

한국조경학회 학술세미나

「지방화시대의 도시 정체성 회복과 조경의 과제」

- 일 시 : 1995년 12월 6일(수)
- 장 소 : 한국과학기술회관 국제회의장 대회의실
- 발표자·토론자 및 내용

○ 제1분과

좌장 : 정재훈 / 국립중앙박물관 건립사무국장

- 발표: 1. 도시의 정체성과 패적성..... 황기원(서울대학교 환경대학원 교수)  
 2. 지방도시 중심가로의 정체성 회복방안 ..... 김영대(영남대학교 조경학과 교수)
- 토론: 김승환(동아대학교 조경학과 교수)  
 윤호미(조선일보 문화부 국장)  
 이규완(광주광역시 도시계획상임기획단 전임연구원)  
 이종인(문화정책개발원 연구실장)

○ 제2분과

좌장 : 정영선 / 조경설계 서안(주) 대표이사

- 발표: 3. 도시경관 관리정책의 현황과 과제 ..... 임승빈(서울대학교 조경학과 교수)  
 4. 수도권 근교농촌의 토지이용과 경관의 변화..... 김유일(성균관대학교 조경학과 교수)
- 토론: 김기호(서울시립대학교 도시공학과 교수)  
 김한배(대구대학교 조경학과 교수)  
 윤혁경(서울특별시 경관지도계장)  
 조성룡(조성룡도시건축사무소 소장)

○ 제3분과

좌장 : 조정승 / 서울대학교 조경학과 교수

- 발표: 5. 신도시의 도시설계와 조경..... 운영태(경희대학교 건축공학과 교수)  
 6. 외국도시의 도시조경 : 정책과 설계  
 ..... 정찬용(중앙개발주식회사 과장)·김현선(김현선환경디자인연구소 소장)
- 토론: 김명섭(한국토지개발공사 택지지정부장)  
 박문호(서울시정개발연구원 책임연구원)  
 조동범(전남대학교 조경학과 교수)  
 최관영(일건 C&C건축사사무소 소장)

# 도시의 정체성과 쾌적성

황기원

(서울대 환경대학원 환경조경학과)

## 發題

하나의 전문분야가 생성, 발전하자면 사회적 수요에 민감하게 대응하거나, 새로운 사회적 수요를 창출함으로써 필요 조건을 갖추어야 하고, 아울러 그 수요에 대한 적절한 지식과 기량을 확보함으로써 충분 조건을 갖추어야 할 것이다.

조경의 사회적 역할은 '환경에 쾌적성을 제공하는 일', 또는 '쾌적한 환경을 만드는 일' 일 것이다. 쾌적성과 정체성은 조경의 원초적 수요이자, 1인당 국민 소득 1만 불 시대, 전국적 도시화 시대에 대두되는 새로운 수요이다.

논의의 주제는 '도시의 정체성과 쾌적성'이다. 그리고 조경이 이러한 도시의 질을 성취하기 위해 어떤 지향을 해야 하며, 어떤 과업을 자임해야 하는가를 논하는 것이다. 이를 통해 조경분야가 당면한 정체성의 위기를 함께 극복하는 노력이 시작되어야 한다.

## 도시의 정체성

### 1. 정체성

正體性은 영어 identity를 번역한 말로서, 그 어원은 라틴어인 *identitas*, *identicus*이며 *idem*, 즉 '동일하다'는 뜻에 뿌리를 두고 있다. 그래서 한 마디로 표현한다면, 'OO는 OO답다'는 뜻이다.

정체성 개념은 크게 두 가지 국면을 가지고 있으니, 하나는 同一性(sameness)이고, 또 하나는 個別性(individuality, oneness)이

다. 앞의 것은 '...와 같은 정체성(identity with)'라는 입장의 정체성이고, 뒤의 것은 '...의 정체성(identity of)'라는 입장의 정체성이다.

정체성은 다른 사물과 구별되는 배타적 고유성과, 다른 비슷한 것과 연계되는 상관적 공유성을 모두 포괄한다. 또 동일성은 변화에 대한 연속성 및 동일화라는 국면을 가지고 있으며, 개별성은 特異性和 秀越性이라는 국면을 가지고 있는 것으로 정의된다.

동일성(연속성과 동일화 성향)과 개별성(특이성과 수월성)을 정체성의 '내용'이라고 볼 때, 그것을 인간이 인식하고 나타내는 기제가 되는 것은 '自意識'이다.

타아 지향적 자의식에 의해 노출되는 正體性은 다른 도시와 '比較'하고, 그 도시의 시민의 주관적 반응과 제3자의 객관적 반응을 전제로 한 것이므로 본질적으로 '競爭'과 '好評'을 전제로 하게 된다.

### 2. 도시의 정체성

도시의 정체성의 개념 구조는 다음과 같다.

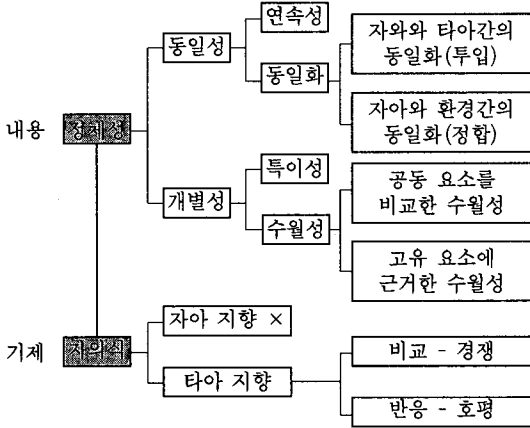
1) 도시는 "그" 도시답다(同一性).

1-1) 그 도시답다는 것은 시간의 흐름에 따라 발생하는 변화에도 불구하고 기본적인 그 무엇은 변함이 없다는 뜻이다(連續性).

1-2) 그 도시에 사는 한 개인인 나는 그 도시와 동일하다는 감정을 가진다(投入/同一化).

1-3) 그 도시에 사는 한 개인인 나는 주위의 사람들과 환경에 대해 잘 어울린다는 귀속감을 가진다(整合/동일화).

〈正體性的 개념 구조〉



2) 도시는 그 도시다울 뿐 아니라 다른 도시와 다르고 더 낫다(個別性).

2-1) 그 도시는 다른 도시와는 다르다(特異性에 의한 個別性).

2-2) 그 도시는 다른 도시와 다르면서 그 무언가 뛰어나야 한다(秀越性에 의한 個別性).

2-2-1) 다른 도시에도 있는 공동요소(예:

공원, 가로)를 비교해 볼 때 더 낫다.

2-2-2) 다른 도시에는 없는 고유요소(예: 문화재, 바다)가 있어 더 낫다.

도시의 쾌적성

1. 쾌적성

快適性이라는 말은 영어 amenity를 풀이한 말이다. 그 어원은 라틴어 *amoenitas*로서 pleasant, delightful이라는 뜻이라고 한다. 이 말의 관련된 어의는 1) 유쾌성, 매력성; 2) 장소나 기후 등의 매력적이거나 바람직한 국면이고, 관련 개념은 pleasant, attractive, desirable, agreeable이다.

2. 도시의 어메니티

이러한 어메니티라는 개념은 종종 도시계획을 위시한 환경계획이나 환경정책에서 언급되어 왔다.

우리 나라의 법제에서도 이 용어가 나타나지만, 실천적 수준까지 그 의미가 심화되지 못하

〈amenity의 뜻〉

주요 어휘	어 의	의 미	효과 주체	속 성
pleasant	마음이나 감각에 상응한다 (agreeable to the mind or senses)	사람이 어떤 사물을 대할 때 그것이 발생하는 감각적 자극이 좋은 효과를 발휘	사람이 아니라 사물임 (부존)	쾌적성(사물이나 환경의 성상)
	기본 좋은 매너나 외관 등을 지니고 있다(having an agreeable manner, appearance, etc; amiable)	amenities는 장소나 기후 등의 매력적이거나 바람직한 국면(attractive or desirable features, as of a place, climate, etc.)	위와 같음	쾌적한 환경 (특정한 성상을 가진 환경이나 성상)
attractive	자석처럼 어떤 힘을 발휘하여 사람이나 사물을 끌어당긴다	쾌적한 환경이나 쾌적성에 대해 사람의 '감수성'이 구비되어 있어야 한다. 그러나 환경이나 사물이 특정한 성상을 이미 갖추고 있어야 한다.	사물보다도 사람 (상호작용)	매력 활력
	사람이 환경에 대해 무엇을 원한다.	원하는 환경을 요구하든가, 주어진 환경을 원하는 양상으로 바꾼다.	욕구는 사람으로부터 발생 (환경은 일단 무관)	욕구충족성 (쾌락)
agreeable	어떤 사물이 한 사람의 개인적 기호나 기본 등과 어울린다(in accord with one's personal likes, mood, etc)	'개인적' 차원에서 일어나는 사람과 환경의 관계를 설명한다.	환경과 사람의 상호 작용	개인의 조화

고 있다<sup>7</sup>. 국내에서는 최초로 서울의 21세기를 구상함에 있어 어메니티를 목표 개념으로 도입하였고, 한 걸음 더 나아가 부산에서 「부산 어메니티 플랜」을 수립한 바 있다. 일본의 경우 amenity를 ‘쾌적한 환경’으로 풀이하고 있다.

이런 논의를 정리해 보면 어메니티는 ‘(환경의) 쾌적성’ 또는 ‘쾌적한 환경(복수)’이다. 즉 인간과 환경의 관계에서 형성되는 정상, 또는 인간이 요구하는 질의 환경이다.

이처럼 공공부문에서 어메니티는 주요한 환경의 목표로서 부각되고 있다. 그러나 그 개념은 그 환경이 처한 상황, 그것에 관련된 사람(개인 및 사회)의 요구도에 따라 다르다. 게다가 종전에 이런 용어를 사용하지 않았지만 내용적으로는 어메니티에 해당하는 정책 목표들이 있었기에 약간의 혼란이 빚어지고 있다.

## 조경의 역할과 과제

### 1. 위상

정체성과 쾌적성은 현대 도시에 있어 생활과 환경의 질에 대한 관심이 높아짐에 따라서 그 중요성에 착안하게 되었다. 그러나 이것이 아직 도시계획/행정 등의 공공 행위에서 어떤 방식으로 수용하고 실현해야 하는가에 대해서는 정론이 없다. 다시 말해서 이것이 계획/행정의 목표나 기조인지, 아니면 한 부문인지가 불분명하다.

어메니티는 理想都市, 理想鄉의 질적 성능을 표현한다. 그러므로 본질적으로 집단의 행복(최대다수의 최대행복)이라는 논리를 펴게 되며, 이 과정에서 개인의 행복이 침해당할 가능성이 크다는 것이 한계이다.

### 2 도시환경의 질과 정체성/쾌적성

정체성과 쾌적성이라는 성상이 한 도시가 제대로 작동하는 데에 필수적인 요소인지, 아니면 그 필수적인 요소가 충족된 다음 추가로 요구되는 요소인지가 분명하지 않다.

이와 같은 인식도의 차이는 다음과 같은 도

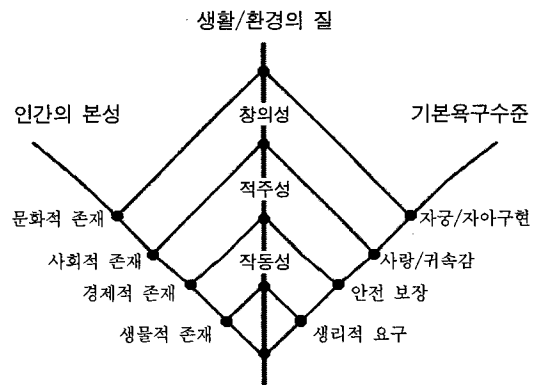
시환경의 질적 위계에 대한 전반적 이해가 부족하기 때문일 것으로 보인다.

인간의 본성과 기본 욕구를 관련시켜 보면, 한 도시에서 환경의 질적 수준의 위계는 가장 낮으면서 최소한 확보되어야 할 作動性(workability), 생존의 위협에서는 벗어났으나 아직 경제적 존재와 사회적 존재의 유지에 머무르는 適住性(livability), 사회구성원으로 하여금 각자의 잠재 역량을 최대한 발휘하여 자아 구현을 실현하게 하는 創意性(creativity)으로 구성된다.

작동성 차원의 환경의 질을 확보한 도시는 ‘움직이는 도시’로서, 시민의 생활을 보장하는 최소한의 환경이 갖추어진 도시이다. 따라서 도시개발과 관리의 주된 사업은 주택의 양적 공급이나 최저 수준의 도시기반시설을 갖추는데에 한정된다.

그 다음의 차원은 적주성이라는 질을 확보한 도시로서 ‘살 만한 도시’라고 할 수 있다. 작동성은 이미 확보되어 있으므로 도시경제기반을 확충한다든지, 도시기반시설을 확충한다든지 하는 것이다.

그 다음은 창의성이 확보된 도시로서, ‘살기 좋은 도시’, ‘보람있게 살 수 있는 도시’이다. 도시의 환경 전반에 있어 생태적 건강과 문화적 풍부함을 갖추고 있으니, 이 수준에 이르게 되면 그 도시는 비로소 쾌적성이 극대화되었고, 정체성이 확보된 도시라고 할 수 있을 것이다.



동일성과 개별성으로 이루어진 정체성은 원래 사람에 관한 것이지만, 도시의 정체성을 접근함에 있어서는 사람에 관한 것과 환경에 관한 것 모두 관련이 있다.

도시의 정체성 중에서 동일성은 주로 해당 도시 내부에 관한 것이다. 한편 개별성은 해당 도시와 다른 도시와의 관계이다(사람과 사람, 환경과 환경). 개별성 중에서 수월성이 확보되면 시민들에게 심리적 자긍심 내지 자부심이 생긴다. 현재 많은 도시는 정체성 위기에 처해 있다고 보아도 무방할 것이며, 정체성을 살리는 것은 매우 중요하다는 인식이 높아지고 있다. 특히 지방자치가 활성화되면서 특히 그러하다.

정체성 위기는 인간과 인간의 소외, 인간과 환경의 소외로 나타나며, 그 소외의 정도가 매우 심각한 수준에 도달하였음을 알려준다. 그러므로 정체성 회복은 다른 아닌 소외의 극복이고, 이는 나아가서 친화의 증대이다.

한편 쾌적성은 인간과 환경의 친화가 높은 수준에 달성되어 있을 때 구현된다. 따라서 도시환경에서 쾌적성이 상승하는 현상, 또는 쾌적한 도시환경에서 시민들이 생활할 수 있는 상태가 형성되고 지속되면, 소외의 정도가 상당히 극복될 수 있을 것이다. 이는 곧 도시의 정체성이 회복되고 상승되는 결과를 가져올 것이다.

쾌적성은 살기 좋은 도시, 살 만한 도시로서 갖추어야 할 환경의 조건이며, 이런 조건이 갖추어진 도시환경에서는 시민들이 정체성을 느끼고 살아갈 수 있을 것이라는 것이다. 쾌적성 확보가 정체성 확보의 전부는 아니지만 상당한 부분을 담당할 수 있을 것이라는 것은 분명한 사실이다.

이와 같은 노력의 궁극적 목표는 한 도시의 시민들로 하여금 조상이 살아 왔고 내가 지금 살고 있으며 앞으로도 후손들이 살아갈 터전을 잘 알고, 좋아하고, 자랑하며, 삶을 신바람나게 살아 보게끔 해 주는 것이다. 다른 말로 표현하면 ○○시를 ○○시답게, 그 ○○시를 자랑스럽게 만들기 위한 것이다.

### 3. 조경의 역할과 과제

조경에 있어 쾌적성은 원초적으로 설정되어 있는 목표 개념이다. 즉 조경은 환경의 쾌적성을 확보하고 유지하는 것을 목표로 하는 행위이다. 따라서 논리적으로 보면 조경은 쾌적성 증진을 통해 도시의 정체성 확보에 노력해 왔다고 주장할 수가 있을 것이다. 그러나 실제로는 다음과 같은 허점이 내재하고 있음을 밝혀 낼 수 있다.

1) 쾌적성 증진이 반드시 정체성 확보로 연결되지 않았다.

2) 도시조경에 있어 확일성을 탈피하지 못하였다는 실천과정상의 결함을 들 수 있다.

3) 도시조경의 영역이 공공부문에 있어서는 공원, 녹지 등에 국한하였고, 민간부문에 있어서는 대지내 공지의 수경에 국한하였다. 따라서 도시의 외부공간의 대중을 차지하는 가로와, 생태적으로 중요하고 시민의 정체성 의식의 바탕이 되는 산과 물(하천, 바다, 호소 등)을 제대로 다루지 못하였다.

정체성과 쾌적성에 관한 조경의 새로운 수요와 과제를 탐색하기 위해, 다음과 같은 논제를 제시하고자 한다.

- 1) 도시조경의 수요를 파악하여야 한다.
- 2) 도시조경의 패러다임을 구축하여야 한다.
- 3) 조경의 전문성을 증진시켜야 한다.

## 아름다운 도시

‘아름답다’는 말은 “보고 듣는 대상이 마음에 들어 감각이나 감정에 기쁨이나 만족을 줄 만하다”는 뜻이니, ‘쾌적성’의 뜻과 다름없다. 그 뿌리말인 ‘아름’은 ‘나(自我)’, ‘안다(抱)’, ‘안다(知)’라는 뜻이니, 나와 환경이 서로 안음으로써 서로 잘 알게 되고, 서로 잘 앎으로써 하나인 내가 된다. 바로 이것이 쾌적성을 통한 정체성의 본질, 아름다움이다.

정체성과 쾌적성이 구현되는 도시는 다른 아닌 ‘아름다운 도시’이다.

# 地方都市 中心街路의 正體性 回復方案

金 英 大

(영남대학교 조경학과)

## 1. 머리말

도시의 가장 대표적인 공공장소의 하나인 중심가로에서 사람들은 보다 용이하게 도시를 읽고, 듣고, 보며 나름대로 도시를 체험한다고 하겠다. 그러기에 도시와 거리 풍경이 어우러지는 중심가로의 모습에서 우리는 어느덧 그 도시의 정체성을 확인할 수 있는 것이다. 이러한 정체성을 지닌 중심가로의 안팎 사정은 도시마다 같지는 않을 것이다.

그런데 최근 지방화시대를 맞이하여 각 지방도시는 나름대로 독자적인 도시정책에 따른 도시환경개선사업을 전개하며 아울러 고유한 도시 특색을 부각하고 아름다운 도시를 가꾸기에 여념이 없는 실정이다. 이에 지방도시의 중심가로 또한 그 중요한 관심과 행동의 대상이 되면서도, 실제 각 지방도시의 중심가로는 과연 어떠한 상황인지 도조차 모르는 경우가 허다하다.

이 글은 광역시 네 곳(부산, 대구, 대전, 광주)과 중소도시 네 곳(구미, 경산, 경주, 안동) 등 모두 8개의 지방도시를 대상으로 하여 각 중심가로의 실태를 조사하고 문제점을 분석하며 나아가서 가능한 개선방안을 모색하고 있다. 1995년 가을 각 도시를 방문, 중심가로에 관하여 시민 인터뷰에 의한 설문조사를 실시하였으며, 총 585매의 응답을 얻어 집계하였으며, 이 결과에 따라서 실제 각 도시의 현장을 답사하고 그 물리적 환경을 조사 분석하였다. 그런데 이 조사는 그 표본 수를 감안한다면, 결코 전체 도시민의 의식을 나타낸다고 할 수는 없다. 예비조사의 성격을 띠는 이 조사는 그럼에도 불구하고, 우선 각 도시가 지닌

상황을 추측케하며 나아가서 각 도시를 상대적으로 비교할 수 있다는 점에서 충분한 의의가 있다고 본다.

“지방도시는 중심가로의 개선을 통하여 보다 용이하게 도시 정체성을 재확립할 수 있다”라는 가정 하에서, 중심가로는 지닌 정체성의 위상을 파악코자 다음과 같이 문제를 제기하였다.

- 1) 과연 지방도시에는 중심가로는 어떻게 존재하는가?
- 2) 존재하는 중심가로는 그 역할을 제대로 하고 있는가?
- 3) 만일 그러치 못하다면, 어떻게 해야 할 것인가?

## 2. 지방도시 중심가로의 실태

실문의 결과를 분석하면 다음과 같이 요약된다.

즉 현재 자신이 거주하는 도시에 중심가로는 있는가하는 질문에는 전체 응답자 중 78.5%가 있다고 응답하였다. 도시 별로 보면, 광역시 중에서는 대구가 95%로 가장 높았으며, 구미가 43%로 가장 낮았다. 중심가로를 선택하라는 질문에는 비록 도시마다 차이는 있으나 크게 두 종류의 중심가로는 나타났다. 즉 전체 평균 54%의 응답자가 대표적인 중심가로를 선정하였으나 22%의 응답자는 다른 곳을 중심가로는 선정하였다.

그렇게 중심가로는로 선정할 이유로서는 거의 대부분이 활동의 중심이며 행인이 많은 점(55%)을 들고, 그 다음으로는 도시의 지리적 중심인 점(16%)을 들었다. 즉 중심가로는란 그 도시에서 가

장 많은 사람들이 봄비고 도시 활동이 빈번한 변화가로 간주하고 있다.

선정한 중심가로가 과연 도시를 대표하는가하는 질문에는 평균 56.5%의 응답자가 긍정적으로 보았다. 광역시의 경우, 광주가 가장 높게 나타났으며(76%) 대전이 54%로 가장 낮았다. 중소도시의 경우, 전체로 비슷하나 경주가 높게(55%) 구미가 낮게(43%) 나타났다.

한편, 중심가로의 선형적 유형과 시종점 혹은 가로 진입부의 상태를 보면, 각 중심가로는 두세 가지 유형이 있음을 보여 준다. 경주의 경우 중앙로와 안동의 조흥은행 앞 가로는 명확히 선형으로 나타나지 못하고 오히려 그 일대가 면적으로 중심가를 형성하고 있다. 부산의 중심가로인 광복동도 인접한 남포동과 창신동 쪽도 어느 정도 포함하는 경향을 보여준다. 그에 비하여 대전의 중앙로는 대전역 광장과 도청사 사이에 직선형의 유형을 띄고 있다. 광주의 충장로는 우체국을 중심으로 긴밀한 도시공간감을 형성하고 있다. 부산의 광복동 가로와 대구의 동성로는 곡선형을 이루어 가로공간의 성격이 보다 유연하며 공간감이 높은 것을 알 수 있다. 광주의 충장로는 금남로와, 구미의 2번 도로는 1번 도로와 병행하며 직선적이다. 이것은 본래 대로중심의 중심가라고 도시민 활동중심의 가로로 변천한 것이다.

중심가로의 벽면의 경우, 건축물의 파사드에서 각 도시의 특색을 찾아보기 어렵다. 게다가 다국적 기업과 대기업의 통일된 브랜드의 상점건축과 간판이 가로경관을 획일적으로 만들고 있다.

중심가로의 가로시설물은 극히 일부만이 해당 도시의 상징성을 띄고 있다. 경주의 가로안내판, 광주의 휴지통, 부산의 택시승강장 정도이며, 그나마 그 디자인적 수준은 아직 미숙한 것으로 판단되었다. 건축물에 부족한 환경조형물 역시 큰 차이가 없는 실정이다. 환경조형물의 유형은 매우 제한적이었으며, 그 재료나 형상에서 어떠한 경향이나 특색을 읽기가 어려웠다. 중심가로의 전신주와 조명등, 공중전화부스 등 가로장치물이 획일적이며 오히려 미관을 해치고 있는 것으로 판단되었다.

그 외에도 각 중심가로는 보차분리문제, 주차문

제, 보행밀도문제, 대기오염문제 등 쾌적성의 차원에서 일반적인 도시문제가 비록 정도의 차이는 있으나 공통적인 당면과제인 것으로 나타났다.

### 3. 지방도시 중심가로의 문제적 특징

앞에서의 실태분석에 비추어 볼 때, 지방도시의 중심가로는 대체로 그 정체성이나 쾌적성이 저조한 것으로 판단된다. 이러한 판단은 다분히 상대적이며, 주관적임을 배제할 수는 없다. 8개 지방도시 중심가로의 실태를 분석한 결과, 다음과 같이 문제적 특징을 정리하였다.

- ① 중심가로는 變化하고 있다. 즉 중심가로의 위치가 도시의 발전 축이나 상권의 변화에 따라 원위치에서 다른 곳으로 이동하거나, 또는 여러 곳으로 확산한 것이다.
- ② 중심가로는 二重性을 띄고 있다. 도시 공간구조 상 형식적인 중심가로는 실제로는 부차적인 가로에 지나지 않고 시민생활 중심의 중심가로는 따로 존재한다는 것이다. 그것은 정과 반, 공과 사의 차이처럼 이원화된 것을 알 수 있다.
- ③ 중심가로는 無色하다. 즉 거의 대부분 도시의 중심가로는 그 가로경관과 이미지에 있어서 별다른 차이점을 찾을 수 없다.
- ④ 중심가로는 無用하다. 현대도시의 시민생활 차원에서 볼 때, 특히 대도시화된 경우에는 그 도시의 중심점과 중심가로에서만 도시활동의 모든 것 혹은 대표적 문화생활을 모두 누릴 수 있는 것은 아니다.

### 4. 중심가로의 정체성 회복에의 접근

지방도시에서 그 지역성을 찾을 수 있을 뿐만 아니라, 그 특정한 중심가로에서 또한 지방색을 읽을 수 있어야 한다. 중심가로는 지역성과 지방색을 보여주는 대표적 상징성과 이미지를 지니고 안팎으로 표방할 수 있는 “그 도시다운 유일함”을 갖추어야 할 것이다. 그리고 도시사회의 지배적인 권력은 곧 그 가로를 지배하기 마련이라면, 우리의 중심가로야말로 “가장 민주적인 힘이 지배적인

곳"이 되어야 할 것이다. 과거 관료적인 가로풍경이 보여주었던 막연한 도시 이미지는 이제 자유로운 시민의 생활공간으로 정당하게 되돌려진 것이다. 이때 당연히 확일적 가로경관으로부터 점차 상대적 그것으로 변환됨을 간파할 수 있다.

이런 점에서 중심가로는 근본적으로 가장 안심하고 믿음이 있으며 정당한 증추적 도시의 상이면서 또한 흥미와 예외와 놀라움을 과시하여 도시적 삶의 흥을 불러일으키는 도시의 터전이 되어야 한다.

여기에서는 8개 지방도시 중심가로의 정체성 회복의 큰 방향을 제시하고자 한다. 이 방향의 골자는 중심가로를 "전체적으로 하나의 설계 및 관리의 대상"으로 간주하여 그 기획과 조정과 개선을 일관되게 추진하여야 한다는 것이다. 또한 각 도시 나름대로 중심가로의 설계적 독자성을 구축하여, 개별적 설계이면서도 체계적 설계가 되어야 할 것이다. 그것은 쾌적성에 더한 정체성의 과제이다. 쾌적성이 새로운 시대에 새로운 의식의 도시민이 누려야 할 개별적 기회이며 보편적 가치라면, 정체성은 시대를 망라하여 한 도시사회의 공동체가 선택하고 이루어야 할 전체적 연속이며 특수한 가치이다.

중심가로의 정체성 회복은 다음과 같은 큰 방향이 가능하다고 본다. ① 지방도시가 지녔던 역사적 정체성을 발굴하고, 이를 공간적으로 치환하고 구체적 경관으로 발전시킨다. ② 새로운 도시공동운명체적 가치를 창조하여, 이를 가시적 이미지화하는 것이다. ③ 부족하거나 저속한 중심가로의 환경을 보완, 개량, 발전시키어 지역적 쾌적성이 확립한다. ④ 경우에 따라서는 새로운 중심가로를 그 프로그램차원에서 관리운영차원에 이르기까지 계획적으로 창출한다.

나아가서 각 중심가로는 각 지방색이 표출되는 정체성 회복을 위하여 독자적인 설계이념이 우선적으로 확립되어서 여러 작업단계에서 그러한 이념이 고려되고 추구되어야 할 것이다. 각 지방도시가 추구해야 할 조형이념이자 설계규범인 셈이다. 이것은 당연히 지역사회에서 합의되고 추구되어야 할 가치이다. 나아가서 이 가치는 곧 "중심가로의 모든 시각 물리적 형태와 공간과 경관

을 기획하고 설계하고 관리하는 준거의 틀"이 되어야 할 것이다. 8개 지방도시가 지녀왔거나 혹은 지향하고 있는 지배적인 환경과 도시와 시민의 관계 속에서 다음과 같이 조형이념을 구상해 본다. <표1> 참조.

<표1> 8개 도시 중심가로의 정체성 회복차원에서 추구가능한 우선적인 조형이념

	부산	대구	대전	광주
조형이념	자유로움, 개방성	이성적, 합리성	미래적, 다양성	감성적, 예술성
	구미	경산	경주	안동
조형이념	균제적, 정밀성	교육적, 원칙성	역사적, 전통성	학구적, 정론성

## 5. 맺는 말

실태조사 결과 중심가로는 일반적으로 인식하였던 그 위상이 실제로는 다르게 나타났다. 따라서 각 중심가로의 위상을 공간 지리적으로 또한 도시 문화적으로 재확인하여야 하며, 그 결과에 따라 구체적인 정체성 회복방안이 지속적으로 추진되어야 할 것이다. 기획과 설계의 상이성은 물론 도시 행정과 시민생활의 이중성 등을 감안하여야 하고, 특히 도시간의 차별화와 과시적 미화의 문제를 고려하여, 무엇보다도 중심가로를 "특별설계구역"으로 지정하여 그 모든 시공간적 조치를 수렴하고 관장하는 제도적 방안이 강구되어야 한다. 이는 이론과 실무 차원에서 공히 운용되는 조경 및 도시설계 "전문의 종합적 실천장치"라 하겠다.

이제 지방도시의 중심가로는 그 도시가 지녔던 순수한 고유미와 활기찬 품격을 체득케하는 기회의 장소로 회복되어야 할 것이다. 우리 도시가 이루었던 線의 문화를 되돌아볼 때, 중심가로의 설계야말로 가장 우리 것을 찾는 가치 있는 작업이라고 본다.

나아가서 우리의 도시 현실에 입각한 보다 실증적인 도시가로문화와 환경에 대한 연구와 정체성과 쾌적성을 가늠할 수 있는 연구가 절실한 시점이다.



# 都市景觀管理政策의 現況과 課題

任 勝 彬

(서울대학교 조경학과)

## I. 序言

1994년 11월 20일 오후 3시는 우리나라 도시경관 역사상 중대한 사건이 일어난 순간으로 기록될 것이다. 이 순간은 서울시가 남산살리기운동의 일환으로 남산을 가리고 있는 외인아파트 2동을 폭파 철거한 시간이다. 남산경관 즉 도시경관의 회복을 목적으로 시민의 세금 1천5백억 원을 투입한 이 사건은 우리나라 도시경관 역사상에 영원히 기록될 것이며, 이 사건은 우리나라의 도시가 지금까지 경제적 논리에 밀려 등한시해 왔던 환경의 질, 특히 시각적 질에 대하여 본격적인 관심을 갖게 되는 역사적 전환점이 될 것이다. 여기에서는 외국 대도시의 도시경관관리 경험을 살펴보고 이를 바탕으로 우리나라 도시경관관리정책의 문제점과 발전방향을 모색하기로 한다.

## II. 外國의 都市景觀管理

미국에서는 19세기 후반부터 20세기 초에 이르기까지 급속한 공업화를 이룩하였으며 이에 따라 공업화 도시에서는 열악한 도시환경이 초래되었다. 이러한 도시환경을 개선하기 위한 노력으로서 도시미운동(City Beautiful Movement)이 발생하였는데, 처음에는 공원 및 공원연결체계와 도심지의 공공건물군 조성에 관심을 갖다가 하수도, 도로 등 보다 실용적인 측면에도 관심을 갖게 되었다. 미국에서의 도시미 운동은 공원연결체계를 도입하는 계

기가 되었으며 이를 통하여 열악한 도시환경의 질을 개선할 수 있었으며 동시에 도시경관의 질을 높일 수 있었다.

프랑스에서는 1780년대에 이미 왕명에 의하여 건축물의 고도를 제한하고 있다. 그러나 이 제한은 1900년대에 이르기까지 점차 완화되어 왔고 1960년대에 이르면서 다시 규제가 강화되기 시작하였다. 파리에는 루브르 궁전, 콩코르 광장, 개선문에 이르는 강한 축이 형성되어 있는데 이 축의 연장선상에 라데팡스지구가 있으며 이 지구의 랜드마크로서 그랜드아치(La Grande Arche)가 시각적 초점을 형성하고 있다. 이와 같은 중심축 즉 상징가로의 강화는 도시의 이미지 구축에 매우 효과적인 방법이다. 파리의 도시경관은 시행착오를 겪으면서, 그러나 시민들의 지대한 관심 속에서 상징가로를 중심으로 한 오늘날 우리가 볼 수 있는 아름다운 세계적인 도시를 가꾸어 왔다.

영국의 런던에서는 많은 역사적 건물을 고려한 스카이라인 보호정책을 꾸준히 실시해 오고 있다. 런던시에서는 1968년에 28개의 '표준전망(standard view)'을 설정하고 이를 기준으로 신축 고층건물의 스카이라인 훼손 여부를 검토하였다. 표준전망은 주로 템즈강 다리, 공원, 기타 오픈스페이스 등의 공공장소에서 조망되는 전망을 선정하였으며 대부분이 런던 중심부의 스카이라인을 포함하고 있다. 런던 시내 중심부에서는 신축 건물이 세계에서 두번째로 큰 성당인 세인트폴 성당을 가리지 않도록 유도하고 있다. 런던에서는 도심지에서 위와 같이 고층건물을 제한하는 대신에 템즈강 하류에 있는 도크랜

드(Dockland) 지구를 초고층으로 재개발함으로써 개발에 대한 수요에 대응하고 있다.

일본은 60년대를 전후한 고도 성장기를 지나면서 경관에 대한 관심이 높아져 1972년에는 교토시에서 경관보존을 목적으로 일본 최초의 '시가지경관조례'를 제정하였고 80년대 중반에는 후쿠오카시 등 여러 도시에서 도시경관조례를 제정하고 이에 근거하여 도시경관기본계획을 수립하게 되었다. 일본의 경관계획은 물리적이고 기능적인 면뿐만 아니라 역사적 문화적 측면을 종합적으로 고려하고 있으며, 거시적인 규모 및 미시적인 규모를 동시에 다루고 있다. 또한 전문가 집단의 참여와 탄력성 있는 행정의 뒷받침이 이루어지고 있으며, 시민의 참여를 적극적으로 유도하고 있다.

### Ⅲ. 우리나라 都市景觀管理 制度의 特徵과 問題點

우리나라에서의 도시경관관리정책은 크게 규제에 의한 경관관리와 영향평가 및 심의에 의한 경관관리로 구분할 수 있다

#### 1. 규제(지역지구)에 의한 도시경관관리

규제(지역지구)에 의한 경관관리는 구역·지역·지구와 도시계획(공공)시설의 지정/결정을 통해 경관·풍경·풍치·미관·자연환경·도시환경 등을 보존·보호·보전·관리·유지·조성·증진하기 위한 것으로서, 국토이용관리법, 자연환경보전법, 산림법, 자연공원법, 도시계획법, 도시공원법, 건축법 등의 법(시행령)에 기초하고 있다.

도시전체에 대한 경관관리는 크게 3가지 유형이 있는데, ① 도시녹지를 보호·보전할 목적으로 지정되는 것(개발제한구역, 보전녹지지역, 도시공원내의 도시자연공원 등), ② 문화재 주변지역에 대한 일괄규제를 목적으로 지정되는 것(문화재보호구역, 보존지구)과 도시녹지 주변지역의 계획적 규제를 목적으로 지정되는 것(풍

치지구), ③ 도시건물의 미관에 대한 계획적 규제를 목적으로 지정되는 것(미관지구, 도시설계지구, 상세계획구역)이 있다. 이상과 같은 규제에 의한 경관관리는 도시전체에 대한 경관계획이 결여된 상태에서 이루어지므로 미시적인 규제가 되고 있으며 거시적인 도시경관의 형성 및 유도에는 미흡하다고 볼 수 있다.

#### 2. 영향평가 및 심의에 의한 도시경관관리

영향평가 및 심의에 의한 경관관리는 환경영향평가법(1993)에 의한 환경영향평가와 제주도개발특별법(1993)에 의한 경관영향평가, 건축심의 및 경관심의 등이 해당된다.

##### ①경관영향평가

제주도에서는 제주도개발특별법(제 24조)에 의해 환경영향평가 대상사업 및 대통령령이 정하는 일정규모이상의 건축물 및 공작물을 설치하고자 할 때 개발사업이 주변 경관에 미치게 될 영향에 대한 경관영향평가서를 작성하여 개발 승인 및 심사를 받아야 한다. 경관영향평가 제도는 세계적으로 볼 때에도 최초의 독립된 경관영향평가제도로 볼 수 있는데 이는 경관관리를 위한 효과적인 수단이므로 이 제도의 전국적인 확대가 바람직하다고 볼 수 있다.

##### ②건축심의

건축심의제도는 건축심의 대상건축물과 미관지구내 건축물의 모양, 색채 등을 심의하되, 구체적인 심의대상과 심의내용은 각 지역의 특성에 적합하게 건축조례로 정하도록 하고 있다. 서울시의 경우 도시경관과 관련된 건축심의사항은 남산에 대한 경관차단여부, 건축선, 공동주택배치, 외관, 비레감, 저층부의 재료, 색상, 입면의 창호, 조경 등이 해당된다. 건축심의의 경관관련사항과 경관심의를 개별사업에 대한 경관만을 심의하기 때문에 도시 전체적인 측면에서의 경관관리에 대한 고려가 부족하다. 한편 경관심의를 건축심의의절차의 효율성을 제고하기 위해 1994년부터 건축심의와 병합하여

시행하고 있다.

### ③ 지방문화재 심의

문화재보호구역 경계로부터 100m이내 지역의 건축행위는 지방문화재위원회 결정사항(1981. 8)에 해당하는 건축물사전승인기준의 적합여부를 관할 구청에서 건축허가전에 미리 판단하도록 하고 있다. 지방문화재 심의는 주로 신축건물의 높이를 고려하는 실정이므로 건물의 형태, 색채와 문화재와의 조화성에 대한 심의를 강화할 필요가 있다.

## IV. 우리나라 都市景觀管理政策의 發展方向

우리나라 경관관리정책의 발전방향을 도시계획법, 건축법, 환경영향평가법 등의 기존 법체제를 인정한다는 전제하에 (1) 계획적 관리/유도(도시경관계획의 수립), (2) 영향평가(환경영향평가 및 경관영향평가), (3) 심의제도(건축심의와 경관심의 등)의 3가지 발전방향에 대한 장단점을 도시지역을 대상으로 살펴보기로 한다.

### 1. 도시경관계획의 수립

#### ① 도시기본계획의 부문계획으로 도시경관계획을 수립하는 방안

도시 전체적인 경관관리의 방향을 제시할 수 있고 계획의 실천성과 실효성을 보장받을 수 있는 반면, 도시경관계획수립을 위해서는 도시계획법 및 건축법의 개편이 요구된다. 현재 서울시의 몇몇 자치구(관악구, 용산구, 구로구, 동작구 등)에서 자치구 도시기본계획의 부문계획으로 경관계획을 수립하고 있으나 입체적이고 종합적인 경관계획에 대한 고려가 부족하다.

#### ② '경관조례(가칭)'에 의해 도시경관계획을 수립하는 방안

지역적 특성을 고려한 도시전체적인 경관관리의 방향을 수립할 수 있는 반면, '경관조례

(가칭)'의 제정이 선행되어야 하고 도시경관계획과 도시계획 및 개별건축행위간의 위계설정이 요구된다.

이상의 두 가지 방안에 의하여 수립된 도시경관계획은 상세계획, 도시설계의 작성지침이 되어야 하며, 동시에 미관지구, 풍치지구 등의 건축규제내용에 대한 기준이 되어야 한다.

## 2. 경관영향평가의 강화

① 환경영향평가내 경관영향평가의 강화방안  
중점영향평가 대상으로 경관이 선정될 경우 경관영향평가가 비교적 잘 수행될 수 있으며, 협의에 의한 통보결과가 지닌 구속력으로 인해 실효성을 보장받을 수 있다. 그러나 환경영향평가 대상사업으로 지정되지 않은 사업과 중점영향평가대상으로 경관이 선정되지 않은 사업의 경우 경관영향평가의 수행이 곤란하거나 그 충실도가 저하될 수 있으며, 택지개발사업, 토지구획 정리사업 등에 대한 경관영향평가는 가능하나 해당사업에 대한 지속적이고 계획적인 경관관리가 곤란하다. 이 방안은 관련법의 개정이 필요치 않고 즉각적인 정책 시행이 가능하다고 볼 수 있으나 지금까지의 환경영향평가서 작성 관행으로 볼 때 그 실현성이 낮다고 볼 수 있다.

#### ② 경관영향평가제도의 확대·실시 방안

제주도에서 시행중인 경관영향평가제도를 전국으로 확대 실시할 경우 지역특성을 고려한 대상사업 규모를 설정하여 경관관리에 대한 효율성을 증대시킬 수 있고, 경관영향평가시 일반 시민의 참여를 유도할 수 있다. 이 방안은 중장기적으로 보아 이상적인 발전 방향이라고 볼 수 있는데 앞으로 경관영향평가제도의 전국적 확대방안에 관련된 연구가 계속되어야 할 것이다.

### 3. 경관심의의 도입·강화

기존의 건축심의회는 건축구조물의 안전성, 성

능기준 등으로 국한하고 경관심의를 도입·강화하여 건축물 형태, 색채, 높이, 외관(미시적 경관) 등의 미관 심의외에도 건축물과 주변건축물(경관)과의 관계(거시적 경관)를 종합적으로 고려하도록 한다. 그러나 경관심의회 객관적인 심의항목 및 기준의 도출이 어렵고, 도시 전체적인 경관형성 및 관리의 방향제시가 곤란하며, 경관심의회 도입과 건축심의제도의 개편이 요구된다. 그러나 건축조례의 변경사항이므로 제(개)정이 비교적 용이하고 심의대상 건축물 및 심의기준의 결정으로 비교적 빠른 시일 내에 시행 가능하다. 이 경우 심의위원들의 주관이 배제될 수 있는 객관적인 심의기준 및 심의방법이 요구되는데 도시경관 기본계획이 마련되어 있지 않을 경우에는 심의기준설정에 어려움이 따르게 된다.

#### 4. 도시정체성의 강화 : 상징가로 조성

지방화 시대를 맞이하여 도시 경관을 계획하고 관리하는 궁극적인 목표 중의 하나는 도시의 정체성을 강화하는 것이다. 각각의 도시경관은 해당 도시가 지닌 자연성, 역사성, 사회성에 부합되는 개성을 지니도록 하여야하며, 이를 위하여는 도시 전체에 대한 녹지체계의 수립과 병행하여 포괄적인 경관관리 계획이 수립되어야 한다.

경관관리계획을 수립함에 있어서 한정된 재원의 효과를 극대화하는 방안으로서 상징가로

의 조성이 고려될 수 있다. 시민의 왕래가 가장 많은 도심부에 도시의 개성을 살린 높은 질의 상징가로를 우선적으로 조성하게 되면 도시의 이미지를 제고시킬 수 있으며 높은 질의 도시 공간이 도시외곽으로 확산되는 계기가 될 수 있다.

## V. 結言

일인당 국민소득이 만 불을 넘어서면서 지방자치시대를 맞이한 우리나라의 도시들은 이제 도시환경의 조성 및 관리를 위한 새로운 발상을 시도할 시점에 이르렀다. 특히 경제 논리에 밀려 등한시 되어왔던 도시경관에 대한 새로운 가치관 및 정책을 모색하여야 할 것이다. 도시경관정책을 수립함에 있어서는 '미적경관의 조성'은 물론이고 '정체성 확립', '시민가치의 구현' 등을 포함한 보다 포괄적인 목표를 세워야 할 것이다.

서울의 경우 재개발 재건축에 의해 파괴되는 도시경관을 더 이상 방관해서는 안되며, 중소도시근교에서 우후죽순처럼 솟아오르는 고층아파트에 의한 근교 경관의 파괴 역시 조속한 대응책을 수립하여야 한다. 이들 신축 건물들이 20년, 30년 후 남산 외인 아파트처럼 수천억원씩 들어서 폭파되어야 한다면 그 경제적, 사회적 손실을 누가 책임질 것인가?

# 수도권 근교농촌의 토지이용과 경관의 변화

- 용인군의 사례를 중심으로 -

김 유 일

(성균관대학교 조경학과)

## I. 서론

도시주변지역은 최근 들어 도시의 발달로 인해 혼란의 과정에 있다. 특히 수도권주변지역은 도시 주변의 외부확산현상에 따라 과거 도시내부의 문제에서 이제는 국토전반에 걸친 문제로 대두되고 있어 몇가지를 제시해 보고자 한다. 첫째, 수도권 주변농촌의 경관변화를 어떻게 설명할 것인가? 둘째, 도시문제 특히 도시경관문제를 계획적, 제도적, 정책적 측면에서 접근하지만 대체로 실효를 거두지 못하는 원인은 무엇인가? 셋째, 최초의 준농림지역과 같은 매우 급작스러운 변화에 대처해야 하는 곳의 방안은 무엇이겠는가? 이에 본 연구에서는 수도권에 속하여 서울과 전국을 연결 시키는 교통 요충지인 용인군을 대상으로 하여 근교농촌의 토지이용과 경관변화를 살펴본다. 이는 도시화 즉, 도시의 pull현상에 의해 나타나고 있는 도시근교지역의 토지이용과 경관의 변화를 밝히는데 목적이 있다.

## II. 토지이용변화

### 1. 도시화의 자극과 반응

'urban fringe' 혹은 'countryside'로 정의되는 도시근교지역은 토지이용도시적 영향인 도시지향적 노동력이나 토지이용 그리고 기술요구도 등이 main-forces로 작용하여 이들

이 어떻게 결합하느냐에 따라 지역의 토지와 경관에 주요한 영향을 미치게 된다.

도시화의 확산현상에 대한 영향들은 근교 농촌에서 나타나고 있으며, 도시주변의 농촌변화를 도시화에 따른 생산물 수요, 노동력 수요, 토지수요의 '자극'에 대한 '반응'의 현상으로 설명할 수 있다.

Dahms(1986)는 비농업적으로 전환한 지역의 변화유형을 다양성과 복잡성에 따라 중심상업지역, 도로·공장에 의한 개발지, 주거전용지역, 성공한 기업에 의한 번영지역으로 나누었다. Bryant(1984)는 토지와 경관의 상호보완적 관계의 중요성을 강조하였으며, 특히, 비농업적 발전요소가 자연경관에 결정적 요소로 작용한다고 지적하였다.

도시화에 따라 일어나는 비농업적 토지이용의 전환현상이 가속화되고 있는 현실에서 용인군을 사례로 주도적인 토지이용형태를 나누어 보면 다음과 같다. 주거지역과 공업발달지역, 지역의 상업, 행정중심지와 레크레이션의 발전지역으로 다음의 내용을 포함한다고 할 수 있다.

첫째, 도시로부터 약 50km 떨어진 내부경계에서는 소규모의 집약적 농업이 증가하고 있으며 100km의 외부경계내에서는 중규모이상의 고정적인 농업형태가 우세한 것으로 나타난다.

둘째, 국토이용계획과 정부의 개발정책에 따라 동일하거나 유사한 토지이용과 경관계획이 있으나 이러한 확실성은 각 지역의 질과 양에 따라 다양한 경관들로 나타나고 있다.

셋째, 무계획적인 건설과 난개발에 따라 소

Table 1. The content of problems in development of each classified landscape.

국토이용계획상 용도지역	경관형태	개발내용	변화와 이에 따른 문제점
도시지역	도시중심가	도시적으로 변화하는 마을	類似都市環境에 따른 유흥·오락시설증가 중심지교통체증의 증가
	APT단지	대규모APT단지 bed-town형성	생활기반시설·문화시설 부족현상. 주변녹지까지 무분별한 건축허가로 훼손
준도시지역	대규모 레저시설	도시근교 레저시설형성	관광지 및 가축독산의 자연경관의 보존현황
	golf장	도시근교golf장 급증	golf장의 산림훼손, 하천오염유발
준농림지역	빌라단지	도시구역밖의 난개발지역	도시의 지역의 법규 미비에 따른 난개발 증가와 생활기반시설의 전무상태 무질서한 주거환경에 따른 불편과 경관훼손
	공장지역	과밀공단과 도로변녹지내 창고시설증가	소규모공장의 과밀집화에 따른 불안한 환경, 주거주변녹지내 불법유희시설입지, 녹지지역내 무절제한 창고·물류센터의 증가
	화훼단지	도로변화훼단지	외지인입대의 농업으로 인한 농업경계의 불안정성과 인구의 불안정성 수도권의곽으로의 점진적 이동현상, 불안정 경관형성
농림지역	회피시설 설치지역	도시내유치가 어려운 시설입지	주변지가의 하락과 주민생활환경의 악화발생, 적절하고 체계적인 주민피해보상제도 확립, 자연녹지훼손에 따른 추후 적정관리가 요구

규모의 새로운 경관들이 자연경관에 들어설 경우 그 정책과 기술의 규모와 정도를 고려할 필요가 있다는 것이다.

넷째, 레저시설의 증가이다.

다섯째, 도시회피시설의 근교입지증가를 들 수 있다.

용지의 증가를 볼 수 있다.

2) 상품으로서의 토지와 자원으로서의 토지  
자원과 상품으로서의 토지는 장소, 보호, 생산 및 놀이로 나누어진다. 용인군의 사례에서

### III. 농촌의 환경과 경관변화

#### 1. 자연환경과 경관변화

##### 1) 농지의 감소

농지의 감소는 자연자원의 감소를 가져오며, 훼손된 농토는 다시 농지로의 전환이 불가능해진다. 최근들어 주택건설 정책과 농공단지 등의 규제완화와 관련되어 대지와 공장

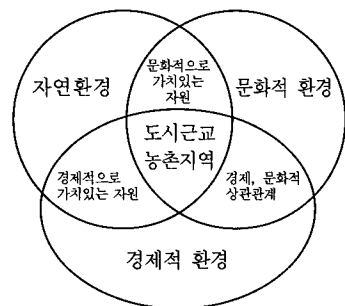


Figure1. Interaction of environments in the city's countryside. (Bryant, 1984)

이 4가지 기초기능이 적용되고 있었다. 특히 준농림지역의 경우는 자원가치에서 상품가치로 토지가 전환된 예이다.

## 2. 문화적 환경과 경관변화

### 1) 비농민의 증가

증가하는 비농민 거주자의 비율과 그들의 다양성은 그들의 삶의 방식과 경관에 변화를 가져왔으며, 이는 근교지역의 환경을 부분적으로는 도시, 부분적으로는 농촌이라는 독특한 농촌도시를 창출시켰다.

### 2) 국토이용계획과 준농림지역

우리나라 국토면적의 27%를 차지하고 있는 준농림지역은 개발의 가능성이 전반에 분포하고 있다. 전지역의 도로변을 따라 책정되어 있으며, 자연보존지역의 감소와 반면에 이루어지는 완화정책을 보더라도 이용를 제시할 수 있다.

## 參考文獻

1. Brian W. Ilbery, 1991, Farm Diversification as an Adjustment Strategy on the Urban Fringe of the West Midlands. *Journal of Rural Studies*, Vol. 7 No. 3 pp.207-218.
2. Bryant, C. R., 1984, The Recent Evolution of Farming Landscapes in Urbancentred regions, *Landscape & Urban Planning*, Vol. 11 pp 307-326.
3. Bryant, C. R., L. H. Russuwurm, A. G. Mclellan, 1981, *The city's countryside*. University of Waterloo, Longman Inc. U. S. A., New York.
4. Dahms, F. A., 1986, Diversity, Complexity and Change : characteristics of some Ontario Town and villages, *Canadian Geography*, No 2 pp 158-166.
5. Jacobs, H. M., 1989, Social Equity in Agricultural Land Protection, *Landscape & Urban Planning*, Vol. 17, pp 21-23.
6. Johnson, J. H., 1974, The Urban Fringe : Approaches and Attitudes, *Suburban Growth*, pp 17-50.

# 新都市의 都市設計와 造景

은 영 태

(경희대학교 건축공학과)

## I. 序論

신도시는 말 그대로 기존 도시에서의 제약을 벗어나 새로이 지어지는 도시이다. 특히, 도시/조경 관련 전문가들에게는 그들이 생각해 왔던 '바람직한 도시'를 실현할 수 있는 더 없이 좋은 기회를 제공해 준다. 그래서 신도시는 이들 전문가들에게 있어 도전과 관심의 대상이 된다. 수도권 5개 신도시 건설계획이 발표된지(1989. 4) 6년이 지났다. 신도시가 건설되는 과정에서 도시와 조경은 없어서는 안될 핵심 분야로서 나름대로의 역할을 해왔으나 그 과정에 직간접적으로 참여해온 이 분야의 많은 전문가들은 자부심보다는 적지않은 자괴감을 느끼고 있다. 이러한 자괴감은 '바람직한 도시'의 실현에 전문가로서 기여할 수 없었다는 데서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 이는 이 분야의 축적된 경험과 창의력이 부족했던 때문이라기보다는 그러한 역량을 발휘할 수 없게 하는 여건과 그것을 아예 필요로 하지 않았던 개발 목표때문이었다고 보아야 옳을 것이다. 전망컨대 앞으로 적지않은 수의 신도시가 건설될 것으로 보여 도시/조경 분야의 많은 전문가들이 신도시를 위해 일하게 될 것이다. 도시/조경 분야의 전문가들이 신도시의 계획/설계 과정에서 자신의 창조적 역량을 충분히 발휘할 수 없다면 바람직한 도시 실현은 기대할 수 없다. 본고는 수도권 5개 신도시에서의 계획/설계 과정에서 드러난 문제점을 밝혀 그러한 여건을 만들어 나가기 위한 방안을 제시해 보기 위한 것이다.

## II. 新都市의 開發 展望

### 1. 新都市 開發의 戰略的 類型

대도시의 성장 압력에 대응하기 위한 전략은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 하나는 성장 수요를 도시 안에서 수용하려는 전략이고 다른 하나는 집중되는 인구와 산업을 대도시 밖으로 분산시켜 대도시의 과밀·혼잡을 완화시키려는 전략이다. 전자에는 다음과 같은 두 가지 방안이 포함된다. 하나는 도시내부의 미개발지를 활용하거나 재개발을 통해 대규모 신시가지를 조성하는 내연적 확장 전략(new town in town development strategy)이고 다른 하나는 도시외부로 시가지를 연담 확장하는 외연적 확장 전략(expanded town development strategy)이다. 후자는 자족적 신도시 건설에 의한 원거리 분산 전략(long distance decentralization strategy) 혹은 new town strategy)과 위성도시 건설에 의한 근거리 분산 전략(short distance deconcentration 혹은 satellite town strategy)으로 구분될 수 있다.

### 2. 新都市 開發 展望

도시마다 여건이 다르기 때문에 향후 주로 어떤 유형의 신도시가 건설될 것인지는 잘라 말하기는 곤란하다. 다만 서울과 부산의 경우 도시 개발 압력은 큰 반면 도시내부에 가용지가 한계에 이르고 있기 때문에 분산전략을 택



할 수 밖에 없을 것으로 보인다. 자족형 신도시 건설에 의한 원거리 분산 전략은 여러가지 어려움 때문에 채택될 가능성은 희박할 것으로 생각된다. 결국 수도권 5개 신도시와 같은 유형의 위성도시 건설에 의한 근거리 분산전략이 선택될 가능성이 가장 높다고 할 수 있다. 그렇다면 향후 신도시 건설분야에 참여하게 될 도시설계 및 조경 분야의 많은 전문가들이 수도권 5개 신도시에서와 유사한 환경에서 일하게 될 것이라고 볼수 있다. 여기서 수도권 5개 신도시가 계획되고 건설되는 과정에서 이 분야의 전문가들이 어떠한 여건에서 어떻게 일했으며, 거기에 어떤 문제가 있었고 그것이 어떻게 개선되어야 하겠는지를 살펴보는 것은 향후 보다 나은 신도시를 만드는 데 큰 도움이 될 것이다.

### Ⅲ. 바람직한 都市環境 創出을 制約하는 要因

#### 1. 高密度 開發을 불가피하게하는 社會 經濟的 與件

최근 준농림지역에서의 개발 허용, 광역도시 체제의 도입 등 대도시 주변 토지의 이용이 용이해지기는 했다. 그러나 저렴한 토지의 대량 확보의 어려움이 가중되고 있을 뿐 아니라, 신도시 개발의 원거리화에 따른 광역간선시설에 대한 투자부담의 증가 등으로 이러한 고밀개발에 대한 압력은 크게 완화되지는 않을 것으로 보인다. 바꾸어 말하면, 도시 환경의 질적 수준 향상을 위한 노력을 근본적으로 제약하는 요인은 그대로 남아 있게 될 것이라는 것이다. 그것은 결국 가치분 토지의 극대화를 위한 최소한의 녹지 공간 할애, 토지의 고도 이용을 위한 고층 아파트 중심의 개발 등 수도권 5개 신도시 개발에서 나타난 문제가 앞으로의 신도시 개발에서도 그대로 답습될 가능성이 높다는 것을 의미한다.

#### 2. 供給者에 의해 主導되는 開發

신도시의 환경을 보다 쾌적하게 만드는데 있어 또하나의 장애 요인은 주택 분양 가격에 상한이 정해져 있다는 점이다. 가격 상한하에서 공급자는 당연히 비용을 최소화하는 방향으로 움직이게 된다. 토지 가격이 고정되어 있다고 보면 공급자는 단위 토지당 분양 가능한 면적을 극대화하는 한편 단위 공사비를 최소화하는데 노력을 집중하게 된다. 더구나 주택수요는 넘치고 있어 분양에는 별 문제가 없는 데다가 정해진 일정에 공사를 완료하지 않으면 안되게 되어 있다. 이러한 상황에서 공급자는 법규가 정하는 최소한의 기준을 만족하는 수준에 머물러 할 것이다. 특히 16층을 초과하는 초고층 아파트의 분양가가 그보다 낮은 아파트에 비해 높게 책정되어 있으므로 가능하면 16층 아파트만으로 단지 전체를 채우려 할 것이다. 뿐만 아니라 주민이 필요로 하는 편의시설 가운데 수익이 보장되지 않는 시설은 법규에서 요구하지 않는 한 공급하려 하지 않을 것이다.

#### 3. 專門家의 創造的 努力을 제약하는 要因

##### 가. 專門家가 排除된 政策決定

전격적이었다고 할 수 밖에 없었던 분당과 일산 신도시 개발사업 계획 발표는 당시의 주택가격폭등에 의한 사회불안가중에 대한 긴급 대처방안으로 정치적 결단에 의한 것이라고 보는 것이 옳을 것이다. 당연히 전문가에 의한 면밀한 사전 검토가 결여된 채 추진되었고 관련 전문가들은 불과 몇개월이라는 한정된 기간에 요구되는 모든 계획과 설계를 갖추어야 했다. 관련부처의 극히 한정된 요원들에 의해 계획구역과 목표인구와 주택 공급량이 정해졌기 때문에 건설에 필요하기 위한 설계도를 마련하는 일이 전문가들의 몫으로 남게 되었다.

##### 나. 開發 方式의 限界

분당과 일산 등 수도권 5개 신도시의 공영개발 방식의 하나인 택지개발촉진법에 의한 사업

방식에 의해 건설되었다. 이 법은 계획의 내용을 규정하는 계획법적 성격과 개발절차를 규정하는 사업법적 성격이 복합된 특별법으로 주택 건설을 위한 택지를 효과적으로 공급하기 위해 마련된 것이다. 따라서 정상적인 도시 개발 과정에서 밟아야 할 검토과정의 많은 부분을 생략하고 있을 뿐 아니라 어디까지나 그 기능이 단순한 주택단지 수준의 택지를 대상으로 하기 때문에 종합적 기능을 갖는 도시 개발에는 본질적으로 적합치 않은 제도이다. 택지개발사업에서는 공원 도로 등 공공용지를 제외한 모든 토지가 처분가능한 택지로 개발되는 것을 전제로 하여 그 지구가 설정된다. 다시 말하면 지구내의 모든 토지가 가용지로서 그 용도가 정해져야 하며 가능한 최대의 택지가 확보되어야 한다. 이는 기존 도시와 일체화될 수 있는 소규모 개발의 경우를 상정한 것이기 때문에 상당한 규모의 독립된 도시를 개발할 경우에는 문제가 된다. 장래의 발전을 위한 유보지 성격의 토지 확보가 어렵고, 도시의 유지관리와 환경보존에 절대적으로 필요한 산지나 수변 등 오픈 스페이스를 계획지구내에 포함시키기 어렵다는 것이 그것이다. 또, 택지를 공급하는 주체(도시개발주체)와 건물을 개발하는 주체를 이원화하고 있어 지하공간의 이용 등 도시의 입체적 개발을 어렵게 할 뿐 아니라 대규모 토지를 일시에 공급하여야 하기 때문에 단계적 개발이 어렵다는 점을 들 수 있다. 이와 함께 토지의 분양 방법과 개발비용의 조달방법도 제약요인이 된다. 도시개발에 소요되는 재원의 대부분이 토지를 선분양하여 조달되도록 되어 있기 때문에 분양이 용이한 아파트 용지 확보에 중점이 주어지게 되며, 주택 사업자의 채산성을 보장하는 쪽으로 단지 규모, 밀도 등이 결정되게 된다. 특히 도시 외부에 설치되는 광역 간선시설의 부담은 계획 밀도를 높히게 되는 역할을 한다.

다. 計劃 및 設計 體制 및 慣行에서 오는 制約

#### 1) 통합 조정기능의 결여

위에서 언급한 제약에 더하여 전문가의 창조

적 노력을 위촉시키는 요인이 여러 곳에 잠복해 있다. 우선 들수 있는 것은 계획 및 설계의 전과정이 일관된 조직에 의해 통합적으로 운영되지 않는다는 점이다. 도시 하나가 제대로 계획하려면 나름대로의 전문지식을 갖춘 여러분야가 긴밀한 협조체제 밑에서 일사 불란하게 움직여 주어야 한다. 뿐만아니라 계획/설계의 전 과정을 일관되게 책임지고 운영해 나가는 핵심 조직이 필요하다. 개발계획단계까지는 그러한 통합 조정기능이 어느정도 유지되다가, 실시설계단계에서는 조경, 도시설계, 토목 등 분야별로 분리 발주되면서 조정기능이 작동하지 못하는 체제로 되어 있다. 바꾸어 말하면 개발계획 작성 후 각 전문 분야별로 분리되어 시행될 실시설계에 관한 종합적인 지침을 마련하고 그것을 운영할 조직이 있어야 되는데 그것이 결여되어 있다.

#### 2) 진행 수순의 혼란

택지개발사업이 토지의 선분양으로 조달된 재원에 주로 의존하고 있기 때문에 개발계획승인 후 분양 가능하도록 되어 있다. 따라서 상당 부분의 토지가 도시설계가 없는 상태에서 매각된다. 이는 개발계획 후 도시설계(혹은 실시설계) 단계에서의 계획 수정을 어렵게 하는 요인으로 작용한다. 개발계획의 승인이 있은 후 토지 이용에 관한 세부적인 계획(도시설계)이 작성되기까지는 매각을 허용하지 않는 장치가 필요하다. 뿐만 아니라 공사를 위한 실시설계도 개발계획을 상세한 수준으로 발전시킨 도시설계가 완성되지 않은 상태에서 발주되기 때문에 합리적인 계획 수립에 장애가 된다.

#### 3) 제한된 시간/비용과 과도한 작업량

좋은 설계를 얻기 위해서는 우수한 설계자가 충분한 시간을 들여 작업할 수 있는 여건을 만들어 주어야 한다. 분당 신도시의 경우, 도시전체의 조경기본설계에 지불한 비용이 7,700만원에 불과했고, 실시설계 비용도 5-6억원에 지나지 않았다. 이러한 조건에서 우수한 설계안을 기대하기란 곤란하다.

#### IV. 都市設計와 造景 分野의 位相 定立을 위한 提言

- 지가 압력의 극복/적정 밀도 유지를 위한 다각적인 노력 필요

만족할 만한 수준의 거주환경을 담보하면서도 개발사업의 경제적 타당성을 보장하기 위해서 두가지 방향의 접근이 필요하다. 하나는 만족할 만한 거주환경의 확보를 위해 필요한 적정 수준의 녹지공간과 개발밀도 확보를 위한 노력이고 다른 하나는 한정된 오픈 스페이스 활용 방안에 관한 것이다. 녹지공간과 개발밀도의 적정 수준을 한마디로 규정할 수는 없지만, 25% 정도의 녹지 비율과 공동주택지 용적율을 기준으로 150% 정도의 개발 밀도가 하나의 준거가 될 수 있을 것으로 생각된다(분당과 일산의 경우 녹지율 20%, 용적율 180%, 다른 3개의 수도권 신도시는 녹지율 10%, 용적율 230% 수준에서 개발되었다.). 후자의 문제는 고밀환경에서 한정된 오픈 스페이스를 어떻게 배치하고 이용할 것인가에 관한 것으로, 향후 활발한 논의가 기대되는 과제이다.

- 전문가의 참여에 의한 신도시 개발 기본 방향 설정 및 프로그램 작성

수도권 5개 신도시에서와 같은 결정 방식이 향후 신도시 건설에서 반복되지 않을 것이라고 보기는 어렵다. 계획의 사전 누설에 의한 지가의 상승, 주민 반발 등의 이유로 공개적이고 장기적인 검토에 의한 결정보다는 전격적인 계획발표가 선호될 가능성이 높기 때문이다. 전문가들의 역할을 '주어진 인구나 주택을 한정된 공간에 수용하기 위한 방안을 짜는 도구'적인 수준에 머물게 하는 관행은 반드시 불식되어야 한다. 신도시의 개발목표와 성격, 규모, 입지, 환경수준, 개발에 따른 영

향 등에 관한 중요한 사항들은 계획결정단계에서 전문가들에 의해 철저히 검토되지 않으면 안된다. 그것만이 잘못된 결정에 의해 발생할지도 모를 불필요한 사회적 비용을 최소화할 수 있기 때문이다.

- 현실적인 문제를 창조적으로 극복하려는 전문가 노력 필요

우리의 도시환경이 획일화되고 있는 것은 위의 소비층과 공급층의 움직임에 의한 것이라 해도 틀린 말은 아닐 것이다. 이러한 경향에 큰 변화가 있을 것으로 기대하기는 어려울 것으로 보인다. 최근 미분양 아파트의 적체가 심화됨에 따라 분양가 자율화 문제가 본격적으로 거론되고 있지만, 수도권과 부산권 등 주택이 절대적으로 부족한 지역에서는 완전한 자율화가 유보될 것으로 전망되기 때문이다. 그렇다면 향후 신도시의 개발에서도 수도권 5개 신도시개발에서 그러했던 것처럼 도시환경 공급층의 창의적이고 자발적인 노력을 기대할 수 없을 것이다. 이는 어떠한 형태로든 주거환경의 질적 수준을 향상시키기 위한 공공층의 강제력이 필요함을 의미한다. 이를 위해서는 수도권 5개 신도시에서와 같은 도시설계기법에 의한 규제, 혹은 개정된 상세계획에 의한 규제를 보다 정교하게 발전시킬 필요가 있다. 수도권 5개 신도시에서 적용했던 도시설계의 형식과 내용을 새롭게 검토하여 개선시키기 위한 노력이 요구되고 있으며 이는 전적으로 도시/조경분야 등 관련분야가 맡아서 해야할 과제이다. 이와 함께 종합적인 도시 서비스 공급을 보장하는 개발 방식 도입, 계획/설계과정에서의 통합조정기능의 강화를 위한 노력도 병행되어야 할 것이다.

# 외국도시의 도시조경:정책과 설계

- 독일의 도시 조경 정책: 도심 광장을 중심으로 -

정 찬 용

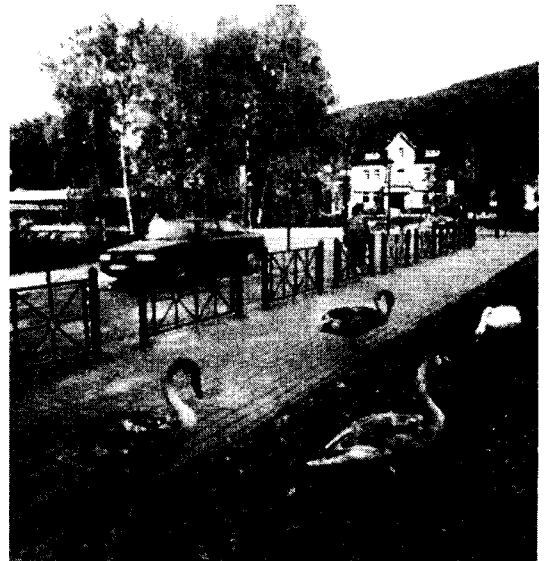
(중앙개발 주식회사)

## 1. 역사적 배경

독일의 도시는 대부분 자연 발생적 도시의 면모를 지니고 있다. 예를 들면, 현재의 대로는 옛 도시의 성벽이 위치하고 있던 곳이고 시청은 당시 봉건 영주의 집무실이자 거처였다. 산업혁명 이후 도시로 성장한 도시의 경우도 이러한 기본틀은 대체로 비슷하다. 도시의 중심이 되는 부분에는 시청 또는 중앙역이 자리 잡고 있고 그곳을 중심으로 도로와 건물 블록과 주택군이 퍼져나가고 있다.

도시 국가라는 형태가 발달하기 시작할 즈음의 독일 도시는 그러니까 대체로 방사선형의 구조를 가지고 있었다. 부분으로 들어가 보면 영주의 성이 있었던 곳을 제외하고는 영주와 귀족 계층 그리고 평민들이 도시 성곽내에서 같이 살고 있는 형태였으며 시선이 차단되지 않은 정원을 비롯하여, 광장, 가로수길, 바닥 포장, 그리고 가로등, 음수대 등의 가로 시설물 등이 제대로 잘 어우러진 외부 공간이 조성되어 있었다.

외부 공간에 대한 관심이 상당히 컸었다는 것은 유럽 국가들의 공통된 특징인데 그것은 계급이 분화되어 있었던 사회 구조에도 불구하고 계급별 이용 공간의 구별이 크지 않았다는 점과 생활 양식이 예로부터 폐쇄적이기 보다는 개방적인 문화에 기초하고 있다는 사실에 연유한다고 봐야 한다.



▲ 라인하우젠市 도심 조경 프로젝트 시행후 모습

그들의 주택 구조를 보면 시선을 차단하는 정도 이상의 높이를 가진 담이나 울타리 형태는 거의 없었고 무릎높이의 낮은 담, 투시성 울타리, 아니면 수목대를 조성하여 소유권을 나타내왔다. 내부 공간과 외부 공간 사이에 완충적인 공간이 없기 때문에 내부 공간에 바로 맞닿은 외부 공간, 상류 계층의 경우 정원이 되고 그밖의 계층의 경우는 바로 현관문 밖이 되는 공간이 중요하게 되고 그것은 연쇄적으로 집 앞 도로변, 공도, 대대로 관심이 이어지는 계기가 되었다고 볼 수 있는 것이다.

자신의 궁이나 장원을 벗어난 외부 공간에까

지 관심을 지대하게 쏟아 도시 전체를 조형하려고 했던 지배 계층의 행위를 유럽 역사에서는 쉽게 찾을 수 있는데 이들의 뒤를 이어 18세기, 19세기의 시민 귀족층, 20세기의 행정관료들과 도시 전문가들도 이 맥락을 꾸준히 따라 지금의 독일 도시의 모습이 이루어 졌다.

## 2. 독일의 도시 공간 정책

현재 독일 도시의 모습에서 가장 주목을 해야 할 것 중의 하나는 도심 광장이다. 대도시는 물론이고 웬만한 중소 도시 어디서나 볼 수 있는 이 광장은 쇼핑가로와 보행자 전용 공간으로 이루어져 있는 것이 보통인데 넓은 보행로와 분수대를 비롯한 각종 가로 시설물, 가로수 등의 식재, 일정한 규격에 맞춰 설치된 간판 및 광고 시설, 그리고 바닥 포장 재료 및 패턴에 이르기까지 일관된 디자인 컨셉에 의해 조성된 작품이라고 할 수 있다.

구서독지역에서 이러한 보행자 중심의 공간이 도시에 설치되기 시작한 것은 80년대 중반의 일이다. 당시 독일 도시의 중심부는 소위 '도심 공동화 현상'이 심화되어 가고 있었는데, 경제의 재도약기가 마침 이때 시작되어 복잡하고 공해가 심한 도심의 주거인구는 기하급수적으로 교외의 주택지구로 이동하는 현상까지 벌어졌다. 도시 정책 관련 행정가들과 전문가들은 이대로 갈 경우 도심의 게토화 현상까지 일어 날 것을 우려하여 여러가지 대책을 논의하게 되었는데 그 결과로 지금과 같은 도심의 보행자 전용 공간이 조성되게 된 것이다.

이러한 공간의 형태는 도시마다 달라 일자형, 광장형, 복합형 등의 여러가지로 나타나지만 그 목적하는 바는 거의 일치하고 있다. 다음에 소개하는 내용은 독일 도시들이 도심 공간에 공통적으로 적용한 대표적인 컨셉이다.

- a) 녹지축의 개선 또는 구축: 독일 도시의 녹지 비율은 전체적으로는 상당히 높지만, 도심의

녹지율은 생태학적으로 자정 능력을 가지기 힘든 정도이므로 도시 외곽 녹지와 유기적 연계를 꾀하고 도심내에도 공원 설치등을 통한 양적 성장을 추진한다는 개념

- b) 자동차와 보행자 교통의 완전 분리: 도심 공간의 매력도를 가장 떨어뜨리는 요소는 자동차 교통으로 인한 소음 및 공해 그리고 위험도이므로 자동차의 도심 유입을 지하 주차장 및 주차 건물 시설로 억제하고 도심의 쇼핑물 주변 공간은 보행자 전용 도로 및 공간으로 확보하는 개념
- c) 커뮤니케이션 공간 확보: 충분한 넓이의 광장과 편의시설 설치를 통해 도심에서의 공간 행태를, 통과 공간에서 머무르고 만나고 대화하는 공간으로 전환시킨다는 개념
- d) 문화 시설 유치를 통한 인구 유인 요소 확충: 업무 시간 이후에도 도심에서 여가 시간을 보낼 수 있도록 영화관, 연극 무대, 박물관, 미술관 등의 문화 시설을 유치하는 개념
- e) 건물 외관 및 외부 공간 바닥의 재설계를 통한 공간의 품격 향상: 기능 위주의 단조로운 Hardscape의 모양, 질감, 색채 등을 재설계하여 공간 분위기를 개선, 격조있는 생활 공간으로 만든다는 개념

## 3. 공간 관련 법규상의 도시 조경

완벽한 지방자치제하에서 저마다 상이한 제도와 정책을 가지고 있는 독일 도시들이지만 도심의 보행자 전용 광장 및 도로에 있어서만은 일치된 정책과 실행을 보이고 있는데, 그 가장 큰 이유는 연방법, 주법, 지방 자치단체법에 이르는 법의 위계를 따라, 개념에 해당하는 단계에서부터 실시 디자인에 이르기까지 공간 질서 및 배치에 관한 일관된 지침이 있기 때문이다.

연방 공간 질서법(Raumordnung des Bundes)의 제2절에서 4절까지의 내용은 공간 계획을 할 때 고려해야 할 원칙을 언급하고 있는데 도시 조경과 관련되는 부분을 발췌하면 다음과 같다:

- 교통 및 주거환경 개선, 서비스 및 공급 처리 시설 그리고 근린 휴양과 생태적 균형을 위해 현존하는 오픈 스페이스의 보전을 통해 도시 및 인구 집중 지역의 생활조건과 경제, 사회 구조를 개선하고 보장한다.
- 자연, 경관 그리고 환경 보호의 욕구를 고려한다.
- 휴식, 여가 그리고 스포츠에 적합한 공간의 조성과 지역을 확보한다.

이법의 목적과 원칙을 보다 구체적으로 실현시키기 위해 1975년 제정된 연방공간 질서 프로그램(Bundesraumordnungsprogramm)은 연방과 주정부가 중요한 공간 정책을 마련할 때의 근간이 되었고, 연방 공간 질서법의 원칙을 따르되 지역별 특성에 맞춰 만들어진 주 공간 계획과 프로그램, 지역 계획이 주 단위 또는 지역 단위의 공간 정책의 골격을 이루게 되었다.

건설법전은 연방법으로, 상기한 법과 달리 직접 도시의 건설에 영향력을 발휘하는 법이며 토

지이용계획이나 지구 상세 계획 등이 이 법에 규정되었다. 주 정부는 주 건설 질서법을 통해, 그리고 각 시는 자체 규정을 통해 도시 건설을 규정하고 통제하는데 이들 법도 모두 연방 공간 질서법 및 공간 질서 프로그램 그리고 주 공간 계획 및 지역 계획에 반영된 원칙과 개념을 근간으로 하고 있다. 건설법전의 제1절 5항에 나와 있는 토지 이용 계획 수립 시의 주요 관점에는 앞서 언급한 도심 공간의 개선, 개발과 밀접한 관련이 있는 내용이 명시되어 있는데 그것은 다음과 같다:

“기념할 만한 건물, 지역, 거리, 광장 또는 역사적, 예술적 그리고 도시 설계상 중요한 구역은 보존하고 재개발한다.”

### 참고문헌

- 1) Akademie fuer Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1983.
- 2) Klaus Adam, Franz-Joseph Peine: Raumplanung-srecht, Tuebingen 1987
- 3) Stefan Bochnig und Klaus Selle(Hrsg.): Freiraume fuer die Stadt, Wiesbaden;Berlin 1992
- 4) Tomas Grohe(Hrsg.): Oekologie und Stadtplanung, Koeln 1984
- 5) Werner Braam: Stadtplanung, Duesseldorf 1993



▲ 슈트라스부르크市 클레어 플라즈



▲ 빌市的 도심 장터



▲ 라슈타트 市の 오랑제르 플라즈에 있는 분수

# 외국도시의 도시조경: 정책과 설계

- 일본의 도시경관: 정책 및 설계 -

김 현 선

(김현선 환경디자인연구소)

## 도시조경의 역할

우리나라와 마찬가지로 일본의 경우도 근대 산업사회의 고도 속성에 따라 가속도적으로 도시정비가 진행되었다. 이에 따라 산업사회에서의 경제활동의 활발화와 눈부신 기술혁신에 의해 도시경관의 조화나 질서는 무시되고, 물리적인 기능충족이 당연시되는 정비가 촉진되기도 한다. 일반적으로 도시장치는, 토목사업(도로와 교량정비, 하천과 조원 정비 등)과 건축사업(주택·공장·오피스 건축 정비 등등)으로 진행되었다. 계획, 설계, 시공에 관여했던 사람들도 토목·조원·건축 분야로 분류할 수 있다. 그러나 도시경관이나 도시환경에의 관심이 높아짐에 따라, 물리적인 정비사업이나 계획·설계업무의 종적 구분만으로는 대응하기 어려워졌다. 토목사업, 건축사업 등의 사업구분으로 도시를 파악하는 것이 아니라, 사람들은 도시생활에서 보고 만지고 체험하며 이용하는 연속적인 환경으로서 도시를 인식하기 때문이다. 따라서, 도시조경의 역할은 사람들의 도시생활에 입각하여 개별적으로 진행되는 토목이나 건축 등의 도시정비를 구체적으로 엮는 것이라고 말할 수 있다.

우선, 일반적인 도시경관정비에서 출현하는 대표적인 장치를 예로 들어, 도시조경이 미치는 효과와 과제를 살펴보기로 한다. ·자연과 공존하는 도시경관장치: 도시의 자연에는 사

람들이 안전하고 청결한 생활을 영위할 수 있는 범위내에서 관리된 인공화된 정비를 한다. 도시내의 공원, 녹지정비나 하천환경정비 등을 통해 도시경관에 정신적 여유를 만들어준다. ·도시활동을 지지하는 설비장치: 도시활동을 지지하는 설비정비란, 도시의 에너지, 교통, 유통, 정보를 구축하는 기간시설 정비 등 도시생활의 기반을 만들어내는 정비이다. 설비로서의 도시장치는, 교량, 인공지반 등의 토목구조물이나 신호기, 배전통, 전화박스 등의 기간시설의 단말류이다. 이들 장치는, 도시공간 속에 공공경관에 관계하는 역할이 크고, 도시전체의 인상을 형성한다. ·도시생활을 내포하는 시설장치: 시설로서의 도시장치는 도로나 공원 등의 공공공간과 관련하여 존재하는 장치이다. 시설디자인은, 역사가 긴 건축디자인을 배경으로 다른 영역과 비교해서도 꽤 진보된 영역이다. 그러나, 다른 영역과의 결합점, 도시환경디자인의 시점에서 시도되고 있다. ·도시의 생활행위를 지원하는 도구장치: 또 한가지, 도시에서 빼놓을 수 없는 도시의 도구라도 불리우는 것이 있다. 도시의 도구는 사람들의 도시에서의 생활행동을 지원하는 장치라고 할 수 있다. 통상적으로, 스트리트퍼니처로 불리우는 벤치나 휴지통, 가로등, 안내판과 같은 사인 등이 있다. 재개발사업이나 신규도로, 건축정비 등의 경우는 공간 전체적으로 계획할 수 있으므로, 설비나 시설 등 다른 장치와 연계하여 시도된다. ·도시공간의 연계를 만

드는 장치: 도시조경은 각 영역별로 구분하여 정비될 성질의 것은 아니다. 기능상의 구분에 의한 계획만으로는, 마크로한 시점에서의 정비에 머무는 경우가 많다. 토목이나 조원, 건축 각각의 정비를 횡적으로 엮는 계획을 시도한다.

## 도시경관조성의 새로운 시각 : 공공 CI시대의 도래

도시에도 CI가 필요하다는 인식전환이 이루어지고 있다. CI의 개념은 이제, 기업과 같은 사적조직에 국한되지 않고, 공공조직에까지 확산되어 가고 있다. 주민이 사는 고장의 고유한 아이덴티티 만들기(Town Identity)를 성공적으로 이끌어냄으로써 진정한 도시어메니티를 추구하고자 한다.

### 디자인도시선언/ 요꼬하마

요꼬하마시, 1988년 디자인도시선언.

차세대의 도시환경컨셉을 디자인에 건 셈이다. 요꼬하마의 경우는 20여년 걸쳐 도시 디자인활동을 충실히 진행하고 있는 도시로 잘 알려져 있다. 디자인이라는 돌파구를 통해 국제적인 도시교류와 산업활동을 새로이 전개한 대표적인 사례로 꼽을 수 있다. 이런 요꼬하마의 도시디자인 활동은, DESIGN YEAR(1989)에 일본디자인 대상을 수상하는 등 이미 높은 평가를 얻고 있다.

MM21: MM21에서는

「24시간 활동하는 국제문화도시」

「21세기의 정보도시」

「물과 푸르름과 역사의 인간환경도시」를

가로조성의 기본이념으로 하여, 적극적으로 가로조성을 추진하고 있다. 한편 기반정비와 시설물정비를 진행하는 한편 87년에는 「외국인에게 알기쉬운 가로조성을 위한 일환으로서의 사인계획」이 책정되었다. 이 중에서도 시가 성숙해가는 과정에서 어떻게 사인

을 정비해나갈 것인가를 골자로 하는 마스터플랜을 세우고, 지역 전체에 걸친 체계적이고 실현적 방책(디자인·설치·관리 등) 또한 검토되고 있다.

「MM21」조성은, 경관·사인·식재, SF 등 토달적으로 계획할 것을 전제로 하였다. 사인계획에 있어서는 3단계의 조직(시, 공단, 제3섹터에 의한 회의 및 워크그룹)으로 이루어지는 등 우선 시나 공단 등이 일체가 되어 체계를 정비하고 조사·계획이 진행되었다.

### 사인 설치 및 관리에 대한 사고

- 사인설치주체는 해당사인을 설치하는 장소의 사업주체가 정비한다. 예를들면, 공단사업용지의 보도에 설치하는 사인은 구획정리사업의 일환으로서, 공단이 임항간선도로상의 사인은 항만국 당국의 지역이므로 당국이 수용하는 것으로 한다. 일반공원이나 포켓파크 내에서의 사인은 녹정국담당이나, 항만녹지는 항만국에리어이므로 항만국에서 책임을 진다.
  - 사인은 도로 부대시설이므로, 그 유지와 관리는 시의 도로국에 이관된다.
  - 디자인 컨트롤은 「MM21」회사가 행한다.
- 고우호꾸지구 사인계획채정조사 (1983)
- 지구공간의 아이덴티티 창출과 지구구조를 알기쉽게 전달하는 사인시스템의 확립을 계획목적으로 하여, 크게 「심볼계획」과 「사인, SF계획」으로 구분하여 검토하고 있다.

### 「심볼계획」

- 지구공간에서 공간구성의 원칙에 따라 그 공간으로서의 질을 보다 높이고, 지역사회에 있어서 우리 동네라는 인식을 높여, 공통의식양성에 기여할 수 있는 공간구성요소 및 이에 따라 구성되는 일체적인 공간
- 계획의 순서  
심볼자원의 추출 ⇨ 지구공간의 체계화 ⇨ 체계화된 범주마다의 심볼공간형성의 질적



방침 ⇨ 심볼화방책메뉴의 제안

「사인, SF계획」

- 앞서 세운 심볼계획에서의 지구공간의 체계화방침에 따라 각종 사인 및 SF의 배치 및 디자인방침을 검토한다.
- 사인계획/ 가로의 구조나 생활정보를 알기 쉽고 정확하게 사람들에게 전달하는 엘레멘트로서 정점계 사인, 유도계 사인, 안내계 사인
- SF계획/ 일상생활행동에 대응하여, 공공공간에 놓이는 도구류 벤치, 휴지통, 재떨이, 파고라, 전화부스 등 계획의 순서
- Need에서 살펴 본 계획/ 엘레멘트의 추출 ⇨ (월드 서베이) 심볼공간형성의 질적방침과 심볼화 방책메뉴의 제안을 검토 ⇨ 사인·SF 배치, 디자인방침 ⇨ 설치기준안의 작성 ⇨ 공간이미지와 모델디자인

네가지 기본방침에 근거한 환경계획의 물리적 개념

1. 푸른 환경을 최대한 보전하는 환경조성  
[풍부한 자연을 살려 우러나서 푸르름을 만드는 가로조성]
  - 푸르름/ 풍요로운 자연의 푸르름을 보전하면서, 새로이 나아가 아름다운 푸르름을 만들어간다.
  - 물/ 자연의 연못, 수류등을 살려가면서 한층 윤기있는 수변을 만든다.
  - 동식물/ 변화가 풍부한 지형에 생식하는 풍부한 동식물을 소재로 하여 충실한 보호와 교육의 장소를 제공한다.

2. 고향을 넓혀가는 가로조성  
[풍토와 역사를 살리고, 새로운 세대의 고향을 키워가는 환경조성]

- 역사/ 긴 역사와 전통으로 이어온 사적·유적·문화재·풍속을 살린다.

- 풍토/ 지역독자의 풍토와 기후가 만들어낸 소재, 색, 형태를 소중히 한다.
- 경관/ 구릉 등 풍부한 지형을 살려, 고향으로 불리울 수 있는 고향같은 경관을 만들어낸다.

3. 안전한 환경조성

- [몸을 의지하고 마음을 의지할 수 있는 장소를 만들어내는 환경조성]
- 안전/ 사람과 차를 분리하고 공존을 꾀하여 서로 안전한 길의 네트워크를 형성한다.
  - 영역/ 인간적인 스케일과 질에 의해 영역성, 장소성을 추구하고, 아이덴티티를 고양시킨다.

4. 높은 수준의 서비스를 얻을 수 있는 환경조성

- [새로운 요꼬하마의 생활문화와 국제적인 산업문화를 창조하는 환경조성]
- 자립/ 혜택받은 교통·지리조건을 살려, 첨단기술산업을 입지시키고, 직주근접의 자립도시를 꾀한다.
  - 문화/ 지역에 근거한 생활과 자발적인 시민참여에 의한 새로운 도시문화를 양성한다.
  - 국제성/ 국제항만도시 요꼬하마의 뉴타운으로서 외국인의 거주를 촉진하여 참된 국제화를 시도한다.

디자인도시선언/ 나고야

나고야시, 100주년을 맞는 1989년 디자인도시선언을 함.

나고야는 원래 산업거점도시이지만, 소프트화, 정보화, 국제분업 등 산업경제의 커다란 변화의 물결속에서, 도시자체의 새로운 전기를 맞이하지 않을 수 없었다. 또한 백색거리로 불리우듯, 도시의 표정 만들기에 도비판받는 일이 많았다. 이의 돌파구를 디자인에서 찾은 예이다. 그리고 세계 피블릭디자인 박람회 개최를 비롯하여, 시민참가의

디자인공모전 등 도시조성에 적극적으로 나서는 등, 시민에게 디자인을 가까이 느끼게 함으로서 디자인 도시에의 시작을 하였다

이처럼 디자인 도시선언이라는 형태를 취하지 않고도, 디자인이라는 돌파구를 도시조성의 핵으로 하고자하는 움직임은, 최근 상당히 눈에 띄게 되었다.

그 전형적인 것으로, 몇군데 도시에서 검토되고있는 '두뇌입지구상'이 있다.

두뇌입지구상이란, 물건을 직접 생산하는 공장에 비해 연구소나 소프트웨어개발 등 산업의 「두뇌부분」이 비중 높아지는지에 대응하여, 이를 소프트산업으로 적극적으로 받아들여, 자주성이 높은 생생한 도시를 조성하는 것이다. 1990년 2월에서 3월에 걸쳐, 오카야마, 이시카와 등 8개지역에 두뇌입지구상에 근거한 계획이 수립되었다.

## 도시CI를 이루기 위한 3단계

**1단계- 문제발견단계** 1) 시간축 2)공간축 3)산업축 4)인간축의 시점으로부터 분명히 해간다. 요약하자면 그 가로의 개성 특징 매력이 되는 요소를 여러가지 각도로 발견해간다.

**2단계- 문제분석단계** 여러 요소의 합산에 의해 그 가로의 새로운 매력을 조립해 가는 단계 동시에 가로환경의 외부적인 활력요소, 예를들면 빅 프로젝트가 생기든지, 고속도로를 만들거나 우수기업을 유치하는 등 외부의 힘을 분명히 파악한다.

**3단계 - 문제해결단계** 그러나 도시경영에 있어 아무리 명확한 CI가 생긴다하더라도 이를 실현시키지 않으면 의미가 없다. 이 해결을 위해서는 2가지 체크가 필요하다.

첫번째는 실천축 확립을 한 체크리스트, 두번째는 실천프로그램과 스케줄리스트의 수립이다.