

**북한의 역사문화환경에 대한  
정책 기조 변화와 그 함의**

**Changes and Implications of Historical and Cultural  
Environment Policy in North Korea**

**2023.3.31.**

**김서린(특정주제 연구자)**

# 제 출 문

재단법인 숲과나눔 이사장 귀하

본 보고서를 “북한의 역사문화환경 관련 정책 기조의 변화와 그 함의”의 최종 연구 결과보고서로 제출합니다.

2023년 3월 31일

연구 원 : 김서린(특정주제연구자)

※ 본 보고서의 내용은 연구자의 의견이며, (재)숲과나눔의 공식적인 견해와는 다를 수 있습니다.

## 결과보고서 초록

연구원	김서린	구분	특정주제연구자
연구제목	한글	북한의 역사문화환경 정책 기조의 변화와 그 함의	
	영문	Changes and Implications of Historical and Cultural Environment Policy in North Korea	
연구기간	2022. 03. 01. ~ 2023 . 01. 31.		
색인어	한글	한반도 문화·자연유산 교류협력, 세계유산, 문화유산, 자연유산, 문화재, 국가유산, 역사환경	
	영문	Inter-Korean Heritage Exchange and Cooperation, World Heritage, Cultural Heritage, Natural Heritage, Cultural Properties, National Heritage, Historical Environment	

최근 ‘왕릉뷰 아파트’ 사태에서도 볼 수 있듯이, 각종 개발 압력으로부터 유산과 그 주변 환경을 보호하는 것은 전세계적인 화두이다. 본 연구는 남한과 5,000여 년간 역사와 문화를 공유한 북한에서는 개발과 유산 보존 간의 갈등을 어떻게 풀어가고 있는지에 대한 궁금증을 안고 시작되었다. 개발 위협으로부터 유산과 그 주변 환경을 보호하기 위해 등장한 개념인 ‘역사문화환경’을 주목하였다.

북한에서는 ‘역사문화환경’이라는 용어를 사용하고 있지 않기 때문에, 북한 법령의 내용 분석을 통해 그에 준하는 법적 개념은 무엇인지 파악하는 작업이 선행되었으며, 최고지도자 교시와 법령을 분석을 통해 역사문화환경 관련 정책의 변화와 그 함의를 파악하였다. 마지막으로, 북한이탈주민 면담과 더불어 단행본과 연속간행물 등의 내용 분석을 통해 역사문화환경의 보존관리 현황을 파악하고자 하였다.

본 연구를 통해 북한은 해방 직후부터 사적과 명승지 등의 면적 단위의 문화재를 보호관리하기 위한 법제를 마련하고 발전시키고 있으며, 최근 김정은 정권 이후에는 국제화를 주창하며 국제적 규범에 따라 역사문화환경의 구역을 지정하고 보존관리하는데 관심을 갖고 있음을 확인할 수 있었다.

현재(2022년 말) 남한의 문화재청에서는 세계유산의 역사문화환경 보호를 위해 전세계적으로 권고되고 있는 제도인 세계유산영향평가 제도를 국내법상 도입하고, 개발행위가 역사문화환경에 미치는 영향을 계획단계부터 조사·진단하고자 『문화재영향진단법』 제정을 추진하고 있다. 역사문화환경 보존관리에 대한 북한의 관심과 남한의 축적된 노하우를 기반으로 한반도 역사문화환경 교류 협력을 다각도로 고민해볼 필요가 있다.

The protection of cultural heritage and its surrounding environment from various development pressures is a global issue. This study began with a curiosity about how North Korea, which shares a history and culture with South Korea for over 5,000 years, resolves conflicts between development and heritage conservation. The concept of "historic-cultural-environment," which emerged to protect heritage and its surroundings from development threats, was emphasized in this study.

As North Korea does not use the term "historic-cultural-environment," the research first analyzed North Korean legislation to identify the equivalent legal concepts and then analyzed the changes in historic-cultural-environment-related policies and their implications through the analysis of the Supreme Leader's speeches and laws. Finally, the study aimed to understand the current state of heritage conservation management in North Korea through content analysis of interviews with North Korean defectors and publications.

Through this research, it was confirmed that North Korea has been establishing and developing legal systems to protect and manage cultural properties, such as monuments and scenic sites, since its liberation. After Kim Jong-un's regime, North Korea has shown interest in designating and managing historic-cultural-environmental zones according to international norms and promoting internationalization.

At the end of 2022, South Korea's Cultural Heritage Administration is promoting the enactment of the Cultural Heritage Impact Assessment Act, which aims to diagnose the impact of development on historic-cultural-environments from the planning phase, as part of the adoption of the World Heritage Impact Assessment System, a globally recommended system for protecting historic-cultural-environments of world heritage sites. Based on North Korea's interest in historic-cultural-environmental conservation and South Korea's accumulated expertise, it is necessary to consider various ways of promoting the exchange and cooperation on the historic-cultural-environment of the Korean Peninsula.

## 요약

### 1. 제목

북한의 역사문화환경에 대한 정책 기조 변화와 그 함의

### 2. 연구의 목적 및 필요성

본 연구는 문화재 보존과 도시 개발 간의 갈등을 중재하는 방법인 면적인 보호 지역 개념으로서 북한의 역사문화환경과 관련 정책을 조명한다. 북한의 역사문화 환경은 어떻게 보호되는지, 관련된 법과 제도는 무엇인지, 개별 문화재의 구체적인 현황은 어떠한지 등의 세부 질문을 갖는다. 이러한 연구 질문에 대한 답을 찾아가며, 역사문화환경 보존관리에 있어 남북이 공동으로 논의/실천할 수 있는 지점은 무엇인지 검토해보며 한반도 역사문화환경 협력의 토대를 마련하기 위한 기초 자료를 구축하는 것이 최종 목적이다.

### 3. 연구 방법

본 연구에서는 법령, 최고지도자의 교시 및 노동신문의 내용분석을 주된 연구방법으로 삼았으며, 역사문화환경 관련 업무를 담당할 경험이 있는 북한이탈주민과의 면담을 통해 교차 확인하였다. 먼저, 법령의 내용분석을 통해 북한의 역사문화 환경에 대한 법적 개념과 정의 및 관련 법제를 분석하였고, 최고지도자 교시와 노동신문의 내용분석을 통해 최고지도자에 따른 역사문화환경의 정책 기조의 변화와 그 실상에 대해 파악하였다.

### 4. 연구 결과

국외 및 국제적 사례에서 역사문화환경 및 유사 개념을 파악하고, 한국에서의 역사문화환경에 대한 법적 의미를 정리하여 국내외에서 통용되는 역사문화환경의 개념과 관련 제도를 정리하였다. 역사문화환경은 한국에서는 “화재 주변의 자연경관이나 역사적·문화적인 가치가 뛰어난 공간으로서 문화재와 함께 보호할 필요성이 있는 주변 환경”으로 정의되며(문화재 보호법 제 2조), 문화재 현상변경 허가제도에 따라 보호관리되고 있다. 또한 각 나라마다 다르지만, 일본에서는 역사마을, 고도, 보존권역 등으로 쓰이고 있으며, 영국에서는 역사적 환경이 유사 개념으로 쓰이고 있다.

북한에서는 역사문화환경이라는 용어를 쓰고 있지 않기 때문에, ‘면 단위 문화재’와 ‘역사문화환경 보존지역’과 유사한 개념을 정리하였다. ‘면 단위 문화재’의 경우에는 역사유적, 명승지, 천연기념물 등이 있으며, ‘역사문화환경 보존지역’은 역사유적 보호구와 명승지, 천연기념물 보호구가 있다.

마지막으로 해방 이후부터 현재까지 북한의 역사문화환경의 정책 변화 과정을 네 시기로 구분하여 분석하였다. 먼저, 해방 이후부터 한국전쟁까지는 금강산, 묘향산과 같이 분단 이전부터 한반도에 널리 알려진 명승고적에 대한 최고지도자의 관심으로 관련 역사유적과 명승지가 보호되었다. 두 번째로 한국전쟁 이후부터 1988년까지이다. 이 시기에는 평양을 중심으로 전후 복구사업과 더불어 문화재 복원 사업이 이뤄졌다. 특히 대성산, 룡악산 일대의 조사 및 유원지 개발사업이 수행되었다. 세 번째는 1989년부터 2011년까지이다. 1980년대 말 동구권 붕괴로 위기 의식을 느낀 북한에서는 민족주의를 주창하며 결속력을 다지고자 하였고, 이에 민족유산 보호정책을 적극적으로 수행하였다. 그 결과 1990년대에 관련 법령이 제정되었으며, 국제보호지역이 등재되기 시작하였다. 마지막으로 2012년부터 현재까지이며, 김정은 집권 시기이다. 김정은 집권 이후 2014년에 발표한 민족유산관련 담화문을 기반으로 역사문화환경 정책이 전개되었다. 관련 법령 또한 제정되거나 수정보충되었는데, 역사문화환경과 관련하여 살펴보면 그 보호 대상, 행위 제한 사항, 지도 통제 등과 관련된 조항이 신설된 것을 파악할 수 있다. 또한 과학화를 강조하며, 자료기지화(DB화)를 언급하고 있는데, 이는 국제화를 주창하며 국제적인 기준에 맞추어 문화재와 더불어 그 주변 환경까지 적극적으로 보호관리하려는 시도라 유추해볼 수 있다.

## 5. 연구의 시사점 및 제언

본 연구를 통해 북한은 해방 직후부터 사적과 명승지 등의 면적 단위의 문화재를 보호관리하기 위한 법제를 마련하고 발전시키고 있으며, 최근 김정은 정권 이후에는 국제화를 주창하며 국제적 규범에 따라 역사문화환경의 구역을 지정하고 보존관리하는데 관심을 갖고 있음을 확인할 수 있었다.

현재(2022년 말) 남한의 문화재청에서는 세계유산의 역사문화환경 보호를 위해 전세계적으로 권고되고 있는 제도인 세계유산영향평가 제도를 국내법상 도입하고, 개발행위가 역사문화환경에 미치는 영향을 계획단계부터 조사·진단하고자 『문화재영향진단법』 제정을 추진하고 있다. 역사문화환경 보존관리에 대한 북한의 관심과 남한의 축적된 노하우를 기반으로 한반도 역사문화환경 교류 협력을 다각도로 고민해볼 필요가 있다.

## 6. 연구결과의 활용 계획

본 연구는 역사문화환경을 통한 남북 교류 협력을 기획하는 정책입안자, 역사문화환경 관련 국가기관, 남북 교류 민간단체 담당자뿐 아니라 역사 경관의 실천가(practitioner)인 조경가에게 기초 지식을 제공할 수 있다. 전통조경의 분야의 역할 재정립과 외연 확대를 도모하고 있는 현 시점에서 북한의 역사문화환경에 대한 법제적, 실천적 변천을 짚어 봄으로써 성찰과 방향 제시의 기회를 제공할 수 있을 것이다.

# 목차

I. 서론	1
1. 연구 배경 및 목적	1
1) 연구 필요성	1
2) 연구 목적 및 기대효과	3
2. 선행 연구와의 차별점	3
1) 남북 환경 협력 관련 연구	3
2) 남북 산림 협력 관련 연구	3
3) 남북 문화재 교류 협력 관련 연구	4
3. 연구 방법 및 절차	6
II. 역사문화환경의 개념과 관련 제도	7
1. 국외 사례에서의 역사문화환경	7
1) 국제 현장 및 선언문에서의 역사문화환경	7
2) 주요국에서의 역사문화환경	9
2. 한국의 역사문화환경	9
III. 북한의 역사문화환경	13
1. 북한 문화재의 유형과 정의	13
2. 북한 역사문화환경의 법적 정의	14
3. 소결	23
IV. 북한 역사문화환경 정책 기조의 변화와 그 함의	25
1. 해방 이후 ~ 한국전쟁	25
2. 한국전쟁 이후 ~ 1988년	25
3. 1989 ~ 2011	27
4. 2012~2022	29
V. 결론	35
VI. 참고문헌	37

# I. 서론

## 1. 연구 배경 및 목적

### 1) 연구 필요성

최근 김포 장릉 사태로 역사문화환경에 대한 전국민적 관심이 고조되었다. 김포 장릉은 조선 제 16대 인조의 부모인 원종과 인현왕후를 모신 능으로 1970년 국가 문화재 사적 제 202호으로 지정된 이후로 2009년에는 조선 왕릉 39기와 더불어 유네스코 세계문화유산으로 등재되었다. 한국의 역사문화환경은 『문화재보호법』과 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 그리고 각 지자체의 조례로 인해 법적으로 보호받고 있다. 『문화재보호법』 제 13조 제 3항에서 지정한 것처럼 대부분 문화재 구역은 500m이다. 1구역은 ‘보존구역’으로서 건축물의 신축이 불가하며, 2구역부터는 건축물의 높이와 층수가 제한된다.

하지만, 김포 장릉의 경우에는 『문화재보호법』 상 역사문화환경 보존지역의 범위인 500m 내에 아파트가 건설되어 그림 1과 같이 김포 장릉 역사 경관의 축이 파괴됨과 동시에 풍수지리의 원칙에 입각하여 조성된 조선 왕릉의 진정성 또한 해치고 있다. 이에 따라 김포 장릉 인근에 문화재청 허가없이 올라간 아파트의 철거를 촉구합니다’라는 제목으로 청와대 홈페이지에 국민청원이 게시되었고, 문화재청장은 아파트 건설이 위법한 것이므로 적절한 행정조치를 취하겠다고 답변하였다.

이렇듯 남한에서는 역사문화환경과 관련된 법적인 보호 체계가 성립되어 있음에도 불구하고, 문화재와 그 주변 환경에 대한 보호가 철저히 이뤄지지 않는 상황이다. 그렇다면 우리와 역사와 문화를 공유했던 북한의 역사문화환경은 어떻게 보존 관리되고 있을까? 본 연구는 개발 위협으로부터 유산과 그 주변 환경을 보호하는 방안으로 제시되고 있는 면적 보호지역 개념인 ‘역사문화환경’을 주목한다. 북한에서는 ‘역사문화환경’이 어떤 개념으로 정의되고 있으며, 어떻게 보존 관리되고 있는지, 그리고 개별 유산의 역사문화환경이 구체적으로 보존관리 되고 있는지 파악하는 것이 본 연구의 목적이다.

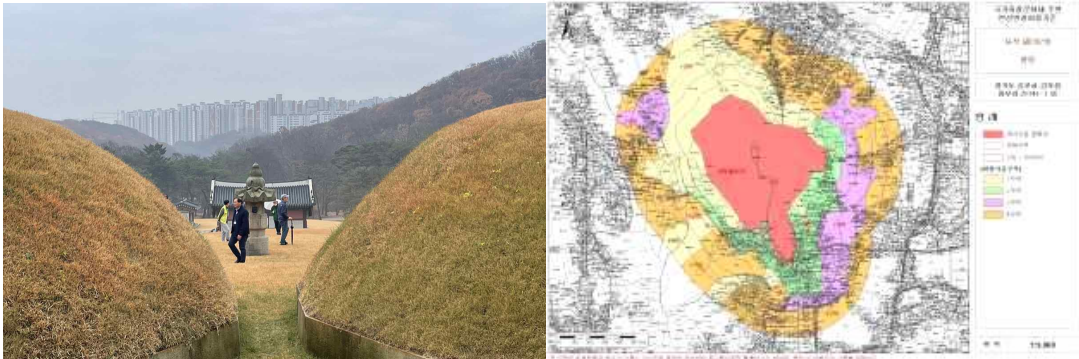


그림 2. 김포 장릉(국가지정 문화재 사적 제 202호)      그림 2. 김포 장릉의 역사문화환경(문화재 지정구역과 보호구역)  
출처 : 연구자 촬영(2022.11.12.)

남한에서 접할 수 있는 북한의 내부 자료가 빈약한 상황에서 국제보호지역과 관련된 공개 문서를 통해 북한의 역사문화환경 보존관리 현황에 대해 엿볼 수 있다. 2008년 세계유산위원회에서 개성역사유적지구를 반려한 이유 중 두 번째와 세 번째 이유를 주목해보자. 두 번째 이유는 신청 유산의 문화 및 자연환경을 충분히 보여줄 수 있도록 유적 지역 경계 재설정, 세 번째는 향후 개발 등으로 유적의 가치를 훼손할 수 있을 잠재적인 위협에서 보호할 수 있는 완충 지역 설정이다. 결국 국 보고서를 수정·제출하여 2013년 개성역사유적지구는 세계유산에 등재될 수 있었지만, 당시 세계유산위원회에서는 개성이 향후 도시개발 속에서 고려유적을 안전하게 보존 관리할 수 있을지에 대해 의문을 가지고 있었음을 알 수 있다.

이렇듯 북한에서도 도시개발 및 관광개발의 압력에서 문화유산을 보호할 수 있는 체계가 빈약했던 것을 알 수 있다. 하지만 김정은 정권 이후로 관련 법령을 제정, 개정하고 행정 체계를 개편하는 등의 모습이 보여지고 있기에(김현우, 이선복, 2019) 최근의 변화를 파악하고 이를 반영하여 정리할 필요가 있다.

이를 위해 남북한이 서로 다른 정권을 수립하여 변모해온 70여 년 동안의 역사문화환경 관련 법제와 정책에 대한 이해가 선행되어야 한다. 특히 김정은 정권 이후에는 민족유산과 관련된 법령이 여러 차례에 걸쳐 제정·개정되는 등 민족유산에 대한 관심을 표출하였다. 역사문화환경은 문화유산과 그 주변 일대를 아우르는 개념으로 국제보호지역 등재 시 당사국의 역사문화환경에 대한 이해, 개발 압력으로부터 보호할 수 있는 완충 구역으로서의 기능을 수행할 수 있는 법적, 행정적 기반이 있는지 등을 규명해야 한다. 국제보호지역 등재가 활발히 이뤄지고 있는 김정은 집권 이후 시기에 역사문화환경 보존관리에 있어서도 국제적인 기준이 반영 되었을 것으로 보인다. 이렇듯 최근의 변화를 면밀히 탐지하여 그 함의를 도출할 필요가 있겠다.

## 2) 연구 목적 및 기대효과

본 연구는 문화재 보존과 도시 개발 간의 갈등을 증재하는 방법인 면적인 보호 지역 개념으로서 북한의 역사문화환경과 관련 정책을 조명한다. 북한의 역사문화 환경은 어떻게 보호되는지, 관련된 법과 제도는 무엇인지, 개별 문화재의 구체적인 현황은 어떠한지 등의 세부 질문을 갖는다. 이러한 연구 질문에 대한 답을 찾아가며, 역사문화환경 보존관리에 있어 남북이 공동으로 논의/실천할 수 있는 지점은 무엇인지 검토해보며 한반도 역사문화환경 협력의 토대를 마련하기 위한 기초 자료를 구축하는 것이 최종 목적이다.

본 연구는 역사문화환경을 통한 남북 교류 협력을 기획하는 정책입안자, 역사문화환경 관련 국가기관, 남북 교류 민간단체 담당자뿐 아니라 역사 경관의 실천가(practitioner)인 조경가에게 기초 지식을 제공할 수 있다. 전통조경의 분야의 역할 재정립과 외연 확대를 도모하고 있는 현 시점에서 북한의 역사문화환경에 대한 법제적, 실천적 변천을 짚어 봄으로써 성찰과 방향 제시의 기회를 제공할 수 있을 것이다.

## 2. 선행 연구와의 차별점

### 1) 남북 환경 협력 관련 연구

그동안의 남북 간 환경 협력에 대한 연구는 주로 환경, 통일·북한·국방이나 혹은 지자체 연구기관의 환경 관련 실에서 다수 진행해왔다. 그 내용을 살펴보면 환경 협력(송옥주, 2018; 이기영, 2019), 자연재해(명수정, 2008; 강택구, 2016; 김호흥, 2020), 자연 생태계(한국환경정책평가연구원, 2020), 환경 기술(과학기술정책연구원, 2014)등의 거시적인 협력 의제부터 대동강 하천 복원(추장민, 2013)이나 DMZ 일대의 환경 협력 등 대상 또한 구체화되고 있으며, 기후 변화(명수정, 2013), 지속가능한 개발(명수정의, 2020), 그린데탕트(손기웅, 2014)등 국내외적 과제에 대응해오고 있다.

### 2) 남북 산림 협력 관련 연구

남북 산림 협력에 대한 연구 또한 다수 수행되었는데, 주로 산림이나 농촌 관련 연구기관 및 연구자에 의해 진행되었으며, 북한의 황폐 산림복구와 복원(박경석, 2013; 석현덕, 2014), 산림협력 사업의 경제적 효과 분석(배재수, 2018), 국제협력 도모를 위한 방향 제시(문예찬, 이현출, 2021) 등이 있었다. 이렇듯 환경 협력과 관련해 보면 주로 자연 환경(하천, 산림, 자연재해, 생태계, 환경 기술)과 관련

된 연구가 다수 진행되었다.

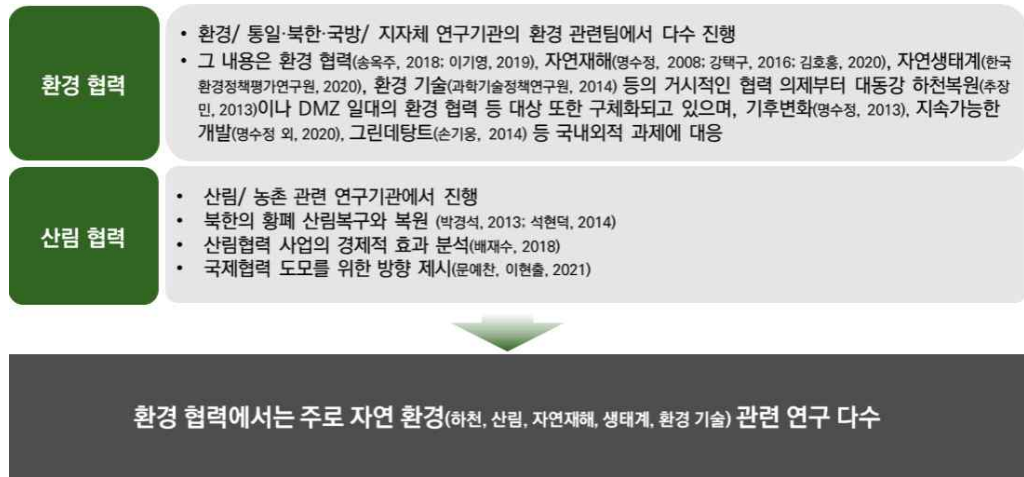


그림 4. 남북 환경 및 산림 협력 관련 선행 연구

### 3) 남북 문화재 교류 협력 관련 연구

남북한의 문화재 교류 협력과 관련된 연구를 살펴보면, 남북역사학자교류협의회 등을 중심으로 하여 교류 경험을 기반으로 그간의 교류협력 현황을 정리하고, 방향을 제안했던 연구들(오양열, 2003; 하문식, 2007; 전영선·신준영, 2016; 최광식, 2017)이 있었다. 또한 인류무형문화유산 등 세계유산 공동등재를 통한 교류협력방안으로 구체화되고 있다(송민선, 2017; 김덕순, 2019). 그밖에 금강산에 위치한 신계사의 남북 공동 복원 등(신법타, 2003)을 통한 불교 문화재 교류 협력에 대한 연구(최성은, 2013; 서유석, 2017) 등이 이뤄졌다.

이렇듯 문화재 관련 교류 협력 분야에서는 개별 문화재의 복원이나 발굴 및 동산문화재의 전시를 중심으로 교류 협력에 대한 의제가 논의되었다.

한편, 북한의 문화유산에 대한 연구 또한 활발히 진행되었는데, 요약해보면, 박상철·김창규(1995), 남궁승태(2002)와 남보라·서순복(2014)은 남북한의 문화재 관련 법제의 시대적·내용적 분석을 하였으며, 김성욱(2010), 이강민(2013), 김지혜·이재근(2006)은 남북한의 명승지와 천연기념물에 대해 연구하였다. 또한 북한의 도시개발(대한토목학회, 2009)과 환경정책(김정옥 외, 2006)에 관한 연구에서는 북한의 국토개발과 관련된 내용과 환경의 전반적인 내용을 다루고 있으며 문화재 보호 지구에 관한 내용은 미비하다.

본 연구에서는 문화재 관련 법과 국토 개발 관련 법을 통합적 관점으로 역사문화환경을 분석한다는 점에서 선행 연구와 차별점을 갖는다.

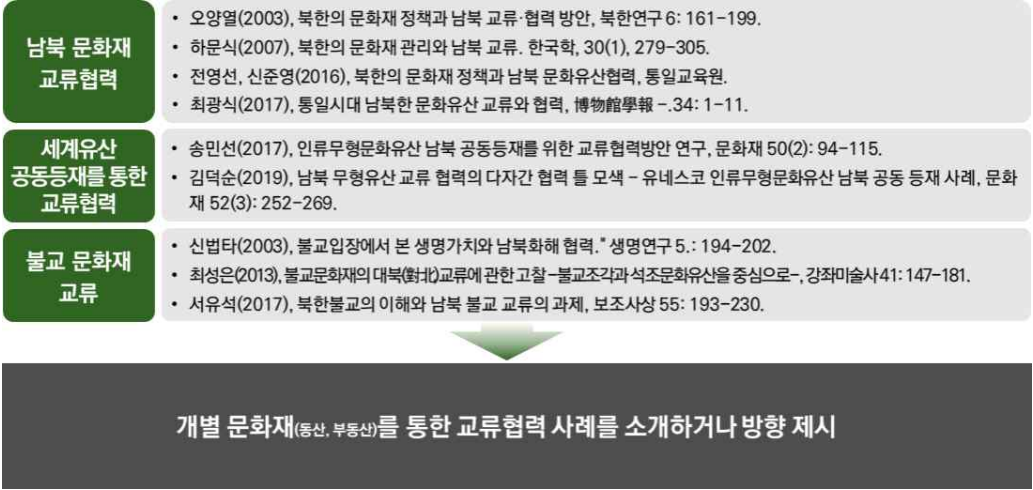


그림 5. 남북 문화재 교류협력 관련 선행 연구

### 3. 연구 방법 및 절차

본 연구에서는 법령, 최고지도자의 교시 및 로동신문의 내용분석을 주된 연구방법으로 삼았으며, 역사문화환경 관련 업무를 담당한 경험이 있는 북한이탈주민과의 면담을 통해 교차 확인하였다. 먼저, 법령의 내용분석을 통해 북한의 역사문화환경에 대한 법적 개념과 정의 및 관련 법제를 분석하였고, 최고지도자 교시와 로동신문의 내용분석을 통해 최고지도자에 따른 역사문화환경의 정책 기초의 변화와 그 실상에 대해 파악하였다.

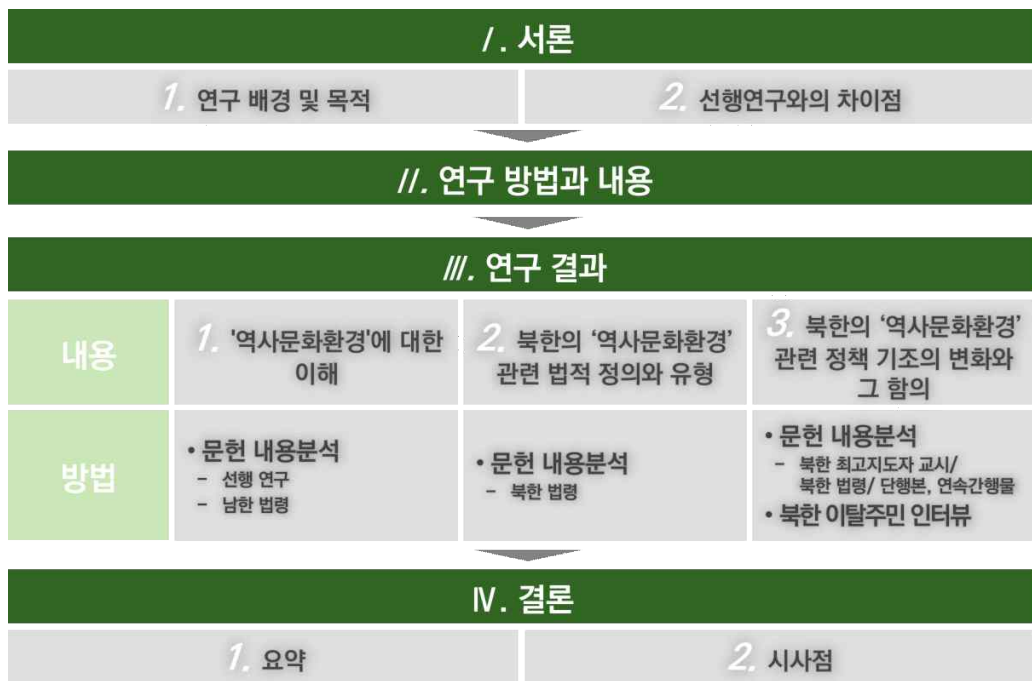


그림 6. 연구 흐름도

## II. 역사문화환경의 개념과 관련 제도

이 장에서는 국외 및 국제적 사례에서 역사문화환경 및 유사 개념을 파악하고, 한국에서의 역사문화환경에 대한 법적 의미를 정리하여 국내외에서 통용되는 역사문화환경의 개념과 관련 제도를 정리하였다.

### 1. 국외 사례에서의 역사문화환경

#### 1) 국제 현장 및 선언문에서의 역사문화환경

유산에 대해 전지구적으로 보호 논의를 시작한 것은 1931년 국제박물관협회(International Council of Museum, ICOM)에 의해 주관된 아테네 회의부터이다. 이때 역사적 건물과 기념물의 복원에 대한 사항에 대해 범국가적 논의가 시작되었고, 아테네 현장이 선포되었다. 1964년에는 이집트의 댐 건설로 아부심벨 신전이 수몰 위기에 놓이게 되자 2차 국제 역사적 기념물 건축가 및 전문가 총회가 개최되었고, 이 결과로 국제 현장이 채택되었다. 이때 보존 범위를 단일 건축물뿐만 아니라 특정 문명과 중요한 발전 또는 역사적으로 주요한 사건이 발견되는 도시와 전원 환경까지 포함하게 되었다. 문화유산의 역사적 흔적을 지우거나 왜곡해서는 안된다는 원칙이 정립된 것도 이때부터이다.

1972년에는 유네스코 17차 총회에서 '세계 문화유산과 자연유산보호에 관한 협약(이하 세계유산협약)'이 채택되었다. 인류가 공동으로 보호해야 할 유산으로서 세계유산(World Heritage)의 목록 작성과 더불어 재정이 취약한 국가에 대한 문화유산 보호 지원기금 마련 등이 규정되었다. 1979년에 선포된 버라 현장은 우리가 보존해야 할 유산의 특질과 그 주변의 주민을 고려하고 경직성을 배제하는 등에 대한 내용을 규정한 현장으로 인공물과 주변 환경 사이의 비가시적 관계를 문화유산 관리대상에 포함하였다. 1987년 워싱턴 현장에서는 역사문화환경의 공간적 범위를 도시적 차원으로 확장하고 주민 참여를 통한 정주환경 개선 노력과 교육 강조하였다.

1992년에는 인간과 사회문화적 배경, 그리고 자연환경 등 사이의 상호의존적 관계의 복합체로서 유산의 중요성이 떠오르며, '문화경관'이 세계유산의 한 유형으로 등장하게 되었다. 문화경관은 명료하게 규정된 경관, 유기적으로 진화하는 경관, 결합된 경관이라는 세 가지 유형으로 분류된다. 표 1은 역사문화환경과 관련된 국제 현장 및 선언문과 그 내용을 정리한 것이다.

가) 『세계유산협약』에 따른 세계유산과 그 공간

앞서 살펴보았듯이, 세계유산협약을 통해 세계유산은 전쟁이나 댐과 같은 기간 시설 개발 등 인간의 행위로부터 인류 공동의 노력을 통해 보호하고자 등장한 개념으로 시간이 갈수록 점적(단일) 문화재에서 면적(연속) 문화재의 보호를 주창하고 있음을 알 수 있다.

세계유산의 물리적 공간을 구분해보면, 유산구역과 완충구역으로 구분된다. 유산구역(property zone)은 효과적으로 유산을 보호하기 위한 지리적인 경계로 한국의 문화재(지정구역)와 문화재보호구역과 유사한 개념으로 해당 유산의 탁월한 보편적 가치와 완전성, 진정성을 모두 포괄하여 설정하는 경계이다. 문화유산의 경우에는 미래 연구의 가능성 측면에서 이해에 보탬이 되며, 잠재력을 증진시킬 수 있는 지역뿐만 아니라 해당 유산의 탁월한 보편적 가치(OUV)를 직접적·가시적으로 보여주는 모든 속성 및 지역을 포괄해야 한다. 자연유산의 경우에는 서식지나 종, 과정, 현상의 공간적 요건을 반영해야 한다. 완충구역(buffer zone)은 유산의 보호막을 강화하기 위해 개발 및 이용에 대한 법률적 규제와 관습상의 제재가 보충적으로 이뤄져야 한다. 만약 완충구역을 설정하지 않을 경우에는 설정이 불필요한 이유가 설명되어야 하며, 완충구역은 일반적으로 유산의 일부는 아니지만, 세계유산 목록에 등재한 이후 완충구역의 변경은 세계유산위원회의 승인이 필요하다.

이렇듯 세계유산에서도 유산뿐만 아니라 그 주변의 지역인 유산에 영향을 줄 수 있는 완충구역을 설정하여 개발 및 이용에 의한 보호막을 설정해야 함을 권고하고 있음을 알 수 있다.

표 2. 역사문화환경 관련 국제 규범

구분	시기	내용
아테네 헌장	1931	원형복원에 기반을 둔 보존 원칙을 수립하고, 미적 가치 강화 시 복원 및 보존기술을 고려하도록 하는 헌장 공포
베니스 헌장	1964	이집트의 댐건설로 아부심벨 신전이 수몰 위기에 놓이게 됨. 이를 계기로 2차 국제 역사적 기념물 건축가 및 전문가 총회를 개최하고, 국제헌장 채택 보존 범위를 단일 건축물뿐만 아니라 특정 문명, 중요한 발전 또는 역사적으로 주요한 사건이 발견되는 도시와 전원 환경까지 포함 문화유산의 역사적 흔적을 지우거나 왜곡해서는 안된다는 원칙 정립
세계유산 협약	1972	유네스코 17차 총회에서 '세계 문화유산과 자연유산의 보호에 관한 협약(이하 세계유산협약)' 이 채택됨 인류가 공동으로 보호해야 할 유산의 목록 작성 및 재정 취약국의 문화유산보호 지원기금 마련 등 규정
버라 헌장	1979	보존해야 할 특징, 주민 고려, 경직성 배제 등을 규정한 헌장 인공물과 주변 환경 사이에 존재하는 비가시적 관계를 문화유산 관리대상에 포함함
워싱턴 헌장	1987	베니스 헌장의 보완적 성격으로 채택.

		역사마을 및 역사도시지역의 개념, 원칙, 목적, 보호방법 등을 규정 역사문화환경의 공간적 범위를 도시적 차원으로 확장하고 주민 참여를 통한 정주환경 개선노력과 교육 강조함
유네스코 세계유산협약 실행을 위한 운영지침	1992	문화경관의 문화적 가치를 규명하고 세계유산의 한 유형으로 인정
비엔나 헌장	2005	국제 심포지엄에서 “세계유산과 동시대 건축-역사도시경관의 관리” 보고서가 채택되고, 같은 해 유네스코 29차 세계유산위원회에 제출되며 역사도시경관이 세계유산으로 조명 받게 됨
발레타 원칙	2011	역사도시의 보호와 관리를 위한 원칙 역사도시를 고유하고 대체불가능한 생태계로 보고, 새로운 기능을 담는 지속가능한 발전에 대한 요구도 수용해야 하며, 현대적 건축요소는 장소성 보존을 전제로 거주민 참여와 삶의 질 제고에 기여해야 함을 선언

## 2) 주요국에서의 역사문화환경

‘역사문화환경’은 한국에서 문화재와 문화재 주변을 보호하는 공간 단위의 보존 대상을 의미하는 개념으로 쓰이며, 일본에서는 ‘역사마을’, ‘고도’, ‘보존권역’ 등의 용어로 나타난다. 영국에서 유적을 보호하는 주체인 비영리민간단체, 잉글리시 헤리티지(English heritage)에서는 우리 나라의 사적 및 명승에 해당하는 ‘유적’을 ‘역사적 환경(Historical Environment)’으로 구분하여 관리하고 있다.

## 2. 한국의 역사문화환경

한국에서 역사문화환경은 『문화재보호법』 제 2조에 따라 “문화재 주변의 자연경 관이나 역사적·문화적인 가치가 뛰어난 공간으로서 문화재와 함께 보호할 필요성이 있는 주변 환경”으로 정의된다<sup>1)</sup>.

학계에서는 ‘역사문화환경’과 더불어, ‘역사환경’, ‘역사도시’(박훈, 2012), ‘문화재 경관’(김민호 외, 2010), ‘문화재 주변’(조중근 외, 2011; 임진강, 2011), ‘역사도시경관’(채혜인, 2012; 서영애, 2015), ‘역사문화도시’(손진상, 2010) 등 다양한 용어가 사용되고 있다. 점 단위 문화재 개념에 대응하는 의미로 ‘면 단위 문화재 보호개념’(김정원 외, 2001; 정석, 2009; 권영상, 2011), ‘광역적인 문화재 보호 정책’(문화재청, 2007) 등으로 제시되기도 한다.

1) 『문화재보호법[시행 2021. 11. 19.] [법률 제18157호, 2021. 5. 18., 일부개정]』, <https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EB%AC%B8%ED%99%94%EC%9E%AC%EB%B3%B4%ED%98%B8%EB%B2%95>

문화재청(2018, 29)에서는 ‘면 단위 문화재’에 대해 “궁궐·사찰·왕릉·민속마을·등과 같이 단일 문화재 면적이 넓거나, 일정 공간 안에 다수의 문화재가 형성되어 있는 문화재를 말하며, 허용기준 작성 지침을 통해 궁궐, 관아·객사, 서원·향교, 사찰, 성, 능·원·묘, 민속마을, 전적지·인물·사건유적, 사지, 고분군, 가마터, 기타유적지, 명승, 수림지·서식지, 천연보호구역, 지질·동굴, 화석산지”로 규정하기도 하였다).

정리해보면, 면 단위 문화재 혹은 단일 및 연속 문화재와 그 주변 환경을 아우르는 개념으로서 ‘역사문화환경’이 쓰이고 있음을 알 수 있다. 또한 ‘역사문화환경’을 보호하기 위한 조치로서 ‘역사문화환경 보존지역’에 대해 언급할 필요가 있다. 역사문화환경을 보호하기 위해 ‘역사문화환경 보존지역’을 설정해야 하며, 시·도지사와 문화재청장은 협의를 통해 지정문화재의 역사문화환경 보존지역을 설정해야 한다. 역사문화환경 보존지역의 범위는 해당 지정 문화재의 역사적·예술적·학술적·경관적 가치와 그 주변 환경 및 그밖에 문화재 보호에 필요한 사항 등을 고려하여 외곽 경계로부터 500m 안으로 정해진다.

문화재의 특성 및 입지여건 등으로 인해 지정문화재의 외곽 경계로부터 500m 밖에서 건설공사를 하게 되는 경우 해당 공사가 문화재에 영향을 미칠 것이 확실하다고 인정되면 500m를 초과하여 범위를 정할 수 있다. 또한 보호구역이 조정된 경우 시·도지사는 지정문화재의 보존에 영향을 미치지 않는다고 판단되면 문화재청장과 협의하여 역사문화환경 보존지역의 범위를 기존의 범위대로 유지할 수 있다.

역사문화환경과 역사문화환경 보존지역을 보호하기 위해 『문화재보호법』 제12조에서는 건설공사 시 문화재를 보호하도록 규정하고 있으며, 동법 13조 제1항에서는 역사문화환경을 보호하기 위해 시·도지사는 문화재청장과 협의하여 조례로 ‘역사문화환경 보존지역’을 설정하고 이를 문화재와 함께 보호하도록 하고 있다.

구체적으로는 ‘문화재 현상변경 허가제도’를 운영하고 있다. ‘문화재 현상변경 허가제도’는 문화재의 원형유지를 위한 행정절차로서 문화재 보호의 기본원칙인 문화재의 원형유지를 위해 문화재의 현재 상태를 변경하는 행위를 하고자 하거나, 역사문화환경 보존지역에서 문화재 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위를 하고자 하는 경우 관할 기관의 허가를 받아야 하는 제도이다.

문화재 현상변경이란 문화재의 원형을 변화시키는 행위를 의미하는데, 좁은 의미로는 문화재의 원래 모양이나 현재 상태를 바꾸는 행위이며, 넓은 의미로는 문화재를 둘러싸고 있는 주변 환경 또는 현 상태에 직·간접적으로 영향을 주는 조건이나 일체의 행위를 의미한다.

문화재 현상변경 허가제도의 대상은 문화재의 공간 개념에 따라 구분된다. 문화

2) 문화재청, 2018, 『역사문화환경 보존지역 현황분석 및 허용기준 재조정 정책효과분석 연구보고서』, 대전: 문화재청, p.29.

재와 그 주변환경의 공간을 구분해보면, ‘문화재(지정구역)’와 ‘문화재 보호물’, ‘문화재 보호구역’, ‘역사문화환경 보존지역’, ‘역사문화환경’으로 구분할 수 있다. 여기서 현상변경 허가제도의 대상은 ‘문화재 구역’과 ‘역사문화환경 보존지역’이다. 문화재 구역은 문화재 지정구역을 의미하며, 이 구역 내에서는 문화재의 현상을 변경하는 행위와 문화재 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위 모두가 관리대상이다. 역사문화환경 보존지역 내에서는 문화재 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위만을 현상변경 허가제도의 대상으로 관리한다.

## 문화재보호법

일부개정 2021. 5. 18. [법률 제18157호, 시행 2021. 11. 19.] 문화재청

### 제13조(역사문화환경 보존지역의 보호)

① 시·도지사는 지정문화재(동산에 속하는 문화재와 무형문화재를 제외한다. 이하 이 조에서 같다)의 역사문화환경 보호를 위하여 문화재청장과 협의하여 조례로 역사문화환경 보존지역을 정하여야 한다.

② 건설공사의 인가·허가 등을 담당하는 행정기관은 지정문화재의 외곽경계(보호구역이 지정되어 있는 경우에는 보호구역의 경계를 말한다. 이하 이 조에서 같다)의 외부 지역에서 시행하려는 건설공사로서 제1항에 따라 시·도지사가 정한 역사문화환경 보존지역에서 시행하는 건설공사에 관하여는 그 공사에 관한 인가·허가 등을 하기 전에 해당 건설공사의 시행이 지정문화재의 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위에 해당하는지 여부를 검토하여야 한다. 이 경우 해당 행정기관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 관계 전문가의 의견을 들어야 한다. <개정 2014.1.28, 2019.11.26>

③ 역사문화환경 보존지역의 범위는 해당 지정문화재의 역사적·예술적·학문적·경관적 가치와 그 주변 환경 및 그 밖에 문화재 보호에 필요한 사항 등을 고려하여 그 외곽경계로부터 500미터 안으로 한다. 다만, 문화재의 특성 및 입지여건 등으로 인하여 지정문화재의 외곽경계로부터 500미터 밖에서 건설공사를 하게 되는 경우에 해당 공사가 문화재에 영향을 미칠 것이 확실하다고 인정되면 500미터를 초과하여 범위를 정할 수 있다. <개정 2019.11.26>

④ 제27조제2항에 따라 지정된 보호구역이 조정된 경우 시·도지사는 지정문화재의 보존에 영향을 미치지 않는다고 판단하면 문화재청장과 협의하여 제3항에 따라 정한 역사문화환경 보존지역의 범위를 기존의 범위대로 유지할 수 있다. <신설 2019.11.26>

⑤ 문화재청장 또는 시·도지사는 문화재를 지정하면 그 지정 고시가 있는 날부터 6개월 안에 역사문화환경 보존지역에서 지정문화재의 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위에 관한 구체적인 행위기준을 정하여 고시하여야 한다. <개정 2019.11.26>

⑥ 제5항에 따른 구체적인 행위기준을 정하려는 경우 문화재청장은 시·도지사 또는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)에게, 시·도지사는 시장·군수·구청장에게 필요한 자료 또는 의견을 제출하도록 요구할 수 있다. <신설 2014.1.28, 2019.11.26>

⑦ 제5항에 따른 구체적인 행위기준이 고시된 지역에서 그 행위기준의 범위 안에서 행하여지는 건설공사에 관하여는 제2항에 따른 검토는 생략한다. <개정 2014.1.28, 2019.11.26>

⑧ 제6항에 따른 자료 또는 의견 제출절차 등에 필요한 세부 사항은 문화체육관광부령으로 정한다. <신설 2014.1.28, 2019.11.26>

그림 7. 문화재보호법 상 '역사문화환경 보존지역의 보호'에 관한 내용

### III. 북한의 역사문화환경

#### 1. 북한 문화재의 유형과 정의

역사문화환경은 문화재와 주변 환경을 보호하기 위한 개념이기 때문에 북한의 역사문화환경에 대해 파악하기 전에 먼저 북한의 문화재에 대한 개념과 유형에 대한 정의에 대해 이해할 필요가 있다. 2022년 말 현재 북한에서 문화재는 2018년 개정된 『민족유산보호법』에 따라 ‘민족유산’으로 통칭된다. ‘민족유산’은 ‘물질유산’, ‘비물질유산’, ‘자연유산’으로 구분되며, ‘물질유산’은 역사유적과 역사유물로, ‘비물질유산’은 국보와 지방으로, ‘자연유산’은 명승지와 천연기념물로 구분된다.

표 3. 북한 민족유산의 유형

문화유물보호법(1994 제정)					문화유산보호법(2012 제정), 명승지·천연기념물 보호법(1995 제정)					민족유산보호법(2015 제정), 명승지·천연기념물보호법(1995 제정)				
구분		평가			구분		평가			구분		평가		
문화 유물	역사 유적	국보	준국보	일반	물질 문화 유산	역사 유적	국보		일반	물질 유산	역사 유적	국보	보존	
	역사 유물					역사 유물	국보	준국보	일반		역사 유물		국보	준국보
					비물질문화 유산	국가	지방			비물질유산	국보	지방		
					명승지, 천연기념물	명승지			자연유산			명승지		
						천연기념물						천연기념물		

\*출처 : 김현우·이선복(2019); 김서린·성종상(2021, 19) 재인용.

더 자세히 살펴보면, 물질유산 중 역사유적은 “원시유적, 성, 봉수대, 건물, 건물터, 무덤, 탑. 비석, 질그릇 및 도자기가마터, 쇠부리터”가 포함되며, 역사유물은 “로동도구, 생활용품, 무기, 조형예술품, 고서적, 고문서, 인류화석”이 속한다. 비물질유산에는 “구전전통과 표현, 전통예술과 의술, 사회적관습, 레식 및 명절행사, 자연과 우주와 관련한 지식과 관습, 전통수공업기술”이 포함되며, 자연유산 중 명승지는 “이름난 산, 호수, 폭포, 계곡, 동굴, 바다가섬”이 속하며, 천연기념물은 “특이한 동식물, 화석, 자연바위, 강천, 로두”가 포함된다.

표 4. 북한 민족유산의 유형과 종류

물질유산	역사유적	원시유적, 성, 봉수대, 건물, 건물터, 무덤, 탑. 비석, 질그릇 및 도자기가마터, 쇠부리터
	역사유물	로동도구. 생활용품, 무기, 조형예술품. 고서적, 고문서, 인류화석
비물질유산		구전전통과 표현, 전통예술과 의술, 사회적관습. 레식 및 명절행사, 자연과 우주와 관련한 지식과 관습, 전통수공업기술
자연유산	명승지	이름난 산, 호수, 폭포, 계곡, 동굴, 바다가섬
	천연기념물	특이한 동식물, 화석, 자연바위, 강천, 로두

\*출처 : 국가정보원(2020b)를 참고하여 연구자 작성.

‘면 단위의 문화재’의 의미를 북한의 문화재 유형에 대입해 보면, ‘물질유산’ 중 ‘역사유적’과 더불어 ‘자연유산’인 ‘명승지’와 ‘천연기념물’ 중 넓은 면적을 차지하는 단일 및 연속 문화재가 포함된다고 볼 수 있다.

## 2. 북한 역사문화환경의 법적 정의

북한에서는 역사문화환경이라는 용어를 쓰고 있지 않기 때문에 법적으로 유사한 기능을 하는 보존지역을 찾기 위해 관련 법령을 검토하였다. 먼저, 관련 법령 중에서 문화·자연유산과 그 주변 환경을 보호하기 위한 목적으로 지정된 보호지역이라는 개념을 통해 역사문화환경과 유사한 의미를 갖는 지역을 정리하였다. 이를 위해 개발사업으로부터 유산을 보호하기 위한 문화·자연유산 관련 법령과 도시계획 관련 법령으로 구분 지어 살펴보았다.

문화유산 관련 법령에서는 한국의 『문화재보호법』과 같은 문화재 관련 기본 법에 준하는 『민족유산보호법』과 자연유산과 관련된 법령인 『명승지·천연기념물보호구역』에 명시되어 있다. 먼저, 『민족유산보호법』에서는 ‘제 4장 민족유산의 보호 관리’에서 역사유적보호구역의 지정 목적(동법 제 33조), 지정 주체(동법 제 33조), 역사유적보호구역의 관리 주체와 주체별 역할(동법 제 34조), 그리고 역사유적보호구역 내에서의 금지사항(제 35조), 원상보존에 대한 원칙(제 36조)이 명시되어 있다.

‘역사유적보호구역’은 역사유적을 보호하기 위해 정하는 것으로(동법 제 33조), 역사유적보호구역은 중앙민족유산보호지도기관이 해당 중앙기관과 합의하고, 내각의 승인을 받아 정한다(동법 제 33조). 역사유적보호구역은 민족유산보호기관과 해당 인민위원회에 의해 역사유적의 보호관리에 있어 지장을 줄 수 있는 공공건물, 살림집, 시설물, 묘지 등을 철수시켜야 하며, 민족유산보호기관은 역사유적보

호구역에 경계표식과 울타리를 조성해야 하며, 보호구역 내부를 알뜰히 거둬야 한다(동법 제 34조). 역사유적보호구역에서는 크게 7가지의 행위를 금지한다. 자원 개발, 및 건설과 같은 개발 사업과 더불어 환경 오염, 식생 파괴, 화재, 묘지나 가축 방목과 같이 역사유적보호구역에 영향을 미치는 일반 주민의 일상적 행위까지 금지하고 있는 것을 알 수 있다(동법 제 35조).

## 민족유산 보호법

주체104(2015)년 6월 10일 최고인민회의 상임위원회 정령 제538호로 채택  
최고인민회의 상임위원회 정령 제2477호로 [주체107(2018)년 11월 24일] 수정보충

### 제33조 (역사유적보호구역)

역사유적의 보호를 위하여 역사유적보호구역을 정한다.

역사유적이 세계유산으로 등록된 경우에는 역사유적보호구역을 해당 국제협약의 요구에 맞게 정한다.

역사유적보호구역은 중앙민족유산보호지도기관이 해당중앙기관과 합의하고 내각의 승인을 받아 정한다.

기관, 기업소, 단체는 역사유적보호구역안의 토지를 민족유산보호기관에 제때에 넘겨주어야 한다.

### 제34조 (역사유적보호구역의 정리)

민족유산보호기관과 해당 인민위원회는 역사유적보호구역 안에서 역사유적보호관리에 지장을 줄 수 있는 공공건물이나 살림집, 시설물, 묘지 같은 것을 철수시켜야 한다.

민족유산보호기관은 역사유적보호구역에 경계표식과 필요한 울타리를 하며 보호구역 안을 알뜰히 거두어야 한다.

### 제35조 (역사유적보호구역에서의 금지사항)

역사유적보호구역에서 다음의 행위를 할수 없다.

1. 땅을 일구거나 지하자원을 개발하는 행위
2. 공공건물이나 살림집, 시설물을 건설하는 행위
3. 환경을 오염시키는 행위
4. 나무를 뜨거나 베는 행위
5. 화재위험을 조성하는 행위
6. 묘지를 쓰는 행위
7. 짐짐승을 방목하는 행위

### 제50조 (명승지, 천연기념물보호구역)

명승지, 천연기념물의 보호를 위하여 명승지, 천연기념물보호구역을 정한다.

명승지, 천연기념물보호구역은 중앙민족유산보호지도기관이 해당 중앙기관과 합의하고 내각 또는 비상설자원개발심의위원회의 승인을 받아 정한다.

### 제55조 (명승지보호구역에서 참관 및 봉사시설의 건설, 개건보수)

해당 기관, 기업소, 단체는 명승지보호구역에서 참관 및 봉사와 관련한 시설물을 건설하거나 개건보수하려 할 경우 중앙민족유산보호지도기관의 합의를 받아야 한다.

### 제72조 (행정적책임)

다음의 경우에는 기관, 기업소, 단체의 책임있는 일군과 개별적 공민에게 정상에 따라 행정적 책임을 지운다.

1~6. 중략

7. 보호구역안에서 해당 공공건물이나 살림집, 시설물, 묘지같은것을 철수시키지 않아 민족유산보호사업에 지장을 주었을 경우

그림 8. 『민족유산 보호법』 상 ‘역사문화환경’에 관한 내용

자연유산과 관련된 역사문화환경의 개념을 살펴보면, 『명승지·천연기념물보호법』에 따른 ‘명승지, 천연기념물보호구역’을 들 수 있다. 동법 제 3장 제 23조에서 명승지, 천연기념물을 보호하기 위해 국가에서 보호구역을 정해야 하며, 지정하는 주체로서 ‘내각’을 언급하고 있다. 또한 동법 25조에서는 명승지, 천연기념물보호구역에는 경계 표시와 필요한 울타리를 설치해야 한다고 명시되어 있다.

또한 보호구역 내의 산림자원 및 동식물 보호의 주체와 내용 또한 언급되어 있다. 제 29조에서는 보호구역 내에는 유산의 특성에 따라 수종이 좋은 나무와 잔디 등을 심어야 하며, 산림병해충예찰체제와 산불감시체제를 보호해야 한다. 기관, 기업소, 단체와 공민은 명승지, 천연기념물보호구역에서 나무를 베거나 산림을 개간하는 행위 또한 금지된다. 동법 제 30조에서는 동식물 자원의 보호에 대한 내용으로, 보호구역 내에서 동식물의 서식환경을 잘 관리하고, 전염병 및 병해충이 발생하지 않도록 방역대책을 수립해야 한다. 기관, 기업소, 단체와 공민은 보호구역 내의 동식물 서식환경을 파괴하거나 희귀한 동식물을 채집하는 행위가 금지된다. 명승지, 천연기념물 보호구역 내의 건설 행위 제한에 대한 내용은 제 31조에서 언급된다. 보호구역 내에 시설물을 건설할 시에는 지도기관과 해당 기관의 승인을 받아야 하며 생산시설물 건설, 탄광 및 광산개발은 금지된다. 제 33조에서는 명승지, 천연기념물보호구역 내에서 기관, 기업소, 단체와 공민이 지켜야할 환경보호질서에 대해 면밀히 언급되어 있다.

### 명승지, 천연기념물 보호법

**제23조 (명승지, 천연기념물보호구역)**

국가는 명승지, 천연기념물을 보호하기 위하여 보호구역을 정한다.  
명승지, 천연기념물보호구역을 정하는 사업은 내각이 한다.

**제25조 (명승지, 천연기념물의 표시)**

... 명승지, 천연기념물보호구역에는 경계표식과 필요한 울타리를 하여야 한다.

**제26조 (명승지, 천연기념물보호구역의 시설관리)**

명승지, 천연기념물관리기관과 해당 기관은 명승지, 천연기념물보호구역에 휴식장소, 참관시설 같은 것을 꾸리고 깨끗이 거두며 명승지, 천연기념물에 대한 소개선전을 하여야 한다.

**제29조 (산림자원의 보호)**

명승지, 천연기념물관리기관과 해당 기관, 기업소, 단체는 명승지, 천연기념물의 특성에 따라 보호구역안에 수종이 좋은 나무와 잔디 같은 것을 더 많이 심으며 산림병해충예찰체제와 산불감시체제를 세워 산림을 보호하여야 한다.  
기관, 기업소, 단체와 공민은 명승지, 천연기념물보호구역에서 나무를 베거나 산림을 개간하는 것 같은 행위를 하지 말아야 한다.

**제30조 (동식물자원의 보호)**

명승지, 천연기념물관리기관과 해당 기관, 기업소, 단체는 명승지, 천연기념물보호구역에서 동식물의 서식환경을 잘 보장해주며 동물전염병과 식물병해충이 발생하지않도록 방역대책을 엄격히 세워야 한다.

기관, 기업소, 단체와 국민은 명승지, 천연기념물보호구역에서 동식물의 서식환경을 파괴하거나 희귀한 동식물을 잡거나 채취하는 행위를 하지 말아야 한다.

**제31조 (명승지, 천연기념물보호구역에서 시설물의 건설)**

명승지, 천연기념물보호구역에서 시설물을 건설하려 할 경우에는 명승지, 천연기념물보호지도 기관과 해당 기관의 승인을 받아야 한다.

명승지, 천연기념물보호구역에서는 생산시설물을 건설하거나 탄광, 광산을 개발할수 없다.

**제33조 (명승지, 천연기념물보호구역에서 환경보호질서 준수)**

기관, 기업소, 단체와 국민은 명승지, 천연기념물보호구역에서 다음과 같이 환경보호질서 위반행위를 하지 말아야 한다.

1. 정한 기준을 초과하여 배기가스를 내보내는 룬전기재를 운행하는 행위
2. 시설물의 건설, 운영과정에 정확하지 않은 오염물질을 내보내거나 악취를 발생시키거나 소음, 진동, 먼지를 일으키는 행위
3. 식당, 국수집 같은 것을 꾸려놓아 자연환경을 오염시키는 행위
4. 화재를 일으킬수 있는 물건을 가지고 들어가는 행위
5. 총기류, 폭발물 같은것을 가지고 들어가는 행위
6. 고무, 비닐, 쓰레기 같은것을 불태우는 행위
7. 휴지, 담배꽂초, 오물 같은것을 망탕 버리는 행위
8. 승인없이 해당 구역에서 물고기를 잡는 행위
9. 룬전기재를 청소하거나 오물을 버려 수역을 오염시키는 행위

**제43조 (행정적책임)**

다음의 경우에는 기관, 기업소, 단체의 책임있는 일군과 개별적 국민에게 정상에 따라 해당한 행정 처벌을 준다.

1. 명승지, 천연기념물 또는 그 보호시설을 파손시켰을 경우
2. 명승지, 천연기념물보호구역에서 생산시설물을 건설하거나 탄광, 광산을 개발할 경우
3. 명승지 천연기념물보호구역에서 승인없이, 나무를 베거나 산림을 개간하는것 같은 행위를 하였을 경우
4. 명승지, 천연기념물보호구역에서 동식물의 서식환경을 파괴하거나 희귀한 동 식물을 잡거나 채취하는 행위를 하였을 경우
5. 지하수의 리용과 지하구조물의 건설, 절토 또는 성토, 복구를 망탕 하여 지반이 침하될 수 있는 위험을 조성하였을 경우
6. 제방공사, 옹벽공사, 모래잡이 언제공사 같은것을 제대로 하지 않아 명승지, 천연기념물 보호에 지장을 주었을 경우
7. 제33조의 행위를 하였을 경우
8. 승인없이 천연기념물의 위치를 옮기거나 그것을 복원하는것 같은 행위를 하였을 경우
9. 등록된 천연기념물을 팔고샀거나 승인없이 다른 나라로 내갔을 경우

그림 9. 『명승지, 천연기념물보호법』 상 ‘역사문화환경’에 관한 내용

1986년 제정된 『환경보호법』에 등장한 ‘자연보호구’와 ‘특별보호구’를 언급해볼 필요가 있다. 자연보호구는 생물권보호구, 원시림보호구, 동물보호구, 식물보호구, 명승지보호구, 수산자원보호구 등 6개 유형으로 분류되는데(환경보호법 제 11조), 이들 중 명승지보호구는 명승지와 그 주변의 자연환경을 보호하는 개념으로 나타나고 있다. 2009년에 제정된 『자연보호구법』에서는 자연보호구의 정의, 설정 기관, 설정 지역 등에 대해 더 구체적으로 명시하고 있다. 제 10조 자연보호구의 설정지역에서는 “1. 원시림이 퍼져있는 지역, 2. 동식물종이 집중분포되어있는 지역, 3. 특산종, 위기종, 희귀종동식물이 있는 지역, 4. 특출한 자연경관의 다양성으로 이름난 지역”을 자연보호구로 설정할 수 있음을 명시하고 있다. 명승지보호구는 자연보호구 설정 지역의 4가지 조건 중 4번째 조건으로 인해 설정되는 것으로 볼 수 있다.

### 환경보호법

주제75(1986)년 4월 9일 최고인민회의 법령 제5호로 채택

- 주제88(1999)년 3월 4일 최고인민회의 상임위원회 정령 제488호로 수정보충
- 주제89(2000)년 7월 24일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1676호로 수정보충
- 주제94(2005)년 4월 19일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1083호로 수정보충
- 주제100(2011)년 3월 22일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1482호로 수정보충
- 주제100(2011)년 8월 23일 최고인민회의 상임위원회 정령 제1825호로 수정보충
- 주제102(2013)년 7월 24일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3292호로 수정보충
- 주제103(2014)년 10월 22일 최고인민회의 상임위원회 정령 제192호로 수정보충

#### 제11조 (자연보호구와 특별보호구의 선정)

자연환경의 보호를 위하여 생물권보호구, 원시림보호구, 동물보호구, 식물보호구, 명승지보호구, 수산자원보호구 같은 자연보호구와 특별보호구를 정한다.  
자연보호구와 특별보호구를 정하는 사업은 내각이 한다.

#### 제13조 (자연풍치의 보호)

기관, 기업소, 단체와 공민의 도시와 마을, 도로와 철길주변, 호소와 하천주변의 풍치림을 베거나 명승지와 바다기슭의 솔밭, 해수욕장, 기암절벽, 우아하고 기묘한 산세, 풍치좋은 섬을 비롯한 자연풍치를 손상, 파괴하지 말아야 한다.

#### 제14조 (명승지, 천연기념물의 보호)

기관, 기업소, 단체와 공민은 명승지와 관광지, 휴양지에 탄광, 광산을 개발하거나 환경보호에 지장을 주는 건물, 시설물을 짓는 것 같은 행위를 하지 말며 동굴, 폭포, 옛성터 같은 천연기념물과 명승고적을 원상대로 보존하여야 한다.

그림 10. 『환경보호법』 상 ‘역사문화환경’에 관한 내용

## 자연보호구법

주체 년 98(2009) 11월 25일 최고인민회의 상임위원회 정령 제445호로 채택  
주체102(2013)년 7월 24일 최고인민회의 상임위원회 정령 제3292호로 수정보충

### 제1조 (자연보호구법의 사명)

조선민주주의인민공화국 자연보호구법은 자연보호구의 설정과 조사, 관리에서 제도와 질서를 엄격히 세워 자연환경과 생물다양성을 보호하며 인민들에게 보다 좋은 생활환경과 조건을 마련하여주는데 이바지한다.

### 제2조 (자연보호구의 정의)

자연보호구는 자연의 모든 요소들을 자연상태 그대로 보호하고 증식시키기 위하여 국가적으로 실정한 구역이다.

자연보호구에는 생물권보호구, 원시림보호구, 동물보호구, 식물보호구, 명승지보호구 같은 것이 속한다.

### 제9조 (자연보호구설정기관)

자연보호구의 설정은 자연보호구대상을 정하는 중요한 사업이다.

자연보호구를 정하는 사업은 내각이 한다.

### 제10조 (자연보호구의 설정지역)

자연보호구는 다음과 같은 지역에 정할수 있다.

1. 원시림이 퍼져있는 지역
2. 동식물종이 집중분포되어있는 지역
3. 특산종, 위기종, 희귀종동식물이 있는 지역
4. 특출한 자연경관의 다양성으로 이름난 지역

### 제32조 (금지사항)

자연보호구에서 다음과 같은 행위를 할수 없다.

1. 나무를 베는 행위
2. 동물을 사냥하거나 식물을 채집하는 행위
3. 약초를 채취하는 행위
4. 탄광, 광산, 채석장 같은 것을 개발하는 행위
5. 땅을 파거나 개간하는 행위
6. 환경을 오염시키거나 자연경관을 파괴할수 있는 건물, 시설물을 건설하는 행위
7. 산불을 일으킬수 있는 행위
8. 그밖에 자연보호구의 환경을 파괴시키는 행위

그림 11. 『자연보호구법』 상 ‘역사문화환경’에 관한 내용

『국토계획법』은 국토계획의 작성, 비준, 실행에서 제도와 질서를 엄격히 세워 국토관리를 계획적으로 이바지하기 위한 법령으로서 전망 기간을 50년으로 산정하여 전국, 중요지구, 도, 시, 군 단위의 국토계획을 수립하도록 명시하고 있다. 동법 제 16조에서는 국토계획 초안 작성 시 고려해야 할 내용으로서 혁명전적지, 혁명사적지의 보호, 도시와 마을의 형성, 휴양지구 개발 등이 언급된다. 여기서 혁명전적지와 혁명사적지는 혁명 역사와 관련된 사적지 및 전적지를 의미하는데 북한의 역사유적 및 명승지에는 혁명사적지 및 전적지와 중복으로 되는 경우가 다수 있다(김서린, 2018a). 그리고 제 27조에서는 건설위치 지정서와 국토개발 승인서에 대한 내용으로, 보호구역과 특수구역의 설정에 있어서는 국토개발승인서를 발급받아야 한다고 언급하고 있다.

<b>국토계획법</b>	
주체91(2002)년 3월 27일 최고인민회의 법령 제12호로 채택 주체93(2004)년 10월 26일 최고인민회의 상임위원회 정령 제742호로 수정보충	
<b>제16조 (국토계획초안의 작성)</b>	국토환경보호기관은 국토실태를 연구, 분석하고 국토계획초안을 작성하여야 한다. 이 경우 관계기관과 협의하여야 한다. 국토계획초안에는 국토개발전략과 혁명전적지, 혁명사적지의 보호, 부침땅과 산림, 하천, 호소, 바다의 리용, 자원개발, 도시와 마을의 형성, 휴양지구개발, 산업지구와 하부구조의 건설, 자연환경의 조성과 보호, 국토정리와 미화사업 같은 것을 반영하여야 한다.
<b>제27조 (건설위치지정서 또는 국토개발승인서의 발급)</b>	국토환경보호기관은 국토건설과 자원개발을 승인한 경우 건설위치지정서 또는 국토개발승인서를 발급하여야 한다. 건설위치지정서의 발급은 건물, 시설물의 건설 같은 경우에, 국토개발승인서의 발급은 자원의 조성개발, 도시 및 산업지구의 건설, 보호구역과 특수구역의 설정 같은 경우에 한다.

그림 12. 『국토계획법』 상 ‘역사문화환경’에 관한 내용

1977년 제정된 『토지법』에서는 문화재와 그를 둘러싼 토지를 특수 토지로 구분한다는 내용과 혁명사적 및 전적지 주변의 산림을 특별보호림으로 지정하여 보호하며, 학술연구가 필요한 산림을 자연보호림으로 지정한다는 내용이 적시되어 있다. 구체적으로 살펴보면 먼저, 제 3장 제 17조 ‘국토건설총계획’에서 혁명전적지, 혁명사적지를 보호하기 위한 대책을 세워야 하고, 명승지, 천연기념물 및 문화유적유물의 보호대책을 세워야 한다고 명시되어 있다. 제 4장 ‘토지보호’의 제 37조는 “국가는 혁명전적지, 혁명사적지가 있는 지역의 산림을 보호하기 위하여 특별보호림을 정한다. 산림에 대한 학술연구를 위하여 자연보호림구를 정할 수 있다. 특별보호림과 자연보호림구 안에서는 나무를 벨 수 없다.” 제 6장 ‘토지관리’의 제 75조에서는 혁명사적지, 혁명전적지, 문화유적지, 보호구역, 군사용 토지 등 특수한 목적에 이용되는 토지를 해당 중앙기관과 지방정권기관에서 관리하도록 명시되

어 있다. 구체적인 면적이나 지정 관리에 대한 내용이 명시되지 않아 실상을 파악하기엔 어렵다.

### 토지법

주체66(1977)년 4월 29일 최고인민회의 법령 제9호로 채택  
주체88(1999)년 6월 16일 최고인민회의 상임위원회 정령 제803-1호로 수정보충

제7조 국가는 토지를 리용하는데 맞게 농업토지, 주민지구토지, 산림토지, 산업토지, 수역토지, 특수토지로 가르고 관리한다.

제75조 특수토지에는 혁명전적지, 혁명사적지, 문화유적지, 보호구역, 군사용토지 등 특수한 목적에 리용되는 토지가 속한다.

특수토지의 관리는 해당 중앙기관과 지방정권기관 및 그것을 리용하는 기관, 기업소, 군부대가 한다.

제37조 국가는 혁명전적지, 혁명사적지가 있는 지역의 산림을 보호하기 위하여 특별보호림을 정한다.

산림에 대한 학술연구를 위하여 자연보호림구를 정할수 있다.

특별보호림과 자연보호림구안에서는 나무를 벨수 없다.

그림 13. 『토지법』 상 ‘역사문화환경’에 관한 내용

### 3. 소결

법령을 검토해본 결과, 북한의 '면 단위 문화재'는 '물질유산' 중 '역사유적', '자연유산'의 '명승지'와 '천연기념물' 중 단일 문화재 면적이 넓거나 일정 공간에 다수의 문화재가 형성된 연속 문화재라고 볼 수 있으며, 역사문화환경 보존지역과 유사한 개념으로서 『민족유산보호법』과 『명승지, 천연기념물보호법』 상 '역사유적보호구역', '명승지, 천연기념물 보호구역', 『환경보호법』과 『자연보호구법』 상 '자연보호구', '특별보호구'가 속한다. 북한에서는 명승, 천연기념물 및 문화유적지를 특수 토지로 관리하고 있으며(『토지법』 제 7조), 국토계획, 도시계획, 건설 공사 시 이들 문화재를 원상대로 보존해야 한다(『국토계획법』, 『도시계획법』, 『건설법』).

이처럼 북한에서도 역사문화환경과 유사한 개념을 통해 법적으로 지정, 보호, 관리 하고 있음을 알 수 있다. 하지만, 현재 입수된 법령의 내용만으로는 역사문화환경의 구체적인 면적의 수치 등을 파악하기 어려운 실정이다. 추후, 군, 리 등 지방 단위에서의 조례나 지침을 입수하여 면적, 위치, 행위 제한 등의 세부적인 내용을 파악할 필요가 있겠다. 다음 장에서는 역사문화환경과 관련된 정책적 기조를 파악하고 그 함의를 도출하고자 한다.

표 5. 북한의 역사문화환경 관련 법령과 조문

구분	법령	관련 조항	내용
문화 · 자연 유산 관련 법령	민족유산보호 법 (2015제정, 2018 개정)	역사유적보호 구역 (제 33조)	국가는 역사유적을보호하기 위하여 역사유적보호구역을 정한다. 역사유적보호구역은역사유적보존관리와근로자들의 참관 및 휴식을 원만히 보 장할수있게 합리적으로 정하여야 한다. 역사유적보호구역을정하는 사업은 내각이 한다.
		명승지, 천연기념물 보호구역(제 55조)	명승지 천연기념물의 보호를 위하여 명승지 천연기념물보호구역을 정한다. 명승지 천연기념물보호구역은 중앙민족유산보호지도기관이해당 중앙기관과 합의하고 내각, 또는 비상설자원개발심의위원회의승인을 받아 정한다
	명승지, 천연기념물보 호법 (1995 제정, 2011 개정)	명승지, 천연기념물 보호구역(제 23조)	국가는 명승지, 천연기념물을 보호하기 위하여 보호구역을 정한다. 명승지, 천연기념물보호구역을 정하는 사업은 내각이 한다.

환경보호법 (1986제정, 2014 개정)	자연보호구, 특별보호구(제 11조)	환경보호를 위하여 원시림보호구, 동물보호구, 식물보호구, 명승지보호구, 수자원보호구 같은 자연보호구와 특별보호구를 정한다. 자연보호구와 특별보호구를 정하는 사업은 내각이 한다.	
	자연풍치 보호 (제 13조)	도시와 마을, 도로와 철길주변, 호수와 하천주변의 풍치림을 베거나 명승지와 바다가슴의솔밭, 해수욕장, 기암절벽, 우아하고 기묘한 산세, 풍치 좋은 섬을 비롯한 자연풍치를 손상, 파괴하지 말아야한다.	
	명승지, 천연기념물의 자연환경 보호 (제 14조)	명승지와 관광지, 휴양지에 탄광, 광산을 개발하거나 환경보호에 지장을 주는 건물, 시설물을 짓는 것 같은 행위를 하지 말아야 한다.	
자연보호구법 (2009 제정, 2013 개정)	자연보호구	1. 원시림이 퍼져있는지역/ 2. 동식물종이 집중 분포되어있는 지역/ 3. 특산종, 위기종, 희귀종동식물이 있는 지역/ 4. 특출한 자연경관의 다양성으로 이름난 지역	
도시 계획 관련 법령	토지법 (1977 제정, 1999 개정)	특수토지(제 7조)	혁명사적지, 혁명전적지와 명승, 천연기념물 및 문화유적지를 특수 토지로 관리
		특별보호림(제 37조)	혁명전적지, 혁명사적지가 있는 지역의 산림을 보호하기 위함
	국토계획법 (2002 제정, 2004 개정)	제 16조	국토계획 초안에는 국토개발전략과 혁명전적지, 혁명사적지의 보호, 부침땅과 산림, 하천, 호소, 바다의 리용, 자원개발, 도시와 마을의 형성, 휴양지구개발, 산업지구와 하부구조의 건설, 자연환경의 조성보호, 국토정리와 미화사업 같은 것을 반영하여야 한다.
	도시계획법 (2003 제정, 2009 개정)	제 12조	혁명전적지와 혁명사적지, 기념비적건축물, 역사유적, 천연기념물을 원상대로 보존할 수 있게 하여야 한다.
	건설법(1993 제정, 2014 개정)	제 11조	혁명전적지와 혁명사적지를 영원히 보존할 수 있게 하여야 한다. 역사유적, 유물과 천연기념물을 잘 보존할 수 있게 하여야 한다.

국가정보원(2020b)를 참고하여 연구자 작성.

## IV. 북한 역사문화환경 정책 기조의 변화와 그 함의

북한에서 문화재 보호에 대한 첫 번째 법적 시도는 1946년의 『보물고적명승천연기념물보존령』과 그 시행규칙, 시행수속을 정한 것이다. 본 고에서는 해방 이후부터 현재까지 북한의 역사문화환경의 정책 변화 과정을 네 시기로 구분하여 분석하였다. 먼저, 해방 이후부터 한국전쟁까지, 두 번째로 한국전쟁 이후부터 1988년까지, 세 번째는 1989년부터 2011년까지, 마지막으로 2012년부터 현재까지이다.

### 1. 해방 이후 ~ 한국전쟁

해방 직후인 1946년 『보물고적명승천연기념물보존령』과 그 시행규칙, 시행수속을 정하였다. 김일성은 해방 직후부터 금강산이나 묘향산과 같이 해방 이전부터 널리 알려진 명승지를 자주 현지지도 하며 역사 유적과 유물 및 명승지에 대한 보호와 더불어 인민들의 휴양지로 쓰일 수 있게끔 관광 시설을 개발하라는 교시를 하였다. 특히, 평양에서 가까운 거리에 위치한 묘향산에 자주 현지지도 하였다. 1949년 묘향산에서의 교시를 통해 민족문화유산을 잘 보존하여야 한다는 내용을 발표하였는데, 이때 묘향산의 자연환경을 잘 보호해야 하며, 묘향산에 위치한 여러 유적을 보호하는 것이 중요하다고 강조했다. 특히 묘향산의 지하 자원을 캐지 말아야 한다고 언급했는데, 이는 광산 개발과 유산 보호 간의 갈등에 대해 언급한 교시의 최초 사례로 볼 수 있다. 이 일화는 이후 국토 개발 및 환경 보호에 있어 지속적으로 등장한다.

묘향산을 더욱 아름답게 꾸려 근로자들의 즐거운 문화휴양지로 만들어야 하겠습니다. 묘향산에 나무를 많이 심어야 하겠습니다....인민정권기관들에서는 해마다 식수철에 군중적인 동으로 묘향산에 여러 가지 나무를 많이 심도록 하여야 하겠습니다. ...중략... 만세루 앞에 있는 념주나무도 잘 관리 하여야 하겠습니다. 념주나무는 금강산과 묘향산 일대에만 있는 매우 귀한 나무입니다. 꽃도 많이 심어야 하겠습니다. 문화유물이 있는 주변에 꽃을 심어 놓으니 얼마나 보기 좋습니까.... 묘향산의 아름다운 자연풍치를 그대로 잘 보존하여야 하겠습니다. 묘향산은 널리 알려진 명승지이므로 그 풍치에 자그마한 손상도 주어서는 안됩니다. 묘향산에는 건물을 많이 짓지 않는 것이 좋겠습니다. 건물을 많이 지으면 묘향산의 아름다운 자연미에 손상을 줄 수 있습니다. 묘향산에서는 지하자원도 캐지말아야합니다...

김일성, “민족문화유산을 잘 보존하여야 한다. 묘향산 박물관 및 휴양소일군들과 한 담화”, 『김일성 저작집(1949.1-1950.6)』, 제5권, (평양: 조선로동당출판사, 1980).

## 2. 한국전쟁 이후 ~ 1988년

한국전쟁 이후에는 평양을 중심으로 전후 복구가 진행되었다. 평양의 문화재를 복원복구하는 작업도 수행되었는데, 특히 평양 대성산 일대에서 김일성종합대학교원, 학생들과 발굴조사와 유원지로 조성하는 사업을 주목할 만 하다. 김일성은 대성산 현지도를 통해 김일성종합대학 교원과 학생들에게 ‘력사 유적과 유물을 잘 보존할데 대하여(1958.4.30.)’를 발표하였으며, 김정일은 ‘력사유적과 유물을 적극 발굴하고 잘 보존관리하자(1961.5.24.)’와 ‘대성산성은 고구려사람들의 뛰어난슬기를 보여주는 력사유적이다(1961.7.31.)’을 발표하였다. 이 시기 대성산은 대성산성과 같은 성곽 유적과 더불어 다수의 연지 등 조경 유적이 발굴되었는데 이를 이용하여 유원지로 개발하는 사업도 함께 이뤄졌다. 뿐만 아니라 벽성군 석담구곡, 만경대 일대의 룡악산 등의 역사유적 또한 조사되었다.

1955년에는 김일성 주석의 명령 아래 「명승지와 천연기념물을 보호하고 관리할 데 관한 규정」이 체결되었다. 1956년 중국의 『문물참고자료』에서는 북한에서 체결된 이 규정에 대해 다음과 같이 소개하고 있다. “명승지와 천연기념물을 보호하고 보존하고 합리적으로 관리하기 위하여 앞으로 물질문화유물보존위원회에서 중요한 가치가 있는 명승지와 천연기념물을 지정하면 내각의 동의를 거쳐 각급 인민위원회의 협조하에 보존관리 사업을 추진한다.”고 명시되어 있으며, “국가기관, 정당, 사회단체와 합작사 등은 만일 명승지와 천연기념물을 자체 사업상의 목적으로 이용할 경우, 혹은 자체 사업 지역 내에 명승지와 천연기념물이 있을 경우 반드시 물질문화유물보존위원회 위원장이 지시한 보존관리사항을 이행해야 한다.”고 제시되어 있다. 또한 명승지 및 천연기념물의 보호지역에 대한 개념도 다음과 같이 명시되어 있다. “명승지와 천연기념물로 지정된 보호구 내에서 만약 기존의 시설을 변경하거나 혹은 새로운 시설을 확장할 경우나, 동식물과 광물을 포획하거나 채취할 경우나 이외의 보존대상에 영향을 주는 행동을 할 경우에는 반드시 물질문화유물보존위원회 위원장의 동의를 거쳐야 한다3).”

한편, 금광 개발 계획으로부터 묘향산의 환경을 보호했다는 이야기는 김일성의 역사 및 자연환경 보호 정책을 대표하는 사례가 되어 지속적으로 언급된다. 다음은 1964년 내무성 및 도시경영성 일군 협의회에서 발표한 ‘국토관리사업을 강화할 데 대하여’에 대한 연설에 등장한 내용이다. 여기서 국토자원에 대한 조선과 일본의 태도에 대해 조선은 보호 및 보존, 일제는 개발 및 파괴라는 선과 악의 이분법적 논의를 통해 대치시키고 있음을 알 수 있다.

지난날 일본제국주의자들은 조선의 산천이 어떻게 되든지 상관하지 않고 그저 금은보화

3) 작자미상(1956), “朝鮮民主主義人民共和國批准了，關於保管和管理名勝地和天然紀念物的規定”，『문물참고자료(文物參考資料)』 1956년 2호, p.33.를 김석주(중국 연변대학교 지리해양과학학부) 교수가 번역한 것이다.

를 될수록 많이 약탈해가려고 탄광과 광산을 되는데로 마구 벌려놓았지만 오늘 우리는 나라의 주인으로 된 것만큼 절대로 그렇게 할 수 없습니다. 우리는 국토와 자원을 주인답게 아끼고 보호하며 그것을 나라의 튼튼발전과 민족의 복리를 위하여 계획적으로 개발·이용하여야 합니다. 우리는 묘향산에서 금을 캐겠다고 하는 것도 못하게 하였습니다. 청천강은 물이 많다고 하여 청천강이라고 하는데 만일 묘향산에 금광을 개발한다면 청천강물은 흐려질 것이며 물고기들이 자랄 수 없게 될 것입니다.

김일성, “국토관리사업을 강화할 데 대하여(내무성 및 도시경영성 일군 협의회에서 한 연설)”, 『김일성 저작집(1964.1-1964.12)』, 제18권, (평양: 조선로동당출판사, 1982).

20년 후인 1986년에도 김일성의 담화문에도 동일한 내용이 등장한다. 이때에는 국가행정경제기관 책임 부처의 직원들에게 ‘환경 보호 사업을 개선·강화할 데 대하여’라는 담화문을 발표했는데, 이 시기에는 전후 복구 건설 사업 이후 환경 오염 문제의 심각성 인지하여 『환경보호법』이 제정 및 시행된 시기이다. 환경 보호의 필요성을 주장하면서 금광 개발을 막아 묘향산을 보호한 사례를 예시로 들고 있음을 알 수 있다.

언제인가 우리 경제일군들이 묘향산에서 금광을 개발하고 금을 캐겠다고 의견을 제기하였습니다. 그러나 나는 그들의 의견에 찬성하지 않았습니다. 묘향산은 우리 나라의 5대 명산 가운데서도 제일가는 명산입니다. 묘향산에서 금광을 개발하고 금을 캐면 묘향산의 아름다운 경치가 손상될 수 있습니다. 나는 일군들에게 금을 몇 톤 얻지 못하더라도 묘향산의 아름다운 경치를 그대로 보존하여야 한다는 것을 해설하여주고 묘향산을 더 잘 꾸려 인민들의 문화휴식터로 만들도록 하였습니다.

김일성, “환경보호사업을 개선·강화할 데 대하여(국가행정경제기관 책임일군들과 한 담화)”, 『김일성 저작집(1985.1-1986.5)』, 제39권, (평양: 조선로동당출판사, 1993), pp.378.

국토 개발 및 관련 전문가들에게 뿐만 아니라 김일성이 묘향산의 금광 개발을 막았다는 데 대한 일화는 북한 전역에 널리 알려져 있다. 경제 개발과 유산 보호 간의 논리가 충돌할 때 북한에서는 어떻게 대하냐는 질문에 북한이탈주민 A씨는 다음과 같이 답변하였다.

특히 묘향산 같은 게 유명한 사건이지. 해방 이후에, 묘향산에 그 쪽에 금광맥이 발견이 되 가지고, 거기에 광산 개발하려고 하다가 김일성이가 묘향산에다가 광산 개발하면 뭐 이 가 되겠나. 하지 말아라 해서 안 했던 사건도 있고. 그게 되게 유명한 사건이예요. 해방 이후에...

북한이탈주민 A씨 면담(2022년 2월 28일)

### 3. 1989 ~ 2011

1980년대 후반에는 사회주의권 붕괴로 인한 사회경제적 위기를 직면한 후 내부 결속을 위해 민족주의가 등장하였다. 대표적으로는 1989년 김정일의 조선민족제 일주의 주창한 이후로 민족성이 강조되었는데, 1990년대 초에는 단군 관련 유적의 발굴과 복원(단군릉, 전국 명승의 단군 유적 등)이 수행되었으며, 김일성 사망 후 김정일의 유훈 통치의 일환으로서 문화재 보호 정책이 수행되었다.

한편, 1994년에는 『문화유물 보호법』이 제정되었고, 1995년에는 『명승지, 천연기념물보호법』이 제정되는 등 문화·자연유산 관련 법령 새롭게 등장하였다. 이 시기 문화유물 보호법에서는 문화유물을 “우리 인민의 유구한 역사와 찬란한 문화전통을 실물로 보여주는 나라의 귀중한 재보”로 정의하며, 역사유적과 역사유물로 구분하였으며, 제4장에서 “국가는 역사유적을 보존하기 위하여 역사유적보호구역을 정한다. 역사유적보호구역을 정하는 사업은 정무원이 한다(제 24조).”와 “역사유적보호구역안에서 땅을 일구거나 그안에 시설물을 건설할 수 없다(제 25조).”라며 역사유적보호구역에 관한 내용을 포함하고 있다. 제 6장에서 “문화유물보호에 대한 지도통제” 사항에 대해 언급하고 있지만, 구체적인 행위 제한에 대해서는 언급하고 있지 않다.

1995년 제정된 『명승지, 천연기념물보호법』은 “명승지, 천연기념물의 조사, 등록, 관리에서 제도와 질서를 엄격히 세워 명승지, 천연기념물을 보호하고 인민들의 문화생활과 건강증진을 보장하는데 이바지”(제 1조)하기 위함이다. 제 18조부터 제 20조까지 명승지, 천연기념물 보호구역의 지정, 행위 제한 내용, 경계 표식 등에 대한 내용을 언급하고 있다. 제 19조에서 행위 제한에 대해 간략히 언급하고 있었는데, 그 내용을 언급해 보면, “명승지, 천연기념물 보호구역에서 명승지, 천연기념물 보호관리에 지장을 주는 행위를 할 수 없다. 기관, 기업소, 단체와 공민은 명승지, 천연기념물 보호구역에서 시설물을 건설하거나 개간, 채벌, 탐사, 사냥 같은 것을 하려 할 경우 명승지, 천연기념물 보호지도기관의 승인을 받아야 한다(제 19조)”로 구체적인 건축물의 허용 기준 등에 대해서는 언급하고 있지 않다. 하지만, 1990년대 들어 남한의 유형 문화재에 해당하는 ‘역사 유물’과 ‘역사 유적’이 『문화유물 보호법』으로, 남한의 천연기념물, 명승, 천연보호구역 등에 해당하는 ‘명승지’와 ‘천연기념물’이 『명승지, 천연기념물 보호법』을 통해 법적으로 보호되기 시작하였으며 각 법령의 조항에서 보호구 지정과 보호가 명시되어 있다는 점은 문화재와 그 주변을 보호지역으로 지정하여 보호해야 함의 중요성을 피력하려 했다는 것을 알 수 있다.

이 시기에 명승지, 천연기념물 보호구의 관리에 대해서 경험한 바 있는 북한이 탈주민 A씨는 지표에 따라서 동식물 자원 등의 자연자원과 더불어 울타리나 포장 등의 시설물까지 평가하여 반영한다고 언급하였다. 명승지, 천연기념물 관리소에

서 지침에 따라 관리하고 있다고 덧붙였는데 해당 지침은 현재 남한에서는 구하기 어려운 실정이기에 정확한 지표를 파악하기에는 어렵다. 하지만, 보호구역 내에서의 자연·인문 요소를 정기적으로 관리하고 있다는 내용은 확인할 수 있었다.

보통은 한국에 유원지관리하는 데가 있다라고 하면, 거기서 관리하는 지표들이 있잖아요. 나무, 동물, 식물, 명승지 안에 있는 잉어가 있으면 잉어, 물 온도, 수질의 계절별에 따르는 물의 온도 변화 그렇게 되면 장마 때 물이 얼마나 불어났고, 최고로 가물었을 때 수위가 어디까지 내려갔고 이런 것들이 계속 수치적으로 장악이 되는 거지. 동과라고 해 가 지구 겨울에 얼었다 봄에 녹으면서, 포장이라던가 인도, 보도블럭 깔아 놓은 게 파괴됐다던지, 변형이 된 상태들 이런 것들을 계속 장악을 하고, 구조물 상태 이런 것들을 장악하고, 나무 뭐 장악해서 예를 들어서 나무같은 경우는 벌레가 먹었다 던지, 누가 와서 불 떼느라고 잘라 갔다던지, 나무껍질 벗겨 갔다던지, 그러니까 자연환경으로 해서 파괴되는 것 인위적으로 외부의 물리적 자극에 의해서 파괴되는 것 이런 것들이 많으면, 예를 들어서 안전 울타리같은게치는 게 필요하다고 생각된다고 하면 울타리를 치게 하고.

북한이탈주민 A씨 면담(2022년 2월 28일)

또한 A씨는 문화재 주변의 개발 사업에 대해 다음과 같이 답변하였다. 그에 따르면 은광 등의 광산 개발을 할 때 국가적 이익이 우선인지, 환경 보호 및 유적 보호가 우선인지 당에서 결정하여 통보하지만 대체적으로는 유적과 명승지 보호의 손을 들어준다는 것이다. 그 예시로는 앞서 언급한 바와 같이 묘향산 금광 개발 금지 일화가 대표적이다.

또 어떤 일을 하나면 광산을 국가가 개발을 해요. 개발을 하면 그 지역에 살고 있는, 그 지역에서 서식하고 있는 천연기념물의 서식의 환경이 파괴되는 거잖아요. 그게 다른 데로 달아날 수 있거든요. 그럴 경우에는 비상대책으로 해서 긴급 보고를, 매일 이제 중앙에 해가지고, 여기에 예를 들어서 은광이 들어온다 하면, 은광이 들어오는 게 국가적 이익이나, 아니면 여기에 있는 천연기념물이나 환경을 보호 하는 게 첫째냐 이걸 이제 중앙당에서 노동당이 결정을 해줘요. 제의서가 올라 가가지고. 그카면 이제 경제발전이 우선이다 하면, 환경 보호 쪽에서는 명승지 관리소 쪽에서는 조금참으라... 이렇게 하는데 북한은 기본적으로 유적, 명승지 관리하는 쪽이 비중이, 힘을 많이 실어줘요.

북한이탈주민 A씨 면담(2022년 2월 28일)

한편, 이때 제정된 법령에 공통적으로 다른 나라, 국제기구들과의 교류와 협조를 통해 문화유물과 명승지, 천연기념물을 보호해야 한다는 내용이 명시되어 있다는 점은 국제보호지역 지정의 필요성을 인지하고 있음을 알 수 있다. 일례로 1989년 백두산을 유네스코 생물권보전지역에 지정시킨 이후 1990년대 초에는 남북이 UN에 동시 가입하는 등 국제 활동을 활발히 하였다. 이러한 노력으로 2004년에는 구월산이, 2009년에는 묘향산이 유네스코 생물권보전지역으로 지정되었

다. 또한 2004년에는 고구려 고분군이 유네스코 세계문화유산으로 등재되었다.

#### 4. 2012~2022

김정은 집권 이후에는 2014년 10월 발표한 ‘민족유산보호사업은 우리 민족의 력사와 전통을 빛내이는 애국사업이다’ 담화문을 중심으로 문화재와 역사문화환경과 관련된 정책이 변화되었다. 이 담화문은 김정일의 단군릉 현지도 20주년을 맞이하여 발표되었다. 주요 내용은 먼저 민족문화유산 사업의 기본 원칙, 력사 유적과 유물 보호, 민족전통 계승발전(비물질 유산 발굴), 명승지와 천연기념물 보호 관리 사업, 력사박물관 등 력사교양거점을 통한 교양사업 강화, 민족유산보호사업의 전국가적·전인민적 사업화, 민족유산보호사업의 과학화, 민족유산을 통한 교류 사업, 당적지도 강화 등에 대해 언급하였다.

이 담화문에서는 선대 최고지도자의 민족유산에 대한 업적을 소개한 후 가장 먼저 “민족문화유산을 보호하고 계승발전시켜나가는데서 일관성있게 견지하여야 할 기본원칙”으로 주체성의 원칙과 력사주의원칙, 과학성의 원칙을 삼았다. 이 세 가지 원칙이 이후에 소개되는 민족유산의 사업을 관통하고 있다. 역사문화환경과 관련된 내용은 면적 문화재인 력사 유적, 명승지, 천연기념물을 대상으로 한 내용이라 할 수 있으므로, 관련 내용만 추려 보면 그림 14와 같다.

렐사 유적과 관련해서 보면 옛 도시인 평양과 개성의 렐사 유적을 “원상대로” 보존관리 해야 하며, 선대 최고지도자의 업적이 깃든 유적을 먼저 복원복구해야 한다고 언급하고 있다. 또한 이들 유적 및 명승지에 대한 대한 견학을 통한 애국 교양 사업의 중요성을 강조하고 있다. 이렇듯 평양 및 개성과 같은 고구려와 고려의 옛 도시를 강조하고, 선대 최고지도자의 흔적을 부각시킴으로써 집권의 정당성을 강화하려는 시도로 해석할 여지가 있다.

한편, 일부 시, 군에서는 보존관리에 소홀하여 렐사유적 및 유물이 없어지거나 명승지의 풍치가 손상되고, 생태환경이 파괴된 현상을 지적함과 동시에 범규범과 규정을 통한 법적 통제의 강화를 피력하고 있다. 이 담화문 이후 실제로 2012년에는 『문화유산 보호법』이 제정되어 기존의 『문화유물 보호법』을 대체하게 되었으며, 2015년 『민족유산 보호법』이 새로 제정되었다. 이후 『민족유산 보호법』은 2019년에도 수정·보충되었다. 『명승지, 천연기념물 보호법』 또한 2019년에 수정·보충되었다.

2022년 말 현재, 2019년에 수정·보충된 『명승지, 천연기념물 보호법』의 원문을 구하기 어려운 실정하기에, 2011년 말 수정·보충된 법령의 원문과 1995년 처음 제정되었을 때의 원문에서 역사문화환경과 관련된 조문을 비교하였다<sup>4)</sup>. 주로

4) 『명승지, 천연기념물 보호법』은 1995년 이후 1999년, 2008년, 2011, 2019년에 걸쳐 수정·보충되었다.

김정은 제1비서 담화, 2014.10.24.

《민족유산보호사업은 우리 민족의 역사와전통을 빛내이는애국사업이다》

위대한 김정일동지께서 단군릉을현지지도하신 20뫼을맞이하게 됩니다. …중략…

주체성의 원칙과 력사주의원칙, 과학성의 원칙은 민족문화유산을 보호하고 계승발전시켜나가는데서 일관성있게 견지하여야 할 기본원칙입니다. 우리는 민족유산보호와 관련하여 나서는 모든 문제를 우리 인민의 지향과 요구, 민족적풍습과 감정정서에 맞게 풀어나가야 하며 민족문화유산들을 력사적사실에 기초하여 과학기술적으로 발굴복원하고 보존관리하여야 합니다.

…중략…

력사유적유물들을 원상대로 잘 보존관리하여야 합니다.

력사유적유물들은 우리 선조들이 투쟁과 창조적활동을 통하여 이룩한 귀중한 유산이며 후세에 길이 전해갈 민족의 재부입니다. 력사유적유물을 잘 보존관리하여야 인민들에게 민족적금지과 자부심을 높여줄수 있으며 우리 민족의 유구한 력사와 찬란한 문화, 우수한 민족전통을 계승발전시켜나갈수 있습니다. 민족의 력사는 오렐수록 빛이 나며 력사유적유물은 원상대로 보존될수록 더 가치가 있는 법입니다.

력사유적유물들을 해당 사회와 력사적시기의 특성에 맞게 옛모습을 살려 원상대로 보존관리하여야 합니다. 옛수도였던 평양과 개성의 유적유물들을 잘 보존관리하며 다른 지방들에 있는 국보적의의를 가지는 유적유물들을 보존관리하는데도 깊은 관심을 돌려야 합니다. 위대한 수령님과 장군님의 령도사적이 깃든 대상들부터 복구복원하여야 하며 유적유물을 개건, 보수관리하는 사업을 년차별계획에 따라 정상적으로 하여야 합니다. 가치있는 력사유적유물들을 더 많이 발굴하여 민족문화유산의 보물고를 풍부히 해나가야 합니다. 우리 민족의 우수성을 부정하는 허무주의적경향과 유적유물을 잘 보존관리하지 않고 손상시키는 현상들과 강한 투쟁을 벌려야 합니다.

…중략…

명승지와 천연기념물들에 대한 보호관리사업을 잘하여야 합니다.

우리 나라는 예로부터 산중고물맑은삼천리금수강산으로불리워왔습니다. 금수강산이란 비단에 수를 놓은것처럼아름다운 강산이라는 뜻입니다. 우리 나라에는 백두산과 금강산, 묘향산, 총석정을 비롯하여 세상사람들이 부러워하는 명산, 명승지들이 많으며 국가적으로 보호하고 후세에 길이 전해갈 천연기념물들도 많습니다. 아름다운 명승지들이 착취사회에서는 돈맏고권세있는자들의유흥지로 되어있었지만인민이 주인으로 된 우리 사회에서는 그것이 다 인민의 유원지, 문화휴식터로되고있습니다.

우리는 명승지들의 아름다운 풍치를 돋구어주는나무 한그루, 풀 한포기, 돌 하나도 귀중히 여기며 명승지구역에 있는 새나 산짐승들도 적극 보호하여야 합니다.

명승지의 탐승도로와 시설물들을 애호관리하며명소들을 더 많이 찾아내어인민들에게 기쁨과 웃음을 더해주어야 합니다.

명승지를 보호관리하는데서중요한것은명승지의 생태환경을 파괴하지 않고 원상대로 보존하는것입니다. 산불과 산림람벌, 지하자원개발과 병해충, 오수와 공업폐설물로인하여 명승지가 파괴되거나 오염되지 않도록 철저한 대책을 세워야 합니다. … 중략…

민족문화유산들과 역사교양거점들을 통한 **교양사업**을 잘하여야 합니다.

민족문화유산들과 역사교양거점들을 통한 교양사업을 실속있게하여 인민들과 청소년들이 우리 민족의 역사와 문화, 미풍양속을 잘 알고 민족적근지와 애국심을 깊이 간직하며 **민족성을 고수해나가기** 도록하여야 합니다.

**역사박물관과 민속공원, 역사유적과 명승지들에 대한 참관, 견학을 널리 조직**하여야 합니다... 중략... 우리 나라의 명승지들과 국보적의의를 가지는 역사유적들마다에는 백두산절세위인들의 거룩한 자욱과 령도업적이어야 새겨져 있습니다. 지방사람들이 평양견학을 오면 여러 대상들과 함께 조선중앙력사박물관, 평양민속공원, 모란봉을 비롯한 평양시안의 역사유적들을 참관하도록 하며 사람들이 금강산이나 구월산, 칠보산에 가면 그곳에 있는 역사유적들을 돌아보도록 하여야 합니다. 그렇게 하면 그들이 위대한 수령님과 장군님의 **령도사적에 대하여 잘 알게 되며 동시에 역사에 대한 생동한 표상을 가지게 되고 민족적근지를 더 깊이 간직하게 될것입니다.** 근로자들과 청소년들이 **민족의 자랑인 천연기념물에 대해서도 일반적인 상식을 가지도록** 하여야 합니다.

민족유산보호사업을 전국가적, 전인민적인 사업으로 벌려나가야 합니다.

민족의 성원이라면 누구나 민족문화유산을 보존관리하는 사업에 애국의 마음을 바쳐야 합니다. 지금 적지 않은 일군들이 민족문화유산을 보존관리하는 것은 해도 되고 안해도 되는 부차적인 일로 여기면서 이 사업을 뒤전에 미루어놓고 있습니다. **일부 시, 군들에서는 역사유적유물들의 보존 관리에 관심을 돌리지 않아 귀중한 역사유적유물들이 없어지거나 못쓰게 되고 있습니다.** 명승지의 **풍치를 손상시키고 생태환경을 파괴하는 현상들도 나타나고 있습니다.** 일제의 악독한 식민지통치와 미제에 의한 3년간의 전쟁으로 귀중한 민족문화유산들이 무참히 파괴락탈당한것만도 가슴아픈 일인데 지금있는것조차 제대로 보존관리하지 않는것은 민족적자존심의 건지에서 보아도 허용할수 없는 일입니다. 민족문화유산보호관리를 소홀히 하다가는 민족의 역사와 전통을 잃어버릴수 있습니다.

**도, 시, 군인민위원회들에서는 기관, 기업소, 협동농장, 학교들에 역사유적과 명승지, 천연기념물 관리대상을 분담**해주어 민족유산에 대한 보호관리를 **전구중적운동으로 해나가며 국토관리총동원 기간에는 집중적으로** 하도록 하여야 합니다. ... 중략...

내각과 해당 성, 중앙기관들에서 **역사유적과 박물관, 명승지들의 건설과 보수관리에 응당한 관심을 돌리고 요구되는 설비, 자재, 자금을 책임적으로 보장**하여야 합니다. 역사유적과 명승지들에 대한 참관, 관광을 통하여 번 자금가운데서 필요한 몫을 민족유산보호부문에 돌려 자체로 정상 보수관리할수 있도록 하여야 하겠습니다.

역사유적과 유물, 명승지와 천연기념물관리사업에 대한 **법규범과 규정들을 잘 만들고 인민보안기관을 비롯한 감독통제기관들에서 그것을 어기는 현상들에 대한 법적통제를 강화**하도록 하여야 합니다.

민족유산보호사업을 발전하는 현실의 요구에 맞게 과학화하여야 합니다.

모든 부문을 과학화하는것은 지식경제시대의 요구입니다. 민족유산보호부문사업도 과학화하지 않으면 높은 성과를 거둘수 없습니다.

민족유산보호부문에서는 과학연구기관들과의 연계밑에 역사유적과 유물보존관리에 새로운 과학기술성과들을 적극 받아들이며 단청색감과 보존처리용시약 같은 필요한 자재들을 국내에서 생산보

장하도록 하여야 합니다.

**역사유적과 유물들, 명승지와 천연기념물들, 비물질문화유산들을 자료기지화하고 그에 대한 정보 교류를 활발히 벌려야 합니다.**

조선민족유산보존사를 전문분야의 실력있는 일군들로 꾸리고 그들의 역할을 높여 민족유산보호 사업에서 과학연구중심, 자문기관으로서의 기능을 수행하도록 하여야 합니다.

민족유산보호지도국의 역할을 결정적으로 높여야 합니다. 민족유산보호지도국은 나라의 민족유산 보호사업을 책임지고 통일적으로 지도하는 중앙지도기관입니다. 민족유산보호지도국의 책임성과 역할을 높여야 민족유산보호사업에 대한 통일적지도를 보장할수 있고 민족유산보호사업을 당의 의도에 맞게 해나갈수 있습니다.

민족유산보호지도국의 권능을 높이고 나라의 전반적인민족유산보호사업에 대한 정연한 지도체계를 세워야 합니다. 지도국에서는 과학연구기관들, 교육기관들과 협력하여 물질유산과 비물질유산, 자연유산들을 더 많이 발굴수집하고 그에 대한 **심의등록, 평가사업을 잘하며 중앙과 지방들에서 진행되는 비물질유산보호사업도 통일적으로 장의**지도하여야 합니다. 지도국에서는 중앙과 지방에 조직되어있는 비상설민족유산보호위원회들의 기능과 역할을 높이도록 하여야 합니다.

우리 인민들과 해외동포들속에서 가치있는 력사유물들을 기증하는 애국적소행에 대하여서는 소개선전도 하고 평가도 해주어야 합니다.

민족유산보호지도국에서는 **국제기구와 다른 나라들과의 교류사업도** 벌려나가야 합니다. 지도국에서는 학술대표단을 다른 나라들에 보내어 견문을 넓히도록 하고 다른 나라 력사학자들과 유산부문 인사들과의 공동연구, 학술토론회도 조직하며 대표단을 초청하여 우리 나라의 력사유적과 명승지들에 대한 참관도 시켜야 합니다. **고구려벽화무덤과 개성시의 력사유적들을 세계문화유산으로 등록하였는데 우리 나라의 우수한 물질유산과 비물질유산, 자연유산들을 세계문화유산으로 등록하기 위한 활동을** 계속하여야 합니다. 그렇게 하면 우리 나라의 유구한 력사와 찬란한 문화, 우리 당의 민족유산보호정책을 대외에 **소개서전**하는데도 좋을것입니다.

북과 남, 해외의 온 겨레는 하나의 피줄을 이어받은 단군의 후손들입니다. 온 겨레가 민족중세의 립장에서 력사문제에 대한 공통된 인식을 가지며 민족문화유산과 관련한 학술교류도 많이 하여 단군조선의 력사를 빛내이는데 이바지하여야 할것입니다.

그림 14. 김정은 2014년 담화문

\* 출처 : 조선중앙통신, 2014년 10월 30일 기사, 김정은제1비서

담화《민족유산보호사업은 우리 민족의 력사와 전통을 빛내이는 애국사업이다》

보호 대상, 행위 제한, 지도 통제와 관련된 조항이 신설된 것을 파악할 수 있다. 명승지, 천연기념물 보호구 내의 보호 대상으로서 ‘산림자원(제 29조)’와 ‘동식물 자원(제 30조)’가 추가되었으며, 제한된 행위로서 ‘나무를 베거나 산림을 개간하는 것 같은 행위를 하지 말아야 한다(제 29조)’, ‘동식물의 서식환경을 파괴하거나 희귀한 동식물을 잡거나 채취하는 행위를 하지 말아야 한다(제 30조)’, ‘생산지설물을 건설하거나 탄광, 광산을 개발할수 없다(제 31조)’, ‘지하수의 리용과 지하구조물의 건설, 절토 또는 성토, 복구로 하여 지반이 침하되지 않도록 하여야 한다(제 32조)’ 등이 있다. 또한 신설된 제 33조에서는 ‘명승지, 천연기념물 보호구’ 내에서의 환경보호질서위반 행위에 대해 9개에 대해 언급하고 있다. 또한 지도 통제와

관련하여 앞서 언급한 제한된 행위를 행했을 경우에는 제 43조(행정적 책임)에 의해 “기관, 기업소, 단체의 책임있는 일꾼과 개별적 공민에게 정상에 따라 해당한 행정 처벌을 준다.”고 명시되어 있다.

이로써 건축물의 높이나 보호구의 구체적인 면적 등에 대한 언급은 없지만 제한된 행위와 보호 대상이 구체화되고 있다는 점을 통해 역사문화환경의 보존관리에 있어 경각심을 갖고 보호해 나가고 있음을 알 수 있다. 2019년 수정·보충된 법령 또한 2014년 답화문에서 언급했듯이 보존관리에 소홀하여 파괴된 역사문화환경을 보존관리하기 위한 조항을 추가하여 보완한 것으로 추정해볼 수 있다.

한편, 2014년 답화문에서는 민족유산보호사업에 있어 현실의 요구에 맞는 과학화를 강조하고 있다. 특히, “역사유적과 역사유적과 유물들, 명승지와 천연기념물들, 비물질문화유산들을 자료기지화하고 그에 대한 정보교류를 활발히 벌려야 합니다.”고 언급하고 있음을 주목할 필요가 있다. 역사문화환경을 보존하기 위해서는 문화재의 지정구역과 함께 역사문화환경 보존지역을 지정하는 것이 선행되어야 한다. 역사문화환경 보존지역은 주변의 환경을 고려하여 구역을 설정하고, 개발 계획에 따라서는 가상 시뮬레이션 등의 3D 프로그램 활용이 요구되기 때문에 고도화된 공간 정보 시스템(GIS)의 유연한 이용이 필수적이다.

『명승지, 천연기념물 보호법』의 제14조에 따라 명승지, 천연기념물을 등록할 시 등록하려는 대상의 이름, 소재지, 역사적 유래, 특성, 보존가치, 현상태, 리용과 보존전망, 자연주위환경, 등록 근거를 구체적으로 밝히고, 지형도, 위치도, 사진자료 등을 첨부해야 한다. 또한 16조에 따라 명승지, 천연기념물등록대장에 등록 시 등록번호, 명승지, 천연기념물의 이름, 등록날짜, 소재지, 보호구역 면적 등을 정확히 기록해야 함이 명시되어 있다. 이렇듯 보호구역에 대한 공간 정보를 기록한 등록대장이 있을 것으로 보인다. 2014년 답화문에서 강조한 “자료기지화”의 성과로서 “자연공원정보관리프로그램제일강산”을 들 수 있다. 2017년 발간된 『환경과학통보』에서는 전국의 80여개 명승지들을 자연공원으로 설정하여 관리 프로그램으로서 ‘제일 강산’을 개발했음을 소개하고 있다.

이 프로그램에 대해 소개해보면, 먼저 1) GIS기능이 탑재된 응용프로그램인 Mapoject2.0을 이용하여 자연공원의 위치와 영역, 자연공원 영역안의 혁명사적지와 역사유적, 온천과 약수 등의 요소들을 지도상에서 직접 볼 수 있으며, 2) 자연공원자료를 열람할 수 있고, 3) 편집할 수 있으며, 4) 층차분석법에 의해 산림생태계를 위주로 하여 생태환경분석기능을 갖추고 있다. 또한, 2019년 6월에는 조선민족유산보존사에서 국가과학원과의 긴밀한 협력을 통해 역사 유적에 대한 사진과 해설 내용 등을 전면적으로 자료기지화한 프로그램 개발 사업을 마감 단계에서 진행하고 있다는 기사를 통해 역사유적과 관련된 DB사업도 추진되고 있음을 파악할 수 있다.

우리나라에서는 현실발전의 요구에 맞게 전국적으로 80여 개의 명승지들을 새로운 보호구형태인 자연공원으로 설정하였으며, 이들 자연공원을 보호관리하는데서 나서는 문제점들을 해결하기 위해 자연공원관리프로그램인 ‘제일강산’ 을개발하였다. ...(중략)... ‘제일강산’ 프로그램을 통해 해당 자료를 과학적으로 분석하여 등급을 선정평가할수 있으며, 국가적인 자연보호구의 지속적인 발전을 위해 관련 기관과 관계자 및 연구사들에게 도움을 줄 수 있을 것이다.

김광철·홍명학, “자연공원정보관리프로그램제일강산”, 『환경과학통보』, (2017) 2호, pp. 14~15.

## V. 결론

본 연구는 남한과 5,000여 년간 역사와 문화를 공유한 북한에서는 개발과 보존간의 갈등을 어떻게 풀어가고 있는지에 대한 궁금증을 안고 시작되었다. 개발 위협으로부터 유산과 그 주변 환경을 보호하기 위해 등장한 개념인 ‘역사문화환경’ 을 주목하였다.

북한에서는 ‘역사문화환경’이라는 용어를 사용하고 있지 않기 때문에, 북한 법령의 내용 분석을 통해 그에 준하는 법적 개념은 무엇인지 파악하는 작업이 선행되었으며, 최고지도자 교시와 법령을 분석을 통해 역사문화환경 관련 정책의 변화와 그 함의를 파악하였다. 마지막으로, 북한이탈주민 면담과 더불어 단행본과 연속간행물 등의 내용 분석을 통해 역사문화환경의 보존관리 현황을 파악하고자 하였다.

본 연구를 통해 북한은 해방 직후부터 사적과 명승지 등의 면적 단위의 문화재를 보호관리하기 위한 법제를 마련하고 발전시키고 있으며, 최근 김정은 정권 이후에는 국제화를 주창하며 국제적 규범에 따라 역사문화환경의 구역을 지정하고 보존관리하는데 관심을 갖고 있음을 확인할 수 있었다.

현재(2022년 말) 남한의 문화재청에서는 세계유산의 역사문화환경 보호를 위해 전세계적으로 권고되고 있는 제도인 세계유산영향평가 제도를 국내법상 도입하고, 개발행위가 역사문화환경에 미치는 영향을 계획단계부터 조사·진단하고자 『문화재영향진단법』 제정을 추진하고 있다. 역사문화환경 보존관리에 대한 북한의 관심과 남한의 축적된 노하우를 기반으로 한반도 역사문화환경 교류 협력을 다각도로 고민해볼 필요가 있다.

본 연구의 한계는 다음과 같다. 최고지도자의 교시 및 법령에 따라 보존 관리되고 있는지에 대해 파악하기 위해 북한이탈주민 면담 및 북한 원전의 내용 분석 등의 교차 확인이 수행되었지만, 보존 관리 현황에 대해 명쾌히 밝히기 어려웠다는 점에서 한계가 있다. 또한 정책의 변화과정을 추적하며 최고지도자의 교시와 법령

원문을 1차 자료로 삼아 분석하였지만, 일부는 법령의 원문을 구할 수 없었기에 법문의 명확한 비교 분석이 어려웠다는 한계가 있다. 하지만, 본 연구에서는 그동안 다뤄지지 않았던 북한의 역사문화환경에 대한 이해를 도모한 첫 시도라는 점에서 의의가 있다.

향후 연구에 대해 연구자는 다음과 같이 제언하고자 한다. 먼저, 북한과 중국의 법제의 시계열적 비교가 필요하다. 북한은 중국과 긴밀한 관계를 통해 관련 법제를 발전시켜왔다는 점에서 추후 중국의 관련 법제의 통시적 분석 및 북한과의 비교를 통해 북한의 역사문화환경 관련 법제에 대한 심도 있는 이해를 도모할 필요가 있다. 두 번째로 본 연구에서는 북한의 법령을 중심으로 분석했지만, 추후 남한의 법제 변천과의 비교 등을 통해 남북의 역사문화환경의 교류 협력을 위한 시사점을 도출할 필요가 있겠다.

## VI. 참고문헌

- 강부구(2003), 남북한 도시관련법규의 비교연구, 서울시립대학교 대학원 국내석사학위 논문.
- 강택구(2016), 통일 대비 북한지역 자연재해 대응을 위한 자료 구축과 남북협력 방안 연구 : 동아시아 환경공동체 발전전략 개발 및 협력사업, 한국환경정책평가연구원.
- 경기도, 경기문화재단연구위(2014), 개성한옥 보존사업 성과 보고서.
- 과학기술정책연구원(2014), 북한의 환경기술 연구현황과 남북 과학기술 협력방안.
- 국가정보원(2020a), 북한법령집상  
\_\_\_\_\_ (2020b), 북한법령집하
- 김광철·홍명학, “자연공원정보관리프로그램제일강산”, 『환경과학통보』, (2017) 2호, pp. 14~15.
- 김덕순(2019), 남북 무형유산 교류 협력의 다자간 협력 틀 모색 - 유네스코 인류무형문화유산 남북 공동 등재 사례, 문화재 52(3): 252-269.
- 김동성 외(2016), 남북교류협력과 경기도, 경기연구원.
- 김봉건(1989), 영국의 문화재보존정책, 문화재관리국, 문화재 22.
- 김성욱(2010), 남북한 명승지·천연기념물보호법제에 관한 연구, 2010년 남북법제 연구보고서 2호, 법제처.
- 김일성, “국토관리사업을 강화할데 대하여(내무성및 도시경영성 일군 협의회에서 한 연설)”, 『김일성 저작집(1964.1-1964.12)』, 제18권, (평양: 조선로동당출판사, 1982).
- \_\_\_\_\_, “민족문화유산을 잘 보존하여야 한다. 묘향산 박물관 및 휴양소일군들과 한 담화”, 『김일성 저작집(1949.1-1950.6)』, 제5권, (평양: 조선로동당출판사, 1980).
- \_\_\_\_\_, “환경보호사업을 개선강화할데 대하여(국가행정경제기관 책임일군들과 한 담화)” 『김일성 저작집(1985.1-1986.5)』, 제39권, (평양: 조선로동당출판사, 1993), pp.378.
- 김정욱 외(2006), 남북한 환경정책 비교연구1·2, 서울대학교출판부.
- 김현우, 이선복(2019), 북한의 문화유산 관리 현황 연구 - 지방의 유적 관리 사례를 중심으로 -, 국립문화재연구소 52(4): 4-17.
- 김호홍(2021), 김정은 시대 신안보 정책과 남북한 협력 방향 : 감염병, 환경, 자연재해를 중심으로, 국가안보전략연구원.
- 남궁승태(2002), 남북 통일을 대비한 문화재보호법제에 관한 연구, 문화정책논총 14, pp. 195-227.
- 남보라·서순복(2014), 북한의 문화유산 보호 관련 법제의 변천과 내용분석, 조선대학교 법학연구원, 조선대 법학논총 21(3호): pp.191-224.
- 명수정(2008), 북한의 자연재해취약지 추정 및 남북협력 방안 연구, 한국환경정책·평가연구원.
- 명수정(2013), 한반도 기후변화 대응을 위한 남북협력 기반 구축연구, 한국환경정책·평가연구원.
- 문화재청(2018), 역사문화환경 보존지역 현황분석 및 허용기준 재조정 정책효과분석 연구보고서, 대전: 문화재청.
- 박경석(2013), 민간부문·지자체의 북한 산림복구지원 활성화 방안 연구, 국립산림과학원.
- 박명규(2015) 통합적 통일준비와 서울대 통일연구 네트워크, 2015 서울대학교 통일연구 Network, : pp. 7.

- 박상철·김창규(1995), 북한의 문화재보호관계법제, 한국법제연구원, 북한법제분석.
- 박성진(2013), 세계유산 ‘개성역사유적지구’의 보존·활용 방안 연구, 북한미시연구소, 현대북한연구 16(3호): pp. 61-107.
- 박소영, 민경숙(2018), 북한의 역사도시 개성지역 관리 · 보존 정책의 흐름과 특징, 한국민족문화 68: 187-212.
- 서유석(2017), 북한불교의 이해와 남북 불교 교류의 과제, 보조사상 55: 193-230.
- 석현덕(2014), 북한 황폐산지 복구를 위한 협력 방향, 한국농촌경제연구원.
- 손기웅(2014), ‘그린 데탕트’ 실천전략: 환경공동체 형성과 접경지역·DMZ 평화생태적 이용방안, 통일연구원.
- 송민선(2017), 인류무형문화유산 남북 공동등재를 위한 교류협력방안 연구, 문화재 50(2): 94-115.
- 송옥주(2018), 남북한 환경협력 및 생태공동체 추진방안 : 남북한 환경협력 대토론회, 한국환경정책평가연구원.
- 신경희(2019), 북한 토양·지하수 오염관리를 위한 남북협력 방안, 한국환경정책평가연구원.
- 신법타(2003), 불교입장에서 본 생명가치와 남북화해 협력." 생명연구 5.: 194-202.
- 신소연(2021), 일제강점기 경기 개성 지역 석조문화재 보존사업, 미술사연구 40: 109-140.
- 안창모(2007), 민족을 표방하는 남과 북의 건축, 공간과 사회 22(단일호): pp. 152-187.
- 오양열(2003), 북한의 문화재 정책과 남북 교류·협력 방안, 북한연구 6: 161-199.
- 윤여창 외(2008), 남북한 환경정책 비교연구1, 2, 서울: 서울대학교 출판부.
- 이강민(2013), 북한 명승의 현황 및 지정분석에 관한 연구, 상명대학교 대학원 환경재원학과 환경조경학전공 국내석사학위 논문.
- 이규철(2020), 세계유산 개성역사유적지구의 제도적 관리 현황과 특성, 대한건축학회지36(6): 87-96.
- 이기영(2019), 경기도의 남북 환경협력 방안 연구, 경기연구원.
- 이정호(2019), 한반도 신경제지도 녹색화 전략 연구, 한국환경정책평가연구원.
- 작자미상(1956), “朝鮮民主主義人民共和國批准了, 关于保管和管理名勝地和天然紀念物的規定”, 『문물참고자료(文物參考資料)』 1956년 2호, p.33.를 김석주(연변대학교 지리해양과학부) 교수가 번역 한 것이다.
- 장민영·이명훈(2011), 문화재 보전과 도시계획 연계를 통한 역사문화환경 관리방안 연구-가나자와(金沢)시와 서울시 종로구의 비교 -, 대한국토도시계획학회지, 국토계획 46(1호): pp. 171-187.
- 전영선, 신준영(2016), 북한의 문화재 정책과 남북 문화유산협력, 통일교육원.
- 조선중앙통신, 2014년 10월 30일 기사, 김정은제1비서 담화 《민족유산보호사업은 우리 민족의 역사와 전통을 빛내이는 애국사업이다》
- 최광식(2017), 통일시대 남북한 문화유산 교류와 협력, 博物館學報 -.34: 1-11.
- 최성은(2013), 불교문화재의 대북(對北)교류에 관한 고찰 -불교조각과 석조문화재를 중심으로-, 강좌미술사 41: 147-181.
- 최오주(2008) 남북한 문화재 보존관리정책 비교, 한국거버넌스학회, 한국거버넌스학회 학술대회자료집 12: pp. 93-115.
- 최오주(2009) 남북통일대비 문화재보존관리 정책연구, 호남대학교 대학원 행정학과 국내박사학위 논문.

하문식(2007), 북한의 문화재 관리와 남북 교류. 한국학, 30(1), 279-305.

한국환경정책평가연구원(2020), 지속가능한 한반도 자연생태계 보존을 위한 남북환경협력 연구.

홍순석(2019), 개성의 포은선생유적, 포은학연구 24: 147-177.

황두진(2018), 개성공단, 개성한옥 그리고 신개성, 대한건축학회 62(9): 42-43.

본 연구보고서의 내용은 연구자의 의견이며,  
(재)숲과나눔의 공식적인 견해와는 다를 수 있습니다.