

OG4) 초기 일본 공원녹지계획의 좌절요인에 대한 고찰

박구원

청주대학교 관광학부

1. 서론

국내에서는 2005년 개정된 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」에 의해 소위 공원녹지 기본계획제도가 도입되어, 공원녹지의 체계적인 계획수립이 자치단체의 의무사항으로 규정되고 있다. 따라서 공원녹지를 어떻게 체계적으로 배치시킬 것인가가 중요한 관심이 모아지고 있다. 그러나 아직 이에 대한 구체적인 가이드라인 형성되지 못하고 있어, 연구가 필요한 상황이다.

본 연구에서는 초기 일본 공원녹지체계가 실패한 요인을 분석해, 그의 좌절요인과 국내 공원녹지계획의 기본적인 발전방향을 검토하는데 목적이 있다.

연구는 관련문헌을 토대로, 1)초기 일본 공원녹지계획의 이론적 틀을 구성했던 서구 공원녹지계획의 사상과 일본 공원녹지체계의 발전과정을 고찰하고, 2)일본 공원녹지체계가 좌절된 원인을 일본 국내에서 해석된 내용과 서구 계획과의 차이 등을 통해 밝혔다. 그리고 3)이러한 좌절 이후 나타난 새로운 체계구성의 특성 등을 토대로, 국내 공원녹지계획의 기본적인 발전방향을 검토했다.

2. 일본에서 서구계획이론의 도입과 발전과정

2.1. 서구계획이론

도시전체를 대상으로 하는 녹(공원녹지)의 배치는 크게 공원계통과 녹지대라고 하는 2가지 형태로 발전해 왔다. 공원계통(Parks System)은 19세기 후반부터 20세기 초두에 걸쳐 미국에서 태동된 것으로 공원과 공원을 공원도로(Parkways)라는 선적인 요소를 이용해 녹의 연속적인 경험을 창출하는 방법이고, 녹지대(Green Belt)는 주지하는 바와 같이 영국 등 유럽에서 창시된 모델로 도시 외곽 또는 내부에 폭넓은 녹지대를 형성해 녹의 연속성을 창출하는 방법이다. 이들은 발생배경, 형태, 추진방법 등에 있어서는 서로 많은 차이를 갖고 있지만, 이들이 도시문제에 대응하고, 도시의 발달과 함께 끊임없이 변화, 생성되고 있다는 점은 공통되고 있다. 또한 그의 발전과정을 통해 보면, 녹지체계의 기본적인 이념은 이러한 녹의 연속성과 도시적 대응이라고 말할 수 있다.

2.2. 일본에서의 도입과 좌절과정

일본 공원녹지제도는 그의 성격과 내용으로부터 보면 크게 7단계(계획초기, 공원계획기, 녹지계획기, 전후혼란기, 녹의 보전정비기, 녹의 마스터플랜기, 녹의 기본계획기)로 구분할 수 있다. 「계획초기」는 녹지제도가 태동되고 많은 연구자에 의해 서구의 계획이론이 도입된 시기이고, 「공원계획기」는 새로 제정된 도시계획법을 토대로 공원계획의 표준과 일부

지역에 공원계획이 수립된 시기다. 그리고 1932년 동경녹지계획협의회에 의해 “녹지(Open Space)”가 정의됨에 따라 녹지계획이 시작되었고, “동경녹지계획(1939)”으로 촉발된 녹지계획은 전후 특별도시계획법을 토대로 전국적으로 확대되었다. 그 대표적인 것이 한국 그린벨트 형성에도 큰 영향을 미친 “녹지지역” 및 “근교지대”다. 그러나 1968년 도시계획법 전면개정에 따라 녹지지역 등이 시가화조정구역으로 대치되면서 녹지계획시대는 그 막을 내렸다. 그 이후 새로운 제도와 사상에 의해 새로운 녹지계획(「녹의 마스터플랜」, 「녹의 기본계획」)이 추진되고 현재에 이르고 있다. 이러한 과정으로 진행되어 오고 있어, 태정관 포달부터 공원계획기까지를 공원녹지 1기, 동경녹지계획부터 근교지대의 폐지까지를 공원녹지 2기, 녹의 마스터플랜 수립부터 그 이후를 공원녹지 제3기로 보는 시각도 있다.

이러한 7기 또는 3기로 구분되는 일본 공원녹지계획은 종종 “서구의 그것과 일본의 전통적인 특질이 합쳐져 완성되었다”고 말해지고 있다. 그것은 일본의 공원녹지계획이 서구의 영향을 강하게 받은 것도 있고, 또한 의연히 일본적인 특질을 갖고 있기 때문일 것으로 생각된다.

그런데 일본 공원녹지계획은 서구계획이론을 받아들여 일찍부터 발달해 왔으나, 이러한 초기의 노력은 큰 결실을 얻지 못했다. 엄격히 말하면 초기의 의도 또는 노력이 좌절되었다고 말할 수 있다. 공원계통은 최초의 녹지계획기준인 「공원계획표준시안」에서 “공원도로”로 명시됨에 따라 그 후 공원계통은 “도로공원”, “공원도로”, “녹도”와 같은 도시시설의 하나로 전락했고, 이 때문일까 기성도시에서 공원계통이 성공한 예는 지금까지 발견되지 않는다. 한편 녹지대는 “동경녹지대계획(1939)”을 통해 빠르게 도입되었지만 여기서 제안된 “동경녹지대”는 2차 대전의 전황으로 인해 “방공공지대(1943)”로 전환되었고, 다시 전후특별도시계획과 수도권정비법을 토대로 제도화된 “녹지지역”과 “근교지대”는 많은 자치단체의 반대 등으로 큰 성과를 못 거둔 채, 1968년 시행된 도시계획전면개정에 의해 폐지됨으로서 결국 녹지대 정책은 그 종지부를 찍었다.

3. 일본 공원녹지체계의 좌절요인

3.1. 공원계통(park system)

일본에서 초기 서구 계획이론의 소개과정에서 가장 활발히 논의된 것은 미국의 공원계통이다. 1916년에 片岡安이 미국 공원계통을 소개한 이래, 折下吉延(1920), 大屋靈城(1930) 등 많은 사람에 의해 그의 필요성이 주장되었다. 그러나 전술한바와 같이 1933년의 공식표준에는 “공원계통”이라는 문구가 삭제되고, 그 후 공원계통에 관한 이론은 계획표준에 있어서 도로공원, 공원도로, 녹도라는 언어로 바뀌어 명맥을 유지해오고 있다.

이러한 원인에 대해서, 佐藤昌은 그의 저서 『일본공원녹지발달사(1977)』에서 “공원계통”에 대한 해석상의 문제를 지적하고 있다. 즉 공원계통을 공원의 배분으로 보는가, 녹지대의 개념으로 보는가의 개념이고, 당시의 “공원계획표준”작성의 관계자들이 전자의 견해를 갖고 있어서 공원계통의 완전한 도입이 불가능했다는 것이다. 北村徳太郎은 그의 논문 『...도시 공원계획의 일응의 이론(1932)』에서 “각종의 공원은 독특한 사명을 갖고 있고, 이들의 위치는 약속된 까닭에 있어 지금까지와 같이 우연의 산물로서 相互效用相殺이 일어나는

것은 납득할 수 있습니다. 이와 같은 비교안배가 고려되고, 그 부동의 위치를 정하는 것을 공원계획이라 합니다...”라고 말해, 공원계통을 공원상호간의 연결이 아닌 공원의 배분관계로 해석하고 있다(北村德太郎, 1932).

한편, 전후복흥계획에서 공원계통이 좌절된 것에 대해서는 공히 재정상의 문제가 지적되고 있다. 越澤明은 그의 저서 『만주국의 수도계획(1995)』에서 “...동경복흥계획의 근간이 광폭원도로와 녹지계통은 동경에서는 거의 실현되지 않았다. 그 이유는 토지구획정리사업이 당초계획의 10분의 1까지 축소되었기 때문이다. -중략- 그 토지구획정리사업이 축소된 최대의 원인은 전후부흥정비사업의 재정지출 부족과 사업수립의 때 늦음이었다...”고 지적하고 있다. 즉, 이러한 주장을 토대로 본다면, 일본에서 공원계통이 제도적으로 안착되지 못하고, 또 기성도시에서 실행되지 못한 것은 이러한 두 가지 문제(용어상의 문제, 재정상의 문제)였다고 인식하는 것이 가능하다. 단 기존도시에서 성공한 공원계통의 경우, 대부분이 도시방재와 관련된 것으로 나타난다. 따라서 이러한 “재정상의 문제”는 사업 필요성에 대한 인식의 문제로도 볼 수 있을 것으로 판단된다.

그러나 여기서 지적하지 않으면 안 되는 것은 공원계통을 실제 녹지계획에서 어떻게 인식하고 있었는가 하는 문제다. 공원계통은 본래 공원배치와는 다르게 녹의 연속적인 경험을 갖추기 위해 만든 것이나, 일본의 공원계통은 그의 근거가 공원계획표준의 “도로공원”으로 명시되어 일뿐만 아니라, 집행의 면에서도 공원과 거의 다름이 없다. 1946년 동경도에서는 복흥계획기본방침을 토대로 『제도부흥개조시안(帝都復興改造試案)』을 작성하고 있는데, 이 시안에서는 “...녹지대는 대체로 1천 평방미터당 인구5-10만의 인보단위(人步單位)를 구성하고 방화유도 및 고속도로 등으로 성립하는 형태로 계획한다...고 명시되어 있고, 당시의 공원녹지계획 당사자였던 小坂立夫는 이 안의 특성으로서 “...녹지대에 의해 전시가지가 많은 근린생활권으로 분할되고, 각 블록의 중핵으로 되는 문화시설로서 대공원3 소공원20, 면적 3ha의 근린공원이 설정되었다...”라고 지적하고 있다(楫西貞雄, 1991: 2-8). 이 계획안은 불과 3년의 긴축재정에 의해 소멸되어 버렸지만, 녹지대가 생활권을 조닝(zoning)하는 수법으로 계획된 것은 당시로는 획기적인 것이었다. 그러나 이 계획은 그의 계획형태 및 의도를 보는 한 매우 한정되고 정체되어 있다. 그 대상이 시가지의 주요 시설녹지에 국한되어 있을 뿐 아니라, 시가지 외주에 있는 많은 대공원 등과는 연결되고 있지 않다. 또한 도시발전과 관련해서는 小坂立夫가 지적한 바와 같이 지역조닝의 수법으로만 위치되었을 뿐, 그것이 장래 어떻게 발전해 나갈 것인지 등과 같이 도시발전방향과는 연계되고 있지 않다.

즉 녹지대가 근린공원을 분할하는 단계까지는 이르렀지만, 그 기능과 범위는 도시공원과 같이 시가지에 국한되고, 지역에 고정되어 있는 시설녹지의 개념에 머물고 있는 것이다. 공원계통을 도시 발전을 위한 하나의 시스템으로 인식했던 서구와는 달리, 도시를 구성하는 하부적인 수단으로의 인식이 컸다고 말할 수 있다.

3.2. 녹지대(Green belt)

한편 녹지대는 “동경녹지계획(1939)”을 통해 일찍이 도입되고, 전후에 있어서 “녹지지역”, “근교지대”라고 하는 형태로 제도화되었다. 그러나 제도화된 녹지지역 및 근교지대는 1968년 도시계획법 전면개정에 의해 폐지되고, 동경녹지계획이래 추구해온 일본의 녹지대 구상

은 결국 좌절되었다.

녹지제도가 영국에서 성공하고 일본에서 실패한 이유에 대해 高原榮重(1974)은 이하의 5가지 항목을 들었다. (1)녹지지역을 보전하기 위해 필요한 정부 및 지방공공단체의 권한이 적었던 것, (2)녹지지역은 다수의 소지주(小地主)에 의해 소유되고, 제한에 대한 희생이 너무 컸던 것, (3)일본의 도시민은 주택환경에 대한 요구수준이 낮고, 토지는 모든 주택의 후보지에 있어서, 정부공공단체의 컨트롤이 용이하지 않았던 것, (4)정부지방단체가 녹지지역 제도를 유지하려는 의지가 결여되고 녹지지역내의 토지 매수와 제한에 대한 보상, 건축의 단속 등이 극히 철저하지 못했던 것, (5)전후 정부 및 지방공공단체에 대한 국민의 불신이 강해, 녹지지역 제한의 유지를 곤란했던 것을 지적하고 있다.

한편 佐藤昌(1977)은 녹지지역 또는 근교지대가 좌절된 원인에 대해, (1)전후에 있어서 일본 도시인구의 집중, 특히 동경에 집중된 인구 압력이 급격했던 것, (2)인구 집중 때문에 주택부족과 당면의 주택요망을 쉽게 만족시키기 위한 정책적 고려, (3)정부당국이 과대도시방지를 위해 녹지대 기능에 대해 의문을 가진 것과 戰前적 의식으로 구역을 법제화하면 행정유도만으로 보전할 수 있을 것으로 생각한 것, (4)녹지지역의 위치 및 근교지대의 위치가 너무 시가지에 가깝고, P. Abercrombier가 제창한 제2환대, 제3환대와 같은 완충녹지대가 설정되지 않았던 것을 지적하고 있다. 즉 녹지대가 일본에서 좌절된 원인은 급속한 도시화, 행정이 및 일반시민의 이해부족, 법적 제도적 장치의 문제, 녹지대 설정상의 문제가 있었다고 말할 수 있다.

그런데, 石川榮耀(당시 동경도 도시계획과장) 등은 동경에 있어서 금회의 녹지지역을 결정할 때, 그의 장래에 대해 “...제도(帝都)의 녹지정책에 있어서 금회의 녹지지역계획은 그것으로 끝나는 것이 아니라, 그것을 제1차 지정하고, 더욱이 교외의 도시지역 및 인접 현인 神奈川, 千葉, 埼玉의 각 현에 연결하여 계획하지 않으면 그 목적을 달성할 수 없기 때문에, 금후의 계획에 있어서 추가할 방침에 있다...”라고 술하고 있다(高原榮重, 1974). 또 佐勝昌(1977)은 北村德太郎의 논문 『해외공지제도소개(1940)』에 기초해 녹지지역 설정의도를 다음과 같이 추이하고 있다. “...녹지지역제도의 입안자 北村德太郎에는 그것과는 별개의 의도가 있었다. 그것은 항상 北村德太郎이 연구하고 있던 독일 공지지역제도(空地地域制度)로, 도시의 발전단계에 응해 건폐율을 갱신하고 있는 것, 즉 베를린 제도에 있어서 시가지에 근접하는 구역은 먼저 건폐율 제한을 높이고, 주택건설 압력이 커지게 됨에 따라 이 지역을 후퇴시키는 것으로서, 우리나라 녹지지역도 이와 같은 생각으로부터 시가지 근접지는 공지 제한이 엄격한 것으로 하고, 그 사이 시가지 내부의 주택 고층화를 기대하고, 더 나아가 후에는 그 녹지지역을 외측에 후퇴해야 할 것이라고 생각한 것 같다. 따라서 녹지지역은 단순한 그린벨트가 아니라, 변동해야 할 공지지구제도라고 하는 개념 이었던 것으로 보인다...”(佐勝昌, 1977). 이상의 설명으로부터 판단하면 佐勝昌이 지적한 것과 같이 녹지지역은 녹을 체계적으로 보전, 정비하다는 개념보다는 도시 발전에 따라 변화(후퇴)하는 공지대 또는 개발유보지의 성격이 강했다고 볼 수 있다.

그러나 이와 같은 생각은 E. Howard의 생각과는 많은 차이가 있다. E. Howard는 그의 저서 『명일의 전원도시(1902)』 중에 전원도시에 건물이 이미 건축되고, 그 적정인구인

32,000인에 달했을 때, 전원도시는 어떻게 성장할 것인가하는 의문을 던지고 있다. 그리고 그는 오스트리아의 아델리드의 예를 들면서, “...전원도시는 그의 새로운 지역(마을)이 그 자신의 농촌 환대(녹지대)를 가질 수 있도록, <전원도시> 자신의 농촌 환대를 조금 이격한, 또 다른 전원도시를 설립하는 것에 따라 성장할 것이다. 그러나 하나의 시의 시민은 고속도로 운송수단을 이용해, 또 다른 시로 불과 수분 안에 도달할 수 있고, 두 개의 정 주민은 실은 하나의 커뮤니티를 갖는다...”라고 술하고 있다(E. Howard, 1902: 234). 즉 E. Howard의 생각은, 녹지대가 시가지발전에 의해 유동화 하는 것이 아니라 녹지대를 넘어서 새롭게 도시를 탄생시켜, 결국 그것이 전원도시 군을 이루고 이들이 상호 연대함으로써 새로운 사회 구조를 형성한다고 하는 것이다. 녹지대를 절대 보전의 지역 또는 개발 유보지의 개념으로 본 초기 일본의 시각과는 큰 차이를 보인다.

4. 고 찰

이상에서 보면, 일본에서 녹지체계의 좌절요인은 공원계통의 경우는 공원계통에 대한 인식과 재정상의 문제를, 녹지대의 경우는 제도적 문제 등과 함께 녹지대 설정 및 급격한 도시화의 문제를 지적할 수 있다.

동경도 수도정비국장을 지낸 堀内는 그의 저서 『도시계획과 용도지역제(1978)』에서, 전후복흥계획기의 공원녹지계획에 대해 다음과 같이 정리하고 있다. “...금일, 전후복흥계획의 용도지역 제도를 볼 때, 인구규모, 공업 분산 등의 전망에 대해서는 큰 오류를 범하고 있지만, 용도지역 제도를 기초로 입지론을 두고, 도시시설계획과 용도지역 제도를 합하려 하고, 또 토지이용의 유도를 의도하는 등, 많은 우수한 점이 있다. 그러나 그 후 사회의 급격한 변화가 너무 커, 입안의 의도는 흘러가 버렸다...”(楫西貞雄, 1991: 2-8). 즉, 사회의 급격한 변화(도시화)가 녹지대론을 좌절시킨 근본적 원인이었다는 인식이다. 역설적으로 말하면, 이러한 급격한 변화와 변화에 대응하지 못한 것이 녹지대 좌절의 근본적인 요인으로 볼 수 있는 것이다. 또한 서구와의 차이점으로 검토되는, 공원녹지체계를 도시형성을 위한 하나의 시스템으로 보지 않고 도시계획의 수단 또는 시설로 위치시킨 피상적인 인식이, 일본 공원녹지체계가 좌절된 또 하나의 중요한 요인으로 지적할 수 있다.

그런데 이러한 공원녹지체계에 대한 피상적 인식 등에 있어서는 “녹지체계의 필요성 또는 사회적 합의”라고 하는 고도한 문제가 내재되어 있다. 라고 하는 것은 공원계통에 대한 제도자체는 좌절되었지만 방재와 관련된 공원계통은 끊임없이 실행되고 있기 때문이다. 또한 그린벨트가 좌절된 근거에는 그린벨트의 필요성 또는 기능에 대한 일반시민의 의구심이 컸다는 목소리가 높고, 실제로도 많은 자치단체에서 그린벨트 제도에 반대해 지정을 하지 않았거나, 지정했다라도 소극적 관리가 이루어졌기 때문이다. 또한 이 때문일까 현재 일본의 공원녹지체계는 하나의 특정한 형태보다는 공원녹지의 기능에 기초해 그의 체계를 형성하고, 또한 주민의 참여와 합의에 의해 추진하는 형태로 크게 전환되고 있다. 이것은 공원녹지체계의 구성과 성패에 있어서, “녹지체계에 대한 필요성”과 그에 대한 “사회적 인식 또는 합의”가 얼마나 중요한 것인가를 확인시켜주는 대목이다.

5. 맺음말

이상에서 볼 때, 공원녹지계획에서 필요한 것은, 공원녹지체계를 도시계획의 수단이 아닌 도시를 만들어가는 하나의 시스템으로서 보는 인식과, 사회적 변화에 대응 할 수 있는 공원 녹지체계의 대응력이라 말할 수 있다. 또한 이에 못지않게 공원녹지 체계구성의 필요성에 대한 사회적 공유 및 합의가 중요하다고 말할 수 있다.