

# 조선왕릉 활용사업 분석 및 활성화 방안 연구

박양우

중앙대학교 교수, 문화정책, 문화관광 전공

••

E-mail : ywpark1010@cau.ac.kr

## 국/문/초/목

2009년 조선왕릉 40기가 제 33차 세계유산위원회에서 유네스코 세계유산으로 등재된 후 한국 정부는 『세계유산 조선왕릉 보존관리 및 활용 기본계획』을 발표하는 등 적극적인 정책을 추진하고 있다. 그럼에도 불구하고 조선왕릉의 활용사업은 아직 시작단계라고 할 수 있으며, 이에 관한 학술적 논의도 거의 없는 실정이다.

본 연구는 2009년부터 2014년까지 6년간 문화재청이 추진한 조선왕릉 활용사업 311개 전 사업을 대상으로 분석하였다. 연구방법으로는 문헌조사와 내용분석법을 사용하였다. 내용분석은 문화재청이 제시했던 문화재 활용 유형을 바탕으로 교육적 활용, 관광적 활용, 복합적 활용 및 산업적 활용을 분석틀로 삼았다.

분석결과 조선왕릉 활용사업은 단순한 교육적, 관광적 활용사업에 머물러 있었고, 산업적 활용은 아직 수행되지 못하였다. 또 각 지구관리소별로 유사한 사업들로 구성되어 있고 왕릉별로 독특한 사업이 부족했다. 사업들도 주로 단발성사업이었으며, 투입된 예산도 규모가 작았다. 아울러 정보통신기술(IT)시대에 왕릉현장 위주의 사업에 치중되어 있고 디지털과 온라인을 활용한 융합사업이 미흡하였다. 앞으로 조선왕릉 활용사업에 대한 예산규모의 확대, 왕릉의 독특한 콘텐츠 개발, 산업적 활용사업의 개발, 온라인과 디지털 융합사업 개발, 조선왕릉 활용을 위한 새로운 중장기 계획의 수립 등이 필요하다.

※ 이 논문은 2014년 6월 30일 문화재청 주관 「조선왕릉, 세계유산 등재 5주년 기념 포럼: 세계유산 조선왕릉 보존·관리 및 활용 방안 마련을 위한 포럼」에서 발표한 내용을 바탕으로 보완 수정하여 작성하였다(문화재청 조선왕릉관리소 2014:159~185).

주제어 조선왕릉, 유네스코 세계유산, 문화재 활용, 활용유형, 내용분석

투고일자 : 2014. 07. 22 | 심사일자 : 2014. 10. 15 | 게재확정일자 : 2014. 10. 27



## 들어가는 글

지난 2009년 6월 26일 스페인 세비아에서 열린 제33차 세계유산위원회에서 조선왕릉 40기가 유네스코 세계유산으로 등재되었다(문화재청 2009a). 이를 통해 조선왕릉의 문화유산적 가치는 물론 우리 문화재의 역사성과 우수성을 해외에 알리는 기회가 되었다. 한편으로 그간 조선왕조의 대표적 문화유산이라고 할 수 있는 궁궐, 종묘에 비해 관심이 덜했던 조선왕릉에 대한 관심을 제고시키는 계기가 되었다.

1962년 문화재보호법이 제정된 이래 우리나라에서 문화재관리 정책의 주관심사는 원형보존이었고, 문화재활용은 금기시되거나 소외되었다고 할 수 있다. 그러나 최근 들어 문화재활용이 문화재보호와 함께 문화유산의 가치를 확산시키고 인류 문화발전에 기여하며 문화재에 관한 관심을 높일 수 있다는 점에서 활용에 관한 정책적 필요성이 증가하고 있다(문화재청 2013: 1~2).

박근혜정부 들어 4대 국정기조에 국민행복과 문화융성을 포함시킨 것은 문화정책사에서 상당히 의미 있는 작업이라고 할 수 있다. 문화융성은 인간다운 삶, 품격 있는 사회, 문화예술 향유가 어우러질 때 가능한 것이고, 국민행복 또한 사회에 문화가 가득할 때 가능하다고 할 수 있다. 그러므로 문화적 자산을 단순히 보존하는 것에 그치지 않고, 이를 잘 활용함으로써 많은 사람들이 문화를 충분히 향유할 수 있을 때 비로소 문화가 융성하고 결과적으로 국민행복도 이룰 수 있을 것이다(박양우 2013: 15~31). 최근 문화정책 또한 문화창조력의 제고(enhancing), 문화경제의 증대(economy)와 더불어 국민의 삶에 기여하는 측면이 강조되면서 문화향수권 확대(spreading)를 위한 다양한 정책들이 추진되고 있다(박양우 2008: 653). 문화재정책의 흐름도 이 같은 문화정책의 흐름에서 예외일 수 없다.

이 같은 추세에도 불구하고 문화재관리의 보수성 때문에 문화재활용에 관한 학문적 연구는 아직 시작단계라고 할 수 있다. 조선왕릉은 그동안 일반인이 쉽게 대하기 어려운

성역으로서 경원시 되거나 가족이나 직장인들이 산책하거나 소풍가는 정도의 장소로 인식됨으로써 문화콘텐츠로서의 다양한 기능을 발휘하지 못했던 것이 사실이다(문화재청 2009c: 541). 그러다 보니 조선왕릉 활용에 관한 사업은 물론 학문적 연구도 덩달아 미진한 상황이 되었다.

그동안 진행된 조선왕릉에 관한 연구를 몇 가지로 분류해 보면 왕릉의 건축과 공간구성에 관한 연구(이영 1992; 이창환 1999; 이희중 2001; 김기덕 2007), 재실 건축과 공간에 관한 연구(김동인 1993; 이정 1997; 이영환 2000) 등이 주를 이루고 있다. 조선왕릉의 활용에 관해서는 몇 차례의 연구가 진행되어 왔으나 학술적으로 이 분야에 관한 연구는 불모지나 다름없다(박구원 외 2007). 이 분야에 대한 정책적 연구는 문화재청이 주도했다고 할 수 있다. 앞서 언급한대로 2009년 6월 조선왕릉 유네스코 세계유산 등재 직후인 같은 해 9월 30일 문화재청(2009b)은 『세계유산 조선왕릉 보존관리 및 활용 기본계획』을 발표하여 조선왕릉 활용방안의 대강을 제시하였다. 아울러 문화재청(2009c)은 한국문화재보호재단에 의뢰해 『조선왕릉 재실 보존관리 및 활용방안 마련 연구』 보고서를 발간하였다. 조선왕릉의 활용에 대한 학문적 연구가 아직 미진한 상태에서 정부의 정책이 앞서가고 있는 셈이다.

본 연구는 문헌을 통해 문화재 일반과 조선왕릉의 활용에 관한 여러 논의를 고찰하고, 조선왕릉이 유네스코 세계유산으로 등재된 2009년부터 2014년까지 문화재청이 추진한 조선왕릉 활용사업 311개를 전체표본으로 삼아 내용분석법을 통해 분석한 다음 이 분석결과와 선행연구한 문헌을 바탕으로 조선왕릉 활용방안을 제시하고자 한다. 문화재 활용에 관한 연구는 수요자인 국민들을 대상으로 설문 등을 통해 의식과 태도 등을 조사한 후 이를 바탕으로 활용방안을 제시하는 것이 객관화를 위해 나은 방법일 수 있으나, 본 연구는 이 분야 연구가 매우 미진한 상황을 감안하여 문헌고찰과 내용분석법을 통해 탐색적 활용방안을 제시하고자 한다.

# 조선왕릉 활용에 관한 이론적 고찰

## 1. 문화재활용의 개념과 정책의 방향

### 1) 문화재활용의 개념

문화재활용에 대한 학문적 연구는 그리 많지 않지만 이제까지의 선행연구를 통해 몇 가지 견해들을 정리해보면 다음과 같다. 문화재청(2006: 31; 2007: 16)은 문화재를 단순히 이용하는 것이 아니라 문화재가 가진 가치나 기능 또는 능력을 잘 살려 지속가능하게 하는 행위, 곧 문화재가 지닌 역사적·예술적·학술적·경관적 가치나 기능 또는 능력을 효율적으로 사용하는 행위를 문화재활용이라고 정의하였다.<sup>01</sup> 장호수(2011: 336; 2012: 79)는 문화재활용을 문화유산에 담긴 가치나 기능을 찾아내어 새롭게 생명을 불어 넣거나 변용 과정을 거쳐 새로운 가치를 만들어 내는 것이라고 정의하였다. 김창규(2012: 282)는 문화재청의 정의를 차용한 것으로 보이는데, 문화유산을 단순히 이용하는 것이 아니라 그것이 가지고 있는 가치나 기능 또는 능력을 잘 살려 지속가능하게 이용하는 행위로서 문화유산이 가진 역사적·예술적·경관적 가치나 기능 또는 능력을 살려 효율적으로 이용하는 행위라고 정의했다.

이 밖에도 최근 논문을 발표한 류호철(2014: 6)은 위의 견해들은 문화재활용을 문화재를 이용하는 행위로 제한함으로써 오늘날의 문화재활용 추세를 담기에는 그 범위가 협소할 뿐만 아니라, 문화재를 이용 대상, 즉 객체로만 인식하는 한계가 있다고 비판하며 다음 장에서 보듯이 다양하고

입체적인 시각에서 접근하기도 하였다. 문화재활용에 관한 논의는 다음의 문화재 활용유형을 통해서 보다 구체화할 수 있을 것이다.

### 2) 문화재활용 정책의 변화

앞서 언급한대로 이제까지의 우리나라 문화재관리 정책의 중심은 원형보존 관리라고 할 수 있다.<sup>02</sup> 물론 1962년 제정된 문화재보호법은 제1조<sup>03</sup>에서 문화재보존과 함께 문화재활용에 관한 규정도 포함하였지만 이는 다분히 선언적 의미가 강했고, 실제로 문화재관리국과 문화재청의 관리업무는 문화재 보호에 역점을 두어 왔다(문화재청 2013: 13). 이는 류호철(2014: 5)이 말한대로 문화재를 보호 대상, 또는 과거의 자취를 담은 단순한 '잔존물'(survivals or relics)로만 생각한 것이 아니라, 활용가치를 가진 생산적 산물로도 인식하고 있었음을 말해주지만 얼마 전까지만 해도 문화재활용은 관람이나 향유 등 제한적이고 소극적인 것이었다.

서구의 경우는 비교적 일찍이 문화재활용의 중요성에 관한 인식을 가졌다. 이미 1970년대에 문화재를 방문하여 보다 심층적인 문화재의 이해와 체험을 추구하는 문화재관광의 중요성이 대두되면서 문화재활용은 자연스런 현상으로 인식되었다(Tighe 1986: 2~5). 그러다 1990년대 중반에 들어서서는 문화재관광이 대중관광의 형태로 보편화되면서 더욱 문화재활용의 중요성이 커지게 되었다(Richards 1996: 19~46; Antolovic 1999: 103~118).

이에 반해 우리나라의 문화재활용 정책은 1997년 문화재 활용을 강화한 문화재보호법이 개정되면서부터 새 국면을 맞게 되었다(문화재청 2013: 13), 2000년대에 들어서면서 큰 변화가 일어났다. 문화재청은 2006년에 『문화재 활용을 위한

01 통상적으로 문화재(cultural properties)는 문화유산(cultural heritage)과 같은 의미로 쓰이기도 하고, 문화유산(cultural heritage)과 자연유산(natural heritage)을 포괄하여 문화재라는 용어를 쓰는 견해도 있으나 이에 관한 학계의 통설적 정의는 아직 없다고 할 수 있다(류호철 2014: 5). 문화재청(2006: 31; 2007: 16)의 위 보고서들에서는 '문화재' 대신 '문화유산'이라는 용어를 사용하고 있으나 본고에서는 문화재보호법의 공식용어인 '문화재'라는 용어로 대체하였다. 문화재청 공식 홈페이지에서는 '문화재청'을 'Cultural Heritage Administration'로 표기하였는데, '문화재'를 'cultural heritage'로 쓰고 있음을 의미한다.

02 「문화재보호법」 제3조(문화재보호의 기본원칙) 문화재의 보존·관리 및 활용은 원형유지를 기본원칙으로 한다.

03 「문화재보호법」 제1조(목적) 이 법은 문화재를 보존하여 민족문화를 계승하고, 이를 활용할 수 있도록 함으로써 국민의 문화적 향상을 도모함과 아울러 인류문화의 발전에 기여함을 목적으로 한다.



정책기반 조성 연구』보고서를 발간하였고, 2007년에는 『문화재 활용 가이드북』을 발간하였으며, 2013년에는 『문화유산 활용 종합계획 수립 및 제도 정비 방안 마련 연구』를 발간함으로써 그동안의 소극적인 문화재활용 정책에서 적극적인 문화재활용 정책으로 전환하기에 이르렀다.

### 3) 문화재활용의 유형

문화재활용의 유형은 문화재활용 관련 사업을 분석하는데 있어서 실제로 가장 효과적인 기준이 될 것이다. 장호수(2006: 163~169)는 문화재활용에 관해 그 사례를 중심으로 학교교육과 사회교육 프로그램 개발, 국가 브랜드화와 지역 브랜드 개발, 주제공원, 거리만들기와 마을만들기, 근대건축물 재생과 활용, 문화재 복원 및 재현과 새로운 기술, 전통만들기 등 일곱 가지를 들었다. 문화재청은 문화재활용 정책 뿐만 아니라 이에 관한 연구도 주도해왔다고 할 수 있는데, 시기별로 유형 분류에 조금씩 차이를 두고 있다. 2006년 발간한 『문화재 활용을 위한 정책기반 조성 연구』<sup>04</sup>와 2007년 발간한 『문화재 활용 가이드북』<sup>05</sup>은 주로 목적을 기준으로 관광화, 교육화, 산업화, 상품화로 분류하였다. 2010년에는 『문화재 유형별 활용 길라잡이』<sup>06</sup>를 통해 문화재 활용 유형을 세 가지 기준에 따라 분류했다. 즉, 활용유형(대상 측면)에 따라 유교문화재형, 전통마을형, 유적지형, 자연·명승형, 근대문화재형, 무형문화재형, 역사 인물지형, 공공시설형 등 여덟 가지로, 서비스 목표(정책주체 측면)에 따라 오락형(엔터테인먼트 EN), 교육형(에듀테인먼트 ED), 감성형(이모테인먼트 EM) 등 세 가지로, 향유형태(정책향유층 측면)에 따라서 TEPS, 곧 관광형(Tour), 답사형(Experience), 참여형(Program), 체류형(Stay) 등 세 가지로 분류하였다. 한편 류호철 외(2012: 42~43)는 문화재청이 발간한 『문화재 활용 기본계획 연구』에서 현재화, 대중화, 산업화, 세계화, 활용기반

강화로 분류하였다.

문화재청은 2013년 12월 『문화유산활용 종합계획 수립 및 제도 정비 방안 마련 연구』를 발간했는데, 이제까지의 연구를 정리하면서 문화유산 활용 분야를 일차적으로 교육과, 관광, 산업으로 요약하였다(문화재청 2013: 49). 나아가 문화유산 활용 활성화 종합계획을 제시하며 최종적으로 활용분야를 예술적 가치 분야, 사회적 가치 분야, 교육적 가치 분야, 경제적 가치 분야 등 네 개로 분류해서 제시하였다(문화재청 2013: 65~66). 류호철(2014: 10~14)은 위의 견해들을 점검한 뒤 활용목적에 따라 문화재 향유, 교육적 활용, 학술적 활용, 지역적 활용, 경제적 활용, 세계적 활용 등 여섯 가지로, 활용 형태를 기준으로 단독 활용, 연계 활용, 융합 활용 등 세 가지로, 활용방식에 따라 원형활용(현재화)과 변형활용(현대화) 및 직접(1차적)활용과 간접(2차적)활용으로 분류했다.

## 2. 조선왕릉의 개념

### 1) 왕릉의 성격과 역사적 개관

왕릉은 전근대 왕조사회의 역사적 산물이다. 왕조사회의 중심은 왕실에 있었고, 왕실은 왕과 왕비 그리고 세자와 세자빈이 중심을 이루고 있다. 그러므로 왕과 왕비의 즉위와 책봉 의식은 물론 봉어와 이후의 의식들은 왕실의례로서 경건한 격식을 갖추어 진행되었다. 특히 유교사상이 지배했던 조선시대에 들어서 조상숭배의 가르침에 합당한 숭모제례(崇慕祭禮) 의식은 더욱 공고해졌다(문화재청 2009c: 13).

조선시대 왕실 가족의 무덤은 피장자의 신분에 따라 규 모나 관리, 제향 등에 차별을 두었다. 왕과 왕비의 무덤을 능(陵)이라 불렀고, 추존왕과 왕비의 무덤도 역시 능으로 봉릉(奉陵)하여 격상하였다. 왕세자와 왕세자빈의 무덤은 원(園)이라 불렀고, 왕의 자리에 오른 왕의 친부모의 무덤도 원으

04 문화재청, 2006, 『문화재 활용을 위한 정책기반 조성 연구』 40.

05 문화재청, 2007, 『문화재 활용 가이드북』 31.

06 문화재청, 2010, 『문화재 유형별 활용 길라잡이』 10.

로 봉원(奉園)하였다. 나머지 왕족, 곧 대군이나 공주, 후궁들의 무덤은 묘(墓)라 불렀다. 조선왕조 및 대한제국에 조성된 능은 태조 건원릉에서 순종의 유릉까지 42기가 있다(문화재청 2009b: 25; 2009c: 13, 15).

## 2) 왕릉의 공간구성과 형태

조선시대 왕릉은 유교사상과 풍수사상이 결합한 토대 위에서 조성되었다. 그래서 능역은 생전의 신분상의 위계질서가 반영되어 조성되었다. 또한 왕릉은 일반 무덤과 마찬가지로 산 자와 죽은 자가 만나는 성스러운 곳으로 간주되었다. 왕릉은 한양에서 4킬로미터 밖 40킬로미터 이내의 장소에 배산임수(背山臨水)의 지형을 갖춘 비산비야(非山非野)의 땅을 풍수사상에 따라 그 능역이 선정되었다(문화재청 2009b: 26).

조선왕릉은 크게 진입공간(進入空間), 제향공간(祭享空間) 그리고 능침공간(陵寢空間) 등 세 부분으로 공간이 구성되었다. 진입공간은 왕릉을 관리하고 제례를 준비하기 위한 공간으로 왕릉 관리인이 머무는 재실(齋室)이 있고, 제례 시 필요한 향과 기물을 보관하는 향대청(香大廳), 전사청(典祀廳)이 있다. 제향공간은 제사를 드리는 곳으로 입구인 홍살문, 중간 길인 신도와 어도, 곧 참도, 제수가 진설된 정자각(丁字閣), 축문을 태우는 예감, 능을 지키고 제수를 준비하는 수복방(守僕房)과 수라간, 비각(碑閣) 등이 있다. 능침공간은 대부분 원형의 봉분 양옆과 뒤쪽 삼면으로 곡장을 두르고, 그 둘레에 소나무를 심어 봉분의 존재를 강조하였으며, 봉분 둘레에는 병풍석과 난간석을 두르고 봉분을 수호하는 각 두

쌍의 석호, 석양을 세우는 것을 기본으로 삼았다. 또한 문인석, 무인석, 혼유석, 망주석, 향로석 등 다양한 석물을 세웠다(문화재청 2009b: 26~27).

이처럼 왕릉은 그 위치와 배치, 공간구성과 형태 등을 볼 때 왕조의 통치와 권위, 제향 등 철학적·정치적·제례적·역사적 의미를 갖는다고 할 수 있다. 이뿐만 아니라 경관과 환경, 문화예술, 관광 등 다양한 측면에서 귀중한 문화자원이요 보고라고 할 수 있다. 특히 왕릉이라는 장소가 갖는 정체성(authenticity)은 문화재관광에서 강조되는 이미지와 브랜드 측면에서 그곳을 찾는 이들에게 매우 중요한 요인이다(Ooi 2002).

## 3. 조선왕릉 활용 정책 개관

### 1) 조선왕릉 활용정책 현황

조선왕릉은 현재 문화재청이 직접 관리주체가 되어 관리하고 있다. 문화재청은 2009년 8월 11일 「세계유산 조선왕릉 보존관리 및 활용대책 마련을 위한 포럼」을 통해 도출된 내용을 정리하여 조선왕릉의 체계적인 보존관리와 활용을 위해 중장기 계획으로 마련한 『세계유산 조선왕릉 보존관리 및 활용 기본계획』을 발표하였다. 이 계획은 그간 부분적으로 접근해 왔던 조선왕릉에 관한 관리계획을 종합적인 시각에서 접근해보려는 최초의 시도였다고 할 수 있다. 이 계획은 유네스코의 등재 권고사항을 이행하기 위한 내용을 포함해 조선왕릉의 보존과 활용이라는 양 측면을 고려하였으나 <표 1>

【 표 1 】 조선왕릉 보존관리 및 활용 기본계획 투자규모

(단위: 억 원)

과제명	계			비고	
	계	단기	장기		
계	4,933.5	2,453.4	2,480.1		
체계적 보존관리	조선왕릉 능재복원	3,794.2	1,314.1	2,480.1	
	방재시스템구축	260.0	260.0		
	관리소 이전·건립	189.2	189.2		
	조사·연구 체계 확립	27.0	27.0		
	소계	4,270.4	1,790.3	2,480.1	



과제명	계			비고
	계	단기	장기	
관광자원화	탐방안내 및 홍보실 건립	249.6	249.6	
	조선왕릉 안내판 정비	24.0	24.0	
	조선왕릉 안내시스템 마련	51.0	51.0	
	재실·정자각 문화공간 활용 (제향, 제기구 제작 등)	56.5	56.5	
	비공개 조선왕릉 개방	30.0	30.0	
	<b>소계</b>	<b>411.1</b>	<b>411.1</b>	
교육·홍보	기록문서 번역 등	7.0	7.0	
	문화콘텐츠 제작	10.0	10.0	
	문화학교 운영	25.0	25.0	연간 5억 소요
	안내해설 요원 확충 등	210.0	210.0	연간 21억 소요
	<b>소계</b>	<b>252.0</b>	<b>252.0</b>	

에서 보는 것과 같이 기존의 문화재관리 정책의 틀에서 크게 벗어나지 않고 보존관리 측면을 주로 강조하고 있음을 알 수 있다. 이 기본계획에 따르면 조선왕릉 관리를 체계적 보존관리, 관광자원화, 교육·홍보 등 3대 분야 13개 과제로 설정하여 단기 약 2,400억원, 장기 약 2,500억원 총 약 4,900억원을 투입하기로 하였다.

## 2) 조선왕릉 활용정책과 방문객 추이

조선왕릉의 유네스코 세계유산 등재 이후 국내외 관광객이 크게 늘 것으로 예상되었으나, <표 2>에서 보듯이 관광객 수는 크게 늘지 않았다. 세계유산 등재해인 2009년 약간

늘었고, 이후 소강상태를 이루더니 2013년엔 오히려 감소하는 추세를 보이고 있다. 다만, 외국인 방문객은 등재 이전에 비해 큰 폭으로 늘었다. 등재 이전인 2008년 6,656명에서 등재된 2009년에는 22,124명으로 늘어났으며, 2010년에는 87,194명, 2011년에는 89,885명으로 늘어났다. 2013년도엔 41,535명으로 뚝 떨어졌다. 2013년 우리나라를 방문한 외래 관광객 수가 12,175,550명임을 감안할 때<sup>07</sup> 조선왕릉 외국인 방문객 수는 증감율과 관계없이 절대 수에 있어서 매우 미미하다고 할 수 있다. 이 같은 방문객 추이를 통해 볼 때 유네스코 세계유산 등재 이후 아직 5년여의 기간 동안 조선왕릉 활용정책은 관광측면에서 별 영향을 끼치지 못하고 있다고 볼 수 있다. 조선왕릉 방문객 추이는 <표 2>와 같다.

【 표 2 】 조선왕릉 방문객 추이

(단위: 억 원)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	증감율
유료	955,168	922,439	1,080,161	1,003,091	929,285	886,780	-4.6
무료	1,041,195	1,130,708	959,644	1,034,595	1,118,523	1,089,701	-2.6
합계	1,996,362	2,053,147	2,039,805	2,037,686	2,047,808	1,976,481	-3.5
외국인	6,656	22,124	87,194	88,618	89,885	41,535	-53.8

자료 : 문화재청, 2014, 『2013년 문화재청 주요업무 통계자료집』

07 한국관광공사 홈페이지(kto.visitkorea.or.kr)의 한국관광통계 참조.

# 조선왕릉 활용사업 분석

## 1. 분석설계

### 1) 분석틀

문화재정책을 다루는 학계에서는 아쉽게도 아직까지 다양한 문화재활용 사례와 경향을 포괄할 수 있는 문화재 활용의 틀을 정립하지 못하고 있는 실정이다(류호철 2014: 6). 본 연구에서는 논의의 명확성을 높이고 현실적인 대안 제시를 위해서 문화재 활용유형을 기반으로 분석틀을 마련하였다. 본 연구에서는 앞에서 살펴본 활용유형 중에서 조선왕릉에 관한 활용사업이 활성화되어 있지 않은 현실을 감안하여 입체적이고 다양한 분류보다는 단순하지만 전 사업을 포괄할 수 있는 분류방식인 교육적 활용, 관광적 활용, 산업적 활용의 세 가지 활용분야를 기반으로 하되(문화재청 2013: 49), 두 가지 이상의 분야가 중복될 경우 복합적 활용을 추가하여 교육적 활용, 관광적 활용, 산업적 활용, 복합적 활용 등 네 가지 활용분야를 조선왕릉 활용사업의 내용분석의 기준, 곧 분석틀로 사용하였다.

### 2) 분석대상

본 연구는 문화재청이 시행한 조선왕릉 활용사업을 대상으로 하였다. 내용분석의 시간적 범위로는 조선왕릉이 유네스코 세계유산으로 등재된 2009년부터 2014년까지 6년을 대상으로 하였다. 2014년의 경우 상반기까지는 활용사업 실적을, 하반기는 기 계획서상의 활용사업을 대상으로 하였다. 내용적 범위인 활용사업은 조선왕릉 활용사업이 주로 문화재청, 좀 더 구체적으로는 조선왕릉관리소<sup>08</sup>에서 추진되고 있기 때문에 조선왕릉관리소 관할 각 능의 활용사업 전체를

대상으로 삼았다. 즉, 표본은 중부지구관리소, 동부지구관리소와 서부지구관리사무소에서 2009년부터 2014년까지 시행한 311개 활용사업 전체를 대상으로 분석하였다.<sup>09</sup>

### 3) 조작적 정의

본 연구에서 교육적 활용이란 조선왕릉에 대한 이해를 바탕으로 문화유산의 가치를 인식시키고, 이를 가꾸고 보호해 나가도록 하며 궁극적으로는 이를 향유해 나가도록 하는 활동을 의미한다(문화재청 2013: 50). 여기서 말하는 교육은 학생은 물론 성인들을 대상으로 조선왕릉에 담긴 의미와 역사적·예술적·학술적 가치 등을 나누고 전통적 지식과 지혜를 공유하는 일로서 조선왕릉 강연, 답사, 체험 등 학생·청소년 대상 교육, 대학·박물관·문화단체 등의 강연과 답사 등 성인 대상 교육, 홈페이지, 헤리티지채널, 스마트폰, QR 코드 등을 통한 지식정보 서비스 등을 말한다(류호철 2014: 11). 이 같은 교육적 활용은 나아가 조선왕릉을 연구 자료로 활용하는 일과 조선왕릉에 관한 필요한 정보를 제공하여 연구를 지원하는 일인 학술적 활용(류호철 2014: 12)도 포함한다. 체험 프로그램과 관련해서 교육적 기능이 강한 것은 교육적 활용으로, 재미와 놀이적 성격이 강한 것은 관광적 활용으로 분류하였다.

관광적 활용이란 조선왕릉을 구경, 답사, 체험함으로써 방문객에게 즐거운 경험을 제공하는 일련의 활동으로 해당 지역사회에 경제혜택을 가져다주는 활동이다. 조선왕릉 산림 산책로 확대 개방은 물론 왕릉은 아니지만 창덕궁 후원 확대 개방, 경복궁 특별 개방, 궁중 음악회, 축제 등 이벤트, 스토리텔링 지원 같은 활동 등을 포함한다(문화재청 2013: 51~52). 본 연구에서는 관광적 활용을 위 문화재청 정의와 다르게 반드시 지역사회에 경제적 이익을 주는 것을 전제하지 않았으며, 방문객에게 깊은 관광체험을 추구하는 목적이

<sup>08</sup> 조선왕릉관리소 소속으로 동부지구관리소, 중부지구관리소와 서부지구관리소가 있다. 동부지구관리소는 동구릉, 광릉, 홍릉유릉, 사릉을 관장하고, 중부지구관리소는 태릉강릉, 정릉, 현릉인릉, 선릉정릉, 의릉을 관장하며, 서부지구관리소는 서오릉, 서삼릉, 용릉건릉, 파주삼릉, 김포정릉을 관장한다.

<sup>09</sup> 본 연구에 사용된 분석자료는 문화재청 조선왕릉지구관리소가 2014년 5월 제공한 자료를 바탕으로 하였다.



든, 단순히 유람 목적이나 또는 우연히 들르도록 제공된 경우도 포함하였다(Mckercher & du Cros 2002: 39). 산업적 활용이란 조선왕릉을 소재로 상품화하여 생산, 판매 또는 서비스하는 것으로 디지털 기술을 활용하는 것을 포함한다. 예를 들면 조선왕릉의 복제, 상품개발, 웹콘텐츠화(문화재청 2013: 53~54), 조선왕릉을 소재로 한 출판, 영화, 애니메이션, 게임 등 문화산업에의 활용 등을 들 수 있다. 문화재청(2013: 53~54)에서 산업·기술 분야 활용의 사례로 제시한 역사박물관, 문화유적 체험단지, 관광웹사이트 등 활용은 관광적 활용으로 분류하는 것이 적합한 것 같다.

복합적 활용이란 위의 세 가지 활용분야 중 두 개 이상이 겹치는 활동을 말한다.

## 2. 분석결과

### 1) 『세계유산 조선왕릉 보존관리 및 활용 기본계획』의 분석

문화재청 조선왕릉 관리 정책의 기준이라고 할 수 있는 『세계유산 조선왕릉 보존관리 및 활용 기본계획』은 <표 2>에서 보듯이 예산구조를 바탕으로 보면 보존관리에 압도적 중점을 두고 있음을 알 수 있다. 즉 전체 예산 4,933.5억원 중 체계적 보존관리 예산은 4,270.4억원으로 전체예산의 86.5%를 차지하고 있다. 이에 반해 조선왕릉 활용 예산이라 할 관광자원화 예산은 8.3%인 411.1억원, 그리고 교육·홍보 예산은 5.1%인 252억원에 머무르고 있다. 더구나 조선왕릉 활용사업은 관광자원화와 교육·홍보 등 2가지 유형에 머물러 있고, 산업적 활용은 아예 언급조차 되고 있지 않다. 이는 조선왕릉 활용에 관해 아직 제대로 방향을 설정하지 않은 결과라고 할 수 있다.

조선왕릉 활용사업 중 관광자원화 사업을 살펴보면 탐방안내 및 홍보실 건립에 60.7%인 249.6억원을 투입할 계획을

세웠고, 나머지도 안내관 정비나 안내시스템 구축 등 주로 하드웨어적 사업이나 손님맞이 서비스 사업에 치우쳐 있어 관광콘텐츠 개발에 대해서는 매우 미미한 수준임을 알 수 있다. 교육·홍보 사업도 안내해설 요원 확충에 210억원을 투입하여 전체예산 252억원의 83.3%를 차지하고 있고, 실제로 왕릉 소장 또는 관련 기록문서 번역 등의 사업과 이를 활용한 문화콘텐츠 제작이나 문화학교 운영 등 교육콘텐츠 개발 사업은 예산 규모가 너무 소규모로 책정되어 있어 생색내기에 불과하다는 비판을 면키 어렵다.

## 2) 조선왕릉 활용사업 내용분석 결과

### (1) 조선왕릉 활용사업 분석 개괄

문화재청 조선왕릉지구관리소가 지난 2009년부터 2014년까지 시행 또는 시행할 조선왕릉 활용 관련 사업은 <표 3>에서 보듯이 2009년 58개, 2010년 54개, 2011년 59개, 2012년 62개, 2013년 50개, 2014년 28개 등 총 311개 사업으로 집계되었다. 세계유산 등재연도인 2009년부터 대체로 60개 내외의 사업을 유지하다가 2013년부터 활용사업의 수가 줄어들고 있음을 알 수 있다. 조선왕릉 활용이 강조되고 있는 상황에서 이 같은 사업 수의 추세 감소 현상은 조선왕릉 활용사업의 양과 질 측면에서 전반적인 검토가 필요한 시점임을 시사한 것으로 보인다.

지구관리소별로 보면 중부지구관리소가 2009년 25개, 2010년 19개, 2011년 21개, 2012년 25개, 2013년 12개, 2014년 9개 등 총 111개 사업을 시행했다.<sup>10</sup> 동부지구관리소는 2009년 16개, 2010년 14개, 2011년 17개, 2012년 16개, 2013년 15개, 2014년 10개 등 총 88개 사업을 시행했다. 서부지구관리소는 2009년 17개, 2010년 21개, 2011년 21개, 2012년 21개, 2013년 23개, 2014년 9개 등 총 112개 사업을 추진했다. 중부와 서부지구관리소에 비해 중부지구관리소가 상대적으로 적은 사업을 시행했다.

<sup>10</sup> 2014년의 경우 하반기는 추진계획상의 사업을 대상으로 했으며, 분석결과를 기술할 때 기추진된 것으로 간주 과거형으로 기술했다.

【 표 3 】 조선왕릉 활용사업 수

(단위: 회, ( )는 %)

지구별	연도별 활용분야	2009	2010	2011	2012	2013	2014	계
중부	교육	6 (24.00)	9 (47.37)	7 (33.33)	9 (36.00)	4 (33.33)	2 (22.22)	37 (33.33)
	관광	18 (72.00)	10 (52.63)	13 (61.90)	16 (64.00)	8 (66.67)	7 (77.78)	72 (64.86)
	산업	0 (0.00)						
	복합	1 (4.00)	0 (0.00)	1 (4.77)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	2 (1.80)
	소계	25 (100)	19 (100)	21 (100)	25 (100)	12 (100)	9 (100)	111
동부	교육	2 (12.5)	4 (28.57)	3 (17.65)	5 (31.25)	3 (20.00)	2 (20.00)	19 (21.59)
	관광	14 (87.5)	10 (71.43)	11 (64.71)	11 (68.75)	12 (80.00)	7 (70.00)	65 (73.86)
	산업	0 (0.00)						
	복합	0 (0.00)	0 (0.00)	3 (17.64)	0 (0.00)	0 (0.00)	1 (10.00)	4 (4.55)
	소계	16 (100)	14 (100)	17 (100)	16 (100)	15 (100)	10 (100)	88
서부	교육	5 (29.41)	7 (33.33)	5 (23.81)	8 (38.10)	8 (34.78)	6 (66.67)	39 (34.82)
	관광	12 (70.59)	14 (66.67)	14 (66.67)	13 (61.90)	15 (65.22)	3 (33.33)	71 (63.39)
	산업	0 (0.00)						
	복합	0 (0.00)	0 (0.00)	2 (9.52)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	2 (1.78)
	소계	17 (100)	21 (100)	21 (100)	21 (100)	23 (100)	9 (100)	112
계	교육	13 (22.41)	20 (37.04)	15 (25.42)	22 (35.48)	15 (30.00)	10 (35.71)	95 (30.55)
	관광	44 (75.86)	34 (62.96)	38 (64.41)	40 (64.52)	35 (70.00)	17 (60.72)	208 (66.88)
	산업	0 (0.00)						
	복합	1 (1.73)	0 (0.00)	6 (10.17)	0 (0.00)	0 (0.00)	1 (3.57)	8 (2.57)
	계	58 (100)	54 (100)	59 (100)	62 (100)	50 (100)	28 (100)	311

한편, 2009년부터 2014년까지 조선왕릉 활용사업에 투입된 예산은 <표 4>에서 보듯이 2009년 4,934.7백만원, 2010년 83.5백만원, 2011년 6,091.48백만원, 2012년 88.66백만원, 2013년 58,116백만원, 2014년 1,283.8백만원, 총 12,540.256백만원이다. 내역을 살펴보면 2009년도, 2011년도, 2014년도에 예산이 늘어난 것은 역사문화관 또는 전시관 등 하드웨어 조성을 위해 예산을 투입했기 때문이다. 2009년에 태릉 안에 조선왕릉전시관이 지어졌고, 2011년엔 가장 많은 역사문화관이 지어졌는데 동구릉역사문화관, 광릉역사문

화관, 흥릉·유릉 역사문화관, 선릉·정릉 역사문화관, 파주삼릉 역사문화관, 용릉·건릉 역사문화관이 조성되었다. 2014년엔 사릉 안에 조선왕릉 자연생태전시관이 개관했다. 이 같은 하드웨어 구축 예산을 제외하면 2010년, 2012년, 2013년의 예에서 보듯이 연 1억원이 채 안 되는 예산이 조선왕릉활용 사업에 투입되고 있는 실정이다. 앞의 <표 3>에서 보듯이 조선왕릉 활용사업 수는 2014년을 차치하면 그나마 연 50개~60개 선을 유지해왔으나, 실제로 조선왕릉 활용사업 관련 콘텐츠사업에 투입된 예산은 거의 유명무실하다고



【 표 4 】 조선왕릉 활용사업 사업비

(단위: 백만 원. ( )는 %)

지구별	연도별 활용분야	2009	2010	2011	2012	2013	2014	계
중부	교육	32.2 (0.66)	19.3 (44.99)	8.1 (0.71)	17.2 (45.67)	10.8 (61.02)	0 (0.00)	87.6 (1.43)
	관광	43.2 (0.88)	23.6 (55.01)	12.68 (1.11)	20.46 (54.33)	6.9 (38.98)	9.8 (100)	116.64 (1.90)
	산업	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)
	복합	4,810 (98.46)	0 (0.00)	1,119 (98.18)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	5,929 (96.67)
	소계	<b>4,885.4 (100)</b>	<b>42.9 (100)</b>	<b>1,139.78 (100)</b>	<b>37.66 (100)</b>	<b>17.7 (100)</b>	<b>9.8 (100)</b>	<b>6,133.24</b>
동부	교육	3.7 (12.98)	8.5 (41.87)	4.2 (0.15)	8.7 (50.88)	3,616 (22.44)	0 (0.00)	28,716 (0.70)
	관광	24.8 (87.02)	11.8 (58.13)	11.6 (0.42)	8.4 (49.12)	12.5 (77.56)	17 (1.35)	86.1 (2.10)
	산업	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)
	복합	0 (0.00)	0 (0.00)	2,752 (99.43)	0 (0.00)	0 (0.00)	1,240 (98.65)	3,992 (97.20)
	소계	<b>28.5 (100)</b>	<b>20.3 (100)</b>	<b>2,767.8 (100)</b>	<b>17.1 (100)</b>	<b>16,116 (100)</b>	<b>1,257 (100)</b>	<b>4,106.816</b>
서부	교육	2.8 (13.46)	10.7 (52.71)	8.8 (0.40)	21 (61.95)	13.6 (55.97)	9 (52.94)	65.9 (2.86)
	관광	18 (86.54)	9.6 (47.29)	13.1 (0.60)	12.9 (38.05)	10.7 (44.03)	8 (47.06)	72.3 (3.14)
	산업	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)
	복합	0 (0.00)	0 (0.00)	2,162 (99.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	2,162 (93.99)
	소계	<b>20.8 (100)</b>	<b>20.3 (100)</b>	<b>2,183.9 (100)</b>	<b>33.9 (100)</b>	<b>24.3 (100)</b>	<b>17 (100)</b>	<b>2,300.2</b>
계	교육	38.7 (0.78)	38.5 (46.11)	21.1 (0.35)	46.9 (52.90)	28,016 (48.21)	9 (0.70)	182,216 (1.45)
	관광	86 (1.74)	45 (53.89)	37.38 (0.61)	41.76 (47.10)	30.1 (51.79)	34.8 (2.71)	275.04 (2.19)
	산업	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)
	복합	4,810 (97.48)	0 (0.00)	6,033 (99.04)	0 (0.00)	0 (0.00)	1,240 (96.59)	12,083 (96.35)
	계	<b>4,934.7 (100)</b>	<b>83.5 (100)</b>	<b>6,091.48 (100)</b>	<b>88.66 (100)</b>	<b>58,116 (100)</b>	<b>1,283.8 (100)</b>	<b>12,540,256</b>

밖에 볼 수 없다.

지구관리소별로 2009년부터 2014년까지의 집행예산을 보면 중부지구관리소가 태릉소재 조선왕릉전시관과 선릉·정릉 역사문화관을 건립하는 등 6,133.24백만원으로 가장 많고, 다음으로 동부지구관리소가 동구릉역사문화관, 광릉 역사문화관, 홍릉·유릉 역사문화관, 사릉소재 조선왕릉 자연생태전시관 건립 등 4,106.816백만원, 마지막으로 서부지구관리소는 용릉·건릉 역사문화관, 파주삼릉 역사문화관 건립 등 2,300.2백만원으로 가장 적은 예산을 집행했다.

## (2) 조선왕릉 활용사업 유형별 분석결과

### ① 유형별 사업 수

첫째, 2009년부터 2014년까지 조선왕릉 활용사업 수를 유형별로 정리해 보면 <표 3>에서 보는 것과 같이 총 사업 311개 중 교육적 활용이 95개로 30.55%, 관광적 활용이 208개로 66.88%, 그리고 역사문화관 또는 전시관 건립사업인 복합적 활용이 8개로 2.57%를 기록하였다. 조선왕릉의 산업적 활용은 전무한 실정인데 아직 우리나라의 문화재관리 정책이 문화재활용에 관해서는 어느 정도 인식을 하고 있지만 산업적

활용까지 고려하지는 못하고 있는 점을 보여주고 있다. 이는 최근 문화정책의 목표 중 문화경제의 증대 측면이 강조되고 있는 문화정책 추세와도 배치된다. 다만, 문화재관리 정책의 특수성을 감안할 때 유형별 균형을 어느 선에서 맞춰야 하는지는 앞으로 문화재정책의 과제라고 할 수 있다. 어떠한 문화재청의 조선왕릉 활용사업은 사업 수로만 본다면 주로 교육적 활용과 관광적 활용으로 이뤄져 있는데, 그 중에서도 관광적 활용이 약 3분의 2를 차지할 정도로 절대적으로 많다. <표 3>에서 보듯이 전반적으로 교육적 활용이 조금씩 늘어나는 추세인 반면, 관광적 활용은 줄어들고 있는 추세를 볼 수 있다.

교육적 활용사업들은 각 지구관리소마다 유사한 편이다. 사업내용을 보면 청소년 문예창작 체험, 왕릉 식물 빚어보기, 왕릉관련 역사문화 및 풍수이야기 해설, 국장의레나 왕들과 관련된 이야기 실내강의 및 현장답사, 지점토 12지신 만들기, 예절교육, 국악교육, 왕릉 식재 나무 교육, 조선왕릉 퀴즈 풀기, 전통제례 및 서예 교육, 조선왕릉 주체 백일장, 왕릉 자연환경 관찰 및 생태수업, 왕릉 입체상설도 및 곤충화석 만들기, 은행으로 무당 만들기, 탁본 체험, 전통도예 및 궁중의상 체험, 왕릉 활동지 제작, 조선 왕실문화 강의, 정조의 효 이야기 등으로 구성되어 있다.

관광적 활용사업들 또한 각 지구관리소들이 비슷한 프로그램을 운영하고 있다. 관광적 활용사업으로는 명절 계기 전통민속놀이, 사진 전시회, 왕릉 숲 체험놀이, 전통공연 및 퓨전공연, 율놀이 등 전통 민속놀이 체험, 아름다운 낙엽길 조성 및 사진 촬영 인화, 전통짚매 만들기 및 타기, 왕릉 및 숲 해설 프로그램, 지역주민과 함께하는 문화체험행사(염색하기 등), 연 만들기, 단청문양 핸드폰 고리 만들기 체험, 스크래치 액자 만들기, 전통차 제공, 유네스코 세계유산 지도 배포, 기념품(지갑, 연필세트) 및 차 증정, 비누 만들기 등 각종 체험행사, 탐방 프로그램 운영 및 참여 놀이마당, 줄타기 공연, 전통성년례, 커피 만들기 체험, 시화전 및 시낭송회, 일일 능침 개방 및 티셔츠 증정, 비공개 왕릉답사 및 자연체험, 연근 캐기 및 연근 요리 레시피 제공 등을 들 수 있다.

복합적 활용사업은 역사문화관과 전시관 건립사업 등 문화공간 조성사업으로서 전시프로그램이 대부분 교육과 관광 측면을 포괄하고 있다. 이들 전시관과 역사문화관의 전시내용으로는 왕릉분포도, 능이야기, 왕릉연표, 왕릉조성, 산릉제례, 발인반차 등 조선왕릉의 역사문화를 소개하는 내용들이 있고, 사릉에 조성된 조선왕릉자연생태전시관은 조선왕릉의 식생과 경관을 전문적으로 소개하는 내용들로 채워져 있다.

둘째, 지구관리소별로 세분해 살펴보면 중부지구관리소는 6년간 111개 활용사업을 시행했다. 그 중 교육적 활용사업은 37개(33.33%), 관광적 활용사업은 72개(64.86%), 그리고 복합적 활용사업은 2개(1.80%)였다. 전반적으로 관광적 활용사업이 전체의 3분의 2 정도를 차지하고 있음을 알 수 있다. 동부지구관리소는 같은 기간에 88개 활용사업을 추진했다. 그 중 교육적 활용사업은 19개(21.59%), 관광적 활용사업은 65개(73.86%), 그리고 복합적 활용사업은 4개(4.55%)를 기록했다. 중부나 서부지구에 비해 관광적 활용사업 비중이 높은 것이 특징이다. 또한 중부와 서부지구의 2배에 이르는 4개의 문화공간 조성사업을 시행함으로써 동부지구관리소 소관의 모든 왕릉에 역사문화관과 전시관을 갖게 되었다. 서부지구관리소는 같은 기간에 112개 사업을 추진했다. 그 중 교육적 활용사업이 39개(34.82%), 관광적 활용사업이 71개(63.39%), 복합적 활용사업이 2개(1.78%)였다.

## ② 사업비

첫째, 조선왕릉 활용사업은 앞서도 언급했지만 <표 4>에서 보듯이 2009년부터 2014년까지 약 125억 4천만원이 투입되었다. 이는 문화재관리 전체예산에서 차지하는 비중은 차지하고라도 <표 1>의 조선왕릉 보존관리 및 활용 기본계획 투자규모에 대비해 보더라도 매우 적은 예산이다. 사업연도 6년째인 지금까지도 동 기본계획서상에 나와 있는 단기 계획상의 사업비도 확보하지 못한 실정이다. 예산 편성은 정책과 불가분의 관계에 있다고 할 때(원구환 2012: 16), 조선왕릉 활용정책이 활성화되어 있지 못한 것을 알 수 있다.

조사대상 기간인 6년 동안 교육적 활용사업에 투입된 사



업비는 약 182백만원(1.45%)에 그쳤고, 관광적 활용사업에 들어간 사업비도 약 275백만원(2.19%)에 머물렀다. 복합적 활용사업에 전체 활용사업비의 거의 전부라 할 수 있는 96.35%인 약 120억 8천 3백만원이 투입되었다. 이 기간 동안 추진된 311개 사업 중 복합적 활용사업 8개를 뺀 303개의 교육적 활용사업과 관광적 활용사업에 소요된 사업비라고 해 봐야 전체 활용사업비의 3.64%인 약 457백만원에 불과하다. 산업적 활용사업이 전무한 만큼 이 분야에 투입된 사업비는 물론 없다.

둘째, 각 지구관리소별 사업비 내역을 살펴보면 <표 4>에서 보듯이 중부지구는 세 지구 중 전체 활용사업 예산의 거의 반인 48.9%를 차지하는 6,133.24 백만원의 사업비를 썼다. 이는 전시관 중 모태격이라 할 수 있는 태릉의 조선왕릉전시관 조성에 상대적으로 많은 사업비가 투입된 결과라고 하겠다. 다음으로 동부지구는 32.7%인 4,106,816백만원을 사용하였고, 서부지구는 가장 적은 18.3%인 2,300.2백만원의 규모를 나타냈다.

각 지구관리소마다 유형별 사업비의 내역을 살펴보면 <표 4>에서 보듯이 의미 있는 차이를 발견하기 어렵다. 이것은 앞에서 언급했듯이 역사문화관과 전시관 조성 사업에 대부분의 사업비가 투입되었기 때문이다. 중부지구관리소는 교육적 활용에 87.6백만원(1.43%), 관광적 활용에 116.64백만원(1.90%), 복합적 활용에 5,929백만원(96.67%)이 투입되었다. 동부지구관리소는 교육적 활용에 28.716백만원(0.70%), 관광적 활용에 86.1백만원(2.10%), 복합적 활용에 3,992백만원(97.20%)이 사용되었다. 서부지구관리소는 교육적 활용에 65.9백만원(2.86%), 관광적 활용에 72.3백만원(3.14%), 복합적 활용에 2,162백만원(93.99%)이 쓰였다.

### 3) 분석결과와 논의

문화재청의 조선왕릉 활용사업의 분석결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 조선왕릉 활용사업의 바탕이라고 할 수 있는 『세계유산 조선왕릉 보존관리 및 활용 기본계획』 조차

사업유형이 관광자원화와 교육·홍보 정도에 그치고 있으며, 산업적 활용은 고려되어 있지 않을 뿐만 아니라 학술적·지역적·경제적·세계적 활용 등은 매우 미흡한 실정이다. 둘째, 실제로 각 지구관리소에서 추진해온 활용사업도 왕릉전시관이나 역사문화관 건립 등 하드웨어적 사업에 치중하고 있다. 교육적·관광적 활용 사업조차도 제형이나 세 행사, 전시회 정도의 관광적 활용을 제외하면 체험행사가 주를 이루는 교육적 활용에 치중되어 있다. 셋째, 각 지구관리소별로 유사한 사업들로 구성되어 있고 왕릉별로 독특한 사업이 부족하다. 넷째, 활용사업 수는 적다고 할 수 없으나 단발성 또는 단기성 사업 위주로 구성되어 있고, 전체적인 활용사업 예산규모가 미미하다. 다섯째, 정보통신기술(IT)시대에 왕릉현장 위주의 사업에 치중되어 있고 디지털과 온라인을 활용한 융합사업이 미흡하다.

## 조선왕릉 활용방안

### 1. 조선왕릉 활용방향

첫째, 교육적 활용이든 관광적 활용이든 다양한 콘텐츠 개발이 필요하다. 또한 산업적 활용사업도 개발되어야 한다. 둘째, 조선왕릉 전체적 시각의 활용 프로그램과 각 지구관리소별 및 각 왕릉별 독특한 프로그램을 함께 개발하여야 한다. 셋째, 왕릉 현장, 곧 오프라인 사업도 중요하지만 온라인과 디지털을 활용한 융합사업의 개발도 필요하다. 넷째, 조선왕릉 활용사업은 일부부처와 중복 추진될 수 있다. 예컨대, 교육적 활용사업은 교육부와 문화체육관광부(문화정책국, 문화기반국), 관광적 활용은 문화체육관광부(관광국), 산업적 활용사업은 문화체육관광부(문화콘텐츠산업실) 등이 그것이다. 조선왕릉에 관한 사업은 문화재청이 주도를 하고 다른 부처에서 협조하는 형태의 업무분담을 하는 것이 바람직하다. 아울러 조선왕릉 활용사업은 문화재청의 힘만으로 성공하기 어렵다. 유관 중앙부처와 지방정부, 한국관광공사,

문화기획사, 여행사 등 이해관계자들의 협력적 거버넌스 구축이 필요하다. 다섯째, 2009년 작성된 『세계유산 조선왕릉 보존관리 및 활용 기본계획』을 수정 보완 하되, 새로운 문화재정책 추세에 맞는 중장기 기본계획을 수립할 필요가 있다. 여섯째, 조선왕릉의 다양한 활용을 위해서는 조선왕릉에 관한 전문적 연구가 선행 또는 병행되어야 한다. 디지털인문학 방법을 활용(김기덕 2014: 188)하는 것도 한 방법이 될 수 있다. 끝으로 앞에서 언급한 조선왕릉 활용사업의 원활한 수행을 위해서는 이에 대한 예산을 확대해야 한다. 특히 경제부흥, 국민행복, 문화융성을 국정기조로 삼고 있고, 문화재정 2%를 공약한 현 정부의 정책철학을 감안할 때 더욱 그렇다.

## 2. 조선왕릉 활용방안<sup>11</sup>

### 1) 교육적 활용

문화재는 교육적 활용을 통해 문화재의 가치를 이해하고 향유하도록 함으로써 문화적 정체성을 높이고 미래세대가 문화재를 보호하려는 정신을 일깨우며 문화시민으로 성장하도록 하는 것이 중요하다(문화재청 2013: 50). 이를 효과적으로 달성하기 위해서는 일회적이고 일방적인 교육 보다는 창의성을 높일 수 있도록 체험적이고 종합적인 교육 접근이 필요하다. 조선왕릉은 왕의 인생뿐만 아니라 왕조의 역사와 문화를 배울 수 있는 훌륭한 문화적 소재이며 교육 콘텐츠이자 교육공간이다(박구원 외 2007: 251).

첫째, 조선왕릉을 직접적인 교육콘텐츠로 활용할 수 있다. 왕의 생애와 업적, 당시의 역사, 왕릉의 배경이야기 등을 결합해 각 왕릉마다 갖고 있는 고유의 내용을 콘텐츠로 만드는 프로그램 작업이 필요하다(문화재청 2009c: 510~511). 둘째, 조선왕릉을 교육공간으로 활용할 수 있다. 조선시대의 장묘 및 제례 문화 · 음택사상 · 자연관 · 풍수지리사상 등에 대한 왕릉문화학교 운영, 어린이 · 청소년 · 성인 대상 예절교

육과 조선시대의 문화학습 프로그램 및 왕세자 교육 프로그램 운영, 왕릉답사지 제작이나 왕릉 활동지 작성 등 체험공간 활용방안을 생각해 볼 수 있다(문화재청 2009c: 449~458). 셋째, 왕릉이 보다 효과적인 교육 콘텐츠가 되기 위해서는 상호 교류가 가능한 스토리텔링과 디지털 콘텐츠 생산이 뒷받침되어야 할 것이다. 왕릉 관련 기록문헌 등의 디지털화, 왕릉 유물 유적의 인터랙티브 디자인 시스템 작업이나(문화재청 2009c: 516~519) Text-Image DB 기반 지기사전형 시각화 · GIS 정보기반 공간지도형 시각화 · Big Data 기반 Infographic형 시각화 · Digital Heritage 기반 복원 시뮬레이션형 시각화 · 교육정보 기반 콘텐츠형 시각화 등 조선왕릉의 시각화 작업도 좋은 방안이 될 수 있다(김기덕 2014: 189).

### 2) 관광적 활용

첫째, 테마여행 및 패키지코스의 관광형태이다. 서울과 경기일원에 산재되어있는 조선왕릉에 다양한 테마를 설정하여 궁궐 및 왕릉주변 관광지역과 연계한 코스를 개발할 수 있다. 권역별로는 동부, 서부, 남부, 북부 코스를 설정할 수 있고, 식생 특성별 생태관광과 계절별 관광 프로그램을 개발할 수 있다. 특히 인물을 테마로 할 경우 왕릉과 궁궐, 묘를 연계한 관람 코스를 통해 관광 내용이 다양해질 수 있다(문화재청 2009b: 16~17). 둘째, 조선왕릉 소재 지역문화와 연계한 관광이다. 지역의 성곽, 관아, 향교 등과 공공의례, 마을제의 등과 결합하여 왕릉 공간에 생동감을 부여하고, 지역의 정치, 군사, 행정, 문화, 풍속 등 생활문화와 역사적 발전과정을 체험할 수 있는 지역체류형 문화유산 관광 프로그램을 개발하는 방안이다(문화재청 2013: 75~78). 셋째, 조선왕릉과 무형문화유산을 연계한 관광도 좋은 활용방안이 될 수 있다. 왕릉이라는 공간적 특수성을 반영하여 조선왕릉 제향 특화 관광을 기획할 수 있다(문화재청 2009c: 201~202). 넷째, 조선왕릉을 통해 지역 이미지 제고와 관광수익 창출을 위해 왕

11 이 부분은 앞서 밝힌 대로 2014년 6월 30일 문화재청 주관 「조선왕릉, 세계유산 등재 5주년 기념 포럼」에서 발표한 내용을 바탕으로 보완 수정하였다.



릉 소재 지방자치단체와 연계하여 문화축제를 개최할 수 있다. 이러한 경우 조선왕릉의 유·무형의 역사문화 자원에 현대적 가치를 부여하는 내용 등이 반영되어야 할 것이다(문화재청 2009b: 19). 다섯째, 외국인 관광객들의 조선왕릉 관람 불편을 해소하고 재방문율을 높일 수 있는 지속가능한 관광모델이 구성되어야 한다(문화재청 2013: 169). 이를 위해 왕릉 전문해설인력, 방문객 센터, 안내지도, 표지판, 홍보물, 서적, 전자 안내시스템, 주변 편의시설 등 관람환경은 필수적으로 정비되어야 할 것이다(문화재청 2009d: 9월30일 보도자료).

### 3. 산업적 활용

첫째, 과학기술 및 정보통신기술에 기반한 조선왕릉의 디지털 문화콘텐츠를 제작하는 것이다. 과학기술과 ICT기술, 3D 기술 등을 활용해 조선왕릉에 대한 디지털 기록, 왕릉에 얽힌 스토리를 3D 이미지화, 과거 조선시대 도시 모습을 재현하는 영상 및 홀로그램 등을 생산한다. 또 문화기술(CT)을 활용하여 조선왕릉 및 유물의 실물을 복제, 원형 복원, 재현 및 체험 전시, 문화 상품 개발 등을 할 수 있다(문화재청 2013: 175). 문화기술의 조선왕릉 활용을 촉진하기 위하여 관련 교육기관의 지원, 문화산업과 문화관광으로 연결하기 위한 적극적인 지원과 노력이 필요하다(문화재청 2013: 54). 둘째, 조선왕릉을 특화한 문화상품을 개발하는 것이다. 왕릉과 관련된 의케조각 문양을 이용한 수건, 엽서 등의 생활용품과 여권지갑, 가방, 문구류, 고급 사진집, 전문용어 해설집, DVD영상물 및 기념품 개발(한국문화관광연구원 2007: 96), 왕릉 관련 전통공예품 개발을 통한 경제적 이익과 국가홍보를 함께 도모할 수 있을 것이다(문화재청 2009c: 218~219; 2013: 173~174).

## 결론

조선왕릉은 우리나라의 문화적 보고이자 세계에 자랑할 만한 문화유산이다. 그렇기 때문에 조선왕릉은 잘 보존되어야 하며 또한 유용하게 활용되어야 한다. 본 연구에서는 문화재의 보존과 활용에 관한 문헌고찰, 조선왕릉의 활용사업에 대한 내용분석, 그리고 이를 바탕으로 몇 가지 활용방안을 제시하였다. 활용사업 분석 및 활용방안은 유네스코 세계유산 등재 후인 2009년부터 2014년까지의 문화재청 조선왕릉 활용사업과 기존의 선행연구를 바탕으로 교육적, 관광적, 복합적 그리고 산업적 활용 측면에서 진행되었다. 분석결과 아직 우리나라의 조선왕릉 활용은 단순한 교육적, 관광적 활용에 머무르고 있는 초기단계임을 알 수 있었다. 유네스코 세계유산 등재 당시의 환희에도 불구하고 재정적 뒷받침도 미약한 수준인 것도 확인되었다.

그동안 문화재 활용에 관한 연구, 특히 조선왕릉 활용에 관한 실증적 선행연구는 거의 없었다고 할 수 있다. 이는 문화재를 주로 인문학적 측면에서 고찰하는 학문의 성격에 기인하는 것으로 보인다. 그러나 문화재 활용은 문화정책, 좁게는 문화재정책의 주요 의제로서 인문학적 접근과 사회과학적 접근이 결합하여 보다 입체적으로 논의될 필요가 있다. 본 연구는 조선왕릉에 관한 실증적 연구가 부족한 상황에서 선행연구를 바탕으로 기활용사업에 대한 내용분석과 문헌적 연구를 실시하였기 때문에 아직은 탐색적 수준에 머무는 한계를 갖는다. 그럼에도 불구하고 조선왕릉 활용에 관한 이 같은 탐색적 연구조차도 시작 단계인 현실을 감안할 때 본 연구는 나름 의미가 있다고 본다. 앞으로 본 연구를 바탕으로 조선왕릉 활용사업에 관해 수감자나 이용자, 관광객, 소비자들을 대상으로 설문지를 통한 기술적 현황분석이나 변수들 간의 실증적 관계와 영향을 분석하는 등의 후속 연구가 나오기를 기대한다.

## 참고문헌

- 김기덕, 2014, 「역사문화공간으로서의 조선왕릉 활용방안 토론회」 『세계유산 조선왕릉 보존·관리 및 활용방안 마련을 위한 포럼』, 문화재청 조선왕릉관리소
- 김기덕, 2007, 「동구릉의 입지조건과 자연환경」 『구리문화』 15, 구리문화원
- 김동인, 1993, 「조선시대 재실건축의 배치와 평면유형에 관한 연구」, 영남대학교 박사학위논문
- 김창규, 2012, 『문화재관리의 이론과 실제』, 동방문화사
- 문화재청, 2013, 『문화유산활용 종합계획 수립 및 제도 정비 방안 마련 연구』
- 문화재청, 2010, 『문화재 유형별 활용 길라잡이』
- 문화재청, 2009a, 『세계유산 조선왕릉 보존관리 및 활용대책 마련을 위한 포럼』 개최, 8월 9일 보도자료
- 문화재청, 2009b, 『세계유산 조선왕릉 보존관리 및 활용 기본계획』
- 문화재청, 2009c, 『조선왕릉 재실 보존관리 및 활용방안 마련 연구』
- 문화재청, 2009d, 『조선왕릉보존관리 및 활용기본계획』, 9월 30일 보도자료
- 문화재청, 2007, 『문화재 활용 가이드북』
- 문화재청, 2006, 『문화재 활용을 위한 정책기반 조성 연구』
- 문화체육관광부, 2013, 『2013년 대통령 업무보고』
- 박구원·박진우·지봉구, 2007, 「서삼릉의 사회적 변용과 특성으로부터 본 왕릉의 관광자원화 방향」 『한국콘텐츠학회논문지』 7(10), 한국콘텐츠학회
- 박양우, 2013, 「문화융성의 의미와 과제」 『문화융성 시대 국가정책의 방향과 과제』, 한국문화관광연구원
- 박양우, 2008, 「이명박정부의 문화정책 방향에 관한 고찰」 『새 정부의 정부전환과 과제』, 한국정책학회
- 류호철, 2014, 「문화재 활용의 개념 확장과 활용 유형 분류체계 구축」 『문화재』 47(1), 국립문화재연구소
- 류호철 외, 2012, 『문화재 활용의 기본계획 연구』, 문화재청
- 원구환, 2012, 『재부행정론』, 대영문화사
- 이영, 1992, 「조선시대 왕릉능역의 건축과 배치형식 연구」, 서울대학교 박사학위논문
- 이영환, 2000, 「조선시대 능역재실의 입지와 공간구성 특성」 『한국정원학회지』 34, 한국정원학회
- 이정, 1997, 「조선시대 재실공간의 경관 및 미적 특성에 관한 연구」, 경북대학교 박사학위논문
- 이창환, 1999, 「조선시대 능역의 입지와 공간구성에 관한 연구」, 성균관대학교 박사학위논문
- 이희중, 2001, 「17·18세기 서울 주변 왕릉의 축조, 관리 및 천릉 논의」 『서울학연구』 17, 서울시립대학교 부설 서울학연구소
- 장호수, 2012, 『문화재보존·활용론』, 민속원
- 장호수, 2011, 『(새로 고쳐 쓴) 문화재학 이론과 방법』, 백산자료원
- 장호수, 2006, 「문화재 활용론—활용의 개념과 범주에 대하여—」 『인문콘텐츠』 7, 인문콘텐츠학회
- 한국문화관광연구원, 2007, 『문화유산 관광과 지속가능한 발전을 위한 문화재 활용정책 연구』
- Antolovic, Jodran, 1999, 'Immovable cultural monuments and tourism', In Cultural Tourism Session NotesXII Assembly, ICOMOS
- Mckercher, B. & du Cros, H., 2002, 'Cultural Tourism: The Partnership Between Tourism and Cultural Heritage Management', The Haworth Hospitality Press



- Ooi, Can-Seng, 2002, ' Cultural Tourism & Tourism Cultures: The Business of Mediating Experiences in Copenhagen and Singapore', Copenhagen Business School Press
- Richards, Greg, 1996, ' The scope and significance of cultural tourism, In Richards, G.(Ed.), Cultural tourism in Europe' CAB International
- Tighe, Anthony J., 1986, ' The arts/tourism partnership', Journal of Travel Research 24(3)
- 문화재청 홈페이지([www.cha.go.kr](http://www.cha.go.kr))
- 한국관광공사 홈페이지([kto.visitkorea.or.kr](http://kto.visitkorea.or.kr))

# An Analysis and Activation of the Projects Utilizing the Royal Tombs of the Joseon Dynasty

**Park Yang-woo**

Professor, Chung-Ang University  
Majoring in Cultural Policy & Cultural Tourism

••

E-mail : ywpark1010@cau.ac.kr

## Abstract

Korean government has taken positive policies, including making 『An Basic Plan on the Conservation and Activation of the Royal Tombs of the Joseon Dynasty, UNESCO World Heritage』, since 40 royal tombs of the Joseon Dynasty were inscribed as UNESCO World Heritage in 2009. However, projects utilizing the royal tombs of the Joseon Dynasty are in the beginning step and very few has been researched on those projects academically.

This study analyzed total 311 projects utilizing the royal tombs of the Joseon Dynasty, which have been made by the Cultural Heritage Administration of Korea from 2009 to 2014, through the literature review and content analysis methodology. An analysis frame consists of educational, touristic, compound and industrial activation on the basis of the utilization types made by the Cultural Heritage Administration of Korea.

Most projects utilizing the royal tombs of the Joseon Dynasty are in the very beginning step in terms of educational and touristic utilization. No project utilizing the royal tombs of the Joseon Dynasty in terms of industrial utilization is found. Those projects are almost similar without distinctive characteristics peculiar to each royal tombs. Most projects have been taken on the short term level and the budget size for those is not enough. Projects are mostly focused on the on-site of royal tombs with little paying attention to converging projects utilizing digital and on line techniques. Some suggestions are the followings: increase of the budget on projects utilizing the royal tombs of the Joseon Dynasty, development of content peculiar to each tomb, development of industrial projects, development of converging projects utilizing digital and on line techniques, establishment of new medium and long term plans for utilization of the royal tombs of the Joseon Dynasty and so on.

**Key Words** The Royal Tombs of the Joseon Dynasty, UNESCO World Heritage, Activation of Cultural Heritage, Activation Type, Content Analysis



**MUNHWAJAE** Korean Journal of Cultural Heritage Studies Vol. 47. No. 4