

「문화융성시대, 문화재정책의 새로운 패러다임 구축과 실행을 위한
세미나」, 2013. 5. 28, 문화재청, pp.21~57

국토의 문화적 품격 제고를 위한 역사문화유산 관리체계의 개선 방안¹⁾

국토연구원 문화국토연구센터장 채미옥

I. 역사문화유산을 기초로 한 국토품격 제고의 필요성

한류, 드라마 등 다방면에서 세계적인 문화상품이 등장하여 국가의 이미지를 크게 개선하는 성과를 거두고 있고, 다른 한편으론 중국의 동북공정과 같은 국가간 영토분쟁도 심화될 조짐을 보이고 있다. 이와함께 새 정부가 출범되면서 MICE, 의료, 한류, 크루즈, 역사 전통문화체험, 레저 스포츠 등 고부가가치 6대 관광 레저 사업을 육성하고, 올해의 문화관광도시를 선정하는 등, 고품격 관광으로의 근본적 체질 개선을 위한 문화융성을 위한 국정 과제가 제시되었다.

역사문화유산은 우리나라 고유의 역사적 실체와 정체성을 확립하는데 없어서는 안 될 국가적 공공재일 뿐만 아니라, 국토의 문화적 품격을 좌우하는 중요 요소의 하나이다. 국민의 문화적 삶의 질을 높이고 세계적 관광경쟁력을 갖춘 고품격의 문화상품을 개발하는데 있어서도 우리나라만이 갖고 있는 역사문화유산은 중요한 자원이라 할 수 있다.

국토의 문화적 품격이 높아진다는 것은 경제적 효율성 중심으로 조직되고 관리되던 국토를 문화적 요소로 리모델링하



1) 이 원고는 채미옥, 2013, “국토개발과 매장문화재 보존의 갈등관리를 위한 제도추진과제”, 「국토 및 도시개발과 매장문화재 관리의 갈등 관리」 세미나, 2013 문화국토포럼·이코포럼, 국토연구원·이코모스한국위원회; 채미옥, 2013, “문화재보존과 주민재산권 보존의 양립방안: 풍납토성을 중심으로”, 「문화재 보존과 주민재산권 보장 양립 토론회」; 문화재청, 2012, 「역사문화환경보존지역의 체계적 관리 방안」. 자료를 기초로 작성.

여 국토 전반의 문화적 가치를 높이는, 즉 문화국토를 만드는 것을 의미한다. 문화국토란 역사문화유산이 일상생활 공간 및 경제활동 공간에 녹아들어 미래 지향적으로 진화해나가는 국토를 말한다.

문화의 시대는 온 국민이 역사적 정체성과 문화적 자긍심을 가지고 일상생활에서 역사문화유산을 향유하고 가꾸어나가는 문화적 생활환경이 마련될 수 있을 때 그 실천성을 담보할 수 있다. 이를 위해서는 우선 문화재를 혐오시설로 취급하는 반문화재 정서를 친문화재 정서로 바꾸는 작업에서 출발하여야 한다. 문화재로 인한 주민불편과 복잡한 행정절차를 줄이고, 규제강도에 따른 주민지원 및 보상을 통해 문화재 보존에 따른 재산상의 불이익이 발생하지 않도록 함으로써 주민이 자발적으로 문화재를 보존하고 가꾸는 토양을 마련하여야 한다. 이는 문화재보호법에 기초한 배타적이고 소극적인 문화재보존체계로는 한계가 있고 각종 공간계획 및 개발제도와 연계체계 구축 등 문화재 보존 및 관리체계의 전반적 틀을 포괄적으로 개선할 때 그 실천성을 높일 수 있다.

따라서 문화재의 제한적 개념을 벗어나, 국토의 역사문화역량을 높이는 개념과 문화국토 조성의 관점에서 문화재 관리체계를 조명해볼 필요가 있다. 이 원고에서는 국토의 역사문화역량을 높이고 문화적 품격을 높이는 차원에서, 각종 공간계획 및 개발제도와 직접적으로 관련되어있는 궁궐 사찰 등 지상에 가시적 실체가 있는 사적과, 지하에 묻혀있는 매장문화재를 중심으로 보존 및 관리체계의 개선 과제를 검토하고자 한다.

II. 문화재보존제도의 현황 및 문제점

1. 문화재관리제도 현황

문화재관리체계는 지정문화재, 문화재보호구역, 역사문화환경보전지역으로 이루어진다. 문화재란 인위적이거나 자연적으로 형성된 국가적·민족적·세계적 유산으로서 역사적·예술적·학술적·경관적 가치가 큰 것을 말하며(문화재보호법 제2조), 문화재위원회의 심의를 거쳐 보물, 국보, 사적, 명승, 천연기념물, 중요민속자료 등으로 지정하며, 지정주체에 따라 국가지정문화재와 시·도지정문화재로 구분된다.

문화재보호구역은 지정된 문화재를 보호하기 위하여 문화재 주변의 일정구역을 문화재보호구역으로 지정하여 관리한다. 「문화재보호법」에서는 문화재 보호구역을 ‘지상에 고정되어 있는 유형물이나 일정한 지역이 문화재로 지정된 경우에 해당

지정문화재의 점유 면적을 제외한 지역으로서 그 지정문화재를 보호하기 위하여 지정된 구역'으로 정의하고 있다.

역사문화환경보전지역은 문화재 또는 문화재보호구역 주변의 역사문화환경을 보전하기 위하여 지정하는 것으로, 문화재(문화재보호구역)로부터 500m 이내의 범위에서 시도별 문화재보호조례로서 그 범위를 정할 수 있다. 역사문화환경보전지역 안에서 이루어지는 개발사업은 건축물 높이, 경관, 소음·진동·오염·굴착행위 등 문화재에 영향을 미치는 영향을 검토한다.

2. 문제점

1) 규제중심의 문화재 보존정책으로 주민불편 및 재산권 침해 논란 야기

문화재보존정책의 첫 번째 문제점은 문화재 보존정책은 문화재 보존을 위한 규제 중심으로 이루어져있고, 문화재로 인해 규제받고 있는 주변지역 주민에 대한 지원이나 보상조치가 결여되어 있다는 점을 들 수 있다. 표 1에서 보는 바와 같이 문화재보호구역은 문화재지정구역과 동일한 형태로 보전하는 지역이기 때문에 토지매입 보상이 이루어져야하는 지역이다. 그러나 현행의 문화재보호구역은 국공유지가 약 40%에 불과하고 반이상이 사유지이다.

더구나 문화재보호구역 외곽에 지정되는 역사문화환경보전지역은 대부분 사유지이다. 이로인해 문화재보호구역 내외에 걸쳐 문화재 보전관련 규제로 인한 사유재산권 침해 시비와 개발요구 민원이 발생하고 있다. 특히 토지매입 대상인 문화재보호구역과 달리, 역사문화환경보전지역은 매입 보상대상에 해당되지 않고 단순히 규제만 이루어지는 지역이어서 개발과 보전의 갈등이 첨예하게 대립되고 있다.

표 1. 전국 문화재구역의 소유 구분

소유구분	필지수	필지비율(%)	면적(m ²)	면적비율(%)
국유지	2,1388	56.2	8854,6844.1	40.0
사유지	1,6561	43.5	1,2010,8642.5	54.2
기타	111	0.3	1279,8970.2	5.8
전체	3,8060	100.0	2,2145,4456.8	100.0

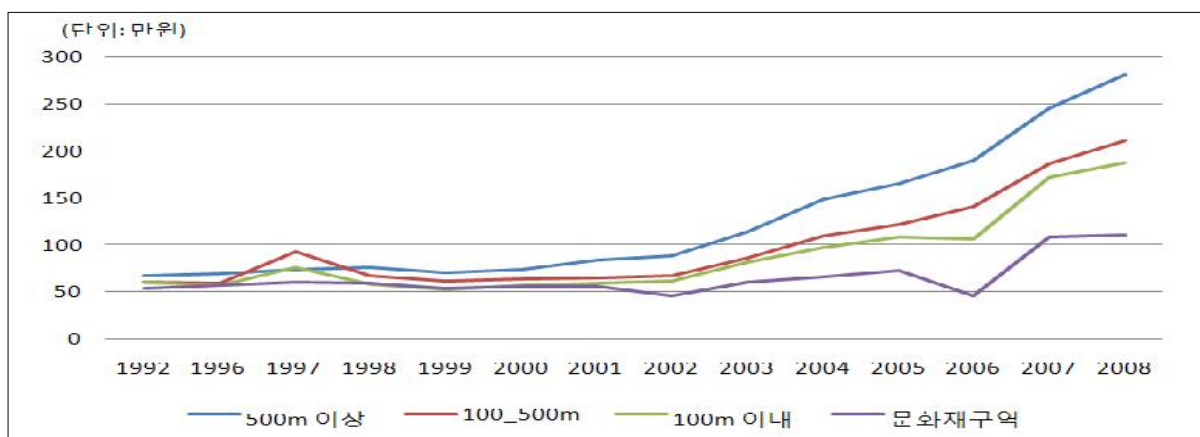
주 : 기타 (미등기, 소유구분 없음 등)

자료 : 문화재청 내부자료(2009.9.), 채미옥 외, 2009, “선진적 국토관리를 위한 용도지역제 개선과 손익조정제도 도입방안 연구(I)”, 국토연구원, p.160

이러한 갈등은 자산가치 격차 문제로 크게 증폭되고 있다. 문화재 보존을 위해 규제받고 있는 지역과 일반지역과의 자산가치 격차는 최소2배에서 최고 6배 이상 차이가 난다. 이러한 지가 격차는 시간이 지나면서 더욱 심화되는 경향을 보인다. 풍납토성의 지가변화 사례를 보면 일반상업지역의 경우 1992년부터 2008년까지 풍납토성으로부터 100m 이내 지역인 역사문화환경보전지역의 지가는 약 100만원/m² 이내로 거의 변하지 않은 반면, 규제를 받지 않는 100m 밖의 일반상업지역 지가는 제곱미터당 약 350만원에서 약 900만원까지 상승하여 격차가 심화되고 있는 것으로 분석되었다.²⁾

이와같이 문화재로 인해 규제받는 지역과 규제 받지 않는 지역 간의 지가격차 심화는 규제지역 주민의 불만을 증폭시키는 역할을 한다. 하지만 이에 대한 보상 및 지원제도가 없어 문화재를 자산가치 하락 및 생활불편을 야기하는 혐오시설로 취급하는 반문화재 정서를 유발시키는 주 요인이 되고 있다.

그림 1. 풍납토성 주변지역의 지가변화



자료 : 채미옥 외, 상계서, p.41.

2) 문화재 관련 규제의 불투명성과 복잡성으로 인한 불편

그 동안 역사문화환경 보존지역의 지정 및 관리는 행위규제의 법적 투명성을 확보하고 명확한 관리 기준을 제시하는 형태로 제도개선이 이루어져 왔다. 하지만 각 지자체 별로 구역의 범위 및 지정, 행위제한 내용에 대한 기준이 미흡하여, 문화재가 위치한 해당 지자체에 따라 각기 다르게 작성되어왔다. 따라서 역사문화환경 보존지역의 범위나 지정은 명확히 도면화되었으나 그 지정 원칙의 계획적 논리

2) 채미옥 외, 2009, 상계서, p.40.

성이 미흡한 부분이 있고, 행위제한도 지역별 문화재별로 다르게 규정되어 있다. 이로 인해 역사문화환경보존지역의 경우 주관적 심의를 통해 규제내용을 확정하게 되는 경우가 많아 일반인이 규제내용을 쉽게 파악하기 어려운 경우가 많다.³⁾

3) 주민지원 및 보상 미비로 반문화재 정서 야기

문화재 보존 및 관리를 둘러싼 갈등 중에서 예산 부족 문제가 가장 큰 요인 중의 하나이다. 한국문화관광연구원에서 연구한 바에 의하면 2000-2009년 동안 한국의 GDP대비 일반 정부 문화예산 비율의 평균값은 0.68%로 OECD 28개국 평균 1.21%에 비해 상당히 낮은 수준으로 나타났다. 특히 문화예산 중에서 문화재에 지출하는 비중은 한국의 경우 2010년 11.93%이나, 프랑스는 28.8%, 일본은 45.9% 스페인은 35.42%이다.⁴⁾ 이러한 수치는 국가별 문화계정에 속하는 항목이 틀리기 때문에 일괄적인 비교는 한계가 있으나, 한국의 경제규모에 비해 문화예산 지출 비율이 낮고, 특히 문화재 관련 지출 비중이 낮다는 사실을 시사한다.

이로 인해 지상에 있는 문화재 보존 및 복원 수리 만이 아니라 지하에 매장되어 있는 매장문화재를 발굴하는 비용은 확보하기 어렵다. 이에 따라 매장문화재에 대한 지표조사와 발굴조사, 보존처리에 소요되는 비용은 개발사업 시행자가 부담하도록 규정하고 있어, 매장문화재를 제대로 보존하기도 어렵고, 개발자에게 과중한 부담을 지우는 문제가 발생하고 있다.

이는 개발비용을 높이는 요인으로 작용할 뿐만 아니라, 발굴 및 보존상의 비용 부담을 피하기 위해 중요 매장문화재를 고의적으로 훼손시키는 부작용을 파생시키는 문제가 있다. 매장문화재법에서는 발굴된 매장문화재 보존조치로 인하여 개발사업의 전부를 시행 또는 완료하지 못하게 된 경우 국가 또는 지방자치단체는 해당 토지를 매입할 수 있도록 규정(26조)하고 있으나, 아직 채원상의 한계로 매입한 사례는 없다. 이로 인해 중요한 유구가 발굴되어 보존 필요성이 높다고 하더라도, 채원상의 한계로 매입하지 못하고 있다.

국가가 발굴비용을 부담하고 있는 소액발굴 지원제도도⁵⁾ 초기에는 신청에 대해

3) 문화재청, 2012, 「역사문화환경 보존지역의 체계적 관리 방안」. p.177-178.

4) 양혜원, 「OECD 주요 국가의 문화예산 비교 연구」, 한국문화관광연구원, pp.274~275.

5) 264㎡ 이하인 단독주택 건설공사(대지면적은 792㎡ 이하) 등의 소규모 발굴, 농업인 또는 어업인이 그 사업목적에 활용하기 위하여 설치하는 시설물로서 건축연면적이 1,322㎡ 이하인 건설공사(대지면적은 2,644㎡이하) 주택을 짓는 경우, 개인사업자가 자기 사업목적에 활용하기 위하여 건축하는 건축물로서 건축 연면적 264㎡이하인 건설공사(대지면적은 792㎡ 이하), 법 제55조 제6항에 의하여 문화재청장이 발굴된 문화재의 보존, 관리 등에 필요한 사항을 지시함에 따라 사업시행을 할 수 없게 된 경우의 건설공사, 공장 건축연면적이 1,322㎡이하(대지면적 2,644㎡ 이하)등의 소규모 발굴은 국가가 비용을 부담하고 있다.(문화재청, 발굴조사업무처리지침, p. 133.)

대부분 지원되었으나, 신청건수가 많아지면서, 예산의 한계로 2008년도에는 신청 건수의 69.7%, 2012년에는 64%에 그치고 있다.

표 2. 소액 발굴 신청 및 지원 현황

연도	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
신청건수(A)	(*25)	(*56)	(*87)	(*130)	109	100	203	258	304
지원건수(B)	25	56	87	130	76	63	158	180	195
지원건수(B/A)× 100	100	100	100	100	69.7%	63	77.8	69.8	64.1
예산액 (백만원)	470	1,200	1,500	2,500	3,000	2,700	5,000	5,000	6,500

자료 : 문화재청, 2013, 발굴제도와

4) 획일적 관리체계

문화재의 특성과 중요도에 맞는 역사문화경관관리가 어려운 문제가 있다. 문화재 보호구역은 사유재산권 침해를 최소화하기 위하여 평면적으로 문화재 유지에 필요한 최소의 면적으로 설정되어 있다. 역사문화환경보존지역도 문화재의 중요도나 특성과 관계없이 시도지사가 500m 범위 내에서 지정하도록 되어있기 때문에 지가가 비싼 도시지역은 좁게 설정되고, 반대로 비도시지역은 최대 범위인 500m까지 설정되는 경우가 많다. 서울시의 경우 국가지정문화재는 보호구역경계로부터 100m 이내, 지정문화재 등은 보호구역경계로부터 50미터 이내로 역사문화환경보존지역 범위를 설정하고 있어, 종묘와 같이 세계문화유산으로 지정되어 있거나 경복궁 창덕궁과 같이 국가적으로 중요한 문화재도 일률적으로 반경 100m 까지만 관리 할 수 있도록 되어 있다. 따라서 광역적인 역사문화경관 관리가 필요한 유적의 주 조망권에 속하더라도 100~500m 밖에서 이루어지는 개발사업을 관리하기 어려워 중요 유적의 역사문화경관적 가치를 살리지 못하는 근본적 한계가 있다.⁶⁾

더구나 역사문화환경보존지역은 문화재보호구역과 성격이 크게 달라서 강력한 규제를 하기가 쉽지 않아 개발사업이 문화재에 미치는 영향 여부를 심의하더라도 소기의 목적을 달성하기 어려운 경우가 많다. 역사문화환경보존지역 내 관리방법 또한 문화재 유형별로 크게 차이가 나지 않고 대부분 층수나 건물 높이 중심으로 규제하고 있고, 일부 지역에서 규정한 지붕모양이나 색채, 재질 등은 권고규정으로 다루고 있어서 규정의 실효성을 담보하기가 쉽지 않은 면이 있다. 개별 문화재별

6) 채미옥 외, 2009, 전거서, p.164.

로 현상변경허용기준이 마련되고 있지만, 대부분의 지자체가 유사한 내용과 방식을 답습하는 현상이 나타나고 있고, 역사문화환경보다는 기존의 토지이용이나 민원을 의식하여 허용하는 건물 높이규정도 많이 나타나고 있다. 이로 인해 주요 문화재 주변에 무질서한 건물들이 건립되어 문화재 주변의 역사문화환경이 훼손되는 문제가 초래되고 있다.

역사문화환경보존지역에서는 농가주택 등에 대한 일부를 제외하고는 용도규제를 거의 하지 않고 있어 유적 주변지역이 유적의 역사문화환경과 조화되지 않는 용도로 채워질 가능성도 존재한다. 일부 역사문화환경 보존지역에서 쓰레기처리장, 위험물처리시설 등의 입지를 규제하는 규정을 공통사항으로 두고 있으나, 강제사항이 아니고 권장사항이어서 실효성이 크지 않은 문제가 있다.⁷⁾

5) 도시계획 및 각종 개발계획제도와 연계체계가 미흡

도시계획 및 각종 개발제도와 연계체계가 구축되어있지 않아 개발제도와 문화재 보존 간의 갈등이 심화되고, 복잡한 행정절차가 야기되는 문제가 있다.

역사문화환경보존지역은 문화재보호구역 밖에 지정되기 때문에 「국토기본법」과 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국토계획법)」에 의해 지정되어 있는 용도지역과 중첩되어있다. 따라서 국토계획법에 의해 지정되는 용도지역·지구나 여러 개발사업, 도시계획시설 등에 의해 직접적인 영향을 받고 있다. 2009년도 개별공시지가를 기초로 분석한 자료에 의하면, 사유지에 있는 문화재구역 중 보전 성격이 강한 보전녹지, 농림지역, 자연환경보전지역 등에 지정된 것은 85.9%이고, 2.1%(필지수 기준 : 48.1%)가 주거, 상업, 공업지역에 지정되어 있어 문화재구역이 완충구역 없이 개발압력에 노출되어있는 경우가 적지 않은 것으로 분석된다.

문화재 주변이 국토계획법상 어떠한 용도지역으로 지정되어 있느냐가 문화재 주변의 역사문화환경보존지역에 대한 개발압력을 좌우한다. 그림 2에서 보는 바와 같이 제3종일반주거지역이나 상업지역, 준주거지역으로 지정될 경우 고층 고밀 개발이 가능한 지역이기 때문에 문화재 주변의 고층·고밀 개발을 방지하기 어렵고, 문화재의 왜소화 등 역사문화환경이 훼손되는 문제가 발생한다.

이와같은 용도지역 간의 상충 문제만이 아니라, 도시계획시설과 각종 개발사업과의 상충성 문제도 발생하고 있다. 간선도로와 같은 도시계획시설이 문화재구역이나 역사문화환경보존지역 내외에 설치되는 경우 문화재의 역사문화환경이 크게 훼손되나, 현재는 도시계획시설 설치 기준에 역사문화 관련 사항에 대한 고려가 명

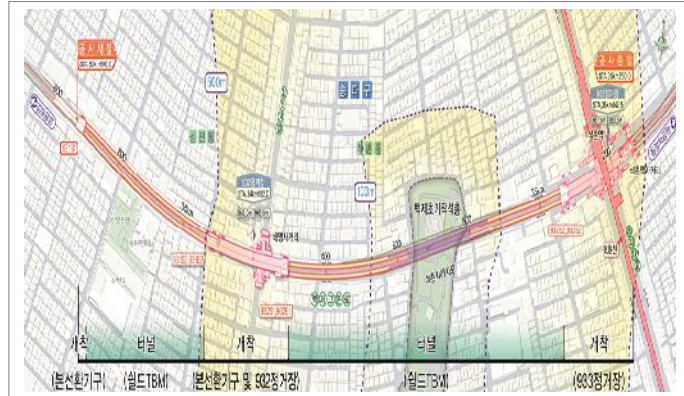
7) 문화재청, 2012, 전제서, p.178.

시되어 있지 않다. 그림 3은 백제 초기 적석층의 중간에 도로가 관통하는 사례를 보여주는 것으로서 현재 이 무덤을 통과하는 도로 아래에 지하철 9호선이 건설되고 있다.

그림 2. 문화유산 주변의
용도지역



그림 3. 간선도로 개설로 훼손된 문화재 사례 :



자료 : 채미옥, 2009, 전계서, 국토연구원, p.8; 문화재청, 2012, 전계서, p.88.

현재 도시계획도로와 같은 도시계획시설 자체가 문화재구역 안에 들어서 있어 불가피하게 문화재에 바로 인접해 시설 설치가 이루어지는 경우에는 문화재위원회로부터 문화재 현상변경 허가를 받으면 가능하도록 되어 있다. 그러나 문화재위원회에 상정되기 이전에 도로부지 매입 등 많은 시간과 비용이 투입되어 계획이 확정단계에 있기 때문에 노선의 전면적 재검토 및 변경이 어렵다. 이로 인해 각종 도시계획시설 설치계획으로 인한 문화재 및 역사문화환경 훼손이 빈번히 발생하고 있다.

이외에 도시재정비촉진사업이나 주거환경정비사업, 도시개발사업, 재개발·재건축사업 등의 개발사업으로 인한 역사문화환경 훼손 문제도 크게 증가하고 있다. 수원화성, 서울 휘경동 의릉 주변의 도시재정비촉진사업과 재건축 사업의 사례와 같이 각종 재개발 재건축사업으로 인해 문화재 주변이 고층빌딩으로 둘러싸이게 되어 문화재 위축이나 경관악화 등의 문제가 야기된다.

6) 문화재 조사 발굴 및 영향검토 시기로 인한 행정절차 복잡성

문화재 유존 여부를 판단하는 지표조사는 개발사업의 실시계획 또는 사업계획 완료 전에 하도록 규정하고 있다. 이로 인해 개발계획이 거의 완료된 마지막 단계에서 지

표조사를 실시하고 그 결과에 따라 발굴조사 등을 실시하게 됨에 따라 중요한 매장문화재가 발굴되었다고 하더라도 개발계획을 중지시키거나, 계획을 수정하기가 어렵다. 그 동안 각종 위원회 심의 및 부처협의 등의 행정절차를 대부분 끝낸 상황이어서, 개발사업의 위치나 건물배치 등을 조정할 경우 토지이용계획 변경에 따른 여러 위원회의 심의와 행정절차를 다시 밟아야 하는 문제가 있어 계획조정이 불가능하다.

Ⅲ. 국토품격제고를 위한 문화유산 관리체계 개선 방안

1. 기본방향

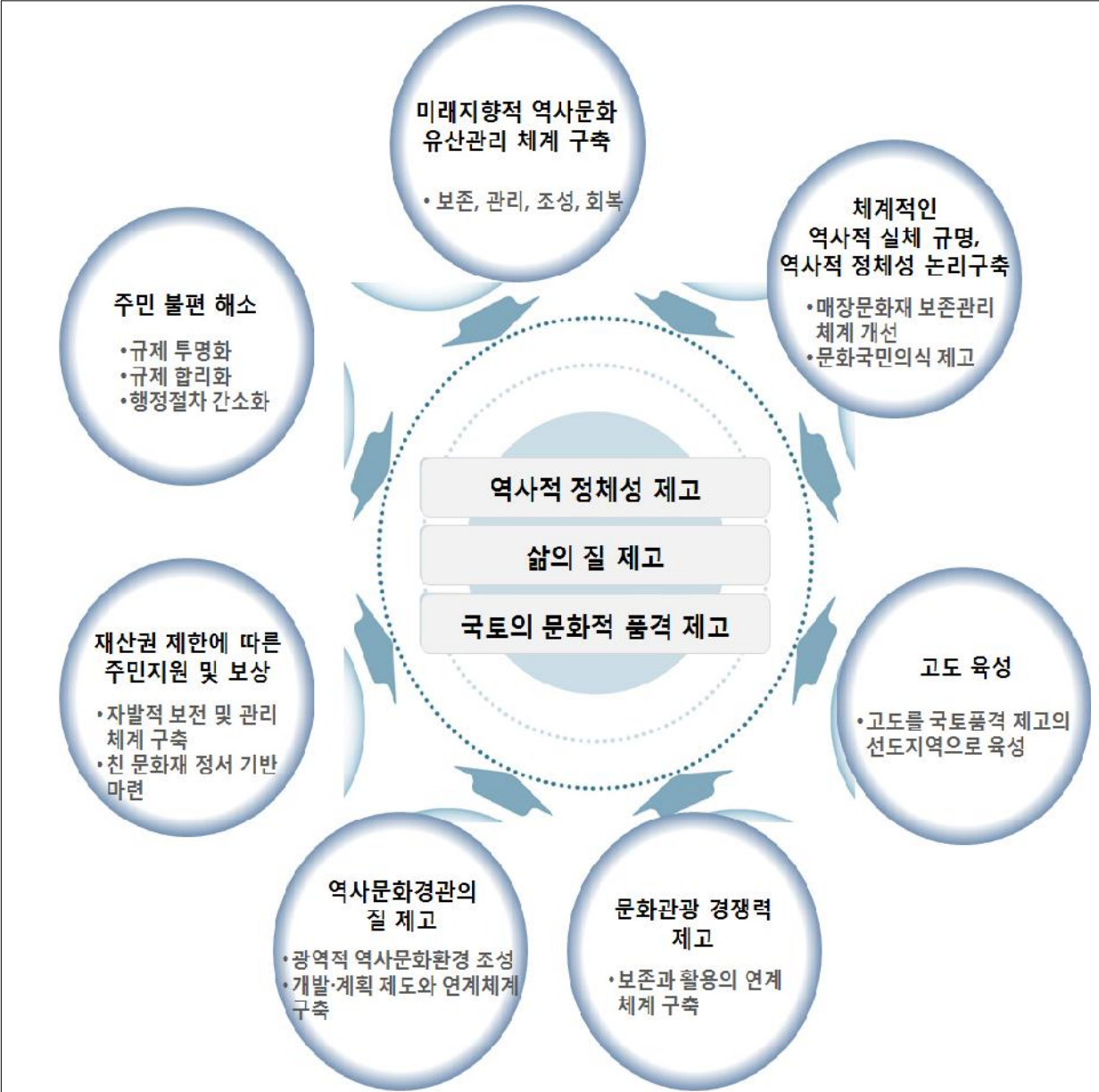
문화유산 관리체계는 유적지 주변의 역사문화환경을 개선하여 유적의 역사문화적 가치만이 아니라 국토의 전반적인 문화적 품격을 높인다는 관점에서 전반적인 관리 틀을 정비할 필요가 있다. 단위 유적지주변의 소극적 규제 관점이 아니라 광역적 역사문화환경과 경관을 회복하고 조성한다는 적극적 관점에서 접근하여, 그 동안 제도적 미비점이나 급격한 개발연대의 개발압력으로 인해 훼손된 역사문화환경을 회복시키는 방법으로 접근한다. 이미 훼손된 지역은 훼손되었으므로 계속 훼손할 수 밖에 없다는 현실 추진적 관리나, 유적 주변의 훼손 최소화라는 소극적 관리에서, 훼손된 지역이라도 역사적으로 중요한 함의나 가치를 가진 지역은 점진적으로 역사문화환경을 회복하고 조성하는 방법으로 관리되어야 한다. 관리대상에 있어서도 지정된 문화재만이 아니라 미래의 새로운 문화자산을 창출하고 광역적 역사문화환경을 조성할 수 있도록 문화재 주변의 일상생활 공간과 다양한 건축물 및 지형적 조건의 통합적 관리체계를 갖출 필요가 있다.

이러한 통합적 관리틀 정비를 뒷받침할 수 있도록 다양한 주민지원을 통해 규제에 의한 강제적 보존·관리가 아니라, 주민이 자발적으로 역사문화환경을 보존하고 관리하는 지속 가능한 관리체계를 구축하도록 한다. 아울러 도시계획 및 개발계획제도와 연계 협력체계를 구축하여 개발과 보존의 갈등관계를 해소하고 전반적인 역사문화환경의 질을 높여야 한다.

가시적 실체가 있는 유적 만이 아니라, 지하에 있는 매장문화재 발굴, 보존 및 관리체계를 개편하여 매장문화재와 일상생활공간이 공존할 수 있는 제도적 기반을 마련한다. 이를 통해 국토의 역사적 정체성에 대한 실증적 자료를 구축하고, 생활

공간의 질과 문화관광 가치를 높이도록 한다. 한 왕조의 국가 통치 흔적과 기록이 한정된 공간에 응축되어 있는 古都를 국토품격 제고의 선도지역으로 육성하여 문화관광경쟁력을 높이는 전진기지로 활용하도록 한다.

그림 4. 문화유산 관리체계의 개선의 기본 방향



2. 문화재 규제의 투명성, 합리성 제고를 통한 국민 불편 해소

- ▷ 역사문화환경 보존지역의 관리방법과 기준을 투명화함으로써 국민 불편을 줄이고 문화재 행정의 선진화 도모
- ▷ 행위제한의 표준화는 구역구분 체계의 표준화와 행위제한 내용의 표준화의 두가지 형태로 추진
- ▷ 역사문화유산에 대한 계획적 정보제공 체계 구축으로 개발과 보전의 예측가능성 제고

1) 역사문화환경 보존지역 세분의 표준화

역사문화환경 보존지역은 일반 용도지구와는 성격이 매우 다르다. 일반적인 용도지구는 단일의 규제 내용을 담고 있으나 역사문화환경보존지역은 원지형 보존을 하는 강력한 규제부터 부분적인 신축을 허용하거나 외관만을 관리하는 등 다양한 규제 내용을 포괄하고 있다. 이에 따라 현행의 역사문화환경보존지역은 규제 강도에 따라 1구역부터 5구역 등으로 세분해서 지정되어 관리하고 있으나, 구역이 단위유적 중심으로 세분되고 구역별 행위제한 내용도 유적별로 정해져 있다.

이에 따라 구역별로 명확한 성격이 정립되지 못하고 행위제한 내용을 파악하기 어려워 통합적이고 체계화된 관리가 어렵다. 표 3 에서 보는 바와 같이 동일한 제1구역이라고 하더라도 해미읍성은 8m 이하의 건축물이 허용되는 반면, 강화외성이나 영월 어라연은 원지형보존으로 되어있는 등 유적과 지역특성에 따라 다양한 행위제한 내용을 담고 있다.

표 3. 현행 역사문화환경보존지역의 사례 비교

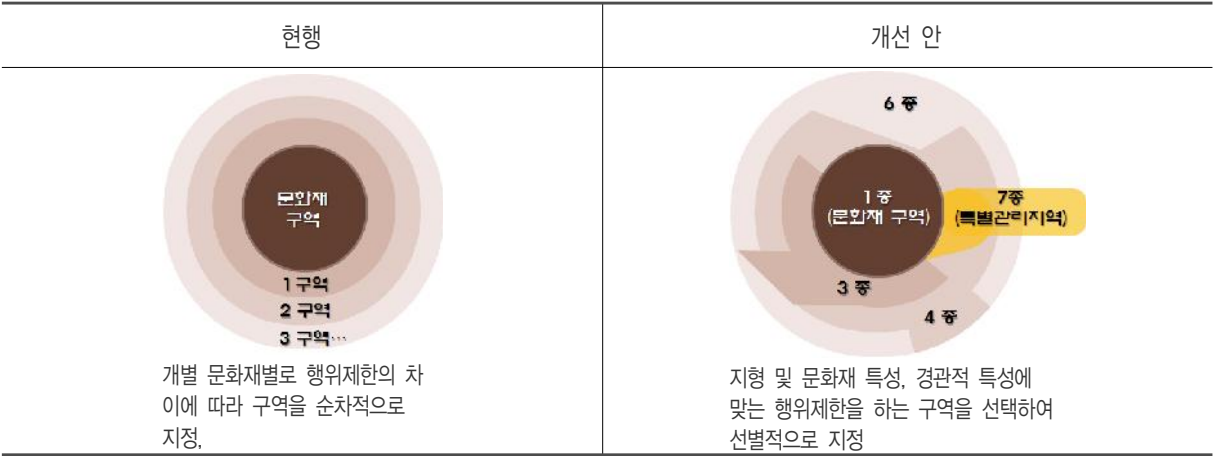
구역	해미읍성(동문지역)		강화외성		영월어라연(명승)	
	평스라브	경사지붕	평스라브	경사지붕	평스라브	경사지붕
제1구역	8m이하 (2층)	10m이하 (2층)	<ul style="list-style-type: none"> · 원지형보존 · 문화재관리를 위한 시설 허용 사적 · 기존 건축물 범위 내에서 개축 허용 		<ul style="list-style-type: none"> · 원지형보존 · 기존건축물 범위나 개축, 재축, 허용 	
제2구역	14m이하 (4층)	16m이하 (4층)	5m이하 (1층)	7.5m이하 (1층)	8m이하 (2층허용)	12m이하 (2층 허용)
제3구역			8m이하 (2층)	12m이하 (2층)		
제4구역			11m이하 (3층)	15m이하 (3층)		

자료 : 문화재청, 2012, 전계서, p.146.

따라서 행정 운용의 편이성과 제도운용의 투명성을 높일 수 있도록 구역 세분방
 법을 표준화하고, 지정된 구역별 행위제한의 강도와 내용을 쉽게 파악할 수 있도
 록 역사문화환경보존지역의 구역 세분방법과 기준을 표준화할 필요가 있다. 즉 원
 지형을 보존하고 개발을 허용하지 않는 구역, 4층 이하 저층 건물의 신축을 허용
 하는 구역, 15층 이하의 고층 건물 신축이 허용되는 구역, 건물 층수 규제 없이
 건물형태나 외관 등 경관적 관리만 하는 구역 등으로 구역 세분의 표준화를 통해
 지정된 구역의 종류만 보면 그 곳에서 어떠한 규제가 이루어지고 어떠한 개발이
 가능한지, 전문적인 심의를 받아야하는 구역인지를 알 수 있도록 하여야 한다. 이
 와같이 구역별 성격과 행위제한을 정해 놓고 각 지역의 문화재 특성과 지역 특성
 에 따라 적정행위제한 내용을 담고 있는 구역을 선택해서 지정하도록 한다.

이는 역사문화환경보존지역의 행위제한 내용을 예측 가능한 형태로 전환한다는
 것을 의미하는 것으로 역사문화환경 보존지역의 전산화 및 체계적 관리 운용의 기
 틀을 구축할 수 있다.

그림 5. 역사문화환경보존지역 세분의 개선방안



자료 : 문화재청, 2012, 전세서, p. 149.

2) 현상변경허용기준의 표준화

역사문화환경보존지역의 행위제한 내용은 일반인이 쉽게 파악하고 이해할 수
 있도록, 현상변경허용기준을 객관적 판단이 가능한 것과 주관적 심의가 필요한 부
 분으로 나누어 객관적 판단에 따라 집행할 수 있는 부분은 코드형태로 표준화할
 필요가 있다. 중요 유적이거나 특수한 성격을 가지고 있어 행위제한 내용을 객관화
 하기 어렵고 사안별로 주관적인 판단이 필요한 사항은 분리하여 문화재위원회의

심의를 거치도록 함으로써 객관화된 행위제한 내용이 갖는 경직성 문제를 보완하도록 한다. 이를 통해 역사문화환경보존지역 내 행위제한의 투명성을 높이고, 개발사업에 대한 행정 절차와 시간을 줄여나갈 필요가 있다.

3) 계획적 정보제공 체계 구축

국토의 역사문화역량을 강화하기 위해서는 문화재를 보존하고 관리하는 문화재 보존체계, 문화재 주변의 토지이용 및 개발을 관리하는 국토 및 도시계획체계 상호간의 연계성을 높여야 한다. 이를 위해서는 우선 문화재 분포에 대한 체계적이고 종합적인 정보제공체계가 구축되어야 한다.

우리나라의 문화재는 대부분 목조로 되어있어 화재로 훼손된 경우가 많아 서구의 석조 문화재와는 달리 그 가시성과 명확성이 부족한 만큼 도시계획 측면에서 보존하려고 해도 보존할 곳에 대한 정보를 파악하기가 쉽지않다. 각종 개발계획에서 문화재의 역사문화환경을 감안하여 계획할 수 있도록 하기 위해서는 개별 문화재가 당해 도시에서 차지하는 위상, 문화재의 성격, 문화재 특성상 반드시 고려되어야할 지형적 조건 및 주요 고려사항, 주변지역의 주요 건축물 정보, 관리상의 주안점 등에 대한 다양한 정보가 제공되어 공무원과 일반인이 도시계획이나 다양한 개발계획을 수립하는데 기초 정보로 활용될 수 있도록 하여야 한다.⁸⁾

이와같은 전문적 정보 제공서비스는 지역주민에게 해당 문화재의 보호 및 주변 역사문화환경 관리의 목표 및 방향을 널리 이해시키고, 관할 지자체나 전문가가 손쉽게 정보를 습득하게 함으로써 정보 미비로 인한 역사문화환경 보존지역 내 불합리한 건설사업 추진을 조기에 차단하는 효과를 기대할 수 있다.

영국에서는 보존구역의 역사적 중요성과 특성, 개발 과정과 공간적인 분석 내용, 토지이용과 관련 활동, 교통, 건축물, 지역적 특성, 건물 재질, 공공공간과 문화적 자산 등에 대한 구체적인 설명을 포함하여 역사문화환경 관리의 효율성을 도모하고 있다. 런던시티의 경우 26개의 보존구역 중 16개 지역에 대해서는 보존구역의 특성에 대한 요약 보고서(Conservation Area Character Summaries)를 작성하고 있고, LDF의 하위문서 중 하나인 중점전략에서는 고고학적 연구와 조사결과를 출판 및 번역하여 도시의 역사적 기념물과 유산의 가치를 홍보하도록 하고 있다. 런던시티의 보존구역 중 가장 큰 면적을 차지하고 있는 뱅크(Bank) 보존구역의 관리 전략요약보고서(Draft Character Summary and Management Strategy SPD)에서는 보존구역의 역사적 중요성과 특성, 개발 과정과 공간적인 분석 내용, 토지이

8) 채미옥, 2010, “국토품격 제고를 위한 문화국토 조성 전략”, 「국토」 5월호, 국토연구원, p.23.

용과 관련 활동, 교통, 건축물, 지역적 특성, 건물 재질, 공공공간과 문화적 자산 등에 대한 구체적인 설명이 포함되어 있다.⁹⁾

3. 역사문화환경의 경관적 질 제고

- ▷ 유적 주변의 훼손방지를 위한 소극적 규제에서 역사문화환경과 경관의 질을 높이는 적극적 관리 및 조성으로 전환
- ▷ 건물 높이 및 층수 관리 중심에서 용도, 색채, 외관 등의 경관리체계를 강화하여 역사문화경관의 질 제고
- ▷ 획일적인 거리기준에서 문화재의 특성과 중요도에 따라 역사문화환경보존지역의 탄력적 조정하여 역사문화환경 관리의 효율화 도모

1) 문화재 특성 및 중요도에 맞는 역사문화환경 관리 체계 구축

문화재 주변에 지정되는 역사문화환경 보존지역의 핵심은 경관 관리이다. 획일적 거리제한의 공간적 범위를 극복하여 문화재의 특성과 중요도에 따라 지역 범위를 차등적으로 조정하여 역사문화환경 관리의 효율을 기할 필요가 있다. 중요도가 떨어지는 유적의 경우 역사문화환경 보존지역의 범위를 축소하고, 궁궐이나 세계문화유산 등 광역적 역사문화환경 조성이 필요한 유적은 범위를 부분적으로 확대하여 역사문화 경관의 질을 높이도록 한다.

역사문화환경 보존지역은 거의 대부분이 사유지에 지정되어 있으므로, 이와같이 지역의 공간적 범위를 확대하는 것은 쉽지 않은 한계가 있다. 따라서 문화재의 중요도나 특성 측면에서 문화재의 역사문화환경이나 경관을 보존하고 조성하기 위해 특별관리가 필요한 경우 주요 유적의 주조망권에 드는 지역 일부와 주 진입로가 있는 가로망을 따라 부분적으로 특별관리지구를 지정하여 건물형태, 외관, 재료, 창문형태 등에 대한 상세한 경관관리를 함으로써 문화적 가치를 높이도록 한다.(그림 5의 특별관리지역 참조)

이와같이 특별관리지구로 지정되어 행위제한 내용이 2배 이상 강화될 경우 표 4에서 서술한 바와 같이 규제 강화에 따른 지원이나 인센티브를 부여하도록 한다. 특별관리지구를 지정하고 행위제한 내용을 결정하는 것은 역사문화환경관리계획

9) 문화재청, 2012, 전제서,

수립 과정에서 문화재위원회의 심의를 거쳐 대상지역과 범위, 행위제한 내용 등에 대한 심의를 거쳐 결정하고 고시하도록 한다.

일본의 경우 광역적인 역사문화경관을 관리하기 위해 황궁주변 등 세심한 경관 관리가 필요한 지역은 1~4km 범위까지 경관유도구역을 지정해서 관리하고 있다. 특히 고도(古都)인 나라시의 경우 특별국가사적지 지정을 통한 세계유산 평성궁(平城宮)터를 관리하는데 있어, 대극적 기단으로부터 코후쿠지 오층탑, 도다이지 대불전 등으로 경관축을 지정하여, 경관축 내의 도심 건축물 높이를 규제함으로써 나라시 평성궁 주변의 역사문화환경을 광역적으로 조성하고 있다.¹⁰⁾(그림 6 참조)

표 4. 특별관리지구 지정 및 관리

지구지정 목적	· 중요 유적의 역사문화환경 및 경관의 특별 관리
지구지정 대상	· 궁궐 등 국보급 유적, 세계문화유산 등
지구지정 방법	· 역사문화환경보존계획 수립 시, 문화재위원회의 심의를 거쳐 대상 유적 및 지역적 범위 결정
지구 관리방법	· 역사문화환경보존계획 수립 시, 상세 경관관리 기준 작성 및 문화재위원회의 심의를 거쳐 관리내용 결정
위원회 심의	· 특별관리지구 대상 선정 및 공간범위, 행위제한 내용 심의 · 역사문화환경관리계획에서 규정한 형태나 밀도와 다르게 개발할 상황이 발생했을 경우 문화재위원회의 심의를 거쳐 계획 내용 변경
개발 허가	시장 군수
인센티브 부여 등	· 특별관리지구 지정으로 인해 행위제한이 현저하게 강화되었을 경우, 행위제한 강화 정도에 따라 적정 수준의 인센티브 부여 또는 규제받는 용적률 매입 · 계획에 정해진 형태로 건물 외관 수선하는데 따른 추가 비용 보조 · 기존의 용도지역 보다 행위제한이 크게 강화되어 자산가치가 1/3-1/2이하로 하락할 정도의 규제가 가해질 경우 강화된 규제로 인한 자산가치 하락분 보상

자료: 문화재청, 2012, 전거서, p. 152.

10) 채미옥 외, 2009, “공주고도보존계획”, 공주시·국토연구원, P.30~31.

그림 6. 헤이조우꾸우 발굴 유구 보존·복원 및 조망점 선정



자료 : 채미옥 외, 2009, 상계서, 공주시 · 국토연구원, p.30

2) 경관적 측면의 행위제한 내용의 다양화로 역사문화경관의 질 제고

현행 역사문화환경보존지역 내 현상변경허용기준은 일부 유적을 제외하고는 대부분 건물층수나 지붕 모양 등 일부 내용에 한정되어 있다. 앞으로 용도 및 건물 외관 등에 대한 행위제한 내용을 다양화하여 역사문화환경의 질을 높이도록 한다.

우선 최소한의 용도규제를 실시하여, 유적의 역사문화환경에 부정적인 영향이 큰 용도, 즉 쓰레기처리시설, 화장장, 묘지 등의 혐오시설물, 축사는 입지를 금지하고, 유적의 특성상 골프연습장, 공장 등의 입지 규제가 필요한 경우 선별적으로 이들 용도의 입지를 규제한다. 또한 주요 유적 주변의 전통 주거지가 과도하게 상업화되는 것을 방지할 수 있도록, 역사문화환경 보존지역 중 전통적 성격이 강한 지역에서는 전통 주거지가 상업용으로 용도변경하는 것을 제한할 수 있도록 용도변경 허가제를 실시하는 방안도 강구될 필요가 있다.

그 다음 건물 외관이나 색채, 간판, 조망권 확보 등에 대한 규정을 추가하여 역사문화유산과 조화되는 역사문화환경을 조성하는 기본틀을 마련한다. 경관적 관리는 유적의 특성에 따라서 경관관리 요소와 내용을 차별화하여 행정처리 비용과 시간을 줄이면서 역사문화환경 보존지역의 전반적인 경관 개선을 도모하는 형태로 개선한다. 즉 지붕이나 건물 색채, 간판 색채 등은 일정 채도 범주를 벗어나는 색채의 사용을 가급적 제한하도록 하여 전반적인 역사문화환경 보존지역의 경관을 개선하고, 이 이외의 상세한 경관관리가 필요할 경우 심의를 받도록 한다.

외국은 건물형태, 외관, 건물 재질 등 다양한 형태의 행위제한을 실시하고 있다.

오스트리아는 건물형태, 건축물 규모, 건물 재료, 색채, 전면부 디자인, 1층 구성 요소, 지붕, 창문형태, 차양 등 경관적 측면의 규제가 대부분이다. 미국은 역사문화 환경을 보존하기 위한 특별구역에 대해 지형변경을 제한하고 식수, 자연수로, 수생 식물에 대한 규정과 공조설비, 외부조명 및 가로등, 통신설비, 안테나 도로포장, 자판기, 옥상녹화, 시설물 확장 및 부속건축물 형태, 외장재, 창문형태, 주차장 차폐, 창문 개폐구 형태, 차양 등 세부적인 내용까지 규정하고 있다.¹¹⁾

3) 계획적 관리체계 확립을 통한 경관관리의 내실화

현재 「문화재보호법」에서는 문화재기본계획을 수립하도록 하고 있으나¹²⁾, 여기에 포함되는 내용은 문화재 보호에 치우쳐 있고, 포괄적인 관리에 국한되어 있다. 따라서 각 지역의 지형적 특성 및 토지이용 특성을 반영한 역사문화환경의 보존에는 한계가 있고, 역사문화환경 보존지역은 개별문화재를 중심으로 지정 및 관리되고 있어 도시 전체 차원에서의 위상과 유적 상호간의 연계체계 및 역사적 맥락을 고려한 관리가 쉽지 않은 한계가 있다.

앞으로 역사문화환경기본계획과 관리계획으로 계획체계를 정비하여 역사문화환경 관리의 내실화를 도모할 필요가 있다. 이를 통해 기존의 문화재만을 대상으로 하고 있는 문화재기본계획을 주변지역의 역사문화환경까지 고려한 관리체계를 구축할 수 있도록 개편하고, 도시 내에서 중점적으로 경관관리를 해야 할 대표적인 역사문화유산과 도시내 역사적 맥락을 보존하고 관리할 수 있는 기본방향을 제시하도록 한다. 역사문화환경기본계획에서 제시된 방향에 따라 개별 문화재에 대한 역사문화환경관리계획을 수립하고 문화재 특성에 맞는 지역 세분과 행위제한 내용을 구성하도록 한다. 아울러 미래의 문화자원을 발굴해서 관리한다는 관점에서 역사문화환경 보존지역내 건축물에 대한 상세 조사를 통해 중요 건축물에 대해서는 철거허가제를 실시하는 방안을 제시한다. 이와 같은 역사문화기본계획과 관리계획은 경관계획적 관점에서 계획수립지침과 계획기준을 마련할 필요가 있다.¹³⁾

런던시티는 지역정부 차원의 도시계획 문서인 LDF(Local Development Framework)의 하위 문서인 중점전략에서 지역의 역사문화 자원의 보존과 개발에 대한 가이드라인을 제시하고 있으며, 이와 별개로 개별 문화재에 대한 별도의 관리전략을 수립하여 문화재의 특성에 적합한 보존과 관리를 실시하고 있다. 26개의

11) 문화재청, 2012, 전거서, p. 195.

12) 「문화재보호법」 제6조(문화재기본계획의 수립) ① 문화재청장은 시·도지사와의 협의를 거쳐 문화재의 보존·관리 및 활용을 위하여 다음 각 호의 사항이 포함된 종합적인 기본계획(이하 "문화재기본계획"이라 한다)을 5년마다 수립하여야 함

13) 채미옥, 2010, "국토품격 제고를 위한 문화국토조성 전략", 「국토」 5월호, 국토연구원, p.23

보존구역 중 4개 지역에 대해서는 보충계획문서(Conservation Area Supplementary Planning Documents)를, 5개 지역에 대해서는 별도의 관리전략(Conservation Area Management Strategies)을 수립하였다. 이 중 보충계획문서는 보존구역 중 별도의 자료가 필요하다고 인정되는 구역에 대하여 작성되며, 각 보존구역의 성격에 따라 건축물 가이드라인, 조망권 확보 방안 등에 대하여 보다 구체적인 정책을 제안한다. 또한 관리계획에서는 토지이용, 환경 강화, 교통, 공공 공간 및 경관, 고고 유적 등에 대한 관리가이드라인을 제시하고 있다.

역사문화환경 기본계획	<ul style="list-style-type: none"> · 도시차원의 역사문화환경관리의 기초정보 및 기본 방향 제시 · 도시차원의 중점관리 자연유산 및 역사문화유산 명시 · 도시차원의 역사문화 골격 보존 및 회복, 활용방향 제시
역사문화환경 관리계획	<ul style="list-style-type: none"> · 개별 문화재의 역사문화환경관리 방안 · 역사문화환경 보존지역의 구역 세분 · 역사문화환경 보존지역내 세부구역별 행위제한 및 관리 내용 · 역사문화환경 보존지역 내 의미가 있는 주요 건축물 보존방안

자료 : 문화재청, 2012, 전세서, p. 117.

영국 런던시티(City of London)는 도시공사(City Corporation)가 런던시티를 개발하는 데에 공간적인 틀을 제공하는 계획문서로서 지역개발계획 중점전략(Local Development Framework Core Strategy)을 수립하였다. 본 계획은 경제환경과 경제활동인구, 교통수요와 주택수요, 기후의 변화, 도시 역사유산 및 주민 삶의 질 향상에 대한 요구의 변화에 맞는 사업을 추진하기 위한 기본계획이다. 역사적 환경부문에서는 도시의 역사유산과 그 주변지역의 중요성을 향상시키고 보존하며 도시민과 방문객을 위한 매력적인 환경을 조성하기 위해 역사적 환경 조성방안을 제시하고 있다.

4. 각종 계획 및 개발제도와의 연계성 제고로 개발과 보전의 갈등 축소

- ▷ 도시계획, 각종 개발, 활용제도와의 제도적 연계 기반 마련하여 일상생활에서 문화재의 향기를 향유하며 가꾸어 나가는 기틀 마련
- ▷ 범부처 협력체계를 구축하여 문화지향적 국토관리 추진

1) 국토관리 이념의 역사문화성 추가로 문화지향적 국토관리 패러다임 기반 구축

「문화재보호법」만으로 국토에 산재해있는 모든 문화재를 지키고 보호하는 데는 한계가 있으며 「관광진흥법」만으로 문화적 경쟁력이 있는 문화관광지를 창출하는 데는 한계가 있다. ‘문화의 시대’를 맞아 다양한 제도가 국토문화를 보존하고 형성해나가는데 도움이 되도록 국토관리의 기본적인 패러다임을 문화지향적으로 전환하는 작업이 병행될 필요가 있다. 국토관리의 기본이 되는 「국토기본법」은 국토관리의 기본이념에 대해 “국토에 관한 계획 및 정책은 개발과 환경의 조화를 바탕으로 국토를 균형 있게 발전시키고 국가의 경쟁력을 높이며 국민의 삶의 질을 개선함으로써 국토의 지속가능한 발전을 도모할 수 있도록 수립·집행하여야 한다”고 규정하고 있으나, 역사문화자원의 보존 및 역사문화환경 조성을 통한 국토의 문화적 가치를 더 높이기 위한 노력에 대해서는 아무런 규정이 없다. 「국토기본법」상의 국토이용 및 관리의 기본원칙에 ‘역사문화보존 원칙’을 천명하여 역사문화자원이 국토관리의 기본틀 형성의 중요한 토대가 되는 근거를 마련할 필요가 있다.¹⁴⁾

2) 「문화재보호법」과 「국토계획법」 운용기준의 정합성 제고

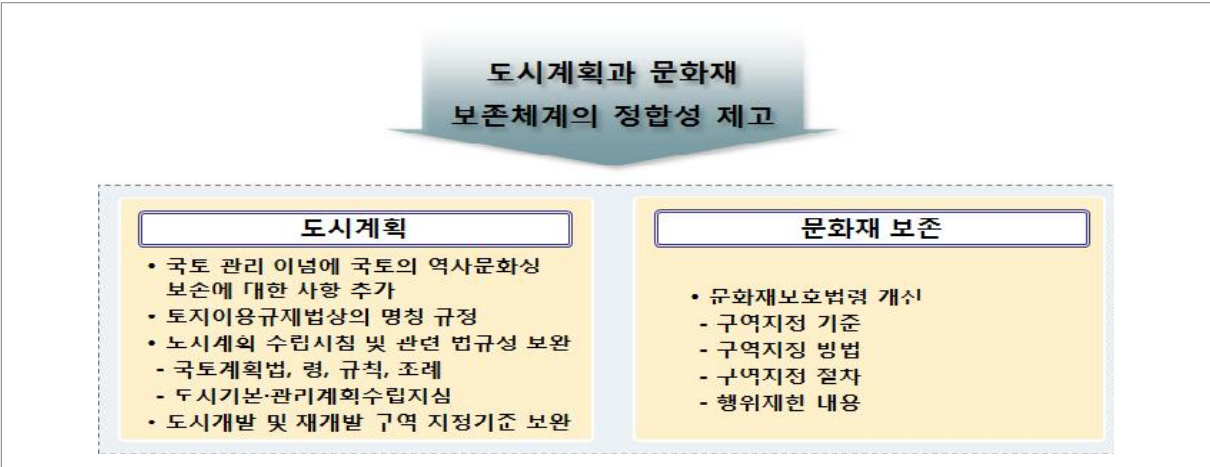
「문화재보호법」은 문화재 보호의 기본이 되는 법이고, 「국토계획법」은 국토이용 및 관리의 기본이 되는 법이다. 문화재보존체계와 국토관리제도와의 연계성 제고를 통해 문화재 주변의 개발압력과 민원, 난개발 문제를 사전에 차단할 수 있는 제도적 기반 마련이 중요하다.

문화재는 「국토계획법」에서 수립하는 도시·군관리계획에 의해 지정하는 용도지역에 따라 주변의 역사문화환경이 크게 영향을 받는다. 문화재 주변이 자연환경보전지역이나 녹지지역, 제1종주거지역과 같이 저밀 용도지역으로 지정되어있을 경우 문화재 주변의 토지이용 및 개발행위가 문화재 보호체계와 갈등을 일으킬 가능성은 낮아진다. 그러나 상업지역과 같이 고밀개발이 가능한 용도지역으로 지정

14) 문화재청, 2012, 전거서, p.145.

되어있을 경우는 문화재 주변의 고밀 개발압력이 높아져 역사문화환경 보존 및 관리에 어려움이 발생하게 된다. 이러한 문제를 해소할 수 있도록 문화재 보존체계와 국토계획법 간의 상호 정합성을 높여서 도시계획에 의해 역사문화환경이 지속적으로 일관되게 보존될 수 있는 틀을 구축하여 문화재 보호와 도시계획이 개발과 보존의 상충적 관계가 아니라, 상호 보완적이고 협력적인 형태로 운영될 수 있는 기반을 마련할 필요가 있다.¹⁵⁾

그림 7. 문화재 보존체계와 도시계획 연계방안



자료 : 문화재청, 2012, 전게서, p. 127.

이를 위해서는 도시계획수립 기준 및 지침, 기초조사 항목 등에 역사문화환경 고려 항목을 추가하여 도시계획의 수립단계에 문화재와 역사문화환경에 대한 고려가 이루어질 수 있도록 제도적인 근거를 마련할 필요가 있다. 문화재 보존체계와 도시계획간의 정합성을 높임으로써, 문화재 주변의 고층·고밀개발 등 문화재의 역사문화환경과 조화를 이루지 못하는 용도지역이 지정되는 것을 방지할 필요가 있다.

일본 나라시에서는 평성궁 터 주변 지역에 대해서는 도시계획 상의 1종, 2종, 3종 풍치지구로 지정하여 엄격한 건축행위규제를 실시하고, 나아가 평성궁터 헤이쵸우규우터 주변 고분군과 이들을 둘러싼 제1종 풍치지구까지를 매입하여, 장래에는 이 일대를 역사문화공원으로 조성할 계획을 가지고 있다.

또한 간선도로 등 각종 도시계획시설 설치로 인한 역사문화환경 훼손을 최소화할 수 있도록 도시계획시설설치 기준에 역사문화환경 보존 사항을 규정할 필요가 있다. 문화재 훼손에 영향을 미칠 수 있는 시설들, 예를 들어 일정 폭 이상의 도

15) 채미옥, 2009, 전게서, p.25-26

로, 쓰레기처리장, 화장장, 위험물처리시설 등은 문화재에서 일정거리 이내에 위치한 역사문화환경 보존지역 내에서의 시설설치를 제한하도록 하는 도시계획시설 제한 규정을 마련하는 것이 바람직하다.

그리고 재건축사업, 도시재정비사업, 택지개발사업, 도로건설사업 등 각종 개발사업으로 인한 역사문화환경의 훼손 문제를 방지할 수 있도록 각종 개발계획수립시침에 역사문화환경 보존지역과 그 인근 지역을 대상으로 개발계획을 수립할 때 고려해야하는 기준을 규정하는 노력도 경주되어야 한다. 이를 통해 문화지향적 도시계획체계 및 국토관리체계를 구축하는 실천적 제도 기반을 마련할 필요가 있다.

특히 「도시 및 주거환경정비법」과 「도시재정비촉진을 위한 특별법」에 의한 재건축사업으로 인한 역사문화환경의 훼손을 최소화하는 근거규정을 마련할 필요가 있다. 서울시 청진지구, 피맛골, 세종로지구 등 기존 도심에서 이루어지는 개발사업의 대부분은 1970년대 「도시재정비촉진을 위한 특별법」에 의해 지정된 재정비촉진지구나 정비구역으로 지정된 곳이다. 앞으로 역사문화환경 보존지역과 그 인근에 재정비촉진지구를 지정할 경우 문화재청장과 사전협의하여 역사문화환경에 미치는 영향이 최소화되는 형태의 지구지정이 이루어지도록 상호 협의 조정하는 체계를 구축할 필요가 있다.

3) 사전협의제도의 내실화

양호한 역사문화환경 및 경관을 조성하기 위해서는 역사문화환경 보존지역 내 뿐만 아니라 현행의 제도적 장치로는 사실상 제어가 불가능한 역사문화환경 보존지역 밖의 개발 관리의 한계를 극복할 필요가 있다. 역사문화환경 보존지역 밖이라도 일정 부분 문화재에 미치는 영향, 조망, 지하유구 분포 등을 고려하여 건물입지 및 배치 층수 등에 대한 사전검토의견을 제시함으로써 당해 개발사업으로 인한 역사문화환경 훼손 문제를 방지할 필요가 있다.

현실적으로 모든 문화재 주변에 대해 이를 적용하기는 어렵고 궁궐 등 국보급 사적이나 세계문화유산 주변 1km 이내 지역에서 이루어지는 개발계획, 古都 지역 내 개발계획에 대해서는 사전협의제 기능 강화가 필요하다. 기능 강화 방안으로는 관련 분야 전문위원 2~3인의 검토를 실시하고 관련 부서(사적, 천연기념물, 건축, 공능 관련 부서 등)의 의견 조율과정을 거친 후 문화재청의 의견을 회신하는 형태로 추진할 필요가 있다. 이 과정에서 중요 안건의 경우 문화재위원회에 상정해서 검토 후 의견을 회신하는 체제를 갖추으로써 역사문화환경 보존지역 밖 지역의 전문적 관리 틀을 갖출 필요가 있다.

4) 사후 관리기능 강화

「문화재보호법」은 역사문화환경 보존지역에서 건설공사를 시행할 경우 해당 역사문화환경 보존지역에서 동법 제35조제1항제2호에 따라 허가(변경허가를 포함한 다)를 받고 허가받은 사항을 착수 또는 완료한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 사실과 경위를 문화재청장에게 신고하도록 하고 있다. 그러나 적법한 기준 안에서 작성하여 신고한 경우 이에 대한 사후확인 절차가 미비하고, 심의를 받아 허가받은 경우에도 사후 보고에 대한 관리체계가 미흡하여 실질적 관리 감독의 한계가 있다.

신고 또는 문화재청의 심의를 거쳐 허가를 받은 건설사업은 준공허가 전 서면 완료보고를 하도록 제도화할 필요가 있다. 서면으로 보고된 건 중에서 무작위로 표본을 추출하고, 중요 사안으로 논의되었던 개발사업 등을 포함하여 현지 실사를 하여야 한다. 실사를 통해 허가사항 이행 여부를 확인하고, 허가 받아 개발한 결과를 피드백하여 허가기준의 효과와 문제점을 분석하고, 현상변경허용 기준을 개선해나가는 기초자료로 활용할 필요가 있다. 이와같은 허가 심의 내용의 이행여부에 대한 사후관리기능 강화는 주민지원제도 도입을 위해서도 필요한 절차이다.

5) 관계기관 공조체계 구축

문화재보호체계와 도시계획체계의 괴리감을 줄이고 상호 이해관계의 폭을 넓히기 위해서는 제도적 개선에 대한 노력뿐만 아니라 운영 주체 간의 긴밀한 협조체계 구축을 위한 노력이 수반되어야 한다. 역사문화환경 보존지역은 그 특성상 문화재청과 국토해양부 양측의 이해관계와 긴밀한 협조를 통한 운영이 필요한 지역이다. 문화재청과 국토교통부 간의 정책협의회를 정기적으로 운영하여 지속적인 의사소통 창구를 확보하고, 역사문화환경 보존 및 관리와 관련한 주요 안건에 대해 상호 의견 조율과 제도적 협력체계를 구축해나갈 필요가 있다. 이를 통해 문화지향적 국토개발과 관리체계를 구축하고, 주변지역의 개발환경과 활용성을 고려한 역사문화관리의 양립 기반을 확대해나갈 필요가 있다.

영국은 문화재의 특성에 따라 다양한 조직이 관리할 수 있는 틀을 마련하고 있다. 런던시티의 경우 중점전략의 5가지 항목에 대한 지침에서 각각의 특성에 맞는 관련계획을 수립하도록 하고 있으며, 이에 정부를 제외한 다양한 기관이 협력할 수 있는 발판을 마련하고 있다. 개별적인 가이드라인 수립을 위해서는 민·관 및 전문가가 모여서 협의할 수 있는 테스크포스팀(TFTeam)을 조직하거나 위원회 등

을 통하여 조사할 수 있도록 하고 있다. 특히 세계문화유산의 경우에는 유네스코 위원회나 각종 협의회를 통하여 연구와 협의를 진행하고 이에 대한 보고서를 제출하도록 하고 있다.

5. 매장문화재 보존 및 활용을 위한 제도 개선 과제¹⁶⁾

▷ 매장문화재의 합리적 발굴 및 관리, 활용체계를 구축하여 역사적 정체성 확립 및 문화관광 경쟁력 제고

1) 지표조사 시기 개선으로 개발과 보전의 갈등 조정의 완충장치 마련

지표조사 시기와 지표조사 주체를 개선하여 개발과 보전의 갈등을 줄이는 기반을 마련할 필요가 있다. 단기적으로 건설공사 시행자가 지표조사를 실시하는 시기를 개선하여 개발사업예정지구 지정 고시 시점 또는 사업계획 수립 착수 시점에 지표조사를 실시하고, 중요 지역을 미리 발굴하는 방안으로 접근하여 개발과 보존의 공존 체계를 구축할 필요가 있다. 이를 통해 개발계획 수립 착수 단계에 매장문화재의 실체를 확인하고 유구의 보존 및 활용 방법, 개발사업의 토지이용계획 및 개발형태를 조정할 수 있는 시간적 완충장치를 마련하여야 한다.

그 다음 지자체 단위로 공공이 선행적으로 지표조사를 하는 지표조사 공영제를 실시하여 각종 개발계획의 기초로 활용할 수 있도록 함으로써 민간의 지표조사 비용과 시간을 줄일 필요가 있다. 예산상의 제약으로 전국 확산이 어려운 경우 개발압력이 높은 지자체, 古都지역과 같이 보존필요성이 높은 시군을 우선 대상으로 하여 지표조사공영제를 실시할 필요가 있다.

2) 대규모 공공개발사업 예정지 등에 대한 발굴계획 수립 및 선 발굴조사 실시

지표조사 만이 아니라 발굴조사의 경우도 선 발굴을 실시하여 중요 유구 존재 여부를 확인하여 보존할 곳을 골라내고 나머지 지역을 개발할 수 있는 조정 기반을 마련할 필요가 있다.

16) 채미옥, 2013, “국토개발과 매장문화재 보존의 갈등관리를 위한 제도추진과제”, 「국토 및 도시개발과 매장문화재 관리의 갈등 관리」 세미나, 2013 문화국토포럼·이코포럼, 국토연구원·이코모스한국위원회. 내용을 요약 발췌.

대규모개발사업이나 재정비계획이 예정되어 있는 지역은 지구지정이 이루어지는 시기와 개발이 이루어지는 시기간의 상당기간의 시차가 있으므로 국가나 지자체가 발굴계획을 수립하고 선발굴을 실시하도록 한다. 서울시의 경우 최근 도심에서 이루어지고 있는 각종 개발사업이 1970년대에 지정된 도심재정비촉진구역, 재개발구역 등에서 이루어지고 있다. 이 구역 전체에 대한 구체적인 유구분포에 대한 사전 정보 없이 지구별로 개발계획과 발굴된 유구를 보존하는 심의를 거치고 있어 제대로 된 유구보존 방법을 마련하기가 어렵다.

아울러 역사적 실체를 확인해야할 필요성이 높은 古都지역도 국가나 지자체가 도시전체를 대상으로 발굴계획을 수립하고 선발굴을 실시하는 방안이 강구되어야 한다. 이를 통해 체계적으로 역사적 실체를 조사하여 개발신청이 들어올 때마다 실시하는 구제 발굴로 야기되었던 주민불편과 민원을 해소하고 주요 골격이 파편적으로 훼손되는 문제를 사전적으로 방지하는 방안도 검토되어야 한다.¹⁷⁾

3) 발굴비용 부담의 공공 및 민간 분담체계 구축

공공의 과도한 재정부담을 줄이면서 민간의 발굴비용 부담도 줄여주어 매장문화재 발굴 및 보존에 소요되는 비용부담을 피하기 위해 고의적으로 매장문화재를 훼손하는 문제를 최소화하고, 보존이 필요한 유구임에도 보존결정을 내리지 못하는 문제를 줄여야 한다.

발굴비용의 사후 정산체제를 도입하여 발굴 유구의 보존 필요 정도에 따라 공공과 민간의 비용 부담을 구분하는 방안을 강구할 필요가 있다. 발굴채권이나 문화유산 채권 발행, 문화재보호기금의 일부를 활용하는 등의 방법으로 발굴비용을 마련하여 공공이 선 발굴하고, 발굴결과에 따라 발굴비용을 공공과 민간이 분담하는 방안이다.

발굴 후 지역 전체의 보존이 필요한 경우 공공이 전체 발굴 비용을 부담하고 당해 지역을 보존하도록 한다. 발굴결과 보존 필요성이 없는 경우는 발굴비용을 개발자가 부담하도록 한다. 발굴지의 일부만 보존하는 경우도 토지이용계획 등을 조정하여 보존하고 나머지는 개발을 허용하고, 발굴비용을 개발자가 부담하도록 한다. 보존이 필요한 지점의 위치 상 개발계획의 상당부분의 축소가 필요한 경우나, 전체 보존이 필요한 경우 공공이 발굴 비용을 부담한다.

17) 채미옥, 2011. 전계서, pp.149-150.

표 5. 발굴비 부담 체계

발굴 유구의 보존정도	발굴비 부담
지역 전체 보존이 필요한 경우	공 공
개발계획의 상당부분 축소가 필요한 경우	공 공
토지이용계획의 일부를 조정하여 보존하고 나머지는 개발을 허용하는 경우	개발자
전체 개발을 허용하는 경우	개발자

4) 경미한 변경의 범주 보완으로 매장문화재와 개발사업의 갈등 축소

발굴결과 중요한 요구가 나왔을 경우 개발계획의 일부를 수정할 수 있는 제도적 기반을 마련하여야 한다. 도시재정비 및 재개발 사업 등은 문화재 발굴을 고려하지 않은 채 토지이용 및 개발계획이 수립되고, 문화재가 발굴되었을 때 조정할 수 있는 계획의 융통성이 반영되어있지 않은 채, 개별적인 사업단위별 개발계획에 맡겨져 있다. 이에 따라 사업 단위별로 파편적인 발굴이 이루어지게 되어 지역 전체의 역사적 실체와 골격을 확인하기 어려울 뿐만 아니라 개별적으로 매장문화재를 보존하고 처리하는 결정이 내려질 수밖에 없어 지역의 역사적 실체와 골격을 효율적으로 보존하고 활용하기 어려워 수준높은 관광자원으로 활용하기도 어렵다.

「국토계획법」에서 계획내용에 큰 영향을 주지 않는 경미한 변경은 별도의 협의 및 심의 절차를 거치지 않도록 규정하여 복잡한 행정절차를 줄이도록 한 규정을 활용할 필요가 있다. 발굴결과 중요 유구가 발굴되었을 경우 기 완료한 각종 심의 및 허가절차를 다시 거치지 않고 토지이용계획의 일부를 수정 변경할 수 있도록 경미한 변경의 범주에 매장문화재 발굴을 포함시키는 방안이 마련되어야 한다. 이를 통해 기 완료한 각종 심의허가를 다시 밟아야 하는 복잡한 행정절차로 인해 중요 유구가 나오더라도 개발사업의 위치나 건물배치 등에 대한 계획을 수정하기가 어려운 제도적 한계를 극복하여 발굴된 유구와 개발의 공존이 가능한 기반을 확장시킬 필요가 있다.

5) 건축법상의 공개공지 규정 및 문화예술진흥법상의 조각품 설치 기준의 개선

발굴유구의 보존 및 활용을 위해서는 건축법 등의 규정의 개선도 필요하다. 건축법에서 확보하도록 규정한 공개공지 범주에 매장문화재 보존 및 복원 지역을 추가하여 대규모 개발과 매장문화재의 공존 기반을 마련하는 제도적 개선 노력이 필요하다. 즉 발굴지를 보존하고 유구를 복원하는 것도 공개공지로 인정하도록 함으로써, 법상의 공개공지 기준을 충족시키기 위해 발굴된 유적지를 훼손하고 인위적

조경 수목등을 식재하는 문제를 해소하고, 그 지역에서 발굴된 유적의 역사성과 고유한 역사문화환경을 살리는 개발이 이루어질 수 있도록 하여야 한다.

또한 「문화예술진흥법」상의 미술품 설치 기준에 고고유적을 포함시키는 방안을 강구할 필요도 있다. 현행 「문화예술진흥법」에서는 건축물 연면적 1만㎡ 이상을 건축할 경우 건축비용의 1/100범위내에서 해당하는 금액을 회화 조각 공예 등 미술품 설치에 사용하거나 문화예술진흥기금에 출연하도록 규정하고 있다. 중요 유구가 나온 발굴지는 야외 조각품 대신 그 발굴지에서 나온 토층이나 유구 등을 보존처리하여 전시하는 방법으로 그 지역 고유의 역사성을 활용할 수 있다. 그러나 법적으로 설치하도록 규정된 조각품 범주에 속하지 못해서 조각품 대신 그 지역에서 발굴된 유구를 활용하거나 발굴 유구관련 사항을 전시하지 못하는 문제가 있다. 발굴된 유구를 보존하고 가시화하는 것도 미술품의 범주에 포함시킴으로써, 발굴된 유구가 훼손되지 않고 현지에 보존되고 활용될 수 있는 제도적 기틀을 마련하여야 한다.

6. 주민지원 및 보상재원 마련으로 반 문화재 정서 해소¹⁸⁾

- ▷ 문화재 보존 예산 확대 및 다양한 정책 수단과 연계한 문화재 보존기금 확충으로 문화유산 보존부담을 전 국민이 나눠지는 체제 구축
- ▷ 문화재 규제로 인한 주민의 자산가치 손실 보전으로 친문화재 정서를 확산하여 지역주민이 자발적으로 역사문화환경을 보존하고 관리하는 기반 마련

1) 문화 및 문화재 관련 예산 확충

문화재 보존 및 관리, 발굴과 관련된 재원 확보는 문화재 보존과 개발의 갈등을 해소하고, 친문화재적 정서를 확산시키는 가장 중요한 부분이다. 문화재 주변지역 주민의 희생을 바탕으로 하는 문화재 보존, 개발자가 발굴에 소요되는 막대한 비용을 전담하는 체제가 개선될 수 있을 때 합리적인 문화재보존 및 관리가 가능하다. 국가 재정에서 문화부문의 예산 규모를 확대하고, 특히 문화재 부문의 예산 확대가 필요하다.

이와같은 정부의 문화 및 문화재 부문 예산 확대와 함께 다양한 정책 수단을 활용하여 직간접적인 재원 확충 마련 방안을 적극적으로 강구할 필요가 있다.

18) 채미옥, 2013, “문화재보존과 주민재산권 보존의 양립방안: 풍납토성을 중심으로”, 「문화재 보존과 주민재산권 보장 양립 토론회」

2) 기부채납제도 활용 방안 강구

기부채납제도는 재개발·재건축, 도시개발사업 등에서 용도지역을 상향 조정하여 용적률을 높여주는 대신 도로, 공원용지 등의 공공용지를 설치하도록 하는 제도로 주택 및 도시용지 공급 확대가 주 정책 목표였던 개발연대에 그 틀이 짜여진 제도이다. 그 동안 기부채납제도는 공공의 비용 부담없이 부족한 도시기반시설을 확보하는데 크게 기여하였다. 그러나 부분적으로는 기부채납 비율을 맞추기 위해 쓸모 없는 짜투리땅을 제공하거나 주변에 녹지가 풍부함에도 공원용지를 제공하고, 불필요한 도로를 만드는 등 실질적인 공공성 증대에 크게 기여하지 못하는 경우도 있다.

21세기 문화의 시대를 맞아 전반적인 국토 및 도시정책방향이 개발연대에 훼손된 자연 및 문화환경을 회복시키고 관리하는 형태로 변화하고 있으므로, 도시기반시설 확충을 목표로 하는 기부채납의 파다라임을 친문화·친환경적 형태로 확장할 필요가 있다. 당해지역이 아니더라도 인근 지역에 있는 주요 문화재나 자연환경을 보존하는 비용을 부담하는 것도 기부채납의 한 범주로 인정함으로써 문화재 보존 및 발굴재원의 일부로 활용하는 방안이 강구될 필요가 있다.¹⁹⁾

3) 소형주택 및 임대주택 공급제도를 활용한 간접적 보존자원 확충 방안 강구

용도지역을 변경하여 높여준 용적률의 일부를 임대주택이나 소형주택을 짓도록 하는 제도를 문화재 등 보존자원의 보존을 위한 간접적 지원수단으로 활용하는 방안을 강구할 필요가 있다.²⁰⁾ 즉 용적률을 높여주는 개발사업지구로부터 받아들이는 소형주택 및 임대주택의 일정 비율을 중요 보존지역의 주민 이주지로 할당하여 문화재 보존비용의 간접적 재원 확충 수단으로 활용하는 방안을 강구한다. 그리고 문화유적 보존을 위한 건물 철거로 이주하는 이주자에게 임대주택 입주 우선자격을 부여 하거나, 소형주택 및 임대주택의 일부를 중요 유적지 주민 이주지로 할당하는 방안의 검토가 필요하다.

참고로 「도시 및 주거환경정비법」에서는 주택재건축사업, 주택재개발사업 등에서 증가한 용적률의 일정 비율에 해당하는 면적에 주거전용면적 60㎡ 이하의 소형주택을 건설하여 공급하도록 하고, 인수된 소형주택은 임대주택 또는 장기전세주택으로 활용하도록 규정하고 있다. 또한 「도시재정비촉진법」에서는 재정비촉진

19) 채미옥, 2012, “국토개발과 매장문화재 보존의 갈등 관리를 위한 제도개선방안”, 국토연구원, p.128.

20) 채미옥, 상계서, p.129.

사업으로 증가되는 용적률의 75% 범위에서 임대주택을 공급하도록 규정하고 있다.

이외에 국가 정책상 필요하다고 인정할 경우 보금자리주택 비율을 높이거나, 추가 용적률을 부여하여 높이, 층수, 용적률을 조정할 수 있는 규정을 활용하여, 문화재 보존 등으로 재산권이 침해되는 주민 보상 및 지원수단으로 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

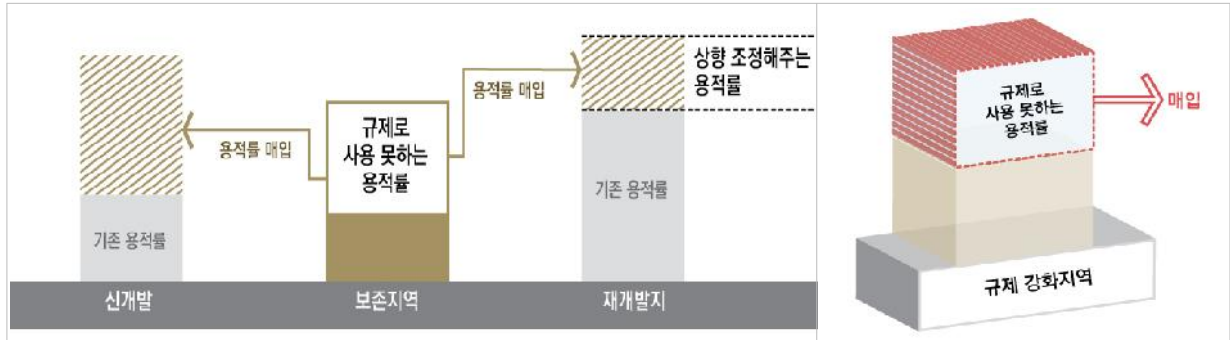
주택공급규칙 상의 특별분양제도를 활용하는 방안도 검토될 수 있다. 주택공급에 관한 규칙 상의 생애최초, 3자녀 이상, 노부모 봉양 등 특별 분양 대상 규정을 보완하여 문화유적 보호를 위한 이주자에 대한 특별분양 규정을 마련하는 방안도 강구될 필요가 있다. 유사사례로서 국가 유공자의 경우 5%를 특별분양 할 수 있도록 규정한 사례 등을 참고로 하여 문화재 보존관련 이주자에게 특별분양할 수 있는 규정을 마련할 수 있을 것이다.

3) 용적률거래제와 용적률매입제 도입을 통한 보존자원 확충

용적률거래제와 용적률매입제 도입 방안이 적극적으로 강구될 필요가 있다. 용적률거래제는 공공이 규제를 완화하여 도시계획조례에서 정한 용적률보다 높게 고밀 개발을 허용할 경우 규제완화로 증가하는 용적률가액을 받아들여 규제받고 있는 지역의 규제받고 있는 용적률을 매입하도록 하는 제도이다. 이는 개발이익을 환수하여 보상재원으로 사용하는 제도이다. 용적률거래제는 아직 제도화되지 못하였고 타 부처와의 협조체계를 구축해야하는 선결 과제가 남아있다.

용적률거래제가 제도화되기 전 까지, 국가 재정을 절약하는 수단으로서 용적률매입제를 도입해서 활용하는 방안도 강구되어야 한다. 용적률매입제는 규제받고 있는 부분만 국가가 매입하는 방법으로서, 보존 및 활용이 필요한 중요 유구를 중심으로 부분적으로 용적률을 매입하고 나머지 부분은 개발할 수 있도록 하는 제도이다. 용적률매입제는 소유권전체를 매입하는 비용의 일부만이 소요되므로 동일한 재원으로 더 많은 유구를 보존하고 관리하는 수단으로 활용될 수 있다. 또한 토지 소유자는 소유권을 유지하고 일정부분의 이용과 개발은 하면서 규제받고 있는 부분에 대한 보상을 받는다는 장점이 있다. 토지소유권 전체가 아닌 규제하고자 하는 용적률 부분만을 매입하면 규제를 강화하는 정도에 따라 일정부분의 건축행위를 허용하면서, 한 필지 매입가격으로 최소 3개 필지에서 6개 필지의 용적률을 매입하는 것이 가능해진다.

그림 8. 용적률거래제와 매입제 개념도



자료 : 채미옥 외, 2009, 「선진적 국토관리를 위한 용도지역제 개선과 손익조정제도 도입 방안(Ⅰ)」, p.70

채미옥 외, 2010, 「선진적 국토관리를 위한 용도지역제 개선과 손익조정제도 도입 방안(Ⅱ)」 p.108.

용적률거래제와 매입제는 문화재를 보존하는데 소요되는 재정 부담을 부분적으로 줄여줄 수 있는 제도적 장치이다. 뉴욕시, 시카고시 등에서는 개발권양도제(Transfer of Development Right, TDR)와 개발권매입제(Purchase of Development Right, PDR)를 활용하여 역사문화자원이나, 생태적으로 보전이 필요한 지역의 보전에 따른 재원확보 및 손실보상 방안으로 시행하고 있다. 일본의 도쿄도는 중요문화재 특별형 특정가구제도(重要文化財特別型特定街區制度)를 제정하여 중요문화재를 포함하는 가구의 재개발에 대해 기존 가구의 보존 및 유지 정도에 따라 최대 500%까지 용적률을 부여하고, 역사적 건조물을 보존하고 있다.

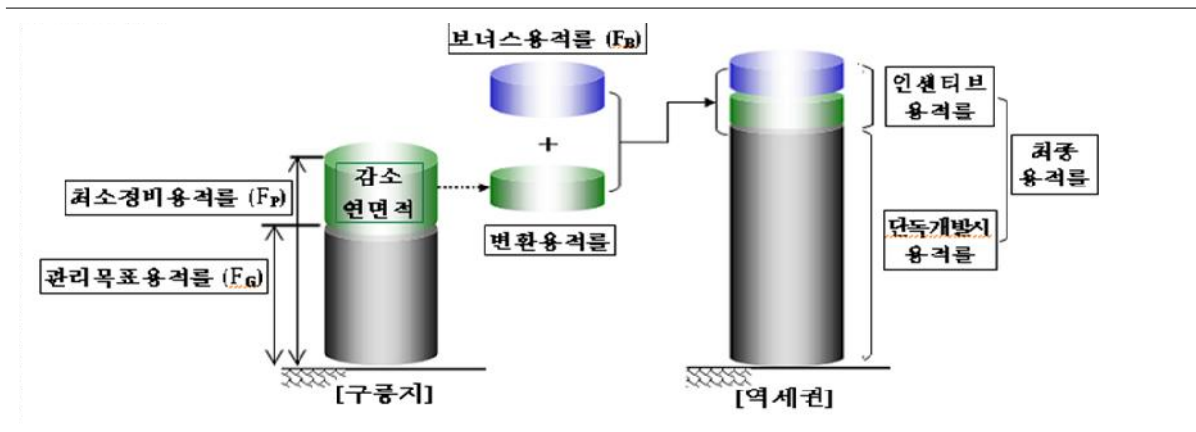
4) 결합개발제도의 개선을 통한 매장 문화재 보존 재원 마련

「도시재정비 촉진에 관한 특별법」, 「도시 및 주거환경정비법」, 「도시개발법」, 서울시 조례 및 지침에서 규정하고 있는 결합개발제도의 미비점을 보완하여 매장유구 보존 수단의 하나로 활용할 필요가 있다. 결합개발제도는 경관보호가 필요한 구릉지, 문화재보호구역 등 보존지역과 역세권 등의 개발지역을 하나의 사업지역으로 묶어 보존지역을 저밀지역으로 경관을 보존하고, 대신 역세권 등 개발지역의 용적률을 높여주는 제도로서 2006년 도입된 제도이다.

그러나 현행 결합개발제도는 감정평가에 의한 관리처분계획에서 추진하는 것으로 되어있어 사전적 거래기준이 규정되지 않아 관리처분계획에 의한 결합지역 주민 간의 합의 도출이 어렵고, 결합대상 지역을 1:1로 한정하고 있어 조건이 맞는 적절한 결합대상을 찾기 어렵다. 또한 자치구 단위로 시행하도록 되어있어 결합 가능한 지역을 찾기 어려운 한계가 있고 주민이주대책을 기본 틀로 하고 있어 활

성화되기 어려운 문제가 있다. 용적률거래제에서 제시한 거래기준을 활용하여 다양한 지역을 결합시키고, 시행주체를 시군 단위로 개선하여 제도 활용도를 높임으로써 발굴 문화재 보존의 한 수단으로 활용할 필요가 있다.

그림 9. 결합개발제도 개념도



자료 : 서울시. 2008. 재정비촉진계획 수립을 위한 결합개발제도 운영기준 변경

4. 매장문화재 관리 개선으로 역사적 실체 규명 추진 및 관광 가치 제고

1) 매장문화재를 활용한 역사적 정체성 규명 논리 축적

우리나라는 5000여년의 역사를 가지고 있지만, 고대사 부분은 아직 정확한 역사적 실체를 밝히지 못한 부분이 많다. 삼국사기와 삼국유사 이외에 5세기 이전에 문자로 확인할 수 있는 기록 자료가 별로 없기 때문에 발해 고구려만이 아니라 한반도 깊숙한 곳까지 정확한 영역 규명이 안된 부분이 아직 많이 남아있다.

매장문화재는 역사기록으로 접할 수 없는 역사적 실체를 담고 있다. 중국의 동북 공정과 같이 늘어나는 국가간 영토분쟁에 논리적으로 대처하기 위해서는 발굴된 매장문화재를 활용하여 불분명한 실체와 끊어진 역사의 고리를 엮어나가야 한다. 한반도에서 출토된 고고발굴 자료와 동북3성 지방에서 출토된 유물의 유사성과 중국 유물과의 차이점등을 체계적으로 분석해서 우리 역사의 실체를 밝히고 국가간 영토분쟁에 대처하는 자료를 축적해나갈 필요가 있다.

따라서 다음에서 보는 바와같은 매장문화재 발굴 및 보존, 관리, 활용 전반에 대한 개선을 통해 매장문화재의 역사적 의의와 가치를 규명하는 작업과 개발사업이 공존할 수 있는 제도적 기반을 마련하고, 이를 통해 우리의 역사적 정체성을 확립

하고, 문화적 경쟁력을 높여나가는 정책적 관심이 필요하다.

2) 발굴 유구의 보존 및 활용을 고려한 발굴 추진

발굴과정에서 발굴지 유구의 전시 및 활용을 고려하여 발굴층위별 과정과 실체를 보여줄 수 있는 형태의 발굴이 이루어질 필요가 있다. 우리나라의 발굴지를 보면 대부분의 발굴지가 최종적으로 남는 것은 흙바닥만 드러난 경우가 많고, 출토된 유물은 별도로 보관된다. 중간과정에서 발굴된 유적은 기록과 사진 등을 통해 남아있고, 그 이후 이전 복원 등을 하고는 있으나, 발굴과정의 실제 유구 및 유물 분포 정보의 상당부분은 상실된 상태여서 발굴당시의 모습을 그대로 대하기는 쉽지 않다. 이로인해 발굴 문화재를 보존처리 후 가시화하여 그 지역의 역사적 실체를 보여주고 관광자원으로 활용하기 어려운 문제가 있다.

또한 발굴된 유구의 보존 대상을 결정할 때 단위 유구의 보존상태나 중요도만이 아니라, 유구가 속해있는 주변의 도로 및 배수체계, 필지배치 등의 공간적 맥락도 주요 보존대상의 하나로 고려되어야 한다. 경우에 따라 유구의 중요도가 다소 떨어진다고 하더라도 당시의 도시구성 체계를 읽을 수 있거나 당시의 공간정보와 생태정보 등을 함축하고 있는 지질 등을 고려해서 보존여부를 판단하여야 한다.²¹⁾

3) 매장문화재의 보존 및 활용방법 개선으로 매장문화재의 활용가치 제고

매장문화재는 도자기 같은 단위 기념물 등이 제공하지 못하는 공간 조직 정보를 함축하고 있고, 장소적 실제성을 갖고 있다. 우리 국토의 역사적 정체성과 문화관광 경쟁력을 높이기 위해서는 가시적 실체가 있는 문화재만으로는 한계가 있다. 지하에 묻혀있는 문화재를 활용하여 지역의 역사적 실체를 보여주고 활용하는 체계를 갖추어 각 지역의 역사성을 높이고 역사문화환경을 조성하는 방안이 강구될 필요가 있다.

기존의 복토된 유구와 이전 복원된 유구, 보존 전시되고 있는 유구에 대한 전반적 조사를 통해 매장 문화재 보존 및 활용 계획을 수립하여 매장문화재의 보존 및 관리방법을 전향적으로 개선하는 방안이 필요하다. 보존상태가 양호하고 중요도가 높은 유적의 일부는 추가 훼손되지 않도록 안전장치를 마련하여 기단, 초석, 석축 등을 발굴된 상태로 보존조치 후 가시화하여 지역의 역사성을 부각시키고, 매장문화재가 갖는 장소적 의미, 공간구조적 특성, 그리고 역사적 사실을 연계하여 지역

21) 채미옥, 2011, “국토개발과 매장문화재 보존의 과제”, 「국토개발과 매장문화재 정책」, 한국전통문화학교 전통문화연구원, p.146.

의 문화적 가치를 높이고 교육 및 관광자원으로 활용하는 방안이 강구되어야 한다.

5. 국토품격 제고의 선도지역으로 古都 육성

인구저성장 및 문화의 시대를 맞아 각 지역의 역사적 고유성과 문화적 품질을 높이는 작업이 필요하다. 나아가 개별 지역과 도시만이 아니라 국토가 가진 다양한 역사문화의 흐름을 씨줄 날줄로 엮어 국토의 역사문화축을 구축함으로써 역사가 흐르는 국토를 만들어 국토 전반의 문화적 품질을 높여나가는 작업도 추진될 필요가 있다.

이와같은 국토의 문화적 품격을 높이는 작업은 단기간에 이루어질 수 있는 것이 아니고 많은 시간과 비용을 필요로 하므로, 선택과 집중전략이 필요하다. 한 나라의 문화적 품격을 대표적으로 읽어낼 수 있는 곳이 그 나라의 수도이다. 현재의 수도와 함께 과거에 수도 기능을 했던 고도(古都)를 국토품격 제고의 선도지역으로 활용하는 방안이 강구될 필요가 있다. 고도(古都)는 한 시대의 정치적 중심지였기 때문에 일반도시와 달리 국가통치의 기록과 흔적을 가진 곳으로, 국가적 차원의 정체성과 상징성이 투영되어 있는 장소다. 왕도(王都)만이 갖는 유·무형의 흔적인 왕궁, 왕릉, 성곽 등이 있고, 국가통치와 관련된 역사적 사실이 한정된 공간에 함축되어 있다. 따라서 고도에 분포한 문화재만이 아니라 그 주변의 역사문화환경을 계획적으로 관리할 경우 우리나라의 역사적 정체성과 문화적 고유성을 압축적으로 보여주기에 적절한 장소이고 관광가치 또한 높은 곳이라 할 수 있다.

IV. 닫는 글

생활공간의 문화적 가치, 국토품격, 문화관광경쟁력 제고 등은 국토관리의 기본틀을 문화지향적으로 개편하고, 원형동결적 규제중심의 문화재 보존체계를 미래지향적으로 개편하는 작업에서 비롯되어야 한다. 이를 위해서는 소극적 문화재 보존체계를 탈피하여 문화재보존체계와 도시계획제도, 개발제도와 연계협력체계를 구축함으로써 중요 유적이 개발로 훼손되거나 고층 건물에 의해 차단되는 문제를 해소하여야 한다.

문화재가 자산가치를 떨어뜨리는 혐오시설로 간주되는 풍토를 개선할 수 있도록,

문화재 보전관련 예산을 대폭 확충하여 일부 주민의 희생을 바탕으로 역사문화유산을 지키는 체계를 벗어나야 한다. 즉 규제 강도에 따른 주민지원 등으로 주민의 일상생활 불편 및 재산권 침해 문제를 최소화함으로써 문화재를 혐오시설로 간주하는 부정적 정서를 해소해나가야 한다.

그리고 역사문화유산 보존 및 관리와 관련된 규제내용과 방법을 투명화하여 불필요한 행정절차를 줄여나가는 한편, 공공녹지 및 대규모 건축물에 설치하는 조각품 규정 등을 보완하여 문화재가 일상 생활공간에서 조화롭게 공존할 수 있는 제도적 기반을 마련하는 것도 중요하다. 이를 통해 개발연대의 경제개발의 현상이었던 국토를 문화적 시각에서 재정비하고, 광역적인 역사문화환경의 질을 높여서 역사문화가치가 일상생활 공간에서 창조적으로 진화해나가는 틀을 마련하여야 한다.

우리나라의 유적은 대부분 화재에 취약한 목조건물로 이루어져 있어 가시적 실체가 있는 역사문화유산만으로 국토의 역사성을 살리고 관광가치를 높이는 데에는 한계가 있다. 매장문화재의 조사발굴 시기와 방법을 개선하고, 발굴비용 분담체계를 개선하여, 매장문화재가 개발의 장애요소가 아닌 우리 국토가 가진 역사적 고유성과 장소정신을 살리고, 국토의 역사성과 문화적 품격을 높이는 자원으로 활용하도록 한다.

끝으로 국토공간에 영향을 미치는 사람들의 의식 수준을 문화지향적으로 유도하여 국토의 문화적 가치를 높이는 형태의 공간이용이 이루어지도록 하고, 이를 제도적으로 지원할 수 있는 체계를 갖추어 국토의 역사문화를 일상생활에서 즐기고 보존하는 체계를 갖추으로써 역사문화유산이 일상생활과 함께 호흡하고 미래지향적으로 발전해나가도록 하여 실천적인 문화의 시대를 펼쳐나가야 한다.

참고문헌

문화재청, 2012, 「역사문화환경보존지역의 체계적 관리 방안」.

문화재청, 2009, 발굴조사업무처리지침.

양혜원, 「OECD 주요 국가의 문화예산 비교 연구」, 한국문화관광연구원.

채미옥, 2009, “문화국토를 위한 고도 육성 방안”, 문화국토심포지움, 국토연구원

채미옥 외, 2009, “선진적 국토관리를 위한 용도지역제 개선과 손익조정제도 도입방안

연구(I)”, 국토연구원.

채미옥, 2010, “국토품격 제고를 위한 문화국토조성 전략”, 「국토」 5월호, 국토연구원.

채미옥, 2013, “국토개발과 매장문화재 보존의 갈등관리를 위한 제도추진과제”, 「국토 및 도시개발과 매장문화재 관리의 갈등 관리」 세미나, 2013 문화국토포럼·이코포럼, 국토연구원·이코모스한국위원회