

# 백제고도 부여의 고도보존육성사업 현황 분석 연구

## A analysis Study on the Status of the Ancient Capital Preservation and Promotion Project in Buyeo

이 왕 기\*1)            전 칠 수\*\*  
Lee, Wang-Kee        Jeon, Chil-Soo

### Abstract

The aim of this study is to provide readers with the development strategies in terms of the Ancient Capital Plan through its status analysis and field survey. In particular, This study is expected to contribute to establish reasonable policies and prepare with development strategies of ancient capital Buyeo.

The followings are specific conclusions : Firstly, Ancient Capital Preservation Plan and boundaries of district designation should be reasonably adjusted. Secondly, The relevant Act Ancient Capital Preservation and Promotion should be revised corresponding to the present state. Thirdly, exclusive organization should be established and kept consistently to produce experts. Fourthly, strategies for revitalizing Historical and Cultural Environment are required for the future. Fifthly, it should be mentioned how Cultural heritage and people in region should co-exist. Therefore life benefit and welfare for the peoples should follow. Sixthly, the commercial environment and cultural tourism environment should be improved.

키워드 : 고도, 지구, 고도보존계획, 역사문화환경

Keywords : Ancient Capital, district, Ancient Capital Preservation Plan, Historic and Cultural Environment

### 1. 서론

#### 1.1 연구의 배경 및 목적

그 동안 우리나라 문화재 정책은 규제 중심으로 이루어져 주민생활에 많은 불편을 초래하였다. 이를 극복하고자 문화재와 주민이 상생할 수 있는 정책이 다양하게 논의되고 있다. 나아가 전통문화도시를 보존하면서 현대사회에 맞게 재 해석하여 전통과 현대가 조화를 이룬 역사문화도시를 조성해 나가려는 움직임이 활발하다. 이러한 변화의 하나로 과거 정치·사회·문화의 중심지였던 고도(古都)를 보존 육성하고자하는 정책이 진행되고 있다. 그러나, 고도보존육성을 위한 정책이 체계적으로 시행되지 못하고 있으며, 지역 주민과의 갈등도 지속되고 있는 상황에서, 이를 해결하기 위한 연구는 상당히 미흡한 실정이다. 따라서 고도사업에 대한 현황분석과 고도정책연구를 기반으로 고도(역사문화도시)의 바람직한 발전방안을 모색할 필요성이 있다고 하겠다.

우리나라는 고도를 체계적으로 보존하기 위해서 2004년도에 「고도 보존에 관한 특별법<sup>1)</sup>」을 제정하였고, 2012

년도에 고도보존계획(현행 고도보존육성기본계획)을 문화재청장이 승인하면서 고도 정책을 본격 시행하게 되었다. 그러나, 고도보존정책은 각종 규제와 재원의 부족, 그리고 주민 생활 불편 등으로 인하여 많은 어려움을 겪고 있는 실정이다. 이러한 상황을 해결하기 위한 다양한 정책들이 모색되고 있으나 쉽지 않은 상황이며, 이를 해결하기 위한 연구도 부분적으로 진행되고 있으나 매우 미흡한 실정이다. 따라서, 이러한 문제점을 객관적 시각에서 체계적으로 분석하고 합리적인 해결방안을 모색할 필요성이 있다고 하겠다.

이러한 배경 하에서 본 연구에서는 현재 추진되고 있는 고도보존계획에 대한 문헌조사와 사업지역 현장조사를 통하여 부여 고도보존사업의 내용, 지구지정 범위, 추진조직, 주민지원 사업 등에 대한 현황분석을 실시하고자 한다. 나아가, 현황분석을 토대로 부여 고도보존계획(사업)에 대한 사업의 타당성<sup>2)</sup>, 주민과의 갈등<sup>3)</sup>, 조직·인력 문제, 주민 불편 사항 등 문제점을 분석하여, 문제해결을 위한 발전방안(개선방안)을 제시하고자 한다.

육성특별법"이라 함)으로 개정되었음

- 2) 예를 들면(구체적 사례), 부여 고도보존계획에 시외버스 터미널 이전사업이 있으나, 현 터미널 지역은 고도 지구에 포함되지 않아 고도사업으로 추진할 수 없는 문제점이 있음.
- 3) 예를 들면(구체적 사례), 한 언론매체(대전일보, 2009.12.10.)에서 주민지원 사업이 제대로 추진되지 않아 고도 주민들의 갈등요인으로 작용한다고 보도함.

\* 정회원, 목원대학교 건축학부 교수, 공학박사  
\*\* 정회원, 목원대학교 건축학과 박사과정  
(교신저자 : jcsk357@naver.com)

1) 「고도 보존에 관한 특별법(이하“고도보존특별법”이라 함)은 2011년에 「고도 보존 및 육성에 관한 특별법(이하“고도보존

## 1.2 연구의 범위와 방법

본 연구의 지역적 범위는 현재 고도로 지정된 공주, 부여, 익산, 경주 등 4개 지역 중에서 오랜 기간 동안 백제 왕도의 핵심 역할을 했던 부여를 대상으로 한다. 내용적 범위는 고도사업 내용, 추진체계, 인력구조, 예산, 건축물 현황 등을 분석하고자 한다. 아울러, 부여 주민지원사업으로 추진되는 주민 이주단지 조성사업, 주택개량 지원사업, 상업환경 개선사업 등이 대해서 살펴보고자 한다. 시간적 범위는 고도보존정책을 논의하기 시작한 2000년 전후 무렵부터 고도보존계획이 본격 시행되고 있는 지금까지를 주 범위로 한다.

연구방법은 우선적으로 고도정책과 관련된 관련 서적과 학위 논문, 그리고 각종 학술지에 게재된 논문 등을 분석함으로써 연구에 대한 기반을 다지게 되었다. 특히, 고도에 대한 기초조사 후에 수립된 국토연구원·부여군의 부여 고도보존계획(사업)을 중심으로 현황분석을 실시하였다. 다음에 부여 고도지역을 직접 방문하여 고도보존정책 담당자를 만나 인터뷰를 통해 사업 추진 현황을 청취하였으며, 사업 현장을 직접 방문하여 사업의 진행 실태와 주민 불편사항을 조사하였다. 이와 같이 고도와 관련된 문헌과 선행연구, 그리고 현장 조사를 바탕으로 부여 고도보존육성정책의 문제점을 분석하고 이를 해결하기 위한 고도의 발전방안을 제시하고자 한다.

## 2. 고도보존육성정책 고찰

### 2.1 고도 정의 및 정책목적

고도(古都)의 사전적 의미는 다양하게 나타난다. 국립국어원 표준국어대사전은 古都를 옛 도읍이라 정의하고 있다. 왕도(王都)는 왕궁이 있는 도시를 말한다. 도시는 일정한 지역의 정치·경제·문화의 중심이 되는 지역을 말한다. 이렇게 볼 때, 고도(古都)는 왕궁이 있던 수도로서 옛 정치·경제·문화의 중심지였던 지역이라고 말할 수 있다. 한편, 법률적 의미로 고도(古都)란 과거 우리 민족의 정치·문화의 중심지로서 역사상 중요한 의미를 지닌 경주, 부여, 공주, 익산 그 밖에 대통령령으로 정하는 지역을 말한다.(고도 보존 및 육성에 관한 특별법 제2조)

고도보존육성정책의 목적은 고도의 역사적 진정성을 회복하고, 주민의 주거 편의성을 높이며, 지역경제의 활성화를 도모하는 것이라고 볼 수 있다.

### 2.2 추진배경 및 추진과정

#### 1) 추진배경

우리나라의 문화재보존정책은 1962년 문화재보호법이 제정되면서 문화재보호를 위한 기본적인 틀이 형성되었다고 볼 수 있다. 급격한 산업화와 경제개발로 많은 문화재가 훼손되면서 문화재를 보호할 필요성이 한층 커지게 되었다. 1980년대 이후에는 문화재를 보호하면서 주변 환

경을 보존하려는 움직임이 일기 시작했다. 그러나, 인근 지역의 고층건물이나 주변 난개발을 방지하는 데는 한계가 있었고, 특히 각종 규제로 주민들의 재산권을 제한하여 주민의 불만이 팽배하게 되었다. 이러한 문제점을 보완하기 위하여 등장한 고도보존육성정책은 문화재를 보호하면서도 문화재 주변의 주민과 함께 상생할 수 있는 미래지향적인 문화유산 보존육성정책이라고 할 수 있다.

#### 2) 고도정책의 필요성

고도보존육성정책은 사회문화적 가치가 변화하고, 주민의식이 성장하면서 그 필요성이 커지게 되었다.

첫째, 사회적 패러다임의 변화이다. 2000년대를 전후해서 문화재와 역사문화자산에 대한 관심이 높아지게 되었다. 둘째, 역사도시경관 보존의 필요성이다. 셋째, 문화재와 주민과의 상생 전략이다. 넷째, 과거 왕도였던 고도를 보존 육성함으로써 우리 민족의 정체성을 유지할 필요성이 커지게 되었다.

#### 3) 추진과정

고도를 어떻게 보존 관리할 것인가에 관한 논의는 2000년대에 들어와 활발히 이루어졌다. 2004년도에 「고도 보존에 관한 특별법」이 제정되었고, 2005년 3월 6일부터 시행되었다. 2005년도에 고도에 대한 기초자료 수집 및 조사가 이루어졌고, 2008년도에 경주, 공주, 부여, 익산 4개 지방자치단체의 고도보존계획 용역이 착수되었다. 2010년도에는 고도보존계획 관계 중앙행정기관과 협의를 거쳐, 2011년도에는 지구지정 및 고도보존계획에 대한 고도보존심의위원회 심의가 이루어졌다.

2012년 3월 5일 문화재청장이 고도보존계획을 승인함으로써 비로소 효력을 발생하게 되었으며, 지구지정 내용과 함께 관보에 고시(문화재청 고시 제2012-24호)되었다.

### 2.3 법적 체계 및 추진주체

#### 1) 고도보존특별법 개정 과정

「고도보존특별법」은 2004년 제정된 이래 수차례 개정되었으나, 타법개정을 제외한 일부개정은 2014년 12월 기준(현행 시행기준)으로 4차례 개정 절차를 거쳐 왔다. 제1차 개정은 2007년 12월 21일 개정되었는데, 개정 사유는 국민이 이해하기 어려운 법규 문장을 국민적 입장에서 알기 쉽도록 바꾸기 위한 것이었다. 제2차 개정은 2008년 12월 26일에 개정되었는데, 영업주와 종업원 양방에 대한 양벌규정에서 영업주가 책임이 있는 경우에만 벌금형을 부과하도록 하는 것이었다.

제3차 개정(2009.5.8.)은 정부위원회의 정비계획에 따라 고도보존심의위원회를 국무총리 소속에서 문화재청 소속으로 변경하는 것이었다. 제4차 개정(2011.7.21.)은 그동안 미흡했던 주민 지원 근거를 마련하고, 고도보존계획 수립절차와 체계 등을 정비하기 위한 것이었다. 주요 개정 내용으로는, 제명을 기존 「고도 보존에 관한 특별법」에서 「고도 보존 및 육성에 관한 특별법」으로 개명하였

다. 또한 「고도보존계획」을 「고도보존육성기본계획」으로, 「특별보존지구」는 「역사문화환경 특별보존지구」로, 「역사문화환경지구」는 「역사문화환경 보존육성지구」로 변경하였다. 상기 변경된 내용은 지금까지 유지되고 있다. 고도보존육성특별법의 주요 내용(특징)은 규제와 지원이 모두 가능하다는 것이다. 고도지구 내에서 건축행위나 도로 개설 등 각종 행위를 할 때 정부 규제(허가)가 따른다는 것이다.(특별법 제11조) 반면에, 주민지원사업에 대해서는 정부가 지원할 수 있는 근거 규정을 두고 있다는 것이다. 문화체육부장관(문화재청장) 또는 지방자치단체장은 사업시행자에 대하여 재정적·행정적으로 지원할 수 있다고 규정하고 있다.(특별법 제17조의5)

### 2) 추진체계

고도보존계획 추진 관련기관(단체)은 크게 중앙정부, 지방자치단체, 고도보존협의회로 나눌 수 있다. 중앙정부로서 문화재청은 고도보존계획을 승인하고, 필요한 예산을 지원한다. 한편 고도보존중앙심의위원회는 고도보존계획을 심의하는 기능을 수행한다. 지방자치단체는 고도보존계획을 수립하고, 고도 사업을 직접적으로 추진하고 있다. 또한 문화재청과 4개 고도 지자체가 함께하는 고도보존협의회를 구성(2008년)하여 운영하고 있다.

### 3) 주민 참여 조직 및 연구 활동모임

고도의 주민들은 「고도주민협의회」를 조직하여 주민의 입장에서 고도보존육성정책에 대한 의견을 제시하고, 고도 가꾸기 사업 등 자발적인 참여 활동을 전개하고 있다. 한편, 고도에 대한 학술적 연구를 위한 모임으로 대학교수 등이 주축이 된 「사단법인 한국고도육성포럼」이 2010년도에 결성되어 다양한 연구 활동을 하고 있다.

## 3. 부여 고도보존육성계획(사업) 현황 분석

### 3.1 부여 고도보존계획 개관

#### 1) 성립 과정(효력 발생)

부여의 고도보존계획(현 고도보존육성기본계획)은 고도보존특별법에 근거하여 수립된 계획으로, 부여군수가 고도의 일정지역을 대상으로 문화재와 역사문화환경을 보존정비하고, 지역의 주거환경을 개선하며, 지역주민의 삶의 질을 향상시켜나가고자 수립한 계획이다. 부여 고도보존계획은 부여군수가 문화체육관광부 장관(문화재청장에게 위임)에게 승인 요청(2009.7.31.)하여 문화재청장이 2012년 3월 5일 승인함으로써 비로소 효력을 발생하게 되었다.

#### 2) 추진조직과 인력

고도보존육성정책은 비교적 최근에 도입된 정책으로 이를 효율적으로 수행하기 위해서는 이를 담당할 합당한 조직과 인력이 필요하다. 부여군은 고도보존육성정책 업무를 추진하기 위한 조직을 구성 운영하고 있다. 문화재

사업소에 고도보존팀(계)과 고도육성팀(계)을 두고, 각 팀(계)별로 3~4명의 인력이 배치되어 고도 업무를 수행하고 있다.

#### 4) 주민의 주체적 참여 활동

고도보존육성정책의 가장 큰 특징 중의 하나는 문화재를 보호하면서도 주변에 있는 주민들도 생활의 활력을 찾을 수 있는 방안이라는 것이다. 부여군의 주민들은 2010년부터 「부여 고도 육성 포럼」에 참여하여 고도에 대한 이해도 높이고 전문지식도 함양하고 있다.

#### 5) 예산 지원

부여군의 고도보존계획은 2012년도에 공식 승인되었으며, 2012년부터 2021년까지 사업기간을 정하고 있다. 이 10년 동안 소요될 부여 고도사업의 예산은 2,567억원으로 추정된다. 이 중에서 국비가 713억원, 지방비 305억원, 기타(민자 등) 1,549억원으로 구성되어 있다.

#### 6) 고도보존정책 주요 내용

문화재청장의 승인에 따라 관보에 고시(2012. 3. 5.)된 부여 고도보존계획의 내용은 다음과 같다.

가. 공간적 범위로 부여 시범사업지구 총 면적은 242.9만㎡가 되며, 특별보존지구<sup>4)</sup> 및 역사문화환경지구로 구분된다. 고도 지구에서 시행되는 고도보존계획 주요 내용을 그림으로 나타내면 <Figure 1>과 같다.



Figure 1. Buyeo Ancient Capital Preservation Plan Design<sup>5)</sup>

나. 시간적 범위로 부여 고도보존계획의 사업기간은 2012년 ~ 2021년까지 10년간으로 한다. 다만, 사회적 경제적 여건 변화에 따라 5년마다 재정비 할 수 있다.

다. 내용적 범위는 고도 지정지구에서 역사문화환경의 보존에 관한 사항, 토지와 건물 등의 보상에 관한 사항, 시설의 정비에 관한 사항, 보존사업을 위한 재원확보에 관한 사항, 보존사업의 추진기구에 관한 사항, 이주대책에 관한 사항 등으로 되어 있다. 구체적 사업으로는 사비

4) 2011년 고도보존특별법 개정으로 「특별보존지구」는 「역사문화환경 특별보존지구(이하「특별보존지구」)」로, 「역사문화환경지구」는 「역사문화환경 보존육성지구(이하「보존육성지구」)」로 변경됨.

5) 출처 : 국토연구원, 부여 고도보존계획, 2009, p216.

왕궁터 정비, 부소산 경관 정비, 사비 나성 복원, 이주단지 조성, 고도 환경개선 사업 등이 있다.

특별보존지구와 역사문화환경지구(현 보존육성지구)의 범위는 <Figure 2>와 같다.

### 3.2 시범지구(사비왕궁지구) 현황 분석

#### 1) 시범지구 선정 배경

부여 지역 전체를 고도지역으로 설정하여 고도로 보전 관리하려면 막대한 재원이 소요되고, 주민 규제 지역이 확대되는 현실적인 문제점이 있다. 따라서, 부여 고도의 핵심 골격을 이루는 시범지역을 우선적으로 선정하여 단계적으로 확대 추진할 필요성이 있다고 하겠다.

#### 2) 시범지구(사비왕궁지구) 선정

부여 고도의 시범지구 선정은 먼저, 고도 골격 회복의 상징성, 사업추진의 편의성, 사업의 파급효과 등 3가지 기준을 정하고, 여기에 맞춰 시범지구를 선정하는 과정을 거치게 되었다. 구체적 기준으로 첫째, 사비왕궁의 상징성을 가지면서 고도의 역사적 실체를 확보할 수 있는 지역으로 한다. 둘째, 국공유지 비율이 높아 토지 매입이 쉽고, 단기간에 사업 착수가 용이한 지역으로 한다. 셋째, 사업시행으로 주민이 생활환경개선 효과와 관광 유발 효과가 큰 지역으로 한다. 이상의 선정 기준에 따라 지역적 범위를 정하고 사비왕궁지구를 시범지구로 선정하게 되었다.

#### 3) 시범지구 지정범위 현황

부여 고도보존계획에 나타난 시범지구는 2012년 3월에 문화재청장이 승인하고 관보에 고시함으로써 비로소 대외적 효력이 인정되게 되었다. 시범지구 안에서 행위가 제한되고, 현상변경을 하기 위해서는 관계기관의 허가를 받아야 하고, 아울러 주거 환경개선 사업 등 주민지원사업에 대한 지원이 가능하게 되었다.

시범지구는 특별보존지구 및 역사문화환경지구로 구분한다. 특별보존지구는 143.1만㎡이고, 역사문화환경지구는 99.9만㎡로 총 면적은 242.9만㎡이다. 행정구역 상 해당지역은 관북리, 쌍북리, 구아리, 구교리, 석목리, 정동리, 동남리 등 총 7개 리이다. 주요 골격 구성요소로는 관북리 왕궁 추정지, 부소산, 하천, 사비나성, 궁남로 등이 있다.



Figure 2. Buyeo Ancient Capital District<sup>6)</sup>

범례	특별보존지구
	역사문화환경지구

#### 4) 사비왕궁지구 현황 분석

##### (1) 문화재 현황 및 규제

사비왕궁지구 내 문화재는 총 60점이 있으며, 이 중 국가지정문화재는 26점, 시·도지정문화재는 33점, 등록문화재는 1점이 있다(2014년 기준). 중요한 문화재로는 왕궁유적으로 관북리 백제유적(왕궁 추정지), 궁남로 등이 있고, 관방유적으로 부소산성, 청산성, 사비나성 일부가 있다.

「문화재보호법」에 의한 규제 현황을 보면, 관북리 백제유적, 부소산성 등 지정문화재를 보존하기 위한 문화재보호구역과 현상변경검토구역에 해당하는 지역이 시범지구 전체의 99.4%를 차지한다. 현상변경검토구역은 126.9만㎡로 시범지구 전체면적의 52.2%에 해당한다. 부여군의 「현상변경처리기준」에 의해 2층 이하로 층수를 규제받는 3구역이 가장 넓고(19.7%), 4층 이하 규제지역인 5구역이 13.9%를 차지한다. 또한 「국토의 이용 및 계획에 관한 법률」에 따른 역사문화미관지구와 시가지경관지구가 규제를 받게 되었다.

부여의 문화재 현황은 <Table 1>과 같다.

Table 1. Buyeo Cultural Heritage Status

구분	국가지정문화재								시·도지정문화재						등록문화재	계
	국보	보물	사적	명승	천연기념물	중요민속문화재	중요무형문화재	소계	유형문화재	무형문화재	기념물	민속문화재	문화재자료	소계		
부여전체	4	18	21	1	2	6	1	53	24	5	27	0	43	99	3	155
고도지구	4	10	7	1	0	3	1	26	5	5	6	0	17	33	1	60

자료 : 문화재청(<http://www.cha.go.kr>), 문화재 현황 재구성

6) 출처 : 국토연구원, 부여 고도보존계획, 2009, p161. ※ 역사문화환경지구는 2011년 고도보존육성특별법 개정으로 보존육성지구로 명칭 변경됨.

(2) 토지현황 분석

사비왕궁지구의 토지소유는 크게 국공유지와 사유지로 구분되고, 토지로 이용되는 대부분은 임야가 차지한다. 토지소유 및 토지이용 현황은 <Table 2>과 같다.

Table 2. Land Use Status<sup>7)</sup>

구분	상세 내용
토지 소유	사비왕궁지구 내에서 국공유지는 127만㎡(52.3%)이고 사유지는 115.9만㎡(47.7%)임 - 특별보존지구의 경우 국공유지가 106.5만㎡이고 사유지는 36.6만㎡임 - 역사문화환경지구는 사유지가 79.3만㎡로 국공유지(20.6만㎡)의 약 4배에 달함
토지 이용	- 임야가 91.6만㎡로 가장 높은 비율(37.7%) - 답 52.7만㎡(21.7%), 전 34.5만㎡(14.2%) - 대지는 34.5만㎡로 전체 면적의 14.2% 차지 (특별보존지구15.8만㎡, 역사문화환경지구에 18.7만㎡로 유사한 비율로 분포)

(3) 건축물 현황 분석

시범지구의 건축물은 1층 건물이 가장 많으며, 대부분 단독 주택으로 형성되어 있다. 건축물 층수, 건축물 용도, 건축구조 현황은 <Table 3>과 같다.

Table 3. Buildings Status<sup>8)</sup>

구분	상세 내용
건축물 층수	총 894동의 건축물이 있으며, 이중 1층 건축물 653동으로 전체의 73.0% 차지 - 특별보존지구에 330동(75.9%), 역사문화 환경지구에 323동(70.4%) 분포
건축물 용도	- 단독주택은 특별보존지구에 267동, 역사 환경지구에 311동, 전체적으로 64.7% - 상업용도 건축물은 총 154동, 17.2%차지 - 업무시설과 복합용도 상가는 63동(7.0%)
건축구조	- 건축구조는 벽돌구조가 총 369동(41.3%) - 일반 목구조 건축물도 222동(24.8%)

(2014. 12. 기준)

3.3 부여 고도보존육성계획(사업) 내용 분석

1) 부여 고도보존계획<sup>9)</sup> 주요내용

(1) 특별보존지구 계획(고도골격 회복)

먼저, 역사적 유적을 발굴 및 부분적 복원하는 것이다. 부소산성 남단의 왕궁 추정지 발굴을 통하여 역사적 실체를 파악한다. 궁남로 중앙부를 우선적으로 발굴하여 신

7) 부여군, 부여 고도보존계획, 2009, p168.

8) 부여군, 부여 고도보존계획, 2009, p174.

9) 국토연구원·부여군, 부여 고도보존계획, 2009.

속하게 역사적 실체를 확인한다. 왕궁 추정지와 궁남로의 발굴현장을 전시장화하여 발굴과정을 관광자원으로 활용한다. 궁남로는 향후 부여의 상징가로로 조성한다. 사비나성의 부분적 복원과 복문지 복원으로 고도 진입부 역사문화환경을 조성하는 계획으로 되어있다.

(2) 역사문화환경지구 계획(지역 활성화)

현재 특별보존지구에 속하여 이전이 불가피한 기능들(부여여고, 주거지 등)을 이전하되, 부여여고 이전을 최우선 사업으로 착수한다. 이주단지 및 전이지대를 조성하여 특별보존지구 내 주민들이 지속적으로 머물 수 있는 정주체계를 구축한다. 고급 역사문화관광 숙박시설이나 야외공연장, 쌈지공원, 주차장 등과 같은 공공시설 확보를 통해 인구유인 기능을 다양화한다.

2) 고도보존육성사업 분석

고도 사업은 크게 고도보존육성사업과 주민지원사업<sup>10)</sup>으로 분류할 수 있다. 주요사업으로 사비왕궁터 발굴 정비, 부소산 경관 정비, 사비나성 복원 등 총 21개 사업이 연차적으로 진행되고 있다. 최근 추진되고 있는 주요 사업 내용은 다음과 같다.

(1) 고도보존육성사업 분석

가. 부소산성 정비사업으로 문화재지정구역 토지를 매입하고, 서복사지와 남문지 일원을 발굴 조사하는 사업이 추진되고 있다. 부여 관북리 유적 정비사업은 관북리와 쌍북리 일원 토지를 매입하고, 사비왕궁지구 유적을 발굴하는 사업을 진행하고 있다. 또한 사비도성 지역에 대한 고고학적 자료를 체계적으로 정리하는 DB구축작업이 추진되고 있다. 2015년도에 시행하는 부여 고도사업 내용은 <Table 4>과 같다.

Table 4. Buyeo Ancient Capital Projects

사업의 종류		사업 수(개)	사업비 (천원)
계		18	9,138,857
고도보존육성사업	부소산성 정비, 남문지 발굴, 산성 관람환경개선	3	1,100,000
	부여 관북리 토지매입, 고도지구 유적 관리정비	4	2,429,000
	특별보존지구 토지매입 사비왕궁지구 유적 발굴	2	1,672,857
	고도육성 기반구축, 주민협의회 지원, 고도육성포럼	5	400,000
	나성 정비, 성벽 발굴조사, 사비나성 복원정비	2	680,000
주민지원사업	고도이미지 찾기 사업 (주거환경, 가로경관 개선)	2	2,857,000

자료 : 2015년도 부여 고도보존육성 시행계획 재정리

10) “고도보존육성사업”이란 고도보존육성기본계획에 따라 고도의 역사문화환경을 보존육성하기 위하여 시행하는 사업을 말한다. “주민지원사업”이란 고도보존육성기본계획에 따라 지정지구에 거주하는 주민의 생활환경을 개선하고, 복리를 증진하기 위하여 시행하는 사업을 말한다.(고도보존육성특별법 제2조)

## (2) 주민지원사업 분석

부여군에서는 부여 고도의 특성에 부합하는 고도 이미지 찾기 사업을 통해 부여의 고도 이미지를 창출해 나가기 위한 사업들을 추진하고 있다. 부여 고도 사업지구는 현재 가로변의 일부 상업시설을 제외하고는 대부분 상당히 노후된 건축물이 밀집되어 있는 데, 이것은 고도의 경관을 크게 저해하는 요소로 작용하고 있다. 이를 해소하기 위하여 노후주택 정비 등을 통해 주거환경을 개선하고, 건축물 외관을 고도 이미지에 맞게 정비해 나가고 있다. 또한 골목길 및 담장 정비를 통하여 역사문화환경을 개선하고, 가로 경관을 고도 이미지에 맞게 정비하여 고도다운 모습을 만들어 나가는 사업이 진행되고 있다. 이러한 사업을 원활히 추진하는 데 사업비 2,857,000천원(국고 2,000,000천원, 지방비 857,000천원)이 소요될 것으로 보인다.

## 4. 부여고도계획 문제점 및 발전방안(정책적 시사점)

이상에서는 부여 고도보존계획(사업)에 대하여 문헌 분석과 현장 조사를 통해 고도보존계획의 성립 과정과 내용, 그리고 사비왕궁지구의 사업 내용을 살펴보았다. 이하에서는 상기 분석 결과를 토대로 부여 고도보존계획(사업)의 문제점을 고찰하고, 이를 해결하기 위한 발전방안(개선방안)을 모색하고자 한다.

### 4.1 부여 고도보존계획(사업)의 문제점 분석

부여 고도보존계획이 본격적으로 시행(승인)된 지 3년여가 지났지만, 아직까지는 초기 단계라 해결해야 할 많은 문제점이 나타나고 있다. 부여 고도보존계획과 고도사업을 분석한 결과 지정지구 범위의 문제, 행위규제 문제, 재원 확보 문제, 주민 사업 부진 등 여러 가지 문제점이 노정되었다.

#### (1) 고도보존(육성)계획 및 지구범위의 문제

현재의 부여 고도보존계획은 2009년도에 수립되어, 지금까지 그대로 내용을 유지하고 있다. 그 동안 많은 시간이 흐르면서 사회 경제적 여건이 많이 바뀌었고, 당시 계획을 그대로 적용하기에는 현실적으로 맞지 않는 내용이 많이 노출되고 있다. 예를 들면, 사비왕궁지구만을 시범지구로 지정하여, 부여 고도를 상징하는 정림사지나 궁남지 등 주요 지역이 누락되어 있는 실정이다.<sup>11)</sup> 또한, 당초 고도보존계획에는 시외버스 터미널 이전사업이 들어 있으나, 현 터미널 지역은 고도 지구에 포함되지 않아 고도사업으로는 추진할 수 없는 문제점이 있다.

#### (2) 고도보존사업 전담 조직과 인력의 부족 문제

고도보존계획을 효과적으로 추진하기 위해서는 여기에

11) 처음 지구 지정 범위 검토 당시에는 사비왕궁지구와 정림사지지구, 궁남지지구 등이 고려되었으나, 재정 여건상 한 번에 모두 지정하여 추진할 수 없어서 시범지구를 정하여 우선 추진하기로 함.

적합한 조직과 인력이 필수적이라고 하겠다. 하지만 현재 고도보존계획을 추진하는 조직과 전문인력이 상당히 부족한 실정이다. 현재 부여군 고도 담당 과(課)의 명칭은 문화재사업소<sup>12)</sup>로 되어있어 고도사업의 전담부서로 인식하기 어렵다. 또한, 고도사업을 담당하는 직원은 7명에 불과해 폭주하는 고도 업무를 감당하기에는 상당히 부족한 인력이라고 할 수 있다.

#### (3) 열악한 고도사업 예산과 사업부진 문제

고도보존육성사업을 원활하기 수행하기 위해서는 예산 확보가 선행되어야 한다. 하지만 현실적으로 많은 어려움이 있다. 국가 재원은 한정되어 있으며 고도사업에 배정되는 예산은 지극히 제한적이다. 지원되는 내용이나 예산 규모가 주민이 요구하는 수준에 미치지 못하고 있어 주민의 불만 요인으로 작용하고 있다. 특히, 주택 이주 주민에 대한 보상과 이주 단지 조성, 불량주택 개량 사업 등 주민지원사업이 많은 차질을 빚고 있다.

#### (4) 규제로 인한 주민 불편 가중 문제

고도는 각종 규제로 도시계획을 수립·변경하거나 중장기 발전전략을 수립하는 데 상당한 제약을 받는 등 도시 발전에 많은 장애요인을 안고 있다. 부여의 고도 지구 내에는 많은 문화재가 산재하고 있으며, 문화재 주변의 주민들은 집을 신축하거나 증·개축하기 위해서는 부여군의 현상변경 승인을 받아야 하는 등 각종 규제에 시달리고 있다. 고도지구 내 주민들은 집안의 화장실이나 부엌을 개조하는 데도 각종 규제가 따른다고 불편을 호소하고 있다. 특히, 고도 지구 내 주민들은 특별보존지구에서 건축행위, 택지 조성, 도로 건설 등은 문화재청장의 허가를 받아야 한다. 또한, 보존육성지구에서 시설물의 증·개축, 수목 벌채, 도로 확장 등은 부여군수의 허가를 받아야 한다.(고도보존육성특별법 제11조)

고도 지구 내에서 규제로 인한 불편사항 모습의 일례는 <Figure 3>와 같다.



Figure 3. Deteriorated house View

(5) 고도정책에 대한 인식부족과 주민 참여 미흡 문제  
고도보존정책이 성공적으로 수행되기 위해서는 고도정책에 대한 주민의 이해와 자발적 참여가 상당히 중요하다. 그러나 일부 주민들은 고도사업에 대한 이해가 부

12) 부여군, 홈페이지(<http://www.buyeo.go.kr>)

족하고, 주민 스스로 고도사업을 주체적으로 이끌어 나가 고자하는 의지가 충분치 않은 경우도 있다. 부여 고도정책의 성공 여부는 주민들의 참여 정도에 달려있다고 볼 수 있는 데, 이에 대한 주민들의 자발적인 참여가 부족한 상태이다.

#### (6) 고도지역의 낙후와 지역경제 침체 문제

고도지역은 그 동안 역사문화경관의 유지관리와 문화재의 원형 보존을 위해 개발이 제한되고 산업시설이 들어서지 못해 경제활동이 위축되어 왔다. 또한 대규모 상업시설이나 현대화된 시장이 형성되지 못함으로써 상업활동이 부진함에 따라 전반적인 지역경제가 침체되는 현상이 나타나고 있다. 부여 지역의 산업시설과 일자리의 부족은 주민의 취업을 제한하고, 주민의 소득을 낮게 만드는 요인이 되어 자연히 부여 주민의 생활을 어렵게 하는 문제점을 안고 있다.

#### (7) 전문 연구기관 및 네트워크 문제

고도정책이 지속 가능한 정책이 되기 위해서는 고도정책을 전문적으로 연구할 연구기관이 필요하다. 그러나, 부여군에 고도정책만을 전문적으로 연구하는 기관은 찾아보기 힘들며, 전문연구 인력도 부족한 상태이다. 또한 행정기관(부여군)과, 연구전문기관, 교수 등 전문가 그룹, 주민협의체와의 네트워크 체계도 미흡한 실정이다.

## 4.2 발전방안(정책적 시사점)

현재 추진되고 있는 부여의 고도정책은 상당부분은 잘 추진되고 있지만, 상기 내용과 같이 일정부분은 문제점이 많은 것으로 분석되었다. 따라서 이를 해결하기 위한 바람직한 방안들이 다각적으로 강구되어야 할 것으로 판단된다. 상기 분석 결과를 토대로 이러한 문제점을 해결하기 위한 부여 고도보존육성정책(사업)의 발전방안을 제시하고자 한다.

#### (1) 고도보존육성계획 및 지구범위의 합리적 조정

현재 부여의 고도보존계획을 시대 상황에 맞게 재검토하고, 지구 범위도 현실에 맞게 재조정하여야 한다. 고도보존계획을 수립할 당시에는 규제로 인한 주민 불편과 재정상 이유로 지구 범위를 최소화하였으나, 고도보존계획을 시행한지 3년이 지나면서 지구 지정 범위를 주변까지 확대해 달라는 요구가 커지고 있다. 특히, 최근에는 부여 정림사지가 백제역사유적지구로 세계유산에 등재되면서 고도지구 범위를 정림사지까지 확대할 필요성이 더욱 커지고 있는 것이다.

#### (2) 법적 체계의 정비와 규제 완화

고도보존육성 관련 법규도 사회 변화에 따라 현실에 맞게 개정 보완해 나갈 필요가 있다. 고도지정 지구 내의 주민들은 각종 규제로 많은 불편을 겪고 있어 이를 해소할 다양한 방안이 모색되어야 한다. 고도보존육성특별법(제11조)에 의하면 고도지구 내 주민들은 건축물의 신축, 택지 조성, 수목 식재, 도로 신설 등의 행위를 할 때에는

행정기관의 허가를 받아야 한다. 하지만, 주민 불편 해소를 위해서는 문화재를 보존하는 기본적이고 필수적인 사항을 제외하고는 허가 기준을 완화해 나갈 필요가 있다. 부여군은 이러한 내용들이 고도보존육성특별법 및 부여 고도보존육성계획에 반영되도록 노력하고, 부여의 관련 조례도 개정해 나가야 한다.

#### (3) 고도 전담조직 구성과 인력의 전문성 향상

부여 고도정책을 지속적으로 수행할 안정화된 전담조직이 구성·운영되어야 한다. 또한 고도사업을 안정적으로 수행할 수 있도록 적절한 근무 기간을 설정하고, 수시로 재교육과 연찬을 통해서 지속적으로 전문성을 향상시켜 나가야 한다. 나아가 부여 고도정책과 관계있는 전문연구기관과의 유기적 네트워크를 구성하여 워크숍과 세미나 등을 통해서 전문지식을 꾸준히 함양하여 나가야 한다.

#### (4) 고도사업의 원활한 수행을 위한 재원의 확보

고도보존육성사업은 장기간에 걸쳐 막대한 예산이 요구되는 대규모 사업이다. 사업이 원활히 추진되기 위해서는 이를 뒷받침할 충분한 예산이 확보되어야 한다. 부여군의 입장을 국회와 예산부처(기획재정부), 그리고 고도주관부서인 문화재청에 설명하고, 고도사업예산이 충분히 지원되도록 적극적인 노력을 기울여야 할 것이다. 한정된 예산을 효율적으로 집행하기 위해서는 사업의 우선순위를 정하여 단계적으로 추진해나가는 전략이 필요하다.

비교적 예산이 적게 드는 교육사업, 제도개선 사업, 부소산 경관정비사업 등을 먼저 시행하고, 시급성이 떨어지거나 과도한 사업비가 소요되는 전통숙박촌 조성사업 등은 장기적으로 추진하는 것이 바람직하다. 아울러, 재원의 안정적 확보를 위해 고도보존육성 기금조성 등을 통하여 사업의 지속적 추진을 도모하여야 한다.

#### (5) 주민지원사업의 적극적 지원과 주민생활 복지 향상

부여 고도의 역사적 골격을 되찾기 위해 이주해 가는 주민이나, 낙후 지역의 도심 재생을 위해 부득이 이주해야 하는 주민을 위해 이주단지를 조성해주는 것이 필요하다. 이주단지는 부여 고도의 이미지에 맞게 한옥형 주택 단지를 조성하고, 개인적 이주자에 대해서는 한옥형 주거 모델을 권장하는 것이 바람직하다.

#### (6) 고도 특성을 살린 관광산업과 지역경제 활성화

지역경제 활성화와 주민의 소득 증대를 위해서는 관광사업이나 주민의 소득을 증대시킬 수 있는 다양한 정책이 필요하다. 부여에 내재되어 있는 문화재의 특성을 살려서 다양한 문화상품과 관광상품을 개발하고 판매를 촉진하여 관광산업을 활성화시킬 수 있는 방안이 필요하다.

백제의 전통시장을 재현한 먹거리 장터를 마련하여 부여를 찾는 방문객에게 백제음식을 체험할 수 있는 환경을 조성하여야 한다. 또한, 전통한옥 숙박단지를 조성하여 방문객이 고도의 정취를 맛보면서 전통 숙박체험을 할 수 있도록 프로그램을 개발해나가야 한다. 아울러, 전

통 공예센터와 전통상품 판매장 등을 개설하여 주민의 소득을 창출할 수 있는 방안을 강구해야 한다.

## 5. 결론

이상에서 살펴 본 바와 같이 고도보존계획(사업)에 대해서 문헌조사와 현장조사를 통하여 부여 고도보존계획의 성립과정과 주요 내용, 그리고 안고 있는 문제점이 무엇인지 알아보았다. 부여의 고도보존육성정책은 짧은 기간 동안 상당한 진전을 보여 왔지만, 아직도 고도정책에 대한 인식 부족, 각종 규제와 재원의 한계성, 주민지원사업의 부진 등 해결해야 할 많은 문제점이 남아 있다.

이러한 문제점을 원만히 해결하기 위해서는 중앙부처(문화재청)와 부여군, 그리고 주민과 전문가 그룹 등 고도정책 관련 주체들의 관심과 역할이 중요하다고 하겠다. 상기 분석 결과를 토대로 지금까지 나타난 문제점을 해결하기 위한 부여 고도보존육성정책의 발전방안(개선방안)을 결론적으로 정리하여 제시하면 다음과 같다.

첫째, 고도보존육성계획과 지구지정 범위를 합리적으로 재조정하여야 한다. 경제 사회의 변화 내용을 반영하여 현실적이고 합리적인 계획이 되도록 재검토하여야 한다.

특히, 최근에 세계유산으로 등재된 정림사지 지역을 부여 고도지구에 포함시킬 필요가 있으며, 고도지구에 포함되지 않은 부여 시외버스터미널 이전사업은 고도사업에서 제외하는 등 고도보존계획을 현실 상황에 맞게 합리적으로 재조정하여야 한다. 둘째, 고도 전담조직을 구성·운영하면서 담당 인력의 전문성을 제고해야 한다. 백제 고도의 중심지 역할을 하였던 부여의 역사성과 수많은 문화재의 보존과 활용 가치 등을 고려하여, 담당 조직편제를 과(課) 단위로 상향 조정하고, 담당 공무원의 고도에 대한 전문지식도 향상시켜 나가야 한다. 셋째, 부여 고도사업의 원활한 추진을 위하여 충분한 재원이 확보되어야 한다. 단기적으로는 재원과 관련된 예산부처와 문화재청을 통한 예산 확보 노력이 무엇보다도 중요하다. 장기적으로는 고도 주민에 대한 세제감면 제도 도입, 고도보존육성을 위한 기금 조성 등 다양한 재원 확보 방안을 강구하여야 한다. 넷째, 주민불편 해소를 위한 규제완화와 주민 생활환경 개선방안이 필요하다. 주민 불편을 해소할 법적 내용을 고도보존육성특별법에 반영되도록 문화재청에 건의하고, 부여 관련 조례에도 반영되도록 노력하여야 한다. 또한, 부여의 고도 지구 안에서 주택개량이나 상업환경 개선사업에 대해서 충분한 보상과 지원을 해주어야 한다. 다섯째, 고도정책에 대한 긍정적 인식과 주민의 자발적 참여가 부여보다 중요하다. 고도정책이 성공을 거두기 위해서는 고도정책에 적극 참여하려는 주민의 긍정적 마인드와 협조가 절실하다. 주민이 고도정책을 이해하고 자발적으로 고도정책에 동참하여 고도를 주체적으로 만들어 나가려는 주인의식이 필요하다. 여섯째,

고도지역의 도시 기능 활력화 방안이 필요하다. 부여 고도의 공공기능, 상업환경, 문화환경, 관광환경 등이 복합적으로 시너지효과를 발휘할 수 있는 방안이 요구된다. 도시 행정의 중추적 역할을 수행하는 공공건물을 고도의 정체성에 맞도록 정비해나가야 한다. 아울러 고도 옛 모습과 정취를 느낄 수 있도록 걷고 싶고, 찾고 싶은 대표적인 전통문화 거리를 만들어 나가야 한다.

마지막으로, 고도 정책을 전문적으로 연구할 전문인력 확충 및 관련 주체와의 유기적인 네트워크 구축이 필요하다. 지속가능한 고도정책 개발을 위한 연구 전담기관을 설치하여, 발전적 정책방안을 지속적으로 제시하도록 하여야 한다. 아울러, 문화재청, 부여군, 주민단체, 전문가 그룹 등 관련 주체가 서로 유기적 네트워크를 형성하여 상호 소통하면서 공동의 발전방안을 모색하여야 한다.

위에서 본 바와 같이, 본 연구는 부여의 고도보존육성정책(사업) 전반을 연구대상으로 하였기 때문에 세부적인 부분을 분석하는 데는 다소 미흡한 점이 있다. 따라서 앞으로 연구 분야를 세분화하여 좀 더 깊이 있는 연구가 필요하다고 하겠다.

## 참고문헌

1. 국토연구원·부여군, 부여 고도보존계획, 2009.
2. 문화재청, 2015년도 고도보존육성 시행계획, 2015.
3. 문화재청, 고도보존계획 백서, 2012.
4. 문화재청, 외국의 고도보존 정책 및 법제조사 자료집, 2012.
5. 강경환, 한국의 세계유산 보존관리 방안 연구, 목원대 박사논문, 2010.
6. 충청남도역사문화연구원, 백제역사유적지구의 보존현황과 관리방안, 2015.
7. 현택수, 고도 경주의 역사문화환경지구 내 상업가로경관 디자인가이드라인에 관한 연구, 한국농촌건축학회논문집 제16권 1호 통권52호, 2014.2.
8. 최무현, 경주시 역사문화환경지구 내 상업가로경관에 영향을 미치는 요인 분석, 한국농촌건축학회논문집 제16권 3호 통권5호, 2014.8.

접수일자 : 2015년 7월 10일

심사완료일자 : 2015년 8월 20일

게재확정일자 : 2015년 8월 22일