

우리나라 중소도시의 도시재생 정책방향 모색을 위한 국제세미나

Seminar on urban regeneration of medium sized cities in Korea

- ◆ 일 시 : 2008. 4. 23(수), 14:00~18:00
- ◆ 장 소 : 충남대 정심화국제문화회관 대덕홀
- ◆ 주 관 : 충남발전연구원
- ◆ 주 최 : 충남발전연구원, 서울시립대학교 · 협성대학교 ·
전주대학교 · 경상대학교 산학협력단
- ◆ 후 원 : 국토해양부, 한국건설교통기술평가원, 도시재생사업단

◆ 진 행 순 서 ◆

14:00 ~ 14:30	접수 및 안내	
14:30 ~ 14:35	개 회 사	충남발전연구원장
14:35 ~ 14:40	축 사	도시재생사업단장
14:40 ~ 14:55	기조 연설	“중소도시 재생사업 추진의 과제와 전략” 김창석 서울시립대학교 교수
14:55 ~ 15:00	단상정리 및 준비	
15:00 ~ 15:50	1주제발표	일본의 지방 중소도시 재생정책 및 사례 (日本における地方中小都市再生政策および事例) KIDOKORO, Tetsuo 東京大學大學院 교수
15:50 ~ 16:00	휴 식	
16:00 ~ 16:50	2주제발표	호주의 도시 재개발 과정 (The Process of Town Renewal in Australia) 김진우 University of New South Wales 교수
	3주제발표	한국 지방중소도시 재생정책과 사례 김 영 경상대학교 교수
16:50 ~ 17:00	휴 식	
17:00 ~ 17:50	사 회 자	박현주 주택도시연구원 석좌연구위원
	토 론 자	김영기 중소기업청 시장경영지원센터 연구원
		박천보 한밭대학교 교수
		서익진 경남대학교 교수
		이규열 국토해양부 사무관
		황지옥 전북대학교 교수
17:50 ~ 18:00	종합정리 및 폐회	

- 목 차 -

기조연설 : 중소도시 재생사업 추진의 과제와 전략

1. 머리말
2. 중소도시와 도시재생의 개념
3. 중소도시 쇠퇴 현황
4. 중소도시의 쇠퇴요인과 도시재생 방향
5. 맺는 말

제1주제 : 일본의 지방 중소도시 재생정책 및 사례 (日本における地方中小都市再生政策および事例)

1. 일본의 지방도시가 안고 있는 문제
2. 일본 지방도시 재생 정책에 관한 근래의 논의
3. 지방 중핵도시에서의 도시재생의 전개
4. 정리: 지속 가능한 도시 재생을 향해서
- 번 역

제2주제 : 호주의 도시 재개발 과정 (The Process of Town Renewal in Australia)

1. 서론
2. 소도시의 재개발 과정
3. 호주의 소도시 재개발 사례연구
- 번 역

제3주제 : 한국 지방중소도시 재생정책과 사례

1. 서언
2. 도시재생관련 제도
3. 지방중소도시 재생추진 현황
4. 지방중소도시 재생방안
5. 결론 및 시사점

기 조 연 설

중소도시 재생사업 추진의
과제와 전략

김 창 석

(서울시립대학교 교수)

1주제 발표

일본의 지방 중소도시 재생정책 및 사례

(日本における地方中小都市再生政策および事例)

KIDOKORO, Tetsuo

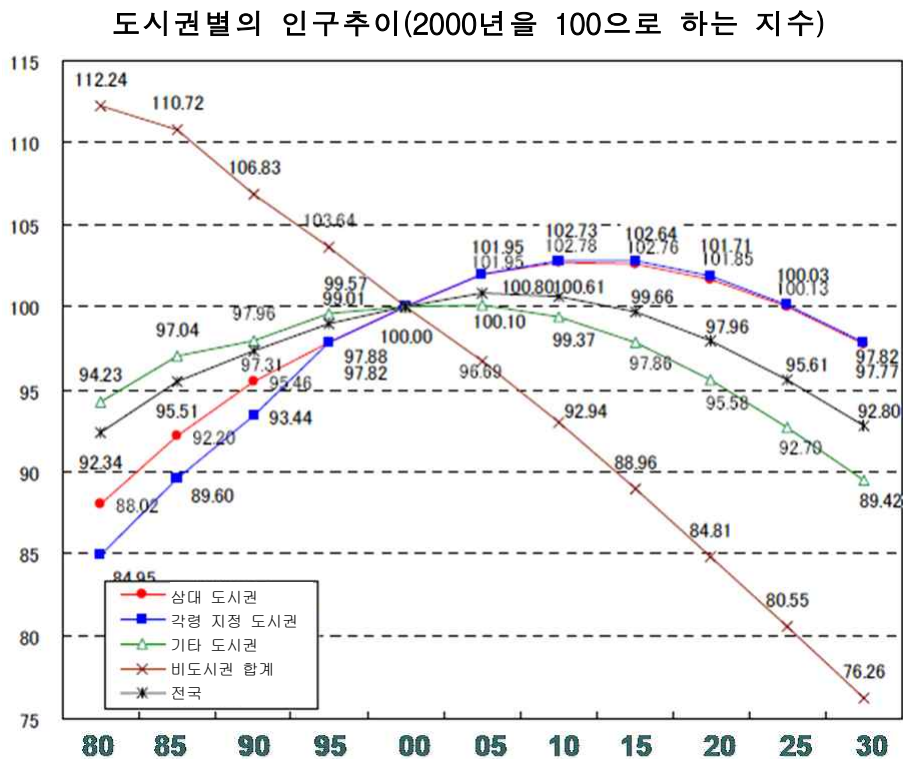
(東京大學大學院 教授)

일본의 지방 중소도시 재생정책 및 사례

1. 일본의 지방도시가 안고 있는 과제

1. 1 인구 감소와 고령화 사회의 도래

일본의 총인구는 2005년 이후, 이미 감소국면으로 들어가, 중위추계에서 2100년에는 현인구의 약 50%인 6,414만명으로 감소할 것으로 예측되고 있다. 대략, 도시권 규모별로 살펴보면, 향후 20년 사이에, 대도시권(3대도시권 및 정령지정도시(대략 인구 100만명 이상) 권)에 비해, 특히 지방중소도시에서의 인구 감소 비율이 높다는 것을 지적할 수 있다(그림-1).



출전 : 국토교통성

그림-1 도시권 규모별 추정 인구 추이

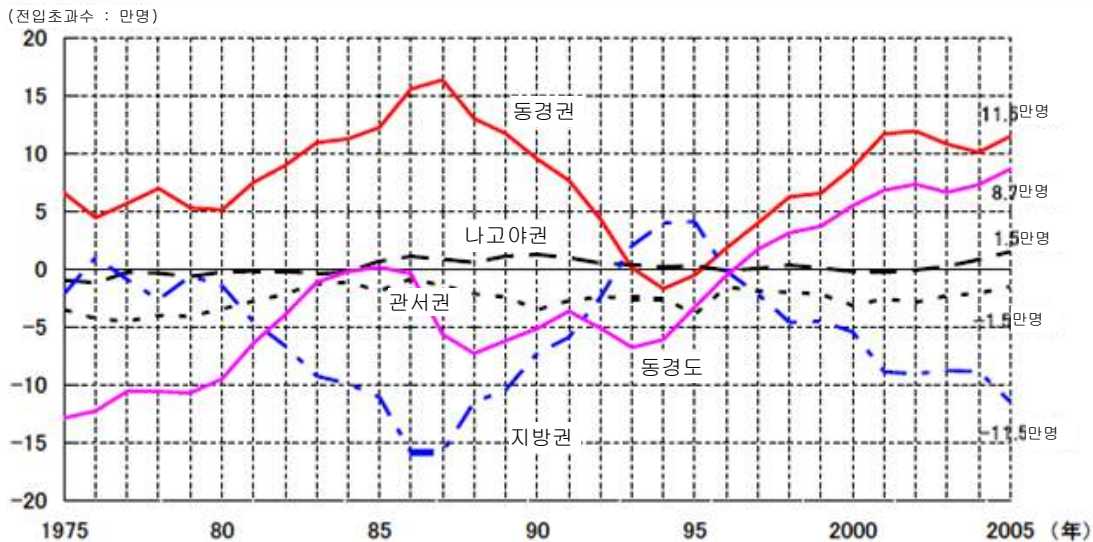
지역활력이라는 관점에서 더욱 문제시 되고 있는 것은 급속히 진행되고 있는 고령화이다. 2005년도 일본의 65세 이상 인구비는 20%에 약간 못 미치고 있지만, 2050년에는 35%를 넘을 것으로 예측되고 있다. 한국을 비롯하여 다른 아시아 국가에 있어서도, 앞으로 고령화의 진전이 예측되고 있는 점에서, 일본이 고령사회에 어떻게 대응해갈지는, 타국에게 있어서 모델케이스로서의 의미를 가지고 있다고도 할 수 있다. 고령화의 문제도 도시보다는, 지방에서 더욱 심각하다. 2000년도 시점에서, 시정촌(한국의 시읍면에 해당) 인구 규모별로 보았을 경우, 농촌 지역에 해당하는 인구 1만명 이하의 시정촌에서는, 평균 65세 이상 인구비율은 약 28%에 달하고, 인구 1만~5만명의 중소도시의 평균도 2000년 시점의 전국 평균(약 18%)에 비해 높다(약 21%). 이것을 지역별로 살펴보면, 3대 도시권(동경권, 오사카권, 나고야권) 및 100만명 규모의 도시(삿포로, 센다이, 히로시

마, 후쿠오카)와 기타 도시에서 차이가 나오고 있고, 특히 농촌, 소도시에서의 고령화의 진전이 현저하다. 이러한 지역에서는, 커뮤니티의 유지 곤란, 노인복지에 관련된 사회적 코스트의 증대에 의한 지역 활력 저하가 큰 과제가 되고 있다.

1. 2 글로벌화와 동경으로의 집중

인구 감소, 고령화의 급속한 진전과 함께, 대도시권 이외의 지방도시에게 큰 영향을 미치고 있는 것이 글로벌화의 급속한 진전일 것이다. 일본 국내에서의 금융 기능, 본사 기능, 정보 서비스 기능 등 고차원적인 도시적 서비스 기능의 입지를 보면, 동경권으로 모든 기능이 집중하는 경향이 뚜렷하다. 과거의 인구 이동을 보더라도, 동경권, 오사카권, 나고야권, 기타 지방권으로 나누어 보면, 오사카권, 나고야권의 순이동은 적고, 동경권과 지방권간의 순이동에 의해서 설명되듯 동경권의 존재의 크기를 알 수 있다. 90년대 전반에, 거품 경기가 붕괴함에 따라, 지방권으로 인구 유입이 잠시 보였지만, 90년대 후반 이후, 글로벌화의 진전에 따른 동경권으로 인구가 집중하는 경향이 다시 뚜렷해지고 있다(그림-2).

나고야권과 관서권으로의 인구 순이동은 적고, 인구의 순이동의 대부분은, 동경권과 지방권의 순이동으로 설명된다. 90년대중반 이후, 동경권으로의 재집중경향을 보임.



(주) 상기의 지역구분은 이하와 같음.

•동경권: 사이타마현, 치바현, 동경도, 가나가와현 •나고야권: 기후현, 아이치현, 미에현 •관서권: 교토후, 오사카후, 효고현, 나라현

•상대도시권: 동경권, 나고야권, 관서권 •지방권: 상대도시권 이외의 지역

(출전) 총무성 「주민기본대장 인구 이동 보고」를 토대로 국토교통성 국토계획국 작성

출전 : 국토교통성

그림-2 도시권별 인구 순이동의 추이

1. 3 중심 시가지의 쇠퇴

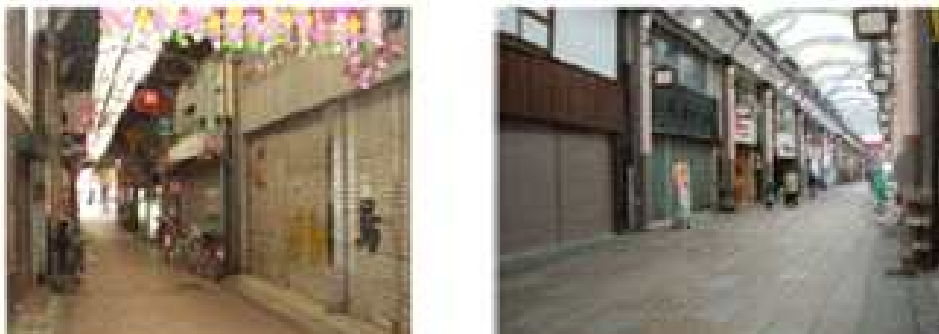
이러한 상황 속에서 최근, 큰 문제가 되고 있는 것이 지방도시의 중심시가지 쇠퇴이다(사진-1). 그 배경이 되는 것으로는, 앞서 말한 지방도시의 활력 저하를 들 수 있지만, 보다 직접적인 요인으로는, 모터리제이션(motorization : 자동차의 대중화 현상)으로 인구의 교외화(郊外化)현상의 급속한 진전, 1998년의 대형점입지법 제정에 따른 대형쇼핑센터의 입지 자유화 조치 하에 도시교외

부에 대형쇼핑센터가 잇달아 들어선 것을 들 수 있다(그림-3). 2006년의 도시계획법 개정 에 의 해, 매장 면적 10,000㎡ 이상의 대형점은, 도시계획법에 의거한 용도지역 중, 상업지역, 근린상업 지역, 준공업지역만으로 한정되었지만, 이미 많은 지방도시의 교외부에는 대형점의 입지가 완료되 어 도시 중심부의 상업기능의 쇠퇴 경향을 크게 바꾸기는 어렵다.

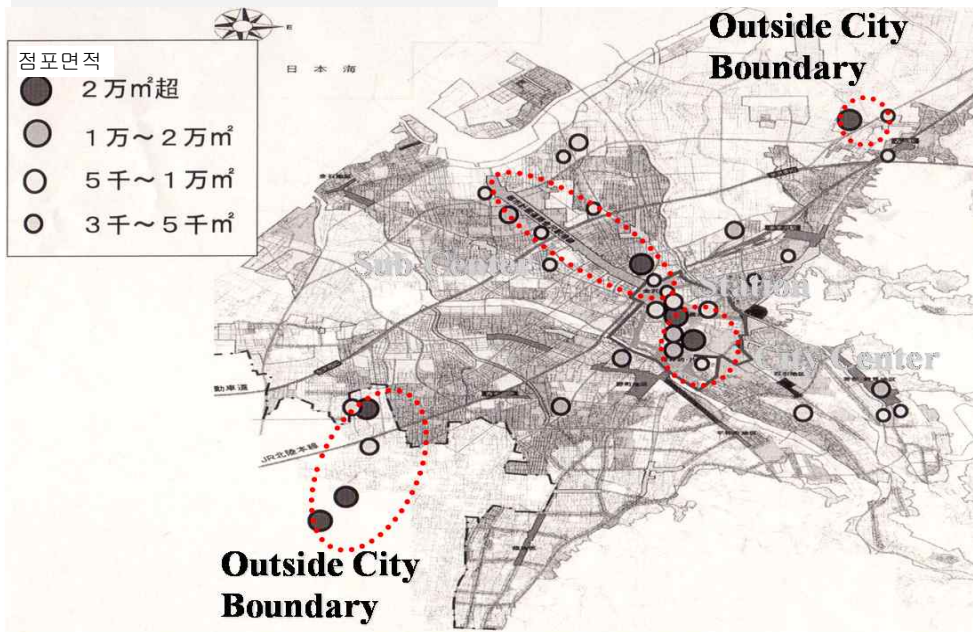
한편, 고속 교통망 정비, 유통 부문의 합리화의 진전을 배경으로 하는 고차원 도시 서비스기능 이 대도시로 집중함에 수반되는 지방도시의 서비스기능(지방도시로의 지점 입지 수요의 감소, 도 매 서비스 기능의 저하 등)에 따른 지방도시중심부의 오피스의 임대율도 저조, 지방도시 중심시가 지의 상업·업무 기능의 쇠퇴 경향은 현저하다.

사진-1 「셔터 거리」가 된 상점가

(주)셔터 거리: 상점과 사무소가 폐점·폐쇄되어, 셔터가 내려진 상태의 빈 점포가 눈에 띄는, 쇠퇴한 상점과 거리



대규모 점포의 출점 상황(가나자와시)



출전 : 가나자와시

그림-3 대형쇼핑센터의 입지 상황(가나자와시 2005년)

2. 일본 지방도시 재생 정책에 관한 근래의 논의

2.1 규제완화의 도시 재생 정책

과거 10년간 일본 도시 재생 정책은, 규제완화 정책과 콤팩트·시티 정책의 대항 속에 있었다고 할 수 있다. 규제완화 정책에 관해서 보면, 종합설계제도(공개공지(空地) 등의 제공을 요건으로 용적률의 완화를 인정하는 제도) 혹은, 특례 용적률 적용 구역 제도(미리 지정된 지구(地区) 내에서, 다른 부지와 용적률 이전을 인정하는 제도)등의 일련의 용적률 규제완화 제도의 창설 및 도시 재생 특별 조치법(1998)에 의해, 개발 압력이 있는 지역에서 용적률 완화가 이루어지고 있다. 도시재생특별조치법(1998)에 의해, 도시 재생 특별지구의 도시계획 결정에 의한 토지 이용 규제의 완화, 도시계획의 제안, 사업인가 등의 수속 기간의 단축 등 도시계획상의 특례나, 국토교통대신의 인정을 받은 민간 프로젝트에 대한 금융·세제 지원 등의 특별한 조치를 받는 것이 가능해졌다. 현재 전국 64개의 도시재생 긴급정비지역에서는 금융 지원이나 세제의 우대조치를 받을 수 있는 민간 도시 재생 사업 계획의 인정이 24건, 용적률의 완화 등의 특례 조치가 인정되는 도시 재생 특별 지구 21개 지구가 지정되어 있다(그림-4).

도시재생 긴급정비 지역 내의 프로젝트 예				
닛세이 삿포로 빌딩 (삿포로) <ul style="list-style-type: none"> • 상업업무시설 • 삿포로역전거리지하보행공간과 접속, Sunken Plaza 등을 정비 • 옥상 녹화, 외기냉방 등의 도입, 에너지공급네트워크건설에 접속 • 도시재생특별지구를 지정 (용적률 800%→1000%) • 2006년 9월 제1기완성예정 	이치방초 산초에 미나미 (센다이) <ul style="list-style-type: none"> • 상업업무시설 • 매력적인 보행공간과 실내광장을 정비, 옥상 녹화 등을 실시 • 도시재생특별법지구를 지정 (용적률 600%→1050%) • 2008년도 완성 예정 	도쿄 미드타운 (도쿄) <ul style="list-style-type: none"> • 대규모 국유지(방위청 철거지) 매각에 따른 민간 개발 • 직장주거혼합공간 복합거점 형성 • 도시재생사업계획인정을 취득 • 환경영향평가조례 수속의 간략화와 매정문화재조사의 신속화 등에 의해 일정 대폭 단축 (24개월→11개월) • 2007년 완성 예정 	미드랜드스퀘어(midland square) (토요타매일빌딩)(나고야) <ul style="list-style-type: none"> • 도시재생특별지구를 지정(용적률 1000%→1420%), 도시재생사업 계획인정을 취득 • 2007년 봄 완성 예정 • 토요타의 영업국채부분이 집적 예정 	소고 신사이바시 점 (오사카) <ul style="list-style-type: none"> • 도시재생특별법지구를 지정 (용적률 1000%→1300%) • 2005년도 9월 오픈 • 소고의 기업재생의 심볼로서의 전면재축사업 
고베신문철거지빌딩개발 (고베) <ul style="list-style-type: none"> • 상업업무, 시내마음플렉스, 버스 터미널 등으로 이루어진 복합개발 프로젝트, 역전광장의 보완과 자유행로의 도입에 의해 지역 공헌 • 도시재생특별지구를 지정 (용적률 800%→1600%) • 도시재생사업계획인정을 취득 • 2006년 가을 완성 	사이와이초10번(inter parks) (오카야마) <ul style="list-style-type: none"> • 이즈시소학교 철거지를 민간에 의한 사업 신청을 구하여 복합적으로 개발 • 정기차지권을 조건으로 분양맨션, 임대맨션, 유료 양로원, 스포츠클럽, 공연 등을 정비 • 2008년 1월 완성예정 	다카마츠마루메상점가A가구 (다카마츠) <ul style="list-style-type: none"> • 상업커뮤니티 시설주택 • 도시중심부의 활성화를 기획한 조합재개발사업 • 도시재생특별지구를 지정 (높이 규제를 완화) • 도시재생사업계획인정을 취득 • 2006년도 완성예정 	신텐진 지하가 (후쿠오카) <ul style="list-style-type: none"> • 지하철니시테쓰선 등 교통결집기능을 강화, 지상 교통의 혼잡 완화와 상업공간의 연·성 향상을 도모하는 지하가를 2006년 2월 지하철 나나쿠마선 개통에 맞추어 오픈 • 도시재생사업계획인정을 취득 	나하 아사히바시역 히가시 (나하) <ul style="list-style-type: none"> • 업무숙박시설, 주택, 청사화관, 버스 터미널, 주차장 • 시가지재개발사업에 의해, 토지이용권 환 및 고도이용을 도모함과 동시에, 모노레일의 concourse 레벨에서의 보행자 deck의 네트워크를 구축해 역전에 상응하는 도시기능 집적을 기도 • 2011년도 완성예정 

출전 : 柳瀬孝幸(내각관방 도시재생본부 사무국)「도시재생을 둘러싼 최근 동향에 대해서」『신도시』61/1, 2007년 1월

그림-4 도시 재생 긴급 정비 지역에서의 도시 재생 프로젝트의 사례

한편, 용적률 규제완화를 시작으로 하는 도시재생정책은 도교도심부 및 일부의 대도시와 같이 개발압력이 높은 지역에 대규모 도시 개발 사업을 집중시키는 결과를 낳게 되어, 애당초부터 대규모 개발 압력이 낮은 지방도시에서는 유효하게 기능하고 있지 않다는 비판도 있다. 사실 규제완화의 우대를 얻은 대규모 복합형 도시개발은 도교도심에 집중하고 있는 것이 현상이다.

지방도시에 미치는 영향이라고 하는 점에서 가장 큰 임팩트를 가진 것은 1998년에 제정된 대형 소매점포 입지법(1998)이다. 구 대형점포법에서는 대형점포가 입지할 때 기존의 소매점과의 세세한 상업 조정이 의무시되고 있었던 것이, 이 법률에서는 대형점포의 입지가, 원칙적으로 자유화되었다. 이 결과, 대형 쇼핑센터의 급속한 교외 입지가 진행되어, 지방도시의 중심상가는 큰 타격을 입고 급속히 쇠퇴되었다(사진-1). 실제로 1970년대에는, 바닥 면적 1만㎡ 이상의 대규모 상업 시설의 입지는 거의 도시계획에서 도심부에 지정되는 「상업지역」이 대부분이었던 2000년 입지자유화 이후로는, 그 외의 지역(즉 교외지역)에서의 입지가 3분의 2 이상을 차지하기에 이르렀던 것이다(그림-3).

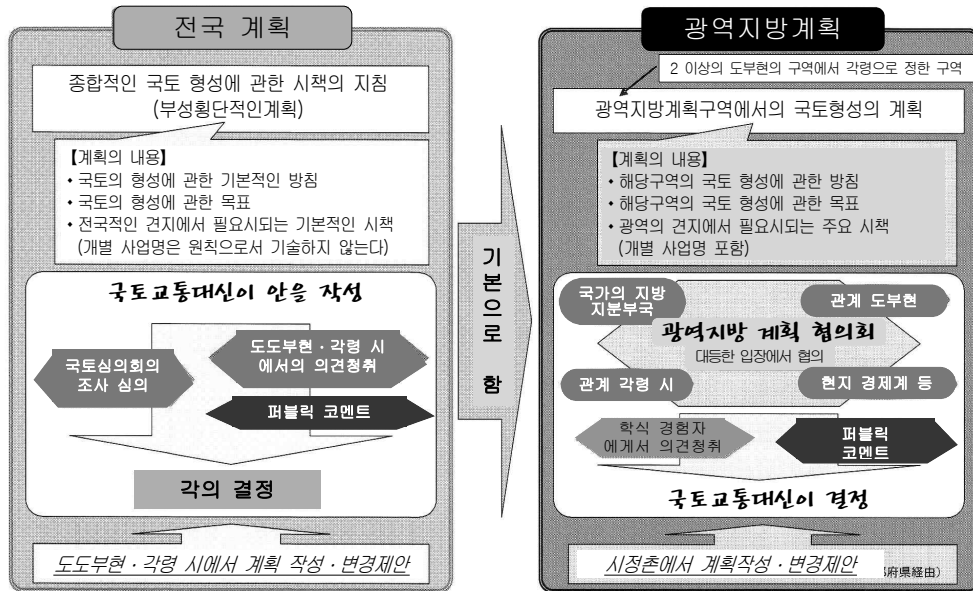
2. 2 콤팩트 시티론

한편, 최근에는 지방도시에서의 규제완화 정책으로 급속한 중심시가지의 공동화를 인식하여 공간적인 틀 관점에서 보는 도시정책으로서 콤팩트 시티론이 주류가 되었다. 2006년의 “마을만들기3법(도시 계획법, 대형점 입지법, 중심 시가지 활성화법)”의 개정에도 반영되었다. 즉 무질서한 교외 개발을 억제하는 토지 이용 제도로 함과 동시에, 다양한 도시 기능을 시가지에 집적시켜 중심 시가지의 활기 회복을 국가가 후원하는 구조로 재구축 한다고 하는 방향성으로 도시 구조에 영향을 미치는 바닥 면적 1만㎡를 넘는 대규모 집객 시설의 입지를 원칙으로 하여 시가화구역의 상업지역, 근린상업지역, 준공업지역 등으로 한정하기로 했다.

중심시가지 활성화법의 개정에서는 특히, 1) 국가에 의한 「선택과 집중」의 강화, 2) 민간 주도에 의한 다양한 주체의 참가, 3) 지원 조치의 확충, 이 세 가지 점이 강조되고 있다. 즉 1998년 제정 이전의 중심시가지 활성화법에서는, 시정촌이 책정한 중심시가지 활성화 기본계획의 내용을 심사하는 시스템이 없어서 결과적으로 보조금 퍼주기식이 되버려, 효과가 발휘되지 않았다는 비판을 받아 개정법에서는, 중심 시가지 활성화 기본계획을 국가가 심사, 인정하는 시스템으로 만들어 콤팩트 시티 형성을 향한 교외 개발 억제를 위한 도시계획적 대처를 하고 있는 것을 조건으로 하는 등, 콤팩트 시티의 형성과 중심 시가지의 활기를 향상시키기 위한 방안을 종합적·집중적으로 추진하는 구조가 되었다.

이러한 콤팩트 시티 형성을 향한 새로운 정책의 효과에 관해서는 역시 향후의 동향을 지켜볼 필요가 있지만, 제3장에서 자세하게 사례를 소개하고 있듯이 중규모 도시의 중심 시가지에서는, 도심 인구가 증가 경향으로 전환하고 도시재개발사업이 생겨나는 등, 새로운 전개가 생겨나고 있다고 말할 수 있다. 예를 들면, 아오모리현 아오모리시에서의 중심부의 재개발 프로젝트를 핵으로, 이너·미드·아우터(inner-city · mid-city · outer-city)로 토지 이용을 구분하는 동심원적인 도시구조와, 도야마현 도야마시에서 신설된 LRT 및 기존의 공공 교통을 축으로 중심부와 연선에 도시를 집약하는 도시 구조가, 콤팩트 시티의 선진적 방안으로서 주목을 끌고 있다(그림-5). 또 법 개정 이전에 교외에서의 대규모 집객 시설 입지 규제를 조례로 정하는 등, 광역 조정의 사고방식에서 독자적인 토지 이용 규제를 실시하는 지자체도 나오고 있는 것이 주목된다.

국), 관계 지방공공단체, 현지 경제계 등으로 구성되는 광역지방 계획협의회에서 협의를 거쳐 작성되는 상향식(bottom up) 수법으로의 전환이 도모되어 적절한 역할 분담 하에서의 협동에 의한 비전 만들기, 광역적 시책에 대한 인식의 공통화, 그리고 광역블록의 자립적 발전이 기대되고 있다.



출전 : 국토교통성

그림-6 국토 형성 계획의 틀

2. 4 창조도시(creative city)론

도시 재생을 향한 중요한 논점으로서 문화 창조의 중요성을 들 수 있다. 탈공업사회에서 지식사회로 변화하는 가운데 창조적인 사람들을 끌어당기는 지적 자극과 생활 기능을 도시가 지니고 있는 것이 도시 재생의 열쇠로서 중시 되었다. 이러한 경향의 배경으로서 EU의 도시 정책의 전환도 지적할 수 있을 것이다.

사사키(2007)는 구미의 창조도시(Creative City)론을 바탕으로 창조도시를 「시민의 창조 활동의 자유로운 발휘에 입각하여 문화와 산업의 창조성이 풍부하고, 동시에, 탈대량생산이 혁신적으로 유연한 도시경제시스템을 갖추어 글로벌적인 환경 문제와, 혹은 지방특유의 지역사회 과제에 대해서, 창조적 문제 해결을 할 수 있는 『창조의 장소』가 풍부한 도시」라고 정의하여, 일본에서는 가나자와를 예로 들고 있다. 이러한 문화나 창조성을 기조로 한 도시 재생을 위해서는 특히 협동에 의한 마을만들기, 이를 담당하고 있는 다양한 관계자에 의한 조직과 네트워크를 구축해 나가는 것이 중요하다는 지적이 많은 논자에 의해 나오고 있다. 지방자치단체나 지역기업, 시민 섹터(sector)가 상호 밀접한 연대·네트워크를 구성하여, 협동적 주도(initiative)에 의해서 마을 만들기 진행시키는 형태가 증가하는 가운데, 특히 사회적·경제적 행위자(actor)로서의 활동 능력을 갖춘 시민 섹터의 역할이 높아지는 한편, 정부 부문은 각 섹터의 조정자적 역할이 많아지는 것을 지적할 수 있을 것이다.

이와 같이 시민의 시점을 중시함으로써, 지역사회를 재평가하고 그 고유성을 존중하는 사상이 강해지는 것은 도시 재생 중에서 앞에서 말한 문화·예술과 역사라고 하는 시점을 중시하는 것으로 이어지고 있다.

2. 5 도시 재생과 거버넌스(governance)

최초 일본에서의 도시 재생에 관련된 논의는 계획 선도형이나, 프로젝트 선도형이나는 논점이 중요성을 더해가고 있다. 이 두 가지 논점을 축으로 도시 재생 정책에서의 로컬·거버넌스 형성 과정에 관한 개념적 틀은 그림-7에 나타나는 바와 같이 정리할 수 있다. 도시·국가 협동(corporatism:정부, 경제계 대표단체, 노동조합 대표단체등 소수 대표적 단체의 이해 조정에 의거해 사회적 의사결정이 이루어지는 구조)는 유럽(전형적으로는 제2차세계대전후의 서독)에서 전통적으로 지배적이었던 사회적 의사결정 구조이다. 다원주의(개인의 다양성을 전제로 한 대표제 민주주의, 시장에 의한 부의 배분에 대한 신임을 바탕으로 한 사회적 의사결정 구조)는, 전형적으로는 북미에서 볼 수 있는 사회적 의사결정의 양상이라고 말할 수 있다. 한편, 아시아 제국의 근대화 후발국에서는 전통적으로 개발관료주의(엘리트 관료가 중심이 되어 개발을 주목표로 삼아 사회적 의사결정이 진행되는 구조) 혹은 개발 포퓰리즘(대중 회유적인 정치가에 의한 개발지상주의적 통치) 하에 있다고 말할 수 있다.

이러한 개념적인 분류상에서 보면, 일본에서는, 국가⇔현⇔시정촌이라는 피라미드형 단계적 조직구조(hierarchy)의 개발 관료주의로 분류되는 양상이 지배적이었다고 말할 수 있지만, 종래의 경제발전 지상주의적인 지역개발에서 경제적, 사회적, 환경적인 지속적 발전으로 지역 발전의 과제가 크게 전환하는 가운데, 세계적인 조류로서의 거버넌스(지역 레벨로 말하면, 로컬 거버넌스) 구축을 향한 큰 조류가 시작되고 있다. (그림-7 에서 시민사회 방향).

일본의 도시 재생의 상황으로는 크게 나누어 세 가지의 방향성을 볼 수 있다.

첫 번째 방향은, 지방정부와 민간, 즉, 자치단체장, 자치단체 행정조직, 지방의회등과 도시 재생에 이해관계를 가진 민간 섹터(중심 상점이 상업자, 도심 부동산 소유자, 개발자(developer)등)의 파트너십 강화시키면서 도시 재생을 도모해 가는 스타일(본론에서는 도시·국가 협동(corporatism)형 계획 선도 어프로치(approach)라고 부름)이다.

두 번째 방향성은, 규제완화를 통해서 시장 메카니즘에 의거하면서, 선도적 프로젝트를 실시함으로써 도시 재생을 추진해가려고 하는 스타일(시장 지향형 프로젝트 선도 어프로치라고 부름)이며, 세 번째 방향은, 민간 경제단체, 시민 그룹 등의 마을 만들기를 향한 상향식의 주도에 입각하면서 도시 재생을 도모해 가는 스타일(시민 주도형 어프로치라고 부름)이다.

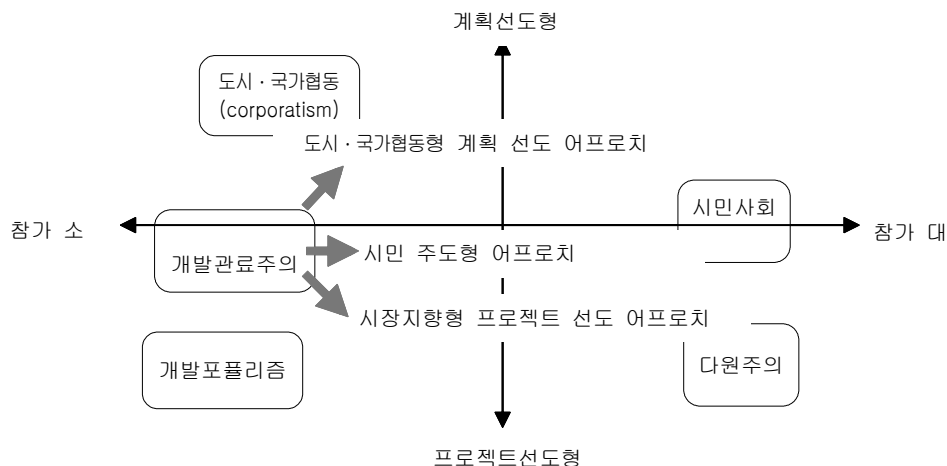


그림-7 일본에서의 도시재생정책 어프로치의 개념적 정리

3. 지방 중핵도시에서의 도시 재생의 전개

3. 1 창조 도시(creative city)정책의 사례 : 가나자와시

도심 활성화 사업

가나자와역에서 도심 고린보로 뻗어가는 중심시가지의 척추가 되는 회랑(corridor)을 도심축이라고 이름 붙여, 시 주도 아래에서 계획적인 도시재개발사업을 순조롭게 전개해 왔다. 또 가나자와시에서는, TMO를 1998년에 시 주도(가나자와시 출자 비율 : 50%) 하에서 일찍이 설립했다. 당초는 TMO의 스태프는 시에서 파견 나온 사람들이 차지하고 있어 행정 주도의 흐름 속에 있었다고 말할 수 있지만, 그 후, 전문 스태프로 바뀌어, 상인, 부동산 소유자에게 대응하는 운영을 진행할 수 있게 되었다. 그 하나의 배경으로서 상가진흥조합, 도심대형점 사업자, 호텔·여관업자 등에 의한 가나자와 중심상가 거리조성 협의회 발족을 지적할 수 있다. 동협의회는 당초 현청 이전 반대 운동을 위해서 결성되었지만, TMO를 전문 스태프가 담당하게 됨과 동시에 TMO가 동협회의 사무국을 인수하여 협의회 위치지정도 반대 운동에서 도심 활성화라고 하는 마을 만들기 활동으로 전개했다

시, 현, 국가, TMO, 가나자와 중심상가 거리조성 협의회, 지권자(地權者)등의 제휴에 의한 도시 재생 사업의 성과로서 들 수 있는 것이 TMO에 의해 실시된 내장(infill)형 재개발의 프레고(PREGO) 사업이다. 이 개발 사업은, 1982년에 패션 빌딩이 해체된 이래 빈터였던 도심부의 1,700㎡의 토지에 파티오(patio)와 갤러리아(galleria)가 있는 쇼핑 빌딩을 건설한 것으로 국가(tenant mix(최적의 업종 업태의 편성)사업보조제도 : 54.4%), 현(26.4%), 시(26.9%), TMO(10.4%)의 부담에 의해 정비되었다. 앞서 말한 마을 만들기 협의회가 중심이 됨으로서 사업 성공의 열쇠가 되는 세입자(tenant) 선정 조정이 가능해졌다. 정부와 도심경제 이해관계자의 파트너십에 의한 도시 재생의 하나의 전형이라고 할 수 있을 것이다.

역사·환경보전·도심의 활기 추진하는 다양한 조례 제정

더 나아가 가나자와시에서는, 동 시장(市長)의 리더십 아래 건축물의 높이 규제 등, 역사적인 시가지의 보전, 녹지환경 보전을 목적으로 하는 다양한 조례를 제정해 오고 있다. 역사적 지구(地区)의 보전·양호한 주거환경을 위한 여러 규제의 도입함에 있어서는 주민의 합의 형성이 중요시된다. 가나자와에서는 역사적으로 형성되어 온 가나자와시 자치회연합회를 정점으로 하는 마을자치회 조직이 견고하다는 평을 듣고 있고, 시에서의 공청회에서도 가나자와에서는 마을자치회, 상점가 조직이 튼튼하여, 이러한 조직을 통해서 주민합의 형성을 도모되고 있다는 지적된다.

또 도심의 활기를 보전하기 위해서, 대형 쇼핑센터의 입지규제 지역설정계획을 시 전체로 정하고 있다. 가나자와시에서는 동계획에 의해 독자적으로 조닝(zoning)을 설정해, 각 지구마다 대규모 점포의 점포면적 상한치(도심부에서는 바닥 면적 상한 없음, 역의 서쪽지구의 간선도로 연도(沿道)에서 20,000㎡이하, 그 이외의 지역에서 1,000~3,000㎡를 상한)를 정해 도시계획적인 견지에서 교외 지역에서의 대규모 점포의 입지 억제에 도모하고 있다.

문화를 통한 도시 이미지의 형성

창조 도시 비전 하에서 중심부에 전통적인 거리풍경이 남아있는 가나자와에서 추진되고 있는 도시 정책도 흥미롭다. 가나자와에서는 호쿠리쿠 지방의 중핵도시로서 이시가와현립 음악당, 21세기현대미술관, 시민예술촌 등 중핵적인 문화시설 집적이 진행되고 있지만 이러한 시설은 모두

충분한 활용 방식을 고려하지 않고 시설만 정비한, 이른바 건물로서 건설된 것은 아니고, 기획 단계부터 가나자와시의 문화력을 높이기 위해서, 어떻게 활용할지에 대한 충분한 검토가 이루어졌다. 그 결과, 이러한 문화 시설은, 각각의 개성이 맞물리어, 전체적으로, 문화적·창조적인 도시로서의 가나자와의 이미지를 높이는 데에 성공하고 있다고 말할 수 있다(사진-2). 예를 들어, 가나자와역 주변의 재개발에 따라 건설된 이시가와현립 음악당에는 단순한 건물로서의 심포니 홀을 건설한 것이 아니라, 일본에서 가장 유명하고 인기가 있는 지휘자를 예술 감독으로서 맞이함으로써 하나의 높은 오케스트라(양상블 가나자와)를 창설함과 동시에 세계에서 유명한 음악가를 강사로서 초빙해, 젊고 재능이 있는 음악가를 위한 아카데미를 매년 개최하는 등 음악가의 거점으로서 육성하여 일본내 클래식 음악의 거점의 하나로서 정평을 얻고 있다. 도심부의 구 교육시설이 있었던 곳을 재개발해 건설된 21세기 현대미술관에서도, 적극적으로 현대 아티스트의 작품을 채택함과 동시에, 시민 참가형 활동을 중시하는 등, 연간 100만명 이상의 관람객 유치에 성공하고 있다. 또 옛날 창고 건물을 재이용하여 개설한 시민예술촌에서는 이용자인 아티스트들 자신에 의해 운영되는 24시간 이용 가능한 공연예술(performing arts)의 스튜디오를 제공함으로써 젊은 아티스트의 거점으로 만드는 것에 성공하고 있다고 말할 수 있겠다.

사진-2 가나자와 문화력의 축적



21세기현대미술관



시민예술촌

3. 2 마켓 선도형 정책의 사례 : 다카마츠시

시가화 조정 구역의 폐지

2000년의 도시계획법의 개정으로 시가화구역과 조정구역의 구분을 도도부현이 결정하게 됨에 따라 가가와현에서는 현 전체에서 시가화구역과 조정구역을 폐지했다. 이전부터 다카마츠시와 같은 도시계획구역에 속해 있던 사카이데시에서 주변의 시가화구역과 조정구역이 아닌 자치단체로의 인구 유출에 따른 인구 감소를 막기 위해서 조정 구역의 폐지를 강하게 요하고 있었고 법 개정 에 따라, 다카마츠시도 포함해 현 전체에서 시가화 조정 구역이 폐지된 것이다. 지형적으로 평탄하고 개발의 역사도 긴 사누키평야가 지정된 도시계획구역을 넘어 펼쳐져 있는 조건 아래에 있는 가가와현에서는 시가화구역과 조정구역으로 지정되어 있는 중심시에서 인구 정체·감소, 비지정 주변 자치단체에서 인구 급증이라고 하는 형태로, 오히려 구역지정이 원교외화(遠郊外化)의 속도를 높이고 있다고 하는 과제를 안고 있어, 이러한 과제에 대응하는 조치였다. 동시에 도시계획 구역의 재편도 이루어져 그때까지는 광역도시계획구역으로서 하나로 묶여있던 다카마츠시, 사카이데시, 마루가메시 등, 일부 새로이 도시계획구역으로 편입된 주변 자치단체와 함께 각각 독립된 도시계획구역을 구성하게 되어, 일체 도시권으로서의 조정이라는 관점에서는 과제를 남기게 되었다고 할 수 있다.

마루가메마치 재개발 사업

중심상가의 마루가메마치에서는 재개발 사업이 진행중이며, 2006년 10월에는 최초의 사업인 일번가가 오픈했다. 구상 단계로부터 일관되게 재개발 사업이 마루가메마치 상가진흥 조합의 주도로 진행되고 있는 점이 큰 특색이다. 다카마츠시에서는, 도시재생특별조치법(2002년)에 의거하여, 지방도시로서는 첫 도시재생 긴급정비지역(민간 도시개발사업에 대해서 금융지원 조치가 가능하다), 및 도시 재생특구(도시계획의 규제완화가 가능하다)가 지정되었지만, 이 지정 신청도, 상가진흥조합 측에서 시에 제안한 것이었다. 그 외, 프로젝트 파이낸스(project finance) 수법을 이용하여 리스크의 분산을 도모하는 등, 주차장 경영에 의해 독자 재원을 확보하고 있는 상가진흥조합이 상점가의 젊은이 그룹에 의한 독자적인 조사 연구를 통해, 반드시 순풍이라고는 할 수 없는 사업 환경 속에서 시장 메커니즘을 유효하게 활용해, 사업 실시를 성공으로 이끌어 왔다(그림-8).

다카마츠시에서는, 선포트(sunport)·다카마츠 개발사업(현과 시가 합동으로 실시. 사무국은 현)이, 1988년 세토오오하시 공용 개시에 따른 우코연락선 폐지 보상이 되는 향만지구의 재정비 사업으로서 다카마츠시의 새로운 심볼로서 추진되어 왔다. 동사업은, 구상, 계획, 실시에 있어서 일관되게 국가⇌현⇌시의 피라미드형 단계적 조직구조(hierarchy) 하에서 진행되고 있어 이 의미로 전형적인 개발 관료주의적 프로젝트형의 도시재생사업이었던 것과 비교하면, 마루가메마치 재개발 사업의 시장지향형으로서의 새로운 스타일은 두드러지고 있는 것을 지적할 수 있다.

또, 마루가메마치 재개발사업에서는 상가진흥조합이 독자적인 주차장 재원을 토대로 지방행정을 개입시키지 않고, 도쿄의 전문가, 국가와의 제휴를 도모해, 그것을 통해서 국가 도시재생지원사업의 최신 동향을 파악해 정부의 시장지향형 도시재생 지원정책을 잘 활용해 도시 재생 프로젝트의 실시를 추진한 점도 주목받는다.

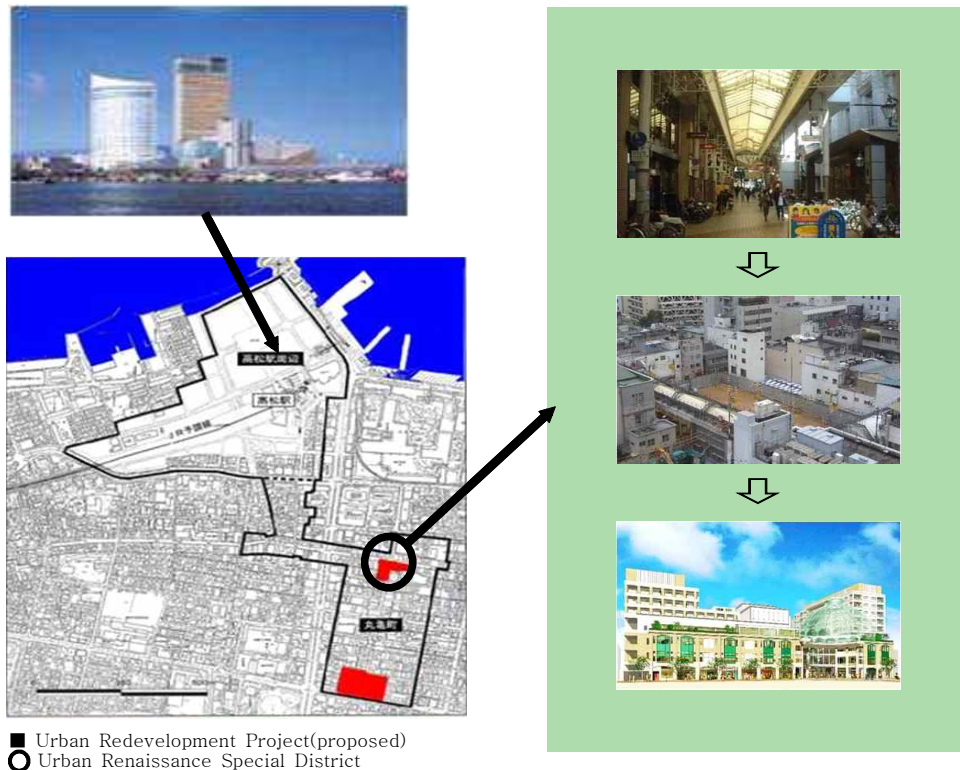


그림-8 도시재생사업의 전개(다카마츠시)

3. 3 시민 주도형 정책 : 마츠야마시

『사카노우에노쿠모(언덕 위의 구름)』 마을 만들기

마츠야마시의 도시재생전략으로서 『언덕 위의 구름』 마을 만들기를 들 수 있다(그림-9). 1999년의 첫 당선시부터 일관되게 지방도시의 자립을 테마로 내건 현시장의 리더십 아래에서 진행되고 있는 것으로, 2003년에 시종합 정책부 내에 언덕 위의 구름 마을 만들기 팀이 설치되었다.

구체적으로는, 「필드(field) 박물관 구상」으로서, 지역주민 및 시민단체에 의한 지역 자원의 활용, 창출에 적극적으로 임하는 자세를 지향하고 있다. 자원을 활용함에 있어서는, 시는 시민 그룹, NPO, 상가연합회 등의 자주적인 시민활동을 적극적으로 지원하고 있고, 「마을 만들기 시민학원」(시민 활동의 리더 육성 사업), 필드 박물관 활동 지원 사업(공공시설을 비롯해 지역 자원의 이익 활용에 주체적으로 임하려고 하는 NPO나 시민 단체를 지원하는 사업, 2006년에는 7개 단체를 지원) 등을 통해서 지역 자원에 관심을 가고 있는 시민 활동이 생겨나고 있어 성과를 올리고 있다. 「마을 만들기 시민학원」 사업은 현재 그 운영을 2005년에 발족한 「특정비영리 법인 마을 만들기 지원 에히메」에 위탁하고 있어, 마을 만들기 중간 지원 NPO가 생겨 시와의 제휴가 진행되고 있는 일도 주목된다. 또 지원 단체 중 2개 단체는, 현시장의 밑에서 마츠야마시가 별도로 행하고 있는 공모 시민에 의한 정책 제안 사업인 「모두의 마츠야마 꿈의 공방」 사업의 참가자가 제안한 사업인 것도 흥미롭다.

또, 중심 시가지 활성화와도 연동해, 『언덕 위의 구름』 필드 박물관 구상에 있어 센터 존(center zone)에 위치하고 있는 로프웨이(ropeway) 상가에 있어, 전선의 지중화·도로 경관 정비와 연동한 상가진흥조합에 의한 점포 정면(facade) 경관에 관한 자주적인 마을 만들기 협정 등의 움직임과도 연대하면서 진행되고 있다. 상가진흥조합 이사장에 대한 인터뷰에서는 동 상가는 3개의 상가에 나뉘어 있어 합의 형성이 어려운 측면이 있었지만, 센터존 사업으로서 『언덕 위의 구름』 마을 만들기의 중심이 되면서, 시장의 강력한 후원을 받았던 것이 상가를 하나로 결집하는데 있어서 큰 효과가 있었던 것이 지적되었다. 시민 주도에 의한 네트워크형 어프로치에 있어서는 전략적인 비전을 보이는 것이 개별 사업의 합의 형성을 진행시키는데 있어서 중요하다는 것의 예증이라고 말할 수 있겠다.

이 외 마츠야마시에서는, 문학에 연고가 있는 지역자원을 살린다는 의미로, 마츠야마 청년 회의소가 중심이 되어 몰두하고 있는 「하이쿠 코시엔」과, 학생 정책 제안 논문을 계기로 해서 시가 수북·보존해, NPO법인의 GCM코신안클럽이 시로부터 위탁을 받아 그 보전에 맞추어 지역 문화 보급에 임하고 있는 「코신안」(에도시대 마츠야마출신의 하이쿠 작가 구암 : 『언덕 위의 구름』 마을 만들기 필드 박물관의 새틀라이트(satellite)의 하나로서 위치하고 있다) 등, 시민의 활동을 시가 지원한다고 하는 형태로 진행되고 있는 상향식 문화 마을 만들기 활동이 많이 생겨나고 있다.

마츠야마시의 도시 재생 정책은 행정이 상향식의 시민 주도를 적극적으로 지원함으로써 새로운 시민 그룹·단체 더 나아가 마을 만들기 지원시민단체 형성을 촉진시켜, 그러한 시민에 의한 주도를 네트워크화하는 것을 통해서 도시의 활력을 높여 가려고 하는 점에 명확한 특징이 있다. 『언덕 위의 구름』은 NHK가 대형 TV 드라마로서 방영을 예정하고 있어 이 의미에서는, 이벤트에 의한 도시 마케팅이며, 프로젝트 선도 어프로치라고 할 수 있지만, 도시 마케팅을 시민 마을 만들기로 결부시키고 있는 점에 마츠야마의 특색을 볼 수 있다.



로프웨이가의 정비
센터존의 메인엔트런스(main entrance)



정면 (facade) 정비와 전선의 지중화로
마을은 새롭게 다시 태어난다.

상가 정면(facade) 협정)

그림-9 시민 참가형 필드 박물관 구상(마츠야마시)

4. 정리 : 지속 가능한 도시 재생을 향해서

일본 지방도시에서의 중심 시가지의 쇠퇴, 지속 가능한 도시 공간 형성을 위한 도시권 레벨에서는 공간 매니지먼트(management)가 과제가 되고 있다. 한편, 경제 부양 추진책으로서의 규제완화에 의한 도시 재생 사업 하에서, 도쿄도심부에서는 대형 도시 개발이 계속 되지만, 동경만 연안부에 입지하는 고층 맨션군과 같은 인간이 살기에 어울리는 공간이라고는 도저히 말할 수 없는 너무나 자연과 동떨어진 도시 공간이 형성되고 있다.

본론에서는 일본의 지방도시 재생 정책의 최근의 동향에 대해서 살펴보았는데, 향후의 도시 공간 형성에 대해서 어떠한 시사점을 얻을 수 있을까? 첫 번째로 지적할 수 있는 것은 장기적인 도시 발전 컨셉의 중요성일 것이다. 규제완화를 통한 프로젝트형 도시 재생 사업은 해당 부지에서의 이익 최대화를 추구하기 때문에 반드시 해당 사업이 장기적인 도시 발전에 있어서 플러스가 된다고는 할 수 없다. 예를 들면, 현재의 도쿄와 같이 무질서하게 난립하는 고층빌딩군으로 이루어지는 도시 경관은 단기적인 투자로는 선호될지도 모르지만, 오히려, 장기적인 도시 발전 전략의 부재를 상징하는 것으로서 건전한 장기적 투자를 꺼리게 만들 가능성이 높은 것이 아닌가?

두 번째로 지적할 수 있는 것이 도시 지역권 레벨에서의 광역적인 공간 계획 제도의 구축이다. 일본에서는 도시계획구역 마스터플랜 제도는 있지만, 아직도 도시권 레벨에서의 공간 계획 책정을 위한 제도는 지극히 불충분하다고 말하지 않을 수 없다.

세 번째로, 지방도시 재생의 중요한 포인트로서 「문화」가 가진 중요한 역할에 대해 지적해 두고 싶다(표-2). 즉 그 도시의 문화나 자연 환경이 가진 고유성을 강조·육성함으로써, 그 도시가 지니는 미래 지향적 이미지, 살기 좋은 도시로서의 이미지를 높여 그것을 통해, 인재와 투자를 유치하려고 하는 전략이다. 글로벌화 시대의 도시 산업의 서비스화, 지식산업화, 관광산업화의 흐름에 따른 전략이라고 말할 수 있겠다.

표-2 지속가능한 지역만들기 전략

	국토개발(20세기)	지속 가능한 지역만들기(21세기)
목적	사회자본정비 (경제력)	이미지 만들기 (문화력)
수단	공장유치 (제2차산업)	인재와 자본의 유치 (서비스업, 지식·문화 산업)
방식	하향식(top-down), 행정주도	상향식(bottom up), 자치단체와 시민의 협동
목표	내셔널 미니멈(national minimum)(획일성)	로컬 맥시멈(local maximum)(다양성) 글로벌 미니멈(global minimum)

참고 문헌

- Evans, G. (2001), Cultural Planning: an Urban Renaissance , Routledge
- Healey. P, Magalhaes, C. D. , Mandanipour, A. and Penlebury, J. (2002), Shaping City Center Futures:Conservation, Regeneration and Institutional Capacity, Regeneration in Grainger Town, Newcastle, University of Newcastle
- Kidokoro T. et .al. eds. (2008) Sustainable City Regions, Springer
- Laundry, C., (2000) The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators, Earthscan
- Simmie, J. ed. (2001) Innovative Cities, Spon Press
- 佐々木雅幸、종합 연구 개발 기구(2007) 「창조 도시로의 전망 : 도시의 문화 정책과 마을 만들기」 학예 출판사
- 矢作弘、瀬田史彦編(2006) 「중심 시가지 활성화 3법 개정과 마을만들기」 학예 출판사

2주제 발표

호주의 도시 재개발 과정

(The Process of Town Renewal in Australia)

김 진 우

(University of New South Wales 교수)

3주제 발표

한국 지방중소도시
재생정책과 사례

김 영

(경상대학교 교수)