

공간분포 특성 및 주변지역 현황을 고려한 문화재 유형화에 관한 연구

- 경기도를 중심으로 -

A study on Clustering Analysis according to the condition of Location and Spatial Distribution Characteristics of Cultural Heritages

- Focused on Gyeonggi-do in Korea -

김민아* · 김찬호**
Kim, Min-A · Kim, Chan-Ho

Abstract

Cultural heritages improve the local characteristics and even in that area is a big help in a sense of place. These cultural heritages exist in harmony with surrounded urban environment rather than independently in advance. Thus, various regulations are run in order to protect the cultural heritage. Cultural protection regulations have been expanded to surrounding areas. But, standardized cultural protection regulations without reflection of the characteristics of local and cultural heritage, are causing the problem such as the violation of property rights and frictions between other regulations. In order to solve this problem, cultural protection regulations need to reflect the characteristics of cultural heritage and the immediate locality. We suggested that cultural heritages classify into nine categories through clustering analysis according to the conditions of location and spatial distribution characteristics. also We analyze the Regulations by category.

키 워 드 ▪ 문화재, 공간분포 특성, 토지이용규제, 유형화

Keywords ▪ Cultural Heritage, Spatial Distribution Characteristics, Land use control, Clustering Analysis

I. 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

문화재는 그 자체의 가치로서의 의미뿐만 아니라 지역의 고유성을 높여주며, 나아가 그 지역의 장소성 형성에 큰 도움을 준다. 또한 지역, 국가의 정체

성을 확고히 할 뿐만 아니라 경제적 측면에서 문화재가 입지한 지역에 중요한 역할을 한다.

그간 문화재에 대한 정책은 주로 보호에 초점이 맞추어져 있었으며, 문화재의 보호를 위해 악영향을 최소화하는 방향으로 주변지역의 토지이용을 규제하고 있다.

문화재 보호를 위한 법·제도의 변화를 살펴보면

* 중앙대학교 대학원 도시공학과 석사과정(주저자: childofgray@naver.com)

** 중앙대학교 도시시스템전공 교수(교신저자: chkim@cau.ac.kr)

문화재와 주변지역을 포함한 역사·문화환경¹⁾에 대한 인식변화를 알 수 있다. 1960년대 경제성장과 함께 시작된 도시화는 문화재에는 부정적인 영향을 주었으며, 특히 개발압력이 높은 도심지의 경우 문화재의 고립과 훼손이 증가하였다. 1980년대, 이러한 문제를 해결하기 위해 문화재 자체만을 보존하는 점적인 보존에서 문화재와 주변지역을 포함한 면적인 보존정책으로 전환되었고(도동철, 2003), 문화재 외곽으로부터 100m이내의 구역에서는 모든 건축행위에 대한 허가제도(문화재주변 건축허가 사전 승인지역, 건축법시행령)가 도입되었다. 2000년대 들어서는 문화재보호법에 의한 문화재 영향검토가 문화재 외곽으로부터 500m이내의 구역에 실시되면서 문화재 자체의 보호를 강화하였을 뿐만 아니라 주변지역의 토지이용의 규제에도 적극적으로 나서게 되었다.

문화재는 독립적으로 존재하는 것이 아니라 도시조직 내 위치하고 있고, 주변 환경과의 조화를 통해 특유의 장소성, 고유성을 조성한다(장민영 외, 2011). 이는 곧, 문화재 및 주변지역에 대해 도시조직과 관련한 법률에 의한 토지이용규제가 중복 적용될 수 있다는 것을 의미한다. 특히, 용도규제를 중심으로 이루어진 우리나라 국토관리 체계 상 부득이 하게 문화재 보존정책과 대립되는 기능이 부여될 수 있다. 법정 계획인 도시기본계획과 이에 따른 도시관리계획에 일반적으로 문화재보호구역을 감안하여 수립되고 있지만, 문화재 보호구역이 문화재 보호법에 의해 지정되고 도시관리계획은 이를 수용하는 형식으로 이루어져 도시전체의 발전과 관리방향과 배치될 가능성도 존재한다.

또한, 문화재 보존정책의 운영에 있어서 입지한 문화재를 중심으로 이루어져, 문화재 주변지역의 여건이나 계획을 고려하지 않은 획일적 규제로 인해 도시발전이나 재산권의 행사에 장애요인이 되기도 한다. 따라서 문화재는 입지한 지역과 특성에 따

라 적절한 규제가 이루어질 필요가 있다.

본 연구에서는 문화재 및 주변지역의 공간적 특성에 따라 유형을 구분하고, 각 유형별 현황 및 규제를 분석하여, 차별적 규제 적용의 필요성을 확인해 보고자 한다. 이를 통해 기존 일률적인 문화재 보호 규제의 차별적으로 개선할 필요가 있다는 것을 뒷받침하고자 하며, 향후 문화재 보존정책과 도시계획적 관리의 연계를 고려하여 문화재 및 주변지역의 관리 방식을 제시하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구의 범위

본 연구는 경기도에 소재한 국가지정문화재²⁾를 대상으로 한정하였다. 그 이유는 경기도는 수도권에 속해 있지만 보존할 가치가 높은 자연환경이 공존하고 있는 지역이고, 또한 다양한 종류와 규모를 가진 문화재가 입지하고 있기 때문이다. 조사대상 자료의 현황은 2012년을 기준으로 하였다. 분석 대상은 무형문화재와 동산문화재와 같이 주변지역의 토지이용과 연관성이 작은 문화재는 제외하고 직접적 연계가 있는 부동산 문화재로 한정하였다.

2) 연구의 방법

연구 방법은 관련제도 및 선행연구 분석, 문화재 현황조사, 각 문화재 공간분포 특성 및 주변 입지환경 특성을 고려한 유형화 및 유형별 도시계획적 관리방안 제시 순으로 이루어진다.

문화재 현황조사는 2012년 11월을 기준으로 통계청, 문화재공간정보서비스, 경기도 부동산 포털, 전자지도 및 현장방문 조사를 통해 자료를 수집하였다. 수집된 자료를 통해 첫째, 공간분포특성 즉, 점·선·면으로 문화재를 1차 유형화한다. 둘째, K-means군집분석을 통해 주변지역 입지여건에 따

른 유형을 구분한다. 셋째, 유형별 현황 및 규제사항을 분석하여 유형별 특징을 도출하고, 이를 토대로 유형별 도시계획적 관리방안을 제시하고자 한다.

II. 관련제도 및 선행연구 분석

1. 관련제도 검토

1) 문화재 보호법

문화재 보호법은 1962년 1월 10일 문화재를 보존·활용함으로써 국민의 문화적 향상과 인류문화의 발전을 목적으로 제정되었다. 이후 건설공사 행위 등으로부터 문화재 주변지역을 보호하기 위해 1978년 10월부터 건축행위에 대한 사전승인제도가 도입·시행되었다. 1999년 4월 건축법의 개정과 함께 건축행위에 대한 사전승인제도가 폐지되고, 이에 대한 보완책으로 2000년 1월 문화재 외곽구역 500m 이내에 대해 문화재 영향검토가 도입되었다. 문화재 영향검토구역은 2010년 2월 역사문화환경 보존지역으로 명칭을 변경하면서 역사문화환경 보존지역의 지정대상을 명확히 하였으며, 지정문화재의 보존에 영향을 끼칠 우려가 있는 행위에 대한 구체적인 행위기준을 지정·고시할 것으로 의무화하였다.

역사문화환경 보존지역의 범위는 지정문화재 외곽경계로부터 500m 내에서 시·도지사가 문화재청장과 협의하여 조례로 정할 수 있으며, 이때 해당 지정문화재의 역사적·예술적·학문적·경관적 가치와 그 주변 환경 및 그 밖에 문화재 보호에 필요한 사항 등을 고려하여야 한다.

500m 밖의 건설공사의 경우에도 문화재의 영향 여부를 확인하여야 하며, 영향을 준다고 판단될 경우 역사문화환경 보존지역으로 지정될 수 있다.

2) 현상변경허용기준

현상변경허용기준이란 문화재 보호구역에서 지정문화재의 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위에 대한 구체적인 행위기준으로 건설공사의 가능 범위를 사전에 예고함으로써 신속한 민원처리 등 국민의 편의를 돕고자 도입된 제도이다.

표 1. 역사문화환경 보존지역 범위

Table 1. Range of Historical and Cultural Environments Preservation District

구분 Division	국가지정문화재(m) National Cultural Heritages		시도지정문화재(m) Regional Cultural Heritages	
서울시 Seoul City	100		50	
광역시 metro- politan city	도시지역* Urban District	200	도시지역 Urban District	200
	녹지·기타지역 Green and other District	500	녹지·기타지역 Green and other District	500
경기도 Gyeonggi- do	도시지역 Urban District	200	도시지역 Urban District	200
	녹지·기타지역 Green and other District	500	녹지·기타지역 Green and other District	300

* 도시지역: 주거·상업·공업지역
Urban District: Residential-commercial-industrial District

**기타지역: 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역
other District: Management Areas, Agriculture-Forestry areas, Nature Conservation Areas

문화재청은 2006년 「국가지정문화재 현상변경허용기준 마련지침」을 제정하였고, 이에 근거하여 허용기준을 작성해야 한다. 국가지정문화재 현상변경허용기준 마련지침 제 17조(기본원칙)을 바탕으로 구역을 구분하며, 허용기준은 공통기준과 특별검토지역으로 나눌 수 있다. 허용기준 마련절차는 현황자료조사, 허용기준안 작성 및 주민의견 수렴, 문화재청 제출 및 심의, 허용기준 고시 및 시행 순으로 이루어지고 있다. 주로 문화재 보호구역으로의 거리와 지형 등을 반영하여 행위제한을 명시한 용도구역을 구획하고 있으며, 구획된 구역마다 현상보존구역, 심의를 필수적으로 거쳐야 하는 구역 등으로 구분하였다.

2. 문화재 보호구역의 문제점

1) 문화재 보호구역의 확대지정에 따른 재산권 제한

문화재 보호를 위한 현상변경허가기준은 문화재별로 지정되고 있다. 이 허가기준은 구역별로 건축물의 높이 또는 허용가능한 행위를 명시하고 있다. 현상변경허가제는 문화재의 보존에 영향을 주는 행위를 일체 제한하고 있으며 이로 인해 공공기관간의 마찰, 지역주민들과의 마찰도 발생하고 있다. 이는 국가의 현상변경 불허처분에 대해 소를 제기하거나 적법하지 않은 현상변경 행위를 감행하는 등 갈등이 나타나기도 한다. 이러한 갈등은 사회적 비용 그 자체이며, 또한, 문화재의 자발적 보존을 어렵게 하기도 한다.

표 2. 연도별 현상변경 관련 행정소송 및 심판 발생현황

Table 2. Number of Administrative Litigation and Appeal to Change the Present Condition Around Cultural by year

구분 Division	2008	2009	2010	2011	2012
행정소송 Administrative Litigation	-	4	5	4	2
행정심판 Administrative Appeal	2	5	0	1	3
계 Total	2	9	5	5	5

대표적인 사례로 한국토지주택공사는 2009년 4월 경기도 고양시에 위치한 서삼릉(사적 제200호) 인근의 덕수장씨 묘를 사적지에서 제외시켜 줄 것을 문화재청에 요구한 것을 들 수 있다. 덕수장씨 묘는 2006년 서삼릉 영역으로 포함되어 사적으로 추가 지정되었고 이와 동시에 문화재보호구역으로 지정되었으며, 이로 인해 한국토지주택공사에서 진

행하고 있는 삼성지구 개발계획지역 중 50,000㎡ 부지가 문화재보호구역 행위제한 4구역으로 묶이면서 건축행위가 3층(11m)이하로 제한을 받게 되었다. 이에 한국토지주택공사는 주변지역의 개발에 따라 보존가치가 감소하는 문화재 보호보다는 사유재산권 제약이 상대적으로 크므로 해당 지역을 사적에서 제외해 줄 것을 요청하였다. 이처럼 일률적인 문화재 보호규제는 주변여건의 변화에 따른 탄력적인 토지이용의 규제에 장애가 되고 토지이용가치의 변화에 따른 토지이용활용성을 저하시키는 문제가 발생하고 있다.

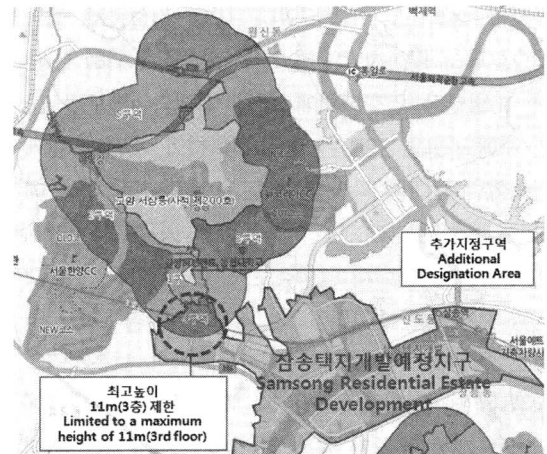


그림 2. 서삼릉(사적 제200호)과 삼성택지개발 예정지구

Figure 1. Seosam Tomb and Samsung Residential Development Projects Arranged District

2) 현상변경허용기준과 도시계획상 용도지역간의 규제격차

대표적인 토지이용제도인 용도지역제는 특히, 개인의 토지이용과 개발에 직접적인 영향을 준다. 경기도의 국가지정문화재는 대부분 녹지지역과 농림지역으로 입지하고 있으나, 도시지역인 주거지역, 상업지역내에 입지하고 있는 문화재도 다수가 있다.

토지에 대한 규제를 비교하면 용도지역기준에 따른 규제보다 현상변경허용기준이 더 강하며, 이로 인해 토지 및 건물 소유자는 문화재가 자신의 재산권을 제한시키는 주된 원인이라는 인식을 가지게 된다.



그림 3. 수원 화성사적 제3호 성곽내부 현상변경허용기준
Figure 2. Permissible Standards to Changing the Present Condition of Suwon Hwaseong Fortress

그림 2는 수원화성 내부의 현상변경허용기준 고시도면으로, 팔달문과 장안문을 잇는 정조로 양측면은 용도지역상 일반상업지역이면서 문화재보호구역 행위제한 3구역과 2구역의 규제가 적용된다. 수원시 도시계획조례에서는 일반상업지역의 건폐율과 용적률을 각각 80%, 800% 이하로 적용하고 있다. 하지만 문화재보호법에 의한 행위제한은 평지붕일 경우 2구역과 3구역은 각각 최고높이 11m이하, 14m이하의 기준을 적용하고 있어 도시관리계획에 따른 용도지역별 토지이용밀도보다 강화된 규제를 받고 있다.

3) 공공복리의 증진에 있어 가치 차이

2012년 6월 한국전력공사는 송전탑교체 공사를

위해 문화재청에 현상변경허가 신청을 했으나 문화재청은 송전탑교체작업이 하남 이성산성 주변의 역사문화환경을 훼손할 우려가 있다며 불허 처분을 내렸고, 결국 법원소송으로 이어졌다. 하남 이성산성은 삼국시대의 성곽으로 2000년에 사적으로 지정되었다. 한국전력공사는 송전탑의 낮은 높이로 인한 감전사고가 빈번히 발생한다는 이유로 송전탑을 높여야 한다고 주장하였지만, 하남이성산성은 발굴이 완료되지 않았으므로 토목공사를 수반하는 송전탑 공사를 허용하지 않았다. 이 경우처럼 도시기반시설에 대한 각 기관의 관점이 다른 경우, 일반적으로 문화재관리의 측면이 강조되는 경향이 있어 도시생기반시설의 설치 등에 제약이 따르기도 한다.

3. 선행연구 검토

문화재의 입지가 주변 지역에 미치는 영향에 관련된 연구는 양각규제 및 높이규제에 관한 연구와 문화재 역사문화환경에 대한 연구로 구분하여 볼 수 있으며, 공통적으로 문화재 주변경관의 개선 및 향상에 주목하고 있다.

양각규제 및 높이규제에 관한 연구는 서울시(1981)의 연구를 시초로 활발하게 진행되었으며, 이후 윤장섭(1986), 최형석(1999), 도동철(2003), 안용진(2004)은 문화재의 경관조성 및 보존을 위해 건축물의 높이기준에 개선방안을 연구하였다. 문화재 역사문화환경에 대해서는 김기호(2004), 정석(2009)이 역사문화환경의 면적보전과 문화재 관련 법·제도에 개선의 필요성에 대해 연구하였으며, 이호정(2001), 장옥연(2003), 장민영(2011)은 문화재 보전과 도시계획 연계의 필요성을 언급하고 있다.

이러한 기존 연구는 주로 획일적인 규제방식에 대해 문제점을 지적하고 있다. 또한, 문화재와 주변 경관 즉, 역사문화환경의 보존을 위한 종합적 계획·관리가 필요하다고 주장하고, 이를 위해 공간측

면에서의 문화재 보존과 도시계획의 합의점 도출의 필요성을 언급하고 있다. 이를 뒷받침하는 연구로 문화재 주변지역의 특성을 고려한 관리방안에 대한 연구되었고, 김준우(2005)는 주변지역의 건축물 높이, 필지, 노후도, 용도지역에 따른 주변지역 관리방안을 제안하였다. 그러나 사례분석의 범위가 개별 문화재 단위로 한정되어 문화재의 다양한 입지와 특성을 고려하는 데 한계를 보이고 있다. 또한, 사례 대상이 한정되어 문화재 규제에 대한 차등적 규제방안을 제시하는데 있어 공통분모를 찾기 어렵다. 이를 보완하기 위해 장윤배(2010)는 문화재 주변지역을 유형화한 후 유형별 규제 개선 방안을 제시하였다.

본 연구는 문화재를 유형을 구분한다는 점과 분석에 사용된 변수 중 문화재와 도시지역과의 거리를 사용하였다는 점에서 일부 기존 연구의 흐름을 이어왔다고 할 수 있다. 그러나 다음 두가지 측면에서 선행연구와 차별성을 갖는다. 첫째, 유형화 과정에 있어서 문화재의 공간적 분포 특성(점·선·면)을 고려하여 1차 유형화를 진행하고, 주변지역 입지여건 특성에 따라 2차 유형화를 진행하였다. 둘째, 문화재의 공간분포 특성을 반영하기 위해서 문화재의 종류를, 주변지역 입지여건 특성을 반영하기 위해 용도지역의 도시지역 면적비중과 실제토지이용의 도시지역면적비중을 추가변수로 사용하였다.

이와 함께, 선행연구들에서 공통적으로 언급한 획일적인 규제방식에 대한 문제점을 도출하기 위해 유형별 주변지역 현황 및 규제현황을 조사하고 유형별 특징을 도출한 후 주변지역에 대한 종합적인 계획·관리를 위한 도시계획적 관리방안을 제시하고자 한다.

III. 문화재 유형화

1. 경기도 문화재 현황

문화재보호법에 의하여 지정된 우리나라의 국가 지정문화재의 지정현황을 보면 전국에 총 3,385건이 지정되어 있으며, 경기도에는 총 259건(국가통계포털)이 지정되어 있으며, 문화재 현황은 표3과 같다.

경기도에 위치한 국가지정문화재 중 무형문화재와 동산에 속하는 문화재를 제외한 부동산문화재는

표 3. 경기도 연도별 국가지정문화재 현황

Table 3. Number of Gyeonggi-do National Cultural Heritages by year

구분 Division	2009	2010	2011	부동산 문화재 Fixed Cultural Heritage
국보 national treasure	9	11	11	2
보물 treasure	128	143	137	38
사적 Archaeological site	64	64	64	64
명승 Natural Areas	1	1	1	1
천연기념물 Natural Monument	17	17	17	15
중요무형문화재 Intangible Cultural Heritage	8	9	9	0
중요민속문화재 Ethnological Cultural Heritage	10	20	20	8
합계 Total	237	265	259	128

국보2건, 보물38건, 사적64건, 천연기념물15건, 중요민속문화재8건으로 총 128건으로 나타났다. 문화재의 종류를 보면 탑/비 등의 석조물 33건, 불교공예물 1건, 궁궐/성 등의 건축물 29건, 왕릉/묘/전지 등의 사적 42건, 가옥 8건, 보호수/서식지 등의 자연유산 15건이 있다.

분석에 사용되는 자료를 수집함에 있어서, 문화재의 위치가 중복되는 자료를 제외하였다. 이는 주변지역 유형분석에 있어서 문화재끼리 인접해 있는 경우 각 변수별 측정값의 차이로 인해 유형분류에 있어 오류가 발생할 수 있기 때문이다. 따라서 분석에 사용되는 문화재의 자료는 문화재 외곽경계로부터 500m이내의 범위가 다른 문화재의 범위와 겹칠 경우, 더 큰 규모의 문화재를 분석에 사용하였다. 이에 따라 문화재의 위치가 중복되는 44개의 문화재를 제외하였다.

표 4. 분석대상 문화재
Table 4. Subject of Analysis

구분 Division	개수 Number	용도지역 Zone of Cultural Heritage location
국보 national treasure	1	자연녹지
보물 treasure	13	자연녹지, 보전관리, 계획관리, 농림지역
사적 Archaeological site	50	자연녹지, 보전녹지, 생산관리, 보전관리, 농림지역, 자연환경보전지역
천연기념물 natural monument	11	자연녹지, 보전관리, 계획관리
중요민속문화재 Ethnological Cultural Heritage	5	자연녹지, 보전관리, 계획관리, 농림지역, 자연환경보전지역

또한, 문화재가 입지하고 있는 지역의 용도지역을 살펴보면 경기도의 대부분의 문화재가 비도시지역(녹지지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역)에 위치하고 있는 것으로 나타났다. 용도지역상

비도시지역과 도시지역은 용적률, 건폐율부터 건축물의 종류 등 차이를 보여주고 있다.

따라서 도시지역(주거·상업·공업지역)에 위치하고 있는 문화재를 분석에서 제외하였으며, 그 결과 분석에 사용되는 문화재 자료는 총 80개로 나타났다.

2. 공간적 분포특성에 따른 유형화

먼저 문화재의 공간적 분포특성을 구분하기 위해 문화재를 점적, 선적, 면적문화재로 나누었다.

점(點)은 일반적으로 흔적, 개소, 지점 등으로 정의할 수 있다. 지도상에서의 점은 X-Y좌표를 가진 위치인자로서 공간의 면·선적 확장을 가능하게 한다. 점적문화재는 문화재가 투영된 바닥면적이 약 500㎡이며, 주변지역과 다른 시간 및 역사적 환경을 지닌 문화재로 정의한다. 그 예로 단일가옥, 탑/비, 보호수 등을 들 수 있다.

선(線)은 두 점의 연결, 두 면의 경계선, 길, 경로를 의미한다. 선적문화재로 정의할 수 있는 문화재의 종류는 역사적 가치가 있는 가로, 전통시장, 선형의 건조물 등이 있다. 본 연구에서의 문화재로 지정되어 있는 성벽, 성곽 등을 선적문화재로 정의한다.

면(面)은 일정지점을 중심으로 동일한 영향권을 가진 영역으로서 본 연구에서는 대규모의 유적, 건축물군, 특정동·식물의 서식지로 정의한다. 또한, 점적문화재로 분류된 단일 가옥, 노거수, 탑/비를 대상으로 위성사진을 통해 해당 문화재와 주변지역사이에 공원 및 녹지 등이 존재할 경우 점적문화재가 아닌 면적문화재로 분류하였다. 이는 문화재의 종류상 점적문화재이기는 하지만 공원 및 녹지를 통해 문화재의 고립감을 해소하고 시각·공간적으로 연속적인 환경을 조성하기 때문이다.

경기도 국가지정문화재 중 분석대상 문화재를 공간적 분포특성에 따라 점, 선, 면을 기준으로 문화재를 분류한 결과 표 5와 같이 분류할 수 있다.

표 5. 분포특성에 따른 유형

Table 5. Typed according to the Spatial Distribution Characteristics

유형 Type	종류 Kind of cultural heritage	개수 Num.	지정면적(m ²) Area(m ²)	
			최소 Min	최대 Max
점적 Point Type	보호수, 가옥, 탑, 비, 불상 등 historical tree, architectural, Pagoda, Statue of Buddha etc.	18	301	16,510
선적 Line Type	성벽, 성곽 Defensive wall, Fortress	15	33,750	598,195
면적 Area Type	무덤, 고분군, 유적지, 유물터, 건축물군, 사찰 등 royal tombs, complex of tombs, historical sites, Temples and groups of buildings etc.	47	1,822	2,008,536

3. 주변지역의 입지여건에 따른 유형화

1) 군집분석의 개념 및 기본원리

군집분석(cluster analysis)은 관광학, 심리학, 사회학, 생물학, 공학 등 다양한 분야에서 활용되고 있는 분류기법으로 분석대상이 지닌 특성에 기초하여 대상을 분류하는 기법으로 분석하는 대상을 분류하기 위한 명확한 기준이 없거나 밝혀지지 않은 경우 각 표본에 대하여 그 분류체계를 찾을 때, 다시 말해 각 표본을 표본들 간의 유사성(similarity)에 기초

하여 한 집단에 분류시키고자 할 때 사용된다.

군집분석은 대상들의 특성을 분석하여 유사한 성질을 갖고 있는 대상들을 동일한 집단으로 분류하는데, 이 때 각 대상들이 갖고 있는 특성값을 거리(distance)로 환산하여 가까운 거리에 있는 대상들을 하나의 집단으로 묶는 방법이다.

각 표본들의 유사성을 알아보기 위해 대상에 내재된 특성값을 거리로 환산하는 데 이중 가장 많이 사용되는 거리척도는 유클리디안 거리(Euclidean distance)이다. 유클리디안 거리는 다차원 공간에서 임의의 두 지점간 최단거리(식1)과 같다. 계산의 편리로 인해 유클리디안 거리에 제곱을 한 유클리디안 제곱거리(squared Euclidean distance)를 사용하기도 한다.

$$D_{AB} = \sum_{i=1}^n (A_i - B_i)^2 \quad (\text{식1})$$

D_{AB} : A와 B사이의 거리

A_i : A의 i번째 변수의 측정치

B_i : B의 i번째 변수의 측정치

n : 변수의 수

거리척도 사용시 주의해야 할 점은 표준화되지 않은 거리 척도를 사용할 경우 변수의 척도(scale)에 따라서 군집결과가 달라질 수 있다는 것이다. 대부분의 거리척도는 변수들 간의 단위 또는 크기에 따라 매우 민감하다. 변수의 값이 넓게 분포되어 있을수록(표준편차가 클수록) 변수들 간의 유사성을 측정하는데 더 큰 영향을 미친다. 따라서 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 변수들을 표준화해야 한다. 가장 일반적인 표준화 형태는 각 변수를 Z값과 같은 표준점수로 변환시키는 것이다. 이러한 표준화는 분석에 사용되는 변수들 간의 단위의 차이로 인해서 발생하는 문제를 제거시킴으로써 변수들에 내재되어 있는 구조를 좀 더 정확하게 파악하는데 도움을 준다.

2) 군집방법

군집방법은 연구의 목적과 결과의 해석을 고려하여 선택된다. 군집화 방법은 크게 계층적 군집화 방법과 비계층적 방법으로 나뉘며, 근본적인 기준은 군집내의 변수들 간의 거리에 비해서 군집들 간의 거리의 차이를 최대화하는 것으로 동일하다. 계층적 군집화 방법은 단일결합, 완전결합, 평균결합, 위드 방식, 중심방식이 있으며, 순차적으로 계층을 군집해 나간다. 비계층적 군집화 방법은 이와 달리 최종 군집수를 미리 정하고 그 군집 수에 적합한 최적의 결과를 찾는 방법으로 순차적 군집분석법, 최적할당 군집분석법, 동시 군집분석법이 있다.

분석을 위해 사용한 방법은 K-means 군집분석이다. 이는 군집의 수를 미리 정하고, 각 개체가 어느 군집에 속하는 지를 분석하는 방법으로 대량의 데이터의 군집분석에 유용하다. 분석 과정은 최초군집의 중심으로 하나의 군집중심점(cluster seed)을 정하고 일정 기준거리 안에 있는 모든 대상들을 하나의 군집으로 결합하고, 또 다른 군집중심점을 정하고 같은 방식으로 반복해서 정해진 군집 수에 맞는 최적의 군집결과를 찾는 방식이다.

3) 변수의 선정

문화재 주변지역의 입지여건은 문화재 보존에 있어서 중요한 역할을 하고 있다. 특히 도시에서는 토지의 입지 즉, 주변지역의 생산 활동이 활발한지, 원활한 교통이용이 가능한지 등에 따라 토지이용의 증감이 나타나고 있다. 따라서 문화재의 유형을 구분함에 있어 주변지역의 입지여건을 세분화할 필요가 있다. 이를 위해 본 연구에서는 도시화의 진행 정도를 분석에 반영하고자 한다.

위와 같은 이유로 선정된 변수는 총 3가지로 다음과 같다. 첫째, 도시지역과의 거리(m)로 변수명은 Dist로 한다. 둘째, 문화재 지정구역 및 문화재 외

곽경계로부터 500m 이내의 지역에 대해 용도지역 구분에 따른 도시지역 비율(%)로 변수명은 U_area로 한다. 셋째, 실제토지사용에 따른 도시지역 비율(%)로 변수명은 R_area로 한다.

경기도 국가지정문화재 중 부동산문화재를 대상으로 자료를 수집한 결과 도시지역과의 거리는 5m ~ 7,838m로 나타났다. 도시지역면적 비율은 0.0%~82.2%로 나타났으며, 실토지이용 면적비율은 0.0%~76.8%로 나타났다.

4) 분석

K-means 군집분석은 연구자가 군집수를 변화시켜 설명가능한 군집결과를 찾는 방식이다. 모형의 설명력과 이론적 설명이 용이한 최적의 모형을 찾기 위해 군집수를 3, 4, 6개 등으로 증가시켜 분석하였으며, 그 결과는 표 6과 같다.

ANOVA표를 보면 군집에 의해 설명되는 부분과 오차에 의하여 설명되는 부분의 비율인 F통계량이 높으므로 설명가능한 군집화가 나왔음을 알 수 있다. 군집의 개수를 많아질수록 각 군집별 사례의 수가 적게 나타났고, 이로 인해 군집을 해석하는데 있어 명확한 구분이 되지 않았다. 따라서 사례의 수가 많게 나타나는 3개 군집을 선택하였고, 군집별 기술통계는 표 7과 같다.

분석된 3개의 군집을 해석하면 군집 1은 도시지역과의 거리가 짧고, 도시지역 면적과 실토지이용면적이 큰 경우로 군집화 되었다. 군집 2는 도시지역과의 거리가 멀고, 나머지 두 변수는 매우 작은 군집이다. 군집 3은 도시지역과의 거리는 군집 2보다 군집1에 가깝게 나타났으며, 도시지역 면적과 실토지이용은 군집2와 유사하게 나타났다.

군집별 특징은 다음과 같다.

군집 1 : 자연녹지에 위치한 문화재로 시가지지역과 인접해 있으며, 주변지역 용도지역상 주거, 상

업, 공업지역 면적의 합이 약50%비율로 지정된 지역, 도시형(U_type)

군집 2 : 도시지역과 매우 떨어져 있으며, 녹지율이 높은 지역, 비도시형(N_type)

군집 3 : 도시지역과의 거리는 다양하나, 용도지역면적 중 주거·상업·공업 면적이 낮은 지역으로 주로 마을단위의 실태지이용이 이루어지는 지역. 혼

표 6. 군집분석 결과 및 분산분석
Table 6. Result of Cluster Analysis and ANOVA

k=3	군집중심 clustetr center					
	1		2		3	
Dist	-.896		1.505		-.473	
U_area	3.811		-.425		-.120	
R_area	2.970		-.576		-.006	
case	4		20		56	
ANOVA						
	cluster		error		F	P
	SSE	DF	SSR	DF		
Dist	30.536	2	.233	77	131.146	.000
U_area	31.272	2	.214	77	146.322	.000
R_area	20.972	2	.481	77	43.578	.000
k=4	군집중심					
	1		2		3	
Dist	-.897		1.565		-.475	
U_area	3.811		-.425		-.114	
R_area	2.550		-.544		-.130	
case	4		19		55	
ANOVA						
	cluster		error		F	P
	SSE	DF	SSR	DF		
Dist	20.741	3	.221	76	93.947	.000
U_area	20.879	3	.215	76	96.984	.000
R_area	19.874	3	.255	76	77.942	.000
k=6	군집중심					
	1	2	3	4	5	6
Dist	-.900	-.895	.015	.802	2.242	-.599
U_area	5.597	3.216	-.425	-.425	-.425	-.062
R_area	3.566	2.211	3.675	-.468	-.481	-.102
case	1	3	2	20	7	47
ANOVA						
	cluster		error		F	P
	SSE	DF	SSR	DF		
Dist	13.634	5	.146	74	93.181	.000
U_area	13.558	5	.151	74	89.515	.000
R_area	12.184	5	.244	74	49.873	.000

합형(M_type)

표 7. 주변지역 입지여건 군집별 기술통계
Table 7. Descriptive Statistics by Cluster

군집 Cluster			1	2	3
개수 Number			4	20	56
거리 Dist (m)	최소 Min		5	2,893	5
	최대 Max		23	7,838	2,417
	평균 Mean		11.75	4,299	728
도시 지역 면적 Urban District area (%)	용도 지역 L_area	최소 Min	45.35	0	0
		최대 Max	82.20	0	22.71
		평균 Mean	57.83	0	4.16
	실제 토지 이용 R_area	최소 Min	48.51	0	0
		최대 Max	76.78	18.97	68.89
		평균 Mean	59.22	5.47	14.11

4. 유형별 현황 및 규제분석

1) 주변지역 현황 및 문제점

군집분석에 의하여 나눈 유형에 따라 주변지역 현황 및 문제점을 살펴보았다.

도시형의 경우 도시지역에 둘러싸인 녹지지역에 주로 문화재가 위치해 있다. 또한 앞에서 언급한 문화재보호구역에서의 문제점 중 대부분이 도시형 문화재에서 발생하고 있는데 특히, 주변지역의 개발 저해요인으로 인식되고 있다는 것이 가장 큰 문제점이다.

비도시형의 경우 주로 산지와 구릉지에 위치해 있고 주변지역에 농업활동이 활발하게 나타나고 있다. 또한 주변지역의 주거 및 생산활동으로 인해 문화재 보호에 위협을 받지 않고 있으나, 더불어 문화재로서의 인식이 잘 되지 않는다는 문제가 있다.

혼합형 문화재의 경우 주로 간선도로를 따라 마을단위의 토지이용이 나타나는 낮은 산지와 구릉지에 위치하고 있거나, 수도권 중심지와 거리가 가까운 산림지역에 있다. 이로 인해 문화재가 관광요소로서의 역할이 두드러지며, 어느 정도의 주거 및 생산활동이 활발한 지역과의 연결이 용이하나, 도시지역과의 거리에 따라 큰 차이를 보이고 있다.

2) 규제현황 분석

문화재 공간분포 및 입지여건 특성에 따라 문화재의 유형을 분류한 결과 총 9가지로 분류할 수 있었다. 유형별 규제현황을 알아보기 위해 현재 문화재 주변지역의 현상변경허용기준을 분석하였다. 이를 통해 문화재 특성 및 입지여건에 따른 문화재의 현행 규제에 대해 알아보고 각 유형별 특징을 도출하였다.

① 도시형 문화재

먼저 도시형에 속하는 문화재들의 현상변경허용기준을 살펴보면 점·선·면적 문화재 모두 500m이내의 범위에서 구역별로 각기 다른 최고높이 규제가 적용되고 있다.

앞의 분석에서는 비도시지역에 입지한 문화재만을 대상으로 하였기에 유형화 결과에 도시형 점적문화재가 나타나지 않았다. 하지만, 점적문화재의 경우 규모가 작기 때문에 별도의 용도지역이 지정되지 않았다고 볼 수 있다. 따라서, 이러한 현황은 도시형 점적문화재를 구분할 수 있는 특징이라고 할 수 있다. 또 다른 특징은 주변지역의 용도지역이 다양하다는 점을 들 수 있다.

선적문화재로 정의된 문화재는 성벽, 성곽으로 우리나라는 산지지형이 많아 특히 산성이 발달되어 있다. 따라서 오늘날 남아있는 선적문화재의 경우 대부분 산지에 분포되어 있고, 도시 내에 위치한 선적문화재가 드물다고 할 수 있다. 선적문화재는

다른 문화재 달리 공간을 안팎으로 구분하는 특징이 있다. 이로 인해 도시형의 경우 문화재 보호규제와 타 규제와의 격차가 다양하게 나타나는데 대표적으로 수원 화성을 들 수 있다. 현상변경기준을 살펴보면 성곽 내/외부로 나뉘어 규제내용을 달리하고 있다. 성곽 내부는 최대 3구역으로 구획되어 있고 최고 높이 제한은 평지붕일 경우 14m이다. 성곽외부의 경우 최대 12구역, 최고 높이 제한은 평지붕일 경우 47m이다.

면적문화재를 살펴보면 문화재 주변지역에 녹지 및 공원이 입지하고 있는 것을 알 수 있다. 현상변경기준을 보면 최대 5구역으로 구획되어 있고, 최고높이 제한은 주거지역 53m, 공업지역 17m, 상업지역 90m로 지정되어 있다. 이를 통해 도시지역에서는 문화재와의 거리보다는 용도지역의 종류가 높게 규제에 있어서 더 큰 비중을 차지한다고 해석할 수 있다.

② 비도시형 문화재

비도시형에 속하는 문화재를 살펴보면 점적문화재는 문화재외곽경계로부터 500m이내에 용도지역 구분상 도시지역이 존재하지 않으며, 현상변경허용기준의 경우 최대 4구역으로 구분하여 높이제한을 하고 있다. 문화재 주변 현상변경 허용기준에서 1구역은 대부분 원지형 보존 및 신축불가로 규정되어 있으며, 건축물의 최고 높이는 평지붕일 경우 14m(4층)이하로 규제되어 있다.

선적문화재도 위와 마찬가지로 1구역에서 4구역까지 구획되어 있으며, 1구역은 원지형보존구역으로 지정되어 있고 건축물 최고높이도 14m(4층)으로 동일하다.

면적문화재는 1구역에서 5구역으로 나뉘어져 있으며, 마찬가지로 1구역은 원지형보존구역, 최고높이는 14m(4층)으로 동일하게 지정되어 있다.

③ 혼합형 문화재

혼합형에 속하는 문화재는 문화재와 용도지역 중 도시지역과의 거리에 따라 주변지역 유형의 차이가 나타난다. 도시지역과의 거리가 가까울수록 현상변경허용기준에 있어서 구역의 구획이 많아짐을 알 수 있다. 이러한 현상은 점·선·면적 문화재 모두에서 나타나며, 또한 용도지역상 도시지역이 세분되어 있을 경우 구획이 다양하게 나타났다.

점적문화재 중 가장 많은 구역을 지닌 문화재는 도시지역과 200m 떨어져 있는 안성죽산리 오층석탑(보물 제435호)으로 500m이내 지역에 주거지역과 상업지역이 지정되어 있으며, 최고높이는 32m로 규제되고 있다. 이를 제외한 다른 점적문화재의 경우 최고 높이가 14m로 지정되어 있다.

선적문화재의 경우 도시지역과의 거리에 상관없이 최고높이 17m로 지정되어 있다. 다만, 용도지역상 주거지역이 500m이내에 지정되어 있는 경우 관련 도시계획 법률에 의해 규제됨을 명시하고 있다.

면적문화재 중 도시지역과 가까운 문화재는 평균 232m 떨어져 있으며 현상변경허용기준에서 최대 7 구역까지 구획되어 있다. 최고높이는 상업지역에서 45m, 주거지역에서 29m로 지정되어 있으며, 비도시지역에서의 최고높이는 17m로 지정되어 있다.

자연환경보전지역, 농림지역, 보전관리지역에 위치하고 있으며 현상변경허용기준을 평지붕일 경우 최고 14m 높이제한이 지정되어 있다.

표 8. 유형별 현상변경허용기준 분석
Table 8. Analysis on the Permissible Standards to Change the Present Condition by Types

유형 Type	구역수 Number of district	최저높이 Minimum Height	최고높이 Maximum Height	최고층수 Number of stories
도시형 U_type	3~5구역	8m	90m	27층
비도시형 N_type	1~5구역	5m	14m	4층
혼합형 M_type	1~7구역	5m	45m	15층

3) 분석 종합

유형별 주변지역 현황 및 문제점 그리고 규제현황을 살펴보고 이를 바탕으로 유형별 관리방안에 있어서의 개선점을 제시하고자 하였다. 이 과정에서 현재 문화재 보호규제에서 가장 큰 영향을 주는 것은 문화재와의 거리와 용도지역이다. 이는 문화재보호법만으로 문화재와 주변지역의 적절한 관리 및 보호가 어렵다는 것을 단적으로 보여준다. 문화재 주변지역 즉, 역사문화환경보존지역은 문화재 보호법에 의해 그 범위가 지정되어 있지만, 규제내용을 살펴보면 국토계획법의 용도지역제도 또한 영향력을 행사하고 있다는 것을 알 수 있다. 이를 통해 확인할 수 있는 것은 문화재 보호법과 국토계획법상의 규제 격차가 해당지역에 분쟁을 야기한다는 것이다. 이를 해소하기 위해서는 각 법·제도에서의 격차를 줄이거나 해소해야 한다.

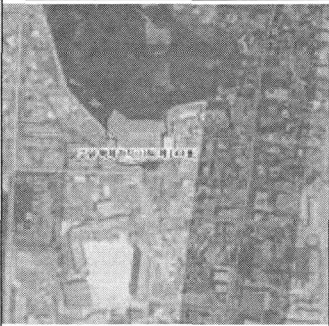
현재 문화재의 위치를 통해 나눈 문화재 유형에 따라 구분해보면 도시지역과 근접한 도시형 문화재의 경우 문화재 보호법보다는 국토계획법이 주변지역에 더 큰 영향을 주고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 도시지역과 멀리 떨어져 위치한 비도시형 문화재의 경우 규제간의 격차가 크게 나타나지 않으며, 문화재 주변지역 규제 또한 거리와 용도지역의 영향을 받기보다는 주변지역의 환경에 따라 규제내용이 달라지는 것을 확인할 수 있었다.

따라서 유형별 분석을 종합하여 관리방안에 있어서 적용해야할 요소를 정리하였으며, 그 결과는 표 9와 같다.

IV. 유형별 관리 방안

본 연구의 목적은 문화재와 그 주변지역을 효과적으로 관리하고 보호하기 위해서 어떠한 법·제도적 개선이 필요한지에 대해 알아보는 것이다. 이를

표 9. 유형별 주변지역 현황 및 규제 분석 종합
Table 9. Comprehensive analysis by type

유형 Type	도시형 U_type	비도시형 N_type	혼합형 M_type
현황 및 문제점 Current Situation and Problems	- 문화재의 고립현상 심화 - Deepening isolation phenomenon of cultural property - 주변지역의 개발 저해요인으로 인식됨 - Cultural properties recognized as barriers to the development of the surrounding area - 기존 환경의 개발밀도 조정이 용이하지 않음 - Not easy to adjusting the development density of the existing environment	- 주변지역의 주거 및 생산활동과 상호 교류가 적음 - Cultural property has not effect barely on Residential and production activities of the surrounding area - 문화재에 대한 인식이 낮음 - Low awareness of cultural property	- 도시지역과의 거리에 따라 문화재 주변지역과 문화재와의 역사 문화환경적 격차 발생 - Depending on the distance of Cultural assets from urban areas, the surrounding area of Cultural assets has different historical-cultural environment
			
규제현황 Current Regulation	- 현상변경허용기준과 용도지역제도에 따른 높이규제의 차이가 큼 - Between Cultural protection Regulations and Zoning, the restriction on the height has greater difference - 문화재와의 거리보다는 용도지역의 종류가 높이규제 더 큰 비중을 차지함	- 현상변경허용기준과 용도지역제도에 따른 높이규제의 차이가 거의 없음 - Between Cultural protection Regulations and zoning Regulations, the restriction on the height hardly has difference	- 현상변경허용기준과 용도지역제도에 따른 높이규제의 차이는 문화재와의 거리에 따라 달라짐 - Between Cultural protection Regulations and zoning Regulations, the restriction on the height has difference according to distance of Cultural assets from urban areas
개선방안 Need for improved	- 문화재의 규모를 고려한 개별적 관리방안 필요 - Management Plan is necessary to separate and Consider the size of Cultural Heritage. - 점선면적 공간분포특성을 고려한 대안 제시 - Management plan is required to consider Spatial Distribution Characteristics	- 문화재의 가치 및 인식을 증진시키는 관리방안 필요 - Management plan is necessary to improve the awareness and the value of cultural property - 용도지역규제와 문화재보호규제와의 차이점을 반영하여 이중규제의 단순화 - Regulations need to be simplified	- 주변지역의 시가화 진행정도와 도시지역과의 거리에 따른 차별적 관리방안 필요 - According to urbanization progress and the distance of Cultural assets from urban areas, discriminatory management plan is needed

위해 문화재와 그 주변지역의 현황과 규제내용을 살펴보았다. 이로써 문화재와 그 주변지역에 대한 효과적 관리 및 보호를 위해서는 어느 법에서나 동일한 규제가 제시되어야 한다는 결과가 도출되었다.

따라서 본 연구에서는 주변지역 입지여건에 따른 유형을 기초로 하여 관련현황을 분석하였고 이에 적합한 제도적 개선방안을 제시하고자 한다.

1) 도시형 문화재

먼저 문화재의 종류에 따라 점적·선적·면적문화재로 구분하였는데 문화재의 규모 즉, 공간분포가 주변지역에 영향을 줄 경우를 고려하였기 때문이다. 도시형, 비도시형, 혼합형 문화재 중 문화재의 공간 분포특성에 가장 큰 영향을 받는 유형은 도시형이 있다.

특히, 점적문화재의 경우 도시지역과 가까울수록 문화재의 고립과 단절이 가장 큰 문화재 보호의 취약점으로 나타나고 있다. 이를 막기 위한 문화재보호정책은 문화재주변의 일정범위를 역사문화환경보전지역으로 지정하여 관리·보전하는 면적보전을 목표로 하고 있다. 예를 들면, 서울시의 조례에 따른 문화재 양각규제에서는 문화재의 고립 및 단절을 방지하고자 문화재 보호구역 범위를 문화재 높이의 2배로 구획하고 있다.

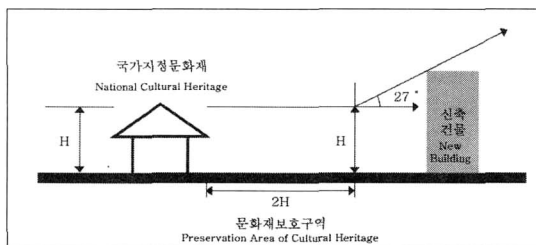


그림 4. 서울시 문화재 주변 높이규제
Figure 3. Building Height Regulation in Seoul City

(출처 : 서울시, 2002)

이 보호정책은 문화재와의 거리에 따른 범위지정이라는 단순한 형태를 띄고 있다. 하지만 문화재 보호에 위협이 되는 고립과 단절현상은 계속되고 있으며, 아울러 주변지역의 노후화 등의 문제로 확산되고 있다. 이는 도시의 구조와 발전, 개발양상을 고려하기보다는 문화재의 보호만을 고려한 결과이며, 이를 보완하기 위한 문화재 보호정책의 변화가 필요하다. 따라서 일정범위의 역사문화환경 보전지역의 지정에 있어서 문화재로 연결되는 가로 및 경관을 유지할 수 있는 선형의 범위지정을 고려할 필요가 있다.

선적문화재의 경우 내부공간과 외부공간에 대한 규제가 달리 적용되고 있다. 성벽, 성곽의 경우 문화재 주변을 따라 보행공간이 구성되어 있는 경우가 대부분이므로 주변의 도로 및 오픈스페이스 등에서 문화재를 조망할 때의 경관이 중요한 요소로 작용한다. 따라서 내부공간과 외부공간의 관리 방향을 달리할 필요가 있으며, 내부공간은 문화재를 강조할 수 있는 계획을 수립하여 문화재의 역사적 가치를 반영할 필요가 있다. 외부공간은 각 지역 랜드 마크와의 조망적 연결을 유도하는 등 주변지역에 대한 경관계획을 의무화해야 적절한 조망을 확보할 수 있다.

면적문화재는 대부분 중규모의 건축물로 문화재 주변에 녹지 및 공원이 조성되어 있는 것을 볼 수 있으며, 이러한 경우 문화재라는 특수성보다는 도시조직의 하나로서 다루어질 필요가 있다. 따라서 도시형 면적문화재에 대해서는 면적 문화재 주변지역을 포괄하는 지구단위계획을 통해 문화재의 보존과 주변지역의 토지이용의 효율을 제고할 수 있도록 해야 할 것이다.

2) 비도시형 문화재

비도시형문화재는 도시지역에 인접하지 않은 산

림에 주로 입지하고 있으며, 용도지역상 녹지지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보존지역에 입지하고 있어 다른 토지이용규제와 마찰을 빚는 지역이 적다. 따라서 문화재의 보존을 위한 주변지역 관리방법에 있어서 보다 유용한 결과를 도출할 수 있다. 문화재 주변지역의 높이규제는 점·선·면적 문화재의 1구역(보존구역)의 범위가 각각평균 100m, 200m, 50m로 나타났다. 또한, 도시형 문화재와는 달리 토지사용에 있어서 비교적 단순한 형태를 띠고 있다. 따라서 보존구역을 조정한 후 그 외의 범위에 대해서는 예외적으로 비도시지역의 문화재관련 용도지구를 지정하여 문화재에 대한 인식을 높이는 등 기존 규제와는 다른 비도시지역에서만 규제를 운영할 필요가 있다.

3) 혼합형 문화재

혼합형문화재는 용도지역상 비도시지역에 입지하고 있다. 하지만 주변지역 용도지역을 구분하면 그림 4와 같이 나눌 수 있다.

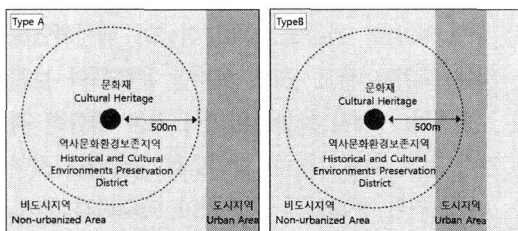


그림 5. 혼합형문화재 용도지역 분포별 구분
Figure 4. Diagram of M-Type by Zoning Distribution

타입 A처럼 문화재의 위치가 도시지역과 멀리 떨어져 있는 경우, 규제간의 격차가 크게 발생하지 않는다. 문화재 주변지역에 규제가 있어서 도시지역과의 거리가 다소 떨어져 있고, 주변지역 현황이 비도시형 문화재와 비슷한 형태를 띠고 있다. 하지만 비도시형 문화재보다 실제 토지사용면적비율이

높으며, 이는 향후 시가화될 잠재력을 지니고 있음을 보여준다. 따라서 타입 A의 문화재를 포함하는 지역은 도시기본계획상의 장래 계획에 근거하여 관리방안을 수립하되, 문화재 보호법을 일방적으로 우선하여 적용하지 않거나 또는 문화재 보호법을 우선 적용하는 지역과 그렇지 않은 지역으로 구분하여 관리하는 것이 필요할 것이다.

타입 B의 경우 문화재와 도시지역과의 거리가 가까운 경우 주변지역의 규제가 세분화됨을 알 수 있다. 주변지역을 살펴보면 도시화 및 개발이 진행되고 있는 경우가 대부분이다. 따라서 타입 B의 문화재에 대해서는 향후 도시화의 진행을 대비하여 아직 도시조직이 뚜렷하게 자리 잡지 않은 지역을 대상으로 장기적인 도시발전방향을 수립하고 이에 따른 지구단위계획지구로 지정하여 관리할 필요가 있다.

V. 결론 및 향후 연구 관제

문화재는 역사적 가치, 희소성 그리고 지역에서 장소성 및 고유성을 창출하는 보존해야 할 대상이다. 이를 위해 운영되고 있는 문화재 보호규제는 문화재만을 보존하는 것에서 확장되어 문화재 주변의 역사문화환경까지 보존하고 있다. 하지만 문화재 주변지역에 대한 문화재 보호규제 지정에 있어서 주변의 입지여건은 물론, 문화재의 속성을 무시한 획일적인 규제가 지정되었다. 이로 인해, 문화재 주변지역의 노후화 및 토지이용의 효율저하 등의 문제가 발생하고 있다.

본 연구에서는 이러한 문제를 해결하기 위해서는 문화재 및 주변지역에 대한 공통적인 문제점의 도출과 이에 대응한 관리방안을 제시할 필요가 있어, 문화재의 공간분포 및 입지여건 특성에 따라 문화재를 유형화하였다.

문화재 주변지역의 입지여건에 따른 유형을 기초로 하여 주변지역 현황 및 문제점 그리고 규제현황

을 분석하였다. 또한 공간적 분포특성인 점적·선적·면적 특성으로 구분하여 문화재의 공간분포특성이 주변지역에 문제를 유발하거나 규제에 있어서 마찰이 있는지를 알아보았다. 그 결과 도시형, 비도시형, 혼합형이 각기 다른 요소와 연결되는 것을 알 수 있었다.

도시형문화재의 경우 기존 환경의 개발밀도 조정이 용이하지 않다는 현황으로 인해 보호규제와 용도지역규제간의 격차가 크게 나타났으며, 규제 측면에서도 용도지역규제가 문화재와의 거리보다 더 큰 영향을 미치고 있었다. 이를 해소하기 위해서는 문화재의 규모를 고려한 개별적 관리방안이 필요한 것으로 보여졌다. 따라서 도시형문화재는 점적·선적·면적문화재로 구분하여 각기 다른 관리방안을 제시하였다.

비도시형문화재의 경우 주변지역의 주거 및 생산 활동이 문화재보호에 있어서 위협이 되지 않는 현황이었으나, 더불어 문화재에 대한 인식이 두드러지지 않았다는 것이 한계로 나타났다. 또한, 보호규제와 용도지역규제간의 차이가 거의 나타나지 않았기에, 비도시형 문화재의 인식 및 가치를 향상할 수 있는 문화재관련용도지구 등의 도입을 통해 이중규제의 단순화를 제시하였다.

혼합형문화재의 경우 도시지역과의 거리에 따라 주변 역사문화환경의 차이가 발생하였으며, 주로 관광요소로서의 역할이 어느 정도 활성화되어 있는지에 따라 차이를 확인할 수 있었다. 따라서 도시지역과의 거리에 따라 관리방안을 달리 제시하였다.

문화재 보호법에 의한 문화재보호규제는 주변지역 건축물 높이규제를 주로 적용하고 있는데, 도시화 정도에 따라 개별 토지에 적용되는 규제에 차이가 발생하고 있고, 비도시지역보다 도시지역에서 규제간의 격차가 크게 나타나는 것으로 분석되었다. 또한, 비도시지역보다 도시지역에서 문화재 주변지역을 보호하기 위한 구역의 가용면적이 작으며, 문

화재 보호를 위한 규제에 있어서 비도시지역보다 도시지역에서 국토계획법의 비중이 더 큰 것으로 나타났다.

문화재 주변의 토지에 대한 규제의 시초는 단일 문화재만을 중점적으로 보호하여 발생하는 문화재의 고립과 훼손으로 인한 문제점을 해소하고자 일단의 범위를 통제하여 역사문화환경을 구축하고자 하는 것이었다. 하지만 범위의 지정에 있어서 규제가 적용되는 지역에 대한 이해 및 반영이 미비하였고, 이로 인해 주변지역의 노후화는 물론 문화재의 중요성 및 가치가 저해되고 있다. 이는 하나의 토지에 보전과 개발이라는 두가지 목적이 충돌하여 빚어진 결과이다. 이와 같이 문화재의 면적보전정책은 토지이용의 효율성과 형평성의 문제를 야기하고 있으며, 적절한 관리방안의 필요성이 증대하고 있다.

비록 본 연구에서는 자료수집의 한계로 인해 주변지역의 유형화를 진행함에 있어 다양한 변수를 고려하지 못하였고, 정확한 보존구역의 범위를 제시하지 못하였으나, 역사문화환경을 조성할 수 있는 보존구역 범위의 기준을 일부분이나마 제시하였다는 점에 의의를 두고 있다. 하지만 문화재의 보전과 주변지역의 개발환경에 있어서 가장 중요한 것은 양측 모두 수용 가능한 합의점을 도출하는 것이다. 이를 위한 문화재의 영향권이 어디까지 인지, 문화재를 고립시키지 않는 개발밀도는 얼마인지 등 기본 개념에 대한 연구가 미비하다는 점이 연구의 진행에 있어서 가장 안타까운 점이었다.

본 연구의 한계 및 향후 연구과제는 다음과 같다. 첫째, 문화재 주변지역에 대해 자료수집의 한계로 인해 다양한 변수를 고려하지 못하였고, 문화재 보호를 위한 문화재 보존구역의 정확한 범위를 지정할 수 없었다. 둘째, 구체적인 유형별 관리방안을 제시하지 못하였다. 따라서 향후 연구에서는 보다 다양한 변수를 고려하여 문화재 보존구역의 정확한

범위를 지정할 필요가 있으며, 또한 구체적인 유형별 관리 방안을 마련하기 위해서 사례분석을 통해 보다 구체적인 관리방안 수립에 대한 연구가 필요할 것이다.

- 주1. 역사문화환경: 문화재 주변의 자연경관이나 역사적·문화적인 가치가 뛰어난 공간으로서 문화재와 함께 보호할 필요성이 있는 주변 환경을 말함(문화재보호법 제2조 6항)
- 주2. 국가지정문화재 : 문화재 보호법 상의 지정문화재 중 문화재청장이 지정하는 문화재로 국보, 보물, 사적, 명승, 천연기념물, 중요무형문화재, 중요민속문화재로 분류된다.

인용문헌

References

- 고경남, 2012. "문화재 현상변경허용기준의 문제점과 개선방안 연구", 목원대학교 석사학위논문.
Ko, K.N., 2012. "A Study on Improving the Allowable Standards for Changing the Status of Cultural Heritage", Master's Degree Dissertation, Mokwon University.
- 김기호, 2004. "도시역사환경 보존-면적보존을 중심으로", 「건축연사연구」, 13(4):156-162..
Kim, K.H., 2004. "Preservation of Historical and Cultural Environments in Cities - focused on Area-based Conservation", *Journal of Architectural History*, 13(4):156-162.
- 김동찬·임진강, 2012. "문화재 주변 현상변경허가 신청안 분석 및 문제점에 관한 연구", 「한국전통조경학회지」, 30(1): 22-30.
Kim, D.C., Lim, J.K., 2012, "A Study on Analysis and Problems of Deliberation to Change the Present Condition Around Cultural Properties", *Journal of Korean Institute of Traditional Landscape Architecture*, 30(1): 22-30.
- 김정원·김기호, 2001 "도시역사환경의 면적보존을 위한 도시계획제도 운영특성 연구", 「한국도시설계학회 추계학술발표대회 논문집」, 경주시: 경주대학교.
- 김준우·안건혁, 2005. "임지특성을 고려한 문화재 주변지역 관리방안 연구", 「한국도시설계학회 추계학술발표대회 논문집」, 청주시: 충북대학교.
Kim, J.W., Ahn, K.H., 2005. "A Study on Control Methods of Areas around the Cultural Assets", *Autumn Conference Urban Design Institute of Korea*, Cheongju City: Chungbuk National University.
- 도동철, 2003. "문화재 주변 건축물의 높이규제 방안에 관한 연구", 연세대학교 석사논문.
Do Dong-Chul, 2003. "A study on the control of building heights around the cultural assets ", Master's Degree Dissertation, Yonsei University.
- 서울시, 2002. 문화재 관련 업무처리요령. 서울
Seoul City, 2002. "Business processes guideline related to Cultural Heritage", Seoul.
- 안용진, 2004. "문화재 주변 건축물 높이규제 방식의 제안 및 평가", 서울대학교 박사학위논문.
Ahn, Y.J., 2004. "A Proposition and Evaluation on Building Height Control near Historic Landmarks", Ph. D. Dissertation, Seoul National University.
- 윤장섭·김대익·조희철, 1986. "도시내 문화재 주변 지역의 건축제한 기준에 관한 연구(2)", 「대한건축학회지」, 2(3):3-8.
Yoon, C.S., Kim, D.E., Cho, H.C., 1986. "A Study on the Urban Development Criteria for Conservation of Architectural Heritages(Continued)", *Journal of the architectural institute of Korea*, 2(3):3-8.
- 이호정·김기호, 2001. "우리나라 도시계획에서 역사환경 보존의 전개과정 연구", 「한국도시설계학회 추계학술발표대회 논문집」, 경주시: 경주대학교.

- Lee, H.J. and Kim, K.H., 2001. "A Study on Historical Development of Area-based Conservation based on Urban Planning in Korea", *Autumn Conference Urban Design Institute of Korea*, Gyeongju City: GyeongJu University.
11. 장민영·이명훈, 2011. "문화재 보전과 도시계획 연계를 통한 역사문화환경 관리방안 연구", 「국토계획」, 46(1): 171-187.
- Jang, M.Y., Lee, M.H., 2011. "A Study on the Management System of Historic and Cultural Environments by the Collaboration of Heritage Preservation and Urban Planning", *Journal of Korea Planners Association*, 46(1): 171-187.
12. 장옥연, 2003. "우리나라 역사환경 보존의 경향과 특성", 「도시설계」, 10(1): 21-37.
- Jang, O.Y., 2003. "The Characteristics of Area-based Conservation in Korea", *Journal of The Urban Design Institute of Korea*, 10(1): 21-37.
13. 장윤배 외 2인, 2010. "문화재 입지특성에 따른 유형 분류와 규제 개선 방안에 관한 연구", 「국토계획」, 45(4): 5-16.
- Chang, Y.B., Lee, H., and Boh, B.D., 2010. "Improvement of Building Control near Historic Monuments", *Journal of Korea Planners Association*, 45(4): 5-16.
14. 장호수, 2002. "문화재학개론", 백산자료원
- Jang, H.S., 2002. "An Introduction of Cultural Heritage", Baiksang publishing house.
15. 정 석, 2009. "역사문화환경의 면적보전제도 도입 방안", 「도시설계」, 10(4): 233-248
- Jeong, S., 2009. "A Study on the Area-based Conservation System for Historic and Cultural Environments", *Journal of The Urban Design Institute of Korea*, 10(4): 233-248
16. 최형석, 1999. "역사경관보전을 위한 건축물 높이 규제에 관한 연구", 서울대학교 박사학위논문.
- Choi, H.S., 1999. "Control of building height to preserve urban historic landscapes in Korea", Ph. D. Dissertation, Seoul National University.

논 문 투 고	2013-11-01
심 사 완 료	2013-12-02
수 정 일	2014-01-30
게 재 확 정 일	2013-12-02
최 종 본 접 수	2014-01-30