

일본 도시재생사업에서 공공시행자의 역할에 대한 고찰

A Study on Public Developer's Role through Urban Regeneration Projects in Japan

조승연¹ · 김주진² · 임정민² · 류동주³

Seungyeoun Cho¹, Joojin Kim², Jeong-Min Lim² and Dong-Joo Ryu³

(Received September 3, 2015 / Revised October 29, 2015 / Accepted October 29, 2015)

요 약

본 연구는 “도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 도시재생특별법)”에 의한 도시재생사업에서 공공시행자의 역할을 모색하기 위하여 일본의 도시재생사업을 분석하여 국내에의 시사점을 도출하고자 하는 연구이다. ‘도시재생법’에서는 공공의 역할이 강조되고 있으나 도시재생활성화계획 수립 이후 사업시행단계에서의 공공의 역할에 대한 언급되지 않고 있어 향후 도시재생사업을 수행함에 있어서 일본 사례를 구체적으로 고찰해보는 것은 중요한 의의가 있는 것으로 판단된다. 구체적으로 일본 도시재생사업에서 공공시행자의 역할을 수행하고 있는 도시재생기구(UR)가 수행한 도쿄의 오오테마치 1-1지구, 시노노메 지구, 시부야역 지구, 오시아게 나리히라바시 4개 지구에 대한 심층 사례 분석을 실시하였다. 사업수행체계에서 각 주체가 어떠한 역할을 담당하는지를 고찰해봄으로써 도시재생사업의 성공적인 수행을 위한 공공시행자의 역할을 제시하고자 하였다.

주제어 : 도시재생사업, 공공의 역할, 공공시행자, 일본

ABSTRACT

This study is focused on the public developer's role of urban regeneration projects in Japan to derive implications for economy-based-urban regeneration programs by the Special Act on Activation and Support for Urban Regeneration (Urban Regeneration Special Act). 4 case studies; Otemachi 1-1, Shinonome, Shibuya Station and Osiage-Naribirabashi were delivered to review public sectors' roles. Central government, local government and public developer play key roles each step. Urban Regeneration Special Act doesn't set up public sector's role to deliver urban regeneration projects after establishment of master plan. These cases build the governance organization to deliver urban regeneration projects among diverse interest groups including private sectors and landowners. Especially, public developers play a key role as a coordinator and a developer throughout whole urban regeneration projects.

Key words : Urban Regeneration Project, Public Developer, Public Role, Tokyo, Japan

1. 서 론

1.1 연구배경 및 목적

2000년 이후 도시정책의 주요 테마는 ‘도시재생’과 ‘공공의 역할 강화’라 해도 과언이 아닐 것이다. 이러한 배경에서 2013년 “도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 도시재생특별법)” 제정이 이루어지고, 이에 근거하여 정부는 2014년

4월 경제기반형 2개 지역과 근린재생형 11개 지역을 도시재생선도지역으로 지정하는 듯 공공주도의 도시재생사업을 본격 추진해 나가고 있다. 정부는 선도지역의 초기성과를 토대로 향후 연간 35개의 도시재생사업지역을 선정해 나갈 방침이다.

‘도시재생특별법’은 도시의 경제적·사회적·문화적 활력 회복을 위하여 도시의 자생적 성장기반을 확충하고 도시의 경

1) 한국토지주택공사 토지주택연구원 수석연구원(교신저자: urban_cho@lh.or.kr)

2) 한국토지주택공사 토지주택연구원 수석연구원

3) 한국토지주택공사 토지주택연구원 연구원

쟁력을 제고하기 위하여 공공의 역할과 지원을 강화하고자 하는 법이다. 이를 위하여 도시재생특별위원회, 지방도시재생위원회, 도시재생지원센터, 도시재생지원기구, 전담조직 등의 추진체계를 통해 도시재생사업²⁾에 대한 집중적인 지원이 이루어질 수 있도록 하고자 하였다. ‘도시재생선도지역’은 도시재생을 긴급하고 효과적으로 실시하여야 할 필요가 있고 주변지역에 대한 파급효과가 큰 지역으로 계획수립비와 사업비가 국비로 지원된다. 정부는 도시재생활성화계획 수립 과정에서 주민과 지자체가 도시재생과 연계가능한 각 부처의 사업들을 계획에 포함하여 지원을 요청하면, 도시재생특별위원회의 심의를 거쳐 패키지로 지원함으로써 사업의 효과를 극대화할 계획이다. 또 ‘도시재생지원기구’로 한국토지주택공사(LH), 국토연구원, 건축도시공간연구소 등 3개 전문기관 지정하여 계획 수립과정에서 행정·기술적인 사항을 지원하도록 하고 있다.

‘도시재생특별법’은 공공의 역할을 ‘선도지역’의 지정 및 ‘도시재생특별위원회’나 ‘도시재생지원기구’ 등 추진주체를 구성하고, 주민 스스로 지역의 자산을 활용하여 실행력 있는 계획을 수립할 수 있도록 교육 및 컨설팅 등의 방식으로 지원하고 있다. 그러나 이후 구체적인 도시재생사업 단계에서 공공이 어떠한 역할로 도시재생사업의 운영 및 관리를 지원할 것인지, 또한 공공이 도시재생사업의 시행에 참여한다면 어떠한 역할을 수행할 것인지에 대해서는 명확한 규정이 마련되어 있지 않다. 따라서 향후 도시재생사업은 개별 사업법³⁾에 의거하여 사업이 수행되는 과정에서 공공은 민간과 동일한 사업시행자의 지위로서 참여하게 될 가능성이 높다. 다만, 이 경우 수익성이 높은 곳에서는 민간의 참여를 기대할 수 있으나 수익성이 낮은 지역에서는 도시재생이 시급성은 높으나 공공 외에는 참여를 기대할 수 없다. 그러나 공공의 재정적자, 부채 문제가 지적되는 상황에서 공공도 과거처럼 모든 사업에 참여하기는 어려울 것이다. 이에 ‘도시재정비 촉진을 위한 특별법’에 의한 ‘재정비촉진지구’가 거대한 청사진만 남기고 끝난 것과 같이 ‘도시재생지역’도 ‘도시재생활성화계획’이라는 그림만 그리고 끝나는 것이 아닌지 우

려의 목소리도 나오고 있다. 주민의 경험이나 역량 부족, 사업성 부족 등으로 계획수립이후 주민이나 지자체만으로는 사업시행을 기대하기 어려운 지역은 공공의 적극적인 참여가 절실하다. 도시재생사업은 도시재생 전략수립 및 지구지정, 계획수립, 사업시행 및 관리·운영 등의 일련의 과정에서 중앙정부, 지방정부, 공공기관, 민간기업, 주민 등 다양한 주체가 참여하게 된다. 이러한 다양한 주체의 이해관계가 얽혀있는 사업에서 공공의 참여를 위해서는 적절한 기준과 공공의 역할, 이에 상응하는 지위나 권한에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 따라서 본 연구에서는 선진국의 도시재생사업에 대해 심층 분석함으로써 공공의 역할에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

1.2 연구범위 및 방법

‘도시재생특별법’은 도시재생에서의 공공의 역할과 지원을 강화하기 위한 법으로 도시재생사업에 대한 사업시행규정은 사업시행자 지정 및 지원에 대한 항목이 전부이다. 구체적으로 사업시행 과정에서 공공의 역할에 대한 규정은 마련되어 있지 않다. 그러나 도시재생사업과 같이 다양한 주체가 함께 참여해야 하는 경우에는 사업시행단계에서도 공공의 중재자적 역할이 요구되고 있다. 현재 공공은 사업시행 전까지 계획수립 등에 대한 지원, 컨설팅, 교육 등을 담당하고 사업시행이 되면 부진지구 혹은 공공성이 높은 지구에 한하여 독자적으로 사업을 시행하고 있는 실정이다. 따라서 본 연구는 도시재생사업의 초기 단계에서의 컨설팅 등 계획수립 지원 등 도시재생사업의 간접주체로서 참여하는 공공부문과 구분하여 직접 사업을 수행하는 시행자(Developer)로서의 공공을 공공시행자로 정의하고자 하고, 공공시행자에게 요구되는 역할과 기능에 대해서 검토해보고자 한다.

사업시행단계에서 공공의 역할을 도출하기 위하여 우리의 ‘도시재생특별법’과 같이 특별법을 제정하는 등 도시재생을 국가적 전략으로 설정하고, 공공이 시행자로서 도시재생사업에 참여하고 있는 사례로서 일본을 연구대상으로 선정하였다. 일본은 2002년 제정된 ‘도시재생특별조치법’에 근거하여 도시재생본부⁴⁾가 ‘도시재생기본방침’을 통해 도시재생의 기본방향을 제시하는 등 중앙정부 주도의 도시재생정책이 추진되어 왔다. 특히, 국가적 차원에서 도시경쟁력 및 국가경쟁력 강화를 위해 도시재생사업을 집중적으로 시행할 구역을 ‘도시재생긴급정비구역’ 혹은 ‘특정도시재생긴급정비구역’으로 지정하고 있어 국내와 유사한 제도적 특징을 갖는다. 그러나

4) 도시재생본부는 별도의 조직이라기보다 내각총리대신을 본부장으로, 내각관방장관, 지역활성화담당 대신, 국토교통 대신을 부분주장으로 하며, 나머지 국무대신들이 구성원으로 참여하는 회의이다. 2007년 10월 개별적으로 이루어지던 도시재생본부, 구조개혁특별구역추진본부, 지역재생본부 총합특별구역추진본부 및 중심시가지활성화본부의 지역활성화 관련 5개 본부 회의를 통합하여 “지역활성화통합본부회합”으로 운영해오고 있다.

1) 도시재생특별법 제1조(목적)

2) 국가 차원에서 지역발전 및 도시재생을 위하여 추진하는 일련의 사업, 지방자치단체가 지역발전 및 도시재생을 위하여 추진하는 일련의 사업, 주민 제안에 따라 해당 지역의 물리적·사회적·인적 자원을 활용함으로써 공동체를 활성화하는 사업, 「도시 및 주거환경정비법」에 따른 정비사업 및 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에 따른 재정비촉진사업, 「도시개발법」에 따른 도시개발사업 및 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」에 따른 역세권개발사업, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 산업단지개발사업 및 산업단지재생사업, 「항만법」에 따른 항만개발사업, 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」에 따른 상권활성화사업 및 시장정비사업, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시·군계획시설사업 및 시범도시(시범지구 및 시범단지)를 포함한다) 지정에 따른 사업, 「경관법」에 따른 경관사업, 그 밖에 도시재생에 필요한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업을 도시재생사업으로 정의(도시재생특별법 제2조 제7항)

3) 도시재생특별법 제2조 제7항에 의한 개별 사업법

‘도시재생특별조치법’은 민간의 참여를 통한 도시재생사업을 규정하고 있으나, ‘도시재생 프로젝트’⁵⁾의 지정을 통해, 사업시행에 있어 공공 참여의 근거를 정비하고 있으며, 이를 통해 실제 중앙정부 산하기관으로서 도시재생기구(이하 UR)가 민간시행자와 구분된 공공시행자로서 도시재생사업의 계획수립단계부터 이후 사업시행까지 공공시행자로 참여하고 있다. 따라서 본 연구에서는 UR의 도시재생사업에서의 역할과 기능을 고찰해 봄으로써 국내 도시재생사업에 시사점을 도출하고자 한다.

구체적으로 먼저 문헌연구를 통해 일본의 도시재생사업의 제도적 측면에서 공공시행자의 위상을 검토하고, 현지 전문가 면담 및 자료조사⁶⁾를 통해 수집된 자료를 통해 일본의 도시재생사업의 추진체계와 공공시행자의 역할을 심층분석하고자 하였다.

1.3 선행연구 및 제도 검토

최근 도시재생이 사회적 화두로 등장하면서 도시재생에 대해 다양한 연구가 진행되고 있다. 특히, 도시재생사업과 관련하여 도시재생 패러다임 전환이라는 관점에서 기존 정비사업 한계 측면에서의 도시재생사업에 대한 고찰(김영(2014), 김혜천(2013) 등), 국내 도시재생관련 법제에서 정책과 제도에 대한 고찰(박소영(2014), 구자훈과 신예철(2013) 등) 등이 이루어지고 있다. 또 도시재생사업을 수행하기 위한 관련 계획 및 디자인 요소 검토(안정근 등(2014), 서은영 등(2012) 등), 해외 도시재생 정책 및 사업 사례 분석(안현진과 박현영(2013), 이광국과 임정민(2013) 등), 도시재생 사업단 시범사업을 중심으로 한 도시재생 개별 사례 분석(황희연(2014), 노정민과 구자훈(2013) 등) 등의 연구가 수행되었다. 그러나 박진수와 김기수(2013)가 지적한 바와 같이 도시재생사업의 공공성 확보 및 공공 역할의 중요성에 대한 논의는 충분히 이루어졌으나 구체적으로 계획수립 외에 공공이 어떠한 역할을 수행하여야 하는지에 대한 검토는 충분히 이루어지지 못하였다.

따라서 본 연구는 계획수립이후 도시재생사업을 시행하는 단계에서 공공 시행자가 어떠한 역할을 수행하고, 공공성 확보를 위해 노력하고 있는지를 고찰하고자 하는 연구로서 시의성을 갖는다. 특히 그간 일본 도시재생사업의 사례 연구가 이루어져왔으나 UR이나 공공시행자에 초점을 맞춘 분석은 이루어지지 않았다는 점에서 본 연구의 차별성이 있다.

5) 긴급히 해결해야 될 다양한 ‘도시의 문제’에 대해 관계부처, 지방정부, 민간의 참여, 연계를 통해 추진하기 위한 행동계획으로 제19차에 걸친 도시재생 프로젝트의 지정이 이루어졌다.
6) 2013.9.23~9.25 3일간 일본 UR, 도쿄도, 국토교통성 등 관계자 심층 인터뷰 및 사례지구 현장조사를 수행하였다.

2. 일본의 도시재생사업에서 공공시행자의 위상과 역할

2.1 도시재생사업에서의 공공부문의 역할

도시재생사업에서 중앙 및 지방정부는 도시재생사업의 방향 및 지역지구 지정을 담당한다. 도시재생사업이 전개되는 지역 지정은 중앙정부에 의해 이루어지나 개별사업에 대한 지구지정은 지방자치단체(이하 지자체) 단위로 이루어진다. 지자체는 ‘도시재생긴급정비구역’ 내에 ‘도시재생특구’를 지정하여 도시재생 측면에서 토지의 합리적이고 건전한 고도이용, 핵심기능 유치를 도모할 수 있다. 도시재생특구는 도시재생사업 수행을 희망하는 민간이 신청하면, 건별 개별 심사를 통해 기존 용도지역제도를 넘어서는 용적률, 건폐율, 건축면적, 높이제한 등을 완화할 수 있는 규제완화 제도이다. 또 신속한 도시재생사업의 추진을 위하여 도시계획 결정으로부터 사업인가까지의 기간을 3~6개월로 단축해주거나 저리자금을 지원하는 제도도 운영되고 있다.

사업의 시행단계에서는 공공시행자로 (재)민간도시개발추진기구(MINTO)와 독립행정법인 UR도시기구(UR)가 참여하고 있다. MINTO는 1987년 민간 도시개발사업을 지원하기 위해 설립된 기관으로서 지역정비방침에 부합하는 사업에 대해 공동참여 혹은 용자-채무보증 등으로 자금을 지원하는 업무를 수행하고 있다. UR은 1955년 당시 주택난해소를 위하여 주택도시공단으로 출범하였으나, 주택양적·질적 부족 문제의 해소, 민간시장의 성장 등에 따라 현재는 임대주택 공급지원·관리업무와 함께 대도시 및 지역사회 중심도시의 시가지 정비 등 도시재생사업을 수행하고 있다. 본 연구에서는 자금지원 업무를 주로 수행하고 있는 MINTO보다 실제 사업수행까지 참여하고 있는 UR⁷⁾에 초점을 맞추어 분석하고자 한다.

2.2 공공시행자로서 UR의 위상과 역할

기본적으로 일본에서 도시재생사업은 지역주민 등 민간사업으로 여기고 있다. 따라서 공공시행자로서 UR은 도시재생사업을 직접 수행하기보다는 공공의 정책목적을 실현하기 위한 코디네이터 업무와 민간사업자의 참여를 유도하기 위하여 기초적인 조건정비를 위한 선행사업자로서 제한적으로 도시재생사업에 참여하고 있다⁸⁾.

7) 1995년 설립된 주택공단은 시대환경변화에 따라 주택도시정비공단, 도시기반정비공단 등의 명칭과 기능변경의 과정을 거쳐 2004년부터는 ‘독립행정법인 도시재생기구법’에 근거하여 현재의 명칭인 독립행정법인 도시재생기구(UR)로 운영되고 있다. UR은 도시재생, 주거환경정비, 교외환경, 재해부흥 등의 업무를 수행해 오고 있으며, 현재 77만호의 임대주택 재고를 갖고 있으며, 재건축 및 단지재생 등을 통해 연간 3만호 가량의 임대주택을 공급하고 있다.
8) 2004년 독립행정법인 출범이후 UR은 민간이 참여하기 어려운 도시재생사업분야에서는 도시재생사업기준에 따라 코디네이터 및 공공시행자로서 참여하고 있다(UR 업무방범서).

표 1. 도시재생코디네이터 업무

구분	주요내용	코디네이터 업무
구상 단계	- 상위계획 등 지구 현황파악 - 도시재생과제 파악 - 개발컨셉수립 - 검토체제 구축 - 수요파악 등	- 공공시설정비 등의 과제도출 - 권리관계자 의향파악 - 검토체제제안, 스터디모임개최 - 컨셉 작성 - 민간사업자 수요파악
계획 단계	- 토지이용계획수립 - 도시계획절차, 수법, 계획, 주체 등의 개략적 검토 - 검토체제 조직 - 사업 실현성 검증	- 토지이용계획 제안 - 도시계획 등 사업수법, 일정 등에 대한 관계자간 합의도출 - 협의회 설립, 운영 - 민간사업자 참여의사파악, 가격확인
사업화 단계	- 도시계획(안) 수립 - 사업수법, 계획 상세 검토 - 권리관계자 합의 형성 - 민간사업자 참여 유도	- 도시계획절차와 관련한 행정과 사전협의 - 협의회 내의 사업수법, 일정 등 세부 협의, 합의유도 - 민간사업자 참여구도 확립
사업 단계	- 도시계획절차 - 행정 및 공공시설관리자와 협의 - 권리관계자 권리 조정 - 민간사업자와 협의	- 도시계획절차에 따른 행정과 본협의 - 사업계획과 관련한 공공시설관리자와 협의 - 권리관계자 합의형성 및 권리조정 - 민간사업자 공모절차, 선정, 계획조건 조정

(자료: UR (2012) 도표 재정리)

UR이 도시재생사업에서 수행하는 코디네이터 업무는 표1과 같다. 구상 혹은 계획단계부터 주로 지자체 등의 요청을 받아 코디네이터로 참여하게 된다. 구상단계와 계획단계에서 UR이 수행하는 코디네이터 업무는 주로 관계자들의 의사를 파악하고 합의를 도출할 수 있도록 지원하고, 단계별 계획 수립 등을 지원하는 업무이다. UR이 가진 도시재생 전문성을 활용하여 스터디그룹이나 협의회 설립을 주도하여 관련 교육 및 의견교류의 장을 제공한다. 사업화단계에서는 공공부문이라는 UR의 성격을 활용하여 도시계획절차를 진행하기 전에 지방정부 등 행정부문의 사전협의를 담당하고 있다. 이러한 준비과정을 통해 실제 사업단계에서 원만한 진행이 이루어질 수 있다. 사업단계에서는 실제 관련법령에 따른 절차의 수행, 권리조정 등 법적 절차 등에 대한 전문적 경험을 살린 의견조정, 위탁사무 수행, 계획실현 등을 담당하고 있다.

코디네이터 업무 외에 UR은 공공시행자로서 도시재생사업을 실시하고 있다. 내부의 '업무방법서'에 규정된 '도시재생사업실시기준'에 따라 외부전문가로 구성된 '사업평가감시위원회'를 통해 도시재생사업 참여여부가 결정된다. 도시재생긴급정비지역 내에 위치하고 있으나, 민간사업자의 참여를 기대하기 어렵거나 민간사업자 만으로는 사업추진이 어렵다고 판단되어질 때, 혹은 도시재생긴급정비지역은 아니나 지방공공단체만으로는 인력이나 노하우 부족으로 사업추진이 어렵다고 판단되어질 때에 지방공공단체의 요청을 받아 사업에 참여하고 있다.

표 2. 도시재생사업실시요건

구분	민간도시재생사업 지원형	지방공공단체 보완형
목적	민간도시재생사업 유도	지방공공단체 지원
사업 지역	도시재생긴급정비지역 및 예정 지역	도시재생긴급정비지역 이외 (지방도시)
민간과의 경쟁	관계자로부터 동의를 통해 민간사업자로부터 사업의향을 확인하여, 응모자가 없는 경우	지방공공단체의 도시재생계획 등에 포함되어 있는 경우
참여 방법	지방공공단체 및 지주등 권리관계자의 요청(동의)을 받아 참여	지방공공단체로부터의 요청을 받아 참여
특징		지방공공단체와 리스크 및 비용분담

(자료: UR (2012) 도표 재정리)

3. 개별 도시재생사업에서 공공시행자의 역할

본 장에서는 UR이 수행하고 있는 개별 사업을 통해 공공시행자의 역할에 대해 고찰해보고자 하였다. 2015년 현재 도교도에는 총 2,540ha규모 4개의 특정도시재생긴급정비지역⁹⁾이 지정되어 있다. 이중 UR이 공공시행자로 참여한 사례로서 특정도시재생긴급정비지역 내에 위치한 오오테마치 1-1 지구, 시노노메지구, 시부야역 가가와 도시재생긴급정비구역 외의 오시아게·나리히라바시 지구의 4개 지구를 선정하고 각 참여 주체별 역할에 대한 심층 분석을 통해 공공시행자의 역할과 기능을 도출하고자 하였다.

3.1 오오테마치 1-1 지구

오오테마치 지구는 20세기 이후 근대 도시계획에 의해 정비된 지구로 비교적 도시기반시설은 양호한 지역이다. 그러나 1990년대 이후 건축물의 기능적 노후화로 부도심지역 등으로 기업들이 이전하면서 자본·인구 유출이 나타나고, 업무기능 위주의 입지로 인해 주야간 인구차가 심해 업무시간 이외에는 도시활기가 저하되는 문제가 제기되어 왔다. 따라서 도교도는 본 지역을 도교도심 및 일본의 얼굴로서 고차업무기능을 갖춘 국제업무 및 교류의 거점으로 정비하되, 상업·문화교류 등 다양한 기능을 도입하여 활력과 회유성을 갖춘 도시공간을 형성하는 정비목표를 수립하였다.

본 지구에는 주변 지역¹⁰⁾을 포함하여 1980년대에 설립된 민간주도의 재개발추진협의회가 있다. 단순히 건물의 재개발 외에도 지역 차원에서의 활성화가 필요하다는 인식에 따라 재개발추진협의회는 마치즈쿠리 간담회(1996) 및 에리어메니지먼트 협회(2004) 등으로 조직이 확대되었다. 마치즈쿠리

9) 2012년 '도시재생긴급정비지역' 중 도시개발사업 등의 원활하고 쾌속한 시행을 통해 긴급하고 중점적으로 시가지 정비를 추진하는 것이 도시의 국제 경쟁력 강화를 도모하기 위해 특별히 유효한 것으로서 판단되는 지역을 특정도시재생긴급정비지역으로 지정하였다.

10) 오오테마치·마루노우치·유라쿠 일대의 약 100ha 지역

간담회부터는 민간 토지 등 소유자 외에 공공 토지소유자¹¹⁾, 해당 지자체 및 중앙정부 관계부처가 참여하여 지구 전체의 도시재생을 위해 필요한 전략과 정책을 논의하여 왔다. 이러한 논의결과는 2002년 도시재생긴급정비지역 지정 및 지역정비방침에 포함되었다. 특히 2003년 정부는 제5차 도시재생 프로젝트로 ‘국유지의 전략적 활용에 의한 도시거점 형성’을 지정하고 이에 근거하여 지구내에 위치한 합동청사 이전적지를 UR에게 불하함으로써 UR이 공공시행자로서 도시재생사업에 참여하는 계기가 되었다. 도쿄도는 도시재생특구 지정 시 보행자 전용도로, 녹지, 지하네트워크, 지역냉난방시설 등을 정비를 유도하고 있다¹²⁾.

UR은 2005년 마치즈쿠리 간담회와 기본협정서를 체결하면서 공공시행자로 참여해오고 있다. 기본 협정서에는 그동안 지구에서 논의된 사업방향 등에 따라 도시재생사업을 추진하기 위하여 권리관계자, 중앙정부 및 지자체(도쿄도, 치요다구)와의 협의를 통해 계획을 수립, 도시재생사업을 추진한다는 내용이 담겨졌다. 이를 바탕으로 UR은 합동청사 이전적지에 대한 토지구획정리사업을 실시한 후 건축물을 건설하고, 이 건축물에 주변 지역의 토지 및 건물소유주가 이주하면 해당 지역의 토지구획정리사업 및 재개발사업을 다시 시행하는 연쇄형 도시재생사업 방식을 도입하였다. UR은 토지구획정리사업 시행 전에 토지지분을 인접한 지구내 재개발을 희망하는 토지 등 소유자에게 매각하거나 토지지분을 교환함으로써 사업비용 및 신규 사업부지를 확보¹³⁾하고 있다. 건축물의 정비는 UR 및 토지구획정리사업의 권리자들이 출자하여 설립한 (유)오오테마치개발이 수행한다. 민간 권리자는 사업 시행에 대한 부담없이 동일 지역내 신규 건물을 확보할 수 있다는 점에서 참여를 선호하고 있다. 따라서 UR은 권리자이자 공공시행자로서 마치즈쿠리 계획에 따라 지구 전체를 단계적으로 재정비해 나가고 있다.

3.2 시노노메 지구

시노노메 지구는 항만 및 공장시설이 위치해 있던 지역이었으나, 1980년대 매립을 통해 항만시설이 외곽으로 이전하면서 대규모 이전적지가 발생하게 되었다. 거품경제 붕괴로 인한 토지 및 자재가격 하락, 도심과의 인접성 및 도쿄만이라는 지리적 이점을 살려 도시재생특별조치법 이후 대규모 주택단지 개발이 추진되고 있다. 그러나 항만 및 창고지구로 이용되던 만큼 주거편익시설이 부족하여 이에 대한 정비가 시급한 지역이다. 지역정비방침에도 시노노메 지구는 도심과의 근접성 및 수변환경을 살린 거주기능을 유도하는 동시에 공익 시설정비, 주거기능에 필요한 교육, 복지 등의 생활관련 편익시설 확충을 통해 업무·상업·문화·교류 등 복합시가지 형성을 도모할 방침을 명기하고 있다. 지자체는 주거기능 도입에 따른 생활인프라의 공급이 동반될 수 있도록 주택시가지 종합정비계획을 수립하여 계획적인 개발이 이루어질 수 있도록 유도하고 있다.

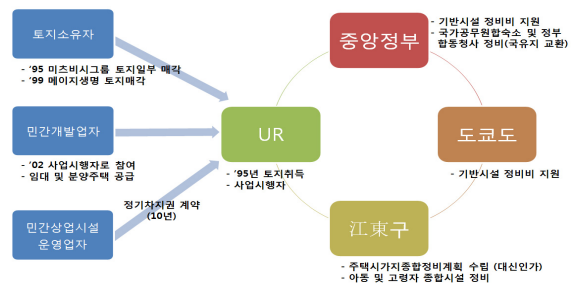


그림 2. 시노노메 지구 사업수행체계

UR은 거품경제 붕괴로 대규모 토지보유에 부담을 느낀 민간기업의 요청 및 중앙정부의 부동산 경기 활성화 정책에 따라 1995년 토지를 취득, 도시재생사업을 수행하였다. UR은 사업성이 낮은 중심부를 공공주택으로 정비함으로써 시노노메 지역을 기존의 물류·공장지대가 아닌 주거지로서 인지도 높이고자 하였다. 이후 접근성 및 경관 등의 측면에서 사업성이 높은 운하주변의 토지를 민간에 매각함으로써 사업비용을 회수하는 구조이다. 특히 입주민의 편의성을 위한 상업시설의 조기입점을 위하여 토지매각방식 대신에 정기차지권 방식으로 상업시설운영자 공모를 통해 결정하여, 2003년 임대주택 입주와 동시에 상업시설을 개장함으로써 지역활성화에 기여한 것으로 평가받고 있다. 2008년 국가공무원 기숙사 용지를 토지교환방식으로 유치하여, 기반시설 정비비용을 우선적으로 지원받았으며, 지자체에서도 지구내 아동 및 고령자 종합시설을 설치하여 주민편의를 도모하고자 하였다. UR은 공공시행자로서 민간 토지소유자, 민간 개발업자 및 민간 상업시설 운영업자들과 직접 의견을 조율하여 중앙정부 및 지방정부의 계획에 맞는 공영개발을 실시하였다. 특히, UR이

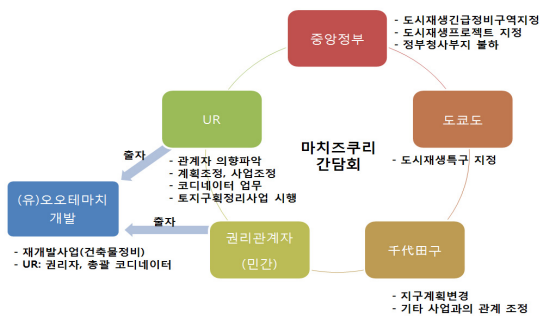


그림 1. 오오테마치 1-1지구 사업수행체계

- 11) 오오테마치 지구 내에 중앙정부 기관의 이전적지가 존재
- 12) 오오테마치 지구의 법정 용적률은 일본 내에서도 최고 수준인 1,000%이며, 지구계획으로 1,300%까지 적용받을 수 있으나 도시재생특구 지정을 통해 최고 1,650% 용적률을 적용받았다.
- 13) UR은 합동청사 이전적지를 활용하여 빌딩을 건축하고, 이후 동 건축물로 이전한 권리자들의 부지를 매입하여 2, 3단계 재개발사업을 진행하고 있다.

공공시행자로 참여하고 있으므로 중앙 및 지방정부도 기반시설 정비에 대한 지원이나 시설 유치 측면에도 적극적으로 검토한 것으로 판단된다.

3.3 시부야역 가구

시부야역 가구는 6개역 8개 노선¹⁴⁾이 지나는 도쿄 최대 규모의 역세권이지만 1930년대에 개발된 역사 및 철도시설의 노후화 문제를 겪고 있었다. 2005년 공공교통시설 집적지로서 상업·업무·문화·교류기능의 집적을 통한 부도심 활성화를 위하여 도시재생긴급정비지역으로 지정되었다. 특히 지역정비방침에서는 역 시설 기능의 갱신·재편을 계기로 주변지역의 재편 및 연쇄적 개발을 통한 도시공간 정비, 시부야 지역의 문화적 특성을 살리고 국내외 방문객의 수요를 반영한 관광 지원, 숙박기능 강화, 거주 및 생활지원 기능 강화, 방재기능 강화 등을 목표로 하고 있다. 특히, 2011년 동북지역 지진 이후 대규모 재해 발생시 시부야 역을 중심으로 주변 체류자 등의 안전 확보 및 대피시설, 비축창고, 정보전달 시설 등을 확보할 수 있도록 정비목표가 추가되었다.

시부야역 가구는 역사 및 선로 시설 등의 재정비를 통해 승객 이용의 편의성 제고 및 역 주변 보행자 공간 부족문제에 대응하고, 주변지역 재개발사업을 추진함으로써 부도심의 경쟁력을 강화하고자 하고 있다. 도시재생긴급정비지역 지정 이후, 2006년 시부야역 주변을 정비하기 위하여 중앙정부 및 지자체, 관계 권리자가 참여한 마치즈쿠리 검토회가 구성되면서 본격적인 도시재생사업이 추진되었다. 2007년 시부야역 중심지구 마치즈쿠리 가이드라인, 2008년 시부야역 가구 기반정비방침이 수립되었으며, 2009년 토지구획정리사업의 도시계획결정이 이루어지면서 비교적 빠른 속도로 사업추진이 이루어지고 있다.

시부야역 가구는 본래 민영철도회사들의 노선이 교차하는 지역으로 민간 이해관계자의 의견 조율이 어려움을 겪으면서 사업 추진에 어려움을 겪고 있었다. 따라서 이해중립적인 UR이 도쿄메트로 및 JR의 동의권을 부여받은 동의시행자 참여하면서 전체 도시재생사업의 코디네이터로서 의견조율 및 도시재생계획 추진이 이루어질 수 있었던 것으로 평가할 수 있다. 비교적 이해관계가 민감한 철도회사들 간의 의견조율에 긍정적인 평가를 받아 시부야역 가구 지구의 토지구획정리사업 및 재개발사업 시행도 담당하고 있다. 특히 공공시행자인 UR이 참여함으로써 기반시설 정비비 등이 신속히 지원¹⁵⁾되고 있다는 평가이다.

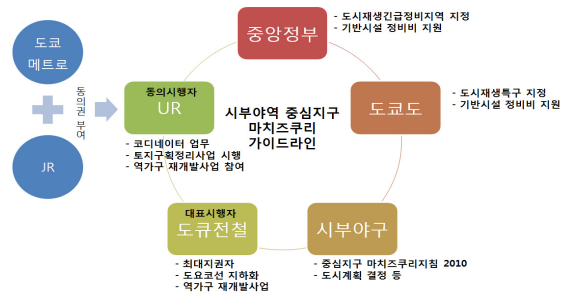


그림 3. 시부야역 가구 사업수행체계

3.4 오시아게 나리히라바시 지구

오시아게 나리히라바시 지구는 콘크리트 공장 및 도부철도의 화물야드로 활용되었으나 콘크리트 공장의 이전, 철도 운송 감소로 1993년부터 사용이 중단되어 도심내 대규모 유희지로서 남겨져 있던 지구이다. 본 지구는 도시재생긴급정비지역에서는 제외되었으나 2003년 지하철 한조몬선과의 연결로 도쿄 중심부까지의 접근성이 개선되면서 지역에서 도시재생사업에 대한 검토가 시작되었다. 2006년 도쿄타워를 보완할 새로운 방송타워 건설지로 선정되면서 도시재생사업의 급진전이 이루어졌다.

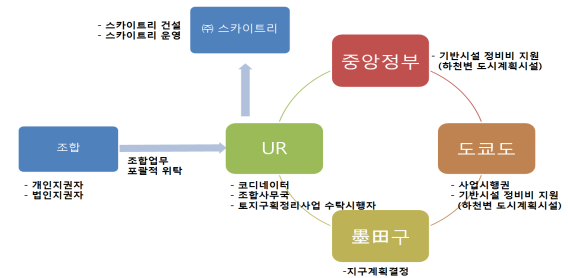


그림 4. 오시아게 나리히라바시 지구 사업수행체계

본 지구는 본래 공장부지였던 만큼 법인 지권자가 95%의 토지를 소유, 12개 개인지권자가 조합을 구성하여 도시재생사업에 참여하고 있다. UR은 2002년 스미다구로부터 요청을 받아 코디네이터로서 참여하게 되었다. 이후 조합이 UR에 사업운영지원 및 공사의 통합조정, 조사설계, 공사보상 교섭 외에도 토지구획정리 사업을 위탁하면서 UR은 공공시행자로서도 참여하게 되었다. UR은 공공이라는 입장에서 법인지권자와 개인지권자 간의 중개자이며 조합내부 합의형성 및 대외적인 대응, 지구내외의 공사 및 관련사업 공정 등을 중립성을 갖고 관리·지원하고 있다는 평가를 받고 있다. 토지구획정리사업 종료후 조합의 주요 지권자인 도부그룹에서 설립한 (주)도부타워 스카이트리가 타워(스카이트리-방송송신탑) 및 상업·업무시설을 건설, 운영하고 있다.

14) 시부야역은 JR, 도쿄, 게이오, 도쿄메트로 등 6역 8개선의 철도노선이 지나고 있으며 도쿄도 최대급의 버스터미널을 갖는 대규모 교통결절점이다.
 15) 토지구획정리사업의 경우 도로, 역전광장, 지하강 이설, 택시풀 설치 등 도시기반시설 정비가 포함되어 있어, 국고보조금 지원 대상이 된다. UR이 참여함으로써 추가적인 인센티브가 주어지지 않으나 국고보조금을 지자체를 경유하여 지급하는 것이 아니라 국가에서 UR에 직접 교부하게 되므로 시간적인 단축을 가져올 수 있다.

4. 일본의 공공시행자의 역할 및 국내에의 시사점

이상의 일본 도시재생사업에서 나타나는 공공 시행자로서 UR의 주요한 역할과 기능은 크게 2가지 관점에서 정리해 볼 수 있다.

첫 번째는 계획단계부터 사업완료까지 도시재생사업을 총괄하는 사업 퍼실리테이터이자 코디네이터로서의 역할이다. 다양한 이해관계자가 참여하는 도시재생사업에서 지방정부의 요청을 받아 UR이 의견 중재 및 기술지원의 역할을 수행하고 있다. 지역의 도시재생관련 검토조직에 참여하여 지역 정비 과제를 도출하고, 민간 토지 등 소유자의 의향을 파악, 도시재생사업을 어떻게 추진 할 것인지 의견조율 및 계획안 도출을 담당하고 있다. 특히, 실제 사업이 이루어지기 위하여 지역정비방침 등 상위계획 및 도시재생사업에서 추구하고자 하는 목표를 실현하기 위하여 다양한 사업수법을 검토하고 이해관계자들의 의견을 조율하고, 상위계획의 반영, 도시재생 목표의 실현 등 이전단계에서 논의된 대로 도시재생사업이 진행될 수 있도록 관여함으로써 공공성 확보에 기여한 것으로 평가되고 있다. 특히, 민간부문 사이 외에도 민간부문과

행정부문의 중간자적 입장에서 공공시행자로서 효과적으로 기능하고 있다는 평가이다.

두 번째로 UR은 직접 사업을 시행하는 단계에서 공공시행자로서 우선적 지위와 역할을 부여받고 있었다. 공공시행자로서 대규모 국공유지의 불하, 도시기반시설 정비비의 집행 등에 있어 우선적 지위를 부여 받고 있었다. 특히, UR이 공공의 요청으로 참여하는 지역은 민간의 참여를 기대하기 힘들거나 이해관계가 복잡하여 사업의 조속한 추진이 어려운 지역이었다. 그러나 UR은 지역의 조기개발을 위하여 연쇄형 도시재생사업 등 새로운 사업방식을 도입하 모색을 통해 다양한 시도를 통해 성공적으로 도시재생사업을 수행하 것으로 평가받고 있다. 대표적으로 시노노메 지구의 장기차지권 설정이나 오오테마치의 연쇄형 도시재생사업 수법 등이 그러한 예라 할 수 있다.

이상에서 검토한 일본 공공시행자의 역할을 바탕으로 국내 도시재생사업에서의 공공의 역할에 대한 시사점 및 제도 개선 방향을 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫째, ‘도시재생법’은 기존의 사업법 위주의 법 체계에서 ‘지원’을 위한 법체제로의 전환이라는 점에서 큰 의의가 있

표 3. 사례지구 개요

구분	오오테마치 1-1지구	시노노메 지구	시부야역 가구	오시아게 나리히라바시 지구	
대상지역	중심업무지구(도심)	공장이전적지(임해부)	역세권(부도심)	공장이전적지	
사업목적	노후화된 중심업무지구의 국제경쟁력 강화	임해부의 토지유효이용 복합개발	역기능재편 지역경쟁력 강화	공공시설 정비개선 및 택지개발을 통한 거점 형성	
면적	16.2ha	16.4ha	5.5ha	6.4ha	
사업기간	2002~현재	1995~2013	2005~현재	2005~2012	
사업비	605억엔	약 120억엔('06년기준)	577억엔	100억엔(스카이트리 별도)	
공공의 역할	중앙 정부	- 특정도시재생긴급정비지역지정 - 지역정비방침 수립 - 마치즈쿠리 간담회 참여 - 도시재생프로젝트 지정 - UR에 국유지 불하	- 특정도시재생긴급정비지역지정 - 지역정비방침 수립 - 토지유효이용사업	- 특정도시재생긴급정비지역지정 - 지역정비방침 수립 - 마치즈쿠리 검토회 참여	- 기반정비비 보조
	지방 정부	- 도시재생특구 지정 - 지구계획 수정 - 마치즈쿠리 간담회 참여 - 타 사업간의조정 등	- 도시계획 변경 - 주택시가지종합정비계획 수립 - 아동 및 노인복지시설 도입	- 마치즈쿠리 검토회 참여 - 기반정비방침 수립 - 도시재생특구지정(예정)	- 지구계획수립 - 도시계획결정
	공공 시행자 (UR)	- 마치즈쿠리 간담회 참여 - 코디네이터 업무 수행 - 토지구획정리사업 및 재개발사업 시행	- 민간토지 매입 - 임대주택 공급 및 도시개발사업 시행	- 코디네이터 업무수행 - 동의시행자로 마치즈쿠리 검토회 참여 - 토지구획정리사업 및 재개발사업 시행	- 기술지원(코디네이터) - 조합업무 수탁 - 토지구획정리사업 수탁
지구전경					

(자료: UR 홈페이지 및 인터뷰 자료를 바탕으로 필자 재정리, 사진은 UR 홈페이지(www.ur-net.go.jp/toshisaisei) 참조)

다. 특히 도시재생기구-도시재생전담조직-도시재생지원센터 등 거버넌스 조직을 중심으로 다양한 이해관계자들이 참여하여 지역의 과제를 도출하고 이를 위한 도시재생의 방향을 결정할 수 있는 사업수행체계를 제시하고 있다. 또한 도시재생 활성화계획 수립 외에 도시재생 활성화를 위한 비용 지원, 규제완화 규정을 두고 있다. 그러나 단기간에 법제화가 이루어지면서 계획수립 이후 개별 사업단계에서의 각 조직의 역할에 대한 검토와 논의는 반영되지 못하였다. 물론 수립된 계획을 개별 사업법에 따라 실현되길 기대할 수도 있으나 계획수립단계에 참여하지 않은 민간이나 타 부문이 이를 반영하지 않더라도 제제하기 어려운 실정이다. 따라서 계획수립단계부터 사업시행까지를 지역별로 관여할 수 있는 총괄 코디네이터가 필요하다. 이러한 역할은 민간부문이나 지방정부, 주민만으로는 수행하기 어려운 부분이다. 장기적으로는 사업시행을 담보로 하는 제도적 장치를 갖출 필요가 있으나, 단기적으로는 도시재생사업에 대한 전문적 지식과 민간과 공공의 중립적 역할에서 의견을 조율하고, 다양한 사업수법에 대한 고민을 통해 실제 사업수행이 이루어질 수 있도록 견인해 나가는 역할을 공공시행자가 담당해야 할 것이다.

둘째, 공공시행자에 대한 우대제도이다. 공공이 참여하는 도시재생사업은 공공성이 높거나, 사업의 위험요소가 높은 경우가 많다. 따라서 일본에서는 공공시행자의 참여를 전제로 국공유지의 우선적 불하, 기반시설 정비비의 우선적 집행 등이 이루어지고 있다. 그러나 국내에서는 주거환경개선사업에서 일부 국공유지 불하 등을 제외하면 대부분 민간과 동일한 조건에서 참여하고 있다. 그 결과, 민간은 공공을 경쟁대상으로 여기며, 공공시행자가 참여한다 하더라도 사업성 개선 등의 긍정적 효과보다 절차와 경직성 등 부정적인 측면이 더 부각되기도 한다. 따라서 공공시행자가 참여하는 사업에 대해서는 별도 규정으로 기반시설 정비비나 국공유지 불하, 보조금 지급 등에 있어서 우선적으로 이루어질 수 있어야 한다. 다만 공공의 참여의 투명성을 높이기 위해서는 민간 부문 단독 수행이 어렵거나 다양한 이해관계자가 참여하고 있어 중재가 필요한 경우 등 일정 기준이 제도적으로 정비될 필요가 있다.

마지막으로 공공시행자의 다양한 도시재생사업방식에 주목할 필요가 있다. 일본은 민간개발업자들은 사업리스크가 높은 대규모 도시재생사업보다는 블록단위 건축물 단위의 재개발·재건축사업이 주로 진행되어 왔다. 따라서 UR은 오오테마치 1-1지구에서 나타나는 연쇄형 도시재생사업방식, 시노노메 지구의 정기차지권을 통한 상업시설의 조기정착, MA 활용, 시부야역 가구의 동의시행자로서 권한을 위임받는 참여방식 등을 도입함으로써 도시재생사업에 민간의 참여를 이끌어 낼 수 있었다. 국내에서도 공공부문의 적자도 증가하고 있어 공공의 단독사업을 기대하기 힘든 실정이나 민간과의 협력적 관계의 공동사업시장은 아직 성숙되어 있지 않다. 이를 위해서는 공

공부문에 대한 인센티브와 함께 공공부문이 민간과의 사업을 참여하는데 제약요인으로 작용할 수 있는 경직성, 비효율성을 극복할 수 있도록 전문역량 강화를 통한 다양한 선도적인 도시재생사업방식의 국내 도입검토 등을 통해 민간과의 신뢰구축을 위한 자발적 노력이 선행되어야 할 것이다.

감사의 글

본 연구는 국토교통부 수탁과제로 국토연구원·토지주택연구원·인천대학교가 공동 수행한 ‘국가도시재생기본방침 수립을 위한 연구’의 일부를 정리한 것이다.

참고문헌

1. 구자훈, 신예철(2013) “도시재생 전략으로서 도시디자인 정책 방향 및 개선과제 고찰 - 런던, 뉴욕, 요코하마 도시디자인 정책사례를 중심으로”, 「대한국토도시계획학회지」, 48(6): 269-282.
2. 국토교통부(2014), 「국가도시재생기본방침 수립을 위한 연구 - 선도지역 도시재생사업 추진 방안」.
3. 김영(2014), “우리나라 도시관리의 패러다임 변화와 도시재생”, 「대한건축학회지」, 58(6): 12-17.
4. 김혜천(2013), “한국적 도시재생의 개념과 유형, 정책방향에 관한 연구”, 「한국도시행정학회지」, 26(3): 1-22.
5. 노정민, 구자훈(2013), “주거지 재생사업에서 일상활동과 계획활동의 사회적 자본에의 영향관계 분석 - 도시재생사업단 창원시 시범사업을 중심으로”, 「대한국토도시계획학회지」, 48(6): 307-319
6. 박소영(2014), “도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법의 내용과 과제”, 「대한건축학회지」, 58(6): 18-22.
7. 박진수, 김기수(2013), “공공성 측면에서 본 현행 도시재생정책 및 제도에 관한 비판적 고찰”, 「한국도시계획학회지」, 14(2): 35-52.
8. 서은영, 이철수, 원재무(2012), “계획요소를 통한 대도시 주변공간 도시재생프로젝트의 비교분석”, 「대한국토도시계획학회지」, 47(6): 109-122.
9. 안정근 등(2014), “대도시 도시재생에 따른 계획요소 및 주민 만족도 연구”, 「대한국토도시계획학회지」, 49(3): 211-226.
10. 안현진, 박현영(2013), “재생사업지구 내 공가 및 공터 활용을 통한 유연적인 도시재생 방안 연구 - ‘일시적 활용’ 및 ‘전술적 도시론’의 사례 고찰을 통해”, 「대한국토도시계획학회지」, 48(6): 347-366.
11. 이광국, 임정민(2013), “선진국의 도시재생 흐름 고찰과 시사점 - 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본의 법제도를 중심으로”, 「대한국토도시계획학회지」, 48(6): 521-547.
12. 조승연(2010), “일본 도쿄 상업·업무지구에서의 규제완화형 도시 재생정책과 사업전개 실태분석”, 「한국도시계획학회지」, 11(1): 19-32.
13. 조승연, 김주진 (2010), “도시기반과 건축물의 일체적 정비 도입방안 연구 - 일본의 입체환지와 일체적 시행방식 적용상의 특징을 중심으로”, 「국토연구」, 65: 115-130.