

우리 문화재보호법에 문화적 경관 개념의 도입*

-이탈리아 문화재 및 경관법에서의 경관 개념을 중심으로-

La Nozione Giuridica Del Paesaggio Culturale

김 민 동**
Kim, Min-Dong

목 차

- | | |
|-------------------------|---------------------------|
| I. 서론 | III. 이탈리아 문화재 및 경관법에서의 경관 |
| II. 우리 문화재보호법에서의 문화적 경관 | IV. 결론 |

1992년 이후 세계유산으로 선정된 문화적 경관들이 유럽과 북미에 치중되어 있어서 소외지역과의 불균형을 해소하여야 한다는 논의가 상당히 진행되어 있음에도 우리 경관법이나 공공디자인법, 문화재보호법에서는 문화적 경관의 개념조차도 직접적으로 규정되어 있지 않다.

문화재보호법에 규정되어 있는 기존 문화재 유형에 포함시키려는 개정 노력이 있었으나 온전한 문화적 경관 개념을 담아내지는 못했다. 문화재보호법에서는 1999년 포괄적인 문화재 개념을 신설하였다. 문화재 개념 안에 문화유산과 자연유산을 포함시키려고 했던 것으로 해석되지만, 결과적으로 ‘문화재’와 ‘문화적 경관’이 서로 다른 개념이라는 점을 간과하였다. 문화재 개념에 문화적 경관 개념을 잠종 교배한 결과가 되어 혼란을 가중하고 있다.

첫째, ‘문화재’와 ‘문화적 경관’을 문화재보호법으로 통합하여 일원적으로 보호하고 활용하는 것이 바람직하다. 주로 도시계획과 관련해서 종합적인 관리와 규제를 중심으로 하는 경관법에서의 ‘경관’ 개념, 즉 통제적 경관 개념에 문화적 경관의 특징에 적합한 문화적 경관 개념을 담기에는 한계가 있다. 종래 문화재 ‘보호’에 중점을 주는 소극적인 규제 중심에서 적극적인 ‘활용’까지도 포섭하는 보다 더 유기적이고 체계적인 문화재보호법이 되기

투고일 : 2018. 8. 28. / 심사외일 : 2018. 9. 17. / 게재확정일 : 2018. 10. 8.

* 이 논문은 광운대학교 2016년도 교내학술연구비 지원에 의해 연구되었음

** 광운대학교 법학부 교수, 법학박사

Professor, College of law, KwangWoon University, Ph.D.

위해서, 국가 문화자산의 보호와 활용이라는 목적에 입각해 ‘문화적 경관’에 대한 개념을 직접적으로 문화재보호법에 규정할 필요가 있다. 이 신설된 규정을 기초로 경관법의 경관 계획과 조화로운 범위 내에서 공공디자인법에서의 공공디자인 실행 과정을 거치면서 지역 주민과 지역 사회의 문화적 경관을 구체적으로 형성하고 그 실행 과정을 보장하는 것이다.

둘째, 문화재보호법 제2조 제1항에 규정하고 있는 포괄적인 문화재 개념 중 “경관적 가치가 큰”이라는 문구는 삭제하여야 한다. 만약 이 문구를 그대로 사용하려면 ‘문화재’라는 개념 대신에 문화재와 문화적 경관을 통합하는 ‘문화자산’이라는 개념을 사용하는 것이 바람직하다(이탈리아 문화재 및 경관법 제2조).

아울러 명승의 개념이라고 해석되는 제2조 제1항 3. 기념물 중 “나. 경치 좋은 곳으로서 예술적 가치가 크고 경관이 뛰어난 곳”을 삭제한 후 종래의 문화재와는 구별되는 독립된 문화재 유형으로서 문화적 경관의 개념을 따로 규정할 필요가 있다. 계속 발전하는 살아있는 생명체인 문화적 경관의 등지로서 기존 문화재 유형과는 다른 독립된 유형을 제공해주고 그 발전 과정을 수용하는 게 바람직하다.

셋째, 문화적 경관을 적극적으로 형성시켜 나가기 위해서는 종래 행정기관 중심의 경관 규제와 관리에서 지역 주민과 전문가들과의 효율적이고도 정당성 있는 소통을 보장할 수 있도록 그 참여 방식 등을 규정할 필요가 있다. 아울러 자연유산, 문화적 경관 개념을 부분적으로 내포하고 있는 역사문화환경, 경치 좋은 곳으로서 예술적 가치가 크고 경관이 뛰어난 명승 개념을 포섭하고, 우리 경관법이나 공공디자인법 등 경관 관련 법규정들과 조화될 수 있는 종합적이고 체계적인 독립된 장을 따로 둘 필요가 있다(이탈리아 문화재 및 경관법 제3부 ‘경관재’ 규정 참조).

[주제어] 문화재, 문화적 경관, 이탈리아 문화재 및 경관법, 세계유산협약, 유럽경관협약

I. 서 론

1992년 제17차 유네스코 세계유산위원회에서 ‘문화적 경관’(cultural landscape)을 채택한 이후 선정대상 대부분이 유럽과 북미에 편중되어 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 서구 유럽에서는 2000년 유럽경관협약을 통해 이 문화적 경관의 개념을 입법하였고, 우리 문화재보호 법제와 매우 유사한 일본에서도 재빠르게 문화적 경관 개념을 독립된 문화재 유형으로서 문화재보호법에 규정하였다. 우리나라에서도 2007년 경관법, 2016년에는 공공디자인의 진흥에 관한 법률 등 문화적 경관에 관련된 법률들이 제정되었으나 문화적 경관 개념에 대한 직접적인 규정을 두었다고 보기는 어렵다. 1999년 포괄적인 문화재 개념을 문화재보호법에 도입하고 2007년에 명승(“경치 좋은 곳으로서 예술적 가치가 크고 경관이 뛰어난 것”), 2010년에는 역사문화환경 개념을 도입하였으나 문화적

경관 개념으로는 온전하지 못하다.

문화적 경관은 지역이라는 지리학적 객체에 인간의 문화적 활동이 분리할 수 없게 통합된 특별한 사회현상이다. 문화적 경관은 단순한 자연환경과는 다르며 문화재와 밀접한 관계에 있다. 경관은 국민의 정체성을 확립해주는 보호의 대상이며 나아가 관광자원으로 활용할 ‘문화자산’이라는 점을 명확히 인식할 필요가 있다.

문화적 경관을 헌법과 문화재보호법에 규정하고 있는 대표적인 국가가 이탈리아이다. 세계유산의 수도 제일 많고 이탈리아 각 지역마다 문화재가 넘쳐흘러서 이탈리아를 흔히 거대한 박물관이라고 부른다. 이들은 자국의 문화재를 보호하고 관광자원 등으로 활용하기 위하여 오래전부터 경관에 관한 정책 및 법령을 상세하게 구축하고 실무적인 경험들을 축적하고 있다. 특히 2001년에는 헌법을 개정하여 종래 지방정부의 권한이었던 경관 규정들을 국가의 배타적 입법 권한으로 확립한 후 지방정부와 조화롭게 문화재와 문화적 경관을 보호하고 활용하고 있다. 이에 맞추어 2004년 현행 문화재 및 경관법을 제정하였고, 문화재(제2부)와 경관재(제3부)를 쌍두마차로 하는 상세한 내용들을 규정하고 있다.

유럽경관협약에 기초한 이탈리아 문화재 및 경관법에서의 문화적 경관 개념을 면밀하게 고찰한 후, 우리 문화재보호법에 문화적 경관 개념을 어떻게 입법할지에 대한 견해를 밝히고자 한다.

II. 우리 문화재보호법에서의 문화적 경관

1. 경관법에서의 경관 개념

경관법은 지방자치단체별 경관형성조례, 자연경관보전조례, 경관관리조례, 도시경관조례 등 기존 경관조례들의 법적 근거를 마련하고¹⁾ 종래 경관 관련 개별 법령들을 종합적이고 체계적으로 관리하기 위한 기본법으로서 2007년 5월 17일에 제정되었다.²⁾³⁾ 경관

1) 김세규, “지방분권시대에서의 경관법과 도시경관조례”, 공법학연구 제10권 제4호, 한국비교공법학회, 2009, 291-294쪽.

2) 경관에 관한 개별 법령들은 ‘도시계획’과 관련된 규정들이 주를 이루고 있다. 경관에 관련된 법률로는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 경관법, 공공디자인의 진흥에 관한 법률, 문화재보호법, 건축법, 옥외광고물법, 자연환경보전법, 자연공원법, 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률, 고도보전에 관한 특별법, 농어업인 삶의

법에서 “경관이란 자연, 인공요소 및 주민의 생활상 등으로 이루어진 일단의 지역환경적 특징을 나타내는 것을 말한다”(제2조 제1호)고 정의하고 있다.⁴⁾ “인간의 행위와 자연과의 결합으로 나타나는 소산”으로 소개된 바 있는⁵⁾ 문화적 경관 개념에 가장 유사한 규정이다.

그런데 경관법은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률과 횡적 구조에 있는 법률로서 종합적인 관리와 규제 체계로서 작동한다.⁶⁾ 비록 2014년 경관법이 전면 개정되었지만⁷⁾ 경관법의 경관은 발생적 경관(Generative Landscape)이 아니라 통제적 경관(Administrative Landscape)에 속한다.⁸⁾ 법률체계적으로 국민의 문화자산으로서 문화적 경관을 보호하고 활용하고자 하는 내용들을 규정하는 데에는 한계가 있다. 급격한 도시화로 다양한 이해관계인이 모여 있는 복잡한 사회구조에서 통제적 수단은 지역 주민들과 각 전문가들이 소통과 참여로 정체성을 확립하는 문화적 경관의 접근 전략으로 적절하지 않은 수단이다.⁹⁾ 경관법의 경관 개념에도 사회문화적 환경에 대한 고려가 있지만 물리적이고 시각적

질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 등이 있다. 2002년 국토의 계획 및 이용에 관한 법률을 제정할 때 국토 이용 및 관리의 기본 원칙(동법 제3조) 항목 중 “2 자연환경 및 경관의 보전과 훼손된 자연환경 및 경관의 개선 및 복원”을 넣었다. 이에 따라 2004년 자연환경보전법을 개정하여(법률 제7297호) ‘자연경관’ 개념을 규정하였다. 즉 ‘자연경관’이란 “자연환경적 측면에서 시각적·심미적인 가치를 가지는 지역·지형 및 이에 부속된 자연요소 또는 사물이 복합적으로 어울린 자연의 경치를 말한다”(동법 제2조 제10호). 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수(동법 제18조: 2002년 제정 당시에는 특별시장·광역시장·시장 또는 군수이었다)가 도시계획을 수립할 때 도시계획의 내용에 경관에 관한 사항이 정책방향에 포함되도록 규정하고 있다(동법 제19조 제1항). “국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령” 제31조(용도지구의 지정) 제2항에서는 5. 보호지구 중가. 역사문화환경보호지구를 “문화재·전통사찰 등 역사·문화적으로 보존가치가 큰 시설 및 지역의 보호와 보존을 위하여 필요한 지구”로 규정하고 경관지구를 자연경관지구·시가지경관지구·특화경관지구로 나누고 있다(동법 제31조 제2항).

- 3) 일본에서도 개발로 인해 주민의 경관 이익이 침해된 경우 민법의 수인한도론을 기초로 판단했던 종래 사법 소극주의를 극복하고 지방자치 단체의 조례로는 경관의 객관적 이익을 보장하기에는 한계가 있음을 인정하여 2004년 경관법을 제정을 하였다(최환용, “도시경관의 적극적 형성을 위한 과제 - 일본 경관 관련 판례와 경관보호법 고찰을 중심으로”, 서울법학 제16권 제1호, 서울시립대학교 법학연구소, 2008, 177쪽).
- 4) 2004년에 제정된 일본 경관법 제2조에서의 경관 정의와 내용이 흡사하다.
- 5) 오민근, “문화적 경관 개념의 도입과 보호체계 - 일본 사례를 중심으로”, 국토 Vol. 287, 국토연구원, 2005, 98쪽.
- 6) 최성호, “공공디자인법과 경관법의 역할 관계에 관한 연구”, 한국디자인문화학회지 제23권 제1호, 한국디자인문화학회, 2017, 619쪽.
- 7) 10만 명 이상 지방자치단체의 기본경관계획 작성의무화를 비롯하여 경관조례 및 경관위원회 의무화, 경관위원회 사전 검토실시, SOC·개발사업 경관심의 강화, 경관중점관리구역 경관가이드라인 수립 가능, 경관미구·미관지구 경관계획 수립운용 등이 주된 개정내용이다.
- 8) 강성중, “문화 경관 개념에 기초한 공공디자인 방향 연구”, 한국디자인문화학회지 제24권 제1호, 한국디자인문화학회, 2018, 20쪽.

인 부분을 검토하는 수준이고, 사람들의 경험이나 창의적인 콘텐츠 접근 전략이 부족하고 경관계획은 디자인이 아니라 지침의 성격을 갖는다는 한계가 지적된 바 있다.¹⁰⁾

2. 공공디자인의 진흥에 관한 법률에서의 경관 개념

2016년 2월 3일 공공디자인의 진흥에 관한 법률(이하 공공디자인법이라고 칭한다)이 공포되어 8월 4일부터 시행되고 있다.¹¹⁾ 종래 산업디자인의 수혜자가 소비자인 것과 달리 일반 국민이 수혜자로서 공공의 이익을 추구하고 국민의 문화향유권을 공유하는 것을 지향하고 있다.¹²⁾

경관법의 목적¹³⁾과 공공디자인법의 목적¹⁴⁾을 비교해 보면, 공공디자인법은 ‘지역정체성’을, 경관법은 ‘지역특성’을 구축한다는 점이 가장 큰 차이점으로 지적되었다.¹⁵⁾ 지역주민의 일상생활, 생활양식에서 살펴본다면 공공디자인법의 목적과 내용이 문화적 경관의 특성에 보다 더 적합함에도¹⁶⁾ 아쉽게도 공공디자인법에서도 문화적 경관 개념에 대해 직접적으로 규정하고 있지 않다.¹⁷⁾

9) 강성중, 위의 논문, 20-21쪽.

10) 최성호, 앞의 논문, 618-619쪽.

11) 서울시 도시디자인조례가 서울시의 도시경관을 종합적으로 체계적으로 개선·관리하는 데 필요한 사항을 정하고 있었는데(제2조) 도시디자인의 개념 자체가 아직 법적으로 확립되어 있지 않으며, 그 대상 또한 명확하지 않다는 점에서 이를 구체화하는 노력이 요청되었다(최환용, 앞의 논문, 182쪽).

12) 최성호, 앞의 논문, 617쪽.

13) “국토의 경관을 체계적으로 관리하기 위하여 경관의 보전·관리 및 형성에 필요한 사항을 정함으로써 아름답고 쾌적하며 지역특성이 나타나는 국토환경과 지역환경을 조성하는 데 이바지함을 목적”(동법 제1조).

14) “이 법은 공공디자인의 문화적 공공성과 심미성 향상에 필요한 사항을 정함으로써 국가 및 지역 정체성과 품격을 제고하고 국민의 문화향유권을 증대하는 데 이바지함을 목적으로 한다”(동법 제1조).

15) 경관법은 국토관리의 차원에서 아름답고 쾌적함을 만들어 지역단위의 개성적인 환경이라는 물리적 환경을 관리와 제어의 수단으로 정리하고 있는데 비해, 공공디자인법은 본질적으로 문화향유라는 관점에서 예컨대 도시민의 생활과 여가패턴 등에 보다 집중하여 다른 도시에는 없는 특정한 경험을 만들기 위한 방안을 모색하는 데 중점을 둔다(최성호, 위의 논문, 620쪽)는 점이 다르다. 경관법과 공공디자인법의 역할 정리에 대해서는, 최성호, 같은 논문, 624-625쪽 참조).

16) 강성중, 앞의 논문, 22쪽.

17) 자연공원법 제1조에서는 “자연생태계와 자연 및 문화경관 등을 보전하고 지속 가능한 이용을 도모함을 목적으로 한다”라고 규정하고 있다. 관련 판례로서 대법원 2007. 10. 26. 선고 2006도7968 판결 등이 있으나 자세한 개념 설명이 없다.

3. 문화재보호법에서의 문화적 경관 개념

문화재보호법 제2조에서 규정하고 있는 문화재 유형 중 문화적 경관 개념과 밀접한 관련이 있는 것은 ‘기념물’로 분류되는 ‘명승’¹⁸⁾과 ‘역사문화환경’이다(동법 제25조 제1항).

문화재보호법에서의 명승이란 ‘기념물’의 내용 중 2007년 4월 11일 개정법률(법률 제8346호)에 의하여 수정된 나. 목(目) “경치 좋은 곳으로서 예술적 가치가 크고 경관이 뛰어난 것”으로 정의된다.¹⁹⁾ “경치 좋은 곳”, “예술적 가치가 큰 곳”, “경관이 뛰어난 곳”이라는 개념 정의로는 국가지정문화재 심의위원의 주관적 감성이나 체계적이지 못한 가치판단에 의존될 수 있다. 그래서 명승의 주요 객관적 가치 범주로서 유·무형의 ‘연계 가치’, ‘지속 가능성의 가치’, ‘향유의 가치’를 제안하는 견해가 있다.²⁰⁾ 명승에는 상징체계, 정체성, 국민이 향유할 국민복지적 측면이 있다. 한 문화 집단의 탁월한 경관이라는 점에서는 명승이 문화적 경관과 그 의미가 상통할 수 있다. 그러나 비록 위와 같은 객관적 가치 범주를 설정하였더라도 1992년 이후 계속 진화하고 있는 살아있는 생명체로서의 문화적 경관 개념을 전통적인 의미의 명승 개념에 담아낼 수 있는지는 의문이다.

2010년 2월 4일 개정법률(법률 제10000호)에 의해 ‘역사문화환경’ 개념이 문화재보호법에 입법되었다.²¹⁾ 즉 “역사문화환경”이란 문화재 주변의 자연경관이나 역사적·문화적인 가치가 뛰어난 공간으로서 문화재와 함께 보호할 필요성이 있는 주변 환경을 말한다. “역사적 가치가 뛰어난 공간”은 역사적인 미, 역사적으로 위대한 것을 근거로 하고 있는 점에서 ‘사적’과의 구별이 애매하다. “문화적 가치가 뛰어난 공간”도 “문화재 주변 환경”으로 제한하고 있는 점에서, 시대적 배경과 사회적 요구에 따라 점차 중요시되는

18) 기념물 중 ‘사적’이나 ‘천연기념물’ 등은 학술적 예술적 관점에서 평가하는 것이므로 문화적 경관 개념과는 거리가 멀다.

19) 전종한, “국가 유산 ‘명승’의 조사 기록을 위한 가치 범주의 구상: ‘문화 경관으로서의 명승’의 관점에서”, 대한지리학회지 제49권 제4호, 대한지리학회, 2014, 565쪽.

20) 실제로 예컨대 명승 제1호 ‘명주 청학동 소금강’을 지정할 때 “그림처럼 아름다운 경치를 이루고 있다”고 기술한 보고서 내용을 소개하면서 문화재보호법 시행령 제11조 제1항에서 정하고 있는 국가지정문화재로서의 지정기준은 후보 자격기준에 불과하고 객관적 체계적 가치 범주로서의 판단기준 마련이 필요하다. 나아가, 명승의 시각적 특성에 치중한 나머지 물리적 형태의 내재적 가치와의 연계와 경관의 역동적 향유라는 측면에서의 체험적 가치에 주목하지 못하였다는 비판을 하면서 세 가지 객관적 기준을 제시하고 있다(전종한, 위의 논문, 564, 570-580쪽).

21) 고도 보존 및 육성에 관한 특별법에서는 고도의 역사문화환경이란 “고도의 생성·발전과정의 배경이 되는 자연환경과 역사적 의미를 갖는 유형·무형의 문화유산 등 고도를 구성하고 있는 일체의 요소를 말한다”라고 규정하고 있다(제2조).

생활적 경관이나 장소 재현적 경관, 자연경관과 인공경관이 통합하는 다기능적 경관 심지어 정보미디어 경관까지도 확장할 수도 있는 문화적 경관 개념과는 차이가 있다.²²⁾ 결국 우리 문화재보호법과 동 시행령이 규정하고 있는 문화재 유형은 문화적 경관의 내용을 부분적으로는 포함하고 있지만 온전한 의미의 문화적 경관 개념을 규정하고 있지 않다.

문화재보호법은 종래 문화재를 유형별로만 규정하였다가²³⁾ 포괄적인 ‘문화재’ 개념을 신설하였는데 여기에 문화적 경관 개념을 담을 수 있는지 규명할 필요가 있다. 1999년 1월 29일 개정법률(법률 제5719호)에서 종래 ‘유형문화재’로 정의하였던 문언에 ‘경관적 가치가 큰 것’을 추가하면서, “문화재”라 함은 인위적·자연적으로 형성된 국가적·민족적·세계적 유산으로서 역사적·예술적·학술적·경관적 가치가 큰 다음의 것을 말한다”(제2조 제1항)고 규정하였다.²⁴⁾ 유감스럽게도 입법기관에서 공식적인 입법 이유를 밝히고 있지 않아²⁵⁾ 입법적 해석 자료가 부족한 상태에서 이 포괄적인 문화재 개념과 문화적 경관과의 관계를 살펴보기로 한다.²⁶⁾²⁷⁾

- 22) 곽동화, “공공디자인에 있어서 경관개념의 유형과 경관구성요소에 관한 연구”, 디자인학연구 통권 제97호, 한국디자인학회, 2011, 136-138쪽.
- 23) 1962년 문화재보호법 제정 초기부터 1999년 개정 전까지는 일본 문화재보호법처럼 유형별 정의만 규정하고 있었다. 1962년 군사정권은 시간에 쫓겨 우리 문화재보호법을 일본의 문화재보호법의 기본 골격을 도입하는 방식으로 급히 제정하였다고 한다. 실제로 당시 일본 문화재보호법처럼 지정, 관리, 보호, 공개, 조사 등의 기본 틀과 용어 및 규정이 유사하였다. 본고와 관련된 제2조의 ‘문화재’ 정의 규정 역시 대표적으로 예시되고 있다. 그러나 현재 우리 문화재보호법은 2018년 현재까지 50차례의 개정을 통해 선진 문화재보호법의 내용을 다수 담고 있어 거꾸로 이들 일본학자들의 연구 대상이 되는 조문도 있다. 예컨대 매장문화재발굴의 원칙적 금지, 발굴조사비용의 공사자부담을 명기한 점 등이다(大橋敏博, “韓國における文化財保護システムの成立と展開”, 總合政策論叢 第8号, 島根縣立大學總合政策學會, 2004, 185-186頁).
- 24) ‘유형문화재’에 규정되었던 “역사적·예술적·학술적”가치에 “경관적 가치가 큰 것”을 추가한 후에 “인위적·자연적으로 형성된 국가적·민족적·세계적 유산으로서”라고 규정하여 일반화하였다.
- 25) 문화재 개념이 일반화되면서 ‘경관적 가치가 큰 것’이 추가되고, 기념물 중 ‘경치 좋은 곳으로서 예술적 가치가 크고 경관이 뛰어난 것’으로 수정되고, ‘역사문화환경’에 대한 정의 규정이 신설되었음에도 국민을 위한 법률서비스 사이트에 그 ‘개정 이유’에 대한 설명이 없다는 점은 유감스러운 일이다(대법원종합법률정보 사이트 참조).
- 26) 현행 일본 문화재보호법은 2004년 ‘명승’과 다른 항목으로 ‘문화적 경관’개념을 신설하였다. 또한 우리 문화재보호법처럼 문화재에 대한 포괄적인 정의 규정을 두지 않고 있으며 종전처럼 유형별 분류를 그대로 유지하고 있다.
- 27) 일본은 세계유산협약과 유럽경관협약과 같은 세계적 조류에 뒤떨어지지 않으려는 듯, 2004년 이른바 경관녹삼법(景觀緑三法 : 2004.6.에 제정한 경관법, 경관법의 시행 관련 법률 정비 등에 관한 법률, 도시녹지보전법 등의 일부를 개정하는 법률을 말한다)을 제정하는 등 경관에 관한 입법을 꾸준히 하였다. 그 후 ‘문화적 경관’을 문화재보호법에 담기 위하여 각국의 입법조사가 치밀하게 이루어졌고 전문가들의 조직적인 연구 끝에 2004년 제2조 제1항에 ‘문화적 경관’ 개념을 규정하였다. 즉 “五. 지역에서 인간들의 생활 또는 생업

4. 문화재보호법에서의 문화재 개념

4.1 자연유산과 자연환경과의 관계

“‘문화재’라 함은 인위적·자연적으로 형성된 국가적·민족적·세계적 유산으로서 역사적·예술적·학술적·경관적 가치가 큰 다음의 것을 말한다”(제2조 제1항)라는 문화재 개념 중 ‘자연적’과 ‘경관적 가치’는 자연보호법의 대상이라는 비판이 있다.²⁸⁾ 경관을 환경적 요소로 보아 경관법이 환경법이 가지는 특성으로서 규율되어야 한다는 지적도 마찬가지이다.²⁹⁾ 우리나라에서 ‘자연유산’에 대한 명확한 법적 정의는 없으며 ‘자연유산’과 ‘문화유산’은 세계유산협약³⁰⁾에서 유래되는 개념이다.³¹⁾ 이 자연유산을 경관성, 예술성과 학술성, 진귀성과 희귀성, 고유성과 특수성, 신앙 및 문화활동과 얽혀져 있는 문화환경의 일부로 본다면³²⁾ 자연유산은 ‘자연환경’과는 다른 개념이 된다. 더구나 자연유산의 유형에는 명승과 천연기념물이 있는데, 명승을 ‘자연경관으로서의 명승’과 ‘문화경관으로서의 명승’으로 나누고, ‘문화경관으로서의 명승’은 자연과 인간의 조화에 의하여 생성된 자연과 인문의 복합체로서 예술적·경관적 가치가 뛰어난 곳 또는 저명한 곳으로 정의한다면 더욱더 자연환경과는 거리가 있다.³³⁾

및 해당 지역의 풍토에 의해 형성된 경관지로서 우리 국민의 생활 또는 생업을 이해하는데 없어서는 안 되는 것”을 말한다. 일본 문화재청 공식 사이트에서는, 일상의 생활과 친근한 경관이어서 평소 그 가치를 좀처럼 깨닫기 어렵기에 문화적 경관을 보호하는 제도를 마련하여서 그 문화적 가치를 올바르게 평가하고 이를 보호하고 다음 세대로 계승하고자 한다. 이에 새로운 문화재보호수단으로서 중요 문화적 경관의 선정과 보존활동 및 지원 등에 대하여 문화재보호법에 규정하였다(www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/keikan/)고 입법 이유를 상세히 설명하고 있다. 이와 같은 입법 이유를 살펴보면 2004년 일본에서 경관법이 제정됨에 따라 같은 해 문화재보호법에 ‘문화재 경관’ 개념이 도입되어 문화재 주변의 경관에 대한 보호를 확대하였다(최환용, 앞의 논문, 177쪽)는 의미에 그치는 것이 아님을 확인할 수 있다.

- 28) 길준규, “문화재의 개념과 그 구성요건”, 공법연구 제30집 제1호, 한국공법학회, 2001, 289-290쪽.
- 29) 경관을 환경적 요소로 인식하여 환경법적 접근을 한 결과 경관에 관하여도 환경법 원칙인 ‘지속 가능한 발전’, ‘원인자 부담’, ‘사전 배려’, ‘예방’, ‘통합’, ‘조정’, ‘정보공개’, ‘주민의 참여’ 등의 원칙이 적용되어야 한다고 지적한다(이광윤, “경관법 제정의 세계화와 한국의 과제”, 성균관법학 제23권 3호, 성균관대학교 법학연구소, 2012, 656쪽).
- 30) 정식명칭은 세계 문화 및 자연유산 보호에 관한 협약(La Convenzione per la Protezione del Patrimonio Mondiale Cultural e Naturale)이다.
- 31) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제3조(국토의 이용 및 관리의 기본원칙)에서는 ‘문화유산’이라는 용어를 사용하고 있다(제3조 제5호, 지역의 정체성과 문화유산의 보전).
- 32) 김창규, 문화재관리의 이론과 실제, 동방문화사, 2012, 213쪽.
- 33) 문화유산이 “인류의 문화활동을 통해서 이룩된 유형 및 무형의 유산”인 데 비해, 자연유산은 “오랜 기간

4.2 문화유산과 자연유산을 포괄하는 개념으로서의 문화재

1962년 문화재보호법 제정 때부터 ‘문화유산’과 ‘자연유산’을 포괄하는 개념으로서 ‘문화재’를 정의하였다는 견해가 있다.³⁴⁾ 그러나 우리 문화재보호법에서 문화재 개념 자체를 정의한 것은 1999년 1월 29일 개정법률부터이다. 입법사적 근거에 비추어 볼 때 1999년 1월 29일 개정 전까지의 문화재 개념은 원래 ‘문화유산’을 대체하는 개념이었다.³⁵⁾ 1999년 1월 29일 개정법률에서 처음으로 ‘문화재’를 포괄적인 개념으로 규정한 것은 그 속에 문화유산과 자연유산 모두를 포함하고자 입법한 것으로 추정한다.³⁶⁾

문화유산과 자연유산을 포괄하는 개념으로서 문화재라는 개념 대신 ‘문화유산’이라는 개념을 사용하고 ‘자연유산’은 별도로 규정하는 게 타당하다는 지적이 있다.³⁷⁾ 문화재를 문화유산이라는 개념으로 대체하는 것은 세계유산협약의 개념에 치중되어 있는 듯한 느낌을 주며,³⁸⁾ ‘자연유산’과 ‘경관적 가치가 큰 것’, ‘문화적 경관’과의 관계를 좀 더 규명할 필요가 있다.³⁹⁾

동안 진행되어온 자연의 역사에 의하여 형성된 유형의 유산”이다. 여기에는 저명한 건물이 있는 경승지 또는 원지와 자연과 문화적 요소들이 결합되어 뛰어난 조망경관을 형성하고 있는 곳과 특별히 빼어난 자연미를 지닌 지형 또는 지역이나 그 안에 있는 조형물 등이 포함된다(김창규, 위의 책, 214-215쪽). 1999년 개정 문화재보호법 이후 작성된 가칭 “자연유산의 보호에 관한 법률(안)” 제2조를 보면, “자연유산이란 자연적으로 형성된 국가적 민족적 또는 세계적 유산(인위적 요소를 함께 가진 복합적 유산을 포함한다)으로서 다음 각 목의 것을 말한다”라고 한 후 “가. 경치 좋은 곳으로서 예술적 가치가 크고 경관이 뛰어난 것”으로 설명하고 있다(김창규, 자연유산법 제정연구, 문화재청, 2011, 206쪽).

34) 김창규, 위의 책, 문화재청, 2011, 25쪽.

35) 김형섭, “국가유산의 일부로서 자연유산의 개념정립에 관한 소고”, 홍익법학 제15권 제1호, 홍익대학교 법학연구소, 2014, 515쪽.

36) 김형섭, 위의 논문, 514쪽.

37) 김형섭, 위의 논문, 515쪽.

38) 문화재보호법 제19조 참조.

39) 우리 판례 중 문화재보호구역 안에서의 경관이익보호를 위한 판례들이 있다(서울고등법원 2005. 7. 21. 선고 200412447 판결 등). “문화재의 경관이라 함은 단순한 조망을 넘어서 문화재의 역사적·문화적·예술적 가치를 그 구성요소로 하는 전체적인 조화의 개념”(제주지방법원 2011. 12. 14. 선고 2011구합567 판결)이라고 설명을 한 판례도 있다.

III. 이탈리아 문화재 및 경관법에서의 경관

1. 경관보호를 위한 이탈리아 법령의 연혁

1.1 자연미보호법에서 가라쑈법을 거쳐 단일법전까지

경치가 빼어난 곳을 경관(paesaggio)으로서 보전하기 위한 이탈리아 최초의 법률은 1939년 법률 제1497호 자연미보호법⁴⁰⁾이다. 당시 무솔리니 정권 문화부 장관이었던 보타이(Bottai)가 제정을 주도하였기에 일명 보타이 법률이라고 한다.⁴¹⁾⁴²⁾ 다만 당시의 경관은 환경재(beni ambientali)로서 보호를 받았다는 점이 특징이다.

1861년 이탈리아 통일왕국이 탄생된 후 문화재를 전 시민의 소유로 하고 그 보전을 국가의 우선 과제로 삼았다. 특히 헌법 제9조에서 이탈리아 “공화국은 문화와 과학기술 연구의 발전을 장려한다. 국가의 경관과 역사적 예술적 재산을 보호한다”라고 직접 명문화하였다.

2차대전 후 이탈리아는 우리와 비슷하게 경제개발에 박차를 가하였는데, 80년대에 전국적인 개발사업들이 활성화되면서 위법한 건축에 대한 면제 조치 등으로 경관이 파괴되는 현상들이 나타나자 1985년 법률 제431호 가라쑈법⁴³⁾이 제정되었다. 자연미보호법은 가라쑈법으로 통합되고 경관과 환경을 구별하고, 자연경관구역을 지정하고 경관 계획을 수립할 것을 의무화하였다.⁴⁴⁾

가라쑈법에서는 지방정부가 경관을 규제·감독하는 권한을 가졌다는 점이 특징이다. 도시계획 권한은 지방자치단체인 주(州)⁴⁵⁾에 포괄적으로 위임되어 있었기 때문에 경관

40) 이하 Legge. n. 1497/1939 형식으로 약칭한다.

41) 김민동, “이탈리아 문화재 및 경관법에서의 ‘문화재’ 개념”, 일감법학 제33호, 건국대학교 법학연구소, 2016, 314-316쪽.

42) 이 법률에 영향을 준 것은 인간의 문화적 활동의 극치라고 할 수 있는 예술개념이었다. 베네데토 크로체(Benedetto Croce)의 이론과 조반니 젠틀레(Giovanni Gentile)의 절대적 주관주의(soggettiva assoluta)를 기초로 하였다고 평가받고 있다(김민동, 위의 논문, 316-317쪽).

43) Legge n. 431/1985(Galasso).

44) “주(州)는 1986.12.31.까지 인가된 경관과 환경의 가치를 특별히 고려한 경관계획(piani paesistici) 또는 도시적 영역계획(piani urbanistico-territoriali)의 작성을 통해서 관련 영역의 환경적 가치와 이용을 위한 특별규정에 따른다”(가라쑈법 제1-2조).

45) 이탈리아 공화국의 지방자치 조직은 용어 자체가 우리와 약간 다르다. “공화국은 시(Comuni), 도(Province), 광역시(Città metropolitane), 주(Regioni) 및 중앙정부(Stato)로 구성된다. 시, 도, 광역시, 주는 자치단체로서

에 관한 토지를 이용하고 건축을 하는 등 경관계획을 결정하고 구체적으로 경관을 규제·감독하는 권한을 지방정부가 갖고 있었다. 이를 중앙정부가 갖도록 규정한 현행 문화재 및 경관법과 큰 차이가 있다. 경관을 국가가 보호하고 활용해야 할 문화자산으로 인정하고 그 권한과 책임이 중앙정부가 갖도록 하였기 때문이다. 1999년에는 자연미보호법, 가라쑈법을 통합한 이른바 단일법전(*Testo Unico: T.U.*)⁴⁶⁾을 제정하였다. 단일법전은 명칭 그대로 이미 실행되고 있는 두 법률에 대한 인식과 적용을 쉽게 하기 위해서 다시 재편한 법률이다. 단일법전에서도 환경재와 문화재의 구별은 계속되었고, 문화재 개념을 포괄적으로 정의하지 않은 채 유형별 규정만 두고 있었다.⁴⁷⁾ 이러한 경관 개념의 입법적 변화에는 헌법재판소 판례들의 역할이 있었다.⁴⁸⁾

1.2 유럽경관협약

1992년 10월 제16회 세계유산위원회⁴⁹⁾에서는 자연과 문화라는 이분법적 접근에서 탈피하여 자연에 인간이 문화적 개입을 한 결과물(탁월한 보편적 가치: *Outstanding Universal Value*)도 세계유산으로 인정하고자 ‘문화적 경관’(cultural landscape: *paesaggio culturale*)의 개념을 도입하였다. 인간과 자연환경이 상호 작용하여 나타나는 다양한 ‘자연과 인간의 공동작품’들이 문화적 경관이다.⁵⁰⁾

헌법 원리를 기초로 자치법, 자치권 및 자치기능을 갖는다’(헌법 제114조). 지방자치는 ‘지방과 지역 자치’의 총체적 시스템으로서 중앙정부(*Stato centrale*)와 대비하고 있다. 1948년 헌법은 정치적 분권주의를 실현하기 위하여 비록 헌법기관은 아니지만 지방자치단체로서의 주(*Regioni*)를 기초로 정치적, 입법적, 재정적 자치를 갖는 ‘지방정부’(Stato regionale)를 구상하였다. 주(州)는 입법권을 가지지만 이보다 작은 영역의 ‘지역 자치단체’(enti locali)인 시와 도는 규칙만 제정할 수 있을 뿐이었다(Roberto Bin, Giovanni Pitruzzella, *Diritto Costituzionale*, G. Giappichelli Editore, 2014, p. 285.). 따라서 이탈리아 지방정부라는 용어를 사용할 때는 주를 지칭하는 건지 그 보다 작은 시나 도를 의미하는지 명확히 살펴보아야 한다.

46) Legge. n. 490/1999: 1999.10.29. 입법명령 제490호(D.lgs. n. 490/1999)를 근거로 입법하였다.

47) 김민동, 앞의 논문, 317-319쪽.

48) 자연미보호법에서 경관의 미학적-문화적 개념에 대해서는 Corte cost., n. 141/1972, 가라쑈법 제정 후 경관 개념의 확장에 관한 헌법재판소 판례로는 Corte cost., n. 359/1985 참조, <<https://www.cortecostituzionale.it>>.

49) 세계유산위원회에서는 세계유산협약 이행을 위한 작업지침(Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention) 개정안을 채택하였다. 여기에서 첫째, ‘문화적 경관’에 대한 정의를 내리고, 둘째 문화적 경관에서 토지이용관점의 강조, 셋째, 문화적 경관의 유형을 정리하였다.

50) 자연환경에 의한 물리적인 제약과 기회 및 지속적인 사회적·경제적·문화적인 내외의 영향 하에 오랫동안 인간 사회와 거주지로 진화된 예증들이다(WHC, 2012, 정의규정 6, p. 88.). 과학계와의 협동 작업 등으로 점차적으로 개념이 다듬어지고 있다. <<https://whc.unesco.org/en/culturallandscape/#1>>.

2000년 10월 20일 이탈리아 피렌체에서 프랑스, 이탈리아 등 유럽위원회 회원국 18개국이 「유럽경관협약」(Convenzione europea del paesaggio)에 서명했다.⁵¹⁾⁵²⁾ 제1조에서 “경관이란 자연적, 인위적 요인과 이들 상호작용에서 나타나는 특징을 주민들이 지각하고 있는 지역”(제1조 a.)으로 규정하였다. 우리 경관법에서의 경관 개념(경관법 제2조 제1호)과 매우 유사하지만 구체적으로 들어가면 많은 점이 다르다.⁵³⁾ 유럽경관협약에서는 “경관은 주민생활의 본질적인 요소이고 주민들의 문화적 자연적인 자원으로 다양성의 표현이며 주민 정체성의 토대”(제5조 a.)라고 정의하면서 문화적 경관 개념을 규정하였다.⁵⁴⁾ 경관의 개념뿐만 아니라 경관의 보호, 계획, 관리 수단을 규정하면서 회원국의 이행의무를 부과하고 있다(제5조).⁵⁵⁾

유럽경관협약은 세계유산협약의 탁월한 보편적 가치(OUV) 이른바 엘리트주의를 반대하는 입장을 취하고 있다. 유럽경관협약의 문화적 경관에는 세계적으로 아주 뛰어난 경관뿐만 아니라 단순히 시민의 삶에 관한 경관이거나 격이 떨어지는 경관이라도 경관으로 인정될 수 있다(제3조). 문화적 경관 지역으로서 자연, 농촌, 도시, 근교, 나아가 내수, 해수 공간을 포함하여서 매우 광범위하다.⁵⁶⁾

흥미롭게도 이러한 반 엘리트주의를 표방하는 동기를 협약의 서문에 명시하고 있다. 즉 경관 개념으로 정의한 모든 유형의 경관 보호를 최종 목적으로 하면서도, 이런 “경관을 적절하게 보호하고 관리하고 계획함으로써 고용 창출에 이바지할 수 있다”고 밝혔다. 경관을 자국의 경제활동에 유리한 자원으로 활용하려는 새로운 국제적 추세를 분명히 한 것이다. 주민이 소중하게 여기는 경관이라면 이를 철저히 보호하고 관리하여 문화적 경관으로서 세계유산성을 인정받고 그 경제적 파급효과를 자국에 가져오겠다는 의도를 명확하게 명시한 것이다.⁵⁷⁾

51) <<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/176>>.

52) <https://it.wikipedia.org/wiki/Convenzione_europea_del_paesaggio>; 이광윤, “유럽경관협약에 비추어 본 경관법의 현황과 쟁점”, 법학연구 30집, 전북대학교 법학연구소, 2010, 174-178쪽.

53) 우리 경관법 규정(제2조 제1호)과 유사하지만, 경관법이 유럽경관협약의 목표와 궤를 같이 하지만 경관 기본권에 대한 인식이 부족하고 행정과 전문가 위주의 엘리트 중심으로 규제하는 점 등이 다르다는 지적으로는, 이광윤, 앞의 책, 653-658쪽 참조.

54) Michela Barosio e Marco Triscioglio, “I paesaggi(culturali) e le memorie dei territori: istruzioni per l’uso”, *I paesaggi culturali, Costruzione, promozione, gestione*, Egea, 2013, Introduzione.

55) 이탈리아에서는 2006년 법률 제14호에 근거하여 10월 1일부터 시행되었다.

56) Gianluca Famiglietti, Nicola Pignatelli, *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, 1. ed.*, Nel Diritto Editore, 2015, pp. 792-799.

57) 실제로 2006.9.1.부터 2009.8.31.까지 유럽 문화여행에 대한 유럽연합의 전략적 프로그램으로서

2. 이탈리아 헌법 개정과 문화재 및 경관법 제2조

이탈리아는 2001년 헌법적 법률 제3호⁵⁸⁾를 근거로 헌법을 개정하여 국가와 지방정부 사이의 근본적인 권한 조정을 하였다.⁵⁹⁾ 특히 유럽연합(EU)과의 관계에서 헌법 제117조가 신설되어 문화재와 경관재에 대한 보호는 이탈리아의 입법권에 전속하도록 규정하였다(제117조 제2항). 이에 따라 국가의 배타적 입법권을 열거하면서(제117조 2항)⁶⁰⁾ 문화재에 대해서는 국가가 배타적 입법권을 갖는다고 규정하였다.⁶¹⁾ 아울러 제117조 제3항에서는 국가와 지방 입법이 함께 문화재를 활용하도록 규정하였다

이에 따라 가라쑤법 이래로 지방정부의 권한에 속했던 문화재 관련 규정들의 개정이 불가피하게 되었다. 2002년 법률 제137호⁶²⁾를 근거로 공법인을 포함한 행정기관의 권한을 재편하였다. 헌법 제117조와 제118조와 관련하여 18개월 안에 문화재와 환경재, 광경(spettacolo), 스포츠, 저작권 등 문화와 관련된 법률을 마련하도록 문화부에 위임하였다(헌법 제10조). 그 결과 2004년 1월 22일 입법명령 제42호를 근거로 이른바 우르바니 법률⁶³⁾이라고도 불리는 현행 문화재 및 경관법(Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio)⁶⁴⁾이 제정되었다.

ISAAC(Integrated e-Services for Advanced Access to Heritage in Cultural Tourist Destinations)이 운영되었다. 라이프찌히, 암스텔담, 제노바 시를 중심으로 한 운영에 대해서는 Patrizia Lombardi, “Valorizzazione del patrimonio culturale attraverso la definizione di strategie interpretative per il turismo sostenibile”, *I paesaggi culturali, Costruzione, promozione, gestione*, Egea, 2013, pp. 200-206. 참조.

58) Legge costi., n. 3/2001; ‘헌법개정법률’(legge di revisione della Costituzione)과 ‘헌법적 법률’(legge costituzionale)은 이탈리아 헌법 제138조에 규정되어 있다. 헌법개정법률은 헌법전의 규정을 직접적으로 고쳐 쓰는 것이고 헌법적 법률은 헌법전 이외에 때로는 헌법전에 반하는 규범도 창설한다. 현실적으로 구별이 용이한 것만은 아니다. 헌법적 법률에 의하여 헌법전이 고쳐지는 경우도 있기 때문이다.

59) 헌법 제5관(Titolo V della Costituzione)의 내용이 새로워지고 헌법 제117조의 신설로 국가의 권한에 급진적인 변화가 있었다. 즉 헌법 제117조 2항에 의하여 유럽연합(EU)과의 관계에서 문화재(i beni culturali)와 경관재에 대한 보호는 회원국인 이탈리아의 입법권에 전속된다. 제117조 제3항의 “문화재의 활용”에서는 국가와 지방 입법이 공존할 수 있도록 규정하고 있다. 이탈리아의 지방자치는 권력구조와 정치적 불안정성을 보완하는 의미로 활성화되고 있다는 지적으로는 루시조, “이탈리아 헌법의 특징과 통치구조”, 비교법학 제22집, 부산의국어대학교 비교법연구소, 2011, 16-18쪽 참조.

60) 선거, 정부기관, 시와 도, 광역시에 대한 기초적 기능에 대해서만 배타적 입법권을 가진다고 규정하였다(제117조 2항 p))(Roberto Bin, Giovanni Pitruzzella, *Diritto Costituzionale*, G. Giappichelli Editore, 2014, p. 292.).

61) 환경, 생태계 및 문화재에 대해서는 국가가 배타적 입법권을 갖는다(헌법 제117조 2항 s)).

62) Legge n. 137/2002.

63) Legge Urbani: 당시 문화부 장관이었던 줄리아노 우르바니(Giuliano Urbani)의 이름을 본 딴 명칭이다.

64) d. lgs. n. 42/2004.

자연미보호법에서는 경관을 환경재로서 보호받았으나 가라쓰법에서는 경관과 환경이 구별되었다. 단일법전에서는 문화재를 유형별로만 규정하였지 포괄적인 문화재에 대한 개념 규정이 없었다. 현행 문화재 및 경관법에서는 첫째, 경관이 환경재와 다르다는 종래의 입장을 확인하였다.⁶⁵⁾ 둘째, 포괄적인 문화재 규정을 두었다. 셋째, “문화자산은 문화재와 경관재로 구성한다”(제1부 일반규정 제2조 제1항)⁶⁶⁾라고 규정하여 처음으로 ‘경관재’라는 개념을 사용하면서 문화재(beni culturale)와 경관재(beni paesaggistici)를 ‘국가’의 ‘문화자산’(Il patrimonio culturale)이라는 개념으로 통합하였다. 종래 유형별로만 규정하였던 각 문화재들의 문화적 가치들을 체계적으로 규명할 수 있도록 문화재와 경관재를 구분하고 이를 ‘문화자산’이라는 개념으로 통합한 것이다.⁶⁷⁾⁶⁸⁾

‘문화재’는 “예술적, 역사적, 고고학적, 민족인류학적, 자료 및 문헌적인 유형으로서 문화재 가치가 구현되어 있는 재물”로서 “부동산과 동산, 기타의 물건”이지만(제2조 제2항)⁶⁹⁾ “경관재는 역사적, 문화적, 자연적, 형태학적 그리고 미적 가치를 갖는 부동산과 지역이다. 그리고 법률 또는 법률에 근거하여 규정된 다른 재(財)를 말한다”(제2조 제3항).⁷⁰⁾

65) 인간의 모든 감각에 의해 길러진 꿈과 이미지로서의 문화적 경관은 냉정한 과학영역에서의 환경과는 본질적으로 다르다. ‘환경’은 물리적인 공간이다. 인간이 경제적 동기에 의해 자연을 훼손한 이후 현재 이 지구상에 인간의 손이 미치지 않은 그래서 전혀 오염되지 않은 장소가 얼마 되지 않는다는 문제의식에서 ‘환경재’(beni ambientali)라는 새로운 개념이 소개되었다. 2000년 유럽경관협약에서 이를 인식하였고 이탈리아에서는 2006년 법률 제14호에 의해 승인되었다. 문화적 경관은 자연과학으로 정의될 수 없다(Massimo Quaini, “I paesaggi invisibili”, *Paesaggi Culturali*, Gangemi editore, 2008, pp. 24-26.). 그러나 경관을 구성하는 물질적인 요소들을 보존하거나 경관을 변형시키는 경제적인 활동들을 통제하기 위해서는 과학적인 지식이 필요하다(Amedeo Bellini, “Paesaggi:dalle definizioni alla tutela, dall’estetica all’etica”, *Paesaggi Culturali*, Gangemi editore, 2008, p. 100.).

66) “Il patrimonio culturale e’ costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici.”

67) Gianluca Famiglietti, Nicola Pignatelli, *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, 1 ed, Nel Diritto Editore, 2015, p. 17.

68) ‘재물’(beni)과 ‘물건’(cose)은 동일한 개념이 아니다. ‘물건’은 엄밀히 말하면 만질 수 있는 유체물을 의미한다. 민법에서 ‘재물’이란 권리의 주체인 ‘사람(人)’이 이익을 향유하기 위한 대상을 말한다(utili)(이탈리아 민법 제810조: “권리의 객체”를 형성하는 물건들이 재물이다). 물건(cose)도 권리의 객체가 될 때에만 재물이 될 수 있다. ‘재’ 또는 ‘재물’(beni)은 유체물에 한정되지 않는다. 문화재 및 경관법 제12조에서 규정하고 있는 문화재의 ‘재’ 또는 ‘재물’(beni)은 제13조 지정(dichiarazione)절차에 의하여 문화적 가치가 있다고 인정된 보호와 활용의 객체라는 의미이다.(김민동, 앞의 논문, 320-321쪽).

69) 제10조에서는 문화재의 구체적인 유형과 종류를 규정하고 있다. 제11조는 제10조의 보충규정으로 제10조에서 규정하고 있지 않지만 보호의 필요성이 있는 다른 유형들을 담고 있다(김민동, 위의 논문, 322쪽).

70) 2008년 입법명령 제63호(d. lgs. n. 63/2008)에 의해 본문과 같은 내용으로 개정하였다.

3. 문화적 경관의 개념

문화재 및 경관법에서는 위 경관재 정의 규정과 달리 ‘경관’(paesaggio)의 정의 규정을 독립적으로 두고 있다. 즉 “경관은 정체성을 표현하는 지역을 말한다. 그 특징은 자연적, 인간적 요인에 의한 작용, 이들 상호작용에 의해 발생한다”(제131조 제1항).⁷¹⁾ 유럽경관 협약에서의 경관 개념을 거의 그대로 규정하고 있으며, “본 법은 국가의 정체성을 표현하는 유체물에 문화적 가치가 있는 외형과 특징을 갖는 경관을 보호한다”(제131조 제2항)라고 규정하여 동 법이 보호하는 경관은 문화재처럼 문화적 가치를 가질 것을 요구하고 있다.

경관을 어떤 관점으로 보느냐에 따라 다양한 의미가 나온다. 예컨대 예술적 경관 또는 과학적 경관, 자연경관 또는 인문경관, 농업경관 또는 산업경관, 도시경관 또는 교외경관, 정신적 경관 또는 기능적 경관 등이다.⁷²⁾ 문화적 경관은 시각적인 경관 그 자체나 자연의 생산물이 아니고 자연을 관찰하는 주체의 창조물이다.⁷³⁾

결국 이탈리아 문화재 및 경관법에서 경관이란 1992년 세계유산위원회와 2000년 유럽 경관협약에서 도입한 ‘문화적 경관’을 의미한다.⁷⁴⁾ ‘문화재’처럼 보호와 활용(tutela e valorizzazione)⁷⁵⁾의 대상이다. 자연과 인간의 분리할 수 없는 공동작품으로서 지역적 외관을 말한다.

71) 2006년 입법명령 제157조(d. lgs. n. 157/2006)에 의해 2004년 문화재 및 경관법에서 규정하였던 ‘동질적인’(omogeneità)이라는 애매한 문구를 삭제하고 본문과 같은 내용으로 개정하였다.

72) Maurizio Vitta, “Paesaggi con figure”, *Paesaggi Culturali*, Gangemi editore, 2008, p. 45.

73) Amedeo Bellini, “Paesaggi:dalle definizioni alla tutela, dall’estetica all’etica”, *Paesaggi Culturali*, Gangemi editore, 2008, p. 94.

74) 가라소법과 달리 제131조 제3항에 의하여 경관 보호의 배타적 권한이 국가에 있다는 점을 명확히 하였다. 또한 “본 법의 목적에 비추어 경관의 보호는 그 문화적 가치를 인정하고 보호하며 필요한 경우에는 복구를 하는 데에 있다. 제6항에서 표시한 주체는 경관에 관하여 외관과 특징을 보존하는 것을 보장한다”(제4항). “경관의 활용은 문화적인 발전을 촉진하려는 것에 연관된다. 이와 같은 목적으로 공공행정 그 자체의 권한으로 통합된 새로운 경관적 가치의 실현을 위하여 활동할 뿐만 아니라 경관의 인식, 정보화, 육성, 재생, 이용을 촉진하고 지원한다”(제5항). “국가, 지방정부, 기타 공공단체, 나아가 공공적 기능을 실시하기 위하여 국토에 개입하는 모든 주체는, 국토의 의식적 이용, 경관적 특성의 보호, 통합적이고 조화로운 경관 가치의 새로운 실현을 위한 원칙들에 대한 질적 보존의 기준에 따라 그들의 활동을 알려주어야 한다”(제6항).

75) 헌법 제9조의 ‘보호’와의 관계를 포함해서 ‘보호’와 ‘활용’에 의미에 대해서는 Gianluca Famiglietti, Nicola Pignatelli, *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, 1 ed, Nel Diritto Editore, 2015, pp. 783-786.

4. 문화적 경관의 특성

요컨대 문화적 경관이란 어떤 지역에 인간이 계속적으로 문화적 개입(*mediazione culturali*)을 함으로써 그 지역에 어떤 형상과 상징을 부여하여 특징화를 만들어 가는 공간을 말한다.⁷⁶⁾ 다시 말해 문화적 경관은 지리학적 객체에 인간이라는 주체가 윤리적, 미적 활동 등 문화적 활동을 통합하면서 참가하는 특별한 사회적 현상을 말한다.⁷⁷⁾

인간이 주체적으로 개입하는 ‘문화’의 내용이 구체적으로 무엇이나에 따라 범위가 달라진다. ‘문화’라는 개념 자체가 ‘개방성’을 가지고 있으므로 문화적 경관의 개념을 너무 정확하게 정의하려는 건 오랜 역사를 두고 발전해 가는 인류문화의 결과물들을 배제시킬 우려가 있다.⁷⁸⁾ 그렇지만 문화적 경관은 지역성을 가지면서⁷⁹⁾ 질적으로 ‘문화’(*cultura*), ‘심상’(*immagini*), ‘인식’(*percezioni*), ‘상징’(*simboli*), ‘계획’(*progetti*)성을 고유한 개념적 특징으로 한다.⁸⁰⁾

르네상스 시절 화가들은 경관을 이미지 구성의 중심으로 삼았고 그 인식 방법을 중시하였다. 화가들의 이런 이미지와 인식 속의 경관은 바라보는 사람의 경험에 기초한 주관적 ‘심상’이나 ‘인식’을 말한다.⁸¹⁾ 좋은 경치를 향유하려는 주관적인 이익을 보호하려는 ‘조망권’에 비해 경관은 객관적이고 광역적인 경관 이익을 보호하지만 그렇다고 중립적이고 객관적인 ‘환경’ 그 자체를 말하는 것이 아니다.⁸²⁾ 1970년대에 와서 이미 경관은 도시와 자연이라는 공간 사이의 경계를 허무는 특별한 형상의 공간을 의미하게 되었다.⁸³⁾

76) 1992년 세계유산위원회에서 경관에 대한 정의를 하면서 경관은 각각의 지역마다 문화적 및 지정학적 배경이 다른 성격을 가진다는 의미를 비로소 이해할 수 있다.

77) Massimo Quaini, “I paesaggi invisibili”, *Paesaggi Culturali*, Gangemi editore, 2008, pp. 17-19.

78) 김민동, 앞의 논문, 2016, 324-325쪽.

79) 단순한 디지털 이미지는 경관이 아니다(Maurizio Vitta, “Paesaggi con figure”, *Paesaggi Culturali*, Gangemi editore, 2008, p. 47.).

80) ‘아름다움, 쾌적함, 지역성’을 요소로 지적하는 견해로는 이광윤, 위의 논문, 629쪽 참조.

81) 경관은 바로 공간을 바라보는 사람의 주관적 심상이 담긴 것으로, 관찰자의 심성에 배어 있는 역사와 문화를 대변하는 것이다. 따라서 자연도 자연 그대로가 아니라 자연을 바라보는 사람의 마음과 기운이 어려 있는 동적인 것이다(이광윤, 위의 논문, 627쪽); 일반적으로 경관 개념은 환경이라는 실체 개념보다는 일정한 거리를 두고 바라보았을 때 형성되는 심상으로서 복수의 대상 또는 대상군을 의미한다(김세규, 앞의 논문, 278쪽).

82) 경관은 ‘지역성’을 요소로 한다. 조형적으로 아름다운 환경 그 자체가 아니라 생활을 같이하는 장으로서 친밀하고 쾌적한 생활공간을 말한다(최환용, 앞의 논문, 160-161쪽).

동물과 달리 인간은 이미지를 구성할 능력을 가지고 있다. 문화적 경관의 이미지는 단순한 이미지가 아니고 ‘묘사’이다. 적극적이든 소극적이든 이상화된 인격형성의 메시지를 표현한다. 조각이나 회화와 같이 눈으로 볼 수 있도록 구상화된 것도 있으나 회상이나 기억과 같은 내면적인 것도 있다.⁸⁴⁾

문화적 경관은 ‘상징’으로서 전파성을 가지고 있으며 계속적으로 갱신되는 기억들로서 시간적 누적물이 되어 역사성을 가진다. 19세기에서는 유럽 국민들에게 정체성을 확립시켜 자국에 대한 애국심을 불러일으켰지만, 지역 주민들의 일상적 경험에서의 집단적 기억은 그들에게 지역의 정체성을 부여하고 하나의 역사이며 이야기이자 단편소설이 되었다.⁸⁵⁾ 또한 예술이고 이데올로기가 되기도 하였으며 엄숙한 상징은 제례의식이며 종교가 되었다.⁸⁶⁾

지역과 경관적 이미지들로서의 문화적 경관은 신화, 꿈, 감정을 담아내는 용기이다. 그 안에는 우리 시대의 모순과 문제점들을 이해하는 은유들을 축적하고 있다. 바로 이런 점 때문에 경관이 가지고 있는 표현들과 미적 영역들은 우리들이 살아갈 세상을 재설계하는 데 필요한 요소로서 변화한다.⁸⁷⁾ 경관은 이미지 텍스트로서 읽을 수 있고 대화할 수 있는 인간의 미학적인 발명품이 되었다.⁸⁸⁾ 결코 완벽하게 채워질 수 없는 현실과는 모순되지만 그 현실을 초월하고자 하는 꿈을 담고 있다. 그렇다고 비현실적인 게 아니라 지역에 대한 경관 계획을 실천함으로써 그 꿈은 구체화(具體化)된다. 이런 의미에서 경관은 악덕에 대한 구원이고 구제가 될 수 있다.⁸⁹⁾

지역 공간의 정체성과 상징화는 진화된 그 지역사회의 질서 가치와 그 실현 절차를 남기고 있고, 문화적 경관은 살아있는 생명체로서 발전하고 있다.⁹⁰⁾

83) 초 공간(metaspazialita)이라고도 한다. meta는 그리이스에 기원을 둔 접두사로서 ‘그 이상의(oltre)’의 뜻이 있다. 우리의 눈으로 직접 보는 경치나 풍광의 의미와는 다른 차원이다(Rosario Assunto, *Il paesaggio e l'estetica*, 1973, Novecento, Palermo, 1994, p. 49.).

84) Javier Maderuelo, “Iconografie del paesaggio: il territorio e l'immaginario”, *I paesaggi culturali*, Egea, 2013, pp. 92-94.

85) Rosario Assunto, *Il paesaggio e l'estetica*, 1973, Novecento, Palermo, 1994, p. 23.

86) Adele Buratti Mazzotta, “Paesaggi culturali/Paesaggi sacri”, *Paesaggi Culturali*, Gangemi editore, 2008, p. 207.

87) Massimo Quaini, *L'ombra del paesaggio. L'orizzonte di un'utopia conviviale*, Diabasis, Reggio Emilia, 2006, p. 12.

88) 마치 정신의 향기가 음악인 것처럼 대지의 발사모 향기가 경관이라고도 한다(Pier Giorgio Gerosa, “Terra, paesaggio-territorio, e tempo”, *Paesaggi Culturali*, p. 41.; Francesca Orestano, “Il pittoresco nel paesaggio della cultura occidentale: valore attuale di una risorsa estetica”, *Paesaggi Culturali*, Gangemi editore, 2008, pp. 51-57.).

89) Massimo Quaini, “I paesaggi invisibili”, *Paesaggi Culturali*, Gangemi editore, 2008, pp. 20-21.

5. 문화적 경관 유형의 확장

1992년 세계유산위원회에서는 세계유산협약 이행을 위한 작업지침에서 자연유산과 문화유산의 중간단계인 일종의 복합유산(mixed heritage)인 문화적 경관에는 다음 세 가지 유형이 있다고 규정하고 있다. 첫째, 인간에 의해 설계되고 창조된 경관으로서 심미적 이유로 조성된 정원과 공원 등이 포함된다.⁹¹⁾ 둘째, 사회적, 경제적, 행정적, 종교적 필요성에 의해 유기적으로 진화해온 경관⁹²⁾으로서 하부 유형으로는 잔존적 경관 또는 화석화된 경관과 진행 중인 경관이 있다.⁹³⁾ 셋째, 이들 두 유형의 결합 유형으로서, 자연적 요소와 종교적 예술적 문화적인 현상이 결합되어 있는 경관이 있다.⁹⁴⁾

그런데 문화적 경관으로 선정된 유네스코 목록을 보면 그 대부분이 유럽과 북미에 편중되어 있음을 알 수 있다. 유럽과 북미 이외 지역과의 불균형적인 상황을 지적하고 세계유산의 의미를 퇴색시키지 않기 위해 예컨대 시골과 도시로 나누어 7가지 유형을 제시하는 등⁹⁵⁾ 유네스코 선정 기준을 확장하고 좀 더 상세한 판단 기준을 만들어야 한다는 주장들이 나오고 있다. 종래 소홀히 다루었던 미적이고 건축예술적인 시각들도 인간의 노동에 의해 변형되어가는 복합적 경관에 적극적으로 담아내어야 한다는 입장들도 같은 맥락이다. 2006년 북부 이탈리아 베르바니아(Verbania)에서 작성된 국제 기념물 유적 협의회(Icomos-IFLA) 문서에서는 경관적 건축작품(*architettura del paesaggio*), 건축 예술물에 까지 문화적 경관 유형을 확대할 필요가 있는지에 대한 찬반 논쟁이 자세히 나와 있다.⁹⁶⁾ 이와 같이 문화적 경관의 판단 기준을 비교적 좁게 보는 입장과 보호의 영역을 확장하려는 입장 사이의 논쟁은 아직도 현재 진행형이다.

90) Rossella Salerno, "Mediare culture per i paesaggi", *Paesaggi Culturali*, Gangemi editore, 2008, p. 7.

91) 여기에는 언제나 그런 것은 아니지만 종교적 또는 기타 기념이 될 건축물과 그 복합물에 부속되어 있는 심미적 이유로 조성된 정원과 공원이 포함된다.

92) 사회적, 경제적, 행정적, 종교적인 필요성에서 시작하여 자연환경과 적응하고 반응하면서 발전해 온 결과물이다. 이러한 경관에는 형태와 구성적 특징에서 그 진화 과정이 나타난다.

93) 전통적인 생활 방식과 밀접히 결합되어 있는 현대사회에 활발한 사회적 역할을 유지하거나 진화 과정이 아직도 진행 중인 경관이다. 동시에 이것은 시대를 거듭함에 따라 진화적 발전의 중대한 유형적 증거를 나타낸다.

94) 「세계유산협약 이행을 위한 작업지침」, 정의와 유형규정 10, p. 88.

95) Tiansoon Siririsak, Natsuko Akagawa, "Cultural landscape in the world heritage list: understanding on the gap and categorisation", *City & Time*, vol 2, no. 3, 2007: 아시아 지역에서 필리핀의 다랑이 논이 선정된 것처럼, 세 번째 유형인 시골 경관(Rural-setting landscape)에 농업, 임업, 어업 관련 경관을 주장하였다.

96) 특별한 예술적 가치를 갖는 현대건축작품은 특별보호대상인 '문화재'로서 보호된다(문화재 및 경관법 제11조).

짧은 시간 동안 급격한 경제발전을 이룩한 우리로서는 보호 영역을 확장하는 입장에 호감이 갈 수밖에 없다. 특히 우리의 문화적 경관을 세계유산으로 선정 받기 위한 전략적 대상으로서 도시 경관(Urban-setting landscape)에 눈길이 쏠린다. 그 중 역사적 도시경관과 산업적 도시경관에 주목할 필요가 있다. 도시화가 되면서 고속도로망이 확산되고 도시가 가치를 치면서 도시적 경관이 확장되고 있다. 도시로 나갔다가 매일, 매주, 여름 때마다 돌아오는 새로운 도시 형태로서의 도시 전원도 보호와 활용의 대상으로서 문화적 경관에 포섭할 필요가 있다. 2016년에 공공디자인법이 입법되어서 동 법을 근거로 공공 디자인 된 도시적 경관이 우리의 문화적 경관으로서 적극적으로 형성되는 모습을 이제는 기대할 수 있게 되었다.

6. 경관재

이탈리아 문화재 및 경관법에서는 제2부에 ‘문화재’(Beni culturali), 제3부에는 ‘경관재’(Beni paesaggistici)를 편제하였다.⁹⁷⁾ 문화적 경관(제131조)과 경관재(제2조 제3항, 제134조)는 일치하는 개념이 아니다. 문화적 경관은 자연과 인간의 문화적 활동이 분리 불가능한 경관을 말하지만 경관재는 이를 포함해서 보다 넓은 개념이다. 경관재는 입법자가 “역사적, 문화적, 자연적, 형태학적 그리고 미적 가치를 갖는 부동산과 지역”으로서 보호와 활용할 가치가 있다고 법률에 근거해서 선택한 문화자산을 말한다(제2조 제3항). 우리 문화재보호법에서 포괄적인 문화재 개념에 포섭하려고 했던 자연유산, 역사문화환경, 경치 좋은 곳으로서 예술적 가치가 큰 경관으로서의 명승 등이 여기에 해당된다.

제3부 경관재는 다시 제1장 ‘보호와 활용’ 제1절 일반규정(제131조-제135조), 제2절 경관재의 특징(제136조-제142조), 제3절 경관계획의 작성(제143조-제145조), 제4절 보호받는 경관재의 감독과 관리(제146조-제155조), 제5절 잠정규정(제156조-제159조)으로 구성되어 있다.⁹⁸⁾ 제1절 일반규정에서는 지방정부의 협력(제132조)과 국제조약에서 파생되는 국가들의 협력의무(제133조)를 규정함으로써 경관재에 관한 근본적인 이해충돌 영역에 대한 일반규정을 두었다. 아울러 지방자치단체인 주(州)에게 경관계획 작성의무

97) 문화재 및 경관법은 총5부로 구성되어 있다. 제1부 일반규정, 제2부 문화재, 제3부 경관재, 제4부 벌칙, 제5부 잠정규정, 폐지규정 및 시행규칙으로 구성되어 있다. 제2부 ‘문화재’에서는 제1장 ‘보호’, 제2장 ‘이용과 활용’(Fruizione e valorizzazione), 제3장 ‘잠정 및 최종규정’으로 구성되어 있다.

98) 종래 환경재에 대체해서 그 자리에 들어온 규정이다((Gianluca Famiglietti, Nicola Pignatelli, *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, 1 ed, Nel Diritto Editore, 2015, pp. 786-787.).

를 부과하여(제135조) 중앙정부와의 조화를 이루고 있다.

경관재는 “a) 제138조부터 제141조에 따라서 특정된 제136조에서 제시된 부동산과 지역, b) 제142조 지역, c) 제136조에 의해 명확하게 특정된 추가적인 부동산 및 구역으로서 제143조 및 제156조가 규정하는 경관 계획으로 보호되는 부동산과 지역”이다(제134조).

7. 문화재와 문화적 경관의 통합개념인 문화자산

국가의 정체성을 구현하는 문화재와 경관재를 ‘문화자산’(Il patrimonio culturale)이라는 개념으로 통합(*reductio ad unitatem*)한 점이 높게 평가되고 있다.⁹⁹⁾

문화자산이라는 새로운 종류를 창조한 것이 아니고, 헌법 제9조 제2항¹⁰⁰⁾의 내용을 통일적인 개념으로 법률에 규정한 것이다(un principio di unitarietà). 이미 1964년 4월 26일 법률 제310호에 의해 구성된 프랑케스키니 자문위원회의 정식 명칭이 “역사적, 고고학적, 예술적 자산(patrimonio)과 경관(paesaggio)의 보호와 활용에 관한 조사위원회”였다. 결국 ‘문화자산’이라는 개념은 이탈리아 헌법에 근거하여 1939년의 보타이 법률과 단일법전(T.U.)을 거쳐 현행 문화재 및 경관법에 이르기까지 끈질긴 작업 끝에 이루어 낸 개념임을 알 수 있다.¹⁰¹⁾

99) ‘문화유산’보다는 ‘문화자산’이라는 개념을 사용하는 게 적절하다. ‘재산’ 내지 ‘자산’(patrimonio)이라는 개념은 어원적으로 라틴어의 *patrimonium*에서 유래된 것이다. 그 뜻은 ‘아버지의 임무’(pater+munus)를 의미하고 곧 ‘아버지에게 귀속되는 것’을 말하므로 국가가 보호하고 활용해야 할 자산으로서 국가의 배타적 권한에 속한다는 의미에 부합하기 때문이다(Gianluca Famiglietti, Nicola Pignatelli, *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, 1 ed, Nel Diritto Editore, 2015, p. 18.).

100) “공화국은 경관과 국가의 역사적 및 예술적 자산(patrimonio)을 보호한다”

101) 전통적인 민법의 개념대로 엄격하게 용어를 직역하면 문화재는 ‘재물(i beni)’이고 문화자산은 ‘재산’(patrimonio)이 된다. 권리의 객체로서의 개별적인 ‘재물’과 달리, ‘재산’이란 권리주체를 위하여 적극적 및 소극적으로 관계된 통일된 것을 말한다. 그렇다고 법률관계와 독립된 의미는 ‘재산’ 개념에 포함하지 않으므로 일체적인 포괄적인 개념은 아니다(Cian Trabucchi, *Commentario Breve al Codice Civile*, Cedam, 2009, pp. 810-811.). ‘재산’이라는 개념은 유체물과 무체물이 모두 포함되며, 채권과 같은 적극적 요소일 뿐만 아니라 ‘채무’와 같은 소극적인 요소도 포함된다. 따라서 재산은 권리변동이 계속 일어나는 동적인 개념이다(Vincenzo Roppo, *Istituzioni di Diritto Privato*, Monduzzi Editore, 2008, pp. 99-100.). 그러나 문화재 및 경관법에서의 ‘문화자산’의 의미는 민법 개념처럼 엄격히 해석할 필요는 없다.

IV. 결 론

1992년 이후 세계유산으로 선정된 문화적 경관들이 유럽과 북미에 치중되어 있다. 세계유산이라는 의미에 맞게 정치·경제적인 논리를 떠나 소외지역과의 불균형을 해소 하여야 한다는 논의가 상당히 진행되어 있다.

2000년 유럽경관협약의 주된 임무가 세계유산으로 선정 받을 수 있도록 회원국의 지역을 문화적 경관으로 바꾸는데 있다고까지 주장하고 있음에도¹⁰²⁾ 우리 경관법이나 공공디자인법, 문화재보호법에서는 문화적 경관의 개념조차 직접적으로 규정하고 있지 않다.

문화재보호법에서 규정하고 있는 기존 문화재 유형에 문화적 경관 개념을 포함시키려는 개정 노력이 있었으나 온전한 문화적 경관 개념을 담아내지는 못했다. 또한 1999년 종래 ‘유형문화재’에 규정되었던 ‘역사적·예술적·학술적’ 가치에 ‘경관적 가치가 큰’ 것을 추가하면서 포괄적인 문화재 개념을 신설하였다. 이 문화재 개념 안에 문화유산과 자연유산을 포함시키고자 했지만, 결과적으로 ‘문화재’와 ‘문화적 경관’이 서로 다른 개념이라는 점을 간과하였다. 그 결과 문화재 개념에 문화적 경관 개념을 잡종 교배한 결과가 되어 혼란을 가중하고 있다.

첫째, ‘문화재’와 ‘문화적 경관’을 문화재보호법으로 통합하여 일원적으로 보호하고 활용하자고 입법적 제안을 하고자 한다. 주로 도시계획과 관련해서 종합적인 관리와 규제를 중심으로 하는 경관법에서의 경관 개념, 즉 통제적 경관 개념에 문화적 경관의 특징에 적합한 문화적 경관 개념을 담기에는 한계가 있다. 종래 문화재 ‘보호’에 중점을 주는 소극적인 규제 중심에서 적극적인 ‘활용’까지도 포섭하는 보다 더 유기적이고 체계적인 문화재보호법이 되기 위해서, 국가 문화자산의 보호와 활용이라는 목적에 입각해 ‘문화적 경관’에 대한 개념을 직접적으로 문화재보호법에 규정할 필요가 있다. 이 신설된 규정을 기초로 경관법의 경관계획과 조화로운 범위 내에서 공공디자인법에서의 공공디자인 실행 과정을 거치면서 지역 주민과 지역 사회의 문화적 경관을 구체적으로 형성하고 그 실행 과정을 보장하는 것이다.

둘째, 문화재보호법 제2조 제1항에 규정하고 있는 포괄적인 문화재 개념 중 “경관적 가치가 큰”이라는 문구는 삭제하여야 한다. 만약 이 문구를 그대로 사용하려면 ‘문화재’라는 개념 대신에 문화재와 문화적 경관을 통합하는 ‘문화자산’이라는 개념을 사용하는

102) Rossella Salerno, *Mediare culture per i paesaggi, Paesaggi Culturali*, Gangemi editore, 2008, p 9.

것이 바람직하다(이탈리아 문화재 및 경관법 제2조).

현행 문화재보호법	신 설
제2조 제1항	“문화자산은 문화재와 경관재로 구성된다”

아울러 명승의 개념이라고 해석되는 제2조 제1항 3. 기념물 중 “나. 경치 좋은 곳으로서 예술적 가치가 크고 경관이 뛰어난 곳”을 삭제한 후 종래의 문화재와는 구별되는 독립된 문화재 유형으로서 문화적 경관의 개념을 따로 규정할 필요가 있다. 계속 발전하는 살아있는 생명체인 문화적 경관의 동지로서 기존 문화재 유형과는 다른 독립된 유형을 제공해주고 그 발전 과정을 수용하는 게 바람직하다.

현행 문화재보호법	신 설
제2조 제1항 3. 나. “경치 좋은 곳으로서 예술적 가치가 크고 경관이 뛰어난 곳”→삭제	“5. 문화적 경관은 자연적, 인간적 요인, 이 둘 상호작용에 의해 발생하는 정체성을 표현하는 문화적 지역을 말한다”

셋째, 문화적 경관을 적극적으로 형성시켜 나가기 위해서는 종래 행정기관 중심의 경관 규제와 관리에서 지역 주민과 전문가들과의 효율적이고도 정당성 있는 소통을 보장할 수 있도록 그 참여 방식 등을 규정할 필요가 있다. 아울러 자연유산, 문화적 경관 개념을 부분적으로 내포하고 있는 역사문화환경, 경치 좋은 곳으로서 예술적 가치가 크고 경관이 뛰어난 명승 개념을 포섭하고, 우리 경관법이나 공공디자인법 등 경관 관련 법규정들과 조화로우 수 있는 종합적이고 체계적인 독립된 장을 따로 둘 필요가 있다(이탈리아 문화재 및 경관법 제3부 ‘경관재’ 규정 참조).

우리 문화재보호법이 보다 더 개념 정합적이고 보다 더 체계 정합적인 선진 문화재보호법이 되기를 바란다. 아울러 문화적 경관을 입법 목적에 맞게 보호·활용하고 관리·계획함으로써 지역 주민의 문화적 정체성을 확립하고 고용 창출 등과 같은 경제적 효과들이 시급히 이루어지기를 기대한다.

참고문헌

1. 단행본

- 김창규, 문화재관리의 이론과 실제, 동방문화사, 2012.
- 김창규, 자연유산법 제정연구, 문화재청, 2011.
- 서정열, 도시 공공 디자인, 커뮤니케이션북스, 2016.
- 주신하/김경인, 알기쉬운 경관법 해설, 보문당, 2015.
- Alessandro Crosetti, Diego Vaiano, *Beni Culturali e Paesaggistici*, G. Giappichelli Editore, 2014.
- Andrea De Liberis, Stefania Valente, *Arte tra Storia e Diritto*, Fratelli Spada editori, 1997.
- Cian Trabucchi, *Commentario Breve al Codice Civile*, Cedam, 2009.
- Fabrizio Lemme, *Compendio di Diritto dei Beni Culturali*, Cedam, 2013.
- Gianluca Famiglietti, Nicola Pignatelli, *Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio* 1. ed, Nel Diritto Editore, 2015.
- Massimo Quaini, *L'ombra del paesaggio. L'orizzonte di un'utopia conviviale*, Diabasis, Reggio Emilia, 2006.
- Roberto Bin, Giovanni Pitruzzella, *Diritto Costituzionale*, G. Giappichelli Editore, 2014.
- Vincenzo Roppo, *Istituzioni di Diritto Privato*, Monduzzi Editore, 2008.

2. 학술지

- 강성준, “문화 경관 개념에 기초한 공공디자인 방향 연구”, 한국디자인문화학회지 제24권 제1호, 한국디자인문화학회, 2018, 15-24쪽.
- 길준규, “문화재의 개념과 그 구성요건”, 공법연구 제30집 제1호, 한국공법학회, 2001. 287-303쪽.
- 김민동, “이탈리아 문화재 및 경관재법에서의 ‘문화재’ 개념”, 일감법학 제33호, 건국대학교 법학연구소, 2016, 311-332쪽.
- 김세규, “지방분권시에서의 경관법과 도시경관조례”, 공법학연구 제10권 제4호, 한국비

- 교공법학회, 2009, 277-304쪽.
- 김형섭, “국가유산의 일부로서 자연유산의 개념정립에 관한 소고”, 홍익법학 제15권 제1호, 홍익대학교 법학연구소, 2014, 505-532쪽.
- 류시조, “이탈리아 헌법의 특징과 통치구조”, 비교법학 제22집, 부산외국어대학교 비교법연구소, 2011, 47-65쪽.
- 류제현, “한국의 문화 경관에 대한 통합적 관점”, 문화역사지리 제21권 제1호, 한국문화역사지리학회, 2009, 105-116쪽.
- 손진상, “역사문화도시의 조성에 관한 고찰”, 법학논총 제18집 제3호, 조선대학교 법학연구소, 2011, 171-215쪽.
- 오민근, “문화적 경관 개념의 도입과 보호체제- 일본 사례를 중심으로”, 국토 통권 제287호, 국토연구원, 2005, 92-108쪽.
- 이광윤, “경관법 제정의 세계화와 한국의 과제”, 성균관법학, 제23권 제3호, 성균관대학교 법학연구소, 2012, 625-662쪽.
- 이광윤, “유럽경관협약에 비추어 본 경관법의 현황과 쟁점”, 법학연구 제30집, 전북대학교 법학연구소, 2010, 171-188쪽.
- 이혜정, “역사문화경관의 보존과 활용”, 문화재학 통권 제4호, 동방문화사, 2007, 217-253쪽.
- 전종한, “국가 유산 ‘명승’의 조사 기록을 위한 가치 범주의 구상: ‘문화 경관으로서의 명승’의 관점에서”, 대한지리학회지 제49권 제4호, 대한지리학회, 2014, 563-584쪽.
- 최성호, “공공디자인법과 경관법의 역할 관계에 관한 연구”, 한국디자인문화학회지 제23권 제1호, 한국디자인문화학회, 2017, 613-626쪽.
- 최환용, “도시경관의 적극적 형성을 위한 법적 과제- 일본 경관 관련 판례와 경관 보호법 고찰을 중심으로”, 서울법학 제16권 제1호, 서울시립대학교, 2008, 159-186쪽.
- 長谷川 俊介, “世界遺産と地域住民”, レファレンス, 國立國會図書館調査及び立法考査局, 2009, 9-31頁.
- 大橋敏博, “韓國における文化財保護システムの成立と展開”, 總合政策論叢 第8号, 島根縣立大學 總合政策學會, 2004, 173-245頁.
- 小浦久子, “都市における文化的景觀”, ランドスケープ研究, 73(1), 2009, 14-17頁.
- 迪廣 林, “歷史的文化環境權の法的性格”, 法政研究, 47 (2), 九州大學法政學會, 1981, 339-359頁.

日本 国土交通課, ヨーロッパの景観規制制度－「景観緑三法」提出に関連して－ 調査と情報 第439号, 2004, PP. 109-117.

Adele Buratti, “Paesaggi culturali/Paesaggi sacri”, *Paesaggi Culturali*, Gangemi editore, 2008, P. 207.

Amedeo Bellini, “Paesaggi: dalle definizioni alla tutela, dall’estetica all’etica”, *Paesaggi Culturali*, Gangemi editore, 2008, PP. 91-104.

Francesco Orestano, “Il pittoresco nel paesaggio della cultura occidentale”, *Paesaggi Culturali*, Gangemi editore, 2008, PP. 51-57.

Javier Maderuelo, “Iconografie del paesaggio: il territorio e l’immaginario”, *I paesaggi culturali Costruzione, promozione, gestione*, Egea, 2013, PP. 92-94.

Massimo Quaini, “I paesaggi invisibili”, *Paesaggi Culturali*, Gangemi editore, 2008, PP. 17-26.

Patrizia Lombardi, “Valorizzazione del patrimonio culturale attraverso la definizione di strategie interpretative per il turismo sostenibile”, *I paesaggi culturali, Costruzione, promozione, gestione*, Egea, 2013, PP. 200-206.

Rossella Salerno, “Mediare culture per i paesaggi”, *Paesaggi Culturali*, Gangemi editore, 2008, PP. 7-13.

Tiamsoon Sirisrisak, Natsuko Akagawa, “Cultural landscape in the world heritage list: understanding on the gap and categorisation”, *City & Times* vol 2 , no. 3, 2007, PP. 11-20.

[Abstract]

La Nozione Giuridica Del Paesaggio Culturale

Kim, Min-Dong*

Paesaggio, tout court, paesaggio culturale vengono definiti dall'art.131, comma 1 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, per quale "Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni" e per beni paesaggistici dall'art. 2, comma 1, "Il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici".

Con la locuzione "beni paesaggistici" il Codice individua "gli immobili e le aree indicati all'articolo 134", come requisito il fatto di costituire "espressioni dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge".

Le definizioni di paesaggio(art.131) e degli altri beni paesaggistici(art. 134) sono contenute nella parte III del Codice.

Il concetto di paesaggio trova le sue radici in merito alla Convenzione europea del paesaggio, firmato in Italia a Firenze 2000.

Purtroppo noi non abbiamo nessun articolo del concetto 'paesaggio' come Convenzione europea del paesaggio(art.1) e Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio(art.131).

Per concludere, è necessario mettere a fuoco le nozioni di paesaggio che si possono trarre dai tratti internazionali vincolanti e Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio per il nostro ordinamento.

Vorrei fare notare che disposizioni di carattere generale relative sia alla salvaguardia del paesaggio nonchè agli strumenti amministrativi per la tutela e la valorizzazione dello stesso dovrebbero essere in termini più organici e sistematici la disciplina sulla tutela e la valorizzazione dei beni paesaggistici.

[Key Words] i beni culturali, paesaggio, Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, La Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale, Convenzione europea del paesaggio

* Professor, College of law, KwangWoon University, Ph.D.