

## 경관의 보호와 관리를 위한 법제화 과정 -국제적 선례를 중심으로-

류제현\*

### The Legislation Process of Landscape Protection and Management: Learning from the Foreign Cases

Je-Hun Ryu\*

**요약 :** UNESCO의 세계유산협약에 의한 문화경관이라는 개념은 유산의 장소(site)를 관리하는 체계를 새로이 제공하고 있다. 유럽경관협약은 경관이 자연유산과 문화유산의 기본적 구성요소가 되며 인간의 복지와 유럽 정체성의 강화에 기여한다고 주장한다. 일본은 일찍이 이러한 국제적 동향을 파악한 나머지 경관법의 제정과 문화재보호법의 개정을 통하여 경관 또는 문화경관의 보호와 관리의 수준을 향상시키려고 노력해 오고 있다. 이제 선진 국가들에서 이미 경관 또는 문화경관이 유산 관리의 중심적 위치에 도달해 있으므로 한국에서도 법률이나 협약을 통하여 경관 또는 문화경관의 정의를 보다 더 명료하게 하는 것이 어느 때보다 절실히 요구된다. 만일 경관 또는 문화경관의 보호와 관리를 위한 법제화가 한국이 선진국이 되기 위한 조건이라면 향후에는 한국의 입장을 고려하는 국제적 선례에 대한 면밀하고도 심층적인 비교·분석이 추가로 요구된다.

**주요어 :** 세계유산협약, 유럽경관협약, 경관법, 문화재보호법, 경관, 문화경관, 자연유산, 문화유산

**Abstract :** The concept of cultural landscape, which is defined in the World Heritage Convention, provides a new framework with which to manage the heritage sites. European Landscape Convention proposes that landscape is the basic component of natural and cultural heritage, which in turn contributes to the improvement of human well-being and consolidation of the European identity. While recognizing the international trend, Japan has strived to improve the level of managing and protecting the landscape and cultural landscape through the enactment of Landscape Law and the revision of Cultural Property Protection Law. Now that landscape and cultural landscape has occupied the core of heritage management in the advanced countries, it is required more than ever that the concept of landscape and cultural landscape should be clarified through the legislation and convention in Korea. If the legislation for protecting and managing the landscape and cultural landscape is prerequisite for Korea to be an advanced country, a careful and in-depth examination, along with the consideration of the Korean circumstances, should be further carried out on the international experiences about the legislation from the comparative perspective.

**Key Words :** World Heritage Convention, European Landscape Convention, Landscape Law, Cultural Property Protection Law, Landscape, Cultural Landscape, Natural and Cultural Heritage

---

이 논문은 한국교원대학교 2012학년도 KNUE 학술연구비 지원을 받아 수행하였음.

\* 한국교원대학교 지리교육과 교수(Professor, Department of Geography, Korea National University of Education), jhryu@knu.ac.kr

## 1. 서론

일반적으로 현대적 도시경관은 획일적 형태와 합리적 해결 방안에 의해 특징지어지므로 정체성과 개성이 결여되어 있다. 전통적 도시경관의 구조물은 지금도 여전히 존재하지만, 보다 더 커다란 규모로 획일화된 경관 속에서 고립된 파편으로 남아 있는 경우가 많고 있다. 경제적 합리화는 전통적 도시경관을 통제하며 동일한 형태로 표준화된 경관 건축물을 생산하도록 유도하고 있다. 또한 글로벌리제이션(globalization)으로 말미암아 모든 지역적 다양성과 경관의 정체성은 인식이 점점 더 불가능해지고 장소의 혼, 즉 *genius loci*가 상실되고 있다.

뿐만 아니라 농촌경관의 새로운 기능에 대한 사회적 요구는 급격히 변화하고 있고 또한 다양화되고 있다. 그 결과 수세기에 걸쳐 형성된 경관 중에서 높은 가치가 있는 것들이 서서히 사라져 가고 있거나, 아니면 불과 수년 만에 완전히 다른 형태로 변형되고 있다. 이러한 현상을 일으키는 내부적 요인은 토지이용의 집약화와 조방화의 추세를 따르는 농업의 경향과 관련되어 있다. 또 다른 한편으로 외부적 요인은 도로와 같은 기간 시설의 개선, 그리고 휴양과 관광에 대한 요구의 증대를 수반하는 도시화와 직접적으로 관련되어 있다. 이와 같은 상황에서 지속가능한 농촌경관의 질은 단지 농민, 자연과 물의 관리자, 휴양 사업가, 공간계획가 등을 포함하는 모든 참여자들의 협력에 의해서만 보장받을 수 있을 것이다.

농민 대부분은 아직도 생업 활동의 중심을 농업에 두고 있지만 앞으로 휴양, 관광, 자연 보전, 물 관리 등과 같은 활동에 대한 수요가 증대될 것이라고 전망하고 있다. 대다수 전통적 농업 지역에서 농업은 이제 더 이상 주요 생산 활동이 아니며 또한 지역 소득의 주요 원천이 아니다. 토지이용의 주변화, 포기, 집약화와 기계화에 따른 문화경관의 변화 과정은 유전적, 생물적 성질의 상실뿐만 아니라 문화유산의 빈곤화와 지방(지역) 정체성의 상실을 초래하고 있다.

그럼에도 불구하고 아직까지 경관을 계획하고 관리하는 전문가들은 예전과 같은 내용과 수준의 경관

의 기능만 생각하고 있으며 개인적 사업가들은 자신들의 이윤만을 기준으로 경관을 평가하고 있다. 하지만 이들 양자는 경관에 있어서 경제적, 사회-문화적, 생태적 지속가능성을 실현하기 위하여 고도로 상호 의존하지 않으면 안 된다. 미래에 향유하려는 풍요롭고 안정된 사회는 우리 주위의 경관에 대하여 자연경관이라는 종래의 단순한 기능을 초월하는 폭넓은 스펙트럼을 가진 기능을 요구한다. 특히 국제적 수준에서 지역의 문화유산의 일부로서 ‘건강한’ 농촌과 도시의 경관에 대한 정치적이고도 대중적인 관심이 증대되고 있다.

UNESCO의 세계유산협약(1992)과 유럽 회의(Council of Europe)의 유럽경관협약(2000)은 바로 이러한 문제의식을 반영하는 것으로 경관 또는 문화적 경관의 보호와 관리를 위한 법제화의 대표적 사례이다. 일본은 일찍이 이러한 국제적 동향을 파악한 나머지 경관법의 제정(2004)과 문화재보호법의 개정(2004)을 통하여 경관 또는 문화경관의 보호와 관리의 수준을 향상시키려고 노력해 오고 있다. 한국의 경우에는 비록 경관법(2005)이 입법화되기는 하였지만 그 범위와 대상이 제한적인 까닭에 국제적 기준에 적합한 수준으로 경관 또는 문화경관의 보호와 관리를 실행하지 못하고 있다(이광운, 2010, 180-185). 이러한 현실을 감안하여, 본고는 세계유산협약, 유럽경관협약, 그리고 일본의 경관법과 문화재보호법을 비교·검토함으로써 한국의 경우에 앞으로 고려해야 하는 경관 또는 문화경관에 관한 연구와 정책의 발전 방향을 모색하고자 한다.

## 2. 세계유산협약과 문화경관

1992년 UNESCO 세계유산위원회는 세계유산목록을 확대하는 전략의 일환으로 문화재의 추가적 범주(category)로 문화경관을 채택하였다. 1992년 10월 프랑스에서 문화경관에 대한 전문가 집단 회의가 개최된 후 세계유산위원회는 “세계유산목록에 문화경관을 포함시키자는 의견을 수용하려면 여섯 개의 문

화적 기준을 단지 약간 변경할 필요가 있을 뿐이다”라고 결정을 하였다(Graeme, 2007, 432). 이와 같이 ‘문화경관’이라는 범주는 1992년 회의 기록으로부터 직접적으로 유래한 것으로 「세계유산협약의 이행을 위한 운영지침」(1995)에 구체적으로 언급되어 있다. 그리고 「세계유산협약의 이행을 위한 운영지침」(2005)은 문화경관에 관하여 그 이전 것보다 더 많은 내용을 포함하고 있다. 제47항에 의하면, 문화경관은 “인간 사회와 취락이 자연환경이 제공하는 자연적 제약 그리고(또는) 기회의 영향, 그리고 외부와 내부로부터 연속적으로 작용하는 사회·경제·문화적 요인의 영향을 받으며 시간을 두고 진화한 과정을 예증하는 것이다”(Graeme, 2007, 433-434).

이러한 운영지침들은 인간과 자연환경의 상호작용이 핵심적 초점이 되고 있는 장소(site)를 보호하는 방법을 제안하고 있다. 이때 등재의 자격이 있는 문화경관의 세 가지 부류는 다음과 같다: (1) 가령 정원이거나 공원과 같이 인간에 의해 의도적으로 설계(design)되고 창조된 것으로 분명히 규정된 경관 (2) 화석 경관이나 지속되고 있는 경관으로 분류되는 유기적으로 진화한 경관 (3) 거의 없거나 전혀 없는 물질적 문화보다는 자연적 요소에 대하여 종교적, 예술적 또는 문화적 관련성을 강하게 가지는 연상적(聯想的) 문화경관(Associative Cultural Landscape)(Rössler, 2006, 355). 그 중에서 특히 연상적 문화경관이라는 범주는 무형적 가치의 인정에 있어서 매우 중요하며 지역 공동체와 토착민들의 유산을 위한 것이다.

세계유산협약에 의하면, 만일 특정한 문화경관에 내재하는 인간과 자연의 상호작용이 탁월한 보편적 가치를 가진다면 이러한 문화경관은 세계유산목록에 등재되기에 적합하다고 평가된다. 이와 대조적으로, 세계 복합 유산의 경우에 탁월한 보편적 가치는 특정한 장소(site)가 문화적 가치와 자연적 가치를 기준으로 평가된다. 1992년부터 2009년까지 문화경관 66개가 세계유산목록에 등재되었다. 그 중에서 5개는 문화유산과 자연유산 기준에 근거하여 등재되었으므로 문화유산인 동시에 문화유산과 자연유산이 혼합된 것, 즉 복합유산으로 분류되었다(Mitchell *et al.*, 2009, 22).

지금까지 세계유산목록에 등재된 다수의 문화경관에는 인간 활동과 인공물이 자연경관과 오랫동안 긴밀하게 맺어 온 관계가 들어 있는 전통적 농업지역이 상대적으로 많다(Graeme, 2007, 435). 특히 세계유산목록에 등재된 유럽의 문화경관에는 포도주를 생산하는 지역이 많이 포함되어 있다. 그 밖에 등재된 다른 농업지역은 담배, 커피, 쌀을 재배하거나 가축을 기르는 곳이다. 또한 문화경관에는 문화적 중요성이 있는 경로, 신성한 장소나 종교적 장소(site), 전통적 토지이용, 그리고 정신적으로 중요한 경관이 포함된다. 이러한 문화경관들은 거의 모두가 2000년 이후 등재되어 왔으며,<sup>1)</sup> 이러한 상황은 세계유산위원회의 전략이 어느 정도 성공하였음을 암시한다(Graeme, 2007, 437).

세계의 문화유산과 자연유산의 보호에 관한 협약(약칭: 세계유산협약)은 UNESCO에 의해 1972년 최초로 채택되었다. 이러한 세계유산협약은 하나의 장소(site)가 자연적 가치든지 문화적 가치든지 그 어느 하나로 인하여 중요하다는 전제에 근거를 두고 있었다. 제1조(문화유산)에는 “인간과 자연의 합작품”이라는 언급이 분명히 들어 있지만, 고고학적이고 역사학적 맥락에서 사람들이 자연과 함께 살았다는 개념이 무시되어 있다. 또한 제 2조(자연유산)에는 식물과 동물에 대한 언급은 있지만 인간에 대한 것이 빠져 있다(Taylor, 2009, 15). 그리하여 세계유산에 등재되는 장소(site)는 자연적, 문화적, 또는 복합적인 것으로 분류되었다. (여기에서 주의를 요하는 사실은 복합유산은 인간과 자연환경의 상호작용과는 무관하게 자연적 기준과 문화적 기준 모두를 기준으로 목록에 등재될 가치가 있는 것이다.)

그러기 때문에 최근까지 세계유산협약은 탁월한 가치를 가지는 문화경관을 인정하기에 충분하도록 그 내용이 고안되어 있지 않았다. 왜냐하면 통상적으로 이러한 문화경관들은 ‘자연적’ 장소(자연유산)가 되기에는 너무나 변형되었으며 ‘문화적 장소(문화유산)’가 되기에는 너무나 ‘자연적’이었기 때문이다(Phillips, 1998, 28). 이러한 상황에서 1992년 세계유산 문화경관이라는 범주의 도입을 통하여 이러한 문

화와 자연의 이분법을 해결하는 방안이 제시되었던 것이다.

자연을 외부의 존재로 보는 견해는 세계에 대한 유럽인의 탐험과 지배의 시대에 만들어진 것이다(Phillips, 1998, 21). 사람을 자연의 반대자로 보는 견해는 20세기 동안 생태학이라는 새로운 과학의 발견에 의해 그 지배력이 더욱 강화되었다. 생태학은 인간의 간섭 속에서 자연 체계가 어떻게 작동되며 얼마나 훼손될 수 있는가를 설명하는 학문이다. 또한 서방 세계에서 경관은 객관적으로 과학적인 의미를 가진 것으로 간주되었다. 이러한 견해는 동남아시아와 동아시아 다수의 국가에서 국립공원에 대한 서방의 개념과 실천을 통하여 모방되어 왔다. 최근까지 세계의 대다수 국립공원에서 자연 상태를 유지하는 정도를 보전의 중요성과 동격으로 보는 경향이 지속되어 왔다. 이에 따라 “세계의 자연 지역 모두가 인간의 간섭에 의하여 그 본연의 가치 대부분을 상실해 가고 있다”고 가정되었다. 문화와 자연의 분리, 즉 인간을 에워싸고 있는 환경으로부터의 인간의 분리로 인하여 자연의 세계와 문화의 세계 사이에 존재하는 상호작용의 관계를 간과하였던 것이다(Phillips, 1998, 27).

1990년대에는 자연과 문화의 이분법적 사고와 미개척지(未開拓地)라는 윤리(Wilderness Ethic)에 대한 비판이 등장하였다. 미개척지 윤리는 개신교를 중심으로 하며 식민주의와 후기식민주의와 같이 협소한 기반을 가진 영어를 사용하는 제국들의 창조물이라고 비판되었다. 이러한 비판은 1970년대와 1980년대를 풍미한 미개척지라는 이념에 대한 반작용이었다. 1970년대와 1980년대에는 서방의 전통을 따르는 자연유산 운동가들 일부가 자연과 문화의 연계 관계(linkage)가 정반합의 변증법적 관계에 있다고 보는 견해, 즉 미개척지라는 이념이 정점에 도달하였다(Taylor, 2009, 10). 극단적으로 말하자면, 미개척지라는 이념은 사람들을 자연의 일부로 보지 않으며 경관을 문화의 산물로 보지 않는 것이었다. 그런데 이러한 견해에 대하여 경관이 인간의 영향을 전혀 받지 않아 왔을 정도로 진정으로 ‘자연’인 경우는 거의 없다는 사실이 제기되었던 것이다. 그리고 인간에 의해 변형된 경관에서 대단한 생물다양성이 발견될 수 있다

는 사실이 확인되었던 것이다(Phillips, 1998, 27).

또한 1990년대는 서부 유럽을 중심으로 문화유산을 관리하는 분야에서 문화경관에 대한 관심과 이해가 확장되는 시대이다. 그 결과 거대한 기념물과 고고학적 유적지, 유명한 건물 집합지, 또는 부유하고 유명한 사람들과 관계가 있는 사적지에 중점을 두는 1960년대와 1970년대의 유산 개념에 도전이 제기되었다(Taylor, 2009, 8). 1990년대 출현한 문화경관 개념에 내재되어 있는 역사의 새로운 의미와 유산적 가치만큼 중요한 것은 우리들이 ‘장소 만들기’에 직접 관여할 수 있다는 주장이 대두되었다는 사실이다. 1990년대 문화경관이라는 관념은 일대 계기를 맞이하였으며 문화유산의 관리와 계획에 대한 사고와 행위에 스며들었던 것이다.

1980년대 후반까지 구미 국가에서 문화유산과 자연유산의 보호 사이에는 어느 정도의 긴장이 있었다. 이러한 긴장은 동방 세계의 가치관보다는 오히려 문화유산이 주로 거대한 기념물과 장소에 놓여 있다고 보는 서방 세계의 가치관에 기인한 바 크다(Taylor, 2009, 14). 또한 이는 자연과 미개척지가 인간과 분리되어 있는 것으로 보는 과학적 사고, 즉 미국에서 대중적 지지를 받은 이상에 부분적으로 기인한 바 크다. 이러한 이분법적 사고에 의하면 문화와 자연은 불편한 관계에 있으며 때로는 서로를 의심하기까지 하는 동반자이다. 실제로, 세계유산의 지정과 등재를 위한 탁월한 보편적 가치를 가진 유산 자산을 평가하는 문화적 기준과 자연적 기준이 「세계유산협약의 이행을 위한 운영지침」(2005)(제77항)에 10개 기준으로 통합될 때까지 상호 분리되어 있었다.<sup>2)</sup>

이러한 시대적 배경 하에서 ‘문화경관’이라는 용어가 공식적으로 등장한 특정한 계기는 영국에서 1984년부터 Lake District Park를 세계 유산으로 등재하는 것을 추진하려는 노력이었다. 이는 대규모의 관광산업은 물론이고 상당히 많은 거주 인구, 그리고 농업과 기타 경제 활동을 포함하고 있으므로 문화경관으로 지정할만한 주된 후보였다. 그래서 세계유산위원회는 이미 등재가 저지된 바 있지만 Lake District Park를 세계유산으로 지정하는 것을 1990년 다시 한 번 고려하였던 것이다(Graeme, 2007, 431). 비록 문화경관

을 가리키는 용어가 1987년에야 비로소 공식적인 기록에 최초로 오르기는 했지만,<sup>3)</sup> 문화경관을 분석하고 평가하기 위한 적절한 기준이 없는 것이 지난 수년 동안 세계유산위원회의 관심사가 되어 왔다는 사실이 인정되었던 것이다.

### 3. 유럽경관협약과 경관

유럽경관협약(European Landscape Convention)은 2000년 10월 이탈리아 플로렌스(Florence)에서 유럽 회의(Council of Europe)에 의해 채택되어 2004년부터 그 효력이 발휘하기 시작하였다(Mitchell *et al.*, 2009, 29). 이는 경관에 관한 법률적 도구로 UNESCO 체제 바깥에서 UNESCO의 세계유산협약과 긴밀한 협력 하에서 개발되었다. 2008년 6월 현재 유럽경관협약이 이미 효력을 발휘하고 있는 유럽 국가는 29개국이다. 그 밖에 유럽경관협약에 서명은 하였지만 아직까지 비준을 하고 있지 않은 국가는 6개국이다(Mitchell *et al.*, 2009, 30). 유럽경관협약의 추진 배경은 농업, 임업, 공업과 광업 분야의 생산 기술, 그리고 도시계획, 교통, 기간시설, 관광, 여가 행위의 발전, 그리고 보다 더 일반적 수준에서 일어나는 세계경제의 변화가 경관의 변형에 지속적으로 영향을 주고 있다는 사실이다.<sup>4)</sup> 이러한 유럽경관협약은 경관이 인간을 둘러싸고 있는 환경의 본질적 특징으로서 지역 문화의 형성에 기여한다는 사실을 인정한 것이다. 또한 이는 경관이 유럽의 자연유산과 문화유산의 근본적 구성요소로서 인간의 복지와 유럽 정체성의 강화에 기여한다는 사실을 인정한 것이다.

1994년 3월 유럽의 지방과 지역의 기관들이 모이는 상임위원회가 개최한 제3차 지중해 지역 회의에서 ‘지중해 경관 현장’을 근거로 하는 결의문을 채택하였다. 이는 유럽 전체의 자연경관과 문화경관의 보호와 관리에 대한 협약의 골격을 제안하는 것이었다(Olwig, 2007, 585). 그 후 협약은 유럽연합 회의(Council of EU)가 아닌 유럽 회의(Council of Europe: 1947년 창립)의 후원 하에서 탄생하였다. 유럽 회의는 국

가의 권력이 아니라 유럽의 도덕적 권위를 대표하며, 법률을 직접 제정하여 집행하는 대신 총 200개에 달하는 각종 협약을 통하여 법률의 제정과 집행을 촉진하는 기관이다. 이에 따라 유럽경관협약은 조직의 법정 행위나 하나의 고정된 법률이기보다는 오히려 법률의 지속적 변화 과정을 지원하는 체제이다(Olwig, 2007, 580). 이는 특히 조인과 비준을 통하여 협약에 가입하는 국가가 유럽경관협약에 대한 실천 의지를 표현할 때에만 오로지 법률적 존재로 성립한다.

유럽경관협약에 가입하는 관계 국가는 유럽연합(EU)과 같은 기관의 권한 집행에 자신을 맡기기 보다는 오히려 스스로 관련 법률 조항들을 제정하여 집행하는 데 동의한다. 시민 각자가 경관의 질을 보존함에 있어서 분명히 일정한 역할을 하지 않으면 안 되지만 공공 기관은 이러한 질을 보장하기 위한 일반적 체제를 규정할 의무를 가지고 있다. 그래서 유럽경관협약은 경관의 보호, 관리, 계획이 모든 사람의 “권리와 의무”를 필요로 한다는 사실을 참작한 상태에서 국가적 차원의 경관 정책을 채택할 것을 권장하고 있다. 그리고 이는 이러한 정책 수행에 있어서 국제적 협력을 구축하는 근거가 되는 일반적 법률 원리를 수립하고 있다(Dejeant-Pons, 2006, 365)

유럽경관협약에 의하면, 경관은 객관적 존재가 아니라 “자연적 요인 그리고/또는 인간적 요인의 작용과 상호작용의 결과에 따라 그 특성이 결정되는 사람들이 인식하는 지역(area)이다”(Olwig, 2007, 580-581). 이는 협약 가맹국들에게 “법률을 통하여, 경관이 사람들 주위 환경의 본질적 구성요소로서 사람들이 공유하는 문화유산과 자연유산의 다양성을 표현하며 사람들 정체성의 기초가 된다”는 사실을 인정하기를 요구하고 있다. 이와 같이 유럽경관협약은 그 동안 과학자, 기술자, 계획가들이 경관을 경치의 한 형태로 인식해 오고 있는 전통적 방식에 잠재적으로 도전이 되고 있는 것이다(Olwig, 2007, 582). 이러한 이유에서 경관은 하나의 입지에 객관적으로 나타나는 경치의 공간적 골격이 아니라, 오히려 토지에 형상을 부여하는 유형과 무형의 사회적, 문화적 실천을 통하여 구성되는 장소(place)이다. ‘경관’이라는 용어의 의미는 과거 20세기 중반까지 국가의 보호 법률과 정책

을 특징지었던 ‘자연 경치의 파노라마’라는 의미, 그리고 근년에 환경 투쟁이 전개되는 동안 제한적으로 사용되었던 ‘환경이나 자연’이라는 의미보다 더 넓어진 것이다:

이제 ‘경관’이라는 용어의 의미는 20세기 중반까지 국가의 수많은 보호를 위한 법률과 정책을 특징지었던 자연 경치(natural scenery)의 광경(view)이나 전경(panorama)이라는 의미보다 더 넓은 것으로 되었다. 또한 이는 최근 환경을 위한 투쟁에서 그 대상으로 자주 제한하는 환경이나 자연이라는 의미보다 더 넓은 것으로 되었다(Scazzosi, 2004, 337).

이와 같이 유럽경관협약의 접근 방법은 경관을 자연과 문화가 지층을 이루고 있는 형태로 보는 전통적 방법에 대하여 어느 정도 도전이 되고 있다. 이때 전통적 접근 방법은 ‘자연’을 식물상과 동물상에 대한 지형적 기반으로 이해하며, ‘문화’를 주로 자연 환경의 요구에 부응하거나 저항하는 인간에 의해 자연에 첨가된 가시적 물체로 인식한다. 이러한 접근 방법은 한편으로 경치의 특성이나 심미적 매력을 강조하지만 또 다른 한편으로 생태적 관계를 강조한다(Olwig, 2007, 581). 하지만 유럽경관협약의 경관은 단순히 자연과학자나 사회과학자가 객관적으로 분석할 수 있는 물리적 사물의 피동적 집합체가 아니라 오히려 지속적으로 변화하는 문화적 인식과 정체성의 산물이다.<sup>9)</sup>

유럽경관협약은 경관이 “자연유산과 문화유산의 기본적 구성요소가 되며 인간의 복지와 유럽 정체성의 강화에 기여한다”고 주장한다(Olwig, 2007, 581). 이러한 의미의 경관에 대한 사람들의 ‘열망’을 연구하는 것은 종래와 같이 경관을 물질적 사물의 집합으로 객관적으로 연구하는 것과 다른 사안이다. 이러한 의미의 경관을 계획하고 발전시키는 것은 대체로 전문가가 되기보다는 오히려 자신들의 일상적 실천과 인식을 통하여 사회적이고 물리적인 경관을 조성하는 사람들이다. 높은 질의 경관을 향유하려는 대중의 희망은 경관의 발전에 있어서 적극적인 역할을 담당한

다. 유럽인들은 자신들의 발언권이 없는 상태에서 기술과 경제의 발전에 의해 자신들의 주위 환경이 변경되는 것을 더 이상 용인하려고 하지 않는다(Olwig, 2007, 581-582). 이제 유럽인들이 추구하는 복지에 있어서 경관은 중요한 역할을 하고 있으므로 경관은 정치적 관심사의 주류가 되고 있는 것이다.

또한 유럽경관협약을 설명하는 보고서에는 시민의 자각이 증대한 문제라는 인식이 다음과 같이 강조되고 있다: “모든 시민은 경관에 대한 지분, 그리고 경관을 보호해야 하는 의무에 대한 지분을 가지고 있다. 그리고 경관의 안녕(well-being)은 공공 의식의 수준과 밀접하게 연결되어 있다. ... 경관에 대한 공식적 활동이 과학자나 기술자 전문가 집단에 의해 독점되는 연구나 행위의 배타적 영역으로 제한되는 것은 더 이상 허용될 수 없다”(Olwig, 2007, 589-590). 이러한 주장은 전문가가 아무런 역할도 하지 말라고 하는 것을 의미하지 않는다. 그 대신 진정으로 요구되는 것은 (비록 틀림없이 유용하더라도) 기술적 전문성보다는 오히려 때때로 당연한 것으로 받아들이는 경관에 대한 일상적 실천을 해석하고 인정하는데 필요한 문화적 전문성이다. 그런데 이러한 경관에 대한 일상적 실천은 오로지 경관의 가치가 인정되고 지속되도록 격려되는 경우에만 지탱될 수 있는 것이다(Olwig, 2007, 591).

유럽경관협약은 대중의 대표자들뿐만 아니라 자연보전단체, 조경학자, 지리학자, 그리고 다른 이해관계집단의 대표들이 참여하는 회합이 오랫동안 연속되어 온 결과이다. 유럽경관협약은 정말로 다양한 분야의 전문가들이 모여 ‘의기투합’하고 ‘상호 합의’를 거쳐 나온 최종 결과이다. 이는 철학적으로나 의미론적으로 경관에 대한 일관된 정의를 반영하지 않고 오히려 실제로 통용되고 있는 경관의 개념과 인식의 차이를 적당히 타협한 것이다(Olwig, 2007, 586). 그럼에도 불구하고 비록 유럽경관협약에 의한 경관의 정의에서 지역으로서의 경관에 대한 인식이 강조되고 있기는 하지만 경치로서의 경관에 대한 인식은 여전히 중요하다. 다시 말해서 경관(landscape)에 대한 상이한 의미는 상호 긴장 상태에 놓여 있는 것이다. 이와 같은 긴장 관계는 경관이 ‘영역(domain)’과 ‘경치

(scenery)' 모두를 의미한다는 상당히 오래된 사실로부터 유래한다.<sup>6)</sup> 이러한 맥락에서 영역은 한편으로 정치, 경제, 문화, 사회에 대한 담론의 대상이 되는 장소(place), 지역(region), 지방(고장)(country), 토지(land)로 이해되기도 하고, 또 다른 한편으로 경치는 미학과 공간에 대한 담론의 대상으로 이해되기도 한다.

유럽경관협약은 유럽 전체의 경관에 대한 보호, 관리, 계획을 증진시키고 경관에 관한 문제 해결에 있어서 유럽 차원의 협력을 조직하는 것을 목표로 하고 있다. 이는 유럽경관협약에 가맹한 모든 국가의 영토 전체에 적용되며 육지, 하천, 또는 해양을 막론하고 자연지역, 도시지역, 준도시지역과 관련이 된다(Dejeant-Pons, 2006, 363). 따라서 유럽경관협약은 탁월한 경관은 물론 평범한 일상적 경관과 황폐한 지역에까지 관여한다. 유럽경관협약에 의하면 경관은 문화, 생태, 환경, 사회의 분야에 있어서 대중의 이익을 대변하는 중요한 역할을 한다. 그리고 경관은 경제 활동에 유리한 자원을 구성하며 이러한 경관의 보호, 관리, 계획은 직접 창출에 기여할 수 있다.

경관은 모든 곳에서 사람들이 누리는 생활의 질을 구성하는 중요한 부분이다: 도시, 농촌, 높은 질의 지역과 퇴보한 지역, 일상적인 지역과 탁월하게 아름답다고 인정되는 지역. ... 경관은 개인과 사회의 복지에 있어서 핵심 요소이다. ... 경관의 보호, 관리, 계획은 모든 사람들의 권리와 의무를 필요로 한다.(유럽경관협약의 前文)

유럽경관협약은 경관에 대한 우수하며 광범위한 현대적 접근 방법을 제안하고 있다. 이러한 접근 방법은 국내·국제적 법률 제정과 적극적 정책에 대한 다양한 유럽 국가의 성숙한 문화적 경험에 근거하고 있다. 더구나 경관이라는 개념은 그 자체가 당대의 상황에 의해 제기되고 있는 문제에 적절히 반응하려는 의도를 반영하기 위하여 새로운 요소들을 포함하고 있다(Scazzosi, 2004, 335). 또한 유럽경관협약을 통하여 다수의 유럽 국가가 공유하는 경관의 개념이 출현하여 점차 하나로 수렴되어 가고 있다는 사실이 확인

된다. 이러한 경관 개념은 문화를 통합하려는 노력, 문화적 정체성을 보전하려는 희망, 그리고 전체 인구의 생활의 질에 대한 관심으로 특징지어진다. 그리고 이는 강조하는 바가 특별한 장소로부터 영역(토) 전체로 이동하고 있다는 사실을 반영하고 있다.

경관에 대한 접근 방법은 북부 유럽 국가와 남부 유럽 국가 사이에 분명한 차이가 존재한다(Scazzosi, 2004, 366-337). 북부 유럽 국가는 주로 생태적·환경적 문제 또는 자연의 보전에 관한 문제에 집중하는 반면, 남부 유럽 국가는 오히려 인간에 의한 변형의 흔적, 장소의 문화적 의미, 형태적이고 시각적인 특징에 관심을 가진다. 노르웨이를 비롯한 북부 유럽에서는 경관에 대한 문화적 시각이 특히 생태 운동이 탄생하는 시기에 점차적으로 약화되었다. 이러한 문화적 시각의 약화는 '자연-생태-환경'에 대한 논제와 '장소의 역사-문화'에 대한 논제를 경관의 개념과 행정의 측면에서 분명히 구분하는 자극이 되었다.

현재라는 시점에서 볼 때 경관의 정책과 문화는 유럽 국가별로 주목할 만큼 서로 다르다. 이는 '경관'이라는 용어 그 자체에 부여된 의미를 이해하는 방식이 유럽 국가별로 서로 다르기 때문에 발생한 것이기도 하다. 실제로, 경관이라는 용어는 그 언어적 기원 자체가 남부 유럽과 북부 유럽 국가끼리 서로 다르다.<sup>7)</sup> 경관의 의미는 국가별로 다양한 문화적 근원에 따라 오랫동안 변화되어 왔으며 지금도 변화하고 있다. 지금까지 진전되고 있는 의미의 수렴에도 불구하고(경관이라는 관점에서) 장소를 인정·관리·통치하는 수단과 방법론이 국가별로 다르게 발전하여 왔던 것이다(Scazzosi, 2004, 338).

비록 경관의 의미가 그 특수성과 유기적 관련성의 측면에서 국가별로 다를지는 모르지만, (특히 영국, 네덜란드, 에스파냐 등 국가를 중심으로 하는) '시각-지각적' 접근 방법과 (독일과 북부 유럽 국가를 중심으로 하는) '자연-환경적' 접근 방법은 가장 널리 통용되고 가장 발전된 것이 분명하다. 하지만 최근에는 (특히 영국과 이탈리아는 물론 프랑스, 폴란드, 독일, 네덜란드 덴마크, 노르웨이 등 국가에서) 장소의 역사-문화적 특성을 독해하고 평가하는 것에 대한 관심이 강화되어 왔다(Scazzosi, 2004, 338). 왜냐하

면 장소의 역사-문화적 특성을 보존하는 것이 지방은 물론 국가 전체의 차원에서 사회적 정체성을 유지하고 배양하는 기초가 된다고 이해되기 때문이다.

유럽경관협약은 엄격한 보전으로부터 보호, 관리, 개선을 거쳐 새로운 경관의 의도적 창조에 이르기까지 그 구체적 특징을 근거로 다양한 유형의 대책을 요구하는 경관에 대하여 유연한 접근을 할 것을 규정하고 있다(Mitchell *et al.*, 2009, 29). 유럽경관협약에 가맹한 모든 국가는 자기 고유의 관례, 관습, 가치기준에 비추어 유럽경관협약의 조항을 재해석하여 현실에 적용하고 있다. 국가별로 상이한 법률에 따르면, (이탈리아를 포함하는) 유럽 국가들은 경관계획, 그리고 도시계획과 토지이용계획의 사이에 존재하는 관계를 행정의 수준에서 다음과 같이 크게 두 가지 방향으로 경험하고 있는 것으로 보인다(Scazzosi, 2004, 345): (1) 경관계획을 위한 연구와 도구들이 토지이용계획으로부터 독립되어 있다. (독일의 경우에는 모든 수준의 경관계획이 토지이용계획으로부터 완전히 독립되어 있는 특수한 도구로 되어 있다; (2) 경관계획을 위한 연구와 도구가 토지이용계획의 일부분을 구성하고 있을 뿐만 아니라 경관의 특수한 문제가 토지이용계획에 삽입되어 있다. (프랑스의 경우에는 도시 수준의 토지이용이 또한 경관의 측면을 취급하지 않으면 안 된다고 법률로 규정되어 있다).

이탈리아에서는 이상과 같은 두 가지 방향 중에서 어느 것이라도 상이한 행정 등급에 있는 지역(방)의 선택에 따라 가능하도록 되어 있다. 그렇지만 유럽경관협약의 입안에 적극적으로 참여한 이탈리아의 입장을 대변하기 위하여 경관을 관리하는 총재의 임무는 Italian Ministry of Cultural Heritage and Activities(한국의 문화재청에 해당하는 정부 기관)의 장관에게 맡겨진 바가 있다(Scazzosi, 2004, 347). 이는 이탈리아가 1999년 10월 경관에 대한 국가 회의를 유럽 역사상 최초로 조직하였으며, 2000년 10월 플로렌스(Florence)에서 열린 유럽경관협약의 조인식을 주관하였다는 사실을 반영하는 것이다.

독일의 경우에는 자연보호를 위한 법률에 근거하여 경관 계획의 엄격한 기하학적 규칙성을 추구하고 있다. 이러한 법률은 특별히 생태적이고도 환경적인

관점에서 영토 전체를 고려하여 자연 지역에 보존법을 적용하기로 선택한 것이다. 프랑스의 경우에는 경관의 계획, 보존, 증진, 참여의 도구가 더 광범위하고 복수적이다. 탁월한 기념물의 보존은 지방의 토지이용계획에 경관이라는 내용 요소를 첨가한 “경관을 위한 특별법(1996)”에 의해 실현되고 있다. 최근에 발전한 지각-시각적 접근 방법을 중심으로 하는 영국의 체계는 ‘자연미’와 이에 따른 휴양적 가치로 인하여 탁월한 (가치를 가지는) 지역을 보존하는데 목적을 두고 있다.<sup>8)</sup> ‘자연미’와 문화유산으로 인하여 그 가치가 탁월하다고 판단되는 지역을 보존하는 전통이 오래된 이탈리아는 비록 중앙집권국가의 역할이 남아 있기는 하지만 경관계획을 지방 차이에 맡기고 있다(Scazzosi, 2004, 347).

#### 4. 일본의 경관법과 문화재보호법

일본에서는 경관이라는 논제가 정책 토론에 소개되기 훨씬 이전부터 이미 유산이 가지는 동산, 부동산, 유·무형의 측면을 모두 망라하도록 유산 개념을 통합하는 새로운 계획이나 접근 방법에 대한 요구가 있었다.<sup>9)</sup> 또한 경관이라는 개념이 소규모 문화지대를 자기 고유의 지방(역) 정체성에 맞추어 개발할 수 있는 보다 더 효과적인 전략에 이용될 수 있다는 의견이 개진되었다. 이러한 전략은 일본에서 지방의 분권화(decentralization)와 경제적 재생과 관계를 가지고 추구하고 있는 일반적 전략과 일치하는 것이었다. 일본의 국토교통성에서는 2002년 4월 도시재생특별조치법의 시행을 계기로 그 동안 정책이 획일적인 도시미관의 형성이라는 한계를 내포하고 있다는 반성과 더불어 도시재생에 있어서 지방(지역) 고유의 미적 가치를 중시하는 방향으로 정책을 전환하였다(최환용, 2005, 40).

2004년 제정된 경관법은 이러한 전략 체계의 일부 분이며, 2008년에는 도시 당국의 경제 재생과 문화적 정체성을 위하여 역사경관의 유지와 증진에 관한 법령, 즉 ‘역사 마치즈쿠리 법(歴史まちづくり法)’ 또



는 ‘역사마을 만들기 법’이 제정되었다(Inaba, 2012, 125). 이때 경관법은 국토교통성, 농림수산성, 환경성이 공동으로 관장하며, ‘역사 마치즈쿠리 법’은 문부과학성, 농림수산성, 국토교통성이 공동으로 관장하고 있다. 그리고 지방자치단체는 제각기 경관법과 ‘역사 마치즈쿠리 법’의 하부에 놓이는 도시 경관 조례를 제정하여 경관법에 의해 보호되는 지대(地帶)와 항목들을 규정하고 있다.

일본에서 경관법은 역사상 전례가 없는 것으로 경관 유산 자원에 관심을 가지고 있는 국가 수준의 상이한 3개 부처, 즉 국토교통성, 농림수산성, 문부과학성의 보전 노력을 조정 내지 통합하고 있다. 이러한 경관법은 원래의 역사적 구조물과 환경을 엄격하게 보존하는 것에 초점을 두기보다는 오히려 “독특한 개성을 가진 활력이 넘치는 공동체”를 창조하는 것을 목적으로 한다(Lennon, 2012, 62).

이러한 경관법(2004)과 연계하여 세계유산협약에 의해 새로이 설정된 ‘문화경관’이라는 범주를 도입하기 위하여 같은 해, 즉 2004년 문화재보호법이 개정되었다. 문화재 보호에 있어서 그 당시 존재하는 체계로부터 빠져 있는 ‘계단식 논’과 같은 농업경관을 어떻게 취급할 것인가에 대한 토론이 문화청(한국의 문화재청에 해당함)의 상이한 부서의 전문가들 사이에서 시작되었다. 1992년 UNESCO 세계유산협약에 새로운 범주로 추가된 문화경관, 특히 진화하는 경관의 사례로 필리핀 코르디에라스의 계단식 논을 등재한 것이 계기가 되었던 것이다(Inaba, 2012, 120).

이와 같이 문화재보호법의 개정을 추진함에 있어서 일본의 문화청은 농업, 삼림, 어업과 관련된 장소(site)에 대한 전국적 지도화를 수반한 제1차 조사 연구를 2000년과 2003년 2회에 걸쳐 진행하였다. 이러한 제1차 조사 연구에 이어 광산·공업, 유통·교통, 주거와 관련이 있는 장소(site)에 대한 제2차 조사 연구를 2005년부터 2007년까지 진행하였다. 그 결과 2011년 2월까지 총 21개소가 지방 정부에 의해 문화경관으로 지정되는 동시에 중앙 정부에 의해 ‘중요 문화경관’으로 선정되었다. 이들은 모두 지방(역)의 문화적 정체성을 대표하는 것들이지만 그 중에서 특히 2개소는 도시를 중심으로 하는 도시 생활과 산업과

관련되는 경관이었다(Inaba, 2012, 122).

하지만 명승이라는 다른 종류의 경관 범주가 또한 존재하기 때문에,<sup>10)</sup> 모든 유형의 문화경관을 문화재보호법(2004)에 의해 새로이 규정된 문화경관의 범주에 포함시키지 않았다. 문화재보호법에 의하면 문화경관이라는 범주의 법률적 정의는 다음과 같이 되어 있다. “‘경관 지역(landscape area)’은 사람들의 생활 양식이나 생계를 이해하는데 절대적으로 필요한 것으로, 사람들의 생활 방식이나 생계, 그리고 지역의 자연적 특징과 관련성을 가지고 발달해 왔다”(Inaba, 2012, 122). 그런데 이러한 내용의 언급은 명승보다는 오히려 민속 문화재의 정의와 더 가까운 것이다. 이러한 범주에 속하는 유형의 문화경관들은 다음과 같은 활동이나 시설물과 관련되는 것들이다.

- 가령 논, 농지 등과 같은 농업
- 가령 건조 재배지나 목초지 등과 같은 인간이 만든 초지나 가축 목장
- 가령 목재용 삼림, 재해 방지용 삼림 등과 같은 삼림
- 가령 양어장, 김 양식장 등과 같은 어업
- 가령 저수지, 수로, 항구 등과 같은 물의 이용
- 가령 광산, 채석장, 작업장 등과 같은 광산업
- 가령 도로, 광장 등과 같은 교통과 통신의 시설
- 가령 가옥이나 대지에 딸려 있는 돌담, 생 울타리, 작은 관목 숲 등과 같은 주택과 취락

그때까지 일본의 문화재 보호법에 있어서 오로지 자연적 요소로 구성되어 있는 경관은 명승(名勝)이라는 범주로 분류되는 것을 제외하면 아무 것도 포함되어 있지 않았다.<sup>11)</sup> 하지만 세계유산협약에 의한 문화경관을 명승이라는 개념을 확대하여 명승이라는 범주에 포함시키려는 생각은 다음과 같은 두 가지 이유로 인하여 추진되지 않았다: (1) 주로 “예술이나 시각적 감상의 관점에서” 평가되는 명승의 가치를 판단하는 조건은 특히 ‘연상적 문화경관’의 유형에 완전히 적합하지 않다; (2) 중앙 정부에 의해 직접적으로 통제되는 체계는 특히 지속적 변화가 불가피한 ‘진화하는 경관’으로서의 문화경관 유형에 적합하지 않다

(Inaba, 2012, 120).

또한 민속 문화재는 “사람들 생활 방식의 변화에 절대적으로 필요한 요소이므로” 가치가 있다는 조건이 문화경관에 적용될 수 있을지는 모르지만 지대(地帶)를 구분하는 계획이 결여되어 있다. 이러한 유형의 경관에 가장 근접하는 것은 1966년 제정된 ‘고도보존법’에 의해 보호를 받는 고도보존지역이었다. 이에 따라 일본의 도시 당국들은 1960년대 후반부터 1970년대 초반까지 제각기 자기 도시의 역사적 환경을 보호하기 위한 조례를 제정하였다(Inaba, 2012: 118). 하지만 이러한 고도보존법은 건축물의 집합을 주요 대상으로 하고 있으므로 자연경관요소를 많이 포함하고 있는 문화경관을 보호하는 것이 불가능하였다. 결국 1975년 도입된 ‘역사적 도시와 촌락’을 보호하는 이른바 전통건조물보존지구제도<sup>12)</sup>를 수정·보완하는 형태가 2004년 개정되는 문화재보호법에 삽입되었던 것이다(Inaba, 2012, 109).

현재 일본에서 문화경관은 문화재의 특수한 범주를 넘어 문화유산에 대한 통합적 접근 방법으로 개발해야 하는 필요성에 대한 논의로 확대되고 있다. 여기에서 질문은 “문화경관이란 하나의 범주인가 아니면 접근 방법인가?”가 되고 있다. 문화경관에 관한 토론은 과거에 분리하였던 자연유산과 문화유산의 개별적 범주를 통합할 정도로 새로우며 전체를 지배하는 접근 방법과 계획을 지향하고 있는 것이다. 그 결과 문화경관이라는 범주는 농업, 삼림, 어업 경관으로부터 시작되었지만 이제는 산업경관과 도시경관까지도 포함하는 매우 광범위한 유산 지역으로 확대되었다(Inaba, 2012, 124). 만일 문화경관의 범위를 농업, 삼림, 어업 경관에만 국한하였다면 기존의 범주인 명승과 구별하기가 더 쉬웠을 터이지만 그렇지 않았기 때문에 문화경관은 때때로 명승보다 더 넓은 의미로 사용되고 있는 것이다. (왜냐하면 명승 대부분에 있어서 그 의미가 세계유산협약에 의해 정의되고 있는 문화경관 중에서 분명히 규정된 경관이나 연상적 문화경관과 중복되기 때문이다).

## 5. 결론 및 제언

도시화되고 글로벌(global)화되고 있는 현대 사회에 있어서 가치가 있는 경관의 요소와 지역이 어떻게 보존되며, 또한 어떻게 기능적으로 유지될 수 있는가에 대한 연구와 토론이 언제나 추구되지 않으면 안 된다. 그런데 이러한 연구와 토론에서 요구되는 것은 경관에 대한 전체론적 관점이다. 전체론(holism)은 전체가 전체를 구성하는 부분들의 집합 이상이 된다는 관념을 표현하는 것이다. 여기에서 ‘전체론적’이라는 의미는 전체를 구성하는 각각의 구성 요소가 오로지 주위의 요소들과 관계를 가지고 자기 위치를 차지하고 있을 때에만 그 중요성을 부여받는다는 것이다. 다시 말해서 각각의 요소는 오직 전체적 맥락이나 그 주위의 요소들에 따라 고유한 의미, 중요성, 또는 가치를 부여받는다는 것이다.

또한 이러한 전체론은 환경이나 지역의 발전, 또는 이에 대한 계획과 관리에서 경관의 다기능성(多機能性)을 인정하고 있음을 의미한다. 과거에는 경관의 자연적 기능이나 환경적 기능에 초점을 맞추었다면 이제는 경관의 문화적 기능과 경제적 기능에도 주목해야 한다는 것이다. 이와 같은 경관의 다기능성이라는 표현은 경관의 생산에 작용하는 물질적, 정신적, 사회적 과정이 다양하다는 사실을 함축하고 있다. 모든 경관에 있어서 다기능성은 생태적, 경제적, 문화적, 역사적, 심미적 기능이 공존하는 가운데 존재한다. 그러므로 이러한 경관의 다기능성을 연구하고 그 결과를 경관의 보호와 관리에 적용하려면 학문의 경계를 초월하는 접근이 요구된다. 토지이용, 토지피복, 경관요소의 분포, 특정한 경관에 대한 기능적 요구뿐만 아니라 경관에 대한 개인이나 공동체의 시각이 또한 고려되어야 한다. 경관에 대한 연구와 토론은 자연과 인간 사회에 혜택을 주는 방향으로 경관의 기능을 최적화하기 위한 도구와 방법을 제공해야 할 것이다.

유럽과 북미 대륙에서 유산 분야의 전문가들은 1980년대 말 건축물별로 문화유산을 평가하는 한계를 절감하고 자신의 관심을 문화경관으로 돌렸다. 그야말

로 1990년대는 특히 유산 분야에서 문화경관에 대한 관심과 이해가 괄목할만하게 확대되는 시대이다. UNESCO의 세계유산협약에 의한 문화경관이라는 개념은 보다 더 넓은 맥락의 중요성을 참작함으로써 유산의 장소(site)를 관리하는 하나의 체계를 새로이 제공하고 있다. 그렇지만 아직까지 유럽과 북미 대륙을 제외한 세계 각국에서 수많은 문화경관이 아직까지 인정되지 않고 있다. 문화경관이라는 개념은 어느 정도는 새롭게 때문에 다른 국가들이 이러한 개념을 현실에 적용하기까지에는 다소 시간이 걸릴 것이다. 하지만 일본은 아시아 국가로서는 예외적으로 문화재보호법의 개정을 통하여 문화경관의 개념을 자연유산과 문화유산의 보호와 관리에 적극적으로 적용하고 있다. 이러한 법률 개정은 유럽을 중심으로 하는 국제적 움직임으로부터 자극을 받은 것으로 현재의 국가적 체계 속에서 명승이라는 범주에 포함시킬 수 없는 지역을 보호하기 위한 것이었다. 이러한 일본의 사례는 분명히 아시아에서 최초로 문화경관을 법률로 보호하는 조처였을 것이다.

유럽경관협약에 의하면, 경관은 단순히 자연과학이나 사회과학자가 객관적으로 분석할 수 있는 물리적 사물의 피동적 집합체가 아니라 오히려 지속적으로 변화하는 문화적 인식과 정체성의 산물이다. 그 이유는 경관이 자연유산과 문화유산의 기본적 구성요소가 되며 인간의 복지와 유럽 정체성의 강화에 기여하기 때문이다. 유럽경관협약은 협약 가맹국들이 경관의 변화를 추적하고 관리하기 위하여 경관의 상태를 평가하고 감시하는 체계를 수립하기에 적합한 경관 목록을 작성하는 것을 권장하고 있다. 유럽의 많은 국가에서 경관을 분류하는 체계가 개발되었으며 “경관 특성에 근거한 지역의 지도화(mapping of character areas of landscape)”가 경관 평가의 기초로 간주되고 있다.

또한 유럽 국가에서 전통적 경관은 아직까지 알려져 있지 않은 평범한 사람들과 토지 관리 전통의 역사에 관한 정보를 많이 간직하고 있다고 평가되고 있다. 특히 전통적 경관을 통하여 지속가능한 발전을 위한 지혜와 영감을 많이 발견할 수 있다고 생각되고 있다. 이러한 지혜와 영감은 비록 과거의 경관을 완전히 복

구할 수는 없다고 하더라도 미래의 경관 관리, 경관의 복구, 새로운 경관의 창조에 대한 결정을 내릴 때 유용하다고 믿어지고 있다. 더구나 보전 계획을 준비하기 위한 문서화 작업에는 목록의 통계적 작성뿐만 아니라, 지방(역)의 지식, 전통, 믿음 등과 같은 무형의 문화요소에 대한 묘사가 요구된다. 이러한 문서화 작업의 질적 측면은 특히 장소가 소멸되거나 되돌이킬 수 없게 변화하는 위험에 빠졌을 때 추가적 심층 연구를 위하여 중요하다.

오늘날 유산 관리 분야에서 경관 또는 문화경관의 평가와 해석은 지금까지 그러하였듯이 결코 개별적 건축물에 적용되는 구체적 기준에 근거할 수 없다. 이제 선진 국가들에서 이미 경관 또는 문화경관이 유산 계획의 중심적 위치에 도달해 있으므로 한국에서도 법률이나 협약을 통하여 경관 또는 문화경관의 정의가 보다 더 명료하게 하는 것이 어느 때보다 절실히 요구된다. 아직까지 문화재보호법에 의해 문화경관이라는 범주가 인정되고 있지 않는 한국의 실정에서 이러한 요구는 더욱 절실하다고 할 수 있을 것이다. 또한 한국에서 경관법의 제정(2005) 이후 비록 산발적이기는 하지만 이미 존재하고 있는 경관법에 대한 개정과 이에 대한 재검토가 시도되었지만 국제적 선례에 대한 비교·분석이 충분히 선행되지 않은 문제점을 가지고 있다. 만일 경관 또는 문화경관의 보호와 관리를 위한 법제화가 국제적 추세를 반영하며 한국이 선진국이 되기 위한 조건이라면 향후에는 한국의 입장을 고려하는 국제적 선례에 대한 면밀하고도 심층적인 비교·분석이 추가로 요구된다. 물론 이러한 비교·분석 작업에는 조경학자와 지리학자는 물론이고 법률학자와 유산 전문가를 두루 포함하는 다방면의 전문가들이 반드시 참여해야만 기대하는 만큼의 성과를 달성할 수 있을 것이다.

## 사사

본 원고는 2013년 6월 21일(금) 대한지리학회와 한국조경학회가 공동으로 개최한 특별 심포지엄 “국가

자산으로서 국토경관의 가치와 역할”에서 발표한 내용을 수정하고 보완한 것입니다. 이와 같이 뜻 깊은 공동 심포지엄의 개최를 위하여 아낌없는 후원을 해주신 대한지리학회 손일 회장님과 한국조경학회 김한배 회장님께 감사드립니다.

### 주

- 1) 문화경관의 장소(site)를 세계유산목록에 등재하는 것은 해당 국가에서 문화재의 해석, 제시, 관리에 커다란 영향을 끼쳐 왔다. 그 대표적 사례는 캐나다로 세계유산 잠정목록에 등재하려는 문화재 중에서 문화경관이 차지하는 비중이 그 동안 현저히 증대되어 왔다. 뿐만 아니라 지정 과정 그 자체는 지역사회의 의식 증대, 자기 고유의 유산에 대한 새로운 자부심, 그리고 전통의 재생과 부활로 이어진다.
- 2) 여기에서 흥미로운 사실 한 가지는 ‘예외적인 자연미’라는 기준이 문화유산과 자연유산의 기준이 통합되기 전에는 자연유산 기준의 하나이었지만 이제는 문화적 기준을 포함하는 통합적 기준의 하나가 되었다는 것이다.
- 3) 이때 UNESCO 세계유산 사무국 회의에서 공식적으로 언급된 것은 문화경관이라는 용어 그 자체가 아니라 문화경관에 속하는 보호경관(protected landscape)과 농촌경관(rural landscape)이라는 용어이었다.
- 4) 실제로 유럽경관협약을 계기로 공간계획 분야에 있어서 차지하는 ‘경관’의 지위가 한층 높아졌으며, 전체론(holism)의 입장에서 경관에 접근하는 경관건축가와 경관계획가를 교육해야 하는 중요성이 특별히 부각되었다.
- 5) 이러한 접근 방법은 그 동안 유럽 사회를 지배해 온 자연과 문화에 대한 이분법적 사고에 대한 반성으로부터 출발하고 있다. 그 동안 유럽 각국에서 경관에 관한 법률, 조례, 계획, 행정 등이 별개의 영역으로 구분되어 있었으며, 자연과 문화에 대한 가치가 경관에 관한 경험적이고 사회적인 가치와 분리되어 있었다. 이러한 상황에서 유럽경관협약은 경관을 그 자체로 인식해야 하는 필요성, 그리고 그 동안 제기되어 왔던 경관계획에 대한 보다 더 전체론적 접근의 필요성을 새삼스럽게 강조하고 있는 것이다.
- 6) 예를 들면, 영어 사전에서 ‘landscape(경관)’이라는 단어를 찾아보면 이는 region(지역)과 picture(회화)라는 상이한 의미를 가지고 있는 것으로 설명되고 있다. 여기에서 region(지역)은 한 countryside(지방이나 고장)의 prospect(경치), 그리고 picture(회화)는 그 내부에 다양한 대상을 가지고 있는 일정한 공간적 범위를 표현하는 그림으로 정

의되고 있다. 이러한 의미의 긴장 관계는 유럽경관협약에 있어서 경관이라는 단어가 때에 따라 서로 다른 의미로 전달되는 원인이 되고 있는 것이다.

- 7) 일반적으로 영어에서는 유럽경관협약에서 ‘landscape(경관)’를 정의하는 주요 단어인 ‘area(지역)’를 함축하는 단어로 ‘countryside(지방이나 고장)’가 곧잘 사용된다. 영어를 제외한 게르만 언어에서는 land(Land)와 landscape(Landschaft)라는 단어가 region이라는 의미로 오랫동안 통용되어 왔지만, 영어에서는 이러한 의미를 전달하는 단어로 country와 countryside가 사용되어 왔다. 이는 영어를 제외한 게르만 언어에서는 landscape(Landschaft)의 일차적 의미, 즉 land(Land)가 지방이나 고장을 의미하는 단어로 변함없이 사용되어 왔지만, 영어에서는 land라는 단어가 단지 자연적 사물이나 토양과 같이 물리적 사물, 즉 토지를 의미하는 단어로 변질되어 왔기 때문이다. 이와 대조적으로 게르만 언어의 landscape(Landschaft)에 대응하는 로망스 언어의 paysage에서 pay는 지금까지 그 원래적 의미, 즉 지방이나 고장을 변함없이 의미해 왔다. 하지만 landscape나 paysage 모두 주로 18-19세기에는 풍경화와 같은 회화적 표현의 대상이라는 의미가 부여되었으며, 이러한 현상은 20세기 초반 프랑스(1930), 독일(1935), 이탈리아(1939), 영국(1949) 등 유럽 국가에서 ‘자연미’, ‘천연기념물’ 또는 ‘회화적 구도(pictorial frame)’를 보호하기 위한 국가 법률이 입안될 때 영향을 주었다.
- 8) 이러한 영국의 전통을 가장 잘 대표하는 것은 잉글랜드 지방에 설정되어 있는 ‘자연미가 탁월한 지역(Area of Outstanding Natural Beauty: AONB)’이라는 보호구역이다. 하지만 유럽경관협약 이후 영국은 경관에 대한 정책의 대상을 ‘경치’를 넘어 ‘역사적 환경(historic environment)’으로까지 확대하고 있다. 예를 들면, ‘AONB를 위한 국가 협회’는 2005년부터 AONB의 관리에 있어서 역사적, 문화적 목표를 지역공동체의 사회적, 경제적 관심사뿐만 아니라, 경관, 야생동물, 지질 등과 통합시켜 나가는 노력을 English Heritage와 공동으로 추진하고 있다. 또한 영국은 2006년 잉글랜드의 자연과 경관의 보전을 책임지는 ‘Natural England’라는 청(廳) 단위의 정부 조직을 새로이 발족시켰다. 이러한 정부 기관의 핵심 목표는 경관의 ‘자연미’보다 더 넓은 범위를 포괄하는 경관을 보전하고 향상시키는 것이다. 여기에서 경관은 아름다운 경치 이외에도 문화유산의 보전을 위한 경계, 기념물, 건축물, 지하의 고고학적 유적 등을 포함한다. 결국 Natural England는 자연 경치를 보호하는 목적뿐만 아니라 잉글랜드의 경관을 보전하고 향상시키려는 심미적, 문화적, 역사적 목적을 가지고 있는 것이다.
- 9) 일본에서 경관의 보호에 관한 법과 제도는 우선 도시계획법과 건축기준법에서 시작되어 역사경관의 보호를 위한 문

화재보호법, 그리고 지방공공단체의 차원에서 자주적으로 제정된 경관조례 등의 순서로 전개되어 왔다.

- 10) 일본은 독일로부터 영향을 받으며 천연기념물(natural monument)이라는 개념을 도입하였으며, 천연기념물에 대한 법률적 체계를 구축하는 과정에서 명승(place of scenic beauty)과 사적(historic site)이라는 개념이 추가되었다. 그 후 일본에서 천연기념물이나 명승과 같이 자연과 관련되는 지역은 유럽 대부분의 국가와는 달리 자연 보전이나 국립 공원이라는 체계와는 별도로 사적을 비롯한 문화유산과 관련되는 지역과 함께 문화유산보호의 체계 속에서 보호되고 관리되어 왔다. 1911년 사적, 명승, 천연기념물의 보존을 위한 법률이 채택되었으며 이를 계기로 경관이라는 개념이 ‘명승’이라는 용어를 매개로 자기 고유의 정체성을 획득하였다.
- 11) 명승(名勝)이라는 개념은 1929년 추가된 산지, 구릉, 고지대, 하천, 샘 등과 같이 대규모 경관이라는 유형을 제외하면 1920년 최초로 규정된 지정 기준에 대한 지침으로부터 오늘날까지 전혀 변경된 바 없다. 명승은 형태의 측면에서 자연명승과 인문명승이라는 두 가지 하위 범주로 분류되며 공원과 정원을 제외한 나머지는 대부분 자연명승에 속한다. 하지만 자연명승으로 지정된 장소의 다수는 문화적 가치와 강력한 관련이 있으므로 문화경관으로 간주될 수 있는 가능성이 충분하다. 현실적으로 자연과 일본인의 관계, 그리고 자연에 대한 일본인의 예민한 감성이 축적된 역사가 일본인의 문화적 정체성을 구성하는 기초가 되고 있다. 그러므로 일본의 명승 다수는 세계유산협약에 의한 문화경관의 세 번째 유형, 즉 연상적(聯想的) 문화경관을 확인하고 보호하는 일본 초기의 사례와 경험을 보여 주고 있는 것이다.
- 12) ‘전통건조물보존지구’라는 제도는 일본의 문화재보호법 제 142조에 기초한 제도로서 “주위의 환경과 일체를 이루어 역사적 풍경을 형성하고 있는 전통적 건조물의 집합으로 가치가 높은 것”을 해당 전통적 건조물의 집합과 “일체를 이루어 그 가치를 형성하고 있는 환경”과 함께 보존하는 것을 목표로 하는 제도이다. 이러한 제도에 의해 일본에서 2010년까지 83개 지구가 지정되었으며, 이러한 지구들은 도시 지역에만 국한되지 않고 농촌과 산지 지역의 소규모 도시와 촌락까지 포함하고 있다. 그런데 이러한 지구 중에서 독특한 문화 지대에 위치한 세 개의 소규모 구역이 결합한 것을 ‘시라카와고와 고카야마 역사 마을’이라는 제목으로 세계유산목록에 등재하였던 것이다.

## 참고문헌

- 이광윤, 2010, “유럽경관협약에 비추어 본 경관법의 현황과 쟁점,” 법학연구, 통권 제30집, 전북대학교, 171-188.
- 최환용, 2005, 일본의 경관보호법제, 한국법제연구원, 서울.
- Akagawa, Natsuko & Tiamsoon Sirisrisak, 2008, Cultural landscapes in Asia and the Pacific: Implications of the World Heritage Convention, *International Journal of Heritage Studies*, 14(2), 176-191.
- Anthrop, Marc, 1997, The concept of traditional landscapes as a base for landscape evaluation and planning: The example of Flanders Region, *Landscape and Urban Planning*, 38, 105-117.
- Anthrop, Marc, 2000, Background concepts for integrated landscape analysis, *Agriculture Ecosystems & Environment*, 77, 17-28.
- Anthrop, Marc, 2005, Why landscapes of the past are important for the future, *Landscape and Urban Planning*, 70, 21-34.
- Dejeant-Pons, Maguelonne, 2006, The European Landscape Convention, *Landscape Research*, 31(4), 363-384.
- Graeme, Alpin, 2007, World Heritage Cultural Landscapes, *International Journal of Heritage Studies*, 13(6), pp. 427-446.
- Han, Feng, 2012, Cultural landscape: A Chinese way of seeing nature, in Ken Taylor & Jane Lennon L., eds., *Managing Cultural Landscapes*, Routledge, London, 90-108.
- Herlin, Ingrid Sarlov, 2004, New challenges in the field of spatial planning: Landscapes, *Landscape Research*, 29(4), 399-411.
- Inaba, Nobuko, 2012, Cultural landscapes in Japan: A century of concept development and management challenges, in Ken Taylor & Jane Lennon L., eds., *Managing Cultural Landscapes*, Routledge, London, 109-129.
- Lennon, Jane, L., 2012, Cultural landscape management, in Ken Taylor & Jane Lennon L., eds., *Managing Cultural Landscapes*, Routledge, London, 45-69.

- Lowenthal, David, 2007, Living with and looking at landscape, *Landscape Research*, 32(5), 635-656.
- Meekes, H. & W. Vos, 1999, Trends in European cultural landscape development: Perspective for a sustainable future, *Landscape and Urban Planning*, 46, 3-14.
- Mitchell, Nora, *et al.*, 2009, *World Heritage Cultural Landscapes: A Handbook for Conservation and Management*, World Heritage Paper 26, World Heritage Center, UNESCO. Paris.
- Olwig, Kenneth, R., 2007, The practice of landscape 'conventions' and the just landscape: The case of the European Landscape Conventions, *Landscape Research*, 32(5), 579-594.
- Phillips, Andarin, 1998, The nature of cultural landscapes: A nature conservation perspective, *Landscape Research*, 23(1), 21-38.
- Reeves, Keir & Chris McConville, 2011, Cultural landscape and Goldfield heritage: Toward a land management framework for the historic South-West Pacific Gold Mining landscapes, *Landscape Research*, 36(1), 191-207.
- Rössler, Mechthild, 2006, World Heritage Cultural Landscapes: A UNESCO Flagship Programme, *Landscape Research*, 31(4), 333-353.
- Scazzosi, Lionella, 2004, Reading and assessing the landscapes as cultural and historical heritage, *Landscape Research*, 29(4), 335-355.
- Sellman, Paul, 2004, Community participation in the planning and management of cultural landscapes, *Journal of Environmental Planning and Management*, 47(3), 365-392.
- Solymosi, Katalin, 2011, Indicators for the identification of cultural landscape hotspots in Europe, *Landscape Research*, 36(1), 3-18.
- Stephenson, Janet, 2008, The culture values model: An integrated approach to values in landscapes, *Landscape and Urban Planning*, 84, 127-139.
- Taylor, Ken, 2009, Cultural landscapes and Asia: Reconciling international and Southeast Asian regional values, *Landscape Research*, 34(1), 7-31.
- Taylor, Ken & Kirsty Altenberg, 2006, Cultural landscapes in Asia-Pacific: Potential for filling world heritage gaps, *International Journal of Heritage Studies*, 12(3), 267-282.
- Tress, Barbel *et al.*, 2001, Bridging human and natural science in landscape research, *Landscape and Urban Planning*, 57, 137-141.
- Tress, Barbel & Gunther Tress, 2001, Capitalizing on multiplicity: A transdisciplinary systems approach to landscape research, *Landscape and Urban Planning*, 57, 143-157.
- 교신: 류제현, 363-791, 충북 청원군 강내면 태성탑연로 250, 한국교원대학교 제2대학 지리교육과(이메일: jhryu@knue.ac.kr, 전화: 043-230-3616)
- Correspondence: Je-Hun Ryu, Department of Geography, Korea National University of Education, 250 Taeseongtabyeon-ro, Gangnae-myeon, Cheongwon-gun, Chungcheongbuk-do 363-791, Korea (e-mail: jhryu@knue.ac.kr, phone: +82-43-230-3616)

최초투고일 2013. 7. 23  
수정일 2013. 8. 6  
최종접수일 2013. 8. 24