

일본의 전통가옥지구 보존정책과 정부 간 협력에 관한 연구

- 전통적 건조물군 보존지구 제도를 중심으로 -

박혁서*

A Study on the Policy for the Conservation Area of Traditional Houses and the Cooperation between Central and Local Governments in Japan

- Focusing on the System for the Conservation Area of Traditional Structures -

Hyeok-Seo Park*

요약 : 본 연구는 일본의 전통가옥지구 보존을 위한 정부 간 협력에 대해 제도적·정책적인 측면에서 분석하고 있다. 이와 같은 연구를 위해 일본의 대표적인 전통가옥지구 보존제도인 전통적 건조물군 보존지구제도를 연구대상으로 해 정부 간의 보존관리제도와 정책의 연계성과 협력관계에 대해 분석했다. 연구 결과, 첫째, 전통가옥지구 보존을 위한 중앙정부와 지방정부의 제도와 정책이 서로 연계성을 갖고 있으며 이를 토대로 협력관계가 이루어지고 있다는 연구결과를 얻을 수 있었다. 중앙정부는 법률에 기초해 보존 관리에 대한 기본방향을 제시하고 관련 예산을 지원하는 역할을 수행하고 있으며 보존관리에 대한 구체적인 정책 운용에서는 지방정부의 정책이 중시되고 있다. 둘째, 전통가옥지구 보존을 위한 법제도와 해당 보존지구의 특성을 반영한 지방정부의 관련 조례가 보완적으로 연계되어 있어 정부 간 협력효과를 높이고 있다는 연구결과를 얻을 수 있었다. 본 연구에서는 이와 같은 연구결과를 토대로 한국의 전통한옥지구 보존제도와 정책에 시사하는 바를 제시하고 있다.

주제어 : 전통가옥지구 보존정책, 전통적 건조물군 보존지구제도, 중앙정부와 지방정부의 협력

ABSTRACT : This study analyzes the cooperation between central and local governments for the conservation of traditional houses in Japan in terms of systems and policies. Therefore, the analysis focuses on the relation and cooperative system between the policies and systems implemented by central and local governments based on the system for the conservation area of traditional structures in Japan. The result shows that firstly, a certain interrelation is established between the policies and systems implemented by central and local governments for the conservation of traditional houses. The central government provides the general direction and budget for conservation based on national law. On the other hand, the local government plays a major role when it comes to setting detailed policies and their implementation. Secondly, the study supports the fact that the national legal system and laws implemented by the local government based on its specific circumstances complement each other and improve the outcome of their cooperation. In conclusion, the study presents valuable suggestions for the system for the conservation area of traditional houses and its policy in Korea.

Key Words : policy for the conservation area of traditional houses, system for the conservation area of traditional structures, cooperation between central and local governments

* 강남대학교 부동산학과 초빙교수(Visiting Professor, Department of Real Estate, Kangnam University), E-mail: sw8877@kornet.net, Tel: 031-280-3218

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

최근 서울시의 대표적인 전통한옥밀집지구인 북촌지구의 보존가치가 재조명되면서 점차 사라져가는 대도시의 전통한옥지구¹⁾에 대한 보존정책의 중요성이 커지고 있다. 이는 현대적인 거주공간뿐 아니라 전통적인 거주공간도 도시의 귀중한 자산으로서 보존관리할 가치가 있으며 균형 있는 도시발전을 위해 양 지역 간에 조화로운 공존이 필요하다는 사회적 인식이 점차 확대되고 있기 때문이다²⁾. 본 연구에서는 이와 같은 점에 주목해 1970년대부터 전통가옥지구 보존의 중요성을 인식하고 관련제도를 구축했던 일본의 제도와 정책을 분석했다. 한국과 일본의 전통가옥지구 보존제도와 정책은 전통가옥지구 보존의 중요성을 공감하고 있다는 점에서는 동일한 입장에서 서 있지만 정부 간 협력과 역할분담 그리고 제도와 정책의 연계성에 있어서는 상이한 점을 보이고 있다. 일본의 경우 1975년 문화재보호법에 전통적 건조물군 보존지구제도를 신설해 전통가옥지구의 보존관리와 지원에 대해 국가수준의 법률제도를 구축하고 이를 기반으로 해 중앙정부와 지방정부 간의 제도적·정책적 연계를 도모한 반면 한국의 경우 각 지방정부가 독립적으로 전통한옥지구에 대한 보존관리제도와 정책을 운용하고 있다.

현재 우리나라의 전통한옥지구에 대한 보존관

리와 지원은 지방정부별로 제정된 한옥보존지원 조례에 기초해 이루어지고 있는데 아직 많은 지방정부가 적극적으로 참여하지 못하고 있는 실정이다³⁾. 그 이유는 보존관리예산이 지방정부에 의해 책정되고 있기 때문에 해당 지방정부의 재정능력에 쉽게 영향을 받기 때문이다. 따라서 이와 같은 한계점을 극복해 한옥지구에 대한 보존관리활동을 전국적인 제도로 발전시키고 지속적으로 추진하기 위해서는 전통한옥지구에 대한 제도정비가 필요하다.

본 연구에서는 이러한 점에 주목해 일본의 전통적 건조물군 보존지구제도를 분석대상으로 해 그 보존정책과 이를 둘러싼 정부 간 협력관계를 분석함으로써 우리나라의 전통한옥보존정책에 시사하는 바를 도출해 내고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

본 연구에서는 일본의 전통적 건조물군 보존지구제도를 대상으로 해 전통가옥지구 보존정책과 정부 간 협력에 대해 분석하고 있다. 이를 위해 첫째, 전통적 건조물군 보존지구제도와 관련법규의 연계적인 운용관계, 둘째, 중앙정부와 지방정부 간의 정책적 연계성, 셋째, 전통적 건조물군 보존지구제도의 운용과정과 정부 간 협력관계, 넷째, 전통적 건조물군 보존지구에 대한 정부 간의 지원 정책에 대해 분석했다. 그리고 이와 같은 분석을 토대로 교토시에서 전통적 건조물군 보존지구제

1) 서울시의 한옥 수는 1960년대에는 약 80만호였지만 2008년에는 13,703호로 감소되었다(한옥 수에 대한 수치는 서울신문, 2009년 2월 19일자 한옥 관련 기사와 중앙일보 2008년 12월 11일자 한옥 관련 기사를 참고했음). 이와 같은 경향은 1960년대 이후 우리나라의 경제발전과 더불어 전국적으로 나타나고 있음.

2) 서울시가 2008년 12월에 발표한 “서울한옥선언”은 서울시의 역사와 전통을 간직하고 있는 전통한옥지구에 대한 보존의지를 지방정부차원에서 확고히 표명했다는 데에 의의가 있으며 이를 계기로 기존의 제도와 정책을 정비해 정부 간 협력체계를 구축할 필요성이 있다고 판단됨.

3) 서울시의 경우, 「서울특별시 한옥보전 및 진흥에 관한 조례」에 기초해 보존관리와 지원이 이루어지고 있음. 2009년 8월 현재, 서울, 수원, 전주를 포함해 전국 25개의 지방자치단체가 한옥보존지원조례를 두고 있음.

도가 운용되는 과정에서 전통가옥지구 보존정책과 정부 간 협력이 어떠한 형태로 나타나고 있는가를 분석하기 위해 교토시의 보존관리정책과 지원정책을 분석했다. 이와 같은 분석을 위해 일본의 문화청과 문부과학성 그리고 교토시의 관련제도와 정책에 대한 자료 그리고 예산집행자료 등을 수집해 분석에 활용했다.

3. 선행연구 검토

일본의 전통가옥지구 보존정책과 관련해 정부 간 협력이나 정책적 연계성 등에 대해 연구된 사례가 없어 연구 초기에 애로사항이 많았다. 일본의 전통적 건조물군 보존지구제도에 대한 선행연구는 일본과 한국에서 드문 편이지만 사례를 찾아볼 수는 있다. 일본에서의 연구사례는 전통적 건조물군 보존지구에 대한 현황과 과제 그리고 주민의식을 조사한 연구가 주류를 이루고 있다. 대표적인 연구로는 전통적 건조물군 보존지구로 지정되어 있는 미야자키현 니치난시 오비지구의 현황과 과제 그리고 앙케트조사를 통해 주민의식을 연구한 千歲壽一(2002)의 연구가 있으며 그의 전통적 건조물군 보존지구에 대한 주민의식을 부분적으로 다룬 後藤治(2003)의 저술서와 大河直弓·三船泰道(2006)의 공동저술서가 있다. 한편 한국에서의 연구사례로는 한국과 일본의 전통마을보존제도를 운용측면에서 비교 연구한 김홍기(2008)의 연구와 일본의 전통적 건조물군 보존지구제도의 특징과 한국 전주시의 한옥보전행정을 연구한 김현숙(2000)의 연구가 있다. 그리고 일본의 제도현황과 체계를 지역학의 관점에서 연구한 金田章裕(2004)의 연구와 일본의 역사환경보존 관련제도를 체계적으로 정리한 최선주

(1996)의 연구도 있다. 선행연구들을 검토한 결과, 본 연구가 일본의 전통가옥지구 보존정책 연구와 관련해 전통적 건조물군 보존지구제도에 있어서 정부 간의 정책적·제도적 협력과 연계성 등을 처음 다루었다는 점에서 기존의 연구와 차이가 있다고 할 수 있다.

II. 일본의 전통가옥지구 보존정책의 변천과 전통적 건조물군 보존지구제도

1. 정책의 변천과 제도화

20세기 중반까지만 해도 일본 각지의 도시지역에는 전통가옥지구가 다수 산재해 있었다. 그러나 고도경제성장기에 진입하기 시작한 1955년 무렵부터 일본 각지에서 도시개발과 재개발 붐이 일어났고 그 과정에서 많은 전통가옥지구가 도시지역에서 사라져갔다. 그러나 1970년대 초반까지도 이들 지구를 효과적으로 보존관리할 수 있는 제도가 없는 상태였다. 문화재법의 전통 건축물의 경우는 문화재보호법에 근거해 국가가 보존관리를 지원했으나 문화재법에는 해당되지 않으나 전통자산으로서 보존할 가치가 있는 전통가옥지구의 보존관리는 제도적인 지원대상에서 제외된 채 주로 개인소유자들에 의해 자발적으로 보존관리되어 왔다. 1960년대 중반에 이르러 전통가옥지구가 급속히 사라져 가는 것을 우려하는 자성의 목소리가 해당 지역주민을 중심으로 일어나기 시작했는데 기후현 다카야마시에서 전통가옥지구 보존활동을 위해 지역주민이 중심이 되어 조직한 보존회가 그 효시이다. 이는 이후 주민의 보존회활동이 각지에서 일어나게 된 계기가 되었다. 이와 같은 전통가옥지구 보존에 대한 해당 지역주민의 보존회활동

에 힘입어 1966년에는 「고도(古都)에서의 역사적 풍토보존에 관한 특별조치법」이 제정되었다. 이를 계기로 교토, 나라, 가마쿠라 등의 고도에서 역사적인 풍치를 보존하려는 사업이 전개되었으나 그 대상지역이 역사적인 고도에 한정되고 시가지지역과 집락(集落)구역이 제외되는 등의 한계점을 지니고 있었다. 이후에도 시가지지역과 집락구역에 대해서도 제도적 장치를 통해 보존하려는 지역주민단체의 노력은 지속되었다.

이러한 지역주민단체의 보존활동 결과, 1972년에는 정부기관인 문화청의 주관으로 쿠라시끼시, 다카야마시, 하기시에서 시범적으로 전통가옥집락과 전통거리에 대한 조사가 실시되었고 이어서 1974년에는 시·정·촌(市·町·村)에 의한 전통적 건조물군에 대한 전국적인 보존대책조사가 이루어졌다. 그리고 이듬해인 1975년에는 문화재보호법의 일부가 개정되어 시가지지역과 집락구역 내의 전통가옥지구도 보존대상에 포함시킨 '전통적 건조물군 보존지구'가 제도화되었다⁴⁾. 이와 같이 일본의 전통가옥주거지 보존정책은 지역주민과 이들이 지원한 지방자치단체의 협력에 의해 기존 제도의 한계점을 극복하고 전국적인 수준의 범국가적인 보존정책으로 성장하게 되었다.

2. 일본의 전통적 건조물군 보존지구제도와 한·일 간의 관련제도 비교

일본의 전통적 건조물군 보존지구제도는 1975년에 개정된 문화재보호법에 따라 전통적인 건조물군과 이것과 일체를 이루며 그 가치를 형성하고

있는 주변의 환경을 보존하기 위한 제도⁵⁾로서 중앙정부와 지방정부가 보존관리와 예산을 협력해 지원하고 있다. 전통적 건조물군 보존지구제도를 제정함에 따라 기존에는 문화재의 범주에 포함되지 못해 정부로부터 지원을 받을 수 없었던 전통가옥지구 등도 문화재의 광의적인 범주에 넣어 보존관리할 수 있게 됐고 본 제도는 이 점에서 큰 의미가 있다고 평가할 수 있다.

이 제도의 특징은 크게 3가지로 요약할 수 있다. 첫 번째는 보존지구가 설정된 후에도 지정 이전과 같이 주민들이 생활터전으로 지속적으로 사용 가능하다는 점이다. 두 번째는 지구선정단계부터 보존관리단계까지 중앙정부와 지방정부가 제도적·정책적으로 긴밀한 협력관계를 유지하면서 역할 분담을 하고 있다는 점이다. 세 번째는 통합법규인 문화재보호법과 개별법규인 지방정부조례가 유기적으로 연계되어 정부 간 협력을 이끌어내고 있다는 점이다. 한·일 간의 관련제도를 비교해 보면 <표 1>과 같다.

<표 1>은 한국의 전통한옥지구 보존제도와 일본의 전통적 건조물군 보존지구제도를 비교분석한 것이다. 양국의 가장 큰 차이점은 한국의 경우는 지방정부가 지구지정과 보존관리를 위한 보조지원 등을 모두 맡고 있는 반면, 일본의 경우는 중앙정부와 지방정부가 지구지정과 보조지원 등을 위해 상호협력하고 있다는 점이다. 또한 제도체계에 있어서도 한국의 경우는 지방정부조례에 근거하고 있는 데 반해 일본의 경우에는 국가법률인 문화재보호법과 지방정부조례가 연계되어 운용되고 있는 차이점이 있다. 따라서 한국의 경우 정부 간 협력체계가 제도화되어 있지 않아 지방정부가

4) 정책의 변천과정은 後藤治(2003: 236~237)를 참고했음.

5) 문화재보호법 142조

〈표 1〉 한국의 전통한옥지구 보존제도와 일본의 전통적 건조물군 보존지구제도의 비교

구분	한국	일본
관련법률	지방정부조례 [25개 조례 ⁶⁾] 〈조례를 제정한 지방정부〉 서울특별시, 수원시, 전주시, 전라남도, 여주시, 순천시, 나주시, 광양시, 담양군, 곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 화순군, 장흥군, 강진군, 해남군, 영암군, 무안군, 함평군, 영광군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군	문화재법과 지방정부조례
지구 등의 지정	〈지구지정방식〉 지방정부가 설치·운영하는 한옥위원회의 자문과 심의를 거쳐 지방정부의 장이 지정·공고함. 〈개별한옥등록방식〉 소유자에 의한 등록	〈1단계 지구지정〉 지방정부와 관할교육위원회가 전통적 건조물군 보존지구를 지정함. 〈2단계 지구지정〉 상기의 지구 중에서 지방정부의 신청이 있는 경우 문부과학성장관과 문화심의회의 선정과정을 거쳐 특히 중요하다고 인정되는 지구를 중요 전통적 건조물군 보존지구로 지정함.
지원주체	지방정부	중앙정부, 지방정부
정부 간 연계성	국가법률 수준의 법제가 부재하기 때문에 중앙정부의 보조지원 등이 제도화되어 있지 않음. 따라서 지방정부의 조례에만 근거하게 되어 중앙정부와 지방정부 간의 제도적·정책적 연계성이 희박함.	국가법률 수준의 법제와 지방정부의 조례가 상호 연계되어 있기 때문에 중앙정부의 보조지원 등이 제도화되어 있어 중앙정부와 지방정부 간의 제도적·정책적 연계성이 긴밀함.
지원수준	지방정부별로 조례에 따라 차이가 있음.	중앙정부에 의한 보조지원은 전국적으로 동일한 기준이 적용되며 지방정부에 의한 보조지원은 지방정부별 조례에 근거한 기준이 적용됨. 양측 정부에 의한 보조지원은 지방정부에 의해 각 보존지구에 배분됨.

자치조례에 근거해 보존관리를 위한 지원예산을 확보하게 되어 지방정부의 부담이 무거워지게 되고 재정능력의 한계로 인해 보존관리에 소극적이 될 수 있는 문제가 발생할 수 있다.

3. 중요 전통적 건조물군 보존지구에 대한 지정현황 분석

2009년 6월말 기준으로 중요 전통적 건조물군 보존지구로 지정된 지구는 일본 전국에 85개 지구

에 이르고 있다. 동 보존지구의 지정현황과 그 내역을 보면 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉에 나타난 바와 같이 중요 전통적 건조물군 보존지구는 38개의 도·부·현의 73개 시·정·촌에 걸쳐 지정되어 있으며 총면적은 32,291,000㎡에 이르고 있다. 이것으로부터 확인할 수 있듯이 동 보존지구제도에서는 1975년 이전의 구제도와는 달리 유명 역사 도시에만 보존지구 지정이 편중되는 현상은 나타나지 않고 있다. 이것은 지구선정기준이 특정도시에만 유리하게 되는 기준

6) 행정안전부 자치법규정보시스템(ELIS)을 통해 지방정부별로 관련 조례를 조사·분석했음.

<표 2> 일본의 중요 전통적 건조물군 보존지구의 지정현황과 내역

도·도·부·현	지구 수 (이중 시지역 소재 지구 수)	선정기준번호 (해당 지구 수)	면적(m ²)
홋카이도	1(1)	3(1)	145,000
아오모리현	2(2)	2(1), 1(1)	137,000
이와테현	1	2(1)	348,000
아키타현	1(1)	2(1)	69,000
후쿠시마현	1	3(1)	113,000
군마현	1	3(1)	630,000
사이타마현	1(1)	1(1)	78,000
치바현	1(1)	3(1)	71,000
니카타현	1(1)	3(1)	285,000
토야마현	3(3)	1(1), 3(2)	279,000
이시카와현	4(4)	1(2), 2(2)	339,000
후쿠이현	2(1)	2(1), 3(1)	299,000
야마나시현	1	3(1)	256,000
나가노현	5(3)	1(1), 2(1), 3(2)	13,484,000
기후현	5(4)	1(3), 3(2)	2,119,000
미에현	1(1)	3(1)	250,000
시가현	3(3)	1(1), 3(2)	740,000
교토부	7(5)	1(1), 2(2), 3(2)	4,644,000
오사카부	1(1)	1(1)	112,000
효고현	3(3)	1(1), 2(2)	726,000
나라현	2(2)	1(2)	344,000
와카야마현	1	2(1)	63,000
돗토리현	1(1)	1(1)	47,000
시마네현	2(2)	2(1), 3(1)	1,964,000
오카야마현	2(2)	1(1), 3(1)	214,000
히로시마현	2(2)	1(1), 2(1)	119,000
야마구치현	4(4)	1(1), 2(3)	710,000
도쿠시마현	2(2)	1(1), 3(1)	376,000
카가와현	1(1)	3(1)	131,000
에히메현	1(1)	3(1)	35,000
고치현	1(1)	1(1)	183,000
후쿠오카현	4(3)	2(2), 3(2)	1,175,000
사가현	4(3)	1(1), 2(2), 3(1)	374,000
나가사키현	4(4)	2(4)	555,000
오이타현	1(1)	2(1)	107,000
미야자키현	3(1)	2(2), 3(1)	669,000
가고시마현	3(3)	2(3)	816,000
오키나와현	2	3(2)	597,000
38개 도·부·현 73개 시·정·촌	85개 지구	-	32,291,000

주: 선정기준번호: 1: 전통적 건조물군 전체가 의장적(意匠的)으로 우수한 경우, 2: 전통적 건조물군 및 구획이 이전 형태를 갖추고 있는 경우, 3: 전통적 건조물군 및 그 주위환경이 지역적 특색을 현저하게 나타내고 있는 경우
 자료: 日本 文化廳(2009a), 홈페이지 자료를 참고해 작성

을 지양하고 각지에 산재해 있는 전통적 건조물군의 다양한 보존가치에 대응할 수 있도록 선정기준을 설정한 점과 중앙정부 주도의 일방적인 보존지구지정이 아닌 각 지역의 지방정부와 해당지역 주민이 주체가 되어 지구지정을 주도적으로 계획·추진하고 있기 때문이다. 그리고 보존지구에는 종류별 다양성도 나타나고 있는데 2009년 6월 기준으로 24종⁷⁾에 이르는 각기 다른 성격을 갖고 있는 보존지구가 지정되어 있다. 이것은 중요 전통적 건조물군 보존지구를 그 성격별로 묶어 지정함으로써 해당 지역 고유의 전통적 풍치를 보존하기 위해서이다.

한편, 선정기준별 내역을 집계 분석해보면 앞서 설명한 3가지 선정기준 중 1번 기준이 적용된 보존지구는 22개 지구, 2번 기준이 적용된 지구는 31개 지구 그리고 3번 기준이 적용된 지구는 32개 지구로서 선정기준 적용과정에서 편중현상은 비

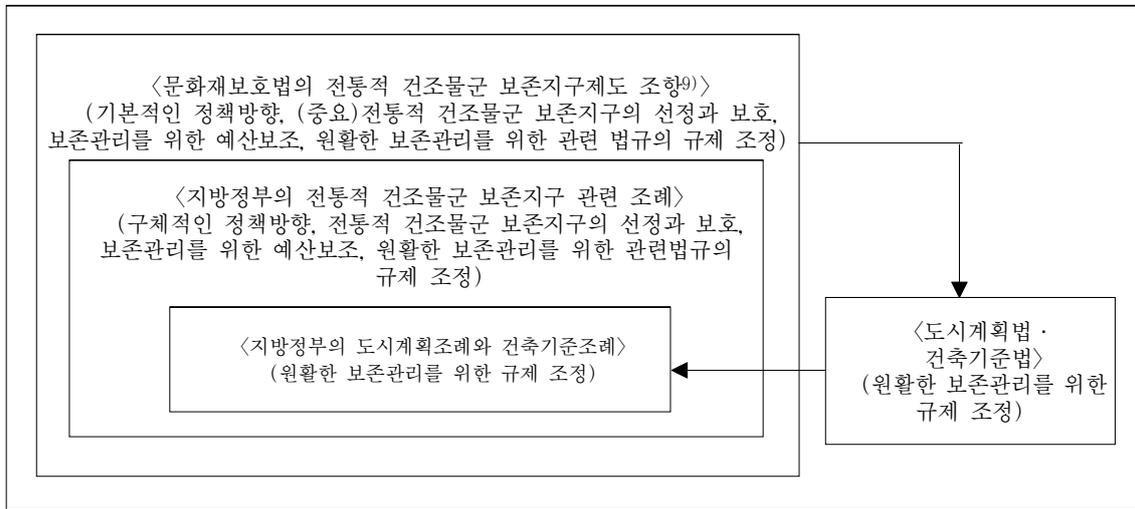
교적 적은 것으로 나타나고 있다. 이러한 결과를 통해 지구별로 나타나고 있는 다양한 보존가치를 반영해 평가하려고 한 것을 확인할 수 있다.

III. 전통가옥지구 보존정책과 정부 간⁸⁾ 협력

1. 전통적 건조물군 보존지구제도와 관련 법규의 연계적 운용

전통적 건조물군 보존지구제도는 상·하위 관련법규 간의 연계적인 운용에 의해 뒷받침되고 있다. <그림 1>은 이와 같은 관련법규 간의 관계를 정리한 것이다.

<그림 1>에 의하면 전통적 건조물군 보존지구 제도의 운용에 있어서 상위법인 문화재보호법을 중심으로 지방정부의 관련조례가 이와 연계되어 제정·운용되고 있음을 알 수 있다. 또한 문화재

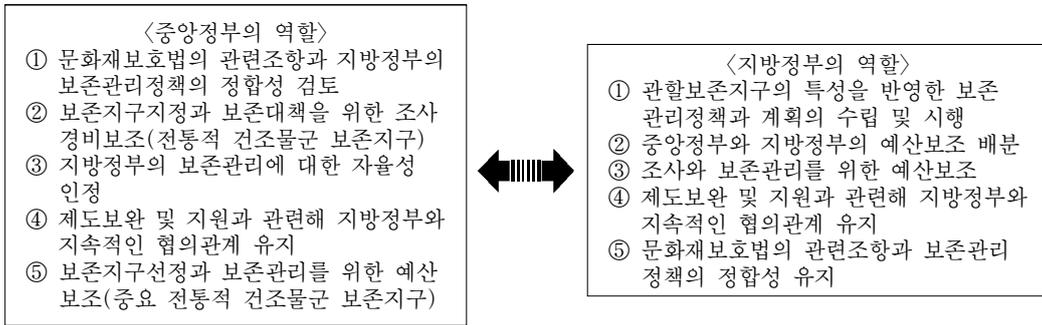


〈그림 1〉 전통적 건조물군 보존지구제도에 있어서 제도적 측면의 연계성

7) 해당보존지구의 과거의 용도 등에 따라 구분하고 있음. 예를 들면 과거 사찰 앞에 발달했던 마을의 경우 “門前町”, 상업활동이 발달했던 마을의 경우 “商家町”, 성곽주변에 발달했던 마을의 경우 “城下町” 등으로 분류하고 있음.

8) 동 제도와 관련된 중앙정부기관에는 문화청과 문부과학성이 있고 지방정부기관에는 시·정·촌과 도·도·부·현 그리고 교육위원회가 있음.

9) 이후부터는 “문화재보호법의 관련조항”이라 약칭함.



〈그림 2〉 전통적 건조물군 보존지구제도에 있어서 정부 간 역할

보호법은 보존관리를 원활하게 수행하기 위해 상위법인 도시계획법 및 건축기준법과 하위법인 지방정부의 도시계획조례 및 건축기준조례 간에 관련법규에 대한 규제 조정이 가능하도록 근거조항을 마련하고 있다. 이는 지방정부가 구체적인 보존관리정책과 계획을 설정하는 과정에서 발생할 수 있는 상·하위법률 간의 대립문제를 사전에 예방하기 위해서라고 판단된다.

2. 중앙정부와 지방정부 간의 정책 연계성

전통적 건조물군 보존지구제도는 중앙정부와 지방정부 간의 협력에 의해 운용되고 있다. 이와 같은 정부 간 협력은 관련제도와 정책의 연계성에 의해 뒷받침되고 있다. 동 제도에 대한 관련법규와 정부 간 협력과정을 분석한 결과, 중앙정부와 지방정부의 정책연계는 문화재보호법의 관련조항에서 정한 중앙정부와 지방정부의 역할범위에 기초해 이루어지고 있음을 알 수 있었다. 문화재보호법의 제143조 제5항과 제146조는 중앙정부가 지방정부의 보존관리를 지원하도록 하는 규정을

두고 있으며 같은 법 제143조 제1항에서 제3항까지의 규정은 해당 보존지구에 대해 지방정부가 보존관리자의 역할을 적극적으로 수행할 수 있도록 규정하고 있다. 이와 같은 중앙정부와 지방정부의 역할분담내용을 정리해보면 〈그림 2〉와 같다.

〈그림 2〉에 나타난 바와 같이 전통적 건조물군 보존지구제도의 운용에 있어서 중앙정부와 지방정부는 정부 간의 역할분담을 통해 협력관계를 유지하고 있다. 여기에서 주목할 만한 사항은 중앙정부기관인 문화청과 문부과학성의 역할이 주로 지방정부의 보존관리정책을 지원하는 데 집중되어 있으며 지방정부의 보존관리정책의 자율성을 최대한 인정하고 있다는 점이다. 따라서 중앙정부의 관련정책이 지방정부의 보존관리정책을 지원하도록 하는 방향으로 연계되어 있다.

3. 전통적 건조물군 보존지구제도 운용과정과 정부 간 협력관계 분석

관할 지방정부인 시·정·촌과 교육위원회¹⁰⁾는 전통적 건조물군과 함께 경관상 밀접한 관계에

10) 지방정부가 교육, 학술, 문화에 관한 행정사무를 행하는 경우 정치적 중립성, 행정적 안정성, 주민의사의 원활한 반영을 도모하기 위해 도·도·부·협과 시·정·촌에 지방정부와 독립된 행정위원회의 성격을 지닌 교육위원회를 설치함. 일반적으로 4년 임기의 5인의 위원으로 구성되어 있음.

있다고 인정되는 수목과 정원 그리고 수로와 석조물 등을 전통적인 건조물군의 주변환경으로 특정하고 이것들을 모두 포함시켜 전통적 건조물군 보존지구로 지정한다¹¹⁾. 이후 지방정부는 중앙정부에 이를 중요 전통적 건조물군 보존지구로 선정해 줄 것을 신청하는데, 중앙정부는 지방정부가 지정한 전통적 건조물군 보존지구 가운데 특히 보존 가치가 높다고 인정되는 전통적 건조물군 보존지구를 중요 전통적 건조물군 보존지구로 선정하게 된다. 이러한 선정절차를 거쳐 중요 전통적 건조물군 보존지구로 지정되면 지방정부가 동 보존지구에서 추진하는 보존관리와 지원활동에 대해 중앙정부로부터 사업비를 보조받게 된다. 만약, 지방정부가 지정한 전통적 건조물군 보존지구가 중앙정부에 의해 중요 전통적 건조물군 보존지구로 선정되지 않더라도 지방정부로부터 보존관리를 위한 사업비를 지원받을 수 있다. 하지만 지방정부가 지정한 전통적 건조물군 보존지구가 중요 전통적 건조물군 보존지구로 지정되는 경우가 100% 수준¹²⁾에 이르는 상황이기 때문에 사실상 국가와 지방정부 양측으로부터 사업비를 보조받을 수 있다고 볼 수 있다. 동 제도는 운영과정에서 정부 간 협력이 단계별로 이루어지고 있는데 이하에서는 이에 대해 분석하고 있다¹³⁾.

첫 번째 단계인 전통적 건조물군 보존지구지정을 위한 기초조사단계에서는 시·정·촌과 시·정·촌의 교육위원회 그리고 문화청과 도·도·부·현(都·道·府·縣)의 교육위원회가 참여해

협력하고 있다. 시·정·촌과 시·정·촌의 교육위원회는 관할지역 내에 전통적인 보존 가치가 있는 건조물군이 존재하는 경우 이를 전통적 건조물군 보존지구로 지정해 보존관리하게 되는데 이를 위해 사전에 해당지구에 대한 기초조사를 시행한다. 시·정·촌과 관할교육위원회는 전통집락과 그 거리를 구성하는 건조물 등에 대해 그 역사적 배경이나 현황 등을 면밀히 조사해 보존가치여부를 판단하게 되는데 이 과정에서 지역별 마치쓰꾸리의 관점에서 해당지구가 안고 있는 과제를 취합·정리하고 주민의 의견을 수렴하는 절차를 거치게 된다¹⁴⁾. 그리고 그 결과에 기초해 지구보존을 위한 방법들을 종합적으로 검토하게 되는데 이 과정에서 중앙정부기관인 문화청은 도·도·부·현의 교육위원회와 협의를 거쳐 조사경비를 시·정·촌에 보조하고 있다.

두 번째 단계인 전통적 건조물군 보존지구조례의 제정단계에서는 앞서 실시한 기초조사를 토대로 시·정·촌이 보존지구의 결정, 보존계획의 결정절차, 규제내용, 허가기준, 경비보조, 심의회 설치 등에 관한 내용을 조례로 제정한다. 이와 같이 제정되거나 개정된 관련조례는 문화청장관에게 보고하도록 되어 있다. 이후 동 조례는 전통적 건조물군 보존지구와 중요 전통적 건조물군 보존지구에 대한 기본법규로 적용되는데 이는 보존관리에 대한 지방정부 정책의 자율성을 인정하고 볼 수 있다.

세 번째 단계인 보존심의회 설치단계에서는 제

11) 일본 문화청(2009b: 4)을 참고했음.

12) 일본 문화청(2003: 23)의 보고내용에 근거함.

13) 단계별 분석 중 보존지구의 선정과정과 각 관련규정에 관한 설명은 일본 문화청(2009b: 4~5)을 참고했음.

14) 중요 전통적 건조물군 보존지구 지정을 추진하고 있는 미야지마의 거리조사위원회(마치쓰꾸리 관련단체)가 지역주민을 상대로 한 앙케트 조사 결과에 의하면 주민의 70% 이상이 보존지구정비에 긍정적으로 답한 것으로 나타나고 있음. 그리고 보존지구 지정과 관련해 관심이 집중된 사안으로는 보존수리를 위한 비용보조와 보존지구 내에서의 세제혜택에 관한 것이었음(본 각주 설명은 Nishihiroshima Web Times, 2005년 6월 17일자, 874호를 참고함).

정된 조례에 근거해 보존심의회를 설치하는데 동 심의회는 전통적 건조물군 보존지구를 지정하기 위한 지구범위와 보존계획내용을 심의하는 역할을 수행하게 된다. 보존지구가 지정된 후에는 보존에 필요한 중요사항 등을 조사, 심의하고 시·정·촌과 해당교육위원회에 필요한 사항을 건의하는 등의 활동을 수행하게 된다. 따라서 보존심의회는 지방정부의 보존관리활동을 폭넓게 지원하는 역할을 수행하고 있다.

네 번째 단계인 보존지구의 지정단계에서는 시·정·촌과 관할 교육위원회가 참여하는데 도시계획구역 해당 여부에 따라 그 결정주체가 다르다. 도시계획구역과 준도시계획구역의 경우는 도시계획법에 기초해 시·정·촌이 보존지구를 설정하게 된다. 이에 대해 도시계획구역 밖과 준도시계획구역 밖에서는 시·정·촌의 교육위원회가 보존조례에 기초해 보존지구를 설정하게 되는데 모든 보존지구의 결정과 변경사항은 문화청장관에게 보고하도록 되어 있다.

다섯 번째 단계인 보존계획책정과 고시단계에서는 시·정·촌의 교육위원회가 참여하는데 보존계획의 책정과 관련해서는 기본방침, 전통적 건조물에 대한 지정, 보존지구 내의 전통적 건조물에 대한 보존정비계획, 보존지구에 대한 환경정비계획, 소유자에 대한 보조계획 등에 대해 책정하고 있다. 그 외 허가와 수리기준, 주변경관 유지를 위한 정비기준 등이 포함되어 있다. 책정된 보존계획은 해당교육위원회가 고지하고 있다. 보존계획책정과 고지에 교육위원회가 깊이 관여하고 있는 이유는 중립기관으로서의 성격과 교육·문화 등에 대한 심의기관으로서의 특성을 반영한 것이라 판단된다.

여섯 번째 단계인 보존관리를 위한 건축기준법

에 대한 완화조례제정단계에서는 시·정·촌과 국토교통성장관이 관여하는데 시·정·촌이 전통적 건조물 보존지구 내에서 보존상 필요한 경우 국토교통성 장관의 승인을 얻어 구조, 방화, 채광, 환기, 도로 내의 건축제한, 건폐율, 용적률, 건축물의 고도 등에 대한 건축기준법상의 제한을 조례를 통해 완화할 수 있도록 하고 있다. 이는 보존관리 활동에 따른 상·하위법 간의 마찰을 방지하기 위한 제도적 장치에 의해 뒷받침되고 있다.

일곱 번째 단계인 보존관리단계에서는 시·정·촌이 중심이 되어 전통적 건조물군에 대한 수리(修理)사업과 주변경관유지를 위한 정비사업 그리고 화재나 지진 등에 대비한 방재사업 등을 실시하고 있다.

이상과 같은 정부 간의 협력과정을 통해 전통적 건조물군 보존지구가 지정되면 여덟 번째 단계로서 지방정부는 중앙정부로부터 보존관리를 위한 보조지원을 받기 위해 문부과학성장관에게 중요 전통적 건조물군 보존지구로 선정해줄 것을 신청하게 된다. 신청을 받은 문부과학성 장관은 소관기관인 문화심의회에 선정자문을 의뢰하게 되는데 신청된 전통적 건조물군 보존지구가 선정기준을 만족시키는 경우, 중요 전통적 건조물군 보존지구로 지정하게 된다. 중요 전통적 건조물군 보존지구의 선정기준은 ㉠ 전통적 건조물군 전체가 의장적(意匠的)으로 우수한 경우, ㉡ 전통적 건조물군과 그 구획이 이전 형태를 유지하고 있는 경우, ㉢ 전통적 건조물군과 그 주위환경이 지역적 특색을 현저하게 나타내고 있는 경우인데 이상의 3가지 기준 중 한 가지를 만족시키면 선정된다.

아홉 번째 단계인 보존관리단계에서는 시·정·촌이 중요 전통적 건조물군 보존지구에 대해 수리사업·주변경관유지를 위한 정비사업·방재사

업 등을 실시하는데 사업비의 일부를 국가로부터 보조받을 수 있다. 이상의 분석을 통해 보존관리의 중심역할을 수행하는 것은 지방정부이며 중앙 정부는 지방정부의 원활한 보존관리활동을 위해 관련제도를 정비하고 예산을 보조하는 역할을 수행하고 있음을 확인할 수 있다.

4. 전통적 건조물군 보존지구에 대한 정부 간의 지원정책 분석

전통적 건조물군 보존지구에 대한 정부 간 지원정책은 크게 3가지로 분류할 수 있다. 첫 번째는 보존관리를 위한 사업비 보조정책이며 두 번째는

보존지구에 대한 세제 우대정책이다. 그리고 세 번째는 규제완화를 통한 제도적 지원정책이다. 아래에서는 이와 같은 3가지 측면을 중심으로 지원정책과 정부 간 역할에 대해 분석해 본다.

1) 보존관리를 위한 사업비 보조정책

(1) 중앙정부의 사업비 보조정책

전통적 건조물군 보존지구에 대해 중앙정부가 사업비를 보조하는 경우는 크게 3가지 경우로 나누어진다. 첫 번째 경우는 보조대상사업부문에 해당되는 경우이며 두 번째 경우는 보조대상경비부문에 해당되는 경우이다. 이와 같은 기준에 해당되는

〈표 3〉 중앙정부의 사업비 보조기준

보조대상사업부문	보조대상경비부문
〈보존대책비 관련보조〉 ① 보존대책 조사 시(전통적 건조물군 보존지구) · 역사적 연혁 및 자연적, 사회적, 경제적 현황에 대한 조사 · 전통적 건조물군 및 이것과 일체를 이루는 환경보존 상황에 대한 조사 · 전통적 건조물군 및 이것과 일체를 이루는 환경보존 대책의 책정 ② 방재계획 책정 시(중요 전통적 건조물군 보존지구) · 중요 전통적 건조물군 보존지구에 대한 방재계획책정에 필요한 조사와 계획책정	〈보존대책비 관련보조〉 ① 주요사업비 · 조사경비 · 보존대책과 방재계획책정경비 · 측량, 도면화 등의 경비 · 조사보고서 인쇄경비 ② 기타경비 · 사무경비
〈보존사업비 관련보조: 중요 전통적 건조물군 보존지구〉 ① 전통적 건조물을 구성하는 건축물과 기타 공작물의 수리사업 중 증·개축과 이전 시 본래의 특성을 유지하기 위해 필요한 경우 ② 전통적 건조물의 외관수리사업 중 수선과 모양변경 시 본래의 특성을 유지하기 위해 필요한 경우 ③ 전통적 건조물 이외의 건축물과 기타 공작물의 수경사업 중 신축, 증축, 개축, 이전, 철거 시 보존지구의 역사적 풍치를 유지하기 위해 필요한 경우 ④ 건축물 외관의 수경사업 중 수선이나 모양변경으로 보존지구의 역사적 풍치를 유지하기 위해 필요한 경우 ⑤ 보존지구 내 자연물과 토지의 복구사업, 수경사업으로 보존지구 내의 역사적 풍치를 유지하기 위해 필요한 경우 ⑥ 보존지구 내 건조물과 기타 물건의 관리를 위해 필요한 방재시설, 표식, 설명판 등의 시설설비를 정비하는 사업으로서 보존지구의 보존을 위해 특히 필요한 경우 ⑦ 전통적 건조물과 그 부지 또는 보존지구 내 토지와 건축물로서 보존지구의 보존을 위해 매입이 필요한 경우	〈보존사업비 관련보조〉 ① 주요사업비 · 수리, 수경 등의 공사경비 · 방재시설 등의 공사경비 · 설계료와 감리비 · 토지와 건조물 등의 매입경비 · 간접사업경비 ② 기타경비 · 사무경비

자료: 사업비 보조기준은 日本 文部科學省(1979: 1~2)을 참고했음.

경우, 시·정·촌에 사업비가 보조된다¹⁵⁾. <표 3>은 중앙정부의 사업비보조기준을 정리한 것이다.

전통적 건조물군 보존지구대책비 국고보조요항과 중요 전통적 건조물 보존지구보존사업비 국고보조요항에 따르면 국고보조대상에 대한 보조금은 보조대상경비의 1/2을 보조하는 것을 원칙으로 하고 있지만 지방정부의 재정능력 등에 따라 보조금지원비율에 대한 예외조항을 두어 탄력적으로 운용하고 있다¹⁶⁾.

중요 전통적 건조물군 보존지구의 보존수리에 대한 중앙정부의 사업비보조는 동 제도가 제정된 이듬해인 1976년부터 시행되어 왔는데 보존수리사업과 관련해 연간 200건 이상의 국고보조가 이루어지고 있다. 2003년부터 2007년까지 보존수리와 관련해 지급된 국고보조액과 사업건수를 보면 <표 4>와 같다.

2003년부터 2007년 사이의 중요 전통적 건조물군의 보존수리에 대한 국고보조예산액과 사업실적추이를 보면 비교적 일정한 수준을 유지하고 있음을 알 수 있다. 이를 국보급 문화재와 중요문화재에 편성되는 연간 예산액과 비교해 보면 같은 기간 평균 1/6 수준¹⁷⁾으로 나타나고 있는데 매년 문화재의 보존수리에 대한 국고보조예산 대비 중요 전통적 건조물군에 대한 국고보조예산의 비율

은 점증하는 경향을 보이고 있다.

(2) 지방정부의 사업비 보조정책

전통적 건조물군 보존지구와 중요 전통적 건조물군 보존지구를 관할하는 지방정부는 전통적 건조물군 보존지구조례와 보조금교부요강을 제정해 중앙정부가 지원하는 국고보조와 함께 해당보존지구의 보존관리를 위해 보조하고 있다. 지방정부별 보조기준은 조례와 보조금교부요강에 따라 다소간의 차이는 있지만 비교적 유사한 경향을 나타내고 있으며¹⁸⁾ 보조대상과 사업비에 대한 보조비율 그리고 보조한도액 등을 규정하고 있다.

2) 보존지구에 대한 세제 우대정책

전통 건조물군 보존지구에 대한 세제우대¹⁹⁾는 국세와 지방세의 양 측면에서 이루어지고 있다.

(1) 중앙정부의 국세 우대정책

국세의 경우 상속세 과세 시 우대조치가 이루어지고 있는데 중요 전통적 건조물군 보존지구의 전통적 건조물과 그 부지에 대해서 그것이 전통적 건조물군이 아닌 경우를 상정한 가액의 3/10을 공제한 금액을 과세표준으로 해 상속세를 과세하고 있다. 이와 같은 상속세 우대조치에 의해 세대 간

<표 4> 중요 전통적 건조물군의 보존수리에 대한 국고보조예산과 사업실적 추이

구분	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
예산액	638,000,000엔	643,000,000엔	640,000,000엔	629,000,000엔	655,000,000엔
사업실적	276개동	266개동	284개동	271개동	272개동

자료: 日本 文部科學省(2009: 2)

15) 이 경우 시·정·촌은 사업보조자가 됨.
 16) 이 요항에 의하면 오키나와에 소재한 시·정·촌에 대해서는 특례조항을 두어 보조대상경비의 4/5를 보조하고 있음.
 17) 동 기간의 예산비교를 통해 필자가 산정한 것임.
 18) 교토시, 효가시, 오다시 등의 보조금 교부요강을 비교검토한 결과임.
 19) 세제우대내용은 日本 文化廳(2009b: 7)을 참고했음.

의 지속적인 보존관리가 용이하도록 하고 있다. 그리고 전통적 건조물군 보존지구 내의 토지에 대해서도 비과세하고 있다.

(2) 지방정부의 지방세 우대정책

지방정부는 지방세인 고정자산세에 세제 우대 조치를 취하고 있는데 중요 전통적 건조물군 보존지구의 전통적 건조물에 과세되는 고정자산세에 대해서는 비과세하고 있으며 중요 전통적 건조물 및 전통적 건조물 이외의 건축물 등의 부지에 과세되는 고정자산세에 대해서는 시·정·촌이 면제 또는 경감하고 있다.

3) 규제완화를 통한 제도적 지원정책

시·정·촌은 전통적 건조물군 보존지구조례가 정하고 있는 현 상태에 대한 변경규제와 보존유지에 필요한 조치를 확보하기 위해 보존지구 내의

부지와 건축물에 대해 취해지는 건축기준법제한 완화와 관련된 사항을 국토교통성장관의 승인을 얻은 후 조례를 통해 정할 수 있도록 하고 있다.

IV. 교토시의 사례 분석

사례 분석에서는 교토시의 중요 전통적 건조물군 보존지구에 대한 정책을 대상으로 첫째, 정부 간 협력과 정책의 연계성, 둘째, 보존지구에 대한 지원정책에 대해 분석하면 다음과 같다.

1. 중요 전통적 건조물군 보존지구 현황

교토시에는 4개의 중요 전통적 건조물군 보존지구가 지정되어 있다. 이들 지구에 대한 지정현황과 전경을 보면 각각 <표 5>와 <그림 3>과 같다.



산네이자카지구



기온신바시지구



사가토리야모토지구



카미가모지구

사진자료: 일본 문화청(2009c)

<그림 3> 교토시의 전통적 건조물군 보존지구 전경

〈표 5〉 교토시의 중요 전통적 건조물군 보존지구 지정현황

보존지구명	면적	지정연도	선정 기준번호
산네이자카지구	82,000㎡	1976년	3
기온신바시지구	14,000㎡	1976년	1
사가토리이모토지구	26,000㎡	1979년	3
카미가모지구	27,000㎡	1988년	2

주: 선정기준번호: 1: 전통적 건조물군 전체가 의장적(意匠的)으로 우수한 경우, 2: 전통적 건조물군 및 구획이 옛적 형태를 갖추고 있는 경우, 3: 전통적 건조물군 및 그 주위환경이 지역적 특색을 현저하게 나타내고 있는 경우

자료: 日本文化廳(2009a), 홈페이지 자료를 참고해 작성

2. 교토시의 중요 전통적 건조물군 보존지구에 대한 보존관리정책

교토시의 중요 전통적 건조물군 보존지구에 대한 보존관리정책은 중앙정부의 보존관리정책과 연계되어 있다. 중앙정부의 보존관리정책의 근간은 문화재보호법의 관련조항인데 앞서 분석한 바와 같이 이 법은 중앙정부와 지방정부 간의 관계를 협력자적인 관계로 이끌고 있다.

즉, 중앙정부는 지방정부의 보존관리정책의 자율성을 최대한 존중하면서 문화재보호법의 관련조항이 지향하고 있는 보존관리의 기본정책방향에 부합하는 경우 사업비를 보조하고 있다. 이와 같은 연계체계가 중앙정부와 지방정부 간의 협력을 유도하고 있다. 교토시의 경우도 문화재보호법에서 정한 보존관리의 기본정책방향에 입각해 보존관리정책의 자율성을 확보하면서 교토시의 보존지구의 특성에 적합한 보존관리정책을 운용하고 있다. 교토시는 중요 전통적 건조물군 보존지구의 보존관리를 위해 관련조례와 규칙을 제정해 운용하고 있는데 교토시 전통적 건조물군 보존지구조례와 동 조례의 시행규칙 그리고 교토시 전통

적 건조물군 보존지구 보조금 교부규칙이 있다. 또한 동 보존지구에서의 원활한 보존관리활동을 위해 교토시 전통적 건조물군 보존지구 내의 건축물제한완화에 관한 조례와 동 조례의 시행규칙을 제정해 문화재보호법의 관련조항이 인정하는 범위 내에서 건축관련규제를 완화하는 정책을 취하고 있다. 그리고 중요 전통적 건조물군 보존지구에서의 사업성과를 평가하기 위해 사무사업평가표를 작성하는데 예산집행내역과 주요 상위시책에 대한 정책평가와 지방정부의 역할분담 평가 그리고 사업업적 평가를 실시하고 있다. 그리고 이를 토대로 향후의 정책방향을 조정하고 있다.

3. 교토시의 중요 전통적 건조물군 보존지구에 대한 지원정책 분석

교토시의 전통적 건조물군 보존지구에 대한 지원정책을 분석하면 다음과 같다.

1) 사업비 보조정책

교토시는 1976년에 전통적 건조물군 보존지구에 대한 조례를 제정해 해당지구를 지원하고 있다. 동 조례 제10조는 「보존지구의 보존을 위해 필요하다 인정되는 경우, 보존지구 내의 건축물 및 전통적 건조물군과 일체를 이루는 환경을 보존하기 위해 특히 필요하다 인정되는 물건의 관리, 수리, 경관유지를 위한 정비 또는 복구에 대해서 예산범위 내에서 해당건축물 또는 물건의 소유자, 관리자 또는 점유자에 대해 그 경비의 일부를 보조할 수 있다」라고 규정하고 있다. 그리고 이와 관련해 전통적 건조물군 보존지구 보조금 교부규칙을 제정해 시행하고 있는데 동 규칙에서는 해당 지구에 대한 구체적인 보조금 교부원칙을 정하고 있다. 그 보조대상행위를 보면 ㉠ 전통적 건조물

의 이전 또는 그 외관과 관련한 수선, 모양의 변경 또는 색채의 변경으로서 전통적 건조물군의 특성을 유지하기 위해 특히 필요하다고 인정되는 행위, ㉠ 전통적 건조물에 대한 증축 또는 개축으로서 전통적 건조물군의 특성을 유지하기 위해 특히 필요하다고 인정되는 행위, ㉡ 보존지구 내의 전통적 건조물 이외의 건축물 등의 신축, 증축, 개축, 이전, 제거 그리고 그 외관과 관련된 수선, 모양변경, 색채변경으로서 당해보존지구의 역사적 풍치를 유지하기 위해 필요하다고 인정되는 행위, ㉢ 전통적 건조물군과 일체를 이루는 환경을 보존하기 위해 특히 필요하다고 인정되는 행위, ㉣ 보존지구 내에 있는 건축물 등의 관리를 위해 필요한 방재설비, 표식, 설명판, 기타 시설 또는 설비의 설치, 수리, 개선행위로서 당해보존지구의 보존을 위해 특히 필요하다고 인정되는 행위, ㉤ 이상의 경우 이외에 보존지구의 보존을 위해 특히 필요하다고 인정되는 행위에 대해 보조금이 교부되고 있다.

보조금은 보조대상행위에 따라서 차등적으로 지원되는데 상기의 ㉠, ㉡, ㉢의 경우에는 비용의 4/5를 보조하고 ㉣과 ㉤에 대해서는 비용의 2/3의 범위 내에서 보조하되 1건당 600만엔을 한도로 정하고 있다. 이 수준은 전통적 건조물군 보존지구

가 지정되어 있는 다른 지방자치단체의 경우와 유사하다.

이와 같은 기준에 기초해 중요 전통적 건조물군 보존지구에 대해서 매년 건축물 등의 수리나 경관유지정비사업 등을 시행하는 자와 그 지역주민에게 보조가 이루어지고 있다. 교토시는 4개 보존지구 내의 건조물의 수리, 경관유지정비, 복구 등에 대해 지도하고 그 경비의 일부를 보조하고 있는데 2003년부터 2007년까지 이루어진 중요 전통적 건조물군 보존지구에 대한 지원예산내역을 보면 <표 6>과 같다.

이 표를 보면 중요 전통적 건조물군 보존지구에 대한 지원예산 중 교토시의 부담이 약 70%를 나타내고 있는 것을 알 수 있다. 중앙정부의 지원예산액은 다소간의 변동은 있으나 비교적 안정적인 것을 확인할 수 있다. 안정적인 지원예산확보는 지속적인 보존관리가 요구되는 전통건조물의 특성상 매우 중요한 문제이다. 교토시의 사례분석에서는 중앙정부의 예산지원이 지속적인 보존관리활동에 일정부분 기여하고 있음을 확인할 수 있다.

2) 중앙정부와 지방정부의 세제 우대정책

중요 전통적 건조물군 보존지구에 대해서는 국세인 상속세에 대한 경감조치와 지가세에

<표 6> 교토시의 중요 전통적 건조물군 보존지구에 대한 지원예산내역(2003~2007년)

구분	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
보조 건수	27건	30건	27건	30건	30건
① 사업비	58,012,000엔	45,709,000엔	33,213,000엔	44,000,000엔	30,100,000엔
② 인건비	26,674,000엔	15,803,000엔	15,543,000엔	15,417,000엔	15,417,000엔
③ 비용합계(①+②)	84,686,000엔	61,512,000엔	59,756,000엔	59,417,000엔	45,517,000엔
④ 국고보조·부(府) 지출금	25,195,000엔	17,500,000엔	19,500,000엔	19,500,000엔	11,000,000엔
⑤ 교토시 연간 부담액(③-④)	59,491,000엔 (70.2%)	44,012,000엔 (71.6%)	40,256,000엔 (67.4%)	39,917,000엔 (67.2%)	34,517,000엔 (75.8%)

자료: 日本 京都市(2007)

대한 비과세조치를 취하고 있으며 지방세인 고정자산세에 대해서는 가옥의 소유자가 거주시에 비과세혜택을 주고 있어 중앙정부의 세제 우대정책방향을 반영하고 있다.

3) 규제완화를 통한 제도적 지원정책

교토시는 전통적 건조물군 보존지구조례가 정한 현 상태에 대한 변경규제와 보존에 필요한 조치를 확보하기 위해 보존지구 내의 부지와 건축물에 대해 취해지는 건축기준법 제한완화와 관련된 사항을 국토교통성장관의 승인을 얻은 후 조례로 정하고 있다. 교토시의 전통적 건조물군 보존지구 내의 건축물 제한완화에 관한 조례를 보면 4개의 중요 전통적 건조물군 보존지구에 대해 대규모 수선이나 모양변경과 관련해 <표 7>에 나타난 바와 같이 건축기준법을 완화해 적용하고 있다.

이 표에 의하면 보존지구별로 필요한 건축물 제한완화조치가 이루어지고 있음을 알 수 있다. 이와 같은 보존지구별 건축규제 완화조치를 통해 전통적 건조물군 보존지구에 대한 현상유지가 가능하도록 제도적으로 지원하고 있다.

V. 결론

본 연구에서는 일본의 전통적 건조물군 보존지구제도를 대상으로 전통가옥지구 보존을 위한 중앙정부와 지방정부의 협력에 대해 제도적인 측면과 정책적인 측면에서 접근·분석했다. 이를 위해 관련제도와 보존관리정책 그리고 지원정책이 어떻게 정부 간 협력을 이끌어내고 있는가를 분석했다. 그 결과 다음과 같은 연구결과를 얻을 수 있었다. 첫째, 전통적 건조물군 보존지구제도와 관련 법규가 연계적으로 운용되고 있음을 확인할 수 있었다. 상위법인 문화재보호법의 관련조항과 지방정부의 전통적 건조물군 보존지구 관련조례가 상호연계되어 원활한 보존관리활동을 이끌어내고 있었다. 또한 도시계획법과 건축기본법 그리고 지방정부의 관련조례가 문화재보호법의 관련조항에 근거해 원활한 보존관리를 위해 연계되어 조정되고 있음도 알 수 있었다. 이는 보존관리정책의 자율성이 인정되고 있는 지방정부가 정책을 이행하는 과정에서 나타날 수 있는 상·하위법규 간의 대립문제를 예방하는 효과를 갖고 있다. 둘째, 중

<표 7> 교토시의 전통적 건조물군 보존지구 내의 건축물의 제한완화에 관한 조례

구역	대상 건축물	미적용 되는 건축기준법 규정
카미가모지구	· 대규모 수선이나 모양변경을 요하는 전통적 건축물	제52조(용적률 관련규정) 제53조(건폐율 관련규정)
기온·신바시지구 산네키자카지구	· 신축, 증축, 개축, 이전, 대규모 수선이나 모양변경을 하는 건축물로서 당해행위에 대해 보존지구조례 4조 1항에 의해 허가받거나 동 조례 6조에 의해 협의가 성립한 경우	제44조 제1항 (옹벽설치기준 관련규정) 제56조 제1항 제1호 (건축물 높이제한 관련규정)
	· 대규모 수선이나 모양변경을 하는 전통적 건축물로서 그 외관을 변경하지 않을 수 없다고 시장이 인정한 것	
사가토리이모토지구	· 대규모 수선 또는 모양변경을 수반하는 전통적 건축물	제53조(건폐율 관련규정)
	· 대규모 수선이나 모양변경을 하는 전통적 건축물	제22조 제1항 (방재관련 지붕구조 관련규정) 제52조(용적률 관련규정) 제53조(건폐율 관련규정)

자료: 日本 京都市, 伝統的建造物群保存地内における建築物の制限の緩和に関する條例

양정부와 지방정부의 보존관리정책이 연계성을 갖고 있음을 확인할 수 있었다. 문화재보호법의 관련조항은 중앙정부와 지방정부의 역할분담을 이끌어내고 있는데 중앙정부의 관련정책이 지방정부의 보존관리정책을 지원하도록 하는 방향으로 연계되어 있다. 셋째, 전통적 건조물군 보존지구제도의 운용과정에서 정부 간 협력관계가 형성되고 있음을 연구 결과 확인할 수 있었는데 전통적 건조물군 보존지구와 중요 전통적 건조물군 보존지구를 지정하고 보존관리하는 과정에서 중앙정부와 지방정부가 각자 역할을 분담해 협력관계를 형성하고 있었다. 넷째, 전통적 건조물군 보존지구에 대한 지원정책에 있어서 중앙정부와 지방정부가 다양한 지원정책을 추진하고 있었는데 사업비보조정책과 세제우대정책 그리고 규제완화를 통한 제도적 지원정책이 주축이 되고 있다. 양측 정부에 의한 다양한 지원정책은 지속적인 보존관리활동을 이끌어내고 있었다. 이상의 연구결과는 전통가옥지구의 보존관련제도에 대한 한·일 비교 시에 제기되었던 한국의 전통한옥지구 보존제도의 한계성문제의 해결에도 시사하는 바가 크다. 본 연구의 앞부분에서 지적했던 바와 같이 한국의 전통한옥지구 보존제도는 제도적인 측면과 정책적인 측면에서 정부 간 연계성이 희박하다. 이와 같은 원인은 전통한옥지구의 보존관리에 대한 국가수준의 법률체도가 없어 중앙정부의 보존관리 지원등에 대한 근거가 마련되어 있지 않기 때문이다. 그 결과, 중앙정부와 지방정부가 보존관리정책에 대한 연계적인 협력체계를 구축할 수 없을 뿐 아니라 보존관리와 그 지원예산을 지방정부가 부담하지 않으면 안 되는 문제가 발생하고 있다. 이는 지방정부의 재정부담 증가로 이어질 가능성이 크며 재정력이 낮은 지방정부의 보존관리활동

을 위축시킬 소지가 있다. 따라서 본 연구에서 분석한 일본의 전통가옥지구 보존관리를 위한 제도적·정책적 협력시스템을 전통한옥지구 보존제도에 구축한다면 지방정부의 과도한 보존관리부담 문제를 완화하고 중앙정부와 지방정부의 협력관계를 구축할 수 있으리라고 판단된다. 그 방안으로서 지난 1985년에 도입되었다가 1999년에 폐지되었던 전통건조물보존법을 보완해 제도입하는 방안을 고려할 필요가 있다. 이 경우, 제도적으로 보완할 필요가 있는데 중앙정부와 지방정부 간의 역할분담과 협력체계에 관한 부분이다. 기존 제도의 경우, 지구지정과 보존계획의 수립 등 제도전반에 걸쳐 중앙정부가 주체가 되는 방식을 취했다. 그러나 앞으로는 일본의 사례에서와 같이 해당지역의 특성과 사정을 잘 파악할 수 있는 지방정부가 주체가 되고 중앙정부는 보존관리정책에 대한 기본정책방향과 보존관리를 위한 예산을 지원하는 보조자적 역할을 수행하는 것이 필요하다. 이는 전통한옥지구의 보존관리를 위한 정부 간의 발전적인 협력체계를 구축하기 위해 필요하다고 판단된다.

참고문헌

- 김현숙, 2000, “도시의 역사적 환경보전행정에 관한 연구: 일본과의 비교에 의한 전주시 도시 한옥군 보전행정의 과제 및 제안”, 『국토계획』, 제35권 제2호, 대한국토도시계획학회.
- 김흥기, 2008, “한국과 일본의 전통마을 보존제도에 관한 비교연구”, 『대한건축학회논문집: 계획계』, 제24권 제12호, 대한건축학회.
- 최선주, 1996, “일본의 역사환경보전재생을 위한 제도”, 『건축』, 제40권 제7호, 대한건축학회.
- 서울신문, 2009년 2월 19일자 한옥 관련 기사.
- 서울특별시, 서울특별시 한옥보전 및 진흥에 관한 조례.

- 수원시, 수원시 한옥지원조례.
- 중앙일보, 2008년 12월 11일자 한옥 관련 기사.
- 행정안전부, 자치법규정보시스템(ELIS), <http://www.elis.go.kr>.
- 金田章裕, 2004, “日本における地域學の現状と課題: 地方史・地域博物館・文化景觀”, 『안동학연구』, 제3집.
- 大河直弓・三船泰道, 2006, 『歷史的遺産の保存・活用とまちづくり』, 學芸出版社.
- 後藤治, 2003, 『日本建築史』, 共立出版社, 236~237.
- 千歲壽一, 2002, “飢肥における重要傳統的建造物保存地區の現状と問題”, 『地球環境研究』, Vol. 4.
- 日本 文部科學省, 1979, 『重要傳統的建造物群保存地區事業費 國庫補助要項』: 1~2.
- 日本 文部科學省, 2009, 『事業評價書 '100. 建造物保存修理等』: 2.
- 日本 文化廳, 2003, 『傳統的建造物群保存地區制度の活用』, 23.
- 日本 文化廳, 2009a, 『重要傳統的建造物群保存地區一覽』, http://www.bunka.go.jp/bunkazai/shurui/juudenken_ichiran.html.
- 日本 文化廳, 2009b, 『歴史を活かしたまちづくり』: 3~4, 7.
- 日本 文化廳, 2009c, 사진자료, 『文化遺産オンライン』, <http://bunka.nii.ac.jp/SearchDetail.do?heritageId=102219>, <http://bunka.nii.ac.jp/SearchDetail.do?heritageId=92619>, <http://bunka.nii.ac.jp/SearchDetail.do?heritageId=48491&imageNum=2>, <http://bunka.nii.ac.jp/SearchDetail.do?heritageId=14697>.
- 日本, 都市計畫法.
- 日本, 建築基準法.
- 日本 京都市, 2007, 『傳統的建造物群保存事業事務事業評價票』.
- 日本 京都市, 傳統的建造物群保存地區條例.
- 日本 京都市, 傳統的建造物群保存地區條例施行規則.
- 日本 京都市, 傳統的建造物群保存地區補助金交付規則.
- 日本 京都市, 傳統的建造物群保存地區內における建築物の制限の緩和に関する條例.
- 日本 京都市, 傳統的建造物群保存地區內における建築物の制限の緩和に関する施行規則.
- 日本 日向市, 傳統的建造物群保存地區保存整備費補助金の交付に関する要綱.
- 日本 大田市, 傳統的建造物群保存地區保存事業費補助金交付要綱.
- Nishihiroshima Web Times, 2005년 6월 17일, 874호, <http://www.I-co.co.jp/times/log/05050617/28.html>.

원 고 접 수 일 : 2009년 8월 20일
1차심사완료일 : 2009년 9월 2일
2차심사완료일 : 2009년 9월 14일
최종원고채택일 : 2009년 9월 19일