

# 국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 585

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김동주 • www.krihs.re.kr

## 해외 국가도시정책 동향과 시사점 : 프랑스, 미국, 일본 사례

김태환 국토연구원 선임연구위원, 김수진 국토연구원 책임연구위원,  
박소영 국토연구원 책임연구위원, 박찬 서울시립대학교 교수

### 요약

- 1 국가도시정책이란 중앙정부, 지방정부, 시민사회 등 다양한 이해관계자가 함께 공유할 수 있는 지속가능한 도시발전의 비전이자 이를 수립하기 위한 거버넌스 구축과정 자체를 의미
- 2 프랑스는 도시정책과 부문별 정책을 결합하여 취약계층 우선지원정책을 추진하고 사회적 배제와 도시 내 공간분리를 극복하여 궁극적으로 사회통합을 추구
- 3 미국은 권한이양, 역량강화, 민간파트너십 지원 등 대도시권에 우선적으로 전략적 집중투자를 시행하여 경제 성장을 견인한 뒤 향후 경제성장의 혜택을 분배하는 과정에서 형평성을 추구
- 4 일본은 지역사회에서 고민하기 어려운 이슈를 국가 전체의 문제의식으로 공유하고 그 문제의식에 대한 해결 방안을 지자체에서 받아서 활용할 수 있도록 중앙정부 차원에서의 운용지침을 마련

### 도시정책상의 의의

- 1 지속가능한 도시발전을 위해 각 국가가 처한 고유한 여건변화에 대응하여 정책의 우선순위를 설정한 뒤 전략적으로 정책방향, 목표, 대상, 수단 등을 선택·집중하고 있다는 공통점이 나타남
- 2 사회문제를 도시문제로 이해했으며 도시화를 잘 계획·관리함으로써 사회갈등을 해소하고 번영에 이를 수 있다는 전제하에 기존의 부문별 정책과 도시정책을 통합적인 틀 안에서 결합하고 있음
- 3 비전과 가치를 설정함에 있어 다양한 주체들 간에 사회적 합의에 이르는 과정이 중요하며 이 과정에서 조정자로서 중앙정부의 역할이 강조되고 있음

## 1. 국가도시정책 논의 배경

### 국가도시정책의 개념

- 국가도시정책이란 중앙정부, 지방정부, 시민사회 등 다양한 이해관계자가 함께 공유할 수 있는 지속가능한 도시발전의 비전이자 이를 수립하기 위한 거버넌스 구축과정 자체를 의미

### 국가도시정책의 필요성

- 도시화가 성숙기에 들어서면서 인구감소, 고령화, 양극화 등 도시문제 양상 자체가 달라지게 되었고 중앙정부뿐 아니라 다양한 주체들이 협력적 거버넌스 구축을 통해 함께 대응할 필요성 증대

### 국가도시정책의 해외사례

- 프랑스는 도시계획·관리를 지역 간 격차 완화 및 사회통합 구현을 위한 정책적 수단으로 활용
- 미국은 백악관 차원에서 전략적 대도시권정책과 전통적 지역개발정책을 병행 추진
- 일본은 정책과제 대응형 도시계획 운용지침을 제공하여 국가가 당면한 공동의 문제의식을 공유

## 2. 프랑스의 사례

### 프랑스 도시정책의 새로운 경향

- 도시정책(Politique de la Ville)은 사회복지정책과 일반적인 의미의 도시정책이 결합된 형태
- 사회적 배제 문제를 도시공간적인 틀 안에서 해결하고자 하며 궁극적으로 사회통합을 추구
- 모든 도시거주민이 정책대상이 아니라 사회적 취약계층(이민자, 빈민 등)에 중점

### 프랑스 국가도시정책의 필요성

- 1980년대 초 이민배경을 가진 빈곤층이 밀집한 파리외곽지역에서 지속적으로 발생하는 폭동으로 인해 사회적 양극화와 인종 및 계층 갈등이 심화되면서 지역 간 격차, 사회적 배제 문제 등장
- 지속적인 도시발전을 위해서는 사회갈등을 우선적으로 해소하고 효율적인 도시계획·관리 필요
- 도시의 취약한 지역을 우선 지원한다는 원칙하에 프랑스만의 사회통합형 도시발전정책이 등장

### 구성 체계

- 주요 정책수단으로 도시취약지구(Zone Urbaines Sensibles: ZUS) 선정을 들 수 있는데 ZUS란 이주배경을 가진 빈곤층이 밀집한 도시외곽 취약지역을 우선 정책대상으로 삼고, 지역사회 발전에 초점을 맞춘 사회통합정책의 일환

- 중앙정부와 도시들 간에 협약-도시계약(Contrat de Ville)의 형태로 역할과 책임을 분담하고, 국가도시재생청(ANRU)의 주도로 도시취약지구에 프로그램을 적용하며 「도시연대와 재생에 대한 법률(SRU)」에 의거하여 도시 내 지역 간 격차완화를 위한 예산을 재분배

### 주요 내용

- 이주배경을 가진 ZUS 거주민들이 자생적으로 살아갈 수 있도록 교육 및 직업 훈련 프로그램 등을 제공함으로써 기존 지역사회에 경제·사회적으로 편입될 수 있도록 지원
- ZUS 선정을 위한 기본적인 지침은 중앙정부에서 마련하지만, 실질적인 프로그램을 구체적으로 기획하고 시행하는 것은 각 지방정부에 따라 지역적 특성을 반영
- 긍정적 차별(Territorial Positive Discrimination)이라는 일종의 사회적 약자 우대정책하에 2014년 올랑드 정권은 도시재생을 위한 새로운 프로그램(NPRU)을 공표하고 1,300여 개 극빈층 지구의 경제 활성화에 집중할 것을 강조
- 주요 원칙으로 우선지역 선정 후 집중적 지원, 사회-경제-공간을 모두 고려한 통합적 접근법 채택, 우선지역 거주민과 정책 수립·시행 주체들 간 협약을 통한 파트너십 구축을 강조

### 정부 간 역할 분담

- ZUS 선정과 프로그램 시행에 있어서는 중앙정부와 지방정부 간의 협력 체제 구축이 중요

### 향후 정책과제

- 분권화의 흐름에 맞서 지역이기주의에도 불구하고 모두를 위한 연대와 평등 추구
- 사회통합을 추구하는 과정에서 발생할 수 있는 극빈층 배제의 위험 극복
- 물리적인 공간정책과 더불어 거주민 삶의 방식 자체에 실질적인 변화를 줄 수 있도록 할 필요

## 3. 미국의 사례

### 미국 도시정책의 새로운 경향

- 클린턴 정부는 지역사회 역량강화 어젠다(Community Empowerment Agenda)를 중심으로 상향식 도시정책을 추진해왔으나, 부시 정부 말기와 오바마 정부에 이르러서는 대도시권에 초점을 맞춘 '미국의 번영을 위해 대도시권의 번영을 추구해야 한다'라는 정책기조로 전환
- 새로운 국가도시정책은 도시를 과거 다양한 문제를 지닌 빈곤의 온상으로 간주하던 관점에서 경제적 번영을 위한 국가전략의 중심으로서 도시를 인식하는 관점으로 이동
- 전략적 대도시권정책과 전통적 지역개발정책을 병행 추진

## 미국 국가도시정책의 필요성

- 전 세계가 현재 도시와 대도시를 중심으로 한 사회로 근본적으로 변화하고 있기 때문에 대도시 지역을 국가 경제를 주도하는 역동적인 엔진으로 인정하는 새로운 비전과 정책이 필요
- 대도시권은 경제성장의 동력으로 이를 위해서 연방정부 차원에서 도시를 하나의 시스템으로 인식하고 통합적으로 관리할 필요성 대두
- 부문별로 접근하기보다는 대도시권 및 지역별로 주요 이슈들 간에 상호 의존성을 파악하여 통합적으로 접근할 것을 강조

## 주요 내용

- 「미국 번영을 위한 청사진」의 대도시권정책은 대도시야말로 국가번영의 네 가지 추진동력(혁신, 인적자본, 기반시설, 질 좋은 장소)과 핵심자산이 집중된 곳이라는 전제에 기반
- 주요 목표로 경쟁력(Competitiveness), 지속가능성(Substantiality), 포용성(Inclusion) 추구
- 주요 원칙으로 통합(Integration), 유연성(Flexibility), 책임감(Accountability)을 강조

표 1 「미국 번영을 위한 청사진」의 주요 목표와 원칙

주요 목표		주요 원칙	
경쟁력	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 기술혁신과 기업가 정신을 촉진</li> <li>◦ 인적자본에 대한 투자를 보장하여 물리적 측면과 기술적 측면에서 인프라 품질을 제고</li> <li>◦ 양질의 일자리와 소득 증가</li> <li>◦ 장소의 질을 고양함으로써 국제경제에서 미국의 리더십을 강화</li> </ul>	통합	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 공공 - 민간 - 비영리 부문 간 협력 지원</li> <li>◦ 연방-도시/대도시 파트너십 형성</li> <li>◦ 정책개발에 있어 다중 관할적 접근방식 요구</li> <li>◦ 지역수준의 목표달성을 위해 정책, 계획, 프로그램 및 자원의 연계 필요</li> </ul>
지속가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 에너지 효율적이고 환경적으로 민감한 개발 패턴을 촉진</li> <li>◦ 에너지에 의존하지 않는 방법으로 근린, 도시와 지역을 연계</li> </ul>	유연성	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 상이한 상황, 조건, 우선순위 등을 고려</li> <li>◦ 도시/대도시 간 어젠다는 서로 다른 우선순위들이 충돌하는 별개의 계획이 아니라 다양한 국가의 목표를 조정하고 수행하는 수단</li> </ul>
포용성	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 기회를 촉진하고 강력하고 지속적인 중산층 육성</li> <li>◦ 교육, 소득, 재산에 있어 인종, 민족 간 격차 완화</li> </ul>	책임감	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 증거에 기반을 두어 자원을 배분하고 책임성과 투명성을 강조</li> <li>◦ 성과를 벤치마킹할 수 있는 체계구축을 위해 목표를 설정하고 이를 달성하는 지역 지도자를 포상</li> </ul>

출처: 브루킹스 연구소, 2007. 미국 번영을 위한 청사진.

- 국가경제는 지역의 성장과 도시 및 근린의 번영에 따라 좌우된다고 보고 각각 공간위계별(광역, 도시, 근린)로 장소기반정책(Place-Based Policy)을 수립하고 정책 목표와 국가의 역할을 제시



표 2 오바마 정부의 공간위계별 도시정책

단위	공간위계별 정책	주요 내용
광역	지역혁신클러스터 정책	대도시권 지역에 위치한 핵심 산업클러스터의 질적인 성장 및 혁신적인 일자리 창출
도시	지속가능한 공동체 정책	교통, 주택, 환경, 경제와 관련된 연방정부의 정책, 프로그램, 펀딩을 조정하여 소득수준에 맞는 주거를 공급하고 접근성 향상을 위한 대중교통수단을 정비하고 기존 지역사회 개발에 우선순위를 부여
근린	근린활성화 정책	저소득층 어린이들의 삶의 질 향상을 위해 주택, 교육, 의료 서비스 제공

출처: 미국 Neighborworks America, 2011. White House Neighborhood Revitalization Initiative.

### 정부 간 역할 분담

- 도시정책 소관부처(Department of Housing and Urban Development)와 백악관 도시정책실(White House Office of Urban Affairs)에서 국가주도의 도시정책을 추진
- 연방정부의 역할과 관련하여 모든 도시가 안고 있는 지구적 과제에 대응하기 위한 비전과 방향을 설정하고, 그 밖의 복잡한 도시문제는 대도시권에 권한을 이양한 뒤 유연하게 추진할 수 있도록 역량 강화에 힘쓰고 민간 파트너십과 시장 체제를 도입하여 성과를 최대화하기 위한 노력 경주

### 향후 정책과제

- 주요 전략은 대도시권으로의 권한이양과 역량 강화이지만 효율성 측면에서 공공-민간-비영리 부문 간 협력을 지원하고 연방-도시/대도시 간 파트너십이 형성되도록 통합적 접근법 강조
- 통합적 성장을 위해 위계별(지역, 도시, 근린)로 조정된 전략적 투자 실시

## 4. 일본의 사례

### 일본 도시정책의 새로운 경향

- 도시 간 경쟁 심화, 시정촌 합병에 의한 행정 광역화, 지자체 재정상황 악화, 기후환경 변화에 따른 재난위험 증가, 국민 가치관 다양화, 기술혁신 등 최근 일본 도시를 둘러싼 사회경제 정세가 크게 변화함에 따라 새로운 도시정책의 과제 직면
- 특히 고령화가 급속하게 진행되고 있기 때문에 도시의 확대 및 성장을 기본 패러다임으로 하는 제도적 틀로 대응하기에는 한계가 발생



## 일본 국가도시정책의 필요성

- 지방자치단체에서 고민하기 어려운 사항을 일정한 범위에서 국가 전체의 문제의식으로 공유하고 그 문제 의식에 대한 해결방안을 지방자치단체에서 받아서 반영할 수 있도록 중앙정부 차원에서의 운용지침 마련·제시 필요
- 지역특성에 맞는 계획 수립도 중요하지만 급격한 여건변화와 관련한 문제에 있어서는 국가 전체를 고려한 계획이 동시에 수립될 필요성 제기

## 도시정책의 위상

- 2014년 수립된 국토형성계획의 일환인 「국토의 그랜드 디자인 2050」을 구체화하기 위해, 국토교통성의 조직·정책을 총동원하고, 지방자치단체가 각 정책을 추진할 수 있도록 유도
- 국토형성계획의 큰 틀 안에서 지역의 특성에 맞게 도시계획을 수립하기 위해서 「도시계획 운용지침」과 별도로 법적 구속력이 없는 「정책과제 대응형 도시계획 운용지침」을 제시

## 구성 체계

- 「국토의 그랜드 디자인 2050」은 일본의 급격한 인구감소, 저출산, 고령화, 인프라의 노후화, 재해 등의 제반 문제 해결과 지구환경문제 등의 전 지구적인 문제를 정보통신기술 활용과 연계하여 비전 및 해결방안을 제시한 미래 국토계획의 가이드라인
- 정책과제 대응형 도시계획 운영지침은 총 10개 정도로 기획되었으며 현재 6개의 운영지침이 제안됨(중심 시가지의 기능 회복, 산업구조 변화에 대응, 환경부하가 적은 도시 구축, 대도시의 직주근접형 도심구조 구축, 고령자를 고려한 환경의 실현, 방재부문에서 위험한 시가지의 개선 등)

## 「국토의 그랜드 디자인 2050」의 주요 내용

- 계획의 범위는 여건변화에 따른 경제성장, 도시기능유지 방안, 인프라 관리, 관광활성화, 도시서비스 제공, 재난관리, 자원관리를 포괄
- 도시관리비용의 감소를 위해 지역의 특성을 바탕으로 도시기능과 공공서비스를 집중시켜 양호한 주거환경이나 교류공간을 효율적으로 실현하는 집약형 도시구조인 콤팩트시티를 추구
- 안전하고 안심하며 살 수 있는 마을만들기를 통해 풍요로운 생활의 실현, 활력 있는 지역만들기, 국제경쟁력 강화 등을 구현
- 중앙 신칸센을 활용, 세 개의 대도시(오사카, 나고야, 도쿄)를 하나로 연결하고, 슈퍼 메가리전을 형성하여 문화, 역사, 상업 기능을 연계함으로써 도시의 경쟁력을 향상
- 일본의 귀중한 역사적 자산이나 전통·문화, 자연자원, 경관 등 지금까지 축적되어 온 도시자산을 활용한 아름답고 매력적인 도시의 실현 추구

「정책과제 대응형 도시계획 운용지침」의 주요 내용

- 인구·사회·경제 구조의 변화에 대응한 계획수립이 필요한 경우 별도의 「정책과제 대응형 도시계획 운용지침」을 제시하고 있는데 고려해야 할 여건변화로는 산업구조의 변화, 저출산·고령화, 지구환경 문제, 인구 감소 시대의 도래 등을 들 수 있으며 해결책으로 집약적 도시공간 구조형성을 강조
- 국가 전체가 공유해야 하는 정책이슈를 선정하여 운용지침을 작성하고 있으며 이슈별로 정책과제의 등장 배경, 도시계획에 반영되어야 하는 필요성과 문제제기, 정책과제의 기본원칙과 방향성 제시, 운용상의 활용 기법을 제시

표 3 여건변화에 대응한 도시계획 운용지침

여건변화	도시계획 운용지침	세부항목
도심 공동화 도시기반시설 노후화	중심 시가지 기능 회복	[ 6가지 운용지침에 공통적으로 적용되는 세부항목 ] ○ 복합용도 - 도심주거 촉진 및 복합 토지이용 - 중추기능시설 이전 및 정비 - 시가지 확대 억제 - 용적을 완화 및 규제 재검토 - 도심구조 재편 ○ 공공시설 정비 - 인프라 정비 - 공공기관 및 고령자 관련 시설 이전 - 민간의 공공시설 정비 ○ 교통체계 접근성 향상 - 보행환경 정비/대중교통 활성화 - 자동차 흐름 관련도로 정비/유니버설 디자인 - 서비스시설 접근성 강화(고령자 이동시설 등)
기술혁신	산업구조 변화에 대한 대응	
기후환경 변화	환경부하가 적은 도시 구축	
시정촌 합병에 의한 행정 광역화 도시외곽화	직주 균형이 잡힌 대도시의 도심구조 구축	
저출산 고령화	고령자가 활기 있게 살 수 있는 환경의 실현	
기후 환경변화에 따른 재난위험 증가	방재위험 시가지 개선	

출처: 일본 국토교통성, 2008. 정책과제대응형 도시계획 운용지침

정부 간 역할 분담

- 중앙정부는 마을만들기, 시가지정비, 도시재생, 중심시가지 활성화 등의 사업을 통해서 지방자치단체의 도시계획에 직·간접적으로 영향을 주고 있으며 필요에 따라서는 제도 개선, 인센티브 제공, 세제혜택 제공 등을 지원함으로써 국가차원에서의 바람직한 방향으로 도시정책 유도
- 민관협력, 경제적 수법 등의 새로운 관점에서 마을만들기나 도시활동을 유도·촉진
- 국가 정책방침을 실천하기 위해 지방자치단체, 특히 시정촌이 중심적인 역할을 수행

향후 정책과제

- 일본 국토교통성은 국토형성계획을 바탕으로 도시 및 지역의 모습에 대해 국민들 사이에 활발한 논의가 전개되는 것을 목표로 지속적인 검토를 실시하며 이를 구체화하기 위한 개정을 준비
- 다양한 지역의 잠재력을 최대한 살린 운용지침 마련

## 5. 정책적 시사점

### 프랑스 국가도시정책의 시사점

- 사회적으로 지속가능한 도시발전을 위해 그동안 부문별로 시행된 정책(주거복지, 교육, 의료 등)을 도시정책이라는 큰 틀 안에 결합하고 효율성 측면에서 그 정책대상을 극빈층으로 한정
- 국토계획 또는 수도권계획 내에 도시정책이 포함된 우리나라 상황에서 우리가 처한 역사적 맥락과 당면한 여건변화에 걸맞은 국가도시정책의 범위와 대상에 대한 질문이 필요
- 도시정책의 의미를 단순히 도시취약지구의 물리적 재정비 또는 세금감면에 국한하지 않고 거주민들의 삶의 질 향상, 공동체 회복, 다양성 존중 등과 같은 사회적 측면 또한 고려하는 것이 필요

### 미국 국가도시정책의 시사점

- 도시화를 번영에의 기회로 인식하고 효율적 도시관리를 통해 경제성장을 견인하고자 대도시권으로의 권한 이양, 역량강화, 민간파트너십 구축 지원 등 초점을 명확히 한 전략 수립과 추진
- 국가경제는 지역의 성장과 도시 및 근린의 번영에 따라 좌우된다고 보고 각각 공간 위계별 장소기반의 통합적, 협력적, 다중-관할의 유연한 정책 추진
- 도시단위 정책은 지속가능한 공동체를 구축을 목표로 하며 소득수준에 맞는 주거공급, 편리하고 저렴한 교통수단을 통한 접근성 강화 등 기존 지역사회 개발을 위해 정책, 프로그램, 펀딩을 집중 및 조정하는 것을 의미

### 일본 국가도시정책의 시사점

- 국가도시정책의 역할과 관련하여 일본과 같이 지방자치단체 차원에서 고민하기 어려운 사항을 일정한 범위에서 지방의 특성에 맞게 도시계획을 수립하면서 동시에 국가차원의 문제의식을 공유하고 반영할 수 있는 운용지침을 제시
- 일본의 변화는 한국의 10~20년 후의 변화 모습이기 때문에 국토 및 도시정책 차원에서의 일본의 정책방안의 활용을 위한 면밀한 검토 필요
- 특히 인구감소와 노령화에 따른 도시 내 사회구조의 변화는 도시관리차원의 문제뿐만 아니라 국토차원에서의 발전, 관리전략과도 연계되기 때문에 이에 대한 대응방안 마련 필요

**김태환** 국토연구원 도시연구본부 선임연구위원(thkim@krihs.re.kr, 031-380-0201)

**김수진** 국토연구원 도시연구본부 책임연구위원(sookim@krihs.re.kr, 031-380-0677)

**박소영** 국토연구원 도시연구본부 책임연구위원(sypark@krihs.re.kr, 031-380-0672)

**박 찬** 서울시립대학교 조경학과 교수(chaneparkmomo7@uos.ac.kr, 02-6490-2849)

