

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 705

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

콤팩트시티 정책의 효과적 추진방안

권규상 국토연구원 책임연구원, 서민호 국토연구원 도시재생연구센터장

요약

- 1 도시 외곽개발에 따른 도심 공동화가 심화되고 인구감소로 인해 지방 중소도시의 기반시설 유지비용 부담이 증가하면서 압축적인 도시 공간개발의 필요성 증가
- 2 콤팩트시티는 자원의 효율적이고 지속가능한 이용을 위하여 도시 기능과 거주를 공간적으로 집약한 도시를 지향하는 도시계획적 개념
- 3 국내 도시를 대상으로 한 실증분석 결과 콤팩트시티의 다양한 속성 중 밀도와 복합토지이용 수준이 높은 도시들이 상대적으로 도시 전체의 경제적 지속가능성 확보에 효과적
 - 인구 대비 시가화면적의 확대에 따른 인구밀도의 감소, 직주분리와 생활서비스의 접근성 약화는 도시의 노동생산성 감소를 초래할 가능성 존재
- 4 일본은 시정촌 마스터플랜과 입지적정화계획을 통해 인구감소가 예상되는 지방 중소도시를 중심으로 교통결절점에 도시 기능과 거주유도구역을 지정하는 콤팩트시티 정책 추진 중
 - 일본의 콤팩트시티 정책은 거주유도구역으로의 인구 유입과 대중교통수단의 활성화 측면에서 성공적인 것으로 평가
 - 하지만 도시 외곽개발 억제 실패와 다수 거점 확보에 따른 비효율로 인해 거점 활성화에 한계 직면

정책방안

- 1 (거점중심의 집약화와 거점 간의 관계 정립) 도시 특성을 고려한 '혁신·특화거점제도'를 도입하여 도시재생을 통해 소수의 거점에 기능을 집약하고 재정지원 및 도시계획적 규제완화를 추진하며, 혁신도시 등 새로운 거점을 이미 구축한 곳은 구도심과의 기능 차별화를 통한 상호 보완적 관계 구축
- 2 (통합적이고 장기적인 계획 수립체계 마련) 도시기본계획상 성숙·안정형 도시의 경우 도시재생전략계획 수립을 의무화하고 기본계획과 도시재생전략계획 간 정합성 강화
- 3 (외곽개발에 대한 규제와 거점 인근 거주 유도를 위한 인센티브 정책의 추진) 도시외곽의 개발행위허가 기준을 강화하고 성장관리방안 수립 활성화 및 외곽택지소요량 과대추정 방지대책을 마련하며 거점 인근으로 신규 이주자의 유입을 위한 다양한 인센티브 제공 및 생활거점 기능강화 방안 마련

1. 콤팩트시티 정책의 필요성

도시의 외연적 확장과 인구감소에 따른 도시 관리의 필요성 증가

도시 외곽개발에 따른 도심 공동화 심화

- 지방 중소도시의 경우 도시 외곽에 대규모 택지개발이 지속적으로 추진되면서 도심 인구가 외곽으로 빠져 나가는 '공동화 현상'을 촉진
- 특히 도시 외곽에 입지한 혁신도시의 경우 2012~2016년 사이 순유입인구의 약 50% 이상이 혁신도시가 위치한 시·군의 원도심에서 유입(윤영모 외 2018)
- 구도심의 활력회복을 목표로 도시재생사업이 활발히 추진되고 있으나 도시 외곽개발이 동시에 진행되고 있어 도시재생사업의 효과 반감

지방 중소도시의 기반시설 유지비용 부담 증가

- 인구가 지속적으로 감소하는 상황에서 도시 외곽개발이 지속되면서 교통 및 상하수도 등 기반시설 유지를 위한 1인당 부담금액은 급격하게 증가할 것으로 예상
- 대규모의 택지개발을 통해 기반시설을 공급하는 우리나라의 특성상 기반시설 유지·보수 시기가 동일한 시점에 도래하기 때문에 재정 부담이 가중될 것으로 예상

국가 차원에서 콤팩트시티 정책의 필요성을 검증하고 구체적인 추진방안 마련 필요

국가 차원에서 도시공간의 비효율을 극복하기 위해 콤팩트시티 정책의 필요성 제시

- 도시재생 뉴딜 로드맵에서는 '저성장과 인구감소에 대응하여 기존의 개발 중심 확장적 국토·도시정책 패러다임을 압축적 재생 중심 패러다임으로 전환'할 필요가 있음을 적시
- 도시·군기본계획 지침 내에서는 기성 시가지 재생을 통한 압축적 공간구조 구현을 명시하고 있으며, 도시 성장관리를 위하여 개발제한구역이나 성장관리방안 등도 활용 중

국내 도시 차원에서 콤팩트시티 정책의 필요성을 검증하고 구체적인 추진방안 도출 필요

- 콤팩트시티 정책의 당위성을 넘어 인구밀도가 높은 우리나라에서 인구감소 시기 콤팩트시티 정책을 추진하는 것이 효율적인 정책인지를 검토하고 바람직한 콤팩트시티의 방향 정립이 필요
- 일찍이 인구감소 시기 지속가능한 도시공간구조 구축을 위해 콤팩트시티 정책을 추진한 일본의 정책 성과와 한계 등을 면밀하게 검토하여 국내 도시 차원에서 구체적인 콤팩트시티의 추진방향 도출 필요

국내 도시 차원에서 압축적 공간구조는 도시의 경제적 지속가능성 확보에 효과적이며, 구체적으로 외곽개발 방지, 생활서비스의 접근성 강화, 거점 중심의 집약화 전략이 필요

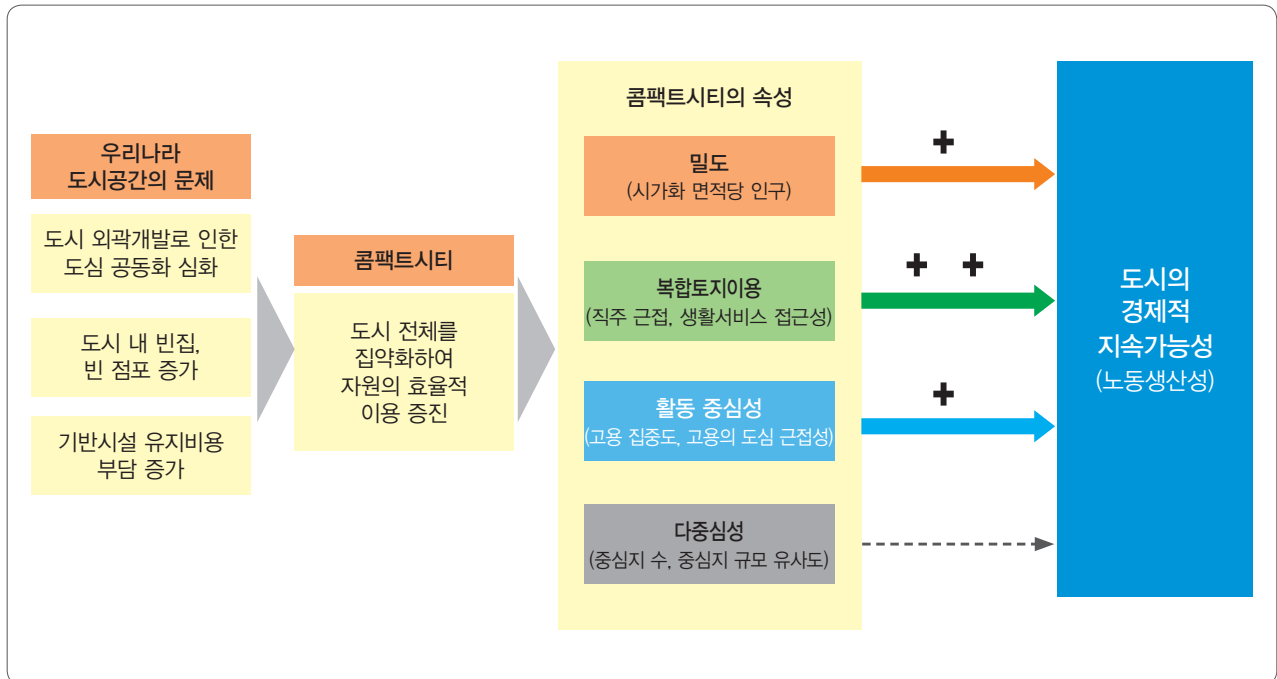
콤팩트시티의 다차원적 속성에 대한 고려 필요

- 콤팩트시티는 자원의 효율적이고 지속가능한 이용을 위하여 도시기능과 거주를 공간적으로 집약한 도시를 지향하는 도시계획적 개념으로서, 단순한 밀도(density) 증가를 넘어 복합토지이용(mixed land use), 활동의 집중성(activity centering), 다중심성(polycentricity) 등 다차원적인 속성을 지님
- 국내 도시를 대상으로 시가화 면적 대비 인구수로 측정된 인구밀도, 직주근접성 및 생활서비스 접근성으로 측정된 복합토지이용, 기능의 집약을 의미하는 활동 중심성, 도시 내 거점의 수로 측정된 다중심성이 경제적 지속가능성인 노동생산성에 미치는 영향 분석 필요

높은 인구밀도, 복합적인 토지이용 등 콤팩트시티의 특성은 도시의 노동생산성에 정(+)의 영향을 미침

- 밀도 지표가 1단위 증가할 경우 도시별 노동생산성은 0.05% 증가하는 것으로 나타나, 시가화 면적을 확대 시키는 외곽개발을 방지하고 도시재생을 통해 내부 충전(infill) 개발을 적극 장려하며 집적불경제 효과 상쇄를 위한 대중교통체계 정비 필요
- 복합토지이용 지표가 1단위 증가할 경우 도시별 노동생산성은 0.127% 증가하는 것으로 나타나, 복합이용 차원에서 직주거리를 단축시키고 각종 기능에 대한 접근성 향상을 위해 일자리 창출과 연계된 재생사업 추진 시 주변에 주택정비사업 및 임대주택 연계사업 등의 공동 추진 필요

그림 1 국내 도시의 압축적 공간구조 특성과 경제적 지속가능성 간의 관계에 대한 실증분석 결과



2. 일본 콤팩트시티 정책의 시사점

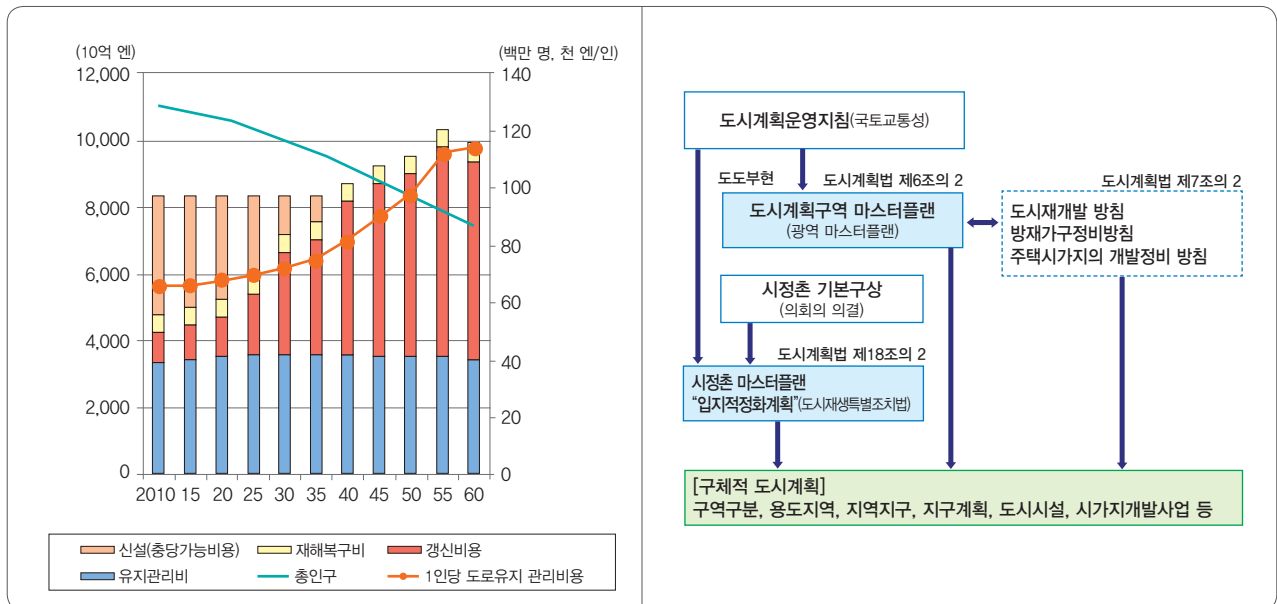
시정촌 마스터플랜과 입지적정화계획에 기반을 둔 콤팩트시티 정책

시정촌 마스터플랜과 입지적정화계획 수립을 통해 도시 전체적 관점에서 거주·도시기능의 입지와 공공교통망 개선방안을 마련하고 집약적 공간구조 형성을 유도

- 인구감소에 따라 소멸할 위기에 직면한 일본 지방도시의 경우 거주민의 삶의 질 향상 및 유지를 위한 생활 서비스 제공이 한계에 직면하고 기반시설 유지를 위해 필요한 개인의 부담이 증가하면서 집약적 도시구조의 필요성 증가
- 「도시재생특별조치법」 제6장 제81~116조에 근거하여 입지적정화계획을 개별 혹은 인접 시정촌과 공동으로 수립하고 시정촌 간 갈등 및 영향은 도도부현 차원에서 조정
- 입지적정화계획 수립 시 '시정촌 마스터플랜(도시마스터플랜)'과 조화를 이루어야 하며 도시 전체를 포괄하는 만큼 도시계획의 하위 계획으로서만 기능하는 것이 아니라 적극적으로 시정촌의 도시계획을 조정

2018년 12월 31일 현재 입지적정화계획 작성을 위해 구체적으로 활동하고 있는 도시는 440개이며 이 중 186개 도시가 계획을 작성·공표(国土交通省 立地適正化計画作成の取組状況)

그림 2 일본 주민 1인당 사회자본 유지·관리비용 추이(좌) / 일본 도시계획 법령체계에서 입지적정화계획의 위상(우)



주: 사회자본은 도로, 항만, 공항, 공공임대주택, 하수도, 도시공원, 치수, 해안 등임.

출처: 内閣府地域活性化推進室 2013, 31; 東京都都市整備局 2018 http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/seisaku/master_plan/index.html, [2018년 8월 6일 검색].

도야마시 콤팩트시티 정책의 성과와 한계

(방향) ‘철도를 비롯한 공공교통을 활성화시켜 교통망 인근에 거주, 상업, 업무, 문화 등 도시의 제 기능을 집적시킴으로써 공공교통을 중심축으로 한 압축적인 지역 만들기’ 실현

- 도야마시의 경우 상당수의 인구가 교외로 빠져나가 도심은 공동화되고 있으며, 빠져나간 인구는 대중교통망 인근이 아닌 고속도로 인근에 있어 개인차량을 이용하는 빈도가 매우 높은 상황
- 도야마시에서는 입지적정화계획 수립 이전 도시마스터플랜과 지역 공공교통 활성화계획을 활용하여 거점 집중형의 집약적인 지역만들기를 추진해왔으며 이후 입지적정화계획을 통해 추진

(주요 시책) 구역 설정을 통한 거주·기능 집약 유도 및 도심과 외곽, 도심 내부를 연결하는 트램 건설

- 2006년 기존에 도심과 외곽지역을 잇는 데 활용하던 낮은 JR선(토야마-코우 라인)을 노면전차(포트램)로 개선하고, 2009년 시내의 주요 지점을 잇는 노면전차(센트램)를 건설하여 신칸센과 노면전차를 연계한 대중교통망 체계 개편

그림 3 도야마시의 입지적정화계획을 통한 바람직한 장래상



출처: 富山市 2018, 36-37.

- 도시 전역을 대상으로 입지적정화계획을 수립하고 대중교통망을 따라 도시기능유도지역 및 각 거점별 유도기능을 설정하였으며, 도시기능유도지역을 중심으로 거주유도구역을 설정하고 이주장려금 지급
- 도시기능유도지역인 도야마역 인근에는 보행전용구역인 ‘그랜드플라자’를 건설하고 도심 집객 유도

(평가) 거주유도 및 대중교통 연결성 확대에도 불구하고 도심의 거점기능은 부족한 상태

- 거주유도구역 내의 인구는 2005년 28%에서 2015년 32%로 증가하여 도심 및 교통망 인근지역으로의 이주 및 유입유도 효과가 충분한 것으로 평가
- 트램 및 도시 외곽을 잇는 교통망의 개선, 고령자의 외출 정기권 제도 등을 통해 전차이용객이 증가하였으며 노인들의 접근성 또한 큰 폭으로 향상
- 1993년 이후 하락하던 지가가 콤팩트시티 정책 추진 이후 2014년 상업지역과 거주지역이 각각 0.3% 상승한 데 비해, 도야마역 주변의 도심지역은 3.3~7.5% 수준으로 가파르게 상승(Mori, M. 2016)
- 도야마시는 2016년 상업지구의 일요일 보행자수를 2011년보다 17% 증가시킬 목표를 설정하였으나 도야마시의 인근 지자체들이 대규모 상업시설을 유치하면서 실제로는 보행자수가 14% 감소하고 소매점 매출도 2014년까지 10년 사이에 30% 감소(日本經濟新聞 2018a)
- 도야마시 또한 교외 ‘시가화조정구역’의 개발규제완화를 지속하고 있으며, 교외 단독주택에 대한 거주선호가 여전히 존재하는 상황에서 거주를 강제할 수 있는 권한이 부재하기 때문에 입지적정화계획의 효과가 반감 되는 상황(日本經濟新聞 2018b)

아오모리시 콤팩트시티 정책의 성과와 한계

(방향) ‘도시의 효율성을 높이는 콤팩트한 복수의 거점 만들기’와 ‘각 거점을 연결하는 공공교통 네트워크를 유기적으로 연계시킴으로써 시내 각 구역의 특색을 살리며 지속가능한 도시 만들기’ 추진

- 아오모리시는 1980년대 이전까지 혼슈와 홋카이도를 연결하는 거점으로서 발달해왔으나 이후 지속적인 인구감소와 고령화, 증가하는 제설비용 부담(연간 30~40억 엔)을 개선하기 위해 콤팩트시티 정책을 추진
- 1999년부터 아오모리시는 도시 마스터플랜을 통해 저출산 및 고령화에 대비하고 강설에 강한 도시 만들기를 진행하였으며 2014년 입지적정화계획을 책정하여 사업을 촉진

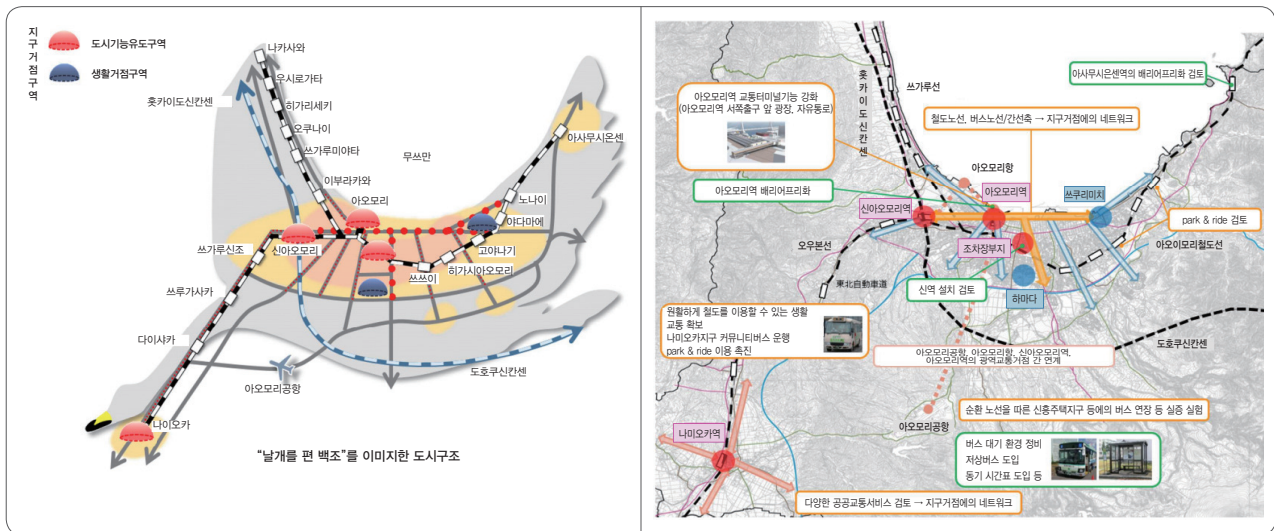
(주요 시책) 겨울철 안전한 보행환경 확보 및 거주·도시기능의 집적과 교통편리성 증진 추진

- 고차기능과 저차기능을 도시기능유도구역(4개), 생활거점구역(2개)에 배분한 다극형 도시공간구조 구축
- 공유지 활용, 민간 사업자에 대한 정보 제공, 도시기능 정비, 공공시설 집약화를 통해 기능 집약
- 겨울철 강설에 강한 철도와 공영기업인 아오모리 시영버스의 노선망을 중심으로 거주유도구역을 설정하고 공가활용대책 및 건축·개발행위에 대한 신고제를 통해 민간의 집합주택개발이나 택지개발 등을 유도
- 교통결절점인 아오모리역, 철도역 주변, 시유지, 버스영업소 등을 활용한 환승체계 마련, 교통정보 제공 및 버스노선 개편, 버스전용차선 등의 대중교통 편리성과 품질 향상 추진

(평가) 유도구역 다극화 및 도심과 외곽의 소비중심지 간 경쟁에 따른 집객효과의 어려움

- 신칸센이 신아오모리역에 정착하면서 기존 도심인 아오모리역 인근의 쇼핑인구가 크게 감소하고 6개 도시 기능 유도구역별 기능분산으로 인해 각 거점의 집객능력 약화로 아오모리역 인근의 복합쇼핑·공공건축물인 '아우가'의 거점공간 구축이 실패하면서 시장, 부시장이 사임(庄司里紗 2016)
- 외곽의 대형 쇼핑몰이나 집객시설들은 넓은 부지에 다양한 상품 및 복합기능 보유로 인한 다목적 통행 가능, 편리한 주차 및 이용시설의 완비 등으로 인해 집객효과가 높으며 도심은 주차불편 등으로 인해 유인동기가 상대적으로 낮음
- 단독주택 중심의 라이프 스타일을 추구하는 도시 외곽주민들을 도시 내부로 이주 유도하는 과정에서 '거주 자유'에 대한 침해문제가 부각되고 도심의 높은 지가를 감당하지 않으려는 움직임도 나타남

그림 4 아오모리시 입지적정화계획 내 지구거점구역(좌)과 공공교통네트워크의 이미지(우)



출처: 青森市 2018, 41(좌), 82(우)

3. 콤팩트시티 정책의 효과적 추진방안

도시별 인구규모와 공간구조를 고려하여 소수의 거점 중심으로 집약적인 공간구조 형성 추진

- 도시공간구조가 단핵구조일 경우 해당 중심지에 도시 전체의 중심적 기능을 유도하며 다핵구조일 경우 중심지 간 기능 특성을 고려한 차별화 전략 필요
- 다수의 거점을 지정하기보다 소수의 거점에 기능을 집약하기 위한 '도시재생 혁신·특화거점제도'를 도입하고 도시계획적 규제완화와 별도의 재정지원 방안을 마련
- 혁신도시, 기업도시 등이 입지한 지역의 경우 신규 개발에 따른 이점이 존재하는 신시가지와의 관계 속에서 구도심의 역할을 정립하고 상호 보완적 관계를 구축

통합적이고 장기적인 계획수립 체계 필요

- 도시기본계획수립지침에 따라 도시유형 중 성숙·안정형 도시유형일 경우 필수적으로 도시재생 전략계획 내에서 기본계획 내 공간구조와 교통축을 고려한 유도구역을 설정하고 이에 대한 우선순위를 지정
- 도시기본계획의 내용과 재생계획의 정합성을 보다 강화하고, 경제기반형, 중심시가지형과 같은 기능유도 중심의 거점구축사업은 지금과 같은 동별 쇠퇴기준을 충족한 지역에 추진하기보다 실제 사업이 필요한 곳에 지원할 수 있도록 쇠퇴 기준을 완화 적용

외곽개발에 대한 규제와 거점 인근 유입 유도를 위한 인센티브 정책 추진 필요

- 외곽개발을 억제하는 것은 기존의 개발행위허가, 성장관리방안이나 개발제한구역으로 일부분 가능하지만, 기능 및 거주 의도심으로의 이전이나 유도는 인센티브 정책을 통해 추진
- 시외곽의 개별 입지에 대한 개발행위허가기준을 강화하고 개발압력이 높은 지역의 경우 성장관리방안을 기반시설부담구역과 중복 지정하여 수립토록 하며 시도의 택지수급계획 작성 시 도시재생을 통해 제공 가능한 주택물량을 고려하여 외곽택지소요량의 과대추정 방지
- 신규 이주자가 거점 인근에 정착할 수 있도록 정책의 우선 대상으로 설정하고 도시재생을 통한 다양한 인센티브 제공 및 생활거점의 기능 강화 추진

참고문헌

윤영모 외. 2018. 혁신도시의 인구성장 분석 및 정주여건 개선을 위한 정책과제. 세종: 국토연구원.
 国土交通省. 立地適正化計画作成の取組状況. http://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/toshi_city_plan_fr_000051.html. [2019년 2월 19일 검색]
 内閣府地域活性化推進室. 今後の中心市街地活性化施策の方向性について(中間的論点整理: 参考資料集). 内閣官房地域活性化統合事務局.
 東京都都市整備局. 2018. 都市計画区域の整備、開発及び保全の方針等の概要について. http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/seisaku/master_plan/index.html. [2018년 8월 6일 검색]
 富山市. 2018. 富山市立地適正化計画.
 日本経済新聞. 2018a. 街の集約、補助金狙い8割、自治体の自発性乏しく(限界都市). 4月 21日字.
 _____. 2018b. コンパクト化の虚実(上)「優等生」富山市の苦悩—近隣市との調整できず(限界都市). 4月 27日字.
 庄司里紗. 2016. コンパクトシティはなぜ失敗するのか 富山、青森から見る居住の自由. Yahoo News, 11月 18日字.
 青森市. 2018. 青森市立地適正化計画.
 Mori, M. 2016. Toyama's Compact City Strategy: Revitalizing Public Transportation, G7 Toyama Environment Minister's Meeting Parallel Session, May 15, 2016. Toyama, Japan.

※ 본 자료는 “권규상 외. 2018. 컴팩트-네트워크 도시의 실천방안과 추진과제. 세종: 국토연구원”과 “서민호 외. 2018. 도시재생 뉴딜의 전략적 추진방안. 세종: 국토연구원”의 내용을 발췌·정리한 것임.

권규상 국토연구원 도시연구본부 책임연구원(kyusang.kwon@krihs.re.kr, 044-960-0670)

서민호 국토연구원 도시재생연구센터장(mhseo@krihs.re.kr, 044-960-0379)



KRIHS 국토연구원

세종특별자치시 국책연구원로 5
전화 044-960-0114

홈페이지 www.krihs.re.kr
팩스 044-211-4760

