

# 불영사계곡의 명승 지정구역 조정 및 현상변경 방안 연구

안승홍 · 홍윤순 · 김학범

한경대학교 조경학과

## Rearrangement of the Designated Area and Modification of Features of Buryeongsa Valley as a Scenic Site

Ahn, Seung-Hong · Hong, Youn-Soon · Kim, Hak-Beom

Dept. of Landscape Architecture, Hankyong National University

### ABSTRACT

Since ancient times, Korea has been called a land of beauty. Scenic sites under the Cultural Properties Protection Act include picturesque places that are famous for their natural scenic beauty as well as their historical and cultural value. Scenic sites are managed as natural assets to promote their preservation and use. However, the management of scenic sites can produce adverse effects on regional development and ownership rights. Moreover, the purpose of their designation as cultural assets is not fully understood because scenic sites are managed by focusing on restraint on users' act the same as was applied to historic sites. Therefore, the purpose of this study is to protect inhabitants' rights of ownership by arranging the boundaries of designated areas and by providing standard permission for condition changes in the Buryeongsa Valley, which was designated as a Scenic Site in 1979. The results of this study can be summarized as follows:

First, arranging the boundaries of the designated area includes the arrangement of the edge lines standardized on the visual range of the mountain ridge, preventing the loss of landscape beauty in the designated district; the internal clearing district focuses on the existing settlement. Clearing the designated areas after the arrangement of the boundaries results in 11,928,932m<sup>2</sup>, 38.6% compared to the existing designated areas. Second, it establishes a 500m buffer zone inside the radius of the boundary of the cultural asset as a standard for condition changes that seriously affect landscape preservation. Third, the standards for permission on building 'height regulations' are divided into flat and gable, according to the roof shape. The adopted standard is 8m high for 2 story flat roofs, and 12m high for 2 story gable roofs.

*Key Words: Visual Range, Internal Clearing District, Buffer Zone, Building Height Regulation*

### 국문초록

예로부터 우리나라는 경치가 아름다워 금수강산으로 일컬어 왔으며, 문화재보호법에서는 경치가 아름다운 자연경관 뿐만 아니라 역사문화적 가치가 뛰어난 대상을 명승으로 지정하여 보존과 이용을 도모하는 자연문화재로서 운영하고 있다. 하지만 명승은 사적이거나 여타 문화재와 같은 행위 제한방식을 중심으로 관리되고 있어 지역발전과 재산권 침해

**Corresponding author:** Seung-Hong Ahn, Dept. of Landscape Architecture, Hankyong National University, Anseong 456-749, Korea, Tel.: +82-31-670-5211, E-mail : ash@hknu.ac.kr

등 역기능을 줄 뿐만 아니라 문화재로서의 지정 취지를 잘 이해하지 못 하고 있는 실정이다. 따라서 본 연구의 목적은 1979년 명승으로 지정된 불영사계곡을 대상으로 명승구역 경계의 조정과 현상변경 허용기준을 마련하여 주민들의 재산권을 보호하고자 하였으며, 연구결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 명승구역의 경계조정은 산 능선의 가시권을 기준으로 한 외곽경계의 조정과 경관미를 상실한 훼손지의 지정구역 해제 그리고 기존 취락을 중심으로 내부 해제지에 대해 조정하였으며, 기 지정면적 대비 약 11,928,932m<sup>2</sup>, 38.6%를 지정구역에서 해제하였다. 둘째, 경관 보존에 중대한 영향을 미치는 현상변경 기준으로 '문화재 외곽경계 ~500m 반경 이내'에 대한 완충구역을 설정하였다. 셋째, 건축물의 '높이규제' 허용기준은 지붕형태에 따라 평지붕과 박공형태로 나누고, 평지붕은 높이 8m와 2층, 박공의 경우 높이 12m와 2층으로 적용하였다.

주제어: 가시권, 내부해제지, 완충구역, 건축물 높이규제

# 1. 서론

## 1. 연구의 배경과 목적

우리나라는 금수강산(錦繡江山)이라고 표현되는 산자수려(山紫水麗)한 자연환경을 가지고 있으며(최기수, 2009), 자연경관과 자원이 빼어난 국토환경을 유지·보존하기 위한 노력이 다각도로 경주되어 왔다(김학범, 2005). '경치가 좋아서 이름이 높은 곳'이라는 사전적 의미를 지닌 명승은 문화재보호법 제2조 1항에서 '경승지로서 예술적·경관적 가치가 큰 곳'이라고 정의(문화재청, 2008b)하고 있으며, 빼어난 경치를 지닌 아름다운 경승지를 지칭한다. 이에 정부에서는 우수한 자연 및 문화환경을 유지 보존하기 위해 문화재관련법을 제정하고, 1970년 '명주 청학동 소금강'을 필두로 2002년까지 '거제 해금강', '완도 정도리 구계등', '불영사계곡 일원' 등 11건의 명승지를 지정하였으며, 2009년 12월 현재 67건으로 확대되어 관리되고 있다.

하지만 명승에 대한 관리는 여타 문화재 관리정책에 적용되는 행위 제한방식을 채택하고 있어 문화재보호에 따른 지역발전과 재산권 침해를 받고 있다. 현재 지정된 명승의 경우 대부분 유명한 관광문화자원이자 많은 국민들이 이용하는 문화재여서 사람들의 관광대상이라는 점에서 보존을 우선해야 하는 다른 문화재와 확연히 구분되는 성격을 지닌다(문화재청, 2008a). 따라서 명승은 이용에 관련된 사항을 개념에 명시하여 문화재의 성격을 뚜렷이 하고, 지정·관리의 방향을 명확히 할 필요가 있다(김학범, 2009)<sup>1)</sup>.

지난 30여 년간 명승으로 유지되어온 불영사계곡 일대 역시 보존을 지향하는 문화재보호법에 의해 관리되어 주민들의 재산권 침해와 지역발전의 저해요인으로 작용되어 왔다. 본 연구는 오늘날 변모하고 있는 명승 관련개념과 현황 문제의 인식에 기초하여 불영사계곡이 명승 문화재로서 가치가 유지될 수 있도록 보유자원을 재확인하고, 이를 기초로 이 구역의 명승구역 경계의 재조정과 현상변경 허용기준을 마련함으로써 향후 명

승의 본래 의미에 부합될 수 있는 효율적 유지 관리를 위한 기초자료 제시를 목적으로 수행되었다.

## 2. 연구의 범위 및 방법

### 1) 연구의 범위

본 연구가 다루는 공간적 범위는 1979년 12월 11일 문화재청이 국가지정문화재 '명승 6호'로 지정·관리하는 불영사계곡 일원으로, 소재지로는 경북 울진군 근남면 수곡리 산 121번지 일원에 분포한다. 불영사계곡의 명승지정구역은 857필지로서 면적은 30,871,160m<sup>2</sup>이며<sup>2)</sup>, 수려한 경관자원과 문화유산이 비교적 잘 보존되어 있다.

연구의 내용적 범위로는 불영사계곡 일원의 자연 및 인문환경과 관련한 자료조사와 분석을 통하여 불영사계곡의 일반 현황과 논점을 도출하도록 한다. 그 후 지정구역의 범위와 현상변경에 관련하여 본 연구의 대상지인 불영사계곡의 관리방안에 대해 면밀한 처방을 한다.

### 2) 연구방법

본 연구의 목적인 불영사 계곡 명승구역의 경계 재조정과 현상변경 허용기준 작성을 위해 다음의 방법으로 접근한다.

#### (1) 문화재 구역의 조정방안

문화재 지정으로 인해 발생된 불영사계곡 명승구역일대 거주민의 불편과 재산권 행사와 관련된 문제점을 최소화하기 위해 불합리하게 지정되어 있는 문화재구역의 조정방안을 제시한다.

현재 설정되어 있는 명승 지정구역의 경계는 1979년 지정 이후 30여년이 지나는 동안 한번도 점검되지 않았다. 따라서 '문화재 보호구역 지정조서', '수치지형도', '연속지적도' 등을 검토하여 불영사 계곡 명승 지정구역의 지정·보호구역 경계를 확인하는 한편, 관련계획을 검토하여 명승구역과의 상관성을 비

교하도록 한다(그림 1 참조).

2008년 2월 22일~24일과 6월 13일~15일 2차례 현지 실사를 통해 파악된 경관자원 조사·분석 내용 등을 고려하여 구역 조정의 판단 근거를 삼는다. 한편, 명승 지정구역에 분포하는 주민들의 가옥을 중점적으로 파악하여 주민생활과 밀접한 생활공간에 대한 문화재구역에서의 해제를 검토하도록 한다. 이를 위해 수치지형도와 연속지적도의 중첩과 지형 시뮬레이션을 위해 Auto CAD 2008(Autodesk, 2008)와 ArcGIS Ver. 9.3(ESRI Inc., 2008)를 활용하였고, 현장감 제고를 위해 1:5,000 모형을 제작하여 판독하도록 하였다.

(2) 현상변경 기준 수립

불영사계곡 명승 문화재 주변지역의 건설관련 행위를 지방정부차원에서 효율적으로 관리할 수 있는 대상구역 주변 건축행위와 건축물 높이규제에 관한 '현상변경'을 수립(노재현 등, 2009; 박동석 등, 2007; 차상현 등, 2006; 최종희, 2007)하여 지역주민 불편의 최소화와 효율적 관리기반을 제시하도록 한다.

문화재청에서는 2006년 9월 「국가지정문화재 주변 현상변경 허용기준 마련 지침」<sup>3)</sup>을 고시하였으며, 전국에 지정된 문화재들의 보호구역 주변 검토구역에서의 건축행위에 대하여 문화재에 영향이 없는 한도 내에서의 건축행위에 대한 기준을 제시하고 있다. 제시되는 기준이 '문화재 외곽경계~500m 반경 이내'로 제한됨으로 기준이 되는 외곽경계의 위치가 매우 중요하며(백종철 등, 2008), 문화재 보호법에서는 문화재의 중요도와 소재지의 도시화 정도에 따라 문화재 주변의 영향에 대한 검토 범위를 달리하고 있다. 일반적으로 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역 등 비도시지역에 위치하는 국가지정문화재 명승의 경우에는 문화재보호구역의 외곽경계로부터 500m까지는 현상변경시 문화재보존 영향 여부에 대한 검토를 받게 된다(이재근,

2009). 한편, 현상변경 허가신청은 대부분 건축행위에 관한 것으로 특히 '건축물 높이규제'에 집중되는 경향(노재현 등, 2009)을 보이므로, 건축물의 높이 규정에 대한 기준들을 제시하도록 한다.

## II. 불영사계곡의 명승 문화재 지정구역 현황 및 이슈 검토

### 1. 대상지 환경의 개요

불영사계곡 일원은 경북 울진군 근남면 행곡리에서 서면 하원리에 이르는 동서 15km의 계곡 일대를 지칭한다(그림 2 참조). 불영사계곡의 명칭은 계곡의 서측부에 신라 진덕여왕 때 창건된 고찰(古刹) 불영사(佛影寺)가 입지하고 있어 명명되었다고 한다. 이 계곡을 따라 울진과 봉화, 영주를 잇는 36번 국도는 1984년에 확장 건설되어 접근성이 매우 양호해졌으며, 불영사계곡의 웅장한 자연미는 이 도로를 따라 주로 접할 수 있다. 또한, 이 도로를 대체할 우회도로가 건설될 예정에 있어 접근체계의 재편이 부분적으로 가능한 상황이다.

불영사계곡은 계곡 주변 봉우리들을 크게 감싸고 돌아 산태극(山太極), 수태극(水太極)형을 이루며, 이 구간의 광천은 심한 감입곡류(嵌入曲流)를 형성하며, 계곡 아랫부분과 양쪽의 절벽에는 흰빛의 화강암이 절리나 단층 등의 형태로 드러나는 장관을 이루고 있고, 하상은 곳곳이 깊게 패여 구혈(甌穴)을 이룬다. 또한, 불영사계곡에는 기묘한 형태의 자연경관이 다수 발견되며, 이를 창옥벽, 의상대(義湘臺), 조계등, 부처바위, 중바위, 거북돌, 소라산 등으로 부르나, 공식적으로는 거의 알려지지 않았다(그림 3, 4 참조).

계곡을 따라 자연경관이 양호한 1등급 지역이 12개소 분포

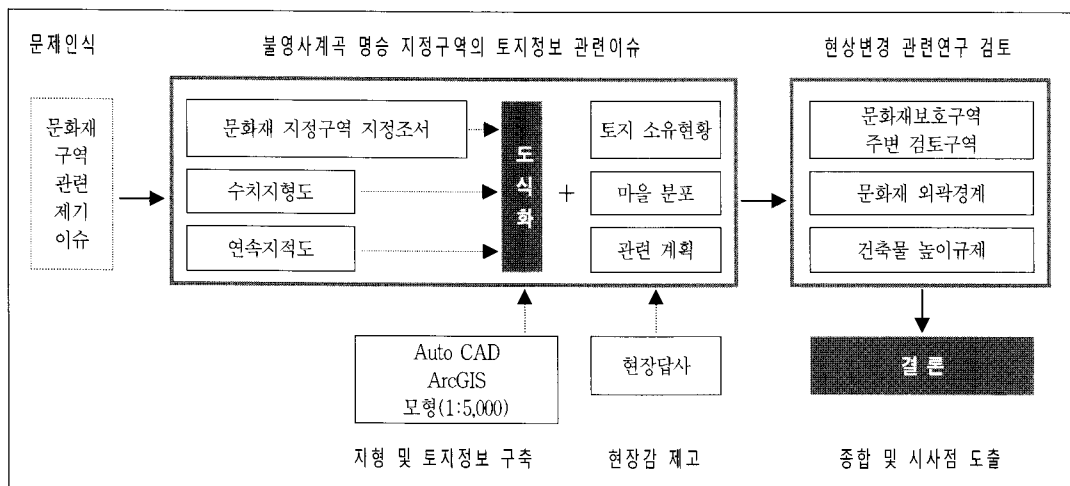


그림 1. 연구진행과정과 방법론

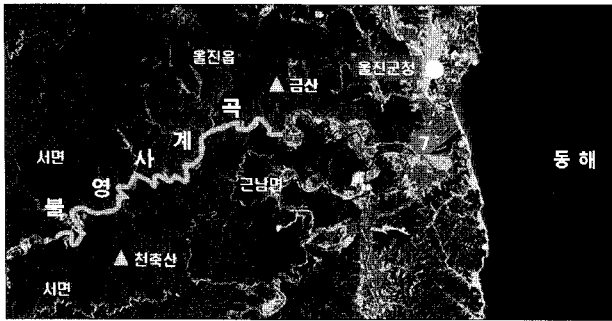


그림 2. 불영사계곡의 위치

법례: 불영사계곡, 국도 7호선  
 자료: <http://earth.google.com>

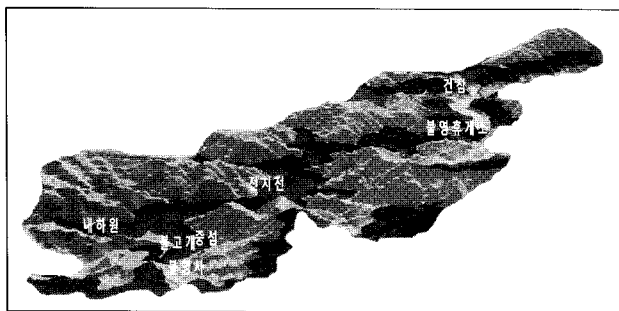


그림 3. ArcGIS를 이용하여 서면 방향에서 본 불영사계곡의 3차원 지형도

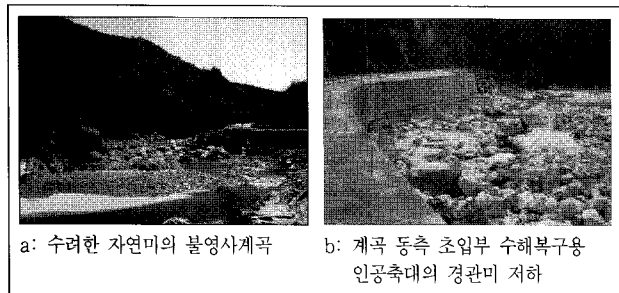


그림 4. 불영사계곡 전경

하는 것으로 생태자연도에서 파악할 수 있으며, 최상의 조망지점에는 선유정, 불영정 등의 전망시설이 설치되어 있다. 한편, 대상지 곳곳으로는 계곡 환경의 특수성으로 인하여 많은 수해 복구 흔적들이 있어 명승으로서의 경관미를 유지하지 못하고 있다.

불영사 계곡 일원은 남방계와 북방계의 동·식물이 공존하는 곳으로 학술적인 탐사대상이 되는 지역으로 알려져 왔다<sup>4)</sup>. 환경부 지리정보서비스에서 제공하는 생태자연도(<http://egis.me.go.kr/egis>)에 따르면 이 일대는 '산림유전자원보호림 원시림'이 폭넓게 분포하고 있어 자연환경보전법상 '별도관리지역'으로 분류되고 있다. 명승 구역의 북쪽으로 금강소나무 군락지 등이 분포하여 '절대보전'을 원칙으로 하는 1등급 지역이 폭넓

게 입지하고 있다.

불영사계곡에 입지한 불영사는 대한불교조계종 제11교구 본사인 불국사(佛國寺)의 말사로서 신라 진덕여왕 5년(651년) 의상(義湘)이 창건한 대웅보전이 있으며, 그 외 다수의 문화자원이 분포하고 있다<sup>5)</sup>.

## 2. 명승 지정구역의 토지 관련 이슈

### 1) 토지이용 및 취락

기존 명승구역 범위 내의 전체 토지를 소유의 측면에서 구분해 보면 국유지가 63.0% 정도를 차지하며, 사유지 24.7%, 종교지 9.2%, 공유지 3.0%의 순으로 나타나고 있다(표 1 참조). 명승구역 범위 내의 전체 토지를 지목 측면에서 분석하면 임야가 약 96.6%로 대부분을 차지하는 반면, 대지는 약 0.3%에 불과하므로 불영사계곡의 인공화가 지극히 제한적이며, 자연성을 월등히 확보하고 있는 것을 알 수 있다.

한편, 명승구역 내에서 개발행위와 민감하게 연관되는 사유지의 지목별 상황을 세부적으로 살펴보면 임야가 93.1%를 차지하여 대부분의 지목을 형성하는 반면, 대지는 0.2%의 비율을 나타내고 있다(표 2 참조).

기 지정된 명승구역경계 내에는 6개의 자연취락이 확인되고 있다. 이 중 2개 부락은 울진읍 대흥리의 건잠마을로 안건잠과 외건잠으로 분화되어 마을이 형성되고 있다. 또한 서면 하원리에는 4개 부락이 입지하고 있는 바, 마을 명칭은 전치전, 중섬, 불고개, 내하원 마을 등이다.

1983년 지정된 '불영계곡' 군립공원은 25,140,650m<sup>2</sup>이며, 자연보존지구가 66.3%를 차지하고 있으며, 자연환경지구가 31.6%, 농촌지구가 1.8%, 집단시설지구가 0.3%로 구성되어 있다. 그러나 군립공원 지정이 명승지정 이후 이루어져 시설지에 대한 개발은 전무한 상황으로 음식점과 기념품 판매소 등으로 구성된 단층의 불영휴게소만이 소규모로 입지하여 집단시설지구에 위치하고 있다. 군립공원 지정면적은 명승 지정구역 면적보다 적으나, 실제 구역 범위는 넓은 것으로 나타나고 있다. 북측 경

표 1. 토지소유 현황

구분	국유지	공유지	사유지	종교지	합계
비율(%)	63.1	3.0	24.7	9.2	100.0
합계(m <sup>2</sup> )	19,469,500	926,579	7,617,923	2,857,158	30,871,160

표 2. 사유지 지목 현황

구분	전	답	대지	도로	임야	하천	합계
비율(%)	2.2	2.6	0.2	1.7	93.1	0.2	100.0
합계(m <sup>2</sup> )	167,925	195,159	11,457	128,031	7,100,792	14,559	7,617,923

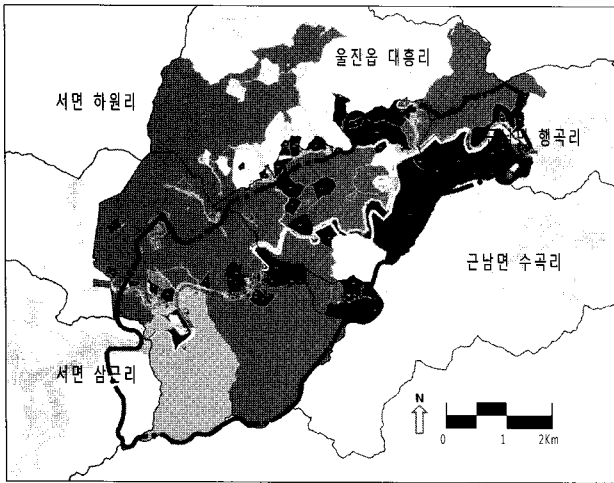


그림 5. 필지별 소유분포 현황도

범례: ■ 국유지, ■ 사유지, ■ 공유지, □ 종교지

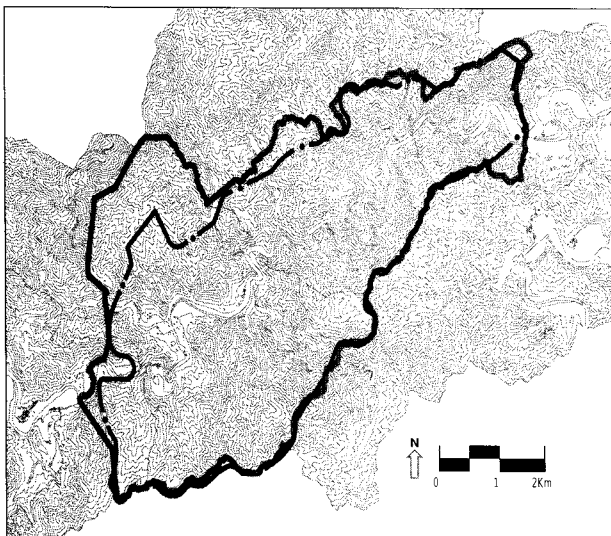


그림 6. 명승 지정구역과 군립공원 구역 비교

범례: - - - 명승, - - - 군립공원

계부가 명승 지정구역 경계보다 넓게 설정되어 있으며, 남측 경계부는 일치하는 것으로 나타났다(그림 6 참조).

2) 문화재 지정 관련 자료의 개선점

불영사계곡의 명승 문화재 관련 공간정보 자료인 '문화재 보호구역 지정조서', '수치지형도', '연속지적도' 등은 지정 현황을 파악할 수 있는 유용한 자료의 역할을 하는데, 검토 결과 다음과 같은 개선이 필요한 것으로 파악되었다.

첫째, 지정조서에 등록된 필지를 연속지적도에 도면화하여 확인한 결과, 지정구역 내 일부 필지는 조서에 등록되어 있지 않은 것으로 나타났다. 이것은 지정조서를 작성할 당시 누락되었거나 그동안 필지의 분할과 합병이 이루어져 발생한 것으로 보인다. 따라서 주기적인 토지 관련 정보의 보완이 필요한 것

으로 파악되었다.

둘째, 면적이 큰 거대 필지가 경계부에 걸쳐 있어 면적의 일부가 포함되나 해당 필지의 포함 부분만 분할하여 산입하지 않고 전 면적을 그대로 반영하여 명승 경계선 바깥 부분까지 포함된 것으로 나타났다. 그림 5에서 보는 바와 같이 대흥리 산 86번지처럼 불영사계곡을 형성하는 북측 주능선 너머 계곡과 상관없는 지역이 문화재 구역으로 지정되어 있는 실정이다. 이는 지정된 시점의 전문인력 확보가 어려웠던 점, 지형도와 연속지적도 등이 지엽도로 작성되어 중첩이 어려웠던 점 등의 이유가 작용한 것으로 보인다. 지리정보체계가 발전한 현시점에서 이러한 문제점들을 반드시 개선하여야 할 것이다.

앞서 살펴본 불영사계곡의 문화재 지정 현황 및 관리에 관한 문제들을 종합적으로 판단하여 본 연구에서 제시하고자 하는 지정구역 조정 및 현상변경 관리방안의 주안점으로 고려하도록 한다.

### III. 불영사계곡 명승의 지정구역 조정 및 현상변경 관리방안

불영사계곡 명승구역은 경관적·문화적 가치를 잘 유지하고 있는 자연문화재임을 감안할 때 명승이 가지는 관상적 가치를 보존할 수 있는 구역에 대해 현재 시점에서의 재검토가 필요하다. 한편, 불영사계곡 내에는 기존 취락 및 관광휴게시설 등이 분포하고 있으므로 문화재구역으로 인한 제약을 완화하고, 명승의 가치를 활용하여 주민생활에 기여할 수 있는 방안을 다음과 같이 모색하였다.

#### 1. 지정구역 경계 조정

1) 외곽 경계부

앞서 살펴본 바와 같이 불영사계곡 명승 지정구역은 거대필지, 경계선의 모호 등의 문제점으로 인해 다음과 같은 지정구역의 경계 조정방안을 검토하였다.

첫째, 가시권을 고려하여 경계부를 조정하는 것이 바람직한 것이다. 기존 불영사계곡의 명승구역 경계는 부분적으로 과도하게 설정된 측면이 있으므로 계곡을 중심으로 주변 주요 능선에 근거하여 가시권과 분시령(分視嶺)을 감안한 경계로 조정하는 것이 필요하다. 불영사계곡이 동서방향으로 입지하고 있어 시계(視界)를 이루는 능선은 계곡을 따라 북측과 남측으로 형성되어 있다. 북측 경계는 급산 정상에서 서쪽으로 형성된 능선 너머 북사면을 따라 구획지어져 있어 불영사계곡에서의 가시권에 전혀 영향을 미치지 않으므로 가시권에 영향을 미치는 능선을 따라 경계를 축소 조정하여야 한다(그림 7 참조). 또한, 기존 명승구역으로 등록된 지번 중에는 경계가 필지의 내부에 걸쳐지게 되는 거대 필지의 지번이 계곡의 북쪽에 집중되

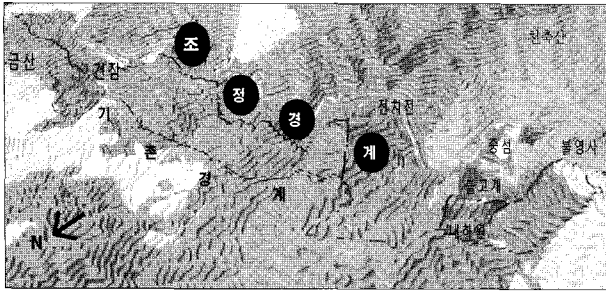


그림 7. 명승구역 북측 경계부 조정

어 있으므로 경계 조정 후 해당 필지의 편입비율을 설정하도록 한다. 명승구역 북측 경계부를 조정한 결과 219개 필지 11,677,893m<sup>2</sup>가 문화재 지정구역에서 해제되는 것으로 나타났다(표 3 참조).

둘째, 명승으로서의 경관가치를 재검토하였다. 불영사계곡이 명승으로 지정된 이후 30여 년의 시간이 지나며, 집중호우와 도로의 건설 등은 계곡의 특수한 환경에 많은 경관적 변화를 가져왔다. 따라서 명승 지정구역의 경관적 가치를 재검토하고, 그 실효성을 판단하여 명승으로서의 가치를 상실한 지역은 문화재구역에서 해제할 필요성이 있다. 이런 관점에서 명승의 지정구역 동측 초입부는 국도 36호선 건설과 수해 등으로 축조된 계곡부 콘크리트 옹벽으로 인해 경관적 가치가 저하되어 있으며, 불영사계곡 경관미에 보존을 저해함으로 일부 지역을 문화재 구역에서 제외하는 것이 바람직하다. 명승구역 동측 초입부 경계 조정한 결과 26개 필지 66,689m<sup>2</sup>가 문화재 지정구역에서 해제되는 것으로 나타났다(그림 8 참조). 서측 초입부는 명승 구역으로 경계는 설정되어 있으나 토지조서상에 누락되어 있

표 3. 경계 해제지 면적

구분	필지	면적(m <sup>2</sup> )
명승구역 북측 경계부 조정	219	11,677,893
명승구역 동측 초입부 경계 조정	26	66,689
합계	245	11,744,582

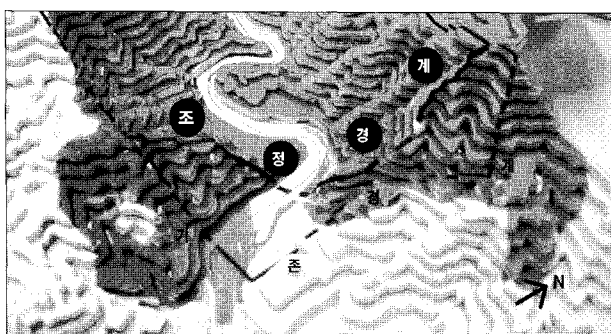


그림 8. 명승구역 동측 초입부 경계 조정

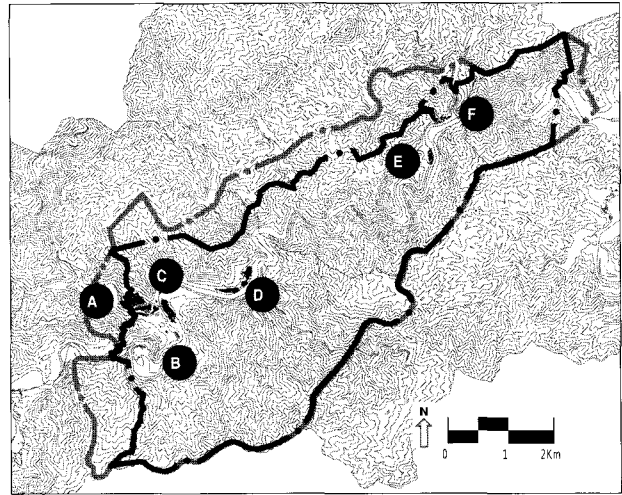


그림 9. 명승구역 경계 조정

법례: — — — 조정경계, — — — 기존경계

고, 이용객의 접근이 어려운 험준한 산세를 이루고 있어 명승 구역에서 해제하도록 하였다.

셋째로는 기지정 국립공원과의 운영 효율성을 감안하여 불영사계곡 남측 경계를 설정하였다. 남측 경계는 천축산 정상에서 동쪽 능선을 따라 설정되어 있으며, 급경사의 험준한 지형으로 인해 취락이 형성되어 있지 않고, 산림지역만이 분포한다. 따라서 이 남측 경계는 능선을 따라 분수령과 분시령이 일치하게 형성되어 있으므로 기존 경계를 가급적 유지하도록 한다. 또한 이 남측 경계는 국립공원 경계와 일치함으로 보존과 관리 차원에서 기준을 유지하는 것이 유리할 것이다.

### 2) 내부 해제지

명승구역 내에는 내하원, 불고개, 중심, 전치전, 건잠 등의 기존 취락과 불영휴게소가 입지하고 있다(그림 10 참조). 이들 취락은 문화재보호법으로 인해 지난 30여 년 동안 많은 제약을 받아 왔으며, 주변 지역과 비교할 때 불영계곡이라는 빼어난 자연자원과 근접하고 있음에도 불구하고 낙후한 실정이다. 따라서, 이들 취락 및 관광휴게시설에 대해 명승구역에서 해제하여 명승 문화재의 기본 취지인 국민의 관상적 가치 향유와 이와 연계한 지역 주민의 경제활동의 피해를 최소화하도록 하였다.

먼저, 기존 취락지역을 중심으로 문화재 구역인 핵심지역을 해제하도록 하였다. 기존 건물 등을 중심으로 한 핵심지역은 주변 지역 상황 등을 종합적으로 검토한 결과 74,423m<sup>2</sup>로 파악된다(표 4 참조). 이들 지역은 현지민들의 생활에 현실적 어려움을 해소하는 차원에서 우선적으로 해제를 검토해야 한다.

둘째로, 기존 취락의 주변 지역을 부분적으로 해제하였다. 향후 불영사 계곡이 명승으로서 경관적 가치를 극대화하는 다양한 사업의 추진과 지명도를 감안할 때 기존 취락지역 이외 주변 지역에 대해 일정범위 약 109,927m<sup>2</sup>를 추가 해제한다. 주

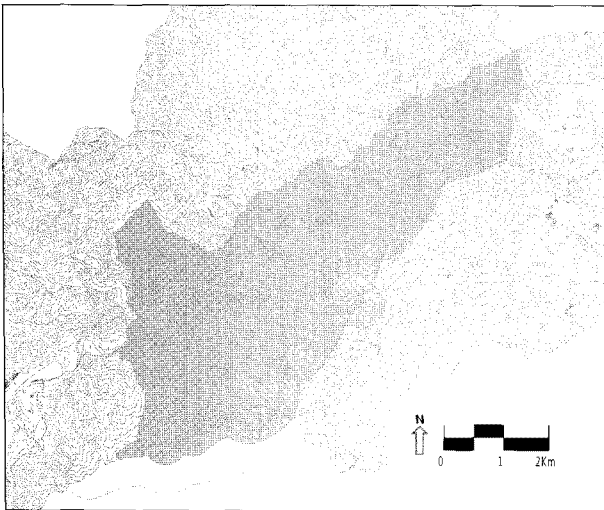


그림 10. 명승 구역경계와 500m 이내 지역의 설정범위  
 범례: ■ 명승범위, □ 500m 이내

표 4. 내부 해제지 면적

구분	필지	핵심지역(m <sup>2</sup> )	주변지역(m <sup>2</sup> )	합계(m <sup>2</sup> )	
A	내하원	92	16,994	64,484	81,479
B	불고개	5	3,273	-	3,273
C	중섬	41	25,109	7,656	32,765
D	전치전	59	12,227	24,418	36,645
E	휴게소	5	11,094	-	11,094
F	건잠	36	5,727	13,369	19,096
합계	238	74,423	109,927	184,350	

변 지역의 추가적 확대는 불영사계곡의 문화재 지정 당시 우리 정부의 경직된 문화재 정책으로 인해 국민의 행복권을 다소 침해하여 왔음을 감안할 때 향후 이 일대가 지역민뿐만 아니라 국민들에게 많은 문화적 혜택을 향유하는 자원으로 발전될 것을 감안하고 있다.

결과적으로 기존 취락과 휴게시설을 중심으로 한 핵심지역과 주변 지역을 추가적으로 수용하는 총 해제면적은 약 184,350 m<sup>2</sup>이다.

앞서 살펴본 외곽 경계부 조정 후 해제면적은 11,744,582m<sup>2</sup>이며, 건잠, 중섬 등 기존 취락과 휴게시설인 불영휴게소를 포함하는 내부해제지의 면적은 184,350m<sup>2</sup>이므로 총 해제면적은 11,928,932m<sup>2</sup>이 된다. 따라서 기존 면적 30,871,160m<sup>2</sup>에서 총 해제면적을 제외하면 18,942,228m<sup>2</sup>이 불영사계곡 명승 지정구역 면적으로 남게 된다(표 5 참조).

## 2. 현상변경 기준

국가지정문화재에 대한 현상변경은 문화재에 따라 각 대상

표 5. 조정 후 지정구역 면적

구분	필지	면적(m <sup>2</sup> )	
기존 면적	857	30,871,160	
조정 후 면적	680	18,942,228	
해제면적	경계부 조정	245	11,744,582
	내부해제지	238	184,350
	합계	483	11,928,932

의 특성과 주변 여건이 다르므로 문화재의 성격에 따라 적합한 허용기준을 적용하고 있다. 주변 경관에 가장 큰 영향을 미치는 건축물의 경우 이격거리에 따라 층수와 높이 규정을 차등적용하거나 동일하게 적용하고 있으며, 또한 건물의 벽체, 지붕의 형태 및 색상 등과 같은 경관 영향요소에 대해서도 허용기준을 적용하고 있다.

### 1) 현상변경 기준의 적용

현상변경의 적용은 국가지정문화재인 불영사계곡의 경계로부터 500m 이내 지역인 완충구역에서 일어나는 문화재보호법 시행규칙 30조 2항에 해당하는 행위에 대해 적용한다. 기존 불영사계곡 명승구역의 경계조정에 따라 제외되는 북측 경계부 인접 마을인 건잠, 내하원은 경계로부터 500m 이내 완충구역에 입지하므로 이 기준의 적용을 받게 된다. 또한, 명승구역 내부에 입지하여 내부 제외대상인 전치전, 불고개, 중섬, 불영휴게소 등도 다음에서 제시하는 건축물 허용기준을 적용하도록 한다. 이들 명승구역 내·외부 적용대상에 대해서는 이격거리에 상관없이 동일하게 적용한다. 불영사계곡 내에 포함된 기존 임야와 농경지는 중요한 경관자원으로 작용함으로 절대 보존을 원칙으로 한다(그림 11 참조).

### 2) 건축물 허용기준

불영사계곡의 보존에 영향을 미치거나 경관을 저해할 우려가 있는 행위인 건축물 또는 시설물을 설치·증설은 특히 집중 관리해야 할 사항이다. 건축물의 허용기준은 건축물의 지붕형태에 따라 평슬라브와 박공형태로 나눌 수 있으며, 평슬라브의 경우 높이 8m와 2층, 박공의 경우 높이 12m와 2층으로 적용한다. 기타 건물의 재료, 지붕의 형태 및 색상 등은 주변 경관과의 조화를 고려하여 선정하도록 하고, 울진군과 지역 주민이 함께 하는 협의체를 구성하여 별도의 운영기준을 마련하는 것이 필요하다.

## N. 결론

문화재보호법의 제정과 함께 시작된 문화재 지정 및 관리가

그동안 문화유산을 중점으로 이루어져 왔으나, 근래에 들어 자연유산에 대한 관심이 고조되고 있는 상황이다. 명승은 문화재 보호법에서 규정하고 있는 자연유산 중 천연기념물과 동등한 지위의 자연유산으로 최근 지정과 관리에 대한 관심이 점차 진전되고 있다.

여타 문화재가 보존 중심의 지정과 관리에 주안점을 두고 운영되고 있는 반면, 명승은 인간이 자연과 환경을 경험하고 지각하여 체험을 통해 표현된 것으로 지정과 보존에 대한 기준은 여타 문화재와는 달리 적용되어야 할 것이다. 이런 점에서 본 연구에서 살펴본 경상북도 울진군의 불영사 계곡 일대는 수려한 경관자원과 문화유산이 비교적 잘 보존되어 왔다. 그러나 명승 지정과 함께 이에 따른 부정적 측면 역시 점진적으로 누적되어 문화재보호에 따른 지역발전과 재산권 행사의 침해 등의 문제점과 개선의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다.

따라서 본 연구는 불영사계곡의 명승 지정구역의 합리적 조정과 지역주민의 불편을 최소화할 수 있는 효율적인 관리기반과 구역환경의 체계적 정비를 위해 다음과 같은 결론을 제시하였다.

첫째, 불영사계곡 명승 구역지정에 대한 검토는 분수령을 중심으로 설정된 경계부와 취락 중심의 내부 해제지를 재조정하여 약 11,928,932m<sup>2</sup>, 기 지정면적 대비 38.6%를 구역에서 해제하는 것을 검토하였다. 그 내용을 살펴보면, 경계부 구역조정은 기존의 분수령을 중심으로 한 북측 경계의 축소와 수해로 인해 경관적 가치가 저하된 동측 초입 일부를 해제하는 것을 제시하였으며, 내부 해제지는 기존 마을과 휴게시설을 중심으로 한 핵심지역과 주변 지역을 동시 수용하여 해제하도록 하였다.

둘째, 불영사계곡의 보존에 영향을 미치거나 경관을 저해할 우려가 있는 행위에 대한 현상변경 기준으로는 「국가지정문화재 주변 현상변경허용기준 마련 지침」에 따라 문화재 외곽경계~500m 반경 이내에 대한 범위를 설정하였다. 현상변경 허가신청의 대부분이 건축물 높이규제이므로 건축물의 허용기준은 건축물의 지붕형태에 따라 평슬라브와 박공형태로 나누 평슬라브의 경우 높이 8m와 2층, 박공의 경우 높이 12m와 2층으로 적용하였다.

본 연구의 한계로는 불영사계곡 명승 구역의 광대한 면적을 대상으로 하여 대상지 내부에 입지하는 개별 건축물에 대한 조사가 이루어지지 못하였다. 또한 문화재의 외곽경계부로부터 500m 반경 이내 건축물에 대해 적용되는 현상변경 기준을 적용하였으나 주변 상황이 산악지형으로 되어 있고, 경계를 이루는 능선의 반대편 사면의 경우 불영사계곡의 경관자원과는 연관성이 전혀 없었으나 현행법을 일률적으로 적용하여 완충구역이 설정되는 한계를 가진다.

향후 연구과제로서는 최근 들어 급증하고 있는 명승문화재는 지정뿐만 아니라 효율적 운영과 관리에 대비하여야 하므로

보존 및 이용을 전제로 하는 명승의 개념 재정립에 관한 연구를 진행하여 보존에 주력하는 자연문화재와는 다른 별도의 기준에 관한 연구가 이루어져야 할 것이다. 그리고 명승 문화재 지정 후에 반드시 이용 및 관리를 위한 기본계획(master plan)에 관한 연구가 이루어져야 할 것으로 사료된다.

- 주 1. 명승에 대한 문화재 관련 패러다임의 전환으로 보존중심에서 활용중심으로 개념이 바뀌고 있다는 것이다. 오늘날 국가문화재로서의 명승에 대한 개념은 과거 문화재 관리행정이 지니고 있던 편협하고 경직된 개념을 탈피하고, 보다 개방적이고도 전향적인 방향으로의 진전이 모색되고 있다. 즉, 국가지정 자연유산의 한 축을 구성하는 명승은 또 다른 축을 이루는 천연기념물과는 달리 '보존'지향적 자원이라기보다는 '활용'을 전제로 한 자원유형으로 이해되어야 할 것이다. 이러한 논의의 근거는 해외의 명승 관련 정책과 지정기준을 통해서도 확인되고 있다.
- 주 2. 국가지정문화재 명승 6호 울진 불영사계곡 일원에 대한 문화재청의 공표면적은 35,180,561m<sup>2</sup> 또는 35,180,403m<sup>2</sup> 등으로 혼용되고 있다. 본 연구에서는 현재 문화재구역으로 등록되어 있는 지적상 면적인 30,871,160m<sup>2</sup>를 기준으로 한다.
- 주 3. 문화재 주변 현상변경 허용기준안에서 제시되는 내용들은 문화재 외곽경계(보호구역이 지정되어 있는 경우에는 보호구역 외곽경계를 말한다.)로부터 「문화재 보호법」 시행령 제52호에서 정하는 지역(국가지정문화재의 외곽경계로부터 500m이내 지역)에서 행하여지는 각종 건설공사의 행위 제한 및 형질변경, 굴착행위 등에 대한 기준을 제시하는 것이다.
- 주 4. 식물상의 분포 특성을 보면, 소나무가 우점종을 차지하는 목본이 144종, 초본이 키버들, 각시죽도로 등 6과 316종이 분포하는 것으로 파악되었다(울진군, 2005). 동물상의 분포는 고라니, 오소리 등 포유류 28종을 비롯하여 천연기념물인 붉은배새매를 비롯하여 적박구리, 붉은머리오목눈이 등 조류 107종(권기정 등, 2002), 점물개, 돌마자, 자가사리 등 어류 18종, 도롱뇽, 꼬리치레도롱뇽, 무당개구리, 두꺼비 등 양서류 10종, 자라, 도마뱀, 아무르장지뱀 파충류 12종 등이 분포하여 풍부한 생물상이 파악되었다(울진군, 2005).
- 주 5. 불영사에는 국가지정문화재로 보물인 불영사 응진전(제730호), 불영사 대웅보전(제1201호), 불영사 영산회상도(제1272호) 보물 3점이 있다. 아울러 도 지정문화재로는 불영사 삼층석탑(제135호)과 울진 불영사 불연(제397호), 울진 불영사 불패(제398호)와 문화재 자료인 불영사 부도(제162호)가 지정 관리되고 있다. 이들 문화재는 불영사계곡의 자연 경승으로서의 가치뿐만 아니라 문화재 가치를 양양하고 있다.
- 주 6. 일본의 경우, 정원보존관리계획에서 정비와 활용에 관하여 다음의 내용을 명시하고 있다(박봉주, 2007). 정비기본방침으로 1) 문화재 정원의 가치를 높이기 위한 정비를 실시한다. 2) 정원의 가치를 보존하기 위한 정비를 실시한다. 3) 시설의 정비를 실시한다. 4) 내방객에의 서비스를 위한 정비를 실시한다. 5) 내방객의 안전을 지키기 위한 정비를 실시한다. 활용방침으로 1) 다양한 이용자들의 이·활용을 도모한다. 2) 적극적인 보급 계몽을 실시한다. 3) 도민 등의 주체적인 참가를 촉진한다. 4) 경영적 감각을 가지고 실시한다.

## 인용문헌

1. 권기정, 이원호(2002) 울진(10-4)지역의 자연환경-울진 일대의 조류, 제2차 전국자연환경조사(2001), 환경부, pp. 124-152.
2. 김학범(2005) 명승 및 천연보호구역 지정관리의 문제점 및 개선방안, 2005 자연유산 보존 세미나 결과집, 문화재청, pp. 97-107.
3. 김학범(2008) 한국의 명승, 2008 자연유산 보존 세미나 및 담당자 교육, 문화재청, pp. 79-98.



4. 김학범(2009) 한국 명승의 현주소와 과제. 국제학술 심포지엄 명승의 현황과 전망. 문화재청. pp. 354-364.
5. 노재현, 신상섭, 허준, 최종희, 김정문, 박봉주, 조운연(2009) 문화재 주변 영향검토구역의 유형화 방안. 한국전통조경학회지 27(2): 21-30.
6. 문화재청(2008a) 2008 명승 우수자원 지정 정밀조사: 광주, 전라남·북도. 문화재청.
7. 문화재청(2008b) 문화재관계법령집. 문화재청.
8. 박동석, 정중수, 이재근, 최종희(2007) 수원 화성의 조망점 및 조망경로를 고려한 경관보존·관리방안. 한국전통조경학회지 25(3): 1-25.
9. 박봉주, 정중수, 송태갑(2007) 日本 東京都의 文化財 指定 庭園 保存管理計劃에 關한 研究. 한국전통조경학회지 25(3): 64-74.
10. 백종철, 조운연, 나명하(2008) 국가지정문화재 현상변경기준안 작성에 대한 문제점과 해결방안. 한국전통조경학회지 25(3): 74-84.
11. 울진군(2005) 울진 불영계곡일대 자연생태계 종합조사. 울진군.
12. 이재근(2009) 명승의 개념 및 분류체계 논의. 국제학술 심포지엄 명승의 현황과 전망. 문화재청. pp. 386-400.
13. 차상현, 홍광호, 이원호, 박동석, 최종희(2006) 서울 성곽의 조망점 및 조망 경로를 고려한 경관보존·관리방안. 한국전통조경학회지 24(4): 71-79.
14. 최기수(2009) 명승과 타 문화재 중복지정에 대한 논의. 국제학술 심포지엄 명승의 현황과 전망. 문화재청. pp. 416-427.
15. 최종희(2007) 국가지정문화재 주변 현상변경허가기준 마련에 관한 기초연구. 한국전통조경학회지 25(1): 72-79.
16. <http://earth.google.com>
17. <http://egis.me.go.kr/egis>

원 고 접 수 일: 2009년 12월 30일

심 사 일: 2010년 1월 20일

게 재 확 정 일: 2010년 2월 3일

3 인 의 명 심 사 필