

# 지방중소도시의 도시규모 적정화방안 연구\*

## A Study on City Size Optimization Plans for Local Small and Medium-sized Cities.

윤병훈 Yun, Byunghun\*\*, 이삼수 Lee, Samsu\*\*\*, 이남현 Lee, Namhyun\*\*\*\*,  
권영환 Kwon, Younghwan\*\*\*\*\*, 박미규 Park, Mikyu\*\*\*\*\*

### Abstract<sup>1)2)3)4)5)6)</sup>

Local small and medium-sized cities are facing a serious situation of urban decline and regional extinction due to population decline, industrial outflow, and increased vacancy. Therefore, it is necessary to analyze the characteristics of local small and medium-sized cities and the causes of their decline in order to manage cities with respect to declining population, and to solve such challenges, it is necessary to make efforts to change the size of cities to overcome the crisis of population decline and rural decline in the existing growth-oriented planning system. This study aims to suggest the direction of a city size optimization plan, which is a spatial plan to realize compact-network cities that are promoted by the central government to respond to demographic decline. For this purpose, the study presents a zoning method city size optimization plan for local small and medium-sized cities in Asan, Chungcheongnam-do, Iksan, Jeollabuk-do, and Yeongju, Gyeongbuk-do, and derives the realization of a city size optimization plan.

Keywords: Local Small and Medium-sized Cities, Shrinking City, Population Decline, City Size Optimization Plan, Compact-Network City

### I. 서론

#### 1. 연구의 배경 및 목적

저출산·고령화, 전통 제조업 쇠퇴로 인한 경제 침체, 일자리 감소로 인한 인구 유출 등으로 지방중소도시

의 인구가 지속적으로 감소하고 있다(이삼수 2023). 한국의 지방중소도시들은 산업 유출 및 인구감소, 그리고 빈집 증가 등 유희시설의 증가로 인해 도시쇠퇴를 넘어 지역소멸의 상황에 직면하고 있다. 전국 228개 기초지자체 중에서 시·군·구 기준으로 소멸위험 지역은 2019년 5월 93개(40.8%), 2020년 4월 105개(46.1%)로

\* 본 논문은 '이삼수, 정연우, 윤병훈 외. 2023. 지방중소도시의 인구감소에 대응한 도시규모 적정화방안 연구. 대전: 한국토지주택공사 토지주택연구원'의 내용을 기초로 작성하였음.

\*\* 한국토지주택공사 토지주택연구원 책임연구원(제1저자) | Assistant Research Fellow, Land & Housing Research Institute | Primary Author | civilurban@lh.or.kr

\*\*\* 한국토지주택공사 토지주택연구원 연구위원(교신저자) | Research Fellow, Land & Housing Research Institute | Corresponding Author | l3water@lh.or.kr

\*\*\*\* (주)서호이엔지 대표이사 | CEO, seoho-eng | freemoon2@naver.com

\*\*\*\*\* 한국토지주택공사 토지주택연구원 연구원 | Researcher, Land & Housing Research Institute | kwon3614@lh.or.kr

\*\*\*\*\* 한국토지주택공사 토지주택연구원 책임연구원 | Assistant Research Fellow, Land & Housing Research Institute | ktmk1010@lh.or.kr

지속적으로 증가하고 있다(김기훈 2021).

하지만 지방중소도시들은 인구감소를 고려하지 않고 과도한 계획인구를 근거로 신규 개발용지 확보를 위한 도시계획을 수립하고 있다. 즉 현행 도시·군기본계획에서는 지역의 인구가 증가하는 것을 가정하고 공간계획을 수립하고 있다. 이로 인해 실제보다 큰 규모의 기반시설이 계획되어, 공사 전·후 과도한 예산이 투입되며 이는 지자체의 부담으로 이어지는 악순환이 지속되고 있다. 계획의 실효성 측면에서 난개발의 문제가 발생할 수 있으며, 과도한 도시기반시설 공급으로 인한 유지비 증가, 이로 인한 재정부담 등의 문제를 야기하고 있다.

사회경제적 여건 변화에 따른 저성장 시대의 경우, 과거 고성장 개발시대와 같은 인구증가가 나타나기는 어렵기 때문에 인구감소를 고려한 새로운 공간계획이 수립되어야 한다. 즉, 적재적소에 필요한 공간을 적정 규모로 도입하기 위해, '모으고, 연결하고, 필요시 공급하기' 전략을 기반으로 하는 콤팩트-네트워크(Compact-Network) 기반의 도시규모적정화계획이 수립되어야 한다(국토교통부 2021). 인구감소시대에 맞는 도시관리를 위해서는 지방중소도시의 특성과 쇠퇴원인을 분석하고, 이를 해결하기 위하여 기존의 성장 중심의 계획체계에서 인구감소 및 지방소멸의 위기를 극복하기 위한 도시의 규모 적정화를 위한 노력이 필요하다.

최근 지방시대위원회, 국토교통부 및 행정안전부 등 중앙정부 차원에서 지방중소도시의 경쟁력 강화 및 지역균형발전을 위한 다양한 정책을 제시하고 있다. 예를 들어, 국토교통부의 지방중소도시 경쟁력 강화를 위한 콤팩트-네트워크 도시구조 전환, 행정안전부의 인구감소지역 선정 및 지방소멸대응기금 지원

등이 있다. 행정안전부는 2021년에 지역소멸에 대응하기 위하여 89개 지자체를 인구감소지역으로 선정하였으며, 연간 1조 원 규모의 지방소멸대응기금을 조성하여 인구감소지역에 투자하고 있다. 국토교통부는 윤석열 정부 국정과제인 “국토공간의 효율적 성장 전략 지원”을 위해 미래형 국토·도시 공간 실현을 위한 도시계획 체계 개편, 도시혁신계획구역·복합용도구역 도입 등을 추진하고 있다. 도시계획체계의 개편은 도시기본계획 및 관리계획의 중간단계의 도시계획이며, 공간전략은 효율적인 토지이용을 위해 복합활용 유도, 개발밀도·접근성 등을 고려한 공공서비스 공급, 생활권 내외 접근성 강화, 유휴공간 녹지보전 및 유연한 활용 등을 담고 있다. 이를 위해 국토교통부는 대도시에는 생활권계획, 지방중소도시에는 도시규모적정화계획의 법제화를 추진하고, 농림축산식품부는 농촌지역을 대상으로 농촌공간계획을 수립하기 위하여 법제화하였다(<그림 1> 참조).<sup>1)</sup>

이와 관련하여 본 연구는 인구감소시대의 지방중소도시의 특성을 감안한 공간계획의 실현수단으로서 도시규모적정화계획의 방향성을 제시하고자 한다. 이를 위해 지방중소도시 도시규모적정화계획의 개념 및 구역 설정방안을 검토하고, 또한 도시규모적정화계획의 실현방안을 제시하고자 한다.

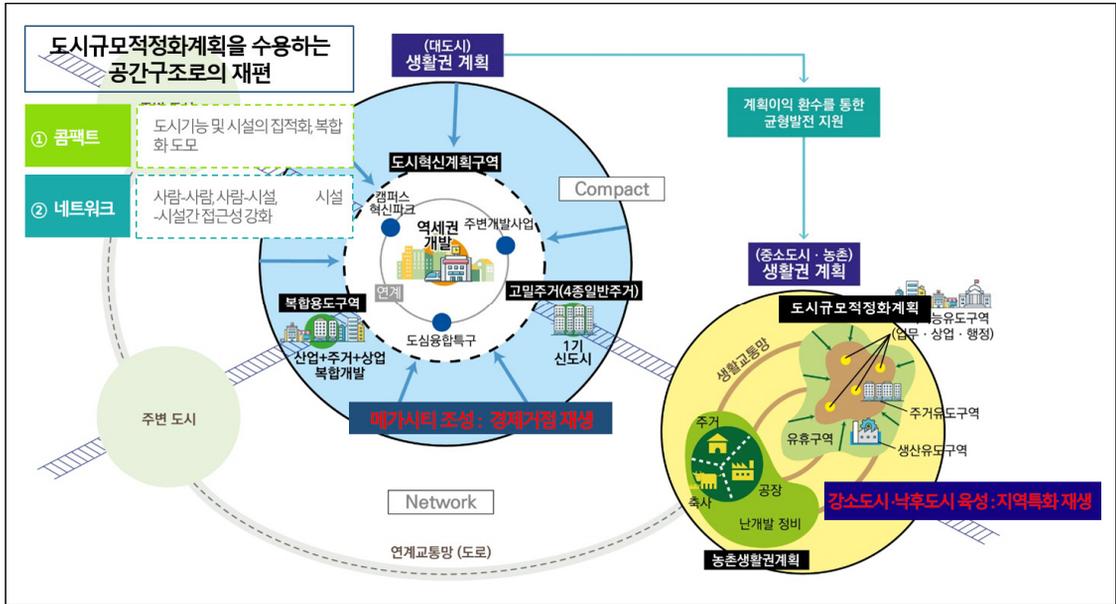
## 2. 연구의 범위 및 방법

본 연구의 공간적 범위는 수도권을 제외한 지방중소도시를 대상으로 권역 및 인구규모를 고려하여 30만~50만 충남 아산시, 15만~30만 전북 익산시, 그리고 5~15만 경북 영주시를 선정하였다.<sup>2)</sup>

1) 농림축산식품부는 2023년 3월에 농촌의 난개발과 지역소멸 위험 등에 대응하여 농촌공간의 재구조화 및 재생 지원으로 살터, 일터, 쉼터로서의 농촌다움을 회복하고 국토의 균형발전에 기여하고자 「농촌공간 재구조화 및 재생에 관한 법률」을 제정함.

2) 지방중소도시 도시규모적정화계획 적용지역은 인구규모(5~15만, 15~30만, 30~50만), 도시쇠퇴 현황(인구사회, 산업경제), 권역 배분

그림 1\_국토·도시계획 체계 개편방향



자료: 국토교통부(2022) 자료를 토대로 저자 작성.

먼저 사례지역의 도시지역 인구비율은 용도지역 기준으로 충남 아산시는 77.71%, 전북 익산시는 81.96%, 경북 영주시는 81.01%로 전국 평균인 92%보다는 낮은 것으로 나타났다. 또한 2020년 인구 대비 도시기본 계획 목표인구 달성률은 충남 아산시는 54.10%, 전북 익산시는 66.22%, 그리고 경북 영주시는 90.21%이며, 충남 아산시의 경우 성장도시의 성격이 강함에도 불구하고 목표인구 달성률은 매우 낮은 것으로 나타났다 (<표 1> 참조).

표 1\_사례지역의 주민등록인구 및 계획인구 현황

도시명	충남 아산시	전북 익산시	경북 영주시
전체 인구(명)(A)	324,580	278,113	101,942
용도지역 기준(명)			
도시인구 (B)	252,245	250,875	82,588
비도시인구 (C=A-B)	72,335	27,238	19,354
행정구역 기준(명)			
도시인구 (D)	213,569	227,945	81,673
농촌인구 (E=A-D)	111,011	50,168	20,269
도시지역 인구비율 (%)			
용도지역인구기준 (B/A*100)	77.71	90.21	81.01
행정구역인구기준 (D/A*100)	65.80	81.96	80.12
도시기본계획 목표인구(명)(F)	600,000	420,000	113,000
계획인구 달성률(A/F, %)	54.10	66.22	90.21

자료: 국토교통부(2021)의 “2020년 도시계획현황” 자료를 근거로 저자 작성.

등을 종합적으로 고려하여 선정함. 인구사회 부문의 경우 최근 30년간의 인구가 가장 많았던 시기 대비 현재의 인구증감률 '과거 대비 인구변화 20% 이상 감소지역' 혹은 최근 5년간 3년 이상 연속으로 인구가 감소한 지역이 쇠퇴지역에 해당함. 산업 경제 부문의 경우 최근 10년간 총 사업체 수가 가장 많았던 시기 대비 현재 총 사업체 수의 증감률 '과거 대비 사업체변화 5% 이상 감소지역' 혹은 최근 5년간 3년 이상 연속으로 총 사업체 수가 감소한 지역이 해당함. 먼저 5~15만, 15~30만, 30~50만 규모의 지방중소도시별 인구사회 측면 인구수, 산업 경제 측면 사업체 수 등이 감소하는 행정동 비율을 산정하였고, 권역별로 우선순위를 설정함.

연구의 내용적 범위는 먼저 축소도시 및 인구감소 등 지방중소도시 관련 선행연구를 검토한다. 둘째, 지방중소도시의 지속성을 위한 도시규모적정화계획의 개념을 제시하고, 사례지역을 중심으로 도시규모적정화계획 구역의 설정방안을 제시한다. 셋째, 사례지역의 도시성장 패턴 및 도시공간구조 분석을 통하여 도시규모적정화계획을 수립하기 위한 유도구역 설정 및 사업화방안을 제안한다.

## II. 선행연구 및 중소도시 현황 검토

### 1. 선행연구 검토

선행연구는 중소도시 및 축소도시 관련 연구를 중심으로 검토하였다.

먼저 중소도시 관련 연구에서 이미홍, 김륜희, 배진원 외(2019)는 인구축소시대의 지방도시가 생존하기 위한 전략으로 지방도시의 거점화 및 주변지역과 공생방안을 도출하고, 연계유형(상생지역권) 및 특별관심지역을 도출하였다. 이를 바탕으로 선정된 대상지는 목포권, 안동권, 남원권, 진주·사천권으로 상생지역권 중심지의 위계 및 연계성과 지역의 다양한 통계적 특성을 고려하여 상생지역권을 도출하고 유형별로 지역의 특성을 제시하였다.

임정민, 이영환, 김정곤 외(2018)는 우리나라 인구감소지역에 적합한 도시관리방안의 기본 방향과 개념을 설정하고자 상주시, 김제시, 정선군을 대상지로 선정하였다. 이를 바탕으로 제도적 측면의 도시계획 및 정책, 물리적 측면의 공공시설 관리, 사회경제적 측면의 도시관리 조직에 대한 부문별 도시관리 방향을 검토하고 공공기관의 역할의 방향성을 제시하였다.

박세훈, 조만석, 송지은 외(2017)는 지방중소도시의 다양한 여건 변화 및 기능적 차별화에 대응하는

정책방안 마련의 필요성을 제시하였다. 현재 글로벌 화·광역화하는 국토공간계획 체계 속에서 지방중소도시의 위상과 역할을 재정립하기 위하여 목포시, 공주시를 대상으로 지역발전 여건과 시정부의 발전전략 등을 구체적으로 파악하였다. 이를 바탕으로 지방중소도시의 활력증진을 위한 윤석열 정부의 지역균형발전정책 및 지역 간 연계협력 정책, 도시재생정책 등 지방중소도시 관련 정책의 방향성을 제시하였다.

축소도시 관련 연구에서 임준홍, 오용준(2017)은 도시축소시대(인구감소시대)에 대응한 충청남도의 축소도시 실태 분석 및 축소도시 시대에 대응한 기본전략을 제시하였다. 기본전략은 인구전략과 공간전략으로 구분하여 축소도시 시대의 바람직한 기본전략의 방향에 대해 제시하였으며, 축소도시 시대에 대응과 적응을 위한 도시지역, 교통, 환경, 경제·산업, 교육의 분야별 정책과제 및 세부 실천전략을 제시하였다.

구형수, 김태환, 이승욱 외(2016)는 한국의 지방중소도시를 인구 및 도시공간에서 이미 축소현상을 경험하거나 맞이하고 있으나, 이에 대한 정밀한 진단과 대응책은 미흡한 것으로 판단하고 있다. 이를 위해 군, 광역시를 제외한 77개 일반시를 대상으로 도시축소 실태 및 메커니즘을 분석하고 축소도시별 특성 분석에서는 20개의 축소도시를 선정하여 분석하였다. 최종적으로 4개 축소도시(삼척시, 상주시, 김제시, 보령시)를 대상지로 선정하였다. 이를 통해 한국의 축소도시가 나아가야 할 정책방향과 이를 실천하기 위한 제도적 개선방안을 제시하였다.

성은영, 임유경, 심경미 외(2015)는 저출산·고령화로 인해 감소하는 인구 및 저성장 시대에 맞는 지속가능한 도시재생방안 및 정책 마련의 필요성을 제시하였다. 이를 바탕으로 도시축소의 전반적인 양상 및 원인 분석을 통하여 지역의 특성에 맞는 한국형 스마트 축소 도시재생전략을 제시하였다. 이는 스마트 축

소 도시재생계획을 위한 체계 마련 및 정책을 위한 지원, 도시기본계획의 목표 및 방향을 축소, 도시관리 수단과 계획을 적정화하는 것이다.

기존 연구에서 지방중소도시의 인구감소나 축소도시를 진단하는 것이 주요 연구 결과였으며, 이러한 문제해결을 위한 도시재생 등의 사업 활용을 제안하고 있다. 하지만 본 연구는 인구감소시대에 맞는 지방중소도시의 지속 가능한 도시공간구조 구축을 위해 콤팩트-네트워크 도시 개념을 적용한 도시규모적정화계획 구역설정 방법론을 제시하고, 도시규모적정화계획 실현방안을 제안하는 연구로서 차별성이 있다.

## 2. 현행 도시계획체계의 한계 및 개선방향

2003년 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법)」 제정으로 도시·군기본계획 수립이 의무화되고, 이는 도시지역 및 비도시지역에 대한 선계획·후개발의 도시계획 체계(계획체계, 규제체계, 개발체계)의 확립에 기여하였다(이양재, 윤원근, 서순탁 외 2009). 하지만 개별 도시의 인구규모 및 특성을 반영하지 못하는 도시·군기본계획 수립 시 획일적 기준 및 지침 운영과 계획인구 등 성장 위주의 계획지침으로 인해 다양한 사회·경제적 여건 변화의 다양성에 대응하지 못하고 있다(김홍배, 최봉문, 문채 외 2019).

수도권 및 대도시권의 인구증가, 지방중소도시들은 인구감소로 인한 도심의 쇠퇴에도 불구하고, 외곽의 지속적인 난개발 등 개발행위허가제도의 한계 및 개발 위주의 성장관리계획으로 인하여 전체 도시공간의 관리가 이루어지지 않고 있다. 특히 도시·군기본계획상 과도한 목표인구 설정과 더불어 관리지역의 개발행위허가 등 규제체계와 관리체계의 불일치로 인한 비도시지역의 난개발은 가속화되었다.

표 2\_도시계획체계 변화 및 현황

2003년 이전		2003년 이후	
국토이용관리법	도시계획법 ⇒	국토계획법	
	광역도시 계획	광역도시계획	
국토이용계획	도시기본 계획 ⇒	계획 체계	도시기본계획 군기본계획
	도시계획 (재정비)		도시관리계획 군관리계획 (지구단위계획)
	지구단위 계획	규제 체계	지역지구제
		개발 체계	개발행위허가 성장관리계획

자료: 이양재, 윤원근, 서순탁 외(2009)를 토대로 저자 작성.

또한 계획관리지역의 난개발이 예상되는 지역의 계획적인 개발과 관리를 위해 2014년에 성장관리계획이 도입되었다. 하지만 초기에는 계획관리지역에서 점차 확대되어 녹지지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역으로 지정범위 및 규모도 3만㎡ 이상으로 확대되어 성장관리 수단보다는 개발 수단으로 활용되는 등의 한계가 있었다.

따라서 인구감소시대에 적합한 압축과 연계(Compact & Network) 방식의 압축(집약) 도시구조의 형성이 필요하며, 이를 위해서는 도시밀도 및 생활서비스를 연계한 도시규모 적정화가 우선되어야 한다. 압축(Compact)은 생활권별 밀도관리를 통하여 중심지체계와 연계하고, 도시외곽의 외연적 확산을 억제하기 위한 개발 유도를 위해 도시규모적정화계획 구역을 획정한다. 연계(Network)는 도심과 주변 생활거점 간 시간 및 거리의 접근성을 개선하기 위해 대중교통체계를 정비하고 스마트 기술을 활용한 기반시설을 확충한다. 따라서 도시의 성장 및 생활서비스 수준에 맞게 개발축과 중심성을 고려한 우리나라 중소도시의 도시공간구조 재편전략으로서 도시규모적정화계획이 필요하다.

### 3. 지방중소도시의 인구 및 인구밀도 현황 분석

나타나고 있다(<표 4> 참조).

#### 1) 전국 및 인구규모별 인구 변화

전국 인구는 지난 40년간 1,439만 명(약 27.8%) 증가 하였으며, 이 기간 동안 인구는 수도권에서 88.5% 증가한 반면, 비수도권에서 11.5% 증가에 그쳤다. 이로 인하여 수도권의 인구집중이 50.2%로 절반을 넘어섰다(<표 3> 참조).

전국 시군구의 인구변화도 인구규모에 따라 그 특성이 뚜렷하게 나타난다. 15만 이하 시군구의 인구는 지속적으로 감소하고 있으나, 최근에는 그 감소폭이 다소 줄어들고 있다. 그리고 특광역시외의 경우 주변 대규모 택지개발 등으로 인한 인구이동으로 인구감소가

#### 2) 인구규모별 인구밀도

전국 229개 시군구의 행정구역 면적대비 인구밀도는 38.04인/ha, 도시지역은 41.85인/ha, 비도시지역은 0.47인/ha로 분석되었다. 인구규모별로는 행정구역 기준으로 인구 30만~50만 이하가 인구밀도(97.53인/ha)가 가장 높으며, 인구 5만 이하의 인구밀도(3.54인/ha)가 가장 낮은 것으로 나타났다. 이 중에서 인구밀도가 가장 높은 곳은 서울시 양천구로 260.98인/ha(서울시 전체는 159.56인/ha), 가장 낮은 곳은 강원도 인제군으로 0.19인/ha으로 분석되었다(<표 5> 참조).<sup>3)</sup>

표 3\_전국 수도권 및 비수도권 인구변화

(단위: 인, %)

구분	1980	1990	2000	2010	2020	1980~2020	2000~2020	2010~2020
전국	37,436,315	43,410,899	46,136,101	48,580,293	51,829,023	14,392,708	27.77	5,692,922
수도권	13,298,241	18,586,128	21,354,490	23,836,272	26,038,307	12,740,066	48.93	4,683,817
	35.5	42.8	46.3	49.1	50.2	88.5	82.3	67.8
비수도권	24,138,074	24,824,771	24,781,611	24,744,021	25,790,716	1,652,642	6.41	1,009,105
	64.5	57.2	53.7	50.9	49.8	11.5	17.7	32.2

자료: 국토교통부(2021), 2020년 도시계획현황.

표 4\_인구규모별 인구변화

구분	시군구		2020년 인구(인)		인구증가율(%)					
	수	비율 (%)	인구수	비율 (%)	1975~1985	1985~1995	1995~2005	2005~2015	2015~2020	
전국	229	100.0	51,829,023	100.0	16.6	10.3	6.0	8.0	1.5	
특광역시	75	32.8	22,827,377	44.0	42.0	14.1	▲0.2	3.5	▲1.3	
대도시	16	7.0	12,334,472	23.8	52.4	56.4	28.2	13.8	4.7	
중소도시	소계	138	60.3	16,667,174	32.2	▲10.6	▲9.7	3.1	10.5	3.1
	30~50만	11	4.8	4,881,358	9.4	22.1	24.1	29.1	21.0	8.1
	15~30만	23	10.0	5,359,145	10.3	7.6	11.6	10.8	12.1	2.3
	5-15만	53	23.1	4,663,241	9.0	▲17.7	▲22.2	▲10.2	3.3	▲0.2
	5만 미만	51	22.3	1,763,430	3.4	▲27.1	▲36.1	▲20.5	▲0.8	1.3

자료: 통계청, 인구주택 총조사(<https://kostat.go.kr>, 2023년 11월 1일 검색).

3) 일본의 경우 인구집중지구(Densely Inhabited District: DID)를 통하여 인구변화를 분석하고 있으며, 일본 국제조사에서 설정된 통계상의 지구임. 시구정촌 구역에서 인구밀도가 4,000인/km<sup>2</sup>(40인/ha) 이상인 기본단위구가 인접하여 인구 5,000인 이상의 지구에 설정하고 있음.

표 5\_인구규모별 인구밀도(2020년 기준, 인/ha)

인구규모	시군	인구밀도		
		행정구역	도시지역	비도시지역
5만 이하	53	3.54	7.82	0.38
5만~15만 이하	63	13.66	17.02	0.47
15만~30만 이하	48	44.72	48.61	0.38
30만~50만 이하	41	97.53	101.27	0.51
50만~100만 이하	20	67.34	71.16	0.82
100만 이상	4	42.56	47.14	0.62
평균	229	38.04	41.85	0.47

3) 도시·군기본계획상 목표인구 인구밀도

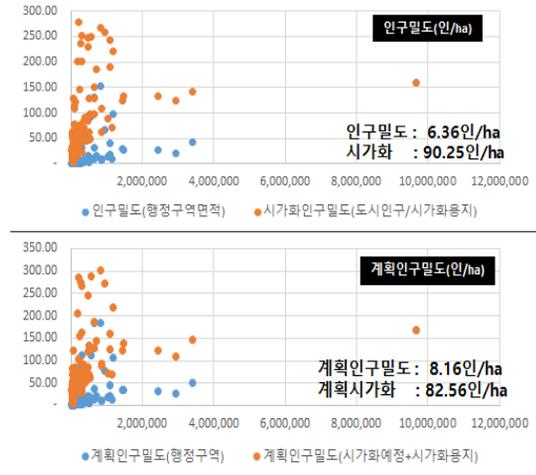
도시·군기본계획을 수립한 128개 시군의 행정구역 대비 2020년 주민등록인구의 인구밀도는 6.36인/ha이며, 도시·군기본계획상의 시가화용지 기준으로는 90.25 인/ha로 분석되었다. 그리고 도시·군기본계획의 목표 연도 계획인구 기준으로 행정구역 대비 인구밀도는 8.16인/ha이며, 시가화용지 및 시가화예정용지 기준으로는 82.56인/ha로 분석되었다(<표 6> 참조).

현재 각 시군의 주민등록인구 대비 계획인구는 28.3%가 높게 계획되어 있으며, 시가화예정용지를 모두 공급한다고 가정할 경우 인구밀도는 90.25명/ha에서 82.56명/ha로 8.52% 정도 감소하는 것으로 나타났다. 시가화예정용지가 시가화용지로 공급된다고 하더라도 실질적인 인구밀도 감소는 그다지 크지 않은 것으로 나타났다.

이와 같이 단순히 행정구역면적 또는 시가화(예정)용지 대비 인구밀도의 분석은 도시 전체 현상을 대략적인 수준에서 이해할 수 있다. 따라서 지방중소도시의 인구감소에 대응한 도시공간구조 재편을 위해서는 실제 토지이용현황 및 중심지체계, 교통망 등을 고려한 세밀한 밀도분석이 필요하다.

표 6\_목표인구의 시가화용지 및 시가화예정용지 인구밀도(인/ha)

목표 연도	인구밀도	계획인구밀도
행정구역	6.36	8.16
시가화용지(+ 시가화예정용지)	90.25	82.56



III. 지방중소도시 도시규모 적정화의 개념 및 구역 설정방안 검토

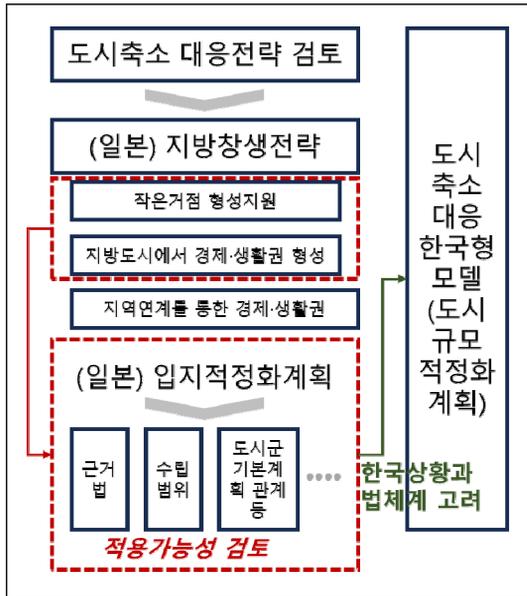
1. 분석의 틀

인구감소 시대에 효율적인 도시공간 관리를 위하여 압축과 연계(Compact & Network) 방식의 개념을 접목시킨 공간계획이 수립되고 있다. 대표적인 정책이 일본의 마을·사람·일자리 창생(지방창생 정책) 전략으로 작은 거점 형성, 지방도시에서의 경제생활권 형성, 지역연계를 통한 경제·생활권 형성을 제시한다. 입지적 정화계획은 종합전략에 포함된 작은 거점 형성과 관련되고, 도시계획법으로 수립된 기존의 도시계획마스터플랜이나 토지이용계획을 근거로 거주 및 도시기능을 유도하는 지역을 지정하는 법정계획이다.

이처럼 도시축소를 고려하여 압축과 연계 개념이 도시공간 계획 수립 시 필요하나, 일본의 경우 근거

법률, 수립 범위, 도시·군기본계획과의 관계 등이 우리나라와 상이하기 때문에 우리나라에 그대로 적용하기 어렵다. 따라서 도시축소에 실효성 있는 대응을 위하여 한국의 상황과 도시·군기본계획 수립절차 및 법체계 등을 종합적으로 고려한 한국형 모델(도시규모 적정화계획)이 필요하다(<그림 2> 참조).

그림 2 분석의 틀



## 2. 도시규모 적정화의 개념

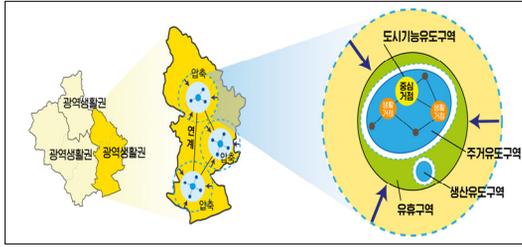
지방중소도시는 인구감소 상황에도 불구하고, 신규 개발용지 확보 등을 위해 과다한 계획인구를 설정하여 팽창형 도시계획을 수립·시행하고 있다. 외곽지역 개발 증가로 도심공동화가 발생하고, 기반시설 과다 공급은 유지관리 등 재정부담으로 이어져 지자체의 재정 및 경쟁력 약화를 초래하고 있다. 지방소멸대응 기금(행정안전부), 생활SOC사업(균형발전위원회) 등 기존 지역활성화사업은 도시공간 재편과 연계되지 않는 단편적 예산 나눠주기식 지원이라는 비판이 상

존하고 있다.

본 연구의 '도시규모 적정화'는 인구감소 시대 삶의 질·산업진흥·경관보전의 균형 추구를 위하여 압축발전형 도시구조로 전환 및 난개발 방지를 위한 공간구조로 재편하는 전략을 말한다. 지방중소도시의 지속가능성을 확보하기 위해 생활SOC의 효율적 공급과 계획적 입지관리를 위하여 "모으고, 연결하고, 필요시 공급하기" 전략을 담은 도시계획을 의미한다(국토교통부 2021). 도시규모적정화계획은 「국토계획법」상의 성장관리계획과 연계하여 효율적인 토지이용을 도모하고, 어디에 거주하더라도 일상생활을 영위할 수 있는 기초생활인프라를 제공받으며, 이를 위하여 효율적인 교통네트워크의 구축과 연계를 도모한다(이삼수 2023).

도시규모적정화계획은 도시의 축소경향으로 흘러진 도시기능은 모으고, 불필요한 유휴공간을 비우기 위한 공간구조 재편, 생활SOC 공급 및 네트워크 강화 등을 주요 전략으로 제시한다. 도시규모적정화계획 구역 내에 도시기능유도구역, 주거유도구역, 생산유도구역 및 유휴구역을 설정하고, 도시기능 재배치 및 유휴공간 활용전략을 마련한다. 도시기능유도구역은 도심 및 생활거점을 중심으로 도시기능 재배치를 위하여 용도복합화 및 입체화를 유도한다. 즉, 공공시설은 이전하거나 기능복합화(주민센터+도서관+보육시설)하고, 유휴부지는 주차장 등으로 활용한다. 주거유도구역은 일정 수준 이상의 인구밀도를 유지하도록 주거환경을 개선하고, 구역 내 신규 주택공급 방안과 빈집 철거, 재활용 방안 등을 추진한다. 생산유도구역은 제조업소·공장·농업생산시설 등 지역 내 생산시설을 집중적으로 배치한다. 그리고 유휴구역은 확보된 유휴공간은 개발을 제한하고, 장기적으로 녹지화를 추진한다(<그림 3>, <표 7> 참조).

그림 3\_도시규모적정화계획 구역의 개념



자료: 국토교통부(2022).

따라서 도시규모적정화계획 구역은 도시규모적정화계획을 수립하기 위한 공간범위를 통칭하며, 특히 용도지역상 범위는 주거지역, 상업지역, 공업지역과 더불어 자연녹지지역과 계획관리지역을 우선적으로 고려한다. 도시·군기본계획수립지침상의 용지구분과 개발행위허가 기준상의 용도구분은 각각 3개로 구분되어 매우 유사한 성격을 가지고 있지만, 생산관리지역이 용지구분에서는 보전용지, 용도구분에서는 유도용도로 정의되어 있다. 향후 이러한 토지이용의 구분과 연계하여 도시규모 적정화계획 구역설정이 필요하다.

표 7\_국토계획법상 토지이용 구분

용도지역		시가화 구분	용지구분	개발행위 허가 용도구분	
행정 구역	도시 지역	주거지역	시가화 지역	시가화 용지	
		상업지역			
		공업지역			
	녹지 지역	자연녹지	비 시가화 지역	시가화 예정용지	유보용도
		생산녹지		보전용지	보전용도
		보전녹지		보전용지	유보용도
	관리 지역	계획관리			
		생산관리			
	비 도시 지역	보전관리	보전용도		
		농림지역			
자연환경보전지역					

본 연구에서 제시한 도시규모적정화계획은 일본의 입지적정화계획과 유사한 목적과 계획체계를 가지고 있다. 따라서 일본의 입지적정화계획을 분석하여 정책적 시사점을 도출하고자 한다. 도시규모적정화계획과 입지적정화계획은 기본적으로 인구감소시대의 적정 인구밀도 및 생활서비스를 제공하기 위한 측면에서 도시기본계획의 실현수단으로서 역할을 담당한다는 측면에서 유사한 제도라고 할 수 있다(<표 8> 참조).

계획수립 목적은 일본의 입지적정화계획은 도시계획구역의 축소를 통한 콤팩트-네트워크 도시로의 전환을 도모하며, 도시규모적정화계획은 원활한 도시기능을 공급하기 위해 필요한 도시공간구조 및 위계별 특성을 고려하여 시가화용지의 공간적 범위를 확대 및 재설정한다.

표 8\_일본의 입지적정화계획과 한국의 도시규모적정화계획 비교

구분	입지적정화계획 (일본)	도시규모적정화계획 (한국)
근거법률	도시재생특별조치법	국토의 계획 및 이용에 관한 법률(법률 개정 필요)
수립주체	기초지자체장(시장·군수)	시장, 군수
수립범위	도시계획구역(도시기능유도구역 및 거주유도구역 지정은 도시계획구역 내 시가화지역)	도시규모적정화계획 구역(도시기능유도구역, 주거유도구역, 생산유도구역 및 유흥구역은 시가화지역, 자연녹지지역, 계획관리지역에서 설정)
계획기간	대략 10~20년 (5년마다 재검토)	10년
구역설정 목적	거주유도구역은 도시계획구역 내의 시가화지역에서 주거와 도시기능 유도 및 집적화 (도시계획구역 내 시가화지역 축소)	도시규모적정화계획 구역은 기존 시가화지역의 확대를 통한 적절한 인구밀도 유지 및 생활서비스 가능 제공 (시가화지역의 적정규모화)
구역설정 방법	도시구조평가 (① 생활편의성, ② 건강복지, ③ 안전안심, ④ 지역경제, ⑤ 행정운영, ⑥ 에너지/저탄소)	국토의 용도구분 및 용도지역 설정 기준, 도시기본계획수립지침에 따른 도시기본계획상 용도구분 및 관리기준, 성장관리계획 수립지침에 따른 '성장관리계획 구역 설정 기준' 등을 고려
도시기본계획과의 관계	시장·군 도시계획 마스터플랜의 내용 중 주거 및 도시기능증진시설의 입지적정화를 실현시키는 계획	도시·군기본계획의 공간구조 및 도시기능의 집적화를 실현시키는 계획 (도시·군기본계획의 실현수단)

계획수립 범위는 입지적정화계획은 도시계획구역 내의 시가지화지역에서 주거와 도시기능을 유도 및 집적화하여 도시계획구역 내 시가지지역을 일부 축소하는 전략이다. 반면, 도시규모적정화계획은 기존 시가지지역의 확대도 포함하며, 적절한 인구밀도 유지 및 생활 서비스 기능을 제공하여 자연녹지지역과 계획관리지역, 시가지지역의 적정규모화를 유도하는 것이다.

구역설정 방법인 입지적정화계획은 도시구조평가를 통한 접근성을 통해 도시계획구역 내에서 입지적정화계획구역(도시기능유도구역 및 거주유도구역 등)을 설정하고, 도시규모적정화계획은 국토의 용도구분 및 용도지역 설정 기준, 도시기본계획수립지침에 따른 '도시기본계획상 용도구분 및 관리기준, 성장관리계획수립지침'에 따른 '성장관리계획구역 설정 기준' 등을 고려하여 설정한다.

본 연구는 선행연구 및 일본 입지적정화계획의 사례를 비교·분석하여 도시규모적정화계획의 구역설정을 위한 분석 틀을 마련하였다. 이를 통하여 인구감소 및 지방소멸에 대응하기 위한 공간구조 재편전략으로서 도시규모적정화계획을 제시하였다.

### 3. 도시규모적정화계획 구역 및 유도구역 설정기준

도시규모적정화계획 구역의 설정방법은 ① 「국토계획법」 및 「국토계획법 시행령」에 따른 '국토의 용도구분 및 용도지역 설정기준'과 ② 도시기본계획수립지침에 따른 '도시기본계획상 용도구분 및 관리기준', ③ 성장관리계획수립지침에 따른 '성장관리계획구역 설정기준' 등을 고려하여 다음과 같이 적용하였다.<sup>4)</sup>

첫째, 현황분석을 통한 도시성장 패턴과 쇠퇴양상,

개발압력 증가 및 도시화가능 집중지역을 분석하였다. 먼저 도시규모적정화계획 구역의 설정기준 검토 시 현재까지의 도시성장 패턴과 쇠퇴양상을 정량적인 기준으로 검토 및 분석하였다. 현황분석을 통한 인구구조, 도시개발 및 환경, 주택 생활인프라, 산업 경제 활동, 도시서비스(교통, 통신 등 기반시설), 재정, 사회보장서비스(교육, 의료 등)에 집중 및 연계 가능한 지역을 중심으로 검토하였다.

둘째, 관련 계획기준 검토 시 민간개발사업의 경제성 측면에서 낮은 지가의 대상지는 개발여건이 열악한 불확실성과 용도지역 상향문제 등을 내포하고 있어 검토대상에서 제외하고, 시가지지역을 중심으로 추진하는 정부정책사업과 연계하여 검토하였다. 먼저 민간영역에서 추진되는 '도시개발사업(도시개발법)', '산업단지조성사업(산업입지 및 개발에 관한 법률)' 등의 구역 설정 대상지 선정기준을 적용할 경우 대부분 경제적인 사유로 사업성 제고를 위해 낮은 지가의 토지매입을 통해 추진하는 사례가 많다. 이러한 현실적인 상황에서 용도지역 상향을 동반하거나 사업추진이 불확실한 내용까지 도시규모적정화계획 구역으로 포함하는 것은 적절하지 않다고 판단되어 개별사업의 구역설정 기준의 적용은 제외하였다. 정부정책 차원에서 지방중소도시의 인구감소로 발생하는 문제를 해결하기 위한 공간은 시가지지역을 중심으로 하였다. 시가지지역의 경우 「국가균형발전특별법」, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」, 「농어촌정비법」, 「관광진흥법」 등을 근거로 하는 정책지원사업과 89개 시군을 대상으로 지방소멸기금 투자 등이 가능하다. 따라서 지역균형발전사업 및 지원을 위한 도시규모적정화계획 구역으로 시가지지역을 우선적으로 검토하였다.

4) 도시규모적정화계획구역 설정지표 및 방법론은 일반적인 도시기본계획 수립절차를 준용함. 개발압력(인구 및 건축물) 증가 및 도시화가능(사회보장서비스, 도시인프라서비스) 중첩지역을 도출하기 위하여 국토지리정보원 국토평가지표의 격자단위 공간데이터를 활용하였고, 인구 건축물 증가를 기준으로 도시규모적정화구역을 설정함.

셋째, 시가지지역의 주거, 상업, 공업지역과 시가지가 예상되는 자연녹지지역 일부, 계획관리지역 일부를 우선적으로 도시규모적정화계획 구역으로 검토하였다. 자연녹지지역 일부지역은 도시의 확산방지를 위한 기능(개발제한구역 등)은 제외하고, 도시기능의 지원을 위한 근린공원 및 어린이공원 등을 포함한 녹지지역과 장래 도시용지의 공급을 위해 제한적으로 개발되는 지역을 중심으로 검토하였다. 그리고 계획관리지역은 도시지역으로의 편입이 예상되거나 자연환경을 고려하여 제한적 이용과 개발이 가능한 지역을 중심으로 검토하였다. 주택 및 산업단지 등 도시개발 및 개발행위 추세, 인구변화, 주택과 공장·제조업 소축사 등의 혼재 수준 등 난개발 현황, 기반시설의 확보 수준 등 객관적인 기초자료를 활용하되 해당 지

역의 여건과 정책적으로 고려할 사항을 종합적으로 검토하여 설정하는 것이 바람직하다.

도시규모적정화계획 구역은 도시규모 및 적정 인구밀도 등을 고려하여 적절하게 설정한다. 또한 도시 내 다양한 도시생활서비스를 적극적으로 도입하기 위하여 도시공간구조 및 부처사업과의 연계 등을 고려하여 유도구역을 설정한다(<표 9> 참조).

도시규모적정화계획 구역은 주거유도구역, 도시기능유도구역, 생산유도구역(공업지역)을 설정하며, 지자체는 그 지역의 특성에 맞게 지정한다(이삼수 2023). 도시기능유도구역은 원칙적으로 주거유도구역 내에 지정하며, 생산유도구역도 주거유도구역과 연계하여 지정한다. 또한 도시규모적정화계획 구역은 도시규모 및 적정 인구밀도 등을 고려하여 적절하게 설정한다.

주거유도구역은 도시규모적정화계획 구역의 대부분을 차지하며, 주거기능과 연계된 기본적인 서비스 기능을 제공한다. 그리고 도시기능유도구역은 도시공간구조상 도심(원도심 및 신도심), 지역거점에 해당되며, 도시 내 고차서비스(상업, 금융, 업무, 문화, 숙박 등)를 제공한다. 또한 생산유도구역은 공업지역(산업단지 등)의 재구조화를 위한 산업기능을 제공하고, 이와 연계된 도시서비스를 제공한다. 그 외 지역은 유희구역으로 설정한다(<표 10> 참조).

**표 9\_도시규모적정화계획 구역설정 절차 검토**

<p>1. 도시 성장패턴 및 도시공간구조 진단</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 도시 성장축 및 생활권 분석</li> <li>- 쇠퇴지역 취약기능 원인과 기능연계 가능 여부 분석</li> </ul>
▼
<p>2. 개발압력 증가 또는 도시화기능 집중지역 분석</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인구 및 건축물 등 변화 분석</li> <li>- 사회보장서비스 및 도시인프라 서비스 접근성 분석</li> </ul>
▼
<p>3. 관련 계획 기준 및 용도지역 분석</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시가지지역(주거, 상업, 공업지역)은 도시규모적정화 구역으로 설정</li> <li>- 시가지예정용지 중 개발압력과 도시화기능이 집중되어 시가지지역으로 발전가능한 자연녹지지역과 계획관리지역 현황분석 검토</li> </ul>
▼
<p>4. 시가지예정용지 개발압력 및 도시화기능 분석</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자연녹지지역 및 계획관리지역의 개발압력(인구 및 건축물) 증가 및 도시화기능(사회보장서비스 및 도시인프라서비스) 집중지역 분석</li> </ul>
▼
<p>5. 도시규모적정화계획 구역설정</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시가지지역(주거, 상업, 공업지역) + 시가지예정용지 중 자연녹지지역과 계획관리지역의 개발압력과 도시화기능이 증가되는 지역</li> <li>- 용도지역 경계, 행정구역 경계, 도시계획시설(교통시설, 방재시설, 공간시설 등), 자연환경(하천, 도시자연공원구역) 경계 등을 기준으로 구역설정</li> </ul>

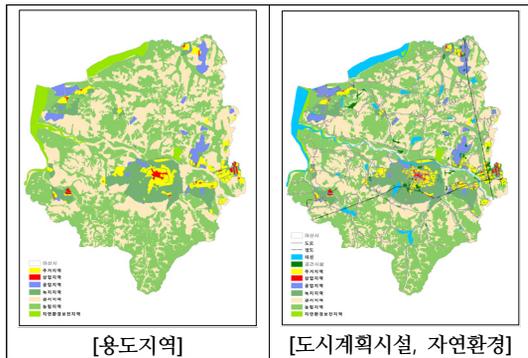
**표 10\_도시규모적정화계획 구역설정 방향**

구분	주요 용도지역	주요 도입기능	
도시규모 적정화 계획구역	도시기능 유도구역	상업지역	업무, 상업, 행정지원시설
	주거유도 구역	주거지역	주거, 근린생활시설
	생산유도 구역	공업지역(산업단지, 농공단지 등)	공장, 주거, 근린생활시설
	유희구역	녹지지역 및 관리지역 등	주거, 근린생활시설 등

#### 4. 도시규모적정화계획 구역설정 분석 결과

도시규모적정화계획 구역은 시가화지역(주거지역, 상업지역, 공업지역), 시가화예정용지(자연녹지지역, 계획관리지역 포함)로 구분하였다. 다음으로 도시기능 관련 도시계획시설(도로 및 철도, 공간시설 등)과 하천 등의 자연환경을 분석하였다(<그림 4> 참조).

그림 4\_용도지역 및 교통시설 등 분석(예시)



다음으로 2014년 대비 2021년 인구 100인 이상 및 건축물 10개 동 이상 증가지역을 분석하여 개발압력 증가지역을 구분하였다(<그림 5> 참조). 다음으로 500m 격자단위 구축 DB를 활용하여 2018년 대비 2021년 사회보장서비스(초등학교, 경로당, 경찰서, 약국) 접근성 개선지역과 도시서비스(고속도로IC, 생활권공원) 접근성 개선지역을 도출하여 도시규모적정화 계획 구역을 설정하였다(<그림 6> 참조).

그림 6\_접근성 및 개발압력 증가지역 분석(예시)

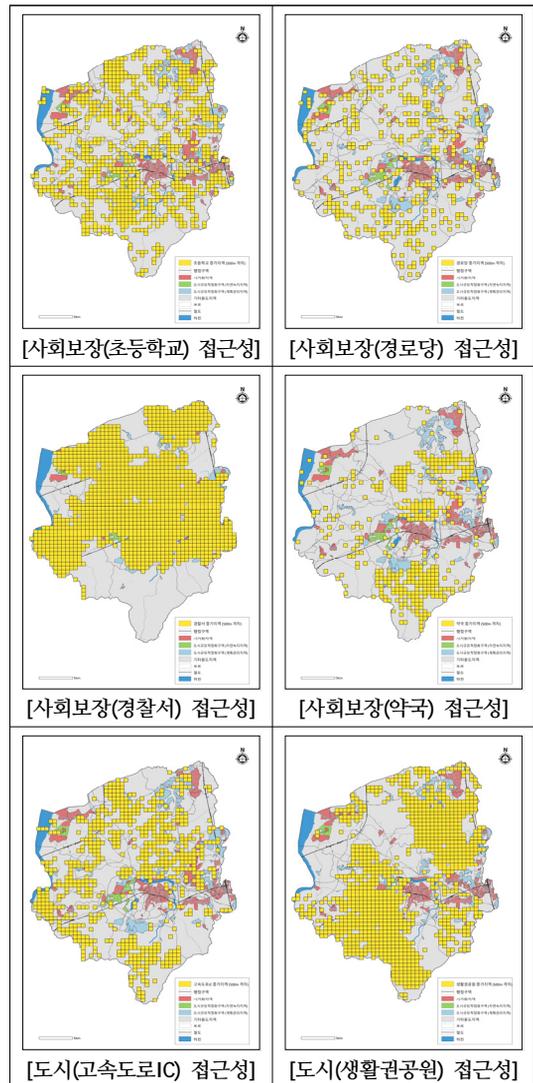


그림 5\_개발압력 증가지역 분석(예시)

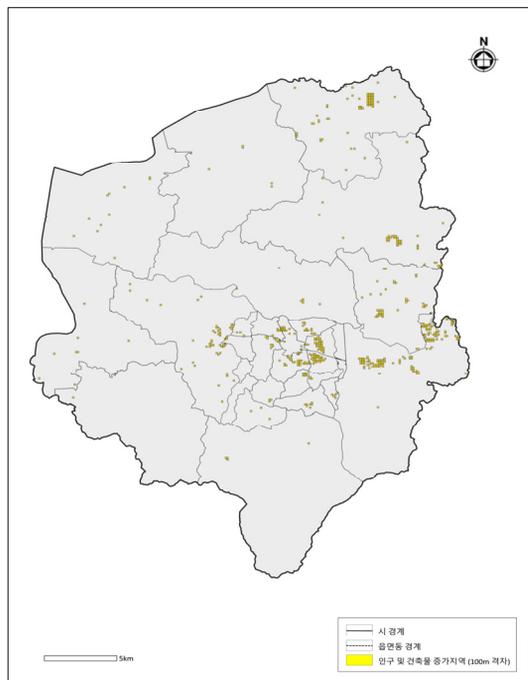
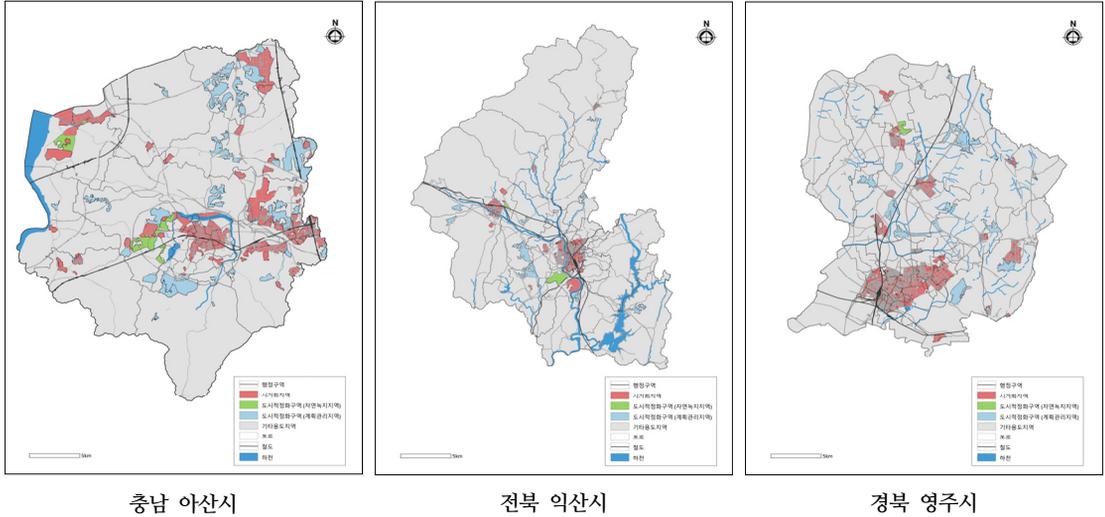


그림 7\_도시규모적정화계획 구역 경계설정 결과(예시)



사례지역의 도시규모적정화계획 구역 경계설정 결과는 <그림 7>과 같다. 충남 아산시는 행정구역 면적 대비 14.00%, 전북 익산시는 9.64%, 경북 영주시는 3.43%로 도시의 인구규모가 클수록 개발압력 등의 영향으로 구역설정 면적이 크게 분석되었다(<표 11> 참조).

도시규모적정화계획 구역으로 설정된 면적은 전체 면적을 기준으로 충남 아산시는 자연녹지지역의 13.4%, 계획관리지역의 28.4%, 전북 익산시는 자연녹지지역의 2.2%, 계획관리지역의 13.8%이며, 경북 영주시는 자연녹지지역의 7.1%, 계획관리지역의 6.4%로 도출되었다. 자연녹지지역 및 계획관리지역을 도시규모

적정화계획 구역으로 충분히 설정이 가능한 것으로 분석되었다.

### 5. 소결

사례지역의 2020년 주민등록인구 기준으로 인구밀도를 행정구역, 도시지역, 시가화지역, 시가화지역+자연녹지지역+계획관리지역 면적으로 산출하였다. 충남 아산시의 경우 행정구역 대비 5.98인/ha, 도시지역은 27.37인/ha, 시가화지역은 85.79인/ha이며, 전북 익산시는 5.49인/ha, 32.97인/ha, 90.44인/ha, 그리고 경북 영주시는 1.52인/ha, 16.49인/ha, 79.92인/ha로 분석되었다. 행정구역이나 도시지역 면적대비 인구밀도는 다소 차이가 있으나, 실제 시가화지역 대비 인구밀도는 비슷한 수준이며 대부분 80인/ha 이상으로 나타났다.

또한 도시기본계획상의 계획인구를 기준으로 계획 인구밀도를 행정구역, 시가화용지+시가화예정용지, 도시규모적정화계획 구역으로 산출하였다. 충남 아산시는 행정구역 대비 11.06인/ha, 시가화용지와 시가화 예정용지는 71.51인/ha, 도시규모적정화계획 구역은

표 11\_도시규모적정화계획 구역설정 규모

구분	충남 아산시		전북 익산시		경북 영주시		
	면적 (km <sup>2</sup> )	비율 (%)	면적 (km <sup>2</sup> )	비율 (%)	면적 (km <sup>2</sup> )	비율 (%)	
행정구역 면적	543.01	100.00	507.01	100.00	673.22	100.00	
도시 규모 적정화 구역	계	76.04	14.00	48.88	9.64	23.12	3.43
	시가화 지역	39.81	7.33	35.9	6.98	13,892	2.06
	자연녹지 지역	4.86	0.89	0.77	0.15	2,462	0.37
	계획관리 지역	31.38	5.78	12.71	2.51	6,752	1.00

표 12\_도시규모적정화계획구역의 인구밀도 변화

인구밀도		충남 아산시	전북 익산시	경북 영주시
주민등록인구(2020년 기준)(명)		324,580	278,113	101,942
현재 인구 밀도 (인/ ha)	행정구역	5.98	5.49	1.52
	도시지역	27.37	32.97	16.49
	시가화지역	85.79	90.44	79.92
	시가화지역+자연녹지지역 +계획관리지역	17.58	17.53	6.71
계획인구(인)		600,000	420,000	113,000
계획 인구 밀도 (인/ ha)	행정구역	11.06	8.29	1.69
	시가화용지+시가화예정 용지	71.51	60.03	51.98
	도시규모적정화계획구역	78.90	85.93	48.90

78.90인/ha,이며, 전북 익산시는 8.29인/ha, 60.03인/ha, 85.93인/ha, 그리고 경북 영주시는 1.69인/ha, 51.98인/ha, 48.90인/ha으로 분석되었다. 사례지역의 경우 도시 규모적정화계획 구역의 인구밀도와 시가화용지 및 시가화예정용지의 인구밀도가 비슷한 수준으로 나타나 실제 도시-군기본계획상의 토지이용계획에 따라 도시 규모적정화계획 구역의 합리적인 설정도 가능할 것으로 판단된다(<표 12> 참조).

도시규모적정화계획 구역은 인구규모 및 지역특성을 반영한 적절한 인구밀도를 유지하고 관리하기 위한 정책수단으로 활용이 가능하다. 예를 들면, 30만 이상의 도시의 경우 인구밀도 70인/ha, 20~30만의 경우 60인/ha, 그리고 20만 이하의 도시의 경우 50인/ha의 적정 인구밀도라고 가정하면 이에 맞게 도시규모적정화계획 구역을 설정할 수 있다. 이를 위해서는 도시규모적정화계획의 취지에 맞게 도시공간구조상의 중심지체계에 맞게 도시기능을 도입하고, 공공교통 등의 네트워크 구축을 위한 실현방안도 함께 고려해야 한다.

#### IV. 지방중소도시의 도시규모적정화계획 실현방안

##### 1. 도시규모적정화계획 구역 내 유도구역 설정

사례지역(충남 아산시, 전북 익산시, 경북 영주시) 도시 규모적정화계획 구역은 '도시기능유도구역', '주거유도구역', '생산유도구역' 으로 구분하였다(<그림 8> 참조).

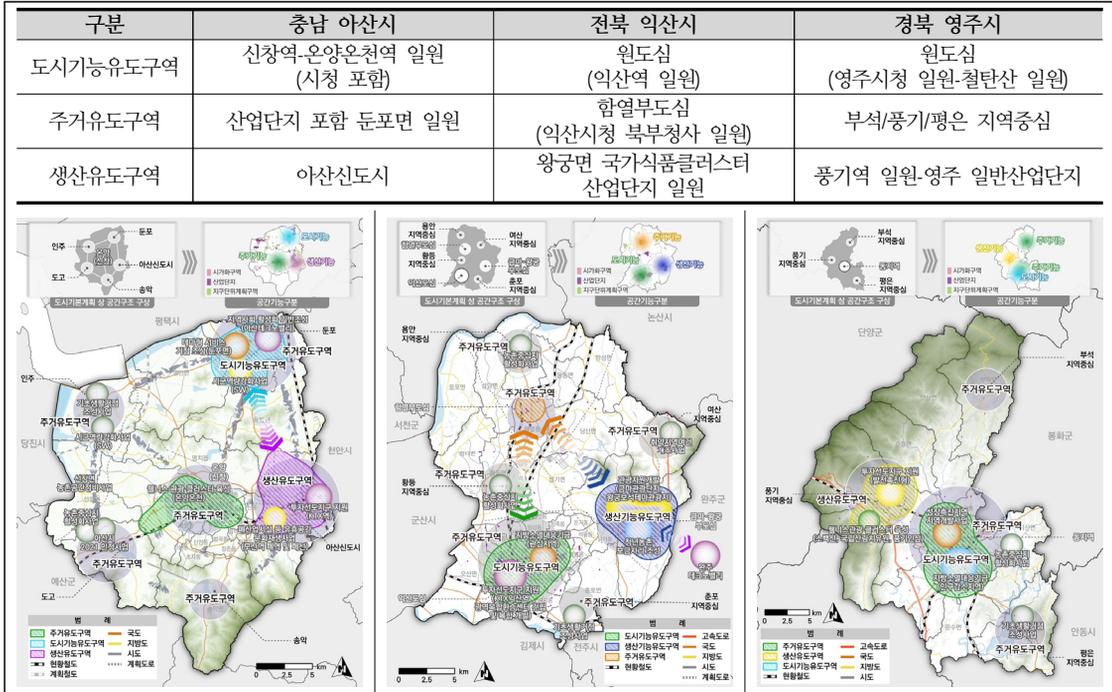
##### 1) 충남 아산시

도시기능유도구역은 신창역 일원부터 아산시시청을 포함한 온양온천역까지로 설정하였다. 온양온천역 일원은 원도심으로 충남 아산시의 지역균형발전을 도모할 수 있는 지역이다. 주거유도구역은 아산테크노밸리 산업단지를 포함한 둔포면 일원에 해당된다. 아산테크노밸리가 위치하고 있어 둔포면 소재지 일원을 활용한 정주기능을 수행할 수 있다. 생산유도구역은 KTX 역사와 아산테크노밸리 산업단지가 위치한 아산시신도시 일원에 해당된다. 아산시신도시 일원은 전자제조업인 탕정테크노 및 아산테크노밸리 산업단지를 중심으로 배방, 탕정 택지 등이 입지하고 있어 첨단융합산업의 중심기능을 수행할 수 있다.

##### 2) 전북 익산시

도시기능유도구역은 전북 익산시의 원도심지역인 익산역 일원부터 삼성동 행정복지센터 일원까지가 해당된다. 익산역 일원은 도시중심에 해당하는 원도심으로 중심성이 강한 지역이다. 주거유도구역은 익산시청 북부청사 일원으로 함열 부도심에 해당되며, 북부권의 행정-주거 기능의 중심기능을 수행한다. 생산유도구역은 금마관광단지부터 왕궁보석테마관광지를 포함한 왕궁면 국가식품클러스터 산업단지 일원이 해당된다. 익산시 관문지역이자 동부권 중심지로 산업-물류 관광 기능을 담당할 수 있는 지역이다.

그림 8\_사례지역(충남 아산시, 전북 익산시, 경북 영주시)의 도시규모적정화계획(예시)



3) 경북 영주시

도시기능유도구역은 영주시청 일원에서 철탄산 일원까지 해당되고, 영주시청 일원은 원도심지역이다. 주거유도구역은 공간위계상 부석지역중심, 풍기지역중심, 평은지역중심 등이다. 생산유도구역은 풍기역 일원부터 영주 일반산업단지까지이고, 소백산이 위치하며 풍기인삼으로 유명한 지역이다.

2. 도시규모적정화계획의 사업화방안

사례지역(충남 아산시, 전북 익산시, 경북 영주시) 도시규모적정화계획은 '도시기능유도구역', '주거유도구역', '생산유도구역'에서 적용이 가능한 정책사업을 중심으로 사업화방안을 제시하였다.

1) 충남 아산시

도시기능유도구역은 시설노후화 및 주변지역 경쟁력 강화로 아산 온천자원의 관광매력도가 점차 저하되면서 관광산업의 축소로 이어졌다. 도심지 회복과 함께 특화사업으로 문화체육관광부에서 주관하는 '웰니스 관광 클러스터 육성' 사업을 통해 웰니스관광 생태계를 활성화시킬 수 있다.

주거유도구역은 아산테크노밸리가 입지하고 있는 도시지역과 둔포면 소재지인 비도시지역이 혼재되어 있다. 아산테크노밸리에 위치하고 있는 주거시설은 아파트 중심의 고밀주거형태를 띠고 있으며, 둔포면 소재지 일원 및 외곽지역은 단독주택 중심의 저밀주거형태를 띠고 있다. 비도시지역의 전원주거단지 및

5) 웰니스는 웰빙(well-being)과 행복(happiness), 건강(fitness)의 합성어로 신체적·정신적·사회적 건강이 조화를 이루는 이상적인 상태를 말한다.

타운하우스 형태의 주거를 고려하여 주거를 유도하는 정책사업이 필요하다(<표 13> 참조).

생산유도구역은 아산신도시 건설 및 천안아산역 개통으로 인하여 급성장한 지역에 해당된다. 하지만 장항선 간이역이었던 모산역이 이용객 수가 줄어들어 2005년 영업을 중지하여 폐선역으로 남아 있어 '유희 부지를 활용한 문화재생사업'이 적합하다.

**표 13** 충남 아산시 도시규모적정화 사업화방안(예)

구역	추진사업	사업내용	행정부처
도시기능 유도구역	웰니스관광 클러스터 육성	지역만의 특색있는 웰니스관광 자원 발굴, 지역의 관광산업등과의 연계를 통해 지역 웰니스관광 생태계 구축	문화체육관광부
주거유도 구역	지역사회 활성화 기반조성	공공의 유희저활용 공간을 활용해 지역 주민들의 공유공간으로 조성하여 정부·시민 간 네트워킹 강화 및 지역활력 제고 추진	행정안전부
	테마형 서비스거점 조성	읍면 소재지 대상으로 배후마을에 대한 일상적 서비스 공급 거점기능을 수행할 수 있는 거점육성 및 배후마을로 서비스 전달	농림수산식품부
	시군역량강화사업	사회적 경제조직 등과 연대하여 읍면 소재지의 빈집·유희시설을 소규모 서비스 공급 전달 거점으로 조성하여 다양한 서비스 제공	농림수산식품부
생산유도 구역	폐산업시설 등 유희공간 문화재생사업	유희시설 리모델링 및 시범 문화예술프로그램 운영 등 지원	문화체육관광부

2) 전북 익산시

도시기능유도구역은 전라선, 군산선으로 분기되는 주요결절지로 광역교통체계가 발달되어 행정·주거·상업 업무 기능의 중심지이었으나, 노후화로 인해 점차 쇠퇴하고 있다. 원도심 활성화를 위하여 광역복합환

승센터 건립을 위한 투자선도지구 지원사업, 지방소멸대응기금을 활용한 원도심 전통시장 및 낙후된 상권활성화 투자가 적합하다(<표 14> 참조).

주거유도구역에 해당하는 함열부도심은 익산시 북부청사와 한국농어촌공사 익산지사 등이 북부지역의 행정기능을 분담하고 있어 익산 북부 생활권의 거점 역할을 하고 있다. 따라서 개별 단위사업을 추진하기 보다 행정중심성을 강화하고 도시기능·생산 유도구역과 연계하여 주거를 유도하는 방안이 필요하다.

생산유도구역은 유네스코 세계문화유산인 왕궁리유적에서 미륵사지로 이어지는 각종 문화자원이 다수 분포하고 있기 때문에, 역사경관 및 전통문화자원을 활용한 지역특화사업이 효과적이다. 남측의 경우 국가식품클러스터 산업단지를 연계 활용하여, 청년인구를 유입시킬 수 있는 청년 농촌보급자리 조성사업이 필요하다.

**표 14** 전북 익산시 도시규모적정화 사업화방안(예)

구역	추진사업	사업내용	행정부처
도시기능 유도구역	투자선도지구 지원	발전 잠재력 있는 지역전략사업을 발굴하여 민간투자를 활용, 지역 성장거점 육성	국토교통부
	지방소멸대응기금	국가균형발전 위하여 인구감소지역(지방소멸 위험지역)에 10년간 집중투자, 투자계획을 평가하여 결과하여 차등배분	행정안전부
생산유도 구역	관광자원개발	다양한 관광 및 휴양을 위해 관광단지 내 공공기반시설 조성(도로, 주차장, 상수도, 우수처리장, 화장실 등) 및 노후시설 리모델링 조성	문화체육관광부
	청년 농촌보급자리 조성	보육수요, 문화여가 생활 욕구 등 정책 수혜자인 청년층의 생활패턴을 고려한 공동시설이 복합된 주거단지 조성	농림수산식품부

### 3) 경북 영주시

도시기능유도구역인 영주시가지는 2021년 인구감소 지역으로 지정되어 지방소멸대응기금을 활용하여 원도심의 인구감소 극복, 정주기반 조성, 청년인구 유입 등을 위한 정책이 필요하다. 또한 낙후지역 기반시설 확충을 통한 주민의 삶의 질 제고와 지역경제 활성화를 위해 성장촉진지역 개발사업이 적합하다.

표 15 경북 영주시 도시규모적정화 사업화방안(예)

구역	추진사업	사업내용	행정부처
도시기능유도구역	성장촉진지역 지역개발사업	낙후지역과 인근지역을 전략적으로 육성하기 위해 지역특화산업 등 사업과 도로, 주차장 등 기반시설 설치	국토교통부
	지방소멸대응기금	국가균형발전 위하여 인구감소지역(지방소멸 위험지역)에 10년간 집중투자, 투자계획을 평가하여 결과하여 차등배분	행정안전부
주거유도구역	기초생활거점 조성사업	농촌지역 주민들의 생활 환경을 개선하고 문화·체육·복지 등 다양한 기초생활서비스를 제공하는 사업	농림축산식품부
	취약지역 생활여건 개조사업	취약지역 주민의 기본적인 생활수준 보장을 위해 안전·위생 등 생활인프라 확충, 주거환경 개선, 주민여량 강화 등 지원	농림축산식품부/국토교통부 (지방시대위원회)
생산유도구역	웰니스관광 클러스터 육성	지역만의 특색있는 웰니스관광 자원 발굴, 지역의 관광산업 등과의 연계성을 통해 지역 웰니스관광 생태계 구축	문화체육관광부
	투자선도지구 기반시설 지원	성장촉진지역에 지역문화, 테마관광, 특화산업 육성 등 수요맞춤형 계획수립	국토교통부

주거유도구역인 부석/풍기/평은 지역중심 일원은 농촌지역 주민들의 생활 환경을 개선하고 문화·체육·복지 등 다양한 기초생활서비스를 제공하는 기초생활거점 조성사업이 필요하다. 또한 취약지역의 안전한 주거환경 확보 등을 통해 삶의 질을 개선하기 위한 취약지역 생활여건 개조사업 등도 필요하다.

생산유도구역인 풍기를 일원은 교통의 발달로 인해 전진기지의 의미가 퇴색되면서 쇠퇴하였으나, 지역 명소인 소백산과 특산품인 풍기인삼 등을 거점시설과 연계해 웰니스관광 클러스터 육성사업을 진행하여 상품개발 및 네트워크 구축 등을 통한 고도화 전략을 검토할 필요가 있다(<표 15> 참조).

### 3. 소결

본 연구에서는 지방중소도시의 쇠퇴지역, 낙후지역, 인구감소지역 등에 적합한 국토교통부<sup>6)</sup>, 농림축산식품부<sup>7)</sup>, 행정안전부<sup>8)</sup>, 문화체육관광부<sup>9)</sup> 등 중앙정부 사업을 도출하였다. 이를 위해 시기화지역, 자연녹지지역 및 계획관리지역에서 인구 및 건축물 증가지역 등을 종합적으로 고려하여 도시규모적정화계획 구역에서 유도구역을 설정하였다. 사례지역(충남 아산시, 전북 익산시, 경북 영주시) 도시규모적정화계획 구역은 '도시기능유도구역', '주거유도구역', '생산유도구역'으로 구분하였다(<표 16> 참조).

충남 아산시는 전북 익산시, 경북 영주시와 달리 아산테크노밸리 등이 입지하며 인구가 증가하는 성장도시의 특징을 지닌다. 하지만 도시지역과 비도시지역 간

6) 국토교통부 지원사업은 도시재생사업, 성장촉진지역 지역개발사업, 지역수요 맞춤형 지원, 투자선도지구 기반시설 지원, 도시활력증진 지역개발, 주차환경 개선사업, 노후공단 재정비 지원사업 등이 있음.  
 7) 농림축산식품부 지원사업은 일반 농산어촌 개발사업, 취약지역 여건 개조사업, 농촌 공간정비 프로젝트, 농촌 유희시설활용 창업지원, 청년 농촌보급자리 조성사업 등이 있음.  
 8) 행정안전부 지원사업은 지방소멸대응기금, 지역사회 활성화 기반조성, 특수상황 지역개발사업 등이 있음.  
 9) 문화체육관광부 지원사업은 관광자원개발, 웰니스관광 클러스터 육성, 폐산업시설 등 유희공간 문화재생사업이 있음.

의 주거불균형 문제를 해결하기 위하여 주거유도구역 설정 및 맞춤형 사업이 필요한 지역이다. 또한 고령화 문제와 연계하여 지역의 관광산업을 접목시킨 웰니스 관광 생태계 구축도 지역에 필요한 사업에 해당된다.

전북 익산시의 산업 중심기능 확대 외에 지역의 다양한 관광자원, 귀농·귀촌 유도 등을 포함하여 생산유도구역으로 설정하였다. 전북 익산시는 과거 교통절점지역으로 성장하였지만, 도시의 외연적 확산과 기성기까지 노후화로 인해 쇠퇴하고 있다. 따라서 도심기능 회복을 위해 지방소멸대응기금 활용, 지역의 역사경관 및 전통문화자원을 활용한 지역특화산업이 필요하다.

경북 영주시 도시기능유도구역에 해당되는 영주시가지의 기능 회복을 위해 도시재생사업, 생활SOC 확충, 역세권 주거환경개선 지원사업 등이 추진되고 있다. 사업 간 연계를 통해 도심기능을 회복할 수 있도록 국토교통부의 성장축진지역 지역개발사업, 행정안전부의 지방소멸대응기금 접목이 필요하다. 또한 소백산, 풍기인삼 등 지역자원을 적극적으로 활용할 수 있도록 생산유도구역을 중심으로 웰니스관광 클러스터 육성 등 관광과 연계한 사업이 필요하다.

## V. 결론 및 한계

### 1. 연구의 결론

앞에서 설명한 바와 같이 저출산·고령화로 인한 지방중소도시의 급격한 인구감소의 도래 및 수도권 지역의 지속적인 인구집중으로 인한 지방소멸에 대응하기 위한 새로운 도시계획 체계의 재편이 필요하다. 최근 지방중소도시의 급격한 인구감소 및 산업 유출로 인한 지역소멸의 위험성이 부각되면서 중앙정부 차원에서 다양한 관련 정책들이 제시되고 있다.

특히, 지방중소도시들은 도시 내부의 인구감소로 인하여 도시기능의 쇠퇴 및 도심 공동화가 초래되고 있지만, 도시 외곽의 비도시지역은 주택 및 공장 등의 난개발 문제가 지속되고 있다. 이러한 지방중소도시의 인구감소 문제에 대응하고 도시의 기초생활서비스를 제공하기 위한 적정인구밀도의 확보 차원에서 도시공간구조의 합리적 재편이 필요하다. 따라서 도시의 기능 및 밀도가 연계된 새로운 도시계획체계로서 도시규모적정화계획의 도입이 필요함을 제시하였다. 특히, 토지이용 및 개발압력 등을 고려한 도시규모적

표 16\_도시규모적정화계획 유도구역별 사업화방안

구분	충남 아산시		전북 익산시		경북 영주시	
	공간위계	사업화방안	공간위계	사업화방안	공간위계	사업화방안
도시기능유도구역	신창역-온양온천역 일원(시청 포함)	웰니스관광 클러스터 육성	원도심(익산역 일원)	투자선도지구 지원 지방소멸대응기금	원도심(영주시청 일원, 철탄산 일원)	성장축진지역 지역개발사업 지방소멸대응기금
주거유도구역	산업단지 포함 둔포면 일원	지역사회 활성화 기반조성 테마형 서비스거점 조성 시군역량강화사업	함열부도심(익산시청 북부청사 일원)	-	부석/풍기/평은 지역중심	기초생활거점 조성사업 취약지역 생활여건 개조사업
생산유도구역	아산신도시	폐산업시설 등 유휴공간 문화재생사업	왕궁면 국가식품클러스터 산업단지 일원	관광자원개발 청년농촌 보급자리 조성	풍기역 일원-영주 일반산업단지	웰니스관광 클러스터 육성 투자선도지구 기반시설 지원

정화계획 구역의 설정방법과 계획의 실행방안을 제시하였다.

도시규모적정화계획은 인구가 급격하게 감소하거나 도시의 효율적인 관리가 필요한 중소도시의 지속가능성을 도모하기 위한 도시계획체계의 재편 전략이다. 도시규모적정화계획을 통하여 지방중소도시의 콤팩트-네트워크 도시로의 전환을 위해서는 공간구조의 재편, 생활서비스 기능 공급, 네트워크 강화 등이 고려되어야 한다. 먼저 공간구조 재편과 관련해서는 기존의 확산형 공간구조에서 압축형으로 전환하고, 효율적인 생활서비스 기능을 공급하기 위하여 도시공간구조 위계(생활권)와 연계하여 유도구역을 설정한다. 생활서비스 기능 공급은 도시공간구조 위계(생활권)에 맞게 생활서비스 공급기준을 제시하고, 생활서비스를 집약화하고 복합화를 유도한다. 그리고 네트워크 강화는 생활서비스 시설과 시설, 생활서비스 시설과 사람 간의 효율적인 이용을 도모하기 위한 유도구역별 기능을 합리적으로 배치한다.

향후 국가 및 지자체가 재정사업으로 추진할 경우 최소한의 생활서비스를 제공하기 위하여 적정 도시밀도를 유지하고 도시가 규모의 경제 효과를 충족할 수 있도록 가급적 도시규모적정화계획 구역 내에서만 인프라를 공급하도록 한다. 이러한 측면에서 도시규모적정화계획 구역은 지역에서 필요한 기초생활서비스 등 인프라 공급을 위한 재정지원의 한계선으로서 역할을 한다.

국토교통부는 2023년 업무보고에서 정주인구 외에 관광·산업 등 생활인구를 고려해 기반시설을 설치할 수 있도록 생활권 계획의 도입을 발표하였다(국토교통부 2023). 이와 관련하여 지방중소도시의 도시규모적정화계획은 생활권계획의 역할을 담당할 수 있다. 또한 생활권계획과 연계하여 생활인구 데이터를 기준으로 인구 유출입의 원인을 분석하고 맞춤형으로 지

원할 수 있다(국토교통부 2023). 도시기능유도구역이나 거주유도구역, 생산유도구역 등과 연계하여 도시규모적정화계획 구역 내 각 유도구역별 기능이 제대로 작동할 수 있는 인구 및 시설이 적정밀도를 유지할 수 있도록 재정지원이 필요하다.

## 2. 연구의 한계

본 논문은 인구감소시대에 대응한 지방중소도시의 공간구조 재편 전략으로서 도시규모적정화계획의 도입을 위한 기초연구이다. 하지만 연구 수행에 있어서 몇 가지 한계점을 지니고 있다.

첫째, 기존 용도지역제 체계에서 새로운 공간계획의 적용대상으로서 도시규모적정화계획 구역이 가지는 실질적인 적용가능성의 한계이다. 현재의 성장관리계획 구역을 통한 성장관리계획은 비도시지역의 도시관리 측면이 아닌 도시개발 수단으로만 활용되고 있어 도시성장관리 수단으로서의 한계가 있다. 또한 토지이용계획상의 시가화용지, 시가화예정용지, 보전용지, 개발행위허가의 용도구분 및 용도지역제와의 연계성이 부족하며, 이와 연계하여 도시규모적정화계획 구역설정을 하기 위해서는 「국토계획법」의 법률개정 등 제도개선이 선행되어야 한다.

둘째, 도시규모적정화계획 구역 내 유도구역별 적정 인구밀도 및 도시기능에 대한 기준 제시가 미흡하다. 도시 내 생활서비스를 제공하기 위한 도시·군기본계획상 적정밀도기준에 근거한 실질적인 인구 및 도시기능을 유지하기 위한 밀도 정책을 제시하여야 하며, 도시규모적정화계획 구역 내 유도구역별 적정 인구밀도와 연계한 도시기능(생활인프라) 공급방안의 제시가 필요하다.

셋째, 실질적인 압축연계형 도시계획으로서 도시규모적정화계획 구역 내 타 부처 정책사업과의 연계

성 확보가 시급하다. 인구감소시대임에도 불구하고 도심공동화 및 비도시지역 난개발 심화 등의 문제를 해결하기 위한 도시정책과 타 부처 정책과의 연계가 부족하다. 국토교통부의 공간정책과 타 부처 정책사업 간의 연계성 확보를 위한 최소한의 장치로서 도시 규모적정화계획의 활용성을 제고할 필요가 있다. 예를 들면, 타 부처의 재정사업의 지원 우선순위는 도시 규모적정화계획 구역 내에 사업을 추진하는 등의 지원정책이 필요하다.

## 참고문헌 •••••

1. 구형수, 김태환, 이승욱, 민범식. 2016. 저성장 시대의 축소 도시 실태와 정책방안 연구. 세종: 국토연구원.  
Koo Hyungsoo, Kim Taehwan, Lee Seungwook and Min Bumsik. 2016. Research on the Actual Situation of Shrinking Cities and Policy Options in the Low Growth Era. Sejong: Korea Research Institute for Human Settlements
2. 김기훈. 2021 20년간 인구 줄어든 시군구 151곳...현실로 닥친 '지방소멸 위기'. 연합뉴스  
Kim Kihoon. 2021 151 cities, counties and districts whose populations have decreased over the past 20 years... The 'local extinction crisis' has become a reality. Yonhap News
3. 국토교통부. 2021a. 인구감소시대 지역 상생발전을 위한 공간모델 구축 연구. 서울: 대한국토·도시계획학회.  
Ministry of Land, Infrastructure, and Transport. 2021a. Research on Spatial Model Construction for Regional Win-Win Development in the Era of Population Decline. Seoul: Korean Society of Land and Urban Planning.
4. \_\_\_\_\_. 2021b. 2020년 도시계획현황. 세종: 국토교통부.  
\_\_\_\_\_. 2021b. 2020 Urban Planning Status. Sejong: Ministry of Land, Infrastructure, and Transport.
5. \_\_\_\_\_. 2022. 국토도시계획체계 개편방안. 내부자료 (미출판 자료). 세종: 국토교통부.  
\_\_\_\_\_. 2022. National Urban Planning System Reorganization Plan. Internal data (unpublished data). Sejong: Ministry of Land, Infrastructure, and Transport.
6. \_\_\_\_\_. 2023. 2023년 국토교통부 업무보고. 세종: 국

토교통부.

- \_\_\_\_\_. 2023. 2023 Ministry of Land, Infrastructure, and Transport Work Report. Sejong: Ministry of Land, Infrastructure, and Transport.
7. 김홍배, 최봉문, 문채, 김항집, 최정석, 이승우, 조병호 외. 2019. 인구감소시대에 대응한 도시계획체계 개편방안 최종 보고서. 세종: 국토교통부.  
Kim Hongbae, Choi Bongmoon, Moon Chae, Kim Hangjip, Choi Jungseok, Lee Seungwoo, Cho Byungho, et al. 2019. Final Report on Urban Planning System Reorganization Plan in Response to Population Decline. Sejong: Ministry of Land, Infrastructure, and Transport.
8. 대한민국정부. 2019. 제5차 국토종합계획(2020~2040). Government of the Republic of Korea. 2019. 5th National Land Plan (2020~2040).
9. 박세훈, 조만석, 송지은, 임준홍. 2017. 인구감소시대 지방중소도시 활력증진 방안. 세종: 국토연구원.  
Park Sehun, Cho Manseok, Song Jieun and Lim Junhong. 2017. How to Enhance the Vitality of Small and Medium-sized Cities in the Era of Population Decline. Sejong: Korea Research Institute for Human Settlements.
10. 성은영, 임유경, 심경미, 윤주선. 2015. 지역특성을 고려한 스마트 축소 도시재생 전략 연구. 세종: 건축공간연구원.  
Sung Eunyong, Lim Yukyoung, Sihm Kyungmi and Yoon Jusun. 2015. A Study on Smart Shrinking Urban Regeneration Strategy Considering Regional Characteristics. Sejong: Architecture & Urban Research Institute.
11. 이미홍, 김륜희, 배진원, 권영환. 2019. 지역상생을 위한 지방중소도시 연계유형별 특성분석, 대전: 한국토지주택공사 토지주택연구원.  
Lee Mihong, Kim Rynhee, Bae Jinwon, Kwon Younghwan. 2019. Characteristic analysis of local small and medium-sized city connection types for regional coexistence, Daejeon: Korea Land and Housing Corporation, Land and Housing Research Institute.
12. 이삼수. 2023. 지방 중소도시의 인구 감소와 도시공간 재구조화. 행정포커스 164권: 22-27.  
Lee Samsu. 2023. Population decline and urban space restructuring in small and medium-sized local cities. *Administrative Focus Volume* 164: 22-27.
13. 이양재, 윤원근, 서순탁, 이창수, 이삼수, 김태경 외. 2009. 비도시지역 체계적 관리방안. 서울: 국토해양부.

- Lee Yangjae, Yoon Wongeun, Seo Suntak, Lee Changsoo, Lee Samsou, Kim Taekyung, et al. 2009. Systematic management plan for non-urban areas. Seoul: Ministry of Land, Transport and Maritime Affairs.
14. 이희연, 한수경. 2014. 길 잃은 축소도시 어디로 가야하나. 세종: 국토연구원.  
Lee Heeyeon and Han Sookyung. 2014. Where to Go in a Lost Shrinking City. Sejong: Korea Research Institute for Human Settlements.
15. 임정민, 이영환, 김정근, 김주진, 현경학, 채성주, 임수현. 2018. 인구감소시대의 도시관리 과제 및 대응방향에 관한 연구. 대전: 한국토지주택공사 토지주택연구원.  
Lim Jungmin, Lee Younghwan, Kim Junggon, Kim Jujin, Hyun Kyunghak, Chae Sungjoo and Lim Soohyun. 2018. A Study on Urban Management Challenges and Response Directions in Population Decline Areas. Daejeon: Korea Land and Housing Corporation, Land and Housing Research Institute.
16. 임준홍, 오용준. 2017. 인구감소에 따른 충남의 축소도시 적응전략. 충남: 충남연구원.  
Lim Junhong and Oh Yongjun. 2017. Adaptation Strategies for Smaller Cities in Chungnam due to Population Decline. Chungcheongnam-do: Chungnam Research Institute.
17. 통계청. <https://kostat.go.kr> (2023년 11월 1일 검색). Statistics Korea. <https://kostat.go.kr> (retrieved November 1, 2023).
18. 행정안전부. 2021. 인구감소지역 89곳 지정, 지방 살리기 본격 나선다, 10월 18일. 보도자료.  
Ministry of the Interior and Safety. 2021. 89 'Population Decline Areas' Designated to Revitalize Localities, October 18. Press release.

- 
- 논문 접수일: 2023. 10. 20.
  - 심사 시작일: 2023. 11. 3.
  - 심사 완료일: 2023. 12. 17.

---

## 요약

주제어: 지방중소도시, 축소도시, 인구감소, 도시규모적정화계획, 콤팩트-네트워크 도시

지방중소도시는 인구감소 및 산업 유출, 그리고 빈집 증가 등 도시쇠퇴를 넘어 지역소멸이라는 심각한 상황에 직면하고 있다. 하지만 지방중소도시의 인구감소를 고려하지 않고 과도한 계획인구를 근거로 신규 개발용지 확보를 위한 도시계획을 수립하고 있어, 계획의 실효성 측면에서 난개발의 문제가 발생할 수 있다. 따라서 인구감소시대에 맞는 도시관리를 위해서 지방중소도시의 특성과 쇠퇴원인을 분석하고, 이를 해결하기 위하여 기존 성장 중심의 계획체계에서 인구감소 및 지방소멸 위기를 극복하기 위한 도시의 규모 적정화를 위한 노력이 필요하다.

본 연구에서는 인구감소시대에 맞게 중앙정부에서 추진하고 있는 콤팩트-네트워크 도시를 실현하기 위한 공간계획으로, 도시규모적정화계획의 방향성을 제시하고자 한다. 이를 위해 충남 아산시, 전북 익산시, 경북 영주시를 대상으로 지방중소도시 도시규모 적정화계획 구역 설정방법을 제시하고, 도시규모적정화계획의 실현방안을 도출하였다. 중앙정부에서 추진하는 생활권계획 수립 시 지방중소도시는 도시규모적정화계획구역과 연계하여 설정하고, 유도구역별 기능이 제대로 작동할 수 있도록 적정밀도를 유지할 수 있는 재정지원이 필요하다.