

해외출장
보고서

교토 세계유산 공간관리 제도 운영현황 조사 및 관계자 면담

2024.07.08 - 07.11
일본 교토

이상민 선임연구위원, 손은신 부연구위원

목차

| | |
|--|-----------|
| 1. 출장 개요 및 일정 | 1 |
| 1) 출장 개요 | |
| 2) 출장 목적 | |
| 3) 주요 업무수행 | |
| 4) 주요 일정 | |
| 2. 교토 세계유산지구 및 wider setting 공간관리 현황 조사 | 4 |
| 1) 시가지형 : 니조성(二条城) | |
| 2) 산록형 : 은각사(銀閣寺), 기요미즈데라(清水寺), 금각사(金閣寺), 료안지(龍安寺) | |
| 3) 원경 조망경관 관리 : 은각사(銀閣寺), 기요미즈데라(清水寺) | |
| 3. 교토 세계유산 공간관리 제도 운영현황 조사 | 16 |
| 1) 교토시청 문화재보호과, 경관정책과, 풍치보전과 담당자 면담 | |
| 2) 일본 세계유산 관리제도 현황 관련 전문가 자문회의 | |
| 4. 출장 성과 및 시사점 요약 | 21 |
| 붙임. 구득 자료 목록 | 23 |

1. 출장개요 및 일정

1) 출장개요

- 출장기간 : 2024년 7월 8일(월) ~ 7월 11일(목) / 3박 4일
- 출장지역 : 일본 교토
- 출장자 : 이상민 선임연구위원, 손은신 부연구위원

2) 출장목적

- 교토 세계유산 완충구역 및 wider setting 공간관리 현황 조사
 - 교토 17개소 세계유산 중 5개소 세계유산지구 관리현황 조사
 - 교토 세계유산의 주요 경관 조망점 보존을 위한 교토시 일대 wider setting 공간관리 현황 조사
- 교토 세계유산 공간관리 제도 운영현황 조사
 - 「문화재보호법」 및 「도시계획법」, 「고도보존법」, 「경관법」, 「자연공원법」에 따른 교토 세계유산 관리제도 운영 현황 조사 (교토시청 문화재보호과, 경관정책과, 풍치보전과 담당자 면담)
 - 일본 세계유산 공간관리 제도 운영 현황 전반 및 관리 방향 조사 (ICOMOS JAPAN 전문가 자문)

3) 주요 업무수행

- 일본 「고대 교토의 역사 기념물」 세계유산지구 일대 현장조사 (5개소)

| 지 역 | 조사 현장 | 주 소 | 주요 특성 | 방문일 |
|-------------|----------------|---|--|------|
| 교토 (5개소) | 은각사(銀閣寺) 일대 | 2 Ginkakujicho, Sakyo Ward, Kyoto, 606-8402 | 산록형, 역사적풍토 특별보존지구, 풍치지구, 자연경관보전지구, 10m 고도(제한)지구, *조망경관 보존구역 | 7/8 |
| | 니조성(二条城) 일대 | 541 Nijojocho, Nakagyo Ward, Kyoto, 604-8301 | 시가지형, 경관지구, 15m 고도(제한)지구 | 7/9 |
| | 기요미즈데라(清水寺) 일대 | 1 Chome-294 Kiyomizu, Higashiyama Ward, Kyoto, 605-0862 | 산록형, 역사적풍토 특별보존지구, 풍치지구, 경관지구, 12m 고도(제한)지구 | 7/9 |
| | 금각사(金閣寺) 일대 | 1 Kinkakujicho, Kita Ward, Kyoto, 603-8361 | 산록형, 역사적풍토 특별보존지구, 풍치지구, 경관지구, 자연경관보전지구, 건축물 경관지구(산록형), 12/15/20m 고도(제한)지구 | 7/11 |
| | 료안지(龍安寺) 일대 | 13 Ryoanji Goryonoshitacho, Ukyo Ward, Kyoto, 616-8001 | *금각사, 료안지, 난나지 통합지구 | 7/11 |

• 관계자 면담 및 자문회의 수행

| 일 자 | 현지시간 | 주 제 | 회의 장소 | 참석자 |
|---------|-------------|------------------------------|----------------|---|
| 7/10(수) | 09:30~11:30 | 일본 세계유산 관리제도 현황 자문회의 | 교토시청 인근 회의실 | 총 6명 - (원외) 김도원 교수(이코모스 재팬 소속), 박 상완·박찬주 조사원(리츠메이칸대학교), 박희성 연구교수(서울학연구소) - (AURI) 이상민, 손은신 |
| 7/10(수) | 14:00~17:00 | 교토 세계유산 공간관리제도 운영현황 면담 | 교토시청 회의실 | 총 7명 - (원외) 이노우에 히사아키 과장(경관정책과 역 사적경관보전담당과), 하시모토 사오 과장(풍 치보전과), 호리 다이스케 계장(문화재보호과), 한승욱 교수(간키대학교, 통역), 박희성 연구 교수(서울학연구소) - (AURI) 이상민, 손은신 |

4) 주요 일정

| 일 자 | 현지시간 | 출발지 | 도착지 | 일 정 | 비고 |
|---------|-------------------------|--------------|--------------|--|---|
| 7/8(월) | 05:00-07:00 | 세종 | 김포 | 공항이동 | KTX, 공항철도 |
| | 09:00-10:45 (1h 45m) | 김포 (GMP) | 오사카 (KIX) | 출국 | 김포공항 T1- 간사이국제공항 T1 대한항공(KE2117) |
| | 11:00-14:00 | 오사카-교토 | | 이동(JR철도), 중식 | 간사이국제공항- 교토역(1:30 소요) |
| | 14:00-18:00 | 교토 | | [세계유산 현장조사] - 은각사(銀閣寺) 일대 | |
| | 18:00- | | | 호텔 체크인, 석식 | |
| 7/9(화) | 09:00-13:00 | | | [세계유산 현장조사] - 니조성(二条城) 일대 | |
| | 13:00-18:00 | | | [세계유산 현장조사] - 기요미즈데라(清水寺) 일대 | |
| 7/10(수) | 08:00~13:00 | | | [이코모스 재팬 전문가 자문회의] - 일본 세계유산 관리제도 자문 : 김도원 교수(리츠메이칸대학, 이코모스 재팬) 외 2명 | 교토시청 인근 회의실 |
| | 13:00-17:00 | | | [교토시청 업무협의] - 교토 세계유산 공간관리 제도 현황 면담 : 문화재보호과, 경관정책과, 풍치보전과 담당자 (교토시청) | 교토시청 |
| 7/11(목) | 09:00-13:00 | | | [세계유산 현장조사] - 금각사(金閣寺), 료안지(龍安寺) 일대 | |
| | 13:00-14:00 | 교토-오사카 | | 귀국준비 및 이동(공항리무진) | 교토역- 간사이국제공항 (1:30 소요) |
| | 16:30-18:30 (2h) | 오사카 (KIX) | 김포 (GMP) | 귀국 | 간사이국제공항 T2- 김포공항 T1(국제선) 제주항공(7C1383) |
| | 18:30-22:00 | 김포 | 세종 | 세종 이동 | 공항철도, KTX |

2. 교토 세계유산지구 및 wider setting 공간관리 현황 조사

1) 시가지형 : 니조성(二条城)

□ 니조성(二条城) 세계유산지구 일대 공간관리 현황 조사

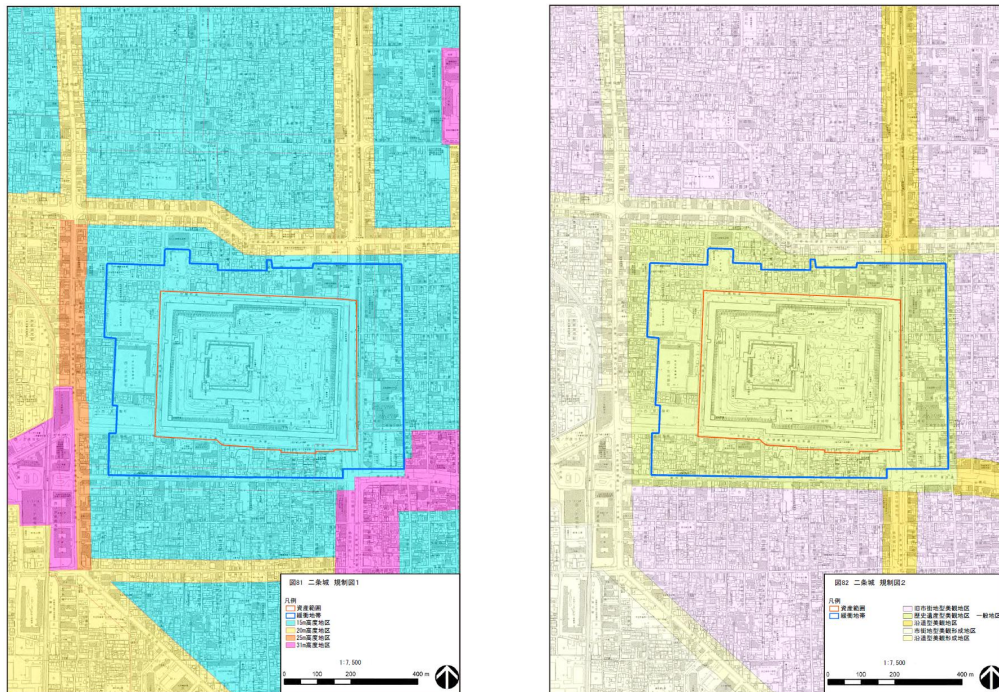
- 일시 : 2024년 7월 9일(화) 09:00 - 13:00
- 장소 : 교토 니조성(二条城)(541 Nijojocho, Nakagyo Ward, Kyoto, 604-8301) 일대
- 주요 내용
 - (개요) 에도 막부 시기 초대 쇼군인 도쿠가와 이에야스의 명으로 서일본 영주들이 축성. 1603년 완공되었으며 도쿠가와 이에야스가 교토 방문 시 이에야스의 주거지가 되었던 별궁. 니노마루 궁전, 당문, 정원으로 구성
 - (역사) 1867년 10월 에도막부의 통치가 끝나고 15대 쇼군인 도쿠가와 요시노부가 천황에 대한 주권 반환을 표명하는 '대정봉환'이 발생한 역사적 장소로 1884년부터 황실의 별저인 '니조 별궁'이 되었으며, 1939년 궁내성이 교토시에 하사하면서 현재는 교토시 소유·관리가 됨. 1994년 유네스코 세계문화유산에 등재되었으며 2011년부터 일부 수리 중임
 - (유산지구 관리) 니조성의 세계유산지구는 니조성의 성벽과 해자, 간선도로 일부를 포함한 유산구역과, 외부 시가지 1-2 블록 정도를 포괄하는 완충구역(28.7ha)으로 설정되어 있으며, 완충구역 밖 wider setting은 15m, 20m, 25m 31m 고도지구로 건축물 높이 관리 수행됨
 - (경관관리) 니조성은 직사각형의 성벽과 바깥 해자로 둘러싸여 있고, 니조성 주변 도로는 교토 시내 주요 간선 도로로 도로폭이 넓어 내부에서 외부 건축물이 잘 보이지 않는 구조임. 단, ANA 크라운플라자 교토 건물 옥상에 위치한 설비용 부속시설은 건물 높이를 초과하여 니조성 내부에서 조망됨
 - (기타사항) 니조성 동대수문 전면에 위치한 미츠이 호텔은 2015-16년 리모델링 당시 경관디자인리뷰 실시 사례임 (완충구역 범위에 포함됨) *교토시청 면담 결과



니조성 동대수문 앞 간선도로에서 바라본 모습 (좌: 니조성 방면, 우: 미츠이호텔 방면)
출처: 7/9, 일본 교토. (연구진 촬영)



니조성 주요 전경 (내부 및 주변부 조망관리 현황)
출처: 7/9, 일본 교토. (연구진 촬영)



니조성 세계유산지구 및 주변 규제구역 현황
출처: 교토시(2023). 교토 세계유산 포괄적 보존관리계획. 교토시.

2) 산록형 : 은각사(銀閣寺), 기요미즈데라(清水寺), 금각사(金閣寺), 료안지(龍安寺)

□ 은각사(銀閣寺, 지쇼지慈照寺) 세계유산지구 일대 공간관리 현황 조사

- 일시 : 2024년 7월 8일(월) 14:00 - 18:00
- 장소 : 교토 은각사(銀閣寺)(2 Ginkakujicho, Sakyo Ward, Kyoto, 606-8402) 일대
- 주요 내용
 - (개요) 긴가쿠지(은각사) 사원은 임제종 쇼코쿠지파에 속하는 절로, 경내 정원 중심에는 긴쿄지라는 연못이 있고 연못을 정면으로 긴가쿠(은각) 전각이 동향으로 세워져 있음. 흰 모래가 깔려 있는 고게쓰다이(모래언덕)와 긴샤단(은모래정원), 초목 이끼정원 등 히가시아마 문화의 발상지이자 선(禪) 문화를 보여주는 사찰
 - (역사) 1482년 무로마치 막부 8대 장군 아시카가 요시마사가 은퇴 후 거주할 저택으로 조영하기 시작, 조부인 3대 장군 아시카가 요시미쓰의 킨카쿠(금각사, 로쿠온지) 절을 모방하여 조성한 것으로 알려져 있음. 내부의 관음전 긴가쿠와 도구도 불당이 각각 국보로 지정되어 있음
 - (유산지구 관리) 은각사 일대 세계유산지구는 산록형(산기슭형) 완충구역의 특성을 지니며, 유산구역은 사찰 일대 구역만 포함되나 완충구역은 일대의 산지 및 도시 연접지역까지 포함하는 등 범위가 매우 넓음. 완충구역은 역사적풍토 보존구역, 풍치보전지구, 산록형미관지구, 조망경관 보존구역, 제1종 자연경관보전지구 등으로 복합 관리되며, 10m 고도지구로 건축물 높이 제한
 - (경관관리) 은각사와 같은 산록형 세계유산지구 중에서도 교토 시내 동쪽에 위치한 유산들은 교토 시내가 내려다보이는 조망점이 유산의 주요 구성요소중 하나로, 교토 시내 일대가 내려다보이는 조망경관을 관리하는 뷰콘(view corn)이 존재함



은각사 후면 조망점에서 바라본 교토시내 전경
출처: 7/8, 일본 교토. (연구진 촬영)

□ 기요미즈데라(清水寺) 세계유산지구 일대 공간관리 현황 조사

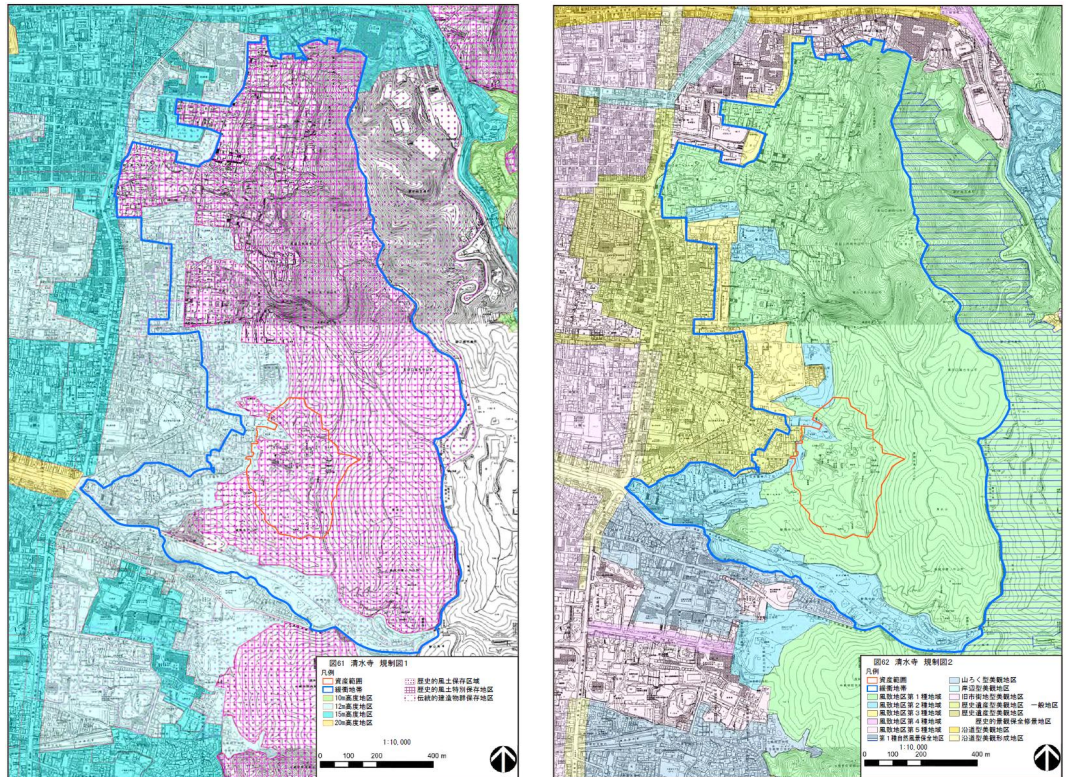
- 일시 : 2024년 7월 9일(화) 13:00 - 18:00
- 장소 : 기요미즈데라(清水寺)(1 Chome-294 Kiyomizu, Higashiyama Ward, Kyoto, 605-0862) 일대
- 주요 내용
 - (개요) 기요미즈데라는 키타호소 종파의 본산 사원으로, 많은 국보와 보물 등을 소장하고 있으며, 무로마치 시대에 지어진 '시미즈의 무대'(목조무대)라 불리는 13m 높이의 대형 목조 무대로 유명. 해당 무대를 비롯하여 사찰 전체가 못을 사용하지 않고 조립된 것으로 알려져 있음. 2008년부터 2020년까지 무대 대수선 및 복원 작업이 완료되어 재공개됨. 인왕문과 삼중탑. 시미즈의 무대가 위치한 본당, 오토와 폭포, 경내 공간 등으로 구성됨. 또한 사찰 앞 시가지(몬젠마치)로 니넨자카, 산넨자카 등의 전통 거리로도 유명
 - (역사) 778년 승려 겐신에 의해 창건되었으며, 1,200년 이상의 역사를 자랑하는 교토의 대표적 사찰 중 하나로, 본존은 천수관음이며 清水寺 명칭은 본당 아래에서 깨끗한 물이 솟아난 것에서 유래. 많은 건물들이 10번 이상의 화재로 대부분 파괴되었기 때문에 현재 내부 건물들은 본당을 포함하여 대부분 도쿠가와 이에미쓰의 명령으로 1633년 재건
 - (유산지구 관리) 기요미즈데라 일대 세계유산지구는 산록형(산기슭형) 완충구역의 특성을 지니며, 유산구역은 사찰 일대 구역만 포함되나 완충구역은 일대의 산지 및 도시 연접지역까지 포함하는 등 범위가 매우 넓음. 완충구역은 역사적풍토 보존구역, 풍치보전지구, 역사유산형 경관지구, 조망경관 보존구역 등 은각사와 유사한 복합 규제를 통해 관리됨. 은각사와 달리 자연경관보전지구는 포함되지 않으며, 12m 고도지구로 관리
 - (경관관리) 기요미즈데라의 본당과 시미즈의 목조 무대, 교토 시내가 한 눈에 내려다보이는 주요 경관은 기요미즈데라의 가장 대표적 경관 중 하나로, 풍치보전지구의 특별경관지역은 수목의 종류와 형태까지도 관리 대상이 됨



기요미즈데라 조망점에서 바라본 본당 목조무대와 교토시내 전경
출처: 7/9, 일본 교토. (연구진 촬영)



기요미즈데라 내부 주요 전경
출처: 7/9, 일본 교토. (연구진 촬영)



기요미즈데라 세계유산지구 및 주변 규제구역 현황
출처: 교토시(2023). 교토 세계유산 포괄적 보존관리계획. 교토시.

□ 금각사(金閣寺) 및 료안지(龍安寺) 세계유산지구 일대 통합 공간관리 현황 조사

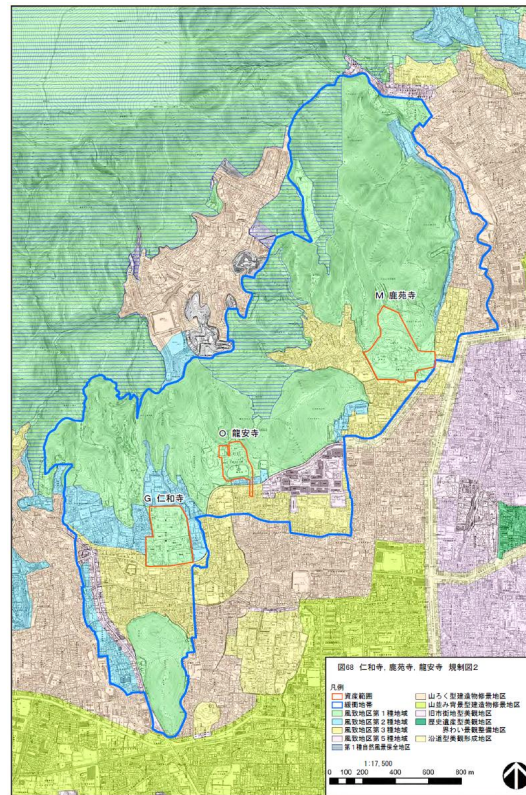
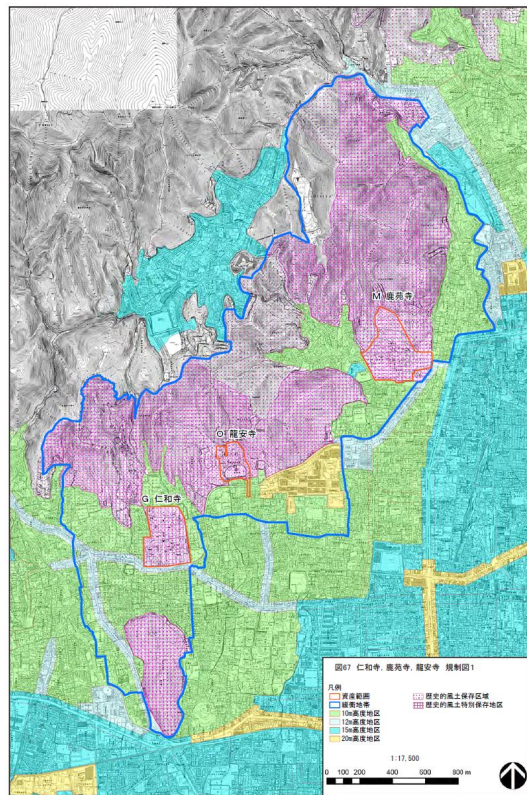
- 일시 : 2024년 7월 11일(화) 09:00 - 13:00
- 장소 : 금각사(金閣寺)(1 Kinkakujicho, Kita Ward, Kyoto, 603-8361) 및 료안지(龍安寺)(13 Ryoanji Goryonoshitacho, Ukyo Ward, Kyoto, 616-8001) 일대
- 주요 내용
 - (개요 및 역사/금각사) 금각사(또는 로쿠온지)는 임제종 쇼코쿠지파의 선종 사찰로, 본래 사이온지 가문의 별장이었으나 1397년 쇼군 아시카가 요시미쓰가 물려받아 사리전(금각)을 중심으로 한 '기타야마도노(전체 건물)'를 조영하여 별장으로 이용하였으며, 요시미쓰 사망 이후에는 생전 유지에 따라 사찰로 전환됨. 금빛 누각은 1950년에 화재로 소실되었으나 1955년 재건되었으며, 내부 정원은 국가특별사적·특별명승으로 지정
 - (개요 및 역사/료안지) 료안지(용안사)는 본래 도쿠다이지 가문의 별장이었으나 1450년 호소카와 카츠모토에 의해 선사로 창건, 오닌의 난으로 소실되었으나 1499년 재건. 가장 오래된 고산수(枯山水, 가레산스이) 정원 중 하나로, 물, 나무, 풀 등을 전혀 사용하지 않고 15개의 돌과 흰 모래만으로 조성된 정원이 대표적, 무로마치 시대 말기(1500년 경) 존경받던 선불교승 도쿠호호 센케츠 등 선불교승들에 의해 조성된 것으로 알려져 있음
 - (유산지구 관리) 금각사, 료안지, 닌나지(仁和寺)는 교토 시내 서북쪽에 위치한 산록형 유산으로 3개 유산구역을 포함하는 통합 완충구역으로 관리되고 있음. 완충구역은 역사적풍토보존구역, 풍치보전지구, 경관지구(미관지구), 건축물 경관지구, 조망경관 보존구역, 제1종 자연경관보전지구로 중첩 관리되며, 10m, 12m, 20m 고도지구가 설정되어 건축물의 높이를 규제함
 - (경관관리) 교토 시내 서북쪽에 위치한 해당 사찰들은 동측의 사찰(은각사, 기요미즈데라 등)에 비해 상대적으로 고도가 낮고 자연환경에 위요되어 있어 근경 위주로 관리됨. 다만 풍치보전지구의 특별경관구역은 기요미즈데라와 동일하게 수목의 종류와 형태까지 관리되고 있음



금각사 주요 전경
출처: 7/11, 일본 교토. (연구진 촬영)



료안지 주요 전경
출처: 7/9, 일본 교토. (연구진 촬영)



금각사(로쿠온지), 료안지, 닌나지 일대 세계유산지구 및 주변 규제구역 통합관리 현황
출처: 교토시(2023). 교토 세계유산 포괄적 보존관리계획. 교토시.

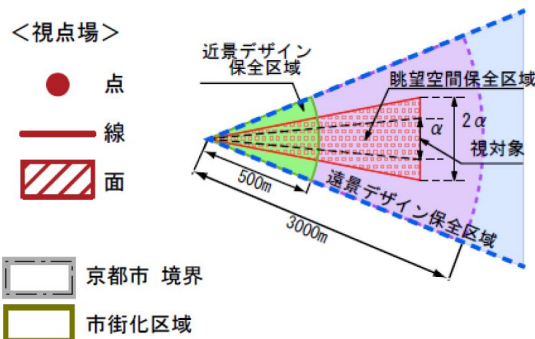
3) 원경 조망경관 관리 : 은각사(銀閣寺), 기요미즈데라(清水寺)

□ 교토의 유산과 조망경관 관리의 개념

- 교토시는 17개 세계유산을 비롯하여 국보·보물 등이 위치한 주요 사찰과 신사, 교토 시내를 남북으로 가로지르는 가모강 주변 경관, 교토의 전통 축제인 오본 축제(8/16)에서 시행되는 '다섯 산의 혼불'로 밝히는 불대문자를 조망하기 위한 주요 조망점을 관리하는 '조망경관보전지구'(2021)를 설정
- 교토시의 조망경관은 '시점장(視點場, viewpoint)'로부터 근경의 경우 500m, 원경의 경우 3,000까지도 설정되며, 원경을 벗어나는 범위까지도 경관 영향범위에 포함
- 이에 교토 시내에는 교토타워를 제외하고 초고층 건물이 위치하지 않는 특성을 지님

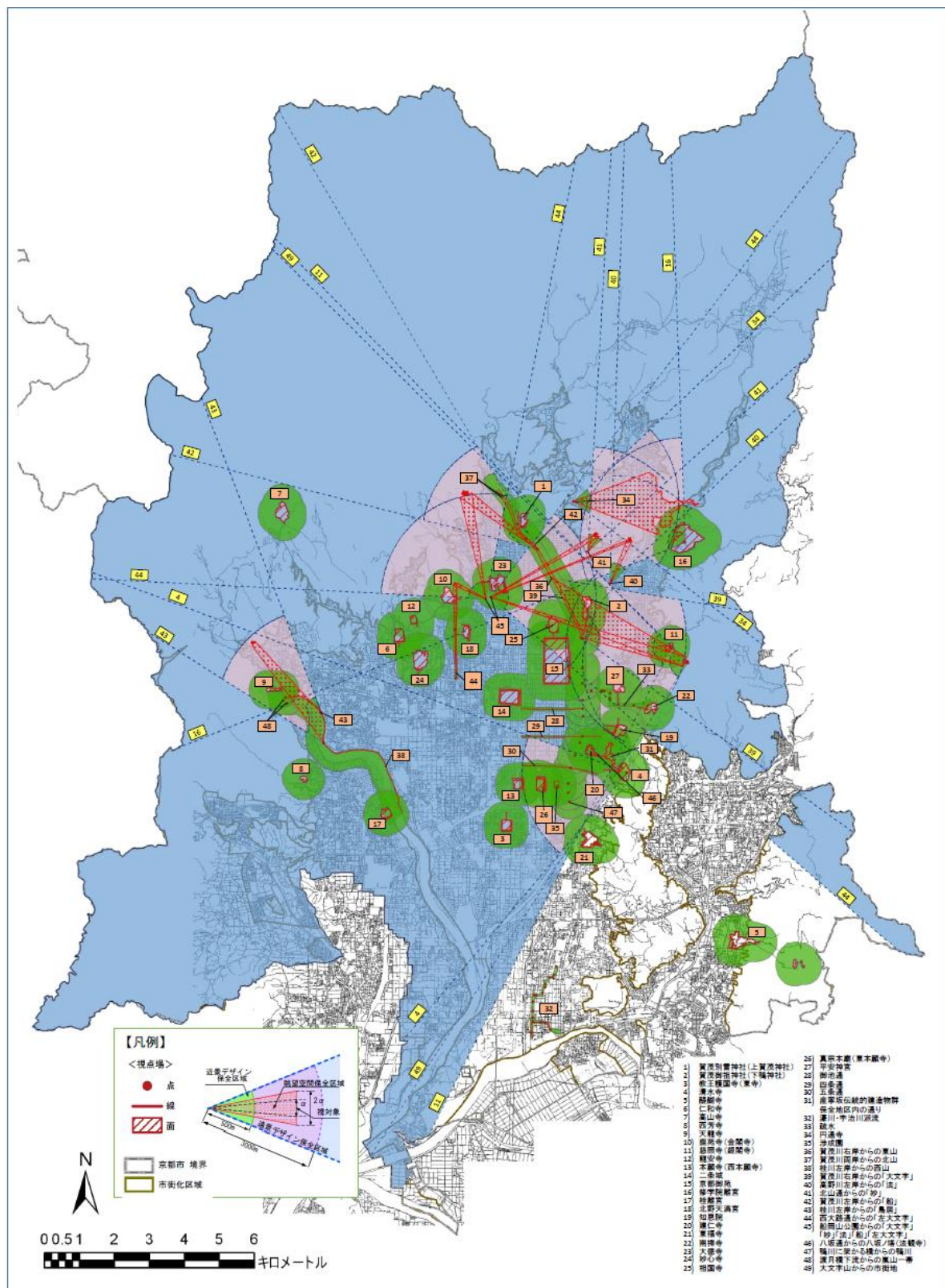
교토시 조망경관보전지구(2021)에 따른 교토시내 주요 시점장(視點場) 목록

| | | |
|--------------|--------------------------|---------------------------------------|
| 1) 가미가모 신사 | 19) 지온원 | 36) 가모강 우안에서 바라본 동산 |
| 2) 시모가모 신사 | 20) 건인사 | 37) 가모강 양안에서 바라본 북산 |
| 3) 교오호국사(도지) | 21) 도후쿠지 | 38) 계류 좌안에서 바라본 서산 |
| 4) 기요미즈데라 | 22) 난젠지 | 39) 가모강 우안에서 바라본 '대문자' |
| 5) 다이고지 | 23) 다이토무지 | 40) '고야강 좌안에서 바라본' '법' |
| 6) 난나지 | 24) 묘신지 | 41) 북산통에서 본 '묘' |
| 7) 고산사 | 25) 상국사 | 42) 가모가와강 좌안에서 바라본 '배' |
| 8) 서방사 | 26) 히가시혼간지 | 43) 계류 좌안에서 바라본 '도리이' |
| 9) 텐류지 | 27) 헤이안 신궁 | 44) 니시오오지도리에서 바라본 '왼쪽 대문자' |
| 10) 금각사 | 28) 오이케도리 | 45) 후나오카야마 공원에서 바라본 '대문자' |
| 11) 은각사 | 29) 시조도리 | 46) 야사카도리에서 바라본 야사카노탑 |
| 12) 료안지 | 30) 고조도리 | 47) 카모가와 강을 가로지르는 다리에 서 바라본 카모가와 강 풍경 |
| 13) 니시혼간지 | 31) 산닝산 전통건축물군 보전지구 내 거리 | 48) 도게츠코 하류에서 바라본 아라시야마 일대 |
| 14) 니조성 | 32) 호리카와우지가와파류 | 49) 다이몬지산에서 바라본 시가지 |
| 15) 교토 고엔 | 33) 비와코(수로) | |
| 16) 슈가쿠인 이궁 | 34) 엔쓰지 절 | |
| 17) 게이리궁 | 35) 쇼세이엔 | |
| 18) 기타노텐만구 | | |



조망경관보전지구의 시점장 및 관리영역 개념도

출처: 교토시. 조망경관보전지구(2021). 교토시 제공.



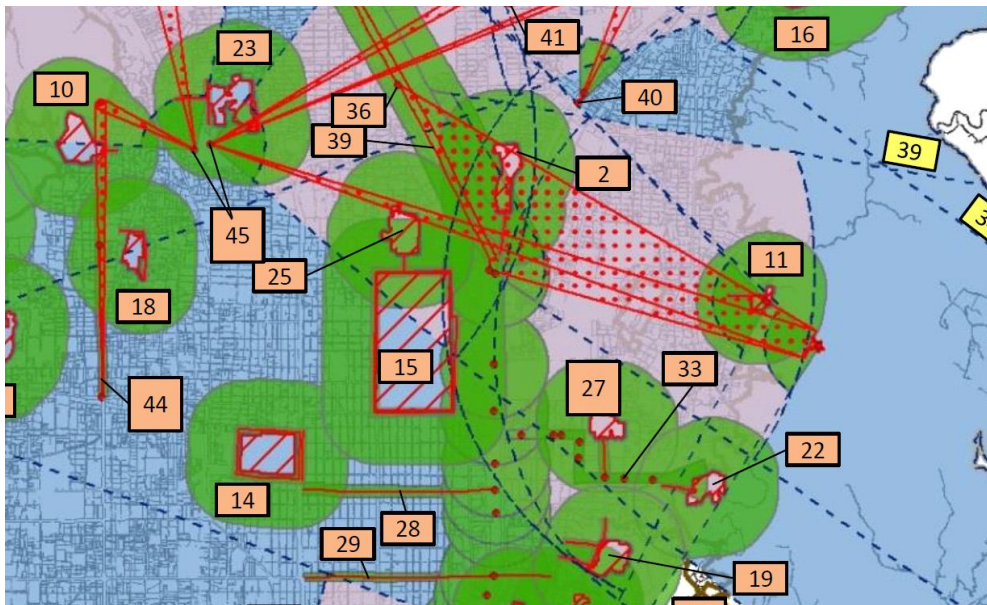
교토 조망경관보전지구(2021)

출처: 교토시. 眺望景観保全地域(2021). 교토시 제공.

□ 은각사(銀閣寺) 세계유산에서 바라본 원경 조망경관 관리

• 주요 내용

- (경관관리) 은각사와 같은 산록형 세계유산지구 중에서도 교토 시내 동쪽에 위치한 유산들은 교토 시내가 내려다보이는 조망점이 유산의 주요 구성요소중 하나로, 교토 시내 일대가 내려다보이는 조망경관을 관리하는 뷰 콘(view corn)이 존재함. 은각사 뒤편의 산에서 교토 시내를 내려다보는 해당 시점장은 뒤편으로는 불대문자 ‘大’가 쓰여지는 다이몬지 산이 위치한 주요한 시점장 중 하나임
- 근경(500m), 원경(3,000m) 및 외부 공간(교토 시내 북쪽에서 남쪽 우지 강에 이르는 전체 시가지 구역 일대) wider setting을 포괄하는 대규모 조망경관 관리구역이 설정됨 (앞페이지의 전체 교토 조망경관지구 도판 참조) ※아래 도판의 11번이 은각사의 시점장이며, 서쪽으로 넓게 펼쳐진 형태로 구성



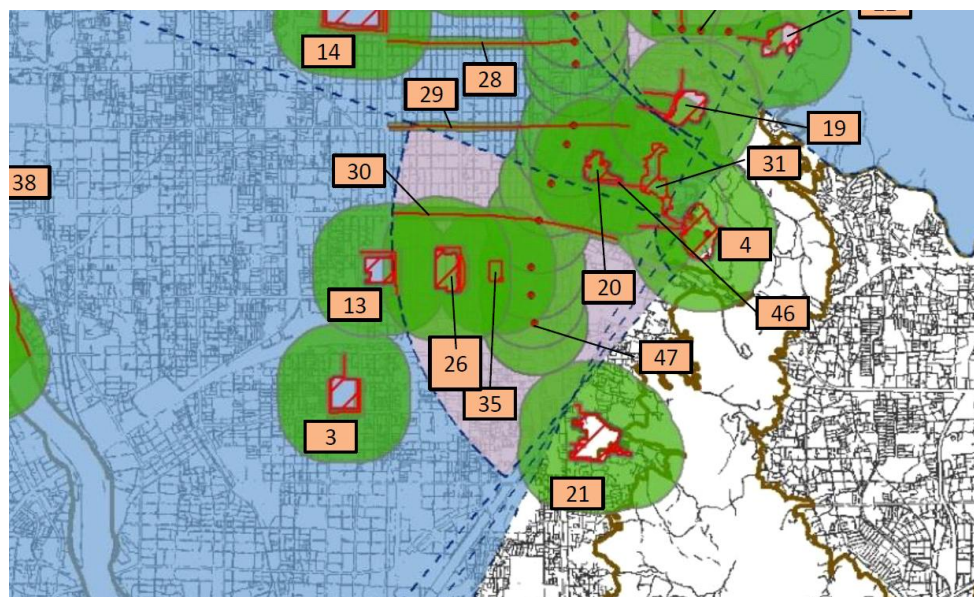
은각사 후면 조망점에서 바라본 교토시내 전경
출처: 7/8, 일본 교토. (연구진 촬영)

□ 기요미즈데라(清水寺) 세계유산에서 바라본 원경 조망경관 관리

• 주요 내용

- (경관관리) 기요미즈데라의 본당과 시미즈의 목조 무대, 교토 시내가 한 눈에 내려다보이는 주요 경관은 기요미즈데라의 가장 대표적 경관 중 하나임. 기요미즈데라에서 바라보는 시점장은 교토고엔과 니조성 남측의 산 조거리부터 남쪽으로 우지 강에 이르는 교토시내 전체 조망경관을 바라보는 뷰포인트가 됨
- 근경(500m), 원경(3,000m) 및 외부 공간(교토시내 산조 거리부터 남쪽 우지강 북측 시가지 구역 일대) wider setting을 포괄하는 대규모 조망경관 관리구역이 설정됨 (앞페이지의 전체 교토 조망경관지구 도판 참조)

※아래 도판의 4번이 기요미즈데라의 시점장이며, 서쪽으로 넓게 펼쳐진 형태로 구성



기요미즈데라 조망점에서 바라본 본당 목조무대와 교토시내 전경
출처: 7/9, 일본 교토. (연구진 촬영)

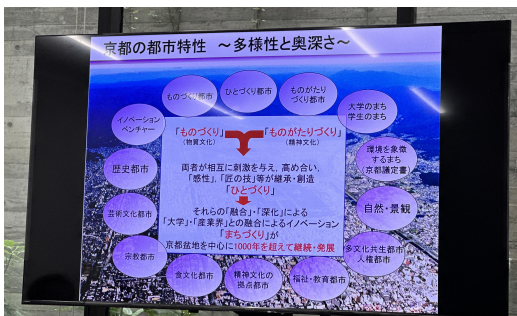
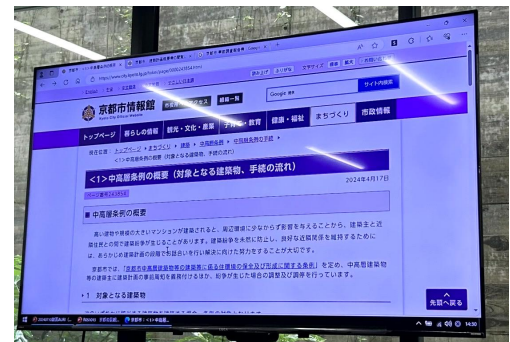
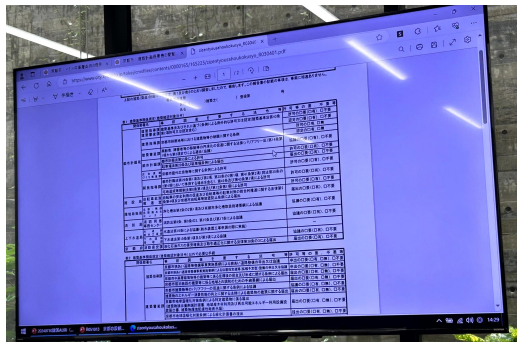
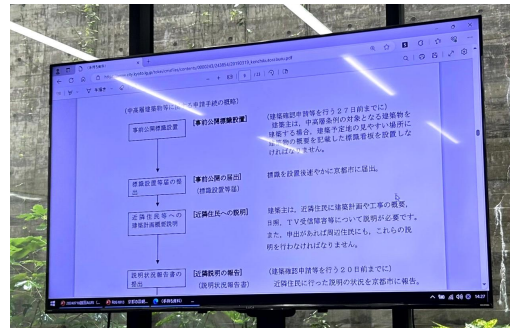
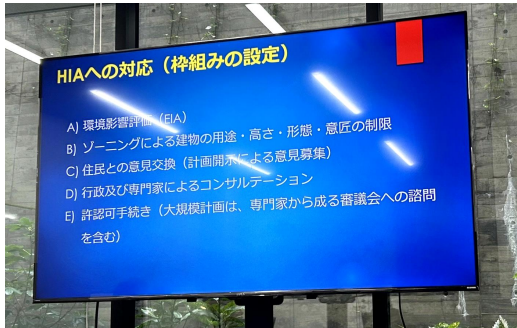
3. 교토 세계유산 공간관리 제도 운영현황 조사

1) 교토시청 문화재보호과, 경관정책과, 풍치보전과 담당자 면담

- 일시 : 2024년 7월 10일(수) 14:00 - 17:00
- 장소 : 교토시청 신청사 회의실
- 참석자 : (AURI) 이상민 선임연구위원, 손은신 부연구위원, (교토시청) 이노우에 히사아키 과장(경관정책과 역사적경관보전담당과), 하시모토 사오 과장(풍치보전과), 호리 다이ске 계장(문화재보호과), 한승욱 교수(건국대학교, 통역), 박희성 연구교수(서울학연구소)
- 주요 내용
 - (세계유산) 교토 세계유산은 1994년 일본에서 5번째로 등재되었으며, 해당 연도는 교토 수도 1,200년을 기념하는 해로 교토, 우지, 오쓰를 포괄하는 3개 권역에 17개 유산 지정. 13개의 불교사원과 1개 신사, 1개의 성 등이 지정되어 있음. 건조물은 국보로, 정원은 특별명승으로 관리되며 유산이 위치한 구역 전체는 사적으로 관리되어 「문화재보호법」에 따른 세계유산구역 관리가 이루어지고 있음
 - 교토 세계유산의 OUV는 크게 목조건축의 발전사와 정원술을 잘 보여준다는 점을 중심으로 등재기준 (ii)와 (iv)를 충족하여 등재되었으며, 1964년 베니스현장에서 논의되었던 목조건축의 진정성에 대한 논의가 1994년 나라 문서를 통해 재정의되면서 목조건축 중심의 교토 세계유산 등재에 기여
 - 교토가 세계유산에 등재되던 1994년 당시는 완충구역 설정이 의무가 아니었으나, 교토는 등재 당시부터 완충구역이 설정되어 등재된 사례이며, 완충구역의 유형은 크게 (1)시가지형, (2)산록형(산지 접경형), (3)산지형으로 유형을 구분하여 관리
 - 구역의 관리는 유산구역(Nominated Property)의 경우 「문화재보호법」에 따라 관리하며, 사원의 경우 국가가 소유하지 않고 각 종파에서 소유한 경우가 많아 소유자 관리 의무에 따라 소유자가 관리. 완충구역(Buffer zone)은 경관정책과에서 관리하는 방식으로 업무 분장
 - 유산구역 내 현상변경 절차는 기본적으로 한국과 동일한. 문화재위원회를 통해 소유주가 현상변경 요청을 기초지자체를 통해 일본 문화청으로 상신, 위원회 심의를 통해 결정하는 형식. 예산 지원은 국비보조 50%가 이루어지는데, 예산 지원 대상은 한국과 동일하게 세계유산이 아니라 국보, 사적, 특별명승을 대상으로 하며, 일부 지역활성화를 위한 예산 지원이 포함됨. 해당 예산은 문화청에서 각 지자체의 문화재보호과로 배당
 - (통합 보존관리) 최근 이슈가 되고 있는 유산영향평가(HIA)와 관련하여, 교토시는 '23년 3월 교토시 세계유산 전체에 대한 '포괄적 보존관리계획'을 수립하여 관리하고 있음. 먼저 유산별 OUV 속성 도출의 경우 입지, 지형, 자연환경, 배치 및 양식, 기술 등 교토의 세계유산과 관련된 OUV 속성을 도출하고, 완충구역의 경우 역사적 관계가 있는 경관을 조망하는 것을 주요한 목적으로 관리함. 예를 들어 가미가모 신사의 경우 신을 모신 산을 바라보는 경관을 가리지 않도록 관리, 텐류지의 경우 후면 산을 완충구역으로 설정하여 관리하고, 가장 중요하며, 관문경관이라 불리는 몬젠(세계유산 앞 상업거리)에 대한 관리까지 포함됨
 - HIA 방법론의 하나인 주민참여와 관련하여, 경관디자인리뷰 등으로 대표되는 주민 의견을 교환할 수 있는 형식의 주민설명회는 사업자가 개최하며, 행정에서는 사업자에게 설명 결과에 대한 보고서를 첨부하도록 하여 결과를 공개하고, 사업자가 수용 가능한가 불가능한가까지 포함하여 공개하도록 함(이러한 결정은 상업성을 고려하여 수행됨). 예를 들어 단순히 5층에서 2층으로 건축물의 높이를 낮추는 안 외에도 동일하게 5층을 유

지하되 건축물의 입지를 setback시켜 조망을 확보하는 안 등이 고려되기도 함

- 일본에서 주요 정령도시는 (교토와 같이 문화재가 중요한 도시에서는 특히) 일반적으로 HIA에 필요한 방법론 (EIA, 형태 및 의장 등의 규제, 주민의견 교환 절차, 행정-전문가 의견 교환 절차, 허가 및 심의 프로세스)과 절차가 제도적으로 마련되어 있으나, 기초지자체까지 해당 절차를 가지고 있다고 보기는 어려움
- 특히 교토 시민들은 유산에서 바라보는 경관, 산을 바라보는 경관에 대한 중요성을 대부분 인식하고 있고, 젊은 세대 또한 부모와 이러한 인식을 공유하기 때문에 유산과 조망, 고도제한 등에 대한 중요성을 인식시키기 위해 주민 설명이 필요하지 않음. 일부 발생하는 문제는 대체로 외부인들에 의한 건설 사례임
- 이러한 포괄적 보존관리계획은 교토의 특수성에 의해 마련된 것이고, 이전에는 다른 세계유산들의 경우 일본 내에도 일반적으로는 마련되지 않는 계획임. 그러나 향후 HIA와 관련된 유네스코의 추세를 살펴보면 새로운 세계유산을 등재하는 지자체들이 교토와 유사한 포괄적 보존관리계획을 만들어야 할 것으로 생각
- (도시계획과 문화재관리) 1919년 도시계획법이 제정되고, 1930년 풍치보전법에 따른 풍치지구가 3,400ha에서 17,943ha까지 확대되면서 '산'에 대한 풍치지구 관리가 시작됨. 이후 1950년에는 건축물 높이제한 규제가 적용되었고, 1956년에는 옥외간판조례를 통해 간판이 건축물 높이보다 높게 설치되지 않도록 규정, 1972년에는 시가지경관 조례 등이 제정되면서, 1970년대까지 산(자연), 건물, 간판에 대한 규제가 마련됨
- 2007년 신경관조례에 따른 신경관정책에서는 경관을 공공의 자산으로 인식하고, 50년 후~100년 후까지 물려주어야 할 자산으로 인식하면서 기존 45m 높이규제는 31m로(간선도로인 경우), 31m 높이규제는 15m로 대폭 낮추는 규제 강화 정책이 도입. 단, 교토시는 개발에 대한 욕구가 강하지 않고, 규제를 통해 도시의 역사성이 만들어지면서 오히려 희소성이 높아질 것에 대한 기대감을 지니고 있기도 함
- 중요한 점은, 교토는 단순히 문화재만 있는 보존 중심의 도시가 아니라 교토역 북쪽의 상업 거리 등은 '재생' 사업 대상 구역, 우지 강 남쪽은 공장지역으로 '창조'의 구역이기도 하며, 유명 대학들이 위치한 교육의 도시이기도 하다는 점에서, 단순히 문화재를 보존하기만 하는 도시가 아니라 생산과 교육 등의 다양한 활동과 재생 사업이 일어나는 도시라는 점이 중요함. 이에 문화재 보존 구역은 도시를 동-북-서 방향에서 둘러싸는 산지를 중심으로 산지 및 산록형의 자산과 일부 시가지형 자산을 중심으로 구성되며, 시가지 남쪽으로는 재생 사업구역이, 우지 강 남쪽으로는 공장지역 등이 운영되는 복합적 도시로 구성
- (조망경관관리) 교토 시내에는 세계유산과 주요 문화재, 가모 강, 불대문자가 위치하는 산 등을 중심으로 49개의 시점장이 설정되어 있는데, 해당 시점장에 따라 교토시내 높이규제가 이루어지고 있음
- 경관디자인리뷰 절차에 따라, 49개소 시점장과 관련된 구역에 대해서는 사업자가 사업을 시작할 때 교토시와 계획을 사전 협의하는 절차를 거쳐야 하며, 경관계획에서 협의가 다 이루어지지 않으면 사업 승인이 불가함. 해당 협의는 관련된 모든 부서에서 개별 관리함
- 또한 교토시청은 조직상 경관정책 관련 부서 하위에 개발 관련 부서가 위치하고 있기 때문에, 개발 또는 건설 관련 사안이 유산과 조망을 해치는 방향으로 진행되기 어려운 구조임
- (풍치보전지구) 교토 주변의 산지는 풍치보전지구로 지정되는데, 풍치보전지구는 현황을 동결보존하는 것을 중요한 목적으로 설정됨. 건물 신축은 거의 일어나지 않으며, 국토교통성의 '공원' 관련 예산으로 70% 지원, 30%는 지방비(교토시)에서 지출하고, 교토시에서 매입하여 관리할 수 있도록 권장
- (법제정 관련 사항) 현재 일본에서는 세계유산과 관련된 제도는 마련되어 있지 않고, 문화청에서도 제정할 계획은 없는 것으로 파악하고 있는데, 유네스코가 HIA를 요청했을 때 지자체에서 추진할 수 있는 제도적 근거가 명확하지 않기 때문에 오히려 한국과 같이 법제정이 일면 필요할 것으로 생각되는 부분도 있음



교토 세계유산 및 교토 시내 일대 보존관리계획 관련 설명 자료
출처: 7/10, 교토시 문화유산과, 경관정책과, 풍치보전과



교토시청 문화재보호과, 경관정책과, 풍치보전과 담당자 면담 (출처: AURI 촬영)
출처: 7/10, 교토시청 회의실, 연구진 촬영

2) 일본 세계유산 관리제도 현황 관련 전문가 자문회의

• 일시 : 2024년 7월 10일(수) 09:30 - 11:30

• 장소 : 교토시청 인근 외부회의실

• 참석자 : (AURI) 이상민 선임연구위원, 손은신 부연구위원, (리츠메이칸대학교) 김도원 교수*, 박상완박찬주 조사원, 박희성 연구교수(서울학연구소)

*이코모스 재팬(ICOMOS JAPAN) 위원, 리츠메이칸대학교 교수

• 주요 내용

- (교토 조망경관보전지구 설정 관련) 교토 조망경관보전지구는 「경관법」에 따라 운영되고, 교토에서는 조례를 통해 49개 시점장을 설정하여 관리하고 있지만, 시점장 설정 자체가 매우 강력한 규제 수단은 아니며, 주민의 보존 의지에 따른 합의에 의한 것으로 이해할 수 있음. 시점장 설정은 특정 시점에서 바라보는 조망경관을 관리하는 것이므로, 세부적인 건축물의 입면이나 거리의 특성 등을 관리하는 수단은 아님
- 교토에서 이처럼 경관에 대한 인식이 형성된 배경은 1960년대에 이루어진 '경관논쟁'으로, 이는 1972년 교토 시가지경관조례에 따른 건축물 높이 규제에 영향을 미치게 됨. 당시 닌나지 주변, 현재 세계유산 완충구역 일대에 호텔을 건립할 계획이 수립되었으나 주민의 반대로 철회되면서 관련 논쟁이 발발함
- 교토 내에서 유사한 사례로 교토타워 준공, 교토역 준공, 교토시청 옆 오크라 호텔 준공 등의 사례가 대표적인데, 이러한 사례는 사실상 「건축법」에 따른 인허가제도에서 관리되는 사항이며, 일반적으로 공개공지를 확보하고 용적률에 대한 인센티브가 부여되는 방식이 적용되는 경우도 많음
- (풍치보전지구 관련) 풍치보전지구의 목적은 자연의 원형 보존, 현황 보존이기 때문에 결과적으로 살아있는 수목을 마치 건축물 문화유산처럼 원형보존의 방식으로 관리하는 과도한 관리가 나타나기도 함. 수목의 유형과 간격 등이 기존과 동일하게 일괄적으로 규제되는데, 모든 산지를 풍치보전지구로 관리할 수 있는 것이 아니므로 국토교통성에서 관리하는 '풍치보전지구'와 일본의 산림청에 해당하는 임야청이 관리하는 산지를 보면 눈으로 확연하게 구분이 될 정도의 경관적 차이, 생태적 차이를 보임. 풍치보전지구의 이러한 현상유지, 원형보존 방식이 적정한가에 대한 고민이 필요할 것으로 생각
- (제도 관련) 교토와 같이 관련 절차를 세밀하게 체계화·조직화해둔 도시에서 해당 절차를 밟아나가는 것 자체는 적절하지만, 제도적 절차를 밟아 나가 만들어진 결과물이 실제 경관 개선, 디자인 개선에 충분히 기여하고 있는가에 대해서는 다시 검토가 필요. 니조성 앞 호텔 재건축 사례 또한 마찬가지인데, 디자인리뷰와 주민참여를 통해 조성된 결과물이 반드시 디자인적으로 더 우수한가를 판단하는 것은 행정적 절차와는 또 다른 영역
- 교토만 보더라도, 「문화재보호법」 외에 「경관법」, 「고도법」, 「풍치보전법」, 「옥외광고물 관리조례」, 역사적 마을만들기, 경관마을만들기 관련 조례 등이 다양하게 작동하고 있고, 교토시청의 역할 외에도 주민들이 자체적으로 참여하는 마치츠클리 협의회를 통한 상시 감시 및 관리 등이 주요함. 또한 산록형 및 산지형 유산이 많기 때문에 풍치보전지구 배후 산지를 관리하는 임야청의 역할 또한 중요
- 일본에서도 모든 세계유산의 여건이 교토와 동일하지 않고 교토는 오랜 기간 제도가 정교하게 만들어지고 시민들의 유산 보호에 대한 인식이 상당히 높은 도시이기 때문에, 오히려 교토 외 다른 세계유산이 위치한 일본의 도시를 비교 사례로 살펴보고 분석한다면 일본 전체의 제도를 이해하는 데 도움이 될 것으로 판단



김도원 교수(리츠메이칸대학교, 이코모스 재팬 소속) 면담
출처: 7/10, 교토시청 인근 외부 회의실, 연구진 촬영

4. 출장 성과 및 시사점 요약

□ 교토 세계유산지구 관리 현황 조사

- 일본 교토의 세계유산지구 관리 현황 조사
 - 17개소의 세계유산이 위치한 교토의 세계유산구역 및 완충구역 관리 현황 조사
 - 「문화재보호법」 외 「경관법」, 「고도법」, 「풍치보전법」 등의 법률과 옥외광고물 조례, 교토 신경관조례 등 다양한 제도가 교토 세계유산지구를 위한 '포괄적 보존관리계획(2023)' 수립 및 운영의 근거가 됨
 - 다양한 제도가 동일한 공간에서 중첩되어 적용되므로, '포괄적 보존관리계획' 수립의 필요성 중요
- 완충구역 유형에 따른 관리 방안(유형) 차이점 조사
 - 교토의 세계유산은 완충구역의 특성에 따라 크게 (1)시가지형, (2)산록형(산지 인접형), (3)산중형으로 나뉘며, 이러한 완충구역 특성에 따라 적용되는 규제에 차이를 두고 관리
 - 시가지형의 경우 대체로 경관지구와 근경 디자인보존구역(조망경관), 고도제한지구(주로 15m 이하)가 설정되는 반면, 산록형(산지 인접형)은 역사적풍토보존구역, 풍치지구, 조망경관지구, 고도제한지구(10m 이하 다수)가 설정되며 제1종 자연경관보존지구로 설정되기도 함
 - 본 출장에서 별도로 조사하지 못하였으나, 산중형 유산(고산사, 엔라쿠지절)의 경우 역사적풍토보존구역과 풍치지구, 제1종 자연경관보전지구가 설정되며, 완충구역에 건축물이 위치하지 않아 고도제한지구는 별도로 설정되지 않는 특징을 보임
- 통합 관리를 위한 '포괄적 보존관리계획' 수립 및 운영 현황 조사
 - 다양한 제도의 규제가 동일한 대상에 중첩되므로, 이를 포괄적으로 관리할 수 있는 '포괄적 보존관리계획'을 수립하여 운영(2023년 3월)
 - 교토 세계유산의 포괄적 보존관리계획에는 EIA를 포함하여 유산영향평가(HIA)에서 요구되는 다양한 내용들이 포함되어, HIA에 대응할 수 있는 통합관리계획으로 활용 (단, 현재까지 교토를 대상으로 HIA 시행 요구가 발생한 적은 없음)

□ 교토 시내 일대를 포함하는 wider setting 관리 현황 조사

- 교토 시내 일대 wider setting 관리
 - 교토 시내 전반의 wider setting 관리는 시점장 설정을 통한 '조망경관보전지구' 설정을 통해 이루어지고 있으며, 주요한 시점장 49개를 설정하고 근경 500m, 원경 3,000m, 필요한 경우 그 이상까지 조망 경관을 관리하고 있음
 - 49개 시점장에는 세계유산을 포함하여 교토의 국보급 사찰들과 가모강 등 주요 강변 일대 경관, 교토의 전통 축제인 오본 축제 시 시행되는 '불대문자'를 바라볼 수 있는 경관 등이 포함됨
 - 세계유산 중에서는 은각사, 기요미즈테라 등 교토 시내 서쪽 산지 인접 지역에 위치하여 교토 시내가 내려다 보이는 조망점을 지닌 세계유산을 대상으로 3,000m 원경 이상의 조망경관 관리 범위가 설정되어 있음

- 교토시의 도시계획적 비전과 관리

- 교토시는 단지 문화재 보호와 보존만이 작동하는 도시가 아니며, 산으로 위요된 동-북-서 측에 다양한 사찰들이 산지와 인접하여 독특한 문화적 경관을 이루므로 시가지를 중심으로 위쪽 가장자리 산지 연접 지역은 문화재 보존구역으로 설정됨
- 다만, 교토 시내에서 교토역까지 산조 거리에서 시작되는 재생 구역을 포함하여 우지 강 남부의 공장지역, 교토 시내 곳곳에 위치한 대학 등 교토 시에는 재생, 산업, 교육 등 다양한 기능이 공존
- 이에 교토시는 교토 시가지와 교토역 일대, 교토 동-북-서측 산지, 우지강 등을 기점으로 도시계획 수립 비전을 구분하여 관리하며, 시가지의 경우 주요 세계유산뿐 아니라 불대문자 조망 등도 매우 중요한 가치이므로, 이를 지키기 위해 기본적으로 2007년 신경관정책에 따라 도시 내 고도 제한을 31m(간선도로변), 15m로 설정하고 있으며, 이에 교토시내에는 교토타워를 제외하고 고층 건물을 찾아볼 수 없음

- 주민참여형 경관디자인리뷰 수행

- 주민참여는 HIA 수행 시에도 권고하는 사항으로, 교토시에서는 경관디자인리뷰 등으로 대표되는 신규 사업에 대한 주민설명회, 주민 의견 수렴을 통해 이를 고시하고, 사업자가 수용할 수 있도록 권고하는 여러 대안 제시 및 용적률 인센티브, setback 방안 등을 제시
- 세계유산과 관련하여, 대표적으로 시가지형 세계유산인 니조성 동문 전면에 위치한 미츠이호텔이 2015-16년 재건축 당시 경관디자인리뷰 절차를 통해 주민 의견을 수렴하여 외관 수리가 완료된 사례임
- 이러한 교토시의 기조는 1960년대부터 시작된 유산 주변에 대한 '경관논쟁'에서 촉발된 것으로 볼 수 있으며, 이에 교토시의 행정뿐 아니라 주민까지도 전통과 유산의 보호, 경관의 보존에 대한 인식을 중요하게 여기는 기조가 형성되어 현재와 같은 관리 방식이 가능해진 것으로 이해할 수 있음

□ 일본의 세계유산 관리 제도 현안 및 연구 내용 공유

- 일본의 세계유산 관리 제도 현안 파악

- 현재까지 일본에서 등재된 세계유산은 유산구역 외 완충구역 등지가 「경관법」에 의한 경관지구로 관리되며, 교토는 경관지구가 가장 활발하게 작동하는 사례 중 하나로 「문화재보호법」 외 타법에 의한 세계유산 관리 제도 운영 현황을 파악

- 국내 세계유산 관리제도 현안 및 연구 내용 공유

- 한국에서는 이례적으로 세계유산을 위한 별도 특별법인 「세계유산법」을 마련하였으므로, 해당 제도를 정교화하고 세계유산지구와 wider setting을 포괄하는 공간관리방안을 마련하는 현재 연구 내용 소개
- 교토시청 담당자를 비롯, 이코모스 재팬 전문가 등 여러 전문가 및 관계자와 면담을 수행하여 국내 세계유산 관리 제도 추진 현황과 AURI 기관 소개

붙임. 구독 자료 목록

☐ 도서 자료

- 京都市(2023). 世界遺産「古都京都の文化財(京都市、宇治市、大津市)」包括的保存管理計画. 2023.03.

☐ 디지털 자료

- 京都市(2023). 世界遺産「古都京都の文化財(京都市、宇治市、大津市)」包括的保存管理計画. 2023.03. pdf.
- 京都市(2023). 眺望景観保全地域 교토시 제공. pdf.