

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER

KRIHS POLICY BRIEF • No. 505

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

저성장기의 도시기본계획제도 방향

김성수 국토연구원 책임연구원, 구형수 국토연구원 책임연구원

요 약

① 우리나라는 고도 성장기를 거쳐 저성장으로 표방되는 성숙사회로 접어들고 있음

- 총인구는 2030년에 5,216만 명까지 증가한 이후, 감소 추세로 접어들어 2060년에는 1992년 수준인 4,396만 명이 될 전망
- 지방중소도시는 1990년부터 인구감소가 시작되었으며, 이는 지역 간 격차의 요인으로 작용

② 인구성장의 둔화와 더불어 도시화 추세 역시 성숙기에 접어들고 있음

- 도시화율은 1990년까지 연평균 6% 이상 증가한 이후 급속히 떨어져 2010년에는 0.6%까지 감소
- 1960년 이래 급속히 증가해오던 도시화율은 1990년 74.4%, 2000년 79.7%, 2010년 82% 등으로 점차 완화되고 있는 추세를 보임

③ 인구와 경제의 저성장 추세는 도시공간구조 변화에도 영향을 미치고, 이로 인해 도시기본계획의 새로운 역할이 요구됨

- 지속적 성장을 전제로 한 도시구조와 기반시설 공급방식은 저성장시대의 수요와 불일치하는 결과 초래
- 도시기본계획도 지금까지의 양적확대 중심의 기조에서 벗어나 저성장시대에 부합하는 도시의 질적 관리 및 차별적인 계획 수립이 요구되고 있음

정 책 제 언

- ① **(계획의 역할과 성격)** 저성장 성숙사회의 도시기본계획은 하위 계획과 부문별 계획에 방향과 지침을 제시하는 정책 중심의 전략 계획으로 전환이 필요
- ② **(계획의 내용)** 부문별 계획은 공간구조, 토지이용 등 필수 항목과 경관 및 미관 등 선택 항목으로 구분하고, 대규모 도시의 경우 생활권 계획을 도입하여 계획의 실효성을 제고
- ③ **(계획 수립 방식)** 토지이용계획은 장래인구에 기초한 토지물량 산정에서 도시정책 방향과 주요 사업을 중심으로 한 전략계획으로 전환

1. 저성장기의 도래와 도시계획 이슈

- 우리 사회는 급속한 인구증가와 높은 경제성장으로 특징지어지는 성장시대를 거쳐 안정, 삶의 질, 저성장으로 표방되는 성숙사회¹⁾로 접어들고 있음
 - 우리나라의 총인구는 2030년에 5,216만 명까지 지속적으로 성장하다가 이후 감소로 돌아서 2060년에는 1992년 수준인 4,396만 명에 이를 것으로 전망(이희연, 2013)
 - 특히, 지방중소도시는 1990년부터 인구감소에 진입하였으며, 강원도, 경북 북부, 전남, 전북의 중소도시들은 인구감소 현상이 뚜렷함

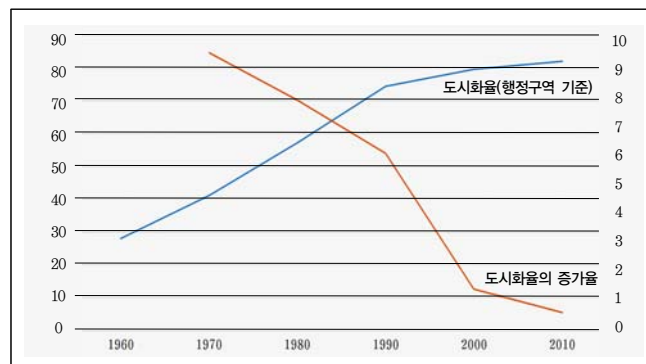
표 1 도시규모별 인구변화(1970~2010)

인구규모	도시 수(개)			인구비중(%)			인구증가율(%)	
	1970	1990	2010	1970	1990	2010	1970~1990	1990~2010
100만 이상	3	6	8	27.0	47.6	48.3	147.6	13.6
50만~100만	1	5	11	2.1	7.0	16.1	381.5	156.4
20만~50만	3	15	30	3.7	10.3	18.7	284.9	103.4
5만~20만	35	47	37	8.3	9.5	9.2	60.6	7.4
군지역	130	138	81	58.8	25.6	7.8	-16.1	-65.9
계	172	211	167	100	100	100	-	-

자료: 통계청 각 연도 인구센서스(박세훈 외, 2013에서 재인용)

- 인구성장의 둔화와 더불어 우리나라의 도시는 급속한 성장기를 거쳐 성숙기에 접어들고 있음
 - 도시화율은 1960년 28%에서 2010년 82%(용도지역 기준 90.9%)로 증가
 - 도시화 증가율도 1990년까지 연평균 6% 이상 증가하다가 2010년에는 0.6%까지 감소

그림 1 도시화율 및 증가율 변화 추세



자료: 통계청 각 연도 인구센서스(박세훈 외, 2012에서 재인용)

- 인구감소와 경제성장 둔화는 도시공간구조 변화 등 도시발전에도 영향을 미치고 있음
 - 그동안 성장의 지속을 전제로 구축된 현재의 도시구조와 기반시설 공급상황은 저성장시대에 필요로 하는 새로운 수요와 불일치하는 결과 초래
 - 도시기본계획 역시 지금까지의 양적확대 중심의 도시공간정책에서 벗어나 저성장시대에 부합하는 도시의 질적 관리 및 차별적인 전략수립이 필요

1) 영국의 미래학자 Dennis Gabor는 성숙 사회를 양적 확대만을 추구하는 경제성장이나 그에 의존하는 대량소비사회 대신 높은 수준의 물질문명과 공존하면서도 정신적인 풍요와 생활의 질적 향상을 최우선시하는 사회로 정의(출처: 두산백과)

2. 도시기본계획의 문제점과 과제

- **(정책계획의 성격 미흡)** 도시기본계획은 그 동안 구색 맞추기식으로 부문 계획들을 모아놓은 종합계획 수립, 일부 개별 계획에 한정된 지침 제시, 실현성 낮은 전략 계획 등이 문제로 지적됨
 - 최근 도시기본계획수립지침에 정책 및 전략계획의 성격이 도입되었으나, 여전히 하위 도시관리계획의 사전적 계획으로서 도시관리의 기본방향이나 원칙 제시가 미흡하고, 어떤 부분은 지나치게 구체적이어서 계획의 경직성 초래
 - 각 부문별 계획들마다 계획의 목표-전략-정책-프로그램 등의 체계화 된 형식을 적용함으로써 도시기본계획의 유연성과 일관성을 제고할 필요
- **(차별성 없는 도시기본계획의 수립)** 그 동안 도시기본계획은 도시별 특성 반영이 미흡하고, 전국적으로 유사한 형식의 계획이 수립되어 왔음
 - 도시가 지속적으로 성장하던 시기에는 도시용지나 기반시설을 효율적으로 공급하는 것이 가장 중요한 이슈였으나, 도시의 성장이 둔화되고 성숙사회로 접어들면서 도시별로 다양한 가치에 대응하기 위한 계획 수립이 중요해짐
 - 일례로 서울과 같은 1,000만 대도시와 10만의 지방 중소도시의 도시문제가 다를 수 있고, 이를 해결하는 제도적 기반도 다양화할 필요가 있으며, 내륙도시나 해양도시, 주된 토지이용이 농촌 혹은 도시용도인가에 따라 발전전략도 차별화되어야 함
- **(경직된 계획 수립방식의 적용)** 인구 증가에 대비한 토지이용이나 기반시설 물량 산정 위주의 단순한 계획 수립이 이루어지고 있음
 - 도시기본계획이 도입된 1980년대부터 1990년대까지는 우리나라의 인구가 지속적으로 증가하던 시기로 도시기본계획도 증가한 인구에 기반한 토지물량 설정과 시설의 공급이 중요하였음
 - 2000년대 이후에는 대부분의 도시에서 인구 증가세가 둔화되었고, 상당수의 지방중소도시는 감소세로 돌아섰으나, 대부분의 도시기본계획에서는 여전히 인구증가를 전제로 목표 인구를 추정하고 있음
 - 토지이용 및 기반시설 수요도 인구규모에 반드시 비례하여 발생하는 것은 아니며, 도시경쟁력의 확보, 시민의 삶의 질을 높이기 위해서는 설령 인구가 감소하더라도 추가적인 토지수요가 발생할 수도 있는 점이 고려되어야 함

3. 저성장기에 대응한 도시기본계획제도의 개선방향

- **(정책계획, 전략계획의 정착 유도)** 결과 중심적인 청사진적 계획보다는 하위 계획과 개별 부문별 계획에 방향과 지침을 제시하는 정책 중심의 전략적, 지침적 계획으로 전환이 필요
 - 도시기본계획이 정책계획과 전략계획의 성격으로 자리매김하기 위해서는, 지침에 보다 구체적인 계획요소 및 요소 간 관계 등의 정의가 필요
 - 계획 수립권자가 정책계획 스타일로 수립할 수 있도록 유도하고, 중앙정부의 계획안 협의 및 광역정부의 승인과정에 반영하는 등 정착을 위한 노력이 요구됨
- **(부문별 계획 수립방식의 다양화)** 도시기본계획의 내용 구성을 계획 목표 및 전략, 주요 정책 과제 및 사업 등을 중심으로 공간구조, 토지이용 전략을 수립하고, 기타 부문별 계획은 선택적으로 수립하도록 하며 계획 항목 간의 맥락적 연계성을 확보하도록 함
 - 미국 샌디에고 도시기본계획(General Plan)은 캘리포니아 주 지침(GPG)의 7개 필수항목(토지이용, 기반시설, 주택, 자연보전, 오픈스페이스, 소음, 안전)을 포함한 10개 항목으로 구성되어 있으며, 계획항목 간의 관련성을 제시

표 2 샌디에고 도시기본계획의 계획항목 간 관계

항목/이슈	토지이용	이동성	도시디자인	경제번영	공공시설	여가	자연보존	역사보전	소음	주거
필수항목	토지이용	○	○	○						
	기반시설		○		○					
	주거									○
	자연보존						○	○		
	오픈스페이스					○	○			
	소음								○	
	안전				○					
선택항목	커뮤니티계획	○								
	해안관리	○								
	환경정의	○								
	도시디자인			○						
	TOD	○	○	○						
	공공시설				○					
	응급서비스				○					
	상수도				○			○		
	공원						○			
	지속가능개발							○		
	공항	○	○							○
	공업토지	○		○						
	생물다양성							○		
	문화자원								○	

출처: The City of San Diego's General Plan(<http://www.sandiego.gov/planning/genplan/>)

- **(생활권 계획의 도입 및 적용)** 도시규모가 커서 단일 공간체계로 도시의 효율적 계획 및 관리가 용이하지 않은 특별시·광역시 등에 중간 단위의 생활권 계획을 수립할 수 있도록 함
 - 생활권 계획의 수립 방식은 단기적으로 부문별 계획의 일환으로 수립하도록 하고, 장기적으로는 전체 계획과 지역별 계획(생활권 계획)을 구분하여 수립
 - 생활권 구분은 도시의 규모, 자연·인문적 특성 등을 고려하여 설정하고, 계획의 내용은 토지이용, 교통, 건축 등의 부문별 계획 항목 중 생활권의 특성에 따라 유연하게 수립
 - 생활권 계획 수립 시 전체 부문 내용과 생활권 계획 내용의 관계를 명시하고, 일부 부문 계획 수립을 면제해주는 등 계획 수립의 효율성을 도모하는 것이 필요

※ 미국 캘리포니아 주 도시기본계획지침(GPG)에는 도시계획의 목표와 정책을 지역 단위로 구체화하는 커뮤니티계획(communit plan) 혹은 지역계획(area plan)을 규정하고 있음. 실제로 로스앤젤레스의 토지이용계획은 35개 커뮤니티 계획을 종합하여 구성하였고, 샌프란시스코의 경우 20개의 지역별 계획을 갖고 있음

※ 일본의 시정촌 마스터플랜은 '전체 구상' 외에 '지역별 구상'을 구분하여 지역 수준의 토지이용, 건축형태, 기반시설 등을 보다 상세하게 표현하고 주민의 참여를 유도하고 있음

참고문헌

박세훈, 2013, 인구감소시대의 도시정책: 도시인구감소 실태와 대응과제, 국토 378: 25-33.
 박세훈 외, 2012, 인구구조 변화에 따른 국토·도시공간의 재편과 정책방향, 경기: 국토연구원.
 이희연, 2013, 인구감소시대가 오고 있다: 지역별 인구 전망과 주요 쟁점, 국토 378: 6-15.
 夕張市, 2012, 夕張市まちづくりマスタープラン~夕張市都市計画マスタープラン(都市計画の基本的な方針).

※ 본 자료는 “김성수 외, 2014, 저성장 시대에 대응한 도시기본계획제도 개선방안 연구, 국토연구원”에서 관련 내용을 발췌·정리한 것임.

김성수 국토연구원 국토관리·도시연구본부 책임연구원(sskim@krihs.re.kr, 031-380-0241)

구형수 국토연구원 국토관리·도시연구본부 책임연구원(hskoo@krihs.re.kr, 031-380-0247)