

저성장 시대의 축소도시 실태와 정책방안 연구

Urban Shrinkage in Korea: Current Status and Policy Implications

구형수 외



국토연구원
KRIHS

저성장 시대의 축소도시 실태와 정책방안 연구

Urban Shrinkage in Korea: Current Status and Policy Implications

구형수, 김태환, 이승욱, 민범식

■ 연구진

구형수 국토연구원 책임연구원(연구책임)

김태환 국토연구원 선임연구위원

이승욱 국토연구원 책임연구원

■ 외부연구진

민범식 전 국토연구원 선임연구위원

■ 연구자문위원

이희연 서울대학교 환경대학원 교수

박 찬 서울시립대학교 조경학과 교수

이희영 전라북도 기술서기관

■ 연구심의위원

유재윤 국토연구원 선임연구위원

이용우 국토연구원 선임연구위원

이왕건 국토연구원 선임연구위원

조판기 국토연구원 연구위원

김진범 국토연구원 연구위원

발 간 사

PREFACE

전 세계적으로 여전히 성장을 거듭하는 도시도 있지만, 다른 한편에는 쇠퇴하는 도시들도 많습니다. 그동안 우리나라를 포함한 해외 각국에서는 쇠퇴도시를 살리기 위해 다양한 정책을 시행해왔습니다. 하지만, 몇 차례의 경제 위기를 겪는 과정에서 구조적인 악순환에 빠져 이러한 정책을 시행해도 크게 효과를 보지 못하는 도시들이 등장하기 시작했습니다. 이러한 위기 상황에 처한 도시가 바로 본 연구에서 주목하고 있는 축소 도시입니다.

축소도시가 겪고 있는 가장 보편적인 현상은 인구가 감소하고, 이로 인해 유희·방치 부동산이 비정상적으로 증가하는 것입니다. 이것이 바로 국내외 많은 학자들이 ‘도시 축소’라고 부르는 현상입니다. 이러한 현상이 심화되면 결국 지역공동체는 소멸 위기에 처하게 되고, 지방정부는 심각한 재정 악화를 겪게 됩니다. 20세기 중반까지 미국 자동차 산업의 중심 역할을 수행했던 디트로이트 시 역시 산업기반 붕괴, 교외화, 인종 문제 등으로 인해 심각한 도시축소를 겪게 되면서 결국 파산이라는 불명예스러운 상황을 맞이하기도 하였습니다.

이러한 도시축소 현상에 대한 관심이 증가하면서 현재 해외 각국에서는 도시의 축소된 규모에 맞추어 건조 환경을 재조정하는 일련의 정책들이 주목받고 있습니다. 줄어드는 인구에 적합한 규모로 건조 환경을 축소하여 공급과잉 상태에 이른 주택시장을 안정화하고, 공공서비스 유지·관리비용을 절감하기 위해 노력하고 있습니다. 이른바 ‘도시 다이어트(City Diet)’를 시행하고 있는 것입니다. 이와 함께 근린지역의 황폐화를 초래하는 빈 건물들을 철거하고, 그 자리에 새로운 시설물이 아닌 녹지나 텃밭 등을 조성하여 해당 지역에 남아 있는 사람들의 삶의 질을 제고하기 위해 노력하고 있습니다.

하지만, 우리나라의 지방 중소도시는 어떨습니까? 지속적으로 인구가 감소하고, 빈

집과 유흥시설이 점차 확산되고 있지만, 여전히 낙관적인 미래 전망 아래 성장 위주의 도시계획을 수립하고 있습니다. 인구감소의 늪에 빠져 있는 도시에서도 각종 계획을 수립할 때 달성 불가능한 인구 성장치를 전망하고 있고, 어떻게든 남보다 많은 개발용지를 확보하기 위해 서로 경쟁하고 있습니다. 이러한 상황이 벌어지는 근본적인 원인 중 하나는 많은 도시에서 아직까지 축소라는 현상을 인정하고 있지 않을 뿐 아니라, 어떻게든 개발사업만 벌이면 성장할 수 있을 것이라 생각하고 있기 때문입니다.

이러한 상황에서 우리나라 축소도시의 현 주소를 파악하고, 이러한 도시의 삶의 질을 제고하기 위한 정책방안에 대해 심도 있게 논의한 본 연구는 현 시점에서 시의 적절하다고 생각합니다. 아무쪼록 이번 연구가 한국에서 축소도시에 대한 이해의 폭을 넓히고, 관련 정책 전문가들은 물론 다양한 이해 관계자들의 공감대를 형성하는 데 큰 도움이 되기를 기대합니다. 끝으로 본 연구를 수행하는 데 노력을 아끼지 않은 구형수 책임연구원, 김태환 선임연구위원, 이승욱 책임연구원의 노고를 치하하며, 외부연구진으로 참여해 주신 민범식 박사님과 연구에 대한 아낌없는 조언을 해주신 이희연 교수님, 박찬 교수님, 이희영 서기관님께도 깊이 감사드립니다.

2016년 10월

국토연구원장 김 동 주

주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS

본 연구보고서의 주요 내용

- 1 우리나라의 많은 지방중소도시에서는 경제여건변화, 저출산·고령화, 교외화·스프롤 등이 복합적으로 작용하여 인구감소, 부동산 방치 등의 축소현상을 겪고 있음
- 2 도시축소로 인해 근린지역 차원에서는 공동체 붕괴가 우려되고 있으며, 지방정부 차원에서는 세수 감소와 공공서비스 유지비용 증가로 인해 재정여건이 악화되고 있음
- 3 해외 각국에서는 도시축소 문제 해결을 위해 축소된 도시규모에 맞추어 건조 환경을 재조정하는 다양한 정책을 마련하여 ‘도시 다이어트(City Diet)’를 추진하고 있음
- 4 우리나라의 도시축소 대응정책은 여전히 성장지향적인 도시정책 관행을 크게 벗어나지 못하고 있으며, 하나의 체계적인 정책 틀 속에서 운영되고 있지 못한 실정임

본 연구보고서의 정책제안

- 1 도시기능의 존속을 위해 축소된 인구에 맞게 도시규모를 축소하고, 도시생활거점으로 공공서비스의 재배치를 유도하는 적정규모화계획 제도 도입이 필요
- 2 공공시설의 유희화를 방지하고, 규모의 경제를 실현하기 위해 축소도시와 인접 시·군 간 공공서비스 공동이용에 대한 지원체계 마련이 필요
- 3 근린지역의 안정화를 유도하고, 남아 있는 사람들의 삶의 질을 제고하기 위해 빈집을 포함한 유희·방치 부동산 전체에 대한 종합적인 정비·활용체제 정립이 필요
- 4 개발수요가 불충분한 지역의 유희·방치 부동산을 창조적으로 활용하기 위해 소유권 매입 없이 일정 기간 동안 다른 목적으로 사용하는 일시적 활용 제도 도입이 필요

요 약

SUMMARY

1. 연구의 개요

- 오늘날에는 전 세계적으로 도시축소가 보편적인 현상이 되어가고 있음
 - 최근의 조사에 따르면, 인구 2만 이상 유럽도시의 약 42%가 축소를 경험하고 있는 것으로 나타남
 - 이러한 축소도시의 등장으로 인해 건조 환경 및 기반시설 수급 불균형과 이로 인한 삶의 질 저하가 도시계획 이슈로 급부상함
- 한국의 지방중소도시도 인구 및 도시공간의 축소현상을 경험하고 있으나, 이에 대한 대응책은 미흡한 실정임
 - 인구가 지속적으로 감소하는 도시에서도 도시·군기본계획의 장래인구가 증가할 것으로 전망하고 개발용지를 확대하고자 함
 - 도시재생정책도 도시쇠퇴 극복을 위한 신성장동력을 찾아내는 방향으로 추진되고 있는데, 모든 도시가 이와 같은 잠재력을 지니고 있는 것은 아님
- 본 연구는 한국의 도시축소 실태 및 메커니즘을 분석한 후, 이를 토대로 축소도시의 정책과제와 실천방안을 제시하는 것을 목적으로 함
 - 기존 연구에서는 해외사례 분석을 통해 시사점을 도출한 후, 한국 축소도시가 나아가야 할 방향을 제시하는 데 초점을 두고 있음
 - 한국 축소도시의 차별적 특성 도출과 축소메커니즘의 규명에도 미흡했으며, 이를 토대로 정책과제를 도출한 연구 역시 부족함

2. 축소도시 관련 이론

- 도시축소는 지속적이고 심각한 인구감소와 함께 나타나는 물리적 스톡의 공급 과잉 현상이라고 정의할 수 있음
 - 해외 축소도시의 공통적인 문제점 역시 여러 가지 구조적인 원인에 의해 심각한 인구감소를 겪으면서 기존의 물리적 스톡이 공급 과잉 상태에 이르게 된 것임
 - 이는 도시발전의 순환주기에 따라 일시적 혹은 주기적으로 나타나는 도시쇠퇴와 달리 구조적인 악순환에 빠져 장기간 혹은 지속적으로 나타나는 특성을 지님
- 도시축소의 주요 원인으로는 경제여건변화, 인구학적 변화, 체제 전환, 환경적 위기를 들 수 있음
 - 제조업에 대한 의존도가 높은 도시에서는 탈산업화와 같은 경제여건변화가 실업률 증가나 인구 유출의 주요 원인으로 작용함
 - 저출산·고령화 등의 인구구조 변화와 함께 생산가능인구나 가임여성인구의 외부 유출도 도시축소의 주요 요인으로 작용함
 - 교외화·스프롤은 초기에는 도심의 축소와 밀접한 관련을 맺고 있으나, 결국에는 빈집이나 유헴지가 주변으로 확산되면서 도시전체의 축소현상으로 이어짐
 - 구동독이나 동유럽지역의 도시에서는 사회주의체제의 붕괴로 인해 단기간 내에 극심한 축소를 경험함
 - 자연재해, 환경오염 등의 환경적 위기 역시 인구의 대규모 유출과 함께 부동산의 방치 및 황폐화를 초래함
- 인구감소, 부동산 방치 등의 도시축소 현상은 다양한 파급효과를 유발함
 - 거주민 간 사회적 교류가 줄어들면서 지역 공동체의 유지가 어렵게 되고, 동시에 주거환경이 악화되면서 빈곤층이 집중하고 범죄 역시 증가함
 - 세수는 점점 줄어드는 반면에 공공서비스 유지·관리비용은 증가하게 되면서 재정 상황이 악화되고, 결국 공공서비스의 폐지나 축소로 이어짐
 - 이러한 문제들로 인해 해당 지역에 대한 매력도는 저하되고, 이는 다시 생산가능인구의 유출을 심화시키는 원인으로 작용함

3. 한국 도시의 축소메커니즘과 특성

- 생산가능인구 유출과 저출산 현상으로 인해 많은 도시에서 인구가 감소하고, 고령 인구가 증가하고 있음
 - 인구감소 추세는 지방뿐 아니라 수도권지역까지 점차 확산되고 있음
 - 축소도시에서는 고령화와 함께 독거노인 역시 증가하는 추세를 보이고 있음
- 인구감소, 시가지확산 등에 의해 많은 도시의 빈집이 증가하고 있음
 - 빈집은 읍·면지역보다 동지역에서 더 빠른 속도로 증가하고 있으며, 단독주택 보다는 공동주택의 공실률 증가가 두드러지고 있어 공동주택 공급 위주의 대규모 택지개발은 사업성을 보장받기 힘든 상황임
 - 축소도시의 기성시가지에서는 빈집의 증가와 함께 인구밀도의 감소세가 두드러지고 있으나, 여전히 도시외곽지역의 개발행위는 증가하고 있는 실정임
- 축소도시는 재정상황이 열악하여 공공서비스 공급에 있어 큰 어려움을 겪고 있음
 - 이러한 재정여건 악화는 시가지확산, 부동산 방치, 고령화 등에 의한 공공지출 증가와 함께 인구나 일자리감소로 인한 세수 부족이 주요 원인임
 - 축소도시에서는 대규모 공공시설의 운영에 있어 적자를 면하지 못하고 있음
- 축소도시의 버려진 근린지역 거주민들은 사회적 불안정 상태에 놓여 있으며, 기초생활서비스 이용에 불편을 느끼고 있음
 - 축소도시의 유희·방치 부동산 밀집지역 거주민들은 지역공동체가 붕괴되고, 범죄가 증가하고 있다고 느낌
 - 축소도시의 읍·면지역 거주민들은 대부분 기초생활서비스 이용에 큰 불편을 느끼고 있었는데, 그 이유는 각종 서비스에 대한 접근성이 좋지 않기 때문임

4. 외국의 정책사례와 시사점

- 중앙정부에서는 도시축소에 대한 대응을 정책의제로 설정한 후, 이와 관련한 정책 지침을 작성하여 배포하거나 다양한 보조금 지급 프로그램을 마련하고 있음

- 일본은 중소도시의 서비스기능 존속을 위해 입지적정화계획 제도를 도입하였으며, 이를 빈집 및 공적부동산의 정비·활용 정책과 연계하여 추진하고 있음
 - 독일은 사회도시프로그램을 통해 근린지역의 사회적 지속가능성을 제고하고, 동/서독도시재건사업을 통해 도시의 건조 환경을 적정규모로 축소시키기 위한 전략을 취하고 있음
 - 미국은 적정규모화 전략의 일환으로 근린지역안정화프로그램을 시행하여 황폐화된 근린지역의 유희·방치 부동산 문제를 해결하고 있음
- 도시정부에서는 중앙정부의 관련 프로그램을 적절히 활용할 뿐 아니라, 자체적으로도 다양한 적정규모화 전략을 마련하여 도시축소에 대응하고 있음
- 일본의 도야마 시와 구마모토 시는 도시기능을 집약화하는 거점을 설정하고, 해당 지역으로 공공시설과 주거입지를 유도하는 정책을 추진함
 - 독일의 라이프치히 시와 라이네펠데 시는 빈집을 철거한 후 남은 공지에 녹지를 조성하는 정책을 추진함
 - 미국의 영스타운 시와 디트로이트 시는 개발용지 및 공공서비스의 적정규모화 전략을 담고 있는 도시기본계획을 수립하고, 지역공동체 회복을 위해 공지에 녹지·텃밭 등을 조성함

5. 한국의 정책추진 실태와 개선방안

- 우리나라 역시 도시축소 대응을 위한 다양한 정책을 마련하고 있으나, 기존 도시계획방식에 대한 패러다임 전환을 모색하고 있지는 못함
- 관련 정책이 주체 혹은 상황에 따라 개별적으로 이루어지고 있으며, 하나의 체계적인 정책 틀 속에서 작동되고 있지는 못한 상황임
 - 지금이라도 각 주체별로 추진하고 있던 다양한 정책을 하나의 정책 틀 속에 담아 체계적으로 추진할 수 있는 기반을 마련하는 것이 필요함
- 도시축소 대응을 위한 효과적인 정책 추진체계를 구축하기 위해서는 다양한 제도를 도입하여 통합적으로 운영하는 것이 필요함

- 도시기능의 존속을 위해 축소된 인구에 맞게 도시규모를 축소하고, 도시생활거점으로 공공서비스의 재배치를 유도하는 적정규모화계획을 제도화해야 함
- 공공시설의 유희화를 방지하고, 규모의 경제를 실현하기 위해 축소도시와 인접 시·군 간 공공서비스 공동이용에 대한 지원체계를 마련해야 함
- 근린지역의 안정화를 유도하고, 남아 있는 사람들의 삶의 질을 제고하기 위해 빈집을 포함한 유희·방치 부동산 전체에 대한 종합적인 정비·활용체계를 정립해야 함
- 개발수요가 불충분한 지역의 유희·방치 부동산을 창조적으로 활용하기 위해 소유권 매입 없이 일정 기간 동안 다른 목적으로 사용하는 일시적 활용 제도를 도입해야 함

발 간 사	i
주요 내용 및 정책제안	iii
요 약	iv

제1장 연구의 개요	1
-------------------	----------

1. 연구의 배경과 목적	3
1) 연구 배경	3
2) 연구 목적	5
2. 연구의 범위와 방법	5
1) 연구 범위	5
2) 연구 방법	6
3. 선행연구와의 차별성	8
1) 선행연구 현황	8
2) 본 연구의 차별성	9

제2장 축소도시 관련 이론	11
-----------------------	-----------

1. 축소도시 논의의 배경과 개념	13
1) 축소도시 논의의 배경	13
2) 축소도시의 개념 정의	14
2. 도시축소의 원인과 문제점	17

1) 도시축소의 원인	17
2) 도시축소의 문제점	26
3) 논의의 종합	28
3. 도시발전단계별 계획사조 변화	29
1) 도시발전단계의 구분	29
2) 계획사조 변화	31
3) 논의의 종합	34

제3장 한국 도시의 축소메커니즘과 특성

37

1. 한국 도시의 여건 변화	39
1) 인구축소	39
2) 공간축소	42
2. 한국 도시의 축소메커니즘	47
1) 분석 방법론	47
2) 가설적 경로모형의 설계	48
3) 분석 결과	53
3. 한국 축소도시의 특성	58
1) 축소도시의 선정 기준	58
2) 축소도시의 선정	61
3) 축소도시별 특성	64
4. 축소도시 거주민의 인식	76
1) 조사의 개요	76
2) 도시축소에 대한 인식	77
3) 기초생활서비스에 대한 인식	81
4) 유희·방치 부동산에 대한 인식	83
5. 분석결과의 종합과 시사점	86

1. 일본 사례	91
1) 중앙정부 대응정책	91
2) 도시정부 대응정책	99
2. 독일 사례	114
1) 중앙정부 대응정책	114
2) 도시정부 대응정책	119
3. 미국 사례	127
1) 중앙정부 대응정책	127
2) 도시정부 대응정책	131
4. 정책사례의 종합과 시사점	147

1. 국내 관련 정책현황	153
1) 중앙정부의 대응정책	153
2) 광역·지방자치단체의 대응정책	168
3) 기존 정책의 한계와 시사점	179
2. 축소도시 거주민의 정책수요	180
1) 축소도시의 정책 우선순위	180
2) 기초생활서비스 관련 정책수요	181
3) 유희·방치 부동산 관련 정책수요	184
3. 축소도시의 정책과제	187
1) 적정규모화: 도시규모를 인구에 맞게 축소하자	187
2) 서비스효율화: 공공서비스를 효율적으로 공급하자	188
3) 근린안정화: 소멸 위기의 근린지역을 안정화하자	189
4. 정책과제의 실천방안	190
1) 적정규모화계획의 제도화	190
2) 공공서비스 공동이용 지원체계 마련	196

3) 유희·방치 부동산 정비·활용체계 정립	200
4) 유희·방치 부동산의 일시적 활용 제도 도입	202
5) 논의의 종합	205

제6장 결론 및 향후 과제	207
-----------------------	------------

1. 연구의 내용과 정책제안	209
1) 주요 내용	209
2) 정책제안	210
2. 연구의 성과와 향후 과제	212
1) 연구의 성과	212
2) 향후 과제	213
참고문헌	215
SUMMARY	229
부록	231

표차례

〈표 1-1〉 선행연구와의 차별성	10
〈표 2-1〉 선행연구의 축소도시 정의	15
〈표 2-2〉 연구자별 도시축소의 원인	17
〈표 2-3〉 최근 5년(2010~2015년) 간 일본 시·정·촌의 인구감소 순위	26
〈표 2-4〉 Berg, et al.(1982)의 도시발전단계	30
〈표 2-5〉 스마트성장의 주요 구성요소	32
〈표 2-6〉 적정규모화 전략의 목표와 과제	33
〈표 3-1〉 경로분석에 사용된 변수와 자료	53
〈표 3-2〉 변수간의 상관관계	54
〈표 3-3〉 가설적 경로모형의 적합도 검증 결과	55
〈표 3-4〉 경로모형의 직접효과, 간접효과 및 총 효과	57
〈표 3-5〉 해외 선행연구의 축소도시 선정기준	59
〈표 3-6〉 인구변화패턴의 구분	60
〈표 3-7〉 본 연구의 축소도시 선정기준	61
〈표 3-8〉 인구변화패턴별 해당도시	62
〈표 3-9〉 우리나라의 축소도시 선정 결과	63
〈표 3-10〉 축소도시의 인구축소 실태	65
〈표 3-11〉 축소도시의 공간구조 변화단계 구분	73
〈표 3-12〉 도시별 표본 수	76
〈표 3-13〉 인구감소에 대한 체감도	77
〈표 3-14〉 인구감소를 실감하게 되는 현상	78
〈표 3-15〉 인구감소의 원인	79
〈표 3-16〉 축소도시가 당면한 문제	80
〈표 3-17〉 기초생활서비스 이용에 대한 만족도	81
〈표 3-18〉 기초생활서비스 이용 관련 문제점	82
〈표 3-19〉 기초생활서비스에 대한 접근성	83
〈표 3-20〉 유희·방치 부동산의 입지특성	84

〈표 3-21〉 유희·방치 부동산의 유형별 발생 빈도	84
〈표 3-22〉 유희·방치 부동산으로 인한 문제점	85
〈표 4-1〉 '마을 만들기를 위한 공적부동산(PRE)의 유효 활용 가이드라인'의 내용	98
〈표 4-2〉 도야마 시의 중심시가지지구 및 거주추진지구를 위한 인센티브	105
〈표 4-3〉 구마모토 시의 도시기능유도구역별 유도시설	114
〈표 4-4〉 라이프치히 시의 철거 및 공실주택 수 변화(2001~2007년)	122
〈표 4-5〉 미국 산업도시의 인구변화 및 공실률	128
〈표 4-6〉 '영스타운 2010'의 비전	133
〈표 4-7〉 영스타운 및 마호닝 카운티의 적정규모화 전략	135
〈표 4-8〉 '디트로이트 미래 도시'의 부문별 목표와 추진전략	139
〈표 4-9〉 기본용도지역의 주요 특징	141
〈표 4-10〉 '디트로이트 미래 도시'의 도시(서비스)체계 관리전략	142
〈표 4-11〉 '디트로이트 미래 도시'의 근린지역별 추진전략	143
〈표 4-12〉 디트로이트 시 주거·상업·공업지역의 도시농업 허용기준	146
〈표 4-13〉 외국 정책사례의 종합	148
〈표 5-1〉 제4차 국토종합계획 수정계획의 공간재편전략	154
〈표 5-2〉 지역생활권 발전계획의 주요 내용	155
〈표 5-3〉 지역행복생활권에 대한 중앙정부 지원조치	155
〈표 5-4〉 지역행복생활권 정책의 사업별 주요 지원내용	156
〈표 5-5〉 축소도시와 인근 시·군 간의 지역행복생활권 선도사업 현황	157
〈표 5-6〉 축소도시의 실제인구와 계획인구의 비교	159
〈표 5-7〉 인구감소에 대응한 도시·군기본계획수립지침 개정내용	160
〈표 5-8〉 정읍시와 여수시의 2030년 도시기본계획 수립내용	161
〈표 5-9〉 도시재생사업(일반지역)의 유형 비교	163
〈표 5-10〉 「빈집 등 소규모 주택정비 특례법(안)」의 주요 내용	166
〈표 5-11〉 축소도시의 기정 및 재수립 도시기본계획 비교	169
〈표 5-12〉 축소도시의 도시기본계획 재수립을 통한 다운조닝 현황	170
〈표 5-13〉 '빈집활용 반값 임대주택'사업의 주체별 역할 분담	171
〈표 5-14〉 축소도시의 빈집정비 지원 조례 현황	172
〈표 5-15〉 축소도시의 빈집 활용 사례	174
〈표 5-16〉 축소도시의 학교 통폐합 사례	177
〈표 5-17〉 축소도시의 우선 해결사항	180
〈표 5-18〉 기초생활서비스 이용 관련 정책 우선순위	181
〈표 5-19〉 도시생활거점의 적정 입지	182
〈표 5-20〉 도시생활거점으로의 거주유도방안	183
〈표 5-21〉 유희·방치 부동산의 활용 우선순위	184

〈표 5-22〉 빈집·빈점포의 관리방안	185
〈표 5-23〉 유희(공공)시설의 관리방안	186
〈표 5-24〉 계획 수립에 필요한 기초조사 항목(예)	191
〈표 5-25〉 축소도시의 모니터링 지표(예)	195
〈표 5-26〉 축소도시의 도시기본계획에 요구되는 계획항목	195
〈표 5-27〉 광역도시계획과 지역생활권 발전계획의 주요 계획내용 비교	197
〈표 5-28〉 지역생활권내 도시별 공공서비스 수급현황 분석(예)	198
〈표 5-29〉 광역행정제도의 유형별 비교	199
〈표 5-30〉 맞춤형 유희·방치 부동산 활용 전략(예)	202
〈표 5-31〉 기간 및 비용에 따른 일시적 활용의 유형 구분	203
〈표 5-32〉 축소도시를 위한 제도 개선방안	205

그림차례

〈그림 1-1〉 연구 흐름도	7
〈그림 2-1〉 유럽 산업도시의 인구변화(1350~2005)	19
〈그림 2-2〉 유럽 산업도시의 제조업 일자리 변화(1970~1990, %)	20
〈그림 2-3〉 고령화가 지역사회에 미치는 영향	21
〈그림 2-4〉 축소스프롤의 진행 단계	23
〈그림 2-5〉 체제 전환과 도시성장·침체의 연관관계	24
〈그림 2-6〉 인구감소에 따른 기반시설 관련 잔여비용 발생의 원리	27
〈그림 2-7〉 도시축소의 메커니즘	29
〈그림 2-8〉 Berg, et al.(1982)의 도시발전단계	30
〈그림 2-9〉 도시발전단계별 계획사조의 변화	35
〈그림 3-1〉 우리나라의 2060년 장래인구추계	40
〈그림 3-2〉 9개 광역자치단체의 인구변화 추세	41
〈그림 3-3〉 연도별 정점 지난 도시의 공간적 분포	42
〈그림 3-4〉 빈집 수 및 공가율의 변화 추세	43
〈그림 3-5〉 9개 광역자치단체의 읍·면·동별 빈집 수 변화 추세	44
〈그림 3-6〉 전국의 폐교 수 변화 추세	44
〈그림 3-7〉 광역자치단체별 폐교 현황	45
〈그림 3-8〉 공가율의 공간적 분포	46
〈그림 3-9〉 폐교 수의 공간적 분포	47
〈그림 3-10〉 도시축소에 대한 가설적 경로모형	52
〈그림 3-11〉 가설적 경로모형의 표준화 경로계수와 유의도	56
〈그림 3-12〉 정점 지난 도시의 정점인구 대비 현재인구 감소비율 분포	62
〈그림 3-13〉 축소도시의 공간적 분포	64
〈그림 3-14〉 축소도시의 인구축소 실태	66
〈그림 3-15〉 축소도시의 공간축소 실태	67
〈그림 3-16〉 축소도시의 주택유형별 빈집 수 변화	68
〈그림 3-17〉 축소도시의 산업구조	69

〈그림 3-18〉 축소도시의 산업별 종사자 비중 변화	69
〈그림 3-19〉 축소도시의 출생아수와 합계출산율 변화	70
〈그림 3-20〉 축소도시의 고령인구와 독거노인 변화	71
〈그림 3-21〉 축소도시의 공간단위별 인구밀도 변화	72
〈그림 3-22〉 축소도시의 비시가화지역 개발행위허가 변화	74
〈그림 3-23〉 축소도시의 재정자립도 변화	75
〈그림 3-24〉 축소도시의 공공시설 운영비용 현황	76
〈그림 3-25〉 도시축소를 방지하는 선순환 구조	87
〈그림 4-1〉 일본의 장래 인구추이 전망	92
〈그림 4-2〉 2050년 지역별 인구증감 전망	93
〈그림 4-3〉 일본의 빈집수 및 빈집 비율의 추이(1988~2013년)	94
〈그림 4-4〉 ‘콤팩트+네트워크’ 개념에 기초한 다층적 국토공간형성 전략	95
〈그림 4-5〉 입지적정화계획의 구역 설정 개념도	96
〈그림 4-6〉 도야마 시의 장래인구추계	99
〈그림 4-7〉 도야마 시의 인구집중지구(DID) 면적 및 인구밀도 변화	100
〈그림 4-8〉 도야마 시의 인구변화율 분포(1975~2005년)	101
〈그림 4-9〉 도야마 시 도심지역 상점가의 보행자수 변화	102
〈그림 4-10〉 도야마 시의 콤팩트시티 개념도	103
〈그림 4-11〉 도야마 시의 중심시가지지구와 거주추진지구	104
〈그림 4-12〉 도야마 시의 폐교부지 활용 모델	106
〈그림 4-13〉 구마모토 시의 인구집중지구 면적과 인구밀도 변화	107
〈그림 4-14〉 구마모토 시의 장래인구추계	107
〈그림 4-15〉 구마모토 시의 지역별 장래인구추계	108
〈그림 4-16〉 구마모토 시의 노인단독세대의 장래 추이(연령계층별)	109
〈그림 4-17〉 구마모토 시 하케노미야·시미즈가메이지구의 인구밀도 변화	109
〈그림 4-18〉 구마모토 시의 주택동향	110
〈그림 4-19〉 구마모토 시의 거주유도구역	112
〈그림 4-20〉 구마모토 시의 도시기능유도구역	113
〈그림 4-21〉 독일의 인구 변화(1990~1999년)	116
〈그림 4-22〉 사회도시프로그램과 동독도시재건사업의 보조금 지급규모	119
〈그림 4-23〉 라이프치히 시의 인구, 인구밀도 감소 추세	120
〈그림 4-24〉 라이프치히 시의 공실율 변화(1995, 2002, 2006년)	121
〈그림 4-25〉 관리인의 집(Wächterhäuser) 사업의 추진 사례	123
〈그림 4-26〉 라이네펠데 시의 인구감소 추세	125
〈그림 4-27〉 라이네펠데 시의 1995년 마스터플랜	126

〈그림 4-28〉 근린지역안정화프로그램(NSP)의 재정 투입 우선순위 지도 (예: 미국 영스타운 시)	130
〈그림 4-29〉 영스타운 시의 인구 변화 추세	131
〈그림 4-30〉 영스타운 시의 공지 분포	132
〈그림 4-31〉 ‘영스타운 2010’의 토지이용계획	134
〈그림 4-32〉 디트로이트 시의 인구 변화 추세	136
〈그림 4-33〉 디트로이트 시의 교외화와 도심축소 과정	137
〈그림 4-34〉 ‘디트로이트 미래 도시’의 기본용도지역	140
〈그림 4-35〉 ‘디트로이트 미래 도시’의 지역별 도시(서비스)체계 관리전략	142
〈그림 4-36〉 ‘디트로이트 미래 도시’의 유희부동산 관리전략	144
〈그림 5-1〉 도시재생 선도지역과 일반지역 현황	164
〈그림 5-2〉 ‘마을공동체 정원사업’의 추진체계	167
〈그림 5-3〉 김제시 ‘한울타리행복의집’의 일상	175
〈그림 5-4〉 나주시의 천연염색문화관 전경	176
〈그림 5-5〉 문경-상주 상수도 정수공급 협약의 기대효과	178
〈그림 5-6〉 적정규모화를 위한 도시기능 재배치 전략	187
〈그림 5-7〉 도시공간구조에 따른 도시 간 공공서비스 접근성 차이	189
〈그림 5-8〉 축소도시의 도시공간구조 구상 방법(예)	192
〈그림 5-9〉 도시서비스구역과 도시생활거점의 설정방안(예: 삼척시)	193
〈그림 5-10〉 구역별 도시기능 설정(예)	194

연구의 개요

01 연구의 배경과 목적	3
02 연구의 범위와 방법	5
03 선행연구와의 차별성	8

연구의 개요

본 장에서는 본 연구의 수행 배경, 필요성, 목적 및 연구의 범위를 서술하고 전반적인 연구수행 방법을 서술하였다. 또한, 기존 관련 선행연구에 대한 검토 및 분석을 통해서 본 연구에서 주안점으로 다루어야 하는 연구내용과 목적을 명시하였다.

1. 연구의 배경과 목적

1) 연구 배경

고성장 시대에는 우리나라뿐 아니라 전 세계적으로 도시의 성장과 규모 확대를 어떻게 관리할 것인가가 도시정책의 주요 과제였다. 지속가능한 발전, 스마트 성장 등 기존의 정책기조 대부분이 끊임없는 성장을 전제로 모두가 공감할 수 있는 바람직한 방식으로 성장을 달성하자는 슬로건을 내세웠다. 당시에는 성장수요가 부족할 것이라는 고민은 불필요했으며, 증가하는 성장수요를 어떠한 방식으로, 또 어디로 유도할 것인가에 대해서만 고민하면 그만이었다. 그 결과 도시외곽으로 확산되는 성장수요를 억제하면서 도시내부에 대해서는 대규모 개발사업을 벌이는 정책이 보편적으로 받아들여졌다.

하지만, 최근 들어 저성장 추세가 고착화되면서 도시정책의 방향 전환이 요구되고 있다. 고성장 시대에는 어떻게든 성장수요를 쇄퇴하고 있는 지역으로 유도하기 위해 노력했지만, 저성장 시대에는 더 이상의 성장수요를 기대할 수 없기 때문에 어떻게 하면 지역사회에 큰 충격을 주지 않으면서 현명하게 축소할 수 있을 것인가가 주요 관심사가 되고 있는 것이다. 현재 많은 도시가 인구감소로 인해 세수가 부족해지고, 공급과잉상태가 된 기반시설의 유지·관리비용이 증가하면서 재정상황이 날로 악화되고 있으며, 일부 도시는 이러한 현상에 제대로 적응하지 못하고 도시개발에 대한 무리한 투

자를 단행하다 결국 파산에 이르기까지 하였다.

이에 따라 해외에서는 도시의 축소된 규모에 맞추어 건조 환경의 규모를 재조정하는 적정규모화(Right-sizing) 혹은 현명한 축소(Shrinking Smart) 전략이 주목받고 있다. 재정적 어려움을 겪는 기업이 구조 조정을 단행하듯이 대규모 도시개발을 통해 성장 도시로의 전환이 불가능한 도시는 규모의 축소를 인정하고, 현재의 도시규모에 맞게 도시기능을 재조정하는 전략이 보다 효과적일 수 있다. 일찍이 도시축소 문제에 대한 효과적인 대응방안을 고민했던 구 동독도시에서는 중앙정부의 지원을 받아 도시 곳곳에 자리 잡은 빈집을 철거하고 그 자리에 녹지를 조성했으며, 미국의 구 산업도시 역시 개발용지의 면적을 인구에 맞게 줄이는 도시계획을 수립하여 남아 있는 사람들의 삶의 질을 향상시키기 위해 노력하고 있다.

이제 우리나라에 대한 이야기를 해보자. 그럼 우리나라의 도시는 ‘축소’라는 현상으로부터 자유로운가? 아쉽게도 우리나라의 지방중소도시 역시 이미 심각한 인구감소와 부동산 방치로 인해 도시환경의 질이 악화되고 있으며, 과잉 공급된 공공시설을 유지하기 위한 불필요한 비용이 발생하고 있다. 하지만, 우리나라의 지방중소도시에서는 이러한 도시축소 문제를 심각하게 받아들이지 않고, 여전히 성장지향적인 정책을 펼치고 있다. 지속적인 인구감소의 늪에 빠져 성장 추세로의 전환이 불가능한 도시마저도 축소 현상을 인정하지 않은 채 도시기본계획의 장래인구가 증가할 것으로 전망하면서 개발용지를 확대하고 있다. 기성시가지 쇠퇴 문제를 해결하기 위해 추진되고 있는 도시재생정책 역시 새로운 성장수요를 창출하는 데 중점을 두고 있는데, 모든 도시가 이러한 기대에 부응할 수는 없다.

이러한 상황에서 우리에게 필요한 것은 우리나라에도 축소도시라고 부를 수 있는 도시가 존재하는지, 또 이러한 도시가 처한 현실은 어떠한지에 대해 면밀히 살펴보고, 앞으로 우리가 지향해야 할 정책방향을 재정립하는 것이다. 물론 축소도시와 관련한 논의를 여기서 처음으로 다루는 것은 아니며, 본 연구를 수행하는 데 있어 길잡이가 되어 준 선행연구도 많이 존재한다. 하지만, 선행연구에서는 축소도시에 관한 이론 정립이나 국내외 사례 분석에 치중하는 경향이 있었으며, 축소도시라는 이슈를 한국적 상황에 맞게 해석하고, 다른 나라와 차별되는 특성을 도출하기 위해 다양한 분석을 수행하는 데에는 미흡했다. 본 연구에서 초점을 맞추고자 하는 것이 바로 이러한 부분이

며, 이를 통해 축소도시에 대한 일반시민, 동료연구자, 정책입안자의 이해를 돕고, 향후 이와 관련한 논쟁과 연구가 활성화되는 계기가 마련될 수 있다면 본 연구는 소명을 다한 것이라 생각한다.

2) 연구 목적

본 연구는 저성장 시대의 도래와 함께 새로운 국면을 맞게 된 도시축소 현상이 우리나라에서는 어떠한 양상으로 나타나고 있는지 살펴보는 것을 일차적인 목적으로 하였다. 아울러 우리나라에서도 이러한 도시축소 현상이 본격적으로 나타나고 있다면, 해외의 도시에서 나타나는 현상과 어떠한 차별성을 가지고 있는지, 또 이러한 현상이 발생하는 메커니즘은 무엇인지를 살펴보고자 하였다. 이와 더불어 본 연구에서는 단순히 현상의 파악에만 그치지 않고, 이와 같은 도시축소 문제를 해결하기 위해 향후 우리나라의 축소도시가 나아가야 할 정책방향을 정립하고, 이를 실현하기 위한 제도적 개선 방안을 제시하고자 하였다.

2. 연구의 범위와 방법

1) 연구 범위

연구의 시간적 범위는 통계청의 인구주택총조사 자료의 활용을 위해 2005~2015년 통계자료를 주로 활용하되, 2015년의 통계자료를 구하기 어려운 경우에는 수집 가능한 가장 최근 연도의 자료를 활용하였다.

공간적 범위는 분석방법에 따라 그 대상을 좁혀나가는 방식을 택하였다. 우선 우리나라의 전반적인 도시축소 실태와 메커니즘 분석은 군지역과 특·광역시를 제외한 77개 일반시(2015년 기준)를 대상으로 하였다. 이후 축소도시별 특성분석에서는 범위를 좁혀 20개 축소도시만을 대상으로 하였으며, 최종적으로 축소도시 거주민에 대한 설문조사는 20개 축소도시 중 4개 지역만을 대상으로 이루어졌다.

내용적 범위는 첫째, 축소도시 논의의 등장배경 및 개념, 영향요인 등 관련 이론을 고찰하였다. 둘째, 우리나라 도시를 대상으로 축소메커니즘을 분석하고, 축소도시를

선정하여 각 도시의 특성을 분석하였으며, 일부 사례지역을 대상으로 해당 도시에 거주하고 있는 주민들의 인식을 조사하였다. 셋째, 일본·독일·미국을 대상으로 중앙정부 및 도시정부 차원의 대응정책 사례를 조사하고, 시사점을 도출하였다. 넷째, 우리나라의 도시축소 대응정책 현황과 한계점을 분석한 후, 향후 정책의 기본방향과 제도적 개선방안을 제시하였다.

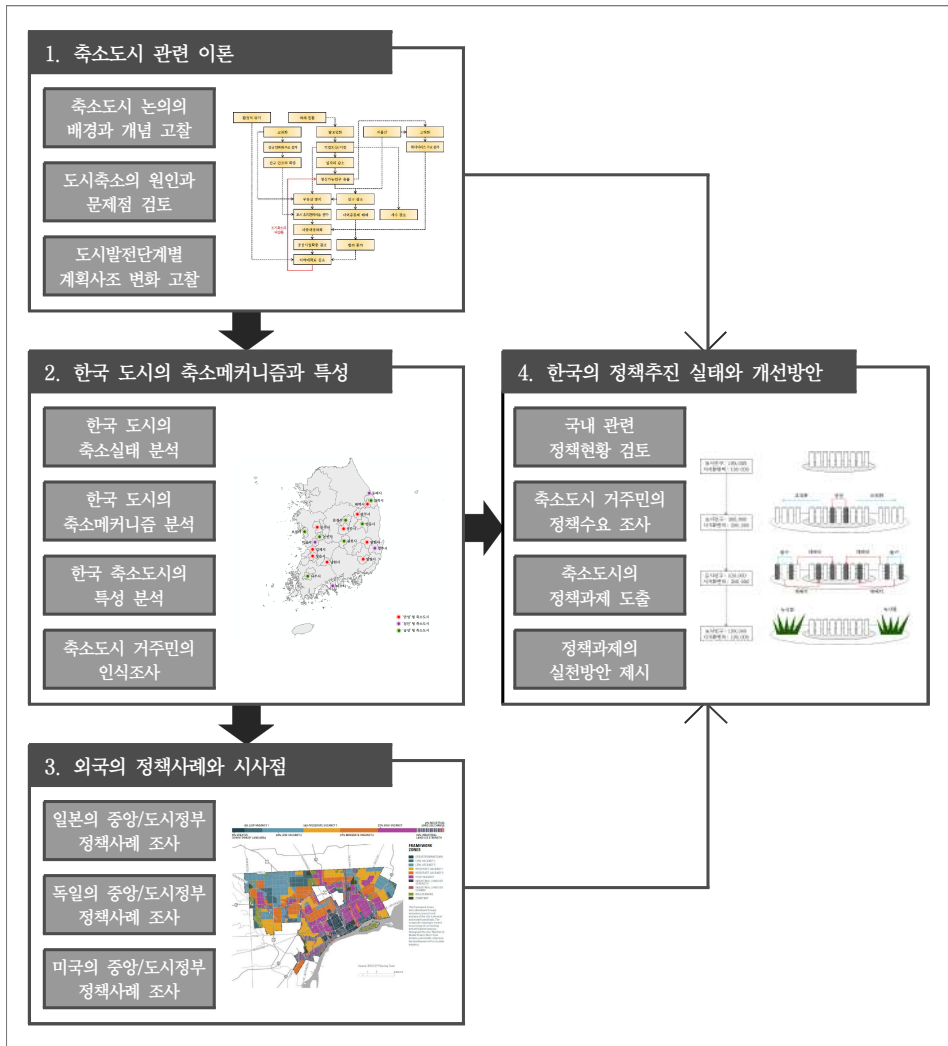
2) 연구 방법

(1) 문헌조사

국내·외 관련 문헌조사를 통해 축소도시 관련 이론, 해외 정책사례, 국내 정책추진 실태를 정리하였다. 우선 국내·외 학술논문을 검토하여 축소도시의 개념, 발생원인 등에 관한 학계 동향을 살펴보았다. 또한, 국내·외 관련 학술논문, 정책보고서 등을 검토하여 해외 각국의 도시축소 관련 정책사례를 조사하였으며, 국내 정책보고서·법령 및 지침·보도자료 등을 바탕으로 우리나라 중앙정부와 광역·지방자치단체의 정책추진 실태를 분석하였다.

(2) 기초통계 및 공간분석

우리나라의 군지역과 특·광역시를 제외한 77개 일반시를 대상으로 전반적인 인구축소 및 공간축소실태를 분석하였으며, 이에 대한 공간적 분포패턴을 시각화하기 위해 지리정보시스템(GIS, Geographical Information System)을 함께 활용하였다. 또한, 본 연구에서 선정한 20개 축소도시에 대해서도 도시축소현상(인구축소/공간축소), 도시축소원인(산업구조/인구구조/공간구조), 도시축소결과(지방재정/공공시설운영비용) 측면에서 기초통계자료를 활용하여 현황을 분석하였으며, 이와 관련한 공간적 분포패턴 역시 지리정보시스템을 활용하여 시각화하였다. 이때 활용된 자료는 대부분 국가통계포털(KOSIS, Korean Statistical Information Service)을 통해 수집하였다.



자료: 저자 작성.

(3) 경로분석

우리나라 도시를 대상으로 경로모형을 활용하여 도시축소의 결정요인 및 발생 메커니즘을 분석하였다. 이를 통해 탈산업화, 저출산·고령화, 교외화·스프롤 등이 도시축소에 어떠한 과정을 거쳐 어떠한 영향을 미치는지를 규명했다. 이러한 분석은 표본수

의 확보를 위해 군지역과 특·광역시를 제외한 77개 일반시(2015년 기준) 전체를 대상으로 수행되었으며, 이러한 분석에 활용된 자료는 국가통계포털, 지방재정통합공개시스템 등을 통해 수집하였다.

(4) 설문조사

통계자료 등을 활용한 계량분석을 통해 밝혀내기 어려운 사항에 대해서는 설문조사를 시행하였다. 설문내용은 주로 축소도시에 거주하고 있는 사람들의 인식 정도나 정책적 요구사항에 대해 초점을 맞추었으며, 특히 기초생활서비스 이용 및 유희·방치 부동산 관련 문제를 중점적으로 다루었다. 사례지역은 본 연구에서 선정한 우리나라의 축소도시 가운데 지역 안배를 고려하여 각 권역(강원권, 충청권, 전라권, 경상권)마다 1개씩, 총 4개 도시(삼척시, 상주시, 김해시, 보령시)를 대상으로 하였다. 조사기간은 2016년 9월 1일부터 9월 30일까지이며, 조사방법으로 일대일 개별면접조사와 온라인 조사를 병행하였다.

3. 선행연구와의 차별성

1) 선행연구 현황

본 연구와 관련한 대표적인 선행연구로는 원광희 외(2010), 이희연·한수경(2014), 성은영 외(2015), 전경구·전형준(2016)이 있다. 원광희 외(2010)는 해외 축소도시의 추진정책을 살펴보고, 국내 축소도시의 사회경제적 상황을 분석한 후, 미래 생존전략을 위한 정책적 시사점을 제시하였다. 이희연·한수경(2014)은 해외 주요 축소도시의 발생원인 및 신재생 전략을 살펴보고, 우리나라 축소도시에 적합한 신재생방안을 도출하였다. 성은영 외(2015)는 인구감소 및 저성장 시대에 대응하여 지역의 특성에 맞게 계획적으로 축소하기 위한 한국형 스마트 축소 도시재생 전략을 마련하였다. 전경구·전형준(2016)은 축소도시계획에 대한 이론 정립과 쇠퇴도시의 도시계획 사례분석을 토대로 축소지향적 도시계획을 위한 과제를 도출하였다.

하지만, 기존 선행연구에서는 축소도시와 관련한 이론 고찰과 국내외 사례분석을 토

대로 향후 우리나라 중소도시가 나아가야 할 방향을 제시하는 데 초점을 두고 있다. 아직까지 도시축소의 영향요인을 실증모형을 통해 규명한 연구는 드문 상황이라 할 수 있으며, 이를 토대로 우리나라 도시에 적합한 정책대안과 제도적 개선방안을 제시하는 연구도 많지 않은 상황이다. 또한, 그동안의 선행연구는 주로 도시재생의 관점에서만 정책대안을 제시하는 경우가 많으며, 우리나라 전반적인 도시·지역정책의 틀 안에서 제도적 개선방안을 제시하는 연구는 미흡한 편이다.

2) 본 연구의 차별성

본 연구는 우선 우리나라 도시를 대상으로 축소도시를 선정하고, 도시축소의 영향요인을 분석하였다는 점에서 기존 연구와 차별성이 있다. 선행연구에서는 인구감소, 일자리감소 등에 초점을 맞추어 쇠퇴도시를 진단하였으나, 본 연구에서는 축소도시의 개념 정의에 입각하여 선정기준을 도출하고, 이를 토대로 축소도시를 선정하였다. 또한, 도시축소에 이르는 과정을 구성하는 다양한 요인에 대한 실증자료를 구축한 후, 경로분석을 통해 우리나라 도시를 대상으로 도시축소의 메커니즘을 규명하였는데, 이는 기존 연구에서 시도되지 않았던 부분이다. 이와 함께 통계자료를 활용한 계량분석을 통해 규명하기 어려운 부분에 대해서는 축소도시 거주민을 대상으로 설문조사를 실시하여 미흡한 부분을 보완하였다.

다음으로, 우리나라 전반적인 도시·지역정책의 틀 안에서 도시축소에 대응하는 제도적 개선방안을 제시한 점도 기존 연구와 차별되는 부분이다. 기존 선행연구에서는 정책의 추진방향만을 제시하는 데 머물거나, 제도적 개선방안을 포함하더라도 도시재생의 관점에서만 다루는 경우가 많았다. 반면, 본 연구에서는 해외 축소도시의 정책사례를 참조하되, 우리나라 전반적인 도시·지역정책의 틀 안에서 축소도시정책의 기본방향을 정립하고, 이를 뒷받침할 제도적 개선방안을 제시하였다. 이 과정에서 최근 우리나라에서 인구저성장 및 도시쇠퇴 현상에 대응하기 위해 추진한 정책을 살펴보고, 이들의 미흡한 부분을 보완할 수 있는 방안을 모색하였다. 이와 함께 축소도시 거주민을 대상으로 정책수요에 대한 설문조사를 시행하여 생활에 밀착한 정책을 발굴하고 제안하기 위해 노력하였다.

표 1-1 선행연구와의 차별성

구 분	연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행연구	1 • 과제명: 인구감소시대 축소도시 활성화 전략 : 한국의 중소 도시를 대상으로 • 연구자: 원광희 외(2010) • 연구목적: 국외 축소도시의 추진정책을 살펴보고, 국내 축소도시의 사회경제적 상황을 분석한 후, 미래 생존전략을 위한 정책적 시사점 제시	• 문헌조사 • 기초통계분석	• 축소도시에 대한 이론적 고찰 • 국외 축소도시 활성화 사례 • 한국 중소도시 실증분석 • 축소도시 활성화전략 도출
	2 • 과제명: 길 잃은 축소도시 어디로 가야 하나 • 연구자: 이희연·한수경(2014) • 연구목적: 국외 주요 축소도시의 발생원인 및 신재생 전략을 살펴보고, 우리나라 축소도시에 적합한 신재생방안 도출	• 문헌조사 • 사례분석 • 기초통계분석	• 축소도시에 대한 이해 • 해외 축소도시의 신재생 전략 사례 조사 • 우리나라 축소도시의 특징과 창조적 재생 방향 정립 • 축소도시 특성에 적합한 신재생 방안과 과제 도출
	3 • 과제명: 지역특성을 고려한 스마트 축소 도시재생 전략 연구 • 연구자: 성은영 외(2015) • 연구목적: 인구감소 및 저성장 시대에 대응하여 지역의 특성에 맞게 계획적으로 축소하기 위한 한국형 스마트 축소 도시 재생 전략 마련	• 문헌조사 • 사례분석 • 기초통계분석 • 축소에측모델링	• 관련 계획이론 탐색 및 개념 정립 • 우리나라 도시축소의 현황 분석과 미래 예측 • 해외 스마트 축소 도시재생 계획 및 정책 사례 조사 • 스마트 축소 도시재생을 위한 공간 계획 과제 도출 • 스마트 축소 도시재생을 위한 전략 제안
	4 • 과제명: 인구감소지역의 스마트 쇠퇴를 위한 축소도시계획에 관한 연구 • 연구자: 전경구·전형준(2016) • 연구목적: 축소도시계획에 대한 이론 정립과 쇠퇴도시의 도시계획 사례분석을 토대로 축소지향적 도시계획을 위한 과제 도출	• 문헌조사 • 사례분석 • 기초통계분석	• 축소도시계획의 이론적 검토 • 쇠퇴도시의 도시계획 사례분석 • 스마트 쇠퇴를 위한 축소도시계획의 과제 도출
본 연구	• 과제명: 저성장 시대의 축소도시 실태와 정책방안 연구 • 연구목적: 우리나라의 도시축소 실태와 메커니즘을 분석하고, 이를 토대로 공간구조 재편전략 및 도시계획체계의 개선방안 제시	• 문헌조사 • 기초통계/공간분석 • 경로분석 • 설문조사	• 축소도시 관련 이론 고찰 • 한국 축소도시의 축소메커니즘과 특성 분석 • 외국의 정책사례 조사 • 우리나라의 관련 정책 평가 및 정책 개선방안 제시

자료: 저자 작성.

CHAPTER 2

축소도시 관련 이론

01 축소도시 논의의 배경과 개념	13
02 도시축소의 원인과 문제점	17
03 도시발전단계별 계획사조 변화	29

축소도시 관련 이론

본 장에서는 축소도시와 관련한 이론에 대해 고찰하였다. 우선 축소도시 논의가 등장하게 된 배경을 살펴보고 개념을 정의하였다. 또한, 축소도시에서 축소현상이 나타나는 원인에 대해 고찰하고, 도시화의 진전 단계에 따라 도시계획의 패러다임이 어떠한 방향으로 전환되어 오늘날에 이르렀는지에 대해 살펴보았다.

1. 축소도시 논의의 배경과 개념

1) 축소도시 논의의 배경

오늘날 전 세계적으로 축소도시에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있으나, 이에 대한 문제의식을 최초로 제기한 국가는 독일이다. 독일에서 ‘축소도시(schrumpfende Städte)’라는 용어를 처음으로 사용한 학자는 Häußermann & Siebel(1988)이다. 이들은 탈산업화의 결과로 나타난 독일 도시의 인구 및 경제적 쇠퇴현상을 묘사하기 위해 이 용어를 사용하였다(Martinez-Fernandez, et al., 2012: 215).

1990년 독일 통일 이후 ‘축소도시’는 급격한 인구감소와 탈산업화를 경험한 동독 도시들을 묘사하거나 분석하는 데 폭 넓게 사용되었다(Martinez-Fernandez, et al., 2012: 215). 당시 독일에서는 인구감소로 인해 구조적인 주택 공실이 만연했으며, 고령화와 기반시설의 과잉 공급 현상이 나타났다(Großmann, et al., 2008: 79). 이러한 상황에서 독일의 학자들은 독일 도시의 쇠퇴 현상을 되돌릴 수 있는 것으로 여기기 보다는 오히려 구조적인 문제로 인식하기 시작하였다(Martinez-Fernandez, et al., 2012: 215).

하지만, 이러한 축소도시 논의는 한 동안 독일의 학자들 사이에서만 이루어졌으며,

다른 지역의 학자들과는 거의 교류가 이루어지지 않았다(Pallagst, 2008: 13). 미국의 경우 제2차 세계대전 이후 교외지역의 성장과 함께 대도시 및 중소도시의 대규모 축소 현상이 나타났지만, 도시성장관리나 도심 재활성화에만 관심을 두었을 뿐 축소도시에 대한 논의는 부족하였다(Hollander, et al., 2009: 224).

이에 대한 국제적인 논의가 이루어지기 시작된 계기는 ‘축소도시 프로젝트(2002~2005)’와 같은 독일 연구자 및 건축가들의 작업을 통해서였다(Großmann, et al., 2008: 86). 이는 ‘도시축소(Urban Shrinkage)’라는 개념을 다른 국제적 상황에 적용하기 위해 시도한 최초의 연구 프로젝트로서 독일연방문화재단의 재정지원을 받았다(Großmann, et al., 2008: 85~86). 2004년에는 미국 버클리대학교의 도시·지역개발연구소를 중심으로 ‘축소도시국제연구네트워크(SCiRN: Shrinking Cities International Research Network)’가 결성되어 국제적 관점에서 연구를 수행하였다.¹⁾ 최근에는 독일의 라이프치히(Leipzig) 시를 중심으로 ‘현명한 축소(Shrink Smart)’ 그룹이 결성되어 유럽의 7개 도시의 축소과정, 경과, 대응 거버넌스에 대해 연구하고 있다(강인호 외, 2015: 28).

2) 축소도시의 개념 정의

최근 들어 축소도시에 대한 논의가 활발해지면서 축소도시의 개념을 정립하기 위한 다양한 시도가 이루어지고 있다. 이와 관련한 선행연구는 연구자가 강조하는 도시 현상에 따라 크게 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫 번째 유형은 인구·경제적 측면에만 초점을 두고 있는 정의로서 축소도시국제연구네트워크(SCiRN), Martinez-Fernandez, et al. (2012) 등이 여기에 해당한다. 축소도시국제연구네트워크는 2년 이상 인구가 아주 많이 감소하고 있으며, 구조적 위기의 징후로서 경제적 변환을 겪고 있는 인구 1만 이상의 밀집된 도시지역(Pallagst, 2008: 7), Martinez-Fernandez, et al. (2012)은 구조적 위기의 징후로서 인구감소, 경기침체, 고용감소 및 사회문제를 겪고 있는 도시지역

1) 2006년 3월 SCiRN이 주최가 되어 드레스덴(Dresden)에서 축소도시에 관한 국제적인 심포지엄을 개최했으며, 여기서 프랑스, 슬로바키아, 영국, 호주, 멕시코의 사례연구에 대해 논의하였다(Großmann, et al., 2008: 86). 또한, 2007년 2월에는 버클리 대학교에서 심포지엄을 개최되었는데, 여기서는 일본, 미국 및 전 세계적인 사례연구에 대해 토의하였으며(Großmann, et al., 2008: 86), 2007년 7월에는 멕시코시티(Mexico City)에서 세계 계획학교 회의(World Planning Schools Congress)가 개최되었다(Pallagst, 2008: 14).

표 2-1 선행연구의 축소도시 정의

구분		개념 정의
인구·경제적 측면에만 초점	SCiRN (Pallagst, 2008)	• 2년 이상 인구가 아주 많이 감소하고 있으며, 구조적 위기의 징후로서 경제적 변환을 겪고 있는 인구 1만 이상의 밀집된 도시지역
	Martinez-Fernandez, et al.(2012)	• 구조적 위기의 징후로서 인구감소, 경기침체, 고용감소 및 사회문제를 겪고 있는 도시지역(도시, 도시의 일부분, 전체 대도시지역 또는 타운)
공간적 측면도 함께 고려	Schilling & Logan(2008)	• 지속적이고 심각한 인구손실(과거 40년 간 25% 이상의 인구감소)로 인해 손상된 주택·상가·공장 등의 유휴·방치 부동산이 증가하고 있는 오래된 산업도시
	Hollstein(2014)	• 도시경계와 기반시설은 동일한 규모로 유지한 가운데 인구 및 경제적 측면에서 심각한 감소를 겪고 있는 도시로 인구감소 및 공실지역과 관련 있음

자료: Pallagst. 2008. p.7; Martinez-Fernandez, et al. 2012. p.214; Schilling & Logan. 2008. p.452; Hollstein. 2014. p.23.

을 축소도시라 정의하였다. 두 번째 유형은 공간적 측면도 함께 고려하는 정의로서 Schilling & Logan(2008), Hollstein(2014)이 여기에 해당한다. Schilling & Logan(2008)은 지속적이고 심각한 인구손실로 인해 유휴·방치 부동산이 증가하고 있는 오래된 산업도시를 축소도시로 정의하였으며, Hollstein(2014)은 축소도시가 인구감소 및 공실이 일어나는 지역과 관련이 깊다고 하였다.

사실 그동안 인구감소와 그에 따른 문제는 ‘도시쇠퇴(Urban Decline)’라는 관점에서 많이 연구되어 왔다. 일반적으로 도시쇠퇴란 도시전체 또는 도시의 부분지역이 어떤 원인에 따라 시간이 지나면서 상태가 악화되는 현상을 말한다(김광중, 2010: 43). 도시쇠퇴의 주요 현상 역시 인구감소, 경제적 활력 저하, 부동산 방치 및 노후화 등이라는 점에서 도시축소와의 명확한 개념 구분은 쉽지 않으며, 그러한 현상이 나타나게 된 원인 역시 비슷하다. 이러한 측면에서 도시축소의 개념을 단순히 도시쇠퇴의 가치 중립적 표현으로 한정하는 연구도 존재한다(이희연·한수경, 2014: 18; 성은영 외, 2015: 6). 하지만, 엄밀히 말하면 도시축소와 도시쇠퇴는 다음과 같은 두 가지 측면에서 차별화된다고 볼 수 있다.

첫째, 도시쇠퇴는 향후 다시 성장으로 전환이 가능한 도시발전단계의 하나로 보는 반면, 도시축소는 이전 상태로 되돌릴 수 없는 위기상황으로 보고 있다(Cieřla, 2013: 21). 즉, 도시쇠퇴는 도시발전의 순환주기에 따라 일시적 혹은 주기적으로 나타나는

현상으로 볼 수 있는 반면, 도시축소는 구조적인 악순환에 빠져 장기간 혹은 지속적으로 나타나고 있는 현상으로 보는 경향이 있다. 이는 앞서 <표 2-1>에서 살펴보았듯이 대부분의 학자들이 축소도시를 정의할 때 ‘구조적 위기의 징후’라는 표현을 빼놓지 않고 있는 것만 봐도 알 수 있다. 이러한 측면에서 도시재생전략은 도시쇠퇴 문제를 해결하는 데에는 유용하나, 도시축소 문제를 해결하는 데에는 큰 효과를 거두기 어려울 수도 있다.

둘째, 건물이나 기반시설에 대한 수급 불일치를 도시축소의 특징적인 현상으로 지목하는 경우가 많다(Großmann, et al., 2008: 94). 해외에서 ‘축소도시’라 여겨지고 있는 도시에서 나타난 공통적인 문제점 역시 여러 구조적인 원인에 의해 심각한 인구감소를 겪으면서 성장시대의 개발수요에 맞추어 건설된 물리적 스톡(주택, 기반시설 등)이 공급 과잉 상태에 이르게 된 것이었다.²⁾ 도시쇠퇴와 같이 인구 및 경제활동의 일시적 감소에 의해 발생하는 물리적 스톡의 공급 과잉 현상은 인구나 기업이 다시 유입되면 자연스럽게 해소되기 때문에 심각한 문제로 여겨지지는 않는다. 하지만, 예전과 같은 상태로 회복될 수 없는 악순환의 고리에 빠져 있는 축소도시에서는 건물이나 기반시설의 규모를 인위적으로 줄이지 않는 이상 공급 과잉 현상이 심화될 수밖에 없기에 이러한 현상이 주요 이슈로 다루어지는 경향이 있다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해 해외 축소도시에서는 빈 건물이나 기반시설 철거를 통해 규모를 적정화하는 전략을 많이 채택하고 있다.

결국 축소도시의 개념 정립에 있어 핵심적인 현상은 ‘지속적이고 심각한 인구감소’와 이로 인해 발생하는 ‘물리적 스톡의 공급 과잉’이다. 따라서 본 연구에서는 축소도시를 ‘지속적이고 심각한 인구감소(인구축소)로 인해 물리적 스톡의 공급 과잉(공간축소) 현상이 나타나는 도시’로 정의하기로 한다. 이는 Shilling & Logan(2008)이 정의한 축소도시 개념과 유사한 면이 있다. 앞으로 본 연구에서는 이와 같은 개념 정의를 토대로 ‘인구축소’와 ‘공간축소’ 현상에 초점을 맞추어 각종 분석과 논의를 진행시키고자 한다.

2) 이를 살펴볼 수 있는 물리적 경관의 변화 양상으로는 주택 유희화, 도시 폐허화(폐건물 비율의 증가), 산업용지 유희화(브라운필드의 증가), 도시천공(공간의 소규모 파편화), 대규모 철거, 상가 공실, 오픈스페이스 증가 등이 있다(Reis, et al., 2015: 8).

2. 도시축소의 원인과 문제점

1) 도시축소의 원인

기존 연구에서 제시하고 있는 도시축소의 원인을 정리하면 <표 2-2>와 같다. 이를 종합하면 도시축소의 주요 원인은 경제여건변화(세계화, 탈산업화 등), 인구학적 변화(저출산, 고령화 등), 공간구조 변화(교외화, 스프롤 등), 체제 전환(탈사회주의 등), 환경적 위기(자연재해, 환경오염 등)의 다섯 가지로 구분할 수 있다. 이 중에서 현재 한국의 상황과 밀접한 관련을 맺고 있는 요인을 꼽자면 탈산업화, 저출산·고령화, 교외화·스프롤의 세 가지이다. 하지만, 향후 한국에서 통일이 이루어진다면 구동독의 도시와 마찬가지로 북한의 도시 역시 심각한 도시축소를 경험할 수 있으며, 최근 경주에서 발생한 지진과 같은 자연재해로 인해 대규모의 인구 유출을 겪게 될 도시가 나타날 가능성도 있다.

표 2-2 연구자별 도시축소의 원인

연구자	원인
SCiRN (Pallagst, et al. 2014)	• 경제적 쇠퇴(탈산업화 등) • 인구학적 변화(고령화, 저출산 등) • 교외화(도시스프롤 등) • 구조적 변동(전쟁, 정치체제 붕괴 등) • 환경적 위기(자연재해, 환경오염 등)
Hollander, et al.(2009)	• 교외화 • 전쟁, 자연재해 혹은 인재 • 고령화 혹은 저출산 • 사회주의 체제의 붕괴
Wiechmann & Wolff(2013)	• 경제적 변환(예: 비경쟁적 분야의 쇠퇴) • 교외화(사람과 일자리의 교외 이주, 도심공동화) • 인구학적 변화(예: 출산율 저하, 농촌 인구과소지역의 인구유출) • 구조적 격변(정치체제 붕괴, 불안, 재정착) • 환경오염
Haase, et al.(2016)	• 경제적 쇠퇴 • 인구학적 변화 • 거주체계 변화(교외화/도시스프롤) • 환경적 재해 • 정치/행정체제의 급진적 변화

자료: Hollander, et al. 2009. p.224; Wiechmann & Wolff. 2013. p.2; Pallagst, et al. 2014. p.4; Haase, et al. 2016. pp.91-92.

(1) 경제여건변화: 세계화·탈산업화

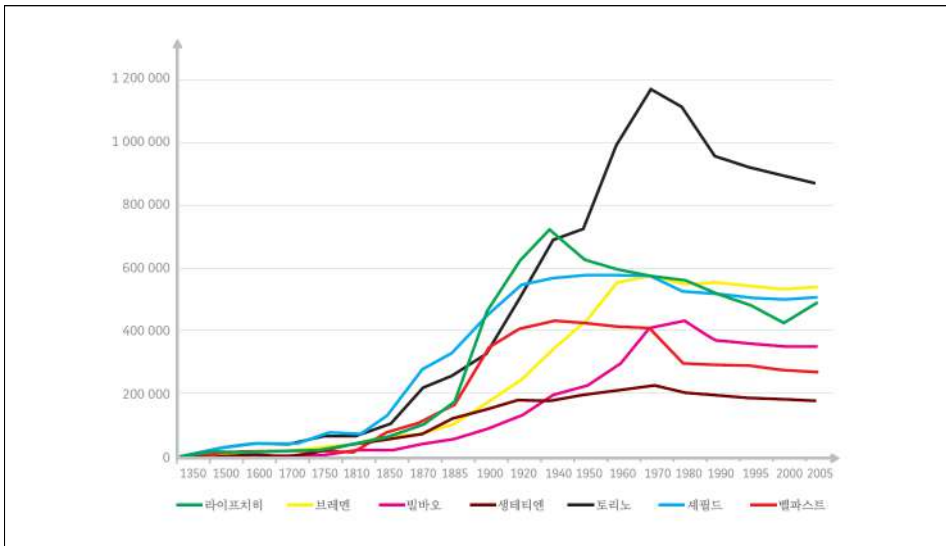
여러 가지 도시성장이론 중에서 경제기반이론(Economic Base Theory)은 기반산업, 즉 제조업을 육성함으로써 도시가 성장할 수 있다고 설명한다. 하지만, 이처럼 제조업을 기반으로 하여 성장한 도시일수록 탈산업화와 같은 경제적 변환에는 굉장히 취약한 편이다. 실제로 해외의 많은 축소도시가 탈산업화로 인한 실업과 인구유출을 경험하면서 발생하였다(Hollander, et al., 2009: 224).

탈산업화는 경제전체에서 차지하는 제조업(기반산업)의 고용 및 생산 비중이 감소하고 서비스업(비기반산업)의 비중이 점차적으로 증가하는 현상을 말한다(오준병, 2005: 156). 이는 주로 제조업 부문에서의 투자 및 생산의 감소, 고용감소, 무역수지 악화과 같은 형태로 나타나는데, 영국의 경우 광공업의 비중이 급격히 감소하던 1970년대, 미국의 경우는 일본과 유럽연합에 의한 국제적 경쟁이 심화되던 1980년대 초기에 본격적으로 나타났다(오준병, 2005: 156). 1970년대 석유파동으로 상징되는 경기 불황에 진입한 이후부터 기업들은 생산비용 절감과 국제시장에서의 경쟁력 확보를 위해 임금이 저렴한 국가나 지역으로 설비를 이전하거나 외주에 의존하기 시작했으며, 그 결과 산업도시의 제조업 일자리는 급격히 감소하였다.³⁾

특히, 하나의 특정 산업에 지나치게 의존하고 있는 도시에서 이러한 현상이 두드러졌다. 유럽의 경우 탄광 산업(세필드 시, 생테티엔 시, 라이프치히 시), 철강 산업(빌바오 시, 세필드 시), 조선 산업(브레멘 시, 빌바오 시, 벨파스트 시) 등 제조업 의존도가 심했던 도시가 큰 타격을 입었다(Plöger, 2012: 299). 탈산업화를 겪은 유럽 산업도시의 인구변화 특징은 <그림 2-1>처럼 제조업의 성장과 함께 급격히 인구가 증가하다가 1970년대 들어 경기 불황으로 제조업 기반이 붕괴되면서 급격히 인구가 감소하였다는 점이다.

3) 생산의 국제화 가설은 탈산업화의 원인을 제조업의 해외 이전으로 본다. 즉, 경제성장과 함께 임금이 상승하면서 자국 내에서 생산비가 증가하고, 수출경쟁력이 약화됨에 따라 생산설비를 보다 임금이 싼 해외로 이전하게 되는데, 이로 인해 지역 내 제조업 고용이 감소하게 된다. 이와 더불어 해외로부터의 수입에 대한 의존 심화도 제조업 고용 감소의 원인이 된다(옥우석·김계환, 2013: 14). 반면 서비스산업은 무역이 어려운 경향이 있으며 해외 이전이 쉽지 않기 때문에 자국 시장을 중심으로 한 생산이 계속되므로 전체 산업에서 차지하는 비중이 증가하게 된다(옥우석·김계환, 2013: 14).

그림 2-1 유럽 산업도시의 인구변화(1350~2005)

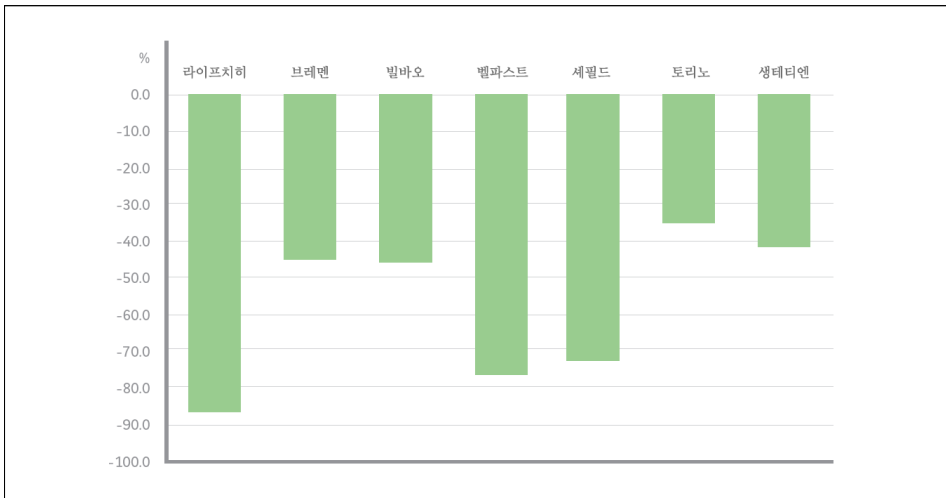


자료: La Fabrique de la Cité. 2013. p.11.

1970년에서 1990년 사이 7개 산업도시의 제조업 일자리 역시 급격하게 줄어들었다. <그림 2-2>에서 볼 수 있듯이 모든 도시에서 동 기간 동안 30% 이상의 일자리 감소를 경험했으며, 특히 라이프치히 시, 벨파스트 시, 셰필드 시 등 3개 도시에서는 무려 70% 이상의 일자리가 줄어들었다. 대부분의 도시에서 1980년대 중후반에 이르러 실업률이 최고에 달했는데, 이로 인해 가장 큰 피해를 본 계층은 저숙련 노동자들이었다. 왜냐하면 임금이 싼 지역으로 공장이 이전하는 경우 저숙련 노동자들이 가장 먼저 일자리를 잃게 되는데, 이들은 노동시장에 재진입하는 것이 어려워 장기간의 실업상태에 빠질 가능성이 많았기 때문이다(Plöger, 2012: 300).

우리나라의 일부 도시도 제조업의 쇠퇴로 인해 일시적으로 어려움을 겪었다. 일례로 목포시는 조선내화 및 보해양조의 타 지역 이전, 구 마산시는 한일합섬의 도산, 구 진해시는 진해화학의 이전, 충주시는 충주비료의 폐쇄로 일시적으로 실업이 증가하고 지역경제의 침체기를 겪은 바 있다(김광중, 2010: 45). 하지만, 우리나라에서 제조업 기반의 많은 공업도시(울산시, 포항시, 창원시, 구미시, 광양시 등)에서는 아직까지 심각한 축소를 경험하고 있지는 않다. 그 보다는 탄광산업에 주력했던 일부 도시가 급격한 축소를 경험하였는데, 태백시, 삼척시, 보령시, 문경시 등이 대표적인 예다.

그림 2-2 유럽 산업도시의 제조업 일자리 변화(1970~1990, %)



자료: La Fabrique de la Cité, 2013. p.12.

(2) 인구학적 변화: 저출산·고령화, 생산인구 유출

저출산·고령화와 같은 인구구조 변화도 도시축소에 영향을 미친다. 고령화 현상은 평균수명이 증가하면서 발생하기도 하지만, 출산율의 하락에 더욱 크게 영향을 받는다(장동구, 2011: 8). 특히, 저출산 현상은 도시뿐 아니라 국가 전체의 자연적인 인구감소를 심화시키는 주요 요인으로도 작용한다.

도시 차원에서는 저출산·고령화와 같은 자연적인 인구감소뿐 아니라 생산가능인구나 가임여성인구의 외부 유출도 도시축소의 주요 요인으로 작용한다. 결국 저출산·고령화 문제도 생산가능인구의 감소와 밀접한 관련을 맺고 있다. 무엇보다 도시의 기반산업 쇠퇴와 일자리의 감소는 젊은 층이 새로운 일자리를 찾아 다른 도시로 떠나도록 하는데, 이러한 젊은 인력의 유출은 출산율을 낮추고 고령화를 촉진하여 성장잠재력의 저하와 인구감소의 심화를 초래한다(서준교, 2014: 100).⁴⁾ 실제로 많은 동독 도시는 통일 이후 구직을 위한 서독 도시로의 막대한 인구유출로 인해 큰 어려움을 겪고 있다

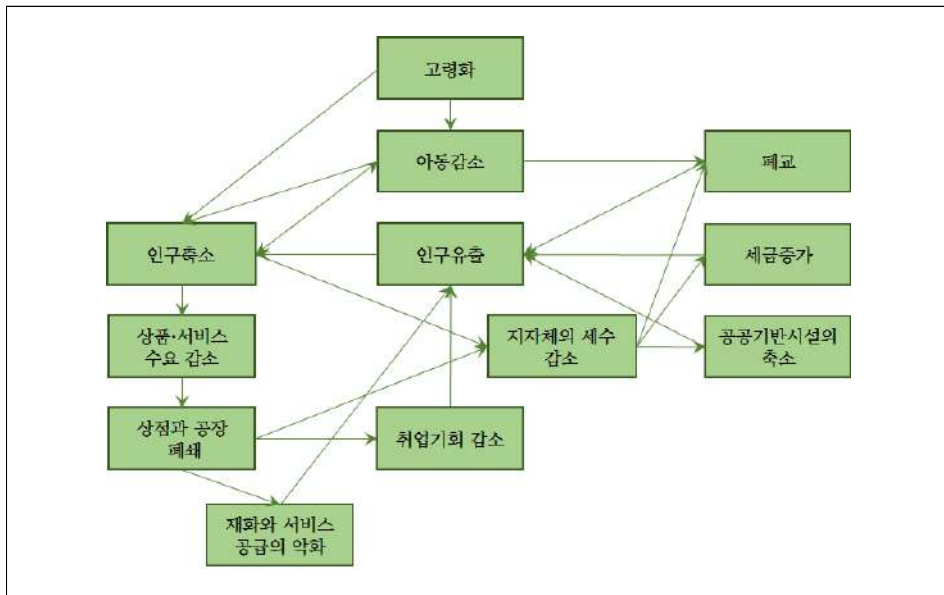
4) 고령화는 전체 인구에서 고령인구의 비율이 증가하거나 단순히 고령인구의 수가 증가하는 것, 또는 두 가지 모두를 나타내는 용어이다(Poot, 2007: 8). 이러한 고령화로 인구조 변화는 출산율이 제고되지 않는 한, 의료기술의 발달 등으로 인한 기대수명 연장으로 지속적으로 심화된다(허문구 외, 2013: 89).

(Haase, et al., 2016: 92).

일반적으로 경제성장은 노동력 및 자본 투입, 기술진보로 인한 생산성 향상에 따라 결정되는데 자본 투입량이 고정되고 생산성이 향상되지 않는다고 가정할 경우 노동력(생산가능인구) 투입이 감소하면 지역 경제성장은 둔화되기 마련이다(조명호 외, 2015: 39). 특히, 한 지역의 노동력 부족 현상은 기존 사업체의 유출뿐 아니라 신규 사업체의 유입마저도 꺼리게 만들어 일자리 부족 현상을 심화시키는 악순환 구조를 유발하기도 한다.

고령화로 인해 제기되는 또 하나의 중요한 문제는 지방재정부담의 증가이다. 생산가능인구 감소에 따른 세수 감소와 고령인구 증가에 따른 복지서비스 공급비용 증가는 도시재정을 악화시킨다(세타 후미히코 외, 2006: 93; 조명호 외, 2015: 86). 결국 이와 같은 노동력 부족, 일자리 유출, 재정부담 증가 등으로 지역경제 중심지의 활력이 감소하고, 수요기반이 약화되면 생활·문화·복지서비스업 부문 역시 쇠퇴하게 된다(조명호 외, 2015: 85). <그림 2-3>은 일본을 대상으로 고령화가 지역사회에 미치는 영향을 도식화한 것이다(Elis, 2008: 870). 이에 따르면 고령화는 인구축소를 유발하여

그림 2-3 고령화가 지역사회에 미치는 영향



자료: Elis. 2008. p.870을 수정.

지자체의 세수를 감소시킬 뿐 아니라 지역에서 생산된 상품과 서비스 수요도 감소시켜 상점과 공장이 문을 닫도록 한다. 결국 이는 취업기회를 감소시키고, 공공기반시설의 공급을 축소시켜 인구유출로 이어지는 악순환을 유발한다.

(3) 공간구조 변화: 교외화·스프롤

도시의 교외화·스프롤은 도시의 특정 부분, 즉 기성시가지의 축소와 밀접한 관련을 맺고 있다. 교외화·스프롤이 도심 혹은 기성시가지에 거주하던 사람들이 도시외곽으로 이주하는 현상이라는 점을 고려할 때 이는 당연한 결과이다. 하지만, 기성시가지의 인구축소와 물리적 황폐화는 그 지역에 국한된 현상으로 그치는 것이 아니라 주변으로 확산되면서 도시전체의 축소현상으로 이어지기도 한다. 특히, 유희·방치 부동산의 경우 초기에는 구도심 일대를 중심으로 형성되지만, 시간이 흐르면서 점차 주변으로 확산되는 패턴이 나타나는 것으로 알려져 있다(손은정 외, 2015: 77~79).

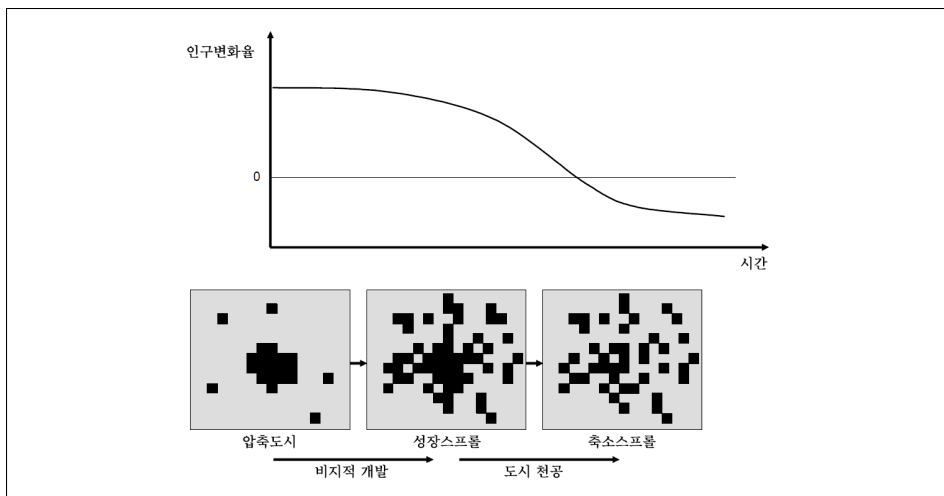
사실 미국 도시의 축소과정 역시 교외화·스프롤이 기폭제가 되어 촉발된 것이라고 볼 수 있다. 특히, 백인 중산층이 교외지역으로 이주하면서 남겨진 도심 내 빈집이나 공지가 저소득층이나 소수민족으로 채워지면서 도심이 슬럼화 되는 현상이 나타나게 되었다(이희연·한수경, 2014: 18). 이와 같은 ‘도넛(Doughnut)’ 현상에 대해 도시경제학에서는 ‘주거비용과 교통비용 간의 교환이론’으로 설명하고 있다. 즉, 고소득층은 높은 교통비용을 지불하면서 교외지역의 넓은 주택과 토지를 구매하는 반면, 저소득층은 교통비용에 대한 부담이 적은 도심 일대에 거주하게 되면서 자연스럽게 교외화·스프롤 현상이 나타난다는 것이다(Martinez-Fernandez, et al., 2012: 216). 이러한 상황에서 도심 일대에 남아 있는 주택소유자 역시 보유주택의 임대료 하락을 감안하여 해당 주택의 유지관리를 소홀히 하게 되고, 이로 인해 해당 지역은 물리적으로 더욱 쇠퇴하게 된다(Martinez-Fernandez, et al., 2012: 216).

이러한 교외화·스프롤 현상은 1980년대 이후 우리나라의 많은 도시에서도 나타났으며, 그 결과 대부분의 도시가 구도심의 쇠퇴를 경험하고 있다(김광중, 2010: 46). 단, 우리나라에서는 대도시뿐 아니라 중소도시에서도 이러한 현상이 나타나고 있다는 것이 서구의 도시와 다른 점이라고 할 수 있는데, 왜냐하면 인구규모에 관계없이 대부분의 도시에서 공동주택단지 개발을 위한 신시가지 조성이 이루어졌기 때문이다(김광중,

2010: 46; 엄현태·우명제, 2014: 52).⁵⁾ 특히, 우리나라에서는 고속도로 건설, 교외 주택에 대한 대출지원 등 소극적 역할에 머물렀던 미국과 달리 공공이 직접 신시가지의 택지개발이나 공공기관 이전을 주도하였다(김광중, 2010: 47).⁶⁾ 이와 함께 일반시의 직할시 승격, 시·군지역의 도농통합 과정에서 행정구역을 무리하게 확장하게 되면서 구도심은 더욱 쇠퇴하게 되었다(계기석, 2004: 9). 이러한 과정을 거쳐 시가지가 확장되면 공공서비스가 더 넓은 지역에 걸쳐 연결되고 설치되어야 하므로 그 만큼 더 많은 비용이 소모된다(신정엽·김진영, 2012: 326).

한편, 미국과 같은 도넛현상보다는 도시천공(Perforation)현상이 두드러지게 나타난 독일 학계에서의 교외화·스프롤 관련 논의는 조금 다른 양상을 보인다. 즉, 교외화·스프롤과 도시축소 간의 인과관계보다는 <그림 2-4>처럼 교외화·스프롤이 진행된 상황에서 인구가 감소할 경우 나타나는 문제점에 더 주목하고 있다. Siedentop & Fina(2008)에 따르면 도시발전단계의 초기에는 인구증가와 스프롤이 동시에 진행되는 ‘성장스프롤(Growth Sprawl)’ 현상이 나타나지만, 이후 도시가 확장된 상태에서 인

그림 2-4 축소스프롤의 진행 단계



자료: Siedentop & Fina. 2008. p.5.

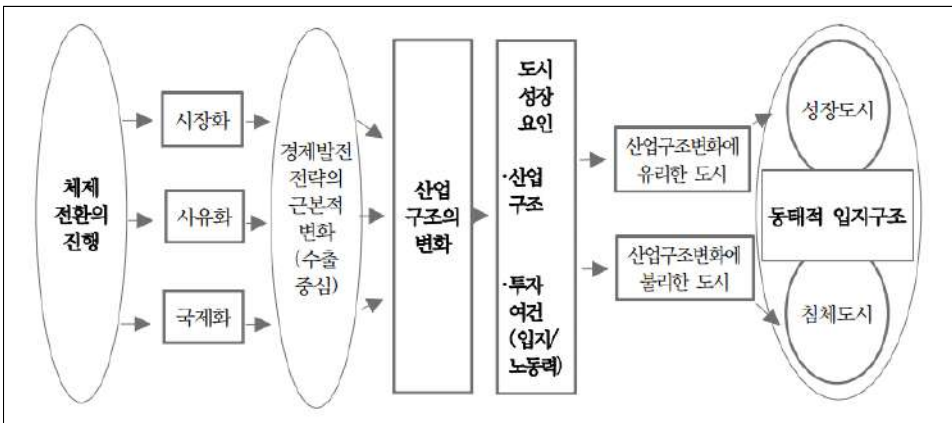
- 5) 그 결과 우리나라에서의 교외화·스프롤 양상은 서구에서 나타나는 전형적인 저밀도의 단독주택단지 개발이 아닌 고밀도의 공동주택단지 개발의 형태로 나타나게 되었다. 물론 수도권 일부 지역에서는 저밀도 단독주택개발 형태의 교외화·스프롤 현상이 나타나고 있다(엄현태·우명제, 2015: 105).
- 6) 일반적으로 신시가지는 택지개발사업과 함께 공공청사가 새롭게 입지한 지역을 말한다(엄현태·우명제, 2014: 57).

구가 감소하는 ‘축소스프롤(Shrinkage Sprawl)’ 단계에 이르면 도시 곳곳에 구멍이 발생하는 도시천공 현상이 목격된다. 이는 결국 교외화·스프롤이 도시축소의 앞선 단계이면서 동시에 도시축소를 보다 심화시키는 데 크게 기여한다는 것을 말해준다. 왜냐하면 교외화·스프롤에 의해 규모가 확장된 도시에서는 그렇지 않은 도시보다 거주지가 분산되어 입지하는 경우가 많기 때문에 동일하게 인구가 감소하더라도 공공서비스를 전달하는 데 더 큰 어려움을 겪을 수밖에 없기 때문이다.

(4) 체제 전환: 탈사회주의

탈사회주의 등의 정치·경제체제의 전환도 도시축소의 원인이 된다. 1945년 제2차 세계대전의 종전 이후 1990년 구소련이 붕괴할 때까지 사회주의체제를 유지했던 구 동독과 동유럽의 도시들은 시장경제체제로의 전환과 함께 급격한 인구감소를 경험하였다. 특히, 구 동독도시들의 경우 사회주의체제 하에서 내수와 더불어 구 공산권 국가에 대한 상품수출을 통해 경제적 풍요를 누려왔으나, 사회주의체제 붕괴 이후 무한 경쟁 체제에 돌입하면서 상품가치가 하락하였다. 이와 함께 많은 제조업체가 민영화 과정을 거치면서 폐업을 하였으며, 그 결과 대규모의 실업이 발생하였다. 결국 이러한 피해는 중공업 중심의 산업구조를 갖고 있던 도시들에 집중되었다. <그림 2-5>는 체제 전환이 도시의 성장과 침체로 이어지는 경로를 도식화한 것이다(이상준, 2010: 56). 이에 따

그림 2-5 체제 전환과 도시성장·침체의 연관관계



자료: 이상준. 2010. p.56.

르면 체제 전환이 진행되면서 시장화·사유화·국제화로 인해 산업구조 역시 변화하게 되고, 그 결과 산업구조 변화에 불리한 도시는 침체의 늪에 빠지게 된다.

(5) 환경적 위기: 자연재해, 환경오염

최근 들어 국가 및 도시의 성쇠를 좌우할 만큼의 인명과 재산 피해를 낳는 초대형급 자연재해와 이로 인한 복합재난이 지속적으로 발생하고 있다(허준영, 2012: 2). 대표적인 예로 1986년 체르노빌 원전 폭발 사고, 2004년 인도 수마트라섬 대지진, 2005년 미국 허리케인 카트리나, 2010년 아이티 대지진, 2011년 동일본 대지진 등이 있으며(정지범 외, 2015: 7), 이러한 대형 재난으로 인한 피해를 입은 도시는 하나 같이 급격한 몰락을 경험하게 되었다.

미국 루이지애나 주에 위치한 뉴올리언스 시는 2005년 8월 29일 발생한 허리케인 카트리나로 인해 도시면적의 80%가 침수되고 주택 30만 채 이상이 파손되었는데, 이로 인한 재산피해액만 1천 250억 달러로 추산되고 있다(고동현, 2015: 84). 이로 인해 150만 명이 카트리나의 영향을 직접적으로 받았고, 80만 명 이상이 살던 집을 포기했다(허준영, 2012: 58). 그 결과 2005년 45만 2천 170명에 달하던 뉴올리언스 시 인구는 참사 이후 1년 만인 2006년에 절반에 가까운 22만 3천 명으로 감소하였으며, 2007년에도 약 32만 명으로 예전 인구의 70%정도로밖에 회복하지 못했다(Sastry, 2009: 172).

2011년 3월 11일 미야기현 센다이 동쪽 해역에서 발생한 동일본 대지진 역시 도시의 급격한 축소를 야기했다. 당시 발생한 쓰나미로 인해 원자력발전소가 침수되었고, 여기서 방사능이 배출되면서 도호쿠지방 3개 현(이와테현, 미야기현, 후쿠시마현)에 거주하던 수많은 주민들이 다른 지역으로 이주하였다. <표 2-3>은 최근 5년(2010~2015년) 동안 일본 시·정·촌의 인구감소 순위를 나타낸 것이다. 이를 보면 가장 급격한 인구감소를 겪은 상위 20개 지역 중에서 8개(나라하정, 온나가와정, 미나미산리쿠정, 카와우치정, 야마모토정, 오츠치정, 히로노정, 미나미소마시)가 동일본 대지진의 피해를 입은 지역이라는 것을 알 수 있다.

표 2-3 최근 5년(2010~2015년) 간 일본 시·정·촌의 인구감소 순위

순위	시·정·촌	인구변화율(%)	순위	시·정·촌	인구변화율(%)
1	나라하정, 후쿠시마현	-87.3	11	카와카미촌, 나라현	-19.7
2	온나가와정, 미야기현	-37.0	12	시모이치정, 나라현	-19.3
3	미나미산리쿠정, 미야기현	-29.0	13	유바리시, 홋카이도현	-19.0
4	카와우치정, 후쿠시마현	-28.3	14	우마지촌, 코치현	-18.9
5	아마모토정, 미야기현	-26.3	15	히가시요시노촌, 나라현	-18.6
6	카미키타야마촌, 나라현	-25.3	16	미나미소마시, 후쿠시마현	-18.5
7	오츠치정, 이와테현	-23.2	17	난모쿠촌, 군마현	-18.3
8	쿠로타기촌, 나라현	-22.0	18	소니촌, 나라현	-18.3
9	히로노정, 후쿠시마현	-20.2	19	우타시나이시, 홋카이도현	-18.2
10	카자마우라촌, 아오모리현	-19.7	20	텐류촌, 나가노현	-17.7

주: 음영으로 표시된 지역은 동일본 대지진의 영향을 받은 지역임.

자료: Okada, 2016. p.3.

2) 도시축소의 문제점

인구감소와 그에 따른 건조 환경의 공급 과잉 현상은 축소도시에서 다양한 문제를 발생시킨다. 우선 여러 지역에서 주민 간 사회적 교류가 줄어들게 되고, 공동체의 유지가 어려워지게 된다. 일반적으로 유희·방치 부동산이 증가하는 지역에서는 ‘깨진 유리창 법칙’이 작용하여 주거의 질이 갈수록 악화되는데(Gilcher, 2013: 87), 이로 인해 기존 거주민들이 떠나고, 그 자리에 빈곤층이 유입되어 모여 살게 된다. 특히, 부동산 가치의 하락으로 인하여 저렴한 주택이 증가하게 되면서 빈곤층의 유입은 더욱 가속화되며(Glaeser, 2011: 64), 이는 지역사회의 사회적 규범 이탈 및 질서의 붕괴로 이어진다(김광중, 2010: 54). 물론 우리나라에서는 방치된 부동산이 주변의 쇠퇴를 조장하는 깨진 유리창 효과가 뚜렷하게 나타나지는 않는다는 주장도 있다(김광중, 2010: 53).⁷⁾ 하지만, 서구의 사례를 볼 때 일반적으로 도시축소로 인해 특정지역에 빈곤층이 집중되면 범죄 역시 증가하고, 이로 인해 더욱 많은 인구가 해당 지역을 떠나게 되는 악순환을 겪게 된다.

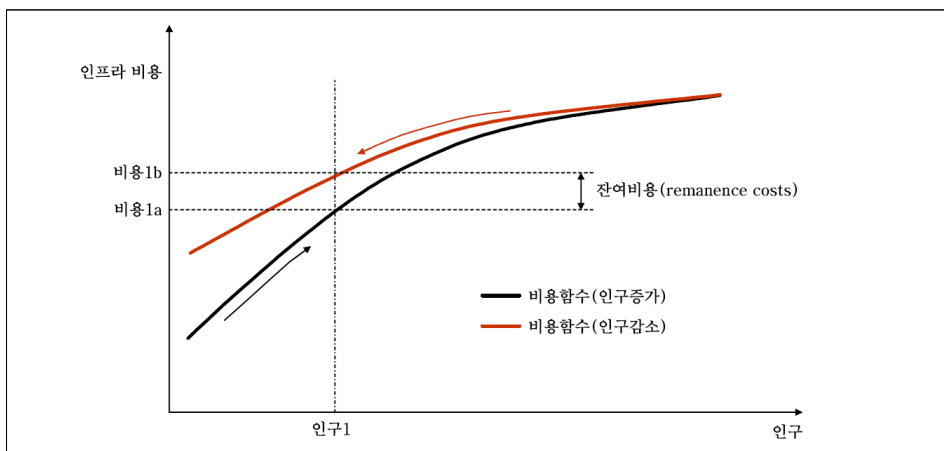
지방정부 입장에서는 재정 악화가 가장 큰 문제가 된다. 모든 기반시설은 수익이 발

7) 이는 우리나라 도시의 공가나 폐가는 서구와 달리 집중되어 있지 않고 공간적으로 분산되어서 양호한 상태의 건물과 흔재된 패턴을 보이기 때문이라고 한다(김광중, 2010: 53).

생하기 위한 최소한의 수요가 존재하며(Gilcher, 2013: 87), 이를 유지하기 위해서는 적정 수준의 인구규모가 확보되어야 한다. 하지만, 축소도시에서는 인구의 감소로 기반시설에 대한 최소한의 수요를 충족시키지 못하게 되면서 해당 공공서비스를 유지하는 것에 어려움을 겪는 지역이 증가하게 된다. 게다가 인구감소와 경기 침체로 인해 세수가 줄어들면 이러한 기반시설을 유지·관리하는 데 있어 수지타산이 전혀 맞지 않는 상황이 된다(Martinez-Fernandez, et al., 2012: 221; ACHP, 2014: 7).

<그림 2-6>은 동일한 인구규모에 대해 인구가 감소하는 축소도시에서 불필요한 기반시설 유지비용이 발생하는 메커니즘을 나타낸 것이다. 이를 보면 인구가 증가하는 상황과 인구가 감소하는 상황에서의 비용함수가 일치하지 않는 것을 확인할 수 있는데, 이러한 차이가 발생하는 이유는 인구증가에 맞추어 기반시설을 신규로 공급하는 것보다 인구감소에 맞추어 기반시설을 신속히 철거하는 것이 더 어렵기 때문이다. 결국 축소도시에서는 동일한 인구규모 하에서 이러한 차이만큼 불필요한 비용이 발생하게 된다. 이러한 기반시설 유지·관리비용의 증가 문제는 지방자치체만의 문제로만 끝나는 것이 아니라, 지역주민들에게 세수 부담을 가중시켜 결국 다른 지역으로 이주하게 만드는 요인으로 작용한다(Lindsey, 2007: 18). 또한, 지자체의 재정 상황이 어려워지면 문화·사회서비스의 공급이 줄어들거나 중단되는 상황이 발생하는데(Gilcher, 2013: 87), 이 역시 해당 도시에서 삶의 질을 떨어뜨려 인구유출을 심화시키게 된다.

그림 2-6 인구감소에 따른 기반시설 관련 잔여비용 발생의 원리



자료: Siedentop & Fina. 2008. p.6.

하지만, 축소도시를 반드시 부정적으로만 바라 볼 필요는 없다는 주장도 있다. 우선 축소도시의 거주민들이 실제로 체감하는 생활 만족도는 생각보다 나쁘지 않을 수 있다. 일례로 Delken(2008)은 설문조사를 통해 실업과 공공서비스 중단 등의 위협 등의 가혹한 현실에도 불구하고, 축소도시에서의 생활 만족도는 꽤 높으며, 사람들이 충분히 행복하게 살 수 있다는 것을 보여주었다. 또한, 인구밀도가 너무 높아 교통 혼잡이나 환경오염 등의 외부불경제가 발생하는 도시에서는 인구감소가 긍정적인 측면으로 작용할 수도 있다. 축소도시의 유희·방치 부동산 역시 도심 내 가용지가 부족한 상황에서 도시의 맥락에 맞는 시설을 입지시킬 수 있다는 점에서 도시의 훌륭한 자산이 될 수 있다(김상훈·남진, 2016: 50).

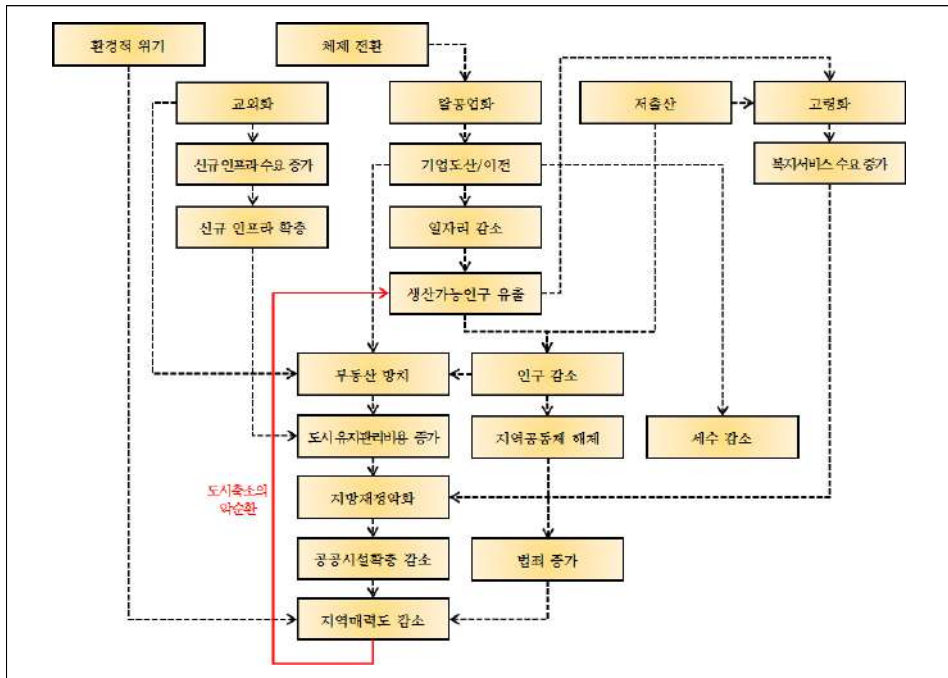
3) 논의의 종합

도시축소는 다양한 경로를 가지는 다차원적인 프로세스라고 할 수 있다(Großmann, et al., 2008: 88), 그간의 논의를 종합하여 도시축소의 메커니즘을 정리하면 <그림 2-7>과 같다. 도시축소 메커니즘을 구성하는 각 요소들은 서로 연관되어 있으며, 하나가 다른 하나의 결과로 이어진다(Großmann, et al., 2008: 88).

도시축소의 주요 원인으로는 경제여건변화, 인구학적 변화, 체제 전환, 환경적 위기를 들 수 있다. 제조업에 대한 의존도가 높은 도시에서는 탈산업화와 같은 경제여건 변화가 실업을 증가나 인구 유출의 주요 원인으로 작용한다. 저출산·고령화 등의 인구 구조 변화와 함께 생산가능인구나 가임여성인구의 외부 유출도 도시축소의 주요 요인으로 작용하고 있다. 교외화·스프롤은 초기에는 도심의 축소와 밀접한 관련을 맺고 있으나, 결국에는 빈집이나 유희지가 주변으로 확산되면서 도시전체의 축소현상으로 이어진다. 구동독이나 동유럽지역의 도시에서는 사회주의체제의 붕괴로 인해 단기간 내에 극심한 축소를 경험하기도 하였다. 자연재해, 환경오염 등의 환경적 위기 역시 인구의 대규모 유출과 함께 부동산의 방치 및 황폐화를 초래한다.

이러한 과정을 거쳐 발생하는 인구감소, 부동산 방치 등의 도시축소 현상은 다양한 파급효과를 유발한다. 우선 거주민 간 사회적 교류가 줄어들면서 지역 공동체의 유지가 어렵게 된다. 동시에 주거환경이 악화되면서 빈곤층이 집중하고 범죄 역시 증가하

그림 2-7 도시축소의 메커니즘



자료: 저자 작성.

게 된다. 또한, 세수는 점점 줄어드는 반면에 공공서비스 유지·관리비용은 증가하게 되면서 재정 상황이 악화되고, 결국 공공서비스의 폐지나 축소로 이어지게 된다. 이러한 문제들로 인해 해당 지역에 대한 매력도는 저하되고, 이는 다시 생산가능인구의 유출을 심화시키는 원인으로 작용하게 된다.

3. 도시발전단계별 계획사조 변화

1) 도시발전단계의 구분

Berg, et al. (1982)이 제시한 도시발전단계는 <표 2-4>와 <그림 2-8>에서 볼 수 있듯이 중심시가지, 주변부, 도시전체 각각의 인구변화에 따라 도시화(Urbanization), 교외화(Suburbanization), 탈도시화(Desurbanization), 재도시화(Reurbanization)의 과정을 거친다. 이 중에서 도시화단계와 교외화단계는 도시인구의 성장단계이고, 탈도

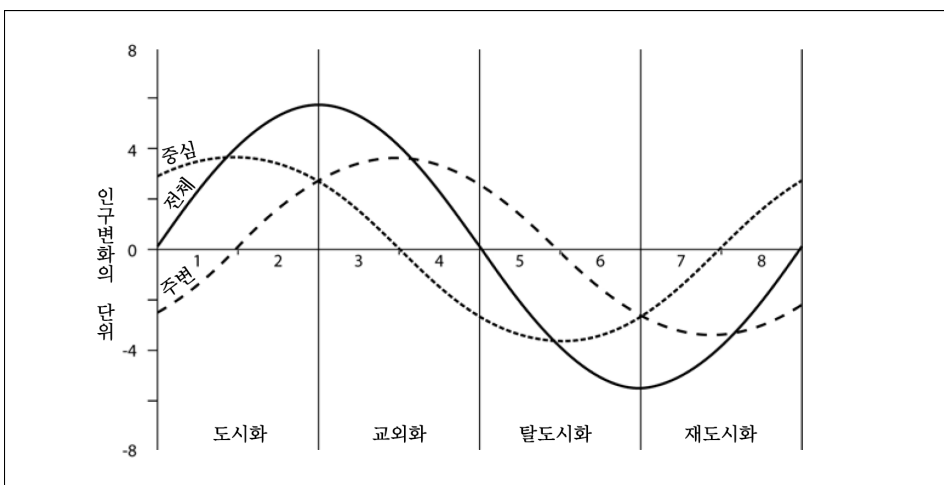
표 2-4 Berg, et al.(1982)의 도시발전단계

발전단계	유형	인구변화특성			비고
		중심(CORE)	주변(RING)	전체(FUR)	
도시화	절대집중(1)	++	-	+	성장
	상대집중(2)	++	+	+++	
교외화	절대분산(3)	+	++	+++	
	상대분산(4)	-	++	+	
탈도시화	절대분산(5)	--	+	-	축소 (쇠퇴)
	상대분산(6)	--	-	---	
재도시화	절대집중(7)	-	--	---	
	상대집중(8)	+	--	-	

자료: Berg, et al. 1982. p.36을 일부 수정.

시화단계와 재도시화단계는 축소(쇠퇴)단계이다. 이에 따르면 한 도시가 도시화를 거쳐 교외화단계에 이르면 교외의 인구증가율이 도심의 인구증가율을 초과하면서 상대분산단계에 도달하게 되고, 이후 탈도시화단계에 이르러 도시 전체지역에서 인구가 감소하는 상태가 된다. 이후 다시 도심으로 인구가 유입되는 재도시화단계에 이르게 되는데, 현재 서구의 일부 후기산업도시가 이 단계에 해당하는 것으로 알려져 있다.

그림 2-8 Berg, et al.(1982)의 도시발전단계



자료: Berg, et al. 1982. p.38을 일부 수정.

하지만, 이러한 성장주기이론은 쇠퇴 이후 다시 성장궤도에 오르지 못하는 축소도시를 설명하는 데 한계가 있다. 따라서 본 연구에서는 Berg, et al. (1982)이 제시한 도시발전단계를 도시화단계, 교외화단계, 도시축소단계의 세 단계로 구분하여 계획사조의 변화를 살펴보았다. 이는 축소도시의 경우 교외화단계 이후 다시 성장단계로 진입하기 어렵다는 전제 하에 탈도시화와 재도시화단계 대신에 도시축소단계를 둔 것이다.

2) 계획사조 변화

(1) 도시화단계

19세기 유럽과 북미 도시의 가장 두드러진 특징은 도시로의 인구 집중과 그로 인해 발생하는 공중위생 문제이다. 산업혁명으로 인한 생산기술의 발전은 도시화를 촉진시켰으며, 동시에 산업(공업)도시를 탄생시켰다. 이와 같은 도시화 현상이 심화된 데에는 산업혁명으로 인해 농업생산성이 향상되면서 발생한 잉여노동자들이 새로운 일자리를 찾아 도시로 이동한 것도 큰 역할을 했다. 이처럼 도시화는 매우 급속도로 진행되는 반면에 건축비를 최소화하기 위해 낮은 질의 주택이 서로 인접하여 공급되면서 주택밀집지역의 생활환경 악화문제는 날로 심각해졌다. 또한, 주택과 공장이 근접하여 입지하면서 공장에서 나오는 매연과 폐수로 인한 피해 역시 큰 문제가 되었다. 게다가 영국에서는 1832년, 프랑스에서는 1849년에 콜레라가 크게 유행하면서 상당한 인명 피해가 발생하였다.

결국 이러한 도시의 공중위생 문제를 해결하기 위해 각종 규제 법률이 통과되었는데, 영국에서는 공중위생법(1948년), 미국 뉴욕시에서는 지역지구제 조례(1916년)가 시행되었다. 이러한 현실적인 대책과는 별도로 도시의 정주패턴 자체를 재편하려는 시도도 존재했는데, 바로 하워드(E. Howard)의 전원도시(Garden City) 이론이다. 하워드는 19세기 런던의 혼잡과 오염을 목격한 후, 도시외곽의 신도시(전원도시)로 인구 성장을 유도하는 것만이 유일한 대책이라고 보았다. 전원都市는 도시의 과밀과 번잡함을 벗어나 도시의 생산성과 농촌의 전원성을 결합하는 저밀도 거주환경의 바람직한 미래상으로 대두되었으며(박재길 외, 2006: 21), 이후 20세기 초까지 이러한 계획 패러다임이 전 세계적으로 유행하게 되었다. 실제로 영국에서는 파커(B. Parker)와 언윈

(R. Unwin)에 의해 레치워스(Letchworth), 웰윈(Welwyn) 등의 전원도시가 조성되었으며, 미국, 캐나다 등 여러 국가의 신도시 개발이 전원도시이론의 영향을 받았다.

(2) 교외화단계

전원도시의 도시계획 패러다임은 전 세계로 전파되어 교외 주택지 건설이 일대 붐을 이루게 되었으며, 1920년대부터 자동차 사회를 맞이하여 교외 주택건설은 더욱 심화되었다(박재길 외, 2006: 21). 20세기 초 대부분의 개혁가들은 도시혼잡을 심각한 병폐로 본 반면에 오늘날 문제시 되고 있는 교외화나 도시스프롤 현상은 매우 바람직한 것으로 보았다(서충원·변창흠, 2004: 35). 하지만, 이와 같은 신도시 위주의 도시계획 패러다임은 1960년대 이후 교통비용 증가, 온실가스 발생, 우량농지 훼손 등의 문제를 야기하여 많은 비판에 직면하게 된다.

20세기 후반 들어 이러한 도시스프롤 현상에 대응하는 이상적인 도시구조로 압축도시(Compact City) 개념이 제시되었다. 압축도시는 공간을 고밀·복합적으로 이용하는 도시형태를 나타내는 개념으로서 Dantzig & Saaty(1973)가 직경 2.66km의 28층 건물에 인구 25만 명을 수용하는 가상도시를 제안한 것이 그 시초이다. 이 개념은 이후 Calthorpe(1993)에 의해 대중교통지향형개발(TOD, Transit Oriented Development) 전략으로 구체화되었다. 한편, 1960년대 후반 미국에서는 도시스프롤 현상을 억제하기 위해 토지이용 측면에서 개발의 시기와 비용을 규제하는 도시성장관리 정책이 시도되었으며, 이는 1990년대 들어 <표 2-5>와 같은 종합적인 전략을 추구하는 스마트성

표 2-5 스마트성장의 주요 구성요소

계획	교통	경제발전	주거	커뮤니티개발	자연자원보존
• 종합계획 • 복합토지이용 • 밀도증가 • 도로연결성 • 대안/혁신적 상하수도시설 및 체계 • 공공시설계획	• 보행환경조성 • 자전거 이용시설 • 대중교통 활성화 • 시스템통합, 환승체계	• 근린비즈니스 • 중심지활성화 • 도시내부개발 • 기존시설활용	• 다가구주택 • 소규모부지 • 조립주택공급 • 맞춤형주택 및 가구구성 다양화	• 주민참여 • 커뮤니티 고유특성 인식 및 고취	• 농지보존 • 토지분할규제 • 지역권설정 • 개발권이전 • 개발권매입 • 역사환경보전 • 생태지역보전

자료: Ye, et al. 2005. p.308.

장 운동으로 발전하면서 강력한 추진력을 얻게 되었다. 이와 같은 도시성장관리나 스마트성장 정책은 미국을 넘어 캐나다, 호주, 한국, 일본 등 다양한 국가에 전파되어 현재까지도 도시계획의 주류 패러다임으로 작용하고 있다.

(3) 도시축소단계

오늘날에는 전 세계적으로 도시축소가 보편적인 현상이 되어가고 있다(Haase, et al., 2014: 1519). 최근의 조사에 따르면, 인구 2만 이상 유럽도시의 약 42%가 축소를 경험하고 있는 것으로 나타났으며, 특히 동유럽에서는 도시의 4분의 3이 인구감소를 겪을 정도로 많은 도시가 축소도시로 분류되고 있다(Haase, et al., 2016: 87). 앞서 제시한 도시발전단계이론에 따르면 교외화단계에서는 인구축소가 도심에 국한된 문제였다면, 도시축소단계에서는 도심과 주변지역을 포함한 도시 전역의 문제로 대두된다. 이와 동시에 축소도시에서는 건조 환경 및 기반시설의 수급 불균형과 이로 인한 삶의 질 저하가 주요 도시계획 이슈로 다루어지게 된다.

그동안의 도시정책 관행은 신규공급을 통한 수요유발이라는 성장시대 패러다임에 기초해 있었는데, 왜냐하면 일단 신규개발을 통해 기반시설을 공급하면 수요는 자동적으로 따라올 것이라는 믿음이 있었기 때문이다(박세훈, 2013: 30). 하지만, 도시축소단계에서는 도시성장을 전제로 한 계획은 더 이상 작동하기 어렵기 때문에, 적정규모화(Right-sizing)로의 패러다임 전환이 요구되고 있다. 적정규모화란 <표 2-6>에서 볼

표 2-6 적정규모화 전략의 목표와 과제

전략	목표와 과제
• 탈 합병(De-annexation) • 과잉 공급된 공공시설의 폐쇄와 행정서비스 제한 • 공공 및 비영리 투자 중지 • 서비스 공급의 민간 양도 • 도시성장경계(Urban Growth Boundary)	• 도시서비스지역(Urban Service Areas) 축소 및 비용 절감을 위한 도시경계 조정 • 방치된 지역의 기반시설 유지 및 행정서비스 제공을 위한 지출 최소화 • 보다 발전된 지역의 재정투입을 통한 지역공동체 및 경제개발자원의 효율적 활용 • 행정비용 절감을 위한 행정서비스 부담의 민간 이전 • 기존 커뮤니티의 빈 공간 개발 및 유휴 부동산 재활용 수요의 재조정을 통한 지역 토지시장의 비효율성 교정

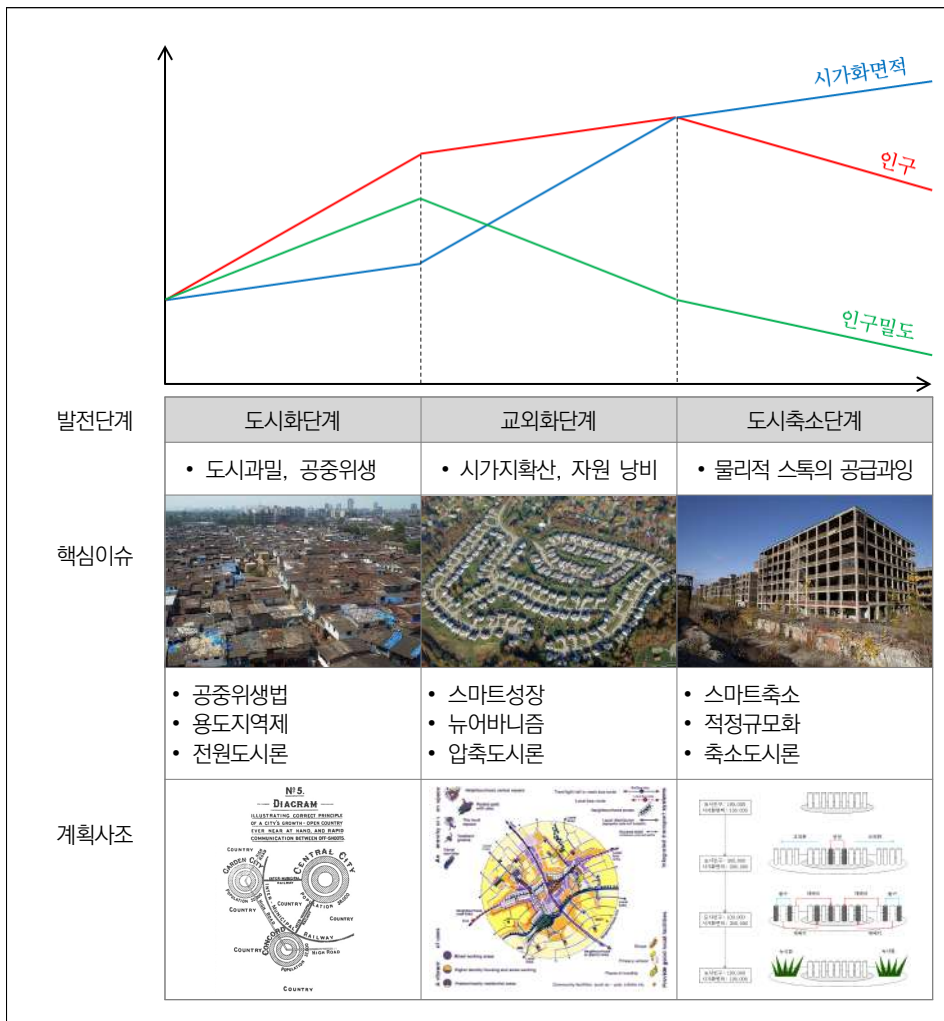
자료: Shilling & Logan. 2008. p.453.

수 있듯이 도시의 건조 환경을 축소하여 제 기능을 하지 못하는 부동산 시장과 과소수요로 인한 공공시설 운영의 비효율성을 제고하여 축소도시를 안정화하는 일련의 전략을 말한다(이희연·한수경, 2014: 269). 일반적으로 기업에서는 생산품에 대한 수요가 급격히 하락할 때 이전과 동일한 수준의 수익성을 유지하기 위해 구조조정을 단행하는데, 축소도시 역시 도시인구가 지속적으로 감소할 때 동일한 수준의 행정효율성 혹은 삶의 질을 유지하기 위해 줄어든 인구에 맞게 서비스 공급을 감축하는 전략을 추구할 필요가 있다(Lindsey, 2007: 18).

3) 논의의 종합

앞서 논의된 사항에 의하면, 도시발전단계는 도시화단계, 교외화단계, 도시축소단계로 구분할 수 있다. 각 단계마다 핵심이슈로 다루어지는 문제와 이를 해결하기 위한 전략 및 계획사조를 나타내면 <그림 2-9>와 같다. 첫째, 도시화단계는 인구와 시가화면적이 동시에 증가하는 단계이다. 이 단계에서는 도시과밀과 공중위생 문제가 핵심이슈이며, 이를 해결하기 위해 공중위생법, 용도지역제가 도입되었다. 이와 함께 전원도시론이 주요 계획사조로 등장하였다. 둘째, 교외화단계는 여전히 인구와 시가화면적이 동시에 증가하지만, 인구증가보다 시가화면적의 확대가 더 두드러져 인구밀도가 감소하는 단계이다. 이 단계에서는 무질서한 시가지확산과 이로 인한 자원 낭비가 핵심이슈이며, 이를 해결하기 위해 스마트성장 정책이 등장하였다. 이와 함께 뉴어바니즘, 압축도시론 등의 계획사조가 유행하게 되었다. 셋째, 도시축소단계는 시가화면적이 증가 혹은 유지된 상태에서 인구가 감소하는 단계이다. 이 단계에서는 유희·방치 부동산 증가와 같은 물리적 스톱의 공급 과잉 현상이 핵심이슈이며, 이를 해결하기 위해 스마트축소, 적정규모화 전략이 시행되고 있다. 압축도시는 이 단계에서도 여전히 유용한 지향점이나, 감소된 인구에 맞게 도시기능을 집약적으로 재배치한다는 점에서 과거의 전략과는 다소 차별화된다.

그림 2-9 도시발전단계별 계획사조의 변화



주: 상기 그래프는 시가화면적, 인구수, 인구밀도의 초기값이 동일하다고 가정한 것임.

자료: Howard. 1965. p.143; The Urban Task Force. 1999. p.66; Bhatta. 2010. p.28; Bertron & Rypkema. 2012. p.10; Mallach & Brachman. 2013. p.6.

CHAPTER 3

한국 도시의 축소메커니즘과 특성

01 한국 도시의 여건 변화	39
02 한국 도시의 축소메커니즘	47
03 한국 축소도시의 특성	58
04 축소도시 거주민의 인식	76
05 분석결과의 종합과 시사점	86

한국 도시의 축소메커니즘과 특성

본 장에서는 한국 도시의 축소메커니즘과 특성에 대해 살펴보았다. 우선 한국 도시의 전반적인 축소실태를 살펴보고, 이러한 축소현상이 나타나게 되는 메커니즘을 분석하였다. 또한, 한국의 중소 도시 중에서 축소도시를 선정한 후 각 도시의 특성을 분석하였다. 이와 더불어 축소되고 있는 근린 지역 거주민에 대한 정성적인 부분을 파악하기 위해 설문조사를 병행하였다. 끝으로, 분석결과를 종합하고, 향후 정책과제 도출을 위한 시사점을 제시하였다.

1. 한국 도시의 여건 변화

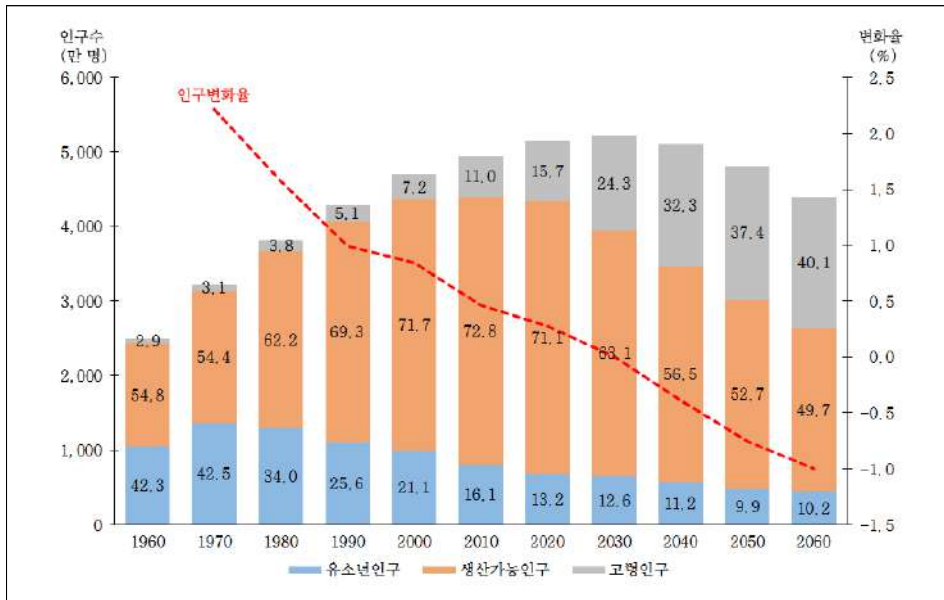
1) 인구축소

(1) 한국의 인구축소 실태

2015년 현재 우리나라의 총인구는 약 5천 107만 명으로, 아직까지는 인구가 성장하고 있다. 하지만, 통계청(2011)의 장래인구추계에 따르면, <그림 3-1>과 같이 인구성장 중위가정을 기준으로 2030년에 5천 216만 명으로 정점을 기록한 후, 이후 감소하여 2060년에는 4천 396만 명에 이를 것으로 전망되고 있다. 인구성장률 역시 점차 둔화되어 2030년 이후부터는 감소세로 전환되어 2060년에는 -1.0% 수준까지 떨어질 것으로 전망되고 있다.

생산가능인구는 1960년 1천 370만 명(54.8%)에서 증가하여 2016년 3천 704만 명을 정점으로 2050년까지 1천만 명이상 감소하고, 2060년에는 2천 187만 명(49.7%)에 이를 것으로 전망되고 있다. 특히, 베이비붐 세대가 고령인구가 되는 2020~2028년 경에는 연평균 30만 명씩 인구가 급격히 감소하며, 이후 감소 추세가 둔화될 것으로 보인다(통계청, 2011: 10). 고령인구는 지속적으로 증가하여 2060년에는 1천 762만

그림 3-1 우리나라의 2060년 장래인구추계

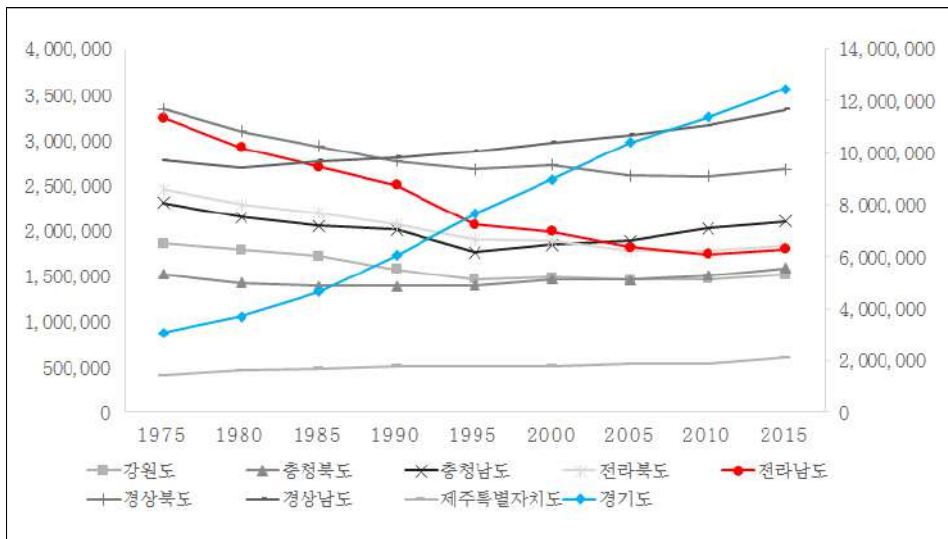


주: 그래프 안의 수치는 구성비(%)를 나타냄.
 자료: 통계청, 2011. p.9를 바탕으로 저자 작성.

명으로 증가할 것으로 전망되고 있다. 이 시기가 되면 초고령사회를 판단하는 기준인 20%의 두 배인 40%의 인구가 65세 이상인 사회가 도래할 것으로 보인다.

아직까지 우리나라는 일본과 달리 인구축소 시대로 접어들지 않았지만, 광역자치단체별 인구변화 추세를 살펴보면 그 양상이 매우 다르게 나타나고 있음을 알 수 있다. 최근 40년(1975~2015년) 간 우리나라 9개 광역자치단체의 인구변화 추세를 살펴보면 <그림 3-2>와 같이 경기도, 충청북도, 경상남도, 제주특별자치도에서는 여전히 인구가 증가하고 있는 반면에 강원도, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도에서는 인구가 감소하고 있다. 이 기간 동안 가장 큰 폭으로 인구가 증가한 광역자치단체는 경기도로 1975년 인구와 비교하여 세 배 이상 증가하였다. 이와 대조적으로 전라남도에서는 1975년 인구와 비교하여 절반 가까이(약 44.6%) 인구가 감소하였는데, 이는 인구변화의 양상이 광역자치단체별로 큰 차이를 보이고 있음을 단적으로 말해준다.

그림 3-2 9개 광역자치단체의 인구변화 추세



주: 우측의 수치는 경기도에만 해당됨.

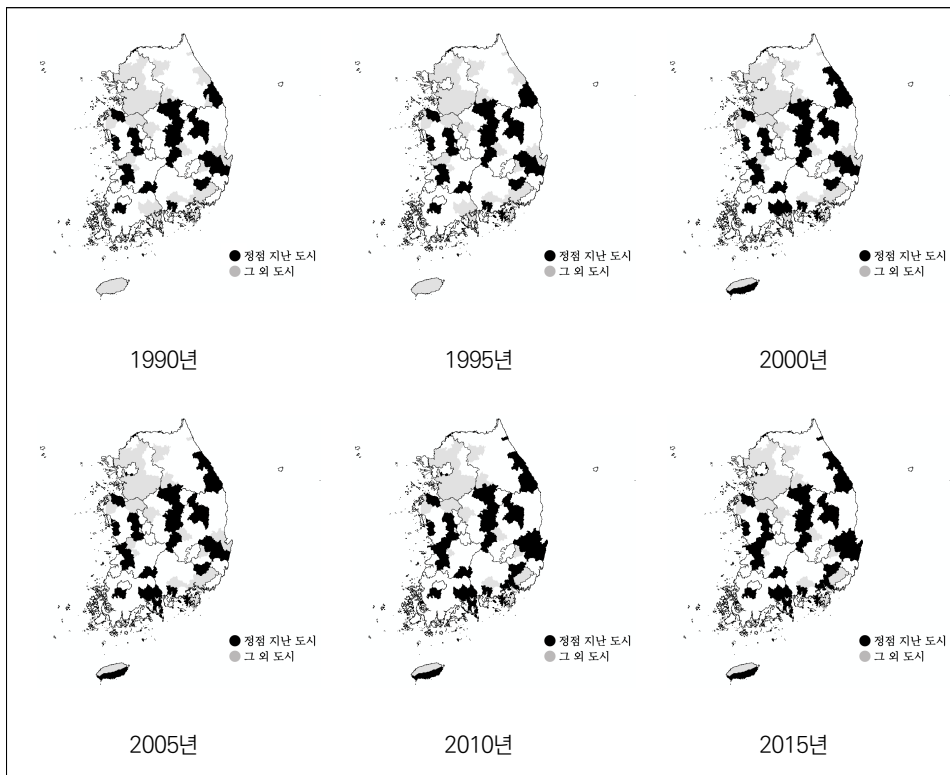
자료: 통계청, 인구주택총조사, 국가통계포털(KOSIS). <http://kosis.kr> (검색일: 2016. 10. 1).

(2) 도시별 인구축소 실태

우리나라의 인구축소 현상은 도시별로 살펴보면 더욱 극명하게 나타난다. 우선 인구 저성장 추세에 따라 인구 정점(1975년 이후 기록한 가장 많은 인구수)을 지난 도시의 수가 점차 늘어나고 있다. 특·광역시를 제외한 우리나라 77개 도시⁸⁾를 대상으로 인구 정점을 지난 지 10년 이상이 된 도시의 변화 추세를 살펴보면 1985년 19개에서 2015년 37개로 두 배 가까이 증가하였다. 이를 지역별로 살펴보면, <그림 3-3>에서 볼 수 있듯이 2000년대에 들어서면서 지방뿐 아니라 수도권까지 점차 확산되어 가는 것을 확인할 수 있다.

8) 과거 자료를 2014년 또는 2015년 행정구역에 맞게 조정하는 과정에서 (1) 청주시는 통합 전 청주시/청원군, (2) 청원시는 통합 전 청원시/마산시/진해시, (3) 제주시는 통합 전 제주시/북제주군, (4) 서귀포시는 서귀포시/남제주군의 자료를 합산하였다. 단, 청주시와 청원군의 경우 통합 전 세종특별자치시에 편입된 청원군 부용면(외천리 제외) 일대의 자료를 제외하고 합산해야 하나, 리 단위의 자료를 구할 수 없어 청원군 전체 자료를 합산하였다. 한편, 공주시의 경우에는 세종특별자치시에 편입된 장기면(14개리 중 11개리), 반포면(13개리 중 5개리), 의당면(17개리 중 5개리) 일대의 자료를 제외해야 하나 리 단위의 자료를 구할 수 없어 제외하지 않고 과거 자료를 그대로 활용하였다.

그림 3-3 연도별 정점 지난 도시의 공간적 분포



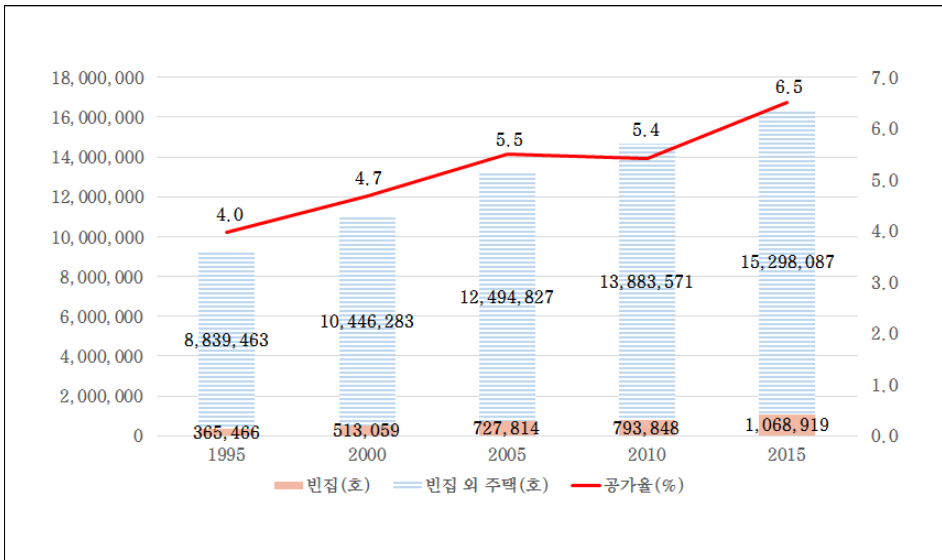
자료: 통계청, 인구주택총조사, 국가통계포털(KOSIS). <http://kosis.kr> (검색일: 2016. 10. 1).

2) 공간축소

(1) 한국의 공간축소 실태

전국적으로 공간축소 현상을 나타내는 대표적인 지표인 빈집과 폐교의 수가 <그림 3-4>와 같이 지속적으로 증가하고 있다. 1995년에 약 3만 6천 호를 기록했던 전국의 빈집 수는 이후 지속적으로 증가하여 2015년에는 1백 만 호를 넘어섰다. 이에 따라 공가율도 1995년에서 2015년 동안 4.0%에서 6.5%로 크게 증가하였다. 현 추세로 봤을 때 향후 빈집의 수는 더욱 늘어날 것으로 전망된다.

그림 3-4 빈집 수 및 공가율의 변화 추세

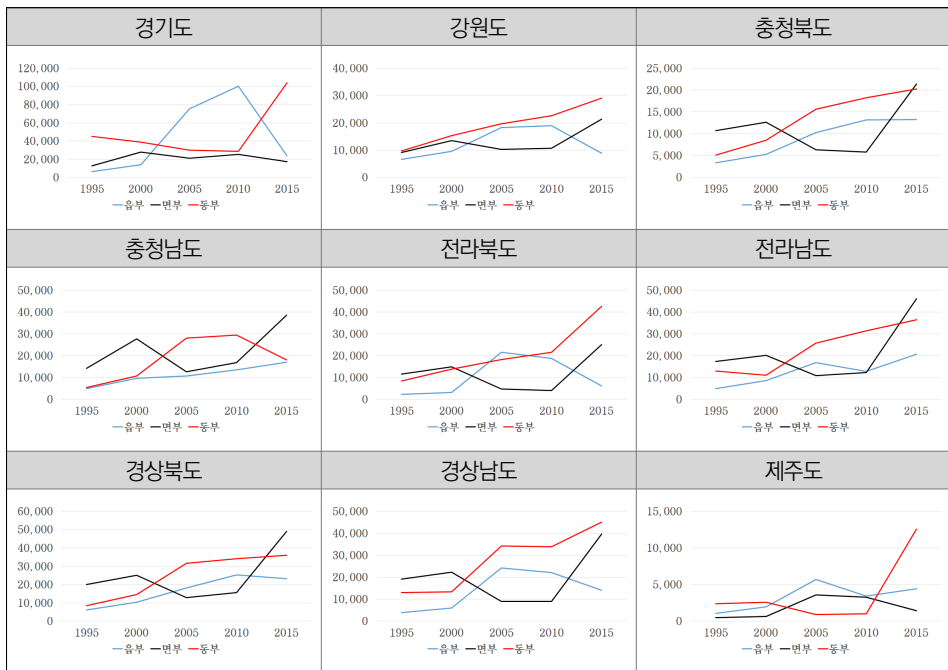


자료: 통계청, 인구주택총조사, 국가통계포털(KOSIS). <http://kosis.kr> (검색일: 2016. 10. 1).

우리나라 9개 광역자치단체의 최근 20년(1995~2015년) 간 읍·면·동별 빈집 수 변화 추세를 살펴보면 <그림 3-5>와 같다. 대부분의 광역자치단체에서 면지역의 빈집 수 증가보다 동지역에서의 빈집 수 증가가 더 두드러지고 있다. 특히, 강원도, 전라북도, 경상북도, 제주특별자치도는 동지역의 빈집 수 증가율이 면지역뿐 아니라 읍지역의 빈집 수 증가율보다도 더 높은 것으로 나타났다. 이는 빈집 문제가 더 이상 농촌지역에만 국한된 것이 아니며, 오히려 도시지역에서 보다 심각하게 다루어져야 할 문제를 시사한다.

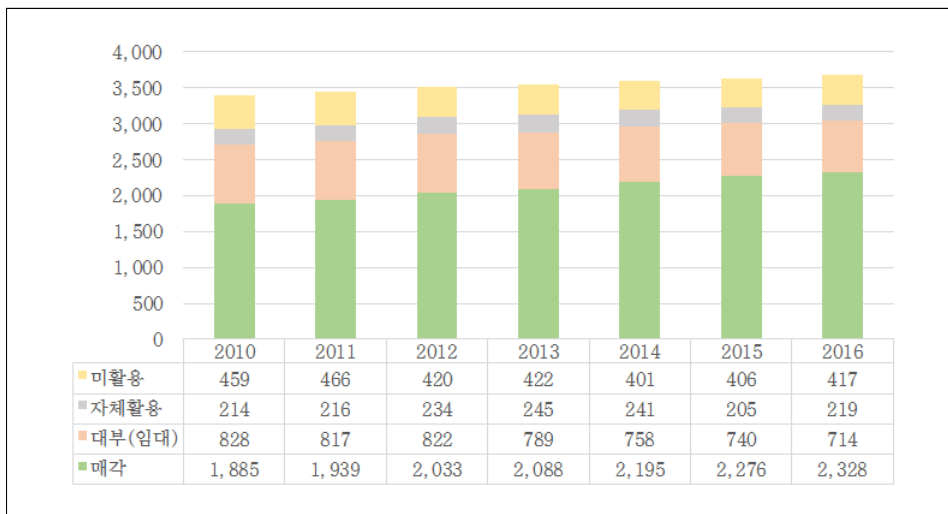
빈집과 더불어 폐교 역시 그 수가 매년 증가하고 있다. 최근 6년(2000~2016년) 간 전국 폐교 수의 변화 추세를 살펴보면, <그림 3-6>과 같이 2010년 3,386개에서 2016년 3,678개로 약 8.6% 증가하였다. 현재 2,328개의 폐교가 매각 완료, 714개의 폐교가 임대, 219개의 폐교가 시·도 교육청이 자체적으로 활용하는 상황이며, 나머지 417개의 폐교는 방치되어 있다.

그림 3-5 9개 광역자치단체의 읍·면·동별 빈집 수 변화 추세



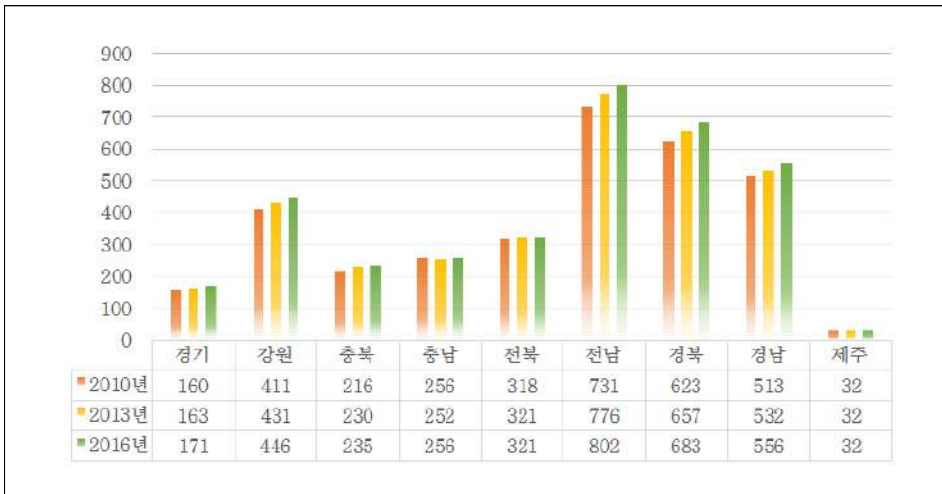
자료: 통계청, 인구주택총조사, 국가통계포털(KOSIS). <http://kosis.kr> (검색일: 2016. 10. 1).

그림 3-6 전국의 폐교 수 변화 추세



자료: 교육부, 폐교재산 활용 현황. <http://www.moe.go.kr> (검색일: 2016. 8. 17).

그림 3-7 광역자치단체별 폐교 현황



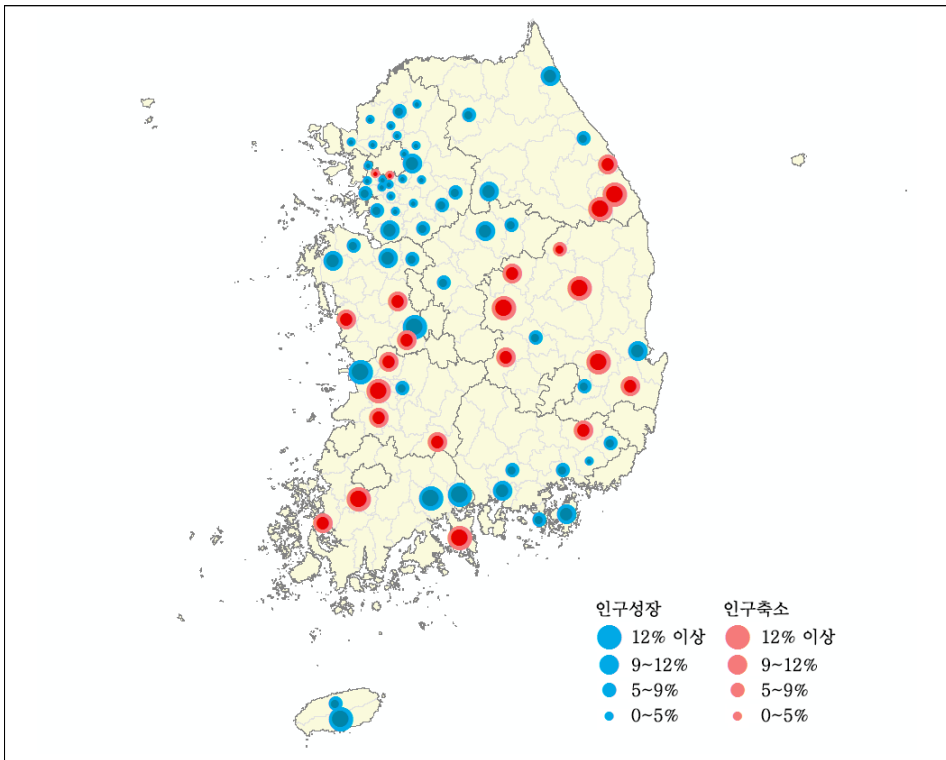
자료: 교육부, 폐교재산 활용 현황. <http://www.moe.go.kr> (검색일: 2016. 8. 17).

특별·광역시를 제외한 광역자치단체별 폐교 현황은 <그림 3-7>과 같다. 이를 보면 폐교가 가장 많이 존재하는 광역자치단체는 전라남도로 2016년 현재 802개가 존재하며, 2010년 대비 증가비율도 가장 크다. 그 외 강원도(446개), 경상북도(683개), 경상남도(556개)도 다른 지역에 비해 폐교 수가 많은 편에 속한다. 폐교가 비교적 적은 지역은 경기도와 제주특별자치도인데, 최근 6년(2010~2016년) 간 폐교가 더 이상 늘지 않고 있다.

(2) 도시별 공간축소 실태

우리나라 77개 도시를 대상으로 2015년 현재 공가율의 분포를 살펴보면 <그림 3-8>과 같다. 이를 보면 인구가 감소하지 않은 채 공가율만 높게 나타나는 도시도 어느 정도 존재한다는 것을 알 수 있다. 왜냐하면 주택수요의 감소뿐 아니라 주택의 공급 과잉에 의해서도 빈집이 발생할 수 있기 때문이다(Großmann, et al., 2015: 553). 따라서 수요 감소에 의한 빈집 증가와 공급 과잉에 의한 빈집 증가를 구분하기 위해서라도 인구변화와 공가율은 반드시 함께 고려되어야 한다. 반면, 인구가 감소하면서도 공가율이 높게 나타나지 않는 도시도 일부 존재한다. 이러한 도시는 그동안 주택수요에 비

그림 3-8 공가율의 공간적 분포



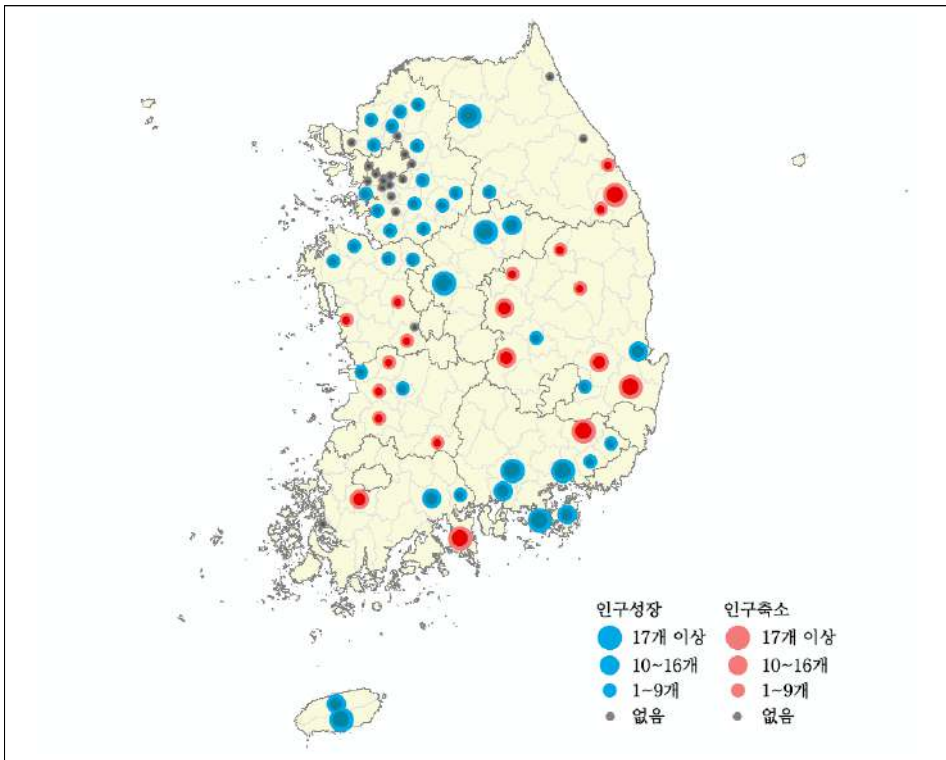
주: 원의 크기는 2015년 현재 공가율(%)을 나타냄.

자료: 통계청, 인구주택총조사, 국가통계포털(KOSIS). <http://kosis.kr> (검색일: 2016. 10. 3).

해 공급이 부족했거나, 여전히 개발수요가 높은 지역일 가능성이 있다. 이러한 도시는 인구감소가 적정규모화로 가는 호재로 작용하고 있다고 볼 수 있다.

〈그림 3-9〉는 우리나라 77개 도시를 대상으로 2015년 현재까지 매각이 되지 않은 폐교 수의 공간적 분포를 나타낸 것이다. 이를 보면 대체로 인구가 축소되고 있는 도시에서 폐교가 많이 발생하고 있으나, 충북지역과 경남지역에서는 인구가 성장하고 있는 도시에서도 폐교가 많이 발생하고 있는 것을 알 수 있다. 반면, 수도권 지역 중 서울특별시 인근에 위치한 도시의 대부분은 폐교가 존재하지 않는 것으로 나타났다. 이는 이러한 지역에서 아직까지 폐교가 발생하지 않았거나, 폐교가 발생하더라도 개발 수요가 충분하여 매각이 쉽게 완료되었기 때문으로 보인다.

그림 3-9 폐교 수의 공간적 분포



자료: 교육부. 폐교재산 활용 현황. <http://www.moe.go.kr> (검색일: 2016. 8. 17).

2. 한국 도시의 축소메커니즘

1) 분석 방법론

본 연구에서는 특·광역시를 제외한 우리나라 77개 도시를 대상으로 도시축소의 메커니즘을 실증적으로 분석하였다. 이러한 분석을 위해서 채택한 방법론은 변수 간 구조적 관계의 회귀계수를 추정하는 기법인 경로분석(Path Analysis)이다. 경로모형의 구조는 제2장에서 도출한 도시축소 메커니즘을 기초로 작성하되, 실증자료를 통해 구현이 불가능한 변수는 포함시키지 않았다. 즉, 경제여건변화, 저출산·고령화, 교외화·스프롤 등이 도시축소(인구감소, 부동산 방치), 그리고 최종적으로 도시재정에 어떠한 과정을 거쳐 어떠한 영향을 미치는지 알아보기 위한 연구모형을 설정하였다.

2) 가설적 경로모형의 설계

(1) 도시축소 원인

① 경제여건변화

경제여건변화에 따라 도시의 기반산업이 쇠퇴하면 많은 기업이 문을 닫거나 다른 지역으로 이전하고, 도시경제가 침체를 겪게 된다. 특히, 해외의 축소도시에서는 광업이나 제조업의 쇠퇴로 인해 대규모의 실업을 맞이하기도 했다. 우리나라 역시 산업구조 변화, 중국으로의 공장 이전 등으로 인한 기반산업의 쇠퇴가 도시축소의 주요 동인으로 작용했다는 점은 서구의 도시와 유사하다. 하지만, 우리나라는 서구와 달리 2차 산업 뿐 아니라 1차 산업의 쇠퇴 역시 도시축소에 큰 영향을 미친 것으로 알려져 있다(김광중, 2010: 45).⁹⁾ 따라서 본 연구에서는 광업, 제조업 등 특정 부문에 국한하지 않고, 전 부문의 일자리 감소가 우리나라의 도시축소에 어떠한 영향을 미치는 지를 살펴보고자 하였다. 일자리 변화를 나타내는 지표로는 ‘최근 10년(2005~2015년) 간 연평균 종사자수 변화율’을 활용하였으며, 여기서 종사자수는 각 도시의 2015년 「통계연보」에 수록된 ‘종사자수(2014년 기준)’와 ‘농가인구수(2014년 기준)’를 합산하였다.

② 생산인구변화

해외 축소도시의 사례를 보면 경제여건변화에 따른 일자리 감소는 생산가능인구의 역외 유출을 초래한다. 즉, 도시의 산업 쇠퇴와 일자리의 감소는 젊은 층이 새로운 일자리를 찾아 다른 도시로 떠나도록 하는데, 이는 출산율을 낮추고 고령화를 촉진하여 성장잠재력의 저하와 인구감소를 심화시킨다(서준교, 2014: 100). 따라서 본 연구에서는 생산가능인구의 유출이 도시 인구의 감소와 더불어 저출산·고령화 현상을 심화시키는 지를 살펴보고자 하였다. 생산가능인구의 변화를 나타내기 위한 지표로는 ‘최근 10년(2005~2015) 간의 연평균 생산가능(15~64세)인구 변화율’을 활용하였으며, 이를 산정하기 위해 통계청의 2005년, 2015년 「인구주택총조사」를 참조하였다.

9) 김제시, 정읍시, 논산시, 영천시, 동해시, 삼척시 등과 같은 인구 20만 이하의 농어촌 소도시가 심각한 쇠퇴 도시로 분류되는 원인 중의 하나로 산업구조의 변화와 농수산물의 시장개방 등의 경제여건변화에 따른 1차 산업의 쇠퇴를 들 수 있다(김광중, 2010: 45).

③ 저출산·고령화

저출산·고령화와 같은 인구구조 변화도 도시축소의 중요한 원인이다. 특히, 고령인구에 대한 의료 및 돌봄 서비스 수요 증가에 따른 복지비 부담 증가는 도시의 재정을 어렵게 한다(세타 후미히코, 2006: 93; 조명호 외, 2015: 86). 따라서 본 연구에서는 저출산·고령화 현상이 지방재정에 미치는 영향을 분석해보고자 하였다. 이를 나타내는 지표로는 ‘2015년 현재의 노령화지수’를 활용하였는데, 이는 통계청의 2015년 「인구주택총조사」에 수록된 ‘유소년(15세 미만)인구’에 대한 ‘고령(65세 이상)인구’의 백분율로 산정할 수 있다. 이러한 산정방식에 따르면 이 값이 클수록 고령인구비율이 높거나, 유소년인구비율이 낮다는 것을 의미한다. 노령화지수가 높은 지역일수록 사회복지지출에 대한 수요가 높아 일인당 재정지출이 많을 것으로 예상된다.

④ 교외화·스프롤

교외화·스프롤 역시 도시축소를 심화시키는 원인 중의 하나이다. 우선 기성시가지에서는 교외화·스프롤로 인해 유희·방치 부동산이 증가하면서 주거환경이 악화될 뿐 아니라 경제적 활력이 감소하게 된다. 또한, 신시가지에서는 신규 기반시설 공급에 대한 공공지출이 증가하는 반면에 기성시가지에서는 유희시설이 발생하여 이를 관리하는 비용이 이증으로 부담되는 비효율적인 상황이 발생하게 된다. 이러한 관계를 실증적으로 분석한 Hortas-Rico & Sole-Ollé(2010)에서는 일인당 시가화면적(도시스프롤의 대리변수)과 일인당 공공지출의 관계가 ‘S’ 형의 증가곡선을 나타냄을 밝혀낸 바 있다. 따라서 본 연구에서는 교외화·스프롤 현상이 부동산 방치와 지방재정지출에 미치는 영향을 살펴보고자 하였다. 이를 측정하는 지표로는 Hortas-Rico & Sole-Ollé(2010)와 동일하게 ‘일인당 시가화면적’을 사용하였으며,¹⁰⁾ 이 값이 클수록 교외화·스프롤 수준이 높다고 할 수 있다. 이때 인구수는 통계청의 2015년 「인구주택총조사」 자료를 참조하였으며, 시가화면적은 국토교통부에서 제공하는 「2015년 도시계획 현황통계」에 수록된 용도지역 상 주거·상업·공업지역의 면적을 합계하였다.

10) 아직까지 학자들 사이에 공용되는 스프롤 측정치는 존재하지 않지만, 지표 산정의 용이성과 직관성 때문에 기존의 많은 연구(Hortas-Rico & Sole-Ollé, 2010; Sim & Mesev, 2011; Su & DeSalvo, 2013; Hortas-Rico, 2014)에서 스프롤의 대리변수로 일인당 시가화면적을 활용하고 있다.

(2) 도시축소 현상

① 인구변화

도시축소를 가장 잘 설명하는 현상은 인구감소이다(Großmann, et al., 2008: 87 ; Hospers, 2014: 1508; Hummel, 2015: 398; Bartholomae, et al., 2015: 6). 축소도시에서 논의되는 주택공실, 도시환경 악화, 기반시설 저이용에 따른 유지비용 증가, 지자체 예산 감소 등 모든 현상이 인구감소와 연관되어 있다(Großmann, et al., 2008: 87). 일본 국토교통성이 수행한 연구에서도 행정구역별 인구변화율과 장기방치주택비율은 부(-)의 관계가 있는 것으로 나타났다(MLIT, 2015: 25). 따라서 본 연구에서는 일자리 감소 및 생산인구 유출로 인해 인구가 감소할 것이라 가정하였다. 게다가 이러한 인구감소가 유희·방치 부동산을 발생시키고, 세수를 감소시킬 것이라 보았다. 인구변화를 나타내기 위한 지표로는 ‘최근 10년(2005~2015) 간의 연평균 인구변화율’을 활용하였으며, 이를 산정하기 위해 통계청의 2005년, 2015년 「인구주택총조사」를 참조하였다.

② 부동산 방치

도시축소의 또 다른 현상은 물리적 스톡의 공급 과잉인데, 이를 잘 대변해주는 현상은 부동산 방치이다. 방치된 부동산은 건축물 철거, 범죄율 증가로 인한 치안 강화 등 공공서비스에 대한 수요를 증대시키며, 결국 공공의 관리비용을 증가시키게 된다(김진하·남진, 2015: 108).¹¹⁾ 따라서 본 연구에서는 교외화·스프롤 정도나 인구감소가 심할수록 공가율이 높게 나타나며, 빈집이 많은 지역의 경우 이를 처리하기 위한 공공지출이 증가하여 도시의 재정상황이 어려워지는 것으로 가정하였다. 부동산 방치 정도를 나타내는 지표로는 ‘2015년 현재의 공가율’을 활용하였으며, 이는 통계청의 2015년 「인구주택총조사」에 수록된 ‘총 주택 수에 대한 총 빈집 수의 백분율’로 측정하였다.

11) 부동산 방치는 반달리즘(Vandalism)과 같은 문제를 유발하여 지역공동체의 붕괴를 유발하기도 한다. 하지만, 이러한 사회적 문제와 관련한 변인(범죄율, 빈곤층 밀도, 사회적 결속 정도 등)에 대한 자료 수집이나 측정이 쉽지 않았기 때문에 본 연구에서는 부동산 방치와 공공지출의 관계만 살펴보았다.

(3) 도시축소 결과

① 세수변화

축소도시에서 나타나는 심각한 문제 중 하나는 인구가 감소하고, 기업이 이전함에 따라 세수가 감소한다는 것이다. 따라서 본 연구에서는 지방정부의 세수가 줄어들수록 도시의 재정상황은 악화될 것이라 가정하였다. 이러한 세수 총액의 변화를 측정하기 위해 ‘최근 10년(2005~2015) 간의 연평균 지방세징수액 변화율’을 활용하였으며, 이를 산정하기 위해 행정자치부의 ‘지방재정통합공개시스템’에서 각 도시의 2005년과 2015년의 지방세징수액 자료를 수집하였다.

② 일인당 재정지출

축소도시에서는 지방재정지출의 증가도 큰 문제가 된다. 앞서 언급했듯이 고령인구의 증가는 이들에 대한 사회복지지출 부담이 증가시키며, 빈 건물이나 유흥시설의 증가는 이를 관리하기 위한 재정지출을 증대시킨다. 결국 이러한 재정지출의 증가로 인해 도시의 재정여건은 악화되기 마련이다. 본 연구에서는 재정지출의 상대적 비교를 위한 지표로 ‘2015년 현재의 일인당 세출총액’을 활용하였는데, 이는 행정자치부의 ‘지방재정통합공개시스템’에서 구득한 2015년 ‘일반회계 세출결산 총액’을 2015년 「인구주택총조사」의 인구수로 나누어 산정한 것이다.¹²⁾

③ 재정여건

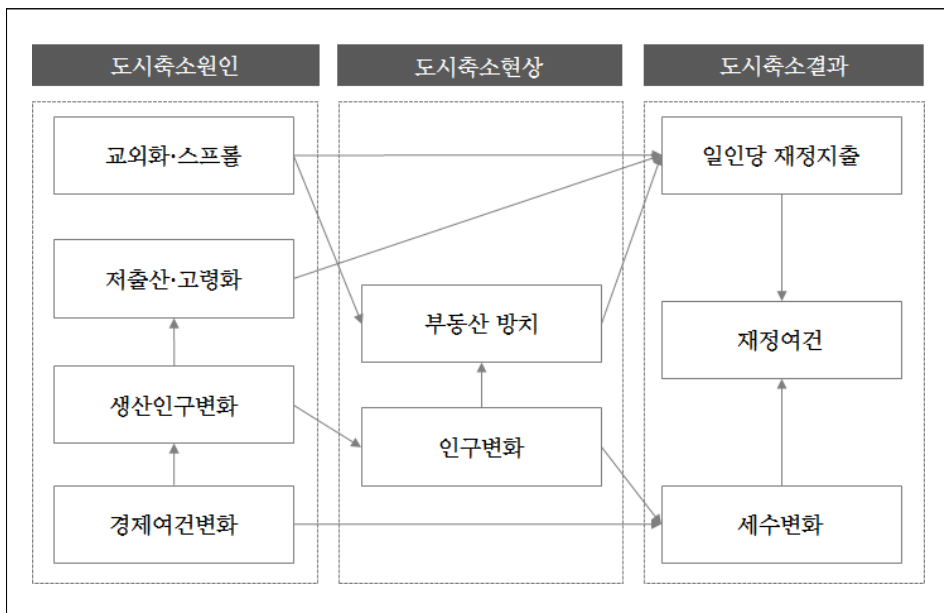
도시별 재정여건을 나타내주는 지표로는 2015년 현재의 재정자립도(총계예산규모 기준)를 활용하였으며, 해당 자료는 행정자치부의 ‘지방재정통합공개시스템’에서 구득하였다. 일반적으로 재정자립도는 ‘지방세액과 세외수입의 합계’를 해당 도시의 ‘예산규모’로 나눈 후 100을 곱하여 산정할 수 있다. 따라서 세수가 많을수록 예산규모

12) 세출액 산정 시 공기업특별회계와 기타특별회계를 배제하고, 일반회계로 한정된 이유는 다음과 같다. 우선 공기업 특별회계는 모든 도시에 공기업이 존재하지는 않기 때문에 고려하지 않았다(김태영 외, 2009: 47). 다음으로, 기타특별회계는 지역별로 지출항목이 다를 수 있을 뿐 아니라, 일부 지역에서는 해당 지출항목에 대한 기타특별회계가 아예 존재하지 않는 경우도 있기 때문에 고려하지 않았다(김태영 외, 2009: 47).

(혹은 지출규모)가 적을수록 재정자립도가 높게 나타난다.

이상 도시축소의 원인과 결과를 구성하는 다양한 요인들 간의 상호영향 관계를 표현 하면 <그림 3-10>과 같으며, 이때 사용된 변수의 측정지표와 활용된 자료의 출처를 나타내면 <표 3-1>과 같다. 이는 제2장에서 도출한 도시축소 메커니즘과 비교했을 때 도시축소원인으로는 자연재해/환경오염과 탈사회주의를 고려하지 못했으며, 도시축소 결과로는 지역공동체 소멸, 빈곤층 집중, 범죄 증가, 지역매력도 감소 등을 고려하지 못한 것이다. 또한, 지역매력도 감소가 또 다시 생산가능인구 유출로 이어지는 악순환 구조 역시 고려하지 못했다. 여기서 자연재해/환경오염과 탈사회주의는 앞서 언급했듯이 향후 우리나라에서 도시축소의 원인으로 작용할 가능성이 있으나, 현재까지는 큰 영향을 미치지 않는 것으로 판단되었으며, 지역공동체 소멸, 빈곤층 집중, 범죄 증가, 지역매력도 감소 등의 변인은 측정이 쉽지 않아 제외하였다.

그림 3-10 도시축소에 대한 가설적 경로모형



자료: 저자 작성.

표 3-1 경로분석에 사용된 변수와 자료

구분	측정지표	단위	자료출처
축소원인	경제여건변화	연평균 종사자수 변화율 (2004~2014년)	% 통계연보(2005년, 2015년)
	생산인구변화	연평균 생산가능인구 변화율 (2005~2015년)	% 인구주택총조사 (2005년, 2015년)
	저출산·고령화	노령화지수(2015년)	% 인구주택총조사(2015년)
	교외화·스프롤	일인당 시가화면적(2015년)	m ² /인 도시계획 현황통계(2015년), 인구주택총조사(2015년)
축소현상	인구변화	연평균 인구변화율 (2005~2015년)	% 인구주택총조사 (2005년, 2015년)
	부동산 방치	공가율(2015년)	% 인구주택총조사(2015년)
축소결과	세입변화	연평균 지방세징수액 변화율 (2005~2015년)	% 지방재정통합공개시스템
	일인당 재정지출	일인당 세출총액(2015년)	천원/인 지방재정통합공개시스템
	재정여건	재정자립도(2015년)	% 지방재정통합공개시스템

자료: 저자 작성.

3) 분석 결과

(1) 변수 간의 상관관계

경로모형 구축에 앞서 도시축소와 관련되는 각 변수 간의 상관관계를 조사하기 위해 상관분석을 실시하였다. <표 3-2>는 각 변수 간의 상관관계를 나타낸 것이다. 이를 보면 도시축소의 경로모형에 따른 각 과정은 서로 유의한 상관관계를 보이고 있으며, 부호(+, -) 역시 연구 가설에 잘 부합하고 있음을 알 수 있다. 하지만, 상관분석에 의해 유의한 관계로 나타나더라도 이는 허위관계일 수도 있으므로 이론적으로 관련이 있는 다른 변수를 통제한 상태에서도 그 관계가 그대로 유지되는지 경로분석을 통해 확인해 볼 필요가 있다.

표 3-2 변수간의 상관관계

	경제여건 변화	생산인구 변화	저출산· 고령화	교외화· 스프롤	인구변화	부동산 방치	세수변화	일인당 재정지출	재정여건
경제여건 변화	1								
생산인구 변화	.768**	1							
저출산· 고령화	-.388**	-.605**	1						
교외화· 스프롤	-.056	-.177	.286**	1					
인구변화	.772*	.990**	-.558**	-.179	1				
부동산 방치	-.156	-.362**	.558**	.639**	-.344**	1			
세수변화	.767**	.757**	-.347**	-.102	.777**	-.160	1		
일인당 재정지출	-.315**	-.474**	.907**	-.437**	-.436**	.684**	-.227	1	
재정여건	.438**	.580**	-.759**	.420**	.552**	-.700**	.440**	-.754**	1

주 1: **: $p < .01$, *: $p < .05$

주 2: 음영으로 표시된 부분은 가설적 경로모형에 포함된 두 변수 간 관계를 나타냄.

자료: 저자 작성.

(2) 가설적 경로모형의 적합도 검증

가설적 경로모형의 적합도를 검증하기 위하여 χ^2 값, RMSEA, NFI, TLI, CFI, IFI의 적합도 지수를 채택하였으며, 그 결과는 <표 3-3>과 같다. 경로모형의 적합도는 우선 χ^2 값으로 평가하는데, 그 값이 74.88($p = .00$)로 나타나 가설적 모형이 경험적 자료를 잘 대변하지 않는 것으로 평가되었다. 하지만, χ^2 값은 변수의 개수와 표본 수의 크기에 영향을 많이 받기 때문에 최근에는 모형의 적합도 평가에 있어 χ^2 값을 잘 활용하지 않는 편이다.¹³⁾ 따라서 RMSEA, NFI, TLI, CFI, IFI 등의 다른 적합도

13) χ^2 -통계량은 표본이 크거나 측정변수가 많을수록 더 커지며, 이에 따라 적합도가 낮아지기 때문에 적합도만을 향상시키고자 하면 연구자는 표본의 크기나 측정변수의 수를 줄이면 된다(이학식·임지훈, 2013: 37). 그러나 경로모형의 구축 목적은 연구자의 가설을 검증하기 위한 것이지 적합도를 높이는 것이 아니다(이학식·임지훈, 2013: 37). 단순히 적합도를 높이고자 할 경우 그 모형은 현실을 제대로 표현하지 못하게 되며, 결국 연구자의

표 3-3 가설적 경로모형의 적합도 검증 결과

구분	χ^2	df	p	NFI	TLI	CFI	IFI	RMSEA
연구모형	74.88	24	.00	.91	.90	.94	.94	.17
허용수준			$\geq .05$	$\geq .90$	$\geq .90$	$\geq .90$	$\geq .90$	$\leq .08$

자료: 저자 작성.

지수도 함께 살펴보았다. RMSEA는 .17 (기준 $\leq .08$)로 권장 허용수준에서 조금 벗어나는 수치로 나타났으나, 그 외 NFI는 .91 (기준 $\geq .90$), TLI는 .90 (기준 $\geq .90$), CFI는 .94 (기준 $\geq .90$), IFI는 .94 (기준 $\geq .90$)로 나타나 모두 허용수준을 만족하였다.

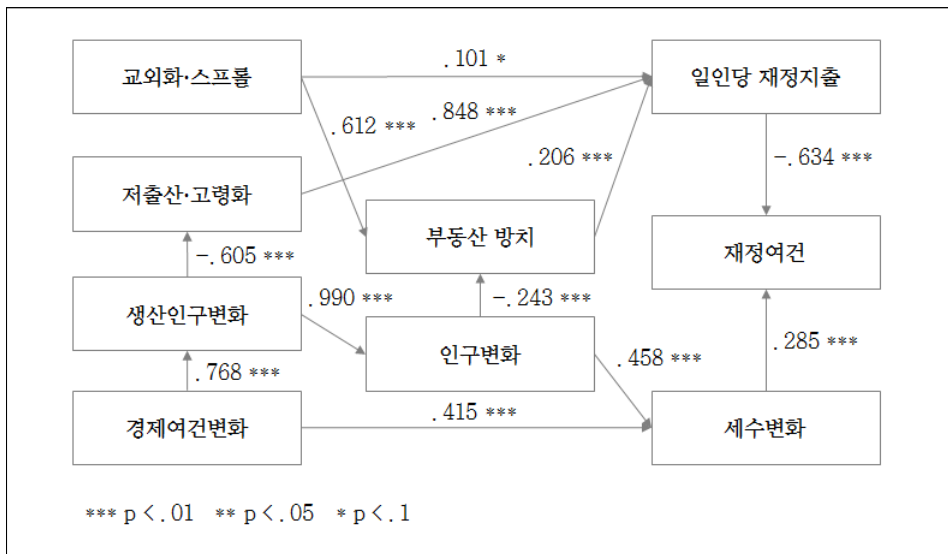
(3) 도시축소의 메커니즘 분석

본 연구의 가설적 경로모형에서 경로의 유의성을 검증하기 위해 경로계수를 산출하였다. 표준화 경로계수를 중심으로 가설적 모형에 대한 경로도형을 제시하면 <그림 3-11>과 같다. 그 결과 모든 경로가 1% 유의수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 가설적 경로모형에서 부동산 방치는 교외화·스프롤 정도($\beta = .612, p < .01$)가 심할수록, 인구가 많이 감소($\beta = -.243, p < .01$)할수록 심화되는 것으로 나타났다. 특히, 교외화·스프롤 요인의 상대적인 영향력이 더 큰 것으로 나타났는데, 이로 보아 부동산 방치 문제를 해결하기 위해서는 교외화·스프롤 현상을 억제하고, 기성시가지의 인구밀도를 높일 필요가 있다는 것을 알 수 있다.

도시의 일인당 재정지출은 교외화·스프롤 정도($\beta = .101, p < .1$)가 심할수록, 고령화($\beta = .848, p < .01$)가 많이 진행될수록, 부동산 방치($\beta = .206, p < .01$)가 심할수록 증가하는 것으로 나타났다. 여기서 교외화·스프롤과 부동산 방치는 국토 및 지역 부문의 지출, 고령화·저출산은 사회복지 부문의 지출과 많은 관련을 맺고 있다고 판단된다. 즉, 교외화·스프롤 현상이 심화될수록 신규 기반시설 설치 및 기존 유흥시설 유지·관리비용이 증가하게 되고, 부동산 방치가 심화될수록 이를 정비하기 위한 추가적

주장 자체가 설득력을 잃게 된다(이학식·임지훈, 2013: 37).

그림 3-11 가설적 경로모형의 표준화 경로계수와 유의도



자료: 저자 작성.

인 비용이 발생한다는 것을 미루어 짐작할 수 있으며, 고령화가 심화될수록 노인복지 시설 확충 등과 관련한 지출이 증가한다는 것을 유추해 볼 수 있다. 이와 같이 도시축 소와 관련하여 발생하는 공공의 재정지출 증가 요인의 특성을 고려할 때 교외화·스프 롤 등으로 인해 나타나게 된 유희시설을 노인복지시설 등으로 용도 변경하면 중복적인 재정지출을 절감하는 데 효과적일 것으로 보인다.

도시의 세수는 인구가 많이 증가($\beta = .458, p < .01$)할수록, 일자리($\beta = .415, p < .01$)가 많아질수록 증가하는 것으로 나타났다. 이는 주민세(균등분), 재산세, 자동차세 등의 지방세가 도시의 인구수와 밀접한 관련을 맺고 있으며, 주민세(균등분, 재 산분, 종업원분), 지방소득세(법인분) 등의 지방세가 사업체 수와 밀접한 관련을 맺고 있다는 점에서 당연한 결과로 보인다. 이러한 관계가 통계적으로 유의하게 나타났다는 것은 인구의 지속적인 감소와 사업체의 이탈을 겪고 있는 축소도시에서 세수의 감소는 필연적으로 발생할 수밖에 없는 문제임을 단적으로 말해준다.

최종적으로 도시의 재정여건은 세수($\beta = .285, p < .01$)가 많이 증가할수록, 일인 당 재정지출($\beta = -.634, p < .01$)이 적을수록 개선되는 것으로 나타났다. 특히, 도시 의 재정상황이 세수보다는 일인당 재정지출의 영향을 더 크게 받는 것으로 나타났다

표 3-4 경로모형의 직접효과, 간접효과 및 총 효과

종속변수	독립변수	직접효과	간접효과	총 효과
생산인구변화	경제여건변화	.768	.000	.768
인구변화	경제여건변화	.000	.760	.760
	생산인구변화	.990	.000	.990
부동산 방치	경제여건변화	.000	-.185	-.185
	생산인구변화	.000	-.241	-.241
	인구변화	-.243	.000	-.243
	교외화·스프롤	.612	.000	.612
저출산·고령화	경제여건변화	.000	-.465	-.465
	생산인구변화	-.605	.000	-.605
세수변화	경제여건변화	.415	.348	.763
	생산인구변화	.000	.454	.454
	인구변화	.458	.000	.458
일인당 재정지출	경제여건변화	.000	-.432	-.432
	생산인구변화	.000	-.563	-.563
	인구변화	.000	-.050	-.050
	교외화·스프롤	.101	.126	.227
	부동산 방치	.206	.000	.206
	저출산·고령화	.848	.000	.848
	세수변화	.285	.000	.285
재정여건	일인당 재정지출	-.634	.000	-.634
	경제여건변화	.000	.492	.492
	생산인구변화	.000	.486	.486
	인구변화	.000	.163	.163
	교외화·스프롤	.000	-.144	-.144
	부동산 방치	.000	-.131	-.131
	저출산·고령화	.000	-.537	-.537
	세수변화	.285	.000	.285

자료: 저자 작성.

데, 이는 재정상황이 좋지 않은 축소도시의 경우 불필요하게 낭비되는 기반시설 유지·관리비용을 절감하는 것이 재정상황을 개선하는 데 매우 중요한 요건임을 말해준다.

도시축소와 관련한 각 변수의 직접효과, 간접효과 및 총 효과를 살펴보면 <표 3-4>와 같다.¹⁴⁾ 첫째, 부동산 방치에 대한 효과를 살펴보면, 인구변화와 교외화·스프롤

14) 경로계수에는 두 가지의 효과가 있는데, 하나는 독립변수에서 종속변수로 직접 이어지는 경로인 직접효과이고,

현상이 직접효과를 가지고 있는 것으로 나타났으며, 경제여건변화와 생산인구변화가 간접효과를 가지고 있었다. 둘째, 세수변화에 대한 효과를 살펴보면, 인구변화는 직접효과만을 가지고 있는 반면에 경제여건변화는 직접, 간접효과를 모두 가지고 있는 것으로 나타났다. 그 외 생산인구변화가 간접효과를 가지고 있었다. 셋째, 일인당 재정지출에 대한 효과를 살펴보면, 부동산 방치와 저출산·고령화가 유의한 직접효과를 가지고 있으며, 교외화·스프롤 현상은 직접, 간접효과 모두 가지고 있는 것으로 나타났다. 그 외 생산인구변화와 인구변화는 간접효과만 가지고 있었다. 끝으로, 재정여건에 대한 효과를 살펴보면, 세수변화와 일인당 재정지출이 직접효과를 가지고 있는 것으로 나타났다. 그 외 경제여건변화, 생산인구변화, 인구변화, 교외화·스프롤, 부동산 방치, 저출산·고령화는 간접효과만 가지고 있었다.

3. 한국 축소도시의 특성

1) 축소도시의 선정 기준

축소도시의 특성 분석에 앞서 우리나라 77개 도시를 대상으로 축소도시를 선정해 보았다. 이를 위해서는 우선 축소도시를 선정하는 기준을 마련해야 한다. 앞서 제2장에서는 ‘지속적이고 심각한 인구감소로 인해 물리적 스톱의 공급 과잉 현상이 나타나는 도시’를 축소도시로 정의한 바 있다. 이러한 정의를 토대로 축소도시를 선정하고자 한다면 인구와 유희·방치 부동산의 변화양상을 살펴보는 것이 가장 정확할 것이다. 하지만, 우리나라의 지방 중소도시 가운데 당진시와 김해시를 제외한 모든 도시에서 최근 10년(2005~2015년) 간 유희·방치 부동산(빈집 등)의 수가 증가하고 있으므로 이를 축소도시의 선정기준으로 활용하는 것은 큰 의미가 없을 것으로 판단된다. 또한, 공가율을 선정기준으로 활용하더라도 축소도시로 분류할 수 있는 임계치를 밝혀내기 어렵지 않다. 따라서 본 연구에서는 인구지표만 활용하여 축소도시를 선정하였다.

해외의 많은 선행연구에서도 주로 인구지표를 활용하여 축소도시를 선정하고 있는 편이다. 축소도시 선정과 관련하여 참고할 만한 판단기준을 제시한 대표적인 연구자로

다른 하나는 독립변수에서 매개변수를 거쳐 종속변수로 이어지는 간접효과이다. 간접효과는 독립변수에서 종속변수로 가는 경로의 곱으로 나타내며, 총 효과는 직접효과와 간접효과의 합을 말한다(최혜경, 2015: 327).

표 3-5 해외 선행연구의 축소도시 선정기준

구분		기준
인구변화패턴	Hospers(2014)	단기간·계절적·일상적인 축소를 제외한 구조적인 관점에서의 인구감소
인구감소의 기간 및 정도	SCiRN (Stryjakiewicz, 2013)	최소 5년 간 연평균 0.15% 이상의 인구감소
	Oswalt & Rieniets(2006)	50년 간 총 10% 이상 또는 연평균 1% 이상의 인구감소 (단, 인구 10만 명 이상)
	Schilling & Logan(2008)	40년 간 총 25% 이상의 인구감소
	Wiechmann & Wolff(2013)	20년 간 연평균 인구변화율이 -0.15% 미만이면 '축소', -0.15%~0.15%이면 '안정', 0.15% 이상이면 '성장'

자료: Oswalt & Rieniets. 2006. p.8 ; Wiechmann & Wolff. 2013. p.7; Schilling & Logan. 2008. p.452 ; Stryjakiewicz. 2013. p.32; Hospers. 2014. p.1520.

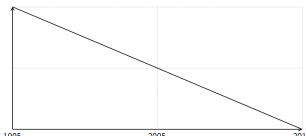
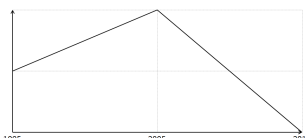
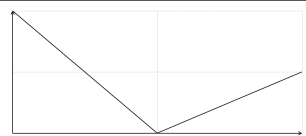
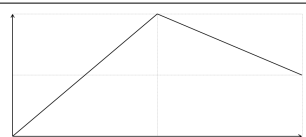
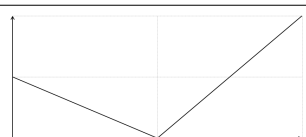
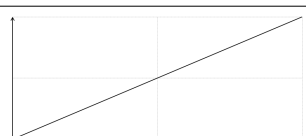
는 Hospers(2014), 축소도시국제연구네트워크(SCiRN), Oswalt & Rieniets(2006), Wiechmann & Wolff (2013), Schilling & Logan(2008)이 있다(<표 3-5> 참조). 인구변화패턴 측면에서 Hospers(2014)는 단기간·계절적·일상적인 축소를 제외한 구조적인 관점에서의 인구감소로 도시축소의 범위를 제한하였다. 또한, 인구감소의 기간 및 정도 측면에서 축소도시국제연구네트워크(SCiRN)는 최소 5년 간 연평균 0.15% 이상의 인구감소(Stryjakiewicz, 2013: 32), Oswalt & Rieniets(2006)는 50년 간 총 10% 이상 또는 연평균 1% 이상의 인구감소, Schilling & Logan(2008)은 40년 간 총 25% 이상의 인구감소를 도시축소의 판단 기준으로 삼았다. 또한, Wiechmann & Wolff(2013)은 유럽의 도시를 대상으로 1990~2010년 간 연평균 인구변화율을 분석하여 그 수치가 -0.15% 미만인 도시를 '축소', -0.15%~0.15%인 도시를 '안정', 0.15% 이상인 도시를 '성장' 유형으로 구분하였다.

따라서 본 연구에서는 선행연구의 정량적 기준을 복합적으로 활용하여 인구 측면에서의 축소도시 선정기준을 마련하였다. 우선 Wiechmann & Wolff(2013)의 기준을 참조하여 <표 3-6>과 같이 여섯 가지 인구변화패턴을 도출하였다.¹⁵⁾ 즉, 장기적인 관점(최근 20년)에서 연평균 인구변화율이 -0.15% 미만인 도시를 축소, -0.15% 이상인

15) 이때 인구변화율의 기준으로 Oswalt & Rieniets(2006)의 -1% 미만을 적용할 수도 있으나, 우리나라의 현실에는 맞지 않는 것으로 판단되어 사용하지 않았다.

도시를 성장·안정 유형으로 구분하였으며, 단기적인 변화양상(10년 단위)에 따라 이를 다시 지속적 축소, 일시적 축소, 지속적 성장·안정, 일시적 성장·안정의 네 가지 유형으로 구분하였다. 특히, 일시적 축소와 일시적 성장·안정 패턴의 경우 각각 성장·안정에서 축소로 전환되는 ‘∧’ 유형과 축소에서 성장·안정으로 전환되는 ‘V’ 유형으로 재분류하였다. 이 중에서 성장·안정 유형(유형 D~F)는 선정대상에서 제외하였으

표 3-6 인구변화패턴의 구분

유형			변화기간			변화패턴
			장기	단기		
				'95-'15	'95-'05	
축소	지속적 축소	A	축소	축소	축소	
	일시적 축소	B	축소	성장·안정	축소	
		C	축소	축소	성장·안정	
성장·안정	일시적 성장·안정	D	성장·안정	성장·안정	축소	
		E	성장·안정	축소	성장·안정	
	지속적 성장·안정	F	성장·안정	성장·안정	성장·안정	

자료: 저자 작성.

표 3-7 본 연구의 축소도시 선정기준

인구변화패턴			정점에서의 감소비율	
			25% 이상	25% 미만
축소	지속적 축소	A	'고착'형 축소도시	'점진'형 축소도시
	일시적 축소	B	'급속'형 축소도시	
		C		
성장·안정	일시적 성장·안정	D	비축소도시	
		E		
	지속적 성장·안정	F		

자료: 저자 작성.

며, 나머지 유형에 대해서는 지속적 축소의 중요성을 강조한 Hospers(2014)의 기준을 참조하여 유형별로 차별화된 선정기준을 적용하였다. 즉, 지속적 축소는 정점인구로부터의 감소 정도에 관계없이 모두 축소도시로 분류한 반면, 일기적 축소는 Schilling & Logan(2008)의 연구와 유사하게 최근 40년(1975~2015년) 간 정점인구와 비교하여 25% 이상 인구가 감소하는 경우만 축소도시에 포함시켰다.

이상 본 연구에서 제시하는 축소도시의 선정기준을 시각적으로 표현하면 <표 3-7>과 같다. 두 가지 선정기준에 따라 축소도시를 세분화하면 (1) 지속적 축소패턴이면서 정점에서의 감소비율이 25% 이상인 도시('고착'형), (2) 지속적 축소패턴이면서 정점에서의 감소비율이 25% 미만인 도시('점진'형), (3) 일시적 축소패턴이면서 정점에서의 감소비율이 25% 이상인 도시('급속'형)의 세 가지 유형으로 구분할 수 있다. 이 중에서 도시축소의 정도가 가장 심한 도시는 '고착'형 축소도시이다.

2) 축소도시의 선정

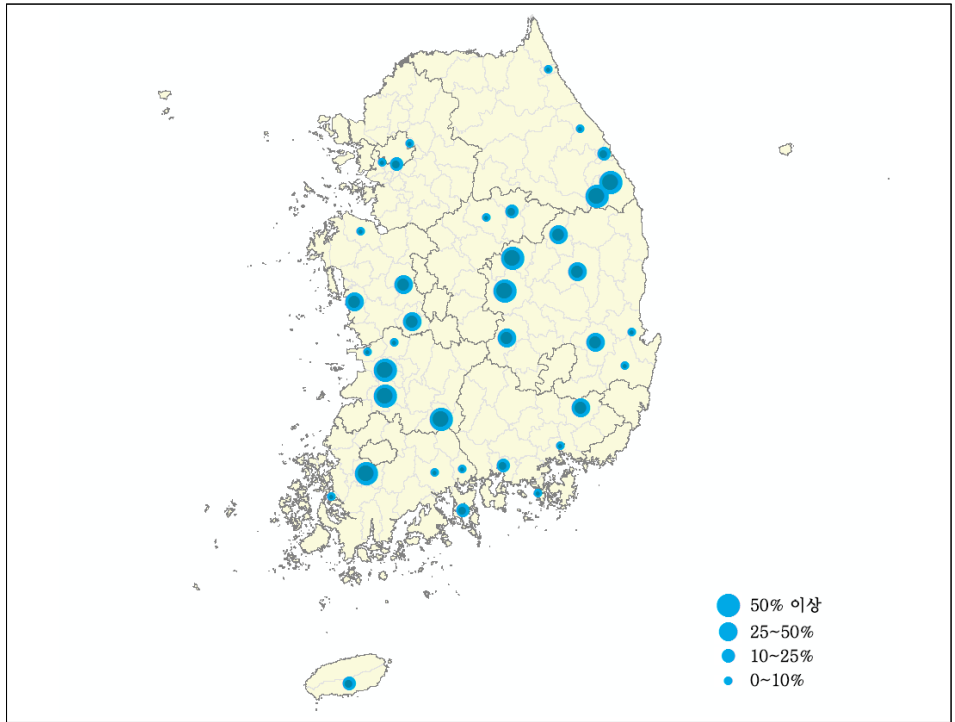
본 연구의 축소도시 선정기준을 적용하기 위해 우선 특·광역시를 제외한 우리나라 77개 도시를 대상으로 어떠한 인구변화패턴을 보이는지를 유형화하였다. <표 3-8>을 보면 아직까지 우리나라는 거의 절반 이상인 44개(57.1%) 도시가 지속적 성장·안정 패턴(유형 F)을 보이고 있음을 알 수 있다. 그 다음으로 많이 나타나는 유형은 지속적 축소 패턴(유형 A)으로 13개(16.9%) 도시가 여기에 속한다. 이 외에 일시적 축소 패턴(유형 B, 유형 C)과 일시적 성장·안정 패턴(유형 D, 유형 E)을 보이는 도시가 각각

표 3-8 인구변화패턴별 해당도시

유형			해당도시	개수
축소	지속적 축소	A	동해시, 태백시, 공주시, 익산시, 정읍시, 남원시, 김제시, 여주시, 경주시, 영주시, 영천시, 상주시, 밀양시	13
	일시적 축소	B	목포시	1
		C	수도권	2
			지방	7
성장	일시적 성장·안정	D	안양시, 구리시, 강릉시, 창원시	4
		E	제천시, 군산시, 포항시, 통영시, 사천시, 서귀포시	6
	지속적 성장·안정	F	수도권	24
			지방	20

자료: 저자 작성.

그림 3-12 정점 지난 도시의 정점인구 대비 현재인구 감소비율 분포



자료: 통계청, 인구주택총조사, 국가통계포털(KOSIS). <http://kosis.kr> (검색일: 2016. 10. 1).

10개(13%)로 나타나고 있다. 다음으로, 특·광역시를 제외한 우리나라 77개 도시 중에서 인구정점을 지난 이후 10년 이상 경과된 37개 도시만을 대상으로 정점인구 대비 현재인구(2015년)의 감소비율을 분석하였다(<그림 3-12> 참조). 가장 큰 비율로 감소한 도시는 김제시로 약 61.9%가 감소하였다. 그 외에 태백시(약 59.0%), 삼척시(약 50.4%), 정읍시(약 55.4%), 남원시(약 54.1%), 나주시(약 56.4%), 상주시(약 56.4%), 문경시(약 55.4%)의 7개 도시가 정점인구에 비해 현재인구가 절반 이상 감소하였다.

본 연구에서 제안한 두 가지 기준을 활용하여 우리나라의 축소도시를 선정한 결과 <표 3-9>와 같이 20개의 도시가 추출되었다. 이 결과는 최근 20년 간 연평균 인구변화율이 -0.15% 미만인 23개 도시 중에서 ‘일시적 축소 패턴’이면서 정점인구 대비 감소율이 25% 미만인 3개 도시(광명시, 과천시, 목포시)가 제외된 것이다. 유형별로 보면 ‘고착’형 축소도시는 태백시, 공주시, 정읍시, 남원시, 김제시, 영주시, 영천시, 상주시, 밀양시 등 9개 도시, ‘점진’형 축소도시는 동해시, 익산시, 여주시, 경주시 등 4개 도시, ‘급속’형 축소도시는 삼척시, 보령시, 논산시, 나주시, 김천시, 안동시, 문경시 등 7개 도시로 나타났다. 이들은 유형별로 어느 정도 유사한 특성을 보이고 있어 각 유형에 대한 차별화된 전략이 필요할 것으로 보인다.

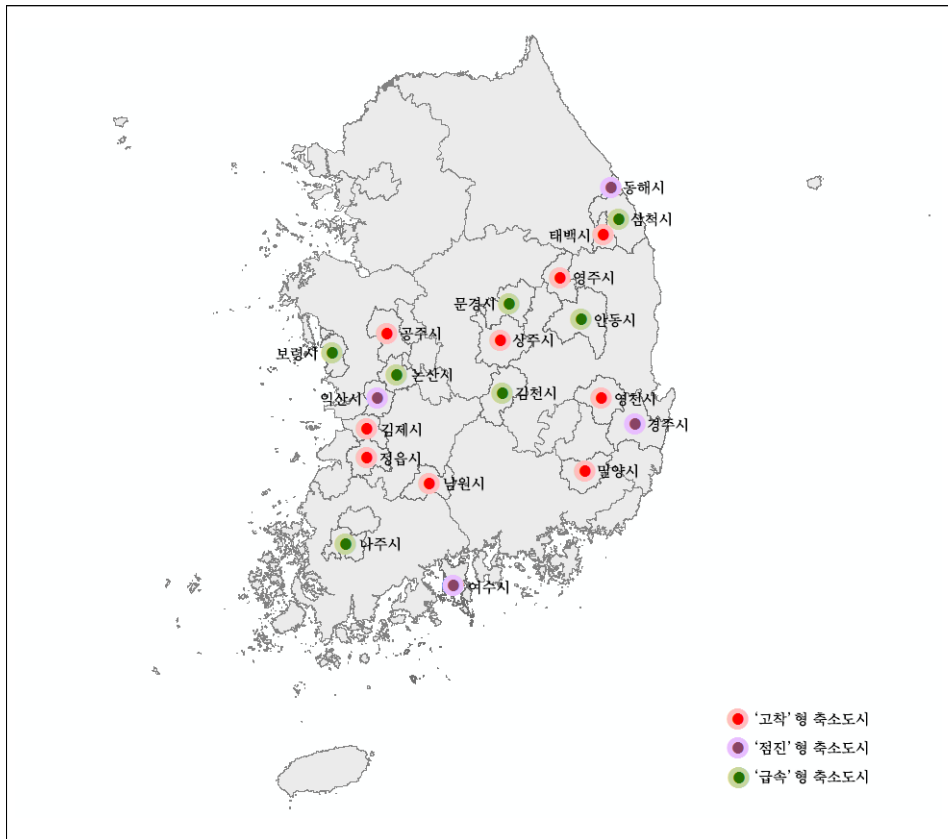
<그림 3-13>은 우리나라 20개 축소도시의 공간적 분포를 나타낸 것이다. 광역자치단체별로는 강원도에 3개, 충청남도에 3개, 전라북도에 4개, 전라남도에 2개, 경상북도에 7개, 경상남도에 1개 도시가 분포하고 있다. ‘고착’형 축소도시의 경우 전라북도, 경상북도, 경상남도에 많이 분포하고 있는 것을 알 수 있다. 그 외 ‘점진’형 축소도시는 전 지역에 걸쳐 골고루 분포하고 있으며, ‘급속’형 축소도시는 충청남도와 경상북도에 많이 분포하고 있는 것으로 나타났다.

표 3-9 우리나라의 축소도시 선정 결과

구분	축소도시
‘고착’형	태백시, 공주시, 정읍시, 남원시, 김제시, 영주시, 영천시, 상주시, 밀양시
‘점진’형	동해시, 익산시, 여주시, 경주시
‘급속’형	삼척시, 보령시, 논산시, 나주시, 김천시, 안동시, 문경시

자료: 저자 작성.

그림 3-13 축소도시의 공간적 분포



자료: 저자 작성.

3) 축소도시별 특성

(1) 도시축소 현황

① 인구축소

우리나라 20개 축소도시에 대한 인구축소 현황은 <표 3-10>과 같다. 2015년 현재 모든 도시가 인구정점을 지났으며, 그 기간이 40년 이상인 도시가 16개로 전체 축소도시의 80%를 차지하고 있다. 지방거점도시 중 하나인 익산시가 비교적 최근인 2000년 이후 인구정점을 지났다. 정점인구로부터의 감소비율은 25% 이상인 도시가 대부분인

표 3-10 축소도시의 인구축소 실태

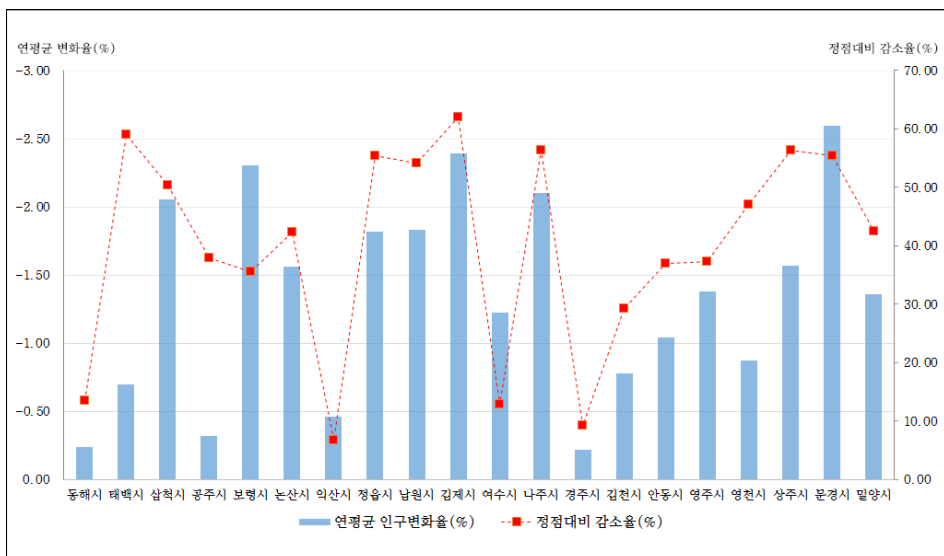
구분		정점인구('75-'15)		현재인구 ('15, 명)	정점대비 감소율(%)	연평균 인구변화율 ('95-'15, %)	인구변화 패턴
		연도(년)	인구(명)				
강원도	동해시	1980	104,310	90,255	13.47	-0.24	지속적 축소
	태백시	1975	117,090	46,715	59.02	-0.70	지속적 축소
	삼척시	1975	140,092	69,509	50.38	-2.05	일시적 축소
충청남도	공주시	1975	183,075	113,542	37.98	-0.32	지속적 축소
	보령시	1975	157,882	101,852	35.49	-2.30	일시적 축소
	논산시	1975	215,105	124,246	42.24	-1.56	일시적 축소
전라북도	익산시	2000	323,687	301,723	6.79	-0.46	지속적 축소
	정읍시	1975	248,193	110,627	55.43	-1.82	지속적 축소
	남원시	1975	175,203	80,499	54.05	-1.83	지속적 축소
	김제시	1975	221,414	84,269	61.94	-2.39	지속적 축소
전라남도	여수시	1995	314,178	273,761	12.86	-1.22	지속적 축소
	나주시	1975	212,246	92,582	56.38	-2.10	일시적 축소
경상북도	경주시	1980	289,234	262,310	9.31	-0.22	지속적 축소
	김천시	1975	194,524	137,540	29.29	-0.78	일시적 축소
	안동시	1975	267,442	168,581	36.97	-1.04	일시적 축소
	영주시	1975	173,977	109,266	37.20	-1.38	지속적 축소
	영천시	1975	184,497	97,669	47.06	-0.87	지속적 축소
	상주시	1975	226,278	98,760	56.35	-1.57	지속적 축소
	문경시	1975	161,095	71,863	55.39	-2.59	일시적 축소
경상남도	밀양시	1975	179,287	103,069	42.51	-1.36	지속적 축소

주: 정점인구를 산정할 때 5년 단위의 인구주택총조사 자료를 활용하였으므로 1년 단위의 주민등록인구 자료를 활용하는 경우와 해당연도 및 인구수가 일치하지 않을 수 있음.

자료: 통계청, 인구주택총조사, 국가통계포털(KOSIS), <http://kosis.kr> (검색일: 2016. 7. 19).

가운데 부산시와 경주시는 10% 미만을 나타내고 있다. 하지만, 이들 두 도시는 최근 20년 간 지속적으로 인구가 감소하고 있다는 특징이 있다. 또한, 삼척시, 보령시, 김제시, 나주시, 문경시 등 5개 도시는 최근 20년(1995~2015년) 간 연평균 2% 이상의 인구가 감소하고 있다. <그림 3-14>를 보면 대체로 연평균 인구변화율과 정점인구 대비 감소비율이 유사한 변화패턴을 보이고 있는 것을 알 수 있다. 한편, 20개 축소도시 중에서 태백시, 공주시, 영천시 등은 연평균 인구변화율에 비해 정점인구로부터 감소 비율의 차이가 아주 큰 것으로 나타났다.

그림 3-14 축소도시의 인구축소 실태

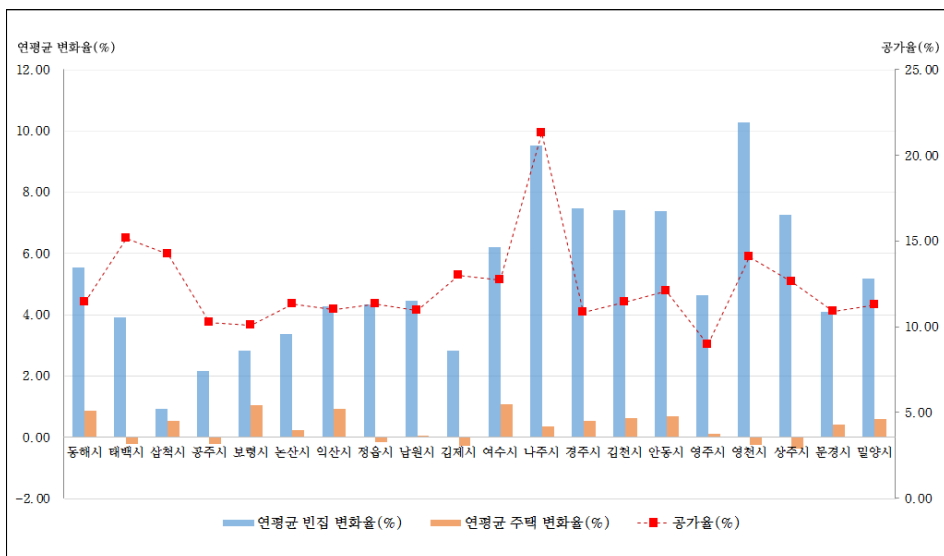


자료: 통계청, 인구주택총조사, 국가통계포털(KOSIS), <http://kosis.kr> (검색일: 2016. 7. 19).

② 공간축소

우리나라 20개 축소도시에 대한 공간축소 현황은 <그림 3-15>와 같다. 최근 10년(2005~2015년) 간 모든 축소도시에서 주택 수에 비해 빈집 수가 더 빠른 속도로 증가하였다. 특히, 여주시, 나주시, 경주시, 김천시, 안동시, 영천시, 상주시 등 7개 도시에서는 빈집 수가 연평균 6.0% 이상씩 급격하게 증가하였다. 주택 수의 경우 대부분의 도시에서 증가하였으나, 태백시, 공주시, 정읍시, 김제시, 영천시, 상주시 등 6개 도시에서는 오히려 공급이 감소하였다. 이는 주거수요의 감소로 주택이 철거되거나, 다른 용도로 전환되었기 때문으로 보인다. 그 결과 2015년 현재 모든 도시가 전국 평균 공가율인 6.5%를 넘어섰으며, 이 수치의 두 배에 해당하는 13.0%를 초과한 도시도 태백시, 삼척시, 나주시, 영천시 등 네 곳이나 존재한다. 한편, 축소도시 중에서 공가율이 가장 낮은 도시는 약 9.0%로 나타난 영주시였는데, 그럼에도 불구하고 전국 평균 공가율에 비해서는 꽤 높은 편이다.

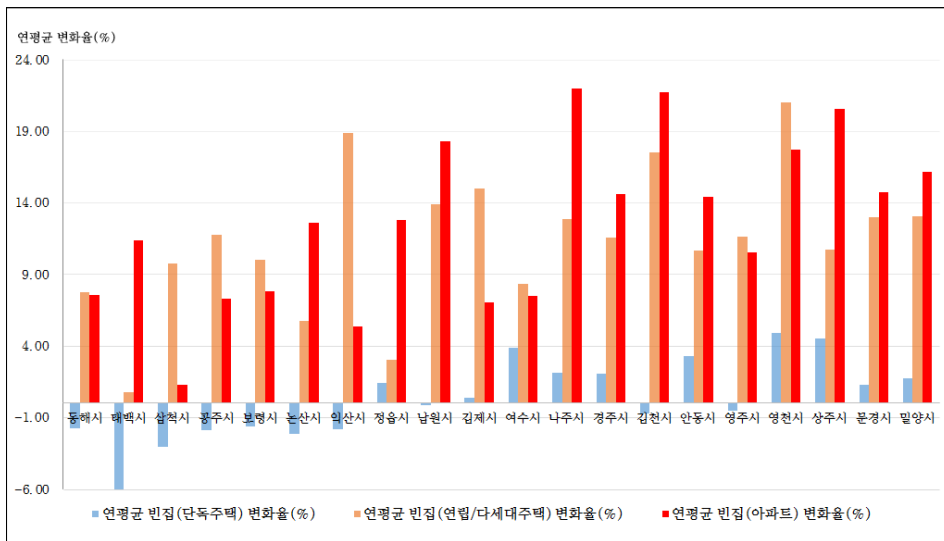
그림 3-15 축소도시의 공간축소 실태



자료: 인구주택총조사, 국가통계포털(KOSIS), <http://kosis.kr> (검색일: 2016. 7. 19).

<그림 3-16>은 우리나라 20개 축소도시의 최근 10년(2005~2015년) 간 주택유형(단독주택/연립·다세대주택/아파트)별 연평균 빈집 수 변화율을 나타낸 것이다. 단독주택의 경우 빈집 정비사업의 시행에 따른 결과인지는 확실치 않지만, 동해시, 태백시, 삼척시, 공주시, 보령시, 논산시, 익산시, 남원시, 김천시, 영주시 등 공실이 감소하고 있는 도시가 절반이나 차지하고 있는 것으로 나타났다. 오히려 연립·다세대주택, 아파트와 같은 공동주택의 공실이 급격하게 증가하고 있는 추세이다. 연립·다세대주택의 경우 익산시, 김제시, 김천시, 영천시 등 4개 도시가 연평균 14% 이상의 급격한 증가 추세를 보이고 있고, 아파트의 경우 남원시, 나주시, 김천시, 안동시, 영천시, 상주시, 문경시, 밀양시 등 8개 도시가 연평균 14% 이상의 급격한 증가 추세를 보이고 있다. 이러한 사실에 비추어 볼 때 축소도시에서 신규 택지개발을 통한 공동주택의 공급은 더 이상 사업성을 확보하기가 쉽지 않다는 것을 알 수 있다. 또한, 그동안 빈집 정비사업이 단독주택의 공실 문제에 초점을 맞춘 경향이 있었는데, 앞으로는 이미 건설되어 있는 공동주택을 효과적으로 활용하는 정책에 우선순위를 두어야 한다는 것도 알 수 있다.

그림 3-16 축소도시의 주택유형별 빈집 수 변화



자료: 인구주택총조사, 국가통계포털(KOSIS), <http://kosis.kr> (검색일: 2016. 7. 19).

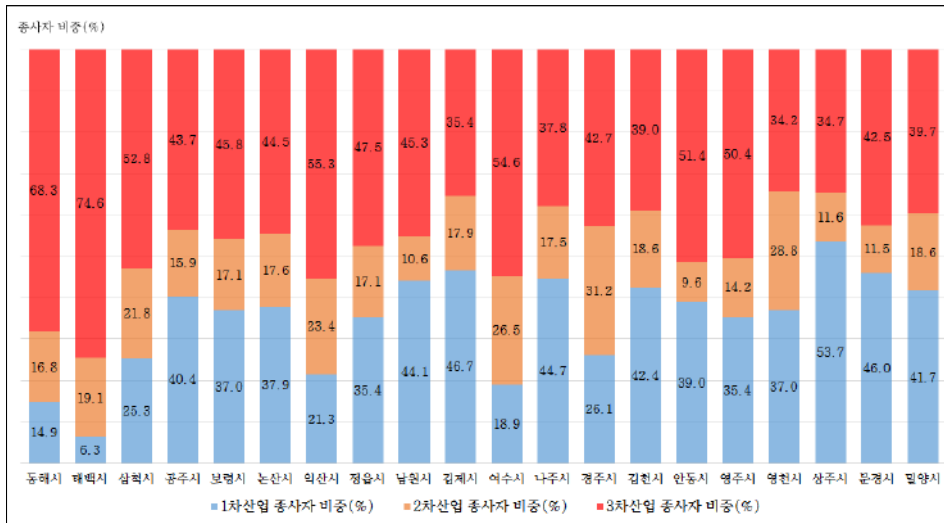
(2) 도시축소 원인

① 산업구조 변화

우리나라 20개 축소도시의 2014년 현재 산업별 종사자 비중을 살펴보면 <그림 3-17>과 같이 대부분 2차 산업보다 1차 산업 종사자 비중이 더 큰 것을 알 수 있다.¹⁶⁾ 이처럼 우리나라의 축소都市는 서구와 다르게 아직까지 1차 산업 중심의 산업구조를 보이는데, 이는 동해시와 태백시를 제외한 모든 축소도시가 도농복합시라는 것에 기인한다. 김제시, 나주시, 영천시, 상주시, 문경시, 밀양시 등의 6개 도시는 3차 산업 종사자 비중보다도 1차 산업 종사자 비중이 더 큰 전형적인 농업기반도시인데, 이들 중 나주시와 문경시를 제외한 4개 도시가 ‘고착’형 축소도시이다. 한편, 익산시, 여주시, 경주시 등 3개 도시는 1차 산업보다 2차 산업 종사자 비중이 더 큰 것으로 나타났는데, 이들은 모두 ‘점진’형 축소도시라는 특징이 있다.

16) 이러한 분석을 위해 본 연구에서는 농업, 임업, 어업은 1차 산업, 광업, 제조업, 건설업, 전기·가스·수도사업은 2차 산업, 나머지는 3차 산업으로 분류하였다. 이때 1차 산업 종사자수는 농림어업 사업체에 고용된 종사자수와 농가인구수를 합산한 것이다.

그림 3-17 축소도시의 산업구조

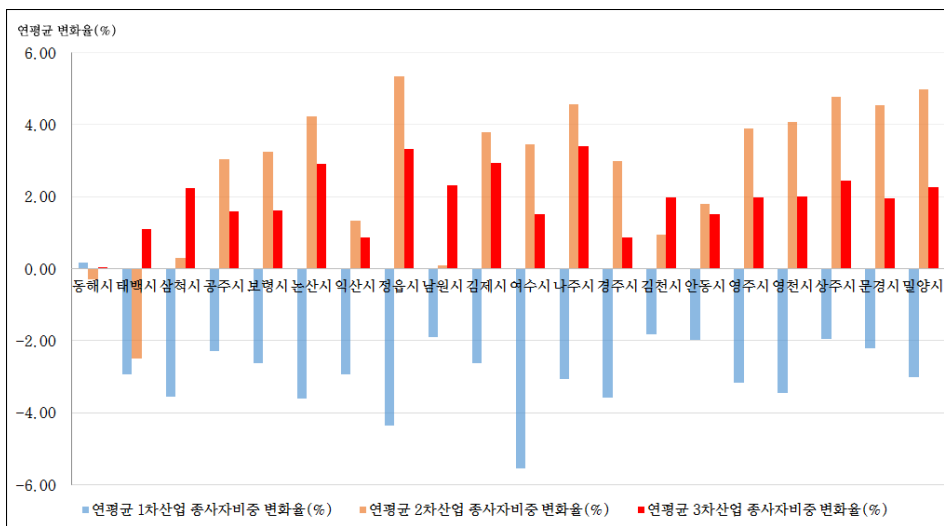


주: 1차 산업 종사자수는 농림수산업 사업체에 고용된 종사자수와 농가인구수를 합산한 것임.

자료: 도시별 통계연보, 국가통계포털(KOSIS). <http://kosis.kr> (검색일: 2016. 7. 19).

<그림 3-18>은 우리나라 20개 축소도시의 최근 10년(2004~2014년) 간 종사자 비중의 변화를 나타내낸 것이다. 이를 보면 동해시와 태백시를 제외한 대부분의 축소도

그림 3-18 축소도시의 산업별 종사자 비중 변화



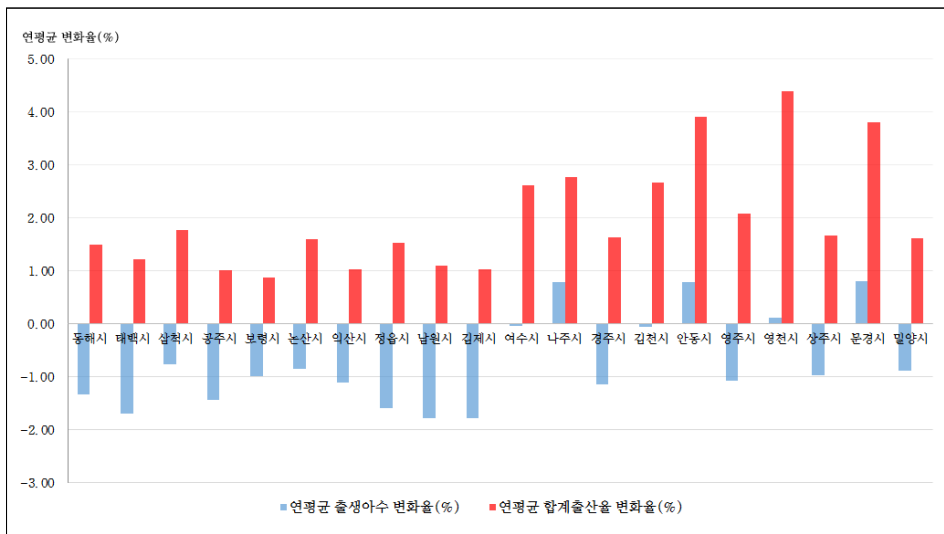
자료: 도시별 통계연보, 국가통계포털(KOSIS). <http://kosis.kr> (검색일: 2016. 7. 19).

시에서 1차 산업 종사자 비중이 감소하고, 2차 산업과 3차 산업 종사자 비중이 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다. 특히, 삼척시, 논산시, 정읍시, 여주시, 나주시, 경주시, 영주시, 영천시, 밀양시 등 9개 도시에서 1차 산업 종사자 비중에 있어 연평균 3.0% 이상의 급격한 감소를 경험하였다. 반면, 동해시에서는 1차 산업 종사자 비중이 증가하고, 오히려 2차 산업 종사자 비중이 감소하였으며, 태백시에서는 1차 산업과 2차 산업 종사자 비중이 모두 감소하였다. 이러한 사실에 근거할 때 우리나라의 축소도시의 대부분은 서구의 축소도시에서 나타나는 2차 산업의 급격한 쇠퇴를 경험하고 있는 것이라고 볼 수 있다. 오히려 1차 산업에서 2·3차 산업으로 고용기반이 전환되는 과정에 있다. 하지만, 해외 축소도시의 전철을 밟지 않기 위해서는 선제적으로 탈산업화에 대한 대책을 마련할 필요는 있다.

② 인구구조 변화

우리나라 20개 축소도시의 최근 10년(2005~2015년) 간 출생아수와 합계출산율 변화를 살펴보면 <그림 3-19>와 같다. 거의 모든 축소도시에서 출생아수가 감소하였으나, 나주시, 안동시, 영천시, 문경시 등의 4개 도시에서는 출생아수가 증가하였다. 이

그림 3-19 축소도시의 출생아수와 합계출산율 변화



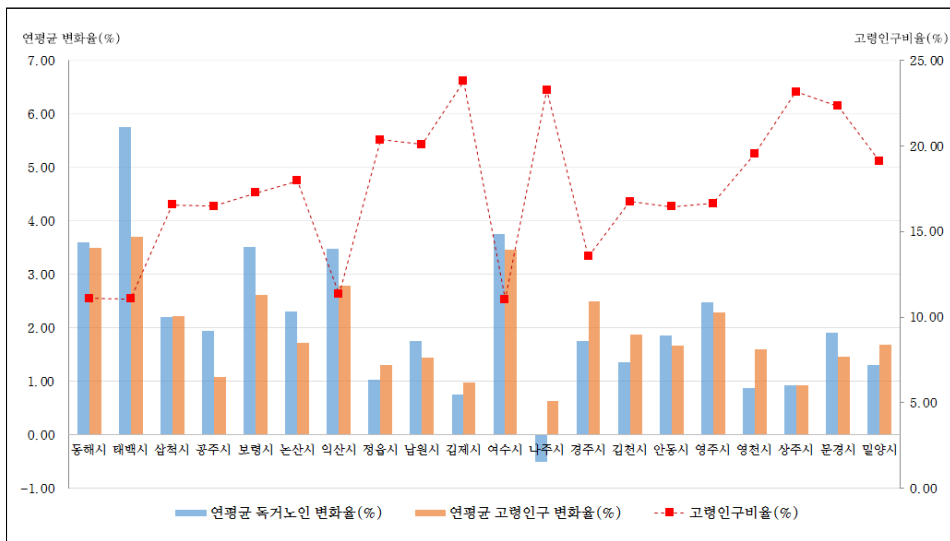
자료: 도시별 통계연보, 국가통계포털(KOSIS). <http://kosis.kr> (검색일: 2016. 7. 19).

들 중 영천시를 제외한 3개 도시가 ‘급속’형 축소도시이다. 여기서 주목해야 할 점은 모든 도시에서 합계출산율이 증가하였다는 것이다. 즉, 우리나라 축소도시의 인구감소는 출산율이 아닌 출생아수 감소의 영향을 받고 있음을 알 수 있다.

<그림 3-20>은 우리나라 20개 축소도시의 2015년 현재 고령인구비율과 최근 10년(2005~2015년) 간 고령인구 및 독거노인(65세 이상 단독세대)수 변화를 나타낸 것이다. 우선 고령인구비율에 기초하여 고령화단계를 구분해보면, 모든 도시가 고령화사회(고령인구비율 7%~14%) 이상의 단계로 접어든 것으로 나타났다. 이 중에서 삼척시, 공주시, 보령시, 논산시, 김천시, 안동시, 영주시, 영천시 등 9개 도시가 고령사회(고령인구비율 14%~20%)에 도달한 것으로 나타났다. 정읍시, 남원시, 김제시, 나주시, 상주시, 문경시 등 6개 도시는 초고령사회(고령인구비율 20% 이상)에 도달하였는데, 이들 중에서 나주시와 문경시를 제외한 4개 도시가 ‘고착’형 축소도시이다.

이와 같이 고령화 현상이 심화된 가운데 모든 축소도시에서 최근 10년(2005~2015년) 간 고령인구가 증가하였다. 특히, 동해시, 태백시, 여주시 등의 3개 도시에서 최근 10년(2005~2015년) 간 고령인구가 연평균 3% 이상씩 급격하게 증가하였다. 고령인구의 증가에 따라 독거노인 역시 증가하고 있다. <그림 3-20>을 보면 연평균 고령인

그림 3-20 축소도시의 고령인구와 독거노인 변화



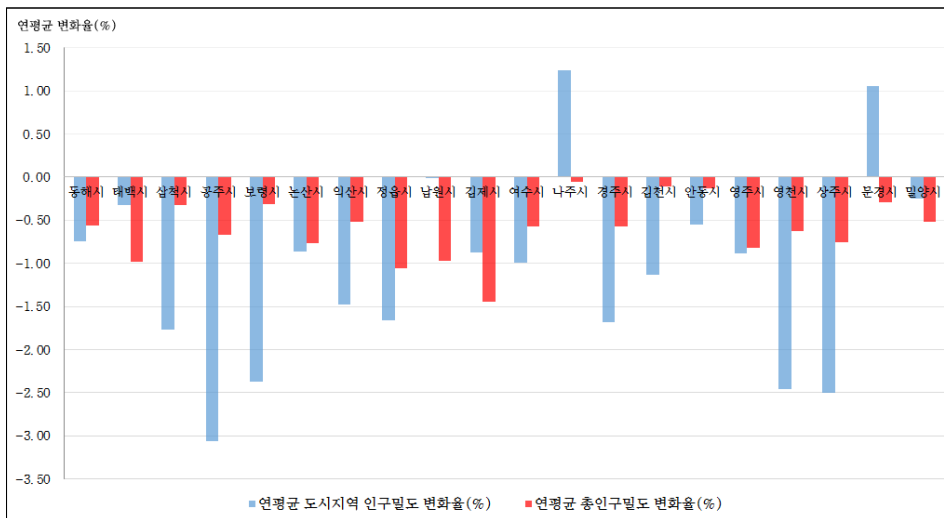
자료: 도시별 통계연보, 국가통계포털(KOSIS). <http://kosis.kr> (검색일: 2016. 7. 19).

구 변화율과 연평균 독거노인 변화율의 증감폭이 매우 유사한 패턴을 보이는 것을 확인할 수 있다. 독거노인은 나주시를 제외한 모든 축소도시에서 증가하고 있는데, 가장 두드러진 증가세를 보이고 있는 도시는 태백시로 최근 10년(2005~2015년) 간 연평균 5.8%씩 증가하였다. 그 외 동해시, 보령시, 여주시, 익산시 등의 4개 도시에서도 최근 10년(2005~2015년) 간 연평균 3% 이상씩 증가하였는데, 이들 중 보령시를 제외한 3개 도시가 ‘점진’형 축소도시이다.

③ 공간구조 변화

우리나라 20개 축소도시의 최근 10년(2005~2015년) 간 연평균 도시지역 인구변화율과 연평균 총인구밀도 변화율을 비교하면 <그림 3-21>과 같다. 이를 보면 나주시와 문경시를 제외한 대부분의 도시에서 총인구밀도와 용도지역상 도시지역(주거·상업·공업·녹지지역)의 인구밀도가 모두 감소하고 있는 것으로 나타났다. 태백시, 남원시, 밀양시의 경우 도시지역에서의 인구밀도가 그 외 지역에서의 인구밀도보다 더 느린 속도로 감소하고 있는 것으로 나타난 반면, 나머지 지역에서는 도시지역에서의 인구밀도가 그 외 지역에서의 인구밀도보다 더 빠른 속도로 감소하고 있는 것으로 나타났다.

그림 3-21 축소도시의 공간단위별 인구밀도 변화



자료: 국토교통부, 도시계획 현황통계, 국가통계포털(KOSIS), <http://kosis.kr> (검색일: 2016. 7. 15).

표 3-11 축소도시의 공간구조 변화단계 구분

구분		인구밀도 변화		해당 도시
		기성시가지	도시전체	
탈도시화	절대분산	--	-	동해시, 삼척시, 공주시, 보령시, 논산시, 익산시, 정읍시, 김제시, 여주시, 경주시, 김천시, 안동시, 영주시, 영천시, 상주시
	상대분산	-	--	태백시, 남원시, 밀양시
재도시화		+	-	나주시, 문경시

자료: 저자 작성.

앞서 Berg, et al. (1982)의 도시발전단계 중에서 탈도시화단계와 재도시화단계를 도시축소단계로 구분했었다. 이를 참조하여 기성시가지와 도시전체 각각의 인구밀도 변화에 따라 공간구조 변화단계를 세 단계로 구분하면 <표 3-11>과 같이 탈도시화(절대분산)단계, 탈도시화(상대분산)단계, 재도시화단계로 나타낼 수 있다. 물론 모든 도시가 Berg, et al. (1982)가 제시한 도시발전단계를 순차적으로 거치게 되는 것은 아니지만,¹⁷⁾ 최근 10년(2005~2015년) 간 기성시가지와 도시전체의 인구밀도 변화양상만을 살펴보았을 때 우리나라 20개 축소도시의 대부분이 탈도시화(절대분산)단계에 해당하는 것으로 나타났다. 그 외에 태백시, 남원시, 밀양시가 탈도시화(상대분산)단계에 해당하였으며, 나주시와 문경시는 재도시화단계에 해당하는 것으로 나타났다.¹⁸⁾

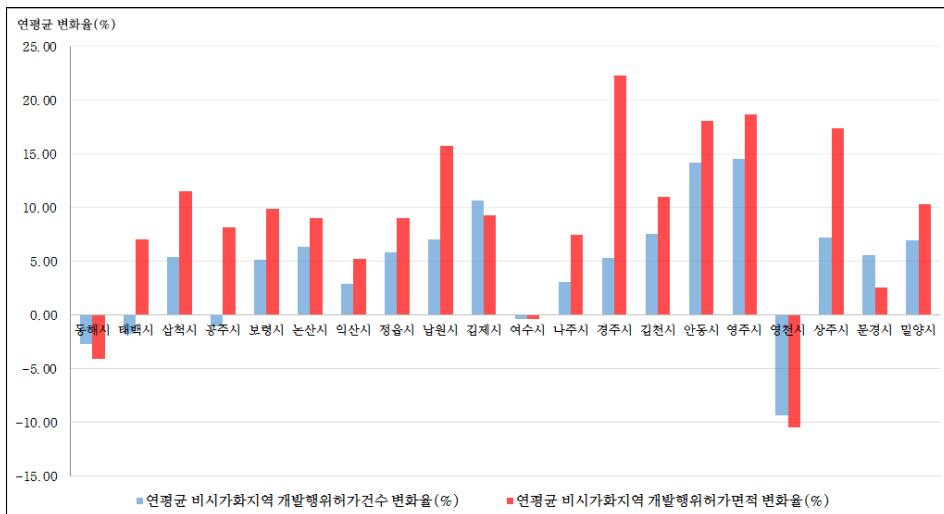
기성시가지의 유희·방치 부동산 문제가 심각함에도 불구하고, 여전히 많은 축소도시에서는 비시가화지역¹⁹⁾에서의 개발행위허가가 증가하고 있다. <그림 3-22>는 우리나라 20개 축소도시의 최근 10년(2005~2015년) 간 비시가화지역에서 발생한 개발행위허가건수와 면적 변화를 나타낸 것이다. 이를 보면 동해시, 태백시, 공주시, 여주시, 영천시를 제외한 15개 축소도시의 비시가화지역에서 개발행위허가 건수와 면적이 모두 증가한 것을 알 수 있다. 이는 우리나라 대부분의 축소도시에서 인구가 감소하는 가운데

17) 이 도시들이 '도시화→교외화→탈도시화→재도시화'의 단계를 거쳤는지에 대해서는 검증이 필요하다. 일부 도시에서는 농업침체, 저출산·고령화 등의 이유로 도시화단계 이후 교외화단계를 거치지 않고, 바로 탈도시화단계로 진입했을 가능성도 있다.

18) 재도시화 현상이 발생하는 경우는 두 가지이다. 첫째, 기성시가지에 대한 재생사업이 추진되면서 도시외곽지역으로 빠져나갔던 사람들이 다시 회귀하는 경우이다. 둘째, 도시축소로 인해 전반적인 부동산가격이 하락하면서 도시외곽지역의 황폐화된 지역을 버리고 예전보다 주거비용 부담이 줄어든 기성시가지로 사람들이 이주하는 경우이다.

19) 본 연구에서는 용도지역상 '녹지지역', '관리지역', '농림지역', '자연환경보전지역'을 비시가화지역으로 보았다.

그림 3-22 축소도시의 비시가화지역 개발행위허가 변화



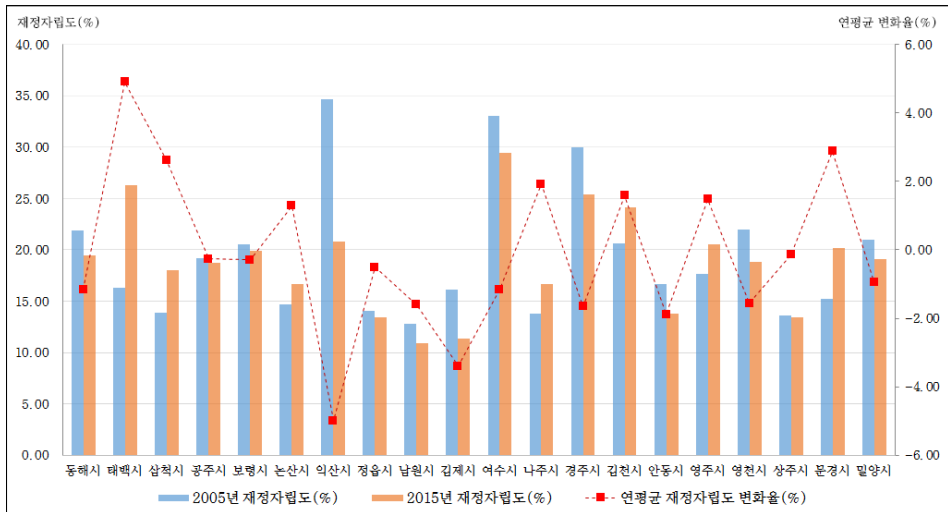
자료: 국토교통부, 도시계획 현황통계, 국가통계포털(KOSIS). <http://kosis.kr> (검색일: 2016. 7. 15).

데 외곽지역에서의 개발이 활발히 일어나는 축소스프롤(Shrinkage Sprawl) 현상이 나타나고 있다는 것을 보여준다. 비록 태백시와 공주시에서는 개발행위허가 건수는 감소한 반면에 면적은 증가한 것으로 나타났는데, 이는 비시가화지역에서 상대적으로 대규모의 개발행위가 일어났다는 것을 말해준다. 특히, 김제시, 안동시, 영주시는 비시가화지역에서의 연평균 개발행위허가건수 변화율이 10%를 초과하는 것으로 나타나 이에 대한 대책 마련이 시급함을 알 수 있다.

(3) 도시축소 결과

도시축소로 인해 발생하는 문제점을 파악하기 위해 <그림 3-23>과 같이 우리나라 20개 축소도시의 최근 10년(2005~2015년) 간 재정자립도 변화를 살펴보았다. 그 결과 태백시, 삼척시, 논산시, 나주시, 김천시, 영주시, 문경시 등 7개 도시에서 재정자립도가 개선되었으나, 나머지 도시에서는 모두 재정자립도가 악화된 것으로 나타났다. 이러한 재정자립도의 악화는 익산시와 김제시에서 특히 두드러졌는데, 각각 연평균 4.5%, 3.4%씩 수치가 감소하였다. 한편, 2015년 현재 우리나라 20개 축소도시의 재정자립도를 살펴보면 모든 도시가 30%를 넘지 못하는 것으로 나타나고 있다. 특히,

그림 3-23 축소도시의 재정자립도 변화



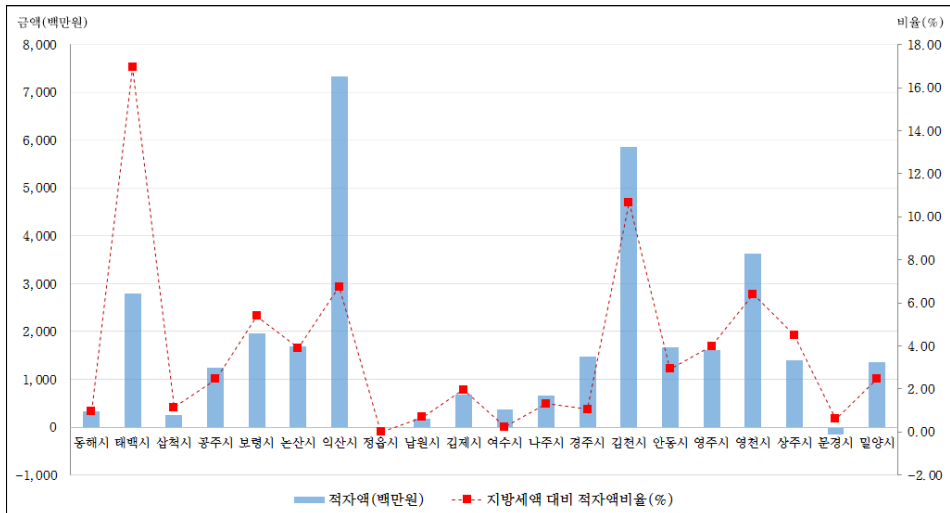
자료: 지방재정통합공개시스템. <http://lofin.moi.go.kr/portal/main.do> (검색일: 2016. 8. 11).

정읍시, 남원시, 김제시, 안동시, 상주시 등 5개 도시는 재정자립도가 15%에도 못 미치는 것으로 나타났는데, 이 중에서 안동시를 제외한 4개 도시는 ‘고착’형 축소도시에 해당한다.

앞서 언급했듯이 축소도시에서 공공시설에 대한 불필요한 운영비용이 발생하면 도시 재정은 큰 타격을 입게 된다. 이러한 측면에서 <그림 3-24>와 같이 2015년 현재 우리나라 20개 축소도시에서 운영하고 있는 일정 규모(100억 원) 이상의 공공시설에서 발생하는 순수의 현황을 분석해보았다.²⁰⁾ 우리나라 20개 축소도시 중에서 대규모 공공시설을 보유하지 못한 정읍시를 제외하고선 거의 모든 도시가 적자를 보고 있었으며, 유일하게 문경시만 2015년 한 해 동안 1억 5천만 원 정도의 수익을 내고 있었다. 특히, 태백시, 보령시, 익산시, 김천시, 영천시 등 5개 도시는 그 해 지방세징수액의 5% 이상에 해당하는 금액을 공공시설 운영을 통해 낭비하고 있었다.

20) 여기에는 행정자치부의 지방자치단체 공공시설 운영현황 공개제도에 따라 ‘지방재정통합공개시스템’에 등록된 자료가 활용되었다. 이 제도에 따르면 기초자치단체는 100억 원 이상, 광역자치단체는 200억 원 이상 규모의 공공시설에 대한 정보를 공개하도록 되어 있다(행정자치부, 2015: 5). 공개대상 공공시설에는 문화시설(공립도서관, 박물관, 미술관, 문화예술회관, 청소년수련회관), 체육시설(공립운동장, 체육관, 공공체육시설), 복지시설(종합사회복지관), 기타시설 등이 포함되며, 시설현황(건립일, 면적, 인력, 연간이용회수, 건립재원 등), 비용(인건비, 유지관리비), 수익(입장료, 임대료, 위탁료 등)에 관한 정보를 공개하도록 되어 있다(행정자치부, 2015: 5).

그림 3-24 축소도시의 공공시설 운영비용 현황



자료: 행정자치부, 지방자치단체 공공시설 운영현황, 지방재정통합공개시스템. <http://lofin.moi.go.kr/portal/main.do>
(검색일: 2016. 8. 11).

4. 축소도시 거주민의 인식

1) 조사의 개요

본 연구에서는 통계자료를 통해 분석할 수 없는 정성적인 부분에 대해 파악하고자 축소도시 거주민을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 조사지역으로는 삼척시, 상주시, 김해시, 보령시의 4개 도시를 선정하였는데, 이는 강원권, 충청권, 전라권, 경상권으로 구분하고, 권역별로 최근 20년(2005~2010년)간 연평균 인구변화율이 가장 낮은 축소도시 1개씩을 선정한 것이다. 각 도시에 거주하고 있는 만 19세 이상의 성인 남녀

표 3-12 도시별 표본 수

구분	삼척시	상주시	김제시	보령시	계
읍·면	77	77	77	75	306
동	76	76	75	77	304
전체	153	153	152	152	610

610명을 대상으로 2016년 9월 1일부터 9월 30일까지 조사가 이루어졌으며, 조사방법으로는 일대일 개별면접조사와 온라인 조사를 병행하였다. 본 설문조사의 표본 수는 <표 3-12>와 같이 4개 도시에 대해 동일한 비율로 배분하되, 각 도시 내에서도 동지역과 읍·면지역에 대해 동일한 비율이 되도록 배분하였다.

2) 도시축소에 대한 인식

(1) 인구감소에 대한 체감도

축소도시 거주민 610명을 대상으로 인구감소에 대한 체감도를 조사한 결과는 <표 3-13>과 같다. 전체 응답자의 73.0%가 인구가 줄어들고 있다는 것을 체감하고 있으며, 동지역보다는 읍·면지역에 거주하는 응답자의 체감도가 높았다. 연령별로는 전 연령에 걸쳐 인구감소를 체감한다는 응답자가 많았으며, 특히 40~60대가 20~30대보다 인구감소를 체감한다는 응답자가 많았다. 소득수준 역시 모든 분위에서 인구감소를 체감한다는 응답자가 많았다.

표 3-13 인구감소에 대한 체감도

구분		체감함	체감하지 않음	잘 모르겠음	계
전체		73.0	7.9	19.2	100.0
지역	읍·면	81.0	6.2	12.7	100.0
	동	64.8	9.5	25.7	100.0
연령	20대	51.5	11.9	36.6	100.0
	30대	52.7	18.6	28.7	100.0
	40대	89.1	1.6	9.4	100.0
	50대	75.2	3.9	20.9	100.0
	60대	92.7	4.1	3.3	100.0
월평균 소득	160만원 미만	73.4	9.4	17.2	100.0
	160~236만원	77.7	7.2	15.1	100.0
	236~349만원	66.0	1.4	32.6	100.0
	349만원 이상	75.5	14.9	9.6	100.0

주: 월평균소득의 범주 구분은 통계청의 2015년 「가계동향조사」상 가구당 월평균 분위경계값(도시)을 참조함.
자료: 저자 작성.

(2) 인구감소를 실감하게 되는 현상

인구감소를 체감한다고 응답한 축소도시 거주민 445명을 대상으로 인구감소를 실감하게 되는 현상에 대해 조사한 결과는 <표 3-14>와 같다. 전체 응답자의 33.9%가 도시를 떠나는 사람이 많을 때 인구감소를 실감한다고 하였으며, 빈집이 많아질 때라고 응답한 사람도 33.3%나 차지했다. 지역별로 보면 읍·면지역에 거주하는 사람들 중에서는 빈집이 많아질 때 인구감소를 실감한다는 응답자가 가장 많았던 반면에 동지역에 거주하는 사람들 중에서는 도시를 떠나는 사람이 많을 때 인구감소를 실감한다는 응답자가 가장 많았다. 연령별로는 30대, 50대의 경우 도시를 떠나는 사람이 많을 때 인구감소를 체감한다는 응답자가 가장 많았으며, 나머지 연령대에서는 빈집이 많아질 때 인구감소를 체감한다는 응답자가 가장 많았다. 소득수준별로는 2분위(160~236만 원)에서만 빈집이 많아질 때 인구감소를 체감한다는 응답자가 가장 많았고, 나머지 분위에서는 도시를 떠나는 사람이 많을 때 인구감소를 체감한다는 응답자가 가장 많았다.

표 3-14 인구감소를 실감하게 되는 현상

구분		도시를 떠나는 사람이 많을 때	빈집이 많아질 때	백화점/ 슈퍼마켓 이 문을 닫을 때	관리되지 않는 시설이 많아질 때	버스나 철도 노선이 없어질 때	기타	계
전체		33.9	33.3	6.1	11.7	10.6	4.5	100.0
지역	읍·면	35.5	37.9	5.2	10.9	8.1	2.4	100.0
	동	32.0	27.4	7.1	12.7	13.7	7.1	100.0
연령	20대	25.0	34.6	11.5	19.2	5.8	3.8	100.0
	30대	29.4	29.4	11.8	16.2	8.8	4.4	100.0
	40대	35.1	38.6	6.1	9.6	8.8	1.8	100.0
	50대	45.4	20.6	3.1	10.3	15.5	5.2	100.0
	60대	29.8	40.4	2.6	8.8	11.4	7.0	100.0
월평균 소득	160만원 미만	36.8	28.7	5.8	11.7	9.9	7.0	100.0
	160~236만원	23.1	41.7	7.4	13.9	12.0	1.9	100.0
	236~349만원	35.8	32.6	6.3	9.5	12.6	3.2	100.0
	349만원 이상	40.8	32.4	4.2	11.3	7.0	4.2	100.0

주: 월평균소득의 범주 구분은 통계청의 2015년 「가계동향조사」상 가구당 월평균 분위경계값(도시)을 참조함.
자료: 저자 작성.

(3) 인구감소의 원인

인구감소를 체감한다고 응답한 축소도시 거주민 445명을 대상으로 인구감소의 원인에 대해 조사한 결과는 <표 3-15>와 같다. 전체 응답자의 66.3%가 일자리 부족을 원인으로 꼽았다. 그 외에 전체 응답자의 12.6%가 출산율 저하, 8.3%가 기반시설 부족을 원인으로 꼽았다. 지역별로는 읍·면지역과 동지역 모두 일자리 부족이 원인이라는 응답자가 가장 많았으며, 출산율 저하가 원인이라는 응답자가 그 다음으로 많았다. 연령별로는 전 연령에서 일자리 부족을 원인을 가장 큰 원인으로 꼽았는데, 이러한 경향은 사회 초년생인 30대에서 가장 두드러졌다. 단, 20대에서는 신규 외곽 개발과 기반시설 부족, 30대에서는 신규 외곽 개발, 40대에서는 출산율 저하, 50대에서는 기반시설 부족, 60대에서는 출산율 저하를 원인으로 꼽은 응답자가 그 다음으로 많았다. 소득수준별로도 모든 분위에서 일자리 부족을 원인을 가장 큰 원인으로 꼽았는데, 2분위 이하(236만 원 미만)에서는 출산율 저하, 3분위 이상(236만 원 이상)에서는 기반시설 부족을 원인으로 꼽은 응답자가 그 다음으로 많았다.

표 3-15 인구감소의 원인

구분	일자리 부족	출산율 저하	신규 외곽 개발	기반 시설 부족	교통 불편	건물 규제	기타	계
전체	66.3	12.6	8.1	8.3	2.9	0.7	1.1	100.0
지역	읍·면	63.3	13.7	6.5	10.1	3.6	1.2	100.0
	동	70.1	11.2	10.2	6.1	2.0	0.0	100.0
연령	20대	65.4	7.7	11.5	11.5	3.8	0.0	100.0
	30대	76.5	5.9	8.8	4.4	2.9	0.0	100.0
	40대	69.3	13.2	5.3	10.5	0.9	0.0	100.0
	50대	54.6	11.3	10.3	13.4	8.2	2.1	100.0
	60대	67.5	19.3	7.0	2.6	0.0	2.6	100.0
월평균 소득	160만원 미만	68.4	15.8	5.8	6.4	1.8	0.6	100.0
	160~236만원	63.9	13.9	11.1	8.3	1.9	0.9	100.0
	236~349만원	68.4	7.4	6.3	8.4	5.3	1.1	100.0
	349만원 이상	62.0	9.9	11.3	12.7	4.2	0.0	100.0

주: 월평균소득의 범주 구분은 통계청의 2015년 「가계동향조사」상 가구당 월평균 분위경계값(도시)을 참조함.
자료: 저자 작성.

(4) 축소도시가 당면한 문제

축소도시 거주민 610명을 대상으로 축소도시에서 앞으로 나타날 가장 심각한 문제에 대해 조사한 결과는 <표 3-16>과 같다. 전체 응답자의 48.7%가 안정된 소득원과 일자리의 부족이라고 대답했다. 다음으로, 노인들의 의료·복지 문제와 지역공동체 소멸이 각각 19.0%, 14.1%로 높은 응답률을 보였다. 지역별로 보면 읍·면지역과 동지역 모두 안정된 소득원과 일자리의 부족이 문제라는 응답자가 가장 많았다. 단, 읍·면 지역에서는 지역공동체 소멸, 동지역에서는 노인들의 의료·복지 문제가 두 번째로 응답률이 높았다. 연령별로는 전 연령에서 안정된 소득원과 일자리의 부족이 가장 응답률이 높았는데, 20~50대에서는 노인들의 의료·복지 문제, 60대에서는 빈집과 유흥시설 방치가 두 번째로 응답률이 높았다. 소득수준별로도 모든 분위에서 안정된 소득원과 일자리의 부족이 가장 응답률이 높았는데, 2분위 이하(236만 원 미만)에서는 노인들의 의료·복지 문제, 3분위 이상(236만 원 이상)에서는 지역공동체 소멸이 두 번째로 응답률이 높았다.

표 3-16 축소도시가 당면한 문제

구분		지역 공동체 소멸	안정된 소득원과 일자리의 부족	빈집과 유흥시설 방치	신규주택/ 공공 서비스 공급 부족	노인들의 의료·복지 문제	기타	계
전체		14.1	48.7	11.3	4.3	19.0	2.6	100.0
지역	읍·면	18.6	47.1	11.1	4.6	14.7	3.9	100.0
	동	9.5	50.3	11.5	3.9	23.4	1.3	100.0
연령	20대	14.9	52.5	8.9	5.0	18.8	0.0	100.0
	30대	10.9	51.2	8.5	8.5	17.1	3.9	100.0
	40대	14.8	50.0	7.8	2.3	22.7	2.3	100.0
	50대	17.8	40.3	14.0	3.1	20.2	4.7	100.0
	60대	12.2	50.4	17.1	2.4	16.3	1.6	100.0
	월평균소득	10.7	51.9	9.9	4.7	19.7	3.0	100.0
월평균 소득	160~236만원	11.5	41.7	14.4	5.0	24.5	2.9	100.0
	236~349만원	17.4	53.5	11.8	2.1	13.2	2.1	100.0
	349만원 이상	21.3	43.6	9.6	5.3	18.1	2.1	100.0

주: 월평균소득의 범주 구분은 통계청의 2015년 「가계동향조사」상 가구당 월평균 분위경계값(도시)을 참조함.
자료: 저자 작성.

3) 기초생활서비스에 대한 인식

(1) 기초생활서비스 이용에 대한 만족도

축소도시 거주민 610명을 대상으로 기초생활서비스 이용에 대한 만족도에 대해 조사한 결과는 다소 예상을 벗어나는 결과가 나왔는데, <표 3-17>에서 볼 수 있듯이 크게 불편함을 느끼지 않는다는 응답자가 전체의 46.9%를 차지했다. 물론 불편함을 느낀다는 응답자도 43.0%나 되었다. 지역별로 보면 읍·면지역에 거주하는 사람들 중에서는 불편함을 느낀다는 응답자가 가장 많았지만, 동지역에 거주하는 사람들 중에서는 불편함을 느끼지 않는다는 응답자가 가장 많았다. 연령별로는 20대에서는 불편을 느낀다는 응답자가 가장 많았지만, 30대 이상 연령에서는 불편함을 느끼지 않는다는 응답자가 가장 많았다. 소득수준별로는 다양한 패턴을 보이는데, 1분위(160만 원 미만)와 3~4분위(236~349만 원)에서는 불편을 느낀다는 응답자가 가장 많았지만, 2분위(160~236만 원)와 5분위 이상(349만 원 이상)에서는 불편함을 느끼지 않는다는 응답자가 가장 많았다.

표 3-17 기초생활서비스 이용에 대한 만족도

구분		불편함	불편하지 않음	잘 모르겠음	계
전체		43.0	46.9	10.2	100.0
지역	읍·면	52.9	40.2	6.9	100.0
	동	32.9	53.6	13.5	100.0
연령	20대	44.6	31.7	23.8	100.0
	30대	42.6	45.0	12.4	100.0
	40대	44.5	50.0	5.5	100.0
	50대	47.3	48.1	4.7	100.0
	60대	35.8	56.9	7.3	100.0
월평균 소득	160만원 미만	51.9	32.6	15.5	100.0
	160~236만원	28.8	69.1	2.2	100.0
	236~349만원	54.2	31.9	13.9	100.0
	349만원 이상	24.5	72.3	3.2	100.0

주: 월평균소득의 범주 구분은 통계청의 2015년 「가계동향조사」상 가구당 월평균 분위경계값(도시)을 참조함.
자료: 저자 작성.

(2) 기초생활서비스 이용 관련 문제점

기초생활서비스 이용에 불편함을 느낀다고 응답한 축소도시 거주민 260명을 대상으로 가장 불편한 점에 대해 조사한 결과는 <표 3-18>과 같다. 전체 응답자의 43.5%가 거리가 멀다고 대답했으며, 그 외에 교통이 불편하다는 응답자도 32.3%나 차지했다. 이는 축소도시의 기초생활서비스 이용과 관련하여 핵심적으로 다루어야 할 문제가 접근성이라는 것을 말해준다. 지역별로 보면 읍·면지역과 동지역 모두 거리가 멀다는 응답자가 가장 많았으며, 교통이 불편하다는 응답자는 그 다음으로 많았다. 연령별로 보면 20대에서는 교통이 불편하다는 응답자가 가장 많았고, 30~60대에서는 거리가 멀다는 응답자가 가장 많았다. 특히, 교통이 불편하다는 응답자가 두 번째로 많은 다른 연령대와 달리 60대에서는 시설이 노후화 되었다는 응답자가 두 번째로 많았다. 소득수준별로 보면 2분위(160~236만 원)에서는 교통이 불편하다는 응답자가 가장 많았고, 나머지 분위에서는 거리가 멀다는 응답자가 가장 많았다.

표 3-18 기초생활서비스 이용 관련 문제점

구분		거리가 멀다	시설이 노후화 되었다	이용자 수가 적다	교통이 불편하다	기타	계
전체		43.5	19.2	3.8	32.3	1.2	100.0
지역	읍·면	43.8	15.4	6.2	34.0	0.6	100.0
	동	42.9	25.5	0.0	29.6	2.0	100.0
연령	20대	35.6	17.8	0.0	46.7	0.0	100.0
	30대	54.5	9.1	0.0	36.4	0.0	100.0
	40대	43.9	22.8	0.0	31.6	1.8	100.0
	50대	38.3	18.3	13.3	28.3	1.7	100.0
	60대	44.2	30.2	4.7	18.6	2.3	100.0
월평균 소득	160만원 미만	42.5	16.7	6.7	33.3	0.8	100.0
	160~236만원	20.0	35.0	0.0	45.0	0.0	100.0
	236~349만원	51.9	15.6	2.6	28.6	1.3	100.0
	349만원 이상	60.9	17.4	0.0	17.4	4.3	100.0

주: 월평균소득의 범주 구분은 통계청의 2015년 「가계동향조사」상 가구당 월평균 분위경계값(도시)을 참조함.
자료: 저자 작성.

(3) 기초생활서비스에 대한 접근성

축소도시 거주민 610명을 대상으로 기초생활서비스 중에서 학교, 병원, 공원·유원지, 버스터미널·기차역, 시장·백화점, 은행·우체국에 접근하는 데 걸리는 평균시간(분)을 조사한 결과, <표 3-19>와 같이 모든 기초생활서비스에 대해 동지역의 접근성이 읍·면지역보다 좋은 것으로 나타났다. 접근성 측면에서 가장 큰 차이를 보이는 것은 공원·유원지로 나타났는데, 읍·면지역에서 접근하는 데 걸리는 평균시간이 동지역에서 접근하는 데 걸리는 평균시간보다 1.5배나 더 소요되는 것으로 나타났다. 병원과 버스터미널·기차역에 대한 접근성도 많은 차이를 보였는데, 동지역보다 읍·면지역의 평균시간이 1.3배씩 더 소요되었다.

표 3-19 기초생활서비스에 대한 접근성

구분		학교	병원	공원/유원지	버스터미널/ 기차역	시장/백화점	은행/우체국
전체		11.1	13.4	11.7	14.6	15.2	12.2
지역	읍·면	11.9	15.0	14.3	16.8	16.0	12.6
	동	10.4	11.7	9.8	12.5	14.4	11.8

주: 기초생활서비스 접근에 걸리는 평균시간(분)을 측정함.

자료: 저자 작성.

4) 유희·방치 부동산에 대한 인식

(1) 유희·방치 부동산의 입지특성

축소도시 거주민 610명을 대상으로 거주지 주변에 유희·방치 부동산이 존재하는지에 대해 조사한 결과, <표 3-20>에서 볼 수 있듯이 존재하지 않는다는 응답자가 존재한다는 응답자보다 많았다. 지역별로 보면 읍·면지역에서는 거주지 주변에 유희·방치 부동산이 존재한다는 응답자가 더 많았지만, 동지역에서는 존재하지 않는다는 응답자가 더 많았다. 이로 보아 아직까지는 동지역보다는 읍·면지역에서 유희·방치 부동산 문제가 더 심각하게 여겨진다는 것을 알 수 있다. 연령별로는 큰 특징을 보이지 않았는데, 전 연령에서 거주지 주변에 유희·방치 부동산이 존재하지 않는다는 응답자가 가장

표 3-20 유휴·방치 부동산의 입지특성

구분		거주지 주변에 존재	거주지 주변에 존재하지 않음	잘 모르겠음	계
전체		34.9	50.0	15.1	100.0
지역	읍·면	61.8	24.2	14.1	100.0
	동	7.9	76.0	16.1	100.0
연령	20대	9.9	47.5	42.6	100.0
	30대	36.4	51.9	11.6	100.0
	40대	44.5	53.9	1.6	100.0
	50대	36.4	48.1	15.5	100.0
	60대	42.3	48.0	9.8	100.0
월평균 소득	160만원 미만	31.8	51.5	16.7	100.0
	160~236만원	37.4	45.3	17.3	100.0
	236~349만원	46.5	39.6	13.9	100.0
	349만원 이상	21.3	69.1	9.6	100.0

주: 월평균소득의 범주 구분은 통계청의 2015년 「가계동향조사」상 가구당 월평균 분위경계값(도시)을 참조함.
 자료: 저자 작성.

많았다. 소득수준별로 보면 3~4분위(236~349만 원)에서는 거주지 주변에 유휴·방치 부동산이 존재한다는 응답자가 가장 많았지만, 나머지 분위에서는 존재하지 않는다는 응답자가 가장 많았다.

(2) 유휴·방치 부동산의 유형별 발생 빈도

거주지 주변에 유휴·방치 부동산이 존재한다고 응답한 축소도시 거주민 213명을 대상으로 빈집, 빈점포, 유휴(공공)시설의 발생 빈도를 조사한 결과, <표 3-21>과 같이 빈집의 경우 빈점포 1개당 1.9개, 유휴(공공)시설 1개당 10.7개가 발생하는 것으로

표 3-21 유휴·방치 부동산의 유형별 발생 빈도

구분		빈집	빈점포	유휴시설
전체		7.5	3.9	0.7
지역	읍·면	7.9	4.0	0.7
	동	3.6	3.1	0.3

자료: 저자 작성.

나타났다. 한편, 동지역에서는 빈집과 빈점포가 비슷한 비율로 발생하고 있는 반면, 읍·면지역에서는 빈집의 발생빈도가 빈점포의 2배 정도 되는 것으로 나타났다

(3) 유희·방치 부동산으로 인한 문제점

거주지 주변에 유희·방치 부동산이 존재한다고 응답한 축소도시 거주민 213명을 대상으로 유희·방치 부동산의 증가로 인해 발생하는 문제점을 조사한 결과는 <표 3-22>와 같이 지역공동체가 붕괴되고 있다는 응답자가 64.8%로 가장 많았다. 그 외 범죄가 일어나는 장소로 악용되고 있다는 응답자가 24.4%, 집값이 하락하고 있다는 응답자가 5.2%를 차지했다. 지역별, 연령별, 소득수준별로 살펴보면 이와 유사한 응답패턴을 보였는데, 모두 지역공동체가 붕괴되고 있다는 응답자가 가장 많았으며, 범죄가 일어나는 장소로 악용되고 있다는 응답자가 두 번째로 많았다.

표 3-22 유희·방치 부동산으로 인한 문제점

구분		범죄가 일어나는 장소로 악용	집값 하락	지역공동체 붕괴	노숙자 유입	기타	계
전체		24.4	5.2	64.8	0.5	5.2	100.0
지역	읍·면	24.3	4.8	65.1	0.5	5.3	100.0
	동	25.0	8.3	62.5	0.0	4.2	100.0
연령	20대	40.0	0.0	60.0	0.0	0.0	100.0
	30대	36.2	8.5	46.8	0.0	8.5	100.0
	40대	19.3	1.8	70.2	0.0	8.8	100.0
	50대	17.0	2.1	78.7	0.0	2.1	100.0
	60대	23.1	9.6	63.5	1.9	1.9	100.0
월평균 소득	160만원 미만	29.7	6.8	54.1	1.4	8.1	100.0
	160~236만원	23.1	1.9	69.2	0.0	5.8	100.0
	236~349만원	16.4	7.5	73.1	0.0	3.0	100.0
	349만원 이상	35.0	0.0	65.0	0.0	0.0	100.0

주: 월평균소득의 범주 구분은 통계청의 2015년 「가계동향조사」상 가구당 월평균 분위경계값(도시)을 참조함.
자료: 저자 작성.

5. 분석결과와 종합과 시사점

본 연구에서는 우리나라 축소도시의 실태를 파악하고, 정책적 시사점을 도출하기 위해 우리나라의 전반적인 여건 변화 분석, 도시축소메커니즘 분석, 축소도시 선정 및 특성 분석, 축소도시 거주민 의식조사 등 다양한 분석과정을 거쳤다. 이상 본 연구에서 수행한 분석결과를 종합하면 다음과 같다.

첫째, 생산가능인구 유출과 저출산 현상으로 인해 많은 도시에서 인구가 감소하고, 고령인구가 증가하고 있다. 이러한 인구감소 추세는 지방뿐 아니라 수도권지역까지 점차 확산되고 있다. 특히, 축소도시에서는 고령화와 함께 독거노인 역시 증가하는 추세를 보이고 있다.

둘째, 인구감소, 시가지확산 등에 의해 많은 도시의 빈집이 증가하고 있다. 빈집은 읍·면지역보다 동지역에서 더 빠른 속도로 증가하고 있으며, 단독주택보다는 공동주택의 공실률 증가가 두드러지고 있어 공동주택 공급 위주의 대규모 택지개발은 사업성을 보장받기 힘든 상황이다. 특히, 축소도시의 기성시가지에서는 빈집의 증가와 함께 인구밀도의 감소세가 두드러지고 있으나, 여전히 도시외곽지역의 개발행위는 증가하고 있는 실정이다.

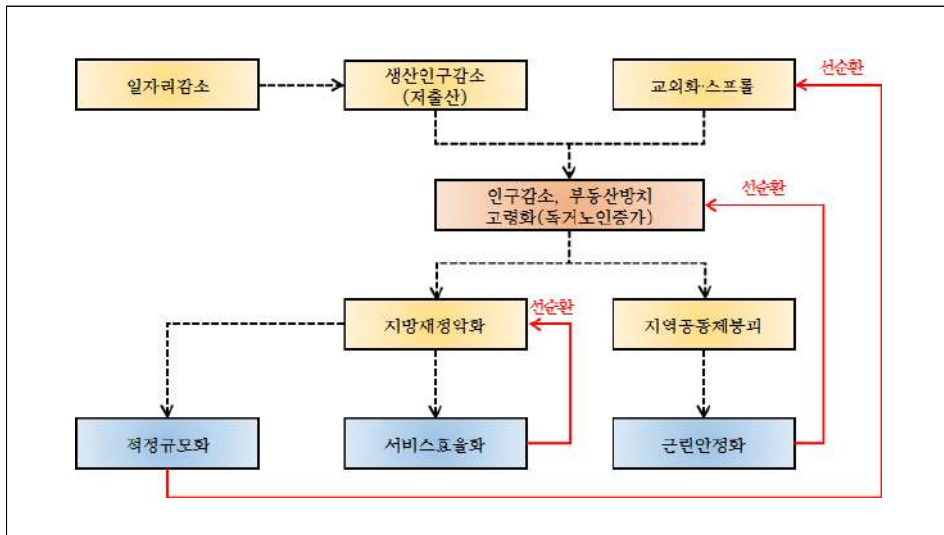
셋째, 축소도시의 재정상황이 열악하여 공공서비스 공급에 있어 큰 어려움을 겪고 있다. 이러한 재정여건 악화는 시가지확산, 부동산 방치, 고령화 등에 의한 공공지출 증가와 함께 인구나 일자리감소로 인한 세수 부족이 주요 원인이다. 특히, 축소도시에서는 대규모 공공시설의 운영에 있어 적자를 면하지 못하고 있다.

넷째, 축소도시의 버려진 근린지역 거주민들은 사회적 불안정 상태에 놓여 있으며, 기초생활서비스 이용에 불편을 느끼고 있다. 축소도시의 유희·방치 부동산 밀집지역 거주민들은 지역공동체가 붕괴되고, 범죄가 증가하고 있다고 느낀다. 또한, 축소도시의 읍·면지역 거주민들은 대부분 기초생활서비스 이용에 큰 불편을 느끼고 있었는데, 그 이유는 각종 서비스에 대한 접근성이 좋지 않기 때문이다.

이상의 분석결과에 기초하여 도시축소로 이어지는 악순환 구조를 탈피할 수 있도록 유도하는 정책방향을 도출하면 다음과 같다. 첫째, 신시가지개발·도농통합 등에 따라 확대된 도시규모를 인구규모에 맞게 축소하면서 도시생활거점으로 도시기능의 재배치

를 유도하여 불필요하게 발생하는 비용을 최소화할 필요가 있다. 둘째, 공공서비스 공급의 효율성을 제고하여 재정적으로 큰 어려움을 겪고 있는 축소도시의 공공시설 운영 비용을 절감하고, 유헴 공공시설 등은 사회복지시설로 전환하여 사회취약계층(독거노인 등)의 복지수요에 대응할 필요가 있다. 셋째, 인구 유출, 빈집 증가로 인해 소멸위기에 처한 근린지역의 삶의 질을 향상시켜 지역공동체를 회복하고 남아 있는 사람들의 사회적 안정을 도모할 필요가 있다. 만약 여기서 제안하는 방향으로 정책이 추진될 경우 <그림 3-25>와 같이 도시축소를 방지하는 선순환 구조로 전환하는 데 도움이 될 것이다.

그림 3-25 도시축소를 방지하는 선순환 구조



자료: 저자 작성.

CHAPTER 4

외국의 정책사례와 시사점

01 일본 사례	91
02 독일 사례	114
03 미국 사례	127
04 정책사례의 종합과 시사점	147

외국의 정책사례와 시사점

본 장에서는 외국의 정책사례를 정책의 추진 주체별로 중앙정부와 도시정부로 구분하여 조사하고 시사점을 도출하였다. 중앙정부 차원의 정책사례는 일본, 독일, 미국을 중심으로 조사가 이루어졌으며, 도시정부 차원의 정책사례는 국가별로 모범사례가 될 만한 정책을 추진하고 있는 도시를 대상으로 조사하였다.

1. 일본 사례

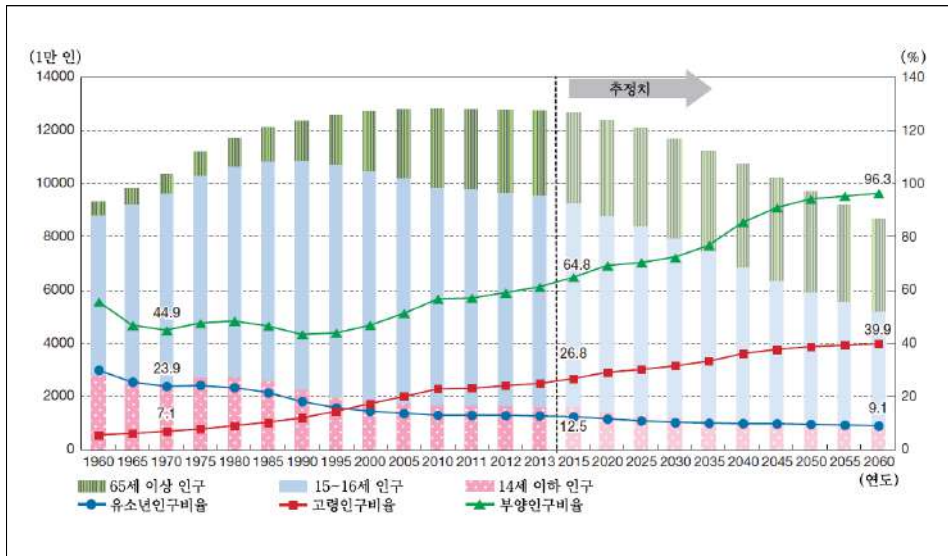
1) 중앙정부 대응정책

(1) 정책의 추진배경

제2차 세계 대전 이후 일본의 총 인구는 지속적으로 증가하였으나, 2008년 1억 2천 808만 명으로 정점을 찍은 이후 지속적으로 감소하고 있는 추세이다. 일본 국립사회보장·인구문제연구소의 중위추계(합계출산율이 1.35로 전환되는 것을 가정)에 따르면, 이러한 추세는 지속되어 2050년에는 1억 명 이하로 감소될 전망이다. 일본의 경우 인구감소에 큰 기여를 하고 있는 것은 바로 출산율의 저하이다. 1967년 일본의 합계출산율은 2.23이었으나, 1970년대 초중반부터 인구치환수준인 2.07 이하로 감소하면서 2005년에는 1.26까지 떨어졌다. 이후 상승세로 돌아서면서 2013년에는 1.43으로 변했지만, 아직 인구치환수준과는 차이가 있어 향후 출산율이 회복된다고 해도 수 십 년 동안은 전체 인구의 감소가 불가피한 상황이다.

인구감소와 함께 고령화 현상도 급속히 진행되고 있다. <그림 4-1>을 보면 총인구 중 고령인구가 차지하는 비율이 1970년에 7.1%로 고령화사회에 진입하였으며, 1995년에는 14%를 넘어 고령사회로 진입하였다. 2006년에는 세계 최초로 20%를 초과하

그림 4-1 일본의 장래 인구추이 전망



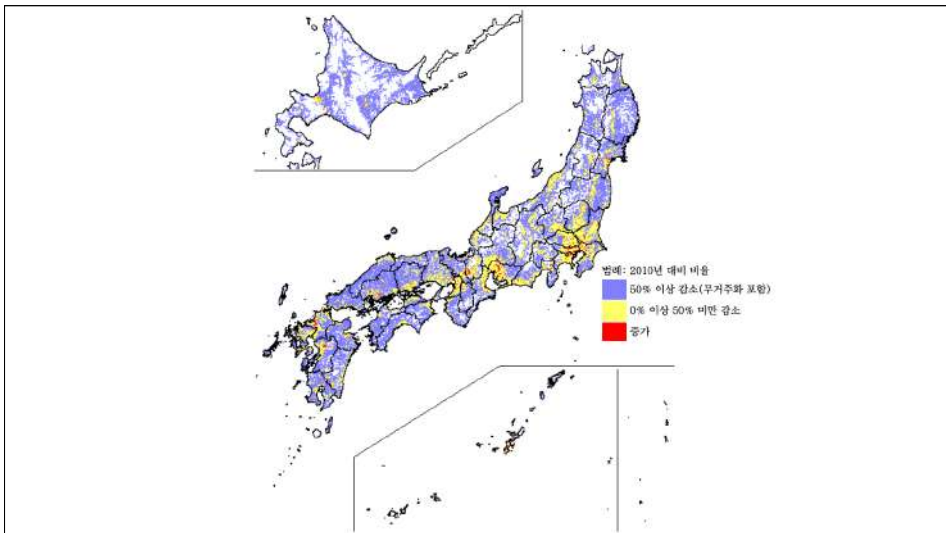
주: 일본 총무성의 국가총조사 및 인구추계자료와 국립사회보장·인구문제연구소의 2012년 일본 장래인구추계자료를 조합하여 작성.

자료: MLIT. 2014. p.16.

여 초고령사회에 진입하였으며, 2060년에는 그 비율이 39.9%까지 상승할 것으로 전망되고 있다. 특히, 1947~49년에 출생한 단카이(전후 베이비붐)세대가 75세 이상의 후기 고령자가 되는 2025년경부터 고령화의 영향이 본격화될 것으로 전망되고 있다(한일산업·기술협력재단, 2015: 5).

이러한 인구감소 추세에 따라 일본 전역에서 무거주화 지역이 확산될 것으로 예상되고 있다. <그림 4-2>는 2010년 현재인구 대비 2050년 장래인구의 증감비율을 $1\text{km}^2 \times 1\text{km}^2$ 격자로 나타낸 것이다. 이에 따르면 2050년에는 현재 거주지역의 60% 이상은 인구가 절반 이하로 감소하며, 현재 거주지역의 20%는 사람이 전혀 살지 않는 ‘무거주화 지역’이 된다(国土交通省 国土政策局, 2014: 6). 반면에 인구가 증가하는 지점은 현재 거주지역의 2%에 불과한데, 이러한 지역은 주로 대도시에 분포하게 된다(国土交通省 国土政策局, 2014: 6).

그림 4-2 2050년 지역별 인구증감 전망

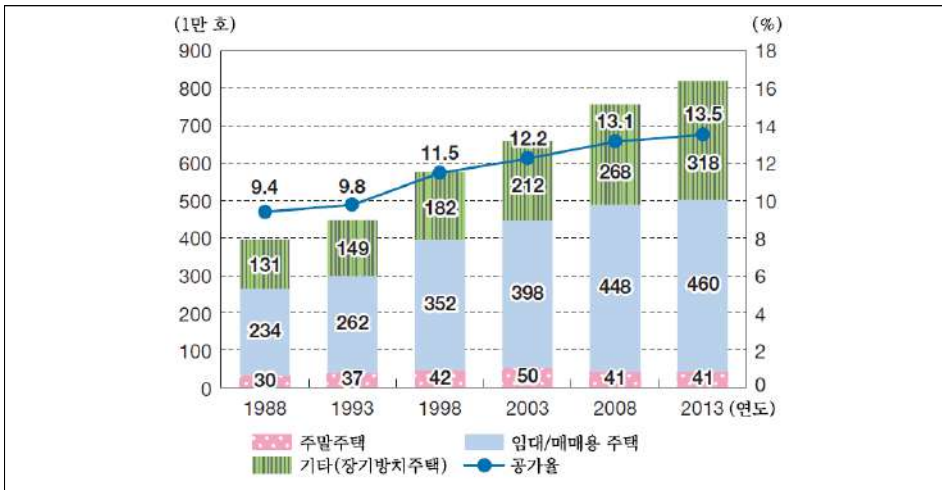


자료: 国土交通省 国土政策局, 2014. p.6.

한편, 일본은 인구감소로 전반적인 사회간접자본 구축을 재정비해야 하는 상황에 봉착하게 되었다. 인구가 증가한다는 전제로 건설이 추진되었던 도로, 항만, 공항, 교량 등의 경우 향후 사용하는 인구가 줄게 되면 보수 등의 유지비용만으로도 큰 재정적 부담으로 작용하게 된 것이다. 특히 지방의 일부 자치단체는 이미 심각한 인구감소에 직면하고 있다. 따라서 주민 감소에 따른 세금과 공공요금 등의 수입 감소, 사용되지 않는 시설 및 인프라의 증가 등 지금까지 지역경제의 원동력이었던 요소들이 줄어들면서 결국 일본전체의 문제가 될 가능성이 높은 상황이다.

1990년대 들어 빈집 역시 급격히 증가하고 있으며(<그림 4-3> 참조), 이로 인해 관리 소홀로 인한 건물 붕괴, 경관을 악화시키는 잡초의 증가, 불법 쓰레기 투기, 불법 침입·방화 등 공공안전의 위협과 같은 사회문제가 발생하고 있다(MLIT, 2015: 23). 일본 총무성 통계국이 2013년 10월 1일에 발표한 주택·토지 통계조사에 의하면, 일본의 빈집 수는 820만호로 사상 최고치를 기록했으며, 전국 주택의 13.5%를 차지하는 것으로 나타났다. 빈집수의 변화는 1988년에 395만 호에서, 2013년에는 819만 호로 증가하였다. 공가율 역시 1988년에 9.4%였으나, 1998년에 10%대를 넘어 2013년 현재 13.5%에 달하고 있다.

그림 4-3 일본의 빈집수 및 빈집 비율의 추이(1988~2013년)



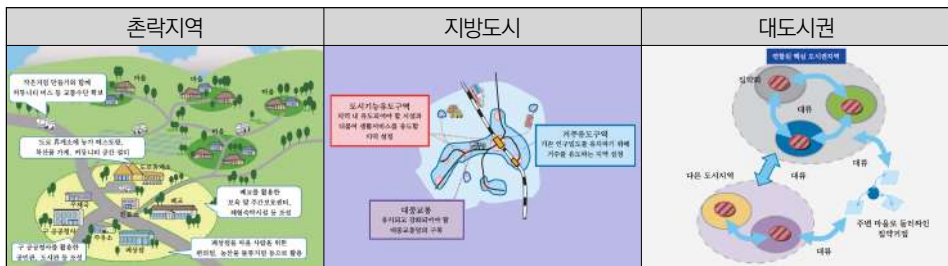
자료: MLIT, 2015. p.21.

(2) 정책의 추진내용

일본 국토교통성은 2014년 7월 4일에 급격한 인구감소, 고령화, 도시 간 경쟁 심화(세계화), 재해 위기 등에 대응하기 위해 그랜드 디자인 2050을 책정했다. 이러한 이념이나 생각을 실현하기 위해 2015년 8월 14일에는 국토형성계획(전국계획)을 개정하였다. 일본의 새로운 국토형성계획은 (1) 대류축진과 ‘콤팩트+네트워크’ 구축,²¹⁾ (2) 살기 좋은 아름다운 농산어촌 형성, (3) 국가를 선도할 개성 있는 대도시권 등의 정비, (4) 저출산·고령화에 대응한 지역 만들기, (5) 주거환경의 수준 향상 및 안전한 삶의 확보, (6) 자리, 자연환경, 사회적 조건이 열악한 지역에 대한 대응방안 강구 등의 여섯 가지 기본적인 시책을 추진하는 것을 목표로 하고 있다. 특히, ‘대류축진형 국토’ 형성을 도모하기 위한 국토·지역 공간구조의 기본구상인 ‘콤팩트+네트워크’ 전략은 <그림 4-4>와 같이 도시계층별로 차별화되는데, 촌락지역에서는 ‘작은 거점 만들기’, 지방도시에서는 ‘콤팩트시티 형성’, 대도시권에서는 ‘연계중추도시권 및 정주자립권 형성’을 제안하고 있다.

21) 여기서 ‘대류(對流)’란 다양한 개성을 가진 여러 지역들이 상호 연계하는 과정에서 발생하는 사람, 사물, 돈, 정보의 활발한 쌍방향 움직임을 의미한다(차미숙, 2015: 93).

그림 4-4 '콤팩트+네트워크' 개념에 기초한 다층적 국토공간형성 전략



자료: MLIT. 2015. p.87, 99, 152.

이 중에서 지방도시의 공간구조 개편 전략인 콤팩트시티 형성은 그동안 시가지확산이 진행되어 온 지방도시에서 인구밀도가 감소함에 따라 의료·간호·복지 등 생활 서비스를 제공하는 도시기능의 존속이 어려워지면서 추진하게 되었다. 이러한 도시기능을 존속시키기 위해서는 집약화로 지속적인 서비스 제공에 필요한 권역 인구를 확보할 필요가 있기 때문이다. 콤팩트시티 형성을 도모하기 위해서는 입지적정화계획 제도의 이용을 촉진하고, 도심거점이나 생활거점에서 (1) 공공시설의 개편, (2) 빈 건물 등 기존 스톡의 유효 활용, (3) 시가지 재개발 등을 추진하여 각종 도시기능의 집약화를 유도하는 전략을 제시하고 있다. 아울러 거주거점이 되는 구역과 대중교통의 연결을 도모하고 있다. 이와 더불어 공공시설의 통폐합, 재배치 등을 효과적으로 추진하도록 했다. 또한, 공공이 보유한 부동산의 유효 활용을 강조하고 있는데, 이를 위해 민관협력활용사업, 노후화한 건축물의 리노베이션 사업 등의 추진을 제안하고 있다. 이와 더불어 부동산증권화수법 역시 하나의 방안으로 제시하고 있다.

2014년 8월 「도시재생특별조치법」의 개정을 통해 도입된 입지적정화계획 제도는 지속가능한 마을 만들기를 추진하기 위해 미래의 인구를 상정하면서 도시 전체의 관점에서 거주기능과 일상생활을 지원하는 도시기능(상업, 의료·복지 등)의 배치·유도 및 대중교통기능의 활성화를 목표로 한 포괄적인 계획이다.²²⁾ 계획의 수립 주체는 시·정·촌이며, 광역생활권과 경제권이 형성되어 있는 경우에는 여러 시·정·촌이 연계하여 입지적정화계획을 작성한다. 입지적정화계획에서는 대개 20년 후의 도시모습을 전망하

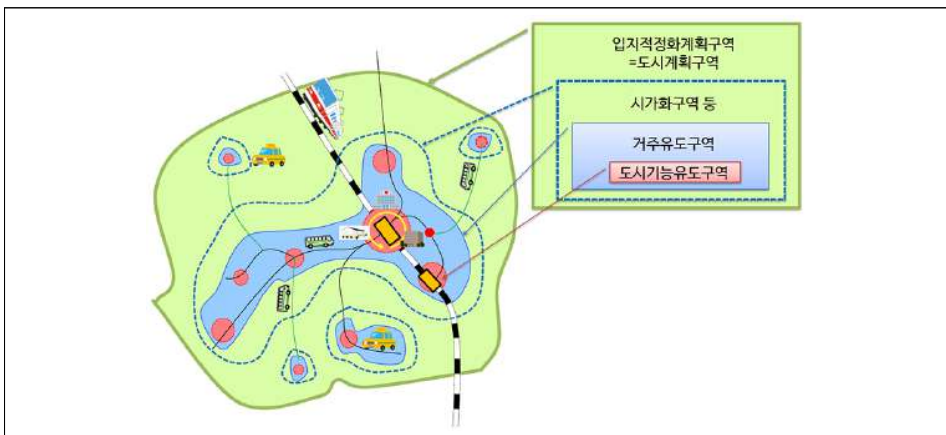
22) 입지적정화계획에 대한 보다 자세한 내용은 <부록 1>을 참조하기 바란다.

여 <그림 4-5>처럼 거주유도구역과 도시기능유도구역(유도시설 포함)을 설정하고, 그 목적을 달성하기 위한 시책 등을 담게 된다.

거주유도구역은 구역 내 인구밀도를 일정하게 유지시켜 생활서비스와 커뮤니티가 지속적으로 유지되도록 거주를 유도하는 일종의 도시서비스한계지역을 말하는데, 도시기능과 주거가 집적된 도시의 중심거점 및 생활거점으로 대중교통에 의해 비교적 쉽게 접근할 수 있는 지역에 지정하는 것이 일반적이다. 거주유도구역의 주거환경 개선, 대중교통의 확보 등 거주유도를 도모하기 위하여 다양한 재정·금융상의 지원조치가 마련되어 있다.

거주유도구역 내에 지정하는 도시기능유도구역은 의료·복지·상업 등의 도시기능을 도시의 중심거점과 생활거점으로 유도 및 집약화하여 각종 서비스의 효율적인 공급을 도모하는 지역으로 (1) 기차역에 가까운 도시기능(업무·상업 등)이 어느 정도 갖춰진 지역, (2) 대중교통 접근성이 높은 지역, (3) 도시의 거점이 되는 지역에 지정한다. 도시기능유도구역 내에 유도시설의 입지를 유도하기 위해서 다양한 재정·금융상의 지원조치 등을 시행할 수 있다. 유도시설은 주민 공동의 복지와 편리성의 향상을 도모하기 위하여 도시기능유도구역에 입지를 유도할 도시기능증진시설로 병원·진료소, 노인주간보호서비스센터, 지역포괄지원센터, 유치원 및 보육시설, 초등학교, 도서관, 박물관, 슈퍼마켓, 시청출장소 등이 여기에 해당한다.

그림 4-5 입지적정화계획의 구역 설정 개념도



자료: 国土交通省 都市局 都市計画課. 2015. p.35.

이 제도에는 입지적정화계획의 활성화와 구역 설정 이후의 원활한 시설입지를 유도하기 위해 별도의 재정·금융 및 세제 지원방안이 마련되어 있다. 재정·금융 측면에서는 도시기능유도구역 내 유도시설에 대해 임대료 감면, 민간 기구에 의한 금융 지원, 사회자본정비종합교부금 지급 등의 조치가 있다. 세제 측면에서는 도시기능시설의 이전을 유도하거나, 도시기능을 유도하는 사업을 촉진하기 위해 소득세, 개인 주민세, 법인세 등을 감면해주고 있다.

최근에는 급속하게 증가하는 빈집 문제에 대응하는 전략도 마련되고 있다. 그동안 일본에서는 우리나라와 마찬가지로 농촌관련기관에서 개별적으로 조례를 제정하여 빈집을 관리해왔다(MLIT, 2015: 24). 하지만, (1) 소유주나 관리자 파악의 어려움, (2) 사유재산에 대한 강력한 조치를 취하는 데 있어서의 저항 때문에 중앙정부는 빈집을 처리하기 위한 법률을 제정하는 것을 주장해왔다(MLIT, 2015: 24). 이에 국토교통성은 2014년 11월 「공가 등 대책 추진에 관한 특별조치법(空家等対策の推進に関する特別 装置法)」을 공포하고 2015년 5월부터 전면 시행에 들어갔다(한승욱, 2015: 8).

이 법의 가장 큰 특징은 일정 조건에 해당되는 빈집을 강제로 철거할 수 있도록 한 것이다.²³⁾ 특히, 빈집 중에서 (1) 붕괴 및 안전상의 위험이 높은 상태, (2) 위생상의 위험이 높은 상태, (3) 적절한 관리가 이루어지지 않아 경관을 심하게 훼손시키는 상태, (4) 그 외 주변의 생활환경 보전을 위해 방치해서는 안 되는 상태의 빈집은 ‘특정공가등(特定空家等)’으로 분류하여 강제 집행이 가능하도록 하고 있다(한승욱, 2015: 9). 즉, 지자체장이 권고 및 지침을 내리거나 경고를 주는 것에서부터 행정명령을 내리고 처분·수리·수목절제 등을 대신하여 집행하는 것에 이르기까지의 전 과정을 처리할 수 있는 권한을 가지게 된다(MLIT, 2015: 24). 만약 권고나 지침이 제시된 이후 어떠한 행위도 취해지지 않으면 경고가 주어지고, 행정명령이 뒤따르게 된다(MLIT, 2015: 24). 물론 우선 순위는 부동산 소유자가 스스로 이 문제를 처리하도록 독려하는 것이다(MLIT, 2015: 24). 하지만, 행정명령을 받은 개인이 특별한 사유 없이 개선행위를 시행하지 않을 경우, 자치단체장은 직권으로 이를 강제할 수 있다(MLIT, 2015: 24).

23) 「공가 등 대책 추진에 관한 특별조치법」상 빈집의 정의는 ‘건축물 혹은 이에 부속된 공작물로서 거주나 다른 용도로 사용되지 않는 상태의 것과 그 대지를 칭하는데, 여기서 국가 또는 지방공공단체가 소유하거나 관리하는 것은 제외하도록 되어 있다(한승욱, 2015: 9).

표 4-1 '마을 만들기를 위한 공적부동산(PRE)의 유효 활용 가이드라인'의 내용

구분		주요 내용
1단계	마을 만들기 방향 정리	• 도시개요 파악 - 기본사항(위치, 면적, 연혁, 교통 인프라 등) - 사회경제상황(인구동태, 인구밀집지구 추이, 재정상황 등) • 마을 만들기 마스터플랜 작성 - 생활서비스 기능을 유도하는 거점 설정(중심거점, 지역거점 등) - 거주를 유도하는 구역 설정
2단계	공적부동산 정보 정리·일원화	• 총량 파악 - 공적부동산 보유상황 파악(토지용도별 보유량, 건축연도별 보유량 등) - 장래 유지갱신비용 추계(투자 경비, 장래 비용 등) • 면적 파악 - 간략한 정리(엑셀을 활용한 지역실태도면 등) - GIS 도면에 의한 정리 • 개별 파악 - 공적부동산 정보 정리(건물정보, 이용상황 등) - 현상분석 과제 정리(사용비용 등)
3단계	공적부동산에 관한 기본적인 아이디어 정립	• 현상과제 정리 - 재정상황 정리(공공시설 관련 비용 등) - 마을 만들기와의 정합성 • 아이디어 정리 - 공공서비스의 바람직한 모습 - 마을 만들기와의 연계·제휴 - 적정 보유량 목표 설정
4단계	공적부동산의 구체적인 활용방향 검토	• 각 거점에 필요한 도시기능 정리 - 거점마다 요구되는 도시기능 정리(중심거점, 생활거점 등) • 배치상황 확인 - 대상지역의 도시기능 배치상황, 과부족 확인 • 각 공적부동산 활용 검토 - 활용방향 검토(유지, 복합화, 관민합동건축 등)
5단계	개별 사업내용 검토	• 사업내용 검토 - 사업내용 검토(건물계획, 수지계획 검토 등) • 사업수법 검토 - 구체적인 사업계획 검토(자금 조달, 정비수법 검토 등) • 사업협력자 선정 - 사업협력자 선정수법 검토(선정수법, 심사기준 등)

자료: 国土交通省 都市局 都市計画課, 2014. pp.2-4.

한편, 일본은 고도경제성장기 이후 집중 개발된 사회자본이 일제히 노후화하는 시대가 도래하고, 인구감소 및 고령화시대가 진전됨에 따라 인프라의 기능·역할에 맞는 현명한 이용을 촉진하고자 범부처 차원의 종합적·일체적인 대응을 추진하고 있다(차미숙, 2016: 5). 특히, 국토교통성은 부동산증권화수법, 공공시설을 활용한 광역연계,

리노베이션 등을 통해 마을 만들기와 공공시설의 효과적인 활용을 촉진하고자 2014년 8월에 「마을 만들기를 위한 공적부동산(PRE)의 유효 활용 가이드라인」을 시정촌에 배포하였다(차미숙, 2016: 5). 해당 가이드라인에서는 공공시설을 효율적으로 활용하기 위해 <표 4-1>과 같이 (1) 마을 만들기 방향 정리, (2) 공적부동산 정보 정리·일원화, (3) 공적부동산에 관한 기본적인 아이디어 정립, (4) 공적부동산의 구체적인 활용방안 검토, (5) 개별 사업내용 검토의 5단계를 거치도록 하고 있다.

2) 도시정부 대응정책

(1) 도야마 시

① 정책의 추진배경

도야마 현의 현청 소재지인 도야마(富山) 시는 2015년 현재 인구가 41만 9천 명 정도로 현 내에서 가장 많은 인구를 보유하고 있다. 도야마 시의 장래인구추계에 따르

그림 4-6 도야마 시의 장래인구추계

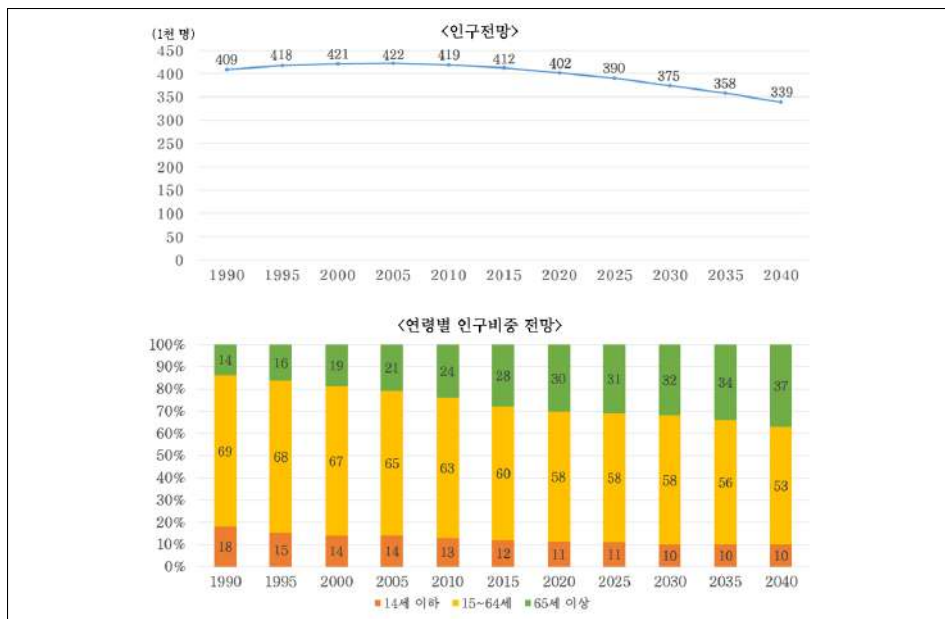
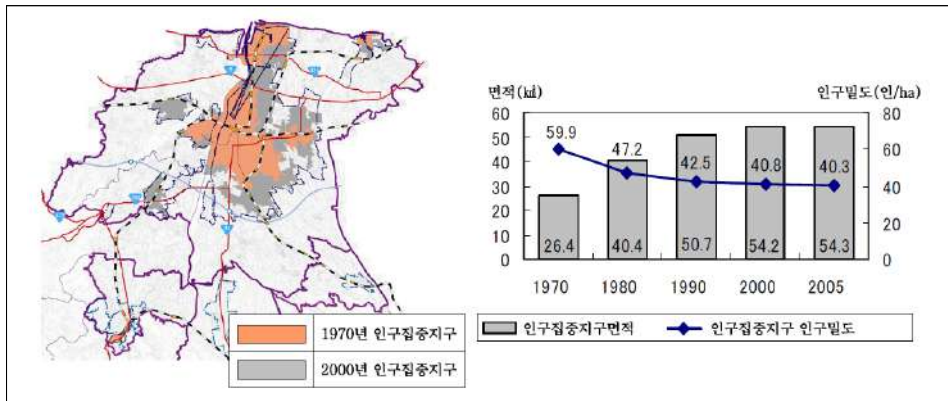


그림 4-7 도야마 시의 인구집중지구(DID) 면적 및 인구밀도 변화



자료: Mori. 2008. p.2를 수정.

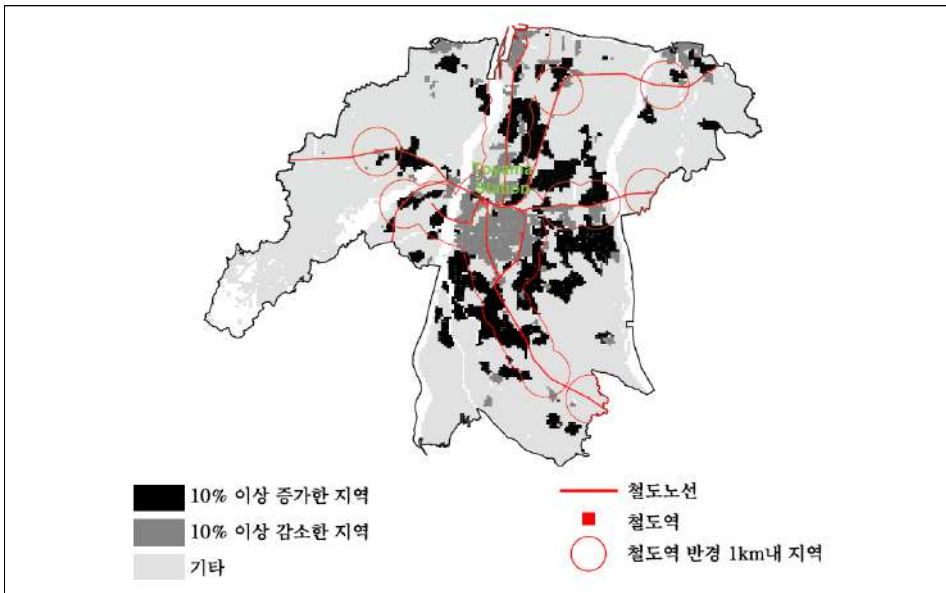
면 <그림 4-6>에서 볼 수 있듯이 총 인구가 2005년 약 42만 2천 명으로 정점에 도달한 후, 2040년에 이르면 약 33만 9천명으로 감소할 것으로 전망되고 있다. 65세 이상 고령인구는 1990년 전체 인구의 약 14%를 차지하였으나, 2040년에는 약 37%로 증가할 것으로 전망되고 있다.

도야마 시는 과거 도로 건설이 활발해지면서 교외 거주패턴이 고착화되었는데 (MILT, 2014: 87), 이로 인해 <그림 4-7>과 같이 1970~2005년 간 인구집중지구²⁴⁾의 면적이 26.4km²에서 54.3km²로 2배 이상 확대되었다. 인구집중지구 내 인구밀도는 59.9인/km²에서 40.3인/km²로 감소하였는데, 이는 일본 내 현청 소재지 중에서 가장 낮은 수치이다(Takami & Hatoyama, 2008: 184~185).

<그림 4-8>은 1975~2006년 동안 도야마 시의 인구변화율 분포를 나타낸 것이다. 이를 보면 도심지역의 인구는 많이 감소한 반면에 교외지역에서 인구가 많이 증가하였다는 것을 알 수 있다. 특히, 철도역이 존재하지 않은 지역에서의 인구 증가가 두드러졌는데, 이는 철도역을 개발의 거점으로 활용하지 않은 채 무분별한 교외화가 이루어졌음을 보여준다(Oba, et al., 2008: 443). 이러한 교외화로 인해 일인당 행정비용(제설, 도로청소, 공원 및 배수시설 유지·관리 등)은 향후 20년 동안 약 12%가 증가할 것으로 예상되고 있다(Takami & Hatoyama, 2008: 185).

24) 일본에서 인구집중지구(DID, Densely Inhabited District)는 도시지역 중 인구규모가 5,000명 이상인 지역, 준인구집중지구는 인구규모가 3,000명 이상 5,000명 미만인 지역을 말한다(김광익, 변필성. 2005: 4).

그림 4-8 도야마 시의 인구변화를 분포(1975~2005년)



자료: Oba, et al. 2008. p.444.

교외화의 진전과 함께 도야마 시의 도심 역시 급격한 쇠퇴를 겪게 되었다. 도심에 거주하던 인구는 지난 40년 동안 절반 이상 감소하였으며, 중심상업지구의 매출액도 1994~2004년 동안 약 40%가 감소하였다(Takami & Hatoyama, 2008: 185). <그림 4-9>는 도심지역 상점가의 보행자수 변화를 나타낸 것이다. 이를 보면 1996년에 약 7만 6천명에 달했던 보행자수가 2009년에 이르러 약 2만 3천명으로 70% 정도가 감소한 것을 알 수 있다. 물론 이는 일부 경기침체로 인한 것일 수 있으나, 교외지역 혹은 가나자와(Kanazawa) 시로 상점이 이동한 것에 크게 기인한다(Takami & Hatoyama, 2008: 185).

1970년 이후 도야마 시의 자동차 의존도 역시 높아지면서 1999년에는 전체 통행량의 72%, 통근통행량의 84%를 차지하게 되었는데, 이는 일본 도시권 내 최고 수준이었다(엄상근, 2010: 54; Takami & Hatoyama, 2008: 185). 1989년에서 2004년 사이 대중교통 이용자가 1/3로 줄어들었으며, 이로 인해 차량 편수가 줄어들게 되면서 고령자가 큰 불편을 겪게 되었다(엄상근, 2010: 54; Takami & Hatoyama, 2008:

그림 4-9 도야마 시 도심지역 상점가의 보행자수 변화



자료: Matamoto. 2010. p.5를 수정.

185). 특히, 도야마 시에는 연장 8km의 도야마코(Toyamako) 철도노선이 있었는데, 1990년에서 2004년 사이 이용자수가 절반으로 감소함에 따라 자연스럽게 수익이 발생하지 않게 되었다(Takami & Hatoyama, 2008: 192). 이로 인해 철도운영자인 JR은 해당 서비스를 유지하는 데 큰 어려움을 겪게 되었으며, 해당 노선을 폐지해야 하는지를 고민해야 하는 상황에 처했다.

② 정책의 추진내용

도야마 시는 교외화로 인한 도심인구의 감소, 공공서비스 공급의 효율성 저하 등의 문제를 해결하기 위해 대중교통노선을 따라 형성된 핵심지역에 도시기능을 집적시키는 방향으로 도시구조를 재편하는 전략을 추진하였다. 이는 일종의 대중교통지향형개발(TOD) 전략이라고 볼 수 있는데, 도야마 시에서는 이를 <그림 4-10>과 같이 (1) 대중



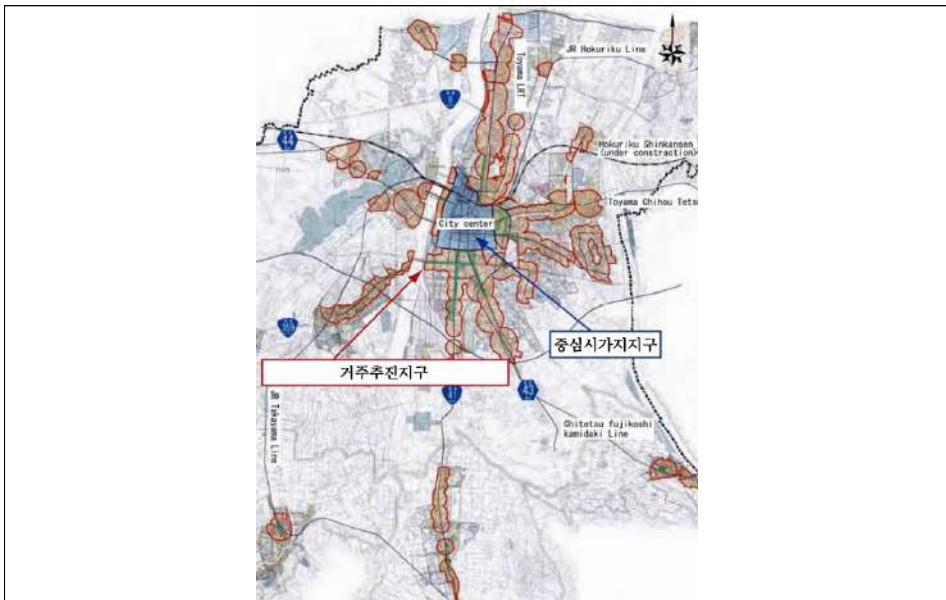
자료: Mori, 2013. p.4.

교통노선을 의미하는 ‘축(串)’과 (2) 대중교통노선의 거점(도보권)을 의미하는 ‘경단(お団子)’이라는 개념으로 구체화하였다. 대중교통축으로는 주로 도심과 지구중심 또는 도심과 주요 시설(대학교, 병원, 공항 등)을 잇는 철도, 트램노선, 하루에 60회 이상 운행되는 버스노선이 지정되었다(Takami & Hatoyama, 2008: 188). 도야마 시에서 이와 같은 전략을 구상하게 된 이유는 다른 중소도시에 비해 철도노선을 많이 보유하고 있었기 때문이다(Takami & Hatoyama, 2008: 186).²⁵⁾ 게다가 주변 지자체와의 합병으로 인해 도시면적이 6배나 커지면서 단핵 도시구조를 적용하는 데에는 한계가 있었다(Takami & Hatoyama, 2008: 186).

이러한 다핵 형태의 압축도시를 구현하기 위해 도야마 시에서는 (1) 대중교통 이용 활성화, (2) 도심과 대중교통노선 주변지역으로 거주 유도, (3) 도심 활성화라는 세 가지 비전을 정립하고 관련 정책을 추진하였다(Mori, 2013: 4). 이러한 비전 설정 과정에서 시 정부는 다양한 마을회의와 위원회를 개최하여 시민들을 설득하기 위해 노력하였으며, 모든 논의내용과 결정사항을 지역 언론을 통해 공개하였다(Takami & Hatoyama,

25) 실제로 도야마 시는 신규 경전철을 건설하는 데 있어 기존의 도야마코 철도노선을 최대한 활용했다.

그림 4-11 도야마 시의 중심시가지지구와 거주추진지구



자료: Mori, 2016. p.8.

2008: 194). 그 결과 도야마 시는 지역 커뮤니티와 시의회 구성원으로부터 강력한 지지를 이끌어낼 수 있었다(Takami & Hatoyama, 2008: 195).

이러한 세 가지 비전을 실현하기 위한 도야마 시의 구체적인 정책 추진 내용은 다음과 같다. 우선 대중교통 이용 활성화를 위해 기존의 도야마코 철도노선을 최대한 활용하여 2006년 4월에 일본 최초의 경전철 시스템인 ‘도야마 경전철(TLR, Toyama Light Rail)’, 2009년 12월에 시내전차환상선을 건설하였으며(Mori, 2013: 7), 이러한 대중교통망의 거점을 따라 거주·상업·업무·문화 등의 도시의 제반기능을 집적시켰다. 특히, 고령자의 대중교통 이용 편의를 제공하기 위해 민간 교통업체와 제휴하여 도야마 시내 어디서든 65세 이상의 고령자가 대중교통을 이용하여 도심지역이나 시내 병원을 왕래하는 경우 100엔의 요금을 할인해주는 제도를 시행하였다.

다음으로, 도심과 대중교통노선 주변지역으로의 거주를 유도하기 위해 <그림 4-11>과 같이 ‘중심시가지지구’와 ‘거주추진지구’를 설정하였다. 중심시가지지구는 시내 중심부에 약 436ha 규모로 설정하였으며, 대중교통축으로 규정한 6개 철도노선과 24개 버스노선을 대상으로 철도와 트램(Tram)역에서 500m 반경, 버스정류장에서 300m

표 4-2 도야마 시의 중심시가지지구 및 거주추진지구를 위한 인센티브

구분	지원 내용	
중심시가지지구	건설사업자	• 아파트 건설: 100만 엔/호 • 양질의 임대주택 건설: 50만 엔/호 • 오피스/상업건물을 아파트로 리모델링: 100만 엔/호 • 아파트단지 내 상점/의료복지시설 건설: 2만 엔/㎡
	주택임대/구매자	• 주택/아파트 구매 대출: 1만 엔/달(최대 3년) • 외부지역에서 지구 내 임대주택으로 전입: 70만 엔
거주추진지구	건설사업자	• 공동주택 건설: 70만 엔/호 • 양질의 임대주택 건설: 공용면적 비용의 2/3
	주택임대/구매자	• 주택/아파트의 건설/구매: 30만 엔/호 - (추가 지원) 2세대(고령자와 동거세대) 주택: 10만 엔/호 - (추가 지원) 외부지역에서 전입: 10만 엔/호

자료: OECD, 2012. p.144.

반경 내의 구역에 ‘거주추진지구(약 3,383ha)’를 설정하였다. 이러한 지역에서의 거주를 유도하기 위해서는 건설사업자와 주택임대·구매자를 대상으로 <표 4-2>와 같은 다양한 인센티브 제도를 마련하였다. 여기에는 토지이용규제의 강화보다는 시민들의 자율적인 선택에 의해 압축적인 도시 형태를 구현하려는 시 정부의 의지가 크게 작용했다.²⁶⁾ 즉, 과거와 같이 개발수요가 높지 않은 상황에서는 도시의 형태를 만들어 나가는데 있어 규제 강화보다는 유도가 더 효과적이라는 판단을 한 것이다(Takami & Hatoyama, 2008: 189). 단, 중앙정부가 추진하는 대규모 개발이나 교외지역의 산발적인 주거지 개발 등에 대해서는 여전히 규제를 적용하고 있다(Takami & Hatoyama, 2008: 189). 이러한 정책의 시행 효과는 기대 이상이었는데, 중심시가지지구와 거주추진지구 거주하는 인구수가 2005년에는 117,560명(총인구의 28%)에 불과했으나, 2012년에 이르러 132,301명(총인구의 31%)으로 증가하였다(Mori, 2013: 16).

끝으로, 도심 활성화를 위해 도심 내 상업거점을 형성하기 위해 다이와(Daiwa) 백화점 및 그랜드 플라자(Grand Plaza) 조성 등의 다양한 사업을 추진하였다. 이들 사업

26) 이러한 시책의 시행에 있어 다음과 같은 두 가지 기본원칙이 바탕에 깔려 있다. 첫째, 규제가 아닌 유도수단을 기본으로 한다(Matamoto, 2010: 8). 규제기반의 도시계획은 급속한 발전이 이루어지는 기간에만 효과적이며, 인구가 감소하는 도시지역에서는 거주자를 도심으로 끌어들이는 유도적인 수단에 기초해야 한다(Matamoto, 2010: 8). 둘째, 사람들은 도시와 교외지역 중 어디든 선택할 수 있다(Matamoto, 2010: 8). 교외 주거지 개발이 적절히 이루어진다면 이를 통제할 필요가 없으며, 단지 확산된 주거지 개발만 통제해야 한다(Matamoto, 2010: 8). 현재 도시내부에서의 생활이 교외지역의 생활보다 덜 매력적인 상황이므로 삶의 질 개선과 더불어 매력적인 상업지역 및 양질의 주택 공급을 통해 시민들의 도심 거주를 독려할 필요가 있다(Matamoto, 2010: 8).

그림 4-12 도아마 시의 폐교부지 활용 모델



자료: Mori. 2016. p.9, 11.

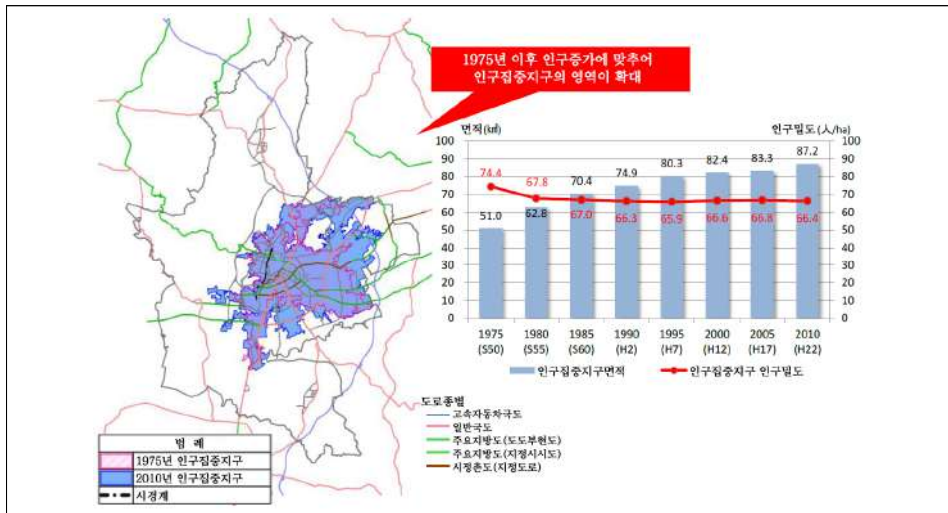
은 2007년 2월 승인된 도심활성화계획에 포함된 것으로서 중앙정부로부터 재정지원을 받았다. 또한, 도심지역에서 도아마 특유의 주간보호서비스시설을 건립하는 서비스 공급자에게 추가적인 보조금도 지급하였다. 이러한 도아마형 주간보호서비스시설은 고령자나 장애인에게 동등한 복지서비스(간호서비스, 교육·훈련, 레크리에이션 활동 등)를 제공해야 한다. 도심에 입지한 간호보호시설 주변에는 보행도로망을 설치하여 고령자나 장애인이 안전하고 편리하게 걸어 다닐 수 있도록 했다. 또한, <그림 4-12>와 같이 도심의 폐교부지를 활용하여 지역 고령자들을 위한 도시공동체보호센터 시범사업을 추진 중인데, 여기서는 건강관리, 의료진의 가정방문, 고령자의 의료 및 간호 서비스를 제공하거나 할 예정이다(Mori, 2016: 11). 물론 대중교통충 주변에 위치한 폐교부지에도 민관협력사업 형태로 주택, 보육시설, 주민센터, 경찰서, 도서관 등의 건설을 추진하고 있다(Mori, 2016: 9).

(2) 구마모토 시

① 정책의 추진배경

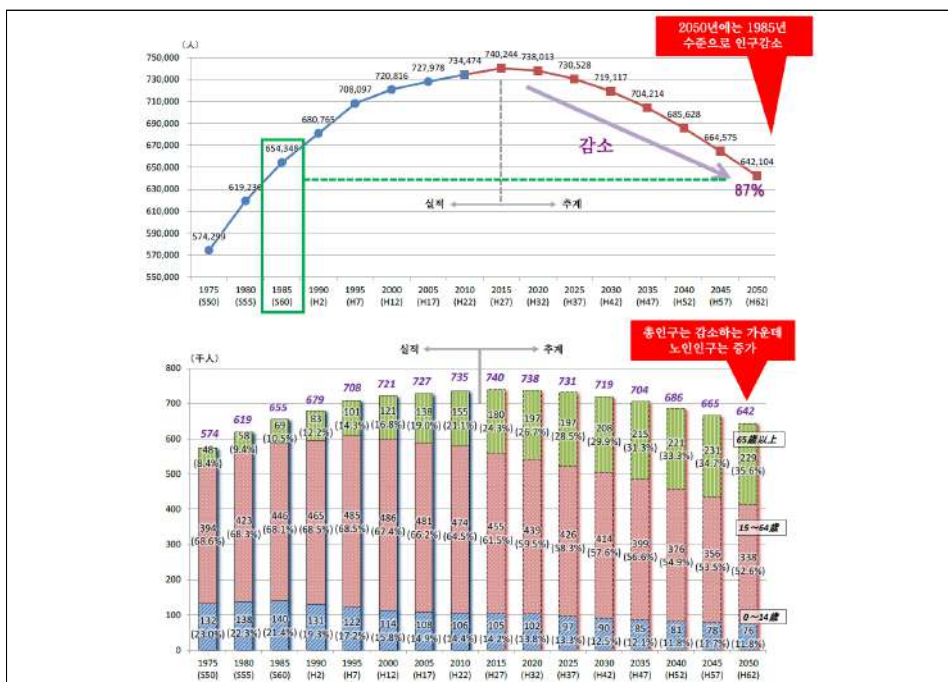
구마모토 현의 현청 소재지인 구마모토(熊本) 시는 2015년 현재 인구가 74만 명 정도로 현 내에서 가장 많은 인구를 보유하고 있다. 구마모토 시는 아직까지 인구 감소를 겪고 있지는 않지만, <그림 4-13>과 같이 1975년 이후 인구집중지구(DID)의 면적이 확대되면서 지구 내 인구밀도는 지속적으로 감소하고 있다.

그림 4-13 구마모토 시의 인구집중지구 면적과 인구밀도 변화



자료: 熊本市. 2016. p.16을 수정.

그림 4-14 구마모토 시의 장래인구추계

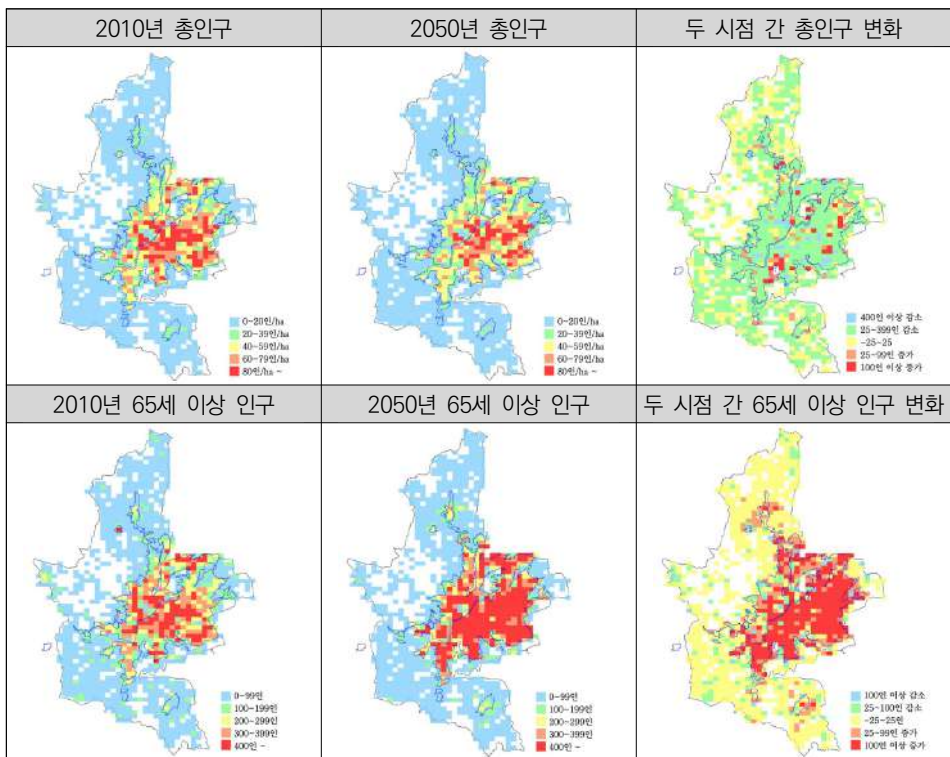


자료: 熊本市. 2016. p.31을 수정.

2050년 장래인구추계에 따르면 구마모토 시의 인구는 2015년 약 74만 명으로 정점에 도달하고, 이후 감소세로 전환되어 2050년에는 1985년 수준인 약 64 만 2천 명으로 감소할 것으로 전망되고 있다(<그림 4-14> 참조). 특히, 2010년에서 2050년 사이 15~64세 인구가 약 47만 4천 명에서 약 33만 8천명으로 감소하는 반면, 65세 인구는 약 15만 5천 명에서 22만 9천 명으로 증가할 것으로 예상되고 있는 상황이다.

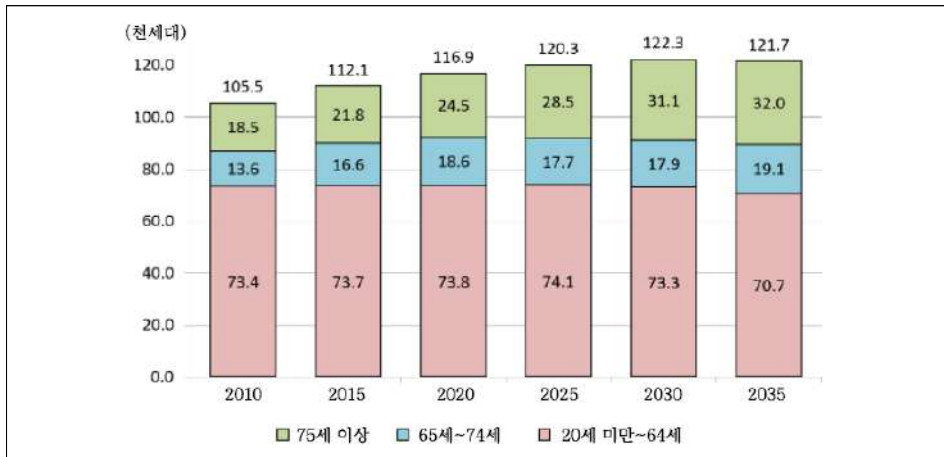
인구감소는 전 지역에서 나타날 것으로 예상되고 있지만, 시가화구역 일부 외곽지역에서는 인구가 증가할 것으로 보여 시가지확산이 더욱 심해질 우려가 있다. <그림 4-15>의 가장 오른편 그림, 즉 두 시점 간 변화를 나타낸 지도에서 붉은 색으로 표시된 부분은 인구 증가폭이 가장 큰 지역이고, 푸른 색으로 표시된 부분은 인구 감소폭이 가장 큰 지역을 나타낸다. 이를 보면 2050년에는 도심지역에서의 인구가 감소세가 뚜렷하여 공동화 현상이 심화될 것으로 예상되고 있다. 반면, 이와 같은 총인구수의 감소

그림 4-15 구마모토 시의 지역별 장래인구추계



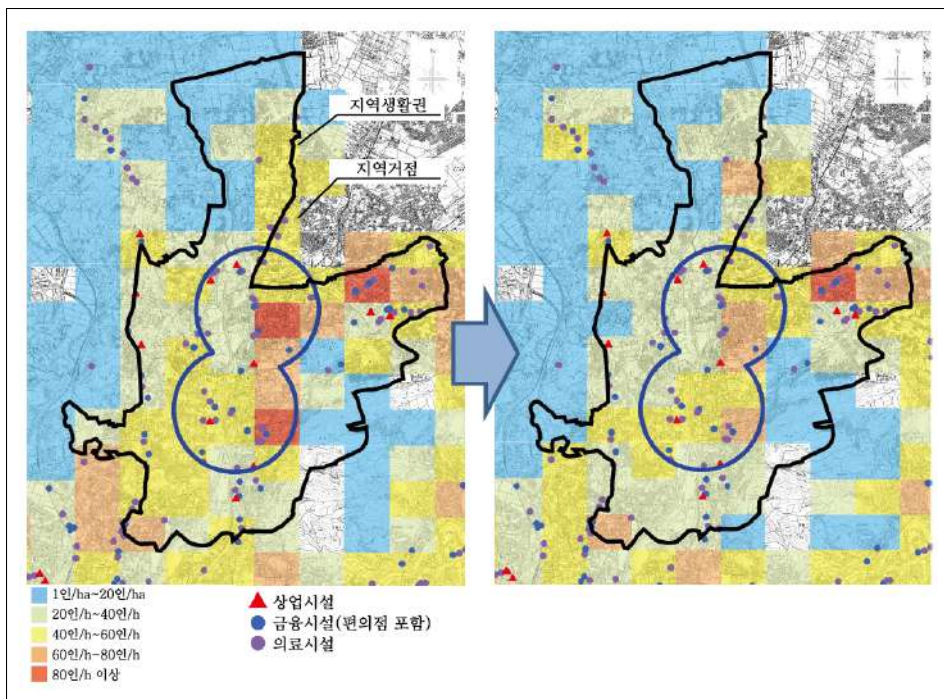
자료: 熊本市. 2016. pp.32-34.

그림 4-16 구마모토 시의 노인단독세대의 장래 추이(연령계층별)



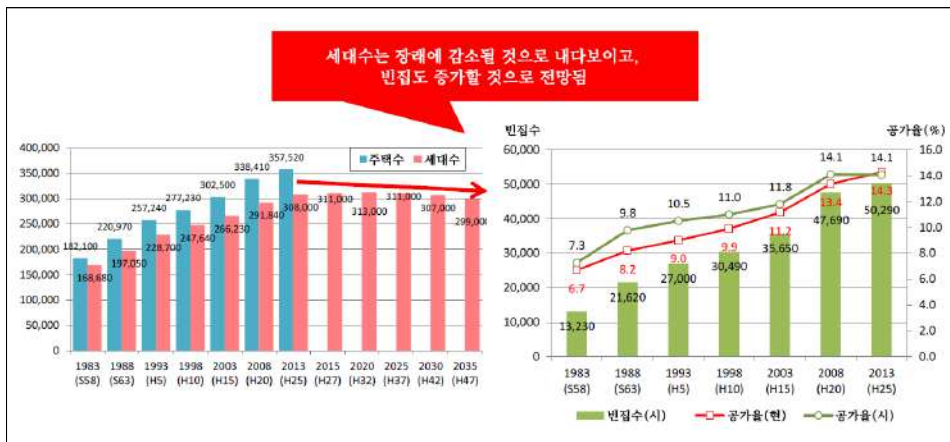
자료: 熊本市. 2016. p.36.

그림 4-17 구마모토 시 하케노미야·시미즈가메이지구의 인구밀도 변화



자료: 熊本市. 2016. p.37.

그림 4-18 구마모토 시의 주택동향



자료: 熊本市. 2016. p.38을 수정.

추세에도 불구하고 65세 이상 고령인구는 일부 지역을 제외하고선 대부분의 지역에서 증가할 것으로 예상되고 있다. 노인단독세대 역시 <그림 4-16>에서 볼 수 있듯이 증가가 예상된다. 하지만, 이들의 대부분이 교외부에 거주하고 있어 향후 이러한 지역에서의 공동체 유지가 사회적 이슈로 대두되고 있다.

특히, 인구감소에 의해 일상생활서비스기능 주변의 인구밀도가 줄어듦 것으로 예상되고 있다. <그림 4-17>은 하케노미야·시미즈가메이지구의 지역생활권과 지역거점에서의 인구밀도 감소를 예측한 것이다. 지역생활권의 경우 2010년 현재 46.1인/ha의 인구밀도를 보이나 2050년이 되면 39.6인/ha로 감소할 것으로 예상되며, 지역거점의 경우 2010년 현재 46.9인/ha의 인구밀도를 보이나 2050년이 되면 40.6인/ha로 감소할 것으로 예상된다. 구마모토 시의 빈집 수 역시 증가하는 추세이다. <그림 4-18>을 보면 최근 20년(1983~2013년) 동안 빈집이 13,230호에서 50,290호로 3.8배 정도 증가하였으며, 공개율도 7.3%에서 14.1%로 증가하였다. 게다가 향후 세대수가 감소세로 전환될 것으로 전망되고 있어 빈집은 더욱 늘어날 우려가 있는 상황이다.

② 정책의 추진내용

구마모토 시는 현재와 같이 시가지가 확대된 상태에서 장래 인구가 감소할 경우 상업·의료·금융기능 및 대중교통 등 일상생활에 필요한 기능의 유지가 어려울 뿐 아니라

공지나 빈집이 급격히 증가할 것이라 판단하고, 2016년 4월 ‘구마모토 시 입지적정화 계획’을 수립하여 공표하였다. 이 계획에서는 ‘제2차 구마모토 시 도시마스터플랜’에서 나타난 도시만들기의 기본이념과 도시구조의 장래상에 준거하면서 다극 네트워크형 콤팩트시티 조성을 위해 대중교통을 비롯하여 상업·주택·의료복지·농업 등 다양한 분야의 계획과 연계하고자 하였다(熊本市, 2016: 5).²⁷⁾ 계획 기간은 ‘제2차 구마모토 시 도시마스터플랜’의 목표 연도인 2025년까지이다.

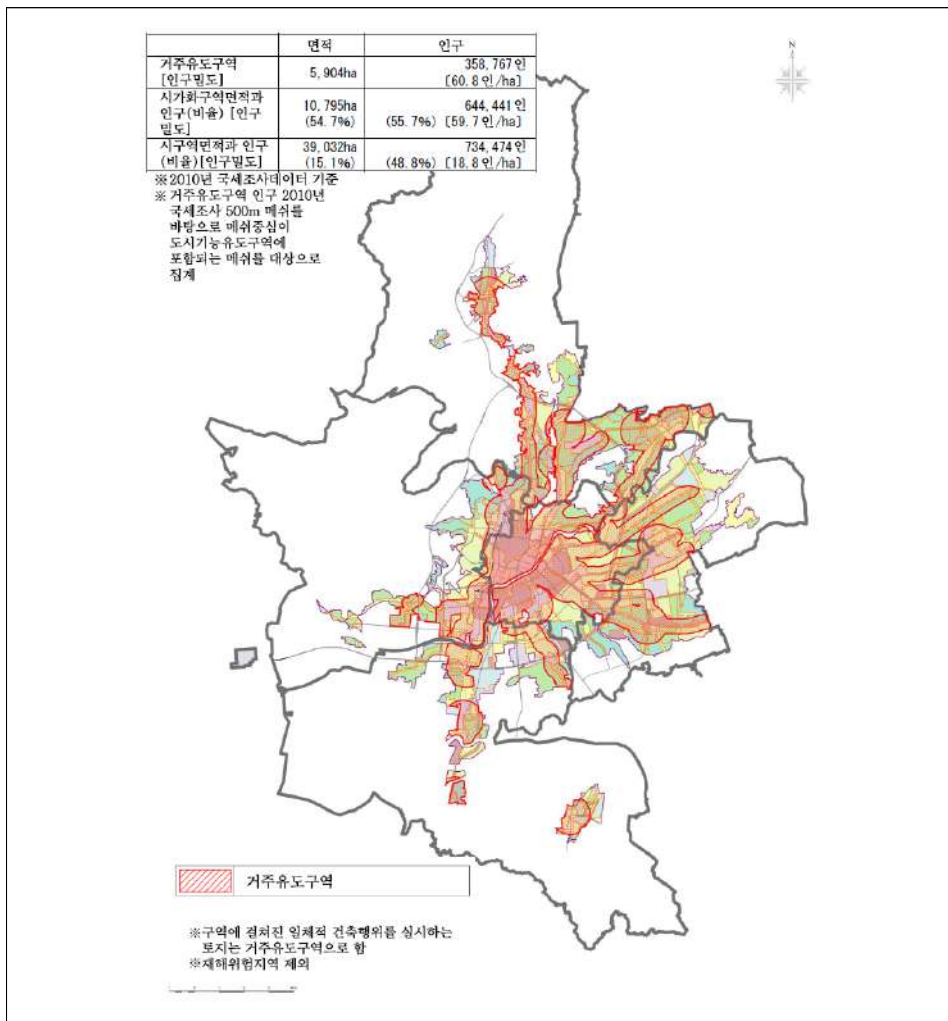
구마모토 시는 이 계획을 통해 다음과 같은 다섯 가지 효과를 기대하고 있다(熊本市, 2016: 58). 첫째, 도시기능구역에 일상생활서비스 기능을 유지·확보하고, 그 주변과 대중교통노선변에서의 거주를 촉진하여 대중교통 중심의 마을 만들기를 시행함으로써 생활서비스의 지속성을 향상시키고 일상생활의 편리성을 확보한다. 둘째, 고령자 등이 걸어서 생활할 수 있도록 일상생활서비스 기능이 거주지 근처에 입지하는 도시구조를 형성함으로써 고령자의 건강 증진, 사회보장비 감소, 지역커뮤니티 유지·활성화를 유도한다. 셋째, 살기 쉬운 도시환경을 조성하여 도시매력을 향상시키고, 기업 유치를 촉진하여 고용을 창출한다. 넷째, 중심시가지의 도시기능 유지·확보를 통해 도시매력을 증진하고, 교류인구를 증가시킨다. 다섯째, 공공시설 통폐합 등을 통해 도시경영을 효율화를 달성하고, 행정서비스 수준을 충분히 확보한다.

구마모토 시는 이러한 목표를 달성하기 위해 거주유도구역과 도시기능유도구역을 설정하였다. 우선 구마모토 시의 거주유도구역은 ‘제2차 구마모토 시 도시마스터플랜’에서 제시된 거주촉진지역을 기본으로 하여 <그림 4-19>와 같이 설정하였다. 이때 고려한 조건으로는 첫째, 도시기능유도구역을 포함하고, 둘째, 대중교통축 주변(모든 철도 노선 반경 500m권, 운행횟수 75회 이상의 버스노선 반경 300m권)에 위치해야 한다는 것이다(熊本市, 2016: 63). 이 과정에서 시가화조정구역, 공업지역, 재해위험이 높은 지역은 거주유도구역에 포함시키지 않았다.

다음으로, 구마모토 시의 도시기능유도구역은 ‘제2차 구마모토 시 도시마스터플랜’에서 설정된 중심시가지와 15개소의 지역거점을 기본으로 <그림 4-20>과 같이 설정하였다. 이때 고려한 네 가지 조건으로는 첫째, 일정 수준 도시기능이 충실한 영역 내부,

27) 일례로 대중교통의 경우 ‘구마모토지역 대중교통망 형성계획’과의 연계를 도모하는데, 이는 대중교통 이용자의 감소로 인해 서비스수준(노선수, 운행횟수 등)이 낮아질 경우 자동차를 자유롭게 이용할 수 없는 사람(노인 등 교통약자)의 불편을 해소하는 것이 주요 목적이다(熊本市, 2016: 51).

그림 4-19 구마모토 시의 거주유도구역

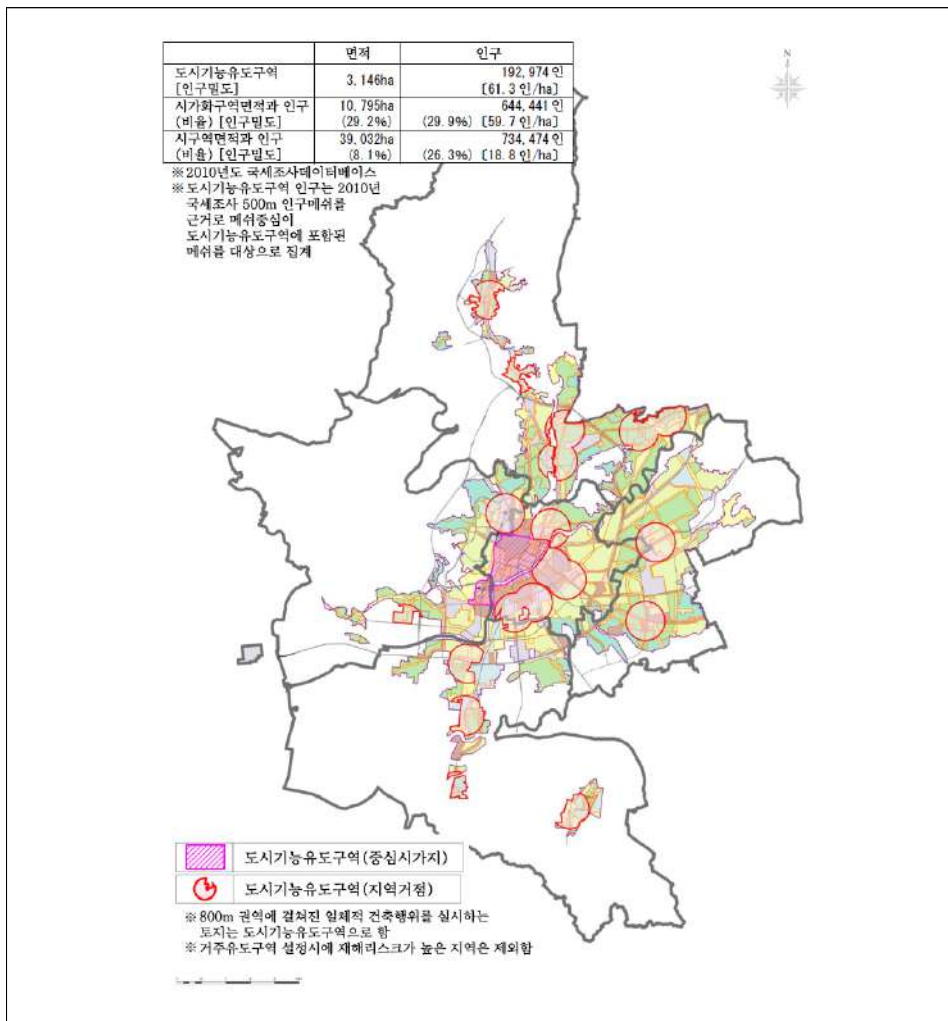


자료: 熊本市. 2016. p.99.

둘째, 도보나 자전거 등으로 시설을 왕래할 수 있는 범위, 셋째, 대중교통 접근성이 높은 지역, 넷째, 합병 전 구 읍의 중심부 등 도시거점이 되어야할 구역이다(熊本市, 2016: 63).

도시기능유도구역에 유지·확보해야 할 유도시설은 ‘일상생활서비스기능(도보권)’과 ‘고차도시기능(중심시가지)’으로 구분하여 설정하였다. 일상생활서비스기능은 설문조사와 주민간담회를 통해 상업시설, 의료시설, 금융시설이 가장 필요한 것으로 확

그림 4-20 구마모토 시의 도시기능유도구역



자료: 熊本市. 2016. p.67.

인되었으며, 고차도시기능은 「중심시가지활성화기본계획」에 설정된 대규모 홀과 박물관이 필요한 것으로 나타났다. 이렇게 도출된 유도시설에 대해 도시기능구역별로 <표 4-3>과 같이 (1) 각 구역의 범위 내에 입지하고 있는 시설은 ‘유도시설(유지)’, (2) 각 구역의 범위 내에 존재하지 않으나 도보권(800m 이내) 내에는 입지하는 시설은 ‘보완 시설’, (3) 각 구역의 도보권 내에도 입지하지 않은 시설은 ‘유도시설(확보)’로 구분하였다.

표 4-3 구마모토 시의 도시기능유도구역별 유도시설

도시기능유도구역		고차 도시기능	상업 기능	금융 기능	의료기능			
					내과	외과	소아과	치과
중심시가지		●	●	●	●	●	●	●
지역 거점	우에키지구		●	●	●	●	●	●
	호쿠부지구		◆	●	●	●	●	●
	쿠스노키·무사시가오카지구		●	●	●	●	●	●
	하케노미야·시미즈가메이지구		●	●	●	●	●	●
	고가이지구		●	●	●	●	●	●
	나가미네지구		●	●	●	●	●	●
	스이젠지·구혼지지구		●	●	●	●	●	●
	겐군지구		●	●	●	●	●	●
	헤이세이·미나미구마모토지구		●	●	●	●	●	●
	가리쿠사지구		●	●	●	◆	●	●
	후아이지구		◆	●	●	○	◆	○
	쥬난지구		●	●	●	●	●	●
	가와지리지구		●	●	●	●	●	●
	시오야마지구		●	●	●	○	○	●
	가미구마모토지구		●	●	●	●	●	●

주: ●는 유도시설(유지), ○는 유도시설(확보), ◆는 보완시설을 나타냄.
자료: 熊本市. 2016. p.90을 수정.

2. 독일 사례

1) 중앙정부 대응정책

(1) 정책의 추진배경

1960년대와 1970년대 이후 서독도시에서는 후기산업사회의 도래로 인해 도심지역에서 축소가 나타났다(Hollander, et al., 2009: 224). 1988년까지 루르(Ruhr) 공업지역의 쇠퇴와 맞물려 구 서독지역의 도시들은 성장과는 거리가 멀었다(Hollander, et al., 2009: 224). 하지만, 1990년 독일 통일 이후 상황이 급변하여 구 동독지역에서 축소도시의 수가 급격히 증가하였다(Pusch, 2013: 24).

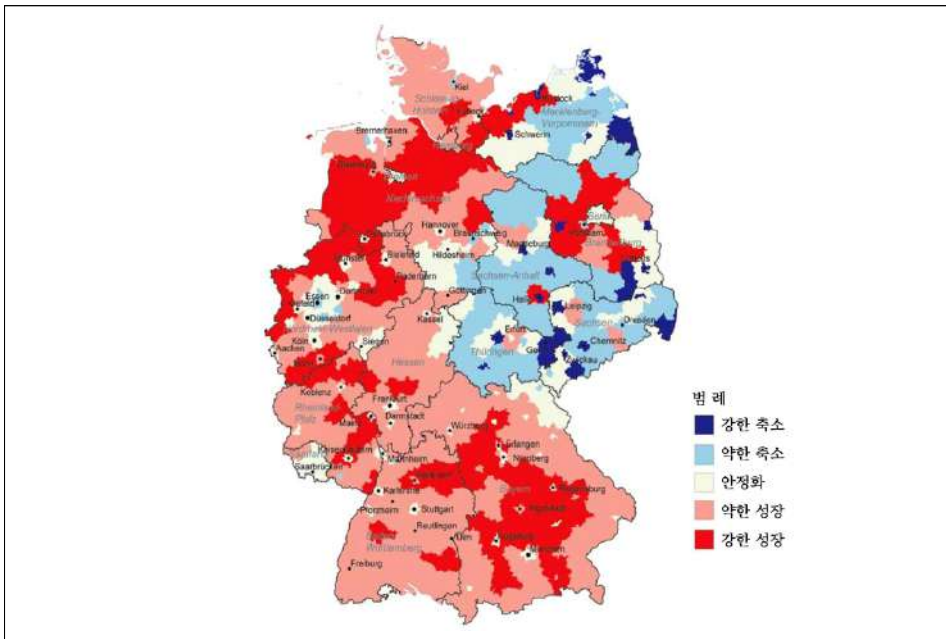
통일로 인한 시장경제의 도입은 구 동독도시에서의 모든 경제 분야를 붕괴시켰고, 이로 인해 실업률은 높아져만 갔다(Pusch, 2013: 24). 특히, 통화통합으로 인해 구 동독도시에서 생산된 제품의 가치가 폭락하면서 수많은 기업이 파산하였으며, 그 결과 1989~1995년 동안 약 70~90%의 일자리가 사라졌다(Nuissl & Rink, 2005: 125). 일자리 감소는 1·2차 산업, 특히 광공업에서 가장 심각하였다(안영진, 2001; 한상연, 2011: 132). 결국 구 동독도시에서의 탈산업화는 독일 통일 이후 재안정화가 불가능한 경제적 쇠퇴를 초래했다(Pusch, 2013: 25).²⁸⁾ 이로 인해 도심의 산업부지 대부분이 비어 있는 상태가 되었으나 투자자들은 폐공장의 철거나 폐기물 처리 등의 작업이 필요 없는 교외의 미개발지를 선호하였다(한상연, 2011: 134).

구 동독도시의 축소에는 급격한 출산율 감소와 청년층 및 전문직의 이주도 큰 역할을 했다(Pusch, 2013: 25). 1988년에 21만 5천 명이었던 구 동독지역의 출생아 수는 1994년에는 7만 9천 명으로 감소하였는데(Bernt, 2009a: 758), 이는 해당 기간 동안 약 63%나 감소한 것이다. 통일 이후 약 20년 동안 구 동독지역에서 구 서독지역으로 이주한 사람도 약 138만 명에 달하는데, 이는 1990년 구 동독지역 인구의 8.6%에 해당한다(한상연, 2011: 132). 특히, 청년층과 젊은 여성들이 구 서독지역으로 이주하였고, 대신 구 서독지역의 고령층이 구 동독지역으로 유입되어 구 동독지역의 인구감소와 고령화를 유발하였다(한상연, 2011: 132).

이로 인해 통일 이후 독일의 도시발전 양상은 구 동독지역의 인구 손실과 구 서독지역의 성장이라는 양극화 현상으로 나타나게 되었다. 1990년 통일 이후 1999년까지 독일의 인구변화 추세를 살펴보면 <그림 4-21>과 같다. 이를 보면 구 동독지역에서는 대부분 인구가 감소하고 있는 반면에 구 서독지역에서는 대부분 인구가 증가하고 있는 것을 알 수 있다.

1990년대 초에는 그린벨트에서의 단독 및 집합주택 형태의 누적된 주택수요에 의해 결국 교외화와 같은 사회-공간적 이주가 나타났다(Pusch, 2013: 25). 교외화 현상은 경제체제 전환이나 인구학적 상황(인구유출 및 출생률 감소)이 구 동독도시의 축소과정에 미치고 있던 영향력을 강화시켰다(Bernt, 2009a: 759). 여기에는 교외지역의 새

28) Hannemann(2003)는 독일에서의 축소과정을 '탈산업화'라기 보다 '탈경제화(De-economization)'로 묘사하기를 제안했다(Pusch, 2013: 25). 왜냐하면 통일이후 경제가 전혀 회복되지 못하였으며, 높은 이전지출과 낮은 세수가 구 동독도시의 특징이 되었기 때문이었다(Pusch, 2013: 25).



자료: Hollander, et al. 2009. p.226을 수정.

로운 주택형태에 대한 구 동독지역 주민들의 선호가 크게 작용했을 뿐 아니라,²⁹⁾ 통일 이후 구 동독지역에서 발생한 토지반환 소송도 큰 역할을 했다. 당시 독일 정부는 나치 정권과 구 동독정권에 의해 몰수된 토지에 대해 금전적 보상을 하기 보다는 원래의 주인에게 돌려주는 원칙을 세웠는데, 도심지역 토지의 90% 이상이 이와 같은 소송의 대상이었다(Nuissl & Rink, 2005: 125). 따라서 투자자들은 복잡한 소송 절차를 피하기 위해 교외지역의 개발을 선호할 수밖에 없었다. 비록 도심 내 오래된 근린지역에 대한 현대화 및 재건축 수요가 높았음에도 불구하고 그 기간 동안 투자는 거의 이루어지지 않았다(Pusch, 2013: 25).

이와 같은 장기간의 인구감소는 정치권의 미숙한 대응으로 인해 지속적으로 유지되었다(Pusch, 2013: 25). 일례로 주택 수요에 대한 사전 분석 없이 주정부의 재정지원 프로그램과 세금감면이 구 동독지역의 부동산 정비와 도시외곽지역의 신규 주택 건설에 지원되었다(Pusch, 2013: 25). 1991~1999년 사이 77만 3천 368호의 아파트가

29) 미국의 경우는 대개 부유층이 좋은 환경과 넓은 공간을 찾아 교외로 이주하면서 교외화가 진행되었으나 구 동독지역의 경우는 모든 계층이 골고루 교외지역으로 이주한 차이가 있다(한상연, 2011: 136~137).

신규로 공급되었는데, 이들 대부분이 도시외곽의 미개발지에 위치하였다(Bernt, 2009a: 759). 주택의 지속적인 공급 과잉은 도시축소 현상을 더욱 악화시켰으며, 수요 저하라는 경제적 부작용도 유발하였다(Bernt, 2009a: 761). 지방의 지주들은 임대 수입 감소, 매매가격 하락, 대출금 증가, 치열해진 경쟁 등으로 큰 어려움을 겪었으며, 주택업체의 대부분은 1990년대에 부동산 정비 사업을 벌이다 막대한 빚을 지고 파산하게 되었다(Bernt, 2009a: 761). 그 결과 2000년에는 구 동독지역에서 약 100만호의 아파트가 공실 상태로 존재하게 되었다(Pusch, 2013: 25).

이러한 인구감소나 빈집증가 문제와 함께 많은 구 동독도시에서는 재정적으로도 큰 어려움을 겪게 되었다. 일반적으로 지자체 입장에서 독립적인 수익을 확보하기 위한 유일한 수단이 지역 내 거주자나 기업으로부터 얻는 세금이나, 인구감소와 경제쇠퇴는 세수를 직접적으로 감소시키며, 이는 자연스럽게 지자체 예산 운용에 문제를 발생시켰다(Bernt, 2009a: 760).

(2) 정책의 추진내용

독일의 연방 및 주정부에서는 우선 빈곤한 지역의 구조적 위험에 대처하기 위해 1999년에 ‘사회도시(Soziale Stadt)’ 프로그램을 추진했다. 이 프로그램의 주요 목적은 해당 지구뿐 아니라 지역 거주민의 삶의 질, 사회적 교류 및 통합 수준을 전체적으로 개선하여 사회통합을 강화하는 것이다(BMVBS, 2012: 11). 독일의 연방정부는 이 프로그램을 통해 2015년 현재까지 총 10억 유로에 달하는 자금을 418개 지방정부에 지원하였다(<그림 4-22> 참조). 사업대상지는 대부분 낙후된 주거환경, 사회기반시설의 부족, 저소득층과 이민자들의 밀집, 높은 실업률과 빈곤률 등의 문제가 복합적으로 나타나는 지역이다(김현주, 2012: 95). 이 사업을 통해 많은 근린지역의 건물과 기반시설에 대한 투자를 촉진시켰을 뿐 아니라(BMVBS, 2012: 11), 거주민들 스스로 삶의 질을 개선할 수 있게 사회·문화·경제적 기반을 구축하여 지역공동체를 복원하는 데에도 기여하였다(김현주, 2012: 94).

2000년에는 동독의 비어 있는 아파트의 수가 1백만 채에 달하자 독일의 정치권에서는 이 상황을 해결하기 위한 대책이 시급하다고 여겼다(Pusch, 2013: 26). 이에 따라 독일 연방정부는 2002년부터 동독도시들의 축소 문제를 해결하기 위해 동독도시재건

사업(Stadtumbau Ost)을 실시했다.³⁰⁾ 이 사업은 무리한 도시개발을 추구하지 않고, 방치되거나 저이용되고 있는 건물을 철거하여 주택시장을 안정화하는 것을 목적으로 하였다(Wiechmann & Pallagst, 2012: 265). 이를 위해 독일 역사상 처음으로 주택 철거를 위한 보조금이 지급되었다(Pusch, 2013: 26). 또한, 지방정부의 참여를 독려하기 위해 지방정부의 주도로 해당 도시에 적합한 사업을 발굴하여 제안할 수 있도록 하고, 모범 사례에 대해서는 시상을 하였다(이노은, 2012: 427).³¹⁾

물론 이 사업의 추진배경에는 주택재고의 축소만이 도시축소에 대한 해결책이 될 수 없으며, 도심의 주거기능 강화도 꼭 필요하다는 인식이 자리 잡고 있었다(Radzinski, 2015: 5). 따라서 이 사업은 (1) 기존의 남아도는 주택재고의 감축을 통한 주택시장 안정화와 (2) 도심지역의 강화를 통한 주거환경 개선을 동시에 추구하게 되었다. 우선 주택재고의 감축 측면에서 주택시장에 대한 공급 과잉을 줄이기 위해 특별히 주택 제거가 요구되는 지역에 대해서만 사업이 시행되었다. 단, 오래된 건물재고의 손실을 방지하기 위해 1919년 이후에 건설된 건물의 철거에만 재정을 지원하였다. 다음으로, 도심지역의 개선 측면에서 도시 경관의 정체성을 형성하는 건물(오래된 산업 혹은 군사부지 등)의 복구 및 현대화를 통해 역사·문화적 건물과 건축적 가치를 보존하는 것을 목표로 하였다. 따라서 재원은 도시재구조화를 지원하는 행정적 개입에 대한 컨설팅 비용뿐 아니라 버려진 지역의 재활용에도 지원되었다.

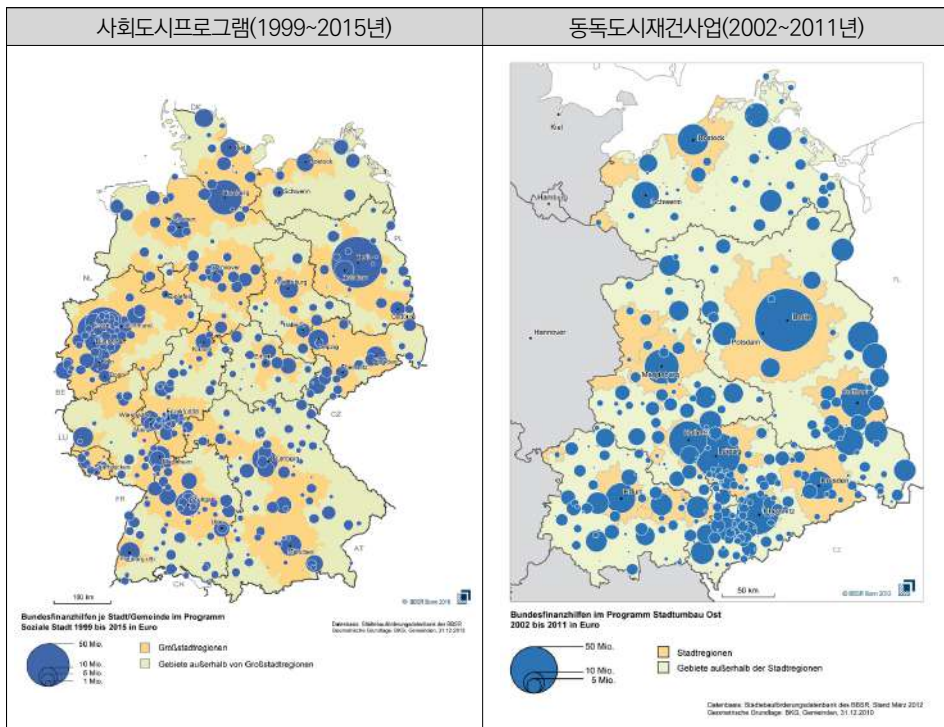
독일의 연방정부는 이 프로그램을 통해 2011년 현재까지 총 27억 유로에 달하는 자금을 442개 지방정부에 지원하였으며(<그림 4-22> 참조), 약 30만 채의 아파트가 구 동독지역에서 철거되었다. 원래 이 프로그램은 2009년까지만 추진되는 것으로 예정되어 있었으나, 그 성과를 인정받아 2016년까지 연장되었다(Wiechmann & Volkmann, 2012: 94). 게다가 2004년 이후부터는 구 서독지역의 경기침체와 축소문제를 대비하기 위해 서독도시재건사업이 추진되고 있는데, 이는 철거보다는 재활성화와 보존에 더 초점을 맞추고 있다(Wiechmann & Volkmann, 2012: 94).³²⁾

30) 이 프로그램은 2007년 '지속가능한 유럽도시에 관한 라이프치히 헌장(Leipzig Charter on Sustainable European Cities)'에 포함된 권고사항 때문에 과거 몇 년 동안 큰 영향력을 행사했다(Radzinski, 2015: 3).

31) 이 사업의 재정 지원을 받기 위해 각 도시들은 축소 문제에 초점을 맞춘 통합도시개발전략(Integrated Urban Development Concept)을 개발하여 공모에 참여해야 했다(Wiechmann & Pallagst, 2012: 265).

32) 서독도시재건사업은 (1) 경제적 구조전환에 의해 도시구조상의 문제 또는 악영향이 나타나고 있는 도시, (2) 1960·70년대의 주택지로서 주택시장 및 수요 변화에 의해 선별적인 거주자의 유출이 나타나는 도시를 대상으로

그림 4-22 사회도시프로그램과 동독도시재건사업의 보조금 지급규모



자료: BMUB. <http://www.bmub.bund.de>; Städtebauförderung. http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Home/home_node.html (검색일: 2016. 4. 7).

2) 도시정부 대응정책

(1) 라이프치히 시

① 정책의 추진배경

라이프치히(Leipzig) 시는 독일 작센(Sachsen) 주의 가장 큰 도시이며, 라이프치히-할레(Halle)-비터펠트(Bitterfeld)로 이어지는 독일 남동부대도시권의 중심도시이다(이상준, 2006: 75). 라이프치히 시는 19세기 중반부터 성장을 거듭하여 1933년 정점에 달했지만, 그 이후 급격한 인구감소를 경험하였다(<그림 4-23> 참조). 특히, 1990

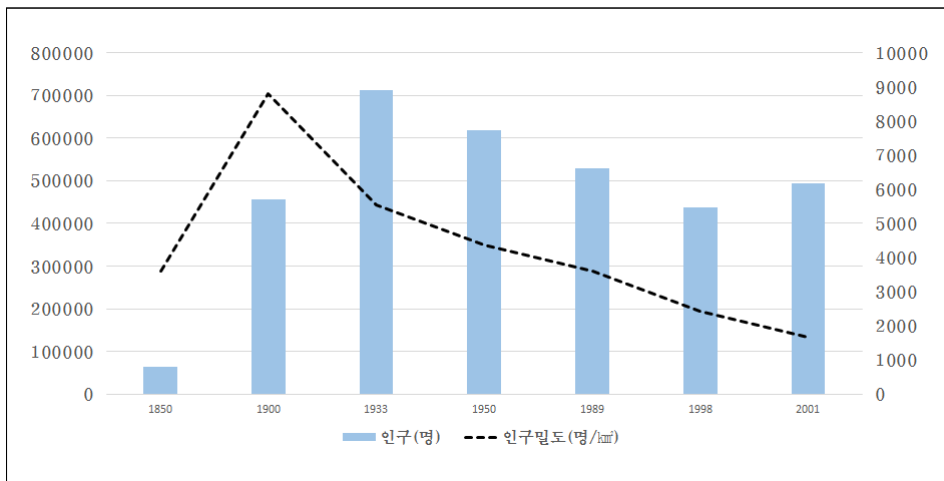
한다(이광국·임정민, 2013: 535).

년 독일 통일 이후 진행된 국영기업의 민영화와 기업정비로 인해 급속히 공업기반이 붕괴되었는데, 특히 단일통화의 시행은 주로 수출을 해왔던 라이프치히의 섬유·의복, 기계제작 부문 기업에 큰 타격을 주었다(이상준, 2006: 77). 이 당시 발생한 공장의 폐쇄와 대규모 구조조정 과정에서 1990~1993년 동안 약 9만 개의 일자리가 사라졌다(Bernt, 2009b: 75). 그 결과 젊은 노동자층은 도시를 떠나기 시작하였으며, 이와 동반된 출생률 저하와 고령화로 인해 1989년 53만 명에 달했던 도시 인구가 1998년 43만 7천 명으로 급격히 감소했다(서준교, 2014: 108).

또한, 1992년부터 교외지역에 주거지가 늘기 시작해서 1996년에는 절정에 달했다(한상연, 2011: 136). 1990년대에 약 3만 4천 호의 주택이 지어졌는데, 대부분이 교외의 단독주택 혹은 다세대주택이었다(Bernt, 2009b: 75~76). 특히, 교외지역에 건설된 신규 주택들은 불량한 상태를 유지하고 있는 도심 주택보다 훨씬 매력적이었기 때문에 이를 찾아 교외로 이주하는 사람들의 행렬이 끊이지 않았다. 이로 인해 10년 동안 라이프치히 시의 도심에서 약 10만 명의 사람들이 빠져나갔는데, 이는 도시 전체 인구의 20%에 달하는 수치였다(Bernt, 2009b: 76).

한편, 통일 이후 2000년 초반까지 라이프치히 시에서는 중앙정부에서 추진한 구 동독지역에 대한 대규모 조세감면 혜택과 재정지원에 힘입어 대규모 재건사업이 추진되

그림 4-23 라이프치히 시의 인구, 인구밀도 감소 추세

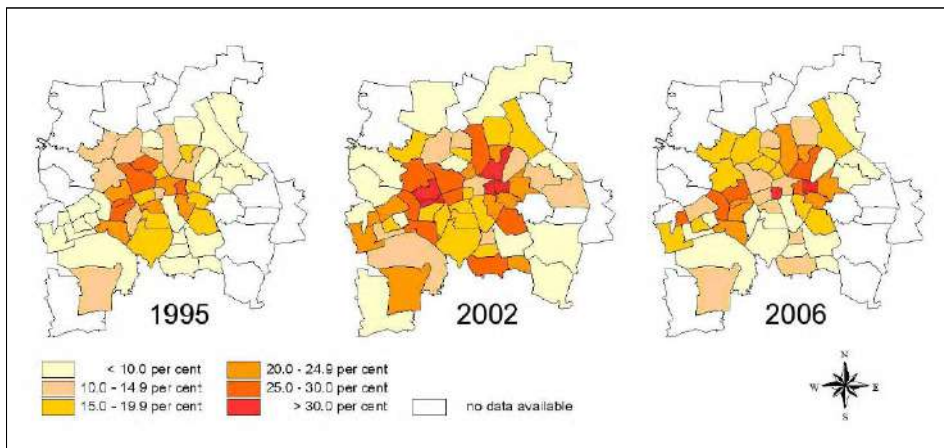


자료: Bontje, 2004. p.17을 바탕으로 저자 작성.

었다(이상준 외, 2006: 68). 이 과정에서 도시 북부의 경계지역에 무역박람회장이 건설되었으며, 라이프치히-할레(Leipzig-Halle)공항도 확장·건설되었다(Bontje, 2004: 17). 도시주변지역에서는 다수의 쇼핑센터가 건설되었고, 도심 내 중앙철도역은 쇼핑물과 결합된 다기능 복합시설로 전환되었다(Bontje, 2004: 17). 당시 라이프치히 시에서 추진된 도시재건사업은 물리적 환경 개선에 초점을 맞춘 성장지향적인 접근방식을 취했는데, 이는 결국 대규모 건물의 유희화를 초래하면서 도시축소를 더욱 심화시키게 되었다.

이러한 과정을 겪으면서 라이프치히 시의 공가율은 지속적으로 증가하였는데, 2001에는 약 31만 7천 채의 주택 중에서 21.4%에 달하는 6만 8천 채가 빈집이 되었다. 이러한 빈집과 공지 소유주의 80%가 개인이었으며, 이들 중 90%는 라이프치히 시에 거주하지 않는 상태였다(Blummer, 2006: 17). 라이프치히 시의 공실률이 워낙 높아 담보대출을 제약받게 된 부동산 소유주들이 파산하였으며, 이는 주택공급업체나 금융기관에도 부정적인 파급효과를 미쳤다(Bernt, 2009b: 78). <그림 4-24>는 라이프치히 시의 1995년, 2002년, 2006년 공실률 분포를 나타낸 것이다. 이를 보면 초기에는 구도심의 아파트를 중심으로 공가가 집중적으로 발생하였으나, 이후 점차 확산되어 도시의 서부 및 북동지역의 대규모 주택에까지 영향을 미치게 되었다는 것을 알 수 있다.

그림 4-24 라이프치히 시의 공실률 변화(1995, 2002, 2006년)



자료: Rink, et al. 2010. p.43.

② 정책의 추진내용

라이프치히 시는 1990년 통일 이후 공지나 빈집 문제가 심각해지자 성장지향적 도시개발 전략을 과감하게 포기하고, 축소지향적 도시개발 전략으로 방향을 선회하였다. 우선 2002년부터 연방정부의 동독도시재건사업의 지원을 받아 대규모 빈집 철거작업이 이루어졌다. 이러한 철거는 라이프치히 시에서 가장 열악했던 지역인 도시 서부의 공업단지와 동부의 노후 임대주택 밀집지역을 중심으로 실행했다(서준교, 2014: 109). 그 결과 <표 4-4>에서 볼 수 있듯이 2001~2007년 동안 8,482채의 빈집이 철거되었으며, 2001년 21.4%에 달했던 공실률은 2007년에 이르러 13.7%까지 하락하였다. 이러한 빈집의 철거 이후에는 그 자리에 새로운 주택을 건설하기보다는 삶의 질 향상을 위해 녹지나 공원을 조성하는 전략을 추진했다.

물론 이러한 작업을 하는 데 해결해야 할 과제도 많았다. 가장 큰 문제가 바로 대부분의 유희·방치 부동산 사유지라는 점이었다. 이러한 문제를 해결하기 위해 라이프치히 시에서는 ‘일시적 활용(Zwischennutzung)’ 제도를 활용하였다. 이러한 혁신적인 정책을 주도한 것은 라이프치히 시의 도시재개발 및 주택개발부서(Office of City Renewal and Housing Development)였다. 여기서는 일시적 활용에 관한 두 가지 프로그램을 고안했는데, 하나는 공공과 민간이 ‘권한위임협약(Gestattungsvereinbarung)’을 맺는 공공-민간협력(Public-Private Partnership)방식이고, 다른 하나는 민간과 민간이 ‘권한위임협약’을 맺는 민간-민간협력(Private-Private Partnership)방식이었다(Blumner, 2006: 17~18).³³⁾

표 4-4 라이프치히 시의 철거 및 공실주택 수 변화(2001~2007년)

구분	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
총주택(개)	317,439	316,763	316,358	316,358	316,027	314,223	314,223
철거주택(개)	798	1,687	1,731	1,128	1,231	2,080	1,556
공실주택(개)	68,000	64,000	60,000	57,000	53,000	48,000	43,000
공실률(%)	21.4	20.2	19.0	18.0	16.8	15.2	13.7

자료: Rink, et al. 2011. p.45를 수정.

33) 2005년까지 200건의 ‘권한위임협약(Authorization Agreement)’이 승인될 정도로 라이프치히 시에서 일시적 활용 프로그램은 성공적이었다(Blumner, 2006: 17~18).

공공-민간협력의 경우 공공이 사유지를 10년 이하의 기간 동안 활용하는 대신에 토지소유자에게 재산세 감면의 혜택을 주었다. 만약 토지소유자가 계약기간이 만료되기 이전에 다시 부지를 활용하고자 할 때에는 감면된 세금만큼 비용을 지불하면 된다. 하지만, 이러한 제도를 시행하기에는 시정부의 예산만으로는 부족하였기 때문에 중앙정부의 재정 지원 프로그램(사회도시프로그램, 동독도시재건사업 등)의 도움을 받았다. 민간-민간협력의 경우 공공의 역할은 토지소유자에게 사용희망자를 소개시켜주는 데 그쳤을 뿐 계약에 직접 참여하지는 않았다(Blumner, 2006: 18). 따라서 토지소유자가 직접 해당 부서에 일시적 활용에 대한 허가를 받아야 했으며, 이와 관련한 세금 혜택도 없었다.

한편, 토지소유자와 사용희망자를 중개하는 데 있어 공공과 더불어 하우스할텐(HausHalten e. V)과 같은 민간단체의 역할도 컸다. 이들이 주로 활용한 방식은 ‘사용을 통한 관리(Hauserhalt durch Nutzung)’ 인데(Garcia-Zamor, 2014: 29). 이는 빈 건물에 대한 소유권은 기존 소유주가 그대로 보유한 채 단체 혹은 개인이 일정 기간 동안 사용권을 획득한다는 점에서 앞서 언급한 일시적 활용 제도를 기반으로 하고 있다. 그 대표적인 사례가 ‘관리인의 집(Wächterhäuser)’ 사업이다(<그림 4-25> 참조). 2005년에 시작된 이 사업은 특정 개인이 관리인이 되어 해당 건물을 임대료 없이 5년

그림 4-25 관리인의 집(Wächterhäuser) 사업의 추진 사례



자료: HausHalten Facebook. <http://www.facebook.com/HausHalten-eV-255779341167562> (검색일: 2016. 6. 6).

동안 사용할 수 있도록 해준다. 사업의 추진 절차는 우선 건물 소유주와 하우스할텐이 ‘권한위임협약’을 맺게 되는데, 여기에는 해당 건물의 사용권을 하우스할텐에 이전한다는 내용이 포함된다. 물론 건물 소유주는 계약과 관계없이 언제든지 해당 건물을 매매했을 수 있다. 이후 건물 소유주가 최소한의 기초공사(전기, 난방, 수도 등)를 하고 나면, 하우스할텐에서 광고를 하여 사용자를 모집한다. 하우스할텐과 건물 소유주는 사용자가 지원한 다양한 목적 중에서 어떤 것이 지역사회에 더 긍정적인 영향을 주는지를 검토한다. 이를 통해 적합한 사용자가 정해지면 사용자는 자신의 필요 용도에 맞게 자비로 개조를 하고 5년 동안 사용하게 된다.

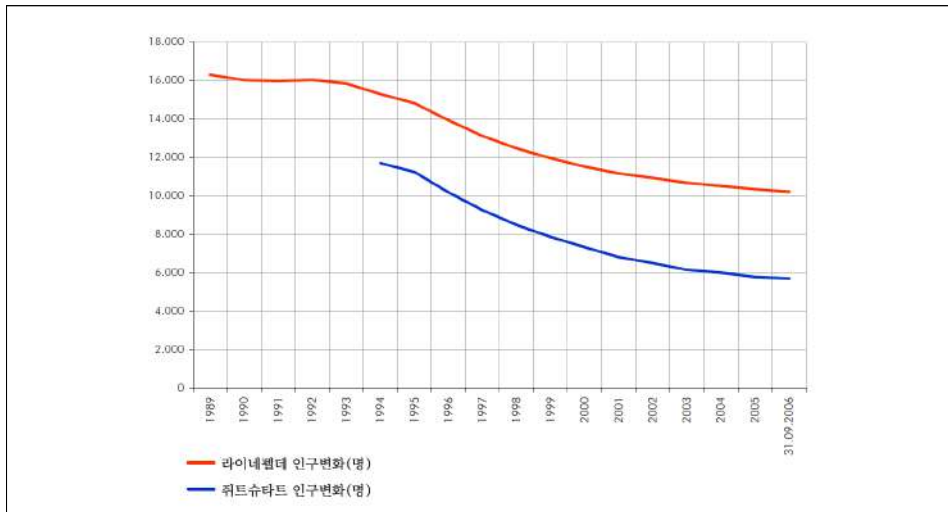
이 사업은 사용자, 건물 소유주, 지역사회 모두에게 이득이 된다는 점에서 큰 인기를 끌었다. 우선 사용자 입장에서는 필요 용도와 아이디어에 따라 자유롭게 건물을 개조할 수 있는 반면에 건물의 유지·관리비용(수도세, 오수처리세, 쓰레기처리세 등)을 부담하면서 집을 양호한 상태로 유지하기만 하면 된다(Garcia-Zamor, 2014: 29). 이러한 장점 때문에 미술전시장이나 공방 등을 저렴하게 마련하고 싶은 예술가들에게 인기가 많았다. 건물 소유주 입장에서는 초기에 최소한의 기초공사비용만 부담하면 되며, 사용자가 정해진 이후부터 발생하는 각종 유지관리비용을 부담하지 않아도 된다. 게다가 독일에서는 재산세 부담이 큰 편인데, 이에 대한 세금 감면 혜택도 받을 수 있다. 지역사회 차원에서도 빈 건물의 재사용을 통해 ‘반달리즘’과 같은 폐해를 방지할 수 있다는 장점이 있다.

(2) 라이네펠데 시

① 정책의 추진배경

독일 튀링겐(Thuringia) 주에 위치한 라이네펠데 시는 2003년 보르비스(Worbis) 시와 합병되어 현재는 라이네펠데-보르비스(Leinefelde-Worbis) 시로 존재하고 있다. 지금도 성장하는 도시는 아니지만, 합병 전의 라이네펠데 시는 지금과 비교할 수 없는 심각한 축소를 경험했다. 초창기 작은 마을에 불과했던 라이네펠데 시는 1960년대 섬유산업의 성장과 함께 급격한 발전을 이룩하였으나, 1990년 독일의 통일과 화폐통합으로 인해 기반산업이 붕괴되면서 경제적 침체를 겪게 되었다.

그림 4-26 라이네펠데 시의 인구감소 추세

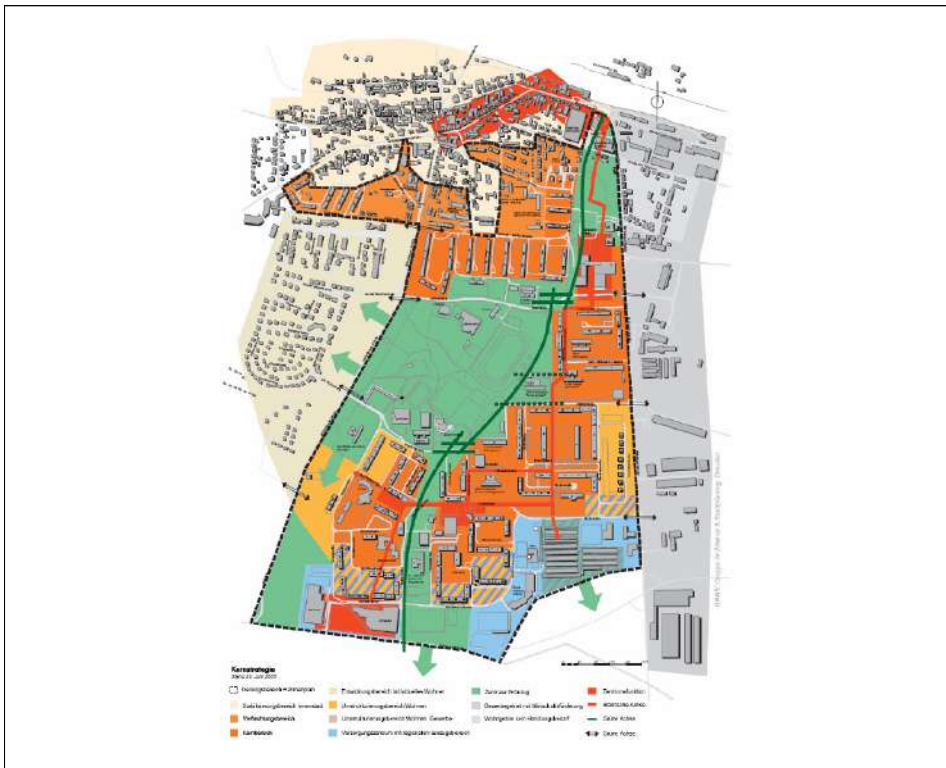


자료: World Habitat Award. 2007. p.7.

이로 인해 실업률이 급격히 증가하였고, 거주자들은 일자리를 찾아 서독지역의 보다 부유한 도시로 빠져나갔다. <그림 4-26>은 라이네펠데 시 및 도시 남부의 쥐트슈타트(Südstadt) 지역의 인구변화를 나타낸 것이다. 2000년에는 라이네펠데 시 전체적으로 1990년 도시 인구의 7.9%가 감소하였으며, 공가율은 약 17.7%까지 증가했다(Matheson, 2009: 56). 특히, 축소를 심하게 겪은 쥐트슈타트 지역에서는 1990년에 비해 인구가 42%나 감소하였으며, 공가율은 무려 50.7%까지 치솟았다(Matheson, 2009: 56). 이로 인해 라이네펠데 시에서는 약탈, 살인, 공공시설 파괴, 방화 등의 도시 범죄가 했다.

② 정책의 추진내용

라이네펠데 시는 막연한 개발의 환상에 빠져 있던 다른 동독 도시들과 달리 도시인구의 필연적 감소와 그에 따른 변화의 필요성을 일찍 깨달았다. 따라서 신규 개발을 마구잡이로 추진하는 대신에 도시축소에 대응하여 남아 있는 사람들의 삶의 질 제고를 위한 압축도시 조성에 초점을 맞추었다(Lindsey, 2007: 18). 1995년에 라이네펠데 시 최초의 종합계획(Master Plan)이 수립되었는데, <그림 4-27>에서 볼 수 있듯이 여



주: 붉은색으로 표시된 축이 '중심도시축', 녹색으로 표시된 축이 '녹지축'임.
자료: Matheson. 2009. p.62.

기에는 어느 지역을 개발하고, 어느 지역을 포기할 것인지에 대한 시 정부의 고민이 담겨 있었다.³⁴⁾ 이 계획에서 선택한 전략은 급격한 쇠퇴를 겪고 있던 쥐트슈타트 지역과 구도심을 연결하는 '중심도시축(Städtische Achse)'과 '녹지축(Grüne Achse)'을 설정하고(Matheson, 2009: 60), 여기에 부합하는 지역과 그렇지 않은 지역의 빈집에 대해 차별화된 접근방식을 적용하는 것이었다. 우선 도심이나 두 가지 축에 위치하지 않은 건물들에 대해서 '전면 철거' 방식이 적용되었다. 또한, 쥐트슈타트 남부지역의 거주민들을 쥐트슈타트 내의 도심 가까운 재개발된 지역으로 이주시켰다(Matheson, 2009: 64). 이 과정에서 거주민들의 저항은 크지 않았는데, 왜냐하면 이주한 지역에

34) 2001년에는 라이네펠데 시에서도 독일의 다른 도시처럼 도시개발전략(Urban Development Concept)을 수립하였는데, 이 계획은 라이네펠데 시와 보르비스 시가 합병되면서 2005년 재수립되었다(Matheson, 2009: 59).

서의 삶의 질이 더 높았기 때문이었다(Matheson, 2009: 64).³⁵⁾ 다음으로, 두 가지 축의 주변지역에서는 건물의 상단 2개 층만 철거하는 ‘부분 철거’ 방식이 적용되었다(Matheson, 2009: 65). 특히, 역사적 건물들에 대해서는 전면 철거보다는 부분적으로 보존하는 방식을 채택하였는데, 이는 과거에 대한 자긍심을 불러일으켰을 뿐 아니라 시민들의 공감과 지지를 이끌어냈다. 또한, 철거가 이루어진 지역에서는 녹지나 그린벨트를 공급하였는데, 이를 통해 도시서비스 비용 역시 절감할 수 있게 되었다(Lindsey, 2007: 18).

라이네펠데 시는 이러한 철거 전략과 함께 도심 주택의 현대화를 통해 도시외곽에 거주하는 사람들을 도심으로 끌어들이었다(Lindsey, 2007: 18). 또한, 영유아의 감소에 따라 발생한 유휴시설(보육시설, 학교 등)은 의상컬렉션센터, 장애인작업장, 직업학교, 태양열발전센터 등 보다 생산적인 용도로 변경하였다(Lindsey, 2007: 18). 이러한 노력을 통해 라이네펠데 시는 경제와 생활여건이 개선되었을 뿐 아니라 환경적으로도 지속가능성을 확보할 수 있게 되었다(조상규, 2010: 55). 게다가 도시 건조 환경의 축소전략을 관철시키고, 주민들의 공감대를 이끌어내어 성공을 거두었던 라이네펠데 시의 사례는 이후 다른 구 동독도시의 발전을 위한 모범이 되었다(이노은, 2012: 434~435).

3. 미국 사례

1) 중앙정부 대응정책

(1) 정책의 추진배경

미국에서 대도시와 중소도시의 대규모 축소가 시작된 것은 제2차 세계대전 이후부터이다(Hollander, et al., 2009: 224). 이전의 1820년대와 1930년대에는 철도 교통이 발달하면서 일부 항구도시에서만 인구가 감소하였다(Hollander, et al., 2009: 224). 하지만, 1950년대와 1960년대의 축소과정은 교외화가 주요 원인이다(Wiechmann & Pallagst, 2012: 273). 미국에서의 도시축소는 유럽의 구 산업지역과 달리 도심지역에

35) 이러한 전면 철거로 인해 2005년까지 1,100채 이상의 주택이 철거되었다(Matheson, 2009: 64).

서 주로 발생하고 있으며, 교외지역은 현재도 성장을 지속하고 있다(Wiechmann & Pallagst, 2012: 273). 이와 함께 사회적 배제, 빈곤, 노숙 등의 사회적 문제가 유럽 도시들에 비해 광범위하게 발생했다(Wiechmann & Pallagst, 2012: 273).

미국의 많은 도시에서 교외화가 발생하게 된 원인은 몇 가지로 설명할 수 있다. 우선 공장의 경우 보다 싸고 넓은 부지를 찾아 교외지역으로 이동하게 되었다. 게다가 1956년 「연방고속도로법(Interstate Highway Act)」이 제정되면서 고속도로의 건설이 확대되었고, 이는 교외화를 더욱 촉진시켰다. 무엇보다도 결정적인 원인은 새롭게 도입된 주택프로그램 때문이었다. 미국인들은 정원과 주차장이 딸린 교외의 단독주택을 보유하는 것이 오랜 꿈이었지만, 이러한 주택은 가격이 너무 비쌌으며 대출도 쉽지 않았다. 하지만, 1950년대와 1960년대에 이르러 미국 연방주택국(FHA)이 주택 경기를 부양하기 위해 교외지역의 주택 건설에 필요한 대출이자를 낮추면서 교외화의 시대가 열리게 되었다. 이러한 백인 중산층의 이탈 현상은 1950년대와 1960년대의 흑인 폭동에 의해 더욱 가속화되었다. 이로 인해 도심에는 백인 중산층이 버리고 떠난 빈집이 산재하게 되었으며, 이는 흑인 노동자들에 의해 점유되었다.

물론 교외화가 미국에서 도시축소를 초래한 유일한 원인은 아니다. 탈산업화로 인한 제조업의 쇠퇴 역시 큰 역할을 했는데, 미국 북동부의 러스트벨트(Rust Belt) 지역의 도시들이 대표적인 사례이다. 클리블랜드(Cleveland) 시는 20세기 초까지 정유와 철강 산업의 중심지였으나, 탈산업화를 겪으면서 급격히 쇠퇴하였다. 인근의 영스타운(Youngstown) 시도 철강 산업의 쇠퇴로 인해 최근까지도 심각한 도시쇠퇴와 경제위기

표 4-5 미국 산업도시의 인구변화 및 공실률

도시	정점인구(명)	2008년 인구(명)	정점으로부터의 변화율(%)	1980~2000년 변화율(%)	2000년 공실률(%)
영스타운	168,330 (1950년)	72,925	-56.7	-28.9	13.4
플린트	196,940 (1960년)	112,900	-42.7	-21.7	12.1
피츠버그	676,806 (1950년)	310,037	-54.2	-21.1	12.0
디트로이트	1,849,568 (1950년)	912,062	-50.7	-20.9	10.3
버팔로	580,132 (1950년)	276,059	-52.4	-18.2	15.7
클리블랜드	914,808 (1950년)	433,748	-59.0	-16.6	11.7
신시내티	503,998 (1950년)	333,336	-33.9	-14.1	10.8

자료: Schilling & Logan. 2008. p.452; Shetty. 2009. p.3.

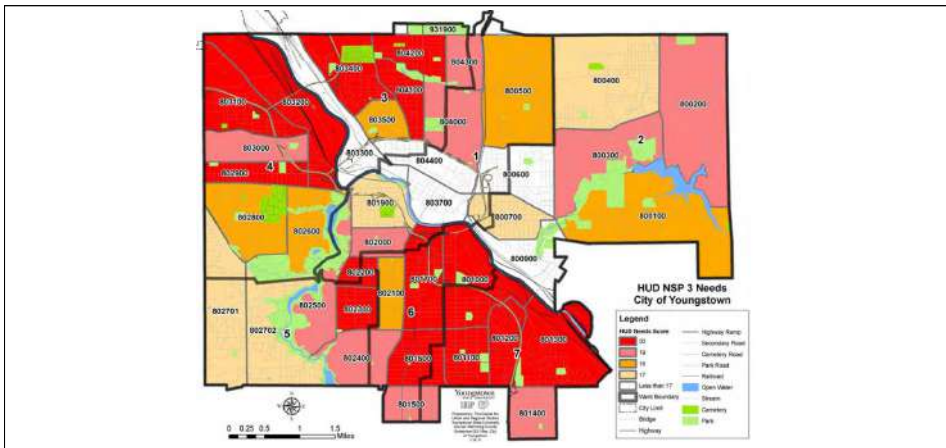
를 겪었으며, 자동차 산업의 메카였던 디트로이트(Detroit) 시 역시 비슷한 처지에 있다(강인호 외, 2015: 31). <표 4-5>는 미국 주요 산업도시의 인구변화와 공실률을 나타내고 있다. 이를 보면 영스타운 시, 피츠버그 시, 디트로이트 시, 버팔로 시, 클리블랜드 시 등의 5개 도시는 2008년 현재 인구가 정점인구에 비해 무려 절반 이상 감소한 것임을 알 수 있다. 공실률은 2000년을 기준으로 모두 10%를 초과하고 있으며, 가장 공실률이 높은 버팔로(Buffalo) 시의 경우 무려 15.7%에 달하고 있다.

(2) 정책의 추진내용

미국의 많은 도시에서도 수십 년 전부터 부동산 방치, 공공서비스 축소, 노숙자와 빈곤 증가 등의 현상이 목격되고 있었지만, 중앙정부 차원의 적극적인 조치가 취해지지는 않았다(ACHP, 2014: 5). 주로 도시스프롤을 관리하는 데 초점을 맞추고 있었으며, 지속가능한 발전의 복미 버전인 ‘스마트 성장’이 가장 인기가 많은 정책이었다(Wiechmann & Pallagst, 2012: 271~272). 최근에서야 미국의 정치관료, 학자, 계획가들 사이에서 ‘적정규모화’에 대한 논의는 점차 증대되고 있는 추세이다. 이러한 적정규모화 논의에서 주목하고 있는 문제는 주로 유희·방치 부동산의 증가로 인한 근린지역의 불안정화이다. 특히, 2007년의 금융위기로 인한 대규모 주택 압류 사태는 유희·방치 부동산 문제 해결을 위한 특단의 조치를 필요로 했다.

이러한 문제를 해결하고자 미국 연방정부는 2008년에 「주택 및 경제회복법(The Housing and Economic Recovery Act)」의 제정과 함께 ‘제1차 근린지역안정화프로그램(NSP1, Neighborhood Stabilization Program 1)’을 시행하였다. 이는 미국 주택 및 도시개발부(HUD, Department of Housing and Urban Development)의 주관 하에 부동산 방치 혹은 압류로 인해 고통을 겪고 있는 지역의 안정화를 목적으로 보조금을 지급하는 최초의 정책이었다. 제1차 프로그램을 통해 309개 지역(55개 주정부와 254개 지방정부)에서 총 39억 2천만 달러의 지원을 받았다. 이후 2009년에는 「미국 회복 및 재투자법(American Recovery and Reinvestment Act)」을 제정하고, 이에 근거하여 ‘제2차 근린지역안정화프로그램(NSP2)’을 시행하였다. 제2차 프로그램은 산식에 기초하여 보조금이 배분되었던 제1차 프로그램과 달리 경쟁을 통한 배분방식을 채택하였다. 지급대상도 비영리조직으로까지 확대하였는데, 그 결과 총 19억 3천만 달러가

그림 4-28 근린지역안정화프로그램(NSP)의 재정 투입 우선순위 지도(예: 미국 영스타운 시)



자료: Youngstown. 2011. p.4.

주정부, 지방정부, 비영리조직에 지원되었다. 2010년에는 ‘제3차 근린지역안정화프로그램(NSP3)’이 「도드-프랭크 월스트리트개혁 및 소비자보호법(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act)」에 근거하여 시행되었다. 제3차 프로그램에서는 제1차 프로그램과 마찬가지로 산식에 기초하여 총 9억 7천만 달러를 배분하였다. 이 프로그램은 지역사회개발포괄보조금(CDBG, Community Development Block Grant)의 일부로 간주되기 때문에 해당 보조금 지급을 위한 기본적인 요구사항을 따라야 한다.

근린지역안정화프로그램의 보조금은 (1) 압류 주택 구매자에 대한 재정 지원, (2) 방치 및 압류 부동산의 구매 및 복원, (3) 토지은행의 설립 및 운영, (4) 손상된 건축물의 철거, (5) 철거되었거나 비어 있는 부동산의 주택 재개발에 사용된다(PD&R, 2015: 3). 이러한 보조금을 지급받기 위해서 지방정부는 ‘근린지역안정화프로그램 실행계획(NSP Action Plan)’을 수립하여야 하는데, 여기에는 재정 투입이 가장 시급한 지역을 파악하고, 어떻게 재원을 배분할지에 대한 내용을 포함하게 된다. 이때 중위소득 50% 이하 가구가 거주하는 주택에 최소한 재원의 25%가 배분되도록 해야 한다. <그림 4-28>은 미국 영스타운 시의 근린지역안정화프로그램 실행계획상 센서스 트랙별 재정 투입 우선순위 점수를 나타낸 것이다. 여기서 붉은 색으로 표시된 지역(점수: 20)은 재정 투입이 가장 시급한 곳이다.

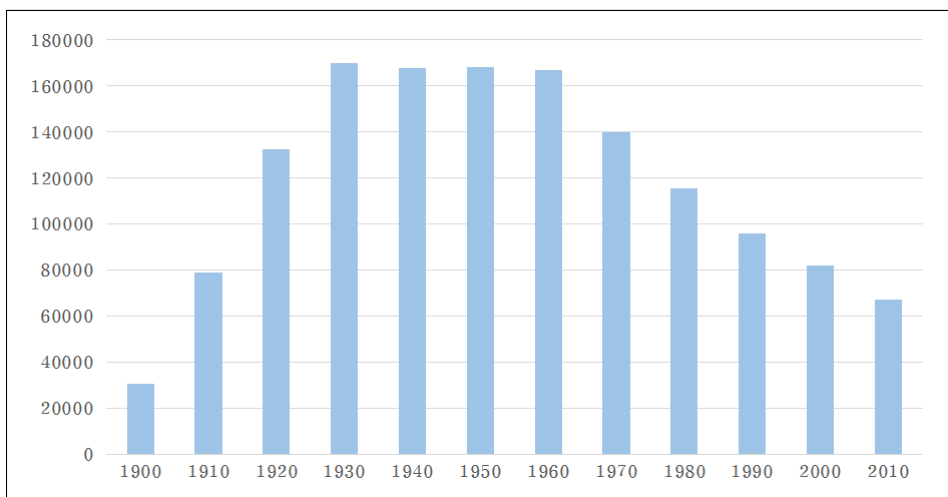
2) 도시정부 대응정책

(1) 영스타운 시

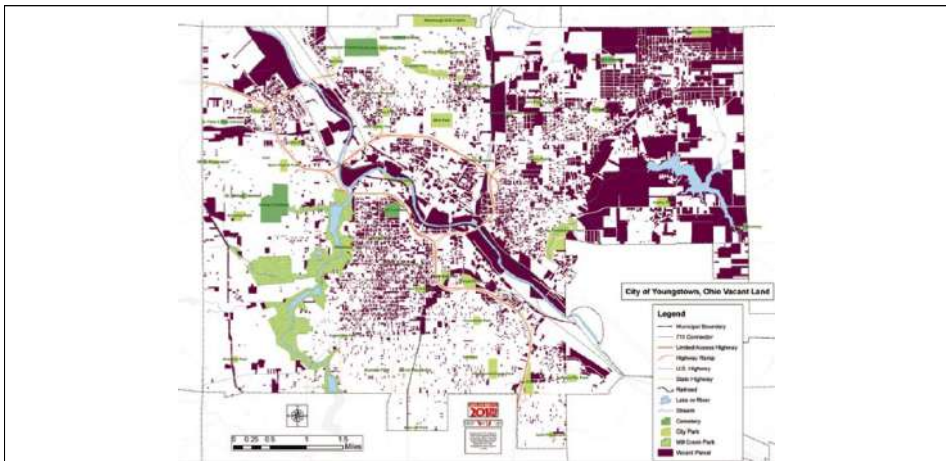
① 정책의 추진배경

영스타운(Youngstown) 시는 미국 오하이오(Ohio) 주 마호닝 카운티(Mahoning County)에 있는 도시로 러스트 벨트(Rust Belt)라 불리는 지역 내에 위치한다. 1950년대 미국 제3위의 철강 생산 도시였으나, 1970년대 이후 철강 산업에서의 경쟁이 심화되고 산업구조 변화를 겪으면서 영스타운 시는 급격한 축소를 맞이하게 되었다(Lindsey, 2007: 19). 이 시기에 영스타운시트앤튜브(Youngstown Sheet & Tube)사, 유에스스틸(US Steel)사, 리퍼블릭스틸(Republic Steel)사 등 수많은 제조업체가 연이어 문을 닫게 되었으며, 그 결과 5만 개의 제조업 일자리가 사라졌다(Linkon & Russo, 2002: 131). 이에 따라 <그림 4-29>에서 볼 수 있듯이 1960년에 약 16만 7천 명이었던 영스타운 시의 인구는 2000년에 약 8만 2천 명으로 절반 이상 감소했는데, 이는 40년 동안 연평균 약 1.8%의 인구가 감소한 것이다.

그림 4-29 영스타운 시의 인구 변화 추세



자료: United States Census Bureau. <http://www.census.gov> (검색일: 2016. 4. 15).



자료: Youngstown, 2005. p.36.

해당 기간 동안 인구가 지속적으로 감소하면서 주택수요 역시 급격히 감소하였으며, 한 지역에서의 신규 주택개발은 다른 지역에서의 주거지 황폐화를 유발했다. 이로 인해 <그림 4-30>에서 볼 수 있듯이 주인 없이 방치된 건물, 잡초만 무성한 공지, 범죄, 고령 및 취약계층이 밀집한 쇠퇴 근린지역이 나타났다(Hollander, et al., 2009: 223). 심지어 2000년에는 미국에서 가장 높은 수준인 13.4%의 공가율을 기록하기도 하였다. 인종 구성 또한 크게 변했는데, 1980년에는 전체 인구의 64%가 백인이었으나, 2000년에는 50%가 겨우 넘는 수준으로 감소하였다(Youngstown, 2005: 30).

② 정책의 추진내용

영스타운 시의 대응 전략은 2005년에 수립한 「영스타운 2010」 계획을 토대로 추진되었다. 이 계획에서 주목해야 할 점은 도시의 축소를 인정하면서 이를 남아 있는 건물, 기반시설, 서비스를 개선시킬 수 있는 기회로 활용하고자 노력하였다는 것이다(Hollander, et al., 2009: 223). 이러한 배경에서 <표 4-6>과 같이 (1) 영스타운이 축소된 도시라는 점을 받아들이자, (2) 새로운 지역경제에 대한 영스타운의 역할을 정립하자, (3) 영스타운의 이미지를 개선하고 삶의 질을 향상시키자, (4) 행동을 요구하자를 주요 비전으로 설정하였다(Youngstown, 2005: 18). 이와 같은 네 가지 비전을 마

표 4-6 '영스타운 2010'의 비전

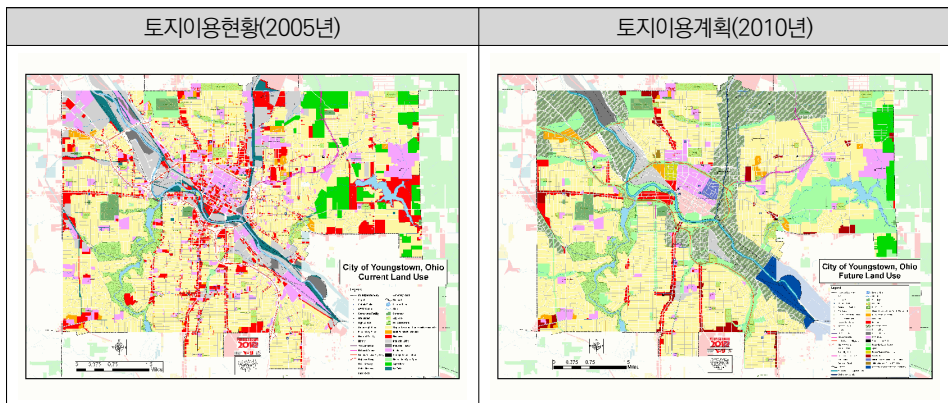
구분	내용
영스타운이 축소된 도시라는 점을 받아들이자	• 지난 30년 간 철강 산업의 붕괴로 일자리와 인구가 급격히 감소하면서 도시 기반시설은 현재 과잉 공급된 상태에 놓여 있음 • 사회적으로 책임감 있고 재정적으로 지속가능한 방식으로 도시기반시설을 합리화하고, 통합하기 위한 전략적 프로그램이 필요함
새로운 지역경제에 대한 영스타운의 역할을 정립하자	• 철강 산업이 더 이상 영스타운의 경제를 지탱하는 산업이 아니므로 도시는 지역경제의 현실을 고려해야 함 • 대학·의료분야·산업클러스터·예술공동체 등 도시·지역이 현재 보유한 강점을 토대로 보다 다양하고 역동적인 경제를 지향해야 함
영스타운의 이미지를 개선하고 삶의 질을 향상시키자	• 버려진 건물과 도로가 증가하고, 도시쇠퇴가 일상화 되고 있음 • '깨진 유리창'을 교정하고, 근린지구·중심상가·강·교육체계 등을 개선하기 위한 사업을 지원해야 함 • 공공안전, 인종차별 등의 난제도 함께 다루어져야 함
행동을 요구하자	• 도시에는 이미 사회에 공헌하는 데 동참하고자 하는 지역 리더들이 많이 존재하고 있음 • 실천적이고 행동지향적인 계획과 함께 지역 리더들이 지속적으로 참여할 수 있는 계획절차가 요구됨

자료: Youngstown, 2005. p.18.

련하기 위해 시 정부에서는 7개월 동안의 주민 참여 및 시민 교육 절차를 진행했다(Youngstown, 2005: 17). 이 과정에서 근린지구, 지방정부, 비영리기관, 경제단체, 종교단체, 노동조합, 교육기관, 언론사를 대표하는 200명 이상의 지역리더가 참여하는 워크숍이 12회에 걸쳐 개최되었다(Youngstown, 2005: 17). 비전이 설정된 이후에도 150명의 자원봉사자로 구성된 다수의 실무그룹이 결성되어 시 정부 및 영스타운 주립대학교와 함께 계획을 수립하였는데, 이 과정에서 총 11회의 근린지역 계획회의가 개최되었다(Youngstown, 2005: 19).

이 계획은 기존의 성장지향적인 계획에서 탈피하여 축소지향적인 계획을 수립하였다는 점에서 여러 계획이나 정치가들로부터 호평을 받고 있는데, 이러한 특징이 잘 나타나 있는 부분은 바로 장래 토지이용계획이다(<그림 4-31> 참조). 영스타운 시에서는 이러한 토지이용계획을 수립하는 과정에서 지역주민들과 함께 (1) 녹색네트워크, (2) 경쟁력 있는 공업지구, (3) 자립 가능한 근린지역, (4) 활기찬 도심이라는 네 가지 계획 테마를 도출하고, 이러한 개념을 최대한 반영하기 위해 노력하였다.

계획의 내용을 구체적으로 살펴보면 우선 기존의 녹지를 유지하고, 새로운 위락공간을 창출하여 광역위락체계와 연계하기 위해 '위락·공원지역'과 '농업지역'을 신설하



자료: Youngstown, 2005. p.29; p.46.

였다(Youngstown, 2005: 47). 또한, 탈산업화에 따른 제조업 이전에 대응하여 중공업지역과 경공업지역 면적을 축소하고, 오염물질을 배출하지 않는 친환경 공업의 입지를 유도하는 ‘녹색공업지역’을 신설하였다(Youngstown, 2005: 48~49). 인구감소에 따라 주거용지가 남아도는 상황에서 주거지역도 기존 계획보다 30%나 축소하였으며, 소매업의 교외화 상업용지가 공급 과잉 상태에 이르면서 상업지역 역시 기존 계획보다 16% 정도 축소하였다(Youngstown, 2005: 50~51).

또한, 영스타운 시는 쇠퇴한 지역에 대한 투자를 최소화하는 전략을 취했다. 그동안 시에서는 비영리단체의 주도로 연방의 세금 공제와 주/지방 보조금의 혜택을 받아 쇠퇴한 근린지역을 대상으로 신규 주택을 공급했다(Lindsey, 2007: 19). 하지만, 윌리엄스(Williams) 시장은 해당 지역에서 신규 주택 건설을 위한 계획을 수립하기 전까지 이러한 주택의 건설을 중지시켰다(Lindsey, 2007: 19). 저소득 거주자들의 주택 보수를 원조하는 데 있어서도 주택의 입지에 따라 지원금을 차등 배분하였다(Lindsey, 2007: 19). 즉, 공지로 둘러싸인 근린지역에 위치한 주택에 재원을 투입하기 보다는 더 안정된 근린지역에 우선적으로 투자하는 전략을 취하였다(Lindsey, 2007: 19).

유희·방치 부동산에 대한 대응방식도 당시로선 혁신적이었다. 높은 공실률로 인해 공공서비스의 유지비용이 지속적으로 증가하게 되면서 이에 대한 대응책으로 방치된 건물을 철거했으며, 불필요한 도로를 폐지했다(Pallagst, et al., 2013: 11). 그리고 철거된 건물이 있던 곳에는 생산적인 용도를 부여해 남아 있는 거주자들의 삶의 질을

향상시키고자 하였다(Lindsey, 2007: 19). 또한, 빈집이 밀집한 주거지역에는 가구당 5만 달러의 이사 장려금을 지원하여 특정 구역에 새집을 지어 입주시킨 후 이전 주택지는 공원 또는 녹지로 조성하고자 하였다(성은영 외, 2015: 104). 물론 이러한 근린지역의 축소전략은 정치인과 거주자의 반대, 토지 소유주의 부재 등으로 인해 어려움을 겪기도 하였다(Pallagst, et al., 2013: 12).

또한, 2009년 2월에는 유휴부동산이니셔티브(VPI, Vacant Property Initiative)를 발족하고, 국가유휴부동산캠페인(NVPC, National Vacant Property Campaign)과 함께 「유휴부동산 복원을 통한 영스타운 및 마호닝 카운티의 재생전략: 체제 개선 및 시장의 적정규모화(Regenerating Youngstown and Mahoning County through Vacant Property Reclamation: Reforming Systems and Right Sizing Markets)」 보고서를 작성하였다. 여기서는 유휴부동산의 생성주기를 바탕으로 <표 4-7>과 같이 (1) 정보 전략, (2) 예방·안정화 전략, (3) 획득·관리 전략, (4) 재활용·계획 전략의 네 가지 적정규모화 전략을 제시하였다. 또한, 이러한 전략을 실현시키기 위한 방편으로 (1) 지역부동산정보시스템 제도화, (2) 도시 및 교외지역 규제 집행, (3) 토지은행 설립, (4) 축소된 시장에 적합한 지역사회개발전략 채택, (5) 근린계획을 통한 유휴부동산 복원 및 「영스타운 2010」 종합계획 집행을 다섯 가지 정책과제를 제시하였다.

표 4-7 영스타운 및 마호닝 카운티의 적정규모화 전략

구분	내용
정보 전략	- 현장조사와 공공자료시스템을 통합한 부동산정보시스템 구축 - 유휴부동산 인벤토리와 사회경제지표에 기초한 근린지구 유형화 - 근린지구 유형에 따른 차별화 전략 수립
예방·안정화 전략	- 유휴부동산등록조례, 주택정기점검제도 등의 규제 집행 - 상담전화, 대출기관 실무협의단, 압류상담, 긴급대출, 모기지 사기 단속 등 압류방지조치 활용
획득·관리 전략	- 건축구조물의 유지 및 철거, 법적 소유권 제거를 통한 적합한 재사용 유도 - 토지은행을 통한 유휴부동산의 획득 및 관리
재활용·계획 전략	- 종합/근린계획, 용도지역코드, (재)개발 과정에서 유휴부동산의 재활용 잠재력 및 복원 가능성 파악 - 일시적 활용(녹지기반시설 등) 전략을 통한 창조적 활용

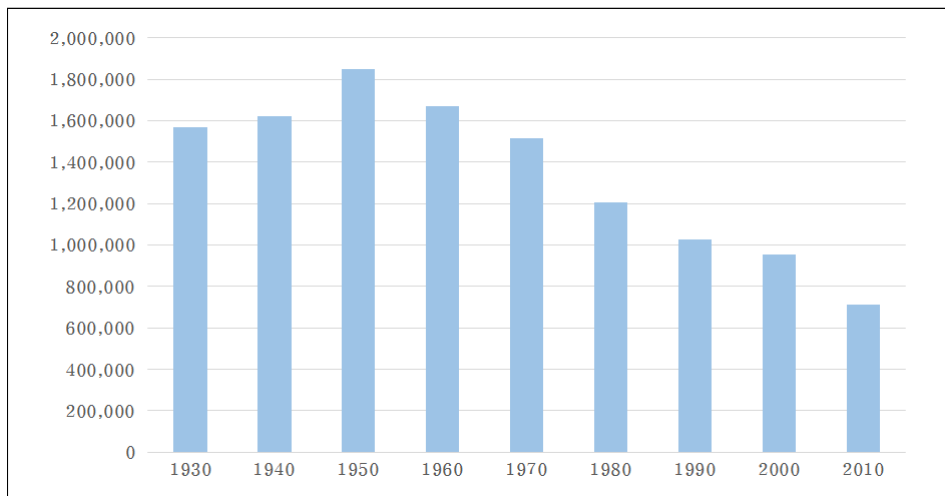
자료: Kildee, et al. 2009. pp.16-17을 정리.

(2) 디트로이트 시

① 정책의 추진배경

디트로이트(Detroit) 시는 20세기 초에 미국의 대표적인 자동차 생산업체인 포드(Ford)사를 비롯하여 제너럴모터스(GM, General Motors)사, 크라이슬러(Chrysler)사의 공장이 들어서면서 자동차 산업의 중심지로 성장하였다(장철순 외, 2014: 33). 하지만, 1940년대 후반 자동차 산업이 쇠퇴하고, 백인 중산층이 교외지역으로 이주함에 따라 급격하게 도시가 수축하였다.³⁶⁾ 당시 자동차 산업이 도심의 기존 공장을 재정비하기보다 도시외곽에 새로운 공장을 건설하면서 백인 거주자들은 일자리를 찾아 교외지역으로 이동하게 되었다. 1954년에는 미국 최초의 교외형 대형 쇼핑몰인 노스랜드 센터(Northland Center)의 개업과 맞물려 상업기능과 업무용 사무실까지 교외지역으로 이전하면서 도시 내부는 직업이 없는 흑인들을 위한 게토(Ghetto)가 되었으며, 범죄와 버려진 땅이 만연하게 되었다(Schett, 2011: 8). 심지어 1967년에는 백인 경

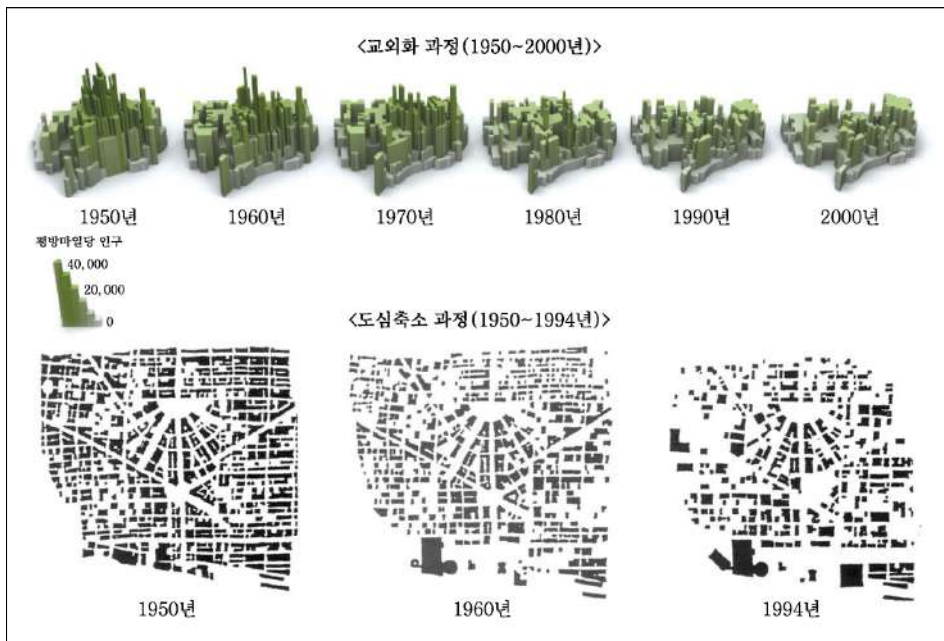
그림 4-32 디트로이트 시의 인구 변화 추세



자료: United States Census Bureau. <http://www.census.gov> (검색일: 2016. 4. 15).

36) 디트로이트 시의 가장 큰 문제점은 지나치게 제조업 일자리에 의존적이었다는 점이다(Schett, 2011: 8). 거의 모든 것이 교외지역으로 옮겨 가버렸기에 다른 산업 부문에서 충분한 일자리를 만들지 못했다(Schett, 2011: 8). 도심과 새로 개발된 교외지역을 연결하기보다 주로 교외주거지끼리 연결하는 새로운 도로와 고속도로가 건설되면서 교외지역은 더욱 성장하였고, 도심에는 아무것도 남지 않게 되었다(Schett, 2011: 8).

그림 4-33 디트로이트 시의 교외화와 도심축소 과정



자료: Schett. 2011. p.9; Stangl. 2011. p.36을 수정.

찰과 흑인 시민의 충돌에 의해 촉발된 '12번가의 폭동(The 12th Street Riot)'이 발생하였고, 이는 백인 중산층의 이탈(White Flight)을 더욱 가속화시켰다. 이러한 과정을 겪으면서 1950년에 약 184만 9천 명으로 정점을 기록했던 디트로이트 시의 인구는 2000년에 약 95만 1천 명으로 절반 이상 감소했다(<그림 4-32> 참조). 2010년 현재의 인구는 이보다 더 감소하여 약 71만 3천 명에 불과하며, 약 3만 1천 개의 토지와 7만 5천개의 건물이 버려진 상태로 존재하고 있다. <그림 4-33>은 1950년 이후 디트로이트 시의 지역별 인구밀도와 기성시까지 내 점유된 토지의 분포패턴이 어떻게 변했는지를 나타낸 것이다. 이를 보면 교외화가 진행되면서 기성시까지에서는 여기저기서 빈 공간이 발생하는 도시천공현상이 심화되었음을 확인할 수 있다.

이러한 도시의 축소과정에서 시 정부도 가만히 있지만은 않았다. 1980년대에는 기업 유치를 위한 세금 감면 정책을 펼쳤는데, 그 결과 포드사의 르네상스(Renaissance) 공원, 제너럴모터스사의 폴타운(Poletown) 빌딩, 크라이슬러사의 공장 등을 유치할 수 있었다(Schett, 2011: 8). 하지만, 이는 충분한 일자리를 제공해주지는 못했다.

또한, 도시재활성화 정책의 일환으로 더 많은 건물을 짓고, 경전철(모노레일)인 ‘피플 무버(People Mover)’를 개통하였으나, 이는 도시에 엄청난 재정 적자만 안겨주었다(Gleaser, 2011: 62). 인구감소에 따라 세수기반이 약화된 상태에서 이러한 사회간접자본(SOC)의 과도한 건설 등이 추진되자 디트로이트 시의 재정상황은 날로 악화되어 갔으며, 결국 2013년 7월에는 185억 달러에 달하는 채무를 감당하지 못하고 미시간(Michigan) 주 연방법원에 파산보호신청을 하게 되었다.³⁷⁾

② 정책의 추진내용

디트로이트가 도시축소 문제를 해결하기 위해 도시정책의 방향을 ‘적정규모화’로 선회한 것은 비교적 최근의 일이다. 1990년 디트로이트 시 도시계획위원회는 「디트로이트 공지 조사(Detroit Vacant Land Survey)」 보고서를 발간했는데, 여기에는 황폐화된 지역을 근본적으로 폐쇄하고, 이들 지역의 거주자들을 보다 잠재력이 높은 지역으로 재배치하는 전략이 담겨져 있었다(Hollander, et al., 2009: 231). 하지만, 이 계획은 결국 실행되지 못했는데, 그 이유는 소외지역에 거주하는 많은 사람들(주로 저소득, 소수민족 거주자)이 해당 지역의 폐쇄를 극렬히 거부했기 때문이었다(Hollander, et al., 2009: 231).

2010년에는 축소하고 있는 도시의 적정규모화를 지향하는 디트로이트 개조 프로젝트(Detroit Works Project)를 추진하였다.³⁸⁾ 이는 공실과 인구감소에 대응하는 디트로이트 시의 새로운 장기계획 프로젝트로써 영스타운 시처럼 수립 과정에 있어 지역의 협력적 거버넌스를 중요하게 생각하였다. 2011년 6월에 이 프로젝트는 단기실행전략과 장기계획의 두 가지 계획으로 분리되었으며,³⁹⁾ 이 가운데 장기계획은 2013년 1월에 「디트로이트 미래 도시: 2012 디트로이트 전략적 기본계획(Detroit Future City: 2012 Detroit Strategic Framework Plan)」이라는 보고서로 출간되었다. 이 계획은

37) 디트로이트 시는 2014년 12월에 파산보호 상태에서 벗어났다.

38) 이 프로젝트는 데이비드 빙(Dave Bing) 시장 시절인 2010년에 시작되었다. 당시 데이비드 빙 시장은 ① 종합적으로 계획할 것(Plan Comprehensively), ② 기반시설의 규모를 축소할 것(Downsize Infrastructure), ③ 특정지역에 성장을 집중시킬 것(Focus Growth), ④ 교외지역도 포함시킬 것(Engage the Suburbs) 등의 네 가지 전략을 골자로 하는 적정규모화 프로그램을 제안하였다.

39) 단기실행전략은 도시의 일부 지역에 대해 실행가능성과 지역의 반응을 테스트하기 위해 향상된 도시서비스를 제공하는 파일럿(Pilot) 프로그램이며, 장기계획은 도시를 위해 제안된 넓은 범위의 계획이다.

(1) 경제발전, (2) 토지이용, (3) 도시(서비스)체계, (4) 근린지역, (5) 토지·건물자산의 다섯 가지 부문으로 구성되어 있다. 각 부문에서 달성하고자 하는 목표와 이를 실행하기 위한 전략을 정리하면 <표 4-8>과 같다. 이를 보면 대체로 성장을 촉진하는 지역과

표 4-8 '디트로이트 미래 도시'의 부문별 목표와 추진전략

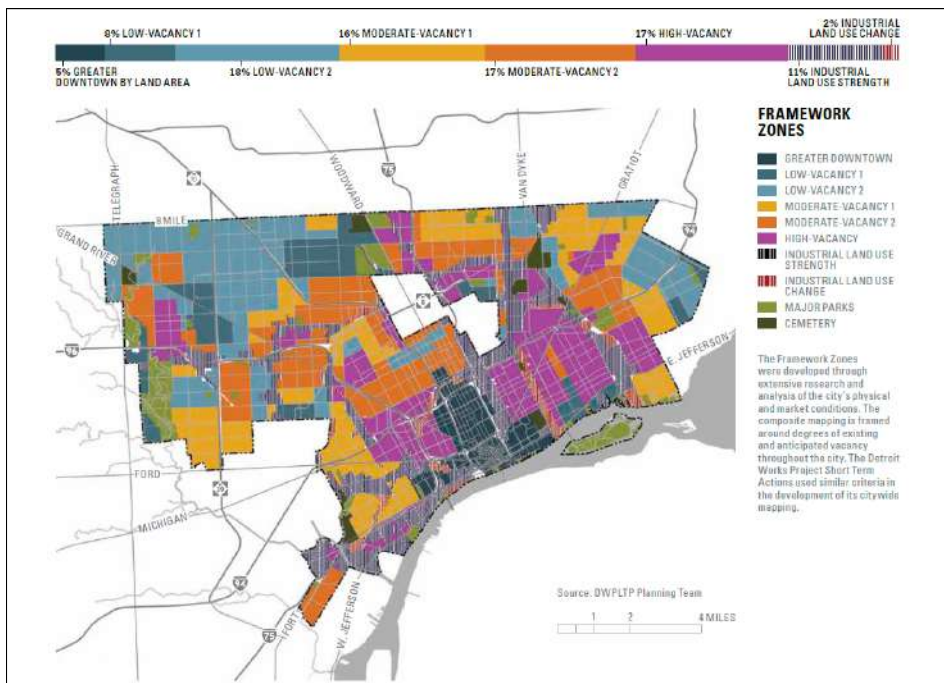
구분	목표	추진전략
경제발전	- 강건하게 일자리가 증가하는 도시 - 공평하게 경제가 성장하는 도시 - 물리적/전략적으로 경제자산이 배열된 도시 - 도시 산업 활동의 선두주자 - 지역적/세계적 경제자산을 보유한 도시 - 소수민족기업을 장려하는 도시 - 거주변영을 위한 즉시적/장기적 전략의 도시	- 네 가지 핵심 고용기반(교육·의료/디지털·창조/공업/지역기업) 지원 - 성장을 위한 장소기반의 전략 활용 - 지역기업과 소수민족기업의 참여 장려 - 기술 향상과 교육 개혁 지원 - 토지에 대한 규제, 매매, 환경적 조치
토지이용	- 다양한 고용지구가 있는 도시 - 사람들에게 기회를 제공하는 도시 - 건강을 증진시키는 경관이 있는 녹색도시 - 개성 있고 매력 넘치는 근린지역이 있는 도시	- 성장과 투자를 위한 도시구조 설정 - 신규/기존 근린지역 유형의 연계 지원 - 새로운 유형의 개발형태 신설 - 새롭고 다양한 녹지체계 도입 - 희망과 완전도로 재정립 - 혁신적인 규제개혁 입안
도시 (서비스) 체계	- 전략적 기반시설 개선 21세기 기반시설로서의 경관 - 디트로이트와 주변지역을 위한 교통 다변화	(서비스)전달체계 개혁 - 작동 가능한 경관 창조 - 교통체계 재정립(BRT 도입 등) - 통신접근성 강화 - 조명시설 효율성 개선 - 폐기물 감소 및 재활용 증대 - 적극적인 유지·관리방식 변경
근린지역	- 핵심 자산이 풍부한 도시 - 근린지역을 선택할 수 있는 도시 - 다양한 근린지역에 대한 다양한 전략의 도시 - 다양한 사람들을 위한 다양한 주거유형의 도시 - 거주자 스스로 자신의 미래를 결정하는 도시	- 모든 시민들의 삶의 질 문제 고려 - 고밀/보행친화/복합용도의 근린지역 조성 - 예술과 산업의 융합을 통한 근린지역 재생 - 녹색근린지역 조성을 위한 공지 재활용 - 전통근린지역의 개선 - 지속가능한 도시로 가는 기반으로서 생산적 경관 활용
토지 및 건물자산	- 비전을 공유하는 도시: 유희부지의 관리 조율 - 모든 것이 연결된 도시: 하나의 통합된 시스템 내에 유희 및 문제되는 부동산 명시 - 전략적 접근의 도시: 각 부동산의 가치와 문제에 대한 특수성 재인식 - 새로운 도시경관: 토지를 기반시설과 혁신을 위한 용도로 활용 - 공공시설투자가 중요하게 고려되는 도시: 토지이용변화에 맞추어 공공시설 배치	- 경제발전을 위해 고용지구 내 유희부지·건물 활용 - 근린 안정화 수단으로서의 유희부지 활용 - 대규모 공지의 물·녹지기반시설 전환 - 공공시설·부동산과 대규모 전략의 연계 - 도시 재개발에 경관 전략을 중점적으로 활용 - 토지개발/재활용/유지전략 강화를 위한 적극적인 규제수단 활용

자료: Detroit Works Project. 2013. pp.44-62.

투자를 억제해야 하는 지역을 구분하고, 도시서비스 전달체계를 토지이용변화에 맞게 재편하며, 방치된 유헴부동산을 생산적 용도로 전환하여 근린지역의 안정화를 추구하는 전략을 취하고 있다는 것을 알 수 있다.

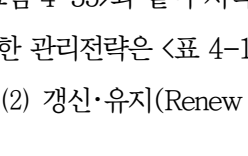
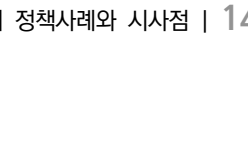
여기서 주목할 부분은 도시 전체 지역을 대상으로 현재와 미래의 공실수준과 부동산 시장상황에 대한 종합적인 조사를 통해 모든 계획의 기초 혹은 뼈대가 되는 ‘기본용도지역(Framework Zones)’을 <그림 4-34>와 같이 설정하고, 이를 토대로 도시체계, 근린지역, 토지 및 건물자산 등 각 부문에 대한 차별화된 전략을 수립하였다는 점이다. 기본용도지역은 대도시심지역(Greater Downtown), 낮은 공실지역 1(Low Vacancy 1), 낮은 공실지역 2(Low Vacancy 2), 중간 공실지역 1(Moderate Vacancy 1), 중간 공실지역 2(Moderate Vacancy 2), 높은 공실지역(High Vacancy), 산업용도 강화지역(Industrial Land Use Strength), 산업용도 변경지역(Industrial Land Use Change) 등의 여덟 가지로 구분되며, 각 용도지역에 대한 주요 특징은 <표 4-9>와 같다.

그림 4-34 ‘디트로이트 미래 도시’의 기본용도지역



자료: Detroit Works Project. 2013. p.51.

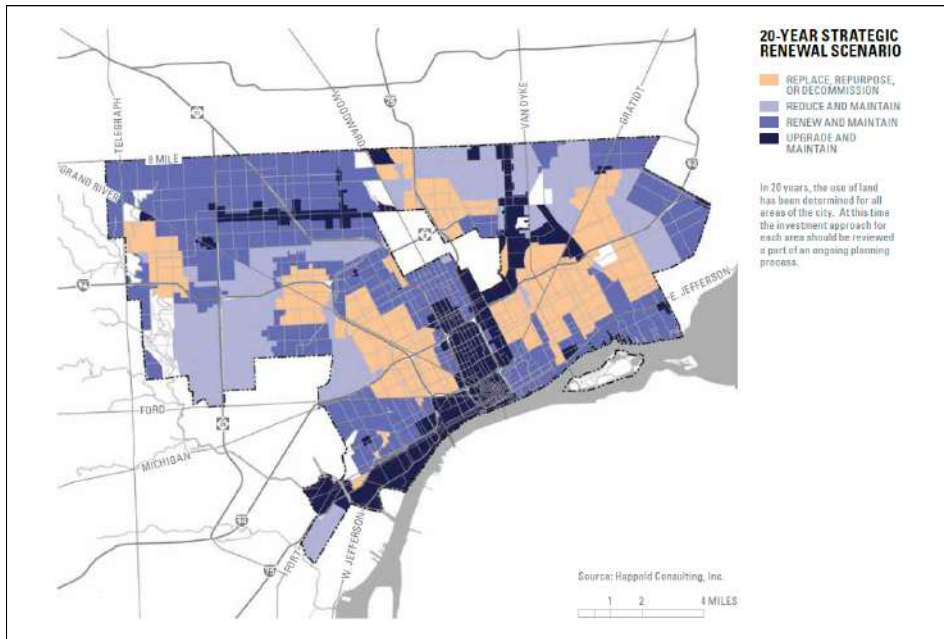
표 4-9 기본용도지역의 주요 특징

구분	주요 특징	예시
대도심지역	- 고밀복합의 상업지역 - 중간 정도의 빈집·공지비율 - 풍부한 개발가능지 및 기존 고층건물 입지에 따른 높은 개발 수용력 - 주거·상업용도에 대한 강한 시장수요 - 상대적으로 낮은 압류비율	
낮은 공실지역 1	- 매우 낮은 수준의 빈집·공지비율 - 상대적으로 안정적인 주거수요 - 상대적으로 낮은 압류비율	
낮은 공실지역 2	- 낮은 수준의 빈집·공지비율 - 전통적 주거근린지역의 특성 유지 - 높은 압류비율과 증가하는 빈집비율	
중간 공실지역 1	- 중간 수준의 빈집·공지비율 - 낮은 주택수요와 높은 압류비율 '낮은 공실지역'과 인접한 입지 '중간 공실지역 2'에 비해 더 높은 안정화 잠재력	
중간 공실지역 2	- 중간과 높은 수준 사이의 빈집·공지비율 - 주거지 특성 상실 직전 단계 - 매우 낮은 주택수요와 높은 압류비율 '높은 공실지역'과 인접한 입지	
높은 공실지역	- 매우 높은 수준의 빈집·공지비율 - 주거지 특성 상실 - 대규모 지역 내 고립된 주거지 - 높은 불법폐기·방치비율 - 공지에 대한 높은 공공 소유비율	
산업용 토지이용 강화지역	- 장차 생산용도로 활용할 최적의 산업용지 보유 - 다른 산업·상업 활동의 앵커 역할을 수행하는 기존 산업의 집결지 - 높은 고용밀도, 좋은 기반시설 접근성, 다양한 적정 개발용지, 주거용지와와의 완충성 상존	
산업용 토지이용 변화지역	- 대규모 산업이 이전한 구 산업회랑 및 집결지 - 과거 산업용으로 적합했으나, 현재는 보다 유익한 용도로 재검토·전환이 필요한 지역	

자료: Detroit Works Project. 2013. pp.236-241을 정리.

도시체계 부문에서는 공공서비스의 효율적 관리를 위해 <그림 4-35>와 같이 지역별로 차별화된 관리전략을 수립하였다. 도시(서비스)체계에 대한 관리전략은 <표 4-10>에서 볼 수 있듯이 (1) 향상·유지(Upgrade & Maintain), (2) 갱신·유지(Renew &

그림 4-35 '디트로이트 미래 도시'의 지역별 도시(서비스)체계 관리전략



자료: Detroit Works Project. 2013. p.394.

표 4-10 '디트로이트 미래 도시'의 도시(서비스)체계 관리전략

구분	내용
향상·유지	• (서비스수준) 보다 나은 질의 향상된 서비스수준 • (조치) 전적인 유지 및 더 나은 서비스수준으로 갱신·향상 • (결과) 서비스용량 및 회복력이 증가하는 개선된 근린지역
갱신·유지	• (서비스수준) 동일 혹은 보다 나은 질의 중간 정도 서비스수준 • (조치) 전적인 유지 및 현 수준으로 갱신·향상(필요한 경우) • (결과) 서비스용량이 유지되거나 증가하는 자립 가능한 근린지역
감축·유지	• (서비스수준) 중간 정도 서비스수준이며, 과거 인구 수준으로 회복되지 않을 가능성 높음 • (조치) 유지 및 저용량으로 갱신 • (결과) 서비스용량이 낮은 자립 가능한 근린지역으로 유지
유지	• (서비스수준) 기초적인 서비스수준이나, 질이 점차 하락 • (조치) 현 서비스체계의 수명까지 확장하는 계획된 유지 • (결과) 향후 20년까지 서비스체계의 완전한 교체 혹은 서비스용량 감소
대체·용도변경·해체	• (서비스수준) 기초적인 서비스수준이나, 질이 점차 하락 • (조치) 현 서비스체계의 수명까지 확장하기 위한 계획된 유지 • (결과) 향후 20~25년 내 서비스체계 결국 폐기

자료: Detroit Works Project. 2013. p.395.

Maintain), (3) 감축·유지(Reduce & Maintain), (4) 유지(Maintain Only), (5) 대체·용도변경·해체(Replace, Repurpose or Decommission)의 다섯 단계로 구분된다. 향상·유지전략은 주로 대도심 및 산업용도 강화(변화)지역, 갱신·유지전략은 주로 낮은 공실지역, 감축·유지전략은 주로 중간 공실지역, 대체·용도변경·해체전략은 주로 높은 공실지역에 적용되고 있다.

근린지역 부문에서는 <표 4-11>과 같이 (1) 도시복합용도근린(Urban Mixed-Use Neighborhoods), (2) 도시거주+생산근린(Urban Live+Make Neighborhoods), (3) 도시녹색근린(Urban Green Neighborhoods), (4) 전통근린(Traditional Neighborhoods),

표 4-11 '디트로이트 미래 도시'의 근린지역별 추진전략

구분	기본용도지역	추진전략
도시복합용도근린	• 대도심 • 낮은 공실 1	• 일자리 및 어메니티에 대한 접근성 제고를 위한 다양한 교통수단(경전철, BRT, 자전거 전용도로, 카셰어링) 연계 • 새로운 추진개발 또는 역사적 건물의 주거 및 상업적 재활용을 통한 밀도 제고에 대한 인센티브 제공 • 근린 거주자를 지원하고, 도시/지역내 방문자를 유인할 정도의 서비스·어메니티를 제공하는 보행 가능한 소매거점 개발 • 시민들의 모임장소로 활용되고, 신규개발을 촉진할 양질의 공공공간 조성
도시거주+생산근린	• 산업용도 변경 • 높은 공실	• 소규모 기업 활동, 장인들의 생산 또는 거주를 위한 오래된 유헴·저이용 산업시설의 적응적 재활용 • 대규모 공지에 인접한 관련 기업 활동(창고, 유통, 상업 등)을 연계하는 거주+생산기회 부여 • 식물정화기법과 경관적 조치를 통합·활용하여 오염된 구 산업부지 정화 • 근린지역의 정체성 확립을 위한 야외 이벤트 공간 확보 및 행사 추진
도시녹색근린	• 낮은 공실 2 • 중간 공실 1 • 중간 공실 2	• 유헴시설 철거를 통한 환경 개선으로 근린지역(학교 주변 우선) 안정화 • 유헴부지 재활용을 전략적으로 추진하는 근린기반 계획 수립 • 장기적인 녹색 복합용도 개발에 적합한 토지 규명 및 합병 • 물·녹지기반시설과 연계한 유헴부지 전략 수립
전통근린	• 낮은 공실 1 • 낮은 공실 2 • 중간 공실 1	• 공공안전계획 및 변경된 교통위계와 연계한 도시체계(거리조명 등) 재정립 • 학교에서 0.5마일 이내 지역에 대한 안정화 및 규제집행의 우선순위 부여 • 모임·직업훈련·평생교육·위락기회 제공을 위해 학교를 교육센터로 전환 • 근린 거주자의 서비스·어메니티 제고를 위해 환승역 주변에 소매거점 개발
대안적 이용지역	• 중간 공실 2 • 높은 공실	• 다양한 경관기반의 재활용 수단을 허용하도록 용도지역제 개정 • 물기반시설, 생태적·생산적 경관개발 유형으로의 재활용을 위한 대규모 공공부지 합병 • 근린 거주자를 위한 생산적 재활용과 연계한 일자리 기회에 우선순위 부여 • 도시기반시설의 대체·용도변경·해체 및 대안적 전달체계(수요 응답형 버스 등) 개발

자료: Detroit Works Project. 2013. pp.496-565.

(5) 대안적 이용지역(Alternative Use Areas)의 다섯 가지 근린유형으로 구분하고, 각 유형에 대한 발전 혹은 안정화 전략을 제시하고 있다. ‘도시복합용도근린’은 대도심·낮은 공실지역 1, ‘도시거주+생산근린’은 산업용도 변경지역·높은 공실지역, ‘도시녹색근린’은 낮은 공실지역 2·중간공실지역 1/2, ‘전통근린’은 낮은 공실지역 1/2·중간공실지역 1, ‘대안적 이용지역’은 중간 공실지역 2·높은 공실지역에 위치한다.

토지 및 건물 자산 부문에서는 <그림 4-36>에서 볼 수 있듯이 근린지역의 유형에 따라 유희·방치 부동산에 대한 차별화된 관리전략을 제시하고 있다. 첫째, 낮은 공실지역의 경우 ‘빈집’은 ⑤ 주택구매자에게 판매, ‘수리가 필요한 빈집’은 ⑧ 철거 및 부속토지로 판매하거나 최소한으로 관리, ⑩ 복원하거나 주택구매자에게 판매, ‘공지’는 ③ 녹지로 재활용하거나 최소한으로 관리, ⑨ 인근 주택소유자에게 부속토지로 판매한다. 둘째, 중간 공실지역의 경우 ‘빈집’은 ⑤ 주택구매자에게 판매, ‘수리가 필요한 빈집’은 ④ 녹지로 재활용하거나 경제발전을 위해 철거 및 합병, ⑧ 철거 및 부속토지로 판매하거나 최소한으로 관리, ‘공지’는 ③ 녹지로 재활용하거나 최소한으로 관리

그림 4-36 ‘디트로이트 미래 도시’의 유희부동산 관리전략



자료: Detroit Works Project. 2013. p.630.

한다. 셋째, 높은 공실지역의 경우 ‘수리가 필요한 빈집’은 ㉠ 녹지로 재활용하거나 경제발전을 위해 철거 및 합병, ‘공지’는 ㉡ 대규모 재활용을 위해 합병한다.

지방정부 차원의 노력과 더불어 민간 부문 역시 오래전부터 자발적인 대응책을 마련하였는데, 디트로이트 전역의 비영리조직과 시민들은 커뮤니티 활성화를 위해 도시농업을 적극적으로 추진했다(Lindsey, 2007: 20).⁴⁰⁾ 디트로이트 시의 도시농업운동은 도시가 겪고 있는 경제적 문제뿐 아니라 사회적 문제도 동시에 해결하려는 목적을 가지고 있었다. 당시 도시 내 근린지역에서는 기반산업의 붕괴로 인해 실직자가 증가하였을 뿐 아니라, 범죄와 마약 등으로 사회질서가 붕괴되고 사람들의 결속력은 약화되어만 갔다. 이러한 상황에서 도시농업을 통해 빈집 문제를 처리하는 것은 물론이고, 빈곤에 허덕이는 거주민들에게 일자리와 식량을 제공하는 효과도 거둘 수 있었다.

도시농업의 유용성에도 불구하고, 그동안 디트로이트 시 정부에서는 감자재배프로그램(Potato Patch Program)⁴¹⁾, 공터취득프로그램(Adopt-A-Lot Program)⁴²⁾ 등을 시행하여 공지를 활용한 도시농업활동을 장려하였으나, 이와 관련한 법적 근거를 마련하는 데에는 소홀했다. 하지만, 2013년 4월에 용도지역조례를 개정하여 도시농업을 위한 법적 근거를 마련하였다. <표 4-12>는 디트로이트 시의 용도지역조례상 주거·상업·공업지역에 허용되는 도시농업활동을 나타낸 것이다. 여기서는 도시농업활동을 도시정원(Urban Garden), 도시농장(Urban Farm), 온실(Greenhouse), 비닐하우스(Hoophouse), 파머스마켓(Farmers Market), 수산양식(Aquaculture), 수경재배(Hydroponics), 아코아포닉(Aquaponics)의 여덟 가지 유형으로 구분하고, 각 용도지역에 대해 정당한 이용(By-Right Use), 조건부 이용(Conditional Use), 이용불가(Prohibited Use) 등 세 단계의 허용수준을 명시하고 있다.

최근 들어 디트로이트 시의 토지은행(DLBA, The Detroit Land Bank Authority) 역시 유휴·방치 부동산이 급증하고 있는 근린지역의 안정화를 위해 많은 노력을 기울

40) 대표적인 비영리조직으로는 디트로이트 농업 네트워크(DAN, Detroit Agriculture Network), 어스워크 도시농장(Earthworks Urban Farm), 디트로이트 녹색 만들기(Greening of Detroit) 등이 있다.

41) 감자재배프로그램(Potato Patch Program)은 1890년대 경제위기의 여파로 실직한 노동자들에게 유휴토지를 일시적으로 활용하여 감자를 재배할 수 있도록 지원한 프로그램이다.

42) 공터취득프로그램(Adopt-A-Lot Program)은 집 주변에 위치한 시 소유의 유휴토지를 무료 혹은 아주 저렴한 가격에 임대하여 공동체정원 및 도시농장으로 활용할 수 있게 해주는 프로그램이다. 단, 취득한 토지는 공동체정원 및 도시농장 이외의 용도로 사용할 수 없다.

표 4-12 디트로이트 시 주거·상업·공업지역의 도시농업 허용기준

구분		도시 정원	도시 농장	온실	비닐 하우스	파머스 마켓	수산 양식	수경 재배	아쿠아 포닉
주거	R1: 단독가구주거	●	○	○	○	◆	◆	◆	◆
	R2: 다가구주거	●	○	○	○	◆	◆	◆	◆
	R3: 저밀주거	●	○	○	○	◆	◆	◆	◆
	R4: 가로주거	●	●	●	●	◆	◆	◆	◆
	R5: 중밀주거	●	●	●	●	◆	◆	◆	◆
	R6: 고밀주거	●	●	●	●	◆	◆	◆	◆
상업	B1: 제한된 상업	●	●	●	●	◆	◆	◆	◆
	B2: 지역상업 & 주거	●	●	●	●	●	◆	◆	◆
	B3: 쇼핑	●	●	●	●	●	◆	◆	◆
	B4: 일반상업	●	●	●	●	●	◆	◆	◆
	B5: 주요상업	○	○	○	○	○	○	○	○
	B6: 일반서비스	●	●	●	●	●	●	●	●
공업	M1: 한정된 공업	○	○	●	●	●	●	●	●
	M2: 제한된 공업	○	○	●	●	●	●	●	●
	M3: 일반공업	○	○	●	●	●	●	●	●
	M4: 공업밀집	○	○	●	●	●	●	●	●
	M5: 특별공업	○	○	●	●	●	●	●	●

주: '●'는 정당한 이용, '○'는 조건부 이용, '◆'는 이용 불가를 나타냄.

자료: Underwood & Buhl. 2013. p.4를 수정.

이고 있다. 디트로이트 시의 토지은행은 2008년에 설립되었으나, 그동안 활성화되지 못하고 있었다. 하지만, 2014년 이후 보유하고 있는 유휴·방치 부동산이 급증하여 2016년 현재 약 9만 6천개의 부동산을 관리하고 있으며(Bennett, et al., 2016: 20), 이러한 유휴·방치 부동산을 처분하기 위해 (1) 경매 프로그램(Auction Program), (2) 즉시 구매 프로그램(Own It Now Program), (3) 부속 토지 프로그램(Side Lot Program), (4) 지역사회 파트너 프로그램(Community Partner Program) 등 다양한 프로그램을 마련하여 시행하고 있다.⁴³⁾

43) (1) 경매 프로그램은 온라인 경매 사이트를 통해 토지은행이 보유한 주택을 처분하는 프로그램이다. (2) 즉시 구매 프로그램은 청결하지 않고, 안전이 보장되지 않는 유휴부동산을 현 상태로 판매하는 프로그램이다. (3) 부속 토지 판매 프로그램은 자신이 보유한 주택에 인접한 유휴토지(5,000 ft² 이하)를 단돈 \$100에 살 수 있게 해주는 프로그램이다. (4) 지역사회 파트너 프로그램은 일정 요건을 갖춘 민간조직을 지역사회 파트너로 선정하여 근린안정화에 도움이 되는 사업의 추진을 위해 특정 구역의 부동산을 매입할 수 있게 하거나 해당 부동산의 개선에 가장 적합한 사람을 토지은행에 추천할 수 있는 권한을 부여하는 프로그램이다.

4. 정책사례의 종합과 시사점

본 연구에서는 일본, 독일, 미국을 대상으로 중앙정부와 도시정부 차원에서 추진하고 있는 관련 정책사례를 조사하였으며, 이를 정리한 것이 <표 4-13>이다.

중앙정부 차원에서는 도시축소에 대한 대응을 정책의제로 설정한 후, 이와 관련한 정책지침을 작성하여 배포하거나 다양한 보조금 지급 프로그램을 마련하고 있다. 일본은 중소도시의 서비스기능 존속을 위해 입지적정화계획 제도를 도입하였으며, 이를 빈집 및 공적부동산의 정비·활용 정책과 연계하여 추진하고 있다. 독일은 사회도시프로그램을 통해 근린지역의 사회적 지속가능성을 제고하고, 동/서독도시재건사업을 통해 도시의 건조 환경을 적정규모로 축소시키기 위한 전략을 취하고 있다. 미국은 적정규모화 전략의 일환으로 근린지역안정화프로그램을 시행하여 황폐화된 근린지역의 유휴·방치 부동산 문제를 해결하고 있다.

도시정부 차원에서는 중앙정부의 관련 프로그램을 적절히 활용할 뿐 아니라, 자체적으로도 다양한 적정규모화 전략을 마련하여 도시축소에 대응하고 있다. 일본의 도야마시는 경전철의 도입과 함께 도심 및 대중교통노선 주변으로 거주를 유도하는 정책을 추진하였으며, 구마모토시는 입지적정화계획 제도에 따라 거주유도구역 및 도시기능유도구역을 설정하였다. 독일의 라이프치히시는 빈집을 철거하고 남은 공지에 일시적 활용 제도를 통해 녹지를 조성하였으며, 라이네펠데시는 도시발전축을 기준으로 차별화된 빈집 철거방식을 적용하고, 철거된 빈집은 녹지로 조성하는 전략을 추진하였다. 미국의 영스타운시는 새로운 도시기본계획을 수립하여 개발용지를 축소했을 뿐 아니라 버려진 근린지역 내 공지를 녹지·텃밭으로 조성하였으며, 디트로이트시는 근린지역의 축소단계에 따라 적정규모화 전략을 차별화하는 새로운 도시기본계획을 수립하고, 도시농업에 대한 지원과 토지은행의 설립·운영을 통해 근린지역의 안정화를 도모하였다.

여기서 주목할 부분은 많은 도시가 축소지향적 도시전략을 추진하는 데 있어 시민의 자발적 참여와 공감대 형성을 중요하게 생각하였다는 점이다. 일본의 도야마시는 지역매체 등을 활용한 정보의 적극적인 공개와 주민과의 지속적인 대화를 통해 도시비전을 설정했다. 미국의 영스타운시와 디트로이트시도 도시비전을 수립하는 과정에서

표 4-13 외국 정책사례의 종합

구분			정책사례
일본	중앙정부		• 국토형성계획 개정(‘콤팩트+네트워크’ 전략 추진) • 입지적정화계획 제도 도입(「도시재생특별조치법」 개정) • ‘공가 등 대책 추진에 관한 특별조치법’ 제정 • ‘마을 만들기를 위한 공적부동산의 유효 활용 가이드라인’ 마련
	도시정부	도야마	• 시민참여를 통한 도시비전 설정 • 도심 내 상업거점 형성 • 도야마 경전철 건설 • 도심 및 대중교통노선 주변으로 거주 유도
		구마모토	• 거주유도구역 및 도시기능유도구역 설정 • 도시기능유도구역별 유도시설 설정(시민의견 반영)
독일	중앙정부		• 사회도시프로그램 추진 - 쇠퇴근린지역의 사회적 지속가능성 제고 • 동/서독도시재건사업 추진 - 지방정부의 자발적 축소계획 수립 유도 - 빈집 철거에 대한 보조금 지급
	도시정부	라이프치히	• 빈집 철거 후 공원·녹지 조성 • 유허·방치 부동산의 일시적 활용제도 도입 • 빈집재생 중간지원조직(하우스할텐 등) 지원
		라이네펠데	• 도시발전축 내/외부의 차별화된 빈집 철거전략 수립 • 철거지역 거주민의 도심주변 거주 유도 • 공지의 녹지화 및 유허시설의 생산적 용도 변경
미국	중앙정부		• 근린지역안정화프로그램 추진 - 유허·방치 부동산의 구매 및 정비 지원 - 지방정부의 토지은행 설립 지원
	도시정부	영스타운	• 시민참여를 통한 도시비전 설정 • 축소지향적 도시기본계획(Youngstown 2010) 수립 - 주거·상업 등 개발용지의 축소 - 신규 용도지역(위락·공원지역/농업지역/녹색공업지역) 도입 • 축소근린지역의 주택 공급 제한 및 이주 장려금 지원 • 유허·방치 부동산의 철거 및 녹지화
		디트로이트	• 시민참여를 통한 도시비전 설정 • 디트로이트 전략적 구조계획(Detroit Future City) 수립 - 근린지역의 축소단계별 적정규모화 전략 차별화 • 축소근린지역의 도시농업 활성화를 위한 법·제도적 지원 • 토지은행 설립 및 다양한 프로그램 추진

자료: 저자 작성.

시민들의 참여를 훌륭하게 이끌어 냈다. 외국의 축소도시에서 이러한 협력적 거버넌스 구축에 큰 비중을 둔 이유는 도시의 축소전략 수립과정에서 소외된 지역의 주민들이 반발하는 경우도 많이 발생하였기 때문으로 보인다.

한편, 각 도시에서 유사한 정책을 추진하였으나, 상반된 결과가 나타나는 경우도 존재하는 것으로 나타났다. 일본 도야마 시에서는 경전철을 도입하여 대중교통 이용률을 높이고, 도심상권을 활성화 하는 등 긍정적인 효과를 거둔 반면, 미국 디트로이트 시에서는 인구가 감소하는 상황에서 무리하게 경전철을 도입하다가 재정적 위기를 맞이하기도 하였다. 따라서 해외의 정책사례를 무비판적으로 받아들여 도시구조 재편 전략의 일환으로 무리하게 경전철을 도입하기보다는 각 도시가 처한 상황을 고려한 후 신중하게 정책을 추진할 필요가 있다. 사실 도야마 시에서 경전철 도입이 성공을 거둘 수 있었던 것은 기존의 철도노선을 최대한 활용하여 건설비용을 절감할 수 있었다는 점이 크게 작용했다. 하지만, 우리나라의 부산광역시-김해시, 의정부시, 용인시의 경우 이미 경전철을 도입하여 큰 적자를 보고 있는 상황이기 때문에 인구감소로 인해 이들 도시보다 사업성을 확보하기가 더 어려운 축소도시에서는 오히려 기존 버스노선을 잘 활용하는 것이 보다 효과적일 수 있다.

CHAPTER 5

한국의 정책추진 실태와 개선방안

01 국내 관련 정책현황	153
02 축소도시 거주민의 정책수요	180
03 축소도시의 정책과제	187
04 정책과제의 실천방안	190

한국의 정책추진 실태와 개선방안

본 장에서는 한국의 축소도시 관련 정책추진 실태를 살펴보고, 정책의 개선방안을 제시하였다. 우선 국내 관련 정책현황을 중앙정부와 도시정부 차원에서 검토한 후, 축소도시 거주민들의 정책수요를 조사하였다. 이러한 검토 및 조사내용을 토대로 축소도시를 위한 정책과제를 설정하였으며, 이를 실현하기 위한 제도적 개선방안도 함께 제시하였다.

1. 국내 관련 정책현황

1) 중앙정부의 대응정책

(1) 국토종합계획

중앙정부에서는 기후변화, 글로벌 경쟁체제 심화, 저출산·고령화 등 여건변화에 대응하여 2011년에 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2010년)을 수립하였다. 여기서는 우리나라 도시공간의 재편 전략으로 합국형 압축도시 조성을 위한 통합적 도시모델 구축을 제시하고 있다. <표 5-1>과 같이 공간 위계에 따라 성장도시, 쇠퇴도시, 광역도시권으로 구분하여 제시하고 있다는 점이 일본의 국토형성계획과 유사하다.

첫째, 성장도시의 경우 도시 전체가 과밀로 인한 비효율이 발생하지 않는 범위에서 선별하여 위치에 따라 고밀개발을 유도하되, 기존 도시 내 미이용·저이용 나대지를 우선적으로 개발하도록 하고 있다. 둘째, 쇠퇴도시는 인구가 정체하거나 쇠퇴하는 도심부의 저이용 대중교통결절점(철도역세권 등)을 중심으로 토지이용을 복합화하거나 교외로 분산될 다중공공시설을 도심으로 재집중되도록 유도하는 것을 제시하고 있다. 셋째, 광역도시권 차원에서는 중심도시-주변도시 간 직주근접이 달성될 수 있는 수준에서 인구와 산업을 분산적이면서 집중적으로 개발하도록 하고 있다.

표 5-1 제4차 국토종합계획 수정계획의 공간재편전략

구분	공간재편전략
성장도시	- 과밀로 인한 비효율이 발생하지 않는 범위에서 선별하여 위치에 따라 고밀개발을 유도 - 기존 도시 내 미이용·저이용 나대지를 우선적으로 개발
쇠퇴도시	- 인구가 정체하거나 쇠퇴하는 도심부의 저이용 대중교통결절점(철도역세권 등)을 중심으로 토지이용을 복합화 - 교외로 분산될 다중공공시설을 도심으로 재집중 유도
광역도시권	중심도시-주변도시 간 직주근접이 달성될 수 있는 수준에서 인구와 산업을 분산적이면서 집중적으로 개발

자료: 대한민국정부. 2011. pp.84-85를 바탕으로 작성.

하지만, 이는 도시축소 현상을 고려하여 설정한 방향이라기보다는 당시 유행했던 저탄소 녹색도시의 구현을 목적으로 추진된 경향이 있다. 그 결과 단순히 고밀개발이나 대중교통중심개발 등과 같은 전략만 담겨져 있다는 한계가 있다. 즉, 고령화와 인구감소로 인해 도시기능의 존속이 어려워지면서 발생할 수 있는 문제에 대응하기 위해 추진되어야 할 공간재편전략(도시기능의 재배치 등)이 결여되어 있는 것이다. 따라서 향후 국토종합계획을 재수립할 때에는 현 추세에 맞게 전략을 수정할 필요가 있다. 이를 위해서는 일본이 2015년 국토형성계획을 재수립하는 과정에서 수행했던 국토 차원의 다양한 분석 및 조사내용(장래 무거주화 지역 등)을 참조하여 우리 국토·도시의 현 상태를 정확하게 파악하고, 향후 추진되어야 할 정책과제에 대한 타당성을 확보해야 한다.

(2) 지역발전정책

중앙정부(지역발전위원회)가 2013년 7월에 「지역희망(HOPE) 프로젝트」를 발표한 이후 지역행복생활권 정책이 현재 우리나라의 주도적인 지역발전정책으로 추진되고 있다. 이 정책의 추진 목적은 공공서비스의 획일적 배분으로 인한 중복투자와 과잉경쟁을 최소화하면서 동시에 생활권 단위로 낙후지역의 서비스 결핍을 보완하여 거주 지역에 관계없이 일정한 삶의 질을 누릴 수 있도록 하는 것이다.

정책 추진의 기본적인 공간단위인 지역행복생활권은 복수의 인접한 시·군이 자발적으로 협력하여 구성하도록 되어 있으며, 2016년 현재 63개의 지역행복생활권이 구성되어 있다. 지역행복생활권에서는 5년(2014~2018년) 간의 공동 추진사업 및 연차별

표 5-2 지역생활권 발전계획의 주요 내용

구분	내용
비전·목표·발전전략	생활권 현황 진단·분석을 통해 비전 설정 및 목표·발전전략 수립
사업계획	생활기반 확충·일자리·교육·문화·복지의료 등 5대 분야 중 필요한 핵심사업 및 제도개선 사항 발굴·기획
우선순위	사업효과성, 연계·협력 수준, 사업의 지속가능성, 낙후지역 우선 배려 등을 종합 고려하여 우선순위 선정
추진체계	생활권사업 추진을 위한 의사결정 및 집행관리체계 마련

자료: 지역발전위원회. 2013. p.4를 정리.

투자계획이 담겨 있는 ‘지역생활권 발전계획’을 수립할 수 있다(〈표 5-2〉 참조). 해당 계획의 실행 주체는 생활권을 구성하는 지방자치단체 간 협의체인 ‘생활권협의체’이며, 여기서 생활권 설정, 협력사업 발굴, 공동발전 목표 및 비전 설정 등의 업무를 수행한다. 해당 계획을 수립하는 시·군에 대해서는 〈표 5-3〉과 같이 중앙정부 차원의 다양한 행·재정적 지원방안이 마련되어 있다.

표 5-3 지역행복생활권에 대한 중앙정부 지원조치

구분	내용
행정적 지원	시·군 간 갈등 조정 및 협력 지원
	선택적 규제 완화 등 제도개선 추진
	지역생활권 지원체계 구축
	우수 지역생활권에 대한 포상
재정적 지원	신규 사업 및 공모 사업 우선 반영
	사업 우선순위 조정
	소규모 시범프로젝트 지원
	국고보조율 상향 조정
	기타 회계를 통한 지원

자료: 지역발전위원회. 2013. pp.31~35를 정리.

현재 지역행복생활권 정책 하에서 추진되고 있는 사업은 2013년부터 시행된 ‘지역 행복생활권 선도사업’과 이를 뒷받침하기 위해 2015년부터 시행된 ‘취약지역 생활여건 개조사업(새뜰마을사업)’이 있다. 지역행복생활권 선도사업의 경우 <표 5-4>와 같이 (1) 남비(NIMBY) 해소, (2) 교육, (3) 주민안전 및 의료질 개선, (4) 일자리 창출, (5) 생활인프라 구축 등 다섯 가지 분야와 관련한 시·군간 연계·협력사업에 초점을 맞

표 5-4 지역행복생활권 정책의 사업별 주요 지원내용

구분	중점 분야 및 사업내용	
지역행복 생활권 선도사업	남비(NIMBY) 해소	• 화장장, 쓰레기 소각장 등 생활편의 증진에 필수적이지만 특정한 지역에 입지하거나 유치, 공동이용하기를 꺼리는 사업을 지자체가 협력적으로 추진하고, 동일요금을 적용
	교육	• 교육지원청 사업 이외의 것으로 생활권에서 아동, 청소년 및 취약계층에 대한 교육의 질적 향상을 지원하고, 지역 교육활성화, 지역인재양성과 교육여건 개선을 위한 관련사업
	주민안전·의료질 개선	• 수해·태풍·폭설 등 각종 재난·위해로부터 삶의 터전, 생명, 재산을 보호하기 위한 사업을 지자체가 협력적으로 추진하는 사업으로서 지자체간 역할분담을 포함한 공동대응계획 마련, 장비공유, 정보교류 등을 추진하는 사업(단, 포크레인, 헬기 등 고가장비의 구매 또는 대여, 사업비의 기금화는 제외) • 주민의 생명과 건강관리를 위해 중요하고 필수적인 의료서비스(응급 의료, 산부인과 등) 제공·지역 의료의 질 개선을 위한 사업을 생활권내 지자체가 협력해서 추진
	일자리 창출	• 생활권내에서 원활한 인력양성을 통한 생산성향상 및 고질적인 인력 수요의 미스매치 해소를 도모하는 사업을 지자체간 연계협력으로 추진(전문기능인력양성, 창업가 양성, 일자리 연계시스템 구축 등)
	생활인프라	• 상하수도, 대중교통체계 인프라 등 삶의 질 개선과 직결되는 생활인프라 구축을 통해 주민의 생활편의 증진을 도모하는 사업을 지자체가 협력적으로 추진
취약지역 생활여건 개조사업	안전 확보	• 주민 안전에 직간접 위협을 초래하는 재해(산사태, 상습침수, 화재 등) 예방, 노후위험시설(축대, 담장, 건물) 보수, CCTV 설치 등
	생활·위생인프라 확충	• 상하수도 설치·개량 지원, 재래식 화장실 개선 및 공동화장실 확충 등 위생 환경 개선 • 지역주민이 모여 소득창출·공동육아 및 돌봄·역량강화 등의 활동을 할 수 있는 거점공간으로서 다목적 커뮤니티시설 지원
	일자리·문화·복지 보장	• 육아·보육, 청소년 상담, 소외계층 취업, 노인돌봄, 건강관리, 새뜰마을사업 홍보 등 휴먼케어 사업 지원
	주택 정비	• 기초생활수급자 및 차상위계층 주거여건 개선, 노후불량주택의 안전 문제 개선 지원(빈집 철거, 슬레이트 지붕 철거·개량, 집수리 등)
	주민역량 강화	• 주민공동체 활성화, 주민 참여 확대, 사업 이후 자활 등을 위한 주민역량 강화 지원

자료: 지역발전위원회. 2015. p.2; 2016. pp.6-7을 정리.

추고 있으며, 최근 4년(2013~2016년) 간 총 141개 사업이 선정되어 추진 중이다. 취약지역 생활여건 개조사업은 취약지역 주민의 기본적인 생활수준 보장을 위해 <표 5-4>와 같이 (1) 안전 확보, (2) 생활·위생인프라 확충, (3) 일자리·문화·복지 보장, (4) 주택 정비, (5) 주민역량 강화 등을 지원하는 사업으로 최근 2년(2015~2016년) 간 총 95개(농어촌: 62개, 도시: 33개) 지구가 선정된 상태이다.

표 5-5 축소도시와 인근 시·군 간의 지역행복생활권 선도사업 현황

구분	축소도시	협력 지자체	연도	사업내용
중추 도시권	공주시	세종특별자치시	2015	세종-공주 BIS 구축
			2016	금강르네상스 조성
	논산시	유성구(대전), 옥천군	2016	소규모식품 파일럿 플랜트구축 청년일자리 지원
	김제시	군산시	2015	국산보리(맥아)생산 하우스맥주 클러스터 구축
			2016	쌀수탈 근대역사 교육벨트 조성
	여주시	순천시, 광양시, 고흥군, 보성군	2015	명품 생태·치유벨트 조성
			2016	건강기능차 6차산업화 지원
도농 연계권	정읍시	고창군, 부안군	2015	베리굿(Berry-Good) 소스산업 육성
			2016	골든타임사수! 서남부권 광역응급의료 체계구축
	남원시	임실군, 순창군	2015	거점 공공형 산모보건 의료센터
			2015	농촌특화자원 활용 MICE 산업 육성
	영천시	경산시, 청도군	2015	숲속의 청정식품 상품화 프로젝트
			2016	꿈애플 그린 도시프로젝트
	상주시, 문경시	예천군	2015	으뜸 농특산물 홍보·판매장 공동 운영
			2016	백두대간 황태 미니클러스터 일자리 창출
농어촌 생활권	공주시	부여군, 청양군	2015	나래원 화장시설 공동이용
	논산시	계룡시, 금산군	2015	발효 미생물로 꿈이 익어가는 6차산업
	영주시	단양군, 영월군	2015	소백산권 천연생약재 기반 비즈니스 활성화
			2016	소백산권 3도 접경 상수도설치 사업
	밀양시	합천군, 창녕군	2015	오색먹거리 생산을 위한 농촌인력은행 구축
			2016	다미다색 상생일자리 창출

자료: 지역발전위원회. 2015. p.33; 농림축산식품부. 2016. p.6.

축소도시를 포함한 지역생활권에서 최근 2년(2015~2016년) 간 선정된 연계·협력 사업의 내용이나 정부지침 상 새뜰마을사업의 주요 지원 내용을 보면, 전자는 <표 5-5>에서 볼 수 있듯이 관광 개발이나 일자리 창출 분야 위주로 추진되는 경향이 있어 사업의 핵심 목표 중 하나인 인접 도시 간 공공서비스의 공동이용을 촉진하는 수단으로 활용되기에는 한계가 있으며, 후자 역시 주택정비 분야에서 빈집 철거에 대한 지원조치만 마련되어 있을 뿐, 미국의 영스타운 시나 디트로이트 시 사례와 같이 철거하고 남은 유허 부지를 생산적인 용도(공동체정원, 공동텃밭 등)으로 전환하여 일자리·문화·복지나 주민역량 강화 분야와 연계하는 것은 고려하지 못하고 있다.

(3) 도시·군기본계획

우리나라의 도시·군기본계획 제도는 1981년 「도시계획법」 개정을 통해 처음 도입된 이래 산업화와 도시화 과정에서 발생하는 문제를 해결하는 데 큰 기여를 하였다. 당시 우리나라는 전례 없는 큰 폭의 성장세를 보이고 있었으며, 이에 따라 도시·군기본계획 역시 급속한 도시화와 산업화에 대비한 주택·산업용지 및 기반시설 공급에 초점을 맞추고 있었다. 따라서 향후 도시인구가 얼마나 증가할 것인지를 추정하고, 이를 기반으로 각종 도시용지 물량을 미개발지에 배분하는 역할에 충실할 수밖에 없었다. 그 결과 거의 모든 도시에서 인구 증감을 불문하고, 개발용지 확보를 위해 계획인구를 과도하게 설정하는 것이 관행이 되어버렸다.

물론 우리나라의 많은 축소도시에서 2020/2025년 도시·군기본계획을 재수립하면서 기존의 목표인구에 비해 줄어든 인구를 계획하였지만, 장래인구가 감소할 것으로 전망한 사례는 아직까지 존재하지 않는다. <표 5-6>은 축소도시별로 「2020/2025년 도시기본계획」의 2015년 계획인구와 2015년 실제인구(인구주택총조사 기준)를 비교한 것이다. 이를 보면 모든 축소도시에서 실제인구에 비해 과도한 계획인구를 설정하였다는 것을 알 수 있다. 계획인구와 실제인구의 차이가 가장 심한 도시는 동해시로 목표치의 53.1%밖에 달성하지 못했다. 특히, 동해시, 태백시, 공주시, 나주시, 영천시, 상주시, 밀양시 등 7개 도시에서 향후 2020년 혹은 2025년 목표인구에 도달하기 위해서는 연평균 10% 이상씩 인구가 증가해야 하는데, 최근의 인구변화 추세를 고려했을 때 이는 너무 과도한 목표치를 설정한 것이라고 볼 수 있다.

표 5-6 축소도시의 실제인구와 계획인구의 비교

구분		2015년 실제인구(명)	2015년		목표연도		
			계획인구(명)	달성비율(%)	연도(년)	계획인구(명)	달성가능 변화율(%)
강원도	동해시	90,255	170,000	53.1	2020	200,000	17.2
	태백시	46,715	85,000	55.0	2020	100,000	16.4
	삼척시	69,509	90,000	77.2	2020	100,000	7.5
충청남도	공주시	113,542	197,400	57.5	2020	210,000	13.1
	보령시	101,852	143,000	71.2	2020	150,000	8.0
	논산시	124,246	164,000	75.8	2020	165,000	5.8
전라북도	익산시	301,723	420,000	71.8	2025	420,000	3.4
	정읍시	110,627	187,000	59.2	2025	190,000	5.6
	남원시	80,499	117,000	68.8	2025	130,000	4.9
	김제시	84,269	140,700	59.9	2025	150,000	5.9
전라남도	여수시	273,761	374,000	73.2	2025	400,000	3.9
	나주시	92,582	141,700	65.3	2020	150,000	10.1
경상북도	경주시	262,310	384,000	68.3	2020	400,000	8.8
	김천시	137,540	187,000	73.6	2020	200,000	7.8
	안동시	168,581	207,000	81.4	2020	220,000	5.5
	영주시	109,266	142,000	76.9	2020	150,000	6.5
	영천시	97,669	165,000	59.2	2020	190,000	14.2
	상주시	98,760	148,020	66.7	2020	160,000	10.1
	문경시	71,863	82,000	87.6	2025	102,000	3.6
경상남도	밀양시	103,069	175,000	58.9	2020	190,000	13.0

주 1: 나주시는 2015년이 아닌 2016년 계획인구임.

주 2: 달성비율(%)은 '2015년 계획인구' 대비 '2015년 실제인구'의 백분율임.

주 3: 달성가능변화율(%)은 '목표연도 계획인구'에 도달하기 위한 '2015년 실제인구'의 연평균 인구변화율(%)임.

자료: 도시별 도시기본계획.⁴⁴⁾

하지만, 최근 들어 인구감소, 저출산·고령화 등의 여건 변화로 성장 중심의 도시·군 기본계획에 대한 한계점에 대한 개선 요구가 증가함에 따라 국토교통부는 2014년 10월 31일 '도시·군기본계획수립지침'을 <표 5-7>과 같이 개정하였다. 우선 도시의 유형을

44) 경주시. 2004. p.69; 공주시. 2006. p.58; 김제시. 2008. p.62; 김천시. 2006. p.80; 나주시. 2007. p.74; 남원시. 2008. p.63; 논산시. 2007. p.61; 동해시. 2005. p.60; 119; 문경시. 2008. p.63; 117; 밀양시. 2006. p.827; 보령시. 2007. p.85; 삼척시. 2009. p.71; 상주시. 2007. p.62; 안동시. 2007. p.74; 여수시. 2008. p.67; 영주시. 2006. p.63; 영천시. 2004. p.42; 익산시. 2007. p.110; 정읍시. 2007. p.108; 태백시. 2008. p.3.

표 5-7 인구감소에 대응한 도시군기본계획수립지침 개정내용

구분		개정내용
계획의 내용과 작성원칙		- 인구증감추세에 따라 성장형, 성숙·안정형으로 유형화한 후 차별적 계획 수립 - 성장형: 3년간 인구 증가가 지속 - 성숙·안정형: 3년간 인구가 증가하지 않거나 감소
부문별 계획 수립기준	계획의 목표와 지표설정	- 상주인구추정은 생산모형을 기본적으로 사용하며, 사회적증가분에 의한 추정방법은 가급적 자제 - 사회적증가분의 경우 무리한 인구 추정을 방지하기 위해 실시계획 인가(지구단위계획 결정 후 개별법에 의한 허가 등)를 얻은 경우에만 기본계획에 반영 - 단계별 최종연도 목표인구를 달성하지 못한 시·군은 해당 인구에 대해 일몰제 적용
	토지이용계획	- 성숙·안정형은 시가화예정용지 산정 시 목표연도 내에 사업목적이 달성이 불가능하다고 판단되는 경우 재검토 - 비도시지역의 난개발 방지 및 합리적인 성장관리를 위하여 성장관리방안 제시
	기반시설	성숙·안정형은 기존 시설의 정비·개량 및 장기미집행 시설의 해제 검토
	도심 및 주거환경	성숙·안정형은 도시재생계획을 도시군기본계획에 포함
	경제·산업·사회·문화의 개발 및 진흥	성장형은 경제·산업개발계획 수립 시 산업의 육성·발전 내용을 중심으로, 성숙·안정형은 지역 내 산업구조의 재편·정비·발전 내용을 중심으로 계획

자료: 도시·군기본계획수립지침 (국토교통부 훈령 제445호, 개정 2014. 10. 31).

인구증감추세에 따라 성장형과 성숙·안정형으로 구분하고 차별적 계획을 수립하는 것을 계획의 작성원칙으로 제시하였다. 이때 성장형은 최근 3년 동안 인구가 증가한 도시를 말하며, 성숙·안정형은 최근 3년 동안 인구가 증가하지 않거나 감소한 도시를 말한다. 다음으로, 부문별 계획 수립기준에서는 (1) 계획의 목표와 지표설정, (2) 토지이용계획, (3) 기반시설, (4) 도심 및 주거환경, (5) 경제·산업·사회·문화의 개발 및 진흥 부문에서 개정이 이루어졌다.

‘계획의 목표와 지표설정’ 부문에서는 상주인구 추정 시 생산모형을 기본으로 하되, 사회적 증가분에 의한 추정을 가급적 자제하도록 하였다. 특히, 단계별 최종연도 목표인구를 달성하지 못한 시·군은 해당 인구에 대해 일몰제를 적용하도록 하였다. ‘토지이용계획’ 부문에서는 성숙·안정형 도시의 경우 시가화예정용지 산정 시 목표연도 내에 사업목적이 달성이 불가능하다고 판단되는 경우 재검토가 이루어지도록 하였으며, 비도시지역의 난개발 방지 및 합리적인 성장관리를 위하여 성장관리방안을 제시하도록

하였다. 성숙·안정형 도시의 경우 ‘기반시설’ 부문에서도 기존 시설의 정비·개량 및 장기미집행 시설의 해제를 검토하도록 하였으며, ‘도심 및 주거환경’ 부문에서는 도시 재생계획을 도시·군기본계획에 포함하도록 하였다. 끝으로, ‘경제·산업·사회·문화의 개발 및 진흥’ 부문에서는 성장형 도시의 경우 경제·산업개발계획 수립 시 산업의 육성·발전 내용을 중심으로 수립하도록 한 반면에 성숙·안정형 도시는 지역 내 산업구조

표 5-8 정읍시와 여수시의 2030년 도시기본계획 수립내용

구분		수립내용	
		정읍시	여수시
도시 유형		- 성숙안정형에 해당 - 최근 3년(‘10~’13년)간 인구변화: 122,000명→118,328명	- 성숙안정형에 해당 - 최근 3년(‘09~’12년)간 인구변화: 293,546명→292,217명
부문별 계획	계획의 목표와 지표설정	- 자연적 인구변화는 2013년 대비 6,228명 감소하는 것으로 추정하였으나, 사회적 인구변화를 23,300명 증가하는 것으로 추계 - 계획인구 대비 달성비율(2010년 기준)이 66.8%에 불과하나 일몰제 적용하지 않음	- 자연적 인구변화는 2010년 대비 14,000명 감소하는 것으로 추정하였으나, 사회적 인구변화를 88,000명 증가하는 것으로 추계 - 계획인구 대비 달성비율(2012년 기준)이 78.1%에 불과하나 일몰제 적용하지 않음
	토지이용계획	2025년 도시기본계획에 비해 시가화에정용지 면적 1.121km² 증가(6.149km²→7.270km²) - 비도시지역의 성장관리방안은 수립하지 않음	2025년 도시기본계획에 비해 시가화에정용지 면적 7.911km² 감소(15.771km²→7.860km²) - 시가화용지 면적 17.856km² 감소(92.614km²→110.470km²) - 비도시지역의 성장관리방안은 수립하지 않음
	기반시설	불합리한 도시계획시설 정비 및 장기미집행 도시계획시설의 해소 방안 제시	자동실효제에 대응하기 위한 장기미집행 도시계획시설 재정비 방안 제시
	도심 및 주거환경	- 구도심 특성에 적합한 도시재생 전략계획 수립 - 중앙로 활성화지역, 터미널역 세권 활성화지역, 초산 활성화 지역 등 3개 활성화지역 설정	- 도시재생 권역설정 및 권역별 재생구상 - 도시근교농어촌권역, 중앙권역, 국동어항-여수구항권역, 엑스포권역 등 4개 권역으로 구분
	경제·산업·사회·문화의 개발 및 진흥	농업에서 첨단 및 관광산업으로 산업구조 재편 추진	경제·산업 분야에 대한 별도의 계획을 수립하고 있지 않음

자료: 도시별 도시기본계획.⁴⁵⁾

45) 정읍시. 2016. p.61; 86; 94; 155; 190; 201-207; 296-300; 여수시. 2014. p.17; 51; 52; 106; 171; 238; 244; 245.

의 재편·정비·발전 내용을 중심으로 계획하도록 하였다.

그럼에도 불구하고 여전히 도시의 성장을 전제로 증가하는 인구와 그에 따라 필요한 토지를 배분하는 방식으로 계획이 수립되도록 되어 있으며, 성숙안정형 도시에 대한 계획수립 내용도 구체화되지 못했다. 따라서 개정 내용을 반영하여 수립된 축소도시의 2030년 도시·군기본계획 역시 인구감소에 대한 대책을 담고 있는 경우가 거의 없다. 현재 우리나라 20개 축소도시 중에서 2030년 도시기본계획을 수립한 도시로는 정읍시(2016년 1월 승인)와 여수시(2014년 12월 승인)가 있다. 정읍시와 여수시의 2030년 도시기본계획을 살펴보면 인구감소에 대한 문제점은 인식하고 있으나, 여전히 계획인구가 증가하는 것으로 추계하고 있다. 이에 따라 자연히 시가화용지나 시가화예정용지 수요 역시 증가하는 것으로 계획되고 있으며, 건조 환경의 축소에 대한 시도는 전혀 이루어지지 않고 있다(〈표 5-8〉 참조). 하지만, 두 도시 모두 개정된 ‘도시·군기본계획수립지침’에 따라 장기미집행 도시계획시설에 대한 해소방안을 제시하거나, 도시재생계획을 포함하고 있다는 점은 긍정적인 부분이다.

(4) 도시재생사업

해외 많은 국가들처럼 우리나라의 중앙정부도 쇠퇴지역 문제를 해결하기 위해 다양한 도시재생 관련 정책을 펼쳐왔다. 초창기의 정책들은 주로 노후·불량 주거지의 물리적 환경을 개선하는 데에만 치중하여 실업, 복지 등 사회적 문제를 해결하는 데 소홀하였을 뿐 아니라, 부동산 개발사업 위주로 진행되어 쇠퇴지역의 원주민을 몰아내는 역효과를 내기도 하였다.

이러한 문제를 해결하고자 2013년 6월에 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」이 제정되었으며, 그 결과 우리나라에서 ‘지역경제 활성화’와 ‘공동체 회복 및 주민역량 강화’를 동시에 추구하는 새로운 패러다임의 도시재생정책이 시도될 수 있는 계기가 마련되었을 뿐 아니라 쇠퇴한 도시지역에 대해 국가의 재원을 투입할 수 있는 법적 기반을 확보하게 되었다. 그 해 12월에는 향후 10년간 도시재생에 대한 국가시책 등을 담은 「국가도시재생기본방침」이 공표되었다. 2014년에는 도시재생 선도지역의 공모를 통해 13개 지역을 선정하였으며, 2016년부터는 33개의 도시재생 일반지역을 선정하여 현재 사업이 진행 중이다.

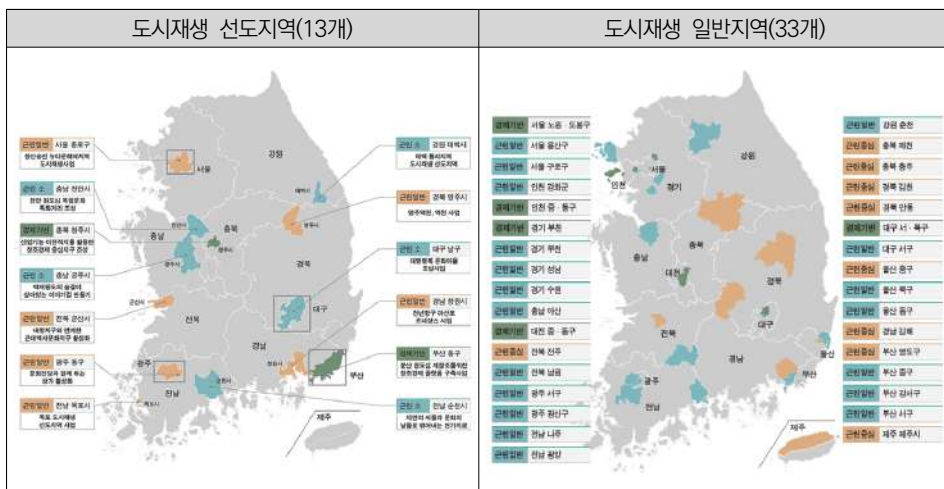
현행 도시재생사업은 <표 5-9>와 같이 ‘경제기반형’과 ‘근린재생형’의 두 가지 유형으로 구분된다. (1) ‘경제기반형’은 새로운 경제기능의 도입 또는 기존 기능의 경쟁력 강화를 통하여 고용을 창출하고 도시경제의 활성화를 도모하는 사업을 말하며, (2) ‘근린재생형’은 지역특색을 살려 침체된 중심시가지의 경제를 활성화하거나(중심시가지형), 낙후한 근린 주거지역의 생활환경 개선을 통해 공동체를 유지하는 사업(일반

표 5-9 도시재생사업(일반지역)의 유형 비교

구분	경제기반형	근린재생형	
		중심시가지형	일반형
목표	새로운 경제기능의 도입 또는 기존 기능의 경쟁력 강화를 통하여 고용을 창출하고 도시경제 활성화 도모	- 행정·업무, 상업, 역사·문화·관광, 공공복지, 도심주거 등의 기능 증진 - 중심상권 회복을 통한 중심시가지 활성화	낙후된 주민생활환경 개선 및 상권 활성화를 통한 지역주민의 삶의 질 향상과 지역 공동체 회복
대상지 특성	사업 파급효과가 도시 및 국가 차원에 미치는 공공청사 등 이전부지, 폐항만, 철도시설, 노후 산단, 대규모 문화·체육시설 등 핵심시설과 그 주변지역	과거 행정·업무·상업·교통·주거기능의 중심이었던 원도심 지역 중에 공동화 현상이 심각하여 재활성화가 필요한 지역으로서 중심시가지로서의 잠재력을 갖추고 있는 지역	근린상권 및 생활환경이 양호하였으나 교외 신도시 개발 확산, 지속적인 인구감소 및 고령화 등으로 쇠퇴한 도시지역
사업의 특성	공공의 선투자를 통하여 민간 투자를 유발하여 민·관 합동으로 경제거점을 형성하고, 주변 노후 도시지역과 상생을 도모하는 사업	- 원도심 상주인구 및 방문객 증가를 촉진하기 위한 지자체 의지의 실현조치로서 도시계획적 처방 - 지역특화전략을 토대로 주요 집객시설의 확충·개선 - 특화사업의 고도화 지원 - 추진역량 강화 등을 통한 중심상권 경제기반 강화	- 주민공동체 역량강화를 통한 주민참여 기반의 사업추진 - 사회적 경제에 따른 소득창출, 문화복지 여건, 상권 회복 가능성 등 잠재력이 있는 지역
정책 및 제도 지원	- 기반시설의 확충·정비, 배후 지역 환경 개선, 국·공유지 또는 저이용 공공시설 등 활용, 주택도시기금을 통한 투·융자 지원 가능 - 임지구제최소구역 지정을 통한 토지이용 유연화, 도시관리계획(용도지구·지역 변경 및 도시계획시설 결정) 변경 의제, 건폐율·용적률·주차장 설치기준 완화 등 「도시재생특별법」 상 규제완화	- 도시기반시설 확충 등 지원, 도심지 국·공유자산 활용, 핵심집객시설의 확충·리모델링 등에 대한 주택도시기금 투·융자 - 도시관리계획(도시계획시설 결정) 변경 의제, 건폐율·용적률·주차장 설치기준 완화 등 도시재생특별법 상 규제완화 등	- 기초생활인프라 확충, 마을기업 등에 대한 소규모 투·융자 지원, 교육 및 컨설팅 지원 - 도시관리계획(도시계획시설 결정) 변경 의제, 건폐율·용적률·주차장 설치기준 완화 등 도시재생특별법상 규제완화, 건축법에 따른 건축협정 제도, 한옥 등 건축자산의 진흥에 관한 법률에 따른 건축자산 진흥 구역 적용 등

자료: 국토교통부, 2015. p.7을 수정.

〈그림 5-1〉은 도시재생 선도지역이나 일반지역으로 지정되어 현재 사업을 추진 중인 지역의 현황을 나타낸 것이다. 선도지역과 일반지역을 합한 총 46개 지역 중에서 축소도시는 6개 지역(선도지역: 태백시·공주시·영주시, 일반지역: 안동시·남원시·나주시)에 불과하다. 이는 선도지역이나 일반지역을 선정할 때 사업의 시급성과 함께 기대되는 파급효과도 함께 고려한 결과라고 할 수 있다. 이러한 사실은 곧 현행 도시재생 사업이 성장 동력을 일정 수준 보유한 도시에는 적합할 수 있지만, 그렇지 않은 도시에는 적용하기에는 한계가 있다는 것을 의미한다. 이는 사업성 있는 수도권 일부 지역과 대도시에서만 활성화되었던 과거의 도시정비사업 제도에서도 나타났던 문제이다. 결국 앞서 분석결과에서도 나타났듯이 공동주택의 공실문제가 심각할 정도로 개발수요가 부족하고, 파급효과가 적은 나머지 축소도시에 대해서는 국가적인 지원 대책이 미흡하다고 볼 수 있다.



(5) 빈집정비사업

빈집의 철거 및 정비를 위한 중앙정부 차원의 대표적인 정책으로는 농림축산식품부의 ‘농어촌 빈집정비사업’이 있다. 이 사업은 농어촌지역에 장기간 방치되어 미관이나 생활환경을 악화(쓰레기 투기 등)시키는 빈집을 철거할 경우 이와 관련한 비용을 보조금으로 지급하는 사업으로서 1995년에 제정된 「농어촌주택개량촉진법」에 근거하여 시행되어 왔다. 이후 2008년에 해당 법이 폐지되면서 2009년부터는 「농어촌정비법」에 의해 추진되고 있다. 사업시행자는 시장·군수구청장이며, 지원대상은 농어촌지역에 위치하고 있는 1년 이상 거주·사용하지 않는 주택 및 일반건축물이다.⁴⁷⁾ 이때 소유주를 알 수 없는 주택은 실비수준에서 비용을 지원받을 수 있지만, 소유주를 알 수 있는 주택은 면적이 150㎡ 이하인 경우에만 보조받을 수 있을 뿐 아니라 비용의 20%는 개인이 부담해야 한다.

하지만, 이 사업은 농어촌지역의 빈집만을 대상으로 하기 때문에 도시지역의 빈집 문제를 해결하는 데에는 큰 도움이 되지 않는다. 현재 도시지역의 빈집은 일부 시·군에서 자체 예산을 마련하여 정비사업을 추진하고 있는 실정이나, 소유권 문제 등으로 인해 철거에 어려움을 겪는 것으로 알려지고 있다.⁴⁸⁾ 이에 따라 2016년 현재 국토교통부에서는 도시지역의 빈집 문제 해결을 위해 「빈집 등 소규모 주택정비 특별법(안)」의 입법을 준비하고 있다.⁴⁹⁾ 해당 법안은 ‘빈집정비사업’에 대한 부분과 ‘소규모정비사업’에 대한 부분으로 나뉘어져 있는데, 이 중에서 전자에 대한 내용만을 정리한 것이 <표 5-10>이다. 이를 보면 도시지역 빈집에 대한 실태조사, 빈집정비계획의 수립 및 시행방법, 빈집의 철거 및 취득방법, 빈집정보시스템의 구축방안, 사업 지원방안 등 그동안 빈집문제와 관련하여 제기되었던 대부분의 내용을 다루고 있는 것을 알 수 있다.

47) 「농어촌정비법」 제2조제1항에 의한 ‘농어촌’지역은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제5호에 따른 농촌(① 읍·면지역, ② 주거·상업·공업지역을 제외한 동지역, ③ 생산·보전녹지지역, 생산·보전관리지역, 농림·자연환경보전지역인 자치구, ④ 제1종일반주거지역으로 지정된 집단취락지구지역)과 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조제6호에 따른 어촌(① 읍·면지역, ② 상업·공업지역을 제외한 동지역)을 말한다.

48) 소유주가 명확하더라도 개별 소유주 입장에서는 자신이 소유한 빈집에 대한 수요가 발생할 때까지 이왕이면 다른 소유주의 빈집을 철거하여 없애는 것이 보다 큰 이익을 가져다주기 때문에 제대로 협조가 되지 않는 사례도 많이 발생하고 있다.

49) 이에 앞서 2015년 1월 「건축법」 개정으로 도시지역의 빈집에 대해 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 빈집의 철거를 명하였을 때 빈집 소유자가 특별한 사유 없이 이에 따르지 않으면 직권으로 그 빈집을 철거할 수 있도록 하였으나(「건축법」 제81조의2), 빈집 활용을 위한 지원제도로는 미흡하다는 의견이 많았다.

표 5-10 「빈집 등 소규모 주택정비 특별법(안)」의 주요 내용

구분	내용
빈집의 정의	거주·사용 여부를 확인한 날부터 6개월 이상 아무도 거주·사용하지 않는 주택(미분양주택 등은 제외)
빈집실태조사	(조사내용) 빈집 혹은 빈집이라 추정되는 주택에 대해 ① 소재 현황, ② 관리상황·방치기간, ③ 소유자·권리관계, ④ 인공구조물·시설 현황 등의 실태조사 실시 가능 (정보수집) 빈집의 소재 및 소유자 현황 등을 파악하기 위한 목적의 범위에서 재산세 과세정보, 수도·전기요금 등의 개인정보 수집·이용 가능
빈집정비계획	시장·군수 등은 빈집실태조사의 결과를 토대로 빈집의 효율적 정비·활용을 위한 빈집정비계획(기본방향, 현황 및 실태, 정비·활용에 관한 추진계획, 정비계획 등) 수립·시행 가능
빈집정비계획의 시행방법	(사업방식) ① 경수선, ② 개축·증축·대수선 및 용도변경, ③ 철거, ④ 철거 후 건축물·공공시설 설치 등의 방법으로 추진 (사업시행자) 시장·군수가 직접 시행 혹은 지방공사·건설업자(등록사업자·부동산투자회사·중간지원조직(비영리법인/공익법인/협동조합/사회적기업)과 공동 시행 가능
빈집의 철거·취득	(철거) 안전사고·범죄 발생의 우려가 있거나, 공익상 유해한 빈집에 대해 지자체장이 철거를 명할 수 있으며, 이에 따르지 않을 경우 직권으로 철거 가능 (취득) 주거환경 개선을 위한 공공시설 확충, 임대주택 공급 등을 위해 협의·수용을 통한 소유권 취득 가능
빈집정보시스템	시·군별로 빈집실태조사 결과를 토대로 빈집의 효율적 정비·활용을 위한 빈집정보시스템 구축 가능
사업 지원방안	(보조·융자) 빈집의 재활용(임대주택, 공동텃밭 등), 안전사고 및 범죄 예방 조치 마련, 사회적기업의 사업 시행 등에 대해 비용 보조나 출자·융자 가능(일반회계, 도시·주거환경 정비기금, 주택도시기금 등 활용) (조세 감면) 취득세, 재산세 등 감면 조치 (각종 특례) 지방건축위원회 심의를 거쳐 개축·용도변경 가능

자료: 빈집 등 소규모 주택정비 특별법(안) (의안번호 1546, 발의 2016. 8. 11).

그럼에도 불구하고, 해당 법안은 여전히 빈집이라는 건축물에만 초점을 맞추고 있으며, 빈집이 발생하는 근린지역에 대한 관리방안을 모색하고 있지는 않다. 즉, 근린지역을 공실정도에 따라 유형화하고 각 지역에 대해 차별화된 전략을 수립하도록 권장하고 있지는 않다. 또한, 빈집의 철거 후 임대주택이나 공공용지로 용도를 변경하는 경우에만 비용을 보조하도록 되어 있으며, 단순히 철거만을 위한 재정 지원은 포함하고 있지 않다. 빈집 증가로 황폐화되고 있는 근린지역에서는 철거만으로도 주거환경 개선에 큰 효과를 거둘 수 있으므로 철거방식과 재활용방식 모두 비용을 보조하되, 정비방식에 따라 보조율을 차등화하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 빈집의 취득과 관련해서는 여전히 소유권을 매입하는 방식을 고수하고 있으며, 해외에서 시행하고 있는 일시적 활용방식은 전혀 고려하지 못하고 있다.

(6) 마을공동체 정원사업

해외 축소도시에서는 유휴토지에 공동체정원이나 텃밭을 조성하고, 이를 관리하는 데 주민들을 참여시켜 지역 공동체를 유지·회복하고, 일자리를 창출하려는 노력이 많이 이루어지고 있다. 우리나라에서도 이와 유사한 ‘마을공동체 정원사업’이 행정자치부(주관), 농림축산식품부, 산림청의 협업으로 2015년부터 추진되고 있다. 사업의 목적 역시 개인·가족정원이 아닌 공동체정원의 조성을 통해 공동체의식을 향상시키는 데 중점을 두고 있다. 이는 농림축산식품부의 빈집정비사업이 미관 및 생활환경 개선에 초점을 맞추고 있는 것과는 차별되는 부분이다.

2015년 사업 추진 당시 사업대상지로 그린트러스트(Green Trust) 소유부지와 사유지도 포함하였으나 2016년 현재는 시·도 및 시·군·구 소유의 미사용 공유지 중에서 (1) 거주 지역 인근에 사용되고 있지 않는 유휴지 및 나대지와 (2) 10년 이상 장기적으로 부지를 안정적으로 사용할 수 있는 지역으로만 한정하고 있다. 사업의 추진체계는 <그림 5-2>처럼 주민, 전문가, 지원기관의 협력적 거버넌스를 지향하고 있다. 주민조직(주민자치회, 마을만들기 주체, 새마을협의회 등)이 사업을 발굴하여 신청하면, 지방

그림 5-2 ‘마을공동체 정원사업’의 추진체계



자료: 행정자치부 주민생활환경과. 2016. p.3.

자치단체에서는 사업공모 내용을 바탕으로 국민디자인단을 구성하여 구체적인 사업계획을 수립한다. 광역시·도에서는 이를 취합하고 자체평가를 통해 우선순위를 정하여 행정자치부에 제출하며, 행정자치부에서는 사업대상을 최종 선정하고, 자문단 구성·운영 및 사업비(특별교부세)를 지원한다. 또한, 농림식품부와 산림청에서는 작물 및 원예 재배 프로그램과 종자, 묘목 등을 지원한다. 이후 공동체의 운영·관리는 신청단체(마을기업, 단체, 협회 등)에서 담당하며, 운영·관리비용은 회원회비, 텃밭·꽃밭 분양 금액으로 충당한다.

해당 사업은 중앙정부 주도로 유희지 및 나대지의 녹지화 전략을 추구하고, 공동체 의식의 함양을 목표로 하였다는 점에서 큰 의미를 갖는다. 하지만, 2016년부터 사업대상지에서 사유지를 제외한 것은 아쉬움으로 남는다. 비록 해당 사업이 축소도시에 초점을 맞추고 있지는 않으나, 이와 같은 중앙정부의 지원이 절실히 요구되는 지역은 축소도시라고 할 수 있으며, 이러한 지역에서 보다 큰 문제로 인식되는 것은 공유지보다 지역사회 깊숙이 침투해 있는 사유지가 황폐화되는 것이다. 물론 장기간 안정적으로 활용할 수 있는 부지를 확보하는 데에는 공유지를 활용하는 것이 유리하겠지만, 지역 공동체의 회복에 대한 기대효과는 빈집 등의 사유지를 활용하는 것이 더 크게 나타날 가능성이 있다. 또한, 2016년 현재 사업대상지로 선정된 지역이 11개소(2015년 8개소, 2016년 11개소)에 불과하여 지역사회에 큰 영향을 미치기는 힘들 것으로 예상된다. 따라서 해당 사업을 행정자치부 주관 하에 개별적으로 추진하기보다는 다른 중앙부처 또는 광역·지방자치단체의 빈집정비사업과 연계하여 사업대상을 보다 확장할 필요가 있을 것으로 판단된다.

2) 광역·지방자치단체의 대응정책

(1) 도시기본계획 재수립

앞서 영스타운 사례와 마찬가지로 우리나라의 많은 축소도시에서도 계획인구와 시가화용지가 축소된 도시기본계획을 재수립한 바 있다. <표 5-11>은 축소도시별로 「기정 「2016년 도시기본계획」⁵⁰⁾을 「2020/2025년 도시기본계획」으로 재수립하면서 계획내

50) 기정 도시기본계획에서 1개 도시(여수시)가 2021년, 3개 도시(동해시, 영천시, 문경시)가 2011년을 목표연도로

표 5-11 축소도시의 기정 및 재수립 도시기본계획 비교

구분		수립연도		계획인구 변경내역 (만 명)	토지이용계획 변경내역(km ²)	
		기정	재수립		시가화용지	시가화예정용지
강원도	동해시	1998년	2005년	축소(25.0→20.0)	축소(24.6→24.2)	증가(0.0→1.4)
	태백시	2000년	2008년	축소(12.0→10.0)	증가(11.5→17.3)	축소(19.4→15.4)
	삼척시	1998년	2009년	축소(16.0→10.0)	증가(14.0→21.5)	증가(0.0→7.1)
충청남도	공주시	1998년	2006년	증가(20.0→21.0)	축소(10.2→10.1)	증가(0.2→13.8)
	보령시	1998년	2007년	축소(20.0→15.0)	축소(23.9→17.6)	증가(9.4→18.1)
	논산시	2001년	2007년	축소(19.0→16.5)	축소(15.9→10.1)	증가(1.7→13.8)
전라북도	익산시	1998년	2007년	축소(55.0→42.0)	증가(30.4→33.0)	증가(9.2→37.0)
	정읍시	1998년	2007년	축소(23.0→19.0)	증가(22.1→28.5)	증가(0.0→6.2)
	남원시	1999년	2008년	축소(17.0→13.0)	증가(13.0→14.2)	증가(2.0→7.4)
	김제시	1998년	2008년	축소(20.0→15.0)	축소(19.8→14.7)	증가(0.0→20.2)
전라남도	여수시	2002년	2008년	축소(45.0→40.0)	축소(96.7→92.6)	증가(5.0→15.4)
	나주시	1998년	2007년	동일(15.0→15.0)	증가(18.6→22.0)	증가(0.0→12.7)
경상북도	경주시	1998년	2004년	동일(40.0→40.0)	증가(42.3→50.0)	증가(5.3→29.1)
	김천시	1997년	2006년	축소(26.0→20.0)	축소(25.5→16.2)	증가(0.0→21.3)
	안동시	1997년	2007년	축소(32.0→22.0)	축소(22.9→20.2)	증가(1.4→18.0)
	영주시	1998년	2006년	축소(22.0→15.0)	축소(17.7→12.9)	증가(0.5→10.9)
	영천시	1997년	2004년	축소(25.0→19.0)	축소(25.6→19.0)	증가(0.0→24.2)
	상주시	1998년	2007년	축소(20.0→16.0)	축소(19.2→19.1)	증가(0.0→15.5)
	문경시	1997년	2008년	축소(15.0→10.2)	증가(8.4→12.5)	증가(6.0→18.6)
경상남도	밀양시	1998년	2006년	축소(25.0→19.0)	축소(18.0→13.4)	증가(0→18.0)

주: 공주시, 보령시, 논산시, 경주시는 「2016년 도시기본계획」의 '개발예정용지'를 「2020년 도시기본계획」의 '시가화예정용지'로 간주하였음.

자료: 도시별 도시기본계획.⁵¹⁾

용이 어떻게 변경되었는지를 나타낸 것이다. 이를 보면 거의 모든 도시에서 기정 계획에서 목표로 했던 계획인구를 축소하였다는 것을 알 수 있다. 이에 따라 동해시, 공주시, 보령시, 논산시, 김제시, 여수시, 김천시, 안동시, 영주시, 영천시, 상주시, 밀양

하고 있을 뿐 나머지 16개 도시는 2016년을 목표연도로 하고 있다.

51) 경주시. 1998. p.115; 2004. p.69, 141, 143; 공주시. 1998. p.134; 2006. p.49, 58, 126; 김제시. 2008. p.31, 62, 131; 김천시. 2006. p.38, 80; 151; 나주시. 2007. p.43, 129; 남원시. 2008. p.46, 63, 112; 논산시. 2001. p.178; 2007. p.57, 61; 139; 동해시. 2005. p.53, 60, 119; 문경시. 2008. p.47, 63, 117; 밀양시. 2006. p.47, 82, 137; 보령시. 2007. p.74, 56, 85, 159; 삼척시. 2009. p.71, 171; 상주시. 2007. p.27, 67; 128; 안동시. 2007. p.68, 73, 148; 여수시. 2008. p.46, 67, 97; 영주시. 2006. p.63; 116; 영천시. 1997. p.30, 70; 2004. p.42, 112; 익산시. 2007. p.96, 110, 150; 정읍시. 2007. p.108, 162; 태백시. 2008. p.6, 8.

시 등 많은 도시에서 도시기본계획의 재수립을 통해 시가화용지 면적을 축소하였다. 그럼에도 불구하고 시가화예정용지 면적은 태백시를 제외한 거의 모든 도시에서 확대하였다.

〈표 5-12〉는 소도시에서 시가화용지 및 시가화예정용지에 대해 다운조닝(Down Zoning)을 시행한 사례를 나타낸 것이다. 이는 (1) 시가화용지를 보전용지로 변경한 경우, (2) 시가화용지를 시가화예정용지로 변경한 경우, (3) 시가화예정용지를 보전용지로

표 5-12 축소도시의 도시기본계획 재수립을 통한 다운조닝 현황

구분		시가화용지 → 보전용지			시가화용지 → 시가화예정용지	시가화예정용지 → 보전용지
		주거용지	상업용지	공업용지		
강원도	동해시	0.104	-	0.175	0.698	-
	태백시	-	-	-	-	-
	삼척시	0.161	-	-	-	-
충청남도	공주시	-	-	-	7.653	-
	보령시	-	-	1.044	3.833	-
	논산시	-	-	-	-	-
전라북도	익산시	-	-	-	3.080	-
	정읍시	-	-	0.203	-	-
	남원시	0.235	-	-	0.382	-
	김제시	-	-	-	5.567	-
전라남도	여수시	0.036	-	0.884	-	0.110
	나주시	-	-	-	-	-
경상북도	경주시	-	-	-	-	-
	김천시	-	-	-	9.106	-
	안동시	0.800	-	-	6.351	-
	영주시	0.809		-	5.162	0.460
	영천시	-	-	0.040	2.852	-
	상주시	0.156	0.005	-	-	-
	문경시	0.315	-	0.462	-	-
경상남도	밀양시	0.575	0.035	1.303	5.324	-

자료: 도시별 도시기본계획⁵²⁾

52) 공주시. 2006. pp.127-129; 김제시. 2008. p.130; 김천시. 2006. pp.153-155; 남원시. 2008. p.116; 동해시. 2005. pp.122-123; 문경시. 2008. p.133; 밀양시. 2006. pp.139-141; 보령시. 2007. pp.155-157; 삼척시. 2009. p.162; 상주시. 2007. p.131; 안동시. 2007. pp.152-154; 여수시. 2008. p.97; 영주시. 2006. pp.120-121; 영천시. 2004. p.119; 익산시. 2007. p.151; 정읍시. 2007. p.165.

변경한 경우의 세 가지로 구분할 수 있다. 이를 보면 시가화용지를 보전용지나 시가화예정용지로 변경한 사례는 많이 존재하나, 미실현 시가화예정용지를 보전용지로 변경한 사례는 여주시와 영주시 두 곳에 불과하다는 것을 알 수 있다. 과도한 시가화예정용지의 확보는 기성시가지보다는 도시외곽에서의 개발을 부추기는 경향이 있기 때문에 축소도시에서는 미실현 시가화예정용지에 대한 일몰제 시행이 활성화될 필요가 있다.

(2) 빈집 정비·활용사업

전라북도에서는 자체적으로 2015년부터 농어촌지역의 빈집을 리모델링하여 주변 시세의 반값에 전·월세로 임대해주는 ‘빈집활용 반값 임대주택’ 사업을 추진 중이다. 도내 각 시·군에서 빈집 소유자를 대상으로 임대희망자를 모집하고, 소유자에게는 리모델링 비용을 최대 1천만 원(도비 50%, 시·군비 50%)까지 지원한다. 초과비용은 빈집 소유자가 개인적으로 부담해야 하며,⁵³⁾ 리모델링 이후 소유자는 의무적으로 5년 동안 주변시세의 반값으로 전·월세 임대를 해야 한다. 해당 빈집의 입주대상자는 저소득층(기초생활수급자, 차상위계층, 한부모가정), 귀농·귀촌인, 지방대학생, 신혼부부, 65세 이상 노인 및 부양자, 장애인 등이다.⁵⁴⁾

사업 주체별 역할은 <표 5-13>과 같다. 사업의 총괄은 전라북도에서 담당하지만, 임대인과의 협약체결,⁵⁵⁾ 현장점검, 입주자 면담 등 사업을 추진하고 관리하는 것은

표 5-13 ‘빈집활용 반값 임대주택’사업의 주체별 역할 분담

구분	내용
전라북도	사업계획 수립, 추진지침 마련, 임대인 공모, 대상자 확정, 사업비 지원
시·군	대상자 발굴·신청, 임대인과 협약체결, 빈집 리모델링 지도·감독, 보조금 지급·정산, 사후관리
임대인	빈집 리모델링, 임차인과 반값계약, 의무임대

자료: 전라북도 주택건축과, 2016. p.4를 정리.

53) 2015년 사업 추진 당시 지원액은 동당 700만원(도비 50%, 시·군비 50%)이었으나, 소유주의 자부담 비용이 많아 임대희망자 발굴에 어려움을 겪으면서 2016년에 동당 1천만 원으로 늘렸다.

54) 2015년 사업 추진 당시 입주대상자는 저소득층(기초생활수급자, 차상위계층, 한부모가정), 귀농·귀촌인, 지방대학생, 신혼부부였으나, 2016년에 65세 이상 노인 및 부양자, 장애인도 입주가 가능하도록 하였다.

55) 협약서(전라북도 주택건축과, 2016: 10)는 <부록 2>를 참조하기 바란다.

표 5-14 축소도시의 빈집정비 지원 조례 현황

구분	법규명	지원계획 수립여부	비용 보조 대상
강원도	삼척시 빈집정비 지원 조례 (‘15.11.20)	X	• 「주거급여법」에 따른 주거급여수급자 소유의 빈집 • 철거 후 3년 이상 공공용지로 제공하기로 동의서를 제출한 경우 • 소유자가 빈집정비를 요청한 경우 • 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 경우 ※ 「농어촌정비법」 제2조제10항에서 규정한 생활환경정비사업 중 빈집정비에 따른 지원금 기준
충청 남도	논산시 빈집정비 지원 조례 (‘16.09.30)	O (실태조사 포함)	• 「국민기초생활 보장법」에 따른 수급자 및 차상위계층 소유의 빈집 • 철거 후 3년 이상 공공용지로 제공하기로 동의서를 제출한 경우 • 빈집으로 인한 사고 방지, 범죄예방 및 화재예방 등의 조치를 위해 필요한 경우 • 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 경우
전라 북도	익산시 도시지역 빈집 정비 지원 조례 (‘16.03.30)	O (실태조사 포함)	• 「국민기초생활보장법」에 따른 수급자 및 차상위계층 소유의 빈집 • 철거 후 3년 이상 공공용지로 제공하기로 동의서를 제출한 경우 • 도시지역의 2년 이상 활용하지 않고 방치된 주택 및 건축물 • 빈집으로 인한 범죄예방, 안전사고 방지 및 화재예방과 미관 등의 조치를 위해 필요한 경우 • 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 경우 ※ 「농어촌정비법」 제2조에 따른 농촌지역 제외
	남원시 도시지역 빈집 정비 지원 조례 (‘15.09.25)	O (실태조사 포함)	• 도시지역의 1년 이상 활용하지 않고 방치된 주택 및 건축물 • 그 밖에 빈집정비 지원을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 경우 ※ 「농어촌정비법」 제2조에 따른 농촌지역 제외
	김제시 빈집정비 지원 조례 (‘15.11.19)	O (실태조사 포함)	• 「국민기초생활보장법」에 따른 수급자 및 차상위계층 소유의 빈집 • 철거 후 3년 이상 공공용지로 제공하기로 동의서를 제출한 경우 • 빈집으로 인한 범죄예방, 안전사고 방지 및 화재예방과 미관 등의 조치를 위해 필요한 경우 • 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 경우
전라 남도	여수시 빈집 정비 지원 조례 (‘16.08.10)	X	• 정비대상을 철거하는 경우 • 철거 후 2년 이상 공공용지로 제공하기로 동의서를 제출한 경우
	나주시 빈집 정비를 위한 지원 조례 (‘15.08.11)	X	• 「국민기초생활보장법」에 따른 수급자 및 차상위계층 소유의 빈집 • 철거 후 3년 이상 공공용지로 제공하기로 동의서를 제출한 경우 • 소유자가 요청한 경우 • 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 경우

주: 법규명 아래 괄호 안은 조례의 시행일을 나타냄.

자료: 자치법규정보시스템(ELIS). <http://www.elis.go.kr> (검색일: 2016. 10. 1).

시·군이다. 임대인은 빈집을 리모델링하고, 「주택임대차보호법」에서 정하는 범위 내에서 임차인과 임대계약을 체결한다. 임대인이 주택 매매 등 소유권을 이전하는 경우

에는 매수인이 기존의 계약을 승계하여야 하며, 만약 반값 의무임대기간을 위반할 경우 지원금을 반환(반값 임대기간 내 임차인 혜택비용 제외)해야 한다.

하지만, 해당 사업 역시 일부 도시(익산시, 남원시 등)를 제외하고선 중앙정부의 빈집정비사업과 마찬가지로 농촌지역만을 대상으로 하고 있다는 점에서 한계를 가진다. 다행이도 최근 들어 농촌지역을 포함한 도시 전역의 빈집을 관리하기 위해 자체적으로 조례를 제정하고, 관련 사업을 추진하고 있는 도시가 늘어가고 있다. 2016년 10월 현재 빈집의 철거 및 정비와 관련한 조례를 제정·시행하고 있는 축소도시는 <표 5-14>와 같이 7개 도시인데, 대부분의 조례가 최근 2년(2015~2016년) 사이에 마련되었다.

관련 조례의 내용을 살펴보면 논산시, 익산시, 남원시, 김제시 등 4개 도시의 조례에서는 빈집정비 지원을 위한 계획을 수립하고 필요한 경우 빈집 실태 조사까지 실시하도록 하고 있으나, 나머지 3개 도시의 조례에는 이에 대한 조항이 빠져있다. 정비 대상도 대부분의 도시에서 도시와 농촌지역의 빈집 모두를 포함하고 있으나, 익산시, 남원시 등 일부 도시에서는 도시지역의 빈집으로만 한정하고 있다. 정비 비용에 대한 보조금은 주로 (1) 빈집 소유자가 「국민기초생활보장법」에 따른 수급자 및 차상위계층이거나, (2) 철거 후 2~3년 이상 공공용지(공공주차장, 문화여가시설, 공용텃밭, 운동시설, 녹지공간 등)로 제공하는 것에 동의하는 경우에 한하여 지급하고 있으며, 일부 도시에서는 사고 방지, 범죄 및 화재예방 등의 조치를 위해 필요한 경우에도 지원이 가능하도록 명시하고 있다.

그 밖에 동해시, 공주시, 정읍시, 안동시에서는 <표 5-15>처럼 별도의 관련 조례 없이 빈집을 철거하고 공공용지로 활용하고 있다. 동해시는 묵호항 인근 구도심 일대의 빈집을 철거하고, 텃밭을 조성하는 사업을 추진하고 있는데, 주요 목적은 공동체 의식을 고취하고, 고령자의 일자리를 창출하는 것이다. 공주시, 정읍시, 안동시는 구도심의 빈집을 철거하고 공용주차장을 조성하는 사업을 추진하고 있다. 도시별로 해당 부지의 확보방식에 차이를 보이고 있는데, 공주시는 ‘매입’ 방식, 정읍시는 ‘사용협약’ 방식, 안동시는 ‘매입’ 방식(마을 공동주차장 조성사업)과 ‘사용협약’ 방식(유흥지 공동주차장 조성사업)을 모두 사용하고 있다. 특히, ‘사용협약’ 방식을 사용하는 경우 해당 부지를 지자체가 일정 기간 동안 사용하는 대신에 빈집 소유자에게 재산세를 감면해주고 있다.

표 5-15 축소도시의 빈집 활용 사례

도시	활용유형	사업내용
동해시	텃밭	• 2014년부터 2018년까지 국비와 시비 총 9억 4천만 원이 소요되는 묵호항 구도심지 일대 빈집 정비사업 추진 • 철거된 나대지는 동네 텃밭으로 조성하여 이웃 간 소통을 통한 화합의 장 조성 및 고령자에게 소일거리 제공 • 2014~2015년 간 4억 4천만 원의 사업비로 빈집 총 34동을 철거하였으며, 2016년에는 국비를 포함하여 사업비 2억 2천만 원을 투자하여 빈집 총 16개동을 정비할 계획
공주시	주차장	• 2012년부터 구도심의 자투리땅을 주차장으로 만드는 쌈지주차장 조성사업 추진 • 지자체 소유 부지 활용 또는 구도심의 사유지(빈집, 나대지 등) 매입
정읍시	주차장	• 2015년부터 도심에 방치된 빈집을 철거한 후 공영주차장으로 조성하는 사업 추진 • 5년 동안 주차장으로 사용한다는 조건을 수용한 빈집을 대상으로 지상권 설정 • 현재까지 총 6개소(주차 가능 약 50대) 조성
안동시	주차장	• 유휴지 공동주차장 조성사업: 2009년부터 매년 도심지 및 주택밀집지역 인근의 장기 방치 된 개인 유휴지(1,000㎡ 미만)를 대상으로 토지소유주의 사용 동의(1년 이상)가 있을 경우 공동주차장 조성, 토지소유주는 재산세(토지분) 감면 혜택 • 마을 공동주차장 조성사업: 2010년부터 매년 5억 원 정도의 사업비로 도시지역 주거 밀집지역의 폐가·빈집·공터를 감정가격에 매입해 주차장 조성

자료: 도시별 보도자료.⁵⁶⁾

이와 같이 최근 축소도시에서 자발적으로 빈집 정비와 관련한 조례를 마련하고, 빈집 정비 사업을 추진하는 것은 시의적절한 것으로 보인다. 특히, 빈집 소유자의 동의를 얻어 빈집을 철거한 후, 공공용지로 활용하는 사업은 기대효과가 클 것으로 보인다. 하지만, 이러한 사업이 대부분 공공의 주도로 추진되고 있으며, 하우스할텐과 같은 중간지원조직과의 협업은 제대로 이루어지지 않고 있다는 점은 아쉬움으로 남는다. 전라북도 주택건축과(2016)에 따르면 빈집 한 채의 정비 비용이 약 2천만 원인 것으로 나타났다.⁵⁷⁾ 현재 각 사업을 통해 지원되는 정비 보조금은 이에 미치지 못하기 때문에 빈집 소유자들의 참여를 이끌어내기가 쉽지는 않은 상황이다. 게다가 일부 사업은 해외의 축소도시에서 많이 추진되고 있는 ‘일시적 활용’ 방식이 아닌 매입을 전제로 하고 있어 지방자치단체에 재정적으로 큰 부담을 안겨주는 것으로 알려져 있다.

56) 공주시 교통과. 2012; 안동시 교통행정과. 2014a; 2014b; 정읍시 건축과. 2015; 정읍시 건축과. 2016; 동해시 건축과. 2016.

57) 빈집 한 채의 정비비용은 규모 60㎡(방 2개, 거실 1개, 화장실 1개)을 기준으로 산정한 것이다(전라북도 주택건축과, 2016: 14).

(3) 유희시설 정비·활용사업

우리나라 축소도시 중 김제시는 2006년부터 경로당을 개조해 독거노인들이 공동생활을 할 수 있는 그룹 홈(Group Home)을 공급하는 ‘한울타리행복의집’ 사업을 추진하고 있다. 김제시는 전형적인 농촌중심도시로 핵가족화 및 고령화로 인해 독거노인문제가 심각해지자 2006년에 그룹 홈 2개소를 시범적으로 조성하였으며, 그제 점차 늘어 2015년 12월 현재 154개소가 운영되고 있다. 이 사업의 장점은 기존 경로당의 기능 및 장비보강을 통하여 주간에는 노인여가복지시설인 경로당으로 활용하고, 야간에는 공동생활을 위한 그룹 홈으로 활용한다는 것이다(<그림 5-3> 참조). 또한, 지역의 다양한 서비스를 연계하여 노인들의 건강관리, 취미활동, 안전을 위한 연락체계 구축 등을 시행하고 있다. 현재 이 사업은 우수성을 인정받아 여러 지역에서 벤치마킹의 대상으로 검토되고 있다.

경로당과 더불어 폐교 역시 축소도시의 훌륭한 자산이 될 수 있다. 나주시는 구도심 인근의 폐교를 신성장동력 육성을 위한 거점으로 활용한 대표적인 사례이다. 나주시는

그림 5-3 김제시 ‘한울타리행복의집’의 일상



자료: 김제시 정신건강증진센터 홈페이지(<http://gimjemind.or.kr>)와 전라북도 경로당광역지원센터 홈페이지(<http://전북노인센터.kr>)에 게시된 사진자료를 수정. (검색일: 2016. 10. 11).



자료: 한국관광공사 홈페이지(<http://kto.visitkorea.or.kr>)에 게시된 사진자료를 수정. (검색일: 2015. 10. 11).

2006년 (재)나주시천연염색문화재단을 설립하고, 구도심(나주시청, 나주역 일대) 인근의 다시면 회진리에 위치한 폐교(회진초등학교)를 리모델링하여 연면적 3500㎡ 규모의 천연염색문화관을 조성하였는데, 여기에는 전시관, 체험장, 판매장, 세미나실, 연구실 등이 들어섰다(〈그림 5-4〉 참조).

2007년에는 노동부에서 실시하는 ‘지역고용인적자원개발사업’을 유치하여 50여명의 천연염색 전문 인력을 배출하였으며, 이들에게 창업을 유도하여 문화관 주변에 공방을 차리도록 지원하기도 했다. 2009년에는 ‘나주 쪽 전통기술 산업화 사업’이 농림부의 ‘향토산업육성사업’으로 선정되면서 나주천연염색문화관이 산학협력을 통해 쪽 염료 대량생산기술을 개발하는 거점 역할을 수행하게 되었다. 또한, 2014년에는 천연염색문화관 인근에 센터동, 염료 추출동, 사염동, 정수동을 갖춘 부지면적 3768㎡, 건축면적 2626㎡ 규모의 친환경염색산업센터를 건립하고, 현재 천연염색산업을 도시의 신성장동력으로 육성하고 있다. 이는 도시 내 주력산업 분야의 일자리 창출에 구도심 인근의 유휴시설이 활용된 좋은 사례라고 판단된다.

(4) 유희시설 통폐합사업

우리나라 축소도시 중에서 보령시와 밀양시에서는 학교 통폐합을 추진하였다(〈표 5-16〉 참조). 보령시에서는 2006년 5월 초등학교 2개소(도화담초등학교 및 병설유치원, 대농초등학교 및 병설유치원), 중학교 1개소(미산중학교)를 미산초·중학교로 통폐합하였다. 이를 통해 교육과정을 정상화할 수 있었으며, 연간 6억 원의 운영비 및 인건비를 절감하였다. 또한, 밀양시에서는 2015년 3월 중학교 3개소(초동중학교, 상남중학교, 밀양중학교 청도분교)를 미리벌중학교로 통폐합하였다. 이를 통해 적정규모 이상의 학생을 확보하고, 기숙사비, 방과 후 교육비 등을 지원하여 도·농간 교육격차 해소를 기대하고 있다.

하지만, 학교 통폐합을 결정하는 데 있어 경제적 논리만을 적용해서는 곤란하다. 특히, 학교의 통폐합으로 인해 서비스 범위가 너무 확대될 경우 통학거리가 너무 멀거나 교통편이 불편한 지역의 학생들은 교육기회를 박탈당할 수도 있다. 사회적 계층이동을 위한 징검다리가 바로 교육이라는 점을 고려할 때 이는 빈곤과 사회적 배제를 심화시키는 결과를 초래한다. 따라서 부득이 통폐합을 고려해야 하는 상황이 발생할 경우 통학(교통)체계나 서비스권역에 대한 분석을 수행하여 지역과 교육에 미치는 영향력을 최소화하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 이와 함께 학생 수가 감소했다는 이유만으로 무조건 폐교시킬 것이 아니라 폐교에 따른 사회적 충격에 대한 깊이 있는 분석 역시 선행되어야 한다.

표 5-16 축소도시의 학교 통폐합 사례

구분	내용
보령시	• 통폐합연도: 2006년 5월 • 통합학교명: 미산초·중학교 • 통합전학교: 도화담초등학교(40명), 대농초등학교(66명), 도화담초병설유치원(6명), 대농초병설유치원(7명), 미산중학교(43명) • 효과: 교육과정 정상화, 운영비·인건비 절감(연간 6억원)
밀양시	• 통폐합연도: 2015년 3월 • 통합학교명: 미리벌중학교 • 통합전학교: 초동중학교(90명), 상남중학교(32명), 밀양중학교 청도분교(5명) • 기대효과: 적정규모 이상의 학생 확보, 도·농간 교육격차 해소(기숙사비, 방과후 교육비 등 지원)

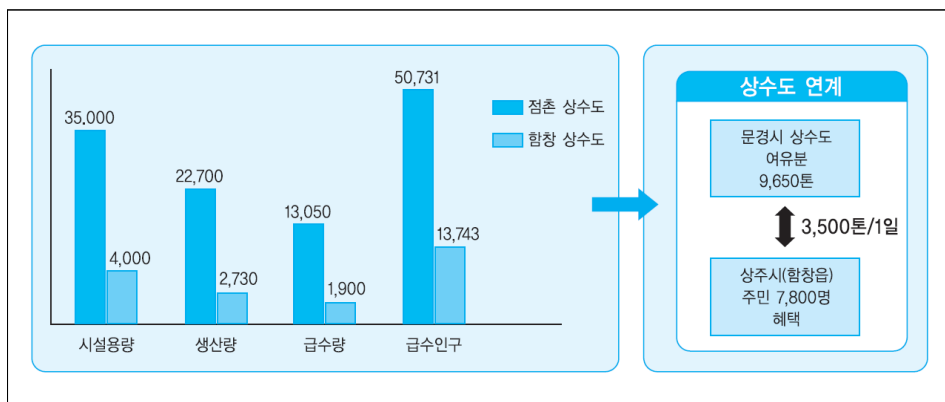
자료: 교육인적자원부. 2006. p.7; 교육부·한국교육개발원. 2016. pp.66-74.

(5) 공공서비스 공동이용사업

우리나라 축소도시 중 문경시와 상주시는 2016년 1월 상수도 정수공급을 위한 협약을 체결한 후, 문경시 상수도사업소 흥덕정수장에서 3만 5천㎥/일의 수돗물 중 3천 500㎥/일을 상주시 함창읍과 이안면 주민들에게 공급하고 있다(〈그림 5-5〉 참조). 이는 2009년 10월에 상주시에서 함창상수도 정수공급을 위한 협의를 요청하고 문경시가 이를 수용하면서 시작되었다. 이 사업은 문경시에서 18억 5천 700만 원(국·도비 포함), 상주시에서 13억 원의 사업비를 확보한 뒤 공사에 들어가 2015년 12월 준공했다. 이에 따라 상주시에서는 기존 함창읍의 취수장과 정수장의 폐쇄로 예산이 절감되었을 뿐 아니라, 상수원보호구역이 해제되면서 주민불편 해소 등 여러 가지 긍정적인 효과가 나타났다.

문경시와 상주시의 공공서비스 공동이용은 처음이 아니다. 이미 2004년 10월부터 상주시 함창읍지역의 하수 3천~5천t/일을 문경시 점촌처리장에서 처리하는 연계·협력 사업을 추진하여 예산 절감, 유대관계 강화 등의 다양한 효과를 거두고 있다. 게다가 두 도시는 겨울철마다 180일 동안 민간 산불진화용 헬기도 공동으로 임대하고 있다. 임대료는 임야 면적에 따라 상주시가 55%, 문경시가 45%를 부담하고 있는데, 이를 통해 두 도시에서 연간 4억여 원의 비용을 절감하는 효과를 거두고 있다.

그림 5-5 문경-상주 상수도 정수공급 협약의 기대효과



자료: 권상원. 2013. p.43.

3) 기존 정책의 한계와 시사점

우리나라에서는 도시축소에 대응하는 체계적인 정책 추진체계가 마련되어 있지는 않으나, 이와 관련한 다양한 대응책을 마련하기 위해 노력하고 있다. 중앙정부 차원에서는 제4차 국토종합계획 수정계획에서 압축적 도시구조에 대한 필요성을 명시하였고, ‘도시·군기본계획수립지침’의 개정을 통해 성숙·안정형 도시에 대한 부문별 계획수립 기준도 마련하였다. 또한, 도시 간 연계·협력을 토대로 공공서비스를 적재적소에 공급하기 위해 지역행복생활권 정책도 추진 중이다. 생활여건 취약지역의 활성화를 위해서 도시재생사업, 새뜰마을사업, 마을공동체 정원사업도 추진하고 있으며, 농촌지역을 넘어 도시지역의 빈집 정비를 위해 「빈집 등 소규모 주택정비 특례법(안)」의 입안도 추진 중이다.

하지만, 도시·군기본계획과 지역행복생활권 정책은 여전히 성장지향적이며, 도시재생사업과 마을공동체 정원사업도 재원이 필요한 축소도시보다는 사업이 손쉬운 지역 혹은 부지를 대상으로 추진되고 있다. 「빈집 등 소규모 주택정비 특례법(안)」 역시 건축물에만 주목하고 있거나 재정 상황에 대한 고려 없이 매입방식에만 의존하고 있다. 무엇보다 아쉬운 점은 어떠한 정책에서도 도시축소에 대한 문제점을 심각하게 인식하고, 여기에 적합한 방식으로 정책 패러다임을 전환하려는 노력이 보이지 않는다는 것이다. 1990년대 구 동독도시들 역시 통일 직후 격변하는 상황에 대해 제대로 인식하지 못하고, 정치 관료들이 제시하는 장밋빛 비전에 현혹되어 적절한 조치를 취하지 못해 상황을 더 악화시킨 바 있다. 우리는 독일의 이러한 전철을 답습해서는 안 될 것이다.

물론 광역자치단체나 축소도시 중에서 필요에 따라 자체적으로 다운조닝이 포함된 도시기본계획을 재수립하거나, 빈집을 철거하고 지역 주민의 수요에 맞는 다양한 용도로 전환하는 정책을 추진하고 있는 곳도 존재한다. 또한, 일부 도시에서는 다른 도시와 협정을 맺고 공공서비스를 공동으로 이용하여 비용을 절감하기도 한다. 그럼에도 불구하고 이러한 정책들은 주체 혹은 상황에 따라 개별적으로 이루어지고 있을 뿐 체계적인 정책 틀 내에서 작동되고 있지는 못한 상황이다. 지금이라도 국가가 우선하여 도시축소라는 여건 변화에 대응하여 향후 도시·지역정책이 나아가야 할 방향을 정립하고, 각 주체별로 추진하고 있던 다양한 정책을 하나의 정책 틀 속에 담아 체계적으로 추진할 수 있는 기반을 마련하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

2. 축소도시 거주민의 정책수요

1) 축소도시의 정책 우선순위

앞서 수행한 설문조사를 통해 축소도시 거주민의 정책수요를 파악하였다. 축소도시 거주민 610명을 대상으로 해당 도시에서 우선적으로 추진되어야 할 정책을 조사한 결과, <표 5-17>과 같이 일자리 창출을 요구하는 응답자가 가장 많았다. 그 외에 공원·녹지 조성과 빈집·유휴시설 철거·재활용이 각각 7.7%, 7.4%로 높은 응답률을 보였다. 지역별로는 읍·면지역과 동지역 모두 일자리 창출을 요구하는 응답자가 가장 많았는데, 읍·면지역에서는 빈집·유휴시설 철거·재활용, 도시지역에서는 공원·녹지 조성을 요구하는 응답자가 그 다음으로 많았다. 연령별로는 전 연령에서 일자리 창출을 요구하는 응답자가 가장 많았는데, 20대·30대·50대에서는 공원·녹지 조성, 40대·60대에서는 복지시설 조성을 요구하는 응답자가 그 다음으로 많았다. 소득수준별로도 모든 분위에서 일자리 창출을 요구하는 응답자가 가장 많았다.

표 5-17 축소도시의 우선 해결사항

구분	일자리 창출	빈집·시 설 철거/ 재활용	외곽 개발 억제	공원 녹지 조성	복지 시설 조성	교통 접근성 개선	기타	계
전체	70.7	7.4	1.0	7.7	7.0	5.2	1.0	100.0
지역	읍·면	73.5	7.8	2.0	5.6	6.5	3.3	100.0
	동	67.8	6.9	0.0	9.9	7.6	7.2	100.0
연령	20대	61.4	8.9	0.0	16.8	7.9	5.0	100.0
	30대	62.8	9.3	3.1	11.6	5.4	7.0	100.0
	40대	78.1	6.3	0.0	0.8	9.4	3.9	100.0
	50대	68.2	7.8	1.6	8.5	6.2	7.0	100.0
	60대	81.3	4.9	0.0	2.4	6.5	3.3	100.0
월평균 소득	160만원 미만	68.7	6.0	2.6	7.3	9.9	5.6	100.0
	160~236만원	78.4	9.4	0.0	2.9	4.3	4.3	100.0
	236~349만원	61.8	11.1	0.0	14.6	7.6	2.8	100.0
	349만원 이상	77.7	2.1	0.0	5.3	3.2	9.6	100.0

주: 월평균소득의 범주 구분은 통계청의 2015년 「가계동향조사」상 가구당 월평균 분위경계값(도시)을 참조함.

자료: 저자 작성.

2) 기초생활서비스 관련 정책수요

(1) 기초생활서비스 이용 관련 정책 우선순위

축소도시 거주민 610명을 대상으로 기초생활서비스 이용에 있어 가장 시급하게 개선해야 할 사항을 조사한 결과, <표 5-18>과 같이 노후시설의 환경 개선과 타 도시 서비스의 공동이용 지원을 요구하는 응답자가 각각 22.5%로 가장 많았다. 지역별로 보면 읍·면지역에서는 타 도시 서비스의 공동이용 지원, 동지역에서는 기초생활서비스의 집약화에 대한 요구가 가장 많았다. 연령별로 보면 20대는 타 도시 서비스의 공동이용 지원, 30대는 버스노선 확충을 통한 접근성 개선, 40대·50대는 노후시설의 환경 개선에 대한 요구가 가장 많았다. 특히, 60대의 경우 기초생활서비스의 집약화에 대한 요구가 가장 많았는데, 이는 고령자일수록 장거리 통행에 큰 어려움을 겪기 때문인 것으로 보인다. 소득수준별로도 요구사항이 다양했는데, 전 연령에 걸쳐 노후시설의 환경 개선과 타 도시 서비스의 공동이용 지원을 요구하는 응답자가 많은 편이었다.

표 5-18 기초생활서비스 이용 관련 정책 우선순위

구분		기초생활 서비스 한곳에 집중	버스노선 확충으로 접근성 높임	노후시설 환경 개선	버려진 시설 통폐합	타 도시 서비스 쉽게 이용 가능	기타	계
전체		17.7	19.5	22.5	16.1	22.5	1.8	100.0
지역	읍·면	12.1	16.3	25.8	16.0	26.8	2.9	100.0
	동	23.4	22.7	19.1	16.1	18.1	0.7	100.0
연령	20대	11.9	22.8	23.8	14.9	26.7	0.0	100.0
	30대	17.8	29.5	16.3	12.4	20.9	3.1	100.0
	40대	18.0	17.2	25.8	19.5	18.0	1.6	100.0
	50대	16.3	12.4	27.1	16.3	24.8	3.1	100.0
	60대	23.6	16.3	19.5	17.1	22.8	0.8	100.0
월평균 소득	160만원 미만	19.7	18.5	22.3	15.9	22.3	1.3	100.0
	160~236만원	13.7	23.7	23.7	13.7	23.7	1.4	100.0
	236~349만원	13.2	20.8	22.9	18.1	22.2	2.8	100.0
	349만원 이상	25.5	13.8	20.2	17.0	21.3	2.1	100.0

주: 월평균소득의 범주 구분은 통계청의 2015년 「가계동향조사」상 가구당 월평균 분위경계값(도시)을 참조함.

자료: 저자 작성.

(2) 도시생활거점의 적정 입지

축소도시 거주민 610명을 대상으로 기초생활서비스를 집적시키는 도시생활거점의 입지에 대한 선호도를 조사한 결과, <표 5-19>와 같이 시장·상가 밀집지역이 적합하다고 생각하는 응답자가 39.2%로 가장 많았다. 그 외에 전체 응답자의 27.0%가 시청·관공서 주변지역, 23.8%가 버스터미널·철도역 주변지역이 적합하다고 생각한 반면, 도시외곽지역을 선호하는 응답자는 8.0%에 불과하였다. 지역별로는 읍·면지역과 동지역 모두 시장·상가 밀집지역에 대한 선호도가 가장 높았다. 단, 읍·면지역에서는 버스터미널·철도역 주변지역, 동지역에서는 시청·관공서 주변지역에 대한 선호도가 그 다음으로 높았다. 연령별로도 전 연령에서 시장·상가 밀집지역에 대한 선호도가 가장 높았는데, 50대를 제외한 거의 모든 연령에서 시청·관공서 주변지역에 대한 선호도가 그 다음으로 높았다. 소득수준별로도 모든 분위에서 시장·상가 밀집지역에 대한 선호도가 가장 높았으며, 5분위 이상(349만 원 이상)을 제외한 모든 연령에서 시청·관공서 주변지역에 대한 선호도가 그 다음으로 높았다.

표 5-19 도시생활거점의 적정 입지

구분		버스터미널/ 철도역 주변	시청/관공서 주변	시장/상가 밀집지역	외곽지역	기타	계
전체		23.8	27.0	39.2	8.9	1.1	100.0
지역	읍·면	26.5	22.5	38.2	11.8	1.0	100.0
	동	21.1	31.6	40.1	5.9	1.3	100.0
연령	20대	26.7	33.7	33.7	5.0	1.0	100.0
	30대	24.8	29.5	35.7	7.0	3.1	100.0
	40대	20.3	26.6	43.0	8.6	1.6	100.0
	50대	27.1	20.2	37.2	15.5	0.0	100.0
	60대	20.3	26.8	45.5	7.3	0.0	100.0
월평균 소득	160만원 미만	23.2	26.6	41.6	7.7	0.9	100.0
	160~236만원	28.1	30.9	30.9	7.9	2.2	100.0
	236~349만원	22.2	28.5	38.2	10.4	0.7	100.0
	349만원 이상	21.3	20.2	46.8	10.6	1.1	100.0

주: 월평균소득의 범주 구분은 통계청의 2015년 「가계동향조사」상 가구당 월평균 분위경계값(도시)을 참조함.

자료: 저자 작성.

(3) 도시생활거점으로의 거주유도방안

축소도시 거주민 610명을 대상으로 도시생활거점으로 이주하는 데 필요한 지원 사항에 대해 조사한 결과, <표 5-20>과 같이 주택 구입 및 임대에 대한 보조금을 요구하는 응답자가 43.8%로 가장 많았다. 그 외에 전체 응답자의 7.9%가 세금 면제, 5.9%가 건축규제 완화를 요구했으며, 아무런 지원 없이 이주를 고려해 보겠다는 응답자도 8.0%나 되었다. 반면, 전체 응답자의 27.5%는 이주를 하지 않겠다는 의사를 밝혔으며, 현재 거주하는 도시를 떠나 인근의 다른 도시로 이주할 것이라고 응답한 거주민도 6.6%에 달했다. 지역별로는 읍·면지역과 동지역 모두 주택 구입 및 임대에 대한 보조금을 요구하는 응답자가 가장 많았으며, 이주를 하지 않겠다는 응답자가 그 다음으로 많았다. 연령별로는 50대를 제외한 전 연령에서 주택 구입 및 임대에 대한 보조금을 요구하는 응답자가 가장 많았으며, 이주를 하지 않겠다는 응답자가 그 다음으로 많았다. 소득수준별로도 모든 분위에서 주택 구입 및 임대에 대한 보조금을 요구하는 응답자가 가장 많았으며, 이주를 하지 않겠다는 응답자가 그 다음으로 많았다.

표 5-20 도시생활거점으로의 거주유도방안

구분		이주 하지 않음	지원 없이도 이주	보조금 지급 시 이주	세금 면제 시 이주	규제 완화 시 이주	다른 도시로 이주	기타	계
전체		27.5	8.0	43.8	7.9	5.9	6.6	0.3	100.0
지역	읍·면	31.4	5.6	39.2	6.5	8.5	8.5	0.3	100.0
	동	23.7	10.5	48.4	9.2	3.3	4.6	0.3	100.0
연령	20대	19.8	8.9	45.5	13.9	5.9	5.9	0.0	100.0
	30대	20.9	6.2	47.3	10.9	3.9	10.1	0.8	100.0
	40대	28.1	7.8	49.2	4.7	7.0	2.3	0.8	100.0
	50대	38.0	6.2	34.1	7.0	4.7	10.1	0.0	100.0
	60대	29.3	11.4	43.1	4.1	8.1	4.1	0.0	100.0
월평균 소득	160만원 미만	26.2	9.0	43.3	5.6	7.3	8.2	0.4	100.0
	160~236만원	30.2	7.9	44.6	11.5	2.2	3.6	0.0	100.0
	236~349만원	27.1	8.3	40.3	9.0	5.6	9.7	0.0	100.0
	349만원 이상	27.7	5.3	48.9	6.4	8.5	2.1	1.1	100.0

주: 월평균소득의 범주 구분은 통계청의 2015년 「가계동향조사」상 가구당 월평균 분위경계값(도시)을 참조함.
자료: 저자 작성.

3) 유희·방치 부동산 관련 정책수요

(1) 유희·방치 부동산의 활용 우선순위

거주지 주변에 유희·방치 부동산이 존재하는 축소도시 거주민 213명을 대상으로 유희·방치 부동산을 활용할 때 가장 선호하는 용도를 조사한 결과, <표 5-21>과 같이 임대주택으로 전환하여 저소득층에 공급하기를 원하는 응답자가 42.3%로 가장 많았다. 그 외에 26.3%가 철거 후 공공용지(공원·텃밭·주차장 등)로 조성하기를 원했다. 지역별로 보면 읍·면지역에서는 임대주택에 대한 수요가 가장 많았으나, 동지역에서는 문화·체험공간에 대한 수요가 가장 많았다. 연령별로 보면 20대는 공공용지(공원·텃밭·주차장 등), 30대는 문화·체험공간, 40대·50대·60대는 임대주택에 대한 수요가 가장 많았다. 소득수준별로는 모든 분위에서 임대주택으로 전환하여 저소득층에 공급하기를 원하는 응답자가 가장 많았다.

표 5-21 유희·방치 부동산의 활용 우선순위

구분		철거 후 그대로 둠	철거 후 공공용지(공원/텃밭/주차장 등) 조성	문화/체험 공간으로 전환	임대주택 전환 후 저소득층에게 공급	기타	계
전체		8.9	26.3	21.1	42.3	1.4	100.0
지역	읍·면	9.5	27.5	18.0	43.4	1.6	100.0
	동	4.2	16.7	45.8	33.3	0.0	100.0
연령	20대	10.0	40.0	20.0	30.0	0.0	100.0
	30대	6.4	17.0	42.6	34.0	0.0	100.0
	40대	3.5	22.8	24.6	47.4	1.8	100.0
	50대	10.6	36.2	8.5	44.7	0.0	100.0
	60대	15.4	26.9	9.6	44.2	3.8	100.0
월평균 소득	160만원 미만	13.5	20.3	23.0	40.5	2.7	100.0
	160~236만원	13.5	23.1	28.8	34.6	0.0	100.0
	236~349만원	3.0	32.8	13.4	49.3	1.5	100.0
	349만원 이상	0.0	35.0	20.0	45.0	0.0	100.0

주: 월평균소득의 범주 구분은 통계청의 2015년 「가계동향조사」상 가구당 월평균 분위경계값(도시)을 참조함.

자료: 저자 작성.

(2) 빈집·빈점포의 관리방안

거주지 주변에 유휴·방치 부동산이 존재하는 축소도시 거주민 213명을 대상으로 빈집·빈점포의 관리방안을 조사한 결과, <표 5-22>와 같이 지자체가 매입·임대하기를 원하는 응답자가 67.6%로 가장 많았다. 단, 관리주체에 있어서 지자체가 직접 철거·재활용하는 방식보다 민간·비영리기관에 위탁하는 방식을 더 선호하였다. 지역별로 보면 읍·면지역에서는 지자체가 매입·임대하여 민간·비영리기관에 위탁하는 방식을 가장 선호한 반면, 동지역에서는 지자체가 매입하여 철거·재활용하는 방식을 가장 선호하였다. 연령별로 보면 20대·30대·60대는 지자체가 매입하여 직접 철거·재활용하는 방식, 40대·50대는 매입·임대하여 민간·비영리기관에 위탁하는 방식을 가장 선호하였다. 특히, 20대의 경우 소유자가 자발적으로 철거할 수 있도록 보조금을 지급해주시기를 원하는 응답자도 40%나 차지했다. 소득수준별로는 2분위(160~236만 원)를 제외한 모든 분위에서 지자체가 매입하여 직접 철거·재활용하는 방식을 가장 선호하였다.

표 5-22 빈집·빈점포의 관리방안

구분		지자체가 매입하여 철거나 재활용	지자체가 매입/임대 후 민간이나 비영리기관 에 위탁	지자체가 소유권 강제취득 후 매각	소유자가 자발적으로 철거할 수 있도록 보조금 지급	기타	계
전체		32.9	34.7	3.8	26.8	1.9	100.0
지역	읍·면	27.0	37.0	3.7	30.2	2.1	100.0
	동	79.2	16.7	4.2	0.0	0.0	100.0
연령	20대	20.0	40.0	0.0	40.0	0.0	100.0
	30대	38.3	40.4	4.3	17.0	0.0	100.0
	40대	31.6	29.8	5.3	29.8	3.5	100.0
	50대	44.7	29.8	4.3	19.1	2.1	100.0
	60대	21.2	38.5	1.9	36.5	1.9	100.0
월평균 소득	160만원 미만	33.8	31.1	4.1	29.7	1.4	100.0
	160~236만원	13.5	50.0	1.9	34.6	0.0	100.0
	236~349만원	41.8	29.9	4.5	19.4	4.5	100.0
	349만원 이상	50.0	25.0	5.0	20.0	0.0	100.0

주: 월평균소득의 범주 구분은 통계청의 2015년 「가계동향조사」상 가구당 월평균 분위경계값(도시)을 참조함.

자료: 저자 작성.

(3) 유희(공공)시설의 관리방안

거주지 주변에 유희·방치 부동산이 존재하는 축소도시 거주민 213명을 대상으로 유희(공공)시설의 관리방안을 조사한 결과, <표 5-23>과 같이 지자체가 직접 시설을 폐지하거나 다른 용도로 전환해야 한다는 응답자가 39.0%로 가장 많았으며, 지역주민들이 직접 시설을 관리·운영하면서 수익을 창출하도록 해야 한다는 응답자도 27.7%나 차지했다. 지역별로는 읍·면지역과 동지역 모두 지자체가 직접 시설을 폐지하거나 다른 용도로 전환해야 한다는 응답자가 가장 많았으며, 지역주민들이 직접 시설을 관리·운영하면서 수익을 창출하도록 해야 한다는 응답자가 두 번째로 많았다. 연령별로 보면 30~60대에서는 지자체가 직접 시설을 폐지하거나 다른 용도로 전환해야 한다는 응답자가 가장 많았으나, 20대의 경우 지역주민들이 직접 시설을 관리·운영하면서 수익을 창출하도록 해야 한다는 응답자가 가장 많았다. 소득수준별로는 모든 분위에서 지자체가 직접 시설을 폐지하거나 다른 용도로 전환해야 한다는 응답자가 가장 많았다.

표 5-23 유희(공공)시설의 관리방안

구분		지자체가 직접 시설을 폐지 또는 다른 용도로 전환	비영리기관 에 위탁하여 다른 용도로 활용	민간이나 개발업자에 게 매각하여 다른 용도로 활용	지역주민이 직접 시설을 관리/운영/ 수익 창출	기타	계
전체		39.0	16.4	14.6	27.7	2.3	100.0
지역	읍·면	38.6	17.5	14.3	27.0	2.6	100.0
	동	41.7	8.3	16.7	33.3	0.0	100.0
연령	20대	20.0	10.0	10.0	60.0	0.0	100.0
	30대	31.9	23.4	17.0	27.7	0.0	100.0
	40대	36.8	17.5	15.8	26.3	3.5	100.0
	50대	59.6	12.8	6.4	17.0	4.3	100.0
	60대	32.7	13.5	19.2	32.7	1.9	100.0
월평균 소득	160만원 미만	43.2	16.2	14.9	23.0	2.7	100.0
	160~236만원	26.9	26.9	11.5	32.7	1.9	100.0
	236~349만원	37.3	9.0	20.9	29.9	3.0	100.0
	349만원 이상	60.0	15.0	0.0	25.0	0.0	100.0

주: 월평균소득의 범주 구분은 통계청의 2015년 「가계동향조사」상 가구당 월평균 분위경계값(도시)을 참조함.

자료: 저자 작성.

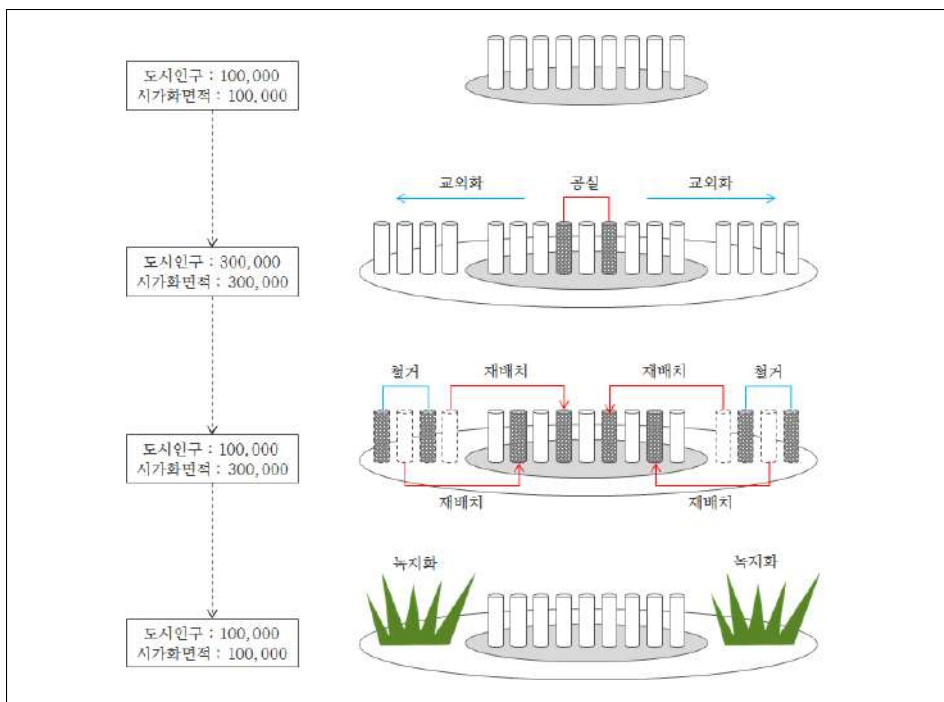
3. 축소도시의 정책과제

1) 적정규모화: 도시규모를 인구에 맞게 축소하자

축소도시의 정책목표 중에서 가장 우선적으로 추진되어야 할 것이 건조 환경의 적정 규모화이다. 이를 위해서는 무엇보다 도시생활거점을 중심으로 도시기능을 적정하게 재배치하는 전략이 필요하다. 하지만, 우리나라 축소도시의 경우 앞서 분석 결과에서도 나타났듯이 비시가화지역에서의 개발행위가 증가하고 있다. 도시 내부로 각종 기능을 유도하더라도 도시외곽에서의 개발행위를 억제하지 않으면 그 목적이 제대로 달성될 수 없는 것은 자명하다. 따라서 도시생활거점으로서의 도시기능 유도와 도시외곽지역에서의 개발행위 억제가 동시에 이루어질 수 있도록 하는 것이 중요하다.

<그림 5-6>은 축소도시의 적정규모화를 위해 추진해야 할 도시기능 재배치 전략의

그림 5-6 적정규모화를 위한 도시기능 재배치 전략



자료: 저자 작성.

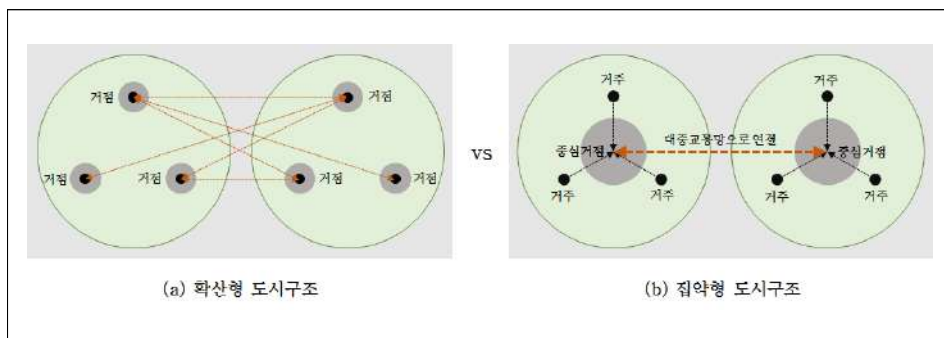
개념도를 나타낸 것이다. 일반적으로 축소도시에서는 교외화나 스프롤에 의해 도시규모가 확대된 상태에서 인구가 감소하게 되면서 기성시가지뿐 아니라 도시외곽에서도 유희·방치 부동산이 발생하게 된다. 따라서 줄어든 인구규모에 맞게 도시규모 역시 축소할 필요가 있는데, 이는 도시외곽의 불필요한 건조 환경의 철거를 통해 달성될 수 있다. 이와 함께 규모의 축소로 인해 남겨진 유희·방치 부동산은 녹지로 조성하여 근린지역을 안정화하고, 도시 관리비용을 절감하도록 한다.

2) 서비스효율화: 공공서비스를 효율적으로 공급하자

신규 공공시설에 대한 투자가 큰 부담으로 작용하는 축소도시에서는 공공서비스의 효율적인 공급과 관리 역시 중요한 이슈이다. 왜냐하면 인구가 급격히 감소하는 경우 공공서비스 운영을 위한 임계수요 확보에 어려움을 겪을 수밖에 없기 때문이다. 이러한 상황에서 각 서비스를 개별적으로 운영하다 보면 중복투자로 인한 예산낭비가 초래될 수밖에 없다. 따라서 시설 정비나 운영 측면에서 비용을 절감하기 위해 서비스 통폐합이나 기능 복합화가 필요하다. 일반적으로 동일 혹은 유사 서비스의 경우 통폐합을 고려하고, 기능이 중복되지는 않으나 서로 연관성이 높은 서비스에 대해서는 복합화를 추진하는 것이 바람직하다. 이때 주의할 것은 해당 공공시설이 폐지되는 지역 주민들의 반발이다. 특히 각종 공공청사가 다른 지역으로 이전하는 경우 지역 상권이 급속히 쇠퇴할 수 있으므로 신중한 접근이 필요하다.

공공서비스 공급의 비효율성이 하나의 도시에서 발생하는 경우 이들을 통폐합하거나 복합화하여 한 곳에 모으는 방식을 적용해 볼 수 있으나, 행정구역의 경계를 넘어 발생하는 경우 서비스 통폐합과 기능 복합화만으로는 한계가 있다. 이러한 상황에서는 모든 도시에서 중복되는 공공서비스를 각자 유지하기보다는 도시별로 기능을 분담하고, 이를 공동으로 이용하는 것이 바람직하다. 이는 획일적인 자치단체 단위의 개별 서비스 공급으로 인한 공공시설의 유희화를 방지하고, 공공서비스 공급을 위한 임계수요를 확보함으로써 규모의 경제를 실현시킬 수 있도록 해준다는 점에서 매우 효과적인 전략이라고 할 수 있다. 물론 이러한 방식은 기존 공공서비스에 대한 수요가 줄어드는 경우뿐 아니라 신규 공공서비스의 공급이 필요한 경우에도 효과적이다. 왜냐하면 신규 공공서비스를 공급하는 데 재원을 투입하기보다는 인접 도시에서 공급하는 공공서비스를

그림 5-7 도시공간구조에 따른 도시 간 공공서비스 접근성 차이



자료: 저자 작성.

이용함으로써 시설 건립비용을 많이 절감할 수 있기 때문이다.

인접 도시 간 공공서비스의 공동이용을 효과적으로 추진하기 위해서는 무엇보다 도시 상호 간의 공공서비스에 대한 접근성이 좋아야 한다. 즉, 각 도시가 보유하고 있는 공공서비스에 접근할 수 있는 도로체계나 대중교통망이 효과적으로 구축되어 있어야 한다. 하지만, 재정상황이 좋지 못한 축소도시에서 도시 간 연계를 위해 새로운 기반시설 설치에 재원을 투입하기란 쉽지 않다. 특히, 도시기능의 입지나 시민들의 거주지가 분산되어 있을 경우 이들을 모두 대중교통망으로 연결시키는 것은 너무 비용 부담이 크다. 따라서 도시별로 고차 공공서비스를 교통결절점 등이나 이미 인프라가 어느 정도 갖춰진 생활거점에 집약화하고, 이들 간의 연계를 도모하는 것이 더 효과적이라고 할 수 있다. <그림 5-7>은 도시공간구조에 따른 도시 간 공공서비스 접근성 차이를 개념화한 것이다. 이를 보면 확산형 도시구조보다 집약형 도시구조가 보다 효율적인 공공서비스 전달체계를 가지고 있다는 것을 알 수 있다.

3) 근린안정화: 소멸 위기의 근린지역을 안정화하자

빈 건물과 버려진 토지가 밀집되어 있는 지역에서는 지역공동체 붕괴, 범죄 증가 등 여러 가지 사회 문제가 발생한다. 본 연구에서 축소도시 거주민들을 대상으로 수행한 설문조사에서도 유휴·방치 부동산의 증가로 인해 가장 우려되는 것이 지역공동체의 붕괴와 범죄의 증가였다. 이와 같은 상황이 지속되면 인구유출은 더욱 가속화되고 해당

근린지역은 결국 소멸 위기를 맞이하게 되는 악순환 구조에 빠지게 된다. 이러한 악순환 구조에서 벗어나기 위해서는 현재의 위기상황을 오히려 발전의 기회로 삼아 거주민들의 삶의 질을 향상시키고, 남아 있는 사람들만으로 근린지역의 사회·경제적 기능이 제 역할을 할 수 있도록 기반을 마련해주어야 한다. 특히, 이러한 근린지역에 무리하게 개발 사업을 시행하는 경우 큰 정책효과를 기대하기 어렵기 때문에 그 보다는 해당 근린지역의 사회적 지속가능성 제고에 관심을 기울일 필요가 있다.

그 방편의 하나가 바로 근린지역 내 산재하고 있는 유희·방치 부동산을 철거하고 생산적인 경관으로 탈바꿈시켜 근린지역을 안정화시키는 것이다. 본 연구에서 축소도시 거주민들을 대상으로 수행한 설문조사를 통해서도 보다 발전된 지역으로 이주하기를 거부하는 사람들이 많이 존재하는 것을 알 수 있었다. 이러한 상황에 처한 근린지역에 대해서는 유희·방치 부동산을 철거하고, 새로운 용도를 부여하여 해당 지역에 남아 있는 것을 원하는 사람들에게 쾌적한 주거환경을 제공하여 근린지역을 안정화하는 데 초점을 맞출 필요가 있다. 앞서 살펴보았듯이 해외에서는 유희·방치 부동산을 철거하고 남은 공지에 공동체 정원이나 텃밭을 조성하고, 이를 유지·관리하는 데 주민들을 참여시켜 지역공동체를 회복하고 유지하려는 노력이 많이 이루어지고 있었다. 특히, 소멸 위기의 근린지역일수록 젊은 층이 빠져나가고 고령자만 남은 경우가 많은데, 이러한 상황에서는 오히려 고령자들의 경제활동 참여를 확대하여 근린지역의 활기를 되찾는 것이 중요하다. 특히, 설문조사 결과 축소도시 거주민들은 일자리 창출에 대한 정책적 요구가 굉장히 높았는데, 빈집의 철거, 공원·녹지의 유지·관리 등은 이와 관련한 일 자리를 창출하는 데에도 매우 효과적인 것으로 알려져 있다.

4. 정책과제의 실천방안

1) 적정규모화계획의 제도화

현행 도시·군기본계획의 수립방식에 따르면 인구가 지속적으로 감소하는 도시에서도 달성 불가능한 인구성장치를 설정하고, 여기에 맞추어 토지이용, 주택 및 시설계획을 하도록 되어 있는데, 이러한 방식은 더 이상 축소도시에 적합하지 않다. 인구증가를 기대하기 어려운 축소도시에서는 목표인구를 설정할 것이 아니라 장래 인구감소치의

공간적 분포를 예측하고, 거기에 맞추어 불필요한 규모를 어떻게 줄일 것인가에 대한 고민이 우선적으로 필요하다. 이와 더불어 증가하고 있는 빈 공간을 활용할 것인가에 대해서도 신중하게 검토해보아야 한다. 이러한 측면에서 일본의 입지적정화계획과 같은 새로운 계획제도, 즉 ‘적정규모화계획(가칭)’의 도입을 검토해 볼 필요가 있다. 제도의 도입방안을 (1) 법적근거, (2) 기초조사의 방법, (3) 계획의 주요내용, (4) 계획의 수립절차, (5) 계획달성의 모니터링이라는 다섯 가지 측면에서 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 적정규모화계획의 법적근거는 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 규정을 신설하거나, 이와 관련한 새로운 법률을 독자적으로 제정하는 것을 검토해 볼 수 있다. 만약 축소도시에서 적정규모화계획을 수립하는 경우 도시·군기본계획을 대체할 수 있도록 해주는 것도 고려해 볼 필요가 있다. 계획은 관할구역 전체에 대해 수립하도록 하되, 필요한 경우 축소도시와 인접 시·군이 함께 수립하여 공공서비스의 공동 이용을 도모하도록 한다.

둘째, 계획 수립에 필요한 기초조사는 <표 5-24>와 같이 총인구·고령인구의 분포, 시가화지역 및 개발행위허가의 분포, 유희·방치 부동산의 분포, 대중교통이용 현황, 공공서비스의 분포 및 수급현황, 상점·상가의 분포 및 매출액 변화, 지역별 지가 동향, 재해위험지역 현황, 세입 및 세출 구조 등에 대해 수행한다. 이때 분석은 가능하면 격자(500m×500m 등)나 집계구 단위로 이루어질 수 있도록 한다.

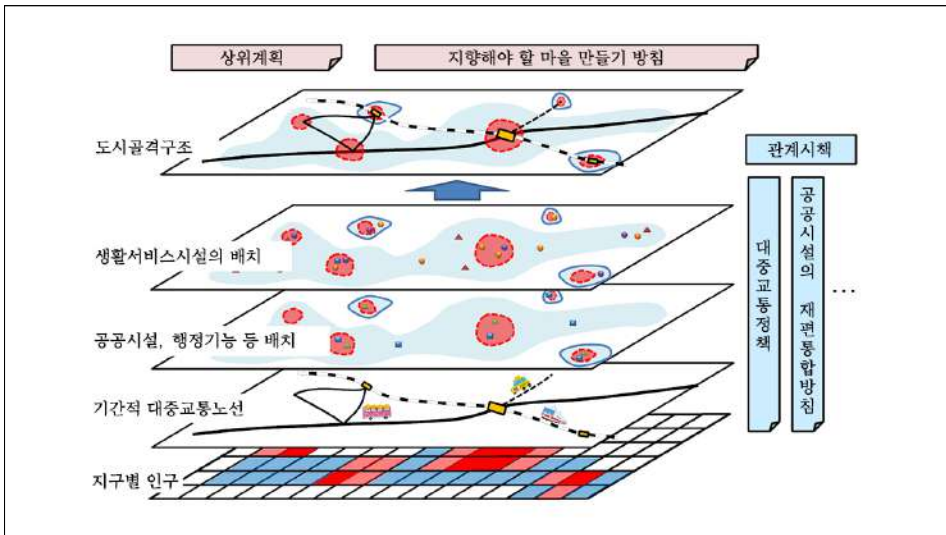
셋째, 계획의 주요내용으로는 (1) 계획의 목표와 전략, (2) 도시공간구조 구상, (3) 도시서비스구역 설정, (4) 도시생활거점 및 유도시설 설정, (5) 거주 및 기능 유도를 위한

표 5-24 계획 수립에 필요한 기초조사 항목(예)

구분	분석지표
인구	총인구·고령인구 분포 변화, 시가화지역 인구밀도 변화, 장래인구 전망 등
토지이용	시가화지역·개발행위허가 분포 변화, 유희·방치 부동산 분포 변화 등
도시교통	대중교통망, 서비스수준, 이용자수 변화 등
도시기능	공공서비스 분포, 수급현황 등
경제활동	상점·상가의 분포 및 매출액 변화, 사업체·종사자수 변화 등
지가	지역별 지가 동향, 평균 지가 등
재해	재해위험지역 현황 등
재정	세입·세출구조, 정비연도별 공공시설 분포 및 유지비용, 의료·복지비 동향 등

자료: 国土交通省 都市局 都市計画課. 2014. p.15를 참조하여 작성.

그림 5-8 축소도시의 도시공간구조 구상 방법(예)



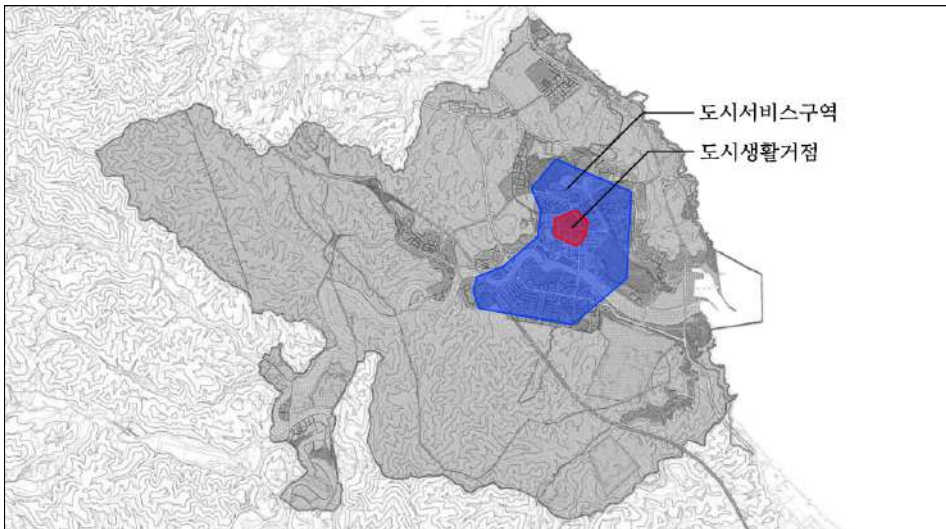
자료: 国土交通省 都市局 都市計画課, 2014. p.53.

지원방안을 포함할 필요가 있다. ‘계획의 목표와 전략’에서는 해당 도시가 처한 당면 과제를 도출하여 계획의 방향을 설정하고, ‘도시공간구조 구상’에서는 <그림 5-8>과 같이 기초조사 내용을 바탕으로 바람직한 도시구조 재편방향을 구상한다.

‘도시서비스구역 설정’에서는 거주 유도와 더불어 공공서비스 공급의 한계선 역할을 수행하는 도시서비스구역의 경계를 설정한다. 이는 일본 입지적정화계획의 거주유도구역과 미국에서 핵심적인 성장관리수단으로 활용되고 있는 도시성장경계(UGB, Urban Growth Boundary)의 개념이 복합적으로 적용된 것이다. 도시서비스구역의 공간적 범위는 용도지역상 도시지역(주거·상업·공업·녹지지역)의 경계를 넘어설 수 없도록 하되, 녹지지역의 경우 향후 인구가 지속적으로 감소할 것으로 예상되는 지역은 구역 내에 포함되지 않도록 한다.

‘도시생활거점 및 유도시설 설정’에서는 도시기능을 집약적으로 유도해야 할 지역을 설정하고, 여기에 도입할 각종 시설을 검토한다. 도시생활거점을 설정하는 기준으로는 (1) 기차역에 가까운 도시기능(업무·상업 등)이 어느 정도 갖춰진 지역, (2) 대중교통 접근성이 높은 지역, (3) 도시의 거점이 되는 지역 등 일본의 입지적정화계획의 설정기준을 참조하거나 현행 입지규제최소구역의 설정기준을 참조할 수 있다.⁵⁸⁾ 도시생활거

그림 5-9 도시서비스구역과 도시생활거점의 설정방안(예: 삼척시)



주: 각 구역의 경계는 별도의 분석절차를 거치지 않고, 용도지역만을 고려하여 임의로 지정한 것임.
자료: 삼척시. 2009. p.112를 수정.

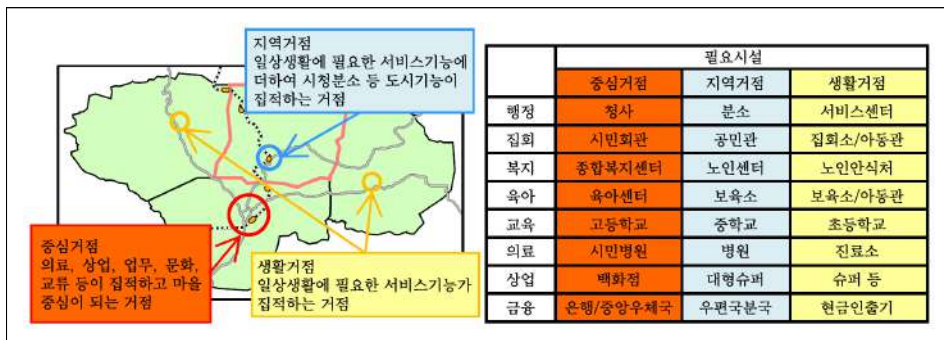
점의 공간적 범위는 도보나 자전거로 쉽게 이동할 수 있는 규모로 지정한다. <그림 5-9>는 강원도 삼척시를 대상으로 도시서비스구역과 도시생활거점의 경계를 예시적으로 나타낸 것이다.

또한, 유도시설을 설정할 때에는 거점(중심거점, 지역거점, 생활거점 등)별로 도입 기능을 차별화하되, 새로운 시설을 설치하기보다는 기존의 유희·방치 부동산을 활용하는 것을 우선하도록 한다. <그림 5-10>은 일본 국토교통성의 「마을 만들기 위한 공적부동산의 유효 활용 가이드라인」에서 거점별 도시기능을 예시적으로 설정한 것이다. 여기서는 대상지역의 도시기능 배치현황과 수급상황을 파악하고, 거점별로 필요한 도시기능을 정리하였는데, 이를 참조하는 것도 고려해 볼 수 있다.

‘거주 및 기능 유도를 위한 지원방안’에서는 각 구역으로의 원활한 거주 및 기능 유

58) 입지규제최소구역은 도시지역 내 주거상업산업문화 등 다양한 기능을 집적시켜 복합적이고 압축적인 토지이용을 증진시켜 도시 활력을 되살리고 지역 경제를 활성화하기 위한 거점을 육성하는 데 목적을 둔 용도구역의 하나이다. 구역의 지정대상은 (1) 도시·군기본계획에 따른 도심부도심 또는 생활권의 중심지역, (2) 철도역사, 터미널, 항만, 공공청사, 문화시설 등의 기반시설 중 지역의 거점 역할을 수행하는 시설을 중심으로 집중적으로 정비할 필요가 있는 지역, (3) 세 개 이상의 노선이 교차하는 대중교통 결절지로부터 1킬로미터 이내에 위치한 지역, (4) 노후·불량 건축물이 밀집한 주거지역 또는 공업지역으로 정비가 시급한 지역, (5) 도시재생활성화지역 중 도시경제기반형 활성화계획을 수립하는 지역 등이다.

그림 5-10 구역별 도시기능 설정(예)



자료: 국토교통부 都市局 都市計畫課, 2014. p.3.

도를 위해 다양한 인센티브의 제공방안을 마련한다. 특히, 본 연구에서 우리나라 축소 도시 거주민들을 대상으로 도시생활거점 일대로 거주를 유도하는 경우 가장 필요한 지원 사항에 대해 설문조사한 결과 ‘주택 구입 및 임대에 대한 보조금’을 요구하는 응답자가 가장 많았다는 점을 고려할 때 인센티브 제도의 필요성이 매우 높다고 할 수 있다. 일본 국토교통성 역시 입지적정화계획 활성화와 구역설정 이후의 원활한 시설입지를 유도하기 위해 각종 지원제도를 마련하고 있는데, 향후 정책 추진 시 이를 참조할 필요가 있다.

넷째, 계획의 수립 절차로는 지역전문가, 시민단체, 시민·주민참여단 등 다양한 이해관계자의 폭넓은 참여와 협력 하에 수립하는 것을 원칙으로 하며, 이를 위해 다양한 주민참여기법을 활용하도록 한다. 특히, 계획의 수립권자가 주민참여의 전 과정(주민 참여방법, 설문조사 결과, 시민·주민참여단 구성 및 운영, 워크숍 일정 및 논의사항, 주민의견 반영 여부 등)을 수록한 주민참여 보고서를 작성하도록 할 필요가 있다.

끝으로, 제도의 실효성을 높이기 위해서는 계획달성에 대한 모니터링이 필요한데, 점검 내용으로는 지역현황(인구, 주택, 산업, 공간구조 등) 변화진단, 주요 계획(전략)의 추진상황, 여건변화에 따른 조정과제, 향후 중점추진방향 등을 포함하도록 한다. 일례로 일본의 입지적정화계획 제도에서는 도시공간구조의 압축도(Compactness)를 모니터링하기 위해 생활편리성, 보건복지, 안전·안심, 지역경제, 행정운영, 에너지·저탄소 등 여섯 가지 부문에 대한 평가지표를 활용하도록 하고 있다. 이 중에서 생활편리성, 지역경제, 행정운영 부문의 평가지표는 축소도시의 현황을 진단하는 데 유

표 5-25 축소도시의 모니터링 지표(예)

평가 분야		평가 지표
생활편리성	적절한 거주기능 유도	- 거주유도구역 인구밀도 - 일상생활서비스기능의 도보권 인구비율
	도시기능 적정배치	일상생활서비스시설의 도보권 평균인구밀도
	대중교통 서비스수준 향상	- 대중교통수단별 분담비율 - 대중교통노선 주변지역 인구밀도
지역경제	사업환경 향상 및 서비스업 활성화	- 종업원 일인당 서비스업 판매액 - 종업원 밀도
	건전한 부동산시장 형성	평균주택·택지가격
행정운영	도시경영 효율화	- 일인당 행정비용 - 거주유도구역 인구밀도
	안정적인 세수 확보	- 일인당 세수액 - 종업원 일인당 서비스업 매출액 - 평균주택·택지가격

자료: 국토교통부 都市局 都市計畫課, 2016. p.67을 발췌하여 작성.

용하게 활용될 수 있을 것으로 보인다(<표 5-25> 참조).

하지만, 당장 이와 같은 제도를 도입하는 것이 쉽지는 않을 것이다. 축소도시의 공간재편과 관련한 기본전략은 도시기본계획을 통해서도 어느 정도 구현할 수 있으므로 단기적으로는 <표 5-26>과 같이 ‘도시·군기본계획수립지침’을 개정하는 것도 고려해

표 5-26 축소도시의 도시기본계획에 요구되는 계획항목

구분		개정내용
계획의 내용과 작성원칙 (공통)		- 성장·안정형, 축소형 도시로 구분 - 성장·안정형: 최근 20년간 연평균 인구변화율 -0.15% 이상 - 축소형: 최근 20년간 연평균 인구변화율 -0.15% 미만
부문별 계획 수립기준 (축소형)	계획의 목표와 지표설정	- 미시적 공간단위별로 총인구·고령인구의 분포 예측 - 장래인구의 총량은 통계청 추계인구로 보정
	도시공간구조	도시서비스구역 및 도시생활거점 설정
	토지이용계획	- 미실현 시가화예정용지의 보전용지 전환계획 수립 - 유휴토지의 재활용계획 수립
	기반시설	- 도시생활거점 내 유도시설 설정 - 유휴시설의 통폐합 및 기능 복합화방안 구상
	도심 및 주거환경	- 빈집의 철거 및 재활용계획 수립 - 노인공동생활주택 공급방안 구상
계획의 실행		시민참여 및 지원체계 마련

자료: 저자 작성.

볼 수 있다. 주요 개정사항으로는 우선 ‘계획의 내용과 작성원칙’에서 최근 20년 간 인구변화율에 기초하여 도시 유형을 성장·안정형과 축소형으로 구분한다. 그리고 후자에 대해서는 다음과 같이 별도의 부문별 계획 수립기준을 마련한다. (1) ‘계획의 목표와 지표설정’ 부문에서 미시적 공간단위별로 총인구·고령인구의 분포를 예측하되, 장래인구의 총량은 통계청 추계인구로 보정하도록 한다. (2) ‘도시공간구조’ 부문에서 도시서비스구역과 도시생활거점을 설정하도록 한다. (3) ‘토지이용계획’ 부문에서 미실현 시가화예정용지를 보전용지로 전환하고, 유휴토지의 재활용계획을 수립하도록 한다. (4) ‘기반시설계획’ 부문에서 도시생활거점에 입지할 유도시설을 설정하고, 유휴시설의 통합 및 기능 복합화방안을 구상하도록 한다. (5) ‘도심 및 주거환경’ 부문에서 빈집의 철거 및 재활용계획을 수립하고, 노인공동생활주택의 공급방안을 구상하도록 한다. (6) ‘계획의 실행’ 부문에서 시민참여 및 지원체계를 마련하도록 한다.

2) 공공서비스 공동이용 지원체계 마련

적정규모화계획에서 축소도시와 인접 시·군 간 공공서비스의 공동이용을 계획한 경우 이를 실제적으로 운영하기 위해서는 별도의 지원제도가 필수적으로 요구된다. 특히, 본 연구에서 축소도시 거주민들을 대상으로 수행한 설문조사에서도 기초생활서비스를 이용하는 데 있어 가장 시급한 것이 타 도시 서비스의 공동이용 지원으로 나타났다. 점에서 이러한 정책에 대한 필요성이 높다는 것을 알 수 있다.

현재 축소도시와 인접 시·군 간 공공서비스 공동이용에 관한 내용을 담을 수 있는 계획적 수단으로는 ‘광역도시계획’과 ‘지역생활권 발전계획’이 있다. <표 5-27>은 광역도시계획과 지역생활권 발전계획의 내용 구성을 나타낸 것이다. 이를 보면 알 수 있듯이 광역도시계획에서는 광역계획권 내 도시 간 광역시설에 대한 배분계획을 수립할 수 있으며, 지역생활권 발전계획에서는 지역행복생활권 내 도시 간 공공서비스 관련 연계·협력사업을 발굴하고 추진할 수 있다.

하지만, 광역도시계획은 개발제한구역의 조정과 관련한 내용 외에는 거의 실효성이 존재하지 않는 상황이며, 지역생활권 발전계획(선도사업 포함) 역시 관광 개발이나 일자리 창출사업 위주로 구성되는 경우가 많다. 또한, 이들 제도는 축소도시와 인접 시·군 간 공공서비스의 공동이용만을 위한 계획은 아니기 때문에 수립기준상 부문별로 요

표 5-27 광역도시계획과 지역생활권 발전계획의 주요 계획내용 비교

광역도시계획	지역생활권 발전계획(예: 세종·공주)
1. 계획수립의 개요	1. 계획의 개요
	2. 세종·공주 중추도시생활권 구성
2. 현황 및 특성	3. 현황 및 여건분석
3. 계획의 목표와 전략	4. 비전, 목표, 추진전략
4. 공간구조 구성	
5. 부문별 계획 1) 광역토지이용 2) 녹지, 경관 및 여가 3) 광역교통 4) 광역공급 및 이용시설 5) 방재 6) 환경보전	5. 세종·공주 연계협력사업 1) 생활권 마을만들기 공동센터 2) 세종·공주 장례문화센터 공동 사용 3) 생활권 방재협력 대응체계 구축 4) 폐기물 처리시설 및 가축분뇨 자원화시설 공동이용 5) 세종·공주간 생활권 연계 교통시스템 개선 6) 장류 공동브랜드 육성 7) 세종·공주 난개발방지체계 구축 운영 8) 세종·공주 임대농기계 수리 현장출동 공동서비스 9) 생활권 이주민 정착지원센터 (중략) 20) 세종·공주 모두의 도서관 21) 의료취약지역 보건·복지 통합서비스 제공
6. 개발제한구역의 조정	
7. 집행 및 관리계획	6. 집행 및 관리계획

자료: 광역도시계획수립지침 (국토교통부 훈령 제569호, 개정 2015. 8. 13); 세종특별자치시·공주시. 2014. pp.3-148.

구되는 모든 내용을 담아야 하는 번거로움이 있으며, 계획수립 시 행정절차가 복잡하다는 단점이 있다. 또한, 이러한 제도들은 새로운 공공서비스를 공동으로 설치하는 데 초점을 맞추고 있으며, 특정 도시의 과잉 공급된 기존 공공서비스를 공급이 부족한 다른 도시와 공유하는 부분에 대해서는 크게 고려하고 있지 않다는 한계가 있다. 특히, 축소도시에서는 이미 보유하고 있는 공공시설에 대한 유지·관리에도 재정적 어려움을 겪고 있는 경우가 많기 때문에 새로운 시설을 설치하는 것이 바람직한 것인지에 대해서는 의문이 든다. 따라서 축소도시에 대해서는 인근의 복수 시·군과 함께 별도의 공공서비스 공동이용계획을 수립할 수 있도록 제도화하는 것도 하나의 방법일 수도 있다. 여기에는 우선적으로 <표 5-28>과 같이 공동이용계획에 참여하는 도시가 보유하고 있는 공공서비스를 유형별로 목록화한 후, 각각에 대한 수급상황을 파악하는 과정이 포함되어야 한다. 이를 바탕으로 광역생활권 차원에서 공공서비스 전달체계를 어떻게 재편할

표 5-28 지역생활권내 도시별 공공서비스 수급현황 분석(예)

도시	진료·치료	복지·요양	문화·예술		여가·스포츠		보육·교육	
	의료기관	사회 복지시설	공공 도서관	문화공간	공공 체육시설	청소년 수련시설	보육시설	사설학원
A시	●	○	●	○	●	●	○	○
B시	○	●	●	○	○	○	●	○
C시	●	○	○	●	○	●	○	●
D시	●	○	○	●	○	○	○	●
E시	○	●	○	○	●	○	●	●

주 1: ●는 공급 과잉, ○는 공급 부족을 나타냄.

주 2: 공공서비스의 유형 분류는 김정현 외. 2012. p.126을 참조함.

자료: 저자 작성.

지에 대한 구체적인 계획을 수립하도록 해야 하며, 공공서비스의 유지·관리비용이나 이로 인해 발생하는 수익에 대해서는 합리적인 배분이 이루어지도록 해야 한다.

이러한 계획내용이 원활히 추진되기 위해서는 축소도시와 인접 시·군 간 협력체계 역시 활성화되어야 한다. 현행 「지방자치법」에는 <표 5-29>와 같이 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합 등 도시 간 협력체계를 구축할 수 있는 광역행정제도가 마련되어 있으나,⁵⁹⁾ 크게 활성화되지 못하고 있는 것이 현실이다. 사무위탁 제도는 협상 절차에 대한 세부적인 지침 부족으로 협상 역량이 제대로 갖춰지지 않은 도시에서는 거의 활용되지 못하고 있다.⁶⁰⁾ 행정협의회 제도는 다른 광역행정제도에 비해 많이 활용되고 있으나,⁶¹⁾ 법적 구속력과 무관하게 합의사항이 제대로 이행되지 않는 경우가 많다. 지방자치단체조합 제도는 설립에 대한 계획부터 행정자치부의 승인을 받아야 하는 등 자율성에 제약이 있어 기초자치단체에서는 설립을 기피하는 경향이 있으며, 주로 광역자치단체(특·광역시/도) 차원에서 협의체를 설립할 때 활용되고 있다.⁶²⁾

59) 사무위탁 제도는 한 도시의 사무(예: 폐기물·하수 처리, 교육훈련 등)를 공법상 계약(협약)을 맺고 다른 도시에 위탁하여 처리할 때 주로 활용되며, 별도의 협의체를 설립하지 않아도 되기 때문에 사무 처리를 간소화할 수 있다는 점이 큰 장점이다. 따라서 특정 도시에서 이미 운영하고 있는 공공서비스를 다른 도시에서 큰 비용의 지출 없이 이용하고자 할 때 유용한 방법이다. 행정협의회 제도와 지방자치단체조합 제도는 사무위탁 제도와 달리 광역사무를 처리하기 위한 새로운 협의체를 설립하는 방식을 취한다. 단, 지방자치단체조합 제도는 일종의 법인(예: 수도권 교통본부, 대구·경북 경제자유구역청 등)을 설립할 때 주로 활용되는 반면, 행정협의회 제도는 법인이 아닌 협의기구(예: 섬진강 환경행정협의회, 금강권 관광협의회 등)를 설치할 때 주로 활용된다.

60) 사무위탁은 최근 20년(1995~2015) 동안 총 58건이 성사되었으며, 이 중에서 기초자치단체 간 사무위탁 건수는 총 20건에 불과하다(행정자치부, 2016: 17).

61) 2015년 현재 총 99개(광역권: 12개, 기초권: 40개)의 행정협의회가 존재한다(행정자치부, 2016: 36).

표 5-29 광역행정제도의 유형별 비교

구분	사무 위탁	행정협의회	지방자치단체조합
법적근거	「지방자치법」 제151조	「지방자치법」 제152조	「지방자치법」 제159조
구성동기	시설·서비스에 대한 공동대응	관련 사무에 대한 협의	회원자치단체 간 합의
성격	협약(공법상의 계약)	협의기구(법인격 없음)	법인격 보유
사무범위	특정서비스	제한없음	특정서비스
재원조달	부담금, 사용료, 수수료	부담금	부담금, 사용료, 수수료

자료: 양현모·안연정, 2002. p.15를 수정.

이상 세 가지 광역행정제도의 특징을 살펴보았을 때 축소도시와 인접 시·군 간 공공서비스 공동이용계획을 수립·집행할 협의체로는 자치단체의 자율성이 최대한 보장되는 행정협의회가 가장 적합한 것으로 판단된다. 단, 합의사항의 성실한 이행을 담보하기 위해서라도 계획의 수립단계부터 다양한 이해관계자(지역주민, 시민단체, 민간기업 등)를 참여시키고 공감대를 형성하는 것이 무엇보다 중요하다. 물론 계획수립의 모든 과정에 이해관계자들을 참여시킬 수는 없으며, 앞서 언급한 지역별 공공서비스 공급상황 분석 등의 업무는 전문연구기관에서 수행하여 효과적인 의사결정을 내릴 수 있도록 기초자료를 제공하는 것이 바람직하다.

만약 문경시와 상주시 사례와 같이 축소도시 간 협약만으로 공공서비스를 공동으로 이용하고자 하는 경우에는 사무위탁 제도를 활용하는 것이 보다 효과적일 수 있다. 단, 아직까지 협상 문화에 익숙하지 않은 우리나라의 기초자치단체에서 이 제도를 손쉽게 활용할 수 있도록 중앙정부 차원에서 공공서비스 공동이용과 관련된 협약을 체결하는데 공통적으로 요구되는 사항(서비스의 유형, 서비스권역의 공간적 범위, 비용·수익의 배분방안 등)이 포함된 ‘공공서비스 공동이용 표준협약(안)’을 작성하여 시·군에 배포할 필요가 있다.

이러한 공공서비스 공동이용계획의 수립과 협력체계의 구축 및 활성화에 있어 무엇보다 중요한 것은 중앙정부나 광역자치단체의 재정적 지원이라고 할 수 있다. 왜냐하면 재정상황이 좋지 않은 축소도시 입장에서는 공공서비스의 공동이용으로 인해 얻게 되는 편익을 파악하는 데에는 시간이 걸릴 수밖에 없으며, 당장 계획 수립과 회의 개

62) 2015년 현재 총 6개의 지방자치단체조합이 설립되어 있으며, 이 중에서 기초자치단체(시·군)로만 구성된 조합은 1개에 불과하다(행정자치부, 2016: 52).

최·운영 등에 사용되는 비용을 어떻게 마련해야 하는지 걱정부터 앞서기 때문이다. 따라서 공공서비스 공동이용계획을 수립하고, 해당 사업을 추진하는 주체에 대해 국고보조금 대상사업 확대 및 보조율 인상, 특별교부세 지급, 지방채 발행 우선 승인, 지역상생발전기금 일부 용자 등의 인센티브를 제공할 필요가 있다. 또한, 현재 지역발전특별회계 시·군·구 자율편성사업(생활기반계정)의 지원 대상 중 하나로 ‘지역행복생활권 협력사업’이 포함되어 있기는 하나, 이는 앞서도 언급했듯이 축소도시와 인접 시·군 간 공공서비스의 공동이용을 활성화시키는 데 적합한 사업이 아니므로 별도의 지원 대상으로 ‘공공서비스 공동이용’을 추가하는 것도 고려해 볼 수 있다.

3) 유희·방치 부동산 정비·활용체계 정립

단기적으로는 「빈집 등 소규모 주택정비 특별법(안)」의 제정 등 빈집의 정비·활용에만 초점을 맞추고 정책을 추진할 수 있겠으나, 중·장기적으로는 빈집뿐 아니라 유희 공공시설까지 포함하는 유희·방치 부동산 전체에 대한 정비·활용체계를 정립하는 것이 효과적이다. 우선 적정규모화계획이 축소도시의 공간구조 재편에 초점을 맞추고 있다는 점을 고려할 때 유희·방치 부동산에 대한 정밀한 분석과 전략 수립은 ‘유희부동산관리계획’과 같은 별도의 계획을 수립하여 관리하는 것이 효과적이다. 여기에는 유희·방치 부동산에 관한 현황 분석, 유형 및 입지별 관리전략, 계획의 실행방안 등이 담겨져 있어야 한다. 우선 현황 분석에서는 기존용도, 배후인구, 주변 공실률, 접근성, 토지 가격, 보존상태, 규제현황(용도지역·지구·구역 등), 소유권 등 다양한 물리·사회적 특성을 미시적 공간단위(집계구, 500m×500m 격자 단위, 필지 등)로 조사하여 향후 맞춤형 관리전략을 수립하는 데 기초자료로 활용할 필요가 있다.

이러한 분석을 효과적으로 수행하기 위해서는 중앙정부 차원에서 ‘유희부동산종합정보시스템(가칭)’을 구축하고, 관련 정보를 지속적으로 관리하는 것이 필요하다. 하지만, 아직까지 우리나라의 경우 중앙정부 차원에서 유희·방치 부동산 관련 종합정보시스템을 구축하여 운영하고 있지는 않다. 물론 일부 시·군에서 자체적으로 부동산종합정보시스템을 구축하고는 있으나, 여기에 유희·방치 부동산과 관련한 정보는 포함하지 않고 있다. 또한, 많은 농촌지역에서 빈집에 관한 자료를 온라인으로 제공하고 있으나, 이는 단순히 빈집 거래를 위한 정보를 제공하는 목적으로만 활용되고 있을 뿐이며

각종 통계자료나 지리정보자료와 결합되어 있지는 않다. 이러한 상황에서는 유희·방치 부동산 밀집지역의 분포나 향후 활용 용도에 대한 잠재력을 분석하고, 이를 토대로 맞춤형 관리전략을 수립하는 데에는 큰 어려움이 존재한다. 현재 국회에 계류 중인 「빈집 등 소규모 주택정비 특별법(안)」에서는 빈집정보시스템을 구축하기를 권장하고 있는데, 유희·방치 부동산에 대한 효율적 관리를 위해서는 빈집뿐 아니라 전체 부동산에 대한 종합정보시스템을 구축하는 것이 요구된다.

또한, 유희·방치 부동산의 유형 및 입지별 관리전략을 수립하는 데 있어서 적정규모화계획과의 연계도 중요하다. 왜냐하면 유희·방치 부동산이 위치하고 있는 구역의 개발수요에 따라 관리전략이 달라질 수 있기 때문이다. 적정규모화계획의 각종 구역에 따라 차별화된 전략을 예시적으로 나타내면 <표 5-30>과 같다. 구체적인 전략과 추진 내용은 도시별로 차이가 나겠지만, (1) 개발수요가 존재하지 않는 도시서비스구역 외부에 위치하거나, 도시생활거점 및 도시서비스구역에 위치하더라도 재활용에 부적합한 유희·방치 부동산은 가능하면 철거하거나 녹지로 조성하는 것이 바람직하다. (2) 도시생활거점에 위치하면서 재활용에 적합한 유희·방치 부동산은 사유지의 경우 산업·일자리 관련 용도로 재활용하거나 잠재수요자/민간단체에 매각을 유도하며, 공유지의 경우 유희시설의 기능 복합화를 추진한다. 특히, 유희부지의 경우 공동체농장·주차장 등으로 재활용하도록 한다. (3) 도시생활거점에 위치하면서 재활용에 적합한 유희·방치 부동산은 사유지의 경우 문화·복지서비스 관련 용도로 재활용하거나 잠재수요자/민간단체에 매각을 유도하며, 공유지의 경우 복지서비스 관련 용도로 재활용한다. 이 역시 유희부지의 경우 공동체농장·주차장 등으로 재활용하도록 한다.

계획의 효과적인 집행을 위해서는 지방정부에서 토지은행과 같은 별도의 기구를 설립하여 운영하는 것도 고려해 볼 필요가 있다. 물론 우리나라에서도 「공공토지의 비축에 관한 법률」에 근거하여 한국토지주택공사 주관 하에 토지은행을 설립하고, 매년 일정 규모의 토지를 취득·관리·공급하고 있다. 하지만, 이는 미국처럼 유희·방치 부동산 관련 업무를 다루는 것이 아니라 공공사업용 토지에 초점을 맞추고 있으며, 운영주체 역시 지방정부가 아닌 중앙정부이다. 따라서 유희·방치 부동산이 증가하고 있는 축소 도시에 대해서는 지방정부가 자체적으로 토지은행을 설립·운영할 수 있도록 하되, 여기에 필요한 재원의 일부를 중앙정부가 지원하는 것도 고려해 볼 필요가 있다.

표 5-30 맞춤형 유휴·방치 부동산 활용 전략(예)

구역	유형		전략
도시생활거점	재활용에 적합	사유지	• 빈집·빈점포는 산업·일자리 관련 용도(소규모창업공간, 직업훈련 센터, 팝업가게 등)로 재활용 유도 - 일시적 활용 허가, 재산세 감면 등 지원 • 유휴부지(철거부지 포함)는 공동체농장, 주차장 등으로 재활용 유도 - 일시적 활용 허가, 재산세 감면 등 지원 • 잠재수요자/민간단체에 매각 지원 - 재활용 시 비용 보조
		공유지	• 유휴시설은 기능 복합화(예: 주민센터, 도서관, 보육시설 등) • 유휴부지(철거부지 포함)는 공동체농장, 주차장 등으로 재활용 • 잠재수요자/민간단체에 매각 - 재활용 시 비용 보조
	재활용에 부적합	사유지	• 철거 및 녹지화 유도 - 철거비용 및 녹지조성비용 보조
		공유지	• 철거 및 녹지화
도시서비스구역	재활용에 적합	사유지	• 빈집·빈점포는 문화·복지서비스 관련 용도(임대주택, 보육시설, 공연·전시장 등)로 재활용 유도 - 일시적 활용 허가, 재산세 감면 등 지원 • 유휴부지(철거부지 포함)는 공동체농장, 주차장 등으로 재활용 유도 - 일시적 활용 허가, 재산세 감면 등 지원 • 잠재수요자/민간단체에 매각 지원 - 재활용 시 비용 보조
		공유지	• 유휴시설은 복지서비스(노인공동생활주택 등) 관련 용도로 재활용 • 유휴부지(철거부지 포함)는 도시농장, 주차장 등으로 재활용 • 잠재수요자/민간단체에 매각 - 재활용 시 비용 보조
	재활용에 부적합	사유지	• 철거 및 녹지화 유도 - 철거비용 및 녹지조성비용 보조
		공유지	• 철거 및 녹지화
도시서비스구역 외부	사유지		• 철거 유도 - 철거비용 보조
	공유지		• 철거

자료: 저자 작성.

4) 유휴·방치 부동산의 일시적 활용 제도 도입

유휴·방치 부동산을 공원·텃밭·주차장 등 공공용지로 활용하기 위해서는 도시계획 시설결정을 하고, 해당 부동산에 대한 수용절차를 이행하는 것이 가장 확실한 방법이다. 하지만, 세수 부족으로 재정상황이 좋지 않은 축소도시에서 이러한 부지를 모두

매입하는 것은 거의 불가능에 가까우며, 장기미집행 도시계획시설만 양산할 가능성이 높다. 오히려 개발수요가 충분하지 않은 토지의 경우 무리하게 개발하는 것보다는 일시적으로 현재 필요한 용도로 활용하는 것이 유리할 수 있다. 이러한 측면에서 유희·방치 부동산에 대한 소유권은 원소유자에게 귀속시킨 채 일정 기간 동안 다른 목적으로 사용할 수 있도록 하는 일시적 활용 전략을 추진할 필요가 있다.⁶³⁾ 현재 독일을 비롯하여 미국 곳곳에서도 공공기관이나 비영리조직이 유희·방치 부동산을 소유주 동의하에 일정 기간 동안 공동체정원, 이벤트 공간 등으로 활용할 수 있도록 해주는 일시적 활용 제도를 운영하고 있는 중이다(Németh & Hollander, 2016: 94). 일시적 활용의 사례로는 <표 5-31>에서 볼 수 있듯이 활용기간과 비용에 따라 공동체정원, 쌈지공원, 팝업가게, 갤러리, 공연장, 창업 공간 등 다양하다.

이와 같은 일시적 활용 제도를 도입하기 위해 우선적으로 해야 할 일은 ‘일시적 사용권’에 대한 법적 근거를 확립하고, 이에 대한 허가 절차를 마련하는 것이다. 일반적으로 사유지의 일시적 활용은 그 주체에 따라 (1) 민간이 사용하는 경우와 (2) 공공이 사용하는 경우로 구분할 수 있다. 즉, 활용 주체에 따라 발생하는 문제가 다르기 때문에 유형별로 다른 접근 방법이 필요하다.

전자의 예는 하우스할텐의 ‘관리인의 집’ 사업처럼 민간과 민간이 협약을 맺고 일시적으로 활용하는 경우이다. 이때 빈집은 「주택임대차보호법」, 빈 점포는 「상가임대차보호법」에 따라 소유주와 사용자가 합의하면 사용기간을 설정하고 해당 기간 동안 사

표 5-31 기간 및 비용에 따른 일시적 활용의 유형 구분

구분		비용		
		낮음	중간	높음
기간	단기	공동체정원 및 간이 식재	팝업가게 및 축제	미술전시장 및 갤러리
	중기	길거리 음식 및 푸드 트럭; 농산물 직판장	공연장	임대 사무공간; 캠페인 사무실
	장기	쌈지공원	직업훈련소	기업 및 비영리 창업공간; 예술가의 거주/작업공간

자료: Epping & Brachman. 2014. p.66.

63) 일시적 활용 전략은 (1) 부지를 활용하는 기간이 정해져 있으며, (2) 부지의 용도지역 혹은 토지이용계획을 변경하지 않는다는 특징을 가지고 있다(Blumner, 2006: 4).

용할 수 있다. 단, 사용자가 원래 용도대로 사용한다면 상관없으나 주변 지역에 부정적 외부효과를 발생시킬 수 있는 용도(환경오염시설, 교통유발시설 등)로 활용하거나 사용 중에 불법적인 용도로 전환하는 경우에는 문제가 발생한다. 바로 이러한 상황이 발생하지 않도록 방지하는 것이 사전적으로 용도를 지정해주는 용도지역제가 만들어진 목적이기도 하다. 이러한 문제가 발생하지 않도록 하기 위해서는 우선 소유주와 사용자가 일정 기간 동안 특정 용도로 활용할 것을 합의한 이후 해당 시·군의 도시계획 관련 부서에 일시적 활용에 대한 신청서를 제출하고, 사용허가를 받도록 하는 절차를 제도화할 필요가 있다. 이에 앞서 시·군의 허가부서에서는 일시적 활용이 가능한 용도와 용도별 허용기간 등에 대한 기준을 명시해야 한다. 또한, 신청서가 접수되었을 경우에는 (1) 활용하고자 하는 용도가 기존 용도지역에 부합하는지, (2) 영속적인 구조물을 설치하지는 않는지, (3) 주변 지역의 안전을 위협하거나 재산상의 손실을 가져다주지는 않는지에 대해 충분히 검토한 후 허가해주어야 한다. 결국 이러한 제도가 원활히 작동하기 위해서는 중앙정부가 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 ‘일시적 활용 허가’에 대한 법적 근거와 절차를 규정하고, 지방정부에서는 이와 관련한 조례를 제정하여 운영하는 것이 효과적일 것이다.

한편, 후자의 예는 공공이 개인 소유의 빈집을 철거하고, 해당 부지를 일정 기간 동안 공원, 주차장, 농장 등으로 조성하여 운영하는 것이다. 향후 「빈집 등 소규모 주택 정비 특례법(안)」이 통과되면 공공의 직권으로 도시지역 빈집의 철거까지는 가능할 것이다. 하지만, 사유지를 공용공간으로 활용하는 것은 그 기간에 관계없이 소유권을 매입하지 않고서는 쉽지 않다. 물론 우리나라에서는 공용사용권이 보장되어 있지만, 이에 대해서는 손실 보상을 해주어야 하는 경우가 많다.⁶⁴⁾ 따라서 소유주와 공공이 협약을 체결하는 경우 앞서 정읍시나 안동시의 사례와 같이 해당 부지에 지상권을 설정하고, 세금(재산세 등)을 면제해주는 방식을 활용하는 것이 효과적이다. 단, 세수 기반이 불안정한 축소도시에 대해서는 중앙정부에서 이와 관련한 재정 지원을 해주는 것도 고려해 볼 필요가 있다.

64) 헌법 제23조 제3항에서는 ‘공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다’고 규정하고 있다.

5) 논의의 종합

본 연구에서 제안한 정책과제와 실천방안을 정리하면 <표 5-32>와 같다. 우리나라의 축소도시가 달성해야 할 정책과제는 크게 세 가지로 요약된다. 첫째, 도시규모를 인구에 맞게 축소해야 한다(적정규모화). 둘째, 소멸 위기의 근린지역을 안정화해야 한다(근린안정화). 셋째, 공공서비스를 효율적으로 공급해야 한다(서비스효율화). 우선 적정규모화를 위해서는 인구감소의 분포패턴에 맞추어 도시기능의 입지를 재조정하는 적정규모화계획을 제도화할 필요가 있다. 다음으로, 서비스효율화를 위해서는 축소도시와 인접 시·군 간 공공서비스 공동이용에 대한 지원체계를 마련할 필요가 있다. 끝으로, 근린안정화를 위해서는 유희·방치부동산에 대한 실태 파악에서부터 다양한 근린유형에 대한 차별화된 정비·활용전략으로까지 이어지는 법·제도적 체계를 구축할 필요가 있다. 이와 함께 부지 매입에 대한 재정적 부담을 덜어줄 수 있는 일시적 활용제도의 도입 역시 필요하다. 최종적으로 이러한 모든 제도는 적정규모화계획을 중심으로 연계되어 통합적으로 운영될 필요가 있다.

표 5-32 축소도시를 위한 제도 개선방안

정책과제	실천방안	주요 내용
적정규모화	적정규모화계획 제도 도입	• 적정규모화계획에 대한 법적 근거 마련 • 각종 구역 및 유도시설 설정방안 정립 • 도시기능 적정배치를 위한 인센티브 제공 • 협력적 계획 수립 및 모니터링 지표 개발
서비스효율화	공공서비스 공동이용 지원체계 마련	• 공공서비스 공동이용계획에 대한 법적 근거 마련 • 공공서비스 공동이용 표준협약(안) 작성·배포 • 공공서비스 공동이용 시 인센티브 제공
근린안정화	유희·방치 부동산의 정비·활용체계 정립	• 유희부동산관리계획에 대한 법적 근거 마련 • 유희부동산종합정보시스템 구축 • 적정규모화계획과의 연계 운영 • 토지은행 설립·운영
	유희·방치 부동산의 일시적 활용제도 도입	• 일시적 활용 허가에 대한 법적 근거 마련 • 일시적 활용 허가 관련 조례 운영 • 일시적 활용 협약 체결 시 인센티브 제공

자료: 저자 작성.

CHAPTER 6

결론 및 향후 과제

01 연구의 내용과 정책제안	209
02 연구의 성과와 향후 과제	212

결론 및 향후 과제

본 장에서는 연구의 주요 내용을 정리하고, 그간 논의되었던 정책을 종합하여 간결하게 제안한다. 아울러 본 연구의 성과를 학술적인 부분과 정책적인 부분으로 나누어 고찰하고, 본 연구를 수행하면서 미흡했던 부분이나 정책의 효과적인 시행을 위해 향후 추가적으로 연구되어야 할 과제에 대해 언급하고자 한다.

1. 연구의 내용과 정책제안

1) 주요 내용

본 연구는 우리나라의 축소도시 실태와 원인을 규명하고, 향후 추진해야 할 정책과제를 도출하는 데 목적이 있다.

이를 위해 우선 우리나라의 전반적인 도시축소 실태 분석, 도시축소 메커니즘 분석, 축소도시의 특성 분석, 축소도시 거주민의 의식조사 등 4단계의 과정을 거쳐 다음과 같은 분석결과를 도출하였다. 첫째, 생산가능인구 유출과 저출산 현상으로 인해 인구가 감소하고, 고령인구와 독거노인이 증가하고 있다. 둘째, 인구감소, 시가지확산 등에 의해 기성시가지에서의 축소현상이 두드러지고 있음에도 불구하고, 여전히 외곽지역에서의 개발행위가 증가하고 있다. 셋째, 공공지출 증가, 세수부족 등으로 인해 재정상황이 악화되어 공공서비스 공급에 있어 큰 어려움을 겪고 있다. 넷째, 버려진 근린지역 거주민들은 사회적 불안정 상태에 놓여 있으며, 기초생활서비스 이용에 불편을 느끼고 있다.

이러한 분석결과에 기초하여 일본, 독일, 미국 등 해외의 관련 정책사례를 중앙정부와 도시정부차원으로 구분하여 조사하였다. 우선 해외 각국의 중앙정부에서는 도시축

소에 대한 대응을 정책의제로 설정한 후, 이와 관련한 정책지침을 작성하여 배포하거나 다양한 보조금 지급 프로그램을 마련하고 있었다. 일본에서는 도시기능 집약화를 위해 입지적정화계획 제도를 도입하였으며, 이를 빈집 및 공적부동산의 정비·활용 정책과 연계하여 추진하고 있었다. 독일에서는 사회도시프로그램을 통해 근린지역의 사회적 지속가능성을 제고하고, 동/서독도시재건사업사업을 통해 도시의 건조 환경을 적정규모로 축소시키기 위한 전략을 취하고 있었다. 미국에서는 적정규모화 전략의 일환으로 근린지역안정화프로그램을 시행하여 황폐화된 근린지역의 유희·방치 부동산 문제를 해결하고 있었다.

다음으로, 도시정부에서는 중앙정부의 관련 프로그램을 적절히 활용할 뿐 아니라, 자체적으로도 다양한 적정규모화 전략을 마련하여 도시축소에 대응하고 있었다. 일본의 도야마 시와 구마모토 시에서는 도시기능을 집약화하는 거점을 설정하고, 해당 지역으로 공공시설과 주거입지를 유도하는 정책을 추진하였다. 독일의 라이프치히 시와 라이네펠데 시는 빈집을 철거한 후 남은 공지에 녹지를 조성하는 정책을 추진하였다. 미국의 영스타운 시와 디트로이트 시는 개발용지 및 공공서비스의 적정규모화 전략을 담고 있는 도시기본계획을 수립하고, 지역공동체 회복을 위해 공지에 녹지·텃밭 등을 조성하였다.

2) 정책제안

축소도시의 정책목표는 해당 도시의 인구를 다시 늘리는 것이 아니라 적은 인구로 보다 높은 삶의 질을 누리도록 만드는 것이다. 이를 위해 본 연구에서는 다음 세 가지 정책과제를 도출하였다. 첫째, 도시규모를 인구에 맞게 축소해야 한다. 둘째, 공공서비스를 효율적으로 공급해야 한다. 셋째, 소멸 위기의 근린지역을 안정화해야 한다.

이러한 정책과제를 달성하기 위해 본 연구에서는 다음 네 가지의 제도적 실천방안을 제안하였다. 첫째, 적정규모화계획 제도를 도입한다. 인구증가를 기대하기 어려운 축소도시에서는 장래 인구감소치의 공간적 분포를 예측하고, 거기에 맞추어 불필요한 규모를 어떻게 줄일 것인가에 대한 고민이 필요하다. 하지만, 현행 도시·군기본계획을 통해 이를 실현하기에는 한계가 존재하므로 ‘적정규모화계획’과 같은 새로운 계획제도를 도입할 필요가 있다. 여기에는 계획의 목표와 전략, 도시공간구조 구상, 도시서비

스구역 설정, 도시생활거점 및 유도시설 설정, 거주 및 기능 유도를 위한 지원방안 등에 대한 내용이 담겨져 있어야 한다. 이와 더불어 지역 거버넌스의 구축 방안과 계획달성의 모니터링 방안 역시 포함하도록 한다.

둘째, 축소도시와 인접 시·군 간 공공서비스 공동이용에 대한 지원체계를 마련한다. 우선 축소도시에 대해서는 인근의 복수 시·군과 함께 별도의 ‘공공서비스 공동이용계획’을 수립할 수 있도록 제도화하는 것이 필요하다. 계획의 원활한 수립·집행을 위해 행정협의회를 설립하는 것을 의무화하되, 계획의 수립단계부터 다양한 이해관계자를 참여시키도록 한다. 이러한 방식 외에도 도시 간 협약만으로 공공서비스를 공동으로 이용할 수 있도록 중앙정부 차원에서 ‘공공서비스 공동이용 표준협약(안)’도 작성하여 시·군에 배포할 필요가 있다. 이와 함께 공공서비스 공동이용계획을 수립하고, 해당 사업을 추진하는 주체에 대해서는 다양한 인센티브를 제공할 필요도 있다.

셋째, 유희·방치 부동산의 정비·활용체제를 정립한다. 우선 ‘유희부동산관리계획’을 제도화하여 유희·방치 부동산에 대한 정밀한 분석과 전략을 담도록 할 필요가 있으며, 이에 대한 분석을 보다 효과적을 수행하기 위해 중앙정부 차원에서 ‘유희부동산종합정보시스템’을 구축할 필요가 있다. 특히, 유희·방치 부동산의 유형 및 입지별 관리 전략을 수립하는 데 있어서 적정규모화계획과의 연계도 필요하며, 계획의 효과적인 집행을 위해 지방정부가 토지은행을 설립하도록 중앙정부가 지원하는 것도 고려해 볼 필요가 있다.

넷째, 유희·방치 부동산의 일시적 활용 제도를 도입한다. 개발수요가 충분하지 않은 토지의 경우 무리하게 개발 사업을 추진하는 것보다는 일시적으로 현재 필요한 용도로 활용하는 것이 유리할 수 있다. 이러한 측면에서 유희·방치 부동산에 대한 소유권은 원소유자에게 귀속시킨 채 일정 기간 동안 다른 목적으로 사용할 수 있도록 하는 일시적 활용 전략을 추진할 필요가 있는데, 이를 위해 우선적으로 해결되어야 하는 것은 유희·방치 부동산에 대한 일시적 활용 허가에 대한 법적 근거와 절차를 마련하는 것이다. 이와 함께 지방정부가 토지소유자와 협약을 체결하고, 일시적으로 사유지를 공공 용지로 활용하는 경우 이에 대해 중앙정부가 재정 지원을 해주는 것도 검토해 볼 필요가 있다.

2. 연구의 성과와 향후 과제

1) 연구의 성과

(1) 학술적 성과

그동안 도시계획 관련 이론 연구는 도시·지역의 성장메커니즘의 규명에 치중해 왔다. 즉, 어떻게 하면 인구와 고용성장을 달성할 것인지, 또는 생산성을 향상시킬 수 있을지에 관심을 가지고, 도시·지역의 성장요인을 규명하는 이론을 구축하는 데 학계의 관심이 집중되는 경향이 있었다.

하지만, 최근 들어 해외의 학계에서는 도시축소의 원인을 규명하는 작업에 큰 관심을 보이고 있으며, 이를 정책 모의실험을 수행하는 데 활용하고 있다. 이와 함께 국가별 특징적인 도시축소 현상에 대한 비교·분석 연구도 활발히 이루어지고 있으며, 이를 토대로 도시축소 문제에 대응하기 위한 차별화된 전략을 모색하기 위해 노력하고 있다. 하지만, 아쉽게도 현재 우리나라에서는 이러한 연구가 활발히 수행되고 있지는 않으며, 이에 대한 담론의 형성조차 이루어지고 있지 않다.

본 연구는 아직 초기단계인 우리나라의 축소도시 연구를 공론화함과 동시에 우리나라를 대상으로 도시축소의 메커니즘을 규명하였다는 점에서 학술적 의의가 있다. 특히, 아직 해당 분야의 연구에서 계량적인 접근이 부족한 실정이므로, 본 연구의 각종 분석결과는 후속연구의 기초자료로 유용하게 활용될 수 있을 것이다. 무엇보다 통계자료를 통해 분석하기 어려운 부분에 대해 설문조사를 통해 규명한 것은 본 연구의 큰 성과라고 생각한다.

(2) 정책적 성과

최근 들어 저성장 시대의 도시계획 방향에 대한 논의가 활발해지면서 중앙정부와 지방정부 모두 이와 관련한 정책을 마련하기 위해 노력 중이다. 특히, 중앙정부에서는 ‘도시·군기본계획수립지침’ 개정, 도시재생사업 추진, 「빈집 등 소규모 주택정비 특별법(안)」 마련 등 다각적인 노력을 기울이고 있다. 하지만, 기성시가지에 대한 빈집 정

비사업 추진, 공공서비스 공동이용 등의 노력을 기울이고 있는 일부 도시를 제외하고 선 아직까지도 많은 축소도시에서는 정치·경제적인 요인이 작용하여 무리한 개발과 규모 확장에 자원과 인력이 투입되고 있다.

이러한 엇박자는 저성장 시대의 도시·지역정책이 지향해야 할 뚜렷한 비전과 종합적인 대응방안을 제시하면서 다양한 이해관계를 조율해나가는 컨트롤 타워의 부재 때문에 발생하는 것이다. 이러한 상황에서 본 연구에서 제시하는 정책과제와 실천방안 등은 우리나라 축소도시 관련 정책의 컨트롤 타워 구축에 도움이 될 수 있을 것이다. 특히, 법률의 제·개정이 쉽지 않은 관계로 본 연구에서 제안한 제도적 개선방안을 당장 시행하기에는 어려움이 있을 수 있으나, 중·장기적으로 가능한 것부터 하나씩 실행시켜 나가다보면 더 나은 정책대안이 마련될 수도 있을 것이라 생각한다.

2) 향후 과제

본 연구에서 제안한 다양한 정책을 실현하는 데 있어 가장 시급한 과제는 현재 축소 현상을 겪고 있는 도시에서 ‘축소’라는 현상을 받아들이고, 축소지향적 도시계획을 추진할 의지를 가지는 것이다. 이것이 가능하려면 성장지향적 도시계획이 향후 해당 도시에 야기할 문제점은 어떠한 것이 있으며, 축소지향적 도시계획이 가져다 줄 혜택은 무엇인지에 대한 적절한 분석과 홍보가 필요하다. 물론 중앙정부에서 축소도시에 대한 선정 기준을 마련하고, 여기에 부합하는 도시를 대상으로 축소지향적 도시계획을 수립하도록 강제할 수도 있다. 하지만, 각 도시의 특성을 가장 잘 파악하고 있는 것은 해당 지자체이기 때문에 스스로 축소지향적 도시계획에 대한 필요성을 인식하고, 관련 정책을 주민과의 협의를 통해 점진적으로 추진해나가는 것이 중요하다. 단, 중앙정부가 축소도시에 요구되는 사항에 관한 최소한의 가이드라인을 제시하고, 여기에 부합하는 사업에 대해서는 재정 지원을 하는 것이 효과적일 것이다.

한편, 본 연구에서 수차례 언급하였듯이 도시 내 성장 잠재력이 높은 지역에 대한 투자를 강화하고, 그렇지 않은 지역에 대한 투자를 축소하는 정책을 추진할 경우 무엇보다 우선적으로 고려해야 할 것은 소외지역의 거주민들에 대한 삶의 질 문제이다. 왜냐하면 이러한 정책은 자칫 축소도시에서 흔히 나타날 수 있는 공간적 양극화 문제를 더욱 악화시킬 수도 있기 때문이다. 이를 방지하기 위해서는 우선적으로 기초생활서비

스 공급에 대한 최소 기준을 설정하고, 축소현상이 나타나는 지역을 대상으로 서비스의 수급상태를 조사해 볼 필요가 있다. 그리고 이를 토대로 서비스의 공급과잉이 아니라 오히려 공급부족을 겪는 지역에 대해서는 서비스 전달체계를 개편하여 해당 지역에 남아 있는 사람들에게 최소한의 삶의 질을 보장해주어야 한다.

이상 본 연구에서 제시한 정책방안은 저성장 시대가 고착화되어 가는 현 시점에서 정책의지를 갖고 반드시 추진되어야 할 과제들이다. 따라서 이러한 정책 추진에 대한 장기적인 로드맵이 작성되어야 하는 것은 물론이고, 정책 추진 과정에서 발생할 수 있는 문제점을 파악하여 보다 정교한 제도적 개선 방안이 도출되어야 한다. 이를 위해서는 우리나라에서도 ‘축소도시국제연구네트워크(SCiRN)’처럼 국책연구기관, 관련 학회 등을 중심으로 하는 협력연구단체를 창설하여 지속적이고 심도 있는 연구를 수행하는 것이 효과적일 것이라 생각한다.

【국내문헌】

- 강인호, 이영철, 염대봉. 2015. 도시 수축: 도시재생의 새로운 패러다임. 한국사회와 행정연구, 26(3): 25-50.
- 계기석. 2004. 지속가능한 도시발전을 위한 도심지역 관리방안. 국토, 275: 6-16.
- 고동현. 2015. 사회적 재난으로서 허리케인 카트리나: 정부 실패와 위험 불평등. 한국사회정책, 22(1): 83-119.
- 고주연, 이승일, 장성만, 유경훈, 고승욱. 2016. 지속가능한 도시재생을 위한 법제도 개선 사례 연구: 일본 입지적정화계획을 중심으로. 2016년 춘계학술대회 발표논문집: 43-55.
- 교육인적자원부. 2006. 농산어촌 소규모학교 통폐합과 적정규모학교 육성계획.
- 교육부. 한국교육개발원. 2016. 적정규모학교 육성사업 사례집.
- 국토교통부. 2015. 2016년도 도시재생사업 지원 신청 가이드라인(안).
- 권상원. 2013. 문경시의 사회기반시설 공동 활용정책. 자치발전, 223: 41-45.
- 김광익, 변필성. 2005. 통계청의 기초단위구를 이용한 도시지역 설정 및 통계적 활용. 국토정책 Brief, 96. 경기: 국토연구원.
- 김광중. 2010. 한국 도시쇠퇴의 원인과 특성. 한국도시지리학회지, 13(2): 43-58.
- 김상훈, 남진. 2016. 유희공간 유형별 특성 분석과 도시재생을 위한 복합적 토지이용기법에 관한 연구. 한국지역개발학회지, 28(1): 45-66.
- 김진하, 남진. 2016. 도시쇠퇴지역의 빈집 분포현황과 관리체계에 관한 연구. 지역연구, 32(1): 105-122.
- 김창현, 박종택, 변필성, 구형수. 2012. 인구저성장시대의 도·농 상생발전 전략 연구. 경기: 국토연구원.
- 김태영, 강문희, 윤지웅, 김주경. 2009. 지방재정이 지역경제에 미치는 효과분석. 서울: 행

정안전부.

- 김현주. 2012. 독일 도시재생프로그램 'Soziale Stadt'의 특성 연구: 지역자산을 활용하는 지속가능한 통합적 도시재생. 대한건축학회논문집 계획계, 28(10): 93-104.
- 남지현. 2015. 빈집도 지역자산이다. 이슈 & 진단, 206. 경기: 경기연구원.
- 박세훈. 2013. 인구감소시대의 도시정책: 도시인구감소 실태와 대응과제. 월간국토, 378: 25-33.
- 박재길, 이왕건, 김명수, 박경현, 김지형, 이성형. 2006. 살고싶은 도시만들기와 도시계획의 역할에 관한 연구. 경기: 국토연구원.
- 서준교. 2014. 도시쇠퇴(urban decline)와 수축(shrinkage)의 원인과 대응전략 연구: 리버풀(Liverpool)과 라이프치히(Leipzig)의 사례를 중심으로. 한국지방자치학회보, 26(1): 97-115.
- 서충원, 변창흠(역). 2004. 현대 도시계획의 이해. 경기: 한울아카데미.
- 성은영, 임유경, 심경미, 윤주선. 2015. 지역특성을 고려한 스마트 축소 도시재생 전략 연구. 세종: 건축도시공간연구소.
- 손은정, 맹희영, 이희연. 2015. 공폐가 밀집지역의 시·공간 패턴과 근린 부동산 가격에 미치는 영향. 부동산연구, 1(1): 71-90.
- 세타 후미히코, 김광익, 변필성, 왕광익. 2006. 인구저성장시대의 도시권 공간구조의 변화와 정책대응방향: 일본을 중심으로. 경기: 국토연구원.
- 신정엽, 김진영. 2012. 도시 스프롤에 대한 논의 재조명과 공간 분석 방법론에 토대한 도시 스프롤 측정 연구: 수도권을 사례로. 서울법학, 19(3): 317-354.
- 안영진. 2001. 독일 통일과 구동독지역에 대한 공간정책. 지리학연구, 35(3): 261-272.
- 양현모, 안연정. 2002. 지방자치단체 행정협의회 기능 활성화 방안. 서울: 한국행정연구원.
- 엄상근. 2010. 일본 도야마(富山) 노면전차 도입 현장을 다녀와서. 제주발전포럼, 35: 53-58. 제주: 제주발전연구원.
- 엄현태, 우명제. 2015. 신시가지 개발을 동반한 도시스프롤이 중심도시 쇠퇴에 미치는 영향, 국토계획, 50(6): 103-114.
- _____. 2014. 교외지역 신시가지 개발이 중심도시의 구시가지 쇠퇴에 미치는 영향 분석. 국토계획, 49(5): 51-66.
- 원광희, 채성주, 송창식. 2010. 인구감소시대 축소도시 활성화 전략: 한국의 중소도시를 대상으로. 충북: 충북개발연구원.

- 오준병. 2005. 한국경제의 산업구조 변화 요인 분석: 탈공업화 논의를 중심으로. *경제학연구*, 53(1): 155-173.
- 옥우석, 김계환. 2013. 탈산업화와 제조업에 의한 서비스 아웃소싱: 국제비교를 통한 분석. 서울: 산업연구원.
- 이광국, 임정민. 2013. 선진국의 도시재생 흐름 고찰과 시사점: 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본의 법제도를 중심으로. *국토계획*, 48(6): 521-547.
- 이노은. 2012. 통일 이후 동독 소도시의 변화: 도시의 수축현상과 생존전략. *카프카연구*, 28: 419-444.
- 이상준. 2006. 변화를 선도한 자유의 도시, 라이프치히. *국토*, 11: 74-79.
- 이상준, 벤델린 스투르벨트, 칼-페터 쉐. 2006. 통일 이후 구 동독의 도시정책과 시사점. 경기: 국토연구원.
- 이상준. 2010. 통일 이후 구동독 공업도시들의 도시특성과 도시성장에 관한 연구: 라이프치히와 할레를 중심으로. *통일정책연구*, 19(2): 53-79.
- 이학식, 임지훈. 2013. 구조방정식 모형분석과 AMOS 20.0. 서울: 집현재.
- 이희연, 한수경. 2014. 길 잃은 축소도시 어디로 가야 하나. 경기: 국토연구원.
- 장동구. 2011. 고령화사회 진입이 금융시장 및 산업에 미치는 영향. 서울: 한국금융연구원.
- 장철순, 서태성, 류승한, 김진범, 이윤석. 2014. 산업도시의 진단 및 지속적 발전방안 연구. 경기: 국토연구원.
- 전경구, 전형준. 2016. 인구감소지역의 스마트 쇠퇴를 위한 축소도시계획에 관한 연구. *한국지역개발학회지*, 28(1): 1-28.
- 전라북도 주택건축과. 2016. '16년 「빈집활용 반값 임대주택」 추진계획.
- 정지범, 오윤경, 허준영, 황미영. 2015. 대형복합재난 법적기반 구축 연구. 서울: 한국행정연구원.
- 조명호, 김점수, 강종원, 황규선, 박상용, 조근식. 2015. 고령화에 대응한 강원도의 지역활력 증진방안. 강원: 강원발전연구원.
- 조상규. 2010. 쇠퇴한 산업도시를 친환경 도시로: 독일 라이네펠데의 친환경 감축형 도시재생. *도시문제*, 45(502): 52-55.
- 지역발전위원회. 2016. '17년도 새뜰마을(취약지역 생활여건 개조)사업 가이드라인.
- _____. 2015. 2016년 지역행복생활권 선도사업(연계협력사업) 가이드라인.
- _____. 2013. 지역행복생활권 추진 가이드라인.

- 차미숙. 2016. 인프라의 노후화와 현명한 이용. 국토정책 Brief, 548. 경기: 국토연구원.
- _____. 2015. 인구감소시대, 일본의 새로운 국토형성계획. 국토, 408(2015. 10): 89-96.
- 최혜경. 2015. 우울성향 청소년 자살생각 보호요인의 구조적 관계 분석. 담학연구, 16(6): 315-335.
- 한상연. 2011. 사회주의체제 붕괴 이후 동독과 동유럽 지역 도시의 공간변화 탐색: 통일한국을 위한 시사점. 도시행정학보, 24(1): 125-141.
- 한승욱. 2015. 늘어가는 빈집, 지역재생의 새로운 자원으로 활용. BDI 정책포커스, 294, 부산: 부산발전연구원.
- 한일산업·기술협력재단. 2015. 일본의 고령화 대응 시사점과 한·중·일 협력방안 모색. 서울: (재)한일산업기술협력재단.
- 행정자치부. 2016. 지방자치단체 협력·갈등관리 업무 편람.
- 행정자치부 주민생활환경과. 2016. 2016년 「마을공동체 정원사업」 공모 지침.
- 허문구, 이상호, 최윤기, 김동수, 박형진, Dai Erbiao. 2013. 고령화가 지역경제에 미치는 경제효과 분석. 서울: 산업연구원.
- 허준영. 2012. 초대형 중대재난 시나리오의 발굴 및 사전 대응체계의 마련. 서울: 한국행정연구원.

【 해외문헌 】

- 国土交通省 国土政策局. 2014. 国土のグランドデザイン2050 参考資料.
<http://www.mlit.go.jp/common/001050896.pdf>. Accessed June 15, 2016.
- 国土交通省 都市局 都市計画課. 2016. 立地適正化計画作成の手引き.
<http://www.mlit.go.jp/common/001127170.pdf>. Accessed June 15, 2016.
- _____. 2015. 改正都市再生特別措置法等について.
<http://www.mlit.go.jp/common/001091253.pdf>. Accessed June 15, 2016.
- _____. 2014. まちづくりのための 公的不動産(PRE) 有効活用ガイドライン [概要版].
<http://www.mlit.go.jp/common/001050345.pdf>. Accessed June 15, 2016.
- 熊本市. 2016. 熊本市立地適正化計画. https://www.city.kumamoto.jp/common/Upload/FileDsp.aspx?c_id=5&id=9398&sub_id=4&flid=80022. Accessed June 15, 2016.

- ACHP(Advisory Council on Historic Preservation). 2014. Managing Change: Preservation and Rightsizing in America. Washington, DC: Advisory Council on Historic Preservation. <http://www.achp.gov/RightsizingReport.pdf>. Accessed August 21, 2016.
- Bartholomae, F., Nam, C. and Schoenberg, A. 2015. Urban shrinkage in Eastern Germany. CESifo Working Paper Series, 5200. <http://ssrn.com/abstract=2573575>. Accessed July 8, 2016.
- Bennett, M., Cupp, M., Hermann, A., Mitchell, B., Sum, M., Yin, W., Zaslow, M. and Zhao, X. 2016. Strengthening Land Bank Sales Programs to Stabilize Detroit Neighborhoods. Urban and Regional Planning Program, University of Michigan, Ann Arbor. <https://taubmancollege.umich.edu/sites/default/files/files/mup/capstones/2016-capstone-StrengtheningLandBankSalesProgramsToStabilizeDetroitNeighborhoods.pdf>. Accessed August 8, 2016.
- Berg, L., Drewett, R., Klassen, L., Rossi, A. and Vijverberg, C. 1982. Urban Europe: A Study of Growth and Decline. Oxford: Pergamon.
- Bernt, M. 2009a. Partnership for Demolition: Governance of Urban Renewal in East Germany's Shrinking Cities. International Journal on Urban and Regional Research, 33(3): 754-769.
- _____. 2009b. Renaissance through Demolition in Leipzig. In: Porter, L. and Shaw, K. eds. Whose Urban Renaissance? An International Comparison of Urban Regeneration Strategies. New York: Routledge. 75-83.
- Bertron, C. and Rypkema, D. 2012. Historic Preservation and Rightsizing: Current Practices and Resources Survey. Washington, D.C.: PlaceEconomics.
- Bhatta, B. 2010. Analysis of Urban Growth and Sprawl from Remote Sensing Data. Berlin: Springer-Verlag.
- Blumner, N. 2006. Planning for the Unplanned: Tools and Techniques for Interim Use in Germany and the United States. Berlin: German Institute of Urban Affairs.
- BMVBS(Bundesministers für Verkehr, Bau und Wohnungswesen). 2012. National Urban Development Policy: A Joint Initiative by the Federal, State and Local Governments. Berlin. http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pools/

- Broschueren/nationale_stadtentwicklungspolitik_broschuere_en_bf.pdf. Accessed June 15, 2016.
- Bontje, M. 2004. Facing the Challenge of Shrinking Cities in East Germany: The Case of Leipzig. *Geojournal*, 61(1): 13–21.
- Calthorpe, P. 1993. *The Next American Metropolis: Ecology, Community, and the American Dream*. New York: Princeton Architectural Press.
- Cieřła, A. 2013. Shrinking city in Eastern Germany: The Term in the Context of Urban Development in Poland. Doctoral Thesis. Bauhaus-Universität Weimar.
- Dantzig, G. and Saaty, T. 1973. *Compact City: A Plan for a Liveable Urban Environment*. San Francisco: W. H. Freeman and Co.
- Delken, E. 2008. Happiness in Shrinking Cities in Germany: A Research Note. *Journal of Happiness Studies*, 9(2): 213–218.
- Detroit Works Project. 2013. *Detroit Future City: 2012 Detroit Strategic Framework Plan*, 2nd printing. Detroit: Inland Press. http://detroitfuturecity.com/wp-content/uploads/2014/12/DFC_Full_2nd. Accessed July 15, 2016.
- Elis, V. 2008. The Impact of the Ageing Society on Regional Economies. In Coulmas, F. ed. *The Demographic Challenge: A Handbook about Japan*. Leiden: Brill. 861–878.
- Epping, M. and Brachman, L. 2014. *Redeveloping Commercial Vacant Properties in Legacy Cities: A Guidebook to Linking Property Reuse and Economic Revitalization*. Washington, DC: Greater Ohio Policy Center and The German Marshall Fund of the United States. <http://www.gmfus.org/publications/redeveloping-commercial-vacant-properties-legacy-cities>. Accessed July 15, 2016.
- Garcia-Zamor, J. 2014. *Strategies for Urban Development in Leipzig, Germany: Harmonizing Planning and Equity*. New York: Springer.
- Gilcher, E. 2013. Changes in Planning Culture Caused by Urban Shrinkage: The Example of Pirmasens. *Plant!*, 1: 83–99.
- Glaeser, E. 2011. *Triumph of the City: How Our Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*. New York: The Penguin Press.
- Großmann, K., Haase, A., Rink, D. and Steinführer, A. 2008. *Urban Shrinkage in*

- East Central Europe? Benefits and Limits of a Cross-National Transfer of Research Approaches. In: Nowak, M., Nowosielski, M. and Zachodni, I. eds. *Declining Cities/Developing Cities: Polish and German Perspectives*. Poznań: Instytut Zachodni, 77-99.
- Großmann, K., Arndt, T., Haase, A., Rink, D. and Steinführer, A. 2015. The Influence of Housing Oversupply on Residential Segregation: Exploring the Post-socialist City of Leipzig. *Urban Geography*, 36(4): 550-577.
- Haase, A., Bernt, M., Großmann, K., Mykhnenko, V. and Rink, D. 2016. Varieties of Shrinkage in European Cities. *European Urban and Regional Studies*, 23(1): 86-102.
- Haase, A., Rink, D., Großmann, K., Bernt, M. and Mykhnenko, V. 2014. Conceptualizing Urban Shrinkage. *Environment and Planning A*, 46(7): 1519-1534.
- Häußermann, H. and Siebel, W. 1988. Die schrumpfende Stadt und die Stadtsoziologie. In: Friedrichs, J. ed. *Soziologische Stadtforschung*. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 29. 78-94.
- Hortas-Rico, M. 2014. Urban Sprawl and Municipal Budgets in Spain: A Dynamic Panel Data Analysis. *Papers in Regional Science*, 93(4): 843-865.
- Hortas-Rico, M. and Sole-Ollé, A. 2010. Does Urban Sprawl Increase the Costs of Providing Local Public Services? Evidence from Spanish Municipalities. *Urban Studies*, 47(7): 1513-1540.
- Hospers, G. 2014. Policy Responses to Urban Shrinkage: From Growth Thinking to Civic Engagement. *European Planning Studies*, 22(7): 1507-1523.
- Hollander, J., Pallagst, K., Schwarz, T. and Popper, F. 2009. Planning Shrinking Cities. *Progress in Planning*, 72(4): 223-232.
- Hollstein, L. 2014. Planning Decisions for Vacant Lots in the Context of Shrinking Cities: A Survey and Comparison of Practices in the United States. Doctoral Thesis. The University of Texas at Austin.
- Howard, E. 1965. *Garden Cities of To-morrow*. Cambridge: The MIT Press.
- Hummel, D. 2015. Right-sizing Cities in the United States: Defining its Strategies. *Journal of Urban Affairs*, 37(4): 397-409.

- Kildee, D., Logan, J. Mallach, A. and Shilling, J. 2009. Regenerating Youngstown and Mahoning County through Vacant Property Reclamation: Reforming Systems and Right Sizing Markets. Alexandria: National Vacant Properties Campaign.
- La Fabrique de la Cité. 2013. Recovering Cities: How to Create Value for Cities. Experience of Seven "Phoenix Cities". [http://www.thecityfactory.com/fabrique-de-la-cite/data.nsf/B1D62B37F6E0A5CBC1257BFA004A21DF/\\$file/lse_study_eng_def.pdf](http://www.thecityfactory.com/fabrique-de-la-cite/data.nsf/B1D62B37F6E0A5CBC1257BFA004A21DF/$file/lse_study_eng_def.pdf). Accessed March 12, 2016.
- Lindsey, C. 2007. Smart Decline. *Panorama*, 15: 17-21.
- Linkon, S. and Russo, J., 2002. *Steel-Town U.S.A. : Work and Memory in Youngstown*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Mallach, A. and Brachman, L. 2013. Regenerating America's Legacy Cities (Policy Focus Report/Code PF034). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Martinez-Fernandez, C., Audirac, I., Fol, S. and Cunningham-Sabot, E. 2012. Shrinking Cities: Urban Challenges of Globalization. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(2): 213-225.
- Matamoto, K. 2010. Toyama's Response to Demographic Evolution: Developing a Transport-Oriented, Compact, and Livable City. *Eco2 2010 Yokohama: International Conference on Eco2 Cities*. http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1270074782769/6925944-1288991290394/Day2_P3A_4_Toyama.pdf. Accessed May 17, 2016.
- Matheson, A. 2009. Planning for Decline in Canadian Cities: Lessons from Youngstown, Ohio and Leinefelde. Master's Thesis. McGill University.
- MLIT(Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism). 2015. White Paper on Land, Infrastructure, Transport and Tourism in Japan, 2014.
-
- _____. 2014. White Paper on Land, Infrastructure, Transport and Tourism in Japan, 2013.
- Mori, M. 2016. Toyama's Compact City Strategy: Revitalizing Public Transportation. G7 Parallel Session "Compact Cities and Modernization of Transport Networks". http://www.iges.or.jp/files/research/pmo/PDF/20160515/1_1_en.pdf. Accessed September 24, 2016.

- _____. 2013. Toyama's Unique Compact City Management Strategy: Creating a Compact City by Re-imagining and Restructuring Public Transportation. Seventh Regional Environmentally Sustainable Asia Forum in Asia. <http://www.uncrd.or.jp/content/documents/7ESTKeynote2.pdf>. Accessed September 24, 2016.
- _____. 2008. The CO2 Reduction Plan Provided by the Toyama Compact City Strategy. International Seminar on Promoting the Eco-Model Cities for the Low Carbon Society 2008. <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kankyo/seminar2008/12toyama.english.pdf>. Accessed September 24, 2016.
- Németh, J. and Hollander, J. 2016. Right-sizing Shrinking Cities: A Landscape and Design Strategy for Abandoned Properties. *Journal of Landscape Architecture*, 10th Anniversary Issue 2: 90-100.
- Nuissl, H. and Rink, D. 2005. The Production of Urban Sprawl in Eastern Germany as a Phenomenon of Post-socialist Transformation. *Cities*, 22(2): 123-134.
- Oba, T., Matsuda, S., Mochizuki, A., Nakagawa, D. and Matsunaka, R. 2008. Effect of Urban Railroads on the Land Use Structure of Local Cities. *WIT Transactions on The Built Environment*, 101: 437-445.
- OECD. 2012. Compact City Policies: A Comparative Assessment. OECD Green Growth Studies.
- Okada, Y. 2016. Japan's Population Has Started to Shrink and Polarize Geographically: The Census Reveals the Concentration of People in Large Cities and City Centers. *Mizuho Economic Outlook & Analysis*, April 5, 2016. Mizuho Research Institute Ltd. <https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/eo/MEA160530.pdf>. Accessed September 4, 2016.
- Oswalt, P. and Rieniets, T. 2006. *Atlas of Shrinking Cities*. Ostfildern: Hatje Cantz.
- Pallagst, K. 2008. Shrinking Cities: Planning Challenges from an International Perspective. In: Cleveland Urban Design Collaborative. *Cities Growing Smaller. Urban Infill 1*. Kent State University. 6-16.
- Pallagst, K. Asaied, S. and Fleschurz, R. 2013. The Shrinking Cities Phenomenon and its Influence on Planning Cultures: Evidence from a German-American Comparison. AESOP-ACSP Joint Congress. 15-19 July 2013. Dublin.

- Pallagst, K., Wiechmann, T. and Martinez-Fernandez, C. eds. 2014. *Shrinking Cities: International Perspectives and Policy Implications*. New York: Routledge.
- PD&R(Office of Policy Development and Research). 2015. *The Evaluation of the Neighborhood Stabilization Program*. U.S. Department of Housing and Urban Development. https://www.huduser.gov/publications/pdf/neighborhood_stabilization.pdf. Accessed August 21, 2016.
- Plöger, J. 2012. Learning from Abroad: Lessons from European Shrinking Cities. In: Mallach, A. eds. *Rebuilding America's Legacy Cities: New Directions for the Industrial Heartland*. The American Assembly. Columbia University. 295–321.
- Poot, J. 2007. Demographic Change and Regional Competitiveness: The Effects of Immigration and Ageing. PSC Discussion Papers, 64. Population Studies Centre, University of Waikato.
- Pusch, C. 2013. *Dealing with Urban Shrinkage: The Case of Chemnitz*. Master Thesis. Aalborg University.
- Radzimski, A. 2015. Can Policies Learn? The Case of Urban Restructuring in Eastern Germany. <http://ssrn.com/abstract=2662428>. Accessed April 21, 2016.
- Reis, J., Silva, E. and Pinho, P. 2015. Spatial Metrics to Study Urban Patterns in Growing and Shrinking Cities. *Urban Geography*, 37(2): 246–271.
- Rink, D., Haase, A., Bernt, M., Arndt, T. and Ludwig, J. 2011. *Urban Shrinkage in Leipzig, Germany*. Leipzig: Helmholtz Centre for Environmental Research.
- _____. 2010. *Urban Shrinkage in Leipzig and Halle, the Leipzig–Halle urban region, Germany*. Leipzig: Helmholtz Centre for Environmental Research.
- Sastry, N. 2009. Tracing the Effects of Hurricane Katrina on the Population of New Orleans: The Displaced New Orleans Residents Pilot Study. *Sociological Methods & Research*, 38: 171–196.
- Schilling, J. and Logan, J. 2008. Greening the Rust Belt: A Green Infrastructure Model for Right Sizing America's Shrinking Cities. *Journal of the American Planning Association*, 74(4): 451–466.
- Schett, S. 2011. *An Analysis of Shrinking Cities*. <http://www.ess.co.at/>

- URBANECOLOGY/Simona_Schett.pdf. Accessed September 12, 2016.
- Shetty, S. 2009. Shrinking Cities in the Industrial Belt: A Focus on Small and Mid-sized Cities in Northwest Ohio. Toledo: University of Toledo Urban Affairs Center.
- Siedentop, S. and Fina, S. 2008. Urban Sprawl beyond Growth: From a Growth to a Decline Perspective on the Cost of Sprawl. 44th ISOCARP Congress. Dalian, China, 19-23 September 2008.
- Sim, S. and Mesev, V. 2011. Measuring Urban Sprawl and Compactness: Case Study Orlando, USA. International Cartographic Conference, Paris, France.
- Stangl, E. 2011. Is the End of Growth the Limit of Planning? Discussing History, Causes, Aftermaths of Urban Decline and Strategies for Shrinking Cities in the United States. Master's Thesis. Universität für Bodenkultur Wien.
- Strykiewicz, T. 2013. The Process of Urban Shrinkage and Its Consequences. Romanian Journal of Regional Science, 7: 29-40.
- Su, Q. and DeSalvo, J. 2013. An Empirical Analysis of Determinants of Multi-dimensional Urban Sprawl. Working Paper, University of South Florida, Department of Economics. http://economics.usf.edu/pdf/Desalvo_5.pdf. Accessed August 17, 2016.
- Takami, K. and Hatoyama, K. 2008. Sustainable Regeneration of a Car-dependent City: The Case of Toyama toward a Compact City. In: Kidokoro, T., Harata, N., Leksono, P., Jessen, J., Motte, A. and Seitzer, E. eds. Sustainable City Regions: Space, Place and Governance. Tokyo: Springer. 183-200.
- The Urban Task Force. 1999. Towards an Urban Renaissance. London: Taylor & Francis.
- Underwood, K. and Buhl, L. 2013. City of Detroit Urban Agriculture Ordinance Abridged. http://detroitagriculture.net/wp-content/uploads/2013_Sharable_UA-Ordinance.pdf. Accessed June 24, 2016.
- Wiechmann, T. and Pallagst, K. 2012. Urban Shrinkage in Germany and USA : A Comparison of Transformation Patterns and Local Strategies. International Journal of Urban and Regional Research, 36(2): 261-280.

- Wiechmann, T. and Volkmann, A. 2012. Making Places in Increasingly Empty Space: Causes and Outcomes of Demographic Change in Germany. In: Martinez-Fernandez, C. Kubo, N. Noya, A. and Weyman, T. eds. Demographic Change and Local Development: Shrinkage, Regeneration and Social Dynamics. Paris: OECD Publishing. 91-102.
- Wiechmann, T. and Wolff, M. 2013. Urban Shrinkage in a Spatial Perspective: Operationalization of Shrinking Cities in Europe 1990-2010. AESOP-ACSP Joint Congress. 15-19 July 2013. Dublin.
- World Habitat Awards. 2007. ZukunftsWerkStadt, Urban redevelopment in Leinefelde Südstadt Germany: Study-visit 9th June-12th June 2008. http://www.leinefelde-worbis.de/fileadmin/user_upload/bauamt/Bilder/Stadtumbau_Leinefelde/Veroeffentlichungen/Studyvisit.pdf. Accessed June 13, 2016.
- Ye, L., Mandpe, S. and Meyer, P. 2005. What is "Smart Growth? ": Really? . Journal of Planning Literature. 19(3): 301-315.
- Youngstown. 2011. NSP3 Action Plan Youngstown, Ohio. http://www.cityofyoungstownoh.com/Uploads/2011210152151_Draft%20Youngstown%20NSP%203%20Application.pdf. Accessed August 18, 2016.
- _____. 2005. Youngstown 2010 Plan. http://www.cityofyoungstownoh.com/about_youngstown/youngstown_2010/plan/plan.aspx. Accessed May 13, 2016.

【 계획도서 】

- 경주시. 2004. 2020년 경주도시기본계획. 경북: 경주시청.
- _____. 1998. 2016년 경주도시기본계획. 경북: 경주시청.
- 공주시. 2006. 2020년 공주도시기본계획. 충남: 공주시청.
- _____. 1998. 2016년 공주도시기본계획. 충남: 공주시청.
- 김제시. 2008. 2025년 김제도시기본계획. 전북: 김제시청.
- 김천시. 2006. 2020년 김천도시기본계획. 경북: 김천시청.
- 나주시. 2007. 2020년 나주도시기본계획. 전남: 나주시청.
- 남원시. 2008. 2025년 남원도시기본계획. 전북: 남원시청.
- 논산시. 2007. 2020년 논산도시기본계획. 충남: 논산시청.

_____. 2001. 2016년 논산도시기본계획. 충남: 논산시청.
 동해시. 2005. 2020년 동해도시기본계획. 강원: 동해시청.
 대한민국정부. 2011. 제4차 국토종합계획 수정계획 2011~2020.
 문경시. 2008. 2025년 문경도시기본계획. 경북: 문경시청.
 밀양시. 2006. 2020년 밀양도시기본계획. 경남: 밀양시청.
 보령시. 2007. 2020년 보령도시기본계획. 충남: 보령시청.
 삼척시. 2009. 2020년 삼척도시기본계획. 강원: 삼척시청.
 상주시. 2007. 2020년 상주도시기본계획. 경북: 상주시청.
 안동시. 2007. 2020년 안동도시기본계획. 경북: 안동시청.
 여주시. 2016. 2030년 여수도시기본계획. 전남: 여주시청.
 _____. 2008. 2025년 여수도시기본계획. 전남: 여주시청.
 영주시. 2006. 2020년 영주도시기본계획. 경북: 영주시청.
 _____. 2004. 2020년 영천도시기본계획. 경북: 영천시청.
 영천시. 1997. 2011년 영천도시기본계획. 경북: 영천시청.
 익산시. 2007. 2025년 익산도시기본계획. 전북: 익산시청.
 정읍시. 2016. 2030년 정읍도시기본계획. 전북: 정읍시청.
 _____. 2007. 2025년 정읍도시기본계획. 전북: 정읍시청.
 태백시. 2008. 2020년 태백도시기본계획. 강원: 태백시청.

【법규·훈령】

광역도시계획수립지침 (국토교통부 훈령 제569호, 개정 2015. 8. 13).
 도시·군기본계획수립지침 (국토교통부 훈령 제445호, 개정 2014. 10. 31).
 빈집 등 소규모 주택정비 특별법안 (의안번호 1546, 발의 2016. 8. 11).

【보도자료】

공주시 교통과. 2012. 도심 자투리 땅을 주차장으로. 10월 30일. 보도자료.
 농림축산식품부. 2016. 2016년도 ‘지역행복생활권 연계협력사업[선도사업] 신규 31개’ 선정. 2월 4일. 보도자료.
 동해시 건축과. 2016. 묵호항 구도심 일대 깨끗해진다, 올해 빈집 16동 정비. 3월 11일. 보도자료.

안동시 교통행정과. 2014a. 안동, 도심 자투리 공간 주차장으로 조성. 2월 12일. 보도자료.
 _____, 2014b. 유희지 활용한 마을공동주차장 조성사업 지속추진. 1월 21일. 보
 도자료.
 정읍시 건축과. 2015. 정읍시, 도심 빈집 정비사업으로 생활환경 개선 등 1석 3조. 10월 2
 일. 보도자료.
 정읍시 건축과. 2016. 정읍시 도심 빈집정비사업, 주민 만족도 높아. 9월 12일. 보도자료. 안
 동시 교통행정과.
 통계청. 2011. 장래인구추계: 2010년~2060년. 12월 7일. 보도자료.
 행정자치부. 2015. '16년부터 지방자치단체 공공시설 운영현황 전면 공개. 9월 24일. 보도
 자료.

【웹사이트】

교육부. <http://www.moe.go.kr>.
 국가통계포털(KOSIS). <http://kosis.kr>.
 김제시 정신건강증진센터. <http://gimjemind.or.kr>.
 도시재생 종합정보체계. <http://www.city.go.kr/index.do>.
 자치법규정보시스템(ELIS). <http://www.elis.go.kr>.
 전라북도 경로당광역지원센터. <http://전북노인센터.kr>.
 지방재정통합공개시스템. <http://lofin.moi.go.kr/portal/main.do>.
 한국관광공사. <http://kto.visitkorea.or.kr>.
 国土交通省. <http://www.mlit.go.jp>.
 BMUB(Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit).
<http://www.bmub.bund.de>.
 HausHalten Facebook. <http://www.facebook.com/HausHalten-eV-255779341167562>.
 Städtebauförderung. [http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Home/home_
 node.html](http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Home/home_node.html).
 United States Census Bureau. <http://www.census.gov>.



SUMMARY

Urban Shrinkage in Korea : Current Status and Policy Implications

Koo Hyeongsu, Kim Taehwan, Lee Syunguk

Urban shrinkage is becoming a universal phenomenon all over the world. Small/medium-sized cities in Korea are also shrinking, but countermeasures against them are still growth-oriented. In this study, we provide a set of right-sizing strategies with the analysis on current status and causes of urban shrinkage in Korea.

The results of this study are as follows: (1) shrinking cities are experiencing serious population loss and aging due to outflows of young people and low fertility. (2) despite the shrinkage of inner cities, suburban developments are still underway. (3) shrinking cities are facing serious financial problems due to the increase of public expenditure as well as the shortage of tax revenue. (4) residents in abandoned neighborhoods are in a socially unstable situation and have lower access to public services.

Based on the results, the policy measures proposed in this study are as follows: (1) a right-sizing planning system should be instituted to achieve efficient urban structure. (2) a shared services system among neighboring

cities should be instituted to provide adequate public services. (3) an integrated vacant properties maintenance system should be instituted to stabilize abandoned neighborhoods. (4) a temporarily use system should be instituted to utilize vacant properties for creative/productive purposes.

부록 1. 일본의 입지적정화계획

1) 계획의 개요

입지적정화계획은 2014년 8월 「도시재생특별조치법」의 개정을 통해 도입되었다.⁶⁵⁾ 이 제도는 일본의 지역 공간구조 개편의 기본 전략인 ‘콤팩트+네트워크’를 실현하기 위한 시책의 하나로 활용되고 있다. 입지적정화계획은 지속가능한 마을 만들기를 추진하기 위해 미래의 인구를 상정하면서 도시 전체의 관점에서 거주기능과 일상생활을 지원하는 도시기능(상업, 의료·복지 등)의 배치·유도 및 대중교통기능의 활성화를 목표로 한 포괄적인 계획이다. 입지적정화계획의 의의와 역할은 <부표 1>에서 볼 수 있듯이 (1) 도시전체를 바라본 마스터플랜, (2) 도시계획과 대중교통의 통합, (3) 도시계획과 민간시설 유도의 융합, (4) 시정촌의 주체성과 도도부현의 광역 조정, (5) 시가지 공동화 방지를 위한 선택, (6) 시간 축을 가진 액션 플랜, (7) 마을 만들기에 대한 공적부동산의 활용 등이다.

계획의 수립 주체는 시정촌이며, 광역생활권과 경제권이 형성되어 있는 경우에는 여러 시정촌이 연계하여 입지적정화계획을 작성한다. <부그림 1>은 일본 국토교통성에서 제시한 광역연계형 입지적정화계획의 개념도를 나타낸 것이다. 여기서는 동일 생활권

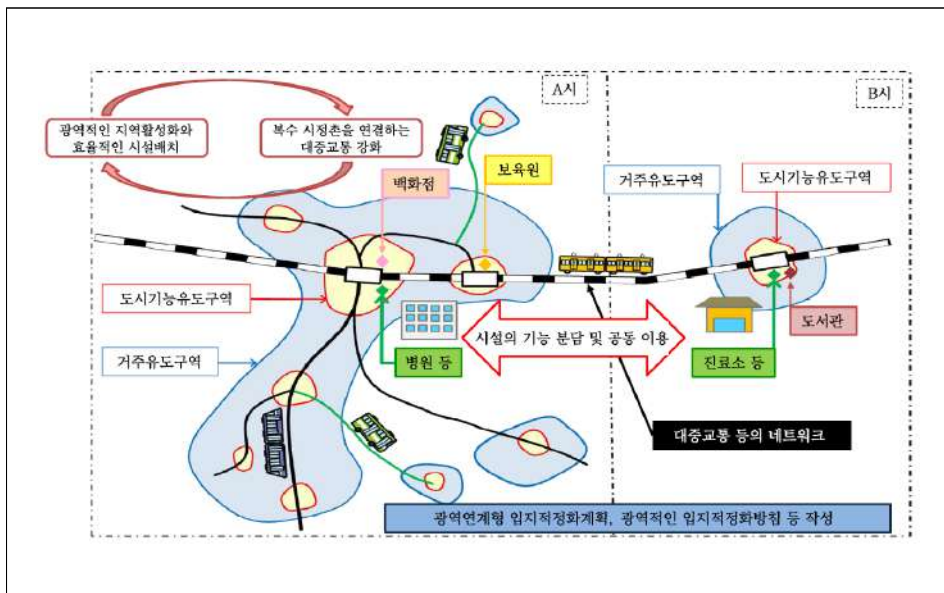
65) 「도시재생특별조치법」의 제81조(입지적정화계획)에서는 “「도시계획법」 제4조제2항에 규정된 도시계획구역내의 구역에 대하여 도시재생기본방침을 따라 주택 및 도시기능증진시설(의료시설, 복지시설, 상업시설 등 도시거주자의 공동복지 및 편리를 위한 시설로서 도시기능의 증진에 충분히 기여하는 시설)의 입지적정화를 도모하기 위하여 입지적정화계획을 수립한다”고 명시되어 있다(고주연 외, 2016: 47).

부표 1 입지적정화계획의 의의와 역할

구분	내용
도시전체를 바라본 마스터플랜	입지적정화계획은 주거기능과 의료·복지·상업, 대중교통 등 다양한 도시 기능을 유도하는 도시전체를 바라본 마스터플랜으로서 시정촌 마스터플랜의 고도화 버전임
도시계획과 대중교통의 통합	거주 및 도시생활지지기능의 유도에 의한 콤팩트한 마을 만들기과 지역 교통의 재편과 연계를 통해 '컴팩트시티+네트워크'의 마을 만들기 진행
도시계획과 민간시설 유도의 융합	민간 시설의 정비에 대한 지원이나 입지를 완만하게 유도하는 구조를 제공하고 인프라 정비와 토지이용규제 등 기존 제도와 입지적정화계획의 융합에 의한 새로운 마을 만들기 가능
시정촌의 주체성과 도도부현의 광역 조정	계획의 실현에 있어 입점 시정촌과의 협조·협력이 중요함. 입지적정화계획을 작성하고 있는 시정촌의 의견을 고려하여 광역적인 조정 도모
시가지 공동화 방지를 위한 선택	거주 및 민간 시설의 입지를 완만하게 제어할 수 있는 도심 공동화 방지를 위한 새로운 대안으로 활용
시간 축을 가진 액션 플랜	계획의 달성 상황을 평가하고 상황에 맞게 도시계획과 거주유도구역을 부단히 검토하는 등 시간 축을 가진 액션 플랜으로 운용함으로써 효과적인 마을 만들기 가능
마을 만들기에 대한 공적부동산의 활용	재정상황 악화 및 시설 노후화 등의 배경 하에 공적부동산의 검토와 연계하여 미래 도시의 모습을 바라본 공공시설의 재배치 및 공적부동산(PRE)을 활용한 민간 기능의 유도 진행

자료: 国土交通省. <http://www.mlit.go.jp> (검색일: 2016. 5. 9)

부그림 1 공공시설의 기능 분담 및 공동 이용 개념도



자료: 国土交通省 都市局 都市計画課. 2016. p.13.

혹은 경제권 내의 복수 시정촌이 필요한 도시기능(의료, 복지, 교육, 상업 등)을 일정한 역할분담 하에 연계·제휴하여 각 도시의 생활거점을 중심으로 정비하고, 이를 대중교통체계로 연결하는 것을 강조하고 있다.

2) 계획의 수립절차

입지적정화계획의 책정에 있어서는 시와 민간사업자, 주민대표 등 지역관계자가 활발한 논의를 나누고 상호 협력하여 각각이 주체적으로 대처하는 것이 중요하다. 따라서 계획의 책정에 있어 협의 및 계획의 실시에 관한 조정의 장으로서 ‘시정촌 도시재생 협의회’를 설치할 수 있다. 또한, 계획 책정에 있어서는 주민 참여의 기회를 마련하는 것이 중요하기 때문에 주민 의견을 반영하기 위한 조치(공청회 개최, 마을 만들기의 방향과 내용 등에 관한 설문 조사 실시, 워크숍 개최 등)를 취함과 동시에 시정촌 도시계획심의회 의견의 청취해야 한다. 또한 시정촌의 내부에서도 도시계획부서 뿐만 아니라 의료·복지, 산업, 대중교통, 농업, 관광, 방재, 토목 등을 담당하는 다른 부서와 충분한 연계와 공동으로 검토하는 것이 중요하다.

3) 계획의 내용

입지적정화계획에는 대개 20년 후의 도시모습을 전망하여 도시전체의 관점에서 거주나 도시기능을 유도할 지역(유도시설 포함)을 설정하고, 그 목적을 달성하기 위한 시책 등을 담게 된다. 입지적정화계획에 기재해야 하는 계획내용은 <부표 2>와 같다.

부표 2 입지적정화계획의 계획내용	
구분	내용
필수사항	• 입지적정화계획의 구역 등 • 입지의 적정화에 관한 기본적인 방침 • 거주유도구역(구역지정 및 시책) • 도시기능유도구역(구역지정 및 시책) • 유도시설(도시기능유도구역내의 유도시설의 설정, 유도시설의 정비사업 등)
선택사항	• 대중교통에 관한 사항

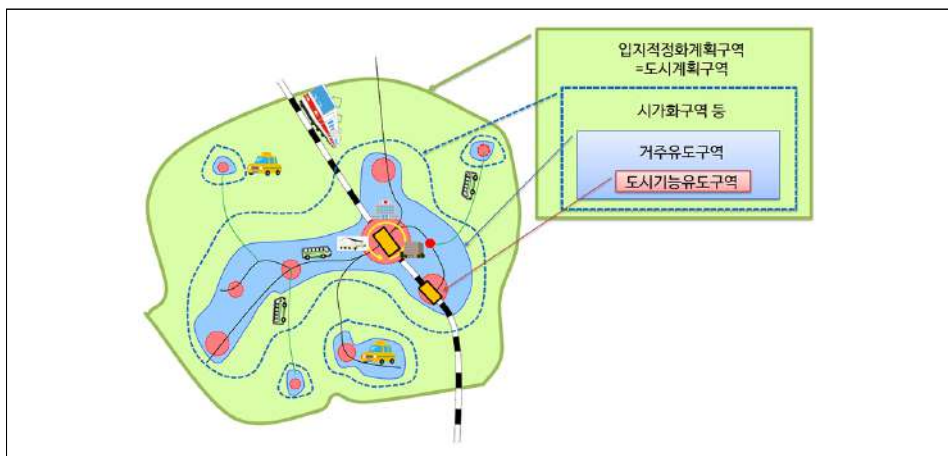
자료: 고주연 외, 2016. p.48.

4) 구역의 설정

입지적정화계획에서는 <부그림 2>와 같이 거주유도구역과 도시기능유도구역의 설정을 기본적으로 요구하고 있지만, 그 외에 주차장입지적정화구역(도시기능유도구역 내). 철거지등관리구역, 거주조정구역, 특정용도유도지구도 선택적으로 지정할 수 있다. 입지적정화계획의 구역은 도시계획구역 내에서만 지정 가능하며, 기본적으로는 도시계획구역 전체가 대상이다.

거주유도구역은 구역 내 인구밀도를 일정하게 유지시켜 생활서비스와 커뮤니티가 지속적으로 유지되도록 거주를 유도하는 지역이다(国土交通省 都市局 都市計画課, 2015: 37). 따라서 도시기능과 주거가 집적된 도시의 중심거점 및 생활거점으로 대중교통에 의해 비교적 쉽게 접근할 수 있는 지역이 거주유도구역으로 지정하기에 적합하다고 할 수 있다. 거주유도구역은 도시전체의 인구, 토지이용, 교통, 재정 현황 및 미래 전망을 감안하면서 거주유도지역 내외에 좋은 거주환경을 확보하고, 지역의 공공투자와 공공공익시설의 유지관리 등의 도시경영이 효율적으로 이루어질 수 있도록 설정한다(国土交通省 都市局 都市計画課, 2015: 37). 이때 향후 인구감소가 예상되는 도시에서는 현재 시가화구역 전역을 그대로 거주유도구역으로 설정해서는 안 되며, 원칙적으로 새로운 개발예정지를 거주유도구역으로 설정할 수 없다(国土交通省 都市局

부그림 2 입지적정화계획의 구역 설정 개념도



자료: 国土交通省, 2015. p.35.를 수정.

都市計画課, 2015: 37). 인구 등의 미래 예측은 국립사회보장·인구문제연구소의 미래추계인구 값을 사용해야 하며, 만약 시정촌이 자체적으로 추계할 경우에도 이를 참작해야 한다(国土交通省 都市局 都市計画課, 2015: 37). 이와 관련하여 일본 국토교통성에서는 <부표 3>과 같은 세 가지 장래인구 추계방법을 제시하고 있다.

부표 3 인구의 장래 전망에 관한 분석

구분	내용	비고
지구별 코호트추계를 실시하고 그것을 바탕으로 장래인구를 예측하는 방법	① 국세조사에 의한 지역격자통계 등을 활용하여 남녀별, 5세 계급별로 두 시점 간 5년 간격의 증감률을 산출하고, 이를 코호트변화율로 설정 ※ 1 일시적인 개발 등에 의한 변동오차 저감이라는 관점에서 대상격자를 중심으로 주위 9개 격자의 합계인구증감률을 대상격자의 코호트변화율에 적용 ② ①에서 설정한 코호트변화율을 대상격자 남녀별, 5세 계급별 인구로 5년 단위로 추계년도에 도달할 때까지 곱해나가면서 격자마다 장래인구를 추계 ③ 社人研이 2040년까지의 수치를 공표하고 있는 5년마다의 남녀별, 5세 계급별 장래추계인구치 등을 바탕으로 시정촌이 설정하고 있는 장래인구를 통제된 합계(※2)로 하며, ②에서 추계한 격자 단위의 추계결과에 대하여 보정 ※ 2 복수의 지자체에 걸친 행정구역의 격자는 해당 격자에서 면적비율 최대한 지자체로 넘겨 실시하기 때문에 社人研에 의한 추계치와 여기서의 추계치는 엄밀한 정합은 되지 않음	• 격자별 인구증감률을 고려하고 있고, 지구별 성쇠를 반영한 정밀한 평가가 가능 • 추계작업이 번잡 【번잡하지만 정직한 평가】
지구별로 자연증감만을 고려한 코호트추계를 실시하여 장래인구를 예측하는 방법	① 社人研이 2040년까지 5년마다 수치를 공표하고 있는 생존률, 어린이여성비, 0~4세 성비를 이용하여, 대상격자의 남녀별, 5세 계급별 인구를 5년 단위로 계산, 봉쇄계인구로 통제된 합계를 실시, 추계년차에 달하기까지 계산하고, 격자마다 장래인구를 추계 ② 社人研이 수치를 공표하고 있는 장래인구추계치 등을 바탕으로 시정촌이 설정하고 있는 장래인구를 통제된 합계로 하여, ①에서 추계한 격자단위의 추계결과에 대해 보정	• 추계작업이 비교적 간편하고, 격자별 연령계층별 인구분포를 고려한 평가가 가능 • 지구별 사회이동에 대하여는 반영하지 않음 【비교적 간편하게 지구별 특징에 대하여 어느 정도 고려한 평가】
장래인구증감률을 균일하게 각 지구에 배분하여 장래인구를 예측하는 수법	① 社人研이 공표하고 있는 장래추계인구 등을 바탕으로 시정촌이 설정하고 있는 장래인구의, 현재(현황인구)에 대한 비율(인구증감률)을 산출 ② 이 인구증감률을 격자데이터 등의 지구별 현황인구로 일률적으로 곱함으로써, 각지구의 장래인구를 예측	• 추계작업이 가장 간편하고 인구 밀도저하를 가미한 평가가 가능 • 지구별 사회이동, 자연증감에 대하여 반영하지 않고, 지구별 예측정밀도에 과제가 남아 있음 【가장 간편하지만 지구별 예측정밀도에 문제가 있는 평가】

자료: 熊本市. 2016. p.37.

부표 4 거주유도구역에 대한 지원조치

구분	내용
국가의 지원을 받아 시정촌이 실시하는 시책	- 거주자의 편의를 위해 제공하는 시설의 정비(예: 도시기능유도지역에 접근하는 도로 정비 등) - 대중교통의 확보를 도모하기 위해 교통 결절기능 강화·향상 등(예: 버스의 환승 시설 정비)
시읍면이 독자적으로 취할 조치	- 거주유도구역 내의 주택의 입지에 대한 지원조치(예: 임대료 보조, 주택 구입비 보조 등) - 핵심 대중교통망의 서비스수준 확보를 위한 시책 등 - 거주유도구역 외의 재해발생의 우려가 있는 지역은 재해위험을 알기 쉽게 제시

자료: 国土交通省 都市局 都市計画課, 2015. p.43을 정리.

거주유도구역의 주거환경 개선, 대중교통의 확보 등 거주유도를 도모하기 위하여 <부표 4>와 같은 재정·금융상의 지원조치 등을 시행할 수 있다. 유도기법과 더불어 지역의 실정에 따라 (1) 용도지역에서 특별용도지구 설정, (2) 비선긋기 도시계획구역 중 백지지역에서 특정용도제한지역 설정, (3) 거주조정지역 설정, (4) 개발허가제도의 적절한 운용 등을 통해 거주유도구역을 벗어난 주택의 입지를 규제하는 조치를 취할 수도 있다(国土交通省 都市局 都市計画課, 2015: 43). 또한, 이러한 조치로 주민의 거주유도가 이루어진 경우에는 시가화구역을 시가화조정구역에 편입하도록 지역구분을 검토할 수도 있다(国土交通省 都市局 都市計画課, 2015: 43).

거주유도구역 내에 지정하는 도시기능유도구역은 의료·복지·상업 등의 도시기능을 도시의 중심거점과 생활거점으로 유도 및 집약화하여 각종 서비스의 효율적인 공급을 도모하는 지역으로서 도보나 자전거로 쉽게 이동할 수 있는 규모로 지정한다(国土交通省 都市局 都市計画課, 2015: 47). 거주유도구역과 도시기능유도구역은 원칙적으로 동시에 설정해야 하지만, 거주유도구역 설정 시 주민들에게 충분한 설명을 하기 위해 시간이 걸릴 경우에는 도시기능유도구역 설정이 거주유도지역 설정에 선행하는 것도 예외적으로 인정된다(国土交通省 都市局 都市計画課, 2015: 47). 도시기능유도구역으로 지정하기에 적합한 지역으로는 (1) 기차역에 가까운 도시기능(업무·상업 등)이 어느 정도 갖춰진 지역, (2) 대중교통 접근성이 높은 지역, (3) 도시의 거점이 되는 지역이다(国土交通省 都市局 都市計画課, 2015: 48).

부표 5 도시기능유도구역에 대한 지원조치

구분	내용
국가 등이 직접 할 시책	• 유도시설에 대한 세제상의 특례 조치 • 민간 도시개발 추진기구에 의한 금융상의 지원 조치
시읍면이 독자적으로 취할 조치	• 민간 사업자에 대한 유도시설 운영비용의 지원 시책 • 시정촌이 보유한 부동산의 활용 시책 등(예: 공유지를 유도시설 정비에 활용)
국가의 지원을 받아 시정촌이 실시하는 시책	• 유도시설의 정비 • 보행공간 정비 • 민간 사업자에 의한 유도시설의 정비에 대한 지원 시책

자료: 国土交通省 都市局 都市計画課, 2015. p.49를 정리.

도시기능유도구역 내에 유도시설의 입지를 유도하기 위하여 <부표 5>와 같은 재정·금융상의 지원조치 등을 시행할 수 있다. 유도기법과 더불어 지역의 실정에 따라 (1) 용도지역에서 특별용도지구 설정, (2) 비선긋기 도시계획구역 중 백지지역에서 특정용도제한지역 설정, (3) 거주조정지역 설정, (4) 개발허가제도의 적절한 운용 등을 통해 거주유도구역을 벗어난 주택의 입지를 규제하는 조치를 취할 수도 있다(国土交通省 都市局 都市計画課, 2015: 49). 이러한 조치로 도시기능의 유도가 이루어진 경우에는 시가화구역을 시가화조정구역에 편입하도록 지역구분을 검토할 수도 있다(国土交通省 都市局 都市計画課, 2015: 49).

유도시설은 주민 공동의 복지와 편리성의 향상을 도모하기 위하여 도시기능유도구역에 입지를 유도할 도시기능증진시설이다(国土交通省 都市局 都市計画課, 2015: 50). 유도시설이 없는 경우에는 도시기능유도지역을 설정할 수 없으며, 해당지역 및 도시전체에서 현재의 연령별 인구구성과 장래인구추계, 시설의 충족 여부 및 배치를 감안하여 필요한 시설을 정하도록 되어 있다. 유도시설로 지정할 수 있는 시설로는 고령화 사회에서 필요성이 증대되는 병원·진료소, 노인주간보호서비스센터, 지역포괄지원센터 등, 양육세대가 거주지를 결정하는 중요한 요소인 유치원 및 보육시설, 초등학교 등, 사람을 모으고 마을의 활기를 창출하는 도서관, 박물관, 슈퍼마켓 등, 행정서비스 창구기능을 갖는 시청출장소 등의 행정시설이 있다(国土交通省 都市局 都市計画課, 2015: 50). 중심거점과 지역/생활거점에 요구되는 기능을 예시적으로 제시하면 <부표 6>과 같다.

부표 6 **중심거점 및 지역/생활거점에 요구되는 기능**

구분	중심거점	지역/생활거점
행정기능	중추적 행정기능(예: 본청사)	일상생활에 필요한 행정창구기능 등(예: 분소, 복지사무소 등 각 지역사무소)
개호복지기능	시정촌 전역의 시민을 대상으로 한 고령자 복지의 지도, 상담창구와 활동거점이 되는 기능(예: 종합복지센터)	고령자의 자립생활을 뒷받침하고, 또는 매일 개호와 돌봄 등의 서비스를 받을 수 있는 기능(예: 지역포괄지원센터, 재택개호시설, 커뮤니티살롱 등)
육아기능	시정촌 전역의 시민을 대상으로 한 아동복지에 관한 지도상담 창구 및 활동의 거점이 되는 기능(예: 육아종합지원센터)	어린이를 갖는 세대가 매일 육아에 필요한 서비스를 받을 수 있는 기능(예: 보육소, 유치원, 방과 후 아동센터, 육아지원센터, 아동관 등)
상업기능	시간소비형 쇼핑 요구 등, 여러 가지 수요에 대응한 구매, 식사를 제공하는 기능(예: 상당규모의 상업 집적)	일상생활에 필요한 신선품, 일상품등을 돌아다니며 살 수 있는 기능(예: 슈퍼마켓, 편의점)
의료기능	종합적 의료서비스(2차 의료)를 받을 수 있는 기능(예: 병원)	일상적으로 진료를 받을 수 있는 기능(예: 진료소)
금융기능	결제, 융자 등 금융기능을 제공하는 기능(예: 은행, 신용금고)	일상적으로 인출, 예금을 할 수 있는 기능(예: 우체국, 현금자동인출기)
교육문화기능	시민전체를 대상으로 한 교육문화서비스거점이 되는 기능(예: 문화홀, 중앙도서관)	지역에 있어서 교육·문화 활동을 뒷받침하는 거점이 되는 기능(예: 도서관분관, 사회교육센터)

자료: 国土交通省 都市局 都市計画課, 2016. p.52.

유도시설이 도시기능유도구역 내에서 충족되는 경우에는 유도시설의 설정을 재검토할 필요가 있으며, 도시기능유도구역 외부로 이전할 우려가 있는 시설의 경우에는 유도시설로 지정할 수도 있다(国土交通省 都市局 都市計画課, 2015: 50). 유도시설의 종류에 따라 복지, 상업부서 등 관계부처와 조정을 통해 설정하는 것이 필요하다(国土交通省 都市局 都市計画課, 2015: 50). 예를 들어 의료시설을 유도시설로 정하고자 하는 때에는 의료계획의 수립주체인 도도부현의 의료부서와의 조정이 필요하다(国土交通省 都市局 都市計画課, 2015: 50).

또한, 목적에 따라 거주조정지역, 철거지등관리구역 등을 지정할 수 있다. 거주조정지역은 시가화조정구역 외의 지역에서 택지화를 억제하기 위해 지정하는 구역이다(国土交通省 都市局 都市計画課, 2015: 56). 이 지역은 (1) 과거에 택지개발을 진행했지만 주민의 통합이 실현되지 않고 공터 등이 산재해있는 지역에 대해 향후 거주가 집적되는 것을 방지하고, 인프라 투자를 억제하는 것을 목적으로 하는 경우, (2) 공업계

용도였으나 공장의 이전으로 공지화가 진전되고 있는 지역에 대해 택지화를 억제하는 것을 목적으로 하는 경우, (3) 비선긋기 도시계획구역 안에서 도시경계지역에 대해 주택 개발을 억제하고 거주유도구역 내 등 도심지역에서의 택지화를 목적으로 하는 경우에 지정할 수 있다(国土交通省 都市局 都市計画課, 2015: 56).

철거지등관리구역은 공터가 증가하고 있지만 상당수 주택이 존재하는 기존 취락과 주택 단지 등에서 양호한 생활환경 확보를 위해 철거지 등의 적정한 관리를 필요로 하는 경우 지정하는 것으로 거주유도구역에는 지정할 수 없다(国土交通省 都市局 都市計画課, 2015: 59). 이때 현재 뿐만 아니라 미래 철거지 등의 발생을 고려하여 공간적 범위를 설정하는 것이 바람직하며, 구역의 수는 기존 취락 등의 특성과 부지 등의 발생상황 등을 감안하여 필요에 따라 여러 곳에 지정할 수 있다(国土交通省 都市局 都市計画課, 2015: 59). 철거지 등 관리지침에는 부지 등을 적정하게 관리하는 데 있어서의 유의점을 기재하며, 시정촌은 지침에 맞게 철거지 등의 적정한 관리가 이루어지도록 철거지 등의 소유자 등에 대하여 수목 관리 및 자재를 쌓아놓을 때의 안전 확보에 필요한 조치 등에 대한 지도나 조언을 실시한다(国土交通省 都市局 都市計画課, 2015: 60). 시정촌 또는 도시재생추진법인 등은 철거지등관리구역 내에서 부지소유자와 관리 협정을 체결하여 당해 부지의 관리를 할 수 있다(国土交通省 都市局 都市計画課, 2015: 60). 단, 도시재생추진법인 등이 당해 협정을 체결 할 때에는 시정촌장의 인정이 필요하다(国土交通省 都市局 都市計画課, 2015: 60).

5) 신고·권고제도

거주유도구역 외의 지역에서의 주택개발 등에 대한 현황을 파악하거나 도시기능유도구역 외의 지역에서의 유도시설 정비현황을 파악하기 위해 「도시재생특별조치법」에는 신고·권고 제도가 마련되어 있다. 우선 거주유도구역 외의 지역에서 <부표 7>과 같은 개발행위, 주택의 신축, 건축물의 개축 및 용도 변경 등을 하고자하는 경우에는 원칙적으로 시정촌장에게 신고하는 것이 의무화되어 있다. 개발행위 등에 대해 착수 30일 전까지 신고하는 것으로 되어 있으며, 신고와 관련되는 행위가 거주유도구역 내에서 주택 등의 입지 유도를 도모하는 데 지장이 있는 경우 필요한 권고를 할 수 있다(国土交通省 都市局 都市計画課, 2015: 45).

부표 7 거주유도구역 외의 지역에서의 개발행위 신고기준

구분	대응방안
특정개발행위	① 3세대 이상의 주택 건축을 목적으로 하는 개발행위 ② 1세대 혹은 2세대 주택 건축을 목적으로 하는 개발행위 중에서 그 규모가 1,000㎡이상인 경우 ③ 주택 외에 거주용으로 제공하는 건축물로서 조례에서 정한 건축목적에서 이루어지는 개발행위(예: 기숙사, 유료노인홈 등) ※ 「도시계획법」 제29조제1항제1호의 규정은 적용하지 않음
특정 건축 등 행위	① 3세대 이상의 주택을 신축하려는 경우 ② 거주용으로 제공하는 건축물로서 조례에서 정한 사항을 신축하려는 경우(예: 기숙사, 유료노인홈 등) ③ 건축물을 개축하거나 용도를 변경하여 주택(①, ②) 등으로 하는 경우

자료: 国土交通省 都市局 都市計画課. 2015. p.57를 정리.

신고에 대한 대응은 <부표 8>과 같다. 거주유도구역 내 거주 유도를 방해하지 않는다고 판단되는 경우 신고를 한 자에 대하여 당해 지역 내에서 거주 유도를 위한 시책에 관한 정보를 제공할 수 있다(国土交通省 都市局 都市計画課, 2015: 45). 거주유도구역 내 거주 유도에 어떤 지장이 생긴다고 판단했을 경우에는 (1) 개발행위 등의 규모 축소, (2) 해당 개발지역이 포함된 거주유도구역 외의 지역 중 다른 지역에서 실시, (3) 거주유도구역 안에서 시행, (4) 개발행위 자체를 중단하도록 조정할 수 있다(国土交通省 都市局 都市計画課, 2015: 45). 조정이 불가능한 경우 신고를 한 자에 대하여 개발규모 축소, 거주유도구역 내 입지 등을 권고하며, 필요한 경우 거주유도구역 내

부표 8 거주유도구역 외의 지역에서의 신고에 대한 대응방안

구분	대응방안
거주유도구역 내 거주 유도를 방해하지 않는다고 판단되는 경우	• 신고를 한 자에 대하여 필요한 경우에는 당해 지역 내에서 거주 유도를 위한 시책에 관한 정보 제공
거주유도구역 내 거주 유도에 어떤 지장이 생긴다고 판단했을 경우	• 개발행위 등의 규모를 축소하도록 조정 • 해당 개발지역이 포함된 거주유도구역 외의 지역 중 다른 지역에서 실시하도록 조정 • 거주유도구역 안에서 하도록 조정 • 개발행위 자체를 중단하도록 조정
조정이 불가능한 경우	• 신고를 한 자에 대하여 개발규모 축소, 거주유도구역 내 입지 등을 권고 • 필요한 경우 거주유도구역 내 공유지의 제공이나 토지의 취득에 대해 알선

자료: 国土交通省 都市局 都市計画課. 2015. p.45.

부표 9 도시기능유도구역 외의 지역에서의 개발행위 신고기준

구분	대응방안
개발행위	• 유도시설을 가지는 건축물의 건축을 목적으로 개발행위를 하려는 경우
개발행위 이외	• 유도시설을 가지는 건축물을 신축하려는 경우 • 유도시설을 가지는 건축물로 개축하려는 경우 • 유도시설을 가지는 건축물로 용도를 변경하려는 경우

자료: 国土交通省 都市局 都市計画課, 2015. p.51을 정리.

공유지의 제공이나 토지의 취득에 대해 알선할 수 있다(国土交通省 都市局 都市計画課, 2015: 45).

또한, 도시기능유도구역 외의 지역에서 유도시설을 대상으로 <부표 9>와 같이 유도시설을 가지는 건축물로 개발행위를 하거나 건축물의 신축·개축·용도변경을 하고자 하는 경우에도 원칙적으로 시정촌장에게 신고하는 것이 의무화되어 있다. 개발행위 등에 대해 착수 30일 전까지 신고하는 것으로 되어 있으며, 신고와 관련되는 행위가 도시기능유도구역 내에서 유도시설의 입지 유도를 도모하는 데 지장이 있는 경우 필요한 권고를 할 수 있다(国土交通省 都市局 都市計画課, 2015: 52).

신고에 대한 대응은 <부표 10>과 같다. 도시기능유도구역 내 유도시설의 입지를 방해하지 않는다고 판단되는 경우 신고를 한 자에 대하여 세금·재정·금융상의 지원조치 등 해당 지역 내에서 유도시설의 입지유도를 위한 시책에 관한 정보를 제공할 수 있다(国土交通省 都市局 都市計画課, 2015: 52). 신고내용대로 개발행위 등을 한 경우

부표 10 도시기능유도구역 외의 지역에서의 신고에 대한 조치

구분	대응방안
도시기능유도구역 내 유도시설의 입지를 방해하지 않는다고 판단되는 경우	• 신고를 한 자에 대하여 세금/재정/금융상의 지원조치 등 해당 지역 내에서 유도시설의 입지유도를 위한 시책에 관한 정보 제공
신고내용대로 개발행위 등을 한 경우 어떠한 지장이 생긴다고 판단했을 경우	• 개발행위 등의 규모를 축소하도록 조정 • 도시기능유도구역 내 공유지와 미이용지에서 실시하도록 조정 • 개발행위 자체를 중단하도록 조정
조정이 불가능한 경우	• 신고를 한 자에 대하여 개발규모 축소, 도시기능유도구역 내 입지 등을 권고 • 필요한 경우 도시기능유도구역 내 공유지의 제공이나 토지의 취득에 대해 알선

자료: 国土交通省 都市局 都市計画課, 2015. p.52.

어떠한 지장이 생긴다고 판단했을 경우에는 개발행위 등의 규모 축소, 도시기능유도구역 내 공유지와 미이용지에서 실시, 개발행위 자체를 중단하도록 조정할 수 있다(国土交通省 都市局 都市計画課, 2015: 52). 조정이 불가능한 경우 신고를 한 자에 대하여 개발규모 축소, 도시기능유도구역 내 입지 등을 권고하며, 필요한 경우 도시기능유도구역 내 공유지의 제공이나 토지의 취득에 대해 알선할 수 있다(国土交通省 都市局 都市計画課, 2015: 52).

6) 개발허가제도의 적용

거주조정지역 안에서 개발행위를 하고자하는 경우에는 거주조정지역을 시가화조정구역으로 간주하고 <부표 11>과 같은 개발허가제도가 적용된다(国土交通省 都市局 都市計画課, 2015: 57). 이 경우 「도시계획법」 제29조 및 시행령에서 정하는 허가를 요하는 개발행위의 규모(시가화구역: 1,000㎡ 이상, 구역 구분을 하지 않은 도시계획구역: 3,000㎡ 이상)에는 적용되지 않는다.

부표 11 적용되는 허가기준(신고 및 개발허가의 대상이 되는 특정개발행위의 경우)

거주유도구역 외				
시가화구역		비선긋기 도시계획구역		시가화조정구역
비거주조정지역	거주조정지역	비거주조정지역	거주조정지역	-
1,000㎡ 이상, 1세대 이상 주택	1,000㎡ 이상, 1세대 또는 2세대 주택	3,000㎡ 이상, 1세대 이상 주택	1,000㎡ 이상, 1세대 또는 2세대 주택	1,000㎡ 이상, 1세대 또는 2세대 주택
	0㎡ 이상, 3세대 이상 주택		0㎡ 이상, 3세대 이상 주택	0㎡ 이상, 3세대 이상 주택
1,000㎡ 이상, 신고대상으로 조례에서 지정된 건축물	0㎡ 이상, 신고대상으로 조례에서 지정된 건축물	3,000㎡ 이상, 신고대상으로 조례에서 지정된 건축물	0㎡ 이상, 신고대상으로 조례에서 지정된 건축물	0㎡ 이상, 신고대상으로 조례에서 지정된 건축물

자료: 国土交通省 都市局 都市計画課, 2015. p.58.

7) 특례제도

거주유도구역과 도시기능유도구역에 대해 <부표 12>와 같은 특례제도를 마련하고 있다. 첫째, 거주유도구역 안에서 20호 이상의 주택 정비에 관한 사업을 하고자 하는 자는 도시계획⁶⁶⁾ 또는 경관계획에 대해 주거지역의 양호한 환경·경관 보전을 위한 제안을 할 수 있다(国土交通省 都市局 都市計画課, 2015: 65). 둘째, 보행자의 이동 편의 및 안전성 향상을 위해 주차장 배치의 적정화를 도모해야 할 지역에 주차장배치적정화구역(도시기능유도구역 내)을 지정할 수 있다(国土交通省 都市局 都市計画課, 2015: 66). 이 구역 내에서 일정 규모 이상의 노외주차장을 설치하고자하는 자는 착공 30일 전까지 시정촌장에 신고하여야 하며, 신고의 내용이 기준에 적합하지 않는 경우 시정촌장은 설치자에게 필요사항(출입구 장소·구조 변경, 안내원 배치 등)을 권고하도록 되어 있다(国土交通省 都市局 都市計画課, 2015: 66). 또한, 조례에 의해 집약 주차시설 등의 주차시설의 설치를 의무화할 수 있다(国土交通省 都市局 都市計画課, 2015: 66). 셋째, 도시기능유도구역 안에서 유도시설을 갖는 건축물에 대한 용적률·용도 제한을 완화할 필요가 있는 경우(예: 노후화 된 의료시설 등의 개축, 증축 또는 신축) 특정용도유도지구를 지정할 수 있다(国土交通省 都市局 都市計画課, 2015: 67). 특정용도유도지구에 관한 도시계획에서 정하는 사항은 (1) 유도할 용도의 전부 또는 일부를 제공하는 건축물의 용적률 최고 한도, (2) 유도해야 할 건축물의 용도, (3)

부표 12 특례제도

구역	구분	내용
거주유도구역	도시계획 등 제안의 특례	• 주택사업자에 의한 도시계획, 경관계획의 제안제도 도입(예: 저층주거전용지역으로 용도 변경)
도시기능유도구역	주차장배치적정화구역	• 부설의무 주차시설의 집약화 가능 • 보행자의 편의·안전 확보를 위해 일정 규모 이상의 주차장 설치를 사전 신고·권고의 대상으로 함
	특정용도유도지구	• 복지·의료시설 등의 재건축 시 지자체장이 용적률과 용도제한을 완화하는 특정용도유도지구 설정

자료: 国土交通省 都市局 都市計画課. 2015. pp.65-67을 정리.

66) (1) 용도지역 또는 고도이용지구에 관한 도시계획(시가지 재개발사업, 토지구획정리사업 및 지구계획에 관한 도시계획), (2) 기타 정령으로 정하는 도시계획의 결정 또는 변경을 말한다(国土交通省 都市局 都市計画課. 2015: 65).

건축물 높이의 최고 한도이다(国土交通省 都市局 都市計画課, 2015: 67).

8) 재정·금융 및 세제 지원제도

일본 국토교통성은 입지적정화계획 활성화와 구역설정 이후의 원활한 시설입지를 유도하기 위해 각종 지원제도를 마련하고 있다. 재정·금융 측면에서는 <부표 13>과 같이 도시기능유도구역 내 유도시설에 대해 임대료 감면, 민간 기구에 의한 금융 지원, 사회자본정비종합교부금 지급 등의 조치가 있다. 세제 측면에서는 <부표 14>와 같이 도시

부표 13 재정·금융 지원제도			
구분	지원대상	지원방법	지원율/지원한도액
도시기능입지지원사업	- 민간 사업자가 정비하는 도시기능유도구역 내 일정 유도 시설(의료, 사회복지, 교육문화, 상업) ※ 3대 도시권의 정령시, 특별구에서는 고령자교류시설 - 여러 시정촌이 연계하여 입지적정화계획을 작성하는 경우 지원 확충	- 시정촌은 공적 부동산의 임대료 감면 등 지원 - 국가는 민간 사업자에 대한 직접 지원	- 저미이용 기존 재고 활용 등의 경우(3대 도시권의 정령시, 특별구 제외): 국가 2/5, 지방 2/5, 민간 1/5 - 기타의 경우: 국가 1/3, 지방 1/3, 민간 1/3
민간기구에 의한 금융 지원	도시기능유도구역 내 유도시설	출자 또는 사업 참여	- 공공시설 및 유도시설 정비 비용(도로, 녹지, 광장 등) ※ 단, 총 사업비의 50%(출자의 경우 총사업비 또는 자본의 50%) 중 적은 금액
사회자본정비종합교부금(도시기능유도관련)	- 도시기능유도구역 내 일정 유도 시설(의료, 사회복지, 교육문화, 상업) ※ 3대 도시권의 정령시, 특별구에서는 고령자교류시설 - 여러 시정촌이 연계하여 입지적정화계획을 작성하는 경우 지원 확충		- 저미이용 기존 재고 활용 등의 경우(3대 도시권의 정령시, 특별구 제외): 국가 2/5, 지방 2/5, 민간 1/5 - 기타의 경우: 국가 1/3, 지방 1/3, 민간 1/3 - 공공 시행의 경우: 국가 1/2, 지방 1/2
사회자본정비종합교부금(대중교통시설관련)	- 생활에 필요한 기능에 대한 접근이나 입지 유도를 지원하는 대중교통시설(LRT, 역전광장, 버스환승터미널·대합실 등) - 여러 도시를 연결하는 대중교통에 대한 지원 확충 - 버스 이용 촉진에 관한 주차장에 대한 지원 확충		- 거주유도구역 내: 국가 1/2, 지방 1/2 - 기타의 경우: 국가 1/3, 지방 2/3

자료: 国土交通省 都市局 都市計画課, 2015. p.72를 정리.

부표 14 **세제 지원제도**

구분		내용				
도시기능시설의 이전을 유도하기 위한 세제		• 도시기능유도구역 외부 자산을 매각하고, 내부의 사업용 자산을 구매하는 경우: 80%에 대해 과세 연장				
도시기능을 유도하는 사업을 촉진하기 위한 세제	부지집약화 등 부지확보의 촉진	• 유도해야 할 도시기능의 정비에 사용하기 위한 토지 등을 양도한 경우 ① 거주용 자산을 양도하고 정비된 건축물을 취득하는 경우: 소득세 100% 감면 ② 거주용 자산을 양도하고 특별한 사정에 의해 정비된 건축물을 취득하지 않는 경우				
		소득세	경감 세율 15% → 6,000만 엔 이하 10%	개인 주민세	경감 세율 5% → 6,000만 엔 이하 4%	
		소득세	경감 세율 15% → 6,000만 엔 이하 10%			
		개인 주민세	경감 세율 5% → 6,000만 엔 이하 4%			
		③ 장기보유(5년 이상)의 토지 등을 양도하는 경우				
<table><tr><td>소득세</td><td>경감 세율 15% → 2,000만 엔 이하 10%</td></tr><tr><td>개인 주민세</td><td>경감 세율 5% → 2,000만 엔 이하 4%</td></tr><tr><td>법인세</td><td>5% 종과 → 5% 종과 적용 제외</td></tr></table>	소득세	경감 세율 15% → 2,000만 엔 이하 10%	개인 주민세	경감 세율 5% → 2,000만 엔 이하 4%	법인세	5% 종과 → 5% 종과 적용 제외
소득세	경감 세율 15% → 2,000만 엔 이하 10%					
개인 주민세	경감 세율 5% → 2,000만 엔 이하 4%					
법인세	5% 종과 → 5% 종과 적용 제외					
• 도시재생추진법인에 토지 등을 양도한 경우 ① 장기보유(5년 이상)의 토지 등을 양도하는 경우 상기 ③과 동일 ② 당해 법인이 실시하는 도시기능의 정비 등을 위하여 토지 등을 양도하는 경우: 1,500만 엔 특별 공제						
소유비용의 경감	• 도시기능과 함께 정비되는 공공시설, 도시편의시설에 대한 재산세 등의 과세 표준의 특례: 5년간 4/5로 감소					

자료: 国土交通省 都市局 都市計画課. 2015. p.74를 정리.

기능시설의 이전을 유도하거나, 도시기능을 유도하는 사업을 촉진하기 위해 소득세, 개인 주민세, 법인세 등을 감면해주고 있다.

9) 시책달성 상황에 대한 평가

시책의 달성 상황과 효과 등에 대한 평가는 5년마다 이루어진다. <부표 15>는 일본 국토교통성에서 예시적으로 시책달성 상황에 대한 주요 평가지표를 제시한 것이다. 이는 생활편리성, 건강·복지, 안전·안심, 지역경제, 행정운영, 에너지·저탄소 등 여섯 가지 부문과 관련한 다양한 지표로 구성되어 있다. 이러한 평가지표는 현재 도시구조에 대한 평가뿐 아니라 계획에서 상정한 장래 도시구조(지구별 인구, 도시기능시설의 재배치 등)에 대한 평가에도 활용할 수 있으며, 이를 통해 향후 어떠한 상황으로 변화할지를 파악할 수 있다(国土交通省 都市局 都市計画課. 2016: 66).

부표 15 **시책달성 상황에 대한 평가지표**

평가분야	평가축	주요 평가지표의 예
생활편리성	적절한 거주기능 유도	• 거주유도구역 인구밀도 • 일상생활서비스기능의 도보권 인구비율
	도시기능 적정배치	• 일상생활서비스시설의 도보권 평균인구밀도
	대중교통 서비스수준 향상	• 대중교통수단별 분담비율 • 대중교통노선 주변지역 인구밀도
건강·복지	보행활동 활성화 및 건강 증진	• 대사증후군과 그 예비군수진자가 점하는 비율 • 도보, 자전거의 수단분담률
	도시생활 편리성 향상	• 복지시설의 중학교구 범위 내 노인인구비율 • 보육소의 도보권 유소년인구 비율
	편리한 보행환경 조성	• 보행자를 배려한 도로연장의 비율 • 도보권내 공원이 없는 고령자주택비율
안전·안심	안전한 지역으로 거주 유도	• 재해취약지역 거주인구비율
	보행환경 안전성 향상	• 보행자를 배려한 도로연장 비율
	시가지 안전성 확보	• 공공공간비율 • 가장 가까운 긴급피난장소까지의 평균거리 • 일인당 교통사고사망자수
	시가지 황폐화 억제	• 빈집비율
지역경제	사업환경 향상 및 서비스업 활성화	• 종업원 일인당 서비스업 판매액 • 종업원 밀도
	건전한 부동산시장 형성	• 평균주택·택지가격
행정운영	도시경영 효율화	• 일인당 행정비용 • 거주유도구역 인구밀도
	안정적인 세수 확보	• 일인당 세수액 • 종업원 일인당 서비스업 매출액 • 평균주택·택지가격
에너지·저탄소	운송부분의 에너지 절약 및 저탄소화	• 일인당 자동차 CO₂ 배출량 • 공공교통 수단분담률
	민생부분의 에너지 절약 및 저탄소화	• 가정부분의 일인당 CO₂ 배출량 • 업무부분의 종사자 일인당 CO₂ 배출량

자료: 国土交通省 都市局 都市計画課, 2016. p.67을 발췌하여 작성.

부록 2. 축소도시 거주민에 대한 설문지

통계법 33조(비밀의 보호)에 의거 본 조사에서
개인의 비밀에 속하는 사항은 엄격히 보호됩니다.

ID

축소도시 거주민에 대한 설문조사

안녕하십니까?

저희 국토연구원에서는 저성장 시대를 맞이하여 축소도시가 나아가야 할 방향을 모색하기 위해 해당지역 거주민을 대상으로 설문조사를 진행하고 있습니다.

귀하께서 답변해주시는 모든 내용은 통계분석 목적으로만 사용되며, 개인 신상에 관련된 자료들은 절대 공개되지 않습니다.

바쁘시더라도, 조금만 시간을 할애하여 협조해 주시면 대단히 감사하겠습니다.

2016년 9월

■ 주관 기관 : 국토연구원 (담당자 : 구형수 책임연구원)

■ 조사 기관 : (주)G리서치(김혁진 팀장, 02-6263-7013)

1. 일반 사항

【선문1】 귀하의 성별은 무엇입니까?

- ☐ ① 남자 ☒ ② 여자

【선문2】 귀하의 만 나이는 어떻게 되십니까? 만 ()세

【선문3】 귀하의 거주지는 어디입니까?

- ☐ ① 삼척시 ()읍 / 면 / 동
☐ ② 문경시 ()읍 / 면 / 동
☐ ③ 김제시 ()읍 / 면 / 동
☐ ④ 논산시 ()읍 / 면 / 동

【선문4】 귀하의 월 평균 소득은 얼마 정도 되십니까?

- ☐ ① 160만원 미만 ☒ ② 160만원 이상~236만원 미만 ☐ ③ 236만원 이상~296만원 미만
☐ ④ 296만원 이상~349만원 미만 ☐ ⑤ 349만원 이상~400만원 미만 ☐ ⑥ 400만원 이상~454만원 미만
☐ ⑦ 454만원 이상~518만원 미만 ☐ ⑧ 518만원 이상~601만원 미만 ☐ ⑨ 601만원 이상~736만원 미만
☐ ⑩ 736만원 이상

【선문5】 귀하의 도시에 거주한 기간은 얼마나 되십니까? ()년 ()개월

【선문6】 귀하께서 현재 거주하고 계신 주택의 소유 형태는 어떻게 되십니까?

- ☐ ① 자가 ☐ ② 전세 ☒ ③ 월세

2 도시 발전에 관한 항목

■ 현황 분석

【문1】 귀하께서 거주하는 도시의 인구가 줄어 들고 있다는 것을 느끼십니까?

- ☐ 1 그렇다.
- ☐ 2 그렇지 않다. ⇨ 문4로 넘어 가세요
- ☐ 3 잘 모르겠다. ⇨ 문4로 넘어 가세요

【문2】 (문1에서 1을 응답하신 분만) 어떠한 경우에 귀하께서 거주하는 도시의 인구가 줄어 들고 있다는 것을 실감하십니까?

- ☐ 1 도시를 떠나는 사람이 많을 때 실감한다.
- ☐ 2 빈 집이 많아질 때 실감한다.
- ☐ 3 백화점이나 슈퍼마켓이 문을 닫을 때 실감한다.
- ☐ 4 폐교 등 관리되지 않는 공공시설이 많아질 때 실감한다.
- ☐ 5 버스나 철도 노선이 없어질 때 실감한다.
- ☐ 6 기타 (자세히: _____)

【문3】 (문1에서 1을 응답하신 분만) 귀하께서 거주하는 도시의 인구가 줄어드는 원인이 무엇이라 생각하십니까?

- ☐ 1 일자리가 부족하기 때문이다.
- ☐ 2 아이를 많이 낳지 않기 때문이다.
- ☐ 3 도시외곽/주변지역에서 새로운 택지개발이 많이 일어나기 때문이다.
- ☐ 4 학교/병원/공원과 같은 생활기반시설이 부족하기 때문이다.
- ☐ 5 교통이 불편하기 때문이다.
- ☐ 6 건물을 새로 짓거나 고치는데 규제가 많기 때문이다.
- ☐ 7 기타 (자세히: _____)

■ 정책수요 분석

【문4】 귀하께서 거주하는 도시에서 앞으로 나타나게 될 문제 중에서 가장 심각한 것은 무엇이라 생각하십니까?

- ☐ 1 지역공동체(마을)의 소멸
- ☐ 2 안정된 소득원과 일자리의 부족
- ☐ 3 빈 집과 유희시설의 방치
- ☐ 4 신규 주택이나 공공서비스 공급의 부족
- ☐ 5 노인들의 의료·복지 문제
- ☐ 6 기타 (자세히: _____)

【문5】 귀하께서 거주하는 도시가 발전하기 위하여 시급하게 추진되어야 할 사항은 무엇입니까?

- ☐ 1 기업을 유치하여 일자리를 많이 만들어야 한다.
- ☐ 2 빈 집, 버려진 공공시설 등을 철거하거나 재활용해야 한다.
- ☐ 3 도시외곽/주변지역의 개발을 억제해야 한다.
- ☐ 4 공원·녹지를 많이 조성하여 쾌적한 환경을 만들어야 한다.
- ☐ 5 노인, 장애인 등을 위한 복지시설을 많이 만들어야 한다.
- ☐ 6 버스 노선을 늘려 교통접근성을 개선해야 한다.
- ☐ 7 기타 (자세히: _____)

3. 기초생활서비스 이용에 관한 항목

■ 현황 분석

【문1】 현 거주지에서 기초생활서비스(학교, 병원, 공원·유원지, 버스터미널·기차역, 시장·백화점, 은행·우체국 등)를 이용하는 데 불편함을 느끼십니까?

- ① 그렇다.
- ② 그렇지 않다. ⇨ 문3으로 넘어 가세요
- ③ 잘 모르겠다. ⇨ 문3으로 넘어 가세요

【문2】 현 거주지에서 기초생활서비스를 이용하는 데 어떠한 불편함을 느끼십니까?

- ① 거리가 멀다.
- ② 시설이 노후화되었다.
- ③ 이용자 수가 적다.
- ④ 교통이 불편하다.
- ⑤ 기타 (자세히: _____)

【문3】 현 거주지에서 다음 기초생활서비스에 접근하는 데 걸리는 시간은 어느 정도입니까?

- ① 학교 : ()시간 ()분
- ② 병원 : ()시간 ()분
- ③ 공원·유원지 : ()시간 ()분
- ④ 버스터미널·기차역 : ()시간 ()분
- ⑤ 시장·백화점 : ()시간 ()분
- ⑥ 은행·우체국 : ()시간 ()분

■ 정책수요 분석

【문4】 귀 도시에서 기초생활서비스를 이용하는 데 있어 가장 시급하게 개선해야 할 점은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 기초생활서비스를 한 곳에 모아둔다.
- ② 버스 노선을 확충하여 접근성을 높인다.
- ③ 노후화 된 시설의 환경을 개선한다.
- ④ 버려진 시설을 통폐합한다.
- ⑤ 타 도시의 기초생활서비스를 쉽게 이용할 수 있게 한다.
- ⑥ 기타 (자세히: _____)

【문5】 귀 도시에서 기초생활서비스를 한 곳에 모으는 경우, 어떠한 지역이 적합하다고 생각하십니까?

- ① 버스터미널이나 철도역 주변이 적합하다.
- ② 시청이나 관공서 주변이 적합하다.
- ③ 시장이나 상가밀집지역이 적합하다.
- ④ 도시중심부에서 멀리 떨어진 외곽지역이 적합하다.
- ⑤ 기타 (자세히: _____)

【문6】 귀하의 현 거주지가 쇠퇴하여 도시의 중심거점에 기초생활서비스를 집중시킨 후, 이 지역 주변으로 이주를 권장한다면 어떻게 하시겠습니까?

- ① 어떠한 경우에도 이주하지 않을 것이다.
- ② 아무런 지원이 없어도 이주를 고려해보겠다.
- ③ 주택 구입 및 임대료에 대한 보조금을 지원해주면 이주를 고려해보겠다.
- ④ 재산세, 소득세 등 각종 세금을 면제해주면 이주를 고려해보겠다.
- ⑤ 건축 규제를 완화해주면 이주를 고려해보겠다.
- ⑥ 인근의 다른 도시로 이주하겠다.
- ⑦ 기타 (자세히: _____)

4. 유휴·방치 부동산에 관한 항목

■ 현황 분석

【문1】 현 거주지 주변에 빈 집/빈 점포/유휴시설(버려진 학교, 마을회관 등)이 존재합니까?

- ① 그렇다.
- ② 그렇지 않다. ⇨ **설문 종료**
- ③ 잘 모르겠다. ⇨ **설문 종료**

【문2】 (문1에서 ①을 응답하신 분만) 현 거주지 주변에 빈 집/빈 점포/유휴시설이 얼마나 많이 존재합니까?

- ① 빈 집 : ()개소
- ② 빈 점포 : ()개소
- ③ 유휴시설 : ()개소

【문3】 (문1에서 ①을 응답하신 분만) 현 거주지 주변의 빈 집/빈 점포/유휴시설 때문에 어떠한 점이 우려되십니까?

- ① 범죄가 일어나는 장소로 악용되는 것 같다.
- ② 집값이 떨어지는 것 같다.
- ③ 지역공동체가 붕괴되는 것 같다.
- ④ 노숙자가 많이 유입되는 것 같다.
- ⑤ 기타 (자세히: _____)

■ 정책수요 분석

【문4】 (문1에서 ①을 응답하신 분만) 현 거주지 주변의 빈 집/빈 점포/유휴시설을 어떠한 용도로 활용하기를 원하십니까?

- ① 철거 후 그대로 둔다.
- ② 철거 후 공원, 텃밭, 주차장 등 공공공간으로 만든다.
- ③ 카페, 전시장, 수련원 등 문화/체험공간으로 리모델링한다.
- ④ 임대주택으로 전환하여 저소득층에게 공급한다.
- ⑤ 기타 (자세히: _____)

【문5】 (문1에서 ㉡을 응답하신 분만) 현 거주지 주변의 빈 집이나 빈 점포를 어떻게 관리·운영하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

- ① 지자체가 매입하여 철거하거나 영구 재활용한다.
- ② 지자체가 매입·임대한 후 민간이나 비영리기관에게 일시적으로 위탁하여 다른 용도로 활용할 수 있도록 한다.
- ③ 지자체가 강제로 소유권을 획득하여 다시 민간이나 개발업자에게 매각한다.
- ④ 민간 소유자가 자발적으로 철거할 수 있도록 지자체가 보조금을 지급한다.
- ⑤ 기타 (자세히: _____)

【문6】 (문1에서 ㉡을 응답하신 분만) 현 거주지 주변의 유흥시설을 어떻게 관리·운영하는 것이 바람직하다고 생각하십니까?

- ① 지자체가 직접 시설을 폐지하거나, 다른 용도로 전환한다.
- ② 비영리기관에게 위탁하여 다른 용도로 활용하도록 한다.
- ③ 민간이나 개발업자에게 매각하여 다른 용도로 활용하도록 한다.
- ④ 지역주민들이 직접 시설을 관리·운영하고, 수익을 창출하도록 한다.
- ⑤ 기타 (자세히: _____)

- 끝까지 응답해 주셔서 대단히 감사합니다. -

부록 3. 전라북도의 「빈집활용 반값 임대주택」 협약서(예)

□ 대상주택현황

• 건물현황

소재지		건축년도	
연면적(㎡)/층수		구조	
건물내부현황(개소)	방	부엌	화장실
			기타

• 소유자현황

소유자 인적사항				비고
성명	생년월일	주소	연락처	

□ 주택의 사용목적 및 임대기간

- 사용목적 : 저소득층(기초생활수급자, 차상위 계층, 한부모가정), 귀농귀촌인, 지방 대학생, 신혼부부, 등을 위한 주택 반값임대
- 반값 임대기간 : 전·월세 계약일로부터 5년

□ 임대료 및 리모델링 비용지원 등

- 전·월세 임대료는 주변시세 반값을 원칙으로 한다.
 - ※ 개별 세입자의 전·월세 합계액이 주변시세의 반값을 넘지 않는 금액을 말함
- 리모델링 비용지원 등
 - 총공사비 원(사업비 지원 원)
 - ※ 예산지원기준 : 총 공사비의 1,000만원까지 지원
 - 공사비용은 「보조금 관리에 관한 법률」 및 도·시·군 지방보조금 관리 조례 등 관련규정에 맞게 집행·시행하여야 하며, 비용에 대한 정산이 이루어질 수 있도록 증빙자료를 제출하여야 함

□ 특약사항

- 주택임대차보호법령에서 정하는 범위 내에서 주택임대임차인의 보호를 위하여 관할 시장·군수는 중재자로서의 역할에 소홀함이 없도록 하여야 한다.
- 반값 임대기간은 5년 이상으로 하여야 한다.
- 임대기간 만료 이전에 주택의 매매 등 중대한 변경사유가 발생한 경우에는 임대인은 6개월 전부터 1개월 전까지 이를 알려야 하고, 임차인의 일방적 피해가 발생하지 않도록 하여야 한다.
- 주택 매매 등 소유권 이전시는 주택임대차보호법에 의한 기존의 계약을 승계하여야 하며, 만약 반값 의무임대기간 위반 시에는 지원금을 반환(반값 임대기간 내 임차인 혜택비용 제외)하여야 한다.
- 임대기간 연장 등에 대하여는 협의를 통하여 결정한다.

□ 기타사항

- 협약서는 2부를 작성, 관할시장·군수와 주택소유자가 각 1부씩 보관한다.

2016. . .

전라북도 ○○시장·군수 ○○○ (인)

○○○ (인)

기본 16-12

저성장 시대의 축소도시 실태와 정책방안 연구

연구진 구형수, 김태환, 이승욱, 민범식

발행인 김동주

발행처 국토연구원

출판등록 제25100-1994-2

인쇄 2016년 10월 31일

발행 2016년 10월 31일

주소 경기도 안양시 동안구 시민대로 254

전화 031-380-0114

팩스 031-380-0470

가격 7,000원

ISBN 979-11-5898-135-8

한국연구재단 연구분야 분류코드 B171501

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2016, 국토연구원

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체와 한국출판인회의에서 제공한 Kopub돋움체가 적용되어 있습니다.

저성장 시대의 축소도시 실태와 정책방안 연구



- 제1장 연구의 개요
- 제2장 축소도시 관련 이론
- 제3장 한국 도시의 축소메커니즘과 특성
- 제4장 외국의 정책사례와 시사점
- 제5장 한국의 정책추진 실태와 개선방안
- 제6장 결론 및 향후 과제



14067 경기도 안양시 동안구 시민대로 254
전화. 031.380.0114 팩스. 031.380.0470

