

일본의 도시재생 특별법 개정 배경과 의미

김청

도쿄대학교 도시공학과 박사과정

들어가며

일본에서 도시공간의 노후화와 쇠퇴에 관한 논의는 꾸준히 이루어져 왔으나, 2014년 일본의 오피니언 리더 중 한 명인 마스다 히로야(増田寛也)가 이끄는 일본창성회의(日本創成會議)에서 ‘소멸 가능성 도시(일명 마스다 리포트)’가 발표되면서 더욱 활발하게 논의가 이루어지게 되었다. 도시공간의 노후화와 더불어 고령화와 인구 감소 등은 빈집 등의 문제를 더욱 심각하게 초래하고, 도시 쇠퇴를 가속화할 것으로 우려된다.

우리나라보다 이른 인구 감소와 도시의 쇠퇴를 겪고 있는 일본은 대규모 개발에 의한 도시재생을 지양하고 마을 만들기, 콤팩트시티 등의 방법으로 이에 대응하고 있다. 그에 따라 2002년 제정된 「도시재생특별조치법」 또한 개정을 거듭하며, 마을 만들기 교부금 제도 등을 통해 금융·세제 면 등에서 민간 중심의 도시재생을 지원하면서 각 도시의 도시재생 방안의 근거를 제시하고 그 방향성과 더욱 적합한 방안을 모색하고 있다. 이 글에서는 일본 「도시재생특별조치법」의 가장 최근 개정 내용(2016년 9월 개정)을 살펴보고, 국내에 전하는 시사점을 알아보고자 한다.

「도시재생특별조치법」 개정 배경

2002년에 제정된 「도시재생특별조치법」은 총 8번의 개정을 거쳐 현재에 이르렀다. 2016년 9월에 「도시재생특별조치법」의 일부를 개정하게 된 것은 도시의 국제경쟁력과 방재 기능을 강화하고 콤팩트하면서 생동감 있는 마을 만들기에 충실한 제도를 통해 도시재생 및 지방창생(地方創生)을 강력하게 추진하기 위해서이다.

대도시는 국가의 경제를 이끌어 가는 역할을 한다. 대도시는 글로벌 경제권의 중심이고 세계에서 다양한 자원과 정보가 모이는 곳으로 국제적 비즈니스와 생활을 위한 환경, 대규모 재해에 대응하기 위한 환경을 정비할 필요가 있다. 지방 도시에서는 인구 감

소나 저출산·고령화에 대응하고 지방창생을 실현하기 위해 작지만 생동감 있는 마을 만들기를 추진할 필요가 있다. 또한 일본의 고도 경제성장기에 대량으로 공급되었던 주택단지의 노후화가 진행됨에 따라 지역 거점으로서의 재생이 요구되고 있다. 이러한 과제를 해결하기 위하여 「도시재생특별조치법」을 일부 개정하게 되었다.

개정 내용 및 특징

「도시재생특별조치법」의 2016년 개정 내용은 앞서 언급한 것처럼 크게 세 가지이다. 도시의 국제경쟁력 및 방재 기능을 강화하고, 콤팩트하면서 생동감 있는 마을 만들기를 강력하게 추진하기 위한 근거를 만드는 것이다. 이를 위해 민간 도시개발사업 중 국제회의장 시설 등의 정비 비용도 지원할 수 있도록 추가하고, 유휴 공간을 활용하도록 하면서, 재건축 관련 규제를 완화하는 등의 개정이 이루어졌다. 이것은 대체로 대도시와 지방 도시의 특색에 맞는 도시재생을 이루고, 앞서 개정된 내용^{*}을 보강하기 위한 것으로 보인다.

특히 2016년 개정에서는 짧은 기간, 급격한 경제 발전으로 성장한 대도시에 국제경쟁력 강화라는 도시 재생 방향성을 제안하고, 비상용 전력을 확보할 수 있도록 하여 방재 기능을 한층 강화하였다. 또한 일본 내에서 문제가 되고 있는 노후화된 공동주택^{**}에 대응할 수 있도록 조합설립 규제를 완화한 것이 특징이다.

개정에 따른 기대 효과 및 사례

2016년 개정에 따라 각 분야에서 다음과 같은 효과가 있을 것이라고 기대된다.

도시의 국제경쟁력 및 방재 기능 강화 분야에서 국제회의장이나 외국어 대응 시설 등의 정비 비용을 지원할 수 있게 되면서, 외국 기업 등의 비즈니스 환경뿐만 아니라 외국인 거주 생활환경 개선도 유도할 수 있게 되었다. 또한 비상시의 전력을 확보할 수



2013 도쿄도의 국가전략특구제안서

자료: 도쿄도(2013), 「세계에서 가장 비즈니스하기 쉬운 국제도시 만들기 특구 - 국가전략특구제안서」

있도록 하여, 재해 시에도 도시 기능을 유지하게 함으로써 도시의 안전성을 더욱 높게 확보할 수 있게 되었다. 그에 따라 외국기업 및 고도의 외국 인재를 유치하기 좋은 환경을 구축하여, 대도시의 국제경쟁력 강화를 촉진할 수 있을 것으로 전망된다.

대표적인 예로 도쿄권 국가전략특별구역 구역 계획에서 '국가전략 민간도시재생사업'과 '국가전략 도시계획 건축물 등 정비사업'에는 외국인 등 체재 수요(needs)에 대응한 주택, 서비스 아파트, 외국인 거주자들의 생활지원 시설 등의 정비가 포함되어 있다. 또한 '국가전략 주택정비사업'에는 외국인을 위한 보육 지원시설 등을 병설한 주택 정비가 명시되어 있다.

* 2011년 국제경쟁력 강화를 꾀하기 위한 특정도시재생진급정비 지역제도, 도시편의증진협정제도 창설, 2012년 방재 기능 향상을 꾀하기 위한 도시재생안전확보계획 및 도시재생안전확보시설에 관한 협정제도 창설, 2014년 시정촌(市町村)에 의한 콤팩트한 마을 만들기를 지원하기 위한 입지적정화계획에 관한 제도 창설

** 일본 내 공동주택 단지 중 약 50%(2,800단지, 약 91만 호)가 25년 전에 조성되었고, 1981년 내전 기준 개정 전에 조성된 단지는 약 25%에 달한다. 또한 현재 291단지가 약 45년 전에 조성되어 10년 후에는 약 1,500단지, 20년 후에는 약 3,000단지가 건축 연수 45년 이상에 달하게 될 것으로 추정되어 공동주택 내의 빈집 문제와 함께 우려를 불러일으키고 있다.

「도시재생특별조치법」 개정(2016. 9.) 주요 내용

구분	개정 내용	주요 변경 사항
도시의 국제경쟁력 및 방재 기능 강화	① 민간 도시 재생 사업 계획의 인정 신청 기간 연장, 인정 처리 기간 축소	- 민간 도시 재생 사업 계획의 인정 신청 기한을 2017년 3월 말에서 2022년 3월 말로 연장 - 민간 도시 재생 사업 계획의 인정 처리 기간을 특정지역은 45일에서 1개월, 긴급지역은 3개월에서 2개월로 축소
	② 공공시설 등으로 제한되어 있던 민간 도시개발사업에 대한 금융 지원 범위에 국제회의장 시설 등의 정비 비용을 추가	- 개정 전 : 공공시설(공원·광장, 주차장, 비축창고, 공용통로 등) - 개정 후 : 국제경쟁력 강화 시설 추가 (국제회의장 시설, 외국어 대응 의료시설, 외국어 대응 교육·육아지원 시설 등)
	③ 재해 등에 지역 내 건물에 에너지를 계속해서 공급하기 위한 협정제도 창설	건물소유자와 에너지 공급시설 소유자에 의한 협정(승계효과 있음)
	④ 건축물의 도로상공 이용이 가능한 지역을 특정 도시재생긴급정비지역에서 도시재생긴급정비지역 전역으로 확대	특정 도시재생긴급정비지역(12지역) → 도시재생긴급정비지역 전역(63지역) (2015년 12월 31일 기준)
	⑤ 도시재생긴급정비지역 지정 재검토 제도를 명시	
콤팩트하면서 생동감 있는 마을 만들기	① 지역 내에 있는 유용한 기존 건축물을 활용하고, 지역의 상황에 맞는 시가지 정비를 가능하게 하는 수법을 창설	- 개정 전 : 기존 건축물의 전면적인 제거 - 개정 후 : 유용한 기존 건축물은 활용
	② 마을 안 유도시설(의료시설, 복지시설, 상업시설 등)의 정비 촉진을 꾀하는 지구(특정용도유도지구)에서 시가지 재개발 사업을 실시할 수 있도록 하는 등 시가지 재개발 사업의 시행 요건의 재검토	
	③ 공터 빈점포를 유효하게 활용하기 위한 협정제도 창설	협정 주체 : 시정촌 및 마을 만들기 단체와 토지소유자
	④ 유동인구 창출에 기여하는 시설(관광안내소, 사이클 포트 등)의 도시공원 점용이 가능하도록 개정	- 도시재생정비계획에 포함되는 것은 점용 허가 대상 - 계획에 기재·공표로부터 2년 이내의 신청은 원칙적으로 허가
주택단지 재생	토지 공유자만으로 시가지 재개발사업을 조합시행* 하는 경우에 각 공유자를 한 명의 조합원으로 취급하여 3분의 2 합의로 사업 추진이 가능하도록 개정	- 개정 전 : 같은 필지 내 조합의 경우, 공유자 전원을 합쳐 조합원 1인으로 취급. 의결에 전원 동의 필요 - 개정 후 : 같은 필지 내 각 공유자를 조합원 1인으로 취급하고 전체 조합원의 3분의 2 이상이 합의할 경우 통상적인 재개발 실시 가능 * 구분소유법에서는 재건축 결의에 지권자의 5분의 4 이상 (또한 각 동의 3분의 2 이상)의 합의가 필요하나, 시가지 재개발사업에서는 공익성의 관점에서 지권자 3분의 2 이상의 합의로 재건축 가능

자료: 국토교통성(2016), “「도시재생특별조치법 등의 일부를 개정하는 법률안」을 각의결정” 보도자료 및 국토교통성(2016), “도시재생특별조치법 개정에 따른 주택단지의 재건축 추진에 대해서”를 참고로 필자 작성

* 양호한 택지 조성을 목적으로 토지 소유자, 혹은 처지권자가 7인 이상으로 조합을 설립하여 시행하는 토지구획정리사업. 감보에 의해 발생한 보유지의 처분금을 주재원으로 하여 사업을 실시



마쓰야마 시의 저·미이움 토지 활용 사례(상: 정비 전, 하: 정비 후)

자료: <http://sotonoba.place/matsuyamaminnohira>

콤팩트하면서 생동감 있는 마을 만들기 분야에서는 콤팩트 시티에 대한 기초를 유지하면서 지역의 낮은 수요에 따라 재개발 건축물의 규모를 억제하고, 유효한 기존 건축물을 활용하도록 하며, 유동인구 창출을 위해 도시공원의 점용을 가능하도록 하였다. 그에 따라 현재의 생활환경이나 커뮤니티를 유지하면서 각 지역의 상황에 맞게 대처할 수 있을 것으로 생각된다.

아이치(愛知) 현의 마쓰야마(松山) 시에서는 2014년 인접한 빈 점포와 이용이 저조한 주차장을 주민을 위한 공간으로 활용하였다. 빈 점포는 리노베이션 후 주민들이 모일 수 있는 공공 스페이스로, 주차장은 마을 공원으로 활용하고 있으며 주민들의 참가를 통해 공동체 의식을 더욱 높이고, 침체되어 있던 공간에 활기를 다시 불어넣었다.

주택단지 재생 분야에서는 재건축을 위한 조합 설립에 있어서 공유자 전원의 동의를 얻지 않고도, 3분의 2 이상의 동의를 얻어 진행할 수 있도록 되어 더욱 원활히 공동주택단지 재생이 이루어질 것으로 기대된다.

맺으며

고도 성장기에 개발과 함께 성장한 도시는 일정 시점 이후 시간의 흐름에 의해 물리적으로 노후하거나 다양한 원인에 의해 쇠퇴하게 된다. 이러한 노후하거나 침체된 도시공간에 새로운 기능으로 활력을 불어넣는 것을 도시재생이라고 할 수 있다.

그러나 도시의 쇠퇴 원인과 도시의 상황이 다양한 만큼 그에 따른 대응 방향성도 달라져야 할 것이다. 2016년에 개정된 일본의 「도시재생특별조치법」은 이러한 각각의 상황에 맞는 재생을 지원하고 있다. 그중 외국어 대응 시설 정비 지원 등은 사회기반시설이 잘 갖춰진 지방 대도시에서, 지역의 수요 파악에 따른 정비와 적절한 유희공간 활용은 인구 감소 등으로 인해 빈집 문제가 더욱 부각되고 있는 지방 도시에서 참고할 만하다. 이러한 정책 추진 사례를 보며, 우리나라에서도 각 도시의 상황에 더욱 적합한 지원과 다양한 대응책이 나오기를 기대해 본다.

또한 도시재생 대상지는 대부분 방재 대진 대책 부분에 있어서 취약한 경우가 많다. 우리나라도 2016년 발생한 경주 지진 이후 부상하게 된 방재 대책을 도시재생 사업 시에도 적극적으로 고민해야 할 것이다.

참고문헌

- 국토교통성(2016), “「도시재생특별조치법 등의 일부를 개정하는 법률안」을 각의결정”, 국토교통성 보도자료.
- 국토교통성(2016), “도시재생특별조치법 개정에 따른 주택단지의 재건축 추진에 대해서”.
- 도쿄도(2013), 「세계에서 가장 비즈니스하기 쉬운 국제도시 만들기 특구 - 국가전략특구제안서」.
- 국가전략특별구역회의 제13회(2017), “동경권 국가전략특별구역 구역계획”
- 국토교통성 홈페이지 <http://www.mlit.go.jp/index.html>
- 지방창생 홈페이지 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/>
- 내각부 국가전략특구 홈페이지 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/index.html>
- 소토노바 홈페이지 <http://sotonoba.place/>