

# 해 외 출 장 보 고

## - 출장복명서 -

- 출 장 국 : 일본(동경)
- 출장일시 : 2012년 12월 2일~12월 6일
- 출 장 자 : 이용우(국토연구원 선임연구위원)  
박정호(국토연구원 연구원)  
임지영(국토연구원 연구원)

# 목 차

1. 해외출장 개요 .....	1
2. 해외출장 일정과 업무내용 .....	2
1) 세부일정 .....	2
2) 주요 업무내용 .....	3
3. 해외출장 수행내용 .....	5
1) 싱가포르: 총리실 공공서비스국 전략기획실(SPO) 방문 및 면담 .....	5
2) 싱가포르 현지조사 .....	11
3) 일본 동경: 국토교통성 국토정책국 .....	18
4) '한-일 국토 예측성과와 발전방안' 국제 세미나 개최 .....	21
5) 중국 상해: 국토자원관리국 방문 및 면담 .....	24
6) 중국 상해 현지조사 .....	29
4. 시사점 .....	35
<부록 1> 방문기관별 면담자 .....	40
<부록 2> 출장 수집자료 목록 .....	41

# 1. 해외출장 개요

□ 출장자 : 이용우(국토연구원 선임연구위원),

박정호(국토연구원 연구원), 임지영(국토연구원 연구원)

□ 출장기간 : 2012년 12월2일(일)~12월6일(목)

□ 출장목적

- 미래 국토발전 장기전망에 있어 일본의 지역정책이 우리 국토에 미치는 영향에 대한 시사점 도출
- 일본의 최근 지역정책 관련 자료 수집을 통해 미래여건변화 전망에 대한 시사점 도출

□ 주요 방문기관 및 조사지역

- ▷ 일본 총합연구개발기구
- ▷ (사)일본교통계획협회
- ▷ 노무라종합연구소
- ▷ 동경대
- ▷ 타마신도시
- ▷ 동경 고품자 주택

## 2. 해외출장 일정과 업무내용

### 1) 세부일정

월일 (요일)	출발지	도착지	방문기관 (장소)	업무수행내용	접촉예정인물 (직책포함)
12.2(일)	인천	동경	-	· 이동(항공)	-
12.3(월)		동경	일본 총합연구 개발기구	· 저출산·고령화에 대응 한 일본 지역정책의 현 황 및 성과 논의	· 일본 지역정책 전문가
			(사)일본 교통계획 협회	· 일본 2050 생활상 및 사 회상 전망 결과 논의 · 일본 2050 이상상(理想 像) 및 실현방안 논 의	· 「2050 도시비전 연 구」 연구책임자
12.4(화)		동경	노무라 종합연구소	· 인구 감소에 대응한 2040년 일본 사회전략 (Social Strategies) 논의	· 테츠지 우에무라 · 마사키 우토
			동경대	· 세미나 개최(14:00) - 일본 국토정책의 변화 및 저출산·고령화 대 응형 지역정책의 성과 - 한국 미래 국토발전 장기전망 성과	· 발표 - 세타 후미히고 교수 - 켄스케 카타야마 교수 (동경대) · 토론 - 사노 히로요시 교수 (입교대)
12.5(수)		동경	타마 신도시	· 대도시 인근 고령화지 역의 현황과 정책 조사 · 고령화에 따른 타마 신 도시 식품 사막화(Food Desertation) 실태와 대 응정책 조사	-
			동경 도와긴자	· 대도시 인근 쇠퇴지역 현황 및 활성화 방안 조사 · 일본 마을기업(CB) 육 성을 통한 쇠퇴지역 활성화 전략 및 성과 조사 : (주)아모르도와	-
12.6(목)	동경	인천	-	· 이동(항공)	

## 2) 주요 업무내용

- 일본 협동연구진과의 현지 세미나 개최
  - 일본 동경대 : 저출산·고령화에 대응하는 일본 지역정책에 대한 세미나 개최 및 해외 협동연구진 면담
  
- 일본 국토 및 지역계획의 미래에 대한 업무협의회 개최
  - 일본 동경대 : 동일본 대지진, 초고령화 사회 등 일본의 국토 여건 변화에 대응하는 미래 국토 및 지역계획에 대한 업무협의회 개최
  
- 일본 미래 연구기관 방문 및 전문가 면담
  - 일본 총합연구개발기구(總合研究開發機構, NINIRA : National Institute for Research Advancement) 지역정책 전문가 면담
  - 사단법인 일본 교통계획협회 「2050년 도시비전 연구」 연구책임자 면담
  - 노무라종합연구소 미래 사회전략 및 물산업 분야 전문가 면담
  
- 일본 현지조사
  - 타마신도시 주거, 통행, 소비 및 여가 생활공간 현지조사
  - 동경 고령자주택 현지 조사

### 3. 해외출장 수행내용

#### 1) 일본 총합연구 개발기구

-저출산·고령화에 대응한 일본 지역정책의 현황 및 성과

- 
- 회의일시 2012. 12. 3(월)
  - 장소: 총합연구 개발기구 회의실
  - 면담자:
  - 중점 질의내용
1. 일본 인구감소지역의 지역경제 변화
  2. 인구감소가 산업에 미치는 영향
  3. 인구감소시대 미래의 성장산업
  4. 고용과 취업구조의 변화에 의하여 주택과 토지 시장의 불안 가속여부
  5. 저인구지역에 대한 서비스 공급 정책의 방향
  6. 국토관리인제도, CB 등의 활성화가 인구감소지역 활성화 및 관리 보전에 긍정적인 영향은?
- 



#### □ 회의내용:

##### 1. NIRA 소개

- 2007년 재단법인을 설립하였으며 국토의 균형발전, 지방연구를 지속적

으로 수행 중

## 2. 지방재생 시나리오 연구(2008년)

- 지방도시, 과소화, 고령화, 경제자립 등 4가지를 주요테마로 연구 수행
- 지방도시, 지방지역의 과소화 등 인구변화를 분석하고 현황을 예측함

## 3. 고령화도시와 의료재생\_마을 통합 의료의 실현(2012년 연구)

- 2011년 현재 일본은 54세 이상 인구 53% 초고령화 사회, 동시에 지방도시의 주택 등 노후화도 큰 문제. 주로 그런 시설이 90년대 이전에 완공. 그런 시설의 갱신, 의료서비스 재생 등이 함께 포함된 도시재생 프로젝트를 제안한 것이 본 연구임
- 2가지 포인트가 있음 : 일본의 도시는 저밀도로 분산되어 있는 상황임. 이러한 상황에서 첫째, 의료복지서비스를 중앙으로 집중해야한다는 측면. 둘째, 원활한 의료서비스 공급을 위해서 고령자 중심의 소규모 개호서비스시설을 공급해야한다는 측면이 중요함
- 대규모 병원 등 수술을 할 수 있는 대규모 시설 중심으로 의료대책이 나왔음. 본 연구는 향후 그러한 대규모 의료서비스에서 벗어나 지속적으로 필요로 하는 곳에 의료서비스 공급체계를 구축하는 것, 그리고 이를 위해 각종 인프라를 개편하는 것도 제안함.
- 첫째, 도시재편, 둘째 의료시스템 구축
- 인구 고밀도화가 중요한 여건변화임. 이유는 공공서비스와 인프라에 대한 재정적 이유와 고령자 이동거리를 집중시키는 것이 중요함
- 지금까지 도시 형성과 의료서비스 공급을 함께 고려하는 정책은 많지 않음. 지역별로 의료에 특화된 서비스를 공급하거나, 콤팩트시티에서 인구 고밀화에 대한 사례만 존재함. 그러나 이처럼 통합적으로 의료와 도시를 통합적으로 구축한 사례는 없음. 이에 본 연구는 의료 통합형 도시를 형성하는 것을 제안함.
- 현재 일본에서는 의료 관련 법령상 의료기관이 의료행위 이외에 영리적 행위를 하는 것이 제한되어 있음. 이 같은 법령 체계 하에서 개호서비스와 의료서비스를 통합하기에는 어려움이 있으므로 본 연구는 의료 관련 법령의 개정도 제안함.

## 4. 질의응답

@ 의료 기관 재생은 주택 재생도 포함하는가요?

- 병원 등 의료기관에서 부동산 건설업체, 개호서비스 업체에 투자하거나 주식을 소유하는 방식으로 제안 단계임.

@ 농촌 개호서비스의 비효율성에 대한 대안은 무엇인가요?

- 일본 내에서도 개호서비스를 필요로하는 지역이 광범위해지면서 개호서비스 간호사가 담당하는 지역이 넓어지는 비효율성이 높아짐. 콤팩트시티 정책을 추진하는 어떤 지자체에서는 양질의 서비스를 제공 가능한 지역 안으로 사람들이 이주해오도록 권장하는 정책을 펼치고 있음.

- 또한 지방 병원들이 적자가 가중되면서 후생노동성에서는 정책적으로 재택 개호를 정책적으로 장려하고 있음. NIRA에서는 고령화세대를 중심 도시로 집중시키는 정책을 제안하고 있음.

## 2) (사)일본 교통계획 협회

-일본 2050 생활상 및 사회상 전망/일본 2050 이상상(理想像) 및 실현방안 논의-

- 회의일시 2012. 12. 3(월)
- 장소: 일본 교통계획협회 회의실
- 면담자:
- 주요 질의내용
  1. “2050년 우리들의 생활” 중간보고회 이후 연구진행상황
  2. 이상상과 예상상 도출 프로세스



## □ 회의내용:

1. ‘2050 도시비전’ 연구는 현재 기준으로 인구 감소, 초고령화, 지구환경문제의 심각화, 국제도시간경쟁의 격화 등 일본의 사회, 경제적 정세의 변화에 따른 사회전환기에 대응하기 위한 방안을 마련하고자 수행한 연구임
- 본 연구에서 설정한 2050년 이상상(理想像)은 ‘和의 사회’
    - ‘和의 사회’란 인구감소·고령화가 진행되는 과정에서 경제성장을 위한 대량생산 및 소비의 사회로부터 국민생활의 질 및 정신적 행복 향상을 목표로 하는 사회
    - 이상상에 따르면, 저출산 경향이 안정되고 극단적 인구증감이 사라지며 토지이용이 적절히 정리되고, 장수명 및 양질의 주택이 늘어나 거주환경이 쾌적해질 것으로 전망됨
    - 건강한 성인 취업자수가 증가하고 누구라도 양호한 노동환경 하에서 일하는 것이 가능하며 고령자도 자원봉사나 파트타임을 통해 사회 및 지역에 적절히 공헌할 것임
    - 도보나 보행지원 이동수단에 의해 쾌적한 이동이 가능하며 모든 생활자에게 일정한 이동수단이 제공되어 개별교통보다 대중교통을 이용하는 사람이 많고 자동운전이 가능한 개인교통이 보급될 전망임
    - 커뮤니티는 가능한 일을 모두 자체적으로 처리하며 지역차원에서 서로 도와가며 생활하는 것이라는 의식이 정착되고, 지역 커뮤니티나 테마커뮤니티 등이 연계되어 새로운 공공으로서 기능을 담당하고 그 중요도가 증가할 것임
    - 마을은 참여의식을 가진 주민들에 의해 운영되고, 재해에 대해서도 심각한 피해가 발생하지 않도록 대비하여 커뮤니티 차원의 조치로 안전하고 안심할 수 있는 도시환경이 확보될 전망임
  - 향후 동일본 대지진에 따른 피해 복구 상황에 따라서 본 연구는 후속 연구로 이어질 예정임



- 적으로 가계에서는 주택자금융자를 통해 주택을 구입하는데 가계의 부채에 대한 부담과 기업의 대출에 따라서 다른 경제부문에 투자할 수 있는 여력감소로 이어져 경제 활력이 저하됨.
- 자료 p.5 : 기업들의 대출잔고가 92년부터 98년까지 정체가다가 2000년 이후로 급격히 저하됨. 15년 정도에 걸친 일본의 포물선을 한국에 비추어보면 90년 중반부터 90년 후반까지 걸친 천천히 대출이 정체되었던 일본 상황이 한국에서 현재 나타나고 있음. 한국에서 부채가 완만하게 나타나는 현상에 대한 대책을 현재 제안하려고 자료를 작성 중임. 일본의 경우 98년부터 급격하게 채무가 하락하는 상황이 한국에서는 완만하게 나타나도록 하는 방안을 제안하려고 함. 또한 한국의 GDP가 감소하지 않으면서 이러한 완만한 대출잔고 하락을 유도하는 방안을 고심하고 있음. 2가지 대안을 생각하고 있음. 첫째, 수출을 촉진하여 내수 이외에 경제활력을 살리는 방안. 한국은 수출비중이 크므로 대외경제 상황이 나아진다는 전제가 필요함. 그러나 그렇게 되지 않을 것임. 재정지출을 늘리더라도 민간 내수 감소를 커버할 수 있는 방안이 필요함.
  - 자료 p.4 : 거시경제 기본개념으로서 저축과 투자액이 같은 균형을 유지하는 것을 전제로 설명하고자 함. 밸런스를 통해서 경제적 호순환 사이클을 통해 경제가 성장하는 구조임. 일본에서 붉은색 가계 저축이 기업이 필요로 하는 자금(남색 실선)보다 높았기 때문에 경제가 원활하게 돌아갔었음. 90년대 버블 이후, 기업의 투자 위축, 은행 대출 감소, 기업의 자금 보존 증가, 가계 자금유동 감소, 기업 자금유동 감소 등의 연쇄적인 현상이 나타나면서 경제 불균형이 나타남. 그 와중에 경제를 유지하기 위해서는 정부의 공공투자 증가, 은행 대출을 증가시킬 필요, 또는 해외수출 증가가 필요함. 이같은 2가지 방법이 있음. 일본은 당시에 공공투자를 증가시킴. 그 결과 초록색 점선과 같이 90년대 후반에 들어서면서 일본정부의 자금 부족 현상이 나타났음. 따라서 한국의 상황을 볼 때, 한국은 기타 선진국 대비 정부 재정 상황이 좋음. 사회복지가 관건이지만, 그 외에는 정부재정이 좋은 상태임. 무역도 아직은 상황이 좋음. 따라서 이러한 강점이 한국에서는 내수가 약한 부분을 보완 가능함. 한국은 부실채권이 제2금융권이 머물러 있으나, 주택가격이 하락하면 그러한 부실채권의 위험성이 확대될 것임. 정부가 공적자금을 금융시스템 유지를 위해서 투입해야하는데, 이러한 전략은 이미 일본에서 90년대 이후 진행해왔음. 또한 금융기관 파산에 따른 파급을 상쇄(pay-off)하는데 있어서, 금융권 전체의 혼란을 방지하기 위해 개인 투자자 보호가 필요하고 앞으로도 한국에서 더욱 중요해질 것

임. 아직 한국경제가 어려운 상황에서도 낙관적인 이유는 주택가격이 강남, 서울 교외에서만 국소적 부동산 버블 붕괴가 나타났기에 그러함. 단, 내수경제성장은 zero 성장에 가까울 것임. 하지만 이 정도에서 현 상황 유지가 가능하다면 가계의 채무문제는 심각하지 않을 것임. 향후 한국의 고령화에 따라서 사회복지, 정부주택공급 등이 큰 이슈가 될 것임.

## 2. (테츠지 우에무라)

- 산림지역 관리에 대한 논문이 5번 질문에 대한 답변이 될 것임
- 1960-1980년대 토지이용수요 증대는 1990년대 이후 토지이용수요 감소로 나타나고 있음. 인구과소지역이 뉴타운 등 도시교외로 번지고 있으며, 중심시까지 쇠퇴현상도 함께 나타남. 국토공간의 관리와 직접 관련된 것은 인구 변동보다도 세대변동 문제가 심각함. 뉴타운이 있는 쓰쿠바, 나리타 공항이 있는 곳, 타마뉴타운 등에서만 인구가 증가할 것으로 (2010-2030) 보임. 타마뉴타운에서는 동에서 서쪽으로 고령화가 이동하고 있고, 개발도 서쪽으로 이동하고 있음. 동쪽은 1970년대 개발되었으니, 현재는 old town in new town임. 반면에 서쪽은 new town in new town임. 주요철도노선을 따라서는 아직도 신규주택착공 수요가 남아 있음.

## 3. 질의응답

@ 일본은 가구수가 이미 감소하고 있는데, 그 와중에도 수도권 가구 수는 증가하고 있나?

- 수도권에서는 가구수가 증가하고 있음. 그런데 예전에는 수도권 전체에서 가구수가 증가하다가 이제는 주요철도노선을 따라서만 증가하면서 양상이 변화하고 있음. 자가소유자가점유주택은 수도권 중심에서는 매우 낮음. 중심부는 주로 분양주택이 위치하고 있음. 수도권 중심지에서는 개인이 직접 신축하지 않고, 부동산 임대업자를 통해서 진행함. 그마저도 2010년 넘어서면서 급격하게 감소함. 임대주택도 주변부가 많고 중심부는 매우 낮음. 특히, 2000-2010년 사이에 급격하게 감소함. 재건축, 임대, 분양 주택 등 여러 가지 주택이 공급되고 있음. 타워형 맨션도 1가구도 1호로 계산하기 때문에 큰 빌딩 1개가 여러 가구수를 포함함.

@ 현재 일본은 전체적으로 인구, 세대가 감소하면서 수도권은 증가하고 있음. 그렇다면 일본에서 수도권 주택은 계속 공급이 늘어나고 있나?

- 일본 전체에서 세대수 증가는 1인가구 증가가 큰 비중을 차지함. 신규주택

공급보다는 노후주택 개조 등 재생으로 주택정책 전환 중. 공실률이 전국에서는 13% 이상, 수도권에서는 10% 이상. 따라서 일본의 전체 세대수 증가를 재생으로 주택수요 충족이 가능함.

@ 일본 집값 상승은 일본 물가 상승보다 작은가? 그렇다면 일본에서 집을 구입하는 이유가 무엇인가?

- 근본적으로 자신의 집소유에 대한 지향이 큼. 또한 신축에 대한 지향도 큼. 부동산을 투자수요로 보는 경우는 거의 없음. 60평방미터~80평방미터는 교외지역에서 3000만엔~3500만엔, 매달 8만~9만엔 이자가 정도 필요함. 14만엔으로 렌트를 하는 것과 유사함. 자신의 집을 사서 용자를 갚아나가는 것이 더욱 실익이 큼. 10년에서 20년 정도 지나게 되면 건물(dwelling)의 가치는 zero가 되고, 대지가격은 시장가격(market price)에 의해서 결정됨. 아파트는 30~35년 지나면 가치가 매우 낮아짐.
- 한국의 경우 재건축, 재개발로 인한 기대감으로 집을 구입함. 주택공급보다도 수요가 컸기 때문에 2000년대 중반부터 수급 균형이 맞추어지면서 이제는 변화될 것임. 일본은 이미 수요 균형이 맞았지만, 그 이후 경기부양을 위해 주택을 공급해와서(틀린 정책) 지금과 같은 상황이 벌어짐. 공실률이 높아짐. 한국도 지금 전환기에 있다고 생각함.
- 주택에 대한 사람들의 가치가 변화함을 반영함. 주택 면적 증가, 주택 품질 개선, 내진 설계강화 등의 변화가 있었음. 1983년 기준 엄격해짐. 83년 이전 주택에 대한 가치는 매우 낮음. 1995년, 2010년 큰 지진을 겪으면서 주택에 있어서 안전에 최우선의 가치를 부여하고 있음. 이러한 상황에서 일본정부의 주택공급량 유지 정책은 단순히 틀렸다고보다는 어쩔 수 없이 사람들의 안전한 주택에 대한 수요를 충족시키려던 의도가 있었음. 사실 내진설계와 관련되어 도시부터 교외도시까지만 해당되는 이야기임. 시골에 있는 집은 원래부터 재해에 대응할 수 있도록 지어져 있었음.
- 교외지역과 뉴타운에서 내진에 대한 사람들의 가치변화가 활발하게 일어나면서, 과소화도 일어나고, 콤팩트시티를 위해서 인구이동도 유도하면서 가장 복합적인 문제가 일어나고 있는 지역임.

@ 수요의 정확한 실체는 무엇을 염두에 두고 있는가요? 상주인구와 이용인구는 다름. 과소지역에 비록 상주인구는 적더라도 이용인구가 많다면 수요가 많을 수 있음.

- 과소지역 논의. 도토리현. 한 시골마을. 정. 1980년에서 2010년부터 2030년.

1만명에서 6천명에서 3천명을 예상. 3천명 수준까지 떨어진 이후에는 그 수준이 유지될 것임. 2010년 인구피라미드는 역피라미드형. 2030년에는 직사각형을 예상함. 이유는 현지 고령인구 사망 등으로 인해. 기존 social capital을 통한 자족형 사회구조를 구성할 필요가 있음. 일본정부에서 생각하는 인구구조 변화는 바로 이러한 상황에 대한 대응방안임.

@ 일본 원격농촌에서는 청장년층 유출현상이 심각한가? 어린 아이들은 해당 지역에서 계속 성장하는가? 아니면 도시로 빠져나가는가?

- 생산가능인구를 유지하기 위해서 현재 일본 농촌지역경제로 임업, 농업, 가계수입이 한 가계 안에서 가능하도록 경제구조를 구축하려고 하고 있음.
- 목재출하량은 1960년까지 굉장히 높았으나, 그 이후에 급격히 낮아짐. 동시에 식림을 계속해왔음. 60년대 심은 나무들이 수명 40~45년이 되면서 현재 2010-2015년 기간은 운이 좋게도 산림 벌목량이 확보가 됨. 2015년부터는 산림 관리가 산업화가 가능함.
- 일본은 70%가 산림임. 사용 가능한 것은 30%.

@ 산지 관리에 대해서 굉장히 예의 주시 중. 우리 국토의 60%임. healing, 탄소 흡수림 등 산지 기능 강화 예상됨. 국토미래에서 산림 활용이 연구의 주요한 내용임.

- 임야청의 새로운 프로젝트가 진행 중이며, 일본에서도 산림 정책이 현재 전환기를 맞이함. 여러 가지 예측치가 연구결과물로 도출되고 있음. 산림 관리를 위한 GIS 구축사업도 노무라에서 하고 있음.

@ 과소지역과 뉴타운에서의 차이는?

- 과소지역은 인공구조물이 뉴타운보다는 적으므로 인프라에대한 하드웨어적 관리는 덜 필요함. 따라서 과소지역과 뉴타운에서 관리방안은 달라야 함. 과소지역은 농업인프라를 주민 스스로 관리함. 돈은 정부가 지원하지만 노동력은 토지개발조합에서 노동력을 지원함.

@ 실버인구 증가로 전철역 접근성이 좋은 곳에 실버 레지던스가 증가하고 있음. 긴자에 대표적인 곳이 있는가?

- 굉장히 많음. 길보기에는 다를 게 없음. 단지 고령자가 많음. 개호서비스가 안에 잘 설치되어 있음.
- 기술 계승도 또 하나의 문제임. 인프라, 문화재 수급시 필요한 기술들이

계승이 못되고 있음. 사회적 자본과 기술계승과 기술자 확보 문제임.

#### 4) 동경대 : 세미나 개최

- 주제1: 일본 국토정책의 변화 및 저출산·고령화 대응형 지역정책의 성과
- 주제2: 한국 미래 국토발전 장기전망 성과

- 
- 회의일시 2012. 12. 4(화)
  - 장소: 동경대학교 홍고 캠퍼스
  - 참석자
    - 원외: 세타 후미히코 교수, 사노 히로요시 교수(입교대), 카타야마 켄스케 특임교수, 김창기 마치즈쿠리대학원 특임연구원(동경대), 임상연 책임연구원, 임화진
    - 원내: 이용우 국토미래연구센터장, 박정호 연구원, 임지영 연구원
- 



#### □ 회의내용

##### @ 세타 교수 발표내용

- 한국에서 일본보다 선진적인 부분이 있음. 그러나 일본이 경제성장, 인구 증가 측면에서 빠르고, 고령화, 인프라 노후화라는 이슈는 한국도 가까운 미래에 직면할 것임
- 현재 일본 국토정책이 어떠한 프로세스를 거쳐왔고, 과제와 전망, 한국에 시사점을 논하고자 함.
- 1998년 재정된 5번째 일본 전국총합개발계획이 될 것임
- 2001년부터 2005년까지 개별적인 법령이 폐지됨
- 2001년 : 지역개발 추진으로 국토의 균형있는 발전 추구

- 2002년 : 공장신규입지 규제법 폐지
- 결과적으로 2000년대 경향은 수도권에 대규모 산업단지가 증가함
- 2005년 : 국토형성계획법 신규 제정
- 전총(1962)이 여러번 개정되면서 98년에 다섯 번째 전총까지 왔음. 각 계획에 포함된 내용을 국가에서 세우는 것이 점점 어려워지고 있음
- 4번째 전총 계획에서도 인구는 기본적으로 중요한 지표였음. 향후 인구에 대한 내용도 예측이 불가능하고 예측이 어려워지는 추세에 있음. 저희 국토계획가는 국토계획 수립을 지지하나, 이에 대한 반론도 많음. 가장 큰 반론은 지방분권 주장임. 국가가 큰 목표와 계획을 세움으로써 지방의 자치를 저해한다는 의견임. 특히, 2000년대 초반에 사회기반 인프라를 정비하는 것이 도가 지나치다는 주장까지 제기됨.
- 국토교통성 전 차관 : 신문기사에서 국토계획 폐지를 주장하기도 함.
- 국토계획에 대한 변화 5가지 : 저출산 고령화/ 글로벌화 산업공동화 / 행정 및 재정 제약 / 지방분권 / 환경의 시대 -> 한국에서도 머지 않아 이러한 변화가 나타날 것으로 전망함. 일본도 이러한 이슈를 타개하기 위해 여러 가지 시행착오를 겪고 있음.
- 기존에는 수도권, 대도시권 주변지역에 공장입지 규제를 했던 것은 지역격차 완화였으나, 앞으로 이것이 폐지되면서 이러한 규제는 사라지게 되었음. 나아가 동경 도심부에서 도시재생전략, 동경 내에서의 성장을 촉진하는 프로젝트가 다수 발생함.
- 1페이지 그래프에서 보듯이 GDP 성장률의 변화와 신규전입인구임. 2000년대 들어서면서 붉은색 실선과 같이 동경권 전입이 크게 증가함. 국토형성계획 안에 전국계획과 광역지방계획이 하위 위계를 가짐. 광역지방계획은 전국을 몇 개 블록으로 나누어서 국가와 도도부현이 적절하게 역할분담하여 계획을 수립함. 지방분권이라는 배경이 있기 때문에 전국계획에서는 구체적 계획내용이 없음. 광역지방계획 안에서 구체적 계획내용을 포함하는 것이 제도의 틀임. 그리고 광역지방계획은 특징은 도도부현 중에서 동경도를 제외하고 광역지방협의회를 구성하여 행정단체, 지방 중핵도시, 각 지방 경제단체 등이 참가하여 협의회를 곧잘 구성함. 연구자들은 이러한 새로운 계획과 법령에 대해서 연구하고 과제를 발굴함. 과제라면 이러한 협의회가 실질적인 효력이 없다는 것임. 그 이유는 재정적으로 열악하고, 권한도 적다는 2가지 이유가 있음. 계획 성립 당시에는 참가자들이 대등한 관계에서 협의하여 장점이 있을 것으로 생각했었음. 그러나 실제로는 대등한 입장에서 협의하다보니 사안이 결정되지 않고 표류하는 경우가 다수

발생함. 그 단적인 예를 보여주겠음. 오사카를 중심으로한 관서지방 사례임. 현재 2개의 국제공항과 1개의 국내공항이 있음. 하나의 공항 외에는 경영상황이 열악함. 세 공항의 역할분담이 지역 주요현안 중 하나임. 오사카부에서는 관서국제공항(섬에 위치)이 시설규모가 가장 크므로 기존 이타미 공항을 폐지하는 것을 계획하고 있음. 비교적 이타미공항에 더 가까운 효고현에서는 오사카부의 계획에 반대하는 상황임. 이러한 여러 가지 관련 지자체에서 의견을 개진하고 있음. 협의회에서 진행된 토론내용을 살펴보면, 폐지와 통합 등 여러 의견이 시간이 흐르면서 변화하고 있음. 결과적으로 협의회에서 정해진 방침에서 대해서 다른 지자체에서는 언급하고 있지 않음. 공항은 지방의 주요기반시설이므로 중요한 사안인데 그러한 사안에 대해서 언급하지 않는 것은 문제가 있음. 이같이 지방분권 관련 여러 여건변화를 잘 보여주는 사례가 있음.

- 한편 그랜드디자인과 같은 것도 일본에서 중요시되고 있음. 그랜드디자인이 일본에서 향후 어떻게 발전하고 활용될 것인지는 불투명한 상황임. 국토계획 연구자 입장에서 합리적으로 현실을 반영한 그랜드디자인이 나오길 희망하나, 실제로는 정치적 도구로 전략하는 면도 있음.
- 마지막으로 한국에 대한 시사점을 설명하고자 함. 2000년대 전반에 한국에서도 국토계획에 대한 큰 전환이 있었다고 들었음. 한국에 대한 관심을 가지고 일본에서도 연구를 다수 진행해오고 있음. 가령, 한국에서 토지이용, 교통에 대한 내용을 결합시킨 부분이 일본에서도 참고할 만하지만 실제로 적용 가능할지는 의문임. 앞서 언급한 바와 같이, 일본은 경제성장 등 측면에서 앞서가는 부분이 있으므로 한국에 시사점을 줄 수 있다고 생각함.
- 정부가 공급한 사회기반시설의 노후화 그래프를 살펴보고자 함. 유지관리비, 갱신비, 재해복구비, 신설비. 향후 신설이 어렵고 유지 자체도 어려운 상황이 올 것임. 사실 어제 아침에서 일본 주요고속도로 중 오래된 터널 하나가 무너져서 9명이 피해를 입음. 향후 이러한 사고가 일어날 수 있으므로 한국에서도 유지하고 정비하는 문제가 필요함.

**@ 인구감소시대의 지역정책 주요내용 - 지방생활권을 중심으로**

- 인구감소, 고령화에 대한 문제가 지역 내에서 어떻게 차이를 보이는지 원고를 통해 파악 가능함.
- 첫째, 인구감소의 지역차이를 논하고자 함. 원편 지도와 같이 2005년 인구를 100으로 보았을 때 2050년 인구 증감을 전국에 표현함. 붉은색으로 표시된 지역을 외에는 모두 감소함. 도쿄, 나고야, 오사카, 후쿠오카 정도만

- 인구가 증가할 것임. 신칸센 등 주요 교통노선을 통해서 인구가 증가할 것임. 반대로 시코쿠, 히로시마 위쪽에서 오사카쪽 동해는 주로 급격히 감소할 전망이다. 향후 이러한 인구증감 추세가 지속된다면 인구가 크게 증가하거나 감소하는 지역으로 양극화될 것으로 보임.
- 한편으로 고령화의 지역차를 보겠음. 2005년 고령화 인구를 100으로 보았을 때, 2035년 고령인구를 살펴보고자 함. 도쿄권, 나고야권, 오사카권에서 고령화가 급격하게 일어날 것임. 다른 지역에서 고령화율이 낮은 것은 이미 고령화 수준이 높기 때문임. 그 외에도 대도시에서 단독고령가구가 급격히 증가하기 때문에 그러함.
  - 이러한 변화는 대도시권에서 과밀상태를 해소시킬 것임. 생산가능인구 급격한 감소로 국제적 경쟁력이 저하될 우려가 있음. 또한 고령화 심화될 것임.
  - 한편 지방중소도시에서는 중심시가지 쇠퇴, 스프롤, 교외 지역 콤팩트화 문제 등이 있음.
  - 또한 농산어촌에서는 공공서비스 유지 문제, 재정적 문제, 한계집락이라는 고령화 인구가 50% 이상인 지역의 증가, 그로 인한 상업 농업의 유지 문제 등이 발생하고 있음. 본 논의에서는 지방생활권이라는 지방중소도시와 농산어촌을 말함.
  - 고도경제성장기에는 지방생활권에서 과밀 과소대책이 문제가 되었음. 해소를 위해 대도시권을 제외한 전국 모든 시정촌이 대상임. 소규모 시정촌을 합병하여 광역적 행정체제를 구성하고 도로 등 하드웨어적 인프라 시설을 공급하는 정책을 펼쳤음. 인구 감소 심화 이후에는 지역의 자율적 자립적 발전을 추구하였음. 전국을 커버하기 보다는 어느 곳을 선택적으로 집중 발전시키는가가 이슈가 됨. 지방분권이 시작되면서 시정촌들이 자발적으로 정책을 제안하고 국가가 보조금을 지원하는 방식이 주가 되기 시작함. 공공투자뿐 아니라 민간서비스 등 민간자본을 활용하거나 하드웨어보다 소프트웨어적 정책을 펼치는 것이 중요해지고 있음.
  - 그러한 변화는 제2차 종합개발계획에서 광역생활권구상이 처음 등장하였음. 지방생활권시책, 광역시정촌시책 등 광역행정을 구상하거나 지방 도로를 정비하는 하드웨어적 정책이 주로 선보여짐.
  - 제3차 전총계획에서는 정주구상이라는 것이 등장함. 기본개념은 인간거주의 종합적 환경에 의거하여 통근통학권, 광역생활권에 지역서비스를 공급하려고 함. 그러나 사실 계획 내 내용과 달리 지방에서는 산업입지 계획 등에서 별다른 차이점이 부각되지 못함.

- 2008년에 새로 등장한 정주자립권구상이 있음. 지방정비진흥계획과는 일치하지만 인구감소하는 여건이 변화하였음. 지금까지 광역행정권계획에서는 대도시를 제외한 전국의 모든 시정촌을 묶어서 시설 및 서비스를 공급해 옴.
- 2008년 새로 등장한 정주자립권구상에서는 자발적으로 지원한 지자체에 대해서만 포함되게 되었음. 코치현 등. 2~3곳 만 정주자립권 구상하에 정책을 펼치고 있음.
- 광역시정권정책의 시대상황은 시가지 등 사람들이 사는 지역이 확대되었고, 권역은 인구 10만명 이상의 지역을 도도부현, 지사가 지정하여 그에 대해 계획을 수립하고 사업을 추진함. 또한 추진을 위한 행정기구를 설치하는 것이 주요내용이었음.
- 그에 반해 2008년에 나온 정주자립권시책에서는 시대배경은 인구감소, 저출산, 고령화 였음. 목적은 도시기능을 한 곳에 집약시키고, 주변 시정촌이 연계협력하는 수단을 취함.
- 권역지역은 모든 시가 아닌 인구 5만이상, 주야간 비율 1이상인 시만 이러한 시책을 추진하고 참가하는 주변지역과 중심지가 자발적으로 추진함.
- 참여단체와 기구는 민간도 참여하여 공생적 비전을 세우는 차이가 있음.
- 지방생활권 구상을 뒷받침하고 촉진하는 것으로서 도시농촌교류, 두지역거주임. 구상 하에서 정부가 실시한 조사결과에 따르면, 농산어촌 체재형 거주자의 관심이 증가하고 있음. 특히 젊은 세대에서 관심이 더욱 증가하고 있다는 조사결과가 있음. 둘째, 도시와 농촌을 오가거나, 농촌으로 이주하는 것과 관련됨. 무엇보다 의료서비스에 대한 내용이 가장 중요하게 나타남. 정주자립권 하에서 추진된 정책은 의료, 산업진흥, 지역공공교통, 복지, 교육 등 5가지가 가장 많이 나옴. 한편 토지이용에 대한 정책은 가장 낮게 나타남.
- 정주자립권 구상에서 가장 유명한 예를 논하고자 함. 나가노현에 있음. 중심부에 있는 시립병원에서 주변 중소의료기관으로 의사를 파견하는 서비스를 제공하고 있음. 지방에서 특히 소아과, 산부인과가 부족함. 이러한 경우에도 광역적으로 의료서비스를 정비하고 있음.
- 또한 시골 등 떨어진 지역에서 닥터 헬리콥터 또는 차량을 파견하는 것도 하나의 예시가 될 수 있음. 중심시로의 원활한 이동이 가능하도록 on demand 서비스 등도 정비하고 있음
- 이러한 광역적 연계를 위해서는 무엇보다 중심시가 리더십을 가지고 주변 지역과 협조하는 자세가 필요함. 가령 재정지출에 대하여 지자체별로 누가

- 깊어질 것인가에 대하여 공통된 위기의식을 가지고 상호협력해야함.
- 인구감소시대의 지역정책을 논하고자 함. 지금까지는 과소지역이 있었지만, 총인구가 감소하는 시대에는 정책적 한계가 있고, 국토정책에 있어서 선택과 집중, 그리고 기능의 집약이 요구될 것으로 전망됨.
  - 과소지역에서의 인구유출을 방지하기 위해서는 하드웨어뿐 아니라 소프트웨어적 시스템을 구축하고 접근해야함.
  - 농어촌 생활, 자연환경에 대한 인식이 긍정적으로 바뀌는 사람들의 가치관 변화도 정책에 긍정적으로 반영할 필요가 있음.
  - 향후 국가의 역할은 지자체의 자주적 계획을 지원하고 실행을 도우며 지속가능한 지역경영 시스템을 구축하는 것이 될 것임.
  - 장기적 관점에서 향후 국토에서 과소지역이 살아남을 수 있을지 등에 대한 시뮬레이션을 진행하고 엄정한 선택지를 제시하는 것도 국가의 역할이 될 수 있음.
  - 농촌 체험, 전원주택 등 농촌에서의 거주와 관광지로서의 가능성을 보이고 있으나, 국토 전체적으로는 그 효과가 크지 않을 것임. 따라서 마을 자체를 이전시키거나, 완전히 바꾸는 적극적인 정책도 필요할 것임.

#### @ 종합토론 주요내용

- 현재 일본 상황으로 대지진 이후에 예측이 어려운 상황에서 장래를 생각하는 좋은 기회가 되었음. 4가지 시나리오는 흥미롭게 생각함. 한국이 일본보다 도시화가 더욱 심화되어 있을 수 있음. 1번 시나리오가 가장 인상 깊게 와닿음. 오사카 등 다른 대도시에서는 고속교통망보다는 역내 교통망이 잘 정비되어 있음. 신칸센이 처음 개통된 1964년 이후 80년대가 되면서 전국이 고속철도망으로 연결됨. 지방도시가 발전하기도 하지만, 그러한 면이 크지는 않음. 지방도시나 다른 농어촌 지역에서는 신칸센이 지나가더라도 지방의 내부 교통은 대중교통이 열악하여 자동차 위주로 교통체계가 갖추어짐. 시가지구역과 시가화조정구역이 있음. 시가화조정구역들이 규제가 완화되면서 대도시 교외지역에 대규모 쇼핑시설이 많이 입지함. 이로 인해 지금까지는 구시가지 내에서 이루어진 지역주민의 활동이 교외로 확대되었음. 지방도시 생활상으로서 일반적인 것은 다른 도시에서 이루어지는 생활상으로 변화하였음. 교외분산화가 문제임. 그 해결책으로서 관광을 연구하고 있음
- 첫 번째 시나리오로 갈 가능성이 높다고 생각함. 고속철도가 일본공간구조에 미친 영향은 장거리 교통비용이 저하하면 빨대효과가 발생함. 지방에서

동경가 수송비용이 낮아져서 지방 대규모 지점이 불필요해지고 사라짐. 출장 같은 것으로 대체되면서 지방경제가 쇠퇴함. 지방 도시에서 소비자가 소비했던 것으로 대도시에서 소비함. 도시경제학자들이 이론적으로 설명하는 국가 총체적으로는 효율성이 높아지지만 지방 입장에서는 불리한 상황임. 최근 오사카 경쟁력이 낮아진다는 얘기가 있는데, 오사카-동경간 신칸센이 연장되면서 서일본 자체는 오사카가 거점이었는데, 오사카의 거점성이 서일본에서 많이 저하함. 오사카에 거점을 두지 않아도 서일본 경제권을 동경에서 다스릴 수 있게 되었기 때문임. 과소지역은 일본에서도 중산간지역에서 최근에 “철퇴”라는 표현을 많이 사용함. 동네가 너무 고령화되고 인구가 감소하면서 총체적으로 동네를 희생해서 좀더 중산간에서 도시로 이동하려고 함. 중산간지역에서 특히 인구가 감소하고 3D 현상 등 황폐화되고 있음.

- 동경권은 향후 몇십년은 가장 경쟁력이 있는 지역으로 남을 것임. 인구 측면에서 세계도시 수준이 될 것임.
- 일본 광역 블록은 국토형성계획은 광역 블록별로 계획을 수립함. 광역정부가 없기 때문에 조정 능력이 낮아서 관서지방에서도 공항 문제가 해결되지 않음. 광역 정부가 없는 것이 큰 문제임. 도주제가 논의되고 있음. 광역 블록 별로 광역단위로 도 아니면 주가 생기는 방향으로 논의가 진행되고 있음. 그러나 언제 실현될지는 모르는 상황임.
- 일본에서 국토계획이 가지는 의미는 명확한 결정을 한국처럼은 못하고 있음. 왜냐하면 1차 전총 60년대에 세워진 것조차 한국처럼 명확한 방향을 제시하거나 힘을 가지지 못함. 소득2배 계획이라는 유명한 계획의 기본방침은 동경부터 오사카까지 벨트에 인구와 산업을 집중시킴으로써 일본 경제를 고도성장을 이끌자는 것임. 계획 자체는 맞았으나, 지방의 반발에 대응하기 위해서 제1차 전총 계획이 생겼다는 유래가 있음. 서로 2개의 모순하는 계획이 10년쯤 같이 진행됨. 전총 계획에서는 태평양 시대에 대응하는 지방분산 전략을 가지고 있는데 분산을 위해 신산업도시를 일본 지방에 몇군데 두고 지방산업을 육성하여 지방경제를 육성시키려는 전략이었으나, 정치적으로 조정을 못해서 20개나 만들게 되면서 결과적으로 제1차 계획에서도 조정능력이 강력하지 않았음. 그 이후 2차 이후에도 마찬가지였음.
- 경제지리학적 이론을 바탕으로 정책이 이루어짐. 1차 신산업도시에서도 과급효과에 관한 경제지리학적 이론을 베이스로 했었는데, 현재로서는 많은 자본 투자를 하는 정책을 피지 못하기 때문에 경제지리학적 이론이 필요

한데, 일본에서는 현재 가지지 못하고 있음. 정책 자체도 이론적 베이스가 약한 문제가 있음.

- 대도시권과 기타 지역의 격차가 심화되고 있는데 국가적으로 해소하려는 시책이 있는가?
- 도시권 이외의 지역을 어떻게 할 것인지가 중요해질 것임. 올해 연말, 내년 초에 정책 방향이 바뀌어서 내년 초에 새로운 정책이 수립될 것으로 예상됨. 대도시권 자체는 혼자 자립할 수 있음. 그러나 원격지역에 대한 문제는 지방생활권 개념이 강하게 포함될 것으로 예상함.
- 4가지 시나리오 안에서 고령화라는 사회배경은 어떻게 반영되었는가?
- 고령인구는 농촌보다는 도시에 더욱 많이 살 것이라는 가정 하에 진행함. 시나리오 작업은 시험적으로 추진하였음. 내년과 내후년에 시나리오를 보완할 예정임. 그런 차원에서 많은 협조를 부탁드립니다.