

역사문화경관 보전 및 조성에 대한 네덜란드와 영국의 최근 동향

국토연구원 채미옥 문화국토전략센터장, 권태정 책임연구원

- 세계 각국은 문화재 원형보존에서 개발·활용을 통한 보전으로 역사문화자산 관리 정책을 전환하여 지역의 문화적 가치를 높이고 지역경제를 활성화하고 있음
 - 절대 원형보존에서 문화재의 활용 및 개발을 통한 보전 개념으로 전환
 - 개별 역사문화자산의 보존을 도시계획과 연계하여 광역적인 역사문화환경 및 경관의 조성으로 전환
- 영국은 전통적으로 「도시농촌계획법(Town & Country Planning Act)」에 의거한 지방계획(Local Plan)을 통해 문화재 주변지역의 역사문화환경을 계획적으로 관리하고 있음
- 네덜란드도 1990년대 이후 관련 법을 개정하여 역사문화자산 보전 및 관리방법을 전환하였으며, 최근에는 ‘벨베드레 각서(Belvedere Memorandum)’를 채택하여 도시계획의 틀 안에서 역사문화자산을 관리하도록 하고 있음
- 우리나라는 「문화재보호법」에 의거하여 개별 문화재를 보존하고 있을 뿐, 도시계획과의 연계가 미흡하여 문화재가 각종 개발압력에 직접 노출되어 있는 경우가 많음
 - 문화재보호구역 주변이 상업지역이나 제3종일반주거지역으로 지정되어 문화재가 고층건물에 둘러싸이고, 구역 해제를 요구하는 민원을 증가시키고 있음
- 앞으로 도시계획 체계와 문화재보전 체계의 연계성을 제고하여, 도시계획 체계 내에서 역사문화환경에 조화되는 주변지역 개발을 유도하여 수준 높은 역사문화경관을 조성할 필요가 있음

1. 네덜란드의 역사문화자산 관리 정책

● 네덜란드 역사문화자산 보존·관리 정책의 변화

- 네덜란드는 제2차 세계대전 이후 파괴된 역사적 건축물을 복원하기 위한 노력의 일환으로 역사문화자산의 보존·관리를 시작하였음
 - 1961년 「역사문화자산 및 고고학 유적지에 관한 법률(the 1961 Monuments and Archaeological Sites Act)」(이하 「역사문화자산법」)을 제정하였음
 - 「역사문화자산법」에 의거, 각 지자체는 행정구역 내의 역사적 가치가 있는 건축물을 선별하여 1970년 등록을 완료하였고, 등록된 건축물에 대한 변형 및 철거를 엄격히 금지하는 원형보존에 주력함
- 1988년 「역사문화자산법」을 개정하여 보존·관리 대상을 개별 건축물에서 광역적인 역사도시 및 마을경관으로 확대하고, 역사문화자산 관리업무를 지방화하였음
 - 아울러 보존·관리 대상을 건축군으로 확대 지정하고, 절대 보존 정책에서 활용·조화의 정책으로 전환하였으며, 도시계획 등 공간계획과 연계하고자 하였음
 - 이러한 정책개념을 발전시켜 각 부처 간에 ‘벨베드레 각서(Belvedere Memorandum)’를 체결하였음

● 역사문화자산 중심의 개발을 통한 보전, 벨베드레 정책

- 역사문화자산 보존과 공간계획을 접목하여 도시경관 제고 및 도시활성화 촉진
 - 보존·관리의 대상을 개별 건축물에서 역사적 마을·도시경관으로 확대하면서 기존 ‘보호에 의한 보존(Preservation by Protection)’ 정책에서 ‘개발에 의한 보존(Preservation by Development)’ 정책으로 전환
 - 역사문화자산을 공간계획의 주요 테마로 활용함으로써 획일적인 도시환경에 고유성을 부여하고 이를 통해 세계적 경쟁력을 확보하고자 함
- 벨베드레 정책의 핵심 전략
 - 공간계획 및 개발사업 초기에 역사문화자산 관련 전문가를 참여시켜 문화재와 조화되는 개발로 추진, 역사문화자산을 걸림돌이 아닌 기회로 활용함
 - ‘give and take’ 전략¹⁾을 통해 대립이 아닌 창조적 합의를 유도함

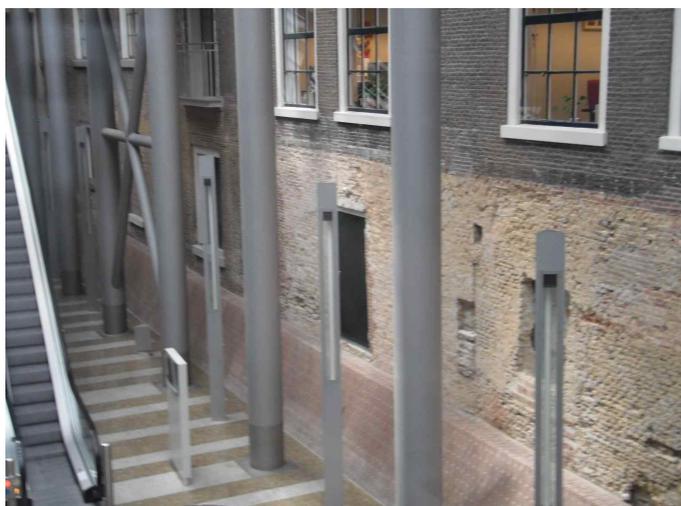
- 벨베드레 정책은 역사문화자산 보전과 관련된 모든 정부기관의 관점과 문제인식을 반영하여 공간적으로 해결하고자 하는 정책으로서, 공간계획의 수립과 실천을 위해 관련기관의 부문별 예산을 집중하여 집행하도록 함
- 중앙정부는 벨베드레 각서를 바탕으로 2000년부터 2010년까지 매년 750만 유로를 지방 정부와 민간단체에 지원하고 있음
 - 주된 지원 내용은 지역의 역사문화자산에 관한 정보수집, 역사문화자산을 활용한 도심재생 및 농·어촌 공간계획 수립, 지역주민에 대한 벨베드레 정책 홍보 및 교육 등임
- 현재 벨베드레 정책을 기초로 「역사문화자산법」을 전면 재개정 중임(2010년 완료 예정)

[그림 1] 네덜란드 벨베드레 정책 추진 사례



암스테르담의 Westergasfabriek(가스 제조장): 벨베드레 정책의 성공적 적용 사례로, 1885년에 건설되어 1989년 역사문화자산으로 지정되었으나 적합한 용도를 찾지 못하고 버려져 있었음. 1996~2003년 동안 복원하여 문화활동을 위한 용도로 전환, 해당 자산의 효과적 보존은 물론 주변 지역경제의 활성화에 기여.

사진출처: www.flickr.com.



네덜란드 헤이그 시내 Binnenhof 주변 역사건축물과 연계하여 신축된 건물의 내부에서 역사건축물을 바라본 모습, 이웃 역사건축물이 지닌 역사적 자취를 그대로 투영하여 신축 건물과의 조화를 꾀한 벨베드레 정책의 건축행위 적용 사례.

1) 문화재 전문가는 해당 역사문화자산의 특성과 성격, 현대적 활용방안에 대한 의견을 제시하고(give), 도시계획가는 해당 역사문화자산을 부각시킬 수 있는 공간계획을 수립함(take).

2. 영국의 역사문화자산 관리 정책

● 영국 역사문화자산 보존·관리 정책의 기틀

■ 영국은 도시계획 수단에 의해 광역적인 역사문화 환경을 보전하고 관리함

- 영국은 1882년 「고대 역사문화자산에 관한 법률(the Ancient Monuments Act of 1882)」을 제정하여 역사문화자산의 보존을 시도하였고, 이후 1944년 「도시 및 농촌계획에 관한 법률(the 1944 Town and Country Act)」, 1967년 「시민 쾌적성에 관한 법률(the 1967 Civic Amenities Act)」을 접목하여 역사문화자산과 그 주변지역 전체를 보존지역으로 지정할 수 있는 제도적 장치로 「도시 및 농촌계획법(the Town and Country Act)」를 마련하였음
- 현재 「도시 및 농촌계획법(the Town and Country Act)」에 의거한 ‘지방계획’을 통해 역사문화자산 주변지역을 관리함

■ 아울러 경관보존 시민단체(Amenity Societies), 자선신탁기금(Charitable Trusts)을 적극적으로 활용하여 역사문화자산 보전에 소요되는 비용을 충당함

- 1877년 설립된 ‘고대 건축물 보호를 위한 시민단체(the Society for the Protection of Ancient Buildings)’를 시작으로 1894년의 ‘국민신탁(the National Trust)’, 1931년의 ‘스코틀랜드 국민신탁(the National Trust for Scotland)’ 등 다양한 경관보존 시민단체와 문화유산보존 관련 국민신탁기금이 설립되어 활동 중임
- 그 예로 ‘국민신탁(the National Trust)’은 3,400만 명 이상의 회원을 가지고 있으며, 잉글랜드, 웨일즈, 북 아일랜드에서 가장 넓은 면적의 토지를 소유하고 있음
- 국민신탁을 포함한 경관보존 시민단체는 지역의 역사적 가치를 지닌 건축물 혹은 사이트를 매입, 정비(복원), 활용하는 총괄적 관리업무를 하고 있음

[그림 2] 영국 바스(Bath) 시내의 국민기금(the National Trust) 상점



로마시대 목욕탕 및 ‘바스 대사원(Bath Abbey)’ 인근에 위치한 국민신탁의 상점. 국민신탁은 역사문화자산을 관리하면서 얻은 수익을 다시 역사문화자산에 재투자하는 ‘순환(revolving)’ 기금 형식을 취하고 있음

● 과거 역사문화자산 관리체계를 포괄적으로 점검하여 새로운 변화 수용

- 2000년 초반 영국정부 산하의 ‘잉글리쉬 헤리티지(English Heritage)’가 주관하여 영국 역사문화자산 관리체계에 대해 포괄적으로 점검하였음
 - 점검 결과를 토대로 2003년 「기존 관리체계 개선을 통한 영국 역사환경의 보존(Protecting Our Historic Environment: Making the System Work Better)」 정책 자문 보고서를 발표
 - 이 보고서에서 최초로 역사환경(Historic Environment)이라는 용어를 사용함으로써 역사적 건조물 이외에 그동안 소외되었던 역사적 사건·사고 관련 공원 및 정원, 전쟁터 등을 보호대상에 포함할 수 있는 기반을 제공하였고, 개별 요소들이 모여 창출해 내는 역사적 경관까지를 주된 보호대상으로 간주
 - 보고서 발표 1년 후인 2004년 영국정부는 기존 관리정책을 개선하기 위한 제안서 성격의 「영국 역사문화자산 보존체계의 점검 및 개선 방안(Review of Heritage Protection: The Way Forward)」 보고서를 발표
 - 이 보고서의 중심 기조는 역사문화자산의 관리는 물론 변화를 수용할 수 있는 법률 체계를 마련하는 것임

● 중세도시와 현대도시의 도시계획적 관리, 에딘버러(Edinburgh)

- 에딘버러는 18세기부터 이미 신도시 개발을 시작하였으며, 18~19세기에 개발된 뉴타운(New Town)과 중세시대의 구시가지(Old Town)를 포함하여 1955년 세계문화유산보전지역(World Heritage Site)으로 등재되었음
 - 에딘버러의 세계문화유산 보전지역은 약 4.5km²에 달하며, 약 4,500개의 개별 건축물이 존재하는데 이 중 75%가 ‘등록유산건축물(the Listed Buildings)’에 속함²⁾
 - 영국 내 주요 관광 및 금융 중심지로 기능하여 2005년 현재 5만 명 이상의 도시 근로자와 2만 4천 명의 도시주민을 위한 현대도시로서의 역할을 성공적으로 수행하고 있음

2) Edinburgh World Heritage, July 2005, The Old and New Towns of Edinburgh World Heritage Site Management Plan, p18.

[그림 3] 에딘버러 올드타운 전경

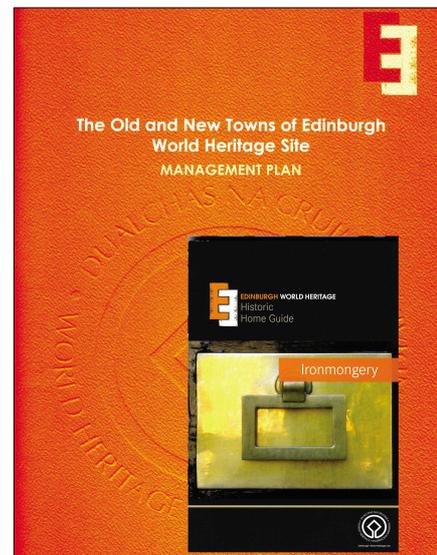


왼쪽 사진은 에딘버러 도심에 위치한 스캇모뉴먼트(Scot Monument) 전망대에서 바라본 에딘버러 올드타운의 모습이며, 가운데와 오른쪽 사진은 올드타운의 신축 건물 모습이다. 현대식 건축물이 많이 지어지고는 있지만 도시 전체적으로 중세시대 도시경관을 유지하고 있다.

■ 에딘버러 세계문화유산 보전지역 관리의 기본방향

- 「도시 및 농촌계획법」에 의거한 ‘지방계획’을 통해 세계문화유산 보전지역 내에도 역사적인 경관과 조화를 이루는 경우에 한해 현대식 건물 신축을 허용하고 있음
- 단, 스케일과 입면디자인 등 건물의 외관 디자인의 질을 철저히 관리하여 새로 짓는 건물 자체가 미래의 역사문화자산이 될 수 있도록 수준 높은 건축만 개발 허용
- 아울러 에딘버러 월드 헤리티지(Edinburgh World Heritage: EWH) 등의 학술기관과 에딘버러시와의 협력을 통해 역사적 진정성을 기초로 한 역사건축물 복원을 추진
- EWH는 세계문화유산 보전지역을 체계적으로 관리하기 위한 관리계획(Management Plan) 수립, 역사건축물의 평가와 복원 기술에 대한 지속적 연구 및 복원 지침 등을 작성
- 역사문화자산의 적극적인 활용 방안을 모색하여 활용을 통한 보전을 추구
- 주요 역사건축물의 특성에 부합하는 새로운 용도를 창출하여 지속적 이용을 통한 보존 방법을 모색

[그림 4] 세계역사문화보존지구 관리계획과 역사건축물 복원지침서



에딘버러 월드 헤리티지(EWH)에서 제작한 관리계획서와 현관문 장식관련 복원지침서

● 역사문화자산을 활용한 도심재생, 카디프(Cardiff)

- 영국 웨일즈의 카디프시는 1980년대 주요 항구로서 명성이 높았으나, 탈도시화에 의한 인구감소와 이에 따른 도심 쇠퇴화가 진전된 도시였음
- 카디프시는 1990년대 말부터 남쪽 카디프만 일대를 재개발하여, 1999년 쇼핑레저단지인 ‘머메이드 퀘이(Mermaid Quay)’를 과거 도크(Dock)시설과 연계하여 조성하였음
 - 1897년 카디프만에 건설되어 현재 1등급 역사문화건축물로 지정된 피어헤드 빌딩(Pierhead Building) 인근에 국회의사당(Senedd)³⁾과 웨일즈 새천년기념 아트센터(Wales Millennium Center)⁴⁾를 건설하여 카디프만 일대를 상업과 정치·문화의 중심으로 탈바꿈시키려는 노력을 하고 있음
- 주변 역사건축물 및 과거 항만시설과 조화를 이루면서도 현대 건축을 대표하는 고품격의 새로운 건축물 입지
 - ‘피어헤드 보존지구(Pierhead Conservation Area)’에 속하며 ‘마운트 스튜어트 스퀘어 보존지구(Mount Stuart Square)’에 직접 면해 있는 ‘머메이드 퀘이’ 쇼핑레저단지의 건축설계는 그 자체가 역사적 건축물이 아닌데도 카디프시의 엄격한 심사를 거쳐 규모와 높이, 입면디자인 측면에서 주변 역사건축물과 조화를 추구
 - 피어헤드 보존지구에 인접한 국회의사당과 웨일즈 새천년기념 아트센터는 인접 보존지구의 경관을 제고하면서 현대적 디자인을 유도하여 기존 역사문화환경과 조화를 도모
 - 반면, 현존하는 역사건축물의 경우에는 과거의 모습에 근거한 유지·보수만을 허용하여 보존지구의 진정성을 확보

3. 국내 역사문화자산과 그 주변 관리를 위한 시사점

- 문화재보존 부서와 도시계획 부서가 긴밀하게 협력하여 광역적 역사문화경관 조성 필요
 - 영국과 네덜란드에서는 개별 건축물 중심의 보존에서 광역적인 역사문화환경의 조성을 통한 보전방법으로 역사문화자산 관리정책을 전환하고, 도시계획의 틀 내에서 역사문화자산이 고유성과 가치를 최대화할 수 있도록 관리하고 있음

3) 2006년 3월 1일 준공.

4) 2004년 11월 1단계 준공, 2009년 1월 2단계 준공.

- 우리나라는 「문화재보호법」에 의한 점적인 문화재보존의 한계를 극복하기 위해 「고도 보존에 관한 특별법」을 제정하였으나, 이는 일부 고도(古都)에 국한된 것으로 전반적인 역사문화자산 보존방법은 점적인 문화재보존에 머물고 있음
 - 앞으로 고도만이 아니라, 일반적인 문화재의 경우도 광역적인 역사문화경관 조성 차원에서 관리될 필요가 있음
 - 이를 위해서는 도시계획부서와 긴밀한 협조체계를 구축하여, 도시계획 체계 내에서 문화재 주변지역이 조화된 형태로 관리될 수 있도록 기능성 중심의 도시계획 개념과 내용이 개선될 필요가 있음
- 역사적 진정성을 추구하되, 새로운 개발에 의한 조화로운 변화를 허용하여 역사문화경관의 발전적 진화를 도모할 필요가 있음
 - 네덜란드와 영국 모두 개발의 걸림돌로 여기던 역사문화자산에 대한 인식을 전환하여, 역사문화자산과 조화된 개발을 유도함으로써, 정체된 지역경제를 활성화시키고 있음
 - 국가 예산만으로 역사문화자산을 보전하기는 어려우므로, 역사문화자산 관련 민간기금 조성방안 및 기타 시장기능에 의한 자발적인 보전체계 구축을 유도할 필요가 있음
 - 영국이나 네덜란드의 경우 보전지역 내 주민에 대한 보상이나 지원이 거의 없는데, 이는 문화재 보전으로 인해 자산가치가 떨어지지 않고, 보전지역일수록 주택가격이 비싸서 그곳에 거주하는 사람들이 자부심을 가지고 살 수 있기 때문임
 - 앞으로 주민에 대한 보상이나 지원책보다는 역사문화자산 보전지역의 생활여건을 개선하여 고품격의 주거환경을 유지시킴으로써, 보전지역일수록 자산가치가 올라가는 환경을 조성하여 주민들의 자발적인 협조체계를 끌어낼 필요가 있음
- 국토연구원 녹색국토·도시연구본부 채미옥 문화국토전략센터장 (mochae@krihs.re.kr, 031-380-0270)
 - 국토연구원 녹색국토·도시연구본부 권태정 책임연구원 (edankwon@krihs.re.kr, 031-380-0248)