

# 아라가야의 고도, 함안군 역사문화유산 활용 현황과 과제

조신규  
함안군 문화유산관광담당관  
가야사담당 학예연구사

## 아라가야의 고도 함안

함안군은 아라가야의 고도로 알려진 곳이다. <삼국지> 위서동이전에서 는 아라가야의 전신인 안야국을 변한을 대표하는 나라로 안야축지(安邪 蹶支)라 하여 부르고 있었으며, 우리 기록인 <삼국사기> 지리지 함안군 조에서는 범흥왕이 많은 병사를 동원하여 아시량국(阿尸良國) 또는 아 나가야(阿那加耶)를 멸하고 그 땅을 군으로 삼은 곳으로 기록되어 있다. <삼국유사> 오가야조(五伽倻條)에서는 아라(阿羅) 또는 아야(阿耶)가 야를 지금의 함안이라 기록하고 있다. 이후 <고려사>에서도 ‘본래 아시 량국(또는 아나가야라 한다)으로 신라 범흥왕이 멸망시키고 군(郡)으로 삼았다’라고 기록하고 있으며 <세종실록> 지리지에서도 아시량국(아나 가야)으로 기록하고 있다.

이러한 역사기록을 반증하듯 함안에는 국내에서 가장 많은 가야유 적이 분포하고 있다. 이는 일찍이 가야의 종주국으로 인식되어 온 김해나 대가야의 고지로 잘 알려진 고령보다 많은 것으로, 가야의 초기부터 멸망 의 순간까지 가야의 중심세력으로 존재했던 아라가야의 위상을 잘 보여주 는 것이라 할 수 있다. 또한 국가 및 지방문화유산으로 지정된 가야유적의 지정 면적에 있어서도 150만 제곱미터에 달하여 가야문화권은 물론 국내 도시 중 최대 규모이다.

현재까지 조사된 아라가야 유적에 대한 조사 성과에 따라 그 영역을 살펴보면 함안을 중심으로 북쪽으로는 남강과 낙동강을 경계로 하고 서쪽



아라가야 유적분포도

으로는 의령과 진주의 동부지역, 남쪽으로는 진동만과 마산만, 동쪽으로는 창원의 서쪽 지역까지를 그 영역으로 하고 있었던 것으로 볼 수 있다. 이러한 영역의 근거로는 아라가야 양식 토기와 고분양식을 들 수 있는데 아라가야의 중심지인 가야읍에서 가장 뚜렷하게 나타나며 주변으로 갈수록 점차 떨어지는 양상을 보인다.

함안군 내에서 가야유적은 가야읍에 가장 집중되어 있으며 군북면과 법수면, 대신면, 칠서면, 칠원읍을 중심으로 다수 분포하고 있다. 또한 이들 지역 간에는 유적의 규모와 출토유물의 차이를 보이고 있으며 이는 아라가야 당시 중심지인 국읍과 소읍의 차이로 알 수 있다.

아라가야의 국읍으로 볼 수 있는 가야읍 일원은 아라가야 왕성지로 알려진 가야리유적(국가사적)을 중심으로 가야문화권 최대 규모의 고분인 말리산고분군(세계유산)이 위치하고 있으며 가야의 건물지로는 최대인 당산유적(원형보존)과 가야리 제방유적(원형보존)이 위치하고 있다. 이와 함께 선왕고분군, 필동고분군, 덕전고분군 등 중형고분군들이 왕성지 주변에 위치하고 있으며 봉산산성과 동지산성, 문암산성 등이 왕성지 주변을 둘러싸고 있다. 말리산고분군 남쪽으로 500미터 지점의 해발 139미터의 조남산 정상부에는 6세기 중엽 아라가야를 멸망시킨 신라가 쌓은 성산산성이 가야읍을 향해 내려다보고 있어 국읍의 멸망과 쇠퇴의 모습까지 여실히 보여주고 있다.

가야읍 북쪽의 묘사리와 범수면 일원에는 4~5세기 아라가야의 토기생산 유적들이 밀집분포하고 있다. 현재까지 모두 22개소의 토기가마가 확인되었으며 이 중 5개소가 발굴 조사되었다. 이와 함께 남강과 접하고 있는 황사리와 윤내리, 윤외리 일원에는 저평한 구릉지에 소형고분이 확인된다. 아라가야의 동쪽 국경지대라 할 수 있는 칠원읍과 칠서면, 칠북면 일원에서는 오탁리 유적, 여우실 유적, 신산고분군 등 4~6세기에 이르는 시기의 대규모 고분유적과 더불어 안곡산성(경상남도 기념물), 칠원산성(경상남도 문화유산자료) 등이 위치하고 있어 이곳이 5세기 후반부터 군사적 요충지로서 성격을 가지고 있었음을 알 수 있다. 서쪽의 군북면 일원에는 수곡고분군과 소포리 가야취락유적 등 중소형 고분과 취락유적이 확인되었다. 남쪽으로는 여항면이 진동만으로 이르는 진동천과 연결하고 있어 바다로의 원활한 접근성이 확보되었음을 알 수 있다.

이렇듯 함안군은 고대 아라가야의 모습을 보여주는 핵심 유적들이 위치하며 중심지와 주변의 구조를 명확히 확인할 수 있다는 점에서 <삼국사기>와 <삼국유사> 등 문헌기록에서 전하는 아라가야의 고도임이 명확히 드러난다.



당산유적 발굴조사 현장



말이산고분군 전경(상), 범수산 우거리 토기가마(하)

## 아라가야 역사문화자원 공간의 특징

### 경전선 개통으로 시작된 도시화의 시작

아라가야가 멸망한 이후 중심공간의 변화에 따라 약 1,400여 년간 아라가야 핵심유적이 위치한 가야읍 일원은 완전한 외곽농경지로서 이용된다. <함주지>에서는 이 지역이 저습지로 경작지가 많지 않았고 양반이 살지 않았으며 오키나와에서 현상한 물소를 키우는 방목(放牧)이었다고 기록하고 있다.

현재 군청소재지인 가야읍이 중심지로 다시 주목받게 된 것은 1923년 경전선 철로의 개통으로 시작된다. 일제의 경전선 철로 개설로 말 이산고분군 동구릉의 능선 북쪽 지역 일부가 단절되었으며 고분군 동쪽 600미터 지점에 함안역이 설치됨에 따라 역 주변 상권이 형성되기 시작하였다. 상권은 점차 발달하여 1926년 가야시장 설치가 승인되었으며 우선적으로 함안역과 말이산고분군 사이를 중심으로 주거지와 상가 등이 들어서며 등 개발이 이루어졌다. 이에 따라 말이산고분군 동구릉의 북쪽 구릉지를 중심으로 본동마을과 원동마을, 당산동, 충무동, 중앙동이 형성되었으며 고분군 능선자락에 학교들이 들어서기 시작하였다. 이와 함께 농경지를 늘리기 위한 목적으로 가야리 앞으로 흐르던 신음천의 하로(河路)를 동쪽으로 틀어 함안천과 연결하며 가야리유적과 당산유적 주변의 경관이 변화하게 된다.

### 1954년 군청 이전과 도시화의 가속화

한국전쟁 동안 격전지가 된 함안은 기존 성산산성 남쪽 함안면에 소재하고 있던 군청이 피폭됨에 따라 전쟁의 피해가 덜한 가야읍으로 군청을 이전하게 된다. 1954년 함안군청이 현재 함안 선관위사무소가 있는 곳으로 이전함에 따라 관련 공공기관들이 가야읍에 위치하게 되며, 결과적으로 가야읍 시가지의 확대를 가져오게 된다. 그 결과 1979년 가야면은 가야읍으로 승격된다.

1981년 잦은 홍수로 군청이 침수되자 청사 이전의 필요성이 제기되어 서쪽의 고지대인 말이산고분군 자락으로 1983년 이전하게 된다. 이를 시작으로 현재 함안대로 주변의 개발이 본격적으로 이루어진다.

1992년 말이산고분군 북쪽에 연접하여 고층 아파트가 건립되고 도시계획도로 개설, 소규모 빌라 건설이 이루어졌으며 2000년대에 들어서

본격적으로 말이산고분군 동구릉과 서구릉 사이에 대규모 아파트가 건립되어 주거단지가 형성되며, 점차 말이산고분군 너머 서쪽지역으로 시가지가 확대되기 시작한다.

### 개별유적 경관에서 복합유적 경관으로

이러한 도시공간의 확장 속에 아라가야 문화유적의 공간적 확장도 계속되었다. 1963년 말이산고분군 동구릉에 해당하는 도항리, 말산리고분군이 사적으로 지정되었으며 남쪽의 성산산성 역시 사적으로 지정되었다. 2000년에 말이산고분군 서구릉에 해당되는 남문외고분군이 경상남도 기념물로 지정되며 유적공간이 가야리와 신음리로 확대된다. 2004년에는 충의공원 건립과정에서 당산유적이 발견되어 원형보존 조치되었으며, 2008년과 2011년에는 가야리 제방유적이 발굴되어 원형보존 조치되었다.

2018년 아라가야 왕궁지로 추정되던 가야리유적의 발견은 복합유적 경관에 대한 고민을 시작하는 계기가 되었다. 즉, 이전까지 유적의 경관보호는 말이산고분군 앞의 고층아파트와 같이 단일 유적의 경관 보호 차원에서 고민되어 왔다. 그러나 가야리유적의 조사성과에 따라 이곳이 아라가야의 왕성(王城)임이 확인되자 왕성을 중심으로 왕릉과 산성, 정전 등 주변 유적과의 역사적 연계성과 가시성(可視性) 보호라는 복합유적 경관 보호의 필요성이 제기되었다. 다시 말해 이전의 점 단위의 유적관리에서 유적간 역사적 연계성을 가진 면 단위의 유적관리로의 변화가 시작된 것이다.

이후 남문외고분군의 발굴조사성과를 바탕으로 2021년 말이산고분군으로의 사적 승격이 이루어지며 가야읍 내부의 유적 간의 연계성은 경관적 측면에 더해 「문화재보호법」에 따른 국가사적의 역사문화환경 보존지역이라는 법률적 권한을 가지게 된다. 따라서 함안군에서는 가야리유적에서부터 성산산성에 이르는 면 단위 유적공간, 즉 아라가야 왕도(王都)라 할 수 있는 이곳의 역사적 경관 보호를 위해 통합적 역사문화환경 관리 계획 수립을 추진하게 된다.



## 아라가야 역사문화자원의 활용방안: 역사도시

역사유적은 기록되거나 기록되지 않은 역사의 증거라는 점과 역사적 진정성을 담은 내러티브(Narrative)라는 역사적 가치와 지역의 인문지리환경의 결정체이자 랜드마크(Landmark)라는 공간적 가치를 함께 가지고 있다. 또한 이러한 역사적·공간적 가치는 해당 지역만이 가진 타 지역에서 복제가 불가능한 독점적 문화콘텐츠라는 중요성을 담고 있다.

따라서 이러한 역사유적은 지역의 중요한 자원의 하나로 인식되고 있지만 역사성, 경관성 보호를 위한 유적 주변 지역의 규제로 인해 전통적 개발에 있어 걸림돌로도 인식되어 왔다. 그러나 최근 지역 개발정책의 패러다임이 하드웨어적 성장을 강조한 하드파워(Hard Power)에서 지역의 인문지리적 자원의 활용과 조화를 강조하는 소프트파워(Soft Power)로 전환되며 역사유적이 지역의 경쟁력 제고와 도시 재생 및 활성화의 중요한 요소로 인식되기 시작하였다. 이와 함께 문화유산에 대한 정책 역시 이전의 원칙적 보존에서 합리적 보존으로 변화하며 문화유산을 통한 지역발전전을 천명하고 있다.

이러한 사회적 분위기 속에서 문화유산으로 지정된 유적 면적만 약 1.2제곱킬로미터에 달하는 가야읍을 가진 함안군은 아라가야 역사문화자원을 통한 새로운 도약의 기회를 모색하고 있다.

가야읍 전체 면적 41제곱킬로미터 중 문화유산으로 지정된 면적은 약 1.2제곱킬로미터이며, 「문화재보호법」에 따라 규제를 받는 역사문화환경 보존지역은 8.1제곱킬로미터다. 이들 면적을 합하면 전체 가야읍 면적의 22%에 해당하는 넓은 면적으로, 더구나 이들 유적공간이 가야읍의 중심지에 위치하고 있다. 또한 유적 대부분이 도시지역에 포함되어 있으며 함안군의 군계획시설 역시 유적을 중심으로 한 시가지에 집중되어 있다.

### 가야읍 소재 유적 현황

유적명	지정구분	위치	면적(m <sup>2</sup> )
가야리유적	사적	가야읍 가야리	195,008
말이산고분군	사적	가야읍 도항리·말산리·가야리·신음리	783,620
성산산성	사적	가야읍 광정리	227,821
가야리 제방유적	원형보존	가야읍 가야리	10,462
당산유적	원형보존	가야읍 도항리	3,300
계			1,220,211

현재 말이산고분군 동구릉과 인접한 구 시가지는 건축물의 노후화와 도로의 협소로 도시정비가 필요한 상황이나 역사유적과 연결하고 있어 재건축 및 재개발이 어려운 실정이다. 이러한 이유로 현재 가야읍 시가지의 범위가 점차 말이산고분군 동구릉과 서구릉 사이의 택지개발구역 내로 파고들며 아라가야 왕도의 경관과 마찰이 발생하고 있다.

앞서 살펴보았듯이 가야읍 일원에 위치한 아라가야의 역사문화자원들은 역사적 가치와 더불어 뛰어난 경관적 가치도 보존하고 있어, 역사적 차별성과 더불어 도시공간적 매력에서도 높은 가치를 가진 곳이다. 따라서 이러한 역사경관적 가치를 보존함과 동시에 그동안 대립적 구도 속에 정체된 가야읍의 도시발전을 도모하기 위한 방법으로 아라가야 역사도시조성사업을 추진하고자 한다.

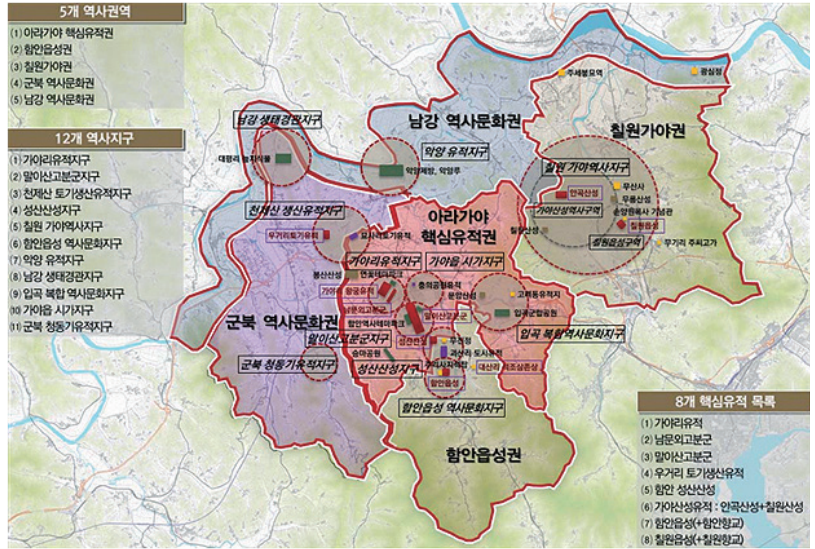
## 역사도시 조성의 방법들

함안군에서는 역사도시로 나아가기 위한 첫걸음으로 청사진 제시를 위한 마스터플랜을 수립하였다. 마스터플랜의 목적은 함안이 가진 역사적 경관적 가치를 도시에 투영하여 도시경쟁력을 만드는 것을 목표로 하고 있으며 이를 위해 관리적 수법(유적정비 및 관리)과 계획적 수법(역사문화환경 관리계획 및 도시계획 등), 사업적 수법(기반시설 조성 등)을 수반한다.

### 마스터플랜의 수립

마스터플랜에서는 우선적으로 함안군 전 지역에 대한 인문지리적 환경, 역사유적, 지역적 특성을 분석하였으며 이를 바탕으로 아라가야 핵심유적권(가야읍, 산이면), 함안읍성권(함안면, 여항면), 칠원가야권(칠원읍, 칠서면, 칠북면), 군북역사문화권(군북면, 법수면), 남강 역사문화권(대산면, 남강/낙동강 연안구역)의 5개 권역을 구분하였다. 이후 각 권역별 역사정체성의 중심지를 핵심지구로 선정하여 지구별 주요사업을 발굴하였다.

다음으로 5개 권역별 유적의 입지를 분석하여 역사골격과 축선을 설정하였으며 이에 맞춘 도로정비 및 기반시설, 도시계획 수립방안을 제시하였다.



함안 역사도시 5대 권역

아라기야 역사도시 마스터플랜 비전

비전	'가야문화권 중심도시, 아라기야 함안'으로		
목표	미래천년 가야 역사문화 창조도시, 함안		
	세부목표 하나.	세부목표 둘.	세부목표 셋.
	역사문화유산 가치 정립	역사도시 함안의 정체성 확립	함안역사문화의 미래자산화
	아라기야 왕도 함안 역사문화유산의 체계적 보존관리 및 정비 육성	역사유적, 역사문화환경, 역사골격을 통합한 역사도시 함안의 역사적 정체성 확보	역사문화유산과 역사도시를 토대로 한 함안의 미래상과 발전전략 구축
전략	핵심유적의 역사적 가치 회복 및 미래유산화	아라기야 정월도시, 함안 만들기	가야 문화유산 세계화, 미래유산화 전략사업 추진
	함안 역사도시의 시대성과 장소성 보존, 회복	아라기야 왕도, 함안 역사문화 네트워크 구축	가야 역사문화와 지역생활문화의 연결거점 조성

또한 각 권역별로 기본구상과 더불어 특성화 전략을 수립하였으며 그에 따른 주요사업을 제시하였다. 또한 장기적 역사도시 조성을 위해 10개의 역사도시 특화사업을 발굴하였다. 마지막으로 정부부처별 지원사업을 제시하였다.



### 「역사문화권정비법」에 따른 정비구역의 지정

마스터플랜에서 제시된 역사도시 기반조성의 대표적 사업으로 「역사문화권 정비 등에 관한 특별법」(이하 「역사문화권정비법」)에 따른 정비사업을 들 수 있다. 가야문화권 특별법에서 시작된 이 법안은 고대 6개 문화권의 활성화와 유적이 위치한 주변의 개발사업을 통해 지역발전을 도모하는 것을 목적으로 2020년 6월 제정되었다. 2021년 6월 법이 시행되었으며 2022년 4월 문화재청에서 향후 5년간의 기본계획을 고시하였다.

2023년 3월 문화재청은 기본계획에 따라 역사문화권 정비육성 선도사업을 공모하였으며 지난 6월 함안과 나주, 해남, 강릉을 선도사업 대상으로 선정한 후 현재 정비시행계획 승인을 앞두고 있는 상황이다. 함안군은 세계유산으로 등재된 말미산고분군 일원을 중심으로 정비육성 선도사업을 구상하였으며, 정비시행계획 승인을 위해 노력 중에 있다.

「역사문화권정비법」의 기본개념은 법에 따라 지정된 정비구역에 대하여 제도적, 재정적 지원을 주요골자로 하고 있으며 지정권자는 문화재청장, 실시계획인가는 시도지사로 되어있다.

현행 「역사문화권정비법」에 따른 절차를 진행하게 되더라도 사업의 형태에 따라 별도 절차가 동시에 진행되어야 한다. 특히 박물관, 전시관, 공원 등 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서 시군계획시설로 지정된 사업에 대해서는 의제처리 대상이 아니므로 별도의 시군관리계획이나 지구단위계획의 수립이 필요하다. 또한 사업대상지가 용도구역의 변경을 수반하는 경우에도 용도구역 변경을 위한 별도의 절차가 수행되어야 한다. 현재 함안군에서는 역사문화권 지정을 위한 시행계획 수립과 더불어 용도구역변경 및 사업수행을 위한 절차를 준비 중에 있다.

### 향후 계획

현재 함안군에서는 역사도시 조성을 위해 역사문화권정비구역 및 고도지정과 더불어 이와 연계한 인프라 구축을 위한 사업을 구상 중에 있다. 이러한 사업들은 절차적으로 지역주민들의 적극적 지원이 필요함은 물론 사업효과의 극대화와 추진동력 확보를 위해서도 사업의 목적과 당위성에 대한 지역주민들의 공감대가 형성되어야 한다.

이러한 함안군의 아라가야 역사도시 조성사업의 목적과 당위성은 기회비용으로 설명된다. 아라가야 600년 역사의 중심 가야읍에는 아라가야 왕도의 모습이 고스란히 보존되어 있다. 이 왕도의 모습은 가야문화권은 물론 경주, 공주, 부여, 익산 등 다른 고도지역에서 찾아보기 힘든 아름다운 경관을 가지고 있다. 그러나 다른 한편으로는 도시 면적의 22%, 시가지의 절반에 해당하는 면적이 역사문화환경 보존지역 설정되어 역사문화유산과의 연계성을 요구받고 있다. 이러한 상황 속에서 함안군은 선택의 기로에 서있다. 역사문화유산과 공존할 것인가, 아니면 요구를 거절하고 일반적인 개발을 위해 싸울 것인가.

이러한 선택은 함안뿐만이 아닌 현재 전국 각지에서 일어나고 있다. 다만 어느 선택의 기회비용이 큰가에 따라 선택이 달라질 것이다.

아라가야 역사도시의 염원은 오래되었다. 1960년대 신문수필과 연재 등으로 말이산고분군 등 아라가야의 고적을 소개하며 이를 관광자원화하자는 의견도 제시되었으며 1990년대 민선 자치정부가 들어서며 아라가야 복원은 대표적 공약사업의 하나였다. 이러한 염원이 지난 민선 7기와 8기를 거치며 구체화가 되었고 그 역사문화권 정비법의 제정과 고도법의 개정 등으로 제도적 기반이 마련되었다. 이제 그 기반을 바탕으로 얼마큼 도약하는 가는 함안군과 군민들의 의지에 달린 것이라 생각된다. 함안의 도심 속 어느 곳에서도 아라가야의 정취를 느낄 수 있는 그날이 오길 바란다.

#### 참고문헌

- 1 국립가야문화재연구소. (2021). 함안 우거리 토기가마 I. 국립가야문화재연구소.
- 2 국립가야문화재연구소. (2023). 함안 가야리유적 I. 국립가야문화재연구소.
- 3 경남연구원 역사문화센터. (2023). 함안 안곡산성. 함안군.
- 4 동아세아문화재연구원. (2006). 함안 충의공원 조성부지 내 문화유적 발굴조사 보고서. 함안군.
- 5 원광대학교 산학협력단, 제일엔지니어링. (2020). 아라가야 연구복원사업 마스터플랜. 함안군.
- 6 조신규. (2021). 최신포사 성과를 통해 본 아라가야의 제인식, 가야사의 제문제. 선인.