

역사도시 경관관리를 위한 한·일간 법제도 비교연구

- 경주시와 나라시 비교를 중심으로 -

A comparative study on the Landscape Management System of Historic City between
Kyongju and Nara.
- with special reference to law and regulation. -

정성태* · 조세환** · 오휘영***

*성균관대학교 조경학과 박사과정**경주대학교 건설환경시스템공학부***한양대학교 도시대학원

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

*Dept. of Landscape Architecture, SungKyunKwan Univ.**Dept. of Landscape Architecture, Kyongju Univ.**Graduate School of Urban Studies, HanYang Univ.

I. 서론

역사 도시로서의 경주는 지금 까지 기본적으로 보존과 개발이라는 두 개의 패러다임 속에서 도시적 관리가 이루어져 왔다. 개발과 보존의 도시관리의 내용은 궁극적으로 도시 경관이라는 형식으로 나타나게 된다. 경주와 같이 천 여년에 걸친 역사적 유적과 자연환경들이 도시 전반에 걸쳐 산재해 있는 경우, 그래서 과거의 문화적 흔적으로의 역사성이 가시적으로 명료하게 나타날 때 그러한 도시는 역사, 또는 문화 경관이란 개념으로 틀 지을 수 있다. 역사경관 맥락에서 경주의 도시경관 관리는 역사성과 전통성을 갖는 도시의 정체성(Identity)의 유지·개선의 의미 외에도 우리나라의 대표적 관광도시로서의 이미지 제고와 관련성이 깊으며 무엇보다도 도시거주자의 쾌적성(Amenity), 또는 생활의 질(Quality of Life)과도 밀접하게 연관성이 있는 만큼 그 중요성은 대단히 크다 할 수 있다. 그러나, 역사경관으로서의 경주의 도시경관은 많은 도시개발 압력으로 말미암아 이미 훼손되고 있거나 훼손 위협에 직면하고 도심부와 주변부의 공간 구조에 많은 변화를 유도하고 있어 역사도시 경관 관리의 새로운 과제로 떠오르고 있다.

본 연구는 이와 같은 배경에서 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 분석함으로써 향후 우리 나라 역사도시의 효율적인 경관관리를 위해 관련 법·제도 개선에 기여함을 목적으로 수행되었다.

II. 경주의 경관관리 법제도

경주의 도시경관 관리는 주로 도시계획법, 문화재 보호법, 건축법, 공원법 등의 법적 맥락에서 각종 용도지구의 지정, 사적지구 지정, 건축규제 등의 제도적 틀 속에서 이루어져 왔다. 특히, 개발이라는 측면에서 보면 전기한 각종 법제 속에서 규제 밖의 용도 지구에서 금지하도록 열거된 사항 이외의 행위에 대하여 자유 방임적, 소극적 보존 태도를 보임으로써 무절제한 도시경관을 연출하고 있다.

또한, 경주시는 도시계획에 의해 한옥집단미관지구와 사적보존지구등을 활용하여 역사환경을 관리하고 있으나 사적지 보상 등에 대한 법적인 보완장치 미흡, 문화재 위주의 강력한 규제는 생활환경이라는 현실적인 사항을 무시하고 있음으로서 경관 관리에 대한 시민들의 호응 및 효율성을 기하고 있지 못하다.

1) 김경태. 1997. 신라왕경 도시계획 원형탐색과 보존체계설정 연구. 서울대학교 대학원 박사학위논문. 3

III. 나라(奈良)의 경관관리 법제도

일본의 경우 1966년에 '고도(古都)에 있어서 역사적 풍토보존에 관한 특별조치법'을 제정하여 역사도시에 있어서 문화재와 자연환경이 조화되어 만들어 내는 역사적 환경을 지정함으로써 역사 경관관리를 위한 틀을 제공하고 있다. 특히 나라시의 경우 지구계획구역 내에 있어서 건축물의 제한에 관한 조례와 건축협정제도 등을 도입함으로써 도시 기능은 물론이고 건전한 도시 경관 조성에 기여하고 있다.

또한 나라시는 도시계획의 용도지역과 전통건축물 보호지구 등의 지구제를 활용하여 경관관리를 기하고 있을 뿐만 아니라 경관 관리에 대한 종합적인 계획을 수립하여 그 틀 속에서 기존의 제도를 포괄적으로 운영할 수 있게 하였고, 무엇보다도 자발적인 지자체의 활동과 합의에 의한 결정 및 경제적인 불이익을 보상해 주는 경제적 지원책을 법으로 규정하고 있음으로써 도시경관 관리의 효율성을 도모하고 있는 것으로 나타났다.

IV. 양 도시간 비교 분석의 결과

경주의 역사 경관관리에 적용되고 있는 우리나라의 법·제도와 일본 나라시의 법·제도를 비교해 본 결과, 나라시의 경우 도시경관 형성 기본계획과 역사적 풍토보존계획과 같은 보다 구체적 계획 체계와 함께 이를 뒷받침하는 법·제도를 제정하여 역사경관 관리를 기하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 경주의 경우 세부 실행 계획이 없는 지구지정 차원의 도시계획, 또는 문화재 보호법의 사적지구 설정과 같은 단편적이고 개별적인 방법으로 역사도시 경관관리를 기하고 있어 체계적이고 효율적인 경관 관리를 기하는 데는 다소 법·제도상의 결함이 있는 것으로 나타났다.

한편, 나라시의 경관 관련법과 지구 지정에 의한 규제 등이 경주와 유사한 유형을 보이고 있지만 그 내용에 있어서는 많은 차이를 나타내고 있는 것으로 나타났다. 즉, 나라의 경우 경관 관리에 대한 종합적인 계획을 수립하여 그 틀 속에서 기존의 제도를 포괄적으로 운영할 수 있게 하였고, 무엇보다도 자발적인 지자체의 활동과 합의에 의한 결정 및 경제적인 불이익을 보상해 주는 경제적 지원책을 법으로 규정하고 있다는 것과 함께 신속하고 현실적인 행정 대응을 하고 있다는 것이다.

그러나 경주시의 경우 역사 경관의 관리 대상이 주로 교유의 건축 양식이나 지정 문화재 및 중요 시설물의 보호 등 중요 문화재의 원형 보호를 위한 점적인 보존에만 국한되고 있어 도시 전반에 대한 역사 경관의 보존이 미흡한 것으로 나타났다. 다시 말해 경주의 역사 경관 관리는 전체 도시환경의 맥락에서 다루어져야 할 것이지만 주변 환경과의 연관성을 무시한 채 역사경관의 원형 보존에만 소극적으로 시행되고 있다는 것이다.

V. 결 론

역사도시 경주의 도시경관 관리를 위해서는 경주 시민들의 희생을 최소화 할 수 있으면서 역사경관 관리가 실질적인 효과를 고양할 수 있도록 하는 '역사도시 경관관리 특별법'이 제정되어야 할 것이며, 역사경관의 보존으로 빚어지는 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 심의기구제도를 활성화하여야 할 것이다.

참고문헌

- | | |
|------------------------------------|--------------------------|
| 경주시(1992) 경주시 도시계획. | 奈良市(1995) 奈良市建築協定. |
| 경주시(1992) 경주시 도시재정비계획. | 奈良市 國立文化財研究所(1995) 平城京. |
| 국토개발연구원(1990) 도시계획법제에 대한 비교 법적 연구. | 奈良市(平城9年) 奈良市都市計劃. |
| 문화재 관리국(1993) 외국문화재 보호법령집. | 奈良市(1995) 奈良市景觀形成基本計劃 등. |