

특집논문 현 시기 지역균형발전 정책

지방소멸과 저성장 시대의 국토공간전략 일본의 사례를 중심으로

Future Prospects and Strategies

for National Territorial Development in an Era of New Normal:

Implications of Japan's Compact and Network Strategies

임보영* · 이경수** · 마강래***

일본에서는 ‘대도시권화’와 ‘지방소멸’이라는 변화에 대응한 공간전략의 마련에 고심해왔다. 2000년대 초반부터는 인구 감소, 장기불황, 전통산업 쇠퇴에 관한 위기의식이 더욱 고조되었으며, 이에 대응하기 위한 새로운 국토공간전략을 준비해 왔다. 우리나라도 일본과 마찬가지로 인구 감소, 저성장, 산업구조 변화 등과 같은 대내외적 여건 변화가 심화될 것으로 예상되고 있다. 저성장, 저출산·고령화, 산업 구조 변화 등의 메가트렌드는 우리 국토공간의 유례없는 변화를 예고하고 있는 상황이다.

이에 본 연구는 일본의 국토, 도시 및 지역정책에 관한 노력을 고찰하고, 우리나라의 국토 및 도시의 공간구조 재편 논의에 관한 시사점을 제공하고자 한다. 먼저, 본 연구는 일본이 1990년대부터 시작된 경제적 위기상황을 극복하기 위한 여러 노력들을 고찰하며, 이러한 노력이 ‘공간전략’과 긴밀히 맞물려 있음을 고찰했다. 특히, 일본의 대도시권, 중소도시, 농산어촌의 공간 정책이 ‘압축+연계 전략’ 속에 어떠한 방식으로 구현되고 있는지를 검토했다.

이후, 일본의 국토공간전략 수립에 관한 논의를 바탕으로 우리나라 국토공간전략 구상에 관한 다음과 같은 두 가지 큰 방향을 정리했다. 첫째로, ‘성장하는 대도시권’과 ‘축소·쇠퇴하는 중소도시’를 함께 고려할 수 있는 공간전략을 구상해야 한

* 제1저자, 중앙대학교 도시계획부동산학과 박사과정(dlaqhdud91@naver.com)

** 제2저자, 중앙대학교 도시계획부동산학과 박사과정(sgcom34@gmail.com)

*** 교신저자, 중앙대학교 도시계획부동산학과 교수(kma@cau.ac.kr)

다. 둘째, 압축+연계 공간전략을 기반으로 한 국토공간전략은 국가 및 지역 경제 정책과의 정합성을 높이도록 구상되어야 한다. 이상의 국토공간전략에 관한 논의는 저성장, 저출산·고령화라는 거대한 변화 속에서 도시 간 상생발전의 미래상을 제시하고 있다는 점에서 그 의의가 있다.

주요어: 대도시권, 중소도시, 인구 감소, 압축+연계 전략, 공간전략

1. 연구의 배경 및 목적

저성장, 저출산·고령화, 4차 산업혁명의 메가트렌드는 우리의 국토 공간을 빠르게 변화시키고 있다. 저성장으로 인한 일자리 감소, 저출산·고령화와 맞물린 생산가능인구 감소, 전통적 산업의 경쟁력 상실은 지방도시 경제에 직격탄을 날리고 있다. 지난 30년간 지방 중소도시의 인구는 지속적으로 감소해, 급기야 일부 지방의 소멸 가능성까지 제기되고 있는 실정이다. 지방 중소도시들은 인구유출과 기업·공장의 대도시권 이전으로 인해 심각한 경제위기를 겪고 있다. 물리적 환경도 예외는 아니다. 공·폐가가 급속히 증가하는 것도 지방중소도시 위기를 방증해주고 있다.

대다수의 중소도시가 쇠퇴를 경험하는 데 반해, 대도시권은 지속적인 성장세를 나타내고 있다.¹⁾ 광역시 주변의 인구는 지속적으로 증가²⁾해, 현재 5대 대도시권(수도권, 대전·세종권, 광주권, 대구권, 부산·울산권)

- 1) 대도시권화 현상에 반해 귀농·귀촌인이 꾸준히 증가하는 현상이 나타나고 있으나, 현지 적응 실패로 역귀농·귀촌인도 많다(마상진 외, 2016). 이에 귀농귀촌 현상이 국토공간 재편에 영향을 미치는 트렌드라고 하기에는 무리가 있다.
- 2) 통계청 인구자료를 분석한 결과 1995년 총 인구의 약 76%가 대도시권, 약 24%가 비대도시권에 거주하는 것으로 나타났다. 이어서 2005년에는 대도시권 거주 비율이 약 78%, 비대도시권 거주비율이 약 22%로 조정되었으며, 2017년에는 총 인구의 약 79%가 대도시권에, 약 21%가 비대도시권에 거주하는 것으로 분석되

에는 전체 인구의 약 80%정도가 거주하고 있다(국토연구원, 2016).

이러한 대도시권으로의 인구 집중 및 성장세는 앞으로도 지속될 것으로 전망된다(김태환 외, 2017). KTX와 GTX 등의 광역교통망은 대도시권을 중심으로 국토공간을 더욱 압축할 것으로 예상되고 있으며(김종학 외, 2016), 첨단산업과 지식기반제조업·서비스 등 성장산업의 집중과 4차 산업혁명에 따른 제반 여건변화³⁾ 역시 대도시권 중심으로 빠르게 진행되고 있기 때문이다(서연미 외, 2015; 이용우 외, 2018).

국토공간 내 ‘성장지역’과 ‘쇠퇴지역’의 양극화 현상이 두드러지게 나타나면서(원광희 외, 2010), 지방 중소도시 붕괴에 대한 우려가 더욱 심화되고 있다. 이제는 ‘수도권 vs 비수도권’의 격차구도가 ‘대도시 vs 지방 중소도시’의 양극화 구도로 변해가고 있다. 이러한 문제 인식 아래 최근 10년간 학계에서는 지방 중소도시 활성화를 위한 재생사업 방향과 도시계획 수립방안에 대한 활발한 논의가 진행되어 왔다. 또한, 국내의 여건 변화에 대응하기 위한 국토공간구조 재편에 대한 고민도 이어지고 있다. 하지만 이러한 노력에도 불구하고, 기존 연구들은 앞으로 진행될 국토공간의 인구, 사회, 경제적 변화를 반영하지 못했던 한계가 있었다. 특히 앞으로 더욱 강화될 ‘대도시권의 성장세’를 주변 쇠퇴지역에 어떻게 파급시킬지에 대한 고려가 부족했다. 또한, ‘대도시권의 성장’과 ‘중소도시의 쇠퇴’가 서로 맞물리는 현상임을 간과해왔다. 결과적으로, 이 둘을 별개의 현상으로 취급하여 대도시권 발전 방향을 모색하거나 축소도시 활성화를 위한 방안을 찾아왔다.

일본에서는 ‘대도시권화’와 ‘지방소멸’이라는 변화에 대응한 공간전략의 마련에 고심해왔다. 2000년대 초반부터는 인구 감소, 장기불황, 전통산업 쇠퇴에 관한 위기의식이 더욱 고조되었으며, 이에 대응

었다.

3) 4차 산업혁명과 관련하여 대도시권에서 진행되고 있는 제반 여건 변화로는 첨단 융합산업 발달, 초고속화 및 접근성 개선, 스마트 자동화 및 무인화 등을 의미한다(이용우 외, 2017).

하기 위해 새로운 국토공간전략을 준비해 왔다. 특히 일본은 국토 및 도시 압축의 개념을 골자로 하는 국토공간 발전 비전 『국토 그랜드디자인 2050』을 2014년에 발표하고 이를 기반으로 도시규모별(대도시, 지방도시, 중산간지역) 발전방향을 모색했다(차미숙, 2016). 이와 같은 일본의 노력은 인구 감소, 저성장, 산업구조 변화 등에 직면한 우리에게 공간 전략 측면에서의 시사점을 제공해 줄 수 있을 것으로 판단된다.

이에 본 연구는 일본의 국토, 도시 및 지역정책에 관한 노력을 고찰하고, 우리나라의 국토 및 도시의 공간구조 재편 논의에 관한 시사점을 제공하고자 한다. 이어지는 2절에서는 일본 국토 및 도시공간전략의 수립 배경 및 핵심내용을 정리한다. 3절에서는 2절에서 검토된 일본의 사례가 우리나라 공간 정책·전략 수립에서 어떠한 시사점을 줄 수 있는지에 대해 기술했다.

2. 일본의 국토공간전략 수립배경

일본의 공간전략 수립과정을 이해하기 위해서는, 1990년대 초반부터 일본이 겪은 경제 불황과, 이를 타개하기 위한 국가적 노력을 이해할 필요가 있다. 1990년대 이후 일본의 공간정책은 경제위기를 타개하기 위한 경제정책과 긴밀히 조응되도록 수립되었기 때문이다. 본 장에서는 경제위기 속에서 수립된 일본의 공간전략을 소개하고, 이런 공간 전략에 기반을 둔 대도시, 중소도시, 농산어촌지역의 압축전략을 기술하고자 한다.

1) 일본 경제변화와 공간정책의 전개

세계 제2차 대전 이후 일본은 미국, 독일, 프랑스 등의 주요 국가들에 비해 높은 수준의 경제 성장률을 나타내왔다. 1974년 오일쇼크를

제외하면 1951~1973년 동안의 GDP 연평균 성장률이 약 8%를 기록할 정도였다. 그러나 1990년대 초의 거품경제(bubble economy) 붕괴 이후, 경제성장률이 급속히 떨어지기 시작했다. 1992년에는 경제성장률이 1% 이하로 떨어졌고, 1993년에는 마이너스 경제성장률을 기록하기도 했다(박상준, 2016).

자산·주식의 거품이 빠지면서 전국적으로 치솟았던 부동산 가격이 급락했다. 금융부실과 부실채권 누적으로 인해 많은 기업이 도산했으며, 이로 인해 실업률이 증가하는 악순환 구조가 자리를 잡았다(조경엽·허원제, 2012). 거품경제가 붕괴된 이후 생산가능인구도 감소세로 접어들었으며, 저출산⁴⁾·고령화 현상 역시 가속화되기 시작했다.

‘잃어버린 10년’이 지속될 수 있다는 위기의식 속에서 2001년에 출범한 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 내각은 범국가적 구조개혁을 단행하여 장기불황에서 벗어나고자 했다. 구조개혁은 경제·금융·재정 부문에서 발 빠르게 진행되었다. 재정 건전화를 위한 삼위일체개혁 추진, 금융기관의 부실채권 해결, 중앙은행의 국채 인수를 통한 양적완화, 공기업(예: 우정사업) 민영화, 적극적인 공공 건설투자 등은 고이즈미 내각하에서 경제·금융·재정 등 범국가적 구조개혁을 위해 추진된 대표 정책들이다.

이러한 노력에도 불구하고, 고이즈미 내각은 버블 붕괴 직후 재정지출확대와 공공투자사업 중심의 경기부양책의 효과가 크지 않다는 사실을 깨닫게 된다. 일본 경제가 침체의 늪에서 빠져나오지 못했던 것이다. 이러한 한계를 인식한 이후, 고이즈미 내각은 ‘지역 활성화’를 통한 ‘경기회복’을 골자로 하는 ‘규제완화’를 강력히 추진하기에 이른다. 사실 일본 내에서 규제완화 논의가 본격화된 것은 1980년대 무렵이다. 하지만 이 당시의 규제완화는 미국, 영국 등의 경제를 견제하고

4) 1992년 일본 「국민생활백서」에서 소자화(저출산)라는 말이 처음 사용되었다. 1997년부터는 본격적으로 소자화 사회에 돌입하여 2003년 연간 출생 수가 112만 명까지 감소했다(송태민·이중순, 2010).

내수 진작을 위한 수단으로 사용되었을 뿐이었다. 버블 붕괴 이후 규제완화 논의는 일본 경기회복을 위한 뚜렷한 목적을 가지고 재등장했으며, 그 강도는 예전에 비해 대폭 강화된 형태를 보이고 있다(이홍배, 2003).

규제완화를 통한 구조개혁 추진은 2002년 12월 『구조개혁특별구역법』 제정을 시작으로 본격화되었다. 여기서 주목할 점은 규제완화 추진 방식이 ‘공간정책’ 중심으로 이루어졌다는 것이다. 과거 규제완화 방식은 전국을 대상으로 일률적인 방식으로 시행되었으나(장철순, 2012), 고이즈미 내각은 구조개혁특구(special zones for structural reform) 라는 지역단위 사업을 활용했다. 이를 통해 지자체가 주도적으로 특구의 규제완화 항목을 선정하고, 지역 특성을 고려한 특구계획을 작성하도록 했다. 이러한 특구 중심의 공간 정책을 통해, 지역 활성화뿐만 아니라 지자체 간 경쟁을 유도⁵⁾하려 했던 것이다⁶⁾(소순창, 2011).

게다가 동 시기 일본 정부는 쇠퇴하는 지역을 ‘도시재생긴급정비지역’으로 지정하여 지역을 활성화하려는 공간 정책을 폈다. 도시재생긴급정비지역은 ‘도시재생특별조치법’(2002년 제정)을 기반으로 하여 일본 경계를 견인해왔던 도쿄도, 오사카 부 등 대도시⁷⁾ 및 지방중핵도시를 중심으로 지정·운영되었다(장민영 외, 2014; 김은혜·박배균, 2016). 이 지역에는 규제완화 특례(예: 토지이용규제 완화, 사업 승인과 같은 인·허가 기간의 단축)가 제공되며, 도시재생 사업에 민간의 자본과 노하우가 활용될 수 있

5) 공간적 케인스주의에 입각한 지역발전전략은 2000년대 세계화 시대의 도래와 함께 일본 내에서 가장 경쟁력이 기대되는 도시와 지역으로 선택적 집중을 하는 방식으로 이루어졌다. 이러한 상황에서 등장한 것이 ‘특구 정책’이었다(김은혜·박배균, 2016).

6) 향후 구조개혁특구에 대한 평가는 다양하게 나타나고 있지만, 본 연구에서는 일본 경제 흐름에 따른 공간 정책 방향에 대한 소개로 범위를 한정했다.

7) 2017년 8월 가장 최근 기준으로 도시재생긴급정비지역은 총 53지역, 8592ha가 지정되었다. 이 중 오사카 부가 12지역(1,139ha)으로 가장 많이 지정되었으며, 도쿄도 7지역 2,944ha, 요코하마 3지역 266ha 순으로 지정 비중이 높게 나타나고 있다.

도록 금융지원, 세제 혜택 등도 제공하고 있다(김철영·박찬돈, 2014).

구조개혁특구가 신자유주의를 기반으로 한 ‘지역 주도’의 경제 활성화와 지역 간 자유 경쟁을 꾀한 데 반해, 도시재생긴급정비지역은 ‘중앙정부 주도’로 국가 경기회복을 위한 목적을 가지고 등장한 공간 정책이라 할 수 있다. 이처럼 고이즈미 내각은 ‘구조개혁특구’와 대도시권 중심의 ‘도시재생긴급정비지역’을 통한 공간정책을 활용해, 장기 불황에서 벗어나기 위한 돌파구를 마련하고자 했다⁸⁾(김은혜·박배균, 2016).

2002년 이후 일본 경기는 회복국면에 접어들기 시작했으나 이러한 회복기는 불과 3년 밖에 유지되지 않는 단발성 반짝경기로 막을 내리고 만다(정성춘 외, 2006). 게다가 2008년 시작된 글로벌 금융위기의 영향으로 일본 경기는 다시금 위기국면으로 접어들었다. 수출급감, 생산감소, 기업 이익 감소, 고용환경 악화, 소비 감소 등의 악순환 구조가 더욱 고착화되기 시작하면서 2009년에는 버블붕괴 이후 최악의 GDP 마이너스 성장률(-3.2%)을 기록하기도 했다(김양희·김은지, 2009). 이 시기에는, 2006년 정점에 달했던 일본 인구가 감소 단계로 접어들면서 ‘잃어버린 10년’이 ‘잃어버린 20년’으로 연장되고 있다는 자조적 분위기가 퍼지기 시작했다.

당시 일본에서는 인구 감소, 저성장, 산업구조 변화, 지방 중소도시 소멸 등 대내외 여건 변화를 고려한 종합적 정책의 필요성이 증대되고 있었다. 이러한 배경에 따라 지역의 경제 활성화에 초점을 맞춘 정책이, 산업·경제뿐만 아니라 인구, 물리환경 부문 등을 고려한 종합적 공간전략으로 탈바꿈하기 시작했다. 아울러 이 시기에는, 개발사업으로 인해 오히려 지방도시의 중심시가지가 공동화되는 현상이 나타남에 따라 ‘압축도시(compact city) 개념’을 적용한 도시 및 지역 정책이 등

8) 현재 도시재생긴급정비지역과 구조개혁특구에 대한 평가는 고용·일자리 증가, 무역·투자유치 촉진, 민간 투자 증가를 이끌어냈다는 긍정 평가가 있다. 반면에, 지자체 간 양극화 문제 심화, 단기적 경기 부양책으로 활용되었다는 부정적 평가도 공존하고 있다(장철순, 2009).

장하기 시작했다. 2006년 마을 만들기 3법(도시계획법, 대형입지법, 중심시가지활성화법) 개정에도 압축도시 개념이 반영되었다. 특히 중심시가지활성화법에서는 교외 개발 억제를 위한 도시 계획적 조치 등의 내용을 포함했다(충남발전연구원, 2008).

‘국가경제의 활성화’와 ‘지역의 경쟁력 강화’를 위한 노력은 2010년 대에도 계속되었다. 2011년에는 산업구조 변화, 저출산·고령화 진전, 국제 경쟁조건의 변화 등에 대응하기 위한 또 하나의 특구제도인 ‘종합특구’ 제도도 도입되었다. 이 종합특구는 수도권과 주요 대도시의 산업 거점을 형성하는 ‘국제전략종합특구(7곳)’와 지방 중소도시 자원을 활용한 ‘지역 활성화 종합특구(41곳)’로 나누어 지정·운영되고 있다. 과거 구조개혁특구의 경우 규제완화 특례만을 제공했다면, 종합특구에는 세제혜택, 재정지원, 금리보조 등의 강력한 인센티브를 적용한 것이 특징이다.

이어서 2013년에 재집권한 아베 내각은 국가 경제성장을 위한 특구 정책을 강화하려 했다. 먼저, 아베 내각은 산업·경제 기능이 집적된 국제적 거점을 육성하기 위해 대도시권 중심으로 국가전략특구(2013)를 지정하여 도시재생, 창업, 의료, 고용, 보육 등 총 11가지 분야를 특화 개발하려 했다. 하지만 이러한 대도시 중심의 특구 운영방식에 대해 지방 도시들의 불만이 거세게 일었다(김은혜·박배균, 2016). 게다가 2014년 5월 발표된 『마스다 보고서』는 지방 도시의 인구 감소가 일본 전체의 인구 급감을 초래한다는 위기의식을 불러일으키고 있었다(박승현, 2016).

지방도시 쇠퇴문제가 부각되자 2014년에는 이에 대응하기 위한 ‘마을·일·사람 창생법’이 제정되었고, 같은 해 7월에는 국가 공간전략인 ‘국토그랜드디자인 2050’이 수립되었다. ‘국토그랜드디자인 2050’은 비 법정계획이지만, 법정계획인 ‘국토형성계획’ 개정(2014년 9월)에 영향을 미칠 만큼 그 영향력이 지대했다. 또한 마을·사람·일자리창생의 모토를 가진 지방창생 실현에서 ‘국토그랜드디자인 2050’ 공간 전략은

매우 중요한 원칙을 제공해주었다(차미숙, 2016). 바로 압축과 네트워크(Compact+Network)를 핵심 골자로 하는 공간전략이다. 이 전략은 2014년 이래로 일본 전역을 대상으로 하는 공간재편 전략으로 활용되고 있다. 다음 절에서 압축과 네트워크 전략이 대도시권, 중소도시, 농산어촌 공간에서 어떻게 적용되고 있는지 살펴해보도록 한다.

2) 대도시권, 중소도시, 농산어촌 공간 압축화 논의

(1) 대도시권 공간 압축화 논의

압축도시 개념이 본격적으로 일본 국가 및 지자체 공간 정책의 핵심 개념으로 활용되기 시작한 것은 2014년 이후이다. 일본 정부는 특정 지역에 대한 규제완화, 세제·금융 지원 등의 특례만으로는 인구가 감소하는 도시의 시가지를 유지하기 어렵다고 판단했다. 이에 따라, 도시기능을 집약시키기 위해 대중교통의 도시 간 연계를 강화하고, 공공서비스 및 일자리 접근성을 높여 도시의 압축을 꾀했다. 현재 일본에서 공간의 압축은 크게 대도시권-지방중소도시-중산간지역의 3계층에 걸쳐 진행되고 있는데, 이러한 공간전략의 내용은 도시별로 차별성을 갖고 있다.

먼저, 대도시권 압축은 신성장산업 육성을 위한 국토 차원의 거점을 육성하기 위해 사용되고 있다. 전통적으로 대도시권은 국가 경제활동의 중심지로서, 신성장 산업을 육성하고 글로벌 기업을 유치하기에 적합한 공간이다(허재완, 2009). 특히 일본 인구의 절반정도가 살고 있는 동경권, 나고야권, 오사카권 등은 사회경제, 정치문화 측면에서의 파급력이 가장 크게 나타나는 곳이다. 때문에 버블경제 붕괴 이후 대도시권 재생은 국토 정책의 핵심전략 중 하나로 채택될 만큼 매우 중요한 국가적 사안이기도 했다.

1999년 일본 제5차 국토계획 ‘21세기 국토 그랜드 디자인’에서는 대도시 재생을 포함한 지역연계, 광역 국제교류권 형성 등의 추진전략을

제시했다. 대도시 재생을 위해서는, 3대 도시권을 포함한 지방 중추도시권과 이에 준하는 지방 중핵도시권을 중추거점도시권으로 만들어 도시권 상호 간을 연계하고 기능분담을 하고자 했다. 또한, 도심부 공동화 해소, 직주균형 실현을 통해 대도시권의 국제 경쟁력 향상을 꾀하도록 했다(국토연구원, 1998; 이동우, 2013). 1998년부터 2000년까지 추진한 ‘규제완화 추진 3개년 계획(1998~2000)’은 규제 완화를 통해 대도시권의 성장을 촉진하고자 했다(허재완, 2009). 도시재생 긴급정비지역(2002)과 국제종합특구(2011), 국가전략특구(2013) 역시 대도시권 성장을 위한 공간 정책으로 볼 수 있다(이동우, 2013).

미래 공간 발전 비전인 ‘국토그랜드디자인 2050’에서는 2010년 대비 2050년에 증가할 것으로 예상되는 인구 대부분이 국토의 2% 밖에 되지 않는 대도시권에 거주할 것으로 전망했다. 필연적으로 인구 감소 시대에 대도시권의 중요성이 더 커진 것이다. 이에 따라 3대 대도시권(동경권, 오사카권, 나고야권)을 아우른 대규모 권역을 ‘슈퍼 메가리전(super-mega region)’이라 명명하고, 여기에 의료·복지와 같은 다양한 생활 지원 서비스가 제공되는 압축 공간으로 조성하고자 했다(차미숙, 2016). 이러한 슈퍼 메가리전 구축에는 ‘압축 전략’과 더불어 ‘네트워크’ 구축전략도 중시되었다. ‘국토그랜드디자인 2050’에서는 3대 대도시권을 차세대 광역 교통수단인 ‘리니어 신칸센(시속 600km/h)⁹⁾’을 통해 하나의 더 큰 대도시권(compact)을 형성하고자 했다. 이러한 초고속 교통수단을 통해 도쿄와 나고야를 불과 40분 거리로 압축시켜, 지역 자동차 관련 산업, 항공 우주산업, 의료 산업 분야의 활성화를 촉진시키려 한 것이다. 또한, 광역교통망을 통한 네트워크 전략으로 경제적 과급 효과를 제고할 수 있는 토대를 마련하고자 했다.

이러한 슈퍼 메가리전 조성의 배경에는 ‘잃어버린 20년’으로 대변

9) 슈퍼 메가리전 구축사업은 2027년 준공 예정이다. 이 사업에 투입되는 정부 재원은 8조 엔(한화 약 90조 원)에 달하는 대규모 재정투자사업이다.

되는 일본의 경제적 위기감이 자리 잡고 있다. 리니어 신칸센이 기존의 신칸센 노선(도카이도 신칸센)과 경합한다는 중복투자에 대한 비판도 만만치 않았고, 또한 빨대 효과발생에 대한 우려의 목소리¹⁰⁾도 크게 일었다. 하지만, 100조 원에 가까운 막대한 사업비가 투입되는 리니어 신칸센과, 이런 광역교통망을 통한 슈퍼 메가리전 구축은 경제 위기에 대한 일본의 절박함이 반영되어 있다고 볼 수 있다. 일본 정부는 대도시권의 육성이 국가경제를 재활성화할 수 있다는 믿음을 가지고 있다. 이에, 대도시권 육성 정책에 거는 일본의 기대는 그 어느 때 보다도 크게 나타나고 있다.

(2) 중소도시 공간 압축화 논의

앞서 살펴본 것과 같이 일본은 대도시권을 경제와 혁신의 중심으로 육성함으로써 경제 재도약의 기회를 엿보고 있다. 일본 정부가 대도시권 정책에 집착하는 동안, 중소도시의 상황은 더욱 악화되어 갔다. 2014년 5월에 발표된 『마스다 보고서』는 2040년까지 50%의 지자체들이 소멸 위협에 처해있음을 밝혀 일본 사회를 술렁이게 했다. 일본 내 중소도시 인구 감소, 도심 공동화 및 지역 간 격차 문제에 대응하기 위해 ‘지방재생전략’을 국정과제로 선정(최용준 외, 2008)한지 불과 8년만의 일이었다.

일본 정부는 중심시가지 활성화, 마을만들기(まちづくり) 사업 등과 같은 중소도시 재생전략에서 한 걸음 더 나아가, 압축과 네트워크 전략을 기반으로 하는 중소도시의 체질개선에 역점을 두게 된다. 2007년에 등장한 지방재생전략에서도 도시 압축의 필요성을 강조한 바가 있긴 하다. 하지만 실질적으로 지방도시 압축이 본격화된 시점은, ‘입지 적정화계획(立地適正化計画)’이 도입된 후부터이다. 이 계획은 ‘압축+연

10) Toki Lifestyle Labo, 『暮らし&街レポート: リニア中央新幹線~中部圏における展望と課題』(2017.06).

계'라는 일본 정부의 공간정책 방향에 따라 2014년 8월 '도시재생특별조치법'의 일부 개정을 통해 등장했다(고주연·이승일, 2017). 법 개정 후 3년이 지난 2017년 12월에는 1,719개의 시정촌 중 384개(약 22%)에 해당하는 지역이 입지적정화계획 도입을 계획하고 있거나 도입할 정도로 이 계획은 일본 전역에 빠르게 번졌다. 특기할 사항은 인구소멸 가능성이 높은 시·정·촌뿐만 아니라 인구가 증가하는 중소도시에서도 이 계획의 도입을 고려하고 있다는 점이다. 입지적정화계획을 통해 도시를 더욱 효율적으로 이용할 수 있다고 판단했기 때문이다.

입지적정화계획은 도시계획 구역 내 주택 및 도시기능 증진 시설(의료, 복지, 상업 시설, 공공시설 등)의 입지를 적정하게 배치시키고, 적정하게 배치된 시설을 중심으로 인구를 집중시키는 공간압축 전략이다. 도시 및 지역공간을 압축함으로써 인구 감소 문제를 완화하고, 공공서비스의 운영을 효율화하고, 시가지의 공동화를 방지하려 하는 것이다. 입지적정화계획에서는 기반시설과 인구를 모으기 위한 '도시기능유도구역'과 '거주유도구역'을 설정하도록 하고 있다. 도시기능유도구역은 의료, 복지, 상업 등의 도시 기능을 집약함으로써 도시 서비스의 효율적 제공을 꾀하는 공간이다. 거주유도구역은 일정한 인구 밀도를 유지해 생활 서비스나 커뮤니티가 지속적으로 유지되도록 거주를 유도하는 공간이다. 이 구역은 도시기능유도구역을 둘러싼 형태로 지정된다.

원칙적으로는 거주유도구역 내에 도시기능유도구역을 설정하도록 되어 있다. 하지만 거주유도구역을 설정하기 위해서는 지역 주민들의 의견을 청취해야 할 뿐만 아니라 구역의 필요성을 설득하는 등의 절차를 거치는 게 일반적이다. 이러한 과정에는 많은 시간이 소요되기 때문에, 경우에 따라서 먼저 도시기능유도구역을 설정하는 것을 인정하고 있다.¹¹⁾ 실제 입지적정화계획 작성·공표를 완료한 시·정·촌 116

11) 국토교통성의 '입지적정화 계획 작성의 대처 상황'과 '입지적정화 계획 작성 가

곳 중에서 거주유도구역과 도시기능유도구역을 모두 설정한 곳은 70 곳, 우선적으로 도시기능유도구역을 설정한 곳이 46곳으로 확인되고 있다.

입지적정화계획에 이러한 압축 전략만 있는 건 아니다. 이 계획에는 ‘네트워크 전략’ 역시 매우 강조되고 있다. 국토교통성은 지역 공공교통의 재편을 통해서 지역 내, 지역 간의 연계강화를 도모하고, 지역특성에 맞는 최적의 생활 교통 네트워크를 확보하고자 다양한 정책적 지원을 강구하고 있다.¹²⁾ 대표적으로는 일반 승합 여객 자동차 운송사업자, 지역 공공 교통 활성화 재생법에 근거한 협의회 등에게 km당 주행 경비보조, 차량구입비용 보조 등의 지원을 시행하고 있다.¹³⁾

한편, 일본 내에서는 선택과 집중을 통한 지방 공간 재구축 전략이 신자유주의적 성격을 지니고 있다는 비판도 공존하고 있다. 지방도시의 공간 재편은 지방거주민의 삶의 질 제고와 지방공동체의 활성화에 있어야 하며, 지방 소멸론으로 인해 지방사회에서의 체념론을 확산시키지 않도록 정책적 배려가 필요하다는 점을 주지해야 한다(이정환, 2017).

(3) 농산어촌 지역 압축화 논의

일본은 대도시권, 중소도시뿐만 아니라 우리나라의 농산어촌 지역에 해당하는 중산간 지역에서도 공간 압축화 전략을 활용하고 있다. 1950년대 일본에서도 도시화와 산업화가 빠르게 진행되면서, 많은 인구가 중산간 지역에서 도시로 이동했다. 이로 인해 중산간 지역에서는 의료, 교육, 방재 등 공공 서비스 공급의 어려움이 발생하기 시작했다. 1970년에 이르러 일본 정부는 이렇게 인구가 과소화 되어가는 지역에

이드 및 Q&A 자료를 참고하여 작성했다.

12) 일본 정부는 2015년 설치된 ‘콤팩트시티 형성지원팀’을 통해 지자체가 입지적정화계획과 콤팩트 시티를 안정적으로 추진할 수 있도록 다양한 지원조치를 이어가고 있는 중이다(임정민, 2017).

13) 국토교통성의 지역공공교통확보유지사업 보도자료를 참고하여 작성했다.

서의 행정·재정 시스템의 붕괴를 방지할 목적으로 ‘과소지역 대책 긴급조치법’을 제정한다. 이 법은 현재까지 총 세 차례 개정 과정을 거쳤다. 1980년에는 ‘과소지역 진흥 특별조치법’으로 개정되면서 과소지역 주민들의 고용과 의료 서비스 확보를 강조했고, 1990년에는 ‘과소지역 활성화 특별조치법’으로 개정되면서 민간 활력을 기반으로 저출산·고령화에 대응할 수 있는 과소지역의 변화의 필요성을 밝혔다. 가장 최근인 2000년에는 ‘과소지역 자립 촉진 특별조치법’이라는 명칭으로 변경되면서 과소지역의 자립과 주민복지, 고용증대, 지역격차 문제 완화 등에 집중하기 시작했다(국가균형발전위원회, 2004).

그러나 당시 과소지역 재편에 대한 논의는 실질적 성과를 거두지 못했고, 이에 따라 일본 정부는 집락기능 유지를 위한 방안으로 ‘작은 거점(小さな據点)’ 대책을 발표하기에 이른다. 작은 거점은 인구 감소와 고령화에 대응하기 위해 기초 생활서비스 기능을 접근성이 좋은 장소로 집약시키는 전략이다(임상연, 2017).

더 나아가 2014년 ‘국토 브랜드 디자인 2050’에서는 중산간 지역에서의 작은 거점을 서비스 전달과 지역 혁신의 핵심 장소로 명명하면서, 작은 거점을 중심으로 쇼핑, 의료 서비스 등의 기초 서비스를 집적시키고, 교통 및 정보 네트워크를 형성하여 지속가능한 지역으로 만들어야 한다고 강조했다. 또한, 네트워크를 통해 작은 거점과 주변 집락을 ‘향토집락생활권(ふるさと集落生活圏)’으로 묶게 된다면, 집적 경제를 형성하여 지역의 인구 소멸 가능성을 낮출 것으로 기대하고 있다.

일본 정부는 작은 거점의 구축을 통해 최소한의 공공시설을 유지함과 동시에, 공공 서비스의 접근성을 확보하는 방안을 마련하고 있다. 인구과소 지역에서 집락의 소멸 문제에 대처하고, 공동체 유지를 위한 공간유지 전략을 펴고 있는 것이다(변필성 외, 2014). 즉, 중산간 지역의 작은 거점과, 이들의 묶음인 향토집락생활권 역시 압축과 네트워크 전략을 적절하게 활용한 것이다.

3. 일본의 ‘압축+연계’ 전략이 우리 국토공간전략에 주는 시사점

1) 대도시권화를 부추기는 메가트렌드

우리나라도 일본과 마찬가지로 인구 감소, 저성장, 산업구조 변화 등과 같은 대내외적 여건 변화가 심화될 것으로 예상되고 있다. 저성장, 저출산·고령화, 산업구조 변화 등의 메가트렌드는 우리 국토공간의 유례없는 변화를 예고하고 있다. 이런 변화의 결과로서 가장 두드러지게 나타나는 현상은 ‘대도시권으로의 인구·산업 집중현상’이다. 안타깝게도 이러한 대도시권화 현상은 ‘지방 중소도시의 붕괴 현상’과 긴밀히 맞물려 있다. 앞서 강조했듯이, 인구 감소 시대에서 이 두 현상은 상충적인(trade-off) 관계에 있기 때문이다.

대도시권-지방중소도시 상생발전을 위한 국토차원의 공간전략이 마련되지 않는다면, 우리 국토의 불균형은 더욱 심화될 가능성이 크다. 그럼 어떤 요인들이 우리 국토에서 대도시권화를 촉진하고 있을까? 먼저, 대도시권의 지속적 성장은 주변 군소도시들의 경제력 쇠퇴에 기인하는 바가 크다. 일자리가 감소한 지방도시에선 인적 자원의 외부유출로 지역경제가 고통받고 있으며, 이는 지역의 매력을 낮추는 악순환의 과정이 반복되고 있다. 이상호(2016)의 연구는 앞으로 30년 후에 우리나라 지자체의 30% 이상이 소멸될 가능성이 높다고 보고했다. 둘째로, KTX와 주간선도로 등의 광역교통망은 우리 국토를 대도시권 중심으로 압축시키고 있다. 김종학 외(2016)는 경부KTX와 호남KTX의 개통이 시간거리 기준으로 우리국토를 22.4%정도 축소했다고 밝히고 있다. 광역교통망의 발달은 대도시권이나 도시의 역세권 주변으로 인구를 집중시키는 현상을 촉진하고 있다. 셋째로, 저성장, 저금리, 고실업 등이 경제의 표준으로 자리 잡은 ‘뉴 노멀(New Normal)시대’ 속에서 대도시권으로의 인구 집중현상은 더욱 가속화되고 있다. 상대

적으로 교육과 취업의 기회가 풍부한 대도시권으로 인적자원이 이동하고 있는 것이다. 넷째로, 현재 나타나고 있는 산업구조개편 과정도 대도시권으로의 인구이동을 부추기고 있다. 4차 산업혁명과 관련된 지식기반 제조업과 지식기반 서비스업들이 대도시권 내에서 빠르게 성장하고 있기 때문이다. 수도권을 비롯한 지방 대도시권의 경우에는 구 산업을 대체하는 등의 적응력을 보일 수 있지만, 지방 중소도시의 경우에는 전통적 제조업의 빠른 사무자동화로 인해 일자리마저 위협 받는 상황에 놓이게 되었다.

최근 학계에서도 시대적 변화에 따른 공간전략 마련의 필요성을 공감하고 있다. 국토연구원(2014)에서는 대내외 구조변화에 선제적·체계적으로 대응할 수 있는 국토발전 전략 마련의 필요성을 강조했고, 대도시권 성장정책 중요성과 도시규모에 따른 기능 분담을 통해 국토의 효율적 발전을 역설했다(권영섭 외, 2016). 대도시권과 대도시 주변 지역 간의 연계 시나리오 구상을 바탕으로 한 국토 균형발전 방향도 제안되었다(이용우 외, 2016). 특히, 이용우 외(2016)는 메가도시권 성장 시나리오와 다중심 초(超)연계시나리오를 작성하여 미래 국토공간 구조를 제시했다. 국토차원의 공간전략과는 별도로, 지방 중소도시의 경우 압축도시(compact cities) 개념 도입과 지자체 간 연계·협력을 바탕으로 도시쇠퇴·축소 문제에 접근해야 함(성은영 외, 2015; 박세훈 외, 2017)도 강조되었다.

하지만 미래 국토공간 전략에 대한 기존의 논의는 다음과 같은 한계점을 노정하고 있다. 먼저, 국토공간구조의 미래변화에 대응하는 전략에는 대도시권 정책과 소멸위기 지역을 통합적으로 고려하는 정책이 미흡했다는 점이다. 즉, 저출산·고령화와 인구 감소, 저성장의 메가트렌드로 인해 더욱 강화될 ‘대도시권화 현상’과, 이로 인한 ‘지방 중소도시 소멸현상’을 하나의 묶음으로 하는 공간정책을 모색하지 못했다는 점이다.

둘째로, 도시 간 연계를 통한 상생방안에 대해 고려하지 못했다는

점이다. 성장하는 대도시권과 쇠퇴하는 중소도시 간의 ‘기능적 연계’를 고려하지 못한 공간전략은 쇠퇴·축소 중소도시의 지속가능성을 담보하기 어렵게 만든다는 점에서 이에 대한 고려는 실로 그 중요성이 높다.

2) 지방소멸과 대도시권화에 대응한 앞으로의 국토공간전략

앞으로도 대도시권화 현상은 더욱 강화되고, 이로 인해 지방 도시들의 어려움이 가중될 것으로 예상되고 있다. 앞서 2절에서는 우리와 유사한 변화를 먼저 경험한 일본의 공간 정책 및 전략들을 검토했다. 일본의 사례는 우리나라 공간전략의 수립에 유용한 시사점을 제공할 것으로 판단된다. 앞으로의 국토도시 공간전략은, 압축+연계 전략의 틀 속에서 두 가지 목적을 동시에 추구하는 방향으로 설정되어야 한다. 하나는 ‘쇠퇴지역의 인구와 경제 붕괴를 막을 목적’으로 사용되어야 한다. 대도시권화의 강한 흐름이 지방 중소도시의 쇠퇴와 맞물려 있는 현실 속에서, 성장지역(대도시권)과 쇠퇴지역(지방 중소도시)의 연계를 통한 상생발전을 꾀해야 한다. 다른 하나는 공간전략이 압축+연계 전략 속에서 ‘집적경제의 제고를 통한 경제 활성화’에 기여할 수 있도록 수립되어야 한다는 점이다.

이상의 논의를 바탕으로 앞으로의 국토공간전략 구상에 관한 두 가지 큰 방향을 정리해 볼 수 있다. 우선, 국토공간전략은 ‘성장하는 대도시권’과 ‘축소·쇠퇴하는 중소도시’를 함께 묶어 구상되어야 한다. 대도시권과 쇠퇴·축소도시 압축+연계 전략 관점에서 재생사업과 지역사업의 예를 들어보자. 먼저, 정부는 쇠퇴지역 활성화를 위해 대규모 도시재생 뉴딜사업을 진행 중에 있다. 하지만 도시재생 뉴딜사업은 성장지역과 쇠퇴·축소지역을 모두 고려한 거시적 관점에서 이루어지고 있지는 않다.

2014년 일본 정부가 대내외 여건변화에 대응하기 위한 국토공간전

락을 공식화했다. 같은 시기에 우리나라는 ‘도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법’ 제정과 도시재생사업 대상지 선정에 대한 논의가 진행되었다. 2014년부터 현재까지 전국 46개 지역에 4만 1,735억 원¹⁴⁾ 규모의 예산이 도시재생사업의 명분으로 투입되었다. 문재인 정부가 들어선 이후, 이러한 도시재생사업의 규모와 범위는 더욱더 확장되어 가고 있다.¹⁵⁾ 정부 또한, 도시재생 뉴딜사업이 쇠퇴·축소지역을 단순히 재생시키려는 것을 넘어 도시 경쟁력 및 혁신을 창출하는 사업으로서 역할을 수행하기를 기대하고 있다(국토교통부, 2017). 그러나 현재까지 진행되고 있는 뉴딜사업 내용은 기존 도시재생사업의 규모와 범위를 넓히는 쪽으로 ‘양적 팽창’만을 반복하고 있는 것으로 보인다. 지금의 도시재생사업은 성장중심 패러다임이 지배적인 지자체 도시계획 정책과 긴밀히 맞물려 있다. 인구 감소세에 접어든 지자체들 중 다수가 도시·군 기본계획에서 계획인구를 과대 설정하고 있으며(김준형, 2012), 외곽지역 개발을 자랑으로 여기고 있는 현실이다(강명구, 2012). 이런 현실 속에서의 재생사업은 소기의 목적을 달성할 가능성이 크지 않다.

마찬가지로 지역사업이 인구, 일자리, 고용 측면에서 압축화 경제¹⁶⁾를 실현하고, 지역 간 동반 성장을 달성하는 ‘질적 팽창’을 이루기 위해서는 대도시권-중소도시-농산어촌 지역을 아우르는 공간 압축전략이 필요하다. 또한, 도시 및 지역 공간 압축화와 더불어 ‘지역 간 연계

14) 구체적으로, 건축도시정책정보센터에 따르면 국비예산 4,543억 원과 지자체예산 3만 7,193억 원으로 확인되고 있다.

15) 정부는 도시재생 뉴딜사업의 예산으로 5년간 약 50조 원의 공적자금을 투입할 것이며, 재생사업의 수혜지역 역시 시범사업 지역 68곳을 시작으로 전국적으로 확대해 나갈 계획임을 밝혔다.

16) 조운애(2014)에서는 도시외곽을 우선적으로 개발하는 분산화 전략과 대비하는 개념으로 압축화경제 전략을 제시했다. 구체적으로 압축화경제 전략은 적은 인구라도 서로 가깝게 모여 살게 되면 지역 서비스, 의료, 교육, 문화 등 경쟁력 있는 정주환경이 조성되고 그로 인해 새로운 인구와 산업이 유입되는 등의 순환 구조가 형성될 수 있음을 제시했다.

전략'도 함께 구상해야 한다. 특히 앞으로의 지역사업은 '성장하는 대도시권'과 '축소·쇠퇴하는 중소도시' 간 가교역할을 하도록 구상되는 것이 필요하다. 이처럼 향후 수립될 공간 정책 및 전략은 단순히 쇠퇴·축소 지역에 초점을 맞추는 것이 아니라 대도시권-중소도시-농산어촌의 연계를 통해 동반 성장을 이끌어 낼 수 있도록 설정하는 것이 필요하다.

일본 대도시권·중소도시·중산간 지역 공간 정책에서 가장 눈에 띄는 것은 지역 간, 지역 내 연계 강화이다. 물론 이러한 연계는 공공교통 및 정보통신망으로 대변되는 네트워크 전략이 뒷받침해주어야 가능하다. 이를 위해 철도, 항만, 고속도로 등의 노선이 지역 간 생활 서비스 접근성을 향상시키는 방향으로 발달되어 왔는지 검토가 필요하다. 향후 새롭게 만들어질 광역교통망은 대도시권과 중소도시 및 농산어촌 지역 간의 행정·재정 서비스의 연계 가능성을 고려해야 한다. 또한, 지역 내 연계는 주민들의 공공서비스 접근성을 높이도록 설계되어야 한다. 대중교통 결절점을 중심으로 의료, 문화, 교통, 복지 서비스 등이 집중되도록 하며, 이러한 도시기능이 집중된 곳으로 대중교통 연계망이 구축될 수 있도록 도시의 내부구조를 바꾸어 나가야 한다.

둘째로, 압축+연계 전략 기반으로 한 국토공간전략은 국가 및 지역 경제정책과의 정합성을 높이도록 구상되어야 한다. 그간 일본에서 등장한 특구들과 도시재생 긴급정비지역, 더 나아가 '국토 그랜드디자인 2050' 역시 경제 위기를 극복하기 위한 노력의 산물이다. 우리나라 역시 일본이 경험해 온 저출산·고령화와 생산가능인구 감소뿐만 아니라 전통적 산업의 경쟁력 상실 등의 문제를 겪고 있다. 이러한 위기 상황을 극복하기 위해 앞으로의 공간전략은 지역 지역경제 활성화 등에 기여할 수 있는 종합전략으로서의 역할을 하도록 구상되어야 한다. 공간전략이 종합전략으로서 변화하기 위해서는 '산업전략'과의 결합이 필요하다.

물론 기존 정부에서 수립했던 공간전략에 생산가능인구의 감소나

산업경쟁력 상실 등의 위기의식이 부재했던 건 아니다. 산업전략 또한 공간전략 속에 녹아들어 있다. 예를 들어, 이명박 정부에서 추진되어 왔던 ‘5+2 광역경제권’ 정책은 앞으로 진행될 대도시권화의 흐름을 인지하고, 글로벌 경쟁에서 살아남기 위해 대도시권을 육성해야 함을 명백히 했다. 5+2 광역경제권 선도산업육성 사업은 전국을 인구 5백만 명 이상의 다섯 개 광역경제권(수도권, 충청권, 호남권, 동남권, 대경권)과 나머지 두 개의 특별경제권(강원권, 제주권)으로 나뉘, 광역별 선도산업(propulsive industries)을 육성하는 것을 목적으로 했다. 하지만, 5+2 광역경제권 공간전략은 그다지 큰 성과를 내지 못했다. 대표적인 이유는 광역권 간, 광역권 내 공간적 연계에 대한 고려가 미흡했기 때문이다. 그로 인해 산업육성의 긍정적인 효과가 지역 내·지역 간으로 파급되는데 한계가 있었으며, 단기적 성과로만 그치게 되었다(박재곤 외, 2014).

현재 진행되고 있는 도시재생 뉴딜사업도 마찬가지다. 도시재생 뉴딜사업이 국토공간 재편 과정에서 쇠퇴지역을 재생하는 목적을 넘어 도시 경쟁력 및 혁신을 창출하는 사업으로서의 역할을 수행하기 위해 선 지역 간 연계가 반드시 고려되어야 한다. 성장하는 지방 대도시권으로 국토공간을 ‘압축’하고, 광역 네트워크 연계를 통해 대도시권과 주변 지역들이 ‘상생’할 수 있는 공간 구조를 마련해야 한다. 광역 네트워크 결절점은 지역 산업, 서비스 등의 혁신 거점으로서 활용되어 지역 경제 경기 활성화에 기여할 수 있는 방향으로 전개되어야 한다. 특히, 정부는 대도시-중소도시-농어촌 수준에서 취약한 부분을 우선 지원함으로써 각 지역의 선순환 구조를 자리 잡게 하는 것이 중요하다. 먼저, 산업기반과 광역교통망이 발달한 대도시 지역 내에 ‘경제기반형’ 및 ‘중심시가지형’ 재생사업을 적극적으로 벌여야 한다. 이를 통해 신산업을 육성하고 청년 창업을 활성화해야 한다. 지방 대도시권은 수도권과 차별화된 특색 있는 산업을 육성해야 하며, 일자리를 창출하는데 주력해야 한다.

반면에 인구가 감소 중인 중소도시의 경우에는, ‘중심시가지형’ 재생사업뿐만 아니라, ‘일반근린형’, ‘주거지지원형’ 재생사업을 적극적으로 벌여야 한다. 특히, 이러한 사업들은 도시의 압축전략이 구체화될 수 있도록 계획되는 것이 바람직하다. 인구가 집중되어 있는 거주지 중심으로 중소도시 상권의 활력을 증진하고, 농산어촌의 작은 거점들에 복합 서비스를 제공할 수 있는 기반을 마련해야 한다. 중소도시들은 서로 간의 연계를 통해 일종의 ‘도시 연합체’를 구성하는 협력적 체제로의 전환이 필요하다. 약 30만 이상의 인구를 확보한 연합체여야 각종 도시기반서비스가 효율적으로 제공될 수 있는 토대가 마련되기 때문이다. 인구가 적은 지역에선 종합병원, 법률사무소 등의 고차서비스들이 입지하기 힘들다. 연계전략을 통한 도시연합체의 구성은 지역주민들의 서비스 접근성을 높여 주민 삶의 질 제고에 기여할 수 있다. 물론 중소도시에서 일자리와 고용 활성화 역시 고려해야 한다. 일본 사례에서도 확인되었듯이 지방에서 대도시권으로의 고급인력 유출은 일자리 문제와 직결된다. 따라서 대도시권에서 유치·육성하고 있는 산업과 연계된 제조업·서비스업을 육성하고, 신(新)산업의 테스트베드(Test Bed)로서의 역할을 수행할 수 있도록 정책적 지원이 요구된다.¹⁷⁾

마지막으로 이러한 도시 연합체에 연결된 농산어촌 거점에는 ‘주거지 지원형’과 ‘우리동네 살리기’ 유형의 재생사업에 주력해야한다. 이 또한, 인구나 생활서비스를 특정지역에 모을 수 있는 곳을 중심으로 전개되어야 한다. 특히, 농산어촌 지역에 원격진료, 홈 케어 시스템 등의 고도화된 정보통신 기술을 접목하여 대도시권과 인근 중소도시와의 교육·의료·복지 서비스의 시간-거리(Time-Distance)를 단축하는 핵심

17) 자율주행자동차, 드론 등의 기술개발 및 기술 시연을 위해선 상대적으로 넓은 면적의 토지가 요구된다. 실제로 김제시, 인제군 등에서는 4차 산업과 관련된 일자리 창출을 위해 자율주행자동차, 드론 실험·실증 테스트베드로서의 탈바꿈을 계획하고 있다.

기술로서 활용할 수 있다. 이를 통해 주민들의 삶의 질을 향상시킬 수 있고, 지역 공동체의 지속가능성을 담보할 수 있다.

원고접수일: 2018년 5월 10일

심사완료일: 2018년 5월 26일

게재확정일: 2018년 6월 13일

최종원고접수일: 2018년 6월 14일

❖ Abstract

Future Prospects and Strategies
for National Territorial Development in an Era of New Normal:
Implications of Japan's Compact and Network Strategies

Im, Bo-Yeong · Lee Kyoung-Soo · Ma, Kang-Rae

In Japan, there has been a huge migration of young people from regional areas to three major metropolitan areas of Tokyo, Osaka and Nagoya from the 1950's. On the other hand, there have been a growing number of regional areas struggling to maintain a certain level of public or private services due to insufficient population density. A gradual increase in regional polarization has been reinforced by decreasing job opportunities in non-metropolitan regions. Japanese government introduced the spatial concept of "compact and networks" by developing 'Grand Design of National Spatial Development towards 2050' which aims to respond to the challenges Japan faces including an unprecedented population decreasing society, as well as economic depression. South Korea have the similar problems as the Japan has undergone in the several decades. The main purpose of this study is to provide a rich discussion of spatial development strategies by reviewing Japanese government's recent efforts to reshape spatial structures. This paper suggests that firstly, spatial development strategies should reinforce effective collaboration between growing metropolitan areas and adjacent areas in decline. Secondly, regional industrial policies need to be tightly linked with 'compact and networks' spatial strategies in order to not only develop the local economies, but also improve the productivity of the entire nation.

Keywords: Metropolitan Area, Small and Medium-Sized Cities, Declining Population, Compact and Network, Spatial Strategies

참고문헌

- 강명구. 2012. 『콤팩트시티(압축도시)형 도시재생을 둘러싼 사회적 후생과 개별적 이해 간의 근원적 갈등에 대한 이론적 탐색』. 《한국지역개발학회지》, 제24권, 4호, 27~40쪽.
- 고주연·이승일. 2017. 『일본의 지속가능 도시재생 계획에 관한 사례 연구: 입지적정화계획의 도시기능유도구역 설정을 중심으로』. 《국토계획》, 제52권 6호, 5~25쪽.
- 국가균형발전위원회. 2004. 『낙후지역개발사업의 통합에 관한 기초연구』. 국가균형발전위원회 연구보고서.
- 국토교통부. 2017. 『도시재생 뉴딜사업의 첫 발을 내딛습니다』. 2017.9.
- 국토연구원. 1998. 『일본의 21세기 국토 그랜드디자인: 지역의 자립촉진과 아름다운 국토의 창조』. 국토연구원 연구보고서.
- _____. 2014. 『국토관리의 지속가능성 제고방안 연구』. 국토연구원.
- _____. 2016. 『미래 대도시권 전망과 대응전략 연구』. 국토연구원.
- 권영섭 외. 2016. 『국토계획의 실효성 제고를 위한 평가제도 발전방안 연구』. 국토연구원.
- 김양희·김은지. 2009. 『최근 일본경제의 디플레이션 실태와 전망』. 대외경제정책연구원.
- 김은혜·박배균. 2016. 『2000년대 이후, 일본의 국가 스케일 재편과 특구 전략』. 《공간과사회》, 제26권 2호, 10~43쪽.
- 김종학·정진규·김준기·배윤경·최재성. 2016. 『호남KTX 개통에 따른 국토공간 이용 변화 연구』. 국토연구원.
- 김준형. 2012. 『계획인구는 왜 정확히 추정되지 못하는가?: 경북의 23개 시·군을 대상으로』. 《국토연구》, 제72권, 141~160쪽.
- 김태환·송지은. 2017. 『광역도시권의 경쟁력 강화를 위한 계획체계 발전 방향』. 국토정책 Brief 629, 1~8쪽.
- 김철영·박찬돈. 2014. 『민간 도시재생사업이 주변지역에 미치는 영향에 관한 연구: 일본 동경의 미드타운(Midtown) 주변지역을 중심으로』. 《국토계획》, 제49권 4호, 221~231쪽.
- 마상진·남기천·최윤지. 2016. 『역 귀농·귀촌 의향 영향 요인 분석』. 《농촌사회》, 제26권 1호, 37~63쪽.
- 박상준. 2016. 『불황터널』. 매일경제신문사.
- 박세훈·조만석·송지은·임준홍. 2017. 『인구 감소시대 지방중소도시 활력증진을 위한 정책과제』. 국토연구원.
- 박승현. 2016. 『‘지방소멸’과 ‘지방창생’: ‘재후(災後)’의 관점으로 본 ‘마스다 보고서’』.

- 《일본비평》, 제16호, 158~183쪽.
- 박재곤 외. 2014. 『지역산업정책의 주요 이슈 분석과 개선방향(연구보고서 2014-713)』. 산업연구원(KIET).
- 변필성. 2014. 『일본의 과소지역 정책동향과 시사점』. 《국토정책 Brief》, 492, 1~6쪽.
- 서연미·김광익·박정일·홍사흠. 2016. 『경제산업구조 재편에 대응한 대도시권 발전 방향 연구』. 국토연구원 연구보고서.
- 성은영·임유경·심경미·윤주선. 2015. 『지역특성을 고려한 스마트 축소 도시재생 전략연구』. 건축도시공간연구소.
- 송태민·이중순. 2010. 『일본의 저출산·고령화 현황과 대책』. 《보건복지포럼》, 제169호, 100~116쪽.
- 원광희·채성주·송창식. 2010. 『인구 감소시대 축소도시 활성화 전략: 한국의 중소도시를 대상으로』. 충북연구원.
- 이동우. 2013. 『외국의 대도시권 정책 동향과 시사점』. 《도시문제》, 제48권 537호, 100~116쪽.
- 이상호. 2016. 『한국의 ‘지방소멸’에 관한 7가지 분석』. 한국고용정보원.
- 이용우·변필성·김동한·임지영·임용호·유현아. 2016. 『미래 대도시권 전망과 대응전략 연구』. 《국토정책 Brief》, 521, 1~12쪽.
- _____. 2018. 『대도시권 미래와 역할을 제시하는 균형발전정책 필요』. 《국토정책 Brief》, 645, 1~12쪽.
- 이정환. 2017. 『인구 감소와 지속가능한 지방만들기-지방소멸(地方消滅)을 둘러싼 논점』. 《일본공간》, 제21권, 194~223쪽.
- 이홍배. 2003. 『일본 지역특구의 특징과 한국에의 시사점』. 대외경제정책연구원 지역문제 Close-up.
- 임상연. 2017. 『일본 지역특구의 특징과 한국에의 시사점』. 한국지역개발학회 학술대회 발표자료. 2017.6.
- 임정민. 2017. 『‘콤팩트시티+네트워크’의 마을만들기, 일본의 입지정화계획』. 《도시정보》, 제424호.
- 장민영·송혜승·이명훈. 2014. 『일본 지역활성화 정책의 관리체계 및 추진방향에 대한 고찰』. 《국토계획》, 제50권 6호, 91~107쪽.
- 장철순. 2009. 『일본 구조개혁특구사업의 성과와 시사점』. 《국토》, 통권336호, 44~50쪽.
- 조경엽·허원제. 2012. 『일본의 “잃어버린 20년”과 한국에의 시사점』. 한국경제연구원 연구보고서.
- 조윤애. 2014. 『압축화경제 전략을 통한 도시재생방안』. 《국토계획》, 제49권 5호, 67~80쪽.

- 차미숙. 2016. 「인구 감소시대, 일본의 지방창생전략과 지역공간」. 《국토정책Brief》, 555, 1~8쪽.
- 최용준·강태환·임준홍. 2008. 「일본 지방재생전략이 우리나라 지방 중소도시재생에 주는 시사점」. 《지역정책연구》, 제19권 2호, 113~130쪽.
- 최해욱·최병삼·김석관. 2017. 「일본의 제4차 산업혁명 대응 정책과 시사점」. 《동향과 이슈》, 제30호, 1~25쪽.
- 충남발전연구원. 2008.4. 「일본의 지방 중소도시 재생정책 및 사례」. 충남발전연구원 국제세미나 발표자료.
- 허재완. 2009. 「글로벌 경쟁시대, 서울대도시권의 역할과 과제」. 《서울도시연구》, 제10권 4호, 3~14쪽.

國土交通省. 2014a. 「國土のグランドデザイン2050」.

_____. 2014b. 「地域公共交通確保維持事業」.

_____. 2016. 「立地適正化計畫作成の手引き及びQ&Aについて」.

東海ライフスタイルラボ. 2017. 「暮らし&街レポート: リニア中央新幹線~中部圏における展望と課題」.

<웹사이트>

<http://www.mlit.go.jp/>

<http://www.aurum.re.kr/>