

문화재로서의 경관보호 - 문화적경관의 보호

모토마카 마코토

문화청문화재부기념물과

文化財としての景観の保護—文化的景観の保護の考え方

本中 眞

文化庁文化財部記念課

서론

문화재는 그 자체로 독립하여 존재하는 것이 아니라, 주변의 자연적·문화적 환경과 밀접하게 관련되어 형성되어온 특징을 갖는다. 따라서 이것의 적절한 보호를 위해서는 주변의 환경보전을 충분히 고려하는 것이 매우 중요하다. 또한 긴 역사속에서 인간이 자연(토지)과 함께 형성해 온 농지 등의 토지이용 중에서도 문화적인 관점에서 보호 대상으로 취급되어야 하는 것들도 존재한다.

본론에서는 먼저 문화재 보호 분야에서 진행되어져 온 경관 보호에 대한 흐름을 정리하고, 최근 법률 개정 에 의해 새롭게 창설된 문화적경관 보호제도에 대하여 소개하고자 한다.

1. 문합인 자연의 종합적인 보호제도

(1) 古社寺保存法에 의한 「명소구적(名所舊蹟)」 보존

1897년(메이지30년)에 제정된 古社寺保存法은 주로 신사와 사원의 건축물 및 미술공예품 보존을 목적으로 하고 있으나, 전20조 중 제19조에는 「명소구적이라 함은 신사 및 사원에 속한 것 또는 관련법에 준용하는 것을 칭함」으로 되어있어, 신사나 사원에 속하지 않는 명소구적의 보존에 대해서도 이 법률의 준용이 인정되어왔다. 이 조문에 따라 신사 및 사원이 속하고 있는 토지를 「명소구적」으로 실제 지정·보호한 예는 없었지만, 향후 사적 및 명승의 보존과 연결되고 있기 때문에 古社寺保存法에 그 발단이 있다는 점에 의의가 깊다.

古器舊物 보존법 - 대정관(太政官) 포고251호 1872년 (메이지4년)

古社寺保存法 1897년(메이지30년)

사적명승천연기념물보존법 1919년(다이세이8년)

국보보존법 1929년(쇼와4년)

중요미술품 보존에 관한 법률 1933년(쇼와8년)

문화재보호법 1950년(쇼오25년)

지방공공단체가 정하는 조례 (문화재보호조례)

그림 1. 일본 문화재보호관련 법제도

(2) 사적명승천연기념물보존법에 명승·천연기념물 보호의 도입

古社寺保存法の 제19조의 정신을 한층 더 발전시킨 것이 1919년(다이세이8년)에 제정된 사적명승천연기념물 보존법이다. 이 법률 제정에 따라 古社寺保存法の 제19조는 삭제되었다.

사적명승천연기념물보호법의 제정배경은 문명개화의 조류 속에서 토지의 개척 및 도로·철도의 신설, 공장 설치가 계속되면서 많은 사적명승천연기념물이 파괴되는 위험에 접하고 있는 사태를 우려하는 목소리가 점차 높아지고 있었던 점을 들 수 있다.

가장 먼저 식물학자 미요시마나부(三好學)를 중심으로 천연기념물 보존에 대한 운동이 시작되었고, 사적보존 내용을 포함하는 「사적 및 천연기념물 보존에 관한 건」의 건의안이 1969년(메이지44년) 3월 제27회 제국회의국직원에서 가결되었다. 같은 해 11월에는 사적명승천연기념물보존협회가 설립되었고, 1919년(다이세이8년) 제41회 제국회의에서 사적명승천연기념물보존법이 제정되

었다.

이처럼 자연과 문화의 양 측면에서 종합적으로 문화재를 보호하고자 했던 의도는 제2차 세계대전 이후에도 문화재보호법을 통하여 순조롭게 이어져 오고 있다.

1897년(메이지 30년) 古社寺保存法 제정 제19조 「명소구적이라 함은 신사 및 사원에 속한 것 또는 관련법에 준용하는 것을 칭함」 1919년(다이세이8년) 사적명승천연기념물보존법 제정 1931년(쇼와6년) 국립공원법 제정(1934년, 세토나йка이, 운젠, 키리시마) 1950년(쇼와25년) 호류우지(法隆寺)의 금당벽화가 화재에 의해 소실됨 1950년(쇼와25년) 문화재보호법이 제정됨
--

그림 2. 古社寺保存法 제정에서 문화재보호법 제정까지의 연표

2. 문화재 환경보전 제도의 진전

(1) 문화재보호법에 의한 문화재 환경보전 제도

문화재 주변 환경의 보전에 대해서 문화재보호법 제 45조 및 제126조에서 규정하고 있다. 제45조는 건축물등 유형문화재의 주변 환경을 보존하기 위하여 정한 것이고, 제126조는 사적등의 주변 환경 보전에 대하여 규정하고 있다.

사적등의 환경보전에 대하여 규정한 제126조 제1항에는 문화청장관이 사적등의 보존을 위하여 필요하다고 인정하는 경우, 지역을 정하여 일정 행위를 제한하거나, 금지, 또는 필요한 시설을 명할 수 있도록 규정되어 있으며, 제2항에서는 제1항 규정의 처분에 의해 손실이 발생할 경우, 국가가 통상 발생될 수 있는 손실을 보상하여야 한다고 명기하고 있다. 이 조문은 사적등의 지정뿐만 아니라, 주변 환경과의 일체적인 보호를 도모하는 것이 사적등의 보호에 있어서 가장 중요하다는 생각에 간을 두고 있는 것이다. 그러나 사적등에 대한 본질적 가치의 양태는 개별 사적등에 따라 다양하며, 이들의 보존을 위해서 필요한 지역의 범위에 대해서도 지정등 내용이 명확히 법적인 근거를 가지지 못하고 있다. 게다가 문화재보호법에는 손실보상의 구체적인 제도에 대한 규정 또한 없다. 이러한 이유에서 지금까지 이 조문이 현실적으로 적용된 예는 없다.

(2) 고도보존법에 따른 역사적 풍토보존

일본에서 문화재와 일체화된 주변 환경 보전 방책이 실질적으로 적용되었던 예는 1966년(쇼와41년)에 제정된 「고도의 역사적 풍토의 보존에 관한 특별조치법」(이하, 고도보존법)을 근거로 한다. 단, 고도보존법은 그 대상을 「고도(古都)」로 한정하고 있어 다른 지역을 포함한 문화재의 주변 환경을 광범위하게 대상으로 지정하지 못한다는 점에서 한계가 있다.

고도보존법에서는 일본의 옛 정치·문화의 중심 등, 역사상 중요한 지역을 점하는 교토시(京都市), 나라시(奈良市), 가마쿠라시(鎌倉市) 및 정령으로 정하는 그 외의 시정촌을 「고도」로 정의하고, 일본 역사상 의의를 갖는 건축물, 유적등이 주위 자연환경과 일체화되어 고도에 대한 전통과 문화를 구현하고, 형성하고 있는 토지상태를 「역사적풍토」로 정의하고 있다(제2조제2항). 여기에서 알 수 있는 기본적인 사고는 대상으로 하는 문화재가 「고도」에 있어서 국가가 지정한 유형문화재 또는 사적등에 한정되어있기는 하지만, 근본적으로 문화재가 「역사적풍토」등 주변 환경과 일체화되어 보호되어야 한다는 점이다.

(3) 문화재의 환경보전에 준하는 그 밖의 법률

상기의 고도보존법 이외에도 그림3처럼 자연풍경지의 보호와 보건휴양을 목적으로 하는 국립공원법을 시작으로, 도시공원법, 입암 진흥과 산림 보전을 목적으로 하는 산림법등이 지정되어 있으며, 문화재의 환경보전에 준하는 성격도 지니고 있다. 또한 2004년(헤이세이16년)에 제정된 경관법과 이것에 준하는 각 지방공공단체가 정하는 경관조례는, 뒤에서도 논하겠지만, 문화재의 한 유형으로서 취급되고 있는 「문화적 경관」 보호제도와도 밀접하게 관련되어, 그 외의 유형문화재와 기념물등 토지와 일체화된 문화재 주변 환경을 적절하게 보전함에 있어서도 그 유효성이 기대되고 있다.

국립공원법(자연공원법) 1931년(쇼와6년) 도시계획법 1919년(다이세이8년) 산림법 1951년(쇼와26년) 도시공원법 1956년(쇼와31년) 고도의 역사적 풍토의 보존에 관한 특별조치법 1966년(쇼와41년) 경관법 2004년(헤이세이16년) 지방공공단체가 정하는 조례 (경관조례 외)

그림 3. 일본 문화재의 주변 환경보전에 관한 법제도

3. 세계유산조약에 따른 문화유산의 새로운 보존개념 도입

(1) 완충지대(버퍼존)의 개념 도입

세계유산 등록에 있어서는 추천자산 주변에 적절한 행위규제를 동반하는 적절한 범위의 완충지대(버퍼존)을 규정하도록 되어있다(「세계유산조약이행을 위한작업지침」(이하, 작업지침) 제25항). 행위제한에 대해서는 체결국이 정한 법률에만 근거하는 것이 아니라, 법제도가 정립되지 않은 지역사회는 공통의 구전 관습에 의한 것도 인정된다고 명기되어있다(작업지침 제24(b)항). 여기에 내재되고 있는 사고 또한, 일본의 고도보존법과 동일하게, 주변 환경과 일체화된 유산 보호를 추구하는 자세로 볼 수 있다.

이에 일본에서는 세계유산 일람표에의 자산 등록 추천에 있어서 주변 환경보전을 위한 완충지대(버퍼존)을 확보하기 위하여 우선 현존법률에 근거하는 구역을 지정하고 그것이 불가능 또는 불충분한 경우에 지방공공단체가 정하는 경관보전조례등에 근거하는 새로운 구역으로 지정하여 추진하고 있다.

(2) 문화적 경관(인간과 자연과의 공동작품)의 개념 도입

제16회 세계유산위원회(1992년)에서 인간의 영위와 자연과의 결합의 결실인 「문화적경관」을 세계유산조약에 도입하는 것이 결정되어, 「작업지침」에 문화적경관을 등록하기 위한 규정이 추가되었다. 세계유산분야에 있어서 문화적 경관이 주목되어온 배경에는 유산을 일괄적으로 문화유산 또는 자연유산을 일률적으로 어느 하나로 구분하는 것이 아니라, 인간이 거주하면서 만들어 낸 다양한 문화적·자연적 요소의 총체로서 경관을 이해하고 그곳에 거주하는 인간의 생활상으로서 경관을 위상정립하고자 하는 의도를 이해할 수 있다. 현재, 문화적경관은 문화유산과 자연유산과의 수적 불균형을 없애고 양자의 사이에 존재하는 다양한 유산의 현저한 보편적 가치를 인정하는 유효한 수단으로서 가장 주목을 끌고 있는 유산 분야라고 하여도 과언이 아니다.

「작업지침」에는 자연성의 정도, 자연에 대한 인간 행위 영향 정도에 의해 문화적경관을 다음과 같이 제1에서 제3의 영역으로 구분하고 있다.

- ① 제1영역 「의도된 경관」
인간 설계 의도에 따라 창조된 경관으로 정원, 공원 등 등록 예 : 신트라(Sintra)의 문화적 경관(포르투갈, 1995)
아란페스(Aranjuez)의 문화적 경관(스페인, 2001)
- ② 제2영역 「유기적으로 진화하는 경관」
(i) 지속하는 경관과
(ii) 유적 주위에 남아있는 화석경관으로 구분된다.
전자는 농림수산업등의 산업과 관련되는 경관이며, 후자는 유적등의 기념물과 일체화되는 중요한 요소를 가리키는 경관
등록 예 : (i) 필리핀 콜디레라(Cordilleras)의 계단식 논(필리핀, 1995)
세인트 에밀리온(St. Emilion)지역(프랑스, 1999)
(ii) 바트 푸(Vat Phou)와 부속하는 참바스크(Champasak) 고대 집락의 문화적 경관(라오스, 1999)
- ③ 제3영역 「관련하는 경관」
신앙 및 종교, 문학, 예술활동등과 직접 관련되는 경관 등록 예 : 톤가리로(Tongariro) 국립공원(뉴질랜드, 1993)
우루루 가타 슈타(Uluru Kata Tjata) 국립공원(오스트리아, 1994)
페루듀(Pyrenees)산(프랑스·스페인, 1997/1999)

그림 4. 세계유산에 의한 문화적경관 분류 기준

4. 일본의 문화적경관에 대한 보호

시민에 의한 계단식 논외의 보전활동이 예전에 없는 호응을 보여, 이것을 전제로 하는 생업진흥책이 안정화된 덕분에 계단식 논이 훌륭한 문화유산이라는 인식도 공유되면서 이 적극적인 보호시책의 제시에 망설이던 문화재 분야에서도 새로운 도전이 시도되었다.

첫째로는, 그림5에서 보는 바와 같이, 기존의 문화재 보호제도에서 계단식 논외의 문화재지정을 행하여 보호시책의 시행을 개시하였으며, 두번째로는 농림수산업과 관련된 문화적경관의 보호시책에 대하여 검토하는 조사연구를 시작하게 된 것이다.

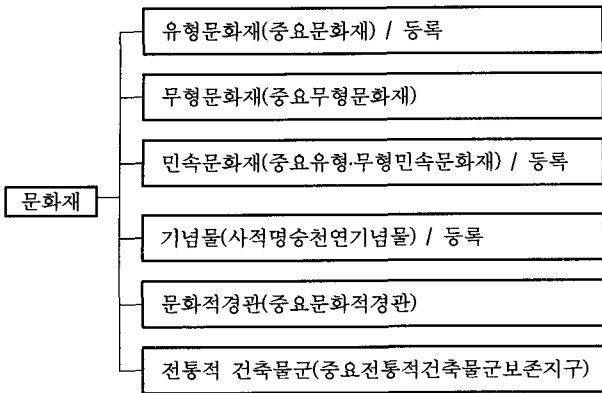


그림 5. 문화재보호법에 규정된 문화재보호 체계

(1) 명승으로서의 계단식 논 보호

계단식 논 중에서도 예부터 달맞이의 명소로서 사람들의 입에 오르내리던 곳이나 오랜 민요에서 부르고 있는 곳 등, 예술상·관상상의 가치가 높은 계단식 논을 대상으로 명승으로 지정하여 문화적 측면을 포함하는 종합적 관점에서 보호시책을 추진하고자 하는 시도가 있었다. 예를 들어, 명승 우바스테(조그마한 논에 하나하나 비추는 달)[나가노현 지쿠마시(長野縣千曲市)에서는 판리단체인 고우쇼구시(更埴市, 현 지쿠마시;千曲市)가 전문가·지역 주민으로 구성된 검토위원회를 설치하여, 명승으로서의 보존관리계획을 규정하는 한편, 재료 및 공법 등에 대한 세세한 검토를 통하여 실제 정비사업으로 시행되었다. 즉, 명승으로의 지정을 계기로 지역에 존재하는 고유의 문화적 자산으로서 종합적 관점에서 계단식 논을 재평가하고 바람직한 수법에 따라 다음 세대에 전달하기 위한 논의와 실천의 장이 확보되었던 것이다.

좌: 일본 전국 명소도회(名所圖會)에 그린 우바스테(우타가와 히로시게 그림)
우: 오너제도에 의해 활용되고 있는 계단식 논

그림 6. 명승 우바스테(조그마한 논에 하나하나 비추는 달)

(2) 농림수산업과 관련된 문화적경관 보호에 관한 조사연구

예술 및 관광의 가치측면에서 명승으로서의 지정이 가능한 계단식 논은 현재 우바스테(조그마한 논에 하나하나 비추는 달)와 白米의 센마이다(이시가와현 와지마

시; 石川縣輪島市)의 2개의 예 밖에 존재하지 않는다. 그 외의 수많은 센마이다는 문화유산으로서 인지되면서도 아직 문화재보호 영역 밖이었다.

이러한 실태를 정확하게 파악하고 종합적인 보호대책을 검토하기 위하여 문화청이 2000년부터 2003년에 걸쳐 수행한 「농림수산업에 관련한 문화적경관 보호에 관한 조사연구」에서 특이한 토지이용의 전형적인 형태를 나타내는 것, 고유의 풍토적 특색을 현저하게 나타내는 것, 다양한 종류의 서로 다른 경관이 복합되어 지역적 특색을 현저히 나타내고 있는 것 등, 180여 개의 중요지역이 존재하는 것으로 판명되었다. 또한 조사연구를 위하여 설치한 조사연구위원회에서는 ①현행 제도에서 보호 가능한 것에 대한 지속적인 지정을 추진하면서, ②지방공공단체가 조례에 의해 지역 주민의 합의에 따라 면적인 보호 조치를 행함에 있어 국가가 선정하여 필요에 따라 지원할 수 있는 제도를 새롭게 창설할 수 있도록 하는 문화재보호법 개정에 대한 검토가 제안되었다. 그 연구결과는 「일본의 문화적 경관」(2005년9월15일, 문화청문화재부기념물과감수, 동성사)로서 출판되었다.

5. 문화재보호법 개정과 문화적경관의 보호제도 도입

2004년 문화재보호법의 개정은 상기의 조사연구 성과로 진행되었다. 주된 개정내용은 ①보호대상의 확대, ②보호수법의 다양화라는 두 줄기로 구성되며, 문화적경관을 새로운 문화재 유형으로 정립하고, 민속기술을 무형민속문화재에 포함하는 등, 완화된 규제속에서 보호할 수 있는 등록제도의 적용을 확대하도록 하고 있다.

개정된 문화재보호법에서 문화적경관은 「지역 주민들의 생활, 생산 및 해당 지역의 풍토에 의해 형성된 경관지로, 일본 국민의 생활과 생업의 이해를 위하여 반드시 필요로 하는 것」으로 정의하고 있다(그림6). 세계유산의 문화적경관의 영역에 포함된 정원·공원을 시작으로 신앙·예술에 관련된 자연지역 등은 이미 문화재보호법에 의해 명승등으로 보호되고 있기 때문에 이러한 점들을 제외한 토지이용 및 풍토와 관련된 경관지를 새롭게 문화적경관으로서 정의하게 되었다.

문무과학대신은 도도부현 및 시정촌의 신청으로 경관법에서 규정하는 경관계획구역 또는 경관지구내의 문화적경관에서 보존을 위하여 필요한 조치를 강구할 수 있는 것 중 특히 중요한 것을 중요문화적경관으로 선정할 수 있다(그림7). 문화재보호법의 개정과 우연히도 동시에

결론

제정된 경관법은 국토교통성, 농림수산성, 환경성의 3성 공동관할하에 제안되어 2004년 6월 12일 교부되었다. 지방공공단체가 독자적으로 진행한 조례등에 근거한 경관보호의 근거법이 되는 법률로, 새롭게 제정된 것 자체가 매우 의미깊을 뿐만 아니라, 토지이용의 규제를 목적으로 하는 경관법과 관련되어 토지이용의 문화적가치를 평가하는 문화적경관의 보호제도가 문화재보호법에 도입되어 양자의 연계가 앞으로 기대되는 점에서도 주목되고 있다.

정의 : 「지역 주민들의 생활, 생산 및 해당 지역의 풍토에 의해 형성된 경관지로, 일본 국민의 생활과 생업의 이해를 위하여 반드시 필요로 하는 것」

그림 6. 문화재보호법에서 규정하는 문화적경관의 정의

선정 : 문무과학대신이 도도부현 또는 시정촌의 신청을 받아 해당 도도부현 또는 시정촌이 정하는 경관법에 근거하는 경관계획구역 및 경관지구 내에 위치하고 있는 문화적경관에 대해서, 해당 도도부현 또는 시정촌이 그 보존을 위하여 필요한 조치를 취할 수 있는 것 중에 특히 중요한 것을 중요문화적경관으로 선정.

선정기준 :

- 1) 지역의 다양한 사람들의 생활 또는 생업 그리고 해당 지역의 풍토에 의해 형성된 다음과 같은 경관지 중, 일본 국민의 기본적인 생활, 생업의 특색을 나타내는 것으로 전형적인 것 또는 독특한 것
 - (1) 논, 밭 등의 농경에 관한 경관지
 - (2) 야채밭, 목장 등의 채소를 취득하거나 방목에 관한 경관지
 - (3) 조립지, 방재림 등의 산림 이용에 관한 경관지
 - (4) 양식어장, 김양식장 등의 어장에 관한 경관지
 - (5) 저수지, 수로, 항 등의 물 이용에 관한 경관지
 - (6) 광산, 채석장, 공장군 등의 채굴, 제조에 관한 경관지
 - (7) 도로, 광장 등의 유통·물류에 관한 경관지
 - (8) 울타리, 주거림 등의 거주에 관한 경관지
- 2) 전항 각호에 해당하는 것이 복합된 경관지 중, 일본 국민의 기본적인 생활, 생업의 특색을 표현하는 것으로 전형적인 것 또는 독특한 것

그림 7. 중요문화적경관의 선정 및 선정기준

문화적경관 보호제도는 지역에 살고 있는 주민들의 생활이나 생업과 밀접하게 관련되고 있음은 물론 면적인 보호시책을 요구하는 점에서 기존의 문화재와 성격이 다르다. 이 보호에서 가장 중요한 점은 지역의 고유 경관이 가진 본질적 가치를 지역 사람들 자신이 새롭게 재차 발견할 수 있는 장이 된다는 점이다. 보호를 위한 바람직한 규칙을 자발적인 합의형성으로 만들어 내고, 지역 재산인 경관의 문화적 가치를 다음세대에 확실히 계승해 나가기 위해서 관계자에 의한 토론과 실천의 장(스테이지)이 존재한다는 점이다. 이러한 장(스테이지)에서의 끊임없는 노력을 통하여 본래 의미의 지역 고유의 재생의 길로 이어지는 것이라 확신한다.

- ◆발견 - 문화적경관의 가치란 무엇인가?
 - 문화적경관 보존 조사의 실시
 - 지역 주민과 외지인(시민단체, 전문가, 연구자)과의 의식 공유
 - 워크숍, 포럼 등 개최
 - 이벤트, 교류회 등 개최
- ◆규제 도입 - 문화적경관을 어떻게 보존관리·정비할 용할 것인가?
 - 문화적경관 보존계획의 책정
 - 「나를 위하여 스스로를 규제한다」 라는 것에 대한 합의형성
 - 강압적 규제가 아닌, 자발적으로 받아들일 수 있는 규칙 작성
 - 논의와 합의형성의 장(위원회, 워크숍 등)의 설치·개최
- ◆운영 - 문화적경관을 어떻게 운영할까?
 - 관리(의료, 복지등을 포함한 지역만들기의 관점)
 - 이벤트, 교류회 등 개최

그림 8. 문화적경관의 보호제도 활용법