

일본 역세권 복합개발형 도시재생사업의 특성과 정책적 시사점에 관한 연구

한승욱

주택도시보증공사 주택도시금융연구원

A Study on Characteristics and Policy Implications of Urban Regeneration Project for the Complex Development of Station Sphere of Influence in Japan

Seoung-Uk Han

Housing Urban Finance Institute, Korea Housing & Urban Guarantee Corporation

요약 최근 국토교통부는 주요 역세권을 대상으로 주거, 상업, 복지기능을 강화한 고밀복합개발사업을 추진 중에 있다. 다음 정부의 주요 주택 공약에도 미활용 국공유지를 복합입체화로 개발하고 도심 및 역세권은 복합개발을 통해 20만 호의 주택을 공급하는 방안이 포함되어 있다. 향후 도심 및 역세권의 고밀복합개발을 통해 사업성을 제고하고, 신속한 주택공급의 확대를 위해서 혁신지구 제도를 활용하여 역세권 복합개발형 도시재생사업이 증가할 것으로 예상된다. 본 연구는 도시재생을 통해 대도시의 국제경쟁력을 강화하고, 이를 지원하기 위한 관련 정책을 추진해 온 일본의 역세권 복합개발형 도시재생사업 사례를 분석하였다. 다양한 사업방식과 정책을 활용한 일본의 역세권 복합개발형 도시재생사업을 분석한 결과를 바탕으로 역세권 복합개발형 도시재생사업을 추진 시 사업을 활성화할 수 있는 정책적 시사점은 다음과 같다. 우선 역세권 복합개발사업은 단순한 주택공급이 아닌 도시의 재구조화와 국제경쟁력 강화를 목표로 하고, 주거, 상업, 복지기능을 복합화하는 것이 필요하다. 민간자본의 자발적인 참여를 유도하기 위해서는 사업추진 시 필요한 정책적 지원, 특히 세제와 관련한 지원이 필수적이다.

Abstract Recently, the Ministry of Land, Infrastructure and Transport has been promoting high-density complex urban regeneration projects in the sphere of influence of subway stations. The election promises of the next government also include the supply of housing in stations' spheres of influence. In the future, high-density complex urban regeneration projects in the stations' spheres of influence are expected to increase to expand housing supply based on increased profitability. This study analyzes the case of Japan, which improved the international competitiveness of metropolitan cities through urban regeneration policy and promoted high-density complex urban regeneration projects in stations' spheres of influence using various development methods. Based on the analysis results, this study presents some related policy suggestions. The aim of the regeneration projects is to restructure the city and strengthen international competitiveness, and policy support is needed to promote this. In addition, tax incentives are essential to induce market capital participation.

Keywords : Urban Regeneration Project, Station Sphere of Influence, Complex Development, International Competitiveness, Tax Benefit

*Corresponding Author : Seoung-Uk Han(HUFI)

email: retry012@gmail.com

Received February 4, 2022

Accepted April 1, 2022

Revised March 24, 2022

Published April 30, 2022

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

최근 국토교통부는 영등포역과 대전역 주변에 위치한 쪽방촌을 정비하여 주거·상업·복지의 기능을 강화한 역세권 고밀복합개발 사업을 추진 중에 있다. 이는 도시재생사업의 관점에서 보면 역세권을 중심으로 지역 간 연계를 강화하고 재생사업을 통해 도시기능을 재구조화하여 사업의 파급력이 높이는 복합용도개발방식이라 할 수 있다. 2010년 「역세권의개발및이용에 관한법률(이하, 역세권개발법)」이 제정되면서 체계적 개발과 인접한 도시환경개선을 할 수 있는 법·제도가 정비되었다. 이후 2013년 제정된 「도시재생활성화및지원에관한특별법(이하, 도시재생특별법)」에 따라 역세권 개발사업이 도시재생뉴딜사업에도 포함되었다. 도시재생뉴딜사업은 도시재생특별법에 따라 도시재생활성화계획을 수립 후 추진하고 있어, 현재 개별 법령에 따라 추진하는 역세권 고밀개발사업을 도시재생뉴딜사업으로 추진할 경우, 낮은 사업성으로 인해 사업 속도가 더디고 주민 체감도가 떨어지는 것이 단점으로 지적되었다.

2021년 정부는 「국토의계획및이용에관한법률(이하, 국토계획법)」시행령을 개정하여 주택공급 확대 및 역세권 고밀개발을 원활하게 추진하기 위해서 역세권 복합용도개발 지구단위계획으로 주거지역 용적률을 700%까지 완화하였다. 기존의 국토계획법상 지구단위계획에는 역세권에 주거·상업 등의 기능을 결합한 복합용도개발이 가능한 개발유형이 있으나, 준주거·준공업·상업지역에만 지정할 수 있고 역세권의 일반주거지역에는 적용하지 못했다. 다음 정부 주택정책 공약에도 역세권 주택 20만호 공급이 포함되어 있고, 주거기능을 강화한 도시재생뉴딜사업 확대와 국토계획법 시행령 개정으로 주요한 기반시설인 역을 중심으로 고밀복합개발을 통한 사업성 제고와 주택공급 확대 등의 수요로 역세권 복합개발형 도시재생사업이 증가할 것으로 예상된다[1,2].

본 연구는 도시재생을 통한 대도시의 국제경쟁력강화하기 위한 정책을 수립하고 다양한 사업방식을 활용한 역세권 복합개발형 도시재생사업을 추진해 온 일본의 사례분석을 통해 역세권 복합개발형 재생정책의 특성을 도출하였다. 또한 실제 추진된 프로젝트 분석을 통해 사업별 특성을 도출하였다. 이 결과를 바탕으로 역세권 복합개발형 도시재생사업을 추진 시 사업을 활성화할 수 있는 정책적 시사점을 제시하는 것이 본 연구의 목적이다.

1.2 연구의 대상 및 방법

일본은 대도시의 국제경쟁력 강화를 도모하기 위하여 ‘특정도시재생긴급정비지역(特定都市再生緊急整備地域)’을 대상으로 국제적인 비즈니스 환경개선 등을 목적으로 하는 도시기능의 향상과 시티세일즈를 촉진하기 위한 정책을 수립하고, 이를 뒷받침할 ‘국제경쟁력강화시설(国際競争力強化施設)’ 정비를 지원하는 사업을 추진하였다. 본 연구는 이 가운데 역세권 복합개발형 도시재생사업 3곳(시나가와역 주변지구, 오사카역 북지구, 시부야역 가구)을 분석대상으로 하였다.

연구방법은 문헌연구를 통하여 일본의 대도시 국제경쟁력 강화를 목적으로 한 역세권 복합개발형 도시재생사업 활성화 정책의 특성을 파악하였다. 또한 주요 역세권을 중심으로 추진된 복합개발형 도시재생사업의 사례를 문헌연구 및 취득가능한 일본의 행정자료를 통해 분석하였다.

2. 선행연구의 고찰

「역세권개발법」 제2조에는 ‘역세권이란 「철도건설법」, 「철도산업발전 기본법」 및 「도시철도법」에 따라 건설·운영되는 철도역과 그 주변 지역’으로 정의하고 있다[3]. 학술적으로 역세권은 연구자의 목적이나 관점에 따라 조금씩 다르게 정의하고 있다. 박세훈외(2009)은 철도역을 중심으로 그 지배력이 미치는 지리적 권역으로 정의하였고[4], 김대웅외(2003)은 철도역을 중심으로 하는 보행자의 접근성과 토지이용에 영향을 받는 범위로 규정하였다[5]. 한광덕외(2010)은 보행자가 도보로 철도역까지 접근할 수 있는 최대거리를 설정하는 도보권역, 철도역을 이용하는 사람들이 미치는 이용권역, 주변지역과 연계 개발이 가능한 개발권역으로 분류하였다[6]. 구체적인 공간범위에 대한 규정도 있는데 「도시재정비촉진에관한특별법시행령」에서는 도시철도역 중심으로부터 반경 500m를 역세권의 범위로 정하고 있고, 서울시는 1차 역세권을 역 승강장 중심에서 반경 250m 이내, 2차 역세권을 500m 이내로 설정하고 있다[7].

홍석호(2021)는 민자복합역사 개발사업이 이루어진 3곳의 사례분석을 통해 사업이 주변지역에 미치는 영향을 분석하고 복합역사 개발방향에 대한 시사점을 제시하였다[8]. 그의 분석에 따르면 복합역사 주변지역이 고밀화된 주거로 변화하고 있고, 사업체수도 증가하고 있어, 역

세권을 생활권의 중심적 위상을 부여하고, 철도로 단절된 지역을 연결하여 문화 및 편의시설과 상업시설을 집약시켜야 한다고 주장하였다. 최수범외(2016)는 수도권 역세권을 대상으로 복합개발이 지역활성화에 미치는 영향을 분석하였다[9]. 그는 역세권 복합개발 시 상업업무 기능 주거기능 정보교류기능의 복합화와 환승시스템 지원을 통한 역의 기반시설로서의 기능 강화를 강조했다.

본 연구는 도시재생을 통한 대도시의 국제경쟁력강화하기 위한 정책을 수립하고 다양한 사업방식을 활용한 역세권 복합개발사업을 추진해 온 일본사례 분석을 통해 역세권 복합개발형 도시재생사업을 추진 시 도시재생사업을 활성화할 수 있는 실질적 대안을 제시한다는 점에서 선행연구들과의 차별성을 가진다.

3. 역세권 복합개발형 도시재생사업과 관련한 일본의 도시정책 변화

3.1 국제경쟁력 제고를 위한 도시정책의 전환

일본은 2001년에 총리를 본부장으로 하는 도시재생 본부를 내각에 설립하고, 2002년 「도시재생특별조치법(都市再生特別措置法)」을 제정한 후 도시재생사업을 본격적으로 추진해 왔다. 이후 몇 번에 걸친 법개정을 거치면서 민관 연계를 통한 도시의 국제경쟁력 및 도시매력을 강화하였다. 2016년에 도시의 국제경쟁력 강화에 방재 기능 강화를 더해 법개정이 되었다. 이는 도시 간 경쟁이 격화되는 가운데 대도시의 방재기능을 강화함으로써 지진 등으로 인한 대규모 재해를 우려해 글로벌 기업 및 인재들이 일본의 대도시를 꺼려하지 않도록하여 도시의 국제경쟁력을 강화하고자 한 것이 2011년 개정과의 차이점이다.

2012년말 설치된 일본경제재생본부(日本經濟再生本部)는 2013년부터 2020년까지 성장전략을 수립하여 발표하였다. 성장전략 가운데 2016년에 발표된 '일본재흥전략2016(日本再興戦略2016)'에는 '도시의 경쟁력 향상과 산업 인프라 기능 강화'가 추가되었다. 새롭게 제시된 정책방향에는 국제 경쟁력을 강화하고 경제성장을 촉진하기 위해 고속철도망 네트워크 정비, 국제거점 공항 및 항만 등의 조기 정비를 포함한 산업인프라 기능을 강화하고, 교통접근 편리성 향상 및 도시기능 집적을 통한 글로벌 기업의 활동거점이 될 수 있는 지역을 지정하여 도시개발을 집중적으로 추진하는 내용이 강조되어 있다.

또한 KPI(Key Performance Indicator)를 설정하여 2015년 4위인 동경의 도시종합력 순위를 2020년까지 3위 이내로 끌어올리는 구체적인 수치도 제시하였다[10]. 2011년 법개정이 「도시재생특별조치법」에 한정된 정책적 목적과 수단을 사용한다에 반해, 2016년의 법개정은 국가경제성장전략 위에서 도시정책의 전환을 시도한 점이 특징적이다.

3.2 도시재생기본방침변경과 신규제도의 도입

2018년 일본정부는 도시재생기본방침(都市再生基本方針)을 일부 개정하였다[11]. '도시는 국력의 원천'으로 '선택과 집중'을 통해서 지방 경제의 성장동력인 거점도시의 기능 및 국제경쟁력을 강화하는 방향으로 도시재생의 정책방향을 설정하였다. 새롭게 도입된 제도 가운데 '도시재생긴급정비지역(都市再生緊急整備地域)'의 '후보지역(候補地域)'을 신설하였다. 기존의 '도시재생긴급정비지역'은 도시재생의 거점으로서 도시개발사업 등을 통해서 긴급하고 중점적인 시가지 정비를 시행해야할 지역으로서 정령(政令)으로 정해진 지역이다. '후보지역'은 도시재생긴급정비지역 지정을 위한 필요성과 관련 계획의 정합성 등이 지정 가능한 수준에 도달하지 못한 곳이지만, 해당 지자체가 가까운 미래에 신청할 의향이 있는 곳을 필요성에 따라 후보지역으로 설정하고 공표하는 제도이다. 후보지역으로 지정되면 1~3년 기간 동안 '산·학·관·금이 연계한 준비협의회' 등을 통해 민간이 재생사업을 제안할 기회를 제공하고, 스케줄을 공유와 사업에 유리한 조건 등을 제시하는 등의 방법으로 민간투자를 유도하여 도시재생의 질적 향상을 목표로 하였다. 2018년부터 10곳의 후보지역이 지정되었다. 후보지역 가운데 8곳이 도시재생긴급정비지역으로 승격·지정되어, 2021년 9월 현재 도시재생긴급정비지역은 51곳이 지정되어 있다[12].

추가하여 도시의 국제경쟁력을 재고 할 수 있는 지역을 정령(政令)으로 '특정도시재생긴급정비지역(特定都市再生緊急整備地域)'에 지정하고 지원할 수 있는 제도가 신설되었다. '특정도시재생긴급정비지역'은 기존의 도시재생긴급정비지역 가운데 해당 도시의 국제경쟁력을 강화하기 위한 도시개발사업 등의 실사가 예정되어 있거나, 지역의 공공단체가 참여하여 국제경쟁력 강화 거점화를 위한 실현가능성 및 구체성이 충분한 도시계획 및 전략 등이 공표되어 있고, 관련 제도 등의 운영 등의 실제적 사업의 추진이 명확하다고 판단되는 지역을 대상으로 한다. 특히 고속철도역이나 공항, 항만을 거점으로 하

여 교통 접근이 용이하고 국내외 주요 도시로의 이동이 원활한 지역이나, 기업활동을 위한 장소, 컨벤션센터, 국제회의장, 국내외 비즈니스맨을 위한 생활지원시설 등의 도시기능이 집적되어 있는 지역 등이 지정기준에 해당한다.

‘특정도시재생 긴급정비지역’으로 지정되면 여러 가지 형태의 특례가 주어진다[13]. 민간이 추진하는 도시재생 사업에 대해서 소득세와 법인세를 할증상각(割増償却)하여 5년간 50% 한도액을 할증해 준다. ‘할증상각’은 소득세법상 우대조치로서 특정 조건을 충족한 자산을 신축·취득한 경우, 필요 경비로서 계상할 수 있는 감가상각비의 한도액을 높여서 계상할 수 있게 해주는 제도이다. 예를 들면 할증 20%가 적용되면 일반적으로 감가상각비 100만 원까지 계상할 수 있었던 것을 120만 원까지 계상할 수 있게 된다. 건물의 등록면허세도 0.2% 경감해주고, 부동산취득세의 50%를 공제(지자체에 따라 40~60%)해준다. 고정자산세와 도시계획세도 5년간 과세표준 기준으로 50%를 공제(지자체에 따라 40~60%)해준다. 또한 국제경쟁력강화시설에 대해서는 별도의 금융지원을 한다. 또한 국가예산의 직접 지원도 있다. 민관이 연계한 법정협의회에 의한 정비계획수립이 가능하고, 이 계획에 포함된 도시거점인프라 정비에 대해서는 국제경쟁력거점도시정비사업과 국제경쟁력강화시설과 관련한 공공시설정비사업으로 직접 지원을 한다. 2020년 9월 현재, 특정도시재생 긴급정비지역은 15곳이 지정되어 있다.

3.3 국제경쟁력 강화를 위한 관련시설 정비지원제도 시행

국토교통성의 도시국 마을만들기추진과(都市局まちなづくり推進課)와 도시개발금융지원실(都市開発金融支援室)을 주무부처로 하는 국제경쟁력 강화를 위한 도시재생 지원제도는 두 가지다.

하나는 ‘국제경쟁력강화시설정비지원사업(国際競争力強化施設整備支援事業)’으로, 지원대상은 특정도시재생 긴급정비지역에서 시행되는 국토교통대신이 인정한 민간도시재생사업 중에서 정비계획에 포함된 국제경쟁력강화시설 정비사업이다[14]. 국제경쟁력강화시설은 바닥면적 1,000㎡이상의 국제회의장과 외국어 사용 및 서비스를 제공하는 의료시설, 교육 및 복지시설을 의미한다. 지원은 보조금 지원과 금융지원으로 나뉘는데, 보조금은 ‘정비사업비 x 0.23 x 1/3’ 까지 지원 받을 수 있다. 보조금에 더해 금융지원을 받을 수 있는데, 총사업비의 50% 이하 혹은 공공시설물 + 도시편의시설(주차장, 방재비축창

고 등) + 건축편의시설(엘리베이터, 공유도로 등) + 정비계획에 포함된 국제경쟁력강화시설을 정비하는 총사업비 중에서 적은 금액을 메자닌 금융 등을 통해 지원받을 수 있다.

다른 지원사업인 ‘도시경쟁력강화·시티세일즈지원사업(都市競争力強化・シティセールス支援事業)’은 도시재생 긴급정비협의회의 개최나 정비계획의 작성, 외국기업 등을 유치하는 지역전략 검토 등에 지출되는 경비를 50% 정도 보조금 형태로 지원한다. 외국기업 등을 유치하기 위한 지역전략 및 정비계획 관련 사업은 시티세일즈를 위한 국내외 발표, 자료작성, 전시 참여 등이 있고, 해당 지역의 외국기업 및 외국인 방문객에 대한 상담과 생활 및 비즈니스와 관련된 지역정보의 외국어 발신, 공공공간에서 외국어 정보환경 정비 등이 포함된다. 보조금은 시정촌(市町村), 도도부현(都道府県), 도시재생 긴급정비 협의회, 도시재생추진법인만 지원을 받을 수 있는 사업자가 된다.

4. 역세권 복합개발형 도시재생사업의 특성

4.1 분석대상 역세권 복합개발형 도시재생사업의 개요

현재 일본에는 51곳의 도시재생 긴급정비지역과 15곳의 특정도시재생 긴급정비지역, 2곳의 후보지역이 있다. 이 가운데 주요 역이나 공항, 항만을 거점으로 하여 교통 접근이 용이하고 국내외 주요 도시로의 이동이 원활한 지역을 지원대상으로 하는 15곳의 특정도시재생 긴급정비지역 가운데 역을 포함한 역세권을 재생거점으로 하고 도시재생 관련 공공기관인 ‘UR도시기구(UR都市機構)’가 관여하고 있는 3곳의 사업지를 분석대상으로 하였다.

첫 번째 대상지는 시나가와역(品川駅) 주변 지역은 하네다 공항의 국제화와 리니어 중앙 신칸센 신설로 도쿄 중심 지역으로 변화하기 위한 역세권 복합개발형 재생사업이 추진 중에 있다. 시나가와역과 인접한 다마치역(田町駅) 주변 약 184ha의 면적을 포함한다. 두 번째 대상지는 시부야역(渋谷駅) 주변 지역은 일본국철(JR), 토큐(東急), 케이오(京王), 도쿄 메트로(東京メトロ)의 8개 철도노선과 역이 교차하고, 버스터미널이 있는 공공교통의 거점인 시부야역을 중심으로 약 139ha 지역이다. 세 번째 대상지는 일본국철 JR 오사카역(大阪駅)을 중심으로 약 82ha 면적의 지역이다. 세 지역 모두 2012년에 ‘특정도시재생 긴급정비지역’으로 지정되었다.

Table 1. Urban Regeneration Project Outline

	Sinagawa Sta.	Sibuya Sta.	Osaka Sta.
Location	Tokyo, Minato City	Tokyo, Sibuya City	Osaka, Kita City
Size of Land	T : 184ha L : 28.4ha	T : 139ha L : 5.5ha	T : 82ha L : 27.9ha
Project Approach	Land Readjustment	Multi-Level Bridge Construction	Land Readjustment Disaster Prevention Park Adjustment

4.2 시나가와역 복합개발형 도시재생사업 분석

시나가와역을 거점으로 한 복합개발형 도시재생사업은 '일본의 성장을 이끄는 국제교류거점 시나가와'를 목표로 설정하였다. 2012년 특정도시재생긴급정비지역으로 지정 후, 2014년에는 구체적인 사업방향을 담은 '시나가와역·타마찌역 주변 마을만들기 가이드라인 2014 (品川駅・田町駅周辺まちづくりガイドライン2014)'를 수립하였다. 가이드라인 수립 후부터 2020 동경올림픽을 대응하기 신속한 사업추진이 이루어졌다. 2016년에는 도쿄도시계획지구계획에 시나가와역 주변지구 지구계획이 결정되었다. 토지구획정리사업도 신속하게 처리되어 2016년에 시나가와역 북측지구(品川駅北周辺地区)의 사업이, 2019년에는 시나가와역 가구지구(品川駅街地区)사업이 인가되었다[15]. 또한 올림픽을 대비해 신속한 타카나와 게이트웨이역(高輪ゲートウェイ駅)을 2020년 3월에 개통하였다.

시나가와역 북측지구는 시나가와역과 타카나와 게이트웨이역을 연결하면서 국제경쟁력 강화에 필요한 고도 업무기능 도입하고, 국제교류거점 형성에 필요한 도시형 집합주택과 상업·생활 관련 기능도 압축적으로 도입하고 있다. 이를 위해 토지구획정리사업을 통해 두 역 사이의 도로 및 보행로를 입체적으로 정비하여 시나가와역의 집객력과 타카나와 게이트웨이역의 편리성을 극대화하였다. 시나가와역 가구지구는 시나가와역에 직접 연결되는 광역교통망의 이용편의성을 확보하기 위한 보행로 입체화 정비사업을 중심으로 업무, 상업, 회의, 문화, 엔터테인먼트기능을 복합화하여 집적시키는 사업을 추진 중에 있다.

시나가와역을 중심으로 한 복합개발형 도시재생사업의 특성은 2020도쿄올림픽 선수촌을 포함하여 14개 경기장이 동경만 주변에 위치해 있기 때문에 일본 정부 뿐만 아니라 민간에서도 적극적으로 사업에 참여함으로써

단기간에 집중적으로 도시재생사업이 추진된 점에 있다.

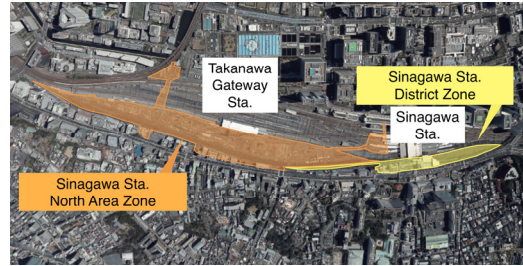


Fig. 1. Sinagawa Sta. Urban Regeneration Project Location [16]

4.3 시부야역 복합개발형 도시재생사업 분석

2007년 수립된 '시부야역 중심지구 마을만들기 가이드라인 2007(渋谷駅中心地区まちづくりガイドライン 2007)'을 시작으로, 시부야역을 거점으로 한 복합개발형 도시재생사업은 '차이를 원동력으로 바꾸는 지역'을 목표로 설정하고, 고도의 국제경쟁력과 강렬한 지역성을 바탕으로 '일하기', '놀이', '살기' 라는 도시기능을 고도로 집중시키는 전략을 수립하였다. 8개의 철도노선과 대규모 버스정류장이 집중되어 있는 대중교통의 거점인 시부야역은 역사의 증개축이 반복되면서 공간 및 동선이 복잡해지고 편의성이 떨어지는 문제가 발생하였다.

2005년 말 도시재생긴급정비지역으로 지정된 후 2007년에 시부야역중심지구 마을만들기 가이드라인 2007을 수립하였고, 2012년 특정도시재생긴급정비지역으로 지정되었다. 2013년부터 토쿄도요코선(東急東横線)과 지하철 후쿠토신선(副都心線)이 선로를 공동으로 운행하는 것을 계기로 역전 광장 및 도로, 역주변의 최근 신축된 고밀상업건물들을 유기적으로 연결하고 역의 기능을 재편할 수 있는 어반코어(Urban Core)를 건설하였다.

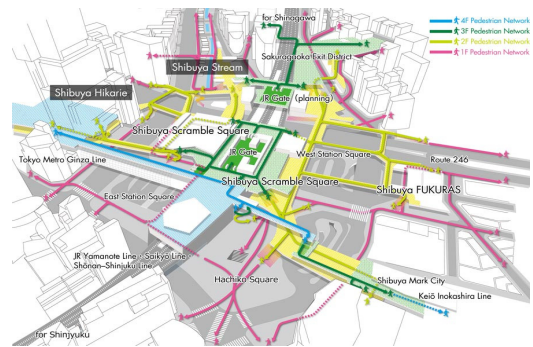


Fig. 2. Networks around Sibuya Sta. [17]

시부야역을 중심으로 한 도시재생사업의 특성은 역세권의 동선을 증충화 및 복합화함으로써 철도로 단절된 지상층의 공간과 지하철로 이어지는 지하공간의 입체화한 점이다. 이는 국토교통성이 추진하고 있는 ‘역·마을 일체화 개발사업(駅まち一体再構築)’ 정책과도 연계되어 추진된 점도 정책사업간 연계방식을 고려할 때 시사하는 바가 크다.

4.4 오사카역 복합개발형 도시재생사업 분석

오사카역 복합개발형 도시재생사업은 UR이 사업기획 단계부터 코디네이터로 참여하여, 프로젝트의 현상공모를 실시하고, 민간 개발사업자와 함께 협의회를 설치·운영하여 전체 사업을 추진하는 방식을 채택하였다. 해당 사업지는 구우메다화물역(旧梅田貨物駅)토지로 1987년 국철청산사업단으로 이전된 후 장기간 방치된 채로 있다가, 오사카시가 2002년 UR측에 도시재생사업의 코디네이터 역할을 요청하였다. 같은 해 7월에 오사카 역을 포함한 나카노시마(中之島), 미도스지(御堂筋) 주변 지역이 도시재생긴급정비지역으로 지정되었다. 2004년에는 ‘오사카역 북측 지역 마을만들기 기본계획(大阪駅北地区まちづくり基本計画)’이 발표되었고, 같은 해 12월에 토지구획 정리사업을 포함한 도시계획이 결정되었다. UR은 2005년에 선행개발을 위한 우메키타 1기 사업구역의 토지 일부를 취득한 후, 2006년에 민간 개발사업자들을 모아 선행개발구역개발협의회(先行開発区域開発協議会)를 구성하여 사업에 착수하였다. 5년 뒤인 2011년에 우메키타 2기 사업구역의 도시계획이 결정되었고, 다음해 해당지역이 특정도시재생긴급정비지역으로 지정되었다. 선행개발구역의 사업은 2013년 완료되어 4월에 그랜드프론트 오사카(グランドフロント大阪)가 개장하였다. 2017년에 2기 구역의 개발사업자를 모집하였고, 다음

해 사업자가 결정되어 2027년 완공을 목표로 사업이 진행 중에 있다.

오사카역을 중심으로 한 도시재생사업의 특성은 공적기관인 UR이 사업대상지의 토지의 일부를 선매입하고 공공디벨로퍼로서 역할을 적극적으로 수행한 점이다.

4.5 일본 역세권 복합개발형 도시재생사업의 특성

종합해보면 다양한 사업방식을 활용하여 추진된 역세권 복합개발형 도시재생사례 분석을 통해 도출된 사업적 특성은 다음과 같다.

시나가와 역세권은 2014년 가이드라인 수립하고 2020년 동경올림픽에 맞춰 신속한 사업추진이 이루어졌다. 시나가와역 주변 지역은 하네다 공항과의 연계를 강화하고, 시나가와역과 신설된 타카나와 게이트웨이역을 연결하면서 국제경쟁력 강화에 필요한 고도업무기능 및 국제교류거점 형성에 필요한 도시형집합주택과 상업·생활 관련 기능을 고밀도로 도입하였다. 국가적 메가 이벤트를 계기로 신속한 사업추진과 적극적 민간 참여가 이루어진 사례로서, 2027년에 리니어 중앙 신칸센이 개통되면 역세권 활성화에 시너지 효과가 나도록 주요 간선 교통망 정비와 연계를 한 것이 특성이다.

시부야 역세권은 2007년에 수립한 가이드라인에 따라 강한 지역성을 바탕으로 한 국제경쟁력 강화와 도시기능 고도화 사업을 추진하였다. 8개의 철도노선과 대규모 버스정류장이 집중되어 철도와 도로로 분절된 역 주변 지역을 어반 코어라는 입체적 동선으로 연결하여 역세권의 기능을 강화하였다. 기존의 역세권의 기능을 강화하고 고밀화하는 새로운 역세권 개발방식이자, 국토교통성 타 정책사업과 연계를 강화한 점이 주요한 특성이 다.

오사카 역세권은 2004년에 기본계획을 수립 후 사업을 1기와 2기에 나눠서 추진하였다. 오사카 역세권 사례의 경우 공적기관인 UR이 2005년에 사업구역의 토지 일부를 취득한 후, 민간 개발사업자들과 협의회를 구성하여 사업을 추진하면서 공공 디벨로퍼의 역할을 적극적으로 수행한 점이 특징적이다. 또한 넓은 부지를 기획단계에서부터 두 번에 나눠 사업을 추진함으로써 사업 리스크를 줄이고, 장기간에 걸친 사업기간동안 발생하는 사회·경제적 변화에 대응할 수 있는 지속성을 유지하면서도 유연한 사업추진이 가능하게 한 점도 주요한 특성 중에 하나이다.

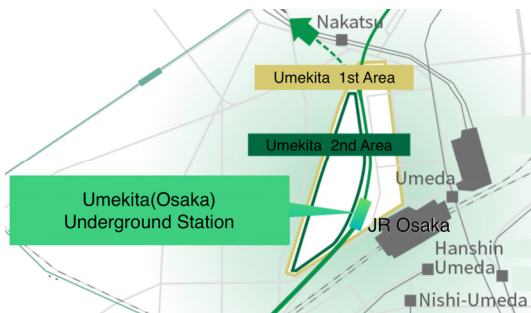


Fig. 3. Osaka Sta. Urban Regeneration Project Location [19]

5. 결론

본 연구는 도시재생을 통한 대도시의 국제경쟁력강화하기 위한 정책을 수립하고 다양한 사업방식을 활용한 역세권 복합개발형 도시재생사업을 추진해 온 일본의 사례분석을 하였다. 분석결과 한국에서 역세권 복합개발형 도시재생사업을 추진 시 사업을 활성화할 수 있는 정책적 시사점은 다음과 같다.

일본은 도시재생정책의 방향을 지방도시가 쇠퇴하는 것을 막기 위한 정책에서 국가 전체의 산업 고도화 및 재구조화라는 국가성장전략정책의 기초위에서 대도시의 국제경쟁력 강화로 전환하였다. 현재까지 한국의 도시재생사업은 쇠퇴지역을 활성화하는 것을 주요 목표로 하고 있어 이에 대한 정책적 목표 및 사업대상의 개선이 필요하다. 혁신지구 도시재생사업은 산업·상업·주거 등의 기능이 2개 이상 집적된 지역거점 개발을 목적으로 하는 재생사업으로 앞서 분석한 일본의 역세권 복합개발형 도시재생사업과 유사한 특성을 가지고 있다. 따라서 현행 혁신지구 도시재생사업 대상에 역세권 복합개발형 도시재생사업의 추가함으로써 관련 도시재생사업을 활성화하는 지원정책으로서 효과적인 기능을 할 수 있다.

대도시의 역세권을 중심으로 추진하는 대규모 도시재생사업은 공공의 정책의 지원 뿐 만 아니라 민간의 참여가 필수적이다. 예산기간이 정해져 있는 공공이 추진하는 도시재생사업의 여러가지 제약을 해결하고 사업이 완료된 후의 지속가능한 운영·관리를 위해서는 민간의 참여가 필수불가결하다. 한국은 민간이 참여하는 도시재생사업에 대한 세제혜택이 구체적이지 않아 실효성이 낮다. 일본 정부는 민간 참여를 유도하기 위해서 민간이 추진하는 도시재생사업에 대해서 소득세와 법인세를 할증상각방식으로 감면하고, 고정자산세와 도시계획세를 공제해 주고 있다. 국제경쟁력강화시설은 별도의 금융지원을 하여 민간의 참여를 유도하고 있다. 역세권 복합개발형 도시재생사업에 민간자본의 참여를 유도하고 사업을 활성화하기 위해서는 도시재생특별법 개정을 통해 특정조건을 충족한 자산을 신축 취득하면 소득세법상 실질적 우대조치를 통해 필요경비의 한도액을 높여서 계산할 수 있게 해주거나, 건물의 등록면허세를 경감하고 부동산 취득세를 공제해 주는 등의 세제혜택을 구체적으로 법제화하는 등의 제도개선이 필요하다.

본 연구는 일본의 대표적인 역세권 복합개발형 도시재생사업 사례를 분석하여 그 특성과 정책적 시사점을 제시하였고, 향후 개별 사업의 재무구조 및 사업효과 등에

대한 추가적인 분석연구를 실시하고자 한다.

References

- [1] T. H. Lee, A study on the vitalization of private participation in urban regeneration projects, Issue Focus, Construction & Economy Research Institute of Korea, Korea, pp. 4-5
- [2] I. S. Shin, Structural change of real estate business led by Mixed Use Development, SCR Issue Report, Seoul Credit Rating Inc., Korea, pp.3-5
- [3] Ministry of Land, Infrastructure and Transport, Act on Developing and Using Station's Sphere of influence, The Korean Law Information Center, <https://www.law.go.kr/LSW/lsiInfoP.do?lsiSeq=104461#0000> (accessed Mar. 17, 2022)
- [4] S. H. Park, D. W. Shon, J. H. Lee, "A Spatial Analysis of Transit Centers in Seoul Metropolitan Region for Developing Transit Oriented Urban Environments", *Journal of Civil and Environmental Engineering Research*, Vol. 29, No. 1, pp.111-120, 2009.
- [5] D. W. Kim, Y. K. You, H. K. Choi, "A study on the method and application of subway walking area setting", *Journal of Korea Planning Association*, Vol. 37, No 5, pp.178-183, 2003.
- [6] K. D. Han, S. H. Sun, H. O. Kim, H. J. Lee, "A Study on the define station area development relating with station and urban planning", *Proceeding of Annual Conference of The Korean Society for Railway*, Korea pp.415-431, June. 2010
- [7] Seoul Metropolitan Government, Establishment and operation standards for district unit plans related to the construction of long-term rental housing in the area around the station, 2011.
- [8] H. S. Hong, "The Implications After the Development of a Complex Private Station for Three-dimensional Urbanization in Korea", *Korea Institute Ecological Architecture and Environment Journal*, Vol. 21, No. 1, pp.119-126, 2021. DOI: <https://dx.doi.org/10.12813/kieae.2021.21.1.119>
- [9] B. S. Choi, J. H. Lee, "The Structural Relationship between Area Activation and Complex Development of Railway Station Area", *Journal of The Korea Contents Association*, Vol. 16, No. 4, pp.594-604, 2016. DOI: <https://doi.org/10.5392/JKCA.2016.16.04.594>
- [10] Headquarters for Japan's Economic Revitalization, Action Plan of the Growth Strategy 2016, Headquarters for Japan's Economic Revitalization, 2016.
- [11] Japan. Cabinet Office Regional Revitalization Promotion Secretariat, Cabinet decision to change partly of Act on Special Measures concerning Urban Reconstruction, Cabinet Office Regional Revitalization Promotion Secretariat, Available From:

- https://www.chisou.go.jp/tiiki/toshisaisei/07kanren/300713_kihonnhousinn.html (accessed Jan. 10, 2022)
- [12] Japan. Cabinet Office Regional Revitalization Promotion Secretariat, Initiatives in candidate areas, Cabinet Office Regional Revitalization Promotion Secretariat, Available From: <https://www.chisou.go.jp/tiiki/toshisaisei/kouhotiiki/index.html> (accessed Jan. 10, 2022)
- [13] Japan. Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, Policies related to Urban Regeneration, Available From: https://www.mlit.go.jp/toshi/crd_machi_tk_000008.html (accessed Jan. 11, 2022)
- [14] Japan. Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, Improving international competitiveness and supporting city sales. (accessed Jan. 11, 2022)
- [15] Japan. Minato City Government, Urban regeneration emergency maintenance area List, Available From: <https://www.city.minato.tokyo.jp/matizukurikeikakutan/toshisaisei/kinkyuseibitiiki.html> (accessed Jan. 11, 2022)
- [16] Japan. Urban Renaissance Agency, Project of Sinagawa Sta. Area, Available From: <https://www.ur-net.go.jp/produce/case/case037.html> (accessed Jan. 21, 2022)
- [17] Japan. Nikken Sekkei LTD, Human Motion and Diversity on the Streets Connected with the Urban Core (Part I), Available From: <https://www.nikken.jp/en/insights/shibuva1.html> (accessed Jan. 21, 2022)
- [18] Japan. Umekita 2nd Project Developer, Umekita 2nd Project, Available From: <https://umekita2.jp/en/> (accessed Jan. 21, 2022)

한 승 욱(Seoung-Uk Han)

[정회원]



- 2005년 4월 : 교토대학 공학연구과 (건축학석사)
- 2010년 9월 : 교토대학 공학연구과 (도시환경공학박사)
- 2010년 1월 ~ 2010년 6월 : 부산 연구원 연구위원
- 2019년 6월 ~ 현재 : 주택도시보증공사 기금연구팀 과장

〈관심분야〉

도시설계, 도시재생, 부동산금융, 공적기금