

해외출장(일본 도쿄) 요약

부서: 미래공간연구실

과제코드: 2026-ER-14

과제명: 2026년 지방시대 시행계획 연계 서울특별시 발전전략 수립 지원

출장자: 한지혜

작성일: 2026.03.18.

게시요망일: 2026.03.18.

제목: [해외출장노트] 도쿄를 통해 본 지방시대 서울·수도권 발전 시사점

※ 서울연구원은 2012년 10월부터 해외출장보고서를 발췌, 요약하여 공개하고 있습니다.

1. 출장 목적

- 수도권을 하나의 기능적 생활·경제권으로 관리하는 광역 거버넌스 운영 체계 탐색
 - 도쿄도청 정책기획국 정책부 방문 인터뷰:
 - 구도현시 수장회의를 통해 추진 중인 산업·경제, 관광·문화 등 분야별 도쿄권 광역정책 현황 질의
 - 일본 전국지사회 사무국 방문 인터뷰
 - 일본 전국지사회의 지자체 간 이해관계 조정 및 협력 구조, 중앙-지방 간 갈등 조율 기능 등 문의
- 도쿄의 국토 중심 및 국제적 거점으로서의 역할과 전략, 광역거점 개발 방향 및 전략 등 조사
 - 도쿄도청 정책기획국 정책부 방문 인터뷰:
 - 국가 균형발전정책 아래 도쿄도 성장 전략 문의
 - 모리기념재단 도시전략연구소 방문 인터뷰:
 - 글로벌 도시로서 도쿄도 위상 강화 위한 모리빌딩의 복합업무단지 개발 전략 질의
 - 수도권을 글로벌 경쟁 단위로 재편하기 위한 「도시재생특별조치법」 개정 등 정부 정책 동향 질의
- 도쿄도 광역거점 개발 사례 조사
 - 마루노우치, 신주쿠, 시부야 등 도쿄도 주요 광역거점 현장 조사

구분	내용
공동사업 및 캠페인 추진	- 재난 대응 협력, 지역 활성화, 인구 감소 대응 등 전국 단위 공동사업 지원 - 지방의 공동 메시지 발신 및 홍보

▪ 일본 전국지사회가 실제로 중앙정부 정책에 영향을 준 대표 사례

구분	내용
지방분권 개혁 대응	- 시기: 2000년대 초(특히 2003~2006년) - 관련 정책: 국고보조금 축소, 지방세 확대, 지방교부세 개편 - 전국지사회 역할: 지방재정 악화 가능성을 지적하며 지사 공동 입장 정리 / 국고보조금 폐지 대신 지방세원 이양 확대 요구 / 중앙정부 개혁안에 대해 수정 의견 지속 제출 - 결과: 일부 보조금 폐지와 함께 세원 이양(소득세→주민세 일부 이전)이 이루어짐 / 지방정부 의견이 정책 조정 과정에 반영됨 - 의미: 전국지사회가 지방정부 공동 정책 협상 창구 역할 수행(단, 지방6단체가 공동 대응 주체)
동일본대지진 이후 재난 대응 협력	- 배경: 동일본대지진(2011년) - 전국지사회 역할: 피해 지역 도도부현 지원을 위한 전국 단위 지원 체계 조정 / 공무원 파견, 물자 지원, 임시주택 지원 등을 지자체 간 매칭 방식으로 조정/ 중앙정부에 재정 지원 및 제도 개선 요청 - 결과: 일본 지방정부 간 광역 상호지원 체계 정착 / 이후 재난 대응에서 지자체 간 상호지원 시스템(대응 매뉴얼) 강화 및 제도화 - 의미: 전국지사회가 지방정부 간 협력 플랫폼으로 기능
지방창생 정책 대응	- 배경: 지방창생 정책 추진(2014년 이후) - 전국지사회 역할: 중앙정부의 지방창생 정책 추진 과정에서 지방정부의 정책 제안 및 수정 요구 창구 역할 수행 / 인구 감소 대응, 지역 산업 육성, 지방대학 활성화 등 지방 입장 반영 요구 - 결과: 지역 특성 기반 사업 설계 확대 / 지방정부 자율성이 일부 확대된 지방창생 교부금 제도 운영 - 의미: 전국지사회가 중앙 정책에 대한 지방 의견 통합 창구 역할 수행

2) 모리기념재단 도시전략연구소 방문 및 면담

○ 주요 내용

▪ 모리빌딩의 도쿄 도심 재개발 전략

- (전략①: 지구 단위 통합개발) 여러 필지를 통합한 블록 단위로 개발 추진, 이를 위해 장기간에 걸쳐 토지를 매입하고 권리 조정 및 주민 협의를 진행
- (전략②: 초고밀 복합개발) 고층 건물에 업무·주거·상업·문화 등 여러 기능을 집약
- (전략③: 장기 보유 및 운영) 개발 후 매각하지 않고 직접 운영 관리, 단기 수익 아닌 도시 가치 상승을 통한 장기 수익을 추구
- (전략④: 민관 협력 기반 개발) 공공이 도시계획 수립, 용적률 완화 및 규제 특례 적용, 도로·철도 등 인프라 구축, 재개발 제도 도입 및 운영 등 개발 여건을 조성하고 모리빌딩은 이를 활용해 건물을 개발 및 운영(토지 통합 및 사업 추진-자금 조달 및 투자-복합건물 설계-건설-장기 운영 및 관리 등 실천)

- (전략⑤: 단계적·연속적 개발) 하나의 개발사업으로 끝나지 않고 주변으로 확장(예: 아크힐스→롯데힐스→도라노몬힐스→아자부다이힐스)
- (전략⑥: 공공공간과 도시경험 중시) 광장, 공원, 문화시설을 적극적으로 도입해 단순 업무지구가 아닌 머무는 공간을 조성
 - **도시재생특별조치법 도입 배경과 내용**
 - (2000년대: 민간 개발 촉진 위한 법 제정 및 1차 개정) 부동산 경기를 회복하고 민간 투자를 활성화하기 위해 용적률 완화, 세제지원, 도시재생긴급정비지역 지정 등을 주 내용으로 하는 도시재생특별조치법 제정
 - (2010년대: 글로벌 경쟁력 강화 위한 2차 개정) 도쿄의 국제경쟁력을 강화하고 도쿄 도심 내에 대형 프로젝트를 집중적으로 추진하기 위해 ‘특정 도시재생긴급정비지역’을 도입, 도시재생특별조치법을 국가 전략형 도시개발 도구로 활용
 - (최근, 2020년대) 도시재생특별조치법의 성격이 민간 개발 촉진 수단에서 인구 감소 대응·공공공간 확대·인프라 재생 등을 포괄하는 도시 구조 전환 정책도구로 변모
 - (대규모 개발 중심→생활권·지역 중심) 도쿄 등 대도시에서 지방·생활권으로 도시재생 공간 범위 확대
 - (성장 전략→인구감소 대응 전략) 인구 감소, 고령화, 빈집 증가 등의 변화를 반영해 도시재생을 도시 축소 관리 및 구조 재편 수단으로 재설정
 - (민간 주도 개발→민관·지역 협력) 개발에 더해 운영·관리까지 고려하는 공공+민간+지역 커뮤니티 거버넌스형 체제로 재정립

3) 도쿄도 정책기획국 정책부 방문 및 면담

(1) 구도현시 수장회의를 중심으로 한 도쿄권 광역 거버넌스 운영 현황

○ 주요 내용

▪ 구도현시 수장회의 개요

- 수도권을 구성하는 1개 도, 3개 현, 5개 정령지정도시의 수장이 참여하는 수도권 광역협의체
 - 도쿄도, 가나가와현, 사이타마현, 지바현, 요코하마시, 사와사키시, 지바시, 사이타마시, 사가미하라시
- (기능) 공동 건의문을 중앙정부에 제출, 수도권 광역 현안 조정, 참여 단체 간 정책 사례 공유 및 협력 등

▪ 구도현시 수장회의 구성

- (수장회의) 최고 의사결정기구이자 참여 단체 간 정책 조정 플랫폼 / 도쿄도지사, 3개 현 지사, 5개 정령 지정도시 시장이 직접 참여하는 회의 / 법적 권한을 가진 기구 아닌 자발적인 합의 기반 협의체
- (간사회) 수장회의를 지원하는 실무 조정 기구로서 실질적 정책 조율 담당 / 각 지자체의 국장급 또는 정책 조정 담당 간부들이 참여 / 회의 안건 조정, 정책 초안 마련, 공동 건의문 작성 등 수행
- (분야별 전문부회) 교통, 환경, 재난, 산업 등 정책 분야별 실무협의체 / 각 부회의 지자체 담당 부서 공무원 중심으로 운영

▪ **구도현시 수장회의 의사결정 체계**

- (단계①: 실무검토) 분야별 전문부회에서 정책 문제 분석, 공동 대응 필요성 검토, 정책 초안 작성
- (단계②: 간사회 조정) 정책 내용 조정, 참여 지자체 간 이해관계 조율, 수장회의 안건 확정
- (단계③: 수장회의 최종 합의) 정책 방향 합의(만장일치 합의방식), 공동 선언 또는 공동 건의문 채택

(2) 국가 균형발전정책 아래 도쿄도 성장 전략

○ 주요 내용

▪ 「2050 Tokyo Strategy」 개요

- 기존 「Future Tokyo(2021)」를 발전시킨, 2050년을 목표로 하는 도쿄도의 종합 도시 전략 로드맵
- 인구 감소 및 고령화, 기후위기, 기술 변화 등에 대응하기 위해 2035년까지의 정책 방향을 구체화한 실행형 장기 계획
- 환경·경제·삶의 질을 통합적으로 개선하면서 도쿄를 글로벌 혁신 허브이자 전국을 연결하는 플랫폼 도시로 전환하는 것이 골자

▪ 「2050 Tokyo Strategy」 기본 방향

- (방향①: 위기를 기회로 전환) 인구 감소, 기후변화, 경제 구조 변화 등을 새로운 성장 기회로 활용
- (방향②: 세계 도시로서 리더십 확보) 도쿄 정책을 글로벌 모델로 확장
- (방향③: 사람 중심 도시 구현) 경제 성장만이 아닌 삶의 질·건강·안전을 중시

▪ 「2050 Tokyo Strategy」와 국가 균형발전정책과의 관계

- 도쿄를 국가 성장과 혁신의 거점으로 설정하고 도쿄의 성장이 전국으로 확산되는 구조를 마련함으로써 중앙정부의 균형발전 정책(지방창생과 디지털 전원도시 국가구상)과 연계
- 도쿄가 글로벌 경제와 연결된 혁신·금융·정보 중심지로서 경쟁력을 유지·강화하는 동시에 그 성과를 지방과 공유하는 플랫폼 도시로 기능하도록 설정함
- 스타트업 지원, 산업 협력, 관광 연계, 인재 교류 등 다양한 분야에서 도쿄와 지방 간 양방향 흐름을 강화함으로써 도쿄의 성장 효과가 지방으로 파급되도록 설계
- 국가 전체의 성장과 지역 활성화를 동시에 달성하는 ‘연계형 균형발전 모델’을 구체화함으로써 도쿄도의 성장 전략(「2050 Tokyo Strategy」)이 일본의 균형발전정책과 대립되는 전략이 아니라 오히려 실행의 핵심 축으로 작동하도록 함

4) 현장 조사

(1) 모리빌딩 대표 개발 사례지 시찰

○ 아크힐스

▪ 주요 특징

- 모리빌딩이 1986년에 개발한 도쿄 내 대표적인 복합개발 프로젝트로 이후 롯폰기힐스 등으로 이어지는 모리식 재개발 모델의 출발점
- 도쿄 도심 재개발의 방향을 제시한 일본 최초의 본격적 대규모 민간 주도 도시재개발 사례
 - 도심 노후화 문제와 국제도시 경쟁력 강화 요구에 대응하여 추진된 선도적 민간 재개발 사례이자 장기적인 토지 통합과 협의 과정을 통해 복합적 도시공간을 구현한 사례

▪ 위치 및 규모

- 도쿄 중심부 미나토구 내, 그중에서도 전통적 정치·외교 중심지인 아카사카와 국제 업무·문화 중심지인 롯폰기 사이에 입지
- 부지 규모는 약 5.6ha이며, 약 150m급 오피스 타워(아크 모리 타워), 고급 레지던스 중심의 주거시설, 호텔, 콘서트홀, 상업시설, 광장 등으로 구성

▪ 개발 배경

- (도심 노후화 및 저이용 구조) 대상지는 본래 저층 주거지와 소규모 필지가 혼재돼 있던 지역으로 토지 이용 효율이 낮고 기반시설이 부족했음 → *도심 기능 재편과 고도화 필요*
- (민간 주도 재개발 여건 형성) 도시재개발 제도의 정비와 용적률 인센티브 제공 등으로 민간 주도 대규모 개발이 가능해졌으며 이를 통한 새로운 도시개발 방식이 모색되기 시작
- (입지적 잠재력) 아카사카와 롯폰기 사이, 즉 정치·외교 기능과 국제 업무 기능을 연결하는 전략적 입지로 도쿄도 신중심지로 발전 가능성이 높은 지역이었음

▪ 개발 의의

- (장기 개발 방식) 기획부터 완공까지 약 20년 이상이 소요된 장기 프로젝트로 단기 수익이 아닌 도시 전체 가치 창출을 목표로 추진
- (지구 단위 통합개발) 개별 필지 개발이 아닌 대규모 블록 단위 개발을 통해 토지 이용 효율을 극대화하고 도시 구조를 재편
- (민간 주도형 도시개발 모델) 공공이 아닌 민간이 개발을 주도하면서도 공공공간과 문화시설을 포함하여 공공성을 확보한 점이 특징
- (복합개발 개념 도입) 업무·주거·문화·상업 기능을 통합한 복합개발 모델을 최초로 도입, 이후 도쿄 도심 개발의 표준으로 확산

○ 도라노몬힐스

▪ 주요 특징

- 도심 교통체계 정비와 국제 업무 기능 강화를 동시에 달성하기 위해 계획된 민간 복합개발 사업
- 인프라와 민간 개발을 결합해 도심 구조를 재편하고 초고밀 복합 기능과 글로벌 업무 기능을 집적한 도교형 도심 재개발 모델의 집약체

▪ 위치 및 규모

- 도교 중심부 미나토구 도라노몬 일대에 위치하며, 동측에는 도교 중심업무지구(CBD)인 마루노우치가, 서측에는 국제 업무 및 문화 중심지인 롯폰기가, 북측에는 중앙 행정기관 집적지인 카스미가세키가 위치
- 연면적 약 80만~100만㎡ 수준의 대규모 복합개발 프로젝트이며, 글로벌 기업을 위한 오피스, 고급 레지던스, 호텔, 상업시설, 문화시설 등으로 복합된 다수의 초고층 건물군과 공공공간 및 보행 네트워크로 구성됨

▪ 개발 배경

- (도심 구조의 단절 및 기능 저하) 도라노몬 일대는 도교 중심부에 위치함에도 불구하고 노후 건축물 밀집, 소규모 필지 구조, 비효율적 토지이용 등으로 인해 도심 기능이 잠재력만큼 충분히 발휘되지 못하던 지역이었음
- (도시계획도로 '환상2호선' 건설 필요성) 도교 도심의 교통 혼잡을 완화하기 위해 도시계획도로 '환상2호선' 계획은 오래전 마련됐으나 기존 시가지의 고밀 토지 이용, 복잡한 권리관계 등으로 인해 도로 개설이 계속 지연됨. 2000년대 들어 도로 건설과 도시재개발을 결합하는 방식이 모색되며 도라노몬힐스 개발 추진
- (글로벌 도시경쟁력 강화 요구) 2000년대 이후 뉴욕, 런던, 싱가포르 등과의 경쟁이 심화하며 외국 기업 및 국제기구 유치 필요성이 증가하였음. 이에 따라 국제 수준의 오피스 공급, 외국인 친화적 주거·생활 환경 조성, 비즈니스·문화 기능 통합 등을 포함하는 고도 복합개발 필요성이 증가함

▪ 개발 의의

- (인프라-도시개발 통합 모델 확립) 공공 인프라 사업과 민간 개발을 결합한 새로운 도시개발 방식을 도입함으로써 장기간 지연되던 도로 건설 사업을 실현함과 동시에 주변 지역의 토지 이용 고도화를 달성
- (도심 구조 재편 및 공간 연결성 강화) 업무, 행정, 외교 기능이 집중된 지역을 물리적·기능적으로 상호 연결함으로써 마루노우치-롯데기 축 사이의 단절 구간을 해소하고 도시 기능 간 연계를 강화
- (글로벌 비즈니스 거점 형성) 초고층 오피스와 국제 수준의 업무 환경을 조성하여 글로벌 기업 유치를 촉진하고 외국인 친화적 주거 및 생활환경을 함께 제공함으로써 국제도시로서 기반을 확충
- (초고밀·복합개발 모델의 고도화) 기존 아키히스 등에서 시작된 모리식 복합개발 모델을 한층 고도화한 모델로 도심 재개발의 새로운 표준을 제시
- (단계적·장기 개발 체계 구축) 단일 시점에 완결되는 개발이 아닌 2014년 1단계 완료 후 지속적으로 확장되는 단계적 개발 방식을 채택함으로써 도시 환경 변화와 수요 변화에 유연하게 대응할 수 있는 개발 구조를 마련
- (민관 협력 거버넌스의 성공 사례) 공공부문은 제도 및 인프라를 제공하고 민간은 투자·개발·운영을 담당하는 역할 분담 구조 확립, 대규모 도심 재개발의 실행력 제고

○ 아자부다이힐스

▪ 주요 특징

- 기능 확충과 인프라 개선에 초점을 맞추었던 기존 프로젝트에서 더 나아가 도시 환경과 삶의 질을 중심으로 공간 구조를 재편한 프로젝트
- 고밀 개발과 녹지 중심 공간을 결합함으로써 도시 경쟁력과 생활환경을 동시에 향상하는 새로운 도시개발의 방향을 제시

▪ 위치 및 규모

- 도쿄의 핵심 거점인 롯폰기, 도라노몬힐스, 아카사카 등의 사이에 위치하는 도쿄도 미나토구 아자부다이 일대에 입지
- 부지 면적은 약 8.1ha에 달하며 연면적은 약 86만㎡ 이상으로 도쿄 도심 내에서도 최대 수준의 대규모 블록 개발에 해당
- 약 300m 높이의 초고층 건축물인 모리 JP 타워를 중심으로 업무시설, 주거시설, 상업시설, 문화시설 등을 복합적으로 배치하여 고밀도의 도시 기능 집적을 구현
- 동시에 저층부에는 광장과 공원 등 개방형 공공공간을 설치해 도심 내에서 쾌적한 보행 환경과 녹지 환경을 누릴 수 있도록 함

▪ 개발 배경

- (도시 환경의 질적 결핍) 도쿄가 이미 고도화된 도시 구조와 기능을 갖춘 후 나타난 녹지 부족, 보행환경 미흡, 생활·문화 공간의 질적 수준 부족 등의 한계를 개선해야 한다는 요구 증가
- (도심 저이용지 고도화 필요성) 아자부다이 일대는 저층 주거지 중심, 소규모 필지 분절 구조, 기반시설 부족 등의 특징을 보유한, 기존 도심 재개발 추세 속에서 상대적으로 소외된 지역이었음

▪ 개발 의의

- (도시개발 패러다임의 질적 전환) 기존에는 밀도 및 효율 중심의 개발이었다면 아자부다이힐스는 삶의 질과 환경 중심의 개발로서 도쿄 도시개발의 '성숙 단계' 진입을 상징
- (공원 중심 도시 모델 구현) 녹지를 중심으로 단지 구조를 설계하고 건물을 해당 녹지 공간을 둘러싸는 형태로 배치함으로써 기존 복합개발과 차별화된 '공원 중심의' 복합개발 모델을 제시
- (초고밀 건축물과 공공공간의 결합) 300m급의 초고층 건물과 대규모 공원을 결합함으로써 고밀 개발(토지 이용 효율성)과 개방 공간 확보(생활환경 쾌적성)를 동시에 달성
- (도심 재창조형 개발 사례) 저층주거지를 복합도시로 전환함으로써 도시 구조 자체를 재편
- (글로벌 도시경쟁력 고도화) 국제업무·주거·문화 기능을 통합하고 외국인 친화환경을 조성함으로써 도쿄의 국제도시로서 위상 강화
- (민간 주도 장기 개발 모델의 완성) 약 30년간 진행된 토지 통합 및 주민 협의 기반 장기 프로젝트로서 모리빌딩 도시개발 모델의 완성형으로 평가됨

(2) 도쿄도 주요 광역거점 답사

○ 도쿄역 주변 전통 중심업무지구

▪ 개요

- 도쿄역 주변의 마루노우치·오테마치·유라쿠토 일대는 일본의 정치·경제 중심 기능이 집적된 도쿄도의 대표적인 광역거점으로 전국 및 글로벌 차원의 업무·교통·상업 기능을 수행
- 기존의 전통적 중심업무지구(CBD)를 장기적·체계적으로 재개발하여 글로벌 수준의 경쟁력을 확보한 사례
- 민간 주도의 블록 단위 개발과 보행 중심 공간 재편을 통해 전통적 CBD를 현대적 복합도시로 전환

▪ 광역거점으로서 위상

- (국가 및 글로벌 수준의 중심성) 일본 대기업 본사 및 금융기관 집적과 글로벌 기업 및 외국계 기업 입지로 국가 경제 의사결정 중심지로 기능
- (전국 단위 교통 허브) 신칸센, 광역철도, 지하철 노선이 집중돼 있어 전국 주요 도시와 직접 연결됨. 즉 도쿄도의 중심뿐 아니라 전국 교통 네트워크의 관문 기능 수행
- (수도권 최상위 중심지) 도쿄 다핵 공간 구조 내 핵심 노드이며 또 다른 주요 광역거점인 신주쿠 및 시부야와 차별화된 기능(경제·업무 허브 기능) 담당

▪ 재개발 방식

- (순환형 재개발 방식) 기존 도시 기능을 유지한 상태에서 점진적으로 공간을 고도화, 일부 건물을 철거하고 신축한 뒤 기존 입주자를 이전시키고 다음 블록을 개발하는 방식으로 단계적으로 진행
- (민간 주도 블록 단위 통합 개발 및 장기 개발 구조) 대규모 토지 소유 민간 주체(미쓰비시지쇼)를 중심으로 일관된 계획 아래 여러 필지를 묶어 대형 블록으로 개발
- (용적률 이전 및 집중) 개발하지 않는 부지의 용적률(개발권)을 다른 부지로 이전함으로써 특정 지역에 초고층을 집중시키는 한편 초고층 개발이 진행되지 않는 부지에는 광장 및 저층부 공공공간을 확보
- (권역 단위 마스터플랜) 마루노우치-오테마치-유라쿠초를 하나의 계획 단위로 설정하여 용도, 건물 높이 또는 밀도, 보행 네트워크 등을 종합 설계

○ 신주쿠역

▪ 개요

- 단순한 철도역이 아닌 도쿄의 대표적인 광역거점으로서 행정·업무·상업·교통이 집적된 복합 중심지로 기능
- 일본의 대표적 부도심 육성 정책 성공 사례로서 도쿄의 광역 다핵형 도시공간구조 구축에 기여

▪ 광역거점으로서 위상

- (수도권 최대 통근 교통 허브) 도쿄 도심-서부 교외-수도권 외곽을 연결하는 광역 통근·통학 결절점, JT·지하철 등 10개 이상 노선이 집결하며 일평균 약 300만 명 수준의 세계 최대 이용객 수 기록
- (도쿄 부도심이자 핵심 업무 중심지) 1970년대 이후 도쿄의 과밀 해소 정책(CBD 기능 분산→도심 과밀 완화+업무 기능 확대)에 따라 개발된 부도심으로 현재 마루노우치와 함께 도쿄의 이중 업무 중심지 구조를 구성, 대기업 본사, 금융·서비스 기업 등이 입주한 초고층 오피스가 밀집해 있고 도쿄도청도 위치
- (상업·문화·유흥 기능의 집적) 주간에는 업무 중심지로, 야간에는 소비·유흥 중심지로 기능하는 24시간 도

- 시, 신주쿠역 동쪽에는 대형 상업시설, 백화점, 쇼핑몰 등이 위치하고 북동쪽에는 일본 최대 유흥가가 발달
- (광역 상업·생활 서비스 중심지) 신주쿠는 도심이면서 동시에 광역 생활 중심지 역할 수행, 의료·교육·숙박·문화시설도 집적해 있어 직장 중심지뿐 아니라 서부 도쿄 및 수도권 주민의 생활권 중심지로도 기능

▪ **재개발 방식**

- (철도 중심 TOD) 역과 주변 건물을 지하·지상·데크로 입체적으로 연결하여 보행 중심의 이동이 가능하고 상업시설과 업무시설이 역과 직접 연계될 수 있도록 함. 이를 통해 교통시설에 불과했던 신주쿠역이 단순한 이동 수단을 넘어 도시 구조를 형성하는 핵심 인프라로 기능할 수 있게 되었으며 토지 이용과 교통체계가 유기적으로 통합될 수 있었음
- (초고밀 복합개발) 복합용도 개발을 통해 하나의 지역 안에서 업무·상업·문화 기능의 동시 작동(시간대에 따라 다양한 도시 활동을 가능하게 하여 '24시간 도시'를 형성)를 가능케 함으로써 도시 기능의 집적과 효율성을 극대화
- (민간과 공공의 협력 개발) 일본의 경우 철도회사가 단순한 운송기관을 넘어 부동산 개발과 상업시설 운영의 주체로 참여하는 것이 특징, 신주쿠에서도 JR 동일본, 오다큐 전철, 게이오 전철 등이 역과 연계된 상업시설, 오피스, 호텔 등을 개발·운영함. 동시에 도쿄도청은 용도지역 지정, 용적률 관리, 기반시설 조성 등을 통해 개발의 틀, 즉 제도적·공간적 기반을 마련

○ 시부야역

▪ **개요**

- 신주쿠(서부) 및 도쿄역(동부)와 함께 도쿄 3대 광역거점을 형성, 하지만 기존의 업무 기능을 유지 및 확대한 도쿄역·신주쿠역과 달리 시부야는 문화·상업·창조산업 중심의 광역거점으로 진화
- 대규모 재개발을 통해 낡은 터미널형 역에서 입체적 도시공간으로 전환되었고 경제 생산보다 '소비와 경험을 창출'하는 도쿄의 새로운 청년·소비·문화 거점으로 자리 잡음

▪ **광역거점으로서 위상**

- (수도권 서남부 광역교통 결절점) JR 동일본, 도쿄 메트로, 도큐 전철, 게이오 전철 등 다수 노선이 집결하며 특히 도쿄 서남부와 가나가와 방면과 긴밀하게 연계됨(도쿄 도심↔서남부 주거지(세타가야, 메구로 등)↔요코하마를 연결), 통근뿐 아니라 쇼핑·문화 목적의 이동까지 흡수하는 광역 생활권 교통 관문
- (트렌드 생산 거점) 대형 상업시설, 패션·F&B·엔터테인먼트 시설, 공연·전시·이벤트가 개최되는 문화시설이 집적한 트렌드 생산 거점
- (창조산업 및 디지털 산업 거점) IT·플랫폼 기업, 콘텐츠 기업 등이 집적하면서 '비트 밸리(Bit Valley)'라 불리는 IT 클러스터가 형성, 단순 상업지에서 디지털·콘텐츠 기반 경제 중심지로 성장
- (글로벌 문화·관광 거점) 시부야 스크램블 교차로와 같이 세계적으로 유명한 도시공간을 보유하는 등 도쿄의 이미지를 대표하는 장소로 발돋움

▪ **재개발 방식**

- (철도회사 주도의 통합 재개발) 도큐 전철이 주도, 도큐는 철도 노선 운영을 통해 안정적으로 유동인구를 확보하는 한편, 이를 기반으로 역 상부와 주변 지역에 대규모 복합시설을 개발. 이로 인해 교통(철도)-부동산(업무시설)-상업(상업시설)이 하나의 사업 구조 안에서 통합되어 추진될 수 있었음

- (단계적·연속적 재개발) 노후화된 역과 주변 시가지를 전면 철거 후 개발하지 않고 기존 기능(특히 교통 기능)을 유지하면서 장기간에 걸쳐 순차적으로 정비, 이를 위해 개별 프로젝트들이 독립적으로 추진되면서도 전체적으로는 하나의 통합된 마스터플랜 아래에서 진행되도록 조정
- (입체적 도시구조(3차원 도시)) 시부야는 지형적으로 고저차가 큰 지역이기 때문에 과거에는 보행 동선이 단절되고 이동이 불편한 지역이었음. 이를 해결하기 위해 역과 주변 건물을 데크, 연결통로, 광장 등으로 연결하였으며 도시 전체가 하나의 플랫폼처럼 작동하도록 설계함
- (콘텐츠·상업 중심 복합개발) 창조산업과 소비 활동이 상호작용하는 환경을 조성하기 위해 기존의 오피스 중심 개발과 달리 상업시설, 문화공간, 스타트업 오피스, 코워킹 공간 등을 혼합하여 배치, '일하는 장소'이자 동시에 '즐기는 장소'로 기능할 수 있도록 함

3. 서울·수도권 5극3특 균형성장 전략에의 시사점

- 서울(수도권)은 투자·기획하고 비수도권은 생산·실증하는 연결 중심 전략 마련 필요
 - **일본, 연계형 균형발전 모델 적용**
 - 수도권과 지방을 분리·이전하는 대신, 기능과 자원을 네트워크로 연결하는 ‘연계형 균형발전 모델’을 통해 상호 의존적 성장을 추구
 - 특히 도쿄는 ‘공존공영’ 개념 아래 수도권과 지방이 협력하여 성과를 전국으로 확산하는 방향을 지향
 - **한국도 서울(수도권)-비수도권 간 가치사슬을 ‘연결’해 균형발전 도모 필요**
 - 한국의 균형발전은 공공기관 이전 등 물리적 분산 중심으로 추진되어 수도권 혁신 기능과 지방 생산 기반 간 단절을 해소하는 데 한계가 있었음
 - 수도권 기능 억제는 국가 경쟁력을 저하할 우려가 있으며 단순 분산만으로는 지방의 인구 유출과 산업 쇠퇴를 해결하기 어려움
 - 한국도 수도권의 투자·혁신과 지방의 생산·실증 기능을 연계하는 가치사슬 기반의 상호보완적 발전전략이 필요함

- 서울을 단순한 수도권 중심지가 아니라 전국을 연결하는 ‘플랫폼 도시’로 재정립
 - **도쿄, 국가 균형발전 기조 속 국가 성장의 플랫폼으로서 도시 가치 제고**
 - 도쿄는 자본·인재·정보가 집중된 국가 성장 플랫폼으로서 혁신과 투자를 전국으로 확산하는 허브 역할 수행
 - 스타트업 연계, 지역 생산품 소비, 관광 연계 등을 통해 도쿄-지방 간 양방향 교류와 연계형 발전을 추진
 - **서울도 ‘플랫폼 도시’로서 잠재력 활용해 비수도권과 연계 강화 전략 마련 필요**
 - 서울도 자본·인재·정보가 집적된 도시로서 국가 성장과 혁신을 확산하는 플랫폼 도시로 발전할 잠재력 보유
 - 이를 위해 혁신·투자·글로벌 연결 기능을 유지하면서 지방과 연계된 전국 단위 스타트업 생태계 구축 필요
 - 또한 소비시장과 글로벌 관문 기능을 활용해 비수도권과의 연계 강화 전략이 요구됨

- 생활·경제권의 원활한 작동에 기능 특화 기반의 다핵형 도시 공간 구조 구축 필요
 - **도쿄, 기능 특화된 다핵 거점을 유기적으로 연결해 도시 경쟁력과 효율성 제고**
 - 도쿄는 단일 중심이 아닌 다수의 핵심 거점을 기능적으로 분업·연계하는 구조를 통해 도시경쟁력을 확보
 - 실제로 도쿄역·신주쿠·시부야 등 주요 거점은 각각 차별화된 기능을 수행하며 유기적으로 연결되어 있음
 - 이는 단순 분산이 아닌 상호 보완적 공간 구조로 도시 전체의 생산성과 매력을 높이는 방식임
 - **서울, 특히 수도권 차원에서 거점 기능 중복 줄이고 연계 강화해 다핵 구조 마련 필요**
 - 서울·수도권의 5극3특 균형성장 전략도 단순 분산이 아닌 거점별 기능을 명확히 구분하고 연계하는 다핵 구조 구축에 집중 필요
 - 이때, 유사 기능의 중복을 줄이고 거점 간 상호 연계를 강화하는 기능 분담 전략이 중요함

- **민관 협력 통한 교통 인프라-도시개발 통합 추진, 다핵형 공간구조로 재편에 요건**
 - **도쿄, 민관 협력에 기반한 인프라 연계형 개발로 도심 재편과 기능 고도화 달성**
 - 도쿄 사례는 교통 인프라와 도시개발을 결합한 TOD 및 인프라 연계형 개발이 도시 구조 재편의 핵심 수단임을 보여줌
 - 실제로 공공 인프라와 민간 개발의 협력을 통해 신주쿠·시부야·도라노몬힐스 등에서 교통 개선과 기능 복합화가 동시에 이루어짐
 - **서울, 민관 협력 구조 통해 역세권 중심의 입체적 통합개발 추진 필요**
 - 서울·수도권도 광역철도·GTX 등 교통 인프라와 거점 개발을 연계한 통합적 도시공간 전략이 필요함
 - 또한 공공·민간·운영 주체 간 협력 체계를 구축해 교통·개발·운영의 일체화를 추진해야 함

- **서울 및 수도권 5극3특 균형성장 전략 효과적 추진에 다층적 협력 거버넌스 구축 필요**
 - **도쿄 광역협의체, 정책 조정·중앙 대응 기능 수행하며 상설 운영 통해 정책 연속성 확보**
 - 도쿄권은 구도현시 수장회의를 통해 광역 현안을 협의하고 지자체 간 이해관계를 조정
 - 또한 전국지사회를 통해 타지역과 연대하여 중앙정부 정책에 공동 대응하며 영향력을 행사
 - 협의체 모두 합의 기반 구조로 실행력에는 한계가 있으나 지속적 운영을 통해 정책 연속성을 확보
 - **서울 및 수도권도 수장급 상설 광역 거버넌스 마련 필요**
 - 수도권은 하나의 생활·경제권임에도 행정이 분절되어 광역 전략 추진에 한계가 있음
 - 5극3특 전략 실현을 위해서는 지자체 간 경쟁·중복을 조정하고 정책 방향을 정렬하는 체계가 필요함
 - 교통·환경·산업·주택 등 광역 과제 대응을 위해 공동 대응 구조와 중앙정부 협상 창구 확보도 중요함
 - 결국 광역 거버넌스는 분절된 행정을 연결하고 정책을 조정하는 핵심 기반임