

고도보존법 시행에 따른 古都(공주·부여)의 발전방향

진상철 | 한국 전통문화학교 전통조경학과 교수

I. 序

사회가 전반적으로 도시화 되어가고 있는 상황에서 타 도시와 다름없이 부여와 공주도 점점 도시화 되어가고 있는 실정이다. 거주인구의 수는 정체되어 있거나 줄어가고 있는데 비해 도시화 현상으로 인해 지가가 상승하고, 건축밀도가 상승하고 있다.

도시에 산재해 있는 문화재 주변 토지소유자들은 문화재 영향권 밖에 토지를 소유하고 있는 소유주에 비해 상대적으로 불이익을 당하고 있다고 생각하고 있으며, 이러한 불이익에 대한 거부감이 크게 나타나고 있다. 따라서 문화재 주변 토지소유자는 그렇지 못한 지역 토지소유자와 동등한 경제적 이득을 바라고 있다. 이들의 요구는 토지개발의 차별을 없애든가 아니면 토지가를 일반 지역과 동등하게 인정해 주기를 바라고 있다.

역사도시는 인간의 역사적 체험이 수대에 걸쳐 한 곳에 쌓이면서 형성되어 온 삶의 흔적이다. 이러한 역사적 삶의 흔적이 유형, 무형적인 형식으로 우리에게 귀중한 문화유산으로 전해져 오고 있다. 특히 오래된 역사도시에는 도시경관 뿐만 아니라 지표면 하에도 역사적 흔적과 유물이 남아있기에 무분별한 도시개발을 방지해서는 안 된다. 현재 부분적으로 이루어지고 있는 문화재 심의로는 광범위한 도시경관을 합리적으로 관리할 수가 없다. 체계적이고 광범위한 도시경관 보존에 연구의 목적을 두어야 하고 이렇게 보존된 역사도시 공주와 부여의 역사경관을 후손에게 물려주어야 한다.

기존 문화재의 보존·관리 및 활용에 관한 기본법으로는 '문화재보호법'이 있다. 문화재보호법은 1962년 제정된 이래로 지정문화재제도, 즉 '지정제도'를 중심으로 하는 문화재보호제도를 채택하고 있다. 이 제도는 개인의 사유물일 지라도

그것이 문화재로 지정되면, 그 목적달성에 필요한 한도에서 소유자는 자신의 재산권행사에 있어서 일정한 규제와 제한을 받게 된다는 것을 말한다. 특히 문화재 분포지역이 넓고, 매장문화재가 있을 가능성이 높은 옛 도시(古都) 지역에 살고 있는 주민의 경우, 장기간 다른 지역의 주민의 비하여 사유재산권의 행사에 있어서 훨씬 강한 규제와 제한을 받을 수밖에 없어 왔다. 이러한 고도의 장기간에 걸친 사유권 행사 제한은 지역주민의 생활불편과 지역경제발전의 저해를 초래하였고, 더 나아가 국가의 예산부족에 따른 사적지의 정비 지연은 '역사적 문화환경의 파괴와 '역사도시'로서의 정체성'을 제대로 살리지 못하는 현상을 초래하였다. 이러한 문제를 해소하기 위하여 2004년 3월 5일 법률 제7178호로 「고도보존에 관한 특별법」이 공포되었다.

부여·공주지역은 '고도보존법'의 시행과 더불어 역사적 문화환경의 보존과 관련한 새로운 변화가 초래될 것이다. 고도보존법은 동법의 적용대상인 '고도'를 일정한 절차를 거쳐 지정하도록 규정하고 있음에도 불구하고 " 경주·부여·공주·익산"에 대해서는 지정절차 없이 '고도'로 정의하고 있기 때문이다. 따라서 공주·부여지역의 주민들과 지방자치단체는 먼저 고도보존법의 내용을 정확히 파악하고, 이해하는 것이 필요하다. 이를 바탕으로 고도보존사업시행 이전에 각 지역의 발전을 도모할 수 있는 미래상을 설계하여야 한다. 이와 더불어 부여·공주에 소재하고 있는

문화재의 적절한 보존과 활용방안 즉 고도보존사업을 강구하여야 한다. 아직까지 기초조사단계에 있는 고도보존법의 문제점과 개선방안을 논의하는 것은 시기상조라 볼 수 있다. 그러므로 본고에서는 먼저, 고도보존법의 시행을 맞이하여 고도보존법의 면면을 살펴보고 두 번째 외국의 사례와 비교함으로써 보완될 사항을 제시하고 마지막으로 충청남도 내에 고도로 지정된 공주 시와 부여군이 어떠한 자세로 임할 것인가와 그에 대한 대비사항을 제안하고자 한다.

II. 고도보존의 이해

1. 고도보존법의 제정경위

「고도(古都)보존에관한특별법(고도보존법)」은 법률 제7178호로 제정·공포되어 2005년 3월 5일자로 시행되었고, 동법시행령(대통령령 제18730호) 및 시행규칙(문화관광부령 제106호)도 마련되었다. 이 법의 목적으로는 "민족의 문화적 자산인 고도(古都)의 역사적 문화환경을 효율적으로 보존하는 데 필요한 사항을 정함으로써 전통문화유산을 전승함을 목적으로 한다"라고 되어 있다

1) 고도(古都)에 관한 기존 제도의 한계

고도보존법의 제정이유로는 기존 문화재보호법 등 기존 문화재관련제도가 가지고 있었던 역사문화환경보전의 한계점을 들 수 있다. 고도보존법의 제정 이전 우리나라 기제도의 문제점으로 는 다음과 같은 사항을 들 수 있다.

(1) 보전대상의 제한

현재의 법 제도 하에서는 보호대상이 주로 문화재 및 전통건조물 등에만 국한되어 있다.

(2) 대상이 보호에만 치중되고 생활환경이라는 현실적인 요구를 무시하고 있다.

특히 4종 미관지구의 경우 보전이 넓은 공간을 대상으로 이루어진다 하여도 실제 계획적인 입장에서 보면 지구 전체의 전반적인 생활환경의 보전이나 조성에 대한 계획기능은 없고 단지 각 건물의 규제만이 가능하게 되어 있다.

(3) 획일적인 보호

지정문화재 보호구역의 경우 건축제한 범위를 각각의 상황을 고려하지 않고 획일적으로 보호경계로 부터 100m 이내로 규정하고 있다. 이와 관련하여 역사경관의 Skyline을 보호하기 위해서는 최고고도지구의 부분으로 이에 대한 조정의 필요성이 있다.

(4) 용도지역지구의 지정 체계상의 문제점

도시계획법에 의한 보존지구 주변의 전이지역 지정이 결여되어 있어 지구지정 시 도시계획과의 관계설정이 미흡하여 다른 용도지역지구나 계획과의 총괄적인 고려가 적다.

(5) 사유재산권의 침해

지구지정과 보호구역의 확대는 사유재산권 침해를 수반하나 이에 대한 보상을 위한 제도적인 장치가 미흡하다.

(6) 재정적인 지원의 미흡

역사경관의 보호를 위해서는 당해 지역주민의 실제생활이 제약을 받게 되나 이에 대한 재정적인 지원이 미흡하여 특히 제4종 미관지구의 경우는 용도지구의 지정으로는 환경정비나 전통적인 환경의 조성이 불가능하다.

(7) 전통적인 모습을 지향한 역사경관(건물형태)에 대한 심의기준 미비

제 4종 미관지구의 경우 변용을 허용하되 그 변용의 정도를 건축심의에 맡기는데 이때 심의기준이 대부분 한옥의 모습을 유지하도록 하고 있는데서 적용상의 문제점이 있다.

이상과 같은 문제점을 해결하고자 한 것이 고도보존법의 제정이라고 할 수 있다. 법 조문에 나와 있듯이 고도보존법을 제정한 목적은 우리나라 문화재의 "점적인 보존에서 면적보호" 면의

보호를 위한 법제도" "문화재보존을 위한 사업의 활성화 및 구체화"로 요약된다

2) 용어의 정의

고도와 관련된 유사 용어로 『고도보존에 관한 특별법』에는 역사적 문화환경, 고도보존사업, 특별보존지구, 역사문화환경지구 등이 있다. 이러한 용어를 전체적인 내용의 이해를 돕기 위해 간략히 정의하면 아래와 같다.

(1) 고도(古都)

역사도시를 말하며 "과거 우리민족의 정치·문화의 중심지로서 역사상 중요한 지위를 가진 경주·부여·공주·익산 그 밖에 대통령령이 정하는 지역을 말한다"고 하였다. 이것은 법률적으로 정한 내용이다. 일반적 정의로 고도는 역사적으로 유래가 깊고, 인간의 삶의 흔적이 유형적으로 많이 남아 있거나 전통적인 도시경관이 비교적 잘 보존되어 있는 역사도시를 말한다.

(2) 역사적 문화환경

역사적 의의를 갖는 전통 및 문화를 구현·형성하고 있는 건조물·유적 등과 주위의 자연환경이 일체를 이루고 있는 것을 말한다. 이와 같은 건조물·유적 등은 주변의 경관을 제외할 경우 존재의 의미를 상실하기 때문에 공예·회화 등과 같은 동산문화재와는 다른 개념으로 역사적 문화

환경이라 한다.

(3) 고도보존사업

고도의 역사적 문화환경을 보존하기 위하여 보존계획에 따라 시행되는 관련사업을 말한다. 법률적으로는 부여, 공주, 경주, 익산이 해당지역이지만 역사적 문화환경이 잘 남아있는 기타 지역도 앞으로 고도보존사업 지역에 포함될 수 있다.

(4) 특별보존지구

고도의 역사적 문화환경의 보존상 중요한 지역으로 원형이 보존되어야 하는 지구이다. 이 지구는 국가적 차원에서 체계적이고 합리적인 관리가 필요하며 고도의 경관보존을 위한 핵심이다.

(5) 역사문화환경지구

특별보존지구의 주변지역 중 현상의 변경을 제한함으로써 고도의 역사적 문화환경을 유지·보존할 필요가 있는 지구이다. 특별보존지구의 경관을 보존하기 위해서는 주변경관 역시 한정된 범위 내에서 경관보존의 필요성이 있다.

2. 고도보존법의 주요내용

공주·부여지역은 '고도보존법'의 시행과 더불어 역사적 문화환경의 보존과 관련된 새로운 변화가 초래되어 부여군에서는 역사문화환경에 대한 종합적인 계획의 수립이 요구된다.

1) 고도보존법의 주요내용

- (1) 고도보존심의위원회(동법 제 5조)
- (2) 기초조사(동법 제 6조)
- (3) 고도의 지정(동법 제 7조)
- (4) 지구의 지정·해제·변경(동법 제8조)
- (5) 고도보존의 수립 및 승인(동법 제9조 및 제 10조)
- (6) 지정지구내 행위제한(동법 제 11조)
- (7) 보존사업의 시행 및 주민의 재산권보호
 - 보존사업의 시행 및 비용부담(법 제 15조 내지 17조)
 - 이주대책의 수립 및 보상(동법 제 18조)
 - 토지·건물등의 매수청구권(동법 제 19조)

2) 고도보존계획의 개요

고도보존법 시행에 따른 법적절차는 지구지정을 위한 기초조사(공주시·부여군)→지구의 지정(문화관광부)→지구지정의 고시(문화관광부)→관계서류의 공람(공주시·부여군)→도시기본계획 및 도시관리계획에의 반영(공주시·부여군)→계획안의 수립(공주시·부여군)→고도보존계획안의 승인(문화관광부)→고도보존계획의 공고 및 공람(공주시·부여군)→보존사업시행자의 지정(공주시·부여군)→보존사업자의 시행(공주시·부여군 또는 시행자)→이주대책 등의 협의(공주시·부여군)의 절차를 거친다.

(1) 기초조사

- ① 기초조사에 관한 계획의 수립과 조사방법·절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ② 법 제6조제1항의 규정에 의한 기초조사에는 고도 또는 특별보존지구·역사문화환경지구(이하 "지구"라 한다) 지정 예정지에 대한 다음 각 호에 해당하는 사항이 포함되어야 한다.
 - 문화재(보호구역 포함한다)의 현황
 - 문화재의 분포예상지역 현황
 - 제1호 및 제2호의 규정에 의한 문화재 및 문화재의 분포예상지역 주변 토지의 이용 현황 및 계획
 - 지질, 환경 및 경관 등에 관한 사항
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제3호 및 제4호의 규정에 의한 도시기본계획 및 도시관리계획에 관한 사항과 동조 제6호의 규정에 의한 기반시설의 현황·계획

(2) 지구의 지정

- 고도보존계획은 특별보존지구와 역사문화환경지구의 지정으로 시작된다.
- ① 특별보존지구 : 고도의 역사적 문화환경의 보존상 중요한 지역으로 원형이 보존되어야 하는 지구
 - ② 역사문화환경지구 : 특별보존지구의 주변 지역 중 현상의 변경을 제한함으로써 고도의 역사적 문화환경을 유지·보존할 필요가 있는 지구

지구의 지정기준(시행규칙 제4조 법 8조 제 1항 제1호와 제 2호 및 영 제 17조 규정에 의한 지구지정기준)은 다음과 같다.

지정지구	지구의 정의	지구지정의 기준
특별보존지구	· 고도의 역사적 문화환경의 보존상 중요한 지역으로 원형이 보존되어야 하는 지구	· 고도지역의 역사 · 문화를 상징적으로 보여줄수 있는 역사적·학술적 경관적 가치가 큰 건조물이나 유적 등이 지상에 고정되어 점유하는 지역 등 역사적 유적 · 유물이 일체를 이루는 지역으로서 고도의 역사·문화환경의 보존상 그 원형의 보존이 필요한 지역
역사문화환경지구	· 특별보존지구의 주변지역 중 현상의 변경을 제한함으로써 고도의 역사적 문화환경을 유지·보존할 필요가 있는 지구	· 특별보존지구의 유지·보존에 영향을 미칠 우려가 있는 특별보존지구의 주변지역으로서 현상변경의 제한을 통하여 특별보존지구의 역사 문화환경을 보존할 필요가 있는 지역

(3) 보존계획

보존계획에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.

- ① 지정지구안에서의 역사적 문화환경의 보존에 관한 사항
- ② 지정지구안에서의 토지 및 건물 등의 보상에 관한 사항
- ③ 지정지구안에서의 시설의 정비에 관한 사항
- ④ 보존사업을 위한 재원확보에 관한 사항
- ⑤ 그 밖에 보존사업에 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항

(4) 보존사업

- ① 보존사업의 시행 및 비용부담

보존사업은 보존계획의 승인을 받은 지방자치단체의 장 또는 당해 지방자치단체의 장이 문화관광부장관과의 협의 및 위원회의 심의를 거쳐 사업시행자로 지정하는 자(사업시행자)가 시행. 국가는 예산의 범위 내에서 보존사업에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 부담할 수 있다.

② 이주대책의 수립 및 보상

사업시행자는 보존사업으로 인하여 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활의 근거를 상실하게 되는 자가 있는 경우에는 이주대책을 수립·시행하여야 한다(이주자 위치, 토지 등의 매입, 이주 정착지의 생활기반시설의 설치이주보상금, 이주 방법 및 이주시기 등을 시행령안에서 예시).

③ 토지·건물 등의 매수청구권

사업시행자는 매수청구를 받은 토지·건물 등을 매수하여야 한다.(공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 준용)

3) 관련 법제도와와의 관계

고도보존법과 관련된 법으로는 기존의 문화재보호법, 도시계획법, 건축법 등을 들 수 있다. 고도보존법이 기존 문화재관련법규와 다른 점은 고도보존법 역시 문화재보존을 위한 규제사항을 두고 있으나 기존 문화재 보존제도가 점적인 보호에 중점을 두고 있는데 비해 면적인 보호를 위해 만들어진 법이라는 성격이 강하다.

사업의 시행 역시 기존의 관련법규가 규제차원

이고 지원이 소규모인데 비해 고도보존법은 해당 지자체가 사업을 구상, 시행할 수 있고 국가의 지원을 받을 수 있다. 고도보존법은 기존의 문화재보호법에 의해 적용받는 사항에 우선한다고 보여진다. 이러한 법들은 각각 따로 작용되는 것이 아니라 서로 보완적으로 적용되어진다. 고도보존법으로 지정되는 지구지정은 지정면적에 한계가 있을 수 있으므로 도시전반적으로는 도시계획법상의 도시계획결정지구인 역사문화미관지구, 문화자원보존지구, 생태보존지구 등의 지정을 통해 상호보완적으로 역사문화환경을 보존하여야 한다. 고도보존법상으로는 사업시행시 세세한 지침을 제공해주지 못하므로 도시계획법상의 조례를 지정하여 유도하고 제시하여야 한다.

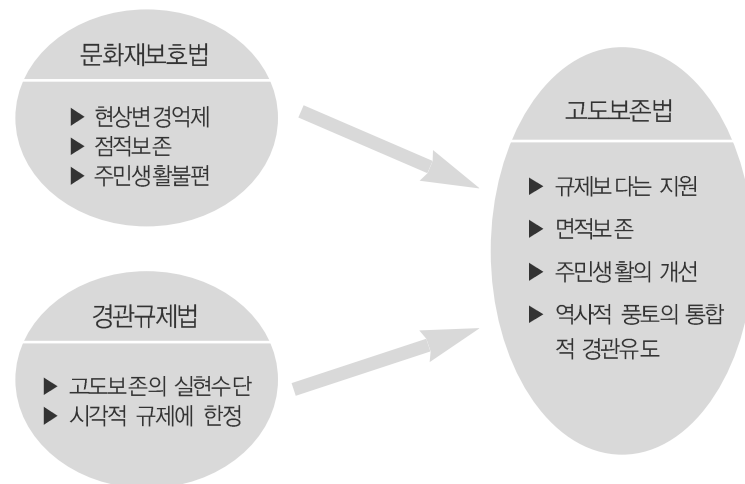


그림 1. 고도보존법과 관련법제도의 관계설정

표1. 고도보존법과 관련 법제도와와의 비교

관련법	제 목	내 용
고도보존법	제8조 지구의 지정 등	①문화관광부장관은 관계 중앙행정기관의 장,관할 시·도지사 및 시장·군수·구청장과 협의한 후 위원회의 심의를 거쳐 대통령령이 정하는 바에 따라 고도안에 다음 각호의 지구(이하 "지정 지구"라 한다)를 지정할 수 있다. 1. 특별보존지구 2. 역사문화환경정지구
	제9조 고도보존계획	①특별보존지구와 역사문화환경정지구의 지정이 있는 때에는 당해 시장·군수·구청장은 관할 시·도지사와 협의하여 당해 지구에 관한 고도보존계획(이하 "보존 계획" 이라 한다)을 수립한 후 시·도지사를 경유하여 문화관광부장관에게 제출하고 승인을 얻어야 한다. 이를 변경하는 경우에도 또한 같다. ②문화관광부장관은 제1항의 규정에 의한 보존 계획을 승인하고자 하는 때에는 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 위원회의 심의를 거쳐야 하며, 필요한 경우 주민의견을 수렴할 수 있다. ③보존계획에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.
	제11조 지정 지구내 행위의 제한	①특별보존지구안에서는 다음 각호의 1에 해당하는 행위를 할 수 없다. 다만, 대통령령이 정하는 바에 따라 문화관광부장관의 허가를 받은 행위는 그러하지 아니하다. 1. 건축물 또는 각종 시설물의 신축·개축·증축·이축 및 용도변경 2. 택지의 조성, 토지의 개간 또는 토지의 형질변경 3. 수목을 심거나 벌채 또는 토석류의 채취·적치 4. 도로의 신설·확장 및 포장 5. 그 밖에 역사적 문화환경의 보존에 영향을 미치거나 미칠 우려가 있는 행위로서 대통령령이 정하는 행위
	제16조 보존사업 비용	①국가는 예산의 범위 내에서 보존사업에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 부담할 수 있다. ②국가 및 지방자치단체는 보존사업을 위하여 제9조제3항제4호의 규정에 따른 재원을 확보하도록 노력하여야 한다.
	제19조 토지·건물 등에 관한 매수 청구	①지정지구 안의 토지·건물 등의 소유자가 역사적 문화환경의 보존을 이유로 제11조제1항 또는 제2항의 규정에 의한 허가를 받지 못함으로 인하여 본래의 용도에 이용할 수 없게 된 경우로서 다음 각 호의 1에 해당하는 자는 사업시행자에게 토지·건물 등의 매수를 청구할 수 있다.

관련법	제 목	내 용
고도 보존법 시행령	제2 조 고도 보존계획 우선하는 계획	「고도(古都) 보존에 관한 특별법」(이하 "법"이라 한다) 제4조 단서에서 "대통령령이 정하는 계획"이라 함은 「국토기본법」 제6조제2항제1호의 규정에 의한 국토종합계획을 말한다.
	제11 조 기초조사	①법 제6조제1항의 규정에 의한 기초조사에는 고도 또는 특별보존지구·역사문화환경지구(이하 "지구"라 한다) 지정 예정지에 대한 다음 각호에 해당하는 사항이 포함되어야 한다. 1. 문화재(보호구역을 포함한다)의 현황 2. 문화재의 분포예상지역 현황 3. 제1호 및 제2호의 규정에 의한 문화재 및 문화재의 분포예상지역 주변 토지의 이용 현황 및 계획 4. 지질, 환경 및 경관 등에 관한 사항 5. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제3호 및 제4호의 규정에 의한 도시기본계획 및 도시관리계획에 관한 사항과 동조제6호의 규정에 의한 기반시설의 현황·계획.
	제14 조 고도 보존계획의 수립 등	①시장·군수·구청장은 법 제9조제1항의 규정에 의하여 고도보존계획(이하 "보존계획"이라 한다)을 수립함에 있어서는 10년간의 보존계획을 수립하여야 하고, 5년마다 사회적·경제적 여건 변화 등을 고려하여 보존계획을 재검토하여야 한다.
	제18 조 역사적문화환경 의 보존에 영향 을 미칠 우려가 있는 행위	법 제11조제1항제5호에서 "대통령령이 정하는 행위"라 함은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다. 1. 토지 및 수면의 매립·절토(切土)·성토(盛土)·굴착·천공(穿孔) 등 지형의 변경을 가져오는 행위 2. 수로·수질 및 수량에 변경을 가져오는 행위 3. 소음·진동을 유발하거나, 대기오염물질·화학물질·먼지·열 등을 방출하는 행위 4. 오수·분뇨·폐수 등을 살포·배출·투기하는 행위 5. 「옥외광고물 등 관리법 시행령」 제4조제1항 각호의 광고물 의 설치·부착 행위
	제30 조 이주대책의 수립·시행	사업시행자가 법 제18조제1항의 규정에 의하여 수립하는 이주대책에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 이주지의 위치 2. 이주대책에 필요한 토지 등의 매입 3. 택지조성 및 주택의 건설 4. 이주정착지의 생활기반시설의 설치 5. 이주보상액, 보상시기, 보상방법 및 보상기준 6. 이주방법 및 이주시기 7. 그 밖에 이주에 필요한 사항

관련법	제 목	내 용
문화재 보호법 (2002.12. 30 개정)	보호구역의 정 의 (법 2조 ③)	보호구역이라 함은 지상에 고정되어 있는 유형물이나 일정한 지역이 문화재로 지정된 경우 당해 지정문화재의 점유면적을 제외한 지역으로서 당해 지정문화재를 보호하기 위하여 지정된 구역을 말한다.
	보호물 또는 보 호구역지정 (법 8조)	① 문화재의 보호를 위하여 특히 필요한 경우에는 이를 위한 보호물 또는 보호구역을 지정할수 있다. ② 보호물 또는 보호구역을 지정한 경우에는 일정한 기간을 두고 그 지정의 적정성 여부를 검토하여야한다.
	행정명령 (법 25조)	국가지정문화재(보호물과 보호구역을 포함)의 관리 보호 상 필요하다고 인정되는 경우 소유자·보유자·관리자 또는 관리단체에 대한 일 정 행위 금지 또는 제한
	건설공사시의 문화재보호 (법 74조)	②행정기관은 문화재의 외곽경계의 외부지역에서 시행하고자 하는 건설공사로서 시·도지사가 문화재청장과 협의하여 조례로 정하는 지역 안의 건설공사에 대하여는 그 건설공사의 시행이 문화재보존에 영향을 미치는지의 여부를 검토하여야 한다.
	토지의 수용 또는 사용 (법 75조 ①)	문화재의 보존·관리를 위하여 필요한 때에는 국유 또는 공유의 지정 문화재의 보호구역 안에 있는 토지·건물·임목·죽 기타 공작물을 수용하거나 사용 할 수 있다.
문화재 보호법 (2002.12. 30 개정)	지정 등의 기준 (시행령 1조)	문화재보호법 제 4조 내지 제8조의 규정에 의하여 국가지정문화재와 그 보호물 또는 보호구역을 지정하거나 중요문화재의 보유자 또는 보 유단체를 인정하고자 할 때에는 문화관광부령이 정하는 기준 및 절차에 의하여야 한다.
	건설 공사 시 문 화재보호 (시행령 43조의 2 ①)	법 제74조 제 2항의 규정에 의하여 건설공사로부터 문화재를 보호하 기 위하여 시·도지사가 문화재청장과 협의하여 조례로 정하는 지역 의 범위는 당해 문화재의 역사적·학문적·경관적 가치와 그 주변 환 경 기타 문화재보호에 필요한 사항 등을 고려하여 당해 문화재의 외곽경계(보호구역이 지정되어 있는 경우에는 보호구역의 외곽경계를 말한다)로부터 500m 이내로 한다.
문화재 보호법 (2002.12. 30 개정)	보호물 또는 보 호구역의 적정 성 검토(시행규 칙 3조의 2 ①)	국가지정문화재의 보호물 또는 보호구역의 지정에 관한 적정성 여부 를 검토함에 있어서는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다. 1. 당해 문화재의 보존가치 2. 보호물 또는 보호구역의 지정이 재산권 행사에 미치는 영향 3. 보호물 또는 보호구역의 주변여건

충남논단 1

고도보존법 시행에 따른 古都(공주부여)의 발전방향

관련법	제 목	내 용
도시 계획법 (2000.1.28. 전문 개정)	지구 지정 (법 33조)	①공공의 안녕 질서와 도시기능의 증진을 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 다음 각 호의 지구의 지정을 도시계획으로 결정할 수 있다. 1. 경관지구 2. 미관지구 3. 고도지구(최저 고도지구 · 최고고도지구) 6. 보존지구
	지구 안에서의 건축제한 (법53조)	②제 33조의 규정에 의하여 지정된 지구에서의 건축물의 용도 · 종류 및 규모 등의 제한에 관하여는 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 대통령령이 정하는 기준에 따라 특별시 · 광역시 · 시 또는 군의 조례로 정할 수 있다.
도시 계획법 (2000.1.28. 전문 개정)	지구안에서의 건축제한(법53조)	③제 1항 및 제 2항의 규정에 의한 건축물의 용도 종류 및 규모 등의 제한은 당해 지역 및 지구의 지정목적에 적합하여야 한다.
	지구의 지정세분 (시행령 30조 ②)	건설교통부장관 또는 시 · 도지사는 법제 33조 제2항의 규정에 의하여 도시계획결정으로 미관지구 · 고도지구 · 보존지구...를 다음 각 호와 같이 세분하여 지정할 수 있다. 1. 미관지구 나. 역사문화미관지구: 사적지 · 전통건축물 등의 미관을 유지 · 관리하기 위하여 필요한 지구 3. 보존지구 가. 문화자원보존지구: 문화재와 문화적으로 보존가치가 큰 지역의 보호 및 보존을 위하여 필요한 지구 다. 생태보존지구:
	경관지구 안에서의 건축제한 (시행령 52조 ①)	경관지구 안에서는 그 지구의 경관의 보호 · 형성에 장애가 된다고 인정하여 도시계획조례가 정하는 건축물을 건축할 수 없다. 다만, 특별시장 · 광역시장 · 시장 또는 군수가 지구의 지정목적에 위배되지 아니하는 범위 안에서 도시계획조례가 정하는 기준에 적합하다고 인정하여 당해 지방자치단체에 설치된 도시계획위원회의 심의를 거친 경우에는 그러하지 아니하다.
	미관지구안에서의 건축제한 (시행령 53조 ①)	미관지구 안에서는 그 지구의 위치 · 환경 기타 특성에 따른 미관의 유지에 장애가 된다고 인정하여 계획조례가 정하는 건축물을 건축할 수 없다. 다만, 특별시장 · 광역시장 · 시장 또는 군수가 지구의 지정목적에 위배되지 아니하는 범위 안에서 도시계획조례가 정하는 기준에 적합하다고 인정하여 당해 지방자치단체에 설치된 도시계획위원회의 심의를 거친 경우에는 그러하지 아니하다.
	고도 지구 안에서의 건축제한 (시행령 54조)	고도 지구 안에서는 도시계획으로 정하는 높이를 초과하거나 미달하는 건축물을 건축할 수 없다.

관련법	제 목	내 용	비고
도시 계획법 (2000.1.28. 전문 개정)	보존지구 안에서의 건축제한 (시행령 56조)	보존지구 안에서는 다음 각 호의 구분에 따른 건축물에 한하여 건축할 수 없다. 다만, 특별시장 · 광역시장 · 시장 또는 군수가 지구의 지정목적에 위배되지 아니하는 범위 안에서 도시계획조례가 정하는 기준에 적합하다고 인정하여 당해 지방자치단체에 설치된 도시계획위원회의 심의를 거친 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 문화자원보존지구: 문화재보호법의 적용을 받는 문화재를 직접 관리 보호하기 위한 건축물과 문화적으로 보전가치가 큰 지역의 보호 및 보존을 저해하지 아니하는 건축물로서 도시계획조례가 정하는 건축물 3. 생태보존지구	도시 계획 조례로 정함
건축법 (2000.1.28. 개정)	적 용 제 외 (법 3조①)	이 법의 규정은 문화재보호법에 의한 지정문화재 및 가지정문화재에 대하여는 이를 적용하지 아니한다.	
	지역 및 지구 안에서의 건축 (법 45조 ②)	도시계획법에 의하여 지정된 지구 안에서의 건축물의 건축에 관하여는 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 대통령령이 정하는 기준에 의하여 당해 지방자치단체의 조례로 정할 수 있다.	조례로 정함

3. 일본의 고도보존사례

1) 일본의 고도보존과 「고도에 있어서의 역사적 풍토 보존에 관한 특별조치법」(고도보존법)

(1) 고도와 역사적 풍토

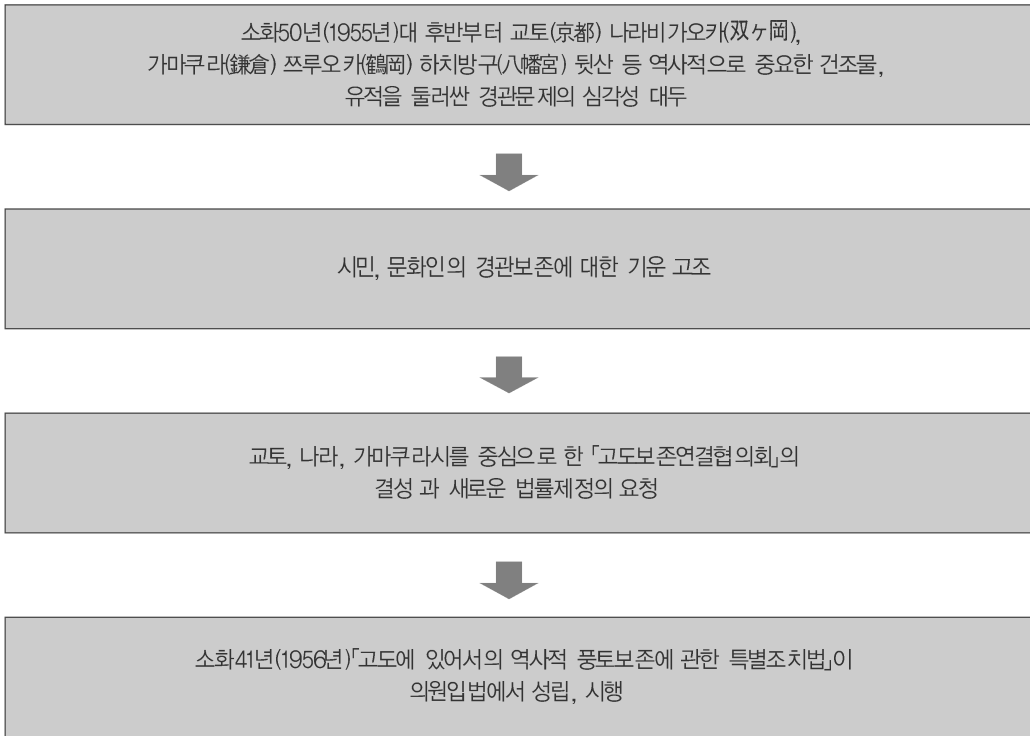
「고도」란, 고대 정치, 문화의 중심 등 역사상 중요한 지위에 있던 시정촌(市町村)을 말하며, 고도보존법에 의해 그 시정촌을 정하고 있다. 현재, 교토시(京都市), 나라시(奈良市), 가마쿠라시(鎌倉市) 이외에 텐리시(天理市), 가시하라시(橿原市), 사쿠라이시(櫻井市), 나라현 이쿠노군 이카루

가조(奈良縣生野郡斑鳩町), 나라현 다카이치군 아스카무라(奈良縣高市郡明日香村), 즈시시(逗子市) 및 오오즈시(大津市), 합계 8시 1정 1촌이 「고도」로 지정되어 있다.

「역사적 풍토」란 고도보존법에 있어서 「역사상의 의미를 갖는 건조물, 유적 등이 주위의 자연적 환경과 일체를 이루며 고도에 전통과 문화를 구현, 형성된 토지의 상황」이라 정의된다. 역사적 건조물이나 유적을 에워싼 수림 등 자연적 환경이 하나가 되어 고도다운 모습을 갖추고 있는 토지상황 즉 역사경관을 말한다.

The Chungnam Review

(2) 일본 고도보존법 제정의 경위 들의 자발적 참여로 만들어졌다. 이를 요약하면 일본의 고도보존법은 우리나라와는 달리 시민 아래의 표와 같다.



(3) 고도보존법에 의한 역사적 풍토보존 어서 토지소유자 등에 대한 대상처리를 한다는 것과 마지막으로 역사적 풍토보존구역의 지정 등 중요한 사항을 심의하기 위하여 전문가 등으로 구성된 사회자본정비심의회가 정부에 설치되어 있는 것을 들 수 있다.

일본 고도보존법의 특징을 들자면 첫째로 역사적, 문화적 자원과 주변의 자연적 환경을 일체적으로 보존하는 것을 목적으로 하고 있고 둘째, 보존의 대상이 되는 도시별로 역사적 풍토보존을 위한 통합적인 계획을 입안하며 셋째, 건축물의 신축 등의 행위를 규제함에 있어 귀중한 역사적 풍토를 보존하고 넷째, 손실보상, 토지매입에 있

국토교통장관은 역사적 풍토를 보존하기 위해 필요한 토지구역을 「역사적 풍토특별보존지구」와「역사적 풍토보존구역」으로 지정하며 역사적

풍토특별보존구역 내에서 다음과 같은 행위를 할 경우 사전에 부현(府縣)의 지사(또는 시장)의 허가가 필요하다.

- ① 건축물 또는 공작물의 신축, 개축 또는 증축
- ② 택지조성, 토지의 개간 그 밖의 토지형질의 변경
- ③ 목죽(木竹)의 벌채
- ④ 토석류의 채취
- ⑤ 건축물 또는 공작물의 색채변경
- ⑥ 야외광고물의 표시 또는 게시
- ⑦ 수면의 매립 또는 간척
- ⑧ 야외에의 토석, 폐기물, 재생자원의 퇴적

허가를 위반한 경우에 부현지사(또는 시장)은 현황의 회복 등을 명할 수 있으며 허가를 받지 못하여 손실을 입은 경우에는 부현(또는 시)는 통상 발생할 손실을 보상하게 되어있다.

① 역사적 풍토보존 계획

국토교통장관은 역사적 풍토보존구역을 지정하였을 경우에는 역사적 풍토의 보존에 관한 계획(역사적 풍토보존계획)을 결정하게 되어 있다. 이러한 역사적 풍토보존계획에는 아래의 사항을 정하게 되어 있다.

- ① 행위의 규제, 그 밖의 역사적 풍토유지보존에 관한 사항
- ② 역사적 풍토보존에 관련하여 필요한 시설의 정비에 관한 사항
- ③ 역사적 풍토보존지구의 지정기준에 관한 사항
- ④ 행위제한에 반하는 토지의 매입에 관한 사항

② 토지의 매립 등

역사적 풍토특별보존지구 내에는 행위의 허가

를 받지 못하기 때문에 토지의 이용에 현저한 지장을 초래한다고 보고 토지소유자로부터 그 토지를 매입시키려는 신청이 있을 경우 부현(또는 시)는 그 토지를 시가로 매입하게 되어있다. 또한 국가는 부현의 토지매입에 필요한 비용의 일부를 부담하게 되어있다.(보조율 7/10)

역사적 풍토특별보존지구의 지정 시 토지소유자에게는 다음과 같은 장점이 있다.

(가) 우대세제에 의해 토지의 소유비용을 경감할 수 있다.

- 상속세는 행위제한의 내용에 입각한 평가가 내려진다.

- 고정자산세는 각 시정촌(市町村)의 조례에 의해 감액 또는 면제된다.

(나) 부현에 의해 토지매입이 된 경우, 양도소득에 2000만엔(약 2억원)의 공제가 적용된다.

(4) 고도지정도시의 사례

① 교토시(京都市)

(가) 고도보존법의 지정현황

소화41년(1966년)에 7지구, 소화44년(1969년)에 1지구를 역사적 풍토보존지역으로 지정하는 등 순차적으로 지구를 확대하여 현재 14지구 8,513 ha에 이르는 면적이 역사적 풍토지구로서 보존되고 있다. 그 중 중요한 지구로서 소화42년(1967년)에 10지구, 소화44년(69년)에 1지구를 추가하여 현재 24지구 2,861 ha가 특별지구로 지정되어 있다.

충남논단 1

고도보존법 시행에 따른 古都(공주부여)의 발전방향

(나) 역사적 풍토보존의 시행

기요미즈테라(清水寺), 긴가쿠지(金閣寺), 긴가쿠지(銀閣寺)등 역사적 건조물과 그 배경이 되는 산들은 고도보존법에 의한 지정에 따라 사찰 등의 노력과 더불어 현재도 4계절 아름다운 경관을 제공하고 있다. 또한 매매지의 일부는 시민의 산책로로서 이용되고 있다. 이처럼 교토시에서는 시민, 지역과 행정이 일체가 되어 특색 있는 역사적 풍토보존을 추진하고 있다.

② 나라시(奈良市)

(가) 고도보존법의 지정 현황

소화41년(1966년) 이래 역사적 풍토보존구역 3지구 2,776 ha를 지정하였고, 그 중 중요한 지구로서 카스가야마(春日山)지구, 헤이쵸(平城)궁 유적지구, 산릉(山陵)지구, 쇼무(聖武)천황릉지구, 토쇼다이(唐招提寺)지구, 야쿠시지(藥師寺)지구 등 합계 6지구 1,809 ha가 특별보존지구로 지정되었다.

(나) 역사적 풍토보존의 시행

카스가야마(春日山)와 야쿠시지(藥師寺)등으로 대표되는 나라시의 역사적 자산의 대부분은 동, 서, 북쪽의 온화한 구릉지를 배경으로 자연환경과 일체를 이루며 특색 있는 역사적 풍토를 형성하고 있다. 이 역사적 풍토를 보존하기 위하여 행정, 시민이 하나가 되어 다양한 노력을 기울이고 있다.

③ 가마쿠라시(鎌倉市) 및 즈시시(逗子市)

(가) 고도보존법의 지정현황

소화41년(1966년)에 가마쿠라 역사적 풍토보존구역 5지구 695헥타가 지정되었고, 소화 42년(1967년)에는 조묘지(淨妙寺)지구, 즈이센지(端泉寺)지구 등 합계 9지구 220.2헥타가 역사적 풍토특별보존지구로 지정되었다. 그 후 지정지구는 순차적으로 확대되어 평성12년(2000년)에 즈이센지(端泉寺)지구, 주후쿠지(壽福寺)지구, 모혼지나가타니간온(妙本寺長谷觀音)지구 등을 추가하여 특별보존지구는 현재 13지구 573.6 ha에 이른다. 또한 평성12년 3월에 즈시시를 역사적 풍토보존지구에 추가하여 5지구 5지구 989 ha가 역사적 풍토지구에 지정되었다.

(나) 역사적 풍토보존의 시행

가마쿠라시에서는 예부터 시민단체에 의해 토지의 매매와 그 관리 등을 적극적으로 행하여 왔다. 또한 시민들은 고도마을만들기에 적극적으로 참가하고 있다. 시민과 정치가 하나가 되어 역사적 풍토보존과 더불어 고도 가마쿠라의 경관정비를 진행하고 있다.

④ 텐리시(天理市), 카시하라시(橿原市), 사쿠라이시(桜井市)

(가) 고도보존법의 지정현황과 역사적 풍토보존의 시행

소화42년(1967년)에 4지구 2,712헥타가 역사적 풍토보존구역으로 지정되어 이 중 특히 중요한 지구로 이시가미(石上)신궁지구, 수진(崇神)·케이코(景行)천황릉지구, 산린야마(三輪山)지구, 우네비야마(畝傍山)지구, 미미나시아마(耳成山)

지구, 카구야마(香具山)지구, 후지하라(藤原)궁 지정되었다.

유적지구 등 합계 598.2 ha가 특별보존지구로

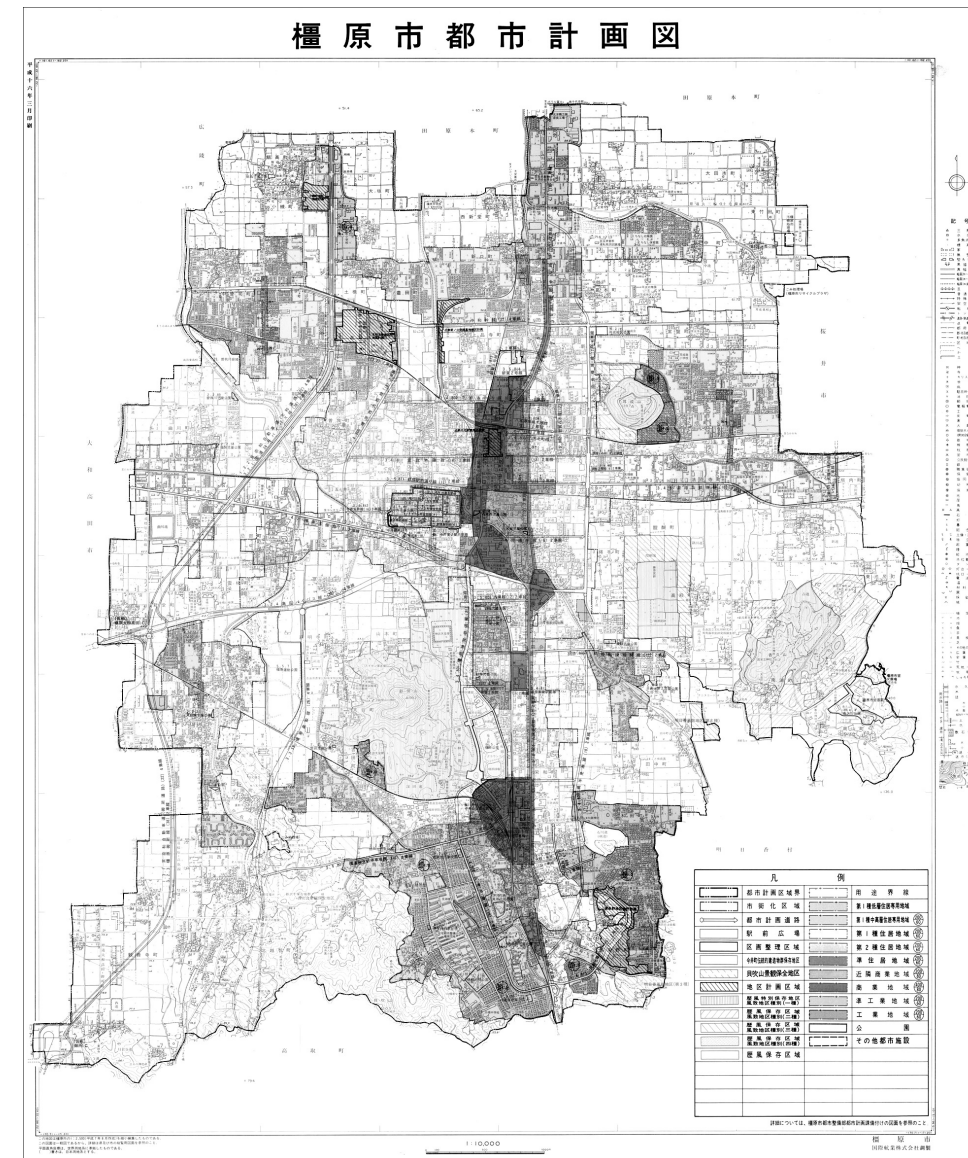


그림 2. 카시하라시의 고도보존지구

⑤ 아스카무라의 고도보존사업 시행사례 - 아스카법에 의한 고도보존사업

(가) 아스카무라의 역사적 풍토의 특징

나라현 다카이치군 아스카무라에는 중요한 역사적, 문화적 자산이 마을 전체에 걸쳐 다수 집적되어 있으며 이들이 산림, 전답 등 주위의 환경과 일체가 되어 다른 지역에서는 볼 수 없는 귀중한 역사적 풍토가 있다. 이를 위해 고도보존법의 특례로서 소화55년(1980년) 「아스카무라의 역사적 풍토보존 및 생활환경정비 등에 관한 특별조치법」(아스카법)을 제정하여 아스카무라의 귀중한 역사적 풍토의 보존 등을 도모하고 있다.

(나) 아스카법 제정

다카마츠즈카 고분의 발견 등에 의해 아스카무라의 역사적 풍토보존에 관한 국민의 인식이 고조되었다. 한편 역사적 보존대상이 되는 구역과 주민생활의 장이 중시되기 때문에 주민들로부터 세세한 대책을 요구하는 목소리가 커지게 되었다. 이에 국가적 견지에서 아스카무라의 전역에 걸쳐 지역주민의 생활과 조화를 꾀함과 동시에 역사적 풍토를 보존하기 위한 조치를 정한 아스카법이 소화55년(1980년)에 제정되었다.

(다) 아스카법에 의한 역사적 풍토보존과 도시계획

아스카무라 전역을 고도보존법의 역사적 풍토보존지구에 상당하는 지구로 정하고, 현재 상황으로부터의 변경을 엄하게 규제하는 제1종 역사적 풍토보존지구와, 현 상황의 현저한 변경을 억제하는 제2종 역사적 풍토보존지구로 지정하여 각각을 현(縣)지사의 허가제에 의해 개발행위 등을 체크하게 함으로써 역사적 풍토보존을 도모하고 있다. 또한 역사적 풍토보존에 발맞춰 주민생활과의 조화를 도모하고자 아스카무라 정비계획을 책정하고 있다. 또한 아스카무라 정비계획에 준하는 사업은 국고보조율의 특례가 인정된다.

아스카무라 정비계획에서는 공공시설의 정비에 관한 사항, 문화재보호에 관한 사항 및 지역진흥에 관한 사항을 정하여 역사적 풍토보존과 주민생활의 조화를 꾀하고 있다.

(라) 아스카무라 정비기금에 의한 보존사업

■ 재정상의 배려

아스카무라가 국가에서 보조금을 교부받는 특정사업(도로, 하수도, 도시공원 등에서 아스카무라 정비계획에 의거하여 행하는 사업)에 필요한 경비는, 통상의 보조율보다 높은 보조(비율인상조치)를 받게 되어있다.

■ 아스카무라 정비기금

아스카무라 정비기금은 역사적 풍토보존을 도모하기 위해 행하는 사업의 재원을 충당하기

위하여 아스카무라가 마련한 것이다. 소화55년(1980년)부터 소화59년(1984년) 사이에 국가와 현의 보조를 받아 총액 31억엔의 기금을 조성하여, 그 운용이익금으로 아스카무라 경관보전과 생활환경을 개선하기 위하여 다이지(大字)관리조합을 지원하고 디자인 조성, 소규모 농도 정비 등 주민생활과 밀접한 세세한 사업을 행하고 있다.

■ 아스카무라 정비계획의 시행년도 및 사업비

아스카무라 정비계획은, 1980년도에 시작되어 제 3차 정비계획에 이르고 있다

• 제1차 정비계획 소화55년도(1980년)~평성원년도(1987년)

- 계획액; 약 133억엔 실적액; 약 84억엔

• 제2차 정비계획 평성2년도(1989년)~평성11년도(1999년)

- 계획액; 약 208억엔 실적액; 약 198억엔

• 제3차 정비계획 평성12년도(2000년)~평성21년도(2009년)

- 계획액; 약 331억엔

(마) 아스카법에 의거한 고도보존사업

■ 디자인 조성사업

디자인 사업은 기금사업중의 하나로 건축물·공작물 등의 의장형태를 역사적 풍토와 조화시키기 위하여 행해지는 사업이다.

- 건축물 등의 디자인 규제 및 조성지원

- 경관유지를 위한 택지 등의 축조지원

- 밭갈에 대한 기초비 지원

- 건축 상담원의 무료상담

이 이외에도 역사적 풍토보존과 주민생활 안정향상·편리증진을 위한 사업이 행해지고 있다.

(바) 아스카무라 정비계획의 기본이념

아스카무라 정비계획의 기본이념은 다음과 같다.

- 아스카다운 경관 만들기

- 아름다운 아스카가와(飛鳥川)와 친해지자

- 아스카의 역사를 좀더 가까이

- 주유(周遊)와 관광에 편리하고 알기 쉬운 길 만들기

- 농업을 번창시켜 건강한 마을 만들기

- 임업을 번창시켜 건강한 마을 만들기

- 농·상·공업이 하나가 되어 아스카 부활

- 쾌적하고 살기 좋은 생활환경 만들기

- 후생교육시설의 충실화

- 역사적 유산의 활용의 적극적 추진

(사) 아스카법 시행 20년 동안의 사업성과

아스카의 고도보존사업의 성과를 들자면

- 유적범위확인조사 (키토라(キトラ)고분·사카부네이시(酒船石)유적·이시카미(石神)유적 아스카쿄(飛鳥京)유적 등)

- 사적지 환경정비(마루코야마(マルコ山)고분 · 아스카미즈오치(飛鳥水落)유적 · 아스카노이타 부키노미야(飛鳥板蓋宮)유적 · 가와하라데라(川原寺)유적 등)
- 관광안내판 등 각종 관광시설의 정비
- 아스카주유(周遊)보도 정비
- 논두렁과 택지의 석축, 지붕기와, 외벽, 담장 등에 대한 디자인 조성
- 주민 자주 활동사업, 계발사업.
- 마을 만들기 워크샵
- 마을 만들기 연구회 조성
- 도로 · 하천의 정비, 상 · 하수도 정비, 공원 정비, 청소봉사 등 마을생활환경 조성사업
- 매력적인 아스카 조성 사업
- 취락환경 정비(둘레단, 칼라포장)
- 전선의 지중화
- 다카마츠즈카(高松塚)주변 지구 등 국영아스카역사공원 정비 ... 등
- 활기 넘치는 마을 만들기
- 농로, 농업용 용배수로, 임도 등의 정비등 시설설비 정리사업
- 도시와 농촌의 교류사업
- 아스카다운 풍경을 지키기

4. 고도보존법의 긍정적 부정적 측면과 사업시행 개선방안

고도보존은 역사적 문화환경을 보존함으로써 인류 공동의 문화자산을 지켜나갈 수 있다는 자긍심을 느끼게 하지만 다른 한편으로는 사유재산에 제한함으로써 개인의 경제활동과 희생을 강요하는 측면도 있을 수 있는 양면적인 문제를 지니고 있다.

고도보존에 관한 특별법 제정으로 인해 예견되는 긍정적인 측면으로는 다음과 같은 것이 있다.

- ① 인류의 문화유산을 무분별한 도시개발로 인해 일어나는 훼손으로부터 보호할 수 있다.
- ② 문화유산 보존과 도시경관 보존은 지역주민들에게 역사도시로서의 자긍심을 심어줄 수 있다. 건축물을 고층화 함으로써 얻어지는 경제적 이득은 단기적으로는 특정 지역의 한정된 소수에게 돌아가지만 장기적으로 보면 문화유산과 경관보존으로 인한 경제적 파급효과가 지속적이고 확산적일 수가 있다.
- ③ 고도의 도시경관이 친환경적으로 보존되어 무분별한 도시개발로부터 거주환경을 보호할 수 있다. 현 문화재보호법은 개별문화재에 대한 보호조치에 대처하기에는 적당할지 모르지만 도시 전체의 경관을 보존하기에는 부족한

점이 많다. 따라서 고도보존법에 의거하여 도시경관을 제어할 수 있다면 쾌적하고 친환경적인 도시환경을 조성할 수가 있다.

④ 도시의 건축밀도가 낮아지고 도시내 녹지공간과 같은 공공 공간이 확보됨으로써 쾌적한 도시공간을 조성할 수가 있다. 문화재 주변경관을 훼손하는 가장 큰 요인은 건축물과 같은 인공건조물의 규모와 높이이다. 문화재와 고도경관을 보존하기 위해서는 규모와 높이를 적당한 한도 내에서 제어하고, 필요하다면 열려진 공공 공간(Open Space)을 확보하는 것이 좋다.

⑤ 역사도시의 이미지와 보존된 문화재를 관광자원으로 활용함으로써 지역 경제를 활성화시킬 수 있다. 역사문화환경은 그 어떤 관광자원보다 관광객을 끌어들이는 효과가 크다. 따라서 역사문화환경은 보존되어야 하고 나아가 그 주변까지도 관광자원화 할 수가 있다.

⑥ 도시내 건축물의 규모와 형태를 규제함으로써 아름다운 도시경관을 조성할 수 있다. 고도보존에 관한 특별법은 지정된 특별 지역에 대해 강력한 규제를 할 수 있다. 그 규제에는 토지이용에서부터 건축물의 형태에 이르기까지 모든 내용을 포함시킬 수 있다. 아름다운 도시경관을 위해 합리적인 대안을 마련하고, 이에 따라 도시경관을 조성할 수 있다.

⑦ 규제 및 제한으로 인해 입었던 상대적 피

해를 법적으로 보상받을 수 있는 근거가 마련된다. 지금까지 문화재 주변의 토지(건물) 소유주는 다른 지역의 토지 소유주에 비해 상대적으로 불평등한 평가를 받아왔다. 고도보존에 관한 특별법은 이러한 상대적 피해를 어느 정도 보정해 줄 수 있는 근거가 되었다.

⑧ 특별보존지구와 같은 지구지정인 경우 국가로부터 보존사업에 소요되는 비용을 지원받을 수 있다. 고도보존에 관한 특별법에 의거하여 특별보존지구로 지정될 경우 국가에서 보존사업을 시행하게 되며, 사업비의 일부를 국가에서 부담할 수 있게 된다.

고도보존에 관한 특별법 제정은 부정적인 측면도 예견되는 바 다음과 같다.

① 지역주민의 이해와 설득을 위한 노력이 필요하다. 고도보존에 관한 특별법이 제정되었지만 아직 세부적인 시행세칙이 만들어지지 않았다. 앞으로 이 법의 효력이 발생하고 사업이 구체화 될 경우 지역 주민들의 적극적인 참여와 이해가 따라야 한다. 주민의 이해가 뒤따르지 않을 경우 많은 문제가 발생할 수 있다.

② 고도보존에 관한 특별법이 발효되고 사업이 진행된다. 이 과정에서 토지수용 및 보상과 정에서 형평성과 공정성이 결여될 경우 분쟁의 소지가 있을 수 있다.

③ 고도보존에 관한 특별법에 따라 보존사업

이 시행될 경우 그 사업에 투자되는 경제적 부담은 국가의 몫이다. 4개의 고도에 대한 국가의 경제적 부담이 큰 것이 우려된다.

④ 특별법에 따라 사업이 진행되려면 초기 조사 단계에서부터 사업에 이르기까지 전문적인 행정력이 뒷받침 되어야 한다. 이를 담당할 수 있는 정부의 행정력이 확대되어야 하고 이에 따른 비용부담이 커진다.

⑤ 고도의 문화유산과 경관을 보존하기 위해서는 건축밀도를 낮추어야 한다. 도시 중심지의 경우라 하더라도 토지이용 효율성이 떨어질 수밖에 없다. 그러나 순수한 도시의 발전적인 측면에서 보면 토지이용율이 떨어지지만 이러한 행위가 오히려 역사도시의 경관이미지를 제고하여 또 다른 경쟁력을 가져다 줄 수 있다.

III. 결론 및 제언

앞서 살펴보았듯이 우리나라의 고도보존은 시민들의 자발적 건의가 아닌 정부의 주도로 수립되어진 법이다. 이런 이유로 고도보존사업 수행시 발생하는 주민들의 불만사항은 고도라

는 자긍심만으로 해결되기에는 어렵다고 볼 수 있다. 앞서 일본의 사례에서 나타났듯이 일본은 수십년에 걸쳐 끊임없이 민의를 수렴하고 주민들의 자발적 참여를 유도한 사실을 알 수 있다. 이에 우리나라의 지자체는 지속적으로 주민들을 설득하여야 하고 자발적인 참여를 유도하는 과정이 꼭 필요하다

고도보존사업이 우리나라에서 처음 시행되는 만큼 사업계획의 수행과정 역시 지역특성에 맞는 절차를 수립하여야 할 것이며 이에 맞는 지구지정과 사업을 결정하여야 한다. 고도보존계획을 시행하는데에는 선행사례를 검토하여 이의 분석을 토대로 수행하는 방법이 가장 이상적이라 할 수 있으나, 우리나라에 있어서 외국의 사례를 그대로 적용하기에는 나라마다의 특성이 다르며, 또한 국내에서도 공주 부여라는 대상지역이 경주 등 여타지역과는 다른 역사문화환경적 특성을 가지고 있으므로 사업계획의 수립 역시 공주시와 부여군의 특성에 맞추어 수립되어야 한다. 우리나라의 고도보존법은 현재 사업수행시 필요한 상세한 내용을 담고 있지 못하다. 이는 일본의 경우를 보듯 도시계획조례 및 기타 법령으로 해결할 수 밖에 없으며 이의 제정시 공주시와 부여군은 지역특성에 맞는 조례를 제정하도록 노력해야 한다. 이에 고도보존사업의 성패가 달려있다고 해도 과

언이 아닐것이다. 고도보존사업은 수십년간에 걸쳐 이루어져야 할 사업이다. 당장 눈에 보이는 이익에 집착해서는 안될 도시구조와 문화공간의 혁명적인 일이라고도 볼 수 있다.

고도로 지정된 도시 중 왜 서울은 빠져있는가는 우리가 한번 생각해 볼 문제이다. 공주와 부여가 고도로 지정된 것은 도시를 한단계 Up Grade 시킬수 있는 중요한 기회가 될 수 있지 않을까

전통과 현대가 어우러진 아름다운 부여, 공주시. 세계인이 찾는 매력적인 고장으로 만들기 위해서는 고도보존사업을 활용해야 한다. 고도보존사업을 통해 공주와 부여의 이미지를 이용한 도시마케팅전략을 세우고, 역사와 전통의 복원을 통해 도시브랜드를 높이기 위해 최선을 다해야 할 것이다.