

2008 -

Urban Features Management Policy in the Age
of Low Population Growth

연구자 : 강문수(부연구위원)

Kang, Mun-Soo

이순태(부연구위원)

Yi, Sun-Tae

정명운(부연구위원)

Jung, Myeong-Un

2008. 11. 14.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

국문 요약

종래 우리나라의 토지이용에 관한 논의는 주로 토지를 어떻게 하면 유용하고 효과적으로 이용·관리·유지할 수 있는 가라는 양적인 측면에서 논의 되어 왔으며, 이를 위한 정책이 추진되어 왔다. 또한 「국토기본법」에서는 국토에 관한 정책 및 계획은 개발과 환경의 조화를 바탕으로 지속가능한 발전을 도모할 수 있도록 수립 및 집행하여야 한다고 명시하고 있으며 관련 계획법제에 있어서는 이러한 개발위주의 입법방향을 꾸준히 고수하여 왔다.

그러나 최근 들어 출생률의 저하와 고령화의 진전에 따른 인구저성장의 문제가 새로이 부각되고 있다. 이러한 인구감소는 첫째, 경제 활력의 정체를 불러일으키게 되며 둘째, 국가정체성을 야기시키고 셋째로서 인구 구조가 이전 시대에 한 번도 경험하지 못한 구조로 바뀌게 되어 각종 사회문제가 발생하게 된다. 그 중의 하나가 바로 노동시장의 수급불균형이다. 실제로 일본에서는 인구감소와 고령화에 의한 국민연금의 적자, 의료비 부담 등 사회보장제도의 근본을 흔들고 있으며, 국가의 재정압박의 문제가 발생할 것으로 우려 된다.

선진국의 경험을 참고로 할 경우 현재 진행되고 있는 인구저성장 및 고령화 추세는 일반적인 사회현상으로 간주될 수 있지만 문제의 심각성은 세계에서 가장 빠른 속도로 고령화가 진행되고 있다는 사실이다. 통계청이 발표한 자료에 의하면 우리나라는 2021년부터 총 인구수가 감소하기 시작할 것으로 전망하고 있다. 인구저성장은 전체 인구수가 감소하거나 인구성장률이 저하되는데 그치지 않고 아동인구의 감소, 노인인구의 증가와 같은 인구계층구조의 변화와 노년층으로만 구성된 부부가구나 독신가구, 덩크족(Double Income, No Kids)들이 증가하는 가구구성의 변화 등이 수반되고 있다. 나아가 이와 같은 인구저성장 추세는 우리가 생활하고 있는 도시의 물리적 환경의 변화를

초래할 것이다. 인구의 수가 감소하고 인구구성이 변화함에 따라 주거·여가·문화·사회복지 시설 등에 대해 수요도 변화할 것이다. 이러한 향후 예상되는 인구의 저성장으로 인하여 발생할 수 있는 도시공간문제에 대응하여 국토 및 도시공간질서에 관한 정책 및 법률체계의 정비는 시급하다 할 것이다. 이와 관련하여 고령화와 출생률의 저하가 진전되고 있는 독일, 프랑스, 일본 등 선진 외국에서는 토지이용의 적정화와 도시기능의 재정립을 위하여 정책적 연구가 진행 중에 있으며, 또한 관련 법제의 정비를 통하여 인구 저성장사회에 대비하고 있다. 따라서 본 연구에서는 인구 저성장사회에 대비하여 선진외국의 정책과 법제 동향을 분석하여 우리가 향후 추진하여야 할 토지이용의 방향성과 적정화를 위한 방안 및 제도운용에 있어서 필요한 시사점을 도출해 냄과 동시에, 이에 근거하여 우리나라 현행 계획법제의 문제점과 개선안을 제시하여 살기 편하고 국제경쟁력을 강화할 수 있는 도시기능의 체계수립을 목적으로 한다.

인구 저성장사회에 대비하여 선진외국의 정책과 법제 동향을 분석하여 우리가 향후 추진하여야 할 토지이용의 방향성과 적정화를 위한 방안 및 제도운용에 있어서 필요한 시사점을 도출해 냄과 동시에, 살기 편하고 국제경쟁력을 강화할 수 있는 도시기능의 체계수립을 위하여 본 연구에서는, 문헌조사, 관련법령 검토 및 비교법적 연구방법을 통하여 입법정책적 자료로서의 기능을 하고자 한다. 이를 위하여, 제2장에서는 선행연구 등에서 제시한 자료와 실태조사를 근거로 우리나라의 인구 저성장 현상과 파급효과에 관하여 개관하여 인구저성장의 의미와 현황 및 이로 인해 도시에 미치는 파급효과를 살펴보고, 제3장에서는 주요국가(일본, 독일, 프랑스)의 인구저성장에 대한 계획법제의 변천과 현황 및 운용사례를 검토하여 그 시사점을 도출해 보고자 한다. 제4장에서는, 현행 우리나라의 계획법제를 개관하고 인구저성장이라는 관점 하에서의 계획법제 비체계성과 지방자치단체의 계획고권

및 개발중심의 계획법제 운용 등의 문제점과 그 개선방안을 도출해
보고자 한다.

※ : , , , ,

Abstract

Korean society is changing into the slow or no population growth nation, like other advanced countries. This study aims to analyze the various effects anticipating in the age of slow or no population growth and suggest the desirable urban features management policies.

The study is consisted of five chapters. Chapter 2 reviews the notable characteristics by the changes of population growth rate in Korea and analyzes multiple effects in the socioeconomic and urban fields. Chapter 3 reviews urban management policies and legal system of countries(Japan, Germany, France) in the face of the slow or no population increase and elicit the helpful suggestions. Chapter 4 reviews the present condition and problems of existing legal system and urban management policies within the framework of low population growth. Chapter 5 is composed of expected findings and policy implications and conclusions

※ Key Words : slow or no population growth, urban features management policies, legal system within the framework of low population, urban planning, urban development

목 차

국문요약	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	13
제 1 절 연구의 필요성 및 목적	13
제 2 절 연구의 방법	14
제 2 장 우리나라의 인구저성장 현상과 파급효과	17
제 1 절 우리나라 인구저성장 현상과 도시문제	17
I. 인구 저성장의 원인	19
II. 도시인구의 성장률 하락 및 인구감소	21
제 2 절 우리나라 인구 저성장 현상에 따른 파급효과	23
I. 기성시가지의 개발형태의 변화	23
II. 토지 및 주택가격의 정체 및 하락	24
III. 출산율 저하에 따른 교육시설 수요의 변화	26
IV. 도시개발 재원의 부족	27
제 3 절 요약 및 소결	28
제 3 장 주요국가의 인구저성장에 대비한 계획법제와 도시정책	31
제 1 절 일 본	31

I. 일본 도시계획의 구조	31
II. 도시계획제도	32
III. 인구저성장에 따른 정책과제	36
IV. 인구저성장에 대비한 방안	49
V. 인구감소사회의 도래와 지방자치단체의 대안	75
제 2 절 독 일	86
I. 토지이용컨트롤에 관한 제도의 개요	87
II. 토지이용컨트롤의 운용	96
III. 인구감소와 토지이용 컨트롤에 있어서의 과제	106
제 3 절 프 랑 스	110
I. 코뮌에 의한 토지이용규제에 관한 법제도	111
II. 토지이용규제의 운용	115
III. 리용시의 도시성장 변화과정	124
제 4 절 요약 및 시사점 도출	130
제 4 장 인구저성장 관점하의 우리나라 토지계획 법제의 문제점과 개선안	133
제 1 절 우리나라 토지계획법제 개관	133
I. 국토계획의 구분	133
II. 국토계획 간 상호관계	139
III. 국토계획의 수립주기	139
제 2 절 인구저성장 관점하의 토지계획법제의 문제점과 개선안	141
I. 토지계획법의 체계성	141
II. 국가계획과 지방자치단체의 계획고권	142

Ⅲ. 개발중심의 계획법제 운용	146
제 3 절 요약 및 소결	148
제 5 장 결 론	153
참 고 문 헌	159

제 1 장 서 론

1

종래 우리나라의 토지이용에 관한 논의는 주로 토지를 어떻게 하면 유용하고 효과적으로 이용·관리·유지할 수 있는 가라는 양적인 측면에서 논의 되어 왔으며, 이를 위한 정책이 추진되어 왔다. 또한 「국토기본법」에서는 국토에 관한 정책 및 계획은 개발과 환경의 조화를 바탕으로 지속가능한 발전을 도모할 수 있도록 수립 및 집행하여야 한다고 명시하고 있으며 관련 계획법제에 있어서는 이러한 개발위주의 입법방향을 꾸준히 고수하여 왔다.

그러나 최근 들어 무엇보다 출생률의 저하와 아울러 고령화의 진전에 따른 인구저성장의 문제가 새로이 부각되고 있다. 이러한 인구감소는 첫째, 경제 활력의 정체를 불러일으키게 되며 둘째, 국가정체성을 야기 시키고 셋째로서 인구 구조가 이전 시대에 한 번도 경험하지 못한 구조로 바뀌게 되어 각종 사회문제가 발생하게 된다. 그 중의 하나가 바로 노동시장의 수급불균형이다. 실제로 일본에서는 인구감소와 고령화에 의한 국민연금의 적자, 의료비 부담 등 사회보장제도의 근본을 흔들고 있으며, 국가의 재정압박의 문제가 발생할 것으로 우려 된다.

선진국의 경험을 참고로 할 경우 현재 진행되고 있는 출생률저하에 따른 인구저성장 및 고령화 추세는 일반적인 사회현상으로 간주될 수 있지만 문제의 심각성은 세계에서 가장 빠른 속도로 고령화가 진행되고 있다는 사실이다. 통계청이 발표한 자료에 의하면 우리나라는 2021년부터 총 인구수가 감소하기 시작할 것으로 전망하고 있다. 인구저성장은 전체 인구수가 감소하거나 인구성장률이 저하되는데 그치지 않고 아동인구의 감소, 노인인구의 증가와 같은 인구계층구조의

변화와 노년층으로만 구성된 부부가구나 독신가구, 덩크족(Double Income, No Kids)들이 증가하는 가구구성의 변화 등이 수반되고 있다.

나아가 이와 같은 인구저성장 추세는 우리가 생활하고 있는 도시의 물리적 환경의 변화를 초래할 것이다. 인구의 수가 감소하고 인구구성이 변화함에 따라 주거·여가·문화·사회복지 시설 등에 대해 수요도 변화할 것이다. 이러한 향후 예상되는 인구의 저성장으로 인하여 발생할 수 있는 도시공간문제에 대응하여 국토 및 도시공간질서에 관한 정책 및 법률체계의 정비는 시급하다 할 것이다. 이와 관련하여 출생률의 저하가 진전되고 있는 독일, 프랑스, 일본 등 선진 외국에서는 토지이용의 적정화와 도시기능의 재정립을 위하여 정책적 연구가 진행 중에 있으며, 또한 관련 법제의 정비를 통하여 인구 저성장사회에 대비하고 있다. 따라서 본 연구에서는 출생률의 저하에 따른 인구 저성장사회에 대비하여 선진외국의 정책과 법제 동향을 분석하여 우리가 향후 추진하여야 할 토지이용의 방향성과 적정화를 위한 방안 및 제도운용에 있어서 필요한 시사점을 도출해 냄과 동시에, 이에 근거하여 우리나라 현행 계획법제의 문제점과 개선안을 제시하여 살기 편하고 국제경쟁력을 강화할 수 있는 도시기능의 체계수립을 목적으로 한다.

2

인구 저성장사회에 대비하여 선진외국의 정책과 법제 동향을 분석하여 우리가 향후 추진하여야 할 토지이용의 방향성과 적정화를 위한 방안 및 제도운용에 있어서 필요한 시사점을 도출해 냄과 동시에, 살기 편하고 국제경쟁력을 강화할 수 있는 도시기능의 체계수립을 위하

여 본 연구에서는, 문헌조사, 관련법령 검토 및 비교법적 연구방법을 통하여 입법정책적 자료로서의 기능을 하고자 한다. 이를 위하여, 제2장에서는 우리나라의 인구 저성장 현상과 파급효과에 관하여 개관하여 인구저성장의 의미와 현황 및 이로 인해 도시에 미치는 파급효과를 살펴보고, 제3장에서는 주요국가(일본, 독일, 프랑스)의 인구저성장에 대한 계획법제의 변천과 현황 및 운용사례를 검토하여 그 시사점을 도출해 보고자 한다. 제4장에서는, 현행 우리나라의 계획법제를 개관하고 인구저성장이라는 관점 하에서의 문제점과 개선방안을 도출해 보고자 한다.

제 2 장 우리나라의 인구저성장 현상과 파급효과

1

인구저성장이란 일반적으로 인구성장이 진행되고는 있으나 성장의 속도가 상대적으로 느리다는 의미로 해석될 수 있다. 또한 인구저성장을 판단하는 기준으로서는 일반적으로 인구성장률의 변화가 이용되고 있다. 그러나 인구성장률이 어느 정도 이상이면 고성장이고 어느 정도부터가 저성장인지에 대해서는 현재까지 뚜렷한 기준이 제시되지 않고 있다. Downs(1994)는 지난 10년간 인구증가율이 10% 미만, 즉 연평균 성장률이 0.96% 미만인 경우를 인구저성장, 연평균 인구감소율이 0.1~4.9%이면 점진적 인구감소, 그 이상이면 급격한 인구감소로 정의한 바 있다. 이와 같은 인구저성장상을 나타내는 개념적 징표로서는 크게, 출산율의 하락과 고령화로 논의되어지고 있으나, 본 연구에서는 특히 출산율 감소를 그 개념적 징표로 상정하고자 한다.

우리나라의 인구변화 추세를 볼 때, 인구의 증가속도가 과거보다 급격히 낮아지고 있으며, 약 15년 후인 2021년부터는 인구수가 감소할 것으로 예측되고 있다.

1960년 2501만 명이던 남한인구는 1970년 3224만 명, 1980년 3812만 명, 1990년 4287만 명, 2000년 4701만 명으로 계속 증가하였으나, 인구증가의 폭은 지속적으로 감소하여 1960년에서 1970년까지 723만 명, 1970년에서 1980년까지 588만 명, 1980년에서 1990년까지 475만 명, 1990년에서 2000년까지 414만 명의 인구가 증가함으로써 해마다 증가폭이 감소하였다. 한편 2000년에서 2010년까지의 인구증가는 221만 명에 불과할 것으로 예측되고 있다. 통계청에서는 이러한 추세를

근거로 남한의 인구가 5000만 명에 도달하지 못하고 2021년 4995만 명을 정점으로 이후 감소세로 전환될 것으로 분석하였다.¹⁾

인구저성장 및 인구감소 추세는 인구증가율을 기준으로 분석할 경우 보다 명확하게 드러난다. 우선 10년 단위로 연평균 인구증가율을 분석한 결과, 1960년대는 비교적 높은 2.57%를 기록하였으나, 1980년대에는 1.18%, 1990년대에는 0.93%로 낮아졌다. 2000년대는 0.46%로 더욱 낮아질 것으로 예상되며, 2020년대에는 연평균 0.13%씩 인구가 줄어들어 인구감소가 본격화될 것으로 예측되고 있다. 특히 1990년대의 연평균 인구증가율은 0.93%로서 Downs(1994)가 규정한 0.96%에 미치지 못하는 저성장시대로 접어들었다고 할 수 있다. 구체적으로 말해, 1996년부터 전년대비 인구증가율이 0.96%에 미치지 못하게 됨으로써 우리나라의 인구저성장시대는 1996년부터 시작되었다고 할 수 있다.²⁾

우리나라의 인구저성장 추세는 선진국에 비해 매우 급격히 진행되고 있다는 점에서 문제의 심각성이 있다. 2005년 유엔이 발표한 세계 주요지역별 연평균 인구증가율 전망에 따르면, 2000년부터 2005년까지 우리나라의 연평균 인구증가율은 0.54%로서 선진국의 0.30%에 비해서는 높다. 그러나 2015년부터 2020년까지 선진국은 연평균 0.13%씩 증가하는 반면 우리나라는 선진국 증가율의 절반에도 미치지 못하는 0.06%에 불과할 것으로 예상된다. 또한 2025년부터 2030년까지 선진국은 연평균 0.03%의 미미한 인구증가율을 보일 것으로 예측되나, 우리나라는 오히려 0.2%씩 인구가 감소할 것으로 전망되고 있다. 이

1) 통계청(<http://kosis.nso.go.kr>), 2005, 전국추계인구.

2) 인구저성장기에 따른 사회적 환경의 변화와 파급효과에 관하여 상세히는, 이왕건의 2인, 인구저성장시대의 도시관리정책방향 연구, 국토연구원, 2005, 13-49면.

러한 사실을 통해 우리나라의 인구변화속도가 이미 인구저성장을 경험하고 있는 선진국보다 훨씬 빠르게 진행될 예정이며, 이에 따른 파급효과도 보다 심각할 것으로 예상할 수 있다.³⁾

I.

1.

소득수준의 향상, 의료기술의 발달, 의료시설의 개선 등의 효과로 인해 국민들의 평균수명은 계속 높아지고 있다. 1971년 62.3세에 불과하던 국민들의 평균수명은 지난 30년간 약 15세가 높아져 2002년에는 77.9세로 늘어났다. 향후에도 평균수명이 지속적으로 높아져 2030년에는 81.9세, 2050년에는 83.3세로 높아질 것으로 예견된다.

국민들의 평균수명이 지속적으로 늘어나고 있음에도 불구하고 인구증가율이 급속히 낮아지는 근본적 원인은 출산력의 급격한 하락에 있다. 현재 인구변화를 나타내는 대표적인 지표로서 합계출산율이⁴⁾ 이용되고 있다. 1970년 우리나라의 합계출산율은 4.53명으로서 같은 기간 비교대상 선진국의 약 2배에 달했으나 1980년에는 2.83명, 1990년에는 1.59명으로 낮아졌으며 2003년에는 1970년의 약 1/4수준에 불과한 1.19명 수준으로 급락하였다. 현재의 합계출산율은 기존의 인구규모를 유지하기 위해 필요한 대체출산율⁵⁾ 수준인 2.1명에도 크게 미달하고 있는 실정이다. 이러한 합계출산율의 급격한 감소는 전체연령구

3) UN, 2005. 『World Population Prospects』. The 2004 Revision. 통계청(<http://kosis.nso.go.kr>) 인구. 가구/총인구 및 인구성장률(추계인구).

4) 합계출산율(合計出產率, Total Fertility Rate : TFR)이란 여자가 가임기간인 15세에서 49세까지 평균몇 명의 자녀를 낳는가를 나타내는 수치를 말한다.

5) 대체출산율이란 하나의 국가 또는 사회가 현재의 인구구조를 유지하기 위해 필요한 출산율을 말한다.

성에서 아동이 차지하는 비율을 급격히 낮추는 효과도 있다.

우리나라에서 진행되고 있는 합계출산율의 급격한 저하현상은 외국과의 상호비교를 통해 평가할 경우 보다 분명하게 이해될 수 있다. 우리나라의 합계출산율은 이미 인구저성장을 경험한 미국, 일본, 이탈리아, 영국 등 OECD국가들의 평균수치보다 낮으며 저하의 속도는 세계에서 가장 빠른 수준이다. 미국의 합계출산율은 1970년 2.46명에서 1980년 1.84명까지 낮아졌으나 2000년 2.13명으로 증가하여 대체출산율 수준에 가깝게 유지하고 있다. 프랑스와 이탈리아의 합계출산율은 1995년까지 각각 1.71명과 1.19명 수준으로 감소한 후 조금씩 높아져 2003년에는 각각 1.89명과 1.29명 수준까지 회복되고 있다. 한편 1970년부터 2003년까지 33년 동안 우리나라의 합계출산율은 3.34명이나 감소하여 일본 0.84명, 독일 0.69명, 영국 0.72명 등에 비해 감소 속도가 매우 빠르다는 사실을 알 수 있다.

2003년 현재 우리나라의 합계출산율은 1.19명으로서 출산율이 낮은 국가로 빈번하게 언급되어온 일본이나 이탈리아보다도 낮은 실정이다.⁶⁾

2.

이러한 출산율의 급속한 하락은 여성의 사회진출 증가, 결혼과 이혼에 대한 사회·문화적 가치관의 변화, 자녀 양육비의 급증, 조기퇴직에 대한 불안감 등 복합적인 원인에 기인하고 있다고 한다.

우선 대학교육이 일반화되고 여성들의 교육수준이 높아지면서 경제활동에 참여하는 여성의 비율이 지속적으로 높아지고 있으며, 여성의 경제활동참여율이 1970년 39.3%에서 2003년 48.9%로 증가하면서 경제

6) 이왕건의외 2인, 인구저성장시대의 도시관리정책방향 연구, 국토연구원, 2005, 17면 이하 참조.

적으로 독립해서 생활할 수 있는 여성의 수가 증가하였고, 결혼도 필수 사항이 아니라 선택사항이라는 사회적 인식이 확대되고 있는 실정이다. 젊은 여성층의 미혼율도 급증하고 있는데, 특히 20대의 미혼율이 1970년 34.6%에서 1980년 43.4%, 1990년 50.8%로 증가하였다. 2005년에는 미혼율이 69.3%로 높아질 전망이어서, 20대 여성층의 미혼율 증가에 따른 출산지연이 출산력을 감소시키는 원인의 하나로 작용하고 있다.

출산율 감소의 또 다른 이유로서는 사회진출을 위한 준비기간이 길어지면서 초혼의 연령이 높아지고 있다는 사실이다. 1972년의 초혼연령은 남자 26.7세, 여자 22.6세였으나 2004년 남자 30.6세, 여자 27.5세로 상승하였다. 사교육비 부담과 육아시설의 부족도 출산을 기피하는 주요원인으로 작용하고 있는데, 사교육을 이용하는 전체가구의 월평균 사교육비는 23.9만원이며, 이 수치는 매년 높은 수준으로 증가하고 있다. 결혼과 이혼에 대한 사회·문화적 가치관이 변화하면서 결혼을 필수가 아닌 선택사항으로 생각하는 사람들이 많아지게 되었고 이혼에 대한 부정적인 시각도 줄어들게 되면서 1980년 이래 혼인율은 지속적으로 하락하는 반면, 이혼율은 증가하는 추세를 보이고 있다. 조혼인율은 1970년 9.2에서 2003년 6.3으로 감소하였으며, 조이혼율은 1970년 0.4에서 2003년 3.5로 증가하였다. 이러한 경향에 따라 연간 출생아수도 지속적으로 감소하였는데, 2003년에는 1970년의 절반이하 수준으로 줄어드는 결과를 낳게 되었다.

II.

사람들은 도시에 대해 일반적으로 인구가 증가하고 경제성장, 문화창출, 혁신과 발전의 중심지라는 인식을 가지고 있었다. 따라서 도시지역에서 인구성장이 정체되거나 인구가 감소하는 현상은 도시가 성

장의 중심이라는 기존관점에서 볼 때 도시정책의 실패로까지 간주되기도 한다. 도시에서 인구의 성장률이 급격히 낮아지거나 인구가 줄어드는 현상은 일반적으로 긍정적인 측면보다 부정적인 측면이 훨씬 강하다는게 일반적인 의견이다. 도시의 인구감소는 도시 재정의 악화를 유발하며(Clark and Ferguson. 1983), 도시내부(inner city)를 재생시키는데 걸림돌로 작용하는 것으로 생각하기도 한다(Downs. 1994, 152). 현재의 인구저성장 추세와 2021년부터 시작될 인구감소, 이에 따른 사회경제적 변화 형태는 도시에도 직접적인 영향을 미치고 있으며 이러한 변화는 향후에 보다 구체적으로 나타날 예정이다.

현재 진행되고 있는 인구저성장이 도시에 미치는 영향에 관하여 국토연구원에서 2005년 실태조사를 실시한 바 있으며, 이에 따르면, 1980년대까지는 광역시 단위에서 인구가 감소하는 도시는 없었다. 1990년대부터 서울시와 부산시에서 인구가 감소하기 시작하였고 이러한 추세는 2000년대까지 지속될 것으로 예측되고 있다. 2010년대에는 인구감소도시로 대구시가 추가되고, 2020년대에는 인천시와 광주시도 인구감소도시로 전환될 예정이다. 결과적으로 2020년대부터는 대전시와 울산시에서만 인구가 증가할 뿐7개 광역시 가운데 5개 광역시에서 인구가 감소할 것으로 예상되어 진다고 한다.⁷⁾ 아울러 개별도시를 공간분석의 단위로 설정하여 시행한 분석결과는 현재 도시단위에서 진행되고 있는 인구저성장 추세를 보다 명확히 보여주고 있으며, 우리나라 도시 가운데 인구가 감소하는 도시의 수는 해마다 증가하고 있는 실정이라고 한다. 구체적으로 살펴보면, 1970년대까지 우리나라 도시 가운데 인구가 감소하는 도시는 전혀 없었다. 1980년대부터 인구가

7) 이왕건외 2인, 인구저성장시대의 도시관리정책방향 연구, 국토연구원, 2005, 20면 이하 참조.

감소하는 도시가 나타나기 시작하였으나 해당도시는 동해, 태백, 제천 등 지방 소도시에 국한된 실정이라는 것이다.

도시의 인구감소현상은 1990년대부터 본격화되었다고 할 수 있다. 1990년부터 1994년까지 전체 62개 도시 가운데 17.7%에 해당하는 11개 도시에서 인구가 감소하기 시작하였으며, 1995년부터 1999년까지는 전체 84개 도시 가운데 25.0%에 해당하는 21개 도시에서 인구가 감소하기 시작하였다. 특히 서울과 부산뿐만 아니라 수도권에 소재한 안양, 광명, 부천시의 인구가 감소하기 시작하였다. 2000년부터 2004년까지는 84개의 전체도시 가운데 거의 절반에 가까운 37개 도시에서 인구가 감소하고 있는 실정이다.

2

이상에서 국토연구원의 실태조사를 통하여 살펴본 바와 같은 우리나라의 인구 저성장기에 따른 사회적·경제적 파급효과에 관하여서는 종래, 인구계층구조의 변화와 고령화와 이에 따른 전통적 가족구조의 해체의 우려와 특히 경제적 파급효과에 대해서는 생산가능인구의 감소에 따른 생산성의 하락과 자본공급의 감소 및 투자위축, 국민총소득 성찰률 저하 등의 문제가 논의되어져 온 바 있다.

아래에서는 본 연구의 취지에 따라 무엇보다 출산율 저하에 따른 인구 저성장이 도시에 미치는 파급효과를 중심으로 논해 보고자 한다.

I. 가

인구저성장은 기성시가지내 주택 및 토지에 대한 개발수요를 줄여 들게 하고 신시가지 개발이 지속될 경우 기성시가지의 생활환경은 악

화된다. 기성주거지의 상주인구가 감소함에 따라 개발수요가 감소하고 구도심의 상업지역도 점차 매력을 잃어 쇠퇴 및 노후화가 심화될 것이다. 또한 도시 내 공공시설물 수요변화에 따라 과거에 공장, 학교, 공공시설 등으로 이용되던 토지가 미활용 및 저이용 토지로 남는 경우가 빈번히 발생할 수 있다.

인구저성장 추세로 인해 지금까지 진행되어 오던 도시의 개발형태 또한 바뀔 것이다. 개발에 비교적 제약이 적은 기성시가지 외곽지역의 토지를 중심으로 개발하던 패턴에서 앞으로는 개발수요의 감소로 기성시가지와 교외 녹지공간의소규모 정비 및 개발이 동시에 진행될 것으로 예상되고 있다. 만약 현재와 같이 신시가지 위주의 도시개발 형태가 지속되고 기성시가지는 그대로 방치할 경우 이들 두지역간의 생활환경 양극화 현상은 더욱 심해질 것이다.

II. 가

현재까지 도시를 중심으로 인구증가와 경제성장이 이루어지면서 주택, 업무, 공장시설 등 도시용 토지에 대한 개발수요가 급증하여 왔다. 정부의 강력한 투기억제정책이나 IMF와 같은 경제 불황을 통해 부동산가격이 부분적으로 하락한 사례는 있지만 지난 수십 년간 도시 지역의 부동산, 특히 주택에 대한 전반적인 흐름은 가격이 지속적으로 상승하는 것이었다.

정부도 부족한 주택문제를 해결하기 위해 ‘주택종합계획’을 수립하여 추진하고 있다. 건설교통부가 마련한 주택종합계획에 따르면, 2000년 전국의 주택보급률은 96.2% 수준이나 2012년에는 116.7%까지 높임으로써 선진국 수준인 110~120% 수준에 진입시킬 예정이다. 특히 주

택부족문제가 심각했던 수도권지역에 대해서는 2012년까지 주택보급률을 112.4%까지 크게 높일 예정이다. 이를 지역별로 세분해 보면, 서울시의 주택보급률은 2000년 77.4%에서 2012년 110.6%로 증가하며, 경기도와 인천시도 2000년 92.4%와 98.1%에서 2012년 112.2%와 118.9%까지 각각 높아질 예정이다.

그러나 사람들은 현재까지 부동산이 다른 자산에 비해 가치하락이 없는 비교적 안전한 자산이라는 생각을 깊게 가지고 있으며 보유자산 가운데 부동산에 대한 비율이 다른 선진국에 비해 높은 편이다. 1997년을 기준으로 우리나라 민간부문의 금융자산은 전체의 27%로 73%를 차지하고 있는 실물자산에 비해 그 비중이 낮았으며, 2001년에는 금융자산비율이 17%까지 하락한 것으로 분석되었다. 따라서 부동산을 중심으로 한 민간의 자본축적 및 성장신화는 인구저성장과 고령화시대가 본격화될 경우 깨어질 가능성이 높다. 인구저성장의 지속 또는 2021년부터의 감소현상, 고령화, 경제성장률 하락과 같은 요인들은 주택이나 도시용 토지에 대한 개발수요를 감소시키게 되고 부동산 경기의 침체를 가져올 수 있기 때문이다. 결과적으로 정부가 강력한 투기억제정책을 시행하지 않아도 도시에서 토지나 주택가격이 상승하지 않고 오히려 내려가는 상황이 발생할 수 있으며 그 시기는 2015년부터 시작될 것이라는 예측이 있다.

부동산 가격이 정체되거나 하락할 가능성이 높다는 근거를 일본의 사례로 판단하기도 한다. 일본은 1990년까지 부동산 가격이 급상승하였지만, 1991년부터 최근까지 약 15년간 50% 가까이 부동산가격이 폭락하였다. 이러한 부동산 가격폭락사태는 단순한 ‘버블붕괴현상’이 아니라 인구성장사회에서 고령화, 경제성장률 저하를 야기하는 인구감

소사회로 옮겨가는 과도기의 구조적 현상이며 인구감소화로 전환되는 시점보다 13-14년 먼저 발생하는 현상으로 해석한다.

Ⅲ.

1970년부터 2005년까지의 학교유형별 전국의 학생 수, 학교 수 및 학급당 학생 수를 살펴보면, 초등학생의 경우 지속적으로 감소하는 추세이며, 중·고등학생의 경우도 1985년을 정점으로 서서히 감소하는 추세이다.

학교 수는 초등학교의 경우 1980년대를 정점으로 2000년까지 감소세를 보이다가 2000년 이후 다시 증가하는 추세를 보이고 있다. 한편 중·고등학교의 경우 계속해서 증가하는 추세를 보이고 있다. 학교 수의 변화가 학생 수의 감소 또는 정체에 비례하여 나타나지 않는 이유는 교육환경을 개선하기 위해 현재의 학급당 학생 수를 1970년 당시보다 절반가까이 감소시켰기 때문이다. 또한 시골학교의 경우 학생 수의 지속적인 감소에 비례하여 학교의 폐쇄가 이루어지지 않았기 때문이다.

한국교육개발원의 전망에 따르면 초·중·고·대학생을 포함한 전체 학생 수는 2005년부터 계속해서 감소하며, 중·고등학생에 비해 초등학생의 수가 상대적으로 더 큰 폭으로 감소할 전망이다. 그러나 교육환경을 OECD국가 평균수준에 맞추기 위하여 최근 학급당 학생 수를 줄여나가는 추세에 있어 학생 수가 줄어들어도 불구하고 당분간 학교시설의 개소 수는 증가할 여지가 있으나 장기적인 관점에서는 학교 수도 줄어들 가능성이 높다.

대학 및 대학원의 경우도 유사한 상황이다. 인구의 고령화에 따라 재학생수가 현재의 240만 명에서 2014년까지는 다소 상승하여 250만 명에 이르나, 2020년에는 200만 명으로 줄어들고 이 후 지속적인 감소를 보여 2060년에는 100만 명으로 감소할 것으로 추정하고 있다. 이는 현재 대비 절반에도 못 미치는 수준이며 2010년 이후에는 대학 시설의 대규모 구조조정이 필요하다는 것을 의미한다. 초등학교의 경우 2001년 현재 OECD국가 평균이 21.8인 반면 우리나라는 35.7, 중학교의 경우 OECD국가 평균이 23.7인 반면 우리나라는 37.1에 머물고 있다.⁸⁾

이와 같은 장래추세를 감안할 경우 수요 감소가 예상되는 대표적인 시설은 초등학교부터 대학에 이르는 정규교육시설이며, 현재 수요의 부재로 인해 농촌지역을 중심으로 발생하는 폐교사례가 향후 인구가 감소하는 도시나 도시 내에서 인구가 쇠퇴하는 지역을 중심으로 광범위하게 확산될 것으로 예상된다. 한편 유년층의 상대적인 감소에도 불구하고 한 부모로 이루어진 가족의 증가, 여성의 경제활동 참여 확대로 인해 자녀양육을 위한 탁아소, 유치원 등 사회복지시설의 수요는 증가할 것으로 예상된다.

IV.

산업구조의 고도화와 같은 혁신적인 방안이 실현되지 않고 현재의 상태에서 인구저성장 추세가 심화될 경우 도시개발을 위한 국가의 재정수입은 감소하는 반면, 재정지출은 증가할 가능성이 높다. 인구저성장 및 감소는 생산가능인구의 감소, 토지 및 주택가격의 정체 또는

8) 교육인적자원부·한국교육개발원.2004. OECD 교육지표 2004.

하락, 저축률의 감소, 경제성장률의 하락, 의료비 등 개인의 소비성 지출증대, 구매력의 감소 등으로 연결될 것으로 예측된다. 따라서 경제성장을 위한 민간부문의 투자재원이 부족하게 되고 중앙 및 지방정부의 세수를 줄어들게 하는 효과가 있는 반면, 노령인구의 사회보장을 위한 중앙정부와 지방정부의 재정지출은 증대시킬 것으로 보인다.

중앙정부와 지방정부의 전체적인 재정수입이 줄어드는 상황에서 노령인구에 대한 재정지출의 증대는 여타부문의 재정지출 규모를 축소시키는 결과를 가져올 수 있다. 부족한 세수를 보충하고 재정수지 악화를 막기 위해서는 세율을 지속적으로 높이는 방법이 하나의 대안으로 제시될 수 있으나 세대간 형평성 논란, 조세저항 등으로 현실적으로 어려움에 직면할 가능성이 높다. 따라서 중앙정부와 지방자치단체의 전체 재정지출에서 도시개발 및 정비에 소요되는 공공 재정지출의 규모는 줄어들게 될 것으로 예상된다.⁹⁾

3

인구저성장이란 일반적으로 인구성장이 진행되고는 있으나 성장의 속도가 상대적으로 느리다는 의미로 해석될 수 있으며, 본 연구에서는 인구저성장의 개념적 징표로서 특히 출산율저하를 상정하였다. 이러한 인구저성장은 우리나라에 있어 인구저성장을 이미 경험하고 있는 다른 나라의 경우에 비해 현저히 빠른 속도로 진행되어지고 있으며, 이러한 사회적 현상은 곧, 도시인구의 저성장으로 직결되어 나타나고 있다.

이에 따라 지금까지 진행되어 오던 도시의 개발형태 또한 바뀔 것이다. 개발에 비교적 제약이 적은 기성시가지 외곽지역의 토지를 중

9) 이왕건의 2인, 인구저성장시대의 도시관리정책방향 연구, 국토연구원, 2005, 13-49면.

심으로 개발하던 패턴에서 앞으로는 개발수요의 감소로 기성시가지와 교외 녹지공간의소규모 정비 및 개발이 동시에 진행될 것으로 예상된다. 또한 도시인구의 저성장은 도시용 토지에 대한 개발수요를 감소시키게 되고 부동산 경기의 침체를 야기한다. 아울러 출산율 감소에 따라 도시시설가운데 교육시설에 대한 감소가 예견되며, 현재 수요의 부재로 인해 농촌지역을 중심으로 발생하는 폐교사례가 향후 인구가 감소하는 도시나 도시 내에서 인구가 쇠퇴하는 지역을 중심으로 광범위하게 확산될 것으로 예상된다. 그리고 인구저성장 추세가 심화될 경우 도시개발을 위한 국가의 재정수입은 감소하는 반면, 재정지출은 증가할 가능성이 높다. 인구저성장 및 감소는 생산가능인구의 감소, 토지 및 주택가격의 정체 또는 하락, 저축률의 감소, 경제성장률의 하락, 의료비 등 개인의 소비성 지출증대, 구매력의 감소 등으로 연결될 것으로 예측된다. 따라서 경제성장을 위한 민간부문의 투자재원이 부족하게 되고 중앙 및 지방정부의 세수를 줄어들게 하는 효과가 있는 반면, 노령인구의 사회보장을 위한 중앙정부와 지방정부의 재정지출은 증대시킬 것으로 보인다. 이와 같은 문제점이 예견되는 출생율 저하에 따른 인구저성장 사회에 대비하기 위한 도시기능 적정화의 실현은 곧, 정책적 요소를 규범화하여 구체화하는 법규범의 개선에서 실현되어지는 것이라 하겠다.

제 3 장 주요국가의 인구저성장에 대비한 계획법제와 도시정책

1

지금 일본은 고령화와 출생률의 저하로 인하여 예상외의 인구감소를 겪고 있다. 2005년 일본 총무성의 인구기본대장에 근거한 “인구·인구동태 및 세대수 조사”의 결과에 의하면 일본의 인구가 처음으로 감소했다고 발표했다.¹⁰⁾ 또한 후생노동성이 최근 공표한 “인구동태통계” 보도 자료에 의하면 2007년의 합계특수출생률은¹¹⁾ 1.34%로서, 06년을 0.02%상회하였지만, 장기적인 인구감소 경향은 변함이 없다¹²⁾고 표명하였다.

I.

1.

(1)

도시계획은 도시의 건전한 발전과 질서 있는 정비를 도모하기 위한 토지이용, 도시시설의 정비, 시가지 개발 사업에 관한 계획이며, 그 기본이념으로 농림어업과의 건전한 조화를 도모하면서 문화적인 도시생활 및 기능적인 도시 활동을 확보하는 것이다. 이를 위하여 적정한 제한 아래 토지의 합리적 이용이 도모되도록 규제사항을 정하고 있다.

10) 총무성, 「인구감소」, http://www.soumu.go.jp/s-news/2005/050727_3.html, 「인구기본대에 근거한 인구·인구동태 및 세대수」, 2008년6월30일 확인

11) 여성 한 사람이 생애 출산할 수 있는 수의 추계수치

12) <http://www.jiji.com/jc/zc?k=200806/2008060400641>, 「인구감소」, 2008년6월30일 확인

(2)

도시계획의 기본이념을 달성하기 위한 법령이 도시계획법이다. 본법에서는 문화적인 도시생활과 기능적인 도시 활동을 도모하기 위하여 구체적인 토지이용에 관한 사항을 정하고 있다.

합리적인 토지이용이란 관점에서 도시계획법을 보면 토지이용의 효율성을 담보하여 도시계획의 이념을 달성하기 위해서는 다른 토지이용에 관한 법률과 상호 유기적으로 연계되어야만 한다. 환언하면 도시계획법은 도시에 관한 전반적인 사항을 규정하고 있는 법률이기는 하지만 토지이용이란 측면에서 다른 법률, 예를 들면 토지기본법, 국토형성법, 지방거점 도시지역의 정비 및 산업시설의 재배치 촉진에 관한 법률 등과 연계되어야 할 것이고, 세부사항, 즉 지역지구, 도시시설 및 시가지 개발사업과 관련해서는 건축기준법, 도시녹지보전법, 도로법, 하천법, 도시재개발법, 밀집 시가지에서 방재가구의 정비 촉진에 관한 법률 등과도 연계되어야 한다. 이와 같이 법률과 법률이 상호 연계되어야만 도시계획법에서 추구하고 있는 문화적이고 기능적인 도시생활 및 도시 활동을 기대할 수 있다.

II.

도시계획은 먼저 도시계획을 책정하는 장소로 도시계획구역을 지정하는 것부터 시작하며, 그 구역을 대상으로 각종 도시계획이 정해진다. 그리고 도시계획이 결정되면 해당 도시계획의 목적을 실현하기 위하여 건축물의 건축 등에 일정한 제한이 부여된다. 또한 시설의 정비와 개발을 목적으로 하는 도시계획 중 일정한 것에 대해서는 도시계획사업으로 실시된다.

1.

일본의 도시계획제도에 있어 기본이 되는 사항은 도시계획구역과 준도시계획구역이 있다. 도시계획구역은 종합적인 정비·개발·보전할 필요가 있는 구역을 도도부현이 지정한다(도시계획법 제5조). 구체적으로는 시 또는 일정한 요건에 해당하는 정촌(町村)의 시가지를 중심으로 인구, 토지이용, 교통량 등 현상 및 추이를 감안하여 지정하며(법 제2조), 필요가 있을 때는 복수의 시정촌에 걸쳐 지정될 수 있다.

이와는 달리 준도시계획구역은 시정촌이 도시계획구역 외에서 토지이용의 질서만을 행할 필요가 있는 구역을 준도시계획구역으로 지정할 수 있다(법 제5조의 2). 따라서 준도시계획구역으로 정할 수 있는 도시계획은 토지이용에 관한 도시계획의 일부이며, 이 제도는 2000년 법 개정에서 신설되었다.

2.

도시계획은 크게 토지이용과 도시시설의 정비 및 시가지 개발 사업에 관한 사항 등 3가지 사항과 이것에 관한 방침으로 구성되어 있다. 즉 토지이용에 관한 사항에는 구역구분, 지역지구, 촉진지구, 유희(遊休)토지전환이용촉진지구, 피해시가지 부흥추진지구 및 지구계획 등이 있으며, 도시시설에 관한 사항으로는 도로, 도시고속철도, 주차장 등 교통시설과 공원, 녹지, 광장 등 공공용지 그 밖의 공급시설 또는 처리시설, 학교, 도서관, 연구시설 등 교육문화시설 및 의료시설 또는 사회복지시설 등이 있다. 또한 토지구역정비사업, 공업단지조성사업 및 신도시기반정비 사업 등은 시가지 개발 사업에 포함 되어 있다. 이러한 도시계획에 관한 사항은 각각 상세적이며 구체적인 방침에 의하여 구성되고 있으며, 상호 연계되도록 계획되어 있다.

3.

도시계획은 도시계획법에서 정하는 절차에 따라 결정되며(법 제15조~제21조), 그 절차는 도도부현이 정하는 경우와 시정촌이 정하는 경우에 있어서 차이가 있다.

도도부현이 정하는 도시계획결정의 절차에 있어서 필요한 경우에는 국토교통대신의 동의를 요구(법 제18조제3항)하고 있으며, 또한 행정기관 등과의 조정 등을 필요로 하고 있다(법 제23조). 이는 도도부현이 정하는 도시계획이 대도시 및 그 주변 도시와 관련 있는 도시계획구역 그 밖에 시행령으로 정하는 도시계획구역과 관련 있는 도시계획 또는 국가의 이해에 중대한 관계가 있는 시행령으로 정하는 도시계획과의 정합을 위한 조치라 하겠다.

한편 시정촌이 정하는 도시계획의 결정에 있어서는 도도부현지사의 동의(다만, 준도시계획구역에서의 도시계획에 대해서는 의견청취)를 필요로 하고 있다(법 제19조제3항, 제5항).

4.

도시계획이 정해지면 그 목적을 달성하기 위하여 도시계획법과 그 외의 관계 법령에 근거하여 건축물의 건축 등에 관해서 다음과 같은 제한이 실시된다.

토지이용에 관한 도시계획	구역 구분	시가화조정구역에 있어서 개발행위를 하려고 할 때는 모든 도도부현지사(중핵시 등에 관해서는 해당 시장)의 허가가 필요하다(법 제29조). 또한 시가화구역으로 1,000m ² 이상의 개발행위를 할 때도 허가가 필요하다. 또한 구역구분을 정하지 않고 있는 도시계획구역 및 준도시계획구역으로 3,000m ² 이상(시행령 제19조), 도시계획구역 및 준도시계획구역 이외의 구역으로 10,000m ² 이상의 개발행위를 할 때도 허가가 필요하다(시행령 제22조의 2).
---------------	-------	---

	지역 지구	용도지역 등의 지역지구에 관해서는 건축기준법에 의하여 건축물의 용도, 용적률, 건평률 등에 규제가 행하여지며, 건축 확인이 실시된다. 또한 풍치지구 등 도도부현 또는 시정촌의 조례에 의한 규제가 행하여지는 경우도 있다.
	지구 계획	지구계획의 구역 내의 지구정비계획이 정해져 있는 구역에 관해서 토지의 구획형질, 건축물의 건축 등을 행하려 할 때는 시정촌장에게 신고가 필요하다(법 제58조의 2).
도시시설·시가지 개발 사업에 관한 도시계획		장래 사업의 원활한 시행을 확보하기 위하여 2층 건물 이하의 건축물 등을 제외한 건축물의 건축이 원칙적으로 제한된다(법 제54조). 그리고 도시계획의 인가 또는 승인이 있으며 시행에 장애가 될 수 있는 토지의 형질변경, 건축물의 건축 등이 제한된다(법 제65조).

5.

도시계획사업은 도시계획으로 정해진 도로, 공원, 하수도 등 도시시설 및 토지구획정리사업 등 시가지 개발 사업을 실현하기 위하여 시정촌이 도도부현지사의 인가를 받아 실시하고 있다. 또한 시정촌이 시행하기 곤란한 경우에 있어서는 도도부현지사가 국토교통대신의 인가를 받아서 시행한다(법 제59조).

도시계획사업에 관해서 필요한 토지를 취득하기 위해서 토지수용법의 규정이 적용되며, 이 외에도 사업시행의 장애가 될 우려가 있는 토지의 형질변경과 건축물의 건축 등이 제한된다(법 제65조, 제69조).

또한 도시계획으로 정해진 도시시설 중 새로 토지를 수용할 필요가 없는 경우에 있어서는 도시계획사업으로 정비를 하지 않는 경우도 있지만, 도시계획으로 정해진 토지구획정리사업 등 시가지 개발 사업은 면적으로 큰 규모이며, 광범위의 권리자에게 영향을 미치기 때문에 도시계획사업으로 시행하고 있다.

6. 가

환경영향평가제도는 토지의 형질변경, 공작물의 신설 등 개발 사업으로 인하여 환경에 현저히 영향을 미칠 우려가 있는 것에 관해서 그 사업이 환경에 어느 정도 영향을 미치는 지를 사업자가 사전에 조사, 예측 및 평가를 하고 그 결과를 공표 하여 지역 주민과 지방자치단체로부터 환경에 대한 의견을 들어 환경을 배려한 사업계획을 작성·시행하는 제도를 말한다.

환경영향평가와 도시계획결정을 연계하는 경우의 절차는 환경영향평가법, 각 지역의 환경영향평가 조례에 근거하여 환경영향평가의 대상이 되는 사업과 시설이 도시계획에 정해져 있는 경우, 도시계획결정권자가 사업자를 대신하여 환경영향평가 그 외의 절차를 행한다. 또한 준비서, 평가서 공고·열람을 도시계획안(案)·도시계획 고시 및 열람과 연계하여 시행한다(도시계획의 특례).

7. (21 2~ 21 5)

2003년부터 현(縣) 또는 시정촌에 대해서 토지소유자 등은 도시계획의 결정·변경을 제안할 수 있도록 되었다. 제안할 수 있는 도시계획의 내용은 도시계획구역의 정비, 개발 및 보전방침, 즉 도시계획마스터플랜을 제외한 모든 사항으로 되어있다. 이 절차는 다음과 같다.

Ⅲ.

인구저성장 사회에 직면하면서 일본은 다방면에서 정책적으로 해결하여야 할 과제가 도출하였다. 예를 들면 경제 분야에서는 노동력과 고용인력 확보가 관건이 되었으며, 복지 분야에서는 고령화에 따른 의료비의 충당문제가, 지방도시에서는 지역의 활성화를 도모하기 위

한 방안이 더욱더 요구 되었다. 그 중 국토 관련분야에 있어서는 종래의 계획을 수정하여 인구저성장 사회에 걸 맞는 계획의 수립이 요구되었다. 그 대표적인 계획이 도시계획이다.

일본의 도시계획제도는 1968년에 제정된 도시계획법을 기본 틀로 하면서 그 후 몇 차례의 개정을 통해 현행의 체계로 되었다. 도시계획법의 개정에서 주요한 사항은 지역지구제(선긋기를 통한 시가화구역과 시가화조정구역), 용도지역제의 실시 및 개발허가제의 시행이다. 물론 이러한 제도의 시행과 법의 개정은 사회·경제 환경의 변화에 따른 토지이용의 효율성 고조와, 이를 통한 급속한 변화에 대응하기 위한 노력이라 하겠다.

그럼에도 불구하고 일본의 도시는 택지의 교외화가 진행되고 있었으며, 그 결과 중심시가지의 인구밀도 저하를 확대 시키면서 인구감소 국면을 맞이하게 되었다. 즉 대도시 및 대도시권의 문제로서 중심부(도심과 그 주변부)에서는 공동화가 진행되고 있으며, 노후화된 중간기성시가지 및 교외지역의 문제가 있다. 그리고 지방도시에서는 중심시가지의 공동화, 교외지역으로의 개발확산문제가 있다.¹³⁾

이러한 도시문제를 도시기능과 제도상의 과제로 분리, 정리하면 이하와 같다.

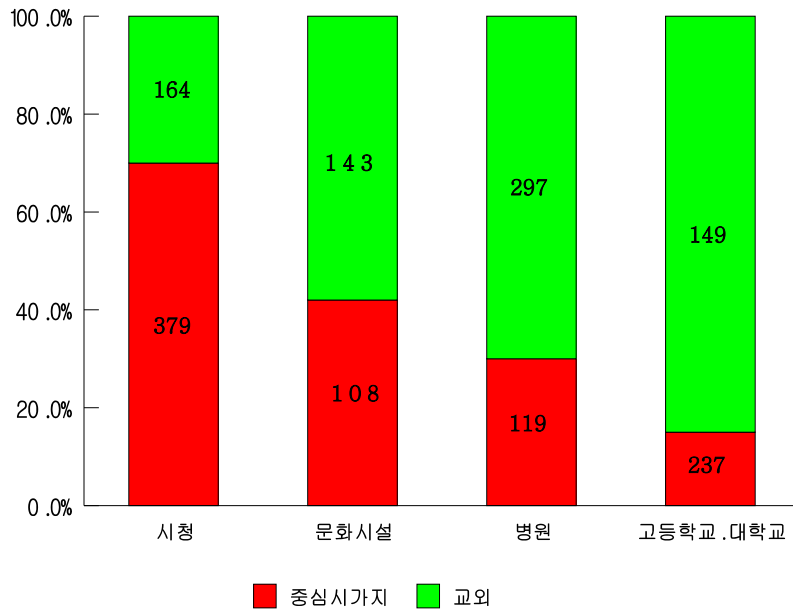
13) 大方潤一郎, “日本の都市再生の問題” 国際土地施策フォーラムの発表文 2003.大方 선생은 발표문에서 일본의 도시형성과 도시계획의 문제점을 이하와 같이 서술하고 있다. 첫째, 거대도시 동경의 문제로서 중심부는 단순한 용도지역제, 광범위한 상업지역, 주택전용지역이 아닌 주거지역 등을 들고 있으며, 노후화된 중간기성시가지의 문제로서 기반미정비, 목조·저층·밀집 시가지, 저수준의 주택, 주 환경을, 그리고 교외부에 대해서는 자동차이용의 증가, 전통적 철도역 주변 상점가의 쇠퇴, 중층공동주택단지를 들고 있다. 둘째, 지방도시의 문제로서 중심상점가의 쇠퇴, 전통적·목조저층고밀도 시가지에서 인구유출, 시청·병원 등 공공공익시설의 교외이전, 빈 점포, 빈집, 주차장의 증가 등을 들고 있으며, 자동차 이용의 발전, 비 선긋기 도시계획 구역의 문제, 도시계획구역 외의 문제, 소규모 주택지와 대규모 상업시설의 확산의 예를 들어 교외로의 개발확산 문제를 지적하고 있다.

1.

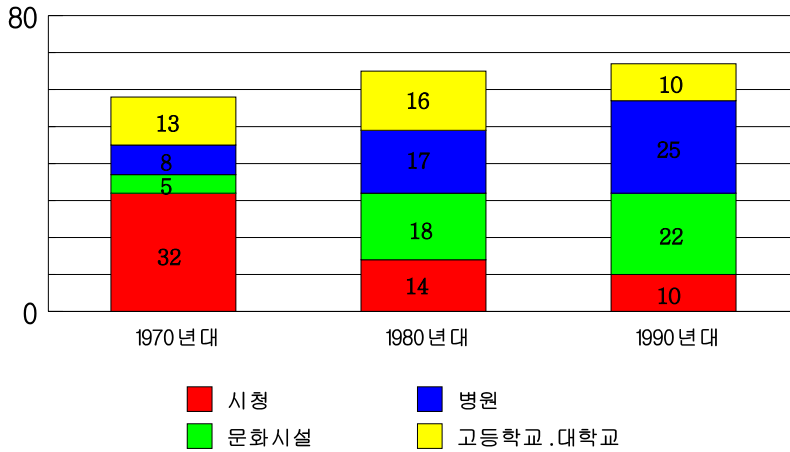
(1)

1945년 이후부터 고도 성장기에 이르기까지 일본에서는 도시에의 인구유입이 급속히 진전되었으며, 교외 주택지의 개발 등에 따라 시가지가 확대되었다. 즉 자동차의 대중화에 따라 특히 지방부에서는 일상생활에 자동차 의존도가 높아졌으며, 공공교통의 역할이 저하되고 있다. 시가지의 확대에 따라 종래 도시 중심부에 입지해 있던 여러 가지 도시기능이 교외로 이전되었으며, 1970년부터 시청, 병원, 문화시설 등의 공공공익시설의 교외로의 이전이 현저해 졌다.

공공 .공익시설의 지역별 입지현황



공공·공익시설의 교외이전상황



출전: 『인구이동 등 사회경제활동과 토지이용에 관한 조사』

2003년 국토교통성 토지·수자원국 작성자료

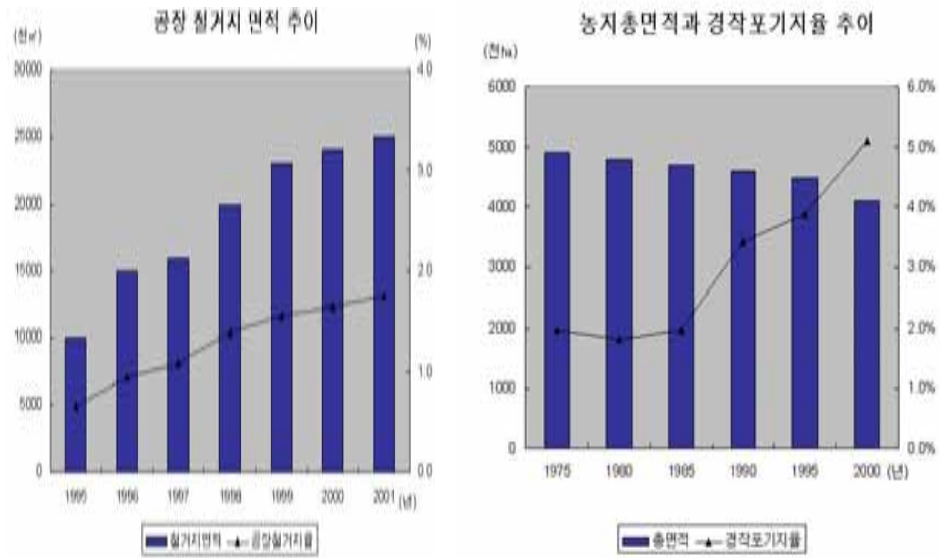
또한 1990년 이후의 대규모 상업시설의 교외입지의 경향은 유통혁명, 수요구조의 변화에 의하여 발생하였으며, 규제완화에 의해 두드러졌다.

지방도시의 중심부에서는 거주인구, 소매업 판매액수, 종업원 수가 저하되고 있으며, 중심부의 공동화가 진행되고 있다. 중심부의 공동화가 진행된 도시에서는 빈집·빈 점포와 평면주차장 등 저미(低未)이용지의 증가가 현저해 지고 있다.¹⁴⁾ 또한 대규모 상업시설의 철수에 의하여 발생한 대형 빈 점포가 중심부에 남고, 중심상점가의 공동화, 기능저하에 박차를 가하는 케이스도 볼 수 있다.

산업구조의 전환에 따라 공장 철거지 면적이 증가하고 있다. 또한 농지에 관해서는 농업의 후계자 부족 등으로 농지 총면적이 감소하고

14) 저미이용지란 대도시권의 기성 시가지 등에 있어서 「유효 이용을 도모하기 위하여 어떠한 조치를 강구해야 할 토지」를 말한다.

있으며, 농지전용은 연간 15,000ha을 넘는 수준에 이르고 있다. 그리고 경작포기지율은 5%를 넘고 있다. 농업의 토지생산성보다도 농지를 대규모 상업시설 등으로 임대하는 편이 수입이 기대되기 때문에 후계자가 없는 농업종사자의 대부분은 임대나 매각에 의한 토지이용을 희망하는 상황이다.¹⁵⁾



※ 공장 철거지 면적이란 공장용지의 이용전환 등에 따라 1년간에 사업소의 부지면적에 카운트되지 않은 면적을 말한다.

- 철거지 면적이란 입지면적-사업소 부지면적 증감
- 고장 철거지율이란 철거지 면적÷전년말 부지 면적

※ 경작포기란 과거 1년간 경작을 하지 않고 향후도 경작할 의향이 없는 토지를 말한다.

- 농지총면적이란 경작포기지면적+경영경지면적
- 경작포기율이란 경작포기지면적÷농지총면적×100

15) 社会資本整備審議會, “人口減少社会における市街地の再編に対応した建築物整備のあり方について(答申)” 2006년2월 P.3이하.

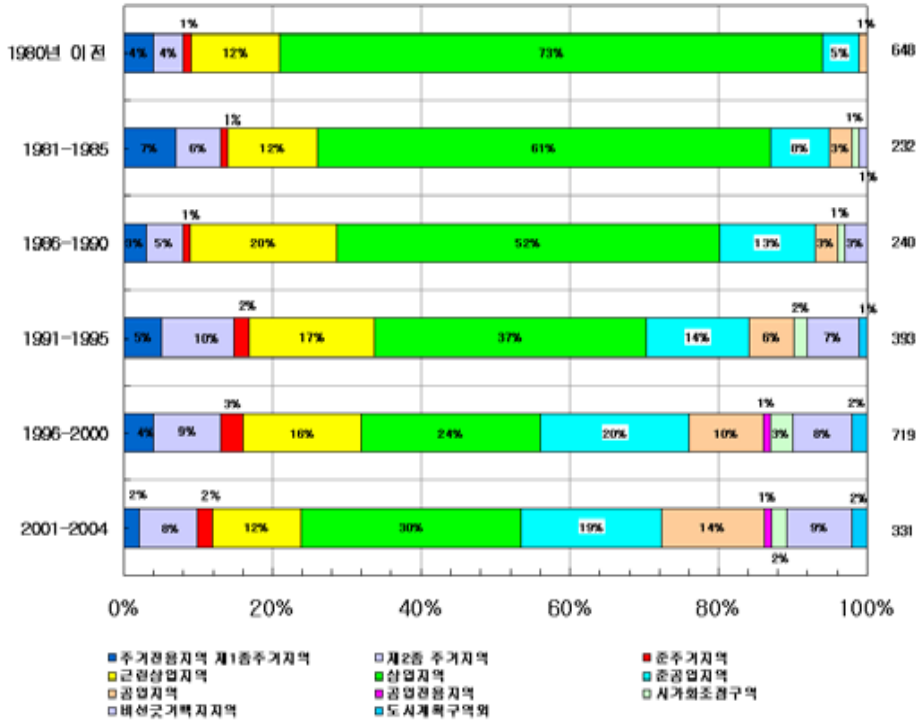
출전: 인구감소 등 사회에서의 시가지 재편에 대응한 건축물정비 방안에
대한 답신 보충설명자료 P.12

(2)

교외입지가 진행된 대규모 건축물로서 대표적인 대규모 상업시설에 관해서 보면 상업지역에 입지하고 있는 시설의 비율은 전체의 약 1/3이다. 그 중에서도 근년 상업지역 이외의 지역으로 대규모 상업시설의 입지가 현저히 나타나고 있다. 1991년 이후에 개점한 대규모 상업시설에 관해서 보면 상업지역으로의 입지비율은 3대 도시권에서 약 1/4, 지방권에서 1%에 머물고 있다. 3대 도시권에서는 공업용 용도지역으로의 입지비율이 높고, 지방권에서는 공업용 용도지역 이외에 비선긋기 백지지역으로의 입지비율이 높게 나타나고 있다. 또한 도시계획구역 이외의 입지도 증가하고 있다.

다음으로 도시권마다의 입지상황을 살펴보면 상업지역에 비교적 높은 비율의 상업시설이 입지하고 있는 도시가 있는 반면에, 그 외의 용도지역과 용도지역 이외의 지역에서의 입지가 진행되어 있는 도시도 많이 있다. 1991년 이후에 개점한 시설에 한정하여 살펴보면 상업지역에서의 대규모 상업시설의 입지가 전혀 없는 도시권이나 극소수인 도시권도 많이 존재하고 있다.

(1 m²) ()



출전: 인구감소 등 사회에서의 시가지 재편에 대응한 건축물정비 방안에 대한 답신 보충설명자료 P.24

※ 건축기준법상 연바닥면적 10,000m² 이상 물품판매업을 영위하는 점포에 대해 집계

※ 2004년말 현재

이와 같이 용도지역이 도시계획으로 실현하여야할 목표로서 주거, 상업, 공업 그 외의 도시기능의 배분이 현행의 용도제한에서는 결과적으로 실현되지 않고 있다는 실태를 보이고 있다.¹⁶⁾

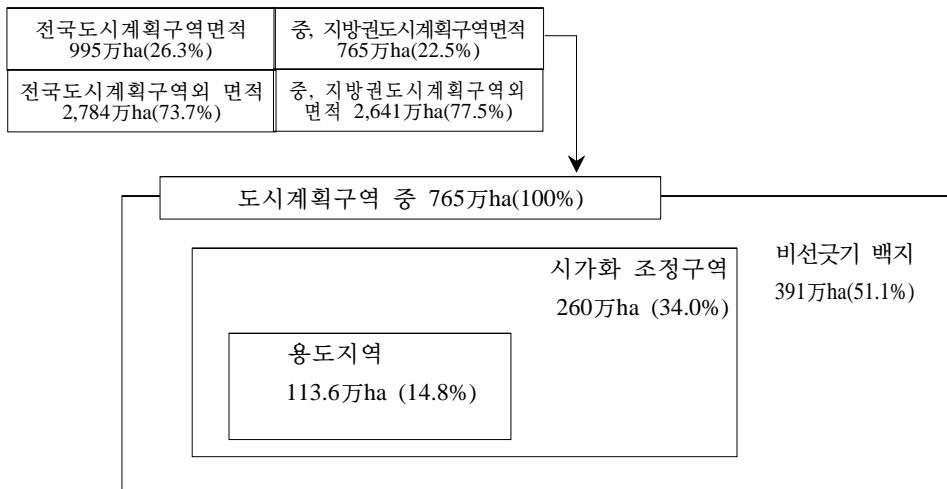
16) 社会資本整備審議会, 전계(5) P.6.

2.

(1)

도시계획구역은 전국토의 약 1/4의 면적이 지정되어 있다. 3대 도시권의 도시계획구역은 시가화구역과 시가화조정구역으로 구분(구역구분)되고, 시가화구역에서는 용도지역에 따라 건축규제, 시가화조정구역에서는 개발규제가 적용되고 있다.

한편 3대 도시권 이외의 지역에서는 정령지정도시 이외의 도시계획구역에 대해서 구역구분을 정할 것인지의 여부는 지역의 실정에 따라 도도부현이 판단하도록 되어있다. 3대 도시권 이외의 도시계획구역 중 약 1/2의 면적은 시가화구역으로 용도지역의 지정이 없으며, 건축물의 용도제한이 적용되지 않는 구역이다. 즉 비 선긋기 백지지역¹⁷⁾이다.



17) 비 선긋기 백지지역이라 함은 시가화조정구역과 시가화구역의 구분을 정해 두지 않은 도시계획에서 용도지역이 정해져 있지 않은 지역을 말한다.

출전: 인구감소 등 사회에서의 시가지 재편에 대응한 건축물정비 방안에 대한 답신 보충설명자료P.14

※지방권은 동경, 사이다마, 찌바, 카나가와, 아이찌, 교토, 오사카, 효고, 나라 이외의 지역

※비선긋기 백지의 면적은 시가지화조정구역 및 용도지역이외의 도시계획구역 면적

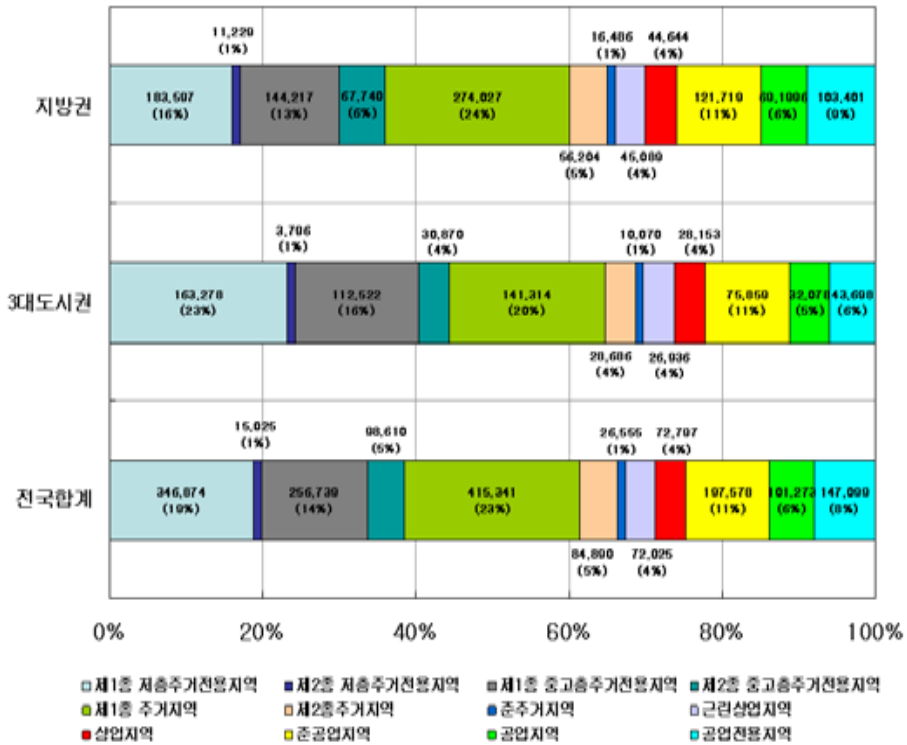
※준도시계획구역은 2004년3월에는 지정 없음(2005년7월 현재 약 180ha)

※2004년3월31일 현재

현행의 용도지역제도는 제1종 저층주거전용지역부터 공업전용지역까지 12종류가 있으며, 제1종 중·고층 주거전용지역, 제2종 중·고층 주거전용지역, 제1종 주거지역, 제2종 주거지역 및 준주거지역이 「주거용 용도지역」, 근린상업지역 및 상업지역이 「상업용 용도지역」, 준공업지역, 공업지역 및 공업전용지역이 「공업용 용도지역」으로 분류되고 있다(도시계획법 제9조). 이 12종류의 용도지역마다 건축기준법에 의하여 각각 지역에 맞는 용도제한을 정하고 있다.

그 제한내용은 주거와 공업의 분리에 중점을 두고, 예를 들면 환경악화의 우려가 큰 공장 등의 입지가능지역은 공업지역 및 공업전용지역으로, 이 보다 환경악화의 우려가 작은 일정한 공장 등의 입지가능지역은 준공업지역, 공업지역 및 공업전용지역으로 정하고 있으며 이것도 공업용 용도지역으로 한정하여 입지가 허용되고 있다.

한편 상업·업무용 용도에 관해서, 예를 들면 점포·사무소 그 외의 용도 건축물은 입지 가능한 지역이 넓으며 제2종 주거지역, 준주거지역, 근린상업지역, 상업지역, 준공업지역 및 공업지역(사무소 등에 간해서는 공업전용지역도 가능하다)에 있어서 규모에 상관없이 입지가 허용되며, 극장, 영화관, 관람 장소 등의 용도 건축물은 사업지역 및 준공업지역으로 규모에 상관없이 입지가 허용되고 있다.



출전: 인구감소 등 사회에서의 시가지 재편에 대응한 건축물정비 방안에 대한 답신 보충설명자료 P.15

※3대도시권은 동경, 사이다마, 찌바, 카나가와, 아이찌, 교토, 오사카, 효고, 나라현. 지방권은 3대도시권 이외의 지역.

※2004년3월31일 현재

지역의 실정에 따라 용도지역에 의한 용도제한의 강화 또는 완화할 수 있는 구조로서 「특별용도지구」제도가 있다. 이는 시정촌(우리의 기초지방자치단체)이 조례에 의하여 용도지역을 보완하고 당해 지구의 특성에 맞는 토지이용의 증진, 환경보호 등 특별한 목적의 실현을 도모하기 위한 제한을 할 수 있도록 되어 있다. 1998년 「마을 만들기 3

법』, 즉 「중심시가지에서 시가지의 정비개선 및 상업 등 활성화의 일체적 추진에 관한 법률」(중심시가지활성화법), 「개정 도시계획법」, 「대규모 소매점포 입지법」의 제정에 의하여 특별용도지구의 유형이 자유화되었다. 그러나 특별용도지구의 지정은 해당 개정 이전부터 지정되어 있는 지구를 포함하더라도 전국에 569지구 48,275ha(2004년 3월 현재, 용도지역 전체 면적의 약 2.9%)에 머물고 있다.

용도지역의 지정이 없는 구역에 관해서는 2000년의 도시계획법 및 건축기준법의 개정에 따라 주변의 양호한 거주환경에 지장을 초래할 우려가 있는 건축물 등의 건축을 제한하는 경우에는 「특정용도제한지역」을 정할 수 있도록 되어있다. 또한 도시계획구역 이외에서 토지이용규제를 실시하기 위한 구조로서 「준도시계획구역」제도가 창설되었다(준도시계획구역에서는 용도지역과 특정용도제한지역 등 지정이 가능하다).

이에 따라 비 선긋기 백지지역과 도시계획구역 이외에서도 건축물의 용도제한을 제도상 가능하게 되었다. 그러나 특정용도제한지역의 지정은 전국에 12도시 53,171ha(2005년4월 현재)이며, 또한 준도시계획구역의 지정은 전국에 3구역 180ha(2005년 7월 현재)에 그치고 있다. 따라서 이러한 제도를 적용하고 있는 일부의 지역을 제외하고 비 선긋기 백지지역과 도시계획구역 이외에서 건축기준법에 의한 용도제한이 적용되고 있지 않다.

현행의 용도지역제도에 의한 점포와 음식점 등의 입지와 관련되는 용도제한이 없는 용도지역과 용도지역의 지정이 없는 백지지역에 있어서 1990년의 대규모 소매점포 입지법의 운용완화 이후, 대규모 상업시설 등의 입지 비율이 증가하고 있다. 그 중에서도 도시전체 나아가서는 복수의 도시에 다수의 사람을 집적시키는 광역적 도시기능을 가지고 있는 시설이 교외에 생기면 광역적 인프라기능의 지장과 광역으로의 인구집중으로 인하여 주변 환경에의 악영향이 발생하고 있다.

한편 비교적 규모가 큰 시설, 예를 들면 식료품과 일용품을 중심으로 한 시설과 같이 일상생활에 필요한 시설이 점포와 음식점 등의 입지와 관련되는 용도제한이 없는 지역에 입지하는 케이스가 증가하고 있다. 이러한 시설은 교외의 주택지에 거주하는 주민 등의 편리 확보를 위하여 필요한 시설지만 광역적 도시기능을 가지는 시설과 구별해서 생각할 필요가 있다.

다수의 사람을 넓은 범위에서 모이게 하는 광역적 도시기능을 가지는 시설의 입지를 상정하고 있지 않은 지역에서 토지이용의 전환이 이루어지는 경우에는 도시계획절차를 통하여 주민, 지권(地權)자, 사업자 등 폭 넓은 주체의 참가를 필요로 하며, 광역적인 관점에서 판단이 행해지는 것이 중요하다. 또한 공장 철거지 등의 계획적인 토지이용의 전환을 유도하는 구조로서 재개발 등 촉진지구를 정하는 지구계획 등의 제도가 있지만 광역적 도시기능을 가지는 시설의 입지에 있어서는 지구계획제도의 활용에 따라 용도제한을 완화하는 것도 생각할 수 있다.¹⁸⁾

(2)

상업 그 외에 업무의 편의를 증진하는 지역인 상업용 용도지역에 관해서는 다수의 사람을 넓은 범위에서 모이게 하는 광역적 도시기능을 가지는 시설의 입지를 인정할 필요가 있다. 한편 준공업지역에 관해서는 대규모 상업시설 등의 입지가 근년 증가하고 있지만 폭 넓은 용도의 혼재를 허용하는 지역으로서 설정하는 경우도 있다.

용도지역에서 용도제한은 도시계획에서 목적이 되는 시가지상에 따라 건축제한을 하는 것으로서 이러한 광역적 도시기능을 가지는 시설에 관해서는 광역적인 인프라기능의 지장과 광역에서 사람이 모여 주변 환경에의 악영향을 고려하여 입지 가능한 용도지역을 제고할 필요가 있다.

18) 社会資本整備審議会, 전계(5) P.4이하.

또한 용도지역에 관한 도시계획의 운용에 관해서는 지방자치단체가 토지이용의 현황과 동향에 적절히 대응하여 도시계획의 결정 및 변경을 할 필요가 있다.¹⁹⁾

(3)

현행의 제도에서는 비 선긋기 백지지역 중 특정용도제한지역 또는 지구계획 등이 정해져 있는 구역 이외의 구역에 있어서는 건축기준법에 의한 건축물의 용도제한은 없고, 용적률, 건평률, 사선제한, 일조규제 등이 적용되고 있다.

이것은 비 선긋기 백지지역이 시가지상을 명확히 할 필요가 없는 지역을 나타내고 있으며, 또한 일반적으로 건축행위나 개발행위가 빠르게 진행되는 지역으로서 시가지상을 명확하게 정한 후에 그에 따라 규제를 하는 용도지역의 수법을 그대로 적용하는 것은 곤란하다는 것에 기인한다.

그러나 근년 비 선긋기 백지지역에 다수의 사람을 넓은 범위에서 모이게 하는 광역적 도시기능을 가지는 시설이 연속적으로 입지하고 있으며, 이러한 시설은 비교적 넓은 부지면적을 확보하여 대규모 건축물로서 광역적 인프라의 기능에 지장을 초래하고 주변 환경에 악영향을 발생시키고 있다.

따라서 현행제도에 의한 용도제한이 적용되고 있지 않는 비 선긋기 백지지역에서도 이러한 광역적 도시기능을 가지는 시설에 관해서는 건축기준법에 의한 용도제한을 적용하여 무질서한 입지를 규제하고, 도시계획수법에 따라 주민, 지권(地權)자, 사업자 등 폭 넓은 주체의 참가에 의한 사회적 의사결정으로서 각 지역의 시가지상과 이에 대응한 도시계획이 결정되고, 광역적 인프라의 기능지장과 주변 환경에 악영향이 회피되는 것에 의하여 입지를 허용하는 구조로 하여야 할 것이다.

19) 社会資本整備審議会, 전계(5) P.11이하.

그리고 도시계획구역 이외에 있어서도 농지전용 등에 의한 대규모 시설 등의 입지가 나타나고 있으므로 농지관계의 규제와 도시계획의 규제 어느 쪽도 적용되지 않는 케이스의 발생을 방지하기 위하여 준도시계획구역의 설정을 적절히 하고, 이 구역에 관해서도 비 선긋기 백지지역과 동일하게 용도제한이 적용되도록 하여야 할 것이다.²⁰⁾

IV.

일본의 관련 학계는 물론 실무에 있어 인구감소는 사회구조 및 경제의 변화를 초래하며, 이는 국가재정, 연금문제뿐만 아니라 지방자치단체의 재정악화에도 영향을 미칠 것으로 우려하고 있다. 때문에 인구감소문제를 해결할 수 있는 방안은 무엇인가를 강구할 필요성이 강하게 제기되어져 왔다. 특히, 도시정책, 계획 및 관련 토지이용규제에 있어서 방안이 모색되어져 왔다. 왜냐하면 이러한 요소는 인구감소문제를 직접적으로 해결할 수 있는 수단은 아니지만, 인구감소에 따라 발생하는 문제에 대응하거나 발생할 것으로 예상되는 문제를 예방적 차원에서 다룰 수 있기 때문이다.²¹⁾ 이러한 의미에서 인구감소에 대한 도시정책 및 계획의 차원에서의 대응, 그리고 전체적인 차원에서 국토계획의 변화와 이에 따른 법률의 제·개정을 생각할 수 있다. 이하에서는 이와 관련하여 일본이 인구감소사회에 대비한 방안을 살펴보기로 하겠다.

1.

인구감소는 상술한 바와 같이 사회·경제구조의 변화를 초래한다. 따라서 이에 대응한 국토의 개발 및 발전을 위한 정책이 요구된다.

20) 社会資本整備審議会, 전계(5) P.12이하.

21) 瀬田史彦·김광익 외 “인구저성장시대의 도시권 공간구조의 변화와 정책대응 방향”, 국토연 2006-11, P.51.

일본에서는 지금까지 5차에 걸쳐 전국종합개발계획이 책정되어 왔으나, 이 계획은 1950년 당시의 사회·경제 및 정세 등을 배경으로 개발을 기조로 한 양적확대를 지향하고 있기 때문에 인구감소에 대응한 국토의 질적 향상 도모에 적절하지 못하다는 지적이 있었다.

이러한 국토정책 전반의 과제에 대해서 일본의 국토교통성에서는 기존의 국토계획 및 관련제도의 방향을 전환하고자 노력하였으며, 이를 위하여 지역 주체에 의한 지역자원의 유효한 활용 및 개성 있는 지역 만들기, 모빌리티의 향상과 광역적 대응, 사회자본 정비와 관리를 위한 하드웨어적·소프트웨어적 수단의 적절한 조합 및 적극적인 정보공개를 바탕으로 한 형성과 다양한 주체의 참가를 제시하였다. 그리고 이에 맞는 새로운 유형의 국토계획으로서 “국토형성계획”이 수립되었다. 이러한 의미에서 수립되는 국토형성계획은 다음과 같은 특색을 가지고 있다.

- ① 양적 확대를 도모하는 개발을 기조로 한 지금까지의 국토계획에서 국토의 질적 향상을 도모하기 위하여 계획대상을 재검토 함. 즉 국토의 이용·정비 및 보전에 관한 시책을 종합적으로 추진하는 국토계획으로 개편 함.
- ② 국토계획책정 프로세스에 있어서 다양한 주체의 참가를 도모하기 위하여 지방자치단체로부터 계획제안제도와 국민의 의견반영 구조를 마련 함.
- ③ 전국 계획 이외에 블록 단위마다 국가와 도도부현 등이 적절한 역할 분담 하에 상호연계·협력하여 책정하는 광역지방계획을 창설 함. 또한 지역의 자율성 존중 및 국가와 지방자치단체와의 파트너십의 실현을 도모하였음.
- ④ 국토계획체계를 간소화·일체화함으로써 알기 쉬운 국토계획체계로 재편함.

이에 의하면 국토형성계획은 국가와 지방간의 협력과 성숙사회에 어울리는 국토의 비전을 제시하는 계획으로서의 의미를 가지고 있다. 그리고 일본에서는 종래의 국토계획에 대한 반성과 향후 국토계획이 나아가야 할 방향을 구체화하기 위하여 2005년 7월에 국토형성계획법을 제정하여 법적근거를 마련하였다.

2.

국토심의회에의 검토를 통하여 제정된 「국토형성계획법」은 개발중심의 계획에서 이용중심의 계획으로 전환하고 있다는 점이며, 국가가 수립하는 전국계획과 지방분권에 맞춰 지방이 수립하는 광역지방계획을 양대 축으로 하고 있다는 점이 특징이다. 이에 관하여 그 주요내용을 살펴보면 이하와 같다.

첫째, 국가가 수립하는 전국계획은 종합적인 국토형성에 관하여 지침이 되는 계획으로서 1) 국토형성에 관한 기본적인 방침과, 2) 국토형성의 목표, 3) 2)를 달성하기 위하여 전국적인 견지에서 필요하다고 인정되는 기본적인 시책에 관한 사항을 정하도록 하고 있다(법 제6조 제1항·제2항). 이러한 사항을 포함하고 있는 국토형성계획의 수립권자는 국토교통대신이지만, 전국계획의 안을 작성할 때에는 각의(閣議) 결정을 받도록 하고 있다(동조 제3항). 또한 국토교통대신이 전국계획안을 작성하려고 할 때에는 미리 공청회 등 국민의 의견을 반영할 수 있는 조치를 취하여야 하며, 환경대신 그 밖의 관계 행정기관의 장과 협의하고, 도도부현 및 지방자치법 제252조의 19 제1항에 규정되어 있는 지정도시의 의견과 국토심의회에의 조사심의를 거치도록 하고 있다(동조 제4항).

다만, 이러한 절차에 의하여 수립되는 전국계획은 계획의 수립에 있어 어느 정도 한정된 범위 안에서 작성된다는 점에 유의하여야 한다. 즉 전국계획은 국토의 이용, 정비 및 보전을 추진하기 위한 종합

적·기본적인 사항을 규정하고 있는 국토이용계획법 제4조의 전국의 구역에 대하여 정하고 있는 국토이용에 관한 계획과 일체가 되어야 한다.

둘째, 지방분권 및 지방의 활성화를 도모하기 위하여 광역지방계획을 수립하고 있다. 이 계획은 기존의 수도권, 킨키권, 중부권, 지방(동북개발촉진계획, 호쿠리쿠(北陸) 중국(中国), 시코쿠(四国), 규슈우(九州))계획을 통합·폐지하여 계획 구역을 블록단위로 설정하고 있다. 그리고 계획의 원활한 수립 및 집행을 위하여 광역지방계획구역마다 국가의 관계 지방행정기관, 도부현, 지정도시에 의한 협의체(광역지방계획협의회)를 구성하도록 하고 있다(법 제10조). 또한 이 협의체의 구성에 있어 특이한 사항은 관계 기초지방자치단체의 참가뿐만 아니라, 광역지방계획의 실시와 밀접한 관련을 맺고 있는 지방 경제단체 및 지역 주민 등을 참가시킬 수 있다(동조 제2항)는 것이다.

이상으로 보았듯이 일본에서는 인구저성장에 대비하여 종래의 국토정책에서 새로운 유형의 그것으로 전환하였으며, 이에 알맞은 국토계획을 추진하기 위하여 법률의 제·개정을 실시하였다. 이러한 제 조치는 인구저성장을 국토정책 및 계획이라는 전체적인 측면에서의 접근이며, 주요한 사항이다. 이와 더불어 구체적인 접근으로서 일본에서는 도시정책 및 계획에 대하여 재인식을 하고 있다. 이에 관하여 국토교통성 사회자본정비심의회 도시계획·역사적 풍토분과회 도시계획부회(社会資本審議會都市計画歴史的風土分科会都市計画部会)에서는 새로운 시대의 도시계획의 방향에 관하여 다음과 같은 견해를 나타내고 있다.²²⁾

『도시를 둘러싼 상황은 고령화의 진전, 지구 환경 문제의 고조, 재정적 제약 등 사회·경제의 기저를 이루는 변화가 진전하고 있으며,

22) 국토교통성 사회자본정비심의회 답신 “새로운 도시계획은 어떻게 하는가”, http://www.mlit.go.jp/singikai/infra/toushin/toushin_04.html

이는 도시계획에도 이러한 시대의 변화를 항상 판별하여 적절한 대응을 실시하는 것이 요구되고 있다. 그 중에서도 인구변화는 도시의 여러 가지 면에 근본적인 영향을 미칠 가능성이 있으므로 특히 주목할 필요가 있다. 종래 인구증가를 전제로 도시의 확대·성장 시대에 만들어진 도시계획제도에 대해서는 이러한 시대의 변화에 있어 그 기능의 한계가 있다고 할 수 있으며 향후 마이너스 샘의 시대에 있어 적절한 기능을 완수할 수 있는 재구축을 도모하는 것이 요구된다』

이와 같이 일본에서는 인구저성장에 대한 대응으로서 도시정책의 전환을 주요한 과제로 삼고 있으며, 그에 대한 수단과 방법을 강구하고 있다. 따라서 이하에서는 이에 대하여 고찰하기로 하겠다.

3.

인구저성장 사회에 대비한 도시정책의 방향에 관하여 국토교통성의 사회자본정비심의회에서는 2005년7월 중심시가지재생 소위원회를 설치하고, 소위원회에서 도시구조개혁의 방향과 그 방법을 검토하였다. 여기서는 그 검토과정에서 논의된 내용에 대해 살펴보기로 하겠다.

(1)

23)

도시구조개혁의 방향으로서는 집약형 도시구조의 실현과 광역적 도시기능의 적절한 입지를 제시하고 있다.

1) 집약형 도시구조의 실현

고령화 사회에 있어서 공공교통 네트워크의 유지는 중요하다. 이러한 관점에서 공공교통이 유지될 수 있는 도시구조를 유도해 가는 것

23) 국토교통성 중심시가지재생 소위원회 <http://www.mlit.go.jp/pubcom/05/pubcom73/01.P.10이하>.

이 필요하며, 구체적으로는 도시권내에 한 개 또는 복수의 핵(기능 집적지)이 있는 구조가 바람직하다. 이러한 도시구조에서는 핵이 되는 기능집적지에서의 기존 스톡을 유효하게 활용하고, 집적의 장점을 향수(享受)함으로써 도시경영 비용을 억제할 수 있다. 또한 이러한 핵에서는 도시를 구성하는 다양한 도시기능, 예를 들면 거주, 공공·공익 시설, 사업소, 상업 등이 집적하여 거주자, 방문자 등이 교류하여 「활력」이 생긴다.

이와 같은 도시구조에서는 기존의 공공교통 네트워크를 활용하여 새로운 대규모 투자 없이 자동차에 과도히 의존하지 않는 사회로의 유도가 가능할 것이며, 새로운 개발을 하지 않아도 도시기능의 입지가 가능하므로 자연환경에의 부담을 억제할 수 있을 것이다. 즉 지속 가능한 도시구조를 형성할 수 있다.

한편 도시기능의 집적지에서는 커뮤니티의 기능도 확보되어야 하며, 다양한 NPO 등에 의해 방법, 방재, 복지, 환경 등의 문제를 지역에서 대응할 대처도 볼 수 있을 것이다.

이상과 같이 도시권내의 일정 지역을 도시기능의 집적을 촉진하는 거점, 즉 집약거점으로서 설정하고, 집약거점과 도시권내 및 그 밖의 지역을 공공교통 네트워크로 연계시키는 「집약형 도시구조」를 실현할 필요가 있다. 그리고 이러한 도시구조는 도시권 전체의 지속적인 발전을 확보할 수도 있을 것이다.

집약형 도시구조를 실현하기 곤란할 정도로 도시기능의 확산이 진전되어 있는 도시권 또는 이미 도시기능의 집적이 상당히 진전되어 있는 도시권 등에 있어서는 어디를 집적거점으로 할 것인가, 어떠한 도시기능을 집적할 것인가, 복수의 거점이 있는 경우에 그 역할 분담을 어떻게 할 것인가 등을 도시기능의 종류, 도시권의 규모, 거주지역의 분포, 역사·문화, 기반정비 등의 상황, 주민의 의향 등 제반 사항을 충분히 검토하여 도시구조개형의 목표를 설정하여야 한다.

2) 광역적 도시기능의 적정한 입지

다양한 도시기능 중에서도 특히 광역적 도시기능의 입지에 관해서는 광역적인 영향을 경감하고 대다수에게 편의성을 확보하기 위한 점을 고려하여야 한다. 이에 관해서는 다음을 상정할 수 있다. 즉,

① 이미 시가지로서 도로 등 광역적인 네트워크가 정비 또는 예정되어 있고, 시가지의 환경, 인프라 등 상정 외의 광역적으로 영향을 주지 않을 것이라고 예상되는 지역일 것

② 주변지역에서 철도, 버스 등 공공교통기관의 활용이 가능하며, 또한 자동차 이용자 외의 자의 접근이 확보되는 또는 공공교통기관의 재정비에 의해 접근이 향상될 전망이 있는 지역일 것

③ 공공교통 네트워크를 유지하기 위해서도 일정한 정도의 도시기능의 집적이 있거나 또는 전망되는 지역일 것

이와 같은 요건을 충족한 지역이 광역적 도시기능이 입지하는 장소로서 먼저 검토되어야 한다. 또한 이러한 지역에 다양한 도시기능이 집적됨으로서 집적에 의한 사회적 효과, 즉 교류, 활력, 문화 등이 확보된다고 할 수 있다.

(2)

도시구조개혁에 있어서는 광역적 도시 기능의 적정한 입지를 도모하기 위한 대책과 도시기능을 집약하기 위한 대책이 필요하다. 이와 더불어 각각의 대책 마다 적절한 수단과 방법을 선택하는 것이 요구된다.

1) 광역적 도시기능의 적정한 입지를 위한 도시계획제도²⁴⁾

광역적 도시기능의 적정한 입지를 도모하기 위해서는 공정·투명하며 실효성 있는 시책보다는 지역사회에 적합한 판단이 불가결하며,

²⁴⁾ 국토교통성 중심시가지재생 소위원회 회 전계(14) P.15이하.

이를 위해서는 도시계획수법에 이하의 특징 있는 대응이 필요하다.

가. 토지이용과 기반시설의 정합성 확보

도시구조는 토지이용의 배치와 교통시설 등 도시기반시설에 의해 형성되어 있다. 기반 시설과 관련되는 공공투자의 효율성과 기능적인 도시 활동을 확보하기 위해서는 토지이용과 기반시설이 정합하여 계획되는 것이 필요하다. 특히, 다수의 사람들을 광범위에서 집약시키는 광역적 도시기능의 위치를 어디에 설정하는 가는 기반시설의 적절한 계획·정비에 있어서 대단히 중요하다. 또한 기반시설의 정비는 다액의 공공투자를 필요로 하며 장기간의 시간이 요구된다.

한편 토지이용은 주로 민간의 건축행위에 의해 형성되며, 건축을 착수하였을 때는 비교적 단기간에 공용되는 동시에, 전용·제거 등에 의하여 용이하게 변화할 수 있는 점이 있다.

이러한 모순이 공공투자의 문제를 일으키므로 양자를 세트로 계획·컨트롤 하는 수법이 필요하다. 이것이 도시계획의 역할이다.

나. 도시기능의 적정한 배치

도시계획제도는 용도지역이나 용적률의 지정 등에 의해 도시적 토지이용의 적정배치를 유도하는 기능을 가지고 있다. 광역적 도시기능의 적정배치도 이러한 방식의 일환으로 대응할 필요가 있다. 예를 들면 “도시권에 있어서 도시구조개혁의 목표”에 관해서도 이것을 도시계획의 마스터플랜에 설정함으로써 각종 도시계획제도와 연동한 종합적인 구조를 도모할 수 있다.

다. 사전 명시성이 있는 사회적 규칙

도시계획의 토지이용규제는 조닝을 기본으로 하고 있으며, 어떠한 장소에 어떠한 개발이 인정될 것이라는 것을 누가라도 알 수 있다는

의미에서 사전 명시성이 있는 사회적 규칙이다.

라. 공정·투명한 참가절차에 의한 사회적 판단구조

도시계획은 경제·사회의 변화와 공공시설의 정비, 진전 등에 따라 적절하게 수정할 수 있다. 이 변경 절차에 있어서는 공청회나 의견서 제출, 제3자기관인 도시계획심의회 등 폭 넓은 주체의 참가를 포함하여 공정·투명한 절차를 법적으로 보증하고 있다.

참가기회의 충실에 관해서는 도시계획법이 2004년 개정에 따라 도시계획 제안제도가 신설되었으며, 법적으로는 행정에 귀속되어 있던 도시계획 결정 또는 변경을 발의하는 기능이 지권(地權)자, NPO 등에게도 적용되게 되었다. 이 제도가 보급됨에 따라 도시계획에서도 일반시민과 민간사업자의 요망, 지혜가 더욱 유현하게 받아들여질 것이 기대된다.

도시계획 참가절차는 특정 이해관계자만을 대상으로 한 것이 아니며, 주민, 지권자, 민간사업자, NPO 등 폭 넓은 주체가 참가할 수 있는 사회적 의사결정 구조이다. 사업자 간의 경쟁제한적인 조정이 아니며, 장기적인 도시형성을 목적으로 하는 공정·투명한 테이블로서 기능시키는 것이다.

이와 같이 도시계획은 지역사회에서 광역적 도시기능의 입지를 「잘 판단」하는 수법으로서 적격인 것이라고 할 수 있다.

2) 도시기능의 집약을 위한 유도·지원 대책²⁵⁾

가. 도시기능 집약을 위한 유도·지원 대책의 필요성

집약적 도시기능의 실현을 도모함에 있어 중요한 것은 도시를 구성하는 요소인 거주기능, 의료, 복지 등 공공·공익기능, 업무기능, 상업기능 등 다양한 기능의 집적을 도모하고, 전체로서 집적의 장점을 최대한 발휘시키는 것이다.

25) 국토교통성 중심시가지재생 소위원회 전개(14) P.17이하.

그 중에서 광역적 도시기능의 입지에 관해서는 1)과 같이 도시계획의 관점에서 지역사회가 「잘 판단」하는 절차가 필요하다. 그러나 이것 외의 다양한 기능의 입지에 관해서는 자유로운 입지선택을 제한하면서 그 입지에 의한 영향을 경감하여야 할 필요성이 반드시 인정되지 않는 경우도 있다. 다양한 도시기능의 집약을 위해서는 보다 바람직한 장소에 입지를 유도하는 적극적인 유도수법에 따라 대응하고, 억제대책과 유도·지원 대책의 총합적 대응에 의하여 집약형 도시구조를 실현하는 것이 중요하다.

나. 총합적 유도·지원 대책

(가) 선택과 집중

도시기능을 효과적·효율적으로 집약하기 위해서는 대상이 되는 거점을 적절히 선택한 후에 관계 시책을 집중적으로 도입하는 「선택과 집중」이 중요하다.

선택된 지역에 대해서는 다양한 도시기능의 집적을 추진하기 위한 각종 사업 제도의 확충과 적극적 활용, 세제(稅制)에 의한 사업 실시의 인센티브 부여, 시정촌의 입지판단이 가능한 각종 공익시설을 중심시가지에 입지할 수 있는 방안을 모색함과 동시에, 전문가, 지권자, 지방자치단체 등 다양한 주체가 하나가 되어 도시기능의 집적에 대처하는 것을 가능하게 하는 체제 정비를 도모하는 것이 요구된다.

(나) 중심시가지 재생을 위한 담당자

집약점점의 중요한 후보지인 중심시가지에 관해서 보면 그 곳에 있는 빈 점포, 빈터 등은 새로운 기능 집약을 위하여 유효한 도시이며 이것들을 활용하기 위해 지권자, 현지 조직 등을 참여시키는 구조가 특히 중요하다. 더욱이 지권자 등의 주체적 노력과 기능 집약의 기반이 되는 토지·건물의 공급촉진 등 집약 거점으로서의 집적을 진행시

키기 위한 제반환경의 정비가 요구된다.

또한 중심시가지의 재생에 있어서 지권자 등의 주체적 노력을 얻을 수 있는지의 유무는 그 성패를 좌우하는 중요한 문제이다.

(다) 공공교통 네트워크

집약거점과 도시권내 및 그 밖의 지역을 공공교통 네트워크로 유기적으로 연계시키는 집약형 도시구조를 실현하기 위해서는 교류·거주 기능 등의 집적, 교통시설 정비, 서비스 수준이 높은 공공교통의 운영 등을 일체적으로 계획, 정비하는 것이 중요하며, 지방자치단체, 교통사업자 등 관계자가 협력하여 마을 형성의 일환으로서 공공교통 네트워크 정비 등 도시교통시설을 추진할 필요가 있다.

(라) 그 밖의 방안

중심시가지의 재생에 관해서는 다양한 과제가 복잡하게 얽혀 있으며, 이러한 과제를 해결하여 중심시가지의 재생을 도모하기 위해서는 도시정책의 입장에서 대처할 뿐만 아니라, 개개의 사업자에 대한 각종 지원책 등 상업정책에서의 대처를 포함한 총합적인 방안을 실시하는 것이 필요하다.

(3)

26)

토지이용을 유도하기 위해서는 이용규제를 개선하는 것이 중요하다. 이와 관련하여 일본에서는 두 가지 측면으로 나누고 있다. 하나는 도시계획 구역 내에서의 토지이용규제 개선이고, 다른 하나는 도시계획 구역 밖에서의 그것이다.

첫째 도시계획 구역 내에서의 토지이용규제 개선에 대해서는 광역적 도시기능을 적절하게 입지·유도할 수 있도록 광역적 영향을 고려한 조닝의 강화를 도모함과 동시에, 백지지역을 포함한 각각의 지역

26) 국토교통성 중심시가지재생 소위원회 회 전계(14) P.19이하.

에서 달성하여야 할 토지이용이 확보될 수 있도록 제도개선이 필요하다. 경우 당해 조닝은 경직적인 것이어서는 안 되며, 주민참가 아래 지역의 선택으로서 사회적으로 「잘 판단」한 다음 기동적으로 변경할 필요가 있다. 그리고 사업자를 포함한 다양한 주체의 발의나 창의를 수시 반영할 수 있는 운용을 확보하기 위해 도시계획의 제안제도에 대해서 제안 주체를 확충하는 것이 바람직하다.

또한 지역상황을 반영하여 소규모 단위로 기동적인 용도규제 완화를 할 수 있도록 지구제도계획의 충실이 강구될 필요가 있다. 그리고 지역에서 「잘 판단」하기 위해서는 도시계획심의회 운영방법의 내실화와 도시계획절차를 공정·투명하게 확보하려는 노력이 요구된다.

둘째, 도시계획 구역 밖에서는 준도시계획 구역 제도를 개선하고 도시계획 구역 밖의 토지에 관해서도 광역적 도시기능의 입지가 제한될 수 있도록 농지도 포함한 토지이용의 정비가 필요한 구역 등을 지정할 수 있는 제도 개선이 필요하다.

(4) 27)

광역적으로 도시구조에 영향을 미치는 경우에 대해서는 한정된 시정촌의 시점에서가 아니라, 광역적인 시점에서 적정 입지에 관해서 「잘 판단」하는 절차를 정비할 필요가 있다. 이 경우에 있어 상기의 도시계획 구역 내에서 제시한 토지이용규제 개선을 시행하는 것에 의하여 광역 행정주체인 도도부현의 협의·동의시스템과 연계함과 동시에, 이 시스템을 유효하게 활용하여 주변 시정촌의 의견을 청취하여 그 역할을 적극적으로 활용할 수 있는 구조로 하는 것이 필요하다.

또한 도시계획 구역 밖에서도 광역적 도시기능의 입지는 한정된 시정촌의 구역을 넘어 주변에 미치는 영향이 크므로 광역적인 관점에서 규제가 행하여지는 시스템이 요구된다.

27) 국토교통성 중심시가지재생 소위원회 전개(14) P.21

(5) 가 28)

시가화조정구역 내의 대규모 계획 개발의 허가제도와 병원, 사회복지시설 등 공익상 필요한 건축물의 건축을 목적으로 행해지는 개발행위, 그리고 국가나 지방자치단체 등 공적인 주체가 행하는 개발행위에 대한 허가제도의 개선이 요구된다.

먼저 전자에 관해서는 향후 필요한 시가화조정구역 내에서의 계획적인 마을만들기에 관해서는 주민참가와 도도부현에 의한 광역적인 판단을 요하는 지구계획제도를 활용하는 것이 바람직하다.

둘째, 공공·공익시설의 개발행위에 대한 허가제도에 관해서도 개발허가의 대상으로 하며, 광역적 도시기능의 확산 방지를 도모할 필요가 있다.

(6) 29)

도시기능을 집약적으로 촉진하기 위하여 사회자본정비심의회에서는 두 가지를 제시하고 있다. 첫째, 다양한 도시기능의 집약을 위한 유도 와 지원, 그리고 둘째로서 도시기능집약을 위한 체제정비이다. 이에 관한 구체적인 내용을 살펴보면 이하와 같다.

첫째, 도시기능을 집약함에 있어서 광역적 도시기능의 집약거점으로서의 입지촉진을 지원함과 동시에, 질 높은 「생활공간」의 형성을 목표로 생활자의 시점에서 사업소, 문화시설, 공공·공익시설 등 다양한 도시의 구성요소를 집약하고 도시의 「활력」을 확보하는 것이 중요하다는 인식하에 다섯 가지의 지원책이 필요하다고 한다. 즉,

① 주택공급의 촉진지원, 상업지를 거주와 어울리는 지역으로 하는 등 거주를 촉진하기 위한 구조 마련

② 병원 등 재건축에 있어서 용지부족의 해소, 사업 조정비용과 시간절감, 시설정비와 기존 스톡의 활용 지원 등 중심시가지에 공공·

28) 국토교통성 중심시가지재생 소위원회 전계(14) P.22이하.

29) 국토교통성 중심시가지재생 소위원회 전계(14) P.24

공익시설 등 다양한 도시기능이 입지할 수 있는 조건 정비 및 부담경감을 위한 구조마련

③ 시가지재개발사업, 토지구획정리사업에 대한 지원 등 집약거점의 광역적 도시기능을 입지 촉진하는 구조마련

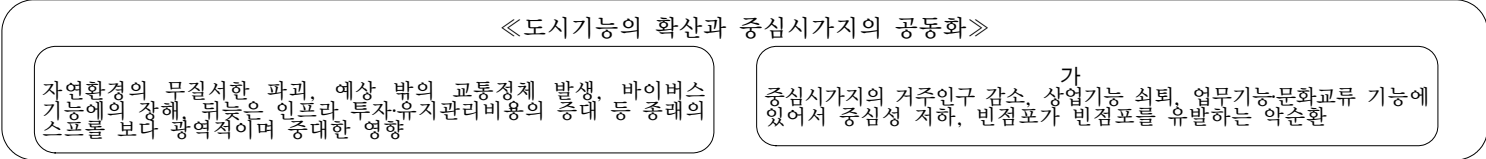
④ 「활력」을 확보할 필요가 있는 지구에 대해서 지권자를 포함한 도시기능 집약을 촉진하기 위한 구조 마련

⑤ 지방자치단체, 교통사업자 등 관계자가 연계·협력하여 마을만들기의 일환으로서 도시교통시책을 추진하기 위한 하드시책 및 소프트시책을 종합적으로 지원하는 구조 마련

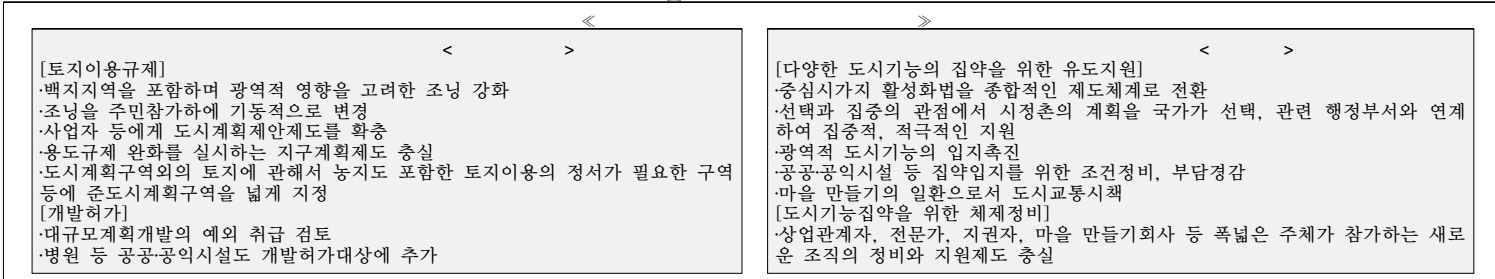
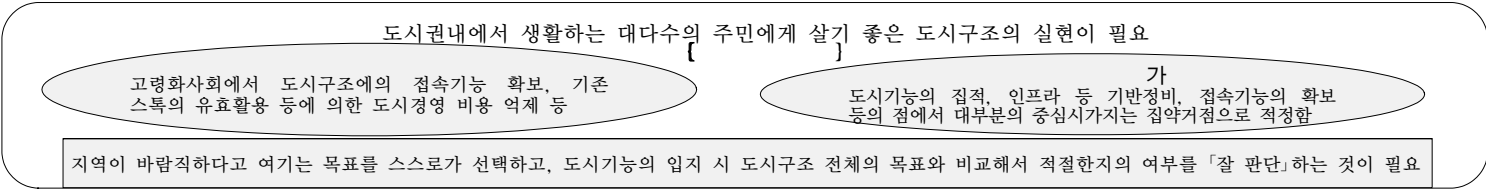
이와 더불어 도시기능의 집적을 촉진하기 위해서는 「선택과 집중」의 관점에서 명확한 정책목표를 가지고 효과적인 시책의 실시를 임하는 시정촌 계획을 국가가 선택하고 선택된 중심시가지에 관해서는 기존 제도의 특례, 지원책의 중점적 실시 등 관계 행정기관과 연계하여 집중적·적극적인 지원을 할 수 있는 구조가 필요하다.

둘째로서 도시기능의 집약을 위한 체제정비에 있어서는 중심시가지의 활성화를 주요한 과제로 인식하고 이를 위하여 다양한 시책을 추진하였으나, 그다지 큰 성과를 이루지 못했다. 이러한 반성에서 지역발의에 의한 자주적·자율적인 대응을 촉진하기 위해 상업관계자, 전문가, 지권자, 마을만들기 컨설팅회사 등 폭 넓은 주체가 참가할 수 있는 조직을 정비함과 더불어, 그 조직의 구성원 각각의 역할과 책임을 명백히 하면서 당해 조직이 중심이 되어 필요한 사업을 일체적으로 추진하기 위한 계획책정 구조와 사업을 집중적으로 실시하기 위한 지원제도의 충실을 도모하여야 한다. 또한 지금까지 활용되어 오지 않았던 중심시가지 정비추진기구에 관해서 NPO 등 다양한 주체의 참가를 가능하게 하고, 지권자가 소유하는 빈 점포·빈터 등을 중심시가지의 재생을 도모할 목적으로 유용하게 활용할 수 있도록 제도의 충실이 요구된다.

인구저성장에 대비한 도시계획 개요



인구감소·초고령화 사회



출전: 사회자본정비심의 연구회

이상으로 인구저성장에 대비한 일본의 정책을 두 가지 관점, 국토정책 및 관련 법률의 정비와 도시정책 및 정비방향이라는 측면에서 고찰하였다. 이와 더불어 현재 일본에서 인구저성장·고령화 시대에 대비한 논의로서 도시재생, 마을 만들기(街づくり) 3법의 제·개정을 통한 중심시가지 활성화 및 도주제(道州制)에 관한 논의가 있다. 이러한 논의는 인구저성장에 대비한 직접적인 사항이라기보다는 경제구조개혁, 지역 활성화와 깊은 연관이 있으나, 그 각각의 사항들은 인구저성장을 염두에 두고 있다고 하겠다. 그 중에서 본 연구에서는 도시재생과 관련하여 고찰하여 보고자 한다.

4.

일본에서 도시재생이란 용어가 본격적으로 사용되기 시작한 시기는 1990년대에 들어가면서 부터이다. 이 시기가 도시재생의 타임 포인트가 된 이유는 여러 가지 있으나, 그 중에서도 첫째, 장시간의 통근, 만성적인 교통 정체, 녹림과 오픈 스페이스의 부족 등 과거의 급격한 도시화에 기인한 20세기의 부의 유산이라고도 말해야 할 과제가 산적해 있었다는 것, 둘째, 정보화, 저출산·고령화, 국제화 등 근년의 사회·경제 정세의 변화에의 대응 지연 등 새로운 과제가 발생하고 있었다는 것, 그리고 셋째로서 1990년대 초반 거품경제의 붕괴에 따른 경제침체를 해소하기 위한 방안으로서 경제구조개혁이 요구되었다는 것을 들 수 있다. 이러한 상황 속에서 재창된 것이 도시재생에 관한 논의이다. 따라서 도시재생을 실현하기 위한 기본방침, 주요내용 및 관련 법령은 공공만이 아니라 민간의 노하우와 자본을 활용한 재생에 중점을 두고 있다. 다만 이러한 내용을 갖는 도시재생은 직접적으로 인구저성장에 대비한 방안이라고 할 수는 없겠으나, 인구감소가 현저한 지방도시의 재생이라는 측면에서 고찰할 필요가 있다. 그러므로

이하에서는 도시재생에 관한 기본방침³⁰⁾과 이와 관련된 법령을 살펴보기로 하겠다.

(1) 5

일본은 공공과 민간이 상호 협력하여 활력 있는 도시를 실현할 수 있도록 “지방재생 5원칙”을 정하고 이를 근간으로 한 기본방침을 설정하였다. 따라서 도시재생의 기본방침을 살펴보기 이전에 지방재생 5원칙을 살펴볼 필요가 있으며, 이것을 정리하면 아래와 같다.

① 「보완성」의 원칙

지역의 실정을 가장 잘 알고 있는 주민, NPO, 기업 등이 중심이 되어 지방자치단체와의 연계 하에서 입안된 실현성 높고 효과적인 계획에 대해서 국가가 집중적으로 지원한다.

② 「자립」의 원칙

지역의 자원과 지혜를 활용하여 경제적 또는 사회적으로 자립할 수 있는 계획을 집중적으로 지원한다.

③ 「공생」의 원칙

지방과 도시가 사람·물류·자본의 교류·연계를 통하여 상호 공생할 수 있는 방안을 우선적으로 지원한다.

④ 「종합성」의 원칙

국가의 지원은 각 행정기관의 상하관계를 배제하고 지역의 창의에 근거한 계획을 종합적으로 지원한다.

30) <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tosisaisei/kettei/071207kihon.html>

⑤ 「투명성」의 원칙

지원의 대상이 되는 계획의 책정, 지속적인 지원 및 계획 종료 시의 평가에 관해서는 제3자의 의견을 반영하여 객관적인 기준으로 실시한다.

이러한 제원칙 하에 도시재생이 지방재생과 유기적으로 연계된 시책으로서 자리매김하고 있으며, 그 기본방침을 다음과 같이 설정하고 있다.

(2)

1) 도시재생의 의의

도시재생에 관해서는 세 가지 의의가 있다. 첫째, 급속한 정보화, 국제화, 저출산·고령화 등 사회·경제정세의 변화에 대응하고, 국제경쟁력을 고조시키는 것, 둘째, 민간의 자본과 노하우 등을 활용하여 경제재생을 도모하고 이것을 도시재생의 실현과 연계하는 것, 그리고 토지의 유동화를 통하여 불량채권문제를 해소하는 것에 있다.

2) 도시재생의 목표

도시재생은 단지 도시의 기능적인 측면을 강조하기 위한 재생이 아니라, 문화와 역사를 계승하면서 쾌적하고 국제적으로 활력 있는 도시를 창출하는 데 그 목표가 있으며, 이러한 목표를 달성하기 위하여 다섯 가지의 관점을 중시하고 있다.

1. 고도 성장기를 통하여 발생한 도시의 외연화(外延化)를 억제하고
구심력 있는 콤팩트한 도시구조로의 전환을 도모할 것
2. 지진 등 재해의 위험성이 있는 시가지의 존재, 만성적인 교통정체, 교통사고 등 도시생활에 과중한 부담을 해소할 것
3. 국제경쟁력이 있는 세계도시, 안심하고 살 수 있는 도시형성, 지속발전 가능한 사회 실현, 자연과 공생하는 사회 형성을 위한 방

안을 모색할 것

4. 시설 등 새로운 정비와 병행하여 지금까지 축적된 도시자산의 가치를 적절하게 평가할 것
5. 선진적인 산업 활동의 장소라는 측면과 생활을 영위하는 측면이라는 도시기능을 충실히 하여 국민생활의 질 향상에 기여할 것

(3)

1) 도시재생을 위한 기본자세

도시재생을 중점적으로 실시하기 위하여 대상지역, 대상 분야 등을 특정하고 우선순위를 정해 관계 행정기관이 시책을 집중적으로 시행한다. 또한 관계 지방자치단체 등과 상호 협력하여 각종 시책을 전략적으로 추진한다.

2) 도시재생시책의 대상지역

전국 각각의 지역의 실정에 따라 적절한 도시재생을 추진하는 것이 중요하며, 이를 위해서는 특히 다음 사항을 염두에 두고 있다.

- ① 경제의 견인 역할을 하고 있는 동경, 오사카 등 대도시권의 경제 활성화를 통하여 도시재생의 원동력으로 함.
- ② 지방도시에 대해서는 자원과의 공존과 쾌적한 생활을 실현하기 위한 마을 형성, 시가지의 중심부 재생, 시가지 분단의 완화 및 해소 등 구조적인 문제가 있으며, 이러한 문제를 중점적으로 도시재생에 포함시킴.

3) 도시재생시책의 중점분야

도시재생의 시책을 추진함에 있어서 「도시기능의 고도화」와 「도시의 거주환경 향상」이란 목표를 설정하고, 이를 위하여 관계 행정기관의 시책을 시설정비뿐만 아니라 규제개혁 등 필요한 제도개선을 포함

하여 종합적으로 추진하고 있다. 그리고 도시재생시책으로서 아래의 5가지 중점분야와 세부사항을 들고 있다.

- ① 활력 있는 도시활동 확보
 - IT 등을 활용한 교통정체·교통사고 대책
 - 정체 포인트 해소
 - 민간투자 유발효과가 높은 도시계획도로 등의 우선 정비
 - 통근·통학 혼잡해소
 - 국제물류기능의 강화 등 물류의 효율화·원활화 등
- ② 다양하고 활발한 교류와 경제활동의 실현
 - 국제교류기능의 강화와 도시 관광 추진
 - IT 등 미래 성장산업 육성
 - 지역에 밀착한 상업을 기초로 한 도시형 산업의 활성화
 - 대학 등 고등교육기관과 각종 도시기능의 연계 및 일체화 등
- ③ 재해에 강한 도시구조 형성
 - 밀집시가지 정비
 - 도시형 수해대책 등
- ④ 지속발전가능한 사회 구축
 - 폐기물·리사이클 대책
 - 도시공해대책
 - 지구온난화 대책·히트아일랜드 대책
 - 자연과 조화된 마을 형성 등
- ⑤ 누구라도 능력을 발휘할 수 있고, 안심·쾌적한 도시생활의 실현
 - 기존 주택 스톡의 개수 및 갱신
 - 보육 등 생활지원 서비스 충실
 - 도시형 범죄대책 등

4) 도시재생시책의 종합적 추진

도시재생시책을 기획·입안함에 있어서는 편중된 시점에서가 아니라 다양한 시점, 즉 1. 국제적인 경제 활력의 회복을 위한 방안과 주변 생활환경, 지역사회경제의 활성화를 위한 대처가 요구되며, 또한 2. 도시기능의 근간을 바꾸는 대안과 현재 직면하고 있는 문제를 해결하는 방안, 그리고 3. 국가 및 지방자치단체 등 공공주체의 대처와 민간주도를 촉진하기 위한 규제개혁·금융 등 조건정비를 위한 방안이 마련되어야 한다.

(4)

1) 도시재생긴급정비지역의 지정기준

도시재생특별조치법(이에 관해서는 후술하겠음) 제2조제3항에 근거하여 도시계획·금융 등 제시책의 집중적인 실시가 요구되고, 시가지정비를 긴급, 중점적으로 추진할 필요가 있다고 판단된 지역에 대해서는 「도시재생긴급정비지역」으로 지정하고 있다. 물론 정비지역으로 지정하기 위해서는 다음의 구체적인 지정기준에 해당하여야 한다.

- ① 조기에 실시될 것이 전망되는 도시개발사업 등의 구역과 더불어, 그 주변에서 토지소유자의 의향 및 지방자치단체가 정한 계획 등에 근거하여 도시개발사업이 인정되는 지역
- ② 도시전체에의 파급효과가 있으며, 도시재생의 거점으로서 적절한 토지이용의 전환이 예상되는 지역

2) 도시재생긴급정비지역 지정 방법

도시재생긴급정비지역의 지정방법은 두 가지 단계로 진행하고 있다. 첫째, 현재의 경제현황을 고려하여 조기에 효과를 낼 수 있도록 제1

차 지정을 실시하고, 둘째로 전국의 도시재생의 동향과 도시개발사업 등을 고려하여 제2차 지정에 착수하고 있다.

3) 도시재생긴급정비지역에서의 시책 실시

도시재생긴급정비지역에서는 도시재생특별조치법에 규정하고 있는 도시계획특례, 금융지원 조치뿐만 아니라 인허가의 적절한 운용, 공공시설 그 밖의 공익시설의 중점적인 정비와 도시재생상 필요한 시책에 관해서 국가 및 관계 지방자치단체가 당해 지역의 정비를 위해 노력하여야 한다.

또한 도시재생긴급정비지역의 정비에 있어서 관계 행정기관, 지방자치단체 및 그 밖의 관계자의 의견조정이 불가결한 경우에는 도시재생긴급정비협의회를 조직하여 관계자 간의 조정을 도모하도록 하고 있다.

그리고 도시재생긴급정비지역의 지정을 하기 전까지 도시개발사업과 관련하는 공익·공공시설의 계획의 구체성 등 조건정비가 이루어지지 않았을 경우에는 도시재생본부가 도시재생긴급정비지역의 지역에 준하는 절차에 따라 “도시재생예정지역”을 설정할 수 있도록 하고 있다.

4) 도시재생긴급정비지역의 정비에 있어서의 배려 등

도시재생긴급정비지역의 정비에 있어서 국토의 이용, 개발 및 보전에 관한 종합적인 계획 등 국가가 정하는 계획과 정합성을 가지도록 유도하고 있다. 그리고 자연환경, 에너지, 경관 등 도시환경의 보전·개선과 종전 거주자의 거주확보 등에도 배려하고 있다.

(5)

1) 자주성과 창의성에 의한 전국의 도시재생 추진

전국의 도시를 대상으로 도시주민의 생활의 질 향상과 지역경제·사회의 활성화를 도모하는 도시재생을 추진하기 위하여 국가는 1. 지

역의 자유로운 발상을 살릴 수 있는 마을 만들기 교부금, 2. 도시재생에 필요한 권한의 일체화, 그리고 3. 행정과 민간에 의한 마을 만들기 활동의 연계와 협동을 실시하고 있다. 또한 시정촌이 도시재생특별조치법 제46조제1항의 규정에 근거하여 작성하는 “도시재생정비계획”은 시정촌의 자주성을 존중하고, 저출산·고령화 등 지역사회의 변화, 역사·풍토·경관, 환경, 산업구조, 교통 및 안전상의 과제 등 지역의 특성에 따라 지역의 유형·무형의 자원을 활용한 창의를 최대한 발휘할 수 있도록 지원하고 있다.

2) 도시재생정비계획에서 구체화할 내용

도시재생정비계획에서는 2가지 구체화할 내용을 제시하고 있다. 첫째, 얻어진 성과를 중시하고 소프트의 충실 등에 의한 전략적·효율적 실시이며, 이를 위한 구체적인 사항으로서 1. 계획에 근거하여 실시되는 사업·시책에 관해서 될 수 있는 한 객관적이고 투명성이 높은 적정한 평가가 도모되도록 하며, 2. 기존 시설의 활용, 소프트 시책과의 연계중시 등에 의하여 사업·시책의 효율적 실시와 문화, 환경, 거주 등 도시기능의 증진을 도모하는 것, 그리고 3. 구조개혁특별구역, 지역재생계획, 중심시가지 활성화 기본계획, 관광시책 등의 활용을 포함한 관련 제시책과 일체적 연계를 통하여 상승효과가 발휘될 수 있도록 하는 것을 내용으로 하고 있다.

그리고 둘째로서, 민간의 마을 만들기에 관한 활동 등과 연계·협동을 강조하고 있으며, 이를 위하여 1. 계획·사업·운영에 지역의 적극적 참가와 민간의 아이디어·노하우 등을 활용하며, 2. 마을 만들기에 관하여 주민, 산·학, 특정 비영리법인, 전문가 등에 의한 민간의 활동과 협동 및 이에 대응한 기동적인 사업·시책이 실시될 수 있도록 하고 있다.

이상으로 도시재생에 대한 정책적 방침에 관하여 고찰하였다. 이 정책은 사회·경제정세의 변화에 대응한 도시기능의 고도화 및 도시거주 환경의 향상을 통하여 침체된 지역 경제를 회복하기 위한 방안이라는 측면과, 인구감소가 현저한 지역의 도시재생을 도모하기 위한 방안이라 하겠다.

이러한 정책적 취지하에서 2002년6월에 도시재생특별조치법(이하 “도시재생법”이라 한다)이 제정되었고, 올해, 2008년5월23일 개정·시행하고 있다. 이하에서는 도시재생시책의 경위와 최근 개정의 주요내용을 살펴보기로 하겠다.

가. 도시재생특별조치법

(가) 도시재생시책의 경위³¹⁾

가) 도시재생법의 제정

동법은 민간 사업자에 의한 도시재생개발을 촉진시키는 것에 중점을 두고 있었으며, 또한 도시재개발사업의 잠재성이 높은 동경, 오사카 등 대도시권에서의 사업이 중심이었다. 한편 지방의 중소도시 등 민간 활력이 충분하지 않은 지역에서 지역의 실정에 맞는 도시재생을 효과적으로 추진할 필요성이 대두되었고, 이에 따라 전국을 대상으로 주민의 생활환경 개선과 지역경제 활성화를 목적으로 2002년4월 「전국 도시재생을 위한 긴급조치」가 강구되어 왔었다.

그 중에서도 2003년11월 도시재생본부는 전국의 도시재생을 지원하기 위한 기본 틀의 구축으로서 1. 시정촌의 창의를 살릴 수 있는 새로운 「마을 만들기 교부금」 제도 창설, 2. 시정촌 마을 만들기에 대한 권한을 도도부현과의 협의에 의해 일체화 함, 3. 행정과 NPO 등 민간

31) 齋藤貢一, “지방도시의 재생을 위하여-도시재생특별조치법의 개정-”, 입법과 조사, 2007.7, 270호 P.19.

마을 만들기 주체와의 연계·협동의 추진을 결정하였다.

나) 마을 만들기 교부금제도의 창설 등

마을 만들기 교부금은 종래의 교부금과 달리 시정촌의 자주성과 재량성을 추가한 새로운 조성조치로서 창설되었으며, 지역의 창의를 살리면서 “전국도시재생”이라는 국가의 주요 과제에 대처하기 위하여 교부되는 것이다.

2004년에 「국가의 보조금 등 정리 및 합리화 등에 따른 국토이용계획법 및 도시재생특별조치법의 일부를 개정하는 법률」이 가결·성립되면서, 마을 만들기 교부금제도가 창설되었고, 동년도 예산에서는 동교부금에 국비 1,330억엔(2007년도 국비 2,430억엔)이 충당되었다. 시정촌에서는 「도시재생정비계획」을 작성하고 마을 만들기 교부금을 활용하여 공공·공익시설의 정비 등에 대처하여 도시재생을 추진하고 있으나, 계획의 추진에 있어 주요한 과제는 “지역재생”의 실현이라 하겠다.

이를 위해서는 중심시가지의 활성화 등 각 도시의 과제를 해결하기 위하여 주요한 수법이 되고 있는 토지구획정리사업의 활용이 요구되며, 또한 이 사업실시는 지방자치단체 등 공공주체뿐만 아니라 민간의 노하우와 자금 등을 활용하여 추진하는 것이 필요하다고 인식되었다.

그러나 지가동향의 불투명, 토지구획정리사업의 기간 장기화, 사업수지의 악화 등 문제가 발생하였으며, 개인 사업자 또는 토지구획정리조합에서는 이러한 문제에 적절하게 대응하고 신속하게 사업을 실시할 수 없게 되는 케이스가 증가하고 있었다. 따라서 개인 사업자 및 토지구획정리조합과 비교해서 다양한 자금조달 등이 가능한 토지구획정리회사라는 형태에 의한 사업자의 도입이 요구되었다.

이에 따라서 2005년에는 민간 사업자의 능력을 활용하여 전국 도시재생의 내실을 도모하기 위해 「도시재생특별조치법의 일부를 개정하

는 법률」이 가결·성립되었다.

(나) 최근 법률개정의 배경 및 주요내용³²⁾

2007년 1월 개최된 제166회 통상국회에서 도시재생법의 개정이 논의 되었으며, 그 주요 논점은 마을 만들기 교부금의 소재³³⁾, 도시재생긴급 정비지역 현황³⁴⁾ 및 마을 만들기를 적극적으로 추진할 수 있는 중심축 형성³⁵⁾, 지방도시의 재생³⁶⁾이었다. 이러한 논의가 전개된 배경은 도시 재생시책이 어느 정도 동경권 등 대도시부에서는 일정의 성과를 달성 하고 있지만, 지방도시에서는 용적률의 완화, 규제완화에 의한 민간투자 유도책으로는 충분한 효과가 발휘되지 않았다는 반성에 있다.

이에 따라 제166회 통상국회에서는 도시재생법의 개정과 관련하여
i) 시정촌, 도시재생정비추진법인, 방재지역정비추진기구 등은 시정

32) 齋藤, 전계(22) P.20.

33) 마을 만들기 교부금의 소재에 관해서 교부금의 실적 및 효과, 현재까지의 대처상황 등을 포함하여 그 중점을 전국 각지의 중핵이 되는 도시 또는 중소도시에도 확산시켜야 된다는 지적이 있었다. 자세한 齋藤, 전계(22) P.21참조.

34) 2007년3월 현재, 도시재생긴급정비지역의 지정상황은 65지역, 약 6,612헥타르로 되어있다. 그러나 동 지역에 관해서는 권리조정의 난항 등에 의해 아직 미착수지역도 많이 있다. 사업 미착수의 원인은 ① 대규모 사업예정지의 대부분이 공유지인 채로 사업 착수까지 시간을 요하며, ② 다수의 권리자의 조정에 시간이 걸리고 있고, ③ 지역경제의 개선상황에 격차가 있으며 개발사업자와 협의를 하고 있지만 계획내용의 확정에 시간을 필요로 하는 것을 들고 있다. 자세한 齋藤, 전계(22) P. 21참조.

35) 법안에서는 지역의 활력을 추진하기 위하여 시정촌 도시재생정비협의회의 창설이 제안되고 있다. 이와 관련하여 동시책은 주로 지방도시의 재생사업을 상정하고 있지만 행정이 세심하게 배려하지 않으면 본래 의미로서의 주민참가, 시민 참가에 의한 도시재생을 기대할 수 없으므로, 지역의 활력 추진자의 요망을 반영시킬 수 있는 실효성 있는 시책이 필요하다는 지적이 있었다. 자세한 齋藤, 전계(22) P.22 참조.

36) 지방도시의 재생에는 산업정책 및 지방에서의 고용을 어떻게 확보할 것인가가 관건임에도 불구하고 마을 만들기에 이러한 사항이 충분히 반영되어 있지 않다는 문제가 있다. 자세한 齋藤, 전계(22) P.22참조. 또한 이 문제를 해결하기 위하여 일본에서는 2005년4월1일 법률 제24호로 지방재생법을 제정하였으며, 동법 제4조제 5호에 근거하여 지방재생기본방침을 수립하였다. 지방재생기본방침에 대해서는 <http://www.kantei.go.jp/singi/tiikisaisei/dai8/sityou2> 참조.

촌 도시재생정비협의회를 조직할 수 있도록 하였으며, ii) 시정촌이 도시재생정비계획을 작성할 시는 시정촌 도시재생정비협의회 의견 을 듣고, 시정촌장은 도시개발사업을 시행하는 특정비영리활동법인 등 에 대해서 조성 등을 행하는 특정비영리활동법인 또는 공익법인을 도 시재생정비추진법인으로 지정할 수 있도록 하였다. 또한 iii) 민간 도 시개발추진기구는 도시재생정비추진법인에 대하여 조성 등을 행할 수 있도록 하고 있다.

V.

인구감소사회에 대응한 도시형성(협회의 마을형성)을 위해서는 지방 자치단체(도도부현 및 시정촌)의 역할이 중요하다. 그 이유는 지방자 치단체에 있어서 인구감소가 진전되어 이미 인구감소사회를 맞이하고 있는 지역이 많이 존재하는 등 지역의 쇠퇴 경향에 브레이크를 거는 것이 지역사회의 활력유지나 발전을 위해서 불가결하기 때문이다. 이 와 관련하여 일본의 지방자치단체, 아직은 일부이지만, 인구감소로 인 하여 발생하고 있는 중심시가지의 공동화를 해소하고 토지이용의 효 율화를 고조시켜 지역재생의 원동력으로서 콤팩트시티라는 개념을 도 입하고 있다. 이것은 현행의 도시계획제도가 인구의 증가를 전제로 도시의 확대·성장시대에 만들어졌기 때문에 오늘과 같은 사회변화에 대응할 수 없는 제도, 즉 그 기능의 한계에서 출발하고 있다. 이러한 현안을 고려하여 국토교통성도 콤팩트시티를 목적으로 한 정책전환을 하였다. 즉 1998년에 제정된 마을 만들기 3법(개정 도시계획법, 대규 모 소매점포입지법, 중심시가지 활성화법)이 유효하게 기능하지 않고, 중심시가지 쇠퇴를 저지할 수 없다는 문제인식에서 2006년에 도시계 획법과 중심시가지 활성화법을 개정하였다.

따라서 이하에서는 콤팩트시티란 무엇이며, 또한 콤팩트시티를 추진 하고 있는 지방자치단체의 사례를 중심으로 인구감소사회에 어떻게

대처하고 있는지 살펴보기로 하겠다.

1.

「콤팩트시티」라는 용어는 건축도시계획 전문가 단트크(Dantzig)와 사아티(Saaty)의 저서 「콤팩트시티」(1973~74년)에서 처음으로 사용되었다. 그들은 가장 효율적인 도시의 모습을 「콤팩트시티」라고 생각했다.

시대의 변화와 더불어 콤팩트시티의 개념도 변화했다. 오늘의 콤팩트시티의 기본적인 개념은 지역 커뮤니티를 중시하며 중심시가지를 중심으로 기존의 도시 기능을 효율적으로 활용한 도시·마을 만들기라고 하는 정책을 가리키는 것이다. 물리적으로는, 시속 4 km, 즉 인간이 1시간에 이동할 수 있는 범위를 기준으로 한 마을 만들기를 의미한다.

광의의 개념으로서는 상업에 머무르지 않고 교통, 주택, 문화, 교육, 의료, 복지, 환경, 경관, 방범 등 도시·마을 구성과 관계되는 광범위한 사항이 포함된다. 즉 상업뿐만 아니라 다양한 기능을 도시의 중심부에 콤팩트하게 집적하는 것으로, 중심 시가지 활성화 등 상승효과를 낳으려고 하는 것이다. 이러한 생각은 도시의 확대에 의해 거주지를 계속 늘려 인구를 증대시키는 정책을 취해 온 종래의 도시계획에 대해서 재검토를 요하는 것이다.

일본에서는 1995년의 한신 대지진으로부터의 부흥을 위해 대도시가 지역력(지역사회로서의 힘)을 높여 가기 위해서는 「콤팩트시티」를 목표로 해야 한다는 코우베(神戸) 시장의 성명이 일본에 있어서의 「콤팩트시티」의 선구가 되었다.

이후 고령화 시대의 도래 그리고 인구감소라고 하는 시대를 맞이해 중심시가지에의 대형 상업시설의 출점을 규제하는 한편, 중심시가지에 도시 인프라를 집약하고, 시가지의 활성화를 도모하려고 하는 것

이 일본식 콤팩트시티이다.³⁷⁾ 즉 인구가 계속 증가한 지금까지는 인구의 교외유출이 확대하였으나, 사회상황의 변화에 따라 도시조성의 벡터를 내향으로 전환하지 않으면, 현재의 행정 서비스는 도저히 유지할 수 없다. 또한 고령자가 증가하는 추세에서는 누구나가 걸어 생활할 수 있는 거리가 필요하다. 이것이 『콤팩트한 도시조성』을 위해 국가가 도시계획의 기본으로 하려는 이유이다.³⁸⁾

2.

일본식 콤팩트시티의 실천사례³⁹⁾로서 전국적으로 주목을 받은 곳이 상업, 사무소, 주택, 학교, 병원 등의 기능을 도시의 중심부에 콤팩트하게 집중시킴으로서 도시의 활력을 도모하고 있는 아오모리시(青森市)가 있다. 따라서 이하에서는 아오모리시가 어떠한 구상 하에 콤팩트시티의 형성하고 있는지 살펴보기로 하겠다.

(1)

세계적으로 우수한 폭설 지대인 아오모리시는 확산형의 마을 만들기로는 제설 등 도시 관리에 필요로 하는 행정 코스트가 늘어나는 등의 이유로 『콤팩트 시티의 형성』을 기본이념으로 하여, 『무질서한 시가지의 확대 억제』와 『도시 안의 재생』이라고 하는 2개의 시점에서

37) 山本 恭逸 “コンパクトシティー青森市の挑戦”, ぎょうせい(2006).

38) <http://www2s.biglobe.ne.jp/~kobayasi/area/observe.htm>

39) 콤팩트시티를 도시계획의 마스터플랜으로 정하여 추진하고 있는 자치체로서 아오모리시 이외에, 시민 생활의 질의 중시라고 하는 시점에서 주민, 기업, 상가 등이 주체가 되어 행정과 협동해 지역의 개성을 살린 안전·안심으로 편리한 마을 만들기 구상에 임하는 코베시, 쇼와의 마을을 내걸고 재생을 목표로 하는 오이타현 타카다시, 고령자등이 살기 쉬도록 인프라를 정비하고 마을의 활성화를 촉진하는 것을 목적으로 토야마시가 노면 전차의 연장을 검토하고 있으며, 우츠노미야시에서는 관민으로 자동차나 항공 우주, 로봇 등 「이동성을 높이는 산업(유동성 산업)」진흥에 임하고 있다. 또한 야마구치현의 야나이시는 「고향의 도로 정비 사업」이라고 제목으로 도로용지는 시민으로부터 무상 제공을 받아 아스팔트 등의 원재료나 기자재 차용·비용은 시가 부담하여 시도정비에 임하고 있다.

도시계획 마스터플랜을 구상하고 있다.

구체적으로는 콤팩트시티의 형성을 위하여 설해에 강한 도시, 고령·사회복지에 대응한 도시, 환경조화형 도시, 재해에 강한 도시, 효율적이고 쾌적한 도시를 목표로, 무질서한 시가지 확대억제, 보다 효율적이고 효과적인 인프라 정비, 기존스투의 유효활용, 중심시가지의 거점성 향상(재활성화), 도시기능의 집약화·복합화 향상, 공공교통의 유효활용, 그리고 자연·농업환경과의 조화 등을 통하여 지속 가능한 마을 만들기를 진행하고 있다.

(2)

콤팩트시티의 형성을 구체화하고 도시 만들기의 방향을 효율적이고 기능적인 도시구조로 하기 위하여 도시를 인너(Inner-City)·미드(Mid-City)·아우터 (Outer-City)의 3곳으로 구분하고 각각의 지구특성에 따른 도시정비를 추진하고 있다.

즉 도시 정비를 중점적으로 실시하여 시가지의 재구축 등을 진행시키는 에어리어로서 인너를 설정하고, 이 지역의 도시생활상을 집약된 시설군에 의한 생활의 편의고조, 남녀노약자의 집약적인 주거형성을 통하여 새로운 도시형 커뮤니티 형성, 그리고 다양한 교통수단에 의한 도시 내 이동의 원활화를 도모하는 데 있다. 또한 저층주택을 주체로 하는 주거환경, 개인·가족생활을 중시하는 커뮤니티 의식, 자가용 주체의 행동수단에 철도, 버스, 자전거 등 다양한 교통수단을 활용하여 누구라도, 특히 교통약자 등도 이용하기 쉬운 교통 환경을 조성하여 교통정체, 혼잡발생 억제에 노력하는 도시 만들기를 추진하고 있다. 즉 여유가 있는 거주 환경의 보전·유도를 도모하고 신록이 풍부한 도시 만들기를 목표로 하는 미드에어리어를 설정하고 있다. 다음으로 도시화를 억제하여 자연환경, 영농환경의 보전에 노력하며, 개발은 원칙적으로 인정하지 않는 에어리어로서 아우터를 설정하고 있다.

이러한 도시구조를 통하여 장래의 도시정비를 아래와 같이 이미지화하고 있다.

[]

	(Inner-City)	(Mid-City)	(Outer-City)
현재의 도시생활상	<ul style="list-style-type: none"> • 중심시가지(상업·업무지)와 그 주변(주택지) • 인구감소와 고령화 • 쇠퇴하는 상업기능 • 간선도로부족·미정비 • 정체·혼잡 • 건물밀집·노후화 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 신흥주택지 • 저층저밀·단독주택주체(여유부족) • 자동차에 의존한 생활 • 교외형 대형점포 입지 • 하수도정비 미비 • 희박한 커뮤니티 의식 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌일손부족 • 하수도 미정비, 집락환경정비 지연 • 교외 주택단지 • 고등교육기관 입지 • 유통, 공업지 등
장래의 도시생활상	<ul style="list-style-type: none"> • 중심시가지의 재활성화 • 중심시가지의 교류·생활거점화에 의한 번영 • 도심 근교에 사는 것을 추진 • 도보권 및 네트워크 확충 • 주변상업기능재생 • 편리한 공공교통망 • 도시형 커뮤니티 육성 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 자연이 풍부한 여유있는 거주환경 • 주변커뮤니티 충실 • 자동차에 의존하지 않는 교통환경, 정체·혼잡을 회피한 생활 • 새로운 도시환경창출 	<ul style="list-style-type: none"> • 주변농지유지와 일손창출을 위한 집락환경조성 • 시민의 휴식, 학습, 예술활동 장소 조성 • 산업의 거점 • 교육환경정비 등
인프라 등 도시정비상	<ul style="list-style-type: none"> • 간선도로 정비 • 지역교류축, 커뮤니티축형성 • 재개발 등 면적 시가지재정비 • 주변상업시설재생 	<ul style="list-style-type: none"> • 도시거점 간의 연결 등 간선도로 정비 • 고속철도역 주변 정비 • 하수도정비 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 거점 간 연결을 위한 간선도로 정비 • 농촌환경 정비 • 레저, 레크리에이션의 기능정비

	(Inner-City)	(Mid-City)	(Outer-City)
	<ul style="list-style-type: none"> 고령자를 위한 주택정비 회유성을 고조시킨 중심시가지의 환경정비(보행자네트워크충실과 주차-자전거장 정비 등) TMO의 조직화와 지원 공공시설의 복합·집약화 공공교통의 충실과 환경정비 도시 방재구조화 등 	<ul style="list-style-type: none"> 사적 등 도시의 개성을 활용한 환경정비 교통수단의 변경 등 TDM시책 도입 환승 시스템 등 버스교통의 편리화 향상 은행 충실과 역 주변정비에 의한 철도를 도시내 교통으로서 활용 계획적인 시가지정비 등 	<ul style="list-style-type: none"> 유통, 공업단지 정비 풍요로운 자연환경 보전 학술·예술문화활동 등 지원시설 정비 등

출전: <http://www.city.aomori.jp/toshi/mata0103.html>

(3)

콤팩트시티를 형성하여 계획적이고 지속가능한 토지이용을 도모하기 위하여 시가지정비와 토지이용배치를 구체화 하고 있다.

1) 시가지정비

콤팩트시티형성을 위해서는 기존과 같은 분산된 도시정비는 비효율적이며, 새로운 시가지를 형성·확대하기 위하여 ①콤팩트시티형성을 위한 질서 있고 계획적인 시가지 정비, ②설해대응형 도시기반시설 정비와 경관규칙 등에 의한 설해에 강한 시가지 정비, ③도시의 구조적인 방재성 향상을 배려한 시가지정비, ④도시의 광역적인 기능뿐만 아니라 생활과 역사 등 지역이 주체가 된 마을 만들기를 구상하고 그

구체적인 정비로서 에어리어 별로 시가지정비를 추진하고 있다.

첫째, 도시생활의 높은 편리를 향수할 수 있도록 인너의 커뮤니티서비스 등을 커버하는 중심시가지지구를 중심축으로 노후화된 거리의 재건축을 도모하고, 기존의 분산경향에 있는 도시정비 등을 인너 내에 집약화하고, 시가지환경의 개선을 추진하고 있다. 또한 그 구체화로서 지역교류를 형성하는 교통축 정비와 각종 공공시설정비에 의한 거주환경정비를 위하여 인너에서의 도보와 자전거를 중심으로 한 생활환경을 지원하고, 철도의 충실을 도모함과 동시에, 면적 정비사업보다는 공간을 창출하여 과밀화하고 있는 지역의 거주환경을 개선하고 있다. 그리고 회유성이 높은 교류거점으로서 각 프론트기능의 충실, 회유동선 정비, 공공교통의 충실 등을 통하여 중심시가지 재활성화에 의한 중점정비를 추진하고 있다.

둘째, 시가지의 외연인 미드의 정비는 원칙적으로 저층저밀도·단독주택을 추체로 한 거주 지역으로 지구정비에 있어서는 장래의 인구동향 및 산업경제 등을 고려한 계획적인 택지공급에 따른 무질서한 시가지 확대를 방지하고, 또한 토지구획정리사업 등에 의해 양질의 택지정비를 추진하고 지구계획 등에 거리의 준칙을 추진하여 거주환경을 정비하는 기준을 마련하고 있다.

셋째, 아우터의 정비에 있어서는 농지 관련 취락의 정비이외에 도시생활의 리프레시로서 자연환경과 경관 유지·보존을 도모하고, 자연을 활용하고 조화된 휴식, 학술, 예술·문화 활동의 장소로서 정비를 진행하고 있다. 그리고 산업거점의 형성보전을 도모하고 그 밖의 개발은 교통과 연계된 산업·공업거점의 정비 등 원칙적으로 도시계획에 준하여 억제하고 있다.⁴⁰⁾

40) 아오모리시 마스터플랜 <http://www.city.aomori.jp/toshi/mata0104.html>

[]

	가		(Outer-City)
	(Inner-City)	(Mid-City)	
내 용	도시의 중추성을 높이는 상업·행정기능과 도심과의 근접성을 살린 거주기능 등을 배치하고, 토지의 고도이용 등을 추진하여 콤팩트시티의 중심부를 형성	여유 있는 거주기능과 이것을 유지하는 주변 상업기능을 배치하고, 도시 미력의 하나인 “주거환경”의 향상에 의해 콤팩트한 도시형성과 도시 활력의 유지를 균형 있게 하는 것	풍요로운 자연, 맛있는 물 등을 보전하기 위해 농업·자연기능을 배치함과 더불어, 이것들을 유지하는데 필요한 집락을 배치하고, 콤팩트형성을 후방에서 지원함
거주기능	중고층중고밀도	저층저밀도	
상업기능	중심적 상업	주변 및 연도 이용적 상업	
공업·유통기능	임해형		내륙형
농업생산기능			농지·집락
자연기능			삼림
행정기능	도시중추성	주변편의성	집락편의성
교육·문화기능	종합문화	예술·사적 등 활용	고등·산업교육면, 문화예술
관광 레크리에이션 기능	도시관광		자연·온천 등 활용, 스포츠레크리에이션

출전: <http://www.city.aomori.jp/toshi/mata0105.html>

(4)

콤팩트시티로서의 도시구조를 형성하기 위해서는 시가지의 분산 확대를 억제하고 기존의 자가용자동차에 과도하게 의존한 대중요법적인

교통시설정비가 아니라, 보다 효율적이고 새로운 도시교통구조가 요구된다. 따라서 교통체계에 관한 정비로서 자가용자동차에 의존하지 않는 콤팩트시티의 형성을 도모하는 교통체계의 확립과, 교통액세스의 우위성을 높이기 위해 도시기능의 충실·발전을 도모하는 교통체계의 확립, 그리고 고령자·장애자 등 교통약자를 배려한 교통시설정비를 기본으로 하여 각각 지역별 교통체계정비방안을 정하고 있다.⁴¹⁾

1) 인너(Inner-City)

인너는 편의성이 높은 도시생활을 향수하는 존이므로 기본적으로 도보·공공교통에 의한 이동을 지원하는 교통체계를 확립하고, 이를 위하여 지역교류의 축을 형성하는 간선도로를 정비하고, 루프버스와 커뮤니티버스, 터미널기능의 향상과 신역설치 등 공공교통의 운영을 검토함과 동시에, TDM추진에 의해 교통정체의 해소에 노력하고 있다. 또한 주변상업지와 중심시가지와의 연계를 강화함과 더불어, 자전거이용 및 보행자에게 쾌적한 공간 확보, 그리고 중고층중고밀도형의 토지이용의 특징에 맞는 도로정비, 필요한 도로폭 등의 확보에 노력하고 있다.

2) 미드(Mid-City)

미드는 여유 있는 거주기능과 그 주변기능에 따라 콤팩트시티와 도시 활력의 유지를 균형 있게 하는 존으로서 자전거이용의 촉진을 도모하고, TDM의 추진, 버스환승과 연동한 지역교류·도시교류의 정비를 추진하고, 거점간 상호 액세스의 향상과 공공교통의 정시성을 확보하여 이용자의 편의를 높이는 데 주력하고 있다. 또한 저층저밀도형의 토지이용의 특성을 고려하여 도로정비의 확보에 노력하고 있다.

41) <http://www.city.aomori.jp/toshi/mata0106.html>

3) 아우터(Outer-City)

아우터 안에서는 풍요로운 자연환경의 유지에 의하여 콤팩트시티형성을 후방에서 지원하는 존으로 셔틀버스를 활용한 연락과 버스환승시스템 등의 검토를 통한 공공교통과 자가용자동차에 의한 교통을 균형 있게 하는 등 도시거점 상호간의 액세스정비를 추진하기 위한 교통체계정비방안을 정하고 있다. 이와 같이 에어리어별로 교통체계정비방안을 정하고 종합적인 도시교통시책의 추진·검토를 위하여 각각 세부사항으로,

i) 도시교통의 평준화·원활화의 추진을 정하고

- 자동차의 효율적 이용
- 정확한 도로 교통정보 제공에 의한 이용경로 변경(정보전달의 속도 달성 확보와 간선도로 주변지구에서의 매니지먼트 조정)
- 주차장 정비, 공공교통의 개선 등에 의한 교통수단의 전환, 다양화(도시내 철도, 버스, 자동차, 자전거, 도보 추진)
- 프렉크스 타임 등에 의한 자동차이용시간의 분산화(통근시간 피크의 평준화)

를 추진하고 있다.

ii) 공공교통네트워크의 충실·강화를 위하여

- 자가용자동차에서의 전환을 촉진
- 철도역 신설
- 버스의 새로운 운영형태에 의한 역할 강화 및 교통수단 상호연계의 강화에 의한 종합적인 공공교통의 쾌적성과 편의성의 향상을 도모하고, 장래 수요 등을 고려한 콤팩트시트로의 효율적이고 지속가능한 공공교통네트워크 강화에 노력하고 있다.

iii) 교통약자 배려

- 도로 폭, 균배, 보도의 마운트 압의 높이
- 노면의 평탄성, 표식·안내 등 시인성 배려
- 도로공간에 벤치설치
- 저상버스차량 도입, 루프버스의 운행 등 이용경로 배려에 노력하여 고령자·장애자 등 교통약자의 통행을 전제로 한 도로시설정비를 추진하고 있다.

이상으로 인구감소사회에 대응한 지방자치단체의 사례를 아오모리시를 중심으로 살펴보았다. 이를 검토함으로써 인구감소사회에 있어서는 현행의 도시계획이 그 실효성을 잃어 가고 있다는 사실을 파악할 수 있다. 즉 현행의 도시계획은 인구가 계속하여 증가할 것을 근간으로 한 개발중심의 계획이며, 또한 이러한 계획체계에서는 인구감소라는 사회현상에 적시에 대응할 수 없다는 것이다. 현실적으로 인구감소는 지방도시에서 심각하게 발생하고 있다. 이러한 현황을 타파하기 위하여 현재 일본의 지방도시, 물론 본고에서는 아오모리에 한정하고 있지만, 는 새로운 도시계획체계, 즉 콤팩트시티라는 개념과 그 형성을 통하여 인구감소사회에 대응하려고 부단히 노력하고 있음을 알 수 있다. 이것은 지방자치단체가 도시계획의 기초를 형성하는 행정조직으로서 또한 지역민의 도시생활과 직접적으로 관련을 가지고 있으며, 그 영향이 크다는 것에서 출발한다.

2

인구 저성장사회라는 논점에 있어 독일은 1970년부터 2003년까지 33년동안의 합계 출산율을 고려하여 볼 때 0.69명이라는 유럽사회에 있어서도 영국이나 이탈리아에 비하여 낮은 수준으로 나타나고 있다. 이와 같은 인구 저성장사회에 대응한 독일 도시계획법제는 무엇보다도 축소되어져 가는 도시공간이라는 현실에 대응하기 위한 종래의 계

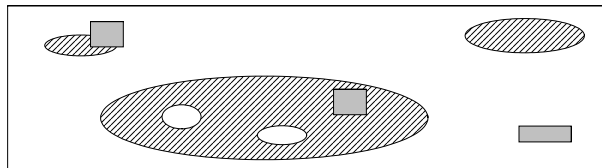
획법제에 관한 논의, 즉 주변지역과의 계획법제간 권한의 조정이라고 하는 토지이용콘트롤에 내용이 활발히 진행되어지고 있는 바, 아래에서는 먼저 독일의 토지이용에 대한 관련 계획법제를 개관하고 인구저성장사회에 대응하기 위한 법제적 논의를 소개하고자 한다.

I.

1. 가

독일의 도시계획에는 시읍면 전역을 커버하는 Flächennutzungsplan(이하 F플랜)과 시읍면지역의 일부를 대상으로 한 Bebauungsplan(이하 B플랜)이 있다. 한편 건설허가기준은 크게 「B플랜책정구역」, 「연담시가지(Innenbereich⁴²⁾」, 「외부지역(Außenbereich)」의 구역마다 결정되어 있다.

[()]



▨ 연담시가지 □ 외부지역 ■ B플랜책정구역

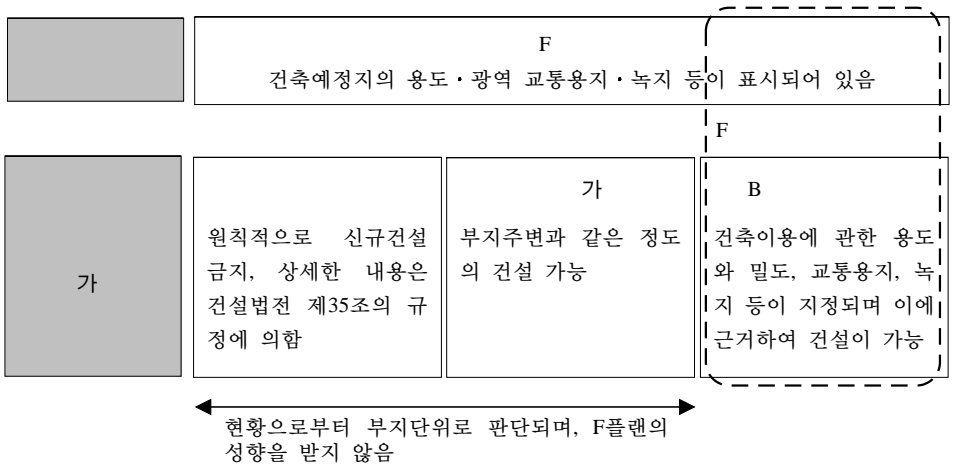
F플랜과 B플랜은 자치체가 책정하는 계획이며, 연담시가지와 외부지역은 토지이용의 상황을 나타내는 것이다. F플랜에는 용도를 나타내는 범위가 그려져 있지만 시민의 토지이용을 직접규제하지 않는다. B플랜은 범위를 한정된 토지이용계획이며 용도와 구체적인 개발내용

42) 「연담시가지」의 독일어는 「im Zusammenhang bebauten Ortsteile」(건설법전 34조)이며, 건설법전 중에서는 이것을 「Innenbereich」(내부지역)으로 하기도 한다. 본 보고서에서는 건설법전에서 내부지역(Innenbereich)로 서술되어 있는 것을 연담시가지로 표현한다.

등의 상세한 규정을 정하여 시민의 토지이용을 직접 규제한다. B플랜은 F플랜에 적합할 필요가 있다.

B플랜책정구역 이외는, 토지의 이용 상황에 따라, 연담시가지와 외부지역으로 나누며, 연담시가지와 외부지역의 건설허가기준이 건설법전⁴³⁾에 정해져 있다. 연담시가지는 B플랜책정구역 이외로 건물이 연속적(연담) 또는 건축물이 일정량 집합하고 있는(시가지) 토지이며, 이미지로서는 기성시가지이다. 이 연담시가지에서는 부지 주변에 이미 건축되어 있는 건축물과 같은 레벨의 건설이 인정된다. 외부지역은 B플랜책정구역·연담시가지 이외를 말하며 도시나 취락 이외의 택지로서의 이용도가 낮은 지역으로 연담시가지, 외부지역과 같이 현상의 토지이용을 크게 바꾸는 경우에는 B플랜을 책정할 필요가 있다. 또한 연담시가지인지 외부지역인지의 판단에 있어서 도시계획인 F플랜의 구역지정의 영향은 받지 않는다. 본 보고서에서는 이러한 토지이용 상황에 따라 연담시가지와 외부지역으로 구별하는 제도를 「연담시가지·외부지역제도」라 한다.

[F , , 가 , B 가]



43) Baugesetzbuch(약 BauGB)

2. 가

원칙적으로 새로운 건설이 금지되어 있는 외부지역에서 건설을 행하는 경우에는 B플랜을 책정하던지, 외부지역에서 건설을 행할 수 있는 조건을 정한 건설법전 제34조제4항 또는 제35조의 규정을 적용하는 것이 된다. 제34조제4항은 외부지역을 연담시가지로 가정할 수 있는 등의 연담시가지화조례에 관한 것이며, 제35조에는 외부지역에 대한 상세한 건설허가기준이 정하여져 있다.

3.

토지이용컨트롤에 관한 권한은 기본적으로 시읍면에 있으나 토지이용컨트롤을 효과적으로 하기 위해서는 주변 시읍면 등과의 조정이란 광역적 토지이용컨트롤이 필요하다. 광역조정의 역할의 일부분을 담당한다고 생각되는 광역적 토지이용에 관한 평가로서는 주관규정부와 군 등이 작성하는 법정 지역계획(Regionalplan⁴⁴)과 복수의 시읍면에서 작성하는 공동 F플랜(gemeinsammer Flächennutzungsplan) 등이 있으며, 그 외에 각 지역에서 자주적으로 대처하고 있는 비법정계획이 있다.

(1) 가 . 가

B플랜책정구역 이외는 연담시가지인지 외부지역인지를 구분하여 토지이용의 기준이 정해져 있다(연담시가지·외부지역제도). 건설예정지가 외부지역 혹은 연담시가지의 어느 하나에 속하는 지는 F플랜에 있어서의 용도지정의 영향을 받지 않으며, 현황으로부터 판단된다. 외부지역과 연담지역의 경계는 지도상에 명시되어 있지 않으나, 다음 절에서 서술하는 바와 같이 어느 지역에 위치하느냐에 따라 건설허가범

44) NRW주(Landes Nordrhein-Westfalen)에서는 GEP(Gebietsentwicklungsplan), Nds주(Landesregierung Neidersachsen)에서 군이 작성하는 지역계획은 regionales Raumordnungsprogramm이라 하고 있다.

위가 크게 다르다. 연담시가지와 외부지역에서 허가되는 건설허가의 기준이 다르기 때문에 그 판단기준과 운용이 토지이용컨트롤의 成否을 결정하게 된다.

연담시가지의 기준은 B플랜책정구역을 제외하고 기존의 취락 혹은 시가지로 건축물이 연속하며(연담) 또한 건축물이 일정량 집합하고 있는(시가지) 토지이다. 즉 기존 건축물의 수가 일정량 존재하며, 공간지가 주변건축물과의 관계에서 독립하고 있지 않은 경우이다. 이러한 장소 이외는 외부지역이다. 이 연담시가지와 외부지역의 구분에 관한 특별한 규정이 제34조제1항제1문에 규정되어 있다. 시읍면이 조례에 의하여 연담시가지의 범위를 명확히 하고(제1호), 또는 외부지역인 토지를 연담시가지로 가정(2호), 연담시가지에 포함할 수 있는(3호)것으로 되어있다.

구체적으로 1호는 연담시가지인지 외부지역인지를 명확히 하는 구분하는 것이다. 2호에서는 이미 건축물이 건축되어 있는 외부지역에 관해서 연담시가지로 가정할 수 있다. 3호에서는 외부지역으로 3면이 연담시가지로 되어 있는 것과 같은 경우로 외부지역을 연담시가지로 포함하고 있어 주변의 연담시가지와 같은 레벨의 건축허가기준이 적용된다. 또한 연담시가지화조례 중 2호, 3호에 근거한 경우에는 용도와 밀도 등의 규정을 추가할 수 있다.

이와 같이 2호, 3호에 관해서는 일반적으로 외부지역인 토지가 연담시가지의 기준이 적용됨에 따라 개발가능성이 확대된다.

[가 (34 4 1)]

34 4 1		.
제 1 호	연담하여 건물이 건축되는 취락의 경계를 정(할 수 있다)	[내부·외부선긋기] 연 담 시 가 지 인 지 외부지역인지 명확히 함. 선 긋기와 같은 것
		원칙 불요. 다만 시행전의 신고를 추가 규정할 수 있음 (건설법전 제246조제1a항제1문)

34	4	1		
제 2 호	외부지역으로 건물이 건축되는 구역이 F플랜에 택지로 표시되어 있는 경우에는 연담하여 건물이 건축되는 취락으로 정(할 수 있다)	[연담시가지가정] 외부지역을 연담시가지로 가정할 수 있다. 다만 건축물이 어느 정도 면적하고 있으며 또한 F플랜에서 건설지역지정이 되어있는 경우에 한정된다.		
제 3 호	외부지역의 개별부지가 인접하는 구역의 건축적 이용에 따라 서로 특징되어 있는 경우는 당해 용지를 연담하여 건물이 건축되는 취락에 포함할 수 있다	[연담시가지에 포함] 외부지역으로 그 부지에 인접하는 연담시가지 (둘러싸고 있는 부지의 건축)과 같은 레벨의 건설이 가능		

※ 2004년 법개정전은 제34조제4항제1문제3호의 경우 및 F플랜에서 건설
가능지로 지정되어 있지 않은 경우는 상위기관의 허가가 필요하였다.

(2) 가

1) B플랜책정구역에서의 건설허가기준

B플랜은 연담시가지, 외부지역에 근거한 일반적인 건설허가기준에
서는 건설할 수 없는 경우에 특별히 책정되는 계획이며 책정구역의
건설조건이 상세하게 규정되어 있다. 책정·개정절차에 있어서는 B플
랜을 책정하는 것에 관해서의 의회결의와 공고, 빠른 단계에서의 주
민참가, 종람(縱覽)·주민으로부터의 제안제출, 조례로 하기 위한 의회
결의 등의 절차가 필요하다. B플랜책정구역에서는 B플랜에 반하지 않

고 또한 지구시설정비가 보증되어 있는 경우에 건설이 허가 된다(건설법전 제30조). 원칙적으로 건설행위가 금지되어 있는 외부지역에서 건설하기 위해서는 B플랜을 책정한다.

B플랜은 F플랜에 적합할 필요가 있으며, 건설법전에는 F플랜, B플랜을 동시에 설정할 때의 용도구역의 종류 등이 규정되어 있다.⁴⁵⁾ 또한 구역 중에는 삼림과 농지 등의 보전 항목도 있으며, 이번 조사에서도 보전을 목적으로 한 용도구역의 지정을 예로 볼 수 있었다.

2) 연담시가지에서의 건설허가기준

연담시가지에서의 건설허가기준⁴⁶⁾은 다음과 같이 주변과의 적합을 요구하고 있다고 하겠다. 건설예정지의 주변이

- i) 어떠한 용도지구에서 인정되는 용도에 따라서만 구성되는 경우 (하나의 용도지구의 구성인 경우)는 건축이용령에 있어서 그 용도지구에서 허용되는 건축만 허가된다.(건설법전 제34조제2항)
- ii) i)이외의 경우(두개의 용도가 혼재하고 있는 지구의 경우)는 근린의 특징에 적합하고 또한 지구시설정비가 확실한 경우만 허가된다.(건설법전 제34조제1항)

45) F플랜은 건설법전 제5조제2항, 건축이용령 제1조제1항, B플랜은 건설법전 제9조, 건축이용령 제1조제2항에 용도구역, 용도지구가 규정되어 있다.

46) 제34조(연담시가지에서의 건축안의 허가)

(1) 연담해서 건물이 건축되어 있는 취락의 내부에 있어서는 건축안(案)이 건축적 이용의 용도와 밀도, 건축방식 및 건축이 행해지는 부지의 범위에 있어서 근방의 특징에 적합하고, 지구정비가 확보되어 있는 경우에는 허가된다. 건전한 거주와 노동의 조건이 유지되어야 하며 지구경관을 해쳐서는 안 된다.

(2) 근방의 특징이 제2조제5항에 의하여 공포된 정령에 표시된 용도지구의 하나에 대응하고 있는 경우에는 용도에 관한 건축안의 허가는 정령으로 당해 용도지구에 일반적으로 허가되는가만에 의하여 판단되며, 정령에서 예외적으로 허가되는 건축안은 제31조제1항을 그 외의 것은 제31조제2항이 준용되는 것으로 한다. 이상 건설법전(1997년8월27일 개정).

3) 외부지역에서의 건설허가기준

외부지역에서는 새로운 건설행위는 원칙적으로 허가되지 않는다. 다만 예외가 건설법전 제35조에 규정되어 있다. 구체적으로는 제1항 「우선적 개발」과 제2항 「그 외의 개발」이 있다. 또한 제2항 「그 외의 개발」 기준을 완화할 수 있는 경우로서, 제4항 「계속적 이용을 위한 개발」 및 제6항 「외부지역조례」의 규정이 있다. 그러므로 제2항의 「그 외의 개발」 중 제4항 및 제6항에 근거한 건설 이외를 「그 외의 개발(협의)」로 한다면, 외부지역에서 허가되는 것은,

① 「우선적 개발」, ② 「그 외의 개발(협의)」, ③ 「계속적 이용을 위한 개발」, ④ 「외부지역조례」의 4개로 분류된다.

① 「우선적 개발」(제1항)은 농림업용의 시설, 전기·가스 등의 공급 시설 등, 한정적으로 열거되어 있는 건설에 관해서 공공의 이익과 대립하지 않고 또한 지구시설정비가 보증되어 있는 경우에 허가된다. 외부지역에 입지하는 것이 타당하다고 생각되는 것이 대상으로 되어 있으며 시읍면이 B플랜을 일부러 책정하지 않더라도 건설을 허가할 수 있다.

② 「그 외의 개발(협의)」(제2항)는 공공의 이익을 침해하지 않고 또한 지구시설정비가 보증되어 있는 경우에 건설이 허가된다. 여기서 말하는 공공의 이익을 침해하지 않고란 전혀 악영향을 끼치지 않는 것을 의미하며 엄격한 기준으로 되어 있다.

③ 「계속적 이용을 위한 개발」(제4항)은 ② 「그 외의 개발(협의)」에서 허가되지 않는 건설을 가능하게 하는 것이다. 예를 들면 기존 건축물의 용도변경(적절한 이용, 외관 유지 등), 개축(재해복구 등의 경우), 확장(최대 2호까지로 종전 거주자와 그 가족이 이용하는 경우 등)을 하는 것이다. 이러한 것을 하는 경우에는 F플랜과 L플랜(Landschaftplan:풍경계획)의 규정에 반하지 않고 혹은 스프롤을 발생시키지

않는 것으로 간주할 수 있다. 그러므로 공공의 이익 중 이러한 2항목에 관해서는 침해하지 않았다고 간주할 수 있으므로 건설이 허가될 가능성이 확대된다. 이규정은 1960년 건설법전 제정 시에는 존재하지 않았다. 본래 거주자의 생활을 유지하기 위한 개축과 수선 행위는 운용에 있어서 제2항의 「그 외의 개발」에서 대응하고 있었지만, 경우에 따라서는 거주자의 생활의 계속을 곤란하게 하는 것도 있었다. 그 때문에 거주자의 생활유지를 위한 행위가 가능하다는 것을 법전상도 명확화하기 위하여 법정되었다. 한 편 외부지역에서 허가되는 행위가 확대되고 있으며 문제시 되고 있다.

④ 「외부지역조례」(제6항)은 조례를 제정하는 것에 의하여 ② 「그 외의 개발(협의)」에서 허가되지 않은 주택의 건설을 가능하게 하는 것이다. 그 조건은 대상지가 이미 택지화 되어 일정량의 주택이 있고, 또한 농업용지로서의 성격이 강하지 않는 경우이다. 이러한 경우에는 F플랜에 있어서의 농지 또는 삼립지의 규정에 반하지 않고 혹은 스프롤 등을 발생시키지 않는 것으로 간주 할 수 있다. 그러므로 이러한 것에 관해서는 공공의 이익에 대한 침해로 여겨지지 않기 때문에 건설이 허가되는 가능성이 확대한다. 더욱이 이 조례의 특징으로서는 시읍면이 허가조건을 추가할 수 있다.

요약하면, ①외부지역에서 실시하는 것이 적당한 건설에 관해서는 「우선적 개발」에 의하여 원만히 진행되며, 그 외에 관해서는 「그 외의 개발(광의)」의 조건을 엄격히 설정하는 것에 의하여 원칙금지하고 있다. 또한 제도를 운용하면서 표출된 과제를 해결하기 위하여, 거주자의 생활유지를 위한 건설행위의 범위를 명확화하기 위하여 ③ 「계속적 이용을 위한 개발」의 대상을 확대하고 있다. ④ 「외부지역조례」는 시읍면이 허가조건을 상세하게 설정할 수 있다는 것을 생각하면 책정 절차가 간단한 B플랜이라 할 수 있다. 다만 외부지역조례를 제정한 지구내의 건설에 관해서는 건설허가시점에서 재검토가 행하여지기 때

문에 조례제정시와 건설허기시의 2회의 허가절차를 거치는 것이 되며 제1항과 제2항, 제4항의 개발과 합치면 절차가 많다.

[35 가]

제35조	외부지역에 대한 건설조건 (열거된 사항 전부가 충족할 것)	상위기관의 동의·상위기관 에의 신고	4분류	
제 1 항 우선적 개발	○공공의 이익과 대립하지 않는 것 ○충분한 지구시설의 정비가 보증되어 있는 것 ○개발가능한 시설:농·임업에 이용되는 시설, 전기·가스 등의 공급시설 등	불요	우선적 개발	
제 2 항 그 외의 개발 (광의)	○공공의 이익을 침해하지 않는 것 ○지구시설의 정비가 보증되어 있는 것 ※건설가능한 시설: 제한 없음	원칙불요 다만 상위기관의 동의를 주 가 규정할 수 있다.(제36조)	그 외의 개발 (협의)	
	제4항 제 3 항 의 제 1 호, 제2 호, 제 5 호, 제 7 호 에 관 해 서 는 침 해 하 지 않는 것으 로 간주	○제1항제1호의 시설의 용 도변경, 주택의 리폼, 최대 2호의 주택건축, 역사적 건 축물 유지를 위한 용도변경, 재해복구 등을 하는 경우	원칙불요 다만 상위기관의 동의를 주 가 규정할 수 있다.(제36조)	계속적 이용을 위한 개발
	제6항 제 3 항 제 1 호 (농 지, 삼림지 지 정부분만), 제 7 호 (발 생 또는 고정화)에 관 해 서 는 침 해 하 지 않는 것으 로 간주	○택지화 된 구역 ○농업용지로서의 성격이 강 하지 않은 것 ○일정량의 주택이 이미 존 재하고 있는 것 ○개발가능한 시설:주택, 예 외적으로 소규모 점포 등	원칙불요 다만 시행전의 신고를 추가 규정할 수 있다.(제246조제 1a항제1문)	외 부 지 역조례
	공공의 이 익을 침해 하지 않는 다고 간주 되는 항목	공공의 이익을 침해하지 않 은 것으로 간주하기 위한 조건		

비 고	제3항 공공의 이익을 침해하는 경우란
	· F플랜의 규정에 반하는 경우(제1호)
	· L플랜 등의 규정에 반하는 경우(제2호)
	· 유해한 환경에의 영향을 발생하는 경우(제3호)
	· 도로 등의 과제에 관해서 비경제적인 지출이 필요한 경우(제4호)
	· 정관의 자연적 특색을 침해하는 경우(제5호)
	· 농업용 정비를 침해하는 또는 급수가 충분하지 않는 경우(제6호)
	· 스프롤발생 등의 위험을 발생시키는 경우(제7호) 등

II.

1. 가

건설법전에서는 연담시가지·외부지역제도와 B플랜(F플랜에의 정합이 필요)의 2제도에서 건설이 제한되는 토지와 가능한 토지로 구분하고 있다. 건설이 제한되는 토지에서 가능한 토지로의 변경 혹은 건설이 가능한 토지에서 제한되는 토지로의 변경 모두 토지이용의 변경이 가능하다. 다만 B플랜이 이미 책정되어 있는지의 여부, 현황 연담시가지인지 외부지역인지에 따라 그 방법은 다르다.

먼저 건설이 제한되는 토지란 B플랜(F플랜과 정합)에서 건설이 제한되는 구역(보전용 구역 등)으로 지정된 토지와 외부지역이 있다. 현황에서는 외부지역으로 판단되었더라도 B플랜이 책정되어 있다면 B플랜의 구역지정에 의한다. 또한 F플랜에서 건설이 가능한 토지로 지정되어 있더라도, B플랜이 책정되어 있지 않고, 현황에서 연담시가지로 판단된다면 건설은 가능하다.

예를 들면 현황에서 연담시가지로 판단되는 주택지를 건설이 제한되는 토지로 변경하기 위해서는, B플랜이 이미 있다면, B플랜으로 구역지정의 내용을 변경하고, B플랜이 없다면 B플랜을 새로 책정하고 건설이 제한되는 구역지정을 하는 것이 된다.

노르트하인베스트 팔렌주에서는 제35조제2항, 제4항에 의한 개발허가를 하는 경우에는 주관구정부의 동의가 필요하다. 시읍면의 신청에 대한 주관구정부의 기각률은 10%초로 되어있다(표7). 또한 시읍면레벨에서 기각하여 주관구정부에의 신청이 없는 경우도 있기 때문에 민간으로부터의 건설요망에 대한 불허가의 비율은 더욱 많다고 한다. 실제로 주관구정부는 시읍면이 불허가한 건설허가에 관한 심사청구도 받고 있으며, 뒷셀도르프주 정부에서는 연간 200건 정도의 심사청구가 있으나 대부분 기각하고 있다.

3. 가

(1) 가 .

외부지역인지 연담시가지인지에 따라서 건설허가의 기준이 다르지만, 대상 부지가 어느 쪽의 지역에 있는지는, 건설허가국이 부지마다 판단하고 있다. 그러나 애매한 경우나 의견이 다른 경우에는 현지를 시찰하여 정한다. 노르트하인 베스트 팔렌주에서는 「연담」을 공지의 폭이 대략 100m미만으로 하고 있으며, 만약에 최후의 건축물로부터 100m미만에 하천, 도로, 선로 등 공간을 나누는 것이 있다면, 그곳까지로 된다. 다만 인프라정비가 가능한 경우에 한정된다.

(2) . 가

1) 외부지역의 개발에 대한 시읍면의 문제의식

연담시가지·외부지역제도에 관해서는 1960년의 건설법전 제정 시에 주장되었으며, 어느 쪽의 지역으로 구별할 것인지에 관해서는 조례의 재량확대에 의해 엄격한 구별이 완화되었다. 이러한 변화는 농업의 쇠퇴에 의해 농가가 다른 수입원을 요구하게 되었고, 토지를 주택지로 이용 변경할 수 있도록 하는 요망이 발생한 것에 기인한다. 다만 외부지역에 있어서 개발의 문제점으로, 다음과 같이, 정비비용이

통상보다 증가하는 것, 주변 토지이용과의 갈등이 발생할 가능성이 있다는 것을 들 수 있다

2) 외부지역조례에 대한 주정부의 견해와 관여

외부지역조례의 목적에 관해서 주정부에서는 건설이 가능한 구역의 경계를 명확히 하며, 취락의 공간적 확대를 방지하기 위한 것으로 외부지역의 건설축진을 위한 도구로서 이용되는 것은 아니라고 한다. 운용에 있어서도 취락의 범위를 확대하는 것이 없도록 범위를 지정하고, 취락의 유지·발전을 위하여 조례제정을 인정하지만 그 외에 스프롤과 연결되기 때문에 규제하여 왔다.⁴⁷⁾

3) 외부지역조례의 추가규정의 활용

휘아젠시에서는 7개의 외부지역조례가 규정되어 있고, 시읍면이 규정을 추가하는 것에 의한 토지이용컨트롤을 볼 수 있다. 1995년에 바르트니라 대로에서 외부지역조례가 제정되었다. 여기서는 층수의 상한을 2, 주택의 경우 건축형태는 단독, 또는 2호 연속주택 등이 허가조건으로서 추가되었다. 그러나 결과적으로 대상구역을 넘는 건설과 기간(旗竿)부지화 개발이 일어났다. 이러한 개발에 대한 반성으로 비스타드취락의 외부지역조례에서는 더욱더 부지에 건축선을 지정하였으며, 외관 디자인규정을 두는 등 상세한 컨트롤이 실행되고 있다.

또한 비스타드취락의 제정이유에는 농촌의 쇠퇴에 의한 인구유출이 발생하고 있었으며, 농촌공간의 확보를 위하여 외부지역조례를 제정하고, 주택건설부지의 지정을 완화하여 농촌지역을 안정시키는 것이 서술되어 있다. 농촌취락의 유지에 필요한 범위내의 건설은 실시하나, 그 이상은 인정하지 않는 것으로서 주정부와 동일한 의식을 가지고 있다.

47) 뉘셀도르흐주관구정부에의 히어링조사에 의한. 또한 외부지역조례의 상위기관에 관해서 2004년 법제정에 따라 상위기관의 동의를 필요 없게 되었으며, 신고를 요구할 지에 관해서 주가 판단하는 것으로 되어있다.

4) 연담시가지조례 사례

취아젠시 의회는, 연담시가지화조례는 F플랜과 B플랜의 복잡한 책정절차를 거치지 않고 건설할 수 있는 수법으로 여기어, 행정에 대해서 연담시가지화조례의 후보지를 리스트 업 하도록 요청하고 있다. 많은 후보지가 선정되었지만 주정부 등과의 협의에서 삭제되어 7개의 연담시가지조례가 책정되어있다.

오스나브르크시에서는 전역(全域)적으로 기성시가지가 연담시가지화조례에 의하여 지정되어 있으며, 연담시가지와 외부지역을 명확히 구분하고 있는 상황이라 한다.

드르트문트시에서는 연담시가지화조례의 책정상황은 불분명하나, 이에 대한 견해로서 본래 바람직하지 않은 건설을 억제하기 위한 것으로 여기고 있다. 시의 조례안에 관해서 안스베르크주관구정부는 시가 의도하는 건설 억제의 타당성을 검토 중이라 한다.

4. B

(1)

B플랜은 현황과 다른 토지이용을 가능하게 하는 수단이기는 하지만, 실제로 가능한 토지이용의 내용을 어떤 것으로 할 것인가가 중요하며, 신규건설이 가능한 토지를 확대하지 않은 방향으로 B플랜을 책정하기도 한다. 또한 신규건설에 의해 필요한 인프라정비비용의 조달과 고령화정책에 대한 젊은 층을 위한 주택확보, 그 외에 시읍면에 의한 주택의 직접개발 사례가 있다. 더욱이 시읍면이 의도하지 않은 부적당한 건설이 실행되지 않도록 B플랜의 규정을 상세히 하는 사례도 있다.

1) B플랜책정에 따라 시가지를 확대하는 사례

B플랜을 책정하면 B플랜의 범위내에서 새로운 건설이 가능하며, 시읍면의 방침에 따라서는 외부지역을 대규모 시가지로 변경할 수 있다.

예를 들면 하스베르겐촌에서는 시가지의 6~7할 정도 B플랜이 책정되어 있고, 이 중에는 건설되어있지 않는 곳도 있지만, 새로운 B플랜 책정이 검토되고 있다고 한다.

또한 흐르다브르크촌은 4개의 촌을 합병하여 4개의 구시가지가 있으며, 각각의 구시가지를 둘러싼 B플랜이 책정되어 있고, 4개의 시가지가 함께 확대되고 있다.

2) 건설이 가능한 토지의 확대를 방지하는 사례

신규 건설을 위하여 책정되는 것이 B플랜이지만, 휘아젠시에서는 보전을 의도한 B플랜의 책정에도 있다. 브락셀대로의 지구에 관해서 시에서는 당초 연담시가지화조례의 제정에 따라 건설을 가능하게 하는 것이 검토되었다. 그러나 F플랜에서 농지지정을 하고 있으며, 주정부 등과의 교섭 중에서 연담시가지화조례의 제정이 인정되지 않는다는 결론에 이르렀다. 이로 인하여 F플랜의 변경과 B플랜을 책정하였고, B플랜에는 건설용지와 농지를 명확히 지정하였다. 연담시가지화조례의 경우에는 운용기준의 완화에 의하여 틈새가 건설가능한 공지로서 되고 장래 개발될 가능성이 남아있지만, B플랜에서 농지로서 확정함에 따라 건설가능지의 확대를 방지할 수 있다는 것이다.

그 외에 올덴브르크시에서도 상업시설이 시가 의도하지 않은 중심부 이외에서 개발되려고 했던 것에 대해서 저지하기 위하여 B플랜을 책정하고 있다. 정식으로는 개발저지를 위한 B플랜을 책정하는 것은 위법이기 때문에 겉으로는 주택 건설을 목적으로 하는 B플랜을 책정하고 있다. 이러한 방법은 구체적인 개발안이 있고, 통상의 방법으로 방지할 수 없는 경우에 가끔씩 행하여진다. 어쨌건 간에 의회의결이 필요하며 정치적인 찬성이 필요하다.

3) 민간개발을 조정한 사례

광역적 시점에서 민간개발의 내용을 조정한 사례를 소개한다. 크레웨르트시의 인라트지구에서는 150호의 주택지계획이 있었다. 이 지구는 중심부에서 2.5부터 3Km정도의 시근교에 위치하며, 시민이 자연속을 산책할 수 있는 장소에 접하고 있기 때문에 환경보전의 관점에서 당초의 예정보다도 건설면적을 축소하고, 또한 대상조치로서 시민이 이벤트를 개최할 수 있는 프리스페이스를 설치하였다.

4) B플랜을 책정하기 위한 전제조건에 설정에 따른 적극적인 토지이용컨트롤의 사례

25%모델(도르트문트시)과 건설용지전략(휘아젠시)는 인프라정비비의 조달과 고령화에의 대응을 위하여 B플랜을 책정하기 위한 전제조건을 두고, 시읍면이 토지를 부분적으로 혹은 일시적으로 소유하는 수법(중간취득)이다. 또한 시읍면이 건설 혹은 토지를 확보해 두는 수법으로서 특별재산부지(도르트문트시)가 있으며, 시소유지에서 직접 건설하는 방법(크레웨르트시)이 있다. 이러한 인프라정비를 위한 자금조달과 시중촌내에 젊은 거주자 층을 증가시키는 것 등 넓은 의미에서의 토지이용컨트롤을 하는 사례가 있다.

도르트문트시의 25%모델이란, B플랜을 책정하는 경우에는, 대상지구의 토지소유자는, 대상지구의 25%를 시에 녹지가격으로 매각하여야 한다는 것이다. 이에 의하여 시유지화되었던 토지에 주택을 건설하고, 거주자의 가족구성과 소득기준을 설정함에 따라 거주자컨트롤을 하고 있다. 한편 특별재산부지는 주택지로서 바람직한 장소를 장래의 주택용지로 시유화하여 주택지를 증가시키는 것이며 장기적인 계획으로 되어있다. 도르트문트시에서는 25%모델을 실시하는 지구 또는 시의 소유지에서만 B플랜을 책정하는 것으로 되어있고, 이러한 조치에 의하여 주변 시읍면의 인구유출이 줄었다고 한다.

휘아젠시의 건설용지전략은, B플랜을 책정하는 경우의 컨트롤이지만, 시행단계를 거쳐 2005년 의결을 위하여 기준을 책정중에 있다. 시행단계의 기준에서는 시가 대부분의 용지를 매수할 수 있었을 때만 B플랜을 책정하는 것을 전제로 하고 있다. 시의 매수가격은 농지가격과 건설가능지가격의 중간가격으로 매수한 토지를 정비 후 매각하고, 매각이익은 시의 일반예산에 산입하는 것으로 되어있다. 농지가격과 건설가능지가격의 차는 크며, 농지가격이 4€/m²정도에 대해서 건설가능지가격은 150~160€/m²로 되어있다. 시는 정비 후의 토지를 160€/m²로 매각하고 있다. 현재 작성중인 기준에서는 대상지구의 6할 이상을 시가 취득하는 것을 전제로 하고, 농지의 경우 매수가격은 최대 30€/m²로 실제 평가가격의 2할 이상의 추가가 인정되고 있다.

이상과 같이 인프라정비비용을 염출하는 즉 분양가격을 낮추어 거주자의 대상을 한정한다는 조치는, 신규 건설에 대한 과제의 해결, 고품화 등예의 대응을 B플랜책정 시로 파악하여 실시하고 있다는 점이 특징적이다. 이러한 수법에 관해서 노르트하인 베스트 팔렌주에서는 포럼 건설지 매니지먼트를 작성하고 시읍면간 등에서의 경험·정보교환 등을 실시하고 있다. 이 포럼에는 주와 주관구정부, 주의 연구소, 시읍면이 참가하고 있다. 건설지매니지먼트란 토지의 투기를 억제하고 신속히 건설을 실시할 것을 목적으로 한다고 한다. 또한 이러한 B플랜을 책정하는 경우의 조건을 설정하는 한편, B플랜이 책정된 경우에는 원활한 건설도 도모하고 있다. B플랜책정 후 2년 이내에 건설하는 경우에는 본래의 소유자가 저렴한 가격으로 소유권을 환수할 수 있는 수법이 있다.

5. F

F플랜의 책정에 있어서 적절한 토지이용을 하기 위하여 「잠재토지 수요면적분석⁴⁸⁾」이 시읍면에서 실시되고 있는 사례도 있다. 또한 F플

48) potential flaeihen analyse

랜을 상위기관이 심사할 때는 지역계획과의 정합성과 개발압력의 분석을 실시하고 있다. 더욱이 F플랜은 시읍면이 단독으로 책정하는 경우가 많지만 복수의 시읍면이 공동으로 책정하는 공동 F플랜(법정)을 책정하고 있는 사례도 있다.

(1)

도르트문트시에서는 F플랜의 개정에 있어서 「잠재토지수요면적분석」을 채용하여 각각의 토지에 대한 적절한 이용방법의 검토를 실시하였다. 이 방법은 모든 토지이용에 대하여 자연조건을 근거로 검토된 것이다. 처음에 재개발 등의 특별한 경우를 제외하고 기존의 용도가 지정된다. 이 시점에서는 인구예측에 근거한 거주면적의 산정은 반영되지 않는다. 다음으로 행정내부의 각 부국에 있어서 기존의 용도와 다른 토지이용에 관해서 검토가 실시된다. 예를 들면 주택부국이라면 인프라정비의 상황에서 신규 주택지개발에 적절한 용지를 표시하고, 상업관련부국에서는 신규 상업개발의 가능성이 있는 장소에 관해서, 자연경관에 관한 부국에서는 자연과 경관의 관점에서 토지이용의 가능성을 검토한다. 이러한 각 부국의 결과를 종합하여 그 중에서 모순이 발생하는 곳을 조정하여 계획을 작성하는 것이다.⁴⁹⁾

(2) F

1) 개발압력의 분석

특히 농촌취락부에 있어서 F플랜으로 농지지정 등의 건설이 제한되어있는 토지에서 주택지 등의 건설이 가능한 토지로 변경하는 경우에, 상위기관은 허가할 것인지 어떤지를 검토할 때에, 신규 건설의 필요성이 내적 수요로부터 발생한 것인지, 외적 수요로부터 발생한 것인지를 확인하는 경우가 있다.⁵⁰⁾ 가령 외적 수용에 의한 것이라면 그

49) F플랜의 최종결정은 의회의결에 의한다.

50) 내적 수요란 중촌 거주자의 자녀세대의 분리 등 그 지역의 주민에게 필요하게

변경은 인정되지 않으며, 내적 수요의 경우에는 기존 공유지 등으로 흡수 할 수 있는 양인지, 혹은 그 이상의 토지가 필요한지를 판별하는 것이다.

2) 공동 F플랜

지역계획과는 다르지만 복수의 시읍면에서 법정의 광역의 계획을 책정한 사례로서 카셀시를 중심으로 한 공동 F플랜이 있다. 카셀시와 그 주변의 시읍면과 군은 1972년에 카셀 광역권 목적연합(Zweckverband Raum Kassel)을 조직하여 통상은 단독의 시읍면에 의하여 책정되는 F플랜 또는 L플랜을 복수의 시읍면에서 공동으로 책정하고 있다. 카셀 광역권목적연합에는 의회가 있으며 F플랜 또는 L플랜의 의결을 행하고 있다. 의회의 의원은 51명으로 카셀시 의회, 카셀시를 제외한 시읍면의 의회, 군 의회 각각의 의원으로부터 대표자 17명으로 이루어져 있는 F플랜과 L플랜의 의결에는 군 의회 의원의 대표자는 참가하지 않는다. B플랜에 관해서는 통상대로 각각의 시읍면이 단독으로 책정한다. 공동 F플랜 책정구역 내의 인구예측에 관해서는 약 31만 8천명의 인구가 2015년까지 1만 명 정도 감소한다는 것과 현상을 유지한다는 낙관적인 것이 있다.

여기까지의 공동 F플랜은 보기에는 한가지의 계획이지만, 실태는 참가자치체가 제각기 책정한 F플랜을 하나의 도면에 합치기만 한 것이다. 2년 전부터 명실 공히 하나의 F플랜을 책정하기로 하여 현재 개정중이다. 이 개정을 위하여 1994년의 시가지 기본구상(Siedlungsrahmenkonzept)을 현재는 2015년을 향한 새로운 것으로 개정중이다. 1994년에 책정된 시가지 기본구상은 10~15년 후의 개발을 어떻게 할 것인지를 나타낸 것이다. 시읍면이 B플랜을 책정하여 새로운 건설을 행하고

되고 있는 경우이며, 외적 수요란 지역의 외부로부터의 이주자를 위하여 필요하게 되고 있는 경우이다.

싶을 경우, F플랜의 개정은 시가지 기본구상에 지정된 범위 내에 한하여 인정된다. 따라서 시가지 기본구상이 책정되어 버리면 시읍면 사이에 트러블은 생기지 않지만 시가지 기본구상을 검토하는 안에서는 시읍면이 다양한 의견을 주장한다. 책정중의 시가지 기본구상에는 시읍면마다 새로 건설하는 주택용지 또는 산업용지가 지정되어 있다. 주택용지에 관해서는 1994년의 계획과 비교하면 약 1할(약20ha)이 추가되어 있으나 대부분 1994년의 계획으로 개발예정구역으로 지정된 채로 개발되지 않은 토지이다. 500ha이상이 건설이 가능한 토지가 지정되어 있으나 이는 연간 약 20ha의 개발실적과 비교하면 약 2.5배에 해당된다. 신규로 새로운 건설이 가능한 토지를 지정하는 것에는 소극적이다. 이것은 한번 지정하면 새로운 건설이 되지 않은 경우라도 본디 상태로 돌리기 어려워지기 때문이다.

III.

연담시가지·외부지역제도에 있어서 건설허가 기준은 현재의 토지이용에 의해 정해지기 때문에 가령 빈집이 있더라도 건축물의 밀도를 낮추거나 층수를 낮추는 것과 같이 건설허가기준이 엄격해지는 것은 아니다. 따라서 제도자체는 축소되는 시나리오를 상정하지 않고 있으며 어디까지나 새로운 건설의 컨트롤에 중점이 놓여있다. 현재와 같이 경제적인 움직임이 둔화되고 개발수요가 낮아지면 F플랜이나 B플랜은 관리수단으로서 좀처럼 기능하지 않는 것으로 되고 있다. 따라서 독일국내에서는 현재 기준의 계획수단을 인구감소에 대응한 것으로 하기위해 어떻게 해야 할 지라는 의논이 행하여지고 있다. 축소되어가는 도시에 있어서 이들 계획체계를 스프롤화를 멈추도록 기능하게 할 필요가 있다는 의견도 있었다.

인구가 감소하는 사회에서는 필요한 시가지는 축소 할 것이다. 인구가 감소하고 있는 크레헨르트시에서는⁵¹⁾ 개정중의 F플랜에서 인구감소에 대응하여 확장규모가 이전보다도 작아지는 방향으로 되어있다. 현 시점에서 주거지역 안에 미 이용지가 상당히 있기에 향후에는 이와 같은 미 이용지의 활용이 테마가 된다는 것이다. 다만 한 세대 당, 한사람당의 거주면적은 증가경향에 있으며 2015년까지는 현재 건설용지로 지정되지 않은 곳도 새로 필요하게 될 것이라 추측하고 있다.

독일의 토지이용 컨트롤에 관한 제도는 복수의 시읍면이 관계된 광역적인 계획인 지역계획, 시읍면 단위의 도시계획인 F플랜, 시읍면역(域)의 일부 지구를 대상으로 한 B플랜 이라는 계획체계와 토지의 이용 상황으로부터 판단되는 연담시가지·외부지역제도가 병립하고 있다. 건설허가의 시점에서 보면 B플랜 책정구역, 연담시가지, 외부지역으로 크게 나뉜다. 외부지역은 농지나 삼림을 중심으로 하는 택지로서의 이용정도가 낮은 곳이며 이른바 교외에 상당하는 곳이라 생각된다. 외부지역에서의 새로운 건설행위는 건설법전 제35조에 의해 예외로 인정되는 건설 및 외부지역에서 책정된 B플랜에 의거하는 것이다.

독일의 토지이용의 기본은 먼저 현상유지를 기본으로 하고 있다고 생각되어 현상과 다른 종류의 건설을 행 할 경우에는 특별히 계획(B플랜)을 책정하여 계획적으로 실시하는 것이다. 이미 건축물이 서있는 연담시가지에서는 부지의 주위와 같은 정도의 건설행위가 가능하며 건축물이 거의 없는 외부지역에서는 현황에 맞추면 건설을 할 수 없다. 이런 현상의 판단은 부지단위로 행하여지고 있다.

1. 가

건설허가권한은 시읍면에 있으며, 건설허가의 기준은 외부지역, 연담시가지, B플랜 책정구역마다 정해져있다. B플랜 책정구역에서는 B

51) 1990년 중반의 24만 5천명을 절정으로 현재 23만 8천명의 인구가 2015년까지 1만 2천명 감소할 것이라 추측되고 있다.

플랜의 내용에 구속되어, 연담시가지에서는 건설부지의 주변과 같은 규모나 용도의 건설이 인정되어, 외부지역에서는 원칙으로서 건설행위가 금지된다. B플랜은 F플랜에 적합할 필요가 있으나 연담시가지인지 외부지역인지의 판단은 현상으로만 행하여져 F플랜의 지정내용은 고려되지 않는다.

이와 같이 새로운 건설행위가 크게 제한되는 외부지역인지, 어느 정도 건설행위가 인정되는 연담시가지인지에 따라 토지이용의 범위가 크게 달라진다. 하나하나의 부지의 현황판단이 아니라 조례로 사전에 정하는 것으로서 구역 구분에 관한 연담시가지화 조례가 있다. 연담시가지화 조례는 연담시가지와 외부지역의 경계를 명확화하거나, 통상은 외부지역에 해당하는 토지를 특별히 연담시가지로 간주할 수 있으며 건설법전 제34조에 정해져있다.

외부지역에서 인정되는 건설허가 기준에 대해서는 건설법전 제35조에 정해져있다(우대적 개발, 그 외의 개발(협의), 계속적 이용을 위한 개발, 외부지역 조례). 내용은 농업시설이나 전력시설 등의 외부지역에서의 건설이 적당한 것, 연담시가지에 입지하는 것이 바람직하지 않은 것, 수선 등 종전거주자의 생활유지를 위한 행위 등에 한정되어 있다.

2.

(1) B

B플랜에 있어서는 시읍면이 저가로 토지를 매수하여 토지가 시읍면 소유가 된 경우에 책정한다고 볼 수 있는 독자의 조건을 설정하는 것에 의하여 신규 건설지에 대한 인프라 정비비(費)를 염출하거나, 젊은 층을 위한 거주자용의 주택을 확보하여 고령화 대책을 하는 것과 같은 운용을 볼 수 있었다. 또한 B플랜을 책정할 때 환경보전, 레크리에

이선 장소의 확보의 관점에서 건설지를 축소하는 사례나 장래적으로 바람직하지 않은 건설행위가 일어나지 않도록 B플랜에 비 건설계의 구역설정을 포함하는 것과 같은 개발과 보전을 볼 수 있었다. 그 외에 간선도로나 농가, 공장 등은 주택과의 공존이 힘든 경우도 있기 때문에 이러한 주변에서 주택 건설을 인정할 수 있는지의 판단에 대해서는 기존의 도로나 농가, 공장 등을 유지하는 것에 폐해를 발생시키지 않도록 하는 배려도 볼 수 있었다.

다만 B플랜에서 건설이 가능한 토지를 과대하게 지정하고 있다는 사례도 볼 수 있었기 때문에 외부지역은 B플랜의 책정이라는 족자로 컨트롤 된다고는 하나 당연히 운용에 있어서는 스프롤이 진행될 가능성도 있다. 이것은 2005년 법개정에 의해 B플랜 책정에 상위기관의 허가가 불필요해진 점도 있어 향후 동향이 주목된다.

(2) 가

외부지역인지 연담시가지인지의 판단에 대해서는 노르트하인 베스트 팔렌주에서는 연담시가지의 요건인 건축물의 연담에 대해서 건축물간의 거리가 100m라는 주의 운용기준을 볼 수 있었다. 헷센주, Nds주에서는 구체적인 운용기준은 없고 도면으로 판단할 수 없을 경우에는 현지 시찰에 의해 부지마다 또는 신청마다 확인하고 있다.

(3) 가

외부지역 조례에 관해서는 시가 상정한 토지이용이 행하여지도록 층 수 뿐만 아니라 부지 내에 건축선을 설정하는 것에 의해 건축물의 세워지는 방법까지 시읍면이 상정한 범위 내에서의 건설행위가 되도록 궁리하는 예도 볼 수 있었다. 또한 연담시가지화 조례를 기성시가지의 대부분에 적용함으로써 외부지역과 연담시가지를 명확히 하는 사례도 있으며, 이것은 건축선을 긋는 기능을 가진 조례에 의해 스프

를을 억제하고 있는 것이라 할 수 있다.

3.

복수의 시읍면을 포함하는 광역의 계획으로서 법정에는 지역계획이나 공동 F플랜이 있으며 그 외에 비법정의 광역의 계획을 볼 수 있었다. 이것은 광역적인 관점에서 토지이용을 조정하는 장치의 하나라 할 수 있다. 또한 주의 하부기관 등에 의해 광역적인 관점에서 시읍면이 주체적으로 행하는 토지이용 컨트롤을 조정하는 장치도 볼 수 있었다.

3

프랑스는 독일이나 영국에 비해 도시화가 늦게 진행되었다. 독일의 경우 1890년부터 전체인구의 50%가 도시에 거주하기 시작하였으나, 프랑스는 그보다 훨씬 늦은 1920년대 말에 전체인구의 절반이 도시에 거주하였다. 그러나 프랑스도 공업화의 진전, 교육시설 집중 및 상업 발달, 농촌인구의 도시이주현상 등을 경험하면서 1999년 인구의 77%가 도시에 거주하게 되었다. 20세기 초까지는 인구증가가 비교적 완만하였으나, 두 번의 세계대전을 거치면서 인구정체현상을 겪었다. 2차 대전 이후부터 1970년대 초반까지 유럽에서 가장 빠른 인구증가를 보였는데, 이러한 인구증가는 사망률의 감소, 외국인의 이민증가, 북아프리카 거주 프랑스인들의 귀환 등이 중요한 원인으로 작용하였다. 그러나 1975년부터 1982년까지 연평균 인구증가율이 0.48%, 1990년부터 1999년까지는 0.37%로 줄어들었다. 인구증가율의 감소현상은 석유 파동, 실업의 증가, 의식구조변화, 개인주의의 확립, 외국이민자의 감소, 여성노동의 확대에 따른 출산력 감소, 피임의 일반화, 임신중절의

합법화 등 복합적인 원인에 근거한다.

아래에서는 다른 유럽국가에 비해 국토계획법제에 있어 중앙과 지방의 분권화를 그 특징으로 하는 프랑스의 도시계획법제와 인구 저성장에 대응한 대표적 사례로서 리옹시의 경우를 제시하여 보고자 한다.

I.

이하에서는 프랑스의 토지이용규제에 관한 제도에 관해 개설하고, 토지이용의 원칙을 규정한 도시계획일반규칙을 상설하고, 코뮌이 책정의 여부를 선택할 수 있는 법정도시계획인 PLU와 코뮌도에 대해 정리하며, 복수의 코뮌이 공동으로 책정하는 광역적인 법정도시계획 SCOT를 상세히 설명하고자 한다.

1.

(1)

프랑스의 도시계획에는 코뮌 전역을 대상으로 하는 「PLU(le plan local d'urbanisme: 도시계획 로칼플랜,⁵²⁾ (전신 POS)⁵³⁾」가 있고, PLU보다는 간략하게 작성한 도시계획으로서 「코뮌도(la carte communale)」가 있다. 프랑스의 코뮌에는 PLU를 책정하고 있는 곳, 코뮌도를 책정하고 있는 곳, PLU도 코뮌도도 책정하고 있지 않는 곳이 있다. PLU에는 용도구역이 지정되고, 이에 따라 건설이 가능한 범위나 건설이 제한되는 범위가 결정된다. PLU의 간략판이라고 할 수 있는 코뮌도에서는 건설가능한 범위가 지정된다. PLU나 코뮌도에 지정된 건설이 가능

52) 지자체 내지 EPCI(Etablissements publics de coopération intercommunale: 코뮌연합 협력기관)에 의해 책정되고, 지자체에 의해 책정되는 경우에는 지자체 전역을, EPCI에 의해 책정되는 경우에는 EPCI의 전역 내지 일부의 지자체를 대상범위로 하는 도시계획이다(도시계획법전 L123-1).

53) 토지점용계획(le plan d'Occupation des Sols)

한 범위나 건설이 제한되는 범위는 시민의 토지이용을 직접 규제하고, PLU나 코뮌도는 토지이용규제의 수단이 된다.

PLU나 코뮌도의 상위계획으로서, 복수 코뮌의 구역을 대상으로 하는 「SCOT(Schéma de Cohérence Territoriale : 광역계획⁵⁴), 전신 SD)」가 있다. 이는 시민의 토지이용을 직접 규제하는 것은 아니지만, PLU는 SCOT에 정합해야 한다는 의미에서 간접적으로 시민의 토지이용을 규제하는 기능을 한다. 이 SCOT는 근린 코뮌이 공동으로 작성하는 광역계획이며, 코뮌간의 연대를 추진하기 위한 수단으로 생각되고 있다. SCOT가 없다면, PLU나 코뮌도로 건설가능한 범위를 새로이 지정할 수 없는 것이 된다. 따라서 새로운 개발을 바라는 코뮌은 SCOT를 수립할 필요가 있으며, 이것이 SCOT 수립을 유도하는 효과를 가지고 있다고 할 수 있다. 또한 프랑스에서는 토지이용규제에 관한 제도가 2000년, 2003년에 법개정되어, 현재 PLU나 SCOT는 POS나 SD에서의 이행단계에 있다.

2. : SCOT

복수의 코뮌에 관련된 광역계획인 SCOT에 대해 제도의 목적을 중심으로 개요를 설명하고, 수립범위와 수립주체에 관한 제도에 대해 정리한다. SCOT는 상위기관이 수립하는 계획이 아니라, 코뮌이 자주적으로 공동으로 수립하는 것이고, 수평적 연대로 수립하는 계획이다. 이러한 자주적인 연대를 기본으로 하는 것이지만, 의미있는 계획으로서 하기 위해 수립범위의 설정에 대해서는 도시계획법전 등에 방향이 제시되어 있다. 또한 수립주체의 형태나 권한에 대해서도 몇 가지 종류가 있다.

54) SCOT 이외에 광역계획으로서 국가가 수립하는 영역정비요령(DTA)이 있고, 추가 수립권한을 가지는 공간조정·영역개발 계획(SRADT)이 2000년에 보아네법의 정령에서 규정되었다.

(1)

SCOT는 근린 코문이 공동으로 작성하는 계획이며, 코문연합협력기관 EPCI, 또는 EPCI와 코문으로 구성되는 혼합사무조합이 수립하고 스스로 승인도 한다. SCOT는 코문이 도시계획, 주택, 경제개발, 교통 및 상업시설에 관해 추진하는 정책을 정합화하고 조정할 수 있는 장을 만드는 것을 목적으로 하고 있다. 2000년의 법개정(SRU법: 도시연대재생법)으로 SD가 SCOT로 변경된 배경은 SD의 수립이 진전이 없었다는 점, 또 SD는 토지의 이용이 규정되어 있었지만 다양한 분야에서 정책의 일관성에 대해서는 내용이 없었다는 점이 있다. SCOT의 수립은 400개 정도가 될 것으로 예상되고 있었다. 그후 UH법에 의한 기준의 변경으로 수립대상은 140개가 되었다. 2004년 1월 시점에서는 185개의 SCOT가 수립중에 있다.

SCOT는 토지이용을 규제하는 것은 아니고, 기성시가지 등의 재구축을 위한 전략적인 방침을 규정하는 것이라고 하고, 주택 등의 수요분석, 정비와 지속가능한 개발의 구상(PADD)의 제안, PADD실현을 위한 기본방침, 보전해야 할 시가지, 자연·산림의 범위 등이 규정되어 있다(도시계획법전 L122-1). 『SCOT없이 신규시가지의 개발없다(도시계획법전 L122-2조)』라고 하는 원칙이 있고, SCOT가 없는 경우에는 PLU에서 U구역을 새로이 지정하는 것은 원칙적으로 금지된다. 이는 새로운 시가지의 개발·정비를 바라는 코문에 대해 SCOT의 수립을 유도하는 효과를 가지는 것으로 이해되고 있다.

SCOT에 따라 코문은 개발을 보다 적절하게 제어하고 개발이 환경에 미치는 영향을 고려하고, 모든 종류의 공해를 방지, 경감할 수 있도록 된다고 하고 있으며, 코문의 주체성을 유지하면서 광역적인 조정을 도모하기 위한 계획의 도구로 생각된다.

(2) SCOT

SCOT의 수립범위는 「행정구역의 일부가 다른 행정구역에 의하여 격리되지 않도록 해야 한다」고 규정되어 있다(도시계획법전 L122-3 조). SCOT의 범위는 기본적으로는 행정경계가 된다. 수립단위의 기준으로서는 INSEE(국립경제조사학원)가 정의하고 있는 「도시구역」(l'aire urbaine)이나 보아네법의 「지방」(le pays)이 제시되고 있다.

또한, 지역조정에 관한 보아네법에서는 지역정비의 단위로서 「도시권」(l'agglomération)과 「지방」(le pays)이 정의되어 있다. 「도시권」은 「도시가 계속되는 범위」이며, 15,000인 이상의 중심도시를 포함하는 50,000인 이상의 도시구역이다. 「지방」은 「지리적, 문화적, 경제적, 사회적인 단위를 표현한다」(보아네법 제25조)라고 되어 있다. 지방의 실태는 평균 80코뭉을 포함하고, 인구는 75,000인 정도이다. 보아네법의 「도시권」과 「지방」의 관계는 지방의 20%가 도시권을 포함하고 있고, 그 때문에 「지방」은 도시권의 연계를 도모하고, 개발프로젝트를 하기 위한 범위에 적합하고 있는 것으로 되어, 그러한 관점에서는 도시권을 포함하는 지방의 범위는 SCOT의 수립범위에 적합한 것으로 여겨지고 있다.

(3) SCOT

광역행정의 조직에 대해 공공단체일반법전⁵⁵⁾에서 재원을 징수하는 조직(CU, CA, CC), 재원을 징수하지 않는 조직(코뭉사무조합, 혼합사무조합)이 규정되어 있다. CU, CA, CC는 EPCI라 불린다. 이 중 SCOT를 수립할 수 있는 것은 EPCI 또는 EPCI와 코뭉으로부터 구성되는 혼합사무조합이다. 혼합사무조합은 상공회의소 등을 포함하는 경우가 있지만, SCOT를 수립할 수 있는 것은 코뭉과 EPCI로만 구성되는 경

55) Code general des collectivites territoriales

우이다. 혼합사무조합이란 EPCI와 그 밖의 코문으로부터 구성되는 기관이다. EPCI나 혼합사무조합은 SCOT의 계속 또는 개정의 승인의 임무도 담당한다(도시계획법전 L122-4조).

II.

1.

PLU, SCOT는 POS, SD로부터 이행단계에 있고, 특히 복수코문이 관련되는 SCOT의 수립에는 시간이 걸려 200정도가 수립 중이며, 수립이 끝난 것은 하나뿐이다.⁵⁶⁾ PLU, SCOT의 전신인 POS, PLU의 수립 상황은 다음 표와 같다. 전신인 SD에 대해서는 수립비율은 코문수로 약 20%, 인구레서도 40%로 낮은 상황이었다. 한편, POS 또는 PLU에 대해서는 코문수나 면적에 따른 수립비율은 50%정도이지만, 인구로 보자면 90%가깝고, 인구를 어느 정도 가지는 코문에서 수립되고 있다고 추측된다. 코문도는 전국 822 코문에서 수립되고 있다.

따라서, 코문단위의 도시계획으로서 코문도 보다도 PLU(전신 POS)를 수립하는 경우가 대부분이고, 이러한 도시계획의 수립상황은 인구에서 90%가까워지고, 이러한 도시계획이 수립되지 않은 경우에 적용되는 도시계획일반규칙의 건설가능성의 제한원칙의 대상 코문은 국가 전체의 인구로부터 보자면 10%정도가 되어 있다. 또 건축사양이나 건축선의 지정 등의 코문 독자의 기준을 수립하는 PLU(전신 POS)의 수립비율이 높기 때문에, 코문 독자의 토지이용규제가 이루어지고 있다고 할 수 있다.

바르 데파트망에서는 2005년 10월 시점에서 POS는 134코문, PLU는 10코문, 코문도는 1 코문이 승인되어 있고, PLU수립중(POS로부터의 개정을 포함)인 코문이 75, 코문도를 수립중인 코문이 1, RNU가 관련

56) 2004년 11월 말 시점.

되는 것이 8코문이다.

(1) PLU

코문의 인구규모에 따라 PLU나 코문도를 수립해야 한다거나 수립하는 것이 바람직하다고 하는 운용기준은 존재하지 않는다. PLU 등을 수립하는 것은 코문이 자신들의 토지나 공간에 관한 정책을 추진하는 것을 가능하게 하는 것이고, 국가가 수립을 추진하는 것이라고는 생각되지 않는다. 예를 들면, PLU에서는 코문이 각각의 전통적인 도시의 형태의 보전이나 오래된 거리 등의 가치를 평가하고, 이를 고려한 정비를 하기 위한 도구로서 특유의 건축적 양식, 공간구성을 보전하는 조치를 강구하는 것이 가능하게 된다. 또 PLU를 수립함으로써, 민유지를 공공용지로서 확보할 수 있다. 이처럼 PLU는 코문의 토지나 공간에 관한 정책을 가능하게 하는 것이다.

한편, 농촌부의 코문 등에서는 건설이 가능한 범위를 지정하는 정도로 충분하고, 복잡한 도시계획인 PLU를 필요로 하지 않는 경우가 있다. 이러한 경우에 코문도를 수립한다. 이는 정식적인 도시계획문서이지만, 상세한 건축기준을 만들 필요는 없고, 코문은 건설이 가능한 범위와 건설을 제한하는 범위를 지정하면 충분하다. 또, 수리절차에 있어서는 PLU에서는 관계기관과의 협의를 코문이 하는데 반하여, 코문도에서는 데파트망 프레페가 관계기관과의 협의를 한다. 이는 PLU를 수립하는 코문은 국가의 기관보다도 우수한 인재가 많은 경우가 있음에 대해, 코문도를 만드는 코문의 대부분은 규모가 적고, 인재가 충분하지 않다고 하는 실태가 있기 때문이다.

이상과 같이 PLU나 코문도의 수립은 의무지워지는 것은 아니고, 코문 스스로가 코문의 상황에 따른 도시계획을 수립하고, 도시정책을 추진하는 구조가 되어 있다.

또한 POS를 수립한 지자체는 PLU에 개정해야 하지만, POS로부터 코문도로 하고, 농지를 활용한 대규모 프로젝트를 시행하고자 하는 코문이 있고, 국가로서는 이러한 사례에서는 PLU를 수립하는 편이 좋은 것으로 생각하고 있다.

(2) 가

PLU, 코문도 모두를 수립하지 않은 경우에는 도시계획일반원칙인 건설가능성의 제한원칙이 적용되지만, 코문도에 의한 건설가능한 범위의 지정과 건설가능성 제한원칙 중 어느 쪽이 토지이용을 적절하게 통제할 수 있는 수단으로서 우월하지에 대해서는 견해가 갈리고 있다.

코문도를 수립하고 있는 코문에서는 코문도를 수립하고 있는 이유로서, 건설가능성의 제한원칙에서는 인프라 정비 등의 일정한 기준에 적합하고 있다면, 코문이 의도하지 않는 경우라도 새로운 건설이 인정되어 버리는 점이 열거되고 있다. 코문도라면 새로운 건설이 가능하지 금지되어 있는지의 걱정이 가능하기 때문에, 토지이용의 통제가 가능하게 된다.

한편, 데파트망설비국에서는 인구 100만 이하의 코문, 예를 들면 20-30인 정도의 코문이라면 코문도를 수립하지 않고, 전국 통일의 기준을 적용하면 좋다고 하는 견해도 있다. 이는 코문도에서는 건설가능한 범위를 널리 설정하는 경향이 있고, 건설가능성의 제한을 포함한 전국 통일의 기준에 근거하여 토지이용을 하는 편이 가옥이 분산되어 건설되지 않기 때문이라는 것이다. 실제, 데파트망 설비국에서는 코문도를 수립하는 코문에 건설가능한 범위를 좁게 하도록 지도하고 있다.

2. PLU(POS)

(1) PLU(POS)

PLU나 POS는 시민의 토지이용을 직접 구속하는 것이고, 어떻게 구역지정이나 규칙, 운용이 이루어지는지가 토지이용에 큰 영향을 미친다. 이하에서는 PLU나 POS의 특징과 과제를 간단하게 정리한다.

우선, 처음에 수립절차가 엄격하다는 것의 효과에 대해 설명한다. PLU나 POS의 구역지정을 변경하기 위해서는 제도에 따른 절차가 필요하고 새로운 건설이 가능한 지역으로 지정하는 것이 간단하게 되지 않는다. 때문에 새로운 건설행위도 진행되지 않는다. 이러한 제도이기 때문에, 운용에 있어서 건설이 가능한 구역으로 지정한 경우에 새로운 건설이 필요하게 되었을 때를 위해 토지를 확보해 둔다, 즉, 간단히 새로운 건설행위를 하지 않고서 손을 대지 않고 보존해 둔다고 하는 의식이 있다는 점에 대해 소개한다. 또한 새로운 건설을 하는 경우에도 시의 방침에 따른 것이 되도록 강구되었던 예를 설명한다.

이상과 같은 코문에 있어서의 구체적인 운영이 있는 한편, 데파트망 설비국은 새로운 건설이 가능한 토지를 삭감하도록 지시하거나, 농가가 토지를 매각해 버리는 것에 대한 대책을 하고 있다. 또 PLU의 Nm역은 POS의 NB구역의 폐지의 영향 등을 받아서, POS의 ND구역보다도 대상이 확대된 것에 따른 N구역의 과제가 지적되고 있다. 이러한 데파트망 설비국의 견해나 대응에 대해 소개한다.

1) 건설가능한 토지로의 용도구역변경

구역지정변경절차에서는 공개의견조사 등의 제도에 따른 엄격한 과정을 거쳐야 한다. 따라서 어떤 이유에서 새로운 건설이 필요하게 되더라도 필요한 개발을 추진할 수 없게 될 가능성도 있다. 때문에 건설이 가능한 구역으로 지정했다고 하더라도, 장래 필요하게 되었을

때를 위해 개발을 하지 않고서 토지를 보전하는 상황도 있다.

도시계획법전에서는 NA구역은 「현재, 자연·삼림구역으로 앞으로 수년 안에 정비할 수 있도록 하는 지구」라 한다. 그러나 건설이 가능한 토지를 새로이 지정하는 것이 아니라, 과거에 지정한 토지를 장래 필요하게 되었을 때를 위해 손을 대지 않고 보전해 두는 사례가 있다.

시가지의 확산은 통제하고 있지만, 역으로 POS의 U구역(건설가능한 토지)을 ND구역(보전하는 토지)로 변경하는 것은 일반적이지는 않다. 그러한 변경은 U구역으로의 지정이 상귀를 벗어나고 있을 때, 잘못 평가되었을 때에만 이루어진다.

2) 코문의 토지이용규제 사례

스트라스부르시에서는 코문의 선매권, 토지구입의 제한에 의한 토지 이용규제가 이루어지고 있다. 건설가능한 구역(U구역)은 시가 선매권을 가지고 있다. 또, 스트라스부르시에서는 개발업자가 토지를 구입할 수 있는 것은 건설가능한 구역으로 지정되어 있는 곳뿐이다.

트루슈터세임시(Truchetersheim)에서도 AU구역은 시가 조금씩 매수하여 매수가 끝난 시점에서 인프라를 정비하고, 개발업자를 선정하여 매각하고 건설이 이루어진다. 시가 구입하지 않는 한 새로운 건설은 없기 때문에, 소유자가 토지가격을 올리는 경우는 없다. 또한 2004년에 수립된 PLU의 용도구역지정을 1992년의 POS와 비교하면, NA구역의 몇 군데가 U구역으로 변경되었지만, 그 중에는 U구역의 녹지부분에 그린벨트가 지정되어 더 이상의 개발을 막는 조치가 있었다.

3) POS로부터 PLU로의 개정에 있어 Gard 데파트망 설비국의 견해

Gard 데파트망 설비국이 POS로부터 PLU로 개정할 때에 고려하고 있었던 점과 그 대응방침에 대해 소개한다. 구체적으로는 시가지의 축소화의 지시, 농가의 문제와 그 대책, PLU의 N구역에서 개발이 진

행될 것에 대한 불안과 그 대책이다.

(가) 시가지의 확대억제(POS의 NA구역으로부터 PLU의 A구역·N구역으로의 변경)

Gard 데파트망에서는 POS로부터 PLU로의 개정에 있어서 시가화를 예정하고 있는 NA구역을 삭감하도록 즉, NA구역을 PLU에서는 AU구역(시가화예정구역)이 아니라, A구역(농업구역)이나 N구역(자연·산림구역)으로 지정하도록 지시하고 있다. 이에 따라 시가화예정구역은 증가되지 않고, 시가화예정구역(PLU에서는 AU구역)과 시가화구역(PLU에서는 U구역)을 합한 면적도 1998년 이후 45,000ha 정도에서 추이되고 있다. 각 코문의 개발이 수요를 넘는 것이라는 점이나 저밀도의 시가화가 아니라, 고밀도로 함으로써 시가화의 면적을 작게 할 수 있도록 하는 시가지의 확대를 억제하는 지시는 수립과정에서의 정보제공이나 협의의 기회를 통해 한다. 실제로는 AU구역(시가화예정구역)과 U구역(시가화구역)의 면적합계가 일정한 수준으로 추이하고 있는 점으로부터 새로운 건설이 가능한 토지의 축소화라고 하기 보다는 이러한 지적에 따라서 코문이 크게 시가지를 확대하는 구역지정을 하지 않게 된 것이라 할 수 있다.

(나) 농가의 과제

휴경지를 소유하고 있는 농가가 부동산으로서 매매하는 이외로 수입을 얻을 수 있는 수단이 없는 것이 과제가 되어 있고, PLU수립과정에서 농가의 새로운 방향성에 대해 검토를 하고 있다. 또 데파트망의 농림국은 농지보호를 위해 규칙수립 방식을 제시한 가이드북을 작성하고 있다. 이에 대해서는 당초는 규칙의 모델을 만드는 안도 있었지만, 하나의 모델을 모든 지역에 적용하는 것에는 무리가 있고, 또 국가가 모델을 제시하는 것은 시대의 조류에 역류하기 때문에 가이드북으로 했다는 것이다.

(다) N구역의 과제

PLU의 N구역(자연·산림구역)에 대해서는 법률상 일정한 유연성이 부여되어 있고, POS로 보전계의 지정구역인 ND구역과 비교하자면 건설가능성이 확대되어 있다. 이점에서 POS로 스프롤이 진행되어 문제가 된 NB구역이 원래 농지로 적합하지 않거나 농지가 방기된 토지이기 때문에 NB구역을 A구역(농업구역)으로 지정하는 경우는 적다. 한편, N구역으로 지정하면 확장이 가능하고 일정한 범위에서 건설행위가 가능하게 된다. 따라서 N구역을 몇 개로 분류하여 자연을 보전하기 위한 구역이나 이미 건축물이 있어도 시가 장래 인프라정비를 실시하지 않는 구역을 명확하게 해야 한다고 생각되고 있다.

3. 가

(1) 가

PLU(또는 POS)를 수립하고 있는 코뮌에서는 원칙적으로 건설허가 권한을 가지며, 코뮌도를 수립하고 있는 코뮌은 코뮌이 희망하는 경우에 건설허가권한을 코뮌이 가지게 된다. 그러나 PLU(또는 POS)를 수립하고 있는 코뮌에서도 데파르트망 설비국이 실질심사를 하고 있는 경우가 있고, Var 데파르트망에서는 데파르트망의 반 정도의 코뮌은 스스로 심사를 하고 있지만, 나머지는 데파르트망 설비국이 실시하고 있다.

(2) 가

Var 데파르트망에서의 건설허가의 신청 중, 전체 신청수에 접하는 각 구역의 신청수의 비율은 NB구역은 30% 정도, NC구역은 3-4%, ND구역은 2% 정도이며, POS 수립구역 외에서는 일년에 10%에 미치지 못하는 경우도 있고, 20%를 넘는 경우도 있다. 또 각하율은 전체로 10% 정도이며 구역별로 보자면 NB구역, NC구역의 각하율이 높아지고 있다.

A구역에서는 공공사업이나 농업관련시설의 건설이 가능하지만, Var 데파트망에서는 이 심사기준이 엄격해서 거의 통과되지 못한다고 한다. 심사에서 확인하는 것으로서 예를 들면, 통상거주할 것, 농업경영상 필요한 건축물일 것, 경지별 최저부지면적을 충족하고 있을 것, 가계의 대부분의 수입을 농업에 의존하고 있을 것, 농업경영자를 위한 상조보험에 5년이상 가입하고 있을 것 등이 있다. 이러한 확인은 허가신청이 있을 때마다 이루어지지만, 과거의 이력에 대해서는 확인하지 않는다. 때문에 농가는 집을 건축해서 매각하고, 다시 신청을 하여 다른 집을 건축하는 것도 가능하기 때문에, 신청시는 농가라도 실제로는 다른 용도로 사용되고 있을 가능성도 있다. 따라서 이상적으로는 농가마다 파악할 필요가 있다. 다만, 이러한 기준은 데파트망의 농업형태 등에 따라 다르다.

N구역에서는 기존 건물의 유지는 가능하고, 기존 건축물이 50m² 이상이라면 30% 정도의 확장이 한번에 한해 가능하다. 이 경우 부지면적 20m² 이하의 증축을 하는 경우에는 「공사선언」만이 필요하고 건설허가는 필요없다. 이 제도는 NC구역, ND구역에는 적용되지 않는다. 2005년 5월에 PLU가 수립되고 나서 4, 5건의 공사선언이 있었다.

그 밖에 데파트망 프레페의 통지로 도로폭이 4m 미만인 경우에는 산불의 우려 등으로 건설허가가 거부된다.

4.

데파트망 설비국은 SCOT의 수립이나 건설허가에 관련되어 있다. 또 SCOT의 수립과정에서 데파트망 설비국에서 코뮌으로 전해지는 정보는 PLU에 반영되기 때문에 PLU에도 간접적으로 관여하고 있다. 이하에서는 SCOT에 대한 데파트망 설비국의 관여, 데파트망 설비국과 코뮌과의 정보교환에 대해 간략하게 정리한다.

우선, 데파르트망 프레페와 데파르트망 설비국의 관계에 대해 간단하게 서술한다. 프랑스의 행정조직은 국가, 주(Région), 데파르트망(Département), 코뮌(Commune)으로 되어 있고, 데파르트망의 장인 데파르트망 프레페는 지사라고 번역되는 경우가 있지만, 국가가 임명하는 관련이다. 도시계획 등의 담당은 국가차원에서는 설비성이며, 코뮌의 토지이용에 관한 심사나 조언 등은 국가의 특별행정기관인 데파르트망 설비국이 주로 담당한다. 예를 들면, 건설허가권한을 데파르트망 프레페가 가지고 있는 경우, 데파르트망 설비국이 실제적으로 심사 등을 하고 있다.

1) 국가에서 코뮌으로의 정보제공

도시계획수립에 있어서의 데파르트망 프레페의 역할로서 SRU법에는 국가에 의한 정보제공, 국가와의 협의, 합법성의 심사가 위치지워지고 있다. 정보제공에 대해서는 문서로 코뮌에 대해 하고 있다.

국가로부터의 문서에 대해서는 코뮌에 대해 강제력을 가지는 것과 강제력을 가지지 않는 것이 있고, 강제력을 가지는 것으로서 리스크 예방계획(PPR) 등이 있다. 강제력을 가지는 문서에 대해서는 도시계획수립과정에 있어서의 공개의견조사의 자료로서 반드시 공개되고, 이로써 시민은 정보를 얻고, 계획에 반영되고 있는지를 확인할 수 있다. CA몽페리에에서는 강제력을 가지지 않는 정보도 공개하고 있고, 법률상의 규정이상으로 정보제공을 하고 있다. 강제력을 가지지 않는 정보는 구체적으로는 대상지역에 대한 국가의 비전이나 정책적 포인트 등이다.

CA몽페리에의 SCOT 수립에 관해서는 데파르트망 프레페는 법률로 규정되어 있는 것보다 빠른 단계에서 문제가 될 것 같은 점을 지적하고 있다. 이러한 빠른 단계에서의 대응은 수립과정의 최후의 단계에서 계획이 결정될 수 없게 되는 것을 피하기 위해서이다. 법률이 규정하는 것 보다 빠른 단계에서 예방책을 취하고, 원활한 계획수립이

지향되고 있다.

2) PLU에 대한 데파르트망 설비국의 관여

PLU에 대한 국가의 관여는 SCOT에 있어서의 정도는 아니지만, SCOT의 수립과정에서 얻어지는 정보는 PLU에 유용되기 때문에 국가의 정보는 코뮌에서 수립되는 PLU에도 흘러들어 간다. 예를 들면, 지리적인 정보를 PLU에 활용하는 것이 가능하다. 또 SCOT에 규정된 내용은 PLU에서 상세하게 기록하기 때문에, 데파르트망 설비국은 PLU를 확인한다.

3) 향후 국가의 역할:SCOT간의 조정

몽페리에시를 중심으로 한 SCOT의 수립범위는 SCOT의 수립범위로서 제도제정시에 상정되고 있었던 도시구역보다도 상당히 작고, 그 때문에 SCOT 간의 관계, 협력이 필요하다. SCOT의 제도를 제정한 때에는 SCOT간의 관계는 고려되지 않았다. SCOT간의 조정에 대해서는 데파르트망 설비국의 역할이 될 것이다.

4) 국가와 코뮌의 방침의 차이점

국가와 코뮌의 토지이용에 관한 방침에는 주로 두 가지의 차이가 있다. 우선 국가는 자연공간을 과도하게 보호하고자 하지만, 코뮌은 새로운 건설을 추진하고자 하는 점이다. 그리고 최근의 차이점으로서 일부의 코뮌은 인구유입을 받아들이지 않고 보호정책을 취하는 점이다. 이는 대도시로부터 주변 코뮌에 저소득자가 이주하는 경향이 있고, 코뮌이 이를 거부하는 것이다.

III.

2차 대전 당시 프랑스 레지스탕스의 본거지가 된 리용은 외곽지역에 대규모아파트 단지를 건설하면서 도시재건에 착수하였다. 전후 수

년간 사토라스공항, 고속도로, 지하철 등의 교통수단과 회의장, 병원, 8개의 대형공연장, 시립도서관, 스튜디오 등의 도시기반시설을 확충하였고 1960년 라 빠르 디외(La Part Dieu) 업무지구를 건설함으로써 유럽수준의 도시로 변모하였다. 1968년 리용시는 인접하는 54개의 코뮌과 연합하여 프랑스의 두 번째로 큰 도시공동체를 구성하였다.

그러나 1980년대 중반까지 리용시의 주요한 도시문제는 상주인구의 지속적 감소였다. 시는 세계화와 국토공간구조상의 위상 변화 등 도시의 여건이 크게 변모하는 상황에서 어떻게 도시의 정체성을 살리면서 새로운 도시적 토지이용수요를 충족할 것인가에 관심을 가졌다. 특히 도심지역이 쇠퇴함에 따라 도시전체의 균형적 발전을 견인할 수 있는 역할이 약화되었으므로 도심의 기능강화와 어메니티(Amenity) 증진이 필요하게 되었으며 문제해결을 위한 구체적 정책 및 프로그램이 도입되었다.

1980년대 최초의 TGV역사와 종합전시장 유렉스포(Eurexpo)가 건설되어 새로운 도약의 계기를 맞게 되었다. 리용-사토라스를 연결하는 역이 건설되었고 시떼 앙페르나시오날과 같은 전략적 부지에 대규모 개발사업이 시행되었다. 도시의 생활환경은 주요한 부지와 기념물에 대한 경관조명 설치와 공공공간의 재정비를 통하여 크게 변모하였는데 이를 통해 1996년 G7과 같은 선진국 정상회의를 유치할 수 있었다.

1.

(1)

유럽에서 기초지자체 수가 가장 많은 프랑스는 행정구조와 도시의 지리적 실체와의 격차를 보완하기 위해 1966년 12월 31일 도시공동체

(communauté urbaine)를 제도화하였다. 도시공동체의 목적은 상호 연대하여 합리적으로 공공 서비스를 관리하고 코뮌차원보다 도시권 차원에서 도시발전을 생각하며 공통으로 필요한 공공시설을 계획하고 필요한 재원조달을 조달하여 사업을 실현하는 것이었다. 당시 리용, 릴, 보르도, 스트라스부르 등 4개의 도시공동체가 창설되었는데 리용 도시공동체(Communautéurbaine de Lyon)는 55개의 코뮌으로 구성되며 면적은 500km²이다. 인구는 약 116만 7천 명으로서 론 데빠르드망 인구의 75%를 차지하나 면적은 15%에 불과하며, 경제활동인구는 539천명, 가구 수는 49만 5천호다.

리용 도시공동체는 다양한 권한을 행사하였는데, 첫째, 도로, 용수배분, 하수, 폐기물의 수거 및 처리, 도시교통, 주차와 같은 일상 서비스를 제공하였다. 둘째, 도시계획(PLU, SCOT)의 수립, 주거, 사회주택, 공공공간, 도시권의 대규모 시설 등과 관련하여 도시계획 및 도시정비사업을 시행하였다. 셋째, 지역의 경제개발 기본계획, 과학기술단지, 기업유치, 유보지 등 지역경제, 토지 및 부동산 개발과 관련된 업무를 수행하였다. 리용 도시공동체는 또한 도살장, 도매시장, 묘지의 신설과 확장에 대한 권한을 직접 관장하였다.

상수도, 사회주택, 대중교통, 주차 등의 건설 및 관리권한은 외부기관에 위탁하였는데 외부기관들은 국가, 레지옹, 데빠르드망, 공공기업, 민간 등과 협력적 관계를 유지하고 있다.

(2) 가

1960년 리용의 구시가지는 극히 노후한 상태였다. 역사적 건축물이 훼손되어 있었고, 많은 도시계획사업의 시행을 필요로 하고 있었다. 그러나 1964년부터 국가와 민간협회의 연계활동으로 구시가지는 프랑

스에서 가장 중요한 보존구역이 되었고, 유럽의 가장 거대한 르네상스 유적지 중의 하나가 되었다. 1999년 유네스코의 세계유산으로 등록되어 체계적인 보전과 관리가 이루어지고 있다.

(3) (Part-Dieu ZAC)

리용의 두 번째 도심인 빠르-디외지역은 군사용지와 병영으로 사용되면서 오랫동안 비위생적인 환경을 유지하였으나 1967년 시로 소유권이 양도되면서 1968년 지구개발이 결정되었다. 시립미술관, 대공연장을 포함한 상업센터, 사무실, 호텔, 주택 및 문화시설 등과 함께 많은 공공건물이 이주하였고, 1978년 정비된 서쪽과 방치된 동쪽을 연결할 목적으로 건설된 TGV역사는 24ha의 새로운 개발을 유도하였다. 주거지역의 개발, 공공공간의 재정비, 접근성의 개선 등을 위한 재정비가 시행된 것이다. 라 빠르 디외의 업무센터는 50만m²의 사무실, 2만 명의 고용, 천여 개의 객실이 있는 호텔과 다양한 서비스를 수용하고 있으며, 기업유치를 위한 부지제공을 위해 노력하고 있다.

2005년 현재 리용 시가지를 체계적으로 정비하고 새로운 개발수요를 충족하기 위하여 Berthelot, Porte Ampère, Bon Lait, De la Buire, Valéryo, Quartier de l'Industrie 등의 지구에서 협의정비구역 사업이 추진되고 있다.

(4)

리용은 기간 교통망을 대폭적으로 확충하면서 고속도로의 주요한 연결점이 되었고, 파리를 두 시간에 연결하는 TGV의 개통과 사토라스 국제공항의 신축을 통해 인구유입이 이루어졌다. 도시내부에서는 대중교통을 원활하게 하고자 하는 도시이동계획(plan de déplacements

urbains)의 틀 속에서 지하철과 2개의 전차노선(tramway)을 설치되었다.

리용 도시공동체는 연성방식에 의한 도심교통개선계획을 수립하였는데 자전거, 롤러스케이트, 보행, 보드 등과 같은 연성 교통수단의 활성화를 추진하였다. 이를 위해서는 안전성의 확보가 중요하므로 자전거도로망을 증설하고, 통로의 안전성을 확대하며 보행과 차량을 분리시키고 시속 30km이하로 이동이 가능하도록 안전통로를 건설하고자 한다. 도시공동체는 자전거 주차를 위한 공간, 자전거의 대여 및 임대, 자전거에 대한 정보제공 등의 업무를 수행하게 되었다. 보행의 경우 안전성이 확보되어야 하므로 보도를 정비하고 교차로의 안전성을 증대하는 방향이 모색되었다.

환경오염을 줄이고 등하교시 통학자의 안전이동을 위해 스크버스인페리버스(Péridibus)제도를 운영하고 있다. 이 제도는 여러 관련주체들이 이동계획에 따라 각자의 역할을 분담하고 그들의 보호 아래 안전하게 통학할 수 있게 하는 제도이다. 이미 Feyzin, Lyon 제 5구, Saint-Genis-les-Ollières, Villeurbanne 등 여러 노선이 시범적으로 운영되고 있는데, 이를 위해 리용시는 연차별 계획을 수립하였으며, 운영코스의 개발, 홍보전시회의 개최 등을 지원하고 있다.

시내 중심가인 베르테로(Berthelot) 거리의 6차선 도로를 2차선으로 줄여 기존일일 차량통행량 65천대를 25천대로 줄였다. 자가용의 전유공간이었던 차도에 대중 교통수단인 노면전차를 다니게 하고 300그루의 라임나무를 심었다. 또한 길로티에르(Guillotiere)의 4차선 도로도 노면전차에 2개 차선을 할당하고, 자동차 1개 차선, 보행자도로 1개 차선 구조로 바꾸었다. 일부 지역의 경우 약 70%까지 차도면적을 줄임으로써 역내 진입차량이 현저히 줄어들고 보행자가 증가하는 성과

를 올리고 있다. 일부 3차로의 경우는 양쪽 1차선을 버스 전용차로로 활용하고 중간 1차로는 일반차량(일방통행)에 할애하고 있다. 가급적 일반 차량의 통행불편을 유도함으로써 차량증가를 억제시키고 있다.

(5)

모든 리용시의 주민들이 수입이나 거주지를 불문하고 수요나 재정 능력에 부합되는 주택에 거주할 수 있도록 유도하기 위해 리용 도시 공동체는 국가, 구성 코뮌, 저렴임대주택(HLM) 건설관리기관, 조합 등과 파트너십을 형성하여 다양한 사업을 실시하고 있다. 이러한 사업 중에는 주택소유자에 대한 공적 지원을 통해 노후 민간주택의 개조뿐만 아니라, 공가의 시장유통을 촉진하는 주거개선사업(Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat : OPAH)을 활발히 시행하고 있다. 특히 리용 도시공동체의 주된 파트너인 공공정비 및 건설공사(Office Public d'Aménagement et de Construction : OPAC)는 사회주택의 건설, 개보수, 관리를 담당하고 있다

(6)

리용시는 1989년 역사적 건축물과 풍부한 문화유산을 가진 아름다운 '밤의 도시(The City of Night)'로 만들겠다고 선거공약을 제시한 미셸 노이어 시장이 당선된 후 야간경관의 메카로 자리매김하였다. 수많은 관광객이 모이고 있으며 특히 매년 12월 초에는 조명예술가, 학자, 조명전문가들이 도시전체를 빛으로 장식하여 꿈의 스펙터클을 펼치는 빛의 축제가 열리고 있다. 2002년도 축제기간 4일 동안에 300만 명이 넘는 관광객이 찾아오기도 했다.

리용시는 도시계획국에 전담 부서를 설치하고 프랑스 제일의 조명 디자이너인 아랑 귀로를 비롯한 도시 계획가, 건축가, 조경 전문가, 사회학자, 조명기구 제작회사, 공공투자가 등 전문가 집단과의 공동작업을 거쳐 150여 개소의 건축물, 교량, 공원 등을 선정하고 투광기를 설치하여 국제적인 관광도시로 조성하였다. 리용시는 매년 투자 예산의 1.5%를 5년간 투자하여 공공시설에 우선 설치하였으며, 1994년 계획의 대부분이 완성된 리용시는 그 동안의 축적된 노하우를 세계 각국에 수출하고 있다.

4

이상에서 인구저성장에 따른 주요국가의 계획법제의 운용과 그 특징을 살펴보았다.

일본의 경우는 2005년부터 실질적인 인구감소현상을 경험하고 있으며, 이전 1985년부터 도시인구의 감소로 인한 도시활력을 잃어 온 바 있다. 아울러 지방도시에 있어서도 중심시가지를 중심으로 중심상업기능이 쇠퇴하고 있는 경향에 있다. 이와 같은 도시인구의 감소현상에 대해 일본은 소위 “콤팩트 시티”의 형성을 이념으로 하는 도시기능의 적정화를 위한 노력을 경주하고 있다. 이는 무질서한 시가지의 확대 억제와 도시안의 재생이라고 하는 두 가지의 중심이념을 바탕으로 지방분권화에 따른 주민참여를 증대함은 물론, 지방자치단체가 도시계획의 기초를 형성하는 행정조직으로서 그 실효성을 향상하고 있는 것이다. 또한 관련 법제의 정비에 있어 일본은 집약적이고 광역적인 도시기능의 적정한 정비를 목표로, 백지지역을 포함하여 광역적 영향을 고려한 조닝, 사업자 등에게도 도시계획제안제도를 확대 실시, 도시계획구역외의 토지에 관하여 농지도 포함한 토지이용 정서가 필요한 구역등에 준도시계획을 넓게 지정함을 주된 골자로 하는 토지이

용규제와 개발허가 등을 주된 대상으로 한 활발한 논의가 전개되고 있다.

독일의 경우, 1970년부터 2003년까지 33년 동안의 합계 출산율을 고려하여 볼 때 0.69명이라는 유럽사회에 있어서도 영국이나 이탈리아에 비하여 낮은 수준으로 나타나고 있다. 이와 같은 인구 저성장사회에 대응한 독일 도시계획법제는 무엇보다도 축소되어져 가는 도시공간이라는 현실에 대응하기 위한 종래의 계획법제에 관한 논의, 즉 주변지역과의 계획법제간 권한의 조정이라고 하는 토지이용콘트롤에 내용이 활발히 진행되어지고 있다. 즉, 종래 계획간 상하위 정합성의 유지라는 계획법제의 골격안에서 지방자치단체의 인구저성장이라는 사회적 변화에 대응하기 위한 지방자치단체와 중앙정부간 계획 권한의 범위재조정과 협의라는 형태로 활발히 논의되어지고 있다.

프랑스는 2차 대전 이후부터 1970년대 초반까지 유럽에서 가장 빠른 인구증가를 보였는데, 이러한 인구증가는 사망률의 감소, 외국인의 이민증가, 북아프리카 거주 프랑스인들의 귀환 등이 중요한 원인으로 작용하였다. 그러나 1975년부터 1982년까지 연평균 인구증가율이 0.48%, 1990년부터 1999년까지는 0.37%로 줄어들었다. 인구증가율의 감소현상은 석유파동, 실업의 증가, 의식구조변화, 개인주의의 확립, 외국이민자의 감소, 여성노동의 확대에 따른 출산력 감소, 피임의 일반화, 임신중절의 합법화 등 복합적인 원인에 근거한다. 이는 도심상주인구의 지속적 감소현상으로 나타났으며, 중심도시의 외연적 확장으로 지역간 불균형이 심화되는 현상을 초래하기도 하였다. 이에 대하여 다른 유럽국가에 비해 국토계획법제에 있어 중앙과 지방의 분권화를 그 특징으로 하는 프랑스는 질적인 택지수요 충족을 위한 협의정비구역을 신설하였으며, 도시개발이 아닌 도시정비에 보다 비중을 두어 도시빈민지역 활성화를 위한 도시정책의 수립과 2000년 도시연계와 갭신에 관한 법률을 제정하여 교통, 주거, 토지이용 등이 체계적으로 연관성

을 가지고 발전할 수 있는 기틀을 마련하였다. 이러한 노력의 성과물이 리용시의 도시성장의 예라 하겠다.

이상에서와 같이 주요국가들에 있어 인구저성장에 대비한 도시기능의 재정립 및 관련법제의 개선안을 찾고자 하는 노력은 이미 활발히 진행 또는 그 성과물을 낳고 있는 실정이다. 우리의 경우 토지이용계획에 관한 법체계상의 문제점에 대한 법리적 논의는 활발히 진행되어져 온 바 있으나 인구저성장의 사회적 징후에 따른 대책을 법리적 측면에서 강구하는 논의는 미진하다고 할 것이다. 때문에 이상의 주요국가에서 진행되어져 온 논의는 우리에게 무엇보다 개발중심이 아닌 정비중심의 그리고 계획간 체계성의 확보라는 법리적 측면에서 시사하는 바 크다 하겠다.

제 4 장 인구저성장 관점하의 우리나라 토지계획 법제의 문제점과 개선안

1

I.

국토계획은 국토를 이용·개발 및 보전함에 있어서 미래의 경제적·사회적 변동에 대응하여 국토가 지향하여야 할 발전방향을 설정하고 이를 달성하기 위한 계획을 말한다(국토기본법 제6조 제1항). 국토계획은 국토의 자연조건을 종합적으로 이용·개발 및 보전하고 산업입지와 생활환경의 적정을 기하기 위하여 국가·지방자치단체 등이 실시할 사업의 입지와 시설규모에 관한 지침이 된다.

국토계획은 국토종합계획·도종합계획·시군종합계획·지역계획 및 부문별계획 등 5조의 계획으로 구분되어진다.

1.

국토전역을 대상으로 하여 국토의 장기적인 발전방향을 제시하는 종합계획이다. 국토종합계획은 다른 법령에 의하여 수립되는 국토에 관한 계획에 우선하며, 그 기본이 된다. 다만, 군사에 관한 계획에 대하여서는 그러하지 아니하다(국토기본법 제8조). 즉, 국토종합계획은 토지의 이용에 관한 모든 계획의 최상위에 위치하며, 이들 계획의 지침이 된다. 따라서 다른 법령에 의하여 토지의 이용에 관한 계획을 입안하는 때에는 국토종합계획에 적합하게 입안하여야 한다. 국토종합계획은 건설교통부장관이 수립하며, 대통령의 승인을 얻어 공고함으로써 확정된다(국토기본법 제9조 제1항, 제12조 제1항, 제4항)

2.

도의 관할구역을 대상으로 하여 그 지역의 장기적인 발전방향을 제시하는 종합계획이다(국토기본법 제6조 제2항). 도종합계획은 각 도마다 수립한다. 다만, 경기도와 제주도의 경우에는 도종합계획을 수립하지 아니할 수 있다. 경기도의 경우에는 수도권정비계획법에 의하여 수도권정비계획이 수립되고, 제주도의 경우에는 제주도국제자유도시특별법에 의하여 종합계획이 수립되기 때문이다(국토기본법 제13조 제1항, 동법시행령 제5조 제1항). 또한 도종합계획은 그 도의 관할구역안에서 수립되는 시군종합계획의 기본이 된다(국토기본법 제7조 제2항). 그러나 도종합계획은 도 관할구역의 이용·개발 및 보전에 관한 장기구상일 뿐 법적 구속력을 갖는것은 아니므로 시군종합계획이 도종합계획에 적합하지 아니하더라도 시군종합계획의 효력에는 아무런 영향을 미치지 아니한다.

도종합계획은 도지사가 수립하며, 건설교통부장관의 승인을 얻어 공고함으로써 확정된다(국토기본법 제13조 제1항, 제15조 제1항, 제4항).

3. ()

특별시·광역시·시 또는 군(광역시의 군은 제외)의 관할구역을 대상으로 하여 그 지역의 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하고, 토지이용·교통·환경·안전·산업·정보통신·보건·후생·문화 등에 관하여 수립하는 계획으로서 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의하여 수립되어 진다(국토기본법 제6조 제1항). 이는 도시기본계획, 도시관리계획으로 구분되어지나, 도식계획을 도시계획체계로서 보다 광범위하게 이해하여 광역도시계획, 단계별집행계획, 그리고 실시계획을 포함하는 개념으로 이해하기도 한다.

(1)

도시기본계획은 국토의 한정된 자원을 효율적이고 합리적으로 활용하여 주민의 삶의 질을 향상시키고 특별시·광역시·시·군을 환경적으로 건전하고 지속가능하게 발전시킬수 있는 정책방향을 제시함과 동시에 장기적으로 시·군이 공간적으로 발전하여야 할 구조적 틀을 제시하는 종합계획이다. 또한 도시기본계획은 도시개발의 지침으로서 가이드라인을 정하는 계획이다. 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 관할구역에 대하여 다른 법률에 의한 환경·교통·수도·하수도·주택 등에 관한 부문별계획을 수립하는 때에는 도시기본계획의 내용과 부합되게 하여야 한다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제4조 제2항).

도시기본계획은 관할 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 수립한다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제18조 제1항). 그러나 인접한 특별시·광역시·시·군의 관할구역을 포함하여 도시기본계획을 수립하는 그 지역의 입장에서는 도시기본계획의 수립권자가 관할 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 아니게 된다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제18조 제2항). 도시기본계획은 도시관리계획을 수립하는 행정청만을 구속하는 비구속적 계획으로서의 성질을 갖는다.

(2)

도시관리계획은 특별시, 광역시, 시 또는 군의 개발, 정비 및 보전을 위하여 수립하는 토지이용·교통·환경·경관·안전·산업·정보통신·보건·후생·안보·문화 등에 관한 계획, 즉 ①용도지역 또는 용도지구의 지정 또는 변경에 관한 계획, ②개발제한구역, 도시자연공원구역, 시가화조정구역 또는 수산자원보호구역의 지정 또는 변경에 관한 계획, ③기반시설의 설치, 정비 또는 개량에 관한 계획, ④도시개

발사업 또는 재개발사업에 관한 계획, ⑤지구단위계획의 지정 또는 변경에 관한 계획과 지구단위계획 등을 말한다. 도시관리계획은 도시형성과 관련된 여러 가지 요인을 충분히 고려하여 도시의 토지를 그 기능과 적성에 따라 가장 적합하게 이용하고 각종의 기반시설을 합리적으로 재치함으로써 도시를 계획적으로 정비·개발하기 위한 계획이다. 도시관리계획은 특정도시의 정비·개발에 관한 가장 핵심이 되는 계획인 것이다.

도시관리계획은 관할 특별시장·광역시장·시장 또는 군수가 입안하고, 특별시장·광역시장 또는 도지사가 결정한다. 즉, 특별시 및 광역시의 도시관리계획은 입안과 결정을 모두 특별시장 또는 광역시장이 행하고, 시 및 군의 도시관리계획은 시장 또는 군수가 입안하고 도지사가 결정한다. 도시관리계획은 도시기본계획 및 광역도시계획과는 달리 관계행정기관은 물론 국민에 대하여서도 직접 구속력을 가지는 계획이다.

(3)

광역도시계획은 광역계획권의 장기발전방향을 제시하는 계획을 말한다.

광역도시계획은 2 이상의 도시의 공간구조 및 기능을 상호 연계시켜 환경을 보전하며 광역시설을 체계적으로 정비하기 위하여 작성하는데, 주된 관심은 1개 도시의 차원에서는 해결하기 곤란한 광역교통·환경 등의 광역 도시문제를 해결하는데 있다.

광역도시계획이 2 이상의 도시를 대상으로 하는 계획이므로 하나의 도시를 대상으로 하는 도시기본계획보다 상위에 있는 계획이라 할 수 있을 것이다. 이는 건설교통부의 광역도시계획수립지침상의 “광역도시계획은 도시계획상의 최상위계획으로서 광역계획권내 시·군들의 도시기본계획·도시관리계획 등에 대한 지침이 된다.” 라고 하는 규정을

통하여서도 알 수 있다. 그러나 도시기본계획이 도시전반에 걸친 사항을 포괄하는 종합적·일반적 계획인데 반하여, 광역도시계획은 광역도시문제에 관한 사항 중에서 그 광역계획권의 현안과 관련된 사항만을 내용으로 하는 계획이다. 일부 필요한 사항을 정하는 계획이 관련 사항을 모두 정하고 있는 계획의 상위계획이 된다고 보기에 다소 문제점이 있다. 따라서 광역도시계획과 도시기본계획의 관계를 상위계획 및 하위계획의 관계로 파악하기 보다는 일반계획과 특별계획의 관계로 파악하는 것이 타당하다 할 것이다. 이는 종전의 국토이용계획과 수도권정비계획의 경우에서도 볼 수 있는데, 수도권만을 대상으로 하는 계획(권역별계획)인 수도권정비계획이 전 국토를 대상으로 하는 계획(전국계획)인 국토이용계획보다 우선하였다.

(4)

도시계획시설결정이 있으면 그 도시계획시설의 부지에 대하여는 건축, 토지형질변경 등의 토지이용행위가 제한되므로 그 시설을 설치하기 위한 도시계획시설사업의 시행이 장기간 지연되는 경우 그 토지의 소유자는 많은 불이익을 받게 된다. 때문에 도시계획시설결정이 있으면 단계별집행계획을 수립하여 도시계획시설사업이 예측가능한 적절한 시기에 이루어지도록 하고 있다.

(5)

실시계획은 도시관리계획의 내용에 따라 실제로 도시계획사업을 시행하기 위한 세부계획이다. 용도지역, 용도지구 또는 용도구역의 지정에 관한 도시관리계획의 경우에는 도시관리계획결정 그 자체만으로도 목적이 달성되지만, 기반시설의 설치에 관한 도시관리계획의 경우에는 도시계획시설결정을 한 후 이에 따라 도시계획시설사업을 시행하게 되는데, 이 도시계획시설사업의 시행에 필요한 세부계획이 실시계

획이다. 실시계획은 실제로 사업을 시행하는데 필요한 사항을 정하는 것이므로, 건축법, 농지법, 산지관리법, 산림법 등 그 사업과 관련되는 법령의 규정에 적합하게 작성되어야 한다.

4.

특정한 지역을 대상으로 특별한 정책목적을 달성하기 위하여 수립하는 계획으로서 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 지역 특성에 맞는 정비나 개발을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 관계 법률이 정하는 바에 따라 지역계획을 수립할 수 있다(국토기본법 제16조). 동조는 구체적인 지역계획으로, 수도권발전계획, 광역권개발계획, 특정지역개발계획, 재발촉진지구개발계획, 그 밖에 다른 법률에 의하여 수립하는 지역계획을 규정하고 있다.

5.

부문별계획은 국토전역을 대상으로 하여 특정부문에 대한 장기적인 발전방향을 제시하는 계획이다(국토기본법 제6조 제2항). 부문별계획은 국가기간교통망·주택·수자원·환경·문화관광·공업배치 등의 각 부문에 대하여 필요에 따라 중앙행정기관의 장이 수립할 수 있다(국토기본법 제17조 제1항). 주택법에 의한 주택종합계획과 산업집적활성화 및 설립에 관한 법률에 의한 산업집적활성화기본계획이 부문별계획의 예가 될 것이다. 부문별계획에는 국토종합계획의 내용을 반영하여야 하며, 부문별계획이 국토종합계획과 상충되어서는 아니된다(국토기본법 제17조 제2항).

국토기본법에서는 부문별계획의 의의와 수립주체에 대하여만 규정하고 있을 뿐, 부문별계획의 내용 및 효력, 수립절차 등에 관하여는 따로 규정하고 있지 않다. 때문에 개개의 부문별계획의 내용 및 효력,

수립절차 등은 전적으로 그 계획의 근거가 되는 개별법에 의하여 규정 되어진다.

II.

국토종합계획은 다른 법령에 의하여 수립되는 국토에 관한 계획에 우선하며 그 기본이 된다. 국토종합계획은 도종합계획 및 시군종합계획의 기본이 되며, 부문별계획과 지역계획은 국토종합계획과 조화를 이루어야 한다.

도종합계획은 그 도의 관할구역안에서 수립되는 시군종합계획의 기본이 된다. 따라서 도의 경우에는 국토종합계획이 도종합계획과 시군종합계획의 2 단계에 걸쳐 구체화되는데 비하여, 특별시 및 광역시의 경우에는 도종합계획에 해당하는 계획이 없으므로 국토계획은 바로 시군종합계획에 의하여 구체화 된다.

시군종합계획은 곧 도시계획을 말하는데, 도시계획은 도시기본계획과 도시관리계획으로 구분된다. 도시계획은 그 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역에서 수립되는 다른 법률에 의한 토지의 이용·개발 및 보전에 관한 계획의 기본이 된다.

III.

국토종합계획은 20년을 단위로 하여 수립하며(국토기본법 제7조 제3항), 그 수립주기가 장기이어서 여건변화를 제대로 반영하지 못할 우려가 있기 때문에 정기적으로 그 내용을 재검토하여 정비하게 하고 있다. 즉, 건설교통부장관은 평가결과와 사회적·경제적 여건변화를 고려하여 5년마다 국토종합계획을 전반적으로 재검토하고 필요한 경우에 이를 정비하여야 한다(국토기본법 제19조). 도종합계획·시군종합계획·지역계획 및 부문별계획의 수립주기는 수립권자가 국토종합계

2

제3장의 주요연구대상인 주요국가의 인구저성장에 대비한 각 국의 도시기능에 관한 정책과 관련 계획법제의 분석을 통하여 알 수 있는 바와 같이 각 국은 자신의 고유한 계획법제적 특성을 가지고 있다. 또한 이를 구성하는 개별 계획법제 간의 체계성은 확보되고 있으며 특히, 인구저성장에 따른 도시인구 감소와 도시기능의 무기력화에 대하여 양적 팽창을 의미하는 신 도시개발에 중점을 두기 보다는 기존 도시에 대한 정비라는 질적 측면을 보다 강조하는 경향을 띠고 있음을 알 수 있었다. 이러한 주요국가의 경우와 비교하여 우리나라의 계획법제 간 체계성의 문제와 지방자치단체의 계획고권 및 개발중심의 계획법제 구성은 곧, 인구저성장 사회에 대비하는 우리 계획법제의 문제점이 되는 것이다.

I.

현행 국토계획으로서 국토종합계획, 도종합계획, 시군종합계획, 지역계획인 광역권개발계획, 수도권정비계획, 특정지역개발계획, 다른 법률에 의한 지역개발계획, 또한 특정 부문에 대한 각종의 부문별 계획, 도시계획으로서 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획 등 상호 내용이 중첩됨으로 인해 계획 간 연계성이나 명확성에 있어 상당한 혼란을 초래하고 있다는 것이다. 아울러 계획의 종류의 다양성만큼이나 계획의 주체도 다양하게 규정하고 있어 실무상 혼란을 가중하고 있는 실정이다.

특히, 계획의 중복성과 관련하여 국토기본법에는 시군종합계획을 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의하여 수립되는 도시계획이라고

규정하고 있으나, 이는 국토계획의 체계상 도시계획은 지역적 종합계획이고 시군종합계획은 초지역적 종합계획이라는 기본적인 체계를 간과한 문제점이 있다. 더욱이 도시계획은 지방자치단체의 계획고권이 인정되는 지방자치단체의 계획인데, 국토계획 중 시군종합계획을 도시계획이라고 하는 것은 지방분권화시대라고 하는 시대조류에도 합당하지 않는 것이다. 그리고 도종합계획의 경우, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 근거한 광역도시계획과의 중복이 문제시 될 수 있다. 광역도시계획은 국토해양부장관이 지정하는 광역계획권의 장기발전방향을 제시하는 계획으로서, 만약 광역계획권이 같은 도의 관할구역에 속하는 경우에는 관할도지사가 수립하도록 규정되어 있다. 때문에 이러한 정의규정을 보더라도 양 계획은 중첩될 소지가 많은 것이다.

이와 같은 계획법 체계상의 문제점에 대하여 향후 국토계획체계를 독일의 골격계획의 원칙을 참고하여,⁵⁷⁾ 국가계획으로서 전국규모의 국토계획, 이를 구체화하는 광역지역계획, 그리고 지방자치단체의 계획으로서의 도시계획으로 간소화하고, 기존 유사계획들이 여기에 흡수되게 함으로써 전체 국토계획이 체계적으로 구성될 수 있도록 하여야 할 것이다.

II. 가

지방자치제도의 실시와 아울러 현 참여정부의 정책근거의 하나인 지방분권화 신장에 관한 노력은 우리나라 토지이용에 관한 계획법체계에도 많은 영향을 미친 바 있다. 무엇보다 국토계획의 구체화를 위한 지역적 계획의 수립에 있어 지방자치단체의 참여와 의견 등을 보장하고자 하는 노력이 이에 해당한다 할 것이다. 국토기본법의 경우,

57) 이는 국가의 국토계획은 계획의 기본적인 골격만을 정하고 이는 하위의 계획주체를 통하여 점차 구체화되어야 한다는 독일 계획법상 일반원칙을 말한다., 김남철, 토지공법연구 제6집, 318면 참조.

동법 제9조 제2,3항을 통한 지방자치단체의 국토종합계획에 관한 참여를 명문화하고 있으나, 여전히 수동적인 지위에서 국토해양부장관의 요청에 부응하는 형식이라는 비판을 받아 온 바 있다. 아울러 도시기본계획의 경우 지방자치단체의 수립권한이 인정되고 있으나, 도시관리계획의 경우, 수립권한을 입안단계와 결정단계로 나누면서 예외적으로 국토해양부장관과 도지사의 입안권을 인정하고 있으며, 결정권한은 원칙적으로 시도지사가 가지나, 국토해양부장관에게도 결정권한을 인정하고 있다. 이와 같이 계획법제에 있어 계획권한의 지정이나 계획의 수립에 있어 국토계획, 광역도시계획, 도시계획 전반에 있어 중앙정부에게 상당한 권한을 부여하고 있는 결과 지방자치단체의 계획고권에 대한 충실한 법제라고 하기에는 다소 문제가 있는 것이다.⁵⁸⁾

실무에 있어 이러한 지방자치단체의 계획고권의 문제는 중앙정부가 수립하는 국가계획과 관련한 대부분의 국가정책사업은 해당 지역에 있어 지역주민의 이해관계와 상충되는 내용이 대다수인 관계로 인하여 그 계획 간 상충 내지 충돌이 발생으로 나타나게 된다. 이는 곧 국가정책사업의 신속한 수행을 통한 공익의 보장이라는 측면과 지역주민의 이익을 반영한 지방자치단체의 계획고권을 통하여 나타나는 사익의 보장이라는 측면 간의 충돌로서 이해되어진다. 이와 같은 중앙정부와 지방자치단체간의 계획권한에 대한 분쟁이 발생할 우려가 있을 시, 독일의 학설과 판례를 통하여 형성되어진 조화의 원칙 내지 골격계획의 원칙 등은 우리나라의 경우에 있어서도 그 개선을 위한 법리적 고려로서 검토될 필요성이 있을 것이다.⁵⁹⁾

58) 국토계획체계와 지방자치단체의 계획고권에 관하여 상세히는, 김남철, 개편된 계획법제에 따른 공간계획의 체계와 법적 문제점, 공법연구 제30집 제4호, 2002, 470면 이하 참조.

59) 김남철, 지방자치단체의 계획고권과 국가의 공간계획, 토지공법연구 제6집, 1998, 317면 이하 참조.

① 조화의 원칙(Das Prinzip praktischer Konkordanz)과 역류의 원칙
(Gegenstromprinzip)

국가 또는 지방자치단체는 모두 헌법에 의한 독자적인 계획권한을 향유하게 되었다. 따라서 국토계획의 체계는 무엇보다 이러한 계획주체로서의 독립성, 즉 국가의 계획권한과 지방자치단체의 계획고권이 각각 보장되어야 한다는 명제를 출발점으로 한다는 것이다.

계획주체의 독립성을 바탕으로 이해할 때 국토계획의 체계 안에서 각 권한주체간의 권한중복 내지는 상충으로 인한 갈등이 나타나 질 수 있는데, 이러한 경우 종국적으로는 소위 조화의 원칙에 근거하여 해결하여야 할 것이다. 이는 헌법상 보호되는 양 법익은 서로 충돌되더라도 각자가 모두 효력을 발휘할 수 있도록 상호 조정되어야 한다는 원칙이다. 즉, 법익간의 충돌이 생기는 경우에도 성급한 법익형량(Güterabwägung)을 통해 타 법익을 희생하여 어느 하나의 법익만이 실현되어서는 안되고, 오히려 일정한 한계를 설정함으로써 양 법익이 최상으로 실현될 수 있도록 하여야 한다는 것을 의미한다. 이 경우에 양자가 최적으로 조화될 수 있는 이러한 한계는 구체적인 경우에 비례의 원칙에 따라 설정될 수 있다. 이러한 조화의 원칙에 따르면 어떠한 우월한 공익이 존재한다고 해서 바로 지방자치단체의 계획고권의 침해가 정당화되는 것이 아니라, 당해 지방자치단체의 권한을 충분히 고려한 후에도 그 권한을 침해할 수밖에 없는 초지역적 공익이 합리적으로 요구될 때 그 침해가 정당화될 수 있는 것이다. 그러나 이러한 경우에도 지방자치단체의 권한이 완전히 배제되어서는 안되고, 지방자치단체에게는 여하한 경우에도 법체계 안에서 주어진 기능을 실현할 수 있는 최소한의 여지가 남아 있어야 하는 것이다.

이러한 조화의 원칙을 국토계획과 관련하여 보다 구체화 시키면 다음과 같다. 먼저 국토계획은 상황변화에 적응하면서 보다 나은 방향으로 계획목표를 수정하고 집행하는 것으로서 지속적인 피드백(feed

back, Rückkoppelung)과정을 전제로 한다. 이러한 계획의 특성으로부터 국가와 지방자치단체의 종합계획 사이에는, input차원에서 지방자치단체는 독립한 계획주체로서 독자적인 계획상의 형성의 여지를 통해 발전시킨 계획목표나 목적들을 이와 관련된 국가의 계획목표와 더불어 지방자치단체의 계획에 반영하고, output차원에서 이렇게 형성된 지방자치단체의 계획은 국가의 계획목표내지 목적과 더불어 국가계획에 반영되어야 한다는 원칙을 도출해 볼 수 있다. 이러한 관점에서 조화의 원칙은 각 계획주체들이 헌법 및 개별법률에 의하여 부여된 권한을 바탕으로 독자적으로 계획목표를 설정하고, 이를 관련된 타 주체의 계획목표와 조정할 수 있는 계획상의 형성의 가능성을 보호하는 기능을 한다고 할 것이다. 특히 지방자치단체의 관점에서 국가의 국토계획이 지방자치단체의 계획상의 형성의 의지를 잃게 한다면, 이는 피드백과정의 단절로서 자치권을 침해하는 것이 된다.

또한 독일 연방공간정서법 제1조 제3항은 이른바 역류원칙을 규정하고 있는데, 이에 따르면 “부분지역(Teilräume)의 발전, 질서 및 보전은 전체지역의 여건과 필요에 적합하여야 한다; 전체지역의 발전, 질서 및 보전은 부분지역의 여건과 필요를 고려하여야 한다”라고 규정하고 있다. 이는 전체적인 공간에 대한 계획간의 조정과 조화를 위한 것으로서 결국 조화의 원칙을 구체화 하는 것이라 하겠다.

② 골격계획의 원칙(Rahmenplanungsprinzip)

위에서 살펴본 조화의 원칙을 보충하는 기능을 가지는 실체법상의 계획원칙으로서 골격계획의 원칙이 있다. 이에 따르면 국가의 국토계획은 기본적인 골격 내지 윤곽만을 형성하는 계획이어야 하고, 이를 점차 구체적으로 형성하는 것은 하위의 계획주체에게 맡겨져야 한다는 것이다. 이러한 골격계획의 원칙과 관련하여 국가의 계획이 어느 정도까지 구체적일 수 있는가하는 것이 문제시 될 수 있다. 독일의

경우 이러한 초지역적인 계획의 구체화정도를 일반적으로 네 가지 단계로 구분하고 있다. 구체화의 허용성 여부를 두고 많은 논란이 있어 왔지만, 지방자치단체의 계획고권의 관점에서 보면, 원칙적으로 초지역적 계획은 범지방자치단체의 지역 또는 지방자치단체의 영역 그 자체를 대상으로 하는 계획이므로, 지방자치단체의 일부 지역이나 더 나아가서 특정구획에까지 구체적으로 획정하는 것은 허용되지 않는다고 보아야 할 것이다.

그러나, 예외적으로 초지역적인 계획이 부득이하게 이러한 정도로 구체적인 지방자치단체 내부의 영역에 대해서 정하여야 할 필요가 있는 경우, 이 경우에도 이를 정당화 할 수 있는 특별히 우월한 공익이 반드시 존재하여야 한다고 할 것이다. 또한 이때 조화의 원칙 내지역류원칙에 근거하여 볼 경우에도, 지방자치단체가 이러한 지방자치단체의 내부에 대한 구체적인 계획을 실현하는 경우에는, 해당 지방자치단체가 상위의 계획의 내용을 지역계획으로 전환하는 과정에서 지방자치단체에게 어느 정도의 탄력성이 인정되어야 할 것이다. 왜냐하면 지방자치단체가 단지 상위계획의 집행자로서 고유한 형성가능성을 전혀 가지지 못한다면 이는 지방자치단체의 권한을 침해하는 것이 될 것이기 때문이다.

Ⅲ.

우리나라 최초의 근대적인 도시계획법으로 평가되는 1934년 “조선시가지계획령”을 시작으로 1962년 「도시계획법」의 제정과 1972년 「국토이용관리법」의 제정을 통한 토지이용제도의 체계는 도시와 비도시의 이원적 시스템으로 구성되어 온 바 있다. 이에 따라 국토이용계획은 도시지역, 준도시지역, 농림지역, 준농림지역, 자연환경보존지역으로 구분하고, 도시계획은 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역으로 구분되어져 왔다. 때문에 도시와는 달리 비도시지역은 도시계획기법

이 적용되지 않게 되어 당해 용도지역의 지정목적에 반하지 않는 토지이용과 개발이 자유롭게 이루어 질 수 있었다. 결국 이것은 준농림지역의 난개발을 불러왔고, 이러한 사회적 문제는 2000년 5월 31일, 건설교통부의 “국토의 난개발방지 종합대책”의 후속으로서 2002년 2월 4일, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」의 공포를 야기하였다. 기존의 「국토이용관리법」과 「도시계획법」을 통합한 이 법률은 비도시지역에도 도시계획기법을 도입함으로써 난개발을 방지하고 환경친화적 국토이용체계를 구축함에 있어, 국토의 이용, 개발, 보전에 관한 최상위법인 「국토기본법」과 함께 중추적 역할을 수행하는 법률로서 높이 평가되고 있다. 특히 이 법에 의해 도시계획이 전 행정구역에 확대·적용되는 “선계획-후개발” 체계로 확립되었다. 이와 같은 도시기본계획이 이와 같은 “선계획-후개발” 체계의 가장 핵심적인 수단으로서, 도시 전체의 종합적인 관리방향을 제시하는 마스터 플랜의 역할을 수행하게 되었다. 그러나 실무에 있어 사실상 급격히 진행되고 있는 출생율의 감소에 따른 인구저성장 현상과 변화된 도시계획법상 도시기본계획의 지위와는 달리 그 수립단계에 있어 인구증가를 이미 염두에 둔 계획의 수립과⁶⁰⁾ 기성시가지 정비보다는 토지구획정리, 교외택지개발, 공업단지 조성 등 신규 용지공급에 편향되어 진행되어 지고 있다고 볼 수 있다. 기성시가지의 대규모 이전적지들도 장기적인 도시의 발전방향에 부합하도록 활용되어야 하나, 기성시가지에 대한 장기적인 관리정책 및 계획의 결핍과 기성시가지의 높은 지가 때문에 사업성 확보가 가능한 고밀아파트단지 및 주상복합건축물 또는 대형쇼핑몰 위주로 개발되고 있는 실정이다. 때문에 현행 도시 및 주거환경정비법, 도시개발법 등 관련 법령 간 적용범위와 개발수단 간 불균형의 문제가 발생하게 되는 것이다.⁶¹⁾

60) 계획인구추계현황 및 개발중심의 토지이용현황 자료에 관하여서는, 이왕건의 2인, 인구저성장시대의 도시관리정책방향 연구, 국토연구원, 2005, 66면 이하 참조.

61) 도시재정비상 현행 법제의 문제점과 관련하여, 김종보, 도시재정비촉진을 위한

때문에 향후 인구저성장에 따른 도시기능의 적정화를 위하여서는, 도시기본계획의 수립에 있어 인구계획의 수립시 인구성장율에 대한 현실적 검토가 우선시 되어져야 할 것이며, 무엇보다 도심지, 기성주거지, 공장 및 공공시설 이전적지 등을 포함한 기성시가지의 정비와 활성화에 중점을 둔 도시기본계획에 대한 수립이 요구되어진다. 즉, 지방자치단체는 현행 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제37조제3항에서 “시·도지사 또는 대도시 시장은 지역여건상 필요한 때에는 대통령령이 정하는 기준에 따라 당해 시·도 또는 대도시의 조례로 용도지구의 명칭 및 지정목적과 건축 그 밖의 행위의 금지 및 제한에 관한 사항 등을 정하여 용도지구외의 용도지구의 지정 또는 변경을 도시관리계획으로 결정할 수 있다.”고 규정하고 있으므로 지역의 여건과 특성에 맞는 도시기능을 형성하여 인구감소에 대응한 계획수립이 가능하다. 예를 들면 용도규제 완화를 실시하여 지구계획제도를 적극적으로 활용한 계획수립을 추진하고, 또한 종합적인 교통수단의 확립을 위한 조사를 실시하여 각종 교통기능, 예를 들면 버스, 철도, 자가용 등과 도보의 특성을 살리고 고령자 등이 사회에 참가할 수 있는 교통 환경정비를 추진한 종합적인 교통체계를 형성하여야 하며, 주택에 있어서도 인구저성장에 대비한 주택건설을 추진하여야 할 것이다

3

현행 우리나라의 토지이용 계획법제는 국토기본법에 근거한 국토계획과 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 근거한 도시계획으로 양분할 수 있다. 국토계획은 국토를 이용·개발 및 보전함에 있어서 미래

특별법의 제정경위와 법적한계, 토지공법연구 제35집, 2007, 72면 이하 참조.; 오준근, 서울시 뉴타운 개발의 법적 문제점, 토지공법연구, 제30집, 2006, 27면 이하 참조.; 도시재개발의 법적 현황과 개발방식의 문제점에 관하여서는, 신봉기, 도시개발법제에 관한 검토, 토지공법연구 제15집, 2002, 79면 이하 참조.

의 경제적·사회적 변동에 대응하여 국토가 지향하여야 할 발전방향을 설정하고 이를 달성하기 위한 계획을 말한다(국토기본법 제6조 제1항). 국토계획은 국토의 자연조건을 종합적으로 이용·개발 및 보전하고 산업입지와 생활환경의 적정을 기하기 위하여 국가·지방자치단체 등이 실시할 사업의 입지와 시설규모에 관한 지침이 된다. 국토계획은 국토종합계획·도종합계획·시군종합계획·지역계획 및 부문별계획 등 5조의 계획으로 구분되어진다. 도식계획은 특별시·광역시·시 또는 군(광역시의 군은 제외)의 관할구역을 대상으로 하여 그 지역의 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하고, 토지이용·교통·환경·안전·산업·정보통신·보건·후생·문화 등에 관하여 수립하는 계획으로서 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의하여 수립되어진다(국토기본법 제6조 제1항). 이는 도시기본계획, 도시관리계획으로 구분되어지나, 도식계획을 도시계획체계로서 보다 광범위하게 이해하여 광역도시계획, 단계별집행계획, 그리고 실시계획을 포함하는 개념으로 이해하기도 한다.

제3장의 주요연구대상인 주요국가의 인구저성장에 대비한 각 국의 도시기능에 관한 정책과 관련 계획법제의 분석을 통하여 알 수 있는 바와 같이 각 국은 자신의 고유한 계획법제적 특성을 가지고 있다. 또한 이를 구성하는 개별 계획법제 간의 체계성은 확보되고 있으며 특히, 인구저성장에 따른 도시인구 감소와 도시기능의 무기력화에 대하여 양적 팽창을 의미하는 신 도시개발에 중점을 두기 보다는 기존 도시에 대한 정비라는 질적 측면을 보다 강조하는 경향을 띄고 있음을 알 수 있었다. 이러한 주요국가의 경우와 비교하여 우리나라의 계획법제 간 체계성의 문제와 지방자치단체의 계획고권 및 개발중심의 계획법제 구성은 곧, 인구저성장 사회에 대비하는 우리 계획법제의 문제점이 되는 것이다.

현행 국토계획으로서 국토종합계획, 도종합계획, 시군종합계획, 지역계획인 광역권개발계획, 수도권정비계획, 특정지역개발계획, 다른 법률에 의한 지역개발계획, 또한 특정 부문에 대한 각종의 부문별 계획, 도시계획으로서 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획 등 상호 내용이 중첩됨으로 인해 계획 간 연계성이나 명확성에 있어 상당한 혼란을 초래하고 있다는 것이다. 아울러 계획의 종류의 다양성만큼이나 계획의 주체도 다양하게 규정하고 있어 실무상 혼란을 가중하고 있는 실정이다. 특히, 계획의 중복성과 관련하여 국토기본법에는 시군종합계획을 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의하여 수립되는 도시계획이라고 규정하고 있으나, 이는 국토계획의 체계상 도시계획은 지역적 종합계획이고 시군종합계획은 초지역적 종합계획이라는 기본적 체계를 간과한 문제점이 있다. 이와 같은 계획법 체계상의 문제점에 대하여 향후 국토계획체계를 독일의 골격계획의 원칙을 참고하여, 국가계획으로서 전국규모의 국토계획, 이를 구체화하는 광역지역계획, 그리고 지방자치단체의 계획으로서의 도시계획으로 간소화하고, 기존 유사계획들이 여기에 흡수되게 함으로써 전체 국토계획이 체계적으로 구성될 수 있도록 하여야 할 것이다.

실무에 있어 이러한 지방자치단체의 계획고권의 문제는 중앙정부가 수립하는 국가계획과 관련한 대부분의 국가정책사업은 해당 지역에 있어 지역주민의 이해관계와 상충되는 내용이 대다수인 관계로 인하여 그 계획 간 상충 내지 충돌이 발생으로 나타나게 된다. 이러한 문제점에 대하여 독일의 학설과 판례를 통하여 형성되어진 조화의 원칙 내지 골격계획의 원칙 등은 우리나라의 경우에 있어서도 그 개선을 위한 법리적 고려로서 검토될 필요성이 있을 것이다.

현행 도시개발중심의 도시관리기본계획이 가지고 있는 문제점에 있어서는 향후 인구저성장에 따른 도시기능의 적정화를 위하여 도시기본계획의 수립에 있어 인구계획의 수립 시 인구성장율에 대한 현실적

검토가 우선시 되어져야 할 것이며, 무엇보다 도심지, 기성주거지, 공장 및 공공시설 이전적지 등을 포함한 기성시가지의 정비와 활성화에 중점을 둔 도시기본계획에 대한 수립이 요구되어진다.

제 5 장 결 론

인구저성장이란 일반적으로 인구성장이 진행되고는 있으나 성장의 속도가 상대적으로 느리다는 의미로 해석될 수 있으며, 본 연구에서는 인구저성장의 개념적 징표로서 특히 출산율저하를 상정하였다. 이러한 인구저성장은 우리나라에 있어 인구저성장을 이미 경험하고 있는 다른 나라의 경우에 비해 현저히 빠른 속도로 진행되어지고 있으며, 이러한 사회적 현상은 곧, 도시인구의 저성장으로 직결되어 나타나고 있다.

이에 따라 지금까지 진행되어 오던 도시의 개발형태 또한 바뀔 것이다. 개발에 비교적 제약이 적은 기성시가지 외곽지역의 토지를 중심으로 개발하던 패턴에서 앞으로는 개발수요의 감소로 기성시가지와 교외 녹지공간의소규모 정비 및 개발이 동시에 진행될 것으로 예상된다. 또한 도시인구의 저성장은 도시용 토지에 대한 개발수요를 감소시키게 되고 부동산 경기의 침체를 야기한다. 아울러 출산율 감소에 따라 도시시설가운데 교육시설에 대한 감소가 예견되며, 현재 수요의 부재로 인해 농촌지역을 중심으로 발생하는 폐교사례가 향후 인구가 감소하는 도시나 도시 내에서 인구가 쇠퇴하는 지역을 중심으로 광범위하게 확산될 것으로 예상된다. 그리고 인구저성장 추세가 심화될 경우 도시개발을 위한 국가의 재정수입은 감소하는 반면, 재정지출은 증가할 가능성이 높다. 인구저성장 및 감소는 생산가능인구의 감소, 토지 및 주택가격의 정체 또는 하락, 저축률의 감소, 경제성장률의 하락, 의료비 등 개인의 소비성 지출증대, 구매력의 감소 등으로 연결될 것으로 예측된다. 따라서 경제성장을 위한 민간부문의 투자재원이

부족하게 되고 중앙 및 지방정부의 세수를 줄어들게 하는 효과가 있는 반면, 노령인구의 사회보장을 위한 중앙정부와 지방정부의 재정지출은 증대시킬 것으로 보인다. 이와 같은 문제점이 예견되는 출생률 저하에 따른 인구저성장 사회에 대비하기 위한 도시기능 적정화의 실현은 곧, 정책적 요소를 규범화하여 구체화하는 법규범의 개선에서 실현되어지는 것이라 하겠다.

주요국가들에 있어 인구저성장에 대비한 도시기능의 재정립 및 관련법제의 개선안을 찾고자 하는 노력은 이미 활발히 진행 또는 그 성과물을 낳고 있는 실정이다. 우리의 경우 토지이용계획에 관한 법체계상의 문제점에 대한 법리적 논의는 활발히 진행되어져 온 바 있으나 인구저성장의 사회적 징후에 따른 대책을 법리적 측면에서 강구하는 논의는 미진하다고 할 것이다. 때문에 이상의 주요국가에서 진행되어져 온 논의는 우리에게 무엇보다 개발중심이 아닌 정비중심의 그리고 계획간 체계성의 확보라는 법리적 측면에서 시사하는 바 크다 하겠다.

일본의 경우는 2005년부터 실질적인 인구감소현상을 경험하고 있으며, 이전 1985년부터 도시인구의 감소로 인한 도시활력을 잃어 온 바 있다. 아울러 지방도시에 있어서도 중심시가지를 중심으로 중심상업기능이 쇠퇴하고 있는 경향에 있다. 이와 같은 도시인구의 감소현상에 대해 일본은 소위 “컴팩트 시티”의 형성을 이념으로 하는 도시기능의 적정화를 위한 노력을 경주하고 있다. 이는 무질서한 시가지의 확대 억제와 도시안의 재생이라고 하는 두가지의 중심이념을 바탕으로 지방분권화에 따른 주민참여를 증대함은 물론, 지방자치단체가 도시계획의 기초를 형성하는 행정조직으로서 그 실효성을 향상하고 있는 것이다. 또한 관련 법제의 정비에 있어 일본은 집약적이고 광역적인 도시기능의 적정한 정비를 목표로, 백지지역을 포함하여 광역적

영향을 고려한 조닝, 사업자 등에게도 도시계획제안제도를 확대 실시, 도시계획구역외의 토지에 관하여 농지도 포함한 토지이용 정서가 필요한 구역등에 준도시계획을 넓게 지정함을 주된 골자로 하는 토지이용규제와 개발허가 등을 주된 대상으로 한 활발한 논의가 전개되고 있다.

독일의 경우, 1970년부터 2003년까지 33년 동안의 합계 출산율을 고려하여 볼 때 0.69명이라는 유럽사회에 있어서도 영국이나 이탈리아에 비하여 낮은 수준으로 나타나고 있다. 이와 같은 인구 저성장사회에 대응한 독일 도시계획법제는 무엇보다도 축소되어져 가는 도시공간이라는 현실에 대응하기 위한 종래의 계획법제에 관한 논의, 즉 주변지역과의 계획법제간 권한의 조정이라고 하는 토지이용콘트롤에 내용이 활발히 진행되어지고 있다. 즉, 종래 계획간 상하위 정합성의 유지라는 계획법제의 골격안에서 지방자치단체의 인구저성장이라는 사회적 변화에 대응하기 위한 지방자치단체와 중앙정부간 계획 권한의 범위재조정과 협의라는 형태로 활발히 논의되어지고 있다.

프랑스는 2차 대전 이후부터 1970년대 초반까지 유럽에서 가장 빠른 인구증가를 보였는데, 이러한 인구증가는 사망률의 감소, 외국인의 이민증가, 북아프리카 거주 프랑스인들의 귀환 등이 중요한 원인으로 작용하였다. 그러나 1975년부터 1982년까지 연평균 인구증가율이 0.48%, 1990년부터 1999년까지는 0.37%로 줄어들었다. 인구증가율의 감소현상은 석유파동, 실업의 증가, 의식구조변화, 개인주의의 확립, 외국이민자의 감소, 여성노동의 확대에 따른 출산력 감소, 피임의 일반화, 임신중절의 합법화 등 복합적인 원인에 근거한다. 이는 도심상주인구의 지속적 감소현상으로 나타났으며, 중심도시의 외연적 확장으로 지역간 불균형이 심화되는 현상을 초래하기도 하였다. 이에 대하여 다른 유럽국가에 비해 국토계획법제에 있어 중앙과 지방의 분권화를 그 특징으로 하는 프랑스는 질적인 택지수요 충족을 위한 협의정비구역

을 신설하였으며, 도시개발이 아닌 도시정비에 보다 비중을 두어 도시빈민지역 활성화를 위한 도시정책의 수립과 2000년 도시연계와 갱신에 관한 법률을 제정하여 교통, 주거, 토지이용 등이 체계적으로 연관성을 가지고 발전할 수 있는 기틀을 마련하였다. 이러한 노력의 성과물이 리용시의 도시성장의 예라 하겠다.

제3장의 주요연구대상인 주요국가의 인구저성장에 대비한 각 국의 도시기능에 관한 정책과 관련 계획법제의 분석을 통하여 알 수 있는 바와 같이 각 국은 자신의 고유한 계획법제적 특성을 가지고 있다. 또한 이를 구성하는 개별 계획법제 간의 체계성은 확보되고 있으며 특히, 인구저성장에 따른 도시인구 감소와 도시기능의 무기력화에 대하여 양적 팽창을 의미하는 신 도시개발에 중점을 두기 보다는 기존 도시에 대한 정비라는 질적 측면을 보다 강조하는 경향을 띄고 있음을 알 수 있었다. 이러한 주요국가의 경우와 비교하여 우리나라의 계획법제 간 체계성의 문제와 지방자치단체의 계획고권 및 개발중심의 계획법제 구성은 곧, 인구저성장 사회에 대비하는 우리 계획법제의 문제점이 되는 것이다.

현행 국토계획으로서 국토종합계획, 도종합계획, 시군종합계획, 지역계획인 광역권개발계획, 수도권정비계획, 특정지역개발계획, 다른 법률에 의한 지역개발계획, 또한 특정 부문에 대한 각종의 부문별 계획, 도시계획으로서 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획 등 상호 내용이 중첩됨으로 인해 계획 간 연계성이나 명확성에 있어 상당한 혼란을 초래하고 있다는 것이다. 아울러 계획의 종류의 다양성만큼이나 계획의 주체도 다양하게 규정하고 있어 실무상 혼란을 가중하고 있는 실정이다. 특히, 계획의 중복성과 관련하여 국토기본법에는 시군종합계획을 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의하여 수립되는 도시계획이라고 규정하고 있으나, 이는 국토계획의 체계상 도시계획은 지역적 종합계획이고 시군종합계획은 초지역적 종합계획

이라는 기본적 체계를 간과한 문제점이 있다. 이와 같은 계획법 체계상의 문제점에 대하여 향후 국토계획체계를 독일의 골격계획의 원칙을 참고하여, 국가계획으로서 전국규모의 국토계획, 이를 구체화하는 광역지역계획, 그리고 지방자치단체의 계획으로서의 도시계획으로 간소화하고, 기존 유사계획들이 여기에 흡수되게 함으로써 전체 국토계획이 체계적으로 구성될 수 있도록 하여야 할 것이다.

실무에 있어 이러한 지방자치단체의 계획고권의 문제는 중앙정부가 수립하는 국가계획과 관련한 대부분의 국가정책사업은 해당 지역에 있어 지역주민의 이해관계와 상충되는 내용이 대다수인 관계로 인하여 그 계획 간 상충 내지 충돌이 발생으로 나타나게 된다. 이러한 문제점에 대하여 독일의 학설과 판례를 통하여 형성되어진 조화의 원칙 내지 골격계획의 원칙 등은 우리나라의 경우에 있어서도 그 개선을 위한 법리적 고려로서 검토될 필요성이 있을 것이다.

현행 도시개발중심의 도시관리기본계획이 가지고 있는 문제점에 있어서는 향후 인구저성장에 따른 도시기능의 적정화를 위하여 도시기본계획의 수립에 있어 인구계획의 수립 시 인구성장율에 대한 현실적 검토가 우선시 되어져야 할 것이며, 무엇보다 도심지, 기성주거지, 공장 및 공공시설 이전지 등을 포함한 기성시가지의 정비와 활성화에 중점을 둔 도시기본계획에 대한 수립이 요구되어진다.

첨언하여 출산율 감소현상에 따른 인구저성장은 유년 및 청소년 계층의 인구를 상대적으로 감소시키고 노인계층의 인구증가를 유발하게 될 것이다. 따라서 부부와 자녀로 구성된 핵가족의 점유율은 낮아지는 대신 부부가구, 1인 가구, 노인세대 등이 지속적으로 늘어나게 될 것이다. 이러한 현상은 도시지역의 사회적 시설 즉, 교육시설, 사회복지시설, 문화시설의 변화를 야기하게 될 것이다. 때문에 이에 관한 관련 개별법제의 이러한 변화에 대비한 개선방안은 인구저성장에 대비한 또 하나의 화두로 등장할 것으로 예견되어 진다.

참 고 문 헌

[]

- 건설교통부, 2005. 도시기보계획수립지침.
- 김남철, 지방자치단체의 계획고권과 국가의 공간계획, 토지공법연구 제6집, 1998.
- 김동희, 『행정법 I』, 박영사, 2006.
- 김제국, 도시기본계획수립지침의 운용실태와 개선방안 연구, 경기개발연구원, 2003.
- 김재익외 1인, 도시성장관리 측면의 주상복합건물의 공간적 효과, 주택연구 제15권 제3호, 2007.
- 김중보, 도시재정비촉진을 위한 특별법의 제정경위와 법적한계, 토지공법연구 제35집, 2007.
- _____, 건축행정법 제3판, 학우, 2005.
- 교육인적자원부·한국교육개발원.2004. OECD 교육지표 2004.
- 석중현, 『일반행정법(상)』, 삼영사, 2005.
- 신봉기, 도시개발법제에 관한 검토, 토지공법연구 제15집, 2002.
- 오준근, 서울시 뉴타운 개발의 법적 문제점, 토지공법연구, 제30집, 2006.
- 이왕건외 2인, 인구저성장시대의 도시관리정책방향 연구, 국토연구원, 2005.
- 유해웅, 국토계획법해설, 한국감정평가연구원, 2003.

장찬익외 1인, 도시개발법 해설, 진원사, 2006.

정태용, 건축법해설, 한국법제연구원, 2006.

통계청, 세계 및 한국의 인구현황, 2005.

홍정선, 「행정법원론(상)」, 박영사, 2006.

[]

斎藤貢一 「地方都市の再生を向けて-都市再生特別措置法の改正」立法
と調査(2007.7), 270호.

大方潤一郎 「日本の都市再生の問題」 国際土地施策フォーラムの発表
文 2003.

社会資本整備審議会 「人口減少社会における市街地の再編に対応した
建築物整備のあり方について(答申)」 2006.2.

山本 恭逸 「コンパクトシティー青森市の挑戦」ぎょうせい(2006)

Battis, Ulrich/Krautzberger, Michael/Löhr, Rolf-Peter, Baugesetzbuch, Mün-
chen, 1999.

Die Bundesregierung, Moderner Staat- Moderner Verwaltung. Das Pro-
gramm er Bundesregierung([http://www.staat-modern.de/infos/daten/
leitbild.pdf](http://www.staat-modern.de/infos/daten/leitbild.pdf))

Hoppenberg, Michael (Hrsg.), Handbuch des öffentlichen Baurechts, Mün-
chen, 1997.

Schlichter, Otto/Stich, Rudolf, Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch,
Köln 2. Aufl. 1995.

Staley, Samuel R, Reforming the Zoning Laws, In a guide to Smart growth, 2000.

UN, 2005. 『World Population Prospects』. The 2004 Revision.

http://www.soumu.go.jp/s-news/2005/050727_3.html

<http://www.precap.go.kr/index.jsp>

http://www.mlit.go.jp/singikai/infra/toushin/toushin_04.html

<http://www.mlit.go.jp/pubcom/05/pubcom73/01>

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tosisaisei/kettei/071207kihon.html>

<http://www.kantei.go.jp/singi/tiikisaisei/dai8/sityou2>

<http://www2s.biglobe.ne.jp/~kobayasi/area/observe.htm>

<http://www.city.aomori.jp/toshi/mata0104.html>

<http://www.city.aomori.jp/toshi/mata0105.html>

<http://www.city.aomori.jp/toshi/mata0106.html>