경제문화공동체

더함 포커스

The Community of Economics and Culture

DEOHAM FOCUS

2019. 09 **Vol.1**

경제문화공동체
더함 경제문화연구소
DEOHAM INSTITUTE OF ECONOMICS AND CULTURE

01

빈집의 발생과 양적성장 도시계획의 한계 대응 방안

윤희철
광주지속가능발전협의회 사무총장

빈집으로 나타나는 쇠퇴지역의 발생원인과 그 과정을 양적성장 도시계획의 한계라는 측면에서 살펴보고, 저성장시대를 맞아 지속가능한 광주를 만들기 위한 방안을 도시성장관리의 관점에서 시민참여를 중심으로 제시함

1. 빈집은 왜 발생하는가

국내 빈집 현황

- 빈집이란 시장·군수 등이 거주 또는 사용 여부를 확인한 날부터 1년 이상 아무도 거주 또는 사용하지 아니하는 주택을 말함[1)]
- 인구주택총조사에 따르면 전국의 빈집은 2000년 약 51만호에서 2010년 약 79만호, 2015년 약 107만호로 급증하였고[2)], 쇠퇴지역의 주거지는 인구감소, 인구유출, 정비사업 지연 등에 따라 빈집 발생이 더욱 가속화되고 있음[3)4)]
- 장기적인 빈집의 방치는 지역환경의 위해 문제로 부각되면서 화재, 방화사고 위험증가, 범죄사고 발생 및 지역주민 불안감 증대, 건축물 붕괴 위험 증가, 지역경관 악화 및 미관 침해, 쓰레기 적치 등 다양한 문제를 야기함[5)]

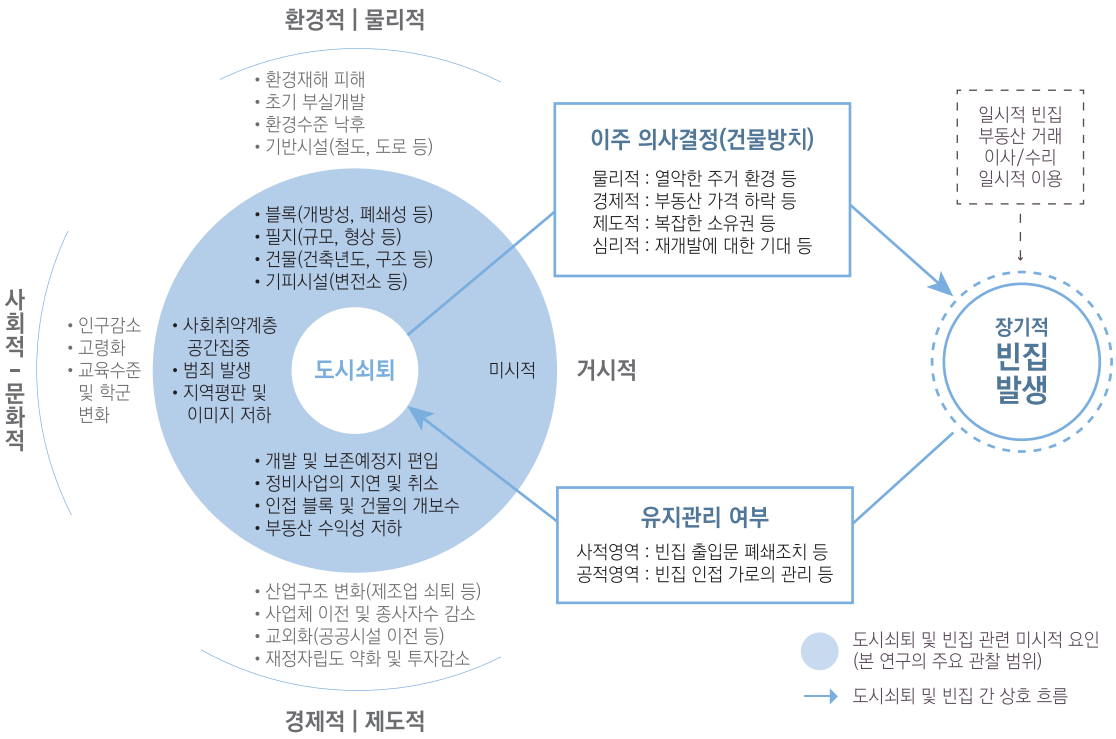
일반적인 빈집 발생 이유

- 쇠퇴지역의 물리적 변화 중 가장 크게 부각되는 것은 빈집의 발생임. 급속한 빈집의 발생으로 인해 빈집 자체가 주목할 만한 도시현상이며, 원도심은 신시가지에 비해 비교적 초기 환경 조건이 빈약하여 상대적으로 심각한 빈집 발생과 부동산 방치현상을 겪고 있음[6)]
  - 빈집은 인구감소와 도시쇠퇴에 의해 자연적으로 발생하는 메커니즘 중 하나로 인식될 수 있으나, 지역별로 다르게 발생하거나 근린환경에 악영향을 미치는 점을 고려할 때 내외부적으로 세부적인 발생 원인들로 구분될 수 있음[7)]
- 빈집은 단순히 도시쇠퇴의 결과로 볼 수 있지만, 물리적 환경 악화, 지역 활력 저하, 부동산 가격 하락 등의 추가적인 쇠퇴현상을 유도한다는 점에서 중요한 의미를 지님[8)]
  - 쇠퇴지역에서 빈집이 발생하는 것에는 거주자의 이주 의사결정 과정을 거치게 되는데, 대부분 장기적으로 방치됨에 따라 일시적인 빈집과는 달리 도시 문제들을 양산하며, 빈집의 유지관리는 추가 및 연쇄적인 지역쇠퇴의 진행에 영향을 주는 중요한 요소가 됨

---

1) 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법. 제2조.
2) 인구주택총조사. 2010, 2015.
3) 박성남. 2018. 도시설계. 한국도시설계학회 19(1), 5-20.
4) 이 통계에 대해서는 논란이 많음. 조사 기관마다 통계자료가 다르고, 발표 수치가 달라, 조사에 대한 신뢰성에 대한 문제제기가 있음 (출처 : 한국일보. 2019. 4. 3. 경기도 빈집 조사해보니 통계청과 10배 차이 왜?.)
5) 박성남 외. 2016. 쇠퇴지역 공폐가 재생 및 활용 정책방안 연구. 건축도시공간연구소.
6) 김광중. 2010. 한국 도시쇠퇴의 원인과 특성. 한국도시지리학회지. 13(2), 43-58.
7) 국토교통부. 2017. 빈집 실태조사 및 정보시스템 구축 방안 연구. 81.
8 전영미·김세훈. 2016. 도시설계. 한국도시설계학회지 17(1), 83-100

| 그림 1 | 도시쇠퇴 및 빈집 발생의 이론적 틀



출처 : 전영미·김세훈. 2016. 도시설계. 한국도시설계학회지 17(1), 89.

| 표 1 | 빈집의 발생 원인별 지표 및 사례

원인		세부 원인	지표 및 사례
내부적	건축물 특성	• 건축물 자체 특성 • 근린 특성	• 건축물 노후 및 파손 정도, 미사용 기간(전기·수도 등)
	소유자 특성	• 소유자 형태 • 세입자와의 관계 • 인근 거주자	• 소유자의 주택 사용 형태(별장, 임시거처 등) • 사후주택(자손들의 관리부재) • 임차인과의 갈등, 이사 등 • 인근 주민과의 갈등
외부적	사회 구조적	• 인구 감소 • 산업구조 변화 • 교통·행정체계 변화	• 출산율 감소, 고령화(노인·빈곤 가구 거주비율) • 폐공장·미가동 산업시설 등 지역 고용 감소 • 도로, 철도(KTX), 항만 등 교통 중심지 변화
	경제적	• 부동산 수요 감소	• 주택 수요자 감소(전입자 감소) • 주택가격 및 임대료 하락 • 수요〈공급, 분양 중 또는 미분양 주택
	정책적	• 정비구역 지정 해제 • 신규택지개발 주도 • 세금체납	• 정비구역 지정으로 인한 소유자의 건축물 유지 관리 억제 • 개발제한, 보존지구 등 지역·지구 지정 • 세금 체납에 의한 부동산 취득 장기화

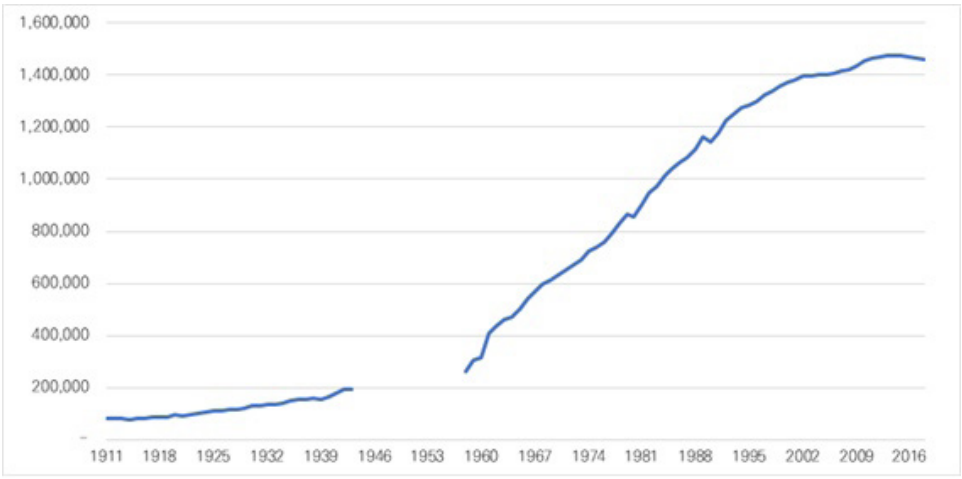
출처 : 국토교통부. 2017. 빈집 실태조사 및 정보시스템 구축 방안 연구. 82.

2. 광주의 공간 변천과 빈집의 발생과정

광주의 근현대 시기 양적 변화

- 20세기 이후 광주는 도시화에 따라 인구 증가가 시작하였고, 해방 이후 사회적 혼란기를 거쳐 1960년대부터 급속하게 인구가 늘어나, 호남지역의 주요 도시가 되었음
- 1988년 광주직할시, 1995년 광주광역시의 과정을 거치면서, 더욱 인구성장은 증가하였으나, 2000년대 이후 완만한 성장세에 들어섰고, 2016년부터 인구가 감소하면서, 지방 저성장시대의 대열에 합류하고 있음

| 그림 2 | 광주의 인구변화(1911~2018)



위 인구변화는 광주군(1911~1934), 광주군+광산군(1935~1960), 광주시+광산군(1961~1985), 광주시+광산군+송정시(1986~1987)의 인구를 합산하여 정리한 것이고, 1944~1957년은 정식인구 통계가 없어 제외하였다.
출처 : 국가통계포털, http://www.kosis.kr.

공간변천의 과정과 쇠퇴지역의 발생

- 광주의 공간변화에 따라 빈집이 발생한 이유는 앞서 살펴본, 내부 및 외부적 요인이 있겠지만, 본문에서는 공간적 변화를 중심으로 시간적 변화에 따라 3가지 단계로 나누어 설명함
- 첫번째 단계(1920~1980) : 인구의 급속한 증가에 따라 주거·상업·공업의 공간 확보를 위해 평면적 확산이 발생했으나, 규제의 미비로 난개발이 지속적으로 발생하고 열악한 주거환경이 조성됨

  ※ 건축허가를 위한 지침은 1972년 건설부에서 도시예규 제8호 '건축허가사업처리요령'이 작성되어, 국가차원의 건축규제가 처음으로 나타남. 그 이전에 건축허가는 거의 대부분 지자체에서 시행 중이었으나 실제로 제도적으로 건축허가를 제대로 시행했는지 여부는 판단하기 어렵고, 건축허가에 관한 문건도 거의 찾기 힘듦
- 두번째 단계 (1980~2000년)

  – 광주에서는 1970~80년대 토지구획정리사업, 1990~2000년대 택지개발사업이 대거 등장하면서 도시

의 증가하는 인구를 수용하는 방식이 적용되었고, 거의 신도시개발의 형태로 나타났으며, 이는 도시의 외연적 확산을 가속시켰음

- 세번째 단계 (2000년~현재)
  - 경제발전에 따라 시민들의 생활수준이 향상되면서, 주거환경에 대한 인식이 변화하였고, 이는 더 나은 주거환경을 찾아 이전을 하게 만드는 요인이 되었음
  - 또한 신규 택지개발지구의 조성은 더 나은 주거환경을 찾아 원도심의 거주가들이 이동하게 만들었고, 이는 원도심 쇠퇴, 지가 하락, 상권 붕괴 등의 문제를 순차적으로 만들었음

| 그림 3 | 공간변천의 과정에서 발생하는 도시문제 발생의 단계

* 도시문제의 발생은 위 단계를 시기별로 명확하게 구분하기 어렵고, 실제로는 동시다발적으로 나타남

- 빈집에 대한 관심이 등장하게 된 것은 2000년대 말부터 시작되었고, 도심쇠퇴와 열악한 주거환경 등의 이유로 빈집이 계속 증가하고 있음

| 표 2 | 광주광역시 공폐가 현황

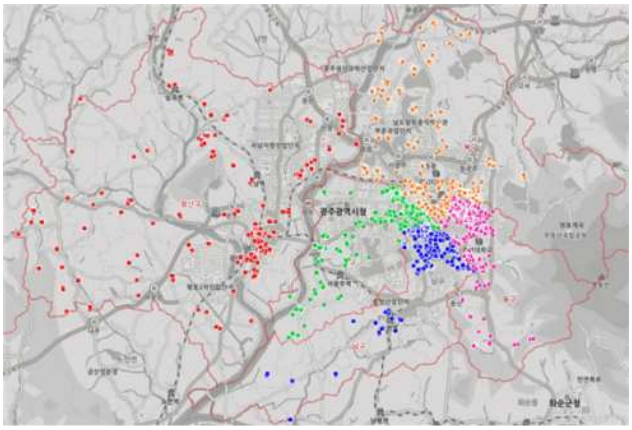
(단위 : 동)

연도	합계	동구	서구	남구	북구	광산구
2011년	1,412	320	338	446	125	183
2015년	2,505	569	463	593	537	343

출처 : 국토교통부. 2017. 빈집 실태조사 및 정보시스템 구축 방안 연구. 82.

- 빈집이 대거 발생하는 지역을 살펴보면, 원도심과 그 인근에서 1945년 해방과 한국전쟁 등의 사회적 혼란기에 인구가 급속히 증가하면서 급조된 주거지역에서 발생함
  - 빈집 발생은 최초 원도심을 중심으로 발생했으며, 주로 구 전남도청을 중심으로 1940~50년대 시가화가 된 지역 중 난개발이 발생한 지역으로 과소필지, 노후건축물을 중심으로 발생하였음
  - 하지만 도시 및 주거환경정비사업, 도시재생사업이 진행되면서, 과거 빈집이 많았던 지역이 활성화 또는 재생이 이뤄지면서 빈집은 감소했으나, 광주 전반적인 빈집의 수는 더욱 증가하였고, 그 범위는 계속 다른 지역으로 확대하고 있음

| 그림 4 | 광주광역시 빈집 현황자료(2011년)



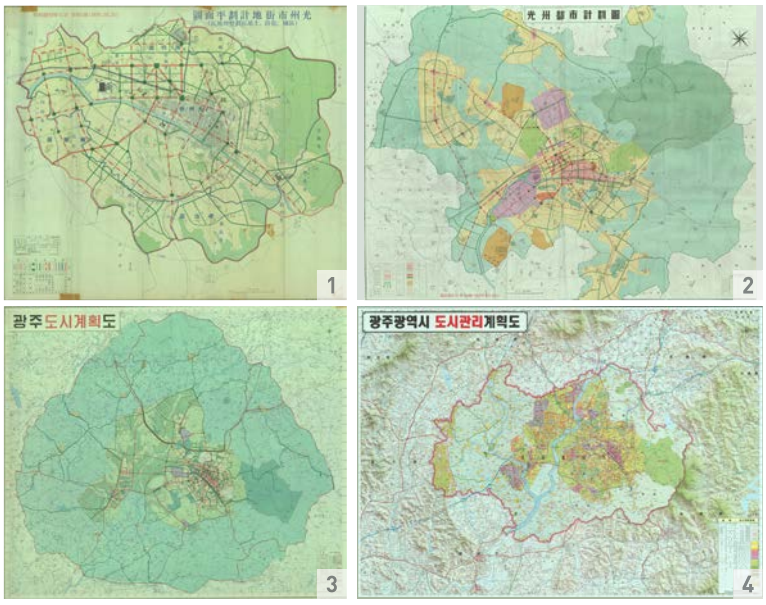
이 자료 이후 공간 위에 빈집을 표기한 자료가 없어, 거의 10년전 자료를 소개함. 이 자료에 표기된 공폐가는 그 위치가 또 옮겨지고 있으며, 도시의 계획적 대응이 없으면 앞으로 이러한 변화는 끊임없이 계속될 것임

3. 도시성장관리의 한계와 쇠퇴지역의 발생

계속 수립된 도시계획과 도시성장관리의 문제

- 1939년 일제강점기 최초 법정 도시계획이 수립된 이후 광주는 수차례 계획을 재정비하고 새로이 변화된 환경에 맞춰 계획을 수립하고 집행하였음
  - 급속한 성장의 시대에 도시계획은 도시의 개발수요에 부합하도록 개발정책의 일환으로 역할을 하였지만, 2000년대 이후 나타난 변화에 제대로 대응하지 못하고, 새로운 전환기에 직면하고 있음

| 그림 5 | 광주의 도시계획도



❶ 광주시가지계획평면도(1939년)
❷ 광주도시계획도(1967년)
❸ 광주도시계획도(1975년)
❹ 광주광역시 도시관리계획도(2006년)

도시계획도면의 시가화지역은 계속 평면적으로 확대된다. 도시의 발전에 따라 당연한 결과였지만, 이를 제대로 규제할 규제 정책은 양적 경제성장의 논리 때문에 제대로 구현되기 어려웠다. 게다가 2000년대 이전까지 광주 도시계획의 최종 결정은 중앙정부에서 이뤄졌음

- 인구의 성장은 과거 급속한 성장의 형태를 보이다가 2000년대 이후 양적 성장의 정체기를 보이고 있으며, 삶의 질을 추구하는 시민들의 생활행태의 변화에 따라, 새로운 변화가 나타나고 있음
  - 해방 이후 2000년까지 광주는 평균 3.7%의 인구성장을 보였고, 2014년에 1,475,884명에 도달하였지만, 이후 더 이상의 인구증가는 나타나지 않고 정체기에 머무르고 있음
  - 이러한 변화는 감지되었으나 도시계획의 적극적인 대응보다는 중앙정부의 지침, 정치적 요청, 타 개발계획 등의 요구 등에 따라 도시계획이 수립되었고, 과거 계획의 연장선상에서 계획이 수립되는 등의 문제에 봉착하고 있음

도시성장관리 실패로 인한 쇠퇴지역의 발생

- 빈집의 발생은 결과적으로 도시계획과 도시관리가 실패한 결과로 볼 수 있는데, 과거의 도시계획은 양적 성장 시대의 계획으로 과도한 인구책정과 도시의 평면적 확산을 방조하였음
  - 2000년대 이후 광주의 인구성장이 완화되면서 인구감소마저 예측되었으나 계획인구는 여전히 성장을 예정하고 산정하였음
  - 동시에 도시계획이 도시성장을 견인한다는 측면도 고려되어 인구산정을 높게 책정하여 계획에 반영되었음
- 성장시기 조성된 대규모 택지개발지구로 인해, 양적으로 주거공간을 확보하는데는 기여했으나 , 원도심 인근의 열악한 주거공간을 내버려두고, 살기 좋은 신도시개발지역으로 이동을 유도한 측면을 무시할 수 없음

중앙정부의 정책과 정치적 요인이 만든 도시문제

- 중앙정부는 수도권 중심의 획일적인 도시정책을 펼쳤는데, 이를 그대로 지방도시에도 적용하는 실책을 범했고, 지방도시의 현실적인 문제는 거의 감안되지 않았음
  - 지방도시에 대한 적정 성장에 대한 논의나 가이드라인 자체를 거의 거론하지 않았고, 이로 인해 실제 도시용량에 비해 도시가 과다하게 평면적으로 확산되는 결과를 만들었음
  - 서울 및 수도권은 인구집중, 개발지역의 한계 등 개발압력이 극심해 개발규제와 함께 개발지역의 확대 방안이 계속 모색되고 있으나, 지방도시의 경우, 규제완화라는 방식으로 인해 도시의 평면적 확산을 방조하게 됨
- 급속히 증가하는 인구 수용이라는 당면과제를 해소하기 위해 서울 및 수도권 중심의 정책을 지방도시 광주에 그대로 적용하였고, 이는 부동산 가격이 그나마 저렴한 도시외곽에 신도시개발을 크게 확대하게 하였음
  - LH공사에서 시작한 염주지구가 1981년 시작되었고, 광주시에서도 1989년 화정지구를 시작으로 31개 지구가 조성되었음
  - 이는 급속한 인구증가에 따라 주택 및 기반시설 등의 양적 확대를 통해 대응하고자 했기 때문임
- 이러한 개발방식은 원도심과 과거 열악한 주거지역의 쇠퇴를 야기했고, 동시에 원도심의 주요기관이었던 전남도청, 광주시청 등이 이동하고, 이 공백을 채울 다른 방안이 제대로 제시되지 못하여, 이전 지역의 쇠퇴를 가속화시킴

4. 미래의 쇠퇴지역은 어디일까

쇠퇴지역의 이동

- 도시개발의 역사에 따라 가장 취약한 지역이 먼저 쇠퇴지역이 되고, 이를 활성화시키는 전략을 펴면서 쇠퇴지역은 다른 곳으로 이전할 것임
  - 2010년까지 광주에서 빈집이 가장 많은 지역은 구 전남도청 인근과 주변 난개발 지역이었지만, 아시아문화전당의 건립과 주변지역 재생사업이 집중되면서 현재는 상당히 줄어들었음
  - 반면, 원도심의 쇠퇴는 계속 확산 중인데, 광주 도시개발의 역사에서 1950년대부터 개발이 되었던 지역, 월산동, 중흥동 등의 일대에 가장 많은 빈집이 나타남
- 최초 개발지역의 쇠퇴를 시작으로 그 다음 개발지역(원도심 일대)으로 확산이 진행 중이며, 도시의 역사에 따라 이 변화는 현재도 진행 중임
  - 광주의 도시화가 최초 진행되었던 광주읍성 주변을 시작으로 1950년대 이전 개발된 지역은 이미 쇠퇴가 시작되어 현재 이 문제를 해결하고 활력을 다시 불어넣기 위한 재생사업이 진행 중임
  - 하지만 1958년 시작된 제1지구를 시작으로 1980년대까지 1순환도로를 중심으로 형성된 토지구획정리사업지구에서 쇠퇴현상이 크게 부각되고 있음
  - 또한 1980년대 이후 시작된 택지개발지구에서도 노후 아파트가 많은 지역을 중심으로 쇠퇴현상이 나타나고 있음

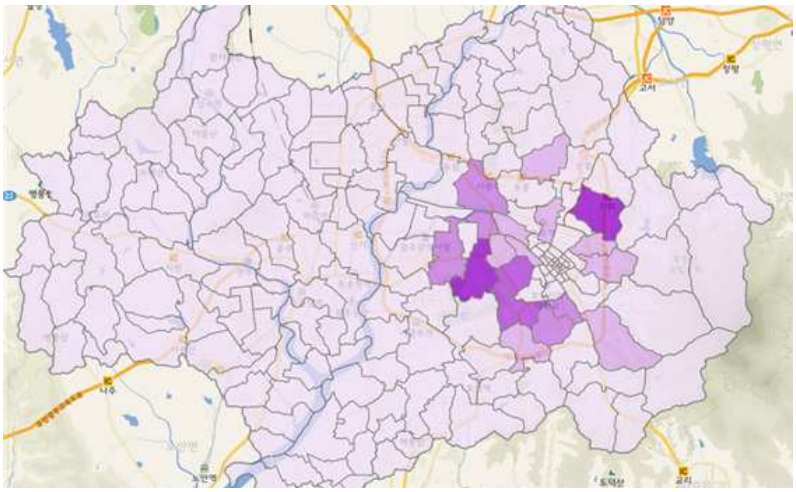
아파트 지구에 나타난 쇠퇴지역의 진화

- 쇠퇴지역은 계속 확산하고 진화 중이며, 과거 단독주택이나 저층형 개발이 이뤄진 지역을 중심으로 나타났지만, 최근에는 아파트지구에도 이러한 현상이 등장함
  - 2017년 현재 건축한지 30년 이상 광주의 노후아파트는 화정동, 두암동이 가장 높게 나타났는데, 이 지역은 1980년대 택지개발사업을 시작한 지역임
  - 노후건축물 뿐만 아니라 인구감소, 노령화 등의 지역 쇠퇴현상도 심각한 지역으로 2014년 전국 조사에서 이미 쇠퇴지역에 대부분 선정되었음
- 재건축이 어려운 아파트의 특성과 1990년대 이후 아파트 건축이 많았던 광주의 현실을 감안하면, 택지개발시대에 양성된 노후 아파트는 더욱 확장되고 광범위하게 펼쳐질 것임

미래의 쇠퇴지역은 어디인가? 고층아파트는 재생이 가능한가?

- 2000년 이후 수완지구를 마지막으로 택지개발사업이 끝나면서, 도시외곽을 중심으로 확산되었던 신도시개발은 종언을 고함
- 하지만 원도심의 쇠퇴와 열악한 주거환경, 주거생활 패턴의 변화 등으로 인해 주택의 수요는 지속되었고, 이를 바탕으로 과거 수평적으로 확산되었던 도시개발의 패턴이 고층 아파트를 중심으로 수직화되는 현상을

| 그림 6 | 30년 이상 노후아파트 분포도(2017년)



짙은 색일수록 노후아파트의 분포가 높은 지역이다. 화정동과 두암동이 가장 많은 노후아파트의 분포를 보인다. 이 지역은 1980년대 이후 시작된 택지개발사업이 최초로 시작한 지역임
출처:광주광역시스마트도시분석포털, http://gis.gwangju.go.kr/

보이기 시작함

- 특히 2014년 이후 진행된 고층아파트 단지는 대부분 면적 1만㎡ 내외의 작은 부지에 아파트를 빼곡히 건축하는 형태로 진행되었으며, 대부분이 기존 개발지역의 외곽에 위치함

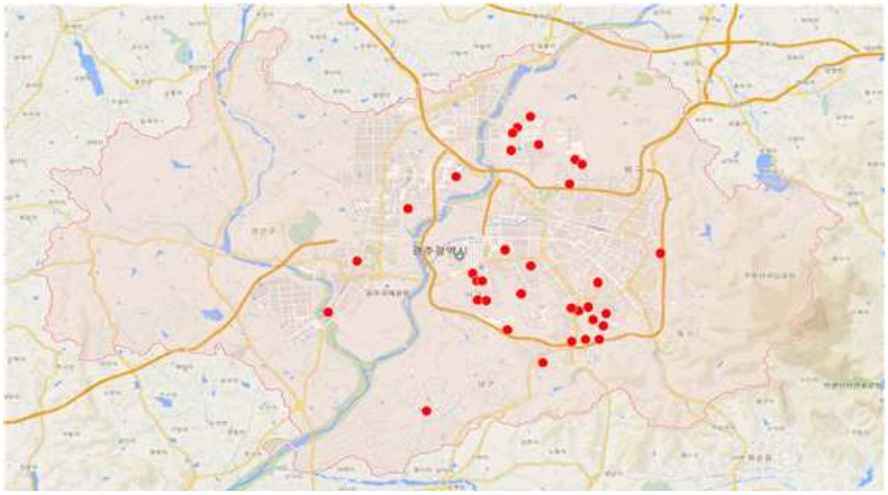
■ 2028년 까지 284,199세대가 조성될 예정으로, 아직도 수많은 주택이 조성되고, 대부분이 고층 아파트의 형태로 건축될 예정임

- 현재 광주시 주택보급률은 104.5%로 전국 102.6%를 초과하며 현재 울산을 제외한 타 특광역시보다 높음
- 현재 122개소 7만5천4백6십제곱미터 면적의 도시정비사업, 14개단지 4,521세대의 사회초년생 등의 주거안정을 위한 행복주택 사업, 민간공원 특례사업, 민간분야 아파트 사업 등으로 대규모의 아파트단지들이 쏟아져 나올 예정임
- 많은 아파트의 건축이 추진 중이며, 전국 시도별 주택종류별 비율이 전국 50%정도이나 광주가 64.7%로 아파트 위주의 건축이 추진되고 있음

■ 콘크리트 건축물의 수명연한이 이론적으로 100년, 실제로는 50년으로 보지만, 재개발의 수명을 20~30년으로 볼 때, 현재 건축되는 고층 아파트에 대한 재개발 가능 여부에 대해 사회적으로 심각한 논의를 해야 할 시기가 되었음

- 수도권의 경우, 1990년대 초반 개발된 1기 신도시, 일산·분당·평촌은 중·고층 아파트가 주로 건설되었고, 노후화된 이 건축물들을 다시 재건축하기 위한 논의가 십년 넘게 진행 중이지만, 적절한 해법은 아직 보이지 않음
- 10~15층 수준의 중층(中層) 아파트는 낮은 수익성 때문에 재건축 동력이 떨어지며, 용적률을 올리는 데 한계가 있어 아파트 소유주들에게 상당한 추가 부담이 돌아감
- 20~30층짜리 고층아파트는 더욱 심각하며, 재건축에 소요되는 막대한 자금을 아파트 소유주들이 책임져야 하기에, 재건축 비용은 마련할 방법이 없고 아파트는 점점 낡아가는 '고층아파트 슬럼 시대'가 올 것임

| 그림 7 | 광주광역시 주택법 의제처리 지구단위계획 수립현황(2008~2016)



도시계획의 맥락과는 전혀 상관없이 부동산 개발과 주택공급이라는 이유로 도심의 외곽 지역에 고층 아파트가 들어섬. 법의 허점을 파고들어, 도시계획의 통제를 받지 않고 조성된 중규모 아파트 개발사업은 도시의 쇠퇴를 야기하고 도시의 미래를 종합적으로 조명해야 하는 도시계획을 약화시킴.
출처 : 윤희철. 2016. 지구단위계획 종상향 실태와 대안 마련 토론회 자료집. 광주광역시의회.

5. 저성장시대, 지속가능한 광주를 위한 정책제언

빈집이 보여주는 도시쇠퇴의 현상과 이를 풀어나갈 도시관리정책의 필요성

- 빈집을 어떻게 활용해 재생을 시도하고 지역에 활력을 넣을 수 있는가의 문제는 현상을 해결하는 문제일 뿐이고, 궁극적으로 빈집이 발생하지 않도록 도시관리정책을 펼쳐나가야 함
- 도시의 쇠퇴현상은 단순히 한 지역에서 나타나는데 그치지 않고, 양적 도시계획과 개발로 그동안 일관했던 도시정책의 한계를 극명하게 드러내고 있으며, 이 문제의 해소를 위한 해결방안을 요구하고 있음
- 인구감소시대, 저성장시대, 고령화시대 등 이 사회의 문제를 인식하고 이에 대한 대응을 마련하도록 요구하는 다양한 수식어가 현재 존재하며 이 문제해결을 위해 도시계획이 재역할을 해야 함
  - 빈집이 대거 발생하는 것조차 예측하지 못하고 고성장 시대의 패러다임에 사로잡힌 도시계획은 질적인 전환을 시도해야 함
  - 이제는 성장의 시대가 아닌 관리의 시대이며, 지속가능한 발전을 내재화시킨 광주를 후세대에게 전하기 위해서는 현재 우리가 추구하는 성장 중심의 개발정책에서 성장을 관리하는 형태로 개발정책을 전환해야 함
- 이를 위한 도시성장관리 정책이 필요하며, 이는 도시의 무질서한 확산을 방지하기 위한 토지이용규제의 한 영역으로 전통적 이용규제 제도와는 구별되는 새로운 유형의 규제임
  - 이 방식은 성장억제를 지향하기 보다는 성장을 수용하되 개발의 입지, 시점, 비용의 문제를 고려함

- 현재 추진 중인 도시재생사업이 쇠퇴지역에 대한 응급조치라면, 이 쇠퇴현상을 근본적으로 차단하기 위해 도시계획의 역할이 재정립되어야 함
  - 재생의 상황이 도달하기 이전에 계획이 제 역할을 하면서 저성장시대의 발전 전략을 담는다면, 앞으로 나타날 쇠퇴의 문제를 해소할 수 있음
- 과거의 양적 도시개발 정책을 고집한다면, 앞으로도 쇠퇴지역의 확산은 도저히 막을 수 없고, 쇠퇴정책과 개발정책이 양립하는 모순을 도시정책에서 보여줄 수 밖에 없음

올바른 도시관리를 위한 시민참여 도시계획의 중요성

- 도시관리의 영역에서 복잡다기한 사회의 요구를 수용하고, 공간에 관한 결정이 일종의 사회적 합의로 승화하기 위해서는 절대다수의 참여, 의견의 공유, 협력적 거버넌스가 무엇보다 중요함
  - 지금까지의 도시계획과 개발계획은 거의 대부분 전문가, 공무원, 도시계획 관련 기술자 등을 중심으로 진행되었고, 부동산에 관심있는 일부를 제외하고 대다수 시민들에게는 관심 밖 영역에 불과하였음
  - 하지만 참여에 대한 의지가 확산되고, 자기가 사는 공간에 대한 주권을 행사하고자 하는 시민들이 늘어감에 따라 시민들의 참여도 중요한 영역이 되었음
- 올바른 도시관리를 위한 시민참여는 다음 4가지 방안이 중요하게 고려되어야 함[9)]

1) 도시계획의 참여에 대한 법제도적 장치의 확고한 정비

- 기존의 시스템에 참여가 없다고 할 수는 없지만 단순히 몇 차례의 공청회와 공람 시스템을 가지고 시민의 참여가 보장된다고 말할 수는 없음
- 도시기본계획, 도시관리계획, 도시 및 주거환경정비계획 등 도시에 관한 모든 공간 계획에 대한 이해를 계획의 대상이자 주체인 시민들이 알 수 있는 적극적인 제도적 정비가 필요함
- 3차원의 도시공간에서 구현되는 도시계획에 대해 일반 시민들이 쉽게 이해할 수 있도록 법제도적 정비와 함께 스마트 시대에 걸맞은 기술적인 방식도 도입되어야 함
- 현재 우리나라가 자랑하는 '스마트 시티(smart city)'와 같이 정보를 이용하여 편리한 도시를 만든다는 측면에서 한층 더 나아가 계획과 개발에 관한 정보에 대해 상호 용이하게 의견이 교환되고 수렴되며 협의가 이뤄지는 구조가 만들어져야 함

2) 전문가 중심의 도시계획에서 벗어나, 시민의 도시계획에 대한 역량 강화

- 이는 평생학습 차원에서 지속적으로 이뤄져야 하는데, 현대의 도시가 대단히 복잡하고 다양한 정치·사회·문화적 요소를 구비한 사실을 고려한다면, 도시에 사는 시민들도 이를 적극적으로 활용하고 도시공간에 구현할 수 있는 역량을 갖고 있어야 함
- 이는 과거와 같이 소수의 전문가들이 방향을 제시하고 기술자들이 공간에 기반시설을 구현하는 형태로는 만들어질 수 없으며, 도시계획의 주체로서 시민이 계획에 참여하고 집행하며 평가하는 절차 속에 직접 관여해야 함

9) 김병완 외. 지속가능발전 정책과 거버넌스형 문제해결. 서울: 대영문화사. 505-507

– 이를 위해서 각 지자체에서 추진하는 평생학습 과정에 도시에 관한 문제와 해결방안에 대한 구체적인 과정이 포함되어야 함

3) 사회적 약자의 입장에서 도시문제를 논하고 정책적 해결방안의 제시

– 이는 기존의 시민운동 차원에서 각 시민사회단체에서 개별 사안에 대해 주장을 내세우고 정책 운동을 펼쳤던 방식과는 다름
– 도시에 사는 공동체의 일원으로 확대해서 논의의 장을 펼쳐야 하는데, 예를 들어, 오늘날 우리 사회에서 장애인 단체에서 주로 장애인의 이동권을 이야기하지만, 장애인의 이동권이 보장된다는 것은 다른 사회적 약자 즉, 여성, 아동·청소년, 노인의 이동권이 보장된다는 것도 동시에 의미할 수 있음
– 이렇듯 포괄적이면서 수평적인 협력적 거버넌스 시스템을 민간과 행정뿐만 아니라 시민사회의 영역에서도 함께 발휘해야 함

4) 시민의 다양한 역량이 결집되고 구현될 수 있는 플랫폼의 구축

– IT강국이면서 각종 관련 기반시설이 이미 구축된 우리나라는 기본적인 하드웨어 역량은 이미 구비되어 있으며, 이를 도시에서 구현할 수 있는 체계가 만들어져야 함
– 시민들이 적극 참여할 수 있는 기본 틀이 구성되어야 스스로의 생각과 주장이 모이고, 이러한 생각이 각 도시를 만들어가는 원동력이자 기본 철학이 될 수 있음