

auri brief.

건축공간연구원

「역사문화권정비법」의 이해와 제1차 역사문화권 정비기본계획 주요 내용

심경미 연구위원 (044-417-9694, kmisim@auri.re.kr)

김종범 연구원 (044-417-9864, jbkim@auri.re.kr)

* 이 글은 건축공간연구원, 온공간연구소 (2021). 역사문화권 정비 5개년 기본계획 연구.
문화재청. 중 일부 내용을 정리하여 작성함

“고대 역사문화권의 역사적 가치를 조명하고, 이를 체계적으로 정비하여 그 가치를 알리고 지역 발전을 도모하기 위해 「역사문화권정비법」이 제정되었다. 이 법에 근거한 제1차 역사문화권 정비기본계획에서는 국가 및 지자체 정책 추진의 실행력을 높이기 위해 국가의 비전과 방향, 원칙과 기준과 함께 관련 개념과 운영체계를 제시하였다. 효율적인 정책 추진을 위해 향후 관련 조직 확대, 정비구역 규제 완화 및 계획체계 재정비 등 변화와 법 개정이 필요하다.”

● 「역사문화권정비법」 관련 개념과 운영체계의 이해

2020년 6월 9일 「역사문화권 정비에 관한 특별법」(이하 「역사문화권정비법」)이 제정되었다. 이 법은 우리나라 고대 역사문화권과 그 문화권별 문화유산을 연구·조사하고 발굴·복원하여

그 역사적 가치를 조명하고, 이를 체계적으로 정비하여 그 가치를 세계적으로 알리고 지역 발전을 도모하기 위해 제정되었다(법 제1조).

• 관련 개념 및 계획체계

‘역사문화권’의 법적 정의는 역사적으로 중요한 유형·무형 유산의 생산 및 축적을 통해 고유한 정체성을 형성·발전시켜 온 권역으로, 현재 문헌기록과 유적·유물을 통해 밝혀진 고구려·백제·신라·가야·마한·탐라·중원·예맥 이상 8개 문화권역을 말한다. 이는 본 법률에 따라 추진하는 정책대상의 공간적 범위와 연계되는 것으로, 문화권역별로 해당되는 지자체 범위와 관련하여 문제 제기가 지속되고 있다. 법 제정 이후 2021년 12월 중원과 예맥 문화권이 추가된 것 역시 이와 무관하지 않지만, 역사문화권의 공간적 범위는 유적·유물에 대한 조사·연구가 진행됨에 따라 지속적으로 언제든지 추가·조정되는 개념으로 이해할 필요가 있다.

‘역사문화환경’의 법적 정의는 역사문화권의 생성·발전의 배경이 되는 자연환경과 고유한 정체성을 형성하는 유형·무형 유산 등 역사문화권을 구성하는 일체의 요소를 말한다.

본 법률에서는 역사문화환경을 조사·연구·발굴·복원·보존·정비 및 육성함으로써 지역의 문화 발전 및 지역경제 활성화 등 지역 발전에 기여하는 사업을 ‘역사문화권정비사업’으로 정의하고 있으며, 역사문화권정비사업을 시행하기 위해서는 정비구역을 설정하여야 한다.

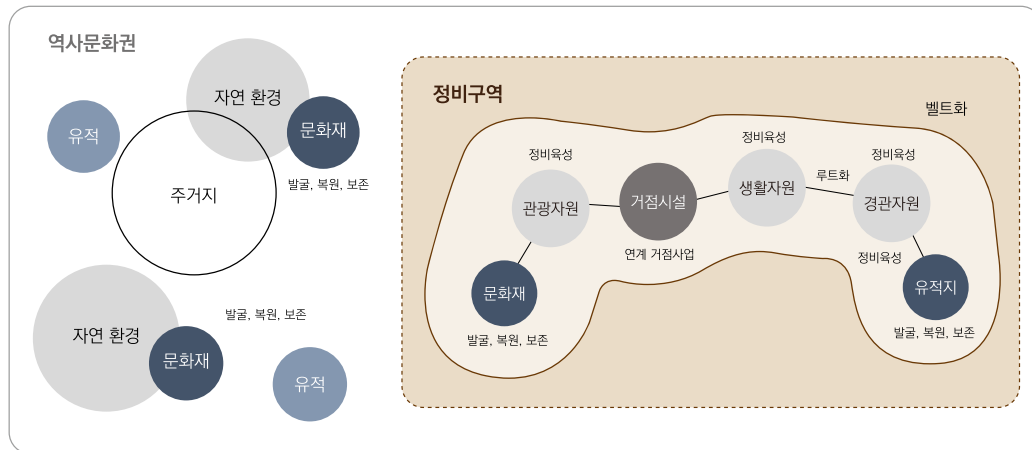
역사문화권의 계획체계는 국가가 5년마다 수립하는 ‘정비기본계획’과 기초지자체(시장·군수·구청장)가 수립하는 ‘정비시행계획’, 사업시행자가 수립하는 ‘실시계획’으로 이루어져 있다. 기초지자체는 사업의 추진을 위해 정비구역에 대한 사항 등을 포함한 시행계획을 수립하여 문화재청의 승인을 받아야 하며, 사업시행자는 실시계획을 수립하여 시·도지사의 승인을 받아야 한다.

• 역사문화권정비구역 및 정비사업

제1차 역사문화권 정비기본계획에는 정비구역 및 정비사업과 관련하여 구역 지정원칙과 방향, 역사문화권정비사업 유형별 구체적 개념정의, 관련 법률에서 지구·구역과의 관계 등을 함께 정리하여 본 법률의 취지와 운영체계에 대한 이해를 높였다.

정비구역 지정원칙과 방향으로 ①정비구역 내에서는 법 제16조에 따른 행위규제가 존재하기 때문에 지나치게 광범위하게 정비구역을 설정하지 않을 것, ②도시의 전반적인 현황검토를 통해

정비구역을 지정할 것, ③다양한 역사자원 간의 관계를 고려하여 지정할 것, ④다양한 유형의 정비사업을 포괄할 수 있도록 지정할 것을 제시하였다. 특히 역사문화권역의 명칭에 집착하여 독점적·배타적으로 계획과 사업이 추진되지 않도록 유의하며, 해당 지역에 존재하고 있는 다양한 시기의 역사문화 유산과 연계하여 사업이 추진될 수 있도록 정비구역을 지정할 것을 강조하였다.



역사문화권정비구역 개념도

역사문화권정비사업은 역사문화권의 역사문화환경이 지역 발전에 기여할 수 있도록 관련 유적·유물에 대한 조사연구, 발굴조사, 보존, 복원, 정비, 육성하는 사업들이다. 조사연구사업에는 유적·유물 및 역사문화환경과 관련된 기초조사, 학술연구, 보존관리연구 이외에 지역자원의 조사발굴과 그에 따른 지역 정체성과 잠재력 등을 파악할 수 있는 지역연구가 있음을 강조하였다. 정비사업 역시 문화재 정비사업 외에 지정·비지정문화재 주변지역과 조화되는 도시환경의 조성과 관리를 위한 공간환경정비사업도 포함됨을 인지하도록 개념을 제시하였다.

법률에서는 역사문화권정비사업을 시행하기 위해서는 정비구역을 설정하도록 되어 있으나, 역사문화권정비사업의 유형별 개념을 고려할 때 공간적 범위를 설정하기 어려운 사업들이 포함되어 있다. 때문에 주민지원 및 참여 관련 사업과 같이 비물리적 사업 등에 대해서는 정비구역을 설정하지 않고 시행계획에 포함하여 사업을 추진할 수 있도록 운영체계를 제시하였다.

· 역사문화권 정비구역과 타 법의 지정지구와의 관계

본 법률상의 역사문화권정비구역은 「고도 보존 및 육성에 관한 특별법」, 「문화재보호법」, 「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서의

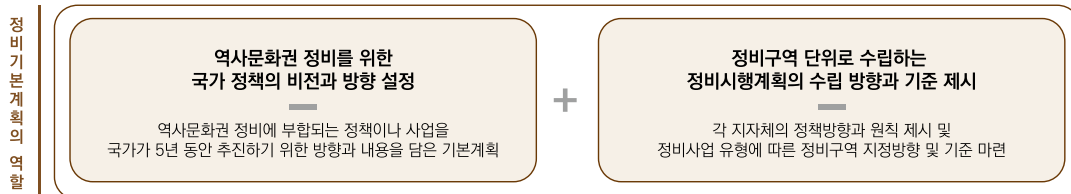
지정지구 및 구역들과 기본적으로 중첩하여 지정할 수 있다. 다만 역사문화환경 특별보존지구 및 보존육성지구, 문화재 및 보호구역, 세계유산 구역 등은 해당 법에서의 사업을 적용하고, 역사문화환경 보존지역, 세계유산 완충구역에서는 규제에 따른 부정적 인식을 줄일 수 있도록 역사문화권정비사업을 적정하게 추진할 수 있도록 관계를 설정하였다.

● 제1차 역사문화권 정비기본계획의 주요 내용

· 역사문화권 정비기본계획 성격과 역할

‘역사문화권 정비기본계획’은 본 법률 제9조에 따라 국가(문화재청장)가 5년 주기로 수립해야 하는 법정계획으로, 지자체가 수립하는 역사문화권 정비시행계획과 실시계획의 기준과 원칙을 제시하는 최상위 계획이자, 역사문화권의 정비를 위한 국가 정책의 비전과 방향을 제시하는 중기적 종합계획이다. 또한 역사문화권의 광범위한 공간 범위로 구성된 초광역의 상호협력을 기반으로 하는 협력적 계획의 성격을 가진다.

본 기본계획 수립 당시 ‘역사문화권’, ‘역사문화권정비사업’ 등 새롭게 정의된 개념 및 계획체계에 대한 정립과 이해가 부족한 상황이었고, 타 법과의 관계나 정비구역 운영체계 등이 구체적으로 규정되어 있지 않았다. 정책 시행 초기에 예상되는 혼란을 줄이고 본 법률의 제정 취지에 부합하는 정책 추진을 위해 본 기본계획에서는 비전 및 방향 설정, 과제 도출에 선행하여 주요 개념과 계획체계, 타 법과의 관계 및 정비사업의 개념 구체화 등을 함께 제시하였다.



역사문화권 정비기본계획의 역할 및 수립 방향

· 역사문화권 정비기본계획 수립을 위한 여건 및 현안

역사문화권과 관련된 유적 조사·발굴 현황을 살펴보면, 역사문화권별로 편차가 크게 나타나고 있다. 계획 및 사업 추진 역시 문화권별로 상이한데, 대체로 고도와 관련된 백제·신라와 가야 역사문화권에 대한 조사·발굴, 계획·사업의 추진이 활발한 반면, 탐라와 고구려는 유적 조사·

발굴부터 매우 미진한 상황이다. 사업 추진 측면에서는 유적 특성과 무관하게 획일화된 정비방식이 다수 진행되었고, 유적과 인접한 생활공간이나 지역과 연계성이 매우 미흡한 것으로 나타났다. 유적의 실체 규명 정도에 따라 유적 보호 기반과 정책적 관심도 지역별·문화권별로 편차가 존재하는 가운데, 관련 조직이나 전문인력 등 실질적인 정책 기반 역시 지역별로 편차가 큰 것으로 나타났다. 무엇보다 주민주도, 시민참여형 사업 추진을 위한 기반 여건은 전반적으로 매우 미흡한 상황으로 나타났다.

이러한 점을 토대로 기본계획 수립을 위한 주요 현안으로 다음 네 가지를 도출하였다. ▲첫째, 「역사문화권정비법」과 관련 법 체계와 제도에 대한 이해가 부족하므로 제도적 정비 기반을 마련할 필요가 있고 ▲둘째, 역사문화권 개념과 공간범위에 대한 설정과 비지정 문화재의 조사·연구를 활성화하고 기반을 마련할 필요가 있다. ▲셋째, 지역발전 수단으로 역사문화환경을 이용하기 위한 실행력을 증진할 필요가 있으며 ▲마지막으로 주민참여와 지역·부서 간 협력이 미비하므로, 향후 이에 대한 인식 제고와 역사문화권 정비를 위한 거버넌스를 구축할 필요가 있다.

역사문화권 정비기본계획 수립 관련 주요 현안



• 정책 비전 및 지향점

정책 비전은 법률의 제정 취지를 고려하고 지역여건분석 현황을 토대로 고대의 역사문화권이 현재와 미래 우리 지역의 주요한 자산으로 자리매김하는 것으로 설정하였고, 이를 위해 본 정책이 지향하고자 하는 목표를 다섯 가지로 제시하였다.

정책비전

고대의 역사문화, 오늘의 유산, 미래의 자산

정책지향점

역사문화권 가치 규명과 새로운 가치 창출	지역 정체성이 강화 되는 역사문화권	고대 역사문화에 대한 대국민 관심 제고	고대의 역사문화 향유 기회 확대	지역경제와 문화 배양에 기여하는 역사문화권
------------------------------	------------------------	-----------------------------	----------------------	-------------------------------

• 3대 목표 및 6대 정책과제

본 법률이 제정 취지대로 추진되기 위해서는 기본적으로 역사문화권과 관련된 조사·연구가 충실히 진행되어야 하고, 이와 함께 시행주체인 기초지자체가 수립할 정비시행계획이 내실 있게 진행될 수 있도록 관련 기반을 마련해주는 것이 가장 시급하다. 다음으로 5년 이내에 역사문화권 정비를 통해 법률 제정의 목적인 지역 활성화를 도모하는 성과를 이루어야 하므로, 이에 필요한 정책을 적극 추진할 필요가 있다. 마지막으로 본 정책과 사업이 지속 가능하기 위해서는 지역주민과 시민들의 공감과 참여, 지자체의 관심과 의지가 무엇보다 중요하므로, 참여와 협력을 위한 역사문화권 거버넌스를 형성할 수 있는 기반을 마련하고 지원할 필요가 있다.

이러한 점을 토대로 ▲역사문화권 가치창출 기반 마련 ▲역사문화권 정비를 통한 지역 활성화 도모 ▲참여와 협력을 위한 역사문화권 거버넌스 형성이라는 3대 목표를 설정하였으며, 총 6대 정책과제를 도출하여 정책과제별로 구체적인 실행계획을 다음과 같이 제안하였다.

목표 1. 역사문화권 가치창출 기반 마련	
정책과제 1.역사문화권 정비사업의 제도적 기반 구축	
1-1 역사문화권 정비시행계획 수립기준 마련	1-1-1 역사문화권 정비사업 기초가이드 마련
	1-1-2 정비시행계획 계획수립 지침 마련
1-2 정비사업 지원체계 및 법제도 정비	1-2-1 정비사업 지원체계 및 운영방안 마련
	1-2-2 역사문화권 성과 모니터링 관리체계 구축
	1-2-3 역사문화권 효과적인 정비를 위한 관련 법 개정 추진
1-3 부처·부서 협력체계 마련	1-3-1 부처협업 연계 정책모델 개발
	1-3-2 지자체 역량 증진 지원

정책과제 2.역사문화권 역사문화환경 조사 및 연구	
2-1 역사문화권 기초조사	2-1-1 역사문화환경 목록화 조사
	2-1-2 역사문화권 시·공간 범위 및 개념 정립 연구
2-2 역사문화권 조사 및 연구 인프라 구축	2-2-1 역사문화환경 조사·연구 및 정비 중장기 계획 수립
	2-2-2 역사문화권 DB 및 포털 구축
2-3 역사문화권 가치심화연구 및 발굴조사 정비	2-3-1 역사문화권 가치조명 심화연구
	2-3-2 역사문화권 비지정 유적 발굴조사 및 정비
	2-3-3 국가에 의한 역사문화권 중요유적 발굴조사 및 정비
목표 2. 역사문화권 정비를 통한 지역 활성화 도모	
정책과제 3. 역사문화권 정비육성 선도모델 추진	
3-1 역사문화권 정비 선도사업 추진	3-1-1 역사문화권 정비 선도사업 지원체계 구체화
	3-1-2 역사문화권 정비 선도사업 추진
3-2 역사문화 SOC 조성	3-2-1 역사문화 SOC 개념 정립 및 실행 타당성 검토 연구
	3-2-2 역사문화 SOC 조성사업 추진
정책과제 4. 역사문화기반 창업 지원 및 산업 활성화 촉진	
4-1 역사문화기반 창업 지원 및 육성	4-1-1 역사문화기반 창업지원 육성
	4-2-1 역사문화환경 디자인 가이드 개발연구
4-2 유적 및 역사문화환경 보호·활용 연구	4-2-2 유적 가치 제고를 위한 기술개발(R&D) 기획연구
목표 3. 참여와 협력을 위한 역사문화권 거버넌스 형성	
정책과제 5. 시민참여 및 활동 유도	
5-1 역사문화권 시민참여 프로그램 운영	5-1-1 시민참여 교육·체험 프로그램 개발 및 지원
	5-1-2 지역활동가 교육 및 육성
	5-1-3 협의체 구성 및 활동 지원
5-2 기관·기업·단체의 참여 유도	5-2-1 관련 공공기관 협업체계 마련 연구
	5-2-2 민간기업 역사문화권 활동 및 참여 유도방안 연구
	5-2-3 역사문화권 사회적기업·협동조합 육성
정책과제 6. 전문인력 강화 및 국제교류	
6-1 역사문화권 전담기구 설립 지원	6-1-1 국립역사문화센터 건립 추진
	6-1-2 역사문화권 연구재단 설립 기본구상 연구
	6-1-3 역사문화권 연구재단 설립 지원
6-2 역사문화권 전문인력 양성 및 지원	6-2-1 역사문화권 거점대학 선정 및 정비업무 수행
	6-2-2 한국 전통문화대학교 전통문화연수원 교과과정 개설
6-3 학술연구 및 국제교류 확대	6-3-1 학술대회 및 학술주간 등 행사 개최
	6-3-2 국제교류·협력 및 대응전략 연구

● 역사문화권 정비, 이슈와 향후 과제

본 법률은 ▲첫째, 비지정문화재에 대한 국가 차원의 정비와 지원이 가능해졌다는 점 ▲둘째, ‘고도’로 국한되었던 역사문화환경의 면 단위 정비와 활용가치를 ‘역사도시’까지 실질적으로

확대하였다는 점 ▲셋째, 역사문화환경에 대한 정책이 기존의 규제와 보존 위주에서 지역 발전과 연계되는 다양한 정비방식을 추진하고 활용가치를 증대하는 방향으로 전환되었다는 점에서 제정의 의미가 매우 크다고 할 수 있다.

본 법률이 지정문화재 주변의 정비·육성사업까지를 대상으로 하고 있는 점과 역사문화환경을 지역 발전과 연계하고 있다는 점을 고려할 때, 효율적인 정책 추진을 위해서는 다음과 같은 행정적 변화와 제도적 개선, 학술적 연구 등이 추진될 필요가 있다.

첫째, 문화재청의 문화재 보호·관리 외에 비지정문화재 가치 규명과 다각적인 문화재 활용 정책으로 업무가 확대되어야 한다. 이를 위해 관련 조직을 확대하고 다양한 분야의 전문행정인력을 확보·운영할 필요가 있다.

둘째, 국가 및 광역지자체 역할 확대를 통해 계획체계를 재정비할 필요가 있다. 지자체 시행계획이 단편적인 정비구역 설정과 사업 추진에 국한되지 않고, 통합적인 시각으로 지역 발전과 연계될 수 있도록 관할 구역 전체를 대상으로 하는 ‘전략계획’을 기초, 광역 단위에서 수립할 필요가 있다. 이를 통해 기초, 광역, 국가 차원에서의 정책과 사업추진의 유형과 성격을 명확히 하고, 관련 계획체계를 개선할 필요가 있다.

셋째, 정비구역 내 건축규제 완화를 통한 관리방식 전환이 필요하다. 현재 정비구역에서는 건축행위 및 형질 변경 등에 대한 행위규제를 받는다. 규제 일변도의 정책에서 벗어나 지원을 통해 주민들 스스로 역사문화환경을 보호하고 관리하는 대상으로 인식하도록, 규제사항은 합리적으로 줄이는 정책으로 개정되어야 한다.

넷째, 복수문화권 등 역사문화권 개념의 확대와 용어 정립이 필요하다. 법 제정 후 역사문화권의 범위와 대상에 대한 많은 논란이 대두되었고, 2022년 1월 개정되어 중원과 예맥 역사문화권이 추가되었다. 이러한 문제는 현재도 지속되고 있는 상황으로, 지자체 역사문화권 정책 추진을 위해서는 관련 개념과 용어 정립을 통해 제도에 대한 이해를 높이는 것이 무엇보다도 선행될 필요가 있다.

- 건축공간연구원, 온공간연구소. (2021). 역사문화권 정비 5개년 기본계획 연구. 문화재청.
- 「역사문화권 정비 등에 관한 특별법」. 법률 제18750호. 2022.1.11. 타법개정.
- 제1차 역사문화권 정비기본계획(2022~2026). 문화재청 고시 제2022-40호. 2022.4.12.
- 문화재청. (2022). 문화재청, 「제1차 역사문화권 정비기본계획」 수립. 4월 12일 보도자료.
- 국토연구원, 경남연구원, 한국문화관광연구원. (2020). 초광역협력 가야문화권 조성 기본계획 수립 및 사업타당성 조사. 경상남도.

auri.brief.



No.246

2022.05.30.

발행처 건축공간연구원
발행인 이영범
주 소 세종특별자치시 가림로 143, 8층
전 화 044-417-9600
팩 스 044-417-9604

www.auri.re.kr

(a u r i) 건 축 공 간 연 구 원