한일 명승지정 추이 및 특성에 관한 비교

A Comparison on the Designation Tendency and Characteristics of Scenic Site in Korea and Japan

김 동 현
문화재청 국립문화재연구소

Kim dong-hyun
National Research Institute of Cultural Heritage

요약

본 연구는 한국과 일본의 명승 지정 관련 정책을 비교분석한 결과, 한국과 일본은 법령의 제정 및 지정기준 측면에서 유사성을 지니고 있으나, 문화재보호법 제정이후 독자적인 명승정책의 시행이 이루어져 왔다. 일본은 정원을 중심으로 하는 인문명승이 주를 이루고 있었으며, 한국은 자연명승 중심에서 역사문화명승과 자연명승이 유사한 비율을 보이는 형태로 변화하였다.

Ⅰ. 서론

명승에 대한 제도적 보호는 일제강점기 조선총독부 주도하에 '조선보물고적명승천연기념물보존령'과 '조선보물고적명승천연기념물보존요목'이 제정된 것을 시초로 하고 있다. 또한 근대기를 거치면서 마련된 문화재보호법(1962) 역시 1950년 일본에서 제정된 문화재보호법과 유사한 체계를 지니고 있다.

오늘날 명승 관련 정책은 한일 양국의 문화재보호법 제정 이후 각국의 실정에 맞는 명승의 지정 및 관련 정책 시행을 통해 다른 양상을 보이고 있으나 제도적 기원 측면에서 국내 명승관련 정책이 일본의 영향을 받은 점은 문화재보호법 재정 이후 50년 이상 경과한 현 시점에서 한국과 일본의 명승의 정책이 어떠한 양상을 보이고 있는지, 차후 명승이 나아가야 할 방향이 무엇인지에 대한 검토가 필요하다.

이에 본 연구에서는 양국의 문화재보호법 제정 전후 명승의 지정추이를 살펴봄으로써 명승 관련 정책의 흐름을 비교분석하고 차후 국내 명승의 정책수립에 이바지할 수 있는 기초자료를 마련하고자 한다.

Ⅱ. 연구방법

본 연구는 명승 지정 관련 정책을 중심으로 한국과 일본의 동향을 비교 분석하였다. 문화재보호법 제정 전후의 명승 지정 추이와 이에 따른 특성을 지정기준 및 지정유형으로 구분하여 살펴보았으며, 기타 명승의 지정정책으로 양국의 문화재보호법 상 명승지정에 대한 특기사항을 분석하였다.

Ⅲ. 결과 및 고찰

1. 문화재보호법 제정 전후의 명승 지정 추이

1.1 문화재보호법 제정 전 명승의 지정

20세기 초 일본은 토지개척, 도로 및 철도 개설, 공장의 증가 등 국토개발에 따른 일본 고유의 자연과 풍경, 유적 등이 파괴되고 있었다[1]. 이에 1919년 '사적명승천연기념물 보존법'이 제정되면서 사적, 천연기념물과 함께 기념물 중 하나로 명승의 보호제도가 최초로 마련되었다. 동법률은 매우 가치가 높은 것만을 지정해 보존하는 제도로[1] 오늘날 명승의 52.4%(208개소)가 문화재보호법 제정 이전에 지정된 점은 당시에 활발한 명승지정 양상을 짐작할 수 있다.

한편, 한국은 일제강점기 문화재 관련 법령과 정책이 도입되면서 명승의 보호체계가 마련되었다. 그러나 조선총독부 주도의 정책 시행은 일본의 '사적명승천연기념물보존법'을 그대로 수용하게 되었으며, '고적급 명승', '명승급 천연기념물' 각 2건 등 사적(117건)과 천연기념물(98건) 중심으로 문화재가 지정되면서 별도의 명승지정은 이루어지지 않았다.

1.2 문화재보호법 제정 이후 명승의 지정

일본은 관동대지진(1923)과 2차 세계대전(1939-1945) 이후 전후(戰後) 수습 및 문화재 피해복구를 거치면서, 1950년 '보호'의 개념을 적용한 문화재보호법을 제정하였다. 동법은 이전시기 '사적명승천연기념물보존법'을 준용하였으며, 네 차례의 개정을 거쳐 오늘날에 이르고 있다. 현재까지 지정된 명승은 총 397개소로 문화재보호법 제정 이후 평균 2.8건이 꾸준히 지정되어 왔다.

한편, 한국은 1962년 문화재보호법 제정, 1964년 명승지정기준 마련 이후에도 명승 지정은 이루어지지 않았다. 명승이 최초 지정된 시기는 1970년 1개소가 지정되었으나, 이후 30년간 7개소만이 명승으로 지정되는 등 그 실효성은 미약하였다. 이에 따라 2006년 국가지정문

화재로서 명승의 위계 확보를 위해 명승 활성화정책이 수립되면서, 사적 및 명승 10개소 중 8개소가 명승으로 재분류되었으며, 오늘날 지정된 명승 110건 중 86.4%(95건)이 지정되는 등 명승의 지정건수가 비약적으로 증가하는 성과를 달성하였다.

2. 명승 지정의 특성

2.1 명승의 지정기준

일본의 '사적명승천연기념물보존법'에서는 사적과 천연기념물, 명승을 하나의 기념물로 통합접근하면서 각각의 지정기준을 구분하지 않아, 27개의 지정기준이 제시되었다. 당시 명승의 지정기준은 총 12개로 그 내용을 살펴보면 '유명한' 또는 '특색 있는' 이라는 부사를 각 유형에 적용하여, 일본의 경관을 대표할 수 있는 요소들을 명승으로 지정하도록 하였다.

이는 문화재보호법 제정 이후에도 '일본의 아름다움으로 빼놓을 수 없는 것'을 지정기준에 앞서 제시함에 따라 대표적 경관을 보호하고 있다. 지정기준은 기존 12개에서 11개로 명승 유형의 통합 및 암석과 동혈, 화산과 온천을 추가하여 오늘날에 이르고 있다.

한편, 한국의 명승 지정기준을 살펴보면 '조선보물고적명승천연기념물보존령'에서는 명승의 지정기준을 9가지로 구분하고 있으며, 문화재보호법 제정 이후에도 천연기념물의 성격을 지니는 동굴의 제외, 일부 지정기준의 추가 외에 큰 변화는 나타나지 않았다. 또한 '저명한', '특색 있는'이라는 부사가 각 유형 앞에 제시되고 있어 일본의 '사적명승천연기념물보존법'과 유사성이 확인된다. 이는 문화재보호법 제정이 이전시기 '조선보물고적명승천연기념물보존령'을 따랐으며, 이는 일본의 문화재법령을 기초로 한데서 그 요인을 찾을 수 있다.

명승의 지정기준이 전면 개정되는 시기는 2007년으로 2006년 명승활성화정책의 후속정책으로 볼 수 있다. 이에 따라 '경관', '경승지', '경관적 가치' 등을 중심으로 6개의 지정기준(세부기준 포함 시 9개)으로 구체화, 세분화되어 오늘날에 이르고 있다.

2.2 명승의 지정유형

오늘날 일본의 명승 유형은 총 11개로 인문명승과 자연명승으로 구분하고 있다. 인문명승은 지정기준 1, 2에 해당하며, 자연명승은 3-10에 포함된다. 또한 지정기준 11은 전망지점으로 인문명승과 자연명승에 공통으로 포함되는 사항이다. 이를 토대로 지정된 명승의 비율을 살펴보면, 인문명승은 233건(공원 및 정원 229건, 교량 및 제방 5건, 공원 및 정원과 교량 및 제방 중복 1건 제외)으로 전체 명승 중 58.6%를 차지하고 있다. 특히 공원 및 정원은 전체 43.7%를 차지하는 등 일본의 명승 중 매우 높은 비율을 보이고 있다. 이는 1931년 국립공원법과 1957년 자연공원법을 통해 공원으로 구획된 각지의 명승지가 면적 보호를 받아 유지되고 있었으며, 1974년 문화청의 방침으로 정원지정의 촉진, 정원유구의 발굴 및 복원 후 지정, 근대 정원 및 공원 지정을 중점사업으로 실시한 결과로 판단된다[1].

이외에 자연명승은 1998년 지역성과 시대성을 아우르는 지정중점방침의 조정을 통해 협곡, 폭포, 심연 62건(11.8%), 사빈, 해변, 섬 60건(11.5%), 암석, 동굴 59건(11.3%) 순으로 주를 이루고 있으며, 식물군락지(36건, 6.9%), 산악, 구릉, 고원, 평야, 강(25건, 4.8%), 화산, 온천(5건, 1.0%), 동물서식지(4건, 0.8%)가 명승으로 지정되었다.

한국 또한 자연명승과 역사문화명승으로 구분하고 있다. 자연명승은 명승 지정기준 1, 2, 6에 해당하며, 역사문화명승은 지정기준 5, 지정기준 3, 4는 자연명승과 역사문화명승에 공통으로 해당되는 사항이다. 이를 토대로 명승의 비율을 살펴보면, 역사문화명승 57개소(51.8%), 자연명승 53개소(48.2%)로 비슷한 비율을 보이고 있다.

명승의 최초지정 이후 2005년까지는 자연명승만이 명승으로 지정되어 왔으나, 2006년 이후 역사문화자원에 대한 명승개념의 확장, 명승 지정기준 정비 및 지정 활성화[2]를 통해 오늘날에 이르고 있다.

역사문화명승은 저명한 건물 또는 정원, 중요한 전설지 등 경승지의 개념이 도입되면서 45건(78.9%)로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 저명한 경관의 조망지점 7건(12.3%), 저명한 전설지 4건(7.0%), 아름다운 식물의 저명한 군락지 3건(5.3%) 순으로 지정기준을 만족하고 있었다. 또한 자연명승의 지정기준인 뛰어난 자연경관을 만족하는 사례가 다수 확인되며(21건, 36.8%), 아름다운 식물의 군락지 3건(5.3%) 등이 일부 포함되는 점은 대부분 주변 자연환경이 포함되면서 경관적 가치를 인정받은 것으로 판단된다.

이외에 자연명승은 모두 뛰어난 자연경관을 간직하고 있으며, 자연경관의 저명한 전망지점 8건(15.1%), 역사문화적 가치가 뛰어난 자연환경 및 역사·문학·구전으로 전해지는 저명한 전설지 각 6건(11.3%), 아름다운 식물의 저명한 군락지 및 현저한 가치를 지니는 세계자연유산 각 4건(7.5%), 심미적 가치가 뛰어난 동물의 서식지 2건(3.8%) 순으로 가치를 인정받아 명승으로 지정되었다.

2.3 기타 명승 지정정책

일본은 1952년 기 지정된 명승 중 특별히 가치가 높은 것을 특별명승으로 지정해오고 있다. 오늘날 특별명승으로 지정된 대상은 총 36개소로, 집중적인 보존관리가 이루어지고 있으며, 이중 25개소(69.4%)가 공원 및 정원에 해당한다. 또한 2005년부터 지정된 등록기념물(명승지)은 83개소로 50년 이상의 인공물과 조원문화의 발전과 관련된 자연물을 기념물의 범주에 포함하도록 하였다. 이러한 특별명승과 등록기념물(명승지)의 지정추이는 정원을 중심으로 하는 일본의 명승지정 양상과 동일하게 나타나고 있다.

■ 참 고 문 헌 ■

[1] 국립문화재연구소 2009 명승의 현황과 전망 국제학술심포지엄 자료집

[2] 국립문화재연구소 2011 명승정책 활성화, 그 후 5년 국립문화재연구소