<훈련결과보고서 요약서>

성 명	이순미	소속	문화재청
훈련국	일본	훈련기간	2017.9.20.~ 2019.9.19.
훈련기관	츠쿠바대학	보고서매수	189페이지
훈련과제	문화재 주변 규제 개선		
보고서제목	문화재 주변 규제 개선 - 세계유산 완충지대에 관한 한일비교연구-		
내용요약	이하 본문 참조		

1. 서론

(1) 연구의 배경과 목적

문화재보호법에는 2000년부터 역사문화환경보존지역 제도에 의해 문화재(세계유산을 포함) 주변에서 문화재 보존에 영향을 미치는 개발행위를 규제하고 있다. 그러나 동 제도의 운영과정에서 사유재산권 제한, 도시계획과의 불일치, 이중규제 문제가 제기되어 문화재 분야 대표적인 규제개선 대상으로 지적되어 왔다.

한편, 일본은 문화재보호제도 상 한국과 가장 유사하나, 문화재 주변 규제에 있어서는 상이한 양상을 보이고 있다. 가장 큰 차이는 문화재보호법에 의한 주변지역 규제가 시행되지 않고 있으나, 세계유산은 우리나라보다 더 광범위한 완충지대(buffer zone)를 설정하고 있다. 한편, 2015년 교토에서는 세계유산 중 하나인 시모가모 신사의 완충지대 내 개발에 대한 주민 반대가 언론에 크게 보도된 적이 있으며, 같은 해 교토시는 완충지대에 관한 특별법 제정을 국가에 건의하였다.

세계유산의 완충지대(이하, 완충지대)는 「세계유산조약이행을 위한 작업지침(The Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention)」에 따르면 '유산의 보호를 목적으로 유산의 주변지역에 설정되는 이용·개발규제'이며, 최근 세계유산 등재 및 관리에서 중요시되고 있다.

이하에서는 완충지대에 관한 세계유산위원회의 논의 동향을 살펴보고, 한국과 일본의 사례를 통해 완충지대를 포함한 문화재 주변지역에 대한 규제와, 규제가 적용되는 공간의 변화, 그리고 관계자(국가, 지자체, 주민 등)의 활동을 통해 완충지대 즉 문화재 주변규제의 효과와 역할을 검토하였다.

(2) 연구방법

논문 구성은 2장에서 세계유산의 완충지대에 관한 국제적 논의(조약, 세계유산위원회)와 한국과 일본 각각의 국내적 논의를 개관하고, 3장과 4장에서 사례로 한국의 창덕궁과 일본 교토의 니죠죠(二条城)를 사례로 완충지대의 현황과 과제를 파악하여, 마지막으로 5장에서 창덕궁과 니죠죠의 완충지대에 관한 공통과제를 중심으로 향후 개선방향을 제안하였다.

연구방법은 문헌조사, 항공사진 분석, 교토시 관계자 인터뷰를 실시하였다. 사례로 창덕궁과 니죠죠를 선정한 이유는, 1) 창덕궁은 1997년에, 니죠죠는 고도교토의 문화재로 1994년에 세계유산에 등록되어, 등록시점으로부터 20년 이상 경과

하여 완충지대에 일어난 변화를 파악하기에 충분한 점, 2) 개발압력이 높은 도심부에 소재하는 점, 3) 니죠죠는 교토의 세계유산 중 유일하게 공공기관(교토시)가 관리하고 있으므로, 공공기관(국가)가 관리하는 창덕궁과 비교가능하다는 점을 들 수 있다.

2-1. 완충지대에 관한 국제적 논의(조약, 세계유산위원회)

(1) 「세계유산조약이행을 위한 작업지침」과 관련 국제회의·선언

「세계유산조약이행을 위한 작업지침(이하, 작업지침)」에는 1977년 처음으로 완충지대를 설정할 수 있으며 설정 시 주변환경에 보호조치를 둘 것이 규정되었다. 1980년 작업지침 개정 시에는 유산의 보존을 위해 필요한 경우 완충지대를 설정하도록 규정되었으나, 설정 여부는 체약국의 판단에 맡겨져 있다. 1988년 작업지침 개정 시에는 '그 이용에 제약이 가해진 유산의 주변지역'으로 완충지대의 정의가 변화하면서 종전의 주변환경 보호에서 개발행위에 대한 제약, 규제로 제도의 역할에 변화가 있었다. 2005년에는 대폭적으로 작업지침이 개정되어, 완충지대 설정이 체약국에 맡겨져 있는 점에는 변화가 없으나, 설정하지 않는 경우 그 이유를 등재신청서에 명시토록 하여 사실상 완충지대 설정이 의무화되었다.

관련 국제회의, 선언으로는 먼저, 「주변환경에 관한 ICOMOS서안선언(2005)」에서 유산의 주변환경(setting)의 의의, 중요성과 함께, 주변환경의 보호방법으로 완충지대, 유산영향평가, 학제간 연구 및 지역사회와의 협력 등을 제시하였다. 이어서, 완충지대에 관한 최초의 국제전문가회의(2008년)에서는 완충지대는 유산의 현저한 보편적 가치(Outstanding Universal value, 이하 OUV)와 완전성(integrity)을 보호하지만, 완충지대 내 OUV를 포함하지 않는 점, 완충지대가 모든 유산에 필요하지는 않으며 작업지침 상의 다른 보호수단과 보완, 통합될 필요가 있는 점, 그리고 완충지대는 세계유산등록으로 인한 이익을 지역사회, 이해관계자와 공유하여 지속가능하게 이용할 수 있는 메커니즘을 제공한다고 하였는데, 이는 작업지침에는 없는 내용이다. 하지만, 구체적인 방법은 제시되지 않았다. 한편, 2011년 「역사적도시경관(Historic Urban Landscape)에 관한 권고」에서는 전체 도시경관의 보전활동과 도시계획 연계의 중요성을 강조하고 있다. 동 권고에서는 체약국과 지자체에 경관과 유산의 가치 및 그에 부수되는 특징을 포함한 지구의 특성을 고려해 도시개발계획을 마련할 것이 명시되어, 완충지대를 넘어선 보다 포괄적이고 통합된 관리방안을 요구하고 있다고 사료된다. 한편, 완전성에

대해서는 2012년 「문화유산의 완전성에 관한 국제전문가회의」에서 완전성의 정의로, 기능적·구조적·시각적 완전성이 거론되었으며, 보호방안으로 완충지대 설정, 지역사회의 참여가 제시되었다. 「2013년 시각적 완전성에 관한 국제전문가회의」에서는 특히 고층건물의 신축이 유산의 시각적 완전성에 미치는 영향에 대해 다수 사례가 논의되었다.

(2) 세계유산위원회 안건(2008~2019년) 분석

2008년부터 2019년까지 세계유산위원회 회의록에서 유산의 보존상황(state of conservation)을 대상으로, 완충지대가 언급된 안건 총 495건을 추출하였다. 이 중 7A(위기유산)는 28건, 7B(세계유산)는 149건이다. 495건을 다시 유산별로 정리한 결과, 총 177건의 세계유산이 해당되었으며, 지역별로 보면, 유럽 및 북아메리카지역의 유산이 59건으로 가장 많고 그 다음이 아시아 지역으로 41건의 유산이 해당되었다.

심의 당시 완충지대가 설정되지 않은 유산은 65건으로 전체의 약37%에 해당되어 세계유산 전체적으로는 완충지대의 설정 자체가 중요한 과제임을 알 수 있다. 완충지대 설정 후에도 주변환경의 보호, 개발행위로 인한 시각적 영향을 회피하기 위한 완충지대의 조정이 필요하며, 규제 차원에서도 유산 전반의 보존관리 관점에서 포괄적보존관리계획(Comprehensive Management Plan)의 수립·확정과, 관리계획과 연계한 도시계획의 개선, 그리고 개발행위에 대한 유산영향평가(Heritage Impact Assessment, HIA)의 실시가, 특히 2011년 이후에는 「HIA에 관한 ICOMOS 가이드라인」에 따를 것이 요구되었다. 완충지대에 관한 주요 관계자로는, 세계유산위원회가 체약국에 대해 신축허가 중지 또는 기 건설된 도로의 해체 요구, 조정위원회 설립, 주민 참여 등을 요청하고 있었다.

완충지대에 대해서는 전반적으로 보호규제가 중심으로, 2008년 회의에서 언급된 이용에 관해서는 거의 논의되지 않고 있다. 보호규제의 대상으로 가장 많이 언급된 것은 시각적 완전성(visual integrity)、시각적 영향(visual impact)、시각적 특성(visual perspective)、시각적으로 영향을 받기 쉬운 지역(visually sensitive areas)、시각적·기능적 연계(visual and functional linkage)、시각회랑(visual corridor) 등 시각적 요소에 관한 내용이 가장 많았다(177건의 유산 중 26건의 유산이 해당), 또한 시각적 요소가 언급된 유산의 심의내용을 보면, 특히 고층건물의 규제, 도시계획의 개선, 디자인·건축 가이드라인, 시각영향연구 등이 논의된 점을 특징으로 들 수 있다.

2-2. 완충지대에 관한 국내적 논의

(1) 한국 : 문화재보호법 중심

13개소의 세계유산등재신청서(문화유산만)로부터 완충지대에 적용된 법령을 정리한 결과, 문화재보호법이 12개소에서, 도시계획법이 10개소의 완충지대에 적용되고 있었다.

문화재보호법에는 1962년 제정 당시부터 도입된 보호구역이 있으며, 2000년 동법 개정 시 문화재 또는 보호구역의 경계선으로부터 최대 500미터 범위 내 건설행위가 문화재 보존에 미치는 영향을 검토하는 구역(문화재보존영향검토구역)이 설정되어, 2011년에는 문화재보존영향검토구역이 역사문화환경보존지역으로 개정되어 관련 규제가 정비되어 왔다. 또한 2006년부터는 문화재별로 개발행위를 검토하기 위한 허용기준이 고시되었으며, 지역별로 역사문화환경보존지역의 범위(100~500m)에 다소 차이는 있으나, 전국적으로 동일한 체제를 유지하고 있다.

한편, 제도의 운영과정에서 2000년 이후 문화재보존영향검토구역(역사문화환경보존지역)에서 소송이 다수 제기되었으며, 2010~2013년에는 역사문화환경보존지역과, 도시계획 상 보존지구와의 통합 논의가 제기되었으나 현재 통합 논의는 보류중이다. 2015년에는 문화재분야 규제개선 대상으로 선정되어, 허용기준 조정이 진행 중이다.

(2) 일본 : 경관조례, 경관법 중심

16개소의 세계유산등재신청서(문화유산만)로부터 완충지대에 적용된 법령을 정리한 결과, 경관조례, 경관법이 15개소에서, 도시계획법이 13개소의 완충지대에 적용되고 있었다. 그 외에도 자연공원법, 옥외광고물법, 농업진흥지역의정비에관한법률이 포함되어 있다.

1919년 제정된 「사적명승천연기념물보존법(史蹟名勝天然紀念物保存法)」에는 내무대신이 사적명승천연기념물의 보존에 관한 지역을 정해 일정행위를 금지 또는 제한하거나 필요한 시설을 명할 수 있다(제4조)고 규정하였는데, 해당 조문은 1950년 문화재보호법 제정시, 중요문화재건조물까지 확대되어, 문화재 보존을 위해 필요하다고 인정된 경우는 지역을 정해 일정 행위를 제한하거나 금지 또는 중요한 시설을 설치할 것을 명할 수 있다는 '환경보전' 조항이 마련되었다(문화재보호법 제45조, 제81조). 그러나 동 조문은 현재까지 시행된 사례가 없다. 문화재

보호법에 의해 주변환경을 규제하는 조문은 시행되지 않고 있으나, 주변환경을 문화재 내에 포함하여 보호하는데 특징이 있다. 먼저, 1975년 문화재보호법 개정 시 건조물과 '일체를 이루며 그 가치를 형성하는 토지와 그 외 물건'을 보호대상으로 정하고 있으며, 같은 해 도입된, 면적보호제도인 '전통건조물군보존지구(伝統的建造物群保存地区)'의 선정기준에는 '지역적 특색을 현저히 나타내는 주위환경'이 포함되어 있다. 또한 2005년 문화재보호법 개정 시 도입된 문화적경관(文化的景観)은 경관 자체가 보호대상으로, 광범위한 경관의 보호를 지향하고 있다. 명승의 경우도 중요한 경관을 형성하는 지역과 연관되어 일체의 경관을 구성하는 지역을 지정범위에 포함하고 있다.

완충지대의 운영은 각 유산별, 지역별로 상이한 바, 지역 내 세계유산을 가장 많이 보유하고 있는 교토시를 중심으로 살펴보았다. 교토시는 1994년 세계유산에 등재된 '고도교토의 문화재' 17건 중 14건의 유산을 보유하고 있으며, 유산별 완충지대와 전체 유산을 아우르는 '역사문화환경조정구역'이 있다.

관련사례로, 교토시 시모가모신사(下鴨神社)의 완충지대 내 만숀 개발에 대한 주민반대운동을 분석하였다. 2015년, 시모가모신사는 고급만숀 8동 건설계획을 발표하였는데, 토지임대료 수입을 통해 대규모수복사업과 국가지정사적인 원생림「糺の森」의 환경정비 비용을 충당하고자 하였다. 이에 인근주민은 '세계유산 시모가모신사와 糺の森를 생각하는 주민 모임」을 결성해, 만숀 건설이 유산의 경관과 환경, 문화재 보호에 미치는 영향을 시가 검토해줄 것, 신사에 대해 인근주민과 협의하도록 시가 지도해 줄 것을 요청했다. 주민운동단체는 반대서명을 모아 문화청, 이코모스, 세계유산위원회에 서한 발송과 소송도 제기(2016년)하였으나 동 소송은 원고자격없음으로 각하(2017년)되었다. 문화청 자료에 의하면 최종적으로 교토시(경관부서)가 지도하여 건물배치 및 의장등을 유산의 경관을 고려하여 건축하는 것으로 일단락되었으나 주민이 반대한 것은 친숙한 자연경관에 미칠 영향에 대한 우려였으며, 신사의 재정난이 만숀건설의 근본적인 원인이었음을 감안하면, 이를 경관규제만으로 대응하기에는 한계가 있었다고 생각한다.

덧붙여, 일본이코모스국내위원회의「일본 세계유산의 충실한 보호정책을 위해-완충지대를 대상으로(제언)」(2016년)에 따르면, 완충지대는 유산 그 자체는 아니나 유산과의 연속성과 일체성, 정신적인 가치의 공유가 요청되고 있다. 일본의 완충지대의 과제로, 완충지대에 적용되는 도시계획, 경관조례, 경관법등은 완충지대의 보전에 일정 효과를 거두고는 있으나, 문화유산과 연속되는 완충지대의 '보전'이라는 관점을 결여한 채로 운영되는 경우, 유산과의 연속성과 일체성, 정신적 가치의 공유에 불일치가 발생될 수 있다. 그 외, 완충지대에 적용되는 도시계획,

경관조례, 경관법 등이 개별소유자의 합의나 적절한 지원조치를 가지고 있지 않은 점, 문화재보호부서와 도시계획부서가 상이한 점도 있어 유산과 완충지대 간 연속적, 일체적인 보전의 필요성에 대해 연계가 불충분한 경우가 많은 점, 시민이나 인근주민의 지원, 협력과 이해를 수용할 장치가 마련되어 있지 않은 점, 인구감소, 고령화, 과소화 등의 사회변동으로 인한 소유자의 부담 증가를 지적했다. 이를 해결하기 위한 제언으로서, 1) 완충지대의 적절한 설정 2) 완충지대의 범위 명시 및 완충지대가 유산과 일체적으로 보호되어야 하는 점을 주지시킬 것, 3) 문화재보호법의 적용(사적등으로 지정, 환경보전조항의 적용, 문화재보호법 개정에 의한 보호조치 마련) 4) 도시계획법, 경관법, 역사마치즈쿠리법, 하천법, 그 외 관련법령의 개정을 통해 완충지대의 보전(문화유산과의 일체적 보호)를 해당 법령의 목적에 포함시키는 등 완충지대의 보전에 직접 기여할 수 있도록 법령 개정 5) 관련법령에 근거한 조례의 보완, 효과 확대, 6) 완충지대 내 소유자의 지원조치 마련 등에 대해 검토가 필요하다고 제시했다.

3. 사례(1) : 창덕궁의 완충지대

(1) 규제의 운용

창덕궁의 담장 일부와 정문(돈화문) 주변의 약 10미터의 공간이 1973년, 보호구역으로 지정되었으며, 2000년에는 서울시 문화재보호조례에 의해 문화재(보호구역)의 경계선으로부터 100미터 범위가 문화재보존영향검토구역으로 설정되었다. 2011년에는 문화재보존영향검토구역이 역사문화환경보존지역으로 변경되어 같은 해 세계유산의 완충지대로 재획정되었다. 2010년에는 개발행위에 대한 허용기준이 고시되어 현재도 적용 중이다. 허용기준은 주로 건물 신축을 대상으로 높이 제한을 규정하고 있으며, 해당 기준을 초과하는 경우에는 문화재위원회 심의대상이 된다.

문화재청 홈페이지에 공개되어 있는 문화재위원회회의록(1985~2017년)으로부터 창덕궁에 관한 안건을 정리한 결과, 보호구역, 역사문화환경보존지역(문화재보존영향검토구역)에서 보류, 부결된 안건(33건)으로부터 규제의 목적을 살펴보면 문화재에 어울리는 경관(16건)이 가장 많고, 그 외 담장의 보존, 연결되는 지형(자연환경), 공간의 의미 등이 있었다. 관련사례로, 2007년, 정문 주변의 근린생활시설 신축에 관한 불허가처분에 대한 소송이 제기되었다. 동 소송에 대해 대법원은 문화재 보존에 영향이 있다고 해도 재산권의 침해에 비해서는 미약하다고 판단,

원고의 승소판결을 내렸다. 동 사례를 통해, 불허가 사유가 역사문화경관의 침해만으로는 문화재 주변에 고층건물이 많은 도심부 규제에 불충분한 점이 확인되었다. 이후, 2010년에는 문화재보존영향검토구역에 허용기준이 고시되어 현재도 적용 중이나, 2007년 소송이 제기된 지역의 허용기준(5구역) 상 최고높이(16m)와 도시계획 상 최고높이(20m)에 괴리가 있는 점을 과제로 지적할 수 있다.

(2) 공간의 변화

세계유산 등재연도에 가장 근접한 1996년을 기준으로, 1984년과 2019년의 항공사진을 비교했다. 변화의 요소를 건축물, 건축물 외(주차장 등), 필지, 구획, 도로로 나누어 구획을 기준으로 완충지대와 완충지대에 인접한 외부지역을 비교하였다. 또한 건축물 변화를 형태의 변화, 신축, 철거로 나누어 변화 건수를 집계하였다.

그 결과, 1) 1996년 이후 전체적으로 변화건수는 감소하였으나, 변화가 많은 상위10개소의 구획을 비교하면 구획별로 변화에 차이가 있었다. 2) 건축물의 변화는 형태의 변화, 특히 한옥형(지붕을 기준으로 주로 ㄷ자형, ㅁ자형을 한옥형으로 분류)에서 일반형(일반건물)로의 변화가 현저했다. 3) 한편, 현재 조사대상지 내 숙박시설 중 한옥은 과반수 이상(92개소 중 50개소)에 달한다. 한옥은 2010년 이후 숙박시설로 활용되어, 유산에 어울리는 주변경관을 형성할 뿐 아니라 규제 관점에서도 창덕궁 주변에 호텔 신축을 억제하는 역할도 있다고 판단된다. 관련 보호제도로는 '서울특별시한옥보전및진흥에관한조례(2009년 제정, 2002년 제정된 서울특별시한옥지원조례가 개정됨), '서울특별시한옥등건축자산의진흥에 관한조례(2016년 제정)'가 있으며, 소유자의 한옥등록제를 토대로, 공공한옥 등 서울시의 적극적인 개입과 역할을 규정하고 있다. 특히 후자의 조례는 지구단위계획을 이용해 한옥이 다수 남겨진 지역의 종합적인 관리·지원을 지향하고 있는데 특징이 있다.

(3) 신문기사로 본 관계자의 활동

1984~2018년까지 동아일보, 경향신문, 매일경제신문, 한겨레신문에서 검색키워드 '창덕궁'으로 검색하여 창덕궁과 주변지역의 관계를 파악할 수 있는 기사 146건을 수집하였다. 단일 건으로 건수가 가장 많았던 기사는 종묘와 창경궁 사이의 도로에 터널을 만들어 종묘와 창경궁이 연결된 원형을 복원하는 사업에 관한 내용이었다. 도로사업과 연계해 공원도 조성되므로 주변경관은 현재보다 개선되나,

도로의 폭이 확대되므로, 창덕궁에 미치는 영향을 컨트롤하기 위해 문화재위원회 검토와 조정이 다수 이루어졌다.

한편, 주변지역 주민에 관한 기사는 주로, 북촌 지역주민에 관한 기사가 대부분이었다. 내용으로 한옥보존노력과 관광객 증가로 인한 생활 불편에 관한 기사가 많았으나, 창덕궁 남측 돈화문로 지역과 관련해서는 지역의 슬럼화 원인으로 세계유산 주변 규제를 지적하면서 주변지역 정비 필요성을 다룬 기사가 있어, 동일 문화재의 주변지역이어도 구역별로 상황이 다름을 알 수 있다.

4. 사례(2) : 니죠죠의 완충지대

(1) 규제의 운용

니죠죠는 1603년 도쿠가와 막부의 숙소로 지어져, 1626년 현재의 규모로 확대되었다. 1939년, 니죠죠를 둘러싼 도로까지 포함해 사적으로 지정되었다.

니죠죠에서는 2010년부터 내부 수리사업, 내진보강을 위한 재원(약50억엔) 확보를 위해 기부금모금사업(世界遺産・二条城一口城主募金)을 실시하고 있다. 재원확보와 최근의 문화재활용, 관광진흥정책에 따라 유산 내부를 국제회의장, 전시회장 및 이벤트장소로 민간에 유상 대여하는 사업, 오전7시부터 관람개시(하절기), 미공개문화재의 공개확대에 주력하고 있다. 이에 니죠죠를 방문하는 관광객(특히 외국인단체)이 급증함에 따라 니죠죠 정문 주변정비 계획(대형관광버스주차장을 북서쪽으로 이설, 도보확대 등)이 2014년 발표되어 2017년 완료되었다.

관련 규제로는, 1930년 도시계획법에 풍치지구(風致地区)가 도입되어, 1931년에는 니죠죠 주변지역도 추가지정되었다. 1972년 시가지경관조례가 제정되어 니죠죠 주변은 풍치지구 대신 미관지구(제1종, 제2종)로 설정되었다. 최고높이는 각각 15m(제1종), 20m(제2종)로, 건물 형태 및 의장에 관해 주변 시가지, 역사적건조물과 조화될 것이 규정되었다. 1994년 세계유산등재 시, 해당 미관지구가 그대로 완충지대로 설정되었다.

2007년, 교토시의 신경관정책이 도입된 후, 니죠죠와 주변지역은 '역사유산형미관지구'로 설정되어 건축물등에 관한 디자인기준이 강화되었다. 동 디자인기준에 따르면 저층건축물과 중고층건축물로 나누어, 지붕, 지붕재료, 외벽, 색채 등에 대해 규정하고 있다. 또한 도로나 하천에 면해 주차장 등 개방된 공지를 설정하는 경우 주위 경관과 조화된 문이나 담장등을 설치할 것을 규정하고 있다.

또한, 같은 해 제정된 교토시조망경관창생조례(「京都市眺望景観創生条例」,2007年制定)에 따라 뛰어난 조망과 차경(借景)을 보전하기 위해 건축물·공작물의 높이, 형태의장에 제한을 가하고 있다. 니죠죠 주변지역도 동 조례에 따라, 니죠죠 내부로부터 500미터 범위가 조망경관보전지역 중 근경디자인보전구역(近景デザイン保全区域)으로 설정되어 문화재 내부로부터 시각적으로 인지되는 건축행위의 경우 시장에의 신고가 필요하다(사전협의제도). 두 제도로부터 니죠죠 완충지대의 규제 목적에는 경관(조망)과 디자인이 중심임을 알 수 있다.

교토시 담당자에의 인터뷰조사(2019. 9월)에 따르면, 세계유산 등재 시 완충지대의 범위나 규제 내용에 대해 충분히 논의되지 않은 상태에서 현재에 이르렀다. 그러나 교토시는 일본 국내적으로도 유례없이 엄격한 경관규제를 실시하고 있으므로, 현 시점에서 완충지대에 관한 개선 계획은 없다. 그러나 유산과 다른 완충지대에 특화된 중앙정부 차원의 규제와 지원이 없기 때문에 현 제도 이상의 제한을 가하기에는 한계가 있다. 따라서, 유산과 완충지대를 일체적으로 보전하여 매력을 향상시키기 위해 향후 특별법 제정, 재정지원제도 마련 등 중앙정부 차원의 대책이 필요하다고 답해, 엄격하고 상세한 경관규제를 실시하는 경우에도 완충지대에 대한 보완책(특별법 제정, 재정지원 등)이 필요하다는 점을 확인할 수 있다.

(2) 공간의 변화

항공사진 분석은 1990년을 기준으로 1982년, 2019년 사진을 비교하였다.

창덕궁과 같은 방법으로 분석한 결과, 1) 1990년 이후 전체적으로 변화건수는 증가하였으나, 변화가 많은 상위20개소의 구획을 비교하면 구획별로 변화에 차이가 있었다. 2) 건축물 변화는 형태의 변화, 특히 마치야형(町家型)에서 일반형(일반건물)으로의 변화가 현저했다. 교토의 마치야(町家)는 입구가 좁은 대신 내부가 길고 좁은 필지를 보유한 것이 특징이다. 3) 현재 조사대상지 내 숙박시설 중 마치야는 절반 이상(94개소 중 55개소)에 달한다. 마치야는 2012년 이후 숙박시설로 활용되어, 니죠죠 주변에 개발행위를 억제하는 효과를 거두고 있다고 판단된다. 보호제도인 「교토시마치야보전및계승에관한조례(京都市京町家保全及び継承に関する条例)」에 따르면 마치야 보전을 소유자, 부동산업자, 해체공사업자, 행정 등 모든 관계자의 책임과 연계를 중시하고 있는 점, 소유자 뿐 아니라 해체공사업자에게도 의무를 부과하고 있는 점에 특징이 있다. 4) 니죠죠 주변에 주차장은 현재 219개소가 있으나 이를 이용자별(관광객, 주민, 전용)로 나누면 관광객대상 주차장이 증가하고 주민대상은 비율이 감소하였다. 또한 거의 모든 주차장이 민간에 의해 운영되고 있다.

(3) 신문기사로 본 관계자의 활동

교토신문과 아사히신문으로부터 키워드「니죠죠」로 검색하여 수집한 기사 중 단일 건으로 건수가 많았던 기사는 니죠죠의 대형관광버스주차장을 정문에서 북서쪽 공지로 이전하는 과정에서, 수목 벌채로 인한 주민에게 친숙한 경관의 소실과 주거환경 악화에 대한 주민 반대 건이었다. 결과적으로 주차장 이전 건은 주민 반대에 의해 당초 계획이 대폭 수정되었다.

반면, 니죠죠에서 동남부의 상점가를 중심으로, 주민들이 자치적으로 니죠죠 주변 산책 리플렛을 만들어 관광객에게 배포하는 등 지역활성화 움직임이 있었다. 또한 니죠죠사무소에서 지역주민들을 무료 초대하거나 니죠죠 내부의 흙이나 과실을 지역주민, 지역상점가에게 나누는 이벤트가 개최되어, 주민자치회에서도 니죠죠사무소의 모금사업에 기부하는 등 니죠죠와 주민, 지역사회 간의 연계에 관한 기사가 다수 확인되었다.

5. 결론

(1) 정리

세계유산위원회에서 완충지대에 관한 논의는 주변환경의 보호로부터 시작하여 개발행위 규제가 추가되었으며, 규제를 위해 완충지대의 경계 설정부터 관리계획의 수립, 도시계획의 개선, 유산영향평가가 요구되고 있다. 한편, 주민생활이나 지속가능한 이용에 관해서는 거의 논의되지 않고 있다. 최근에는 고층건물로 인한 시각적 영향 등이 중요시되어 높이제한, 디자인규제가 요구되고 있다.

한편, 한국의 완충지대에서는 문화재보호법이, 일본의 완충지대에서는 경관조례, 경관법, 도시계획이 적용되고 있으나, 완충지대의 운영과정에서 각각 과제를 안고 있다. 한국과 일본의 사례로 창덕궁과 니죠죠의 규제 내용을 보면, 높이제한, 디자인 규제 등 두 유산 모두 경관중심의 규제를 하고 있다. 그러나 경관규제의 운영결과, 모두 주변지역의 변화가 구획별로 차이가 있는 점, 한옥이나 마치야와 같은 전통적건조물이 사라지고 있는 점, 문화재 내외 관리에 주민의 반대가 있는 점에 공통점이 있었다. 전통적 가옥의 보존은 두 유산 모두 보호제도가 시행중이므로, 이하에서는 주민의 반대와 구획별 변화의 차이를 중심으로, 향후 완충지대의 개선방향을 검토하였다.

(2) 개선방향에 대한 제언

주민 반대의 이유를 이하 두 가지로 나누어 살펴보면, 먼저, 생활에 미치는 영향과 합의형성 부족에 관해, 향후 개발행위의 영향을 보다 객관적으로 검토, 평가하고 이를 누구라도 알기 쉽게 전달할 필요가 있다. 규제에 관한 재정지원도 필요하다, 또한 주차장과 같이 세계유산관광과 문화재활용에 의해 문화재와 주변지역이 감당해야할 부담을 문화재와 지역주민만의 문제가 아니라 시 전체 차원에서 대응이 필요하다고 생각된다.

또한, 주민에게 친숙한 경관의 상실에 관해서는 대규모건물 신축 뿐 아니라 우리 주변에 있는 소소하나 가치있는 경관을 찾으려는 노력에 대한 지원이 요구된다. 유산 내부만 정비할 것이 아니라 완충지대를 포함한 주변지역이 유산(문화재)과 연결되는 공간으로서, 니죠죠와 창덕궁 주변에 있는 가로수나 공원을 확대, 정비하고, 마치야 또는 한옥과 같은 전통적가옥군을 보존활용하여, 세계유산에 들어가기 전부터 유산의 분위기를 느낄 수 있는 오래된 것과 새로운 것의 문화적 가치가 넘치는 공간 만들기를 제안하고자 한다.

다음으로, 구역별로 특성과 변화, 주민들의 활동에 차이가 있는 점을 고려하면, 유산의 보존에 필요한 구역, 지역활성화 및 주민생활이 공존할 수 있는 구역 등 구역별로 서로 다른 규제, 종합적인 규제가 포괄적보존관리계획에 규정되어 최종적으로 도시계획 개선에 반영되길 제안한다.

마지막으로, 완충지대를 통해 보호하려는 유산의 OUV나 유산의 완전성, 특히 시각적 완전성과 그 외 다른 측면에 대해서도 세계유산위원회에서 논의가 확대되고 논의된 내용이 완충지대의 관리현장에 공유되어야 한다고 생각한다. 끝.