

사적문화재의 현상변경허가 경향 연구

권세희*, 이재용**, 성선용**

*한국전통문화대학교 전통조경학과 학부생, **한국전통문화대학교 전통조경학과 조교수

1. 서론

문화재청은 2015년 문화재 유형별 현상변경허가 검토기준을 마련하고 중점관리지표를 적용한 허용 기준 재조정 사업을 추진하였다(조홍석 외, 2021). 더불어 현상변경허가 신청사업의 유형이 점차 다양해짐에 따라 심의를 위한 문화재위원회의 전문분야를 다각화하는 등 질적 향상을 위한 다양한 방안을 모색하고 있다. 그럼에도 불구하고 사적 문화재의 현상변경허가 시 정해진 기준의 부재로 구성된 변경 시마다 의결 경향의 일관성 확보에 어려움이 있었다. 이렇게 일관된 결정을 하기 어려운 상황에서 의결의 일관성을 유지하기 위한 가이드라인의 설정이 필요하다고 생각된다. 따라서 본 연구는 문화재위원회 사적분과 회의록에 등장하는 사업의 유형화를 통해 의결 경향을 분석하고 비슷한 대상에서 나타난 다른 의결 사례의 분석을 통해 문화재위원회 사적분과 28대, 29대의 구성이 의결 경향에 미치는 영향을 분석하였다.

2. 연구범위 및 방법

문화재위원회 사적분과 28대, 29대 위원의 임기에 해당하는 2017년 5월에서 2021년 4월까지를 연구범위로 설정하였으며, 위원회 임기 내 공개된 사적분과 본·소회의록 총 75개, 1,898건을 대상으로 분석을 실시하였다. 문화재위원회 사적분과 28대, 29대의 위원 수, 전문분야 등을 토대로 두 위원회의 차이를 분석하였다. 안건 신청의 유형을 분석하기 위해 문화재별, 사업별로 나누어 분석하였다. 문화재의 경우, 문화재청의 문화재 분류와 회의록에 올라온 문화재를 바탕으로 문화재 세부유형을 분류하고 유형별로 안건 수 상위 3개 유형을 분석의 대상으로 선정하였다. 사업의 경우, 선행연구와 회의록에 기재된 사업명을 바탕으로 상위 사업을 분류하고 하위 사업을 나열해 문화재와 같은 방식으로 상위 3개 유형을 분석의 대상으로 설정하였다. 사례분석을 통해 위원회별로 의결의 차이가 나타나는 것을 확인했으며 같은 문화재 유형이거나 비슷한 주변 환경을 가진 대상지를 중심으로 주요 사업 내용과 의결 요인을 비교 분석함으로써 위원회가 의결 시 어떤 요인에 영향을 받았는지에 대한 분석을 진행하였다.

3. 결과 및 고찰

3.1 위원회 구성변화 및 의결경향 분석

문화재위원회 사적분과 28대와 29대의 위원 구성을 분석한 결과 위원의 수, 전문분야 다양성에서의 변화가 나타났다. 한국사의 비율이 가장 높았으며 건축, 조경, 도시계획, 불교, 법학의 분야도 유지되었으며 이외에 29대에 들어 국어국문학, 관광의 분야가 추가되어 위원회 전문분야의 다양성이 증가했다. 문화재 유형별 신청 안건 중 유적분포지, 무덤, 성이 전체 안건의 80~90%로 대부분을 차지했다. 상위 문화재 유형에서 위원회별 의결 차이가 크게 발생한 하위 문화재 유형을 도출 한 결과, 유적분포지에서는 성터, 원지, 제사터가 분석의 대상으로 선정되었다. 무덤에서는 봉토묘, 지식묘, 왕실무덤, 성에서는 평지성, 평산성, 산성이 확인되었다. 하위 사업별 분석결과 건축, 조경 토목공사가 상위 3개 유형으로 나왔다. 건축공사의 경우 건물을 새로 만드는 증축, 신축, 가설건축물 관련 사업의 가결률이 낮아졌고 그 외로는 가결률이 높아졌다. 조경공사의 경우 수목정비, 시설 설치, 조명 설치 사업의 가결률이 높아지고 그 외의 사업은 부결률이 높아졌다. 토목공사는 도로 개설, 노선 부설의 부결률이 높아지고, 그 외의 사업들은 미미하게 가결률이 높아졌다.

3.2 의결사례 분석

건축공사에서는 신축사업을 중심으로 의결의 차이가 나타났다. 따라서 위원회별로 도시화나 건축물 밀집 정도, 사업시행의 주체와 요구도에 따라 의결 경향이 달라지는 것을 확인했다. 또한 가까운 대상지, 비슷한 안건에 대해 상반된 의결이 나온 안건을 통하여 의결을 위한 일관된 기준이 부재함을 알 수 있었다. 건물신축 사업에서 비슷한 입지환경과 건물 높이의 사업내용임에도 불구하고 28대에서는 가결, 29대에서는 부결이 난 사례가 있는 것으로 보아 일관된 기준이 없어 비슷한 상황에서도 상반된 의결이 나온 것을 볼 수 있다(Figure 1, 2 참조).

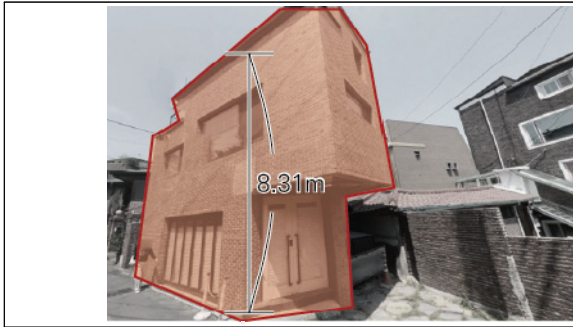


Figure 1. 28대 건물신축 가결 사례



Figure 2. 29대 건물신축 부결 사례

조경공사에서는 관람로 조성 및 정비, 공원 조성에서 의결의 차이가 나타났다. 위원회별로 재료, 디자인, 공법 등 의결 시의 우선 사항이 다르고 대상지 높이에 따른 가시성, 수중 선정에 따라 의결 경향이 달라짐을 확인할 수 있었다. 관람로 조성 및 정비 사업에서 유사한 입지환경을 가지고 있으나 대상지의 높이에 따른 가시성에 따라 28대와 29대의 의결이 다른 것으로 보아 가시성의 중요도가 위원회마다 다르게 적용됨을 알 수 있다(Figure 3, 4 참조).



Figure 3. 28대 관람로 조성 및 정비 가결 사례



Figure 4. 29대 관람로 조성 및 정비 부결 사례

4. 결론

신청 안건 중 문화재 유형으로는 유적분포지, 무덤, 성이 대부분을 차지하며 상위 사업으로는 건축, 조경, 토목공사가 주된 안건인 것으로 확인되었다. 문화재 유형별 의결 경향의 분석 결과 상위 3개 유형 모두 29대가 28대보다 부결률이 높아지는 것을 확인하였다. 사업별 분석에서는 토목, 조경, 건축공사의 가·부결의 일관적인 경향성이 나타나지 않는 것을 확인하였다. 위원회별로 도시화, 사업 시행 주체, 공법, 가시성, 식재 수종 등의 정해진 기준이 없어 의결의 차이가 나는 요인이 다양하므로 비슷한 안건에서도 다른 의결이 나오는 것을 확인했다. 28대의 경우 주변에 미치는 영향이 유사한 경우에도 29대에 비해 가결률이 높은 것으로 보아 문화재와 주변 환경을 보다 적극적으로 활용한다고 생각할 수 있으며, 29대의 경우 같은 현황에서도 28대에 비해 부결률이 높고 의결 시 다양한 요인을 적용하여 문화재의 영향을 종합적으로 판단한다고 생각할 수 있다.

본 연구는 위원회 구성과 문화재 및 사업 유형별 의결 경향은 비교 분석하였으나, 위원회의 전문분야 구성과 의결 경향의 상관성에 관한 추후 연구와 더불어 후속 연구를 통해 문화재위원회에 추가 및 보완할 전문분야에 대한 검토가 요구된다. 또한 연구를 통해 분석된 28, 29대의 의결 요인을 바탕으로 문화재위원회의 일관성 있는 심의 의결을 위한 가이드라인 구축이 필요하다.

참고문헌

1. 조홍석, 서현정, 최지수(2021) 문화재 현상변경 인·허가 검토기준 마련을 위한 실태분석 연구 -최근 5년(2015~2019)간 국가지정문화재(사적)의 허가 신청 안건 처리결과를 중심으로-. 문화재 54(3): 24-51.
2. 조홍석, 박현준(2017) 국가지정문화재 역사문화환경 보존지역내 건축행위 등에 관한 허가심의 실태조사연구 -최근 5년간(2010~2014) 문화재청 문화재위원회 회의록을 중심으로-. 한국전통조경학회지 35(4): 110-125.
3. 임진강, 김동찬(2011) 경기도지정문화재 주변 현상변경허가 신청안 심의결과에 관한 분석 연구 -문화재위원회심의 3회 이상 상정안을 중심으로-. 한국전통조경학회지 59(3): 85-96.