



해외 리포트

일본의 중소도시 지역개발 정책

나가하마시 경주자립권 추진 현황

임형빈, 이상준 _ 지역도시연구부 책임연구원

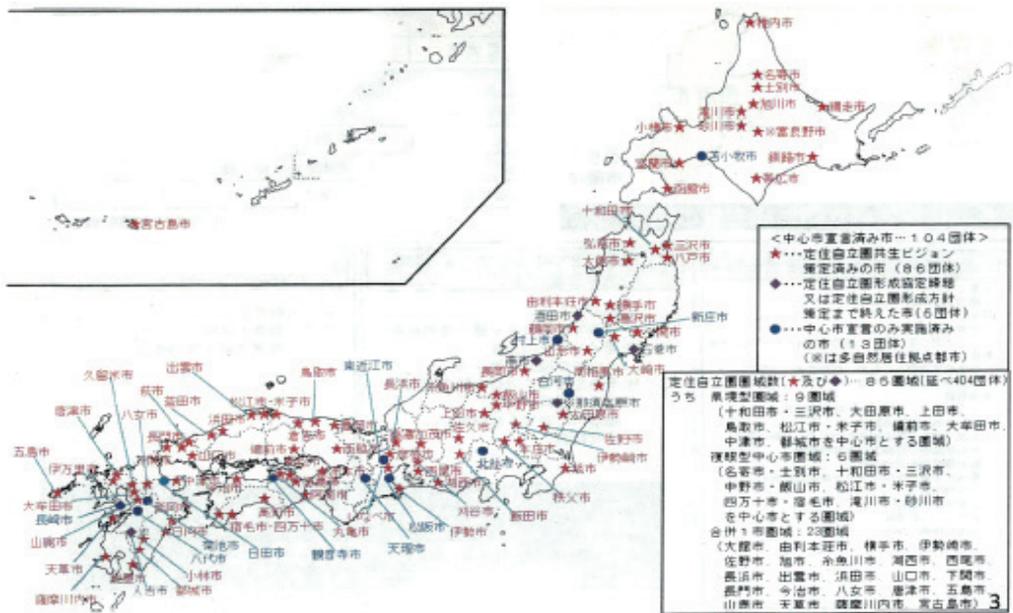
충청남도의 지역행복생활권 수립과 관련한 사례를 조사하기 위하여 일본 나가하마시를 방문하였다. 나가하마시를 사례 지역으로 방문한 목적은 대도시로의 인구 유출로 인구가 감소하고 있으며, 고령화 등의 사회문제가 발생하고 있어 우리나라의 중소 도시와 비슷한 상황이기 때문이었다. 또한 정책적으로 주변의 지역들과 공동으로 이러한 문제를 해결하기 위한 정책적 방안을 도입하여 추진하고 있기 때문이었다. 이러한 지역 문제를 해결하기 위하여 주변 지역과 공동으로 이용 가능한 시설을 공급하고 사업을 추진하는 정책 사례를 조사하였다.



The ChungnamReview 2016. 1 | 85

충청남도의 지역행복생활권 수립과 관련한 사례를 조사하기 위하여 일본 나가하마시를 방문하였다. 나가하마시를 사례 지역으로 방문한 목적은 대도시로의 인구 유출로 인구가 감소하고 있으며, 고령화 등의 사회문제가 발생하고 있어 우리나라의 중소 도시와 비슷한 상황이기 때문이었다. 또한 정책적으로 주변의 지역들과 공동으로 이러한 문제를 해결하기 위한 정책적 방안을 도입하여 추진하고 있기 때문이었다. 이러한 지역 문제를 해결하기 위하여 주변 지역과 공동으로 이용 가능한 시설을 공급하고 사업을 추진하는 정책 사례를 조사하였다.

우리나라의 생활권 정책과 유사한 일본의 정주자립권 정책은 2009년 도입되었다. 사업의 방식은 중심시와 주변 시정촌의 협력과 역할 분담을 통하여 주민에게 필요한 서비스를 제공하는 것이다. 시설 입지시 관련 기능을 집약하여 공급하고, 주변 시정촌은 중심지의 집약된 기능을 활용할 수 있도록 네트워크 체계를 형성하는 것이다. 이러한 서비스 공급으로 효율성을 높이고 자원의 중복 투자를 방지하는 방안을 모색하고 있다. 이러한 정책의 추진 사례는 2015년 기준으로 총 85개 권역에서 시행하고 있다. 권역 중심의 개발을 추진하고 있는 일본의 사례를 조사하기 위하여 나가하마시 정주자립권 계획 관련 공무원과의 인터뷰를 실시하였다.



(그림 1) 일본의 정주자립권 현황



■ 나가하마시 정주자립권 정책 개요

나가하마시 정주자립권은 나가하마지역을 중심지로 하여 주변 6개 마을지역(주변 시정촌)인 도로히계정, 고훈쿠정, 다카스키정, 기노모토정, 요고정, 니시아자이정, 이 하나의 시로 통합하여 나가하마시 정주자립권(권역)으로 재형성되었다. 중심지와 주변 시정촌이 합병하여 이루어진 나가하마 권역은 2014년 기준으로 면적 680.79km², 인구수 122,310명, 44천 세대로 구성되어 있다.

이러한 나가하마시 정주자립권 정책의 목표는 인근 대도시 주민의 유입을 확대하고, 나가하마시 인구 유출의 최소화시키는 것을 주요 정책 방향으로 제시하고 있다. 이러한 정책 목표를 달성하기 위하여 생활기능의 강화, 관계 및 네트워크 강화, 권역 관리 능력 강화 등의 3대 연계협력분야를 제시하고 있다.¹⁾ 주요 사업 분야로는 생활기능 강화에 관한 정책 분야로서 의료, 복지, 교육, 산업 및 관광진흥, 환경, 소방, 화장장 등이며, 시설의 공동 이용을 위한 네트워크 체계 구축을 위하여 지역공공교통, 스마트교차로, 지역생산자·소비자 연계시스템 등의 사업을 추진하고 있다. 또한 권역의 관리 능력 강화를 위하여 인재 양성, 인사 교류, 컴퓨터 시스템 공동개발 및 구매 등이 추진되고 있다. 최근 신규 사업으로는 보육사업, 지역의료 지원 시스템, 학교급식센터 정비 운영사업 등이 운영되고 있다.



〈그림 2〉 일본 정주자립권 추진방향

1) 나가하마시 정주자립권 형성 방침 참고(나가하마시 홈페이지, <http://www.city.nagahama.shiga.jp>)
 2) 나가하마시 기획부 기획정책과 차장, 나카타 시게키, 국제교류단체 시민공동추진과 나카지마 총 3명

■ 인터뷰 주요 내용²⁾

● 정주자립권 형성의 주요 내용과 목적은 무엇인가. 또한 중심지 활성화를 위한 정책은 무엇인가?

: 인접한 동경, 오사카, 나고야 등 인근 대도시 주민의 유입을 확대하고, 나가하마시 인구 유출의 최소화시키기 위한 방안으로 시작되었다. 중심 시인 나가하마시를 중심으로 주변 6개 마을이 합병하여 하나의 시로 통합하였다. 사업의 추진시 중심지와 주변 간 대등한 관계 속에서 상호 간의 연계, 주민들에 대한 양질의 서비스 제공을 도모하기 위한 3대 분야 사업을 추진하고 있다. 3대 분야 사업은 1) 생활기능의 강화, 2) 관계 및 네트워크 강화, 3) 권역 관리 능력 강화이다.

산업과 관련하여 시 급의 작은 지역에서의 산업 정책은 어려운 점이 있다. 중심시가지 활성화를 목표로 관광 객 집객을 위한 사업이 주요 사업이며, 나가하마 지역은 유리공예가 유명하다.

● 정주자립권과 관련한 사업의 발굴과 추진 절차는 어떠한가?

: 먼저 행정기관에서 전체 사업을 구상하여 주민들에게 건의하고, 건의된 사업들에 대해 주민들과 협의하여 추진되는 절차를 거친다. 실제로 지역 내 병원이 3개가 있었으나 운영이 어려운 실정이었다. 나가하마시가 이를 재생하기 위한 계획을 수립하고 주민들과 협의하여 사업을 보완하였고, 이를 통해 현재 병원이 모두 정상적으로 운영되고 있다.

● 정주자립권 사업에 대한 중앙정부의 참여와 규제 수준은 어떠한가?

: 정주자립권마다 각자 사업을 발굴하고 추진하고 있다. 중앙정부는 제안서를 검토·승인하고, 예산을 지원하는 역할로 한정하고 있다.

● 정주자립권의 주요 목적인 인구 유입을 위한 정책은 무엇이 있는가?

: 지원금으로 보조금을 활용한 직접적인 인구 유입 정책은 수립하고 있지 않다. 정책의 결과가 인구 유입으로 연결되기를 기대한다. 다만 보육과 관련한 정책, 아이들을 쉽게 맡길 수 있는 레스토랑, 보육원, 탁아소, 의료비 지원을 중심으로 추진하고 있다.

● 기존 빈집 활용방안과 운영, 관리 방식은 어떠한가?

: 빈집은 리모델링 후 다양하게 활용되고 있다. 호텔, 여관 등 여행자들의 숙박시설로 운영되기도 하고, 유리 공방으로 활용되기도 한다. 빈집의 주인과 임차인 사이의 계약에 따라 운영되고 있으며, 일률적인 임대료 계약 형태는 아니다. 운영과 관리는 주민 주도의 마을만들기 기구에 위탁하여 운영하고 있다. 기구를 통해 시설 운영자, 임대료 등 결정된다.



- 정주자립권 정책 추진 시 문제점은 무엇이었는가?
: 나가하마시와 6개 마을 간 합병으로 7개 지역 대표가 생기게 되어 대표 간 주도권 문제 등 작은 문제가 발생하였다. 그러나 지역 공동의 사업 추진에 대한 문제는 발생하고 있지 않다.
- 나가하마시 정주자립권 정책 및 사업 평가는 어떻게 이루어지고 있으며 그 평가는 어떠한가?
: 중앙정부(총무성)에서의 평가계획은 없다. 그러나 나가하마시 자체적인 평가를 통해, 정책 및 사업에 대한 보완을 실시할 계획을 수립하고 있다.
- 상점가 활성화 정책으로 유명한 나가하마시의 성공 요인은 무엇인가?
: 우선 계획의 수립과 수정을 통하여 지속적인 사업의 추진이다. 상점가 활성화를 위해 나가하마시 주도로 10년간 계획을 수립하고 추진하였다. 두 번째로 지역 내 다양한 주체들이 모여서 지속적인 협의를 통하여 사업을 구체화하였다. 소상공회의소, 주민, 기업, 나가하마시 공무원 등이 모여서 관련 사업을 지속적으로 협의하고 조정하는 작업을 거쳤다.
- 나가하마 중심시가지 상점가 이용 수요 타깃은 누구인가?
: 현재 나가하마시에 많은 마트들이 있으며 주민들은 대부분은 지역 주변의 마트를 이용하고 있다. 중심권역의 상점가는 주로 관광객이 이용하며 주요 타깃도 관광객이다. 따라서 상점가 활성화를 위한 사업도 관광객을 중심으로 설정하여 사업을 추진하고 있다.
- 나가하마 정주자립권 비전 계획상의 산업 계획의 추진 사항은 어떠한가?
: 앞서 잠시 얘기하였지만 지역 차원에서의 산업정책은 어려운 점이 많다. 그래서 관광산업을 중심으로 추진되고 있으며, 관광객 서비스와 관련한 다양한 산업과 서비스를 중심으로 추진하고 있다. 그리고 관련 산업의 인력 수급과 관련한 인재 육성을 중심으로 추진하고 있다.
- 나가하마시와 6개 마을 간 합병에 따른 대중교통 운영 체계는 어떠한가?
: 주요 교통축은 민간전차를 중심으로 이루어진다. 그리고 지역 곳곳으로 작은 버스와 택시로 교통체계를 운영하고 있다. 역사와 정거장 운영은 시가 담당하고 있다.
- 향후 중심시가지 활성화 정책의 방향은 무엇인가?
: 관광객을 위한 시설 개발로 많은 관광객 유치이다. 이러한 사업과 정책방향으로 중심시가지 개발 방향을 설정하여 추진 중이다.



〈그림 3〉 나가하마시 위치도



〈그림 4〉 중심상점가 리모델링 사례



〈그림 5〉 중심상점가 리모델링 사례



〈그림 6〉 중심상점가 리모델링 사례



〈그림 7〉 상가 리모델링 사례



〈그림 8〉 상가 리모델링 사례



■ 시사점

일본의 85개 정주자립권 중 나가하마시의 사례는 다른 지역과 다른 의미가 있다. 가장 큰 의미는 다른 지역과 달리 행정구역의 통합이라는 적극적인 방식으로 추진되고 있다는 점이다. 지역행복생활권 정책이 성공하기 위해서는 무엇보다 행정체계의 일원화 또는 시군별 통합적 추진체계가 필요할 것으로 보인다.

두 번째로는 주민과 행정의 협력적인 사업 발굴체계를 구축하고 있다. 행정이나 주민이 사업을 함께 제안·검토하고 계획화를 도모함으로써, 주민주도형, 현장밀착형의 실현 가능성이 높은 정책과 사업의 추진이 가능하다. 이를 위해서는 무엇보다 행정 간 주민 간 협의와 논의를 할 수 있는 많은 시간 투자가 필요하다.

세 번째로 하나의 사업 추진이 아니라 다양한 분야의 중기적인 계획 추진으로 시설의 효율성을 높이고 지역 간 연계성을 높이고 있다. 생활권으로서 필요한 분야의 사업과 계획을 추진하기 위한 종합적인 계획을 수립하고 있다 그리고 시설 공급시 시설 간 집중을 통하여 효율성을 높이고 기능을 융복합적으로 활용하고 있다. 또한 시설의 활용도를 높이기 위하여 주변지역과 접근성을 높이는 방안이 추진되고 있다.

세 번째로는 인구 유출 방지와 인구 유입이라는 목표를 정책의 기저로 계획을 추진하고 있다. 마지막으로 중심지가 내의 상점가들 개발 시 외부 방문객들을 타깃으로 설정하여 지속적으로 관광산업화하고 있다.

우리나라의 생활권 계획과 일본의 정주자립권 계획은 비슷하지만 다른 차원에서 이루어지고 있다. 그 차이는 생활권별 단편적인 하나의 사업을 선정하여 추진하는 것이 아니라 종합적인 계획으로서 중장기적으로 추진하고 있다는 점이다. 이러한 계획이 추진되기 위하여 우선 지역들의 자발적인 공동 의지에 의해서 추진되고 있다는 점이 우리나라와는 다른 점이 있다. ◀