

도시 품격 향상과 경쟁력 제고를 위한 역사문화역량 제고 방안

채미옥(국토연구원 문화국토연구센터장)

- 문화적 요인이 도시 경쟁력을 선도하는 시대가 도래함에 따라, 도시의 역사문화성 제고가 도시관리정책의 중요한 과제로 대두되고 있음
- 그동안의 도시정책, 문화관광정책, 문화재보존정책은 개별적인 자산 및 제도 중심으로 운용되어 지역이 가진 역사문화자산을 효율적으로 보존하고 활용하는 데에 미흡한 점이 많았음
 - 기존의 도시정책은 도시용지 공급 확대의 필요성 때문에 도시가 가진 역사성과 문화적 고유성을 보전하고 활용하는 방안에 대한 공간계획적 고려가 부족하였음
 - 문화권 조성사업과 관광문화형 특정지역제도도 역사문화자원을 관광자원화하는 데 주안점을 둠으로써 지역의 역사성과 장소적 고유성을 제대로 보존하고 활용하는 데에는 한계가 있었음
 - 문화재보존정책은 문화재의 원형 보존에 치중함으로써 주변의 토지이용 및 계획체계와 연계하여 보존하고 활용하는 체계가 미흡하였음

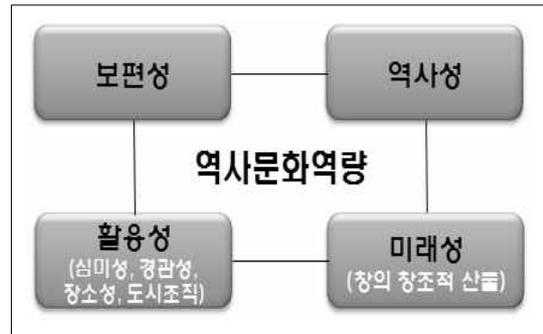
| 정 | 책 | 적 | 시 | 사 | 점 |

- 1 역사문화유산의 진정성 회복을 기초로 자연환경, 생활유적, 역사적 사건 등의 지역적 고유특성을 연계하여 도시의 문화적 정체성 제고 및 광역적 역사문화환경 조성 필요
- 2 문화재보존체계를 국토계획 및 도시계획 등 공간계획제도와 연계하여 역사문화유적의 보존 및 역사문화환경 관리의 효율성을 제고할 필요
- 3 도시 내·도시 간 역사문화유적과 관광문화시설, 공공시설을 연계하는 광역적 역사문화역량 강화체계 구축 필요

1. 역사문화역량의 개념

- 역사문화자원의 실체는 ‘문화’라는 범주로 설명되며 보존을 목적으로 하는 유무형의 문화 재뿐만 아니라 생활문화자원, 역사문화환경의 무형적인 요소들까지 포함하는 개념임
- 역사문화역량은 “포괄적인 역사문화자원을 활용하여 창출해낼 수 있는 힘”을 의미하며, 창조적이고 미래지향적인 개념임

[그림 1] 역사문화역량의 개념

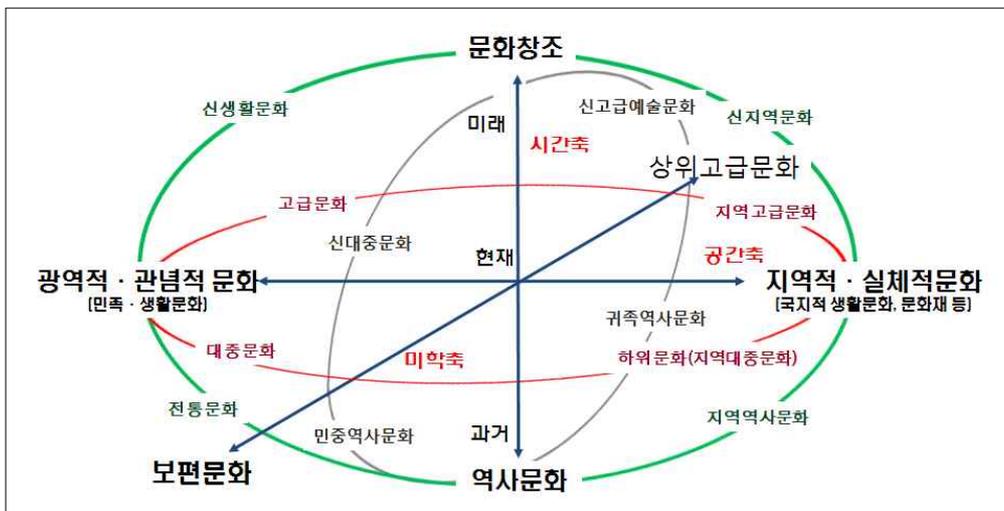


자료: 황규홍 외, 2007, 도시정비지역 역사문화자원의 특성 및 활용에 관한 연구, 주택도시연구원, p4. 수정 및 보완

- 역사문화역량은 문화의 보편성, 문화재의 역사성, 역사환경의 맥락성, 생활문화의 장소성, 그리고 여기에 새로운 가치를 만들어낼 수 있는 창의성과 새로운 문화를 창조하는 미래성을 더한 개념으로 정의할 수 있음

- 역사문화역량은 2차원의 평면적 역사문화자원이 아닌 3차원적 구조로 설명될 수 있음
 - X축은 물리적 공간과 관념의 공간에 관련한 축으로, 지역적인 개념의 국지적 생활문화 및 실체가 있는 문화재에서부터 전 국토에 걸친 광역적이고 관념적인 문화를 나타냄
 - Y축은 시간적 측면으로서 과거의 역사문화와 미래에 창조될 문화를 나타냄
 - Z축은 문화의 계층으로서 보편적인 대중문화와 상류층이 영유하는 고급예술문화로 구분될 수 있음

[그림 2] 역사문화역량의 3차원 구조



자료: 채미옥 외, 2011, 지방 대도시권 고유의 역사문화역량 확충 방안, 국토해양부, p33.

2. 역사문화유산 유관제도의 현황 및 문제점 분석

● 지정문화재 중심의 원형보존적 역사문화자산 관리체계

- 기존의 역사문화자산 보전체계는 국가지정문화재 등 문화재가 중심이며, 문화재로 지정되지 않은 옛 가로망이나 물길, 산, 생활유적 등의 역사문화환경요소를 체계적 보존 및 관리대상에서 배제하기 때문에 광역적 역사문화경관과 맥락을 조성하기 어려운 한계가 있음
- 역사문화유산 관리방법 또한 개별 문화재를 중심으로 한 점적인 문화재 보전방법이어서 역사문화유산을 공간적·입체적으로 연계하여 역사적 맥락을 조성하고 활용하는 접근이 이루어지지 못함
 - 2004년에 제정된 「고도(古都) 보존 및 육성에 관한 특별법」에서는 역사문화유산의 진정성을 기초로 고도읍지의 산, 하천, 옛 물길, 가로망 등을 연계하여 고도읍지의 역사적 맥락을 회복하고 광역적 역사문화환경을 조성하는 사업을 추진하고 있음
 - 그러나 고도로 지정된 곳만을 대상으로 하여 일반 도시로 확산되지 못하는 한계가 있음
- 이로 인해 문화재 보존은 단절된 과거의 유산보전에만 치우쳤고, 이를 현재적이고 미래적인 문화자원으로 재창조하고 활용하는 데는 한계가 있었음

● 관광지 개발 중심의 특정지역 개발 및 문화관광개발사업

- 문화를 소재로 추진하는 도시 및 지역개발사업은 1990년대 중반부터 시작되었으나, 우리의 도시와 국토가 가진 장소성과 역사적 진정성을 기초로 하기보다는 관광수입 증대를 위한 문화관광사업 위주로 추진되어왔음
 - 그동안 백제문화권, 가야문화권, 내포문화권 등의 문화권조성사업은 하드웨어적인 관광 기반시설을 구축하는 데 크게 기여하였음
 - 그러나 문화권 전체의 역사문화적 맥락을 기초로 하기보다 개별 유적지를 관광자원화하고, 물리적인 단위 관광시설을 설치하는 관광지 개발형태에 더 치중함으로써 도시 고유의 역사성과 장소성이 훼손되는 경우도 있었음
- 2000년대부터 문화도시 조성사업이 추진되고 있으나 여전히 관광지 개발사업 수준에 머물러 도시 고유의 역사성과 장소성을 부각시키는 데 한계가 있었고, 다양한 역사문화유적과 관광시설을 연계하여 역사문화역량을 강화하는 데는 어려움이 있었음

● 도시계획 등의 공간계획과 문화재보존체계의 연계성 미흡

- 국토계획, 도시계획 등의 공간계획과 역사문화자산 관리가 유리되어 광역적 역사문화환경이 조성되기 어려움
- 도시기본계획 수립 시에도 인문환경부문에 역사, 자연환경, 문화재 및 문화자원 등에 대한 기초조사가 이루어지기는 하나, 역사문화자원과 주변지역을 연계하여 역사문화환경을 조성하는 계획 수립으로 이어지지 못한 한계가 있었음
 - 도시계획에서는 일부 지역에 대한 역사문화미관지구, 최고고도지구, 문화자원보존지구를 지정하여 유적 주변에 대한 부분적 층수제한, 건축선 후퇴 등에 그침
 - 최근 경관법 제정으로 도시 전체의 경관관리에 대한 관심이 높아졌으나 경관계획의 법적 구속력이 없고, 일반적인 도시경관과 역사문화경관의 차별적 특성 고려는 미흡
- 이로 인해 문화재보존체계와 도시계획과의 연계성이 미흡하여 고층건물이 문화재 주변을 둘러싸는 것조차 방지하기 어려웠음
- 뿐만 아니라 주택공급 및 도시용지 확대를 위한 재건축, 도시재정비사업 추진과 토지이용규제 완화 시 도시 내 역사문화유산과 장소성에 대한 고려가 미흡하여 도시의 문화적 특성과 역사성이 훼손되고 획일화된 도시경관이 양산되는 문제가 있었음

● 도시 내 및 도시 간 역사유적과 문화시설, 공공시설의 광역적 연계 미흡

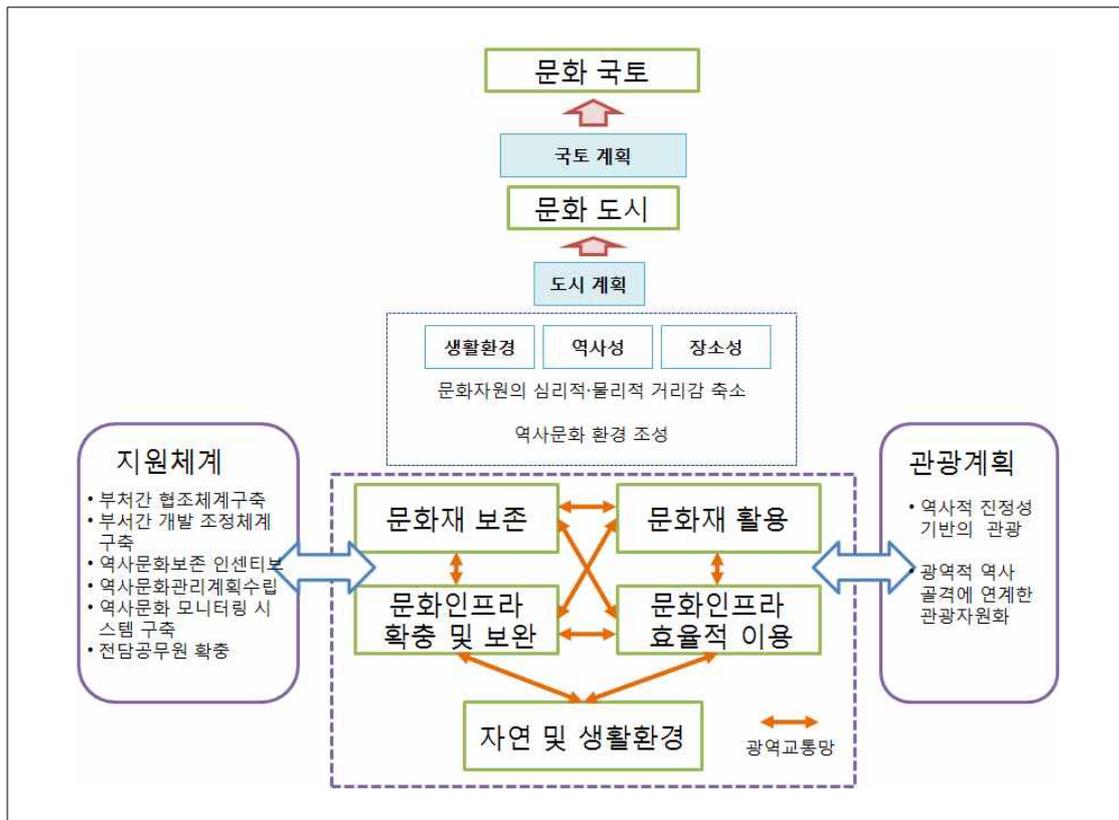
- 개별적이고 단편적으로 도시 내 역사문화자산 및 시설이 관리되면서 다양한 시설을 입체적으로 연계하여 문화적 가치를 높이는 접근이 이루어지지 못하였음
- 도시별 고유자산, 박물관, 전시관 등의 문화시설과, 도로 및 공원 등의 공공기반시설이 도시의 역사문화역량 구축에 대한 큰 틀 없이 개별적으로 설치·관리되어 도시의 역사문화역량을 강화하고 이의 활용도를 높이는 동인으로 활용되지 못함
- 도시 간, 도시권 간 역사문화자산을 광역적으로 연계하여 광역적 역사문화맥락을 조성하고, 이를 연계해서 활용할 수 있는 시설물 설치 등이 이루어지지 못함으로써 도시의 문화경쟁력을 높이는 자원으로 활용하지 못한 한계가 있음

3. 도시의 역사문화역량 강화 방안

1 기본방향

- 역사문화유산의 진정성 회복을 기초로 자연환경, 생활유적, 역사적 사건 등 해당 지역의 고유한 특성을 연계하여 도시의 문화적 정체성 제고 및 광역적 역사문화환경 조성
- 도시별 유적의 역사적 진정성 회복에 기반한 문화권조성사업을 추진하여 문화적 개발주체의 획일성 문제 해소
- 국토계획 및 도시계획 등 공간계획제도와 문화재보전체계의 연계성 제고로 역사문화유적의 보존 및 역사문화환경 관리의 효율성 제고
- 도시 내·도시 간 역사문화유적과 관광문화시설, 공공시설을 연계하는 광역적 역사문화역량의 강화체계 구축

[그림 3] 국토 및 도시의 역사문화역량 강화 방안



자료: 재미옥 외. 전계서. p123.

● 광역적 역사문화환경 관리체계 구축

- 지정문화재의 원형보존에만 그치지 않고 지역의 고유한 장소성과 역사성을 기초로 도시별 역사문화의 고유성을 제고하는 광역적 역사문화환경 조성 패러다임 정립
- 원형보존 중심의 역사문화자산 관리에서 보존 및 관리, 조성 및 활용의 개념으로 전환
- 지정문화재 중심의 역사문화유산관리에서 자연환경, 지형조건, 생활문화, 무형의 역사문화 자산 등을 포괄하여 미래지향적 역사문화환경 관리체계 구축

● 역사적 진정성 강화를 기반으로 한 문화권조성사업 실시

- 역사문화유적의 역사적 진정성 보존을 중심으로 문화권조성사업을 실시하여 역사적 진정성 회복과 문화관광의 동반발전 기반 구축
 - 관광활성화에 치중된 사업, 개별적인 문화재를 관광자원화하는 하드웨어적 시설설치 사업에서 역사문화환경의 진정성 회복을 통해 지역의 활기를 불어넣는 형태로 문화권 조성사업 추진
- 역사적 진정성을 기반으로 한 도시별 역사문화 브랜드 구축 및 도시이미지 조성
 - 관광객 증대를 위한 관광계획이나 일회적 소비성 축제가 아닌, 장소적 고유성과 진정성을 계승하는 총체적인 역사문화 이미지 전달 전략을 수립하여 관광자원의 다원화 도모

● 문화재보존체계와 도시계획 등 공간계획과의 연계성 강화

- 국토계획에 역사문화 부분을 추가 확대하여 국토와 도시의 역사문화역량 강화를 위한 공간계획적 기반 마련
 - 역사문화적 특성에 기반한 국토의 보전 및 이용에 대한 큰 틀을 제시하여 국토의 문화적 품격 제고의 기틀 마련

- 도시의 기능 및 경제적 효율성을 추구하는 기존의 도시계획에 대한 인식에 새로이 역사문화지향적 관점을 추가하여 도시의 역사문화역량을 강화하는 제도적 기반 구축
 - 도시계획체계 내에서 각 지역이 갖는 역사문화환경을 보존하고, 역사문화와 경관적으로 조화를 이루는 생활공간을 조성하여 역사문화역량 강화
- 문화재보존체계와 도시계획의 연계성을 강화하여 역사문화유산 보존 및 관리의 효율성 제고
 - 역사문화유적 주변에는 고밀 개발이 이루어지는 상업지역이나 제3종일반주거지역 등을 가능한 지정하지 않고 보존지역이나 저밀개발이 이루어지는 용도지역을 지정하도록 유도
- 도시의 경제·사회·문화적 특성을 기반으로 일상생활과 어우러지는 미래지향적 역사문화맥락을 조성하여 도시의 역사문화역량을 미래 자원화
 - 문화재보전체계, 국토계획, 도시계획의 연계체계를 기반으로 하여 역사유적과 주변지역이 조화를 이루는 생활문화환경 조성

● 문화시설의 광역적 배치 및 도시계획시설의 연계성 제고

- 개별 문화재를 점적으로 보존하는 방식에서 도시기반시설 및 문화인프라시설 배치와의 정합성을 높여 광역적 역사문화환경 조성 및 활용체계 구축
- 역사유적, 공연장, 무형문화전수관, 박물관, 공원 등을 집단적으로 배치하여 광역적 문화공간을 조성함으로써 보존과 활용의 시너지효과 추구

● 역사문화관리계획을 통한 체계적 역사문화관련 정보 제공기반 마련

- 시군단위의 역사문화관리계획을 수립하여 각종 개발계획과 도시계획에 반영할 수 있는 역사문화 관련 정보기반을 구축
 - 역사문화관리계획은 도시 전체 차원에서 문화재와 인근지역의 역사적 골격을 검토·하여 문화재 주변을 포괄해서 관리할 수 있는 틀을 만드는 계획임
 - 따라서 역사문화관리계획은 각종 개발사업과 계획으로 인해 해당 지역의 역사성과 장소성이 훼손되는 문제를 사전에 조율할 수 있는 기준으로 활용 가능

※ 유사 국내 사례: 「고도 보존 및 육성에 관한 특별법」에 의한 고도보존계획

- 고도보존계획에서는 고도읍지 전체의 역사적 골격을 회복하고 역사문화환경을 조성하는 계획을 수립하여, 고도에서 이루어지는 개별적 개발계획과 다양한 행정 목적사업에 반영할 수 있는 역사문화관리의 기본 틀을 제시함

※ 해외 사례

- 일본은 2008년 「지역의 역사적 풍치 유지 및 향상에 관한 법률」을 제정하여, 역사상 가치가 높은 건조물 및 그 주변의 시가지를 통합해서 지역의 고유한 역사 및 전통을 반영한 역사적 풍치 유지·향상계획을 수립하도록 함

● 도시 간 계획적 기능 분담 및 연계를 통한 광역적 역사문화맥락 조성

- 도시별 역사문화적 특성과 기능을 고려하여 역사문화 특성별 거점도시를 설정하고 관광 및 행정서비스 중심 도시와 역사문화 도시의 역할 분담과 기능성 연계
 - 상대적으로 역사문화유적이 적은 도시에 문화시설을 배치하고, 주변의 역사성이 높은 도시를 역사문화도시로 육성하여 상호 연계 활용체계 구축
- 도시 간 광역적 역사문화맥락을 기초로 문화시설과 도시계획시설을 배치하여, 부가가치가 높은 역사문화역량 활용 체계를 구축함으로써 도시권의 관광경쟁력 제고
 - 도시 간 특성을 연계하는 역사문화인프라를 조성하여 도시 간 광역적 역사문화맥락을 조성함으로써 도시를 문화의 확대 재생산 기지로 활용
- 우리 국토가 가진 고급 역사문화뿐만 아니라 일반 생활문화를 포괄하는 역사문화와 장소성에 대한 조사기록 축적을 통하여 역사문화축을 구축하고, 이를 스토리텔링으로 연결함으로써 대도시권의 역사문화역량 강화
 - 역사문화축이란 시대와 지역을 넘어 우리 국토의 역사와 문화의 흐름을 담아낼 수 있는 공간구조로서, 국토 전반에 대한 역사문화자원을 통시적 시각으로 구성하는 것을 말함
 - 중국은 문화경로(Cultural Route)라 하여 실크로드, 차마고도 등의 옛길과 그 주변을 따라 형성된 역사문화자원을 복원·조성하고 있고, 대운하(황허강, 양자강 등) 주변의 8개 도시를 역사도시 대운하로 하여 역사문화축을 조성하여, 세계문화유산에 등재하는 계획을 추진하고 있음

● 국토연구원 채미옥 문화국토연구센터장 (mochae@krihs.re.kr, 031-380-0270)