

제12주제 – 도시경관의 관리 – 일본으로부터의 교훈

2016년 11월 17일

주제발표 | 손용훈 (서울대학교 교수)

초청토론 | 정욱주 (서울대학교 교수)

진행 | 김광중 (주임교수)

발제요지

일본의 경관조성의 사례 : 일본의 사례를 통해 도시경관과 국토경관에 대해 소개하고자 한다. 첫 번째 사례는 1966년 긴자에 완공된 아시하라 요시노부가 설계한 소니빌딩이다. 10평 정도의 공지를 만들어서 이벤트를 위해 조성했고 이때, 일본 최초로 스킵 플로어 기법을 적용했다. 현재 공개공지 개념이 보편화되었지만 1960년대인 당시에는 획기적인 제안이었다. 이후에 이 공간이 문화공간으로서 도시의 어메니티를 높이는 공간으로 인지도가 높아지면서 홍보효과가 컸다고 한다.

다음 사례는 신주쿠 신도시 개발 사례이다. 일본 정부는 토지구획정리사업을 통해 토지의 가치를 높이는 신도시 개발 사업을 했다. 1955년까지 신주쿠는 도심에서 떨어진 외곽이었고 서쪽 신주쿠는 정수장과 그 뒤로 농가가 있던 미개발지역이었다. 도쿄도는 신주쿠 서부광장을 기점으로 주간인구 30만 명의 신도시 개발 구상을 했고 '재단법인 신주쿠 도심건설공사'를 설립하고 요도바시 정수장 이전지에 재개발사업을 추진했다. 이전적지

는 총 11개의 블록 중 3개 구역은 도쿄도가 직접 공공시설, 공원 녹지, 공공주차장을 조성하고, 나머지는 8개 구역은 민간에 매각했다. 1968년 신주쿠 도심건설공사는 8년간의 사업을 완료하고 해산하였고 다음 단계로 민간 12사로 구성된 '신주쿠 신도심 개발사업'을 발족하여 민간 개발사업이 추진되었다. 이 때 신도심 개발 협의회(SKK)를 구성하여 큰 방향에 합의하는 건축협정을 맺는다. 건축협정을 통해 도로로 구획정리된 구역 중 16ha의 면적에 입체교차를 제공하고 도로 면에 1.5-2m 높이로 각 건물을 연결해서 쾌적한 보행동선을 확보할 수 있었다. 최초의 건축협정이라는 점과 그로 인해 도시환경의 어메니티를 제고했다는 의의가 있다.

세 번째 사례는 가로경관 개선에 관한 사업으로 요코하마 미세사키몰(Isesaki Mall) 개발 사례이다. 이 계획은 구도심과 '미라토미라이 21' 항구 사이에 있는 요코하마시의 3개 공원(야마시타, 모토마치, 주카가이)과 상점가를 연결하는 프롬나드(산책로)를 조성함으로써 도심부를 확대하고 강화하고자 했다. 이 사업을 통해 동경의 베드타운으로 인식되었던 요코하마가 일본 최고의 가로경

관이 있는 도시라는 자긍심을 높여주었다. 추진과정은 1969년 재개발 계획 검토, 1971년 드림 플랜, 1974년 재개발 기본구상 수립, 1976년 세부 사업 착수로 진행되었다. 가로환경 개선을 위해 우선 전선지중화 작업을 했고, 각 건물별 사업은 요코하마시와 토지소유주간의 건축협정을 체결을 통해 추진되었다. 협정 내용은 이세사키 가로에 접하는 재개발 규모를 대지면적 1,000m²이상으로 정하고, 1층과 2층을 가로경계로부터 3m 셋백(set back) 하도록 하는 것이었다. 이 외에 차량 통행 금지, 보행자 전용 도로, 긴급작업 존, 아케이드 설치 금지 등 6가지의 물 운영의 기본원칙을 정하고 이를 준수하도록 했다. 협정의 세부 내용은 개인의 재산권과 이익과 직결되는 부분이 많기 때문에 실제로 협정 체결이 쉽지 않다. 하지만 개방적이고 보행친화적인 가로환경으로 변화하면서 방문자들의 복장이 변화했다. 아케이드 설치 금지에 대한 반대가 많았지만 비 오는 날 우산을 쓰고 산책하는 사람들을 비롯해 상점가를 찾는 방문객이 증가하였다. 방문객 증가는 상점가의 매출의 증가로 이어졌으며 성공적인 가로환경 개선 사례로 꼽힌다.

네 번째 사례는 스미다강(Sumida River) 친수 공간 계획이다. 서민의 일상생활 공간이었던 스미다강은 1950년대부터 오염되기 시작했고 1959년 이세사키만 태풍 이후로 제방을 더 높게 축조하면서 주변 음식점들이 문을 닫고 오랜 전통을 가진 하나비(불꽃) 대회도 사라졌다. 1964년 동경올림픽을 계기로 정화용수를 도입하고, 하수도를 정비하면서 수질이 회복되기 시작했다. 1981년에는 친수공간 마스터플랜이 수립되었고 하천에 면한 도시를 제방의 높이만큼 기반을 높이는 슈퍼제방을 건설했다. 슈퍼제방으로 인해 안전한 주거환경, 하천으로의 조망이 가능해졌고 테라스 호안으로 디자인하여 사람들이 친수공간을 즐길 수 있게 되었다.

일본인의 경관인식 : 이처럼 일본이 물리적 경관개선 사업을 활발하게 추진하였음에도 불구하고 일본 사람들이 선호하는 유럽의 경관처럼 품격 있는 국토경관으로 개선되었는가에 대한 의문이 있었다. 자연이 훼손되고 콘크리트 법면, 매립지, 매립지 등이 추하다고 했던 영

화배우 알렉스 카의 비평과 지루한 경관이라고 했던 미국 방송인 로버트 맥닐의 비평은 어쩌면 일본 국토경관의 위기를 대변한 것인지 모른다. 프랑스 지리학자인 오귀스탱 베르크(Augustin Berque)는 “물질적 도시와 집단적 감성 사이에 일종의 괴리가 생기고, 물질적 도시는 단순한 공간 속에서 의미 없는 형태가 되어버렸다”며 경관의 미적 가치의 부재를 지적했다. 또한 경관은 환경을 바라보는 관점으로서 객체적 시점을 제공하면서 주체에게 초월적인 지위를 주는 개념이었지만 이제는 주체와 객체를 구별하지 않는 일본의 풍경 개념이 혼란에 빠지게 되었다고 우려한다. 일본의 「도시공원법」은 녹지를 보호하는 것이 목적이었기 때문에 공원 안에 건축물 조성을 금지했고 그로 인해 건축과 공원이 공존하기 어렵게 되었다. 1976년 「도시공원법」개정을 통해 건폐율 2% 이하로 공원 내 건축물이 일부 허용되기는 했다. 하지만 신지이 소야 교수는 일본 정원에서 가장 매력적인 부분은 건축과 정원의 경계이고, 건축이 정원에서 사라진 것은 공공조경의 빈곤을 야기했다고 비판했다.

일본 경관의 방향은 무엇인가에 대해 일본의 전문가들 사이에서 화혼양재(和魂洋才)론이 제기되었다. ‘화혼’이란 일본의 전통적 정신을, ‘양재’란 서양의 기술을 말한다. 일본이 처음 서양 건물을 받아들였던 당시 정신은 온전히 일본인이었기 때문에 서양문물을 받아들이기 어려웠지만 시간이 지나면서 서서히 받아들였다. 제가 번역작업에 참여했던 「국토경관 만들기」의 사상과 방법, 책의 부제는 ‘신작정기’이다. 작정기란 일본에서 정원을 만드는 방법을 뜻한다. 일본의 정원에 담긴 미학의 개념을 국토 경관에 적용할 수 있는 방법에 관한 내용이다. 하지만 에도시대 경관의 미의식을 현대의 니혼바시에 바로 적용할 수는 없다. 21세기에 맞는 도시경관의 미학을 생각해보자는 취지다. 작정기의 기본원칙은 생득(生得), 자연에서 얻은 것으로 만든다. 그리고 대자(大姿), 아름답다고 여겨지는 것을 프로토타입으로 만들어서 정원에 활용하는 것이다. 일례로 스즈키노 카즈라(Suzukino Katsura) 정원이 있다. 에도 시대에 목이 잘린 듯한 형상 때문에 돌 위에 돌을 쌓는 것을 터부시했다. 반면 우리나라에는 화강석이 많기 때문에 오랜 침식에 의해 그런 형

상의 바위들이 많이 있다. 중국 송나라 시인이 좋은 정원이 함께 가질 수 없는 것으로 광대함과 깊이감, 고색창연함과 인공미 등 6가지 아름다움을 꼽았는데, 낙양의 정원이 이를 모두 갖추었다고 했다. 일본 가나자와에 있는 겐노쿠엔(Kenrokuen)은 이 6가지 아름다움을 지닌 정원이라는 뜻이다. 겐노쿠엔이 배후에 산이 있고 조망이 트인 적당히 높은 곳에 입지한 덕분이다. 다음으로 일본 정원에는 수예(樹藝), 즉 나무의 예술이 있다. 수예는 자신이 원하는 대로 나무의 성장을 컨트롤 하는 것이다. 일본 가가와현에 리츠린코엔(栗林公園)에서는 흑송과 수예를 감상할 수 있다. 다음은 정원의 시간에 대한 사례로 이끼로 유명한 사이호지(西芳寺)를 소개하겠다. 신지 이소야 교수는 녹을 오래 보고 있으면 녹조차 아름답게 보인다고 했다. ‘然 鏘 寂’은 오랜 시간에 의해 만들어진 자연스러움, 고요함을 뜻하는 것이고 일본사람들이 아름답다고 여기는 것이다.

비조화이론(非調和理論)은 비조화의 미에 관한 것이다. 일본 사람들은 자연적인 것과 비자연적인 것이 만날 때 발생하는 긴장감에서 무한한 상상의 가능성이 있다고 여긴다. 예를 들어 일본 정원의 징검 돌을 다양하게 구성함으로써 다양한 양식을 만들어낸다. 일본 교토에 있는 엔츠지(円通寺) 정원은 차경의 대표적인 사례다. 산과 향나무와 사탑으로 이루어진 경관이 아름다운 차경을 이룬다. 비조화 안에서 균형이 만들어내는 아름다운 조합은 다양하다. 서양의 미와 일본의 미는 다르고 그것을 고유미감이라고 한다. 한 일본 기자가 아시하라 요시노부에게 “세계에서 가장 멋있는 도시경관은 어디였나?” 라는 묻자, “파리였다.”고 대답했다. “하지만 일본의 도시경관은 일본의 국민성과 개성을 발현한 것이므로 나쁘다고 말할 수 없다. 스모에서 작은 사람이 큰 사람이 이기는 것을 좋아하는 것은 일본인의 감성이다.” 시간, 기후가 담긴 풍경, 상황의 미(美)를 설명하기 위해 일본의 우키요에(浮世繪)를 소개하겠다. 우키요에는 에도시대에 당대 사람들의 일상 생활이나 풍경, 풍물 등을 그려낸 풍속화를 말한다. 대표적인 우키요에 화가인 가즈시카 호쿠사이(葛飾 北斎)의 『후지 36경』에서 시간과 계절이 담긴 풍경을 볼 수 있다. 이는 경관 개념보다 풍경 개념에 가까운

데 오감으로 체감되는 것이 중요하다.

일본에서는 뉴타운 사업으로 아름다운 경관을 만들 수 없다고 판단하고 대단위 뉴타운 사업을 지양한다. 사람들이 공유하는 규칙에 의해 건물이 하나씩 자리 잡으면서 아름다운 마을이 된다고 생각한다. 따라서 뉴타운 사업으로 부드러운 통일을 이룰 수 없다고 판단한 것이다. FAO에서 지정하는 세계농업유산이 있다. 노토의 사토야마 사토우미라는 지역이 있는데 사람에게 길들여진 바다와 사람이 이용했던 산이라는 뜻의 지명이다. 계단식 논 경작, 팥감 목재 등 자연과 사람이 공존할 수 있는 균형을 이룬 상태이다. 토목공학 출신의 경관학자인 나카무라 요시오는 자연 파괴, 자연 보호와 같은 이분법적인 틀을 벗어나 자연과 인간의 다양한 관계성을 강조했다. 현대에 자연을 더 큰 그릇으로 이해하고 인간과 자연이 공존할 수 있는 도덕성이 중요하다고 강조했다.

일본의 경관법 : 일본은 2004년에 「경관법」을 도입했다. 「경관법」이 제정되기 전에 일본에서 있었던 구니타치의 <경관논쟁> 이 있었다. 구니타치는 히토츠바시 대학(一橋大学)이 있던 곳으로 벗나무와 은행나무가 있는 아름다운 대학로로 유명한 곳이다. 가로변 건물은 모두 2층으로 가로수의 높이를 넘지 않는 가로경관을 유지했다. 1999년에 이 곳에 개발업자가 18층(53m, 441세대)의 대규모 건물을 개발하려고 하자, 구니타치시의 시장이 반대운동을 해서 약 5만 명(시전체 7만 명)의 반대 서명을 받았다. 그리고 지구(단위)계획을 수립해서 높이 20m 이상의 건물을 짓지 못하도록 규제했다. 이 사건으로 인해 시장, 의회, 주민, 재판소까지 포함한 논쟁이 일어나 <경관논쟁>이라 불린다. 오랜 논쟁과 소송 끝에 결국 건축사가 승소했지만 아직도 논쟁이 진행 중이다. 누가 구니타치 경관을 만들었는가? 1923년 관동대지진이 발생했을 때 동경상과대학(현 히토츠바시대학)이 파괴되었고 당시 학장이 독일의 대학도시 괴팅겐을 본 따 일본 최초의 ‘학원도시’를 구상하였다. 1925년 도쿄 근교 농촌의 임야를 구입해서 방사형의 구니타치 대학촌을 건설했다. 미군정, 한국전쟁 시기에 인근 미군기지를 대상으로 한 상업시설과 유흥시설의 유입을 막기 위해 ‘도쿄도

문교지구(교육지구) 지정을 위해 주민들이 시민운동을 했고 그 결과 문교지구로 지정되었다.

「도시계획법」은 아름다운 도시를 아름답게 지키는 법이 아니다. 양적인 규모를 제한하는 「도시계획법」에 의해 만들어진 도시들은 개성 없이 비슷해질 우려가 있고, 지자체의 경관조례와 지구계획 제도에도 한계가 있다.

1990년대부터 일본 전국 각지에서 원자력 발전소, 매립지, 하천 제방 건설 등에 관한 정부 결정을 반대하는 주민투표가 등장했다. 시장이나 의원 뿐 아니라 주민들의 의견도 함께 들어야 한다는 발상에서 주민투표가 시작되었다. 그리고 지자체 단위의 주민 스스로 지역의 경관을 지켜가기 위해 경관조례를 제정하였다. 법은 전국적으로 지켜야 할 최소한의 안전과 위생에 대한 기준이며, 지역조례는 지역 주민이 지역을 위해 필요한 것을 위한 규칙이다. 따라서 법과 조례는 상하 관계가 아니라 각각 다른 역할을 하는 것이다. 지역 주민이 지역에 경관조례가 필요하다고 생각한다면 이는 최우선적으로 반영되어야 하며, 이것이 「경관법」을 제정한 의리라 할 수 있다. 경관 문제는 제도가 아닌 사람의 문제로 귀결된다. 경관 관리에 있어 「합의」가 가장 중요하다. 경관법의 실효성에 대한 논의는 여전히 계속되고 있지만, 경관법의 의의가 있다고 생각한다.

초청토론

정옥주 교수: 한일 두 나라는 가깝지만 다르다. 일본사람들이 섬이라는 환경과 지진 때문에 국토에 대해 ‘두려움’을 지니고 있다. 반면, 우리나라의 경우 국토에 대해 ‘부족함’을 느낀다. 산이 많고 가용지가 적어서 땅을 너럭하게 써본 적이 없기 때문이다. 조경설계사에게 경관을 컨트롤하는 제도를 만드는 일보다 많이 둘러보고 해석해서 어떻게 공간에 적용할지를 주로 고민한다. 손용훈 교수께서 설명해주신 생득(生得)과 대자(大姿)에 관해서 일부 공감하게 된다. 한국의 조경가로서 일본, 미국이나 유럽 조경가와 어떻게 달라야 하는지를 고민하다 보면 우리 경관의 원형에 대해 고민하게 된다.

「하늘에서 본 한반도」라는 EBS 다큐멘터리가 있다.

안 아르투스 베르트랑의 「하늘에서 본 지구」에 영향을 받아서 제작된 다큐멘터리일 것이다. 안의 다큐멘터리에 담긴 메시지는 인간의 개발에 의해 야기된 환경문제에 대한 준엄한 경고이다. 하지만 우리의 다큐멘터리는 특정지역의 소개에 초점이 맞춰져 있다. 자연경관과 함께 역사경관, 랜드마크적 성격을 지닌 개발 경관 등을 보여준다. 이 다큐멘터를 보고 있으면, 우리의 현대경관이 과거에 오랜 시간동안 적층되어온 다른 경관과는 매우 이질적으로 보인다는 점을 쉽게 간파할 수 있다. 경관은 공공재다. 예민해지지 않으면 훼손되기 쉬운 것들이다. 자연스럽고 조심스럽게 쌓이면서 조화되는 경관을 찾지 못하게 그렇게 쉽지 않다. 그 이유를 생각해보니 우리가 경관을 보존하고 아름답게 가꾸는 것에 대해 중대한 가치를 부여하지 않기 때문이다. 그리고 경관이 조금씩 훼손되는 배경에는 ‘나한테는 크게 중요하지 않다’는 무관심이 존재한다. 점점 더 사라지고 점점 더 귀해져도 그것이 중요하다는 것을 인식하지 못하는 것 같다.

보고 싶은 것을 볼 권리도 있지만 보고 싶지 않은 것을 보지 않을 권리도 있다. 상가지역의 소란스러운 간판 경관, 서울근교의 국도에 적치 경관 등등은 경관의 공공성에 대해 크게 개의치 않는 인식들이 만들어내는 부산물이 아닌가. 가용지의 부족함이라는 근본적인 문제 때문에 발생할 일일 수 있지만, 지역의 아름다운 자연, 역사경관 사이로 수준을 하락시키는 개발행위가 벌어지는 것도 문제이다. 이러한 경관의 훼손을 목격하고도 비판 의식을 갖지 못하고 익숙해지는 것이 더 큰 문제이다. 이 자리가 우리의 경관과 지켜야 할 가치에 대해 인식할 수 있는 계기가 되었으면 한다.

종합토론

경관에 대한 시민의식: 우미경 서울시의원(33기)은 일본의 경우 시민들이 경관문제에 대한 의사를 표출한 것이 언제쯤이며, 일본 최초의 마을만들기의 주체는 누구였는지에 대해 질의하였다. **손용훈 교수**는 1960-70년대 도시재개발이 추진되었던 교토, 고베, 요코하마, 가나자와 같은 도시에서 도시경관, 마을경관에 대한 주민들의

문제제기가 있었다고 소개했다. 현재는 일본 인구 과소화 문제가 더 심각하기 때문에 도시가 매력적이지 않다면 도시 혹은 마을이 사라질 것이라는 위기의식이 있어서 주민 스스로 도시경관을 중요시하는 내발적인 움직임이 있다는 점도 소개했다. 그리고 초기 마을만들기 주요 주체는 국가와 전문가(건축가)로서 주민을 선도하는 형식으로 시작되었다고 밝혔다. **김용준 법무부 국가승무과 법무관(33기)**은 사회적 인식이 성숙해야 경관 문제에 관한 합의를 도출할 수 있을 것이라는 의견을 제시하면서 한국과 일본의 법률구조의 차이에 대한 관점을 제기하였다. 우리나라의 경우 사적 권한에 대해 법률은 국가적 차원에서 입법부에서 제한할 수 있도록 되어 있는데 일본의 경관법은 지자체 단위에서 조례에 의해 사적 권리를 제한할 수 있는 것으로 보인다는 것이다. 사적 권리제한에 대한 사회적 합의의 단위가 낮춰져 일본의 <경관논쟁> 사례처럼 과연 주민들의 합의에 의해 경관 문제를 해결하는 것을 바람직하게만 볼 수 있는지에 대해 의문을 제기하고, 일본의 경우 주민들이 어떻게 경관에 대한 관점을 성숙시킬 수 있었는지에 대해 질의하였다. **손용훈 교수**는 유럽의 경우 오랜 시간에 걸쳐 미에 대한 기준이 어느 정도 균형을 이루고 있지만 <경관논쟁>의 경우는 미의 기준보다는 재산권과도 관련이 있다는 점을 상기시켰다. 개발업자가 제도의 틈을 이용해서 대규모로 개발하면 주변 주택 가치가 낮아질 수 있기 때문에 지자체 등 경관행정단체가 지역의 합의를 바탕으로 경관조례를 제정하게 되면 경관에 대한 규칙이 법적인 지위를 얻게 된다고 설명했다. 우리나라의 경우, 경관을 투자의 대상으로 보는 경우도 있어 그로 인해 발생하는 문제도 고민해 보아야 한다는 점도 지적했다.

경관관리를 위한 공공과 주민의 역할: 한영숙 씨이트 플래닝 건축사사무소 대표(33기)는 경관 조성에 대한 암목적 규칙이 이어져 오고 있는 일본과 달리 우리나라는 지난 2~30년 동안 암목적 규칙이 마음에서 사라지고 자본이나 권력이 더 크게 작용하게 되었는데 이러한 상태에서 도시설계와 경관 관리가 가능할지 의문을 제기하였다. 시민들이 도시경관에 대한 암목적 규칙에 합의를

이루기 위해서는 정권 임기 내 성과를 내려는 관행을 버리고, 장기적으로 경관관리를 추진해야 할 것이라는 의견을 제시했다. 경관협정의 형태로 민간에서 작은 규모로 조금씩 성과를 보이고 있으며 주민의식이 상당한 수준으로 향상된 점을 들어 보다 전문적이고 체계적인 공공의 역할이 필요하다는 점을 지적했다. **손용훈 교수**는 공공과 주민이 각각의 역할을 할 수 있어야 한다는데 공감하고, 공공은 경관 관리의 단계에 따라 적시에 지원할 수 있어야 한다는 점을 중요시했다. 그리고 주민들이 스스로 추진하는 과정에서 어느 단계가 되면 전문가의 도움을 받게 되고 이 때 전문가의 역할이 필요하다는 의견을 보였다. 또한 경관 사업은 주민들로 하여금 경관 문제를 인식할 수 있게 하고, 이를 통해 어릴 때부터 경관 교육이 자연스럽게 이루어 질 수 있기 때문에 그 필요성을 긍정적으로 보았다.