



일본의 지속가능 도시재생 계획에 관한 사례 연구*

- 입지적정화계획의 도시기능유도구역 설정을 중심으로 -

A Case Study on Sustainable Urban Regeneration Plan in Japan

- Focused on Urban Function Enticement Area of Location Optimization Plan

고주연** · 이승일***
Go, Joo-Yeon · Lee, Seungil

Abstract

The administrative costs per capita for urban management of the city have increased as population decline and the ratio of economically active population decline. On the other hand, due to the aging of urban facilities and urban sprawl, the conditions of living service facilities such as hospitals, public services, commercial facilities, and the public transportation accessibility are the main criteria for evaluating the attractiveness of the residence. This study proposes a sustainable urban regeneration planning system to improve in Korea by reviewing Location Optimization Plan of Japan. First, the urban regeneration plan must establish long-term goals from the viewpoint of the whole city and maintain consistency with the related plans and establish detailed zoning standards so as not to lose equity. In addition, the urban regeneration projects should be periodically evaluated by making a quantitative checklist and continuously managed by revision of the plan. Finally, it is necessary to establish a linkage system between the Urban Regeneration Special Law and related laws in Korea and provide a basis for integrated and unified policy implementation.

키 워 드 ■ 입지적정화계획, 지속가능성, 도시재생 계획, 고령사회, 도시계획구역
Keywords ■ Location Optimization Plan, Sustainability, Urban Regeneration Plan, Aged Society, City Planning Areas

I. 서 론

1. 연구의 배경과 목적

지속가능 도시재생은 커뮤니티·환경보전·경제성장의 세 과제에 대하여 공정성과 균형을 도모하여 도시문제를 해결하고자 하는 장기적인 도시개발방식이다. 지속가능한 도시개발을 위한 이론은 80년대의 스마트 성장(Smart

Growth)과 뉴어바니즘(New Urbanism)이 대표적이며 이로부터 대중교통중심개발(Transit Oriented Development, TOD), 고밀복합개발, 보행중심, 커뮤니티강화, 거주민의 다양성 등이 토지이용계획의 이슈가 되었다.

도시재생은 일차적으로는 대도시의 무분별한 외곽으로의 확산을 억제하고 구도심의 쇠퇴를 방지하여 기성시가지의 활성화를 목표로 하고 있다. 1950년대의 도시재생 사업 초기에는 공

* 이 논문은 2015년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2015S1A5B8046775)

** Institute of Urban Sciences, University of Seoul (First author: gojy@uos.ac.kr)

*** Dept. of Urban Planning and Design, University of Seoul (corresponding author)

공부문의 투자에 의한 도시노후지역의 물리적 환경개선에 초점이 맞추어져 있었으므로 도심 공동화와 같은 도시문제가 지속되었으며, 70년대에 들어 콤팩트시티(Compact City) 이론이 도시재생에 반영되면서부터 지속가능한 도시재생 사업이 진행되었다. 콤팩트시티는 [토지이용+교통+환경]의 통합된 계획요소를 중심으로 도시기능을 집약적으로 배치함으로써 효율적 토지이용을 도모하는 도시재생 이론이라고 할 수 있다.

이와 같은 집약적 도시개발 개념은 고령인구 비율의 급증과 중소도시의 인구감소로 인한 도시경영상의 새로운 문제점이 대두됨에 따라 전환기를 맞이하고 있다. 도시재생 사업 완료 후 거주인구의 확보가 어렵지 않았던 경제부흥기에는 도시기능의 집적만으로도 탄소배출 등의 환경부하저감에 효과적이었으나, 인구구조가 변하면서 단순한 집약적 개발은 오히려 도시의 경제성장 및 환경보전에 악영향을 미치는 결과를 초래하게 되었다.

따라서 인구감소 시대의 도시행정비용의 효율적 운영을 위해서는 도시재생 목표를 재설정하고 계획의 시행을 위한 제도적 준비가 우선되어야 한다. 협의의 도시재생 차원을 넘어 도시정책 전반의 패러다임을 도시재생 우선으로 전환할 필요가 있다(이재우 외, 2014). 새로운 도시계획패러다임에 의한 도시공간의 이노베이션 창출로 주거, 상업, 업무 등의 기능들을 집적시켜 이동교통량을 최소화하고 친환경 교통수단을 공급함으로써, 시가지 확산에 의한 외곽 지역 자연훼손을 억제하고, 토지이용 효율성을 높여 환경보전과 경제성장, 지역커뮤니티 활성화를 유도하는 것이 바람직하다.

우리나라의 도시재생 여건이나 실행방침은 다르지만 일본의 도시재생 관련계획 체계나 법

체계는 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 도시재생특별법)」(2013.6.4. 제정)의 위상이나 구조적인 면에서 매우 유사하다. 일본은 2014년 8월에 「도시재생특별조치법(都市再生特別措置法)」의 개정을 통하여 '입지적정화계획(立地適正化計画)'을 창설하고 지속가능한 도시경영을 위해 집약적 도시개발을 지향하고 있다.

본 연구의 목적은 지속가능 도시재생 계획의 수립과 시행을 위해 도시재생 계획의 방향성을 재정립하고 있는 일본의 입지적정화계획을 검토하여 국내 도시재생 관련계획체계의 정비방안과 계획수립에 있어서의 개선방안을 제안하고자 한다.

2. 일본의 지속가능 도시재생 선행연구 검토

지속가능 도시재생 관련 최근 연구로써, 아사노(淺野純一郎, 2015)는 도시축소시대의 실태 및 현행 도시계획의 과제를 거론하고 집약형 도시구조의 수립 방안을 제시하였으며, 행정구역의 확산화에 대응하기 위해서 공유지의 통폐합 및 관리 방안을 제안하였다. 쓰치야 외(土屋信夫 외, 2014)는 콤팩트시티 정책을 위한 거주유도방안으로써 이주저해요인과 정주 지속연수 동향을 조사하고 라이프 사이클(Life Cycle)에 따른 거주유도방안을 제안하였다.

점차 입지적정화계획 수립이 전국의 도시로 확대되어감에 따라 일본에서는 정책의 실용화와 정착을 위한 개선방안의 제시를 중심으로 연구가 이루어지고 있다. 국내에서는 입지적정화계획에 대한 소개를 중심으로 연구가 진행되었으며, 고주연(2015)은 대중교통을 이용한 거점 간 연계성 향상을 중심으로 입지적정화계획

을 소개하고 도시재생제도 정비방안과 재정·금융상의 주요 지원조치를 검토하여 사회변화에 대응하는 도시재생 전략이 필요함을 제안하였다. 고주연 외(2016)는 지속가능 도시재생 계획의 배경과 과제를 도출하고 입지적정계획의 주요내용과 민간에 의한 도시재생 활성화를 위한 시책 및 지원조치를 검토하여 한·일 도시재생 계획 현황을 비교하였다.

사사키(佐々木晶二, 2014)는 입지적정화계획의 정책목적 실현가능성과 각종 구역의 활용방안 및 제도의 운용방안을 제안하였다. 요코하리(横張真, 2015)는 개정 입지적정화계획의 취지에 앞서 쇠퇴시가지의 비전을 명확히 할 것과 계획구역 이외의 지역 중 기반시설공급 충족으로 지역 매력도가 이미 높은 지역의 저밀확산시가지를 고밀화로 전환시키는 방안과 배후지역이 공동화하는 현상에 어떻게 대처할 것인가에 대한 정책의 필요성을 논의하였다. 이시카미외(石神孝裕 외, 2015)는 계량분석을 기초자료로 사용하여 수립되는 입지적정화계획의 도시평가기법에 대하여 평가항목과 데이터구축, 도시의 사례분석을 통해 구역설정의 중요성을 지적하였다(고주연 외, 2016).

선행연구 검토 결과, 지속가능 도시재생은 새로운 형태의 도시문제 해결방안의 필요성을 진제로 관리방안을 제시하고 있으며, 이러한 제도의 실용화와 정착을 위해 입지적정화계획에 의해 설정되는 계획구역의 운용방안에 대하여 지속적으로 연구되고 개선되어야 함을 시사하고 있다.

II. 우리나라와 일본의 도시재생 계획

1. 도시재생 계획 체계

우리나라와 일본의 도시재생 관련계획은 최상위계획으로서 도시재생 기본방침을 정하고 이에 부합하도록 각 지자체에서 정비방침을 수립하도록 하는 점에서 매우 유사한 계획체계를 갖고 있다. 우리나라는 국가단위의 국가도시재생 기본방침을 근간으로 도시재생 추진전략인 도시재생 전략계획을 수립하여 도시재생 활성화 지역을 선정하고 활성화지역에 대하여 도시재생 활성화계획을 수립하고 있다.

2001년에 도시재생본부의 발족으로 본격화된 일본의 도시재생은 초기에는 정부가 주도적으로 관여하여 기반시설의 확장과 대규모 민간도시개발 프로젝트를 추진하였다. 그러나 저출산·고령화 사회에 대응하여 지자체에게 계획권한을 이양하도록 도시재생 정책의 방향을 전환하고 교부금을 지원하여 민간주도의 마을만들기를 통해 거주환경 향상을 도모하는 등, 민간도시재생사업계획을 인정하는 도시계획 특례조치도 시행하고 있다.



그림 1. 일본 도시재생 제도의 기본구조

(출처: <http://www.kantei.go.jp/jp>)

대도시 위주로 진행되었던 일본의 민간도시재생은 교부금 제도의 시행을 계기로 쇠퇴일로의 지방도시가 주체적으로 추진하여 자주성과 재량을 향상시킬 수 있도록 확대되었다. 또한, 도시계획법에 의한 도시기본계획에서 설정하고 있는 구역구분제를 「도시재생특별조치법」에 의한 입지적정화계획에 의해 신고·권고의 형

태로 운영하는 구역설정이 가능하도록 신선험함으로써 도시재생 계획이 도시기본계획과 유사한 위계를 갖도록 제도적으로 정비하고 있다 (그림1 참조).

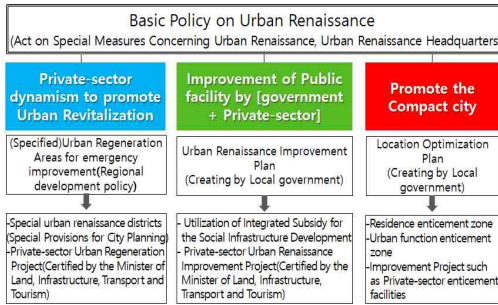


Figure 1. Basic Structure of Japanese Urban Renaissance System
(source:<http://www.kantei.go.jp/jp>)

2. 도시재생의 목적

양국의 도시재생 관련법 제정목적은 그동안 도시재생 관련 사업을 시행하면서 나타난 제반 문제점들을 개선하고 도시의 활력을 통한 지역 경쟁력 상승을 공통분모로 하고 있다. 특히 일본은 경기침체와 국가경쟁력 강화가 시급한 시국에 제정되었으며, 우리나라의 경우에는 도시환경정비사업의 체계적인 정비가 필요한 시점에 제정되었다.

우리나라의 「도시재생특별법」은 도시의 경제적·사회적·문화적 활력 회복을 위하여 공공의 역할과 지원을 강화함으로써 도시의 자생적 성장기반을 확충하고 도시의 경쟁력을 제고하며 지역 공동체를 회복하는 등 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다. 그동안 물리적 환경개선 중심으로 진행되면서 발생되었던 젠트리피케이션 문제와 지가상승을 예방하고 건강한 지역개발을 유도하여 자생력을 키우고자하는 방향으로 추진되고 있다.

일본의 「도시재생특별조치법」은 사회경제체제의 변화에 대응하여 도시기능의 고도화와 도시주거환경의 개선을 도모하고 도시의 방재에 관한 기능을 확보하기 위하여, 사회경제구조의 전환을 촉진하고 국민경제의 건전한 발전 및 국민생활의 향상에 기여하는 것을 목적으로 한다. 각 지역의 개별적 도시재생 사업으로 인해 발생한 문제점이 가시화되면서 주민입장에서의 도시기능시설에 대한 재배분이 필요하게 되었으며 지속가능한 도시공간을 형성하고 유지하기 위한 전략적 투자를 유치하고 있다.

이와 같이 양국 모두 도시재생 목적의 설정 배경에는 그동안의 도시재생 사업계획이 정보화·국제화·저출산·고령화 등의 사회변화에 충분히 대응하지 못했다는 점을 인식하고 지속가능한 도시형성을 위한 대책을 강구하려는 시도가 포함되어 있다.

3. 지원 및 특례조치

도시재생을 통한 도시문제의 해결방안이 해당지역의 활성화에 국한하여 영향을 미치는 것이 아니라 인접지역과 국가의 지속가능성에 기여하는 고부가가치사업으로 인식되면서 양국 모두 도시재생 지역에 대한 법제상의 지원조치와 재정지원 등의 특례조치를 점차 확대해가고 있다. 공통적인 특례조치로는 도시재생 계획의 수립 및 추진에 필요한 비용보조 또는 용자에 관한 지원과 조세감면이 있고, 토지의 고도이용을 위한 건폐율, 용적률, 높이제한 등 건축규제의 완화가 있다. 우리나라의 경우 개발부담금, 기반시설 설치비용, 교통유발부담금 등을 감면하거나 미부과하는 특례조치와 공원·주차장, 문화시설 등의 기초인프라 설치비, 주택개보수

비, 창업지원·상권 활성화사업의 비용보조 또는 용자해주는 제도적 장치를 마련하여 시행하고 있다.

일본의 도시재생긴급정비지역에 대한 지원조치는 우리나라의 경우와 유사하여 사업비용에 대한 보조금 지급이나 취득세, 소득세, 법인세 및 등록면허세, 고정자산세, 도시계획세의 경감조치를 통한 세제지원을 추진하고 있다. 또한 특정도시재생긴급정비지역¹⁾에 대하여는 민간도시개발지원을 위한 하수도 이용규제완화, 도로의 상공이용 규제완화를 통하여 도로 공간 내에 건축물 신축을 허용하고 있다. 도로의 상공이용은 폐도가 곤란하거나 도로에 의해 분리된 부지를 대상으로, 통로로 사용함으로써 회유성이 확보되는 경우에 지정용적률을 유효하게 사용할 수 있는 방법으로써 영국 런던의 '125 London Wall(일명 Alban gate)'과 같이 도로의 이용과 동시에 도시환경의 향상에 공헌할 수 있다. 기타 법제상의 지원조치로써 도시재생 사업을 시행하기 위해 필요한 시가지개발사업의 인허가 기간을 단축하여 설정(3개월 이내)하고 있다.

4. 인구규모와 도시재생의 과제

지속가능 도시재생은 저출산·고령화에 의한 도시의 인구구조 변화와 더불어 도시기능의 노후화가 진행되고 있는 대부분의 도시에서 직면한 과제라고 할 수 있다. 2050년을 기준으로 일본 도시의 30%에서 인구감소 추세가 나타날 것이며, 중소도시의 60%에서는 2010년 인구의 절반 이하가 될 것으로 예측되었다. 특히 인구 5만 미만의 소도시 인구는 25년 이내에 현재의 40%로 감소할 것으로 나타났다(國勢調査, 2013).

우리나라의 중소도시에서도 이와 같은 형태의 인구감소가 나타나고 있으며, 특히 최근 15년간 인구 10만 미만의 소도시에서는 경제활동 인구가 21% 감소하였고, 고령인구는 66% 증가하였다. 2010년 기준 고령인구의 비율은 중소도시에서는 18%, 인구 10만미만의 소도시에서는 24%에 이르게 되었고, 이와 같은 경제활동인구의 감소와 고령인구의 증가 추이는 향후에도 지속될 것으로 예측되고 있다(고주연 외, 2015). 임영진 외(2016)는 ROXY 지수를 적용하여 수도권 인구추이를 분석한 결과, 수도권 중부지역과 남부지역에서는 2000년까지의 동경권과 유사한 형태인 도심 재집중화 가속단계로 전환될 가능성이 매우 높다고 하였다.

표 1. 우리나라와 일본의 도시재생 계획

구 분	우리나라	일본	
도시 재생 계획	계획 체계	(국가)국가도시재생 기본방침→(지자체)도시 재생 전략계획	(총리)도시재생기본방 침→(지자체)도시재생 정비계획
	구역 구분	도시재생 선도지역, 도시재생 활성화 지역 설정 등 도시재생구역을 설정	(특정)도시재생긴급정 비지역 설정 <u>입지적정화계획</u> <u>수립시 용도별</u> <u>유도구역을 설정</u>
	목적	-자생적 성장기반 확충 -지역공동체 회복	-도시기능고도화 -지속가능 도시 유지
	지원 조치	-부담금감면, 비용보조 -건축규제완화 -조세감면	- <u>사업기간단축</u> - <u>교부금 지원, 용자지원</u> -조세지원(감면, 이연) -건축규제완화
도시 재생 과제	인구 구조	-중소도시 인구구조의 변화(경제 활동 인구 21%감소, 고령인구 66%증가 추세)	-중소도시 인구의 급 격한 감소(2050년에 는 중소도시의 60% 에서 절반이하로 감 소될 것으로 추정)
	과제	-대도시: 기반시설 과부족현상 -중소도시: 인구감소, 1인당 행정비용 상승(기 반시설 노후화), 시가지 확산	

Table 1. Urban Regeneration Plans of Korea and Japan

classification	Korea	Japan	
Urban Regeneration Plans	Planned system	(Country) Basic Policy on Urban Renaissance →(local government) Urban Regeneration Strategic Plan	(Prime Minister)Basic Policy on Urban Renaissance→(local government) Urban Renaissance Improvement Plan
	District classification	Urban Regeneration Priority Region, Urban Regeneration Activation Region	(Specified)Urban Regeneration Areas for emergency improvement , Setting of the enticement zones for Location Optimization plan
	Goal	-Expansion of the foundation for self-sustaining growth -Recovery of community	-Advanced the quality of Urban Functions -Maintaining Sustainable Cities
	Support measure	-Reduction of Development Charge, Grant Subsidy -Relaxation of building regulation -Tax Exemption-Reduction	- Reduction of Permit Processing for development projects - Grant Subsidy, Loan support -Tax Exemption-Reduction -Relaxation of building regulation
Urban Regeneration Tasks	Population structure	- Demographic changes in small and medium-sized cities(21% decrease in the economically population, 66% increase in the elderly population)	-Rapid Population Decline in small and medium-sized cities (it is estimated that the population will be reduced to less than half in 60% of cities by 2050)
	Tasks	-Metropolis: Excess or deficiency in infrastructure supply -Small and medium-sized cities: Depopulation, Increase in the administrative cost per capita (deteriorated infrastructure), Urban Sprawl	

도시문제는 인구규모별로 다른 형태로 나타나는데, 대도시의 경우는 고령인구 증가에 적합한 도시기능상의 용도를 반영하지 못한 상태로 집약적 개발이 이루어지면 지역별 생활편의시설 과부족 현상으로 지역 간 이동교통량이 증가하게 된다. 반면, 중소도시에서는 인구감소와 함께 경제활동인구 비율이 줄어들고 노후시설은 증가하는 반면, 세수는 감소하기 때문에 1인당 행정비용이 상승하여 점차 재정이 악화된다.

한인구 · 최봉문(2014)은 도시유형에 따른 도시계획 수립방안에 대하여 성장형 도시는 외연적 확산과 난개발 방지를 위해 계획적인 관리가 필요하며, 감소형 도시는 축소형 도시계획과 미개발지에 대한 용도지역 변경을 통해 관리할 필요가 있다고 하였다.

대도시권은 일정규모 이상의 인구밀도가 지속적으로 유지되지만 고령인구중심도시로 변모해가면서 의료·복지시설 과부족 문제가 발생하지 않도록 재택의료나 개호서비스 등 지역포괄케어시스템을 구축하는 것이 도시재생 과제의 쟁점이 된다. 반면에, 급격한 인구감소와 함께 고령화가 진행되는 중소도시에는 부동산 가격이 낮은 외곽으로의 저밀주거지가 확산되면서 노후시설 관리와 기반시설 설치를 위한 비용이 증가하는 것을 방지하기 위하여 기성시가지의 적정 인구밀도를 유지하기 위한 노력이 필요하다.

Ⅲ. 일본의 입지적정화계획

일본의 입지적정화계획은 도시의 인구와 기반시설에 관한 문제점을 파악하고 장기적인 관점에서 도시전체의 토지를 대상으로 주거기능과 도시기능

을 관리하고자하는 유도·권고 형태의 계획이다. 도시계획법에 의해 결정된 도시계획구역 내에서 구역설정이 이루어진 구역에 대하여 주거와 상업 등 도시기능시설에 대한 구역설정 기준을 정립하고, 도시기능구역의 유도시설은 지역 여건에 맞추어 시설과 규모에 관한 방침을 마련하여 선정한다. 또한 계획수립이후에는 사업의 원활한 추진과 활성화를 위해 시책과 지원을 마련하여야한다. 국가는 지자체에게 계획의 수립과 관련한 비용에 대하여 예산지원조치를 시행하고 민간에 의한 유도시설정비 시 사업자와 토지소유자에게 소득세, 등록세, 법인세 등의 세제특례와 금융지원을 수행하고 있다.

본 연구에서는 15개 지자체에서 수립한 입지적정화계획을 검토하여 지속가능 도시재생을 위하여 우리나라의 도시재생 활성화 지역 설정에 시사점을 줄 수 있는 계획을 선정하고, 미노시(箕面市)와 구마모토시(熊本市)를 대상으로 도시기능유도구역 설정방법을 비교·검토하였다. 이를 통해 도시재생을 위한 구역설정의 공공성을 강화하기 위한 방안을 마련하고, 관련 계획과의 정합성유지와 지속적인 관리방안에 관한 시사점을 도출하였다.

1. 입지적정화계획의 개요

입지적정화계획은 도시계획구역내의 구역에 대하여 도시재생 기본방침에 의거, 거주기능 및 의료, 복지, 상업 등의 도시기능 입지와 대중교통의 확충에 관하여 계획을 수립하는 도시마스터플랜이다(「도시재생특별조치법」, 2014). 계획기간 20년간의 도시미래상을 책정하는 중장기 계획으로써, 지방부에서는 일정의 인구밀도 유지와 대중교통체계 개선을 통하여 콤팩트시티화를 촉진하고 도시부나 대도시 인근에서는 생활서비스기능을 계획적으로 유도하는 것이 주

요 과제이다. 기존에 「도시재생특별조치법」에 의한 도시재생정비계획(우리나라의 도시재생 전략계획과 같은 위계의 계획임)은 시가지 내 일정구역의 정비를 목적으로 구역을 지정하여 계획을 수립하였으나 입지적정화계획은 지속가능 도시공간의 형성을 목적으로 도시계획구역 전체를 구역설정의 대상으로 하고 있다.

입지적정화계획의 수립주체는 지자체이며 현장조사를 통한 계획의 대상구역 및 기본 방침 설정, 각종 계획구역의 설정, 계획책정 이후의 토지이용 유도방안, 재정·금융상의 지원조치 등을 수록하고 있다. 2017년 3월 현재 348개의 지자체에서 도시기능시설의 분포상황을 파악하여 중점유도시시설 선정 및 지정구역의 관리방향을 정립하는 등 계획의 책정을 구체적으로 추진하고 있다(<http://www.mlit.go.jp>).

2. 입지적정화계획의 주요내용

입지적정화계획의 주요내용은 기본방침을 비롯하여 주거 및 도시기능의 유도를 위한 구역설정, 대중교통시설과 유도시설의 확보를 위한 시책, 토지확보 방안, 비용보조, 시설유도 및 정비를 위한 사업, 토지구획정리, 사업추진에 관하여 필요한 사항(주차장배치적정화구역(駐車場配置適正化区域), 적지등관리구역(跡地等管理区域), 시가지조정구역의 설정, 방재계획수립) 등으로 구성되어 있다.

계획의 기본방침은 「다극네트워크형 콤팩트시티」²⁾의 도시공간을 실현하기 위해 거주를 유도하는 구역(이하 거주유도구역(居住誘導区域))과 도시기능의 입지를 유도하는 구역(이하 도시기능유도구역(都市機能誘導区域)) 등을 지정하고 각 구역을 대중교통재편을 통해 연계함으로써 지속가능한 도시재생을 도모한다(그림 2 참조). 거주 및 도시기능의 입지유도는 단기간에 실현가능한 정책은 아니며, 단

계적인 계획에 의해 추진되어야 하고 계획의 종합적인 달성 상황을 명확히 파악할 수 있도록 정량적 표현이 가능한 목표설정은 계량화하여 제시하도록 하고 있다(国土交通省, 2015a).

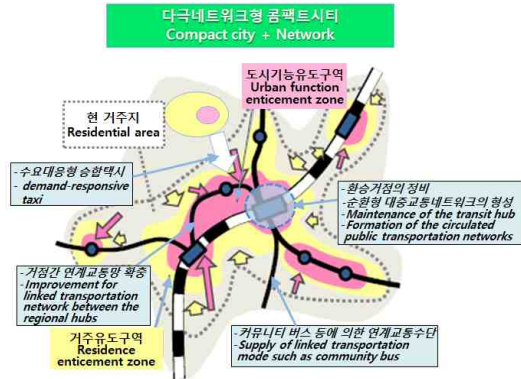


그림 2. 입지적정화계획의 개념도

(출처:

http://www.mlit.go.jp/en/toshi/city_plan/compactcity_network2.html을 수정·보완하여 작성)

Figure 2. Main Outline of the Location Optimization Plan

(source: reused and revised from

http://www.mlit.go.jp/en/toshi/city_plan/compactcity_network2.html)

계획내용은 필수기재사항과 임의기재사항으로 구분되며 필수기재사항은 계획의 기본방침, 계획구역의 설정(거주유도구역 및 도시기능유도구역 등), 구역 내 시책(대중교통, 토지의 확보, 비용보조) 및 유도시설 정비에 관한 사항이 포함된다. 임의기재사항으로는 도시기능유도구역 내의 구역에 대하여 지자체가 실시하는 유도사업, 주차장배치적정화구역³⁾ 설정에 관한 사항, 집약주차시설⁴⁾의 위치 및 규모에 관한 사항 등이 있다(표2 참조).

계획구역은 필수지정구역과 임의기재구역으로 구분되는데, 시가화구역내에 주거기능을 집약적으로 배치하는 거주유도구역과 상업시설 및 복지·의료시설을 유도하는 도시기능유도구역이 필수지정구역이

다.

표2. 입지적정화계획의 주요내용
Table 2. Main contents of Location Optimization Plan

구분 classification	내용 contents
필수기재사항 required fields	<ul style="list-style-type: none"> ■ 계획의 기본방침 수립 ■ 입지적정화계획구역의 설정 ■ 활성화를 위한 시책 ■ 도시기능유도구역 내 유도시설 설정 ■ 지역 대중교통계획 수립 ■ planning the basic policy of Location Optimization Plan ■ setting of the regions for Location Optimization Plan ■ regional policies to promote Location Optimization Plan ■ setting of the enticement facilities on Urban function enticement zone ■ planning for local public transportation system
임의기재사항 voluntary item	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지자체 유치사업 ■ 주차장배치적정화구역 ■ 통합주차장의 입지와 규모 ■ enticement project by local government ■ arrangement rationalization zone of car parking lot ■ site and scale of the integrated parking lot

거주유도구역은 인구감소가 진행 중인 지역이라고 해도 일정구역에 대하여 인구밀도를 유지함으로써 생활편의 및 커뮤니티가 지속적으로 확보될 수 있도록 유도하는 구역이다. 도시기능유도구역은 거주유도구역 내에 지정이 가능한 구역으로써, 도시의 중심거점이나 생활거점에 도시기능을 집약함으로써 각종 생활편의 시설의 효율적인 제공을 목적으로 한다.

또한, 시가화구역내 거주유도구역 이외의 지역에 대하여 임의기재구역으로써 거주조정지역(居住調整

地域) 및 적지등관리구역 등5)을 지정할 수 있다(그림 3 참조).

입지적정화계획을 수립한 지자체에서는 계획수립 이후에는 구역설정과 관련한 입지시설의 유도를 위한 권고, 재정지원, 환경개선, 대중교통서비스 향상 등의 시책을 전개하여야 한다.

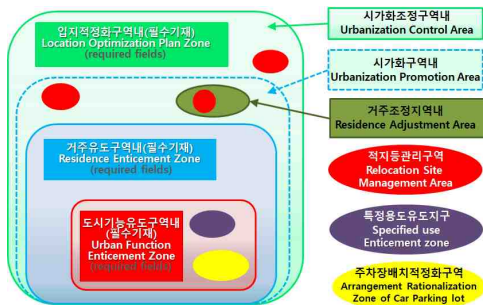


그림 3. 입지적정화계획 구역설정 개념도
(출처: 국토교통부, 2015a)

Figure 3. Conceptual diagram of the Location Optimization Plan zone
(Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, 2015a)

3. 입지적정화계획에 의한 구역지정의 의의

입지적정화계획에 의해 설정된 구역 내에 해당 유도시설을 입지하는 경우에 국가가 세금 및 재정 지원 등의 우대조치를 시행하는 한편, 지정구역 이외에서는 주택 및 도시기능의 개발을 억제하는 등의 입지제어가 가능하다. 거주유도구역의 구역지정은 도시의 중심거점 및 생활거점 위계의 도시기능이 일정 수준 집적되어있는 구역으로써 대중교통 접근성이 우수하여 거점에 입지하는 도시기능 이용권으로 합당한 구역이어야 한다. 거주유도구역 내에 지정하는 도시기능유도구역은 대중교통 접근성이 우수한 철도역세권 등으로 상업·업무 기능들이 집적되어있어 거점이 되는 구역에 지정할 수 있다.

이와 같은 기준에 의해 지정된 구역 내에서는 신고·권고 제도가 시행되는데 거주유도구역 이외의 지역에 3가구 이상의 주택 건설, 재건축 및 용도변경이나 유사개발행위(0.1ha 이상)에 대하여는 착수 30일 전에 지자체에 의무적으로 신고해야한다. 지자체는 신고내용이 입지유도에 지장이 있는 경우 개발행위의 규모를 축소·중지하거나 위치를 조정함으로써 입지적정화를 위한 권고가 가능하다. 또한, 시가화조정구역을 제외한 거주유도구역 이외의 구역 내 주택지화 억제구역에서 도시계획으로 거주조정지역을 지정하여, 거주조정지역 내에서 3가구 이상의 주택의 건축이나 용도변경에 의한 주택건설 및 유사 개발행위(0.1ha 이상)에 대하여는 시가화조정구역과 동일한 규제가 적용된다.

거주유도구역의 규제에 적용되는 신고내용에 대한 대응조치는 규모의 축소·중지·입지조정 등의 강력한 권고 이외에도 해당구역 내 거주유도를 위한 시책정보의 제공을 비롯하여 거주유도구역 내 토지취득이 가능하도록 알선하여야 한다(「도시재생특별조치법」 제88의 4). 그러나 거주유도구역 내에서 20가구 이상의 주택을 정비하는 사업자는 필요에 따라 용도지역, 지구계획 등의 일정 도시계획 또는 경관계획의 결정·책정 또는 변경사항을 제한할 수 있다.

의료시설, 복지시설, 상업시설 등의 도시기능증진 시설의 입지를 유도하는 도시기능유도구역을 지정하는 경우에는 입지를 유도해야하는 도시기능증진 시설 및 유도시설⁶⁾의 입지를 촉진하기 위해 지자체에서 시행하는 각종 사업이 병행된다.

도시기능유도구역의 규제에 적용되는 신고내용에 대한 대응조치도 개발행위의 축소나 행위자제를 중시하도록 조정할 수 있다. 또한, 세·재정, 금융상의 지원조치 등 해당구역 내 유도시설 유도 시책에 관한 정보 등을 제공하는 것을 비롯하여, 도시기능유도구역내의 공유지나 미 이용지에서 유도시설

을 건축할 수 있도록 입지를 조정하거나, 도시 기능유도구역내 공유지를 제공 또는 토지취득을 알선해야한다(「도시재생특별조치법」 제 108의 4). 또한 구역 내에 민간사업자가 500㎡이상 규모의 유도시설을 정비하거나 0.1ha 이상 규모의 시설이용자의 편의시설을 정비하는 경우에는 사업계획의 수용과 민간도시개발 추진기구⁷⁾의 출자 등의 지원을 받을 수 있다.

입지적정화계획에 의한 구역의 지정은 구역이외의 지역에서의 건설행위에 관한 동태를 지자체가 파악하여 규모나 입지를 조정함으로써 도시기능의 보장을 통해 거주유도구역의 일정 인구밀도를 유지하고 도시기능의 지속성을 향상하는 것이 목적이다. 낙관적인 견해로만 해석한다면 도시의 규모별로 장기적인 관점에서 나타나는 인구감소, 인구구조의 변화, 행정비용의 증가 등에 의해 발생하는 제반문제들의 해결을 위한 대비책으로 매우 적합한 제도로 판단된다. 반면, 도시공간에 대하여 사람과 사람의 교류를 전제로 도시기능의 다양성을 확보하기 위한 복합개발과 혼합용도개발이 현재 도시계획의 주류인 관점에서 보면 입지적정화계획에 의한 주거용도와 도시기능용도의 유도구역 구분에 의한 유도시설의 설정은 도시계획 기본이념의 전환점이 된다고 볼 수도 있다. 따라서 기존 관련법에 의해 지정된 구역과의 관계설정을 비롯하여 추가 또는 해제에 의한 신규 구역설정을 위한 방안과 구역 내 도입시설의 선정 및 운용을 위한 장기적 관점에서의 기준이 필요하다.

4. 도시기능유도구역의 설정기준

1) 구역 설정기준의 공공성 확보

도시기능유도구역은 거주유도구역 내⁸⁾에 설정(그

림 2, 그림 3 참조)하여 거주자 공동의 복지와 편리향상을 위해 의료, 복지, 상업 등의 생활편의시설을 효율적으로 제공하는 것을 목적으로 한다. 따라서 도시기능유도구역의 유도시설은 도시전체의 연령별 인구구성 현황과 장래의 인구구성 변화에 따른 시설의 충족상황이나 배치를 감안하여 필요한 시설을 설정하여야 한다.

도시기능유도구역에는 위치설정 기준과 범위설정 기준을 마련하여야 하며, 도시기능유도구역외의 지역에서 유도시설의 정비를 하고자하는 경우에는 착수 30일전에 지자체에 신고의 의무가 있다. 신고대상은 유도시설을 포함하는 건축물을 건축목적으로 개발행위를 하는 경우와 유도시설을 포함하는 건축물을 신축하는 경우, 유도시설을 포함하는 건축물로 기존 건축물을 개보수하는 경우, 유도시설을 포함하는 건축물로 건축물의 용도를 변경하는 경우가 포함된다.

일본 국토교통성에 제출된 지자체의 입지적정화계획을 검토한 결과 입지적정화계획을 통하여 도시 기능유도구역과 거주유도구역 모두를 신규로 설정한 도시는 2017년 3월 기준으로 총 60개 도시이며 46개의 도시에서는 기존의 도시기본계획에 의해 지정된 시가화구역을 준수하여 거주유도구역을 설정하고 거주유도구역 내에 도시기능유도구역만을 새로 구획하였다.

그 중 계획의 완성도를 기준으로 도시기능유도구역과 거주유도구역 모두를 신규로 설정한 10개 도시와 시가화구역내 중심지구와 생활거점 여건을 검토하여 도시기능유도구역만을 재설정한 5개 도시의 도시기능유도구역 계획 중 구역구분 설정방법을 중점적으로 검토하였다. 도시기능유도구역의 설정 기준에는 인구집적지역과 대중교통 결절점을 중심으로 한다는 공통점이 있다. 그러나 대중교통권역의 설정기준은 800~1,000m로 지역여건에 따라 차별적으로 적용하고 있으며 샛포로시

(札幌市)의 도심과 미야기현(宮城県)의 오사키시(大崎市)의 경우는 기존의 도시재생 긴급정비 지역, 중심시가지부흥계획 등의 계획구역을 그대로 수용하여 유지하고 도시기능시설을 정비하기 위한 계획을 수립하였다. 이 중 2015년에 입지적정화계획 초안을 제출하고 2016년에 완성된 오사카부(大阪府)의 미노시(箕面市)와 규슈 구마모토현(熊本県)의 구마모토시(熊本市)는 인구구조변화와 도시 미래상을 기반으로 한 구역구분의 기준을 수립하여 거주유도구역과 도시기능유도구역 모두를 입지적정화계획을 통하여 재설정하였다.

2) 미노시(箕面市)의 도시기능유도구역

미노시는 최근 6년간 6%의 인구가 증가하여⁹⁾ 오사카부 내에서 압도적인 인구 상승추세에 있는 도시이다. 입지적정화계획의 목표연도인 2020년까지는 현재의 인구상승률을 유지할 것으로 기대되며, 2030년까지는 미노시 제5차 종합계획에 수록된 상승둔화 예측치를 수용하고 20년 후인 2035년에는 약 4.9%¹⁰⁾ 감소할 것으로 추정되었다.

미노시 제5차 종합계획에서는 주요도로를 도시축으로 지정하고, 도시축의 결절점을 중심으로 하여 도시기능이 집적되어 있는 지역을 ‘거점’으로 표시하였다. 도시기능유도구역 설정을 위해 먼저 주요도로의 결절점과 최근 개통되었거나 공사가 진행 중인 철도역을 대상으로 광역대중교통축을 포함하여 ‘대중교통+도보권’을 설정하였다. 철도역과 버스 터미널 등의 지역거점으로부터의 일정거리의 도보권을 설정하여 시설의 특성, 이용자의 규모, 목적에 따라 유동적으로 판단하여 구역을 설정한다. 도보권의 범위는 기본적으로는 국토교통성에서 작성한 「도시구조의 평가에 관한 핸드북(都市構造の評価に

関するハンドブック)」¹¹⁾의 철도역 반경 800m, 버스정류장 반경 300m를 참고하여 설정하지만, 고령자 보행권 500~700m¹²⁾를 역과 버스정류장 모두에 적용하여 승하차인원이나 유희지, 공공시설 등 거점 주변의 상황 등을 감안하여 조정한다. 승하차인원에 따라 도보권역을 조정하기 위하여 철도역은 1일 수요가 1만명 이하인 역은 반경 500m로 축소하고, 수요가 2천명 이상인 버스정류장과 버스터미널은 500m로 확대하여 설정하였다.

도시기능유도구역 계획구역의 설정은 다음과 같은 기본 법칙에 입각하여야 한다.

- 원칙적으로 지형, 지물로 구역경계선을 그림
- 구역선이 주요도로인 경우는 길가 25m를 포함하여 선을 그림
- 도보권내에서도 기존 상업 집적지나 주택지의 발전 상태를 감안하여 적합하지 않은 지역은 제척
- 인접하는 권역과 중첩되거나 근접하는 경우 하나의 구역으로 설정

계획구역의 설정을 위해 철도노선과 버스터미널을 중심으로 동부, 중부, 서부, 북부의 4개 권역으로 도시기능유도구역을 구분하고 각 거점을 일체화하여 거주유도구역내의 지형, 발전추이, 활용가능성 등을 감안하여 구획한다.

향후 미노시의 핵심지역이 되는 중부도시기능유도구역을 사례로 보면, 신미노역(新箕面驛)과 미노센바역(箕面船場驛)의 두 거점이 중첩되어 있으므로 제5차 종합계획에서 하나의 구역으로 설정하여 일체화하였는데 입지적정화계획에서 상위계획과의 정합을 도모하여 그대로 수용하고 있다.

도시기능유도구역은 시가화구역내에 있는 거주유도구역 내에 설정해야하므로, 도보권역 반경 내에 있더라도 거주유도구역이 아닌 부분은 도려내고, 그림 4의 ①과 같이 구역선이 주요도로인 경우는 길가 25m를 포함하여 용도경계와 거주유도구역선에 구역구분선을 긋는다. 또한 종합운동장, 대학 이전

예정부지, 향후 활용 가능한 복합용도부지 등은 유도구역에 포함시키고, 고등학교는 포함시키지 않는다. 대학 이전에정부지는 현재는 오사카대 학미노캠퍼스(大阪大学箕面キャンパス)이지만 미노센바역(箕面船場驛) 주변으로 이전하기 위하여 구체적인 검토가 이루어지고 있어 이전 이후에는 적지를 미노시가 보유할 예정에 있으므로 도시기능유도를 위해 활용할 가능성이 높아 포함하는 것이다.

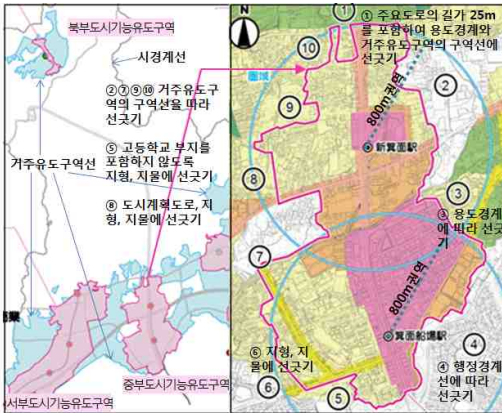


그림 4. 미노시 중부도시기능유도구역의 설정
(출처: 箕面市立地適正化計画, 2016)

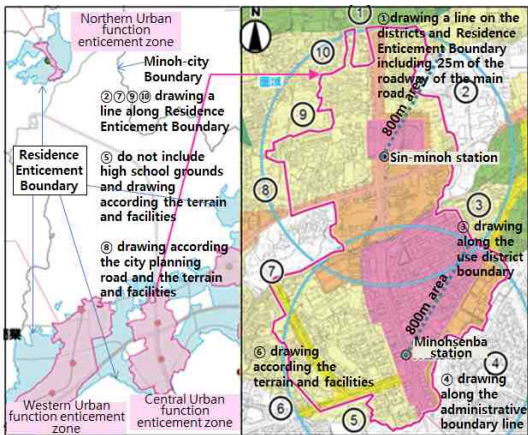


Figure 4. Setting of Chubu Urban function enticement zone in Minoh-city
(source: Minoh-city Location Optimization Plan, 2016)

이와 같은 기본법칙에 의거하여 4개 권역으로 나누어 구획된 도시기능유도구역이 제5차 종합계획의 도시공간계획상의 거점지역과 상충되지 않는지 검토한 후에 각 도시기능유도구역에 적합한 유도시설을 설정한다.

3) 구마모토시(熊本市)의 도시기능유도구역

구마모토시는 소폭으로 꾸준히 증가하던 인구가 2005년부터 2010년 사이에 정체되었으나 인구집중 지역의 면적은 83.3km²에서 87.2km²로 증가함에 따라 인구밀도가 낮아진 도시이다. 주택동향은 가구 수 증가보다 주택수의 증가율이 더 높아 공가가 증가하고 있는 것으로 나타났으며, 대중교통 이용보다는 자동차 이용률이 증가하고 있다. 인구동향은 2015년을 정점으로 감소하여 2050년에는 30년 전인 1985년의 인구가 되돌아가게 될 것으로 나타났고 경제활동인구(15~64세)는 대폭 감소하고 65세 이상의 고령인구 비율이 35.6%에 이르게 될 것으로 예측되었다. 도시 공간적으로는 시가화구역의 인구는 감소하여 공가가 늘어나는 반면 시가화구역의 연결 지역의 인구가 증가할 것으로 예측되어 도심공동화와 시가지확산이 우려되고 있다.

이와 같은 도시문제를 해결하기 위한 방안으로 제2차 도시마스터플랜에서 제시한 중심시가지와 15개 지역거점 800m 반경 내에서 도시기능유도구역을 설정하고 대중교통으로 연계하여 도시매력의 향상을 도모하였다. 제2차 도시마스터플랜의 지역별구상에 의한 지역거점은 다음과 같다.

- 일상생활에서 사람들이 많이 모이는 장소부근으로써, 교통요충지인 철도역이나 버스정류장으로부터 반경 800m권역
- 위 권역은 보행 10분 이내권역으로써 도보, 자전거가 주요교통수단인 권역을 말함
- 시가화구역내를 전제로 하며 공업지역이나 공업 전용지역을 제척하고 지형지물을 고려함

구마모토시의 도시기능유도구역은 구마모토시 중심시가지활성화기본계획(熊本市中心市街地活性化基本計画)에서 지정한 중심시가지(면적 약 415ha)와 철도역과 버스정류장 반경 800m 권¹³⁾의 지역거점 경계 내의 시가화구역을 포함한다. 마찬가지로 지역거점 경계 내에 있는 토지와 동일한 건축행위나 개발행위가 이루어지는 시가화구역내의 토지도 도시기능유도구역으로 포함한다(그림 5참조).

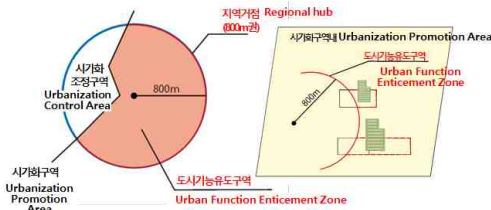


그림 5. 구마모토시 도시기능유도구역 설정기준
(출처: 熊本市立地適正化計画, 2016)

Figure 5. Setting criteria of Urban function enticement zone in Kumamoto-city

(source: Kumamoto-city Location Optimization Plan, 2016)

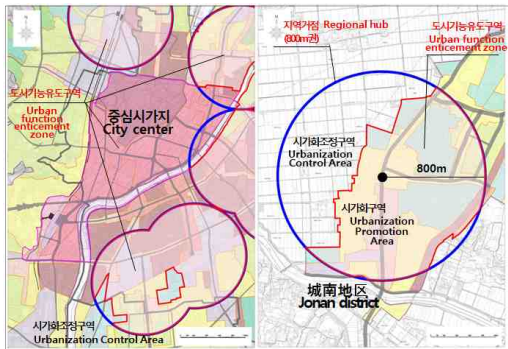


그림 6. 구마모토시 도시기능유도구역의 설정
(출처: 熊本市立地適正化計画, 2016)

Figure 6. Setting of Urban function enticement zone in Kumamoto-city

(source: Kumamoto-city Location Optimization Plan, 2016)

그림 6의 좌측은 구마모토시 중심시가지활성화기본계획에서 지정한 중심시가지를 도시기능유도구역으로 설정한 것이며, 우측은 15개 지역거점중의 하나인 죠난지구(城南地区)의 구역설정 사례로써 죠난

종합출장소(城南綜合出張所)버스정류장의 반경 800m권을 먼저 거점으로 설정하고 800m반경 내에서 시가화조정구역을 제외한 시가화구역 내의 토지를 대상으로 유도구역선을 그은 것이다. 인구가 증가할 것으로 예상되는 미노시에서는 간선도로의 길가 25m를 포함하고 향후 활용가능성이 있는 부지를 검토하여 현재보다 토지이용이용밀도 향상을 추구하는 방향으로 도시기능유도구역선을 설정하는 것과는 반대로 구마모토시에서는 도시기능유도구역을 먼저 설정한 후에 도시기능유도구역과 대중교통축의 연결지역을 대상으로 거주유도구역을 설정하여 생활서비스기능이나 대중교통을 확보함으로써 일정 인구밀도를 유지할 수 있도록 도모한다. 거주유도구역 내에서는 도시기능유도구역으로 도보나 자전거, 대중교통을 이용하여 접근함으로써 서비스시설을 이용하고, 거주유도구역 이외의 지역에서는 대중교통이나 승용차로, 교외의 기존 군락지에서는 커뮤니티 교통수단을 이용하여 도시기능유도구역으로 접근할 수 있도록 계획하였다.

도시기능유도구역 내에 유도하는 시설에 대하여는 상업, 의료, 금융기능의 일상생활에 반드시 필요한 유도시설과 예술, 문화, 폭넓은 교류를 제공하는 역할을 담당하여 도시의 활력향상을 도모하는 고차도시기능의 유도시설로 구분하였다. 일상생활에 반드시 필요한 유도시설에 대하여는 유도구역 내에 있는지 아니면 유도구역 밖의 800m지역거점 내에 있는지 등의 입지를 중심으로 재분류하여 관리한다.

4) 인구추이와 구역설정방안 비교

주변도시의 인구정체에도 불구하고 지속적인 인구성장 추세에 있는 미노시는 인구증가 추세와 생애주기를 고려하여 구역설정 기준 마련에 반영하였으며, 구마모토시는 도시기능유도시설별

로 유지시설, 확보시설, 보완시설로 분류하여 도입기준을 마련하였다.

도시기능유도구역 설정사례로 검토한 미노시와 구마모토시의 구역설정 방법에서 나타난 차이점은 크게 두 가지로 나타난다. 하나는 거주유도구역과 도시기능유도구역의 설정 절차이다. 인구증가 추세에 있는 미노시는 종합계획에서 설정한 거주유도구역 내에 4개 권역을 구분하고, 교통축을 중심으로 권역내의 특성과 통행수요를 고려하여 도보권을 설정하고 대형집객시설이나 활용가능성이 있는 부지를 포함하여 도시기능유도구역을 광범위하게 구획하고 있다(그림7 참조).

표 3. 미노시와 구마모토시의 인구추이와 구역설정

구분		미노시	구마모토시
인구 추이 및 예측	인구추이	꾸준히 증가	정체 및 감소
	인구밀도추이	꾸준히 증가	점차 낮아짐*
	인구수 예측	꾸준히 상승	점차 감소
	인구밀도목표 설정(인/ha)	점차 높아짐 63.8->68.1->66.4	현 상태 유지 60.4
구역 설정 방법	기본설정	거주유도구역을 먼저 설정	도시기능유도구역을 먼저 설정
	대중교통권역	반경 300~800m에서 유동적으로 설정	반경 800m로 일괄 설정(지역거점범위)
	도시기능유도 구역의 설정	거주유도구역 내에서 대중교통 권역으로 분류하여 포괄적으로 설정	중심시가지+대중 교통권역 내에서 시가화구역만 포함
	도시기능유도 구역의 범위	거주유도구역 내에서 향후 활용가능지역 포함	중심시가지+대중 교통결절점 800m이내+시가화 구역으로 제한
장기적 목표	수요대응형 도시기능시설 도입	시가지확산 방지 도심공동화 방지 도시기능시설의 효율적 이용	

* 주택수의 증가와 인구정체로 공가율 상승

Table 3. Population transition and Setting of the regions in Minoh-city and Kumamoto-city

classification		Minoh-city	Kumamoto-city
Population transition	Population transition	increase steadily	stagnate or decline
	population density	increase steadily	gradually lowered*
	population prediction	increase steadily	gradually decrease
	goal setting of the population density(persons/ha)	gradually increased 63.8->68.1->66.4	keep the current population density 60.4
Setting of the regions	basic setting	setting priority the residence enticement zone	setting priority the urban function enticement zone
	transit area	flexible setting within 300~800m radius from the public station	setting within a radius of 800m from the public station (regional hub)
	setting of the Urban function enticement zone	classified as transit area within the residence enticement zone and set it comprehensively	city center + urbanization promotion area within transit area
	the range of the Urban function enticement zone	includes future availability areas within the residence enticement zone	restricted to (city center + urbanization promotion area within a radius of 800m)
long-term goals		Introduction of the demand-responsive urban functional facilities	- prevention of Urban Sprawl - prevention of de-urbanization - effective use of urban functional facilities

* Increase in the number of houses and vacancy rate due to population stagnation

반면에, 인구감소추세에 있는 구마모토시는 제2차 도시마스터플랜에서 제시한 중심시가지와 철도역, 버스정류장의 지역거점 경계 내에서 시가화구역만을 대상으로 도시기능유도구역을 먼저 설정하며 대중교통 결절점에서 800m를 벗어난 지점에는 도시기능유도시설의 입지에 제한을 두고 있다. 거주유도구역은 도시기능유도구역과 각 도시기능유도구역을 연계하는 대중교통노선의 연결지역을 대상으로 설정하고, 도시기능유도구역 이외의 지역특성에 따라 대중교통을 연계하여 거주유도구역의 일정 인구 밀도를 유지하는 것을 목표로 하고 있다(그림7

있다.

또 다른 차이는 대중교통 권역설정의 규모인데, 미노시는 통행수요와 향후 교통수요 예측치를 감안하여 수요를 기준으로 300m~800m의 범위에서 유동적으로 설정하여 수요대응형 권역설정을 추구하고 있음을 알 수 있다. 거주지가 밀집되어 있는 경우, 밀집지역의 각 권역을 지역특성을 살려 다시 소분류하여 구분함으로써, 각 권역이 자족도시로 형성하는 데에 유리할 것으로 판단된다. 반면, 구마모토시는 각 교통결절점에 일괄적으로 반경 800m의 지역거점 권역을 설정하고 권역 내에서만 도시기능유도

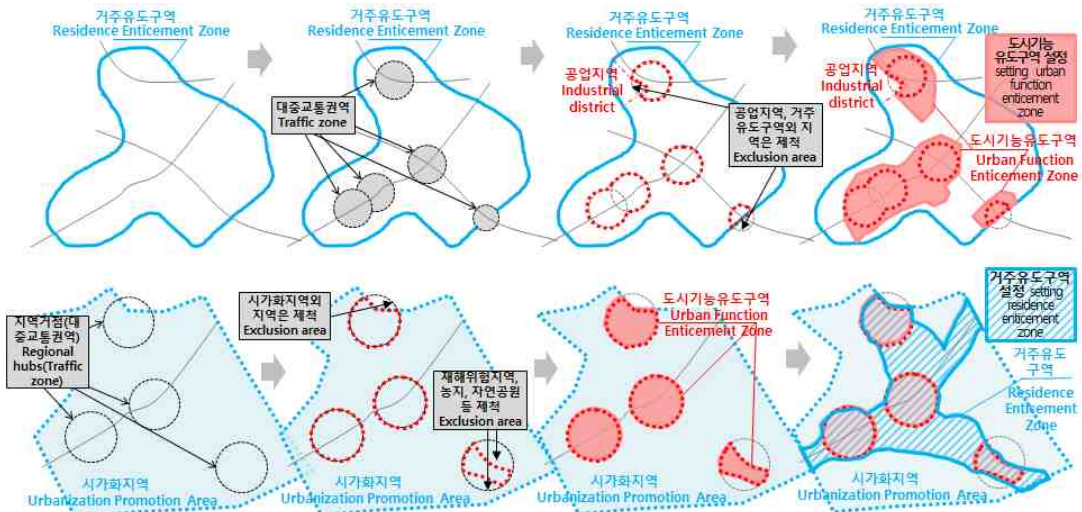


그림 7. 미노시(위)와 구마모토시(아래)의 구역설정방안 비교

Figure 7. Comparison of Zone Setting between Minoh-city(above) and Kumamoto-city(below)

참조).

두 도시 모두가 거주유도구역 내에 도시기능유도구역을 설정하도록 한 입지적정화계획의 기준에 부합하면서 동시에 도시기본계획의 도시계획구역을 준용하고 있다. 「도시재생특별조치법」에 의해 설정된 구역 내의 개발행위에 대한 각종 지원조치와 특례를 적용하고 있지만 관련법과의 정합성을 도모하고 있음을 알 수

시설을 유도하고 인접지역으로부터는 도시기능유도구역으로의 접근성을 향상하여 이용효율을 높이는 방안을 추구하고 있다. 이 구역설정 방법은 거주지가 분산 또는 확산의 추이를 보이는 지역을 대상으로 적용가능하며 대중교통 접근성을 향상시켜 도시기능시설의 이용효율성을 높이는 데에 유리한 것으로 판단된다.

IV. 입지적정화계획의 시사점

입지적정화계획에 의한 구역지정은 개발행위에 대한 신고의 의무와 축소·중지·입지조정 등의 강력한 권고대응조치가 입지유도 촉진과 병행되지만, 구역이외의 지역에 대해서는 개발의 규모나 입지를 조정함으로써 도시기능을 보강하여 지속성을 향상하는 것이 목적이다. 따라서 기존의 구역구분제가 가지는 규제목적의 관련계획과는 차별성을 가진다고 할 수 있다. 본 연구에서 조사된 입지적정화계획의 구역설정의 의의와 구역설정 방법을 통하여 국내 도시재생 계획의 개선을 위해 도출한 시사점은 다음과 같다.

첫째, 도시재생 계획의 목표를 가능한 장기 계획인 도시기본계획의 목표와 일치하도록 조정하고 도시재생 활성화계획 수립에 반영하도록 해야 한다. 도시기본계획의 목표에 맞추어 수립된 부문별 정비계획을 도시재생 계획 시 관련계획으로 수립하여 도시재생 계획의 목표 설정에 반영함으로써 장기적으로는 도시재생 활성화계획이 도시마스터플랜의 일부로 흡수될 수 있는 계획체계가 갖추어져야 한다. 도시재생 계획을 위해 설정된 구역 내의 문제해결만을 목표로 진행되는 경우 단기적인 성과를 확보할 수 있는 반면 장기적인 관점에서는 과도한 개발에 의한 후유증 등으로 풍선효과 문제가 발생할 수도 있다. 따라서 도시기본계획의 부문별 계획의 일부를 수립하고 설정된 목표 달성을 위해 정량적인 상세 계획을 수립하도록 함으로써 도시재생 구역 내의 개발행위에 의해 발생할 수 있는 제반 문제를 사전에 방지하여 지속 가능한 도시재생이 될 수 있는 기반을 마련해

야 한다.

둘째, 계획권역의 설정은 공공성을 전제로 상세한 설정기준을 마련하여 구획되어야 한다. 우리나라의 도시재생 활성화 지역의 지정요건은 인구감소, 산업쇠퇴, 주거환경 악화 등 3개 요건 중 2개를 갖춘 지역을 대상으로 가능하도록 제시하고 있다. 하지만 설정된 구역 내에서 이루어지는 개발행위는 구역의 연접지역에 상대적으로 쇠퇴지역을 양산하게 된다. 한정된 재정의 투입이 계획구역내로 집중되는 사이에 연접지역의 생활편의시설에 대한 재정비는 후순위로 밀려나 형평성을 잃게 됨으로써 상대적으로 불이익이 나타날 수 있다. 따라서 의료시설, 교육시설, 상업시설 등에 대한 수급여건과 노후화 정도를 기반으로 장래 생활편의시설의 공급여건에 대해 계획구역 연접지역을 포함한 도시 전체의 관점에서 분석하고 계량분석 결과를 토대로 형평성 있는 시설의 배치가 이루어질 수 있도록 구역설정 기준을 마련하여야 한다.

셋째, 정기적인 모니터링을 통한 투자관리 체계가 수립되어야 한다. 실효성 있는 체크리스트를 작성하고 계획의 계량적 목표치에 대한 달성도를 기준으로 관리하는 PDCA Cycle을 활용하여 계획의 목표에 대한 정합성, 타당성, 달성도를 주기적으로 분석함으로써 계획의 수정과 실행이 반복되어야 한다. 평가의 목적이 지속적으로 투자를 할 것이냐 아니냐를 결정하기 위한 것이 아니라 지속가능한 개발목표를 수행하는 데에 적합한지의 여부를 검토하여 계획을 수정하여 진행하기 위한 것이어야 한다. PDCA Cycle은 Plan(계획), Do(실행), Check(평가), Act(개선)의 피드백을 통하여 주기적으로 반복하는 관리방식이다. 계획의 책정 후 3~5년의 일정 경과 시점에 조사, 분석, 평가를 실시하여 필요한 경우 계획의 수정을 통해 시행하는 것

이 필요하다(그림 8 참조).

일본의 경우는 입지적정화계획에 준하여 시행된 사업이나 시책에 대하여는 5년 단위로 계획달성에 대한 평가를 포함한 진행상황 및 타당성을 조사, 분석하여 도시계획심의회에 의무적으로 보고하도록 하고 있으며 평가결과에 의해 필요에 따라 계획의 일부를 수정할 것을 권고하고 있다(国土交通省, 2015a). 계획의 평가결과에 의해 장기적인 관점에서 주택 및 생활편의시설에 대한 수요조사와 분석을 전제로 계량분석 결과를 반영하여 지역전체를 대상으로 적절한 배분이 가능하도록 계획수정이 이루어져야 한다. 이때 사용되는 계량분석의 틀과 수요는 공공에 의해 공급되고 관리되어야 한다. 통일된 분석방법과 통계를 제공받아 사용한 결과만을 인정해주고 그 결과를 토대로 재정투자가 이루어지는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

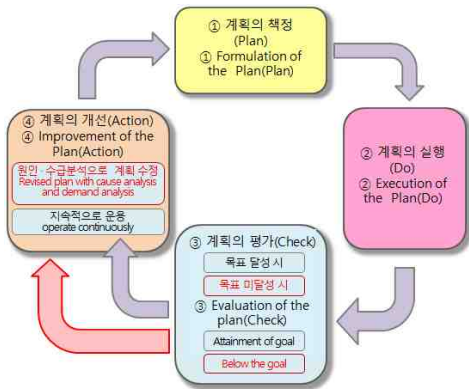


그림 8. 효과적인 계획관리

(출처: 熊本市立地適正化計画, 2016)

Figure 8. Effective planning management

(source: Kumamoto-city Location Optimization Plan, 2016)

마지막으로, 특별법을 제정하고 새로운 계획 제도를 도입하는 과정에서 나타나는 기존 관련 법과의 상충문제를 해결하기 위해서는 정합성과 위계설정을 명확히 할 필요가 있다. 현재는

도시재생 활성화 지역에 관하여는 다른 법률보다 우선하여 적용하도록 허용하고 있어 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「건축법」과 같은 기본법과의 정합성을 유지하기 어려운 부분이 있으며, 용적률, 건폐율의 상한범위를 지자체 조례에 의해 완화 가능하도록 한 규정은 관련 도시계획과 연계되지 않고 있다. 예를 들어 도시관리계획에 의해 건축규제대상인 지역이나 건축물에 대하여 도시재생 사업을 시행하는 경우에 부서 간 협업이 원활하지 않아 지연되거나, 무리한 규제완화를 요구하는 경우도 있을 수 있다. 따라서 기존 개별법에 의하여 사업을 시행하면서 「도시재생특별법」을 적용할 경우 기존 법률의 효과는 무시된 채 각종 특례 규정만 양산하는 문제점을 발생시킬 수 있다(이명훈 외, 2013). 장민영 외(2014)는 일본의 통합정책 사례 검토를 통하여 여러 영역에 걸친 개별정책들이 독자적인 특성과 함께 연계체계를 구축함으로써 통합적이고 일체적인 정책 구조를 형성할 수 있었다고 하였다.

연구 사례에서 나타난바와 같이 도시기본계획에 의한 토지이용규제의 범위 내에서 설정하는 입지적정화계획에 의한 구역의 설정과 개발행위의 범위는 도시기본계획의 수정 및 수립 시 관련계획으로써 준용하여야 한다. 도시기본계획과 도시마스터플랜으로서의 입지적정화계획 특성을 일체적인 계획으로 인정하고 연계함으로써 정책의 일관성을 유지하고 제도 간 상충을 방지함으로써 지속가능한 도시재생의 실현을 도모하고 있다.

V. 결론

일본에서는 그동안 각각의 개별사업을 통해 용적률, 건폐율의 완화를 받아 도시재생 사업이 시행되

었으나, 인구감소와 고령화가 급속히 진행되면서 지속가능한 도시공간형성을 위해 도시기능의 고도화와 도시거주환경의 향상, 방재기능의 확보가 새로운 이슈가 되었다. 기존의 민간중심도시재생을 촉진하기 위한 정책과 민관협력에 의한 공공시설의 정비로 구분되어 있던 도시재생 계획은 입지적정화계획을 통하여 지속가능 도시공간의 형성을 위한 공공시설의 정비계획에 민간사업자가 참여 가능하도록 제도적 장치를 마련하였다.

입지적정화계획의 수립으로 지자체의 감독 하에 도시재생의 목표를 달성하기 위한 민간의 참여를 유도하고, 계획구역 밖의 개발행위에 대한 규제와 권고형태의 진행방식으로 지역주민의 불안을 해소하고, 장기적으로는 지자체의 일인당 행정비용 절감으로 인한 안정적인 지역경영이 기대된다.

초기의 일본 도시재생 사업이 진행되었던 것과 마찬가지로 우리나라에서도 도시재생을 위한 계획 구역을 설정하고 지역 활성화계획을 수립하여 개발 사업을 진행하는 방식으로 추진되고 있다. 본 연구는 일본의 입지적정화계획과 구역설정방식에 대한 검토를 통하여, 도시재생 계획과 관련계획과의 연계와 위계설정의 중요성을 인식하고, 지역 활성화를 위한 무분별한 민간의 참여가 초래할 수 있는 도시 확산, 도시기능 저하 등의 문제를 방지하기 위하여 공공성을 진척으로 한 구역설정기준의 사례를 들어 제도적 규제 장치를 제안하였다.

본 연구에서는 지속가능 도시재생의 한 과제으로써 도시기능시설의 효율적인 공급을 위한 구역설정 기준을 중심으로 조사하였으며, 후속 연구로 도시기능 구역 내 입지시설을 유도하기 위한 과정과 시책, 도시기능유도시설의 정상적인 운영을 위한 거주유도구역의 인구밀도 유지 방안과 구역설정 기준, 거주유도구역의 설정과 인구구조 변화 및 거주환경과의 관계 정립 등을 검토하고자 한다. 후속 연구를

통하여 입지적정화계획의 주요 내용인 거주유도구역과 도시기능유도구역 설정의 의의와 설정방법, 유도활성을 위한 시책, 지속적인 운영방안에 관하여 통찰함으로써 우리나라 도시재생 계획의 입지를 재정비하고 지속가능 도시재생을 위한 기반을 마련하고자 한다.

- 주1. 특정도시재생긴급정비지역은 도시재생긴급정비지역 내에서 도시의 국제경쟁력강화를 위하여 지정한 지역으로써, 2015년 현재 동경, 요코하마, 나고야, 오사카 등 일본의 12개 지역에 대하여 3,894ha가 지정됨. 특정도시재생긴급정비지역에 대하여는 종래의 도시재생긴급정비지역에 대한 지원조치보다 추가적인 규제완화와 지원조치가 실시되고 있음
- 주2. 의료·복지·상업 등 일상생활에 필요한 기능이 집적된 거점지역을 선정하고 각 거점지역을 철도나 버스와 같은 대중교통으로 연계하는 집약적 도시공간구조임
- 주3. 주차장배치적정화구역은 보행공간을 안전하고 편리하게 정비하는 것이 목적이며, 부설주차장의 집약화 등을 통하여 구역 내 자동차이동을 억제하도록 유도함
- 주4. 주차시설(주차장법에 규정된 주차시설)의 기능을 집약하기 위하여 정비하는 주차시설
- 주5. 거주조정지역은 거주유도구역 이외의 지역에 대한 택지화억제를 목적으로 지정하며, 기존의 주택단지나 집약지 등을 대상으로 거주생활환경을 위해 관리가 필요한 지역은 적지등관리구역으로 지정함. 임의기재구역인 특정용도유도지구는 도시기능유도구역 내에 유도시설과 관련된 건축물의 건축을 유도하기 위해 용적률·용도규제를 완화할 수 있도록 지정함
- 주6. 도시기능유도시설의 종류에는 고령화 대응시설(병원, 진료소, 노인보호서비스센터, 지역포괄지원센터 등), 아동보육시설(유치원, 보육원, 초등학교 등), 지역커뮤니티시설(도서관, 박물관, 슈퍼마켓 등), 행정시설(주민센터, 행정지원창구 등)이 설정됨
- 주7. MINTO 기구는, '민간도시개발의 추진에 관한 특별조치법(1987년 법률 제62호)'에 의해 민간의 도시개발을 촉진하기 위한 주체로서 설립된 재단법인이었으나 2013년 4월에 일반재단법인으로 이행됨. 도시개발추진정책에 준하여 민간도시개발사업에 대한 안정적인 금융지원 및 주민참가형 개발사업에 대한 자금출자 등의 지원업무를 수행함. 2015년부터 Crowdfunding을 이용하여 주민참가형 개발사업 지원업무를 제도화하여 자금을 조성·출자하고 있음
- 주8. 거주유도구역은 인구감소 추세인 지역이더라도 일

정 인구밀도를 유지함으로써 생활서비스나 지역커뮤니티가 지속적으로 확보될 수 있도록 거주를 유도하는 구역임. 따라서 도시전체의 인구, 토지이용, 교통, 재정 상황, 장래 추이 등을 감안하여 거주유도구역 내외의 양호한 거주환경을 정비함으로써 공공투자나 공익시설의 유지와 운영이 효율적으로 이루어지도록 지정되어야 함.

- 주9. 오사카부의 최근 6년간 인구증가는 평균 0.01%로, 오사카시(大阪市)는 1.34%, 2위인 스이타시(吹田市)는 2.74% 증가함
- 주10. 인구추정치는 国立社会保障・人口問題研究所에서 매년 1월에 발간하는 인구통계자료집을 인용하였으며, 2015년 대비 20년 후인 2035년의 인구는 전국 11.43%, 동경 5.14%, 오사카 11.51% 감소할 것으로 추정됨
- 주11. 「都市構造の評価に関するハンドブック」은 2014년 8월 국토교통성 도시국 도시계획과(国土交通省 都市局 都市計画課)에서 발간한 것으로서 입지적정화 계획 등의 시책에 대한 지속가능성 평가를 위한 평가분야, 평가지표를 설정하여 전국 평균치와 도시규모별 평균치를 제시하여 지방공공단체에서 이 자료를 활용하여 도시구조를 평가·분석할 수 있도록 지원함
- 주12. 국토교통성이 발간한 「健康・医療・福祉のまちづくりの推進ガイドライン」에서 제시한 것으로 고령자가 쉬지 않고 도보로 연속적으로 보행 가능한 거리임
- 주13. 반경원의 중심은 도시마스터플랜에서 설정된 각 지역거점의 중심 포인트인 버스정류장, 전철역, 철도역으로써 역은 개찰구, 버스정류장은 상하행 두 개 버스정류장의 중간지점, 전철역은 승강장의 중간점으로 좌표를 관리하고 있음

인용문헌

References

- 1. 고주연, 2015. “일본의 공공교통 네트워크 형성과 효율적 도시재생을 위한 제도적 정비: 입지적정화계획”, 『교통 기술과 정책』, 12(6): 16-24.
Go, J. Y., 2015. “A Case of Institutional Improvements for the Regional Public Transport Network and the Efficient Urban Regeneration in Japan: Location Optimization Plan”, *Transportation Technology and Policy*, 12(6): 16-24.

- 2. 고주연·이승일·장성만·유경훈·고승욱, 2016. “지속 가능한 도시재생을 위한 법제도 개선 사례 연구 -일본 입지적정화계획을 중심으로-”, 한국도시설계학회 춘계학술대회, 서울시: 연세대학교.
Go, J. Y., Lee, S. I., Jang, S. M., Yu, K. H., Go, S. W., 2016. “A Case Study on Improvement of the Legal System for Sustainable Urban Regeneration-Focused on Location Optimization Plan in Japan-”, 2016 Spring Conference Urban Design Institute of Korea, Seoul: Yonsei University.
- 3. 이명훈·김수연·조미정·황지욱, 2013. “한·일 도시재생 특별법 비교를 통한 개선방향 연구”, 『국토계획』, 48(6):495-520.
Lee, M. H., Kim, S. Y., Cho, . J., Hwang, J. W., 2013. “An Improvement Direction of Urban Regeneration Special Act through Comparison between Korea and Japan”, *Journal of Korea Planning Association*, 48(6): 495-520.
- 4. 이재우·유재윤·최창규·홍경구·강성길·강동식·정소양, 2014. “도시재생특별법의 시행방향과 과제”, 『도시정보지』, 382: 3-20.
Lee, J. W., Ryu, J. Y., Choi, C. G., Hong, K. G., Kang, S. G., Kang, D. S., Jung, S. Y., 2014. “Directions and Tasks of Urban Regeneration Special Act”, *Urban Information Service*, 382: 3-20.
- 5. 임영진·이명훈, 2016. “광역도시계획을 고려한 수도권 도시 성장주시 분석”, 『한국콘텐츠학회 논문지』, 16(6):348-358.
Im, Y. J., Lee, M. H., 2016. “An Analysis of Urban Spatial Cycles Considering Wide Area City Plan in Seoul Metropolitan Area”, *Journal of Digital Contents Society*, 16(6):348-358.
- 6. 장민영·이명훈·송혜승, 2014. “도시재생정책의 관리체계 및 추진방향에 대한 고찰”, 한국주거학회 2014 추계학술발표대회 논문집, 서울: 고려대학교.
Jang, M. Y., Lee, M. H., Song, H. S., 2014.

- “Critical Review of Administrative Management Systems in Urban Regeneration”, Autumn Conference The Korean Housing Association, Seoul: Korea University.
7. 한인구·최봉문, 2014. “인구저성장시대의 도시유형에 따른 도시계획 수립 방안 연구”, 『한국지역개발학회지』, 26(4): 59-70.
Han, I. G., Choi, B. M., 2014. “A Study on Urban Planning in Accordance with Urban Type in the times of Low Population Growth”, *Journal of The Korean Regional Development Association*, 26(4): 59-70.
 8. 浅野純一郎, 2015. “都市縮小時代の土地利用計画と課題”, 『都市とガバナンス』, 23(3): 46-54.
Asano, Junichiro, 2015. “Land Use Planning and Tasks in the shrinking city era”, *Community Governance*, 23(3): 46-54.
 9. 石神孝裕·荒井祥郎·近藤和宏·宮木祐任·岩永和大, 2015. “人の暮らしや活動に着目した都市構造の評価～立地適正化計画への活用を念頭に～”, 『IBS研究活動報告 2015』, pp. 33-38.
ISHIGAMI, Takahiro and ARAI, Yoshiro and KONDO, Kazuhiro and MIYAKI, Masataka and IWANAGA, Kazuhiro, 2015. “Evaluation of Urban Structure Considering Livelihood and Activities”, *IBS Annual Report 2015*, 33-38.
 10. 熊本市, 2016. 『熊本市立地適正化計画』. Kumamoto-city, 2016. *Kumamoto-city Location Optimization Plan*, Kumamoto-City.
 11. 国勢調査, 2013. 国立社会保障·人口問題研究所. National Census of Population and Housing, 2013. *National Institute of Population and Social Security Research(IPSS)*, Japan.
 12. 国土交通省, 2014a, “都市機能立地支援事業の活用に係る説明会”, <https://www.mlit.go.jp/common/001047657.pdf>. Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, 2014a. “Briefing session on utilization of urban function location support project”, <https://www.mlit.go.jp/common/001047657.pdf>.
 13. 国土交通省, 2014b. 『都市再生基本方針』. Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, 2014b. *Basic Policy on Urban Renaissance*, Japan.
 14. 国土交通省, 2015a. 「改正都市再生特別措置法等について」. Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, 2015a. *About the revised Act on Special Measures Concerning Urban Renaissance, etc.*, Japan.
 15. 国土交通省, 2015b. 『集約都市形成支援事業制度要綱』. Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, 2015b. *Compact city formation supporting project system guidelines*, Japan.
 16. 国土交通省, 2016a. 『都市計画運用指針』. Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, 2016. *Urban planning procedural guidelines*, Japan.
 17. 国土交通省, 2016b. 『都市再生特別措置法』. Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, 2016. *Act on Special Measures Concerning Urban Renaissance*, Japan.
 18. 国土交通省, 2017.4.10. “立地適正化計画作成の手引き”, http://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/toshi_city_plan_tk_000035.html. Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, 2017.4.10. “Guidelines for creating Location Optimization plan”, http://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/toshi_city_plan_tk_000035.html.
 19. 佐々木晶二, 2014.12 “コンパクトシティに係わる制度の課題と現実に即した柔軟運用の提案”, 『Urban Study 59』, 9-14.
SASAKI, Shoji, 2014.12 “Proposals for compact city-related systems and flexible management”, *Urban Study 59*, 9-14.
 20. 土屋信夫·長谷川翔生·今井敬一, 2015. “コンパクトシティに関わる政策研究: コンパクトシ

ティ施策の有効性に関する研究”, 「国土文化研究所年次報告」, 13卷: 10-18.

TSUCHIYA, Nobuo and HASEGAWA, Kakeo and IMAI, Keiichi, 2015. “POLICY STUDY FOR COMPACT CITY: Research of the Effect of the Policies for Compact City”, *ANNUAL REPORT OF RESCO*, vol.13: 10-18.

21. 箕面市, 2016. 「箕面市立地適正化計画」. Minoh-city, 2016. *Minoh-city Location Optimization Plan*. Minoh-city.

22. 宮崎貴雄, 2014. “立地適正化計画制度によるコンパクトなまちづくり-都市再生特別措置法の改正について-”, 第610回建設技術講習会, 三重県総合文化センター.

MIYAZAKI, Takao, 2014. “Compact town development by the Location Optimization Plan System-About the revision of Act on Special Measures Concerning Urban Renaissance-”, the 610th Construction Technology Workshop, MIE center for the arts.

23. 横張真, 2015. “改正都市再生特別措置法と立地適正化計画について(特集 今後の土地問題を考える)”, 「土地総合研究」, 23(2): 33-36.

YOKOHARI, Makoto, 2015. “About the revised Act on Special Measures Concerning Urban Renaissance and the Location Optimization Plan”, *The Land Institute of Japan*, 23(2): 33-36.

24. <http://meta.narastat.kr>

25. <http://www.city.kumamoto.jp>

26. <http://www.city.minoh.lg.jp>

27. <http://law.e-gov.go.jp>

28. <http://www.k-ohba.co.jp>

29. <http://www.mizuho-re.co.jp>

30. <http://www.mlit.go.jp>

Date Received	2017-04-26
Reviewed(1 st)	2017-05-29
Date Revised	2017-08-08
Reviewed(2 nd)	2017-08-27
Date Accepted	2017-08-27
Final Received	2017-09-29