

일본 도시재생사업에서 지역의 관리·운영 체계에 관한 연구

이 삼 수*

A Study on the Area Management System in Urban Regeneration Projects in Japan

Sam-Su Lee*

요약 : 최근 일본에서는 도시재생사업 등과 관련한 대규모 공공사업에서 지금까지의 개발(Development) 중심의 사고에서 벗어나 개발뿐만 아니라 개발후의 지역전체의 효율적인 관리운영(Management)도 함께 고려해야 하는 성숙시대의 도시계획의 시대로 전환하고 있다. 또한 막대한 공공재원이 투입되어 개발된 대규모 개발사업일수록 개발후의 지속적인 도시관리 차원에서 관리·운영의 필요성이 높아지고 있다. 따라서 본 연구에서는 일본의 도시재생사업에서 지역의 관리운영(Area Management) 체계와 관련하여 3곳의 사례지역(MM21, 시오도메, 록본기)을 중심으로 추진조직, 추진주체간 역할분담, 활동내용 및 이러한 활동에 필요한 재원조달방안에 관하여 구체적으로 분석하였다. 이러한 연구결과를 종합해 보면, 첫째, 도시재생사업과 관련한 지역의 관리·운영은 지속가능한 개발(Sustainable Development) 등의 패러다임의 변화에 대한 대응차원이며, 둘째, 개발단계 뿐만 아니라 관리운영단계에서도 지속적인 상호작용을 위한 공공과 민간의 파트너십(Public/Private Partnership)을 구축하였으며, 셋째, 지역의 관리운영이 공공주도 및 민간주도에서 공공과 민간, 지역주민이 연계한 지역주체에 의한 새로운 공공성을 확립하기 위한 수법의 전개로 들 수 있다. 그리고 마지막으로, 지역의 관리운영은 도시재생 및 지역활성화를 위한 지속성을 담보하기 위한 제도의 정비, 재원조달 등이 충분히 검토되어야 할 과제로서 우리나라에도 많은 시사점을 줄 것이라 판단된다.

주제어 : 도시재생사업, 지역의 관리운영, 관리운영조직, 활동재원조달, 공공과 민간의 파트너십

ABSTRACT : The purpose of this study is to focus on area management system in urban regeneration projects in Japan and to acquire the basic knowledge and implications for active deployment from now on as one strategy for performing sustainable development in Korea. Recently, mature urban planning can be considered from two important points of view, which are not only seeing from the developmental view based on hardware, but seeing from the management view of the software which utilizes the various regional potential energy. This study analyzed the promotion organizations, activities, role assignment and financing of area management in three urban regeneration projects(MM21, Siodome, Roppongi) in Japan. The implications of this study are as follows; Firstly, the area management has been conducting not only physical development but various management activities cooperatively in order to heighten the possibility of sustainable urban regeneration. Secondly, public private partnership has been carrying out not only physical development but the area management cooperatively in order to heighten the charm and competitiveness of urban regeneration projects. Thirdly, it is possible to attain the regional invigoration by area management organizations for various locally-owned entities to solve the problems which have taken place in the specific area

* 한국토지공사 국토도시연구원 책임연구원(Research Fellow, Land & Urban Institute, Korea Land Corporation)

according to the situation. And finally, the problem of area management is the development of institutions and financial resources of its organizations for sustainable area management activities.

Key Words : urban regeneration projects, area management, management organization, financing, public/private partnership

I. 서론

1. 연구 배경 및 목적

최근 일본에서는 도시재생사업 등과 관련한 대규모 기성시가지 정비사업에서 지금까지의 개발(Development)중심의 사고에서 벗어나 개발뿐만 아니라 개발후의 지역전체의 효율적인 관리운영(Management)도 함께 고려하는 등 성숙된 도시계획의 시대로 전환되고 있다. 또한 막대한 공공재원이 투입되어 개발된 대규모 도시재생사업일수록 개발후의 지속적인 도시관리 차원에서 관리·운영의 필요성이 더욱 높아지고 있다.

또한 종래의 지역관리는 개별 건물 및 시설별 방재, 방법관리 등의 관리서비스가 중심이었지만, 최근에는 이를 지역 및 가구(街區)범위로 확대시켜 지역의 유지관리, 정보네트워크 서비스 등의 지역한정서비스, 그리고 지역의 전체적인 운영까지 포함한 종합적인 지역의 관리·운영(Area Management)¹⁾으로 전개하고 있다. 특히, 도쿄권(東京圏)과 오사카권(大阪圏)에서 상대적으로 대

규모 개발프로젝트가 추진 중인 지역, 단계적인 개발을 추진하고 있는 지역 또는 기성시가지 지역에서 지속적인 재생을 도모할 필요성이 있는 지역에서는 종래의 지역관리 영역을 뛰어넘는 적극적인 지역의 관리·운영을 추진하고 있다.

지역의 관리·운영의 추진배경은 첫째, 도시화사회에서 도시형사회로의 이행에 따른 지속가능한 개발(Sustainable Development) 환경의 도래²⁾, 둘째, 공공과 민간의 파트너십(Public/Private Partnership)에 의한 도시관리, 셋째, 지역주체에 의한 새로운 공공성의 확립, 그리고 마지막으로 도시재생 및 지역활성화 등을 위한 새로운 정책적 움직임 등을 들 수 있다.

최근 우리나라에서도 행정중심복합도시, 혁신도시, 신도시건설 등 대규모 국책사업을 비롯한 기존 기성시가지 정비수법의 한계를 극복하기 위한 뉴타운사업 및 도시재정비사업 등이 본격적으로 추진되고 있다. 이러한 측면에서 대규모 도시개발 및 도시재생사업이 지속가능성을 담보하는 등 새로운 패러다임에 대응하기 위해서는 개발뿐만 아니라 관리·운영까지 함께 고려되어야

1) 일본에서 지역의 관리·운영(Area Management)의 개념은 2002년에 日本開發構想研究所의 보고서에서 처음 소개되었으며, 그 후에 특정지역에서 개발단계부터 관리·운영의 단계까지의 전 과정을 지역의 관리·운영(Area Management)라 정의하고 있다.

2) 도시화사회(都市化社會)가 급격한 경제성장 및 도시의 인구증가에 의한 기존 시가지 및 외곽의 신시가지형성으로 인해 도시규모가 확대되는 사회라고 한다면, 도시형사회(都市型社會)는 급격한 도시로의 인구유입에 의한 시가지의 확대보다는 도시인구의 안정 또는 감소로 기성시가지의 갱신 또는 환경조화를 위한 시가지 유지관리로 도시규모가 비교적 안정적으로 이행되는 사회라고 할 수 있다. 외적 요인에 의한 도시형 사회로의 이행은 환경문제, 저출산고령화, 경제안정 등 사회환경 변화를 포함한 기성시가지의 재생 및 교외부의 계획적인 토지이용의 유지 등에 기인하였다(宇都正哲, 2001).

한다.

따라서 본 연구는 일본 대도시에서 실제 추진되고 있는 도시재생사업의 사례지역을 중심으로 지역의 관리·운영 체계와 관련하여 중요한 요인인 추진 조직 및 활동내용, 역할분담, 그리고 자원 조달방안 등을 분석하였다. 이를 통해 현재 우리나라에서 추진되고 있는 대규모 신시가지개발 및 도시재정비사업이 지속가능한 도시개발 등 새로운 도시패러다임에 부합될 수 있는 지역의 관리·운영(Area Management)시스템을 구축하고, 이를 효율적으로 추진하기 위한 일본의 사례분석을 통하여 다양한 정책적 시사점 및 향후 추진방향을 얻고자하는 것이 본 연구의 목적이라 할 수 있다.

2. 연구의 대상 및 분석방법

본 연구의 사례지역 선정기준은 첫째, 도시재생 긴급정비지역 내에서 일정규모 이상(10ha)의 기성 시가지 정비사업이 진행되고 있는 지역이며, 둘째, 지역 전체의 관리·운영을 담당하는 조직이 있으며, 셋째, 지역의 관리·운영 체계의 비교·분석을 위하여 사업방식 및 지역규모를 고려하였다.³⁾

이러한 선정기준에 부합하는 사례 중에서 현재 사업이 진행되고 있는 대규모의 요코하마 미나토미라이21(横浜 みなとみらい21)(이하 MM21), 2007년에 사업완료예정인 중규모의 도쿄 시오도메 시오사이트(東京 汐留シオサイト)(이하 시오도메), 그리고 시가지재개발사업이 이미 완료된 소규모의 록본기힐즈(六本木ヒルズ)(이하 록본

〈표 1〉 사례지역의 개요

구 분	미나토미라이21	시오도메 시오사이트	록본기힐즈
도시재생과의 관련성	도시재생긴급정비지역(제1차) 및 도시재생특별지구 지정	도시재생긴급정비지역 지정(제1차)	도시재생긴급정비지역 지정(제1차)
위 치	요코하마시 니시구(横浜市 西區)	도쿄도 미나토구(東京都 港区)	도쿄도 미나토구(東京都 港区)
면 적	약 186ha(택지면적 약 87ha)	약 31ha(택지면적 약 19ha)	약 11ha
지역특성	조선소 등 공장이전적지	화물역 이전적지	주상공 혼재시가지
정비사업(구역지정)	토지구획정리사업 및 지구계획(1983년)	시오도메지구 토지구획정리사업 및 재개발지구계획(1992년)	록본기6초우메지구 제1종시가지재개발사업 및 재개발지구계획(1995년)
사업기간*	1983년~2010년 **	1995년~2007년 3월	2000년~2003년
사업주체	요코하마시/민간사업자	동경도/민간사업자	재개발조합(모리빌딩(주))
개발컨셉	24시간 활동하는 국제문화도시	도시의 리셋(RESET) 안심·안전한 풍요로운 도시	문화도심
주요용도	업무, 상업, 호텔, 문화, 주택	업무, 상업, 호텔, 문화, 방송, 주택	업무, 상업, 호텔, 문화, 방송, 주택

* 사업기간은 사업의 도시계획결정정부부터 사업의 완료까지를 말한다.

** MM21의 사업기간은 사업청산기간 5년이 포함되어 있음. 남진·이삼수(2004)의 내용을 일부 인용하였음.

3) 사례지역에서 사업방식은 크게 토지구획정리사업(MM21, 시오도메)과 시가지재개발사업(록본기)으로 분류하였으며, 지역규모는 기존사례연구를 근거로 하여 대규모는 100ha이상(MM21), 중규모는 30ha이상(시오도메), 소규모는 30ha이하(록본기)로 분류하였다(淺井孝彦 외, 2002; 李三洙·小林重敬, 2005).

기)를 사례지역을 선정하였다.⁴⁾

〈표 2〉 사례지역의 면담기관 및 조사일자

사례지역	면담기관	년 월
MM21	(주)요코하마 미나토미라이 21 요코하마시 도시계획국	'04.05, '05.01 '05.06
시오도메	마치즈쿠리협의회 시오도메 타운매니지먼트 도쿄도 건설국	'04.05 '05.01 '05.02
록본기	모리빌딩(주) 록본기힐즈 운영본부	'04.04 '05.07

분석방법은 각 사례지역에 대해 관련조직 및 행정기관에 심층적인 인터뷰를 실시하였으며⁵⁾, 구체적인 연구내용은 먼저 사례지역의 관리·운영 조직의 설립목적 및 과정 그리고 구체적인 활동내용에 관하여 분석하였다. 그리고 지역의 관리·운영 조직 및 관련된 공공, 민간 등의 각 주체들 간의 역할분담에 관하여 살펴보고, 지역의 관리·운영에 초점을 두고 이에 필요한 재원조달 방안에 대한 심층적인 조사·분석을 실시하였다.

II. 기존연구의 검토

우리나라에서 일본 도시재생사업과 관련한 연구는 주로 도시재생사업의 추진배경 및 개발수법 등 개발사업에 관한 연구가 주를 이루고 있다. 특히 본 연구에서 중점적으로 다루게 될 대규모 도

시재생사업의 관리·운영을 위한 조직이나 주체, 그리고 이러한 조직이 활동하기 위해 필요한 재원 조달방안에 관한 연구는 아직까지 구체적으로 이루어지지 않고 있다.

일본의 도시재생사업과 관련한 연구로는 박세훈(2004), 남진·이삼수(2004), 이삼수·양재섭(2005), 임서환 외(2006), 양재섭·김정원(2007) 등이 있으며, 최근 2, 3년간 활발한 연구가 이루어지고 있다. 또한 이중 일부 논문에서 일본 대도시 도심부의 재생 및 관리·운영(Area Management)에 관하여 간략하게 소개하고 있다.

남진(2002)의 연구에서는 일본 대도시 도심부의 지역유형별 지역관리 실태 등을 소개하였고, 남진·이삼수(2004)의 연구에서는 시가지재개발 사업에서 공공과 민간의 파트너십의 한 수단으로서 지역관리를 소개하였다. 또한, 이삼수·양재섭(2005)의 연구에서는 대도시 도심부의 재구축을 위한 수법으로서 지역관리를 소개하고 있다. 하지만 기존 연구들은 도시재생사업의 개발에 무게를 두고 관리·운영은 이를 지원하기 위한 하나의 수법으로 간략하게 소개되고 있는 정도이다.

이에 비해 최근 일본에서는 지역의 재생 및 관리·운영의 필요성과 이에 관한 연구로는 日本開發構想研究所(2002), 淺井孝彦 외(2002), 小林重敬(2005), 李三洙·小林重敬(2005), 그리고 南部繁樹(2005) 등의 다양한 연구가 이루어지고 있다. 2000년대 초반에는 개념정립 및 지역유형별

4) 본 연구의 사례지역들은 2001년 12월 도시재생특별조치법의 제정과 함께 시가지정비사업으로 추진되고 있던 상황에서 도시재생특별정비지역으로 지정되었으나, 도시재생특별지구나 민간도시재생사업계획 등에 의해 추진된 사례는 아니다. 그러나 사례지역들을 도시재생사업으로서 언급하는 이유는 첫째, 기성시가지정비사업이 도시재생특별조치법상 도시재생사업에 포함되어 있으며, 둘째, 기존의 시가지정비사업과는 달리 도시재생특별조치법 등 상위계획과의 정합성, 주변환경의 배려 및 주변지역과의 협의, 도시재생에의 공헌 등 도시재생측면의 요소들을 충분히 고려하였으며, 마지막으로 이러한 사업특성에 의해 이후의 도시재생사업에 많은 영향을 주는 등 일본 내에서도 대표적인 도시재생사업으로 인식되고 있다는 점을 들 수 있다.

5) 각 사례지역과 관련한 심층적인 인터뷰는 1차는 각 사례지역의 개발과정 및 특성, 2차는 지역의 관리·운영과 관련한 조직의 추진체계 및 재원조달에 중점을 두었으며, 그리고 3차는 도쿄도와 요코하마시 등 행정기관과 각 주체별 역할분담 및 협력체계 등을 조사하였다. 그러나 남진·이삼수(2004)의 연구에서는 본 연구의 1차 인터뷰 내용인 각 사례지역의 개발과정 및 특성분석을 중심으로 연구가 진행되었다.

특징을 중심으로 한 연구가 주를 이루었으며, 이후 관리운영조직, 재원조달 그리고 파트너십 등 지역의 관리·운영에 관한 연구가 폭넓게 확대되고 있다.

특히, 지속가능한 도시의 실현을 위해 지금까지의 개발영역에서 한발 더 나아가 개발후의 지역전체의 관리·운영을 위한 다양한 수법으로 미국과 캐나다 등에서는 1980년대부터 중심시가지활성화를 위한 조직 및 재원조달 측면에서 BID(Business Improvement Districts, 업무개선지구)⁶⁾가 널리 활용되고 있다. 그리고 최근에는 영국과 독일에서도 도입되었으며, 일본에서도 최근 도입을 위한 연구가 계속 진행되고 있으나, 우리나라에서는 BID에 대한 연구 및 소개가 거의 이루어지지 않고 있는 실정이다.

따라서 기존의 연구들이 일본의 도시재생정책의 추진배경과 사업수법 등의 물리적 개발측면의 연구가 중심이었다면 본 연구는 개발뿐만 아니라 개발후의 지속적인 지역의 관리·운영의 소프트웨어 측면에서 접근하였다고 할 수 있다. 이러한 일본 도시재생사업 추진과정에서 지역의 관리·운영의 추진주체로서의 조직, 활동내용, 역할분담, 재원조달 등의 추진체계의 연구를 통해 향후 우리나라 도시재생사업에서의 지역의 관리·운영의 기본적인 방향성을 제시한 것이 기존연구와의 차별성이자 본 연구의 목적이라 할 수 있다.

III. 일본의 도시재생정책과 지역의 관리·운영 추진

1. 도시재생정책의 추진배경

일본의 도시재생정책의 추진배경은 크게 대외적인 요인과 대내적인 요인으로 요약할 수 있다.⁷⁾

먼저, 대외적인 요인으로는 글로벌화되어 가는 세계경제 체제하에서 점차 약화되고 있는 일본의 위상을 제고시켜 국제경쟁력을 이겨내기 위한 것이다. 1990년 이후 버블경제가 붕괴하면서 과거 세계 및 아시아의 대표적인 금융도시였던 도쿄의 위상과 국제경쟁력은 약화되었다. 이러한 대외적 여건 하에서 도시재생정책을 통하여 국제 경쟁력을 강화하고, 그 위상을 제고시키는 데 일차적인 목적이 있다.

또한, 대내적인 요인으로는 버블경제 붕괴이후 10여년간의 지가하락 및 경제성장 둔화로 인한 경제침체의 극복을 위하여 도쿄 도심의 업무환경을 개선하여 도심의 매력을 향상시킴으로써, 대기업 본사가 입지해 있는 도심의 토지가격을 끌어올리고, 이를 통해 불량채권화된 토지를 구제하고자 하는 데 목적이 있다. 그리고 민간이 가진 자금과 노하우를 도시재생에 활용하고, 이를 통해 새로운 수요를 창출함으로써 일본의 국가경제재생의 부흥을 실현하고자 하였다.

정부차원에서 도시재생정책의 추진을 위하여 도시재생본부가 2001년 4월 26일에 발족한 고이즈미(小泉)정권 하에서 5월8일, 내각결정에 의해

6) BID(Business Improvement Districts, 업무개선지구)는 특정지역을 대상으로 강제징수된 부담금으로 특정지역의 관리·운영하는 제도이며, 미국의 경우 주(州)법률에 근거하여 정해진 특별구(Special District)의 일종이다. 이에 대한 내용은 “V. 지역의 관리·운영 역할분담 및 재원조달”에서 설명하였다.

7) 이삼수·양재섭(2005)에서는 도쿄의 도시재생정책의 추진배경을 대외적, 대외적 그리고 도심자체적인 요인으로 정리하였으나, 본 연구에서는 일본전체의 도시재생정책의 추진배경에서는 도심자체적인 요인은 배제하였다.

탄생되었다.⁸⁾ 내각에 설치된 도시재생본부는 각료들이 멤버로 구성되며 「환경, 방재, 국제화 등 관점에서 도시재생을 목표로 21세기형 도시재생 프로젝트의 추진 및 토지의 유효이용 등 도시재생 시책의 종합적이고 강력한 추진」을 목표로 하고 있다. 도시재생본부의 도시재생정책은 크게 ① 도시재생프로젝트, ② 민간도시개발프로젝트, 그리고 ③ 전국도시재생모델사업 등 3가지로 나눌 수 있다.⁹⁾

한편으로는 이러한 도시재생정책이 오히려 정부와 민간의 관계를 밀착시키고, 실질적으로 동경을 비롯한 대도시 위주로 추진되고 있기 때문에 지방분권과 시민참여형 도시계획의 흐름에 역행하고 있다는 비판도 있다(박세훈, 2004). 또한, 민간도시개발프로젝트의 추진으로 인해 민간개발업자를 위한 규제완화, 대도시의 대규모 개발사업 중심으로 진행됨으로서 다양한 갭신헌동과 주민참여의 배제, 그리고 대도시 도심부의 제2차 건설붐으로 인한 초고층 맨션의 건설 등의 개발방식에 대한 비판론도 언급하고 있다(양재섭·김정원, 2007).

2. 도시재생정책과 지역의 관리·운영 움직임

일본에서 도시재생사업과 관련하여 지역의 관리·운영에 관한 제도적·정책적인 움직임은 중심시가지활성화를 위하여 1998년 7월에 「중심시가지에 있어서 시가지의 정비개선 및 상업 등의 활성화의 일체적인 추진에 관한 법률(이하, 중심시가지활성화법)」이 제정되면서부터 본격적으로

대두되기 시작하였다.

2000년 이후 도시재생 정책의 일환으로 2003년 12월에 사회자본정비심의회(舊 도시계획중앙심의회)가 책정한 「도시재생비전」에서는 도시재생의 5대 기본방향의 하나로 도시의 장래상 실현을 위한 관민협동에 의한 도시의 종합적인 매니지먼트(관리·운영)를 기술하였다. 그리고 도시비전의 구체적인 행동지침인 10개의 액션플랜에서도 대도시권의 국제경쟁력 강화, 지역중심을 재생시키는 민간투자의 확대, 그리고 도시재생사업의 지역주민이 주체가 된 지역운영의 추진 등 민간과 공공, 그리고 다양한 지역주체에 의한 지역의 관리·운영에 대하여 구체적으로 언급하기 시작하였다.

이러한 지역의 관리·운영의 필요성은 지역경쟁력의 확보를 위해 도시재생사업이 종래의 민간사업자의 신규개발을 통한 공적공간의 정비 및 공공의 개별 개발사업에 대한 유도·조정 역할을 담당하였지만, 지역의 지속적인 발전을 위해 시설의 유지관리 및 홍보활동, 문화활동 등을 포함한 관민협력을 통한 광범위한 마치즈쿠리활동이 중요하게 대두되었기 때문이다. 이를 통해 지역전체의 통합적인 관리·운영이 가능하게 되었으며, 기존의 공공이 제공하는 최소한의 지역의 관리에서 공공과 민간의 파트너십에 의해 수준 높은 지역의 관리·운영을 통하여 지역의 질적 향상 및 경쟁력을 도모하고자 하였다.

또한, 최근 일본 대도시 도심부에서는 「근(近)·신(新)·대(大)」¹⁰⁾를 겸비한 질 높은 도시재생사업이 다수를 차지하고 있는 등 이러한 높은

8) 도시재생본부가 정관발족에서부터 2주만에 탄생된 이유는 2001년 4월 6일의 경제대책자료회의에서 결정한 「긴급경제대책」에 이미 도시재생본부의 설치가 결정되었기 때문이다. 도시재생정책이 고이즈미정권에서는 「고이즈미구조개혁노선」의 일환으로서 추진되었다.

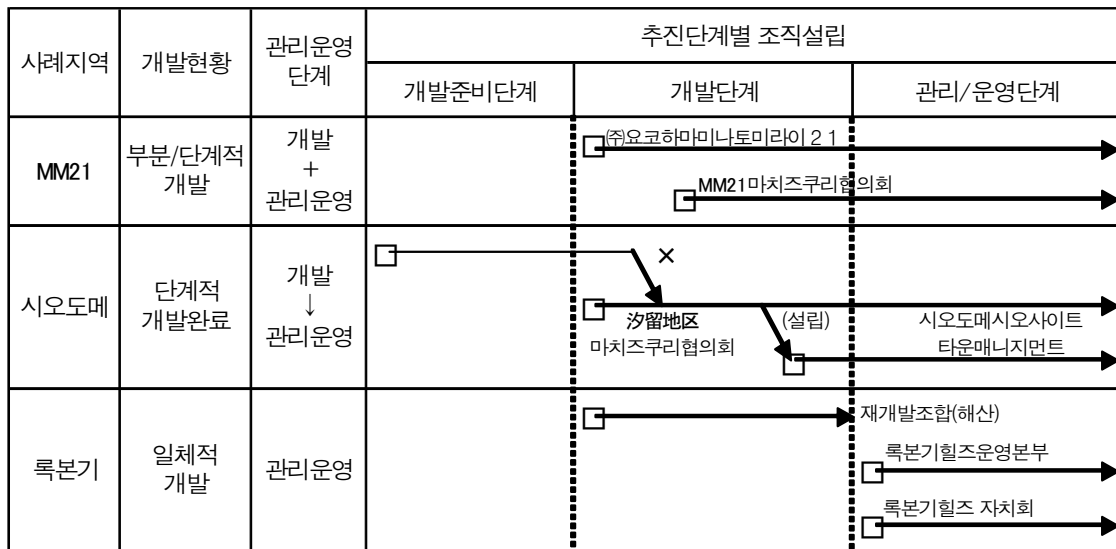
9) 현재 우리나라에서 소개되고 있는 일본의 도시재생정책은 도시재생특별조치법에 의한 민간도시개발프로젝트를 중심으로 도시재생사업으로 소개하고 있다. 이는 일본이 추진하고 있는 다양한 도시재생정책의 한 단면만을 부각시키고 있으며, 따라서 일본 도시재생본부가 추진하고 있는 도시재생정책에 관하여 간단히 소개하고, 가장 활발히 진행되고 있는 도시재생 긴급정비지역내의 민간도시개발프로젝트를 중심으로 사례지역을 분석하였다.

경쟁에서 보다 좋은 조건을 확보하기 위해서는 경쟁지역과의 차별화를 도모할 「근(近)·신(新)·대(大)」 이외의 「+α」의 매력 필요하였다. 「+α」의 매력을 부가하여 경쟁력을 높이기 위해서는 ① 지역특성과 다양한 니즈에 부합하는 중장기비전에도 각종 시설과 주변환경을 정비할 지역전체의 하드웨어측면의 매력향상을 촉진시키는 「지역개발(Area Development)」 및 ② 지역전체를 대상으로 한 지역정보서비스 및 유지관리 등의 소프트웨어측면에서의 매력향상을 촉진시키는 「타운매니지먼트(Town Management)」의 두가지 측면을 함께 고려한 지역의 관리·운영(Area Management)의 중요성이 언급되고 있다(森ビル, 2004).

실제 최근의 도시재생사업의 경향을 보면, 도쿄 도심부에서 대기업 부동산회사가 중심이 된 도시재생사업에서 공급자측은 심화되고 있는 지역간

경쟁에 대한 위기의식을 가지고 각 지역들의 경쟁력을 높이기 위한 적극적인 차별 대응전략차원에서 지역의 관리·운영이 시작하였다. 이는 결과적으로 매력적이고 지속가능한 도시실현을 위한 도시재생정책의 목표와 더불어 「근(近)·신(新)·대(大)」라고 하는 양질의 오피스빌딩의 공급을 촉진시킴과 동시에 지역전체의 매력을 높이는 위한 공급자의 전략이 서로 맞물려 지역의 관리·운영이 보다 활발히 추진되게 되었다고 볼 수 있다.

따라서 일본에서 도시재생정책과 지역의 관리·운영은 서로 다른 요소가 지속가능한 도시발전이라는 목표를 위해 기존의 도시전체의 획일적인 관리가 아닌 개별사업지역의 특성과 여건을 최대한 반영한 독자적인 관리·운영으로 전개되고, 이를 통해 도시전체의 관리·운영 및 경쟁력 강화를 위한 시너지효과를 발휘할 수 있다.



〈그림 1〉 추진단계별 조직설립 과정

10) 근(近)·신(新)·대(大)」는 최근 일본 대도시 도심부의 대형 도시재생프로젝트의 추세를 말하며, 근(近)은 대중교통의 편리함, 신(新)은 신규 프로젝트, 대(大)는 대규모 프로젝트를 말한다. 따라서 입지가 편리한 지역에서 신규의 대규모 도시재생프로젝트일 수록 지역간 경쟁에서 높은 우위를 차지하고 있음을 알 수 있다.

IV. 사례지역의 관리·운영 추진조직 및 활동내용

1. 지역의 관리·운영 추진조직의 설립

먼저 지역의 관리·운영(Area Management)의 전체적인 추진단계에 따른 조직설립을 사례지역을 통해 살펴보면, ① 개발준비단계, ② 개발단계 ③ 관리·운영단계로 추진되고 있음을 알 수 있다.

개발사업준비단계에는 주로 시가지재개발준비조합(록본기) 및 협의회(시오도메) 등이 설립되었으며, 개발사업단계에서는 사업추진(MM21, 록본기), 파트너십(MM21, 시오도메), 그리고 지역 내 지권자 협의창구(MM21, 시오도메) 등 다양한 조직이 설립되었다.

특히, 관리·운영단계에서는 기존 조직의 업무 영역이 새롭게 업그레이드되거나(MM21), 새로운 역할에 맞게 새로운 조직이 설립되었으며(시오도메, 록본기), 이러한 조직들에 의해 지역의 상황에 맞게 다양한 지역의 관리운영활동을 전개하고 있다. 이러한 과정 속에서 민간과 민간, 공공과 민간 등의 다양한 형태의 파트너십이 형성되고 있으며, 이러한 지역의 관리운영 단계별 활동을 통하여 지역전체의 효율적이고 지속가능한 개발 및 관리·운영을 도모하고자 하고 있다.

MM21은 1983년부터 토지구획정리사업 등에 의해 기반정비가 시작되었으며, 1984년에는 MM21의 개발의 조정 및 유도를 목적으로 하여 공공(55%)과 민간(45%)이 출자한 제3섹터 형식의 (주)요코하마 미나토미라이21(이하 YMM21)이 설립되었다. YMM21은 요코하마시가 소유하고

있는 공공시설 및 공간의 유지관리업무는 시로부터 위탁업무의 수행과 함께 업무 및 상업 등의 기능유치, 개발의 조정 및 추진, 지구내시설정비, 홍보·PR 등의 폭넓은 업무를 담당하고 있다.

MM21은 1988년에 전체 지권자와 YMM21가 「미나토미라이21 마치즈쿠리기본협정」을 체결하여 마치즈쿠리에 관련한 계획 및 물을 자주적으로 정하고, 이를 기본으로 하여 고도정보화 및 리스 이클사회에의 대응, 도시방재 및 주변시가지에 대한 배려 등 지역관리에 관한 내용도 규정하고 있다. 마치즈쿠리기본협정을 운영하기 위하여 민간 지권자의 협의조직인 「미나토미라이21 마치즈쿠리협의회」가 설립되었다.

시오도메는 공공(도쿄도와 미나토구(港區))과 민간의 파트너십에 의해 1995년에 시오도메지구 마치즈쿠리협의회(汐留地區街づくり協議會)가 설립되면서 본격적인 개발이 전개되었다. 또한, 2002년부터는 일부 가구(街區)에서의 개발사업이 완료되면서 지역의 공공시설의 유지관리를 위한 새로운 관리운영조직 필요성이 대두되었고, 이를 위해 도쿄도와 마치즈쿠리협의회 간의 기본협정에 의해 공공시설의 유지관리를 담당하기 위하여 중간법인¹¹⁾ 시오도메 시오사이트 타운매니지먼트(Town Management)가 설립되었다. 앞으로 중간법인이 공공시설의 유지관리 이외에도 이벤트 및 지역광고활동, 그리고 경비·방범대책 등의 업무영역으로 확대해 갈 예정이다.

록본기는 재개발사업을 주도적으로 이끌었던 모리빌딩(주)이 재개발사업의 준공과 동시에 지역의 관리·운영을 위한 새로운 조직으로서 록본

11) 중간법인은 「중간법인법」에 근거한 새로운 법인제도로써 2002년 4월부터 시작되었으며, 이 제도는 친목단체 형태의 비공익 또한 비영리 목적의 단체에도 법인격을 취득할 수 있도록 하는 제도이다. 또한 관계자의 인터뷰조사에 의하면, 시오도메에서 지역관리조직으로서 중간법인을 설립한 이유는 지권자에 의해 안정적이고 원활한 활동을 도모하기 위하여 세제혜택은 없지만, 회원의 임회가 자유로운 NPO 대신 조직 구성원을 한정할 수 있는 중간법인을 선택하게 되었다.

기힐즈 운영본부 타운매니지먼트실을 2003년에 설립하여 지역전체를 대상으로 보다 체계적이고 종합적인 관리운영활동을 전개하고 있다. 또한 기존 자치회와 새로 입주한 사람(테넌트, 주민 등)들의 지역커뮤니티 형성과 다양한 교류를 통한 지역활성화를 위해 2003년 4월에 록본기힐즈 자치회도 설립되었다.

2. 지역의 관리·운영 활동

지역의 관리·운영의 주요 활동내용은 우선 지역관리 활동으로서 지역서비스(Area Service)와 유지관리(Area Maintenance)활동을 들 수 있다. 지역서비스는 환경·에너지, 정보통신, 물류/교통 등 지역내에 필요한 다양한 서비스를 담당하는 활동이며, 유지관리는 공공 및 민간시설 공간의 하드웨어적인 시설의 유지, 보수, 관리 그리고 청소 등을 담당하는 활동을 말한다. 그리고 지역운영은 지역관리가 하드웨어적인 측면이 강하다면 지역

운영은 이벤트 등을 통한 지역의 프로모션활동과 지역의 다양한 활동을 알리는 정보발신, 홍보활동 등의 소프트웨어적인 활동을 말한다.

사례지역의 지역관리활동 중 유지관리활동은 지역관리·운영조직의 주요활동으로서 개별건물 단위의 유지관리가 아닌 공공시설과 민간시설에 대해 각 주체간의 협정 또는 계약에 의한 유지·관리·보수 등의 업무를 수행하고 있으며, 공공시설의 경우 광장 및 보행자도로의 청소 및 관리, 식재 활동 등이며, 민간시설의 경우 개별 건물 및 토지소유주와의 협정 및 계약에 따라 각 지역에 따라 활동영역 및 내용이 서로 다르다.

또한 지역서비스는 특정지역에 한정된 서비스를 제공하며, 지역냉난방, 지역내 정보서비스(유비쿼터스 등)가 대표적이며, 그 외 물류관리, 전파대책, 그리고 주차장안내 및 불법 주차관리 등의 활동을 하고 있다. 이러한 지역서비스는 지역관리 운영조직이 담당하는 경우도 있지만, 특히 지역냉난방, 지역정보서비스 등의 경우에는 지역관리운

〈표 3〉 사례지역의 주요 지역의 관리·운영 조직개요

구분	미나토미라이 21		시오도메 시오사이트		록본기힐즈	
조직	(주)요코하마 미나토미라이 21	미나토미라이21 마치즈쿠리협의회	중간법인 시오도메시오사이 트 타운매니지먼트	시오도메지구 마치즈쿠리협의회	록본기힐즈 운영본부 타운매니지먼트실	록본기힐즈 자치회
설립	1984년	1988년	2002년	1995년	2003년	2003년
설립 주체	공공부문(55%)과 민간부문(45%)	민간지권자	민간지권자	민간지권자+도쿄도, 미나토구(港區)*	(주)모리빌딩	기존 자치회+입주자
조직 형태	주식회사	임의단체	유한책임 중간법인	임의단체	주식회사 (통일관리자)	임의조직
조직 특징	제3섹터	민간지권자조직	공공지원 민간관리조직	민간지권자조직	민간부동산회사内 조직	재개발조합 특성 계승
주요 활동	기업유치, 도시개발 조정·추진, 홍보, 공공시설 등의 관리	개발협의 및 마치즈쿠리기본협 정 운영	공공시설의 유지관리	개발협의, 지역홍보·PR	지역관리 및 운영	지역 친목 및 활성화
예산	약 10억엔	약 2,200만엔	약 5억엔	-**	-**	-**

* 東京都와 港區는 참관단체로서 마치즈쿠리협회에 참여하고 있음.

** 구체적인 연간예산은 각 년도의 활동내용에 따라 다르기 때문에 불명확함(비공개).

영조직 및 지권자 등이 이러한 목적을 위한 특정 회사를 설립하여 운영하고 있다.

지역의 유지관리활동도 중요하지만, 지역운영 활동은 개발 후 수 십년간, 즉 장기적인 관점에서 지역공간의 질의 향상과 지역의 이미지향상을 전제로 지역의 매력과 가치향상을 위해 중요한 활동 요소이다. 지역운영의 주요활동내용은 지역내 관광, 이벤트, 홍보, 홈페이지 운영, 지역내 마치즈쿠

리활동을 위한 싱크탱크역할, 그리고 다양한 전시회, 강연회 등을 통해 지역의 지속적인 발전을 도모하고자 하고 있다. 최근에는 이러한 지역운영의 전체적인 업무를 효율적으로 추진하기 위한 관리·운영 조직의 역할이 크게 증대되고 있다.

특히, MM21와 같이 대규모개발사업이 장기간에 걸쳐 이루어지고 있는 지역의 경우에는 YMM21과 마치즈쿠리협의회 이외에도 지역에서

〈표 4〉 지역 관리·운영체계 및 각 주체별 역할분담

지역	관리·운영체계	각 주체별 역할분담
MM 21		공공 · 기본계획책정 · 기반정비사업 및 공공시설정비 · 공공시설관리자/시설관리위탁 민간 · 업무, 상업 및 주택 건설 · 지역관리 주체로서 활동 주민 · 기존 거주자가 없음. · 신거주자의 참여 및 역할규정이 미미함 지역 관리 조직 · 공공과의 협의 · 공공시설의 관리운영
시오 도메		공공 · 기반정비사업 · 공공시설정비 민간 · 업무, 상업 및 주택 건설 · 지역관리 주체로서 활동 주민 · 기존 거주주민은 토지소유자로서 개발계획에 참여 · 신규 입주자의 참여 및 역할 규정 미미 지역 관리 조직 · 지역전체의 유지관리업무담당 (향후 이벤트 등 지역운영으로 업무 영역 확대 검토)
록본 기		공공 · 공공시설 관리주체 · 지역관리조직과 관리협정체결 민간 · 개별 건물단위 소유 · 개별시설 사용시 사용허가 주민 · 자치회 조직/운영 · 지역활성화에 적극적인 참여 지역 관리 조직 · 지역전체의 관리운영 (통일관리자로서 공공사용부분 및 공공시설의 관리운영)

필요한 서비스제공을 위하여 다양한 조직들이 설립되어 활동하고 있으며,¹²⁾ 이러한 조직들과의 업무조율 및 협의를 담당하는 것 또한 관리·운영 조직의 주요한 업무영역 중의 하나이다.

V. 지역의 관리·운영 역할분담 및 자원조달

1. 지역의 관리·운영 추진주체별 역할분담

대규모 개발사업에서 지역의 관리운영체계는 다양한 주체 및 조직의 참여, 역할분담, 그리고 주체 및 조직들간의 협의조정 등을 들 수 있으며, 각 사례지역의 구체적인 지역의 관리·운영체계 및 각 주체별 역할분담은 다음 <표 4>와 같다. 각 사례지역에서 지역의 관리·운영 추진주체를 보면, 크게 공공, 민간, 지역주민, 그리고 관리운영조직의 관점에서 살펴볼 수 있다.

첫째, 공공의 역할은 대규모개발사업에 따른 기본계획의 책정, 기반정비사업 및 공공시설 정비가 주된 역할이며, 개발후 공공시설에 대해서는 공공시설관리자로서 관리운영조직과 협정을 체결하여 공공시설의 유지관리를 위탁하여 그 위탁관리비를 지불하고 있다.

둘째, 민간의 역할은 사업지구 내에서의 부지에 업무, 상업, 주택시설의 건설이 주된 역할이다. 그러나 사례지역에서의 특징은 개발행위 뿐만 아니라 개발후의 지역의 전체적인 지역의 가치 및 매력을 높이기 위하여 다양한 지역의 관리·운영 활동에 적극적으로 참여하고 있다. 특히, 지역의 관리운영조직의 주요 구성원으로서 자리매김하고 있다.

셋째, 기존 주민의 역할에 있어서는 사례지역이 기성시가 및 공장·철도의 대규모 이전지의 개발사업이기 때문에 개발 추진상에서 다양한 협의회를 구성하여 주민들의 의견을 제시하였다. 그러나 개발완료후 관리운영단계에서는 기존주민, 신입주자, 그리고 테넌트 등 지역에서 활동하는 다양한 주체들의 참여가 예상되나, 이러한 주체들이 참여할 수 있는 장을 어떻게 마련할 것인가가 중요한 과제이다.

넷째, 지역의 관리·운영조직은 다양한 이해관계자들의 의견조정 및 수렴, 그리고 지역의 전체적인 미래상에 맞게 지역내의 공공 및 민간시설을 유지관리하며, 지역의 활성화를 위한 다양한 이벤트, 정보발신 및 홍보활동, 그리고 기업유치 등의 지역운영활동을 담당하고 있다. 또한 공공과 민간, 주민들의 연계를 도모하는 플랫폼 역할을 수반하며, 지역의 관리·운영에 있어서 가장 핵심적이며 중추적인 역할을 담당하며, 지역전체의 의견수렴을 수렴하고 집행할 수 있는 강한 리더십이 필요하다.

지역의 관리·운영체계 및 역할분담의 가장 큰 특징 중의 하나가 공공과 민간의 파트너십이라고 할 수 있으며, 파트너십의 특징은 지역에 따라 조금씩 차이를 보이고 있다.

MM21은 개발 및 관리·운영 전 단계에서 YMM21을 통하여 공공과 민간이 파트너십이 형성되었다. 시오도메의 경우에는 개발당시에는 민간의 개발사업자들에 의해 주도적으로 이루어졌지만, 공공시설의 유지관리단계에 시오도메 타운매니지먼트의 설립을 통해 본격적인 공공과 민간의 파트너십에 의해 이루어졌다. 록본기의 경우에

12) 이는 마치즈쿠리기본협정에 의해 다양한 조직들이 설립되어 각 조직역할에 맞는 업무활동을 추진하도록 하고 있다. 지역냉난방의 경우에는 (주)MM21열냉방, 쓰레기리사이클에는 MM21리사이클추진협의회, 전파대책을 위해서는 요코하마도심전파대책위원회, 지역내 주차장 안내시스템의 관리운영을 위해서는 MM21주차장안내시스템협의회 등 다양한 조직들이 역할을 담당하고 있다.

는 공공과 민간의 파트너십 형성을 위한조직은 설립되지 않았지만, 공공과 통일관리자¹³⁾(민간)가 시설관리 등의 관리협정을 체결하여 공공과의 원활한 업무협의를 통해 지역의 일체적인 관리·운영을 도모하고 있다. 특히, 민간부동산회사인 모리빌딩(주)이 통일관리자 업무를 수행하고 있기 때문에 통일관리자의 업무결정 및 업무체계를 위하여 협의회 및 심사회를 설치·운영하고 있다.¹⁴⁾

지금까지 살펴본 바와 같이 지역의 관리운영체계는 다양한 주체간의 공공과 민간의 파트너십 형태를 구축하고 있다고 볼 수 있지만, 대규모 도시 재생사업이 민간부동산회사의 주도로 이루어진

사례지역의 경우에는 기존 주민과 신규 입주민의 주민참여에는 한계가 있다.

2. 지역관리·운영의 재원조달

1) 지역의 유지관리 재원

유지관리는 공공시설과 민간시설(비공공시설)에 따라 재원의 부담주체와 부담원칙이 다르다. 공공시설의 경우는 공공시설관리자인 공공으로부터 관리위탁을 받는 것이 일반적이며, 민간시설의 경우 MM21와 시오도메는 개별 민간지권자로부터 관리위탁을 받아 실시하고 있으나 록본기는 통

〈표 5〉 지역관리·운영의 재원조달 및 부담원칙

구 분			미나토미라이 21	시오도메 시오사이트	록본기 힐즈
관리운영주체			(주)요코하마 미나토미라이21	중간법인 시오도메 시오사이트 타운매니지먼트	록본기힐즈 운영본부 타운매니지먼트실
유지 관리	공공 시설	부담 주체	요코하마시(100%)	도쿄도(약 50%), 민간지권자(약50%)	공공시설관리자(港區)(100%)
		부담 원칙	공공시설의 관리위탁비	도쿄도는 관리위탁비 민간지권자는 부담금	관리위탁금 없음
	민간 시설	부담 주체	시설에 따라 관리운영 주체 및 부담주체가 다름	민간지권자*	건물 및 가구단위 관리조합
		부담 원칙	각 활동내용에 따라 다름	부담금 (건물 연상면적비율)	관리위탁금 (건물소유연상면적)
지역 운영	부담 주체		(주)미나토미라이 21 + 민간지권자	민간지권자 (마치즈쿠리협의회)	통일관리자 (주) 모리빌딩)
	부담 원칙		부담금(토지면적 또는 연상면적 등), 수익사업	부담금(건물 연상면적비율) 수익사업	수익사업
수익사업			조사비 등	지하보도 점포운영(4개소) 벽면광고사업 등	시설운영(호텔, 상업시설) 미디어 스폰서 공용부분 이용료 등

* 민간지권자에 의해 설립된 시오도메지구 마치즈쿠리협의회가 부담함.

자료: 각 사례지역의 면담조사와 관련자료를 중심으로 정리하였음.

13) 통일관리자(統一管理者)란 전체사업지구에서 특정규정에 의한 일체적·통일적으로 관리할 전체 관리부분을 구분소유법에 의해 공동사용부분이라 하고 이 공동사용부분을 일체적으로 관리운영하는 관리자(특정조직)를 말한다. 통일되게 설계된 공동시설 등이 합리적이고 저비용으로 관리하기 위해 실시되었으며, 하루미 트리톤스퀘어에서 처음으로 도입되었다.

14) 록본기와 똑같은 통일관리자방식인 하루미의 경우에는 대표적인 7개의 민간기업 및 토지소유자가 출자하여 (주)하루미 코퍼레이션을 설립하였기 때문에 심의회 및 협의회 등의 견제기구는 설치되어 있지 않다.

일관리자가 건물단위(또는 가구단위)의 관리조합으로부터 관리위탁을 받아 공동사용부분에 대한 유지관리를 실시하고 있다.

특히, 록본기의 경우에는 관리권한을 가진 미나토구(港區)와 공공시설의 유지관리에 대해 관리협정을 체결하였으나, 실질적인 유지관리 비용은 록본기힐즈 운영본부가 부담하고 있다. 시오도메의 경우에는 도쿄도가 선행하여 질 높은 소재와 스펙으로 지역의 기반정비를 실시하였고, 지역의 공공시설에 관한 협정에 의해 공공시설의 유지관리비용의 대략 절반을 민간지권자가 부담하는 것으로 결정하였다.¹⁵⁾ 공공이 관리위탁하는 경우에는 지자체와 관리운영조직이 매년 계약을 체결하고 있지만, 지자체의 예산상황에 따라 매년 안정적이지 못하기 때문에 이에 따른 관리비용의 분담금의 감소 등의 가능성을 내포하고 있다.

유지관리재원은 <표 5>와 같이 공공시설 및 민간시설의 유지관리를 위한 공공 및 민간지권자로부터 받는 관리위탁금을 들 수 있으며, 지역운영재원은 유지관리 이외의 다양한 이벤트 및 정보발신을 위해 소요되는 재원을 들 수 있다.

2) 지역의 운영재원

지역운영도 관리운영조직의 대표적인 활동이지만, 재원조달에 있어서는 유지관리와 같이 위탁금 및 부담금 등과 같은 구체적인 부담근거가 마련되어 있지 않으며, 대부분의 지역에서 수익사업에 의존하고 있는 실정이다. 수익사업도 지역내에서의 광고수입, 공개공지를 활용한 사업수익이 대부

분을 차지하고 있다.¹⁶⁾ 또한 이러한 수익사업은 지역의 이벤트, 지역홍보 및 지역프로모션활동 등 다양한 활동비용으로 충당되어 지역주민 및 지권자들의 비용부담을 경감시킬 수 있다.

그러나, 유지관리의 경우에는 협정에 의한 관리항목 및 비용 등이 구체적으로 정해져 있지만, 지역운영 활동의 경우 소프트웨어 측면이 강하기 때문에 사업의 부정기성 및 불명확성 등으로 인해 실제 효과가 뚜렷하게 나타나지 않아 활동재원의 부담근거 마련이 쉽지 않으며, 구체적인 활동내용에 대한 평가 또한 어렵다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 자주재원의 확보가 무엇보다 중요하다. 이를 위해서는 지역운영에서 지역주민 등 지역 주체의 참여의 보장 및 자발적인 참여가 필요하며, 또한 지역전체의 통합적이고 체계적인 관리·운영을 추진할 조직의 리더십이 요구된다.

이상에서 살펴본 바와 같이 지역의 관리운영에 필요한 재원에서 유지관리비용은 관리위탁 등으로 충당되지만, 운영비용은 지역의 운영내용 및 활동에 따라 재원의 규모가 크게 좌우되므로, 활동내용과 관리수준의 설정도 중요한 고려사항이라 할 수 있다. 특히, 지역의 관리·운영과 관련한 재원조달에 있어서는 수익자 및 부담자의 관계를 명확하게 규정하지 않으면 안된다.

MM21와 시오도메는 공공시설의 유지관리에 있어서는 행정으로부터 공공시설관리 위탁금, 록본기의 경우 통일관리자가 공동사용부분에 관한 구분소유법(區分所有法)¹⁷⁾에 근거하여 관리조합으로부터 위탁금을 받고 있다. 또한, 시오도메의

15) 시오도메의 경우에는 중간법인인 도쿄도가 「시오도메 구획정리지구 공공시설의 유지관리에 관한 기본협정」을 통하여 대상구역, 대상이 되는 공공시설, 그리고 유지관리비용의 분담 등을 명확히 하고 있다.

16) 이러한 사례로서는 「동경의 멋진 가로경관만들기 추진조례」의 마치즈쿠리단체 등록제도를 활용하여 공개공지에서의 오픈카페 및 지역내에서의 광고 등을 통한 수익사업을 도모하고 있다.

17) 「건물의 구분소유 등에 관한 법률」(일명, 구분소유법(區分所有法))은 구분소유건물의 소유형태, 전용부분과 부지의 권리관계 및 관리 등의 원칙을 정하는 법률이다.

경우에는 지역의 관리운영을 위한 조직 및 안정적인 재원확보를 위한 BID의 도입을 모색하였지만, 미국 및 영국과 같이 지역의 관리운영조직에게 재원을 강제적으로 징수할 수 있는 권한을 부여하는 것이 일본의 상황에서는 시기상조라는 판단 하에 실현화되지 못하였다.

그러나 지역의 관리운영에 필요한 재원의 안정적인 조달을 도모하기 위해서는 미국과 영국 등에서 도입되어 활발히 전개되고 있는 BID와 같은 수익자부담 또는 부담자 자치제도의 도입도 고려할 수 있을 것이다.

3. 새로운 지역관리·운영 제도의 필요성

앞에서 설명한 바와 같이 도시재생사업에서 지역의 관리·운영을 원활하게 추진해 나가기 위해서는 현재의 수익자 부담으로는 지역관리·운영의 재원조달에는 한계가 있다. 지역과 관련된 주체(지역주체)가 적극적으로 참여하기 위해서는 수익과 부담원칙에 따라 기반시설의 정비비용을 부담

한 자가 이에 합당한 수익을 얻는 구조(부담자 수익 구조)나 이보다 한발 앞선 기반시설의 정비재원을 부담하는 자가 조직을 설립하여 사업을 기획·운영하고, 스스로 수익을 만들어내는 구조(부담자 자치구조)가 필요하다.

이러한 부담자수익구조의 대표적인 사례로서는 TIF(Tax Increment Tax)¹⁸⁾가 있으며, 부담자 자치구조의 대표적인 사례로서는 BID 등이 대표적인 제도로 소개되고 있다.

특히, BID는 캐나다, 미국, 영국, 뉴질랜드, 남아프리카, 호주 등 세계 각국에서 제도화되어 있으며, 최근 독일과 스페인 등에서도 도입을 준비하고 있는 등 확대되어 가고 있는 추세이다. 이 제도는 대부분 중심시가지의 활성화를 위한 특별구(Special District)개념으로서 대규모 개발사업과 관련된 제도는 아니지만, 지역의 관리운영조직의 활동재원을 법률(BID법)에 의해 공공이 대신 징수하여 이 재원을 BID조직의 활동재원으로 활용할 수 있도록 하고 있다.

위에서 살펴본 바와 같이 BID는 현재 세계 각

〈표 6〉 수익 및 부담원칙에 따른 분류

구 분	수익자 부담	부담자 수익	부담자 자치(지역자치)
부담과 수익의 관계	정비된 자본에 의한 이익에 대한 합당한 비용을 부담시키는 구조	자본의 정비를 위해 비용을 부담한 자가 이에 합당한 수익을 얻는 구조	자본의 정비를 위해 부담을 지는 자가 조직화하여 사업을 기획·운영하고, 스스로 수익을 만들어내는 구조
사업주체	공공기관	공공과 민간의 파트너십	부담자에 의해 설치된 준공공조직
부담자	이용자, 주민, 자산소유자 등	투자자, 자산소유자, 지방공공단체 등	자산소유자, 커뮤니티 구성원 등
부담방법 및 부담레벨의 측정방법	수익의 파악에 의함. 이용량에 대한 요금, 건설비에 대한 부담, 지가상승분의 환원 등	예상되는 수익에 대한 투자와 부담금. 예상되는 수익은 이용량, 자산가치의 상승분 등	예상되는 수익에 대한 부담금. 수익은 자산가치와 면적, 정비된 자본의 거리 등으로 측정함
구체적인 사례	고속철도, 하수처리장시설 등의 건설	TIF(관민협력에 의한 낙후지역의 재개발사업) 등	BID(상업지역의 재정비 및 유지·관리) 등

자료: 保井美樹·大西隆(2002), p.52

18) TIF(Tax Increment Financing)는 황폐한 도심지역이나 경제적으로 낙후된 지역에 투자를 유치하고 지역경제를 활성화하기 위해 사용하는 수법으로 미래의 조세수입을 기초로 자금을 조달하는 재원조달기법이다.

국에서 중심시가지활성화 및 지역재생 수법으로서 확대되고 있는 추세이며, 또한 개발후 지역의 유지관리 조직 및 재원확보를 위한 효과적인 제도로서 도입되고 있는 등 앞으로 우리나라에서도 BID에 대한 다양한 연구가 필요하다.

VI. 결 론

지금까지 일본의 대규모 도시재생사업에서의 지역의 관리·운영 조직, 추진주체별 역할분담 및 활동재원조달 등에 관하여 구체적으로 살펴보았다. 이러한 분석을 중심으로 일본 도시재생사업의 지역의 관리·운영의 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 도시재생사업은 개발뿐만 아니라 개발후의 지속가능한 발전을 도모하기 위하여 지역의 관리운영의 측면이 함께 고려되었다는 점이다. 지역의 관리운영은 보다 장기적인 비전을 가지고 지역의 미래상에 부합되는 지역의 지속적인 발전을 도모하기 위한 새로운 수법으로 전개되고 있지만, 지역의 특성과 개발수법에 맞는 관리운영시스템의 구축이 필요하다.

둘째, 개발단계에서의 공공과 민간의 파트너십뿐만 아니라 지역의 관리운영단계에서의 파트너십의 중요성도 확인할 수 있다는 점이다. 개발단계에서는 다양한 주체들의 이해관계의 해결이 중요하다면, 지역의 관리운영단계에서는 이러한 주체들의 실질적인 참여를 담보해 낼 수 있는 제도정비의 노력이 필요하다.

셋째, 지역의 관리운영은 공공중심의 지역관리가 아닌 지역주체에 의한 지역자치 실현의 측면에서 논의되고 있다는 점이다. 이는 지금까지 공공이 주체가 된 수익자 부담원칙에서 진일보하여 재원을 부담하는 자가 조직을 설립하여 지역의 자치를 이끌어가기 위해서는 BID와 같은 지속적인 재

원조달방안의 도입이 필요하다.

마지막으로, 지역의 관리운영의 대한 사회적인 인식변화가 이루어지고 있다는 점이다. 공공에서 지역의 관리를 해 줄 것이라는 사고에서 벗어나 지역 스스로가 지역의 관리운영의 필요성을 자각하고, 이를 통해 지역주민이 주체가 되어 적극적인 활동을 도모하여야 한다. 이를 위해서는 지역의 관리운영에 관한 필요성에 대한 기존의 사고방식의 전환이 우선시 되어야 하며, 지역 커뮤니티의 공동체 형성 및 지역의 정체성 확립에 중추적인 역할을 담당할 수 있다.

향후 우리나라에서도 도시재정비사업이 활발하게 추진되고 사업후 지속적이고 체계적인 관리·운영을 위해서는 사업당시의 총괄사업관리자 또는 특정조직을 설립하여 지속적인 지역활성화를 도모할 필요성이 있다. 이러한 측면에서 일본 도시재생사업에서 지역의 관리·운영의 사례연구는 우리나라에 많은 시사점을 줄 것으로 판단되며, 다음과 같이 정리하였다.

먼저, 개발단계뿐만 아니라 개발후의 지역전체의 관리운영에 관한 계획을 수립하여 지속가능한 도시재생을 도모하여야 한다. 이는 우리나라의 도시재정비촉진법에 의한 도시재정비사업을 추진하는 총괄사업관리자의 역할을 명확히 하고, 개발후의 관리·운영 업무까지 담당할 수 있게 함으로서 지역의 지속적인 발전을 도모하여 새로운 도시패러다임 변화에 부응하여야 한다.

둘째, 앞으로 우리나라 도시재생사업의 추진은 도시내 뿐만 아니라 대도시간 또는 지역간 경쟁을 가속화시킬 것으로 판단되며, 그 경쟁 속에서 우위를 차지하기 위해서 일본의 사례에서 보듯이 지역의 관리·운영의 중요성이 보다 높아질 전망이다. 이러한 관점에서 볼 때 지역의 관리·운영은 종래와 같은 단순히 일하거나 거주하는 장소로서 완결하는 성질의 것이 아니라 상업, 숙박, 문화, 오락, 주거

라고 하는 다양한 복합적인 요소가 하드웨어 및 소프트웨어 양면이 고도로 융합할 수 있도록 지역의 관리·운영이 중요한 매개체 역할을 담당하여야 한다.

마지막으로 우리나라에서도 서울 등의 대도시 도심부의 도시재생사업은 글로벌시대의 교류의 장으로서 문화, 엔터테인먼트, 숙박시설 등의 공급뿐만 아니라 국제수준의 일터, 쉼터, 놀이터 등의 시설과 기능이 통합되어야 한다. 이를 종합적으로 도모하기 위해서는 지역의 주거환경정비 및 관리·운영에 관하여 보다 체계적인 연구가 필요하다.

이 연구에서는 일본의 대규모 도시재생사업에서의 지역의 관리·운영의 실태에 관하여 제도적인 측면보다는 실제 활동하고 있는 조직 및 활동내용, 그리고 활동재원조달 등을 중심으로 언급하였다. 하지만, 우리나라에서 논의되고 있는 도시재정비사업 등은 관리운영측면보다는 아직까지 사업성을 근거한 개발중심으로 움직이고 있다. 따라서 지역의 관리운영의 조직측면 및 향후 활동내용, 재원조달에 대한 다각적인 측면에서 적용시키기 위해서는 제도 및 정책적인 많은 한계점을 지니고 있다고 할 수 있다. 따라서 이는 앞으로의 연구과제로 남겨두기로 한다.

참고문헌

남진, 2002, “일본 대도시 도심부에서의 지역관리수법과 운영실태에 관한 연구”, 『국토계획』, 제37권 5호, 49~64.
 남진·이삼수, 2004, “일본 대도시 도심부에서의 재개발 유도수법 및 공공과 민간의 파트너쉽에 관한 연구”, 『국토계획』, 제39권 4호, 45~64.
 박세훈, 2004, “일본의 도시재생”, 『국토계획』, 제39권 2호, 21~33.
 양재섭·김정원, 2007, “일본의 도시재생정책 추진체계와 시사점”, 『서울경제』, 2월호, 9~22.
 이삼수·양재섭, 2005, “동경 도심재구조축전략의 전개과정과 실현수법 연구”, 『서울도시연구』, 제6권 2호, 113~129.

임서환, 2007, “도시재생의 의의와 과제”, 『2006년 주택도시연구원 성과발표회 자료집』.

임서환 외 24인, 2006, “일본의 도시재생사례와 시사점”, 『HURI FOCUS』, 제22호(2006년 11월), 주택도시연구원.
 南部繁樹, 2005, “歐米の地域再生マネジメント展開とイギリスの動向：制度、組織、マネジャー、財源”, 『日本不動産學會誌』, No.19-1, 51~62.

李三洙, 2006, 『大都市都心部におけるエリアマネジメントに関する研究：地域主体による地域の管理運営の實態とその組織及び推進システムを中心に』, 横浜國立大學大学院 博士論文.

李三洙·小林重敬, 2005, “大都市都心部における地域類型別エリアマネジメント推進組織に関する研究：組織の特徴及び組織間の連携とネットワークを中心に”, 『都市計画論文集』, 40-3, 481~486.

保井美樹·大西隆, 2002, “『負担者自治』という観点から見た米國のBID制度の評価に関する研究”, 『都市計画』, 237, 51~62.

袁原敬, 2003, 『成熟のための都市再生』, 學芸出版社.

森ビル, 2004, 『東京23區の大規模オフィスビル市場動向調査』.

小林重敬·山本正堯, 1999, 『既成市街地の再構築と都市計画』, ぎょうせい.

小林重敬(編著), 2005, 『エリアマネジメント(Area Management)：地區組織による計画と管理運営』, 學芸出版社.

日本開發構想研究所(財), 2002, 『新しい經濟社會狀況に對応した官民パートナーシップに関する研究』.

淺井孝彦 他 4人, 2002, “大都市都心部におけるエリアマネジメントの實態に関する研究”, 『都市計画論文集』, 37, 601~606.

宇都正哲, 2001, “都市型社會にふさわしい土地利用制度の確立に向けて”, 『地域經營ニュースレター』, Vol.29, 6~10.

Roberts, Peter and Hugh Sykes, 2000, *Urban Regeneration : A Handbook*, London, SAGE Publications.

Houstoun, Lawrence O. Jr, 2003, *BIDs : Business Improvement Districts*, Urban Land Institute.

원 고 접 수 일 : 2007년 2월 22일
 1차 심사 완료 일 : 2007년 3월 27일
 최종 원고 채택 일 : 2007년 6월 14일