

국가유산 보호체계 변화와 역사문화권 정책

이종규

문화재청 고도보존육성과 사무관

문화유산 보호 정책의 기본원칙 및 관점

우리나라 문화유산 보호정책은 국제적으로 논의되는 보존철학과 윤리의 담론변화에 조용하며 변화해 왔다. 문화재의 법적·정책적 개념은 근대시기에 형성되었으며, 초기의 문화재 개념은 역사적·학술적·예술적으로 가치 있고 희소하며 귀중한 기념물이나 유적을 말하는 것으로, ‘국가의 상징물’이자 ‘국가적 자산’으로 인식되었다. 그러나 시간이 지나며 현세대의 보호의무, 미래세대로의 전승의 의미, 정신적·문화적 가치를 강조하는 ‘문화유산’이라는 용어가 보편화되는 한편 문화유산의 외연도 가치·공간·시간적 측면에서 확장되어 왔다.

문화유산을 바라보는 시각, 역할 인식, 보존의 목적 및 대상, 보호행정의 성격 및 방식 등에 관한 변화는 각종 국제규범에 채택되어 국제사회에서 보편적 원칙으로 인식되기에 이르렀다. 1964년 제정된 베니스 헌장은 기념물의 보존은 주변 환경까지 보존되어야 한다는 원칙을 확립하였고(제6조), 1972년 제17차 유네스코 총회에서 채택된 ‘문화 및 자연유산의 국가적 보호에 관한 권고’에서는 문화유산 및 자연유산은 그 환경으로부터 분리되어서는 안 되며(제6조), 기념물과 그 주변 환경이 이루는 조화의 중요성을 강조하면서 그러한 환경이 저해되거나 파괴되어서는 안 된다는 것을 명시하였다. 국제기념물유적협의회(ICOMOS)가 역사적 도시나 소도시와 도심지역의 보호 및 관리를 위해 채택한 발레타 원칙에서는 ‘주

변 환경(setting)'을 '역사도시의 유산(heritage)이 인식·경험·향유되는 정적 또는 역동적인 방식에 영향을 미치거나, 직접적으로 유산과 사회·경제·문화적으로 연결된 자연적 또는 인공적 맥락(context)을 의미하는 것'으로 정의하였다. 2005년 EU 이사회가 채택한 '사회를 위한 문화유산의 가치에 관한 협약'은 문화적 환경과 문화유산, 인간의 삶과 질은 상호 연관되어 있고(Article 8), 사회의 지속가능한 발전과 삶의 질을 확보하기 위한 자원으로서 문화유산의 가치와 잠재력을 잘 활용해야 한다는 점을 강조한다(Article 10).

이러한 일련의 국제규범들은 다음의 두 가지 문화유산 보호의 원칙으로 설명된다. 먼저 '문화유산 환경보호의 원칙'이다. 문화유산은 원래의 위치에 정착하여 오랜 시간 동안 주변 환경과의 상호 연관성 속에서 지역의 공간적 특성을 이루어 일정한 지역성과 장소성을 형성한다. 따라서 자연적·문화적 배경과 사회적 맥락까지 보호할 때 문화유산의 가치 또한 온전히 보호되는 것이고, 이렇게 문화유산의 유·무형적 요소가 조화를 이루어 문화적 환경(경관)을 형성할 때 사람들은 비로소 문화적 환경 속에서 생활하고 문화유산과 문화적 환경의 가치를 향유할 수 있게 된다.

두 번째는 '지속가능한 보존의 원칙'이다. 이는 문화유산의 중요하고 대체 불가능한 가치를 훼손하지 않는 선에서, 다른 사회 영역 속 자원으로서 역할을 해야 한다는 것이다. 이는 문화유산이 국토 개발의 걸림돌이라는 인식에서 벗어나 문화유산의 보호와 개발(발전)을 상호 보완적인 관계로 이해하려는 노력의 일환이라 할 수 있다. 경제 영역에서는 문화유산의 보호를 통한 관광산업과 지역경제 활성화, 도시재생에서의 문화유산 활용, 문화유산 재생 프로젝트 등을 통한 일자리 및 가계소득 창출, 도심 활성화 등에 기여한다. 아울러 문화유산은 지역의 독특한 정체성을 창출함으로써 매력 있는 장소성을 제공하여 경제 발전에 기여할 수 있다. 사회 영역에서의 문화유산은 문화 세계화의 급속한 진전 속에서 문화 다양성을 확보하도록 한다. 또한 장소성, 정체성, 공동체 의식을 기초로 문화유산의 보호와 향유에 시민이 참여함으로써 개인 및 집단적 자긍심에 기여하고, 사회적 자본(신뢰)을 강화하여 사회(지역)의 건강한 발전에 기여한다. 나아가 문화유산은 환경 영역에서 지속가능성을 확보하는 데에도 기여하는데, 특히 역사적 건축물을 재사용하는 경우 문화유산 활용을 통한 자원 생

산성 제고에 기여할 수 있다. 끝으로 지속가능한 보존을 위한 전제조건인 활용의 한계 수준을 정함에 있어 공동체 구성원 간의 대화와 사회적 합의가 전제되어야 하고, 이를 위해 광범위한 이해관계자가 의사결정에 참여하여야 하므로 지속가능한 보존은 시민참여와 협력이 중요한 전제조건이 된다.

이러한 원칙은 문화유산 보호정책에 대한 접근 방식에 있어 다음과 같은 변화를 가져 왔다. 먼저 국가적 자산이자 국가의 상징물이라는 관점에서 보존의 대상으로서 재화적 개념이었던 ‘문화재’를 시간적·공간적 확장 개념인 ‘문화유산’으로 바라보게 되었다. 이는 문화유산의 사회적·경제적·교육적 가치가 인정받은 결과이다. 또한 문화유산을 사회통합에 기여하는 민족문화의 상징물에서 사회·경제·환경 등의 다른 영역과 상호 관계 속에서 지속가능한 발전에 기여하는 자원으로 인식하게 되었다. 보존의 대상과 목적에 대한 관점도 달라졌는데, 문화유산의 물리적 구조의 원형 보존을 중시하던 것에서 활용을 포함하여 공동체가 부여한 문화적 가치 보존에 더욱 방점이 찍혔다. 문화유산 관련 행위자들의 관계 및 역할에 있어서도 ‘전문가’에 의한 통제에서 ‘시민’ 참여로, ‘중앙’ 주도보다 ‘지역 사회’의 주도가 중시되고 있다. 문화유산 보호 행정의 성격 및 방식도 ‘명령·통제’와 ‘배타적·하향적’ 의사결정 방식에서 ‘이익조정’과 ‘포괄적·상향식’ 의사결정 방식으로 변화하고 있다. 역사문화권정비제도는 이러한 문화유산 보호정책에 대한 원칙과 관점의 역사적·세계적 변화의 흐름을 반영하여 법제화·제도화되었다.

문화유산 보호에 대한 관점의 변화

구분	과거	현재
개념	문화재(property)	문화유산(heritage)
사회적 역할	국가통합	지속가능한 발전
다른 사회영역과의 관계	독립된 영역	경제·사회·환경 등과의 유기적 관계
보존의 목적 및 대상	물리적 구조의 원형 보존	문화적 가치 보존
행위자 관계 및 역할	전문가에 의한 통제	시민 참여
행정의 성격 및 방식	명령·통제·하향식	이익조정·포괄적·상향식

「역사문화권정비법」 주요 내용

「역사문화권정비법」은 모두 6장에 총 35개 조문과 보칙 및 벌칙으로 구성되어 있다.

제1장 ‘총칙’은 법 제정의 목적과 정의, 국가 등의 책무, 다른 법률 및 계획과의 관계, 역사문화권 보존·정비의 원칙에 관한 조문으로 구성되어 있다. 법 제1조에서는 고대 역사문화권과 그 문화권별 유산을 연구·조사하고 발굴·복원하여 역사적 가치를 조명하고, 이를 체계적으로 정비하여 세계적으로 알리는 동시에 지역발전을 도모한다는 목적을 규정함으로써 문화유산을 지속가능한 발전을 위한 자산으로 인식하는 패러다임의 전환을 표방한다. 법 제2조 1호는 역사적으로 중요한 유·무형 유산의 생산 및 축적을 통해 고유한 정체성을 형성·발전시켜 온 권역을 현재 문헌기록과 유적·유물을 통해 밝혀진 9대 권역을 ‘역사문화권’이라고 정의하고 있으나, 각 역사문화권의 범위에 대해 불확정적으로 규정함으로써 역사문화권의 권역은 학술연구와 조사 성과의 축적에 따른 변화 가능성을 열어 두었다. 법 제2조 3호는 정비사업의 내용에 대해 규정하고 있으나, 정비사업이 기존의 문화재 보수·정비사업이나 기존 활용사업과 어떤 차별성이 있는지 정비 방향성에 대해 구체적인 보완이 필요하다.

제2장 ‘역사문화권 정비정책의 수립과 추진’은 정비사업 시행을 위한 기반 조성에 관한 것으로, 역사문화권정비위원회 구성·운영, 기초조사 실시, 역사문화권 정비기본계획의 수립, 역사문화권 내 매장문화재의 발굴과 보존조치 및 복원에 관한 내용을 규정하고 있다. 법 제9조 제1항에서는 문화재청장이 수립하는 역사문화권 정비기본계획의 주요 내용을 담고 있는데, 「고도보존 및 육성에 관한 특별법」과 달리 문화재청장이 5개년 법정계획을 수립하도록 규정하고 있으나 시민참여와 지자체 중심의 상향식 정비사업의 정책방향을 보완하는 측면이 있다.

제3장 ‘역사문화권 정비의 시행’은 실제 정비사업 시행을 위한 근거에 관한 규정으로서 역사문화권정비구역 지정, 정비시행계획의 수립, 행위 등의 제한과 허가 등 의제에 관한 사항, 시행계획과 실시계획 수립에 관한 사항을 담고 있다. 법 제14조 및 제17조는 기초지자체의 정비구역 설정 및 시행계획 수립을 위한 내용으로 정비구역 설정을 위한 지역주민 등 이해관계자의 의견을 수렴하도록 하고 있으나, 정비구역 설정에 관한 기

준 및 초광역단위 역사문화권 특성상 광역지자체의 역할에 관해 이후 추가적인 검토가 필요해 보인다. 법 제16조는 정비구역 내 행위제한에 관한 사항, 제15조는 정비구역 지정의 해제에 관한 사항 조문으로 역사문화권 정비사업이 새로운 규제를 신설하기보다는 기존의 도시계획 관련 법령과 연계하는 방안이다. 그러나 정비사업 완료 후 정비구역이 지정해제 가능하도록 한 내용은 정비사업 종료 이후 사업효과의 지속가능성을 담보하도록 하는 방안에 대한 논의가 추가되어야 할 필요가 있다.

제4장 '역사문화권 보존·정비의 지원 및 기반 조성'은 사업 비용이나 특별회계 설치 등 재원과 관련된 사항과 역사문화권 연구재단 설립 및 전문인력 양성에 관한 사항을 규정하고 있다. 역사문화권정비사업이 역사문화경관 보호와 지역 활성화를 위한 핵심적 플랫폼 사업으로 성공하기 위해서는 정비구역의 설정과 차별성 있는 사업내용 구상이 필요하고, 사업 집행 및 사업 종료 이후 지속가능한 효과 달성을 위해 물적 기반이 구축되어야 할 것이다.

역사문화권정비사업 시행 절차

절차	세부 내용	주체
<p>정비시행계획 작성·제출</p> <p>기초지자체 작성 → 광역지자체 검토 → 문화재청장에게 제출</p>	<p>시행계획 포함사항(법 제17조 제2항)</p> <ul style="list-style-type: none"> · 정비구역의 명칭·위치 및 면적 · 정비구역 지정 목적, 정비사업의 내용·기간 · 사업 시행자 및 시행 방식에 관한 사항 · 연구·조사·발굴·복원 결과의 활용 및 연계 · 정비구역 내 지방자치단체 간 연계·협력 · 환경보전계획 및 오염방지계획 등 	기초지자체
↓		
주민 등의 의견 청취	홈페이지 14일 이상 공고(시행령 제13조)	
↓		
관계 중앙행정기관 협의	협의기간 20일(10일 이내 1회 연장 가능)	문화재청
↓		
역사문화권정비위원회 심의	주요 심의사항: 정비사업의 적정성	정비위원회
↓		
정비시행계획 승인	정비시행계획 관보 고시 및 홈페이지 공고	문화재청
↓		
실시계획 수립 → 시·도지사 승인	사업시행지 위치(면적), 계획 평면도 및 개략설계도서, 조성토지 등의 사용 및 처분계획서 등	사업시행자

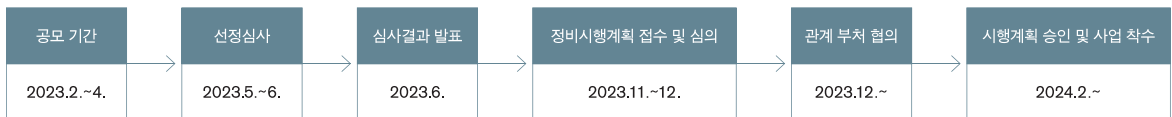
정책 추진 현황

문화재청은 「역사문화권정비법」 제9조에 따라 5년 단위로 법정계획을 세워야 하며, 2022년 ‘제1차 역사문화권 정비기본계획(2022~2026)’을 수립해 추진 중이다. 제1차 역사문화권 정비기본계획에서는 역사문화환경, 역사문화권정비구역과 정비사업, 역사문화권의 범위 등 주요 개념을 정의하고 있다. 또한 정책의 비전과 지향점을 비롯해 목표와 과제를 설정하고, ①역사문화권 정비사업의 제도적 기반 구축, ②역사문화권 역사문화환경 조사 및 연구, ③역사문화권 정비육성 선도모델 추진, ④역사문화 기반 창업지원 및 산업 활성화 추진, ⑤시민참여 및 활동 유도, ⑥전문 인력 강화 및 국제교류를 6대 정책과제로 세워 정책과제별로 추진방안과 사업계획을 제시하고 있다.

②역사문화권 역사문화환경 조사 및 연구와 관련해서는 역사문화권 기초조사가 실시되어 2022년부터 역사문화권별 역사문화환경 유·무형 유산 조사를 통해 1만 4,000여 건을 목록화하고 있다. 기초조사 결과 DB화 및 역사문화권 정보관리시스템 구축을 통해 2024년부터 역사문화권 정비시행계획을 수립하는 지방자치단체에 기초자료로 활용하도록 할 예정이다.

③역사문화권 정비육성 선도모델 추진을 위해서는 역사문화권 역사문화환경 정비육성 선도사업이 공모를 통해 진행된다. 문화재청은 역사문화권의 가치 인식 확산 및 이를 활용한 지역 활성화의 성공적 추진모델 발굴을 위하여 전국 지자체를 대상으로 2023년 2월 선도사업 공모를 실시하였다. 공모를 통해 강릉 초당동 유적 역사문화권정비사업 등 4개 사업이 선정되었고, 최대 3년간 사업별 총사업비 120여억 원 가운데 50%를 국비로 지원한다. 공모를 통해 선정된 선도사업은 「역사문화권정비법」에 따라 정비시행계획을 수립한 이후 정비위원회 심의를 거쳐 시행계획 승인을 받은 후 예산 지원을 받게 된다.

2024년도 역사문화권 역사문화환경 정비육성 선도사업 공모 절차



정비사업의 내용은 해당 역사문화권의 고유한 가치와 역사성을 드러낼 수 있도록 물리적·자연환경적·무형적 요소 등 전반적인 맥락을 고려한 경관을 조성하는 것이다. 이를 통해 역사문화환경이 지역 활성화의 콘텐츠가 되고, 주민의 적극적인 참여를 통해 지역의 사회적 자본(신뢰)을 강화하여 지역과 문화유산이 지속가능한 공존·발전을 이루고자 한다.

「역사문화권정비법」에서는 역사문화권 정비시행계획에 포함되어야 할 항목에 대해 규정하고 있으나, 항목별 구체적인 작성 방향에 대한 내용이 없어 사업시행 주체인 지자체가 혼선을 겪고 있다. 이에 2023년 정비시행계획 수립 지침 마련 연구를 진행하고 2024년 수립 지침을 고시할 예정이다. 아울러 「역사문화권정비법」에서는 역사문화권을 초광역 단위로 정의하고 있으나, 역사문화권정비사업의 시행주체는 기초지자체로 규정하고 있다. 이에 역사문화권별 고유한 맥락 속에서 기초 단위 정비사업이 유기적으로 연계될 수 있도록 문화재청이 주관하여 초광역 단위 역사문화권 전략계획을 2023년 마한역사문화권을 시작으로 연차적으로 수립해 나갈 계획이다.

향후 과제

먼저 역사문화권정비사업의 안정적 제도화를 이루고자 한다. 국회, 언론 및 지자체 등의 관심에 따라 「역사문화권정비법」이 제정 및 개정되고 역사문화권이 선정·확대(6곳 → 9곳)되었다. 그러나 아직 법 시행 초기로 일반 국민의 역사문화권에 대한 가치 인식은 미흡하고, 타 부처 유사사업(국토교통부 도시재생사업, 문화체육관광부 문화도시사업·관광거점도시사업 등)과 차별성 등의 문제가 제기되었다. 공모를 통해 선정된 선도사업을 역사문화권정비사업의 모범사례로 성공적으로 모델링하고 홍보·확산하여, 역사문화권정비사업이 지역의 역사문화유산을 활용한 지역 발전의 디딤돌이 될 수 있는 정책으로 제도화되도록 해야 한다.

지역 간 연계를 통한 초광역 단위 역사문화권정비사업 등 사업의 다양화도 중요한 과제이다. 지역의 인구감소와 고령화, 경제 침체, 저성장 등의 위기를 타개하기 위해서는 역사문화권을 매개로 한, 단일 행정구역을 넘어서는 광역적·연계 협력사업을 추진할 필요가 있다. 우선 기초지자체

단위에서 역사문화권정비사업을 제도적으로 안착시키는 것을 전제로, 단일 행정구역을 넘어서는 초광역 정비사업을 구상하고 이를 위한 제도적 기반을 정비해 나갈 필요가 있다.

정비사업 추진 시 타 부처 연계를 강화하는 것도 중요하다. 「역사문화권정비법」과 유사한 외국의 정책 사례로 일본의 ‘지역의 역사적 풍치의 유지 및 향상에 관한 법률’이 있다. 여기서 ‘역사적 풍치’란 ‘지역 고유의 역사 및 전통을 반영한 사람들의 활동과 그 활동이 이루어지는 역사적 가치가 높은 건축물 및 주변의 시가지가 일체화되어 형성되어 온 양호한 시가지 환경’을 의미한다. 기초지자체는 ‘역사적 풍치 유지 향상 계획’을 수립하고 중앙정부는 역사적 건축물의 멸실이나 지역 경관 훼손을 줄이는 마을 만들기 사업에 대한 국가 차원의 지원을 하게 된다. 또한 일본의 경우 이러한 지원사업에 대해 문부과학성, 농림수산성, 국토교통성 등 관계 부처가 긴밀히 움직여 인구 고령화와 지역소멸에 범정부 차원에서 대응하고 있다. 우리의 경우 다양한 지역 활성화 사업들이 부처별로 이루어지는 경향이 있는데, 역사문화권정비사업이 지속가능한 지역 발전을 위한 범부처 통합 플랫폼으로서 작동할 수 있도록 타 부처 사업과의 적극적인 연계·협력이 필요하다.

참고문헌

- 1 김지민. (2020). 역사문화환경 보호제도의 재정립 방향 고찰- 문화재보호법상 역사문화환경 보호제도를 중심으로 -. 고려법학, 고려대학교 법학연구원, 96, 295-337.
- 2 이순자. (2023). 역사문화권 정비를 위한 특별법 제정의 의의와 제도적 정착과제. 국토이슈리포트 74호, 국토연구원.
- 3 문화체육관광위원회 역사문화권 정비 등에 관한 특별법 검토보고서. (2019).