

역사문화환경 보존 및 회복을 위한 문화적 도시계획 수립 방안 연구*

A Study on Culture-Oriented Urban Planning for Conserving and Restoring Cultural and Historical Environment

채미옥**

Chae, Mie-Oak

Abstract

Along with urban regeneration, the enhancement of the quality of life and cultural diversity of a city has become one of the major tasks of urban planning. This paper analyzed the relation between urban planning and cultural/historical environment, and reviewed problems and limitations of urban planning which was mainly focused on economic efficiency and urban functions. This study proposed several requisite urban planning tasks for preservation and restoration of the historical and cultural environment in historic cities. Historic cities which had been capital of the dynasties in the past, have various tangible and intangible cultural heritages related with national governance. A mere conservation of respective cultural heritages is not enough to preserve the historical identity of the cities. The conceptual framework of Ancient Capital Conservation Plan (ACCP) is presented in this paper, as one of alternatives. In order to enhance the cultural diversity of a city, not just a historical city, urban planning paradigm needs to be culture-oriented by treating heritage related factors as one of key indicators of planning same as population and urban infrastructures in the aspect of conserving and restoring historical context and environment of a city.

키워드 문화적 도시계획, 역사도시조성계획, 고도보존계획, 역사문화경관, 역사문화환경
Keywords Culture-oriented Urban Plan, Historic City Conservation Plan, Ancient Capital Conservation Plan, Historic & Cultural Landscape, Historic and Cultural Environment

1. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

문화가 도시경쟁력을 좌우하는 시대로 접어들었다. 2016년 발표된 UN의 신도시 아젠다에서는 포용적 도시계획을 제시하면서, 유무형의 문화유산을 활용한 문화적 다양성의 중요성을 언급

하였다(UN, 2016).

도시의 문화적 다양성과 가치는 그 도시만이 갖는 역사적 정체성과 문화적 고유성에 의해 크게 좌우된다. 전통문화경관의 중요성이 증대되면서, 다양한 유무형의 역사문화유산이 분포해 있는 역사도시와 고도(古都)에 대한 관심도 높아지고 있다. 도시정책도 도시용지공급 확대와 신개발 중심에서 기존의 도시조직, 생활공간을 재 활용하여 도시문화를 높이는 도시재생정책으로 무게중

* 이 논문은 문화재청으로부터 위탁받아 수행한 「고도보존에 관한 기초조사연구」(2007), 「부여, 공주, 경주고도보존계획」(2009, 2011, 2014)을 기초로 작성하였으며, 2016년 3월 한국건축역사학회 3월 월례학술세미나 발표 자료, 2017년 10월 대한국토·도시계획학회 추계학술대회에서 발표한 논문을 수정·보완한 것임

** Previous Korea Appraisal Board Research Institute President (mochae1223@hanmail.net)

심이 바뀌고 있다.

그 동안 서울을 비롯한 몇몇 도시에서 역사문화자원과 역사문화환경 보존을 중요 정책방향으로 제시하고 추진해왔다. 하지만, 대부분의 도시계획에서 역사문화유산은 계획의 부수적인 요소에서 크게 벗어나지 못했다. 문화재보호구역을 보존지구로 포함시키거나, 보존지구 면적을 넓히고, 일부 유적지와 그 주변 지역을 대상으로 지구단위계획을 수립하는 수준이었다.

이 논문은 도시의 문화가치를 높이는 방안으로, 도시의 역사성과 역사문화환경을 도시계획의 핵심요소로 끌어올려, 문화 지향적 도시계획을 수립하는 실천적 계획방안을 제시하는 데 목적이 있다.

2. 연구의 범위 및 방법

이 논문은 도시문화 및 역사문화환경과 관련한 이론고찰과 제도분석, 실제 수립된 도시기본계획과 고도(古都)보존계획 사례를 기초로 문화 지향적 도시계획의 수립 필요성과 계획방법을 제시한다.

2장에서 선행연구를 통해 문화도시, 역사도시, 고도의 특성 차이를 고찰하고, 역사문화환경의 개념을 검토한다. 3장에서는 제도적 측면에서 도시계획과 역사문화환경의 관계성과 그 변화추이를 고찰한다. 도시계획 관련 법령에서 규정하고 있는 역사문화유산 및 역사문화환경 보존 관련 용도지역·지구 등의 변천과정을 검토한다. 아울러 서울시 도시기본계획을 중심으로 도시기본계획에 반영된 역사문화유산 및 역사문화환경 관련 계획의 변천과 한계를 분석한다.

4장에서는 현행 도시계획의 문제점, 역사적 진정성 보존논리 등을 검토하여, 도시의 역사성과 역사문화환경 관리를 위한 문화적 도시계획에서 짚어봐야 할 중요 쟁점사항과 과제를 도출한다.

5장에서는 문화적 도시계획 수립방안의 구체적 사례로 고도의 역사문화환경과 그 구성요소, 이를 기초로 한 역사적 공간골격 해석, 계획수립방법, 기존의 주민참여나 도시재생사업과 구별되는 고도의 재생방법 등을 소개한다. 6장에서는 이 논문의 결론으로 문화적 도시계획의 과제 및 계획수립 방향을 제시한다.

II. 선행연구 및 이론적 고찰

1. 문화도시, 역사도시, 고도의 정의

모든 도시가 문화적 요소를 가지고 있지만, 도시 차원에서 문화를 대표 상품으로 내세우는 도시는 ‘문화도시’, ‘역사도시’, ‘古都’가 있다. 이들은 모두 큰 구분 없이 사용되는 경우가 많으나, 세부적으로는 차이가 있다.

문화도시는 가장 광의의 개념을 가지고 있다. 임학순 외(1996)

는 ‘문화도시란 도시의 개성과 역사를 살린 도시’, ‘아름답고 여유로운 공간을 갖춘 도시’, ‘도시 정책과 문화정책이 연계되어 폭넓은 문화예술 활동이 이루어져 도시 활성화 및 지속가능한 도시정책이 추진되는 도시’로 규정한 바 있다. 송인호(2004)는 ‘역사성을 바탕으로 자기정체성을 갖고 있는 도시이며, 공공성이 확장되고 보장되는 도시로 정의’하였다. 이 같은 문화도시가 우리나라에 도입되기 시작한 것은 2001년 개정된 도시계획법에서 문화도시를 시범도시로 지정할 수 있도록 규정하면서부터이다(추용욱 외, 2006).¹⁾

그 이후 각 부처에서 ‘광주아시아문화중심도시’, ‘전주전통문화도시’ 조성사업 등을 추진하였다. 2013년 말에 제정된 「지역문화진흥법」에서는 지역의 문화자원을 활용한 지역발전을 촉진하기 위하여 문화예술·문화산업·관광·전통·역사·영상문화도시 등을 지정할 수 있도록 규정하고 있다.

한편 ‘역사도시’는 2000년대 초반까지 역사도시와 고도는 큰 구분 없이 사용되는 경향이 많았다. 역사도시는 역사적 가치를 지닌 도시로서, 도시의 역사적 가치는 문화재가 많고 적음에 있는 것이 아니라 도시자체가 역사의 모습과 양식을 이어받아 역사성을 가진 곳으로 정의되어왔다(김영대, 1993; 손정목, 1993; 안동만, 1993; 박훈, 2012).

‘고도’는 큰 범주에서 역사도시에 속하나, 일반적인 역사도시와는 구분되는 구체적 특징을 가진 가장 협의의 역사도시 개념이다. 2004년 「고도보존에 관한 특별법(이하: 고도보존법)」이 제정되면서 역사도시와 고도에 대한 명확한 구분이 이루어졌다. 「고도보존법」에서는 고도를 “과거 우리 민족의 정치, 문화의 중심지로서 역사상 중요한 지위를 가진 경주, 부여, 공주, 익산, 그 밖에 대통령령이 정하는 지역”으로 규정하고 있다. 정재훈(2009)은 ‘고도’를 ‘왕도’로 규정하였고, 채미옥 외(2007a)는 고도를 국가 통치의 중심지 역할을 하여 궁궐, 왕성, 주작대로 등 국가 통치와 관련된 다양한 유무형의 역사문화유산과 정치적·역사적 사실이 공간적으로 농축되어 있는 곳으로 규정하였다.

2. 역사문화경관 및 환경의 개념 검토

도시의 역사문화환경(historical & cultural environment) 또는 경관(historical & cultural landscape)의 개념은 1933년 아테네헌장에서 ‘도시의 역사적 유산’을 도시계획의 주요 주제로 다루면서 시작되었다. 그 후 문화유산 보존과 관련한 국제헌장인 베니스헌장(The Venice Charter)에서 역사적 기념물의 개념을 확장하여 도시와 농촌의 입지환경을 기념물에 포함하도록 한 바 있다(이코모스 코리아, 2010). 이에 따라 프랑스에서는 말로법에서 도시 역사문화경관의 보전대상을 지구차원으로 확대하였고, 점차적으로 도시계획적 관리개념이 도입되었다. 그후 2000년 제정된 도시재생법(Loi Relative à la Solidarité et au Renouvellement

ment Urbains)에 의해 도시 역사문화경관에 대한 통합적 관리가 시작되었다(임유경 외, 2011).

우리나라에서는 역사문화환경과 역사문화경관은 역사문화유산에 초점을 맞춘 개념과 광의의 지역개념으로 보는 관점으로 구분되나, 현재는 역사문화경관과 역사문화환경이 거의 구분없이 사용되고 있다. 진영환(1982)은 역사경관을 독립적으로 위치한 역사적 가치가 높은 구조물과 주변의 공간이 이루는 경관으로 규정한 바 있다.³⁾ 이 같은 역사문화경관 개념은 점점 광역화되고 일반 개념화하여 안동만(1991)은 역사경관은 과거의 경관으로서 모든 경관은 역사의 결과물이며, 한 시대를 반영하기 때문에 역사경관으로 간주될 수 있다고 하여, 포괄적인 개념으로 접근하였다. 최형석(2001)은 역사경관은 협의로는 문화재, 전통건축물과 같이 현행법에서 보전하고 있는 경관을 의미하나, 광의로는 그 지역의 역사를 이해하기 위하여 보전할 가치가 있는 경관으로서, 역사성을 가지고 있는 문화유적 및 문화유산 등의 문화요소, 자연요소 등을 포괄하는 것으로 규정하였다. 강동진·최동식(2002)은 단일한 문화재나 기념물에서 벗어나 역사도시, 역사마을, 일부의 정체성을 지닌 지역 또는 지구를 의미하는 것으로, 강성원 외(2006)는 오래된 건축물 혹은 문화유산, 사적(史蹟), 도시조직과 같이 지속적으로 누적되어 이루어진 도시환경을 들고 있다.

현행 제도에서는 역사문화경관보다 역사문화환경이라는 용어를 사용하고 있다. 「문화재보호법」에서는 역사문화환경을 '문화재주변의 자연경관이나 역사적·문화적인 가치가 뛰어난 공간으로서 문화재와 함께 보호할 필요성이 있는 주변 환경(법 제2조 제6항)'으로 규정하고 있다.

반면 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하, 국토계획법)」에서는 역사문화환경에 대한 개념이 직접 규정되어있지 않다. 다만 시행령상의 계획수립기준(광역도시계획·도시기본계획·도시관리계획 수립기준)으로 '문화재 및 역사문화환경 등을 충분히 고려하여 수립할 것'을 규정하고 있다.

3. 역사문화환경 관리 관련 선행 연구

우리나라에서 역사문화유산은 「문화재보호법」과 문화재보존정책의 고유 영역으로 치부되어왔고, 도시공간에서는 개발의 걸림돌로 간주되는 경우가 많았다. 하지만 도시의 문화가치가 중요하게 인식되면서, 역사문화유산의 중요성에 대한 인식이 높아지고 있다.

이에 따라 사회적 관심도 '단위 문화재' 중심에서 도시의 '역사문화환경'으로, 점적인 문화재에서 환경적·면적(面的)인 문화재로 그 대상이 확장되었다. 단위 문화재만이 아니라 면적인 측면에서 건축물, 시설물에 대한 사건과 문화적 공간을 역사환경관리와 도시계획 등에 활용하고, 문화유산과 그 주변 건축물 등의 환경을 포괄한 역사문화경관을 도시차원의 도시설계, 지구단위계획 및 도

시계획적으로 관리해야한다는 주장이 제기되었다(김영대, 1993; 안동만, 1991, 1993; 강태호, 1993; Kim, K.D., 1999; 강동진·최동식, 2002; 김기호, 2004; 정석, 2009; 박훈, 2012).

채미옥(2009, 2010), 채미옥 외(2007a, 2009, 2011, 2014)는 도시차원의 도시계획적 접근을 통한 역사문화관리 필요성을 주장하고, 이를 구체화하여, 경주, 공주, 부여를 대상으로 고도보존계획을 수립하였다. 이난정·양승우(2017)는 강, 도로 등과 연계한 공간행태적 분석을 통해 한성백제궁궐터로 지정되는 풍납토성의 역사적 골격을 해석하였다.

이렇듯 문화유산과 역사문화환경 보전 및 관리에 대한 도시차원의 공간 분석과 공간관리의 중요성 지적이 늘고 있고, 도시계획과 별도로 도시차원의 역사문화환경관리 계획이 수립되고 있는 것은, 기존에 수립된 도시계획의 한계에 기인하는 것으로 볼 수 있다. 이는 또한 도시계획 수립 방법과 기준의 문화적 개편 필요성이 높음을 시사하는 것이기도 하다.

III. 역사문화환경 관련 도시계획제도의 변화 검토 및 평가

1. 도시관리계획과 역사문화환경의 제도적 관계성과 문제점 검토

1) 제도적 관계성 검토

도시기본계획은 도시의 기본적인 공간구조와 장기발전방향, 개발예정지, 교통축, 보전축 설정 등을 통해 역사문화환경에 직·간접적으로 영향을 준다. 특히 도시관리계획에서 수립하는 토지이용계획은 공간에 부착되어있는 역사문화유산 주변 지역의 보전과 관리에 직접적인 영향을 미친다.

우리나라의 공간계획에서 역사문화유산의 보존이 처음으로 규정된 것은 1972년 「국토이용관리법」에 의해서이다. 채미옥 외(2007b)에 의하면 1972년 제정된 「국토이용관리법」은 전국을 도시지역, 농업지역, 공업지역, 산림지역, 자연환경 및 문화재보전지역, 유보지역의 6개 용도지역으로 구분을 하였다. 문화재보전이 국토를 구분하는 6개 용도지역의 하나로 들어가 있었던 것이다. 하지만, 1980년 「국토이용관리법」이 개정되면서 문화재는 공식적인 용도지역 구분체계에서 빠지고 자연환경보전지역의 하부구성요소로 변경되었다.

이후 역사문화유산은 국토관리의 큰 틀에서 배제되고, 「문화재보호법」상의 문화재보호 대상의 범주에만 귀속되어, 「문화재보호법」에서 지정한 '문화재보호구역'이라는 토지이용규제의 범주로 다루어지게 되었다. 이는 문화재로 지정된 것만 보존하고 문화재로 지정되지 않은 것은 모두 개발할 수 있다는 인식을 야기하는 결과를 낳게 되었다.

한편 계획적 차원이 아닌 개별 건축물을 관리하는 「건축법」시

행령(제8조 제4항)에서 문화재보호구역 주변의 건축은 시장의 사전승인을 받도록 하였으나, 이 규정도 토지이용규제 완화위원회에서 폐지되면서, 2000년 이후부터 「문화재보호법」에서 국가지정문화재로부터 500m 이내 지역을 영향검토구역으로 지정하여 이 지역 내에서 이루어지는 개발사업이 문화재에 미치는 영향을 심의한 후 개발을 허가하고 있다. 「현상변경허가구역」은 2012년 「문화재보호법」 개정 시 「역사문화환경보존지역」으로 명칭이 변경되었다.

「도시계획법」은 「국토이용관리법」보다 10년 빠른 1962년에 제정되었으나, 문화재 관련 규정은 1971년 1월 개정된 도시계획법에서 용도지구 내 보존지구를 신설하면서 시작되었다. 1971년 개정법에서는 역사상 중요한 의미가 있는 건조물, 사적지 등의 문화재와 군사시설의 보호를 보존지구로 지정할 수 있도록 하였다. 1973년에는 미관지구(1종~5종)를 도입하였고, 보존지구와 미관지구는 2000년 법, 시행령 개정으로 각각 역사문화미관지구, 문화자원보존지구 등으로 세분되었다(이호정·김기호, 2001).

이후 미관지구는 2017년 시행령 개정을 통해 없어지고 일부 기능이 「경관지구」로 포함되었고, 보존지구는 「보호지구」로 바뀌었다. 이에 따라, 현재 우리나라의 도시계획체계에서 역사문화환경보존과 관련된 용도지구는 경관지구 상의 특화경관지구와 역사문화환경보존지구이다.

이외에 문화재 주변 지역 관리를 주목적으로 도입된 것은 아니지만, 고도지구(최고고도지구), 지구단위계획제도 등도 건축물 높이 등의 관리를 통해 역사문화경관을 보존하는 수단으로 사용된다.

2) 제도적 한계점 검토

계획적 국토관리를 목표로 「국토이용관리법」과 「도시계획법」을 통합한 「국토계획법」은 도시계획 수립 시 환경성 검토, 토지적성평가 등을 실시하도록 하여 환경에 미치는 영향을 최소화하도록 규정하고 있다. 그러나 역사문화유산이나 역사문화환경에 대한 고려는 낮아, 도시계획 수립 시 역사문화환경에 대한 영향검토 규정은 없다. 「국토계획법」상의 도시계획에서 역사문화유산이나 그 주변의 환경 등은, 문화유산의 범위나 성격과 관계없이 도시계획 대상이 아닌 토지이용규제 대상의 하나로 간주되어왔다. 이에 따라 「문화재보호법」에서 지정한 「문화재보호구역」과 「역사문화환경보존지역」을 각각 용도지구로 받아주고 있을 뿐이다.

이같은 용도지구는 모든 지역에 지정되는 것이 아니라 일부 지역만 기 지정된 용도지역 위에 중복지정되기 때문에 부가적인 규제라는 인식이 강하다. 이에 따라 당해 용도지구가 지정되지 않은 지역의 행위규제 내용과 비교하여 규제완화를 요구하는 민원이 제기되는 경우가 많다.

또한 관리 방법에 있어서도 과거 역사문화환경보존지구나 역사문화미관지구, 최고고도지구, 경관지구 등은 건물 높이와 층수 관리가 대부분이다. 그것도 일부 지역의 전통문화지역이나 유산지구 주변에 한정되어있다는 한계가 있다. 자연환경보전지역이

나, 개발제한구역, 도시자연공원구역, 수산자원보호구역과 같이 광역적으로 지정하여 자연환경 등을 보전하는 용도지역, 용도구역과 크게 대비된다. 이에 따라 고도의 역사적 중심지, 궁궐, 세계유산지역 등과 같이 주변 지역과 함께 광역적 관리가 필요한 지역도 문화재보호구역이나 경관지구 등으로 지정·관리하는 수준에 머물 수밖에 없는 한계가 있다.

지구단위계획제도는 용도지구보다 높이, 외관, 색채, 용도 등을 적극적으로 조성하고 관리할 수 있는 수단이다. 하지만 일부 지역을 대상으로 수립되는 제한적 계획이기 때문에 지구단위계획구역 밖의 문화유산과의 연계성, 역사적 골격 등은 조성하기 어렵다.

이렇듯 현행의 도시관리계획에서 활용되는 용도지구, 지구단위계획구역 등은 도시 차원의 광역적인 역사문화환경과 역사적 맥락을 조성하고 관리하는 데에는 근본적인 한계가 있다. 그 결과 주요한 문화유산지역 또는 역사적 골격이 도로로 단절되거나, 고층건물로 위요되어 역사문화환경이 훼손되는 경우가 종종 발생하고 있다.

〈그림 1〉은 세계문화유산으로 지정된 의릉 주변에 이문 재정부축진구역, 이문 재건축지역 등의 지정 현황을 보여주는 도면이다. 이에 따라 20층에서 최고 50층까지 아파트건축이 계획되어 세계문화유산이 고층건물로 둘러싸이는 문제가 발생하고 있다(채미옥 외, 2012).

우리나라 문화재보호구역 면적의 54% 이상이 사유지이고, 문화재보호구역의 약 45%(필지 수 기준)가 주거, 상업, 공업지역에 분포되어있다(채미옥, 2009). 이는 도시관리계획이 역사문화경관과 환경에 지대한 영향을 미치는데 반해, 도시계획은 이에 대한

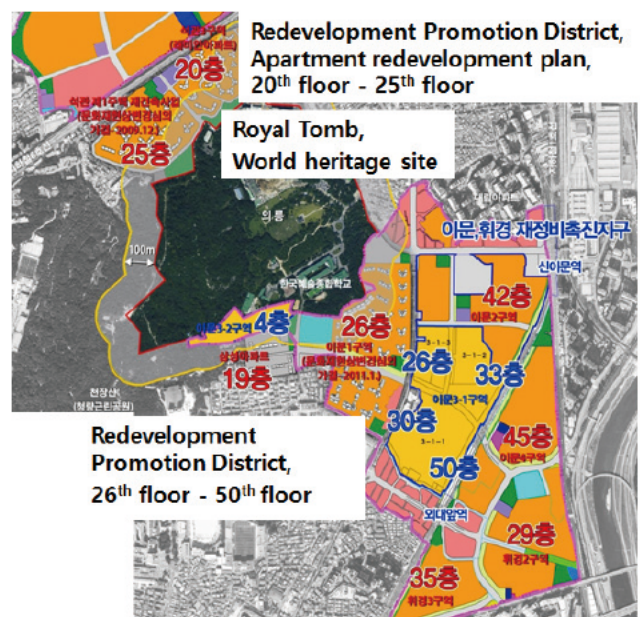


Figure 1. Redevelopment promotion area surrounding world heritage site

Source: Chae, et al., 2012

깊이 있는 고민이 부족한 형태로 수립되는 부분이 많다는 점을 시사한다.

2. 도시기본계획의 역사문화환경 부문 계획 검토 및 평가: 서울시 사례

1) 도시기본계획상의 역사문화환경 관리

도시기본계획은 도시의 개발촉진, 보존촉진 등을 제시하여 앞에서 제시한 도시관리계획보다 역사문화환경에 미치는 영향이 더 광역적이다.

1990년대 이후 수립된 2000년대 서울시 도시기본계획을 시기별로 보면, 선언적인 수준이긴 하지만 역사문화유산 보존 및 역사문화환경보존에 대한 고려가 나름대로 이루어져 있음을 볼 수 있다. 2000, 2011, 2020, 2030 서울시 도시기본계획에서는 공통적으로 서울 사대문 안의 역사문화유산 보존 등을 제시하고 있다. 그러나 대부분 세부 계획이 없는 선언적인 것이고 역사성 보존 및 회복이 아닌 공원 조성 시각에 그치고 있다.

이를 구체적으로 보면, 「2000 서울시 도시기본계획」에서는 '600년 역사·문화가 계승·발전될 전통문화도시'를 미래상으로 제시하고 있으나, '전통문화의 발굴, 보존, 복원에 힘쓴다'라는 선언적 문구만 있고, 세부 보존·관리·활용 방향에 대한 계획은 없다(서울시, 1990b). 단지, 공원녹지계획 부문에서 역사적 문화적 자산을 보존 기념하기 위해 서대문독립공원, 절두산 공원 등의 '사적 기념공원'과 경복궁, 창덕궁, 종묘 등의 '사적공원 계획'을 포함하고 있다.

「2011 서울시 도시기본계획」은 종전의 '역사공원' 관점에서 탈피하여, '역사지구'라는 개념과 역사문화환경을 보존하기 위한 구체적 방안을 제시하였다는 점에서 중요한 전환점이 된 계획이라 할 수 있다(서울시, 1997). 2011 계획은 도심의 600년의 역사성과 현대적인 업무 상업공간이 공존하는 곳으로 규정하고, 생활권별 정비계획에서 도심권은 역사가 깃든 문화환경 보존을 위해 형태적 보존에서 문화적 보존으로 방향을 전환할 것을 제시하였다. 아울러 역사자원이 밀집되어있거나 전통적인 도시조직이 유지되고 있는 거리를 역사거리로 조성하도록 계획한 점 등이 종전의 기본계획과 차별화되는 점이다.

그러나 여전히 역사문화유산과 역사문화환경에 대한 독립된 부문 계획은 없고 경관계획이나 공원·녹지확충계획에서 일부 내용을 다루고 있다. 경관계획에서 경복궁 등의 주요 문화재 주변을 경관관리구역으로, 가회동, 계동, 인사동은 '집단지역 역사지구'로 지정하여 관리하도록 한 것이 그것이다.

「2020 서울시 도시기본계획」에서는 서울의 강점을 '정도 600년의 고도'로 보고, 자연과 인간, 역사와 첨단이 어우러진 세계도시를 미래상으로 제시하였다(서울시, 2006). 그리고 4대 계획목표별 추진 방향에서 문화도시를 제시하고, 역사와 전통이 숨 쉬는 도

시, 지역별 고유문화를 간직한 도시, 문화적 생활환경을 갖춘 도시를 목표로, 서울 성곽 복원 및 정비사업의 단계적 추진, 사대문 안 역사문화거점을 연결하는 역사문화관광벨트 조성, 근대역사유산 보존 복원사업을 계획하였다. 이렇듯 2020 도시기본계획은 공원조성이나 현상 보존 관리에 초점을 둔 종전계획에 비해, 도성구조 회복 및 조성이라는 큰 틀의 계획방향을 제시하였다는 점에서 큰 의의가 있다. 아울러 풍납토성, 삼성동 토성, 대모산성 등 백제 관련 유적 밀집지역 등을 집단역사지구로 지정하여 보존 관리 할 것을 제시하였다는 점에서 과거 기본계획과 구별되는 특징을 가지고 있다.

「2030 도시기본계획」은 '생활 속에 살아 숨 쉬는 도시역사 구현'을 제시함으로써, 역사문화를 핵심적인 계획 이슈의 하나로 포함하였다는 점이 특징이다(서울시, 2016a). 역사적 특성이 드러나는 도시공간구조를 형성하고, 역사자원의 시간적 공간적 확대, 실행력 있는 역사보전의 추진, 역사경관의 보전과 관리 등을 계획방향으로 제시하였다. 뿐만 아니라 좀 더 적극적으로 서울 고유의 자연·역사문화유산을 존중하면서 서울의 정체성을 강화하는 것을 목표로 한양도성지역을 세계적 역사문화 중심지로 설정하고, 한양도성을 중심으로 한 내사산, 외사산, 한강 및 지천 등을 중요한 요소로 다루고 있다.

「2030 서울도시기본계획」의 특이점은 최초로 역사문화유산을 기본계획의 핵심과제 중의 하나로 포함시켰고, 서울의 역사적 지평을 '조선 600년 고도'에서 한성백제를 포함시킨 '2000년 고도'로 확대한 점에 있다. 그러나 '2000년 고도'는 선언적 계획에 머물고, 서울의 나이테를 조선 왕조 600년에서 기원전부터 5세기의 한성백제까지 거슬러 올라가 2000년 고도로 확장시키는 세부 계획은 전혀 없다. 한성백제 유적은 궁궐터로 지정되는 풍납토성과 주변의 몽촌토성을 비롯하여 석촌동 고분에 이르기까지 서울의 동남권에 집중되어있다. 하지만 이 동남권은 5대 생활권별별 문화축구상에서 롯데월드를 축으로 공연장 등 대중문화 한류문화축(강남-송파지역)으로 계획되어있을 뿐이다.

2) 기타 역사문화환경 관련 부문 계획 검토

서울시에는 서울이 가진 다양한 역사적 층위와 중요성 때문에, 도시기본계획과 별도로 서울의 역사성 보존을 위한 다양한 부문 계획들이 부분적으로 수립되어왔다.

서울시정개발연구원(2005)에 의하면, '서울시 전통문화지대 복원·정비 실시계획(1990)', 서울 정도 600년을 기념하는 사업 일환으로 수립된 '역사탐방로 조성계획(서울시, 1994)', 그리고 재개발 위주의 도심부 정책을 지양하고 서울의 역사성과 전통성을 보존에 중점을 둔 '서울도심부관리기본계획(서울시, 2000)', 도심부 개발관리, 역사문화보존, 도심주거, 교통체계 등 실천과제 제시한 서울 도심부 발전계획(서울시, 2004) 등이 있었다.

이외에 내사산과 경복궁 등의 궁궐, 내사산의 조망을 관리하기

위한 사대문 안의 건물 높이 관리, 도심부의 도시조직인 옛 길, 옛 물길, 도시평면, 역사문화자원을 활용한 도시재생, 옛 물길의 원형을 존중하여 도시형 하천으로 조성하기 위한 서울시(2015)의 「역사도심 기본계획」이 있다(서울시정개발연구원, 2005).

이들 부문별 계획은 한양도성의 역사적 골격과 역사문화환경을 보존하기 위한 것으로 지구단위계획 수준을 벗어난 진일보한 역사문화환경관리계획이라고 할 수 있다. 특히 서울시(2015)의 「역사도심 기본계획」은 도심내 역사문화유산만이 아니라 옛길을 보존하거나 흔적을 표시하는 등 역사적 도시조직을 보존하기 위한 계획이 포함되었다. 그러나 이들 계획들도 서울 도심의 한옥보존지구를 정비하거나, 북촌한옥길, 명동길등 역사탐방로 조성, 인사동 정동 등의 건물높이 및 경관계획 수립, 4대문안의 녹지축 연결 등, 조선시대 한양도성의 중심지 일부에 한정되어 있는 한계를 벗어나지 못하였다.

2016년 11월 발표된 서울의 2천 년 역사적 가치를 전 세계인과 공유하는 역사도시로 도약한다는 목표로 마련된 「역사도시 서울 기본계획」에서 비로소 한성백제 유적 및 매장문화재 발굴 등에 대해 개별문화재 보호가 아닌 전체 도시계획과 조화를 이루는 보존체계를 마련하고자 하는 계획이 수립되었다(서울시, 2016b). 이 계획에서는 지표조사공영제의 서울 전 지역 확대, 공공과 민간의 계획 및 개발사업의 역사영향평가제 도입 등을 담고 있으나, 2000년 고도의 역사적 맥락을 회복하는 부분에 대한 고려는 미흡하다.

3) 평가

「2000 서울시 도시기본계획」이후 서울시 도시기본계획은 서울의 역사성을 보존하고 관리하기 위한 계획방향을 제시하고, 단위유산에서 면적인 경관관리로, 대상 시기도 점차 조선시대 유산에서 고구려, 한성백제유산으로 확대되고 있다. 그러나 계획의 관점, 내용, 대상 측면에서 몇 가지 한계를 지니고 있다.

첫째, 역사문화유산지역 관리에 대한 계획이 구체화되지 못하고 선언적인 수준에 머물러, 도시기본계획의 틀 내에서 공간계획적으로 서울의 역사적 층위와 역사적 골격을 보존하고 회복시키는 틀을 갖지 못했다. 2020 계획까지 독립적인 역사문화유산 관련 부문 계획이 없었고, 공원녹지계획에서 여가공간으로서의 공원 조성이나 관광계획, 경관관리계획 대상으로 다루어졌다. 도시기본계획과 별도로 역사문화유산 및 역사문화환경 보존관리를 위한 별도의 부문 계획들이 수립되었으나, 도시계획 전반을 조정할 수 없는 제한적인 접근이라는 한계가 있었다.

둘째, 서울의 다양한 역사적 층위 중 조선시대 유적과 한성백제의 중심지인 풍납토성 몽촌토성, 석촌동 고분군 등의 역사성 보존만이 아니라 유적간 역사적 맥락을 연결하여 2000년 고도의 공간적 골격을 회복시키고, 관광자원으로 활용하는 등에 대한 계획이 없다.

셋째, 우리나라의 중요 유산이 대부분 화재에 소실되어 극히 일부만 가시적인 형태이고, 대부분 지하에 초석 등의 형태로 남아있다는 점을 간과하여, 도시기본계획에서 매장문화재에 대한 계획적 고려를 하지 못한 한계가 있다.

서울이 일반 도시가 아니라 '2000년 고도'라는 관점에서, 5대 궁과 한양도성, 내사산만이 아니라, 서울 도심 곳곳에서 발굴된 매장문화재의 역사성과 공간계획적 시사점을 조명하고 분석해서, 이를 포괄하여 고도의 공간계획적으로 역사문화축을 조성하고 회복시키는 계획에 이르지 못한 것이다. 이로 인해 한양 중심지의 상당 부분이 도시환경정비지구(도심재정비촉진지구)로 지정되어 사업추진 과정에서 발굴된 유적이 지하에 복토되고 그 위에 건물이 건축되어 실체가 사라지는 경우가 대부분이다.

그 예로 <그림 2>는 도시환경정비지구로 지정된 서울청진지구에서 발굴된 유구와 지적도를 중첩시킨 도면이다. 정도전이 설계한 14세기 한양도성의 도시계획 현장이 고스란히 발굴되었고, 발굴지의 필지모양, 건물배치 및 도로경계가 일제시대 작성된 지적도 및 현재 지적도와 거의 유사하다. 이는 서울 도심 지하에 초기 조선시대 도시조직이 거의 그대로 유지되어왔음을 보여주는 사례이다. <그림 3>은 의정부로 통하는 뒷길 담장과 조선 초기의 도로와 배수체계, 건물배치 및 형태, 구들장 등을 보여주는 정보이다. 이는 조선 전기 도시계획과 도시조직에 대한 역사적·학술적 가치만이 아니라, 그 관리방법에 따라 서울의 문화적 품격을 세계 수준의 역사도시 반열로 격상시킬 수 있는 잠재력을 가진 것이다.

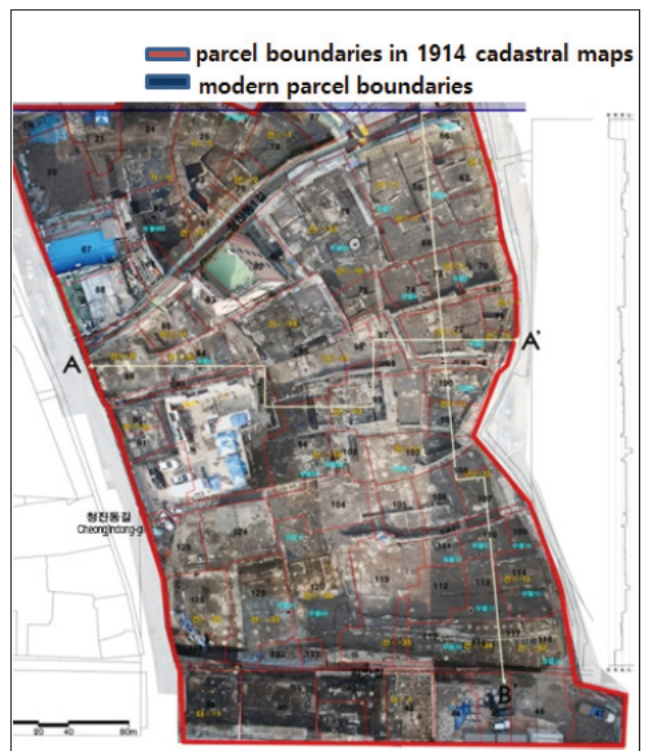


Figure 2. Excavated Lot shape of 14C and modern cadastre map in Cheongjin area

Source: Hanwool Cultural Heritage Institute, 2009



Excavated Road and Stone Fence (17C)



Excavated Building Site and Heating (Ondol) Foundation Stone (17C)

Figure 3. Excavated heritage site in urban redevelopment area (Seoul Cheongjin area)

Source: Hanwool Cultural Heritage Institute, 2009

이들 지하유구는 경복궁, 한양도성, 종묘 등과 함께, 육조거리 유구, 중학천, 익금부길, 피맛길, 육조거리, 백운동천 등과 연계하여 조선초기의 도시조직과 공간구성 원리 등을 연구하고 보여 줄 수 있는 곳이다(채미옥, 2013). 지상엔 개발을 하더라도, 발굴 유구를 보존처리하여 지하에 조선시대 한양을 조성한다면, 로마의 포로로마노나 바르셀로나의 로마시대 지하도시, 터키 이스탄불의 로마시대 수로 등에 뒤지지 않는 자원으로 활용될 수 있다.

서울이 2000년 고도임에도 불구하고, 로마의 포로로마노같은 역사적 실체를 보여주는 계획이 나오지 못하는 것은 문화유산 보존관리와 도시계획 부문과의 정보교류 미흡과 문화유산에 대한 도시계획적 관심과 이해 부족에 기인하는 것으로 판단된다.

IV. 역사문화환경에 대한 도시계획적 논점 및 과제 검토

문화적 도시계획은 도시계획과 문화재보존체계의 단순한 결합이 아닌, 역사문화적 맥락과 환경을 공간계획으로 풀어내는 화학적 접합을 기반으로 하는 것이다. 이 장에서는 도시의 문화적 가치를 높이고 다양성을 제고시키기 위해 도시계획이 고려해야 할 몇 가지 쟁점과제를 검토한다.

1. 포용적 도시계획과 도시문화의 다양성

쟁점 1: UN의 신도시 아젠다에서 제시한 도시문화의 다양성과 포용적 도시계획이, 우리나라 도시계획에서 어떻게 고려되는가?

2016년 발표된 UN의 신도시 아젠다는 지속가능한 개발과 포용적 도시계획을 제시하면서, 유무형의 문화유산을 활용하여 도시의 다양성과 다문화사회를 포용하는 문화적 다양성의 중요성도 언급하였다. 그 방법으로 문화를 도시계획과 개발전략의 우선요소로 포함시킬 것을 주문하였다. 지역의 문화유산이나 유적지가 도시개발로부터 훼손되지 않도록 보호하고, 지역의 내생적인 잠재력으로 활용하여 지속 가능하고 포용적인 도시경제를 만들

어야 한다는 점을 강조하였다(UN, 2016).

이같은 포용적 도시계획은 세대 간 및 공동체간 형평성을 전제로 한 계획활동의 공정성을 강조하는 것(대한국토·도시계획학회 편저, 2016)과 연계되어 있다.

그동안 도시계획에서의 공정성은 주로 도시 소수 약자의 권익 옹호와 환경적 측면에서 과도한 개발이 미래세대에게 부담으로 남지 않도록 개발과 환경의 조화를 강조한 개념에 머물렀다. 이 땅에서 살다간 수많은 과거세대, 그들이 남긴 역사문화유산에 대한 공정성은 간과되어왔다고 해도 과언이 아니다.

Mumford(1993)는 대도시는 인간이 창조한 것 중에서 가장 뛰어난 기억장치이고, 역사적 도시는 다양한 문화적 견본과 수집품을 갖고 있고, 대도시의 주 기능의 하나는 박물관의 역할을 하는 것이므로, 이들을 훼손하지 않고 내부 수용력을 높일 수 있는 포용성이 필요하다고 하였다.

그 지역에 축적되어온 역사문화유산에서 과거, 현재, 미래 세대가 소통하고, 과거 세대의 기억을 도시공간에서 향유하면서 진화시켜나갈 수 있을 때 도시문화의 다양성은 높아진다. 이를 위해서는 역사문화유산과 역사문화환경이 도시계획의 핵심 요소의 하나로 포함되어야 한다. 이는 한 나라의 수도로 기능했던 고도나 역사도시에 대한 도시계획에서 특히 중요하다.

2. 목표 인구추계 중심의 도시계획의 타당성

쟁점 2: 목표연도의 계획인구를 기초지표로 하여 토지수요를 추정하고, 각종 개발 및 시설물을 계획하는 전통적인 도시계획 수립 방법으로 다양한 도시문화를 살릴 수 있는가? 역사도시나 고도의 문화적 특성을 살릴 수 있는가?

도시계획의 궁극적 목표는 미래의 도시성장에 대비한 각종 기반시설의 확충과 도시성장의 효율적인 관리에 있다. 이를 위해 도시계획은 미래의 도시인구를 추계하는 일로부터 출발한다. 목표연도의 추정인구를 기초로 토지수요를 추계하고, 필요 시설물을 추정하여 이를 공간에 배분한다(대한국토·도시계획학회 편저, 2016).

서울시 도시기본계획에서는 이미 인구감소를 기초로 한 도시기본계획을 수립하고 있지만, 대부분의 도시에서는 아직도 인구증가를 기초로 수립되고 있다. 이삼수 외(2017)가 전국의 도시기본계획에서 설정한 인구지표 분석결과를 보면, 모두 성장지향적으로 수립되어 있어 인구 50만 미만 도시의 인구는 기본계획에서 설정한 목표 인구의 63%에 불과한 것으로 나타났다.⁴⁾

이러한 확장적 도시계획은 고도에서도 예외가 아니다. 경주의 인구는 지속적으로 감소하여 2017년 8월 현재 258,218명에 불과하나, 「2030 경주 도시기본계획」은 계획인구 40만 명을 목표로 수립되어 있다(경주시, 2018). 「2025 익산시 도시기본계획」도

2004년 계획수립 당시 324,533명이 2025년에는 420,000명으로 증가할 것으로 추계하여 토지이용계획 및 시설물 배치 계획을 수립하였다(익산시, 2004). 그러나 익산시 인구는 2017년 10월 현재 300,145명으로 감소하여 기본계획상의 목표 인구보다 약 12만 명이나 적다. 익산시 도시기본계획에서 특히 우려스러운 것은, 이러한 인구증가의 상당 부분을 익산 고도의 핵심 유적지에 산업단지를 개발하여 인구를 늘리겠다는 계획내용이다.

인구 저성장시대에 정주 인구수요가 뒷받침되기 어려운 대부분의 중소도시나 고도 등에서 지속적인 인구증가 예측치를 기초로 도시계획을 수립하는 것은, 난개발을 초래하여 역사문화환경 훼손을 가속화시키는 심각한 피해를 발생시킬 수 있다.

대한국토·도시계획학회(2016)가 제시한 도시계획의 새로운 패러다임에는 '지속 가능한 도시개발로 전환하여 개발물량을 최소화하고, 콤팩트개발을 통한 에너지 절약형 도시, 성장위주에서 관리위주의 성장관리기능 강화와 역사와 전통이 살아 숨 쉬고 개성 있는 문화도시 육성'이 들어있다. 이를 위해서는 좀 더 적극적이고 구체적으로 도시계획 지표 설정 및 계획수립 방법이 재검토될 필요가 있다.

3. 기능주의적 도시계획 접근과 전통문화환경

쟁점 3: 빈 땅을 개발대상지, 시가화 예정용지 등으로 보는 도시계획적 관점으로, 도시의 역사성과 특히 일반도시와 구별되는 역사도시의 전통문화환경을 보존하고 관리할 수 있는가?

도시계획의 대상은 생활공간, 또는 인간정주환경의 물적, 공간적 요소이다. 도시계획은 인간의 공간적 활동을 위해 물적 요소를 계획하고, 삶의 질을 제고하며 사회의 경제·문화 및 환경의 구조적 변화를 물리적·공간적 측면에서 대응하고 수용하는 계획이다(대한국토·도시계획학회, 2016).

이에 따라 도시계획의 핵심은 계획기간 내에 생활하기 편리하고 효율적인 도시를 건설하는 데 목적을 둔다. 따라서 최소의 비용을 들여서 기능적으로 편리하고 최고의 경제적 효율을 높일 수 있는 토지이용계획과 시설물 배치계획을 수립한다. 이 과정에서 '문화재보호구역'이나, 생태계 민감지역 등은 역사문화자원보존지구, 역사문화환경보존지구, 또는 자연환경 보존지역 등으로 지정하여 보존하지만, 그렇지 않은 빈 땅은 미개발지로 보고 개발예정지, 시가화 예정용지 등으로 지정하여 개발지역으로 편입시킨다.

특히 우리나라의 역사도시나 고도는 과거에는 국가 통치의 핵심기능을 하던 지역이었을지라도, 황폐화되어 실체를 알 수 없는 녹지, 빈 땅으로 방치된 곳이 많다. 따라서 이들 지역을 단순히 미개발지로 보고 시가화 예정용지등으로 지정할 경우 중요 유산지역이 훼손될 가능성이 있다.

실제 23% 인구 증가를 기초로 도시기본계획이 수립된 익산시는 백제시대의 고도로 지정되어있고, 익산 고도의 핵심지역인 왕궁면은 익산 시내가 아닌 시 외곽 전원지역에 위치해있다. 하지만, 이 지역은 2025 익산 도시기본계획 상 군산-익산-전주를 잇는 광역 동서 산업축을 설정하는 성장부축과 왕궁특수지역과 연계한 산업단지 및 물류기능을 강화할 지역으로 계획되어 있다(익산시, 2004). 이에 따라 핵심유적인 궁궐터 등 주요 유적이 발굴되는 지역 인근에 식품 클러스터가 조성되고, 식품공장과 연계된 창고, 공장 등 역사문화경관을 훼손하는 개발이 이루어지고 있어, 중요 유적지와 그 주변이 난개발로 훼손될 위험에 처해 있다.

고도나 역사도시에 대한 도시계획을 수립할 때에는, 지상에 가시적 실체가 없고, 이용되지 않는 미개발지일지라도 시가화 예정용지 등은 조건부로 지정하여 발굴 후 역사적 실체를 확인한 후 개발하거나 보존하는 지역으로 확정할 수 있도록 개선되어야 한다. 이를 통해 도시계획에 의해 역사문화유산이나 역사문화환경이 훼손되는 것을 방지하여야 한다. 파주 출판단지를 계획한 승효상이 습지 등 보존할 곳을 먼저 비우고 난 다음 채울 곳을 계획하면서 제시한 비움 우선의 계획방법을 참고할 필요가 있다.⁵⁾

4. 역사문화환경과 매장문화재의 공간계획적 보존·관리 필요성

쟁점 4: 매장문화재는 도시계획에서 고려할 필요가 없는 요소인가? 가시적 실체가 있는 유산만으로 도시의 문화적 다양성을 고양시킬 수 있는가?

상술한 빈 땅에 대한 접근방법과 연계하여 검토되어야 할 것이 그동안 도시계획에서 거의 도외시 되어왔던 매장문화재의 보존 및 활용에 대한 도시계획적 접근 필요성이다.

우리나라의 문화유산 보존관리는 「문화재보호법」과 문화유산에 대한 전문지식을 갖춘 역사학자와 고고학자의 전문 영역으로만 간주되어왔다. 도시계획은 「문화재보호법」에서 문화재 보호구역으로 지정한 곳만 보존지구 등으로 지정하는 점적인 관리방법을 승계할 뿐 문화재 주변의 역사문화환경을 공간계획적으로 조성·관리하는 고민을 하지 않는 경우가 대부분이었다.

이로 인해 우리나라는 도시계획에서 도시 전체의 문화유산 가치와 역사문화환경을 연계해서 보존하고 활용하는 체계를 구축하지 못하였다. 중요 유구가 발굴되어도 도시계획 전문가는 모르는 경우가 대부분이다. 도시계획의 기초조사 항목에 당해 지역에서 발굴된 매장문화재에 대한 검토를 포함시키고, 문화유산 전문가와 도시계획가의 공간관리적 관점을 접합시키는 절차를 마련하여 발굴문화재의 보존 및 활용방안을 강구하여야 한다.

발굴현장 공개 절차를 마련하여 고고학자와 함께 그 지역의 건

축, 도시계획가 등도 참여하여 발굴유구의 성격을 학습할 기회가 마련되어야 한다. 특히 중요 유적으로 판단되는 발굴유구는 도시 계획가, 건축가, 지질, 문화유산 전문가 등이 발굴유구의 역사적·공간맥락적 가치를 함께 검토할 수 있어야 한다. 이같은 공동 검토과정을 통해 발굴지의 초석 등을 땅 밑에 보존하거나, 보존처리 후 가시화, 또는 일부 지상의 건축물을 복원 및 재건 등으로 도시의 역사문화환경을 보존하고 조성하는 방안에 대한 전문 지식을 수렴하는 절차가 필요하다. 이는 기존 도시계획의 변경 및 보완, 건축물 및 공공시설물 배치 계획 조정 등의 협력적 후속 조치가 원활하게 이루어질 수 있는 기반이 될 수 있다.

중요 유구의 경우 별도의 여론 수렴 절차를 두어, 일반인들도 유구의 존재가치를 이해하고, 보존 및 활용에 대한 공감대를 형성하고, 재원 마련에 동참하는 장을 마련하는 방안도 강구되어야 한다.

이를 통해 매장문화재에 대한 우리 사회 전반의 인식을 개선하여 중요 문화유산이 개발로 사라지거나, 주변 지역에 고밀개발계획이 수립되는 것을 방지하여 도시의 역사적 층위와 역사문화환경을 높여야 한다.

5. 목조문화재의 특성에 맞는 역사적 진정성 논리 개발

쟁점 5: 원형동결적 매장문화재 보존방법만으로 도시의 역사적 DNA와 역사문화환경을 지속적으로 보존·관리할 수 있는가?

도시계획에서 도시의 역사문화환경을 제대로 보존하려면, 문화유산의 역사적 진정성과 원형동결적 문화재 보존방법에 대한 전향적 시각이 선행되어야 한다. 이는 문화유산전문가의 영역이다.

유적을 보존하는 방법에는 창조적 복원과 원형보존의 두가지 상반된 견해가 이어져 왔다. Williams et al.(1983)부터 비올레트(Eugene Emmanuel Viollet-le-Duc), 19세기 작가이자 비평가인 러스킨(John Ruskin)은 역사적 진정성이 없는 역사건축물 복원 및 재건은 있을 수 없으므로 그대로 보존해야 한다는 주장이다. 반면 레옹(Paul Leon)은 역사건축물과 같은 도심 랜드마크를 복원함에 있어서 완벽한 과거의 모습으로 되돌릴 수 없다면 현재의 모습을 최대한 고려한 창조적 변형을 기반으로 다시금 완성된 형태로 되돌릴 필요가 있다고 주장하였다(권태정, 2010; Williams et al., 1983).

우리나라는 레옹이나 러스킨의 논리를 채용하여, 초석 등이 발굴되더라도 복원보다는 대부분 복토해서 원형보존하고 그 위에 건물을 짓거나 잔디 등으로 덮어놓는 보존형태를 취해왔다. 서구의 석조문화재 중심의 문화재보존 및 진정성 개념을 우리나라에 그대로 적용한 결과이다.

서구는 석조문화재여서 파르테논신전이나, 텔파이 신전, 로마의 원형경기장처럼 훼손되어도 그 구조물의 전부 또는 일부가 지상에 남아있다. 허물어진 유구 자체가 역사적 심상을 줄 수 있는

주요 요소로 활용될 수 있고, 그 지역의 역사문화환경을 조성해 준다.

우리나라는 화재에 취약한 목조문화재이기 때문에 지상에 가시적인 실체가 없는 경우가 대부분이다. 역사적 의의가 높은 중요 유구가 발굴되어도 대부분 지하에 복토되어, 일반인들은 그곳에 역사적으로 중요한 유구가 존재한다는 사실조차 모른다. 점적인 유구발굴이기 때문에 중요 유구 위에 각종 건물이 건축되는 경우가 많다. 설사 당해 지역은 보존되더라도 주변에 일반적인 개발이나 건물이 건립되어 역사문화경관을 조성하기 어렵다. 고도나 역사도시도 예외가 아니어서, 중요 유적지 주변이 아파트나 슬레이트 지붕의 상가 건물이 산재하여 일반도시와 구별되지 않는 도시경관을 가지는 문제를 초래해왔다(채미옥, 2012).

세계문화유산의 관리기준이 되고 있는 국제헌장에서는 초기의 기념물 중심의 보존에서 차츰 주변 지역을 고려한 문화경관으로 대상이 확대되었고, 보존방법도 원형동결적 보존원칙에서 창조적 복원과 변화를 허용하는 방향으로 변화하고 있다. 그 예로 세계문화유산의 보존관리에 관한 국제헌장 중의 하나인 워싱턴헌장(The Washington Charter, 1987)은 역사도시의 보존은 역사적 특성과 이 특성을 표현하는 물질적 정신적 요소를 모두 포함하여 보존하여야 하고, 주변 경관과 어울리는 현대적 요소의 도입은 그 특징들이 지역의 풍요로움에 기여할 수 있으므로 막아서는 안 된다고 규정하였다. 일본의 나라문서(Nara Document on Authenticity, 1994)는 동양의 목조문화재 특성을 고려한 진정성을 제시한 것으로 주기적으로 목조건축물을 해체하고 새로운 재료를 써서 재조립하는 것도 진정성의 범주에 속하는 것으로 규정한 바 있다(이코모스 코리아, 2010; 최재현, 2016).

여기서 나아가 이수정(2017)은 「문화재보존윤리」에서 국제적으로 보존을 이해하는 방식과 관점은 ‘가치에 기반을 둔 행위’로서 보존의 궁극적인 목표는 문화재가 지닌 가치를 최대한 보존하는 것이고, 보전은 ‘물리적 측면을 동결하는 행위’가 아니라 ‘변화를 관리하는 행위’로 정리되고 있다고 하였다.

단위 문화재의 진정성만이 아니라 도시 전반의 역사문화환경이 갖는 진정성도 중요하다. 문화재 및 매장문화재 관리에 있어, 원형동결적 보존논리만이 아니라, 화재에 취약한 목조문화재의 특성을 고려하여 재건, 복원 등으로 가시화할 수 있는 논리적 제도적 기반을 마련하여 도시계획적 접근의 여지를 마련할 필요가 있다(채미옥, 2012).

6. 불분명한 역사적 실체와 점적 문화재보존의 대안적 접근방법

쟁점 6: 역사적 실체가 충분히 밝혀지지 않은 고도나 역사도시에서, 역사적 골격보존 및 회복을 위한 도시계획 수립이 어떻게 가능한가?

도시계획에서 가시적 실체가 없는 역사문화유산과 유산 간의 역사적 맥락을 반영하기 어려운 것은, 참고할 수 있는 기초자료가 부족한 데에 기인하는 부분이 크다. 고도지역은 그 당시의 공간적 골격, 도시구조 및 조직, 토지이용 형태를 모르기 때문에, 현재의 토지이용과 물리적 요소를 대상으로 하는 통상적인 도시계획적 접근방법으로는 한계가 있다.

실체를 모르는 역사도시의 공간적 골격을 파악하는 실마리를 찾는 데 있어, Mumford(1993)는 「역사속의 도시」에서 도시를 파악하고자 한다면, 고고학적 작업을 보완하여, 이미 잘 알려진 도시구조와 기능으로부터 출발해서 거꾸로 추적해나가 기원적 요소에 다다르도록 해야 한다고 했다. 국내에서도 안동만(1993), 김석철(1997), 송인호(2004) 등이 이와 비슷하게 도시형태의 관계, 지도, 궁궐과 주요시설의 관계, 물길과 옛길이 이루고 있는 도시조직에 주목할 필요성을 주장했다. 즉 문화재만이 아니라 도시라는 유기체가 갖는 질서형식과 그 도시가 갖는 역사 지리적 사실에 대한 연구를 병행하여, 고고학적 발견과 문헌자료의 기록, 도시적 유기체 논리를 기본으로 선사시대부터 원삼국시대, 통일신라시대에 이르는 여러 단계의 지도 제작을 서둘러야 한다는 것이다. 고도의 역사적 실체가 밝혀지려면 앞으로도 많은 시간이 지나야 한다.⁶⁾ 그동안 각종 개발로 많은 역사적 실체가 훼손되어 왔다. 이렇게 계속 진행될 경우 결국 역사적 도시조직과 중요 유산의 실체가 영원히 사라질 가능성이 높다. 따라서 역사적 실체만이 아니라 도시조직 논리, 역사적 기록 등의 다양한 자료를 활용하여 고도의 공간골격과 도시조직을 추정하고 해석하는 작업이 중요하다.

여기에는 우리 선조들의 마을 조성 방법 등도 참고가 될 수 있다. 우리 선조들은 도시를 건설하거나 주거지를 정할 때 배산임수(背山臨水), 장풍득수(藏風得水) 등을 고려하고, 산과 들이 마주하는 비산비야(非山非野)의 난양지(暖陽之地)터에 자리잡는 것을 최고의 입지로 여겼다(신상섭, 2007).

고도는 이같은 전통마을 조성 원칙에 더하여, 적의 공격을 막아내는 방어망, 국가를 통치하는 왕궁과 수도를 관리하고 유지하는 관아의 배치, 종교 및 정치적 중심지로서의 사찰, 일반 백성의 주거지와 경제활동 공간인 시장, 도읍지 거주민을 먹여 살리는데 필요한 경제기반으로서의 농경지 등이 계획적으로 배치된 곳이다.

모든 도시에서 이렇게 할 수는 없으나, 고도, 역사도시에서는 고고학적 실체가 충분하지 않더라도, 도시계획을 수립할 때, 상술한 도시공간구성 원리에 기초하여 실체가 있는 유적만이 아니라, 지하 발굴유구, 역사기록, 설화·신화, 역사적 사건 등과 같은 유무형의 역사문화유산 분포, 그리고 고도의 입지여건 및 자연환경 등을 기초로 역사적 맥락과 공간적 골격을 분석하고 해석할 필요가 있다. 이를 기초로 가능한 낙관적으로 역사적 골격을 추정하여 보존지역으로 분류함으로써, 중요 골격과 지하에 입지해 있을지 모를 문화유산을 개발로부터 지켜내는 공간계획을 수립하

는 것이 중요하다.

7. 주민참여에 의한 도시재생과 역사성 회복을 근간으로 하는 고도재생

쟁점 7: 주민참여에 의한 마을 만들기, 주민 눈높이에 맞춘 노후주거지 재생기법을 역사도시나 고도 재생에 적용할 수 있는가?

주민참여는 모더니즘의 도시 만들기에 대한 비판적 움직임으로 시작하여 생활자 관점의 도시 만들기를 추구하는 개념으로 발전되어왔다. 미국의 뉴어바니즘(New Urbanism) 운동, 영국의 도시 만들기 운동(Urban Village Campaign), 일본의 '마찌즈꾸리', 우리나라의 '살기 좋은 도시 만들기' 등이 계획과정에 주민참여를 적극적으로 실천하는 사례들이다(박재길 외, 2005).

우리나라에서 전개되고 있는 도시재생사업은 주민참여에 의해 주민이 생활하기 편한 형태로 도시를 재생시키는 형태가 주를 이룬다. 역사도시, 특히 고도는 도시 전반에 산재한 유적 보존을 위해 강력한 규제가 이루어진 곳이어서 일반지역보다 더 낙후되어, 도시재생이 절실한 지역이다. 그러나 다음과 같이 일반적인 도시재생사업과는 접근방법이 달라야 한다.

첫째, 역사도시 재생은 주민의 눈높이 수준에 맞춘 노후주거지 재생과 지역경제기반 활성화만이 아니라, 도시의 역사적 진정성을 재생시키는 것도 포괄하여야 한다. 역사도시의 국가적 공공재인 역사문화유산을 간직한 곳이다. 역사도시 재생은 주민의 눈높이나 요구수준보다는 잊혀지고 훼손된 고도의 역사적 골격을 회복시켜서 고도의 역사적 진정성을 높이면서, 주민이 공존하는 도시기능과 주민생활공간을 만드는 것이 중요하다.

둘째, 역사도시 재생은 상향적 계획보다는, 하향적 계획이 더 적절할 수 있다. 주민의 생활편의만을 고려할 경우 특정 문화유산에 필요한 역사문화환경이 훼손될 가능성이 있다. 전문가가 지역의 역사문화유산의 고유특성과 가치, 역사문화환경 보존 및 조성 방법에 대한 주민의 이해수준을 높이고 설득하는 과정이 중요하다.

V. 고도보존계획의 개념적 틀과 계획적 특성

이장에서는 앞에서 제시한 문화적 도시계획의 쟁점과 과제를 실제 계획으로 풀어낸 고도보존계획의 내용을 소개한다. 고도보존계획은 도시계획적 접근을 통해 고도의 역사성과 역사적 맥락을 회복시키고 주거환경 및 도심기능을 재생시키는 문화적 도시계획의 하나라 할 수 있다(이하는 채미옥 외(2007a, 2009, 2011, 2014), 채미옥(2009, 2010, 2014)를 기초로 작성).

1. 고도의 역사문화환경 구성요소 분석

고도보존계획의 첫 번째 단계는 고도의 역사문화환경을 구성하는 요소를 찾아내는 일이다. 고도의 역사문화환경은 일반 역사 도시가 갖는 문화유산과 다른 요소를 가지고 있다.

정재훈(2009)은 도성, 궁궐, 왕릉만이 아니라 당시의 도로, 장터들을 중요한 고도 구성요소로 꼽고 있다. 고도의 구성요소는 단순히 유형의 역사문화유산만이 아니라, 고도가 입지하게 된 지형적 조건으로서의 산과 하천, 국가를 방어하던 성곽, 국가 통치의 중심이 되었던 궁궐과 사찰, 왕릉과 고분군, 도시조직 차원의 주작대로, 옛길, 물길, 고도 지탱 기반인 배후 주거지나 시장터, 역사적 장소와 설화적 장소 등을 고도구성요소로 정의될 수 있다(채미옥 외, 2007a).

이러한 고도구성요소들의 공간적 분포, 시대적 형태 및 위치변화, 설화, 역사적 사진 등은 고도의 공간조직과 역사적 골격을 추정하는 주요 요소가 된다.

2. 고도의 역사적 공간골격 해석

경주, 부여, 공주, 익산고도의 구체적 골격은 아직 충분히 밝혀지지 않았다. 고도의 공간구조와 역사적 실체를 파악하는 데에는 앞으로도 장기간이 소요될 것이다. 따라서 향후 발굴하여 고도의 원형을 찾아내고 복원해야 할 지역들이 각종 개발사업으로 훼손되지 않도록 고도의 핵심골격으로 추정되는 지역들을 지켜내는 것이 중요하다.

이를 위해서는 김석철(1997) 등이 주장한 바와 같이 각종 문헌자료와 발굴기록, 도읍지로서 갖추어야 할 구성 원리와 도시조

직, 고도의 지형적 조건 및 역사문화유적의 분포, 설화 등을 기초로 고도의 공간구조를 해석하고 추정하는 작업이 필요하다.

고분, 성곽 사찰 등의 위치 변화, 설화 등은 고도의 공간구조와 변화과정을 추정하는 단서로 활용될 수 있다. <그림 4>에서 보는 바와 같이 고고학적 실체만이 아니라 역사기록, 발굴기록 등을 기초로 궁궐 사찰 왕릉 고분 성곽의 위치변화를 분석한다. 여기에 옛길, 옛 물길 등을 기초로 분석한 옛 도시조직과, 도읍지로서 갖추어야 할 기능적 측면의 도시조직 논리, 전설과 신화가 갖는 장소 등을 기초로 하여 고도의 골격을 분석한다. 이러한 분석결과를 기초로 고도의 공간을 특성별로 구분하고 공간 골격을 해석하는 과정을 거친다.

3. 계획 수립의 기본틀

1) 기본 틀

고도보존계획은 단위 문화재만이 아니라 고도가 가진 역사적 골격과 역사문화환경을 공간 맥락적으로 보존하고 회복하여 고도의 역사적 진정성을 높이는데 주안점을 둔다. 그다음 문화재보존 관련 규제로 침체된 도시기능을 활성화하고, 낙후된 주거환경을 개선하여 지속 가능한 역사도시로 진화 발전시킨다.

이를 위해 고도보존계획은 절대적 원형보존이 아닌 '창조적 고도골격 회복'과 문화재와 주민이 상생하는 '상생적 고도관리'에 목적을 두고 고도보존하기, 고도활력 넣기, 고도 보여주기의 세가지 측면을 고려하여 수립한다.

첫째, '고도보존하기'로 고도의 역사적 실체를 보존하고 역사적 진정성을 확립한다. 고도의 지형조건과, 역사문화유적, 공간적 골격을 분석하여 고도의 DNA를 재발견하고, 반드시 보전 또는 회복시키고 복원해야 할 곳을 구분하여 고도의 역사적 진정성을 진화, 발전시켜 나간다.

둘째, '고도 활력 넣기'로 고도의 핵심골격과 역사문화유적 주변의 쇠락한 생활공간을 역사문화환경과 조화되게 재생시켜 활기찬 살터를 조성한다. 이를 통해 현 주민이 자부심을 가지고 역사문화환경을 보전하고 관리할 수 있는 지속 가능한 역사문화환경 관리 여건을 조성한다.

셋째, '고도 보여주기'로 관광매력도를 높인다. 관광단지 조성 이 아닌, 잘 보전되고 복원된 역사적 실체와 현 주민의 살터를 조화시켜 그 자체를 고부가가치의 관광자원으로 활용하는 전략을 마련한다.

2) 공간관리 계획

고도의 공간관리계획은 크게 고도골격 확인과 회복, 도시기능 재생이라는 두 가지 측면에서 접근한다. 그리고 이를 지원할 수 있는 경관 관리 및 고도육성기반을 마련하기 위한 사업계획을 수립한다.

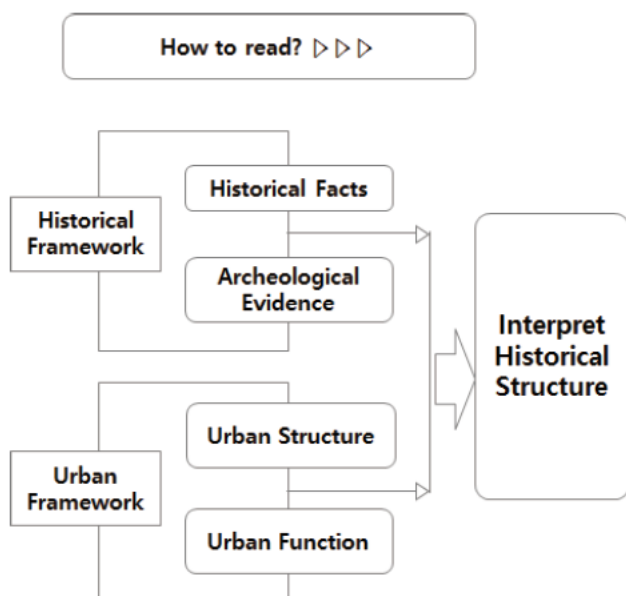


Figure 4. Analysis of spatial structure of ancient capital
Source: Chae et al., 2009

고도 골격의 보존 및 회복계획은 <그림 5>에서 보는 바와 같이 고도의 핵심 골격지역을 비움의 공간, 즉 역사문화환경 특별보존지구(이하, 특별보존지구)로 지정하고 관련 사업을 계획하는 것이다. 고도읍지의 역사적 맥락을 짚어내어 역사적 진정성을 회복시킬 지역을 특별보존지구로 지정한다.

고도골격 회복방법은 주로 보존, 발굴, 복원 등의 사업에 의해 이루어진다. 기 발굴지를 우선적으로 활용하여 고고학적 실체를 확인하고, 그 중 중요한 것은 발굴유구를 보존처리 후 가시화하고, 각 시대별로 기록된 고도지역 관련 역사적 사실과 기록을 현실의 공간과 연결시키는 작업을 추진한다.

그다음 도시기능을 회복하고 재생시킬 곳은 역사문화환경 보존육성지구(이하, 보존육성지구)로 지정하여 채움의 공간으로 관리한다. 핵심골격의 배경이 되는 주거지, 도심지 등에 지정한다. 주거지역은 핵심골격지역의 역사문화유산과 조화되는 형태로 주거환경을 개선하여 광역적인 역사문화경관을 조성한다. 그리고

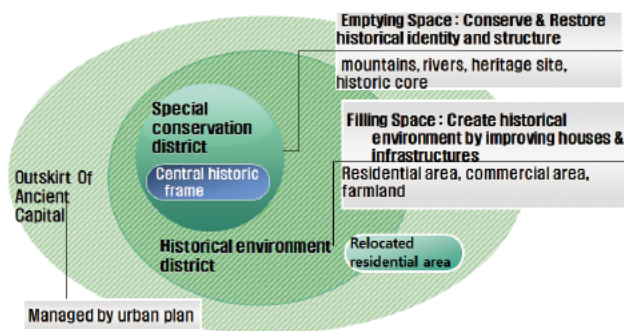


Figure 5. Spatial management strategy

Source: Chae et al., 2009

도심지는 문화관광기능을 강화하고, 핵심문화유산과 도심지와의 경관적·기능적 연계성을 확보하여 역사적 맥락을 조성한다. 이를 통해 공동화 등으로 침체된 도심에 활력을 불어넣고 고도의 지속 가능한 경제기반을 조성한다.

3) 지구지정 기준

특별보존지구와 보존육성지구의 지정기준은 역사성, 연결성, 배경성에 기초하여 지정한다.

역사성은 특별보존지구를 지정하는 기준이다. 고도의 공간구조상 왕궁, 중심도로를 중심으로 하여 주변의 사찰, 왕릉 등 고도의 핵심유적과 역사적 골격이 되는 지역, 그리고 고도가 입지하게 된 지형적 조건인 산과 하천에 지정한다. 이외에 고도의 역사문화환경과 상징성을 풍부하게 해주는 설화가 깃든 장소나 역사·정치적 사건이 있던 지역도 검토하여 포함시킨다.

보존육성지구는 연결성과 배경성에 기초하여 지정한다. 연결성은 고도의 구성요소 간 연계 및 기타 유적간의 경관적 연계를 통하여 고도의 역사적 맥락을 조성하기 위한 기준이다. 역사문화유적을 연결하는 연계 가로망, 그리고 고도의 진·출입구에 지정하여 고도의 역사문화 분위기의 연속성을 도모한다.

배경성은 고도핵심골격의 배경이 되는 지역으로서 핵심구성요소와 경관적 조화를 유지해야 할 농경지, 그리고 경관을 개선해야 할 주거지, 문화관광기능을 활성화해야 할 도심지에 지정한다.

4. 지구별 관리계획

역사적 골격회복과 지역 활성화는 <그림 6>에서 보는 바와같이

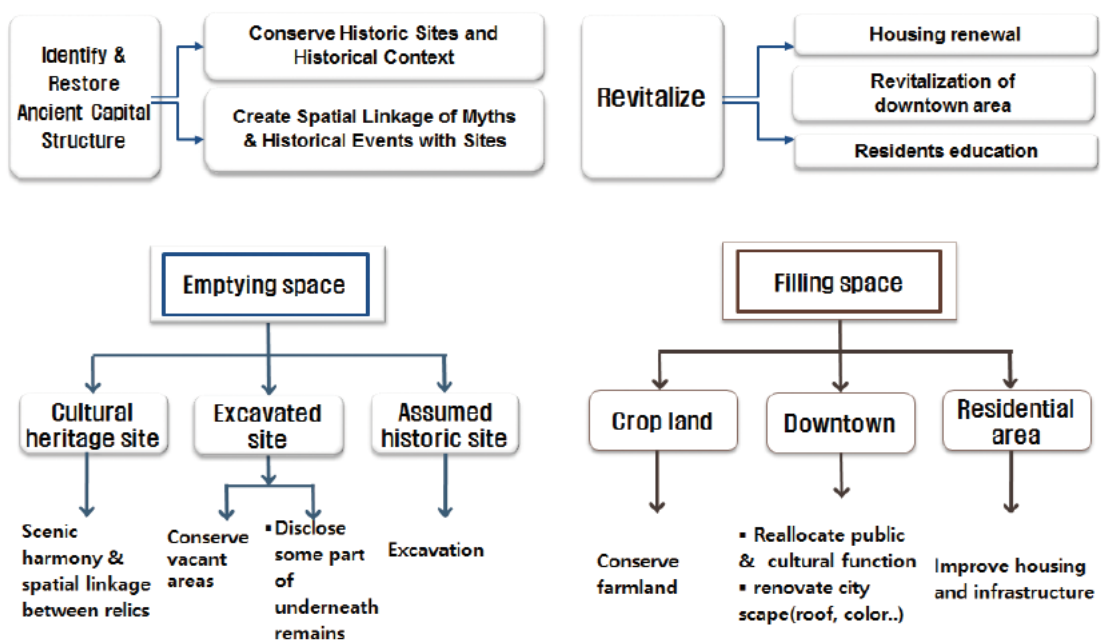


Figure 6. Management plan by district

Source: Chae et al., 2011

지구별로 관리한다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 역사적 골격 보존 및 회복 계획

고도의 역사적 골격을 보존하고 회복해야 하는 핵심골격 지역은 3가지 형태로 계획될 수 있다. 역사문화유산의 가시적 실체가 있는 지역, 발굴 후 흙과 잔디로 복토해서 실체가 보이지 않는 지역, 중요 역사적 실체가 있을 것으로 추정되지만 아직 발굴하지 않은 지역으로 나누어, 고도의 역사적 실체와 골격이 읽히지 않고 느껴질 수 있도록 계획한다.

① 역사적 실체가 있는 지역

첨성대, 천마총 등과 같이 가시적 실체가 있는 유적은 주변의 역사문화경관을 개선하고 조망을 개선하기 위해 문화유산과 관련이 없는 불필요한 구조물 및 수목 등을 정비한다. 그다음 주변의 유적과 경관적·공간적으로 연계하는 보행축 등으로 역사적 맥락을 조성한다.

② 발굴 후 복토된 유적

유적지 발굴 후 복토하여 지상에 가시적 실체가 없는 기 발굴지를 적극적으로 활용한다. 상징성이 큰 유적의 일부는 복원하되, 복원에 따르는 역사적 진정성 왜곡 및 과다비용이 소요되는 유적 복원은 제한한다. 기 발굴한 유구 중 중요한 역사적 가치를 가지고 있는 것은 유구의 일부를 보존처리하여 노출시키거나 유구 표시방법을 다양화하여 역사적 실체와 왕경 구조의 골격을 읽고 느낄 수 있도록 시각화한다. 왕경 구조를 시각화하는 방법을 구체적으로 살펴보면,

첫째, 고도의 핵심 유적 중 왕경 이미지 형성에 중요한 시설물 중 한두 개 정도는 복원하거나, 충분한 고증 자료가 없는 경우 재건하여 왕경의 경관적 중심을 잡는다.

둘째, 발굴 후 흙과 잔디로 덮여있는 발굴유구 중 초석 등이 잘 남아있고, 역사적으로 중요한 유구는 <그림 7>과 같이 초석 등의 발굴유구를 보존처리하여 노출시킨다.

셋째, 중요 유적지내 발굴유구를 보여주는 또 다른 방법은 지상은 기존 건물이나 잔디밭으로 복토된 상태로 두고, 지하에서 발굴된 유구를 발굴된 상태로 보존처리하여 지하 역사도시 또는 지하유적공원을 조성하는 방법이다. 이는 지하에서 이루어지기 때문에 지상의 역사문화경관을 훼손하지 않고 복원 등에 따른 진정성 왜곡 논란을 피할 수 있다. 그리고 유구의 일부만을 지상으로 이전하여 복원해서 보여주는 것이 아니라 발굴된 상태를 그대로 보여줄 수 있기 때문에 역사적 진정성을 느낄 수 있고 현장감을 높일 수 있는 장점이 있다.

그 예로 지하에 와인공장, 도로, 물길, 집터 등을 보존처리하여 로마시대 도시를 그대로 보여주는 바르셀로나의 고고학박물관이나(<그림 8>, 좌), 시애틀의 지하도시 등을 들 수 있다. <그림 8>



Figure 7. An Exhibition of building stones (Sigiria, Sri Lanka)
Source: Chae et al., 2011



Figure 8. Exhibition of underground excavations (Museu d'Historia de Barcelona (left), Gongju Wungjin historic park plan (right))
Source: Chae, 2013b; Chae et al., 2014



Figure 9. Ground marking of excavated site (left), symbolic marking plan of excavated site, Gongju (right)
Source: Chae et al., 2014

의 오른쪽 사진은 공주의 공산성에서 발굴된 백제시대 유구를 활용하여 지상은 잔디밭 형태로 그대로 두고, 지하의 발굴유구를 보존 전시하는 웅진 지하마을 조성계획을 컴퓨터 그래픽으로 표현한 사진이다.

넷째, 발굴이 진행되는 발굴 장소를 전시장화하여 발굴을 통해 역사적 실체가 드러나는 과정을 보여주는 방법이 있다. 진시황릉의 발굴현장을 전시장화하여 관광자원으로 활용하는 것이 그 대표적인 예이다.

다섯째, 유구 표시방법을 다양화하여, 역사성을 부각하고 역사문화경관을 조성한다. 발굴유구 중 중요한 유적 일부는 그 유적의 형태를 추상적으로 형상화한다. <그림 9>의 오른쪽 사진은 웅

진 백제시대에 궁궐터로 지정되는 공산성 내의 건물을 예시적으로 형상화하여 유구의 존재를 표시하는 계획 예이다. 이는 유구를 추상적으로 표현한 것이어서 당해 건물의 역사적 진정성 왜곡 논란 등과는 관련이 없다. 반면 유적의 성격을 상징적으로 표시해줌으로써 경관적 다양성을 도모할 수 있고, 일반인들도 유적의 존재를 인지하고 상상할 수 있도록 도와주는 장점이 있다. 현재는 <그림 9(좌)>처럼 발굴 후 복토하고 잔디를 덮어 보존하고 경계지점에 나무를 심거나 초석을 놓아두는 방법, 꽃말을 세워서 발굴유구를 표시하는 방법을 사용하고 있어, 일반인들이 유적의 실체나 역사성을 인지하기 어렵고, 역사문화적 경관미도 주기 어려운 한계가 존재한다.

③ 실체가 있을 것으로 추정되는 미발굴지

고도의 핵심골격으로서 고고학적 실체가 있을 것으로 추정되는 지역은 빈터로 보존하되, 일부는 발굴을 통하여 실체를 확인한다. 역사적 실체가 있을 것으로 추정되는 빈터는 보존하면서 빈터에 서려있는 역사적 사실과 설화 등을 발굴하여 설명 자료와 함께 빈터의 심상적 가치를 극대화함으로써 빈터도 주요 역사문화자원으로 활용한다.

2) 옛길, 옛 물길 회복 및 도로교통 체계 정비계획

도로와 물길은 도시조직을 구성하는 중요 요소이다. 옛길과 궁궐주변의 해자, 옛 물길을 회복하여 역사적 도시조직을 회복시키고, 이들 옛길·옛 물길과 문화유산을 연계하여 역사문화 보행축으로 조성한다.

<그림 10>은 경주의 첨성대, 황남대총, 월성 등의 주요 유적지를 조선시대 옛길과 발굴된 신라시대 도로유구를 기초로 고도의 도시계획구조를 가시화하고, 황룡사지의 해자 복원 등을 통해 월성 주변의 해자, 남천 등을 물길로 연계시키는 계획의 예이다.

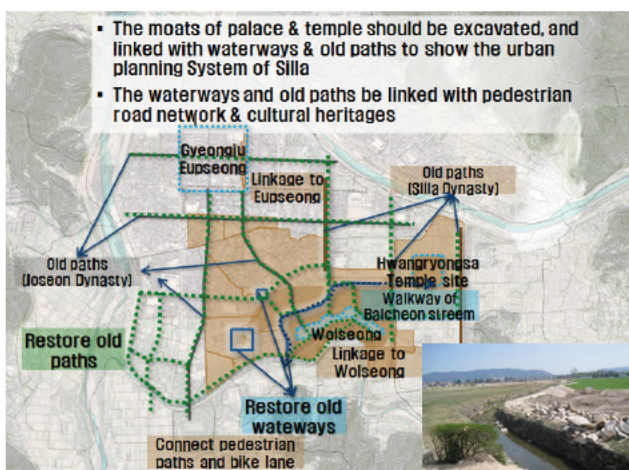


Figure 10. Pedestrian route plan linking old path and stream with heritage site

Source: Chae et al., 2011

아울러 근현대 도시계획에서 도시의 기능성을 높이기 위해 수립한 기존의 도로교통체계는 고도의 역사적 골격 회복차원에서 조정한다. 핵심 유적지가 도로, 철도, 현대적 도시계획으로 단절되고 훼손된 경우, 도로 선형의 일부를 조정하고 철로를 부분적으로 이설하여 유적을 통합함으로써 역사적 골격을 회복한다. 지나치게 넓은 도로는 도로다이어트를 통해 서서히 축소하여 통과교통량을 줄이고, 통과교통은 핵심유적지 외곽으로 우회시킨다. 주요 통행축이 아닌 곳은 보행자 전용도로로 전환하고, 진입구간의 환승장치 설치 및 녹색교통체계를 구축하여 보행중심의 도로체계를 구축한다.

3) 주거환경 개선

고도지역은 문화유산을 보존하기 위한 각종 규제로 주거환경이 퇴락하고 자산가치가 하락한 지역이다. 따라서 일반도시의 낙후지역과는 달리 공공의 규제에 따른 보상적 지원이 필요한 지역이다.

주민지원사업을 통해 규제에 묶여 개축 또는 재축이 어려웠던 주거지역에 대한 주거환경 개선사업을 실시하여 남루한 문화재 주변 지역을 질 높은 전통문화 경관지역으로 조성한다. 외관은 핵심 골격지역과 조화될 수 있도록 한옥형태로 수선하되, 내부는 수세식 화장실, 입식 부엌, 냉난방이 가능한 형태로 개선한다. 아울러 지역에서 생산되는 소재를 활용하여 담장을 개선하여, 전통 주거지 경관을 조성하고, 담장, 간판 등의 크기와 형태, 위치 등에 대한 구체적 가이드라인을 수립하여 광역적 역사문화경관을 조성한다.

이같은 주민지원사업은 열악한 주거환경을 개선하여 주민불편을 해소함으로써, 주민이 자발적으로 문화유산과 역사문화환경을 보존하고 조성하는 기반이 된다.⁷⁾

4) 도심기능 활성화 계획

고도가 지속 가능한 역사도시로 활성화되기 위해서는 지역경제를 떠받칠 수 있는 관광경쟁력을 갖추어야 한다. 그러나 관광객 유치를 주목적으로 하는 관광단지조성 및 관광시설 설치계획은 고도의 역사성을 훼손할 가능성이 높다.

고도에서의 최고의 관광경쟁력은 그 도시만이 가지고 있는 역사적 진정성과 품질 높은 역사문화환경이다. 고도에서는 일반 관광지의 관광개발계획과 달리, 고도의 역사적 정체성 확립과 광역적 역사문화경관 조성을 통해 관광경쟁력을 높이는 접근이 더 중요하다.

역사적 골격 보존 및 회복계획을 통한 역사적 진정성 제고와 주거환경개선사업계획을 통한 광역적 역사문화경관 조성으로, 고택이나 주민이 살아가는 공간 자체도 관광자원의 하나로 활용하고, 영빈관 등의 관광객 숙박시설로 이용한다.

여기에 역사적 사건이 있었던 장소, 신화 및 설화적 장소 등을

연결하여 스토리라인으로 구성하여, 고도 자체의 역사적 실체를 읽고 즐기는 관광자원으로 활용한다.

또한 도심에 전통문화·상업기능을 강화하여, 도심의 관광상업을 활성화 시킨다. 도심 이면지의 나대지나 노후된 건물을 한옥 형태로 리모델링하여 무형문화재 등 전통공예인이 거주하면서 작품 활동을 하고, 전수해주는 공간으로 활용한다. 아울러 시범적으로 한곳 정도를 전통공연을 보면서 식사를 할 수 있는 전통문화공연장을 설치함으로써, 민간의 일반 상업시설이 문화관광 상업기능으로 전환되도록 유도한다.

5) 경관관리계획

고도에서의 경관계획은 고도를 아름답게 보이게 하는 것보다 고도의 역사문화유산과 역사적 골격을 부각시키는 것이 더 중요하다. 고도의 역사적 실체와 유무형의 유적이 갖는 의미를 연계하여, 고도의 역사적 골격을 보여줄 수 있도록 조망축을 조성하도록 한다.

첫째, 고도에서는 경주 황룡사지처럼 빈터일지라도 역사적 중요성과 가치가 높은 곳을 랜드마크로 설정하여 중요 지점에서 보여질 수 있도록 조망축을 조성한다.

둘째, 가로경관 관리를 통해 주요 유적지에서 고도가 입지하게 된 지형적 요소인 산·하천에 대한 조망권역을 확보한다.

셋째, 유적 상호 간, 도시공간과 유적간 시각회랑 설정을 통한 View cone을 관리한다.

넷째, 핵심 골격 주변에 있는 농경지의 상당 부분은 고도핵심 골격의 경관적 배경이 되거나 고고학적 실체가 있을 것으로 추정되는 지역이다. 발굴계획이 수립되기 전까지는 핵심 유적의 역사문화경관의 배경으로서 경작지를 보존한다.

6) 고도육성기반 마련 계획

고도지역은 다양하게 포진해있는 역사문화유산 보존을 위해 강력한 규제를 받아온 곳이다. 그로 인해 주민들은 자기 지역에 있는 문화유산의 가치나 소중함보다는 자산가치를 떨어뜨리고 생활 불편을 야기하는 요소로 보고 규제완화를 요구하는 민원이 많다.

고도의 역사문화유산과 역사문화환경을 지속 가능하게 보존하고 진화시켜나가기 위해서는, 주민교육을 통해 자기가 살고 있는 지역에 있는 역사문화유산의 중요성과 가치에 대한 주민 이해를 높이고, 그 보존 및 관리 필요성에 대한 긍정적 인식을 확산시키는 것이 필요하다.

고도보존계획에서는 고도보존육성아카데미를 개설하여 고도가 가진 역사문화적 중요성과 고도골격회복의 큰 그림을 제시하고, 그에 따른 지역사회 이익에 대한 교육을 최우선 사업으로 실시하였다.⁸⁾ 그 결과 문화유산과 역사문화환경 보존에 부정적이었던 주민인식이 바뀌어 능동적이고 자발적인 역사문화환경 고도가꾸

기 움직임이 일어났다.

〈그림 11〉은 경주 고도보존계획에서 보존육성지구로 지정하여 주거환경 개선사업을 실시한 지역으로, 현재 황리단길(첨성대 커피길)이라는 새로운 관광 명소로 떠오른 지역이다. 이곳은 원래 경주 쪽샘지구의 일부로 발굴을 위해 철거예정지로 계획되어 있어 좌측 사진처럼 비 새는 지붕과 재래식 화장실을 이용할 정도로 열악한 주거환경이었다. 고도보존육성지구로 지정된 후, 고도육성아카데미교육을 받은 주민과 경주시민들이 한옥지원금을 받아 주택 개수선을 통해 커피집, 민박집 등으로 수선하여, 문화재 관련 규제로 퇴락한 지역 이미지를 벗었다. 공주에서는 제민천 변의 퇴락한 한옥을 개보수하고, 주민들이 골목 그림전 등을 개최하는 등의 활동으로 퇴락한 도심이 활성화되고 있다.

5. 고도보존계획의 특성

고도보존계획은 고도의 역사적 진정성과 역사문화환경을 회복하면서 도시를 활성화시키는 고도재생계획이다. 이는 도시계획, 문화재보존계획, 관광계획, 경관계획, 자연환경생태계획의 개념을 포괄하고 있다. 그러나 고도보존계획에서 고려하는 부분과 개별 계획에서 중요하게 고려하는 사항은 〈표 1〉에서 보는 바와 같이 각기 다르다.

첫째, 도시계획과 고도보존계획의 차이점이다. 대부분의 도시계획은 사람중심의 도시기능 및 토지이용계획의 틀을 기본으로 하고, 여기에 문화재로 지정된 곳은 문화재 보호구역이나 보존지구, 경관지구 등으로 지정한다. 즉 문화유산은 부가적인 요소로서 기존의 계획내용에 문화를 부가하는 형태이다. 고도보존계획은 계획의 중심에 역사문화유산을 놓고, 역사적 골격을 보존하고 회복시키는 방향에 맞게 도로교통체계, 토지이용 및 도시기능 등을 전반적으로 조정하여, 사람과 문화재가 공존하는 체계를 구축한다.

둘째, 문화재보존계획과 고도보존계획의 차이점이다. 문화재



Figure 11. Before and after of housing improvement project (Gyeongju)

Source: Chae, 2014

Table 1. Principle planning factors

Classifications	Ancient Capital Plan	Urban Plan	Scenic Plan	Urban Renewal	Environment Plan	Tourism Plan
Urban Function efficiency	△	■	X	○	X	X
Natural ecology	○	△	△	△	■	X
Resident conveniency	○	■	X	■	X	△
Landscape scenery	○	△	■	○	X	○
Historicity	■	△	△	△	X	△
Tourism profit	○	X	△	△	△	■

Note. ■: very important, ○: important, △: consider a little, X: not important.

보존계획은 점적인 문화재를 원형동결적으로 보존하고 수리 정비하는 과거지향적 계획이다. 고도보존계획은 도시자원의 공간 계획적 접근을 통해 문화재보존체계와 도시계획의 연계성 미흡으로 사각지대에 놓여있는 문화재 주변 지역의 역사문화환경을 맥락적으로 보존하고 새롭게 회복시키는 미래지향적 계획이다.

셋째, 도시재생사업과 고도보존계획의 차이점을 보면, 고도보존계획은 문화재 보존과 복원, 정비, 활용을 연계하여 도시의 역사성 보존과 주민의 삶이 상생하는 기반을 만드는 계획이라는 점이다. 즉 고도보존계획은 역사적 진정성 회복을 기초로 주민지원 사업을 실시하여 문화재관련 규제로 낙후된 주거환경 개선하여 지속가능한 역사도시로 재생시킨다는 점에서 차이가 있다.

넷째, 환경생태계획은 생태적으로 보존이 필요한 자연환경을 보존하기 위한 계획을 수립하나, 고도보존계획은 고도의 역사문화환경이 갖는 공간적 골격을 보존하기 위해 고도의 입지배경이 되는 산과 하천 등을 연계해서 보존한다.

다섯째, 경관계획은 도시의 경관 제고에 초점을 맞추어 계획을 수립하나, 고도보존계획은 고도의 역사적 골격을 부각시키는데 초점을 맞춘다. 산, 하천 등의 자연환경과 무형의 유적지 간의 역사문화 조망축을 조성하여 역사적 골격과 역사문화경관을 부각시키는 데 초점을 맞춘다.

여섯째, 관광계획은 단위 역사문화유산을 관광자원으로 활용하여, 관광단지를 개발하고 관광시설을 설치하는 계획이다. 고도보존계획은 고도의 역사적 진정성과 역사문화환경을 관광자원으로 활용하고, 별도의 관광시설을 개발하기보다는 가능한 고도 내 기존 시설을 관광시설로 활용한다는 점에서 차이가 있다.

VI. 결론: 문화적 도시계획의 과제

도시의 역사적 진정성은 역사문화유산만이 아니라 문화재 주변을 광역적으로 관리할 수 있을 때 더 높아질 수 있고, 주민이 자긍심을 가지고 문화재 주변을 지키고 관리할 수 있을 때 지속 가능한 고품격의 역사문화환경을 갖출 수 있다. 도시계획의 계획관점 및 지표, 계획수립 방법을 문화지향적으로 개편하여, 공간계

획적 측면에서 수준 높은 역사문화환경을 조성하고 도시의 문화가치를 높여나갈 필요가 있다.

우선, 인구 저성장 시대를 맞아, 도시계획의 기본 개념을 미개발지를 신개발지로 개발하고 시설을 설치하는 채움 우선의 계획에서, 보존할 곳이나 불필요하게 개발된 곳을 먼저 걸러내어 보존하고, 나머지 공간을 재활용하는 비움 우선의 접근이 필요하다.

둘째, 이를 위해서는 가시적 실체가 없는 빈땅을 개발예정지로 보는 계획 관점이 바뀌어야 한다. 개발연대에는 도시성장에 대비한 개발예정지를 찾는 일이 중요했지만, 인구 저성장 및 감소시대에는 개발수요가 많지 않기 때문에 굳이 역사문화유산이 아니라 빈 땅을 잘 보존하고 관리하여 경관적·환경적 가치를 높이는 자원으로 접근해야 한다.

특히 고도나 역사도시에서는 비어있는 공간이 개발할 수 있는 미개발지가 아니라, 역사적 실체를 확인하고 역사적 성격이 재해석되고 재창조될 수 있는 중요한 보존대상 공간이라는 인식에서 출발해야 한다.

셋째, 도시의 문화적 다양성과 문화적 가치가 중시되는 추세에 맞게, 도시계획에서 부수적인 계획요소로 다루어왔던 유·무형의 문화유산과 도시의 역사문화환경을 핵심 계획 의제로 위치시켜야 한다. 이를 통해 고도나 역사도시에 대한 도시계획은 도시가 가진 유무형의 문화유산, 역사적 골격 등의 역사성에서 출발하여 이에 맞게 삶터 및 일터 등의 도시기능을 배치하고 정비하는 계획으로 전환되어야 한다.

넷째, 도시, 특히 고도나 역사도시에서는 인구지표를 기초로 하는 확장적 계획을 지양하여야 한다. 정주민 증가보다는, 질 높은 역사문화환경 보존을 통해 관광 매력도를 높여 관광수요 및 유동인구를 증가시키는 개념으로 접근하여, 과도한 개발로 인한 역사문화환경 훼손을 막는 것이 중요하다.

다섯째, 도시계획에서 고려해야 할 역사문화유산에 대한 인식의 지평을 매장문화재까지 확장시켜야 한다. 지상에 가시적 실체가 있는 유산과 발굴된 매장문화재를 활용하여 역사문화환경의 경관적 중심을 잡고 일반도시화 추세를 차단하는 도시계획적 접근이 필요하다. 공간계획적 측면에서 도시의 역사성 부각을 위해

중건 또는 재건이 필요한 부분, 발굴 후 잔디밭으로 덮어놓은 유구 등을 연계하여 역사적 실체가 읽혀지고 느껴지는 도시를 구성하는 접근이 강구되어야 한다.

여섯째, 고도나 역사도시가 박물관도시가 되지 않고 지속 가능한 역사도시로 진화해나가기 위해서는 과거의 문화유산만이 아니라 미래의 문화유산도 창출되도록 하여야 한다. 소극적인 역사문화유산의 보존을 수용하는 계획이 아니라, 공간계획적 차원에서 도시의 역사성을 재해석하여 역사문화유산과 경관적 조화를 이루는 새로운 기능부여 및 개발의 형태도 검토되어야 한다.

이러한 도시계획 수립 체계의 문화적 정비를 통해 역사도시나 고도만이 아니라 우리나라 도시 전반의 문화적 다양성을 높여서, 세계화 추세에 따른 문화적 혼종화에 휩쓸리지 않는 우리나라의 문화적 고유성과 역사적 정체성을 가진 도시문화를 창출할 필요가 있다.

주1. 채미옥 외(2007a)에서 재인용

주2. 「고도보존에 관한 특별법」은 2012년 「고도보존 및 육성에 관한 법률」로 명칭이 변경되었음

주3. 최형석(2001)에서 재인용

주4. 이삼수 외(2017)에서 재인용

주5. 승효상은 파주출판도시에 대한 강연에서, 빈땅을 개발대상지로 보는 도시계획적 관점을 전환하여 비워둘 곳을 먼저 비워두는 비움 우선의 계획을 주창하였다. 그는 기본계획(master plan)이 아닌 건축적 풍경(landscape script)에 의거하여 계획원칙을 습지 같이 보존할 곳은 먼저 비우고 난 다음 채울 곳을 그린다는 개념을 기초로 하였다고 밝힌 바 있다.

주6. 김석철은 미케네 문명의 크노소스 궁전 발굴이 2백년에 걸쳐 이루어지고 있고, 고대 로마의 중심구역인 포로 로마노의 발굴에도 3백년이 소요되었듯이 우리나라 고도의 공간구조와 골격을 파악하는 데에도 많은 시간이 소요될 것이라고 추정하였다.

주7. 그동안 고도지역에서는 고도보존계획에 의해 보존육성지구 내 주택의 경우 전통한옥, 한옥형 주택 등으로 리모델링하거나 신축하는 경우 5000만원에서 1억원을 지원해왔다.

주8. 2011년 4월부터 2016년 12월까지 고도보존육성아카데미를 개설하고, 매년 3기수씩 10주에서 12주간 주민과 공무원 교육을 실시해왔다.

인용문헌 References

- 강동진·최동식, 2002. “역사지구의 개념 확대와 정립을 위한 기준”, 『국토계획』 37(4): 41-58.
Kang, D.J. and Choi, D.S., 2002. “The Guideline for the Extension and Establishment of Historic District's”, *Journal of Korea Planning Association*, 37(4): 41-58.
- 강성원·강명수·정봉거·김기호, 2006. “역사환경으로서의 도시 조직 변화 연구: 종로구 익선동 도시환경정비구역울 중심으로”, 2006 도시설계학회 춘계학술발표대회, 용인: 경희대학교.
Kang, S.W., Kang, M.S., Jung, B.G., and Kim, K.H., 2006. “A Study on Transition of Urban Tissue as Historic Environment: Focused on Urban Redevelopment District in Ik-sun Downtown”, Paper presented at Spring Conference of Urban Design 2006, Yongin: Kyung-hee University.
- 강태호, 1993. “경주시 도시특성 및 도시개발규제 실태에 관한 연구”, 『사찰조경연구』, 2(0): 19-53.
Kang, T.H., 1993. “A Study on the Urban Characteristics and Urban Development Restriction of Kyongju City”, *The Study of Buddhist Landscape Architecture*, 2(0): 19-53.
- 경주시, 2018. 「2030 경주도시기본계획」, 경주.
Gyeongju-si, 2018. *2030 Gyeongju Urban Master Plan*, Gyeongju.
- 권태정, 2010. “해외 역사문화자산 관리 사례와 시사점”, 『월간 국토』, 안양: 국토연구원.
Kwon, T.J., 2010. “The Cases and Implications of Foreign Countries' Historic Heritages”, *KRIHS Monthly Magazine*, Anyang: Korea Research Institute for Human Settlements.
- 김기호, 2004. “역사도시”, 한국건축역사학회 추계학술발표대회, 대전: 목원대학교.
Kim, K.H., 2004. “Historic City”, Paper presented at Korea Association for Architectural History Fall Conference, Daejeon: Mokwon University.
- 김석철, 1997. 「천년의 도시 천년의 건축: 김석철 건축문화기행」, 서울: 해냄출판사.
Kim, S.C., 1997. *A Millennium Architecture: Millennium City*, Seoul: Hainaim.
- 김영대, 1993. “역사도시 경주의 문화경관의 회복과 도시설계의 접근방향: 시각경관론을 중심으로”, 『사찰조경연구』, 2(0): 55-71.
Kim, Y.D., 1993. “The Urban Design Approach to the Restoration of the Cultural Landscape for the Historic City. Kyungju, Korea”, *The Study of Buddhist Landscape Architecture*, 2(0): 55-71.
- 대한국토도시계획학회 편저, 2016. 「도시계획론 6정판」, 서울: 보성각.
Korea Planner' Association ed., 2016. *Introduction to Urban Planning 6th edition*, Seoul: Boseonggak.
- 박재길·김현식·김광익·이왕진·변필성·황승미, 2005. 「살고 싶은 도시만들기 추진방안 연구」. 안양: 국토연구원: 10.
Park, J.G., Kim, H.S., Kim, K.I., Lee, W.G., Byun, P.S., and Hwang, S.M., 2005. *The Making of Livable Cities in Korea*, Anyang: Korea Research Institute for Human Settlements: 10.
- 박훈, 2012. “역사도시 부여의 도시조직 특성과 가치에 관한 조사 연구”, 『대한건축학회논문집 계획계』, 28(4): 199-210.
Park, H., 2012. “A Study on Urban Tissue Characteristics and Value of Historic City”, *Journal of the Architectural Institute of Korea Planning and Design*, 28(4): 199-210.
- 서울시, 1990a. 「서울시 전통문화지대 복원·정비 실시계획」, 서울.
Seoul-si, 1990a. *Restoration of Traditional Cultural District of Seoul*. Seoul.
- 서울시, 1990b. 「2000 서울시 도시기본계획」, 서울.
Seoul-si, 1990b. *2000 Seoul Urban Master Plan*, Seoul.
- 서울시, 1994. 「역사문화탐방로 조성계획」, 서울.
Seoul-si, 1994. *A Plan for the Historical and Cultural Trail*, Seoul.
- 서울시, 1997. 「2011 서울시 도시기본계획」, 서울.

- Seoul-si, 1997. *2011 Seoul Urban Master Plan*. Seoul.
16. 서울시, 2000. 「서울 도심부 관리 기본계획」, 서울.
Seoul-si, 2000. *A Master Plan for Management of City Center of Seoul*, Seoul.
17. 서울시, 2004. 「서울 도심부 발전계획」, 서울.
Seoul-si, 2004. *A Development Plan for the City Center of Seoul*, Seoul.
18. 서울시, 2006. 「2020 서울시 도시기본계획」, 서울.
Seoul-si, 2006. *2020 Seoul Urban Master Plan*, Seoul.
19. 서울시, 2016a. 「2030 서울시 도시기본계획」, 서울.
Seoul-si, 2016a. *2030 Seoul Urban Master Plan*, Seoul.
20. 서울시, 2016b. 「역사도시 서울기본계획(안)」, 서울.
Seoul-si, 2016b. *Seoul Historic City Master Plan*, Seoul.
21. 서울시정개발연구원, 2005. 「서울 북경 동경의 역사문화보존정책」, 서울: 87-90.
Seoul City Development Research Institute, 2005. *Historic Conservation Policies in Seoul, Beijing and Tokyo*, Seoul: 87-90.
22. 손정목, 1993. “권두언: 역사도시의 현재와 미래, 「도시문제」, 28(301): 6-7.
Sohn, J.M., 1993. “Preface: Present and Future of Historic City”, *Urban Affairs*, 28(301): 6-7.
23. 송인호, 2004. “서울의 옛 도시조직과 새로운 도시건축”, 도시 속의 건축 도시 속의 주거(건원), 서울: 르네상스 호텔.
Song, I.H., 2004. “Old Urban Structure of Seoul and New Urban Architecture”, Paper presented at Architecture in the City and Housing in the City, Seoul: Renaissance Hotel.
24. 송효상, “원도시건축에서 파주출판도시에 관하여”, 건축가 강연회, 2007.3. 읽음. <http://www.archinude.com/architect/shs-wondosi.htm>
Seung, H.S., “Planning Concept of Paju Book City”, Architect's lecture, Accessed March 2007. <http://www.archinude.com/architect/shs-wondosi.htm>
25. 신상섭, 2007. “자연과 인공의 벽을 허문 그린 빌리지, 한국의 전통마을”, 「우리집」, 40-42.
Sin, S.S., 2007. “Korean Traditional Village, the Green Village with no Walls of Nature and Man-made” *My House (Monthly Housing Culture Magazine)*, 40-42.
26. 안동만, 1991. “역사경관의 보전과 관리”, 「한국조경학회지」 19(2): 104-106.
Ahn, D.M., 1991. “Conservation and Management of Historic Landscape”, *The Journal of the Korean Institute of Landscape Architecture* 19(2): 104-106.
27. 안동만, 1993. “역사도시의 현재와 미래: 역사도시에서의 역사경관 보전방안”, 「도시문제」, 28(301): 20-36.
Ahn, D.M., 1993. “Present and Future of Historic City: Conservation Method of Historic-cultural Landscape in Historic City”, *Urban Affairs*, 28(301): 20-36.
28. 이난경·양승우, 2017. “풍납토성 일대 도시형태 변화과정 연구”, 「서울학연구」, 67: 171-238.
Lee, N.K. and Yang, S.W., 2017. “A Study on the Changing Process of Urban Forms around Pungnap-toseong Fortress: Focusing on the River, the Roads, and Pungnap-toseong Fortification”, *Journal of Seoul Studies*, 67: 171-238.
29. 이삼수·김정곤·김주진·임주호·전혜진·장진하, 2017. 「도시재생 2.0 정책방향 연구」, 대전: 토지주택연구원.
Lee, S.S., Kim, J.G., Kim, J.J., Lim, J.H., Jeon, H.J., and Jang, J.H., 2017. *Policy Directions on Urban Regeneration 2.0*, Daejeon: Land and Housing Institute.
30. 이수정, 2017. 「문화재 보존윤리」, 서울: 그래픽코리아.
Lee, S.J., 2017. *Ethics for Preservation of Cultural Assets*, Seoul: Graphic Korea.
31. 이코모스 코리아, 2010. 「이코모스 헌장 선언문집」, 서울: 국제기념물추진협의회 한국위원회.
ICOMOS-KOREA, 2010. *Charters and Declaration of World Heritage*, Seoul.
32. 이호정·김기호, 2001. “우리나라 도시계획에서 역사환경 보전의 전개과정 연구”, 한국도시계획학회 추계학술대회, 서울: 서울시립대학교, 1-10.
Lee, H.J. and Kim, K.H., 2001. “A Study on the Development Process of Preservation of Historic Environment in Urban Planning in Korea”, Paper presented at 2001 Fall conference of Urban Design, Seoul: University of Seoul, 1-10.
33. 익산시, 2004. 「2025 익산시도시기본계획」, 익산.
Iksan-si, 2004. *2025 Iksan Urban Master Plan*, Iksan.
34. 임유경·안건혁·박소현, 2011. “파리시 도시계획 제·개정 과정에서 나타나는 역사문화경관 개념 확대와 도시계획적 관리수단의 변화”, 「도시설계」, 12(6): 43-59.
Lim, Y.K., Ahn, K.H., and Park, S.H., 2011. Expansion of the Historic-cultural Landscape Concept and Evolution of the Urban Planning Control on the Historic Conservation, as Demonstrated in the Urban Planning History of Paris”, *Journal of the Urban Design Institute of Korea*, 12(6): 43-59.
35. 임학순·양기호·장미진, 1996. 「도시 문화환경 조성 방안: 문화시설의 설치 촉진방안을 중심으로」, 서울: 한국문화정책개발원.
Lim, H.S., Yang, K.H., and Jang, M.J., 1996. *A Study on the Development of Urban Cultural Landscape: Promotion of the Installation of Cultural Facilities*, Seoul: Korea Cultural Policy Development Institute.
36. 정석, 2009. “역사문화환경의 면적 보전제도 도입방안”, 「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.
37. 정재훈, 2009. “한국의 왕도”, 「고도보존과 역사문화도시 조성전략」, 오민근·이향수·조영호·한필원·정재훈·김충영·최종희·장희식·채미옥·임덕수, 부여: 전통문화연구원, 83-95.
Jeong, J.H., 2009. “The Royal Capital of Korea”, in *Strategies for Conservation of Ancient Capital and Creation of Cultural Historic City*, edited by Oh, M.K., Lee, H.S., Cho, Y.H., Hahn, P.W., Jeong, J.H., Kim, C.Y., Choi, J.H., Jang, H.S., Chae, M.O., and Lim, D.S., Buyeo: Education Center for Traditional Culture, 83-95.
38. 진영환, 1982. “역사경관의 재구성에 관한 연구: 도시내의 문화재를 중심으로”, 서울대 환경대학원 석사학위논문.
Jin, Y.H., 1982. “A Study on the Rehabilitation of Historic Landscape”, Master Thesis, Seoul National University Graduate School of Environmental Studies.
39. 채미옥·송하승·이난경·안인향·조미향, 2007a. 「고도보존을 위한 역사문화환경 관리방안」, 안양: 문화재청·국토연구원: 92-94.
Chae, M.O., Song, H.S., Lee, N.G., An, I.H., and Cho, M.H., 2007a. *A Study on the Historic-cultural Environment Management for Conserva-*

- tion of Ancient Capital City, Anyang: Cultural Heritage Administration and Korea Research Institute for Human Settlements: 92-94.
40. 채미옥·최수·조판기·송하승, 2007b, 「선진사회를 향한 토지정책방향 및 추진전략 연구(Ⅱ), 안양: 국토연구원: 67.
Chae, M.O., Choi, S., Cho, P.K., and Song, H.S., 2007b. *Land Policy Direction and Implementation Strategy Preparing for the Advanced Society(II)*, Anyang: Korea Research Institute for Human Settlements: 67.
41. 채미옥, 2009. “문화국토를 위한 고도육성방안”, 문화국토 심포지움, 안양: 국토연구원.
Chae, M.O., 2009. “Revitalization of Ancient Capital for Creation of Cultural Territory”, Paper presented at Cultural Territory Symposium, Anyang: Korea Research Institute for Human Settlements.
42. 채미옥·권태정·송하승·손학기·이난경·김남희·황병춘, 2009. 「부여 고도보존계획», 안양: 부여군·국토연구원.
Chae, M.O., Kwon, T.J., Song, H.S., Son, H.K., Lee, N.G., Kim, N.H., Hwang, B.C., 2009. *Conservation Plan for Ancient Capital, Buyeo*, Anyang: Buyeo-gun-Korea Research Institute for Human Settlements.
43. 채미옥, 2010. “고도보존과 고도 육성방향”, 『마한·백제문화』, 18(0): 23-42.
Chae, M.O., 2010. “Conservation and Revitalization of Ancient Capital Conservation”, *Mahan and Culture of Baekje*, 18(0): 23-42.
44. 채미옥·김남희·이난경·황병춘, 2011. 「경주고도보존계획», 안양: 경주시·국토연구원.
Chae, M.O., Kim, N.H., Lee, N.G., and Hwang, B.C., 2011. *Ancient Capital Conservation Plan of Gyeongju*, Anyang: Gyeongju-si and Korea Research Institute for Human Settlements.
45. 채미옥, 2012. “경주고도보존계획과 월성의 정비 관리 방향”, 경주 월성보존정비정책연구 학술 심포지움, 경주: 경주문화재연구소: 152.
Chae, M.O., 2012. “Gyeongju Ancient Capital Conservation Plan and WeolSeong Conservation”, Paper presented at the Symposium on Gyeongju WeolSeong Management, Gyeongju: Gyeongju Research Institute of Cultural Heritage: 152.
46. 채미옥·이진희·황병춘, 2012. 「역사문화환경 보존지역의 체계적 관리방안」, 대전: 문화재청: 18.
Chae, M.O., Lee, J.H., Hwang, B.C., 2012. *Systematic Conservation Method of Historic & Cultural Environment Conservation District*, Daejeon: Cultural Heritage Administration: 18.
47. 채미옥, 2013a. “국토개발과 발굴문화재 보존의 갈등 해소 방안”, 2013 문화국토포럼·2013-1차 이코 포럼, 국토연구원·(주)이코모스 코리아, 서울: 국립고궁박물관, 49-76.
Chae, M.O., 2013a. “Conflict Management of Land Development and Conservation of Excavated Heritage”, 2013-1st ICO-Forum, Korea Research Institute of Human Settlements and ICOMOS KOREA, Seoul: National Palace Museum of Korea, 49-76.
48. 채미옥, 2013b. “문화재보존과 주민재산권 보장의 양립을 위한 제도 개선 과제”, 문화재보존과 주민재산권 보호: 풍납토성 사례 세미나, 서울: 국회: 21.
Chae, M.O., 2013b. “A Study on the Improvement of the System for the Protection of Cultural Properties and Resident's Property Right”, Seminar on Protection of Cultural Heritage and Resident's Property Right: The Case of Pungnab Toseong, Seoul: National Assembly: 21.
49. 채미옥, 2014. “전통 문화공간은 어떻게 진화되는가”, 『21세기 전
통문화, 원형과 생성』, 문화융성위원회 전통문화전문위원회 세미나, 서울: 세종문화회관: 87.
Chae, M.O., 2014. “How the Traditional Cultural Space Evolves”, *Original Form and Creation of Traditional Culture in the 21st Century*, Presidential Committee for Cultural Enrichment Seminar, Seoul: Sejong Center: 87.
50. 채미옥·김남희·이난경·황병춘·강동균, 2014. 「공주고도보존육성시행계획」, 안양: 공주시·국토연구원.
Chae, M.O., Kim, N.H., Lee, N.G., Hwang, B.C., and Kang, D.K., 2014. *Ancient Capital Conservation Plan of Gongju*, Anyang: Gongju-si and Korea Research Institute for Human Settlements.
51. 최재현, 2016. “성곽유산 보존 관련 국제 원칙과 지향점: 국내 성곽유산 교류 네트워크 구축의 의미”, 「국내성곽의 보존과 활용」, 서울: 경기도 남한산성 세계유산센터·건국대학교.
Choi, J.H., 2016. “International Principle of Preservation of the Fortress Heritage”, *Preservation and Utilization of Korean Fortress*, Seoul: Gyeonggido Namhansanseong World Heritage Center and Konkook University.
52. 최형석, 2001. “역사경관 보전을 위한 건축물 높이규제에 관한 연구(1)”, 『국토계획』, 36(1): 99-117.
Choi, H.S., 2001. “Control of Building Height to Preserve Urban Historic Landscape in Korea(1)”, *Journal of Korea Planning Association*, 36(1): 99-117.
53. 추용욱·강준모·황기연, 2006. “문화도시 조성을 위한 도시경관 관리방안 연구: 장소 의미적 문화공간조성과 경관재생”, 한국 도시설계학회 추계학술대회, 광주: 조선대학교, 83-94.
Chu, Y.W., Kang, J.M., and Hwang, K.Y., 2006. “A Study on Urban Landscape Management Strategies for Creating Cultured City: Creation of Place-oriented Cultural Space and Landscape Renewal”, Paper presented at Fall conference of the Urban Design, Gwangju: Chosun University, 83-94.
54. 한울문화재연구원, 2009. 「종로청진지구 도시환경정비사업부지 유적발굴조사 약보고서」, 수원.
Hanwool Cultural Heritage Institute, 2009. *Brief Report on Excavation of Jongro Cheongjin District*, Suwon.
55. Kim, K.D., 1999. “Toward a Desirable Policy for the Preservation of Prototypical Structure of Historic Cities”, *Journal of Korea Planning Association*, 34(1): 247-258.
56. Mumford, L., 1993. 「The City in History」, 김영기 역, 서울: 명보문화사.
Mumford, L., 1993. *The City in History*, Translated by Kim, Y.K., Seoul: Myongbo.
57. United Nations, 2016. New Urban Agenda, Habitat III -United Nations Conference on Housing and Sustainable Development, Ecuador: Quito.
58. Williams, N., Kellogg, E.H., and Gilbert, F.B., 1983. *Readings in Historic Preservation: Why? What? How?*, New Brunswick, New Jersey: Center for Policy Research of Rutgers University.

Date Received 2019-01-29
Date Reviewed 2019-05-21
Date Accepted 2019-05-21
Date Revised 2019-06-12
Final Received 2019-06-12