

동북아시아 명승 보존관리 비교 연구

이진희* · 이영이* · 이재근**

*상명대학교 대학원 환경조경학과 · **상명대학교 환경조경학과

I. 연구의 배경 및 목적

명승은 천연기념물과 함께 우리나라 자연유산을 대표하는 국가유산이다. 그럼에도 불구하고 제도 도입 이후 70여 년이 지난 오늘까지 천연기념물과는 국가지정 문화재로 지정되는 것에서부터 큰 차이를 보이고 있다. 그 이유는 자연유산의 가치에 대한 인식부족과 자연유산 가운데에서도 명승에 대한 전반적인 인식부족 때문인 것으로 판단된다.

우리나라는 많은 귀중한 명승지를 문화재로 지정하고 관리해야 함에도 불구하고 현재까지 지정된 명승지는 68개소에 불과하다. 이는 북한 약 202개소¹⁾, 일본 357개소(특별명승 35개소)²⁾, 중국 2,942개소(국가 명승지 208개소, 지방 명승지 5A 76개소, 4A 1081개소, 3A 521개소, 2A 926개소, 1A 130개소), 대만 52개소(국가급 13개소, 직할시 및 현(시)급 39개소)에 크게 못 미치는 수준이다.

이와 같이 우리나라의 명승 지정과 보존·활용정책이 부재하는 동안 많은 명승자원이 훼손·멸실되거나 원형이 변형되어 고유한 가치를 상실했을 가능성이 크다. 훼손·멸실되지 않았더라도 관광자원의 가치에 머물러 이용되고 있을 뿐 우리나라의 고유한 자연문화유산으로서의 가치를 충분히 인정받지 못하고 있는 것으로 보인다.

민족의 문화 창조와 발전을 위해서 명승을 지정하고 보호하여 후손에게 길이 전승하는 일은 민족의 긍지를 되새기고 전통을 계승·선양한다는 의미에서, 또한 국민의 문화인식 제고와 창조적 발전을 위해서 우리에게 중요한 과제로서, 이제 명승자원에 대한 보다 적극적인 보존 관리 대책이 필요한 때이다.

본 연구는 자연유산으로서 명승의 보존관리에 관하여 선행 연구된 명승 관련 연구자료, 국내 유관 법률, 국제 협약 등의 내용분석을 근간으로 우리나라 명승자원의 현황과 유형별 특성을 일본·중국·대만·북한과 비교분석하여 파악하고자 한다. 동북아시아 국가명승의 지정현황 및 관리 실태에 대한 사례 등을 조사·분석하고 결과를 종합하여 우리나라 명승자원 보존관리의 중요성과 필요성을 부각시킴으로써 자연유산으로서의 명승의 보존관리와 개선방안을 제시하는 것이 연구의 목적이다.

II. 연구 범위 및 방법

1. 연구 범위

본 연구의 시간적 범위는 우리나라의 경우, 명주 청학동 소금강(溟州 靑鶴洞 小金剛)이 명승 1호로 지정된 1970년 11월 23일부터 2010년 5월 1일까지를 시간적 범위로 한정하였으며³⁾, 2006년 8월부터 2010년 5월까지 문헌조사를 바탕으로 국내사례의 현장 답사를 실시하였다.

외국사례의 경우, 2006년 6월부터 2010년 5월까지로 각 나라별 명승 지정의 현황과 정책 등을 알아보기 위하여 문헌자료 수집 조사 및 일부 현장조사를 병행하였다.

공간적 범위로는 「문화재보호법」의 규정에 따라 명승 1호 명주 청학동 소금강(溟州 靑鶴洞 小金剛)부터 명승 70호 춘천 청평사 고려선원(春川 淸平寺 高麗禪院)까지를 공간적 범위로 하였다.

본 연구의 내용적 범위는 명승에 대한 제도, 지정, 관리 현황 등에 대한 문헌조사와 일반관리, 예산 등을 분석하여 명승 보존관리에 대한 종합적인 개선 방안을 제시하는 것으로 규정하였다.

첫째, 해외(일본⁴⁾, 대만⁵⁾, 중국⁶⁾, 북한)사례, 법률, 정책, 조직 등을 조사·분석하였다.

둘째, 명승의 제도, 지정 및 보호구역 기준, 지정 절차 등에 대하여 조사·분석하였다.

셋째, 명승의 명칭, 개괄·유형·지역별 지정 현황 등을 조사·분석하였다.

넷째, 명승의 일반적인 관리 현황을 조사·분석하였다.

다섯째, 상기 연구 조사결과를 바탕으로 우리나라 명승 보존 관리 정책의 개선 방안을 도출하였다.

2. 연구 방법

본 연구에서는 지금까지 연구된 제도, 지정, 관리와 관련된 학술 및 연구 보고서, 문화재연감, 문화재청 자료(홈페이지, 현지조사 내용 등) 등 명승 관련 연구서를 최대한 활용하였다.

조사 자료를 토대로 한국, 일본, 중국, 대만, 북한의 자료 중 지정기준, 현황, 정책, 관계법령, 예산 편성 등을 각각 분석하여 이를 상호 비교분석한 데이터를 활용하였다.

한국, 일본, 중국, 대만, 북한의 명승 지정기준, 지정현황, 유

형, 관계법령, 보존정책, 관리조직체계, 관리예산현황 등을 조사하여 비교 항목을 설정하여 분석하였다.

명승의 지정기준, 현황, 유형을 파악하기 위하여 각 나라에서 2010년 5월 현재 지정되어 있는 명승지를 대상으로 조사·분석하였다.

명승의 보존관리 및 활용과 관련하여 관리조직, 관리예산지원 현황을 파악하여 각국에서의 도출된 항목을 번역하고 한국과의 정책을 분석하였다.

각 국가의 분석이 완료된 후 이를 설정된 영역별로 나누어 비교함으로써 공통점과 차이점을 밝히며, 상호비교를 통해 시사점을 도출해 내었다.

III. 결과 및 고찰

1. 명승 현황

1) 명승의 개념

한국은 자연과 문화, 복합유산을 지정하고 이를 분류하고 있으며, 예술적, 경관적, 학술적 가치가 뛰어나고, 저명한 곳을 명승이라 한다.

일본은 인문적 명승과 자연적 명승으로 구분하고 있으며, 인문적 명승은 정원과 같은 사적을 중심으로 지정하고 있다. 자연적 명승은 계곡과 같은 자연의 기능으로 형성되어 풍치경관이 뛰어나며, 역사나 문화적 가치가 높은 것을 명승이라 하고 있다.

대만의 명승은 자연적 가치를 지니고 있는 자연구역, 지형, 식물, 지질이 보존되고 있는 자연지경을 말한다.

중국은 명승을 고적명승과 풍경명승으로 구분하고 있으며, 풍경명승은 감상, 문화 혹은 과학적 가치, 자연경관, 인문경관이 비교적 집중되고 환경이 아름다우며 사람들이 관광 혹은 과학, 문화 활동을 하는 구역을 말한다.

북한은 아름다운 경치로 이름이 낳거나 희귀하고 독특하며, 학술 교양적 의의로 국가가 특별히 지정하고 보호하는 지역이나 자연물을 뜻한다.

한국, 일본, 대만, 중국, 북한의 명승은 공히 뛰어난 자연경관을 제공하고 있으며, 자연적 가치를 지니고 있을뿐만 아니라 역사, 문화적 가치를 포함한 자연, 문화, 복합유산을 뜻한다.

대만과 중국의 명승지는 자연적 가치에 비중을 두어 지정하고 있다. 또한, 두 나라의 명승지는 사람들이 관광지와 문화 활동을 할 수 있는 구역으로 명승지정시 개발계획까지 평가하도록 되어 있다.

2) 명승 지정기준

한국의 명승 지정기준은 6가지로 나뉘며, 세부기준까지 세어 볼 경우 9가지로 구분할 수 있다. 자연유산의 항목은 1~3번, 6번

에 해당되며, 4~5번은 문화유산으로 나뉜다.

일본의 지정기준은 11가지로 나뉘게 되며 지자체에 따라 선택하여 사용한다. 자연유산에 대한 항목은 6~11번에 해당되고, 문화유산에 관련된 항목은 1~2번이며, 3~5번 항목은 천연기념물에 대한 항목에 가깝다고 할 수 있다.

대만의 지정기준은 특성, 발전잠재성으로 나뉘게 되며, 특성의 세부항목은 7가지로 지형과 지질, 수체(수계), 기후, 동물, 식물, 고적문화, 전체경관으로 나누어 평가하게 된다. 발전잠재성의 세부항목은 5가지로 지역 및 수용정도, 토지이용, 주요시설, 관련시설, 경영관리로 나누어진다.

중국의 지정기준은 자원가치와 환경품질, 관리상황 세 가지로 나뉘어진다. 자원가치는 7가지로 나누며, 전형성, 희소성, 풍부성, 완전성, 과학문화가치, 여행가치, 풍경명승구 면적으로 구분된다. 환경품질과 관리상황은 각각 세 가지로 환경품질은 식물피복율, 환경오염정도, 환경적응성이며, 관리상황은 기구설치와 인원배치, 경계선 확성과 토지권 소속, 기초사업·관리조건으로 평가된다.

북한의 지정기준은 6가지 항목으로 나눌 수 있다. 첫째는 자연관광, 둘째는 문화 정서적 휴식, 셋째는 교양·지식습득이며, 넷째는 사회주의 애국주의 교양, 다섯째는 김일성·김정일 충성심 교양, 마지막으로 주체사상 교양이다⁷⁾. 북한에서 명승지가 갖는 기능은 우리나라뿐만 아니라 다른 나라와 비교하였을 때 여러 면에서 다르며, 체제에 대한 사상이 많은 비중을 차지함을 알 수 있다.

3) 명승 지정현황

한국은 자연명승의 지정이 문화명승의 지정보다 조금 더 우세한 것을 알 수 있다. 일본은 정원을 포함한 문화유산이 55.4%로 자연유산보다 더 많이 지정되어 있는 것을 알 수 있다.

대만은 명승을 자연유산으로만 지정하고 있으며, 그 안에 지정요소로 문화경관을 포함하고 있다. 중국은 대부분이 풍경명승으로 지정되어 있으며, 진시황 병마용 등의 사적을 고적명승으로 지정하고 있다.

북한은 자연경관보다 문화경관을 더 많이 지정하고 있는 것을 알 수 있다.

한국, 대만, 중국은 문화명승보다 자연명승이 더 많이 지정되어 있는 것을 알 수 있으며, 일본과 북한은 문화명승이 더 많이 지정되어 있는 것으로 조사되었다.

대만과 중국은 자연경관에 중점을 두고 아름다운 곳을 명승으로 정의하고 있으므로 자연명승이 더 많이 지정되고 있는 것이 당연한 것이라고 할 수 있다.

우리나라는 문화적 요소가 풍부하지만 자연경관이 보다 많이 지정되어 왔으며, 최근 들어 문화명승이 지정되고 있는 추세이다. 일본은 문화경관이 자연경관보다 많이 나타내고 있다.

우리나라는 아직 보다 많은 문화적 경관을 체계적으로 조사하여 문화명승으로 지정해야 할 것이며, 자연유산 문화유산이 아닌 복합유산으로서의 명승을 지정해야 할 것이다.

4) 명승 지정유형

각국의 명승의 유형은 크게 산악경관과 수경관, 문화경관으로 나누어 볼 수 있으며, 산악형은 모든 나라에서 공통적으로 나타나고 있다.

한국과 일본, 중국은 수경관을 계곡·폭포, 하천, 호수, 해안 등으로 세분화하여 구분하고 있다.

대만과 북한은 수경관을 해안, 호수로만 나누어 구분하고 있다.

대만을 제외한 나라에서는 명승유형중 문화유적을 포함하고 있지만, 대만, 중국의 경우 문화유적에 대한 유형을 구분하고 있지 않다. 대만 중국은 명승지 안에 문화유적을 포함하고 있지만 따로 분류를 하지 않는다.

2. 보존 정책

1) 보존관리

중국과 북한은 문화재를 계승과 보호에 대해 사회주의 이념을 확립하는 수단으로서 국가가 보호해야 하는 것으로 여기고 있다. 중국의 모든 문화재는 국가소유로 하고 있으며, 집단이나 개인이 소장하거나 점유하고 있더라도 국가의 보호규정에 근거하여 보호를 받고 있다. 문화재구역 내의 개발을 제한하고 있는 것은 한국, 일본, 대만, 중국, 북한 모두 공통이며, 일정한 계획 하에 활용하고 있는 점은 한국과 일본, 대만이 유사하다.

한국의 명승은 1970년 11월 23일 명주 청학동 소금강(溟州靑鶴洞 小金剛)을 명승 1호로 지정하여 2000년까지 30년 동안 7개소로 문화재로서의 인식과 관심의 대상이 아니었다. 하지만 2001년부터 명승의 자원조사가 시작되면서 급속한 증가를 보이게 된다. 2005년까지 8개소가 추가 지정되었으며, 2006년 4개소, 2007년 11개소, 2008년 21개소, 2009년 16개소 2010년 1개소 등 2001년 1월부터 2010년 2월까지 61개소가 지정되었다.

일본의 명승은 메이지유신 이래로 1922년 11개소가 지정을 시작으로 1950년까지 241개소가 지정되었다. 1950년을 지나면서 연간 지정개소수는 줄었지만 2009년까지 꾸준히 지정하여 2010년 5월에 357개소(특별명승 35건 포함)에 이르게 되었다.

대만의 명승은 1984년 1개소의 명승지를 지정하여 2003년까지 13개소가 지정되어 있다.

중국의 명승은 현재 중국국가급풍경명승구로 208개소가 지정되어 있으며, 1982년 44개소가 지정되면서 1988년 40개소, 1994년 35개소, 2002년 32개소, 2004년 26개소, 2005년 10개소, 2009년 21개소로 총 7차에 걸쳐 지정을 하게 되었다. 더불어 각 지방의 명소를 5성(A)~1성(A)으로 등급을 나누어 관리하고 있으며, 국가에서 평가를 하여 등급을 조정하고 있다.

2) 행정조직

각국의 행정 조직은 중앙정부와 지방자치단체로 나누어 관리되고 있음을 알 수 있다.

한국은 국가행정조직으로 문화재청 문화재보존국 천연기념물과와 천연기념물센터 등에서 관리하며, 지방조직으로는 시·도 단위로 문화진흥과, 문화재과, 문화관광과 등 명칭이 다양하며, 명승계 등 명승관련 행정조직이 별도로 구성되어 있는 곳은 한곳도 없다.

일본은 문부과학성 문화청, 문화재보호위원회를 설치하고 관리하고 있으며, 명승은 기념물과에서 담당하고 있다. 또한 일본은 명승에 대해 국가와 지방자치단체, 소유자 그리고 국민에게 역할을 부여함으로써 보다 적극적인 보존방안을 강구하고 있다.

대만은 교통부 관광국 국가풍경구관리처에서 관리하고 산하 국가지정 13개소 풍경구 관리소를 두고 있다. 대만의 행정의 특이점은 교통부에서 관할을 하고 있다는 점이다. 한국의 문화재청, 일본의 문화청, 중국의 문물국과 다르게 명승지를 문화재가 아닌 관광자원으로 보는 시각이 더 크다고 할 수 있다.

중국의 행정조직은 국가기관으로 국무원 산하 문화부에 국가문물국 문물처에서 총괄한다. 명승은 각 시·성·자치구에서 관리하도록 하고 있으며, 각 명승지는 자체적으로 관리되어지고 있다.

3. 명승 예산

한국은 2010년 현재 명승에 대한 지정건수의 증가로 인하여 명승 관련 예산은 2005년 대비 20배에 가까운 증가를 보이고 있다. 예산의 주요 항목은 시설물 설치 및 보수, 조사계획, 토지매입, 보존관리 등으로 구분한다. 이중 토지매입이 가장 큰 비율을 차지하고 있었으며, 보존관리, 시설물설치, 조사계획 순으로 나타났다.

일본의 명승 관련 예산은 매년 증가하고 있다. 방제시설은 9%의 증가를 보이며, 정비 사업은 2008년 대비 2배에 가까운 증가를 보였으며, 보존활용 및 활성화 사업은 32배로 보존관리에 대해 많은 투자가 보이고 이루어져 그 동안 활성화 방안연구에 다소 소극적이었던 부분을 2010년 예산을 대폭 늘려 활성화에 중점을 두고 있다.

대만은 5년 단위로 예산을 정하여 토지매입과 환경보호 이 전계획에 대한 추가 경비를 사용하고 있는 것을 알 수 있다.

또한 지속적인 토지매입과 환경보호에 큰 비중을 두어 명승에 대한 보존관리에 국가가 적극적으로 나서고 있다.

중국은 국가의 부족한 국가재정지원을 입장료 등 명승에서 창출되는 예산을 활용하고 있다. 국가의 한정된 지원으로 국가의 지원이 거의 없다고 보아도 무방하며 오히려 명승지에서의 수입을 중앙정부나 지방정부에 일정부분 세금으로 납부한다.

IV. 결론

본 연구는 한국, 일본, 대만, 중국, 북한을 중심으로 명승보존 관리정책의 비교연구를 통하여 명승의 개념 및 지정기준, 명승의 유형 및 지정현황, 보존정책 및 예산 등을 비교하여 볼 때 다음과 같이 결론을 도출할 수 있다.

첫째, 명승의 개념으로 한국과 일본, 중국, 북한은 자연유산과 문화유산으로 구분하고 있었으나, 중국, 대만의 경우 자연유산을 주 대상으로 하고 있다. 또한 북한의 경우 명승지정요건으로 사상을 포함하고 있음을 알 수 있다. 자연유산의 경우 자연현상과 예술적, 경관적, 학술적 가치를 지닌 경관이 아름다운 명승지를 대상으로 하며, 문화유산은 사적과 같은 건축물이나 역사적, 예술적, 학술적으로 뛰어난 것을 대상으로 한다.

대만과 중국의 명승지는 자연적 가치에 조금 더 비중을 두어 지정을 하고 있다. 또한 두 나라는 명승지를 사람들에게 관광지와 문화 활동을 할 수 있는 구역으로 명승지정시 개발계획까지 평가하도록 되어 있다. 일본은 자연현상뿐만 아니라 문화현상을 지정기준에 포함하고 있으며, 규모에 있어서도 면적(面的)개념과 점적(点的)개념을 동시에 가지고 있다.

둘째, 명승 지정기준으로 한국, 중국, 일본, 대만, 북한 모두 명승은 자연경관과 문화경관을 포함하고 있으며, 북한의 경우 지정기준 총 6가지 중 4가지 항목이 사상과 충성심 등으로 차이를 보인다.

셋째, 명승 지정현황으로 한국, 대만, 중국은 문화명승보다 자연명승이 더 많이 지정이 되어 있는 것을 알 수 있으며, 일본, 북한은 문화유산이 자연유산보다 더 지정되어 있는 것을 알 수 있다. 대만은 명승을 자연유산으로만 지정하고 있으며, 그 안에 지정요소로 문화경관을 포함하고 있다. 중국은 대부분이 풍경명승으로 지정되어 있으나, 진시황 병마용 등의 사적을 고적명승으로 지정하고 있고, 졸정원, 사자림, 류원, 망사원 등의 정원들이 시성급의 명승으로 지정되고 있다.

넷째, 각국의 명승의 유형은 크게 산악경관과 수경관, 문화경관으로 나누어 볼 수 있으며, 산악형 경관은 모든 나라에서 공통적으로 나타나고 있다.

다섯째, 보존정책으로 우리나라와 유사한 명승 개념과 보호 제도를 가지고 있는 것으로 파악되는 북한과 일본의 경우를 살펴보면, 북한은 국가유산을 역사유적과 역사유물, 명승과 천연기념물로 구분하고 별도의 법이 제정되어 있다. 일본 명승은 우리나라와 같이 국가가 지정하는 문화재로서 기념물의 범주에 속한다.

여섯째, 행정조직으로 대만의 행정의 특이점은 교통부에서 관할을 하고 있다는 점이다. 한국의 문화재청, 일본의 문화청, 중국의 문물국과 다르게 명승지를 문화재가 아닌 관광자원으로 보는 시각이 더 크다고 할 수 있다.

일곱째, 명승 예산은 대만과 일본은 다른 나라에 비해 명승지를 관광자원화 하는데 중점적으로 예산계획을 세우고 있는 것이 특이한 점이다.

여덟째, 본 연구에서 아직까지 발표되지 못했던 중국에 관한 명승관련정책들과 지정명승목록 및 데이터 등이 작성될 수 있었던 것을 커다란 성과로 볼 수 있다.

아홉째, 대만은 명승지에 관광개발투자허가에 대한 내용을 담은 관광개발조례안을 따로 만들어 민간기업투자유도 등 관광사업화를 활성화하며, 명승 예산은 5년 단위로 집행함을 알 수 있다.

열번째, 일본은 명승지정전이라도 교육위원회를 통하여 명승으로 가지정을 할 수 있는 것이 특이점이라 할 수 있다.

열한 번째, 북한의 경우 명승지, 천연기념물 예산은 다른 용도로 변경하여 돌려 쓸 수 없다고 되어 있으며, 연구조건이 보장되어 있고, 연구된 것은 반드시 받아들여야 하는 것으로 규정되어 있는 점이 특이하다.

- 주 1. 이우영(2009) 명승의 현황과 전망. 문화재청. p. 287.
- 주 2. 일본 문화청(2010) (平成 22年) 我が國 文化行政. p. 38.
- 주 3. 본 연구의 시기설정은 「조선보물고적명승천연기념물보존령(제령 제6호)」이 제정된 1933년 8월 9일이 아닌 명승 1호가 지정된 1970년 11월 23일을 기준으로 하여 현재까지 전반적인 변화상을 체계적으로 연구하기 위함이다.
- 주 4. 일본은 2010년 5월 현재 357개소(특별명승 35건 포함)
- 주 5. 대만은 2010년 5월 현재 52개소(국가급 13건, 직할시 및 현(시)급 39건)
- 주 6. 중국은 2010년 5월 현재 2,942개소(국가 명승지 207, 지방 명승지 5A 76개소, 4A 1079개소, 3A 521개소, 2A 926개소, 1A 130개소)
- 주 7. 명승법. 2005. 명승지를 통한 사회주의애국주의교양에서 나서는 몇 가지 문제. 인민교육. 2005년 3호(5-6월). 누계 610호(평양: 교육신문사), pp. 14-15.

인용문헌

1. 문화재청(2003~2005) 명승지정 학술 조사 연구.
2. 문화재청(2009) 명승의 현황과 전망.
3. 일본 문화청(2010) (平成 22年) 我が國 文化行政.
4. 국립문화재연구소(2009) 국제학술심포지엄.
5. 김윤식(2002) 자연문화재 개관. 자연유산 심포지움. 문화재청.
6. 김인식(2008) 중국의 문화재보호 법규. 한국법제연구원.
7. 나명하(2009) 우리나라 천연기념물 보존관리에 관한 연구. 상명대학교 대학원 석사학위논문.
8. 박정희(2008) 문화재보호에 관한 법적체계와 실현방안 연구. 목포대학교 대학원 석사학위논문.
9. 이장우(2002) 문화재관리 개선방안 모색을 위한 제언.
10. 이재근(2006) 우리나라 명승의 현황 및 개선 방안연구.
11. 이재근(2010) 한국 명승 보존관리의 문제점 및 개선방향.
12. 이진희(2006) 명승 대상지 평가인자 적용에 관한 연구. 상명대학교 대학원 석사학위논문.
13. 최오주(2008) 남북통일대비 문화재보존관리 정책연구. 호남대학교 대학원 석사학위논문.
14. 최윤정(2006) 1962년 문화재보호법 연구. 성신여자대학교 대학원 석사학위논문.
15. UNESCO. ICOMOS(2004) 세계유산 보호정책 세미나. 서울대학교 환경대학원.