

「역사문화권정비법」 제정의 의의

노중국

계명대학교 사학과 명예교수,
역사문화권정비위원회 위원장

문화유산 관련 주요 법

과거에 우리 조상들이 이루어 놓은 문화유산은 현재의 법의 보호하에 보존되고, 미래로 전달된다. 해방 이후 문화유산과 관련하여 최초로 만들어진 법이 1962년에 제정된 「문화재보호법」이다. 저개발국가라는 열악한 환경 속에 있으면서도 문화유산을 국가가 보살펴야 한다는 목적에서 이 법이 제정되었다. 이 법은 지정 구역과 보호 구역 안에 있는 사유지에 대한 재산권 행사에 어려움을 준다는 원성이 없지 않았지만, 1970년대 이후 불어닥친 개발의 압력 속에서도 문화유산을 지켜 주는 든든한 보루 역할을 하였다. 현재 이 법은 ‘보호’에서 ‘보존과 활용’에 중점을 둔 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」로 대폭 개정되어 2024년 5월 시행을 앞두고 있다.

2004년에 「고도 보존에 관한 특별법」이 제정되었다. 이 법의 제정으로 고도(古都)의 경우 기존의 문화유산 보존 지구의 범위보다 폭넓은 면적 보존과 공간 관리계획을 수립할 수 있는 기반이 마련되었다. 이 법은 2011년에 「고도 보존 및 육성에 관한 특별법」(이하 「고도육성법」)으로 개정되어 고도의 보존뿐만 아니라 고도 육성을 통해 주민의 생활환경을 개선할 수 있게 하였다. 그렇지만 고도를 경주, 공주, 부여, 익산으로 한정된 것은 이 법이 가지는 한계점이다. 이에 대한 보완이 필요하다.

2011년에 「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률」이 제정되었다. 이 법에 따라 매장문화유산 유존(遺存) 지역이 설정되었다. 이 법의 제정으

로 실제 규명이 필요한 매장문화유산의 보호, 조사 그리고 관리를 위한 제도적 기반이 강화되었다.

2020년에는 「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법」이 제정되었다. 현재 우리나라는 1995년에 석굴암과 불국사, 합천 해인사 장경판전, 종묘를 세계유산으로 등재한 이후 2023년에 등재된 가야고분군까지 총 14개의 세계유산을 보유하고 있다. 등재된 세계유산의 수가 늘어남에 따라 국제법에 맞추어 이를 보호·관리하기 위해 이 법이 만들어졌다. 이 법은 세계유산을 ‘유산구역’과 ‘완충구역’으로 지정하였다. 이로써 국내 규정과 국제법과의 정합성을 확보하게 되었다.

이 외에 특정 유산을 보호·정비·관리하기 위한 특별법으로 2019년에 「신라왕경 핵심유적 복원·정비에 관한 특별법」이, 2020년에 「풍납토성 보존 및 관리에 관한 특별법」이 제정되었다.

「역사문화권정비법」의 제정 과정과 개정*

이러한 일련의 법과 연동하여 「역사문화권 정비 등에 관한 특별법」(이하 「역사문화권정비법」)이 제정되었다. 「역사문화권정비법」의 핵심 용어는 ‘역사문화권’이다. 역사문화권은 ‘역사적으로 중요한 유형·무형 유산의 생산 및 축적을 통해 고유한 정체성을 형성·발전시켜 온 권역’을 말한다.

‘문화권’이란 개념이 본격적으로 사용되기 시작한 것은 문화재청이 1988년부터 문화권 유적 정비 사업을 추진하면서부터였다. 이때 문화재청은 문화유산의 보존·관리와 역사교육 및 문화관광자원 활용을 위해 역사적·학술적·지정학적 관점에서 공통된 문화적 특성을 지고 있는 대표적 권역을 ‘역사문화권’으로 정리하였다. 그리고 네 차례에 걸쳐 ‘문화권 유적 종합정비 계획’을 세워 추진하였다.

제1차 ‘문화권 유적 종합정비 계획(1988~1997)’에는 백제문화권, 신라문화권, 가야문화권, 중원문화권, 다도해문화권, 영산강유역문화권이 포함되었다. 제2차 ‘종합정비 계획(1998~2002)’에는 백제문화권, 신라문화권, 가야문화권, 중원문화권, 다도해문화권, 강화문화권, 안동·영주문화권이 포함되었다. 제3차 ‘종합정비 계획(2003~2007)’에

* 「역사문화권정비법」의 제정 과정에 대해서는 건축공간연구원과 온공간연구소가 문화재청의 의뢰를 받아 제출한 연구보고서 <역사문화권 정비 5개년 기본계획연구>를 토대로 재정리한 것이다.

는 백제문화권, 신라문화권, 가야문화권, 중원문화권, 영산강·다도해문화권, 강화문화권, 고구려·고려문화권이 포함되었다. 제4차 ‘종합정비 계획(2008~2012)’에는 백제문화권, 신라문화권, 가야문화권, 중원문화권, 고구려문화권, 강화문화권, 영산강·다도해문화권이 포함되었다.

그러나 문화권 유적 종합정비 계획에서는 문화권 안에 있는 단위 문화유산의 점적인 보존·관리에 치중하여 주변 환경과 연계한 역사적 환경 조성에 한계를 보였다. 이러한 한계를 극복하여 유적 정비 사업은 주변 환경의 활용도 고려해야 한다는 공감대가 형성되었다. 이를 촉진한 것이 가야문화권의 보존·정비였다. 가야문화권에 속하는 지자체는 김해시·고령군·함안군·합천군 등 기초자치단체와 경북도·경남도 등 광역자치단체였다.

2015~2017년에 가야문화권의 보존과 활용에 관한 특별법안이 발의되었다. 이에 자극받아 다른 역사문화권에 속한 기초자치단체와 광역시·도에서도 그 지역의 문화권을 대상으로 하는 특별법 제정을 추진하였다. 그 결과 2018~2019년에 탐라문화권 관련 특별법안이, 2019년에 마한문화권 관련 특별법안 등이 발의되었다. 이 과정에서 국토교통부는 2017년에 「고대역사문화권 연구·조사 및 발전에 관한 특별법」을 발의하였고, 문화재청은 2018년에 「고대역사문화권 지정 및 연구·조사 등에 관

한국 고대 역사문화권 관련 특별법안 제안 및 입법 현황

권역 대상	의안명	소관부처	제안일자	제정 여부
역사문화권	1 고대역사문화권 연구·조사 및 발전에 관한 특별법안	국토교통부	2017.12.15.	
	2 고대역사문화권 지정 및 연구·조사 등에 관한 법률안	문화재청	2018.3.13.	
	3 역사문화권 정비 등에 관한 특별법	문화재청	2019. 4. 11	2020. 6. 9. 제정
개별 문화권	1 가야문화권 개발 및 지원에 관한 특별법안	국토교통부	2015.7.23.	
	2 가야문화권 개발 및 지원에 관한 특별법안	국토교통부	2016.6.16.	
	3 가야역사문화권 연구·조사 및 정비와 지역발전에 관한 특별법안	국토교통부	2017.8.25.	
	4 탐라역사문화권 연구·조사 및 발전에 관한 특별법안	국토교통부	2018.11.1.	
	5 탐라역사문화 보존 및 진흥에 관한 특별법안	문화재청	2019.11.5.	
	6 마한역사문화권 조사·연구 및 정비 등에 관한 특별법안	문화재청	2019.6.27.	
기타	1 풍납토성 보존 및 주민 지원에 관한 특별법안	문화재청	2017.2.28.	2020.6.9. 제정
	2 신라왕경 핵심유적 복원·정비에 관한 특별법안	문화재청	2017.5.29.	2019.12.10. 제정
	3 백제왕도 핵심유적 보존·관리에 관한 특별법안	문화재청	2017.5.30.	

한 특별법」을 발의하였다. 국토교통부가 발의한 특별법은 문화권형 특정 지역 개발사업을 지속하기 위함이 목적이었고, 문화재청의 특별법은 고대 역사문화권의 지정·연구와 조사 및 발굴 정비계획 수립, 연구기관 설립 등을 지원하기 위함이었다.

이렇게 다양하게 발의된 법들을 통합하여 정리한 법이 바로 2020년 6월 9일 법률 제17412호로 제정된 「역사문화권정비법」이다. 「역사문화권정비법」은 1년 동안의 입법예고 기간을 거쳐 2021년 6월 10일부터 시행되었다. 이 법에서는 문화권 유적 종합정비 계획상의 문화권 개념을 토대로 하여 한국 고대의 역사문화권을 ‘고구려역사문화권’, ‘백제역사문화권’, ‘신라역사문화권’, ‘가야역사문화권’, ‘탐라역사문화권’, ‘마한역사문화권’ 등 여섯 역사문화권으로 설정하였다.

이 법이 공포된 이후 역사문화권의 공간 범위에 대해 논란이 제기되면서 법률의 개정을 촉구하는 요구가 일어났다. 논란의 핵심은 영산강 유역으로 한정된 마한역사문화권의 범위를 확장해야 한다는 것과 ‘중원역사문화권」을 별도의 문화권으로 설정해야 한다는 것이었다. 이러한 요구가 받아들여져 2021년 12월에 개정된 법에는 기존의 마한역사문화권에 충청·광주·전북 지역을 포함시켰고, 충북·강원·경북·경기도 일부를 포함하는 중원역사문화권과 강원 지역을 중심으로 하는 ‘예맥역사문화권」을 신설하였다. 그리고 2023년 1월 17일에 ‘후백제역사문화권」이 추가되어 총 아홉 개의 역사문화권이 설정되었다. 아홉 개의 역사문화권은 ①고구려역사문화권, ②백제역사문화권, ③신라역사문화권, ④가야역사문화권, ⑤마한역사문화권, ⑥탐라역사문화권, ⑦중원역사문화권, ⑧예맥역사문화권, ⑨후백제역사문화권이다.

「역사문화권정비법」 제정이 가지는 의의

「역사문화권정비법」의 대상은 기본적으로 한국 고대의 문화유산이다. 한국고대사는 위로는 고조선으로부터 아래로는 후삼국까지를 시간 범위로 하며, 공간 범위는 만주와 한반도를 포함한다. 이러한 시간과 공간 속에서 우리 조상들이 남겨 준 문화유산은 만주와 한반도 전체에 걸쳐 분포하고 있다.

광역시·도별 고대문화유산 수

광역시자치단체	건수(건)	광역시자치단체	건수(건)
서울특별시	81	강원도	544
인천광역시	80	대구광역시	401
경기도	1,196	경상북도	3,739
대전광역시	100	부산광역시	179
세종특별자치시	91	울산광역시	602
충청남도	1,397	경상남도	2,120
충청북도	723	제주특별자치도	277
광주광역시	132	총계	14,199
전라북도	1,437		자치단체 중복 17건
전라남도	1,100		

출처: 중앙문화재연구원(2022)

남한에 남아 있는 고대문화유산의 수는 1만 4,182건 정도이다. 이 가운데 국가 지정 문화유산은 635건으로 전체의 4.5% 정도이고, 광역시·도 지정 문화유산은 798건으로 전체의 5.6% 정도이며, 둘을 합해도 약 10%밖에 되지 않는다. 나머지 90%는 비지정 문화유산이다. 비지정 문화유산이 압도적으로 큰 비중을 차지한다.

그러나 지금까지 우리나라의 문화유산에 대한 정책은 지정 문화유산을 중심으로 이루어져 왔다. 비지정 문화유산은 지정 문화유산에 못지않은 가치를 가지고 있어도 비지정 문화유산이라는 이유만으로 국가의 보호의 손길이 닿지 않아 무분별하게 훼손되거나 아무런 조사·연구도 없이 파괴되어 사라져 버리는 경우가 비일비재하였다. 지정 문화유산도 당해 유산의 ‘보존’, ‘정비’, ‘관리’에 중점을 두면서 ‘면 단위 관리’와 역사문화 공간적 관점에서의 ‘활용’이 상대적으로 미진하여 보호구역 밖의 공간이 유산과 조화되지 않아도 손을 쓸 수 없었다.

이에 대한 반성에서 제정된 「역사문화권정비법」은 비지정 문화유산도 국가가 보호할 수 있도록 하고, 당해 유산과 그 유산을 둘러싼 주변 공간이 조화를 이룰 수 있도록 하는 면 단위의 활용을 적극 장려하고 있다. 이는 「문화재보호법」이 제정된 이후 60년 만에 이루어진 쾌거로서 우리나라 문화유산 정책의 역사에서 한 획을 그었다고 할 수 있다.

이 정비법의 목적은 제1장 총칙 제2조(정의)에 의하면 “우리나라의 고대 역사문화권과 그 문화권별 문화유산을 연구·조사하고 발굴·복원하여 그 역사적 가치를 조명하고, 이를 체계적으로 정비하여 그 가치를 세계적으로 알리고 지역 발전을 도모하는 것”이다. 이 법에 따라 역사문화환경을 조사·연구·발굴·복원·보존·정비하고 육성함으로써 지역의 문화 발전 및 지역경제 활성화 등 지역 발전에 기여하는 ‘역사문화권정비사업’을 실시할 수 있게 되었다. 「역사문화권정비법」 제정이 가지는 의의는 다음과 같이 정리할 수 있다.

「역사문화권정비법」은 비지정 문화유산도 조사·연구하고 보존·관리하고 활용하는 데 국가 예산을 투입할 수 있게 하고, 또 지정 문화유산 구역의 주변 지역도 유산과 어울리는 특성을 살릴 수 있도록 국가 예산을 투입할 수 있게 하였다. 지정되지 못한 다수의 매장 문화유산을 ‘비지정 미래 유산’으로 명명하고, ‘목록유산’ 개념을 신설하여 관리의 사각지대에서 벗어나게 하였다.

우리나라 고대문화유산에는 유형유산만 있는 것이 아니라 정월대보름의 기원이 되는 오기일, 박제상 전설, 청도 운문사의 까치 전설과 배나무 전설 등 무형유산도 많다. 「역사문화권정비법」에서는 ‘역사문화환경’의 개념 속에 유형유산뿐만 아니라 그 공간 내에서의 전설과 설화를 비롯한 각종 구전 자료 등 무형유산들도 포함시켰다. 이로써 무형유산도 유형유산과 함께 다양한 방식으로 연구·보존·활성화할 수 있게 되었다.

현행 「문화재보호법」이나 「고도육성법」에 의하면 고도 유산의 조사·연구·보존·관리는 특정 시기의 역사적 흔적이 남아 있는 특정 공간에 한정되었다. 그러나 「역사문화권정비법」은 권역 차원에서 역사문화공간을 통합적·거시적으로 보존·관리하며, 먼 단위 정비를 확대 적용하여 유산이 위치한 도시와 마을 전체와의 연계성 속에서 문화유산 주변과의 조화를 이루도록 하였다.

한국 고대의 문화유산은 기초지자체의 범위를 넘어서 분포하는 경우가 적지 않다. 때로는 광역시·도를 넘어서 분포하는 경우도 있다. 지금까지의 「문화재보호법」이나 「고도육성법」에서는 지자체별로 그 지역의 유적·유물을 관리·정비하는 방식으로 이루어졌다. 그러나 「역사문화권정비법」은 고대의 역사문화를 통합적으로 다루도록 하여 지자체와 지자체

사이의 연계는 물론 초광역 단위로 문화유산을 정비할 수 있는 법적 근거를 마련하였다.

「역사문화권정비법」의 목적에는 ‘지역 발전을 도모하는 것’이 포함되어 있다. ‘지역 발전’이란 유산이 위치한 지역의 주민들이 역사문화의 가치를 공유하면서 삶의 질을 높이고 경제적 혜택을 누릴 수 있도록 하는 것이다. 정비구역을 설정하고 정비 시행계획을 세울 때 지역 주민의 의견 수렴과 참여를 장려하고 있다. 이에 따라 주민은 단순한 역사문화의 향유자를 넘어 새로운 가치 창출의 주체로서 문화유산을 보호·관리·활용하는데도 주체적으로 참여할 수 있게 되었다. 문화유산과 지역민의 삶을 연결하는 주민밀착형 유산 보호·관리·활용의 길을 열어 준 것이다.

「역사문화권정비법」에 의하면 정비구역 설정과 정비시행계획 및 실시계획의 수립은 기초지자체의 몫이다. 기초지자체가 이 계획들을 제대로 수립하고, 실시하기 위해서는 문화 능력이 강화되어야 한다. 「역사문화권정비법」 제28조(전문인력 양성)에서는 전문인력 양성의 필요성과 장학금 지급 등을 규정하였고, 제27조(역사문화권 연구재단의 설립 등)에서는 역사문화권 관련 정책 연구, 역사문화관광 콘텐츠 개발 조사·연구 및 관련 자료의 수집·보관·전시 외에 주민과의 협력이나 홍보와 교류 등을 수행할 역사문화권 연구재단을 설치하도록 규정하고 있다. 이로써 문화유산을 보존·관리·연구하고 홍보·활용하는 정책 개발 등의 일들을 담당하는 인력을 양성하는 토대가 마련된 것이다.

정책 추진을 위한 유의점

「역사문화권정비법」에 의하면 정비계획을 세우는 주체는 기초지자체이다. 기초지자체는 정비기본계획의 정책 지향점을 바탕으로 ‘정비구역’을 설정하여 ‘정비시행계획’을 세워야 한다. 이 정비시행계획이 역사문화권 정비위원회(이하 정비위원회)의 심의를 통과하면 ‘정비실시계획’을 세워 실시해 나가야 한다. 각 지자체가 정비시행계획을 세울 때 유의해야 할 사항은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 「역사문화권정비법」의 목적은 궁극적으로는 지역 주민들의 문화적 자긍심 고취와 편익 증진 그리고 지역경제의 활성화를 이루는 데 있

다. 정비시행계획을 세울 때 이 점을 늘 염두에 두어야 한다.

둘째, 「역사문화권정비법」에서 ‘정비’는 유산의 보존을 토대로 하여 비지정 유산과 지정 유산 주변 지역 경관을 개선하는 것, 즉 ‘역사문화 공간의 조성’을 의미한다는 점 또한 잊지 말아야 한다.

셋째, 한 지역의 고대 문화유산은 시간의 흐름에 따라 중첩되는 경우가 대다수이다. 따라서 문화권 명칭에 얽매이지 말고 문화의 중첩성을 잘 드러내야 한다. 정비시행계획을 세울 때 이 점을 유의해야 할 것이다.

넷째, 「역사문화권정비법」은 주민밀착형 계획을 장려하고 있다. 따라서 정비시행계획을 세울 때 주민 의견 수렴과 주민 참여를 적극 유도할 필요가 있다.

마지막으로 「역사문화권정비법」에서는 역사문화환경의 개념 속에 유형유산뿐만 아니라 각종 무형유산도 포함시키고 있다는 점도 유념해야 할 것이다.

보완해야 할 사항

「역사문화권정비법」은 비지정문화유산에도 국가의 손길이 닿도록 한 획기적인 법이다. 문화유산의 보존과 정비를 토대로 주민들의 삶의 편익을 도모하는 마중물이 되는 법이다. 그럼에도 「역사문화권정비법」에는 앞으로 수정·보완해야 할 사항이 있다.

고구려역사문화권과 백제역사문화권은 국가 중심이고, 예맥역사문화권은 종족 중심이며, 중원역사문화권은 지역 중심이다. 역사문화권 설정 기준에 일관성이 없다. 삼한(마한·진한·변한) 가운데 ‘진한역사문화권’과 ‘변한역사문화권’이 빠졌고, 마한역사문화권에는 경기도 지역이 포함되어 있지 않다. 후삼국의 하나인 ‘태봉역사문화권’ 또한 빠져 있다. 7세기 후반 삼국을 통일한 ‘통일신라문화권’도 별도로 설정되지 않았다. 이는 이빨이 빠진 것과 같다. ‘고조선역사문화권’과 ‘부여역사문화권’ 그리고 ‘발해역사문화권’이 빠진 것은 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”는 헌법 정신에 어긋난다. 하위 문화권인 중원역사문화권과 예맥역사문화권을 상위 문화권인 신라역사문화권 및 고구려역사문화권과 대등하게 놓음으로써 문화권의 경중을 구별할 수 없게 한 것도 문제이다. 삼

국이 대치한 접경 지역은 어느 나라가 지배하느냐에 따라 문화가 복합되기도 하고 중첩되기도 하는데, 현재의 문화권 설정으로는 문화의 ‘중첩성’과 ‘복합성’을 담아내기 어렵다. 이러한 미비점은 한국 고대사의 이해 체계와 충돌되어 혼란을 일으킬 수 있을 뿐만 아니라 중국의 이른바 ‘동북공정’에 대한 체계적인 대응도 어렵게 한다.

한국 고대의 역사문화는 국가의 성립과 발전, 통일과 분열, 재통일의 과정을 거치면서 각 국가가 만들어 낸 문화가 중심을 이룬다. 따라서 역사문화권을 설정할 때는 국가의 성립과 그 변화가 기준이 되어야 한다. 설정된 문화권 안에는 시기를 달리하는 문화가 중첩되고 복합되어 있으므로 ‘아문화권’과 ‘복합문화권’을 설정하여 그 특색을 드러낼 수 있도록 하는 것이 필요하다.

앞으로 해야 할 일은 일관성 있는 기준에 따라 역사문화권을 설정하여 대한민국의 영토관에 부합하도록 하고 한국 고대사의 이해 체계와 조화되도록 하는 것이다. 그러기 위해서는 법 개정이 필요하다. 하루빨리 법 개정이 이루어져 이러한 미비점이 보완되기를 기대하는 바이다.

참고문헌

- 1 건축공간연구원, 온공간연구소. (2021). 역사문화권 정비 5개년 기본계획 연구. 문화재청.
- 2 중앙문화재연구원. (2022). 역사문화권 유·무형 유산 기초조사 연구-유·무형 유산 기초 현황 및 실태조사- 최종보고회 보고자료, 국립문화재연구원.