



# 해 외 사 례 출 장 보 고 서

(제주 4대권역 균형발전전략수립 연구 해외사례 조사)

2017. 5.



(강창민 선임연구위원, 엄상근 연구위원, 강진영 책임연구위원)

# 해외사례출장보고서

## I. 출장개요

- 목 적: 제주 4대 권역 균형발전 수립 과정에서 홋카이도 균형발전전략(산업, 인프라, 생활시설 등) 벤치마킹
- 기 간: 2017. 4. 10.(월) ~ 4. 14.(금), 4박 5일
- 방문지역(기관): 오타루시, 홋카이도청, 에니와시, 도마코마이, 삿포르시청 등
- 출 장 자: 총 3명

연번	소 속	직급	성 명
1	관 광 사 회 문 화 부	선임연구위원	강창민
2	연 구 기 획 팀	연구위원	엄상근
3	환 경 도 시 연 구 부	책임연구원	강진영

- 주요 활동
  - 홋카이도청 지역창생과 담당자 면담
  - 삿포르시청 도시계획과 담당자 면담
  - 기타 위성도시(오타루시, 에니와시, 도마코마이시) 견학

## II. 일반 개요

### 1. 일본

- 위치 : 북위 45도 33분에서 20도 25분 사이에 위치, 4개의 주요 섬으로 구성
- 면적 : 한반도 면적의 약 1.7배로 377,950km<sup>2</sup>
- 기후 : 4계절이 분명하며, 대체로 해양성 온대 기후이나 남북 길이가 3,300km로 지역별 기후 차이가 심함
- 주요도시 : 도쿄도, 카나가와현, 오사카부, 아이치현, 홋카이도, 교토부, 후쿠오카현, 히로시마현



[그림 1] 일본의 지리적 위치

### 2. 홋카이도

- 위치 : 일본 북단부에 있는 홋카이도 본도와 부속도서

## 로 된 지방

- 면적 : 83,453.57km<sup>2</sup>
- 기후 : 전반적으로 냉대기후를 보이며, 내륙부에서는 특히 기온 교차가 큼. 동해 쪽에는 겨울에 적설이 많고, 태평양 연안에는 여름에 바다안개가 발생하며, 오토츠크해 연안에서는 겨울에 유빙을 볼 수 있음



[그림 2] 홋카이도 개요

### 3. 삿포로시

- 위치 : 일본 최북단의 정령지정도시, 인구는 일본에서 5 번째
- 면적 : 1,121.26km<sup>2</sup>, 도쿄 23구의 2배 정도, 홍콩과 거의 비슷한 면적
- 인구 : 1,958,538명

### Ⅲ. 조사 결과

#### 1. 홋카이도청

- 일시 : 2017.4.12. 13:00
- 장소 : 홋카이도 도청 지역창생부
- 주요 면담 내용
  - 홋카이도는 179개 시정촌으로 구성되어 있고, 인구는 5백4십만명 정도이고, 중심도시는 삿포르 시임
  - 홋카이도 내 총생산의 산업별 구성비는 일본 전체와 비교해서 1차 산업과 3차 산업의 비율이 높고, 2차 산업, 특히 제조업의 비율이 적음
  - 그러나 농업은 홋카이도 경제에서 중요한 역할을 하고 있으며, 일본의 총 경작 가능한 땅의 4분의 1이 홋카이도에 있음. 쌀, 보리, 감자, 고구마, 양파, 호박, 메밀, 우유, 소고기의 생산량은 전국에서 1위임
  - 홋카이도의 삼림 또한 일본 전체 삼림의 22%를 차지해 임업이 상당한 규모를 이루고 있으며, 그 밖에도 홋카이도는 수산물 생산량이 전국 1위임
  - 관광업은 홋카이도의 중요한 산업으로 특히 시원한 여름 덕분에 본토의 더위와 습기를 피해 많은 사람들이 찾고 있고, 겨울에는 스키를 포함한 동계 스포츠를 즐기기 위해 국내외의 많은 사람들이 방문하고 있음
  - 홋카이도(북해도)의 종합계획 등 주요 발전계획은 홋카이도가 주체가 되어 수립하고 있으며, 수립주기는 10년마다 종합계획을 수립하고 있음
  - 종합계획은 관련법에 의거하여 홋카이도에서 수립하고

있으며, 일본정부가 별도의 승인절차를 거치지 않는 지방 자체계획임

- 홋카이도는 179개 시정촌으로 구성되어 있고 관할 영역이 상당히 넓기 때문에 14개 분소(한국에서 출장소 형태)를 설치하여 관할하고 있음
- 홋카이도 전체 지역을 6개 권역으로 구분하여 지역관련 계획 및 지역마을 만들기 거점으로 활용함
- 홋카이도의 재정 및 계획 수립에 소요되는 비용은 자체예산으로 부담하고 있으나, 홋카이도의 재정자립도가 40%로 교부세 형태의 국가보조를 받고 있는 실정임
- 홋카이도의 주요 핵심산업은 농수산업과 관광업 등이며, 타지역에 비해 신산업 기반은 부족한 편임. 대부분의 신산업 육성은 동경시 중심으로 육성하는 것으로 되어 있음
- 홋카이도 연구기관은 독립된 법인형태를 띠고 있으며, 주로 농업과 임업분야에 치중됨. 연구기관의 역할은 지역별 맞춤형 컨설팅과 지역특화를 위한 연구에 초점을 두고 있음
- 홋카이도와 현, 시정촌은 지방자치법으로 자치권이 보장되어 있으며, 홋카이도와 수직적 상하관계가 아닌 수평적 협력관계로 각 공공단체(지방자치단체)별로 별도의 계획을 수립하여 추진함
- 홋카이도의 중점적인 과제 등이 샷포르시 등 공동단체(지방자치단체)에서 직접 시행할 수 있는 권한 등은 없고 지방자치단체와 협의하여 추진함. 예를 들면 도

로건설 등의 도와 시간 연계 사업 등은 재정적 협의를 통해 시행하고 있음

- 홋카이도 지역내 광역적 사업인 경우 도에서 직접 수행하고 있지만, 지역서비스인 경우에는 각 시정촌에서 담당함. 예를 들면, 공항과 관련된 사업은 홋카이도에서 전체적으로 컨트롤 하지만, 항구와 관련된 업무는 시정촌에서 담당하고 있음
- 홋카이도 종합계획은 교육, 의료, 복지, 농업 등 주요 분야별로 수립되고, 계획수립부서인 지역전략담당부서에서 총괄적으로 수립됨. 계획 수립은 도에서 직접 수립하고 있으며, 수립과정에 교수 등 전문가 집단과 시민단체의 의견을 충분히 수렴하여 수립함
- 시민의견수렴과정은 각종 설문조사, 엽서, 메일, 인터넷 등 다양한 수단을 통해 도민의견을 수렴하여 계획에 반영하고 있음
- 홋카이도지역도 도시집중의 문제가 발생함. 삿포르 중심으로 인구가 집중되는 현상을 보이고 있으며, 이는 홋카이도 뿐만 아니라 일본 전역에서 나타나는 현상임
- 이러한 현상의 주요 원인은 출생율(출산율)의 감소에 있으며, 인구감소에 따른 낙후지역 관리 및 인구집중의 문제가 대두됨. 이러한 인구집중 및 낙후지역 관리는 일본 중앙정부에 의한 총괄적인 관리가 이루어지고 있으며, 홋카이도 차원의 지역적 관리도 병행하여 추진됨
- 홋카이도의 지역 불균형을 해소하기 위해 지역산업 진

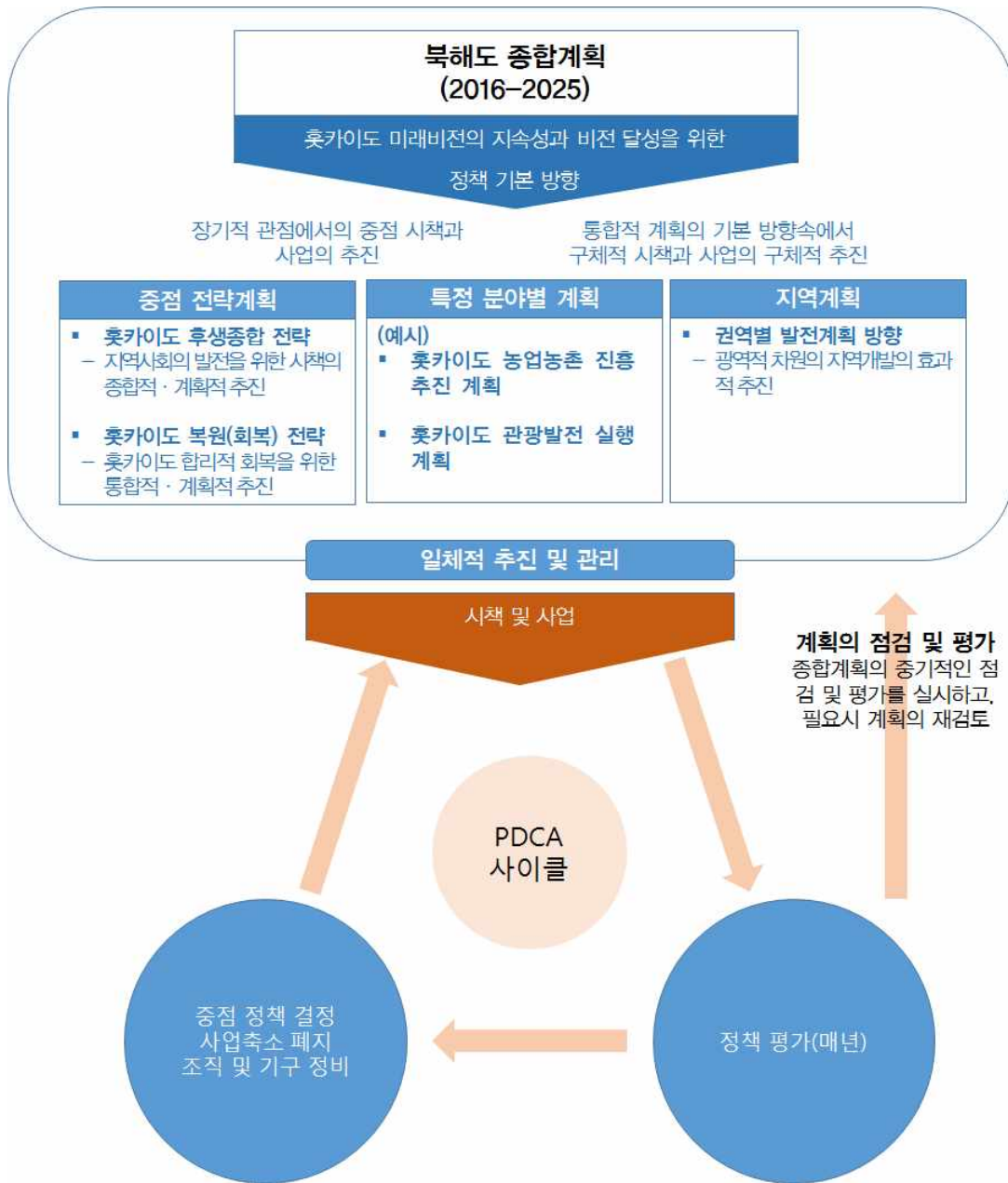
흥, 투자유치 등의 노력과 세수가 상대적으로 적은 지역은 대기업 유치 등의 노력 등을 전개하고 있음

- 홋카이도의 토마코마이시의 경우 지역발전을 위해 정유, 제지 등 산업관광 등을 적극 추진하고 있으며, 특히 지역차원에서 토요다 자동차를 유치하여 지역발전 노력 등을 하고 있음

#### ○ 홋카이도 종합계획 개요

- 홋카이도 정부는 관련 계획간 밀접한 연계와 효과적이고 효율적인 실행 평가를 위해 Pana-Do-Check-Act(PDCA)사이클을 사용하고 있음. 또한 홋카이도 정부는 시책과 사업의 효과적 추진을 보장하기 위해 부서간 적극적 협력과 타 지자체의 연계를 통한 계획 수립을 통해 생생한 홋카이도 비전의 점진적 발전을 추구함





[그림 3] 홋카이도 종합계획 개요

○ 홋카이도 14개 지청, 6개 권역과 주요 도시

- 홋카이도에는 14개 진흥국이 있고, 진흥국은 도청의 지방 행정 기관으로 그 관할 지역의 사무를 처리하고 있음
- 홋카이도 진흥국 설치 조례에 따르면 지청의 관할 지역은 군 지역에만 해당하며 시 지역은 포함하지 않는데, 실제로는 규칙 등에 따라 시 지역에서도 지청의 업무는 이루어지고 있으며, 지청의 관내는 시 지역을 포함한 것으로 보는 경우가 많음. 도청이 있는 삿포로 시에도 이시카리 진흥국이 설치되어 있으며, 도청은 각 진흥국과의 사무 조정이나 의회와의 조율, 행정 방침의 결정 등을 담당



[그림 4] 홋카이도 14개 진흥국



[그림 5] 홋카이도 지역창생과 담당자와의 면담

## 2. 삿포로시청

○ 일시 : 2017.4.13. 13:30

○ 장소 : 삿포로시청 도시계획과

○ 주요 면담 내용

- 삿포로시는 일본 홋카이도의 도청 소재지이자 정치, 경제의 중심 도시임. 일본의 정령지정도시 중 하마마쓰 시, 시즈오카 시 다음으로 면적이 넓고 일본 도시 중 다섯 번째로 인구가 많다. 10개의 행정구가 있음
- 인구는 약 250만으로 일본에서 다섯 번째로 많고, 1972년에 정령지정도시로 지정되었음. 일본에서 가장 북쪽에 위치하는 정령지정도시임.
- 면적도 전국의 시 가운데 여덟 번째로 크지만 산림이 많아서 인구 밀도는 1,666.51명/km<sup>2</sup>로 정령지정도시 중에서 네 번째로 낮음. 메이지 시대 초에 홋카이도의 개척이 시작된 당시에는 홋카이도에서 가장 인구가 많은 도시는 혼슈에서 가장 가깝고 무역 항구도 개설된 하코다테시였으나 개척이 진행됨에 따라 삿포로에 인구가 집중하게 되었음
- 1972년 동계 올림픽 개최를 계기로 세계적인 관광 도시로 성장하였고, 매년 2월에 오도리 공원과 스스키노를 비롯한 시내 전역에서 열리는 삿포로 눈축제는 눈을 사용해서 세계의 유명한 건물이나 인물 상을 만들어 전시하는 축제로 세계적으로 알려져 있음
- 삿포로의 도심에 사람들이 집중하여 있고, 이들 중 일부는 지방에서 이주하거나 전근하여 온 사람들임. 또

한 다른 일자리를 구하기 위해서, 도쿄라든지, 일본의 다른 중심도시에서 온 사람들도 있다. 인구는 증가하고 있지만, 최근에는 정체되고 있는 실정임

- 삿포르시 도시계획은 일본내 도시계획과 마찬가지로 도시계획 결정과정은 전체 마스터플랜(도시계획의 방향과 미래상 등)을 설정하여 지역의 토지이용, 도시시설, 시가지개발사업 등 3가지 차원에서 수립하며, 계획과정에 도시계획심의회 및 시민들의 제안 등을 반영하여 최종 수립됨
  - 도시계획결정과정은 계획수립 후 설명회를 거친 후 고시 및 열람 등의 과정 이후 도시계획심의회 심의를 거쳐 최종 결정됨
- 도시계획 수립상 시민제안과 관련하여 2002년 도시계획관련 법령을 개정하여 제안을 위한 조건 등을 규정함
  - 제안조건은 5,000m<sup>2</sup>이상의 구역에 제안자가 토지소유자 또는 마을만들기 NPO 등을 통해 토지소유자의 3분의2이상 동의가 필요
- 삿포르시 도시계획의 목표는 과거 도시확장형 계획에서 지속가능성을 강조하는 콤팩트 도시를 지향하고 있음. 특히 2006년 제1차 도시계획 수정을 통해 시내 대부분 지역에 고도지구를 설정하여 매력있는 도시공간구조를 창출하고, 공업지역에 주거지역으로 이동축진을 유도하기 위하여 건물용도에 대한 세부적인 제한 규정을 설정하여 외부주택지의 용적율을 완화하는

조치를 취함



[그림 6] 검토 테마 사례 1

- 2012년 제2차 수정조치를 통해 일반주택지와 교외주택지에는 지역특징을 감안한 고도제한을 강화하여 주변과 조화로운 경관을 강조하고 있음. 또한 최근 고령화 추세를 감안하여 도심지에 걸어서 활동할 수 있는 주거환경을 조성코자 노력하고 있음



[그림 7] 검토 테마 사례 2

- 삿포르시는 2016년 삿포르시입지적정계획을 수립하고, 이를 토대로 제2차 삿포르시도시계획을 수립함. 또한 2013년에는 삿포르 마을만들기전략을 수립함
- 최근 삿포르시는 고령화가 급속히 진행되는 외부교외지 등은 인구가 감소하고 초등학교 등이 폐교(소학교가 4개에서 2개로 통폐합)하는 등의 문제가 발생하고 있음



그림 8 고령화가 진행되는 도외 주택지

- 현재 폐교된 학교부지 등은 보육시설, 마을센터 등으로 재활용 되고 있음
- 최근 삿포르시 주요 프로젝트중 하나는 지하통로, 지하도로 등을 건설하여 지하공간을 활용하는 것과, 지하통로와 연결된 도심지 대규모복합시설을 건설하고, 도심내 용적을 기준 및 고도기준을 완화하여 도시재생 특별지역으로 지정하고 콤팩트 도시형 고층 빌딩 등을 건설하고 있음



[그림 9] 지하공간 활용 사례



[그림 10] 고도완화 사례



[그림 11] 삿포르시청 도시계획과 담당자와의 면담