

한국과 일본의 역사도시 경관관리법규의 비교

- 경주시와 나라시의 사례로 -

정성태* · 조세환** · 오휘영***

*성균관대학교 대학원 조경학과

**경주대학교 건설환경시스템공학부

***한양대학교 도시대학원

A Comparative Study on the Regulations for Landscape Managements of Historic Cities in Korea and Japan.

Jung, Sung-Tae* · Cho, Se-Hwan** · Oh, Whee-Young***

*Graduate School, Sung Kyun Kwan University

**Department of Landscape Architecture, Kyongju University

***Graduate School of Urban Studies, HanYang University

ABSTRACT

The purpose of this paper is to investigate the characteristics of regulations on landscape management of historic city of Kyongju in Korea, compared with those of Nara in Japan to answer the research question that what is the regulative characteristics of landscape management of historic city in Korea.

We have analyzed the three laws of the two country - Urban Planning Law, Cultural Assets Protection law, and Building Law. This research has been done in terms of regulative systems of the two country and articles, ordinances, and bylaws on landscape managements of historic city Major components of urban historic landscape management are goals and devices of preservation, preserving actor, authorized actor permitting major planning change, regulatory power on landscape development, and backgrounds of enacting regulations.

From this research, we have found the fact that 1) Kyongju City has general and implicit objectives of landscape management based on conservation of natural environment while Nara City has concrete objectives of landscape management. 2) Kyongju City has no regulations on landscape planning while Nara City has systematic planning measures such as designation of landscape management district, planning for preservation of historic landscape, and planning for establishing urban landscape, 3) In an application of landscape management district, Kyongju City designate the district based on the general

principle of urban planning district while Nara City designate it in a more detailed manner such as district of preservation of historic landscape, district of landscape establishment, and district of building agreement. 4) Kyongju has no legal actor in implementation and management of historic landscape plan while Nara City has administrative organization and procedures, including citizen participation, public hearing, and voluntary participation. and 5) Kyongju City does not operate the consultation committee on landscape management just like Nara City operating.

This research results will provide us the remedial insights for landscape preservation of such Korean historic city as Kongju, Puyo, and Chunju. Since our research is focused on the limited area of preserving landscape in historic cities in Korea and Japan we need to study sociocultural issues on preserving urban historic landscape more in depth in the future.

Key Words : Preservation of Urban Historic Landscape, Regulations for Landscape Management, Kyongju City, Nara City., Historic City.

I. 서론

경주와 같이 천 여 년에 걸친 역사적 유적과 자연환경들이 도시 전반에 걸쳐 산재해 있는 경우, 그래서 과거의 문화적 흔적으로의 역사성이 가시적으로 명료하게 나타날 때 우리는 그러한 도시를 역사, 또는 문화경관의 도시로 개념 지을 수 있다. 경주는 그러한 역사경관을 갖는 우리 나라의 대표적 도시로서 그 중요성이 깊게 인식되고 있는 도시이지만 사회 발전과 더불어 발생하는 각 종의 개발 압력으로 말미암아 도심부와 주변부의 공간 구조에 많은 변화(김경대, 1997)가 예측되고 있는 사실을 감안할 때, 역사도시 경주의 도시경관 관리 문제는 국가적 또는 도시적 차원에서 새로운 중요한 과제로 대두되고 있다. 이와 같이, 경주의 역사도시경관 관리가 중요성을 더하는 새로운 과제로 대두되고 있는 그 배경에는 경주라는 도시의 경관 정체성(Identity) 유지 또는 개선은 우리 나라의 대표적 관광도시로서의 이미지 제고와 밀접한 관련성이 있다는 관광성의 문제와 더불어 도시 거주자의 쾌적성(Amenity), 또는 생활의 질(Quality of Life)과 같은 환경성의 문제가 관련되어 있다고 할 수 있다. 또한, 무엇보다도 경주가 갖는 역사도시로서의 대표성은 향후, 여러 역사도시적 성격을 갖는 도시 경관관리의 선례적 틀로서의 역할을 할 개연성이 내재되어 있기 때문

이다.

일반적으로 도시경관의 구성 원리가 물리적 배치, 시각구성, 이미지 형성, 장소 창조(손명문, 1998) 등의 맥락에 있다고 볼 때, 이러한 원리를 다루는 가장 원초적이고 기본적인 틀로서 법제 문제를 들 수 있다. 역사도시 경주의 도시경관을 관리하는 차원에서의 법제는 후술하겠지만.

현재까지 이러한 법제적 연구로는 오휘영(1983)의 조경관련제도와 법령에 대한 검토, 김승환(1993)의 일본 건축물 조경에 관한 제도적 고찰, 신익순(1997)의 국내외 조경관련 법제의 연구, 박승범 등(1999)의 한일 비교연구를 통한 도시공원녹지 제도의 연구 등이 보고되고 있는데 이러한 연구는 조경관련 법제도의 총체적 연구라던가 조경법제의 재정, 대지내 조경이나 도시공원녹지 등에 한정되어 연구되고 있어 도시경관관리의 제도적 장치에 관한 해답은 제시하지 못하고 있는 실정이다. 또한, 역사경관에 관한 법제 연구로는 엄서호(1982)의 역사경관 보존 제도의 개선방안 연구, 강동진(1990)의 경주시 역사환경보전 제도의 문제점 제안, 예경복과 엄봉훈(2000)의 전통경관 보전의 제도적 방법론을 연구 보고한 바 있다. 그러나 이러한 법제 연구는 역사경관관리 차원에서 도시개발의 장애요소로만 인식되어 연구(강태호와 최재영, 1992)되어 왔을 뿐 도시경관의 관리 차원에서는 논의되지 못하였다.

한편 공간적 맥락에서 본다면, 전주(송준태, 1991)나 서울(김경진, 1985)에서의 한옥보존지구 등에 대한 연구에서 보듯이 지역 또는 지구적인 차원에서의 경관 규제에 관한 연구는 있었으나, 도시적 차원에서의 역사경관 관리에 관한 연구는 보고된 바 없다.

따라서 현재 경주에 적용되고 있는 역사도시경관 관리적 차원의 각 종 법제도가 역사도시 경관관리 차원에서 어떤 장점과 한계점이 있는 것인지? 또 향후 어떤 방향으로 나아가야 할 것인가에 대한 체계적 연구는 향후 공주, 부여, 전주 등과 같은 우리 나라의 역사도시 관리를 고려할 때 그 중요성이 강조된다 하겠다.

본 연구는 이와 같은 맥락에서 시대성, 관광 및 문화성 등의 관점에서 경주와 유사한 성격을 지니고 있는 일본의 역사도시 나라(奈良)에 적용되고 있는 역사경관 관리 제도와 우리 나라 경주에 적용되고 있는 역사경관 관리제도를 상호 비교 분석하여 현행 경주에 적용되고 있는 역사경관 관리 법·제도상의 문제점을 규명함으로써 향후 역사도시 경관관리를 위한 법제도의 개선 방향을 모색코자하는 목적으로 수행되었다.

II. 연구방법

본 연구는 기본적으로 도시경관 관리 법 제도에 관련된 문헌조사와 경주와 나라의 도시환경의 시각적 유사성 또는 특성을 분석하고 자료수집을 위한 현지조사로 이루어졌는데 전체적 연구의 과정은 역사도시 경관의 개념과 역사도시 경관관리 관련 연구의 정도를 파악하여 연구의 필요성과 타당성을 검토한 다음, 두 도시 간 경관관련 법체계에 관한 법 체계론적 관점과 경관관련 법제도의 주요 내용을 비교 분석하는 법 해석론적 비교 분석법으로 한정하였다.

1. 비교대상지의 선정

본 연구는 우리 나라의 역사도시 경주(慶州)와 일본의 역사도시 나라(奈良)의 두 도시에 적용되고 있는 법제도를 중심으로 연구되었다.

경주의 왕경계획은 중국의 서안(장안성), 일본의 나라(평성경) 등 동북아 도성계획과 상호 관련(장순용, 1976)성이 있어 원칙적으로 전기한 3개 도시를 중심으

로한 법제도 비교 분석이 보다 정확한 연구가 될 수 있을 것으로 사료되나, 본 연구에서 경주와 나라의 2개 도시의 법제도에 국한하여 연구를 수행하게 된 것은 중국 서안의 경관 관리 연구 및 제도가 미홀(김경태, 1997)한 실정에 있기 때문이다. 반면 일본 나라(奈良)시의 경우 도시계획의 용도지역과 전통건조물 보호지구, 풍치지구, 미관지구, 고도지구, 등의 지구제를 활용하여 경관관리를 기하고 있을 뿐만 아니라 별도의 경관계획을 첨가하여 도시전체로서 세분된 토지이용을 유도하고 있어 보다 진전된 도시경관 관리를 기하고 있다는 맥락에서 경주와 나라의 두 도시를 공간적 범위로 설정하였다.

이러한 공간적 범위의 설정은 무엇보다도 경주와 나라는 우리 나라와 일본을 대표하고 있는 역사도시임과 동시에 관광도시라는 점과, 또한 동시에 현대적 삶을 담고 있는 생활도시라는 동질성을 띄고 있어 연구의 신뢰성과 타당성을 보다 높일 수 있다는 맥락에서이다.

2. 연구 대상법의 설정 기준

도시경관을 다루는 법제도로는 상위법인 국토이용관리법이하 도시의 토지이용규제와 도시의 조성방법에 대하여 규정하는 기본적인 법률인 도시계획법의 체계를 기준으로 한 용도지역과 지구제등 행위제한에 의한 역사경관관리에 관련된 법률들과 이를 운용하기 위해 직접적 경관규제내용을 가지고 있는 개별법들을 연구대상법 설정의 기준으로 채택하여 두 도시에 적용되고 있는 역사경관관련 법제도를 설정하였다.

1) 경주의 연구대상법제

경주는 지금까지 보존(保存)과 개발(開發)이라는 두 개의 패러다임 속에서 도시적 관리가 이루어져 왔다. 보존이라는 맥락에서의 도시 경관관리는 주로 도시계획법의 법체계상 지역지구제 및 행위제한에 관련된 부분과 개별법으로 직접적인 역사경관의 관리수단이 되고 있는 문화재 보호법과 건축법의 법제적 맥락에서 각종 용도지구의 지정, 사적지구 지정, 건축규제 등의 제도적 틀 속에서 도시 보존을 기해왔고, 개발이라는 측면에서는 전기한 각 종 법제 속에서 규제 밖의 용도지구에서 금지하도록 열기된 사항 이외의 행위에 대해

여 소극적 보존 태도를 보이는 방향속에서 이루어지고 있어 상기한 법제도를 연구대상법으로 한정한다.

2) 나라의 연구대상법제

나라시는 도시전체를 대상으로 법률에 의한 규제나 유도, 지역 지구에 관한 법에 따라 도시계획법과 문화재보호법, 건축기준법상에 명기한 나라시 건축협정조례 그리고 특별법인 고도보존법등에 의해 역사경관을 관리하고 있다. 또한, 지방자치단체를 통한 역사도시경관관리로서의 법적 장치인 '나라시 지구계획의 구역내에 있어서 건축물의 제한에 관한 조례', '나라시 도시경관형성조례' 등을 대상으로 역사경관관리가 이루어지고 있어 전기한 법제도를 근간으로 비교대상법을 한정하였다.

3. 비교분석기준

1) 법 체제론적 기준

법에 의해 모든 하위법규의 근거 기준 및 한계를 결정되 법률을 기준으로 시행령과 시행규칙 그리고 지방자치단체가 제정하는 조례와 지방자치단체장이 법령과 조례에 따라 결정하는 규칙을 토대로 두 도시의 상호 관계를 규명 분석한다. 또한 특별법의 경우 법의 분류체계상 일반법에 우선함으로 그와 맥을 같이하여 분석한다.

2) 법 내용의 해석론적 기준

기본적으로 역사도시 경관관리를 위한 관련 법제발 개발 규제 제도와 주요 역사경관의 보호와 보존에 관련된 사항, 지정 문화재 주변 환경의 시각적 조화에 관한 사항 그리고 지역 주민의 경제적 손실에 대한 보상에 관한 사항을 중심으로 분석하되, 법의 목적과 경관관리 방법, 관리주체, 허가 승인권자, 개발 행위의 구속력정도, 제정배경과 제정의도 등을 법 내용 분석의 지침으로 비교분석 하였다.

III. 경관 관련 법 체계 비교 분석

1. 경주의 경관관리 법체계

광역적 견지에서 국토공간을 비롯한 광역지역을 대상으로 국토정비계획을 책정하고, 그 구체적인 실시사업과 토지이용을 규정하는 도시계획의 지침적 상위공간 계획으로는 국토건설종합 계획법 및 국토이용관리법이 있으며, 이들 법에 따른 국토건설종합계획, 국토이용계획 등이 경주시 도시계획에 기본적 지침을 마련해 준다. 그러나, 직접 도시공간을 계획하고 실제로 조절 유도해 나가는 제도로는 도시계획법이며, 이 법에 의해 지역지구계획, 도시계획시설의 배치 등을 계획하고 건축법에 따라 역사경관 형성을 위한 건축 규제 수단을 가진다

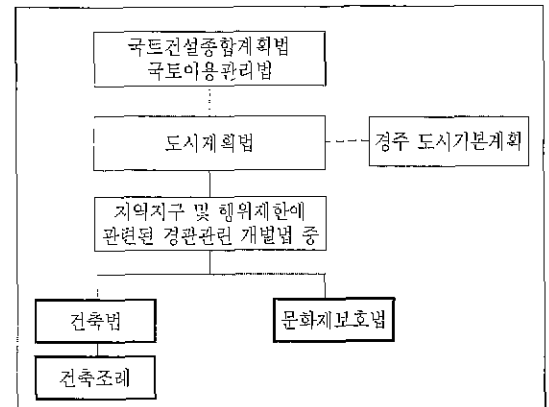


그림 1 경주시 경관관련 법체계

또한 도시의 역사경관요소에 대한 관리 장치인 문화재보호법에 의한 보호구역의 지정 등이 경주의 기본적인 역사경관관리 법체계를 이루고 있다.

그러나, 이러한 개별법들은 상호 유기적으로 적용되어야하나 법에 따른 경관운영체계가 종합적으로 관리할 수 없고, 개별적이고 비효율적으로 각각의 법에 의해 개별관리 되고 있으며, 지방자치단체에서 정한 세부 실천 조례 및 규칙의 미비로 구체적이고 계획적인 경관관리에는 한계가 있다.

2. 나라의 경관관리 법체계

나라의 도시경관 관리를 위한 관련법 체계는 도시계획법, 건축기준법, 문화재보호법 등에 의한 지구지정, 조례제정과 특별 조치법 제정에 의한 현실적이고 통합적인, 신속한 행정대응수단으로서의 행정요강 등의 다양한 접근을 보이고 있는 골격을 갖추고 있다.

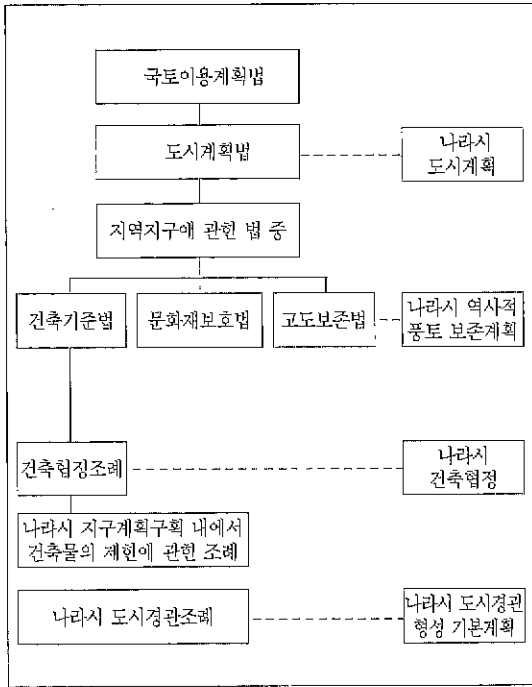


그림 2. 나라시 경관관리관련 법체계

현 나라시 경관관련 법체계는 국토이용계획법을 상위법으로 하여 도시의 토지이용규제나 가구구성방법에 대하여 규정하는 기본적인 법률인 도시계획법에 의하여 나라시 도시계획이 기초되고 도시계획 관계법 체계상 지역지구에 관한 법률 중 역사경관관리에 근간이 되는 건축기준법과 문화재 보호법 그리고 고도에 있어 역사적 풍토의 보존에 관한 특별조치법(古都保存法)에 의해 도시미 창출을 위한 종합적인 디자인 통제를 기하고 있다. 또한 지자체의 조례에 근거한 세부계획으로 건축협정과 도시경관형성 기본계획 등을 통하여 도시공간의 기능적 측면이나 건축형태 규제와 문화재 및 역사경관 요소를 관리하고 있다. 즉 이러한 제도적 틀 위에서 나라시의 경관관련 법체계의 큰 흐름은 제도적

체계로서 통합하는 움직임과 관련 세부계획으로 역사경관을 조정통제하는 경향을 띄고 있는 것으로 나타났다.

3. 분석의 종합

경주의 역사 경관관리에 적용되고 있는 우리나라의 법·제도상의 체계와 일본 나라시의 법·제도상의 체계를 비교해 본 결과, 나라시의 경관관리 법체계는 도시계획상의 용도지구에만 의존하지 않고 도시전체에 대한 종합적인 계획을 수립하고 있으며, 특별법의 제정으로 기존의 모든 제도를 포괄적으로 운용할 수 있게 하고 있다. 또한 '도시경관 형성 기본계획'과 '역사적 풍토보존계획'과 같은 보다 구체적인 계획 체계와 함께 이를 뒷받침하는 법률을 지자체의 조례로 제정하여 역사경관 관리를 기하고 있는 것으로 나타났다.

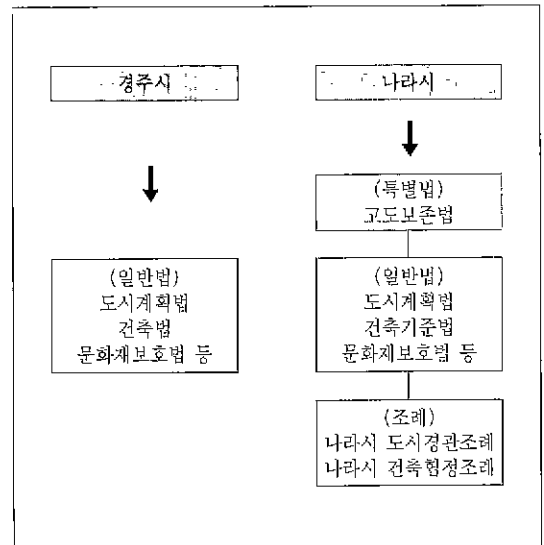


그림 3. 경주시와 나라시의 경관 법체계 비교

그러나 경주의 경우 세부 실행 계획이 없는 지구지정차원의 도시계획, 또는 문화재 보호법의 사적지구 설정과 같은 단편적이고 개별적인 방법으로 역사도시 경관관리를 기하고 있어 체계적이고 효율적인 경관 관리를 기하는데는 다소 법제도의 체계상 결함이 있는 것으로 나타났다.

IV. 경관 관련 법 내용 비교 분석

1. 경주의 역사경관 관리 관련 법 내용

앞에서 살펴본 바와 같이 경주의 경우는 역사도시의 경관관리를 위한 특별한 법제가 마련되어 있지 않고 도시계획법, 건축법, 문화재보호법 등의 일반법에서 모든 도시에 적용되는 단일체계적 법제도를 형성하고 있음을 알 수 있었다. 도시계획법에서의 경관관리를 위한 행위로는, 법 제18조 지구의 지정에 의해 보존지구로써 문화재를 보존할 수 있도록 되어 있다. 이 규정에 의해 경주에서는 제4종 미관지구로서 한옥보존지구를 지정하여 우리 나라 고유의 건축양식을 보존하도록 되어 있어 일단의 지역에 경관관리가 이루어지고 있다. 또한, 시가지 남쪽지역에 문화재 및 사적이 밀집되어 있는 지역에 사적보존지구가 설정되어 시설물의 보호와 보존을 기하고 있을 뿐만 아니라, 건축물의 신·개축 및 증축을 금하고 있어 그 지역 경관의 훼손을 방지하고 있다. 한편, 문화재 및 사적과 관련이 없는 지역에 대해서는 한때, 시가지 전역에 대해 건축물의 고도를 제한함으로써 시가지의 고층화를 예방하였지만 각종의 도시개발 압력으로 말미암아 고층화가 상당히 진행되고 있는 실정에 있다.

한편, 문화재보호법에 의해 도시 내에 위치한 지정 문화재는 보호구역 또는 보호물이나 그 보호물의 보호구역을 지정(법 제8조)할 수 있도록 되어있어 단편적이고, 소극적이거나 도시 경관을 관리할 수 있도록 되어있다. 특히, 이 법과 관련하여 보호구역에 인접하여 건축하고자 할 경우, 건축법에 의해 승인, 허가 등의 규제를 받도록 되어 있어(법 제5조) 법제적으로 문화재의 시각적 훼손을 예방코자하는 노력이 있음을 알 수 있다.

그러나, 역사경관 관리제도라는 맥락에서 볼 때, 이상의 도시계획법, 문화재보호법, 건축법은 첫째, 제정의 의도에 있어 문화재의 원형보존, 문화재와 주변 건축물의 시각적 조화에 두고 있고, 둘째, 그 방법에 있어서도 보호구역, 보존지구 등의 한정된 지역에 적용되고 있어 역사도시의 전반적인 경관관리를 위한 법제로는 한계가 있음을 알 수 있다. 더구나 보존 주체나 허가 승인권자가 경관관리 지역과 상관성이 낮은 장관, 도지

사 등으로 되어 있고, 심의도 문화재위원회에 의해 이루어지고 있어 경주라는 특정 지역에 특징적 도시경관을 계획하고 관리할 수 있는 법 내용으로서는 한계가 있다고 할 수 있다.(표 2 참조) 특히, 개발이라는 관점에서 보면 전기한 각종 법제 속에서 규제 밖의 용도지구에서 금지하도록 열거된 사항 이외의 행위에 대하여 자유 방임적, 소극적 보존 태도를 보임으로써 무절제한 도시경관을 유도할 수 있는 개연성이 있는 것이다.

2. 나라(奈良)의 역사경관 관리 관련 법 내용

일본의 경우 도시계획법, 문화재보호법, 건축기준법 등은 일반법으로서 우리 나라의 3개 법과 유사한 점을 보이고 있다. 즉, 도시계획법의 경우 전통건조를 보존지구 등의 지구제를 활용하여 경관을 관리하고 있는 것이다. 문화재보호법에서 전통적 건조물군 보존지구의 정의를 전통적 건축물군 및 이와 일체를 이루며 그 가치를 형성하고 있는 환경 보존을 위하여 정하여진 지역이라고 정의(문화재보호법 제83조의2)한데에서도 그렇다. 그러나, 이러한 보존지구가 도시계획구역 내에 있을 경우 시·군·읍의 조례로써 지구의 보존을 위하여 필요한 현상 변경의 규제와 보존에 필요한 위치를 정할 수 있도록 규정함으로써 그 지역의 특수성과 경관관리의 융통성을 살릴 수 있도록 법제화 한 것은 우리나라의 경우와는 상이한 것이라 할 수 있다.

또한, 앞에서 살펴본 바와 같이 법체계에 있어서 경관관리를 위한 특별법과 조례의 제정은 우리 나라에서는 볼 수 없는 법제이므로 그 내용을 검토해 볼 필요가 있다.

1) 역사적 풍토의 보존에 관한 특별조치법

역사도시 나라시에 적용되는 특별법으로서 '역사적 풍토의 보존에 관한 특별조치법'은 고유의 문화적 자산으로서 다 같이 그 혜택을 향유하고 후대의 국민들에게 계승해야 할 고도²⁾의 역사적 풍토를 보존하기 위해 국가가 해야 할 특별한 조치를 정한 것이다(법 제1조). 이 법은 무엇보다도 역사적 건조물과 자연환경을 통합적으로 관리함으로써 역사경관의 범위를 자연환경으로 확대한 것이 특징적이라 할 수 있다. 또한, 이러한 지

역을 선정함에 있어서도 역사적 풍토심의위원회와 지방자치단체의 의견을 수렴토록 하고 있어 도시 경관의 지역성을 살릴 수 있도록 하였다. 이 법에 의해 지정된 지역은 '역사적 풍토 보존계획'을 수립토록 되어 있고, 역사적 풍토 보존상 해당구역의 중요한 부분을 구성하고있는 지구에 대하여는 역사적 풍토 보존계획에 의거, 도시계획에 역사적 풍토 특별 보존지구를 정할 수 있도록 규정함으로써 강력한 구속력을 갖도록 하고 있다. 마지막으로 특별보존지구 내에서의 건축행위 등의 허가를 받지 못함으로써 생기는 통상적인 손실에 대하여는 국가가 보상토록 하고 허가하지 않음으로서 토지이용에 현저한 지장을 가져오는 경우에는 도·군이 매입하는 제도를 두고 있음으로써 경관관리의 효율성을 높이고 있다.

2) 건축협정제도

건축기준법 제69조의 규정에 의해 건축협정에 관한 기준을 규정(동 조례 제1조)하고 있는데 이것은 나라시에 적용할 수 있는 고도와 기준을 자세히 정해 놓은 조례이다. 이 조례는 토지의 소유자를 비롯하여 당사자 전원이 합의하여 기준을 정하고 서로가 지키는 제도이다. 또한, 합의한 당사자간뿐 아니라 새로운 토지의 소유자와 다른 사람에게도 효력이 유효하도록 인정한 제도로서 운영위원회를 조직하고 공청회를 통한 시민의

자발적인 참여와 함께 토지 소유자가 스스로 협정을 운영해 나감으로써 서로가 연대감을 고양하는 특징이 있다. 보다 구체적으로는 일정한 구역 내에서 건축물의 부지, 위치, 구조 용도, 형태, 외장, 건축설비에 따라 제한(표 3 참조)을 정함으로써 거주환경의 보전은 물론이고 매력 있고 개성적인 거리를 꾀하는 것을 목적으로 하는 조례이다. 그러나, 제한 내용은 건축기준법을 위반하지 않는 범위이며 토지 또는 건축물의 이용에 부당한 제한을 하지 않는다.

3) 나라시 도시경관 조례

이 조례는 나라시의 전통적 건조물군 및 문화관광자원의 보전에 따른 도시경관 형성에 관한 필요한 사항을 규정하고 있는 것으로서(동 조례 제1조) 시장이 경관관리에 관한 종합적인 시책을 책정하고 실시해야 함을 명시하고 있다.(동 조례 제3조) 이 조례에 의해 나라시는 도시경관 형성에 관한 기본적인 방향을 명기한 도시경관형성기본계획을 수립하도록 되어있으며, 나라시 부속기관 설치 조례 제2조의 규정에 의하여 나라시 도시경관심의회의 조직 및 운영에 필요한 사항을 규정하고 있다.(동 조례 제4조)

이러한 규정에 의해 나라시는 도시경관형성을 추진하는데 있어 종합적이며 장기적인 관점을 가지고 기본지침을 계획적으로 수립하도록 하고, 이와 같은 규제와 유도를 통해 무질서한 건축물의 건설과 개발을 지양하고 주변 경관과의 조화를 추진하고 있다. 이것은 시민의 주체적 참여와 더불어 사업자, 전문가 등이 함께 서로의 입장을 이해하고 협력해 가는 과정을 보이고 있는 것으로서 경관관리에 대한 합의의 중요성을 일깨우는 것이라 할 수 있다.

3. 경주와 나라의 경관관리 법제의 비교 분석

경주의 역사경관 관리에 적용되고 있는 법·제도와 일본 나라시에 적용되고 있는 법·제도적 내용을 상호 고찰해본 결과, 나라시의 경우 역사적 풍토보존계획, 나라시 건축협정, 나라시 도시경관 형성 기본계획과 과 같은 보다 구체적 계획 체계가 갖추어져 있고, 이를 뒷받침하는 고도보존법, 건축협정조례, 도시경관조례 등이 제정 되어 있는 것으로 나타났다. 그러나 경주의 경

표 1. 나라시 건축협정제도

항목	제한내용	항목	제한내용
부지	<ul style="list-style-type: none"> • 부지분할의 금지 • 부지의 최소면적의 설정 	용도	<ul style="list-style-type: none"> • 공동주택의 금지 • 점포의 금지 • 공업지역내 주택의 금지
위치	<ul style="list-style-type: none"> • 도로경계선 또는 이웃경계선에서 건축물의 외벽까지의 거리 [1m이상] 	형태	<ul style="list-style-type: none"> • 최고 높이(9m이하) • 추녀 높이(7m이하) • 건폐율 (40%이하) • 용적률 (60%이하) • 지붕의 높이(1.2m이하)
구조	<ul style="list-style-type: none"> • 건축물의 구조 (내회건축물) • 불목의 금지 	외장	<ul style="list-style-type: none"> • 건축물 외벽의 색채, 형의 통일

자료 . 나라시(1995) 건축 협정

우 세부 실행 계획이 없는 지구지정차원의 도시계획, 또는 문화재 보호법의 사적지구 설정과 같은 단편적이고 개별적인 방법으로 역사도시 경관관리를 기하고 있어 구체적이고 체계적이지 못할 뿐만 아니라, 보다 효율적인 경관 관리를 기하는데는 다소 법·제도상의 결함이 있는 것으로 나타났다.

한편, 나라시의 경관 관련법과 지구 지정에 의한 규제 등이 경주와 유사한 유형을 보이고 있지만 그 내용

에 있어서는 많은 차이를 나타내고 있는 것으로 나타났다. 즉, 경주시의 경우 역사 경관의 관리 대상이 주로 고유의 건축 양식이나 지정 문화재 및 중요 시설물의 보호 등 중요 문화재의 원형 보호를 위한 점적인 보존에만 국한되고 있어 도시 전반에 걸친 역사환경에 대한 보존과 관리 맥락에서는 미흡하였다. 반면, 나라시의 경우 경관 관리에 대한 종합적인 계획을 수립하여 그 틀 속에서 기존의 제도를 포괄적으로 운영할 수

표 2 경주시와 나라시의 역사경관 관련법 비교 분석

구분	내용 관련법	보존목적	보존방법	보존 주체	현황변경시 허가승인권자	개발행위의 구속력정도	제정배경	제정의도
경주시	문화재 보호법	지정문화재의 원형보존	보호구역	문화관광 부장관	문화관광부장관의 허가(문화재위원 회의 심의)	문화지위원회 심 의에 의해 허가된 행위 이외에는 일 체금지	중요문화재의 원형훼손	문화재의원형 보 호를 위한 점적 인 보존
	도시 계획법	다수의 문화재 의 원형보존 한국고유의 건 축양식의 보존	지구지정 (제4종 미관 지구 등)	시장	• 문화관광부장관 의 승인(시장,군 수의 지장 유무 인정 후) • 지방자치단체장 의 허가(건축위 원회의 사전심 의)	• 문화재를 관리하 기 위한 건축물 또는 기타 시설 외에는 건축금지 • 각 지방자치단체 의 조례가 정하 는 기준과 건축 위원 회의 사전 심의	• 문화재가 집중 된 지역에 있어 서의 개개의문 화재 보존심의 어려움 • 도시미관 건축 미 등의 증진과 보존	도시계획의 측면 에서 다수의 문화 재의 원형보존이 나 문화재로서의 가치기 없는 역사 경관의 보존과 생 활환경으로서의 보존
	건축법	지정문화재와 주변 환경의 시 각적인 조화	지정문화재의 보호 구역경계 로부터 100m이 내의 건축 제한	건축법 시행령 제6조의 3에근거	도지사	100m이내 건축시 건교부장관승인필 요	문화재주변 건축 물이 고층화에 의 한 악영향을 방지	문화재와 주변건 축물의 시각적인 조화를 위한 지역 으로서의 보존
나라시	고도 보존법	• 생활 환경의 정비 • 고유의 문화자 산을 다같이 공 유하여 혜택을 향유 및 계승	• 역사경관정 비구역 • 역사경관보 존구역 • 역사적 풍토 특별 보존지구	총리대신	지방자치단체장을 경유하여 도지사 에게 행위신고	경비구역 내에서 규제로 인한 손실 을 받을 경우 손 실보상	• 고도에 있어서 역사환경 보존 • 역사적, 문화적 유산을 면적으 로 보존하기 위 함	역사정치 문화의 중심지으로써 고품 스런 문화재와 자 연환경이 조화되 는 역사적 환경을 보존
	문화재 보호법	• 문화재 보존 과 활용 • 국민의 문화 향상에 도움	• 전통적 건조 물 보존지구 • 중요 전통적 건조물 보존 지구	문화대신	문화대신(건설부 대신의 허가를 득 한 후)	전통적 건조물의 주변 환경을 보 존하기 위해 수리, 조경, 복구 등을 할 때 경비의 일 부를 보조	건조후 상당 연수 가 경과한 건조물 돌의 위치, 형태, 의장 등에 특색 부 여, 전체로써 구성 하기 위함	중요문화재의 경 우 가치있는 토지 나 그 외의 물건 을 모두 지정하여 범위속에 포함하 고자 함
	도시 계획법	도시의 건전한 발전과 질서있 는 정비도모	보존지구지정 (역사적 풍토보 존지구, 전통적 건조물군 보존 지역 등)	도지사 또는 건 설대신	시정촌 및 도시계 획 지방심의회 의견 청취후 건설 대신의 허가	개발행위의 허가 및 개발행위의 규 제되는 구역은 도 지사의 허가 필요	국토의 균형있는 발전과 공공복리 증진	건강하고 문화적 인 도시생활 및 기능적인 도시 활동을 확보

있게 하였고, 무엇보다도 자발적인 지자체의 활동과 합의에 의한 결정 및 경제적인 불이익을 보상해 주는 경제적 지원책 등을 법으로 규정하고 있다는 것과 함께 신속하고 현실적인 행정 대응을 하고 있다는 것이다.

이들을 종합해 보면(표 3 참조), 도시의 경관관리 목표에 있어서 경주시의 경우는 자연환경보전 등 일반적으로 추상적인 목표를 갖는데 비하여 나라는 도시개성, 역사적 자연경관 보존 등 구체적인 관리 목표를

지향하고 있다. 법제도에 의하여 수립하도록 되어있는 경관관련 계획은 경주에서는 규정이 없으나, 나라시의 경우 ‘역사적 풍토보존계획’, ‘도시경관형성계획’, ‘나라시 건축협정’ 등의 구체적 계획체계를 갖추고 있다. 경관관리 지구 지정에 있어 경주의 경우 모든 도시에 적용토록 되어 있는 도시계획법상의 일반적인 지구 지정에 머무르고 있으나, 나라시의 경우 역사적 풍토보존지구, 경관형성지구, 건축협정지구 등 나라시에 적용

표 3. 경주시와 나라시의 경관관리 법제 비교

도시 내용	경 주 시	나 라 시
경관관리 목표	<ul style="list-style-type: none"> 자연환경보존 역사경관보존 쾌적한 도시경관 구성 공업지 환경조성 	<ul style="list-style-type: none"> 자연경관보존 주거환경조성 상업지 환경조성 도시미화 아름답고 정취있는 시가지 조성 역사적 자연경관 보존 도시개성을 형성 고향같은 시가지 형성
주된 관련법	<ul style="list-style-type: none"> 도시계획법 건축법 문화재보호법 	<ul style="list-style-type: none"> 건축기준법 건축협정제도 도시녹지 보존법 고도에 있어 역사적 풍토에 관한 특별조치법 나라국제문화 관광도시 건설법 경관형성 조례
경관관련 계획	<ul style="list-style-type: none"> 경주시 도시기본계획상의 지구지정 	<ul style="list-style-type: none"> 나라시 역사적 풍토 보존계획 나라시 도시경관형성기본계획 나라시 건축협정
지정 기준	<ul style="list-style-type: none"> 중요문화재의 원형보존. 문화재 및 중요시설물의 보호와 보존. 한국고유의 건축양식의 보존 지정 문화재의 주변환경의 시각적인 조화. 	<ul style="list-style-type: none"> 역사상 의의가 있는 건조물, 유적 등이 주위 환경과 일체를 이루어서 고도에서의 전통적인 문화를 구현하고 형성하는 것 건조후 상당연수가 경과한 건조물들로 구성되어, 전체적으로 그 위치, 형태, 외장 등이 특색을 지니고 있는 것들
지구지정	<ul style="list-style-type: none"> 풍치지구 고도지구 피관지구 사적 보존지구 	<ul style="list-style-type: none"> 미관지구 역사적 풍토 특별 보존지구 고도지구경관형성 지구 풍치지구 건축협정 전통건조물군 보존지구
경관운영 체계	<ul style="list-style-type: none"> 경관을 종합적으로 관리할 수 있는 담당부서기 없으므로 현재 개별적이고 비효율적으로 각 부서별로 관리 	<ul style="list-style-type: none"> 개발형태 : 단일기능형, 복합형 개발수법 : 가이드플랜 방식, 마스터 아키텍트방식, 협정방식
시민의 참여형태	-	<p>시민단체의 조직, 심포지엄의 개최 등 시민활동 개발 및 경관에 대한 시민의식 향상과 시민참여를 촉진하는 계몽활동 등.</p>
경관 심의기구 및 조직	<ul style="list-style-type: none"> 각종 도시시설물에 관하여 담당부서 별로 개별관리 도시계획 입안시 도시적 차원의 정책을 고려하지 못하고 있음 경관심의, 건축심의, 도시설계 심의 등을 통한 경관 관리는 행정력이 약하고 경관적 측면에 대한 심의가 미약함. 	<ul style="list-style-type: none"> 경관관련 조사와 그에 따른 기본구상, 기본계획의 결정 지구지정과 사례, 요강 등의 제정에 따른 규제, 유도 심의회, 위원회 등 지문기관과 경관담당 부서의 설치등 경관행정 추진조직 체제에 의한 경관심의 강화 도시와 공민정비 등 경관관련 공공사업의 추진 종합적인 형태로서의 경관행정과 개별정관시책으로서의 경관행정

되는 지구가 지정되고 있다. 그러나, 무엇보다도 역사 경관 관리 주체에 있어서 경주의 경우 뚜렷한 주체가 없으나, 나라시의 경우 지방자치단체의 부서가 있고, 협정과 공청회 등을 통해 시민의 자발적인 참여가 보장되고 있다는 점이 특이하다. 마지막으로 경관을 관리하는 전문적 심의기구가 나라시의 경우에는 운영되고 있으나, 경주의 경우는 그러한 기구가 없다는 점이 비교가 된다.

V. 결론 및 제언

경주는 우리 나라의 대표적인 역사도시로서 역사 및 관광도시로서의 정체성, 쾌적성, 도시환경의 질, 도시민의 삶의 질 등의 측면에서 경관관리의 필요성이 그 어느 때 보다도 중요하게 다가오고 있다. 그러나 현재 경주는 각종의 개발 압력으로 말미암아 경주의 도시경관은 그 도시가 갖는 중요성만큼 체계적이고 효율적으로 관리되고 있지 못하고 있다는데 많은 사람들이 인식을 같이하고 있다. 본고는 이와 같은 맥락에서 경주의 도시경관을 효과적으로 관리할 수 있는 방법을, 특히 법제도에 초점을 맞추어 연구한 것으로서 경주와 유사한 시대적, 역사적 배경을 갖는 일본의 나라시의 경관관리 법제도와 비교를 통해 모색코자 하였다.

본 연구 결과 무엇보다도 나라시의 경우 법체계에서 특별법과 특별조례 제정을 통해 경관관리를 수행하는 체계적 효율성을 보이는 것으로 나타났다. 또한, 경관관리 관련 법제도의 내용에 있어 일본의 나라시는 고도보존법, 건축협정조례, 도시경관조례 등을 통해 우리나라의 경주에서와 같이 단순한 문화재의 점적, 면적원형보존에 국한되지 않고 특히, 그것과 연관된 역사적 자연환경까지를 관리하고자 하는 포괄적 경관관리 개념을 도입한 법제임을 알 수 있었다. 이러한 법제를 바탕으로 '나라시 역사적 풍토보전계획', '나라시 건축협정', '나라시 경관형성기본계획' 등의 구체적 경관관리계획을 수립하여 경관을 관리하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 경관관리를 행함에 있어 나라시의 경우 무엇보다도 정부 또는 지방자치단체의 적극적인 지원과 후원이 있는 것은 물론이었지만, 나라 시민의 자발적인 참여와 협의가 제도적으로 보장되고 있었고, 전문

가와 행정가에 의한 경관심의를 제도적 장치로 보장되어 있는 특징을 보였다.

이와 같은 일련의 차이점에서 볼 때 향후 경주는 물론 공주, 부여, 전주 등 우리나라 역사도시의 경관관리를 위해서는 시민들의 회생을 최소화 할 수 있으면서 역사경관 관리가 실질적인 효과를 고양할 수 있도록 하는 '역사도시 경관관리 특별법'이 제정되어야 할 것이며, 역사경관의 보존으로 빛어지는 주민의 불이익을 보상할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다. 또한, 역사도시 경관관리를 체계적이고 종합적으로 수행할 수 있기 위해서는 '역사도시 경관관리계획 또는 지침'이 우선 수립되어야 하고 이러한 계획이나 지침이 효율적으로 운용되기 위한 전문가 집단으로 구성된 '역사도시 경관관리 심의위원회'등 심의 기구제도를 활성화하여야 할 것이다.

역사도시 경관보전 기여를 목적으로 수행한 본 연구는 내용적으로 역사경관관리 관련 법제도에 국한된 연구의 범위를 취하고있다. 또한 이러한 법제도가 인간의 물적 환경을 체어·유도해 나가는 기본적 틀이라는 맥락에서 볼 때 두 도시가 가지는 인문/사회환경적 차원에서 제도발생의 필연성에 관한 고찰이 본 연구의 내재된 한계라 할 수 있겠다.

주 1 부여, 공주, 전주 등의 도시도 역사도시로 규정될 수 있지만 일본의 나라 중국의 서안 등 그 시대의 선상에 있는 도시들과 비교해 볼 때, 경주가 가장 역사적 자취를 많이 간직하고 있는 도시라고 할 수 있다.

주 2 고도(古都)라는 것은 옛 정치, 문화의 중심으로 역사상 중요한 지위를 가지는 경도(京都)시, 나라(奈良)시 등의 역사도시를 말하며, 역사적 풍토로써 역사상 의의를 가진 건조물이나, 유적이 자연환경과 일체를 이루어 도시의 전통과 문화를 구현하거나 또는 형성하고 있는 토지의 상황을 말하는 것이다(고도보존법 제2조).

인용문헌

- 1 강동진(1990) 경주시 역사환경보전계획 서울대학교 환경대학원 석사학위논문.
- 2 강태호, 최계영(1992) 고도시 주변의 도시개발 규제에 관한 인식도 조사 경주발전 창간호 80-95
- 3 경주시(1992) 경주시 도시계획
- 4 경주시(1992) 경주시 도시계획비계획
- 5 경주시(1999) 경주시 통계연보

6. 국토개발연구원(1990) 도시계획법제에 대한 비교 법적 연구.
7. 김정대(1997) 신라왕경 도시계획 원형탐색과 보존체제설정 연구 서울대학교 대학원 석사학위논문 p. 3.
8. 김경진(1985) 도시내 한옥보존지구 지정을 위한 기준에 관한 연구, 서울대학교 환경대학원 석사학위논문.
9. 김승환(1993) 일본 건축물의 조경에 관한 제도 한국조경학회지 21(1)
10. 문화재 관리국(1993) 외국 문화재보호 법령집
11. 박승림 등(1999) 한국과 일본의 도시공원녹지제도와 개발수준 비교연구 국토계획 34(3) 135-145
12. 손명문(1998) 경주도시경관 평가에 관한 연구 경주대학교 대학원 석사학위논문 pp. 6-9
13. 송준택(1991) 고도 전주의 역사경관 제구성에 관한 연구, 전북대학교 대학원 석사학위논문
14. 시정개발연구원(1994) 서울시 도시경관 관리방안 연구.
15. 신익순(1997) 국내의 조경관련 법제도에 관한 연구, 경북대학교 대학원 석사학위논문.
16. 신형식(1993) 신라사, 서울 이화여자대학교 출판부.
17. 양병이(1986) 도시내 역사적 공간유지의 실태와 문제점, 도시문제 pp. 22-32
18. 엄서호(1982) 도시환경의 질적인 향상을 위한 역사경관보존제도의 개선방안에 관한 연구, 서울대학교 환경대학원 석사학위논문
19. 예경록, 임봉훈(2000) 우리나라 전통경관 보전의 제도적 방법론에 관한 연구, 국토계획 35(2), 127-139
20. 오휘영(1983) 조경에 관한 제도 및 법규 한국조경학회지 11(2) 51-74.
21. 윤인규(1993) 도시경관 관리 방안에 관한 연구 서울대학교 대학원 석사학위 논문
22. 장순용(1976) 신라왕경의 도시계획에 관한 연구, 서울대학교 환경대학원 석사학위논문.
23. 정성태(1997) 역사도시 경관관리의 한·일간 비교연구 한양대학교 환경대학원 석사학위논문.
24. 高橋庚夫 外(1989) 日本都市史入門 1 東京大學校 出版會
25. 中村春壽(1978) 日韓古代都市計劃 六興出版社.
26. 奈良市(1997) 奈良市都市計劃.
27. 奈良市(1995) 奈良市景觀形成基本計劃
28. 奈良市(1995) 奈良市條例關係規程集.
29. 奈良市(1995) 奈良市建築協定.
30. 奈良市 國立文化財研究所(1995) 平城京.