

## 경제포커스

### ■ 일본의 도시재생정책 추진체계와 시사점

양재섭(서울시정개발연구원 연구위원)

김정원(서울시정개발연구원 연구원)

### ■ 도시 창조지수 및 창조집단의 분포 특성으로 본 도시재생 전략의 방향

신성희(인천발전연구원 책임연구원)

# 일본의 도시재생정책 추진체계와 시사점

양재섭 연구위원 · jsyang@sdi.re.kr\*

김정원 연구원 · kjw78@sdi.re.kr

서울시정개발연구원 도시계획부

## I. 서론

2002년 서울에서 뉴타운과 균형발전촉진사업이 시작된 이래, 부산·대전·광주·인천 등 지방 대도시에서도 구도심 활성화와 균형발전을 목적으로 하는 다양한 사업들이 추진되고 있다. 이를 계기로 우리나라에서는 ‘도시재생’에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 특히, 「도쿄 록폰기 재개발의 이슈」(2004, 한국도시설계학회)를 비롯하여, 「뉴타운개발과 도시공간구조개편 정책세미나」(2005, 대한국토도시계획학회), 그리고 「한·일 도시재생 국제세미나」(2005, 서울시립대학교) 등 일련의 세미나를 통해 외국의 도시재생정책과 사례가 부분적으로 소개되어 왔다.

그러나 이들 세미나에서는 도시재생이라 불리는 개별 프로젝트의 추진과정과 기법 등 개발 사례를 소개하는데 그치는 경향이 있으며, 도시재생정책이 추진된 배경이나 추진기

\* 저자 학력, 경력 및 최근 연구:

- 서울시립대학교 대학원 공학박사,
- 서울시정개발연구원 연구위원, 요코하마국립대학 공학연구원 객원연구원 (2003)
- 도시재생정책의 국제비교 연구: 영국과 일본을 중심으로, 서울시정개발연구원, 2006.
- 서울 대도시권의 업무공간 입지변화 분석 연구, 서울시정개발연구원, 2004.
- 서울시 지역균형발전을 위한 도시관리방안, 서울특별시, 2003 외

구, 지원제도 등 도시재생의 전반적인 추진체계를 소홀히 다룬 면이 없지 않다. 주지하다시피, 외국 도시들이 도시재생정책을 추진하게 된 배경은, 유럽의 경우에는 산업구조 변화에 따라 도시의 경제적 활력과 기능이 쇠퇴하여 이를 회복하고 활성화하는데 있었다. 한편, 일본의 경우에는 버블 붕괴 후 침체에 빠진 국가경제를 민간 주도의 개발을 통해 회생시키려는 경제 재생의 측면이 강하다고 알려져 있다.

이렇게 볼 때, 외국의 도시재생 경험과 사례를 접할 경우 도시재생의 추진구조와 함께 우리와는 어떤 차이가 있는지를 파악하는 것이 필요하다. 외국 도시재생의 추진배경과 기구, 지원제도 등 제반 여건이, 노후주거지와 구도심을 물리적으로 정비(재개발)하는데 주안점을 두고 있는 우리와는 얼마나 어떻게 다른지를 파악함으로써, 우리에게 도시재생은 무엇이고, 어떤 문제를 해결하기 위해 어떻게 접근해야 하는지가 명확해 질 수 있기 때문이다.

본 고에서는 일본 도시재생정책을 사례로, 추진배경과 추진기구의 역할, 지원제도, 그리고 정책에 대한 비판적 시각 등을 살펴봄으로써, 도시재생의 추진여건이 우리와는 어떤 점에서 다르고, 무엇을 타산지석으로 삼아야 하는지 그 시사점을 도출하고자 한다.

## II. 일본의 도시재생정책 추진배경과 중점사업

### 1. 추진배경

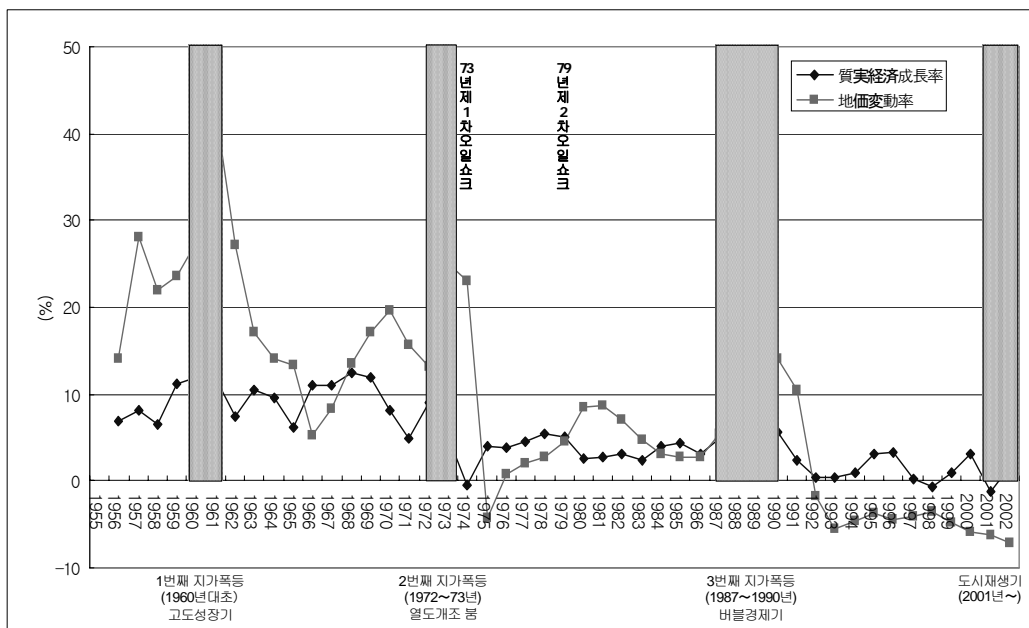
일본에서 도시재생이 국가정책으로 채택되어 본격적으로 추진된 것은 2001년 고이즈미(小泉)내각에 의해서이다. 고이즈미 내각이 도시재생정책을 추진하게 된 배경은 첫째, 버블경제 붕괴에 따른 불량채권의 처리, 둘째, 도쿄(일본)의 국제 경쟁력 강화, 셋째, 낙후된 도시기반시설의 정비와 지진 대비, 넷째, OECD의 권고 등 네 가지를 들 수 있다.

#### 1) 버블경제 붕괴에 따른 불량채권의 처리

1990년 이후 일본 경제는 실질 경제성장이 정체되어 있었고, 1992년부터 2002년까지 약 10여 년간 도쿄 등 대도시의 지가 또한 지속적으로 하락하는 등, 버블경제 붕괴이후 극심한 경기침체를 겪고 있었다(<그림 1> 참조).

버블 붕괴로 인한 대도시의 지가 하락은 불량채권 문제로 이어졌고, 불량채권의 증가로 인해 은행의 경영 상태가 악화되자 은행들은 대출기준을 강화하거나 상환을 독촉함으로써, 대다수 기업들이 연쇄적으로 도산하여 경기가 침체되는 악순환이 계속되었다.

이러한 배경에서 추진된 일본의 도시재생정책은 대기업 본사들이 위치한 도쿄 등 대도시(도심)의 토지가격을 끌어 올리고, 이를 통해 불량채권화된 토지를 구제하기 위한 것이었으며, 민간이 가진 자금과 노하우를 활용하여 새로운 수요를 창출함으로써 경제를 회생시키는 데 목적이 있었다.



주: 1차, 2차, 3차 지가폭등 시기는 일본부동산연구소 「不動産調査月報(2003年3-4月號)」 참고.  
 자료: 지가변동률은 일본부동산연구소 시가지 가격지수(<http://www.reinet.or.jp>), 실질경제성장률은 내각부(內閣府) 홈페이지를 참고함(<http://www.esri.cao.go.jp>).  
 출처: 이삼수·양재섭(2005), “동경 도심재구조축전략의 전개과정과 실현수법 연구”, 「서울도시연구」 6(2): 118,

〈그림 1〉 일본의 실질 경제성장률과 도쿄의 지가변동률(1955-2002년)

## 2) 도쿄의 국제경쟁력과 도시 매력 강화

1990년 이전의 도쿄는 아시아를 대표하는 금융 중심도시였다. 그러나 버블이 붕괴되면서 도쿄의 위상과 국제경쟁력은 급격하게 약화되었다. 특히 싱가포르, 홍콩, 서울, 상하이 등 아시아권의 대도시들이 급성장하면서 도시간의 국제적 경쟁은 더욱 심화되었다.

이러한 대외적 여건 하에서 출발한 도시재생정책은 일본의 얼굴이라고 할 수 있는 도쿄 등 대도시의 인프라와 면모를 일신하여 국제 경쟁력과 도시 매력을 강화하고, 그 위상을 제고시키는 데 목적이 있었다. 글로벌화 되어가는 세계경제 체제하에서 약화되고 있는 일본 대도시의 경쟁력과 위상을 제고시켜 국제 도시 간 경쟁을 이겨내기 위한 것이었다.

### 3) 낙후된 기성시가지의 기반시설 정비와 지진 대비

1995년 고베 대지진 이후 일본에서는 목조주택이 밀집한 기성시가지의 정비문제가 도시 계획의 과제로 한층 부각되었다. 이에 따라 1997년 “목조주택 밀집시가지정비촉진법”을 제정하여 각종 보조금을 제공하는 등 공공의 역할을 강화하여 낙후된 기성시가지에 소방도로와 피난장소(공원)를 확보하고, 주택을 불연화(不燃化)하는 사업 등을 추진해왔다. 그러나 이 분야의 사업추진 실적은 미미하여 공공비용 투입의 효과와 정당성에 대한 문제가 제기되었고, 도시재생정책을 통해 이를 보다 효율적이고 체계적으로 시행할 필요가 있었다.

### 4) 도시재생에 대한 OECD의 권고안

2000년 11월, OECD는 일본 도시들이 안고 있는 불합리한 규제와 도시경관의 문제, 협소한 토지문제 외에도 지가 하락과 급속한 고령화로 인한 인구 감소, 그에 따른 경제력의 쇠퇴가 예측된다고 진단하였다.

한편, 장래 도시정책의 방향에 대해서는 지속가능한 도시발전을 위해 도시중심부를 재활성화하면서 교외지역의 성장을 관리하고, 불합리한 규제의 개선, 도시지역에 대한 투자 확대와 정비재원의 확보, 국가 역할의 재평가 등 도시재생 권고안을 제시하였고, 이러한 OECD의 권고안은 이후 도시재생정책 추진의 토대가 되었다(日本 動組合 聯合 2004).

## 2. 전개과정과 중점사업

일본의 도시재생정책은 고이즈미 내각이 들어선 2001년 이후 추진기구와 관련제도, 지원프로그램 등이 매년 만들어지는 등 숨가쁘게 전개되어 왔다. 2000년 건설성에서 주관한 “도시재생추진 간담회”를 시작으로, 2001년에는 중앙정부 차원의 “도시재생본부”가

설치되었고, 이듬해인 2002년에는 “도시재생특별조치법”이 제정되어 도시재생긴급정비 지역에 대한 도시계획 특례와 지원조치가 마련되었다. 또한 2003년에는 지방도시의 도시 재생 활동을 촉진·지원하는 “마치즈쿠리 교부금” 제도가 도입되었다.

〈표 1〉 일본 도시재생정책의 전개과정

|          |   |
|----------|---|
| 2000.02. | • 건설성에 <도시재생추진간담회>(東京圏, 京阪神地域) 설치                                     |
| 2001.04. | • 종합규제개혁회의에서 <도시재생>에 대한 논의<br>• 경제대책각료회의를 통해 <긴급경제대책>으로 도시재생본부 설치를 결의 |
| 2001.05. | • 수상관저 산하에 <도시재생본부> 설치  |
| 2001.06. | • <도시재생프로젝트에 관한 기본구상> 발표  |
| 2001.08. | • <민간도시개발 투자촉진을 위한 긴급조치> 결정   |
| 2002.04. | • 도시재생특별조치법 제정, 건축기준법/도시재개발법 등 관련법 개정<br>• <전국 도시재생을 위한 긴급조치> 발표      |
| 2002.07. | • <도시재생의 기본방침> 책정<br>• 제1차 도시재생긴급정비지역 및 정비방침 결정                       |
| 2003.02. | • 전국 도시재생모델조사 보고  |
| 2004.04  | • 마치즈쿠리 보조금 제도 창설   |

자료 : 수상관저 내 도시재생본부 홈페이지(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tosisaisei/>)를 참고하여 정리.

한편, 고이즈미 내각이 추진하는 도시재생의 중점사업은 첫째, 중앙정부 차원에서 추진하는 대형 국책사업인 도시재생 프로젝트(국가 인프라의 확충, 생활과학첨단산업 육성을 위한 신산업 거점도시의 육성 등), 둘째, 민간의 도시개발 투자를 촉진하기 위한 법·재정적 지원제도 마련(도시재생촉진특별법, 민간도시개발사업 인정제도 등), 셋째, 지방도시 재생 사업의 촉진 및 지원(전국 도시재생모델 조사사업, 마치즈쿠리 교부금 제도) 등이다.

### III. 일본의 도시재생 추진기구와 지원제도

#### 1. 도시재생 추진기구

일본의 도시재생사업을 추진하는 대표적인 기구는 ① 중앙정부 차원에서 도시재생정책을 총괄·기획하는 도시재생본부, ② 공공 시행 및 코디네이터 역할을 수행하는 도시재생기구, 그리고 ③ 민간사업을 지원하는 민간도시개발기구와 도시재생펀드법인 등을 들 수 있다.

## 1) 도시재생본부

2001년 5월 설치된 도시재생본부는 중앙정부 차원에서 도시재생정책을 기획·추진하는 조직이다. 내각의 총리를 본부장으로 하고, 관방장관과 국토교통대신을副本부장으로 하는 내각 직속 기구이다. 도시재생본부는 도시재생의 정책방향을 기획·입안·종합 조정하고, 도시재생기본방침과 지역정비방침을 작성하며, 도시재생긴급정비지역을 지정하는 정령(政令)을 입안하는 등 도시재생 추진의 중추적인 역할을 담당하고 있다.

## 2) 도시재생기구

도시재생기구는 도시기반정비공단(2004년 6월 해산)과 지역진흥정비공단의 정비업무부문을 통합하여, 2004년 7월 설립된 독립행정법인이다. 도시재생기구는 산업구조의 전환에 따른 대규모 토지이용 재편, 도시내 생활·교류·경제의 거점 형성, 그리고 밀집시가지의 환경개선과 기존 임대주택을 활용한 지역생활거점의 정비사업 등을 담당하고 있다.

도시재생기구는 코디네이터 및 사업시행자로 참여하면서 민간의 도시재생사업을 지원하고, 원활한 사업 진행을 위해 민간과 파트너십을 구성하기도 한다. 또한, 지방자치단체와 협력하여 이해관계자들을 조정하고, 단계별로 사업화하는 등 도시재생사업의 종합 프로듀서로서 역할을 수행하기도 한다.

## 3) 민간도시개발기구와 도시재생펀드 투자법인

민간도시개발기구와 도시재생펀드 투자법인은 재생사업을 추진하는 민간에게 자금을 지원하는 역할을 수행한다. 민간도시개발기구는 1987년 민간사업자의 도시개발을 지원하기 위해 설립된 재단법인으로, 인정된 민간도시재생사업에 대해 민간사업자가 시행하는 공공시설 정비 비용의 일부를 무이자 대출해주거나, 채무를 보증하는 역할을 수행한다. 또 도시재생펀드 투자법인을 통해 인정 사업자에게 출자하거나 사채 등을 취득하여 인정사업 시행에 필요한 자금을 충당할 수 있도록 지원한다.

## 2. 도시재생 지원제도

도시재생 지원제도에는 도시재생특별조치법을 통한 법적 지원과 민간 도시재생사업 인

정제도를 통한 재정적 지원방식이 있다.

먼저, 일본의 도시재생사업은 2002년 제정된 도시재생특별조치법에 의해 추진되고 있다. 10년 한시법인 도시재생특별조치법에서는 도시재생에 관한 기본방침을 정하고, 도시재생의 거점으로서 긴급하게 정비해야 할 지역을 ‘도시재생긴급정비지역’ 와 ‘도시재생특별지구’ 로 지정하여 도시계획 특례조치(도시계획특례 및 결정기간 단축)를 부여하며, 민간 도시재생사업에 대한 인정제도를 통해 금융지원을 하도록 하고 있다.

## 1) 도시재생긴급정비지역

도시재생긴급정비지역이란 도시재생의 거점으로서 개발사업 등을 통해 긴급하게 시가지를 정비해야 하는 지역을 말한다. 긴급정비지역으로 지정되면 우선 정비방침을 작성해야 하며, 중앙과 지자체간의 원활한 협의를 위해 협의회를 두도록 되어 있다.

도시재생긴급정비지역은 대체로 대도시의 도심과 부도심 등 중심지 주변에 광범위하게 지정된다. 도시재생긴급정비지역은 2001년 이후 2004년 12월 제5차에 이르기까지 도쿄, 오사카를 비롯한 전국 대도시에 64개소(약 6,567ha)가 지정되어 있다.

특히, 도쿄의 경우에는 도심(東京驛有樂町驛)를 비롯하여 아키하바라(秋葉原), 신주쿠(新宿)역 주변, 오사키(大崎)역 주변 등 8개 지역(2,514ha)이 도심과 부도심지역에 지정되어 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 도심과 아키하바라 지역은 오래전에 개발이 완료되어 갱신시기가 도래했거나 새로운 여건변화에 대응하여 지역정비가 필요한 경우이며, 오사키 부도심은 도시기본계획상 부도심으로 지정되어 정비계획이 수립되어 있었으나 개발의 움직임이 없던 곳으로, 긴급정비지역의 지정을 계기로 새로운 지역정비를 모색하고 있다.

## 2) 도시재생특별지구

도시재생특별지구는 도시재생긴급정비지역 내에 지정되는 개별 사업지구로서, 특별지구로 지정되면 기존의 용도지역 등 도시계획 규제가 배제된 상태에서 민간사업자가 자유로운 계획을 제안하는 것이 가능하다. 특별지구의 민간사업자는 토지소유자의 2/3이상 동의를 얻어 도시재생사업과 관련된 도시계획을 제안할 수 있으며, 이렇게 제안된 계획안은 6개월 내에 심의처리하도록 되어 있다.

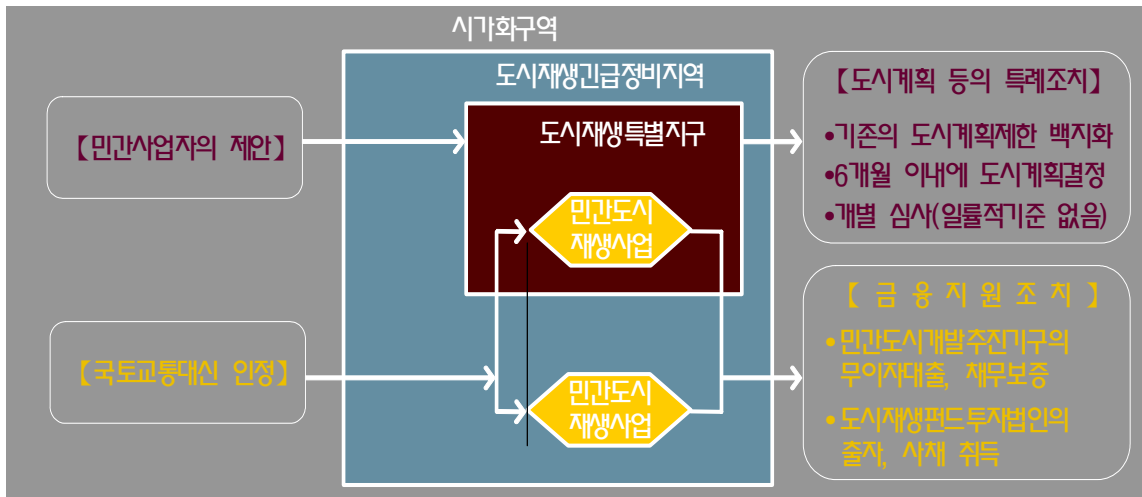
또한 제안된 계획안은 일률적인 기준이 아닌 개별 사안별로 심사하는데, 지역정비 방침



과의 정합성, 주변 환경에 대한 고려, 기반시설과의 정합성이 반영된 계획안에 대해 공공 오픈 스페이스의 확보 등 지역 공헌도를 심사하여 용적률을 완화해 주고 있다.

즉, 도시재생특별지구는 도시계획 제안제도를 통해 민간사업자의 계획 창의성을 보장해 주고, 심의기간을 단축시켜 사업의 시간 리스크를 경감시켜 주며, 지역공헌도에 따라 용적률을 완화해 줌으로써 민간사업의 촉진을 유도하고 있다(<그림 2> 참조).

2006년 8월 현재 도쿄도에는 8개 지역에 도시재생긴급정비지역이 지정되어 있으며, 그 안에 5개 도시재생특별지구가 지정되어 있다. 그러나 도시재생특별지구의 운용원칙과 지역공헌도에 대한 평가기준이 모호하고 구체적으로 마련되어 있지 않으며, 사안별 심의를 통해 기존 도시계획 규제를 완화해 줄 수 있기 때문에 사회적 형평성 문제가 과제로 남아 있다.



<그림 2> 도시재생긴급정비지역내 재생사업의 특례와 지원제도

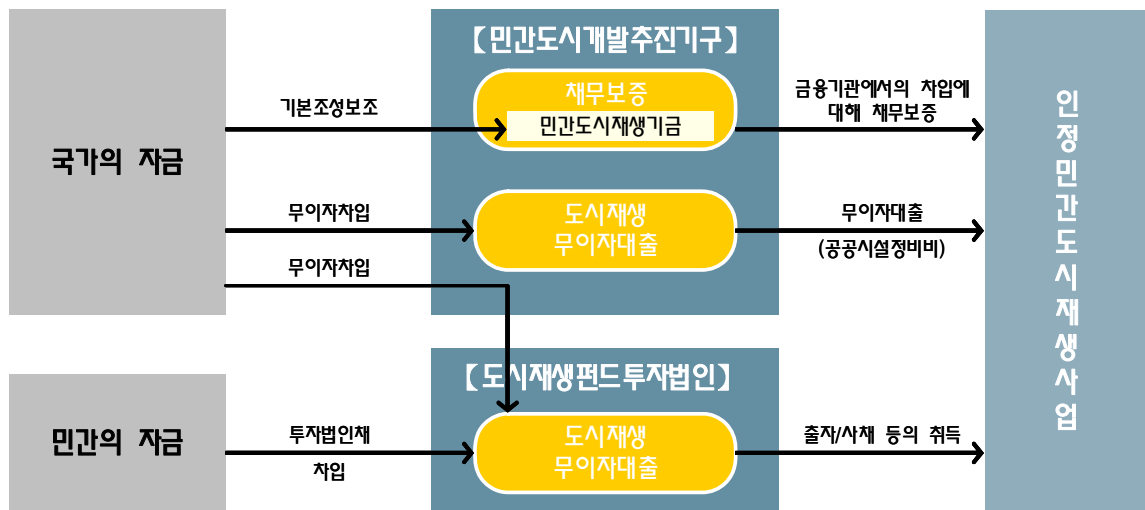
### 3) 민간도시재생사업 인정제도

민간도시재생사업 인정제이란, 도시재생긴급정비지역 내에서 0.5ha이상의 도시개발사업을 시행하는 민간사업자가 사업계획을 작성하여 국토교통대신에게 인정 받을 경우, 해당 사업에 대해 민간도시개발추진기구의 금융 지원을 받을 수 있는 제도이다.

민간도시재생사업의 인정기준은 ① 해당 도시재생사업이 도시재생긴급정비지역내 시가지 정비를 추진하는데 필요하고, 도시재생에 현저히 공헌할 것, ② 건축물 및 부지의 공공시설 정비계획 등이 지역정비방침에 적합할 것, ③ 공사착수 시기, 사업시행기간, 용지취득

계획 등이 도시재생 정비계획상 다른 사업과 동시에 시행하는 것이 적합한 경우 등이다.

인정된 민간도시재생 사업자는 공공시설 정비비용의 일부를 민간도시개발기구를 통해 무이자 대출받거나 차입금에 대해 채무 보증을 받을 수 있으며, 도시재생펀드 투자법인의 출자 혹은 사채 취득을 통해 사업시행에 필요한 자금을 충당할 수 있게 된다(〈그림 3〉 참조). 2006년 6월 현재 도쿄도의 경우, 인정받은 민간도시재생사업은 12개 지구이다 (도시재생특별지구와 인정사업은 중복 결정될 수 있음).



자료: 민간도시개발추진기구 홈페이지 ([http://www.minto.or.jp/city/city\\_menu.html](http://www.minto.or.jp/city/city_menu.html))

〈그림 3〉 인정 민간도시재생사업의 금융지원구조

#### IV. 일본 도시재생정책에 대한 비판적 시각

앞서 살펴본 바와 같이, 고이즈미 내각의 도시재생정책은 1990년대 이후 논의되고 있는 원론적 의미의 도시재생, 즉 ‘쇠퇴한 도시의 회복, 지역자원의 재이용, 도시문화의 부흥, 생활환경의 회복’ 과는 상당한 괴리가 있다.

이 때문에 일본 내에서도 고이즈미 내각의 도시재생정책에 대해 많은 비판이 제기되고 있는데, 그 골자는 다음과 같다. 첫째, 지방자치시대의 흐름에 역행하는 Top-Down방식의 의사결정이라는 점, 둘째, 민간개발업자를 위한 규제완화 문제 셋째, 경제 재생에 치우친 도시재생정책이라는 점, 넷째, 다양한 갱신활동과 주민참여의 배제, 다섯째, 도시재생정책으로 인해 초고층 아파트가 제2의 개발붐을 맞고 있다는 점 등이다.

### 1) 지방자치시대의 흐름에 역행하는 Top-Down방식의 의사결정

1990년대 이후 일본에서는 도시계획 결정권한의 지방(시정촌) 이양, 시정촌 도시계획심의회의 법정화 등 분권화가 추진되어 왔으나, 도시재생특별조치법은 분권화 경향과는 정반대로 중앙집권적 Top-Down 방식으로 운영되고 있다. 중앙정부 차원의 추진기구인 도시재생본부가 지방자치단체의 참여를 배제하고 도시재생 기본방침을 정할 뿐만 아니라 도시재생긴급정비지역의 지정, 지역별 정비방침, 민간도시재생사업의 인정제도 등을 시행할 수 있도록 되어 있어, 지방자치시대의 흐름에 역행하는 추진방식이라는 비판이 제기되고 있다.

### 2) 민간개발업자를 위한 규제완화의 문제

고이즈미 내각의 도시재생특별법은 시민 보다는 부동산 관련기업의 의사를 반영하여 민간개발업자를 지나치게 우대하는 정책이라는 비판도 제기되고 있다. 도시재생 관련법의 개정을 통해 민간기업이 도시재개발사업을 위해 토지를 수용하는 것이 가능해졌고, 도시재생긴급정비지역에서는 민간개발업자가 도시계획을 제안할 수 있도록 허용하고 있다.

도시계획의 근간이 되는 규제 시스템을 개별 민간사업자의 요구로 변경하는 것이 타당한 것인지에 대한 근본적인 문제가 제기되고 있으며, 도시환경의 질을 도외시한 물량 위주의 개발이 오랜 시간에 걸쳐 축적·유지되어 온 도시의 공공공간과 환경의 질을 저하시켜 도시의 쇠퇴 및 붕괴를 촉진시키게 될 것이라고 우려하는 목소리도 있다.

### 3) 경제 재생에 치우친 도시재생정책

고이즈미 내각의 도시재생정책이 민간 주도의 도시개발사업을 통해 부동산 유통화를 추구하는 등 경제 재생에만 초점을 두고 있다는 비판도 있다. 이같은 도시재생정책은 사업성이 높은 곳에만 개발사업을 집중시켜 장래 통합성이 결여된 도시가 될 가능성이 있음을 지적하고 있다. 도시재생에서는 도시생활의 쾌적성 회복이 가장 중요하며, 지역경제가 활성화되어 고용이 창출되고, 개발이익이 지역에 환원되는 의미에서의 경제 활성화가 필요하다는 주장이 제기되고 있다.

#### 4) 다양한 갱신활동과 주민참여의 배제

고이즈미 내각의 도시재생정책이 민간기업에 의한 전면 철거재개발방식을 지향하고 있기 때문에, 소단위 개발방식이나 개별적 갱신활동, 주민들에 의한 다양한 마치즈쿠리 활동에 대해 부정적이라는 비판이 있다.

도시재생정책의 기본방향은 대형 개발업자(민간기업)가 대규모 유희지나 자신의 토지를 기반으로 주변 토지를 매입하여 수익성 높은 고밀도 개발을 추구하도록 유도하고 있다. 이런 경우 주변 시가지 상황에 어울리지 않는 건축물이 지어질 가능성이 많으며, 기본계획 단계에서 주변지역 주민들이 참여하는 협의과정이 제도화되어 있지 않아 주민참여를 배제하고 있다는 문제가 지적되고 있다.

#### 5) 도시재생정책에 따른 제2의 개발붐 : 초고층 공동주택 개발

도시재생정책을 통한 각종 규제완화가 도쿄 도심부의 지가 및 건설비 하락과 맞물려, 도쿄만 일대에 초고층 아파트 건설 붐이 나타나는 최근의 개발동향을 우려하는 목소리도 있다. 오피스와 상업시설이 중심이 되는 대형 프로젝트를 시행하기 위한 빈 땅이 기성시가지에는 남아 있지 않으며, 기획에서 완성까지 오랜 시간이 소요된다. 이에 따라 완성까지의 소요시간이 짧고 경관이 좋은 도쿄만 일대에 우후죽순처럼 들어서고 있는 초고층 아파트들이 도시재생정책의 최대 수혜자임을 우려하고 있다.<sup>1)</sup>

## V. 결론 및 시사점

본 고에서는 2000년을 전후하여 일본이 도시재생정책을 추진하게 된 배경과 전개과정, 추진기구와 지원제도, 그리고 정책에 대한 비판적 시각 등을 살펴보았다. 이러한 일본의

1) 요코하마(横浜)시에서는 도심부 활성화정책이 초고층 아파트의 난립으로 나타나자 이를 규제하기 위한 조례를 2005년 12월에 제정하였다. 2006년 7월부터 시행되고 있는 '요코하마 도심기능유도지구 건축조례'에서는 도심부 상업지역(용적률 400-800%, 주거용도 허용됨)에 지정된 都心機能誘導地區를 業務商業專用地區와 商住共存地區로 구분하여, 업무상업전용지구에서는 기존에 허용되던 주거용도의 입지를 전면 금지하였다. 또한 商住共存地區에서는 주거용도의 용적률을 300% 이내로 제한하되, 저층부에 誘導用途(점포, 사무소, 문화시설, 호텔 등)가 입지하는 경우에는 유도용도의 용적률만큼을 주거용으로 추가할 수 있도록 하였다(요코하마시청 도시정비국 홈페이지 <http://www.city.yokohama.jp/toshi/toshinkinou/index.html> 참조).

도시재생정책과 경험이 도시재정비촉진특별법을 제정하여 뉴타운과 균형발전촉진사업을 추진하고 있는 우리에게 주는 시사점을 도출하면 다음과 같다.

먼저, 일본이 도시재생정책의 추진하게 된 배경과 정책기조가 우리의 상황과는 다르다는 점을 인식해야 한다. 고이즈미 내각의 도시재생정책은 버블경제 붕괴이후 국가 경제의 침체와 대외 경쟁력 약화, 민간기업의 불량채권(부동산) 문제 등 침체된 국가 경제를 회복시키려는 절박한 상황에서 시작되었다. 이를 위해 중앙정부 차원에서 ‘도시재생본부’라는 강력한 추진기구를 설립하였고, ‘도시재생특별조치법’을 제정하여 정책추진을 선도하였다.

우리의 경우, 구도심 활성화와 노후시가지의 정비 등 도심기능을 회복하고 생활환경을 정비하는 차원에서 사업을 추진하고 있는 바, 우리와는 정책의 지향점과 목표가 다소 다르다는 점을 인식할 필요가 있다.

둘째, 민간 주도하에서 지나친 규제완화를 통해 도시재생사업을 추진하는 것에 대한 우려의 목소리를 타산지석으로 삼아야 한다. 일본의 도시재생정책은 도시계획 제안제도와 도시재생특별지구에서의 특례와 완화조치, 신속한 심의결정, 인정 민간사업제도를 통한 공공시설 정비와 금융지원 등 민간 투자를 촉진·유도하는데 초점을 두고 있다.

우리의 경우, 지금까지의 각종 정비사업이 건설회사와 주민조합 등 지나치게 민간 위주로 추진되어 왔는 바, 도시재정비촉진사업에서 중앙과 지방정부, 공사 등 공공부문의 역할과 지원방식을 새롭게 정립할 필요가 있으며, 도시계획적 특례조치는 제한적으로 활용할 필요가 있다.

셋째, 일본이 도시재생사업을 추진함에 있어 선택과 집중전략을 채택하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 도쿄의 경우 2002년 이후 지금까지 도시재생긴급정비구역으로 지정된 곳이 8개 지역으로 한정되어 있으며, 대부분이 도시기본계획에서 정한 도심과 부도심 등 중심지에 지정되어 있다.

서울의 경우 2002년 이후 뉴타운사업지구 25개소(2244ha, 약 680만평), 균형발전촉진지구 5개소(277ha, 84만평) 등 다수의 사업지구가 동시에 지정되어 있으며, 사업지구의 주변까지 포함하는 광역적인 정비구상도 마련되어 있지 않은 상황이다. 따라서 사업대상지구를 추가하거나 확대하기 보다는, 선택과 집중전략을 통해 기존에 지정된 사업지구의 우선순위를 설정하고, 해당 지구 주변지역의 기반시설 정비를 순차적으로 지원해 갈 필요가 있다.

끝으로, 일본의 도시재생사업에서 주목할 점은 민간도시재생사업에 대한 인정제도로서, 사업의 필요성과 공헌도가 인정된 사업에 대해 공공시설 정비에 필요한 자금을 무이자 대출해 주는 등 재정적으로 지원하고 있다는 점이다.

도시기반시설 정비에 대한 공공부문의 재정지원이 거의 없는 우리의 경우, 재정비축진 사업을 포함한 도시정비 관련기금을 통합하여 활용하는 방안을 검토할 필요가 있으며, 향후 도시계획적 정비의 필요성이 인정되는 기반시설 설치에 대한 공공의 적극적인 지원 방안을 모색할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 대한국토도시계획학회(2005), 「뉴타운개발과 도시공간구조개편 정책세미나」, 자료집.
- 박세훈(2004), “일본의 도시재생정책”, 「국토계획」 39(2): 21-33.
- 서울시립대학교한국도시설계학회(2005), 「한일 도시재생 국제세미나」, 자료집.
- 양재섭(2006), 「도시재생정책의 국제비교 연구: 영국과 일본을 중심으로」, 서울시정개발연구원.
- 이삼수양재섭(2005), “동경 도심재구축전략의 전개과정과 실현수법 연구”, 「서울도시연구」 6(2): 113-129.
- 임서현(2007), “도시재생의 의의와 과제”, 「2006년 주택도시연구원 연구성과발표회 자료집」.
- 한국도시설계학회(2004), 「도교 록폰기 재개발의 세 가지 이슈」, 세미나 자료집.
- 建設政策研究所編(2004), 「都市再生がまちをこわす: 現場からの検証」, 自治体研究社.
- 21世紀の住宅・都市政策研究会(2004), 「都市政策の現状と都市再生について: 都市再生機構の役割、課題を考える」, <http://ebizuka.hp.infoseek.co.jp/>
- 日本労働組合総連合会 神奈川県連合会 都市政策研究会(2004), 「都市再生の課題と提言(2003-2004)」, <http://www.rengo.or.jp/M05-tosi/>
- 大方潤一郎(2002), “都市再生と都市計画”, 「都市問題」, 93(3): 17-36.
- 大西隆(2002), “都市再生法では都市は再生しない?”, 「都市問題研究」, 154(6): 3-16.
- 林泰義(2003), “都市再生をまちづくりの視点から考える”, 「都市住宅学」, 40: 48-59.

- 小泉秀明(2002), “地域発議と都市再生”, 「都市問題研究」, 154(6): 47-61.
- 伊藤滋; 大西 隆(2002), “インタビュー 都市再生政策を考える”, 「地域開発」, 448: 2-7.
- 伊藤滋(2003), “都市再生と国際化”, 「土木学会誌」, 88(3).
- 국토교통성 도시지역정비국 <http://www.ml it.go.jp/crd>
- 도시재생기구 <http://www.ur-net.go.jp>
- 도시재생본부 <http://www.toshisaisei.go.jp>
- 민간도시개발추진기구 <http://www.minto.or.jp>
- 요코하마시청 도시정비국 <http://www.ci ty.yokohana.jp/toshi/toshinkinou/index.html>