

선·면 단위 등록문화재 제도의 도입과 기대 효과

김용희
문화재청 근대문화재과
사무관

근현대 문화유산은 지역의 정체성을 간직하고 있으며 지역 재생의 원천이 되는 중요한 역사문화자원임에도 역사문화 관점에서 문화재로서 보존하여야 할 가치 판단을 하기 이전에 각종 도시 개발 논리에 의해 지금 이 순간에도 소중한 문화유산이 훼손 또는 멸실되어 가고 있다. 근현대 문화유산은 개항에서부터 일제강점기, 광복, 한국전쟁, 산업화 시기와 현재에 이르기까지 정치·경제·사회·문화·산업 등 역사를 담고 있다. 문화재라 하면 전통 관점에서 형성된 전통 문화유산을 문화재로 인식하고 보존 및 계승해야 할 대상으로 여긴다. 반면에 우리 삶의 흔적, 기억과 가장 가까이 있는 근현대 문화유산에 대해서는 문화재로서 보존해야 한다는 인식이 낮은 편이다. 최근 들어 계속되는 근현대 문화유산의 철거 논란이 발생하면서 언론, 시민단체 등을 중심으로 보호의 필요성이 제기되며 근현대 문화유산에 대한 국민들의 인식이 전환되는 계기가 되고 있다. 지자체에서도 그동안 방치돼 온 근대 건축물을 활용하여 구도심의 재생 자원으로 이용하려는 도시 재생 사업이 활발하게 진행되고 있다. 그러나 이러한 지자체의 도시 재생 사업은 문화재로서 가치 보존과 활용을 고려하지 않고 대상 건축물의 리모델링 또는 리노베이션을 통해 이용에 가까운 사업으로 이뤄지고 있어 역사문화자원의 진정성, 정체성, 역사성이 훼손되고 있다. 근현대 문화유산은 전통과 현대, 미래를 이어 주는 역사문화의 산물로서 삶의 흔적을 오롯이 담고 있는 역사의 거울이기 때문에 원형 유지를 통해 본래의 가치를 보존할 필요가 있다. 또한 문화재는 역사 현장을 올바르게 보고 배우는 교훈 가치를 볼 때도 매우 중요하다.

문화재청은 2001년 등록문화재 제도 도입 이래 개발로 철거되어 사라져 가는 근현대 문화유산 보

호를 위해 ‘점(點)’ 단위 보호 중심의 등록문화재 보존과 활용 정책을 추진해 왔다. 2018년 8월을 기준으로 종교·업무·교육·주거·전쟁·문화·의료·산업·공공·인물기념·사업시설 등 용도별 개별 등록문화재 현황은 769건으로, 문화재로서 보호해야 할 가치가 있는 대상에 비해 문화재 등록이 저조한 상황이다. 문화재청은 2004년부터 등록 가치가 있는 문화재를 발굴하기 위해 분야별 목록화를 실시하고 있다. 목록화 사업은 대부분 개별 건축물·시설물 등을 대상으로 조사가 이뤄지고 있다. 2017년까지 7,268건의 개별 건축물·시설물 등에 대한 조사가 이뤄졌으며, 앞으로도 분야별 목록화를 계속 진행할 계획이다.

그동안의 점 단위 보호 중심의 등록문화재 제도는 등록 대상을 소극적·제한적으로 적용하여 개별 건조물에 대한 상대적 가치 평가를 통해 등록문화재로 등록함으로써 집단적으로 형성된 근대 건조물군에 대한 보호 조치에는 제도 운영에 한계가 있었다. 이러한 한계를 극복하기 위해 정치·경제·사회·문화·산업·생활 등 다양한 생활사적 가치를 오롯이 담고 있는 역사문화공간에 대한 입체적·맥락적 보호를 위한 새로운 ‘선(線)·면(面)’ 단위 등록제도 도입이 필요하게 되었다. 역사문화공간은 우리 조상들이 살아온 삶의 흔적이 새겨진 장소이며, 회로애락과 삶의 체취가 커켜이 쌓여 있는 일상생활의 공간으로서 생활사적 재조명이 필요한 곳이다. 그리고 역사문화공간은 광복 이후 한국전쟁을 거쳐 현재까지 민초들의 생생한 삶의 흔적과 기억을 오롯이 간직하고 있는 사초(史草)로서 중요한 유산이다. 풍부한 역사문화 자원이 집적된 역사문화공간을 살아있는 ‘노천의 생활사 박물관’으로 재생하여 현재와 미래 세대를 잇는 유산으로 보존하는 데 중요한 의의가 있다.

역사문화자원 보존·활용 기반의 지역경제 활성화 도모

지자체와 지역 주민의 문화재 보존에 대한 인식 전환은 선·면 단위 등록제도의 가장 큰 추진 원동력이 되었다. 지자체에서 실시한 선·면 단위 등록제도 정책 현장의 설명회는 지역 주민의 높은 관심과 성숙된 참여 의식을 보여 주었으며, 해당 지역이 문화재로서 등록되는 데 대한 자부심 또한 크게 갖는 등 제도 시행을 앞당기는 촉매제가 되었다. 지역 주민이 문화재를 스스로 보존하고 활용하려는 적극 참여와 의지는 앞으로 근현대 문화유산의 보호제도를 틀을 바꾸는 전환점이 될 것이다. 지역 주민이 생활 속 문화재를 활용하고 향유하며, 지역주민 공동체가 누림·나눔·상생의 사회 공유 가치를 실현하는 새로운 문화재 보존 철학을 정립해 나가고자 한다.

문화재청은 2018년에 지역 주민의 직접 참여 속에 지자체의 문화재 보호 의지를 기반으로 점 단위 보호제도(개별 문화재=나무)를 넘어 새롭게 선·면 단위 보호제도(건조물군=숲)를 도입하고 제도 활성화를 위해 ‘근대역사문화공간 재생 활성화 시범사업’을 추진하고 있다. 근대역사문화공간 재생 사업은 역사문화자원을 맥락적·입체적 보존 및 활용(역사문화공간 재생=생태계 조성)하기 위해 추진하는 사업이다. 선·면 단위 보호제도를 통해 ‘문화재가 개발의 걸림돌’이라는 규제 중심의 부정적 인식을 해소하는 전환점을 마련하고, 생활 문화재로서 향유하며, 지역 주민의 삶의 질을 향상시켜서 문화재와 지역이 공존하는 새로운 제도로 정착해 나갈 계획이다. 미국의 ‘역사거리 조성사업(Main Street Program)’ 등 해외 우수 사례는 역사문화 보존 맥락에서 지역 재생을 성공시킨 정책 사례로 시사하는 바가 크다. 문화재청은 이러한 사례를 참고하여 우리나라의 지역별·유형별 특성에 맞는 근대역사문화공간 재생 활성화 활용 모델을 개발하여 사업 지역을 발굴하고 적용할 계획이다.

선·면 단위 등록문화재 제도의 주요 내용

선·면 단위 등록문화재 제도의 특징

선·면 단위 등록문화재는 집적된 풍부한 역사문화 자원의 잠재된 본래 가치를 재생하고 활용 가치를 극대화하여 지역 경제 활성화를 위해 새롭게 시행하는 근현대 문화유산의 새로운 보호 제도이자 정책이다.

등록문화재 제도는 2001년 7월 1일 시행 당시 건축물과 시설물 형태의 문화재를 보존·활용하기 위해 운영되었지만 도시화와 산업화 등으로 급격한 훼손 상황이 발생함에 따라 다양한 형태의 근현대 문화유산의 보존·활용을 위해 지속해서 제도를 개선·보완하였다. 2017년 「문화재보호법」 개정을 통해 문화재 등록 대상을 같은 법 제53조의 “지정문화재가 아닌 유형문화재, 기념물(제2조 제1항 제3호 나목 및 다목은 제외한다) 및 민속문화재 중에서 보존과 활용을 위한 조치가 특별히 필요한 것”을 등록할 수 있도록 구체화하였다. 「문화재보호법 시행규칙」 제34조의 등록문화재의 등록 기준은 지정문화재가 아닌 문화재 가운데 건설·제작·형성된 후 50년 이상이 지난 것으로서 “역사, 문화, 예술, 사회, 경제, 종교, 생활 등 각 분야에서 기념이 되거나 상징적 가치가 있는 것”, “지역의 역사·문화적 배경이 되고 있으며, 그 가치가 일반에 널리 알려진 것”, “기술 발전 또는 예술적 사조 등 그 시대를 반영하거나 이해하는 데에 중요한 가치를 지니고 있는 것”을 문화재로 등록할 수 있다고 규정하여 다양한 형태의 근현대 문화유산을 효율 높게 보호하고 활용할 수 있는 법제도 보호 기반을 마련하고 있다. 등록문화재는 엄격한 원형 보존 원칙의 지정문화재 제도에 비해 내부를 현재의 사용 용도에 따라 활용이 자유롭게 했다는 점에서 유연함을 가진다. 지정문화재 제도는 해당 문화재의 원형 보존과 문화재 주변 환경 보호를 위해 설정한 역사문화환경보존지역에 대한 현상 변경 행위에 대한 규제가 있는 반면에 선·면 단위 등록문화재 제도는 등록 구역 내 개별 등

록문화재를 제외한 건축문화자산과 일반 건축물·시설물의 현상 변경 행위에 대해서는 적용받지 않는다. 내부 용도 변경에 대한 행위 규제 또한 없어 문화재의 보존·활용 측면에서 완화된 규제로 공간에 대한 활용성과 효용성을 높일 수 있는 장점이 있다.

선·면 단위 등록문화재의 등록 기준과 과정

선·면 단위 등록문화재는 「문화재보호법」에 규정한 등록 기준을 아우르는 면적(공간) 개념의 등록문화재 유형 가운데 하나로, 지정·등록문화재와 건축문화자산 등 역사문화자원이 집적된 역사문화공간을 보존과 활용을 위해 등록 구역으로 등록하는 제도이다. 선·면 단위의 문화재 등록 유형에는 역사문화자원이 집적된 지역의 핵심 상징 공간으로서 지역의 역사문화배경이 되고 당대의 모습을 잘 간직하고 있는 역사거리, 당대의 경관 또는 생활 전통 등을 잘 간직하고 있는 역사마을, 지정·등록문화재, 향토유산 등 역사문화자원이 집중 분포하고 있는 역사문화지구, 근대산업사 측면에서 중요한 가치가 있는 산업유산지역 등 다양한 유형이 있다. 선·면 단위의 다양한 등록 유형을 발굴하여 역사문화자원을 입체적·맥락적으로 보존하고 활용 가치를 극대화하는 데 제도의 목적이 있다.

선·면 단위 등록문화재 등록 기준의 경우 세 가지 중요 사항은 다음과 같다. 첫째 등록하고자 하는 등록 구역이 지정·등록문화재, 향토유산, 건축문화자산 등 근현대 역사문화자원이 집적된 지역의 핵심 공간으로서 보존과 활용 가치가 높은 곳이어야 한다. 둘째 면적으로 보호하는 문화재이기 때문에 등록하고자 하는 구역 내 건물과 토지 소유자의 동의 등 지역 공동체 참여와 지방자치단체 추진 의지가 가장 중요하다. 셋째 등록 구역 내 근대 건축물 가운데 원형 보존 상태가 양호하여 개별 등록문화재로 등록이 가능하여야 한다. 개별 등록문화재를 거점으로 주변의

역사문화자원을 긴밀하게 연계 보호를 할 수 있어야 한다.

선·면 단위 등록문화재 등록 절차는 기존의 개별 등록문화재와 동일하지만 등록을 신청하고자 하는 지방자치단체장은 등록 구역 내 개인 소유의 건축물과 토지에 대한 집단 동의를 얻어 신청해야 한다. 지역 공동체의 동의가 완료되면 지방자치단체장은 문화재 등록신청서를 작성해서 문화재청장에게 제출하여야 한다. 문화재청장은 문화재 관계 전문가 3인 이상에게 등록 조사를 의뢰하여 조사보고서가 제출되면 문화재위원회 등록 타당성 심의를 거쳐 관보에 30일 이상 예고(공고)를 한다. 문화재위원회 등록 심의를 거쳐 등록 여부가 결정되면 관보에 등록문화재로 고시한다. 최종 등록된 선·면 등록문화재는 문화재 보수 정비에 필요한 예산을 지원받을 수 있다.

군산, 목포, 영주 선·면 단위 등록문화재 첫 등록

앞에서 언급했듯 최근 지자체의 역사문화자원을 활용한 도시 재생 사업이 활발하게 전개되고 있지만 리모델링을 통한 이용 수준의 재생 사업이 이뤄지고 있다. 이러한 사업 추진 과정에서 가치 있는 근대 건축물의 내·외관 원형이 훼손되는 사례가 빈번하게 일어난다. 해당 지역의 정체성을 간직하고 있는 역사문화자원에 대해 본래 가치, 즉 원형 유지를 통해 진정성과 역사성을 보존하려는 대책이 시급하다는 의견이 제기되고 이에 대응하기 위해 선·면 단위 등록문화재 제도와 병행하여 근대역사문화공간 재생 활성화 시범사업 정책을 추진하게 되었다.

먼저 2018년 1월 16일 선·면 단위 등록문화재 제도를 시행하기에 앞서 문화재·관광·재생 등 분야별 관계 전문가와 풍부한 근대문화유산을 보유한 주요 지자체의 의견을 수렴하였다. 각종 재생 사업의 장단점을 분석하여 보완 사항과 예상되는 갈등과 문제

해결 방안 등을 점검한 후 2018년 1월 26일 선·면 등록문화재 발굴을 위한 근대역사문화공간 재생 활성화 시범사업 지자체 공모를 진행하였다. 지난 2월 6일에는 문화재청과 국토교통부가 공동설명회를 개최하여 근대역사문화공간 재생 활성화 시범사업과 도시 재생 뉴딜사업의 부처 협업 사업을 통해 시너지를 극대화하기로 하였다. 또 지난 3월에는 도시 재생 뉴딜사업과 부처 협업의 중요성이 부각됨에 따라 지역 재생 특화사업으로 도시 재생 뉴딜 로드맵에 반영하였다. 2018년 2월부터 4월까지 문화재, 역사, 관광, 재생, 활용, 건축디자인 등 분야별 전문가로 구성된 'One-Stop 자문' 지원 체계를 구축하여 등록 신청 대상 지역을 문화재적 가치(역사성, 진정성, 장소성 등), 문화재의 활용 방안, 사업계획의 타당성 등 사전 자문을 시행하였다. 2018년 4월 공모 접수한 총 11개 대상 지역에 대해 선정 절차를 진행하여 선·면 단위 등록문화재로서 선정 기준에 부합하는지 여부에 대한 서면심사를 거쳐 부산, 군산, 목포, 영주의 4개 지역을 조사대상지로 선정하였다.

선정 절차

서면심사(조사 대상 선정) → 현장조사(등록 조사 및 자문) → 종합심사(최종 선정)

선정 기준

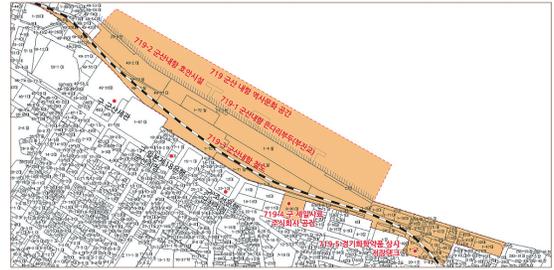
지정 등록 문화재 등 역사문화자원이 집적된 지역의 핵심 상징 공간으로서 역사거리, 역사마을, 역사문화지구 등 「선(線)·면(面)」 단위 입체적 보존·활용 가치가 높아 등록문화재로 등록이 가능한 지역

2018년 5월에는 부산 피란 생활 역사문화마을, 군산 내항 역사문화공간, 목포 근대역사문화공간, 영주 근대역사문화거리에 대한 관계 전문가 등록조사를 실시하였다. 2018년 제6차 문화재위원회 근대문화재분과 등록 타당성 검토 결과 군산·영주·목포 대상 지역을 문화재로 등록 추진하기로 의결하였다. 부산

의 대상 지역은 문화재 대상 가치 발굴 심화 조사가 필요하여 등록 보류되었다. 군산, 목포, 영주 대상 지역은 30일 동안의 문화재 등록 예고와 제7차 문화재 위원회 근대문화재분과 심의를 거쳐 2018년 8월 6일 등록 고시함으로써 선·면 단위 등록문화재 제도 시행의 첫 등록지역이 되었다.

• **군산 내항 역사문화공간(등록문화재 제719호)**

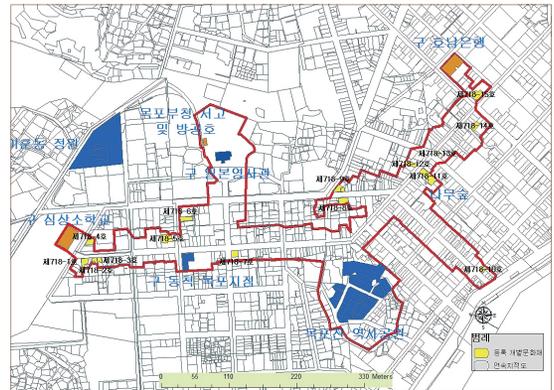
- 문화재 가치: 1899년 개항 역사와 일제강점기 쌀 수탈 향으로서 군산항의 성격과 기능을 보여주는 내항 철로, 뜬다리부두, 각종 창고 등 상징 시설물과 수산업 시설 및 산업화 시설이 공존하는 역사 공간으로 보존과 활용 가치가 높다.
- 등록 현황: 등록 구역은 15만 2,476m², 59개 필지이다. 개별 등록문화재는 군산 내항 뜬다리 부두(부잔교), 군산 내항 호안시설, 군산 내항 철도, 군산 옛 제일사료주식회사 공장, 군산 경기화학약품상사 저장탱크 5개소이다. 기타 건축문화자산은 3개소가 있다.



군산 내항 역사문화공간 문화재 등록구역도

• **목포 근대역사문화공간(등록문화재 제718호)**

- 문화재 가치: 1987년 개항 이후 목포의 근대항만도시로 태어난 목포진 역사 공간, 근대도시계획 변천과 경제생활사를 엿볼 수 있는 핵심 공간이다.
- 등록 현황: 등록 구역은 11만 4,038m², 602개 필지이다. 개별 등록문화재는 일본식 가옥 4개소, 일본식 상가주택 5개소, 옛 목포부립병원 관사, 옛 목포 일본기독교교회, 근대상가주택, 옛 동아부인상회 목포지점, 붉은 벽돌창고, 옛 목포화신 연쇄점 15개소이다. 기타 건축문화자산은 123개소가 있다.



목포 근대역사문화공간 문화재 등록구역도

• **영주 근대역사문화거리(등록문화재 제720호)**

- 문화재 가치: 근대 시기 영주역 철도교통 발달로 철도관사, 정미소, 이발관, 근대한옥, 교회 등 영주 지역의 발전과 생활상을 살펴볼 수 있는 핵심 공간이다.
- 등록 현황: 등록 구역은 2만 6,377m², 153개 필지이다. 개별 등록문화재는 옛 영주역 5호 관사, 옛 영주역 7호 관사, 영주 영주동 근대한옥, 영주 영광이발관, 영주 풍국정미소, 영주 제일교회 6개소이다. 기타 건축문화자산은 18개소가 있다.



영주 근대역사문화거리 문화재 등록구역도



등록문화재 제719-1호 군산 내항 뜰다리 부두



등록문화재 제718-14호 목포 해안로 붉은 벽돌창고



등록문화재 제720-1호 구 영주역 5호 관사

자료: 문화재청(2018), 「근대역사문화공간, 재생 활성화 지원체계 구축」, 8월 8일자 보도자료.

선·면 단위 등록문화재 제도 도입을 통한 기대 효과 및 향후 계획

선·면 단위 등록문화재로 등록된 3개소에 대해서 근대역사문화공간 재생 활성화 시범사업 지역으로 선정하여 2019년부터 종합정비계획과 기초학술조사 등 문화재 보존·활용 인프라 조성을 시작하여 단계별·연차별로 사업을 추진할 계획이다. 사업의 기본 방향은 문화재 진정성을 회복하여 역사문화공간의 입체적·맥락적 보존 및 활용을 위한 지역별 특화된 근대역사문화공간으로 재생하는 것이다. 군산 내항 역사문화공간은 개항-수탈항-산업화 항만역사 공간으로 재생하여 군산 내항의 역사, 산업사 체험 공간으로 조성할 계획이다. 목포 근대역사문화공간은 근대 역사 및 경제생활사 체험 공간으로 재생하여 목포의 역사, 경제생활사 체험을 위한 노천박물관으로 다듬어진다. 영주 근대역사문화거리에는 근대 생활사의 다양한 체험 공간으로 재생하여 철도-근대한옥-정미소-이발관 체험을 위한 시설을 조성한다. 문화재청과 시범사업 지역 지자체와 긴밀한 협력을 통해 이들 등록문화재에 대해 과거와 현재, 미래의 삶을 잇는 매력적인 역사문화공간으로 재생하여 문화재와 지역이 공존하는 생활 속 문화재로서 보고 느끼고 체험하는 지역 관광명소로서 지역 경제 활성화에 기여할 것으로 기대된다.

문화재청은 2018년에 지역별·유형별 적용 활용 모델을 개발하고 있으며, 모델 개발이 완료되면 앞으로 선·면 단위 등록문화재를 추가로 발굴 및 등록할 계획이다. 이들 등록문화재 3개소는 도시재생 뉴딜 부처 협업사업과 연계되어 추진되고 있어 사업 연계 시 재생 시너지 효과가 클 것으로 기대된다.