes, 2015, The 'Plan Bay Area': Restricting Housing Development Isn't Reform, 2015. 6. 3.
(<https://www.forbes.com/sites/realspin/2015/06/03/the-plan-bay-area-restricting-housing-development-isnt-reform/>)
- East Bay Times (2018) Map: It may take centuries to reach housing goals in Bay Area, 2018. 6. 28.
(<https://www.eastbaytimes.com/2018/06/28/map-shows-it-may-take-centuries-to-reach-housing-goals-in-the-bay-area/>)
- SFGate, 2013, Plan Bay Area adopted by regional planners, 2013. 7. 19.
(<https://www.sfgate.com/bayarea/article/Plan-Bay-Area-adopted-by-regional-planners-4676169.php>)
- Newgeography, 2013, The transit-density disconnect, 2013. 6. 21.
(<http://www.newgeography.com/content/003781-the-transit-density-disconnect>)
- 庄司里紗, 2016, コンパクトシティはなぜ失敗するのか 富山、青森から見る居住の自由, Yahoo News, 2016. 11. 18. (<https://news.yahoo.co.jp/feature/423>)
- 日本経済新聞, 2018, 街の集約、補助金狙い8割、自治体の自発性乏しく(限界都市), 2018. 4. 21.
(<https://www.nikkei.com/article/DGKKZO29625080Q8A420C1EA3000/>)

【웹사이트】

산업입지정보시스템, 2018, 준산업단지 및 공장입지유도지구지정 분양현황(2018년 6월) (<http://www.industryland.or.kr/>) (2018. 8. 24. 접속)

Central Consultant INC., 2018, 立地適正化計画策定業務.
(<https://www.central-con.co.jp/wp/wp-content/uploads/2015/02/c532744d6358bf70744c5da888e8dc8c.pdf>) (2018. 8. 10. 접속)

e-Gov, 2018, 都市再生特別措置法.
(http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=414AC0000000022_20170615_429AC0000000026&openerCode=1#697) (2018. 8. 20. 접속)

Government of Massachusetts, 2016, Chapter 40R.
(<https://www.mass.gov/files/documents/2016/07/nf/40ractivity.pdf>) (2018. 8. 26 접속)

Himeji City, 2018, 連携中枢都市圏構想.
(http://www.city.himeji.lg.jp/s10/2212381/_31675.html) (2018. 7. 9. 접속)

MassDevelopment, 2018, Brundage Field Redevelopment Fund.
(<https://www.massdevelopment.com/what-we-offer/financing/grants/#brundage-fields>) (2018. 8. 28. 접속)

MDP, 2018, Priority Funding Area. (<http://mdpgis.mdp.state.md.us/pfa/>) (2018. 7. 2. 접속)

Oregon Metro, 2018, Urban Growth Boundary.
(<https://www.oregonmetro.gov/urban-growth-boundary>) (2018. 8. 28. 접속)

東京都都市整備局, 2018, 都市計画区域の整備、開発及び保全の方針等の概要について.
(http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/seisaku/master_plan/index.html) (2018. 8. 6. 접속)

国土交通省, 2018b, 立地適正化計画作成の取組状況

(http://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/toshi_city_plan_fr_000051.html)

(2018. 7. 31. 접속)

SUMMARY



Strategy and Practice in the Compact and Network City Policy

Kyusang Kwon, Fuminori Tamura, Young-Long Kim

Key words: Compact City, Network City, Urban Sprawl, Urban Regeneration, Shrinking City

The purpose of this study is to present strategies and practices to effectively implement compact-network city policies in Korea by analyzing the problems and limitations as well as success factors in the process of implementation of compact-network city policies in the United States and Japan. To do this, we conducted expert consultation and literature research utilizing government reports, local newspapers, academic articles and so on.

There are three main reasons for emphasizing compact-network urban policy in Korea. First, as the population of small and medium cities declined, the infrastructure cost to pay per capita increased. Second, the development of urban outskirts accelerated hollowing out effect in old downtown area. Third, the decline in population density and population itself has made it difficult to supply the necessary level of urban services.

In this context, we compare the compact city policies of the United States and Japan as follows. First, both countries aim at the compact urban spatial structure, but they have different backgrounds. The United States has promoted compact policies to improve inefficiencies resulting from suburbanization in

populated cities, but in the case of Japan, policy has been pursued to reduce the tendency for population density to decline throughout the city. Second, despite opposing backgrounds, both countries use a policy that restrains development outside the boundaries and induces development within boundaries. Third, in the case of network city policy, the aim is to solve the common problems in the metropolitan area through the inter-city coalition rather than creating the flow of goods or services between the two cities.

The limitations of compact-network city policy applied to US and Japanese cities are as follows. First, if the development outside the boundary is suppressed and the internal development is induced, there is a risk that the price within the boundary rapidly increases. This also has the potential to cause the phenomenon of gentrification. Second, the policy to induce existing residents to settle in a certain area is ineffective. Third, it is very difficult to attract visitors to the inner city if there are large commercial facilities on the outskirts of the city.

Based on the above analysis, the means for effective implementation of compact - network city policy in Korea is as follows. First, it is necessary to strengthen the development permit system and to provide an incentive to establish a growth management plan in the depopulated cities in order to limit the non-planned development of urban outskirts in a city. Second, the Urban Regeneration Strategic Plan should be established to appropriately allocate residence and function within the urban area by accepting urban spatial structure, development axis, preservation axis, and living zone plan presented in the Urban Basic Plan. Third, if large-scale development has already been promoted in the outskirts of the city, such as an innovative city, it should induce differentiated functions from the center in the old town. Fourth, in order to establish the network system between the municipalities, it is necessary to link the project promotion and evaluation in conjunction with the plan contract.

수시 18-22

컴팩트-네트워크 도시의 실천방안과 추진과제

연 구 진 권규상, 다무라 후미노리, 김영룡

발 행 인 강현수

발 행 처 국토연구원

출판등록 제2017-9호

인 쇄 2018년 8월 28일

발 행 2018년 8월 31일

주 소 세종특별자치시 대책연구원로 5

전 화 044-960-0114

팩 스 044-211-4760

가 격 비매품

I S B N 979-11-5898-355-0

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2018, 국토연구원

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해주시시오.

권규상, 다무라 후미노리, 김영룡. 2018. 컴팩트-네트워크 도시의 실천방안과 추진과제. 세종: 국토연구원.

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.

컴팩트-네트워크 도시의 실천방안과 추진과제

Strategy and Practice in the Compact and
Network City Policy



제1장 연구의 개요

제2장 해외 컴팩트-네트워크 도시 정책의 구조

제3장 해외 컴팩트-네트워크 도시 정책 추진성과와 한계

제4장 국내 컴팩트-네트워크 도시 관련 정책 검토

제5장 컴팩트-네트워크 도시 구축을 위한 실천방안과 추진과제



KRIHS 국토연구원

(30147) 세종특별자치시 국책연구원로 5 (반곡동)

TEL (044) 960-0114 FAX (044) 211-4760

