

역사문화권 관련 지자체 여건과 정비사업 추진 방향

김종범
건축공간연구원 연구원

들어가며

2020년 제정된 「역사문화권 정비 등에 관한 특별법」(이하 「역사문화권정비법」)에 앞서, 가야문화권 연구·조사 및 정비와 지역발전에 관한 특별법안, 탐라역사문화권 연구·조사 및 발전에 관한 특별법안, 마한역사문화권 조사·연구 및 정비 등에 관한 특별법안이 발의되었다. 현재 법률과 달리 당시 법안은 개별 문화권을 정책의 대상으로 삼고 있었다. 이 과정에서 각 문화권에 해당하는 광역 및 기초자치단체는 역사문화권 정비를 위한 정책 여건을 다지고 있었다. 대표적인 예가 2023년 세계유산으로 등재된 가야고분군이다. 가야고분군은 경북·경남·전북에 걸쳐 있으며, 등재를 위해 고분군이 위치한 지방정부와 문화재청은 초광역적인 추진체계를 꾸렸다. 다른 예로는 2017년 수립된 ‘영산강유역 마한역사문화권 개발 기본계획’이 있다. 전라남도가 마한사 인식 확대를 위한 사업을 꾸린 계획으로, 정책사업 추진을 위한 동력과 조례를 통한 근거 확보, 단계별 재정계획과 추진 일정 등이 적혀있다. 역사문화권 정비를 위한 지자체의 본격적인 움직임은 2023년 상반기에 문화재청이 추진한 ‘역사문화권 역사문화환경 정비육성 선도사업’으로 시작되었으나, 이에 앞서 문화유산과 지역을 통합하는 정책의 밑그림은 수년전부터 그려졌고 볼 수 있다. 아래 글에서는 건축공간연구원이 수행한 <역사문화권 정비 5개년 기본계획>(2021), <역사문화권 역사문화환경 가치증진을 위한 디자인 가이드 개발 연구>(2022),

〈역사문화권 내 매장문화재 및 주변지역의 보전·활용을 위한 정책방안 연구〉(2023)를 통해 살펴본 역사문화권 관련 지자체의 정책동향과 여건, 정비사업의 접근법을 소개한다.

역사문화권 관련 지자체 정책동향과 여건

역사문화권 정비는 그 공간적 배경을 법률에 따라 고구려·백제·신라·가야·마한·탐라·중원·예맥·후백제 등의 유적과 유물이 분포한 지역으로 하고 있다. 법률에서는 자연환경과 무형유산도 역사문화권만의 고유한 정체성을 형성하는 요소에 포함하고 있으나, 고대 역사문화의 정체성은 물질로 확인할 수 있는 유적과 유물은 실제로 발견되는 장소에 기반을 둘 수밖에 없다. 고고 유적이 역사문화권 정비의 주요 대상이 되는 이유이다. 「역사문화권정비법」의 제정 이전에는 「문화재보호법」과 「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률」(이하 「매장문화재법」)에 근거하여 고고 유적이 보호되고 발굴되었다. 지자체 차원에서 고고 유적은 「문화재보호법」에 따라 지정문화재로 지정되는 절차에 따라 보호되었거나, 「매장문화재법」에 따라 각종 개발행위에서 구제발굴(救濟發掘, rescue excavation)되어 유적의 가치를 남기는 절차를 거쳤다. 특히 구제발굴된 유적은 지정문화재로 관리되거나 비지정문화재인 상태로 발견된 장소에 존치하거나 기록한 후 파괴되는 절차를 거쳤다. 2023년 현재, 역사문화권 정비를 추진하는 지자체가 구상하는 정비의 공간은 이 두 법률에 의해 관리되어 왔던 고고 유적이 포함되어있다. 역사문화권 정비는 기존의 문화재 보호체계에서 벗어나 완전히 새로운 땅 위에서 공간을 구상하는 것이 아니라, 보호와 파괴라는 고고 유적의 관리 방식에 ‘정비’라는 개념을 추가한 것으로 이해하는 것이 타당하다. 따라서 지자체 정책은 「문화재보호법」에 의해 관리되던 고고 유적의 대표 격인 사적과 기념물, 「매장문화재법」에 의해 관리되던 매장문화재 유존지역이 「역사문화권정비법」에 근거하여 달성하고자 하는 지역 발전 도모의 공간과 얼마큼 긴밀하게 연결시키는가의 문제로 귀결된다. 건축공간연구원이 지난 3년간의 연구에서 살펴본 대표적인 사례를 간략히 소개하여 정책동향을 파악해보기로 한다.



사적 북암리고분군
출처: 나주시 제공



나주 정촌고분 출토 금동신발
출처: 문화재청

나주의 북암리 고분군과 주변 지역

나주 북암리 고분군은 1995년부터 1997년까지의 조사를 통해 4세기 돌무덤, 6세기 말~7세기 초 굴식돌방무덤이 발견되었다. 현재는 사적으로 관리하고 있다. 이 유적은 영산강 유역 토착세력과 백제세력의 융합*을 보여주는 역사적 장소이다. 현재 역사문화권 정책 추진에서는 영산강 유역 토착세력을 마한세력으로 바라보는 시각이 크다. 나주시는 1998년 '영산강 유역 마한문화권 개발기본계획'을 시작으로 2007년 국립나주박물관 유치, 2009년 나주 북암리 고분 전시관 건립 추진 등 지역 문화유산의 가치 규명과 확산을 위한 기반을 다졌다. 2022년에는 '나주 마한역사문화 조사연구 및 정비계획'을 수립하였고, 현재는 역사문화권 전략계획과 정비시행계획 수립을 위한 용역을 진행하고 있다.

이와 같은 정책 여건 속에서 나주시는 영산강 북측에 위치한 북암리 고분군, 남측에 위치한 반남 고분군, 두 고분군 사이의 오랑동 요지를 연결하는 반경 5킬로미터 내의 문화유산과 지역을 연계하는 정비방향을 구상하고 있다. 다만, 북암리 고분군은 농림지역에 위치하고 있다. 고분군 주변에 일부 계획관리지역·생산관리지역·자연취락지구가 존재하는 양상으로, 상주인구가 적고 나주역 등 지역 중심공간과도 다소 떨어져 있다. 나주의 역사문화권 정비는 농촌 환경에서 문화유산의 가치 확산과 지역 활성화를 어떻게 도모할지에 대한 과업이라 판단된다.

연천의 호로그루와 주변 지역

연천은 고구려역사문화권의 대표 지역이다. 연천군은 고구려의 방어체계인 호로그루·은대리성·당포성을 '고구려 3대성'으로 이름 붙이고, 조사·연구·보호·활용이 이루어져 왔다. 2008년부터 '연천 고구려 3대성에 대한 유적정비계획'을 통해 관리계획을 수립하였고, 2013년에는 「문화재보호법」에 근거한 종합정비 기본계획을 수립하였다. 또한 연천이 위치한 경기도에서는 1994년부터 지속적으로 '경기도 고구려 문화유적 보수·보존 정비사업'을 실시(건축공간연구원, 온공간연구소, 2021, p.85)하여, 사적, 기념물의 관리와 비지정문화재의 발굴조사를 지원하고 있다. 특히 사적 호로그루는 1991년부터 시작된 발굴조사 과정 중, 2014년부터 주민자치



연천의 호로그루와 주변 지역



호로그루에서 출토된 고구려 기와
출처: 연천군 제공

* 문화재청 국가문화유산포털, 나주 북암리 고분군.

위원회를 중심으로 연천군·LH·인근 군부대가 함께 유적 인근 유희지 약 3만 제곱미터에 해바라기 공원을 조성하여 유적 주변 지역을 관리하고 있다. 한편, 호로그루는 임진강으로 유입되는 셋강에 의해 삼각형으로 생긴 현무암 절벽 위에 성이 자리하고 있어, 빼어난 자연 경관에 위치하고 있어 유적을 찾는 방문객의 발길이 잦다.

연천군은 역사문화권 정비시행계획 수립을 위한 용역을 현재 진행하고 있으며, 호로그루 또한 정비구역을 구성하는 요소로 구상 중이다. 호로그루 주변 지역 발굴조사는 대부분 완료된 상태로, 임진강과 현무암 지형으로 대표되는 지질환경, 유적 북편에 위치한 자작리와 원당리와 관계 설정이 관건인 지역이다. 연천군은 은대리성 권역과 비지정 유적인 무등리 보루군 권역도 정비구역으로 구상 중이다. 은대리성 일원에는 한탄강 철교와의 연계를 검토하고 있으며, 무등리 보루군은 먼 소재 문화체육센터, 평화누리길, 주변 캠핑장 등 인프라를 어떻게 연계할지에 대한 계획이 진행 중이다.



김해 봉황동 유적 발굴조사지
출처: 문화재청(2017)



봉황동에서 발굴된 가형토기
출처: 문화재청(2019)

김해의 봉황동 유적과 주변 지역

김해 봉황동 유적은 1963년 1월 12일 사적 2호로 지정된 한국의 대표적 유적이다. 유적이 가진 중요도만큼이나 가야 문화의 중심지로 정책적 지원도 타 가야역사문화권 지역에 비해 큰 편이었다. 1998년부터 문화재청은 제2차 문화권사업에 김해를 포함하고 2003년에는 ‘가야역사환경정비사업’으로 이관하여 유적의 가치를 규명하고 정비하였다. 2019년부터는 국정과제로 ‘가야문화권 조사·연구 및 정비’를 추진, 김해를 포함하여 토지매입과 발굴조사, 유적 정비가 진행되었다. 현재도 김해지역 가야문화에 대한 연구와 조사가 이어지고 있으며, 대표적 공간이 봉황동 일원이다.

봉황동 유적은 김해여객터미널, 부산김해선 봉황역, 백화점, 시장이 인접한 준주거지역과 일반상업지역에 둘러싸여 있다. 2015년 도시재생사업 대상지로 선정된 동상·부원·회현동 원도심 재생사업 부지도 여기에 속한다. 유적이 도시와 밀접하기 때문에, 주변 지역의 개발 행위는 필수적으로 발굴조사를 겸하여야 한다. 봉황동 유적 주변에는 문화재로 지정되지 않고 「매장문화재법」에 의해 보존조치된 비지정 유적도 5기에 이른다. 봉황동 유적의 남측은 최근에 ‘봉리단길’로 불리며 방문객이 증가하고 있다. 향후 개발이 지속될수록 사적 주변에 대한 매장문화재 보호조치도 예상된다. 김해시는 역사문화권 정비시행계획 수립을 위한 용역을 마친 상태이

다. 봉황동 유적은 인접한 사적 김해수로왕릉, 세계유산으로 등재된 대성동 고분군도 일단의 구역을 형성하는 ‘역사도시’로서의 골격을 갖춘 유적이다. 현재의 도시와 역사적 공간을 통합적으로 정비하기 위한 역사문화권 정비가 기대되는 지역이다.

©auri



강릉 초당동

©auri



강릉 1호석곽 금귀걸이

강릉의 초당동 유적과 주변 지역

강릉 초당동 유적은 4~6세기 신라가 강릉지역에 자리했음을 보여주는 유적이다. 초당동 일대는 신라 이전, 선사 이래 마을이 확인*되는 등 한반도의 오래된 취락이다. 초당동 유적은 한반도의 고대인의 삶의 공간이 삼국 시대를 거쳐 현재까지 어떻게 이어지는지를 잘 보여주는 공간이다. 이와 같은 특성 탓에 초당동 유적은 강릉고등학교의 부지에 면하는 길쭉한 형태의 사적으로 관리되고 있다. 이는 현재도 초당동 유적의 전체적 양상을 파악하지 못했음을 잘 보여주는 대목이다. 현재 학교 부지 내에 간이 유적 전시관도 설치되어 있다. 초당동 유적부터 북측의 명승 경포대에 이르는 공간에 약 90여 회의 구제발굴이 진행되었을 만큼 다수의 매장문화재가 분포하고 있다. 강릉의 대표적 관광지인 초당동과 경포대는 조선시대로 대표되는 문화유산의 장소로 알려졌지만, 실상은 이보다 더 긴 역사성을 간직한 지역이다. 강릉시는 현재 경포대 남측부터 초당동 유적에 이르는 광범위한 정비구역을 구상하는 정비시행계획 수립 용역을 진행 중이다.

강릉시는 이와 같은 복합적인 역사문화권의 양상을 예맥역사문화권부터 신라역사문화권으로 이어지는 연속된 시간의 공간으로 이해하고 역사문화권 정비에 접근하고 있다. 특히 한반도 고대 무형유산인 제천행사의 공간을 회복하는 한편, 예맥과 신라 이미지를 도시에 부여하기 위한 정비를 구상하고 있다. 다만, 여전히 예맥역사문화권은 학계에서 연구가 진행 중이다. 강릉의 역사문화권 정비는 고대 역사문화권의 가치를 구명(究明)하는 과정과 함께 관광지라는 공간 특성을 결부시킬 필요가 있는 지역이다.



음호리 정비구역 일원 고인들군
출처: 해남군 제공

해남의 현산면과 제주의 외도동·종달리 지역

해남의 현산면과 제주의 외도동은 고고 유적이 사적이나 기념물로 지정되어 관리되지 않는 지역이다. 그러나 고대 역사문화권과 관련하여 문화재청이 추진 중인 ‘역사문화권 중요유적 발굴조사’의 대상지다.

* 한국학중앙연구원, 한국민족문화대백과사전, 강릉 초당동 유적.



고다산성 북벽 하단 지표수습유물
출처: 해남군 제공

©auri



제주 외도동 발굴조사 현장

©auri



외도동 출토 유물

해남 현산면은 면사무소를 중심으로 반경 4킬로미터 내에 광범위하게 매장문화재 유존지역이 설정되어 있다. 전라남도는 마한역사문화권 정책 추진을 위해 자체적인 비지정 유적의 발굴조사를 지원했으며, 그 성과로 최근 현산면 일평리와 읍호리 산성에 대한 고대 역사문화권으로서의 가치가 밝혀지고 있다. 이에 문화재청은 2023년 마한역사문화권의 중요유적이 문헌 지역 중 하나로 해남을 선정하고, 국비를 통해 발굴조사를 지원하고 있다. 해남군은 일평리와 읍호리 일원의 청동기시대 지석묘부터 마한의 세력권이 점유했을 것으로 추정되는 유적, 백제의 산성으로 비정되는 유적까지를 포함한 정비구역을 구상하고 있다. 현재 역사문화권 전략계획과 정비시행계획 수립을 위한 용역을 진행 중에 있다.

제주의 외도동과 종달리는 2023년 문화재청이 지원한 중요유적 발굴조사 지역이다. 발굴조사 결과 외도동에서는 고대 집자리와 우물, 종달리에서는 포구유적이 발견되는 성과가 있었다. 탐라역사문화권은 다른 문화권과 달리, 사료로 기록된 바가 현저히 적으며 고고 유적에 대한 조사가 활발하지 않은 지역이었다. 그러나 「역사문화권정비법」 시행 이후, 발굴조사가 진행되면서 두 지역이 주목받고 있다. 특히 외도동은 제주국제공항에서 4킬로미터 떨어진 지역으로, 2027년 중학교 건립이 예정되는 등 개발이 진행 중인 지역이다. 이 과정에서 유적이 보존조치되거나 구제 발굴 후 기록되는 사례가 빈번하다. 이번 중요유적 발굴조사에서도 다수의 유구와 유물이 발견되었으나, 사유지에 진행된 조사라는 점에서 유적 보호의 한계점을 갖고 있다. 제주도는 이들 공간을 알리고 보호하기 위한 전략계획과 정비시행계획을 구상하고 있다.

역사문화권 정비사업 추진 방향

소개한 지역 외에도, 광주 광산구 신창동 유적 일원, 고창 봉덕리 고분군과 만동유적·태봉토성 일원, 아산 배방산성 일원, 서천 건지산성과 한산읍성 일원, 함안 말이산 고분군 일원, 고령 주산성과 지산동 고분군 일원, 장수 방아재 고개 일원, 전주 동고산성 일원 등이 해당 기초자치단체의 주도 아래 역사문화권 정비를 준비하고 있다. 앞서 살폈듯, 역사문화권 정비는 지역 여건의 먼밀한 검토뿐만 아니라 사업의 효과 측면에서도 여전히 많은

숙제를 안고 있다. 특히 유적 주변이라는 장소는 ‘역사문화환경 보존지역’, ‘매장문화재 유존지역’으로 각종 행위가 규제된다는 인식이 팽배했던 곳이다. 이런 한계를 허물고 새로운 청사진을 그리는 숙제가 남아 있다. 아래에서는 정비사업의 추진을 위해 고려할 점을 소개한다.

정비사업의 장소와 지정문화재와 매장문화재 유존지역의 관계를 고려해야

앞서 소개한 지역 중 해남과 제주를 제외하면 모두 사적과 관계된 지역이다. 사적은 그 의미 자체로 역사적 장소이다. 문화재로 지정되는 과정에서 지역의 역사성은 대부분 확인된 상태다. 그러나 역사문화권 정비는 지정문화재를 위한 정책이 아니다. 지정문화재가 지정되기까지 필요했던 조사, 연구, 발굴과정은 현재의 문화재 구역에 국한되지 않는다. 따라서 역사문화권 정비를 추진하기 위해서는 지정문화재가 위치한 지역적 상황을 파악할 필요가 있다.

우선 지정문화재의 경계는 행정적인 경계임을 인식해야 한다. 고고 유적이 위치하였던 과거의 원 지형과 원 풍경에 대한 이해가 필요하다. 고고학에서는 유적의 위치를 비정(比定)한다는 표현을 쓴다. 이 말은 즉, 고고 유적이 잠재적으로 위치할 것이라고 추정되는 장소라는 의미이다. 이와 같은 장소를 법률에서 ‘매장문화재 유존지역’으로 관리한다. 사적과 기념물은 이들 유존지역에 당연히 포함되며, 지정된 문화재와 유존지역은 일단의 공간 안에서 ‘연속’된다. 따라서 정비사업의 부지를 어느 정도로 설정할지, 또 단계적으로 어떻게 접근할지를 구상하기 위해서는 지역에 산포된 유물과 유적의 양상을 정확히 파악할 필요가 있다.

정비사업은 보호와 활용의 조율이 필요. 지역 여건 파악을 통해 지속가능성을 담보해야

정비사업 추진의 방향 설정은 면밀한 기획에서 비롯할 필요가 있다. 소개한 사례에서 볼 수 있듯이 고고 유적이 위치한 지역적 상황은 천차만별이다. 따라서 기초자치단체에서 지역을 어떻게 발전시키고 활성화시킬지에 대한 기본적인 입장과 문화유산의 보호와 가치 확산을 어떻게 이룰지에 대한 조율이 필요하다. 역사문화권 정비가 기존 문화재 정책과 차별화

되는 지점은 비지정 상태인 고고 유적을 관리할 수 있다는 점에 있다. 그러나 비지정 유적은 농림지역에 속하거나 임야, 산지에 위치한 경우 또는 도시지역의 개발 행위에서 발견되어 보존된 상태로 크게 나뉜다. 역사문화권 정비는 「문화재보호법」에 의해 그간 추진되었던 보호 일변의 정책과 결을 달리하므로, 지역 활성화에 대한 실효적 구상이 요구된다. 따라서 지역 여건에 대한 기초적 조사, 지역 인적자원의 여부, 타 부처 사업 추진상황 등과의 종합적인 관계를 고려하여 문화유산 보호와 정비의 수준을 가늠해야 한다.

그러나 일각에서는 역사문화권 정비가 기존의 지정문화재 중심의 보호체계를 비지정문화재로 확대했다는 것에 불과할 것이라는 우려가 있다. 이와 같은 문제의식은 지역에 산재한 문화유산이 지역 발전에 기여할 수 있는 자원인지에 대한 면밀한 검토와 활용성에 대한 기획이 불분명하기 때문이다. 지금까지의 지정문화재는 국비와 지방비를 매칭하는 ‘문화재보수정비(총액계상)’ 사업으로 관리되었다. 그러나 역사문화권 정비의 대상은 문화유산뿐만 아니라, 유산의 영향권에 포함된 지역의 일상공간을 포함한다. 그러므로 과거 문화재청 주도의 지정문화재 관리 방식의 탈피가 요구된다. 이에 핵심은 지역에서의 지속가능성 확보다. 문화유산이 규제라는 인식을 그치고, 지역 활성화의 요인이라는 점에서 정비사업의 구상이 필요하다. 이를 위해서는 기초자치단체에 한정된 예산과 자원을 어떻게 배분하고 함께 엮어 나갈지에 대한 종합구상이 필요하다. 「역사문화권정비법」은 이를 위한 발판을 마련한 법률이고, 역사문화권 전략계획, 정비시행계획은 지역이 역사도시 면모를 구축해나가는 마스터플랜으로 인식하는 것이 타당하겠다.

참고문헌

- 1 건축공간연구원, 온공간연구소. (2021). 역사문화권 정비 5개년 기본계획 연구. 문화재청.
- 2 김종범, 심경미, 진태승. (2023). 역사문화권 내 매장문화재 및 주변지역의 보전·활용을 위한 정책방안 연구. 건축공간연구원.
- 3 문화재청 국가문화유산포털. www.heritage.go.kr
- 4 문화재청. (2017). 금관가야 추정왕궁지 ‘김해 봉황동 유적’ 발굴 성과 공개. 11월21일 보도자료.
- 5 문화재청. (2019). 금관가야 중심권역에서 새로운 형태의 집모양토기와 말발걸이 출토. 1월 9일 보도자료.
- 6 한국학중앙연구원. 한국민족문화대백과사전.