pISSN: 1226-7147, eISSN: 2383-9171
https://doi.org/10.17208/jkpa.2019.04.54.2.17

Journal of Korea Planning Association Vol.54, No.2 (2019)
대한국토·도시계획학회지 「국토계획」 제54권 제2호 pp.17-32

일본의 축소도시 대응정책의 도시계획적 함의*
– 입지적정화계획을 중심으로 –

A Study on the Urban Planning's Implications and the Governmental Policies for Shrinking City in Japan
– Focusing on Location Normalization Plan –

윤장식** · 이삼수***
Yoon, Jangshik · Lee, Samsu

Abstract

This study aims to suggest policy implications for domestic shrinking city policies to cooperate with urban planning by focusing on Location Normalization Plan (LNP) for shrinking city in Japan. Analysing 112 LNPs for the designation of induction areas and cooperation with Urban Planning Master Plan through interview investigation with MLIT (Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism), a prefecture and cities, LNP is characterized as 1) the plan for many functions, 2) convergence of urban planning and induction of private facilities, 3) the plan devised by a local government with mediation by Prefecture, 4) new alternative for hollowing-out prevention, 5) action plan by reconsidering a plan according to the situation, 6) integration of urban planning and public traffic, 7) relocation and utilization of public facilities. Our results showed that urban planning, in Korea, requires change into Urban Master Plan (UMP) for direction guidance to shrinking city and Urban Regeneration Strategic Plan (URSP) for implementation means, cooperation with UMP and URSP, role division of UMP and URSP, and consideration for integrated plan as well as setting priorities of UMP and URSP.

키워드 축소도시, 입지적정화계획, 콤팩트 네트워크 시티, 도시계획마스트플랜
Keywords Shrinking City, Location Normalization Plan, Compact Network City, Urban Plan Masterplan

Ⅰ. 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

2017년 통계청 발표에 따르면, 우리나라의 인구가 2031년 5,296만 명을 정점으로 감소국면에 접어들어 2045년에는 5,105만 명에 이를 것으로 전망되고 있다. 하지만 권역별로 보면 영남권과 호남권은 현재도 계속해서 인구가 감소하고 있어 인구감소에 대해 어떻게 대응해 나갈 것인가에 대한 논의가 활발하게 진행 중에 있다. 저출산과 고령화로 인한 인구구조의 변화가 사회, 경제 등의 다양한 분야에 막대한 영향을 미치게 되고 결과적으로 도시구조의 변화가 필요하게 된다. 이는 인구성장으로 인한 도시확대에

* 이 논문은 국토교통과학기술진흥원의 도시건축연구사업인 "도시 거주성 및 기능성 향상을 위한 도시재생 실증연구"의 지원으로 수행되었음 (과제번호: 18AUDP-B077107-05)
** Yokohama National University, Assistant Professor (jangshik.yoon@gmail.com)
*** Land and Housing Institute, Research Fellow (Corresponding Author: l3water@lh.or.kr)

대한 규제 및 유도하던 도시정책에서 인구감소에도 불구하고 독자적인 정책을 추진하는 지역만이 살아남는 시대로 패러다임의 변화가 시작되고 있다는 것이다(권일 외 2011).

우리나라보다 먼저 인구감소를 경험하고 있는 일본에서는 저출산·고령화가 급속하게 진행되어 2005년경부터 전체 인구가 감소국면으로 접어들었고, 특히 지방도시에서는 그 이전부터 인구감소국면을 맞이하여 사회기반시설의 유지관리비 증가와 고령자로 인한 교통약자 증가의 문제가 표면화되었다. 지방의 거점도시에서는 인구감소가 더욱 가속화될 것이 예상되어 현재의 도시구조를 유지하는 것 자체가 어려워지고 있다.

일본에서 인구감소가 도시에 영향을 크게 미치는 이유는 고도경제성장기 이후 급격한 인구증가와 자동차 보급으로 인해 시가지가 저밀도로 확산되어 농지를 침식하는 형태의 무질서한 택지개발이 많았다는 특징 때문이다. 무질서한 교외 지역의 개발은 기반시설 증가로 이어지고 이는 도시재정의 압박과 중심 시가지의 쇠퇴 및 공동화(空洞化), 생활의 질 저하 등 여러 곳에서 문제를 야기하였다. 최근에 많은 도시들이 행정비용 절감과 환경부하 저감, 교통약자를 배려한 도시 실현 등의 효과가 기대되는 도시의 콤팩트화를 지향하는 지자체가 늘어나고 있으며, 개발수요가 낮아진 교외부의 경우, '도시축소'라는 문제에 주목하여 도시기능을 콤팩트화하기 위한 방안을 논의하고 있다.

이러한 상황 속에서 일본정부는 2014년 8월에는 「도시재생특별조치법」을 일부 개정하여 '입지적정화계획제도(立地適正化計画制度)'를 도입하였다. 이는 콤팩트화 추진의 중심이 되는 거점을 각 지자체의 도시계획구역 내에 '도시기능유도구역(都市機能誘導区域)'을 지정하고 그 주변에 '거주유도구역(居住誘導区域)'을 지정하는 것으로 도시의 콤팩트화를 추진하도록 하는 제도로 구역지정과 더불어 도시기능을 유도하기 위한 규제완화 및 재정지원의 제도체계를 정비하였다.

우리나라의 상황도 이와 크게 다르지 않으며 현재 도시정책의 방향이 도시재생에 초점을 맞추어 더욱 효과적인 도시재생을 위한 정책방향, 축소도시를 위한 구체적인 정책과 분야간 연계, 민간투자의 유도 등이 시급한 정책과제이다. 2018년 3월에 국토교통부가 발표한 "도시재생뉴딜로드맵"에서는 구도심을 핵심거점으로 조성하기 위한 전략으로서 콤팩트 네트워크 시티 구축의 필요성을 제시하였고, 일본의 입지적정화계획과 지역공공교통재편실시계획의 연계 등과 유사한 정책을 담고 있다.

따라서 본 연구의 목적은 이러한 관점을 중심으로 일본의 축소도시에 관련된 연구동향을 살펴보고, 실제로 중앙정부 및 지방정부에서 실시되고 있는 입지적정화계획 관련정책의 내용 및 특징을 파악하여, 국내의 축소도시 관련 정책과 도시계획과의 연계 등 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

먼저 일본과 국내의 축소도시 관련 선행연구를 통해 전체적인 특징 및 동향을 파악한다. 다음으로 일본에 '콤팩트시티'라는 개념이 도입되기 시작한 1990년대 이후의 정책을 중심으로 전체적인 흐름을 파악하고, 특히 가장 최근인 2014년 8월 '도시재생특별조치법'의 개정으로 새롭게 도입된 '입지적정화계획제도'와 관련 계획과의 연계를 중심으로 제도도입의 배경 및 계획 내용, 규제·사업방법, 관련시책 등에 대해서 구체적으로 정리하도록 한다. 또한 입지적정화계획과 관련한 도시계획마스터플랜 등 다양한 계획들과의 연계에 대해서도 정리하였다.

2017년 7월말 기준으로 입지적정화계획을 수립한 112개 지자체[1]를 대상으로 주거유도구역 및 도시기능유도구역의 지정현황, 도시규모별 특성, 그리고 입지적정화계획과 연계한 도시계획마스터플랜의 수립 및 개정 현황을 심층적으로 분석하여 정리하였다. 또한 기존 선행연구 및 정책을 토대로 일본의 중앙정부(국토교통성(国土交通省)), 광역지자체(아오모리현(青森県)), 기초지자체(히로사키시(弘前市), 아키타시(秋田市))의 담당자 인터뷰를 통해 심층분석을 실시하였다.[2]

이러한 분석결과를 토대로 일본의 축소도시 정책의 성과와 한계를 검토하고 국내 축소도시정책의 도시계획적 시사점을 도출하도록 한다.

II. 축소도시 관련 선행연구 및 정책동향

1. 일본의 축소도시 관련 선행연구 검토

일본에서는 인구감소를 통해 발생되는 빈집·땅을 중심으로 축소도시의 실태파악과 계획적인 축소방법에 대한 연구가 나타났으며, 입지적정화계획이 도입된 후에는 제도의 가능성 및 과제, 제도 초기의 계획 수립상황을 통해 계획 활용방향 및 개선방향에 대한 시사점을 도출하고 있다.

먼저, Ujihara et al.(2006)은 오카야마시(岡山市)의 3지구를 대상으로 무질서하게 형성된 스프롤시가지가 도시의 축소시기에도 무질서하게 진행될 것을 밝히고 있다. Ito and Kaido(2013)는 빈집·땅의 추이를 파악하고 주민을 대상으로 설문·인터뷰 조사를 통해 거주자 구성의 변화와 리버스스프롤(Reverse Sprawl)과의 관계를 정리하였다. 또한, 계획적인 축소의 가능성에 관한 연구로는, Wada and Ohno(2013)는 토지의 증권화를 이용한 방법으로 사업주체 및 이전하는 시민이 부담하는 비용의 시뮬레이션을 통해 그 실현가능성을 검증하였다. Mizuno et al.(2016)은 콤팩트시티 관련 정책과 빈집·땅 관련 정책의 연계성을 확인한 결과, 연계가 부족함을 밝히고, 정책적으로 연계의 중요성을 주장하고 있다.

도시축소에 따른 토지이용의 변화에 관한 연구로는 Asano and Hara(2014)와 Hara and Asano(2015)는 DID[3]축소구역에 주목하여 조사한 결과, DID의 인구 감소와 면적감소는 구역구분도시[4]보다 비(非)구역구분도시에서 심각하고, DID축소구역의 공통적인 발생요인으로는 장소적 특성(중심거점으로부터의 거리, 버스서비스의 편의성, 택지개발의 방향과의 엇갈림)과 용도지역지정으로 인한 인구밀도유지의 약함, 중심부(DID)의 낮은 인구밀도라는 것을 밝혔다.

축소도시 정책으로서 입지적정화계획이 도입된 후, Aiba et al.(2016)은 제도 초기의 지자체가 계획수립에 있어서 고민하고 있는 내용을 정리하여, 인구증가 도시에서의 계획수립의 어려움과 역으로 인구감소 도시에서의 개발수요의 저하에 따른 계획의 실효성 저하, 도시기능유도구역에 설정하는 유도시설 설정의 어려움, 거주유도구역 외의 지역에 대한 대응 등의 과제를 지적하였다. Asano and Ueda(2017)는 인구감소도시 중에서, 시가화구역의 인구밀도가 낮고 구역면적이 작은 도시는 입지적정화계획을 적용하기 어려우며 이러한 도시에서는 입지적정화계획보다는 구역구분제도를 바탕으로 시가지범위의 적절한 유지와 시가화조정구역의 토지이용계획이 정합하도록 하는 것이 최우선이며 시가지축소 상황에 맞게 입지적정화계획을 적용하는 것이 합리적이라고 지적하였다.

Sakamoto and Seta(2016)는 제도상 유도구역을 설정할 수 없는 시가화조정구역에서의 개발허가조례와의 관계분석을 통해 실제로 집약해야하는 지역은 시가화조정구역과 도시계획구역 외의 지역에도 존재하며 개발허가조례 완화를 통한 유도를 제안하면서 한정적인 범위를 대상으로 하는 입지적정화계획만으로는 한계가 있음을 지적하였다.

Yoon et al.(2018)과 Amakasu et al.(2018)은 도시계획 마스터플랜과 입지적정화계획의 관계에 주목하여 장래도시구조와 도시기능유도구역의 지정상황을 비교분석하였다. 구체적으로, Yoon et al.(2018)은 도시계획 마스터플랜과 입지적정화계획 상의 장래도시구조변화를 확인하여 도시기능유도구역을 지정해야하는 입지적정화계획에서 도시거점의 분별이 이루어지고 있으며 분별된 거점을 중심으로 지역거점 및 생활거점을 표기하여 한층 더 실현가능한 도시구조로 제시하고 있는 동향을 확인하였다. 한편, Amakasu et al.(2018)은 도시계획 마스터플랜의 장래도시구조와 도시기능유도구역의 지정상황과 정합하지 않은 사례를 도출하며 도시의 기본계획으로서 두 계획의 정합의 필요성을 지적하였다.

이처럼 일본의 선행연구에서는 실제적인 시가지축소 현상의 실태분석에서부터 입지적정화계획의 활용상황을 통한 제도적인 한계와 가능성까지 축소도시에 관한 연구가 진행되고 있으며, 앞으로 계획운영을 통한 실제적인 과제 및 실효적인 축소도시계획으로서의 활용방향에 대한 연구가 활발하게 진행될 것으로 예상된다. 본 연구는 이러한 일본의 선행연구를 바탕으로 축소도시 대응정책의 큰 틀에서 입지적정화계획에 주목하여 제도의 구체적인 활용현황, 타 계획과의 연계현황 등을 실증적으로 분석하여 제도 활용의 동향과 과제를 고찰하려는 점에 차별성이 있다.

2. 국내의 축소도시 관련 선행연구 검토

국내에서는 인구감소시대의 도시계획방향을 제시하고 있는 연구들이 근래에 나타나고 있으며 특히 인구감소를 먼저 경험하고 있는 해외사례를 바탕으로 시사점 도출을 하고 있다.

권일 외(2011)는 일본의 인구감소시대에 대응한 도시정책을 살펴보고 도시의 역도시화를 기존도시의 질적인 향상의 기회로 볼 것과 지속가능한 토지이용형태로의 개편, 기존 도시계획의 수요전망치 재검토, 교통수요 감소에 대응하는 정책, 사회적 약자가 살기좋은 환경 조성, 생활밀착형 지방자치로의 전환이 필요하다고 지적하였다. 박종철(2011)은 유럽, 미국, 일본의 축소도시 이론과 구체적인 도시의 대응사례 분석을 가지고 실제 전라남도 중소도시에 적용을 통해 인구감소에 대응하는 지속가능한 축소도시계획의 공간구조형태로 컴팩트시티/뉴어바니즘이 대단히 유효하다는 것을 확인하였다. 전경구·전형준(2016)은 축소지향적 도시계획의 이론적인 검토를 통해 축소도시 원인과 도시계획유형을 확인하고 대구광역시의 3자치구를 대상으로 도시계획의 추진사례 분석과 더불어 축소도시계획의 접근방법에 대한 거부감을 불식시키는 것의 중요성과 삶의 질 향상에 긍정적으로 기여할 요소가 많다는 의식 전환이 필요하다고 지적하였다.

고주연(2015)은 공공교통 네트워크를 형성을 통한 도시재생제도로서 입지적정화계획을 상세하게 소개하며, 특히 지역공공교통과의 연계에 주목하여 국내에서도 도시공간구조와 연계한 공공교통의 적정한 공급과 운영을 통한 도시재생의 필요성을 제시하였다.

고주연·이승일(2017)도 입지적정화계획제도에 주목하여 그 제도 내용을 검토, 특히 도시기능유도구역의 설정방법의 비교분석을 통해 도시재생계획과 관련계획과의 연계 필요성, 위계설정의 중요성을 지적하고 공공성을 전제로 하는 계획권역설정의 사례분석을 통해 제도적 규제 장치를 제안하였다.

이처럼 국내의 선행연구에서는 먼저 인구감소를 경험하고 대응정책을 실시하고 있는 해외사례를 중심으로 이론적인 검토와 제도 내용을 구체적으로 소개 및 분석하고 있으며 국내 사례에 적용을 통해 축소도시계획의 가능성 검토가 활발하게 진행되고 있다. 반면 일본사례의 경우, 고주연(2015)과 고주연·이승일(2017)을 제외하고는 구체적인 축소도시 대응정책이 실시되기 이전의 상황을 다루고 있다는 한계가 있다.

본 연구는 일본의 축소도시 대응정책의 정책방향인 '콤팩트 플러스 네트워크'의 실제적인 계획제도인 입지적정화계획과 관련계획의 연계에 주목하여 그 배경과 제도내용, 도시계획과의 연계를

분석하였다. 입지적정화계획의 제도내용에 대해서는 고주연(2015)과 고주연·이승일(2017)에서 선행적으로 충분히 소개하고 있다. 하지만 본 연구는 이를 바탕으로 제도 활용과 관련계획과의 연계의 구체적인 현황에 대해서 실증적으로 분석하려는 점, 이러한 분석결과를 토대로 국내의 도시·군기본계획 등 관련계획과 연계한 축소도시 대응정책의 방향을 제시하고자 한다는 점에서 선행연구와 차별성이 있다.

Ⅲ. 일본의 축소도시 정책동향 및 입지적정화계획의 개요

1. 축소도시 정책으로의 전환

1) 집약형 도시구조로의 전환

일본의 도시정책은 고도경제성장기 이후, 도시로의 급격한 인구유입과 무질서한 시가지확대라는 과제에 대응하여 교외지역을 정비하면서 개발압력을 컨트롤하는 것이 주된 목적이었다. 하지만 인구증가를 전제로 하는 도시정책에서 도시 내부로 눈을 돌리게 된 계기가 된 것은 1997년 6월의 도시계획중앙심의회 기본정책부회가 제안한 '앞으로의 도시정책의 방향에 대해서(今後の都市政策のあり方について)'의 중간보고에서였다. 이미 지방의 소도시에서는 인구감소가 시작된 상황이었고, 이후 도시정책은 인구감소를 전제로 하는 정책으로 전환하게 되었다.

이후 인구감소에 대응 필요성이 더욱 커졌고 2003년의 사회자본정비심의회의 답신 '도시재생비전(都市再生ビジョン)'에서는 '시가지의 컴팩트화'와 '도시기능의 집적'이라는 단어가 사용되기 시작하였다. 2006년의 답신 '새로운 시대의 도시계획은 어떻게 되어야 하는가(新しい時代の都市計画はいかにあるべきか)'에서는 '집약형 도시구조로 전환'을 강조하며 콤팩트시티의 실현을 위한 구체적인 시책을 제시하였다. 이를 바탕으로 2006년 '마을만들기 3법(まちづくり3法)[5]'이 개정되어 대규모집객시설의 교외부에서의 입지제한 조치가 취해졌다.

2011년에는 동일본대지진 발생으로 에너지 측면의 제약을 도시구조에서 고려하는 과제가 표면화되었고 집약형 도시구조와 저탄소·순환형 사회의 실현이 중요시되기 시작하여 2012년 도시계획제도 소위원회 중간정리 '도시계획 관련 제도의 앞으로의 전개에 대해서(都市計画に関する諸制度の今後の展開について)'에서는 '도시의 저탄소화'와 '도시기능의 집약화 및 공공교통기능의 이용촉진 등'을 강조하여 콤팩트시티의 중요성을 언급하였다. 그 후로 2012년에 '도시의 저탄소화 촉진에 관한 법률'이 제정되어 법정계획을 지자체가 입안가능하게 되었고 각 지자체에서 콤팩트시티 정책을 중심으로 한 시책도입이 시작되었다.

2) 축소도시 관련 제도 도입

2012년에는 '콤팩트시티 형성지원사업'으로서 집약형 도시구조 실현을 위한 국비지원이 준비되었다. 이 사업은 도시기능의 접근성을 향상시켜 도보로 생활 가능한 집약형 도시 구축을 위해 확산된 도시기능(의료, 문화, 복지 등)을 집약시켜 생활권의 재구축을 촉진하는 지원제도였다.

또한 국토교통성은 2014년 7월에 새로운 국토계획으로 '국토의 그랜드디자인 2050(国土のグランドデザイン2050)'을 공표하였다. 이 계획에서 가장 중요한 개념으로 '콤팩트 플러스 네트워크(Compact+Network)'를 제시하였다. 이러한 배경에는 인구감소와 고령화가 진행됨에 따라 의료, 복지 등의 다양한 공공서비스를 효율적으로 제공하기 위해서는 집약적 도시구조를 구축하고, 집약화로 인해 작아진 상권은 네트워크를 통해 각종 도시기능에 따른 권역의 인구를 확보하려는 개념이었다〈그림 1 참조〉.

그리고 2014년 8월에 「도시재생특별조치법」의 개정을 통해 입지적정화계획(立地適正化計画)이 도입되었다. 입지적정화계획은 시정촌의 도시계획마스터플랜(우리나라의 도시군기본계획)의 일부로서 지자체가 설정하는 거주유도구역과 도시기능유도구역에 정부의 재정상의 지원조치를 통해 구역안의 시설정비와 기능집약을 유연하게 유도하려는 계획이다. 이는 도시계획법의 구역구분제도보다도 더 구체적으로 콤팩트시티 실현을 목적으로 하는 조닝이 가능하게 되었다는 점에서 큰 의미를 갖는다(Tsuchiya et al., 2015).

또한 집약화한 유도구역을 공공교통으로 네트워크화하기 위해 2014년 11월에는 「지역공공교통 활성화재생법」을 개정하여 '지역공공교통망 형성계획(地域公共交通網形成計画)'을 도입하였다. 이는 지자체가 중심으로 도시계획과 연계하여 면(面)적인 대중교통의 네트워크를 구축하는 것을 목적으로 하는 계획 제도로 지자체가 민간교통사업자 및 지역관계자와 연계하며 수립하는 공공교통의 기본계획이다. 즉 특정지구만의 대책을 검토하는 것이 아니라 도시전체의 대중교통망을 대상으로 계획을 수립하며 절차의 간소화나 지자체의 지원을 받게 되는 특례조치가 도입되었다. 그 외의 공공부동산(PRE: Public Real Estate), 주차시설, 의료/복지 등의 분야와 연계를 도모하기 위해 각종 가이드라인을 국토교통성이 작성하여 지자체가 유효하게 활용할 수 있도록 지원하고 있다.

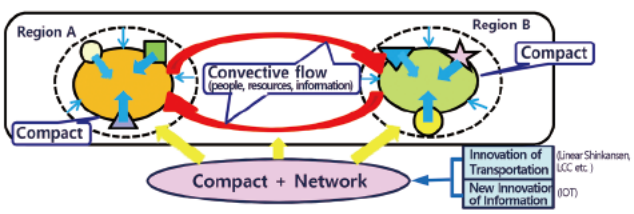

Fig. 1. Concept of Grand design of a nation

Source: MLIT (2014a), Grand design of a nation 2050, Japan.

2017년 5월에는 국토교통성은 지금까지 수립된 입지적정화계획 중에서 다른 지자체에 참고할 수 있는 10곳의 모델도시를 선정하여 공표하였다(MLIT, 2017a). 모델도시의 중점테마를 살펴보면 가장 공통적인 내용이 도시재생·중심시가지활성화가 6곳, 그 다음으로 지역공공교통이 5곳이고 이 외에도 각 지역별로 특색있는 내용(PRE활용, 주택, 육아, 의료·복지)을 중점테마로 내세우고 있다. 이는 다양한 주제로 모델도시로 선정하여 입지적정화계획의 활용 가능성을 공유함으로써 계획수립을 검토 또는 추진중에 있는 지자체들에게 정보공유를 통한 다양한 행정적인 지원의 의지도 엿볼 수 있다.

일본의 축소도시 대응정책은 인구증가를 전제로 하는 기존 도시계획 및 토지이용규제 관련시책에 비해 축소도시 대응정책의 추진이라는 면에서는 새로운 계획수법(입지적정화계획 등)과 인센티브를 제공한다는 점에서 큰 의미가 있다. 또한 국토계획의 콤팩트 플러스 네트워크의 실현을 위해 입지적정화계획을 계기로 도시의 다양한 분야와 연계를 도모하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

2. 입지적정화계획의 개요 및 수립현황

1) 도입배경 및 목적

입지적정화계획을 도입한 배경에는 급격한 인구감소와 저출산·고령화라는 문제인식이 있었다. 지방도시에서는 확산된 시가지에 인구감소로 주거의 저밀도화가 진행되었고 이로 인해 생활서비스 기능(상업, 의료, 복지 등)의 유지가 어려워지는 문제가 발생하였다. 대도시권에서는 고령자의 급증으로 의료 및 복지 서비스 제공과 지역의 활력을 유지시킬 만한 수준으로 제공 가능할 것인지의 문제제기가 있었다. 이러한 문제들을 바탕으로 의료, 복지, 상업 등의 생활 서비스 기능과 주거가 집약된 콤팩트한 도시구조로의 전환이 필요하게 되었다.

입지적정화계획은 계획수립 자체보다 계획검토나 사업추진 과정을 통해 앞으로 마을만들기의 기본방침, 목표로 하는 도시구조, 추진과제, 과제해결을 위한 시책과 유도방침 등에 대해서 종합적이고 실질적으로 검토하는 것이 목적이다. 또한, 고령자세대가 모여 살게 함으로써 방문간호서비스의 생산성을 향상시키고, 대중교통을 이용한 외출기회를 늘려 지역내 소비를 증가시키거나 하는 등의 다면적인 효과를 기대하며 경제성장, 재정건전화, 지방창생, 사회자본정비의 중점화 등의 정부의 중요정책과제에 대응하는 제도이다(MLIT, 2014b).

2) 제도 개요

입지적정화계획은 기본적으로 도시계획구역 전체를 계획범위로 설정하고 있다(도시재생특별조치법 제81조제1항). 하나의 지자체에 복수의 도시계획구역이 지정되어 있을 경우, 모든 도시계획구역을 대상으로 계획을 작성하도록 하고 있다. 계획구역을 설정한 후 현황파악 및 분석을 통하여 도시비전을 설정, 주요과제를 정리하여 인구밀도의 유지와 생활서비스의 계획적 배치, 대중교통의 충족을 위한 기본적인 방향을 제시하도록 하고 있다.

입지적정화계획에 반드시 설정해야 하는 내용으로는 거주유도구역, 도시기능유도구역, 유도시설이 있다〈그림 2 참조〉. 먼저 거주유도구역은 인구감소 하에도 인구밀도를 유지하여 생활 서비스 및 커뮤니티가 지속적으로 확보되도록 거주를 유도하는 구역을 의미한다. 시가화구역 안에서 장래인구 예측을 고려하여 시가화구역 전체가 아닌 적절한 범위를 설정한다. 하지만 시가화조정구역, 농지, 재해특별경계구역 등은 포함하지 않도록 하고 있다.

도시기능유도구역은 의료·복지·상업 등의 도시기능을 도시의 중심거점이나 생활거점에 유도 및 집약하여 각종 서비스의 효율적인 제공을 도모하는 구역이다. 도시기능유도구역은 도시기능의 충족을 통해 거주유도구역으로의 인구유도, 인구밀도 유지를 통한 도시기능 유지를 목적으로 거주유도구역 안에 설정하도록 하고 있다. 하지만, 2017년 6월 도시계획운용지침 개정을 통해 특별히 상업 등의 도시기능의 집적을 도모하기 위해 주택의 입지를 제한해야 하는 경우, 거주유도구역을 설정하지 않아도 된다고 변경하였다.

도시기능유도구역의 구역 수는 지역 실정 및 시가지형성 경위 등을 고려하여 수를 정하며, 그 구역 범위는 철도역에 가까운 업무, 상업이 집중되는 지역 및 도시기능이 충족되고 있는 구역, 주변에 대중교통으로의 접근성이 높은 지역을 중심으로 도보나 자전거로 쉽게 이동 가능한 범위를 설정하도록 하고 있다. 거주유도구역과 도시기능유도구역을 동시에 설정하는 것이 기본원칙이지만, 거주유도구역의 설정을 위해서는 주민합의가 필요하고, 제도의 빠른 보급 및 활용을 위해 비교적 구역설정이 쉬운 도시기능유도구역만을 설정하여 입지적정화계획을 공표하는 것도 예외로 인정하고 있다.

또한, 유도시설은 도시기능유도구역마다 입지를 유도하려는 도시기능 증진시설을 의미한다. 유도시설의 설정 없이는 도시기능유도구역을 설정할 수 없도록 되어 있어, 각 도시기능유도구역

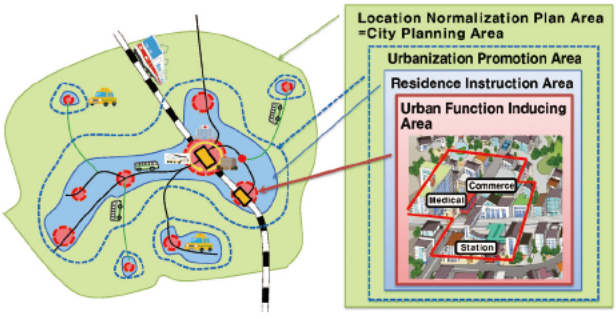

Fig. 2. Relation of LNP area to City planning area

Source: MLIT (2015a), about the revised Act on Special Measures Concerning Urban Renaissance, Japan.

에서 유도하려는 도시기능의 내용과 시설의 규모도 명확히 지정하도록 하고 있다〈표 1 참조〉. 유도시설은 필요에 따라 설정을 수정하거나 도시기능이 유도구역 밖으로 이전하려는 우려가 있을 경우에는 필요에 따라 추가하여 상황에 따라 유연하게 재검토하도록 지도하고 있다. 이러한 기능은 도시계획분야를 넘어 다양한 담당부서가 존재하기 때문에 담당부서 간의 연계도 필수적이다.

그 외의 계획안에 기재할 수 있는 메뉴로는 임의 지정구역인 거주조정지역(居住調整地域)과 이전·철거지 등 관리구역(跡地等管理区域), 특례제도인 주차장 배치 적정화구역(駐車場配置適正化区域)과 특정용도유도지구(特定用途誘導地区)가 마련되어 있으며, 지자체의 실정에 따라 선택 활용하도록 하고 있다〈표 2 참조〉.

구체적으로 살펴보면, 거주유도 관련 임의 지정구역으로는, 시가화구역임에도 불구하고 시가화조정구역 정도의 개발제한을 가능하게 하는 '거주조정지역'과 이전·철거를 통해 발생하는 빈집·빈땅을 적절하게 관리하여 좋은 생활환경을 유지하는 '이전·철거지 등 관리구역'이 준비되어 있다. 각 구역의 위치는 거주유도구역 외에 지정이 가능하며 특히 구역구분도시에서는 시가화구역 내에서만 지정이 가능하다〈그림 3 참조〉. 이는 유도를 중심으로 하는 거주유도구역의 추진을 위해 보다 강력하고 적극적인 시책이지만 거주조정지역의 경우 강한 규제가 적용되어 주민합의 도출에 어려움이 예상되어 탄력적으로 선택하도록 준비되어있다.

Table 1. Examples of Instruction facilities

Part	Examples
Necessary facilities by aging of population	Hospital, clinic, elderly welfare facility, community general support center, etc.
Important facilities for family with small children	Kindergarten, nursery school, primary school, etc.
Facilities for regional revitalization	Library, museum, supermarket, etc.
Facilities for administrative services	Branch office, etc.

source: MLIT (2017b), Urban planning procedural guidelines and Urban Renaissance Special Measure Law

다음으로 도시기능유도 관련 임의 지정 구역(특례제도)로는, 도시기능유도구역 내에서 보행자 이동의 편의성 및 안전성 향상을 위해 노외 주차장에 대한 기준과 집약 주차시설을 위치 및 규모를 지정할 수 있는 '주차장 배치 적정화 구역'과 도시기능유도구역 내에 특정용도를 지정하여 용적률과 용도제한을 완화 받는 '특정용도 유도지구'가 마련되어 있다. 주차장 배치 적정화구역의 경우, 간선도로로부터 입구를 만들지 않는다거나 점포의 연속성을 확보하는 등의 노외 주차장 기준과 현행 기준 상, 해당 건축물의 대지 안에 주차시설을 설치해야 하는 의무주차시설을 집약하는 주차시설을 설정하여 그 위치와 규모를 지정하는 것이 가능하다.

특정용도 유도지구에서는 유도하려는 용도, 건축물의 용적률과 높이의 최고한도를 도시계획에 지정 가능하여 중심시가지에서 노후화된 의료시설 등이 재건축 및 신축을 위해 교외로 이전하던 것을 유도할 수 있을 것으로 보고 있다.

3) 유도 및 지원시책

거주유도구역 및 도시기능유도구역으로 지정되면 재정상, 금융상, 세제상의 지원조치를 계획에 기재하는 것이 가능하다. 구체적인 시책을 사전에 명시함으로 민간사업자가 선택 가능하도록 하여 도시기능 및 거주유도를 효과적으로 도모하도록 하고 있다. 또한 거주유도구역이 설정되면 구역 외에서 규정행위[6]를 실시하려는 경우 지자체에 신고하는 것을 의무화하고 있으며 도시

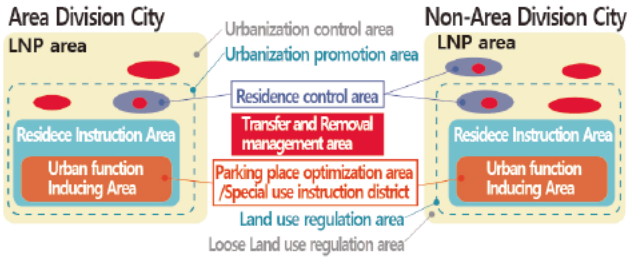

Fig. 3. Designatable areas of Optional areas on LNP

Source: MLIT (2015a), about the revised Act on Special Measures Concerning Urban Renaissance, Japan.

Table 2. Optional areas and Special schemes

Part	Detail	Basis Law
Residence control area	To prevent housing increase outside Residence instruction area, municipality can control investment to infrastructure and regulate strongly equal to Urbanization control area.	Urban Renaissance Special Measure Law
Transfer and removal management area	To secure living environment and maintain beautiful urban landscape outside Residence instruction area, municipality can draw up guideline.	Urban Renaissance Special Measure Law
Parking place optimization area	To secure convenience and safety for pedestrian in Urban function inducing area, municipality can induce and advice through notification system by setting parking lot standard, location of parking facility and size.	Parking place regulation / Urban Renaissance Special Measure Law
Special use instruction district	Municipality can relax regulations on floor area ratio and land use for building including Instruction facility, through designating Special use instruction district in Urban function inducing area.	City Planning Act / Urban Renaissance Special Measure Law

source: MLIT (2015a), about the revised Urban Renaissance Special Measure Law, Japan.

기능유도구역에서도 구역별로 지정된 유도시설을 도시기능유도구역 외에서 입지하려는 경우 지자체에 신고하도록 하고 있다. 이를 위해 유도시설의 규모(면적기준)를 명확히 지정하도록 하고 있다.

이러한 신고는 거주유도구역에서는 거주유도에 방해가 될 경우, 규모축소나 다른 구역에서의 실시, 개발을 중지하도록 하는 조정을 권고 할 수 있고 거주유도구역내의 토지취득의 알선도 가능하다. 도시기능유도구역에서는 이러한 신고에 대해서 규모의 축소나 유도구역내로 이동, 특히 유도시설의 경우 공유지 및 유휴부지를 활용하도록 조정하는 등의 권고가 가능하다. 하지만 이러한 신고에 대한 행정조치가 권고에 그치고 있어 실효성에 대한 문제가 지적되고 있다. 국토교통성도 이러한 한계를 인식하여 개발허가의 안건일 경우에는 입지적정화계획 담당부서와 개발허가 부서가 밀접하게 연계하여 유도와 규제를 효과적으로 추진하도록 권고하고 있다.

4) 계획의 추진 및 수립현황

입지적정화계획제도가 시행된 이후 2017년 7월 31월 기준으로 전국의 357개 지자체(전국지자체의 25.9%)가 계획수립을 추진중[7]이며, 이 중에서 112개 지자체가 계획수립을 완료하여 공표하였다. 112개 지자체 중 거주유도구역과 도시기능유도구역을 모두 지정한 지자체는 66개 도시(58.9%), 도시기능유도구역만을 우선적으로 지정한 지자체는 46개 도시(41.1%)로 나타났다. 앞에서 설명한 도시기능유도구역의 우선 설정과 관련한 예외조치를 활용하고 있는 지자체가 절반 수준임을 감안하면 예외적 인정조치가 제도보급 및 활용에 효과적으로 영향을 미치고 있다고 볼 수 있다.

또한, 도시의 규모별로 살펴보면, 계획을 수립한 112개 지자체 중에 인구가 1만 명 이하인 지자체가 1개 도시, 1~5만 명 이하가 26개 도시, 5~10만 명 이하가 26개 도시, 10~20만 명 이하가 25개 도시, 20~50만 명 이하가 26개 도시, 50만 명 초과가 8개 도시로 나타나 소도시에서 대도시까지 고르게 활용하고 있는 것을 알 수 있다. 하지만, 계획수립을 추진 중인 지자체로 보면 10만 명 이하의 도시가 전체의 56.6%로 중소규모 도시에서의 활용이 두드러지게 나타나고 있다〈그림 4 참조〉.

한편, 전국 인구규모별 도시비율을 살펴보면, 전국 20만 명 초과에서 50만 명 이하의 지자체 중 27.7%(계획수립을 추진 중인 지자체는 67.0%), 전국 50만 명 이상의 지자체 중 22.9%(계획수립을 추진 중인 지자체는 57.1%)가 계획을 수립하고 있어 중소도시보다 대도시에서도 높은 비율로 입지적정화계획제도를 활용하고 있다.

반면, 임의지정구역의 활용은 보다 강력한 거주유도를 위한 거주조정지역의 경우에는 전국에서 무츠시(むつ市)에서, 주차장배치적정화구역은 카나자와시(金沢市)에서 지정하고 있는 것이 유일한 활용사례이다. 이는 거주유도구역 이상의 강력한 조치를 활용하기 위한 주민 동의의 어려움과 제도 활용의 긴급성 등을 고려할 때 기본적인 구역만을 우선적으로 활용을 하고 있는 것으로 판단된다.

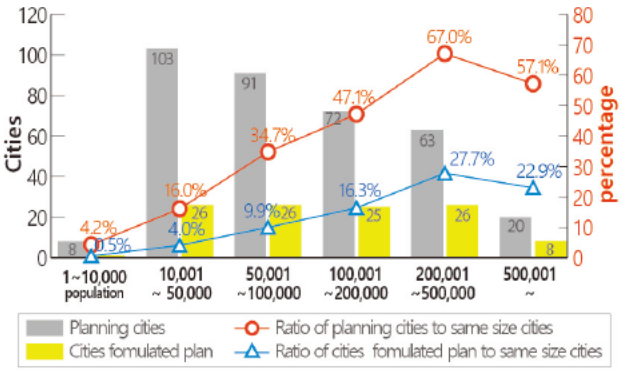

Fig. 4. Population situation of LNP planning cities

이처럼 2014년 제도가 도입된 이후, 기본적인 제도의 활용은 순조롭게 진행되고 있음을 확인할 수 있다. 또한, 제도 도입과 함께 일본정부가 2020년까지 150개 지자체 정도의 계획수립을 목표로 설정하였던 것을 고려하면 충분히 목표를 달성하고 있으며 계획수립 후 운용단계를 통해 더 많은 지자체들이 영향을 받아 계획수립을 추진할 것으로 예상되고 있다. 다만 아직 강력한 규제 및 특례제도의 활용은 저조한 상황이며 일부도시의 운용을 참고하며 점차 활용 될 것으로 예상되지만 강력한 유도조치에 대한 주민합의의 어려움은 여전히 과제로 남아 있다.

3. 일본 축소도시 정책의 성과 및 한계

일본의 축소도시 대응정책은 2000년대 초반의 집약화 도시구조 필요성을 논의하기 시작하여 본격적으로는 2014년 국토의 Grand Design 2050의 콤팩트 플러스 네트워크를 기조로 모든 정책이 통합 및 연계되고 있는 상황이다. 특히, 같은 해에 입지적정화계획과 지역공공교통망형성계획의 도입은 구체적인 계획제도를 마련하여 지자체가 자주적으로 활용할 수 있는 환경을 제공하는데 큰 의미를 갖고 있다. 그리고 각 계획제도의 수립상황도 순조롭게 증가하고 있는 점을 고려하면 일정정도의 성과를 거두고 있다고 볼 수 있다.

또한, 구체적인 계획제도가 마련되지 않더라도 입지적정화계획을 계기로 연계가 가능한 분야, 예를 들면 공공부동산, 의료·복지 등 에 관해서도 국토교통성이 미리 가이드라인을 작성하여 지자체가 더욱 효과적으로 입지적정화계획을 활용할 수 있도록 지원하고 있다는 것도 주목할 필요가 있다. 이는 기존 도시계획의 한계를 넘어 도시의 다양한 분야의 기능을 유도구역 안으로 유도해야 하는 입지적정화계획 특성을 반영하고 있으며 아직 제도적인 장치가 마련되지 않은 상황에서도 가이드라인을 통해 계획 간

의 밀접한 연계로 제도의 효과적인 활용을 도모하려는 노력으로 판단된다.

지자체는 입지적정화계획에 각 지역특성을 반영하면서 활용하고 있으며, 특히 기본적인 유도구역(거주유도구역과 도시기능유도구역)의 한계를 인식하면서도 독자적인 구역설정[8]을 통해 더욱 효과적인 입지적정화를 추진하려는 노력을 도모하고 있다. 또한 이전까지의 도시계획이 방침이나 추상적인 목표설정에 그치는 내용이었다면 입지적정화계획에서는 다양한 분야와 연계된 구체적인 시책을 설정하면서 추진하고 있으며 계획수립을 계기로 지금까지 추진해온 시책들을 통합 또는 재편하고 있다. 즉, 국토교통성이 말하는 '도시계획마스터플랜의 고도화(高度化)버전'이라는 의미는 입지적정화계획이 제도의 본래의도를 반영하여 활용되고 있음을 보여주고 있다.

하지만 입지적정화계획의 본래의 의도된 성과를 보이고 있는 반면, 입지적정화계획에의 한계도 가지고 있다. 먼저 더욱 강력한 거주기능 및 도시기능의 유도를 위한 거주조정지역, 특정용도유도지구 등의 활용이 미비하다는 점이다. 즉, 기본적인 유도구역(거주유도구역과 도시기능유도구역)의 설정에 그치고 있어 더욱 효과적인 입지유도를 위해서는 적극적인 제도 활용이 필요하다. 다만 이를 위해서는 지역주민의 동의를 얻어야 하는 현실적인 어려움이 있으며, 앞으로 모델도시를 통한 제도운영 성과를 공유함으로써 제도 활용을 촉진시키는 방안을 모색하고 있다.

또한 구역설정을 통한 입지유도가 신고제도와 권고에 그치기 때문에 그 실효성의 한계가 문제시되고 있다. 따라서 제도상의 유도수법 외에도 지자체의 적극적인 기능별 유도시책이 수반되어야 계획이 효과적으로 실현될 수 있다. 앞으로 지자체가 신고제도의 한계를 어떻게 극복하면서 도시기능을 유도해 나가는 가를 지속적으로 주시할 필요가 있다.

마지막으로 유도구역 외의 지역에 대한 제도가 준비되어 있지 않다는 점이다. 거주조정지구와 같은 축소도시를 위한 제도는 마련되어 있지만 여전히 사람들이 생활하고 있는 지역에 대한 시책에 대해서는 부족하다. 이러한 한계에 대해서 일부지자체는 독자적인 구역을 설정하여 지역주민들이 안심하며 계속해서 생활할 수 있는 환경을 조성하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 즉, 유도구역 외의 지역은 거주를 금지하는 것이 아니라 유연하게 유도해 가는 입지적정화계획의 취지를 보완할 필요성을 제기하고 있다.

Ⅳ. 입지적정화계획과 도시계획마스터플랜 등 타계획과의 관계

1. 도시계획마스터플랜과의 관계

1) 도시계획구역 마스터플랜[9]과의 관계

도시재생특별조치법 제81조제9항에 입지적정화계획은 도시계획과 밀접하게 관계가 있기 때문에 시정촌의 건설에 관한 기본구상 및 도시계획구역 마스터플랜을 따르도록 규정하고 있다. 그리고 도시재생특별조치법 제81조제1항에 입지적정화계획의 구역범위는 도시계획구역내로 한정하고 있다. 이와 관련하여 '도시계획 운용지침'에서는 하나의 지자체 안에 복수의 도시계획구역이 존재할 경우[10]는 모든 도시계획구역을 대상으로 입지적정화계획 작성이 기본이지만 토지이용현황과 일상생활권 등을 감안하여 도시계획구역내의 일부만을 계획구역으로 하거나 주민의 동의정도 등에 따라 단계적으로 계획구역을 설정하는 것도 가능하도록 하고 있다.

그리고 도시재생특별조치법 제81조제11항에는 입지적정화계획에 명시되는 '거주유도구역'은 인구, 토지이용 및 교통의 현황과 장래예상을 감안하여 양호한 거주환경을 확보하고 공공투자, 그리고 행정운영이 효율적으로 이루어지도록 하는 구역으로 시가화조정구역, 재해위험구역 등에는 설정하지 않으며, 주로 시가화구역에 지정하고 있다.

또한 '도시계획 운용지침'에서는 입지적정화계획 수립과정에서 사용된 국립사회보장·인구문제연구소(国立社会保障·人口問題研究所)의 장래추계인구가 도시계획구역 마스터플랜의 수립과정에서 사용된 인구와 다를 수 있기 때문에 도시계획구역 마스터플랜의 재검토시까지는 입지적정화계획의 내용을 바탕으로 추진하고 도시계획구역 마스터플랜에 대해 필요시 재검토하도록 권장하고 있다. 특히, 구역구분을 한 도시계획구역의 재검토를 실시할 경우에는 입지적정화계획의 내용 및 입지적정화계획 수립 이후 시가지 동향 등을 고려하여 거주에 관련된 시가화구역의 면적을 감소시키거나 목표 연도의 예상 인구밀도를 낮추거나 하는 등의 구역구분의 재검토가 바람직하다고 명시하고 있다.

한편, 광역지자체와의 관계는 입지적정화계획과 도시계획구역 마스터플랜의 내용의 정합성과 이와 관련한 확인이 필요할 경우 도도부현의 도시계획부서와 협의하며, 도도부현은 시정촌이 입지적정화계획을 수립하기 쉽도록 광역적인 조정을 도모하는 것이 중요하다.

이처럼 입지적정화계획을 통해 장기적으로는 도시계획구역의 재검토, 특히 집약형 도시구조를 실현하기 위해 시가화구역을 거주유도구역을 근거로 줄여나가는 것을 염두에 두고 있으며, 이를 위해 광역지자체는 계획수립을 위하여 인접 지자체와의 조정자로서의 역할을 수행하고 있다.

2) 도시계획마스터플랜[11]과의 관계

도시재생특별조치법 제82조에 따르면 입지적정화계획은 도시전체를 대상으로 하는 마스터플랜으로서 특징을 갖기 때문에 도시계획법에 근거한 도시계획 마스터플랜의 일부로 본다고 명시하고 있다. 도시계획운용지침에서는 도시계획마스터플랜을 새롭게 수립할 경우나 개정 시기가 도래했을 경우에는 도시계획마스

터플랜에 입지적정화계획의 기재사항도 포함하여 수립하는 것을 권장하고 있다. 도시계획마스터플랜의 개정 시기가 아닌 경우에는 기존 도시계획마스터플랜에 입지적정화계획의 내용을 추가하여 입지적정화계획을 수립하는 것도 가능하도록 하고 있다〈그림 5 참조〉.

3) 계획수립시 연계 현황

2017년 현재 입지적정화계획을 수립한 112개 지자체 중 거주유도구역과 도시기능유도구역을 설정한 66개 지자체의 도시계획마스터플랜의 수립 및 개정 상황을 분석하였다. 입지적정화계획의 수립과 동시에 도시계획마스터플랜을 개정한 지자체는 18곳,[12] 기존 도시계획마스터플랜을 바탕으로 새롭게 입지적정화계획을 수립한 지자체는 47곳, 도시계획마스터플랜 없이 입지적정화계획을 처음으로 수립한 지자체도 1곳으로, 두 계획을 동시에 수립·개정한 지자체(동시기)보다는 우선적으로 입지적정화계획만을 수립한 지자체(비동시기)가 더 많았다.

입지적정화계획의 수립까지의 도시계획마스터플랜의 운용기간을 살펴보면 도시계획마스터플랜의 수립 및 개정과 동시에 입지적정화계획을 수립한 지자체 18곳(동시기)을 살펴보면 도시계획마스터플랜을 수립하면서 입지적정화계획을 동시에 수립한 '에치젠쵸(越前町)'를 제외하고는 도시계획마스터플랜의 운용기간이 최단 3년에서 최장 16년으로 평균 8.1년을 보이고 있다. 도시계획마스터플랜 개정이 보통 계획수립 후 10년 정도에서 이루어지는 점을 감안하면, 개정 시기가 도래한 지자체(운용기간이 8년 이상)가 8곳, 비교적 이른 시기에 입지적정화계획을 수립한 지자체가 9곳으로 두 가지 경향이 나타나고 있다. 즉, 도시계획 마스터플랜의 개정 시기에 맞추어 동시에 입지적정화계획을 수립하는 경향(일반적인 도입)과 마스터플랜을 개정한지 얼마 지나지는 않았지만 입지적정화계획 수립에 맞춰 도시계획마스터플랜을 개정하는 경향(적극적인 도입)으로 볼 수 있다.

한편 도시계획마스터플랜은 개정하지 않고 우선적으로 입지적정화계획만 수립한 지자체(비동시기) 47곳은 도시계획마스터플랜의 운용기간이 최단 2년에서 최장 14년으로, 평균 6.1년을 보이고 있다. 도시계획 마스터플랜의 운용기간이 8년 미만인 지자체는 70.2%(33곳)를 차지하고 있어 아직 도시계획마스터플랜의 개정 시기가 도래하지 않은 상황에서우선적으로 입지적정화계획을 도입(우선적인 도입)하고 있음을 알 수 있다〈그림 6 참조〉.

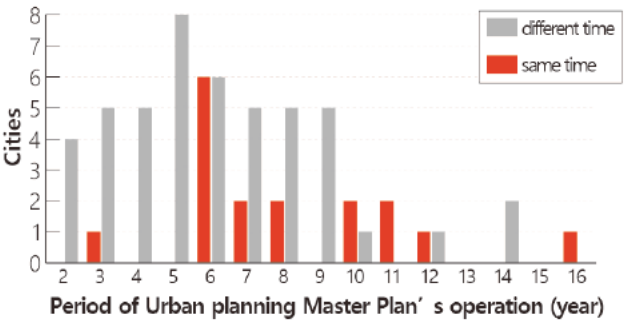

Fig. 6. Period of Urban planning Master plan's operation from formulation and revision to formulation of LNP

이처럼 도시계획마스터플랜의 운용기간이 짧음에도 불구하고 입지적정화계획을 도시구조의 콤팩트화를 실현하기 위한 입지적정화계획을 적극적으로 활용하면서 일체적으로 도시계획 마스터플랜도 개정하는 지자체를 주목할 필요가 있다. 도시계획 마스터플랜의 개정 없이 우선적으로 입지적정화계획을 도입한 지자체에서도 앞으로 어떻게 도시계획마스터플랜을 개정해나가야 하는가는 주목해 볼 필요가 있다.

또한, 비동시기 지자체 중에서 입지적정화계획의 목표연도를 도시계획마스터플랜의 목표연도와 동일하게 설정하고 있는 지자체가 11곳으로 목표연도에 동시 개정을 통하여 앞으로 같은 목표연도 및 개정주기로 운용하려는 의도를 확인 할 수 있다.

입지적정화계획을 우선 도입하는 것은 두 계획을 동시에 진행함으로 인해 발생하는 과도해 지는 업무량을 감안하면 가장 보편적인 도입 경향으로 볼 수 있다. 다만 지자체마다 입지적정화계획의 취지와 목적에 따라 그 활용방향도 다르게 나타나므로 두 계획의 도시구조 및 거점 등의 내용변화에 주목할 필요가 있다.

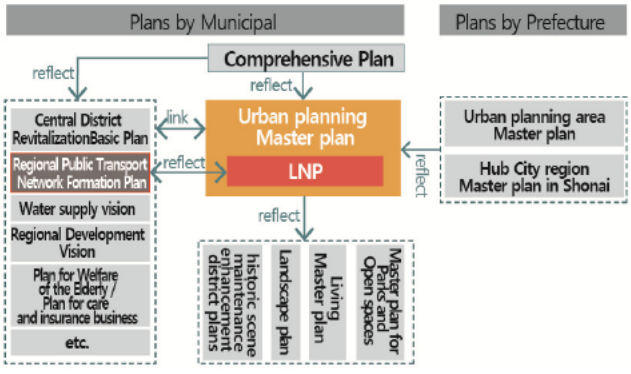

Fig. 5. Relation of LNP to Urban planning Master plan

Source: Tsuruoka city (2017), Tsuruoka-City Master Plan for Urban renaissance, Japan.

2. 타 관련계획과의 관계

입지적정화계획제도는 기존 도시계획제도와는 다르게 다른 분야와의 연계를 더욱 중요시하는 것이 특징이다. 따라서 제도의 도입단계에서부터 다양한 분야와의 연계를 도모하고 있으며 실제로 국토교통성에서는 다른 분야와 연계한 입지적정화계획제도의 활용을 위해 제도 정비 및 가이드라인을 통해 지자체의 제도 활용을 적극적으로 지원하고 있다.

국토교통성은 입지적정화계획의 수립과 관련하여 공공교통정책, 상업정책, 의료·복지정책, 농업정책 등의 다양한 분야의 계획과의 연계가 필요하고, 또한, 입지적정화계획은 다양한 행정분

야의 지역공공교통, 중심시가지활성화, 의료·복지, 주생활, 공공시설, 저탄소마을만들기, 농업·임업 등 관련 부서의 계획을 횡단적인 검토가 필요하다고 말하고 있다〈그림 7 참조〉.

아직까지 구체적인 연계방안이나 수법에 대해서는 언급이 없고 연계의 중요성을 강조에 그치고 각지자체의 재량과 판단에 맡기고 있는 상황이다. 또한 이를 지원하기 위해서 각 가이드라인[13]을 작성하였으며 입지적정화계획과 연계 방법을 제시하여 효과적인 제도 활용을 도모하고 있다. '도시계획 운용지침'에서는 이에 대한 내용을 밝히고 있어 이하에 정리하도록 한다〈표 3 참조〉. 본 연구에서는 지역공공교통과의 연계 및 공공부동산 활용을 중심으로 입지적정화계획과의 연계를 정리하였다.

Fig. 7. Relation of LNP to other plans

Source: MLIT (2015a), about the revised Urban Renaissance Special Measure Law, Japan.

1) 지역공공교통과 연계

입지적정화계획제도를 도입한 2014년 도시재생특별조치법 개정과 함께 '지역공공교통활성화 및 재생에 관한 법률(地域公共交通活性化及び再生に関する法律)'도 개정되었다. 입지적정화계획을 통한 집약화와 함께 '콤팩트 플러스 네트워크'의 국토계획방침에 근거하여 지역공공교통의 네트워크를 확보하는 것이 중요시되었고, 이를 위해 지자체를 중심으로 지속가능한 지역교통네트워크의 재구축을 도모하고 있다.

일본 지방도시의 경우 자가용보급과 인구감소, 고령화의 영향으로 대중교통의 네트워크 축소와 서비스 수준의 저하가 일어나고 있으며 이로 인하여 대중교통이용자가 지속적으로 감소하는 악순환이 일어나고 있다. 이러한 상황에서 지역공공교통은 교통약자(고령자, 장애인, 임산부 등)의 교통수단으로서의 역할, 거점간의 연결 역할, 외출기회 증가에 따른 지역활기 창출 및 보행기회 증가로 인한 건강증진 역할 등이 요구되었다.

이를 위해 지역교통의 유지 및 개선은 마을만들기, 관광, 건강 및 복지 등 다양한 분야에 효과를 주는 중요한 요소로 지역활성화를 위해서는 반드시 필요한 것이 기반시설이라는 인식에서 지자체가 중심이 되어 전략적으로 입지적정화계획과 연계한 계획제도를 도입하게 되었다〈그림 8 참조〉.

이는 지자체가 중심이 되어 마을만들기와 연계하여 면(面)적인 대중교통 네트워크를 재구축하는 것이다. 이를 위해, 콤팩트시티와 관광정책과 연계하며 지역 전체를 대상으로 하는 종합 네트워크계획으로서 '지역공공교통망형성계획' 과 민간사업자의 동의를

Table 3. Relation of LNP to other plans

Part	Basis law	Plan	District/detail
① Local public transportation	Act on Revitalization and Rehabilitation of Local Public Transportation systems	Local Public Transportation Network Formation Plan	Reorganization of public transportation based on LNP
② Public real estate	Request by Ministry of Internal Affairs and communication	Management plan of Public facilities	Effective utilization and integration of public facilities and Lands
③ Central district revitalization	Act on Vitalization in City Center	Central district revitalization basic plan	Central district
④ Low carbon city	Low Carbon City Act	Low Carbon City Plan	Inducing area of LNP
⑤ Housing	Basic Act for Housing	Prefectural Housing Master Plan	Promotion area for supply of house and site
⑥ Welfare/Medical	Medical Service Law Long-Term Care Insurance Act/Act on Securement of Stable Supply of Elderly Persons' Housing/Social Welfare Act	Prefectural medical care plan/ Municipal Insured Long-Term Care Service plan/Municipal Plan on securement of stable supply of elderly persons' housing/Municipal community welfare plan	Community general support system
⑦ Agriculture·Forestry	Act on Establishment of Agricultural Promotion areas/ The Forestry Law	Agricultural promotion area improvement plan/Local forest plan Municipal forest improvement plan	Cooperation with mountainous area and agricultural area

Source: MLIT(2017b), Urban planning procedural guidelines, Japan, and author's research.

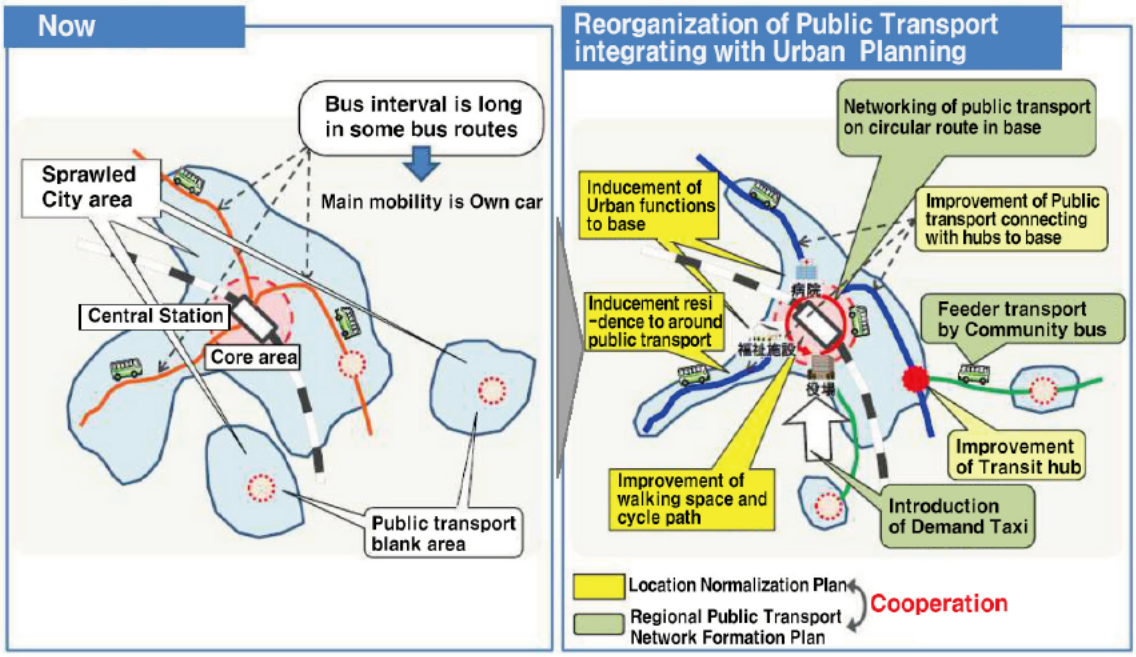

Fig. 8. Reorganization of Local public transportation

Source: MLIT (2015b), Network with people, Town, and Future - Partial revision of the Act on Revitalization and Rehabilitation of Local Public Transportation Systems -, Japan.

바탕으로 구체적인 실시계획으로서 '지역공공교통 재편실시계획'과 '지역공공교통 재편사업'을 도입하였다.

2017년 4월말까지 지역공공교통망형성계획은 총 284건이 수립되었고, 이 중에서 15건의 지역공공교통재편실시계획이 승인되었다. 지역공공교통망형성계획을 수립한 지자체는 총 381곳으로 이중 광역지자체(都:1, 府:1, 県:7)는 9곳, 기초지자체는 372곳이었다. 특히, 철도같은 광역교통의 경우 주변지역과 함께 운행되기 때문에 인접지자체와 함께 수립한 계획이 27건(참여 지자체는 광역지자체가 7곳, 기초지자체가 118곳)으로 소규모 지방도시를 중심으로 광역지자체와 협력 및 인접지자체와 연계한 계획이 소수이지만 지역특성을 고려한 제도 활용의 동향을 확인할 수 있었다.

또한 지역공공교통망형성계획을 수립한 지자체 중에서 입지적정화계획을 수립한 지자체는 42개 도시로 현재 수립된 입지적정화계획의 약 37.5%에 이르고 있어 많은 지자체에서 두 계획을 활용하여 컴팩트 플러스 네트워크의 실현을 도모하고 있다. 더욱이 지역공공교통망형성계획을 수립한 지자체중 현재 입지적정화계획을 수립 중에 있는 지자체가 58개 도시로 앞으로 두 계획을 활용한 지자체가 더욱 증가할 것으로 전망된다.

2) 공공부동산 활용

인구감소 및 저출산·고령화라는 사회변화를 배경으로 공공시설을 둘러싸고 지자체 재정난, 도시기반시설 및 공공시설 노후화, 유지 및 갱신비용 증가가 문제로 대두되었고 이를 위해 일본정부는 공공시설 재편 또는 통폐합을 통해 지속가능한 마을만들기를 추진하였다.

이를 위해 2014년 4월 총무성(総務省)에서 '공공시설 종합관리계획(公共施設等総合管理計画)'의 수립을 전국 지자체에 요청하였고, 국토교통성에서는 같은해 4월에 일부지자체의 공공부동산을 활용하는 선행적인 사례를 다른 지자체에도 확대하려는 목적으로 '마을만들기를 위한 공공부동산(PRE) 유효활용 가이드라인(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)'를 작성하였다(MLIT, 2014c).

또한, 지자체가 입지적정화계획을 수립할 시에 지자체가 소유한 토지 또는 건축물을 유효하게 활용하도록 노력해야 한다고 명시(도시재생특별조치법 제81조제13항)하고 있으며, 집약형 도시구조의 구축을 위해서 공공부동산의 활용한 입지유도가 중요한 시책으로 인식하고 있다. 이 가이드라인에서는 공공부동산을 마을만들기에 활용하기 위해서는 컴팩트시티의 실현 등 지역발전방향에 부합되도록 공공시설의 재배치를 추진하고 공공부동산을 활용하여 부족한 민간기능을 효과적으로 유도하도록 명시하고 있다.

이를 위해 입지적정화계획 상의 지원조치 중 도시기능 입지지원사업의 경우, 유도시설을 도시기능 유도구역 내에 입지하려는 민간사업자에게 지자체가 공공부동산의 임대료를 감면하거나, 유휴부지 및 기존 스톡을 활용할 경우에는 교부대상 사업비를 정부가 2/5, 지자체가 2/5를 지원하도록 하여 일반부지의 활용에 비해 더 많은 지원책을 마련하여 도시기능 유도에 공공부동산을 적극적으로 활용하도록 지원하고 있다.

3. 소결

1) 입지적정화계획의 특징

앞에서 설명한 일본 입지적정화계획의 특징 및 역할을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 입지적정화계획은 도시전체를 일부 기능뿐만 아니라 다양한 기능을 대상으로 한다는 점에서 마스터플랜의 성격을 가진다. 주거와 의료, 복지, 상업 등의 생활서비스시설, 공공교통을 종합적으로 계획하고, 도시전체를 대상으로 중심시가지에서의 유휴부지, 빈집과 인구분산을 함께 검토하고 있다.

둘째, 도시계획과 민간시설유도의 융합을 통해 기존 도시기반시설을 활용하여 민간시설의 입지유도에 초점을 두고 있다. 「도시계획법」에 근거한 도시기반시설 정비와 함께 기존 도시기반시설을 활용하여 의료, 복지, 상업 등의 생활서비스시설의 입지적정화를 도모하고 있다. 또한, 유도하고 싶은 민간시설을 유도시설로 설정 가능하고, 도시기능유도구역에는 지정구역 밖에서 개발할 경우에는 지자체에 신고를 의무화하고 있다. 유도시설의 정비는 재정 및 금융지원이 가능하며, 공공부동산의 유효 활용 및 유도시설의 이전과 관련한 세제상의 지원도 가능하도록 하고 있다.

셋째, 입지적정화계획은 기초지자체가 주체적으로 수립하고 광역지자체는 광역(広域)적인 조정을 담당하고 있다. 입지적정화계획은 시정촌이 수립하게 되며, 광역단체인 도도부현은 광역도시계획구역내의 시정촌간의 조정을 담당하는 역할을 하고 있다. 도시기능 및 거주기능의 입지유도를 목적으로 하는 입지적정화계획은 인접한 지자체의 계획과도 영향을 주고받기 때문에 계획실현을 위해서는 광역지자체가 기초지자체의 의견을 수렴하면서 다른 지자체의 도시계획구역간의 조정역할을 하고 있다.

넷째, 주거 및 민간시설의 입지를 유도함으로써 시가지공동화 방지를 위한 새로운 선택지로서 활용하고 있다. 지금까지의 도시계획에서는 구역구분제도를 통한 시가화구역과 시가화조정구역의 설정이 개발제한을 구분하는 큰 규제방법이었던 것에 비해, 시가화구역 및 용도지역 안에 거주유도구역와 도시기능유도구역을 지정하여 더욱 상세한 구역설정이 가능하게 하였다.

다섯째, 계획의 달성상황을 평가하고 도시계획 및 거주유도구역을 상황에 맞게 재검토하는 등 시간흐름을 바탕으로 하는 액션플랜의 성격을 가지고 있다. 입지적정화계획에서 목표연도까지 달성하고자 하는 목표를 구체적으로 설정하고, PDCA사이클[14]을 적용하여 5년마다 추진상황을 고려하여 계획의 재검토가 가능하도록 하여 계획의 실효성을 높이고 있다.

여섯째, 도시계획과 공공교통 및 타계획과의 일체화된 연계를 추진하고 있다. 주거와 도시의 생활을 지탱하는 기능유도에 콤팩트한 마을만들기와 공공교통 재편을 연계하여 입지적정화계획의 도시구조 모델인 '컴팩트 플러스 네트워크'를 추진함과 동시에 '지역공공교통망형성계획'을 통해 입지적정화계획과의 효과적인 연계를 도모하고 있다. 또한 지자체의 재정 악화와 시설노후화에 공공부동산의 재검토 및 입지적정화계획을 연계하여 마을의 장래를 고려한 공공시설 재배치 및 공공부동산을 활용한 민간기능의 유도를 추진하고 있다. 지자체가 공공시설의 방향을 제시하는 '공공시설재편계획 등'을 입지적정화계획과 연계함으로 공공시설의 통폐합, 중심거점 및 생활거점의 공공시설을 유지, 정비하는 등의 공공시설 재편이 집약형 도시구조 형성에 기여하도록 연계하고 있다.

2) 정책적 시사점

일본의 도시계획마스터플랜과 입지적정화계획 도입사례는 우리나라의 도시계획제도가 여전히 인구성장 중심인 점을 감안한다면, 축소도시 대응정책으로서 도시계획적 시사점이 매우 크다. 이를 토대로 한국과 일본의 계획체계를 비교하고, 우리나라의 도시·군기본계획과 도시재생전략계획의 연계 또는 역할분담을 위한 정책적 대안을 제시하고자 한다.

이희연·한수경(2014)은 연구결과 우리나라 비수도권 39개 도시 중 29개 도시가 축소도시로 분석되었으며, 도시재생종합정보체계(http://www.city.go.kr)에서도 24개 도시가 쇠퇴도시로 분류되는 등 도시축소 및 쇠퇴가 지방중소도시에서 심각하게 진행되고 있다. 따라서 본 연구는 일본과 같은 도시계획마스터플랜-입지적정화계획과 같은 계획체계로의 전환이 가능할 것인지에 대한 대안차원의 정책제언을 제시하고자 한다.

〈표 4〉에서 설명한 바와 같이 한국과 일본의 계획체계는 크게 도시·군기본계획-도시계획마스터플랜과 도시재생전략계획(도시재생활성화계획)-입지적정화계획으로 구분할 수 있다. 도시계획적 측면에서는 도시·군기본계획과 도시계획마스터플랜이 유사한 계획적 수단이라 판단할 수 있지만, 도시재생전략계획과 입지적정화계획의 위상 및 역할은 다소 차이를 보이고 있다. 따라서 우리나라의 축소도시에 대응하기 위한 정책이 기존 계획체계에서 가능할 것인지 아니면 일본의 입지적정화계획과 유사한 제도 도입이 필요할 것인지에 대한 고민이 필요하다. 이는 수도권 및 대도시와 지방중소도시의 특성을 반영하여 이원적으로 접근해야 한다.

먼저 지방중소도시의 경우 도시·군기본계획은 인구감소 및 축소도시 시대에 맞게 역할 재정립이 우선되어야 한다. 축소도시에 맞는 공간구조를 실현하기 위한 수단이 현재의 도시재생전략계획을 활용할 것인지 아니면 입지적정화계획과 유사한 새로운 제도 도입이 필요할 것인지의 논의되어져야 한다. 일본은 입지적정화계획이 「도시계획법」이 아닌 「도시재생특별조치법」에 위치하고 있는 이유도 도시계획을 실현하기 위한 실행수단(재정 및 세제지원, 인센티브 등)으로서의 역할을 담당하도록 하였다. 따라서 우리나라에서도 도시·군기본계획에서는 축소도시시대에 맞는 공간구조로의 전환을 꾀하고, 이를 토대로 도시재생전략계획에

Table 4. Comparison of the laws and systems in Korea and Japan

Part	Korea		Japan	
	Urban Master Plan	Urban Regeneration Strategic Plan	Urban Planning Master Plan	Location Normalization Plan
Basis law	National Land Planning and Utilization Act	Urban Regeneration and Assistance Act	City Planning Act	Urban Renaissance Special Measure Law
Authority	Mayer, Governor	Mayer, Governor	Mayer of municipality	Mayer of municipality
Range of plan	Administrative district	Urban area on zoning district	Urban planning area	Urban planning area (inducing areas are possible to be designated in only Urbanization promotion area)
Period (years)	20	10	20	about 20 (no legal basis)
Area division	Zoning district, area etc.	Urban Regeneration area, Urban Regeneration Priority area etc.	Zoning district, area etc.	Urban function inducing area, Residence instruction area etc.

서는 공간구조의 중심지체계에 맞게 도시재생활성화지역에 도시기능의 입지를 도모하는 등 콤팩트-네트워크 도시를 구현하는 수단으로 활용할 수 있다.

둘째, 우리나라의 도시·군기본계획과 도시재생전략계획의 계획체계간의 위계 및 역할을 명확히 제시해야 한다. 한국과 일본의 도시계획 및 도시재생 관련 계획체계는 매우 유사하나, 계획적 위계나 내용 측면에서는 많은 차이가 있다. 일본의 경우 제도적으로 입지적정화계획은 도시계획마스터플랜의 하위계획으로서 자리매김하고 있으나, 한국의 도시·군기본계획과 도시재생전략계획의 위계관계가 불명확하다. 하지만 도시재생전략계획의 내용은 대부분 도시·군기본계획에 포함되어 있어 계획간 차별성도 부족하다. 앞에서 설명한 계획적 위계는 도시·군계획계획과 연계하여 도시재생전략계획을 하위 또는 부문별 계획으로서 역할을 설정할 수도 있다. 또한 지방중소도시의 경우에는 도시재생전략계획이 입지적정화계획과 유사한 역할로 재정립하는 방안도 고려할 수 있다.

마지막으로 지방중소도시의 축소도시 대응을 위해서는 도시·군기본계획과 도시재생전략계획의 통합도 고민할 필요하다. 도시·군기본계획의 수립지침 중 도시재생계획의 내용이 도시재생전략계획 수립가이드라인의 13개 중 9개 항목이 동일하거나 유사하다. 또한 대다수의 지방중소도시의 도시재생전략계획은 단순히 도시재생활성화지역을 지정하기 위한 수단이며, 도시재생활성화지역의 지정개수도 3개 이하가 대부분이다(이삼수 외, 2017). 인구가 일정규모 이하인 경우에서 도시·군기본계획에 도시재생전략계획의 내용을 포함하여 수립할 경우에는 도시·군기본계획으로 대체하여 방안도 고려할 수 있다. 이러한 경우에는 지방중소도시 축소도시 문제에 대응하기 위한 입지적정화계획과 유사한 제도 도입도 검토할 필요가 있다.

V. 결 론

본 연구에서 살펴본 축소도시 대응정책으로서의 입지적정화계획과 관련 계획의 제도정비, 분야간 연계, 지자체의 구체적인 제도 활용사례 및 특성 분석으로 통하여 국내 축소도시 대응정책의 방향을 위해 도출한 시사점은 다음과 같다.

첫째, 중앙정부의 축소도시 관련 정책 및 제도 마련과 더불어 적극적인 지원을 들 수 있다. 사회변화에 대응하도록 도시의 방향성을 제시하면서 구체적인 제도를 마련하는 것이 중앙정부의 주된 역할이다. 하지만 지방분권시대에 걸맞게 전체적인 틀을 제공하고 지역의 특성에 맞춰 지자체가 활용할 수 있도록 제도의 유연함을 두는 것도 중요하다. 또한 제도 도입에만 그치는 것이 아니라 지자체가 제도를 효과적으로 활용할 수 있도록 적극적으로 지원하는 것이 중요하다. 부처간 통합을 통해 만든 '컴팩트시티형 성지원팀'의 경우, 도시구조평가 방법이나 모델도시 사례를 공유함으로서 입지적정화계획 보다 효과적인 도시구조를 재편할 수 있도록 지원하고 있다. 따라서 앞으로도 제도운용상의 실제적인 효과나 과제, 유도수법을 계속적으로 공유해 나가는 것이 중요하고, 그로 인해 더욱 효과적인 제도 활용이 가능하게 될 것이다.

둘째, 지역특성을 고려한 독자적인 시책을 추진할 수 있다. 지자체는 입지적정화계획에서 거주유도구역과 도시기능유도구역을 지정하는데 그치지 않고 지역특성을 반영한 독자적인 구역을 설정하여 그 구역의 미래상을 제시하고 있다는 것에 주목할 필요가 있다. 즉, 입지적정화계획을 전체적인 틀로서 인식하고 그 제도적 한계를 극복하기 위해 거주유도구역외의 거주구역을 어떻게 유지할 것인가, 도시기능유도구역 외의 생활거점은 앞으로 어떻게 발전해야 하는가 등의 지자체의 특성을 충분히 반영하는 제도 활용이 무엇보다 중요하다.

셋째, 도시계획 등 관련제도간의 적극적인 연계를 들 수 있다. 입지적정화계획제도가 도입되면서 공공교통, 공공부동산, 빈집·

빈땅에 관련된 제도도 함께 정비되었다. 실제로, 입지적정화계획 수립과 더불어 지역공공교통망형성계획을 수립하고 있는 지자체도 확인되고 있으며, 유도시책에는 공공부동산과 빈집·빈땅의 유효활용을 규정하고 있는 것을 확인하였다. 히로사키시의 경우, 공공시설종합관리계획과 연계를 통해 공공시설의 도시기능유도구역으로의 이전을 검토하고 있고, 시청사를 리노베이션하거나 등록유형문화재에 카페를 유치하는 등 공공시설을 적극적으로 활용하여 지역 활성화를 도모하고 있다.

우리나라의 경우 최근 지속적으로 증가하는 빈집문제에 선제적으로 대응하기 위해 국가차원에서 2017년에 「빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법」을 제정하였으며, 2018년 2월에 시행되었다. 이는 축소도시가 우려되는 지방중소도시의 경우 중심시가지가 고령화와 빈집·빈땅 발생의 증가가 예상된다. 이에 대처하기 위해서는 빈집실태조사 및 빈집정비계획 등이 도시재생전략계획과 연계되어 빈집의 유효활용을 통해 빈집대책과 도시재생을 동시에 달성할 수 있다. 이를 위해서는 담당부서간의 협력 및 연계도 중요하다.

일본의 입지적정화계획은 구역설정을 통해 거주 및 도시기능을 유도하고 있다. 이러한 기능들은 의료, 복지, 육아, 상업 등의 다양한 분야가 존재하고 그것을 위한 각 제도 및 사업, 그리고 그것을 움직이는 각 부서가 있다. 따라서 입지적정화계획을 바탕으로 이러한 제도 및 사업, 그리고 부서간의 적극적인 연계가 이루어질 때 효과적으로 계획실현이 가능할 것이다. 향후 우리나라의 축소도시에 대응하기 위한 정책적 대안으로서 도시재생전략계획이 보다 도시내 거주 및 도시기능을 효율적으로 유도하기 위한 정책으로 전환하여야 하며, 이러한 틀 속에서 도시재생활성화지역은 도시내 거주 및 기능을 집적하고 네트워크하기 위한 공간으로서 계획될 수 있도록 다양한 사업 및 정책적 지원이 이루어져야 한다.

주1. 2018년 10월 1일 기준으로는 161개 지자체에서 입지적정화계획을 수립하였다.

주2. (1)국토교통성: 2018년 9월 12일, (2)아오모리현: 2018년 9월 10일, 아오모리현 도시계획과의 아사리 히로노부(浅利洋信)와 인터뷰, (3)히로사키시: 2018년 9월 10일, 히로사키시 도시정책과계획담당 타카야 노리유키(高屋憲幸)와 인터뷰, (4)아키타시: 2018년 9월 11일, 아키타시 도시계획과 스가와라 히로유키(菅原寛行)와 인터뷰를 실시하였다.

주3. DID(Densely Inhabited District)는 일본의 국세조사를 통해 설정되는 통계상의 지구로 지자체의 지역내에 인구밀도가 40명/ha 이상의 기본단위구역에 인접한 인구가 5,000명 이상이 되는 구역을 설정한다. 주로, 도시의 시가지 규모를 나타내는 지표로 사용한다.

주4. 구역구분(区域区分)제도은 무질서한 개발을 방지하여 계획적인 시가지를 형성하기 위해 도시계획구역을 시가화구역(市街化区域: 이미 시가지화된 구역과 약 10년내에 우선적이고 계획적으로 시가지화를 추진해야 하는 구역)과 시가화조정구역(市街化調整区域: 시가지화를 억제해야하는 구역)으로 구분하는 제도이다. 제도 도입시에는 모든 지자체에 의무로 하였으나 2000년 도시계획법 개정을 통해 선택 가능하도록 하였다(3대 도시권은 의무).

주5. 마을만들기 3법은 도시계획법(都市計画法), 대규모 소매점포입지법(大規模小売店舗立地法), 중심시가지 활성화법(中心市街地活性化法)을 의미한다.

주6. 거주유도구역 외에서 신고의무가 발생하는 규정행위는 3호 이상의 주택 개발·건축행위, 면적이 1000 m^2 이상 주택의 1 호 또는 2 호의 개발행위 등이다.

주7. 입지적정화계획 수립을 추진 중인 전국지자체의 구체적인 동향을 국토교통성의 홈페이지에서 공개하고 있다. (http://www.mlit.go.jp/en/toshi/city_plan/comp actcity_network.html)

주8. 시가화 구역 안이면서 거주유도구역 외인 지역과 시가화조정구역의 주택지 및 상업지에 대한 독자적인 구역지정을 확인하였다.

주9. 2000년 도시계획법의 개정을 통해 '도시계획구역의 정비, 개발 또는 보전 방침(도시계획법 제6조의 2)'이 도입되었다. 이것을 '도시계획구역 마스터플랜' 또는 '구역 마스터플랜'이라고 말한다. 이는 도도부현이 수립한다(정령지정도시(政令指定都市)는 자체적으로 수립 가능).

주10. 주로 시정촌(市町村) 합병을 한 지자체에서 자주 보인다.

주11. 1992년 도시계획법 개정을 통해 도입된 '시정촌의 도시계획에 관한 기본적 방침(법 제18조의 2)'을 의미하며, 도시계획구역 마스터플랜을 바탕으로 시정촌이 수립하며 시정촌 의회의 의결을 통해 결정한다.

주12. 도시계획마스터플랜의 수립·개정과 입지적정화계획의 수립년도가 동일한 지자체는 12곳, 거의 동일하다고 볼 수 있는 개정/수립차이가 1년 차이인 지자체 6곳을 합한 수치이다.

주13. 현재는 '마을 만들기를 위한 공적부동산(PRE) 유효활용 가이드라인(2016)', '건강·의료·복지 마을만들기의 추진 가이드라인(2016)', '철도주변 마을 만들기 가이드라인(2015)'이 작성되어 있다.

주14. PDCA사이클은 Plan–Do–Check–Action의 약자를 나타낸다.

인용문헌
References

1. 고주연, 2015. "일본의 공공교통 네트워크 형성과 효율적 도시재생을 위한 제도적 정비: 입지적정화계획", 「교통 기술과 정책」, 12(6): 16-24.
   Go, J.Y., 2015. "A Case of Institutional Improvements for the Regional Public Transport Network and Efficient Urban Regeneration in Japan: Location Optimization Plan", *Transportation Technology and Policy*, 12(6): 16-24.
2. 고주연·이승일, 2017. "일본의 지속가능 도시재생 계획에 관한 사례 연구: 입지적정화계획의 도시기능유도구역 설정을 중심으로", 「국토계획」, 52(6): 5-25.
   Go, J.Y. and Lee, S.I., 2017. "A Case Study on Sustainable Urban Regeneration Plan in Japan: Focused on Urban Function Enticement Area of Location Optimization Plan", *Journal of Korea Planning Association*, 52(6): 5-25.
3. 권일·김정연·마상열·송미령·오용준·이만형·장경석, 2011. "인구감소시대의 도시정책과제", 「도시정보」, 346: 5-21.
   Kwon, I., Kim, J.Y., Ma, S.Y., Song, M.R., Oh, Y.J., Lee, M.H., and Jang, G.S., 2011. "The Issues of Urban Policy on Depopulation", *Urban Information Service*, 346: 5-21.
4. 박종철, 2011. "인구감소시대의 축소 도시계획 수립방안: 전라남도 중소도시의 도시공간구조를 중심으로", 「한국지역개발학회

지」, 23(4): 55-88.
Park, J.C., 2011. "Urban Planning of Shrinking Cities in Jeollanam-do in the Age of Population Decrease", *Journal of the Korean Regional Development Association*, 23(4): 55-88.

5. 이삼수·김정곤·김주진·임주호, 2017.「도시재생 2.0 시대의 정책 대응방안 연구」, 대전: LH 토지주택연구원.
Lee, S.S., Kim, J.G., Kim, J.J., and Rhim, J.H., 2017. *Formulating Countermeasure Policies for Urban Regeneration 2.0*, Daejeon: Land and Housing Institute.

6. 이희연·한수경, 2014.「길 잃은 축소도시 어디로 가야 하나」, 경기: 국토연구원.
Lee, H.Y. and Han S.G., 2014. *The way of Shrinking city*, Gyeonggi: Korea Research Institute for Human Settlements.

7. 전경구·전형준, 2016. "인구감소지역의 스마트 쇠퇴를 위한 축소도시계획에 관한 연구",「한국지역개발학회지」, 28(1): 1-28.
Chun, K.K. and Chun, H.J., 2016. "A Study on the Planning Issues of Shrinking Communities for Smart Decline", *Journal of the Korean Regional Development Association*, 28(1): 1-28.

8. 饗庭伸·野澤千絵·中西正彦·讃岐亮·稲葉美里·洲永力, 2016. "立地適正化計画の検討状況からみる都市のたたみ方の研究", 日本建築学会大会, 九州: 福岡.
Aiba, S., Nozawa, C., Nakanishi, M., Sanuki, R., Inaba, M., and Sunaga, R., 2016. "Planning Method of Location Normalization Plan", Paper Presented at the Annual Convention for AIJ, Kyusyu: Fukuoka.

9. 浅野純一郎·原なつみ, 2014. "地方都市におけるDID縮小区域の発生状況とその特性に関する研究",「日本都市計画論文集」, 49(3): 651-656.
Asano, J. and Hara, N., 2014. "A Study on Characteristics of Shrinkage of Densely Inhabited Districts in Local Cities", Journal of the City Planning Institute of Japan, 49(3): 651-656.

10. 浅野純一郎·上田政道, 2017. "人口フレーム枯渇都市における線引き運用と立地適正化計画の策定方針に関する研究",「日本都市計画論文集」, 52(2): 220-228.
Asano, J. and Ueda, M., 2017. "A Study on Area Division Operation and Location Optimizing Plan in Local Cities with Less Reserved Population Frame", *Journal of the City Planning Institute of Japan*, 52(2): 220-228.

11. 甘粕裕明·姥浦道生·苅谷智大·小地沢将之, 2018. "立地適正化計画と都市計画マスタープランの計画内容の関係性に関する研究 - 都市機能誘導区域図と将来都市構造図の整合性に着目して -",「日本都市計画論文集」, 53(3): 400-407.
Amakasu, H., Ubaura, M., Kariya, T., and Kochizawa, M., 2018. "A Study on Relationship between Planning Contents of the Urban Facility Location Plan and the Urban Planning Master Plan - Focusing on the consistency of 'Urban Function Induction Area' and 'Site Location Optimization Plan' -", *Journal of the City Planning Institute of Japan*, 53(3): 400-407.

12. 伊藤伸一·海道清信, 2013. "郊外戸建住宅団地における空き家·空き地及び居住者構成の変容:岐阜県可児市を対象として",「日本都市計画論文集」, 48(3): 999-1004.
Ito, S. and Kaido, K., 2013. "The Transformation of the Spatial Uses of Vacant Houses and Vacant Lots and the Demographic Structures of the Residences in Suburban Housing Estates: The Case Study in the Kani City, Gifu Prefecture", *Journal of the City Planning Institute of Japan*, 48(3): 999-1004.

13. 氏原岳人·谷口守·松中亮治, 2006. "市街地特性に着目した都市撤退(リバース·スプロール)の実態分析",「日本都市計画論文集」, 41(3): 977-982.
Ujihara, T., Taniguchi, M., and Matsunaka, R., 2006. "The Reality of Urban Retreat: Reverse Sprawl and Its Relation with Residential Zone Types", *Journal of the City Planning Institute of Japan*, 41(3): 977-982.

14. 国土交通省, 2014a.「国土のグランドデザイン2050 ~対流促進型国土の形成~」, 日本.
Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, 2014a. *Grand Design 2050 of a Nation*, Japan.

15. 国土交通省, 2014b.「立地適正化計画パンフレット」, 日本.
Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, 2014b. *The Pamphlet of Location Normalization Plan*, Japan.

16. 国土交通省, 2014c.「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」, 日本.
Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, 2014c. *The Effective Utilization of Public Real Estates for Community Development*, Japan.

17. 国土交通省, 2015a.「改正都市再生特別措置法等について」, 日本.
Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, 2015a. *About the Revised Urban Renaissance Special Measure Law*, Japan.

18. 国土交通省, 2015b.「人とまち, 未来をつなぐネットワーク ~地域公共交通活性化再生法の一部改正~」, 日本.
Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, 2015b. *Network with people, Town, and Future-partial Revision of the Act on Revitalization and Rehabilitation of Local Public Transportation Systems*, Japan.

19. 国土交通省, 2017a.「コンパクト·プラス·ネットワークのモデル都市」, 日本.
Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, 2017a. *Model Cities of Compact and Network*, Japan.

20. 国土交通省, 2017b.「都市計画運用指針」, 日本.
Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, 2017b. *Urban Planning Procedural Guidelines*, Japan.

21. 酒本恭聖·瀬田史彦, 2016. "立地適正化計画と市街化調整区域の土地利用コントロールに関する論説",「日本都市計画論文集」, 51(3): 784-790.
Sakamoto, Y. and Seta, F., 2016. "An Article on the Relationship between an Urban Facility Location Plan and Land Use Control in Urbanization Control Areas: Focusing on to Move Away from the Traditional Policy of Urban Expansion", *Journal of the City Planning Institute of Japan*, 51(3): 784-790.

22. 社会資本整備審議会, 2003.「都市再生ビジョン」, 日本.
The Panel on Infrastructure Development, 2003. *Urban Revitalization Vision*, Japan.

23. 社会資本整備審議会, 2006.「新しい時代の都市計画はいかにあるべきか(1次答申)」, 日本.
The Panel on Infrastructure Development, 2006. *How to change Urban planning in new era (1st report)*, Japan.

24. 社会資本整備審議会 都市計画·歴史的風土分科会 都市計画部会 都市計画制度小委員会, 2012.「都市計画に関する諸制度の今後の展開について」, 日本.

City Planning System Subcommittee of City Planning Committee of City Planning and Historical Features Session of the Panel on Infrastructure Development, 2012. *About Future Development of Various Systems for Urban Planning*, Japan.

25. 土屋信夫·長谷川翔生·今井敬一, 2015.“コンパクトシティに関わる政策研究: コンパクトシティ施策の有効性に関する研究”, 「国土文化研究所年次報告」, 13: 10-18.
Tsuchiya, N., Hasegawa, K., and Imai, K., 2015. “Policy Study for Compact City: Research of the Effect of the Policies for Compact City”, *Annual report of RESCO*, 13: 10-18.

26. 鶴岡市, 2017.「鶴岡市都市再興基本計画 (鶴岡市都市計画マスタープラン·立地適正化計画)」, 日本.
Tsuruoka City, 2017. *Tsuruoka-City Master Plan for Urban Renaissance (Tsuruoka-city Urban Planning Master Plan and Location Normalization Plan)*, Japan.

27. 都市計画中央審議会基本政策部会, 1997.「今後の都市政策のあり方について」, 日本.
Basic Policy Committee of Central City Planning Council, 1997. *About the way of future Urban Planning policy*, Japan.

28. 原なつみ·浅野純一郎, 2015.“非線引き地方都市におけるDID縮小区域の発生要因と居住環境に関する研究”, 「日本都市計画論文集」, 50(3): 886-891.
Hara, N. and Asano, J., 2015. “A Study on Occurrence Factors and Residential Environment in Shrinkage of Densely Inhabited Districts in Local Non Area-divided Cities”, *Journal of the City Planning Institute of Japan*, 50(3): 886-891.

29. 水野彩加·氏原岳人·阿部宏史, 2016.“わが国の空き家及び空き地対策の現状とコンパクトシティ政策との連携手法の提案”, 「日本都市計画論文集」, 51(3): 1101-1108.
Mizuno, A., Ujihara, T., and Abe, H., 2016. “Status of Countermeasures for Vacant Houses and Lots in Japan and a Cooperation Method with Policies for Compact City”, *Journal of the City Planning Institute of Japan*, 51(3): 1101-1108.

30. 和田夏子·大野秀敏, 2013.“都市のコンパクト化の費用評価－長岡市を事例とした都市のコンパクト化の評価に関する研究 その2－”, 「日本建築学会環境系論文集」, 79(687): 419-425.
Wada, N. and Ohno, H., 2013. “Evaluation of the Urban Compactization by the Cost: Evaluation for the Urban Compactization on Nagaoka City Vol. 2”, *Journal of Environmental Engineering (Transactions of AIJ)*, 79(687): 419-425.

31. 尹莊植·山口邦雄·小島寛之, 2018.“都市計画マスタープランから立地適正化計画への目標都市構造の変化に関する研究 - 拠点構造の階層構成とランクの変化に着目して -”, 「日本都市計画論文集」, 53(3): 993-999.
Yoon, J.S., Yamaguchi, K., and Kojima, H., 2018. “A Study on Changes of Future Urban Structure from Municipal Master Plan to Location Normalization Plan - Focusing on Layer and Rank of Core Areas on Urban Structure -”, *Journal of the City Planning Institute of Japan*, 53(3): 993-999.

32. 도시재생종합정보체계, 2018.10.29 읽음. http://www.city.go.kr.
Urban Regeneration Information System, Accessed October 29, 2018. http://www.city.go.kr.

Date Received	2018-10-30
Reviewed(1st)	2018-12-23
Date Revised	2019-01-28
Reviewed(2nd)	2019-03-03
Date Accepted	2019-03-03
Final Received	2019-03-14