

## Urban growth management policy in the age of slow or no population growth

국토연 2005-27·인구저성장시대의 도시관리정책 방향 연구

글쓴이·이왕건·김중은·박경현 / 발행자·최병선 / 발행처·국토연구원  
출판등록·제2-22호 / 인쇄·2005년 12월 26일 / 발행·2005년 12월 31일  
주소·경기도 안양시 동안구 관양동 1591-6 (431-712)  
전화·031-380-0426(정보자료팀) 031-380-0114(대표) / 팩스·031-380-0474  
값·7,000원 / ISBN·89-8182-357-X  
<http://www.krihs.re.kr>

© 2005, 국토연구원

\* 이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서  
정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

국토연 2005-27

인구저성장시대의 도시관리정책 방향 연구  
Urban growth management policy  
in the age of slow or no population growth

•  
이왕건·김중은·박경현



## 연 구 진

---

연구책임	이왕건	책임연구원
연구반	김중은	연구원
	박경현	연구원
자문연구진(Advisor)	민범식	연구위원
외부연구진	계기석	안양대 도시행정학과 교수
	임희지	서울시정개발연구원 연구위원
	진영효	서울대 도시설계협동과정 박사과정

---

연구심의위원(주심) 진영환 부원장  
(내부심의위원) 박재길 지역도시연구실장  
박은관 연구위원  
채미옥 연구위원  
(외부심의위원) 문 채 성결대학교 교수  
이원식 건설교통부 서기관  
(간사) 김영표 연구혁신본부장

연구협의(자문)위원 남상도 화성엔지니어링 상무이사  
박지선 동호엔지니어링 차장

## 발 간 사

선진국의 경험을 참고로 할 경우 현재 진행되고 있는 인구저성장 및 고령화 추세는 일반적인 사회현상으로 간주될 수 있지만 문제의 심각성은 세계에서 가장 빠른 속도로 고령화가 진행되고 있다는 사실이다. 통계청이 발표한 자료에 의하면 우리나라는 2021년부터 총 인구수가 감소하기 시작할 것으로 전망하고 있다. 인구저성장은 전체 인구수가 감소하거나 인구성장률이 저하되는데 그치지 않고 아동인구의 감소, 노인인구의 증가와 같은 인구계층구조의 변화와 노년층으로만 구성된 부부가구나 독신가구, 덩크족(Double Income, No Kids)들이 증가하는 가구구성의 변화 등이 수반되고 있다.

인구저성장으로 인해 나타나는 일련의 현상들은 우리의 경제·사회적인 여건을 근본적으로 변화시키는 요인으로 작용하고 있다. 인구의 노령화로 청·장년층 인구가 감소하고 노인인구가 증가함에 따라, 생산인력이 고령화되고 생산가능 인구 또한 감소하여 경제성장에 부정적인 영향을 끼칠 것이다. 또한 노령인구 부양에 필요한 공적연금 및 의료복지혜택 등의 사회복지보장제도에 더 많은 공적 비용이 소요되어 국가재정에 부담으로 작용할 것으로 예상된다.

더 나아가 인구저성장 추세는 우리가 생활하고 있는 도시의 물리적 환경의 변화를 초래할 것이다. 인구의 수가 감소하고 인구구성이 변화함에 따라 주거·여가·문화·사회복지 시설 등에 대해 수요도 변화할 것이다. 앞으로는 기성시가

지 주변지역에 각종 신개발사업을 통해 신규로 도시용지를 대량 공급하는 방식에서 벗어나 기성시가지내에 유희 및 저활용토지를 재생하는 방식으로 도시용토지공급 방식이 변환될 필요성이 높다.

우리나라가 고령화 사회에 들어선지 벌써 6년이라는 시간이 흘렀으며 앞으로 고령화 및 인구저성장 추세는 바뀌지 않는 시대적 흐름으로 자리잡아가고 있다. 그동안 인구저성장의 원인과 추세, 사회·경제적 과급효과에 대해서는 많은 논의와 연구가 진행되어 왔다. 하지만 도시를 구성하고 있는 물리적 환경변화나 인구저성장 추세를 적절히 수용하기 위한 도시관리정책의 방향에 대해서는 종합적인 연구가 부족하였다고 생각된다. 따라서 본 연구는 도시계획 및 관리정책차원에서 인구저성장 및 고령화 추세가 가져올 영향에 대해 그 중요성을 환기시키고, 우리나라의 도시관리정책이 나아가야 할 방향에 대해 큰 밑그림을 그리는 차원에서 시의적절한 연구라고 여겨진다.

끝으로 본 연구를 수행한 이왕건 책임연구원 및 김중은·박경현 연구원의 열정과 노고를 치하하며, 공동연구를 수행한 안양대학교 계기석 교수, 서울시정개발연구원 임희지 부연구위원 및 서울대학교 진영효 박사과정계도 깊은 감사의 말씀을 전하는 바이다.

2005년 12월

국토연구원장 최 병 선

## 서 문

일부 선진국을 중심으로 진행되던 인구저성장 및 노령화현상이 향후 우리사회에서도 피할 수 없는 시대적 변화가 될 전망이다. 인구저성장 추세는 다양한 사회·경제적 파급효과와 도시문제를 유발하고 있으며, 이러한 문제를 해소하고 도시의 지속가능성과 경쟁력을 높이기 위해서는 새로운 도시관리정책의 준비가 필요하다. 우리나라의 도시는 이제 세계화, 인구저성장, 고령화의 물결 속에서 독특한 도시의 개성을 유지하면서 지속가능성을 높일 수 있는 새로운 방안을 찾아야 할 것이다.

우리나라의 인구는 인구저성장을 넘어서 2021년부터 감소할 것으로 전망되고 있다. 인구저성장은 도시관리정책의 기본패러다임을 변화시킬 중요한 요인으로 작용할 것으로 예상되고 있다. 과거 도시지역에서 인구성장이 지속될 것이라는 가정 하에 수립되었던 도시관리정책도 새롭게 바뀌어져야 할 것이다. 그러나 현재까지 인구의 저성장 추세에 대응하기 위한 도시차원의 정책연구는 매우 미흡한 실정이다.

우리나라의 인구저성장은 다른 나라들에 비하여 급격하게 진행되고 있다는 점에서 문제의 심각성이 있다. 인구감소 도시는 해마다 증가하고 있으며, 그 결과 복합적인 사회·경제적 파급효과를 유발할 것으로 생각된다. 하지만 도시기본계획에서조차 인구지표 설정에 지나치게 집착한 나머지 인구를 과다추정하고 있는

실정이다.

이러한 배경을 바탕으로 본 연구에서는 국내에서 진행되고 있는 인구저성장 추세와 원인, 기존 도시관리정책의 문제점을 점검하고 다가올 새로운 시대에 대비하는 바람직한 도시관리정책의 방향을 제시하고자 하였다. 이를 위해 인구저성장을 경험한 해외 사례에 대한 심층조사와 함께 국내외 도시계획 전문가를 대상으로 설문조사를 시행함으로써, 도시관리정책 설정에 필요한 근거와 기본방향을 제시하고 있다.

참여정부에서는 인구고령화에 대비하여 ‘저출산고령사회위원회’를 만들어 관련 정책을 추진하고 있으며, 각 지방자치단체에서도 도시의 경쟁력 제고를 위해 다양한 개발정책을 추진하려는 의지가 대단히 높은 실정이다. 물론 이러한 정책들을 통해 도시의 인구가 증가하고 도시의 경쟁력이 향상된다면 금상첨화이겠지만, 인구저성장이 거역할 수 없는 하나의 물결이라면 이에 대응하여 도시관리정책도 일대 전환을 가져와야 할 것이다. 인구저성장에 부합하는 도시관리정책을 통해 우리나라 도시는 새로운 시대를 열 수 있을 것으로 본다. 따라서 본 보고서가 기존 도시관리정책에서 진일보하여 인구저성장에 근거한 도시관리정책 패러다임을 설정하는 초석이 될 것으로 기대해 본다.

끝으로 바쁜 일정에도 불구하고 연구의 질을 높이기 위해 협동연구를 해주신 안양대의 계기석 교수, 시정개발연구원의 임희지 연구위원, 서울대학교 진영호 씨를 비롯하여, 심의와 자문을 해주신 많은 분과 설문조사에 적극 협조해 주신 전문가에게도 감사의 말씀을 전한다.

2005년 12월

이 왕 건 책임연구원

## 요 약

이 연구는 인구저성장 시대의 도래에 따른 다양한 파급효과의 분석, 기존의 도시관리정책에 대한 현황과약, 선진국 사례조사를 바탕으로 바람직한 도시관리정책의 방향을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 본 연구의 주요결과를 정리하면 다음과 같다.

### 제1장 서론

제1장은 연구의 배경 및 필요성, 목적, 범위, 방법, 선행연구에 대한 검토, 연구의 진행과정으로 구성되어 있다.

현재 진행되고 있는 인구저성장 추세는 단순히 인구증가율이 낮아지는 변화가 아니라 우리나라의 사회, 경제적 여건을 근본적으로 변화시킬 중요한 요인이 될 전망이다. 도시관리정책 차원에서도 시대적 변화를 고려하여 적절히 대처하기 위한 사전준비의 필요성이 높으나 인구저성장에 대비하기 위한 정책연구는 아직까지 미흡한 실정이다.

본 연구에서는 인구저성장에 따른 다양한 파급효과와 문제점을 종합적으로 분석하고 현재 운용되고 있는 다양한 법률, 제도를 인구저성장의 관점에서 검토하여 문제점을 지적코자 하였다. 또한 일본, 영국, 프랑스 등 인구저성장을 경험한 3개국을 대상으로 도시관리정책의 변화과정, 법률, 제도의 특성과 운영현황을 분석하여 시사점을 도출하고자 하였다. 이를 토대로 인구저성장에 대비하기 위한 새로운 도시관리정책의 기본방향을 제시하고자 하였다.

## 제2장 인구저성장에 따른 파급효과 분석

현재 진행되고 있는 인구저성장의 추세를 파악하고 인구저성장이 어떠한 파급효과를 유발하고 있는지 종합적으로 분석하였다. 일반적으로 인구저성장이란 인구의 증가가 진행되고 있으나 증가속도가 상대적으로 느리다는 의미로 사용되고 있는데, 이 연구에서는 인구의 점진적 감소까지 포괄하는 광의의 의미로 활용되고 있다. 우리나라의 인구저성장과 고령화 추세는 인구저성장을 경험한 선진국에 비해 매우 급격히 진행되고 있다는 특성이 있다. 따라서 이에 따른 파급효과도 심각할 것으로 예상할 수 있다.

인구저성장 추세는 인구계층구조의 변화와 고령화, 전통적인 가족구조의 해체와 같은 사회적 파급효과뿐만 아니라 생산가능인구의 감소와 총부양비의 증가, 노동인구의 고령화와 생산성의 하락, 저축률 하락과 소비위축에 따른 자본공급 감소 및 투자위축, 사회복지를 위한 국민부담 증가와 공공재정 적자확대, 경제성장률의 둔화와 같은 경제적 파급효과를 유발할 것이다.

또한 도시에도 다양한 파급효과를 유발하고 있는데, 2000년부터 2004년까지 전국 84개 도시 가운데 거의 절반에 가까운 37개 도시에서 인구가 줄어들었다. 인구저성장은 도시용 주택 및 토지에 대한 개발수요를 축소시켜 기성시가지의 쇠퇴 및 노후화를 심화시킬 가능성이 높으며 주택 및 토지가격의 하락으로 이어질 수 있다. 또한 사회계층구조의 변화는 도시지역에서 교육시설, 노인복지시설에 대한 수요변화를 유발하며, 도시개발에 필요한 공공재원의 부족을 유발할 가능성이 높다.

## 제3장 도시관리정책 실태분석

제 3장에서는 도시관리정책과 관련된 다양한 기존 법률, 제도의 운용실태와 문제점을 인구저성장의 관점에서 분석하였다. 우선 도시전체를 공간적 범위로 하는 도시기본계획의 수립지침 및 운영현황을 분석하였다. 도시기본계획은 시·군 단위에서 장기적이고 종합적으로 접근하는 도시관리정책 수단이며, 모든 도시에 보편적으로 적용되는 대표적인 도시계획제도라고 할 수 있다. 도시기본계

획은 건설교통부에서 제정한 ‘도시기본계획수립지침’에 근거하여 수립되도록 규정되어 있다.

도시기본계획 이외에도 도시 및 주거환경정비법이 있는데, 인구저성장기에 관심의 대상이 되고 있는 기성시가지의 재생 및 활성화문제를 중점적으로 다루고 있다는 사실에서 중요성이 부각될 수 있다. 또한 도시개발에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 계획적이고 체계적인 도시개발을 도모하고 쾌적한 도시환경의 조성과 공공복리의 증진에 기여함을 목적으로 한 도시개발법을 들 수 있다. 지구단위계획은 당해 지구단위계획구역의 토지이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 경관·미관을 개선하여 양호한 환경을 확보하며, 당해 구역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 계획이다. 마지막으로 노후화된 기성시가지의 정비하고 구도심을 활성화시키기 위하여 많은 도시에서 자체적으로 도시내 지역의 균형발전을 위한 조례를 제정하고 있다. 서울시의 뉴타운사업(길음, 은평, 왕십리 등), 균형발전촉진지구(청량리, 미아, 홍제, 합정, 가리봉 지구 등)사업과 인천시의 ‘인천광역시 지역균형발전지원에 관한 조례’, 대전시의 ‘대전광역시 원도심 활성화 및 지원 등에 관한 조례’ 등을 들 수 있다.

인구저성장 관점에서 본 도시기본계획의 문제점으로는 첫째, 인구조류 설정에 지나치게 집착하여 도시기본계획의 현실성을 약화시킨다. 둘째, 인구증가를 전제로 한 계획인구 추정방식으로 최근의 인구저성장 추세가 고려되지 않고 있으며, 여전히 실제보다 인구를 과다하게 추정한 사례가 많았다. 1990년부터 2004년까지 인구변화에 근거한 도시의 유형분류를 유형 I(계속증가), 유형 II(최근감소), 유형 III(계속감소)으로 분석한 결과 전체 81개 도시 가운데 29.6%에 해당하는 24개 도시가 25-50%의 인구성장을 목표로 하고 있었다. 100% 이상의 인구성장을 목표로 설정한 도시도 전체의 17.3%인 14개 도시나 되었다. 셋째, 아동·청소년 계층의 감소나 노인인구의 증가와 같은 인구구성의 질적 변화에 대한 대응이 미흡하다. 넷째, 도시 및 주거환경정비 내용의 비현실성을 들 수 있다. 현재 우리나라의 도시관리정책 및 개발방식의 경향은 기성시가지 정비보다는 토지구획정리, 교외택지 개발, 공업단지 조성 등 신규 용지공급에 편향되어 있다고 볼 수 있다.

다섯째, ‘대동소이(大同小異)’한 도시기본계획의 내용을 들 수 있다. 향후 20년간 도시의 비전과 정책을 담아야할 도시기본계획은 해당 도시의 경제·사회적 여건에 관계없이 대동소이하게 일정한 틀에 의거하여 작성되어 운영되고 있다.

#### 제4장 인구저성장에 대비한 해외의 도시관리정책과 시사점

인구저성장기에 직면한 일본의 도시정책은 도심지역을 21세기에 부합하는 매력과 활력이 넘치는 공간으로 바꾸기 위한 도시재생에 초점을 두고 있었다. 도시재생법의 중심내용은 ‘긴급정비지역’의 지정이다. 중심시가지 활성화를 위해 1998년 ‘중심시가지 활성화법’이 제정되었으며, 정부의 지원제도가 정립되었고, 각지에서 중심시가지활성화를 위한 기본계획이 작성되었다. 본격적인 일본 도시계획의 지방분권화는 1999년의 지방분권일괄법을 정점으로 하여, 도시계획이 지방자치법의 자치사무로 시행됨으로써, 시정촌의 도시계획결정 항목이 확대되었다. 시정촌 도시계획마스터플랜도입으로 인한 시민참여가 증가하였으며, 용도지구의 조례 위임, 시정촌의 신청제, 도시계획구역의 지역의 토지이용규제, 도시계획제한제도 등이 도입되었다. 중심시가지 활성화를 위해 주민참여에 근거한 마찌쯔꾸리가 중심시가지의 활성화를 위한 하나의 원동력이 되고 있으며 분권화, 주민참여, 정보공개, 민관협력 등과 잘 연계시키는 것이 중요한 과제로 부각되고 있다.

일본에서는 규제완화형 도시재생정책이 인구감소라는 전환기의 도시정책으로 바람직하지 않다는 비판이 제기되면서 지자체가 도시계획과 관련하여 많은 결정권한을 가지는 분권형 구조와 도시마스터플랜의 작성과정에서 다수의 시민이 참여하여 계획내용을 충실하게 하는 시민참여의 확대에 해결하고자 하는 접근법이 새롭게 제시되고 있다. 일본의 지방분권과 주민참가, 마찌쯔꾸리의 방향은 인구저성장시대의 대안으로 평가될 수 있다. 시정촌 도시마스터플랜이 도입된 이후 주민참가에 의한 마찌쯔꾸리는 이제 안정적인 궤도에 진입하였으며 다양한 성공적인 경험이 축적되고 있다.

영국의 도시관리정책은 교외개발보다 중심시가지의 활성화에 초점이 맞춰지

게 되었다. 도심재정비를 산업구조개편과 연계하였으며, 주택수요는 교외지역의 신개발보다 기존 낙후된 내부시가지의 정비를 통해 충족토록 하였다. 고령화에 대비하고 도시지역의 활성화 및 경쟁력 확보를 위해 중심지를 포함한 생활권 지역을 차량 중심에서 보행중심으로 개선(500m 이내에서 생필품을 구할 수 있는 보행중심의 생활권 조성)하고 훼손되고 방치된 주택재고가 있는 지역을 중심으로 도시재생정책을 추진하였다. 1981년부터 1998년까지 도시개발의 규제완화와 민영화시책으로써 도시개발공사(Urban Development Corporation)가 설치되고 엔터프라이즈 존(Enterprise Zone)이 지정되었는데, 한정된 국가재원을 정비필요성이 높은 일부 구역을 대상으로 '도시 공간구성의 재구축'을 위해 집중적인 개발을 유도하였다. 엔터프라이즈 존에 대해서는 엄격한 '계획허가'가 완화되어 일정 기준을 만족시킨 개발안건에서는 자동적으로 허가가 이루어졌다. 공동화방지를 위한 포괄적 도시재생사업으로 City Challenge를 들 수 있는데, 이는 자동차 중심의 도시구조변화와 도심의 공동화를 해소하기 위해 지방정부가 주도하고 중앙정부가 포괄적으로 지원하는 도시재생방식이다. 공동화 방지를 위한 협력형 환경개선사업으로는 도심관리(Town Center Management)와 그라운드워크 트러스트(Groundwork Trust)가 있는데, 전자는 민간과 공공부문의 긴밀한 협력관계를 바탕으로 쇠퇴하는 중심시가지의 지속적 정비를 위한 조정활동을 하는 비영리단체(NPO)이며, 후자는 환경개선의 분야에서도 민간의 힘과 노하우 도입을 위해 1980년대부터 전개되고 있는 새로운 수법이다.

프랑스는 2차 대전 후 1970년대 중반까지 "영광의 30년"이라고 불릴 정도로 인구증가와 경제성장이 활발하였다. 그러나 인구 및 경제성장이 둔화되면서 국가전체 뿐만 아니라 개별 도시의 지속적 발전에 부정적 영향을 미치게 되었다. 프랑스는 전통적으로 중앙집권적 성향이 강하였으므로 효과적인 지방분권의 필요성이 대두되어 왔다. 1980년대 초반 미테랑 정권의 지방분권화 개혁은 정부와 지자체의 조직을 유연화하고 지자체에 대한 국가 또는 상위 지자체의 계층적 감독에서 탈피하게 함으로써 지방의 권한과 책임의 확대를 통한 지방자생력의 증대에 기여하게 되었다. 지방자치단체 간에는 과도하게 세분된 행정업무의 비효

을성을 개선하기 위해 개별도시의 정체성을 유지하면서 지역특성에 부합된 정책을 수행하기 위한 광역적인 협동조직들이 발달하게 되었는데, 이러한 조직들의 활성화는 인구저성장으로 인한 도시쇠퇴문제를 개선하는 기반이 되었다. 도시개발제도 및 사업방식에 있어서는 1960년대까지 도시개발수요를 신속히 충족시키는 개발계획 및 사업제도를 채택하였으나 인구저성장기에 진입하면서 계획 및 사업제도를 대폭 변경되었다. 계획체계에서는 광역적인 접근과 계획부문간 상호연계를 강조하였다. 또한 지자체의 계획고권을 인정하고 계획 수립과 실행 능력간의 조화를 기하고자 하였다. 사업방식은 관련주체간의 유연한 관계 형성을 통해 지역의 특수성을 반영할 수 있는 방향으로 변화되었다.

### 제5장 인구저성장시대의 도시관리정책 방향

인구저성장시대의 도시관리정책은 인구저성장에 따른 다양한 파급효과를 적절히 수용할 수 있고 도시의 지속가능성과 경쟁력을 확보하는데 기여하여야 할 것이다.

이를 위해서는 첫째, 도시차원의 대표적인 계획 및 정책수단이라고 할 수 있는 도시기본계획을 환경보전, 경제성장, 삶의 질을 동시에 고려하여 도시의 지속가능성을 높일 수 있는 도시성장관리계획으로 전환하여야 할 것이다. 기존 도시기본시설의 수용용량을 고려하여 인구와 산업을 도시공간별로 적정 배분할 경우, 기성시가지내 기반시설을 최대한 활용할 수 있을 것이다.

둘째, 인구저성장시대에는 기성시가지의 계획적 관리 및 정비를 유도하고 활성화할 수 있는 법률 및 제도, 실행프로그램의 개발에 중점을 두어야 할 것이다. 선진국의 도시변화과정이나 이에 대응하기 위한 도시정책사례를 참고로 하여 기성시가지에 대한 계획적 관리나 정비를 유도할 수 있는 다양한 프로그램을 개발하여야 할 것이다.

셋째, 도시기본계획을 성장관리계획으로 전환하고 변화하는 개발수요에 적극적으로 대응하기 위해서는 기존의 용도지역지구제(zoning)를 부분적으로 개편하거나 대폭 손질할 필요성이 있다. 인구저성장이라는 시대적 변화와 도시별 특성을 감안하여 운영 가능한 프로그램을 만들기 위해서는 외국의 사례를 참고하여 현실적으로 수용 가능한 다양한 대안들을 찾아야 할 것이다.

넷째, 향후 도시관리정책은 인구계층구조의 변화에 따른 생활편익시설의 수요 변화를 수용할 수 있어야 한다. 각종 시설지표를 인구저성장 추세에 맞게 재설정하고 원활히 공급하는 것이 도시민들의 변화하는 욕구를 충족시키고 토지자원의 효율적 이용 및 도시민의 생활환경 개선에 기여할 수 있을 것이다.

다섯째, 사회계층구조의 변화에 대응하는 다양한 주거유형의 제공 및 지역적 균등배분이 이루어져야 한다. 다양화되는 사회계층의 요구에 부응할 수 있도록 주택의 규모나 평형, 주거유형과 보유형태를 다양화하고, 도시내 공간적 위치에 대한 고려도 동시에 이루어져야 할 것이다

여섯째, 계획의 수립방식은 지자체가 계획의 고권을 가지고 다수시민이 참여하여 계획내용을 수립하는 상향식으로 전환하여야 한다. 주민참여에 근거한 상향식 계획방식이 정착되기 위해서는 도시민의 입장에서 개발수요를 판단하고 계획을 수립하는 것이 중요하며, 다양한 사회계층의 참여가 가능하도록 주민의 입장에서 실질적으로 참여가 가능한 시간과 장소를 선정해야 한다.

마지막으로, 기성시가지의 도시개발사업은 다양한 이해당사자들의 협력을 바탕으로 진행되어야 한다. 따라서 건전한 민관협력의 파트너십을 구축하여 도시개발사업의 실천가능성을 높여야 한다.

## 제6장 결론

본 연구는 인구저성장의 관점에서 관련 법, 제도의 내용 및 운용실태를 분석하여 다음의 문제점들을 도출하였다. 첫째, 현재의 도시기본계획에서는 목표연도의 인구추계치가 장래 도시의 성격과 규모, 물리적 환경을 결정하는 기본적인 기준으로 활용되고 있어 각 부문별 내용이 인구추계에 자유로울 수 없는 상황이다. 둘째는 이러한 인구추계가 각 부문별 계획의 출발점이 되다 보니, 각 지자체들은 현재 도시가 처한 상황은 고려하지 않고 여러 가지 인구추계방식에 의해 추정된 결과 중 과다하게 추정된 값을 의도적으로 합리화하고 그 수치를 사용하여 각종 이익을 얻으려 하고 있다. 셋째로 현재의 도시기본계획은 가족규모의 감소, 독신가구의 증가, 노령화 사회의 진입 등 인구구성의 질적 변화에 따라 발생하는 새로운 계층에 대한 고려가

미흡하다. 마지막으로 중앙정부가 제정한 도시기본계획수립지침과 엔지니어링 업체 및 관련공무원들의 관행에 의해 지역의 여건 및 특색을 살리지 못하고 획일적으로 수립되고 있다는 점이다. 우리보다 먼저 인구저성장을 경험한 일본, 영국, 프랑스 사례에서 검토하여 본 연구에서는 인구저성장시대에 바람직한 도시관리정책방향을 제시하였다.

그러나 도시내 각종 개발 및 정비사업과 관련된 도시 및 주거환경 정비법, 도시개발법, 제1종 지구단위계획, 지자체의 각종 조례에 근거한 기성시가지 정비계획 등은 깊이 있게 다루지 못하였다. 차후 민관 협력체계, 주민참여방식 등을 포함한 사업의 운영이나 집행을 가능하게 하는 프로그램이나 제도에 대한 추가적인 연구가 필요할 것으로 판단된다.

## 차 례

발간사 .....	i
서 문 .....	iii
요 약 .....	v

## 제1장 서론

1. 연구의 배경 및 필요성 .....	1
2. 연구의 목적 .....	3
3. 연구의 범위 및 용어의 개념 .....	4
1) 연구의 범위 .....	4
2) 용어의 개념 .....	5
4. 연구의 방법 .....	6
1) 문헌조사 .....	6
2) 설문조사 .....	6
3) 사례분석 .....	8
4) 전문가 의견청취 .....	8
5. 선행연구의 검토 .....	9
1) 과거의 기성시가지 정비방식 .....	9
2) 최근 기성시가지 정비의 사례 및 접근방식 .....	10
6. 연구의 구성 .....	11

## 제 2 장 인구저성장에 따른 파급효과 분석

1. 인구저성장의 추세와 원인 .....	13
1) 인구저성장 추세 .....	13
2) 인구저성장의 원인 .....	16
3) 도시인구의 성장률 하락 및 인구감소 .....	20
2. 인구저성장의 사회·경제적 파급효과 .....	23
1) 사회적 파급효과 .....	24
2) 경제적 파급효과 .....	29
3. 인구저성장이 도시에 미치는 파급효과 .....	38
1) 기성시가지의 물리적 환경 변화 .....	39
2) 토지 및 주택가격의 정체 및 하락 .....	40
3) 시설별 수요의 변화 .....	42
4) 도시개발 재원의 부족 .....	49

## 제 3 장 도시관리정책 실태분석

1. 도시관리정책과 관련된 법·제도의 운영실태 .....	51
1) 도시전체를 대상으로 하는 법·제도 - 도시기본계획 .....	52
2) 각종 개발 및 정비사업과 관련된 법·제도 .....	55
2. 인구저성장 관점에서 본 도시기본계획의 문제점 .....	64
1) 인구조류 설정에 지나치게 집착 .....	64
2) 인구증가를 전제로 한 계획인구 추정방식 .....	66
3) 인구구성의 질적 변화에 대한 대응 미흡 .....	72
4) 도시 및 주거환경 정비 내용의 비현실성 .....	73
5) '대동소이(大同小異)'한 계획내용 .....	75
3. 인구저성장 관점에서 본 개발계획 및 정비방식의 문제점 .....	77
1) 신규 도시용지 공급위주의 개발방식 .....	77
2) 사업의 실현 가능성 부족 .....	79
3) 주민과의 합의형성을 위한 과정 부재 .....	80
4) 상위계획의 경직성으로 인한 사업추진의 제약 .....	82

## 제 4 장 인구저성장애 대비한 해외의 도시관리정책과 시사점

1. 일본의 도시관리정책 사례 .....	83
1) 도시정책의 변화 및 도시실태 .....	83
2) 도시재생정책 .....	86
3) 중심시가지 활성화 정책 .....	89
4) 일본 도시계획의 방향 .....	91
5) 인구저성장기 도시관리정책 방향 .....	96
6) 결론 및 시사점 .....	101
2. 영국의 도시관리정책 사례 .....	102
1) 영국의 인구저성장 추세와 도시변화 .....	102
2) 주요 도시재생정책 프로그램 분석 .....	105
3) 주요 프로그램별 도시정비사례 분석 .....	109
4) 결론 및 시사점 분석 .....	115
3. 프랑스의 도시관리정책 사례 .....	117
1) 프랑스의 인구저성장 추세와 도시변화 .....	117
2) 프랑스 도시정책의 변화 과정과 방향 .....	123
3) 도시발전 사례 : 리용시의 경우 .....	126
4) 결론 및 시사점 .....	131

## 제 5 장 인구저성장시대의 도시관리정책 방향

1. 도시관리정책의 기본방향 .....	135
2. 부문별 개선방향 .....	137
1) 도시기본계획의 성격을 성장관리계획으로 전환 .....	137
2) 신개발보다 기성시가지의 계획적 관리 및 정비에 치중 .....	138
3) 기성시가지 활성화를 위한 용도지역지구제의 개편 .....	140
4) 사회계층변화에 따른 시설수요변화를 적극 수용 .....	142
5) 사회계층구조의 변화에 대처하는 다양한 주거유형의 공급 .....	143
6) 지자체와 주민참여에 기반한 상향식 접근방식으로 전환 .....	144
7) 도시개발사업의 민·관 협력 파트너십 구축 .....	146

## 제 6 장 결론 및 향후 과제

1. 연구의 기대효과 .....	149
2. 연구의 특징과 한계 .....	150
3. 정책건의 및 향후 연구과제 .....	151
4. 맺음말 .....	152

참 고 문 헌 .....	155
---------------	-----

SUMMARY .....	159
---------------	-----

부 록 .....	165
-----------	-----

## 표 차 례

<표 1- 1> 설문 응답자의 직업분포 .....	7
<표 1- 2> 설문 응답자의 도시계획분야 실무 경험 .....	8
<표 2- 1> 세계 주요지역별 연평균 인구증가(율) .....	16
<표 2- 2> 평균수명 추이 .....	16
<표 2- 3> 주요국의 합계출산율(TFR) .....	18
<표 2- 4> 여자의 연령별 미혼율 추이 .....	19
<표 2- 5> 혼인율이혼율 변화 .....	20
<표 2- 6> 시도별 연평균 성장률 .....	21
<표 2- 7> 도시의 인구변화 추이 .....	22
<표 2- 8> 인구저성장 추세가 사회 및 경제여건에 미칠 영향 .....	23
<표 2- 9> 인구의 고령화 속도 추이 .....	26
<표 2-10> 가구의 변화추이 .....	27
<표 2-11> 부부가구 및 1인가구의 증가추이 .....	28
<표 2-12> 독거노인 인구추이 .....	28
<표 2-13> 연령계층별 생산가능인구 추이 .....	30
<표 2-14> 노년부양비 및 노령화지수 .....	30
<표 2-15> 주요국가 인구구조 및 부양비 .....	31
<표 2-16> 인구저성장추세가 도시계획 및 개발형태에 미칠 영향 .....	38
<표 2-17> 주택보급률 및 인구 1천명당 주택수 전망 .....	41
<표 2-18> 한·미·일 민간부문의 자산구조 .....	41

<표 2-19> 노인주거복지시설 및 노인의료복지시설 현황 .....	46
<표 2-20> 연도별 노인의료복지시설 현황 .....	47
<표 2-21> 노인여가복지시설 현황 .....	48
<표 2-22> 재가노인복지시설 현황 .....	48
<표 3- 1> 1999년 및 2002년 도시기본계획수립지침 내용비교 .....	55
<표 3- 2> ‘도시·주거환경정비기본계획’에 포함되어야 할 내용 .....	56
<표 3- 3> 대상지 여건에 따른 정비사업의 유형 .....	57
<표 3- 4> 지역별 도시개발구역 지정가능 규모 .....	59
<표 3- 5> 지역별 구역지정 지구수 비교 .....	59
<표 3- 6> 도시개발사업 지정 면적 현황 .....	60
<표 3- 7> 제1종 지구단위계획의 목표 및 성격에 따른 분류 .....	61
<표 3- 8> 제1종 지구단위계획구역 지정요건 .....	62
<표 3- 9> 도시기본계획에 인구저성장추세를 대비한 내용들의 포함 유무 .....	64
<표 3-10> 도시기본계획수립 시 가장 중요시되는 항목 .....	65
<표 3-11> 목표인구추계를 근간으로 하는 도시기본계획 수립방식의 타당성 ..	66
<표 3-12> 전국 도시의 인구변화 유형에 따른 분류 .....	67
<표 3-13> 인구 대비 도시기본계획 목표인구 .....	69
<표 3-14> 인구저성장도시의 도시기본계획수립 시 그 추세가 반영되지 않는 이유 .....	71
<표 3-15> 서울시 토지이용계획 .....	72
<표 3-16> 서울시 주택/재개발/재건축 .....	74
<표 3-17> 신규 도시용지공급 위주의 개발방식에 따른 문제점 .....	75
<표 3-18> 택지개발사업 현황 .....	77
<표 3-19> 제 1종 지구단위계획구역의 유형별 현황 .....	78
<표 3-20> 도시관리정책 및 개발방식의 성격 .....	79
<표 3-21> 원활한 기성시가지 정비사업 추진을 위한 지원요소 .....	80
<표 3-22> 기성시가지 정비 시 주민참여 정도 및 역할 .....	80
<표 3-23> 주민참여가 낮은 이유 .....	81
<표 4- 1> 영국의 인구변화 현황 .....	103
<표 4- 2> 프랑스 출생과 사망 .....	117

<표 4- 3> 프랑스 인구 및 도시화율 변화 .....	118
<표 4- 4> 레지옹별 인구변화 .....	119
<표 4- 5> 인구규모별 코뮌의 분포 .....	120
<표 4- 6> 지방자치단체간 개발과 정비에 관한 권한배분 .....	122
<표 4- 7> 리용 소속 지방행정기관의 인구와 면적 비교 .....	127
<표 4- 8> 인구저성장에 따른 국가별 이슈와 대응방식 .....	133
<표 5- 1> 도시계획 및 관리에 주민참여를 유도하기 위한 동기부여 방안 .....	146
<부표 -1> 서울시가 주장하는 기존사업과의 차이점 .....	167
<부표 -2> 시범 뉴타운사업지구 비교 .....	168
<부표 -3> 2차 뉴타운사업 선정지구 현황 .....	169
<부표 -4> 균형발전촉진지구 지정사유 .....	170
<부표 -5> 인천시 지역균형발전 사업지구 지정대상지역 .....	179
<부표 -6> 인천시의 주요 도시재생사업 .....	180



## 그림 차례

<그림 1- 1> 기성시가지 정비방식의 변화 .....	10
<그림 1- 2> 연구흐름도 .....	12
<그림 2- 1> 우리나라 인구변화추이 .....	15
<그림 2- 2> 인구 연령별 인구계층구조변화 .....	25
<그림 2- 3> 취업인력의 고령화 추이 .....	33
<그림 2- 4> 국민총소득 성장률 .....	37
<그림 2- 5> 연도별 학생수 변화 .....	42
<그림 2- 6> 연도별 학교수 변화 .....	43
<그림 2- 7> 연도별 학급당 학생수 변화 .....	43
<그림 2- 8> 초·중·고등학교 학생수 변화추계 .....	44
<그림 2- 9> 대학 및 대학원 재학생 수 추정치 .....	45
<그림 4- 1> 향후 예상되는 일본 노동력인구 변화 .....	84
<부도 - 1> 노들섬 현황 .....	172
<부도 - 2> 서울숲 조성 조감도 .....	175
<부도 - 3> 인천시 지역균형발전전략사업의 구성 및 추진방향 .....	177
<부도 - 4> 인천시 지역균형발전사업 추진절차 .....	178



## 1

## 서론

## 1. 연구의 배경 및 필요성

현재 우리 사회에서 진행되고 있는 다양한 변화현상 가운데 주목해야할 특징은 인구성장률이 지속적으로 하락하고 있다는 사실이다. 우리보다 먼저 인구저성장을 경험한 선진국의 사례를 근거로 판단할 경우, 이러한 인구성장률의 감소현상은 다양한 경제성장 단계를 거치면서 나타나는 자연스런 변화과정이라고 할 수 있다. 그러나 문제의 심각성은 우리의 인구성장률 감소현상이 세계에서 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 급속히 진행되고 있다는 사실이다.

경제성장이 시작된 1960년대 전국의 연평균 인구증가율은 2.57%였으나, 1980년대에는 1.18%, 1990년대에는 0.93%로 하락하였다. 한편 통계청이 발표한 장래 인구추계 자료에 따르면, 2000년대에는 인구증가율이 0.46%로 낮아지고 지금부터 약 15년 이후인 2021년부터는 총인구 자체가 감소하기 시작할 것으로 예측되고 있다. 그 이후에도 인구감소현상은 지속적으로 심화되어 2040년대에는 연평균 0.98%씩 전체인구가 감소할 예정이다.

현재 진행되고 있는 인구의 저성장 추세나 2021년부터 예상되는 인구감소현상은 단순히 인구증가율이 낮아지거나 인구가 줄어드는 인구자체의 변화가 아니라 우리나라의 사회, 경제적 여건을 근본적으로 변화시킬 중요한 요인이 될 것으로

예상되고 있다.

미혼여성의 결혼연령이 높아지고 독신자 수가 증가하는 등의 다양한 사회·경제적 요인에 근거한 출산율의 급격한 감소현상은 인구의 저성장내지 감소를 유발하는 주된 요인으로 작용하고 있으며 평균수명의 연장으로 사망률이 줄어들에 따라 인구의 고령화도 급속히 진행되고 있다. 결과적으로 전체인구가운데 생산가능인구의 비율이 급속히 감소될 것으로 예상되는데 경제생산 활동에 참여하지 않는 노년층의 증가는 노후복지를 위한 개인, 가족, 국가의 경제적 부담을 증대시키며, 경제성장률을 지속적으로 하락시키고 성장에 대한 잠재력도 저하시키는 요인으로 작용할 가능성이 높다. 정부에서도 문제의 심각성을 인지하고 사회보장제도의 확대를 통한 출산장려정책을 적극적으로 추진하고 있지만, 최소한 현재의 인구저성장 추세는 앞으로 바뀌기 힘들 것으로 전망되고 있다.

향후 인구저성장 또는 감소현상이 심화될 것으로 예상되므로 이러한 시대적 변화요인을 도시에 대한 관리정책차원에서 적절히 대응할 수 있도록 사전에 준비할 필요성이 높다. 현재에도 비수도권지역에 있는 도시를 중심으로 상주인구가 감소하는 도시의 수가 지속적으로 증가하고 있으며 이러한 추세는 향후 수도권 일부도시까지 확산될 가능성이 있다. 그러나 도시기본계획을 포함한 기존의 도시관리정책은 이러한 현실적 여건변화를 적절히 수용하지 못하고 있는 실정이다. 전반적으로 인구의 도시집중이 지속되거나 자연증가가 유지될 것을 계획의 전제로 설정하는 성장 지향적 내지 성장 중심적인 계획이 수립되고 개발사업이 운용되고 있는 실정이다. 기존방식은 증가하는 개발수요를 도시공간에 양적으로 적정 배분시키는 공급위주의 방식에 초점을 맞추어왔다. 따라서 현재까지는 인구저성장 또는 인구감소라는 새로운 변화요구를 적절히 수용할 수 있는 도시관리정책에 대한 연구는 미흡한 실정이다.

## 2. 연구의 목적

본 연구는 인구저성장이라는 새로운 시대적 여건변화에 적절히 대처할 수 있도록 도시관리차원에서 요구되는 정책방향을 제시하기 위한 것이다. 우리보다 먼저 인구저성장의 문제에 직면한 선진국의 도시관리정책 사례를 종합적으로 검토해 볼 때, 향후 도시관리정책의 기본방향은 도시 주변부에 신시가지나 신도시를 개발하여 개발수요를 충족시키는 양적 공급정책에서 상대적으로 낙후된 기성시가지의 환경개선방향으로 전환될 것으로 예상된다.

인구저성장이라는 시대적 변화와 인구저성장이 유발하는 다양한 파급효과 속에서 기성시가지가 경제, 사회, 문화 활동의 중심지로서 역할을 적절히 수행할 수 있도록 정책방향이 설정되기 위해서는 기존 시행되고 있는 도시관리정책 및 계획의 문제점을 분석하고 시대적 변화에 부응하는 새로운 도시관리정책의 방향이 제시되어야 할 것이다.

따라서 본 연구에서는 첫째, 현재 진행되고 있는 인구저성장 추세가 사회경제 분야에 미치는 전반적인 파급효과뿐만 아니라 도시차원에서 제기될 파급효과와 문제점을 종합적으로 검토함으로써 정책의 기본방향을 설정하기 위한 기초자료로 활용코자 하였다.

둘째, 도시관리정책과 관련하여 현재 우리나라에서 운용되고 있는 다양한 법·제도를 인구저성장의 관점에서 검토하여 그 문제점을 지적코자 하였다. 특히 도시단위의 대표적인 정책 및 계획수단이라고 할 수 있는 도시기본계획에 초점을 맞추어 문제점을 분석하였다. 또한 국내에서는 인구저성장 추세를 반영하는 도시관리정책이나 개발제도에 대한 깊이 있는 연구가 매우 부족한 실정이므로 우리보다 앞서 인구저성장을 경험한 선진국을 대상으로 도시관리정책의 변화과정과 도입된 법률, 정책, 제도의 특성을 소개하고 시사점을 도출하고자 하였다.

셋째, 이를 토대로 인구저성장시대에 대비할 수 있는 새로운 도시관리정책의 기본방향을 제시하는데 본 연구의 목적이 있다.

### 3. 연구의 범위 및 용어의 개념

#### 1) 연구의 범위

##### (1) 내용적 범위

본 연구에서는 통계자료를 포함한 기존의 다양한 연구결과를 근거로 1960년대 이후 현재까지 진행된 인구변화 추이, 인구저성장의 주요원인, 향후의 인구변화 예측 등을 정리하였으며 인구 저성장이 미치는 사회·경제적 파급효과를 분석하였다. 또한 인구저성장이 도시에 미칠 효과를 물리적 환경, 토지 및 주택가격, 사회계층별 시설수요 변화, 도시재정 차원에서 검토하였다.

또한 도시관리와 관련된 기존의 법률 및 제도의 운영 실태를 분석하기 위해 도시 및 주거환경정비법에 의한 정비사업, 도시개발법에 의한 도시개발사업, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의한 지구단위계획, 지자체별 조례에 의한 다양한 정비 및 개발사업 등도 검토하였다. 문제점 분석은 대부분의 도시에서 공통으로 수립하고 있다는 계획수립의 보편성과 도시단위에서 수립되는 가장 상위개념의 계획이라는 계획체계상의 위계 등을 고려하여 '도시기본계획'을 중심으로 진행되었다.

해외사례의 경우 우리보다 앞서 인구저성장시대를 경험한 일본, 영국, 프랑스 3개국을 대상으로 하여 인구저성장 추세, 도시관리정책의 변화과정, 도시재생 및 중심시가지 활성화방안, 적용프로그램 등을 분석하였고, 국가별로 사례대상도시를 선정하여 도시관리정책의 기본방향과 접근방식, 효과 등을 검토하여 시사점을 도출하였다.

기존 법·제도 실태, 사례조사 등을 통해 얻은 결과를 근거로 인구저성장시대에도 도시의 지속가능성과 경쟁력을 확보할 수 있도록 하는 도시관리정책의 기본방향을 서술적으로 제시하였다.

## (2) 공간적 범위

인구저성장 추세는 도시지역뿐만 아니라 비도시지역을 포함한 국토전체의 공간구조에 영향을 미칠 수 있다. 하지만 본 연구에서는 초점이 ‘도시관리정책’에 맞추어져 있기 때문에 기성시가지 정비, 이전적지 문제 등 주로 도시지역을 중심으로 나타나고 있는 인구저성장에 따른 문제점들을 분석하고 개선방안을 제시하고자 하였다. 또한 인구변화 및 도시기본계획상의 계획인구를 분석하는데 있어서는 전국 167개 시군 중 현재 도시기본계획이 수립되어 있는 84개 시급도시만을 분석대상으로 선정하였다.

## 2) 용어의 개념

### (1) 인구저성장시대

“인구저성장시대”란 단순히 도시지역에서 상주인구의 증가율이 낮아지거나 인구가 감소하는 협의적 의미의 인구변화를 의미하지는 않는다. 아동인구의 감소, 노인인구의 증가와 같은 인구계층구조의 변화, 노년층으로 구성된 부부가구나 1인가구의 상대적 증가, 가족 의존적인 부양체계 속에서 노인인구의 증가에 따른 가족의 해체와 같은 사회적 변화, 생산가능인구의 감소 및 생산인력의 고령화에 의한 경제성장률의 하락, 노인계층의 취업증대와 같은 경제적 변화 등도 포괄하는 의미로 사용되고 있다.

### (2) 도시관리정책

“도시관리정책”이란 특정한 도시의 행정구역 또는 인접한 행정구역들을 포함한 지역을 공간적 범위로 하여 공간구조·토지이용·교통·환경·문화·행·재정 등의 다양한 측면에서 도시에 대한 종합적인 계획이나 정책을 수립하여 집행하는 포괄적인 의미의 도시정책이라고 할 수 있다. 본 연구에서는 도시전체를 공간적 분석대상으로 설정하여 인구저성장이라는 새로운 시대적 변화에 적절히 대응할 수 있도록 도시관리차원의 정책적 기본방향을 제시함으로써 도시의 지속가능성과 경쟁력을 높이는 정책을 의미한다.

## 4. 연구의 방법

### 1) 문헌조사

전체적인 인구변화 추이, 도시별 인구변화 추이, 인구계층구조의 변화와 인구저성장의 요인, 인구저성장에 따른 사회·경제적 파급효과, 도시에 미치는 영향 등은 기존 통계자료와 문헌조사를 중심으로 진행되었다. 일본, 영국, 프랑스 등 선진국을 대상으로 시행한 도시의 변화과정, 도시관리정책에 대한 분석은 해당 국가의 통계자료와 기존문헌을 정리하는 방식으로 이루어졌다.

도시관리정책과 관련된 법, 제도의 운영 실태를 분석하기 위해 도시 및 주거환경정비법, 도시개발법 등 관련된 법률과 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 근거한 도시기본계획수립지침, 광역도시계획수립지침, 지구단위계획수립지침 등을 검토하였다. 또한 도시계획수립현황과 문제점을 분석하기 지자체단위로 수립된 도시기본계획의 내용도 검토하였다.

### 2) 설문조사

도시계획 분야의 전문가(공무원, 대학교수, 연구기관 종사자 및 엔지니어링업체 종사자 등)를 대상으로, 인구저성장 추세가 사회 전반적인 측면과 도시의 공간구조, 토지이용, 시설수요 등의 변화에 어느 정도 영향을 미칠 것인지 조사하였다. 또한 거시적인 차원에서 현재 도시관리정책의 수립성향, 문제점을 분석하였고, 구체적으로 기성시까지 정비방식 및 도시기본계획 수립방식의 문제점이 무엇인지 의견제시를 요청하였다. 마지막으로 도시기본계획 수립지침이나 도시기본계획의 내용이 인구저성장시대에 대처하기 위해서는 어떻게 변경되어야 하며, 인구저성장시대의 바람직한 도시관리정책 방향이 무엇인지에 대해서도 조사를 시행하였다.

설문조사는 대학교수 및 연구기관 연구원, 민간부문의 도시계획전문가, 중앙

부처 및 지방자치단체 공무원을 포함한 약 400명을 대상으로 2005년 9월 20일부터 10월 21일까지 약 한 달간 진행되었으며, 우편발송 및 이메일과 팩스를 이용하여 그 결과를 수집하였다. 그 결과 총 200부가 수집되었으며, 이 중 유효 응답부수는 199부로 49.8%의 유효회수율을 보였다.

응답자의 직업분포를 살펴보면 총 199명중 민간 도시계획전문가가 91명으로 전체의 약 절반(45.7%)을 차지하였으며 공무원, 교수 및 연구기관 종사자도 각각 21.1%, 10.1%, 19.1%로 집계되었다. 연령대는 30대와 40대가 각각 36.2%, 34.7%로 비교적 높은 비율을 보였으며 50대 응답자도 20.6%를 차지하였다.

<표 1-1> 설문 응답자의 직업분포

직업	빈도(%)
중앙부처 공무원	3 ( 1.5)
지방자치단체 공무원	39 (19.6)
민간 도시계획전문가	91 (45.7)
대학교수	20 (10.1)
연구기관 종사자	38 (19.1)
기타	8 ( 4.0)
합계	199 (100.0)

한편 시도별로는 경기도 거주자가 36.8%로 가장 많은 비중을 차지하였는데, 서울인천을 포함한 수도권 응답자가 전체의 71.0%에 달하였다. 전체 응답자의 절반이상(54.8%)이 10년 이상 도시계획분야에 대한 실무경력을 가지고 있었으며, 실무경력 2년 이상 5년 미만인 자는 16.1%, 5년 이상 10년 미만인 자는 18.1%였다. 또한 응답자의 86.4%가 도시기본계획 수립에 참여해 본 경험이 있었으며, 3분의 1가량은 직접적으로 여러 번 참여한 경험이 있다고 응답하였다.

이와 같은 응답자들의 일반현황으로 볼 때, 본 설문조사 결과가 현행 도시기본계획 및 기성시가지 정비방식의 문제점을 진단하고 인구저성장시대에 새로운 도시관리정책방향을 모색하기 위한 자료로서 충분한 가치가 있다고 판단된다.

<표 1-2> 설문 응답자의 도시계획분야 실무 경험

도시계획 분야 실무경력	빈도(%)	도시기본계획수립 참여경험	빈도(%)
2년 미만	22 (11.1)	없음	27 (13.6)
2년 이상 ~ 5년 미만	32 (16.1)	간접적으로 몇 번	60 (30.2)
5년 이상 ~ 10년 미만	36 (18.1)	직접적으로 한두 번	44 (22.1)
10년 이상	109 (54.8)	직접적으로 여러 번	68 (34.2)
합계	199 (100.0)	합계	199 (100.0)

### 3) 사례분석

우리보다 먼저 인구저성장을 경험한 선진국을 대상으로 전체인구 및 도시인구 변화추세, 도시관리정책의 변화프로세스, 기성시가지 관리방식, 관련법률 및 제도 등에 대한 사례분석을 시행하였다. 일본사례는 서울대학교 진영효(박사과정), 영국사례는 서울시정개발연구원 임희지 연구위원, 프랑스사례는 안양대학교 계기석 교수가 담당하였으며, 주요 분석결과는 요약 정리한 후 제 4장에 수록하였다.

또한 전국 84개의 도시가운데 인구변화추이에 근거하여 각 유형별 사례분석도시를 선정하였다. 선정기준에는 도시기본계획의 수립시점이 중요한 변수로 작용하였다. 사례대상도시에 대해서는 인구변화추이, 목표연도 계획인구 규모, 기성시가지 정비 및 신시가지 개발현황 등이 검토되었다.

### 4) 전문가 의견청취

인구저성장시대에 대비하여 바람직한 도시관리정책의 방향을 설정하기 위한 전문가 의견청취는 2단계로 나누어 진행되었다. 일차적으로 대학교수, 도시계획 전문가, 중앙부처 및 지자체 관련공무원 등을 대상으로 우편, 이메일, 팩스를 이용하여 설문 조사서를 배포한 후 회수하는 방식이 활용되었다.

회수된 설문조사서에 대한 분석을 완료한 후 도시계획분야 엔지니어링 회사의 민간전문가 2인을 초청하여 분석결과를 설명한 후 연구진과 토론을 진행하였다.

초빙된 전문가는 다년간에 걸쳐 도시기본계획을 수립한 경험이 있는 사람으로 제한하였다. 회의를 통해 도시기본계획의 수립과정, 인구저성장에 따른 도시기본계획의 개편방향에 대한 의견을 교환함으로써 연구의 완성도를 제고하고자 하였다.

## 5. 선행연구의 검토

인구저성장 추세나 인구의 고령화와 관련하여 사회경제적 파급효과를 분석하고 필요한 대비책을 제시한 연구들은 많은 편이다. 그러나 인구저성장 추세에 대비하기 위한 도시관리정책의 방향에 대한 연구(권원용, 1998; 임창호, 1998)는 부족한 실정이다. 국내에서는 서울시가 기성시가지의 정비와 관련된 연구와 정책을 가장 활발하게 진행하고 있으며, 인천시에서 2004년 관련계획을 발표한 실정이다.(부록 참조)

### 1) 과거의 기성시가지 정비방식

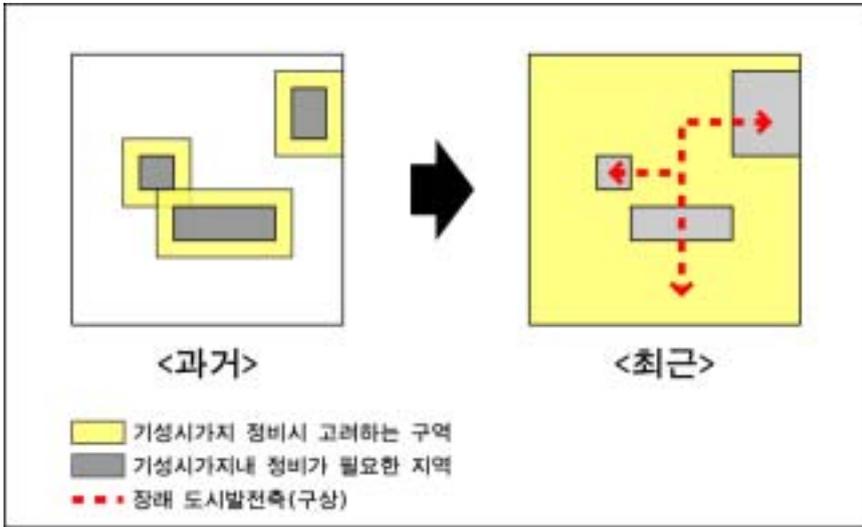
토지이용을 기준으로 판단할 경우 2000년 이전의 연구는 기성시가지를 크게 도심지역, (준)공업지역, 주거지역으로 나누어 관리방안을 제시하거나 학교, 관공서 등 특정용도 공공시설의 이전용지, 공장이전적지, 군사시설용지, 재개발, 재건축, 주거환경개선사업 등 특정지구의 단위개발사업을 중심으로 문제점을 분석하고 개선방안을 제시하는 방식이 주류를 이루고 있었다.

대표적인 사례로서 '서울특별시 준공업지역 종합정비계획'(2000)을 들 수 있다. 이 계획에서는 서울시의 9개 자치구에 분포하고 있는 준공업지역을 대상으로 규모, 토지, 건축물, 교통, 기반시설현황 등을 포함한 물리적 환경과 분포현황을 분석하였으며, 준공업지역 관련계획 및 법규, 공장이전적지 관리시책, 산업지원관련시책을 검토하여 준공업지역의 위상설정 및 서울시의 정책방향을 제시하고 있다.

## 2) 최근 기성시까지 정비의 사례 및 접근방식

2000년 이후에는 도시 전체를 대상으로 정비대상지역을 선정하는 통합적인 접근방식으로 변화하고 있다. 준공업지역, 이전적지, 불량노후주택 밀집지역 등의 정비대상지역을 그 지역만의 문제로만 보지 않고, 도시 전체의 맥락에서 정비가 필요한 지역으로 조망하며 정비지역이 도시의 장래 발전방향에 부합할 수 있도록 정비방향을 설정해 나가는 방식으로 변화가 이루어지고 있는 실정이나 인구저성장이라는 새로운 변화에 대한 고려는 미흡하다.

<그림 1-1> 기성시까지 정비방식의 변화



## 6. 연구의 구성

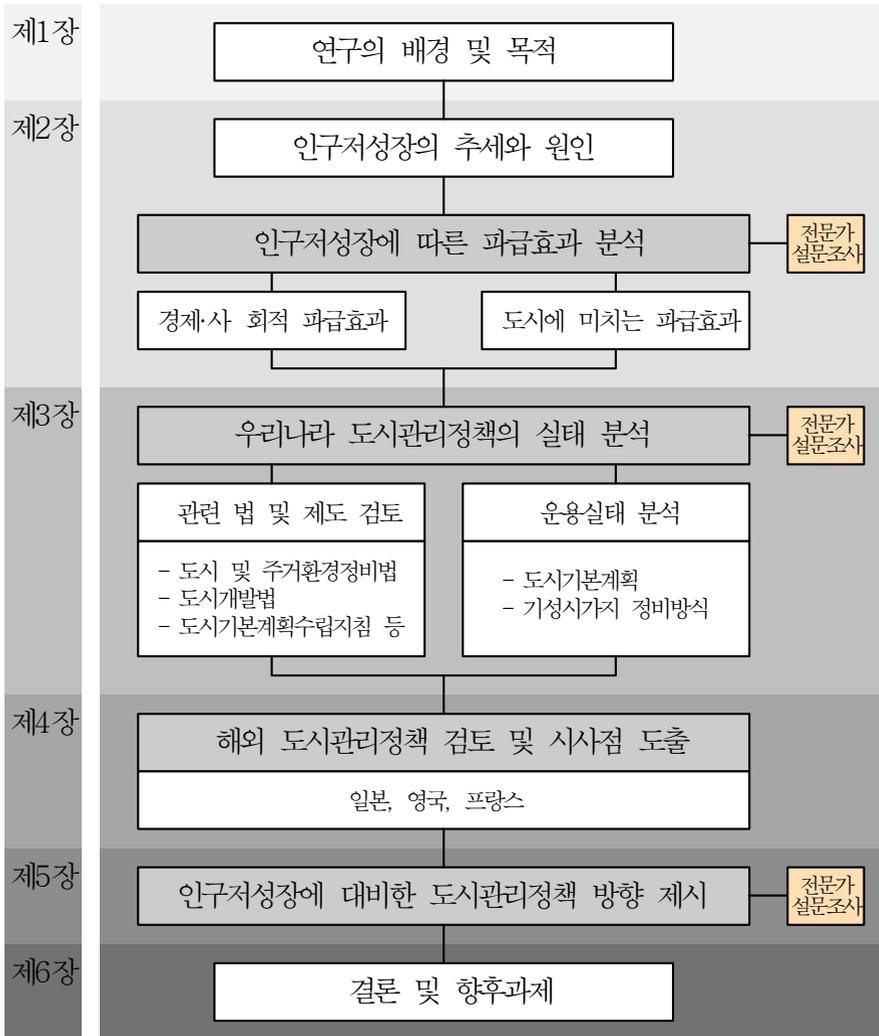
이 연구는 인구저성장에 따른 과급효과를 분석하는 것으로부터 시작하였다. 제 2장에서는 현재 진행되고 있는 인구저성장의 추세와 유발요인을 정리하였다. 또한 인구저성장이 미치는 과급효과를 사회·경제적 측면에서 전체적으로 분석하고, 연구대상인 도시에 미치는 효과도 부정적인 측면을 중심으로 정리하였다.

제 3장에서는 현재 우리나라에서 운용되고 있는 도시개발 및 관리와 관련된 법·제도를 검토하고 이러한 제도의 운용실태를 인구저성장의 관점에 비추어 분석하여 문제점을 도출하였다.

제 4장에서는 인구저성장기에 대비한 도시관리정책의 방향을 해외사례를 중심으로 조사하였다. 인구저성장과 관련된 도시정책에 대해서는 아직 국내에서는 깊이 있게 연구가 진행되지 않은 상태이므로, 우리나라와 도시변화과정이 비교적 유사할 것으로 평가되는 일본의 법제와 도시정책을 조사하고 유럽의 영국과 프랑스에 대한 사례조사도 병행하였다.

마지막으로 제 5장에서는 제 3장과 4장에서 도출된 현행제도의 문제점 및 외국사례의 시사점을 바탕으로 인구저성장시대에 바람직한 도시관리정책의 방향을 제시하고 실천전략을 제시하였다.

<그림 1-2> 연구흐름도



## 2

## 인구저성장에 따른 파급효과 분석

제 2장에서는 현재 진행되고 있는 인구저성장 추세를 파악하고 인구저성장이 어떠한 다양한 파급효과를 유발하고 있는지 종합적으로 분석하고자 하였다. 이를 위해 제 1절에서는 현재 우리나라에서 진행되고 있는 인구저성장의 특성을 다른 선진국과의 상호 비교를 통해 평가하였고 현재 진행되고 있는 도시의 인구저성장 추세에 대해서도 정리하였다. 제 2절에서는 인구저성장이 유발하는 다양한 사회·경제적 파급효과를 분석하였다. 마지막으로 제 3절에서는 본 연구의 대상인 도시를 대상으로 인구저성장이 미치는 다양한 파급효과를 분석함으로써 향후 도시관리정책의 수립에 필요한 현황파악의 기초자료로 활용하고자 하였다.

## 1. 인구저성장의 추세와 원인

### 1) 인구저성장 추세

인구저성장이란 일반적으로 인구성장이 진행되고는 있으나 성장의 속도가 상대적으로 느리다는 의미로 해석될 수 있다.<sup>1)</sup> 또한 인구저성장을 판단하는 기준으로서 일반적으로 인구성장률의 변화가 이용되고 있다. 그러나 인구성장률이 어느 정도 이상이면 고성장이고 어느 정도부터가 저성장인지에 대해서는 현재까지 뚜렷한 기준이 제시되지 않고 있다. Downs(1994)는 지난 10년간 인구증가율

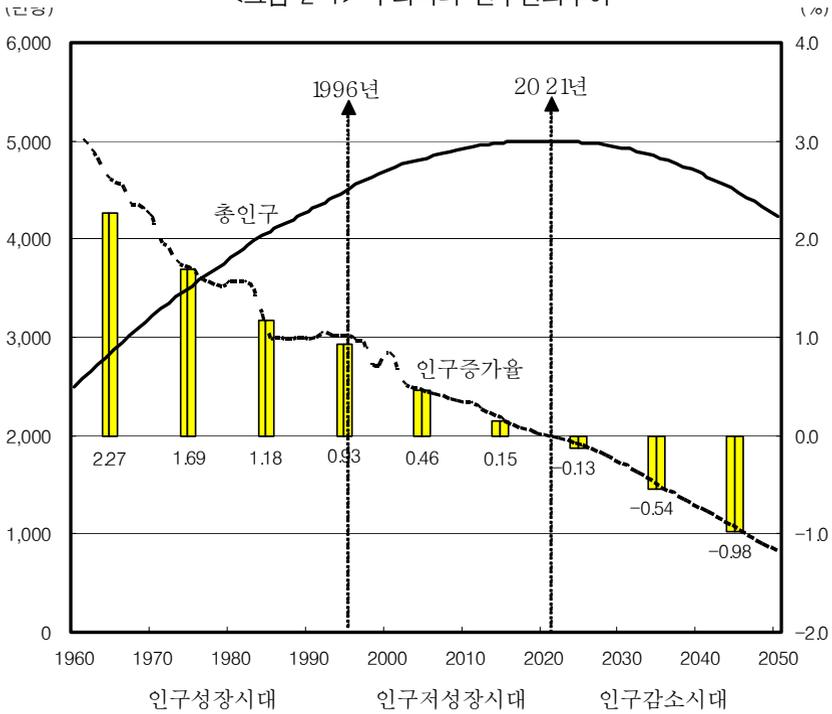
1) 그러나 이 연구에서는 인구의 점진적 감소나 급격한 감소를 포괄하는 보다 광의의 의미로 활용되고 있다.

이 10% 미만, 즉 연평균 성장률이 0.96% 미만인 경우를 인구저성장, 연평균 인구 감소율이 0.1~4.9%이면 점진적 인구감소, 그 이상이면 급격한 인구감소로 정의한 바 있다.

우리나라의 인구변화 추세를 볼 때, 인구의 증가속도가 과거보다 급격히 낮아지고 있으며, 약 15년 후인 2021년부터는 인구수가 감소할 것으로 예측되고 있다. 1960년 2501만 명이던 남한인구는 1970년 3224만 명, 1980년 3812만 명, 1990년 4287만 명, 2000년 4701만 명으로 계속 증가하였으나, 인구증가의 폭은 지속적으로 감소하여 1960년에서 1970년까지 723만 명, 1970년에서 1980년까지 588만 명, 1980년에서 1990년까지 475만 명, 1990년에서 2000년까지 414만 명의 인구가 증가함으로써 해마다 증가폭이 감소하였다. 한편 2000년에서 2010년까지의 인구증가는 221만 명에 불과할 것으로 예측되고 있다. 통계청에서는 이러한 추세를 근거로 남한의 인구가 5000만 명에 도달하지 못하고 2021년 4995만 명을 정점으로 이후 감소세로 전환될 것으로 분석하였다.

인구저성장 및 인구감소 추세는 인구증가율을 기준으로 분석할 경우 보다 명확하게 드러난다. 우선 10년 단위로 연평균 인구증가율을 분석한 결과, 1960년대는 비교적 높은 2.57%를 기록하였으나, 1980년대에는 1.18%, 1990년대에는 0.93%로 낮아졌다. 2000년대는 0.46%로 더욱 낮아질 것으로 예상되며, 2020년대에는 연평균 0.13%씩 인구가 줄어들어 인구감소가 본격화될 것으로 예측되고 있다. 특히 1990년대의 연평균 인구증가율은 0.93%로서 Downs(1994)가 규정한 0.96%에 미치지 못하는 저성장시대로 접어들었다고 할 수 있다. 구체적으로 말해, 1996년부터 전년대비 인구증가율이 0.96%에 미치지 못하게 됨으로써 우리나라의 인구저성장시대는 1996년부터 시작되었다고 할 수 있다.

<그림 2-1> 우리나라 인구변화추이



자료 : 통계청(<http://kosis.nso.go.kr>), 2005, 전국추계인구.

우리나라의 인구저성장 추세는 선진국에 비해 매우 급격히 진행되고 있다는 점에서 문제의 심각성이 있다. 2005년 유엔이 발표한 세계 주요지역별 연평균 인구증가율 전망에 따르면, 2000년부터 2005년까지 우리나라의 연평균 인구증가율은 0.54%로서 선진국의 0.30%에 비해서는 높다. 그러나 2015년부터 2020년까지 선진국은 연평균 0.13%씩 증가하는 반면 우리나라는 선진국 증가율의 절반에도 미치지 못하는 0.06%에 불과할 것으로 예상된다. 또한 2025년부터 2030년까지 선진국은 연평균 0.03%의 미미한 인구증가율을 보일 것으로 예측되나, 우리나라는 오히려 0.2%씩 인구가 감소할 것으로 전망되고 있다. 이러한 사실을 통해 우리나라의 인구변화속도가 이미 인구저성장을 경험하고 있는 선진국보다 훨씬 빠르게 진행될 예정이며, 이에 따른 파급효과도 보다 심각할 것으로 예상할 수 있다.

<표 2-1> 세계 주요지역별 연평균 인구증가(율)

(단위: 천명, %)

구분	2000 ~ 2005년		2015 ~ 2020년		2025 ~ 2030년	
	인구증가	증가율(%)	인구증가	증가율(%)	인구증가	증가율(%)
<세계>	7,5835	1.21	7,1691	0.97	5,8773	0.73
선진국	3582	0.30	1571	0.13	341	0.03
개도국	7,2253	1.43	7,0121	1.14	5,8432	0.86
한국	-	0.54	-	0.06	-	-0.20

자료 : UN, 2005. 『World Population Prospects』 . The 2004 Revision.

통계청(<http://kosis.nso.go.kr>) 인구. 가구/총인구 및 인구성장률(추계인구).

## 2) 인구저성장의 원인

### (1) 출산력의 하락

소득수준의 향상, 의료기술의 발달, 의료시설의 개선 등의 효과로 인해 국민들의 평균수명은 계속 높아지고 있는 실정이다. 1971년 62.3세에 불과하던 국민들의 평균수명은 지난 30년간 약 15세가 높아져 2002년에는 77.9세로 늘어났다. 향후에도 평균수명이 지속적으로 높아져 2030년에는 81.9세, 2050년에는 83.3세로 높아질 전망이다.

<표 2-2> 평균수명 추이

(단위 : 연령)

	1971년	1981년	1991년	2002년	2005년	2010년	2020년	2030년	2050년
계	62.3	66.2	71.7	77.0	77.9	79.1	81.0	81.9	83.3
남 자	59.0	62.3	67.7	73.4	74.8	76.2	78.2	79.2	80.7
여 자	66.1	70.5	75.9	80.4	81.5	82.6	84.4	85.2	86.6
차 이	7.1	8.2	8.2	7.0	6.7	6.4	6.2	6.0	5.9

자료 : 통계청 홈페이지(<http://kosis.nso.go.kr>).

국민들의 평균수명이 지속적으로 늘어나고 있음에도 불구하고 인구증가율이 급속히 낮아지는 근본적 원인은 출산력의 급격한 하락에 있다. 현재 인구변화를 나타내는 대표적인 지표로서 합계출산율<sup>2)</sup>이 이용되고 있다. 1970년 우리나라의 합계출산율은 4.53명으로서 같은 기간 비교대상 선진국의 약 2배에 달했으나 1980년에는 2.83명, 1990년에는 1.59명으로 낮아졌으며 2003년에는 1970년의 약 1/4수준에 불과한 1.19명 수준으로 급락하였다. 현재의 합계출산율은 기존의 인구규모를 유지하기 위해 필요한 대체출산율<sup>3)</sup> 수준인 2.1명에도 크게 미달하고 있는 실정이다. 이러한 합계출산율의 급격한 감소는 전체연령구성에서 아동이 차지하는 비율을 급격히 낮추는 효과도 있다.

우리나라에서 진행되고 있는 합계출산율의 급격한 저하현상은 외국과의 상호 비교를 통해 평가할 경우 보다 분명하게 이해될 수 있다. 우리나라의 합계출산율은 이미 인구저성장을 경험한 미국, 일본, 이탈리아, 영국 등 OECD국가들의 평균수치보다 낮으며 저하의 속도는 세계에서 가장 빠른 수준이다. 미국의 합계출산율은 1970년 2.46명에서 1980년 1.84명까지 낮아졌으나 2000년 2.13명으로 증가하여 대체출산율 수준에 가깝게 유지하고 있다. 프랑스와 이탈리아의 합계출산율은 1995년까지 각각 1.71명과 1.19명 수준으로 감소한 후 조금씩 높아져 2003년에는 각각 1.89명과 1.29명 수준까지 회복되고 있다. 한편 1970년부터 2003년까지 33년 동안 우리나라의 합계출산율은 3.34명이나 감소하여 일본 0.84명, 독일 0.69명, 영국 0.72명 등에 비해 감소 속도가 매우 빠르다는 사실을 알 수 있다. 2003년 현재 우리나라의 합계출산율은 1.19명으로서 출산율이 낮은 국가로 빈번하게 언급되어온 일본이나 이탈리아보다도 낮은 실정이다.

2) 합계출산율(合計出生率, Total Fertility Rate : TFR)이란 여자가 가임기간인 15세에서 49세까지 평균 몇 명의 자녀를 낳는가를 나타내는 수치를 말한다.

3) 대체출산율이란 하나의 국가 또는 사회가 현재의 인구구조를 유지하기 위해 필요한 출산율을 말한다.

<표 2-3> 주요국의 합계출산율(TFR)

연도	한국	일본	미국	프랑스	독일	이탈리아	영국
1970	4.53	2.13	2.46	2.47	2.03	2.43	2.43
1975	3.47	1.91	1.80	1.96	1.48	2.14	1.81
1980	2.83	1.75	1.84	1.99	1.56	1.61	1.89
1985	1.67	1.76	1.84	1.83	1.37	1.42	1.80
1990	1.59	1.54	2.08	1.78	1.45	1.33	1.85
1995	1.65	1.42	2.02	1.71	1.25	1.19	1.71
2000	1.47	1.36	2.13	1.88	1.38	1.24	1.64
2001	1.30	1.33	2.03	1.84	1.35	1.23	1.63
2002	1.17	1.32	2.01	1.89	1.31	1.26	1.64
2003	1.19	1.29	2.04p	1.89e	1.34e	1.29e	1.71e
'70-'03 감소 명수	3.34	0.84	0.42	0.58	0.69	1.14	0.72

주 : e는 추정치, p는 잠정치.

자료 : UN. 『Demographic Yearbook』 2001년판 ; 일본 국립사회보장·인구문제연구소. 2005. 『2005 인구통계자료집』 ; 통계청. 2004. 『2003 인구동태통계연보(총괄·출생·사망편)』 ; 통계청. 2005. 7. '세계 및 한국의 인구현황' 재인용.

## (2) 출산력 감소의 원인

이러한 출산율의 급속한 하락은 여성의 사회진출 증가, 결혼과 이혼에 대한 사회·문화적 가치관의 변화, 자녀 양육비의 급증, 조기퇴직에 대한 불안감 등 복합적인 원인에 기인하고 있다.

우선 대학교육이 일반화되고 여성들의 교육수준이 높아지면서 경제활동에 참여하는 여성의 비율이 지속적으로 높아지고 있다. 여성의 경제활동참여율이 1970년 39.3%에서 2003년 48.9%로 증가하면서 경제적으로 독립해서 생활할 수 있는 여성의 수가 증가하였고, 결혼도 필수사항이 아니라 선택사항이라는 사회적 인식이 확대되고 있다.

젊은 여성층의 미혼율도 급증하고 있는데, 특히 20대의 미혼율이 1970년 34.6%에서 1980년 43.4%, 1990년 50.8%로 증가하였다. 2005년에는 미혼율이 69.3%로 높아질 전망이어서, 20대 여성층의 미혼율 증가에 따른 출산지연이 출산력을 감소시키는 원인의 하나로 작용하고 있다.

<표 2-4> 여자의 연령별 미혼율 추이

(단위: %)

	1970	1975	1980	1990	1995	2000	2005*
15-19	97.1	97.4	98.2	99.5	99.2	99.3	99.3
20-29	34.6	39.7	43.4	50.8	56.5	63.2	69.3
20-24	57.2	62.5	66.1	80.5	83.3	89.1	92.6
25-29	9.7	11.8	14.1	22.1	29.6	40.1	46.2
30-34	1.4	2.1	2.7	5.3	6.7	10.7	13.1
35-39	0.4	0.7	1.0	2.4	3.3	4.3	5.3
40-44	0.2	0.3	0.5	1.1	1.9	2.6	3.0
45-49	0.1	0.2	0.3	0.6	1.0	1.7	2.2

주: \* 2005년 미혼율은 추정치임

자료: 통계청. 각년도. 인구주택총조사 보고서; 통계청. 2005. 7. 세계 및 한국의 인구현황.

출산율 감소의 또 다른 이유로서는 사회진출을 위한 준비기간이 길어지면서 초혼의 연령이 높아지고 있다는 사실이다. 1972년의 초혼연령은 남자 26.7세, 여자 22.6세였으나 2004년 남자 30.6세, 여자 27.5세로 상승하였다. 사교육비 부담과 육아시설의 부족도 출산을 기피하는 주요원인으로 작용하고 있는데, 사교육을 이용하는 전체가구의 월평균 사교육비는 23.9만원이며, 이 수치는 매년 높은 수준으로 증가하고 있는 실정이다<sup>4)</sup>.

결혼과 이혼에 대한 사회문화적 가치관이 변화하면서 결혼을 필수가 아닌 선택사항으로 생각하는 사람들이 많아지게 되었고 이혼에 대한 부정적인 시각도 줄어들게 되면서 1980년 이래 혼인율은 지속적으로 하락하는 반면, 이혼율은 증가하는 추세를 보이고 있다. 조혼인율<sup>5)</sup>은 1970년 9.2에서 2003년 6.3으로 감소하였으며, 조이혼율<sup>6)</sup>은 1970년 0.4에서 2003년 3.5로 증가하였다. 이러한 경향에 따라 연간 출생아수도 지속적으로 감소하였는데, 2003년에는 1970년의 절반이하 수준으로 줄어들게 되었다.

4) 한국노동연구원. 2003

5) 조혼인율(Crude Marriage Rate)은 1년간 발생한 총 혼인건수를 당해연도 연앙인구(7월1일 기준)로 나눈 수치를 1000분비로 나타낸 것이다.

6) 조이혼율은 1년간 발생한 총 이혼건수를 당해연도 연앙인구(7월 1일 기준)로 나눈 수치를 1000분비로 나타낸 것이다.

<표 2-5> 혼인율·이혼율 변화

구분	1970년	1980년	1990년	2000년	2003년
혼인건수	29,5137	40,3031	39,9312	33,4030	30,4932
조혼인율	9.2	10.6	9.3	7.0	6.3
이혼건수	1,1615	2,3662	4,5694	11,9982	16,7096
조이혼율	0.4	0.6	1.1	2.5	3.5
출생아수	100,6645	86,5350	65,8552	63,6780	49,3471
사망자수	25,8589	27,7767	24,8991	24,7346	24,5817
자연증가	74,8056	58,7583	40,9561	38,9434	24,7654

자료 : 통계청(<http://kosis.nso.go.kr>) 인구동태조사.

### 3) 도시인구의 성장률 하락 및 인구감소

사람들은 도시에 대해 일반적으로 인구가 증가하고 경제성장, 문화 창출, 혁신과 발전의 중심지라는 인식을 가지고 있었다. 따라서 도시지역에서 인구성장이 정체되거나 인구가 감소하는 현상은 도시가 성장의 중심이라는 기존관점에서 볼 때 도시정책의 실패로까지 간주되기도 한다(Leo, C. 2000). 도시에서 인구의 성장률이 급격히 낮아지거나 인구가 줄어드는 현상은 일반적으로 긍정적인 측면보다 부정적인 측면이 훨씬 강하다는게 일반적인 의견이다. 도시의 인구감소는 도시재정의 악화를 유발하며(Clark and Ferguson. 1983), 도시내부(inner city)를 재생시키는데 걸림돌로 작용하는 것으로 생각하기도 한다(Downs. 1994, 152). 현재의 인구저성장 추세와 2021년부터 시작될 인구감소, 이에 따른 사회경제적 변화 형태는 도시에 직접적인 영향을 미치고 있으며 이러한 변화는 향후에 보다 구체적으로 나타날 예정이다.

현재 진행되고 있는 인구저성장이 도시에 미치는 영향을 파악하기 위해 1970년부터 2030년까지 16개 시·도의 연평균 인구증가율을 10년 단위로 분석하였다. 분석 결과, 1980년대까지는 광역시 단위에서 인구가 감소하는 도시는 없었다. 1990년대부터 서울시와 부산시에서 인구가 감소하기 시작하였고 이러한 추세는 2000년대까지 지속될 것으로 예측되고 있다. 2010년대에는 인구감소도시로

대구시가 추가되고, 2020년대에는 인천시와 광주 시도 인구감소도시로 전환될 예정이다. 결과적으로 2020년대부터는 대전시와 울산시에서만 인구가 증가할 뿐 7개 광역시 가운데 5개 광역시에서 인구가 감소할 것으로 예상되고 있다.

<표 2-6> 시도별 연평균 성장률

구분	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대	2010년대	2020년대	범위
전국	1.69	1.18	0.93	0.46	0.15	-0.13	1.82
서울	4.12	2.09	-0.38	-0.01	-0.11	-0.38	4.50
부산	4.93	1.40	-0.19	-0.52	-0.34	-0.56	5.48
대구	3.85	1.96	0.98	0.01	-0.31	-0.47	4.32
인천	4.54	4.23	2.89	0.48	0.23	-0.03	4.57
광주	2.98	2.56	2.08	0.56	0.13	-0.07	3.05
대전	4.11	2.36	3.03	0.80	0.49	0.10	4.00
울산	6.80	3.83	2.69	0.85	0.44	0.19	6.61
경기도	3.65	4.70	4.35	2.63	1.28	0.61	3.04
강원도	-0.48	-1.54	-0.30	-0.50	-0.65	-0.73	0.25
충청북도	-0.45	-0.54	0.85	-0.12	-0.30	-0.46	0.02
충청남도	-0.82	-0.95	-0.58	0.54	0.52	0.16	-0.98
전라북도	-0.67	-1.28	-0.60	-1.24	-1.27	-1.22	0.55
전라남도	-1.47	-1.80	-1.96	-1.75	-1.61	-1.47	0.00
경상북도	-0.66	-1.42	0.14	-0.93	-0.95	-1.01	0.35
경상남도	-0.18	0.11	0.90	0.17	-0.19	-0.33	0.15
제주도	2.35	0.76	0.30	0.46	0.08	-0.11	2.47

주 : 1. 음영은 전국 평균성장률보다 높은 지역

2. 범위 = 2020년대 연평균성장률 - 1970년대 연평균 성장률

자료 : 통계청(www.kosis.nos.go.kr). 시도 연령별 추계인구.

개별도시를 공간분석의 단위로 설정하여 시행한 분석결과는 현재 도시단위에서 진행되고 있는 인구저성장 추세를 보다 명확히 보여주고 있다. 결과적으로 말해 우리나라 도시 가운데 인구가 감소하는 도시의 수는 해마다 증가하고 있는 실정이다. 구체적으로 살펴보면, 1970년대까지 우리나라 도시가운데 인구가 감소하는 도시는 전혀 없었다. 1980년대부터 인구가 감소하는 도시가 나타나기 시작하였으나 해당도시는 동해, 태백, 제천 등 지방 소도시에 국한된 실정이었다.

도시의 인구감소현상은 1990년대부터 본격화되었다고 할 수 있다. 1990년부터

1994년까지 전체 62개 도시 가운데 17.7%에 해당하는 11개 도시에서 인구가 감소하기 시작하였다. 1995년부터 1999년까지는 전체 84개 도시 가운데 25.0%에 해당하는 21개 도시에서 인구가 감소하기 시작하였다. 특히 서울과 부산뿐만 아니라 수도권에 소재한 안양, 광명, 부천시의 인구가 감소하기 시작하였다. 2000년부터 2004년까지는 84개의 전체도시 가운데 거의 절반에 가까운 37개 도시에서 인구가 감소하고 있는 실정이다.

<표 2-7> 도시의 인구변화 추이

년도	전체도시	인구감소 도시 수	비율 (%)	인구감소 도시명
1970-1974	29	0	0.0	
1975-1979	32	0	0.0	
1980-1984	38	1	2.6	동해
1985-1989	53	2	3.8	태백, 제천
1990-1994	62	11	17.7	경기(1개/과천) 충청(1개/공주) 전라(5개/나주, 김제, 남원, 목포, 군산) 경상(2개/마산, 밀양) 강원제주(2개/태백, 서귀포)
1995-1999	84	21	25.0	경기(4개/서울, 안양, 광명, 부천) 충청(3개/논산, 보령, 공주) 전라(3개/김제, 나주, 남원) 경상(9개/문경, 상주, 영주, 밀양, 안동, 사천, 통영, 부산, 영천) 강원제주(2개/태백, 삼척)
2000-2004	84	37	44.0	경기(3개/과천, 광명, 서울) 충청(5개/보령, 제천, 논산, 충주, 공주) 전라(8개/정읍, 김제, 나주, 남원, 여수, 군산, 익산, 목포) 경상(15개/문경, 상주, 영천, 영주, 밀양, 사천, 안동, 김천, 경주, 부산, 통영, 창원, 포항, 마산, 진주) 강원제주(6개/삼척, 태백, 동해, 강릉, 속초, 서귀포)

주 : 굵은 글씨체는 인구 50 만 이상 도시

자료 : 행정자치부, 각 연도, 한국도시연감; 통계청, 각 연도, 전국주민등록통계

## 2. 인구저성장의 사회·경제적 파급효과

도시계획부문 관련전문가들을 대상으로 '인구저성장 추세가 사회 및 경제여건에 미칠 영향'에 대해 질문한 결과, 응답자의 대다수(96.0%)가 사회 및 경제적 여건변화에 심각한 영향을 미칠 것이라고 답한 반면 영향력이 낮을 것이라고 응답한 사람은 3명(1.5%)에 불과하였다.

<표 2-8> 인구저성장 추세가 사회 및 경제여건에 미칠 영향

구분	빈도 (%)
매우 높다	80 (40.2)
높다	111 (55.8)
보통	5 ( 2.5)
낮다	2 ( 1.0)
매우 낮다	1 ( 0.5)
합계	199 (100.0)

자료: 전문가 설문조사결과

설문조사 결과에서 볼 수 있는 바와 같이 인구저성장 추세는 사회 및 경제전반에 상당한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 사회적으로는 인구계층구조의 변화가 나타나면서 고령화 현상이 대두되고 전통적인 가족구조가 해체될 가능성이 높다.

경제적으로도 생산가능인구의 감소로 총부양비가 증가하고 노동인구의 고령화로 생산성 하락이 예상되며, 저축률 하락·소비위축 등에 따른 자본공급 감소 및 투자위축, 사회복지를 위한 국민부담의 증가와 재정적자 확대 및 경제성장률의 둔화 등 여러 가지 현상들이 복합적으로 발생할 것으로 예상된다.

## 1) 사회적 파급효과

### (1) 인구계층구조의 변화와 고령화

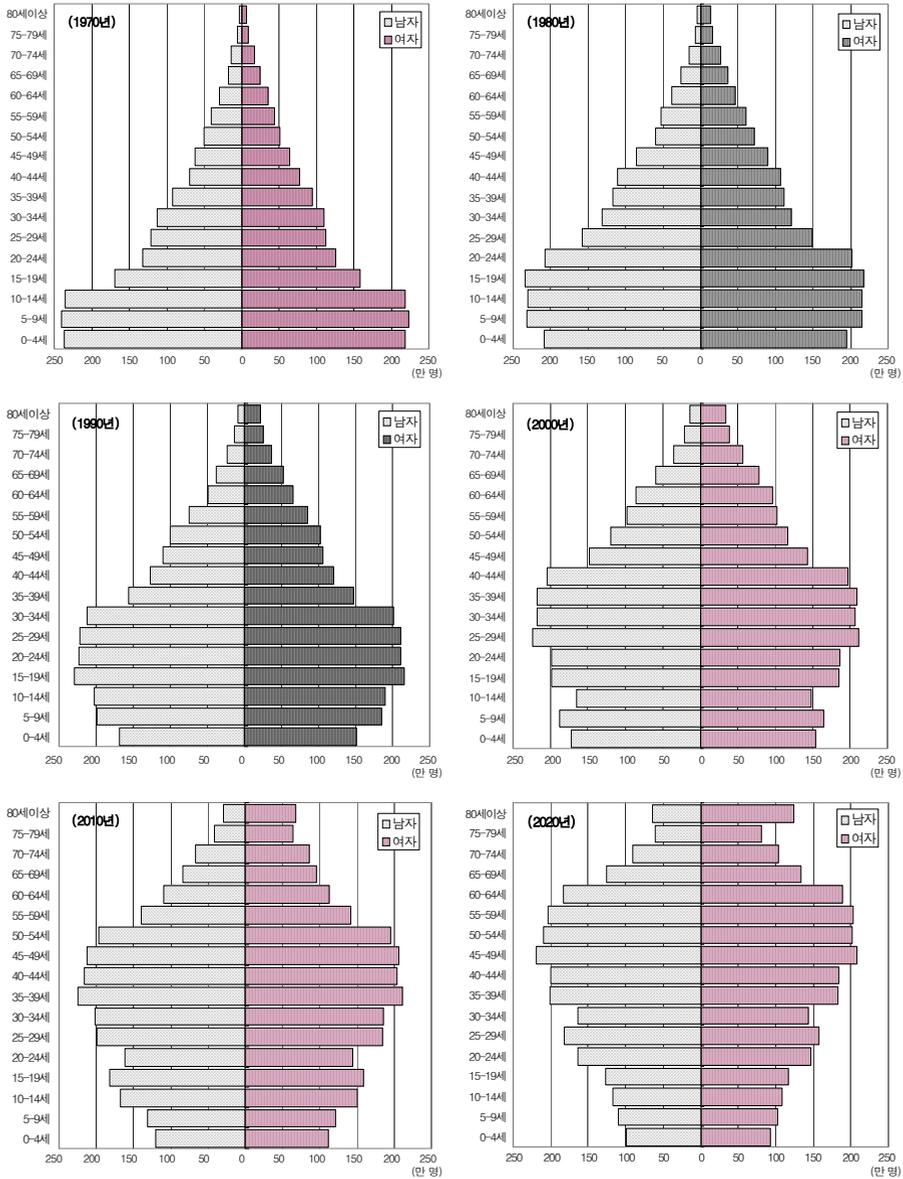
합계출산율과 사망률이 동시에 감소함에 따라 연령별 계층구조변화가 진행되고 있다. 경제성장이 본격화되던 1970년대의 인구구조는 14세까지의 아동연령층 인구비중이 높고 연령이 높을수록 인구수가 줄어드는 전형적인 피라미드형이라고 할 수 있었다. 출산력의 감소가 진행되면서 2000년에는 유년층의 인구비율이 작아지는 대신 25세에서 44세까지의 청장년층 인구비율이 증가하는 종형으로 변화하였고 노동시장에서는 심각한 취업경쟁현상이 발생하였다. 2020년에는 장년층과 노년층의 인구가 급증하게 됨으로써 항아리형 인구구조로 변화할 것으로 예측되고 있다.

저출산과 평균수명의 연장은 우리나라를 고령사회 및 초고령사회로 바꿀 예정이다. 2000년에 이미 고령화 사회(Aging Society)<sup>7)</sup>에 진입한 바 있으며 13년 후인 2018년부터는 전체 인구의 14.3%가 노인인구인 고령사회(Aged Society), 2026년에는 노인인구가 20.8%에 이르는 초고령사회로 변모할 것으로 전망되고 있다. 현재까지의 고령화 수준은 선진국에 비해 양호한 편이나 문제는 고령화가 세계에서 가장 빠른 속도로 진행되고 있다는 사실이다.

---

7) 고령화 사회에 대한 유엔의 정의에 따르면, 65세 이상의 노인인구가 전체 인구에서 차지하는 비율이 4% 미만인 국가를 유년인구국(young population), 4~7%인 국가를 성년인구국(mature population), 7% 이상인 국가를 노년인구국(aged population)이라고 한다. 한편 ‘고령화 사회(aging society)’란 전체 인구에 대한 65세 이상 노인인구의 비율이 7% 이상인 사회, ‘고령사회(aged society)’는 노인인구의 비율이 14% 이상, ‘초고령사회(super-aged society)’는 20% 이상인 사회를 말한다.

<그림 2-2> 인구 연령별 인구계층구조변화



자료 : 통계청(<http://kosis.nso.go.kr>) 추계인구

우리나라의 고령화 속도는 OECD 회원국 중 1위로서 고령화사회에서 고령사회로 진입하는데 불과 18년이 소요될 전망이다. 일본의 경우 24년이 소요되어 우

리보다 6년이 늦으며, 독일, 영국, 이탈리아, 미국 등 대부분의 선진국은 약 40-70년의 기간이 소요되어 우리에게 비해 충분한 준비기간을 가졌다고 할 수 있다. 우리나라는 고령사회에서 초고령 사회로 진입하는데 소요되는 기간도 8년에 불과할 것으로 전망되고 있어, 미국 노인학협회 존 헨드릭스 회장은 한국의 고령화 현상을 거의 혁명적인 수준(almost revolutionary)라고 평가하고 있다<sup>8)</sup>.

<표 2-9> 인구의 고령화 속도 추이

국가 \ 노령인구 비율	도달년도			증가소요년수	
	7%	14%	20%	7%→14%	14%→20%
프랑스	1864	1979	2018	115	39
노르웨이	1885	1977	2024	92	47
스웨덴	1887	1972	2014	85	42
호주	1939	2012	2028	73	16
미국	1942	2015	2036	73	21
캐나다	1945	2010	2024	65	14
이탈리아	1927	1988	2006	61	18
영국	1929	1976	2026	47	50
독일	1932	1972	2009	40	37
일본	1970	1994	2006	24	12
한국	2000	2018	2026	18	8

자료 : 통계청. 2005. 7. '세계 및 한국의 인구현황'.

## (2) 전통적인 가족구조의 해체

급속한 고령화의 진행속도, 사회문화적 가치관의 변화에 따른 독신자와 이혼율의 증가, 출산자녀 수의 감소는 전통적인 가족구조의 해체로 연결되고 있는 실정이다.

가구 수는 1970년 558만 가구에서 2000년 1,431만 가구로 증가하였다. 같은 기간 인구수의 증가에 비해 가구 수의 증가가 급속하게 진행되었는데 가구당 평균 가구원수는 1970년 5.2명에서 2000년 3.1명으로 낮아졌다. 가구당 인구수를 기준으로 할 때, 1인 가구와 2인 가구의 비율이 큰 폭으로 증가한 반면 6인 이상의

8) 엄동욱. 2005. 고령화저성장 시대의 기업 인적자원 관리방안. 삼성경제연구소. p.6.

가구의 점유율은 1970년 43.8%에서 2000년 3.3%로 급감하여 극명한 대비를 이루고 있다. 가족구성형태 또한 현대사회의 전형적인 특성이라 할 수 있는 핵가족의 비율이 1970년 71.5%에서 2000년 82.0%로 지속적으로 증가한 반면 직계가족 구성비는 1970년 19.9%에서 2000년 8.0%로 감소하였다.

<표 2-10> 가구의 변화추이

(단위 : 만 가구, 명, %)

		1970년	1980년	1990년	2000년
총 가구수		558	797	1136	1431
평균가구원수		5.2	4.5	3.7	3.1
가구규모	1인가구(%)	-	4.8	9.0	15.5
	2인가구(%)	9.7	10.5	13.8	19.1
	3인가구(%)	13.3	14.5	19.1	20.9
	4인가구(%)	15.5	20.3	29.5	31.1
	5인가구(%)	17.7	20.0	18.8	10.1
	6인이상가구(%)	43.8	29.8	9.8	3.3
가족형태 구성	핵가족(%)	71.5	72.9	76.0	82.0
	직계가족(%)	19.9	11.0	10.2	8.0
	기타(%)	8.6	16.1	13.8	10.1

자료 : 통계청(<http://kosis.nso.go.kr>). 「한국의 사회지표 2004」.

특히 고령화가 심화되면서 65세 이상 부부가구나 1인가구의 비중도 늘어날 것으로 예측되고 있다. 2000년을 기준으로 65세 이상 부부가구는 전체 부부가구 중 32.5%를 차지하였으나 2010년에는 39.3%, 2020년에는 43.1%로 증가할 전망이다. 65세 이상의 1인 가구 또한 2000년 전체 1인 가구 가운데 24.4%를 차지하였으나 2020년에는 40.5%로 증가하여 65세 이상의 부부가구와 1인가구의 합은 2020년 전체가구의 41.7%를 점할 것으로 예측되고 있다.

<표 2-11> 부부가구 및 1인가구의 증가추이

(단위 : 만 가구, %)

구분		2000년	2005년	2010년	2015년	2020년
부부가구	전체	180	219	299	299	343
	65세 이상	59(32.5)	81(36.8)	102(39.3)	122(40.9)	148(43.1)
1인가구	전체	227	268	311	349	390
	65세 이상	55(24.4)	79(29.4)	104(33.6)	129(36.9)	158(40.5)
계	전체	407	486	610	648	733
	65세 이상	114(28.0)	159(32.7)	206(33.9)	251(38.8)	305(41.7)

자료 : 통계청(http://kosis.nso.go.kr) 추계인구.

65세 이상 노인인구 가운데 가족과 떨어져 혼자 사는, 즉 독거노인의 비율도 1990년 8.9%에서 2005년 18.0%로 지난 15년 동안 두 배 이상 증가하였다. 이는 65세 이상 노인의 인구증가보다 독거노인가구가 빠른 속도로 증가하는데 기인한다. 65세 이상 노인인구는 2005년 438만 명에서 2020년에는 782만 명으로 약 1.8 배 증가할 것으로 예상되는 반면, 독거노인인구는 2005년 79만 명에서 2020년 158만 명으로 2배 이상 증가할 것으로 전망되기 때문이다. 2020년을 기준으로 65세 이상 노인인구 가운데 독거노인인구가 20.2%로 증가하게 됨으로써 노인 다섯 명 중 한명이 혼자 살게 될 것으로 예측되고 있다.

<표 2-12> 독거노인 인구추이

(단위 : 만 명, %)

	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
65세이상 인구	216	264	337	438	535	645	782
독거노인 인구	193	349	543	787	1,044	1,289	1,578
구 성 비(%)	8.9	13.2	16.1	18.0	19.5	20.0	20.2
65세 이상 인구증가율(%)	-	4.1	5.0	5.4	4.1	3.8	3.9
독거노인 인구증가율(%)	-	12.6	9.2	7.7	5.8	4.3	4.1

자료 : 통계청, 2005.7. '세계 및 한국의 인구현황'. 재작성.

## 2) 경제적 파급효과

현재 진행되고 있는 인구저성장 추세 및 2021년부터 예상되는 인구감소현상뿐만 아니라, 인구의 고령화현상은 향후 우리나라 경제전반에 걸쳐 다양한 파급효과를 미치게 될 것으로 예상되고 있다. 현실적으로 긍정적인 측면보다 주로 부정적인 측면의 효과가 클 것으로 예측되고 있다.

### (1) 생산가능인구의 감소와 총부양비의 증가

우선 저출산과 고령화의 영향으로 생산가능인구가 감소하고 총부양비가 증가할 것으로 예상된다. 2005년 현재 15세에서 64세까지의 생산가능인구는 총인구의 71.8%였으나 2016년 73.2%를 고비로 점차 감소하기 시작하여 2020년 71.7%, 2050년에는 53.7%까지 줄어들 것으로 예측되고 있다.

연령별 생산가능인구를 살펴보면, 취학이 대부분인 15~24세의 젊은 연령층 인구는 2005년 전체생산가능인구의 19.9%를 차지하나 출산을 감소에 따른 유년 인구의 유입감소로 2020년 15.5%, 2050년 14.2%로 낮아질 전망이다. 경제활동이 가장 왕성한 25~49세의 연령층은 2005년 전체 생산가능인구의 59.6%에서 2007년 59.4%를 고비로 점차 감소하여 2020년 51.3%, 2050년 45.2%로 감소할 것이다. 생산가능인구 중 비교적 높은 연령층인 50~64세 인구는 2005년 생산가능인구의 20.5% 수준에서 2020년 33.2%, 2050년 40.5%로 증가할 것으로 전망되고 있다. 이에 따라 노동공급측면에서 생산가능인구가 줄어들어 노동력 부족현상이 발생하는 한편 부족한 생산인력을 보완하기 위해 고령층이 생산에 참여할 가능성도 높아지고 있다.

<표 2-13> 연령계층별 생산가능인구 추이

(단위: 만 명, %)

연령계층	2000	2005	2010	2020	2030	2050
총 인 구	4701	4829	4922	4996	4933	4235
15 ~ 64세 (총인구 대비)	3370 (71.7)	3467 (71.8)	3585 (72.8)	3584 (71.7)	3189 (64.7)	2276 (53.7)
15 ~ 24세	770	691	647	555	427	324
25 ~ 49세	1982	2066	2043	1840	1576	1030
50 ~ 64세	619	710	896	1190	1186	923
15 ~ 64세(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
15 ~ 24세(%)	22.8	19.9	18.0	15.5	13.4	14.2
25 ~ 49세(%)	58.8	59.6	57.0	51.3	49.4	45.2
50 ~ 64세(%)	18.4	20.5	25.0	33.2	37.2	40.5

자료 : 통계청, 2005. 「장래인구 특별추계」.

노년부양비)는 2005년 현재 12.6% 수준이나 평균수명의 증가와 출산력 감소로 인하여 2020년 21.8%, 2050년 69.4%까지 지속적으로 높아질 것으로 예측된다. 이는 2005년에는 7.9명당 노인 1명, 2050년에는 1.4명당 노인 1명을 부양하는 셈이다. 한편 노령화지수<sup>10)</sup>도 2005년 47.4%에서 2020년에는 124.2%, 2050년에는 415.7%로 급속히 증가할 예정이다

<표 2-14> 노년부양비 및 노령화지수

구 분	1970	1980	1990	2005	2010	2020	2030	2050
노년부양비(%)	5.7	6.1	7.4	12.6	14.9	21.8	37.3	69.4
노령화지수(%)	7.2	11.2	20.0	47.4	66.8	124.2	214.8	415.7
노인1명당 생산가능인구(명)	17.7	16.3	13.5	7.9	6.7	4.6	2.7	1.4

자료 : 통계청, 2005. 세계 및 한국의 인구현황.

9) 노년부양비는 부양연령층(15-64세)인구와 피부양 노인연령층(65세 이상) 인구비를 말하는데 다음의 공식을 통해 구할 수 있다 (65세 이상 인구/15-64세 인구×100).

10) 노령화지수는 유년층 인구에 대한 노령인구 비로 노령화의 정도를 나타내는 지표를 말하며 다음의 공식을 통해 구할 수 있다 (65세 이상 인구/0-14세 인구×100).

선진국과 생산가능인구 수준을 비교하면, 2005년 현재 생산가능인구는 전체인구의 71.8%로서 일본 66.3%, 미국 66.4% 등 선진국보다 높은 수준이다. 하지만 2030년에는 64.7%로 감소하여 이탈리아보다 낮아질 전망이며 2050년에는 53.7%로 줄어들어 비교대상 선진국 전체보다 낮아질 전망이다. 따라서 생산가능인구가 유년 및 노년층을 부양해야 하는 총부양비가 급속히 증가할 것으로 예측된다. 2005년을 기준으로 총부양비는 일본, 미국, 프랑스 등 선진국에 비해 상당히 낮은 39% 수준이나, 2030년에는 55%로 증가하여 선진국 평균인 62%에 근접하게 되며, 2050년에는 총부양비가 86%로 증가하여 선진국 평균인 71%보다 15% 높아질 것으로 전망되고 있다.

<표 2-15> 주요국가 인구구조 및 부양비

(단위 : %)

국가	인구구조									총부양비		
	2005년			2030년			2050년			2005년	2030년	2050년
	0-14	15-64	65+	0-14	15-64	65+	0-14	15-64	65+			
전 세계	28.3	64.4	7.3	23.2	65.0	11.8	20.1	64.0	15.9	55	54	56
선진국	17.0	67.7	15.3	15.5	61.8	22.7	15.8	58.3	25.9	48	62	71
개도국	30.9	63.6	5.5	24.5	65.7	9.8	20.8	64.9	14.3	57	52	54
한국	19.1	71.8	9.1	11.2	64.7	24.1	9.0	53.7	37.3	39	55	86
일본	14.0	66.3	19.7	11.9	57.7	30.4	13.0	50.5	36.5	51	73	98
미국	21.3	66.4	12.3	19.4	61.4	20.2	17.9	62.1	21.1	50	63	61
이탈리아	13.9	78.8	19.6	11.7	75.2	28.2	13.0	52.6	34.4	50	67	90
프랑스	18.4	65.3	16.3	16.4	60.0	23.6	15.9	57.7	26.4	53	67	73
중국	21.8	70.7	7.5	17.1	66.9	16.0	16.1	61.0	22.9	42	50	64
인도	32.0	62.7	5.3	23.0	67.6	9.4	18.6	67.0	14.4	59	48	49

자료 : UN, 2002. 「World Population Prospects」.

## (2) 노동인구의 고령화와 생산성의 하락

고령화로 인한 생산가능인구의 감소는 노동력의 원활한 공급을 제약하게 되고 생산규모를 축소할 뿐 아니라, 노인부양인구의 증가로 인한 저축과 투자 등의 감소로 연결되어 결국 경제성장이 둔화되는 결과를 초래하게 될 가능성이 높다<sup>11)</sup>.

11) 한국은행은 빠른 속도의 고령화 현상이 경제성장률 둔화로 이어질 수 있다며 2011-2030년에는 성장

취업을 위한 교육기간의 증가와 인구계층구조의 변화로 인해 노동인력의 평균 연령이 계속 높아지고 있다. 1993년부터 지난 10년간 전체근로자의 평균연령은 2.8세가 증가하여 2003년 현재 37.1세가 되었으며 2020년에는 40.1세로 증가할 예정이다. 이러한 고령화 현상은 특히 전통적인 제조업부문에 두드러지게 나타나고 있으며 결국 기업의 생산성 저하로 연결될 것으로 예측되고 있다.

특히 IT·영상장비 제조 등 첨단산업의 경우, 총고용량이 지속적으로 증가하고 있어서 신규고용을 통해 평균연령을 유지하거나 오히려 더 낮아질 가능성도 있는 반면, 육체노동이 요구되는 전통제조업 분야는 새 신규고용의 여력이 낮은 실정이다. 2003년을 기준으로 섬유, 의복, 가죽 등 전통적인 제조업의 평균연령은 각각 38.2세, 39.2세, 39.9세로 증가하였다<sup>12)</sup>. 근속연수가 임금에 중요한 영향을 미치는 현재의 임금체계에서 노동인구의 고령화는 노동생산성의 저하와 기업의 경쟁력 약화를 유발시키게 된다.

취업인력을 연령별로 분석한 결과, 1970년에 60세 이상 취업자 수는 전체의 4.6%였으나 노동현장의 고령화가 진행되면서 1990년 7.1%, 1995년 7.9%, 2004년에는 10.0%로 증가하였다. 반면 20대의 취업자 수는 1990년의 24.5%와 1995년의 24.6%에서 2004년 19.1%로 급격히 감소하는 추세를 보였다. 특히 20대 인구는 도시의 생기, 활력을 대변하는 지표로 활용되는데<sup>13)</sup>, 20대 취업인력이 감소하고 있다는 점은 향후 취업인력의 고령화와 연관지어볼 때 경제활동의 생산성이 하락할 것이라는 예측을 가능케 한다.

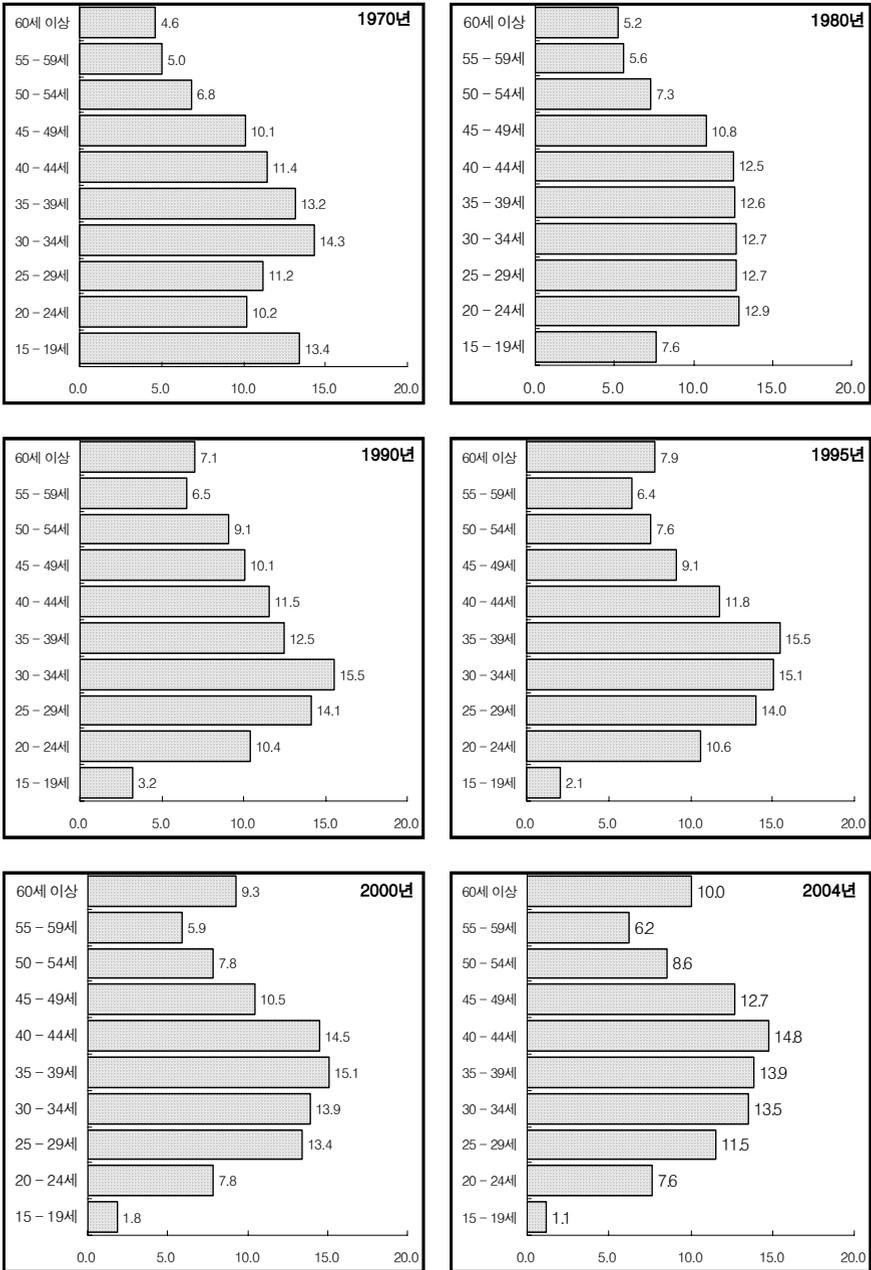
---

률이 3.5% 수준에 머물고 이후에는 더욱 악화돼 1-2%대로 추락할 수 있다고 경고했다(머니투데이 2005년 10월 6일자. “한국 노령화 일본보다 심각하다”- Financial Time)

12) 엄동욱. 2005. p22

13) Florida. 2002

<그림 2-3> 취업인력의 고령화 추이



자료 : 통계청, 각년도, 경제활동인구조사.

### (3) 저축률 하락, 소비위축 등에 따른 자본공급 감소 및 투자위축

총저축은 생산가능인구가 증가할수록 증가하는 반면, 고령자 비율이 증가할수록 감소하는 경향을 보인다. 생산가능인구는 예비적 동기에 의하여 저축을 늘리는 경향이 있으나, 고령자는 기존의 저축을 활용하여 소비에 충당하기 때문이다. 생애소득가설(Life-cycle hypothesis)에 의하면, 고령자의 평균소비성향이 근로계층보다 높는데, 고령화가 진행되고 생산가능인구의 지속적인 감소가 예상되는 현 시점에서는 소비가 위축되고 저축률이 하락하는 수준이 높아질 것으로 예상되고 있다.

노인부양비율 증가 또한 상대적 소비성향이 낮은 근로계층의 가용자산을 상대적 소비성향이 높은 고령자에게로 이전토록 하는 효과가 있어 전체 인구의 평균 소비는 증가하고 저축은 감소하게 만든다. 총저축감소에 따라 국내에서 조달할 수 있는 투자재원이 감소하게 되고 장기 성장잠재력이 낮아져 소비증가가 이어지는 구조가 될 것으로 예상된다. 인구저성장과 장기적인 측면의 인구감소, 노령 인구의 증가, 은퇴하는 노년기의 낮은 저축성향으로 전체 민간 저축률은 낮아지게 되며, 민간저축률의 하락과 소비위축은 경제성장의 동력이 되는 가용자금 감소와 투자 위축으로 이어지는 결과를 초래하게 된다.

2000년을 기준으로 가구주 연령이 60세 이상인 가구의 저축률은 20.2%로서 전체 가구의 평균 저축률인 26.2%보다 낮은 것으로 나타났다. 또한 가구주의 연령이 65세 이상인 가구의 평균저축률은 15.5%로서 50대 가구주의 저축률인 28.0%의 절반 수준에 불과한 실정이다<sup>14)</sup>.

서비스업 및 전통제조업의 생산성 저하는 정규직에서 중·고령노동자의 조기 퇴직 또는 임금수준의 저하를 유발하며, 이는 소비여력의 감소로 이어지는 결과를 초래하여 많은 노동자들이 법정정년을 채우지 못하고 명예퇴직, 구조조정 등의 이유로 직장에서 조기 퇴직함으로써 노동시장에서 배제되게 된다. 더욱이 조기퇴직하지 않는 중·고령층 노동자의 상당수는 단순판매, 서비스, 노무직 등 비정규, 저임금업종으로 전환되거나 연봉제와 같은 임금구조의 개편을 통해 임금수준이 하락하고 있다.

---

14) 업동욱. 2005. p14

#### (4) 사회복지를 위한 국민부담의 증가와 재정적자 확대

선진국 수준의 사회복지 시스템이 갖추어지지 않은 상태에서 급속한 고령화가 진행되고 있어 노령인구는 가족과 사회에 대한 경제적 부담을 심화시키게 될 것이다. 고령인구를 위해 지급되는 각종 연금과 건강보험 같은 비생산적 사회보장비의 지출은 향후 지속적으로 증가할 것으로 예상되고 있다. 공무원연금, 군인연금은 이미 적자로 전환되어 현재시점에서 연금 보험료를 올리지 않으면 정부예산으로 보전해야 하는 상황이 발생하고 있다.

현재의 국민연금체계는 1988년 처음 도입할 때 반대여론을 무마하기 위해 적게 내고 많이 보장받는 기형적 구조로 출발하여 2036년부터 적자로 전환될 예정이다. 정부도 지급상태로는 2047년에 국민연금 기금을 고갈된다는 점을 인정하고 있으며 보험료율을 현재 소득의 9%에서 단계적으로 15.9%까지 올리고 연금 지급액은 '생애 평균 소득'의 60%에서 50%로 낮추는 내용의 연금법 개정안을 국회에 상정해 두고 있다<sup>15)</sup>.

또한 생산가능인구의 비중이 줄어들면서 세수가 줄어드는 반면 정부의 복지부문 지출은 점점 증가하고 있어서 정부의 재정수지 적자가 심화될 것으로 예측된다. 우리나라의 국민부담률<sup>16)</sup>은 1998년 22.9%에서 2002년 28.0%수준으로 급속히 증가함으로써 이미 고령사회에 진입한 일본의 27.3%나 미국의 28.9%와 비슷한 수준이다. 2010년 이후 국민부담률이 더욱 빠른 속도로 증가할 것으로 보여 국가재정의 부담으로 작용할 것이다. OECD 전망에 따르면, 한국은 2050년 노인 관련 재정지출의 증가로 7.7%의 재정수지 적자를 기록할 것으로 추정된다. 따라서 현 시점에서 노후보장제도의 개선이 이루어지지 않으면 미래세대의 과도한 세 부담과 국가재정의 불안으로 연결될 수 있을 것이다.

현재 우리는 인구저성장과 고령화가 세계에서 가장 빠른 속도로 진행될 것으로 예측되고 있지만 개인차원의 은퇴 후 노후준비는 세계 주요국에 비해 매우 부족한 상태이다. 조선일보와 미래에셋증권이 공동 실시한 '은퇴에 관한 국민여

15) 동아일보. 2005년 9월 22일자. '내 나이 60엔 어떻게 사나' 1부 <2> 자식에게 기대지 말라.

16) GDP대비 조세 및 사회보장기여금 비율.

론조사<sup>17)</sup> 결과에 따르면, 아직까지 우리나라 사람들은 주요국에 비해 은퇴이후의 생활에 대해 준비를 제대로 하지 않는 반면 정부에 대한 기대감은 높은 것으로 나타났다. '지난 1년 동안 어떤 형태로든 은퇴 이후를 대비한 준비를 하거나 대책을 마련하는 활동을 했는가?' 라는 질문에 대해 '그렇다'라고 응답한 비율은 44.1%에 불과하였는데, 같은 질문을 캐나다, 중국, 미국 등 세계 10개국 국민들을 대상으로 실시한 결과 이들 나라는 각각 96.5%, 87%, 82.5%의 응답률을 보여 높은 은퇴준비 비율을 보이고 있다. 우리나라는 일본 32%, 브라질 43.5%와 함께 가장 은퇴준비를 안하는 그룹에 속한다.

한편 '앞으로 은퇴한 사람에게 필요한 대부분의 비용을 정부가 부담할 것으로 보는가?' 라는 질문에 대해서는 45.9%가 '그렇다'라고 응답해 11개 조사대상국 가운데 정부에 대한 기대가 가장 높은 것으로 분석되었는데, 이러한 수치는 사회주의 체제인 중국의 36.0%나 사회보장수준이 우리보다 높은 일본의 33.0%, 미국 및 영국의 20%보다 월등히 높은 수치이다. 이러한 국민들의 노후준비에 대한 낮은 의식수준은 향후 사회복지를 위한 국민부담의 증가를 가져올 것으로 판단된다.

#### (5) 경제성장률의 둔화

인구저성장 및 고령화는 소비위축과 투자위축 등으로 연결되어 경제성장을 둔화시킬 가능성이 높다. IMF는 1인당 실질 GDP가 생산가능인구 1% 증가 시에는 0.08% 증가하는 반면, 고령자인구 1% 증가 시에는 0.041% 감소하는 것으로 분석하였으며, OECD도 추가적인 개혁이 없는 한 고령화가 진행되고 있는 OECD 국가와 고령화에 크게 영향을 받지 않는 미국과의 1인당 GDP 격차는 확대될 것으로 전망하고 있다<sup>18)</sup>.

OECD 보고서에 따르면, 고령화는 향후 수십 년간 일인당 GDP성장률을 연간 0.25~0.75% 감소시키는 효과를 초래하며, 우리의 경우 2000~2050년 기간 중 연평균 GDP성장률이 2.9%에 머무를 것으로 전망하고 있다<sup>19)</sup>. 한편 한국은행과 금

17) 조선일보. 2005년 9월 11일자 보도내용.

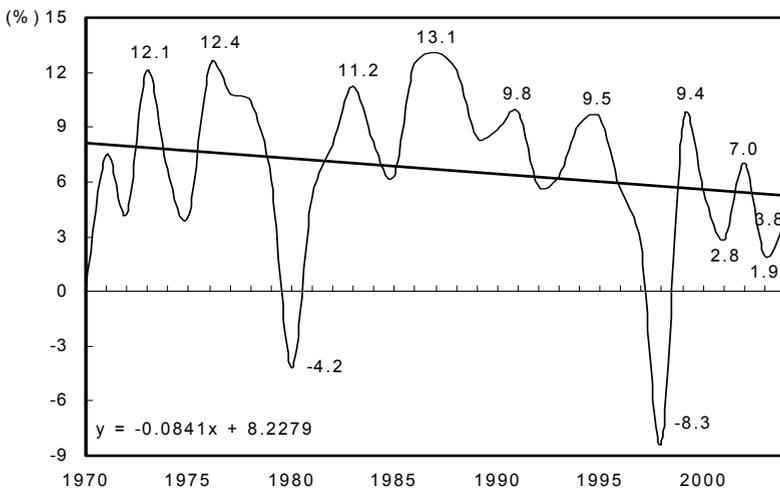
18) 한국은행·금융경제연구원, 2005 재인용.

19) OECD. 2001. 8 '고령화에 대한 준비'

융경제연구원이 발표한 자료에 따르면, 2006년에서 2050년까지 연평균 성장률을 2.87%로 예상하여 고령화가 급속한 경제성장 둔화의 주요요인으로 작용할 것으로 전망하면서 평균성장률이 2006-2010년 4.12%, 2011-2020년 3.43%, 2021-2030년 3.33%, 2031-2040년 2.64%, 2041-2050년 1.45%로 꾸준히 떨어질 것으로 분석하고 있다<sup>20)</sup>.

경제성장률은 고령화 속도에 따라 국가별 영향이 상이하게 나타나는데, 우리나라의 국민총소득 성장률을 기준으로 할 때 2000년 이후 성장률의 둔화가 두드러지며 1990년대 이전의 높은 성장률은 현실적으로 기대하기 힘들 것으로 예상된다. 향후 인구구조 변화에 따라 경제성장률도 타격을 받을 것으로 예상되며, 우리나라도 이에 대비한 준비과정이 있어야 할 것으로 보인다.

<그림 2-4> 국민총소득 성장률



20) 한국은행·금융경제연구원. 2005. '고령화가 경제성장에 미치는 영향'

### 3. 인구저성장이 도시에 미치는 파급효과

인구저성장추세가 '전반적으로 도시계획 및 개발형태에 미칠 영향'에 대해 전문가들은 영향력이 높을 것이라는 응답을 보였다. '사회 및 경제 여건변화에 미칠 영향'에 비해서는 상대적으로 낮지만, 전체 응답자 199명 가운데 89.0%가 영향력이 높을 것이라고 답변하였다. 한편 '낮다' 또는 '매우 낮다'로 응답한 전문가는 4명에 불과하였다.

<표 2-16> 인구저성장추세가 도시계획 및 개발형태에 미칠 영향

구분	빈도(%)
매우 높다	49 (24.6)
높다	128 (64.4)
보통	18 ( 9.0)
낮다	4 ( 2.0)
매우 낮다	0 ( 0.0)
합계	199 (100.0)

자료: 전문가 설문조사

이처럼 인구저성장 추세는 사회 및 경제적 여건변화뿐만 아니라 국민 대다수가 생활하고 있는 도시의 여러 부분에 걸쳐 상당한 변화를 초래할 것으로 예상된다. 전반적으로 도시의 인구증가율이 둔화되거나 감소할 것이며, 인구가 감소하는 도시에서는 주택 및 토지에 대한 개발수요가 감소하여 가격의 하락으로 이어질 것이다. 또한 사회계층구조의 변화와 시민들이 요구하는 시설수요의 변화 등에 따라 도시의 사회문화경제 및 물리적 측면에서 많은 변화가 예상되고 있다.

## 1) 기성시가지의 물리적 환경 변화

인구저성장은 기성시가지내 주택 및 토지에 대한 개발수요를 줄어든게 하고 신시가지 개발이 지속될 경우 기성시가지의 생활환경은 악화될 것이다. 기성주거지의 상주인구가 감소함에 따라 개발수요가 감소하고 구도심의 상업지역<sup>21)</sup>도 점차 매력을 잃어 쇠퇴 및 노후화가 심화될 것이다. 또한 도시 내 공공시설물 수요변화에 따라 과거에 공장, 학교, 공공시설 등으로 이용되던 토지가 미활용 및 저이용 토지로 남는 경우가 빈번히 발생할 수 있다.

인구저성장 추세로 인해 지금까지 진행되어 오던 도시의 개발형태 또한 바뀔 것이다<sup>22)</sup>. 개발에 비교적 제약이 적은 기성시가지 외곽지역의 토지를 중심으로

- 21) 인구저성장 또는 쇠퇴가 심화되는 도시에서 구도심상업지역은 어떻게 변화할 것인가에 대한 설문항목에 대해 ‘지가가 높은 반면 개발수요가 없어, 서구의 도시처럼 도심슬럼화가 심각하게 진행될 것’이라는 응답이 전체의 38.2%를 점유하였고, ‘주변지역에 대한 영향력이 줄어들게 되고 도심으로서의 지위도 축소될 것’이라는 의견도 33.7%에 달하였다. 전자가 인구감소를 경험한 서구도시의 모습이라면 후자는 일본도시의 모습이라고 할 수 있다. 한편 ‘문화 및 주거 등 새로운 기능의 유치를 통해 도심으로서의 지위’는 유지될 것이라는 의견도 28.1%를 차지하였다.

구분	빈도(%)
지가가 높은 반면 개발수요가 없어, 서구의 도시처럼 도심슬럼화가 심각하게 진행	76 ( 38.2)
주변지역에 대한 영향력은 줄어들게 되지만 도심으로서의 지위도 축소	67 ( 33.7)
문화, 주거 등 새로운 기능의 유치를 통해 도심으로서의 지위는 유지	56 ( 28.1)
합계	199 (100.0)

- 22) 향후 인구저성장 추세가 지속될 경우 도시 내 개발형태가 우선적으로 어떠한 모습으로 바뀔 것이냐는 질문에 대해 도시계획 전문가의 50.7%가 전체적인 개발수요의 감소로 기성시가지와 교외 녹지공간의 소규모 정비 및 개발이 동시에 진행될 것이라고 응답하였다. 기성시가지를 중심으로 재정비 및 재개발이 활발히 진행될 것이라는 답변도 34.7%에 달하였으며, 기성시가지보다는 시가지 주변의 녹지공간이 도시용도로 우선적으로 개발될 것이라는 답변은 12.6%에 그쳤다. 한편 단기적으로는 현재의 도시개발 형태인 기성시가지를 중심으로 재정비 및 재개발과 시가지 주변의 녹지공간이 도시용도로 우선적으로 개발이 꾸준히 지속될 것이냐 인구 감소가 시작되는 2021년부터는 이들 두 가지 현상이 복합적으로 발생할 것이라고 예상하는 응답자도 있었다. 이밖에, 개발수요 감소에 따른 슬럼화 촉진 및 환경의 양극화가 지속될 것이라는 의견과 인구저성장에도 불구하고 ‘소득중대’라는 변수가 크게 작용하여 보다 높은 수준의 도시개발에 대한 요구도 대두될 것이라는 의견도 있었다.

구분	빈도 (%)
기성시가지를 중심으로 재정비, 재개발이 활발히 진행	69 ( 34.7)
기성시가지보다 시가지 주변의 녹지공간이 도시용도로 우선 개발	25 ( 12.6)
개발수요 감소로 기성시가지와 교외 녹지공간의 소규모 정비 및 개발의 동시 진행	101 ( 50.7)
기타	4 ( 2.0)
합계	199 (100.0)

개발하던 패턴에서 앞으로는 개발수요의 감소로 기성시가지와 교외 녹지공간의 소규모 정비 및 개발이 동시에 진행될 것으로 예상되고 있다. 만약 현재와 같이 신시가지 위주의 도시개발 형태가 지속되고 기성시가지는 그대로 방치할 경우 이들 두지역간의 생활환경 양극화 현상은 더욱 심해질 것이다.

## 2) 토지 및 주택가격의 정체 및 하락

현재까지 도시를 중심으로 인구증가와 경제성장이 이루어지면서 주택, 업무, 공장시설 등 도시용 토지에 대한 개발수요가 급증하여 왔다. 정부의 강력한 투기 억제정책이나 IMF와 같은 경제 불황을 통해 부동산가격이 부분적으로 하락한 사례는 있지만 지난 수십 년간 도시지역의 부동산, 특히 주택에 대한 전반적인 흐름은 가격이 지속적으로 상승하는 것이었다.

정부도 부족한 주택문제를 해결하기 위해 '주택종합계획'을 수립하여 추진하고 있다<sup>23)</sup>. 건설교통부가 마련한 주택종합계획에 따르면, 2000년 전국의 주택보급률은 96.2% 수준이나 2012년에는 116.7%까지 높임으로써 선진국 수준인 110~120% 수준에 진입시킬 예정이다. 특히 주택부족문제가 심각했던 수도권지역에 대해서는 2012년까지 주택보급률을 112.4%까지 크게 높일 예정이다. 이를 지역별로 세분해 보면, 서울시의 주택보급률은 2000년 77.4%에서 2012년 110.6%로 증가하며, 경기도와 인천시도 2000년 92.4%와 98.1%에서 2012년 112.2%와 118.9%까지 각각 높아질 예정이다.

한편 2012년까지 전국과 수도권의 인구 1천명당 주택 수는 선진국의 수준에 약간 못 미치는 320호와 309호로 증가할 전망이다. 따라서 주택시장의 주기적인 불안을 초래하던 수급불균형 문제가 해소되어 시장의 장기적인 안정기반이 확보될 수 있을 전망이다.

---

23) 건설교통부, 2004. 주택종합계획(2003-2012)

<표 2-17> 주택보급률 및 인구 1천명당 주택수 전망 (2012년)

(단위 : 만 호, %, 호)

지역	주택재고 (2012년)	주택보급률		인구 1천명당 주택수 (2012년)
		2007년	2012년	
전 국	1603	107.6	116.7	320
수도권	751	103.2	112.4	309
서울	261	91.7	110.6	300
인천	91	110.9	118.9	325
경기	399	101.0	112.2	313
지방	852	113.7	120.8	332

자료: 건설교통부. 2004. 주택종합계획(2003-2012).

그러나 사람들은 현재까지 부동산이 다른 자산에 비해 가치하락이 없는 비교적 안전한 자산이라는 생각을 깊게 가지고 있으며 보유자산 가운데 부동산에 대한 비율이 다른 선진국에 비해 높은 편이다. 1997년을 기준으로 우리나라 민간부문의 금융자산은 전체의 27%로 73%를 차지하고 있는 실물자산에 비해 그 비중이 낮았으며, 2001년에는 금융자산비율이 17%까지 하락한 것으로 분석되었다<sup>24)</sup>.

<표 2-18> 한미일 민간부문의 자산구조

(단위 : 조 원, 조 달러, 조 엔, %)

구 분	한국	미국	일본
금융자산	27.0%(1037.5)	63.1%(33.4)	44.6%(2036.6)
실물자산	73.0%(2801.7)	36.9%(19.5)	55.4%(2524.9)

자료: 한국은행. 2001. 6. 민간부문 금융자산운용의 특징과 시사점.

따라서 부동산을 중심으로 한 민간의 자본축적 및 성장신화는 인구저성장과 고령화시대가 본격화될 경우 깨어질 가능성이 높다. 인구저성장의 지속 또는 2021년부터의 감소현상, 고령화, 경제성장률 하락과 같은 요인들은 주택이나 도시용 토지에 대한 개발수요를 감소시키게 되고 부동산 경기의 침체를 가져올 수

24) 윤영필. 2005. pp3-4.

있기 때문이다. 결과적으로 정부가 강력한 투기억제정책을 시행하지 않아도 도시에서 토지나 주택가격이 상승하지 않고 오히려 내려가는 상황이 발생할 수 있으며 그 시기는 2015년부터 시작될 것이라는 예측이 있다<sup>25)</sup>.

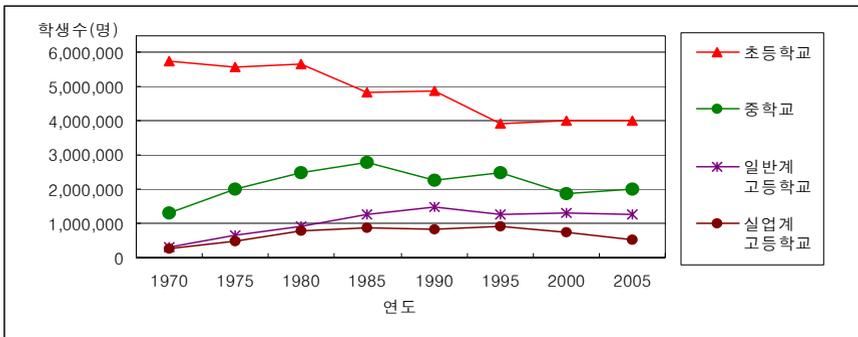
부동산 가격이 정체되거나 하락할 가능성이 높다는 근거를 일본의 사례로 판단하기도 한다. 일본은 1990년까지 부동산 가격이 급상승하였지만, 1991년부터 최근까지 약 15년간 50% 가까이 부동산가격이 폭락하였다. 이러한 부동산 가격 폭락사태는 단순한 ‘버블붕괴현상’이 아니라 인구성장사회에서 고령화, 경제성장률 저하를 야기하는 인구감소사회로 옮겨가는 과도기의 구조적 현상이며 인구 감소화로 전환되는 시점보다 13-14년 먼저 발생하는 현상으로 해석한다.<sup>26)</sup>

### 3) 시설별 수요의 변화

#### (1) 교육시설

인구저성장은 도시의 공공시설별 이용실태와 개발수요를 변화시키게 될 것이다. 1970년부터 2005년까지의 학교유형별 전국의 학생 수, 학교 수 및 학급당 학생 수를 살펴보면, 초등학생의 경우 지속적으로 감소하는 추세이며, 중고등학생의 경우도 1985년을 정점으로 서서히 감소하는 추세이다.

<그림 2-5> 연도별 학생수 변화



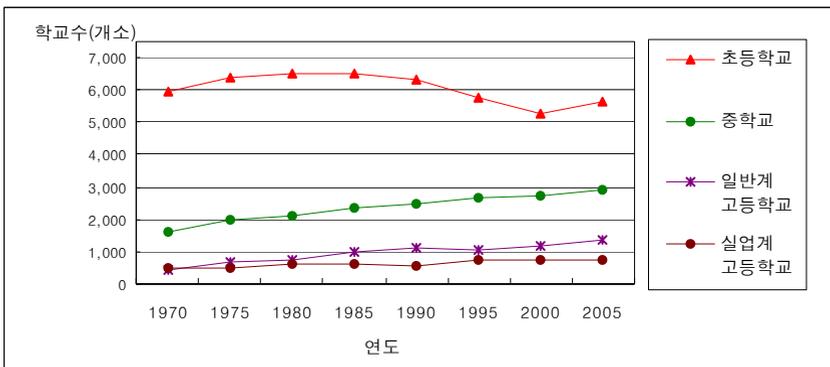
자료: 교육통계연감, 2005 교육통계연보.

25) 윤영필. 2005. p9.

26) 손정목. 2004. pp422-432.

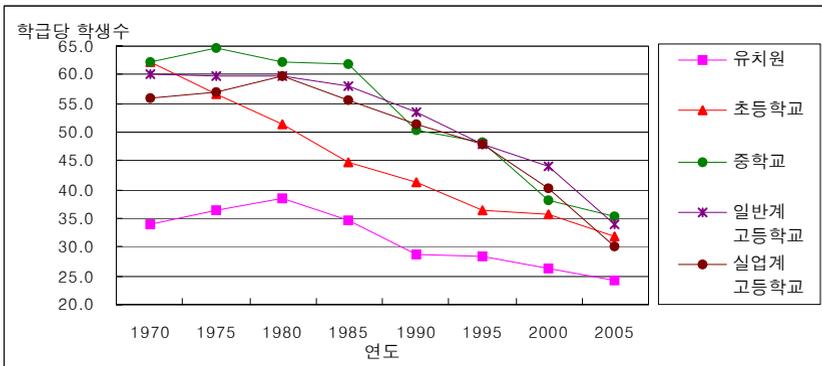
학교 수는 초등학교의 경우 1980년대를 정점으로 2000년까지 감소세를 보이다가 2000년 이후 다시 증가하는 추세를 보이고 있다. 한편 중·고등학교의 경우 계속해서 증가하는 추세를 보이고 있다. 학교 수의 변화가 학생 수의 감소 또는 정체에 비례하여 나타나지 않는 이유는 교육환경을 개선하기 위해 현재의 학급당 학생 수를 1970년 당시보다 절반가까이 감소시켰기 때문이다. 또한 시골학교의 경우 학생 수의 지속적인 감소에 비례하여 학교의 폐쇄가 이루어지지 않았기 때문이다.

<그림 2-6> 연도별 학교수 변화



자료: 교육통계연감, 2005 교육통계연보.

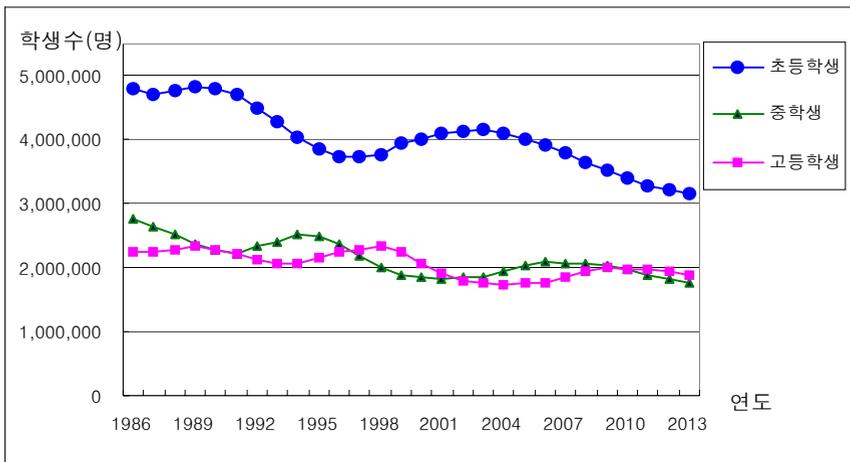
<그림 2-7> 연도별 학급당 학생수 변화



자료: 교육통계연감, 2005 교육통계연보.

한국교육개발원의 전망에 따르면 초·중·고·대학생을 포함한 전체 학생 수는 2005년부터 계속해서 감소하며, 중고등학생에 비해 초등학생의 수가 상대적으로 더 큰 폭으로 감소할 전망이다. 그러나 교육환경을 OECD국가 평균수준<sup>27)</sup>에 맞추기 위하여 최근 학급당 학생 수를 줄여나가는 추세에 있어 학생 수가 줄어들어도 불구하고 당분간 학교시설의 개소 수는 증가할 여지가 있으나 장기적인 관점에서는 학교 수도 줄어들 가능성이 높다.

<그림 2-8> 초·중·고등학교 학생수 변화추계



주: 2003년 자료 기준.

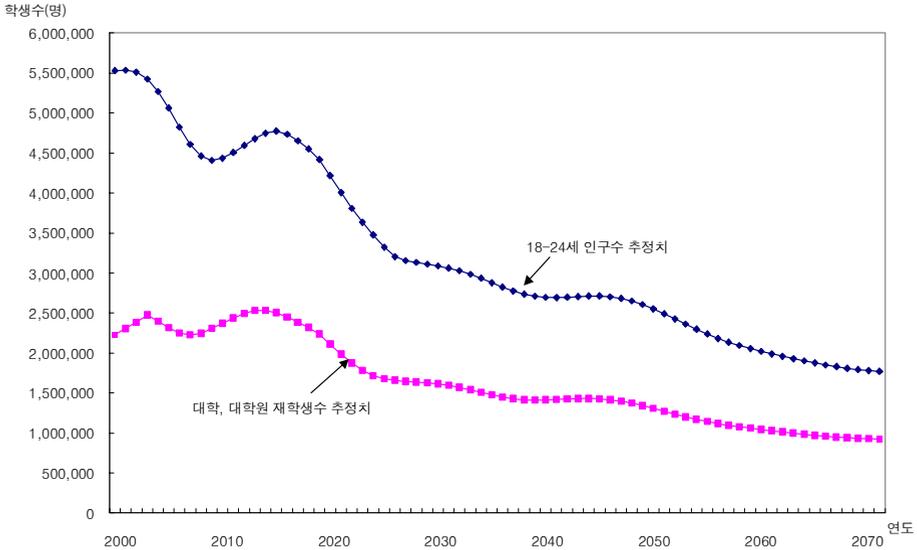
자료 : 교육개발원 홈페이지 [www.kedi.re.kr](http://www.kedi.re.kr)

대학 및 대학원의 경우도 유사한 상황이다. 인구의 고령화에 따라 재학생수가 현재의 240만 명에서 2014년까지는 다소 상승하여 250만 명에 이르나, 2020년에는 200만 명으로 줄어들고 이 후 지속적인 감소를 보여 2060년에는 100만 명으로 감소할 것으로 추정하고 있다<sup>28)</sup>. 이는 현재 대비 절반에도 못 미치는 수준이며 2010년 이후에는 대학시설의 대규모 구조조정이 필요하다는 것을 의미한다.

27) 초등학교의 경우 2001년 현재 OECD국가 평균이 21.8인 반면 우리나라는 35.7, 중학교의 경우 OECD 국가 평균이 23.7인 반면 우리나라는 37.1에 머물고 있다(자료: 교육인적자원부·한국교육개발원 2004. OECD 교육지표 2004.).

28) 이영. 2005.

<그림 2-9> 대학 및 대학원 재학생 수 추정치



자료: 이영. 2005.12.2. '고령화와 고등교육의 장기 여건과 재정수요 추정'. 한국개발연구원 추최. 「인구고령화 협동연구 제2차 심포지움」. p.43.

이와 같은 장래추세를 감안할 경우 수요 감소가 예상되는 대표적인 시설은 초등학교부터 대학에 이르는 정규교육시설이며, 현재 수요의 부재로 인해 농촌 지역을 중심으로 발생하는 폐교사례가 향후 인구가 감소하는 도시나 도시 내에서 인구가 쇠퇴하는 지역을 중심으로 광범위하게 확산될 것으로 예상된다.

한편 유년층의 상대적인 감소에도 불구하고 한 부모로 이루어진 가족의 증가, 여성의 경제활동 참여 확대로 인해 자녀양육을 위한 탁아소, 유치원 등 사회복지 시설의 수요는 증가할 것으로 예상된다.

## (2) 노인복지시설<sup>29)</sup>

노령인구의 증가는 도시에서 노인계층을 위한 주거복지, 의료복지, 여가복지 시설 등 노인복지시설과 노인의 취업을 돕기 위한 재교육시설의 수요를 급증시

29) 노인복지시설의 유형은 노인복지법 제31조에 의거하여 노인주거복지시설, 노인의료복지시설, 노인 여가복지시설, 재가노인복지시설 등 크게 네 가지로 구분되고 있다. 이 중 노인주거복지시설과 노인 의료복지시설이 생활시설로 구분되고 여가복지시설과 재가복지시설은 이용시설로 구분된다.

킬 것으로 예상되고 있다. 현재까지 인구의 노령화현상은 비도시지역에서 상대적으로 급속히 이루어져 왔지만 향후에는 도시지역에서도 고령인구의 점유율이 급속히 증가할 것으로 예상된다.

2004년 말 현재 전국의 65세 이상 노령인구는 413만 명이다. 이러한 노령인구를 대상으로 한 주거복지시설과 의료복지시설의 총 수는 518개이며, 입소정원과 현원은 각각 3,5421명과 2,7724명 수준이다. 한편 서울, 부산 등 7대 광역시의 노인인구는 158만 명으로서 전체노인인구의 38.2%를 점유하고 있다. 그러나 7개광역시의 시설 수, 입소정원, 현원은 각각 전체시설의 28.8%, 32.4%, 32.8%에 불과한 실적이므로 향후 도시지역에서 노인복지시설의 집중적인 설치 및 정원확대가 필요할 것으로 생각된다.

<표 2-19> 노인주거복지시설 및 노인의료복지시설 현황

구분		시설 수	입소인원	
			정원	현원
무료시설	양로	78(22)	4972(1876)	3835(1369)
	요양	131(40)	9,384(3,095)	7880(2745)
	전문요양	108(38)	8539(3374)	7027(2738)
	소계	317(100)	2,2895(8345)	1,8742(6852)
실비시설	양로	12(1)	363(40)	230(37)
	요양	42(13)	2310(883)	1498(525)
	전문요양	1(1)	100(100)	100(100)
	소계	55(15)	2773(1,023)	1828(662)
유료시설	양로	41(4)	2853(280)	1959(262)
	요양	41(13)	985(301)	640(199)
	전문요양	34(22)	1564(541)	925(451)
	노인전문병원	22(2)	3119(263)	2587(108)
	복지주택	8(4)	1232(728)	1043(546)
	소계	146(34)	9753(2113)	7154(1566)
합계		518(149)	3,5421(1,1481)	2,7724(9080)

주 : 1) 괄호 안은 7개광역시 현황.

2) 2004년 말 현재 자료임.

자료 : 보건복지부. 2005년도 노인복지시설현황.

노인복지시설의 수는 점차 증가하는 추세를 보이고 있다. 그러나 평균수명의 연장, 사회보장제도의 확대와 맞물려 향후에도 도시지역에서 노인복지시설에 대한 수요는 급속히 증가할 것으로 예상되므로 이에 대한 공급확대 대책이 필요할 것으로 생각된다.

노인의료복지시설 가운데 무료 및 실비노인요양시설의 연도별 증가추세를 비교해 보면 1998년 76개소에서 2004년 173개소로 지난 6년간 2배 이상 증가하였다. 또한 노인전문요양시설의 경우에도 1998년 14개소에서 2004년 109개소로 급증하였다. 전체적으로 노인을 위한 요양시설과 전문요양시설의 경우 1998년 90개소에서 2004년 282개소로 6년간 3배 이상 급증하는 추세를 보였다.

<표 2-20> 연도별 노인의료복지시설 현황

(단위: 개소)

구분		1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
노인요양시설	무료	63	73	70	83	96	113	131
	실비	13	13	13	13	14	19	42
	소계	76	86	83	96	110	132	173
노인전문요양시설	무료	14	21	32	41	54	68	108
	실비	0	0	0	0	0	0	1
	소계	14	21	32	41	54	68	109
계		90	107	115	137	164	200	282

주: 2004년 말 현재 자료임.

자료 : 보건복지부. 2004 보건복지백서.

2004년 현재 전국의 노인여가복지시설은 약 5,300개에 이른다. 그러나 비도시 지역을 중심으로 노인들에 의해 자율적으로 운영되는 성격이 강한 경로당시설이 전체 노인여가복지시설의 97%를 차지하고 있는 실정으로서 경로당은 현재 노인 80인당 1개소 수준으로 설치되어 있다. 따라서 장래에는 도시지역을 중심으로 노인복지회관, 노인교실, 노인휴양소 등 다양한 노인대상 여가복지시설의 확충 또는 설치필요성이 증대될 것이다.

<표 2-21> 노인여가복지시설 현황

구분	전국		7대광역시	
	시설 수	점유율	시설 수	전국대비 시설 점유율
노인복지회관	152	0.3	58	38.2
경로당	5,1287	96.9	9121	17.8
노인교실	819	1.5	430	52.5
노인휴양소	3	0.0	0	0
기타	673	1.3	-	-
합계	5,2934	100.0	9609	18.2

주: 2004년 말 현재 자료임.

자료 : 보건복지부. 2005년도 노인복지시설현황.

한편 신체적, 정신적 장애나 부득이한 사유로 특별한 관리가 필요한 노인계층을 대상으로 재가노인복지시설이 운영되고 있는데, 2004년 현재 총 662개 시설에 3,1212명을 수용할 수 있다.

<표 2-22> 재가노인복지시설 현황

구분	전국		7대광역시	
	시설 수	정원	시설 수	정원
가정봉사원 파견시설	300	2,4836	126	1,0257
가정봉사원 교육시설	2	350	-	-
주간보호시설	237	4245	135	2186
실비주간 보호시설	41	604	16	252
단기보호시설	82	1177	50	747
합계	662	3,1212	327	1,3442

주: 2004년 말 현재 자료임.

자료 : 보건복지부. 2005년도 노인복지시설현황.

향후 예상되는 노령인구의 증가는 도시지역에 대한 공공부문의 재정지출 확대와 노인복지시설 및 프로그램에 대한 공급확대를 유발할 것으로 예상된다. 또한 노인이라는 신체를 한계를 감안하여 적절한 장소에 필요시설물을 공급하는 것이 도시계획의 중요과제중 하나로 부각될 것이다.

#### 4) 도시개발 재원의 부족

산업구조의 고도화와 같은 혁신적인 방안이 실현되지 않고 현재의 상태에서 인구저성장 추세가 심화될 경우 도시개발을 위한 국가의 재정수입은 감소하는 반면, 재정지출은 증가할 가능성이 높다. 인구저성장 및 감소는 생산가능인구의 감소, 토지 및 주택가격의 정체 또는 하락, 저축률의 감소, 경제성장률의 하락, 의료비 등 개인의 소비성 지출증대, 구매력의 감소 등으로 연결될 것으로 예측된다. 따라서 경제성장을 위한 민간부문의 투자재원이 부족하게 되고 중앙 및 지방정부의 세수를 줄어든게 하는 효과가 있는 반면, 노령인구의 사회보장을 위한 중앙정부와 지방정부의 재정지출은 증대시킬 것으로 보인다.

중앙정부와 지방정부의 전체적인 재정수입이 줄어드는 상황에서 노령인구에 대한 재정지출의 증대는 여타부문의 재정지출 규모를 축소시키는 결과를 가져올 수 있다. 부족한 세수를 보충하고 재정수지 악화를 막기 위해서는 세율을 지속적으로 높이는 방법이 하나의 대안으로 제시될 수 있으나 세대간 형평성 논란, 조세저항 등으로 현실적으로 어려움에 직면할 가능성이 높다. 따라서 중앙정부와 지방자치단체의 전체 재정지출에서 도시개발 및 정비에 소요되는 공공 재정지출의 규모는 줄어들게 될 것으로 예상된다.



## 3

## 도시관리정책 실태분석

제 3장에서는 도시관리정책과 관련된 법률 및 제도의 운용실태와 문제점을 인구저성장  
 장의 관점에서 살펴보았다. 제 1절에서는 도시관리정책과 관련된 다양한 법률·제도의  
 현황과 운영 실태를 분석하였다. 제 2절에서는 인구저성장 관점에서 도시관리정책  
 과 밀접한 관련이 있는 도시기본계획수립지침과 도시기본계획의 내용에 대한 문제점  
 을 분석하였다. 제 3절에서는 인구저성장시대에 기존의 도시개발 및 정비방식이 어떠  
 한 문제점이 있는지 분석하였다.

### 1. 도시관리정책과 관련된 법·제도의 운영실태

차후 예상되는 인구저성장 및 감소시대에 효과적으로 대비하고 바람직한 도시  
 관리를 위한 정책방향을 설정하기 위해서는 인구저성장이 도시에 미치는 다양한  
 파급효과에 대한 분석과 함께 인구저성장이라는 관점에서 우리나라에서 현재 운  
 영되고 있는 관련 법률 및 제도의 현황 및 특성을 파악하고 인구저성장 추세를  
 반영하는데 제기될 수 있는 문제점에 대한 분석이 필요하다.

따라서 본 절에서는 도시전체를 대상으로 도시의 비전과 관리정책 방향을 제  
 시하는 도시기본계획과 도시내의 특정지구에 적용될 수 있는 도시 및 주거환경  
 정비법, 도시개발법, 국토계획법에 의한 제1종 지구단위계획 및 각 지자체별 조  
 례에 의한 정비사업 등의 내용을 살펴보고자 한다.

## 1) 도시전체를 대상으로 하는 법·제도 - 도시기본계획

### (1) 도시기본계획의 법적 지위와 성격

시·군 단위에서 장기적이고 종합적인 도시관리의 정책방향을 제시하고 있는 가장 대표적인 계획수단으로는 도시기본계획을 들 수 있다. 도시기본계획은 국토종합계획 및 광역도시계획 등 상위계획의 내용을 수용하여 해당 시·군이 지향하는 바람직한 도시의 미래상과 장기적인 발전방향을 제시하는 정책계획이자, 해당지역의 물적·공간적 및 환경·사회·경제적 측면의 주민생활환경의 변화를 예측하고 대비하는 종합계획이며, 도시관리계획 등의 관련계획의 기본이 되는 전략계획<sup>30)</sup>으로서의 성격을 동시에 가지고 있기 때문이다.

건설교통부가 작성한 ‘도시기본계획수립지침’에 따르면, 도시기본계획에서는 지역의 특성과 현황, 계획의 목표와 지표설정, 도시의 공간구조 설정, 토지이용계획, 기반시설, 도심 및 주거환경, 환경의 보전과 관리, 경관 및 미관, 공원·녹지, 방재 및 안전, 경제·산업·사회·문화의 개발 및 진흥 등의 내용을 종합적으로 다루도록 규정하고 있다.

도시기본계획의 중요성은 적용의 보편성에서도 확인되고 있다. 2005년 현재 전국 167개 시·군<sup>31)</sup> 가운데 법적으로 도시기본계획을 수립하지 않을 수 있는 시·군은 수도권에 속하지 아니하고 광역시와 경계를 같이하지 않는 인구 10만 명 이하 시·군이며<sup>32)</sup>, 전국적으로 볼 때 거의 모든 행정구역이 계획수립의 대상에 포함된다고 할 수 있다. 2004년 말 현재 총 93개 시·군에서 도시기본계획을 수립<sup>33)</sup>하였다.

이처럼 도시기본계획이 다루는 내용적 측면이나 성격, 전국적인 차원에서 계획이 적용되는 공간적 범위를 감안할 때, 도시기본계획은 해당 도시차원에서 관

30) 건설교통부. 2005. 5. 도시기본계획수립지침.

31) 특별시 및 광역시 내의 자치구(군)는 제외한 숫자임.

32) 건설교통부. 2005. 5. 도시기본계획수립지침. 제2장 2-1-2.

33) 건설교통부. 2005. 9. 2004 도시계획현황.

리정책의 방향을 결정하는 가장 대표적 제도적 장치라고 할 수 있다. 인접한 2개 이상 시·군의 행정구역에 대해 장기발전방향을 제시하거나 기능간 상호 연계를 통해 적정한 성장관리를 도모하는 ‘광역도시계획<sup>34)</sup>’도 도시기본계획과 유사한 내용을 다루고 있지만 상호연계성이 높은 인접 시·군을 포함해서 수립되는 계획인 만큼 적용대상범위가 제한되어 있다.

도시기본계획은 계획수립시점으로부터 20년을 기준으로 하여 작성되는 장기 계획이라는 특성도 가지고 있다. 그 중 목표연도가 2020년인 도시기본계획은 국토계획법이 제정되기 전 도시기본계획수립지침에 근거하여 진행된 도시기본계획이고, 새로운 국토계획법에 근거하여 현재 수립중인 도시기본계획은 대부분 목표연도를 2025년으로 하고 있다. 통계청에 따르면, 우리나라의 전체인구가 2021년부터 감소하기 시작할 것으로 예측되고 있는데, 향후 수립될 도시기본계획은 2025년 내지 2030년을 목표연도로 설정될 가능성이 높다. 도시기본계획은 이러한 인구감소 및 도시에 미치는 변화를 적절히 수용할 수 있는 계획이 되어야 할 것이다. 따라서 도시기본계획을 인구저성장이라는 시대적 변화에 맞추어 보다 바람직한 방향으로 개선하는 작업을 우선적으로 시행할 필요성이 높다.

## (2) 도시기본계획 수립지침의 운용실태

현재 수립중이거나 승인된 도시기본계획들은 건설교통부에서 제정한 ‘도시기본계획수립지침’에 근거토록 하고 있으며 전문가집단, 주로 엔지니어링업체가 중심이 되어 획일적으로 수립되는 실정이기 때문에 그 형식과 내용은 거의 모든 시·군에서 대동소이하다고 할 수 있다.

도시기본계획수립지침은 도시기본계획제도가 도입된 1980년대 초반부터 건설교통부에 의해 제정되어 지침으로 활용되고 있는데, 현재에도 계획수립과정에서 가장 중요한 근거로서 이용되고 있다. 1981년 정부주도의 도시계획운용 방식이 가져오는 비합리성, 비효율성과 도시계획의 빈번한 변경 및 도시계획사업의 장기미집행 등의 부작용을 극복하기 위해 도시계획법의 일부내용이 개정되면서 도

34) 건설교통부, 2003. 1. 광역도시계획수립지침.

시기기본계획제도가 도입되었고 서울 및 부산을 비롯하여 대통령령이 정하는 도시 계획구역에 대해서는 도시기본계획을 의무적으로 수립하도록 하였다. 건설교통부는 이에 맞추어 1981년 최초로 「도시기본계획수립 및 도시계획재정비지침」을 제정하였으며, 사회경제적 여건변화에 따라 당면한 도시계획의 문제점을 개선하기 위하여 이후 모두 다섯 차례에 걸쳐 부분 또는 전면개정 되었다<sup>35)</sup>.

가장 최근의 사례로서는 2002년 도시지역과 비도시지역을 통합적으로 관리하기 위한 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’이 제정되면서 만들어진 도시기본계획수립지침이 있다. 새로운 수립지침은 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’에 새로이 도입된 각종 도시관리수단<sup>36)</sup>들을 효율적으로 운용하고 도시계획구역이 행정구역 전체로 확대된다는 점에 대응하기 위한 것이었다.

1999년 제정된 수립지침의 내용과 비교해 볼 때 첫째, 도시기본계획 수립과정에서 중요한 역할을 하는 계획인구의 추계방식을 현실에 맞게 보다 합리화하고자 노력하였다는 점이다. 인구추계방식에서 생잔모형에 대한 조성법을 도입하였으며 자연적 증가분과 사회적 증가분을 구분하여 추정하도록 하였다. 둘째, 계획 내용에 시가지정비, 주거환경계획 및 정비를 포함한 도심 및 주거환경의 정비에 관한 내용 등이 추가되었다는 것이다. 하지만 인구저성장이라는 새로운 변화요인을 감안해 볼 때 그 내용 및 운용실태 등에 있어 근본적인 변화가 필요한 상황이다.

---

35) 도시기본계획 수립지침은 1984년, 1995년, 1996년, 2002년에 개정되었다(김제국, 2003 : 17). 2002년 12월 31일 제정된 도시기본계획수립지침도 현재까지 부분적으로 두 차례(2004. 6.15 및 2005. 5. 6)에 걸쳐 개정되었으나 큰 골격은 그대로 유지하고 있는 상태이다.

36) 새롭게 도입된 도시관리수단으로는 기반시설연동제, 토지적성평가제, 개발행위허가제, 제2종 지구단위계획제도 등이 있다.

<표 3-1> 1999년 및 2002년 도시기본계획수립지침 내용비교

구분	1999년 지침	2002년 지침
법적근거	(구)도시계획법시행령 제7조	국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제19조
포함내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도시특성과 성격</li> <li>· 계획의 목표와 도시지표 설정</li> <li>· 도시공간구조의 설정</li> <li>· 생활권 설정과 인구배분계획</li> <li>· 토지이용계획</li> <li>· 교통·물류계획</li> <li>· 정보·통신계획</li> <li>· 공공시설계획</li> <li>· 산업개발계획</li> <li>· 주거환경계획</li> <li>· 환경보전계획</li> <li>· 경관 및 미관계획</li> <li>· 여가 및 공원녹지계획</li> <li>· 사회개발계획</li> <li>· 도시방재계획</li> <li>· 재정계획</li> <li>· 기타 필요한 사항</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역의 특성과 현황</li> <li>· 계획의 목표와 지표의 설정</li> <li>· 공간구조의 설정 (개발축 및 녹지축의 설정, 생활권 설정 및 인구배분)</li> <li>· 토지이용계획 (토지의 수요예측 및 용도배분)</li> <li>· 기반시설 (교통, 물류체계, 정보통신, 기타 기반시설계획 등)</li> <li>· <u>도심 및 주거환경</u> (시기지정비, 주거환경계획 및 정비)</li> <li>· 환경의 보전과 관리</li> <li>· 경관 및 미관</li> <li>· 공원·녹지</li> <li>· 방재 및 안전</li> <li>· 경제·산업·사회·문화의 개발 및 진흥 (고용, 산업, 복지 등)</li> <li>· 계획의 실행 (재정확충 및 재원조달, 단계별 추진전략)</li> </ul>
계획인구 추계방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 일반적으로 과거추세연장에 의한 방법을 사용하되</li> <li>· 타도시와의 비교, 취업인구, 토지 이용계획등도 고려하여 해당도시에 적합한 방법을 선택</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 생산모형에 의한 조성법을 권장하며, 추세연장법을 사용할 경우 신뢰도가 높은 3개 함수식의 산술평균값을 사용</li> <li>· 자연증가분과 사회적 증가분을 구분하여 추정</li> <li>· 상위계획지표 및 주변지역의 계획지표와도 비교하여 적정성을 입증</li> </ul>

자료: 건설교통부. 도시기본계획수립지침.

## 2) 각종 개발 및 정비사업과 관련된 법·제도

특정지구에 대한 개발 및 정비사업과 관련된 제도로는 도시 및 주거환경정비법에 의한 ‘정비사업(주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축 사업, 도시환경정비사업)’, 도시개발법에 의한 ‘도시개발사업’, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의한 ‘제1종 지구단위계획’, 지자체별 조례에 의한 ‘정비 및 개발사업’ 등이 있다.<sup>37)</sup>

37) 이 밖에도 ‘택지개발촉진법’, ‘주택법’, ‘산업입지 및 개발에 관한 법률’ 등이 있으나 이들 법률의 성격상 본 연구에서는 다루지 않기로 한다.

### (1) 도시 및 주거환경정비법

기성시가지의 정비와 관련된 대표적인 법률로서는 2002년 12월 31일 제정된 도시 및 주거환경정비법이 있다. 법률제정의 목적은 도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고 노후·불량건축물을 효율적으로 개량하여 도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 높이는 데 있다. 과거 독자적인 사업으로 개별법에 의해 추진되어 왔던 '도시재개발법' 상의 주택재개발사업, '도시저소득층의주거환경개선을위한임시조치법' 상의 주거환경개선사업과 '주택건설촉진법' 중 재건축사업에 대한 내용을 통합·보완함으로써 사업의 일관성 및 선계획·후개발에 근거한 도시관리를 도모하고 있다는 특징이 있다.

이 법에서는 가능한 사업의 유형을 크게 4가지(주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업)로 분류하고 이들 사업에 대하여 정비기본계획 수립방법 및 정비구역의 지정요건, 정비구역 내에서의 건축물 제한, 정비사업의 시행방법, 비용조달방법 및 비용부담원칙 등을 포함도록 하고 있다.

이 법에 따라 수립되는 '도시·주거환경정비기본계획'에는 정비구역으로 지정할 예정구역의 개략적 범위, 단계별 정비사업추진계획 및 재원조달방안, 건축물의 밀도계획 및 제한 사항, 세입자 주거안정대책, 도심기능의 활성화 및 도심공동화 방지방안, 정비사업의 유형별 공공 및 민간부문의 역할 등을 다루도록 되어 있다.

<표 3-2> '도시·주거환경정비기본계획'에 포함되어야 할 내용

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. 정비사업의 기본방향 및 계획기간, 도시정비의 목표</li><li>2. 대상지 현황</li><li>3. 주거지 관리계획</li><li>4. 토지이용계획·정비기반시설계획·공동이용시설 설치계획 및 교통 계획</li><li>5. 환경계획</li><li>6. 사회복지시설 및 주민문화시설 등의 설치계획</li><li>7. 정비구역으로 지정할 예정인 구역의 개략적 범위</li><li>8. 단계별 정비사업추진계획 및 재원조달 방안</li><li>9. 건축물의 밀도계획 및 건축물 제한에 관한 사항</li><li>10. 세입자에 대한 주거안정대책</li><li>11. 도심기능의 활성화 및 도심공동화 방지 방안</li><li>12. 역사적 유물 및 전통건축물의 보존계획</li><li>13. 정비사업의 유형별 공공 및 민간부문의 역할</li></ol> |
|--|

‘도시·주거환경정비기본계획’을 수립하는 시는 도시·주거환경정비기금을 설치하여야 하며 기금은 정비사업을 위해서만 사용하도록 규정하고 있다. 필요한 재원은 도시계획세, 정비사업으로 인해 발생하는 개발이익, 정비구역 내 국·공유지 매각대금의 일부 및 사·도 조례에서 정하는 재원으로 충당토록 하여야 한다.

도시기능을 회복하기 위하여 정비구역 안에서 정비기반시설을 정비하고 주택 등 건축물을 개량하거나 건설하기 위해 해당지역의 여건에 따라 다음과 같은 유형의 정비사업이 가능하도록 분류하고 있다. ‘주거환경개선사업’, ‘주택재개발사업’, ‘주택재건축사업’은 주로 노후·불량주택의 개량에 초점을 맞추고 있는 반면 ‘도시환경정비사업’은 상업 및 공업지역을 대상으로 하고 있어 공장 이전적지의 활용 및 쇠퇴한 상업지역의 활성화 등을 목적으로 하는 사업에 적합하다고 할 수 있다.

<표 3-3> 대상지 여건에 따른 정비사업의 유형

사업명칭		주거환경개선 사업	주택재개발 사업	주택재건축 사업	도시환경정비 사업
대상지 여건	기반시설	매우 열악	열악	양호	토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등 도시기능의 회복이 필요한 지역
	노후불량건축물	과도하게 밀집	밀집	밀집	
	주 용도지역	주거지역	주거지역	주거지역	상업 및 공업지역

공공기관이 주도하는 정비사업의 경우 주민대표회의를 구성하여 의견수렴 과정을 거치도록 하였으며 사업시행 인가시 관계서류를 30일 이상 일반인에게 공람시키고, 공보에 고시하며 토지소유자들에게 공고내용을 통지하도록 하여 주민 의견 수렴절차를 강화하였다.

도시 및 주거환경정비계획이 인구저성장기에 관심의 대상이 되고 있는 기성시가지의 재생 및 활성화문제를 중점적으로 다루고 있다는 사실에서 중요성이 부각될 수 있다. 그러나 현재의 시점에서 도시관리정책의 방향제시를 위한 분석대

상으로 활용되기에는 한계가 있다. 우선 정비계획수립의 대상이 특별시·광역시 또는 인구 50만 이상의 시와 시도지사가 지정하는 시로 제한되고 있어 소규모 시·군 계획수립의 대상에서 제외되고 있다. 또한 비교적 최근에는 법률제정이 이루어져 계획수립이 이루어져야 하는 도시에서도 대부분 계획을 수립하는 단계에 있는 실정이다<sup>38)</sup>. 따라서 정비계획을 완료한 도시의 수가 극히 제한되어 있으므로 구체적인 사례분석을 통해 효과 및 문제점을 분석하기에는 부적절하다.

예를 들어 성남시의 경우 2004년 6월부터 주거환경정비기본계획(안)을 추진하여 2005년 11월 4일부터 공람절차를 시작하였다. 성남시는 주민공람 후 성남시의회 의견청취, 성남시 도시계획위원회 자문을 거쳐 경기도에 승인신청을 하여 2006년 6월 승인을 받아 확정 고시할 계획이다. 부천시, 광명시, 안양시 등도 이와 유사한 상황이다.

## (2) 도시개발법

도시개발법은 종전 ‘도시계획법’의 도시계획사업에 관한 부분과 ‘토지구획정리사업법’을 통합보완하여 도시개발에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 계획적이고 체계적인 도시개발을 도모하고 쾌적한 도시환경의 조성과 공공복리의 증진에 기여함을 목적으로 하여 2000년 1월 28일 제정되었다.

이 법을 통해 도시지역(주거·상업·공업·녹지지역)내에서 주거, 상업, 산업, 유통, 정보통신, 생태, 문화, 보건 및 복지 등의 다양한 기능을 가지는 단지 또는 시가지의 개발이 ‘도시개발사업’을 통해 가능하게 되었다. 도시지역뿐만 아니라 비도시지역에 대해서도 지역별로 도시개발구역 지정가능 규모를 초과할 경우 개발이 가능하다.

원칙적으로 시도지사 및 건설교통부장관이 도시개발구역을 지정하도록 되어 있으나, 개발대상 토지면적의 3분의 2이상에 해당하는 토지소유자의 동의를 받으면 “민간”도 도시개발구역의 지정제안이 가능하다. 그러나 ‘도시개발구역’

---

38) 법률안은 2002년 12월 30일 제정되었지만 시행령은 2003년 6월 30일, 시행규칙은 2003년 7월 1일 제정되었다. 서울시의 경우에도 2003년 12월 30일에는 조례로 제정된 실정이다.

지정시 공람 또는 공청회를 통하여 주민 또는 관계전문가 등으로부터 의견을 청취하여야 한다.

<표 3-4> 지역별 도시개발구역 지정가능 규모

지역구분		지정가능규모	비고
도시지역	주거상업지역	1만㎡ 이상	
	공업지역	3만㎡ 이상	
	자연녹지지역	1만㎡ 이상	건축물의 건축을 위한 경우에 한함
비도시지역		33만㎡ 이상	

도시개발사업의 이행 가능성을 높이기 위해 도시개발특별회계를 설치할 수 있게 하였다. 지자체에서 도시개발채권의 발행으로 조성된 자금과 개발 부담금 등을 재원으로 하는 도시개발특별회계를 설치하여 도시개발사업을 지원할 수 있도록 하였으며, 도시개발사업 시행자는 지자체가 발행하는 도시개발채권을 의무적으로 매입하도록 하였다. 또한 도시개발사업의 성격에 따라 사업의 시행방식을 수용 또는 사용에 의한 방식, 환지방식 또는 양자 혼용방식으로 자유롭게 선택할 수 있도록 하여 도시개발사업을 탄력적으로 시행할 수 있도록 하였다.

2000년 도시개발법이 제정된 이후 2004년 말 현재까지 전국적으로 59개 지구, 25,459,997㎡가 도시개발사업지구로 지정되었다. 2001년 5개 지구에서 점차 늘어나 2004년 말에는 29개 지구가 지정되어 매년 증가하는 추세에 있다.

<표 3-5> 지역별 구역지정 지구수 비교

(단위: 개)

구분	2001년	2002년	2003년	2004년	합계
수도권	1	0	6	14	21
비수도권	4	7	12	15	38
합계	5	7	18	29	59

자료: 박은관·안용진, 2005. 도시개발제도 개선방안 연구. 국토연구원.

<표 3-6> 도시개발사업 지정 면적 현황

(단위:㎡)

구분		2001년	2002년	2003년	2004년	합계
수도권	서울특별시	0	0	91,1429	424,8657	516,0086
	경기도	75,3085	0	157,5098	353,8882	586,7065
	인천광역시	0	0	8,7779	250,8481	259,6260
	소 계	75,3085	0	257,4306	1029,6020	1362,3411
비수도권	대전시	0	23,2209	0	0	23,2209
	충청남도	12,9139	0	0	371,4230	384,3369
	경상남도	13,4480	2,5423	83,6750	8,9059	108,5712
	경상북도	0	0	4,2150	54,8350	59,0500
	부산광역시	0	5,3860	0	0	5,3860
	울산광역시	0	0	33,8342	99,6500	133,4842
	광주광역시	1,6067	1,5829	11,6935	0	14,8831
	전라남도	0	2,3657	0	0	2,3657
	전라북도	0	251,9690	0	2,9649	254,9339
	강원도	14,5200	0	1,6929	3,5602	19,7731
	제주도	0	0	0	40,1014	40,1014
	제주시	0	43,0000	94,5522	0	137,5522
	소 계	42,4886	3300,668	229,6628	581,4404	1183,6586
합계	117,7971	330,0668	487,0934	1611,0424	2545,9997	

자료: 박은관·안용진. 2005. 도시개발제도 개선방안 연구. 국토연구원.

### (3) 제1종 지구단위계획

도시지역에 적용되는 ‘제1종 지구단위계획’은 토지이용을 합리화·구체화하고, 도시 또는 농·산·어촌의 기능의 증진, 미관의 개선 및 양호한 환경을 확보하기 위하여 수립하는 계획을 말한다. 2000년 1월 28일 도시계획법이 전면 개정되면서 종전 ‘도시계획법’에 의한 상세계획과 ‘건축법’에 의한 도시설계제도를 ‘지구단위 계획’으로 통합하여 유사제도의 중복운영으로 인한 혼선 및 불편을 해소하고자 도입되었다. 지구단위계획구역의 지정시 계획의 목표 및 지역의 성격에 따라 그 지정목적을 달리하여 지정하도록 규정하고 있다.

<표 3-7> 제1종 지구단위계획의 목표 및 성격에 따른 분류

지정목적		내용
기존 시가지	정비	기존 시가지에서 도시기능을 상실하거나 낙후된 지역을 정비하고자 하는 경우
	관리	도시성장 및 발전에 따라 그 기능을 재정립할 필요가 있는 곳으로서 도로 등 기반시설을 재정비하거나 기반시설과 건축계획을 연계시키고자 하는 경우
	보전	도시형태와 기능을 현재의 상태로 유지·정비하는 것이 바람직한 곳으로 개발 보다는 유지관리에 초점을 두고자 하는 경우
신시가지 개발		도시 안에서 상업 등 특정기능을 강화하거나 도시팽창에 따라 기존 도시의 기능을 흡수보완하는 새로운 시가지를 개발하고자 하는 경우
복합구역		위의 지정목적 중 2개 이상의 목적을 복합하여 달성하고자 하는 경우

지구단위계획은 현재까지 기성시가지 정비의 주요수단으로 활용되고 있다. 2004년 말 현재 전국의 시가화용도지역(주거지역, 상업지역, 공업지역) 면적의 17.1%에 해당하는 533.4km<sup>39)</sup>의 토지가 제1종 지구단위계획구역으로 지정되어 있음을 볼 때 도시지역의 토지이용관리수단으로 차지하는 비중이 상당히 큰 것을 알 수 있다. 용도지역이 상향조정되는 지역, 타법에 의해 개발되거나 관리되는 지구 등도 지구단위계획구역 지정을 통하여 관리되고 있다.

그러나 지구단위계획은 시·군의 전반적인 도시관리정책을 위한 방향을 제시하기 보다는 특정지구의 용도지역지구 변경, 기반시설 설치, 개별적인 도시개발 및 정비사업 등을 다루는 집행계획의 성격을 가지고 있기 때문에 도시를 관리해 나아가기 위한 정책방향으로 활용되기에는 역시 한계가 있다.

39) 건설교통부-한국토지공사. 2005. 2004 도시계획현황.

<표 3-8> 제1종 지구단위계획구역 지정요건

구분	지정요건
지정 가능지역	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 용도지구 전체</li> <li>2. 당초의 개발사업 취지와 내용을 살려 계획적인 관리가 필요한 지역             <ol style="list-style-type: none"> <li>① 도시개발구역[도시개발법]</li> <li>② 정비구역[도시 및 주거환경정비법]</li> <li>③ 택지개발예정지구[택지개발촉진법]</li> <li>④ 대지조성사업지구(대지조성사업을 시행하고자 하는 지역을 포함)[주택법]</li> <li>⑤ 국가산업단지·지방산업단지 및 도시지역에 설치하는 농공단지(시설용지 제외) [산업입지및개발에관한법률]</li> <li>⑥ 관광특구[관광진흥법]</li> </ol> </li> <li>3. 도시형태와 기능의 재정립, 특정기능의 강화 또는 완화, 난개발 방지가 필요한 지역             <ol style="list-style-type: none"> <li>① 기반시설부담구역</li> <li>② 개발제한구역·시가화조정구역 또는 공원에서 해제되는 구역, 녹지지역에서 주거·공업지역으로 변경되는 구역과 새로이 도시지역으로 편입되는 구역 중 계획적인 개발 또는 관리가 필요한 지역</li> <li>③ 시범도시</li> <li>④ 개발행위허가 제한지역</li> <li>⑤ 지하 및 공중공간을 효율적으로 개발하고자 하는 지역</li> <li>⑥ 용도지역의 변경지정에 관한 도시관리계획을 입안하기 위하여 열람공고된 지역</li> <li>⑦ 공장·학교·군부대·시장 등 대규모 시설물의 이전 또는 폐지로 인하여 발생하는 부지와 그 주변지역</li> <li>⑧ 재건축사업에 의하여 공동주택을 건축하는 지역</li> <li>⑨ 양호한 환경의 확보 또는 기능 및 미관의 증진 등을 위하여 도시계획조례가 정하는 지역</li> </ol> </li> <li>4. 수도권 과밀억제권역에서 대규모 공장의 이전 또는 폐지로 인하여 발생하는 부지와 그 주변지역</li> </ol>
필수 지정지역	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 정비구역·택지개발예정지구에서 시행되는 사업이 완료된 후 10년이 경과된 지역.</li> <li>2. 다음에 해당하는 지역 중 그 면적이 30만㎡ 이상인 지역             <ol style="list-style-type: none"> <li>① 시가화조정구역 또는 공원에서 해제되는 지역(녹지지역으로 지정 또는 존치되거나 개발계획이 미수립되는 경우 제외)</li> <li>② 녹지지역에서 주거지역·상업지역 또는 공업지역으로 변경되는 지역</li> </ol> </li> </ol>

#### (4) 조례에 의한 기성시가지 정비사업

노후화된 기성시가지지를 정비하고 구도심을 활성화시키기 위해 많은 도시에서 자체적으로 도시 내 지역균형발전을 위한 조례를 제정하고 관련계획을 수립하고 있다. 서울특별시에서는 낙후된 기성시가지지를 집중 정비하고 강남북간의 지역 불균형을 해소하기 위해 청계천 복원사업과 서울숲 조성사업을 진행하였고, 2003년 3월 15일 '서울특별시 지역균형발전 지원에 관한 조례'를 제정하여, 뉴타운사업(길음, 은평, 왕십리 등), 균형발전촉진지구사업(청량리, 미아, 홍제, 합정, 가리봉 지구 등) 등을 추진하고 있다. <부표- 2, 3, 4 참조>

인천광역시는 1960년대에 개발된 항만일대, 경인전철 주변, 경인고속도로 주변지역과 1980년대 이후 조성된 연수계양일대의 신시가지 및 인천경제자유구역(송도·영종·청라지구)간에 격차가 더욱 심화될 것으로 예상됨에 따라, 신구개발지역간 격차를 해소하고 균형발전을 추진하기 위해 도시재생사업, 군구 균형발전사업, 시민편익시설 확충 등으로 구성된 '2004년 지역균형발전 전략'을 수립하고 이를 지원하기위해 '인천광역시 지역균형발전지원에 관한 조례' 제정 및 도시계획조례 개정 등을 추진하였다.<부록 참조>

대전광역시는 1997년 말 둔산지구 택지개발을 통해 정부대전청사가 건립되고 시청, 법원, 검찰청 등 주요 관공서들이 둔산 신도심으로 이전하여 대전역을 중심으로 하는 기존도심이 쇠퇴함에 따라 2003년 3월 '대전광역시 원도심 활성화 및 지원 등에 관한 조례'를 제정하여 기존도심 활성화를 위한 행·재정적 지원을 하고 있다.

전주시는 도시공간구조를 개편하고 전북의 중심기능 강화를 목적으로 1999~2006년까지 8년에 걸쳐 도시개발법을 통해 87만 평 규모의 서부신시가지지를 조성하여 도청 등의 이전을 추진하고 있다. 신시가지 개발에 따른 구도심의 공동화 현상을 방지하고 상권의 활성화를 도모하기 위하여 특화특정거리 지정 및 지원 등의 내용을 담고 있는 '전주시 구도심 활성화 지원조례'를 2003년 12월 30일 제정하였다.

## 2. 인구저성장 관점에서 본 도시기본계획의 문제점

본 절에서는 도시기본계획 수립현황 및 사례, 각종 도시계획 통계를 바탕으로 인구저성장의 관점에서 현행 도시기본계획의 문제점을 검토하였다. ‘현재 수립된(또는 수립중인) 도시기본계획에 인구저성장 추세를 대비한 계획내용들이 포함되어 있는가’라는 질문에 대해, 도시계획 전문가들의 71.9%가 부정적인 견해를 보였는데 ‘전혀 그렇지 않다’는 응답이 15.1%, ‘그렇지 않다’는 응답이 56.8%에 달했다. 한편 ‘포함되어 있다’고 응답한 전문가는 전체의 7.5%에 불과하였다. 따라서 전체적으로 현재의 도시기본계획은 ‘인구저성장시대’에 대비하기에는 부적절하다고 할 수 있다.

<표 3-9> 도시기본계획에 인구저성장추세를 대비한 내용들의 포함 유무

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	포함되어 있다	많이 포함되어 있다	무응답	합계
빈도	30	113	39	15	0	2	199
(%)	(15.1)	(56.8)	(19.6)	(7.5)	(0.0)	(1.0)	(100.0)

자료: 전문가 설문조사결과

### 1) 인구지표 설정에 지나치게 집착

현재의 도시기본계획 수립구조에서는 목표연도의 인구추계치가 장래 도시성격과 공간규모, 도시기반시설의 수요를 결정하는 중요한 기준으로 활용되고 있다.<sup>40)</sup> 도시기본계획의 수립과정을 보면, 먼저 계획인구, 도시경제, 도시환경지표 등과 관련된 도시지표가 설정되고, 도시공간구조, 토지이용계획, 기반시설, 도심 및 주거환경, 환경의 보전과 관리, 경관 및 미관, 공원·녹지, 방재 및 안전, 경제·

40) 「도시기본계획실무편람(2001)」에서는 ‘계획인구는 이론적으로 도시장래의 건전하고 안정된 발전을 상징하고, 증가인구에 대응하는 도시의 공간적 규모, 기반시설과 생활환경시설의 정비가능여부, 그리고 도시가 성장함에 따라 발생하는 주택수요·교통수요·각종 공공시설수요 등을 판단하는 기준이 된다’라고 명시하고 있다.

산업·사회·문화의 개발 및 진흥 등 다양한 부문별 계획은 이러한 지표에 부합하는 방식으로 작성되고 있다. 따라서 계획인구 산정이 도시기본계획의 전체적인 방향과 내용을 결정하는 출발점이라고 할 수 있다.

도시계획 전문가들도 현재 도시기본계획 수립과정에서 가장 중요하게 취급되는 부문에 대해 44.7%가 토지이용계획, 39.2%가 인구지표라고 응답하였다. 반면 도시의 비전제시를 가장 중요한 항목으로 생각하는 응답자는 12.1%에 불과하여 도시기본계획이 토지이용 및 인구지표에 치중하는 물리적·계량적 계획이라는 인식을 가지고 있었다.

<표 3-10> 도시기본계획수립 시 가장 중요시되는 항목

중요시되는 항목	빈도 (%)
인구지표	78 ( 39.2)
토지이용계획	89 ( 44.7)
교통계획	3 ( 1.5)
환경 및 방재	2 ( 1.0)
도시의 비전	24 ( 12.1)
기타	1 ( 0.5)
무응답	2 ( 1.0)
합계	199 (100.0)

자료: 전문가 설문조사결과.

하지만 현재 진행되고 있는 인구저성장 추세, 2021년부터 시작될 인구감소, 노령화, 생산가능인구의 감소 등 사회·경제적 여건변화에 비추어 볼 때, 향후 도시관리의 방향은 도시용 토지와 기반시설의 양적 공급차원에서 도시환경의 질적 개선으로 변화할 것으로 예상된다. 따라서 인구지표에 지나치게 치중하는 도시기본계획의 수립방식은 계획의 현실성을 약화시키게 될 것이다. 이러한 비판은 전문가 설문조사결과에서도 확인되었다. ‘도시기본계획의 근간은 목표인구추계 이어야 한다’는 응답자가 전체의 30.2%인 반면, 58.3%는 목표인구추계를 출발점으로 하는 도시기본계획의 수립방식은 개선되어야 한다고 응답하였다.

<표 3-11> 목표인구추계를 근간으로 하는 도시기본계획 수립방식의 타당성

구분	빈도 (%)
도시기본계획의 근간은 목표인구추계이어야 한다.	60 ( 30.2)
목표인구추계를 근간으로 하는 도시기본계획의 수립방식은 개선되어야 한다.	116 ( 58.3)
무응답	23 ( 11.6)
합계	199 (100.0)

자료: 전문가 설문조사결과.

## 2) 인구증가를 전제로 한 계획인구 추정방식

도시기본계획에서 설정한 계획인구지표는 최근의 인구저성장 추세가 고려되지 않고 있으며, 실제보다 인구를 과다하게 추정한 사례가 대부분이었다.

### (1) 인구변화에 근거한 도시의 유형분류

목표연도의 계획인구 추계현황을 평가하기에 앞서 2004년을 기준으로 전국에 소재한 84개 도시의 인구변화동향을 분석하였다<sup>41)</sup>. 1990년대와 2000년대의 주민등록인구를 기준으로 도시유형은 3가지로 분류될 수 있다.

유형 I(계속증가)은 1990년부터 2004년까지 계속해서 인구가 증가하고 있는 도시인데, 수원시 등 수도권에 소재한 26개 도시, 비수도권에 있는 대구광역시를 비롯한 21개 도시를 포함해 총 47개 도시가 해당된다. 유형 II(최근감소)는 1990년대까지는 인구증가가 지속되었으나, 2000년대부터 상주인구가 감소하기 시작한 31개 도시를 말한다. 수도권에는 광명시가 유일하며, 부산광역시를 비롯한 비수도권 30개 도시가 이에 해당된다. 유형 III(계속감소)은 1990년대부터 2004년까지 인구가 지속적으로 감소한 6개 도시가 해당된다. 수도권에서는 서울특별시와 과천시와 포함되며, 비수도권에서는 태백시를 포함한 4개 도시가 포함된다.

41) 행정구역상 군 지역은 제외하였다.

<표 3-12> 전국 도시의 인구변화 유형에 따른 분류

인구변화 유형		인구변화		지역구분	
		1990 - 1999년	2000 - 2004년	수도권	비수도권
I (계속증가)		▲	▲	수원, 성남, 의정부, 안양, 부천, 평택, 동두천, 안산, 구리, 오산, 시흥, 군포, 의왕, 하남, 인천, 고양, 남양주, 용인, 파주, 이천, 안성, 김포, 화성, 양주 (24)  ※도시기본계획 미수립지역 <b>광주(경기도), 포천</b> (2)	대구, 광주, 대전, 울산, 춘천, 원주, 청주, 천안, 서산, 전주, 순천, 광양, 구미, 경산, 진해, 김해, 제주, 아산, 거제, 양산 (20)  ※도시기본계획 미수립지역 <b>계룡</b> (1)
				광명 (1)	부산, 강릉, 속초, 삼척, 충주, 제천, 공주, 군산, 남원, 김제, 여수, 나주, 포항, 경주, 김천, 안동, 영주, 영천, 상주, 창원, 진주, 밀양, 동해, 보령, 논산, 익산, 정읍, 문경, 통영, 사천 (30)
III (계속감소)		▽	▽	서울, 과천 (2)	태백, 목포, 마산, 서귀포 (4)

주 : 괄호안의 숫자는 각 항목에 해당하는 도시의 수

자료 : 행정자치부. 각 연도, 도시연감; 통계청, 각 연도 주민등록인구총계; 건설교통부. 2005. 2004 도시계획현황.

이들 도시 가운데 실제로 도시기본계획을 수립한 도시 수는 총 82개<sup>42)</sup>로서 경기도 광주시는 경안 및 곤지암 지역만 도시기본계획을 수립하였으므로 분석대상에서 제외하였다. 따라서 수도권 27개, 비수도권 54개를 합쳐 총 81개의 도시를 대상으로 목표연도의 계획인구에 대한 분석을 실시하였다.

42) <표 3-12>에서 3개의 유형으로 분류한 84개 도시 중 포천시와 계룡시는 도시기본계획이 수립되어 있지 않다.

## (2) 유형별 계획인구 추계현황

도시기본계획이 도시유형별 인구변화 추세를 적절히 반영하고 있는지 또는 도시기본계획에서 제시된 목표인구 추계결과가 어느 정도로 과도하게 이루어지고 있는지를 파악하기 위해 인구변화 유형별 인구성장률을 분석하였다. 분석을 위해 개별 도시의 도시기본계획에서 제시한 목표연도<sup>43)</sup>의 계획인구를 2004년 인구로 나누어 인구성장률을 구한 다음, 이를 -0%, 0-25%, 25-50%, 50-75%, 75-100%, 100% 이상 등 여섯 개의 구간으로 나누어 교차분석을 실시하였다.

분석결과 전체 81개 도시 가운데 29.6%에 해당하는 24개 도시가 25-50%의 인구성장을 목표로 하고 있었다. 다음으로 19.8%에 해당하는 16개 도시가 50-75%, 17.3%에 해당하는 14개 도시가 0-25%의 인구성장을 목표로 하였다. 100% 이상의 인구성장을 목표로 설정한 도시도 전체의 17.3%인 14개 도시였다. 한편 인구가 감소할 것이라고 예측한 도시는 1개 도시에 불과했다. 이러한 사실은 2000년부터 2004년까지 전국의 83개 도시가운데 약 44.6%에 해당하는 37개 도시에서 인구가 감소하고 있는 현상과 심각한 괴리를 보인다(표 2-7 참조).

‘계속증가’를 나타낸 유형 I에서 0-50%의 인구성장을 목표로 하는 도시가 전체의 54.6%인 24개 도시로 가장 높은 비율을 차지하고 있었다. 유형 II의 인구증가 목표치는 인구가 지속적으로 증가하고 있는 유형 I의 목표치보다 높은 것으로 나타났다. 2000년 이후 인구가 감소하고 있는 유형 II의 경우 25-50%의 인구성장을 목표로 한 도시가 전체의 64.5%인 20개 도시로 나타났다. 또한 향후 인구저성장 및 감소의 효과가 강하게 나타날 것으로 예상되는 유형 II에서 100% 이상의 인구성장목표를 가진 도시가 전체의 16.1%로 나타났다. 한편 인구가 지속적으로 감소해 온 유형 III의 경우에도 서울만이 인구성장목표를 추세에 맞게 반영하였을 뿐, 나머지 5개 도시는 인구감소 경향에도 불구하고 인구성장목표를 높게 잡은 것으로 나타났다. 특히 유형III 중 100% 이상의 인구성장목표를 상정한 도시가 전체의 33.3%에 달하고 있는 실정이다. 따라서 도시기본계획의 인구추계

43) 2015년을 계획목표년도로 설정한 사례와 2020년을 계획목표년도로 설정한 사례가 각각 절반정도를 차지한다.

가 실제로 진행되고 있는 인구변화 추이를 전혀 반영하지 못하고 있다.

<표 3-13> 인구 대비 도시기본계획 목표인구

인구변화 유형	인구성장률 <sup>1)</sup>						계
	- 0%	0-25%	25-50%	50-75%	75-100%	100%이상	
I (계속증가)	0(0.0)	12(27.3)	12(27.3)	6(13.6)	7(15.9)	7(15.9)	44(100.0)
II (최근감소)	0(0.0)	1(3.2)	11(35.5)	9(29.0)	5(16.1)	5(16.1)	31(100.0)
III (계속감소)	1(16.7)	1(16.7)	1(16.7)	1(16.7)	0(0.0)	2(33.3)	6(100.0)
계	1(1.2)	14(17.3)	24(29.6)	16(19.8)	12(14.8)	14(17.3)	81(100.0)

주 : 1. 인구성장률(%) =  $\frac{\text{도시기본계획목표연도의 계획인구}}{\text{2004년인구}} \times 100$

2. 2002년 국토의 계획 및 이용에 관한 법률이 제정되기 이전에는 행정구역과 도시계획구역이 일치하지 않는 경우가 있었다. 따라서 2002년 이전에 도시기본계획이 수립된 도시 중 계획인구가 행정구역인구와 일치하지 않는 경우가 존재하나, 본 분석에서는 이를 고려하지 않았다.

자료 : 행정자치부. 각 연도, 도시연감; 통계청, 각 연도, 주민등록인구총계; 건설교통부. 2005. 2004 도시계획현황.

### (3) 유형별 대표도시의 계획인구 추계방식

계획인구 추계실태를 구체적으로 분석하기 위해 각 유형별로 대표적인 사례도시를 선정하여 도시기본계획에서 활용한 계획인구의 추계방식 및 내용을 검토하였다.

우선 수원시는 인구가 지속적으로 성장하고 있는 유형 I의 도시인데, 2004년에 수립된 도시기본계획의 내용을 보면, 2020년을 목표연도로 설정하였으며, 계획인구를 130만 명으로 설정하고 있다. <표 2-15>와 장래인구추계를 감안해 볼 때, 2020년까지 목표한 인구에 도달하는 도시는 크게 줄어들 것으로 예상된다.

유형 II에 속하는 경주시는 2000년까지 인구가 증가하였으나 이후 감소하는 추세를 보이고 있다. 그러나 2004년 승인된 도시기본계획에서는 최근의 인구감소추세를 무시하고 있다. 목표연도인 2020년까지 자연적 증가 35천 명, 사회적 증가 5천명을 합쳐 총 4만 명의 인구증가를 예측하고 있다.

영천시도 경주시와 유사한 추세로 인구감소가 진행되고 있다. 그러나 2004년 수립된 도시기본계획의 내용을 살펴보면, 2005년 이후 지방산업단지의 조성을 계기로 인구유입이 유출을 앞설 것으로 예측하고 있다. 이러한 가정을 근거로 2020년 계획인구를 자연적 인구증가 3,023명, 사회적 인구증가 57,513명으로 추정하였으며, 계획인구를 총 18만 명으로 설정하고 있다. 2001년 인구가 12만 명임을 감안해볼 때, 약 절반에 해당하는 6만의 인구가 증가할 것으로 가정하고 도시기본계획을 수립한 것이다.

2000년 도시기본계획을 수립한 태백시는 유형 III에 속하는 도시이다. 기존 1차 산업의 구조재편으로 1980년대 이후 인구가 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있다. 2000년 수립된 도시기본계획에서는 2016년을 기준으로 자연적 인구증가는 정체되지만, 사회적 인구증가는 5만 8천 명에 달해, 총 12만 1천명의 인구를 계획지표로 설정하였다. 1996년의 태백시 인구가 6만 2천 명이고, 인구감소추세가 지속된다는 점을 감안하면, 무려 2배에 가까운 계획인구의 설정은 현실적으로 달성 불가능한 지표라고 할 수 있다.

이렇게 현실성을 무시하고 계획인구를 과다하게 추정하는 근본적 원인은 대부분의 도시기본계획이 도시의 현황을 제대로 반영하지 않고 있으며, 여러 가지 인구추계방식에 의해 추정된 결과 중 과다추정치를 의도적으로 합리화하고 그 수치를 사용한다는 데 있다<sup>44)</sup>. 또한 해당 지자체장이 인구규모에 따라 교부되는 중앙정부의 재정지원을 더 많이 확보하기 위하여 의도적으로 계획인구를 늘려 잡기도 하고, 민선(民選) 자치단체장 선거에서 승리하기 위한 이벤트성 개발계획을 남발하여 계획인구의 사회적 증가분을 높이는 경우 등도 있다. 현실적으로는 도시기본계획 수립과정에 관여하는 지자체 공무원, 도시계획위원, 연구기관 및 엔지니어링업체 등에 종사하는 사람들이 아직 인구저성장 및 인구감소현상에 대한 충분히 인식하지 못하고 있다는 사실에서도 그 원인을 찾을 수 있다.

전문가 설문조사에서도 인구저성장 추세가 뚜렷하거나 인구가 감소하는 도시

44) 김제국(2003)은 대부분의 도시에서 통계적 기법을 이용한 1차 인구추정치와 개발가능지에 특정한 개발밀도를 곱해서 산출된 2차 인구추정치를 제시한 후, 과다 추정된 2차 인구추정치를 통해 1차 인구추정치를 합리화시키고 있다는 점을 지적하고 있다(김제국, 2003:36).

에서도 도시기본계획 수립과정에서 ‘인구저성장 추세가 반영되지 않는 원인’에 대해 응답자의 39.2%가 ‘중앙정부의 재정지원이 인구수를 기준으로 하므로 해당지자체장이 인구감소추세를 받아들이는 것을 꺼려한다’는 사실을 지적하였다. 그 다음으로 28.9%가 ‘인구지표를 중심으로 하는 도시기본계획 수립하는 방식’ 때문이라고 지적하였다.

<표 3-14> 인구저성장도시의 도시기본계획수립 시 그 추세가 반영되지 않는 이유

구분	빈도 (%)
도시기본계획수립지침 자체에 ‘인구저성장’ 추세를 반영하는 내용의 부재	27 ( 9.0)
인구지표를 중심으로 하는 도시기본계획 수립방식	87 ( 28.9)
중앙정부의 재정지원이 인구수를 기본으로 하므로 해당지자체장이 인구감소추세를 받아들이는 것을 꺼려함	118 ( 39.2)
관련 공무원 및 도시계획위원회의 ‘인구저성장’에 대한 인식 부족	23 ( 7.6)
도시기본계획을 직접 수립하는 연구기관이나 엔지니어링업체에서 인구저성장추세에 대비한 도시계획 및 관리능력이나 인식이 부족	38 ( 12.6)
기타	6 ( 2.0)
무응답	2 ( 0.7)
합계	301 (100.0)

주 : 본 문항의 빈도에는 복수응답이 포함되어 있음

자료 : 전문가 설문조사 결과

현재의 시점에서 개별도시를 대상으로 20년 후의 인구규모와 도시의 미래상을 정확히 예측한다는 것은 불가능하다. 하지만 해당도시의 사회적, 물리적 변화상황을 충분히 고려하지 않고 목표인구를 설정하는 방식은 도시기본계획의 실행력을 불신하는 중요한 요인이 될 수 있다. 또한 과도한 도시개발사업을 유발시켜 세수낭비와 도시의 경쟁력을 더욱 약화시킬 것이다. 계획인구 규모설정이 중요한 과제이지만 현실과 무관하게 인구의 증가만을 가정한 지표설정은 인구저성장 시대에 부합하지 않는다. 인구저성장 시대에 맞는 새로운 계획철학의 정립과 더불어 각 도시 실정에 맞는 도시관리정책의 도입이 필요할 것이다.

### 3) 인구구성의 질적 변화에 대한 대응미흡

현재 승인된 대부분의 도시기본계획은 인구의 양적 변화에 치중할 뿐, 인구구조의 질적 변화에 따른 새로운 사회계층의 수요에 대한 고려는 미흡하다. 새로운 지침에서는 주거유형별 배분계획을 수립할 경우 가족규모의 감소, 독신가구의 증가, 노령화사회의 진입 등을 감안하여 규모별 배분정책을 수립하도록 요구하고 있어 나름대로 인구구성의 질적 변화에 대응하도록 요구하고 있다. 그러나 주거유형별 배분에 제한되어 있다는 문제점이 있다.

인구저성장은 사회계층구조의 변화를 유발하여 공공시설별 수요변화를 수반할 것으로 예상된다. 아동·청소년계층의 감소는 초·중등학교 등 교육시설의 폐교를 유발할 것이며, 노인계층의 증가는 양로원, 요양원 등을 포함한 노인계층을 대상으로 한 주거복지, 의료복지, 여가복지시설 등의 수요를 증가시킬 것이다. 또한 노인계층에 있어서는 시설에 대한 접근성이 무엇보다 중요한 요소가 될 것이다. 다양한 사회계층에 대한 공공시설의 수요변화에 어떻게 대처할 것인지에 대한 언급은 부족한 상황이다.

<표 3-15> 서울시 토지이용계획

이슈	추진전략
자연친화형 계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주요 산, 하천변 경관관리체계 구축</li> <li>· 바람길 확보, 도심 하천의 복원 및 정비</li> <li>· GB의 저층저밀개발 유도 및 계획적 관리</li> </ul>
낙후지역의 환경정비	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중생활권 단위의 생활환경 및 기반시설 정비</li> <li>· 낙후지역 재정비, New Town 사업의 지속적 추진</li> <li>· 지역특성별 계획밀도 차등 적용 (주거지역 세분화, 중심지체계와 연동한 상업지역 밀도 설정)</li> </ul>
용도지역 취지 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 용도지역 조정 시 중심지별 획일적 적용 배제</li> <li>· 준공업지역 산업기반 유지 및 활성화</li> <li>· 상업지역 용도용적제 지속적 적용 (도심부는 별도 기준 마련)</li> <li>· 단독주택지의 계획적 관리 (1종전용 및 1종일반주거지역 내 지정 원칙)</li> </ul>
효율적 토지이용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 신규 개발계획의 발생수요는 가능한 기성시까지 내부에서 수용</li> <li>· 대중교통결절점과 연계한 중심지 육성</li> <li>· 대규모 미개발지의 계획적 관리</li> <li>· 기반시설과 연동한 개발밀도 설정</li> </ul>

자료: 서울시, 2005. 2020 서울도시기본계획(안).

이러한 문제점을 개선하기 위해 지자체 차원에서 적절히 대응하고 있는 대표적인 사례로서는 서울시를 들 수 있다. 서울시는 급격한 인구성장에 따른 수요대응형 계획에서 탈피하여 질적인 성장관리를 유도하기 위해 '2020 서울도시기본계획(안)'을 수립하여 발표하였다. 토지이용부문을 기준으로 할 경우 자연친화형 계획, 낙후지역의 환경정비, 용도지역 취지강화, 효율적 토지이용이 주요이슈로 결정되었다.

#### 4) 도시 및 주거환경 정비 내용의 비현실성

2002년 도시기본계획수립지침이 개정되면서 부문별 내용에 '도심 및 주거환경' 부문이 새로 추가되었는데 도심 및 시가지 정비시 지역특성을 고려한 시가지정비방안에 대한 목표와 전략을 제시하도록 요구하고 있다. 도시지역에 대해서는 재개발·재건축 및 역세권개발, 신·구시가지간의 균형발전 등에 대한 개발방향을 설정하고, 구도심활성화 및 구시가지내 주거지역의 부족한 기반시설을 확보하기 위한 개발전략 및 실천수단을 강구하도록 요구하고 있다<sup>45)</sup>.

아직까지 2002년 개정된 수립지침에 의해서 도시기본계획을 수립한 시·군은 2004년 말 현재 부산시, 광주시, 수원시, 경주시, 영천시 등 10개 도시 미만으로

---

45) 도심지의 공장·학교·공공시설 등의 이전적지에 대하여는 가급적 일정비용의 공원 등을 확보하여 녹지공간으로 제공할 수 있도록 계획하도록 하여 주택위주로 도심내 이전적지가 전용되는 것을 방지하여 도심내 정주환경의 질적 향상을 추구하고 있다. 또한 토지구획정리사업, 교외택지개발 등의 신규 도시용지공급 일변도의 정책에서 기성시가지 내의 미활용 및 저이용 토지를 적극 활용하여 토지 및 주택 공급량의 일부를 담당하도록 유도하고 있다. 기성시가지내에 존재하는 재건축·재개발 및 개발가능지(미개발지 및 저이용지)의 현황을 파악하여 장래 토지이용계획 및 주택공급계획에 반영하도록 하고 있으며, 주택공급 현황조사 항목에 재건축, 재개발, 주거환경개선사업 등의 사업 대상지 및 공급 규모를 조사하여 반영하도록 되어있다. 생활권별 인구배분 시에도 생활권별 재개발·재건축, 미개발지 및 저이용지 등을 고려하여 적정인구밀도를 계획하고 인구배분계획을 수립하도록 하고 있다. 토지이용계획 수립시에도 기성시가지 내 활용 가능한 토지를 최대한 활용하여 신규개발지 발생을 억제하도록 하고 있다. 주거용지 수요량 산출시 기성 시가지 또는 기존 취락내 미개발지나 저이용지를 최대한 고려하고, 재개발·재건축 등을 예상하여 신규 주거용지의 개발물량은 최소화하도록 하고 이들 지역의 효율적·암축적으로 토지이용을 추구하고 있다. 토지이용 현황분석 시에도 기계발지는 비효율적인 토지이용 발생지역과 도시기능의 왜곡지역을 조사·분석하고 발생원인과 문제점을 판단하여 기존 토지이용계획을 변경할 지역을 선별하도록 하고 있다.

파악되고 있다. 서울시의 경우 주택/재개발/재건축부문에서 공공역할, 주거복지, 주택유지관리 강화와 주거격차, 주거비 부담완화를 추구하고 있다.

<표 3-16> 서울시 주택/재개발/재건축

이슈	추진전략
공공역할 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재건축 안전진단 기준 강화</li> <li>· 미시행 재개발지역의 공공지원 확대 (주거형 뉴타운사업 확대)</li> </ul>
주거복지 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중산층도 거주가능한 중소평형의 공공임대주택 확대</li> <li>· 장애인, 고령자용 주택 확보</li> <li>· 최저기준 미달 가구 해소</li> <li>· 저소득층 임대보증금 용자 및 월세보조 강화</li> </ul>
주거격차 완화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 낙후지역 뉴타운사업 추진 (획일적인 고층아파트화 지양 + 지역특성화)</li> <li>· 생활권 단위 시설정비계획 수립</li> <li>· 다세대·다가구 밀집지역 인프라 개선</li> </ul>
주거비부담 완화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 소형 아파트 공급 증대</li> <li>· 양질의 민간임대주택 공급</li> <li>· 임차인주거권 보호</li> </ul>
주택 유지관리 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 리모델링사업의 공공지원 강화</li> <li>· 공동주택 전문 관리체계 강화</li> </ul>

자료: 서울시. 2005. 2020 서울도시기본계획(안).

하지만 현재까지의 경향은 기성시가지 정비보다는 토지구획정리, 교외택지 개발, 공업단지 조성 등 신규 용지공급에 편향되어 있다고 볼 수 있다<sup>46)</sup>. 기성시가지의 대규모 이전적지들도 장기적인 도시의 발전방향에 부합하도록 활용되어야 하나, 기성시가지에 대한 장기적인 관리정책 및 계획의 결핍과 기성시가지의 높은 지가 때문에 사업성 확보가 가능한 고밀아파트단지 및 대형쇼핑몰 위주로 개발되고 있는 실정이다.

현재와 같은 신규 도시용지공급 위주의 개발방식이 진행될 경우, 기성시가지 내 미활용 및 저이용 토지가 증가하고 생활환경이 악화될 수 있고, 기성시가지의 활력이 저하되어 기성시가지와 신시가지간 생활환경의 격차가 심화될 우려가 있다. 설문조사 결과, 인구저성장기에도 신규 도시용지공급 위주의 개발방식이 진

46) 현재 우리나라의 도시관리정책 및 개발방식의 경향에 대해서 응답자의 17.6%(35명)만이 기성시가지 내 저·미활용토지의 개발에 중점을 두고 있다고 답변한 반면 70.4%(140명)는 ‘신규 도시용지공급’에 중점을 두고 있다고 답변하였다(전문가 설문조사 결과).

행될 경우 예상되는 문제점에 대해 과반수가 넘는 58.8%의 응답자가 기성시가지 내 미활용 및 저이용 토지가 증가하고 생활환경이 악화(이전적지발생, 슬럼화 등)될 수 있다고 답변하였다. 또한 기성시가지와 신시가지간 생활환경의 격차가 심화(기성시가지의 활력저하)될 것이라는 응답한 전문가도 36.2%에 달했다.

<표 3-17> 신규 도시용지공급 위주의 개발방식에 따른 문제점

구 분	빈도(%)
기성시가지와 신시가지간 생활환경의 격차심화(기성시가지의 활력저하)	72 ( 36.2)
노인, 어린이, 장애인 등 사회적 약자의 소외	5 ( 2.5)
기성시가지내 미활용 및 저이용 토지의 증가와 생활환경의 악화 (이전적지발생, 슬럼화 등)	117 ( 58.8)
기타	4 ( 2.0)
무응답	1 ( 0.5)
합계	199 (100.0)

자료 : 전문가 설문조사 결과

인구저성장시대에는 전반적인 도시개발수요가 감소하기 때문에 바람직한 모습을 제시하는 지침이 아니라 개발 또는 정비를 실행시킬 수 있는 구체적인 프로그램의 제시가 필요하다. 일본, 영국, 프랑스에서 시행하고 있는 중심시가지 활성화 프로그램을 참고하여 현실적 적용가능성이 높은 구체적인 방안이 제시되어야 할 것이다.

### 5) ‘대동소이(大同小異)’한 계획내용

‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’ 제19조 제3항 및 동법시행령 제16조의 규정에는 중앙정부(건설교통부장관)가 ‘도시기본계획수립지침’을 작성하여 지자체가 도시기본계획을 수립하는데 있어 그 기준을 제시하도록 되어있으며, 제19조 제1항에는 도시기본계획에 수록되어야 할 내용들을 구체적으로 언급하고 있다. 도시기본계획수립지침<sup>47)</sup>은 건설교통부 장관이 직권으로 특정한 작성기준과 방법

에 따라 도시기본계획서를 작성하라는 ‘지시<sup>48)</sup>’에 해당하므로 모든 도시기본계획은 이 도시기본계획수립지침에 맞추어 수립되어야만 한다.

도시기본계획이 건설교통부장관 또는 도지사에게 의해 승인되기까지 지방의회의 의견청취, 각종 도시계획위원회 자문 등의 절차를 거치게 되는데, 만약 도시기본계획수립지침에서 제시된 형식에 위배되는 사항이 발견될 경우 현실적으로 각 절차의 통과를 보장할 수 없다. 게다가 도시기본계획수립의 실무를 담당하고 있는 도시계획관련 엔지니어링업체에서는 도시기본계획수립지침을 바탕으로 세부적인 내용을 규정한 ‘도시기본계획 실무편람’을 제작하여 사용하고 있다.

따라서 양적공급에 치중하던 도시기본계획은 해당 도시의 인문·경제·사회적 여건에 관계없이 작성되어 운영되고 있는 실정이며 도시별 특성을 충분히 감안한 개성 있는 도시모습을 만들어가는 것이 현실적으로 어렵다.

2005년 7월 도시기본계획 승인 및 결정권한이 지방자치단체로 이양됨에 따라 도시기본계획의 내용 및 형식에 있어서도 많은 변화가 예상된다. 지자체장의 선심성 도시계획의 남발, 각종 이권의 개입, 민원에 좌우되는 졸속 도시계획이 발생할 가능성도 있지만 지자체가 계획수립의 주체가 되는 건전한 도시계획 수립 문화가 성공적으로 뿌리내릴 경우 현재의 수립지침 또는 편람에 의한 천편일률적인 도시기본계획 수립방식에서 벗어나 지역의 여건 및 특색에 맞는 새로운 수립방식을 정립될 수 있을 것이다.

---

47) ‘지침’은 행정기관이 그 하급기관이나 소속 공무원에게 일정한 사항을 지시하는 ‘지시문서’에 해당한다(김제국, 2003:9).

48) ‘지시’는 상급기관이 직권 또는 하급기관의 문의를 의하여 하급기관에 개별적·구체적으로 발하는 명령이다(사무관리규정시행규칙 제3조).

### 3. 인구저성장 관점에서 본 도시개발 및 정비방식의 문제점

#### 1) 신규 도시용지 공급위주의 개발방식

우리나라는 교외의 녹지개발을 통해 도시용 토지수요를 충족시키는 방식이 취해왔는데 대표적인 사업이 택지개발사업이다. 1981년부터 2004년 7월까지 전국에서 총 593개소, 약 1억 4천만 평이 택지개발사업지구로 지정되었다.

<표 3-18> 택지개발사업 현황

구 분	전체		수도권		지방	
	지구수	면적(만 평)	지구수	면적(만 평)	지구수	면적(만 평)
합 계	593	1,3948	216	7315	377	6632
1981	35	691	11	449	24	242
1982	7	50	1	2	6	48
1983	12	299	3	181	9	109
1984	27	306	7	114	20	192
1985	26	900	7	454	19	446
1986	26	469	12	160	14	309
1987	10	58	0	0	10	58
1988	20	229	10	103	10	126
1989	118	3173	38	2078	80	1095
1990	43	489	9	118	34	372
1991	32	475	11	109	21	366
1992	17	393	4	35	13	358
1993	25	542	9	140	16	402
1994	39	1024	24	501	15	523
1995	27	254	9	51	18	204
1996	21	383	7	78	14	305
1997	22	739	12	494	10	245
1998	15	405	5	232	10	173
1999	17	292	7	159	10	132
2000	7	363	3	150	4	213
2001	8	1083	6	801	2	282
2002	23	543	13	268	10	275
2003	15	463	7	303	8	160
2004	1	335	1	335	0	0

주: 2004. 7. 2 현재 자료

자료: 토지공사 내부자료

이러한 규모는 용도지역상 도시지역으로 지정된 전체면적 약 51억 2천만 평<sup>49)</sup>의 2.7%에 해당하는 수치로서 택지개발사업에서 주거용지 면적비율을 지구면적의 40%로 가정할 경우, 2004년 말 현재 전체 주거지역 면적인 2,077,969,361㎡의 약 8.9%가 택지개발사업에 의해 이루어졌다고 할 수 있다.

2000년 새로 제정된 제1종 지구단위계획의 경우에도, 비록 지정된 구역의 개소수에 있어서는 기존시가지와 관련된 유형(기존시가지의 정비, 관리, 보존)이 신시가지 개발 유형에 비해 월등히 높은 비율을 차지하지만 그 면적에 있어서는 신시가지 개발 유형이 전체의 절반 이상(55.7%)을 차지하고 있는 상황이다. 이는 의무적으로 제1종 지구단위계획구역으로 지정되는 교외의 대규모 개발사업(도시개발사업, 택지개발사업, 산업단지 및 농공단지 조성 등)이 지구단위계획 구역 면적의 대부분을 차지하고 있다는 의미로 해석된다.

<표 3-19> 전국 제1종 지구단위계획구역의 유형별 현황

구분		개소 (%)	면적 (%)
기존 시가지	정비	593 (46.0)	1,5522,2922 (29.1)
	관리	231 (17.9)	4717,4459 ( 8.8)
	보존	92 ( 7.1)	2823,2733 ( 5.3)
	<b>소계</b>	<b>916 (71.1)</b>	<b>2,3063,0114 (43.2)</b>
신시가지 개발		357 (27.7)	2,9724,0776 (55.7)
복합구역		16 ( 1.2)	550,2363 ( 1.0)
<b>합계</b>		<b>1289 (100.0)</b>	<b>5,3337,3253 (100.0)</b>

주: 2004년 말 현재 기준자료.

자료: 건설교통부. 2005. 2004 도시계획현황.

아직까지 우리나라의 도시용지 공급방식은 토지구획정리, 교외택지 개발, 공업단지 조성 등 신규 용지공급에 편향되어 있다고 볼 수 있다. 도시관리정책 및 개발방식의 경향에 대한 설문조사에서 응답자의 17.6%(35명)만이 기성시가지내 저·미활용토지의 개발에 중점을 두고 있다고 답변한 반면, 70.4%(140명)는 '신규 도시용지공급'에 중점을 두고 있다고 답변하였다.

49) 2004년 말 현재 전국 도시지역 면적은 16,901,606,729㎡임(건설교통부. 2005. 2004 도시계획현황)

현재와 같은 신규공급 위주의 개발방식이 지속될 경우, 기성시가지내 미활용 및 저이용 토지가 증가하여 생활환경이 악화될 수 있고, 기성시가지의 활력이 저하되어 기성시가지와 신시가지간 생활환경의 격차가 심화될 가능성이 높다.

<표 3-20> 도시관리정책 및 개발방식의 성격

<b>신규 도시용지공급</b> (토지구획정리, 교외택지 개발, 공업단지 조성 등)	←-----●-----→					<b>기성시가지내 저미활용토지 개발</b> (도심활성화, 재건축 재개발 등)
	37 (18.6%)	103 (51.8%)	24 (12.0%)	29 (14.6%)	6 (3.0%)	

자료 : 전문가 설문조사 결과.

## 2) 사업의 실현 가능성 부족

현재에도 지자체에서 추진하는 각종 개발사업, 정비사업 및 전략사업의 경우 예산부족이나 사업을 추진하기 위한 전문조직 및 법적 장치의 결여로 사업진행에 어려움을 겪고 있다. 인천광역시의 경우 신시가지와 기성시가지의 갈등을 해소하고 지역별 특화사업의 발굴과 추진을 통해 도시의 경쟁력을 향상시키기 위해 2004년 지역균형발전 전략을 수립하고 사업지구를 선정하였다. 그러나 이들 사업전체를 수행하기 위해서는 총 5조7천억 원의 자금이 소요될 것으로 예측되거나 구체적인 재원조달방법이 제시되고 있지 못하고 있는 상황이다<sup>50)</sup>.

서울시도 뉴타운 사업에 대해 중앙정부의 예산지원을 의무화하는 내용을 담고 있는 뉴타운 특별법의 제정을 요구하고 있는데 사업시행자 지정시 주민동의 비율, 용적률, 소형주택 의무비율 등에 대해 중앙정부와 이견을 보이고 있어 사업추진에 어려움을 겪고 있다. 또한 지방정부의 체계적인 지원이 필요하나 주택재개발사업은 주거정비과에서, 주택재건축사업은 주택기획과에서, 도시개발사업은 도시관리과에서 담당하고 있어 혼선을 빚고 있다.

전문가 설문조사결과에서도 ‘인구저성장’ 추세를 반영한 원활한 기성시가지 정

50) 인천일보 2005년 1월 19일자

비사업 추진을 위해서는 관련 법 및 제도의 정비(31.7%)를 가장 우선시되며 사업 추진을 위한 안정적인 재원확보 방안(24.6%)과 관계자들의 근본적인 인식의 변화(23.6%)가 요구된다. 인구저성장시대에는 개발수요의 감소로 인해 기성시까지 개발사업의 실현가능성이 보다 제약될 것으로 예측되고 있다.

<표 3-21> 원활한 기성시까지 정비사업 추진을 위한 지원 요소

구분	빈도 (%)
관련 법 및 제도의 정비	63 ( 31.7)
안정적인 재원확보 방안	49 ( 24.6)
주민 참여유도 및 세제지원	23 ( 11.6)
행정당국의 효율적인 지원	12 ( 6.0)
관련 전문가의 지원	2 ( 1.0)
관계자들의 근본적인 인식의 변화	47 ( 23.6)
무응답	3 ( 1.5)
합계	199 (100.0)

자료 : 전문가 설문조사 결과

### 3) 주민과의 합의형성을 위한 과정 부재

특정지역 및 지구에 대해 행해지는 각종 개발사업은 주민의 재산권과 밀접한 관련이 있기 때문에 주민반발은 사업추진에 큰 걸림돌로 작용한다. 현재 계획 및 사업을 추진해 나아가는 과정에서 주민들의 참여 및 역할이 거의 낮고, 계획이 및 시행자 위주로 사업이 진행되기 때문이다. ‘현재 기성시까지 정비에 있어 주민들의 참여정도 및 역할’에 응답자의 47.8%가 매우 낮거나 낮다고 응답하였다.

<표 3-22> 기성시까지 정비 시 주민참여 정도 및 역할

구분	매우 낮다	낮다	보통	높다	매우 높다	합계
빈도	12	83	57	38	9	199
(%)	(6.0)	(41.8)	(28.6)	(19.1)	(4.5)	(100.0)

자료 : 전문가 설문조사 결과.

주민참여가 '매우 낮다 또는 낮다'라고 생각한 95명에게 그 이유를 물어본 결과 법 및 제도의 미비, 행정기관의 운용능력 부족, 주민들의 전문성이 결여되었다는 의견을 제시하였다.

이밖에 개발사업의 불투명, 이주에 대한 부담 및 보상문제, 주민들의 관심부족 및 관심을 갖기 위한 여건 미형성, 주민들이 개발이익에 너무 집착, 주민 참여시 특정목적에 가진 집단에 의한 과업추진 의지 및 전문가집단 선별의 어려움, 사업 및 계획의 범위가 너무 광범위하여 주민의 참여를 유도하거나 참여할 기회가 부족하다는 의견이 개진되었다.

<표 3-23> 주민참여가 낮은 이유

구분	빈도(%)
법 및 제도의 미비	27 ( 28.4)
행정기관의 운용능력 부족	22 ( 23.2)
주민들의 전문성 결여	25 ( 26.3)
관련 전문가의 역할 미비	6 ( 6.3)
기타	15 ( 15.8)
합계	95 (100.0)

자료 : 전문가 설문조사 결과.

현재 주민의 이해관계가 얽힌 개발 및 정비사업에는 공청회, 주민설명회, 공람 등 주민들을 계획에 참여시켜 사업을 추진해 나아가기 위한 장치들이 다수 존재하지만 그리 실효성이 높지 못하다. 또한 주민들과 시행주체들 간에 갈등이 발생하였을 경우 이를 중재할 기구가 부재한 실정이다<sup>51)</sup>. 나아가 사업을 시행하는 공무원이나 민간사업자들은 주민들을 개인의 이익만을 추구하는 존재로 여기고, 주민들은 시행주체를 개인의 재산권 및 생존권을 침해하는 존재로 취급하는 인식을 불식시키는 것도 필요하다.

51) 영국에서는 도시계획 감독원(planning inspectorate)제도를 통해 각종 계획수립과정에서 발생하는 문제들을 제 3자의 입장에서 검토하고 해결하도록 하고 있다.

#### 4) 상위계획의 경직성으로 인한 사업추진의 제약

지자체가 추진하고자하는 각종 도시개발사업<sup>52)</sup>은 관련 상위계획의 경직성으로 인해 사업의 추진일정 및 실현가능여부에 제약을 받고 있다. 현행 체계에서는 각종 도시개발사업이 도시기본계획 및 도시관리계획 등 상위계획의 내용과 정합성을 유지하도록 되어 있다. 이는 지역의 현안문제를 해결하기 위해 해당 지자체에서 추진하는 각종 도시개발사업이 도시기본계획 및 도시관리계획의 내용<sup>53)</sup>에 포함되어있지 않을 경우 도시기본계획 및 도시관리계획을 변경하거나 도시개발사업의 시행자체가 불가능해 질 수 있음을 의미한다.

더구나 도시기본계획은 20년을 목표로 하는 장기계획이고 다루는 내용에 있어서도 도시전체의 방향을 다루어야 하나, 현재 도시기본계획은 도시기본구상도 중심의 청사진적 계획으로 운용되고 있어 도시기본구상도에 포함 또는 표시되지 않은 도시개발사업의 경우 사실상의 시행이 어렵게 된다.

과주시의 경우 문산 당동지구에 LG필립스 LCD부품 협력단지를 조성하여 첨단산업에 대한 국가경쟁력 강화와 지역경제 활성화를 도모하였으나 기존의 과주 도시기본계획에 반영되어 있지 않아 과주도시기본계획의 변경을 추진하였다.

서울시의 청계천 복원사업도 당초의 도시기본계획에 도로로 표시된 청계천(청계로)이 도시기본계획의 변경 없이 하천으로 변경되는 것을 문제 삼아 중앙정부에서 사업 추진에 앞서 서울도시기본계획변경을 선행할 것을 요구하여 도시기본계획에 이를 반영한 예도 있다.

---

52) 여기에서 언급한 ‘도시개발사업’이란 새로운 도시계획시설의 설치 및 변경, 주거 및 산업단지 조성, 각종 정비사업(재건축재개발주거환경개선사업)등을 모두 포함하는 의미로 사용하였다.

53) 도시기본계획 및 도시관리계획에서는 이러한 사업들을 토지이용계획 및 용도지역 등을 통해서 반영하거나 이들 사업의 리스트를 직접 수록하기도 한다.

## 4

## 인구저성장에 대비한 해외의 도시관리정책과 시사점

제 4장에서는 우리보다 앞서 인구저성장 시대를 경험한 선진국을 대상으로 도시관리 실태와 정책사례를 조사하여 시사점을 도출하고자 하였다. 인구저성장과 관련된 국내의 기존 연구들은 노령화, 경제성장, 부동산 등 단편적인 사회, 경제적 파급효과를 다루고 있으나 도시와 관련된 정책차원의 대처방안에 대한 심층적인 연구는 거의 전무한 상태이다. 따라서 일본, 영국, 프랑스 등 우리보다 먼저 인구저성장 문제에 직면한 선진국들은 어떠한 도시관리정책 및 법·제도를 준비하고 적용하였는지 검토하였다.

### 1. 일본의 도시관리정책 사례

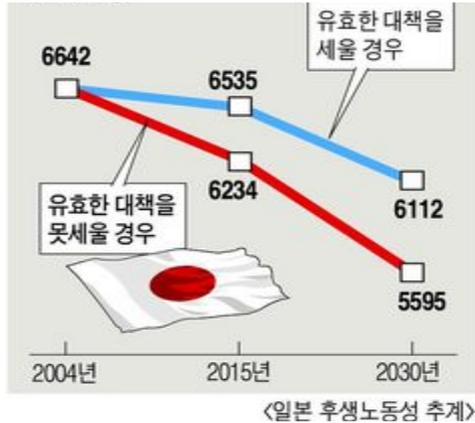
#### 1) 도시정책의 변화 및 도시실태

##### (1) 도시정책의 변화

일본은 제 2차 세계대전 후 고성장을 통해 급속한 도시화를 경험하였고 이에 대응하는 도시정책은 도시로 집중하는 인구와 산업을 적절히 수용하는데 초점을 두었다. 도시와 관련된 정책이나 계획을 수립하는 과정에서 인구증가와 인구의 대도시권 집중이 전제되거나 해결되어야 할 우선과제로 생각해 왔으나 이제는 계획의 패러다임 자체가 변하고 있는 실정이다. 일본정부는 2007년을 인구감소의 원년으로 예측하였으나 예상보다 2년 빠른 2005년부터 인구가 감소하고 있다. 일본후생성이 발표한 인구통계<sup>54)</sup>에 따르면, 2005년 상반기에 사망자 수가 출생자

보다 많은 것으로 평가됨으로써 처음으로 인구가 감소하는 해로 기록될 가능성이 높다는 것이다. 또한 지금 추세로 인구감소가 진행될 경우 2005년 3월 기준 1억 2687만 명에서 2100년의 일본 인구는 절반수준인 6000만 명으로 줄어들게 될 전망이다라는 것이다.

<그림 4-1> 향후 예상되는 일본노동력 인구 변화



(2) 중심시가지의 쇠퇴문제

일본은 인구저성장기를 거치면서 중심시가지에서 다음과 같은 변화들이 나타났다. 첫째, 1985년부터 1995년까지 10년간 전국 400개 도시의 인구는 평균 3.9% 증가하였으나, 중심시가지에서는 6.7% 감소하였다. 둘째, 중심시가지에서 초·중등학교의 학생 수 감소와 고령자 단독세대의 증가 등의 경향이 일반화되면서 도시의 활력이 줄어들고 있다. 셋째, 중심시가지의 인구감소가 반드시 중심시가지의 쇠퇴를 의미하는 것은 아니었다. 동경도의 치요다구(區)처럼 중심부의 주택이 상점이나 업무빌딩 등으로 재개발되면서 거주인구는 줄게 되었지만, 중심성은 높아지는 사례도 있다. 그러나 지방도시에서는 주야간 인구가 모두 감소하는 사례가 훨씬 일반적이다. 넷째, 일부도시에서는 중심시가지의 현청, 시청 등

54) 조선일보. 2005년 8월 24일자, “일본 앞당겨진 ‘인구감소시대’ 충격”(http://www.chosun.com/international/news/200508/200508240034.html).

공공시설이 부지난을 이유로 교외로 이전하였기 때문에 인구감소와 공동화가 진행되기도 한다. 일본의 도시는 인구감소와 건물의 노후화가 진행되고 있지만, 중심시가지의 지가는 여전히 도시 내에서 가장 높다. 또한 일부를 제외하고는 미국의 도시처럼 범죄의 온상이 되지 않고 있다. 쇠퇴의 조짐이 나타나고 있지만, 아직까지는 변화가로서의 지위는 나름대로 유지하고 있는 실정이다.

중심상업지의 경우, 대형점의 이전, 편의점의 보급, 상점 수의 감소, 빈 점포의 증가 등에 의한 중심상점가의 쇠퇴가 큰 흐름이라할 수 있다. 대형점의 경우 1975년에는 약 절반정도가 중심상업지에 입지해 있었으나, 최근에는 주변상업지역, 교외주택지역 등에 입지하는 경향이 늘고 있다. 특히 중심상업지역의 입지는 '대규모 소매점포에서의 소매업의 사업활동 조정에 관한 법률(대점법)'에 의한 규제가 완화된 1990년대에 심하게 줄어드는 경향을 보이고 있다. 일본에서 중심시가지의 쇠퇴란 업무기능의 쇠퇴보다는 중심상업기능의 쇠퇴라고 할 수 있다.

### (3) 중심시가지의 공동화 및 교외화 현상

지방도시의 중심시가지에서 상점가 쇠퇴와 폐점현상이 증가함에 따라 지자체도 문제를 심각하게 인식하기 시작하였다. 그러나 중심상점가를 보호하기 위한 정책이 노포(老鋪)의식<sup>55)</sup>에 근거하여 소비자의 편리성과 만족을 떨어뜨리면서까지 추진할 수 있는 정책이 될 수 있는지에 대해서는 의문이 제기되고 있다. 또한 중심상점가의 쇠퇴 자체가 문제라기보다 도시가 중심성을 잃고 외곽으로 확산되면서 대중교통수단의 활용, 자원이나 에너지의 효율적인 이용, 폐기물의 재활용 등이 곤란해짐으로써 도시의 지속가능성이 약화되고 있다는 것이 더 큰 문제로 지적되고 있다. 환경공생형 도시의 관점에서 볼 때, 중심성 회복, 즉 중심상점가의 활성화는 시가지 전체의 활성화를 위한 중요한 수단으로 인식되고 있다.

일본의 중심시가지 쇠퇴문제는 교외화 현상과 연계되어 있는데 주거의 교외화가 진행되면서 중심시가지의 역할이 상대적으로 저하되고 있다. 즉 주택과 상업시설, 혹은 시청이나 현청 등의 공공시설이 교외로 이동함에 따라, 중심시가지의 인

55) 오래된 상점을 귀하게 여기는 의식

구유실 및 기반세력이 쇠퇴되는 도시가 많아지고 있다. 중심시가지 활성화는 교외화 뿐만 아니라 인구감소라는 이중의 타격으로 더욱 어려운 과제가 되고 있다.

한편, 중심시가지 공동화를 초래한 교외화는 공공에 의해 정책적으로 추진된 결과이기도 하다. 공공은 뉴타운 건설, 토지구획정리에 의한 신시가지 정비, 우회도로(bypass) 등 교외 도로망과 공공교통망의 정비, 공공시설의 교외 입지 등을 진행시킴으로써 교외화를 계획적으로 진행하여 왔다고 할 수 있다. 결과적으로 많은 사람들이 교외에 거주하도록 유도하였으며, 이와 더불어 수요에 대응하여 상업시설도 교외에 입지하게 되었다.

## 2) 도시재생정책

### (1) 도시재생정책의 도입배경과 목적

인구저성장기에 직면한 일본의 도시정책은 도심지역을 21세기에 부합하는 매력과 활력이 넘치는 공간으로 바꾸기 위한 도시재생에 초점을 두고 있다. 도시재생은 오부치, 모리, 고이즈미 등 3대 내각에 의해 지속된 정책이었다. 그러나 모리내각에서 고이즈미 내각으로 바뀌는 시점에서 정책내용이 크게 변화되었다. 도시재생을 가장 먼저 추진한 오부치 내각은 경제정책장관회의에서 일본 경제를 재생시키기 위한 방안으로 도시를 재생하고 토지를 유통화시키는 것이 국가적으로 중요한 전략적 과제라고 결정하고 일본경제 재생전략을 수립하였다. 재생전략에는 도시재생의 구체화를 위해 전략적으로 준비해야할 프로젝트와 도시재생 본부의 설치도 포함되어 있었다.

고이즈미 내각은 앞서 두 내각과 달리 '경기부양'이 아니라, '구조개혁'에 우선순위를 두었기 때문에, 도시재생정책도 대출에 의해 공공사업을 확대한다는 이전의 노선에서 규제완화에 따른 민간투자를 유도하는 노선을 선택하였다.

2001년 4월 출범한 고이즈미 내각은 5월에 도시재생본부를 설립하고<sup>56)</sup>, 디플

56) 도시재생본부는 도시재생특별조치법이 제정될 때까지 1년은 각의(내각의결) 결정에 의한 조직이다. 경제각료회의가 결정한 긴급경제정책 중에서 부동산 증권화에 의한 토지의 유통화 촉진 등과 함께 그 설치가 제기되었다.

레이션을 극복하고 불량채권을 조기에 처리하기 위한 단기 경제정책수단으로써 '도시재생'정책을 취하였다. 2002년 4월에 제정된 도시재생특별조치법(이하 도시재생법)에는 '새로운 수요를 환기시켜 경제재생 실현', '토지유동화를 통한 불량채권 해소'라는 기본방침이 언급되고 있다. 즉, 정부가 도시재생법을 제정한 목적은 민간개발·재개발프로젝트를 정부가 지원추진하고, 그 지역 토지의 유동화를 도모하며 불량채권문제의 해소를 도모하기 위한 것이었다.

2002년 7월에 결정한 '도시재생 기본방침'에서는 barrier free, 직주 근접한 마찌즈꾸리, 기존주택스톡(stock)의 개수갱신, 보육 등 생활지원서비스의 충실 등 주목할 만한 사항들이 다뤄지고 있다. 그러나 내용의 대부분은 이미 고령자장애자 복지를 위한 '하트빌딩법(1994)<sup>57)</sup>'이나 '교통 barrier free법(2000)<sup>58)</sup>', 시가지정비와 관련된 '밀집시가지의 방재가구정비촉진법(1997)', '중심시가지활성화법(1998)' 등에 포함되어 있었다.

고이즈미 내각의 도시재생정책은 신자유주의적 경제정책에 입각하여 '어반 르네상스(Urban Renaissance)'를 주창한 나카소네 내각의 정책과 유사하다. 한편 고이즈미 내각이 직면해 있는 불량채권의 원인이 나카소네 내각이 추진한 경제정책·도시정책에 의한 토지버블과 버블경제이므로 고이즈미 내각의 도시재생정책도 과거의 전철을 되풀이할 수 있다고 우려하는 목소리가 있다.

## (2) 도시재생법의 구조와 문제

도시재생법의 중심내용은 민간도시재생사업의 특별지원·추진과 '도시재생 긴급정비지역(이하 긴급정비지역)'의 지정이다<sup>59)</sup>. 경제재생·불량채권처리에 기여하고 민간이 착수하고 있는 도시재개발사업이 있는 지역이 우선 지정되었다.

도시재생법에 근거해 민간주도의 사업추진을 원활히 수행할 수 있도록 규제완

57) '고령자·신체장애자 등이 원활하게 이용할 수 있는 특정건축물의 촉진에 관한 법률'로서 성립한 법률의 애칭이다. 정성을 깃들인 건물이라고 하는 일본식 영어표현이다.

58) 고령자와 장애자의 이동곤란을 완화하기 위한 것으로, 공공교통기관·도로·광장·공원 등의 편리성과 안전성을 높이기 위하여 사업자의 barrier free 기준을 만족시키는 노력을 하는 법률이다.

59) 긴급정비지역이란 '도시재생의 거점으로서 도시개발사업 등을 통해 긴급 또는 중점적으로 시가지의 정비를 추진해야할 지역'이며 '정령으로 정하는 지역'을 말한다.

화, 절차의 간소화, 자금조달지원 등의 제도가 도입되었다. 첫째, 긴급정비지역이 지정되고, 그 안에 구체적인 민간사업지구로서 '도시재생특별지구(이하 특별지구)'가 지정되면 민간사업자는 기존 도시계획변경을 제안하는 것이 가능하게 되었다. 즉 긴급정비지역내 '도시재생특별지구'는 도시계획법상 일종의 지역지구가 되어 기결정된 토지이용규제를 '백지화'하고, 새로운 토지이용계획을 세워 규제를 완화할 수 있었다. 둘째, 지방공공단체가 결정하는 특별지구의 도시계획은 도시재생사업<sup>60)</sup>을 행하는 자(민간사업자 포함)가 제안할 수 있는데, 신속한 절차가 강조되었다. 해당 지자체가 6개월 이내에 민간제안에 대해 답변하도록 함으로써 사업을 원활히 진행할 수 있게 하는 완화조치이다. 셋째, 긴급정비지역에서 행하는 도시재생사업은 정부기관으로부터 무이자융자나 채무보증 등의 우대조치도 받을 수 있게 되었다. 도시재생법에서는 '민간도시개발추진지구<sup>61)</sup>'를 통한 재정지원(공공시설 정비비용의 무이자 대부, 채무보증 등)을 결정하고 있다.

### (3) 도시재생정책의 한계

일본의 도시재생정책은 우선 국가주도의 도시정책으로서 지방분권에 반하는 시대착오적인 정책이라는 지적이 있다. 도시재생법에서는 수상을 본부장으로 하고 전 내각이 참여하는 도시재생본부가 도시재생의 기본방침, 긴급정비지역의 지정, 정비방침의 결정을 수행하고 긴급정비지역처럼 국가주도로 협의회를 설치하여 시가지정비를 협의하고 있다. 특히, '도시재생특별지구'는 기정 도시계획을 백지화시킬 수 있기 때문에 지자체의 도시마스터플랜을 제약하고 주민참가에 의해 결정된 도시마스터플랜의 내용을 백지화시켜 지자체 나아가 주민의 도시계획 권한을 손상시킬 수 있다.

둘째, 도시재생사업은 공공사업의 보조금이 사용되는 등 도시재생의 긴급성이

60) 긴급정비지역내에서 정비방침에 입각한 일정규모이상의 도시개발사업은 '도시재생사업'으로 정의되고 있다. 동시에 행해진 도시개발법의 개정으로 제2종 시가지개발사업까지 민간개발회사가 할 수 있게 되었으므로 도시재생사업은 토지구획정리사업과 시가지개발사업을 민간사업자가 할 수 있게 되었다. 오히려 법률을 보면 도시재생사업은 민간사업자가 시행하는 것이라는 전제가 있는 것처럼 보인다.

61) 민간도시개발추진특별조치법 1987에 의해 설치되고 민간도시개발에 용자 등을 행하는 재단법인

라는 명목으로 사업채택권한의 일부를 중앙정부 부처[省廳]에서 도시재생본부로 이양시켜 국가주도사업으로 진행하고 있다. 도시재생법에 따른 예산조치는 긴급 정비지역 내에서 행해지는 민간사업자의 도시재생사업에 대한 정부기관(민간도시개발추진기구)의 용자 등에 한정되어 있으나, 도시재생이라는 명목으로 종료되어야 할 각 성청(省廳)의 기존 사업들을 연장시키는 도구로 악용되는 사례가 있다. 또한, 2004년부터 도시재생법을 개정하여 새로이 시정촌이 도시재생정비계획을 작성하게 되고, 이 계획에 포함되는 사업에 대하여 국가가 직접 “마찌즈꾸리 교부금”을 교부하는 제도가 도입됨으로써 교부금은 보조금 은닉을 위한 새로운 제도로 활용된다는 비판을 받고 있다.

셋째, 일본은 이미 인구감소사회에 진입하였고, 도시도 서서히 인구감소사회로 변화하고 있기 때문에 토지와 건물수요가 전체적으로 감소할 것으로 예측되고 있다. 따라서 도시개발과 토지거래, 건설사업의 활성화를 통해 경제를 잠식하는 불량자산문제를 해결하고자하는 도시재생은 문제가 있다는 지적이다. 도시재생법은 민간사업의 활성화를 위한 규제완화에 중점을 두고 있어서 오피스빌딩이나 주택의 공급에만 치중할 뿐, 인구감소로 인한 수요 감소를 고려하지 않는다.

### 3) 중심시가지 활성화 정책

일본에서는 90년대 말 대점법이 폐지되고, 대체입법으로 ‘대규모 소매점포 입지법’(대점입지법)이 제정되었다. 또한 도시계획법의 개정으로 특별용도지구의 제한이 폐지되고 그 종류 및 내용을 지자체가 조례로 정할 수 있게 되었다. 이러한 과정에서 중심시가지 활성화를 위해 1998년 ‘중심시가지에서의 시가지의 정비개선 및 상업 등의 활성화의 일체적 추진에 관한 법률(이하 중심시가지 활성화법)’이 제정되었다.

일본은 1973년부터 시행된 대점법을 통해 대형소매점의 입지를 규제해 왔으나 규제의 단점만 부각되고 중소 소매점의 매상 증가로 연결되지 않았다. 또한 1980년대 중반부터 미국계 대형점이 대점법에 의한 입지규제를 합리성이 결여된 진

입장벽으로서 GATT 위반이라고 주장하고 WTO에 제소하였다. 정부여당은 대점법의 유지가 곤란하다고 판단하여 폐지하였다.

대점입지법이 1998년 6월 공포되어 2000년 6월부터 시행되었으나 대형점의 규모와 영업활동에 관한 사항 등 지방토착 중소 소매업과의 이해 조정을 목적으로 하지는 않았다. 입지시 지방과의 조정항목은 지방주민이나 지자체 등 지역사회와의 조화와 지역만들기에 관한 사항, 구체적으로는 교통정책, 교통안전대책, 주차자전거보관소 문제, 소음 등 생활환경악화방지 등이다. 상면적 1000㎡ 이상의 신·증축은 신고, 설명회 대체, 지방주민·시정촌 의견제출, 도도부현·정령시(政令市) 의견제출, 사업자에 의한 자주적 대응책의 제시, 지방시정촌 의견, 도도부현·정령에 의한 권고이고, 조정은 최장 1년을 넘지 않도록 하며 이유 없이 권고에 따르지 않을 경우 그 취지를 공표할 수 있음을 규정하고 있다.

대점법의 폐지로 중심시가지가 큰 타격을 받게 되자 보상차원에서 제정된 것이 중심시가지 활성화법이다. 이 법률은 중심시가지에서 '시가지의 정비개선 및 상업 등의 활성화를 일체적으로 추진한다'는 목표를 가지고 있다. 구체적으로는 국가의 방침에 기초하여 시정촌이 기본계획을 수립하고 관련 성청(省廳)이 종합적인 지원조치를 활용하면서 사업을 진척시키고자 하였다. 대점법의 폐지로 대형점의 입지규제는 없어졌지만 주변의 교통상황과 환경과의 조화(대점입지법), 마찌즈꾸리와외의 정합(도시계획법)의 관점에서는 도도부현·정령시 및 시정촌 지방주민의 의견 등을 배경으로 규제유도책을 강구하는 것이 가능해졌다.

중심지 활성화를 위한 정부의 지원제도가 정립되었고, 각지에서 중심시가지활성화를 위한 기본계획이 작성되었다. 대점법 폐지와 소매업 부진을 보상하는 방안으로써 구획정리와 하트건물 만들기에 일정자금이 투입되는 것으로 끝나버리면 활성화는 지속되지 않는다. 또한 지방도시 중심지 활성화정책이 지역의 필요와 무관한 계획이나 사업제안, 형식적인 주민참가, 경기부양을 목적으로 하는 이용 빈도가 낮은 공공시설의 공급 등은 경계되어야 한다는 주장이 있다.

과거 버블기의 교훈을 되새길 필요도 있다. 버블이 꺼졌지만, 여전히 중심시가지의 지가는 높아 주택과 대형점을 교외로 이전시키는 주요원인이 되고 있다. 고

지가가 장애가 될 수 있으므로 지가를 상승시키는 일이 없도록 토지정책이 병행되어야 한다는 주장이다.

#### 4) 일본 도시계획의 방향

##### (1) 도시계획의 전개 : 지방분권화와 마찌즈꾸리

일본의 도시계획법제는 주무대신이 도시계획을 결정하고 내각에 인가를 얻는 중앙집권시스템으로 출발하였다. 1968년 공포된 신도시계획법에서는 도시계획 결정권이 국가에서 도도부현(광역적인 사항)과 시정촌(기타 도시계획 등)으로 이양되었으나, 도시계획은 기관위임사무로써 여전히 상위단체(주무대신 및 도도부현지사)의 인가를 받아 결정하도록 되어 있었으며, 지자체의 조례 제정권과 재량권은 법률만이 아니라 성정령(省政令) 통지(통달, 통고, 통첩) 등에 의해 세부적으로 제한받고 있었다. 1992년 전면 개정된 법률에는 용도지역의 세분화, 특별용도지구의 추가(상업전용지구 및 중고층계주거전용지구 등), 그리고 시민참가에 의한 시정촌 마스터플랜의 도입 등 중요한 개정내용이 포함되어 있다.

본격적인 일본 도시계획의 지방분권화는 1999년의 지방분권일괄법<sup>62)</sup>을 정점으로 하여, 도시계획이 지방자치법의 자치사무로 시행됨으로써, 시정촌의 도시계획결정 항목이 확대되었다. 도시계획은 기관위임사무에서 자치사무로 되고, 지자체가 실시하게 되었으며, 법의 운용을 세세하게 지시한 통달과 도시계획결정에서 장관인가, 지사승인은 폐지되었다. 2000년과 2002년 도시계획법 개정에는 시정촌의 도시계획 신청제, 도도부현 마스터플랜제도의 법정화, 구역구분제<sup>63)</sup>의 선택제, 도시계획구역외 백지지역에 대한 토지이용규제, 용적률이전제도, 도시계획제안제도 등이 포함되었다.

62) 1999년 7월에 공포된 '지방분권추진을 도모하기 위한 관계 법률의 정비 등에 관한 법률' 소위 '지방분권일괄법'에 따라 지방자치체가 행하는 도시계획행정은 국가의 사무를 위임받아 행하는 기관위임 사무에서부터 지자체 본래의 업무로서의 자치사무로 변경되어 2000년 4월1일부터 시행되었다.

63) 시가화구역이나 시가화조정구역을 지정하는 제도

### ① 시정촌 도시계획마스터플랜 도입으로 인한 시민참여의 발전

1992년 도시계획법 개정으로 시정촌 도시계획의 방향을 제시하는 ‘시정촌의 도시계획에 관한 기본방침’ 즉 ‘시정촌 도시계획마스터플랜’이 도입되었는데 특히 도시계획의 지자체 착수와 주민참여 측면에서 큰 의미를 갖는다. 이 제도는 첫째, ‘의회의 의결’을 거친 ‘건설에 관한 기본구상’에 입각한 것으로써, 도시계획의 의회참여가 간접적으로 규정되었다. 둘째, 계획결정시 ‘주민의 의견을 반영시킨 조치’를 강조하고 있어, 이후 각 시정촌에서 주민참가에 의한 계획만들기 위한 다양한 연구와 경험이 확대되었다. 셋째, 시정촌의 종합적인 계획능력을 향상시킬 필요성이 커졌다.

특히 이 제도의 도입 이후, 계획작성과정<sup>64)</sup>에서 설문조사, 주민설명회, 결정위원회의 주민참가, 공청회 등 광범위하고 다양한 주민참여수법이 도입되었고, 주민제안방식 등 적극적인 방법도 도입되고 있다. 또 주민의견을 반영하기 위해 많은 시구정촌에서 힘을 쏟고 있다<sup>65)</sup>. 물론 법률에 따라 주민참여가 이루어졌지만, 시민참가에 의한 도시계획마스터플랜의 공헌은 높게 평가되고 있다.

주민참가에 있어서, 첨단적인 방법으로서 보급한 것이 워크숍 방식이다. 우선 표출된 다양한 의견을 통해 성향을 확인하고 의견의 유사성, 연속성을 근거로 의견을 취합한다. 그러나 개인자적으로 임의로 참가하므로 의견범위의 충분성이나 취합의 타당성은 보장되지 않는다. 의견취합시 참가자 다수의 의견이 전체시민 의견을 대표한다는 보장이 없기 때문이다. 이러한 의사결정의 어려움으로 시민참가는 의사결정과정 이전단계에서 시민의견이 집약되고, 의사결정방법은 결정위원회, 도시계획심의회, 행정내부에서의 결정 등이 있고, 의회 보고가 행해지기도 하고, 의회의 의결을 요구하도록 결정하기도 한다.

64) 98년 말 현재 전국 434시구정촌(市區町村)에서 도시마스터플랜이 수립되었고 약 400개 시구정촌에서 수립중이다.

65) 이 배경에는 1992년의 도시계획법 개정에서 신설된 도시마스터플랜의 ‘기본방침을 정하려고 할 때는 미리 공청회의 개최 등 주민의 의향을 반영시키기 위해 필요한 조치를 강구하는 것으로 한다.’(법18조의2의2항)라고 하고, 관련된 통달에 있어서도 공청회·설명회의 개최, 홍보지나 팸플릿의 활용, 양케트의 실시 등 구체적인 주민의견반영의 방법을 제시한 일이 있다.

## ② 용도지구의 조례위임

1998년 도시계획법 개정으로 시정촌이 도시계획을 통해 특별용도지구의 종류 등을 결정하고, 규제내용은 조례로 정할 수 있게 되었다. 따라서 중심상점가의 쇠퇴에 대응하여 지자체가 도시여건에 따라, 대형점의 입지를 제한하는 특별용도지구를 제정하거나 반대로 유도하는 지구를 제정할 수 있게 되었다. 민간조사에 의하면, 대략 90개 시가 특별용도지구에 의한 입지제한 또는 유도를 행하는 방침을 확정하였다. 중심지 활성화를 포함한 다양한 지자체 문제들을 스스로 도시계획적 수단을 고안하고 운영할 수 있게 되었다.

## ③ 시정촌의 신청제

도도부현 또는 시정촌이 도도부현을 통하여 국가의 행정기관에 대해서 국토계획·지방계획 등에 관해 결정 또는 변경을 신청하거나 시정촌이 도도부현이 결정하는 도시계획내용에 관해서 신청할 수 있게 하는 '신청제', 즉 아래로 부터의 흐름을 만든 것은 주목된다. 그러나 국가나 도도부현이 아래로부터의 신청을 다루지 않았을 경우 신청자가 무엇을 할 수 있는지는 명확하지 않다.

## ④ 도시계획구역외 지역의 토지이용규제

토지의 도시적 이용이 국토전체로 확산되고 지방소도시 주변이나 관광지, 고속도로인터체인지 부근 등을 대상으로 도시계획구역 밖에서도 토지이용관리의 필요성이 커지고 있다. 2000년 법 개정으로 도시계획구역 외에도 토지이용계획·토지이용규제를 부과할 수 있게 되었다. 결과적으로 특정 건축물을 대상으로 제한하는 특정용도제한지역과, 주로 토지이용규제를 위해 도시계획구역 외에 지정하는 준도시계획구역<sup>66)</sup>이 도입되었다.

66) 특정용도제한지역은 지역지구의 일종이고 입지를 제한하고자 하는 건축물을 지정하기 위한 제도이다. 이는 비선인(非線引(구역 지정되지 않은)) 도시계획구역·준도시계획구역의 용도지역이 지정되어 있지 않은 토지구역에 적용한다. 준도시계획구역에서는 상정된 지역지구와 개발허가제도의 적용이 계획내용이고, 도시시설 정비 등은 상정되어 있지 않다. 또한 용도지역의 지정이 없는 구역의 용적률·건폐율 제한에 종래보다 엄격한 메뉴가 추가되어 있고 준도시계획구역·특정용도제한지역이라도 적용할 수 있다.

## ⑤ 도시계획제안제도

도시계획법 개정(2002)과 도시재생법(2002)을 통해 도시계획제안제도가 만들어졌다. 이 제도는 회원전원 동의방식인 건축협정 등과는 달리, 토지소유자의 2/3 동의로 제출할 수 있는 도시계획제안제도이다. 도시재생법에 도시재생특별구역의 도시계획 등에 관한 '제안제도', 2002년 7월 도시계획법의 개정(2003년1월 1일 시행)으로 도시계획구역·준도시계획구역내의 일체적 개발에 적합한 구역의 도시계획에 관한 '제안제도'이다. 이것은 토지소유자 등의 발의를 존중하는 측면을 갖고 있으나 소수의 동의하지 않는 사람들 및 주변주민의 생각을 어떻게 계획에 반영할지 보장하는 장치가 필요하다.

## (2) 한계와 과제 : 미흡한 분권화와 규제완화의 방향

### ① 하향적 요소

1999년 전후로 많은 도시계획결정항목이 시정촌으로 이양되었지만, 전국의 구역구분제, 대도시권 지역지구제(용도지역 등) 등은 여전히 도도부현의 사무이고, 상위단체에게 '협의하고 그 동의를 얻어야 한다'라는 간섭의 가능성이 남았다. 또한 '국가의 이해에 중대한 관계가 있는 사항'에 관해서 국가가 도도부현이나 시정촌에게 도시계획의 결정·변경을 지시할 수 있는 규정도 남아 있다. 지역이 독자적 정책으로 개성적인 지역을 형성하는 것에 대한 공감각이 확산되어 있으나, 도시계획의 분권은 불충분하다는 여론이다. 또한 국가가 보조금 등을 통해 계획 내용과 실시를 강력하게 규제하고 있는 상황은 변하지 않았기 때문에 지자체가 국가의 의도에 반하는 계획을 결정하고 실시하는 것은 사실상 힘들다.

### ② 규제완화의 분권화

지자체로 조례위임이 대폭 늘었지만, 무분별한 조례위임은 '규제완화의 분권화', 즉 지방에 의한 '규제완화의 자유화'라는 문제가 있다. 2000년 개정에서 개발허가 기준을 지자체 조례로 '강화 또는 완화'할 수 있도록 하였고, 구역구분을 대도시권

이외의 도시계획구역에서 도도부현의 '선택제'에 위임하고, 이센비키(未線引)구역은 그대로 두어도 좋고 이미 결정된 구역구분을 폐지하는 것도 가능해졌다.

2002년 개정된 도시계획법은 1980년에 도입된 지구계획을 개편하였는데 본래 지역지구제의 제한보다 엄격한 다운조닝의 제도로써 만들어진 강화형 지구계획이 완화형으로 개편되었다. 또한 2002년의 도시계획법·건축기준법 개정에서 기성시가지에서의 용적률이전제도로써 '특례용적률적용구역'제도를 도입했다. 이것은 과거 한정된 범위에서 이루어졌던 용적률이전제도와 달리, 구역지정이 이루어진 범위에서 동떨어진 토지에 대해서도 용적률 이전이 가능하게 되었다. 문제는 일본도시의 경우 기존의 지정용적률 등이 도로, 광장, 공원 등의 공공시설의 정비수준에 비해 이미 과다하다는 점이다. 지금까지는 형태규제 등 여러 가지 조건으로 다 사용하지 못하기 때문에 문제가 없었으나, 광범위한 용적률이전으로 다 사용되게 되면 과대한 용적률지정이 문제가 될 수 있다.

구역구분제의 선택제, 용적률의 이전제도와 입체적인 도시계획 등의 제도가 도입됨에 따라 몇 가지 문제가 제기되고 있다. 우선, 스프롤과 시가지내 고밀건축물의 출현으로 주거환경이나 경관악화가 우려되므로, 인구저성장기 도시 질의 향상이라는 과제에 제대로 대응한다고 보기 어렵다. 개정의 방향성, 즉 분권화의 방향에 있어서도, 점점 둔화되어가는 개발압력을 여러 지역으로 확산시키려는 움직임과 도심부 특정지역에 집중시키려는 의도가 혼재하고 있다. 더불어, 지방분권시대라 하여도 토지이용계획 및 규제에 관한 국가 최소원칙(national minimum), 즉 '계획이 없을 때, 토지이용 전환 없다'라는 원칙 위에서, 비로소 규제의 분권화가 있어야 한다는 주장이다.

### ③ 도도부현 마스터플랜과 시정촌 마스터플랜

도시계획은 지자체의 자치사무로 되었는데, 현실적으로는 하나의 지역공간에 관련된 도도부현과 시정촌이라는 두 가지 레벨의 지자체가 존재한다. 특히 1992년에 제도화된 시정촌 도시마스터플랜과 2000년에 제도화된 도도부현 도시계획 구역 마스터플랜은 둘 다 도시계획에 관한 방침이기 때문에 계획간 관계가 문제

된다. 시정촌 구역과 도시계획구역이 일치하는 경우는 더 복잡해진다. 도시계획법에서는 도도부현의 방침이 우선하는 구조이지만<sup>67)</sup>, ‘상호동의를 필요로 하는 협의’에 의해 조정을 해야 하며, 상하수직관계여서는 안될 것이다.

한편, 1998년 시정촌합병특례법이 제정되어 시정촌의 합병이 강제로 추진되고 있다. 도시농촌계획 관계에서도 각각 이미 결정된 시정촌 도시계획마스터플랜이나 마찌즈꾸리조례를 합병시정촌에서 어떻게 취급할 것인지, 시민에 의해 수립된 경우가 많은 만큼 문제이다. 보다 협의의 커뮤니티지역에서 계획만들기, 지역관리, 해당 지역의 자치문제 등을 검토함과 동시에 자치제 권역을 넘는 광역적 문제에 대한 광역지방자치구조도 검토할 필요가 있다.

## 5) 인구저성장기 도시관리정책 방향

### (1) 대도시 성장관리정책

최근 동경을 중심으로 지가가 하락하면서 도심거주인구와 오피스빌딩의 증가가 이루어지고 있다. 이러한 도심회귀현상으로 인해 새로운 사회적 비용의 증가를 피하기 위해 이미 정비되어 있는 사회자본과 학교, 의료, 복지 등의 사회적 서비스의 수용범위 내에서 인구 증가가 조절될 수 있도록 성장관리정책을 채택하기 시작하였다. 예를 들어, 고토구(江東區)에서는 맨션공급에 따른 학교시설의 부족문제를 해결하기 위해 맨션 등의 건설지도요강에 30호 이상의 맨션에 대해서는 30호부터 호당 125만 엔을 공공시설정비협력금으로 부과하는 등 여러 가지 억제책을 강구하였다. 부담금의 부과에 따라 공급비용이 상승하여 과도한 인구 증가에 제동이 걸리게 되었다.

적정한 성장관리정책을 시행하면, 지가하락으로 가깝고, 싸고, 양질의 주택을

---

67) 도시계획법에서는 도시계획구역 마스터플랜과 시정촌마스터플랜을 전자는 도시계획을 결정하는 대상으로 하고, 후자는 단순한 방침으로서 구별하고 있지만, 실제로 갖는 의미는 크게 다르지 않다. 또한 양자의 관계에 관해서 도시계획법 18조의 2에서 후자는 전자에 입각해서 결정해야하는 것이라 되어 있고, 도도부현이 만드는 방침을 우선시키고 있다. 이것도 도도부현과 시정촌 관계의 문제점 중에 하나이다.

공급할 수 있는 기회가 될 것이다. 도심의 주택가격이 상승하면 보다 조건이 좋은 도심 주변부나 교외지역의 주택공급이 증가할 것이다. 업무용 건물의 도심 공급과잉은 수준 낮은 업무용건물의 철거나 개량을 유발하거나 주택으로 전환되어 업무용건물의 질이 향상될 것이다. 대자본에 의한 대형 업무용 건물이 중소형 업무용 건물을 압박할 수도 있지만, 소형 업무건물은 설비와 서비스, 임대료를 통한 운영전략으로 잠재력을 확대할 수도 있다. 현재의 상황을 경쟁과 연구개발로 업무용 건물의 질을 개선하는 기회로 전환해야 한다는 주장이 있다. 한편 현재 감소경향에 있는 도심의 근로자가 증가세로 바뀌고 교통정체 등의 많은 문제들이 현실화되면 오피스입지에 대한 부과금을 비롯한 성장관리정책이 도심 자치단체에 의해 채택되는 것이 바람직할 것으로 판단되고 있다.

## (2) 중심시가지 활성화의 방향

일본에서는 주민참여에 근거한 마찌즈꾸리가 중심시가지의 활성화를 위한 하나의 원동력이 되고 있으며 분권화, 주민참여, 정보공개, 관민협력 등과 잘 연계시키는 것이 중요한 과제로 부각되고 있다. 지방분권 이후 도시정책과 계획에서 시정촌 등 시민과 밀착된 지자체의 역할증대(분권화), 의회·주민조직·관계주민 등 시민이 참여하는 정책이나 계획의 작성과 결정(주민참여), 주민참여를 촉진시키는 관련행정정보의 공개(정보공개), 도시활성화를 위한 보전·정비·개발 등 여러 국면에서의 시장원리의 도입(민영화) 등이 추진되고 있다.

최근 일본의 지방도시에서 진행하고 있는 중심시가지 활성화도 이러한 맥락에서 이해할 필요성이 있다. 즉 중심시가지 활성화는 분권화, 참가정보공개, 관민협력 등이 불가결한 요소로서 서로 연계되고 있다. 또한, 토지시장의 안정을 위해 지가 수익이 환원되도록 하는 조치가 취해지고 있다. 토지시장에 집세, 지대수준 등 수익에 관련된 정보 또는 수익환수에 기초한 지가산정정보 등을 제공하여 안정적인 지가형성구조를 정착시키도록 하고 있다. 그리고 중심시가지에서 용도와 용적률 등을 적정 관리하여, 도시계획요소들이 지가를 상승시키는 일이 없도록 준비하는 것이 중요한 과제로 제기되고 있다.

중심시가지의 활성화방향은 도시전체의 공간구조와 연계되어 검토되어야 한다는 주장이 있다. 모든 지자체가 교외화정책을 추진해오다 갑자기 중심시가지 활성화에 초점을 맞춰 중심시가지에 무분별하게 공공사업을 시행해서는 문제가 있다는 것이다. 우선 도시구조를 명확히 하는 도시구조 마스터플랜을 작성하여 중심시가지의 역할을 설정한 후 중심상점가와 공공시설의 정비방향을 결정하는 것이 중요하다는 것이다. 중심시가지 활성화를 위한 검토과제는 다음과 같다.

첫째, 장래의 도시규모예측이 중요하다. 도시내에서 중심지의 수는 배후주거지의 형태나 크기에 따라 달라진다. 모든 도시가 급격한 인구감소에 휩싸이게 되면, 시가지면적 크기에 따라 도시의 인구밀도는 낮아지거나 높아진다. 즉 인구를 감소시키면서 다수 핵을 존치시킬 것인지, 중심성이 높은 소수 핵으로 재편할 것인지 결정해야 할 것이다.

둘째, 간선도로망과 자동차교통이 발달하면 광역적인 도시핵, 즉 교외 인터체인지 주변 또는 간선도로변의 집적이 높아진다. 동시에 상업 자본, 역사와 문화의 축적 등에 따라 중심지간의 경쟁도 치열해질 것이다. 그러나 도보 및 자전거, 공공교통 등의 편리성이 높은 중심지가 중심성도 높은 것처럼, 시가지의 밀도가 유지되고 교통망이 정비된다면 쇠퇴한 중심시가지가 다시 부활할 수 있다.

셋째, 일본의 도시, 특히 대도시에서 불가능했던 여유 있는 도시생활을 가능하게 하는 공간구성이다. 즉 인구밀도와 지가가 높고 주택은 좁고 도로와 시설은 혼잡하지만, 인구감소사회는 이 문제를 개선하는 기회를 준다. 녹지, 광장을 확대시키고 주거공간을 넓히며 가로수를 식재하거나 보행자나 자전거 전용도로를 갖추고 여유 있는 통근전철을 실현할 수 있다면 대도시에서 생활의 질이 향상될 것이다.

넷째, 다양한 도시활동에 따른 환경악영향을 억제하기 위해서는 도보·자전거, 공공교통의 활용, 폐열발전 등 지역적인 전기, 열의 공급, 폐기물의 분리·재이용·재자원화 등의 공동시설을 유지하기 위한 적정 인구밀도를 유지하는 것이 필요하다. 결국, 여유있는 공간의 저밀도 도시사회와 환경공생형 사회의 고밀도 사회 사이에서 적정 밀도의 기준을 정하는 것이 인구감소시대의 과제가 될 것이

다. 더불어 도시계획은 도시지역의 질적 향상, 특히 환경공생형 사회의 실현을 지지하는 제도를 확립해야 할 것이다.

### (3) 지방분권 도시계획과 마찌즈꾸리

일본에서는 규제완화형 도시재생정책이 인구감소라는 전환기의 도시정책으로 바람직하지 않다는 비판이 제기되면서 지자체가 도시계획과 관련하여 많은 결정 권한을 가지는 분권형 구조와 도시마스터플랜의 작성과정에서 다수의 시민이 참여하여 계획내용을 충실하게 하는 시민참여의 확대를 해결하고자 하는 접근법이 새롭게 제시되고 있다.

#### ① 분권형 자율적 도시계획구조 확립

계획의 지방분권을 통하여 도시의 미래상을 공유하고, 자율적인 도시계획의 수단과 정책을 시행하며 필요한 재원을 확보하는 방안이 대안으로 제기되고 있다. 첫째, 구체적인 지구지정, 규제완화 등을 포함한 도시정책은 지자체의 자율적인 의사결정을 중시하는 분권형 구조로 전환되어야 한다는 것이다. 도도부현의 결정은 광역적인 영향이 큰 구역구분제도와 광역시설에 한정하고, 그 외에는 분권적 개혁을 지속할 필요성이 있다는 것이다. 구체적으로 기관위임사무(통달 등)를 폐지하고, 국가의 관여는 법률, 정령이 정하는 경우에 제한하며 도시계획 마스터플랜 등에 제시된 도시 목표상을 달성하기 위해 창의적 조례제정이 가능하도록 조례위임의 범위를 확대하는 것이 바람직하다. 또한 조례규정이 도시계획에 있어서 실질적인 규제인 개발허가나 건축확인 등과 연동해서 실효를 높이기도 하는 것도 필요하다는 것이다.

둘째, 지자체는 다양한 대안 중에서 최적의, 최소비용으로 최대효과를 올릴 수 있는 서비스를 제공하는 방식을 선택하여야 한다. 인허가 권한의 지방이양이 진행됨에 따라 보조금을 인센티브로 한 중앙정부의 사업유도가 대폭 감소하고 지자체의 자주재원에 의한 사업의 비중이 증가하게 될 것이다.

셋째, 지자체 주도로 자율적 도시개발 사업을 유도해야 할 것이다. 이렇게 되

면, 많은 지자체에서는 세제나 규제완화에 의해 민간투자를 유치한다는 수법을 취하게 된다. 가령, 개발로 인해 생기는 세수를 기대하여 당면한 세금을 감면하는 방법, 개발업자 주도의 규제완화가 아니라 지자체 주도로 용도와 용적률에 관한 규제완화를 제시하는 방법, 공공시설의 정비와 민간개발을 연동시키는 방법 등 스스로의 재원과 권한으로 정책을 수행하고 책임도 스스로 진다는 정책을 실시할 필요가 있다.

## ② 시민참여 마찌즈꾸리 계획내용의 확대

도시마스터플랜의 착수에 의해 많은 지자체에서 시민참여가 높아졌으며, 도시계획에 대해 다양하고 종합적인 것을 요구하게 되었다. 그러나 시정촌 도시마스터플랜에는 도시계획구역의 결정, 구역구분제, 대도시에서의 용도지역제, 지역에 큰 영향을 주는 대규모 도시시설 등은 포함되어 있지 않다. 따라서 도시마스터플랜은 도시의 성격을 정하는 중요한 부분은 제외되고, 지구계획 등으로 지역성격에 한정된 계획항목만 다루게 된다.

그러나 시민참가에 의해 이루어지는 논의는 이러한 제약을 초월하고 있고, 제도상 시정촌의 권한이 부여되지 않은 도시계획(대도시의 용도지역 혹은 광역적 시설 계획 등)에도 영향을 미친다. 또한 학교 교사의 활용, 복지시설의 배치, 상업가의 활성화, 농지의 보전, 정보통신망의 정비와 활용 등 도시의 인공물, 자연환경에 관련된 모든 부문으로 확대되고 있는 실정이다. 시정촌 도시마스터플랜 작성과정에서 시민이 생각하는 도시계획은 법정도시계획의 범주를 초월한 시민자치형 도시계획으로서 ‘마찌즈꾸리’다운 양적, 질적인 발전<sup>68)</sup>을 이루고 있다.

68) 동경도 미타카시의 예에서는 법정 도시계획과는 달리, 도시마스터플랜 기본계획에서 시설종류와 관련하여 농지, 피출소, 소방, 공장아파트, 산업시설, 지역정보센터, 종합스포츠센터 등이 폭넓게 다루어지고 있다. 게다가 법정 도시계획과 같이 단순히 규모나 시설배치에 관심이 있을 뿐 아니라 초·중·고교의 빈 교실 개방, 교통규칙의 변경 등 시설의 활용법에 관여한 이용자 관점의 제안이 포함되어 있다. 결과적으로 도시계획부국이 주관하는 도시마스터플랜과 시의 종합적인 시책방침을 나타내는 기본계획내용이 유사하게 나타났다. 미타카시 도시마스터플랜은 '98년에 책정되어 주민협의회, 앙케트 조사, 시보에서의 안 공개와 의견수렴, 각지에서의 간담회 등의 주민참가가 이루어졌다. 또 기본계획에서도 여러 종류의 채널을 이용한 주민참가가 이루어졌다. 그리고 이런 과정에서 나온 의견요망은 적극적으로 반영해간다는 방침이 취해졌기 때문에 종래의 도시계획 개념과 도시마스터플랜의 기본계

NPO 등의 시민조직이 지금보다 마찌즈꾸리에 적극적으로 참여하게 될 것이다. 현재도 마스터플랜 작성에 참가하는 방법은 확대되었지만 도시시설의 유지관리, 공공시설의 공급 등 NPO가 시행할 수 있는 사업이 있다. NPO에 대한 기부제도 확대 등 활동재원을 확대할 필요도 있으며, 이를 통해 비영리 시민조직의 역할을 강화시키는 것도 도시를 살기 좋게 한다는 점에서 중요하다. 이러한 주민참여의 범위와 역할확대라는 여건변화를 잘 감지하여 도시계획 분권화의 틀 속에 바람직한 형태로 잘 융화시켜야 할 것이다.

## 6) 결론 및 시사점

일본의 도시는 아직도 1980년대부터 시작된 버블붕괴의 후유증으로 고통 받고 있으며 도시계획은 방향성을 잡지 못하고 있었다. 하향식 계획방침과 지방분권적 계획방향의 상충, 광역적 도시계획과 총체적인 도시농촌계획의 방향성 부족, 인구저성장기에 부합하지 않는 규제완화 등의 문제점을 노출시켰다. 그러나 지방분권과 주민참가, 마찌즈꾸리의 방향은 인구저성장시대의 대안으로 평가될 수 있다. 시정촌 도시마스터플랜이 도입된 이후 주민참가에 의한 마찌즈꾸리는 이제 안정궤도에 진입하였으며 다양한 성공경험이 축적되고 있다.

규제완화를 통해 민간투자를 유도하는 일본의 도시재생법은 한계가 있는 정책으로 평가되면서 도심성장관리정책, 중심시가지 활성화정책, 지방분권과 마찌즈꾸리 도시계획 등 다른 정책을 통해 해결의 실마리를 찾고자 하는 움직임이 나타났다. 버블붕괴 후 동경도심으로의 회귀현상과 지방도시의 쇠퇴를 막기 위해 '공공시설정비협력금'과 같은 도심성장관리정책을 통해 기반시설 수용능력을 초과하는 인구의 도심유입을 막고 지방도시와의 균형을 추구하는 정책을 취하고 있다. 지방도시의 중심시가지 쇠퇴를 막기 위해 1990년대 후반 '중심시가지 활성화법'과 활성화기본계획이 작성되었다. 그러나 지역의 필요성과 무관한 계획이나 사업제안, 형식적인 주민참여, 경기부양을 목적으로 하는 이용 빈도가 낮은 공공

---

획의 마찌즈꾸리 개념간의 괴리(도시마스터플랜의 내용이 양적·질적 충실)가 생겼다.

시설의 공급 등의 문제를 유발할 소지가 있다. 따라서 지방분권과 마찌즈꾸리 도시계획이 중요한 흐름으로 부각되고 있다. 인구저성장으로 인한 도시문제는 도시별로 다르며 자치적으로 대응하여야 할 도시문제이기 때문이다.

마지막으로 오니시 다카다 교수가 제시한 일본도시계획의 과제와 방향을 중심으로 정리해보면 보전과 재이용 중심의 자연환경공생형 도시정책, 광역적 도시구조 마스터플랜, 중심시가지 활성화, 지방분권과 시민참가 중심의 마찌즈꾸리 시스템 등이 인구저성장기 일본의 도시계획 및 정책방향이라고 요약할 수 있다. 일본의 인구감소현상은 약 15년 후 우리의 모습이기 때문에 당장 법률과 제도로서 도입해 실천하기에는 무리가 있다. 그러나 우리의 실정에 맞는 인구저성장기의 도시정책 방향을 사전에 정립해 놓을 경우 일본과 같은 시행착오는 막을 수 있을 것이다.

## 2. 영국의 도시관리정책 사례

### 1) 영국의 인구저성장 추세와 도시변화

#### (1) 인구저성장 추세와 파급효과

영국은 산업혁명 이후 급격한 도시화와 인구증가를 경험하였고 두 차례의 세계대전을 통해 다시 인구증가와 교외확산을 경험하였다. 1920년대부터 1960년까지 인구수는 20%, 가구 수는 70% 이상 증가하였지만 1970년대 이후부터 인구저성장이 나타나게 되었고, 경기침체와 실업률이 상승하면서 수익성이 보장되어온 주택시장이 급격히 위축되었다<sup>69)</sup>. 인구저성장에 따른 노령화의 결과로 2030년 전체인구의 1/4 정도가 노령인구가 될 것이며, 노령화 지수가 140%에 이를 전망이다. 이러한 저성장추세는 도시지역에도 나타나고 있다. 1970년대까지 도시지역은 연평균 1%이상의 인구증가율은 보였으나 1980년대부터는 평균 0.3% 내외의 안정세를 보이고 있다.

---

69) Rudlin & Falk, 1999

<표 4-1> 영국의 인구변화 현황

(단위: 만 명, %)

인구 규모 (만 명)			인구증가율 (%)		
년도	국 토	도시지역	년도	국 토	도시지역
1950	4982	3935	-	-	-
1955	5040	3967	1950-1955	0.23	0.16
1960	5157	4046	1955-1960	0.46	0.39
1965	5355	4167	1960-1965	0.75	0.59
1970	5483	4229	1965-1970	0.47	0.29
1975	5543	4582	1970-1975	0.22	1.61
1980	5553	4883	1975-1980	0.04	1.27
1985	5601	4965	1980-1985	0.17	0.33
1990	5676	5034	1985-1990	0.27	0.28
1995	5770	5120	1990-1995	0.33	0.34
2000	5869	5219	1995-2000	0.34	0.38
2005	5960	5318	2000-2005	0.31	0.38

자료: UN 홈페이지(<http://esa.un.org/unup/>).

1980년대부터 시작된 도시지역의 인구저성장추세는 새로운 변화를 유발하고 있다. 첫째, 건설경기 침체에 따라 교외의 스프롤이 약화되고 도심공동화현상이 심화되고 있다. 인구저성장은 건축건수를 감소시켜 건설업계가 상당히 타격을 받게 되었고 주택산업이 침체하면서 전반적인 경기침체와 실업률 상승으로 연결되며, 교외확산 개발에 따른 도심공동화 현상은 인구저성장 및 건설경기 침체로 심화되었다. 둘째, 기성시가지내 미활용토지와 건축물들이 증가하고 전원지역의 개발에 대한 억제가 요구되었다. 경제가 위축되고, 산업구조가 개편되면서 직물, 철강 등 전통산업들이 쇠퇴하여 도시내 오염된 이전적지가 증가되고, 경쟁력이 약한 도시는 쇠퇴가 가속화되었다. 또한 도시내 미개발된 토지의 개발이 지연되고, 비어있는 주택이 증가하여 전체 주택재고의 4%를 차지하게 되었다. 셋째, 세수감소와 실업급여의 지급으로 재정압박이 가중되면서 민간의 투자유치를 통한 활성화가 요구되었다. 넷째, 도시쇠퇴가 급격히 진행되면서 도심재생이 중요한 이슈로 부각되었다. 주택수요가 줄어들고 건설투자 활성화를 통한 고용창출 및 경기진작정책이 어렵게 되자 교외의 택지개발보다 산업구조개편과 연계되고, 기

존 인프라나 도시 유희지를 재이용하여 고용을 창출하는 도심 재정비사업을 추진하게 되었다.

영국도시의 인구저성장은 증가하는 인구에 대응하여 도시를 확장해 가는 개발 중심의 정책에서부터 정채되는 기존 시가지를 활성화시키는 관리중심의 정책으로 변환하는 중요한 계기가 되었다.

## (2) 도시관리정책의 변화: “교외개발보다 중심시가지의 활성화”

도시관리정책의 기초도 교외개발보다 중심시가지의 활성화에 초점이 맞춰지게 되었다. 건설업 진작보다 도시형 산업의 활성화로 고용을 창출하고자 하였는데, 철강, 자동차 등 중공업부지, 국철화물부지, 항만물류부지를 첨단산업(전자, 정보, 의료), 서비스업, 엔터테인먼트(연극, 음악), 문화산업, 금융/보험 등으로 전환하는 산업구조개혁을 도심재정비를 통해 추진하였다. 또한 도심공동화 방지를 위해 향후주택수요는 교외지역의 신개발보다 기존 낙후된 내부시가지의 정비를 통해 충족토록 하였다. 향후 고령화에 대비하고 도시지역의 활성화 및 경쟁력 확보를 위해 중심지를 포함한 생활권 지역을 차량 중심에서 보행중심으로 개선(500m 이내에서 생필품을 구할 수 있는 보행중심의 생활권 조성)하고 훼손되고 방치된 주택재고가 있는 지역을 중심으로 도시재생정책을 추진되게 되었다.

도시활성화 프로그램으로는 English Estates(1936~1993), Derelict Land Grant(1949~1995), Commission for New Towns(1961~현재), Urban Programme(1969~1992), UDC's(1981~1998), Enterprise Zone(1981~1996), Urban Development Grant(1982~1988), Estate Action(1985~1994), City Grant(1988~1994), Housing Action Trusts(1992~현재), City Challenge(1992~1998), English Partnership(1993~현재), Single Regeneration Budget, Challenge Fund(1994~현재), Estates Renewal Challenge Fund(1996~현재) 등이 있다.

## 2) 주요 도시재생정책 프로그램 분석

(1) 유희지를 활용한 도심산업 활성화정책: 도시개발공사와 엔터프라이즈 존

1981년부터 1998년까지 도시개발의 규제완화와 민영시책으로써 도시개발공사(Urban Development Corporation)가 설치되고 엔터프라이즈 존(Enterprise Zone)이 지정되었는데, 한정된 국가재원을 정비필요성이 높은 일부구역을 대상으로 '도시 공간구성의 재구축'을 위해 집중적인 개발을 유도하였다.

도시개발공사는 도심이나 도심 인접지인 대규모 유희지(항만, 탄광, 공장이전 적지 등)에 '도시개발구역'을 지정하고, 그 중 일부지역을 중앙정부관할로 사업을 진행하는 사업회사이며 유희지나 황폐지 매수, 기반정비, 분양, 건설을 진행하였다. 지자체의 간섭을 받지 않고 토지강제수용권, 개발허가권, 도로 등의 건설권과 같은 토지개발·기반시설정비에 대한 권한을 갖고 있었다. 초기에는 중앙정부가 주도함으로써 지자체의 의향이 별로 반영되지 않았으나, 점차 지방정부와 협력하여 사업을 추진하였다.

엔터프라이즈 존은 경제쇠퇴가 심각한 문제지역을 대상으로 주로 기업입지 등의 개발규제를 완화하는 시책이다. 진출기업에 대한 과세감면으로 지방정부에는 세입결손이 생기게 되지만, 이에 대해 중앙정부가 보조하는 구조를 갖고 있어 민간 기업을 대상으로 국고로 간접 조성금을 지출하는 것이라 할 수 있다. 엔터프라이즈 존에 대해서는 엄격한 '계획허가'가 완화되어, 일정 기준을 만족시킨 개발안건에서는 자동허가가 이루어졌다.

지구 내의 사업에 대해서는 지정 후 10년 동안 국가에서 보조금을 받을 수 있었다. 도시개발공사와 엔터프라이즈 존에 대한 규제완화정책은 지역경제의 활성화에 기여할 민간투자를 이끌어내려는 공공투자의 특성을 가진다. 두 전략은 특히 도심지구의 재정비를 단기간에 달성하는데 효과적이다. 주로 고속도로의 인터체인지와 부속 대규모 주차장, 도심과 연결된 노면전차(Tram)를 정비함으로써 도심에는 문화·정보·오락, 교외에는 새로운 산업을 유치하여 역할 분담을 가능하게 하였다.

## (2) 공동화방지를 위한 포괄적 도시재생사업: City Challenge

1991년 당시 환경부장관인 마이클 헤젤타인이 주창하여 1992년부터 실시된 시티 챌린지는 자동차중심의 도시구조변화와 도심의 공동화를 해소하기 위해 지방정부가 주도하고 중앙정부가 포괄적으로 지원하는 도시재생방식이다. 도심의 문제지구를 중심으로 1992년부터 1996년까지 11개, 1993년부터 1997년까지 20개 프로젝트가 공모방식을 통하여 선정되었다. 공모방식의 도입으로 독창적이고, 실현가능하며 지역을 위한 종합적·집중적인 참여가 가능해졌다. 지구가 선정되면 각 지구는 5년간 보조를 받게 되는데, 재원으로는 포괄적 도시재생보조금(SRB : Single Regeneration Budget)이 사용되었다. 약 57종류의 보조금 창구가 단일화 되어 여러 부처들을 거치지 않고 사업을 진행할 수 있는 장점이 있다.

프로젝트의 내용은 도시정비나 경제발전뿐만 아니라, 주택정책, 각종 교육훈련, 환경개선, 범죄대책 등의 사회정책이나 교육, 스포츠, 문화사업 등이 포함되어 있으며, 대상 지구는 다양하지만 주로 도심 공동화가 심각한 도시내부(inner city)가 해당되었다.

사업진행과정에서 파트너십이 중요하게 부각되었다. 지방정부는 응모안의 기획조정, 파트너십 구축 등을 선도하는 등 시티 챌린지에서 중심적인 역할을 수행하며 보조금 대부분은 지방정부를 통해 지급되었다. 지역주민은 파트너십 구성원으로 역할을 수행하게 되었는데, 지역주민의 열의와 공헌은 프로그램 성공의 열쇠가 되었다. 민간 부문은 시간, 노동, 경험 등을 시티 챌린지에 투자하며 파트너십 운영의 일부를 담당하였고, 직업 및 훈련 등도 지원한다. 중앙정부(환경부, 현재는 환경교통지방부)는 파트너십과의 긴밀한 관계를 유지하여 수속절차를 원활히 진행하고 훈련프로그램이나 정보서비스로 파트너십을 지원하였다.

시티 챌린지는 실질적 지속적 이익을 창출하는데 목적을 두고 있었는데, 진척 상황은 파트너십에 의해 기록되는 23개의 핵심항목으로 측정되었다. 예를 들어 지역주민들이 그 곳에서 창출된 일자리에 근무할 수 있었는가? 지역학교의 학업 수준이 개선되었는가? 방치된 토지와 건물이 어느 정도 재개발 혹은 개선되었는가? 주택자산이 어느 정도 향상되었는가? 등의 항목으로 평가되었다.

시티 챌린지는 민간투자의 유발, 주택공급, 고용창출, 토지이용개선, 신규사업 유도 등에 효과가 있었으며 경쟁과 파트너십 구축에 의한 협력시스템을 만들어 내는 중요한 계기가 되었다. 파트너십에는 도달목표와 성취도에 대한 수치목표가 의무화되어 있으며 중앙정부의 확인절차도 엄격하여 성과를 얻을 수 없으면 차기년도의 보조금을 확보할 수 없었다.

(3) 공동화 방지를 위한 협력형 환경개선사업: 도심관리(Town Center Management)와 그라운드워크 트러스트(Groundwork Trust)

① 도심관리(Town Center Management)

도심관리(TCM)는 민간과 공공부문의 긴밀한 협력관계를 바탕으로 쇠퇴하는 중심시가지의 지속적 정비를 위한 조정활동을 하는 비영리단체(NPO)이며, 특정 사업이나 재원으로 한정될 수 없는 아주 유연한 활동을 실행하고 있다. 도시의 경영이라는 관점에서 마치 하나의 쇼핑센터처럼 경영하도록 도시의 물 정비, 주차장정비, 방범활동, 임대전략이나 상품전략, 고객 확보, 마케팅, 프로모션 활동 등을 전개하였다.

1986년 대런던(Great London)의 일포드에서 최초의 타운센터 매니저(Manager)가 나온 이래 활동이 확대되고 있다. 가장 큰 특징으로는 공공민간의 파트너십에 따른 활동을 들 수 있으며, 지금까지 약 200개 이상의 지역에서 실적이 있었다. 타운센터 매니저는 모든 활동의 지휘관으로서 영국에는 약 220명의 매니저가 있다. 매니저에게 중요한 것은 기술적인 능력보다 사람이나 조직 간을 연결할 수 있는 능력이며, 매니저 선정은 각 지역이 독자적인 방법으로 정하게 된다. 매니저는 대규모 소매기업을 비롯한 민간부문이 중요역할을 담당하며 TCM에 대한 프로젝트 단위의 기부, 매니저 파견, 고용 창출 등 모든 면을 다루게 된다. 이들이 참여하는 이면에는 중심시가지 번영에 따른 기업의 수익유지라는 상업적 이유도 있다.

TCM은 지자체가 주도하는 물리적인 도시재생과 밀접한 관계가 있는데, 정부

기관인 'English 파트너십', 'Scottish enterprise'와도 연대하여 활동하거나 '시티 켈린지'와 함께 하는 경우도 있다. 도심관리협회(ATCM)의 주요활동은 연구, 정부에 대한 제안, 일반인에 대한 정보제공 등 3가지이며, 필요재원은 정부와 민간 부문의 지원을 받게 된다. TCM의 목표는 도시에 일자리를 증가시켜 지역경제를 활성화시키는 것인데, 비전을 설정한 후 SWOT 분석을 통해 매력요소 (Attractions), 접근성(Accessibility), 쾌적성(Amenities), 실행계획(Action) 등의 목표를 상정하게 된다.

TCM의 성과는 6년간 100개 도시를 조사한 결과를 통해 알 수 있다. TCM이 있는 도시와 없는 도시를 비교한 결과 TCM이 있는 도시가 평균 8% 소매상의 매상증가가 하였고, 보행자 통행량이 증가하고, 범죄율이 하락하였다. 그러나 대부분은 민간출자에 의존하고 있어 안정적인 자본과 노동력 확보방법을 추가로 검토되어야 한다고 평가되고 있다.

## ② 그라운드워크 트러스트(Groundwork Trust)

도시개발 분야에서 엔터프라이즈 존에 의한 규제완화, 도시개발공사에 의한 민간부문 주도의 도시개발 등이 이루어진 것처럼, 환경개선 분야에서도 민간의 힘과 노하우 도입을 위해 1980년대부터 전개되고 있는 새로운 수법이 '그라운드 워크 트러스트'이다. 목적은 '파트너십에 따른 친근한 환경개선활동을 통해 지역의 지속가능한 경제·사회의 재생에 공헌하는 것'이며, 천연기념물과 같은 특별한 환경자원이 아니라, 일반적인 도시의 생활환경개선을 위해 지역주민의 참여를 이끌어내게 된다.

그라운드워크는 첫째, 슬로건인 '환경을 위한 실천(Action for environment)'에서 상징하듯이 실질적인 환경개선을 위한 구체적인 행동을 유도하고 있다. 이 점에서 정부에 정치적 압력을 가하는 종래의 환경보호단체 운동과는 명확히 다르다. 둘째, 지역을 구성하는 모든 부문, 즉 주민, 기업, 정부기관을 중심으로 학교 등도 포함한 다양한 그룹이 파트너십을 형성하여 기초적인 환경관리를 스스로 시행하는 것이다. 각 부문이 환경개선이라는 공통된 목적 하에 대등하게 협력관

계를 형성하기 위한 조직을 만들게 된다. 셋째, 국가의 보조금 등이 지자체를 경유하지 않고 자원봉사 단체인 그라운드워크 트러스트에 직접 지원되었다. 넷째, 기초적 환경보호나 환경교육, 경관 디자이너, 사회활동가 등 상근 전문가집단을 지니고 있다. 즉, 지역환경의 종합 컨설턴트 업무와 종래는 행정기관이 시행하고 있던 환경개선사업을 실시하는 기업의 기능을 갖는 제3섹터이다.

그라운드워크 트러스트는 자원봉사 성격을 가진 비영리단체(NPO)가 중심역할을 담당하지만, 세금이 지원되기 때문에 공무원은 특별관리가 필요한 지역인지에 대해 철저하게 검토하게 된다. 대처정부에서 도입하여 1997년까지 42개의 트러스트가 만들어졌으며 노동당정권으로 바뀐 후에도 계속되었다.

### 3) 주요 프로그램별 도시정비사례 분석

#### (1) 도시개발공사와 엔터프라이즈 존(세필드, 리즈)

##### ① 세필드(Sheffield)

세필드는 도심에 인접하는 대규모 유희지 즉, 제철소 이전지나 국철개혁으로 생겨난 화물부지이전지, 운하의 내륙항만 이전지를 전략적으로 정비하여 투자와 고용수요를 창출함으로써 새로운 성장활력을 되찾고 있다. 1994년을 기준으로 투입된 공공투자에 비해 민간투자는 약 6.6배 규모인 5억 파운드, 고용창출규모는 1만 명이 넘는다.

도시개발공사가 설립됨으로써 국가가 독자적으로 사업을 시행할 수 있는 권한을 갖게 되었지만, 세필드의 경우 시의회인사를 런던에 파견하는 등 지자체가 주도적으로 시행하였다. 공사는 광대한 유희지를 매수하여 기반시설을 정비하고 적극적인 마케팅 전략과 프로모션활동을 전개하여 주요시설을 유치하였다. 인기 스포츠인 축구경기장과 아이스하키경기장, 미국투자의 대규모 쇼핑센터, 운하의 내륙항만을 이용한 레저거점을 만들었다. 신속한 정비사업에 의해 많은 고객을 유치하였으며 이미지 개선효과도 뛰어나다.

그린벨트를 보호하고자 했던 영국의 정책에도 불구하고, 쇼핑센터를 도심인접 유희지에 유치하는 한편, 이전적지의 공장철도노선을 활용한 노면전차인 '슈퍼 트램(Supertram)'으로 쇼핑센터와 구도심을 연결함으로써 도심의 정체완화와 쇼핑객 노선확보를 도모하였다. 시청을 포함한 도심에서는 20.5백만 파운드의 복권 수익금을 재원으로 하는 '밀레니엄 프로젝트'를 진행하였는데, EU에서도 4백만 파운드를 지원하고 민간에서도 9천만 파운드의 투자가 이루어졌다. 첫 단계의 광장부분은 1998년 완성되었다. 지하에는 수천대의 주차장을, 지상에는 전시갤러리, 새로운 오피스, 판매, 음식 등의 용도가 배치되어 1800명의 고용창출효과가 발생하였다.

## ② 리즈(Leeds)

리즈는 예전부터 번영한 상업도시로서 현재에도 영국 최대의 실내시장과 관통형의 화려한 아케이드 상점가인 빅토리아 쿼터(Victoria quarter) 등 5개의 가구 내 쇼핑센터가 있으며, 빅토리아 쿼터에는 런던을 제외하고 리즈에만 출점되었다는 고급상점들도 입점해 있다. 국제항공도 정비되어 국제적인 상업 및 금융보험센터로서 도약도 기대되고 있으나, 예전에 제조업이 집적되어 있었던 시대보다 쇠퇴하여 새로운 산업유치에 대한 필요성이 높았다.

도심을 유지하는 21세기형 새로운 산업으로 교통의 요충이라는 도시의 특성을 살린 관광이나 문화관련산업, 평생교육 등의 질 높은 고객유치를 시도하였다. 이를 위해 '리즈 도시개발공사(LCD)'를 설립, 도심에 인접한 광대한 향만이전적지, 철도부지이전적지를 전략적으로 개발하고 도심주변을 역사적인 '미니 테마파크'화 함으로써 도심활성화를 위한 토대를 확보하고자 하였다.

오랜 역사의 도심 고급상업 집적기능을 살리기 위해 인접한 유희지에는 상업기능을 넣지 않고 고객유치시설 정비에 역점을 두어 도심과 함께 하루를 즐길 수 있는 장소를 제공하였으며, 두 곳을 연결하는 새로운 노면전차인 '슈퍼 트램'도 구체화하였다. 유희지에 총 공사비 42백만 파운드를 들여 왕립병기박물관을 건설하여 런던에 집중되어 있던 국가시설 중 일부를 지방에 유치시키는데 성공

하였다.

LCD는 인접한 쇼핑센터와 연계하여 운하 선창에 있는 역사적으로 유서 깊은 창고나 건물을 매력적인 지역 맥주공장이나 레스토랑, 호텔, 사무소 등으로 부활시켰고, 기존자원을 보수하여 관광, 상업·업무, 주거기능까지 유치하였다. 리즈 시도 LCD와 보조를 맞추어 1806년 건설된 세계최대의 모직공장을 박물관으로 만들었으며, 1993년 지역의 단과대학을 통합하여 리즈종합대학으로 만들었다.

LCD에 의해 도시기반시설이 대담하게 재구축된 이후, 비영리조직(NPO)인 '리즈시티센터'가 도심의 활성화를 위한 전략(promotion)을 진행하고 있다. 리즈 시의 도심상업과 관련서비스업의 활성화에 따른 고용증가는 1만 7천명에 달해 최근 5년 동안 영국 전역의 저 실업률 순위에서 5위에 랭크되었다.

## (2) City Challenge : 리버풀, 노팅검, 맨체스터

### ① 리버풀: “매력적인 중심시가지 형성에 따른 교류인구의 증가”

리버풀의 중심시가지는 구심성도 적고, 기간산업의 쇠퇴와 함께 많이 황폐하였다. 학생이나 젊은 부부를 위해 중심시가지 내에 활동의 장, 거주의 장(임대주택)을 만들어 도심활력을 회복하려는 시도가 있었으며 사업적으로 위험부담이 적은 방법을 통해 성과를 거두고 있다. 예전에 번영했던 중심시가지를 매력적인 일터와 레크리에이션의 장으로써 재생하기 위해 상업·문화·공익서비스·주택 공급 등 다양한 시설의 도입을 추진하였다. 풍부한 기존의 문화자산을 활용하여, 오피스, 소매, 서비스와 예술용 건물의 근대화정책을 강구하여 새로운 비즈니스 창출을 지원하고 있다. 그러나 중심시가지 내에는 아직 방치된 건물들이 많이 남아 있고, 시티 챌린지지역 내의 인구가 적기 때문에, 중심시가지 활성화를 통해 창출된 직업과 훈련은 인접한 지역주민들에게 혜택을 주고 있다.

## ② 노팅검

노팅검은 황폐한 중심시가지 근교의 생활환경을 시티 쉼터지로 개선하기 위해 철도부지와 공장이전적지에 대한 재개발을 진행하여 새로운 산업을 유치하였다. 사업을 진척 중이던 1991년 지가폭락을 경험하면서 대규모개발이 아닌 방식으로 사업을 전환할 필요성이 제기됨에 따라 중간에 궤도수정도 경험하였다. 철도부지사업은 순조롭게 진행되었으나 공장이전적지사업은 기업유치에 어려움을 겪으면서 지연되었다.

## ③ 맨체스터 (흙 지구)

맨체스터의 주요과제는 기성시가지의 대규모 집합주택 재개발과 커뮤니티시설의 확충이었다. 흙 지구는 맨체스터 대도시권의 중심에 위치하고 있지만, 점차 고립화되면서 지역경제는 쇠퇴하였다. 주말에도 즐길 수 있는 생활환경창출을 목적으로 종전의 고밀주거지를 저밀주거지로 전환하는 주택재개발을 추진하였다.

개발수법은 종전의 세입자를 이주한 후 재 입주시키는 '전매재개발'로서 주요 사업내용으로는 총 2천 호의 분양 및 임대주택 제공, 시가지를 통과하는 간선도로 정비, 쇼핑센터와 바이오테크놀로지 등 첨단기업의 유치, 교육훈련사업을 토대로 한 취업기회 증대, 정보기술개선을 위한 트라포드 파크, 도시개발공사에 의한 컴퓨터 하드웨어, 소프트웨어와 지도자 파견지원 등이다. 시티 쉼터지 틀 내에서는 거의 당초 목표가 성취되었고, 종료 후에도 지역을 확대한 새로운 계획으로 각 사업을 지속하고 있다.

## (2) Town Center Management: 노팅검

노팅검은 TCM 등 새로운 개발수법에 의한 중심시가지 활성화시책을 성공적으로 시행한 결과 전국조사에서 '가장 성공한 중심시가지', 전국 앙케트 조사에서도 '최고 지방도시'로 거론되는 등 눈부신 성과를 올리고 있다. 그 계기가 된 것은 거대 쇼핑센터 메도우 홀에 대한 대처이다.

1970년대 시당국은 도심 보행자 몰을 제안하였으나, 고객과 매출감소를 우려

한 중심상업지구 업주로부터 지지를 받지 못했다. 하지만 1980년대 거대 쇼핑센터개발계획이 발표되면서 상업뿐만 아니라 레저산업, 산업진흥, 고용창출 부문에서 인근 도시에 대항하기 위한 도시 활성화의 필요성이 대두되었다. 쇼핑센터에 대항해서 기존 상점가를 역사성과 문화성을 갖춘 매력적인 레저와 쇼핑이 공존하는 공간으로 재구축한다는 개념에서 도심의 대규모 보행자물 사업이 전개되었다. 도심 물은 도심에서 쇼핑과 레저로 하루를 즐기고 야간에도 안심하고 걸어다닐 수 있는 환경조성을 목적으로 하였다.

쇼핑 물인 메도우 홀이 개장된 1991년에는 산업진흥에 머무르지 않고 고용창출에도 역점을 둔 종합적인 참여를 위해, TCM을 실천하는 파트너십 조직으로 'City Center Management(CCM)'가 만들어졌다. 노팅검의 TCM이라 할 수 있는 CCM은 지역상점가, 상공회의소 등 민간부문과 시, 특히 경찰이나 운수부문에 종사자로 구성되어 있었다. CCM의 경우 각 부문대표자로 구성된 운영위원회 산하에 타운센터 매니저(도심경영회사 사장)가 개별사업들을 통솔하여 중심적 역할을 하고 있으며, CCM 자체가 시행하는 자원봉사활동이나 각종 스폰서(공공, 민간 포함)사업 등도 많다.

### (3) Groundwork Trust: Hackney

런던을 구성하고 있는 33개 특별구(Borough) 중 하나인 Hackney구는 시의 동쪽에 있는 곳으로 소득수준도 낮고 범죄도 많이 발생하는 지역이었다. 백인중산층의 교외이주로 공동화된 전형적인 도시내부 문제가 심각하였으며 각종 통계의 모든 지표에서 런던 시내에서 최저수준, 영국에서 3번째로 쇠퇴하는 지자체였다. 1993년 실업률은 25%에 달하고, 특히 35세 미만의 흑인남성 실업률은 40%에 달했다. Hackney에서는 시민, 기업이 행정과 파트너십을 조직하여 정보고도화나 환경대책 등 최신 변화에 적극적으로 참여함으로써, 새로운 취업기회를 창출하여 지역의 자존심을 회복하고자 하였다.

우선, 시민참여를 통해 지역의 장래발전구상을 준비하였다. 1991년에 마련된 'Hackney 2000'은 행정당국이 아닌 시민단체 등이 자주적으로 모인 조직을 중심

으로 준비되었다. 'Hackney 2000'을 토대로 시행된 지역 활성화대책은 민관파트너십 사업으로 진행되어 성공을 거두었다. 영국에서는 행·재정개혁이 시행되어 과거처럼 중앙정부로부터의 보조금을 요구할 수 있는 것이 아니라, 지역차원에서 재원이나 노동력을 확보한 사업에만 국가의 보조금이 지출되는 구조로 바뀐 매칭 방식이 많다.

파트너십에 의한 사업 분야는 복지, 교육, 환경정비로 창업을 지원하거나 직업 훈련, 지역홍보, 프로모션 활동까지 확대되었으며, 재원도 국가의 공모방식인 시티 챌린지나 English 파트너십 등의 보조금, EU보조금과 함께 복권 수익금이나 스폰서 기업의 기부까지 폭넓게 사용할 수 있도록 한 것이 파트너십 사업의 강점이다. 매칭의 지역재원에는 자금 외에 토지 등의 현물이나 자원봉사자의 노동력도 포함할 수 있게 하였다.

시민·기업·정부기관이 사람·물·자돈을 상호 출자하여 지역의 환경정비사업을 실시하는 Groundwork Trust(GWT)는 국가와 지자체가 중심이 되어 출자하여 만든 지역단위의 비영리조직이다. GWT는 또한 지역의 청소년 범죄대책기구인 '범죄 컨설턴트(Crime consultant)'와 협력하여 시민과 지역기업이 주도하는 도심공원 수복사업을 전개하여 지역 이미지를 향상시키고 부동산투자도 부활하게 하였다. 「보다 안전한 도시(Hackney Safer City)」, 「보다 안전한 가로(Safer Street)」 캠페인은 노상범죄율을 20%이상 낮춤으로써 1998년 5월 영국에서 가장 영예로운 PR단체 최고상을 수상하였다.

이와 같은 방법으로 지역개선사업을 전개한 결과 지역 투자환경은 서서히 개선되어 런던 도심에 비교적 가깝다는 입지조건에 비해 싸고 비어있던 주택에는 새로운 업체들이 입지하고 있다. 실업률도 조금씩 낮아졌고 재정상황을 나타내는 지수도 런던시내 최저에서 벗어나 평균에 가까워지고 있다. 도심의 공동화로 쇠퇴하던 Hackney는 시민 스스로의 책임에 의한 작은 지역개선운동을 통해 활기를 되찾고 있다.

#### 4) 결론 및 시사점

##### (1) 기성시가지 정비를 유도하는 다양한 정비프로그램의 준비

영국은 경기침체와 실업률 상승, 인구저성장 문제가 동시에 진행되면서 도시 개발수요가 감소하였다. 수요 감소는 교외확산을 억제하는 효과도 있었지만 기성시가지의 정비를 정체시켜 기성시가지 쇠퇴를 가속화하고 도시의 경제·사회 문제를 악화시키는 요인이 되었다. 1980년대 대처정권이 들어서면서 교외지역의 새로운 개발을 점차적으로 줄여가면서 기성시가지 정비를 통해 새로운 개발수요를 창출하거나 수용하는 도시수용정책(Urban Containment Policy)을 추진하기 시작하였고, 도시내 토지 및 건물자원을 재활용할 수 있는 다양한 정비지원 프로그램을 마련하였고 민관협력체계를 중심으로 사업을 적극적으로 시행함으로써 가시적인 성과를 거두고 있다.

##### (2) 산업구조 고도화를 위한 다양한 지원정책 마련

인구저성장 과정에서 영국은 기성시가지에 산재한 중공업공장, 철도화물부지, 항만물류부지 등을 첨단산업, 엔터테인먼트용지로 변환시키는 정비사업이 늦었다. 직물·철강 등 중공업이 지속적으로 쇠퇴하였으나 대체적인 도시용 토지개발이 지연됨에 따라 오염된 이전적지는 방치되었고, 저비용·고효율의 산업구조로 개편되지 못한 도시나 구(Borough)들은 쇠퇴를 거듭하였다. 또한 도시내 미개발된 토지의 개발정체도 가중되고, 비어있는 주택이 증가하여 전체주택재고의 4%를 차지하게 되었다.

이러한 문제를 해결하기 위해 정부는 각종 규제완화와 금융·재정지원 등을 통하여 기존 공장적지나 항만·철도시설, 도심부에 금융·보험, 문화·엔터테인먼트, IT 등 저비용·고효율산업을 유치하였다. 산업구조를 재편하는 과정에서 민간 활력을 활용한 각종 촉진정책이 추진된 것이다. 또한, 기존 노후주택지를 정비할 경우에도 주거와 산업이 복합된 직주형 주거단지 개발을 유도하는 다양한 프로그램을 마련하여 이러한 문제에 대처하였으며, 기존 상업지의 경쟁력을

높여 지역의 고용문제를 해결하기 위한 상업지 정비사업도 추진하였다.

인구 저성장이 가시화되고 기성시가지의 이전적지가 점차적으로 증가할 것으로 예상되는 우리나라에서도 아직까지 고밀주거지 위주의 도시개발사업이 진행되고 있다. 향후 영국의 사례를 참고로 하여 산업구조 재편과 연계된 다양한 도시재생프로그램을 마련하여야 하고, 뉴타운사업 등 노후주거지 재개발사업의 경우에도 주거와 일자리가 균형을 맞추는 직주형 주거단지 개발을 유도함으로써 이러한 문제에 대처할 필요가 있다. 또한 지역의 산업 및 고용을 높일 수 있는 상점가 정비프로그램을 마련하고, 증가하는 정부의 사회복지관련 재정지출을 감안하여 개발시 사회복지시설의 설치를 유도할 수 있도록 민간을 활용한 공공시설 확충방안도 마련될 필요가 있다.

### (3) 기성시가지 정비에 치중하는 프로그램으로 전환

영국은 인구의 저성장에 따라 가중되어 온 도심 공동화 문제를 해결하기 위해, 주민들이 참여하고 정부가 지원하는 보행중심의 친환경적인 도시 만들기 프로그램(urban village)도 추진하고 있다. 이것은 생태적이면서도 도보로 이동 가능하도록 잘 짜여 있으며, 보행권 내에 생활편의시설을 배치하여 편리하고, 직주가 복합된 도시의 매력이 잘 살려진 도시주거모델로서 오랜 논의를 통하여 제안된 것으로 현재 중앙정부와 민간 전문가단체의 협력아래 사업이 추진되고 있다.

인구 저성장 징후가 가시화되고 있는 우리나라에서도 각 도시별 장래인구규모와 산업구조변화를 현실성 있게 예측하는 것이 우선적으로 필요할 것으로 생각된다. 이를 통해 기본적으로 신도시 개발을 억제하고 도시로 다시 인구가 유인할 수 있도록 매력 있는 도시주거모델을 개발하는 노력이 필요하다. 향후 인구성장이 정체되거나 감소하는 도시를 중심으로 “기성시가지의 다양성과 활력”을 높이고 도시의 매력을 증진시켜 도시지역의 재거주화(Repopulation)를 실현하기 위한 시범사업의 추진과 다양한 정비프로그램에 대한 연구가 필요할 것으로 생각된다.

### 3. 프랑스의 도시관리정책 사례

#### 1) 프랑스의 인구저성장 추세와 도시변화

##### (1) 총인구 변화

프랑스는 독일이나 영국에 비해 도시화가 늦게 진행되었다. 독일의 경우 1890년부터 전체인구의 50%가 도시에 거주하기 시작하였으나, 프랑스는 그보다 훨씬 늦은 1920년대 말에 전체인구의 절반이 도시에 거주하였다. 그러나 프랑스도 공업화의 진전, 교육시설 집중 및 상업 발달, 농촌인구의 도시이주현상 등을 경험하면서 1999년 인구의 77%가 도시에 거주하게 되었다.

20세기 초까지는 인구증가가 비교적 완만하였으나, 두 번의 세계대전을 거치면서 인구정체현상을 겪었다. 2차 대전 이후부터 1970년대 초반까지 유럽에서 가장 빠른 인구증가를 보였는데, 이러한 인구증가는 사망률의 감소, 외국인의 이민 증가, 북아프리카 거주 프랑스인들의 귀환 등이 중요한 원인으로 작용하였다.

그러나 1975년부터 1982년까지 연평균 인구증가율이 0.48%, 1990년부터 1999년까지는 0.37%로 줄어들었다. 인구증가율의 감소현상은 석유파동, 실업의 증가, 의식구조변화, 개인주의의 확립, 외국인민자의 감소, 여성노동의 확대에 따른 출산력 감소, 피임의 일반화, 임신중절의 합법화 등 복합적인 원인에 근거한다.

<표 4-2> 프랑스 출생과 사망

	1975-1982	1982-1990	1990-1999
출생(인)	534,2600	614,0341	660,6463
사망(인)	385,6897	431,2439	474,3282
절대변화인구(인)	+174,3287	+228,0284	+190,3240
출생률(%)	14.24	13.86	12.76
사망률(%)	10.28	9.74	9.26
연평균 인구변화율(%)	+0.48	+0.51	+0.37

자료 : INSEE, Recensements généraux de la population.

<표 4-3> 프랑스 인구 및 도시화를 변화

(단위 : 백만명, %)

	총인구	전기대비 연평균증가율	도시인구비율(%)
1946	40.1 ( - )		53.2 ( - )
1954	42.8 (+ 6.7)		57.2 (+15.0)
1962	46.4 (+15.7)		63.8 (+38.9)
1968	49.7 (+23.9)		70.0 (+62.9)
1975	52.6 (+31.2)		72.9 (+79.8)
1982	54.3 (+35.4)	0.46	73.4 (+86.8)
1990	56.6 (+41.4)	0.51	74.0 (+96.3)
1999	58.5 (+45.9)	0.37	77.0

주: ( )내는 1946년 대비율.

자료 : INSEE. Recensements généraux de la population.

## (2) 인구 이동 및 분포

총인구뿐만 아니라 인구의 지역적 분포도 변화였다. 변화의 양상은 농촌인구의 유출, 지역중심도시의 성장, 파리와 그 주변지역으로의 인구집중 지속 등으로 요약될 수 있다. 농업생산성이 낮거나 공업화가 늦은 중앙고원, 알프스 남부, 아키텐 분지, 서부지방에서 인구유출이 특히 심했던 반면, 고도로 공업화된 지역, 많은 노동력을 필요로 하는 농업지역, 기후가 온화한 지역중심도시들은 인구 유입이 많았다. 대표적인 인구유입지역으로는 파리 지역과 첨단산업이 도입된 론-알프스, 랑그독-루시이옹 등과 노년층에게 매력적인 남부휴양지역인 프로방스, 알프스, 꼬뜨 다쥐르 등이 있다.

특히 파리와 그 주변지역인 일 드 프랑스(파리 도시권)로의 인구집중이 지속됨으로써 1999년 국토면적의 2%에 불과한 파리도시권에 전국인구의 19%가 집중하였다<sup>70)</sup>. 파리 도시권에 이어 두 번째로 큰 도시권은 중부지방에 위치하는 리용 도시권인데, 인구는 파리도시권의 1/7 수준에 불과하다.

광역자치단체인 데빠르뜨망(département)이나 레지옹(région)간에도 인구불균형 현상을 볼 수 있다. 데빠르뜨망 별로 보면 96개의 데빠르뜨망 중에서 인구

70) 379개의 기초자치체(코뮌)로 구성된 파리 도시권 인구는 약 2,800개에 달하는 인구 1000명 이하의 코뮌의 총인구로 표현된다.

1백만 명 이상인 데빠르뜨망은 17개, 인구 50만 명 이상인 데빠르뜨망은 46개이며, 가장 인구가 많은 데빠르뜨망인 노르(253만 명)와 가장 인구가 적은 데빠르뜨망인 로제르(7만 명)의 인구비율은 34.8대 1에 달한다. 한편 레지옹별로 보면 가장 인구가 많은 레지옹인 일 드 프랑스는 1095만 명인 반면, 가장 인구가 적은 리무쟁은 71만 명에 불과하다(71).

<표 4-4> 레지옹별 인구변화

(단위 : 명, %)

	인구		변화율(%)
	1990	1999	1999/1990
Alsace	162,4372	173,4145	6.8
Aquitaine	279,5830	290,8359	4.0
Auvergne	132,1214	130,8878	-0.9
Bourgogne	160,9653	161,0067	0
Bretagne	279,5638	290,6197	4.0
Centre	237,1036	244,0329	2.9
Champagne-Ardenne	134,7848	134,2363	-0.4
Corse	25,0371	26,0196	3.9
Franche-Comt	109,7276	111,7059	1.8
Ile-de-France	1066,0554	1095,2011	2.7
Languedoc-Roussillon	211,4985	229,5648	8.5
Limousin	72,2850	71,0939	-1.7
Lorraine	230,5726	231,0376	0.2
Midi-Pyrénées	243,0663	255,1687	5.0
Nord-Pas-de-Calais	396,5058	399,6588	0.8
Basse-Normandie	139,1318	142,2193	2.2
Haute-Normandie	173,7247	178,0192	2.5
Pays de la Loire	305,9112	322,2061	5.3
Picardie	181,0687	185,7481	2.6
Poitou-Charentes	159,5109	164,0068	2.8
Provence-Alpes-Côte d'Azur	425,7907	450,6151	5.8
Rhône-Alpes	535,0701	564,5407	5.5
계	5661,5155	5851,8395	3.4

주 : 프랑스 해외영토 제외.

자료 : INSEE - Recensements de la population.

71) 특수한 법적지위를 갖고 있는 코르시카는 제외

### (3) 도시 분포

1990년 인구센서스에 의하면 코뮌의 평균 인구는 1,578명 정도이다. 전체 코뮌 수의 88%인 32,157개 코뮌은 2,000명 이하의 인구를 가지고 있고, 이들 인구의 총합은 프랑스 인구의 25.7%에 해당하는 1,480만 명에 지나지 않는다. 반면에 인구 2만 명 이상인 841개의 코뮌에는 전국인구의 38.8%인 2,240만 명이 있으며, 인구 30만 명 이상인 코뮌은 5개로 전체 코뮌 수의 0.01%에 불과하지만, 인구의 7.13%가 집중되어 있다.

<표 4-5> 인구규모별 코뮌의 분포

인구구분	코뮌 수		인구	
	개	구성비(%)	수	구성비(%)
700명 미만	2,5249	69.08	689,7540	11.96
700-2,000명	6908	18.90	793,3928	13.75
2,000-5,000명	2655	7.26	806,2265	13.98
5,000-10,000명	898	2.46	616,8826	10.69
10,000-20,000명	445	1.22	623,1927	10.80
20,000-50,000명	293	0.80	908,7761	15.75
50,000-100,000명	67	0.18	444,3077	7.70
100,000-300,000명	31	0.08	474,2423	8.22
300,000명 이상	5	0.01	411,6977	7.13
합 계	36,551	100.0	5768,4724	100.0

주 : \* 식민지 및 해외영토제외. 1990년 자료.

자료 : Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, Les collectivités locales en chiffres, Edition 1994.

지역의 중심역할을 하는 대도시들은 불규칙적인 공간구조에 따라 분포되어 있는데 이러한 구조는 파리의 절대적인 지위와 밀접한 관련이 있다. 1980년대 초반 지방분권화 정책이 실시되면서 파리를 중심으로 반경 200-300km 내에 위치하는 도시들은 개발이 규제되었고, 인구 2-20만 명 규모의 중소도시들이 상대적으로 균형 잡힌 분포를 이루고 있었다.

그러나 최근 중심도시의 외연적 확장이 진행되면서 지역간 불균형이 심화되고

있다. 도시에서 먼 거리에 있는 농촌지역의 코뮌들은 점차 쇠퇴의 길을 밟아온 반면 대도시 근교에 위치한 코뮌은 빠르게 성장함으로써 농촌 코뮌들 사이의 불균형은 더욱 확대되었다.

#### (4) 국토 및 도시정책과 지방분권화

1982년 3월 2일 제정된 '코뮌, 데빠르뜨망 및 레지옹의 권리와 자유에 관한 법률'과 이를 보완한 다양한 법률<sup>72)</sup>에서는 중앙정부와 지자체간의 관계를 근본적으로 개편하고자 하는 정책적 의지가 표현되었다. 지방분권법으로 알려진 이 법률들은 지자체들이 보다 많은 의사결정권을 가질 수 있도록 하는 방향으로 국가와 지자체간 행정, 재정적 업무와 책임을 분담하는 것을 목적으로 하고 있다.

1982-1986년에 채택된 법률들에 의하여 이루어진 지방분권화의 주요내용은 첫째, 데빠르뜨망 지사의 감독권은 행정법원에게 주어진 사후 적법성 통제(contrôle de légalité a posteriori)와 레지옹 회계감사원(Chambre régionale des comptes)에 주어진 예산통제권으로 대체되었다. 둘째, 데빠르뜨망과 레지옹의 집행권은 각각 데빠르뜨망 의장과 레지옹 의장에게 이전되고, 담당부서는 그들의 권한 하에 놓여졌다. 데빠르뜨망 지사와 레지옹 지사는 국가의 대리인으로서, 정부의 각 부처를 대표하며 정부정책을 시행하는 역할을 담당하게 되었다. 지방의 국가업무전체에 관한 권한이 강화되는 업무분산정책이 시행되었다. 셋째, 분권화 개혁은 국가권한의 지방이전을 포함하고 있다. 국가는 데빠르뜨망에게 재정적인 보완수단과 함께 국가업무의 일부를 양도하였다. 즉, 국가와 지자체간 새로운 권한배분체계가 수립되었으며, 각급 지자체에 고유업무를 부여하고 지자체간 업무중복을 없앴다. 각급 지자체간의 국토개발 및 도시정비에 관련된 권한의 배분내용은 다음과 같다.

---

72) 1982.7.17의 계획개혁에 관한 법률, 1982.12.31의 빠리-마르세이유-리옹 3대도시의 특수지위에 관한 법률, 1983.1.7의 코뮌-데빠르뜨망-레지옹 및 국가간의 권한배분에 관한 법률 등.

<표 4-6> 지방자치단체간 개발과 정비에 관한 권한배분

	코뮌	데빠르뜨망	레지옹
도시계획	- 기본계획수립과 검토 - 토지이용계획의 수립 - 건축허가교부 (토지이용계획이 수립되어 있는 경우)	- 기본계획의 구역에 설정에 관한 의견 - 데빠르뜨망 차원의 시설에 관한 의견 - 기본계획과 토지이용계획 수립에 참여	
국토계획	- 코뮌간 개발합의서의 작성과 승인	- 레지옹 계획에 대한 의견	- 국가계획의 수립과 시행 참여 - 레지옹개발계획 수립
주택	- 지역주택계획의 수립 - 저소득계층의 주택	- 데빠르뜨망 주택위원회 운영 - 주택재정지원에 대한 의견	- 주택정책 우선순위 - 국가의 주택금융에 대한 보조
교통	- 레지옹 및 데빠르뜨망의 기본계획에 대한 의견	- 데빠르뜨망의 교통기본계획수립	- 레지옹의 교통기본계획 수립 - 국가와 공동으로 공항 건설 - 운하와 내륙항 개발
환경	- 도시전통건축물 보호구역지정 제안	- 산림, 수자원보호와 관리 - 쓰레기 처리	
교육	- 유치원, 초등학교	- 중학교	- 고등학교

자료: Les Cahiers Français, n°239, janvier-février, 1988.

#### (5) 지자체간 협력조직의 발달

프랑스의 코뮌간 광역행정조직은 조합형(syndicat)과 공동체형(communauté)으로 구분된다. 조합형은 자치단체 조합의 일종으로서, 1차 대전 이후 주로 농촌의 전기 보급, 상하수도 설치 및 관리, 쓰레기 수거 등을 위한 목적으로 결성되기 시작하였다. 단일 또는 복수의 협력 사업을 위해 구성되며, 가입 코뮌이 제공받는 서비스 양에 비례하는 분담금으로 운영된다. 공동체형은 코뮌공동체(communauté de communes, 5만 이하 : 농촌형), 도시지역공동체(communauté d'agglomération, 인구 5만에서 50만 : 중대도시형), 도시공동체(communauté urbaine, 인구 50만 이상 : 대도시형) 등이 있다. 조합형 협력조직과는 달리 소속 코뮌들로부터 권한을 위임받고 주민들로부터 직접 지방세의 일부를 징수하여 이를 자체 재정으로 한다. 도시형 협력체로 갈수록 권한이 많고 재정 규모도 큰 것

이 특징이다.

도시공동체는 재정적 연대와 공동이익의 추구 개념을 도입한 코뮌간 협동체이며, 코뮌들은 독립성을 유지하면서 최선의 경영을 추구하게 된다. 도시공동체는 구성코뮌의 입장에서 의무적 및 임의적 권한을 수행하고 있으며 또한 법적으로 그의 권한에 해당되지 않은 부문에서는 국가의 중요한 파트너로서 기능하게 된다. 주된 권한은 크게 도시계획, 정비 및 개발, 교육, 방재, 도시교통, 상하수도, 주차장, R&D 등의 공공서비스 제공이다.

의장은 구성 코뮌의 장 가운데 선임되며 각 코뮌이 가지고 있던 도시계획권한은 도시공동체에 위임하고 있다. 도시공동체의 조직은 개별 코뮌의 조직과 유사한데 코뮌의 시장(maire)에 해당하는 의장(président)이 도시공동체의 대표이고 부시장(adjoint)에 해당하는 부의장(vice-président), 코뮌의회(conseil municipal)와 같이 의장과 부의장을 선출하는 공동체의회(conseil de communauté), 의회는 구성 코뮌이 인구비례로 임명한 소정의 의원으로 구성된다.

## 2) 프랑스 도시정책의 변화과정과 방향

### (1) 실행적 도시계획(urbanisme opérationnel)의 시행

1958년 이후 프랑스에서는 공공부문이 도시정비에 보다 적극적으로 나서게 되었다. 공공시설, 도로, 상·하수도, 주택 등의 낙후된 시설과 특히 제2차 세계대전으로 황폐해진 도시를 재건하기 위해서 공공부문이 적극적으로 개입하여 주도적 역할을 담당하였다.

중앙정부나 지방자치단체가 적극적으로 도시정비사업을 시행하는데 가장 중요한 토지문제를 해결할 수 있는 법적 장치로서, 사업방식은 공공부문이 전담하는 우선시가화구역(zone à urbaniser en priorité : ZUP), 재개발사업은 철거재개발(renovation urbaine) 등을 들 수 있다. 우선시가화구역에 공공이 선매권(droit de préemption)을 행사하여 토지를 취득하게 되었고, 1962년부터는 정비유예구역(ZAD)에도 이를 확대 적용하였다.

1985년 7월 18일 제정된 개발·정비법(*loi d'aménagement*)은 도시정비사업에서 선매권을 적용할 수 있는 경우를 규정하였는데, 이에 의하면 토지점용계획(POS)이 있는 코뮌에서는 용도지역상 U지역과 NA지역에 선매권 적용이 가능하고, 토지점용계획이 없는 코뮌에서는 국가가 정비유예구역을 지정함으로써 자동적으로 선매권이 적용되어 수용절차를 거치지 않고 공공이 도시정비사업을 시행할 수 있게 되었다.

### (2) 협의에 의한 융통성있는 도시개발제도의 운용

1958년 시행된 도시개발제도(ZUP)는 공공부문을 통해 토지개발의 양적 수요를 조속히 충족할 수 있는 장점은 있으나 민간의 참여가 배제되었고 기반시설부담에 있어서 경직된 측면이 많았다. 또한 철거형 재개발은 기성시가지의 축적된 역사성을 무시하고 주변과 조화되지 않는 부정적인 영향을 미쳐 새로운 개발방식을 모색하게 되었다.

1967년 '토지이용기본방향설정에 관한 법률'에 의해 도시기본계획(SD)과 토지점용계획(POS)으로 구성된 도시계획체계가 확립되는 한편, 현재 도시정비의 실행수단으로 가장 많이 사용되는 협의정비구역(*zone d'aménagement concerté : ZAC*)이 제도화되었다. 협의정비구역은 우선시가화구역에 비해 민간도 참여할 수 있고 지역의 특성을 고려하면서 다양한 용도를 수용할 수 있다. 또한 지자체와 사업시행자가 상호협의를 의하여 기반시설의 설치와 관리방법을 정할 수 있는 유연한 방법이다. 우선시가화구역을 협의정비구역으로 대체하는 과정은 양적인 택지수요의 충족에서 질적인 택지수요의 충족으로 전환되는 것을 의미한다.

### (3) 도시빈민지역에 대한 활성화

1996년 11월14일 '도시정책활성화협약의시행에관한법률'은 도시빈민지역에 대해 도시민감지역(*zones urbaines sensibles : ZUS*), 도시재활성화지역(*zones de redynamisation urbaine : ZRU*), 도시면세지역(*zones franches urbaines : ZFU*)이라는 세 가지 수준의 개입방식을 규정하였는데 지역의 차이점은 세금과 사회보

장 혜택의 정도에 따라 구별된다. 도시민감지역 안에 입지하는 기업은 데빠르뜨망 지사가 관리하는 창업지원, 중소기업의 투자실현지원 등과 같은 경제활성화 기금(Fonds de Revitalisation Economique : FRE)을 활용할 수 있다. 노후 불량한 아파트가 밀집된 도시재활성화지역은 높은 실업률, 저학력자의 비율 증가 및 코뮌의 미약한 재정잠재력으로 인해 우선지원대상이 되었다. 입주기업은 2년간 수익세, 150인 이하의 고용인 경우 5년간 영업세, 정원의 증가를 수반하는 고용이 있는 경우 1년간 고용주의 사회적 부담 등과 같은 면제 혜택을 가진다. 도시면세 지역은 만 명 이상이 되어야 하며 고용 측면에서 가장 어려운 도시의 정책우선지역을 구획하는 지역이다. 고용계약을 준수하는 입주기업들은 수익세, 50인 이하의 기업인 경우 영업세, 50인 이하 기업의 고용주에 대한 사회적 부담금 등 세적, 사회적 면제제도의 혜택을 받게 된다. 이러한 면제는 5년간 전액 면제되고 그 후 3-9년간 혜택이 체감하게 된다.

#### (4) 도시의 재생과 주민연대를 위한 도시계획체계의 개편

도시기본계획과 토지점용계획으로 대표되던 도시계획체계는 2000년 12월13일 ‘도시의연계(連繫)와갱신에관한법(Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains : SRU법)’이 제정되기까지 30년 이상 도시계획체계의 근간을 이루었다. 새로운 SRU법은 도시여건이 변화됨에 따라 도시계획에서 부문간 연계성 확보와 도시사회의 연대성을 제고할 필요성에 제기됨에 따라, 기존의 도시기본계획은 지역통합계획(schéma de cohérence territoriale : SCOT)으로, 토지점용계획은 지역도시계획(plan local d’urbanisme : PLU)으로 변경하는 등 도시계획체계를 개편하였고, 다양한 주거선택의 기회 확대와 지속가능한 도시교통이 확립되도록 하였다.

이러한 제도적 변화는 도시개발수요의 양적 충족 단계에서 질적 제고로의 이행을 의미하며 나아가 도시계획체계의 실효성 있는 분권화와 지속가능한 도시발전을 이루고자 하는 일련의 국가정책의지의 표현이라고 할 수 있다. 주요목적은 공간적으로 도시를 재생(적정배열)시키고 기능적으로는 도시기능의 복합화를 도모하며, 사회적으로는 주택공급의 다양화를 통해 보다 연대감 있고 지속가능한

도시발전을 촉진하기 위함이다.

SRU법의 3대 정책방향은 첫째, 기존의 각종 도시계획(SD, POS)을 개혁하여 교통, 주거, 토지이용 등이 보다 체계적이고 연관성을 가지도록 도시정책을 시행하는 것이다. 둘째, 교통은 도시적 맥락 속에 융합되고 교통사업자와 공공기관에게 대중교통, 주차, 물류 등을 고려하게 하는 도시교통계획(PDU)을 수립하고 지자체와 교통복합조합간의 협동체계를 구축함으로써 지속가능한 교통정책을 추진하였다. 셋째, 민간주거의 질을 개선하기 위하여 사회주택의 건설(무73)을 부여하고 비위생적인 주택에 대해서는 임대료를 동결하도록 하였다.

### 3) 도시발전 사례 : 리용시의 경우

#### (1) 도시개요

행정구역상 리용은 론 데빠르뜨망에 위치하며 론은 르와르, 이제르, 사브와 등 7개의 데빠르뜨망과 같이 론-알프스라는 레지옹에 소속되어 있다. 리용은 론 프랑스의 남북을 이어주는 교통의 요충지로, 프랑스 제 2의 도시이며 마르세이유와 제 2의 도시를 두고 경쟁하고 있다.

리용 시는 기초지자체인 코뮌이지만 1982년 지방분권화가 실시되면서 인구 100만 규모의 광역도시인 파리-마르세이유와 함께 특수한 지위를 부여받았다. 따라서 그 동안 파리시에서만 설치되었던 구(arrondissement)가 마르세이유와 리용까지 확대 실시하게 되었다. 리용은 인접하는 54개의 소규모 코뮌들과 함께 광역행정조직 중의 하나인 도시공동체(communauté urbaine)를 형성하고 있는데, 기초지자체이면서 도시공동체의 중심도시로서 이중적 역할을 수행하고 있다.

리용시 인구는 1962년 54만 명에서 1982년 41만 명으로 감소하였으나 1999년 45만 명으로 증가하였다. 특히 1990년부터 1999년까지 3만 명 정도의 인구가 증가하였다. 데빠르뜨망 전체의 인구가 노령화되는 경향인 반면, 학업이나 직장을 찾기 위한 사회적 이주로 리용의 인구는 젊어지고 있다.

---

73) 사회주택비율이 20% 미만인 인구 5만 이상의 도시지역에 대한 20%를 달성하도록 각종 대책강구

<표 4-7> 리용 소속 지방행정기관의 인구와 면적 비교

	인구(인)	면적(ha)	구성
론 알프스(레지옹)	564,5407	436,9392	8개의 데빠르뜨망으로 구성
론(데빠르뜨망)	160,5847	32,1497	
리용도시공동체	116,4733		55개의 코뮌
리용시(코뮌)	44,5452	4787ha(하천 포함) 4575ha(하천 불포함)	9개의 아롱디스망으로 구성

(2) 도시성장의 변화과정

2차 대전 당시 프랑스 레지스탕스의 본거지가 된 리용은 외곽지역에 대규모아파트 단지를 건설하면서 도시재건에 착수하였다. 전후 수년간 사토라스공항, 고속도로, 지하철 등의 교통수단과 회의장, 병원, 8개의 대형공연장, 시립도서관, 스튜디오 등의 도시기반시설을 확충하였고 1960년 라 빠르 디외(La Part Dieu) 업무지구를 건설함으로써 유럽수준의 도시로 변모하였다. 1968년 리용시는 인접하는 54개의 코뮌과 연합하여 프랑스의 두 번째로 큰 도시공동체를 구성하였다.

그러나 1980년대 중반까지 리용시의 주요한 도시문제는 상주인구의 지속적 감소였다. 시는 세계화와 국토공간구조상의 위상 변화 등 도시의 여건이 크게 변모하는 상황에서 어떻게 도시의 정체성을 살리면서 새로운 도시적 토지이용수요를 충족할 것인가에 관심을 가졌다. 특히 도심지역이 쇠퇴함에 따라 도시전체의 균형적 발전을 견인할 수 있는 역할이 약화되었으므로 도심의 기능강화와 어메니티(Amenity) 증진이 필요하게 되었으며 문제해결을 위한 구체적 정책 및 프로그램이 도입되었다.

1980년대 최초의 TGV역사와 종합전시장 유렉스포(Eurexpo)가 건설되어 새로운 도약의 계기를 맞게 되었다. 리용-사토라스를 연결하는 역이 건설되었고 시 때 앙페르나시오날과 같은 전략적 부지에 대규모 개발사업이 시행되었다. 도시의 생활환경은 주요한 부지와 기념물에 대한 경관조명 설치와 공공공간의 재정비를 통하여 크게 변모하였는데 이를 통해 1996년 G7과 같은 선진국 정상회의를 유치할 수 있었다.

### (3) 주요 시행 정책과 프로그램

#### ① 도시공동체 창립을 통한 협동적 광역행정의 실시

유럽에서 기초지자체 수가 가장 많은 프랑스는 행정구조와 도시의 지리적 실체와의 격차를 보완하기 위해 1966년 12월 31일 도시공동체(communauté urbaine)를 제도화하였다. 도시공동체의 목적은 상호 연대하여 합리적으로 공공 서비스를 관리하고 코뮌차원보다 도시권 차원에서 도시발전을 생각하며 공통으로 필요한 공공시설을 계획하고 필요한 재원조달을 조달하여 사업을 실현하는 것이었다.

당시 리옹, 툴, 보르도, 스트라스부르 등 4개의 도시공동체가 창설되었는데 리옹 도시공동체(Communauté urbaine de Lyon)는 55개의 코뮌으로 구성되며 면적은 500km<sup>2</sup>이다. 인구는 약 116만 7천 명으로서 론 데빠르드망 인구의 75%를 차지하나 면적은 15%에 불과하며, 경제활동인구는 539천명, 가구 수는 49만 5천호다.

리옹 도시공동체는 다양한 권한을 행사하였는데, 첫째, 도로, 용수배분, 하수, 폐기물의 수거 및 처리, 도시교통, 주차와 같은 일상 서비스를 제공하였다. 둘째, 도시계획(PLU, SCOT)의 수립, 주거, 사회주택, 공공공간, 도시권의 대규모 시설 등과 관련하여 도시계획 및 도시정비사업을 시행하였다. 셋째, 지역의 경제개발 기본계획, 과학기술단지, 기업유치, 유보지 등 지역경제, 토지 및 부동산 개발과 관련된 업무를 수행하였다. 리옹 도시공동체는 또한 도살장, 도매시장, 묘지의 신설과 확장에 대한 권한을 직접 관장하였다.

상수도, 사회주택, 대중교통, 주차 등의 건설 및 관리권한은 외부기관에 위탁하였는데 외부기관들은 국가, 레지옹, 데빠르드망, 공공기업, 민간 등과 협력적 관계를 유지하고 있다.

#### ② 구시가지의 체계적 정비

1960년 리옹의 구시가지는 극히 노후한 상태였다. 역사적 건축물이 훼손되어 있었고, 많은 도시계획사업의 시행을 필요로 하고 있었다. 그러나 1964년부터 국가와 민간협회의 연계활동으로 구시가지는 프랑스에서 가장 중요한 보존구역이

되었고, 유럽의 가장 거대한 르네상스 유적지 중의 하나가 되었다. 1999년 유네스코의 세계유산으로 등록되어 체계적인 보전과 관리가 이루어지고 있다.

### ③ 새로운 도시기능의 복합적 수용(Part-Dieu 지구 및 ZAC의 개발)

리용의 두 번째 도심인 빠르-디외지역은 군사용지와 병영으로 사용되면서 오랫동안 비위생적인 환경을 유지하였으나 1967년 시로 소유권이 양도되면서 1968년 지구개발이 결정되었다. 시립미술관, 대공연장을 포함한 상업센터, 사무실, 호텔, 주택 및 문화시설 등과 함께 많은 공공건물이 이주하였고, 1978년 정비된 서쪽과 방치된 동쪽을 연결할 목적으로 건설된 TGV역사는 24ha의 새로운 개발을 유도하였다. 주거지역의 개발, 공공공간의 재정비, 접근성의 개선 등을 위한 재정비가 시행된 것이다. 라 빠르 디외의 업무센터는 50만m<sup>2</sup>의 사무실, 2만 명의 고용, 천여 개의 객실이 있는 호텔과 다양한 서비스를 수용하고 있으며, 기업유치를 위한 부지제공을 위해 노력하고 있다.

2005년 현재 리용 시가지를 체계적으로 정비하고 새로운 개발수요를 충족하기 위하여 Berthelot, Porte Ampère, Bon Lait, De la Buire, Valéo, Quartier de l'Industrie 등의 지구에서 협의정비구역 사업이 추진되고 있다.

### ④ 기간교통망의 확충

리용은 기간 교통망을 대폭적으로 확충하면서 고속도로의 주요한 결절점이 되었고, 파리를 두 시간에 연결하는 TGV의 개통과 사토라스 국제공항의 신축을 통해 인구유입이 이루어졌다. 도시내부에서는 대중교통을 원활하게 하고자 하는 도시이동계획(plan de déplacements urbains)의 틀 속에서 지하철과 2개의 전차노선(tramway)을 설치되었다.

리용 도시공동체는 연성방식에 의한 도심교통개선계획을 수립하였는데 자전거, 롤러스케이트, 보행, 보드 등과 같은 연성 교통수단의 활성화를 추진하였다. 이를 위해서는 안전성의 확보가 중요하므로 자전거도로망을 증설하고, 통로의 안전성을 확대하며 보행과 차량을 분리시키고 시속 30km이하로 이동이 가능하

도록 안전통로를 건설하고자 한다. 도시공동체는 자전거 주차를 위한 공간, 자전거의 대여 및 임대, 자전거에 대한 정보제공 등의 업무를 수행하게 되었다. 보행의 경우 안전성이 확보되어야 하므로 보도를 정비하고 교차로의 안전성을 증대하는 방향이 모색되었다.

환경오염을 줄이고 등하교시 통학자의 안전이동을 위해 스쿨버스인 페리버스(Pédibus)제도를 운영하고 있다. 이 제도는 여러 관련주체들이 이동계획에 따라 각자의 역할을 분담하고 그들의 보호 아래 안전하게 통학할 수 있게 하는 제도이다. 이미 Feyzin, Lyon 제 5구, Saint-Genis-les-Ollières, Villeurbanne 등 여러 노선이 시범적으로 운영되고 있는데, 이를 위해 리용시는 연차별 계획을 수립하였으며, 운영코스의 개발, 홍보전시회의 개최 등을 지원하고 있다.

시내 중심가인 베르테로(Berthelot) 거리의 6차선 도로를 2차선으로 줄여 기존 일일 차량통행량 65천대를 25천대로 줄였다. 자가용의 전용공간이었던 차도에 대중 교통수단인 노면전차를 다니게 하고 300그루의 라임나무를 심었다. 또한 길로티에르(Guillotiere)의 4차선 도로도 노면전차에 2개 차선을 할당하고, 자동차 1개 차선, 보행자도로 1개 차선 구조로 바꾸었다. 일부 지역의 경우 약 70%까지 차도면적을 줄임으로써 역내 진입차량이 현저히 줄어들고 보행자가 증가하는 성과를 올리고 있다. 일부 3차로의 경우는 양쪽 1차선을 버스 전용차로로 활용하고 중간 1차로는 일반차량(일방통행)에 할애하고 있다. 가급적 일반 차량의 통행불편을 유도함으로써 차량증가를 억제시키고 있다.

##### ⑤ 빈곤층 주거문제의 개선

모든 리용시의 주민들이 수입이나 거주지를 불문하고 수요나 재정능력에 부합되는 주택에 거주할 수 있도록 유도하기 위해 리용 도시공동체는 국가, 구성 코뮌, 저렴임대주택(HLM) 건설관리기관, 조합 등과 파트너십을 형성하여 다양한 사업을 실시하고 있다. 이러한 사업 중에는 주택소유자에 대한 공적 지원을 통해 노후 민간주택의 개조뿐만 아니라, 공가의 시장유통을 촉진하는 주거개선사업(Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat : OPAH)을 활발히 시

행하고 있다. 특히 리용 도시공동체의 주된 파트너인 공공정비 및 건설공사 (Office Public d'Aménagement et de Construction : OPAC)는 사회주택의 건설, 개보수, 관리를 담당하고 있다. 2005년 현재 리용시에는 도시민감지역 26개소, 도시재활성화지역 12개소 및 도시면세지역 1개소가 지정되어 있다.

#### ⑥ 조명에 의한 야간경관 조성과 도시정체성 확립

리용시는 1989년 역사적 건축물과 풍부한 문화유산을 가진 아름다운 '밤의 도시(The City of Night)'로 만들겠다고 선거공약을 제시한 미셸 노이어 시장이 당선된 후 야간경관의 메카로 자리매김하였다. 수많은 관광객이 모이고 있으며 특히 매년 12월 초에는 조명예술가, 학자, 조명전문가들이 도시전체를 빛으로 장식하여 꿈의 스펙터클을 펼치는 빛의 축제가 열리고 있다. 2002년도 축제기간 4일 동안에 300만 명이 넘는 관광객이 찾아오기도 했다.

리용시는 도시계획국에 전담 부서를 설치하고 프랑스 제일의 조명 디자이너인 아랑 귀로를 비롯한 도시 계획가, 건축가, 조경 전문가, 사회학자, 조명기구 제작 회사, 공공투자가 등 전문가 집단과의 공동작업을 거쳐 150여 개소의 건축물, 교량, 공원 등을 선정하고 투광기를 설치하여 국제적인 관광도시로 조성하였다. 리용시는 매년 투자 예산의 1.5%를 5년간 투자하여 공공시설에 우선 설치하였으며, 1994년 계획의 대부분이 완성된 리용시는 그 동안의 축적된 노하우를 세계 각국에 수출하고 있다.

#### 4) 결론 및 시사점

프랑스는 2차 대전 후 1970년대 중반까지 “영광의 30년”이라고 불릴 정도로 인구증가와 경제성장이 활발하였다. 그러나 인구 및 경제 성장이 둔화되기 시작하면서 국가전체 뿐만 아니라 개별 도시의 지속적 발전에 부정적 영향을 미치게 되었다. 프랑스는 전통적으로 중앙집권적 성향이 강하였으므로 효과적인 지방분권의 필요성이 대두되어 왔다. 1980년대 초반 미테랑 정권의 지방분권화 개혁은

정부와 지자체의 조직을 유연성 있게 하고 지자체에 대한 국가 또는 상위 지자체의 계층적 감독에서 탈피하게 함으로써 지방의 권한과 책임의 확대를 통한 지방 자생력의 증대에 기여하게 되었다. 지방자치단체 간에는 과도하게 세분된 행정 업무의 비효율성을 개선하기 위해 개별도시의 정체성을 유지하면서 지역특성에 부합된 정책을 수행하기 위한 광역적인 협동조직들이 발달하게 되었는데, 이러한 조직들의 활성화는 인구저성장으로 인한 도시쇠퇴문제를 개선하는 기반이 되었다.

도시개발제도 및 사업방식에 있어서는 1960년대까지 도시개발수요를 신속히 충족시키는 개발계획 및 사업제도를 채택하였으나 인구저성장기에 진입하면서 계획 및 사업제도를 대폭 변경되었다. 계획체계에서는 광역적인 접근과 계획부문간 상호연계를 강조하였다. 또한 지자체의 계획고권을 인정하고 계획수립과 실행능력간의 조화를 기하고자 하였다. 사업방식도 관련주체간의 유연한 관계형성을 통한 지역의 특수성을 반영할 수 있는 방향으로 변화되었다.

사례도시로서 리용시는 1980년 중반까지 심각한 도시인구의 감소를 경험하였으나 프랑스 정부와 리용시의 협력으로 인구감소로 인한 도시쇠퇴의 문제를 개선하였다. 정부 차원에서는 지방분권화 정책을 시행하여 지방의 권한과 책임을 크게 높이고 기성시가지의 체계적인 정비를 위한 계획 및 개발사업체계를 확립하여 개별 지역의 특성을 충분히 고려하는 유연한 대처가 이루어질 수 있었다. 리용시 차원에서는 대규모 교통수단의 확충과 녹색교통체계의 확립으로 도시공간구조를 개편하는 한편 차량교통으로 인한 도시환경악화를 크게 개선하였다.

도시내 전통산업은 기반시설과 상호보완성의 이점을 누릴 수 있는 산업지구의 주변으로 이전되었고 그 이전적지는 Gerland 테크노 폴과 같이 연구 및 개발기능에 의존하는 고부가가치산업지구으로 대체되어 산업구조의 고도화가 이루어졌다. 또한 로마시대로 거슬러 올라가는 도시의 역사성을 활용하여 전통문화재산을 적극적으로 보전·관리함으로써 역사적 정체성을 더욱 부각시키게 되었다. 행정적인 측면에서는 도시공동체를 형성함으로써 인접지역들의 자치권은 존중하되 협력적으로 광역도시문제에 대처할 수 있었다.

<표 4-8> 인구저성장에 따른 국가별 이슈와 대응방식

국가	이슈	대응방식
일본	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2005년부터 전체인구 감소시작</li> <li>- 1985년부터 중심시가지의 상주인구 감소로 도시활력 약화</li> <li>- 업무기능의 쇠퇴가 아니라 지방도시의 중심시가지지를 중심으로 중심상업기능의 쇠퇴가 진행</li> <li>- 변화가로서의 지위는 유지하고 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제재생을 위해 공공사업을 확대하는 방식으로 도시재생사업 추진(오부치내각)</li> <li>- 규제완화, 절차 간소화, 자금조달지원 등에 의한 민간투자를 유도(고이즈미내각)</li> <li>- 도시재생본부 설치, 도시재생법, 지방분권일괄법, 중심시가지활성화법 제정</li> <li>- 지방분권화와 주민참여에 의한 마찌쯔꾸리</li> <li>- 대도시성장관리정책</li> </ul>
영국	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1980년대부터 인구저성장, 경기위축, 도심공동화 심화</li> <li>- 시가지내 철도, 항만, 제조업부지가 방치되어 있었음</li> <li>- 산업구조 개편과 연계되고 기존 인프라와 도시유희지를 활용한 도시재생이 중요과제로 부각</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주택수요는 기존 낙후된 시가지의 정비를 통해 충족</li> <li>- UDC, 엔터프라이즈 존, 시티 챌린지 등 기성시가지 정비를 유도하는 다양한 프로그램의 개발 및 운영</li> <li>- 규제완화, 금융·재정지원을 통해 저비용, 고효율산업을 유치</li> <li>- 주민들이 참여하고 정부가 지원하는 보행중심의 친환경적인 도시만들기 프로그램의 추진</li> </ul>
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1970년대 중반부터 인구저성장 경험</li> <li>- 도심상주인구의 지속적 감소</li> <li>- 파리와 주변지역으로의 인구집중</li> <li>- 중심도시의 외연적 확장으로 지역간 불균형이 심화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 집적인 택지수요 충족을 위한 협의정비구역</li> <li>- 도시빈민지역 활성화를 위한 도시정책 활성화 협약의 시행에 관한 법률 제정</li> <li>- 2000년 도시연계와 갭신에 관한 법률 제정 (도시기본계획→지역통합계획, 토지점용계획→지역도시계획으로 변경)</li> <li>- 교통, 주거, 토지이용 등이 체계적이고 연관성을 가지도록 함</li> <li>- 대중교통, 주차, 물류를 고려한 도시교통계획 수립</li> <li>- 사회주택의 건설의무를 부여</li> </ul>



## 5

## 인구저성장시대의 도시관리정책 방향

제 5장에서는 인구저성장에 따른 다양한 파급효과, 국내 법제도의 운용실태와 문제점, 해외의 도시정책 운용사례를 참고하여 인구저성장 시대에 부합하는 도시관리정책의 방향을 설정하였다. 1절에서는 인구저성장 시대에 필요한 도시관리정책의 기본방향을 설정하였고, 2절에서는 이러한 기본방향에 근거하여 각 부문별로 ‘인구저성장시대’에 대비하기 위한 도시관리정책의 부문별 방향을 제시하였다.

### 1. 도시관리정책의 기본방향

이전의 장에서는 인구저성장 추세가 국가전체 및 도시에 미치는 다양한 파급효과를 분석하였고, 우리보다 앞서 인구저성장 추세를 경험한바 있는 일본, 영국, 프랑스를 사례대상국가로 선정하여 도시관리정책 및 도시계획의 변천과정과 인구저성장시기에 대비한 법·제도의 제정 및 운용사례를 살펴보았다. 또한, 전문가를 대상으로 설문조사를 시행하여 인구저성장에 따른 유발효과와 향후 대책 등을 분석하였다. 이러한 결과를 토대로 파악할 수 있듯이 현재 진행되고 있는 인구저성장 추세와 2021년부터 예상되는 인구감소현상은 지금까지 진행되어 온 우리나라의 도시정책 및 계획에 대한 기본패러다임을 근본적으로 변화시키는 중요한 요인이 될 것이다.

인구저성장 추세가 점차 구체화되고 있으며 부정적 파급효과에 대한 문제제기는 빈번하게 이루어지고 있지만, 도시관리정책에 있어서 변화는 구체화되지 못하

고 있다. 현재까지 주류를 이루는 도시계획 및 정책의 기본방향은 우선 도시인구의 증가를 전제로 하고 있으며, 인구증가에 따라 발생할 새로운 도시개발수요를 양적인 차원에서 충족시키는데 중점을 두고 있다고 할 수 있다. 또한 공간적인 차원에서는 기성시가지의 정비와 활성화가 아니라 기성시가지 주변부의 녹지지역을 대상으로 한 신시가지 개발 또는 신도시개발에 치중하는 접근방식이라고 요약할 수 있다. 그러나 인구저성장기에 효과적으로 대비하기 위한 새로운 도시관리정책은 시민들의 일상적인 생활환경을 개선하여 삶의 질을 높이고 도심지, 기성주거지, 공장 및 공공시설 이전적지 등을 포함한 기성시가지의 정비와 활성화에 초점을 맞춰 생활환경을 정비하고 토지의 효율성을 높이는데 치중하는 방식으로 전환되어야 할 것이다.

인구저성장시대의 도시관리정책은 인구저성장에 따른 다양한 파급효과를 적절히 수용할 수 있어야 하고 도시의 지속가능성과 경쟁력을 확보하는데 기여할 수 있어야 할 것이다.

이를 위해서는 첫째, 도시차원의 대표적인 계획 및 정책수단이라고 할 수 있는 도시기본계획을 도시에 대한 성장관리계획으로 전환하여야 할 것이다. 둘째, 인구저성장시대에는 신개발보다 기성시가지의 계획적 관리 및 정비를 유도하고 활성화시킬 수 있는 법률 및 제도, 실행프로그램의 개발 및 운영에 중점을 두어야 할 것이다. 셋째, 도시기본계획을 성장관리계획으로 전환하고 변화하는 개발수요에 적극적으로 대응하기 위해서는 기존의 용도지역지구제(zoning)를 부분적으로 개편하거나 대폭 손질할 필요성이 있다. 넷째, 향후 도시관리정책은 인구 및 사회계층구조의 변화에 따른 생활편익시설의 수요변화를 적극적으로 수용할 수 있어야 한다. 다섯째, 사회계층구조의 변화에 대응하는 다양한 주거유형의 제공 및 지역적 균등배분이 이루어져야 한다. 여섯째, 계획의 수립방식은 지자체가 계획 고권을 가지고 다수시민이 참여하여 계획내용을 만들어가는 상향식으로 전환되어야 한다. 마지막으로, 기성시가지의 도시개발사업은 다양한 이해당사자들의 협력을 바탕으로 진행되어야 한다. 따라서 건전한 민관협력의 파트너십을 구축하여 도시개발사업의 실천가능성을 높여야 한다.

## 2. 부문별 개선방향

### 1) 도시기본계획의 성격을 성장관리계획으로 전환

현재 개별도시를 대상으로 수립되는 도시기본계획의 절차와 내용을 검토해 보면, 도시별 인구규모, 인구성장률, 발전과정, 특성과는 상관없이 유사한 내용으로 구성되어 있다. 이러한 현상은 건설교통부에서 작성하여 제공한 도시기본계획수립지침이 계획의 수립절차와 내용에 절대적인 영향력을 행사하고 있기 때문이다. 또한 현재의 수립지침은 수도권 및 대도시를 기준으로 작성되었다는 문제점을 가지고 있다.

수립내용과 절차를 살펴보면, 대부분의 도시에서 최근의 인구변화추이와는 상관없이 인구증가를 기정사실화하고 있으며 도시용 토지 및 시설의 양적 공급방안을 제시하는데 치중하고 있다. 또한 도시기본계획을 수립하는 과정에서 목표연도의 계획인구를 얼마로 설정할 것인가가 주요 이슈가 되고 있으며, 지자체의 장과 관련공무원들은 인가지표설정에서 지나치게 집착하는 성향을 보이고 있다.

현재의 계획수립절차를 통해 설정된 인가지표에 따라 토지이용계획, 교통계획을 비롯한 각종 도시계획시설 등의 수요가 산정되어 도시지역 내에 배분되고 있다. 이러한 지표는 하위계획인 도시관리계획에도 그대로 반영되고 있으며, 용도지역지구제를 통해 구체화, 법제화되고 있는 실정이다.

그러나 인구가 저성장하거나 감소하는 시대에는 목표연도의 계획인가지표를 과도하게 설정하고 인가지표에 지나치게 집착하는 방식은 도시계획의 현실성과 실현가능성을 떨어뜨리게 될 것이다. 인구가 계속해서 성장하고 있는 도시의 경우에는 현재의 목표연도를 기준으로 인가지표를 설정하는 방식을 그대로 적용하더라도 큰 문제는 없으나 현재 인구가 감소하고 있거나 향후 인구감소가 예상되는 도시에서는 이러한 인구추계를 중심으로 하여 도시기본계획을 수립하는 방식은 계획의 의미를 상실할 수 있다. 과도하게 추계된 인구규모에 맞춰 무분별하게 공공사업을 시행하는 것은 예산낭비를 유발하며, 도시개발재정의 부족에 직면할

인구저성장시대의 도시관리정책으로는 바람직하지 않다.

도시기본계획의 이러한 문제점을 해소하기 위해 다양한 방안이 제시되고 있다. 인구추계를 보다 과학적으로 하고 인구추계가 과도하게 일어나지 않도록 각종 안전장치를 마련하자는 의견이 제시되었다. 또한 인구추계와 각종 부문별 계획과의 연결고리를 다소 느슨하게 하거나 아예 분리시키는 방안도 제시되었다. 하지만 아무리 과학적인 방법을 동원한다 하더라도 향후 20년 후의 인구규모 및 구조를 예측한다는 것은 현실적으로 불가능하다.

목표연도에 대한 인구추계가 계획수립의 출발점이며 중요한 역할을 담당하는 현재의 도시기본계획 수립방식은 인구저성장시대에 있어서 더 이상 적합하지 않을 것으로 생각된다. 그러나 도시전체의 장기적인 발전방향을 제시하는 것은 필요하므로 도시기본계획의 위상과 성격을 환경보전, 경제성장, 삶의 질을 동시에 고려하여 도시의 지속가능성을 높일 수 있는 성장관리계획으로 전환시키는 것이 필요하다.

이러한 성장관리계획에는 도시별 특성과 문제점이 구체화되어야 하며 이에 대한 해결방안이 제시되어야 할 것이다. 도시 내에서 진행될 개발의 속도, 방향, 시기를 계획적으로 조절하고 관리할 수 있는 내용들이 포함됨으로써 성장관리계획의 실천성과 예측가능성을 높여야 할 것이다. 기존 도시기반시설의 수용용량을 고려하여 인구와 산업을 도시공간별로 적정 배분할 경우, 기성시가지내 기반시설을 최대한 활용할 수 있을 것이다.

## 2) 신개발보다 기성시가지의 계획적 관리 및 정비에 치중

인구저성장시대에는 교외의 녹지지역을 대상으로 한 신개발보다 기성시가지의 계획적 관리 및 정비를 유도하고 활성화할 수 있는 법률 및 제도, 실행프로그램의 개발에 중점을 두어야 할 것이다. 인구저성장기에 진입한 선진국의 관련 법률이나 도시관리정책 사례, 활성화 프로그램 및 국내의 전문가를 대상으로 시행한 설문조사결과 등에서도 확인된 것처럼 인구성장이 정체되거나 인구가 쇠퇴하

는 도시의 경우 주거용지, 상업용지, 공장시설용지 등 도시용 토지에 대한 개발 수요는 줄어들게 된다.

그러나 전반적인 개발수요의 감소 속에서도 새로운 개발행위는 교외의 녹지지역을 중심으로 진행될 가능성이 높다. 인구저성장추세가 진행되더라도 기성시가지는 교외의 녹지지역에 비해 상대적으로 지가가 높고, 토지소유권 관계가 복잡하며, 필지가 세분화되어 있으며, 개발행위에 대한 기반시설의 제약이 많은 등 개발 사업을 진행하기에는 상대적으로 제약요소가 많기 때문이다. 또한 공장이나 철도부지 등 일부산업용 부지들은 토양이나 지하수가 오염되었을 가능성이 높으며, 복구를 통해 다른 용도로 활용되기에는 지나치게 많은 비용이 소요될 가능성이 높다.

따라서 기성시가지는 개발의 우선순위에서 뒤질 수 있다. 중심상업지에서는 상주인구 수가 감소하고 중심상점가들이 쇠퇴하는 경향을 보일 수 있다. 기성주거지의 경우에도 개발수요의 감소로 미활용 또는 저이용토지의 규모가 증가할 수 있다. 현재에는 기성시가지에 있는 전통적 제조업 공장시설이나 공공시설용지들이 고밀의 주거지나 쇼핑센터로 개발되고 있으나, 향후에는 개발수요의 감소로 미국이나 영국의 도시사례처럼 다른 용도로 전환되지 못한 채 방치될 가능성이 높다.

한편 인구저성장은 중앙 및 지방정부의 세수를 감소시키는 효과가 있는 반면 사회복지 및 도시정비에 소요될 재정지출의 규모를 증가시키게 됨으로서 중앙정부나 지자체의 재정을 악화시킬 가능성이 높다. 인구저성장과 인구의 고령화는 생산가능인구의 감소, 저축률과 경제성장률의 하락, 민간부문의 투자재원 부족 등을 유발하여 국가와 지방정부의 세수를 감소시키는 요인으로 작용하는 반면, 노령인구를 위한 사회보장성 비용과 도시기반시설의 정비에 소요되는 재정지출의 규모를 증가시킬 것으로 예상된다.

1980년대 후반 우리나라의 전체건설시장에서 상·하수도, 전기, 통신, 도로 등의 교통시설물이나 도시재개발사업 등 기존시설을 유지하거나 보수하기 위해 소요되는 관리적 사업의 비중은 8%에 불과하였다. 그러나 일본은 관리적 사업에

소요되는 비용이 전체의 13%에서 15% 수준이며, 유럽 등에서는 거의 절반수준에 달하는 것으로 분석되었다.<sup>74)</sup> 우리도 향후에는 기성시가지의 도시기반시설을 관리하고 정비하는데 소요되는 비용이 급속히 증가하게 될 전망이며, 유럽수준에 도달할 가능성도 있다.

인구저성장시대에는 개발수요의 부족으로 기성시가지의 이전적지를 대상으로 한 고밀도의 주거지나 상업용지 개발이 제약을 받게 될 수 있다. 현재까지 이루어진 재개발, 재건축, 주거환경사업 등은 개발수요의 감소라는 시장의 변화에 따라 작동되지 않을 가능성이 있다. 따라서 선진국의 도시변화과정이나 이에 대응하기 위한 도시정책사례를 참고로 하여 기성시가지에 대한 계획적 관리나 정비를 적극적으로 유도할 수 있는 다양한 프로그램을 개발하여야 할 것이다.

### 3) 기성시가지 활성화를 위한 용도지역지구제의 개편

도시기본계획을 성장관리계획으로 전환하고 변화하는 개발수요에 적극적으로 대응하기 위해서는 기존의 용도지역지구제(zoning)를 부분적으로 개편하거나 대폭 손질할 필요성이 있다. 지역지구제는 주거와 공업, 주거와 상업, 상업과 공업과 같은 상호 양립하기 힘든 용도의 시설물이 근접하여 위치함으로써 발생하는 토지 및 주택가격의 하락, 환경오염 등의 부정적 효과를 최소화하기 위해 도입되었다<sup>75)</sup>.

용도지역지구제는 현재 도시지역에 대한 대표적 토지이용규제수단으로 운용되고 있는데, 도시기본계획에서 제시된 용도별 토지개발수요에 근거하고 하위계획인 도시관리계획에 따라 공간적 위치 및 면적이 설정되고 있다. 기본적으로 20년이라는 장기적인 미래의 도시개발수요를 감안하여 용도별 면적을 추정하며, 용도간의 상호분리를 도모하며 각 용도지역별 허용용도와 개발밀도를 엄격히 규정하고 있으므로 상당히 경직되어 운영되고 있는 실정이다.

74) 임창호 1998. 9. 저성장시대의 도시경영전략. 『국토』 1998년 9월호 p.14.

75) Staley, Samuel R. 2000. Reforming the Zoning Laws, In A guide to Smart growth: Shattering Myths, Providing Solution, The Heritage Foundation.

그러나 인구저성장 추세가 지속됨에 따라 사회·경제적 여건도 변하고 시민들의 요구도 급속히 바뀌고 있으므로 현재의 시점에서 20년 이후의 토지이용패턴을 감안하여 용도지역을 설정하는 것은 현실적으로 몇 가지 문제점이 나타나고 있다. 첫째, 도시용 토지시장의 변화하는 요구와 수요를 적절히 수용하여 대처하기 어렵다는 점이다. 20년이라는 오랜 기간 동안 시장은 지속적으로 변화하고 있으며 경직된 용도지역제는 이러한 변화를 현실적으로 수용하기 힘들다. 둘째 모든 도시에 일괄적, 획일적으로 적용되고 있어서 도시별 성장과정과 현안, 미래의 발전방향을 수용하기에는 무리가 있다. 셋째, 인구저성장시대에 나타나는 중심시가지나 기성시가지의 쇠퇴현상을 막기 힘들다. 토지 및 건물에 대한 개발수요가 전체적으로 감소하는 인구저성장시대에 도심의 쇠퇴현상을 막기 위한 과도하고 일반적인 용적률 완화조치와 같은 일괄적인 방식은 공급과잉을 유발할 가능성이 있다. 넷째, 시민들이 등하교, 출퇴근, 구매, 휴식 등 일상생활을 영위하기 위한 다양한 활동을 하는데 있어서 현재의 용도지역제는 과도한 물리적 이동을 요구하고 있다. 즉 필요한 활동과 시설이 용도별로 분리되어 있어 장거리 통행을 유발하게 됨으로써 과도한 교통량 유발, 자원과 에너지의 낭비 등을 발생시켜 도시의 지속가능성을 저해하고 있다.

이러한 문제에 대처하기 위해서는 도시별, 지역별 특성이 존중되어야 하며 지역지구제의 문제점을 해결할 수 있는 대안적인 방법이 모색되어야 한다. 선진국에서는 지역지구제의 한계를 극복하기 위한 다양한 제도와 정책이 도입되어 운영되고 있다.

일본의 경우 도시계획법의 개정으로 1992년 용도지역의 세분화가 이루어졌고 특별용도지구가 추가되었다. 1998년 개정된 도시계획법에서는 지자체가 특별용도지구의 종류를 결정하고 규제내용을 조례로 정할 수 있게 하였다. 또한 최근에는 시정촌의 신청제, 도시계획제안제도, 용적률이전제도(TDR) 등이 도입되었다.

영국에서는 도심에 있는 중공업부지, 철도 항만부지의 방치나 폐쇄현상이 심화되자, 산업구조의 개편과 연계하여 중심시가지의 쇠퇴를 막기 위한 활성화방안이 운영되고 있다. 중심시가지 활성화를 첨단산업, 서비스업, 엔터테인먼트, 문

화, 금융/보험산업으로 전환시키는 산업구조개편과 연계하여 추진하는 방안에 초점을 맞추고 있다. 구체적으로 말해, 도시개발공사, 엔터프라이즈 존(Enterprise zone), 시티챌린지(City challenge), 그라운드워크 트러스트(Groundwork trust) 등 다양한 프로그램들이 도입되었다.

프랑스에서는 2000년 '도시의 연계와 갱신에 관한 법률'을 제정하여 도시기본계획을 지역통합계획, 토지점용계획을 지역도시계획으로 변경하였고, 다양한 주거선택의 기회확대와 지속가능한 교통계획이 확립되도록 하였다.

시장논리가 변화하고 있으므로 현재의 기성시가지 정비방식은 인구저성장 시대에는 의도한대로 작동하지 않을 가능성이 높다. 인구저성장 추세라는 시대적 변화와 도시별 특성을 감안하여 운영 및 작동 가능한 프로그램을 만들기 위해서는 외국의 사례를 참고하여 현실적으로 수용 가능한 다양한 대안들을 찾아야 할 것이다. 일반적인 지역지구제의 한계를 극복할 수 있도록 각 도시별로 용도지역을 세분화하는 방안, 복합용도지역(Mixed-Use Zoning)의 설정 및 운영, 용적률의 적정관리방안 등 다양한 대안들을 검토하고 각 도시별 특성에 맞는 제도 및 프로그램을 적극 도입할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

#### 4) 사회계층변화에 따른 시설수요변화를 적극 수용

향후 인구저성장 추세가 심화되면서 인구 구성 및 사회계층구조의 변화가 지속될 것이며 새로운 대체시설에 대한 수요들이 증가할 것으로 예상된다. 도시관리정책은 인구계층구조의 변화에 따른 생활편익시설별 수요변화를 적극적으로 수용할 수 있어야 한다.<sup>76)</sup>

출산율 감소현상은 유년 및 청소년 계층의 인구를 상대적으로 감소시키고 노인계층의 인구증가를 유발하게 될 것이다. 따라서 부부와 자녀로 구성된 핵가족

76) 도시기본계획 실무편람(2001)에 의하면, 주민의 생활수준을 나타내는 환경지표로 주택(소유, 유형, 규모, 1인당 주거연상면적), 상하수도, 에너지, 교통, 정보통신, 대기질·수질·폐기물처리(이상 생활환경지표), 의료시설, 교육문화시설, 사회복지시설(이상 복지환경지표), 체육시설, 공원, 녹지, 유원지(이상 여가환경지표)지표를 제시하도록 되어있다.

의 점유율은 낮아지는 대신 부부가구, 1인 가구, 노인세대 등이 지속적으로 늘어나게 될 것이다. 현재의 농촌지역을 중심으로 진행되고 있는 인구감소 및 고령화 현상이 도시지역에서 심화될 경우 도시지역에 공급되는 교육시설, 사회복지시설, 문화시설의 수요는 자연스럽게 변화하게 된다. 따라서 고령화시대에 대비하기 위해서는 노인계층들이 필요로 하는 주택, 의료시설, 대중교통시설, 여가활용시설의 수요증가에 미리 확충해야 할 것이며, 저출산 현상을 극복하기 위해서는 아이들을 맡길 수 있는 탁아시설, 육아시설 및 각종교육시설에 대한 공급을 늘려나가야 할 것이다.

현재 생활편익시설은 대부분 수요에 비해 공급이 부족한 실정이며, 소득수준이 향상되면서 양질의 서비스를 바라는 계층이 많아질 것으로 예상되므로 도시에서 인구가 정체되거나 감소하더라도 이러한 시설에 대한 수요는 줄어들지 않을 것이다. 또한 삶의 질을 개선하고자 하는 욕구가 높아지면서 기성시가지내에 공원, 공연장, 쉼터 등의 여가공간과 생활편익시설에 대한 수요도 증대하게 될 것이다.

특히 노인계층은 다른 계층에 비해 이동성에 상당히 많은 제약을 받으므로 대중교통수단이나 도보 등 접근성을 향상시킬 수 있는 교통계획이나 지역적 고른 분산을 유도할 수 있는 토지이용계획 방안이 제시되지 않을 경우 직장이나 사회복지시설에 대한 접근성이 상당히 제약을 받게 될 것이다.

따라서 현재 도시기본계획에서 적용하는 각종 시설지표나 도시기반시설에 대한 다양한 원단위 설정기준을 인구저성장 추세에 맞게 재설정하고 원활히 공급하는 것이 도시민들의 변화하는 욕구를 충족시키고 토지자원의 효율적 이용 및 도시민의 생활환경의 질 개선에 기여할 수 있을 것이다.

## 5) 사회계층구조의 변화에 대처하는 다양한 주거유형의 공급

또한 사회계층구조의 다양화는 다양한 주택규모, 주거유형, 보유형태의 공급을 필요로 할 것이다. 현재까지 도시용 주택의 공급방식은 부부와 자녀로 구성된

핵가족에 초점이 맞추어져 왔으며 보유형태도 임대보다 소유에 치중하여 왔다고 할 수 있다. 그러나 인구저성장 추세가 지속됨에 따른 사회계층구조의 변화는 65세 이상 부부가구나 독거노인가구, 단독세대의 비율을 높이게 될 것이다. 일반적으로 주거유형, 크기, 보유형태는 가구원 수나 연령계층에 따라 달라질 수 있다(77). 노인, 맞벌이 부부, 단독가구, 독신가구 등 각종 계층이 선호하는 주거양식, 생활패턴, 이용시설 등을 파악하여 적절히 대응하는 것이 중요한 계획과제가 될 것이다.

다양화되는 사회계층의 요구에 부응할 수 있도록 주택의 규모나 평형을 다양화하고, 주거유형과 보유형태, 도시내 공간적 위치에 고려도 동시에 이루어져야 할 것이다. 인구저성장시대에는 특히 임대주택에 대한 공급계획이 소홀하게 다루어지기 쉬우므로 지역적 고른 분산을 위해 포용적 용도지역지구제(Inclusionary zoning)의 도입도 검토할만하다.

## 6) 지자체와 주민참여에 기반한 상향식 접근방식으로 전환

인구저성장시대의 계획수립방식은 기존의 하향식 접근방식에서 탈피하여 지자체가 도시계획 및 정책에 대해 주도적인 권한을 가지며, 계획수립과정에서 다수의 시민이 참여하여 도시의 발전방향을 모색함으로써 도시계획 및 정책의 내용을 충실하게 하는 상향식 계획방식으로 전환되어야 할 것이다.

중앙정부는 인구저성장기에 부합하는 전반적인 도시정책의 기본방향을 설정하여야 하며 필요한 법률과 제도를 제정할 필요성이 있다. 또한 제도의 실현가능성을 높이기 위해 지자체와 협력하여 시범사업을 시행할 필요성도 있다. 그러나 시의 행정구역을 넘어서는 광역적인 도시계획수립이나 개발사업을 제외한 특정 도시의 도시관리정책이나 도시개발사업의 시행주체는 분명히 지자체가 되어야 한다.

---

77) 미국의 경우에도 연령에 따라 주거유형에 대한 선호도가 달랐다. 도시의 가장 바람직한 주거형태에 대해 55세 이상 연령층은 25-34세의 연령층에 비해 타운하우스라고 응답한 비율이 3배 이상 높았다 (Congress for the New Urbanism. 2001. The Coming Demand, p5)

그러나 이것은 현 단계에서 중앙정부에서 제시하고 있는 수립지침을 폐지하자는 것은 아니다. 현재 지방 중소도시의 계획수립 역량이나 계획수립과정에서 직면할 혼란을 감안해 볼 때, 단기적으로 수립지침의 완전폐지는 바람직한 대안이 될 수 없다고 생각된다. 따라서 잠정적으로 도시규모 및 인구성장 정도에 따라 도시별 계획수립의 내용 및 형식을 다원화시킬 수 있도록 도시성장관리계획의 수립지침을 작성하여 지자체에 제시하는 것이 필요할 것으로 생각된다.

계획권한의 지방이전은 지금 전환기에 있다. 2005년 7월 1일 도시기본계획 승인 및 결정권한이 광역지자체로 이양됨으로써 향후 도시관리정책을 수립해 나아가는 데 있어 중앙정부의 간섭은 점차 줄어들고 지방정부의 역할이 점차 강화될 것이다. 장기적으로 도시개발사업에 대한 지자체의 재원분담이 늘어날 것으로 예상되므로 지자체가 도시의 특성을 감안하여 지구지정이나 규제완화 등을 시행할 수 있도록 계획권한이 위임하여야 할 것이다.

주민참여에 근거한 상향식 계획방식이 자리 잡기 위해서는 도시민의 입장에서 개발수요를 판단하고 계획을 수립하는 것이 중요하다. 일본에서는 주민참여에 근거한 마을 만들기가 쇠퇴한 중심시가지지를 활성화시키는 하나의 원동력이 되고 있다. 중심시가지 활성화를 위해 주민참여, 정보공개, 관민협력 등과 연계시켜나가는 것이 중요한 계획과제로 부각되고 있는 실정이다.

전문가를 대상으로 도시계획 및 관리에 주민참여를 유도하기 위한 동기부여 방안에 대해 질문한 결과, 응답자의 절반이 넘는 56.3%가 주민들의 의견수렴을 통해 커뮤니티의 정비방향을 설정하는 상향식 의견수렴 절차의 확립을 선택하였다.<sup>78)</sup>

---

78) 보다 세부적인 의견으로 각 지역(소규모)별 관리방안 작성 의무화(주민 참여가능 규모 50~100인, 아파트단지 등 규모)할 것, 주말휴일을 이용한 공청회 일자, 인터넷 의견접수, 각 부문별 계획에 대한 개별 공청회 개최 필요성 등이 제기되었다. 이 밖에 현재 사유 재산권 문제에 대한 관심이 주민들의 주된 관심 사항인데 이에 대한 의식 전환이 필수적이며, 주민들에게 주민참여의 중요성을 우선 인식시켜야 한다는 주장도 있었다.

<표 5-1> 도시계획 및 관리에 주민참여를 유도하기 위한 동기부여 방안

구분	빈도 (%)
현행 공청회 및 공람제도의 내실화	20 ( 10.1)
계획수립의 초기단계부터 주민참여를 의무화	42 ( 21.1)
주민들의 의견수렴을 통해 커뮤니티의 정비방향을 설정하는(상향식 의견수렴) 절차 확립	112 ( 56.3)
계획내용을 보다 주민들이 이해하기 쉽도록 작성	18 ( 9.0)
기타	6 ( 3.0)
무응답	1 ( 0.5)
합계	199 (100.0)

자료: 전문가 설문조사결과

명실상부한 주민참여를 실현하기 위해서는 관련된 모든 주체(stakeholders)를 계획수립의 초기단계부터 참여시켜야 한다. 시민들의 참여기회를 확대하기 위해서는 지나치게 격식이나 형식에 치우치지 말고 다양한 사회계층의 참여가 가능하도록 주민의 입장에서 실질적으로 참여가 가능한 시간과 장소 등도 고려하여야 한다.<sup>79)</sup>

## 7) 도시개발사업의 민·관 협력 파트너십 구축

인구저성장은 기성시가지의 상주인구 감소와 산업 활동, 특히 판매시설의 위축을 유발하게 되며, 기존의 도시개발방식으로 이러한 문제점을 해결하는데 한계가 있다. 경제성장률이 낮아지고 도시개발재원이 한정되어 있는 상황에서 공공부문의 선도적 투자에는 한계가 있고, 민간부문도 투자의 위험성을 감수하면서까지 적극적으로 기성시가지 개발에 참여하기를 꺼리게 되므로 사업의 실현가능성은 제약을 받게 된다. 따라서 공공과 민간의 건전한 협력적 관계구축이 사업의 성공을 위한 필수요건이다.

사업의 성공가능성을 높이기 위해서는 사업주체간의 역할분담을 명확히 하고

79) Knowledge Works Foundation. 2005. Community Engagement Guide: Empowering Communities to Improve Education.

긴밀한 협조관계를 구축하는 것이 중요하다. 사업주체는 지자체가 되고 중앙정부가 포괄적으로 지원하는 방식이 바람직할 것으로 생각된다. 또한 공공부문의 한계를 극복하기 위해서는 민간부분의 유연성과 경영마인드의 도입이 필요하다. 영국의 사례에서 언급한 타운센터 매니지먼트나 그라운드워크 트러스트도 중요한 참고사례로 활용될 수 있을 것이다.



## 6

## 결론

지금까지 인구저성장에 따른 다양한 파급효과, 국내 관련 법·제도의 운용실태와 문제점, 해외의 도시관리정책의 운용사례를 근거로 인구저성장 시대에 부합하는 새로운 도시관리정책의 기본방향을 제시하였다. 결론부분에서는 본 연구의 수행에 따른 기대효과와 연구의 특성, 한계를 언급하였다. 또한 이러한 한계를 극복하기 위해 향후 추진되어야 할 추가적인 과제들도 제시하고 있다.

### 1. 연구의 기대효과

본 연구를 통해 얻을 수 있는 기대효과는 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, 인구저성장이 유발하는 사회·경제적 파급효과뿐만 아니라 도시차원의 파급효과와 문제점을 종합적으로 정리하여 분석함으로써 후속연구의 중요한 참고자료로 활용될 수 있게 하였다. 인구저성장과 관련된 기존 연구들은 고령화, 저출산, 노동력 수급, 경제성장 등 사회·경제적 측면에서 단편적으로 문제를 제기하고 해결책을 제시하는데 치중하고 있는데, 인구저성장에 따른 문제를 도시차원에서도 검토하였다.

둘째, 도시기본계획, 도시·주거환경정비기본계획, 도시개발법 등 도시관리정책과 관련된 기존 법·제도의 특성을 인구저성장의 관점에서 분석하여 문제점을 도출하였다. 결론적으로 말해 기존 법·제도는 현재 진행되고 있는 인구저성장 추세를 적절히 반영하지 못하고 있었다.

셋째, 인구저성장에 대비하기 위한 해외의 도시정책사례에 대한 심층분석을 시행하였다. 국내의 관련연구가 부족한 실정에서 우리보다 먼저 인구저성장을 경험한 일본, 영국, 프랑스 등을 대상으로 도시정책 및 법률의 변천과정, 대응방식, 적용프로그램, 효과 등에 대해 종합적으로 분석함으로써 중요한 시사점을 도출할 수 있었다.

넷째, 도시관리정책의 변화를 위한 기본방향을 제시하고 있다. 이러한 기본방향은 향후 인구추계방식, 도시기본계획의 성격, 각종 원단위 산출, 도시개발방식 등 후속연구의 방향설정에 중요한 근거가 될 것이다. 또한 양적 공급과 성장위주의 기존 도시정책이 질적 개선과 삶의 질을 중시하는 방향으로 변경되는 패러다임의 변화에 기여할 수 있다.

## 2. 연구의 특징과 한계

본 연구는 현재 급속히 진행되고 있는 저출산, 고령화 등 인구저성장 추세를 도시관리 및 정책차원에서 수용하기 위한 기본방향을 종합적으로 제시한 최초의 연구라고 할 수 있다. 도시분야 전문가에 대한 설문조사를 통해 연구의 필요성과 시급성이 확인되었으며 접근방식에 대한 기본방향이 설정되었다.

인구저성장을 경험하였거나 경험하고 있는 일본, 영국, 프랑스 등 선진국을 대상으로 인구저성장기에 도입된 법·제도의 국가별, 도시별 특성과 운영 실태를 검토함으로써, 우리나라의 도시관리정책 수립에 참고가 될 만한 시사점을 도출하였다.

본 연구에서는 인구저성장기에 대응하기 위해서는 도시기본계획이 성장관리 계획으로 전환되어야 하고, 기성시가지의 계획적 관리 및 정비를 유도하고 활성화할 수 있는 다양한 프로그램의 개발이 중요한 사항임을 제시하였다. 구체적으로는 용도지역지구제의 개선, 사회계층구조의 변화를 적극적으로 수용할 수 있는 생활편익시설 및 다양한 주거유형의 도입을 제시하였다. 계획수립방식도 지자체와 주민이 계획수립의 주체가 되는 상향식으로 전환되어야 하며 건전한 민관협력의 파트너십 구축을 제안하였다.

본 연구는 인구저성장과 관련하여 도시차원에서 진행된 연구가 부족한 상태에서 이루어졌으므로 도시관리정책의 기본방향을 제시하는 수준에 머무르고 있다. 또한 특정도시에 대한 사례연구를 통해 구체적인 정책방향을 제시하기보다는 도시관리정책의 전체적인 흐름에 치중하여 기본방향을 설정하고 있다. 문제점 및 정책방향도 도시기본계획을 중심으로 이루어졌다. 따라서 도시내 각종 개발 및 정비사업과 관련된 도시 및 주거환경 정비법, 도시개발법, 제1종 지구단위계획, 지자체의 각종 조례에 근거한 기성시가지 정비계획 등은 충분히 다루지 못하였다.

한편 도시기본계획에 대한 검토도 현재의 계획수립지침을 충분히 반영하지 못하고 있다. 2002년 국토의 계획 및 이용에 관한 법률이 제정되면서 도시기본계획 수립지침에 일부 인구저성장의 관점을 반영한 내용들이 추가되었으나, 현재 2002년 수립지침을 근거로 수립된 도시기본계획의 수는 10개 내외로 추정되고 있다. 그 결과 본 연구에서 분석대상으로 이용한 전국 81개 도시의 도시기본계획이 새롭게 개정된 수립지침의 내용을 반영하지 못하고 있었다. 따라서 현재 시점에서 새롭게 수립된 도시기본계획수립지침이 지자체가 도시기본계획을 수립하는데 어떠한 영향을 끼치고 있는지는 구체적으로 확인을 할 수 없는 상황이었다.

### 3. 정책건의 및 향후 연구과제

인구저성장 추세는 도시성장을 전제로 도시용 토지의 양적 공급에 치중하는 기존의 도시관리방식을 근본적으로 변화시키는 중요한 요인이 될 것이다. 정부의 출산장려정책과 같은 인구대책으로 저성장추세는 완화될 수 있어도 인구성장률 저하의 전반적인 추세는 향후 지속될 것으로 예상되므로 새로운 시대적 변화에 적극 대응할 수 있는 새로운 도시관리정책이 지금부터 준비되어야 할 것이다. 그렇지 않을 경우 선진국의 도시가 경험하고 있는 기성시가지의 쇠퇴와 같은 도시문제는 피할 수 없으며 도시의 지속가능성과 경쟁력은 크게 위협받게 될 것이다.

중앙정부나 지자체의 정책입안자도 인구저성장이 유발하는 다양한 효과를 명

확히 인식하고 새로운 시대적 변화를 적절히 수용하기 위한 다양한 대책을 마련하여야 할 것이다. 인구저성장은 도시개발수요를 감소시키는 효과를 유발하므로 개발수요가 있음을 전제로 한 지금까지의 도시개발방식이 작동하지 않을 수 있다. 따라서 계획이나 사업의 실천가능성에 초점을 맞추어 법·제도를 준비하여야 할 것이다.

본 연구에서는 도시 관리정책의 기본방향을 제시하는 수준에서 연구를 종료하였으므로 향후 다양한 후속과제가 지속적으로 발굴되고 연구가 진행되어야 할 것으로 생각된다.

우선 인구저성장이라는 관점에서 국내의 관련법률 및 제도에 대한 전반적인 검토 및 개정이 필요할 것으로 생각된다. 인구저성장시대에 부합하는 적극적이고 실행가능성이 높은 제도나 프로그램을 도입하지 않을 경우 정책방향과 집행의 괴리는 극복하기 힘들다. 또한 민관 협력체계, 적극적인 주민참여방식 등을 포함한 사업의 운영이나 집행을 가능하게 하는 프로그램이나 제도에 대한 새로운 접근방법의 구체화가 필요할 것으로 생각된다.

#### 4. 맺음말

최근 인구의 고령화와 저출산현상이 심화되고 있으며 2021년부터는 인구감소가 시작될 것으로 예측되고 있다. 인구성장이 정체되거나 감소하는 현상은 과밀한 도시에 여유를 제공하여 생활의 질을 높일 수 있는 기회를 제공할 수 있으나 긍정적인 측면보다 부정적인 효과가 더 클 것으로 예상된다. 그러나 도시계획이나 관리정책차원에서 인구저성장에 효과적으로 대응하기 위한 방안을 제시한 연구는 전무한 실정이다.

따라서 본 연구에서는 인구저성장이 유발하는 도시문제와 관련 법·제도의 운용실태를 분석하여 문제점들을 도출하였다. 또한 우리보다 먼저 인구저성장을 경험한 선진국의 도시관리정책 사례에 대한 검토를 통해 시사점을 도출하였다.

올해부터 인구감소기에 접어든 일본은 이미 양적 공급에서 질적 개선을 중시

하는 도시관리정책으로 패러다임이 바뀌었다. 중심시가지 재생정책도 공공사업을 확대하는 정책에서 규제완화를 통해 민간투자를 유도하는 방향으로 전환되었다. 그러나 개발수요가 줄어드는 상태에서 규제완화를 통한 과도한 도심활성화 정책은 과거의 버블경제를 재현시킬 가능성이 있으며, 기존의 기반시설용량을 초과하게 된다. 따라서 일본은 기존의 사회자본과 사회서비스의 수용범위 내에서 인구증가를 조절하는 성장관리정책을 채택하였다. 또한 도시별 특성에 따른 대응전략을 마련하기 위해 지방분권과 시민참여의 확대방향으로 나아가고 있다.

영국도시는 산업구조개편과 관련된 도심재생에 주력하였다. 중심지에 위치한 중공업, 철도, 항만부지를 첨단산업, 서비스, 문화, 금융 등 도시형 산업으로 전환하였고, 새로운 주택수요를 낙후된 기존시가지의 정비를 통해 충족하며 생활권 개념을 강화하였다. 주목할 만한 사항은 도시개발공사, 엔터프라이즈 존, 시티 쉐린지 등 다양한 도시활성화 프로그램의 실천성이다. 또한 중앙지방정부, 비영리조직, 지역시민이 파트너십을 형성하여 도시환경의 물리적 개선뿐만 아니라 교육훈련, 정보서비스 제공기능까지 참여하고 성과를 얻고 있다.

오랜 중앙집권체제를 유지해온 프랑스는 1982년 지방분권법을 시행하면서 도시관리정책도 변화하였다. 1996년 도시빈민지역을 대상으로 '도시정책 활성화협약의 시행에 관한 법률'을 제정하였고 도시계획에서도 부문간 연계성 확보와 도시사회의 연대성을 제고하기 위해 2000년 '도시의 연계와 갱신에 관한 법'을 제정하였다. 과거의 도시기본계획(SD)은 지역통합계획, 토지점용계획(POS)은 지역도시계획으로 변경되었고 다양한 주거선택과 지속가능한 도시교통이 확립되었다. 따라서 양적 충족에서 질적 제고로 도시정책이 변화되면서 분권화와 지속가능한 도시발전이 가능하게 되었다.

기존 법·제도와 선진국의 사례를 종합적으로 정리하여 본 연구에서는 인구저성장시대에 바람직한 도시관리정책의 기본방향을 제시하고 있다 이러한 기본방향을 근거로 기성시가지 재생을 위한 기존 법률 및 제도의 정비방안, 관련 수립 지침의 개선방향 등 보다 구체적이고 현실성 높은 정책방향에 대한 후속연구가 지속적으로 진행되어야 할 것이다.



## 참 고 문 헌

### □ 단행본

- 건설교통부. 1999. 친환경적 도시기본계획수립지침.
- 건설교통부. 2001. 도시기본계획실무편람
- 건설교통부. 2003. 1. 광역도시계획수립지침.
- 건설교통부. 2004. 주택종합계획(2003~2012)
- 건설교통부. 2005. 도시기본계획수립지침.
- 건설교통부·한국토지공사. 2005. 2004 도시계획현황.
- 경주시. 2004.12. 2020 경주도시기본계획.
- 교육인적자원부·한국교육개발원. 2004. OECD 교육지표 2004.
- 국토연구원. 2001. 국토의이용및계획에관한법률안 참고자료집.
- 김제국. 2003. 도시기본계획수립지침의 운용실태와 개선방안연구. 경기개발연구원.
- 대한주택공사. 2005. 2005 주택도시통계편람.
- 渡邊俊一 著, 李鍵鎬 譯. 2004. 시민들이 참여하는 마을만들기. 목원대학교 출판부.
- 박은관·안용진. 2005. 도시개발제도 개선방안 연구. 국토연구원.
- 박재길 외. 2004. 도시계획결정과 사회적 정의에 관한 연구. 국토연구원.
- 보건복지부. 2004 보건복지백서.
- 보건복지부. 2005. 2005년도 노인복지시설현황.
- 森村道美 著, 장준호 譯. 2000. 도시기본계획과 지구환경정비. 형성출판사
- 서울시. 2000. '서울특별시 준공업지역 종합정비계획'
- 서울시. 2005. 2020 서울도시기본계획(안)

- 수원시. 2004. 2020년 수원 도시기본계획.
- 양주시. 2004. 6. 2021년 양주도시기본계획.
- 엄동욱. 2005. 「고령화저성장 시대의 기업 인적자원 관리방안」. 삼성경제연구소.
- 영천시. 2004. 6. 2020 영천도시기본계획.
- OECD. 2001. 8. 고령화에 대한 준비
- 윤영필. 2005. 인구 고령화 시대, 부동산 가격 하락한다. 현대경제연구소.
- 재정경제부. 2005.7. 인구고령화가 경제에 미치는 영향.
- 큐슈대학동아시아센터온에이징. 2005. 일한고령사회용어사전 -고령자보건복지편-
- 통계청. 2004. 「한국의 사회지표 2004」.
- 통계청. 2005. 「장래인구 특별추계」.
- 통계청. 2005.7. 세계 및 한국의 인구현황.
- 한국도시계획기술사회. 2001. 도시기본계획 실무편람.
- 한국노동연구원. 2003. 사교육비 지출의 지역별 비교
- 한국은행. 2001. 6. 민간부문 금융자산운용의 특징과 시사점.
- 한국은행-금융경제연구원. 2005. '고령화가 경제성장에 미치는 영향'
- 한국토지공사. 2004. 택지백서.
- 행정자치부. 한국도시연감.
- 中心市街地活性化研究會 編集. 1998. 地球環境時代の都市像を求めて  
中心市街地活性化戦略.
- 三好庸隆. 1998, まちづくり への 新發想. 建築資料研究社.
- 石田頼房. 2004. 日本近現代(1868~2003) 都市計劃の展開. 自治體研究社.
- 大西隆. 2004. 逆都市化時代：人口減少期のまちづくり. 學藝出版社.
- 都留重人. 1990. 地價を考ふる. 岩波新書.
- Clark, T.N. and Ferguson, L.C. 1983. City money: Political process, fiscal strain and  
retrenchment. New York: Columbia University, pp.75-91.
- Congress for the New Urbanism. 2001. The Coming Demand
- David Rudlin & Nicholas Falk(URBED). 1999. Building the 21st Century Home:  
Sustainable Urban Neighborhood, Architectural Press.

- Downs, A. 1994. *New Visions for metropolitan America*. Washinton, D.C.: Brookings Institution.
- Staley, Samuel R. 2000. *Reforming the Zoning Laws*, In *A guide to Smart growth: Shattering Myths, Providing Solution*, The Heritage Foundation.
- The Urban Task Force. 1999. *Towards an Urban Renaissance*. EN&FN SPON.
- UN. 2005. *World Population Prospects. The 2004 Revision*.

## □ 학회지 및 정기간행물

- 권원용. 1998. “저성장시대의 서울시 도시개발 방향과 과제”, 대한국토 도시계획학회지. 제33권 제5호. pp.35~50.
- 동아일보. 2005년 9월 22일자. ‘내 나이 60엔 어떻게 사나 1부 <2> 자식에게 기대지 말라.
- 머니투데이. 2005년 10월 6일자. “한국 노령화 일본보다 심각하다- Financial Time”
- 박세훈. 2004. “일본의 도시재생정책”. 대한국토 도시계획학회지. 제39권 제2호. pp.21~33.
- 손정목. 2004. ‘2020년 땅값·물가·금리 내리고 과밀 서울 저절로 해소된다’. 신동아 통권 536호. pp.422-432.
- 이영. 2005.12.2. ‘고령화와 고등교육의 장기 여건과 재정수요 추정’. 한국개발연구원 추최. 「인구고령화 협동연구 제2차 심포지움」.
- 인천일보. 2005년 1월 19일자. 구도심개발 -그들만의 프로젝트
- 임창호. 1998. 9. 저성장시대의 도시경영전략. 『국토』 1998년 9월호. 국토연구원.
- 조선일보. 2005년 8월 24일자. ‘일본 앞당겨진 인구감소시대 충격’.
- 조선일보. 2005년 9월 11일자. ‘은퇴에 관한 국민여론조사’.
- 헤럴드 생생뉴스. 2005년 9월 25일자. ‘고령화로 경제성장률 2011년 3%대 하락’.
- Florida, R. 2002. "The Economic Geography of Talent". *Annals of the Association of American Geographers*. vol.92(4). pp.743-755.
- Knowledge Works Foundation. 2005. *Community Engagement Guide: Empowering*

Communities to Improve Education.

Leo, C and Brown, W. 2000. "Slow Growth and Urban Development Policy". Journal of Urban Affairs, vol.22(2). pp.193-213.

## □ 인터넷 홈페이지

건설교통부(<http://www.moct.go.kr>) [2005.11.19]

서울시(<http://www.seoul.go.kr>)

유엔 인구통계(<http://esa.un.org/unup/>) [2005.10.15]

일본 도시재생본부(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tosisaisei/>)[2005.10.15]

통계청(<http://kosis.nso.go.kr>) [2005.11.16]

프랑스국립통계청(<http://www.insee.fr>) [2005.9.15]

한국교육개발원(<http://www.kedi.re.kr>) [2005.10.9]

# SUMMARY

## Urban Growth management Policy in the age of Slow or No Population Growth

Wang-Geun Lee, Joong-Eun Kim and Kyung-Hyun Park

Korean society is changing into the slow or no population growth nation, like other advanced countries. This study aims to analyze the various effects anticipating in the age of slow or no population growth and suggest the desirable urban growth management policies. The main streams of this research are as follows;

The study is consisted of six chapters. As an introduction part, Chapter 1 contains problem statement, the importance of the study, objectives, research methodology, literature reviews and process of the research.

Chapter 2 reviews the notable characteristics by the changes of population growth rate in Korea and analyzes multiple effects in the socioeconomic and urban fields. Korea society confronted with the age of slow population growth, that is, annual population growth rate is less

than 0.96 percentage, during 1990's. In addition, total population in 2011 will start to decrease. The serious problem is that the ageing speed is more rapid than any other advanced country. Social changes can be summarized as ageing, dismantlement of traditional family structure, decrease in Total Fertility Rate(TFR), and so on. Economic changes also can be summarized as ageing in labor market, falling off in productivity, increasing on social welfare cost, lowering economic growth rate, and so on.

According to the slow population growth, the number of cities that population is decreasing grows every year. In the midst of 84 cities, population in 37 cities decreased from 2000 to 2004. Population decrease in urban areas can cause the fall of housing and land price, increase in abandoned or underutilized urban lands(Brownfield and Greyfield), demand change on utilities and shortage of public funds for urban redevelopment.

Chapter 3 reviews the present condition and problems of existing legal system and urban management policies within the framework of low population growth. 'City master plan guideline' legalized by Ministry of Construction and Transportation(MOCT) is analyzed because the guideline is most important and powerful tool in urban areas. City master plan is the most long-term, comprehensive and general tool in Korea. Besides, 'Maintenance law on urban and residential environment', 'District plan', and regulations and plans legislated by local governments are reviewed.

Despite the importance of 'City master plan' in local level, its content and process are very similar each other. when we review the new trend, existing City master plans have some problems. First, they are weakening the feasibility of the plan because they focused on population index excessively. Second, supposing unrealistic population increase, the current population changing trends are not considered. Third, qualitative changes such as relative decrease in infants and teenagers and increase

in ageing population did not satisfactory consider. Fourth, plan and policy focused on new development of green field rather than efficient reuse of urban area. Fifth, city master plans' contents of individual cities are very similar.

Chapter 4 reviews urban management polices and plans of countries in the face of the slow or no population increase and elicit the helpful suggestions. Urban policy in Japan focused on urban regeneration to change downtown into attractive and active urban space. To facilitate downtown development, Japanese government enacted 'Downtown Activation law' in 1998 and 'Urban regeneration law' in 2002. New legal system and policy can be summarized as enlargement of local autonomy in urban planning, systems and policies including reinforcement of citizen participation preparing in local master plan, giving local government with zoning ordinances, application system by local government, and citizen proposal system in urban planning, were introduced. Meanwhile deregulation policy on urban lands and buildings are criticized because it is not adequate method in the age of slow or no population growth. Enlargement of local autonomy, strengthening citizen participation and community making('Machichukuri') are evaluated as very important solution.

The urban management policies of UK are more stressed on inner-city revitalization than suburbs development. downtown regeneration is linked with restructuring industrial structure. urban regeneration policies to prepare aging society and reinforce the competitiveness of cities focused on pedestrian-oriented development and rehabilitation of blighted residential areas. Representative policies and tools are UDC(Urban Development Corporation), EZ(Enterprise Zone), and City Challenge. City Challenge to prevent decentralization is comprehensive urban renewal tool operated by local governments and funded by central government.

As a traditionally centralized nation, France has taken actions to

decentralize the central power in the age of slow population growth. Main objective is to strengthen the local competitiveness by endowing more authority and responsibility to local government than before. As a result, multiple cooperation organizations at local and regional level are emerged. These organizations played an important role to mitigate the deterioration of existing urban area due to slow population growth. Until 1960s, urban development method focused on quantitative supplement of urban land. But urban development paradigm changed into regional approach and cooperation between central and local governments.

Chapter 5 suggests suitable urban management policies in the age of slow or no population growth. They should take various socioeconomic effects and contribute to ensure sustainability and competitiveness of cities. To obtain this objects, firstly, city master plan should convert into urban growth management plan in which environment preservation, economic growth and quality of life should be all taken into account. By considering capacity of existing infrastructure in reallocating population and industries, efficiency in land use and infrastructure can be enhanced. Secondly, laws, systems and programs that can enhance the planned growth management and maintenance should be introduced. With references to laws, planning process and policies of advanced countries, viable policies and programs adequate to our conditions should be developed. Thirdly, existing zoning system for strict separation of land use should be revised partially. Fourth, growth management policy should meet the changing public facility demands, like kindergarten, elementary school, and nursing home. Fifth, supplement for various kinds of housing types should be accomplished. For this, the size of housings, residence type, ownership, and location of facilities are to be considered. Sixth, planning process should be converted to bottom-up approach from top-down. Lastly, cooperation among many stakeholders should be created. The possibility

of urban development can be boosted throughout the sound private-public partnership.

Chapter 6 is composed of expected findings, characteristics and limitations, policy implications, and conclusions. To strengthen urban competitiveness and sustainability in slow population growth era, it will be the important objectives to change into growth management policy, and revitalize the urban area

Slow or no population growth in city will be the new challenge to urban planners and policy makers. Many professionals should take a growing concerns to prepare adequate laws, policies and programs.



## 부 록

## 부록1. 국내 기성시가지 정비 사례

## 1) 서울특별시

■ 청계천 복원사업<sup>80)</sup>

- 서울시에서는 2002년 8월부터 2003년 2월까지 약 8개월에 걸쳐 5.84km구간의 청계천을 복원하기위한 기본계획을 수립한 바 있으며 2003년 7월부터 개발사업에 착수하여 2005년 9월에 완료.
- 서울시에서 주장하는 청계천 복원사업의 배경은 다음과 같음.
  - 첫째, 20세기의 개발주의적 사고를 극복하기 위해서는 효율보다는 형평, 개발보다는 환경보전, 자동차보다는 인간으로의 도시관리 패러다임으로 전환되어야 하는데 청계천복원사업이 하나의 사례가 될 수 있음.
  - 둘째, 낡고 노후한 청계고가의 구조적 안전성 문제를 해결하기 위한 유지보수비의 증가, 하천 주변건물의 부분적 지반침하 현상, 재개발사업의 지연에 따른 건물의 노후화 및 슬럼화 등을 해결할 필요성이 있으며

80) 서울시정개발연구원. 2003. 청계천복원 타당성 조사 및 기본계획 중간보고서; 청계천 복원추진본부. 2005. 청계천 복원사업(<http://www.metro.seoul.kr/kor2000/chungaehome/seoul/main.htm>); 황기연. 청계천 복원계획의 기본계획의 핵심논점, 도시문제 2003년 9월호, pp11-20

셋째, 도시의 환경문제에 대한 시민의식이 높아지고, 교통 혼잡 및 대기오염을 포함한 환경문제 개선이 도시경쟁력 향상에 큰 도움이 되며,  
 넷째, 강남-북간의 경제, 집값, 교육, 문화 등의 불균형현상이 심각한 사회문제로 대두되고 있고, 그 원인이 강북권에 밀집된 환경 파괴적 도시관리시설에 있다는 인식에서 청계천 복원사업을 추진.

- 서울시에서는 청계천 복원사업을 통해 서울의 역사와 문화, 환경이 복원되고 강남과 강북이 균형 발전하는데 기여할 수 있을 것으로 기대하고 있음. 청계천로 주변은 자연하천이 복원됨으로써 환경이 크게 개선되어 청계천 주변지역의 산업구조가 개편되고, 도심경제가 활성화되며 거시적으로 서울이 동북아의 중심도시, 국제금융 거점도시로 바뀌게 되는 계기가 되기를 희망
- 구체적인 기대효과
  - 연간 1,000억에 이르는 유지보수비용 절감
  - 사고우려 불식
  - 도심 내 수변공간과 휴게공간 제공
  - 승용차이용, 도심경관, 소음, 대기오염 등의 감소, 하천생태계 복원
  - 문화, 업무, 관광, 쇼핑의 중심지로서 도약
    - 도심의 중심성이 강남으로 이전하였으며, 재개발 과정에서 서울 고유의 역사성과 물리적 특성이 상실되고 있는 현실을 개선
    - 도심의 접근성과 상징성, 역사유적, 주요 산업 및 서비스 기능의 회복
  - 동북아 금융도시로 도약하기 위한 도시환경을 구축
  - 지식정보화 시대의 위상에 맞지 않는 전근대적 구조 변화
  - 도심산업은 기능 고도화, 산업구조 고도화, 국제적 네트워크 강화, 문화적 활기회복을 통해 활성화

■ 뉴타운 사업<sup>81)</sup>

- 서울시는 지역간 격차의 해소, 난개발 방지, 주택문제의 해결, 교육환경의 격차 해소, 일자리 창출과 경기부양효과를 위해 뉴타운 사업을 발표.
- 서울시의 뉴타운 사업은 종래 민간주도 개발이 도시기반시설에 대한 충분한 고려 없이 주택중심으로만 진행된 난개발로 이어지는 문제점을 개선하기 위해 시도되는 새로운 '기성시가지 재개발 방식'임.
- 서울시는 과거의 주택재개발이 민간개발 편의위주로 개별주택 가치 중심의 소규모 개발이라면 '뉴타운 개발'은 공공이 원하는 민간사업으로 적정규모의 생활권역을 대상으로 충분한 도시기반시설을 확충하는 종합적인 도시계획사업이라 주장.
- 또한 단순한 도시구조의 정비, 개선에 머무는 것이 아니라 다양한 계층과 세대가 함께 살 수 있는 '인간 중심의 커뮤니티'를 조성하고, 도시전체가 조화를 이루는 '21C형 고품질의 복지주거환경 공간'을 만들어 가는 것임.

<부표 -1> 서울시가 주장하는 기존사업과의 차이점

종전 재개발사업	뉴타운사업
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 소규모 구역단위 재개발사업</li> <li>○ 민간의존 도시기반시설 확보</li> <li>○ 주택재개발방식 위주 개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 적정 생활권역별 계획적 개발</li> <li>○ 공공부문 역할증대(재정투자 확대)</li> <li>○ 다양한 도시개발 방식 활용</li> </ul>

- 뉴타운 사업은 노후불량주택 밀집지역, 미(저)개발지역, 도심이나 인근지역의 무질서하게 형성된 기성시가지지를 대상으로 하며 3가지 개발유형으로 사업이 추진됨
- 주거중심형 타운: 주택재개발구역 등 노후 불량주거지가 밀집되어 있는 지

81) 서울시 뉴타운총괄반. 뉴타운사업([http://www.seoul.go.kr/2004brief/newtown/newtown\\_main.html](http://www.seoul.go.kr/2004brief/newtown/newtown_main.html))

- 역을 중심으로 적정 생활권역에 대해 전체 도시기반구조를 개선하는 유형.
- 도심형 뉴타운: 도심 또는 인근지역에 주거, 상업, 업무기능 등을 복합개발하는 방식으로 건설되는데 대형상가, 문화시설, 관공서, 업무시설은 물론 아파트, 주상복합빌딩 등을 함께 배치하여 직주근접형 도심커뮤니티를 조성하는 유형.
  - 신시가지형 뉴타운: 대규모 미(저)개발지 등을 대상으로 주거, 상업, 생태, 문화기능 등을 갖춘 신시가지를 조성하는 사업으로 신도시 개발개념에 근접 유형.

<부표 -2> 시범 뉴타운사업지구 비교

구분	은평뉴타운	길음뉴타운	왕십리뉴타운
사업유형	신시가지형	주거중심형	도심형
위치	은평구 진관내, 외동, 구파발	성북구 길음동, 정릉	성동구 하왕십리동
면적	105만 5천평	28만 7천평	10만 2천평
건립예정	1,4000가구, 3,9200명	1,4100가구, 3,9500명	5000 가구, 1,4000명(수립중)
지역특성	개발제한구역, 자연녹지, 군사시설보호구역	재개발, 재건축사업이 활발하게 이루어지던 지역	가로변 상가 및 공장입지 주거 및 소규모 제조업 혼재
사업기간	2002.10 ~ 2008.12	2002.10 ~ 2008.12	2002.10 ~ 2008.12
개발방식	도시개발법에 의한 도시개발(공영개발)	도시기반시설 설치: 자치구 주택재개발 사업: 민간	주택재개발사업(미시행시 도시개발사업으로 전환)
개발방향	리조트형 생태전원도시	보행중심의 녹색타운	직주근접형 도심 커뮤니티 조성

- 2002년 10월 23일 3곳의 시범뉴타운이 지정된 후, 2003년 11월 18일 2차 뉴타운 사업지구 12개가 추가로 발표되었으며 향후 10개소 내외를 추가로 지정하여 2012년까지 25개 뉴타운을 개발할 계획임.

<부표 -3> 2차 뉴타운사업 선정지구 현황

	위치	전체면적	정비구역 외	노후 불량 주택 (%)	총 세대수 (세대)	세입자 (%)	접도율 (%)	특성
도시권	영등포구 영등포동 일대	7만9천평	7만9천평	81	2374	86.9	66.2	영세공장·재래시장입지, 기반시설열악, 노후불량주택 밀집
	종로구 교남 뉴타운	6만9천평	6만평	43.4	1044	82.6	30.4	도시재개발기본계획 수립, 노후불량 주택밀집
주거중심권	용신구 한남 뉴타운	33만5천평	16만평	22.1	1,6528	65.0	26.8	개발사업이 활발한 노후불량주택밀집지역
	동대문 전농 뉴타운	27만3천평	12만1천평	37.2	1,4205	80.5	12.4	기반시설이 부족한 노후불량주택밀집지역
	종량구 중화 뉴타운	15만4천평	0	23.7	7480	59.9	42	종량천변 상습침수구역(침수율 53%)
	강북구 미아 뉴타운	18만8천평	4만5천평	47.7	9559	21.7	22.8	재개발 진행중 노후불량주택 밀집지역
	서대문 가좌 뉴타운	35만7천평	25만9천평	41.3	1,7303	53.1	73.2	노후불량주택밀집, 기반시설취약지역
	마포구 아현 뉴타운	35만평	16만9천평	31	1,6600	84.8	33.9	노후불량주택 밀집지역, 도로 등 기반시설 취약
	강동구 천호 뉴타운	12만5천평	12만3천평	21.3	2780	61.6	15.6	성매매 밀집지역
	양천구 신정 뉴타운	26만5천평	16만8천평	35	1,3487	60.6	22.5	철거민 이주단지로 노후불량주택밀집 지역
	강서구 방화 뉴타운	14만8천평	14만8천평	55	7069	69.4	38.3	재해위험지역(수해)
동작구 노량진 뉴타운	23만1천평	20만5천평	36	1,1871	82.1	11	기반시설열악, 노후불량주택 밀집지역	
계	12개소							

- 또한 서울시는 2003년 자치구의 신청을 받아 현장조사 및 지역균형발전위원회 심의를 거쳐 미아 지역중심, 청량리 부도심, 홍제 지구중심, 합정 지구중심, 가리봉 지구중심 등 5개 지구의 균형발전촉진지구를 지정하였으며, 2012년까지 약 20개소 내외의 지구를 추가로 지정할 예정임.

- 뉴타운 사업이 주거환경개선사업이라면 균형발전촉진지구사업은 서울시의 도시공간구조를 다핵화로 전환하기 위하여 상대적으로 개발이 이루어지지 않아 낙후된 지역중심지를 실질적인 중심지로 육성하는 사업임.

<부표 -4> 균형발전촉진지구 지정사유

구분	지정사유
미아지역 중심 (14만5천평) · 성북구 하월곡동 88 · 강북구 미아동 70 일대	· 최대 낙후지역, 도시기본계획상 지역중심이나 미개발 상태 · 생활권내 길음뉴타운, 미아뉴타운을 포함한 재개발 25개소, 재건축 23개소 등 · 성매매 밀집지역으로 도시계획적 정비 절실
청량리 부도심 (11만3천평) · 동대문구 용두동 14 일대	· 4개 부도심 중 제일 낙후되어 있는 상태 · 민자역사 건립을 계기로 집중 개발이 필요 · 성매매 밀집지역 정비에 공공부문의 적극적 지원이 필요
홍제 지구중심 (5만7천평) · 서대문구 홍제동 330 일대	· 서북권의 교통 요충지인 홍은사거리 교통체계 개선차원에서라도 불가피 · 지역정비 위해 유진상가 철거, 배후지 개발 등 시차원의 지원 필요
합정 지구중심 (7만9천평) · 마포구 합정동 419 일대	· 상암지역 DMC 개발 및 월드컵 개최로 합정로가 확장되면서 개발압력 가중 · 개발압력을 적정관리하면서 체계적 개발필요
가리봉 지구중심 (8만4천평) · 구로구 가리봉동 125 일대	· 구로산업단지가 제조업 위주에서 IT산업 등 신산업으로 전환 · 신산업 지원을 위한 호텔·오피스텔 등 상업·업무기능입지 필요

자료: 서울시. 2차 뉴타운-서울의 지도가 바뀐다.

- 서울시에서 추진하고 있는 뉴타운사업이 성공하기 위해서는 생활권단위의 정비수법으로 정착, 이해관계의 조정·중재 협의체, 기존 관련 법·제도의 종합적 개선, 공공의 지원체계 정립 등이 필요한 것으로 제시됨<sup>82)</sup>.
- 동일생활권에 대한 검토가 충분하지 않은 상태에서 추진되고 있는 뉴타운사업이 성공적으로 추진되기 위해서는 개발기본계획 수립단계에서 동일생활권 설정에 대한 분석을 통해 현실적 계획수립이 이루어져야 함.
- 이해관계자들이 납득할 수 있는 현장 밀착적인 개발개념과 계획추진이 요구되며, 이해관계를 효과적으로 조정·중재할 수 있는 공공과 민간 그리고 주민들로 구성된 협의체가 필요.

82) 남진·윤혁경·배웅규·한창섭. 기성시가지 정비방향 -주거지를 중심으로-, 대한국토도시계획학회, 「도시정보」 Vol. 270 2004년 9월호, pp 4-22

- 당해 사업의 특성에 부합하도록 공공과 민간의 역할 규명 및 주민의 적극적 참여가 가능한 뉴타운형 개발방식의 제도적 장치를 마련할 필요가 있음. 서울시에서 시행하고 있는 사업을 시범사업으로 인식하여 기성시가지 정비관련 법·제도를 종합적이고 체계적으로 개선하여 정비할 필요가 있음.
- 뉴타운사업이 효과적으로 추진되기 위해서는 공공의 체계적인 지원이 필요하나 사업지구의 지정부서와 사업집행을 주관할 부서가 서로 다름. 서울시의 경우 주택재개발사업은 주거정비과에서, 주택재건축사업은 주택기획과에서, 도시개발사업은 도시관리과에서 관리.
- 또한 지구전체에 전면철거방식을 적용함으로써 강북의 정체성과 커뮤니티를 살리기 힘들고 그 안에 살고 있는 사람들의 재정착을 위한 사업이 될 수 없다는 점에서 결정적인 문제를 가짐<sup>83)</sup>.

■ 노들섬 오페라극장<sup>84)</sup>

- 서울시에서는 북유럽 덴마크의 코펜하겐 오페라하우스를 모델로 하여 용산구 이촌동 302의 6번지에 위치한 타원형의 노들섬을 대상으로 문화도시 서울의 위상에 걸맞은 세계적인 문화단지를 조성하기 위한 계획을 수립하고 있음.
- 부지면적은 총 116,236.8㎡로서 유원지 45,373㎡, 하천부지 67,708.5㎡, 도로부지 3,155.3㎡로 이루어져 있음.
- 도시계획상으로 개발대상지는 유원지, 하천구역, 자연녹지지역으로 구성.
- 서울시에서 도입하고자 하는 용도로서는
  - 국제도시 서울을 상징하는 랜드마크적 오페라 하우스 건립
  - 한강의 생태적 특징을 보전할 수 있는 환경공원 조성

83) 윤인숙김갑성. 2004. 서울시 지역균형발전 전략으로성의 뉴타운개발사업의 한계, 지역연구 제20권 제2호, 2004년 8월, pp35-49

84) 서울시, 노들섬 오페라극장 건립(<http://www.seoul.go.kr/>)

- 한강의 수경 공간을 이용한 외국인 관광 및 유원시설 조성
- 청소년들에게 여가선용 및 정서함양 공간의 장 마련
- 주요건축물로는 오페라하우스, 콘서트홀, 청소년야외음악당, 기타시설 등이 있으며, 접근시설로서는 대중교통, 보행자 전용통로, 수로운송 등을 계획하고 있음.

<부도 -1> 노들섬 현황 (자료 : 서울시 문화예술센터 추진반)



- 서울시 문화예술센터 추진반이 발표한 추진계획에 따르면, 2005년 착수하여 2009년까지 사업을 완료하고 개관할 예정임.
- 2005년도에는 국제아이디어 공모, 기본계획 수립, 공사발주(설계시공 일괄입찰 방식), 실시설계자 결정이 완료될 예정.
- 2006년까지 실시설계를 완료하고 착공하여 2009년까지 준공하여 개관할 예정임.

- 서울시의 발표는 도시의 문화인프라를 확대한다는 긍정적인 의미를 가지고 있으나 한강철교의 소음과 진동대책, 접근성, 사업비 마련 등의 문제가 제기되고 있음<sup>85)</sup>.
- 노들섬을 지나는 한강철교의 소음과 진동이 공연에 어떤 영향을 미칠지 사전조사가 미흡하며 소음대책이 설계단계부터 치밀하게 준비되어야 함.
- 한강철교가 지나가는데 따른 안전문제, 접근성문제, 공사를 진행하는 과정에서 나타날 수 있는 예기치 않은 공사장애 문제가 제기.
- 비슷한 시기에 서울시 신청사 건립이 추진되고 있으며 2500억 원으로 추정되는 사업비는 소음과 안전대책 마련에 드는 비용과 별도의 접근로 설치에 따른 추가비용 등 공사과정에 추가로 발생하는 금액이 늘어날 가능성이 높아 공사비에 대한 부담이 가중될 것으로 예상됨.
- 전문가는 대형오페라하우스를 건설하는 것보다 중소규모 공연장을 만드는 것이 시민들의 공감대를 형성하는데 더 유리할 것으로 지적.

#### ■ 서울숲 조성<sup>86)</sup>

- 성동구 성수동에 위치한 뚝섬은 여의도공원 면적의 5배에 이르는 35만평 규모로서 서울의 도심부에 인접한 유일한 미개발지였으나 2005년 6월 시민을 위한 대규모의 숲으로 조성됨.
- 1908년 서울 상수도의 최초의 수원지 시설로 준공되어 활용되다 1940년대 유원지로 조성되었고, 1954년 서울경마장으로 개장하였으나 과천경마장이 생기면서 1986년 체육공원으로 변화하였음.
- 서울시는 현상설계 공모방식을 통해 2003년 3월 기본계획안을 결정하고, 이를 발전시켜 2004년 2월 최종설계안을 확정하는 바 있으며 2004년 4월에 본 공사에 착수하여 2005년 6월 18일 개장함.

85) CBS 노컷뉴스. 임기 1년 앞둔 이명박 시장, 오페라하우스 왜 서두르나 2005년 4월 22일자 ([www.nocutnews.co.kr](http://www.nocutnews.co.kr))

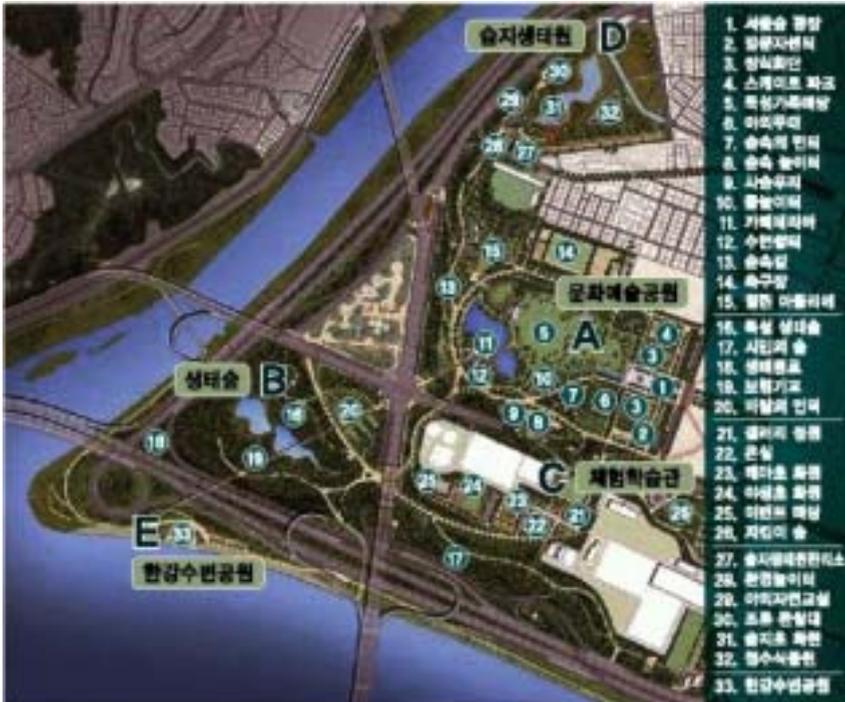
86) 서울시. 서울숲 조경/시설반. 서울숲 조성([http://www.seoul.go.kr/envi\\_info/forest/create\\_01.html](http://www.seoul.go.kr/envi_info/forest/create_01.html))

- 기본개념으로는 자연과 함께 숨쉬는 생명의 숲, 시민이 함께 만드는 참여의 숲, 누구나 함께 즐기는 기쁨의 숲을 표방하고 있음.
- 본래 뚝섬이 가지고 있었던 물과 땅이 만나는 주변부의 생태를 복원하기 위해 하천과 도로에 의해 단절된 생태계를 연결시키고, 고유의 식생구조를 확보하여 다양한 생물 서식처를 확보하는 '생명의 숲'
- 고정적인 시설이 아닌 참여를 통해 변화할 수 있는 가변적인 공간을 형성하여, 시민이 적극적으로 함께 만들어가는 예술과 문화의 장소로 조성하는 '참여의 숲'
- 다양한 계층이 레저·예술 활동을 즐길 수 있는 공간을 조성하여 일상의 기쁨을 체험할 수 있도록 배려하는 기쁨의 숲을 표방.
- 서울숲은 구역별 토지여건과 주제에 따라 문화예술공원, 생태숲공원, 체험학습원, 습지생태원, 한강수변공원 등 모두 5개 구역으로 구분, 조성.
  - 문화예술공간(A구역)은 가족놀이터와 휴식공간으로 구성되어 있으며 X-Game장, 체육시설, 물놀이터, 잔디밭, 쉼터, 카페테리아 등이 입지.
  - 생태숲(B구역)은 중랑천과 한강이 맞닿는 둔치에 한반도 중부지방의 자연숲을 그대로 옮겨놓은 형태이며 생태계 보존을 위해 출입이 제한되고 있음.
  - 자연체험학습원(C구역) : 곤충전시관은 청소년 미술작품축제, 나비축제, 곤충교실 등 체험학습
  - 습지생태원(D구역) : 옛 유수지, 조류관찰대 등
  - 한강수변공원
- 서울시는 서울숲이 시청앞 서울광장에서는 청계천 수변공원을 따라, 분당·강남에서는 탄천·양재천을 이용하여, 그리고 방화·난지지구 등 한강의 어느 곳에서든 자전거·인라인스케이트를 이용하거나 걸어서 시민들이 모이는 중심지가 되기를 희망하고 있음.
- 그러나 부지내에 있는 레미콘공장과 승마장이 이전되지 않아 문제점이 발생<sup>87)</sup>

87) 뚝섬 서울숲 내년 4월말 시민 품으로 -울창한 숲 조성 가족쉼터로-, 연합뉴스, 2004년 12월 22일자

- 부지북동쪽에 있는 레미콘공장에서는 작업과정에서 미세먼지가 발생하고 잦은 차량통행이 발생.
- 열린 아틀리에로 조성될 승마장도 이전되지 않고 있어서 개발효과가 반감.

<부도- 2> 서울숲 조성 조감도



(<http://www.chosun.com/national/news/200412/200412220284.html>)

## 2) 인천광역시<sup>88)</sup>

### ■ 지역균형발전 전략수립의 배경

- 인천시는 항만도시로 출발하여 직할시 및 광역시 승격에 따른 행정구역 편입과공유수면 매립을 통해 구역이 확장되었고 도시 외곽의 대규모 개발사업을 통해 시가화구역의 확산이 지속되고 있음.
- 도시성장과정에서 항만, 경인전철, 경인고속도로 주변과 같이 1960년대에 개발된 지역과 연수 및 계양택지지구 등 1980년대 이후 건설된 신시가지간에 주거환경, 교육문화·재정·중심기능간 격차가 점차 확대되고 있음.
  - 또한 동북아 경제중심국가 건설전략에 의해 2003년 송도, 영종, 청라 등 3개 지구가 경제자유구역으로 개발되고 있어 향후 격차는 더욱 심화될 것임.
- 신시가지와 기성시가지의 갈등을 해소하고 지역별 특화사업의 발굴과 추진을 통해 도시의 경쟁력을 향상시키며, 경제자유구역과의 기능적 연계가 가능하도록 균형발전을 위한 성장축을 설정하고, 기능간 연계를 도모하기 위해 지역균형발전 전략을 수립함.

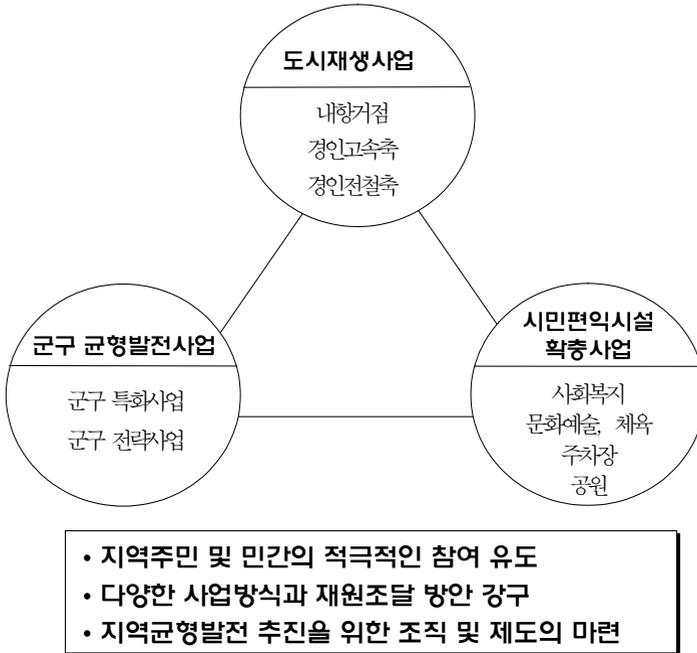
### ■ 전략사업의 구성 및 추진방향

- 지역균형발전을 위해 인천의 고유재를 활용한 “도시재생사업”, 지역경제성장 및 도시이미지 전환을 위한 “군구 균형발전사업”, 문화·복지환경 강화를 위한 “시민편의시설 확충”, 등 3개 분야의 전략사업으로 구분하여 추진.
- 사업추진은 지역주민 및 민간의 적극적인 참여 유도, 다양한 사업방식과 재원조달방안의 강구, 지역균형발전 추진을 위한 조직 및 제도를 마련하는 방식으로 진행됨.

---

88) 인천광역시. 2004. 12. 인천시 지역균형발전전략 기본구상

<부도- 3> 인천시 지역균형발전전략사업의 구성 및 추진방향

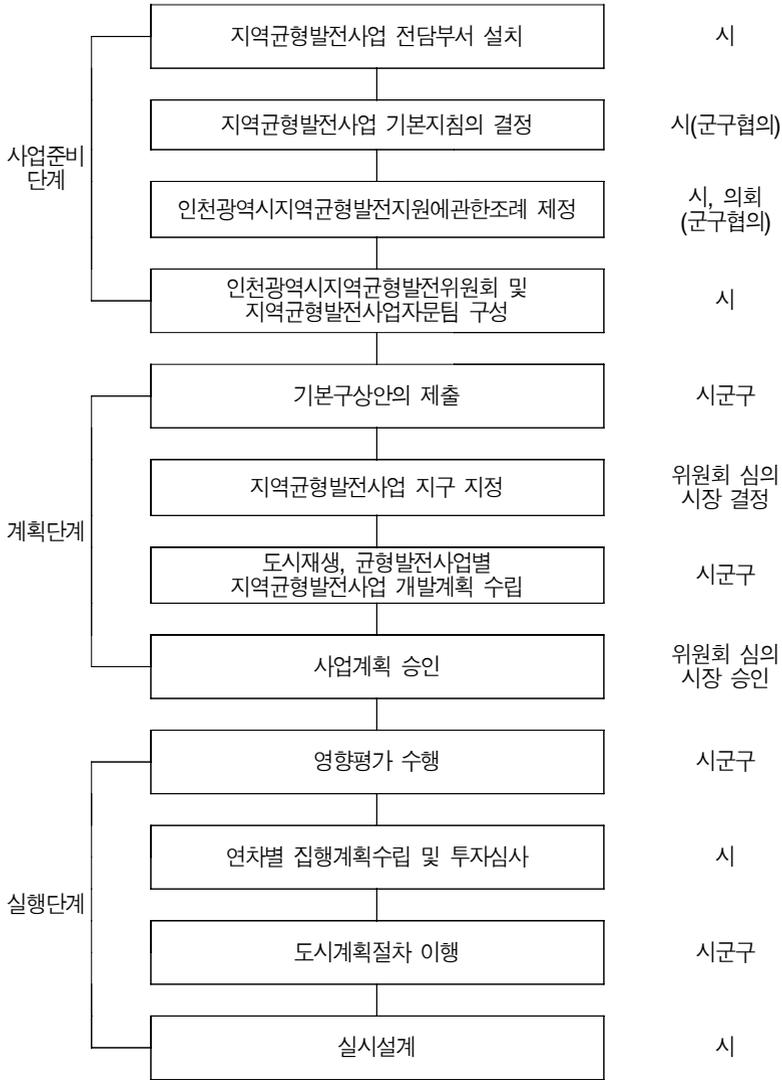


출처: 인천광역시. 2004. 인천시 지역균형발전전략 기본구상. p.9.

■ 사업의 추진절차

- 사업추진은 사업준비, 계획, 실행단계로 나누어 진행되었는데
  - “사업준비단계”에는 전담부서가 설치하고, 사업의 성격, 기본방향, 지구지정 요건, 개발계획내용 등을 규정하는 기본지침과 계획수립 지침을 결정됨. 또한 「지역균형발전지원에 관한 조례」를 제정하여 지구의 지정 및 개발계획 승인 등의 심의를 수행하는 지역균형발전 위원회를 구성하고, 개발계획 수립단계부터 계획의 자문 등의 역할을 하는 지역균형발전 사업자문팀을 구성함.
  - “계획단계”에는 지역여건을 감안한 계획목표 및 기본방향을 설정하고, 실현성 있는 계획이 수립되도록 사업방식을 사전 결정하며, 사업성 검토와 함께 주민의견을 반영함.
  - “실행단계”에서는 개발계획 승인후 신속한 도시계획절차를 이행하고 부문별 실시설계를 시행하도록 설정.

<부도- 4> 인천시 지역균형발전사업 추진절차



출처: 인천광역시. 2004. 인천시 지역균형발전전략 기본구상.

■ 인천시 지역균형발전 사업지구의 지정기준

- 사업지구는 “인천광역시 지역균형발전지원에 관한 조례” 제9조에 근거하여 철도역 및 항만주변 등 6개 유형으로 나누어 지정될 수 있는데, 인천광역시지역균형발전위원회의 심의를 거쳐 시장이 결정하도록 되어있으며, 일단 사업지구로 지정되면 도시계획시설 결정, 도시개발사업, 주택재개발사업 등 개별법에서 지정되는 사업구역 등과 같은 경우 개별법의 사업지구 지정절차를 이행한 것으로 간주됨.

<부표 -5> 인천시 지역균형발전 사업지구 지정대상지역

철도역 및 항만주변	철도항만 및 인근지역의 기성시가지가 무질서하게 형성되어 있어 주거·상업업무 등 새로운 도시기능을 개발·유치할 필요가 있는 지역
불량주택 밀집지역	노후불량주택이 밀집되어 있어 재개발이 필요하거나 주거환경개선사업, 주택재개발사업 또는 도시환경정비사업이 추진되고 있는 지역으로서, 도로, 공원 등 도시기반시설이 취약하여 동일 생활권 전체를 종합적으로 개발하지 않고 부분적으로 개발할 경우 도시기능이 악화될 우려가 있는 지역
공장이전적지 등 미·저개발지역	공장이전지 등 미개발·저개발지 등 대규모 개발가능지가 존재하는 지역중 주변지역의 발전에 미치는 파급효과가 클 것으로 판단되는 지역
중심기능 유치지역	도시기본계획에서 부도심·지역중심·지구중심 등으로 지정되어 있으나 도시기반시설이 취약하여 개발이 지연되고 있는 지역
관광기능특성화 유도지역	수변 및 녹지 공간의 활용, 또는 역사·문화적 자원의 보존·복원 등을 통하여 새로운 관광기능을 유치함으로써 지역발전에 파급효과가 클 것으로 판단되는 지역
기타	기타 지역균형발전을 위하여 정비·개발할 필요가 있는 지역

◦ 사업지구의 선정기준

- 사업의 시급성 및 파급효과, 사업계획의 적정성 및 창의성, 사업의 실효성(자치구와 주민의 추진의지, 사업성 검토의 타당성 등), 권역별·지역간 형평성 등을 고려하여 사업지구를 선정하되, (가칭) 인천광역시지역균형발전위원회 심의, 공정한 평가 및 심사방식, 정보공개 등을 통해 사업선정의 투명성을 강조.
- 인천시에서는 1거점 2축, 14개 사업을 주요 도시재생사업으로 선정하였으며 내항거점지역을 선도사업지역으로 선정하였음.
- 경인고속도로 간선화구간 정비사업과 용현학익지구 정비사업을 제외한 12

개 사업을 계획대로 시행하기 위해서는 약 24,555억 원의 사업비가 투자되어야 할 것으로 추계하고 있음.

<부표 -6> 인천시의 주요 도시재생사업

지역	사업명		주요사업내용	사업비 (억원)
내항거점 (선도사업)	MTM City	Museum City	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각국 공원 창조적 복원사업</li> <li>• 근대건축물 활용 전사박물관 확충사업</li> <li>• 개항장 역사문화자원 스토리 텔링사업</li> </ul>	745
		Tram City	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신포 ~ 월미문화의 거리간 보행자거리 조성사업</li> <li>• 관광교통시설(Tram) 도입사업</li> <li>• 인천역주변 정비사업</li> </ul>	2514
		Marine City	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 월미공원 조성사업</li> <li>• 월미도 친수공간 확충사업</li> <li>• 연안부두 전면친수공간 확충사업</li> </ul>	1589.5
	동인천 도시재생 프로젝트	동인천역세권 개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동인천 북광장 설치사업, 자유시장·중앙시장일대 재개발사업, 동인천 남광장 확장사업, 화도진길 확장사업</li> <li>• 송림뉴타운개발사업</li> <li>• 동일방직 등 공장이전적지 주거타운 조성사업</li> </ul>	1322
		송의운동장 재생프로젝트	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sports Complex 사업</li> <li>• 도원뉴타운 사업</li> </ul>	2091.7
경인고속 도로축	가정뉴타운 조성사업		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 업무·상업·문화·교육·주거·레저기능의 매머드복합단지 조성</li> </ul>	1,2153
	가재C 주변 정비사업		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지하철 2, 3호선의 환승기능과의 연계를 통한 서구의 지역중심으로 성장 유도</li> </ul>	407
	경인고속도로 간선화구간 정비사업		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 거북시장 일대의 상업지역내 중심기능을 설정하여 지역 중심으로 활용</li> </ul>	-
	용현학익지구 정비사업		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공장이전적지에 문화, 업무, 서비스업, 여가 등 다양한 기능 입지</li> <li>• 동양제철화학, 대우, SK 등이 주도적 역할 수행</li> </ul>	-
	동양화학 유수지 생태공원 조성사업		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 육상부지를 조성한 후 운동시설 및 녹지공간을 조성하여 시민에게 개방</li> </ul>	1236.6
경인전철 축	부평미군부대 공공시설사업		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남측에 대규모공원을 조성하여 여가거점으로 활용, 북측일부는 주거기능, 도로남측은 상업기능 부여</li> </ul>	1700
	제물포역세권 개발사업		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제물포역 광장 조성, 지하철가와의 상권연계 및 신포동·주안역 상권과의 기능연계 도모</li> </ul>	92
	주안역세권 활성화사업		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주안역 광장 조성, 지하철 2호선, 경인전철의 환승기능과의 연계를 통한 도심으로서의 성장 유도</li> </ul>	262
	부평역세권 기능개선사업		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부평역 광장 및 부평구청역을 중심으로 부평-계양 - 부천지역의 중심으로 성장 유도</li> </ul>	442
계	1거점 2축, 14개 사업			2,4554.8

자료: 인천광역시. 2004. pp.25-120.

## ■ 지원대책

### ◦ 인센티브 제공

- 상업지역내 주거복합 건축시 주택연면적 비율 최대 70%이하의 규정은 지역균형발전사업지구로 지정된 경우에 한해서는 최대 90%로 완화하되 지역균형발전위원회 또는 시도시계획위원회의 심의를 거쳐 결정하도록 함.

### ◦ 기반시설 설치비용 부담

- 지역균형발전사업지구내 도시계획시설사업으로 설치하는 기반시설은 그 시설의 소유권이 귀속되는 시 또는 자치구가 비용을 일부 부담하되, 다만, 다른 법령에 의하여 시행자 또는 관리자에게 설치 의무가 있는 기반시설은 그 시행자 또는 관리자가 부담하도록 함.

### ◦ 금융지원

- 지역균형발전사업 기본지침에서 정한 특별용도에 한하여 부지매입비 및 건축비 등 사업비의 일부를 융자 지원하되, 지역특성을 반영하기 위해 특별용도중에서 지역균형발전지구 개발계획에서 정한 권장용도에 한하여 부지매입비 및 건축비 등 사업비의 일부를 융자지원.

### ◦ 계획수립 지원

- 계획수립 용역비의 지원하고 기본구상안의 내용중 일부를 제안자(군구)가 자유롭게 계획, 제안할 수 있도록 함. 또한 지역균형발전자문팀을 파견하여 창의적인 계획수립을 지원.

### ◦ 행정절차의 간소화

- 「지역균형발전사업 협의 창구」를 구성하여 행정 절차의 창구를 일원화하고 개별법에 의한 행정절차를 간소화하여 사업의 신속성을 유도.

## ■ 인천시 지역균형발전전략의 추진상황

### ◦ 지역균형발전 시범사업의 선정

- 2005년도는 지역균형발전사업지원을 준비하는 단계로서, 전담부서 설치, 기본지침 결정 등 추진체계의 구성에 시간이 소요될 것으로 예상되므로, 인천광역시 지역균형발전 기본구상에서 제안된 사업중, 현재 추진중이거나 개발계획의 수립중인 사업을 대상으로 「지역균형발전 시범사업」을 선정하여 지역균형발전사업 추진절차와는 별도로 사업을 추진.

### ◦ 전담부서 신설

- 도시균형건설국 및 도시재생과를 설치하여 사업추진을 뒷받침하고 있음.

## ■ 문제점 및 시사점

### ◦ 지역의 균형발전을 위해 구도심권 개발을 추진하는 것은 바람직하나 실질사업내용이 시민사회와 행정기관간 갈등을 유발하는 사안이므로 사회적 합의를 도출한 후 사업진행이 되어야 함<sup>89)</sup>.

- 월미도 일원의 고도제한을 완화하여 문화의 거리를 조성하는 사업은 월미산의 역사 및 생태적 가치와 어우러진 주변지역의 관광자원화보다는 개발이익만이 고려된 난개발의 우려가 있음.
- 동양제철화학, SK, 대우 부지의 주거용도변경을 전제로 한 개발계획은 특별 문제뿐만 아니라 경제정책관점에서도 타당성이 없음.
- 송의운동장 재생프로젝트는 전용경기장의 건설재원을 위해 공동주택건설사업을 계획하고 있는데 운동장 활용방안에 관해 아직 갈등이 있으며 공동주택 입주자들의 소음피해에 대한 집단민원도 우려됨.
- 사회적 합의가 이루어지지 않은 상태이므로 공개토론회를 개최하여 의견을 수렴해야 한다고 주장.

### ◦ 대부분의 계획이 이미 발표된 것이며 재생사업전체를 수행하기 위해서는 총

---

89) 김송원/인천경실련 사무국장, 시민적 합의에 의한 도시재생이 되어야, 인터넷 중부일보 2005년 2월 17일 (<http://www.joongboo.com/includes/PrintPage.asp?ArticleID=160008>)

5조7천억 원의 자금이 소요될 것으로 예측되나 구체적인 재원조달방법이 제시되고 있지 못함<sup>90)</sup>.

- 계획의 수립단계에서부터 민간전문가 및 시민사회의 참여에 의해 도시재생을 도모한 일본의 요코하마와 고베의 사례와는 달리 행정부와 일부연구자에 의해 계획수립이 독점되어 시민들의 저항이 예상된다<sup>91)</sup>.

---

90) 박정환, 구도심개발 -그들만의 프로젝트, 인터넷 인천일보 2005년 1월 19일자

(<http://news.itimes.co.kr/Default.aspx?id=view&classCode=301&seq=199115>);

91) 인천참여자치연대. 2020인천도시기본계획(안)에 대한 인천시민사회단체 공동의견서, 2005년 1월 13일자(<http://www.inspa.org/pds/read.asp?qnum=176&page=1>)

## 부록2. 노인복지시설의 구분

종류	시설	설치목적
노인주거 복지시설	양로시설	노인을 입소시켜 무료 또는 저렴한 요금으로 급식 기타 일상생활에 필요한 편의 제공
	실비 양로시설	노인을 입소시켜 저렴한 요금으로 급식 기타 일상생활에 필요한 편의를 제공
	유료 양로시설	노인을 입소시켜 급식 기타 일상생활에 필요한 편의를 제공하고 이에 소요되는 일체의 비용을 입소한 자로부터 수납하여 운영
	실비노인 복지주택	보건복지부장관이 정하는 일정소득이하의 노인에게 저렴한 비용으로 분양 또는 임대 등을 통하여 주거의 편의·생활지도·상담 및 안전관리등 일상생활에 필요한 편의를 제공
	유료노인 복지주택	노인에게 유료로 분양 또는 임대 등을 통하여 주거의 편의·생활지도·상담 및 안전관리등 일상생활에 필요한 편의를 제공
노인의료 복지시설	노인요양 시설	노인을 입소시켜 무료 또는 저렴한 요금으로 급식·요양 기타 일상생활에 필요한 편의를 제공
	실비노인 요양시설	노인을 입소시켜 저렴한 요금으로 급식·요양 기타 일상생활에 필요한 편의를 제공
	유료노인 요양시설	노인을 입소시켜 급식·요양 기타 일상생활에 필요한 편의를 제공하고 이에 소요되는 일체의 비용을 입소한 자로부터 수납하여 운영
	노인전문 요양시설	치매·중풍 등 중증의 질환노인을 입소시켜 무료 또는 저렴한 요금으로 급식·요양 기타 일상생활에 필요한 편의를 제공
	유료노인 전문요양 시설	치매·중풍 등 중증의 질환노인을 입소시켜 급식·요양 기타 일상생활에 필요한 편의를 제공하고 이에 소요되는 일체의 비용을 입소한 자로부터 수납하여 운영
	노인전문 병원	주로 노인을 대상으로 의료를 행하는 시설 ① 의료법에 의한 의료기관을 개설할 수 있는 자(치과의사 및 조산사 제외)에 한하여 시도지사의 허가를 받아 설치
노인여가 복지시설	노인복지 회관	무료 또는 저렴한 요금으로 노인에 대하여 각종 상담에 응하고, 건강의 증진·교양오락 기타 노인의 복지증진에 필요한 편의를 제공
	경로당	지역노인들이 자율적으로 친목도모·취미활동·공동작업장 운영 및 각종 정보교환과 기타 여가활동을 할 수 있도록 하는 장소를 제공
	노인교실	노인들에 대하여 사회활동 참여욕구를 충족시키기 위하여 건전한 취미생활·노인건강유지·소득보장 기타 일상생활과 관련한 학습프로그램을 제공
	노인 휴양소	노인들에 대하여 심신의 휴양과 관련한 위생시설·여가시설 기타 편의시설을 단기간 제공
재가노인 복지시설	가정봉사원 파견시설	신체적·정신적 장애로 일상생활을 영위하기 곤란한 노인이 있는 가정에 가정봉사원을 파견하여 노인의 일상생활에 필요한 각종 편의를 제공
	주간보호 시설	부득이한 사유로 가족의 보호를 받을 수 없는 심신이 허약한 노인과 장애 노인을 낮동안 시설에 입소시켜 필요한 각종 편의를 제공
	실비주간 보호시설	부득이한 사유로 가족의 보호를 받을 수 없는 심신이 허약한 노인과 장애 노인을 낮동안 시설에 입소시켜 저렴한 비용으로 필요한 각종 편의를 제공
	단기보호 시설	부득이한 사유로 가족의 보호를 받을 수 없어 일시적으로 보호가 필요한 심신이 허약한 노인과 장애노인을 시설에 단기간 입소시켜 보호

출처 : 보건복지부, 2005년도 노인복지시설현황.

### 부록3. 전문가 설문조사표

## 인구저성장시대의 도시관리정책 방향 연구 전문가 설문조사표

안녕하십니까?

아시는 바와 같이 우리나라의 인구성장률은 지속적으로 낮아지고 있습니다. 그 결과 2021년부터 전체인구가 줄어들기 시작하여 2040년대에는 연평균 0.98%씩 인구가 감소할 것으로 예상되고 있습니다. 또한 2018년부터는 전체인구의 14%가 노인인구인 고령사회로 변화할 전망입니다. 이러한 인구감소와 계층구조의 변화는 향후 도시의 사회경제적 여건을 근본적으로 변화시킬 뿐만 아니라 도시의 물리적 환경에 대한 변화와 개선도 요구할 것입니다.

따라서 현재까지 성장·개발위주의 패러다임에 근거하여 이루어진 도시계획 및 관리정책도 인구저성장 추세에 효과적으로 대처할 수 있도록 새로운 도시계획 및 정책으로 전환되어야 할 것입니다. 본 원에서는 여건변화에 부응하는 새로운 도시관리정책의 패러다임을 제시하고자 2005년 기본연구과제로서 「인구저성장시대의 도시관리정책 방향 연구」를 수행하고 있습니다.

본 조사는 인구저성장과 관련한 우리나라 도시계획 및 개발사업의 문제점과 향후 바람직한 도시관리정책의 방향에 대한 도시계획 및 정책분야 전문가의 고견을 청취하는데 목적이 있습니다. 여러분의 응답 자료는 정책방향을 제시하는데 소중한 기초 자료로 활용될 것이며, 아울러 조사결과는 통계법 제13조(비밀의보호)의 규정에 따라 비밀이 보장되고, 연구목적 외에 어떠한 다른 용도로도 사용하지 않을 것임을 약속드립니다. 여러분의 많은 참여와 협조를 부탁드립니다.

감사합니다.

2005년 9월

국 토 연구 원 지역도시연구실

문의  
처

☎ 문의처: 이왕건 책임연구원, 김중은·박경현 연구원(☎031-380-0242, 0235)

경기도 안양시 동안구 관양동 1591-6 국토연구원 지역도시연구실

☎ 조사표 회송방법(FAX: 031-380-0485, 0486, jekim@krihs.re.kr)

이메일이나 팩스, 회송봉투를 이용하여 **9월 30까지** 보내주시면 감사하겠습니다

■ 응답자의 일반현황

▶ 귀하의 연령은 ?

- ① 20대      ② 30대      ③ 40대      ④ 50대      ⑤ 60대      ⑥ 70대 이상

▶ 귀하의 직업은?

- ① 중앙부처 공무원      ② 지방자치단체 공무원      ③ 민간 도시계획전문가  
④ 대학교수      ⑤ 연구기관 종사자      ⑥ 기타(                    )

▶ 귀하의 거주 지역은?

(                    ) 시·도      (                    ) 구·시

▶ 도시계획 분야의 실무적 경험은 몇 년입니까?

- ① 2년 미만      ② 2년이상~5년 미만      ③ 5년 이상~10년 미만      ④ 10년 이상

▶ 특정도시의 도시기본계획 수립에 직접참여 또는 위원회 등을 통해 간접적으로 참여해 본 경험은?

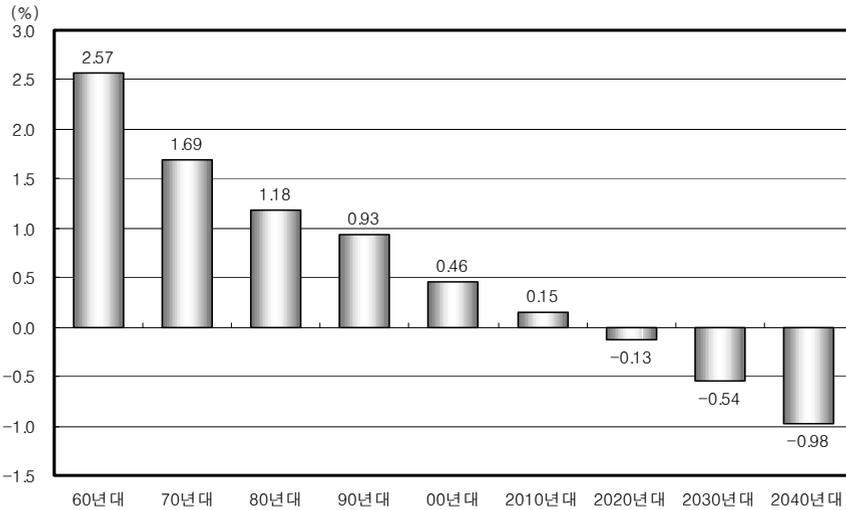
- ① 없음      ② 간접적으로 몇 번      ③ 직접적으로 한 두번      ④ 직접적으로 여러 번

■ 본 설문에서의 ‘용어정의’ (*※꼭 읽어보고 시작하시기 바랍니다*)

1. ‘**인구저성장**’이란 단순히 도시지역에서 상주인구의 증가율이 낮아지거나 인구가 감소하는 협의적 의미의 인구변화가 아니라 아동인구의 감소, 노인인구의 증가와 같은 인구계층구조의 변화, 노년층으로 구성된 부부가구나 독신가구, 덩크족(Double Income, No Kids)의 증가와 같은 가구구성의 변화, 이들로 인해 발생하는 각종 사회적 변화와 생산가능인구의 감소 및 생산인력의 고령화에 의한 경제성장률의 하락, 노인계층의 취업증대와 같은 경제적 변화 등도 포괄하는 의미로 사용
2. ‘**도시관리정책**’이란 특정한 도시의 행정구역 또는 인접한 행정구역들을 포함한 지역을 공간적 범위로 하여 공간체계·토지이용·교통·환경·문화·행재정 등의 다양한 측면에서 도시에 대한 종합적인 계획이나 정책을 수립하여 집행하는 포괄적인 의미의 정책이라고 할 수 있으나, 본 연구에서는 특정도시의 도시계획구역전체를 대상으로 도시관리를 위한 정책의 기본방향을 정립하되, 인구저성장시대에 관심이 되고 있는 기성시기의 정비 및 효율적 관리를 위한 정책방향에 두고 있음

# 1 인구저성장 추세 및 그 영향

※ 아래 그림은 통계청에서 제시한 1960년대부터 2050년까지 우리나라 연평균 인구성장률 변화추이입니다.



1-1 현재 진행되고 있는 ‘인구저성장’ 추세가 사회 및 경제여건에 미칠 영향은 어느 정도 되리라 생각하십니까?



1-2 현재 진행되고 있는 ‘인구저성장’ 추세가 전반적으로 도시계획 및 개발형태에 미칠 영향은 어느 정도 되리라 생각하십니까?



1-3 '인구저성장' 추세가 지속될 경우 도시내 **개발형태의 우선순위**는 어떻게 비뀔 것으로 생각하십니까?

- ① 구도심, 기성주거지 등 기성시가지를 중심으로 재정비, 재개발이 활발히 진행
- ② 개발에 제약요건이 많은 기성시가지보다 시가지 주변의 녹지공간이 도시용도로 우선 개발
- ③ 개발수요 감소로 기성시가지와 교외 녹지공간의 소규모 정비 및 개발의 동시 진행
- ④ 기타 (\_\_\_\_\_)

1-4 '인구저성장' 추세로 인해 발생하는 **기성시가지의 물리적 환경 변화** 중 가장 큰 변화가 예상되는 항목은 어느 것입니까?

- ① 개발수요 감소로 구도심 상업지역의 쇠퇴 및 노후화 심화
- ② 오래된 기성주거지의 상주인구 감소 및 슬럼화 심화
- ③ 공업지역 및 공장용지의 방치 및 슬럼화
- ④ 도시내 시설물에 대한 수요변화에 따라, 기성시가지내 교육 및 공공시설용지가 노인복지시설 등 공공편익 및 사회복지시설로 변환되고 기성시가지의 노후화는 심화되지 않을 것임
- ⑤ 기타 (\_\_\_\_\_)

1-5 인구저성장 또는 쇠퇴가 심화되는 도시에서 구도심상업지역은 어떻게 변화할 것으로 생각하십니까?

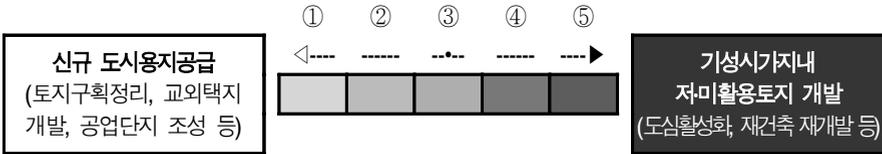
- ① 지가가 높은 반면 개발수요가 없어, 서구의 도시처럼 도심슬럼화가 심각하게 진행될 것이다.
- ② 주변지역에 대한 영향력은 줄어들게 되지만 도심으로서의 지위도 축소될 것이다.
- ③ 문화, 주거 등 새로운 기능의 유치를 통해 도심으로서의 지위는 유지될 것이다

1-6 현재 개발수요가 많은 도시에서는 기성시가지내 공장 및 학교 **이전적지나 저밀주거지**들이 대부분 고층아파트 위주로 재건축되고 있습니다. 인구저성장 또는 쇠퇴가 심화되는 도시에서 기성주거지와 공장용지들은 어떻게 변화될 것으로 생각하십니까?

- ① 향후 서구의 일부도시에서 나타나는 것처럼 공장용지나 주택 등이 방치될 것이다.
- ② 현재 밀도가 높은 수준이므로 기존 용도를 지속하되 소득수준의 향상에 따른 주거대형화와 첨단업종중심으로 변화될 것이다.
- ③ 개발수요는 지속적으로 유지될 것이므로 상업, 문화, 공공 등 다른 용도로 전환될 것이다.

## 2 기존 도시관리정책의 방향 및 문제점

2-1 현재 우리나라의 도시관리정책 및 개발방식은 어느 쪽에 치중되고 있다고 생각하십니까?



2-2 기존의 도시개발 및 관리정책이 현재 진행되고 있는 ‘**인구저성장**’ 추세에 따른 개발수요 변화를 어느 정도 반영하고 있다고 생각하십니까?



2-3 현재 기성시가지의 저활용 및 미이용 토지(공장·학교·공공청사 등의 이전적지, 노후된 시가지 및 주거지역 등)를 장기적인 도시의 발전방향에 부합하도록 적극 활용하는데 있어, 가장 걸림돌이 되는 점은?

- ① 높은 토지가격에 따른 사업성 확보가능 용도의 제약(고밀아파트위주 개발)
- ② 기성시가지에 대한 장기적인 관리정책 및 계획의 결핍
- ③ 기존 주민들의 개발에 대한 반발
- ④ 도시개발수요의 부족
- ⑤ 공무원들의 경험 및 관련제도의 부적절
- ⑥ 기타( \_\_\_\_\_ )

2-4 ‘**인구저성장시대**’에도 신규 도시용지공급 위주의 개발방식이 진행될 경우 발생할 수 있는 가장 큰 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 기성시가지와 신시가지간 생활환경의 격차심화(기성시가지의 활력저하)
- ② 노인, 어린이, 장애인 등 사회적 약자의 소외
- ③ 기성시가지내 미활용 및 저활용 토지의 증가와 생활환경의 악화(이전적지발생, 슬럼화 등)
- ④ 기타 ( \_\_\_\_\_ )

### 3 현행의 기성시가지 정비방식의 실효성

3-1 현행 기성시가지 정비방식 중 가장 선호하는 방식과 그 이유는 무엇입니까?

√	정비방식	선호하는 이유
①	주거환경개선사업	
②	주택재개발사업	
③	주택재건축사업	
④	도시환경정비사업(상업, 공업지역)	
⑤	리모델링 사업	
⑥	지자체 조례를 통한 각종 전략사업	
⑦	기타 방식( )	

3-2 '인구성장시대'가 본격화될 경우 기성시가지 정비방식 중에 가장 적합하다고 생각하는 방식은 무엇이며 그 이유는 무엇입니까?

√	정비방식	적합한 이유
①	주거환경개선사업	
②	주택재개발사업	
③	주택재건축사업	
④	도시환경정비사업(상업, 공업지역)	
⑤	리모델링 사업	
⑥	지자체 조례를 통한 각종 전략사업	
⑦	새로운 개발방식의 도입 ( )	

3-3 현재 기성시가지 정비에 있어 주민들의 참여정도 및 역할은 어느 정도 된다고 보십니까?



3-4 [3-3에서 ① 또는 ②번으로 대답하신 분] 주민참여가 낮은 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 법 및 제도의 미비                      ② 행정기관의 운용능력 부족                      ③ 주민들의 전문성 결여  
 ④ 관련 전문가의 역할 미비                      ⑤ 기타( )

## 4

## 현행 도시기본계획의 문제점

4-1 현재 도시기본계획 수립시 가장 중요하게 취급되는 부문계획은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 인구지표                      ② 토지이용계획                      ③ 교통계획  
 ④ 환경 및 방재                      ⑤ 도시의 비전                      ⑥ 기타( \_\_\_\_\_ )

4-2 현재 수립된(또는 수립중인) 도시기본계획에는 '인구저성장시대'를 대비한 계획내용들이 포함되어 있다고 생각하십니까?

①	②	③	④	⑤
전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	포함되어있다	많이 포함되어있다

4-3 인구저성장 추세가 뚜렷하거나 인구가 감소하는 도시에서도 도시기본계획 수립과정 시 '인구저성장' 추세가 반영되지 않는 이유는 무엇입니까? (복수응답 가능)

- ① 도시기본계획수립지침 자체에 '인구저성장' 추세를 반영하는 내용이 없으므로  
 ② 인구지표를 중심으로 하는 도시기본계획 수립방식 때문에  
 ③ 중앙정부의 재정지원이 인구수를 기본으로 하므로 해당 지자체장이 인구감소추세를 받아들이는 것을 꺼리므로  
 ④ 관련 공무원 및 도시계획위원회의 '인구저성장'에 대한 인식 부족 때문에  
 ⑤ 도시기본계획을 직접 수립하는 연구기관이나 엔지니어링업체에서 인구저성장추세에 대비한 도시계획 및 관리능력이나 인식이 부족 때문에  
 ⑥ 기타 ( \_\_\_\_\_ )

5-1 '인구저성장'시대를 반영한 원활한 기성시가지 정비사업 추진을 위해 **가장 뒷받침되어야 할 요소**는?

- ① 관련 법 및 제도의 정비 ② 안정적인 재원확보 방안 ③ 주민 참여유도 및 세제지원  
 ④ 행정당국의 효율적인 지원 ⑤ 관련 전문가의 지원 ⑥ 관계자들의 근본적인 인식의 변화  
 ⑦ 기타( \_\_\_\_\_ )

5-2 기성시가지 정비를 위한 **비용의 주체별 부담정도**는 어느 정도가 타당하다고 생각하십니까?

	비용부담주체	부담 비율
①	중앙정부	( )%
②	지방정부	( )%
③	건설회사	( )%
④	해당주민	( )%
	합계	100%

5-3 도시전체 차원에서 볼 때, 공공이 추진해야 할 기성시가지 내 **이전적지의 올바른 활용방안**은 무엇입니까?

- ① 노인세대, 여성가구 등 사회적 약자를 위해 공공이 주도하는 주거단지 건설  
 ② 공원, 주차장, 체육시설 등 공공편익시설용지로 활용  
 ③ '인구저성장시대'에는 도시개발사업에 대한 시의 재정부족이 예상되므로, 민간에 매각하여 필요한 개발재원을 확보  
 ④ 미래의 수요를 대비하여 그 활용을 유보함  
 ⑤ 기타 ( \_\_\_\_\_ )

5-4 현재 도시기본계획은 **목표인구가 증가할 것이라는 추계를 근간**으로 토지이용계획, 기반시설 등의 부문별 계획을 수립하고 있어, 인구가 감소하는 상황에 제대로 대응할 수 없는 상황입니다. 목표인구추계를 바탕으로 하지 **않고도** 도시기본계획 수립이 **가능한지 여부를** 밝혀주시고 개선할 필요가 있다면 그 **개선방안**을 제시하여 주십시오.

√	찬반	개선방안
①	도시기본계획의 근간은 목표인구추계이어야 한다.	
②	목표인구추계를 근간으로 하는 도시기본계획의 수립방식은 개선되어야 한다.	( _____ _____ _____ )

5-5 도시기본계획 수립지침이나 도시기본계획의 내용이 향후 '**인구저성장시대**'에 대처할 수 있도록 **변경되어야 할 사항 및 항목**이 있으면 제시하여 주십시오.

( \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_ )

5-6 '**인구저성장시대**'의 도시기본계획의 역할은 무엇이라고 생각하십니까?

( \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_ )

5-7 '**인구저성장시대**'에 도시를 관리해 나아가기 위해 **가장 필요한 요소**는 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 중앙정부의 역할 축소 및 지방정부의 권한 강화
- ② '**인구저성장**'에 대한 사회전반적인 인식의 전환
- ③ 적극적인 주민참여의 유도
- ④ 저성장에 대비할 수 있도록 관련제도 및 지침의 변경
- ⑤ 기타 ( \_\_\_\_\_ )

5-8 도시계획 및 관리에 **주민참여**를 유도하기 위한 **동기부여 방안**은 무엇입니까?

- ① 현행 공청회 및 공람제도의 내실화
- ② 계획수립의 초기단계부터 주민참여를 의무화
- ③ 주민들의 의견수렴을 통해 커뮤니티의 정비방향을 설정하는(상향식 의견수렴) 절차 확립
- ④ 계획내용을 보다 주민들이 이해하기 쉽도록 작성
- ⑤ 기타 ( \_\_\_\_\_ )

♥ 설문에 응해주셔서 대단히 감사합니다! ♥