

일본 중심시가지활성화 정책의 단계별 변화과정과 시사점

Stage-Specific Changing Process and Implications for the Downtown Revitalization Policy in Japan

양재섭* · 송애정**

Yang, Jaeseob · Song, Aejeung

Abstract

This study aims to analyze the stage-specific changing process of the downtown revitalization policy in Japan since 1998, and to suggest some implications for Korea. The main findings are as follows. First, the downtown revitalization policy in Japan has been undergoing change of three stages; the introduction of policy, the government-led implementation and the promotion of private sectors' investment. Second, despite some improvements of physical environment, the limits of policy also exist. Third, in-depth survey and ongoing monitoring are necessary to ensure the stability of downtown revitalization projects.

Compared to gradual policy changes in Japan, downtown regeneration projects in Korea are similar to the stage of government-led policies. At this stage, it is necessary to prepare the strategies of projects reflecting the local characteristics and to monitor the performances and limitations of projects. In the future, policies to induce the investment and participation of private sectors should be prepared to overcome the limitation of government-led policies.

키워드 일본, 중심시가지활성화 정책, 단계별 변화과정, 성과와 한계, 정책적 시사점

Keywords Japan, Downtown Revitalization Policy, Stage-Specific Changing Process, Performance and Limitation, Policy Implication

1. 서론

1. 연구의 배경과 목적

우리나라의 도시재생 정책은 2013년 「도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법」(이하, 도시재생특별법)을 제정하면서 시작되어 2017년 이후에는 ‘도시재생 뉴딜정책’이란 이름으로 추진되고 있다. 도시규모와 여건에 따라 다르지만, 도시재생의 핵심 과제는 침체된 구시가지(구도심)를 지역의 혁신 거점으로 활성화시키고, 낡고 노후한 주거지를 재생시키는 것이다. 지금까지 도시재생사업은 크게 경제기반형과 근린재생형의 두 가지 유형으로 시행되

었지만, 2016년부터는 중심시가지형 재생사업이 새로운 유형으로 추가되어 시행되고 있다. 2018년 발표된 국토교통부의 도시재생 뉴딜사업 가이드라인에 따르면, 중심시가지형 재생사업은 상업, 역사, 관광, 문화기능이 집적된 구도심이나 구시가지(20만㎡ 이상)를 대상으로 공공기능과 상업기능을 활성화하기 위해 추진된다.

2018년 8월 전국적으로 확정된 51개 도시재생활성화 기본계획을 보면, 이 중 15곳이 중심시가지형이었다. 부산, 인천, 세종, 남양주, 강릉, 순천, 군산, 김해 등 중심시가지형 재생지역은 인구 규모는 물론 산업과 상업 특성, 입지 여건이 모두 다르기 때문에, 재생사업도 지역의 특성을 반영하여 상업기능 뿐만 아니라 역사,

* Senior Research Fellow, The Seoul Institute (Primary Author: jsyang@si.re.kr)

** Visiting Researcher, Environmental Planning Institute of Seoul National University (Corresponding Author: aejeung@gmail.com)

관광, 문화 등 다양한 기능을 복합적으로 활성화시켜야 한다. 그러나 아직까지 중심시가지형 도시재생사업의 추진방법과 지원방식에 대해 면밀하게 검토된 적은 없는 실정이다.

이 연구는 1998년 이래 지금까지 20여 년간 우리나라의 중심시가지형 재생사업과 유사한 방식으로 추진되고 있는 일본의 중심시가지활성화 정책에 주목한다. 쇠퇴한 지방도시의 중심시가지를 활성화시키기 위해 1998년 중심시가지활성화 정책을 도입한 배경, 이후 두 차례의 법제도 변화과정과 이유, 정책의 성과와 한계를 면밀하게 분석하여 우리나라의 중심시가지형 도시재생사업에 주는 시사점을 도출하고자 한다.

2. 연구의 범위와 방법

일본의 중심시가지활성화 정책은 인구감소와 교외화, 대형매장의 교외 진출 등으로 인해 활력을 잃어가고 있는 지방도시의 중심시가지를 중앙정부가 지원하는 정책기조에서 출발했다.

이런 점에서 이 정책은 우리나라의 중심시가지형 재생사업과 유사한 점이 많다. 하지만 우리의 타산지석으로 삼을 만한 일본 중심시가지활성화 정책의 변화과정을 구체적으로 분석한 연구는 찾아보기 힘들다. 특히 1998년 도입되어 2006년, 2014년 두 차례의 법 개정을 거치면서 전개되고 있는 일본의 중심시가지활성화 정책이 어떤 이유에서 어떻게 변화해 왔으며, 그 성과와 한계는 무엇인지를 분석한 연구는 거의 없다.

이에 따라 이 연구에서는 다음 세 가지 질문에 답을 하고자 한다. 첫째, 1998년 도입된 일본의 중심시가지활성화 정책은 단계별로 어떻게 변화되었으며, 정책 변화의 주된 이유는 무엇인가?

둘째, 일본의 중심시가지활성화 정책은 지방도시의 중심시가지를 활성화하는데 어떤 성과를 거두고 있으며, 한계는 무엇인가? 셋째, 일본 중심시가지활성화 정책의 변화과정, 성과와 한계 등을 종합해 볼 때, 우리의 중심시가지형 재생사업에 주는 시사점은 무엇인가?

여기서는 일본 중심시가지활성화 정책을 「마치즈쿠리 3법」 등 「중심시가지활성화법」의 변화과정을 중심으로 살펴본다. 1998년 이후 「중심시가지활성화법」의 변화과정을 시기별로 세 단계로 구분하고, 각 단계별 정책의 핵심내용과 변화 이유를 살펴본다. 또한 20년간 정책을 추진해 온 일본 정부가 자체적으로 평가하고 있는 중심시가지활성화 정책의 성과와 한계를 검토하여 우리에게 주는 시사점을 도출하고자 한다.

논문은 6개 장으로 구성된다. 먼저 2장에서는 일본의 중심시가지활성화 정책에 대한 국내 연구동향과 한계를, 3장에서는 중심시가지의 쇠퇴현황과 활성화 정책의 기본구조를 검토한다. 4장에서는 중심시가지활성화 정책을 3단계로 구분하여 단계별 변화과정과 변화 이유를 고찰하였다. 이후 5장에서 중심시가지활성화 정책의 성과와 한계를 분석하고, 마지막 6장에서 결론과 시사점을 제시하였다.

II. 중심시가지활성화 정책에 대한 국내 연구동향과 한계

일본의 중심시가지활성화 정책에 대한 국내 연구는 크게 세 가지 유형으로 나누어진다(Table 1. 참조). 첫째, 1998년 일본에서 중심시가지활성화 정책이 도입된 이후 이를 소개하는 연구를 들

Table 1. Studies on the Downtown Revitalization Policy of Japan Conducted in Korea

Category	Title	Reference
Introduction on the Policy for the Downtown Revitalization of Japan	The Revitalization Trends of City Centre in Japan	Yun, S. B., Yun, S. W., Oh, S. K. and Lee, J. S.(1999)
	Revitalization of Urban Centers in Japan	Park, J. C., Lee, H. J. and Kim, H. J.(2001)
Comparative and In-depth Studies on the Policy for the Downtown Revitalization of Japan	The Study on the Proposal of Activation of the Central Area in a Local City of Korea and Japan; Focused on Jeonju City and Kanazawa City	Yun, J. R.(2005)
	Policy Network Analysis on Downtown Revitalization Policy in Japan	An, S. H.(2011)
	A Study on Policy of Downtown on Small-and-Medium Cities in Japan	Kim, S. R.(2013)
Evaluation Studies on the Policy for the Downtown Revitalization of Japan	A Study on the Revitalization Directions for Old CBD in Local Cities	Kim, J. J., Hwang, K. H., Rhim, J. H. and Ryu, D. J.(2015)
	The Analysis of the Actual Situation of the Evaluation and Certification System of the Basic Plan Based on the Revision of the Law on Central City Revitalization of Japan	Song, K. B. and Kim, Y. H.(2013)
	The Analysis of Evaluation Results for the Central City Revitalization in Japan	Song, K. B.(2016)

수 있다(윤상복 외, 1999; 박종철 외, 2001). 둘째, 2005년 이후 일본 중심시가지활성화 정책의 내용을 심층 분석하거나 한국의 사례와 비교 분석하여 우리의 재생정책에 주는 시사점을 도출한 연구이다(윤정란, 2005; 안선희, 2011; 김성림, 2013; 김주진 외, 2015). 셋째, 일본의 중심시가지활성화 정책에 대한 평가와 결과 분석에 대한 연구를 들 수 있다(송기백 외, 2013; 송기백, 2016).

먼저, 일본의 중심시가지활성화 정책을 소개하는 연구는 1998년 6월 일본에서 「중심시가지의 시가지 정비 개선 및 상업 등의 활성화 일체적 추진에 관한 법률」(구 '중심시가지활성화법')이 제정된 직후, 1999년부터 시작되었다. 윤상복 외(1999)와 박종철 외(2001)는 중심시가지의 쇠퇴와 공동화에 대응하여 일본이 중심시가지활성화 정책을 국가 차원에서 도입한 배경을 설명하고, 「구 중심시가지활성화법」 등 「마치즈쿠리 3법」의 주요 내용과 특징을 소개하였다. 또한 중심시가지활성화 기본계획 내용을 분석하여 유형화하는 등 초기 일본의 정책추진 동향을 파악하였다.

이들은 1990년대 후반 이후 한국 지방도시에서도 중심시가지의 쇠퇴가 진행되고 있는 상황에서 국가 차원의 관련 법제도가 마련되어 있지 않음을 지적하고, 지방정부가 중심시가지 활성화계획을 수립해야 한다고 보았다. 또한 Town Management Organization(TMO)과 같이 각 지역에서 중심시가지의 재생을 전담할 수 있는 조직이 설치되어야 한다고 주장하였다.

다음으로, 2005년 이후에는 중심시가지활성화 정책에 대한 한일 비교 연구와 정책내용에 대한 심층 연구가 진행되었다. 윤정란(2005)은 가나자와시(金沢市)의 중심시가지활성화 정책을 전주시와 비교 분석하였다. 이를 통해 중심시가지 쇠퇴에 대처하는 국내의 제도적·행정적 지원 기반이 미흡하다고 지적하고, 국가 차원에서 법·제도 및 예산 지원 기반을 마련하고, 전담 행정기구의 설치가 필요하다는 것을 시사점으로 제시하였다.

2006년 일본의 「중심시가지활성화법」이 개정된 이후 안선희(2011)는 중심시가지활성화의 정책 형성 과정을 정책네트워크 이론(policy network theory) 관점에서 분석하였다. 이 연구는 그동안의 연구가 정책의 행위자(actor)와 정책과정 전반에 관한 분석을 소홀히 해왔다고 비판하고, 한국의 중심시가지활성화 정책은 상업 활성화에만 치중하지 말고 지역사회의 협동과 교류의 장으로 접근해야 하며, 한국적 상황에 입각한 독자적인 정책 모델이 필요함을 강조하였다.

2013년 이후에는 일본의 중심시가지활성화 정책에 대해 실증 분석을 수행한 연구들이 진행되었다. 김성림(2013)은 일본 내각부의 인정을 받은 인구 5만 이상 50만 명 미만의 62개 지방 중소 도시를 대상으로 구역별 쇠퇴지수를 도출하고 쇠퇴의 원인을 제시하였다. 이를 통해 내부적으로는 주변부 신시가지 개발, 공익 시설의 이전, 도시계획 도로의 개설에 따른 상업시설 분산이 중심시가지 쇠퇴의 원인이고, 외부적으로는 인접한 대도시로의 인구 및 상업기능 유출, 폐업 등이 원인이라고 분석하였다.

또한 김주진 외(2015)는 일본의 중심시가지활성화 사업 운영 경험과 사례를 검토하여 우리나라의 중심시가지형 재생사업 구상을 위한 기본적인 검토항목과 방법을 제시하였다. 대상지 선정, 사업내용 및 단계별 추진계획, 추진체계와 실행·관리방안 등에 대한 항목별 검토 방향을 제시하고, 원도심 중심의 도시정책 지원방안이 다각적으로 필요하다는 점을 제시하였다.

끝으로, 일본 중심시가지활성화 정책의 평가에 대한 연구로는 송기백·김영하(2013)와 송기백(2016)의 연구를 들 수 있다. 송기백·김영하(2013)는 2006년 법 개정 이후 시행된 중심시가지활성화 기본계획의 인정 및 평가 제도를 분석하였다. 이를 통해 중심시가지활성화 기본계획이 사전 진단과 시민들의 요구를 면밀하게 파악하여 계획의 달성 목표를 수적으로 구체화했다는 점은 높게 평가했지만, 지자체 마다 평가하는 빈도와 방법이 다르고, 사업 기간이 평균 5년으로 비교적 짧다는 점을 한계로 지적하였다.

이어서 송기백(2016)은 일본 지방도시 중심시가지의 인구 규모에 따라 평가 지표를 설정하고, 평가 지표의 변화를 중심시가지활성화 사업 전후 증감률을 토대로 분석하여 사업의 평가와 모니터링 체계 구축에 필요한 시사점을 도출하였다.

이상에서 살펴본 일본의 중심시가지활성화 정책에 대한 국내 연구의 동향과 한계를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 1998년 도입된 일본의 중심시가지활성화 정책은 20년 동안 전개되면서 두 차례 크게 개정되었지만(2006년, 2014년), 「중심시가지활성화법」의 변화과정을 시기별로 다룬 국내 연구는 없는 실정이다. 일본 중심시가지활성화 정책의 전개과정을 연속성 있게 파악하기 위해서는 이에 대한 보완이 필요하다.

둘째, 그동안 추진된 일본의 중심시가지활성화 정책에 대해서는 성과도 있지만, 그 성과가 미흡하다는 견해 또한 상존한다(김성림, 2013; 송기백·김영하, 2013). 그러나 정책적 성과가 왜 미비한 지에 대한 이유를 면밀하게 분석한 연구는 진행되지 않았다.

셋째, 일본 중심시가지활성화 정책의 변화과정을 일부 다룬 연구는 있지만(안선희, 2011; 송기백·김영하, 2013), 이들 연구는 정책의 지원 내용과 특징의 변화를 면밀하게 분석하지 못했다. 이 때문에 새롭게 추가된 중심시가지형 도시재생 정책에 반영할 수 있는 실질적인 시사점을 제시하는데 미흡한 점이 있다.

도시재생 뉴딜정책의 한 유형으로 중심시가지형 재생사업을 추진하고 있는 상황에서 지난 20년간 유사한 방식으로 추진된 일본의 중심시가지활성화 정책은 우리의 타산지석이 되기에 충분하다. 따라서 1998년 정책의 도입에서부터 본격적인 추진에 이르기까지 단계별 변화과정을 파악하는 것은 의미 있는 일이며, 그 성과와 한계를 분석하여 우리에게 주는 시사점을 도출할 필요가 있다.

III. 중심시가지 쇠퇴현황과 활성화 정책의 기본구조

1. 중심시가지 쇠퇴현황과 활성화 정책의 도입 배경

일본은 1960~70년대 고도경제성장기 이후 고속도로 등 교통인프라 시설이 정비되면서 도시의 외연화가 진행되었다. 이와 함께 사회복지시설과 공공시설을 비롯한 대규모 상업시설의 교외화 경향이 나타나기 시작했다.

Fig. 1에서 보듯이, 일본 도시의 교외화 현상은 3대 도시권보다 지방권에서 두드러지게 나타났다. 특히 인구 20만~50만 명 미만의 지방도시에서는 중심시가지의 거주인구와 경제활동(매출액) 규모가 지속적으로 감소하고 있다. 도시의 스프롤 현상으로 인해 중심시가지의 인구밀도가 감소하고 지역경제가 쇠퇴하는 문제가 심각해지고 있는 것이다(內閣官房, 2012).

이렇듯 고도경제성장기 이후 자동차화(motorization)로 인해 주택과 대형 상점은 물론 병원, 시청, 학교 등 공공시설이 교외에 자리 잡으면서 중심시가지는 쇠퇴하기 시작했다. 중심시가지에 거주하는 사람이 줄어들고, 상업 활동과 거리의 활력이 떨어지면서 공동화와 쇠퇴현상이 나타나게 된 것이다(양재섭, 2018).

중심시가지의 공동화와 쇠퇴는 다양한 도시문제를 초래한다. 특히, 중심시가지가 상업, 업무, 주거, 문화 등 도시기능이 집적한 '도시의 중심'이라는 점에서 더욱 그러하다. 중심시가지의 공공서비스 기능이 저하되면 도시경쟁 비용이 늘어나고, 생활공간으로서의 매력 또한 상실하게 된다. 자동차 이용이 늘어나면서 에너지 소비량도 증가하여 환경에 대한 부하도 증가하게 된다.

일본 정부는 무질서하게 확산하는 교외화에 제동을 걸고, 도시 기능이 집적된 중심시가지를 생활거점으로 재생하기 위해 1998년부터 중심시가지활성화 정책을 추진하고 있다. 이는 지방도시의

중심시가지 쇠퇴를 막기 위해 시가지의 환경을 개선·정비하고, 상업 활동을 활성화하기 위해 도입된 정책이다. 교외화로 인한 기존의 '확산형 도시구조'를 생활거점(중심시가지) 중심의 '집약형 도시구조'로 전환하는 정책인 것이다(양재섭, 2018).

2. 중심시가지 활성화 관련제도와 사업구조

중심시가지활성화 사업은 인구감소와 교외화, 대형매장의 교외 진출 등으로 인해 활력을 잃어가고 있는 중심시가지를 중앙정부가 지원하는 방식으로 추진된다. 2002년 제정된 일본의 「도시재생특별조치법」이 주로 도쿄, 오사카 등 대도시의 재생을 위한 것이라면, 1998년 시작된 중심시가지활성화 사업은 중소규모의 지방도시를 재생시키기 위한 정책이다.

이 정책은 1998년 제정된 「마치즈쿠리 3법」에 법적 근거를 두고 있는데, 「마치즈쿠리 3법」이란 공동화가 진행되는 중심시가지의 활성화를 지원하기 위한 「중심시가지활성화에 관한 법률」(이하 '중심시가지활성화법'), 대규모 점포 개점 시 주변 생활환경에 미치는 영향을 고려하도록 한 「대규모 소매점포 입지법」(이하 '대점입지법'), 마을만들기 관점에서 대규모 점포의 입지 규제를 가능하도록 한 개정 「도시계획법」을 말한다.

중심시가지활성화 사업은 중앙정부의 종합적·일체적 지원을 통해 추진되며, 일본 정부는 이를 보다 효율적으로 추진하기 위해 2006년 관련법을 개정하였다. 이를 통해 내각총리대신을 본부장으로 하는 중심시가지활성화본부를 설치하고, 중심시가지활성화를 위한 기본방침(이하 '기본방침')의 작성, 시책의 종합 조정, 사업 실시 상황을 체크하는 등 국가 주도로 사업을 추진하고 있다.

Fig. 2에서 보는 바와 같이, 중심시가지활성화 사업은 시정촌이 중심시가지활성화 협의회와 함께 중심시가지활성화 기본계획(이하, '기본계획')을 작성하면, 이를 내각총리대신이 관계 장관과 협



Fig. 1. The Location of Large-Scale Stores(left)·the Changes of Population and the Sales in Downtown in Japan

Sources: 內閣官房(2012) / Cabinet Secretariat(2012)

의하여 인정(승인)하고, 기본계획에 근거하여 실시하는 사업에 대해 예산을 보조하거나 세제 특례 등을 지원하는 방식으로 추진 된다.

이 때, 기본계획의 인정 여부는 다음 3가지 측면에서 결정된다. 첫째, 기본계획의 내용이 기본방침에 적합해야 한다. 둘째, 기본 계획 상의 사업 내용이 중심시가지활성화 실현에 반드시 기여해야 한다. 따라서 시정촌은 사업 시행의 타당성을 합리적으로 제시해야 한다. 셋째, 활성화사업이 확실하고 원활하게 추진될 수 있음을 입증해야 한다. 이를 위해 기본계획에 사업의 주체와 일정 이 명확하게 제시되어야 한다(国土交通省, 2017).

인정받은 시정촌은 기본계획을 토대로 지역의 장래상을 주민 들과 공유하고, 종합적·전략적인 관점에서 사업을 추진한다. 단 지 상점가만을 활성화하는 것이 아니라, 도시 전체를 콤팩트한 도시로 조성하는 것이 목적이기 때문에, 소프트웨어와 하드웨어 양 측면의 다양한 사업과 프로그램이 추진된다. 초기에는 상업 활성화에만 중점을 두었지만, 2006년 법 개정 이후에는 상업 활성화 외에 시가지 정비·개선, 도시복리시설의 정비, 도심거주 추진, 교통 접근성 제고 등 소프트웨어와 하드웨어 양 측면의 사업 들이 동시에 시행된다. 중심시가지 내 도로, 복리시설, 도심주거 등 물리적 환경을 개선하는 사업과 창업 지원, 상권 활성화, 특성 화사업 등을 통합적으로 추진할 수 있게 된 것이다.

중심시가지활성화 사업은 개별 사업의 실현과 사후 평가를 위해 PDCA(Plan-Do-Check-Act) 시스템 하에서 운영된다. 시정촌은 기본계획의 추진 상황과 실적에 대해 매년 사후 평가 (follow-up)를 해야 한다. 사업 기간 동안에는 해당 시정촌이

매년 평가를 시행하고, 사업이 종료된 후의 최종 평가 결과는 중 앙정부가 공표하도록 되어 있다. 이를 위해 시정촌은 해당 도시 와 중심시가지의 특성을 반영한 목표 지표(보행량, 자전거통행 량, 사업체수, 빈 점포수 등)를 설정하고, 그 실적을 매년 평가· 보고해야 한다. 또한 중심시가지활성화 협의회와 사후 평가 결 과를 검토하고, 필요 시 기본계획을 변경하거나 개선안을 모색 한다.

3. 추진주체의 역할과 사업방식

중심시가지활성화 사업은 행정기관, 중심시가지활성화 협의 회, 마치즈쿠리 회사(혹은 중심시가지정비추진기구), 상공회의소 등이 주체가 되어 추진한다. 지역주민과 상공인, 시민과 NPO, 민 간기업, 교통사업자 등 다양한 관계자가 관여하기 때문에 이들의 참여와 협력이 필수적이다(양재섭, 2018).

먼저, 시정촌 등 행정기관은 콤팩트한 도시정비를 지원하는 역 할을 한다. 콤팩트한 도시만들기라는 방향성에 근거하여 기본계 획을 작성하고, 도시기능의 적정 입지와 집중 투자를 유도하면서 민간투자를 뒷받침하는 역할을 한다.

다음으로, 2006년 개정된 법에서 법정화 된 중심시가지활성화 협의회는 중심시가지를 둘러싼 다양한 관계자들 간의 의견을 조 정하여 사업의 실효성을 확보하고, 다양한 주체의 합의 형성 및 협의의 장으로 기능한다.

또한 마치즈쿠리 회사(혹은 중심시가지정비추진기구)는 도시 정비를 실질적으로 추진하는 역할을 한다. 이들은 중심시가지의

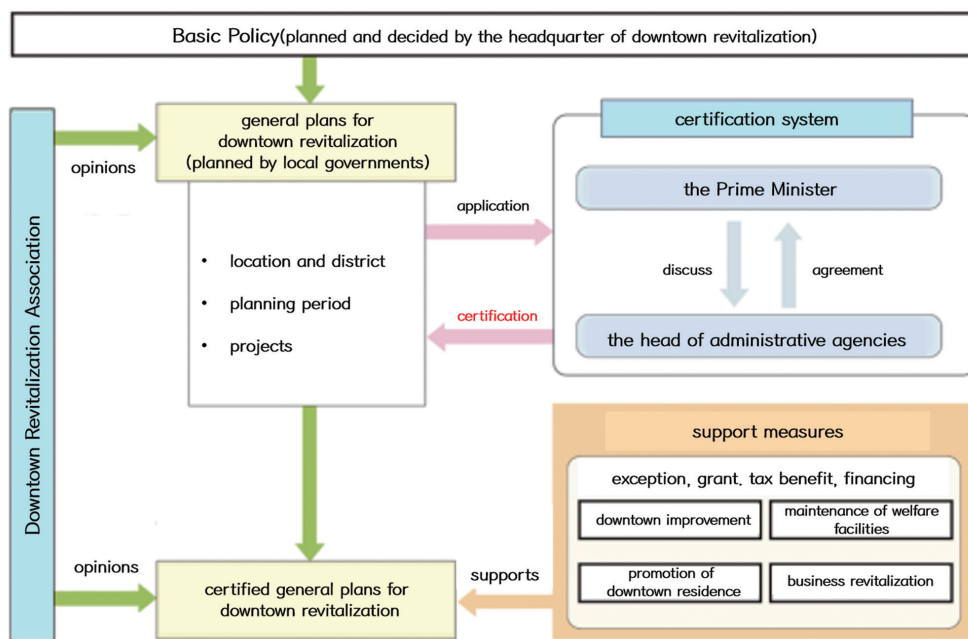


Fig. 2. The Structure of the Downtown Revitalization Project

Sources: 内閣官房(2012) / Cabinet Secretariat(2012)

하드웨어 사업을 포함하여 디벨로퍼의 역할을 담당하는데, 공익성과 기업성에 입각해서 사업을 추진한다. 끝으로 상공회의소 등은 상업 활동을 견인하는 역할을 하며, 지역경제 활력의 향상을 목표로 상업 활성화를 추진한다.

일본의 중심시가지활성화 사업은 소프트웨어와 하드웨어 등 양 측면의 사업을 포괄하면서 내각부가 총괄 조정하고, 관련부서가 연계·지원하는 방식으로 시행된다.

먼저 국토교통성은 인정받은 기본계획의 사업구역 안에서 '생활·활력재생사업(暮らし・にぎわい再生事業)', '중심시가지공동주택공급사업', '도시재생구획정리사업', '도시재생정비계획사업' 등을 추진한다. 특히 도시재생정비계획사업은 원칙적으로 「도시재생특별조치법」에 의해 추진되지만, 도시재생정비계획 구역이 인정 기본계획 구역 안에 있을 경우에는 국비 지원 비율을 확대해 주고 있다.

경제산업성은 중심시가지활성화 사업을 지원하기 위해 '중심시가지 매력 발굴·창조지원사업비 보조금'을 신설했다. 이 보조금은 인재 육성 및 파견, 선도적인 프로그램 추진을 중점 지원하며, 마치즈쿠리 회사와 상점이 진흥조합에게도 지원된다. 또한 타운 매니저(town manager) 등의 인재 육성, 마치즈쿠리 전문가 및 단체 설립 등에도 지원된다.

총무성은 인정 기본계획에 대한 지원조치로써 '중심시가지활성화 소프트 사업'과 '중심시가지활성화 특별대책사업'을 시행하고 있다. 전자는 이벤트 등 시정촌이 독자적으로 추진하는 소프트웨어 사업을 지원하는 것이며, 후자는 시정촌이 독자적으로 추진하는 시설 정비 등의 사업을 지원하는 것이다.

이외에 도시재생기구(Urban Renaissance Agency)는 요청이 있을 경우, 중심시가지활성화 사업의 구상과 계획, 사업추진에 이르는 과정을 코디네이터하거나 지원하는 역할을 수행한다. 이렇듯 중심시가지활성화 사업은 다양한 부서와 기관의 협력·지원 하에서 추진된다(国土交通省, 2010; 内閣官房, 2012).

IV. 중심시가지활성화 정책의 단계별 변화과정 분석

1998년 이후 추진되어 온 일본의 중심시가지활성화 정책은 「마치즈쿠리 3법」 등 「중심시가지활성화법」이 제·개정된 시점에 따라 세 단계로 구분된다. 「중심시가지활성화법」은 1998년 최초 제정되어 2006년과 2014년 두 차례 개정되었으며, 이 때마다 정책기조가 바뀌는 경향을 보이고 있다.

첫 번째 단계는 1998년 「중심시가지활성화법」이 제정된 때부터 2005년까지로, 「마치즈쿠리 3법」에 의해 중심시가지활성화 정책이 처음 도입되어 시행된 시기라고 할 수 있다. 두 번째 단계는 「중심시가지활성화법」 1차 개정이 이루어진 2006년부터 2013년까지로, 중심시가지활성화 정책이 국가의 주도 하에 본격적으로

추진된 시기이다. 이어서 세 번째 단계는 2014년 「중심시가지활성화법」 2차 개정부터 현재에 이르는 시기로, 민간의 참여 유도과 투자를 촉진하는 시기이다.

1. 정책 도입기(1998-2005) : 중심시가지활성화 정책의 태동과 전개

일본 정부는 무분별하게 진행되는 중심시가지의 쇠퇴와 공동화에 대응하기 위해 1998년 「중심시가지활성화법」을 제정하여 시정촌이 기본계획을 작성하면 정부가 해당 사업의 추진에 필요한 자금과 특례를 지원할 수 있도록 법적 근거를 마련하였다.

법 제정의 핵심 내용은 첫째, 중심시가지활성화를 위해 다양한 사업을 복합적으로 추진할 수 있도록 법률상의 특례조치는 물론 보조, 융자, 세제 혜택 등을 국가가 지원하도록 하고, 둘째, 해당 시정촌이 지역특성과 주민, 그리고 사업자의 의견을 충분히 수렴하여 기본계획을 수립하며, 셋째, TMO를 설치하여 중심시가지에 상업기능을 집적시킬 수 있도록 업종 구성, 점포 배치, 기반 정비 등 소프트웨어적 대책을 마련하도록 한 것이다(박종철 외, 2001).

1998년 「중심시가지활성화법」 제정 이후 2006년 8월 1차 개정되기 전까지, 전국적으로 690개 지구가 기본계획을 수립하여 중심시가지활성화 사업을 추진했다(国土交通省, 2017). 그러나 법 제정에 따른 기대와 달리 쇠퇴한 중심시가지의 개선 효과는 크지 않았다. 대형점포의 입지를 규제하기 위해 「도시계획법」을 개정하여 도입한 특별용도지구, 대형점포 입지로 발생하는 교통체증과 소음 등에 대책을 마련하고자 제정한 「대점입지법」 등 「마치즈쿠리 3법」의 정책 효과가 크지 않았기 때문이다.

일본 총무성이 2004년 발표한 자료에 따르면, 2000년 이전에 기본계획을 수립한 121개 시정촌 중 인구가 증가한 지역은 약 30% 정도였으며, 상점 수와 사업소 수가 증가한 시정촌은 10% 미만인 것으로 나타났다. 또한 중심시가지가 활성화됐다고 생각하는 시정촌은 41%인 것으로 조사되어 정책의 체감도 역시 크지 않았다(総務省, 2004). 시정촌이 계획한 사업의 효과를 충분히 검토하지 않은 채 기본계획에서 제시한 사업들을 차등 없이 지원하다 보니 중심시가지활성화와 관계없는 사업들도 대거 진행되었기 때문이다.

이에 따라 총무성은 2004년 「중심시가지활성화법」추진을 위한 권고 사항을 발표했는데, 주요 내용은 첫째, 기본계획을 구체적이고 정확하게 작성할 것, 둘째, 민간 연계 및 TMO를 효율적으로 구성하여 사업을 시행할 것, 셋째, 사업의 진척 상황을 정기적으로 파악하여 재검토가 필요한 기본계획의 내용을 구체적으로 제시할 것, 넷째, 사업 내용이 우수한 기본계획은 중점적으로 지원할 것 등이다.

2. 본격 추진기(2006-2013) : 국가 주도의 정책 추진 및 지원 확대

2006년 제164회 일본 국회에는 콤팩트 시티(compact city)가 제안되었다. 저출산·고령화 등 사회·경제의 정세가 급변하면서 국가 전체의 성장이 침체되자 중심시가지활성화 정책과 도시정책을 일체적으로 추진해야 할 필요성이 제기된 것이다. 그동안 시가지 정비 개선과 상업 활성화에 머물렀던 중심시가지활성화 정책은 주거, 복지, 교통 등 다양한 도시 기능을 증진시키고, 경제 활력을 향상시키는 방향으로 확대되었다. 중앙정부는 중심시가지활성화에 대한 국가의 역할과 지원을 강화하기 위해 「중심시가지활성화법」을 포함하여 「마치즈쿠리 3법」을 개정했다.

우선 중심시가지활성화 정책을 종합적으로 추진하기 위해 기본법적인 성격이 드러나도록 법의 명칭을 변경하고, 국가, 지방공공단체 및 사업자의 책무규정과 기본이념을 새롭게 만들었다. 또한 내각 총리대신을 본부장으로 하는 ‘중심시가지활성화본부(이하, 본부)’를 설치하고 내각 총리대신이 기본계획을 인정하는 제도를 신설하였다. 중심시가지활성화 지원 사업을 확대하되, ‘선택과 집중’ 전략을 채택한 것이다.

내각 총리대신의 인정을 받은 기본계획에 대해서는 국토교통성, 경제산업성, 총무성 등 관련부처에서 시행하는 생활·활력제생사업, 도시재생정비계획사업, 중심시가지 공동주택 공급사업, 도시·지역교통추진사업, 중심시가지활성화 매력 발굴 및 소프트웨어사업 등이 통합적으로 시행되며, 세제상의 특례와 금융 지원 등이 이루어진다.²⁾

특히, 이 시기의 중심시가지활성화 정책은 범정부 차원에서 추진되었다. 내각부, 경제산업성, 국토교통성 등은 중심시가지활성화를 위한 정책 검토를 위해 각각 ‘중심시가지활성화 평가 및 조사 위원회’, ‘산업구조심의회 중심시가지활성화부회’, ‘도시재구조축 전략 검토위원회’ 및 ‘교통정책심의회 교통체계분과회 지역공공교통부회’를 설치·운영하였다.

중앙정부의 역할 외에 주민협의회와의 연계·협력 또한 강조되었다. 일본 정부는 TMO를 발전적으로 재구조하여 ‘중심시가지활성화 협의회(이하 협의회)’를 신설하고, 이를 법정화 하였다. 협의회는 시정촌이 작성하는 기본계획 및 인정된 기본계획의 시행 등에 대해 의견을 제시하고, 민간사업자가 작성하는 사업계획에 대해 협의하는 역할을 한다.

한편, 내각부는 2011년 말 중심시가지활성화 사업을 종료한 14개 시를 대상으로 사업의 성과를 발표했다. Table 2를 통해 보듯이, 14개 시가 사업 목표로 설정한 지표는 총 50개이며, 통행량, 거주인구 현황, 시설 도입 수, 매출액, 대중교통 이용, 빈 점포 현황 등으로 구성된다.

50개의 지표 중 사업목표를 달성한 지표의 비율(accomplishment rate)은 32%였지만, 사업 이전에 비해 상황과 여건이 개선

Table 2. 14 Cities' Final Results of the Downtown Revitalization Projects in 2011

Indicator (related indicators' number)	Contents	Accomplishment rate
		Improvement rate
Facilities(8)	· number of newly installed tourism facilities(/year)	63%
	· number of cultural-welfare facilities users(/year)	88%
Number of public transportation passengers(4)	· tram	50%
	· train, etc.	75%
Vacant stores(3)	· vacancy rate, etc.	33%
		33%
Sales(5)	· sales amount of retail stores(/year)	20%
	· annual sales, etc.	20%
Passage rate(14)	· pedestrians	14%
	· bicycle pass, etc.	50%
Resident population(10)	· number of resident population	10%
	· population trend(/year)	50%
etc.(6)	· employees' number	67%
	· number of business, etc.	83%
Total Indicator (50)	accomplishment rate	32%
	improvement rate	58%

Sources: 内閣官房(2012) / Cabinet Secretariat(2012)

된 지표의 비율(improvement rate)은 58%인 것으로 나타났다.³⁾ 부문별로 보면, 시설 도입 수와 문화·복지 이용자 수 등 시설 부문과 취업인구 수, 사업소 수 등 기타 부문의 개선비율이 각각 88%, 83%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 대중교통 이용 개선 비율이 75%로 높게 나타났다. 목표를 달성하지는 못했지만 중심시가지활성화 정책으로 인해 일정 정도의 개선 효과가 나타난 것이다.

하지만 빈 점포 현황과 매출액 등 중심시가지 활성화와 직접적으로 관련된 부문의 개선 비율은 각각 33%, 20%로 나타나 개선 효과가 상대적으로 낮게 나타났다(内閣官房, 2012).

3. 민간 참여 유도기(2014년 이후) : 민간의 사업 참여 유도 및 투자 촉진

2014년 2월 12일, 제 186회 일본 국회에는 「중심시가지활성화법」 개정안이 제출되었다. 2006년 법 개정 후 7년이 지났지만, 도시기능의 교외 이전, 빈 점포와 미이용지 증가, 중심시가지 상업기능의 쇠퇴문제가 개선되지 않고 있다는 평가 때문이었다. 또한

「도시계획법」개정으로 대규모 집객시설에 대한 입지 제한이 엄격해졌지만, 저출산·고령화 현상이 심화되면서 중심시가지에 대한 투자와 사업 또한 정체되는 경향을 보였다.

이와 함께 2014년 개정안은, 콤팩트 시티를 실현하기 위해 국가 주도의 정책추진만으로는 한계가 있음을 인식하고, 민간의 투자를 유도·촉진하고 지원하는 조치를 강화하였다.

우선 '특정민간 중심시가지 경제 활력 향상사업'을 신설하여 중심시가지의 방문객 증가를 목적으로 하는 민간 프로젝트에 대해 경제산업대신이 인정하는 제도를 도입했다. 경제산업대신의 인정을 받은 사업에 대해서는 '중심시가지재흥전략 사업비 보조금' 등을 통해 예산을 지원하고, 전문 인력을 파견하도록 하였다.

이 같은 경제산업대신의 인정제도는 마치즈쿠리 회사 등 민간 사업자가 시행하는 '민간 중심시가지 상업 활성화 사업'에도 적용되는데, 이 사업은 소매업의 고객 증가와 소매사업자의 경영 효율화 등 비물리적인 사업을 지원한다는 특징이 있다.

세제 및 용자 우대 조치도 마련되어 건축물과 토지 취득세, 소유권의 보전 및 이전 등기에 따른 등록면허세 등이 일부 감면되었다. 또한 지금까지 광역지자체(도도부현)를 대상으로 대출을 수행했던 중소기업기반정비기구의 무이자 용자 범위가 시정촌으로 확대되어, 시정촌에 대출을 신청하는 민간사업자의 부담이 줄어들게 되었다.

Table 3. 21 Cities' Final Results of the Downtown Revitalization Projects in 2017

Indicator (related indicators' number)	Contents	Accomplishment rate
		Improvement rate
Vitality creation(35)	· number of pedestrians and bicycle passage rate	49%
	· number of tourism·cultural facilities visitors, etc.	63%
Promotion of downtown residence(14)	· number of resident population	29%
	· population rate of downtown/(population rate of city)	43%
Enhancement of economic revitalization(12)	· number of vacant stores	58%
	· number of employees · number of start-ups · sales amount of retail stores(/year), etc.	75%
Improvement of public transportation convenience(4)	· number of tram passengers	50%
	· number of inner-city circulation bus & taxi users, etc.	75%
Total Indicator (65)	accomplishment rate	46%
	improvement rate	62%

Sources: 內閣府(2018) / Cabinet Office(2018)

인정된 기본계획에 대한 새로운 규제 특례 또한 마련되었다. 도로에 오픈 카페 등을 설치하려면 본래 도로관리자의 허가가 필요하지만 특례로 처리할 수 있게 되었고, 중심시가지 안에서 활동하는 '특례 통역안내사제도'를 도입하여 「통역안내사법」에 따른 국가시험이 아니라 기초지자체가 시행하는 연수를 수료하는 것으로 대체할 수 있게 되었다.⁴⁾

한편, 내각부는 2017년 사업을 완료한 21개 시의 중심시가지활성화 사업 결과를 2018년 8월에 발표했다. Table 3에서 보는 바와 같이, 21개 시가 책정한 목표지표 65개 중 목표를 달성한 지표는 전체의 46%였으나, 사업 시작 전에 비해 개선 효과가 나타난 지표는 62%인 것으로 조사됐다. 부문별로 보면, 경제 활력 향상과 대중교통의 편리 증진이 각각 75%로 높게 나타났고, 활력 창출(vitality creation)이 63%로 그 다음이었다.

앞서 2011년의 사업결과에서는 빈 점포의 상황 개선 효과가 저조했던 것에 비해, 2017년 조사에서는 빈 점포의 상황 등을 포함한 경제 활력 향상 효과가 개선된 것으로 나타났다. 하지만 중심시가지로의 거주인구 유입에 대한 정책적 효과는 여전히 미미한 것으로 나타났다.

4. 단계별 변화과정 종합

이상 1998년 이후 20년간 진행된 일본 중심시가지활성화 정책의 단계별 추진과정을 종합하면 다음과 같다(Table 4 참조).

첫째, 1998~2005년 중심시가지활성화 정책의 도입기에는 중심시가지 쇠퇴문제에 대응하여 「마치즈쿠리 3법」을 제정하는 등 정책 추진의 법적 기반을 마련하였다. 이에 따라 상당수 시정촌에서 기본계획을 수립했으나, 사업의 실질적인 개선 효과는 거두지 못한 것으로 나타났다.

둘째, 2006~2013년 1차 법 개정을 통한 본격 추진기에는 법 제정 시에 비해 상대적으로 저출산·고령화 경향이 심각해지면서 콤팩트 시티가 제안되었고, 이에 대응하기 위해 중심시가지활성화 본부의 설립, 중심시가지활성화 기본계획에 대한 인정제도를 마련하는 등 국가 주도로 정책이 추진되었다. 특히, 중심시가지활성화를 위한 지원범위를 상업 활성화 이외에 시가지 정비, 주거, 복지, 교통 등으로 확대하는 등 소프트웨어와 하드웨어 사업을 균형 있게 추진하였다.

셋째, 2014년 2차 개정에서는 중심시가지활성화 정책에서 국가 주도의 한계가 나타나면서 민간 투자를 적극적으로 유도하기 위한 지원제도가 마련되었다. 중심시가지활성화를 위한 민간 프로젝트를 경제산업대신이 인정하는 제도가 도입되었고, 세제 감면 및 용자 지원 조치가 확대되었다. 또한 인정 기본계획에 대한 새로운 특례 조치를 마련하였다.

Table 4. The Stage-specific Changing Process of the Downtown Revitalization Policy in Japan

Category	Stage 1: the Introduction of the Policy(1998~2005)	Stage 2: the Government-led Implementation(2006~2013)	Stage 3: the Promotion of Private Sectors' Participation and Investment(2014~)
	acceleration of population decrease and aging society		
Social·Economic·Political Background	<ul style="list-style-type: none"> ◦ the loss of functions as a downtown by suburbanization and motorization since rapid economic growth 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ the plan of the compact city was suggested in the 164th national assembly ◦ the measure of downtown revitalization and the urban policy were processed as a whole 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ continued suburbanization and the decline of downtown ◦ investment and business activities have stalled in downtown
The Contents of Change	<ul style="list-style-type: none"> ◦ the enactment of 'the downtown revitalization law' in 1998 - the preparation of 'the general plans for downtown revitalization' system - exceptional support about law and finance - operation TMOs to integrate commercial functions 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ the provision of the responsibility code of public and private sectors ◦ setting up the headquarters for downtown revitalization ◦ the creation of the system to certify general plans for downtown revitalization ◦ the establishment of organizations in public sectors and of the associations for downtown revitalization 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ reinforcing measures to induce and promote private investment and to support private investment ◦ the creation of the system to certify private sectors' projects for downtown revitalization by the Ministry of Economy, Trade and Industry ◦ expanding the zero-interest financing range to local governments

V. 정책추진의 성과와 한계

일본의 중심시가지활성화 정책은 1998년 관련법이 제정되고, 2006년 기본계획 인정제도가 도입된 이후 2018년 현재까지 총 144개 시정촌의 기본계획 226개가 총리대신의 인정을 받았다.⁵⁾

Fig. 3에서 보듯이, 인정제도 시행 초기인 2006~2007년 32개 기본계획이 인정된 것을 시작으로 2008년 45개가 인정되어 최고의 실적을 기록했다. 양적으로 보면, 12년간 한 해 평균 18.8개의 기본계획이 인정되었는데, 2009년 이후에는 초기 보다 다소 줄어든 경향을 보이고 있다. 이는 중앙정부가 지원 대상 중심시가지 선정함에 있어 '선택과 집중' 전략을 채택했기 때문인 것으로 분석된다.

중심시가지활성화 사업에 대한 예산 지원은 범정부적으로 이루어졌다. 시정촌이 인정 기본계획을 추진할 수 있도록 국토교

통성, 경제산업성, 총무성, 농림수산업성, 문부과학성, 후생노동성, 경찰청, 내각부 등 8개 부처가 예산을 지원하였다. 2007년 265억 엔을 지원했으며, 2008년에는 586억 엔을 지원하였다. 해당 년도의 기본계획 인정 건수가 증가함에 따라 당초 책정했던 예산(266억 엔) 보다 2배 이상의 예산이 투입되었다. 2009년에는 이 보다 더 늘어난 737억 엔이 지원되었고, 2010년에는 684억 엔이 투입되었다(Fig. 4 참조).⁶⁾

인정 기본계획의 선정과 기존 사업의 진행 상황에 따라 매년 투입되는 예산 규모가 달라지지만, 인정 계획 건수가 줄었다고 해서 지원 예산이 줄어들지 않고 있다. 이는 선택과 집중을 통해 선정된 중심시가지활성화 사업에 대해서는 지속적인 지원이 이루

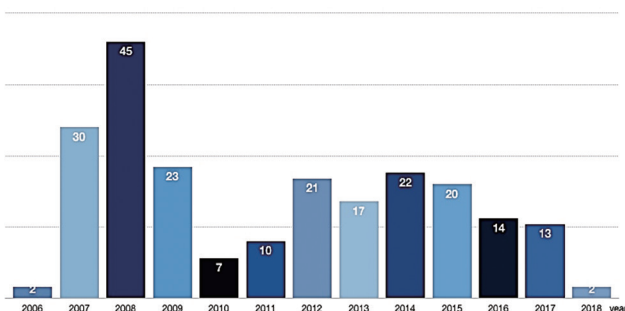


Fig. 3. The Certification Status of the Downtown Revitalization General Plans

Sources: 内閣府地方創生推進事務局 official homepage/ Cabinet Office of official homepage(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/chukatu/list.html>)⁵⁾

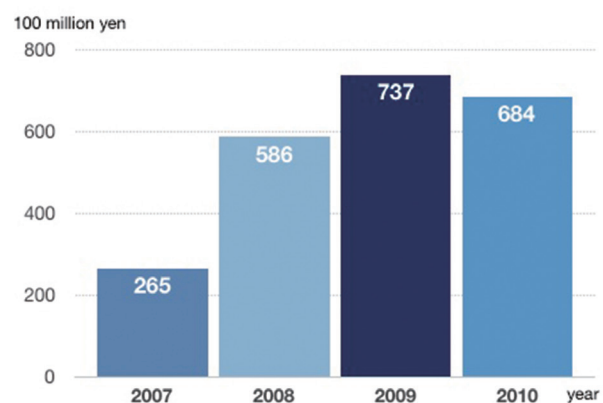


Fig. 4. The Budget for the Downtown Revitalization Projects (2007-2010)

Sources: 内閣府地方創生推進事務局 official homepage/ Cabinet Office of official homepage(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/chukatu/list.html>)⁶⁾

어졌기 때문인 것으로 풀이된다. 특히, 국토교통성과 경제산업성 등은 민간사업자의 활동을 촉진하거나 인재 육성을 위해서도 예산을 편성하고 있으며, 사회자본정비총합교부금, 방재·안전 교부금, 중소기업기반정비기구 교부금, 농산어촌지역정비 교부금 등도 부처 예산과는 별도로 지원되고 있다.

그렇다면 1998년 이후 20년간 추진되어 온 중심시가지활성화 정책의 성과는 어떻게 나타나고 있을까? 내각부는 기본계획의 인정제도 도입 이후 2018년 8월까지 사업을 완료한 115개 시의 사업결과를 분석하였다. Table 5를 통해 알 수 있듯이, 전체 지표 중 목표를 달성한 지표는 131개 31.9%이며, 목표를 달성하지 못했지만 사업 이전에 비해 개선된 지표가 89개 21.7%인 것으로 나타났다.

부문별로 보면, 대중교통의 편리성 증진과 기타 부문의 목표 달성률이 50%대로 계획했던 목표치를 가장 많이 달성한 것으로

나타났다. 그 다음으로는 중심시가지 활력 창출이 35%, 경제 활력 향상 26%, 그리고 도심거주 확보는 20%의 목표 달성률을 보이고 있다.

또한 Fig. 5에서 연도별 목표 달성률을 보면, 목표 달성률은 2011년 32%에서 2013년 21%로 하락했으나, 2014년 2차 개정 이후 30%대를 회복하고 2017년 46%에 이르기까지 꾸준히 증가하고 있다.⁷⁾

특히, 목표 달성률이 높은 지역의 공통점은 중심시가지활성화 협의회의 활동이 적극적이었던 것으로 나타났다. 상당수 시정촌이 협의회 총회를 연 1회 개최한 것에 반해, 목표 달성률이 높았던 시정촌은 총회를 연 2회 개최했을 뿐만 아니라 테마에 따라 부회를 설치하는 등 연 2~3회 정도의 별도 회의를 개최했다.⁸⁾ 적극적인 협의회 활동과 지역주민들의 활발한 참여로 인해 이들 지역은 보행량, 관광객 등 지역 방문객수의 실적치가 목표치를 상회한 것으로 나타났다(經濟産業省, 2012).

한편, 목표를 달성하지 못했지만 사업 이전에 비해 개선 효과가 있었던 지표는 89개(21.7%)였다. 부문별로는 대중교통 편리성의 증진 개선이 25%로 가장 높았고, 활력 창출, 도심 거주의 축진이 각각 23.7%, 21.2%였다. 경제 활력의 향상 효과는 17.4%로 상대적으로 낮게 나타났다.

이렇게 볼 때, 일본의 중심시가지활성화 정책은 전반적으로 관광·문화·교통 등 물리적인 시설의 정비를 통해 중심시가지의 집객 효과를 높이는데 긍정적으로 작용했으며, 취업과 창업부문에 서도 부분적으로 개선 효과가 있었던 것으로 평가된다.

하지만 일본의 중심시가지활성화 정책은 다음과 같은 한계를 가지고 있다. 우선, 중심시가지활성화 정책의 목표 달성률이 향상되고 있지만, 지난 20년간 정책을 추진해 온 것에 비해서는 정량적·정성적 성과가 저조하다는 것이다. 이는 지방도시일수록 조달할 수 있는 사업 자금과 지역 전문가가 부족해서 중심시가지활성화 사업이 원활하게 추진되지 못했기 때문이다.

또한 중심시가지활성화 정책은 도시 규모나 사업 관계자의 입장 차이로 인해 발생하는 사업 추진과정에서의 제약조건에 충분히 대응하지 못했다. 중심시가지 내 빈 건물의 매각과 임대대 대한 건물 소유자의 적극적인 태도를 유인하는 조치가 미흡했고, 취득세와 소득세 등 관련 세제 감면 역시 충분치 않았다는 평가가

Table 5. 115 Cities' Final Results of the Downtown Revitalization Projects(2006~2018)

Indicator (number of cities and plans adopted this indicator, number of related indicators)	accomplish the goals number of indicators, accomplishment rate, (number of cities and plans)
	did not accomplish the goals, but improved before number of indicators, accomplishment rate, (number of cities and plans)
Vitality Creation (115 cities, 138 plans, 219 indicators)	· 77 indicators, 35.2% (53 cities, 61 plans)
	· 52 indicators, 23.7% (42 cities, 46 plans)
Promotion of Inner City Residence (73 cities 85 plans, 85 indicators)	· 17 indicators, 20.0% (16 cities, 17 plans)
	· 18 indicators, 21.2% (16 cities, 18 plans)
Enhancement of Economic Revitalization (55 cities 62 plans, 69 indicators)	· 18 indicators, 26.1% (18 cities, 18 plans)
	· 12 indicators, 17.4% (12 cities, 12 plans)
Improvement of Public Transportation Convenience (11 cities 15 plans 16 indicators)	· 8 indicators, 51.0% (7 cities, 8 plans)
	· 4 indicators, 25.0% (3 cities, 3 plans)
etc. (20 cities 20 plans, 22 indicators)	· 11 indicators, 50.0% (11 cities, 11 plans)
	· 3 indicators, 13.6% (3 cities, 3 plans)
Total (115 cities 139 plans, 411 indicators)	· 131 indicators, 31.9% (71 cities, 84 plans)
	· 89 indicators, 21.7% (60 cities, 67 plans)

Sources: 內閣府(2018) / Cabinet Office(2018)

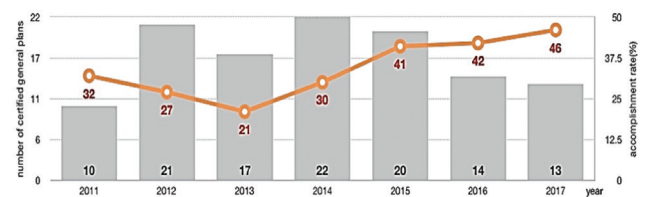


Fig. 5. The Rate of Accomplishment Goals(2011-2017)⁷⁾

Sources: 內閣府(2018); 內閣府地方創生推進事務局 official homepage / Cabinet Office(2018); Cabinet Office official homepage(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/chukatu/list.html>)

있다. 특히 중심시가지활성화 정책의 도입 목적 중 하나인 도심으로의 거주인구 확보는 1998년 정책을 도입한 이래 지금까지 여전히 개선되지 않고 있다.

결국 중앙정부의 보조금에 지나치게 의존하거나 이해당사자들의 적극적인 참여를 유도하지 못한 경우, 중심시가지활성화 사업이 중도 하차하거나 실패한 사례가 많다는 점에 유념할 필요가 있다. 물론, 이러한 한계는 중심시가지활성화 정책이 저출산·고령화와 인구의 지속적인 감소, 주민 수요의 다양화 등 사회구조가 급변하는 가운데 중심시가지 쇠퇴가 심화되는 상황에서 추진되었다는 점을 감안하여 이해할 필요가 있다.

VI. 결론 및 시사점

1. 요약 및 결론

1998년부터 시작되어 2006년과 2014년 두 차례 법 개정을 거치면서 20여 년간 추진되고 있는 일본의 중심시가지활성화 사업은 국내 중심시가지형 재생사업과 유사한 방식으로 추진되고 있다. 따라서 지금까지 추진된 정책의 변화과정을 단계별로 살펴보고, 그 성과와 한계를 파악하는 것은 우리에게 타산지석이 될 것이다. 이런 점에서 이 연구의 주요 결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 일본의 중심시가지활성화 정책의 변화과정을 단계별로 보면, 법제도 제정 등 정책의 도입, 국가 주도의 본격적인 추진, 민간참여 유도 및 투자 촉진의 3단계 변화과정을 거치고 있다. 특히, 2006년 1차 법 개정 시에는 총리대신을 본부장으로 하는 중심시가지활성화본부의 창설, 중심시가지활성화 협의회의 법정화, 실효성 높은 사업을 선택하여 집중 지원하는 인정제도를 채택하는 등 국가 주도의 추진체계를 마련한 점이 눈에 띈다.

둘째, 2014년 2차 법 개정 시에는 중심시가지 활성화를 위해 효과가 있는 민간 프로젝트를 추진하거나 민간 투자를 적극 유도하는 방향으로 정책기조가 변화하였다. 이는 국가와 지자체 등 공공의 재정 지원과 투자만으로는 중심시가지 활성화를 하는데 한계가 있음을 시사한다. 향후 우리의 중심시가지형 재생사업에서도 이러한 정책 환경의 변화에 적극적으로 대비할 필요가 있다.

셋째, 중심시가지활성화 정책은 그간의 성과에도 불구하고 많은 한계를 가지고 있다. 2018년 현재 일본 전국의 144개 시정촌에서 226개 기본계획이 인정을 받아 추진되고 있다. 그 중에는 우리에게 잘 알려진 성공사례도 있지만, 성과가 불분명한 경우도 상존한다. 전반적으로 볼 때, 관광·문화·교통 등 물리적인 시설의 정비를 통해 직접 효과를 높인 것과 취업·창업 등에서 일부 개선 효과가 있었지만, 도심 거주인구의 확보는 상당히 미흡한 것으로 나타났다. 또한 목표치를 달성하지 못했거나 달성했다라도 개선 효과를 체감하지 못하는 경우도 상당수 보고되고 있다.

넷째, 중심시가지활성화 사업의 성과에 대한 면밀한 조사와 지

속적인 모니터링에 주목할 필요가 있다. 시정촌은 기본계획 수립 시 지역의 특성을 반영하여 중심시가지활성화를 위한 부문별 목표 지표를 설정하고, 그 성과를 매년 조사하여 보고한다. 이를 통해 중앙정부는 지표별 목표 달성 여부와 개선의 정도를 모니터링하고 있는 것이다. 중심시가지활성화 사업의 내실있는 운영을 위해서는 사업의 추진 성과와 한계를 면밀하게 조사·분석하고, 지속적으로 모니터링 하는 체계가 필요하다.

2. 정책적 시사점

일본 중심시가지활성화 정책의 단계별 변화과정과 비교할 때, 우리의 중심시가지형 재생사업은 국가 주도의 본격적인 추진기에 해당한다. 이 시기에 필요한 것은 해당 도시의 지역별 특성을 반영하여 사업의 추진전략을 마련하고, 추진하고 있는 사업의 성과와 한계를 지속적으로 모니터링 하는 것이다. 또한 앞으로의 여건과 정책 상황 변화에 대비하여 민간 투자를 유도·촉진할 수 있는 다음 단계의 정책 방향을 준비해야 한다. 이런 점에서 일본의 중심시가지활성화 정책의 추진경험과 변화가 우리에게 주는 시사점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 중심시가지형 재생사업을 추진하는 현 단계에서는 소프트웨어와 하드웨어 사업의 균형 잡힌 추진이 필요하다. 일본의 중심시가지활성화 사업도 초기에는 상업기능 활성화에만 주력하였으나, 2006년 이후 시가지 환경 개선, 복리시설 확충, 도심주거 활성화, 교통기능 개선 등을 복합적으로 개선하는 쪽으로 정책 방향을 전환하였다. 소프트웨어와 하드웨어 양 측면의 사업을 균형 있게 추진하는 것이 요구된다.

하지만 2018년 8월 확정된 우리나라 15곳의 중심시가지형 도시 재생활성화계획안을 살펴보면, 여전히 물리적 환경 개선에 치우친 경향을 볼 수 있다. 해당 지역 중심시가지의 역사, 산업과 상업적 특색을 살린 소프트웨어 사업을 함께 발굴하여 그 지역만의 성과 특성을 살린 독자적인 재생사업을 추진할 필요가 있다.

둘째, 특정 부처의 주도적 추진이나 칸막이식 정책에서 탈피하여 관련 부처 간의 연계·협력이 필요하다. 일본은 중심시가지활성화를 위해 내각부가 총괄 조정하고, 국토교통성, 경제산업성, 총무성 등 관련 부처가 다양한 사업들을 상호 연계하여 추진하고 있다. 도시기능에 따른 입지 선정, 대중교통망 확충, 민간사업자의 투자 촉진 등 중심시가지활성화 사업을 종합적·일체적으로 추진함에 있어 관련 부처 간 연계와 지원이 필수적임을 강조하고 있다.

셋째, 현재 추진되고 있는 중심시가지형 재생사업의 성과에 대한 지속적인 모니터링과 평가체계를 마련해야 한다. 중심시가지의 활성화 정도를 모니터링하기 위해 보행량, 자전거 통행량, 사업체수, 빈 점포수 등 일반적인 공통 지표 외에 해당 지역의 특성을 반영하는 지역별 특성 지표를 설정하여 해당 중심시가지의 상

항이 매년 어떻게 변화하는지 지속적으로 모니터링 하는 것이 필요하다.

넷째, 지역주민과 공공의 긴밀한 협력 하에서 재생사업을 추진하기 위해 중심시가지 운영협의회를 법정화 하는 방안을 검토할 필요가 있다. 일본의 경우, 2006년 중심시가지활성화 사업을 국가 주도로 본격적으로 추진하면서 그 카운터파트(counterpart)로 해당 지역 중심시가지활성화 협의회를 법정화 하도록 관련법을 개정한 바 있다.

현행 국토교통부 중심시가지형 재생사업 가이드라인(2018)에서도 재생사업 추진 시 중심시가지 운영협의회를 필수 조직으로 설립하도록 되어 있으므로, 지역 주민들의 보다 적극적인 참여와 의견 수렴, 다양한 이해관계를 효율적으로 조정하기 위해 법정화 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

다섯째, 일본 중심시가지활성화 정책의 변화과정에서 볼 수 있듯이, 중앙정부 주도의 정책추진 이후에 민간의 참여 유도과 투자 촉진을 준비할 필요가 있다. 전국적으로 중심시가지형 재생사업을 추진함에 있어 국가와 지자체의 예산과 재정 지원만으로 사업을 추진하는 데는 한계가 있다. 특히, 중심시가지형 재생사업과 같이 구도심이나 역세권, 상업지역에서 추진되는 경우는 더욱 그러하다. 민간의 활력을 적극적으로 유도하고 투자를 촉진하기 위해서는 적절한 범위 내에서 특례 및 완화 조치를 활용할 필요가 있다.

끝으로 중심시가지활성화를 위해서는 이해관계자들 간의 권리관계 조정, 빈 점포·저이용부지의 활용, 지속적인 유지관리 등 전문성 있는 타운매니저의 역할과 육성이 절실하다. 일본에서도 중심시가지활성화 사업 추진 시 타운매니저를 해당 지역에 상주하도록 고용하거나, 연수·교육·지원프로그램 등을 통해 지역전문가를 육성하는데 많은 노력을 기울이고 있다.

이 연구는 일본의 중심시가지활성화 정책의 단계별 변화과정을 거시적인 측면에서 고찰하고 정책적 시사점을 제시하는데 주력했다. 이 과정에서 지역별 여건과 상황에 따른 다양한 사례를 미시적으로 고찰하는데 소홀히 한 측면이 있다. 정책의 성과와 한계는 지역 여건에 따라 다양하게 나타날 수 있기 때문에, 향후에는 일본 중심시가지활성화 정책의 성공 및 실패 사례와 그 원인을 분석하는 미시적인 연구가 이루어져야 할 것이다.

주1. 1998년 제정 당시의 법령은 「중심시가지의 시가지 정비 개선 및 상업 등 활성화의 일체적 추진에 관한 법률」이었으나, 중심시가지활성화 정책을 종합적으로 추진하기 위해 기본적인 성격이 드러나도록 2006년 개정 시 「중심시가지의 활성화에 관한 법률」로 법령을 변경하였음.

주2. 이 외에 「도시계획법」을 개정하여 연면적 1만㎡를 넘는 대규모 소매 집객시설의 입지를 상업지역, 근린상업지역, 준공업지역으로 한정하였고, 「대점입지법」 또한 개정하여 대규모 복합시설의 적용 범위를 소매업과 서비스업이 일체화된 대규모 복합시설로 확대하고, 대형점포의 사회적 책임을 강화하였음.

주3. 중심시가지활성화 사업의 사후 평가는 기본계획에서 정량적으로 설정한 목표치를 중심으로 이루어짐. 여기서 목표달성률(accomplishment rate)은 중심시가지활성화 사업이 기본계획에서 설정한 목표치를 얼마나 달성했는지를 의미하며, 개선비율(improvement rate)은 사업을 시작하기 전의 기준치에 비해 상황과 여건이 얼마나 개선됐는지를 말함. 이에 따라 개선비율은 중심시가지활성화 사업의 추진결과가 목표치를 달성하지 못했더라도 사업 시작 전에 비해 개선된 성과가 있음을 반영하고 있음.

주4. 그 외에 사업구역 내에서 시정촌 및 협의회가 대규모 소매 점포를 입지시키려는 경우 「대점입지법」에 의한 입지 절차를 간소화하는 특례가 마련되었음.

주5. 중심시가지활성화 기본계획의 인정 건수는 내각부 지방창생추진사무국 공식 홈페이지(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/chukatu/list.html>)에 있는 자료를 바탕으로 정리함.

주6. 중심시가지활성화를 위한 각 정부 부처의 예산 자료는 내각부 지방창생추진사무국 공식 홈페이지(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/chukatu/sien.html>)를 통해 구득하여 분석함.

주7. 연도별 목표 달성률은 자료 출처에 기재한 2018년 내각부의 자료를 활용하였으며, 중심시가지활성화 기본계획 인정 건수는 내각부 지방창생추진사무국 공식 홈페이지(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/chukatu/list.html>)를 통해 정리하였음.

주8. 대표적으로 분고타카다(豊後高)시, 쿠마모토(熊本)시, 후추(府中)시를 들 수 있음.

인용문헌 References

1. 국토교통부, 2018, 「도시재생 뉴딜사업(중심시가지형·근린재생형) 도시재생활성화계획 수립 및 사업시행 가이드라인」, MOLIT, 2018. *Urban Regeneration New Deal Project(Central City Revitalization-Neighborhood Regeneration) Guideline for Revitalization Planning of Urban Regeneration*.
2. 김성림, 2013, “일본 지방 중소도시의 중심시가지활성화 정책에 관한 연구”, 『한국지역개발학회지』, 25(4): 111-131.
Kim, S.R., 2013, “A Study on Policy of Downtown on Small-and-Medium Cities in Japan”, *Journal of the Korean Regional Development Association*, 25(4): 111-131.
3. 김주진·황규홍·임주호·류동주, 2015, “원도심 활성화를 위한 중심시가지형 도시재생사업 추진방안”, 『LH 토지주택연구원』.
Kim, J.J., Hwang, K.H., Rhim, J.H. and Ryu, D.J., 2015. “A Study on the Revitalization Directions for Old CBD in Local Cities”, *Land & Housing Institute*.
4. 박종철·이혁주·김항집, 2001, “일본의 중심시가지활성화 유형에 관한 연구”, 『한국지역개발학회지』, 13(2): 141-160.
Park, J.C., Lee, H.J. and Kim, H.J., 2001. “Revitalization of Urban Centers in Japan”, *Journal of the Korean Regional Development Association*, 13(2): 141-160.
5. 송기백·김영하, 2013, “일본 개정 중심시가지활성화법에 의한 기본계획 인정제도와 평가제도의 실태분석”, 『대한건축학회논문집 계획계』, 29(7): 221-228.
Song, K.B. and Kim, Y.H., 2013. “The Analysis of the Actual Situation of the Evaluation and Certification System of the Basic Plan Based on the Revision of the Law on Central City Revitalization of Japan”, *Journal of the Architectural Institute of Korea Planning & Design*, 29(7): 221- 228.

6. 송기백, 2016. 일본 중심시가지활성화 사업에 대한 평가 결과 분석, 『대한건축학회논문집 계획계』, 32(7): 115-122.
Song, K.B., 2016. "The Analysis of Evaluation Results for the Central City Revitalization in Japan – Focused on Features According to the Population Size and the Correlation between the Indicators", *Journal of the Architectural Institute of Korea Planning & Design*, 32(7): 115-122.
7. 안선희, 2011. "일본의 중심시가지활성화 정책에 대한 정책네트워크 분석", 『한국정책학회보』, 20(2): 411-440.
An, S.H., 2011. "Policy Network Analysis on Downtown Revitalization Policy in Japan", *International Journal of Policy Studies* 20(2): 411-440.
8. 양재섭, 2018. "일본의 중심시가지활성화사업과 정책적 시사점", 『도시계획가』, 5(1): 36-39.
Yang, J.S., 2018. "Project of Downtown Revitalization in Japan and its Policy Implications", *Journal of Urban Planners*, 5(1): 36-39.
9. 윤상복·윤시운·오석기·이중식, 1999. "일본의 중심시가지활성화에 관한 동향", 『동아대학교 건설기술연구소 연구보고』, 23(2): 93-101.
Yun, S.B., Yun, S.W., Oh, S.K. and Lee, J.S., 1999. "The Revitalization Trends of City Centre in Japan", *Research Institute of Construction Technology and Planning Research Report*, 23(2): 93-101.
10. 윤정란, 2005. "한일 지역도시의 중심시가지 활성화 방안 연구", 『도시설계』, 6(3): 57-78.
Yun, J.R., 2005. "The Study on the Proposal of Activation of the Central Area in a Local City of Korea and Japan; Focused on Jeonju city and Kanazawa city", *Journal of the Urban Design Institute of Korea*, 6(3): 57-78.
11. 경제산업성, 2012. 「中心市街地を巡る現状と課題」.
Ministry of Economy, Trade and Industry, 2012. *the Status and the task about Downtown*.
12. 경제산업성, 2014. 「平成25年度中心市街地商業等活性化支援業務(中心市街地活性化施策の効果分析検証事業)」.
Ministry of Economy, Trade and Industry, 2014. *2013 Support for the Downtown Revitalization(an Analysis on Effect of Downtown Revitalization Policy)*.
13. 国土交通省, 2010. 「中心市街地のまちづくり」.
Ministry of Land, Infrastructure, Transportation and Tourism, 2010. *the Machizukuri of Downtown*.
14. 国土交通省, 2017. 「中心市街地活性化ハンドブック」.
Ministry of Land, Infrastructure, Transportation and Tourism, 2017. *Handbook of the Downtown Revitalization*.
15. 内閣府, 2018. 「中心市街地活性化基本計画平成29年度最終フォローアップ報告」.
Cabinet Office, 2018. *2017 the Final Follow-up Report on the General Plan for Downtown Revitalization*.
16. 内閣官房, 2012. 「中心市街地活性化施策について～第1回中心市街地活性化評価調査委員会～」.
Cabinet Secretariat, 2012. *About the Downtown Revitalization Policy～the 1st Evaluation and Research Committee for the Downtown Revitalization Policy*.
17. 総務省, 2004. 「中心市街地の活性化に関する行政評価・監視結果に基づく勧告」.
Ministry of Internal Affairs and Communications, 2004. *The Suggestion based on an Administrative Evaluation and the Motoring for the Downtown Revitalization*.
18. 内閣府地方創生推進事務局, "認定と連携した支援措置", 2018.11.1., <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/chukatu/sien.html>
Cabinet Office, "The budget for the certified central revitalization projects", Accessed November 1, 2018, www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/chukatu/sien.html
19. 内閣府地方創生推進事務局, "認定された中心市街地活性化基本計画", 2018.11.10, <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/chukatu/list.html>
Cabinet Office, "The list of the certified central revitalization projects", Accessed November 10, 2018, <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/chukatu/list.html>

Date Received 2018-11-13
 Reviewed(1st) 2018-12-10
 Date Revised 2018-12-24
 Reviewed(2nd) 2018-12-26
 Date Accepted 2018-12-26
 Final Received 2019-01-15