

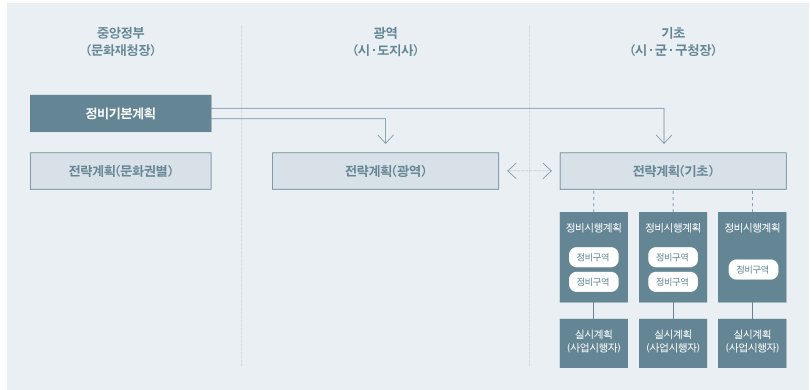
역사문화권 계획체계의 이해와 시행계획 수립 방향

심경미
건축공간연구원 연구위원

역사문화권 시행체계 및 계획체계

2020년 6월 9일 「역사문화권 정비에 관한 특별법」(이하 「역사문화권정비법」)이 제정되었고, 이에 근거하여 2022년 4월 ‘제1차 역사문화권정비 기본계획’이 고시되었다. ‘역사문화권 정비기본계획’은 「역사문화권정비법」 제9조에 따라 국가(문화재청장)가 5년 주기로 수립해야 하는 법정계획으로서, 지자체가 수립하는 ‘역사문화권 정비시행계획’과 ‘실시계획’의 기준과 원칙을 제시하는 최상위 계획이자, 역사문화권의 정비를 위한 국가 정책의 비전과 방향을 제시하는 중기적 종합계획이다.

기본계획 수립 당시 ‘역사문화권’, ‘역사문화권정비사업’ 등 새롭게 정의된 개념 및 계획체계에 대한 정립과 이해가 부족한 상황이었고, 타법과의 관계나 정비구역 운영체계 등이 구체적으로 규정되어 있지 않았다. 정책 시행 초기 예상되는 혼란을 줄이고 본 법률의 제정 취지에 부합하는 정책 추진을 위해 기본계획에서는 역사문화권 정비시행계획 수립을 위한 가이드(이하 계획수립 가이드)를 함께 마련하여 제도에 대한 이해를 도모하였다. 계획수립 가이드에서는 국가가 5년마다 수립하는 정비기본계획과 기초지자체(시장·군수·구청장)가 수립하는 시행계획 외에 비법정계획으로 문화권별 ‘전략계획’과 광역·기초지자체 단위에서의 ‘전략계획’을 제안하였다.



역사문화권 정비를 위한 계획체계
출처: 문화재청(2022, p.53)

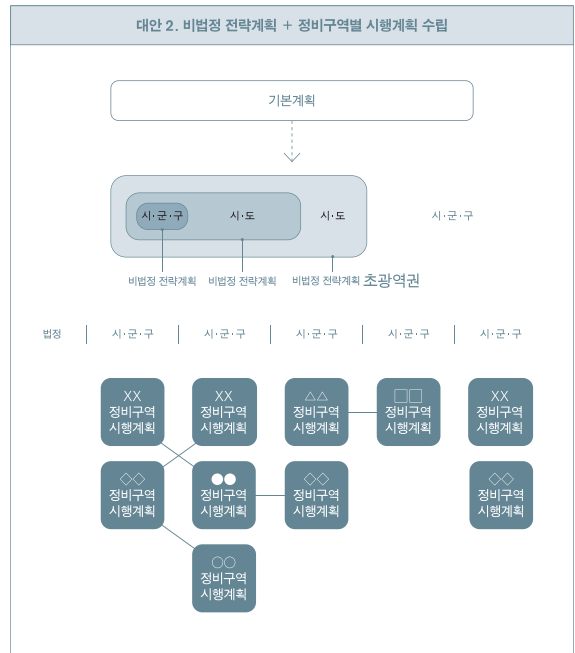
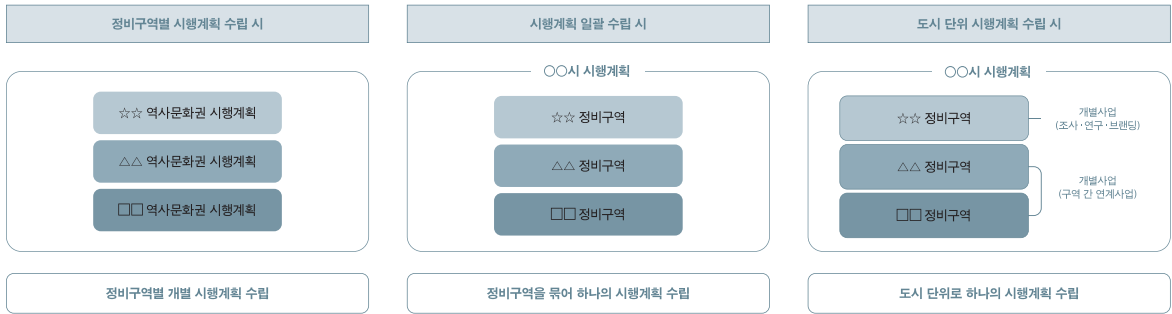
이 글에서는 기초지자체 차원의 전략계획 수립과 시행계획을 중심으로, 전략계획 수립 필요성과 주요 내용, 시행계획 수립 시 주요 내용과 쟁점사항을 살펴봄으로써 기초지자체가 수립하여야 하는 역사문화권 정비시행계획의 이해를 도모하고, 제도 정착과 확산을 위해 필요한 향후 과제를 몇 가지 제안해보고자 한다.

전략계획 수립 필요성과 주요 내용

전략계획 수립 필요성과 목적

역사문화권에서 전략계획의 필요성이 대두된 배경에는 현재 역사문화권의 계획체계에서는 도시 단위의 거시적이고 종합적인 계획체계가 부재하다는 점과 시행계획의 성격과 역할에 대한 해석의 여지가 존재하고 있었다는 데에서 출발한다.

먼저 도시공간 정비를 중점으로 하는 법체계를 살펴보면, 대체로 도시 및 광역 단위의 거시적인 계획체계가 존재하고 있다. 특정 구역을 대상으로 사업계획을 수립하는 경우에는 전체 관할지역 단위에서 후보지 또는 예정구역을 설정하는 계획이 존재하는 이원적 계획체계를 갖고 있다. 한편 문화재, 고도, 세계유산 등은 역사문화권과 달리 계획대상과 구역이 명확하여 적정 후보지 선정을 위한 과정이 불필요하다는 점에서 여건이 상이하다.



다음으로 시행계획의 위상과 역할 측면이다. 법 규정에 의하면, 시행계획을 정비구역별로 수립할 것인지, 여러 개의 정비구역을 대상으로 하나의 시행계획을 수립할 것인지, 하나의 기초지자체가 하나의 시행계획을 수립할 것인지 위상과 역할, 추진방식이 명확하지 않았다. 정비구역은 법 제15조(정비구역 지정의 해제)에 따라 시행계획 승인 또는 실시계획 승인 이후 사업이 추진되지 않으면 구역이 해제될 수 있고, 법 제16조에 따라 정비구역에서는 건축행위 등의 제한을 받는다. 때문에 한정적인 예산으로

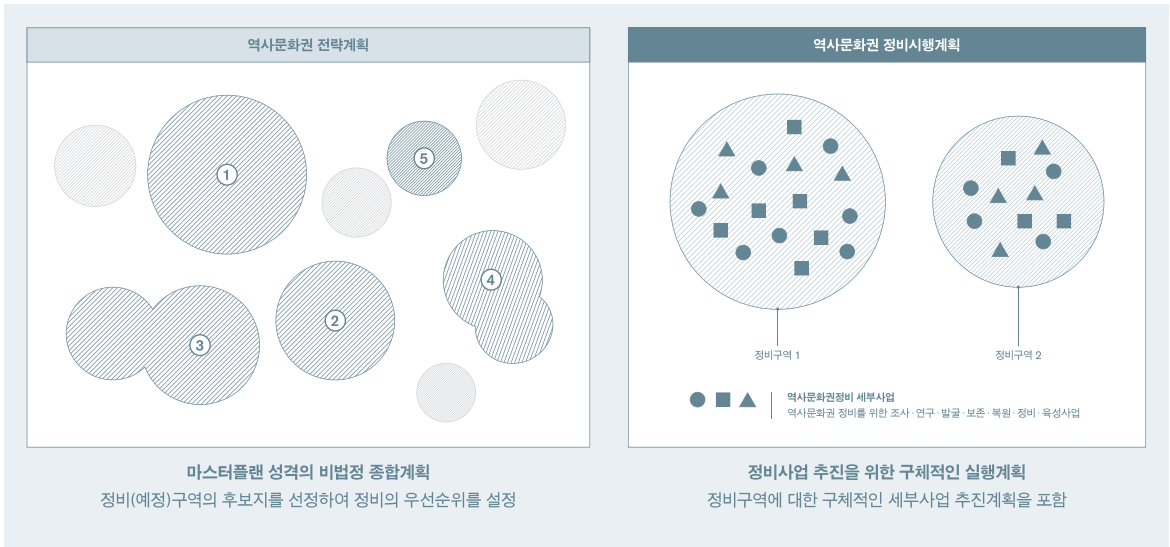
여러 개의 정비구역을 동시에 지정하여 시행계획을 수립하는 것은 비효율적이며 바람직하지 않다. 따라서 시행계획은 옆의 그림의 대안 2와 같이 정비구역별로 수립하여 해당 정비구역에서 추진할 정비사업과 실행계획, 그리고 관리계획을 담도록 하는 것이 적절하다. 그러나 이 경우 기초지자체가 정비구역 지정과 정비사업 추진을 종합적으로 접근하지 못하고 그때 그때 필요에 따라 개별적·파편적으로 추진할 우려가 있다.

기초지자체의 역사문화권 전략계획은 관할 행정구역 내 역사문화환경에 대한 기초조사를 바탕으로 종합적인 관점에서 정비구역을 설정하고, 정비구역 간의 연계나 관계를 고려하여 정비사업이 추진될 수 있도록 제안된 계획체계이다.

전략계획의 주요 내용

기초지자체가 수립하는 전략계획은 ①해당 지자체 내에 한 개 이상의 정비구역을 설정할 필요가 있을 경우, ②정비구역 후보지에 대해 사업시행 우선순위에 따라 단계적 정비가 필요할 경우, ③지역 상황과 여건에 맞게 체계적인 정비사업 시행이 필요한 경우에 수립할 필요가 있다. 가능하면 특정 정비구역을 대상으로 시행계획을 수립하기 전에 전략계획을 먼저 수립하는 것이 바람직하고 유용할 것이다.

이러한 점에서 전략계획의 주요한 내용은 첫째, 관할 지역 내 정비구역으로 설정한 필요가 있는 후보지를 선정하는 것이다. 이를 위해 당해 지자체의 전반적인 현황과 여건을 파악해야 하며, 당해 지자체의 해당 역사문화권의 개략적인 시·공간적 범위와 역사문화권의 가치 및 특성, 의의를 파악해야 한다. 이를 토대로 동일 역사문화권에 해당되는 구역이나 인접한 유산들과의 관계를 고려하여 하나의 정비구역 내에 포함할 공간적 범위를 설정한다. 둘째, 정비구역 후보지별로 사업 추진방향을 제시한다. 구역별 역사문화권과 관련한 현황과 여건, 현안분석과 함께 후보지별 구역의 범위를 설정하는 과정에서 살펴본 정비구역 간의 관계와 연계성을 토대로 한다. 셋째, 정비구역 후보지들을 대상으로 단계적으로 추진할 수 있도록 시행계획 수립의 우선순위를 정한다. 마지막으로 정비구역 단위의 시행계획 차원에서 구상할 수 없는 해당 지역의 역사문화권 진흥을 위해 추진되어야 할 전략사업을 담는다.



역사문화권 전략계획의 성격과 정비시행계획과의 관계

전략계획에서의 정비구역 후보지 범위 설정

전략계획에서의 정비구역의 설정은 각 구역별 시행계획 수립 시 조정될 수 있으며, 필지 단위까지의 경계는 시행계획 수립 시 확정하여도 무방하다. 다만, 한국고대유산의 중첩성과 복합성을 고려하고, 구역 간 관계나 연계성이 있는지 검토하여 그 범위를 설정해 놓음으로써 시행계획에서 준수하여야 하는 상위계획으로서 역할을 할 수 있도록 설정할 필요가 있다.

시행계획 수립과 정비구역의 지정

시행계획의 내용과 시행체계

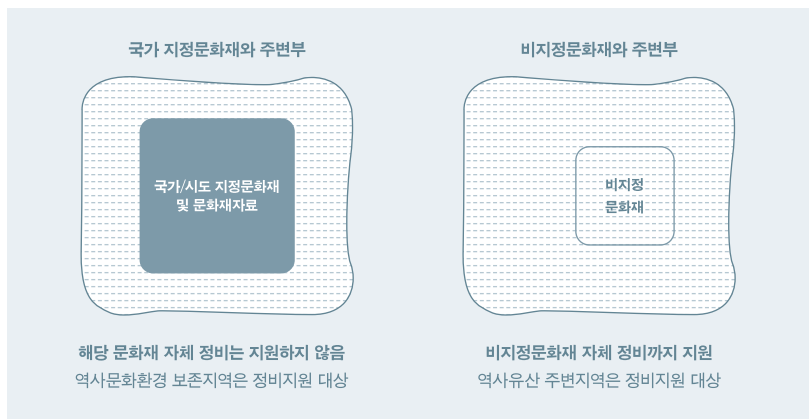
역사문화권정비사업을 시행하기 위해서는 ‘역사문화권정비구역’을 설정하여 정비구역 내 역사문화권정비사업을 구상한 시행계획을 수립하여 문화재청의 승인을 받도록 규정되어 있다. 시행계획에 포함해야 할 계획내용은 법 제17조에 규정되어 있으나, 주요한 핵심 내용은 정비구역의 설정과 정비사업의 구상으로 수렴된다.

역사문화권정비구역 설정을 위한 기준과 주요 쟁점

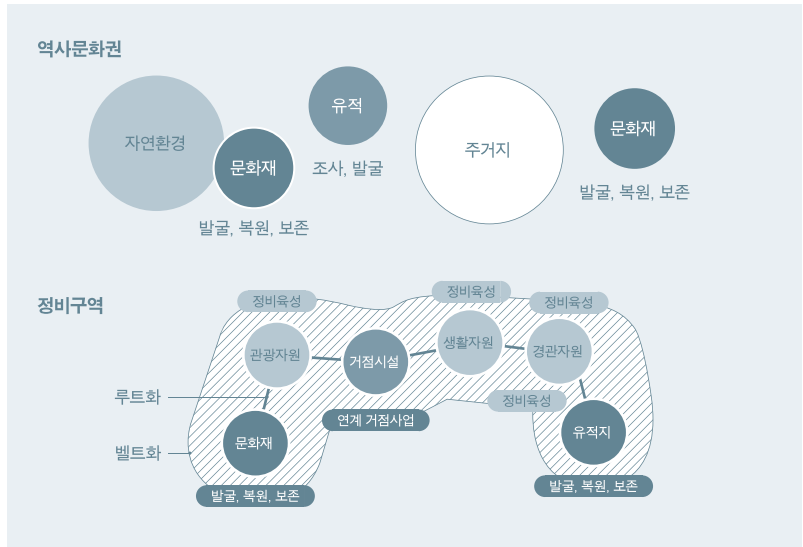
정비구역 설정과 관련하여 주요한 쟁점은 관련 지구·구역과의 중복지정 여부, 정비사업과의 관계, 정비구역 설정기준 세 가지로 요약될 수 있다. 이들 쟁점사항을 중심으로 정비구역 설정 시 고려사항이나 기준을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 관련 지구·구역과의 중복지정 여부이다. 역사문화권 정비구역은 「문화재보호법」에 의한 ‘문화재보호구역’과 ‘역사문화환경보존지역’, 「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법」에 의한 ‘세계유산 구역’과 ‘세계유산 완충구역’, 「고도 보존 및 육성에 관한 특별법」에 의한 ‘고도지구’, 「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률」에 의한 ‘매장문화재 유존지역’과 중첩하여 지정할 수 있다. 하지만 「고도 보존 및 육성에 관한 특별법」과 달리 정비구역 내 건축 등의 행위제한에 대해 위임규정이 마련되어 있지 않기 때문에 위 구역들과 중첩될 경우, 각 개별법에서 규정하고 있는 행위규제는 그대로 따라야 할 것이다.

둘째, 정비사업과의 관계이다. 역사문화권정비사업은 역사문화환경을 조사·연구·발굴·복원·보존·정비·육성하는 사업으로, 물리적 조치가 필요한 하드웨어 사업과 교육·연구·브랜딩·인력양성 사업과 같은 소프트웨어 사업으로 구분할 수 있다. 소프트웨어 사업의 경우 특정 공간으로 범위를 한정할 수 없다는 점이 있어, 기존 가이드에서는 하드웨어 사업에 한해 명확한 대상지 위치 및 공간 범위를 설정하도록 규정하고 있다. 하지만



역사문화권 정비구역과 정비사업과의 관계도



역사문화권정비구역 개념도

역사탐방로나 트레일 조성과 같이 선적인 사업이나 유적발굴사업도 반드시 정비구역으로 설정하여야 하는지 의문시 된다. 두 경우 모두 정비구역이 지나치게 확대될 수 있다는 점, 유적발굴사업의 경우 사업기간이 장기화될 수 있다는 점에서 지나친 행위규제가 우려되기 때문이다.

셋째, 정비구역의 설정기준 측면이다. 보다 구체적으로는 면적기준의 제시, 지정요건의 제시, 경계설정의 기준 제시 등이다. 기존 가이드에서는 정비구역 설정 시 정비구역으로 지정되면 건축행위 등의 규제를 받기 때문에 ‘지나치게 광범위하게 설정하지 말 것’이라는 다소 모호한 규정을 하고 있다. 이처럼 기존 가이드에서는 명확한 정량적 수치나 포함되어야 할 요소나 대상을 명확히 제시하지 않고 있기 때문에 이에 대한 요구가 지속되고 있는 상황이다. 두 번째 사항으로 제시한 부분도 결과적으로는 세 번째 쟁점과 연계된다.

먼저 정비구역의 면적기준은 일정한 범위로 제시하는 것은 불가능하다고 본다. 올해 초 선도사업으로 선정된 4개 지역의 정비구역(안) 면적을 살펴보면, 일정한 면적범위 내에 수렴하지 않은 것으로 나타났다. 이는 정비구역 내에 사적의 포함 여부, 발굴조사사업을 위한 매장문화재 유존 지역 포함 여부 등에 따라 정비구역 면적의 편차가 큰 것으로 확인되었다.

제도 도입 초기단계에서 정량적 수치를 제시하여 필요한 지역의 정비구역 설정을 제약하기보다는 지역의 특성과 여건에 맞춰 유연하게 정책을 추진하도록 운영하는 것이 보다 적합할 것이다. 이를 위해서는 정비구역 설정을 위해 필요한 기초조사를 충실히 진행할 수 있도록 구체적인 조사항목과 내용을 제시해주는 것이 보다 유용할 것이다. 특히 비지정문화재를 포함한 유산 전반의 조사·연구를 토대로 해야 하며, 시행계획은 해당 역사문화권 시기에 부합하는 역사자원만을 정비의 대상으로 보는 관점에서 벗어나, 정비구역 내 복합되고 중첩된 유산과 다양한 시기의 역사자산을 다층적으로 파악하고, 적극적 연계를 통해 활용방안을 모색하는 것이 중요함을 인지할 필요가 있다.

역사문화권정비구역 설정 시 유의사항

이러한 점에서 정비구역 설정의 지정요건을 한정적으로 제시하기보다는, 구역 설정 시 지양하고 유의할 사항을 제시하는 것이 오히려 정비구역 설정을 위한 기준으로 작동될 수 있다. 이러한 점에서 정비구역 설정할 때 지양해야 할 점과 유의할 점을 정리해보면 다음과 같다.

①발굴조사만을 위한 정비구역 설정은 지양할 것, ②개별 유산의 정비를 목적으로 하는 설정은 지양할 것, ③역사문화권역의 명칭에 집착하여 특정 문화권 유적만을 중심으로 배타적으로 구역을 설정하지 말 것, ④고대뿐만 아니라 다양한 시기의 역사문화유산 및 지역자원과 유기적인 활용가능성과 연계를 고려할 것, ⑤행위제한을 고려하여 과도한 재산권 제약이 발생하지 않도록 신중하게 설정할 것 등이다.

또한 단일 유적만을 중심으로 설정한다거나 단일 지자체 내로 한정하여 설정하지 않아도 됨을 주지할 필요가 있다. 즉, 단일유적 외에 인접한 하나 이상의 유적과 주변지역 일대를 하나의 정비구역으로 설정할 수 있으며, 인접 지자체에 성격이 동일하거나 관련 유적이 인접 분포하는 경우 하나의 정비구역에 두 개 이상의 지자체가 포함될 수 있게 설정하는 것도 가능하다는 것이다.

제도적 정착을 위한 향후 과제

「역사문화권정비법」은 먼저 비지정문화재에 대한 국가 차원의 정비와 지원이 가능해졌다는 점, 둘째로 고도로 국한되었던 역사문화환경의 면 단위 정비와 활용가치를 ‘역사도시’까지 실질적으로 확대하였다는 점, 셋째로 역사문화환경에 대한 정책이 기존의 규제와 보존 위주에서 지역발전과 연계되는 다양한 정비방식을 추진하고 활용가치를 증대하는 방향으로 전환되었다는 점에서 제정의 의미가 매우 크다고 할 수 있다(심경미 외, 2022, p.8).

법률 제정 이후, 국가 차원에서는 제1차 역사문화권 기본계획을 수립·고시하였고, 선도사업을 공모하여 4개 지자체를 선정하였으며, 현재 마한역사문화권 전략계획을 수립 중이다. 광역지자체에서는 강원도, 충남, 전남을 중심으로 전략계획이 수립되었거나 수립 중에 있으며, 총 14개의 기초지자체에서 전략계획 및 시행계획을 수립하였거나 수립 중에 있다. 현재 선도사업으로 선정된 4개 지자체가 역사문화권 정비시행계획을 승인받기 위해 준비 중이다.

이처럼 역사문화권 정책 추진의 전국적 움직임이 시작되고 있는 현 시점에서 역사문화권 제도적 정착과 확산을 위한 과제를 계획체계 및 시행계획 수립을 중심으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 비법정계획으로 제안된 문화권별 전략계획과 광역지자체 전략계획의 위상과 역할, 수립주체와 주요 내용을 정립할 필요가 있다.

둘째, 기초지자체의 전략계획 및 시행계획 수립이 확산되는 시점에서, 정비구역 설정에 대한 명확한 기준이 보완될 필요가 있다. 정비구역의 형태가 점-선-면적 모두 해당되도록 규정할 것인지, 면단위 구역 설정을 기본으로 그 밖에 연계 추진되는 일부 사업구역에 대해 정비구역 밖에서도 추진이 가능하도록 인정해줄 것인지 혹은 역사문화권의 가치와 의미를 규명하고, 이를 널리 알리기 위해서 많이 구상되는 탐방로 조성 사업과 같은 선적 사업에 대해 선 단위 정비구역을 설정할 수 있게 할 것인지 설정 기준을 제시해 줄 필요가 있다.

셋째, 하나 이상의 지자체 간 협력체계 및 관련 부서 간 협력체계를 유도할 수단과 추진체계가 마련될 필요가 있다.

넷째, 광역지자체의 역할과 지원이 이루어지도록 관련 제도 개선이 필요하다. 시행계획 수립 주체와 관련하여 특·광역시외의 경우, 구청장이 아

년 특·광역시장이 시행계획의 수립 주체가 되도록 법 개선이 필요하다.

마지막으로 역사문화권 정비시행계획은 고도와 달리 특정 지자체에 한정되지 않고 한반도 전 지역이 해당된다는 점에서 이제까지 문화유산을 정비하고 활용하는 기존 정책과는 매우 다른 체계로 추진되어야 한다는 점을 강조하고 싶다. 시행계획은 국가가 승인하는 것이지만 이것이 곧 국가 예산을 담보하는 것은 아니라는 것이다. 이에 기초지자체는 국가의 선도사업에 한정하지 말고 지역에 필요한 정비사업을 종합적으로 구상, 발굴하고 승인받은 정비사업의 실행력을 확보하기 위해 타 부처 지원사업 연계 등 재원 확보를 위한 방안을 다각적으로 마련할 필요가 있다. 국가는 시행계획의 사업내용이 「역사문화권정비법」 취지에 맞는지를 중심으로 심사·승인하고, 지자체들의 시행계획 수립 및 정책을 경쟁적으로 추진할 수 있도록 유도·지원하기 위해 선도사업을 추진하고, 미중물 차원의 지원 사업을 지속적으로 추진하여야 할 것이다.

참고문헌

- 1 건축공간연구원, 온공간연구소. (2021). 역사문화권 정비 5개년 기본계획 연구. 문화재청.
- 2 문화재청. (2022). 제1차 역사문화권 정비기본계획 수립, 4월 12일 보도자료.
- 3 심경미, 정인아, 김종범. (2022). 「역사문화권정비법」의 이해와 제1차 역사문화권 정비기본계획 주요 내용. auri brief No.238. 건축공간연구원.
- 4 「역사문화권 정비 등에 관한 특별법」, 법률 제18750호, 2022.1.11. 타법개정.
- 5 제1차 역사문화권 정비기본계획(2022~2026). 문화재청 고시 제2022-40호, 2022.4.12.