

# 경기도지정문화재 주변 현상변경허가 신청안 심의결과에 관한 분석 연구

- 문화재위원회심의 3회 이상 상정안을 중심으로 -

임진강\* · 김동찬\*\*

\*경희대학교 일반대학원 환경조경학과 · \*\*경희대학교 환경조경디자인학과

## An Analysis Study of Deliberation Results to Change the Present Condition around Gyeonggi-do Designated Cultural Properties

- Focusing on the Proposed Legislation 3 or More Times a Deliberations  
of the Cultural Properties Committee -

Lim, Jin-Kang\* · Kim, Dong-Chan\*\*

\*Graduate School of Environmental Landscape Architecture, Kyunghee University

\*\*Dept. of Environmental Landscape Architecture, Kyunghee University

### ABSTRACT

The purpose of this study, Around Gyeonggi-do cultural propertie Change the Present Condition not apply to analyze the results of processing Change the Present Condition of the trends and issues, and characteristics are derived and In determining the basic data processing of the Change the Present Condition presented are intended to be.

248 of 2009 regulated by Gyeonggi-do Cultural Assets committee agenda for consideration of the more than three times a copy of 15 were enrolled in the study. Review the results of the Change the Present Condition permit, permit held, to review classified information and analyzes the results of processing and complementary. Application for change processing standards and their comparison with the Change the Present Condition of cultural property through the deliberations and conclusions should analyze the results.

As a result of research first, decision to allow processing of the application is characterized by a variety of facilities and the lower floors many times the result of the approval, the construction of cultural property conditioned space after the application complements the exterior of the building permit has been determined, applied to the current building near where the decision to allow the existence of is the main reason Second, decisions permit held, if requested neighborhood facilities lots of facilities and construction of large-scale is the most. Results from the first hearing until a final decision is not much change in results and cultural property surroundings due to the building of the reason for rejection was the most inhibited. Third, reconsideration of the decision if the city's development projects and other large development projects, and floors of the building height did not significantly affect the change. Above all, Decisions based on the results of the presence or absence was a big acts and the reason for reconsideration, and on-site investigation is the most.

Fourth, It is based on the processing of Change the Present Condition that has been passed or rejected treatment and standards of treatment in two areas where the two sections across any side of the strict criteria were applied. Cultural Properties and applications with the distance increases, the rejection and the reconsideration decision is limited Such distance did not affect the decision to allow.

*Key Words : Change the Present Condition, Gyeonggi-do Designated Cultural Properties, Cultural Properties Committee*

\* Corresponding Author : Lim, Jin-Kang, Graduate School of Environmental Landscape Architecture, Kyunghee University, Yongin 446-701, Korea. Phone : +82-31-201-2635, E-mail : jklim@khu.ac.kr

## 국문초록

본 연구는 경기도지정문화재 주변 현상변경 신청안에 대하여 불·허가 처분의 과정과 유형을 객관적으로 분석하여 현상변경허가 심의결과의 경향과 문제점 및 특성을 도출함으로써 현상변경허가 심의 결정에 있어 기초적 자료를 제시하는 것을 목적으로 한다.

2009년 경기도문화재위원회 심의에 상정된 248개의 안건 중 3회 이상 상정된 15건의 신청안을 연구대상으로 하였다. 문화재현상변경허가 심의 결과를 허가, 불허가, 재심으로 분류하여 처리결과 및 사유와 보완사항을 분석하고, 신청안의 신청 내용과 해당 문화재의 현상변경허가 처리기준안과의 비교를 통해 처리결과를 분석하며, 문화재와 현상변경허가 신청지의 이격거리 및 신청용도 별 결과처리 분석을 통해 결론을 도출하였다.

연구결과로는 첫째, 허가결정 처리는 다양한 시설의 신청이 특징으로 층수가 낮을수록 허가의 결과가 많았고, 문화재가 건축물인 경우는 신청 건물의 한옥양식 등 입면보완 후 허가결정이 되었으며, 신청지 부근의 기 건축물 유무가 허가결정의 주된 사유였다. 둘째, 불허가결정 처리의 경우 신청 시설은 근린생활시설이 많았고 대규모의 건설이 대부분이며, 1차 상정 결과에서부터 최종결정까지 결과의 변화가 적었고, 건축물로 인한 문화재 주변 경관 저해가 대부분의 불허가 사유였다. 셋째, 재심의결정 처리의 경우 도시개발사업 등 대형 개발사업에 있어 건축물의 높이 및 층수 변화는 큰 영향을 미치지 않았고, 무엇보다 기준안의 존재 유무가 결과 결정에 있어 큰 작용을 하였으며, 재심의 사유는 현장조사 후 재심의가 대부분이었다. 넷째, 현상변경허가 처리기준안이 존재하는 경우는 결과가 허가 또는 불허가 처리결정되었고, 처리기준안 상 두 구역에 걸쳐져 있는 신청지는 두 구역 중 좀 더 엄격한 쪽의 처리기준안이 적용되었으며, 신청지와 문화재와의 이격거리가 멀어질수록 불허가 및 재심의 결정이 적었으며, 허가 결정에는 영향을 미치지 않았다.

주제어 : 현상변경, 경기도지정문화재, 문화재위원회

## I. 서론

### 1. 연구 배경 및 목적

우리나라는 오랜 역사와 함께 조선 왕릉을 비롯한 10여 곳의 세계문화 및 자연유산 등의 많은 전통적 문화유산을 보유하고 있으며, 법적·제도적인 규제를 통하여 문화재를 보호하고 문화재 주변의 무모한 개발을 막는 등 다각적으로 문화재보호를 위해 노력하고 있다. 문화재는 국가가 종교적 또는 세속적인 근거에 따라 특별히 지정한 중요한 문화유산으로서, 역사·예술·경관적 가치가 큰 것으로 문화재 존재 자체만으로 그 나라와 지역의 정체성을 확립하는 역할을 하며, 한 나라의 문화적 전통에 대한 구체적인 표상이다. 우리나라는 물론, 세계 많은 나라들의 문화재 보전 및 관리의 문제는 각 나라의 문화재의 정체성 확립과 더불어 이 시대의 관광자원으로서의 경제적·문화적 가치가 있어서도 날로 그 중요성이 높아지고 있다.

문화재는 인류의 공동재산이자 우리 민족 모두의 재산이기도 하기 때문에 현 시대의 세대들은 주인의식을 갖고 관리·보전하여 후세에 그대로 돌려줘야 할 책임이 있다. 문화재는 한번 훼손되면 회복이 어렵기 때문에 훼손과 손실을 미리 방지하고 보호하기 위하여 여러 법적·제도적인 측면과 더불어 우리의 문화의식 또한 함께 키워야 할 것으로 본다.

현재 우리나라는 문화재의 가치를 더욱 고취시키기 위한 방안으로 문화재보호법에 따라 원형 보전을 원칙으로 하여 점적인 문화재 주변에 면적인 문화재보호구역(문화재보호구역 경계로부터 일정거리 내에서의 개발행위에 대해서는 별도의 허가를 받도록 규정하고 있다. 즉, 현행 법규와 제도로 문화재를 보호·관리하고 있는데, 이러한 법적 관리는 문화재보호구역 인근 거주자 및 물건소유자의 사유재산권 침해 측면에서 상당한 불만이 제기되고 있다.

문화재 보전과 관련하여 외국 사례와 비교해 보아도 문화재 면적인 보전·관리의 적극적인 취지와 의도는 바람직한 것으로 사료되나, 이러한 보전을 좀 더 효율적이고 인근 물건 소유자들과의 상생과 함께 문화재를 보전하기 위해 사유재산권 침해의 문제는 반드시 고려해야 할 사항이며, 이러한 사유재산권에 대한 문화재 인근 물건 소유자들의 객관적·합리적인 이해와 문화재 보전을 위한 협력을 위해 문화재 주변 현상변경허가 처리를 좀 더 객관적으로 분석하여 형평성을 높이고 현상변경허가 처리결정에 있어 합리적인 기준이 확립되어야 할 필요성이 있다고 본다.

현재 우리나라의 문화재현상변경허가 처리결정의 객관적인 판단기준이 미흡한 것이 현실이다. 즉, 전문가의 검토와 문화재심의위원회의 심의에 의해 판단되고 있는데, 이는 개별 문화재의 특수성에 적합한 객관적 기준의 부족으로 많은 문제점이 제기되고 있는 것이 현실이다.

이에 본 연구는 이러한 지정문화재 주변 현상변경허가 신청안에 대하여 처리결정 과정과 그 유형을 분석하여 처리결과의 경향과 문제점을 제시함으로써 앞으로의 문화재 관리와 보전에 있어 좀 더 발전적이고, 문화재 인근 물권소유자와의 상생적 미래를 위해 형평성을 최대화 할 수 있도록 문화재 주변 현상변경허가 처리결정에 있어 기초적 자료와 그 근거를 제시하고자 한다.

## 2. 연구 대상 및 방법

본 연구는 2009년도 248건의 문화재현상변경허가 심의안 중 경기도문화재위원회 심의에 3회 이상 상정 된 신청안을 중심으로 경기도지정문화재 15개소의 일원과 그 주변지역을 대상으로 한정하였다.

문헌조사와 현지조사를 병행하여 이루어졌으며, 문헌조사는 2009년 경기도문화재위원회 문화재현상변경허가 심의안 자료와 각종 전문서적 및 관련 법령과 인터넷 자료 등을 이용하여 조사하였고, 현지조사는 문헌조사 및 분석에 의해 파악된 현상변경 실태 및 현장을 관찰·사진촬영하였다.

분석방법은 연구대상 문화재의 내용 분석과 함께 문화재현상변경허가 신청대상지의 신청인 유형, 용도지역 및 지목, 신청용도, 이격거리, 문화재 인근 허가사항, 신청물의 높이 등을 중심으로 분석하고, 분석된 내용을 바탕으로 허가, 불허가, 재심의 별로 분류하여 처리결과와 사유 및 보완사항을 분석하고, 신청안의 신청 내용과 해당 문화재의 현상변경허가 처리기준안과의 비교를 통해 처리결과를 분석하며, 마지막으로 문화재와 현상변경허가 신청지의 이격거리 및 신청용도 별 결과처리 분석을 통해 결론을 도출하여 문화재현상변경허가의 처리결정에 있어 객관적인 근거와 경향 및 문제점을 제시하고자 한다.

표 1. 연구 대상 문화재 개요

문화재명	지정종목	종류	면적(m <sup>2</sup> )	소장	지정년도	소재지
수원축만계	기념물 제200호	저수지	332,997	국유	2005.10.17	수원시 팔달구 화서동 436-1
침괘정	유형문화재 제5호	누각	2,139	국유	1972.05.04	광주시 중부면 산성리 591-1
맹리지석묘	문화재자료 제68호	고인돌	1,077	국유	1985.09.20	용인시 처인구 원삼면 맹리 234
분청사기도요지	문화재자료 제65호	도요지	27,633	수원백씨종중	1985.06.28	용인시 백안면 고안리 산 37
할미산성	기념물 제215호	산성	38,192	개인	2007.09.07	용인시 처인구 포곡읍 마성리 산 40-1
남사면창리선돌	문화재자료 제61호	선돌	3,540	국유	1985.06.28	용인시 남사면 창리 487
안산대부광산퇴적암층	기념물 제194호	자연유산	16	국유	2003.09.04	안산시 대부도 선감동 147-1
평택무성산성지	기념물 제202호	산성	8,255	개인	2005.10.17	평택시 청북면 옥길리 산17-8 외 12필지
봉국사대광명전	유형문화재 제101호	불전	4,210	봉국사	1980.06.02	성남시 수정구 태평동 216-2
통진향교	문화재자료 제30호	향교	4,195	향교재단	1983.09.19	김포시 월곶면 군하리 220
만년계	기념물 제161호	제방	21,795	개인	1996.07.23	화성시 태안읍 안녕리 152
윤계선생승전비	유형문화재 제85호	비석	66	국유	1979.09.03	화성시 남양동 1392-1
홍승인고가	문화재자료 제74호	가옥	1,755	개인	1985.09.20	화성시 정남면 문학1리 628
어비리삼층석탑	문화재자료 제43호	탑	-	동도사	2004.11.29	용인시 이도면 어비리 산 99-2
매룡리고분군	기념물 제180호	묘	68,942	개인	2002.09.16	여주군 여주읍 매룡리 산 1-1

## 3. 선행연구

선행연구를 분석한 결과, 현재까지는 문화재현상변경허가 처리결과에 관한 초점의 연구는 전무한 실정이며, 현상변경 실태 및 경관보존에 관한 연구와 문화재 관련 정책, 법령, 또는 현상변경 사례를 중심으로 한 연구가 대부분 주로 이루어져왔다. 기존 선행연구들이 공통적으로 국가지정문화재인 소수의 연구대상을 선정하여 그 주변의 현상변경 실태 및 사례 또는 물리적 경관에 관련한 연구와 문화재보호에 관한 법적 관련 연구를 주로 다룬 것이라면, 본 연구는 어느 사례에 국한하지 않고 시·도지정문화재의 현상변경허가 처리결정을 분석하여 처리결정 경향과 문제점을 제시하고, 앞으로 현상변경허가 처리결정에 있어 처리결정 기준을 확립하는데 기초적인 자료를 제공함이 본 연구의 근본적인 취지이다.

백승석(2002)의 문화재 보호구역 주변 현상변경 실태에 관한 연구에서 문화재현상변경허가 사례에 초점을 두고 연구를 진행한 점이 본 연구와 유사하지만, 현상변경 신청 사례를 용도지역별로 구분하여 건축물의 높이와 관련한 스카이라인을 중점으로 하여 물리적 경관을 분석의 주요 대상으로 했던 점이

표 2. 선행 연구경향

연구동향	연구자
국가지정문화재 현상변경기준안	최중희(2007), 백승철 외(2008)
문화재의 입지환경	남하영 외(2009), 장윤배 외(2010)
문화재 보존정책 및 법, 판례	김재국외(2005), 박재완(2006), 노태섭(2006), 장광철(2008), 강수나 외(2009), 홍완식(2009)
문화재 보호구역 주변 현상변경 실태 및 경관	백승석(2002), 김철홍 외(2003), 오성훈 외(2004), 최중희 외(2008), 노병국 외(2009), 임병을 외(2009), 안승홍 외(2010), 서주환 외(2010), 심한별 외(2010)

본 연구가 진행하는 문화재현상변경허가 심의안의 객관적 분석을 통한 현상변경허가 처리결과를 분석하는 것과 차이를 보인다.

## II. 이론적 고찰

### 1. 문화재의 개념 및 분류

문화재는 인위적이거나 자연적으로 형성된 국가적·민족적 또는 세계적 유산으로서 역사적·예술적·학술적 또는 경관적 가치가 큰 것을 의미하며, 시·도지사는 지정문화재(동산에 속하는 문화재와 무형문화재를 제외한다. 이하 이 조에서 같다)의 역사문화환경 보호를 위하여 문화재청장과 협의하여 조례로 역사문화환경 보존지역<sup>1)</sup>을 정하여야 한다고 문화재보호법<sup>2)</sup>에서 정의하고 있다. “보호구역”이란 지상에 고정되어 있는 유형물이나 일정한 지역이 문화재로 지정된 경우에 해당 지정문화재의 점유 면적을 제외한 지역으로서 그 지정문화재를 보호하기 위하여 지정된 구역을 말하며, 문화재보호법 제3조(문화재보호의 기본원칙)에 의거하여 문화재의 보존·관리 및 활용은 원형유지를 기본원칙으로 문화재를 보존·관리하고 있다.

2010년 12월 31일 기준등록일로 지정문화재의 현황을 보면, 전국에 10,677개의 지정문화재가 등록되어 있으며, 경기도의 경우, 총 858개로 전국에서 6번째로 많은 지정문화재를 보유하고 있다. 국가지정문화재는 전국 3,326개 중 265개로 7.96%의 비율을 보이며, 서울, 경북, 전남에 이어 4번째이고, 시도지정문화재는 전국 7,351개 중 593개로 8.06%의 비율로 경남, 경북, 전남, 충남에 이어 5번째로 많은 시도지정문화재를 보유하고 있는 것으로 나타났다.

### 2. 관련 법규 및 제도

#### 1) 관련 법

문화재의 보호와 관리에 관한 법률을 검토하면 우선 문화재

보호법과 동법의 시행령과 시행규칙, 경기도문화재보호조례, 국토의계획및이용에관한법률, 그리고 도시정비법과 도시재정비촉진을위한특별법 등이 있으며, 문화재 현상변경을 위해서는 문화재 보호법에 의해 등록문화재의 현상변경을 하려는 자는 관할 지자체장에게 신고해야 하며, 문화재위원회의 심의를 거쳐야 한다.

시·도문화재보호조례에서는 각 시·도의 문화재보호를 위한 조례를 정하여 관리·보호하고 있으며, 경기도의 경우 경기도 문화재보호 조례<sup>3)</sup>를 지정하여 관리·보호한다. 각 시·도 문화재보호 조례는 허가범위에 대한 내용만이 조금 상이할 뿐 다른 조항들은 거의 동일하다고 볼 수 있다.

#### 2) 현상변경허가제도

문화재의 현상변경행위란 문화재의 원래 본연의 모양이나 현재 상태를 변형시키는 모든 행위를 말하는 것으로 문화재를 둘러싸고 있는 주변 환경에 직·간접적으로 영향을 주는 일체의 행위를 의미한다.

지정문화재 및 보호구역 주변에서 행하여지는 각종 개발사업과 건축, 토지형질변경 등은 그 사업을 시행함에 있어 우선 문화재 및 주변경관과 토지 등에 영향을 미치는지 검토를 받아야 하며, 그 검토 결과, 문화재와 주변경관에 영향을 미칠 수 있는 요소가 있을 시, 그 사업은 다시 문화재위원회의 심의를 거쳐 인·허가가 결정된다. 현상변경허가의 처리과정은 그림 1과 같은 순서로 진행된다.

문화재 주변 개발행위 시, 무분별한 개발을 방지하고 문화재 보호를 위하여 현행 법률 상 규제를 하고 있는데, 그러한 규제는 표 4와 같이 문화재 별로 개발행위에 대한 거리의 범위를 규정하고 있다.

표 3. 지정문화재 분류

지정문화재	국가지정문화재	시·도지정문화재	문화재자료
유형문화재	국보	시·도유형문화재	문화재자료
	보물		
무형문화재	중요무형문화재	시·도무형문화재	
기념물	사적	시·도기념물	
	명승		
	사적 및 명승		
	천연기념물		
민속문화재	중요민속자료	시·도민속자료	

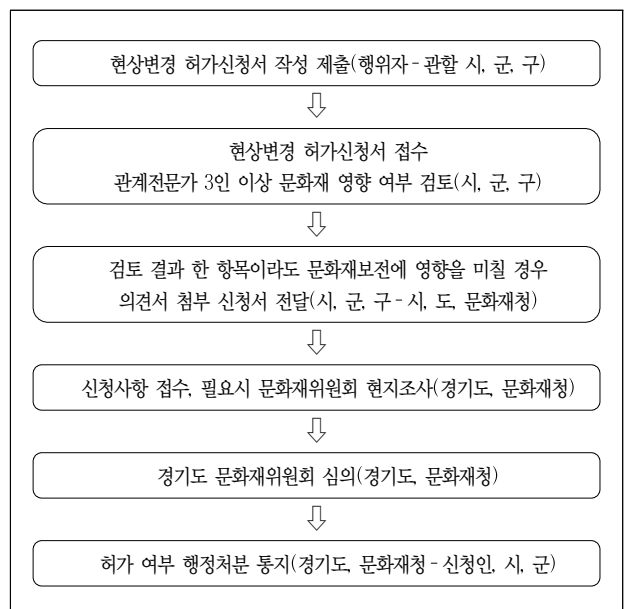


그림 1. 현상변경허가 처리과정

표 4. 현상변경허가 신청

구분	내용
허가대상	문화재 및 문화재 외곽지역 (문화재 수리 또는 건설행위)
국가지정 문화재	문화재 지정구역(보호구역 포함)의 외곽경계로부터 500m 이내 개발행위(주거·공업·상업지역은 200m 이내. 단, 200~500m 10개층 이상은 대상)
도지정 문화재	문화재 지정구역(보호구역 포함)의 외곽경계로부터 300m 이내 개발행위(주거·공업·상업지역은 200m이내. 단, 200~300m 10개층 이상은 대상)
근거법규	문화재보호법 제34조(허가사항), 제90조(건설공사시의 문화재 보호), 경기도문화재보호조례 제30조(허가사항), 제31조(건설공사시의 문화재보호)
신청서식	국가지정 : 문화재보호법 시행규칙 별지 제50호 서식 도지정 : 경기도문화재보호조례 시행규칙 별지 제25호 서식
구비서류	현상변경허가 신청서, 설계도서, 현장사진, 사업계획서, 위치도

### Ⅲ. 결과 및 고찰

#### 1. 문화재현상변경허가 신청내용

문화재현상변경허가 연구대상지인 경기도지정문화재 15개소 중에는 유형문화재가 3개소, 기념물이 6개소, 문화재자료가 6개소로 기념물과 문화재자료가 대부분이며, 신청인을 보면 개인이 9건, 단체가 2건, 지자체 및 기관이 4건으로 개인이 대부분이다. 영리 목적의 사업체 및 기업의 대표는 개인으로 지정하고, 종교시설과 그 대표는 단체로 지정한다.

연구대상 사례의 신청인이 대부분 개인으로서, 이들의 신청 목적이 개인 사유재산권 행사라는 측면에서 사익의 제한을 최소화하고 문화재보호를 최대화 할 수 있도록 이들의 신청에 좀

더 객관적 자료와 기준으로 대응해야 할 것으로 사료된다.

용도지역을 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역으로 구분하여 분석한 결과, 도시지역이 9개소로 과반을 차지했으며, 다음으로 관리지역이 3개소, 농림지역이 2개소로 나타났다. 현재 많은 문화재가 그만큼 현대인의 생활 영역인 도시와 가까이 있어 개인의 사적 재산권을 최대한 보호하면서 건축물의 건축 및 개발로 인한 문화재보호에 필요한 조치를 강구할 필요가 있다고 본다.

도시지역은 모두 자연녹지지역에 해당했으며, 관리지역은 계획관리지역이 2개소, 생산관리지역이 1개소였다. 대상지의 지목을 보면 임야가 4개소, 사적지, 유지, 답이 각 2개소, 종교용지, 전, 도로, 대가 각 1개소였다. 인구와 산업이 밀집이 예상되어 체계적인 개발과 정비가 필요한 도시지역에서 현상변경 신청이 월등히 많이 이루어진 것은 도시지역의 문화재에 개인의 사유 재산권 행사가 많이 이루어짐을 알 수 있다. 연구 대상지의 용도지역 중 도시지역의 처리결과는 대부분 허가가 많았으며, 관리지역은 다양한 결과를 보인 것이 특징이다. 이는 용도지역의 특성상 도시지역보다 관리지역이 건축 및 개발행위에 있어 많은 제약이 따름을 알 수 있는 결과이다.

신청 시설물 층수는 1층이 9개소로 가장 많았고, 3층이 1개소, 2층이 1개소 등이었으며, 나머지 4개소는 높이 및 층수 미기재였다. 대부분의 신청 대상지 인근에 허가사항이 있었으며, 이격거리는 문화재보호구역에 인접한 경우에서부터 260m까지 다양하며, 보호구역 내에 신청 한 경우도 존재했다.

#### 2. 문화재현상변경허가 심의결과 분석

##### 1) 최종 결과 별 처리결과 과정 및 사유

표 5. 문화재현상변경허가 신청안 내용 분석

유형	대상	신청인	용도지역	지목	용도	이격거리 (m)	인근허가	높이 (m) (층)
유형 문화재	침괘정	개인	도시지역	사적지	신축 - 근린생활	194	신축허가 5건	7.75 (1)
	봉국사대광명전	단체		사적지	중축 - 화장실	4.7	신축허가 1건	7.09 (1)
	윤계선생승전	지자체 및 기관		도로	도시개발사업	-	-	-
기념물	대부광산퇴적층	개인	도시지역	답	신축 - 근린+주택	29.4	신축허가 2건	8.4 (1)
	매룡리고분군		농림지역	임야	용도변경 - 근린	보호구역 내	-	-
	평택무성산성		신축 - 단독주택	260	-	4.9 (1)		
	할미산성	지자체 및 기관	도시지역	임야	확장 - 마성영업소	137	확장불허가 2건 도로확장허가 1건	성토 76,600m <sup>3</sup> 절토 2,180m <sup>3</sup>
	만년제			유지	우회도로 개설	-	-	-
	수원축만제			신축 - 하수처리장	인접	신축 1건, 중축 1건	16.8 (3)/ 철탑 58.5	
문화재 자료	맹리지석묘	개인	관리지역	전	신축 - 근린생활	88	신축허가 1건 신축불허가 3건	5 (1)
	분청사기도요지			임야	신축 - 창고	70	신축불허가 4건	12 (1)
	홍승인고가			대	신축 - 단독주택	42	신축허가 2건	4.85 (1)
	남사면창리선돌			답	신축 - 근린/ 주택	121	-	4.4 (1)
	통진향교	도시지역	종교용지	신축 - 연립주택	43	-	9.58 (2)	
	어비리삼층석탑		단체	-	-	신축 - 사찰정리	인접	-

문화재현상변경허가 결과를 크게 허가, 재심, 불허가로 구분하여 연구대상지, 안건내용, 상정횟수, 허용기준안 유무, 결과처리 및 사유, 보완사항을 정리하면 다음과 같으며, 봉국사대광명전과 어비리삼층석탑은 허가사항 변경 건으로서 가결 결과의 경우 처리 결과 및 사유가 신청서에 기재되어 있지 않은 경우로서, 저자가 직접 현장조사 보고서 및 검토의견서를 참조하여 가결 사유를 기재하였다.

먼저 최종 결과가 허가로 처리된 9개소의 처리결과 과정 및 사유를 보면 기념물이 4개소, 유형문화재가 2개소, 문화재자료가 3개소로 다양한 유형의 문화재가 고른 분포로 허가처리되었고, 신축이 6개소, 증축이 2개소, 용도변경이 1개소로 신축이 거의 대부분을 차지했으며, 시설물의 층수를 보면 지하까지 건축하는 신청 대상지는 2개소로 지하 1층으로 신청했으며, 지상 층수는 1층이 5개소, 2층이 1개소, 나머지 2개소는 층수 미기재이며, 1개소는 우회도로 개설 건으로 허가의 결가를 득한 신청안은 대부분 1층이 과반으로 많았다. 이는 층수가 낮을수록 허가의 결과를 많이 득한 것으로 볼 수 있으며, 지하층 건설은 현상변경허가 결과에 큰 영향이 없음을 알 수 있다.

신청시설에 있어서는 근린생활시설이 2개소, 주택이 총 2개소로 단독주택 1개소, 연립주택 1개소이며, 사찰이 2개소, 고속도로 영업소가 1개소, 우회도로 개설 1개소, 창고가 1개소로 허가 처리된 결정에 있어 주택 및 사찰이 많이 차지하나, 허가 처리된 경우는 어느 한 시설이 편중적으로 많이 허가된 것이 아니라 여러 시설이 고른 분포를 보이는 것이 특징이다.

상정횟수는 3차례가 7개소, 4차례 상정된 곳이 2개소로 3차례 상정이 대부분이고 이 중 현상변경허가 처리기준안이 존재하는 곳이 3개소로 처리기준안이 존재하지 않는 곳이 더 많았다. 이는 허가 결정처리는 5차 상정 사례가 있는 불허가 및 재심의 결정처리에 비해 적은 상정 횟수로 결과가 결정 난 것으로 볼 수 있다. 허가결정 처리 과정을 보면 모두 3차 이상 상정안이 부결 및 재심에서 가결로 최종 결과가 바뀐 경우로서 우선 신청지와 문화재와의 이격거리 내 기 건축물 존재로 인한 가결이 1건이 존재하며, 침괘정과 봉국사대광명전 등 문화재가 건축물인 경우, 특히 입면보완요구 후 가결로 이루어져 해당 문화재와의 경관 조화와 미관이 무엇보다 중요한 사항임을 알 수 있다.

침괘정은 현상변경허가 처리기준안의 부재로 인하여 2차에서 한옥식 건축양식을 반영한 입면보완 후 재심으로 처리되어 3차에 입면보완 후 2차 재심의 단계보다 높이를 1m 높여서 신청했음에도 불구하고, 신청지 부근 기 건축물 및 허가사항이 존재함에 따라 문화재 주변 경관에 미치는 영향이 미미하다는 사유로 3차에서 최종 결과가 가결로 결정되었는데, 이것은 현상변경허가 결과처리에 있어 무엇보다 주변 경관과 문화재 주변 기 건축물의 유·무가 결과에 중대한 영향을 미친다고 사료된다.

함미산성은 1, 2차 때 과도한 성토와 조경계획 미미로 부결

되어 3차에 성토 최소화 및 사면녹화와 조경계획보완으로 가결의 결과를 득 하였고, 무성산성지 주변 신청건은 지상 1층 단독주택 신청건으로 3차까지 모두 문화재 주변 경관 저해의 이유로 부결되었는데, 2차에서는 아무런 보완 없이 재신청하여 부결, 3차에서는 건물 1동, 건축면적, 연면적을 줄여서 재신청하였으나 부결, 4차에서 토지를 3필지로 분할하여 1필지에 목조주택 신축으로 재신청하여 현상변경허가 처리기준안에 부합한 결과 가결되었다.

봉국사대광명전 주변 신청건은 허가사항 변경 건으로서 지하 1층, 지상 1층의 중무실 및 화장실 증축으로 1차에서 층수 및 높이를 증가하여 신청해 경관저해로 부결 결정되었고, 층수 및 높이를 변경하여 재신청해 2차에서 입면보완 후 재심의 의결, 3차에 지상 층수를 1층으로 줄이고, 지하 1층 추가 및 건축면적, 높이를 줄여 건축물의 높이 및 미관의 조정으로 가결 결정을 득했다.

통진향교 주변 신청건은 지하 1층, 지상 2층의 연립주택 신축 건으로 1차에서 이격거리 및 층수로 인하여 부결의 결과를 득했고, 2차에서 높이 0.6m를 축소하여 재신청하였으나 다시 같은 사유로 부결되었다. 3차에서 세대수 및 층수(2층), 연면적, 높이(5m), 건축면적 등을 모두 줄이고, 이격거리를 8.5m로 증가하여 가결의 결과를 득한 것으로 보아 높이 1m 이하의 축소는 결과 결정에 있어 큰 영향이 없음을 알 수 있다.

매룡리고분군 주변 신청건은 농업용 창고에서 근린생활시설로 용도변경을 위해 신청한 건으로 1차에 역사문화 경관 및 문화재보전 관리상 부적절한 이유로 부결되어, 2차에서는 음식점에서 소매점으로 용도변경을 신청하여 현지조사 후 재심의의 결과를 득하고, 3차에서 내부구조만 수리하여 용도변경을 하는 것으로 문화재 주변 경관에 영향을 주지 않는다는 사유로 가결의 결과를 얻었다. 용도변경 신청건의 경우도 문화재의 경관 및 보전의 중요성을 알 수 있는 부분으로서 내부구조만 변경하는 경우 문화재의 경관에 영향을 주지 않아 현지조사 후 가결의 결과를 득하는데 비교적 쉬운 과정을 보였다.

그리고 어비리삼층석탑은 지상 1층의 사찰 내 가람배치 신축 건으로 보호구역 내 문화재와 인접하여 있는 관계로 2차에서 현지조사 후 재심의의 결과를 얻어 건물위치 및 토공사와 석축공사를 변경하여 신청해 허가의 결과 중 유일하게 특정 부지에 녹지공간을 조성하는 명목으로 조건부 가결의 결과를 득한 것으로 보아 문화재와 인접한 보호구역 내 신청건의 결과처리의 신중함을 알 수 있다.

분청사기 도요지 주변 신청 건은 지상 1층의 창고 신축 건으로서 1차에서 문화재 주변에 영향을 미친다는 이유로 부결된 것을 2차에 1필지 및 건물 2동 추가, 건축면적 및 연면적 축소, 인접에서 70m로 이격거리를 증가시켜 재신청하였으나, 과도한 성·절토로 인한 매장문화재 훼손 우려의 사유로 다시 부결을 얻어 3차에서는 건물 2동과 건축면적 및 연면적을 줄여 재신청하여 가결의 결과를 득한 것으로 보아 매장문화재가 있는 경우

는 건물 동수 및 건축면적을 줄여 건축공사의 규모를 축소하는 것이 매장문화재의 보호 및 가결의 결과를 얻는데 중요한 사항을 알 수 있다.

만년제 주변 신청건은 국도를 대체하는 우회도로 개설 건으

로서 1차에서 만년제 지정구역 및 보호구역 저축 과다로 부결된 시안을 2개안으로 분리하여 저축 부분을 서로 달리 계획·재신청 한 결과, 3차에서 문화재 주변 정비계획과 연계 노선조정 후 재심의의 결과를 득한 후 다시 3개안으로 분리·재신청

표 6. 허가 처리 결과내용 분석

대상	안건 내용	상정 횟수	처리 기준안	처리 결과 및 사유	보완 사항
침괘정	지하 및 지상 1층 근린생활시설 및 주택 신축	3	-	1차 부결: 팔각정 건축물 형식 주변 경관 영향 2차 재심의: 입면 보완(건축요소들의 한옥식 반영 요함) 3차 가결: 신청지 부근 기 건축물 및 허가사항 존재	2차: 한옥식 건축양식 반영 3차: 한옥양식 반영, 건축면적 12m <sup>2</sup> 축소, 높이 1m 증가
할미산성	고속도로 영업소 확장공사 성/절토 발생	3	-	1차 부결: 과도한 성토로 인한 문화재 주변 경관 영향 2차 부결: 조경계획 미미 3차 가결: 성토 최소화 경관 보호, 조경 및 사면녹화 계획 보완	2차: 편입면적 1,645m <sup>2</sup> 및 성토량 22,055m <sup>3</sup> 줄임, 콘크리트 측구 수로 시공 3차: 조경 및 사면녹화 계획 보완
무성산성지	지상 1층 단독주택 신축	4	○	1차 부결: 문화재 주변 역사문화경관 저해 우려 2차 부결: 문화재 주변 역사문화경관 저해 우려 3차 부결: 문화재 주변 역사문화경관 저해 우려 4차 가결: 허용기준 부합, 주변 경관 영향 없음	2차: 변동 없음 3차: 건물1동, 건축면적, 연면적 164m <sup>2</sup> 줄임 4차: 토지 3필지 분할 1필지에 목조주택 신축, 허용기준에 부합
침괘정	지하 및 지상 1층 근린생활시설 및 주택 신축	3	-	1차 부결: 팔각정 건축물 형식 주변 경관 영향 2차 재심의: 입면보완(건축요소들의 한옥식 반영 요함) 3차 가결: 신청지 부근 기 건축물 및 허가사항 존재	2차: 한옥식 건축양식 반영 3차: 한옥양식 반영, 건축면적 12m <sup>2</sup> 축소, 높이 1m 증가
할미산성	고속도로 영업소 확장공사 성/절토 발생	3	-	1차 부결: 과도한 성토로 인한 문화재 주변 경관 영향 2차 부결: 조경계획 미미 3차 가결: 성토 최소화 경관 보호, 조경 및 사면녹화 계획 보완	2차: 편입면적 1,645m <sup>2</sup> 및 성토량 22,055m <sup>3</sup> 줄임, 콘크리트 측구 수로 시공 3차: 조경 및 사면녹화 계획 보완
무성산성지	지상 1층 단독주택 신축	4	○	1차 부결: 문화재 주변 역사문화경관 저해 우려 2차 부결: 문화재 주변 역사문화경관 저해 우려 3차 부결: 문화재 주변 역사문화경관 저해 우려 4차 가결: 허용기준 부합, 주변 경관 영향 없음	2차: 변동 없음 3차: 건물1동, 건축면적, 연면적 164m <sup>2</sup> 줄임 4차: 토지 3필지 분할 1필지에 목조주택 신축, 허용기준에 부합
봉곡사 대광명전	지하 및 지상 1층 종무실 및 화장실 증축	3	○	1차 부결: 2층 증축은 문화재보존 및 주변경관 보호에 영향 2차 재심의: 입면보완 후(지상부에 보이는 건물구조 목조 변경) 3차 가결: 문화재 주변 영향 없음	1차: 층수 2층 변경, 높이 2.7m, 건축면적 64m <sup>2</sup> 연면적 159m <sup>2</sup> 증가, 이격거리 1m 축소 2차: 층수 및 높이 변경 3차: 지상 1층으로 줄임, 지하 1층 추가, 건축면적 7m <sup>2</sup> , 높이 1.75m 축소
통진향교	지하 1층 지상 2층 연립주택 신축	3	-	1차 부결: 이격거리 및 층수로 인한 문화재 주변 경관 영향 2차 부결: 이격거리 및 층수로 인한 문화재 주변 경관 영향 3차 가결: 보호수 등 차폐 가능, 층수 줄임	2차: 연면적 7m <sup>2</sup> 증가, 높이 0.6m 축소 3차: 7세대, 층수 2층, 연면적 885m <sup>2</sup> , 높이 5m 줄임, 건축면적 6m <sup>2</sup> , 이격거리 8.5m 증가
매룡리 고분군	농업용 창고에서 근린생활시설 용도변경	3	-	1차 부결: 역사문화 경관 및 문화재 보존 관리상 부적절 2차 재심의: 현지조사 후 3차 가결: 내부구조만 용도 변경, 문화재 주변 경관 영향 없음	2차: 음식점에서 소매점으로 용도 변경 3차: 현지조사(내부만 수리)
어비리 삼층석탑	지상 1층 사찰 주변정리 및 가람배치 신축	3	-	1차 부결: 대웅전 소실 후 미 복원 상태로 신청 2차 재심의: 현지조사 후 3차 가결: 조건부 가결(특정부지 녹지공간 조성)	2차: 건물위치와 토공사·석축공사 변경 3차: 건물위치 재변경 및 토공사·석축 공사 변경
분청사기도요지	지상 1층 창고 신축	3	-	1차 부결: 문화재 주변 영향 2차 부결: 과도한 성·절토로 도요지 주변 매장문화재 훼손 우려 3차 가결: 문화재 미 가시 및 조경계획 보완	2차: 1필지 및 건물 2동 추가, 건축면적 연면적 2,120m <sup>2</sup> 축소, 인접에서 70m로 이격거리 증가 3차: 건물 2동 줄임, 건축면적 연면적 2,720m <sup>2</sup> 축소
만년제	국도 대체 우회도로 개설	4	○	1차 부결: 만년제 지정구역 및 보호구역 저축 과다 2차 부결: 문화재 주변 역사 문화경관을 저해 3차 재심의: 문화재 주변 정비계획과 연계 노선조정 후 4차 가결: 1안으로 가결	2차: 교량 1개소 줄임, 길이 15m 감소, 보호구역 5,000m <sup>2</sup> 에서 미저축 변경 3차: 2개안 분리(1안 850m <sup>2</sup> 저축, 2안 미저축) 4차: 3개안 분리 신청(교량 220m 4개소, 보호구역 526m <sup>2</sup> 저축)

하여 1개의 안이 결국 가결을 한 것으로서, 문화재 주변 현상변경허가 처리기준안에 맞도록 건축과 연면적 및 보호구역 접촉면적 등을 축소하여 여러 안으로 분리·신청해 가결의 결과를 득하였다.

허가처리 결과의 자세한 사유 및 보완사항의 분석은 표 6과 같다.

표 7에서 같이 최종결과가 재심으로 처리된 2개소의 처리결과 과정 및 사유를 보면, 유형문화재와 문화재자료가 각 1개소로 개발규모가 아주 큰 뉴타운 개발사업과 지상 1층 단독주택 신축의 신청 건으로서 뉴타운개발 사업은 5차례, 단독주택은 3차례의 상정되었다.

먼저 흥승인고가 주변 신청건은 현상변경허가 처리기준안이 존재하고 있는 문화재로서 1차에서 근린생활시설로 신청하여 문화재 주변 경관 저해의 사유로 부결되었고, 2차에서 근린생활시설에서 단독주택으로 용도 변경 후 건축면적과 연면적을 줄여 재신청한 건으로 현지조사 후 재심으로 결정, 3차에서 1필지를 추가하고 토지이용계획을 변경하여 재신청하였으나, 설계보완 후 재심의의 결과를 얻었다. 이는 3차에서 1필지를 추가하였으나, 토지이용계획을 변경하여 원형보전 면적을 증가시켜 문화재 보전 및 영향을 최소화한 결과로서, 문화재보전의 원칙에 부합하는 것으로서 재심의의 결과를 득한 것으로 사료된다.

윤계선생순절비 주변 신청건은 남양뉴타운 도시개발사업으로 5회 상정되었고, 1차에서 문화재 주변 역사문화경관 저해의 사유로 부결되었고, 2차에서 신청물의 높이를 15층에서 10층으로 최고 높이를 15m 줄여 신청하였으나, 1차와 같은 사유로 부결, 3차, 4차에는 아무런 보완사항 및 변동사항 없이 재신청하여 각 설계도면 보완 후와 기준안 변경 결정 후 재심의의 결정, 결국 5차에서는 높이를 15m 증가, 사업부지를 축소하여 신청한 바 기준안이 없는 관계로 기준안 확정 후 재심의의 결과를 얻었다. 이러한 점으로 미루어 보아 보완사항 없이 재신청한 것은 결과처리에 있어 아무런 영향을 주지 못하며 뉴타운개발과 같은 대형 개발 사업은 건축물의 단순한 높이 및 층수의 변화가 큰 영향을 미치지 않는 것으로 보이며, 무엇보다 대형 개발 사업에 있어 기준안의 존재 유무가 결과 결정에 있어 크게 작용하는 것으로 사료된다.

불허가처리된 4개소의 결과처리 과정 및 사유를 보면, 기념물이 2개소, 문화재자료가 2개소로 기념물과 문화재자료가 전부이며, 유형문화재는 전무한 것으로 허가과 재심의 최종 결과에 유형문화재가 다수 포함된 것에 비하면 큰 대조를 이루는 것이 특징이다. 4개소가 모두 건축 건이며 신청 층수를 보면 지하 2층까지 신청한 곳이 1개소, 지상은 층수는 3층이 1개소, 2층이 1개소, 1층이 2개소로 지상 1층이 가장 많이 신청되어 전층의 고른 분포를 알 수 있다. 그리고 신청 시설에는 근린생활시설이 3개소, 하수처리장 1개소로 대부분 근린생활시설이 불허가처리의 결과를 얻었다. 허가결정은 주택이 주를 이룬 반면에 불허가결정은 주택은 한 곳도 없고 근린생활이 대부분이며, 하수처리장 등 큰 규모의 공사가 있는 것을 알 수 있다. 이는 결과처리에서도 보듯이 근린생활시설 및 큰 규모의 건축 신청건이 불허가 결정이 많고 주택 등 소규모의 건축 신청건은 대부분 허가의 결과를 보인 것으로 보아 건축 규모가 결과 결정에 있어 영향이 있음을 알 수 있다.

상정횟수는 3차례가 3개소, 5차례가 1개소로 3차례 상정이 대부분이며, 이 중 현상변경허가 처리기준안이 존재하는 신청지는 3개소인 75%인 것으로 보아, 불허가 처리의 경우 대부분 현상변경허가 처리기준안이 확정되어 부결 결과에 영향을 주는 것이 특징이다.

1차에서부터 3차 상정까지 연속적으로 부결의 결과만을 보인 신청 대상지는 전체 4개소 중 3개이며, 허가에서 불허가로 바뀐 경우는 한 건도 없는 것으로 보아 부결로 결정된 신청안에 있어 1차 부결이 계속해서 최종 결정까지 계속 부결되는 경향을 볼 수 있으며, 불허가 결정의 경우 초기 상정부터 최종 결정시까지 매회 결과의 변화가 적음을 알 수 있다.

남사면 창리선돌 주변 신청건은 지상 1층의 근린생활시설 신축건으로 2차, 3차에서 계속 높이를 줄여 신청했으나, 처리기준안 상 현상보전구역으로 성·절토 등 주변 경관 훼손의 사유로 부결의 결과를 얻었고, 대부광산 퇴적층은 주변 신청건은 지상 2층 근린생활시설 신축 건으로 2차에서는 신청위치를 변경 신청하고 3차에서는 이격거리 줄여 신청되어 이격거리 및 성·절토에 의한 주변 경관 저해의 사유로 부결의 결과를 얻었다. 수원 축만제 주변 신청건은 1, 2, 3차에서 시굴조사의 사유로 재심의 처리된 사안을 4차에서 건축면적, 연면적, 높이를 모

표 7. 재심의 처리 결과내용 분석

대상	안건 내용	상정 횟수	처리 기준안	처리 결과 및 사유	보완 사항
윤계선생순절비	남양뉴타운 도시개발사업	5	-	1차, 2차 부결: 문화재 주변 역사문화경관을 저해 3차 재심의: 설계도면 보완 후 재심의 4차 재심의: 기준안 변경 결정 후 재심의 5차 재심의: 기준안 확정 후 재심의	2차: 15층에서 10층으로 층수 줄임, 최고높이를 50m에서 35m로 줄임 3차, 4차: 변동 없음 5차: 최고높이 50m로 증가, 사업부지 32,153m <sup>2</sup> 축소
흥승인고가	지상 1층 단독주택 신축	3	○	1차 부결: 근린생활시설 건축할 경우 문화재 주변경관 저해 2차 재심의: 현지조사 후 3차 재심의: 설계보완 후	2차: 소매점에서 단독주택으로 용도변경, 건축면적 연면적 76m <sup>2</sup> 축소, 높이 0.35m 증가 3차: 1필지 추가, 토지이용계획 변경(원형 보존면적 85m <sup>2</sup> 증가, 도로화부지 45m <sup>2</sup> 증가)



표 8. 불허가 처리 결과내용 분석

대상	안건 내용	상정 횟수	처리 기준안	처리 결과 및 사유	보완 사항
남사면 창리선들	지상 1층 근린생활시설 신축	3	○	1차 부결: 문화재 주변경관 저해 2차 부결: 문화재 주변 임야 지형 훼손, 주변경관 저해 3차 부결: 성·절토 등으로 주변 경관 훼손	2차: 높이 1.4m 줄임 3차: 높이 0.6m 줄임, 조경계획 보완, 현상보전구역
대부광산 퇴적층	지상 2층 근린생활시설 신축	3	-	1차 부결: 문화재 주변경관 저해 2차 부결: 문화재와 가시되는 미개발 임야지역 절토, 건축물의 형태 및 높이로 인한 주변 경관 저해 3차 부결: 2차와 차이 없음, 이격거리 및 성·절토 경관 훼손	2차: 신청위치 변경 3차: 이격거리 140m 축소(29.4m), 조경계획 보완
수원 축만재	지하 2층 지상 3층 하수처리장 신축	5	○	1차, 2차, 3차 재심의: 시굴조사 4차 부결: 문화재 주변경관 영향 5차 부결: 골프연습장 철탑 등 문화재 주변 경관 저해	4차: 건축면적 4,570m <sup>2</sup> , 연면적 3,979m <sup>2</sup> , 철탑높이 58.50m(39m 증가), 지하 지상 1층씩 증가 5차: 철탑 높이 5.58m 줄임
맹리 지석묘	지상 1층 근린생활시설 신축	3	○	1차 부결: 문화재 주변 경관 저해 2차 부결: 문화재 주변 경관 저해 3차 부결: 문화재 주변경관 저해 및 난개발 우려	1차: 1필지, 건축면적 196m <sup>2</sup> 증가, 지상 1층, 높이 1.4m, 연면적 68m <sup>2</sup> 축소, 건축구조 변경 2차: 높이 1.7m 줄임, 건축구조변경 3차: 건축면적·연면적 63m <sup>2</sup> 축소

두 증가시켜 재신청하여 부결, 5차에서 높이를 줄여 신청했으나, 처리기준안 상 높이가 초과되어 문화재 주변 경관 저해의 사유로 부결되었다. 맹리지석묘 주변 신청건은 허가사항변경건으로 지상 1층의 근린생활시설 신축건으로 2차에서 높이를 줄이고 건축구조를 변경하여 신청, 3차에서는 건축면적과 연면적을 줄여 신청했으나, 주변 경관저해의 사유로 부결의 결과를 얻었다.

대부분의 불허가 사유는 신청 건축물로 인한 문화재 주변 경관 저해로 처리되는데, 이 점으로 미루어 보아 문화재 주변의 경관 및 가시성은 현상변경허가 및 문화재보호에 있어 무엇보다도 중요한 사항임을 알 수 있으며, 불허가 처분의 가장 큰 사유라고 사료된다.

2) 현상변경허가 처리기준안과의 심의결과 비교

연구대상지 15개소 중 각 시도별 현상변경 허용기준안이 수립되어 있는 문화재 7개소를 현상변경 결과와 처리기준안과 비교분석하면 허가는 3개소, 불허가가 3개소, 재심의가 1개소로 허가과 불허가가 같은 비율로 나타났다. 이는 처리기준안이 제정되어 있는 경우는 재심의의 비율이 적고 허·불가의 결정이 대체로 명확히 결정되는 편으로 볼 수 있다.

허용기준안이 수립되어 있는 현상변경의 신청안 중 결과가 허가 처리된 3개소를 처리기준안과 비교 검토하면 신청인의 신청내용이 해당 문화재의 허용기준안에 부합하는 경우가 1건(도 심의구역), 부합하지 않는 경우가 2건으로 부합하지 않은 경우가 많았으며, 기준안에 부합하는 1개소의 경우도 심의구역으로 개발행위 및 기존마을 준치로 인한 주변경관 영향 미미로 가결되었고, 허용기준안에 부합하지 않은 경우, 우선 봉국사대 광명전은 허용기준안 상 기존 건축물 규모 범위 내 개축 및 보수 허용, 신축 불가의 기준에 대한 신청인의 신청내용은 증축건으로서 입면보완 후 허가를 득하였으며, 만년재 주변 신청건은 처리기준안 상 현상유지구역으로 도 심의를 요하고 있으나

3개안으로 분리 신청하여 가결의 결과를 득했다. 이 점을 보아 현상변경허가 처리기준안의 기준에 부합하지 않아도 도 심의 구역에서는 문화재위원회의 심의에 의해 가결도 이루어짐에 따라 현상변경허가 처리기준안보다 문화재위원회의의 판단이 무엇보다도 중요한 결정 요인인 것으로 사료된다.

불허가 처리된 3개소는 우선 처리기준안에 부합한 신청안인 단 1개소도 없었으며, 모두 처리기준안에 저촉되는 경우로서 수원축만재 주변 신청건은 높이 6m를 초과하였으며, 나머지 2개소는 확정된 처리기준안 상 문화재위원회의의 심의구역과 현상유지구역으로 모두 불허가 처분되었고, 재심의의 결정이 난 경우 허용기준안이 확립되어 있는 7개소에서 1개소로 흥승인고가 주변 신청건으로 처리기준안의 기준에 부합하는 구역과 현상유지구역인 2개 구역에 신청지가 걸쳐 있는 유형으로 재심의의 결과를 얻었는데, 이것은 현상변경허가 처리기준안 상 두 개 구역에 걸쳐져 있는 신청지는 두 개의 처리기준안 중 좀 더 엄격한 기준이 적용됨을 알 수 있다.

종합하면, 현상변경허가 처리기준안이 확정되어 있는 문화재는 현상변경허가 처리기준안대로 결과가 처리되는 면도 있지만, 신청인과의 미 부합된 처리기준 내용과 함께 도 심의를 요하는 처리기준안은 문화재위원회의의 심의위원회의의 결정이 무엇보다도 중요한 변수임을 알 수 있다. 이는 현상변경심의 위원회의의 주관적 판단과 현장조사가 많은 부분을 차지하는 것으로서 심의 위원들의 전문적 지식과 객관적 판단을 요하며, 신중성과 객관적 판단 기준이 더욱 필요하다고 사료된다. 이면에는 문화재의 개별성에 맞추어 좀 더 다양하고 개성에 맞는 현상변경허가 처리기준안의 수립이 필요하다고 보며, 현재의 처리기준안은 점, 선 면적인 문화재에 종류 별 객관적 처리 기준안이 수립되어 있지 않아 문화재의 개별성에 의한 좀 더 구체적인 보호 방안이 미흡하다고 사료되는 바, 문화재의 다양성과 개별적 특성을 추구하여 문화재 종류 별 객관적 현상변경허가 처리기준안의 수립이 무엇보다도 우선 돼야 한다고 사료된다.

표 9. 현상변경허가 처리기준안과의 결과 비교 분석

결과	문화재명	신청내용			해당 처리기준안				비고
		층수	높이 (m)	건축면적 (m <sup>2</sup> )	구역 (zone)	층수 (이하)	높이 (m)	건축면적 (m <sup>2</sup> )	
허가	신빈김씨묘역	1	5	391	Ⅲ	3	15	200	건축면적 191m <sup>2</sup> 초과
	무성산성지	1	5	276	Ⅱ-1	1	5	-	경사지붕, 도 심의구역
	심곡서원	20	59	7,345	Ⅲ	2	7	-	층수 및 높이 초과
	봉곡사 대광명전	1	7.09	102	Ⅰ	기존 건축물 규모 범위 내 개축, 보수 허용, 신축 불가		-	지하 및 지상 1층으로 증축과 층고, 건축방식 변화
불허가	수원축만제	3	17	6,065	Ⅱ	3	11	-	높이 및 철탑높이 초과, 철탑 58.5m
	남사면창리선돌	1	4.4	396	Ⅰ	현상보전구역			현상보전
	이수선생묘	3	11	213	Ⅲ	1	4	-	주택만 허용, 외 문·위 심의대상
	한옹인묘역	2	15	4,163	Ⅱ	-	15	-	2개 구역 걸쳐 있음
					Ⅴ	건축 불가			
	맹리지석묘	1	5	396	Ⅱ	문화재위원회심의			문·위 심의대상
	안산시청문당	3	11	283	Ⅱ	1	6	-	층수 및 높이 초과
만년제	도로연장 7.3km, 도로 폭 20m			Ⅰ	현상유지구역 (도심의)			1안: 보호구역 850m <sup>2</sup> 저축, 2안: 미 저축	
재심	홍승인고가	1	4.85	122	-	현상유지구역			2개 구역 걸쳐 있음
					-	1	6.5	-	

3) 이격거리 및 신청용도 별 심의결과 분석

이격거리 별 현상변경 결과는 보호구역에서부터 50m 내에서 7건의 신청 건수로서 전체 약 47%로 가장 많은 신청건수를 차지했고, 201~250m는 신청건수가 없었으며, 이격거리 누락이 2건으로 나타났다.

이격거리 별로 불·허가 비율을 보면 50m 내에서 허가가 4건, 불허가가 2건, 재심의가 1건으로 허가가 가장 많았으나, 비교적 고른 분포를 보였다. 신청건수가 많고 유일하게 재심의가 1건 존재함에 따라 50m 내에서의 결과처리의 신중함을 볼 수 있으며, 이격거리가 멀어질수록 전체 신청건수와 불허가 결정이 확연히 적어지는 경향이 보이는 반면, 허가 결정은 불허가 결정에 비해 줄어드는 경향이 적었으며, 주로 보호구역 인접에서부터 150m까지 많은 신청건수가 있는 것을 볼 수 있다. 불허가 결정은 150m 이내에서만 결정 난 것이 특징으로서, 이는 이격거리가 가까울수록 신청건수와 불허가 결정이 많음을 알 수 있고, 이격거리가 멀어질수록 전체 신청 건수는 줄어들

지만 대부분 허가 결정이 나는 것으로 봐서 이격거리가 짧을수록 전체 신청건수와 허가·불허가 및 재심의 결정 건수도 많았으며, 이격거리가 멀어질수록 허가 결정은 존재하나 불허가 및 재심의 결정이 없는 것으로 보아 이격거리와 불허가 및 재심의 결정은 반비례하고 허가 결정은 고른 분포를 보인 것이 특징이다.

신청용도 별로 결과를 비교하면, 허가 결정이 9건이고 불허가 결정이 4건, 재심의가 2건으로 허가 결정이 가장 많았으며, 허가 9건 중 신축 6건, 증축 2건, 용도변경 1건이며, 불허가 결정은 총 4건으로 모두 신축 건이며, 재심의 결정은 신축 2건으로 모든 결과에 있어 신축 건이 압도적으로 많았다. 종합해 보면 전체 15건의 신청안 중 신축이 12건으로 월등히 많이 신청되었으며, 다음으로 증축이 2건이었다. 시설별로 구분하면 근린생활시설이 4건, 단독주택 2건, 나머지는 각 1건씩으로 신청 되어졌고, 결과적으로 근린생활시설의 신축이 가장 많은 신청을 보였다.

신축 12건 중 6건이 허가를 득하였고, 4건이 불허가를, 2건이 재심의의 결과를 얻어 신축 건 중에서는 허가 및 불허 결정이 비슷하나 허가가 조금 더 많음을 알 수 있다.

신축 건의 허가사유는 대부분 이격거리 내 기 건축물 존재와 문화재 주변 경관에 영향 없음으로 허가를 득했고, 조건부가결과 문화재 미가시성에 따른 가결 사유도 있었다. 불허가 사유는 모두 문화재 주변 경관저해로 불허가 처분을 받았으며, 재심의의 경우 기준안 확정과 설계보완이 재심의의 결과였으며, 증축 건의 허가 결정사유는 조경계획보완과 입면보완으로 허가가 결정되었다. 즉, 신축의 경우는 불·허가를 막론하고 신청용도와는 관계없이 결정 사유가 문화재 경관과 관련되어 결정되었다.

표 10. 이격거리와 결과 비교

이격거리(m)	허가	불허가	재심의	총 합계
인접~50	4	2	1	7
51~100	1	1	-	2
101~150	1	1	-	2
151~200	1	-	-	1
201~250	-	-	-	-
251~300	1	-	-	1
누락	1	-	1	2
총 합계	9	4	2	15

표 11. 신청 용도별 결과

결과	용도	시설	건수	합계	비고
허가	신축	우회도로	1	6	근린생활시설 4 단독주택 2
		다세대주택	1		
		단독주택	1		
		공장(창고)	1		
		근린+주택	1		
	사찰	1			
중축	사찰 화장실	1	2	신축 12 중축 2	
	고속도로영업소	1			
용도변경	근린생활시설	1	1	1	용도변경 1
불허가	신축	근린생활시설	3	4	
		하수처리장	1		
재심	신축	단독주택	1	2	
		도시개발사업	1		

#### IV. 결론 및 제언

본 연구는 경기도지정문화재 주변 현상변경 신청안에 대하여 불·허가 처분의 과정과 유형을 객관적으로 분석하여 현상변경허가 처리결과의 경향과 문제점 및 특성을 도출함으로써 현상변경 처리 결정에 있어 기초적 자료와 그 경향을 제시하기 위한 기초 연구로 허가·불허가·재심의 처리 결과 분석과 현상변경허용기준안의 비교 검토, 신청용도 및 이격거리 별 분석을 고찰한 바, 집약된 결론은 다음과 같다.

첫째, 현상변경허가 처리결과 분석에 있어 우선 허가 결정을 득한 경우는 문화재의 유형은 다양하게 나타났으며, 신청시설의 층수는 1층, 시설은 주택과 근린생활시설, 신축 건이 제일 많았으며, 3차례 상정 횟수가 대부분이고, 어느 한 시설이 편중적으로 허가된 것이 아니라 여러 시설이 고른 분포를 보인 것이 특징이고, 층수가 낮을수록 허가의 결과를 많이 득한 것으로 볼 수 있으며, 지하층 건설은 현상변경허가 결과에 큰 영향이 없으며, 문화재가 건축물인 경우는 입면보완 후 허가결정이 되어 문화재의 경관 및 미관의 중요성을 알 수 있다.

둘째, 불허가 결정의 경우 문화재 유형은 기념물과 문화재자료가 대부분이고, 지상 1층, 근린시설, 신축이 가장 많은 부분을 차지했으며, 허가결정과 비교하여 주택건설보다는 근린생활시설과 대규모의 건설 공사가 많았으며, 상정횟수도 5차 상정까지 있는 등 많은 상정 횟수를 보이고 한 곳을 제외한 모든 곳이 현상변경허가 처리기준안이 확정되어 있어 처리기준안에 미 부합하는 경우는 부결 결정이 되었다. 1차 상정 결과에서부터 최종결정까지 결과의 변화가 적었으며, 대부분의 불허가 사유로는 건축물로 인한 문화재 주변 경관 저해로서 문화재의 경관 및 가시성의 중요성을 확인할 수 있다고 사료된다.

셋째, 재심의 결정의 경우는 보완사항 없이 재신청한 것은 결과처리에 있어 아무런 영향을 주지 못하며, 뉴타운 개발과 같

은 대형 개발사업은 건축물의 단순한 높이 및 층수의 변화가 큰 영향을 미치지 않는 것으로 보이며, 무엇보다 기준안의 존재 유무가 결과 결정에 있어 크게 작용하는 것으로 사료된다.

넷째, 현상변경허가 처리기준안이 수립되어 있는 신청지는 7개소로 전체 신청지의 절반 정도이며, 불허가와 허가 결정의 비율이 같았고, 재심의의 비율은 적어 처리기준안이 존재하는 경우 재심의 결정이 없고, 결과가 명확히 결정되는 편이었다. 허가 결정이 난 신청건은 신청인의 신청내용이 처리기준안에 미 부합하나 허가 처리된 경우가 존재하여 처리기준안의 기준보다는 심의위원회의 판단이 중요함을 알 수 있고, 불허가 결정의 경우 현상변경허가 처리기준안 상 두 개 구역에 걸쳐져 있는 신청지는 두 개의 처리기준안 중 좀 더 엄격한 기준이 적용됨을 알 수 있다. 현상변경허가 처리기준안이 확정되어 있는 문화재는 현상변경허가 처리기준안대로 결과가 처리되는 면도 있지만, 신청인과의 미 부합된 처리기준 내용과 함께 도 심의를 요하는 처리기준안은 문화재위원회의 심의위원회의 결정이 무엇보다 중요한 변수임을 알 수 있다.

다섯째, 이격거리 50m 내에서 가장 많은 신청이 이루어졌으며, 201~250m는 신청건수가 없었으며 이격거리가 멀어질수록 전체 신청건수와 불허가 결정이 확연히 적어지는 경향이 보이는 반면, 허가 결정은 불허가 결정에 비해 줄어드는 경향이 적었다. 이격거리가 짧을수록 전체 신청건수와 허가·불허가 및 재심의 결정 처리건수도 많았으며, 이격거리가 멀어질수록 허가 결정은 존재하나, 불허가 및 재심의는 결정이 없는 것으로 보아 신청지와 문화재의 이격거리와 불허가 및 재심의 결정은 반비례하고 허가 결정은 고른 분포를 보인 것이 특징이다.

신청용도 별로 보면 근린생활시설의 신축이 압도적으로 많았으며, 신축 건 중에서는 허가 및 불허가 결정이 비슷하나 허가가 조금 더 많았다. 허가사유는 대부분 이격거리 내 기 건축물 존재와 문화재 주변 경관에 영향이 없으므로 허가를 득했고, 불허가 사유는 모두 문화재 주변 경관저해로 불허가 처분을 받았으며, 재심의의 경우 기준안 확정과 설계보완이 재심의의 사유였다. 즉, 신축의 경우는 불·허가를 막론하고 신청용도와는 관계없이 결정 사유가 문화재 경관과 관련되어 결정되었다.

본 연구에서 현상변경허가 신청안에 대하여 불·허가 처분의 과정과 그 유형을 분석한 바, 현상변경허가 결정에 있어 문화재의 유형과 특성, 장소성 등에 따라 차별적으로 접근해 각 위치한 문화재의 지역성과 문화재 주변 물권소유자와의 관계 등을 고려하여 무엇보다 현상변경허가 처리기준안이 문화재 주변 환경에 따라 다양한 등급으로 정확한 기준이 우선 확립되어야 한다고 본다.

현상변경허가 처리기준안의 유·무를 떠나 대부분의 규제사항이 건물높이와 입면양식 및 기 건축물 존재 유·무에만 치우쳐져 각기 다른 문화재 및 지역성을 배려하지 못한 점이 아쉬웠으며, 점적, 면적 문화재 등 유형별로 문화재를 체계화 및 등급화 하여 장소성과의 관계성을 고려하여 구체적이고 실증적

인 연구가 이루어져 현상변경허가 처리기준안의 기준이 재확립되어야 한다고 사료된다.

- 주 1) 역사문화환경 보존지역의 범위는 해당 지정문화재의 역사적·예술적·학문적·경관적 가치와 그 주변 환경 및 그 밖에 문화재 보호에 필요한 사항 등을 고려하여 그 외곽 경계로부터 500미터 안으로 한다.
- 주 2) 등록문화재에 관하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 변경하려는 날의 30일 전까지 관할 특별자치 도지사, 시장·군수 또는 구청장에게 신고하여야 한다.
1. 해당 문화재(동산에 속하는 문화재는 제외한다)의 외관을 변경하는 행위로서 문화체육관광부령으로 정하는 행위
  2. 해당 문화재(동산에 속하는 문화재는 제외한다)를 다른 곳으로 이전하거나 철거하는 행위
  3. 동산에 속하는 문화재를 수리하거나 보존처리하는 행위
- 주 3) "경기도 지정문화재"(이하 "도지정문화재"라 한다)란 경기도(이하 "도"라 한다)내에 있는 문화재로서 국가지정문화재로 지정되지 아니한 문화재 중 경기도지사(이하 "도지사"라 한다)가 향토문화의 보존에 필요하다고 인정하여 지정한 문화재를 말한다.

### 인용문헌

1. 강홍빈(1986). 역사환경의 유지와 보존. 대한지방행정공제회: 도시문제.
2. 김철홍, 최형석(2003). 문화재주변 사전 검토와 현상변경허가에 의한 개발행위 제한에 관한 연구. 한국도시설계학회지. 4(4): 65-88.
3. 남하영, 강영환(2009). 도시형 문화재의 입지환경 보존에 관한 연구. 대한건축학회 학술발표대회 논문집 계획계. 29(1): 431-434.
4. 노병국, 김재복(2009). 문화재 보호구역 주변 근접통과 구간의 철도노선 계획사례에 대한 연구. 한국철도학회논문집. 12(3): 370-375.
5. 문화재보호법 제2조(정의) 1항, 4항.
6. 문화재보호법 제13조(역사문화환경 보존지역의 보호) 1항.
5. 문화재청(2010). 주요업무 통계자료집.
7. 문화재청(2010). 국가지정문화재 현상변경 등 허가기준 마련지침.
8. 백중철, 조운연, 나명하(2008). 국가지정문화재 현상변경기준안 작성에 대한 문제점과 해결방안. 한국전통조경학회지. 26(4): 74-84.
9. 백승석, 김용기(2002). 문화재 보호구역 주변 현상변경 실태에 관한 연구. 한국전통조경학회지. 20(1): 43-50.
10. 임병을, 심우경, 최종희(2009). 김포 장릉 주변지역의 현상변경 실태 및 경관가시성을 고려한 경관보존·관리방안. 한국전통조경학회지. 27(3): 18-29.
11. 임정수(2005). 문화재 보전 및 활용에 관한 연구. 홍익대학교 대학원 석사학위논문.
12. 장윤배, 이훈(2007). 문화재 주변지역 건축규제 개선방안. 경기개발연구원 보고서.
13. 서주환, 오지훈(2010). 종묘 주변지역의 현상변경 실태 및 경관가시성을 고려한 경관보존·관리방안. 한국전통조경학회지. 28(2): 118-126.
14. 최종희(2007). 국가지정문화재 주변 현상변경허가기준 마련에 관한 기초연구. 한국전통조경학회지. 25(1): 72-79.
15. 최종희, 김규연, 김흥년(2008). 홍유릉의 현상변경 실태 및 경관가시성·토지 이용을 고려한 경관보존·관리방안. 한국전통조경학회지. 26(3): 24-40.
16. <http://www.cha.go.kr>
17. <http://www.heritage.go.kr>
18. <http://www.luris.mltm.go.kr>
19. <http://www.ngi.go.kr>

원 고 접 수 일: 2011년 7월 14일

심 사 일: 2011년 8월 9일 (1차)

게 재 확 정 일: 2011년 8월 31일

3인 익명 심사필, 1인 영문 abstract 교정필