일본 밀집시가지 재생을 위한 정부차원에서의 대응전략에 관한 연구*

- 오사카시 「이쿠노구 남부지구」를 중심으로 -

임 준 홍**

A Study on the Governmental Strategy to Regenerate the Densely-Built-up Area in Japan*

- A Case Study of the Southern Part of Ikuno in Osaka City -

Jun-Hong Im**

요약 : 본 연구는 방재성 등 많은 문제점을 안고 있는 일본의 밀집시가지를 대상으로 밀집시가지 재생을 위해 정부차원에서 어떤 대책을 추진하고 있으며, 실제 재생과정에서는 어떤 특성이 있는가를 분석하였다. 연구결과는 다음과 같다. 첫째, 일본은 밀집시가지 재생을 위해 중앙정부와 지방정부 차원에서 적극적인 대처가 이루어지고 있다. 중앙정부에서는 도시재생 프로젝트의 하나로 추진하고 있으며, 지방정부인 오사카에서는 이와 연계하여 밀집시가지 정비 방향을 책정하고, 사업지원을 위해 각종 시책들이 추진되고 있다. 둘째, 오사카시의 대표적인 밀집시가지인 이쿠노구 남부지구 사례를 분석한 결과, 지구의 재생을 위해 10년 전부터 협의회와 출장사무소를 만들어 지금까지 많은 노력을 하고 있다. 이 과정에서 다음과 같은 특징을 찾을 수 있었다. 1)사업추진이 주민중심이다. 지구의 재생을 위해 주민이 중심이 되어 협의회를 구성하고, 적극적이고 체계적인 사업추진이 이루어지고 있다. 2)사업기법이 다양하게 적용되고 있다. 기본적으로는 국가의 밀집시가지 재생과 관련된 법률에 근거하여 사업이 추진되고, 사업을 보다 효과적으로 추진하기 위해 오사카시에서는 「재건축서포트21」 등 다양한 시책을 추진하고 있다. 3)재생과정에서는 현 커뮤니티의 유지・계승에 많은 노력을 하고 있다. 예를 들어 종전 거주자용 주택 건설 등을 통해 원거주민에게 거주의 지속성을 지원하고 있다. 4)이러한 적극적인 노력에도 불구하고, 사업추진에는 상당한 어려움을 겪고 있다. 특히, 자력 재건축에는 많은 어려움이 있다. 그 이유는 밀집시가지가 권리관계가 복잡하고, 거주민의 노령화로 인해 변화를 싫어하며, 재해에 대한 위험성을 크게 느끼지 못하고 있기 때문이다.

주제어 : 마치쯔꾸리, 밀집시가지, 재생, 재건축, 일본, 오사카, 이쿠노구 남부지구

ABSTRACT : This study analyzes the measures and the characteristics in the actual propulsive process for regeneration performed by Japanese government for a densely-built-up area with various problems, such as prevention of disasters. This study shows the following results. First, both central government and local government are performing positive management for regeneration of densely-built-up areas in Japan. The central government performs the projects of

* 이 연구는 한국과학재단의 해외 Post-Doctor 연수지원에 의하여 수행되었으며, 자료협조와 인터뷰에 도움을 주신 오사카시청의 高林一樹, 辻秀朗, 寺西弘育님, 이쿠노구남부사무소의 光岡正道, 鳥羽敏幸님께 감사드립니다.
** 오사카대학 외국인 객원연구원(Researcher, Graduate School of Engineering, Osaka University)

urban regeneration. The Osaka local government decides upon the course of maintenance for the densely-built-up area according to the central government policies and performs various measures to support the projects. Second, the following was found as the results of analyzing the example of the southern part of Ikuno ward, the typical densely-built-up area in Osaka. 1) The whole process of the project was led by residents themselves. The residents took the lead and constituted the conference for the regeneration of the area, and the projects of the regeneration were performed positively and systematically. 2) Various project methods were applied. Basically the projects were performed according to the law for the regeneration of a densely-built-up area. Osaka city is performing various measures, such as Rebuilding Support 21 in order to promote the projects more effectively. 3) Various efforts to maintain and succeed the present community were made in the process of the regeneration. For example, the rental apartment complex has been constructed to support the original habitants. 4) The project has considerable difficulties in spite of such positive efforts. Especially it's hard to expect to rebuild that area by the residents' own strength, because the ownership of each building is so complicated, and the aging residents who hate to be changed seldom feel about risks of disaster.

Key Words : densely built-up area, regeneration, rebuilding, Japan, Osaka, the southern part of Ikuno ward

Ⅰ. 서론

1. 연구의 필요성과 목적

10년 전에 발생한 「한신・아와지대지진」은 넓은 지역에 걸쳐 많은 피해를 남겼다. 특히 노후 목조주택이 밀집되어 있는 시가지에는 화제, 붕괴 등으로 인해 큰 피해가 발생하였다.

이처럼 지진 등 대규모 재해의 위험성을 안고 있는 일본은 밀집시가지의 재생을 위해 각종 정책과 시책, 사업을 추진하고 있다.

중앙정부(국가)에서는 2001년 도시재생본부를 설치하고, 밀집시가지의 긴급정비를 도시재생 프로젝트로 책정하여 향후 10년간 추진 중에 있다.

지방정부인 오사카부에서는 「오사카 21세기 종합계획(2000년)」, 「오사카부 주택마치쯔꾸리 마스트플랜(2002년)」 등을 통해, 오사카시에서는 「오사카시 종합계획21(1990년)」을 통해 밀집시가지 재생의 기본방향을 정하고, 「오사카시 민간 노후주택 재건축 지원사업(1992년)」 등 각종 관련 사업을 추진하고 있다.

일본의 밀집시가지 정비와 유사한 우리나라의 노후불량주택 정비사업에는 주택재개발사업, 주거환경개선사업, 재건축사업이 있다. 이 개별 사업들은 2002년 12월 「도시및주거환경정비법」이 제정됨에 따라 일원화 되었지만 사업방식은 과거와 큰 차이는 없다. 사업방식에서 주택재개발사업은 주로 전면재개발 방식이 이용되고, 현지개량방식의 주거환경개선사업은 부분재개발 방식으로, 공동주택을 건설방식의 주거환경개선사업은 전면재개발 방식이 이용되고 있다.

특히, 전면재개발 방식은 불량 단독주택 밀

집지역을 고밀의 아파트단지로 재개발함에 따라 기반시설 부족 및 경관의 악화 등 많은 문제점을 유발하고 있다. 그 밖에 정비과정에 있어서도 자치단체의 역할과 주민참여가 미흡한 등 많은 문제점을 유발하고 있다.[1)]

이에 본 연구는 일본이 지방정부 차원에서 밀집시가지 재생을 위해 어떤 노력을 하고 있는가를 오사카를 대상으로 실증 연구함으로써, 향후 우리나라 노후 불량주택 밀집지역의 재생과정에서 정부의 역할이 무엇인가를 살펴보고자 한다.

2. 기존연구의 검토

일본에서의 밀집시가지 정비와 관련된 연구는 1970년 이후부터 지금까지 꾸준히 연구되어 왔으며, 연구분야는 정책연구, 실증연구가 많은 부분을 차지하고 있다.

정책연구로는 토지구획정리사업과 밀집시가지정비사업이 함께 추진되었을 경우의 효과와 문제점을 분석한 佐藤圭二・松山明(1999)의 연구 등이 있다.

실증연구로는 주택갱신의 실태와 활성화 조건을 분석한 松本暢子(2002)의 연구, 밀집시가지내의 협소도로 확폭의 필요성과 이에 따른 연상면적 증가에 대해 분석한 下田周公・高見澤實(2002), 岩間眞二 외(1998)의 연구가 있으며, 커뮤니티의 지속성에 대한 末村岳史 외(2000)의 연구가 있고, 밀집시가지내 재건축에 대한 小林由佳 외(2003)와 眞野洋介 외(2003)의 연구 등이 있다.

우리나라에서는 서울의 밀집시가지에 대해 분석하고, 정비수법에 대해 연구한 임희지・신중진(2003), 박철수(2001), 양재섭・김광중(2000)의 연구가 있으며, 정비과정에서 주민참여에 대해 연구한 구자훈 외(1996)의 연구가 있고, 일본의 사례를 연구한 임지영(2001), 김창석 외(2004)의 연구가 있다.

이러한 선행연구에 비해 본 연구는 일본 오사카의 밀집시가지에 대해 사례지구를 선정하여, 사업추진과정에서 자치단체가 어떤 역할을 하였으며, 그 속에서 주민참여가 어떻게 이루어 졌고, 재생공간의 특성이 무엇인가를 심층적으로 실증 분석하였다는 점에서 기존연구와 차별된다 하겠다.

3. 연구의 방법과 범위

연구방법은 2가지로 구분할 수 있다. 먼저, 오사카의 밀집시가지 실태와 대책을 살펴보기 위해서는 관련 정책・시책 자료집 등을 조사하였다.

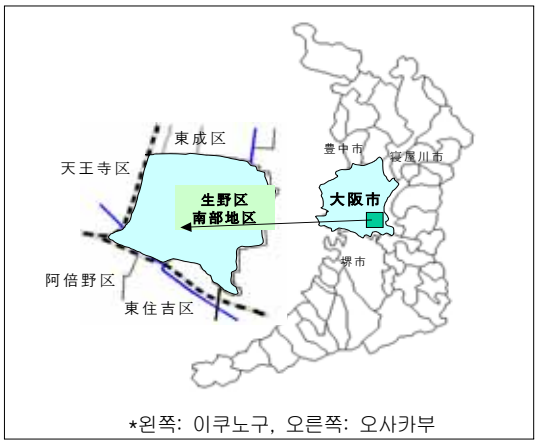
다음으로 구체적인 사례분석을 위해서는 현장조사, 관련 문헌조사, 인터뷰조사를 실시하였다. 사례지구와 관련 현장조사 및 인터뷰조사는 2004년 6월 13일부터 7월 25일까지 이루

1) 구자훈 외(1996)의 연구에서는 실증적 연구를 통해 우리나라 노후 불량주택의 정비과정에서 주민참여가 부족하고, 실제 정비과정에서 홍보부족과 형식적인 설명회의 개최, 주민들의 의식부족 등으로 원활한 주민참여가 이루어지지 않고 있다고 지적하고 있으며, 김창석 외(2004)의 연구에서는 이러한 문제점을 다시 지적하면서 일본의 주민참여 방법과 공공의 역할 등에 대해 연구하였다.

어졌다. 특히, 인터뷰조사는 시청 담당자, 마치쯔꾸리[2] 협의회 관계자, 주민을 대상으로 사업의 전반적인 내용과 추진과정의 어려운 점, 주민의식 등에 대해 조사하였다.

연구의 공간적 범위는 오사카를 대상으로 하였다. 오사카부를 대상으로 전반적인 밀집시가지의 실태와 이를 정비하기 위한 각종 노력에 대해 살펴보고, 구체적인 사례분석을 위해서는 오사카시의 이쿠노구 남부지역을 대상으로 분석하였다.

사례지구인 이쿠노구 남부지구는 〈그림 1〉에서 보는 바와 같이 오사카시의 도심에 근접해 있어 접근성은 좋으나, 지구 내에는 건축물의 노후화와 기반시설 부족, 인구감소 및 고령화 등 많은 과제를 안고 있다.



〈그림 1〉 사례지구의 위치도

특히, 사례지구로 이쿠노구 남부지구를 선정한 이유는 다음과 같다.

첫째, 이 지구는 오사카시의 대표적인 밀집시가지이며, 중앙정부차원에서 「밀집시가지 긴급정비」 지역으로 지정되어 있을 뿐만 아니라, 지방정부에서도 적극적인 정비를 위해 「밀집시가지정비 모델사업지구」, 「재해에 강한 마치쯔꾸리 추진사업지구」로 지정하여 적극적인 정비를 추진하고 있는 지구이다.

둘째, 이 지구 내에는 적극적이고 효율적인 정비사업추진을 위해 「오사카시 주택국 이쿠노남부사무소(이하 이쿠노남부사무소)」를 설치하고, 주민주체의 사업추진을 위해 「이쿠노구 남부지구 마치쯔꾸리 협의회(이하 마치쯔꾸리 협의회)」를 구성하는 등 적극적인 정비가 이루어지고 있다.

Ⅱ. 오사카의 밀집시가지 실태와 대처

1. 오사카의 밀집시가지 실태

일본의 밀집시가지는 동경, 오사카에 각각 약 6,000ha, 전국에는 약 25,000ha로 폭넓게 분포되어 있다.[3] 2003년 국토교통성이 지방정부의 도움을 받아 집계한 「지진 등에 있어서 대규모 화재의 가능성이 있어 중점적인 개선이 필요한 밀집시가지(이하 중점밀집시가지)[4]」는 〈표 1〉에서 보는 바와 같이 전국에 7,971ha, 408개 지구가 있으며, 이 중 28.8%가 오사카에

2) 마치쯔꾸리(まちづくり)라는 단어는 1970년대에 사용되기 시작한 것으로 연구 분야와 학자에 따라 차이를 나타내지만 일반적으로 마치는 "주민의 생활에 맞는 도시(마을)"를, 쯔꾸리는 "주민이 스스로 참여하여 만든다"는 뜻이다. 이 용어는 번역하기 않고 사용하고 있는 경우가 많으며, 본 연구에서도 번역하지 않고 사용한다.

3) 防災都市づくり研究會(2003) p.36인용.

4) 중점밀집시가지는 밀집시가지 중 지진 등에 의해 대규모 화재의 가능성이 높은 지역을 말한다. 이 지역은 향후 10년 이내에

분포되어 있다.

〈표 1〉 중점밀집시가지 현황

구 분		면적(ha)	지구수
전 국		7,971(100.0)	408(100.0)
도 쿄		2,339(29.3)	37(9.1)
오사카	전 체	2,295(28.8)	33(8.1)
	오사카시	1,360(17.1)	22(5.4)
	오사카시 외	935(11.7)	11(2.7)

* ( )의 수치는 백분율(%)임.
자료 : 國土交通省(2003. 7)의 발표자료 재정리.

2. 밀집시가지 재생을 위한 대처

밀집시가지 재생을 위한 정부차원의 대처는 〈그림 2〉에서 보는 바와 같이 중앙정부(국가)와 지방정부(오사카) 차원에서 이루어지는 대책으로 구분할 수 있다. 특히, 이러한 대처는 1995년의 「한신·아와지대지진」 이후 본격적으로 이루어지고 있다.

지방정부 차원에서의 대책을 구체적으로 살펴보면 오사카부에서는 밀집시가지의 본격적인 재생을 위해 마치쯔꾸리 추진기구를 설립하고, 중앙정부의 밀집시가지 긴급정비와 연계하여 「이너에리어 재생지침」을 책정하고 밀집시가지 재생을 추진하고 있다. 그 과정에서 주민참여를 높이기 위해 「밀집시가지에 있어 주민의식 향상 사업」 등을 실시하고 있다.[5)]

오사카시에서는 「오사카시 종합계획21」을 통해 밀집시가지 재생의 방향을 결정하고,[6)] 주민의 자주적인 마치쯔꾸리 활동을 지원하기 위해 「오사카시 마치쯔꾸리 활동 지원제도」를 통해, 전문가를 파견하거나 활동비 등의 보조가 이루어지고 있다.[7)] 밀집시가지내 노후주택의 재건축을 지원하기 위해서는 「오사카시 민간 노후주택 재건축 지원사업」, 「오사카시 우량임대주택 건설자금 융자제도」 등을 실시하고, 이를 통해 자금, 세제지원 등 각종 인센티브를 제공[8)]하고 있다(이러한 시책 중 사례지구에 이용된 시책은 Ⅳ장에서 설명함). 그리고 오사카시청과 이쿠노남부사무소에는 밀집시가지 재생과 관련된 상담창구가 개설되어 구체적인 상담을 실시하고 있으며, 오사카시에서는 사업평가(업적평가)시스템[9)]에 따라 매년 사업 환경 및 주민 요구의 변화, 주민 만족도 등을 조사·재평가하고 있다.

최저한의 안전성을 확보하도록 하고 있다. 최저한의 안전성 확보란 피해를 최소화하기 위해 시가지의 불연영역율을 40% 이상 확보하는 것을 말한다(불연영역면적=공지면적+(지구면적-공지면적)*내화건축물의 점유비율).

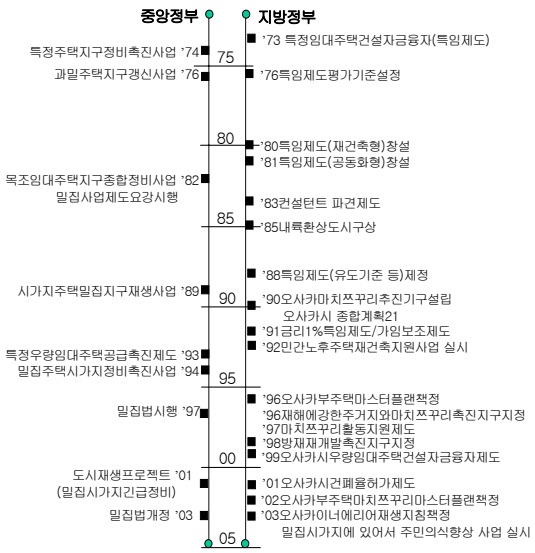
5) 오사카부에서는 2003년부터 밀집시가지에서 활동하고 있는 NPO를 대상으로 제안공모형사업인 「목조밀집시가지에 있어서의 주민의 마치쯔꾸리 의식 향상 사업」을 실시하고 있다(大阪府(2003) p.37참조).

6) 오사카시에서는 1990년 책정한 「오사카시 종합계획21」을 보다 효율적으로 추진하기 위해 2004년에 신지침을 책정하고, 7가지 정책목표를 제시하였다. 이 중 하나가 밀집시가지 재생을 통한 쾌적한 도시환경 창출이다(大阪市(2004d) pp.1~42 참조).

7) 오사카시는 1997년부터 마치쯔꾸리 활동을 지원하기 위해 「오사카시 마치쯔꾸리 지원제도 요강」 및 「오사카시 마치쯔꾸리 지원제도운용요령」을 제정하여 지원하고 있다(大阪市建設局都市整備本部推進部企畵調査科(2004) pp.1~10 참조).

8) 大阪市(2004b) 팜플랫참조.

9) 오사카시는 본격적인 지방분권시대에 대비하여 시민의 입장에서 행정을 실현하고, 시민의 설명책임을 명확하기 위해 매년 사업 담당부서에서 평가위원회의 자문을 거쳐 개별 사업에 대해 평가하는 제도이다. 평가의 종류는 업적평가, 사업재평가, 대규모사업평가로 구분되어 있으며, 업적평가에는 시책적 평가도 포함되어 있다. 이러한 평가는 시에서 추진되는 각종 사업과 시책의 기획입안(Plan)-실시(Do)-점검·평가(Check)-개선(Action)시스템의 일환으로 이루어지며, 점검·평가는 개선 및 기획입안의 중요한 자료 역할을 하고 있다(大阪市(2004)의 事業評価實施方針과 事業平價調書 참조).



자료 : 관련법과 정책, 시책을 기초로 작성함.

〈그림 2〉 정부의 밀집시가지 대처

Ⅲ. 이쿠노구 남부지구의 실태와 재생방향

본 장에서는 연구 사례지구인 이쿠노구 남부지구의 실태와 이 지구를 재생하기 위해 오사카시에서는 어떤 노력을 하였는가에 대해 살펴본다.

1. 이쿠노구 남부지구의 개요와 실태

이쿠노구 남부지구는 오사카시 도심에 인접한 지구로 도시계획도로에 의해 둘러싸여 있으며, 면적 98.5ha의 지구이다(〈그림 1〉 참조). 지구 내에는 〈표 2〉에서 보는 바와 같이 약 7,300세대, 21,000명 정도가 거주하고 있으며, 주택수는 약 8,700호(노후주택 약 6,500호)이다. 특히, 최근에는 인구감소와 고령자의 비율이 높아지고 있다.

〈표 2〉 사례지구의 개요

구 분	내 용
면적(ha)	98.5
사업시기	1994년~2009년
인구(명)	21,000
인구감소율(%)	7(시평균 0.5)
노령자율(%)	17(시전체 12)
세대수(세대)	약 7,300
주택수(호)	약 8,700(노후주택 약 6,500)

자료 : 大阪市住宅局生野南部事務所(2003) p.1 참조.

이러한 이쿠노구 남부지구는 과거부터 외국인 특히, 한국인이 많이 거주한 지역으로 오사카시의 대표적인 목조 노후주택 밀집시가지이다.

이러한 지역에 대해 1994년부터 정비의 관심이 본격화 되었으며, 1995년의 한신・아와지 대지진을 계기로 체계적인 정비가 이루어지고 있다.

이 지역에는 지난 10년의 관심과 정비의 노력에도 불구하고 아직 많은 문제점을 갖고 있다. 이쿠노구 남부지구를 현장 관찰 조사한 결과 대표적인 특징과 문제점을 정리하면 〈그림 3〉과 같다. 사진에서 보는 바와 같이 곳곳에 역사적인 장소(신사(神社) 등)가 존재하고 있으며, 내부의 좁은 골목에는 노후 목조주택들이 밀집되어 있고, 곳곳에 소규모 공장들이 산재되어 있다. 특히, 내부의 좁은 골목과 소규모 개별 공장들이 산재된 모습은 우리나라의 모습과 유사하다.

〈그림 3〉 사례지구의 실태

주택지구개량사업[10]이 추진되고 있는 지역의 건축물 특성을 구체적으로 살펴보면 〈표 3〉과 같이 대부분이 주거용이며, 건축년도가 오래되었고, 건축면적이 협소하다. 주택형식에 있어서도 총주택수(857) 중 단독주택(28.5%)과 나가야주택(63.0%)[11]이 많은 부분을 차지하고 있다. 이러한 특성은 우리나라의 목조주택 밀집지역과 매우 유사하다.

〈표 3〉 건축물 특성

구분		건축물수(동)	비율(%)	구분		건축물수(동)	비율(%)
건축용도	전용주택	796	87.9	건물층수	1층	285	31.5
	기능혼합주택	61	6.7		2층	595	65.7
	상업시설	14	1.6		3층	26	2.9
	공장시설	14	1.6		합계	906	100.0
	기타	21	2.3	건축면적	30㎡미만	18	2.0
	합계	906	100.0		30-40	22	2.5
건축년도	40년대 이전	766	84.5		40-50	55	6.1
	40년대 이후	140	15.5		50-100	162	18.0
	합계	906	100.0		100-	641	71.4
					합계	898	100.0

* 분석결과는 〈그림 4〉의 ②주택지구개량사업 지구만을 대상으로 참조〉)으로 조사한 결과임.
자료 : 大阪市住宅局生野南部事務所 내부자료, 2004.

2. 재생의 기본 방향

이쿠노구 남부지구는 전술한 바와 같이 「한신・아와지 대지진」 발생으로 밀집시가지의 재생의 필요성이 더욱 높아졌다. 이에 주민이 중심이 되어 구성된 마치쯔꾸리협의회는 자치단체와의 협의를 거친 후 이쿠노구 남부지구 재생의 기본방향(구상)을 결정하였다.

기본방향은 「커뮤니티를 계승하면서 거주환경과 생활의 편리성 및 방재성을 향상하여 안전하고 활기 있는 마을로의 재생」으로 설정하였다. 즉, 거주민의 지속성과 안전성의 확보를 바탕으로 하고 있다. 이를 실현하기 위해서는 〈그림 4〉에서 보는 바와 같이 도로, 공원 등의 기반시설정비와 주택정비 등 다양한 사업을 추진하고 있다(목표연도 2009년임).

그림에서 보는 바와 같이 사업지구를 전체적인 측면에서 검토하고, 단위공간의 특성에 맞게 재생 목표를 설정하고, 각각의 사업을 추진하는 것이다. 이는 우리나라와 같이 개별 단위 지구로 재건축사업이나 주거환경사업이 추진되는 것과는 달리 종합적이며, 거시적인 마스터플랜 속에서 사업을 추진한다는 측면에서

10) 일본의 주택지구개량사업은 주택지구개량법에 따라 불량주택이 밀집해 있어 안전, 위생 등에 문제가 있는 지역을 대상으로 환경의 정비를 통해 건강하고 문화적인 생활을 할 수 있는 주거지로 정비하기 위해 주친 되는 사업으로 우라나라의 불량 단독주택 밀집지역을 전면철거 후 공동주택을 건설하는 방식과 유사하다.
11) 나가야주택(長屋建住宅, 長屋住宅)이라 함은 2호 이상의 주택이 벽을 접해 연속하여 건설된 주택으로 일본의 연립주택형식의 하나이다.

우리와 차이점이 있다.

사업기법에는 우선 국토교통성이 중심이 되어 국가차원의 법제도에 의해 추진되는 주택시가지정비종합지원사업(주택시가지정비종합지원사업제도요강), 밀집주택시가지정비촉진사업(밀집주택시가지정비촉진사업제도요강), 주택지구개량사업(주택지구개량법) 등을 이용하다.

그리고 사업을 보다 효율적으로 추진하고 구체화시키기 위해서 오사카시에서는 각종 특유의 시책들이 개발·추진되고 있다(사례지구에 이용된 시책에 대해서는 Ⅳ장에서 상세히 설명함).

자료 : 國土交通省 近畿地方整備局(2004) p.22

〈그림 4〉 이쿠노구 남부지구 재생의 기본구상

지금까지의 사업추진 실적은 〈표 4〉에서 보는 바와 같이 195호(목표 350호)의 종전 거주자용 주택이 건설되었고, 2004년 준공된 광장을 포함하여 모두 6곳의 마치카도광장(まちかど廣場;길모퉁이광장)[12]이 정비되었으며, 목표연도까지는 총 15곳의 광장을 정비할 예정이다.

현재는 주택지구 개량사업의 추진을 위해 토지를 취득하고 있으며, 철거가 완료된 일부 지구에서는 우선적으로 공사가 진행되고 있다. 그리고 주민자력에 의한 재건축과 협소도로의 정비 등이 추진되고 있다.

이러한 지난 10년간의 추진 실적은 우리의 시각으로 보면 사업추진이 미흡하다고도 볼 수도 있다. 그러나 오사카시의 경우 이러한 사업의 추진을 위해 현장에 이쿠노남부사무소를 설치하여 10여명의 상근인력을 배치하고, 주민과 꾸준한 대화를 하고 있다. 그 이유는 전술한 바와 같이 거주의 지속성을 확보하는 가운데 정비하려는 기본방향의 실천 때문이다.

〈표 4〉 사업추진 실적과 사업비

구 분	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년
종전거주자용주택 건설(호)	85	0	50	0	40	-
종전거주자용주택 입거현황(호)	-	11	28	45	21	-
마치카도광장정비 (광장수)	1	0	1	2	1	-
주택지구개량사업 불량주택철거(戶)	1	14	31	59	39	24
주택지구개량사업 용지취득면적(㎡)	-	1,589	2,350	3,229	4,876	2,638
총사업비(백만엔)	2,337	1,354	2,549	1,713	1,811	1,832
국비(백만엔)	1,319	774	1,506	997	1,060	1,104

자료 : 大阪市(2004a) pp.1~3 재정리.

12) 마치카도광장이라 함은 길모퉁이(마치카도)에 형성된 광장을 의미하고, 때론 마을(도시)의 정보 발생지, 교환지 등의 의미로 사용되기도 한다. 실제 마치카도정보는 자기가 살고 있는 도시(마을)의 정보이며, 마치카도광장, 마치카도정보 등의 이름을 빌린 소식지, 방송프로그램 등이 있다.

Ⅳ. 이쿠노구 남부지구 재생의 특성

이쿠노구 남부지구의 재생은 전술한 바와 같이 재생의 기본구상 하에서 각각의 공간 특성에 맞게 다양한 재생기법이 이용되었다. 여기에서는 사업추진 과정과 사업결과에서 우리에게 시사점을 줄 수 있는 대표적인 특징을 중심으로 살펴본다.

1. 주민과 협동(協動)하는 사업추진

이쿠노구 남부지구의 재생은 정부와 주민이 함께 협력하고, 함께 움직이는 가운데 사업을 추진한다. 이를 위해 주민이 중심이 되는 마치쯔꾸리 협의회가 만들어졌고, 오사카시는 이를 지원하기 위해 현지에 이쿠노남부사무소를 설치하고, 각종 시책을 개발하며 주민과의 지속적인 협의 및 상담을 하고 있다.

특히, 총회, 상임위원회, 부회[13] 등으로 구성된 마치쯔꾸리 협의회는 마치쯔꾸리와 관련된 정보를 주민에게 제공하고, 주민의견을 사업에 반영하고 있으며, 때론 행정의 동반자로서 때론 행정의 비판자로서 역할을 담당하고 있다. 기본구상의 작성은 물론 구체적인 사업추진과 적극적인 조사・연구 활동[14]을 하고 있으며, 소식지인 『마치쯔꾸리 뉴스』를 연 2~3회 발행하고 있다.

그리고 2001년에는 마치쯔꾸리의 기본방침 및 행동지침 등을 중심으로 한 13개 조항으로 구성된 『마치쯔꾸리 협정』을 책정하였다.

협정의 목적을 '이쿠노구 남부지구의 특성과 고유의 커뮤니티를 살리면서, 주거환경과 생활편리성 향상을 도모하고, 활기찬 마을 재생'으로 세우고, 주민참여를 더욱 강조하고 있다.

〈표 5〉 마치쯔꾸리 협정의 주요내용

구분	주 요 내 용
제1조	명칭
제2조	지구의 위치 및 구역
제3조	협의회의 역할
제4조	마치쯔꾸리의 목표
제5조	마치쯔꾸리의 방침 -마치쯔꾸리 계획의 의사형성과정의 단계부터 주민 참여 -각종 정보공개 등 적극적 참여 -안전하고 쾌적한 마치쯔꾸리 정비를 위한 각종 활동에 적극 참여
제6조	마치쯔꾸리의 행동지침 -건폐율 허가제도를 활용한 노후주택의 자주적 재건축을 적극 촉진 -협소도로의 확폭정비를 적극적으로 촉진하고, 도로공간을 확보하고, 재해에 강한 마치쯔꾸리 정비 -정비과정에 주변 환경과의 조화를 고려 -주민참여에 의한 마치카도광장 정비를 행하고, 유지 관리함
제7조	노후주택 재건축
제8조	협소한 도로의 확폭정비
제9조	건축물 등의 의장(意匠)
제10조	주변환경의 배려
제11조	마치카도광장의 정비
제12조	협정의 유효기간
제13조	보칙

자료 : 生野區南部地區まちづくり協議會(2001).

13) 위원회 내의 부회의 예로는 『이쿠노동지구부회』, 『마치카도광장부회』 등이 있다. 이 부회는 사업 추진에 있어 주민에게 정보제공, 주민의견의 반영하는 창구로서의 역할을 담당하고, 사업이 완료되면 해산되고, 새로운 사업이 시작되면 새로운 부회가 구성된다.

14) 실제 마치쯔꾸리 협의회의 소요 경비를 2003년 총회자료를 바탕으로 분석하면 전체 경비의 63%가 조사・연구비에 사용되었다.

한편, 이러한 마치쯔꾸리 협의회의 활동을 지원하기 위해서 중앙정부와 지방정부가 공동으로 재정적 지원을 하고 있으며,[15] 「오사카시 마치쯔꾸리 활동지원(まちづくり活動支援)제도」를 통해 마치쯔꾸리 활동에 대해 활동비 보조나 전문가 파견 등이 이루어지고 있다.

뿐만 아니라 각종 재생 사업과정에서 주민참여와 주민을 고려한 시책을 찾아 볼 수 있다. 예를 들어 정비사업 과정에서 발생하는 이주민을 위한 대책이다. 정비사업 과정에서 발생한 이주민들은 사업의 첫 단계에 건설된 도시재생주택[16](〈그림 4〉의 ①도시재생주택건설에 해당함)에 거주함으로써 거주의 지속성을 보장받고, 이들은 재생의 중심적 역할을 담당하고 있다. 그리고 〈그림 5〉에서 보는 바와 같이 새로운 주거단지에서 지속적인 커뮤니티 활동을 하고 있다.

단지내 주민활동

1000원회

〈그림 5〉 단지내 커뮤니티 활동의 예[17]

2. 재생기법

이쿠노구 남부지구의 재생을 위해서는 많은 사업기법들이 이용되고 있다. 특히, 면적 정비를 위해서 〈표 6〉에서 보는 바와 같이 국가차원에서 관련 제도와 법에 기초한 「주택시가지정비종합지원사업」, 「밀집주택시가지정비촉진사업」, 「주택지구개량사업」이 이용되고 있다.

먼저, 「주택시가지종합정비지원사업」을 통해서는 종전 거주자용 임대주택 건설과 도시계획도로, 생활도로, 공원정비가 이루어지고 있다. 「밀집주택시가지정비촉진사업」을 통해서는 마치카도광장 및 협소도로 정비, 재건축 촉진사업이 이루어지고 있으며, 면적정비에 의한 주택건설과 공공시설정비를 위해 「주택지구개량사업」이 이용되고 있다.

〈표 6〉 이쿠노구 남부지구 정비에 이용되고 있는 사업 제도

구 분	면 적 (승인년도)	정 비 내 용
주택시가지정비 종합지원사업	98.5ha (1995년)	-종전 거주자용 주택건설 -도시계획도로 정비 -주요한 생활도로 정비 -도시계획공원 정비
밀집주택시가지 정비촉진사업	95.3ha (1995년)	-민간노후주택 재건축 촉진 -협소도로의 확폭 정비 -마치카도광장 정비
주택지구 개량사업	6.15ha (1998년)	-개량주택 건설

자료 : 大阪市住宅局生野南部事務所(2003) p.1 재정리.

한편, 이들 사업의 원만한 추진을 위해 〈표 7〉에서 보는 바와 같이 국가가 1/3~2/3범위

15) 이쿠노구 남부지구 마치쯔꾸리 협의회의 경우 국가, 지방정부의 지원과 회비 및 자체사업을 통한 이익 등으로 운영하고 있다(각각 1/3정도 부담).

16) 도시재생주택이라함은 종전거주자용주택이라고도 하는 것으로 사업지구의 재생과정에서 발생하는 이주민에게 공급되는 임대주택임.

17) 주민활동사진은 2004년 7월 단지내 정원에 심어놓은 감자를 수확하는 장면이며, 1000원회 사진은 주민활동 후 1000원 정도의 상징적인 금액을 찻값으로 지불하고 자유롭게 이야기를 나누며 회의하는 장면이다.

에서 보조가 이루어지고 있다.

〈표 7〉 이쿠노구 남부지구에 이용된 사업과 지원내용

지원내용(국고보조율)	시행자
【주택시가지정비종합지원사업】 ・정비계획책정 등(1/3 또는 1/2) ・시가지주택 등의 정비(1/3) ・거주환경형성시설 등(1/3) ・도시재생주택 등의 정비 민간건설형(1/3), 공공건설형(1/2), 특정공공건설형(2/3) ・관련공공시설정비(도로, 공원 등)(통상사업에 준함)	지방공공단체, 도시기반정비공단, 지방주택공급공사
【밀집주택시가지정비촉진사업】 ・정비계획작성비 등(1/2) ・노후건축물의 매수, 철거(1/2) ・종전거주자용주택(임대건설·구입)(2/3) ・종전거주자용주택 용지취득조성비(1/2) ・종전거주자용주택 공동시설정비비(1/3) ・지구공공시설도로, 공원 등 정비(1/2) ・생활환경시설집회소 등 정비((1/2) ・가설주택 등의 설치(1/3) ・재건축 촉진(철거, 설계비 등)(1/3)	지방공공단체, 도시기반정비공단, 지방주택공급공사
【주택지구개량사업】 ・불량주택의 매수철거비(1/2) ・생활환경시설·공공시설정비(2/3) ・개량주택(임대)건설비(2/3) ・개량주택용지취득조성비(2/3) ・개량주택(분양)공동시설정비비(1/3) ・일시수용시설설치비(1/2)	지방공공단체

자료 : 해당 사업법과 요강을 참조하여 작성

이러한 국가지원 외에 오사카시에서는 「오사카시 민간 노후주택 재건축 지원사업」, 「오사카시 건폐율 허가제도」, 「오사카시 우량임대주택 건설자금 융자제도」를 독자적으로 실시하여 세제지원 등 각종 인센티브를 제공하고 있다.

구체적으로 살펴보면, 오사카시에서는 「민간노후주택 재건축지원사업(재건축 서포터21)」을 실시하고, 이를 현실화하기 위해 「오사카시 주택공급공사」에서는 재건축에 관한 법률, 세금, 융자 등의 무료 상담이나 전문가의 파견, 재건축계획 책정비 및 건설비의 일부를 보조하는 제도, 종전거주자에 대한 집세 보조제도[18]를 실시하고 있다. 특히, 이쿠노구 남부지구에 대해서는 보조 요건의 완화 및 보조 대상 항목의 추가 등의 우대조치를 실시하고 있다.

뿐만 아니라 이 제도와 연계하여 「오사카시 건폐율 허가제도」를 통해 건폐율 완화와 재건축의 합의 형성을 지원하기 위해 전문가를 파견하며, 공동・협조 재건축의 계획 책정 시에도 그 비용의 일부를 보조하고 있다.[19]

그밖에 「재건축건설비 보조제도」를 통해서 노후주택 철거 후 새로운 주택을 건설하는 경우에는 설계비, 철거비 등을 보조하고, 「오사카시 우량임대주택건설자금융자제도」를 통해 2명 이상의 토지 소유자가 공동으로 임대 공동주택을 신축하는 경우에는 오사카시가 건설자금의 저리융자를 알선하고 있다.

3. 재생공간

1) 기반시설의 정비

(1) 마치카도광장의 정비

마치쯔꾸리 협의회는 주민의 활동장소이며

18) 보조대상은 2년 이상 거주하고 있는 주민을 대상으로 3년간(고령자세대는 최대 60개월) 집세와의 차액의 1/2(월액 상한 25,000엔)~2/3(월액 상한 35,000엔)범위 내에서 보조하고 있다.

19) 보조요건은 부지면적이 200㎡ 이상, 연면적이 300㎡ 이상으로 주택부분의 총건평이 1/2 이상일 경우 전체계획서 작성에 필요로 하는 비용의 1/2 정도를 보조하고 있다(신청에는 토지 소유자등 전원의 합의가 필요).

방재공간인 마치카도광장을 정비(위치는 〈그림 4〉 참조)하기 위해 협의회 내에 별도의 마치카도광장 부회를 구성하였다. 부회는 미래의 광장 주이용자인 주민들의 의견을 반영하기 위해 주민, 전문가 등이 참여하는 워크숍 방식을 통해 광장을 정비해 나간다.

광장의 정비과정은 건설예정지를 취득한 후 마치쯔꾸리 협의회 내에 부회를 설치하고, 관계 주민과 전문가가 참여하는 워크숍을 개최(설계안 확정까지 5~6회의 워크숍 개최)하여 광장의 설계안을 확정하고 건설에 착수한다. 건설 후에는 주민의 손으로 직접 광장을 유지관리한다.

이러한 워크숍 방식의 광장정비는 주민의 다양한 아이디어가 반영되어, 현재는 옛 우물이 있는 슌토쿠미찌시냇물소리광장(俊徳道せせらぎ廣場), 타잔로프가 있는 하야시지자연광장(はやしじ自然ひろば), 사과나무가 있는 「사과광장(りんご廣場)」, 작은 무대가 있는 시장동광장(イーストあきない廣場), 종소리를 들을 수 있는 따르릉광장(りんりん廣場) 등 독특한 개성을 갖는 6곳의 광장이 정비되었으며, 2009년까지 15곳을 정비할 계획이다.

이렇게 정비된 광장은 주거환경을 향상시키고, 주변 주택의 가치를 높이며, 평상시에는 고령자와 어린이의 휴식놀이공간으로, 주민 축제 때에는 이벤트 공간으로 이용함으로써 활용도와 커뮤니티 의식을 높이고 있다. 또한, 광장에는 소방시설 등이 설치되어 있어 재해에 신속하게 대처할 수 있으며, 피난 공간으로도 이용할 수 있어 지역의 방재성을 높이고 있다.

〈그림 6〉 광장정비를 위한 워크숍과 정비된 광장

(2) 도로정비

도로정비는 크게 도시계획도로의 정비와 주요 생활도로의 정비로 구분할 수 있다(사업의 위치는 〈그림 4〉 참조).

첫째, 도시계획도로의 정비를 위해서는 지금도 계속하여 토지취득이 이루어지고 있으며, 그 방법은 우리나라와 유사하다.[20]

둘째, 4m미만의 협소한 생활도로의 정비를 위해서는 「밀집주택시가지정비촉진사업」과 「오

20) 오사카시의 밀집시가지 정비과정에서의 도로정비는 도시계획도로의 정비와 4m 미만의 생활도로의 정비로 구분할 수 있다. 도시계획도로의 정비 방법은 우리나라와 유사하게 도시계획 시설이 결정되고, 이에 따라 토지의 보상과 매수가 이루어진 후 도로가 정비되고 있다.

사카시의 협소도로 확폭정비사업』을 활용하여 〈그림 7〉에서 보는 바와 같이 건축기준법상 4m 미만의 도로를 최소 4m로 확보함으로써 안전성과 주거환경을 향상시키고 있다. 이 사업은 건축주가 신축, 개축, 옥외주차장 정비 등에 있어 건축선을 자진 후퇴한 부분을 정부가 공사하고, 이 부분의 토지에 대해서는 비과세하는 인센티브를 부여하며, 사업비는 국가와 지방정부가 각각 1/2씩 부담한다.[21] 그리고 이렇게 정비된 도로에는 "디자인된 작은 표식"을 설치하여 주민참여의 고마움을 전하는 동시에 홍보에도 이용하고 있다.

지구 내에서 이러한 방법으로 사업이 추진된 경우는 현재까지 11곳 연장 183m로, 실제 사업추진에 있어서는 다소 어려움을 겪고 있다. 그 이유는 주요 생활도로의 정비는 법제적인 강제성 없이 주민의 자발적인 참여에 의해 추진되고 있기 때문이다. 이에 오사카시에서는 주민참여를 높이기 위해 홍보 팜플랫을 작성하는 등 많은 노력을 하고 있다.

정비 전 | 정비 후

〈그림 7〉 주택정비와 연계한 협소도로의 정비

2) 주택정비

1) 종전거주자용 임대주택 건설

이쿠노구 남부지구의 노후주택 재생과정에서의 가장 큰 특징 중의 또 하나는 종전거주자에 대한 배려이다. 거주민의 지속적인 커뮤니티 유지를 위하여 종전거주자용주택을 건설하고(사업의 위치는 〈그림 4〉의 ①도시재생 주택임), 건설된 주택단지에는 도로정비사업, 주택지구개량사업 등 지구재생 과정에서 발생하는 이주민들을 입주시키고 있다.

목표연도인 2009년까지는 총 350호의 도시재생을 위한 임대주택을 건설할 예정이며, 현재 2곳의 단지에 195호의 주택이 건설되어 175가구가 입주(이쿠노 동주택: 125호, 카야마 남주택에 50호)하고 있다.

(이쿠노 동주택) | (카야마 남주택)

〈그림 8〉 종전거주자를 위한 임대주택단지

이는 지금까지 정비과정에서 발생한 철거주택 165호를 모두 수용할 수 있는 숫자이고, 실제 입주를 희망하는 모든 거주민을 입주시켰으며, 여유의 주택은 지구내 주민에게 공급하고 있다.

이러한 종전거주자용 임대주택의 공급은 기존의 커뮤니티를 유지할 수 있을 뿐만 아니라 이곳에 이주한 주민들의 자치활동을 통해 새로운 커뮤니티를 형성, 계승하고 있다.

21) 大阪市住宅局生野南部事務所(2002.12) 팜플랫 참조.

한편, 이곳에 입주한 주민들은 기존에 자신들이 살던 지역이 정비되면 복귀할 예정으로 되어 있다. 그러나 인터뷰 결과 현재의 주거환경과 커뮤니티에 만족하기 때문에 복귀를 꺼리고 있었다. 이에 오사카시에서도 주택에 여유가 있을 경우 계속 거주할 수 있도록 방침으로 정하고 있다.

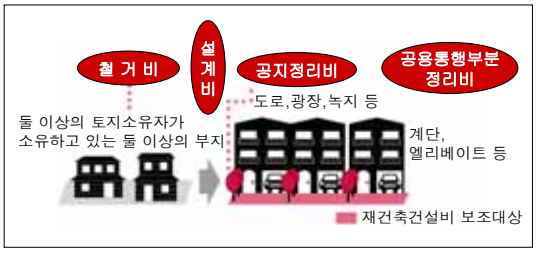
(2) 자발적인 재건축

밀집시가지의 가장 큰 문제점 중의 하나인 노후 목조주택을 정비하기 위해 전술한 바와 같은 「오사카시 민간노후주택 재건축 지원사업」을 중심으로 사업지구 전지역을 대상으로 재건축이 추진되고 있다.

재건축은 개인의 토지소유자가 6호 이상의 임대주택을 건설하는 단독재건축과 2명 이상의 토지소유자가 둘 이상의 부지에 공동으로 주택을 건설하는 공동재건축, 〈그림 9〉와 같이 둘 이상의 토지소유자가 둘이상의 부지에 일정한 룰(rule)에 의해 건설하는 협조재건축이 있다.

이쿠노구 남부지구 내에서 재건축이 추진될 경우 재건축 유형에 따라 차이는 있지만 계획책정비, 건설비(설계비, 철거비, 공용통행부분정비비, 공동시설정비비) 등의 지원과 융자가 이루어지고 있다. 그리고 사업을 보다 활성화하기 위해 오사카시 주택공급공사에서는 별도의 상담창구를 개설하고, 현장에 전문가를 파견하고 있다.

그러나 이러한 지원에도 불구하고 토지소유자와의 합의형성 등이 어려워 사업추진에 많은 어려움이 있으며, 실제 밀집시가지 정비의 가장 큰 문제점 중의 하나이다.[22]



자료 : 大阪市 大阪市住宅供給公社(2004).

〈그림 9〉 재건축의 방법(협조재건축)

(3) 면적인 주택지구개량사업

목조주택이 밀집되어 있고, 불량정도가 심각한 지구의 정비를 위해 지정된 주택지구개량사업지구는 현재 공원, 광장 등의 오픈스페이스가 부족하고 협소한 도로로 인해 비상시 방재성에 문제가 있다(〈표 3〉 참조)).

이 지구는 1998년에 주택지구개량사업의 인가를 받아 〈표 8〉에서 보는 바와 같이 6.15ha의 면적에 750호의 주택을 건설할 계획으로 현재 지구내 일부지역은 공사가 진행되고 있다(위치는 〈그림 4〉 참조).

〈표 8〉 주택지구개량사업 현황과 계획

구 분	내 용
지구면적(ha)	6.15
지구내 주택수(호)	912
지구내 불량주택수(호)	754
지구내 건설 계획주택수(호)	750

22) 오사카시에서 「오사카시 민간노후주택 재건축 지원사업」을 활용하여 사업이 추진된 경우는 지난 10년 동안 190곳의 3,535호 정도이다. 이 실적은 당초 기대보다 미진한 것을 담당 공무원의 인터뷰 조사를 통해 알 수 있었다.

사업 방법은 불량 단독주택을 전면재개발하는 우리나라의 주택재개발사업이나 주거환경개선사업 중 공동주택을 건설하는 방식과 유사하지만, 계획 내용에 있어서는 밀도에 대한 고려와 주민참여에서 많은 차이점을 찾아 볼 수 있다. 예를 들어 본 사업지구에서는 기존의 정주 환경에 적정한 인구수용계획을 세워 사업전의 지구 전체 주택수인 912호보다 적은 주택수를 계획하고 있으며, 이러한 계획의 주요 내용들은 주민이 참여하는 워크숍 방식에 의해 결정되고 있다.

Ⅴ. 요약 및 제언

1. 요약

본 연구는 방재성에 많은 문제점을 안고 있는 일본의 밀집시가지에 대해 정부차원에서 어떤 대책을 수립하고 있으며, 실제 밀집시가지의 정비과정에서 어떤 특성이 있는가를 분석하였다. 연구결과는 다음과 같다.

첫째, 일본은 밀집시가지 재생을 위해 중앙정부와 지방정부 차원에서 적극적인 대처가 이루어지고 있다. 중앙정부에서는「도시재생프로젝트」의 하나로, 지방정부(오사카)에서는 이와 연계하여 이너에리어재생지침을 책정하고, 실제 사업을 지원하기 위해「민간노후주택 재건축지원사업(재건축서포트21)」,「종전거주자 집세보조 제도」등을 시행하며, 행정적 지원을 위해 상담창구를 상시 개설하는 등 많은 노력을 하고 있다.

둘째, 오사카시의 대표적인 밀집시가지인 이쿠노구 남부지구를 사례연구 한 결과, 지구의 재생을 위해 10년 전부터 마치쯔꾸리 협의회를 발족하여, 지금까지 다양한 사업을 추진하고 있다. 이 과정에서는 다음과 같은 특징적인 점을 찾을 수 있었다.

1) 주민중심의 사업추진이 이루어지고 있다. 재생을 위해 주민이 중심이 되어 마치쯔꾸리 협의회를 구성하고, 적극적이고 체계적인 사업을 추진하고 있다. 특히, 주민이 참여하는 워크숍 방식의 마치카도광장의 정비는 계획단계에서부터 주민 아이디어가 반영되어 각각의 광장들은 개성 있게 정비되고 있다.
2) 다양한 사업기법이 적용되고 있다. 기본적으로 법률에 근거한 사업이 중심이 되어 추진되고 있지만 지방정부차원에서도 사업을 보다 효과적으로 추진하기 위해「재건축 서포트21」등 다양한 시책들을 운영하고 있다. 그리고 지구 재생에 적용되는 사업기법 및 시책도 중층적으로 적용되고 있다.
3) 사업기간이 상당히 길다. 10년 전부터 실시하고 있는 재생사업은 앞으로 5년 후를 목표로 계속 추진되고 있으며, 기본구상을 바탕으로 하나 하나의 사업을 점차적으로 추진하고 있다.

   사업추진에 있어서는 종전거주자용주택 건설, 광장정비 등 정부가 할 수 있는 부분부터 우선적으로 실시하고, 거주민의 자발적인 재건축을 활성화고, 주거환경을 개선하기 위해 시청과 사무소에서 재건축 컨설팅, 건축가와의 연결하는 등의

작업에서부터, 건축선 후퇴 등을 자발적으로 할 경우 세금혜택을 주고 있다.

4) 재생과정에서 커뮤니티의 유지·계승에 많은 노력을 하고 있다. 종전거주자용주택 건설을 통해 원거주민에게 거주의 지속성을 확보하고 있다. 주택지구개량사업도 기존환경에서 적응할 수 있는 수용인구를 계획하고 있다. 이러한 노력은 우리나라처럼 과밀 재건축 후에 또 다른 도시문제를 유발하는 것과는 많은 차이가 있다.

5) 이러한 노력에도 불구하고, 사업추진에는 상당한 어려움을 겪고 있다. 실제 지난 10년 동안의 사업실적은 대규모 저이용 토지를 대상으로 한 종전거주자자용주택 건설과 6곳의 마치카도광장 정비와 도로정비를 위한 토지수용, 재건축을 위한 인센티브 제공 정도에 그치고 있다.

특히, 자력 재건축에는 많은 어려움이 있다. 그 가장 큰 이유는 권리관계가 복잡하고, 거주민의 노령화로 인해 변화를 싫어하며, 재해에 대한 위험성을 강하게 느끼지 못하기 때문이라는 것을 알 수 있었다.

2. 제언

이상의 연구결과 일본의 밀집시가지의 재생은 그 긴급성이나 정부의 대책, 사업기법의 적용 등에서 우리의 도시재생정책과는 분명 다르다.

우리나라의 경우도 1973년의 도시재개발법이 도입된 후 주택재개발사업, 주거환경정비사업, 재건축사업 등이 시행되었으나 여러 문제점을 유발하였다는 점에서 많은 아쉬움을 남긴다. 그러나 최근에는 도시및주거환경정비법이 재정됨에 따라 도시재생을 위한 체계적인 틀을 갖추었다는 점에서 큰 의미를 갖는다.

이런 시점에서 일본 밀집시가지에 대한 연구는 의미있는 일이며, 이를 통해 강조하고 싶은 시사점을 정리하면 다음과 같다.

우리나라에서 보다 현실적인 노후불량 주택정비를 위해서는 기존의 사업방식이 종합화한 국가 차원의 도시정비사업(도시및주거환경정비법)뿐만 아니라 지자체 차원에서 주민참여와 지역적 특성을 살릴 수 있는 새로운 시책이 제시되고 함께 추진되어야 할 것이다.

예를 들어 이미 제한적으로 이용되거나 제시되고 있는 각종 규제완화 및 인센티브 제공 등의 적용 범위를 넓혀야 할 것이다. 그리고 그 방향은 주민에게 공감을 주고, 주민 스스로 참여할 수 있도록 하여야 할 것이다. 오사카시의 경우 협소도로의 정비 시 세제해택과 공사비를 지원해주고, 정비된 도로에 "주거환경 향상에 협조해주셔서 감사합니다"라는 뜻의 표식을 설치해주는 것은 작은 사례이지만 많은 것을 생각하게 한다. 이러한 시책은 큰 비용 부담 없이 추진할 수 있는 사업이라는 점에서 의미를 부여할 수 있다. 이처럼 실현 가능한 시책부터 발굴하여 실행하여야 할 것이다.

그리고 계획의 추진 과정에서 서둘지 말아야 할 것이다. 도시정비는 도시개발과 같이 짧은 시간에 추진되기 힘들다. 따라서 주민의 관점에서 점진적인 사업추진이 필요하다. 행정이 우선 실시할 수 있는 사업은 행정의 의지를 담

아 적극적으로 추진하여야 할 것이다. 즉, 정부가 추진 가능한 사업은 철거한 검토과정을 거쳐 신속히 추진되어야 할 것이다. 행정의 의지를 보여주어야 주민참여가 더욱 활발해지기 때문이다.

그리고 사업추진에 있어서는 지금까지 우리나라에서 추진되어 온 것과 같은 개별 사업지구를 대상으로 사업을 실시하는 것보다 몇 개의 사업지구, 인접한 기성시가지를 포함하여 보다 넓은 범위에서 정비의 기본방향을 설정하고, 사업의 시기 및 방법이 결정되어야 할 것이다. 이렇게 되어야만 자신이 살고 있는 마을이 어떻게 달라지고, 이를 위해서는 자신들이 어떻게 해야 하는가를 스스로 알 수 있기 때문이다. 이것이 바로 사업의 홍보이며, 주민참여를 가능하게 하는 하나의 방법일 것이다. 이에 무엇보다도 현재 자치단체에서 수립되었거나 수립되고 있는 「도시 및 주거환경 정비기본계획」의 방향과 역할이 중요할 것이다.

뿐만 아니라 이러한 일련의 정비과정에서는 종전 거주민에 대한 고려가 바탕이 되어야 한다. 이를 통해 적극적인 주민참여가 가능할 것이고, 활발해 질 수 있을 것이다. 특히, 일본의 종전거주자용 임대주택 건설은 커뮤니티의 지속성 유지는 물론 이주민 대책 등 원만한 사업추진을 위해 필요하므로 충분히 검토해야 할 것으로 생각된다.

참고문헌

구자훈・이희정・한기정・우영일, 1996, 『주민참여형 주거지 정비수법 개발』, 서울시정개발연구원.

김창석・남진・공명렬, 2004, “일본 밀집주택시가지정비촉진사업에서의 주민참여와 공공의 역할에 관한 연구”, 대한국토・도시계획학회지, 『국토연구』 제39권 제6호, 83~101.

박철수, 2001, 『중고층 고밀형 노후주거지 정비수법에 관한 사례조사 및 모델개발』, 대한주택공사.

양재섭・김광중, 2000, 『서울 도심부 노후시가지 수복형 정비수법연구』, 서울시정개발연구원.

임지영, 2001, 『소규모 수복형 노후불량주거지 정비수법에 관한 연구』, 성균관대학교 석사학위 논문.

임희지・신중진, 2003, 『지역적응형 가구단위 주거지 정비방안연구』, 서울시정개발연구원.

(財)大阪府まちづくり推進機構, 2000, 『密集市街地の再生をめざして』.

大阪府, 2003, 『建築都市行政の概要』.

大阪府, 2004, 『大阪府ＮＰＯ協働推進計畫』.

大阪市 大阪市住宅供給公社, 2004, 『建替えませんか? あなたの住まい』.

大阪市, 2004a, 『2003年度業績評価調書 -生野區南部地區整備事業-』.

大阪市, 2004b, 『大阪市の防災まちづくり計畫』.

大阪市, 2004c, 『平成１６年度大阪市事業評価實施方針』.

大阪市, 2004d, 『總合計畫21推進のための新指針-新生おおさか重点プラン-』.

大阪市建設局都市整備本部推進部企畫調査科, 2004, 『まちづくり活動支援制度 -みんなでいっしょにつくるまち-』.

大阪市住宅局生野南部事務所, 2002.12, 『狭あい道路の擴幅整備事業のご案内』.

大阪市住宅局生野南部事務所, 2003, 『いくのなんぶ』.

末村岳史・志村秀明・佐藤滋, 2000, “木造密集市街地におけるコミュニティ住宅供給による近隣づきあいの変化に關する研究”. 『日本都市計劃學會 論文集』, 35.

末村岳史・志村秀明・佐藤滋, 2000, “木造密集市街地におけるコミュニティ住宅供給による近隣づきあいの変化に關する研究”. 『日本都市計劃學會 學術研究發表會論文』, 35.

防災都市づくり研究會, 2003, 『都市再生のための防災まちづくり-密集市街地の再生戰略 (東京：ぎょうせい)』.

生野區南部地區まちづくり協議會, 2001, 『生野區南部まちづくり協定』.

生野區南部地區まちづくり協議會, 2002～2004,『生野區南部地區まちづくり뉴스』, No. 24～28.
生野區南部地區まちづくり協議會, 2003,『2003總會』.
小林由佳・高見澤邦郎・饗庭伸, 2003,“密集市街地における建替え動向と協調建替え概念の檢討－墨田區京島地區での考察を中心に－”,『日本都市計劃學會 論文集』, 38-1.
松本暢子, 2002,“豊島區東池袋地區にみる木造住宅密集市街地の住環境整備に關する考察”,『日本都市計劃學會論文集』, 37.
岩間眞二・小泉秀樹・大方潤一郎, 1998,“密集市街地における道路擴幅整備に伴う容積率及び延床面積の增加に關する檢討－板橋區仲宿地區及び世田谷區太子堂地區を對象として－”,『日本都市計劃學會 學術研究發表會論文』, 33.
佐藤圭二・松山明, 1999,“土地區畵整理事業と密集住宅市街地整備促進事業の合併施行の効果と問題点－名古屋市大曾根北地區のケース・スタディー”,『日本都市計劃學會 論文集』, 34.
佐藤滋, 1999,『まちづくりの科學』, 鹿島出版會.
內閣府, 2004,『國民生活白書』.
國土交通省 近畿地方整備局, 2004,『いきいき近畿-2004事業概要-』.
國土交通省, 2003.7,『地震時等において大規模な火災の可能性があり重点的に改善すべき密集市街地について』.
下田周公・高見澤實, 2002,“特別區の密集住宅市街地における基盤整備への取り組み方に關する調査研究-品川區・中野區・新宿區・豊島區を對象に-”,『都市住宅學』, 39.
眞野洋介・武田友佑・小林愛佳・佐藤滋, 2003,“墨田區一寺言問地區における市街地更新、住宅供給實態と地域內の住み替えの關係性 - 木造密集市街地における住環境整備手法と居住支援プログラムの連携に向けての基礎的研究”,『日本都市計劃學會學術研究發表會論文』, 38-3.
總務省統計局, 2001,『2000年國勢調査』.
NPOとまちづくり研究會, 1997,『NPOとまちづくり』, 風土社.

원 고 접 수 일 : 2005년 3월 10일
1차심사완료일 : 2005년 3월 30일
2차심사완료일 : 2005년 5월 16일
최종원고채택일 : 2005년 6월 28일