

일본 지역활성화 정책의 관리체계 및 추진방향에 대한 고찰*

Critical Review of Administrative Management Systems in Regional Revitalization, Japan

장민영** · 송혜승*** · 이명훈****

Jang, Min-Young · Song, Hye-Seung · Lee, Myeong-Hun

Abstract

The purpose of this study is to suggest policy implications concerning administrative management systems in urban regeneration. Urban decline problems are much complicated and widespread, that need to build integration means through systematic policy processes. In Japan, the issue of regional revitalization had been discussed previously, as a result, they could implement policies under the integration management framework. Therefore, this study reviews the case of regional revitalization policies in Japan, and find the informative examples in the policy structure of urban regeneration. The case of Japanese policies shows as proceed management procedures effectively for integrated planning measures: 1) it based on the logic to formulate policy for implementation, 2) several types of tools for regional revitalization are closely bound up with policy agenda, 3) it is managed by both specificity of each policy tools and overall framework. This study implies that urban regeneration policies in Korea should be developed through evolution process. For that, more follow-up studies are necessary to analyze the structure of management tools and actual conditions by the new policy, Special Act on the Promotion and Support of Urban Regeneration.

키 워 드 · 도시재생, 지역활성화 정책, 관리체계, 정책의제, 도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법
Keywords · Urban Regeneration, Regional Revitalization Policy, Administrative Management System, Policy Agenda, Special Act on the Promotion and Support of Urban Regeneration

I. 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

우리나라 전국 읍·면·동의 65%에서 쇠퇴가 진행(국토교통부, 2013)되면서 도시의 경제기반 상실과 서민들의 생활환경 악화에 대한 문제가 심화되

고 있다. 전국적으로 쇠퇴현상이 발생하고 있기 때문에 개별적·단편적인 법과 제도만으로는 계획적인 접근과 종합적인 지원에 한계가 발생한다. 도시쇠퇴 문제는 특정 공간영역에서의 물리적인 정비뿐만 아니라 경제·사회·문화·환경·복지 등 다각적 측면에서 접근할 필요성이 있기 때문이다.

* 본 연구는 한국주거학회 2014 추계학술발표대회에서 발표된 논문을 수정·보완한 것임.

본 연구는 국토교통부 도시건축연구사업의 연구비지원(14AUDP-B077107-01)에 의해 수행되었습니다.

** Hanyang University (First author: jangminyong@gmail.com)

*** Hanyang University (hssong57@gmail.com)

**** Hanyang University (Corresponding author: mhlee99@hanyang.ac.kr)

이러한 문제인식을 바탕으로 2013년 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 「도시재생특별법」이라 함)」이 제정되었고, 지역중심의 생활 체계 및 장기적 비전을 가진 계획체계를 위한 법적 기반이 마련되었다(그림1).

「도시재생특별법」 제정의 주요 목적은 도시쇠퇴라는 도시적·공간적 문제와 이에 대한 개별적·단편적 관리방안 문제를 개선하는데 있다. 이를 토대로 한국형 도시재생을 위한 관리체계를 구축하고자 하였고, 2014년 4월 도시재생 선도지역을 13개소 선정하여, 현재 새로운 계획 및 사업을 추진하고 있다. 이러한 시점에서 정책적 배경이 된 문제의식과 이에 대한 현행 관리체계가 체계적이고 적절하게 이루어졌는지에 대해서 논의하는 것은 향후 원활한 정책추진을 위한 기초적 연구가 될 수 있다.

이에 본 연구는 우리보다 앞서 도시재생에 대한 문제점을 인식하고 관리수단을 마련한 일본의 통합적 도시정책사례를 검토하고 시사점을 도출하고자 하였다. ‘도시재생’의 개념은 국가별 사회구조나 도시문제에 따라 다르게 인식되고, 이에 따라 정책의제화과정과 법제도 수립과정에서의 논리성·체계성 역시 다른 양상으로 나타난다. 따라서

해외정책 사례의 구조적 분석은 정책의 내용적 측면뿐만 아니라 효율적 관리를 위한 체계적인 추진 및 운영방향에 대한 시사점을 제시해 줄 수 있다. 일본의 관리체계에 대한 비판적 고찰과 시사점 도출을 통해 향후 우리나라 도시재생정책의 추진방향을 제시하는 것이 본 연구의 목적이다.

2. 연구의 범위 및 방법

본 연구는 우리나라 「도시재생특별법」에서의 ‘도시재생’ 개념과 이를 실현하기 위한 관리체계에 대응할 수 있는 일본의 ‘지역활성화’ 사례와 관련된 각종 정책들을 내용적 범위로 설정하였다.

연구에 이용된 자료는 다음과 같다. 국내 및 일본의 도시재생·지역활성화 관련 논문, 보고서 등의 문헌자료와 내각부, 국토교통성 등 일본정부가 출간한 정부간행물, 회의록 자료, 공문 등의 행정 자료를 함께 검토하였다.

연구방법은 첫째, 이론 및 선행연구 고찰을 통하여 분석의 틀을 설정하였다. 단순히 도시재생사업이나 관련 계획에 대한 내용적인 측면을 살펴보는 것이 아닌 정책적 차원의 접근과 구조적 특성을 분석하기 위해 정책추진과정 및 정책구성요소와 관련된 이론을 살펴보고 분석관점 및 대상을 설정하였다. 둘째, 문헌 및 행정자료에 근거하여 일본 지역활성화를 검토하였다. 관련 정책의 형성 배경과 전체적인 틀을 정리한 뒤, 정책특성, 관리대상, 관리특성을 검토하였다. 이때, 분석대상은 법률에 근거하여 추진되고 있는 정책으로 한정하였다. 셋째, 정책의제-수단-실시로 이어지는 정책추진과정 상의 각각의 단계에서 나타나는 문제구조, 제도 및 정책의 구조, 추진 및 운영의 구조 등 구조적인 특성으로부터 정책의 체계성을 분석하였다.

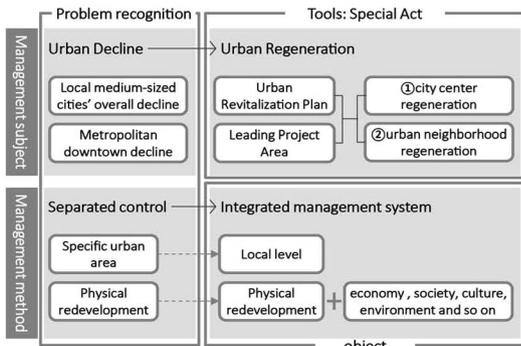


그림 1. 문제인식 전개 및 현행 도시재생정책 체계
Fig. 1. Problem recognition and urban regeneration policy framework

II 이론 및 선행연구 고찰

정책추진과정은 Anderson, Jones, Brewer & deLeon 등의 학자들의 이론에 따라 다양하게 제시되어 왔다. 그러나 각각의 이론을 종합해보면 문제를 인식하고 목표를 설정하는 정책의제설정단계, 법제도를 비롯한 실질적인 정책수단을 마련하는 단계, 이것을 추진하고 운영하는 실시단계, 정책사업을 검토하고 이에 대한 결과를 보고하는 평가단계로 정리할 수 있다(표1).

표 1. 정책추진과정과 관련된 이론
Table 1. Policy-making process theory

Step	Anderson (1990)	Jones (1984)	Brewer & deLeon(1983)
Policy agenda	• problem identification and agenda formation	• agenda setting	• initiation • estimation
Policy tools	• formulation • adoption	• formulation	• selection
Policy implementation	• im-plementation	• im-plementation	• im-plementation
Policy evaluation	• evaluation	• budgeting • evaluation	• evaluation • termination

도시재생 제도나 정책에 관한 선행연구는 이러한 정책추진과정 상의 어떠한 단계를 중점적으로 살펴보았는지에 따라 크게 ‘제도특성 및 개선방향에 관한 연구’와 ‘제도 및 정책의 실효성에 관한 연구’로 나누어 볼 수 있다(표2).

제도의 특성에 관한 연구는 계획 및 정책, 금융 및 재정, 조직 및 체계 등 ‘수단’과 ‘실시’ 단계에서의 특징들을 검토하고 개선방향을 제시한 것이 대부분이었다. 제도 및 정책의 운영에 대해 살펴본 연구는 정책의제화 요인이나 정책적 요소를 분석하여 실효성을 검토하였다는 점에서 차별성을 보이고 있었지만 아직 다수의 연구가 이루어지고 있지는 않았다.

본 연구는 ‘정책의제(문제→목표)-수단(제도 및 정책)-실시(추진 및 운영)’라는 정책추진과정 상의 각 단계별 구조에 대한 비판적 고찰을 통해 정책의 체계성 및 명확성에 관하여 살펴보고자 한다. 정책평가는 정책의 대응성을 높이고 설득과 지지를 얻기 위해 반드시 필요한 단계이나 정책판단과 정책효과를 분석하기 위한 자료를 구득하는데 한계가 있어 본 연구의 범위에서는 제외하였다.

정책의제화 요소나 과정 등 정책추진과정을 살펴본 김예성·최막중(2013), 권정만·김선경(2014)의 연구에서 분석의 관점을 참고하였고, 일본의 ‘지역활성화’를 검토한 김기홍 외(2013) 연구에서 분석의 대상을 참고로 하여 분석의 틀을 설정하였다(그림2).

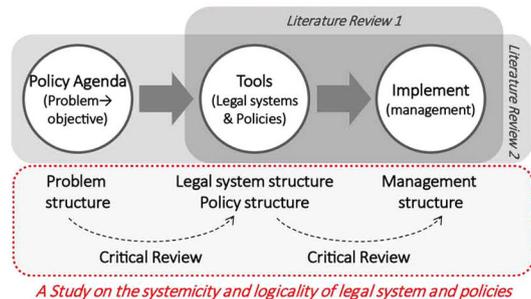


그림 2. 분석의 틀(정책추진과정의 구조적 분석)
Fig. 2. Analytical framework (Structural analysis of policy-making process)

III 일본의 지역활성화 관련 정책

1. 국가·지방이 일체화된 지역활성화 정책

일본은 1940년대부터 1950년대까지는 전쟁으로 인한 피해복구, 1960년대에는 올림픽 개최와 고도성장, 1970년대에는 오일쇼크에 따른 일본열도개조론 등의 국가주도 도시개발정책을 추진하였다. 1980년대에 들어서면서부터 민간활력 정책으로 민간중심 도시개발정책이 도입되었으나 지가 급등으로 부동산 버블이 형성되었고, 1990년대 버블경제

표 2. 도시재생 제도 및 정책에 관한 선행연구 고찰

Table 2. Literature Review concerning the legal system and policies of urban regeneration

Author (year)	Research contents
1. Studies on the characteristics and improvement of legal system	
Kim, K. H, et al.(2013)	<ul style="list-style-type: none"> Investigation of the integrated urban regeneration system in Korea and Japan in order to suggest implication on the management organization and system Implications: ① policy coordination activities, ② adjustment of the status of urban regeneration special committee, ③ reformation of the special committee toward a budget coordination
Lee, M. H., et al.(2013)	<ul style="list-style-type: none"> Suggestion of improvement direction by reviewing special act on urban regeneration and comparing with Japanese legal system Improvement points: ① coherence among laws, ② improvement of methods for resources supply and financial support
Kim, C. Y & Park, C. D (2014)	<ul style="list-style-type: none"> Analysis on the neighboring districts of Tokyo MIDTOWN to find out urban regeneration projects' role (physical environment, vigor and diversity in terms of socioeconomic aspects)
Lee, K. K & Lim, J. M. (2013)	<ul style="list-style-type: none"> Examination of the process of policy changes to city regeneration of advanced countries (U.S.A, UK, France, Germany and Japan) and suggestion of implications for following Korean urban regeneration projects
Choi, M. J & Yoon, S. H. (2009)	<ul style="list-style-type: none"> Examination of the characteristics of Single Regeneration Budget (SRB) in England and their implications to Korean urban regeneration policy SRB: turning point to change from physical themes to holistic and integrated approach for urban generation (economic, social, and physical themes)
Lee, S. K & Choi, M. A. (2012)	<ul style="list-style-type: none"> Examination on characters of French urban regeneration operations in terms of institution, constitution of a fund, designation of peration perimeters, advancement of operations and monitoring system
2. Studies on the effectiveness of legal system and policies	
Kim, Y. S. & Choi M. J. (2013)	<ul style="list-style-type: none"> Classification of the factors for urban regeneration and identification of policy agenda in UK Korean model for urban regeneration taking account of the differences in the factors affecting policy agenda setting despite similar legislative scheme between UK and Korea
Kwon, J. M. & Kim, S. K. (2014)	<ul style="list-style-type: none"> Analysis on the Urban Regeneration and Assistance Act from an urban policy perspective and diagnosis of the significance and limits Urban policy element: ① urban policy problem, ② urban policy objective, ③ urban policy tool, ④ leading group of urban policy and stakeholder Implications: establishment of range, implementation of policies in comprehensive approach, relationship among policy tools, community involvement and partnership

가 붕괴되면서 오늘날까지 장기간의 경기침체가 지속되어오고 있다. 2000년대 들어서면서 급격한 저출산·고령화, 산업구조의 변화로 경기불황이 더욱 심각해졌고 이에 경제재생을 통한 지역활성화의 필요성이 대두되면서 내각부, 국토교통성, 경제산업성 등 각 중앙부처별로 지역활성화 전략을 마련하기 시작하였다.

지역활성화와 관련된 다양한 정책(표3 참조)들은 1999년 내각에 설치된 '경제전략회의'를 계기로

본격적인 움직임이 나타나기 시작했다. '경제재생을 위해 도시를 재생시켜 토지를 유동화 시키는 것'이 국가의 중요한 전략과제로 상정되면서 '도시재생의 구체화'가 제기되었고 이를 실현하기 위해 도시재생본부가 가장 먼저 설치되었다(2001). 도시재생본부는 민간에 의한 도시개발투자를 촉진하고 도시계획 특례조치를 중심으로 도시재생정책을 추진하게 되었다. 그러나 실제 운용사례의 대부분이 대도시로 집중되면서 지방 도시로 파급시킬 수 있

표 3. 일본의 국가지방이 일체화 된 지역활성화 관련 정책

Table 3. Regional revitalization polices by integrating the national and local system in Japan

	Policy	Law	Department	Features
Regional Revitalization Bureau (Integration Headquarters Meeting)	Urban Regeneration	Urban Regeneration Special Act (2002.4)	Headquarter* (2001.6)	Enhancement of international competitiveness, disaster prevention function • Urban Regeneration Emergency Maintenance Area (62) • Specific Urban Regeneration Emergency Maintenance Area (11)
	Special Zone for Structural Reform	Special Zone for Structural Reform Act (2002.12)	Headquarter* (2002.7)	Structural reform in the limited area (approved plan 1,218)
	Regional Regeneration	Regional Regeneration Act (2005.4)	Headquarter* (2003.10)	Support on the local autonomous measures such as activation of local economy, creation of employment opportunities (approved plan 1,666) • Specific Regional Regeneration: national government's support on the common policy issues (approved plan 6, included in the above number)
	City Center Revitalization	City Center Revitalization Act (1998.7)	Headquarter* (2006.8)	Strengthening of urban function in the city center (down town) and improvement of the economic vitality
	Comprehensive Special Zone	Comprehensive Special Zone Act (2011.8)	Headquarter* (2011.8)	National government's support on the regional comprehensive and leading projects (48) • International Strategic Comprehensive Special Zone (7): formation of an integrated base on economic function • Local Revitalization Comprehensive Special Zone (41): improvement of regional power based on the local resources
Regional Revitalization Platform	National Strategic Zone	National Strategic Zone Act (2014.4)	-	Comprehensive and intensive regulatory reform in order to create international best business environment in concurrence with national, local government and private corporations
	Future City	-	-	Sustainable city (Future City, 11) associated with low-carbon (Eco-Model City, 23), environment, measure against super-aged society • Support: assessment, presentation, local supports by experts
	World Heritage registration of industrial heritage	-	Promotion office (2012.5)	World Heritage Promotion of 'Meiji Japanese industrial revolution heritage of Kyushu and Yamaguchi areas'

The figures in the table are shown the number of regions based on data available in May 2014.

* Five policies, which have headquarters, are conducted by not only each headquarter's management but also Regional Revitalization Bureau's policy implementation.

Source: reorganization of data from 'Cabinet Office, Government of Japan'

는 대응책을 마련하는 것이 시급해졌다. 이에 전국을 대상으로 하는 도시재생정비계획 등 일반적·범용적 관리수단이 마련되기 시작하였다. 2002년에는 구조개혁특별구역 추진본부가 설치되어 지역

특성별 특례사업을 실시하고, 지역의 자발성을 존중하는 정책이 추진되기 시작하였다. 2003년에는 지역의 자주적 계획과 중앙정부의 정책이 연동된 프로그램을 추진하기 위한 지역재생본부, 2006년

에는 마지즈쿠리 3법²⁾의 검토를 계기로 본격적인 정책을 추진하게 된 중심시가지활성화본부가 설치되었다. 이러한 개별본부에서 추진되어 오던 각종 정책은 2007년 10월 전국적인 차원에서 유기적·종합적인 지역재생을 추진하기 위해 내각부 내에 지역활성화통합본부회의(이하 '통합본부'라 함)를 결성하고 4개 본부의 업무를 일원적으로 실행할 수 있는 사무국을 설치하였다. 이후 2011년 종합 특별구역 추진본부가 추가로 설치되었고, 통합본부 내에 포함되어 5개 본부가 함께 운영되고 있다.

통합본부는 국가와 지방의 일체화된 지역활성화 추진거점이 구축되면서 제시된 지방재생전략(2007)의 원칙³⁾에 따라 5가지 관련 정책의 기본 방침이 개정되었고, 그 밖의 지역활성화와 관련된 모든 정책을 지자체가 패키지로 선택할 수 있는 지역활성화플랫폼까지 구축되어 운영되고 있다.

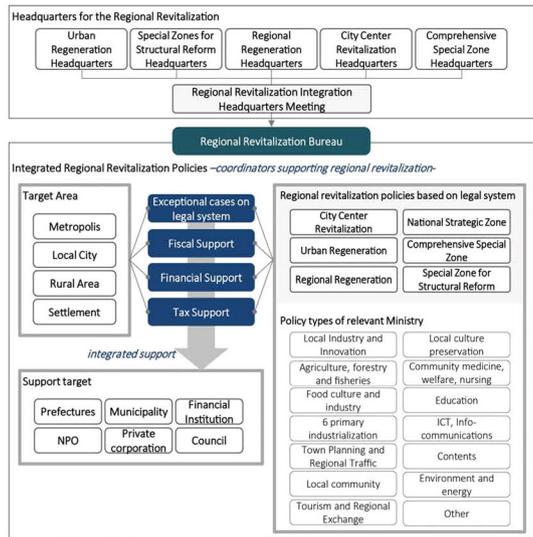


그림 3. 일본의 종합적인 지역활성화 정책추진
Fig. 3. Comprehensive regional revitalization policies in Japan

2. 지역활성화 관련 법정시책의 특성

지역활성화정책은 크게 '법령에 따른 지역활성화 관련 정책'과 '관계부처의 정책'으로 구분하여 볼 수 있다(그림3). 본 연구에서는 6가지 법정시책(중심시가지활성화, 도시재생, 지역재생, 국가전략특구, 종합특구, 구조개혁특구)의 특성을 중점적으로 살펴보고자 한다. 6가지 시책에 따른 지역활성화제도의 특성은 크게 정책특성, 주요 관리대상, 관리특성으로 나누어 볼 수 있다(표4).

먼저 정책특성은 국가와 지역의 역할분담에 따라 구분할 수 있다. 각 지역의 과제발견, 이에 대한 해결책 제시, 지원책 마련이라는 각각의 역할을 국가와 지역이 분담하고 있는 양상에 따라서 3가지 유형으로 나눌 수 있다(A. 지역의 자발적·자율적 체계, B. 주문형 지원방식, C. 국가의 일괄처리형, 그림4, 표4-(1) 참조⁴⁾). 이 3가지 유형 모두 국가와 지역이 일체가 되어 지역활성화를 도모하

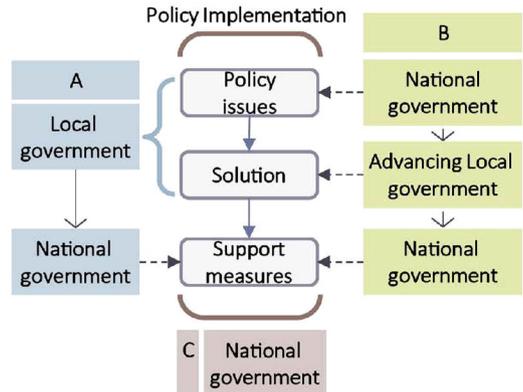


그림 4. 정책추진을 위한 국가와 지역의 역할분담유형

Fig. 4. Role assignment types for policy implementation

(A. Local autonomous system, B. Order to made support system, C. Batch processing system by national government)

기 위한 추진체제라고 할 수 있으나 C의 경우는 국가가 지원책을 마련하고 일괄적으로 지원하는 방식인 것에 반해 A는 지역의 창의를 포괄적으로 지원하는 방식으로 국가가 미리 지원책을 정해놓

표 4. 일본의 지역활성화 관련 법정시책의 특성

Table 4. Characteristics of the regional revitalization legal system in Japan

category	Law	HQ	(1) Policy characteristic			(2) Main management object				(3) Management characteristic			
			Role assignment method ¹⁾			Metropolis/Local City		Rural area	Settlement	Exceptional case on the law	Fiscal Support	Financial Support	Tax Support
			A Local	B Local+National	C National	Central city	Residential area						
Legal System	City Center Revitalization	○	○			○					○		
	Urban Regeneration	○	○			○	○				○	○	○
	Regional Regeneration	○	○	○	○		○	○	○		○	○	○
Special Zone	National Strategic Zone	○	-			○	○				○		○
	Comprehensive Special Zone	○	○	○			○	○	○	○	○	○	○
	Special Zone Structural Reform	○	○	○			○	○	○	○			

1) Role assignment method: Regional revitalization policy has characteristic which is divided into three steps 'problem identification→solution→support(by national government)' depending on the roles of the national and local government.
 A Local: Local government finds out not only problem and tasks but also solution autonomously, and then national government supports on local government's plan (flexible response to local government's suggestions)
 B Local+National: National government proposes problem and tasks on the special policy → Advancing local government suggest solution → National government's support → realization of innovation on policies and legal system
 C National: National government suggests not only problem and tasks but also solution, and then also supports for them
 Source: (1) Cabinet Office, Government of Japan (内閣官房地域活性化統合事務局, 2011, 地域再生制度及び構造改革特区制度の見直しについて), (2) and (3) items are written based on policy, law, and cabinet decision of legal system

고 조건부로 지원을 하는 것이 아닌 유연한 대응 방식이라고 할 수 있다. 이러한 특성은 지역별 환경, 자원, 잠재력 등에 따라 선택적·집중적 관리가 필요한 지역을 대상으로 하는 정책과 전국적인 차원에서 지역활성화를 유도하기 위한 정책으로 관리체계가 구성되어 있다는 것을 보여준다.

지역활성화제도의 관리대상으로는 전국의 모든 지자체에서부터 마을단위까지 될 수 있으며(표 4-(2)), 법률적인 조치나 재원 등의 지원대상 역시 지방공공단체(도도부현, 시정촌)에서부터 금융기관, NPO, 민간사업자, 협의회, 개인에 이르기까지 폭넓은 범위를 대상으로 하고 있어 사업성격에 따라 적절하게 운용할 수 있다. 즉, 정책별 목적과 특성에 따라 주요 관리대상이 다르게 나타나고 있으

며, 각 지역에서는 지역실정에 맞는 법률적 조치나 지원을 받을 수 있다는 것을 나타낸다.

법령에 따른 관리특성은 크게 4가지로 구분되며 일체적인 지원이 이루어질 수 있도록 운용되고 있다(표4-(3)). 첫째, 「도시계획법」, 「건축기준법」, 정·성령(政省令)에서 정하는 지자체 사무위임조례 등에 따라 용적률 완화와 같은 도시계획 상의 특례나 보조대상 시설의 전용절차를 일원화해주는 '법률상의 특례조치'가 있다. 둘째, 각종 교부금(사회자본정비종합교부금, 지역재생기반강화교부금 등)이나 보조금(중심시가지재흥전략보조금, 특정지역재생사업보조금 등) 등의 '재정지원', 셋째, 민간 도시기구의 금융지원이나 이자보급금 등의 '금융지원', 넷째, 소득세·부동산취득세·고정자산세·도시계

획세 공제라는 ‘세제지원’으로 구성된다.

IV. 일본 지역활성화정책의 체계성

1. 정책의제형성: 문제와 목표

전국적인 차원에서의 재생전략인 ‘지역활성화’는 경제적인 대책에서 출발하였다. 버블경제의 붕괴로 1991년 이후 잃어버린 20년이라고 불리는 경기불황기를 극복하기 위해 시작된 정책들은 오늘날 종합적·일체적인 지역활성화 관리체계를 구축하는 요소로서의 위상을 가진다. 사회구조 및 산업구조의 변화와 함께 국제적인 경쟁력이 저하되면서 국토·도시공간을 기능형 도시로 재설계하여 새로운 성장활력을 창출하는 것이 일본 지역활성화 정책의 최종 목표라고 할 수 있다.

2. 수단: 제도 및 정책

도시의 기능성을 살리는 것은 단순히 공간적인 재개발이 아닌 비즈니스·상업·레저·전통·역사 등 다양한 영역이 연계된 복합도시를 구현하는 것이 특징이다. 따라서 단일 정책이 아닌 여러 가지 분야와 대상에 대한 복합적인 관리방안이 요구된다.

일본에서는 이를 위해 크게 3가지 유형의 수단을 마련하였다. 첫째, 도시기능을 강화하거나 증진하여 지역활성화를 실현하는 수단으로서 ‘도시재생’과 ‘중심시가지활성화’ 정책을 추진하고 있다. 특히 일본의 도시재생제도는 세 가지의 기본적인 구조에 따라 추진되고 있다(표5). 민간 활동을 중심으로 특정지역에 정책을 집중적으로 실시하는 경우, 전국적인 차원에서 민·관의 공공공익시설의 정비가 실시되는 경우, 특정용도나 민간유도시설 정비 등을 통해 콤팩트 시티를 추진하는 경우로 나누어진다. 이러한 제도들은 도시재생기본방침을 따르고 있으며 도시기능을 가능한 콤팩트한 지역

에 집중시키는 구조로 전환하는 것을 정책의 기본 방향으로 하고 있다. 중심시가지활성화의 경우도 시가지 정비개선, 도시복리시설 정비, 시가지 내 거주주진, 경제활력 향상과 관련된 계획을 통해 저출산 고령화 및 소비생활 변화에 대응할 수 있는 중심시가지의 도시기능증진과 경제활력 향상을 지향하고 있다.

둘째, 규제개혁을 통한 수단으로서 구역을 한정하여 규제의 특례조치를 인정하는 ‘국가전략특구’, ‘종합특구’, ‘구조개혁특구’가 있다(표6). 특구는 해당 구역의 정치적·경제적·사회적·기술적인 영향력을 평가하여 지자체나 사업자가 원활한 사업을 추진할 수 있도록 규제를 완화하고 지역활성화를 도모하는 정책이다.

셋째, 특정정책의 과제로서 법정시책인 ‘지역재생’ 뿐만 아니라 환경모델도시, 환경미래도시, 산업유산의 세계유산등록 등이 추진되고 있다.

표 5. 일본 도시재생제도의 기본적인 구조
Table 5. Urban regeneration legal system in Japan

category	Features
Urban regeneration (private-sector)	Urban Regeneration Emergency Maintenance Area (specified by a Cabinet Order) <ul style="list-style-type: none"> • Specific Urban Regeneration Emergency Maintenance Area: enhancement on international competitiveness of the city • Exceptional case on the law, private urban redevelopment projects, redevelopment plan, urban regeneration security plan
Maintenance of public facilities (public+private)	Urban Redevelopment Plan (by local government) <ul style="list-style-type: none"> • Social infrastructure comprehensive grant, legal system for creation of vitality, private urban redevelopment projects
Compact city based on land use	Location Rationalization Plan (by local government) <ul style="list-style-type: none"> • Residential inducement zone • Residential coordination area, relocated site management agreement

표 6. 규제개혁을 통한 지역활성화 추진정책
Table 6. Regional revitalization policies by regulatory reform

category	Features
National Strategic Zone	<ul style="list-style-type: none"> Enhancement of international industrial competitiveness, COE of international economic activities Support (exceptional case on the law, financial assistance, tax assistance)
Special Zone Structural Reform	<ul style="list-style-type: none"> Deregulation for the projects by private corporation and local government Proposal of deregulation or exceptional case for private corporation and local government, certification of national strategic zone, evaluation for special measures of regulation
Comprehensive Special Zone	<ul style="list-style-type: none"> Support concentration on the regions with high feasibility of leading projects and policies Exceptional cases on the law, fiscal and financial assistance

3. 실시: 추진 및 운영체제

지역활성화 관리체계는 중심시가지활성화, 도시재생, 지역재생, 국가전략특구, 종합특구, 구조개혁특구라는 6가지의 법정시책을 중점적으로 다루고 있다. 대상지역이나 지원대상에 따라 이러한 법정시책과 400여 개에 달하는 각 중앙부처의 사업들을 적절하게 운용할 수 있다.

특히 개별 법정시책은 지역활성화 위한 수단인 도시기능증진, 규제개혁, 특정정책과제라는 3가지 유형별 사업을 집중적으로 실시할 수 있도록 특화된 성격을 가진다. 그리고 각 사업의 성격에 따라 대상지역은 대도시 및 지방도시의 중심시가지나 주거지, 농산어촌, 취약 가운데 특정화되어 있는 양상을 보여준다(그림5). 또한 과제별·대상별로 특화된 개별 정책들을 종합적으로 관리하기 위하여 지역활성화통합본부회의를 설치하였고 일괄적인 관리체계 하에서 각 정책들은 유기적으로 운영되고 있다.

이처럼 특성화된 개별정책과 통합적 관리체제라는 두 가지 특징은 결국 지역활성화를 통해 경제재생이라는 종합적인 목표를 실현하기에 적절한 대응이었다고 평가할 수 있다.

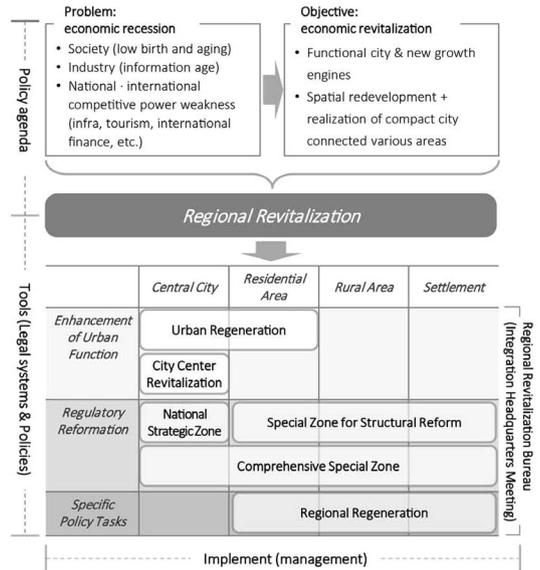


그림 5. 일본 지역활성화정책의 형성과정 및 체계
Fig. 5. Japanese regional revitalization policy-making process and system

4. 시사점

일본의 지역활성화정책은 경제활력을 도모하기 위한 과제로서 지역활성화를 상징하는 정책의제 형성과정을 거치고, 효율적인 전략도출을 위해 3가지 유형별로 제도 및 정책을 마련하여 왔다. 그리고 개별 정책의 추진분부를 일체적으로 운용하기 위한 거점(통합본부)을 구축하면서 현재와 같은 지역활성화 관리체계의 구조적 틀을 갖추게 되었다.

정책을 효과적으로 운영하기 위해서는 정책추진 과정이 체계적으로 이루어져야 한다. 먼저 정책의 목표는 문제인식을 바탕으로 설정되어야 한다. 그리고 정책 목표를 실현하기 위한 수단으로서 제도

및 정책을 마련하고, 실제로 추진·운영하기 위한 체계를 구축해야 하는 것이다. 이러한 관점에서 일본의 지역활성화정책은 시대적 패러다임의 전환에 따라 관리구조를 특성화하거나 통합하면서 체계성을 구축하여 왔다.

이러한 지속적인 정책추진과정의 발전은 지역활성화 관리체계가 정책의 궁극적인 목표인 경제재생을 실현하기 위한 기반으로 작용하고 있다고 평가할 수 있다.

V. 결론

본 연구는 도시쇠퇴라는 문제인식을 바탕으로 전개되고 있는 우리나라 도시재생정책에 대한 시사점을 도출하기 위한 목적으로 진행되었다. 우리나라의 경우 도시쇠퇴 문제를 종합적이고 지속적으로 해결해 나가기 위하여 2013년 「도시재생특별법」을 제정하였다. 도시쇠퇴 문제는 특정지역에서만 발생하는 문제가 아닌 전국의 도시에서 나타나고 있으며, 쇠퇴범위도 지역경제와 생활환경 전반에 걸쳐 진행되고 있다. 따라서 「도시재생특별법」이 이러한 문제들에 대하여 체계적이고 적합한 관리체계를 가지고 있는지 정책추진과정 측면에서의 검토가 필요하다.

이에 본 연구에서는 우리보다 '재생'에 대한 논의가 앞서 진행되었고 여러 가지 제도 및 정책들을 통해 관리체계를 구축하고 있는 일본의 사례를 검토하였다. 우리나라의 도시재생 개념과 유사한 일본의 '지역활성화' 정책의 관리특성과 체계성을 살펴보았다. 일본은 20여년 지속되어 온 경기불황에 대한 정부차원의 대책으로서 지역활성화를 통한 경제재생을 실현하고자 다양한 정책들을 마련하였다. 국가와 지역의 역할분담에 따라 차별화된 정책, 대도시 차원의 도시기능 재정비뿐만 아니라 지방에서의 재생전략안, 법률상의 특례조치 및 각

종 지원금 등 종합적인 지역활성화를 위한 관리체계를 구축하고 있었다.

이러한 일본의 지역활성화 관리체계는 정책추진과정의 체계성에 기반을 두고 있었다. 기능형 도시로의 재설계와 새로운 성장활력을 창출하기 위해 지역활성화라는 과제가 도출된 정책의제 형성과정에서부터 종합적이고 일체적인 관리는 정책의 기본전제로서의 위상을 가지고 있었다. 지역활성화라는 전체적인 틀 속에서 개별정책의 관리대상지역이나 사업의 특성 등은 특정화된 위계와 역할을 가지고 있었다. 예를 들어 도시기능적인 측면을 강화하는 정책으로서 도시재생과 중심시가지 활성화, 규제완화를 통한 지역활력을 창출하기 위한 각종 특구제도, 지역의 자발적·창조적인 정책을 지원해주는 지역재생 등이 있다. 이 중 핵심이 되는 6가지 정책은 개별 법령에 근거하고 있으며, 이 중 5가지는 각 정책의 추진본부와 함께 통합본부 체제하에서 운영되고 있어 지역활성화라는 전체적인 틀이 효율적으로 관리되고 있다는 것을 알 수 있었다.

'정책의제형성-수단-실시'라는 정책추진과정에서 각 단계의 구조적 특성과 구조간의 체계적인 연결성은 효율적인 정책운용의 밑바탕이 된다. 일본의 지역활성화정책은 현재 정부차원에서 핵심적으로 논의가 시작된지 약 10년의 시간이 경과하였다. 본 연구에서는 법정시책의 특성을 중점적으로 살펴보았으나 그 밖의 관련 정책들의 전체적인 특성을 보면 시대별 이슈가 되는 도시문제에서부터 출발하여 지속적인 환류과정을 거쳐 종합적인 틀을 형성하고 있었다. 일본의 지역활성화정책은 여러 영역에 걸친 개별정책들이 독자적인 특성과 함께 연계체제를 구축함으로써 한쪽으로 치우쳐진 단일한 정책이 아닌 통합적·일체적 성격의 정책구조를 형성할 수 있었다.

일본사례의 검토는 관리체계의 논리적인 구축과

정과 통합적인 실시수단에 대한 중요성을 시사하고 있다. 따라서 향후 국내 재생정책에 대한 관리체계 구축과정에서 다음 사항을 고려할 필요가 있다. 우리나라의 재생정책은 도시쇠퇴라는 문제인식에서 출발하였다. 국내의 도시정책의제 형성과정과 관리수단 체계가 이러한 문제인식과 논리적 연계성을 취하고 있는지 검토할 필요가 있다. 또한 도시재생 선도지역의 도시재생사업 등 향후 추진될 사업들이 서로 연계성을 가지고 진행될 수 있도록 관련 체제들을 정비할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 이를 통하여 현재의 정책구조가 정체되지 않고, 시대별 문제의식을 반영하여 유동적으로 변화·진화해 나갈 수 있도록 유도해야 한다.

본 연구는 일본의 사례만을 중점적으로 연구하였기에 국내 관리체계에 대한 구체적인 시사점을 도출하지 못하고 있다는 한계점이 있다. 따라서 후속연구를 진행하여 국내 관리체계에 대한 논리성을 검토하고 문제점과 방향성을 제시할 필요가 있다.

- 주1. '도시재생'이란 인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것을 말한다(도시재생특별법, 제2조)
- 주2. 마치즈쿠리 3법: 조닝의 촉진을 위해 개정된 「도시계획법」, 생활환경에 미치는 영향 등 사회적 규제의 측면에서 대형점포의 출점을 새롭게 조정하기 위한 「대규모 소매점포 입지법」, 중심시가지 공동화를 방지하고 활성화를 지원하는 「중심시가지 활성화에 관한 법률」을 총칭함
- 주3. 지방과 도시의 공생 및 지방재생에 대한 지속적·장기적 대응을 위해 지방재생전략 5대 원칙을 설정함
 - ①보완성: 지역실정을 가장 잘 아는 주민, NPO, 기업 등이 중심이 되고 지방공공단체가 연계하여 입안한 계획을 지원
 - ②자립: 지역의 자원과 아이디어를 활용하여 경제적·사회적으로 자립할 수 있도록 집중적으로 지원
 - ③공생: 지방·도시의 교류·연계·협력체제를 우선적으로 지원

- ④종합성: 지역의 창의성에 기반한 계획을 종합적으로 지원
 - ⑤투명성: 지원의 대상이 되는 계획수립, 지원, 평가에 대한 객관적 기준 마련
- 주4. A. 지역이 자발적·자율적으로 계획을 입안·수립하고 국가가 이를 지원하는 시스템,
 B. 주문형 지원방식에 따라 선도적인 해결책을 제시하는 지역을 국가가 지원하는 시스템
 C. 국가가 일괄처리형으로 지원하는 시스템

인용문헌 References

1. 국토교통부, 2013. 「함께 하는 도시재생」, 경기. Ministry of Land, Infrastructure and Transport, 2013. *Urban Regeneration publicity material*, Gyeonggi.
2. 권정만·김선경, 2014. “도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법의 의의와 한계”, 「한국지정정보학회지」, 16(1): 83-101.
 Kwon, J. M. & Kim, S. K., 2014. “The Significance and Limits of the Urban Regeneration and Assistance Act”, *Journal of Korean Association of Cadastre Information*, 48(6):471-494.
3. 김기홍·이영은·김성완, 2013. “통합적 도시재생정책 운영을 위한 실효성 제고 연구”, 「국토계획」, 48(6): 471-494.
 Kim, K. H., Lee, Y. E. & Kim, S. W., 2013. “A Study on Ways to Improve the Efficiency of the Integrated approach Urban Regeneration Policy”, *Journal of Korea Planning Association*, 48(6):471-494.
4. 김예성·최막중, 2013. “영국 도시재생의 국가정책 의제화 과정과 요인”, 「국토계획」, 48(6): 295-306.
 Kim, Y. S. & Choi, M. J., 2013. “How Urban Regeneration Became National Policy Agenda in the UK?”, *Journal of Korea Planning Association*, 48(6): 295-306.
5. 김주진, 2014. “도시재생선도지역의 사업추진 유형과 성공전략”, 「월간국토」, 390:16-24.

- Kim, J. J., 2014. "Project Promotion TYpes and Success Strategies of the Urban Regeneration Leading Project", *KRIHS Monthly Magazine*, 390:16-24.
6. 김철영·박찬돈, 2014. "민간 도시재생사업이 주변 지역에 미치는 영향에 관한 연구", 「국토계획」, 49(4): 221-231.
- Kim, C. Y. and Par, C. D., 2014. "A study on the effect of Urban Regeneration Project by private sector on their neighboring areas", *Journal of Korea Planning Association*, 49(4): 221-231.
7. 도시재생사업단 엮음, 2012. 「새로운 도시재생의 구상: 한국형 도시재생을 위한 법제연구」, 파주: 한울.
- Korea Urban Renaissance Center, 2012. 「New Urban Regeneration Initiative」. Paju: Hanul
8. 박승기·김태형, 2014. "국가도시재생기본방침 수립의 배경과 주요 내용", 「월간국토」, 390:160-159.
- Park, S. K. & Kim, T. H., 2014. "Background and Main Contents of the National Urban Regeneration Guidelines", *KRIHS Monthly Magazine*, 390:160-159.
9. 양재섭·이재수, 2013. 「도시재생특별법 제정에 따른 서울의 대응과제와 방향」, 서울: 서울연구원.
- Yang, J. S. & Lee, J. S., 2013. *Seoul's Policy Issues and Direction for Special Act on the Promotion and Support of Urban Regeneration*, Seoul: The Seoul Institute.
10. 이광국·임정민, 2013. "선진국의 도시재생 흐름 고찰과 시사점", 「국토계획」, 48(6): 521-547.
- Lee, K. K. & Lim, J. M., 2013. "A Study on the Urban Regeneration Trend and Relevant Law Systems in Advanced Countries Abroad", *Journal of Korea Planning Association*, 48(6): 521-547.
11. 이성근·최민아, 2012. "보를로법에 의한 프랑스 국가도시재생프로그램(PNPU) 및 도시재생사업 특성에 관한 연구", 「국토계획」, 47(4): 15-33.
- Lee, S. K. & Choi, M. A., 2012. "Study on the National Urban Renovation Program and the Urban Renovation Operations in France by Eactment of Borloo law", *Journal of Korea Planning Association*, 47(4): 15-33.
12. 이명훈·김수연·조미정·황지욱, 2013. "한·일 도시재생 특별법 비교를 통한 개선방향 연구", 「국토계획」, 48(6): 495-520.
- Lee, M. H., Kim, S. Y., Cho, M. J. & Hwang, J. W., 2013. "An Improvement Direction of Urban Regeneration Special Act through Comparison between Korea and Japan", *Journal of Korea Planning Association*, 48(6): 495-520.
13. 조경엽·허원제, 2012. 「일본의 '잃어버린 20년'과 한국에의 시사점」, 서울: 한국경제연구원.
- Cho, K. L. & Heo, W. J., 2012. *Japanese Lost Decades and Implications for South Korea*, Seoul: Korea Economic Research Institute.
14. 최막중·윤세형, 2009. "영국의 통합재생예산(SRB)에 의한 도시재생 특성", 「국토계획」, 44(3): 39-56.
- Choi, M. J. & Yoon, S. H., 2009. "The Characteristics of Single Regeneration Budget (SRB) and Urban Regeneration in England", *Journal of Korea Planning Association*, 44(3): 39-56.
15. 内閣官房地域活性化総合事務局, 2011. 「地域再生制度及び構造改革特区制度の見直しについて」, 東京: Cabinet Office of Regional Revitalization, 2011. *Review of institutional system on the regional revitalization and special zones for structural reform*, Tokyo.
16. 都市構造改革研究会, 2003. 「都市再生と新たな街づくり: 事業手法マニュアル」, 東京: エクスナレッジ. Study Group of Urban Structure Reform, 2003. *Urban Regeneration and Town Planning: Project Manual*, Tokyo: X-Knowledge.
17. 都市再生特別措置法研究会, 2006. 「改正 都市再生特別措置法の解説 Q&A」, 東京: ぎょうせい.

- Urban Regeneration Special Act Study Group, 2006 *Commentary of Urban Regeneration Special Act Q&A*, Tokyo: Administration.
18. 藤貢一, 2012. “法試行10年を迎える都市再生特別措置法”, 「立法と調査」, 326:33-40.
Saito Koichi, 2012. “To welcome 10 years from enforcement of Urban Regeneration Special Act”, *Legislation and Research*, 326:33-40.
19. 宮下直樹, 2003. 「都市再生のしくみ」, 東京: 東洋 済.
Naoki Miyashita, 2003. *Urban Regeneration Mechanism*, Tokyo: Tokyo Keizai.
20. Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, <http://www.mlit.go.jp/>
21. Prime Minister of Japan and His Cabinet, <http://www.kantei.go.jp/>

Date Received 2015-05-03
Reviewed(1st) 2015-06-09
Date Revised 2015-08-24
Reviewed(2nd) 2015-09-18
Date Accepted 2015-09-18
Final Received 2015-10-07