

역사적 도심부의 보전·재생·창조를 통한 도시만들기 : 일본 교토시(京都市)를 중심으로

A Study on the Urban Revitalization by Preservation,
Regeneration and Creation of Historical Downtown Areas
: Focused on the Kyoto City in Japan

안인향 중앙대학교 도시 및 지역계획학과 박사과정 수료(제1저자)
하성규 중앙대학교 도시 및 지역계획학과 교수

※ 주요단어: 역사적 도심부, 보전·재생, 직주공존지구, 미관지구

목 차

- I. 서론
- II. 이론적 논의
 - 1. 역사적 도심부의 문제와 잠재력
 - 2. 역사적 보전·재생과 도시계획의 동향
 - 3. 선행연구 검토
- III. 교토시 보전·재생·창조를 위한 도시계획적 대응
 - 1. 일본의 역사적 풍토의 보전을 위한 시책 전개
 - 2. 교토시 관련 시책의 특징과 도시계획적 대응
 - 3. 교토시 역사적 도심부 재생을 위한 사업적 대응
- IV. 교토시 도심부의 직주공존지구 사례분석
 - 1. 분석의 개요
 - 2. 직주공존지구 사례분석
 - 3. 정책적 시사점
- V. 결론

I. 서론

정치적·문화적 중심지였던 구도심부의 쇠퇴와 신도시개발의 한계점으로 구도심부의 재생이 도시정책의 중요한 이슈로 부각되고 있다.

하지만 고도(古都)¹⁾와 역사도시²⁾의 정부와 거주민은 이중적 도전에 직면해 있다. 도시구조를 보존하고 도시가 수백, 수천 년간 발전시켜온 문화를 지속적으로 발전시켜야 하는가 하면 건축물과 역사적 기념물을 보존하는 것만으로는 역사적인 구도심부가 직면한 어려움을 해결할 수 없다. 결국엔 공공예산에 부담을 주고 개발 기회를 박탈하는 박물관도시가 될 수 있다(Brigitte Colin. 2007).³⁾

1970년대 이후 역사도시에 대한 보전·재생운동의 흐름에 지속적인 영향을 끼치고 있는 유네스코의 1976년 제19회 총회에서 채택된 ‘역사지구보전 및 현대적 역할에 관한 권고’에는 ‘역사지구가 문화·종교·사회적인 활동의 풍요로움과 다양성을 가장 확실하게 보여주는 증거를 후세에 남기며 ‘역사성 보존 및 현대 사회생활과의 융합이야말로 도시계획 및 국토개발에 있어서 기본적 요소’라고

지적한 바 있다.

최근 우리나라에서도 역사문화요소가 도시경쟁력 제고의 중요한 열쇠로 인식되고 있으며 고도보존특별법제정(2004. 3)⁴⁾과 이와 연관지어 특별법제정⁵⁾들이 잇달아 추진되고 지자체별로 관광정책의 일환으로 다양한 사업들이 제시되고 있다. 하지만 지금까지의 우리나라 역사도시의 구도심부는 개발과 보존이라는 양극 논리에서 지자체와 거주민의 분쟁이 심각한 문제지역으로만 인식되어져 왔다.

제각기 다른 특성을 지닌 역사도시 전체차원에서 혹은 유형별 지구차원에서의 관리기본계획의 틀이 없고 그 밑받침이 되는 제도적 장치가 아직은 미흡한 실정이다. 보다 성숙단계에 있는 선진국들이 수십 년간 많은 시행착오를 거치면서 역사도시의 미래상에 대한 행정당국과 지역주민들 간의 인식의 학습을 통한 제도적 공론화가 우리나라에서는 제대로 이루어지지 않은 상태에서 관광정책의 자원으로만 활용하려는 시각이 팽배해지고 있다.

일본은 1960년대 이후 경관형성과 마치즈쿠리(まちづくり)⁶⁾의 자원으로서 역사적 유산의 보존·활용이 지자체를 중심으로 활발히 진행되어 왔

- 1) 고도(古都)와 유사한 개념으로 도시차원의 옛 도시, 옛 도읍, 역사도시, 역사지구와 마을차원의 전통마을, 역사마을, 민속마을 등이 있다. 고도(古都)는 고대 정치문화중심도시로서 기념물들이 남아 있는 곳으로 현재는 중심지로서의 기능을 가지고 있지 않은 한국의 경주, 일본의 교토와 나라, 중국의 시안 등을 예로 들 수 있다.
- 2) 역사도시란 지역적인 범위를 포괄하는 문화유산 개념으로서 유네스코의 세계유산센터(World Heritage Centre)에서는 현재도 사람이 거주하고 있으며, 그 본성에 의거하여 사회·경제·문화적 변화의 영향을 받으면서 예전부터 발전해 왔고 앞으로도 발전 가능성이 있는 도시를 의미하고 있다. 지역특성에 따라 ‘역사 도시’(Historic city), ‘역사 지구’(Historic area) 등의 이름으로 다양하게 불리며 이탈리아 로마는 ‘Historic Center of Rome’, 터키의 이스탄불은 ‘Historic Areas of Istanbul’로 지정되는 등 다양한 명칭이 혼재되고 있다.
- 3) Brigitte Colin. 2007. “UNESCO Activities on Balanced Urban Revitalization between Social Cohesion and Heritage Conservation”. 유네스코 초청강연회 자료집. 서울 : 空間. p1.
- 4) 2004년 3월 제정된 “고도보존특별법”은 점적인 문화재보존방법의 한계를 극복하고 공간계획적 측면에서 광역적으로 고도의 역사·문화·환경을 보전하여 고도(古都)의 역사·문화·환경·보전의 실질적 효과를 높이고 이를 통하여 고도(古都)의 지역경제 활성화를 추구하기 위해 제정되었다.
- 5) 2006년 9월 27일 광주광역시의 ‘아시아문화도시조성특별법’이 제정되었고 2007년 6월 현재 경주시의 ‘세계역사문화도시 조성 및 지원에 관한 특별법안’이 국회에 상정 중이다.
- 6) 일본의 마치즈쿠리(まちづくり)는 도시만들거나 지역산업과 연계한 마을조성의 개념이다.

다. 도시 정체성(Identity) 형성을 위해 도시경관행정을 시도하기 시작하였으며 2004년 제정된 경관법(景觀法)⁷⁾에서 ‘아름답고 품격 있는 국토형성’을 목적으로 역사적 유산을 도시계획에 적극적으로 활용하고 있다. 지역특성에 맞는 경관조례를 도입하고 다른 도시와의 경쟁을 통해 주민 스스로 지역에 자긍심을 가지도록 유도하고 있다.

특히 일본의 대표적인 역사도시인 교토는 역사와 현재, 미래가 공생하는 이념을 구현하고자 역사적 도심부의 토지이용특성과 역사문화요소를 감안하여 다양한 지구지정 및 조례를 통해 지역특색을 살리고 도심부의 경관을 정비해 나가고 있다.

이 연구는 국내의 역사도시의 실증비교연구를 통해 우리나라 역사도시의 도심부 관리방안을 모색하기 위한 1단계 연구이다. 먼저 도심부의 인구 감소와 역사적 경관의 훼손, 전통산업의 침체에 대처한 교토시의 역사적 도심부 재생과 창조적인 도시만들기를 위한 시책과 도시계획적 대응을 살펴봄으로써 관련 시책의 도입단계에 있는 우리나라 역사도시의 지속적인 관리에 있어서의 정책적 시사점을 도출해보고자 하였다.

II. 이론적 논의

1. 역사적 도심부의 문제와 잠재력

도심부는 도시의 발전과정에서 최초로 발생한 중

심지역이며, 도시의 역사와 함께 사람의 도시활동이 가장 많이 누적된 공간이다. 그래서 도심의 성장과 쇠퇴에 따라 직접적으로 도시전체의 흥망이 영향을 받는다(계기석, 2003).⁸⁾

이러한 도심부의 쇠퇴는 외곽지역의 개발로 도시가 공간적으로 성장해 감에 따라 도심 상주인구의 감소, 주택의 노후화, 생활환경의 악화현상 등에 의해 나타나며 상주인구의 유출이 가속화되고 기존 도심의 주거·상업기능의 교외로의 유출과 행정·교육 등 공공기관과 기업 등의 업무기능이 교외로의 이전이 뒤따르게 되고 도심지의 쇠퇴가 본격화되었다(온영태, 2005).⁹⁾

정치적·문화적 중심지였던 도심부는 그 기능을 신시가지 내지 신도심에 넘겨주었으며 이로 인해 도심의 기능이 단순화되고 3차 산업과 업무중심으로 형성되어 주거기능상실이 가속화되거나 주거환경이 열악해진다. 그로 인해 도심공동화현상이 야기되는데 특히 역사적 도심부에는 이러한 현상이 더욱 심하다(허영록, 1997).¹⁰⁾

최근 역사적 시가지나 도심부는 외부 관광을 유치하려는 시도로서 음식점 또는 박물관을 집중시키는 단순기능의 특화와 역사적 문화가치가 건축물을 중심으로 한 역사적 구도심부 지역의 재개발의 욕구가 증가되고 있다. 개발과 보존이 상충되고 있는 역사적 유산물이 많은 역사적 도심부는 따라서 분류가 복합적으로 존재하고 있다. 그렇다면 이러한 역사적 도심부가 가지는 매력과 잠재력은 무

7) 일본에서 2004년 6월 18일 경관법이 제정·공포되는 데는 지방자치단체의 자주적인 대처에 대해 그동안 국가의 세제 및 재정상의 지원이 불충분했던 것이 중요한 배경이 되었다. 지방자치단체의 고유한 법적 수단인 경관조례를 제정할 때 그 법적 근거를 마련하였다는 점에서 의의가 있다.

8) 계기석·김형진, 2003. 지방대도시 도심의 기능활성화와 쾌적성제고방안. 안양 : 국토연구원. p1.

9) 온영태, 2005. 도심부활성화전략. 서울 : 경희대출판부. p9.

10) 김용정 외, 1997. 개발과 유산의 보전. 서울 : 유네스코 한국위원회. p67.

옛인가. 도시의 문화적 유물은 그 도시, 시민, 종교, 사회·문화적 변화의 역사를 그대로 담고 있으며 바로 그곳에서 살고 일하고 있는 사람들에서도 찾아볼 수 있다.

오늘날 역사적 도심부는 그 도시의 특색이 되며 그 자체가 내재적 문화가치를 지니고 있을 뿐 아니라 도시발전에서 매우 중요한 기능을 하고 있다. 역사적 도심부는 그 도시의 정체성을 형성하고 도시의 이미지를 생성하며 지역 경제를 위한 중요한 장소이기도 하다(Brigitte Colin. 2007).¹¹⁾

또한 역사적인 도심부 주거가 가지는 가치로 신시가지에 비해 인간적인 삶의 조건이 될 수 있는 것들이 다양하게 갖추어져 있다는 점을 들고 있다. 다시 말하면 역사적 도심부의 전통적 주거지는 노후화되고 여러 기술적인 생활시설들이 미흡하다는 단점이 있지만 도심에 위치한 문화시설 및 각종 공급시설의 접근이 쉬우며, 대중교통시설의 집중으로 직장이나 학교를 오가기가 용이하다. 신시가 지나 신도심에 비해 산재한 역사적 도심부에서는 주민들에게 친숙한 많은 문화유산이 많으며 각종 문화행사를 체험할 수 있어 활기를 느낄 수 있다. (허영록. 1997).¹²⁾

역사적 도심부의 역사문화요소는 그 자체를 관광 등의 자원으로 활용함으로써 경제적인 측면에서의 효용을 얻을 수 있으며 나아가 이러한 역사문화환경을 보존하는 것은 그 지역 주민들에게 도시환경의 쾌적성(Amenity)과 정체성(Identity)을 부여하여 주민들로 하여금 자신들이 살고 있는 도시에 대한 애착 및 도시구성원으로서의 소속감과 시

민의식도 성장시키는 것이다.

2. 역사적 보전·재생과 도시계획의 동향

18세기 말 과거의 건축을 재검토하려는 움직임이 시작된 근대 수복문화의 철학은 Viollet-le-Duc의 완벽한 스타일을 재구성하려는 양식주의·합리주의, 그리고 William Morris, John Ruskin의 고건축을 자연 속에서 변해가는 대로 두려는 로망주의를 거쳐, 19세기 말에 사실을 중시하면서 적극적인 인간의 행위로서 수복을 하려는 Camillo Boito의 이론 속에서 확립되었다.

그 후 학문 지상주의적 수복이론이 도시환경에 관심을 가지게 되고 교회 등 모뉴먼트(monument) 지상주의에서 빠져나와 생활과 서민의 주택건축을 포함하는 등 보전의 대상은 크게 넓어져, 점으로부터, 그리고 마침내 도시전체에 이르러 그것은 ‘역사적 가구(centro storico)’로 불려져 본래의 개성을 유지하며 통합을 나타내는 역사도시의 대명사가 되었다. 이렇게 역사적 가구전체의 환경을 회복하려는 오늘날의 ‘도시의 수복이론’이 확립되었다(陣内秀信. 1976).¹³⁾

1960년대 후반부터는 경제성장의 비판의식에서 오래된 마을의 변질, 도시·지역의 혼란에 대한 반성과 함께 그 주민과 경제활동을 지키면서 역사적 가구를 재생하고 재활용하려는 사고가 정착되었다. 유럽을 비롯한 세계의 역사적 도시의 문제가 단순한 문화재의 보전이라는 좁은 범위에서 벗어나 지역계획, 국토의 재정비 속에서 논의되었다.

11) Brigitte Colin. 2007. 전개서. p1.

12) 김용경 외. 1997.전개서. p74.

13) 陣内秀信. 1976. “都市の思想の轉換点としての保存”. 都市住宅 105号. p2.

일본에서도 건축가, 도시학자, 역사가가 손을 잡고 마치즈くり(まちづくり) 개념이 형성되었고 이 보전적 도시계획의 패러다임이 정책적인 주목을 받게 되었다.

역사적 유산의 대상과 이를 보전·활용하는 목적은 점차적으로 그 내용적 범위가 광범위해져 문화재보호, 도시정체성의 확보, 지역상업의 활성화, 커뮤니티 활성화, 어메니티(Amenity) 향상, 환경보전 및 관리 등을 그 목적으로 하고 있다.

1990년대에는 도시계획의 일조류인 ‘풍경계획’이 이탈리아, 프랑스, 미국, 영국 등 구미각국의 조망경관을 중시하는 움직임으로 그 도시를 상징하는 조망을 전략적으로 보존하고자 하였다¹⁴). 도시환경분야에서도 ‘지속가능성’과 ‘환경공생’의 개념이 등장하여 역사적 유산에 관련한 개념이 인식되어 기존의 스톡(Stock)을 유효하게 활용하고 환경부하를 감소시키며 지역고유의 재료를 사용하도록 유도하고 있다.

역사적 구도심부의 재생을 위한 역사성, 정체성에 대한 세계적인 동향은 이전에는 도시의 역사적

환경을 물리적 측면에서의 원형보전을 강조하는 개별 유적중심의 ‘소극적’ 보전에서 역사적 환경의 정체성을 유지하면서 경제적·사회적 측면의 역사적 도심 내의 정주인구 확보와 소매업의 활성화, 주상복합용도개발, 보행환경 개선과 문화시설 확충 등의 기본전략을 통하여 역사도시를 현대사회 생활과의 융합을 추구하려는 보다 적극적인 보전이 추진되고 있는 추세이다.

3. 선행연구 검토

국내의 역사적 환경의 보전에 관한 선행 연구는 1970년대 후반부터 나타났으며 사회·경제적 변화 그리고 관련법 제정과 제도의 운용의 변화에 연관성을 가지고 함께 진행되어 왔다.

1970년대 후반부터 역사적 환경의 원형고찰에 관한 연구¹⁵)와 역사적 환경과 관련된 개념 및 정의에 관한 연구¹⁶)가 시작되었다. 기존 법규에서 환경개선계획과 경관회복에 관한 연구¹⁷), 고도보존특별법제정을 위한 기초연구¹⁸), 역사적 환경의 보존

14) 조망을 중심으로 한 보존대책으로 이탈리아의 가랏소법(1985년)과 경관계획에 의한 조망권 보존, 미국 지자체의 조닝조례에서의 조망경관보존 규정, 프랑스 파리의 휴조(lefuseaux)규제, 영국 런던의 세인트폴사원 높이규제와 런던의 전략적 조망과 국지적 조망을 중심으로 한 경관계획 등을 들 수 있다.
 15) 윤무병(1976), 전은숙(1991)은 역사도시 경주의 원형과 도시형태의 변천과정을 살펴보고 구자훈(1984), 양승우(1988)는 서울의 도시형태 및 공간구성 원리를 파악하였다. 최병선(1986), 김철수(1990), 강동진(1990)은 성곽도시의 형성 발전 및 공간구조를 살펴보고 김기호(1979), 강선중(1984)은 전통마을의 공간구조를 파악하였다.
 16) 진영환(1979), 엄서호(1982), 강동진(1997)은 역사환경보전에 관한 이론을 소개하였고 김홍식(1992), 이상해(1993), 강동진(2002) 등은 전통마을의 해석과 보전방법론, 역사지구와 관련한 개념정립을 위한 기준을 제시하였다.
 17) 신상화(2002)는 역사적 환경의 보존수법에 대해 연구하였고 김미진(1985), 윤정섭(1987), 강동진(1990)은 기존 법규 속에서 환경개선을 위한 계획설계를 제시하는 등 대상지역은 주로 서울, 전주 등의 역사환경보전에 관한 연구가 이루어졌다. 신기철(1992), 김홍식(1992)은 역사적 도심부의 역사경관 회복에 대해 논하였으며 안동만(1993)의 역사도시의 스카이라인 보전, 강병기(1996)의 역사적 환경과 관련된 개념 및 정의에 관한 이론적 연구가 이루어졌다.
 18) 역사도시개발에 관한 임시조치법(조세환, 1993), 고도보존특별법(김경대, 1997), 옛 도시보전법안(한국문화정책개발원, 1997), 역사도시 경관관리 특별법(정성태, 1997), 제주도개발특별법과 같은 경주특별법제정(김영삼, 1998), 고도보전법(오민근, 1998)(남궁승태, 2000) 등 고도보존을 위한 특별법 형태의 제도 도입에 관한 논의가 1990년대 들어 꾸준히 이루어져 왔다. 2000년대 이후 역사경관보존을 위한 높이 규제(최형석, 2001) 및 역사환경의 면적(面的)보전을 위한 도시계획제도 연구(김기호, 2000), (김정원, 2001), (이호정, 2003) 등이 활발히 진행되었다.

수법에 관한 연구¹⁹⁾ 등이 진행되었다.

본격적인 보존방법론에 관한 논의는 1990년대 들어오면서 활발히 이루어져 지금까지 꾸준히 지속되고 있으며 역사적 경관의 관리와 면적(面的) 보존²⁰⁾, 역사적 환경의 활용에 관한 연구가 동시에 이루어지고 있다.

최근에는 한옥지구를 대상으로 주민들과의 갈등완화에 관한 연구²¹⁾와 참여주체별 역할에 관련된 연구²²⁾가 나타나기 시작하였다.

지금까지의 선행연구를 검토한 결과 연구는 역사적 고증연구와 이론적인 보존방법론에 대한 연구에 치중하고 있어 각각의 역사적 시가지와 도심부에 대한 계획적인 측면에서 접근하는 데 한계가 있다. 도시와 지구레벨에서 접근할 수 있는 다양한 보존·재생기법과 관리계획과 현행 도시계획운용 체계에서 방법론적 연구가 미흡한 실정이다.

일본의 경우 1960년대 이후 연구된 결과들은 역사적 환경보전의 개념 및 원리 등을 소개하고 정리하는 단계에서, 다양한 보전방법론과 성공사례 등을 분석하여 소개하는 연구들을 거쳐 최근에는 역사적 환경보전으로 인한 각종 갈등과 문제들에 대해 분석하고 새로운 방향을 제시하는 연구²³⁾들이 주를 이루고 있다. 수십 년간에 걸쳐 도시의 수복, 유럽의 역사도시의 정책과정들을 자세히 리뷰하고 이를 통해 일본의 도시를 해독하는 자주적 갖

대를 마련하여 역사적 문화환경요소를 미래에 자손에게 물려주기 위한 마치즈쿠리를 통해 다양한 접근을 시도하고 있다.

이에 본 연구는 지금이 역사도시와 그 도심부에 대한 이해와 계획적 관리가 어느 때보다 필요한 시기임을 감안할 때 오랜 노력을 통해 역사적 시가지의 보존과 창조적 재생이 행해지고 있는 대표적인 교토시를 대상으로 하여 독자적인 조례 지정을 통한 다양한 수법과 사업별 대응을 살펴보고자 한다.

III. 교토시 보존·재생·창조를 위한 도시계획적 대응

1. 일본의 역사적 풍토의 보전을 위한 시책 전개

일본은 1919년 도시계획법이 제정되고 풍치지구가 지정되면서 최초로 도시계획의 일환으로 역사적 풍토보존방안을 모색할 수 있게 되었다.

제2차 세계대전 이후 급격한 도시개발로 고도(古都)의 역사적 건물과 유적, 그 주변의 자연환경을 포함한 역사적 풍토의 파괴에 대한 위험을 인식하면서 1966년 ‘고도의 역사적 풍토보존에 관한 특별조치법’이 제정되었다. 이로 인해 일본 역사상 정치와 문화의 중심지였던 교토와 나라, 가마쿠라 등과 같은 고도(古都)의 역사적 풍토를 유지하고

19) 최선주(1989), 안동만(1992)은 외국사례를 통해 문화재보호법의 개념확대 가능성과 한국의 역사환경관련법체계를 분석하고 양병이(1986), 윤장섭(1986), 강홍민(1986)은 사례분석을 통한 개선방안을 모색하였다. 강동진(1994)은 경주 양동마을의 보전과정을 분석하였으며 오민근(1999)은 역사문화환경의 효율적 보전을 위한 문화재보존 관계법을 고찰하였다.
20) 전성태(1997), 민창기(1997), 강태호(1998), 강동진(1990), 이규목(1993), 조세환(1998)은 역사도시의 서울, 경주, 전주 등을 대상으로 역사도시의 경관관리방향을 모색하였다.
21) 장옥연(2005)은 서울 북촌과 인사동을 대상으로 소통과 협력을 통한 역사환경 보존계획과정을 연구하였다.
22) 김기호(2006), 윤지영(2004)은 역사문화보전을 위한 지방정부와 내셔널트러스트의 역할가치에 대해 연구하였다.
23) 陣内秀信(1978), 西村幸夫(2003), 大河直躬(2006), 三村浩史(2006), 宗田好史(1997) 등의 연구 등이 분야에 대한 정책과 보전 계획수법에 대한 유럽과 일본도시에 대한 연구가 지난 30여 년간 매우 활발히 진행되어 학문적 기반을 다져 놓았다.

<표 1> 역사성을 고려한 도시계획적 규제 및 유도

구분	제도내용
풍치지구	<ul style="list-style-type: none"> • 도시계획상의 지역지구, 도시 내 자연적 경관을 유지 • 도도부현¹⁾ 및 정령지정도시(政令指定都市²⁾의 조례에 의거 • 건축물의 높이(8~15m), 건폐율(20~40%)
미관지구	<ul style="list-style-type: none"> • 도시계획상의 지역지구 내 건축물과 공공시설 등과의 조화와 미관유지 • 시정촌의 조례에 의해 건축물의 부지, 구조건축설비의 제한강화 • 도쿄시(皇居외곽일대), 교토시(二條城, 清水), 오사카시(中之島) 등에 지정
전통적 건조물군 보존지구	<ul style="list-style-type: none"> • 도시계획상의 지역지구, 시정촌이 전통적 건조물군과 그 환경의 보존을 위해 지정, 시정촌의 조례로부터 건축기준법의 형태규제 등 완화가능
지구계획	<ul style="list-style-type: none"> • 시정촌이 도시계획에 정하며 지구정비계획에서 건축물높이, 벽면위치, 형태의장 등에 관한 제한내용을 정함 • 시정촌의 조례에서 정함으로써 건축기준법상의 제한이 됨
건축협정	<ul style="list-style-type: none"> • 주택지, 상업지 등의 토지권리자 등이 전원 합의에 의거, 법령으로서 교토의 건축물 등의 기준(부지, 구조, 형태 의장 등)을 정해서 해당 행정청의 허가 등의 수속을 통해서 제3자의 효과를 부여받는 협정

주: 1) 일본의 행정구역은 1都(東京都-도쿄도), 1道(北海道-홋카이도), 2府(大阪府-오사카부, 京都府-교토부), 43개의 '현'으로 나눌 수 있다.

2) 정령지정도시(政令指定都市)는 인구 50만 명 이상으로, 도시의 규모 및 재정능력이 큰 광역지자체이며 정령으로 지정하고 있다.

보존할 수 있는 길이 열렸다.

역사성을 고려한 도시계획수법으로는 1919년 시가지건축물법(현재의 건축기준법)에 의한 '미관지구'와 도시계획법에 의한 '풍치지구', 역사적 시가지와 취락의 보전을 대상으로 한 1975년의 문화재보호법 개정에 의한 '전통적건조물군보존지구', 그 외에 도시계획에 의한 지구계획, 건축협정 등이 있다.

일본은 이러한 국가적 규제와 독자적인 지자체의 규제와 마치즈쿠리협정과 같은 민간에 의한 방법, 그 외에 경관정비수법 등의 사업수법을 상호 보완하여 적용하고 경관유지 및 향상을 유도하고

있다. 시민 각각의 입장에서 경관형성에 기여할 수 있도록 고려하여 사권제한이나 현상변경행위 등의 규제나 행위신고 또는 행정의 다양한 조치에 협력하는 것을 규정하고 있다.

2. 교토시 관련 시책의 특징과 도시계획적 대응

1) 교토시 경관시책²⁴⁾의 특징

1200년의 역사의 교토의 역사적 시가지²⁵⁾는 교토 북부지역으로 세 방면이 아름다운 산맥에 둘러싸여 있다. 역사적 도심부²⁶⁾는 고대 794년부터 일본의 수도였던 교토가 있었던 중심부이며 여기에는 일본

24) 교토의 도시계획에서는 일찍부터 '경관'이라고 하는 단면을 마치즈쿠리 등 도시계획의 사고방식에 포함시켜 제도로서 적극적으로 활용해왔다.

25) 역사적 시가지는 명치후기(1910년대 후반)에 시가화된 구시가지지역이다.

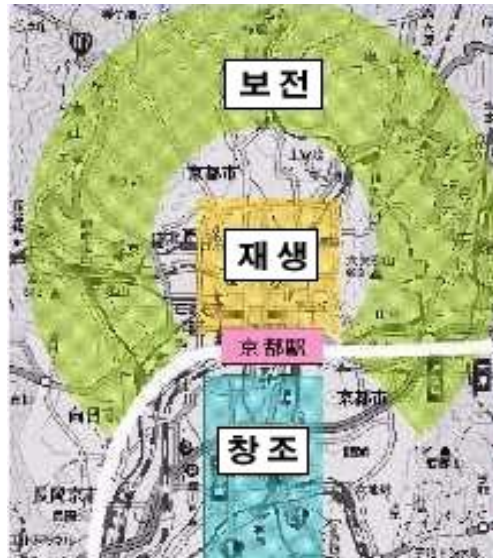
26) 역사적 도심지구는 역사적 시가지의 주택과 교토를 대표하는 중심지역이다. 교토다운 풍치와 정서가 있고 걸어서 쾌적한 도시만들기와 전통산업과 관광진흥을 연계한 총합적인 마치즈쿠리를 목표로 하고 있다.

건축문화를 대표하는 교토마치야(京町家)²⁷⁾가 역사적인 풍정을 유지하고 있는 지역이지만 한편에서는 개발에 의한 아파트건설 등으로 인해 전통적인 경관으로 이루어진 교토의 풍정이 변질되고 있다.

이에 대한 대책의 필요성을 인식한 교토시는 1991년 ‘교토시 토지이용 및 경관대책에 관한 마치즈쿠리 심의회’을 설치하고 그동안 ‘보존과 개발’의 양극단적 논리에서 전환하여 ‘보전·재생·창조’라는 3개의 키워드를 중심으로 마치즈쿠리(まちづくり)를 새롭게 생각하기 시작했다. 지역별로 경관을 구분하여 그 특성에 맞는 규제와 유도책을 펴나가고 있다. 교토시를 둘러싸는 세 방면의 산들과 그 산록부, 그 내부에 있는 주택지등은 대부분 메이지기(明治期: 1868년~1910년대 초반)에 시가화되었는데 이러한 구시가지, 즉 ‘역사적 시가지’와 그 중심부로서 상업·업무의 중심지이면서 교토마치야(京町家) 등 역사적인 거리가 남아있는 지역을 ‘역사적 도심지구’로 정의하였다. 그 중에서도 특히 ‘간선도로변지구(田の字)²⁸⁾’와 그 가로변에 둘러싸여진 도심의 내부의 주거와 전통적인 생업이 공존하는 ‘직주공존지구(織住共存地區)’로 구분하였다.

교토(京都)시는 역사적 시가지 구역을 북부·중심부·남부의 세 부분으로 나누고, 북부는 ‘보전’, 도심부는 ‘재생’, 그리고 남부에서는 새로운 기능을 집적해 가는 ‘창조’를 목표로 하고 있다.

<그림 1> 교토시 역사적 경관 형성의 기본적 사고



출처: 京都市都市計劃局 都市景觀部 都市景觀課. 風致保全課. 2007(日本).

2) 경관정비 지구지정현황

교토의 경우 역사 및 풍토, 형태적 특징을 가진 구역 또는 보전대상구역에 대해서는 지역지구제에 의한 미관지구, 풍치지구, 역사적풍토특별보전지구, 전통적건조물보존지구 등을 지정하여 규제 또는 유도를 시도하고 지구특성에 맞는 다수의 지구지정으로 경관유도를 하고 있다. 2005년 12월 현재 교토시에서는 미관지구, 건조물수경지구(建造物修景地區)²⁹⁾ 등 16종의 경관정비지구가 지정되어 있다.

27) 교토마치야(京町家)는 고대, 중세, 근세를 거쳐 온 전통적인 상점형 도시주택으로 보전·재생을 통해 활력 있는 마을조성을 주도해 왔다. 교토(京都)라고 하는 도시의 골격을 형성해 온 가장 기본적인 건축양식이며 마을의 역사·문화의 상징으로서, 21세기 현재에도 여전히 많은 시민의 주거와 직장으로서 활용되고 있다.

28) 간선도로변지구(田の字)지구는 교토시(京都市)시 중심부의 통칭. 대로(大路) 소로(小路)가 ‘논’의 글자형에 교차하고 있는 오이케(御池通)통으로부터 5조도오리(五條通), 호리카와(堀川通)에게서 가와하라초(河原町通)에 끼워져 있었던 지역이다.

29) 건조물수경지구(建造物修景地區)는 산을 배경으로 역사적 시가지에서 그 특색이 되는 경관을 형성하는 지역으로 경관의 중요도에 따라 2개 층으로 구분 지정되고 미관지구와 풍치지구에서는 중복지정 할 수 없다. 지구 종별로 공작물의 높이, 신축, 모양에 의한 규제를 하고 있다.

<표 2> 교토 경관정비 지구지정현황

지구명	지정면적	
	지구수	면적(ha)
미관지구	10개	1,956
긴조물수경지구		6,704
연도(沿道)경관형성지구	1개	17.1
역사적경관보전수경지구	3개	14.1
주변일대(界わい)경관정비지구	7개	118
전통적긴조물군보존지구	4개	14.9
역사적풍토보존구역	14개	8,513
역사적풍토특별보존지구	24개	2,861
풍치지구	17개	17,831
자연풍경보전지구		25,780
근교녹지보전구역		3,333
근교녹지특별보존지구	2개	212
특별녹지보전지구	2개	26
옥외광고물규제구역	교토시 전역	53,343
연도(沿道)형옥외광고물규제지역		1,089
옥외광고물등특별규제지구	6개	19.6

출처: 京都市都市計劃局 都市景觀部 都市景觀課. 風致保全課. 2007(日本).

1975년 국가의 문화재보호법 안에 ‘전통적긴조물보존지구’를 지정하여 현재 산네자카(産寧阪), 기온신바시(紙園新橋), 사가노(嵯峨鳥居本), 가미가모(上賀茂) 등 4개 지구 14.9ha가 지정되어 있다.

1966년 제정된 ‘고도³⁰⁾에 있어서의 역사적 풍토보존에 관한 특별조치법’에 의해 1966년에 7개, 1969년에 1개의 역사적풍토보존지역을 지정하는 등 역사적 배경이 되는 자연경관을 중심으로 한 시

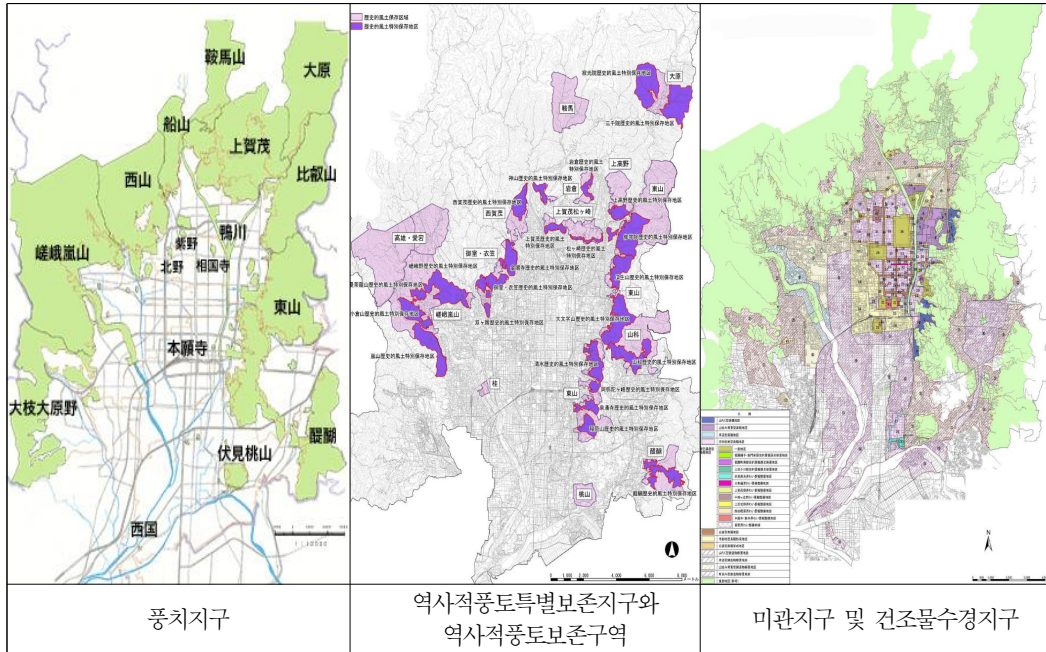
가지외곽에서 시가지로 순차적으로 지구를 확대하여 현재 14개 지구, 8,513ha에 이르는 면적이 역사적 풍토지구로서 보존되고 있으며 그중 24개 지구 2,861ha가 특별지구로 지정³¹⁾되어 있다.

고도보존법, 풍치지구, 미관지구 등과 같은 규제하에서 교토전체가 보호되고 있으며 자연을 중심으로 보전가능한 주변과 핵심부분 그리고 그의 시가지 지역의 보호를 위해 노력하고 있다.

30) 일본의 고도보존법에서의 고도(古都)란 고대정치, 문화의 중심 등 역사상 중요한 지위에 있던 시정촌을 말하며, 고도보존법에 의해 그 시정촌을 정하고 있다. 현재, 교토시, 나라시, 가마쿠라시 이외에 덴리시, 가시하라시, 사쿠라이시, 나라현 이카루가, 나라현 아스카무라, 즈시시 및 오오즈시 등 8개 시 1정 1촌이 고도(古都)로 지정되어 있다.

31) 시장의 허가를 득한 건축물 등의 신축, 택지조성, 그 외 토지의 형질변경, 축목의 벌채, 토석 등의 채취 등을 행하는 경우에는 원상회복 등의 위반을 제정하는 조치를 하고 있으며, 또한 1년 이하의 징역 등에 처하고 있다.

<그림 2> 교토의 풍치지구·역사적풍도보존구역·미관지구 지정현황



출처: 風致保全課. 京都市都市計劃局 都市景觀部 都市景觀課. 2007(日本).

3) 교토의 시가지경관시책과 도시만들기
교토시에서는, 시가지경관의 유지·향상을 목표로 1972년 최초로 ‘교토시 시가지경관조례’를 제정하여 미관지구, 특별보전수경지구 등의 제도로 교토의 특색 있는 역사적인 거리의 정비에 노력해 왔다. 그후 1975년 문화재보호법이 개정되고 전통적건조물군보존지구의 제도가 창설되었고 1976년 독자적으로 특별보전수경지구를 지정하였다. 기온신바시(祇園新橋)와 가미가모(上賀茂)지구를 전통적건조물군보존지구(建造物群保存地區)로 지정하여 ‘마치나미(町並み:まちなみ)³²⁾’의 보존을 진행시켜 오고 있다.

1995년 3월 시가지경관조례는 ‘교토시 시가지

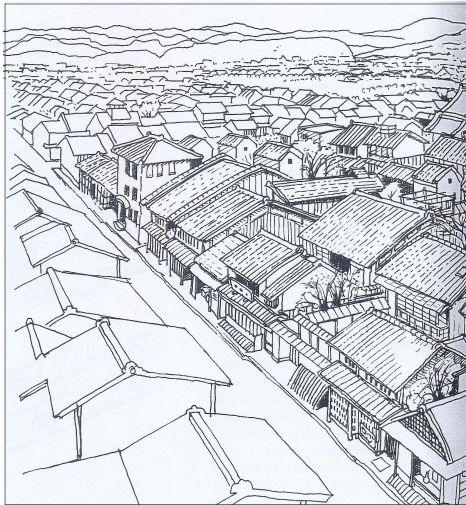
경관정비 조례’로 바뀌고 1996년 5월 미관지구의 확대 지정과 종별(1종~5종)의 증설, 건조물수경지구(建造物修景地區)를 지정하였다. 2004년 6월에는 이 조례 등을 참고로 일본에서는 처음으로 ‘경관법’을 공포하였고 이 경관법에 근거하여 2005년 12월 ‘교토시 경관계획’을 책정하였다.

3. 교토시 역사적 도심부 재생을 위한 사업적 대응

교토시의 경우 규제·유도 수단 외에 사업적 대응을 통해 보전·재생·창조를 이루고 있으며 도심부의 교토마치야(京町家)의 보전과 재생, 골목길 재생, 지역과 공생하는 아파트 건설 등의 구체적인 사업으로 도심부 재생에 성과를 보이고 있다.

32) 마치나미(町並み:まちなみ)는 전통적인 일본주택인 마치야가 늘어진 거리를 부르는 말이다.

<그림 3> 교토마치야(京町家)에 의한 시가지풍경



출처: 三村浩史, 1985. 世界のすまい6000年: 東洋の都市住居. 彰國社.

먼저 교토마치야(京町家)의 보전과 재생에는 거주자, 시민활동단체와 전문가, 기업을 포함하는 폭넓은 시민의 참여와 민간을 중심으로 한 협력이 요구된다. 교토마치야센터에서는 교토마치야(京町家)의 보전·재생을 위해 거주자나 사업자가 주체적으로 대응할 수 있는 민간시장의 정비와 활성화를 위해 관계자가 참가하는 폭넓은 네트워크 구축과 그 활용으로 다양한 문제해결을 위한 구조정비, 정보를 수집하고 이를 제공하여 관계자 간에 적절한 파트너십을 쌓기 위한 지역별 경쟁을 진행시키고 있다.

또한 교토시 도심부에서의 인구회복, 고령화대책, 커뮤니티재생에 의한 도심활성화의 관점에서 골목길 재생사업이 있다. 교토 도심부에는 폭 4m 미만의 막다른 골목에 접한 주택이 대부분 범

규제 등 여러 가지 요인에 의해 일반주택과 같이 소유자 등의 의도로 개축하는 것이 어렵기 때문에 많은 주택이 노후화하고 거주자들의 경우 고령화되는 추세이다. 골목길³³⁾의 장점을 계승하기 위해 좁은 폭을 유지한 채로 관계자들의 이해와 협력을 얻어 기존의 몇 채의 목조주택을 제거하고 새로운 공동주택을 개축하고 있다.

이밖에도 지역의 마치마미 주택과 커뮤니티에 공헌하도록 유도하였다.

IV. 교토시 도심부의 직주공존지구 사례분석

1. 분석의 개요

사례분석에서는 교토의 역사적 시가지와 도심부의 쇠퇴에 대한 대책으로 지정된 직주공존지구를 중심으로 도시계획적 규제와 유도를 어떻게 하고 있는지를 살펴보았다. 교토시가 독자적으로 지정한 역사적 도심부의 상업지역에 지정한 직주공존지구와 이 지구내 도심부재생을 목적으로 2004년 12월 직주공존형 미관지구로 지정된 니시진(西陣)지구와 후시미(伏見)지구를 중심으로 지구형성과 경관적 특성과 이를 보전·규제·창조를 위한 규제·유도적 측면과 경관정비의 특징을 분석하였다.

2. 직주공존지구 사례분석

1) 직주공존지구의 개요

직주공존지구(職住共存地区)는 교토시 역사적 도심부인 도심상업지의 간선도로(동서: 丸太町通·

33) 막다른 골목, 이면도로, 남의 토지에 둘러쌓여, 직접 공도에 연결되지 않는 토지

御池通・四條通・五條通, 남북: 河原町通・烏丸通・堀川通)에 의해 둘러싸인 블록의 내부지역이다. 이 지구는 직장주거공존의 형태를 유지하면서 오랫동안 교토(京都)의 도시활력의 중심이 되어 왔다.

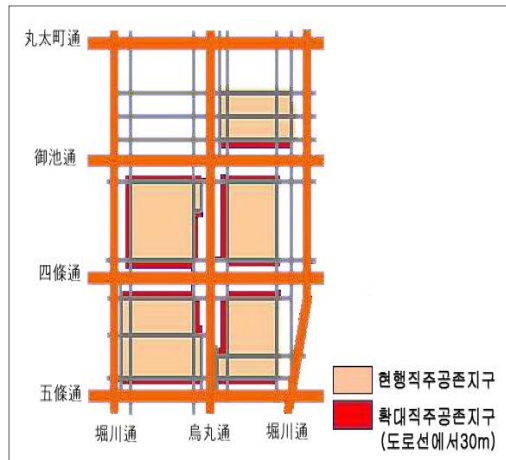
지구 지정목적은 교토시 도심부의 고령화, 커뮤니티약화, 교통 등 생활환경의 위험성 등의 ‘정주’ 문제와 전통산업과 기존 상점가의 쇠퇴, 신규투자자의 매력저하 등의 ‘산업’의 문제, 도심부의 매력저하, 전통주거양식인 마치야(町家)의 상실, 도시문화의 쇠퇴 등 ‘공간’적 문제의 악순환이 되풀이되자 이를 정비하기 위해 2003년 지정하였다.

직주공존지구는 2004년 12월 20일 “양측마을(兩側町)³⁴⁾”의 조화 있는 거리의 형성을 목표로 지구(地區)를 확대 지정되어 2006년 12월 현재 약 152ha에 이른다.

교토시 도심부에 독자적으로 운용되고 있는 이 지구는 직장주거공존의 형태를 유지하고 역사적 도심부의 사람들의 거주(居住)라는 일상생활을 소중히 하면서 교토(京都)의 도심재생을 도모하고 사람들이 활발한 교류와 생활 문화, 도시산업의 창조적 활동을 활성화시켜 가기 위해 선도지구로서 도심재생을 향한 대응을 하고 있다.

1998년 4월 직주공존지구정비가이드플랜을 책정하고 이러한 역사적 도심부의 문제에 대응하고 있으며 직주공존지구 가이드플랜에는 도시재생의 방향을 거주, 산업, 공간이라고 하는 3개의 관점에서 ‘스톡을 활용한 특색 있는 도시거주’와 ‘전통산업 재생’을 추진하고 있다. 주민을 주체로 조직을 결성하여 환경을 정비하고 지속적인 마치즈쿠리

<그림 4> 직주공존지구의 위치



출처: 京都市綜合企劃局 都市計劃局 都市景觀部, 2007.

(まちづくり)를 추진하기 위해 지구계획제도를 활용하고 있다.

2) 도시계획적 규제와 유도

교토시 도심부 간선도로를 둘러싼 이 지구는 현재 도시계획상 상업지역으로 용적률 400%와 31m 높이규제를 받는 고도지구로 지정되어 있다.

2003년 4월과 2004년 12월, 구도심부 역사적 환경의 보전 및 재생을 목표로 ‘니시진(西陣)’지구와 ‘후시미(伏見)’에 미관지구 제4종지구를 새롭게 추가 지정하였다.

교토시 도심부의 쇠퇴와 고령화, 아파트 건설로 전통적 풍정이 변질되어 대책이 필요하게 되었고 교토시는 이에 대한 대책으로 이 직주공존지구에 3세트룰(특별용도지구, 고도(高度)지구, 미관지구)을 도입하여 도심부 마치나미 보전재생에 주력하고 있다.

34) 양측마을(兩側町)은 교토의 부지분할형태로 도로를 마주보고 있는 양측 마을(町)을 의미한다.

<표 3> 니시진(西陣)과 후시미(伏見)지구의 개요

지구명	면적	지정	지리적위치	특징
니시진 (西陣)	346ha	2004.3	교토시 도심북부 가미쿄구(上京區)	<ul style="list-style-type: none"> • 상업지역, 직주공존지구,미관지구4종 • 지장산업 생산, 거주기반으로 한 마치나미의 발전적 • 부흥사례 • 도심부 다운조닝과 용적률완화 • 역사적 도심경관과 조화를 기조로 한 도심마치나미 보전재생
후시미 (伏見)	150ha	2004.3	교토시 도심남부 후시미구(伏見區)	<ul style="list-style-type: none"> • 상업지역, 직주공존지구,미관지구4종 • 산업마을(産業町)에서 출발 • 도심부 다운조닝과 용적률완화 • 주조업을 배경으로 한 역사적 수변(Waterfront)경관과 • 도심마치나미 보전재생

먼저 교토지구 31m까지의 높이제한을 도로의 경계선에서 일정한 범위까지는 20m로 억제하여 주변환경과 조화를 이루도록 하고 둘째, 미관지구의 지정에 의해 통행 경관으로서 거리를 맞출 수 있게 디자인 기준을 마련했다. 그리고 특별용도지구의 지정에 의해, 일정 규모 이상의 공동 주택에는 1층 부분에 반드시 상업시설을 넣어 직주공존지구의 활성화에 공헌하도록 하였다.

공동주택의 경우 용적률은 400%에서 300%로 다운조닝이 적용되고 있다. 이러한 3점 세트 룰이라는 것에서부터 교토의 역사적 도심부의 직주공존지구가 역사적인 거리, 교토마치야가 많이 남아 있는 풍경을 지켜 가기 위한 구조를 만든 것이다.

3) 직주공존형 미관지구 지정

교토(京都)의 생활양식의 특징이 있는 형태 또는 의장을 소유하는 건조물이 존재하고 고도(古都)의 정취가 있는 거리를 형성하고 있는 시가지 및 저층의 건조물군으로 구성되어 아름다운 역사적 시가지의 경관의 유지 및 향상을 도모하기 위해서 지정되어 있다.

교토시 미관지구 지정면적은 전국 지정면적의 80%인 10개 지구 약 1,960ha에 달한다. 1996년 5월에 약1,804헥타르에 확대지정하고 교토고유의 역사적 경관을 계승하고 있는 구시가지의 교토(京都) 거리 경관의 정비에 초점을 맞추고 2004년 12월 도심부의 재생을 목표로 직주공존지구인 니시진(西陣)과 후시미(伏見) 구시가지 등에 미관지구를 확대하여 지정하였다.

① 지구형성과 경관적 특성

니시진(西陣)지구는 고대 헤이안기 궁정의 직물을 만드는 공인의 마을인 니시진직물마을(西陣織町)에서 가마쿠라(鎌倉: 1192~) 시기의 민영기업 지역으로의 변용의 과정을 거쳐왔다. 근세 교토의 상공업의 비약적인 발전으로 고급직물을 만들기 시작하여 에도시대(1603~) 초기에는 수공업생산지로 발전했으며 그 이후로 경제위기와 대화재 등으로 대부분의 마을이 파괴되었지만 직주공존형 마치나미를 발전적으로 부흥한 지역이다.

니시진 지구의 경관적 특색은 마치야양식의 주택내부에 직물을 만드는 직체공간을 포함시킨 전

<그림 5> 직주공존형 미관지구 지정현황

니시진 지구			후시미 지구		
종별 구분	해당면적		종별 구분	해당면적	
제1종 지역	-		제1종 지역	-	
제2종 지역	31ha		제2종 지역	41ha	
제3종 지역	-		제3종 지역	-	
제4종 지역	315ha		제4종 지역	109ha	
제5종 지역	-		제5종 지역	-	
계	346ha		계	150ha	

출처: 京都市総合企画局 都市計劃局 都市景觀部. 京の美觀地區 資料. 2005.

통적 거리를 형성하고 있다. 부지분할이 불규칙하게 협소한 폭원의 도로가 많아 고밀도시가지를 만들고 있다. 신사와 절이 있어 여유로운 공간과 활용하여 니시진지역의 랜드마크화하고 있다.

후시미(伏見)지구는 도요토미히데요시(豊臣秀吉: 1536~1598)가 후시미성(伏見城)을 축조하는 것에서 유래한다. 근세 도시형태인 조카마치(城下町: じょうかまち)³⁵⁾에서 출발하였다. 근대 이후 교토남부지역의 도시핵으로 성장하였으며 제2차 대전 이후 청주(淸酒) 수요의 정체와 주변지역의 도시화로 인해 독자성을 상실하여 술저장고(酒藏)

의 맨션화와 상점가의 쇠퇴화가 이루어졌다. 이 지구의 경관적 특색은 호리강(濠川)과 우지강(宇治川) 등에 접해 전개되는 역사적 워터프론트(waterfront)경관이고, 이것이 술저장고와 어울려 특색 있는 역사적 시가지경관을 보여주고 있다.

② 도시계획적 규제·유도

니시진과 후시미는 직주공존지구이고 제2종, 제4종 미관지구³⁶⁾로 지정되어 있다.

이 두 지구는 역사적 건조물과 조화되며 일본풍 가로경관 정비와 지역특색이 풍부한 연속가로경관

35) 조카마치(城下町)는 성곽아래 형성된 마을을 의미하며, 근세 이후 대표적인 도시형태다.

36) 제2종과 제4종 미관지구의 규제내용

미관지구	기준내용
제2종	<ul style="list-style-type: none"> 건축물의 높이는 15m 이하, 옥탑 등의 높이는 6m 이하 도지에 정착하는 공작물의 높이는, 15m 이하 옥상은 경사지붕으로 하고 처마와 차양을 설치 건조물은 경사지붕과 의장 등은 일본풍의 것 도로에 면해 처마를 설치되도록 벽면을 후퇴, 3층 이상의 벽면은 2층 벽면보다 더욱 후퇴
제4종	<ul style="list-style-type: none"> 건축물의 높이 20m 이상은 심의 필요, 옥탑 등의 높이 8m 이하 도지에 정착하는 공작물의 높이 20m 이하 건축물은 1층 부분에 처마와 차양을 설치할 수 있도록 벽면을 후퇴, 4층 이상의 벽면은 3층보다 더욱 후퇴 무광택의 차분한 색채를 사용

정비를 목적으로 하고 있다. 지역특성에 맞는 지구 환경정비를 목적으로 한 가이드플랜으로 건축물 높이는 직주공존지구의 높이제한인 31m 이하에서 실제로는 15m로, 용적률 400% 제한이나 실제로는 180%로 다운조닝된 기준을 적용하고 있다.

건축시에는 마을통로에는 1층의 주요한 벽면을 도로경계에서 후퇴시키고 4층 이상의 경우 벽면후퇴하고 도로에서 보이지 않도록 하며 수변의 건축시 외관과 승강기나 계단을 설치 시에도 일본풍의 디자인을 유도하고 1층 부분에 차고를 설계하는 경우에도 전통적인 마치나미와의 연속성을 가질 수 있도록 유도하고 있다.

③ 경관정비의 특징

교토의 시가지 중심부인 신사와 절의 형태와 조화를 이룬 역사적 도시경관을 보여주는 가미교구(上京區)에 위치한 니시진은 니시진직물(西陣織)이라는 생산과 거주를 기반으로 한 직주공존형 마치나미를 발전적으로 부흥한 지역이다. 일본의 전통과 교토마치야디자인을 계승한 경관형성정책이 반영된 사례로서 도시경관에 대한 가이드플랜과 다운조닝을 통한 지구환경정비에의 노력과 지장산업³⁷⁾의 진흥이라고 하는 관점에서 마치즈쿠리(まちづくり)의 대표성이 높은 사례이다.

후시미지구는 수변과 연계한 주조창고를 활용한 독특한 경관창출 등 역사적 스톡을 활용한 시험적 마을의 창조적 재활성화 사례다. 지구의 통로가 되는 가로경관을 정비하기 위해 건축물의 높이최고한도는 도로에 면한 높이와 건축선을 후퇴시킨 절대높이를 단계적으로 정하고 다운조닝을 통해

역사적 수변경관의 유지하며 고도지구 등 지금까지의 시책의 복합적인 적용을 통해 진화적인 재생·창조를 도모한 사례다.

3. 정책적 시사점

일본의 경관시책과 교토의 사례분석을 통해 아래와 같은 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 교토시는 다양한 법률, 조례, 행정지도를 통해 전통문화 유지 및 역사적 도심부의 보전을 위해 적극적인 시책이 시행되어 왔다. 또한 중앙정부 차원의 제도적 장치 이외에 지방자치단체에 의한 독자적인 관리시스템을 구비하고 있다는 점이다. 교토의 시가지 경관정비조례와 규제 시 기준법인 건축기준법에 비해 다운조닝 된 기준을 통해 규제와 유도를 시행하고 있다. 이러한 지역적 특성과 지자체의 독자적인 운영 시스템은 지방자치 시대 우리나라에 시사하는 바가 매우 크다 하겠다.

둘째, 사례지구인 니시진(西陣)지구와 후시미(伏見)지구 등을 포함한 역사적 도심부 직주공존지구로 지정된 도심부의 내부지역은 높이·용적률 및 경관규제가 해당 지구의 역사성을 고려하면서 융통성 있게 관리되고 있다. 도심부지역은 최근 마치야(京町家)를 재생한 상업시설이 시민이나 관광객의 관심과 이목을 집중시키며, 마치야(京町家)의 재생을 통해 역사도시에 어울린 중 저층의 조화 있는 커뮤니티를 형성해 가고 있다. 교토(京都) 중심부는 역사적·문화적인 측면뿐 아니라 경제적으로도 중요하다는 것을 교토 시민들이 공통적으로 인식하게 되었고 큰 호응을 얻고 있다.

37) 지장산업(地場産業)이란 지역 중소기업 중에서 그 지역에 뿌리를 내려 지역의 특성을 강하게 반영하고 있는 중소기업군을 의미한다.

셋째, 교토 마치야(京町家)의 보전·재생이 주민에 의해서 주도될 수 있었던 것은 이 지구에서 계속 상업활동을 유지하면서 거주하려면 고층건물로 개축하거나 지가가 상승하는 것이 장기적으로는 큰 도움이 되지 않는다는 것을 주민이 인식했기 때문이다. 역사적 도심부의 도시관리 및 계획적 접근에 있어 시민 스스로의 문제점 파악 및 인식은 매우 중요한 주민 중심적 도시 관리의 기본임을 나타내는 중요한 사례로 꼽을 수 있다.

넷째, 교토의 역사적 도심에 직주공존지구로 지정된 제4종미관지구의 경우 기준법에 명시된 용적률을 지정 상한치인 400%에 훨씬 못 미치는 180% 정도로, 건축물의 높이는 역사적도심부 내부지역을 도심의 고도지구 지정높이는 31m에서 15m로 다운조닝하여 역사적 도심부의 역사적 경관의 보전재생을 위해 지자체가 독자적으로 시행하고 있다. 이 점은 우리나라의 역사적 도심부의 역사미관지구등에 적용하기는 시기상조일지 모르나 그 시사하는 바가 크다 하겠다. 즉 높이, 용적률의 인하 및 경관규제를 시민이 어떻게 받아들이며, 실제 기준법에 훨씬 미치지 못하는 다운조닝을 수용할 수 있는 시민의식(해당 주민, 전체 시민, 개발업자 등)이 얼마나 중요한가를 말해주고 있는 사례라 판단된다.

다섯째, 우리나라 도시 중 도심부의 역사적 장소와 건물 등의 보전·재생은 향후 도시경쟁력 확보 차원 뿐 아니라 도시재생사업의 매우 중요한 고려요소이다. 최근 건교부는 도시재생을 위한 R&D 사업으로 1,500억 원의 연구비를 책정³⁸⁾하였고 건설교통기술평가원 산하에 도시재생사업단을 설립

하기도 하였다. 이러한 정책적 관심은 늦지만 다행한 일이다. 차체에 체계적이고 합리적인 역사적 도심부 재생사업을 위해 기존 시가지 재생 프로그램과는 달리 별도의 연구단을 구성하여 정밀한 분석 검토와 정책적 발전 대안을 제시할 수 있기를 바라는 바다. 이러한 관점에서 일본 교토시의 사례는 많은 정책적 시사점을 던져주고 있다.

V. 결론

일본 교토시를 중심으로 역사적 시가지와 도심부의 경관시책과 규제·유도를 통한 도시계획적 대응을 살펴보았으며 그 결과 교토의 역사적 경관의 보전·재생·창조를 위한 도시계획적 대응을 요약하면 2가지로 볼 수 있다.

첫째, 국가제도와 교토시 독자적 조례에 의한 ‘미관지구’와 ‘건조물수경지구’의 활용이다. 1972년부터 미관지구 지정제도를 활용하고 교토시의 자주조례에 의해 건축물 높이, 디자인, 색채 등에 대해 상세한 기준을 정하고 우량한 시가지경관의 유지와 향상에 노력하고 있다. 건조물수경지구는 미관지구 외의 일정범위에 지정하고, 미관지구 외의 건조물에 대한 디자인 등을 지도하고 있다.

둘째, 교토시 독자적 제도에 의한 직주공존지구의 경관형성에 의한 것이다.

교토마치야 등의 전통적건조물이 많은 직주공존지구에 대해 3세트룰(특별용도지구, 고도(高度)지구, 미관지구)을 도입하여 31m에서 20m 높이로 실질적인 다운조닝과 용적률 절감을 행하여 조화를 기조로 한 도심 마치야미 보전재생에 노력하

38) 건설교통부 도시재생사업단 홈페이지 참조(<http://www.kourc.or.kr/>).

고 있다.

교토시는 지자체별 조례와 가이드플랜에 의해 고도지구의 변경을 통해 일정 높이이상의 이용에 대해선 주변환경을 고려하는 의무를 부여하고 도시경관과의 조화를 위해 미관지구를 활용하고 있다. 특별지구로 지정된 지구전체가 미관지구로 지정·운영되고 있으며 그 지구자체가 역사적 도심부의 상징적 핵심지의 역할을 하고 있다.

규제와 유도는 우리나라와 같이 국가차원의 법률에 의해서 적용되는 것만이 아니라 바람직한 도시경관으로 관리하기 위해 지자체별로 지역의 특성에 맞는 경관조례를 도입하고 다른 도시와의 경쟁에서 주민 스스로가 지역에 자긍심을 가지도록 주민주도적 도시경관 향상을 꾀하고 있다는 점이 시사하는 바가 크다.

국가적 차원의 법에서 역사도시나 지구를 일률적으로, 획일적이고 경직적인 운용만으로는 여러 역사도시에 적용하기 한계가 있으며 도시계획적으로 종합적 디자인이 필요하므로 다양한 케이스를 연구해 놓아야 할 것이다.

본 연구는 오랜 노력의 과정을 통해 역사적 시가지의 보존과 창조적 재생이 행해지고 있는 대표적인 교토시를 대상으로 하여 독자적인 조례 지정을 통한 다양한 수법과 사업별 대응을 살펴봄으로써 먼저 우리나라의 역사적 시가지와 도심부에 접근하는 계획과 관리에 있어 기본사고의 변화를 가져옴과 동시에 지역특성을 고려한 시책과 독자적인 기법에 대한 정책적 시사점을 도출하고자 하였다. 따라서 본 연구만으로는 국내의 관련시책의 도입과 적용가능성을 판단하기에는 한계가 있다.

추후 연구에서는 국내의 유사한 역사도시 혹은 역사마을과의 실증적 사례비교분석을 통해 현행

국내 관련 제도의 한계점과 개선책을 모색함과 동시에 각 도시별로 특성이 다르므로 다양한 유형별 케이스연구(case-study)가 필요하다.

참고문헌

강동진. 1996. “경주시 역사환경 보전계획”. 서울대학교 석사학위논문.
 강병기. 1996. “도시 속의 역사문화환경”. 건축 제40권 제7호. 대한건축학회 : p14.
 강태호. 1997. “경주의 역사경관 관리계획 수립방안에 관한 연구”. 경주문화연구 창간호. 경주대학교 문화연구소.
 곽동윤. 2003. “일본정령도시의 도시경관행정에 관한 연구”. 국토계획 제38권 제4호. 대한국토·도시계획학회 : p141.
 계기석·김형진. 2003. 지방대도시 도심의 기능활성화와 쾌적성 제고 방안. 국토연구원 : p5.
 김기호. 2006. “역사경관관리에서 지방정부의 역할”. 국토계획 제41권 제5호. 대한국토·도시계획학회 : p131.
 김용정 외. 1997. 개발과 유산의 보전. 서울 : 유네스코 한국위원회 : pp90-129.
 김찬호. 1998. “후기 산업 사회의 도시 재생과 주민 참여에 관한 연구”. 연세대학교 박사학위논문.
 민창기. 1997. “경주시 경관평가에 관한 연구”. 동국대학교 석사학위논문.
 송준철. 2001. “역사문화환경을 고려한 광주도심 정비계획”. 한양대학교 석사학위논문.
 신유승. 2002. “역사문화환경 보전을 통한 도시공간 재구성 방안 연구”. 서울대학교 석사학위논문.
 안동만. 1993. “역사도시에서의 역사경관 보전방안”. 도시문제 제28권 제301호. 대한국토·도시계획학회 : pp20-36.
 운영태. 2005. 도심부 활성화 전략. 서울 : 경희대학교 출판부. pp8-9.
 이규목. 1993. “경주시 도시경관과 그 이미지에 관한 연구”. 한국조경학회지. 제20권 제4호. 한국조경학회.
 장옥연. 2005. “소통과 협력을 통한 역사환경 보존계획과정 연구”. 서울시립대학교 박사학위논문.

- 전성태. 1997. “역사도시 경관관리 한·일간 비교연구”. 한양대학교 석사학위논문.
- 전준호. 2005. “고도 역사문화자원 개발 및 활용방안에 관한 연구”. 충남대학교 석사학위논문.
- 최선주. 1996. “일본의 역사환경 보전제생을 위한 제도”. 건축 제40권 제7호. 대한건축학회 : p83.
- 최형석. 2001. “역사경관보존을 위한 건축물 높이규제 연구”. 국토 계획 제36권 제1호. 대한국토·도시계획학회 : p117.
- 조세환. 1998. 경주시가지 고분군의 경관해석. 경주문화연구 창간호. 경주대학교 문화연구소.
- 陣内秀信. 1976. “都市の思想の轉換点としての保存”. 都市住宅. 105号 : p2.
- 陣内秀信. 1978. イタリア都市再生の論理. 東京 : 鹿島出版會.
- 南部孝男·飯田昭. 1992. 歴史都市京都の保全. 再生のために. 東京 : 文理閣.
- 大西國太郎. 1992. 都市美の京都—保存. 再生の論理. 東京 : 鹿島出版會.
- 西村幸夫·町並み研究會. 2000. 都市の風景計劃. 東京 : 學藝出版社.
- 西村幸夫. 2003. 都市を保全する. 東京 : 鹿島出版會.
- 西村幸夫. 2003. 日本の風景計劃. 東京 : 學藝出版社.
- 日本經濟調査協議會. 2004. 未來をひらく都市再生. 東京 : ぎょうせい.
- 伊藤滋. 2005. 都市再生最前線. 東京 : ぎょうせい.
- 久保田尚. 2006. 歴史を未來につなぐまちづくり・みちづくり. 東京 : 學芸出版社.
- 大河直躬. 2006. 歴史的遺産の保存・活用とまちづくり. 東京 : 學芸出版社.
- 三村浩史. 2006. 歴史都市の破壊と保全. 再生. 東京 : 海路書院.
- Anthony J, Catanese. 1979. *Introduction to urban planning*. Macgraw-hil.
- Peter Roberts and Hugh Sykes. 2000. *Urban regeneration : a handbook*. SAGE.
- Steven Tiesdell, 1996. *Revitalizing Historic urban Quarter*. Architecture Press.
- Wayne O Attoe. 1981. *Skylines : understanding and molding urban silhouettes*. John Wiley & Sons.

-
- 논문 접수일 : 2007. 7. 10
 - 심사 시작일 : 2007. 7. 18
 - 심사 완료일 : 2007. 9. 3

ABSTRACT

**A Study on the Urban Revitalization by Preservation,
Regeneration and Creation of Historical Downtown Areas
: Focused on the Kyoto City in Japan**

In-hyang Ahn Ph.D. Student, Dept. of Urban & Regional Planning,
Chung-Ang Univ.(Primary Author)

Seong-Kyu Ha Professor, Dept. of Urban & Regional Planning,
Chung-Ang Univ.

※ Keywords: Historical Downtown Areas, Preservation, Regeneration, Creation

The purpose of this study is to derive policy suggestions and planning method for the historical city in Korea compared to Kyoto City in Japan. Kyoto is a typical case to perceive the advance strategies for preservation, regeneration and creation of urban historical district. In particular, this research has focused on the possibility of regeneration for the historical city in Korea. First of all, a city planing trend has been analyzed in the aspect of preservation and regeneration for the historical urban-center in Kyoto. Namely, the study examined how Kyoto has been proceeded in the historical aspect with consideration of preservation and regeneration.

The major research method is literature surveys through the Japanese books, articles and journals of Jinnai Hidenobu, Yukio Nishimura, Okawa Naomi who have deeply researched on the preservation and regeneration of Kyoto as historical city in Japan. ‘Nishijin(西陣)’ and ‘Fushimi(伏見)’ as Aesthetic Control Zone have been considerably selected as case-study districts. The research contents and materials are based on the statistic data of Kyoto City-Hall. The research contents are consisted of following three parts. Firstly, the development of city-districts was comprehended. Secondly, the characteristics of Landscape Preservation districts were reviewed. Thirdly, the strategies for revitalization of Kyoto’s urban historical center were investigated through improvement of environment, architectural control and consideration. Finally, the study describes the possibility and limitation, and suggests the policies and valuable tools for the regeneration of old city centers in Korea.