

# 국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 597

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김동주 • www.krihs.re.kr

## 원도심과 신도심 간 상생발전을 위한 통합적 도시관리 방안

박정은 국토연구원 책임연구원

### 요약

- 1 (도심 내·외부 개발실태) 도시성장기부터 추진해오던 도시 외부 대규모 개발추진과 동시에 도시 내부는 쇠퇴 문제 해결을 위한 재정비·재생사업을 병행 추진하여 양쪽 모두 사업효과를 기대하기 어려움
- 2 (해외사례) 일본의 경우 인구감소에 따른 토지이용 변화에 대응하기 위하여 도시계획법, 대점입지법, 중심시가지활성화법 제·개정 시행 등 도시전체를 대상으로 하는 통합적 대응을 시도
- 3 (통합적 도시관리 개념) 인구감소시대에 대응하여 효율적으로 공간을 활용하기 위하여 도시 전체를 대상으로 기능을 재분배하고, 도시공간을 체계적으로 계획·개발·운영관리하는 것임
- 3 (체계구축) 도시공간 구조 파악 및 공간별 특화기능 분석을 토대로 선택과 집중을 통한 관리방향 정립 후 계획적·제도적·재정적 수단을 복합적으로 적용하는 통합적 체계 마련 필요
- 4 (단계적 실현) 통합적 도시관리체계를 도시여건에 맞게 단계적으로 적용하여 도시관리 수단 적용의 실효성 및 효과 극대화

### 정책방안

- 1 통합적 도시관리 실현을 위하여 도시여건에 맞게 단기적으로는 도심 공간의 경쟁력을 강화하고 중기적으로는 도심 내외부 연계방안(가이드라인)을 작성·배포하며, 장기적으로는 외곽개발을 제한
- 2 중단기 실현을 위하여 도심 입지특성을 고려하여 도심 특화산업뿐만 아니라 주변 산업 및 기능 등의 지원기능을 강화하여 도심 중심성 향상과 동시에 도시 전체 경제생태계 형성을 유도
- 3 노후 건축물, 열악한 기반시설, 고지가 등 도심 장애요인 해소를 위하여 도심입지 권장업종 마련, 기부채납 방식 개선을 통한 도심 내 저렴 공간 마련, 사업성 확보를 위한 일괄운영 관리주체 육성방안 마련, 민간참여 시 주택 도시기금 우선지원 및 기금 회수기간 연장 등 다양한 수단의 일괄·통합 적용하여 도심기능을 우선 강화
- 4 통합적 도시관리체계 구축을 위하여 도시기본계획 수립지침, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」, 도시재생 관련 지침, 도시재생 국비지원사업 선정 지침 등 제도개선 필요

# 1. 도심 내·외부 개발실태와 결과

## 도심 내부와 외부 개발실태

(외부) 대도시뿐만 아니라 중소도시 역시 경제성장기에는 활발한 도시개발 사업이 추진되며 도시공간은 외곽으로 계속 확장되어 왔음

- 2010년 대비 인구가 감소하고 있는 7개 중소도시(진주, 익산, 여수, 경주, 목포, 강릉, 충주) 중 중소도시 특성이 뚜렷한 목포시와 강릉시 사례분석 결과 외곽개발이 지속되어 왔음을 확인

(내부) 외곽의 대규모 신규개발, 공공시설 이전 등과 함께 도심지역 쇠퇴가 가속화되었으며 이에 대응하기 위하여 재정비사업 및 도시재생사업을 공공 중심으로 활발히 추진해왔음

- 도시 외곽으로 인구가 유출된 결과 쇠퇴한 도심지역을 대상으로 다양한 재개발, 재건축 사업계획을 수립하였으며 최근 도시재생활성화계획을 수립하는 등 대응방안을 모색 중임

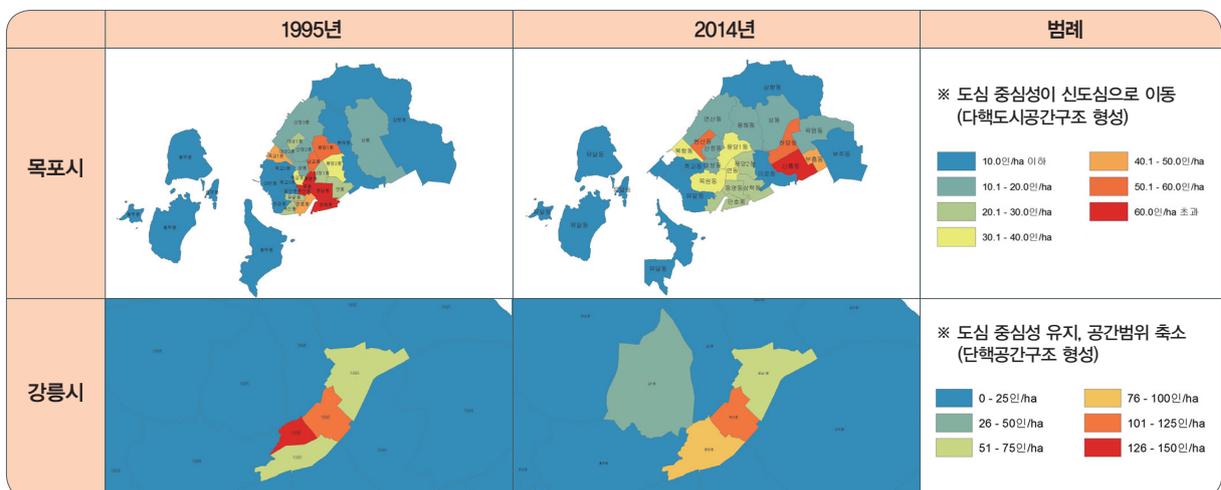
한 도시 내에서 도심 내부와 외부 공간이 분리된 채로 외부는 성장기부터 추진해오던 대규모 개발 기초를 유지하고, 내부는 쇠퇴문제 해결을 위한 공공재정 지원 중심의 재생사업을 병행 추진 중

## 도심 내부와 외부 개발의 결과

(공간구조 변화) 외곽개발로 인해 도시 중심성이 변화되었고 그 결과 도시공간 구조가 변화됨

- 고용밀도에 따른 도시 중심성 분석결과 유사한 인구규모에도 불구하고 도시의 입지, 산업 등 특성에 따라 외곽개발 이후 도시의 대표적인 특성인 중심성이 변화를 보임
- 목포시의 경우 하당신도시 개발로 인해 원도심이 가지고 있던 중심성이 해당지역으로 이전되며 사실상 새로운 도심이 형성
- 강릉시는 택지개발사업 이후 도심 중심성은 유지되고 있으나 규모(고용밀도 의한 공간범위)는 축소

그림 1 고용밀도 변화를 통해 본 도시 중심성 변화



(도심 내 공실 증가) 공공시설, 상업시설 등이 외곽으로 이전하며 도심 내 공실은 빠르게 증가

- 목포시의 경우 지상 1층 공실률은 14.2%임(지하 52.4%, 지상 2층 23.8%, 지상 3층 36.6%)
- 강릉시의 경우 1층 공실은 없으나 지하층 및 지상 2·3층에 모두 공실 존재(지하 14.7%, 지상 2층 8.8%, 지상 3층 12.4%)
- 목포시와 강릉시 모두 도심 고유의 기능인 업무, 상업 등이 차지하는 비중이 줄고 주거, 숙박업, 공실이 차지하는 비중이 증가하는 경향을 나타냄

(사업추진 지연) 인구감소·저성장기에 접어들면서 도시개발 수요는 감소되고 사업추진 지연 장기화

- 외곽 신규개발은 구역지정 이후 계획수립 등의 행정절차는 꾸준히 이행되고 있으나 사업시행 가능성은 희박한 상태(사업시행 장기 지연에 대한 관리방안은 부재)
- 도심지역 노후문제 해결을 위하여 과거부터 다양한 재정비사업을 추진해오고 있으나 토지확보의 어려움으로 사업추진이 지연되고 있으며 최근에는 수요마저 감소하여 사실상 사업추진이 불가능
- 재정비사업의 대안으로 도시재생사업에 대한 관심이 높아지며 근린재생형, 중심시가지형 도시재생사업을 추진 중에 있으나 마찬가지로 토지확보가 어려워 프로그램 중심의 사업을 추진할 수 밖에 없는 한계 봉착

## 2. 통합적 도시관리 필요성과 개념

### 통합적 도시관리 필요성

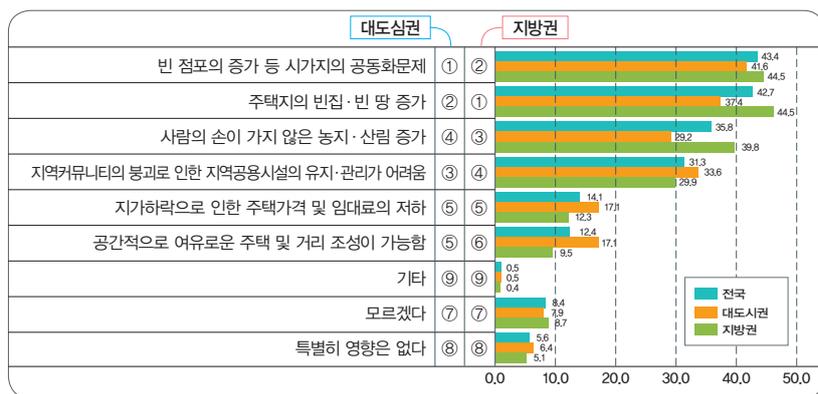
2006년 일본 국토교통성이 시행한 ‘토지문제에 대한 국민 의식조사’ 결과, ‘도심 공동화 및 빈집·빈땅 증가’를 인구감소에 따른 토지이용 영향과 관련한 가장 중요한 과제로 인식하고 있음을 확인

일본 정부는 인구감소에 따른 문제해결을 위하여 도시 전체를 체계적·종합적으로 관리하기 위하여 ‘마치즈쿠리 3법’ 제·개정 시행

- 도심 공동화에 따른 문제 대응뿐만 아니라 외곽개발 등을 고려하여 도시전체 차원으로 접근하여 도시계획법 개정(1998), 중심시가지활성화법 제정(1998), 대점입지법 개정(2000) 일괄 추진

일본사례와 같이 도심 내외부를 구분하지 않고 도시 전체를 하나로 보는 통합적 시각 견지 필요

그림 2 국민인식 조사 결과: 인구감소가 토지이용에 미치는 영향



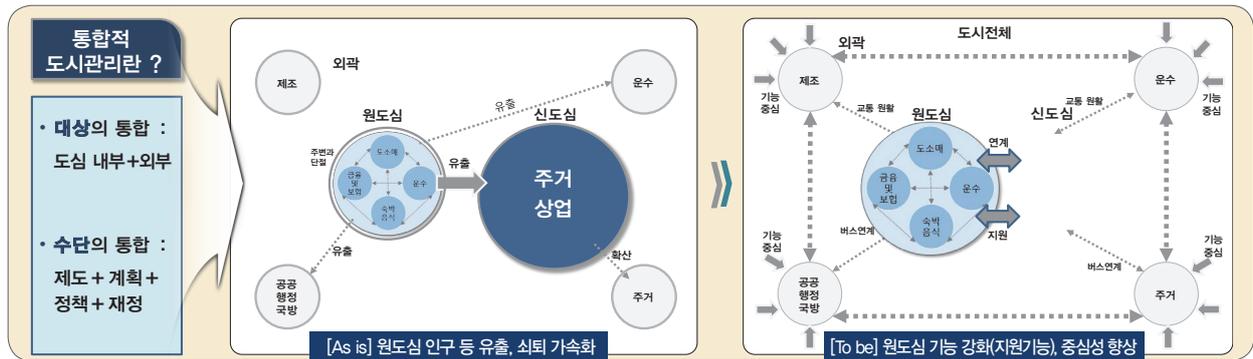
자료: 일본 국토교통성, 2006. 일본 토지백서; 마상열, 2007. 일본의 인구감소시대에 대응한 도시정책 변화 고찰, 경남발전 87호: 54에서 재인용.

도시전체를 대상으로 입지 접근성이 양호하며 기존에 특화기능이 집적되어 있는 곳 등을 중심으로 복합화·집약화하는 동시에 장기적으로 더 이상 외곽의 무분별한 신규개발은 지양할 필요

### 통합적 도시관리 개념

(목적)인구감소 시대에 대응하여 효율적으로 도시공간을 활용하기 위하여 (대상)도시 전체를 대상으로 도시 기능을 재분배하고 (내용)제도·계획·정책·재정적 수단을 체계적으로 활용하는 것

그림 3 통합적 도시관리 개념



## 3. 통합적 도시관리체계 구축 및 정책방안

### 통합적 도시관리체계 구축

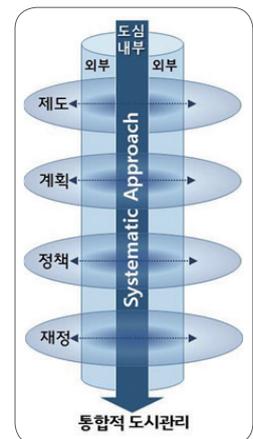
통합적 도시관리체계 구축은 도시공간 구조 파악 및 공간별 특화기능 분석에서 시작하여 선택과 집중을 통한 관리방향을 정립한 후 종합적으로 접근

- 도심 내외부의 다양한 문제를 일관성 있고 지속가능하게 대응하기 위하여 단일 처방이 아닌 제도적·계획적·정책적·재정적 수단을 복합적·전략적으로 적용

표 1 통합적 도시관리 수단(예시)

구분	주요 내용(예시)
제도적 수단	• 장기 미추진 대규모 개발사업 관리제도, 원도심 주차장법 완화, 빈 점포 운영·관리제도 등
계획적 수단	• 도시기본계획 수립방향 재정립, 외곽 대규모 장기 미추진 계획 및 사업 등 타당성 검토, 정비해제구역 관리계획, 대규모 축제 등 개최 시 기존시설 활용계획 수립 등
정책적 수단	• 도심 인프라 개선 재정지원 확대, 기부채납 방식 선진화를 통한 저렴공간 제공 등
재정적 수단	• 원도심 내 사업추진 시 주택도시기금을 활용한 금융지원(출자, 융자, 보증 등) 강화

그림 4 통합체계



통합체계를 도시 여건에 맞게 단계적으로 적용하여 도시관리 수단 적용의 실효성 및 효과 극대화

- 첫째, 단기적 실현을 위해서는 도심을 중심으로 한 개발을 유도(도심 장점 부각, 경쟁력 제고), 둘째, 중기에는 도심 내외부 연계방안을 마련하여 배포·적용(가이드라인 작성 및 배포), 마지막으로, 장기적으로는 외곽개발을 제한(기존 미추진 대규모 개발사업 정리)

### 통합적 도시관리를 위한 정책방안

(도시전체 차원 기능 배분) 동 또는 집계구 단위 현황자료를 활용하여 도시전체 차원에서 인구, 특정 기능이 집적인 공간을 파악하고 공간별 특화기능 및 주요 시설 등 재배치

- 효율적 공간구조로의 전환을 위한 도시기본계획 수립지침 등 개정: 인구 등 밀집·감소지역 파악 및 공간별 특화기능 밀집지역 등을 파악하여 도시공간체계 재구성, 재구성된 도시공간체계 실현을 위한 구체화된 부문별 계획 수립

(도심 내부와 외부 연계) 내부 경쟁력 강화, 내외부 간 연계, 외부의 체계적 관리를 위한 관련 제도 개선

- 도심 내부 경쟁력 강화를 위한 도시재생법 제도 개선: 활성화계획 수립 시 특화기능 중심의 경제생태계 구축 및 강화, 빈집·빈 점포 활용을 위한 운영주체의 선정 및 민간참여 방안, 도심 활성화를 위한 인프라 지원 방안, 국비지원 시 외곽개발 추진여부 고려 등
- 도심 내외부 연계 및 외부의 체계적 관리를 위한 도시계획법 제도 개선: 인구, 특화기능이 밀집한 지역 간 연계를 위한 인프라 구축방안 마련(종류, 적정 규모, 연결구간 등), 외곽개발 지양, 도시관리 중심의 도시기본계획 역할 변화 유도

표 2 정책방안(예시)

구분	통합적 도시관리 수단(예시)				원도심 > 신도심
	계획	제도	정책	재원	
기능배분에 따른 공간구조 재배치	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 집계구 현황 분석</li> <li>• 공간체계 재구성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특화기능(업종) 유도 수단</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시관리 중심의 도시기본계획 지향</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특화기능(업종) 강화 지원사업</li> </ul>	도시기본계획수립지침 등
도심 내외부 연계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 활성화계획 수립 시 도심 경제생태계 구축 강조</li> <li>• 기능/공간 간 효율적 연계계획 수립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신탁회사 등 다양한 민간참여 수단</li> <li>• 노후 신도시 효율적 관리방안 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도심 활성화를 위한 금융지원 방안 제시</li> <li>• 기부채납 선진화</li> <li>• 외곽개발 지양</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도심 인프라 개선사업 지원</li> <li>• 지역 간 연계 인프라 복합화·집적화</li> </ul>	도시계획법, 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법, 도시재생 활성화 계획 수립지침, 도시재생 사업시행지침 등

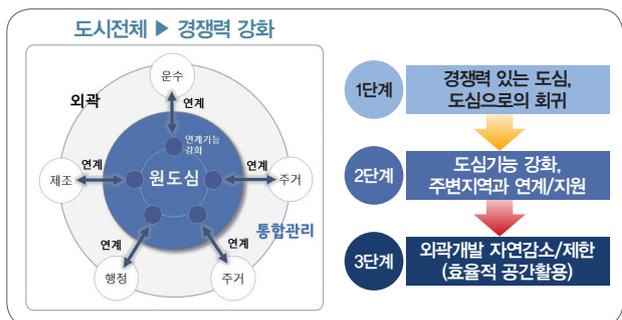
## 4. 통합적 도시관리 중단계 실현방안

### 도심 내 장애요인 해소를 통한 기능 특화

과거에 비해 도심공간은 쇠퇴하였으나 도소매, 숙박, 음식, 금융, 복지 등은 과거부터 현재까지 도심공간에서 특화·발전해 오고 있으므로 이러한 특화기능을 중심으로 경쟁력 강화방안 모색

도심 특화기능 강화를 위하여 현재 도심 활성화를 위한 장애요인(높은 지가, 소규모 노후 건축물, 낮은 기반시설 등)을 파악하고 이를 해소하는 실질적인 접근부터 시도

그림 5 단계적 실현방안

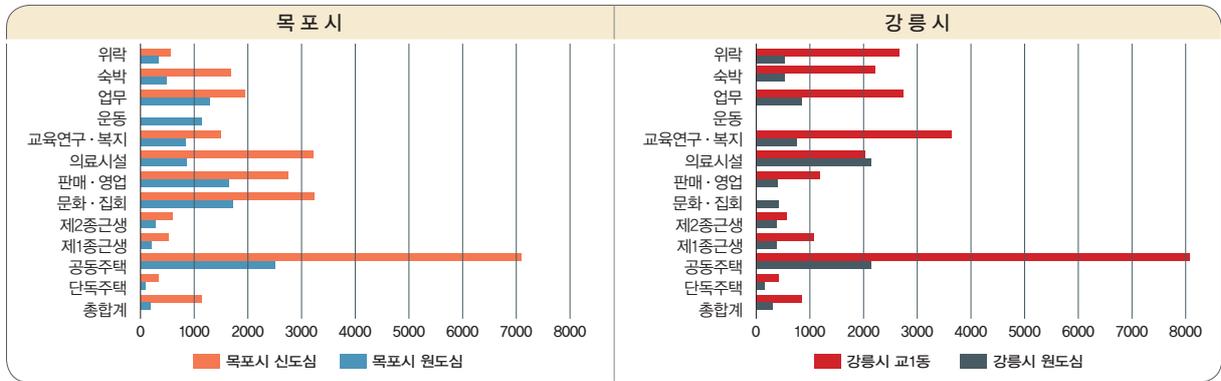


- 주거+공공·업무시설+상업시설+문화시설 등 복합화 유도, 도심입지 권장업종 입지 유도
- 도심 노후·방치 시설 및 공간 등 일괄적 운영·관리 주체 육성관련 제도 신설(신탁회사 등)
- 도심 인프라 개선 지원, 기부채납 방식 변경(공간 등으로 기부채납 받아 저렴공간 제공 → 청년창업 지원)
- 민간, 신탁회사 등 참여 시 주택도시기금 우선지원 및 기금회수 기간 연장(운영기간 고려)

표 3 정책방안(예시)

구분	원도심 < 신도심	원도심 > 신도심
인구 등	종사자수, 도로율, 건축물 규모(m <sup>2</sup> /동)	인구, 사업체수, 고용밀도
용도지역 비중	준주거, 중심상업	일반상업
건축물 연면적	판매·영업, 의료시설, 업무, 숙박, 위락	문화·집회, 교육연구·복지
건축물 수	업무, 위락	문화·집회, 판매·영업, 의료시설, 교육연구·복지, 숙박
공시지가	-	준주거, 일반상업

그림 6 건축물 용도별 규모(m<sup>2</sup>/동)



## 원도심과 신도심 간 기능배분·특화 및 인프라 연계·복합화

입지특성을 고려하여 도심 특화기능뿐만 아니라 주변 산업 및 기능 등의 지원기능을 강화하여 원도심과 신도심이 상생 가능하면서도 도시전체 차원에서 경제생태계가 형성될 수 있도록 유도

- 원도심 특화기능 강화 결과 신도심의 기능이 원도심지역으로 빠져나가는 것이 아니라 원도심 기능의 지원을 통해 더욱 다양화·활성화되어 경쟁력이 제고될 수 있도록 상생방안 마련
- 특화기능 및 기능 간 연계성 분석을 통하여 중소도시에 적용 가능한 경제생태계 형성

효율적이고 지속가능한 경제생태계 형성 및 운영관리를 위한 인프라 구축 및 지원 방안 마련

- 중소도시 규모, 환경 등을 고려하여 원도심과 신도심을 가장 효율적으로 연계할 수 있는 인프라의 종류, 규모, 구간 계획을 수립하고 이를 구축하기 위한 자원조달방안 마련
- 지속가능하고 자립적인 인프라 운영관리를 위한 타 기능과의 복합화 및 통합 운영관리 주체 발굴 및 육성(예: 버스터미널+상업시설+의료시설+교육시설 복합 운영 등)

※ 본 자료는 "박정은, 2016. 도심 내외부 개발실태 분석 및 통합적 도시관리 방안. 안양: 국토연구원"의 내용을 발췌·정리한 것임.

박정은 국토연구원 도시연구본부 책임연구원(jepark@krihs.re.kr, 031-380-0284)

