

새로운 도전을 위해 원점에서 재검토하다

민범식 한아도시연구소 부회장 (bsmin@han-a.co.kr)



창조적 도시재생 시리즈 88

전환점에 선 일본의 도시계획,
새로운 도전을 위해 원점에서 재검토하다

미노하라 케이 편저 · 김중은 외 역

령화에 따른 의료·요양 등의 복지 수요 증가가 일본의 중요한 도시정책 과제들로 대두되는 가운데, 이에 대응하기 위한 바람직한 정비 방향과 추진 주체, 그리고 이를 뒷받침하는 계획제도의 개편에 대한 제안이 전반부의 핵심을 이루고 있다.

주요 논점을 요약하자면, 앞에서 말한 도시정책 과제에 대응하려면 도시지역과 비도시지역을 포함한 행정구역 전체를 대상으로 생활권별 기능을 구분하고, 이에 맞추어 인구밀도 조정과 생활편익시설, 의료요양시설 등 공공시설을 재편성할 필요가 있다. 그런데 현행 도시계획제도는 도시지역에만 적용되고 있어 종합적인 재편성에 대응하기 어려운 상태이다. 따라서 이에 대응하려면 계획주체와 범위가 분리되어 있는 국토이용계획법과 도시계획법, 그리고 농업진흥지역정비법을 통합하여 '도시농촌통합계획' 제도를 만들어야 한다. 동시에 필요에 따라서는 행정구역을 넘어 생활권을 연결할 수 있도록 광역계획제도도 법제화해야 한다고 제안하고 있다. 물론 이 책에서 주장하는 계획법제도 통합은 현재도 이루어지지 않은 상태이다. 따라서 아직도 유효한 내용일 수도 있다. 다만 전통적인 도시계획법제가 아니라 다른 부문에서 이런 문제에 대응하기 위한 새로운 계획제도

이 책은 2005년부터 일본에서 절대인구가 감소하기 시작한 시기를 도시계획의 전환점으로 보고 이에 대응하기 위한 도시정책과 계획제도의 방향을 검토하고 있다. 인구감소에 따른 기존 시가지 쇠퇴, 그럼에도 산업물류 기능이 점점 교외로 확산되는 토지이용 경향, 더불어 고

들이 생겨났기 때문에 그간의 제도 변화도 감안하여 이 책의 제안들에 대한 유효성을 조정하면서 이해할 필요가 있다.

이 책의 원서가 2011년에 발간되었는데, 그 이후에 앞서 언급한 도시인구 감소에 따른 밀도 저하와 생활편익시설 및 공공시설 수요 재편, 고령화와 의료·요양에 대한 복지 수요 증대, 교외 확산 지속에 대응하기 위한 계획제도들이 한꺼번에 생겨났다. 즉, 고령화와 관련해서는 2014년도에 지역에서 의료와 요양의 종합적 확보 추진에 관한 법률이 제정되어 노인주거, 의료, 요양과 자립적 일상생활에 대해 '의료요양종합확보계획(이른바 지역포괄케어시스템)'을 수립하여 대응할 수 있게 되었다. 공공시설과 관련해서는 총무부에서 2014년도 지침으로 '공공시설 등 종합관리계획'을 수립하여 장래 생활권별 수요 변화에 맞추도록 하였다. 그리고 도시농촌을 포함한 종합적인 육성에 관해서는 2014년도에 신설된 마을·사람·일자리창생법에 따른 종합전략의 하나로 광역시(인구 50만 이상)와 중핵시(인구 30만 이상)를 중심으로 '연계중추도시권을 구성하여 생활권을 재구조화'하는 계획이 실시되었다. 더불어 도시지역 내의 쇠퇴 시가지 정비와 관련해서도 2014년도에 도시재생법 내에 '입지정착화계획' 제도를 신설하여 의료복지시설, 상업시설과 주거의 입지에 대한 재배치를 유도하는 제도가 마련되었다.

즉, 전통적인 도시계획 제도 속에 포함된 것이 아니지만 이 책에서 언급한 미래 과제들은 책이 발간된 후 머지않은 시점인 2014~2015년도에 다른 법·제도들에서 받아 대응하였는데, 현재 어느 정도까지 대응하고 있는지도 같이 추적하면서 읽는 것도 좋다고 본다.

우리나라에서는 2002년도에 이미 「도시계획법」과 「국토이용관리법」을 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」로 통합하여, 이른바 '도시농촌계획'을 수립할 수 있도록 전환되어 있다. 광역도시계획, 비도시지역에 대한 성장관리계획도 가능하게 개편되었고, 2013년도에는 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」도 신설되어 주민제안제도, 주민주도-공공지원 시행방식도 도입하였

다. 고령화와 관련하여 일본의 지역포괄케어시스템과 유사한 '지역사회통합돌봄' 제도도 근래에 시행되기 시작하였다. 물론 제도가 갖추어진 것과, 인구감소나 고령화에 대응하여 생활권 개편과 통합돌봄을 적절하게 계획하고 시행하고 있는지, 또는 주민주도-공공지원이라는 시행체계가 지속적으로 잘 운영되고 있는지는 별도의 문제이기는 하다. 따라서 제도 이전에 이 책에서 이야기하는 인구감소와 고령화 시대에 대응하는 향후 계획 방향, 시행조직과 체계에 대한 주장들은 현재로서도 여전히 의미가 있다고 본다.

즉, 기존 시가지와 교외지역과의 관계에서 콤팩트한 도시를 위해 기존 시가지로 재집적화하는 것이 바람직한 것인지에 대해 고찰한 오카타 준이치로의 원고는 꽤 흥미로웠다. 그리고 이제는 투자 사업성이 없어 민간 자본이 자발적으로 진입하기 어려운 축소도시에서 마을만들기 추진 동력으로서 공공지원에 의한 '사회적기업'이 주도하는 지역협동사업에 대한 사토 시게루의 확고한 인식도 그렇다. 이런 인구감소와 고령화 지역에서의 계획 방향, 사업성 없는 도시에서 민간자본 참여에 미련을 두지 않는 사업 추진 주체와 재원에 대한 고민들은 2020년대에 들어온 우리에게도 여전히 해결되지 않은 과제들이다. 이 책에서 이런 고민들에 대해 당시 어떤 생각을 갖고 있었는지 그리고 지금에 와서 어느 정도 유효할 것인지를 음미해가면서 읽어볼 수 있을 것이다. 🍀



2024년 2월호에는 창조적 도시재생 시리즈 89
2020 맨션대붕괴를 게재할 예정입니다.
많은 관심 부탁드립니다.