

국토정책 Brief

국토연구원에서 수행한 주요 연구과제의 핵심 내용과 정책제안 등을 압축해 국민께 알려드리고자 하는 발간물입니다.

2024. 5. 7.
No. 964



발행처 국토연구원
발행인 심교언
www.krihs.re.kr

김진범 연구위원

인구감소에 대응한 일본의 입지적정화계획 운용실태와 시사점

주요 내용

- ① 2014년 '집약형 도시구조 형성'을 목적으로 도입한 일본의 입지적정화계획제도에 대해 10년이 지난 시점에서 그간의 성과와 한계를 살펴본 결과 뚜렷한 특징을 찾을 수 있었음
- ② 성과로는 지자체의 절반 가량이 입지적정화계획을 수립하였거나, 수립 중이라는 점과 지자체 행정구역에서 거주유도구역의 인구비중과 도시기능유도구역의 유도시설 입지비중 모두 60% 이상이라는 점을 들 수 있음
- ③ 한계로는 민간의 활동을 유도하여 확산형 도시구조를 집약형 도시구조로 바꾸겠다는 당초 정책목표 달성 여부에 대해서는 조금 더 시간을 두고 지켜볼 필요가 있다는 점인데, ▲도시기능유도구역에서의 수익성이 낮고, ▲거주유도구역 밖 주민들의 거주지를 거주유도구역으로 이전하는 데 대한 의지도 미흡하며, ▲유도구역 밖의 개발 압력 등으로 민간의 협력·참여가 저조하기 때문임

정책방안

- ① '도시 재창조'를 위해 '쇠퇴지역 재생'에 초점을 두고 있는 현재 우리나라 도시재생정책 방향을 인구감소에 적응하기 위한 '집약형 국토·도시구조 형성'으로 전환할 필요
- ② 가급적 외곽개발은 지양하고 도심 재생·정비를 목표로 하도록 권고하고 있으나, 관련 유도·규제 수단은 미흡하기 때문에 현행 도시재생과 도시계획, 대중교통 제도를 보완·연계하기 위해 가칭 '입지유도계획'을 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 도입하는 방안을 검토할 필요
- ③ 민간시설(주택, 상업 등) 입지에 대한 재정·금융·세제 특례제도, 건물의 용도와 용적률 등을 완화하는 '핀포인트형' 용도지구제도, 지자체 선매제도 등 경제적 유도수단의 우선 도입 검토
- 유도구역 밖의 개발규제는 실효성이 적고 민간 수용성이 낮은 일본 사례를 참고하여, 중기적인 차원에서 도입 검토
- ④ 지자체의 공공시설 정비사업에 대해서는 지역균형발전특별회계의 도시재생사업과 시·군·구계정사업, 지방소멸대응기금을 활용하여 통합·지원하고, 지자체 단독사업에 대해서는 지방채발행 특례 제공 검토

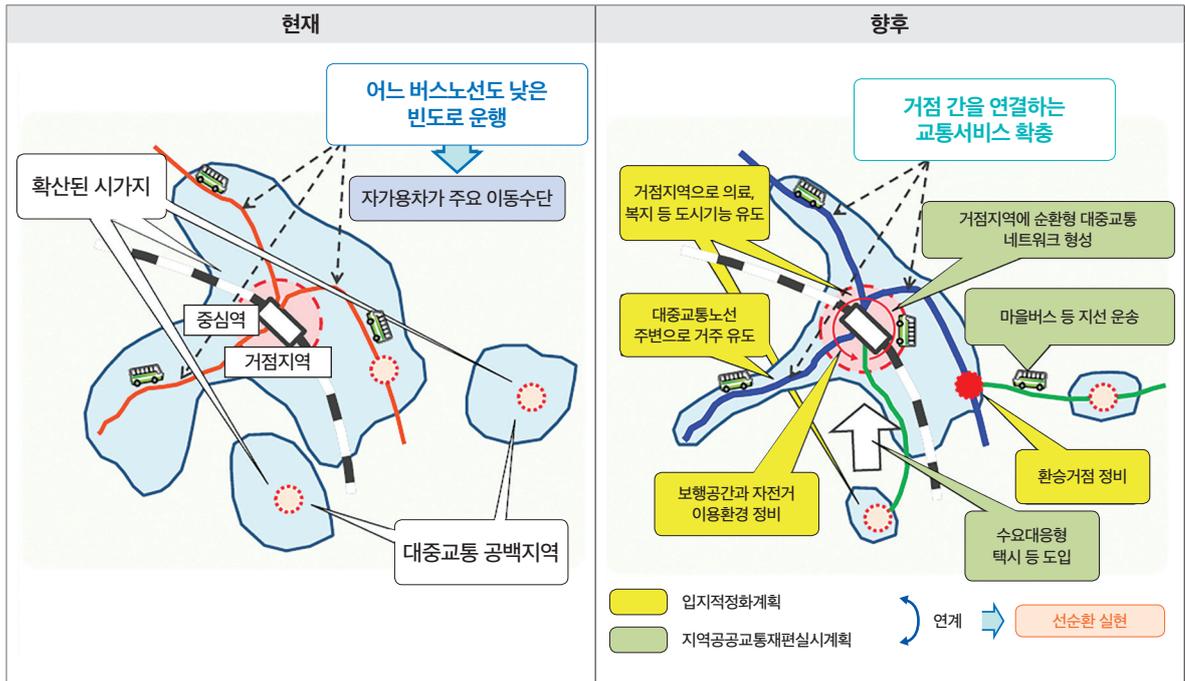
01. 입지적정화계획의 개요

입지적정화계획(立地適正化計画)의 개념

(입지적정화) 확산형 도시구조를 집약형으로 만드는 것을 의미하며, 흩어져 있는 의료·복지·상업 등의 서비스시설과 주택을 각각 일정한 지역(거점)에 모으고, 대중교통망을 정비하여 이들 거점을 연결함

(입지적정화계획) 입지적정화를 구현하기 위한 정책수단을 마련, 생활서비스와 주거 등의 입지를 규제·유도하는 제도를 의미하며 토지이용규제와 행·재정적 지원, 도시 관리·운영 방안 등의 사항을 담고 있음

그림 1 입지적정화의 개념



자료: 国土交通省 2015, 12.

입지적정화계획의 도입배경과 경과

(2011년 인구감소로 전환) 일본은 향후 30년간 현재 기준 약 20% 정도의 인구가 감소할 것으로 예상 (都市計画法制研究会 2014, 3-6)

- 현재처럼 확산된 시가지 상태로 급격한 인구감소가 진행된다면 생활서비스 제공이 곤란해질 것으로 예상되며, 공공시설과 도시기반시설의 유지·갱신 비용 증가 및 재산세 수입 감소로 지자체 재정 악화 등이 우려

(2014년 입지적정화계획제도 도입) '도시재생특별조치법(都市再生特別措置法)' 개정을 통해 도입

- 고령자나 육아세대가 안심할 수 있는 쾌적한 생활환경의 구현, 재정적으로나 경제적으로 지속가능한 도시경영, 저탄소형 도시구조 구축, 재해에 강한 도시 만들기 등이 요구되는 상황

(2015년 국토계획 수립) 일본 정부는 '국토형성계획(전국계획)(国土形成計画(全国計画))'에서 '대류(対流) 촉진형 국토 형성'이라는 목표와 '컴팩트+네트워크'라는 전략을 제시

- '컴팩트+네트워크'란 전국의 도시를 압축(컴팩트), 연결(네트워크)하여 인구감소에 적응·완화하는 전략이며, 이러한 국토계획의 목표와 전략을 실천하기 위한 정책수단으로 입지적정화계획제도를 활용

참고: 일본의 주요 도시계획제도

(구역구분(区域区分)) 도시의 무질서한 시가화를 방지하기 위해 도시계획구역을 시가화구역(市街化区域)과 시가화조정구역(市街化調整区域)으로 구분하는 제도로, 통상 구분하는 경우를 '선긋기(線引き)', 구분하지 않는 경우를 '비선긋기(非線引き)'라고 일컫음. 2021년 기준 도시계획구역 면적(10.2만 km²)의 50.8%는 선긋기구역(시가화조정구역 72.1%)으로 파악됨

- 시가화구역은 ① 이미 시가지를 형성하고 있는 구역과, ② 대략 10년 이내에 우선적이고 계획적으로 시가화를 도모해야 하는 구역을 대상으로 지정함
 - 시가화구역에서는 용도지역(주거·상업·공업)을 지정하는 것이 원칙임
- 시가화조정구역은 시가화를 억제해야 하는 구역을 대상으로 지정하며, 이 구역에서는 원칙적으로 개발·건축 행위가 금지되지만, '사전협의와 신고', '허가'에 한해 예외적으로 가능함
 - 농림수산업용 건축물과 종사자용 주택 등은 사전협의와 신고로 건축할 수 있으며, 주민의 일상생활에 필요한 점포 등이거나 사전협의와 신고 대상 건축물 외 농림수산업용 건축물은 허가로 건축이 가능
 - 개발·건축 행위가 원칙적으로 금지된 시가화조정구역은 우리나라 녹지지역과 유사하지만, 녹지지역은 세부 용도(보전·생산·자연)별로 가능한 건축물과 용적률, 건폐율이 나열되었다는 점에서 차이

(개발허가) 무질서한 개발을 예방하기 위해 택지 조성 등의 개발행위 시 필요한 허가제도

- 개발행위란 주로 ① 건축물의 건축, ② 제1종 특정공작물(콘크리트공장 등), ③ 제2종 특정공작물(골프장 등)의 건설을 목적으로 하는 '토지의 구획형질 변경'을 의미
- 개발허가기준에는 '기술기준'과 '입지기준'이 있음
 - 기술기준은 모든 구역에 적용되는 기준으로 양질의 택지수준을 확보하기 위해 도로, 공원, 급배수시설 등 공공시설 확보와 방재대책이 마련되었는지를 판단하는 기준임
 - 입지기준은 시가화조정구역에만 적용되는 기준으로, 시가화를 억제한다는 시가화조정구역의 성격에 비추어 허가할 수 있는 개발행위 유형을 12개로 한정하고 있음

(건축확인 등) 건축행위에 대해서는 건축확인, 건축허가, 집단규정, 단체(単体)규정이 적용

- 건축확인이란 건축계획이 건축기준 관련 규정에 적합한지 여부에 대해 착공 전에 심사하는 행정행위를 의미하며, 대상은 신축과 증축, 개축, 이전, 대규모 수선·모양 변경, 용도 변경임. 다만 도시계획구역과 준도시계획구역 밖의 2층 이하 목조주택 등은 건축확인이 불필요한 건축물임
- 건축허가 대상은 시가화조정구역에서 개발행위를 동반하지 않는 건축행위이며, 구체적으로는 건축물의 신축과 개축, 용도 변경 또는 제1종특정공작물의 신설 행위임
- 집단규정이란 건축물과 주변 환경의 조화를 도모하기 위한 규정으로, 건축물의 용도와 높이, 크기(용적률, 건폐율), 대지와 도로와의 관계(접도의무, 사선규제 등)를 규제하고 있으며, 도시계획구역과 준도시계획구역에 한하여 적용됨
- 단체규정이란 개별 건물의 구조와 방재, 위생 측면에서 안전을 확보하기 위한 규정으로 건축기준법상 다수의 조항이 규정되어 있음

표 1 구역별 개발·건축 행위 관련 규제

구역			개발행위		건축행위	
			대상행위	허가기준	확인 등 적용	집단 등 적용
도시 계획 구역	선긋기구역	시가화구역	1,000㎡(3대 대도시권은 500㎡) 이상의 개발행위 - 조례로 300㎡까지 가능	-	확인	집단·단체
		시가화조정구역	모든 개발행위	입지기준	허가	
	비선긋기구역		3,000㎡ 이상의 개발행위 - 조례로 300㎡까지 가능	-	확인	
준도시계획구역			3,000㎡ 이상의 개발행위 - 조례로 300㎡까지 가능	-	확인	
도시계획구역 및 준도시계획구역 외			1만 ㎡ 이상의 개발행위	-	확인 ¹⁾	단체 ²⁾

주: 1) 2층 이하, 연면적 500㎡ 이하의 목조건축물은 '건축공사신고'로 가능.

2) 집단규정 적용구역을 지정하면, 집단규정 적용.

입지적정화계획의 필요성

(규제·사업 중심의 도시계획 한계) 용도지역, 도시시설 등 소극적 도시계획제도로는 도시의 외연적 확산을 억제하기 어려울 것으로 인식(国土交通省 2020, 4-5)

- 집약형 도시구조를 형성하기 위해 필요한 거주기능과 도시기능의 집적, 대중교통 정비를 목적으로 하는 공공시설 재편, 국·공유재산 활용, 의료·복지시설 정비, 중심시까지 활성화, 빈집 정비 등 다양한 시책을 기존 도시계획제도에서는 종합적으로 집행하기 어려움

(유도적 도시계획수단 필요) 거주, 서비스 등 도시활동을 유도하면서 도시를 경영해나가는 새로운 수단의 도입 필요

- 지금까지 도시계획제도에서 다루지 못하였던 거주기능 등 도시의 다양한 민간활동을 ‘유도’하면서 도시를 만들어가는 새로운 제도가 필요

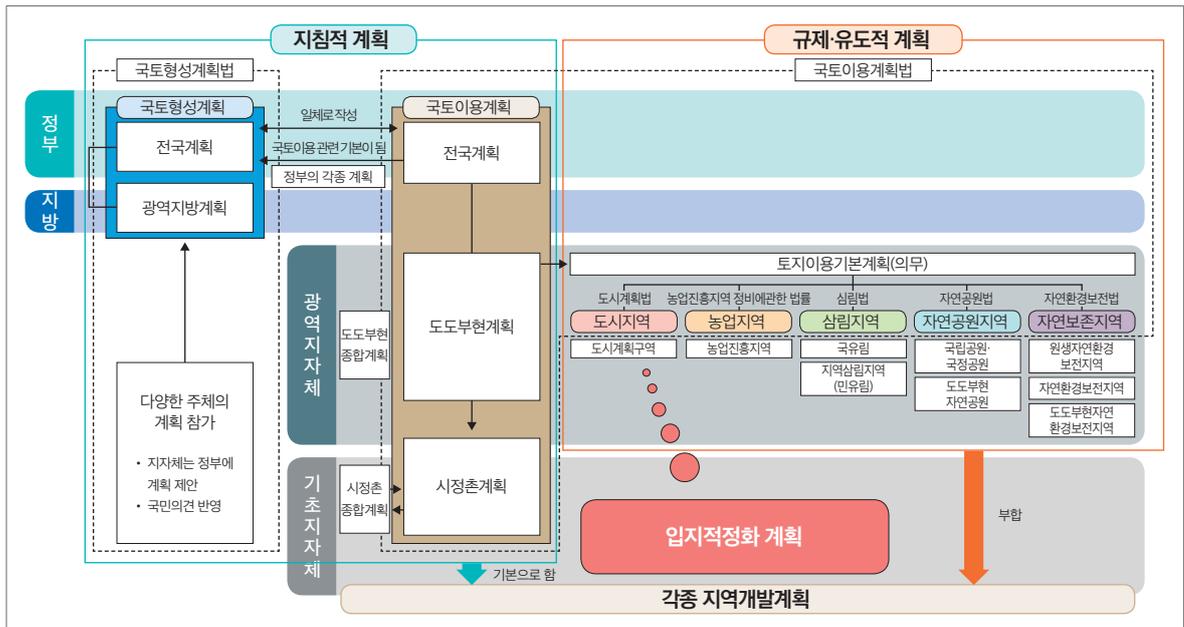
02. 입지적정화계획의 주요 내용

입지적정화계획과 다른 계획과의 관계

(국토계획체계에서 위상) 입지적정화계획은 상위 계획인 ‘국토형성계획법(国土形成計画法)’의 국토형성계획, ‘국토이용계획법(国土利用計画法)’의 국토이용계획과 조화롭게 수립

- 국토형성계획은 국토의 정비와 이용, 보전에 관한 지침적 계획이고, 국토이용계획은 국토의 균형발전을 위한 토지거래규제와 토지이용의 조정에 관한 규제계획으로, 국토형성계획과 국토이용계획은 하나의 계획으로 작성하는 것이 원칙임
- 광역지자체(도도부현)는 국토이용계획에 따라 광역지자체 내 행정구역을 대상으로 도시지역 등 지역 구분¹⁾에 관한 ‘토지이용기본계획’을 수립해야 함
- 도시지역은 ‘도시계획법(都市計画法)’에 따라 도시계획구역으로 지정되는데, 이 도시계획구역을 대상으로 입지적정화계획을 수립함

그림 2 국토계획체계에서 입지적정화계획의 위상



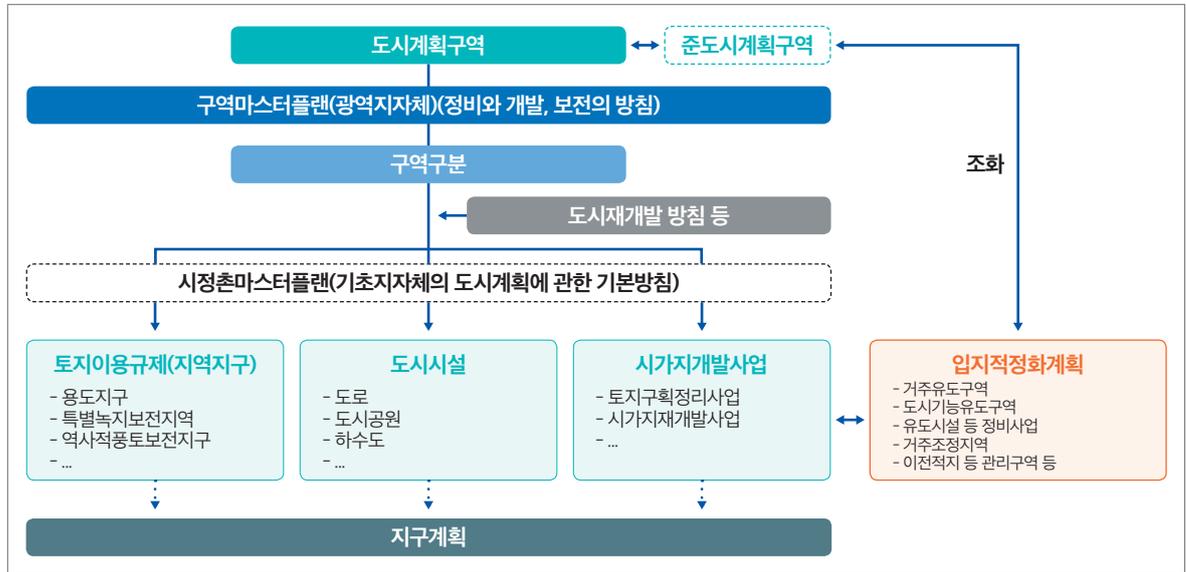
자료: うるま市 2021, 3을 토대로 작성.

1) 도시와 농업, 삼림, 자연공원, 자연보전 등 5개 지역으로 구분되며, 각 지역은 개별 법에서 관리.

(도시계획과의 관계) 입지적정화계획은 도시계획구역마스터플랜(都市計画区域マスタープラン), 시정촌마스터플랜(市町村マスタープラン)과 조화롭게 수립함

- 도시계획구역마스터플랜은 도시계획구역별로 구역구분 결정 등 도시계획의 기본방향을 제시하는 지침임
- 시정촌마스터플랜은 기초지자체(시정촌)가 수립하며, 토지이용과 공공시설 정비, 시가지개발사업에 관한 도시계획 방침을 제시하는 지침으로 우리나라의 도시기본계획과 유사함

그림 3 도시계획과 입지적정화계획의 관계

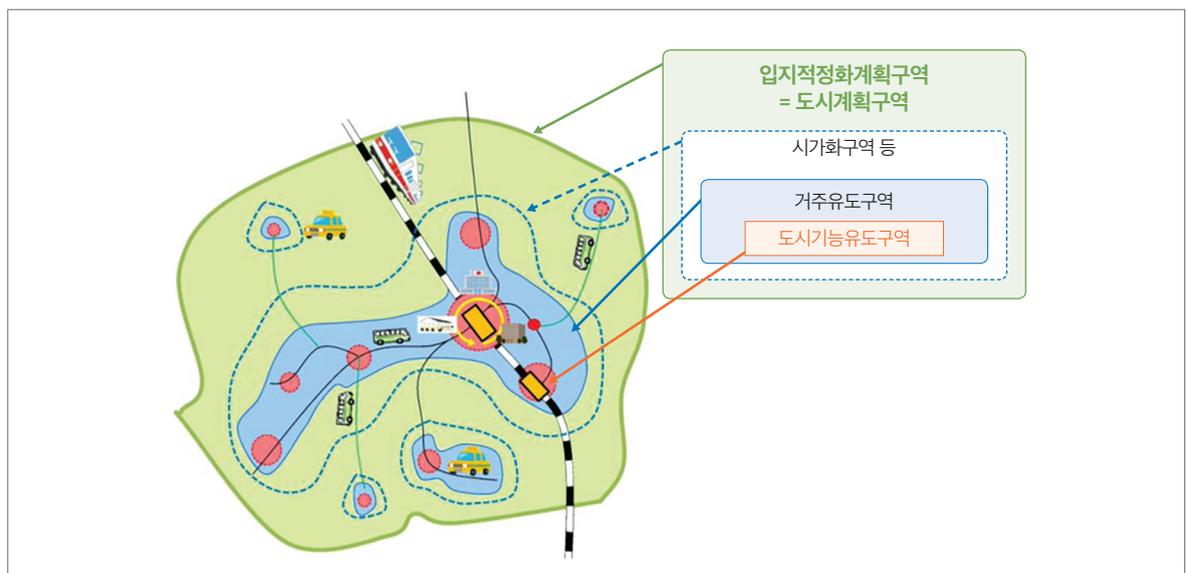


자료: 国土交通省 2024, 2를 토대로 작성.

입지적정화계획구역의 지정과 유형

(지정요건) 입지적정화계획구역(계획구역)은 도시계획구역 전체를 대상으로 수립할 수 있지만, 토지이용 상황이나 일상생활권 등을 감안하여 일부 또는 단계적으로 설정 가능²⁾

그림 4 입지적정화계획구역의 개념



자료: 国土交通省 2015, 35.

2) '입지적정화계획구역의 지정과 유형'부터 '거주유도구역 이외 구역의 관리'까지 내용은 都市計画法制研究会 2014, 33-53을 참조하였음.

(구역유형) 계획구역은 거주유도구역과 도시기능유도구역, 거주유도구역 이외 구역 등 3개 구역으로 구분

- 거주유도구역은 반드시 설정해야 하는 구역으로, 인구가 감소하는 상황에도 일정 지역의 인구밀도를 유지하여 생활서비스와 지역사회가 유지될 수 있도록 거주를 유도
- 도시기능유도구역은 거주유도구역 내에 설정해야 하는 구역으로 거주유도구역 주민에게 필요한 의료·복지·육아·상업 등 도시서비스 입지를 유도하고, 대중교통을 통해 이들 서비스를 제공
- 거주유도구역 이외 구역은 제조업이나 농업, 자연보전 등의 기능을 유도

① 거주유도구역의 지정과 유도수단

(현행 도시계획규제) 비선긋기 도시계획구역에서는 3,000㎡ 이상, 선긋기 도시계획구역에서는 시가화구역의 1,000㎡ 이상이 개발허가 대상이지만, 기술기준만으로 심사하기 때문에 주택의 교외화를 방지하거나, 압축화를 유도하기 곤란한 상황

(지정기준) 도시기능유도구역 주변 및 대중교통망이 정비된 지역 등에 지정

- 기초자치체의 인구전망, 재정추이, 공공시설 등의 유지·운영 합리화 등을 감안하여 용도지역이 지정된 구역을 거주유도구역으로 지정

(유도수단) 거주유도구역 이외 구역에서 일정 규모 이상의 주택 개발 시 신고하도록 의무화

- 거주유도구역 이외 구역에서의 개발행위로 인해 거주유도구역 활성화에 어려움이 예상되는 지자체는 유도구역으로 입지 변경, 개발규모 축소, 개발행위 자체의 중지 등에 대하여 조정하거나, 조정이 어려운 경우에는 신고자에게 개발규모의 축소와 유도구역으로 입지 등을 권고할 수 있음

② 도시기능유도구역의 지정과 유도수단

(현행 도시계획규제) 거주유도구역의 규제와 유사하게 입지기준의 정합성은 심사하지 않기 때문에 유도하고자 하는 의료·복지 시설 등의 교외화를 방지하고 중심시가지 등 일정 지역에 유도하는 것도 어려운 상황

(지정기준) 버스, 철도 등 대중교통 접근이 용이하고, 기존 상업과 행정서비스 등이 집적된 지역으로서 도보와 자전거 등으로 편리하게 이동할 수 있는 규모(복수 지정 가능)

- 사회자본정비총합교부금(社会資本整備総合交付金)³⁾을 활용하고자 할 경우에는 인구집중지구로, 철도역에서 반경 1km 이내, 철도시 편도 3개 이상의 노선이 있는 버스정류장으로부터 반경 500m 이내 등의 거리요건을 충족할 필요가 있음

(유도시설) 필요한 생활서비스시설(유도시설)을 유도하기 위해 기초자치체는 유도시설에 대한 지원사항을 사전에 명시한다는 점에서 도시기본계획이나 도시계획과는 전혀 다른 제도

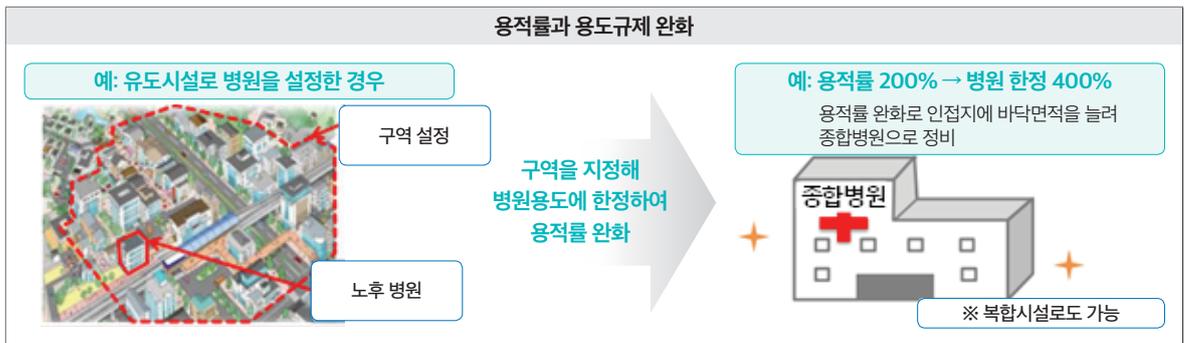
- 유도시설은 거주자의 공동 복지와 편리 향상을 도모하는 시설로 아래와 같음
 - 고령화시대에 필요성이 높아지고 있는 노인복지시설과 병원·보건소 등 의료시설
 - 육아세대가 주거지를 선택할 때 중요한 요소인 유치원과 어린이집 등 육아지원시설, 초등학교 등 교육시설
 - 집객력 있고 도시에 활력을 불어넣는 도서관, 박물관 등 문화시설과 슈퍼마켓 등 상업시설
 - 행정서비스의 창구기능을 지닌 시청의 지청, 일자리센터 등 행정시설

3) 국토교통성 소관 도로, 하천 등 17개 사업의 개별 보조금을 하나의 교부금으로 통합하고, 지자체는 '사회자본총합정비계획'을 수립하여 지역실정에 맞는 사업을 집행하는 제도를 말함.

(유도수단) 도시기능유도구역으로 유도시설 입지를 이끌어내기 위해 직·간접적 수단을 도입

- **(유도시설 신고)** 도시기능유도구역 밖(계획구역 내에 한정)에서 유도시설이 있는 건축물의 건축을 목적으로 하는 개발·건축 행위의 신고를 의무화
 - 도시기능유도구역 이외 구역에서의 개발행위로 도시기능유도구역 활성화가 우려되는 지자체는 유도구역으로 입지 변경, 개발규모 축소, 개발행위 자체의 중지 등에 대하여 조정하거나, 조정이 어려운 경우에는 신고자에게 개발규모 축소와 유도구역 입지 등을 권고할 수 있음
- **(개발허가 강화)** 개발허가제도를 지자체 상황에 맞게 강화 가능
 - 유도시설에 대한 기술기준이나 입지기준(시가화조정구역 대상)을 조례로 강화할 수 있음
- **(주차장배치적정화구역 지정)** 보행자 이동 안정성을 위해 도시기능유도구역 내에 지정 가능
 - 면적이 500㎡ 이상이고 주차요금을 징수하는 옥외주차장은 신고만 하면 운영 가능하나, 주차장배치적정화구역에서는 신고대상 이외의 주차장도 기초지자체장에게 신고하도록 하여 적정하게 주차장을 배치할 수 있음
- **(특정용도유도지구 지정)** 유도시설에 한해서 용적률, 건물용도 등의 특례를 제공
 - 특정용도유도지구 안에서는 유도시설이 포함된 건축물의 경우 지정용적률이 아니라 별도⁴⁾로 정한 용적률의 최고한도가 적용됨

그림 5 특정용도유도지구의 개념



자료: 国土交通省, 特定用途誘導地区. <https://www.mlit.go.jp/common/001049770.pdf> (2024년 4월 29일 검색).

- **(민간유도시설 등 정비사업계획 지원)** 유도시설을 정비하는 민간사업 대상 금융·세제상 지원
 - 유도시설과 병행하여 유도시설 이용자의 편의를 증진시키는 공익시설 설치 민간사업도 인정하여 금융·세제 등을 지원함

③ 거주유도구역 이외 구역의 관리

(신고와 권고) 3호 이상의 주택 건축목적 개발·건축 행위, 1호 또는 2호 주택이면서 부지규모가 1,000㎡ 이상의 개발행위 등은 기초지자체장에게 신고하도록 하여 간접적으로 행위를 규제

- 거주유도구역 이외 구역에서의 개발행위로 거주유도구역 활성화가 우려되는 지자체는 유도구역으로 입지 변경, 개발규모 축소, 개발행위 자체의 중지 등에 대하여 조정하거나, 조정이 어려운 경우에는 신고자에게 개발규모의 축소와 유도구역으로 입지 등을 권고할 수 있음

(거주조정지역) 향후 산업시설 등으로 이용이 예상되어, 주거지화를 억제할 필요가 있는 지역을 대상으로 지정

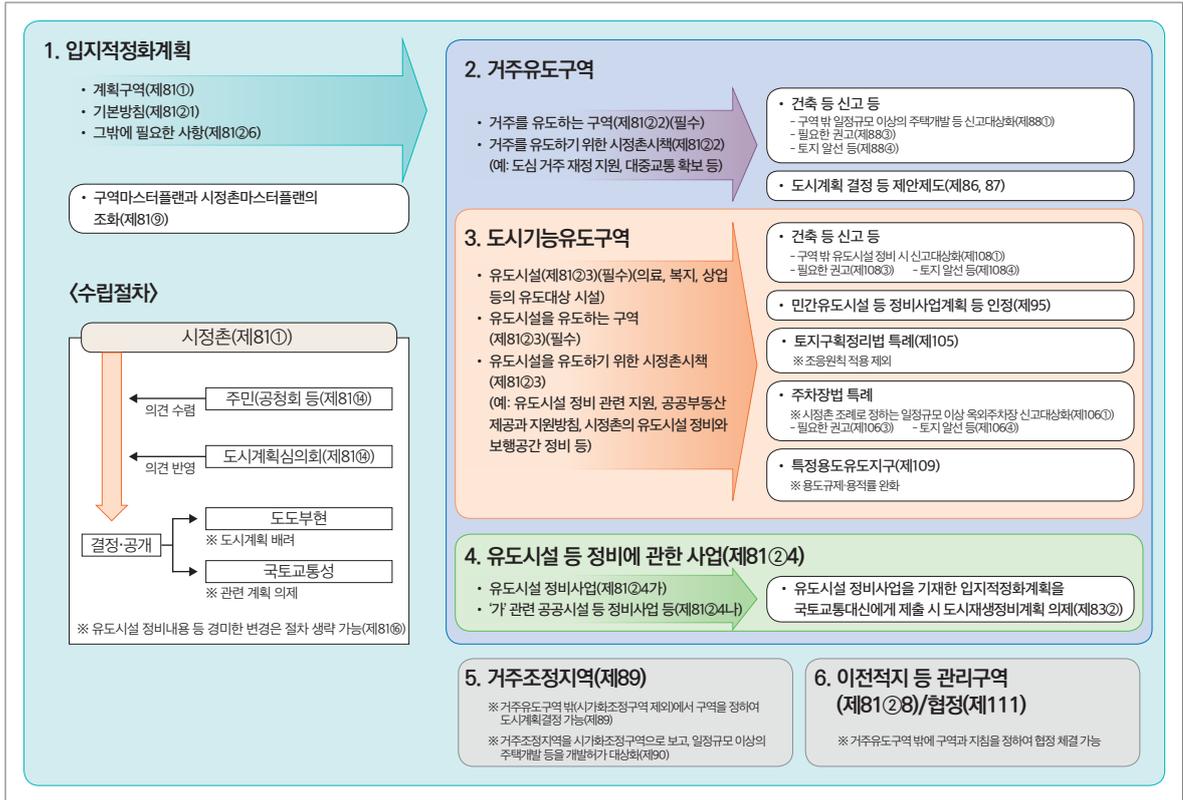
- 거주조정지역에서는 기술기준과 입지기준을 동시에 적용하여 3호 이상의 주택 건축목적 개발행위, 1,000㎡ 이상의 주택 건축목적 개발행위, 기숙사와 유료노인홈 등 건축목적 개발행위 등이 규제됨

(이전적지 등 관리구역) 빈집·빈터 등으로 열악해진 생활환경 개선, 미관과 풍치를 유지할 목적으로 지정

- 기존 취락 등의 특성과 이전적지 등의 발생 상황 등을 감안하여 필요에 따라 복수의 구역을 설정 가능함
- 기초지자체는 '이전적지 등 관리지침'으로 이전적지 소유자에게 지도·조언·권고가 가능함

4) 유도시설(호텔)의 적정 규모(연면적)를 기준으로 정함.

그림 6 도시재생특별조치법상 입지적정화계획 관련 규정



자료: 국토교통부 2016, 2.

입지적정화계획 지원을 위한 주요 제도

(2023년 현재) 입지적정화계획 관련 주요 지원제도로는 재정 지원, 지방재정 지원, 인적 지원 등이 있음

- 입지적정화계획의 실효성을 높이기 위해 도시계획부문뿐만 아니라 대중교통, 의료·복지, 공공시설, 중심시가지, 농업, 방재 등 다양한 시책과 연계·지원하고 있음
- 도시기능유도구역의 '도시구조재편집중지원사업', 거주유도구역의 '플랫35지역연계형사업', 계획구역의 '도시·지역교통전략추진사업' 등이 대표적 지원사업임

입지적정화계획제도에 대한 학계의 평가

(특징) 도시계획법에서는 찾아볼 수 없는 새로운 규제와 유도수단을 도입(野田崇 2018)

- 규제수단 중 거주조정지역은 시기화구역과 비선긋기 도시계획구역에 설정할 수 있어서 주택개발을 규제하는 역(逆)선긋기(시기화구역에서 시기화조정구역으로 변경) 또는 선긋기(비선긋기 도시계획구역의 경우) 효과를 지님
 - 다만, 입지적정화계획 도입취지가 더 이상의 교외화를 막는 데 있다면, 도시계획구역 밖에서 4~5호의 소규모 주택개발 억제도 필요하다는 지적이 있음
- 소극적 유도수단으로 거주유도구역 외 주택개발 및 도시기능유도구역 외 유도시설을 신축하는 경우 신고·권고 제도를 도입
 - 다만, 권고 불이행 시 공공서비스 제공 거부나 불복종의 사실 공표 등 실효성 있는 수단이 도입되지 않음
- 적극적 유도수단으로 기초지자체는 거주유도구역 내로 주거를 유도하기 위해 금융·재정·세제 등 경제적 수단을 계획에 포함할 수 있음
 - 비영리법인의 유도시설 정비사업에 대한 교부금과 거주유도구역 안에서 20호 이상 주택개발사업자의 계획제안 허용, 민간사업자의 유도시설 정비에 대한 자금 지원 등이 있음

표 2 입지적정화계획 관련 일본정부의 주요 지원제도(2023년 현재)

구분	사업명	사업내용	지원내용
계획수립 지원	집약도시형성지원사업 (集約都市形成支援事業)	계획 수립, 합의 형성, 공공부동산 활용 등을 위해 지원	보조(1/2)
도시기능 유도구역 내 지원	도시구조재편집중지원사업 (都市構造再編集中支援事業)	지자체의 공공시설과 유도시설, 민간의 유도시설 정비사업 지원	보조(1/2)
	도시재생구획정리사업 (都市再生区画整理事業)	유도시설 정비 등을 위한 토지구획정리사업 등 지원	보조(직접 1/2, 간접 1/3)
	시가지재개발사업 (市街地再開発事業)	토지의 합리적 이용과 도시기능 갱신을 위한 재개발사업 지원	보조(직·간접 1/3)
	마을재생출자 (まち再生出資)	유도시설 또는 유도시설 이용자 편의 증진시설이 포함된 도시개발사업에 민간도시개발추진기구 ^{주)} 가 출자	금융 지원(공공시설 + 유도시설 사업비 한도)
거주유도구역 내 지원	도시구조재편성집중지원사업	주거환경 개선을 위한 공공시설과 방재시설 정비 등 지원	보조(직접 45%)
	도시재생구획정리사업	저·미이용토지가 산재한 지역의 토지구획정리사업 등 지원	보조(직접 1/2, 간접 1/3)
	공영주택정비사업 (公営住宅整備事業)	공영주택 재건축 시 거주유도구역일 경우 철거비·이전비 지원	보조(1/2)
	지역거주기능재생추진사업 (地域居住機能再生推進事業)	흘어져 있는 공공주택을 대규모 단지로 집약화하고 어린이집 등 복지시설 설치를 지원	보조(1/2)
	주택시가지총합정비사업 (住宅市街地総合整備事業)	(주택단지 스톡활용형) 주택단지 재생 시 고령자와 육아세대 생활지원시설 등 지원	보조(1/3)
	플랫35(지역연계형) (フラット35(地域連携型))	신축, 기존 주택 구입자금 지원	주택금융지원기구(住宅金融支援機構)의 주택담보대출 이자 0.25% 할인
입지적정화 계획구역 내 지원	도시·지역교통전략추진사업 (都市・地域交通戦略推進事業)	대중교통 정비 등 지원	보조(1/2 등)
	도시공원 스톡재편사업 (都市公園ストック再編事業)	도시공원 재편·집약화 등 지원	보조(1/2)
지방재정 지원	공공시설 등 적정관리추진사업채 (公共施設等適正管理推進事業債)	공공시설 집약화·복합화 지자체 자체사업 지원	사업비 중 지방채 원리금 교부세 지원 (총당률 90%의 50%)
인적 지원	입지적정화계획 전국 캐러밴 (立地適正化計画全国キャラバン)	입지적정화계획 수립 촉진을 위해 국토교통성 간부가 기초지자체장 대상 설명회 개최	비예산

주: 민간도시개발추진기구(民間都市開発推進機構)란 '민간도시개발 추진에 관한 특별조치법(民間都市開発の推進に関する特別措置法)'에 따라 설치된 기관으로 도시개발정책에서 자금지원을 담당하는 공공금융기관임.

자료: 국토교통省(2023b)과 국토교통省(2023e)을 참조하여 저자가 작성하였으며, 상기 이외에도 부처별 분야별 다양한 지원사업(国土交通省 2023a)을 참조.

(쟁점) 거주조정지역, 특정용도유도지구는 일종의 권리제한제도라서 법적 다툼이 우려되나, 지정 취소소송은 곤란(野田崇 2018)

- 거주조정지역에서는 지권자(地権者)가 규제에 저항하는 지정 취소소송이 있을 수 있으나, 구역구분은 행정처분에 해당하지 않는다는 유사한 판례가 있어 소송은 어렵다는 것이 일반적 시각임
- 특정용도유도지구의 경우에도 지구계획상 용도와 용적률 결정은 개인의 권리·의무에 영향을 미치지 않는다는 판례가 있어, 지구 지정에 대한 소송은 제기하기 곤란할 것이라 예상함
 - 다만, 특정용도유도지구는 규제 완화하기 때문에 주민의 생활환경 관련 소송이 있을 수 있으나, 단순한 생활환경에 대한 피해로는 원고적격이 인정되지 않고 있는 것이 판례임

(한계) 일반적인 재정·금융·세제 등의 지원과 대중교통 정비만으로 집약형 도시구조 형성이라는 목적을 달성하기에는 한계(巨理格 2017)

- 유도시설 중 민간시설에 대한 지자체의 '선매권(先買權)'과 유도구역 외 구역에 거주하는 '현재의 주민'에 대한 지원시책 등이 필요하다는 지적이 있음

03. 입지적정화계획 운용실태

입지적정화계획 수립 동향

(수립 현황) 2023년 3월 기준 도시계획구역이 지정되어 있는 1,374개 지자체 중 675개(49.1%)가 입지적정화계획을 수립 중이거나 완료함(国土交通省 2023c, 3)

- 2014년 62개 수립 중 → 2023년 504개 수립 완료, 171개 수립 중
- 인구규모별로 살펴보면 100만 명 이상 지자체는 8개(72.7%), 50~100만 명은 15개(62.5%), 20~50만 명에서는 78개(82.1%), 10~20만 명에서는 108개(70.6%), 5~10만 명에서는 163개(67.4%), 5만 명 미만에서는 303개(35.7%)로 인구규모 5만 명 미만 지자체의 실적이 대체로 낮은 것으로 나타남

(미수립 사유) 인구규모 5만 명 미만의 지자체에서 미검토 비중이 높고, 미검토 사유는 콤팩트시티의 필요성이 낮거나, 인력이 부족해서 검토하지 못하고 있다는 비중이 높음(国土交通省 2023c, 4-7)

- 과거 5년(2018~2023)간 매년 조사에서 일관되게 입지적정화계획을 작성할 의향이 없는 지자체 수는 221개(16.1%)
- 인구규모별로는 5만 명 미만(21.9%)과 20~50만 명 미만(13.7%) 지자체에서 미검토 비중이 높은 경향
- 그 이유로는 '콤팩트시티의 필요성 미흡(31.2%)'과 '인력이 부족해서 작성 곤란(20.8%)', '계획의 법적 효과와 유도시설에 대한 정부 지원 등 미흡(12.7%)' 순으로 높음

입지적정화계획 운용성과

(거주 유도) 지자체 총인구 대비 거주유도구역 인구비중이 유지·증가한 지자체는 63.9%(国土交通省 2023d, 8)

- 평가대상 429개 지자체 중 증가한 곳은 259개(60.4%), 유지 15개(3.5%), 감소 155개(36.1%)로 나타남

(도시기능 유도) 지자체 해당 유도시설 대비 도시기능유도구역 유도시설 비중이 유지·증가한 지자체는 63.6%(国土交通省 2023d, 10)

- 평가대상 431개 지자체 중 증가 149개(34.6%), 유지 125개(29.0%), 감소 157개(36.4%)로 나타남

입지적정화계획 운용실태

(수립목적) 대부분은 콤팩트 네트워크의 이념과 도시공간의 재집약화를 실현하기 위해 수립(箸本健二ほか5人 2021)

- '행정서비스 효율화(75.9%)'와 '대중교통 편리성 향상(74.4%)'이 높은 비중을 차지
- 반면, '부동산 가격과 세수의 증대(14.2%)', '산업 진흥과 혁신 창출(14.2%)' 등 도시기능유도구역의 자립 등에 대한 기대는 낮음

(입지적정화계획구역의 범위) 일상생활권에 포함되는 복수의 기초지자체 전체를 대상으로 계획을 수립한 사례는 많지 않음(荒木俊之 2017)

- 가령, 1개 시(市)와 3개 정(町)이 하나의 도시계획구역을 구성하고 있음에도, 1개 시만 계획을 수립하였고, 시는 주변 지자체를 고려하여 계획을 수립하지도 않았으며, 이러한 상황에서 광역지자체의 개입 또한 미흡

(도시기능유도시설 유도시책) 134개 지자체에서 332개 유도시설을 계획한 것으로 나타났는데, 공공시설이 많기 때문에 사업비 재원은 공공재정 비중이 높으며, 반면 사업성이 증시되는 상업시설 비중은 낮음(箸本健二ほか5人 2021)

- ‘교육·문화기능’ 135개(41.0%), ‘육아기능’ 59개(17.8%), ‘행정기능’ 58개(17.5%), ‘의료시설’ 41개(12.3%), ‘상업기능’ 28개(8.4%), ‘노인돌봄·복지기능’ 24개(7.2%), ‘기타’ 22개(6.6%), ‘금융기능’ 4개(1.2%)의 순으로 나타났으며, 높은 공공성을 가진 기능이 상위를 차지함
- 시설 정비방법에서는 ‘신규’가 34.6%로 가장 많고, ‘기존 시설의 활용(증·개축 또는 그대로 활용)’이 21.7%로 나타났으며, ‘이전·집약은 구역 외(21.4%), 구역 내(12.0%)로 합해서 33.4%에 그침
- 사업비의 재원에 대해서는 ‘정부의 보조금(64.8%)’, ‘지자체 자체 예산(37.3%)’, ‘지방채 발행(36.1%)’ 등 공공자금이 상위를 차지하며, ‘민간자금’은 18.1%, ‘PPP·PFI 등 민관연계사업’은 3.6%에 불과(복수 응답)
- 유도시책과 관련해서는 ‘보조금 확보(39.2%)’, ‘공유지와 기존 공공시설 활용(34.3%)’, ‘관련 도시기반 정비(22.6%)’ 등 대부분 공공의 자원을 활용하고 있는 것으로 나타났으며, ‘민간사업자 유치(12.3%)’를 비롯하여 ‘세제 지원(2.4%)’, ‘금융 지원(0.3%)’ 등 민간주도 방식은 전체적으로 낮음
- 유도구역으로 시설을 유도하기 위해 도입된 ‘신고제’의 경우에도 이를 운용하고 있는 지자체는 9.6%에 불과하여 구속력이 없는 신고제의 한계를 시사

(거주유도구역 유도시책) 미이용 부동산을 활용하는 시책과 도시기능유도구역과의 접근성을 개선하는 시책이 대부분을 차지하며, 신고·권고 제도의 활용도는 낮음(箸本健二ほか5人 2021)

- ‘빈터·빈집 활용(57.5%)’, ‘도시기능유도구역 간 대중교통 정비(48.8%)’, ‘도시기능유도구역과의 연결 도로 정비(31.0%)’, ‘주택 임대료·구입비 보조(19.9%)’ 등의 순으로 높음(복수 응답)
- 반면, 교외주택 개발을 억제하는 ‘구역 외에서의 신고·권고 제도 적극 활용(14.5%)’, ‘구역 외에서 공공서비스의 단계적 축소(1.2%)’의 채용률은 낮으며, 유도구역 외에서 주택개발을 법적으로 제한하는 ‘거주조정지역의 지정’을 채용하고 있는 지자체는 2개(0.6%)에 불과

(대중교통망과 연계) 입지적정화계획과 지역대중교통계획의 연계 비중은 절반 정도(箸本健二ほか5人 2021)

- ‘지역대중교통계획을 수립하였고, 입지적정화계획에 반영(35.8%)’, ‘지역대중교통계획 수립을 검토 중이며, 입지적정화계획에 반영할 예정(20.8%)’으로, 전체의 56.6%가 대중교통망과 연계

(거주유도구역 밖에 대한 토지이용규제) 거주유도구역 밖에서의 거주조정지역 지정사례는 거의 없음(箸本健二ほか5人 2021)

- 주택 입지를 규제하기 위한 기존 도시계획제도로 용도지역상 특별용도지구와 특정용도제한지역, 시가화구역을 시가화조정구역으로 전환한 사례도 없었음

(합의 형성 장애요소) 거주유도구역으로의 주거 이전이 이해관계자 간 합의 형성에 가장 큰 장애요소(箸本健二ほか5人 2021)

- ‘시가화조정구역과 비선긋기 도시계획구역에 많은 인구가 거주하고 있어, 거주유도구역으로의 집약이 곤란(60.4%)’, ‘상업·서비스업의 기능이 인근 도시와 상위 도시, 교외부의 기존 취락과 경쟁관계에 직면(50.6%)’, ‘후계자가 없는 농가와 개발업자는 농지전용 허가와 개발허가조례를 유지하라고 요구하는 압력이 높음(43.9%)’ 순으로 나타남(복수 응답)

운용실태 종합

입지적정화계획 수립 지자체는 증가하고, 거주유도구역 인구비중과 도시기능유도구역의 유도시설 입지비중도 높은 반면, 제도 도입 취지와는 다르게 운영되고 있다는 점도 확인할 수 있었음

- 첫째, 토지이용규제에 대한 지권자의 반발과 신고제도의 낮은 실효성 등으로 토지이용규제보다는 도시기능유도구역으로의 유도시책, 즉 유도시설에 대한 보조사업 중심으로 계획을 운용하고 있었음
- 둘째, 도시기능유도구역에서의 민간자본을 활용한 도시기능 확충도 낮은 수익성으로 입지가 저조함
- 셋째, 콤팩트 네트워크라는 도시 간 연결성을 강화하기 위해서는 지자체 간 공동계획 수립이 필요한데, 지자체 간 상생보다는 인구나 일자리, 서비스기능의 유치경쟁 논리가 앞서 실적이 거의 없음

04. 시사점

집약형 국토·도시구조 지향

입지적정화계획제도 도입취지와 운영실태를 감안하여 국토·도시재생 정책과 관련하여 우리가 얻을 수 있는 시사점을 정리하면 다음과 같음

- (우리의 정책과제) 인구감소가 진행되고 있지만 비도시지역에서의 각종 건축·개발 행위로 도시구조가 무질서하게 확산되고 있어, 기존 시가지의 의료, 상업 등 생활서비스기능 쇠퇴와 도시기반시설 정비 비용 증대 등으로 생활서비스를 모든 주민에게 제공하기 곤란해질 우려가 있으므로, 각종 도시기능을 ‘모으고 잇는’ 전략 필요
- (정책방향 전환) ‘도시 재창조’를 위해 ‘쇠퇴지역 재생’에 초점을 두고 있는 현재 우리나라 도시재생정책 방향(제2차 국가도시재생기본방침(2024~2033))을 인구감소에 적응하기 위한 ‘집약형 국토·도시구조 형성’으로 전환 필요
 - ※ ‘도시재생 전략계획 수립 가이드라인(국토교통부)’에 따르면 전략계획은 가급적 외곽개발은 지양하고 도심재생·정비 등을 목표로 설정하도록 권고하고 있으나, 관련 유도·규제 수단은 미흡
- (새로운 계획제도 도입) 이를 위한 정책수단으로 현행 도시재생과 도시계획, 대중교통 제도를 보완·연계하기 위해 가칭 ‘입지유도계획’을 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 도입하는 방안 검토
- (경제적 유도수단 우선 도입) 민간시설(주택, 상업 등) 입지에 대한 재정·금융·세제 특례제도, 건물의 용도와 용적률 등을 완화하는 ‘핀포인트형’ 용도지구제도, 지자체 선매제도 등을 우선 검토
- (규제적 유도수단은 중기적으로 검토) 일본의 경우 유도구역 밖의 개발규제는 실효성이 적고, 민간 수용성이 낮은 것으로 나타났으므로, 중기적인 차원에서 도입 검토
- (재정 통합 지원) 지자체의 공공시설 정비사업에 대해서는 지역균형발전특별회계의 도시재생사업과 시·군·구계정사업, 지방소멸대응기금 등을 활용하여 통합·지원하고, 지자체 단독사업에 대해서는 지방채발행 특례 제공 검토

참고문헌

荒木俊之. 2017. 地理的な視点からとらえた立地適正化計画に関する問題—コンパクトシティ実現のための都市計画制度—. E-journal GEO 12卷1号: 1-11.

うるま市. 2021. 第2次うるま市国土利用計画(概要版). <https://www.city.uruma.lg.jp/documents/679/urumakokudogaiyou.pdf> (2024년 4월 29일 검색).

国土交通省. 2015. 改正都市再生特別措置法等について. <https://www.mlit.go.jp/common/001091253.pdf> (2024년 4월 29일 검색).

_____. 2016. 都市計画運用指針における立地適正化計画に係る概要. <https://www.mlit.go.jp/common/001148083.pdf> (2024년 4월 29일 검색).

_____. 2020. 改訂立地適正化計画作成の手引き. https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001379331.pdf (2024년 4월 29일 검색).

_____. 2023a. コンパクトシティの形成に関連する支援施策集. https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001620838.pdf (2024년 4월 29일 검색).

_____. 2023b. 立地適正化計画に係る予算・金融上の支援措置一覧(令和5年度). https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001620837.pdf (2024년 4월 29일 검색).

_____. 2023c. 立地適正化計画の取組状況に関する全国的傾向: アウトプット指標(作成市町村数)について. 第1回立地適正化計画の実効性の向上に向けたあり方検討会 配付資料 1-1. https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001712725.pdf (2024년 4월 29일 검색).

_____. 2023d. 立地適正化計画の取組状況に関する全国的傾向: アウトカム(誘導状況)と評価について. 第1回立地適正化計画の実効性の向上に向けたあり方検討会 配付資料 1-2. https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001712726.pdf (2024년 4월 29일 검색).

_____. 2023e. 自治体支援の現状について. 第1回立地適正化計画の実効性の向上に向けたあり方検討会 資料 1-3. https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001712727.pdf (2024년 4월 29일 검색).

_____. 2024. 土地利用計画制度. https://www.mlit.go.jp/toshi/city_plan/content/001732242.pptx (2024년 4월 29일 검색).

_____. 特定用途誘導地区. <https://www.mlit.go.jp/common/001049770.pdf> (2024년 4월 29일 검색).

都市計画法制研究会. 2014. コンパクトシティ実現のための都市計画制度. ぎょうせい.

野田崇. 2018. 立地適正化計画制度の行政法学的検討. 都市とガバナンス 29: 26-35.

箸本健二ほか5人. 2021. 立地適正化計画に対する地方自治体からの政策評価と課題認識—全国332市町村へのアンケート調査から—. E-journal GEO 16卷1号: 33-47.

亘理格. 2017. 誘導的手法としての立地適正化計画—その特徴と課題. 日本不動産学会誌 31卷2号: 44-48.

• 김진범 국토연구원 국토계획·지역연구본부 연구위원(jinbkim@krihs.re.kr, 044-960-0144)

※ 이 브리프는 연구자 개인의 의견으로서, 정부나 국토연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있음.