일본의 공공교통 네트워크 형성과 효율적 도시재생을 위한 제도적 정비: 입지적정화계획

A Case of Institutional Improvements for the Regional Public Transport Network and Efficient Urban Regeneration in Japan: Location Optimization Plan

고주연

서론

수도권 1기 신도시의 준공으로부터 지속적으로 논의되어 오던 교통시설과 도시개발의 연계성과 고령화 사회에 대응하기 위한 서비스 시설의 도입 문제는, 1기 신도시의 도시재생 시기를 맞아 본격적인 해결국면에 들어서게 되었다. 90년대 중반의 신도시 입주시기와는 달리 가구 비율, 평균 연령, 가구당 인구 수 등 거주인구의 특성에는 다양화, 고령화, 1인 가구 증가 등의 변화가 나타났다. 이와 같은 인구·가구 구성의 변화는 거주인구가 안정된 삶을 누리는데 필요한 사회기반시설의 요소에도 변화가 나타났음을 의미한다. 특히, 고령화 사회에서의 도시재생사업은 교통·의료시설의 공급여건에 따라 지역역량에 크게 영향을 미치게 된다.

교통계획과 도시재생의 연계에 의한 효율적 토지이용을 도모하기 위한 가장 일반적인 정책사례는 대중교통 여건이 양호한 지역을 대상으로 복합적 토지이용계획을 수립하는 것이다. 예를 들면, 역세권, 복합환승센터, 터미널 등 대중교통 중심지 위주로 중심상업지역을 지정하여 개발밀도를 높이고 중심업무·주거·상업·첨단산업 기능의 복합적인 토지이용으로 개발하도록 유도하는 것이다(국가도시재생기본방침('14-'23), 2013.12, 국토교통부). 국내에서는『도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법』(2013.6.4. 제정)(이하『도시재생법』) 제4조에 따라, 도시재생을 종합적 · 계획적 · 효율적으로 추진하기 위하여 국가도시재생전략으로써 '국가도시재생기본방침'을 수립하고 있다.

대도시 도시재생의 과제는 교통계획과의 연계뿐만이 아니라 고령화 사회에 대응하여 교통·의료시설을 비롯한 공공시설의 수급균형 문제를 해결하기 위한 계획을 포함하고 있다. 하지만, 교통시설을 포함한 공공시설의 수요와 공급여건을 감안하여 도

고주연 : 서울시립대학교 도시과학연구원, gojy@uos.ac.kr, Phone: 02-6490-5320, Fax: 02-6490-6394

시재생 계획을 수립하더라도 충분한 입지여건이 갖춰지지 않은 경우 여건개선을 위한 제도적 정비가 필요하다. 기성시가지의 용도지역 및 개발규모의 제한에 의해 도시재생 구역 내에서 적절한 용도와 규모의 공급이 이루어지지 않는다면 지역 거주인구의 안정된 생활환경이 갖추어지지 못하여 효율적 토지이용이 어렵게 된다. 따라서 계획의 실행을 위한 제도적 정비가 필요조건이라고 할 수 있다.

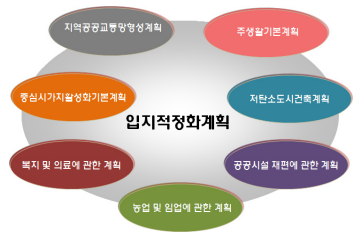
일본은 2014년 8월 「도시재생특별조치법(都市再生特別措置法)」의 개정을 통해, '입지적정화계획(立地適正化計畵)'을 도입하고 도시 내에 주거기능 및 도시기능시설의 입지를 유도하여 집약적 도시(Compact city) 개발의 추진을 도모하고 있다. 입지적정화계획과 기존 토지이용규제제도와의 차이점은 컴팩트한 도시건설과 연계하여 공공교통의 네트워크를 형성함으로써 토지이용규제와 입지유도를 동시에 활용하여 거주인구의 생활의 질을 지속적으로 향상시키는 방안을 마련하고 있다는 점이다.

본 연구는 인구감소와 고령화를 배경으로 지속가능한 도시경영을 도모하고자하는 제도로써 일본의 입지적정화계획 사례를 검토하고, 계획수립의 근거법과 기존 제도와의 운용 방법 및 기존의 토지이용규제와 도시재생 입지를 원활하게 유도하는 방안을 검토하여 국내 도시재생을 위한 시사점을 제시하고자 한다.

입지적정화계획의 개요

1. 계획 특성

입지적정화계획은、지자체가 도시재생시 도시기능의 입지를 유도하기 위해 작성하는 것으로 공공교통, 상업, 주택, 복지, 농업 등의 분야에 관한 포괄적 마스터플랜이다(그림 1 참조). 계획의 내용은 ①도시계획의 방침(목표 설정), ②목표에 합당한 도시골격구조와 유도 방침, ③구역 및 유도시설 설정과 유도시책 검토로 구성되며, 이로 인해



자료: 국토교통성, 개정도시재생특별조치법이란, 도시계획컨설턴트협회 입지적정화 강습회 자료. 2015.5

그림 1. 입지적정화계획 분야

「도시기본계획의 고도화판」으로 자리매김하고 있다.

입지적정화계획에 의한 토지이용은 도시기능유도구역과 거주유도구역 등을 지정하므로 "제2의 구획제도"라고도 불리고 있으며, 구역설정에 있어서는 명확한 근거와 계획의 타당성을 밝혀 주민에게 충분한 설명을 함으로써 합의를 도출하고, 도시기능 시설의 도입·건설에 민간 사업자를 참여하도록 지원하고 있다.

2. 지구지정 목적 및 활용

입지적정화계획에 의한 지구지정은 상업시설 및 복지·의료시설을 입지하도록 유도하는 도시기능유도구역과 주택을 입지하도록 유도하는 거주유도구역으로 구성된다. 각 유도구역 내 입지하는 적정시설에 대해서는 국가가 세금우대 및 재정지원 등을 추진하는 한편, 지정 유도구역 이외에서의 개발로 인한 시가지확산은 억제하는 등의 규제를 통한 입지제어가 이루어진다.

본 계획은 도시의 규모 및 기능에 따라 적정한 방향성을 갖고 활용되는데, 지방도시의 경우 생활서비스 기능의 확충으로 정주인구를 확보하기 위한 목적으로 정비가 이루어진다. 지방도시의 인구밀도를 현재의 상태대로 유지해 나가기 위해 다양한 계층의 인구가 유입 될 수 있도록 공공교통의 확충과 복지·의료 시설 등을 계획적으로 배치한다. 반면 대도시의 정비는 도시주변의 주민도 이용이 가능하도록 노후화된 공공시설을 주택 인근에 배

치하여 안정된 거주공간을 제공하는 것을 목적으로 한다. 인구구성비의 변화에 대응하여 고령자를 위한 임대주택 건설시 용적률을 완화하도록 허용하고 건물 상층부에는 노후화된 의료시설·홈케어 서비스 거점 등으로 활용함으로써 지자체가 부담하는 공공시설의 재건축 비용부담을 극소화하고 민간사업자의 기성시가지 개발을 지원한다.

3. 공공지원 방안

입지적정화계획에 대한 공공의 지원조치는 국가가 지자체에 지원하는 예산조치와 민간개발자에게 지원하는 세제 및 금융지원이 있다. 국가는 계획책정 및 실행에 필요한 경비에 대하여 보조금과 교부금 등을 지급함으로써 집약적 도시공간 건설을 도모하기 위한 직접적 지원을 수행한다. 또한, 지자체는 입지적정화계획의 수립과 연계하여 지역공공교통망 형성계획을 책정하고 교통사업자와의 협력으로 공공교통 시설을 확보하는 등 지속적인 서비스 제공을 위한 기반시설의 공급 여건을 검토한다.

4. 개발 사례

일본 도시재생기구(UR)[2]는 1964년 지바현 가시와시 도요시키다이(千葉縣 柏市 豊四季台)에 동경의 인구분산을 목적으로 저밀도 분산형 주거단지를 조성하였다. 5-6층 높이의 아파트 103개동 4,666가구로 조성된 베드타운은 시간이 지나면서 65세 이상 거주인구가 40%로 증가하고 지역 내 상권도 쇠퇴하게 되었다. 이에 가시와시(柏市)정부와 도시재생기구는 노인과 젊은이들이 공존할 수 있는 도시재생을 목표로 재택 의료시설과 육아시설을 대대적으로 투자하고 고층 아파트를 재건축하였다. 외곽에 거주하는 인구를 거주유도

자료: 국토교통성, 개정도시재생특별조치법이란, 도시계획컨설턴트협회 입지적정화 강습회 자료, 2015.5

그림 2. 고령친화적 도시정비사례

구역으로 이전하도록 하기 위하여 컴팩트한 도시공간을 조성하고 보건소, 병원, 슈퍼, 영화관, 체육시설 등의 생활서비스 시설을 중심지에 집중 배치하여 시설간 이동은 도보로 30분 이내에 이용가능하도록 '지역포괄 케어시스템'을 구축하였다. 고령자 시설을 도시외곽에 설치하여 공급함으로써 실패한 고령화 도시의 조성사례를 되풀이하지 않기 위하여 노인들이 기존에 살던 지역에 계속 정착하면서 다양한 연령이 어울려 문화생활을 함께 하도록 유도하고 있다.

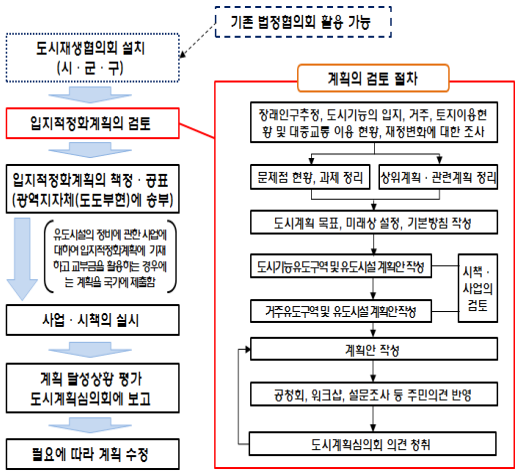
입지적정화계획의 활용

1. 입지적정화계획의 작성

입지적정화계획의 책정을 위해서는 지자체와 민간사업자, 주민대표 등의 지역 관계자가 논의를 통해 각자 주체적으로 역할을 수행하는 점이 중요하다. 계획의 협의 및 실시에 필요한 조정 기구로써 '도시재생협의회'를 설치할 수 있으며, 계획의 책정에 앞서 공청회의 개최 등 주민의견을 수렴하고 도시계획심의회의 의견을 청취한다.

지자체 내부에서는 도시계획부서 뿐만이 아니라 의료·복지, 산업, 공공교통, 농업, 관광, 방재, 토목 등을 담당하는 타 부서와 충분한 사전검토가 필요하다(그림 3 참조).

2) 도시재생기구(Urban Renaissance Agency)는 시가지 정비개선, 임대주택 공급지원, UR임대주택(구 공단주택)의 관리를 목적으로 하는 일본의 국토교통성 소관의 독립행정법인(공공기관)으로 2004년 설립됨. UR임대주택의 임대수입과 시가지 정비시 토지 매각 수익이 발생함. 일반 임대주택에 입주시 세입자가 지불해야하는 보증금, 중개수수료, 사례금, 계약갱신료 등의 비용이 절감되며 과거의 공단주택 이미지와는 달리 1990년대부터 주상복합의 타워맨션(리바피아 아즈마바시 타워 등)을 건립하고 있음



자료: http://www.mlit.go.jp/en/toshi/city_plan

그림 3. 입지적정화계획의 책정 절차

입지적정화계획에 준하여 시행된 사업이나 시책에 대하여는 5년 단위로 계획달성에 대한 평가 및 도시계획심의회 보고가 요구되며 평가결과에 의해 필요에 따라 계획의 일부가 수정될 수 있다.

2. 입지적정화계획에 의한 지정구역

입지적정화계획에서는 주거기능과 도시기능의 입지, 공공교통의 계획수립을 위하여 지자체가 도

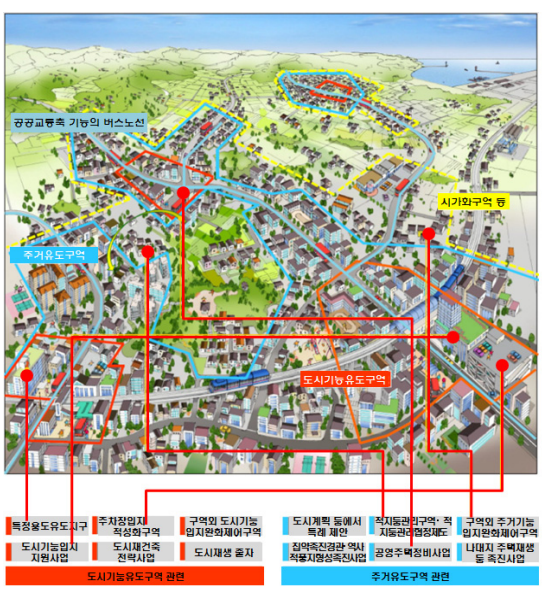


그림 4. 입지적정화계획에 의한 정비사례

표 1. 입지적정화계획에 의한 지정 구역

구분	특 성
도시기능 유도구역 (필수)	의료·복지·상업 등의 도시기능을 도시의 중심거점 및 생활거점에 유도하여 집약함으로써 각종 생활서비스를 효율적으로 제공하도록 계획된 구역
거주 유도구역 (필수)	일정 범위의 지역에 대하여, 인구밀도를 유지함으로써 생활서비스나 지역커뮤니티가 지속적으로 확보될 수 있도록 주거를 유도하는 구역
거주조정 지역(임의)	택지화 억제를 위하여 지정하는 지역으로 시가화조정구역에는 적용할 수 없음
이전적지 등 적정 관리구역 (임의)	나대지가 증가함에도 불구하고 주택이 존재하는 지역을 대상으로 양호한 생활환경유지를 위해 철거부지의 적정한 관리가 필요한 구역
주차장배치 적정화구역 (임의)	보행자의 이동상의 편리성·안전성 향상을 위해 주차장 배치의 적정화 계획을 수립하는 구역

시전체의 관점에서 구역을 지정한다.

생활서비스 기능 제공을 목적으로 하는 도시기능유도구역과 인구밀도 유지를 목적으로 하는 거주유도구역은 시가화 구역을 대상으로 지정할 수 있다. 그 밖에 거주조정지역(택지화 억제), 이전적지 등 관리구역(철거부지 주변의 생활환경 관리), 주차장배치 적정화구역(보행자의 편의를 위한 주차장 배치)으로 구분하여 지정 할 수 있다(그림 4, 표 1 참조).

거주조정지역은, 입지적정화계획 구역 중 거주유도구역 이외의 구역에서 주택지화를 억제해야 할 구역에 대하여 도시계획으로 정한다. 거주조정구역 내에서 3가구 이상의 주택 신축이나 주택 등으로의 용도변경, 또는 주거시설 건축을 위한 0.1 ha이상의 개발 행위에 대해서 규제가 적용된다.

3. 기존 제도와의 관계

입지적정화계획은「도시재생특별조치법(제6장)」의 개정에 의해 도시계획구역 내에서 도시재생기본방침을 바탕으로 주택 및 도시기능 증진시설의 입지를 적정화하기 위해 지자체가 수립하는 계획이다. 따라서 도시전체의 관점에서 공공교통시책, 상업시설, 의료·복지시책, 농업시설 등 다양

한 분야의 계획과 연계할 필요가 있다. 토지이용규제의 지침과 동시에 유도적 성격의 계획수단이기 도하기 때문에 관련 도시계획과의 유기적인 연계가 요구되며, 정부는 입지적정화계획 수립 및 기존 제도에 의한 법정계획 수립 시 상호 선행 계획 내용을 반영할 것을 권고하고 있다.

입지적정화계획은　도시기본계획[3](都市計劃マスタープラン)의 고도화된 버전의 마스터플랜으로써 시기적으로는 도시기본계획과 독립적으로 수립되지만 도시기본계획의 개정 시 입지적정화계획의 내용 중 81조제2항제1호의 「입지적정화에 관한 기본적 방침」 등의 일부를 반영하여 작성할 것을 권고하고 있다. 또한, 도시기본계획의 개정 시기가 아닌 경우에도 기존 도시기본계획에 입지적정화계획의 계획사항을 추가하는 것으로 입지적정화계획을 작성할 수도 있다.

또한, 도시계획구역마스터플랜[4](도시계획법제6조2에서 정하고 있는 「도시계획구역의 정비, 개발 및 보전의 방침」)에 입각하여 입지적정화계획을 수립해야한다(도시재생특별조치법제81조제9항). 그러나 입지적정화계획의 책정과정에서 예측된 인구추정치 등이 서로 맞지 않는 경우 도시계획구역 마스터플랜의 개정 시 까지는 입지적정화계획을 따르고 도시계획구역마스터플랜 개정 시에 필요한 부분을 수정하는 것이 바람직하다. 특히 도시계획구역 지정선을 수정하여 구획하는 경우에는 입지적정화계획의 내용 및 계획 작성 후의 시가지 동향 등을 감안하여 시가화구역의 거주지 면적 및 인구밀도 등을 축소시키는 등 명확한 구역구분이 이루어져야 한다. 도도부현(都道府縣)은 입지적정화계획을 작성하고 있는 도시의 의견을 수렴하여 광역적 계획에 반영하여 조정한다.

지역공공교통의활성화및재생에관한법률[5](地域公共交通の活性化及び再生に關する法律, 2007년 법률 제41호)에 의해 작성하는 지역공공교통망형성계획[6](地域公共交通網形成計劃)은 지역의 교통문제 해결 등의 측면에서 수립하기 때문에 책정시기는 입지적정화계획과 다르지만, 공공교통과 도시계획의 포괄적 방침에 대해서는 조화를 이루도록 하고 있다. 양 계획이 서로 효율적으로 기능을 할 수 있도록 정합성을 가져야하며 필요에 따라서는 일체적으로 책정 할 수도 있다.

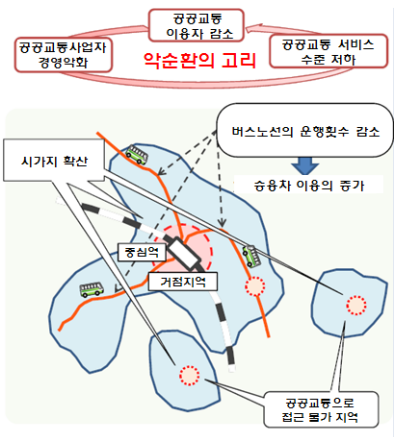
그 외 중심시가지활성화계획, 저탄소도시만들기계획 등 도도부현주생활기본계획(都道府縣住生活基本計畫), 도도부현의료계획(都道府縣医療計畫), 시정촌개호보험사업계획(市町村介護保險事業計畫), 시정촌고령자거주안정확보계획(市町村高齡者居住安定確保計畫), 시정촌지역복지계획(市町村地域福祉計畫) 등의 부문별 계획과의 연계가 필요하다.

입지적정화계획에 의한 유도시책의 효과로 토지이용에 변화가 나타났다고 평가되는 경우에는 관련 도시계획과의 유기적 연계를 도모하여 용도지역의 변경이나 구역구분을 시가화구역에서 시가화조정구역으로 변경하는 등 도시계획 변경에 대하여 적극적으로 검토할 수 있다.

지역공공교통과의 연계

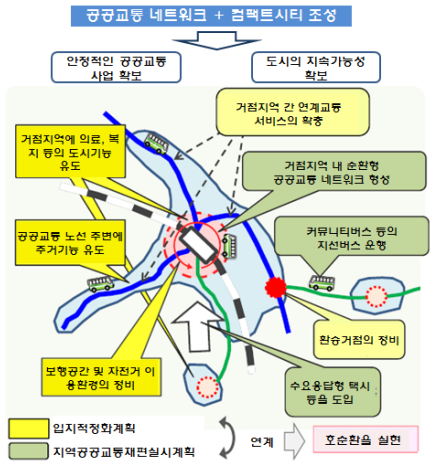
입지적정화계획은 편리성이 높은 공공교통과 컴팩트시티 조성의 연계를 목표로 공공교통 네트워크 주변에 거주를 유도하고 입지적정화계획 구역 내 지역공공교통 재편을 실시하기 위한 계획을 수립한다. 인구변화가 도시쇠퇴를 야기하고 기성시가지의 쇠퇴가 인구밀도를 저하시키는 악순환의

3) 1992년 도시계획법의 개정에 의해 수립하는 시군구(市町村) 단위의 기본계획으로 도시의 기본구상, 도시계획구역의 정비, 개발 및 보전의 방침에 관해 지자체가 정하고 있음
4) 2000년 도시계획법의 개정에 의해 도도부현(都道府縣)이 도시계획구역 전체에 대하여 책정하는 것으로, 도시계획의 종합성과 일체성을 확보하기 위하여 시가화구역과 시가화조정구역을 구분하는 경우의 기본방침을 정하고, 각 구역 구분선을 지정하여 구역 구분함
5) 본격적인 인구감소에 대응하여 지역사회의 활력유지와 향상을 위해 2014년 5월 「地域公共交通活性化再生法」을 개정하고 지방공공단체가 중심이 되어, 도시건설과 연계하여 교통네트워크를 재구축할 것을 도모하고 있다.
6) 지속가능한 지역공공교통망 형성에 필요한 지역의 목표상, 공공교통의 역할, 방향성을 정하고 입지적정화에 관한 시책과의 연계 등을 기재



자료: 국토교통성, 2015, 입지적정화계획작성의 순서(안)

그림 5. 시가지 확산과 인구감소



자료: 국토교통성, 2015, 입지적정화계획작성의 순서(안)

그림 6. 공공교통노선 주변에 거주유도

고리를 호순환으로 전환·실현하는 것을 목표로하는 제도를 구축하고 있는 것이다.

1. 시가지의 확산과 인구감소 문제

고령화·저출산에 의한 시가지 확산과 인구감소 문제는 교통수요의 감소로 이어져 지역의 공공교통의 유지 및 확보에 어려움을 겪게 된다. 경제활동인구가 감소하면서 소득수준이 저하되고 저소득 인구는 지가가 낮은 외곽으로 확산되어 공공교통 이용인구의 인당 이동거리는 증가하는 반면 교통수요는 감소하기 때문이다.

교통수요가 감소하게 되면 줄어든 수요만큼 운영수익이 감소하므로 공공교통의 운행횟수가 줄거나 공공교통 노선이 연결되지 않는 지역이 발생하게 되고, 이로 인해 공공교통 운영수익 대비 운영비는 증가하여 공공교통 사업자의 재정이 악화되면서 교통서비스 수준의 저하로 이어지는 악순환의 고리를 만들게 된다. 공공교통서비스 수준의 악화는 점차 감소하는 수요마저 자동차로의 교통수단 전환을 초래하게 된다.

2. 공공교통 네트워크 + 컴팩트시티 조성

지속가능 도시공간의 형성을 위한 입지적정화계획에서의 공공교통 네트워크 형성과 컴팩트시티 조성은 기성시가지의 교통네트워크를 최대한 활용하고 토지이용에 있어서도 입지적정화계획 구역내의 거점지역의 기능을 살려 교통네트워크 주변에 주거시설을 유도하게 된다.

공공교통 노선은 있으나 수요감소로 인해 운행빈도가 감소한 지역이나 승용차 분담율이 높은 지역에 대해서는 거점지역과의 연계시설확충으로 교통수요를 확보하고 공공교통 운행빈도를 늘려 서비스 수준을 높인다. 또한 공공교통 노선이 연결되지 않아 공공교통수단에 의한 접근이 불가능한 도시 외곽지역에는 지선버스 등을 운행하여 환승거점과의 연계성을 높인다.

컴팩트시티 조성을 위한 토지이용계획은 입지적정화계획 구역내의 거점지역에 의료·복지 등의 도시기능을 유도하고 공공교통 노선 주변에 거주를 유도하여 시가지 확산을 방지한다. 도시기능유도구역내의 거점지역으로 이동하거나 거점지역 내 이동을 위해 순환형 공공교통 네트워크를 형성하고 보행공간 및 자전거 이용을 유도하기 위한 환경을 정비한다.

이와 같은 지역공공교통 재편 실시계획에 따라 장기적으로 안정적인 교통사업을 확보하는 것은 계획구역내의 지역매력도를 상승시키고 외곽지역

과의 이동에 편리한 공공교통 이용 여건을 마련함으로써 대중교통을 비롯한 의료·복지 등의 공공시설 효율성을 높이게 된다.

재정·금융상의 주요 지원조치

일본의 도시재생특별조치법에 의한 지원조치는 국가가 지자체에 지원하는 교부금, 국가나 지자체가 민간개발자에게 지원하는 보조금 및 세제지원, 컴팩트 시티 관련 계획의 책정 및 실행 비용을 위해 조성한 지원금, 유도시설 정비비를 추가로 지원하는 사업비지원, 세제특례 지원조치 등이 있다. 이 중 입지적정화계획의 위계별·지정구역별 대표적인 지원 조치는 다음과 같다.

1. 계획의 책정에 관한 지원

입지적정화계획의 책정 및 컴팩트시티 조성을 위한 유도시설 이전 비용을 예산내에서 지원하는 것으로, 집약적도시형성지원사업(コンパクトシティ形成支援事業)에 의한 저탄소마을만들기계획(低炭素まちづくり計畫), 입지적정화계획, 광역적입지적정화 방침, PRE 활용계획의 작성에 드는 비용이 포함된다.

지원은 국가가 지방공공단체나 민간사업자를 대상으로 하며, 지원 범위는 계획에 따른 시책 추진을 위한 합의 형성에 드는 비용(보조율 50-30%), 시설의 이전촉진을 위한 지원[7](보조율 50-30%), 입지적정화계획 책정에 필요한 경비(지방공공단체, 보조율 50%) 등이 포함된다.

2. 입지적정화구역내 공공교통정비에 관한 지원

도시구조 재구축을 위해 입지적정화계획 구역내에 지정된 공공교통 등의 정비에 대하여 중점적으로 지원하는 것으로 도시·지역교통전략추진사업(都市·地域交通戰略推進事業)에 대한 보조율 1/2의 직접지원과 1/3의 간접지원이 있다. 도시·지역교통전략추진사업은 도보, 자전거, 자동차, 공공교통 등 다양한 수단 간 연계가 가능하도록 자유통로, 지하통로, 주차장 등 공공교통과 공개공지에 대한 종합적 정비를 통해 원활한 도시교통시스템을 도모하고자하는 것이다.

이와 유사한 형태로 입지적정화구역내 활용가능한 지원조치로써 공가재생 등 추진사업(空き家再生等推進事業)은 현저하게 노후화된 주택이 많은 지역의 거주환경개선을 위해 지원하고 있다. 불량주택, 공가주택 또는 빈 건축물의 철거(입지적정화구역내)나 활용(거주유도구역내)에 대하여 보조율 1/2의 직접지원(철거 및 활용)과 1/3의 간접지원(활용)이 있다.

3. 도시기능유도구역내 유도시설 건설비용에 관한 지원

도시기능입지지원사업(都市機能立地支援事業) 및 도시재구축전략사업(都市再構築戰略事業)[8] 등에 대한 예산지원, 민간도시개발추진기구에 의한 금융지원, 세제 특례조치, 도시재생기구에 의한 지원으로 건설비용에 대한 직접 지원이다.

도시기능입지지원사업은 도시기능유도구역 내에서 민간사업자가 공적부동산(학교 부지 등)의 유효활용으로 의료·복지·육아·상업 등의 유도시설을 정비하는 경우에 지자체의 지원 외에, 국가가 민간사업자에게 직접 지원(보조율 1/2)하는 개별보조제도이다. 지자체에서는 공적부동산의 임대료 및 양도 면세조치와 사유지 활용시 재산세 및 도시계획세를 감면하는 것이 가능하다. 또한, 저·미용지의 활용, 부지의 집약·정리, 기존 건축물의 유효

7) 의료·복지시설(이전 후의 연면적 1,000㎡ 이상) 및 상업시설의 기존 건축물 철거, 이전적지의 녹지조성, 녹지관리를 위한 전문가 활용, 이전적지 관리를 위한 전문가 활용 등을 위한 비용

8) 2014년 도시재구축을 위한 조성제도(まちつくり交부금제도의 확충)로 민간보조를 위한 도시기능입지지원사업과 공공시설 정비를 위한 교부금형태의 도시재구축전략사업

자료: 국토교통성 도시국 시가지정비과 자료 제공, 도시기능입지지원사업/도시재구축전략사업(도시재생정비계획사업의 활용)

그림 7. 도시재구축전략사업의 교부금 확대사례

활용, 도시기능의 복합시설 등을 정비하는 경우 교부대상사업비를 확대하여 지급하거나, 유도구역 외부에서 내부로 이전하는 경우 토지부담 증가분의 일부를 지원한다.

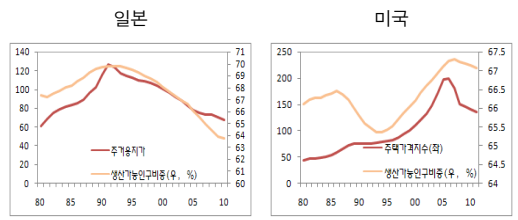
도시재구축전략사업은 도시기능유도구역 내에서 도시기능을 정비하여 도시구조의 재구축을 도모하는 것을 목적으로 교부금을 지급하는 사업이다. 적정 도시기능을 정비하는 지자체에 대해 교부율을 40%에서 50%까지 상향지원하며, 정비주체가 민간사업자인 경우는(지자체가 간접교부를 시행) 교부대상사업비를 확대하여 민간부담을 경감하는 방안을 마련하고 있다(교부확대대상은 도시기능입지지원사업의 경우와 동일).

4. 거주유도구역내 거주유도에 관한 지원

집약촉진 경관·역사적 풍치형성추진사업(集約促進景觀·歷史的風致形成推進事業), 도시공원녹화사업(ストック再生緑化事業, 市民緑地等整備事業) 등에 대하여 일정 요건을 충족하는 경우나 요건을 완화하여 정비비용을 교부금으로 지원하여 거주환경 정비를 촉진하는 것이다.

경관·역사적 풍치형성추진사업은 거주유도구역 또는 도시기능유도구역내에서 경관·역사적 자원이 되는 건축물의 수리·개보수·협조적 증축 등의 사업에 대하여 경관·역사적 풍치형성에 이바지하는 경우에 국가가 직접 지원(보조율 1/2 이내)한다.

건물재생녹화사업(ストック再生緑化事業)은 도



자료: 한국개발연구원, 「인구·가구구조 변화에 따른 주택시장 영향과 정책방향」

그림 8. 주택가격과 생산가능인구

시환경의 개선을 위해 기존 공공공익시설이나 공공성을 갖는 민간소유의 건축물 및 부지내에서 일정 요건을 만족하는 녹화시설의 정비비용을 국가가 지원한다. 일정요건이라 함은 같은 도시내에서 5개 이상의 녹화시설 정비가 이루어질 것과 각 녹화 대상 정비면적이 500㎡ 이상의 규모여야 한다. 국비 보조율은 지방공공단체가 실시하는 사업에 대하여는 해당 사업비의 1/2이며, 민간사업자가 실시하는 경우는 국가가 1/3을 직접 지원하고 지방공공단체가 보조하는 금액의 1/2를 추가로 지원한다.

시민녹지 등 정비사업(市民緑地等整備事業)은 저·미이용지의 공중위생 저하, 경관악화, 치안저하 등에 의한 외부불경기의 발생을 방지하고 지역매력 향상을 도모하기 위하여 거주유도구역내에서 공개공지로서의 시민녹지를 정비하는 경우에 대상요건을 완화하는 것이다.

결론

우리나라에서 1989년부터 시작된 분당, 평촌, 산본 등의 1기 신도시 개발은 200만호 건설사업의 일환으로 진행되었으며 각각의 신도시에는 주택난 해소, 정보산업기능, 통일·국제적 배후도시 등의 기능을 명목으로 하여 건설되었다.

이후 25년이 지난 지금의 국내 주거시설 수요는 1인가구의 증가, 고령화, 저출산에 의해 다변화되었으며, 2006년부터 시작된 핵심생산인구의 감소와 동반하여 주택시장의 재편이 예고되고 있다.

미국과 일본의 경우 생산가능인구의 변화는 주택시장에 직접적인 영향을 미치는 것으로 조사되었으

며, 핵심생산인구의 감소추세에 의해 초기의 주택가격지수의 하락폭은 크게 나타나며 실질주택가격도 하락추이를 나타냈다(한국개발연구원, 2012).

이와 같은 주택시장의 여건 변화와 추세에 대응하여 도시재생의 공간계획은 1기 신도시 개발 시기의 기능적 배분에 의한 건설계획과는 차별화되어야 하며, 수요 다변화에 대응하기 위한 도시공간구조의 재편이 요구된다. 특히 공간구조와 연계하여 공공교통의 적정한 공급과 운영이 이루어진 도시재생은 도시기능 활성화를 위한 필수조건이라 할 수 있다. 공공교통 접근성이 좋은 위치에 도시기능시설이 입지하고 보건·의료 방문서비스가 가능한 주거시설의 집약적 개발은 지자체와 민간이 공동으로 협력하여야 가능하며, 이에 국가의 경제적 지원과 적정한 규제가 기반이 되어야 한다.

일본의 입지적정화계획은 고령화 사회와 저출산에 의해 변화되는 도시의 입지적 여건을 재검토하여 도시재생에 반영하고자 하는 데에 큰 의의가 있다. 여기에서 도시의 입지적 여건은 인구(인구밀도, 고령화동향), 토지이용(토지이용변화, 개발허가동향, 공거추이), 도시교통(공공교통 서비스수준, 교통행태변화), 경제활동(경제동향), 지가(지가추이), 재해(재해이력), 재정(세수정리, 세입·세출구조, 공공시설 상황)을 포함한다. 계획의 수립시, 이와 같은 입지적 여건과 관련계획을 정리하여 문제점을 파악하고 계획목표의 방향성, 도시골격구조, 유도방침을 명확히 하여 책정하고 평가함으로써 타당성을 확보하고 있다.

따라서, 본격적인 1기 신도시의 도시재생 시대를 맞이하여 사회변화에 대응하는 일관된 정비방향 및 목표수립(지속가능한 도시공간), 토지이용과 연계하여 교통시설 정비계획 수립(공공교통 네트워크 + 컴팩트시티), 민간참여를 유도하기 위한 경제적·제도적 지원방안 마련(보조금지급, 세제특례, 민간사업자와 협력), 도시재생에 의한 효과 평가 및 계획수정 체계 구축[9]으로 도시재생의 효율성을 높이기 위한 전략이 요구된다.

참고문헌

한국개발연구원 (2012), 인구·가구구조 변화에 따른 주택시장 영향과 정책방향.
國土交通省 (2015), 集約都市形成支援事業制度要綱.
國土交通省 (2015), 集約都市形成支援事業費補助金交付要綱.
國土交通省 (2014), 都市機能立地支援事業の活用に係る說明會.
國土交通省都市局 (2014), 都市構造の評価に關するハンドブック.
國土交通省 (2014), 都市計畫運用指針.
國土交通省 (2014), 都市再生基本方針.
國土交通省 (2014), 都市再生特別措置法.
國土交通省都市局 (2015), 立地適正化計畫作成の手引き(案).
國土交通省 (2015), 立地適正化計畫に係る予算·金融上の支援措置一覽.
http://law.e-gov.go.jp
http://www.k-ohba.co.jp
http://www.mizuho-re.co.jp
http://www.mlit.go.jp

9) 국토교통성은 2013년부터 객관적이고 정량적인 분석·평가가 가능하도록 도시구조 평가 기법을 검토하여 2014년 8월에 발표함. 평가대상은 입지적정화계획의 책정 및 계획에 관한 시책이나 달성상황의 평가를 비롯하여 현황 도시구조의 평가, 도시기본계획상의 장래도시구조에 대하여 비교 평가, 도시기본계획에 의한 장래 목표치 달성 검토, 5년 단위로 각종 계획의 추진상황을 목표치와 대비하여 달성도 평가 등에 활용할 수 있음. 평가분야는 ①생활편리성(생활기능의 지속성 유지 등), ②건강·복지(도보환경, 외출촉진 등), ③안전·안심(적절한 유도구역 설정, 공지 관리·활용, 보행안전성 등), ④지역경제(서비스산업 및 소비 활성화), ⑤행정운영(공공서비스 효율화, 공공시설 통폐합), ⑥에너지소비량/저탄소(공공교통 및 도보, 자전거 통행 촉진에 의해 자동차 의존도 감소) 임