

## 동경 도심재구축전략의 전개과정과 실현수법 연구

이삼수\* · 양재섭\*\*

### A Study on the Evolution and Implementation of Restructuring Strategies in Downtown Tokyo

Sam-Su Lee\* · Jae-Seob Yang\*\*

**요약** : 이 연구의 목적은 1990년대 중반이후 시작된 동경의 도심재구축 전략이 어떠한 계획체계와 추진방식, 실현수법을 통해 전개되어 왔는지를 검토하는 데 있다. 이를 위해 동경 도심정책의 변화와 재구축전략의 추진배경을 살펴보고, 오오테마치(大手町)·마루노우치(丸の内)·유락초(有樂町)지역을 중심으로 도심재구축을 위한 추진조직과 대표적인 실현수법을 분석하였다. 동경 도심재구축 전략의 특징은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 동경 도심재구축 전략은 일본의 장기적인 경제 불황과 국제경쟁력 약화라는 대내외적인 위기를 타개하려는 요구에서 출발하였다. 둘째, 초기에는 민간수요에 대응한 계획과 사업으로 시작하였으나, 이후 공공과 민간이 함께 마치즈쿠리 가이드라인을 만드는 등 민관파트너십(PPP : Public Private Partnership)을 통해 추진되고 있으며, 최근에는 NPO조직이 설립되어 다양한 지역홍보 행사와 이벤트를 개최하는 등 개발후의 지역관리(Area Management)체제를 구축해가고 있다. 셋째, 통일성 있는 도심 스카이라인을 형성하고, 역사문화자원을 보존하면서 다양한 도심기능을 유도하기 위해 마치즈쿠리 가이드라인외에 용적이전(容積移轉)과 용도교환(用途交換) 등과 같은 다양한 유도수법을 운용하고 있다. 즉, 동경의 도심재구축 전략은 다양한 이해관계자들의 참여를 통해 지역관리체제를 구축하고, 다양한 실현수법을 적용하면서 추진되고 있다.

**주제어** : 동경, 도심재구축, 민관파트너십, 지역관리

**ABSTRACT** : The purpose of this study is to examine the restructuring strategies in Downtown Tokyo having been evolved since 1990s. It analyzes planning processes, public private partnerships, and implementation measures focusing on the Otemachi · Marunouchi · Yurakucho (Daimaruyu) area of Downtown Tokyo. The characteristics of downtown restructuring strategies are as follows: firstly, it is indispensable measures as a downtown regeneration policy for overcoming crisis conditions accompanied with the prolonged depression of Japanese economy; secondly, public/private partnerships have been carried out not only for making the Machizukuri Guidelines but for establishing the area management system to improve the attractiveness and competitiveness of downtown Tokyo; thirdly, various measures have been adopted, which are the Machizukuri Guidelines, the transferable development rights and the exchange of building uses, in order to preserve historical buildings and to maintain downtown skylines consistently.

**Key Words** : Tokyo, downtown restructuring, public/private partnership, area management

\* 요코하마국립대학 대학원 박사과정(Ph.D. Candidate, Graduate School of Engineering, Yokohama National University).  
 \*\* 서울시정개발연구원 도시계획설계연구부 연구위원(Research Fellow, Department of Urban Planning & Design, Seoul Development Institute), 교신저자임.

## I. 서론

### 1. 연구의 배경 및 목적

장기화하고 있는 일본의 경제 불황 속에서도 동경의 도심은 변화하고 있다. 동경역(東京驛) 주변 오오테마치(大手町)·마루노우치(丸の内)·유락초(有樂町) 일대의 도심지역에서는<sup>1)</sup> 지은지 30~40년 이상된 8~9층 내외의 대기업 본사 건물들이 30층 이상의 현대식 건물로 재건축되고 있고,<sup>2)</sup> 금융·업무기능 일색이던 오피스빌딩의 저층부에는 상점가와 레스토랑 등이 입점하여 거리에 활력을 불어넣고 있다. 버블경제 붕괴 이후 맨션 공급이 증가하면서 도심 인근에 거주하는 인구도 증가하고 있다.

동경 도심부의 이러한 변화는 지금까지 동경도(東京都)가 추진해 온 도심 일극집중(一極集中) 억제정책과는 상반된 경향을 보인다. 1970년대 이후 동경은 도심에 과도하게 집중되어 있는 업무기능을 부도심지역으로 분산시켜 다심형(多心型) 도시를 만들어가고자 하는 정책을 지속적으로 추진해 왔다. 그러나 최근에는 도시간 국제적 경쟁이 심화되면서, 동경도심부의 매력과 경쟁력을 향상시키기 위한 다양한 노력들을 전개하고 있는 것이다.

동경 도심에서는 노후한 물리적 환경과 기반시설을 정비하여 도심의 체질을 업그레이드

하기 위한 일련의 프로젝트들이 진행되고 있는 바, 여기서는 이를 도심재구축(都心再構築)이라 부르기로 한다. 특히, 동경의 도심재구축 사업은 규모의 거대함 외에도, 도심에 본사를 둔 민간기업들과 공공부문(중앙정부, 東京都, 千代田區 등)간의 파트너십을 통해서 추진되고 있다는 점에서 주목받고 있다(大丸有地區まちづくり懇談會編集チーム, 2001).

이 연구는 1990년대 중반이후 시작된 동경의 도심재구축 전략이 어떠한 계획체계와 추진방식, 실현수법을 통해 전개되어 왔는지를 검토하는 데 목적이 있다. 이를 위해, 동경도심정책의 변화과정과 도심재구축전략의 추진배경을 살펴보고, 그 전개과정을 ①관련계획의 체계 ②추진조직과 방식, 그리고 ③실현수법 등 세 가지 측면에서 분석하였다.

### 2. 연구의 대상 및 방법

동경도(東京都) 도심의 공간적 범위는 다양한 차원에서 정의될 수 있다. 일반적으로는 행정구역상 중심부에 위치한 도심의 3개구, 즉 치요다구(千代田區), 추오우구(中央區), 미나토구(港区)를 일컫는다.

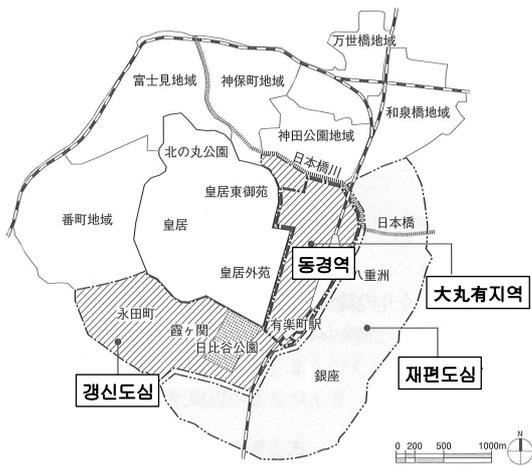
한편, 1997년 동경도(東京都)가 수립한 「구부중심부 정비지침(區部中心部整備指針)」<sup>3)</sup>에서는 도심부(23.6km<sup>2</sup>)를 '도심(5.4km<sup>2</sup>)'과 '도심

1) 동경역 일대의 오오테마치(大手町)·마루노우치(丸の内)·유락초(有樂町)지역은 일본의 관문이며, 동경의 얼굴로서 '도심 중의 도심'으로 불리어지고 있다.

2) 일본을 대표하는 기업 중 하나인 미쯔비시(三菱地所) 본사의 마루노우치(丸の内) 빌딩이 저층부에 쇼핑, 레스토랑 기능을 도입하여 37층 건물(기존 8층)로 재건축된 것 외에도 마루노우치 주변 도심 일대에는 약 14개에 이르는 오피스빌딩들의 재건축사업이 진행되고 있다. 大手町・丸の内・有樂町地區再開發推進協議會의 홈페이지(<http://www.lares.dti.ne.jp>) 참조.

3) 1997년 수립된 「구부중심부 정비지침」은 동경도가 중심부의 개발·정비에 대해 종합적인 방침을 마련한 최초의 정책지침으로, 도심부의 기능 재구축을 강조하고 있다.

주변부(18.2km<sup>2</sup>)'로 구분하고, 도심을 다시 '갱신도심(更新都心)(2.9km<sup>2</sup>)'과 '재편도심(再編都心)(2.5km<sup>2</sup>)'으로 구분하고 있다(<그림 1> 참조).



<그림 1> 구부중심부 정비지침(1997)의 도심 구분도

동경역과 히비야(日比谷)공원 일대의 오오테마치(大手町)·마루노우치(丸の内)·카스미가세키(霞ヶ関) 지역을 포함하는 '갱신(更新) 도심' 지역은 일본의 중추관리기능이 집적해 있는 곳으로, 기반시설(부지규모, 도로 등)이 비교적 잘 정비되어 있어서 개별 건물들의 재건축을 통해 기능 갱신이 가능한 지역이다.

반면, 동경역 동남측의 야에스(八重洲)·긴자(銀座) 일대로 대표되는 '재편(再編) 도심' 지역은 업무상업·사업서비스업 등 도심 지원 기능이 집적해 있으나, 갱신 도심에 비해 기반

여건이 취약하여 체계적인 정비와 가구(街區)의 재편이 필요한 지역이다(東京都, 1997a).

이 연구에서는 동경 '도심'의 공간적 범위를 '갱신 도심'과 '재편 도심' 지역을 포괄하는 용어로 사용하며, 특히 동경역 주변에 위치하고 있는 오오테마치(大手町), 마루노우치(丸の内), 유락초(有樂町) 일대(이하, 대丸유지역)를 사례로 분석하였다.<sup>4)</sup> 대丸유지역은 일본의 버블경제 붕괴이후 중앙정부·동경도·자치구 그리고 민간기업 등 다양한 주체들에 의해 활발한 도심재구축사업이 추진되는 곳으로, 일본의 도시 재생과 동경 재생을 선도하는 지역이기도 하다.

연구는 관련문헌 고찰과 면담조사 등을 통해 수행되었다. 동경도의 도심재구축전략과 실현수법에 대해서는 중앙정부와 동경도 등의 관련계획을 검토하였으며, 동경도청(東京都廳)과 대丸유지역의 지역관리조직인 「재개발계획 추진협의회」, 「대丸유에어리어 매니지먼트협회」, 담당자와의 면담조사 등을 통해 실질적인 추진과정을 분석하였다.<sup>5)</sup>

### 3. 기존 연구의 검토

동경의 도심재구축과 관련한 연구는 1990년대 후반에 본격화되었다. 고바야시·야마모토(小林重敬·山本正堯, 1999)는 대도시 도심부

4) 대丸유지역일대의 땅은 원래 관유지(官有地)였으나 메이지(明治)유신 이후 민간에게 불하되어 금융·업무기능 위주로 개발되어 온 일본의 대표적인 업무중심지이다. 현재 약 100여동의 오피스건물에 약 100여개의 기업본사가 입지해 있으며, 하루에 약 100만 명의 방문객이 드나드는 일본 경제의 심장부라고 할 수 있다.  
5) 구체적인 면담기관 및 면담자를 정리하면, 동경도 도시계획국 도시즈쿠리(都市づくり)정책부(2003년 10월) 1회, 재개발계획추진협의회(2003년 11월) 1회, NPO법인 대丸유에어리어매니지먼트협회(2003년 9월과 11월, 2004년 10월) 3회, 그리고 민간기업인 미즈비시사(三菱地所)·JR東日本(2004년 7월) 1회씩 실시하였다.

를 활성화하는 방안으로 기성시가지의 재구축을 제안했고, 후쿠자와(福澤武, 2000)는 도시재생과 관련하여 마루노우치(丸の内) 지역의 도심재개발과 관련한 정책 등을 소개하였다.<sup>6)</sup> 또한 이삼수·고바야시(李三洙·小林重敬, 2004)는 동경 大丸有지역의 지역관리조직과 활동내용 등에 대한 연구를 수행한 바 있다.

한편, 최근 우리나라에서도 서충원(2002), 박세훈(2004), 이삼수(2004) 등의 연구를 통하여 일본의 도시 및 지역재생정책이 소개되었으며, 특히 남진(2002), 남진·이삼수(2004)는 일본 대도시 도심부의 지역관리체계와 개발유도수법 등을 연구한 바 있다.

이렇게 볼 때, 기존 연구에서는 일본 중앙정부 차원의 도시재생정책(박세훈, 2004), 동경 도심부 대규모 재개발사업의 유도수법(남진·이삼수, 2004), 그리고 大丸有지역에서의 지역관리 조직과 활동(李三洙·小林重敬, 2004) 등 일본의 도심재생정책과 관련한 연구들이 부문별로 수행된 바 있으나, 동경의 도심재구축 전략의 배경과 전개과정, 실현수법 등을 상호 연계하여 분석한 연구는 이루어지지 않았다.

따라서 이 연구에서는 동경도 도심재구축 전략의 배경 및 계획체계를 살펴보고, 大丸有지역을 사례로 다양한 주체들과 실현수법을 통해 추진되고 있는 도심재구축전략의 전개과정을 고찰하고자 한다.

## II. 동경 도심정책의 변화와 도심재구축전략의 추진배경

### 1. 동경 도심정책의 변화

1980년 이래 지금까지 동경은 도심에 고차기능 외에 업무기능이 집적되는 것을 억제해왔으며, 이를 부도심지역으로 유도하여 다심형 도시구조(多心型都市構造)<sup>7)</sup>로 만들어 가는 것을 정책기조로 삼아왔다. 즉, 도심에 과도하게 집중해 있는 업무기능을 부도심지역으로 분산시키는 것이 정책기조였다. 그러나 1990년대 중반이후 본격화된 동경의 도심재구축 전략은 지금까지의 도심억제정책과 달리, 도심에서의 개발과 정비를 유도하여 도심의 경쟁력을 높이는 데 역점을 두고 있다. 즉, 도심정책의 기조가 바뀌고 있는 것이다.

1982년 스즈끼(鈴木) 동경도지사(東京都知事)는 동경도 장기계획인 「마이타운 동경-21세기를 향하여」를 발표하였다. 이 계획에서는 업무기능이 도심에 과도하게 집적되어 있는 문제를 지적하고, 일극집중형(一極集中型) 도시로부터 직주(職住)가 균형잡힌 다심형(多心型) 도시로 전환하는 것을 목표로 삼았다. 그 일환으로, 1991년 도심에 있던 동경도청을 신주쿠(新宿) 부도심에 신축하여 이전하기에 이르렀다.

6) 이외에 고이즈미(小泉秀樹, 2002), 카노(神野直彦, 2002), 미노하라(蓑原敬, 2003), 都市構造改革研究會 編(2003) 등 일련의 연구가 있다.

7) 다심형 도시구조(多心型都市構造)는 도심부 일극집중을 시정하고 균형잡힌 도시구조를 실현하기 위해 동경도가 목표로 해온 도시구조이며, 구부의 7개 부도심과 타마(多摩)의 5개 중심으로 구성되어 있다.

1995년 아오시마(靑島) 지사가 들어서면서 도 이러한 도심정책의 기조는 계속 유지되었다. 1995년에 발표된 동경도 종합3개년 계획 「동경플랜 95:생활도시를 향하여」에서도 균형 잡힌 도시만들기와 다심형 도시만들기가 언급되었으며, 부도심지역으로 업무기능을 분산시켜 직주(職住)가 균형잡힌 동경을 실현해 가는 것을 목표로 삼았다. 특히, 부도심지역을 도심에 종속된 지역이 아니라 독자적인 기능을 가진 거점으로 설정하여 도심과 부도심과의 관계를 전환하는 계기가 되었다.

이러한 동경의 도심정책 기조가 전환한 것은 1999년 이시하라(石原) 지사부터이다. 2001년에 발표된 「동경의 새로운 도시만들기 비전」에서는 종래의 다심형 도시구조가 21세기 새로운 사회에 대응하기에는 적합하지 않다고 진단하고, 동경권 전체의 집적이익을 활용하는 다기능 집적형의 「환상(環狀) 메가로폴리스 구조<sup>8)</sup>」로 전환할 것을 제시하였다. 특히, 도심에서는 국제 비즈니스 기능의 강화, 도심거주의 촉진, 역사와 문화를 활용한 도시공간의 형성 등 도심재구축을 위한 다양한 정책들이 제시되었다.

## 2. 도심재구축전략의 추진배경

동경도(東京都)가 기존의 도심억제 및 분산

위주 정책에서 탈피하여 도심재구축 전략을 추진하게 된 데에는 여러 가지 요인이 있겠으나, 다음의 세 가지로 요약할 수 있다. 대외적, 대내적 그리고 도심 자체적인 요인이 그것이다.

첫째, 대외적인 요인으로는, 글로벌화되어 가는 세계경제 체제하에서 점차 약화되고 있는 동경의 위상을 제고시켜 국제 도시간 경쟁을 이겨내기 위한 것이다. 1990년 이전 버블경제기의 동경은 아시아를 대표하는 금융의 중심도시 중 하나였다. 그러나 1990년 이후 버블경제가 붕괴하면서 동경의 위상과 국제경쟁력은 약화되고 있으며, 싱가포르, 홍콩, 서울, 상하이 등 아시아권 대도시들이 급성장하면서 도시간의 국제적 경쟁은 더욱 심화되고 있다.<sup>9)</sup> 이러한 대외적 여건 하에서 시작된 동경의 도심재구축 전략은 동경 도심의 면모를 일신하여 국제 경쟁력을 강화하고, 그 위상을 제고시키는 데 일차적인 목적이 있다.

둘째, 대내적인 요인으로는, 민간이 가진 자금과 노하우를 도시재생에 활용하고, 이를 통해 새로운 수요를 창출함으로써 경제재생의 실현까지도 염두에 두고 있는 것이다(박세훈, 2004; 이삼수, 2004). <그림 2>에서 보는 바와 같이, 일본은 1990년 이후 실질 경제성장이 정체된 상태에서 제자리 걸음을 하고 있으며, 동경의 지가는 1992년부터 2002년까지 약 10여년간 마이너스(-)성장을 기록하면서 계속 하

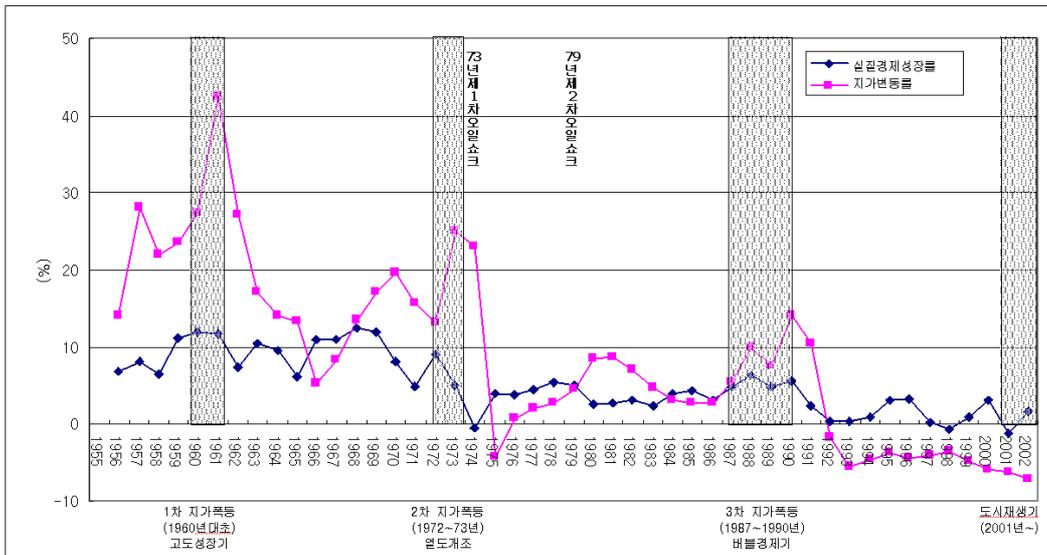
8) 환상(環狀) 메가로폴리스구조는 「동경구상 2000」에서 제시된 동경권의 새로운 도시구조를 말한다.

9) World Competitiveness Yearbook(2004)의 평가에 의하면, 일본의 국제경쟁력은 1990년 1위에서 점차 낮아져 2002년에는 30위를 기록하였으나, 2004년에는 23위로 다소 상승하였다. 또한 포춘지(2000년 11월)에 따르면, 아시아·태평양대륙의 도시 중 활동하기 편한 도시 순위에서 동경은 홍콩, 시드니, 싱가포르 등에 이어 5위를 차지하여, 일본 및 동경의 국제적인 지위가 상대적으로 약화되고 있다.

락하고 있다. 이에 따라 동경 도심의 업무환경을 개선하여 도심의 매력을 향상시킴으로써, 대기업 본사가 입지해 있는 도심의 토지가격을 끌어올리고, 이를 통해 불량채권화된 토지를 구제하고자 하는 데 목적이 있다.

그러나 민간 활력을 활용한 도시재생정책에 대해서는, 이 정책이 오히려 정부와 민간의 관계를 밀착시키고, 실질적으로 동경을 비롯한 대도시 위주로 추진되고 있기 때문에 지방분권과 시민참여형 도시계획의 흐름에 역행하고 있다는 비판도 상존하고 있다.<sup>10)</sup>

셋째, 동경 도심의 자체적인 요인으로, 도심에 입지한 오피스건물과 인프라의 갱신 시기도래를 들 수 있다. 동경 도심(마루노우치 지역)에 위치하고 있는 약 100개의 건물 중에서 54%에 이르는 50여개의 건물은 1970년대 이전에 건설된 것으로, 재건축을 통해 물리적 환경을 전면적으로 개선하고, 정보인프라 등을 정비하여 기업의 업무환경을 새롭게 정비할 필요성이 제기되고 있다. 이러한 배경하에서 동경도(東京都)는 대내외적으로 동경의 위상을 제고하고, 도시경쟁력을 강화하기 위해 도심재구축 전략을 추진하게 된 것이다.



주) 1차, 2차, 3차의 지가폭등 분류는 일본부동산연구소 「不動産調査月報(2003年3・4月號)」 참조함.  
 자료 : 지가변동률은 일본부동산연구소의 시가지가격지수(<http://www.reinet.or.jp>), 실질경제성장률은 내각부(內閣府) 홈페이지에서 참고함(<http://www.esri.cao.go.jp>).

〈그림 2〉 실질경제성장률과 동경의 지가변동률(1955-2002)

10) 규제완화를 통한 동경의 도심재구축전략에 대해서는 이것이 중앙정부와 동경도의 연합관계에 의해 추진되고 있으며, 1980년대 이후 줄곧 진전되어온 일본의 지방분권형 및 시민참여형 도시계획의 흐름에 역행한다는 반대의 견이 존재하고 있다(박세훈, 2004).

### III. 도심재구축전략의 전개과정

#### 1. 계획체계

동경의 도심재구축 전략은 중앙정부, 동경도(東京都), 치요다구(千代田區) 등이 국제 도시에 걸맞은 도시를 만들어 가기 위한 일련의 계획을 수립하면서 시작되었다.

동경의 새로운 도심정책이 구체적으로 제시되고 전환하게 된 계기는 1995년 국토청이 작성한 「동경 도시의 그랜드디자인」이 발표되면서부터이다. 이 계획에서는 동경 도시의 국제 금융기능 강화와 경제 글로벌화에 대한 대응을 강조함으로써, 동경 도시에 대해 관심을 높이는 계기가 되었다.

이 계획을 이어 받아 1997년 동경도는 「區部中心部整備指針」을 수립하였다. 이 지침에서는 업무 기능 위주로 특화되어 있는 기존 도심(CBD)을 다양한 매력과 기능을 갖춘 ABC(Amenity Business Core)<sup>11)</sup>로 전환할 것을 제안하였다. 또한 1999년에는 「위기돌파·전략플랜」을 마련하여 21세기 수도 동경을 실현하기 위한 도심재생 프로젝트의 일환으로 동경역 주변의 정비를 시작하였다.

이후 동경도는 도심재구축 전략을 포함한 동경의 새로운 비전을 「동경 구상 2000」(2000년)과 「동경의 새로운 도시만들기 비전」(2001년)을 통해 구체화하였으며, 千代田區에서도 그랜드디자인을 토대로 「21세기의 도심」(1996년)을 발표하였고, 「도시계획마스터플랜」(1998년)을 수립하였다(〈표 1〉 참조).

〈표 1〉 도심재구축 관련 계획체계

년도	계획 및 구상	수립주체	계획의 주요내용	계획범위
1995년 10월	동경도심의 그랜드디자인	국토청	- 동경 도시의 국제금융기능과 중추 업무관리기능 등 경제활동의 강화 및 다양한 문화기능의 담당, 그리고 경제활동의 글로벌화에 대응하는 정책 제시	동경 도심
1996년 4월	21세기의 도심	치요다구	- 「교류 세계도시」를 표방한 동경의 가장 중요한 중핵으로 도시를 인식하고, 도심재개발을 통해 동경의 도시개조를 선도하며, 풍부한 「에코(ECO)시스템」과 「세계교류 커뮤니티」의 구축을 도모	大手町·丸の内·有樂町地區
1997년 4월	구부중심부 정비지침	동경도	- 도시기능의 다양성 확보, 교류의 지원, 환경과의 공생 등 도시의 새로운 방향성 모색을 위해 업무기능이 특화된 CBD에서 다양하고 매력적인 기능을 갖춘 ABC(Amenity Business Core)로의 도심기능 전환 도모	도심부(도심+도심주변부) 도심(갱신+재편도심)
1998년 3월	도시계획 마스터플랜	치요다구	- 세계도시 동경의 중심부에 어울리는 품격있는 가로경관의 형성과 환경공생공간의 창출, 그리고 고차 업무기능과 국제적인 상업·문화·교류·정보기능을 갖춘 복합 도시기능의 구축, 세계와 교류하는 지역구축	치요다구
1999년 12월	위기돌파·전략플랜	동경도	- 동경도의 국제적 지위 향상과 글로벌화에 대응하여 경제활동의 촉진을 도모하고, 21세기 수도 동경을 실현하기 위한 도심재생 프로젝트를 선도사업으로 하는 도심갱신 모델 제시	동경역주변
2000년 12월	동경구상 2000	동경도	- 동경도 기본구상으로서 행재정 운영의 지침이 되며, 도(都)가 목표로 하는 방향성의 제시와 도민·기업·구시정촌(區市町村)·중앙정부 등 다양한 주체의 참여와 협력 모색	동경도(센터·코아존)
2001년 10월	동경의 새로운 도시만들기 비전	동경도	- 21세기 사회에 대응하는 새로운 도시구조로서 동경권 전체를 대상으로 집적의 메리트를 활용한 다기능 집적형의 「환상메가로폴리스구조」를 구축하고, 이를 실현하기 위한 전략으로서 정책유도형 도시만들기를 전개	동경도(센터·코아재생존)

주) 계획범위에서 ( )안의 내용은 大丸有지역이 포함된 지역을 나타낸 것임.

11) ABC(Amenity Business Core)는 다양하고 매력적인 다기능의 풍부한 어메니티(Amenity)를 갖춘 업무지구를 말한다(東京都, 1997a).

이와 같이 동경도의 도심재구축을 위한 계획 체계는 중앙정부, 동경도, 치요다구 등에 의해 체계적으로 추진되고 있다. 특히, 「동경 도심의 그랜드디자인」, 「21세기의 도심」, 그리고 「구부 중심부정비지침」 등은 도심재구축의 방향성을 제시하는 출발점이 되었으며, 「동경 구상 2000」과 「동경의 새로운 도시만들기 비전」은 도심정책의 새로운 방향성을 제시하고 있다.

즉, 동경 도심정책의 새로운 방향은 첫째, 기존의 업무기능 위주에서 탈피하여 민간의 적극적인 참여를 유도하여 국제경쟁력을 갖춘 비즈니스센터로서 기능을 강화하는 것, 둘째, 국제 도시로서의 매력을 향상시키면서 도심거주를 촉진해가는 것, 셋째 도시 하천과 역사적 경관의 등 역사와 문화를 중시하는 도시를 구축해가는 것 등이라고 할 수 있다.

## 2. 추진조직과 방식

동경 도심재구축을 위한 공공부문의 계획구상은 해당 지역 토지소유자(地權者)들로 구성된 민간 조직과의 파트너십을 통해 전개되고 있다. 여기서는 大丸有지역을 중심으로 도심재구축 전략 수행에 중요한 역할을 담당하고 있는 지역 추진조직과 방식에 대해 살펴보고자 한다.

### 1) 추진조직

大丸有지역에서 도심재구축 전략을 이끌어가고 있는 추진조직으로는 「大手町·丸の内·有樂町지구 재개발계획 추진협의회(이하, 재개발협의회)」, 「大手町·丸の内·有樂町지구 마치즈쿠리 간담회(이하, 마치즈쿠리간담회)」, 「NPO법인 大丸有 에어리어 매니지먼트협회(이하, 에어리어 매니지먼트협회)」 등을 들 수 있다(〈표 2〉 참조).

〈표 2〉 지역관리 관련조직의 개요 및 주요활동내용

조직 (설립년도)	大手町·丸の内·有樂町지구 재개발계획추진협의회 (1988년 7월)	大手町·丸の内·有樂町지구 마치즈쿠리간담회 (1996년 9월)	NPO법인 大丸有에어리어매니지먼트협회 (2002년 9월)
구성원	지역의 地權者 및 법인 89개 기관 (민간기업조직)	동경도, 치요다구, 재개발협의회, JR東日本(4개 기관)(관민파트너십)	지역기업, 단체, 지역근무자, 학자, 변호사 등으로 구성(NPO조직)
의 의	민간에 의한 재개발과 마치즈쿠리 기본협정 체결	공공과 민간의 협력·협조에 의한 마치즈쿠리 추진 (PPP:Public Private Partnership)	시민에 의한 지역관리 조직 결성
주요활동	치요다구 마치즈쿠리 방침을 근 거로 적정 도심기능에 대한 검토 와 함께 지역의 일체적인 재개발 추진 및 기본협정체결에 의한 새 로운 도심경관의 형성, 국제업무 센터의 형성 등 마치즈쿠리 추진 협정을 체결함(하드웨어부문).	개별 계획과 공적 공간의 정비 및 주변지역과의 관계 등 마치즈쿠리 진반에 대해 도시디자인적 관점 과 네트워크 형성의 관점에서 가 이드라인과의 정합성을 확인하는 등 마치즈쿠리 가이드라인을 수립 ·운영해나감(가이드라인 운용).	도시환경과 업무환경 등의 환경 개선, 이벤트 등에 의한 지역의 활성화, 그리고 다양한 커뮤니티 의 형성을 통해 물리적인 환경정 비 뿐만 아니라 소프트웨어를 통 해 지역의 활성화를 도모함(소프트 웨어부문).

자료 : 李三洙·小林重敬(2004), p.747의 내용을 수정·보완함.

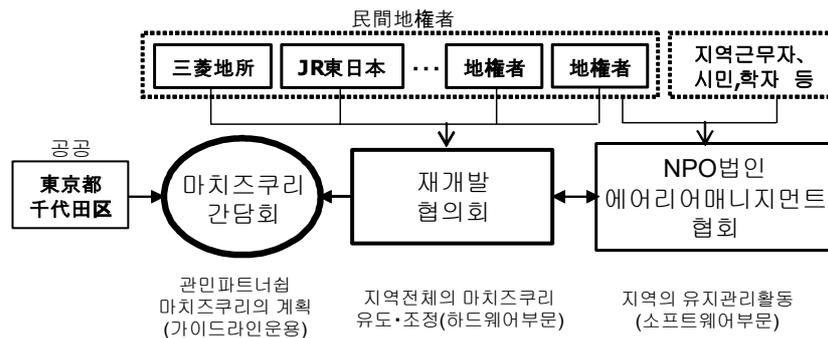
1988년 설립된 「재개발협의회」는 1986년 大丸有지역이 재개발유도지구로 지정된 것을 계기로 설립된 민간기업조직이다. 재개발협의회는 이 지역의 대표적 기업인 미츠비시사(三菱地所) 등 토지소유자와 법인으로 구성된 조직으로, 이 지역의 재개발과 재건축을 추진함에 있어 협의회 회원들간에 마치즈쿠리 기본협정을 체결하는 등 새로운 마치즈쿠리 추진시스템의 구축을 모색하고 있다.

다음으로, 1996년 구성된 「마치즈쿠리 간담회」는 공공부문인 동경도와 치요다구, 그리고 민간부문인 재개발협의회와 JR東日本 등 4개 기관으로 구성되어 공공과 민간의 파트너십에 의한 마치즈쿠리를 추진하고 있다. 지역의 개별 계획과 공적 공간의 정비, 주변 지역과의 연계 등을 도모하기 위해 마치즈쿠리 가이드라인을 책정하여 운용하고 있으며, 이 가이드라인에 근거하여 재개발계획이 수립되고 있다.

한편, 2002년 설립된 「에어리어 매니지먼트 협회」는 공공과 민간 뿐만 아니라 이 지역에

서 근무하는 회사원, 시민, 학자 등 다양한 주체들이 참여하는 NPO조직으로서, 기존 하드웨어 측면의 지역정비 뿐만 아니라 도시환경 및 업무환경의 개선, 이벤트 개최 등 소프트웨어 부문의 지원을 통하여 지역활성화를 꾀하고 있다.

다음의 <그림 3>은 大丸有지역의 지역관리(Area Management)<sup>12)</sup>체계를 정리한 것이다. 지역전체의 가이드라인 운용은 공공과 민간의 파트너십(Public Private Partnership)에 의해 이루어지며, 물리적인 환경정비를 위한 재건축·재개발사업은 민간 토지소유자 중심의 재개발추진협의회가 담당한다. 또한 소프트웨어 측면의 다양한 이벤트와 지역홍보 등 커뮤니티 형성을 위한 노력은 에어리어 매니지먼트 협회가 담당하고 있다. 이들 조직들은 각 조직 고유의 역할을 수행하면서 지역활성화를 위한 사업(이벤트 등)에 대해서 상호 협조하는 등 각 조직간의 역할분담과 협조체계 하에서 지역관리활동을 전개해나가고 있다.



<그림 3> 관민협력·협조 및 지역관리체계

12) 지역관리(Area Management)란 특정지역의 개발에서부터 개발후의 유지관리까지의 일련의 전 과정을 말하며, 이러한 활동을 통하여 지역의 지속적인 매력의 향상과 경쟁력 강화를 목적으로 한다(남진, 2002; 남진·이삼수, 2004). 최근 동경도 도심부 기성시가지에서 대규모 재건축 및 재개발이 일어나고 있는 지역에서는 향후 지역관리까지 염두에 둔 계획과 개발이 추진되는 경향을 보이고 있다.

2) 추진과정 및 방식

동경 도심재구축의 추진과정은 조직의 설립과 가이드라인의 수립·운용 등을 중심으로 크게 3단계로 구분할 수 있다(〈표 3〉 참조).

제1기는 1988년 재개발 협의회가 설립된 전후부터 협의회가 마치즈쿠리 기본협정을 체결하기까지의 시기, 제2기는 마치즈쿠리 간담회가 설립되어 가이드라인을 수립한 시기, 그리고 제3기는 가이드라인의 활용과 본격적인 지역관리(Area Management)가 전개되는 시기로 구분할 수 있다.<sup>13)</sup>

① 제1기 : 협의회 설립부터 협정체결까지

제1기는 1988년 7월 이 지역의 민간 토지소유자(民間地權者)들이 재개발 협의회를 설립하고, 1994년 3월 마치즈쿠리 기본협정을 체결하기까지의 시기를 말한다. 이 시기는 버블경제기로부터 버블경제의 붕괴를 거치면서 사회경제적 여건이 크게 변화된 시기로서, 도심 업무공간에 대한 수요도 양적인 확대보다는 복합기능과 지구특성이 강조되는 등 질적인 측면이 강조되었다.

변화된 시대 상황에 맞는 도시의 새로운 미래상을 구축하기 위해서는 이 지역 민간 토지소유자

〈표 3〉 도심재구축전략 추진주체 및 관련시책의 전개과정

항목	제1기 (1988년~1995년)	제2기 (1996년~1999년)	제3기 (2000년~현재)	
추진주체	大手町・丸の内・有樂町지구 재개발계획추진협의회 (1988년9월)	大手町・丸の内・有樂町지구 마치즈쿠리간담회 (1996년 9월)	NPO법인 大丸有에어리어 매니지먼트협회 (2002년 9월)	
도심 관련 시책 · 계획	중앙 정부	「동경역주변지구 종합정비 기초 조사」 (국토청, 1987년) 「동경도심의 그랜드디자인」 (국토청, 1995년10월)	「도시재생본부」설치 (2001년 5월) 「도시재생특별조치법」공포 (2002년 4월)	
	동경도	「동경역주변 재개발유도지구」지정 (1986년 11월) 「업무상업시설 마스터플랜」 (1994년11월)	「구부중심부 정비지침」 (1997년 4월) 「경관마치즈쿠리기본방침」 (1998년 12월) 「위기돌파·전략플랜」(1999년11월)	「동경구상2000」(2000년 12월) 「수도권 메가로폴리스 구상」 (2001년 4월) 「동경의 새로운 도시만들기 비전」 (2001년 10월)
	치요 다구 (千代 田區)	「21세기의 도심」(1996년 4월) 「도시계획 마스터플랜」 (1998년 3월) 「경관마치즈쿠리조례」(1998년 3월)	「제3차 장기종합계획」(2002년 3월) 「미관지구가이드플랜」(2002년 7월)	
大丸有 지역 관련계획	마치즈쿠리기본협정체결 (1994년3월)	「丸の内の 新生」(1996년 3월) 「마치즈쿠리컨셉플랜」(1997년 6월) 「완만한 가이드라인」(1998년 2월)	「마치즈쿠리 가이드라인」 (2000년 3월)	

주) 추진주체는 각 시기별 중심적인 역할을 담당한 조직이며, 위의 3개의 조직은 모두 함께 활동하고 있음.

13) 동경 도심재구축 추진과정에 대한 시기구분은 大丸有地區まちづくり懇談會編集チーム (2001), pp. 111~127을 참조하였음.

들간의 통합이 필요하게 되었고, 치요다구(千代田區)의 주관하에 재개발협의회가 설립되었다.

1994년 3월 재개발협의회 전체 회원 76者<sup>14)</sup>가 마치즈쿠리 기본협정을 체결하였는데, 이 협정은 품격있는 도심경관의 재구축, 국제업무센터와 쾌적한 도심공간의 조성, 주변 지구와의 조화, 협력을 통한 공공·공익시설의 정비 등을 도모하기 위한 것이었다. 특히, 이를 실현하기 위해서는 민간 토지소유자들만이 아닌 공공과의 협력을 통해 추진체계를 만들어가는 것이 필요하게 되었다.

### ② 제2기 : 간담회 설립과 가이드라인의 수립

제2기는 민관협조의 필요성에 의해 1996년 9월 마치즈쿠리 간담회가 설립된 이후, 2000년 3월 마치즈쿠리 가이드라인이 수립되기까지의 시기를 말한다. 공공과 민간의 파트너십(Public Private Partnership)을 통한 마치즈쿠리가 본격적으로 시작된 시기라고 할 수 있다.

제2기의 마치즈쿠리 간담회는 그 전까지 민간에 의해 추진되던 재개발사업이 민관 파트너십에 의한 마치즈쿠리로 전환되었다는 점에서 의미를 갖는다. 간담회는 1998년 2월 「완만한 가이드라인(ゆるやかなガイドライン)」과 2000년 3월 「마치즈쿠리 가이드라인<sup>15)</sup>」을 수립하여 大丸有지역의 구체적인 장래상, 정비수법 그리고 추진방향 등을 마련하였다.

특히, 가이드라인 채택시에는 간담회 내부

논의뿐만 아니라 주기적인 소식지 발간을 통해 일반인들에게 정보를 공개함으로써 참여를 유도하였으며, 「완만한 가이드라인(ゆるやかなガイドライン)」이 수립된 직후 1998년 5월에는 「마치즈쿠리 가이드라인」에 대한 공개 심포지움을 개최하여 일반 시민들의 의견을 적극적으로 수렴하였다.

### ③ 제3기 : 가이드라인의 활용과 지역관리 (Area Management)의 전개

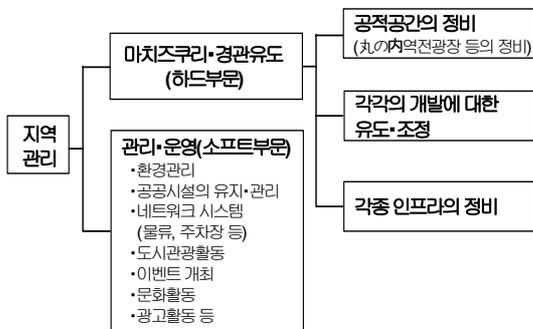
제3기는 「마치즈쿠리 가이드라인」이 실제로 이 지역에 적용되면서 본격적인 지역관리가 전개된 시기를 말한다. 이 시기에는 지방분권화의 흐름속에서 특정 제도의 인허가 권한이 동경도로부터 자치구(區)로 이관되어 지역 밀착형 도시계획을 추진할 수 있는 여건이 조성되었다. 이에 따라 가이드라인을 활용하여 개별 건물의 재건축과 공공 공간의 정비를 시행하면서 지역 특성을 살릴 수 있는 도시계획이 가능해졌다.

특히, 마치즈쿠리 가이드라인에는 도심의 지속적 발전을 위해 공적 공간의 정비나 개별적인 개발에 대한 유도·조정뿐만 아니라 시설의 유지·관리나 홍보활동, 문화활동 등 지역 활성화를 위한 소프트웨어 부문이 포함되어 있으며, 이를 담당하는 에어리어 매니지먼트협회가 설립되어 지역관리(Area Management)를 담당하고 있다.

14) 1988년 설립 당시의 회원은 59개 기관, 특별회원 1개 기관(千代田區)이었으나, 2003년 10월 현재에는 회원 71개 기관, 옵저버 12개 기관, 특별회원 5개 기관 등 총 89개 기관으로 구성되어 있다.

15) 마치즈쿠리 가이드라인은 「ABLE CITY 새로운 가능성과 만날 수 있는 도심」이라는 테마를 통하여 수립하였다. 그리고 ABLE CITY는 Amenity(쾌적), Business(비즈니스), Life(생활, 활력), Environment(환경)를 고려한 도시를 말한다.

중전의 지역관리는 공적 공간의 정비, 개발의 유도·조정, 각종 인프라 정비 등 하드웨어의 정비가 위주였지만, 지역의 지속적인 유지관리를 위해서는 환경관리, 도시관광활동, 이벤트, 문화활동, 그리고 지역의 광고·홍보활동 등 소프트웨어부문의 활동이 활성화되어야 하며, 특히 에어리어 매니지먼트협회가 이러한 활동을 활발하게 전개해가고 있는 것이다(<그림 4> 참조).



자료 : 大手町・丸の内・有樂町地區再開發推進協議會 (2001), p.41

<그림 4> 지역관리의 범위 및 내용

이렇듯, 大丸有지역에서는 다양한 이해주체들의 합의에 근거하여 도심재구축을 실현해가고 있다. 물리적인 계획 및 기능갱신을 위한 민간기업 중심의 재개발추진협회가 공공·민간 파트너십의 마치즈쿠리 간담회로 발전하였으며, 지역관리활동으로서 이벤트 개최 등 소프트웨어 측면의 활동을 담당하는 시민중심의 에어리어 매니지먼트협회가 활동하고 있다.

즉, 공공의 지원과 민간 활력, 시민참여를 중심으로 하는 새로운 지역관리체계의 구축을 통하여 동경의 도심재구축 전략을 전개해나가고 있는 것이다.<sup>16)</sup>

#### IV. 도심재구축 전략을 위한 실현수법

##### 1. 다양한 제도의 활용

大丸有지역에서는 도심재구축 전략의 실현을 위해 앞서 설명한 마치즈쿠리 가이드라인(2000년) 외에도 특례용적률 적용구역제도, 지구계획<sup>17)</sup>, 도시재생긴급정비지역, 그리고 도시개발제도 등 다양한 제도와 정비수법이 적용되고 있다(<표 4> 참조).

먼저, 도시계획법에 의한 특례용적률 적용구역제도란 구역으로 지정되면 해당 구역안에서 건물간 용적률 이전(移轉)이 가능하도록 한 제도로서, 大丸有일대는 2002년 6월 일본에서 최초로 특례용적률 적용구역으로 지정되었다.

또한, 2002년 7월에는 大丸有지역 일대가 도시재생 긴급정비구역으로 지정되어 간소화된 사업절차와 민간 활력을 활용하여 마루노우치광장(丸の内廣場), 야에스 광장(八重洲廣場) 및 동경역 남측 통로 등의 도시기반시설을 정비할 수 있게 되었다.

16) 이러한 지역관리활동은 大丸有지역뿐만 아니라 일본 대도시 도심부에서 활발하게 전개되고 있으며, 지역관리 활동을 위해서는 지역관리 조직의 설립과 조직을 이끌어 갈 인재의 확보, 조직의 운영 및 다양한 활동을 위한 재원조달 등이 관건이 되고 있다. 이에 관해서는 李三洙·小林重敬(2004)의 연구를 참조.

17) 2000년 8월에 丸の内지구, 2001년 11월에는 丸の内・有樂町지구의 지구계획이 고시되었고, 2002년 6월에는 大手町・有樂町・有樂町지구 전체 지역이 지구계획구역으로 고시되었다.

〈표 4〉 大丸有지역의 적용제도 현황

제 도	지정주체	관련근거 및 법률	실현방법
도시재생	중앙정부 (도시재생 본부)	도시재생특별조치법	도시재생긴급정비지역 1차 지정(2002년 7월)
특례용적률 적용구역제도	동경도	도시계획법 및 건축기준법	특례용적률 적용지역 지정 (2002년 6월)
도시개발 제제도 (諸制度)	-	새로운 도시만들기를 위한 도시개발제제도 활용방침 (2003년 6월)	특정가구(特定街區), 재개발등 촉진지구(再開發等促進區) 지구계획(地區計劃), 고도이용지구(高度利用地區), 총합설계(總合設計)제도의 적극적인 활용

이 외에 동경도(東京都)는 도시개발제제도(都市開發諸制度)<sup>18)</sup>를 활용하여 도심부에 적합한 기능(육성용도)을 도입할 경우 용적률을 완화하고, 건물간 용도를 교환할 수 있는 「새로운 도시만들기를 위한 도시개발제제도(都市開發諸制度)의 활용방침」을 大丸有지역에 적용하고 있다.

## 2. 도심재구축을 위한 실현수법

### 1) 가이드라인에 의한 스카이라인의 유도

大丸有지역에서는 마치즈쿠리 가이드라인을 활용하여 도심 전체의 통일성 있는 스카이라인이 형성되도록 유도하고 있다.<sup>19)</sup> 이러한 읍

직임은 도심의 역사적인 가로경관 특성을 유지하면서 중추업무기능이 집적한 도심부의 경쟁력을 강화하기 위한 조치라고 할 수 있다.

大丸有지역 일대의 건물높이 규제는 항공법 이외에 법적으로 정해져 있지 않지만, 지역의 자체적인 가이드라인을 통해 건물높이를 관리하고 있다. 즉, 오래전부터 이 지역에 정착되어 있는 건물높이 규제치인 100m<sup>20)</sup>의 높이기준을 존중하여 스카이라인의 통일성을 유지하되, 150m까지 가능하도록 높이기준을 완화하였고, 4개 거점지역에 대해서는 거점성 확보와 다양한 가로경관의 형성을 위해 200m까지 높이를 허용하고 있다. 그러나 도심지역내 주요한 가로경관을 형성하고 있는 히비야길(日比谷通り)에

18) 도시개발제제도(都市開發諸制度)란 공개공지의 확보 등 공공에 기여하는 건축계획에 대하여 용적률과 사선제한 등의 건축규제를 완화함으로써 시가지 환경의 향상에 기여하는 도시개발을 유도하고자 하는 제도로서, 특정가구(特定街區), 재개발등 촉진지구(再開發等促進區) 지구계획(地區計劃), 고도이용지구(高度利用地區), 총합설계(總合設計) 등 4개의 제도를 말한다.

19) 동경도는 도심부의 대규모 초고층 재개발사업에 의한 도시경관의 훼손문제에 대응하기 위해 2003년 3월 「동경의 가로경관 만들기 추진조례(東京のしゃれた街並みづくり推進條例)」를 제정하였다. 이 조례에 의해 大丸有지역은 역사적이고 문화적인 도시경관을 계승하고 있으며, 특징있는 가로경관을 갖추고 있는 지역으로 인정되어 「가로경관중점지구」(2004년 5월)로 지정되었다.

20) 이 지역은 1933년부터 미관지구로 지정되어 건물높이가 31m로 제한되어 왔으나, 1963년 건축기준법 개정으로 용적지구제가 도입되면서 10종(용적률 1000%) 지역으로 지정되었다. 1966년 동경해상(빌딩)은 개정된 건축규정에 맞게 30층(127m)의 재건축계획을 수립하였는 바, 미관지구(31m)에 의한 높이규제가 용적지구제로 전환되는 과정에서 동경도와 동경해상간에 「미관논쟁」이 일어났다. 이는 결국 건설성의 중재로 동경해상이 당초 계획안 30층(127m)을 100m로 낮추는 것으로 조정되었는데, 이 타협의 산물인 건물높이 100m가 지금까지 이 지역의 불문율로 정착하게 된 것이다(李三洙·小林重敬, 2004).

접한 건물에 대해서는 역사성을 존중하여 31m (100척)<sup>21)</sup>의 스카이라인을 유지하고 있다.

이러한 大丸有 일대의 건물높이 관리는 도심의 지속적인 개발과 성장은 물론, 지역특성에 맞는 매력을 유지·발굴해가기 위해 개발과 보존, 통일성과 다양성을 조화시켜 가기 위한 지역주체들의 노력이라고 할 수 있다.

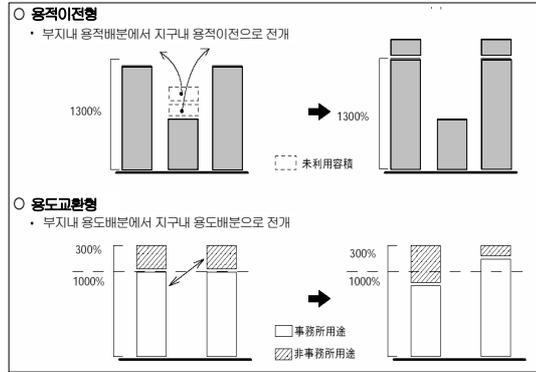
2) 도시개발제제도 등을 활용한 정비수법 : 용적이전 및 용도교환

大丸有지역에서는 경제활동의 활성화와 함께 다양한 도시기능을 유도하기 위해 호텔이나 홀(hall), 국제회의시설 등 국제교류 및 활성화기능(육성용도)을 도입할 경우 용적률 인센티브를 제공하는 도시개발제제도가 활용되고 있다.

특히, 서로 다른 가구(複數街區)간에도 용적이전(容積移轉)이나 용도 교환(用途交換)이 이루어질 수 있게 함으로써, 건물의 입지나 갱신 시기가 서로 다를 경우에도 원활한 정비가 이루어질 수 있도록 운용하고 있다(<그림 5> 참조).

앞서 설명한 바와 같이, 大丸有지역 일대는 2002년 6월 일본에서 최초로 특례용적률 적용구역으로 지정되어 건물간 용적이전이 가능하게 되었다. 일본에서는 도시계획법 및 건축기준법에 의해 용적 이전제도가 활용되고 있었지만, 이번에 도입된 제도는 미국의 TDR (Transferable Development Rights)과 유사한 제도로서 「일본관

TDR」이라고 불리어지고 있다.



자료 : 大手町·丸の内·有樂町地區街づくりガイドライン

<그림 5> 용적이전 및 용도교환 수법의 적용이미지

종전에는 일단지 총합설계제도 및 연담건축물 설계제도를 통해 인접한 부지에서만 용적이전이 가능했으나, 특례용적률 적용제도가 도입됨으로써 부지의 인접여부에 관계없이 특례용적률 적용구역 내에서는 어떤 부지에서도 용적 이전이 가능하게 되었다(<그림 6> 참조). 이에 따라, 大丸有지역내 역사적 건축물인 동경역 청사(<그림 6>의 ①)를 보존하고 복원하는 비용을 충당하기 위해 동경역 청사의 미이용(未利用) 용적률을 이 지역에서 재건축을 추진하는 동경빌딩(<그림 6>의 ②)에 일부 이전하는 용적 이전이 적용되었다.<sup>22)</sup>

또한, 大丸有지역에서는 도시개발제제도(都市開發諸制度)와 업무상업중점지구<sup>23)</sup> 특례제

21) 이 지역은 1933년 시가지건축물법에 의해 「미관지구」로 지정되어 건축물의 높이는 전면도로 폭원에 의해 31m로 규제되었으며, 이로 인해 현재까지 31m 높이의 건물들이 가로경관을 유지하고 있다.  
 22) 면담조사에 의하면, 동경빌딩 외에 大丸有지역에서 재건축을 추진하고 있는 신마루(新丸)빌딩과 야에스(八重洲)개발구역에서도 동경역 청사의 미이용 용적에 대한 이전을 검토하고 있다.  
 23) 동경도는 민간 도시개발사업을 유도하기 위해 도시개발제제도를 적용하여 업무상업기능의 집적을 도모해야 할 지역을 업무상업중점지구로 지정함으로써 도시기능의 갱신과 매력있는 도시공간 형성에 주력하고 있다.

도24)가 적용되어 건물간에 용도교환도 가능해졌다. 즉, 도시개발제제도가 적용되어 이 지역의 육성용도를 도입하면 용적률 인센티브가 제공되는데, 특례제도를 통해 인센티브를 받은 육성용도를 건물간에 교환하여 집적하는 것이 가능해진 것이다.(〈그림 5〉의 용도교환형).

실제로, 大丸有지역은 교류시설, 문화시설 및 활성화시설이 육성용도로 지정되어 있는 바, 일정 규모(연면적) 이상 교류시설(호텔 등)의 설치를 적극적으로 유도하고, 다양한 기능이 집적된 시가지를 형성하기 위하여 동경 빌딩에는 업무용도를 집약하고, 이 건물과 동시에 재건축을 추진하고 있는 히비야(日比谷)파크빌딩에는 호텔기능을 집약할 수 있도록 용도교환이 이루어졌다.<sup>25)</sup>

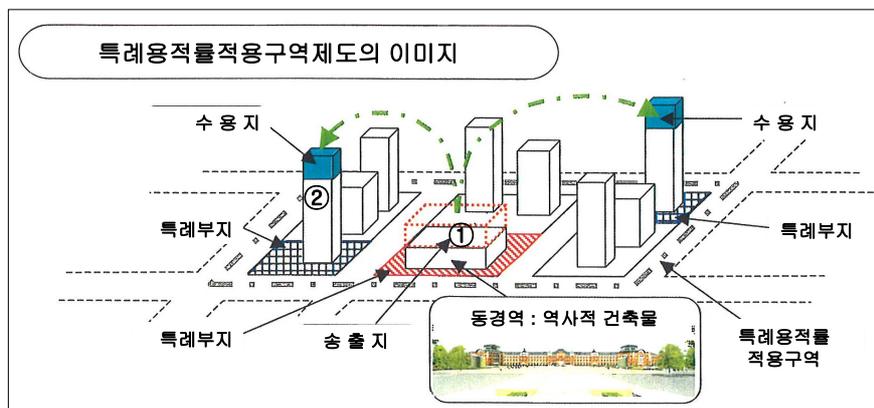
## V. 결론 : 도심재구축 전략의 특징과 시사점

지금까지 동경 도심의 재구축 전략에 대해 관련계획 체계, 추진조직과 방식, 그리고 실현수법 등을 중심으로 살펴보았다. 동경 도심재구축 전략의 특징을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 동경의 도심재구축은 일본의 장기적인 경제 불황과 국제경쟁력 약화라는 대내외적인 위기를 타개하려는 요구에서 출발하였다.

둘째, 동경의 도심재구축을 위한 계획은 중앙정부, 동경도, 치요다구 등 공공부문에 의해 수립되며, 해당 지역내 민간조직 등 다양한 이해관계자들의 참여를 통해 추진되고 있다.

셋째, 도심의 특성상 초기에는 민간 수요에 대응한 계획과 사업으로 출발하였으나, 이후 공공과 민간이 함께 마치즈쿠리 가이드라인을 만들어가는 등 민관파트너십 (PPP: Public



자료 : 東京都・千代田區・中央區(2002)

〈그림 6〉 특례용적률 적용구역제도의 이미지

- 24) 이 특례제도는 업무상업중점지구내에서 개별 부지단위에서 운용하고 있는 것을 동일한 지구계획 지역내에서 용도교환이 가능하도록 하는 것으로, 업무용도의 총량은 억제하면서 지구내에 관련기능을 집약하여 바람직한 도시공간을 형성하기 위한 것이다.
- 25) 동경빌딩의 경우 동경역 청사의 미이용(未利用) 용적에 대한 용적 이전이 이루어졌으며, 히비야 파크빌딩과는 용도교환 수법이 적용되었다.

Private Partnership)을 통해 추진되고 있으며, 최근에는 지역의 근무자들이 참여하는 NPO조직이 설립되어 다양한 지역홍보 행사와 이벤트를 개최하는 등 개발후의 지역관리(Area Management)체제를 구축해가고 있다.

넷째, 통일성 있는 도심 스카이라인을 형성하고, 역사문화자원을 보존하면서 다양한 도심 기능을 유도하기 위해 마치즈쿠리 가이드라인 외에 용적 이전과 용도 교환 등과 같은 다양한 유도수법을 운용하고 있다.

이렇게 볼 때, 동경도 도심재구축전략의 특징은 「다양한 이해당사자들의 참여에 의한 지역관리체제의 구축과 다양한 실현수법의 적용」으로 요약할 수 있다. 동경 도심은 대규모 프로젝트와 다양한 지역관리 활동 등을 통해 오피스 중심지로서의 이미지에서 탈피하여, 업무·상업·문화 등 다양한 기능이 어우러진 지역으로 탈바꿈하고 있으며, 최근에는 쇼핑과 관광을 위해 방문하는 사람들이 증가하는 등 도심의 활기를 되찾아가고 있다.

서울과 동경은 서로 다른 지형과 자연환경, 역사적 발전과정을 가지고 있으며, 사회경제적 여건과 물리적 환경 또한 서로 다르기 때문에 두 도시를 동일선상에 두고 비교할 수는 없다. 그럼에도 불구하고, 동경 도심재구축전략의 전개과정과 추진방식에 대한 고찰은 서울 도심에도 시사하는 바가 있다.

예컨대, 서울 도심부의 경우에도 도심 경관과 역사환경을 훼손하지 않으면서 개발과 보존이 공존하기 위해서는 용적이전 또는 개발권 이양제도(TDR) 등과 같은 제도의 도입을 면밀하게 검토할 필요가 있으며, 공공시설 및

개별 건축물의 물리적인 정비뿐만 아니라, 공공과 민간의 파트너십(Public Private Partnership)을 통해 도심의 매력을 유지·관리하는 지역관리(Area Management) 체제를 구축하는 방안도 고려할 필요가 있다.

이 연구에서는 동경의 도심재구축을 위한 정책의 전개과정 및 실현수법에 대해 고찰하였으나, 서울시에 주는 시사점 및 적용 가능성에 대해서는 좀더 세밀한 검토가 필요하며, 이는 앞으로의 연구과제로 남겨두기로 한다.

## 참고문헌

- 김광중·정희운·김영란·윤혁렬, 2002, 「서울과 세계 대도시: 도시여건과 기반시설 비교」, 서울시정개발연구원.
- 남 진, 2002, “일본 대도시 도심부에서의 지역관리수법과 운영실태에 관한 연구”, 「국토계획」 제37권 5호, 49~64.
- 남 진·이삼수, 2004, “일본 대도시 도심부에서의 재개발 유도수법 및 공공과 민간의 파트너십에 관한 연구”, 「국토계획」 제39권 4호, 45~64.
- 박세훈, 2004, “일본의 도시재생정책: 발전국가의 구조 변화와 도시개발정책”, 「국토계획」 제39권 2호, 21~33.
- 서충원, 2002, “일본의 도시재생에 관하여”, 「도시정보」 No.254(2002년 3월호), 15~17.
- 양계섭, 1998, “동경의 도심부 관리방향: 區部中心部 整備 指針”, 「서울시정포럼」 Vol 6, No.3(통권47호), 79~83.
- 이삼수, 2004, “국가경제 재생프로젝트-일본의 도시재생 정책”, 「건설저널」 No.38(2004년 6월호), 68~69.
- 이정훈, 1999, 「동경대도시권에서 도심고차업무기능의 교외이전에 관한 연구」, 서울대 대학원 박사학위논문.
- 李三洙·小林重敬, 2004, “大都市都心部におけるエリアマネジメント活動の展開に關する研究: 大手町・丸の内・有樂町(大丸有)地區を事例として”, 「都市計畫論文集」 39-3, 745~750.

- 小林重敬・李三洙 外 共著, 2005, 「エリアマネジメント：地域組織による計画と管理運営」, 學芸出版社.
- 大西 隆, 2001, “都市再生はゆとりと環境共生から”、 『地域開発』 Vol. 448, 8~16.
- 大手町・丸の内・有楽町地区再開発推進協議會, 2001, 「大手町・丸の内・有楽町地区街づくりガイドライン」.
- 大丸有地区まちづくり懇談會編集チーム, 2001, “丸の内再開発の経緯”, 『造景別冊3』, 建築資料研究社, 111~127.
- 東京都, 1994, 「業務商業施設マスタープラン」.
- 東京都, 1997a, 「區部中心部整備指針」.
- 東京都, 1997b, 「副都心整備指針」.
- 東京都, 2000, 「東京構想 2000」.
- 東京都, 2001a, 「東京の新しい都市づくりビジョン」.
- 東京都, 2001b, 「首都圏メガロポリス構想」.
- 東京都, 2002, 「東京都市白書 2002」.
- 東京都, 2003, 「新しい都市づくりのための都市開發諸制度活用方針」.
- 東京都・千代田區・中央區, 2002, 「東京驛周辺都市基盤都市計畫變更案のあらまし」.
- 都市構造改革研究會 編, 2003, 「都市再生と新しい街づくり：事業手法マニュアル」, エクスマレッジ.
- 福澤武, 2000, 「丸の内經濟學」, PHP研究所.
- 蓑原敬, 2003, 「成熟のための都市再生」, 學芸出版社.
- 小林重敬・山本正堯, 1999, 「既成市街地の再構築と都市計畫」, ぎょうせい.
- 小泉秀樹, 2002, “地域發意と都市再生”, 『都市問題研究』 제54권 제6호, 47~61.
- 神野直彦, 2002, 「地域再生の經濟學」, 中央公論新社.
- 國土廳, 1995, 「東京都心のグランドデザイン」.
- 大手町・丸の内・有楽町지구 재개발추진협의회 홈페이지 (<http://www.lares.dti.ne.jp/~tcc/>).
- NPO법인大丸有에어리어매니지먼트협회 홈페이지 (<http://www.ligare.jp>).

원 고 접 수 일 : 2004년 12월 16일  
 1차심사완료일 : 2005년 2월 11일  
 2차심사완료일 : 2005년 3월 21일  
 최종원고채택일 : 2005년 4월 26일