

한국의 문화경관 제도화에 있어서 쟁점과 과제: 일본 사례가 주는 시사점을 중심으로

박준홍 · 류제현

[국문초록]

1992년 UNESCO 세계유산위원회가 문화경관(cultural landscape)을 세계유산의 새로운 범주로 채택한 이후, 각국의 유산 정책에는 문화경관 유형이 점차 반영되기 시작하였다. 그러나 우리나라는 학술적 논의의 축적에도 불구하고 문화경관을 제도적으로 수용하지 못한 상태에 머물러 있다. 본 연구는 일본의 ‘문화적 경관(文化的景観)’ 제도를 검토하고 이를 바탕으로 우리나라 문화경관 논의의 쟁점을 분석함으로써 향후 제도화를 위해 요구되는 정책의 수립과 실천의 방향성을 도출하고자 한다. 일본의 사례는 문화적 경관이라는 새로운 유산 범주를 추가하는 데 그치지 않고, 유산 관리에 있어서 절차 중심의 운영 구조를 구축함으로써 제도적 실효성을 확보해 왔다는 특징이 있다. 이러한 운영 구조는 지방자치단체 주도의 문화자산 발굴과 조사, 관리계획 수립, 조례 정비, 그리고 주민의 적극적인 참여를 전제로 한다. 이를 통해 볼 때, 우리나라의 문화경관 제도화를 위한 핵심 과제는 유산 범주의 적합한 설정이 우선적이지만, 이에 못지않게 범부처 간 협력과 범·제도적 연계의 확보, 경관 관리 체계의 구축, 지역문화와 문화정책 관점의 도입, 그리고 안정적인 거버넌스 구조의 형성이 또한 요구된다.

[주제어] 문화경관, 문화적 경관(文化的景観), 유산 정책, 제도화, 유산 범주, 경관 관리 체계

투고일: 2026. 2. 9 심사일: 2026. 3. 5. 게재 확정일: 2026. 4. 14.

<https://doi.org/10.16937/jcp.2026.40.1.5>

박준홍_상명대학교 공간환경학부 강사/주저자(dankal_my@naver.com)

류제현_한국전통문화대학교 초빙교수 및 한국교원대학교 명예교수/교신저자(jhyu1010@naver.com)

I. 서론

1992년 UNESCO 세계유산위원회는 문화경관(cultural landscape)을 세계유산의 새로운 범주로 채택하였다(UNESCO, 1992). 이는 자연유산과 문화유산의 이분법을 극복하려는 방안으로, 인간과 자연의 상호작용을 통해 형성된 공간을 새롭게 인식하려는 시도에서 비롯되었다(류제현, 2013: 578).¹⁾ 문화경관의 도입은 유산을 장기간에 걸쳐 형성되고 유지되는 사회·공간적 과정으로 이해하도록 요구하였으며, 향후 각국의 유산 정책과 경관 관리 제도에도 반영되기 시작하였다.

본래 문화경관은 지리학의 핵심 개념으로, ‘하나의 문화집단 혹은 문화에 의해 자연환경이 영향을 받으며 변화된 결과’를 의미한다(송원섭, 2015: 307). 특히 문화지리학 연구는 자연환경에 인간의 사회·문화적 실천이 누적되며 형성된 경관을 지역 이해의 기본 단위로 상정해 왔다. 이에 따라 농업 경관, 취락 경관, 종교 경관 등 다양한 주제를 토대로 문화경관이 분석되었으며, 경관을 통해 지역의 성격과 변화를 해석하려는 관점이 축적되었다.

문화경관의 또 다른 특징은 농업과 어업, 취락, 신앙과 같은 일상적 실천이 축적되어 형성된 공간이라는 점이다. 이러한 의미에서 자연환경 보전, 토지이용 계획, 지역개발 정책 등이 문화경관과 긴밀히 연결되며, 유산의 범위와 기능이 확장되었다. 더 나아가 문화경관 논의는 보존·보호 대상으로서의 접근에 머물지 않고, 활용에 기반한 관리 방식과 주체 설정, 그리고 제도의 운영에 대한 검토로 전개되고 있다.

우리나라에서도 문화경관 개념을 수용하려는 학술적·정책적 논의는 계속 제기되어 왔다. 문화경관의 개념 및 국가유산 범주와의 관계 설정에 대한 논의(전종한, 2014, 2024), 개별 국가의 경관법제 및 문화경관 제도에 관한 비교 고찰(김민동, 2018; 나권희, 2024; 류제현, 2013; 오민근, 2005), 문화경관을 통한 지역의 역사성과 생활양식을 해석하기 위한 연구(송원섭, 2019; 이숙향·김영표, 2011) 등이 이어졌다. 정책의 측면에서도 세계유산 제도와의 연계 가능성을 중심으로 제도적 수용 여부가 검토되었고, 문화경관을 새로운 유산 범주로 정립할 필요성이 제기되었다. 그러나 이러한 논의는 주로

1) 또한 세계유산의 불균형 문제를 해결하는 방안으로, 문화경관을 도입하여 유형별, 시기별, 지역별 분포의 변화를 견인하고자 하였다. 가령 기념물 중심, 또는 북미·유럽 중심에서 벗어나 경관 단위의 유산을 발굴하고, 비유럽권 국가들을 세계유산협약으로 이끌어 들이려고 하는 의도가 반영되었다(전종한, 2024: 450-451).

개념의 정합성과 범주 설정에 초점이 맞추어지는 경향을 보였고, 실제 정책환경과 지역에서 문화경관 제도가 어떠한 행정적 절차와 관리 체계를 통해 운영될 수 있는지에 대한 검토는 상대적으로 미비하였다.

이러한 문제의식에서 볼 때, 일본의 ‘문화적 경관(文化的景観)’²⁾ 제도는 우리나라의 문화경관 제도 도입에 관한 쟁점을 조명하여 정리할 수 있는 시사점을 제공한다. 일본은 2004년 문화적 경관을 문화재³⁾의 새로운 범주로 도입하였으며, 지방자치단체(이하, 지자체)의 신청과 조사, 보존계획 수립, 조례 제정, 주민 참여를 핵심 요소로 하는 제도의 운영 체계를 구축하였다. 이러한 사정을 참고할 때, 일본 사례의 검토 필요성은 다음 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 우리나라는 「국가유산법」 제정(2023년)을 통해 세계유산 분류 체계에 따라 국가유산을 문화유산, 자연유산, 무형유산으로 구분하는 방향으로 유산의 기초 범주가 재편되었다. 이에 따라 우리나라는 「문화재보호법」 체계를 여전히 유지하고 있는 일본과 제도적 차이를 갖게 되었기 때문에 문화경관 범주의 설정 방식에 대한 비교가 필요하다. 둘째, 일본은 지역 차원의 조사와 계획 수립을 전제로 중앙정부의 심의와 재정 지원을 결합하는 운영 구조를 통해 문화적 경관의 관리와 운영을 제도화한 반면, 우리나라는 어떤 방식으로든지 문화경관의 관리 체계를 아직 마련하지 못하고 있다. 그러므로 일본 문화적 경관 제도의 유산 범주 설정, 그리고 그 운영의 설계와 논리를 구체적으로 분석한다면, 우리나라 문화경관 제도화 논의에 유용한 기준점을 제공할 것이다.

본 연구는 일본 문화적 경관 제도의 도입 과정과 제도 운영의 절차적 요건, 협력 구조를 검토하고, 이를 바탕으로 우리나라 문화경관 제도화 논의에서 제기되는 주요 쟁점과 과제를 규명하고자 한다. 특히 일본의 문화적 경관 제도화를 개념적 기반(정의 및 범주), 구조적 조건(법·제도 체계), 작동 방식(운영 및 거버넌스)의 차원에서 분석하고, 우리나라 문화경관 제도화에 요구되는 정책적 방향을 도출하고자 한다. 이는 향후 우리나라에서 문화경관을 국가유산의 한 범주로 도입하기 위한 정책적 시사점을 제시하고, 경관 관리, 공간계획, 지역문화 정책 등과의 연계 가능성을 탐색하는 데 기여할 것이다.

2) 본 연구는 UNESCO 세계유산이나 우리나라의 국가유산 맥락에서 기본적으로 ‘문화경관’이라는 용어를 사용한다. 다만 일본의 제도와 정책을 취급하는 경우에만, 일본 법령의 표현을 따라 ‘문화적 경관’ 및 ‘중요 문화적 경관(重要文化的景観)’이라는 용어를 고유 명사와 같이 사용한다.

3) 우리나라는 「국가유산법」 제정(2023년)에 따른 체계 개편으로 ‘문화재’를 ‘국가유산’으로 변경하였지만, 일본에서는 문화재(文化財)라는 용어를 사용하고 있다. 이에 본 연구에서는 일본의 사례는 ‘문화재’로, 우리나라의 경우에는 ‘국가유산’으로 구분하여 사용한다.

II. 일본 ‘문화적 경관’의 제도화와 쟁점

1. 제도 도입 과정과 논의

일본은 경관 논의가 정책 의제로 본격화되기 이전부터 동산·부동산, 유·무형을 포괄하는 통합적 유산 개념에 기반한 문화재의 새로운 계획과 관리 방식이 요구되어 왔다(류제현, 2013: 582). 그 후 경관 보존과 활용을 둘러싼 제도적 논의는 1960년대부터 단계적으로 축적되었다. 「건축기준법」(1950년)과 「도시계획법」(1968년), 그리고 역사 경관의 보존을 목적으로 한 「고도 보존에 관한 특별조치법(이하, 고도보존법)」(1966년)이 제정되면서 도시 공간의 경관 관리에 대한 법적 틀이 마련되었다. 1975년에는 「문화재보호법」 개정을 통해 ‘전통적 건조물군’ 제도가 도입되었는데, 이러한 도입은 개별 문화재 중심의 보존에서 집합적 경관 단위에 대한 관리로의 전환 필요성이 구체화된 것이었다.

지자체 차원의 경관 조례는 1971년 이후 제정되기 시작하였고, 1990년대를 거치며 급속히 확산되었다. 경관 조례의 확산은 “경관이라는 개념이 소규모 문화지대를 자기 고유의 지방(지역) 정체성에 맞추어 개발할 수 있는 보다 더 효과적인 전략에 이용될 수 있다는 의견이 개선”된 결과였다(류제현, 2013: 582). 즉, 경관은 미관 관리의 대상이 아니라 지역 정체성을 구성하는 문화자산으로 인식되기 시작하였던 것이다.

그러나 지자체 경관 조례의 법적 강제력에 한계가 드러나면서 국가 차원의 경관법 제정 요구가 제기되었다. 즉, 지자체가 독자적으로 경관 문제를 조정하는 데에는 제도적 제약이 존재하였으며, 중앙정부의 법적 근거가 필요하다는 인식이 확산되었다. 이와 함께 경관은 관광 입국 정책과도 결합되어 지역의 매력을 제고하는 수단으로서의 가능성이 검토되었다. 이러한 맥락에서 「경관법」에 대한 논의는 개발을 촉진하기보다는 양호한 경관 형성을 통해 지역 이미지를 강화하는 방향으로 전개되었다(조아라, 2011).

2004년 제정된 「경관법」은 일본 전역을 대상으로, 지역성을 반영한 경관의 형성과 정비를 핵심 목표로 설정하였다. 국토교통성, 농림수산성, 문부과학성이 협력하여 제도적 기반을 구축하였으며, 같은 해 「도시계획법」 개정을 통해 ‘경관지구(景観地区)’ 제도가 도입되었다. 또한 2004년 「문화재보호법」 개정을 통해 ‘문화적 경관’이라는 새로운 범주가 2005년부터 제도적으로 확립되어 시행되었다.

이러한 변화의 배경에는 국제적 흐름과 일본 국내의 요구가 동시에 작용하였다. 1992년 UNESCO 「세계유산협약」에 문화경관이 새로운 유산 유형으로 추가되면서, 인간과 자연의 상호작용을 통해 형성된 경관에 대한 보호 필요성이 국제적으로 인정되었다. 「세계유산협약」은 문화경관을 “인간에 의해 의도적으로 설계 및 조성된 경관”, “유기적으로 진화한 경관”, “연상적 문화적 경관”의 세 유형으로 구분하였다(문화재청, 2018: 27). 1995년 필리핀 코르딜레라스 계단식 논(Rice Terraces of the Philippine Cordilleras)이 ‘유기적으로 진화한 경관’의 대표 사례로 세계유산에 등재된 것은 일본에 있어서 농업 경관의 문화재적 가치에 대한 논의를 촉발하는 계기가 되었다(Inaba, 2012: 120).

일본에서는 계단식 논을 포함한 농업 경관 보존을 위한 시민 활동이 확대되었으며, 정부는 폐·휴경지 증가에 대응하기 위해 농업의 새로운 관리 방식을 모색하였다. 가령 문화청 산하 위원회에서는 농림수산업과 연계된 경관의 문화적 가치를 적극적으로 보호할 필요성이 반복적으로 제기되었다(農林水産業に關連する文化的景観の保護に關する検討委員会, 2003: 10-11).

당시까지 일본 「문화재보호법」은 유·무형문화재, 민속문화재, 기념물, 전통적 건조물군 등으로 문화재 범주를 구분하고 있었지만, 자연환경과 인간의 생업이 결합된 경관 유형을 포괄하기에는 한계가 있었다. 명승 개념의 확장을 통해 농촌 경관을 포함하려는 논의가 제시되었지만, 예술적·심미적 가치 중심의 평가 기준과 중앙정부 주도의 관리 방식이 유기적으로 변화하는 문화적 경관의 특성과 부합하지 않는다는 이유로 채택되지 않았다(Inaba, 2012: 120-122).

민속문화재는 생활양식의 이해에 초점을 두고 있어서 문화적 경관과 일정 부분 연관성을 지니지만, 공간적 범위를 설정하는 제도적 장치가 부족하였다. 고도보존지구는 지역 단위의 관리라는 측면에서 유사성을 보였지만, 건축물 집합 중심의 보호 방식은 농업, 어업, 산림 관련 경관과 같은 광범위한 공간 단위를 다루기에는 적합하지 않았다(Inaba, 2012: 122). 이러한 문제의식 속에서 2004년 「문화재보호법」에 ‘문화적 경관’이 독립된 범주로 새롭게 도입된 것이다(〈표 1〉 참고).

이와 함께 문화청은 문화적 경관을 발굴하기 위한 조사 연구를 두 차례 수행하였다. 2000~2003년에는 농업 경관을 중심으로 한 「농림수산업과 관련된 문화적 경관의 보호에 관한 조사 연구」가 실시되었고(農林水産業に關連する文化的景観の保護に關する

〈표 1〉 일본 「문화재보호법(文化財保護法)」의 문화재 범주와 정의

범주		정의
유형문화재		건조물, 회화, 조각, 공예품, 서적, 전적, 고문서, 그리고 그 밖의 유형의 문화적 산물로서, 일본 국민에 있어서 역사적 혹은 예술적 가치가 높은 것. 아울러 고고학 자료 및 기타 학술적 가치가 높은 역사 자료
무형문화재		연극, 음악, 공예 기술 등 그 밖의 무형의 문화적 산물로서, 일본 국민에 있어서 역사적 또는 예술적 가치가 높은 것
민속문화재		의식주, 생업, 신앙, 연중행사 등과 관련된 풍속·관습, 민속 예능, 민속 기술과 이들에 사용되는 의복, 기구, 가옥 및 기타 물건으로서, 일본 국민의 생활 변천을 이해하는 데 없어서는 안 될 것
기념물	사적	패총, 고분, 도성터, 성터, 고택, 그리고 그 밖의 유적으로서, 일본에 있어서 역사적 또는 학술적 가치가 높은 것
	명승	정원, 교량, 협곡, 해안, 산악, 그리고 그 밖의 명승지로서 일본에 있어서 예술적 또는 감상적 가치가 높은 것
	천연기념물	동물, 식물, 지질 및 광물로서, 일본에 있어서 학술적 가치가 높은 것
문화적 경관		지역 사람들의 생활 또는 생업, 그리고 해당 지역의 풍토에 의해 형성된 경관지로서, 일본 국민의 생활 또는 생업을 이해하는 데 없어서는 안 될 것
전통적 건조물군		주변 환경과 일체를 이루어 역사적 풍치를 형성하고 있는 전통적 건조물군으로서, 가치가 높은 것

자료: 일본 「문화재보호법」 제2조.

検討委員会, 2003), 제도 도입 이후인 2005~2007년에는 도시 경관을 대상으로 한 「채굴·제조, 유통·왕래 및 거주와 관련된 문화적 경관의 보호에 관한 조사 연구」가 진행되었다(採掘・製造, 流通・往來及び居住に關連する文化的景觀の保護に關する調査研究會, 2010). 해당 조사 결과는 문화적 경관의 사례 발굴, 제도화, 운영 기준의 마련에 중요한 기초 자료로 활용되었다.

2. 정의와 선정

2004년 개정된 「문화재보호법」은 문화적 경관을 “지역 사람들의 생활 또는 생업, 그리고 해당 지역의 풍토에 의해 형성된 경관지로서, 일본 국민의 생활 또는 생업을 이해하는 데 없어서는 안 될 것”으로 정의하고 있다(일본 「문화재보호법」 제2조 제5항). 문화적 경관은 장기간에 걸친 인간-자연의 상호작용을 통해 형성된 공간으로, 역사적·사회적 가치가 축적된 경관을 의미한다. 인간의 개입이 없는 자연환경은 대상에서 제외되며, 생활·생업의 흔적이 반영된 경관이 핵심 보호 대상이 된다.

문화적 경관은 「경관법」에 근거한 ‘경관계획구역(景觀計画区域)’ 또는 「도시계획

법'의 '경관지구' 내에 위치해야 하며, 그 내부에는 「문부과학성령」이 정한 기준에 따라 보존 조치가 필요한 영역이 설정된다. 보존을 위한 조치는 문화적 경관 보존계획의 수립, 유관 법령에 근거한 규제 조례의 마련, 소유자 또는 권리자의 정보 파악이다.

이 가운데 문화적 가치가 특히 높다고 판단되는 문화적 경관은 '중요 문화적 경관'으로 선정(選定)된다. 중요 문화적 경관은 도도부현(都道府縣) 또는 시정촌(市町村)의 신청과 문화청 심의를 거쳐 선정되며, 기준은 다음 두 가지에 근거한다. '선정기준 1'은 "지역 사람들의 생활 또는 생업 및 해당 지역의 풍토에 의해 형성된, 다음 8개 항목에 언급된 경관지 가운데 일본 국민의 기반 생활 또는 생업의 특색을 나타내는 것으로서 전형적인 것 또는 독특한 것"이다(〈표 2〉 참고). '선정기준 2'는 이 항목들이 중복되는 경관 가운데 일본 사회의 생활·생업 특성을 대표하는 사례이다(文化庁文化財部記念物課, 2015: 5).

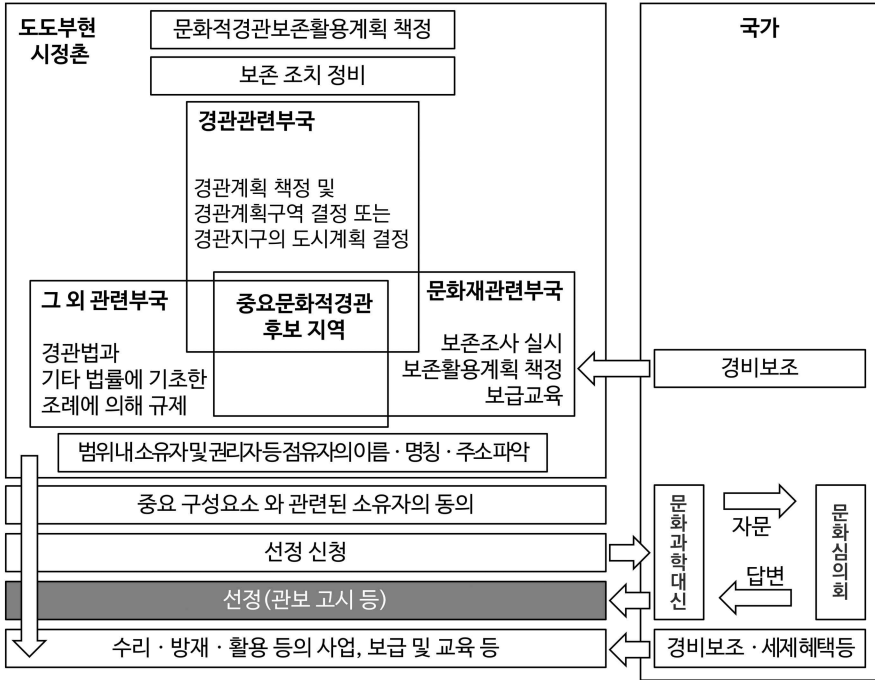
〈표 2〉 일본 '중요 문화적 경관'의 선정기준

번호	항목	구체적 사례
1	논, 밭 등 농경과 관련된 경관지	계단식 논·밭, 벼덕·방풍림·경계림 등을 수반하는 논이나 밭 등
2	초지, 목장 등 채초, 방목과 관련된 경관지	초목, 초야, 목장, 화전지 등으로 관리되는 초지 등
3	방풍림, 방재림 등 삼림 이용과 관련된 경관지	방풍림·방조림·대나무숲, 수렵·채집을 위한 장소 등
4	양식 가두리, 어살 등 어업과 관련된 경관지	양식 가두리, 김 양식장, 어살 등 어업에 의해 형성된 어장 등
5	저수지·수로·항구 등 물 이용과 관련된 경관지	저수지·수로·수문·둑·교량·운하·나루터·항구·용천수 등
6	광산·채석장·공장 등 채굴·제조와 관련된 경관지	철 및 석탄 광산, 채석장, 그리고 여러 가지 독특한 조건을 기반으로 형성된 공장군
7	길·광장 등 유통·왕래와 관련된 경관지	특징이 있는 도로, 광장 등
8	담장·주거림 등 거주와 관련된 경관지	울타리·담장·주택을 둘러싸고 있는 경계림 등

자료: 文化庁文化財部記念物課(2015: 5).

중요 문화적 경관의 선정 과정을 구체적으로 설명하면 [그림 1]과 같다. 선정 신청에 앞서 도도부현 또는 시정촌 등 지자체의 경관, 문화재, 도시 등 관련 부서가 협력을 통해 보존 상태의 조사를 실시하고, 이 과정에서 중앙정부로부터 경비를 지원받는다. 보존 상태를 조사하는 목적은 중요 문화적 경관의 성립 가능성과 가치를 발굴하고, 특징적인 경

[그림 1] 일본의 '중요 문화적 경관' 선정 과정 모식도



자료: 文化庁(2024b: 3).

관 단위와 구성요소를 파악하며, 지역주민과 단체, 행정 부서 등과의 의견을 공유하는 동시에 신뢰 관계를 구축하는 것이다. 조사 결과를 분석하고 종합하는 과정에서는 경관 단위의 구분, 경관 단위 내 구성요소의 특정, 경관 단위와 구성요소의 상호 유기적 관계의 파악, 지역주민의 인식 제고 등이 함께 실행되어야 한다.

다음으로 중요 문화적 경관의 보존계획에 대한 검토와 책정(策定)이 진행된다. 이 단계에서는 중요 문화적 경관의 위치와 범위, 중요 구성요소, 보존에 관한 기본방침, 토지 이용 및 정비에 관한 사항, 보존 체계 등이 구체화되어야 한다. 보존계획이 마련된 이후에는 선정 신청을 위한 준비가 진행되며, 그 핵심 요소는 이해관계자 간의 합의와 중요 문화적 경관의 보존을 위해 필요한 조례 제정이다. 이를 위해서는 소유자 또는 권리자 등의 동의를 얻기 위한 정보 공유와 참여의 기회, 예를 들면 주민설명회 및 워크숍 등이 다수 제공되어야 한다.

이와 함께 지자체는 「경관법」에 따른 경관계획구역 혹은 「도시계획법」에 의해 정의

되는 경관지구를 토대로 조례를 제정해야 한다. 이 외에도 지자체는 「문화재보호법」, 「자연공원법」, 「도시녹지법」 등을 바탕으로 조례를 추가하거나 규제를 정할 수도 있다. 조례 제정을 위해 경관, 문화재 부서뿐만 아니라 마치즈쿠리(まちづくり, 마을만들기), 지역진흥, 산림 및 수산 등의 타 부서, 문화청 이외 기관(가령 「삼림법」과 중복되는 지역은 임야청)의 사업과 제도 등을 연계하여 활용해야 한다. 최종적으로 축적된 자료 결과와 수행 내용을 바탕으로 지자체가 선정 신청서를 제출하면, 문화청은 문화심의회를 거쳐 중요 문화적 경관을 선정한다.

Ⅲ. 일본 ‘문화적 경관’의 관리 체계와 지역 거버넌스

1. 문화재 범주와 유관 법령의 중복 지정 및 협력

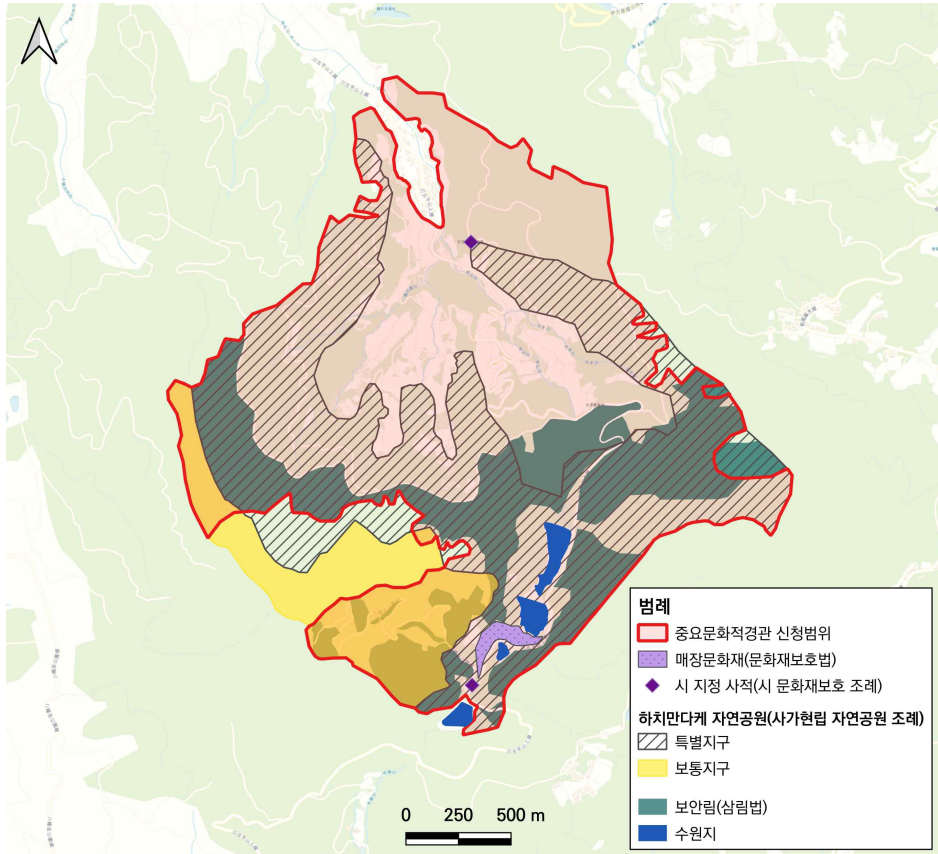
중요 문화적 경관은 신청 이전에 「경관법」에 따라 경관행정단체⁴⁾가 책정하는 경관 계획구역에 위치해야 할 필요가 있다. 일반적으로 중요 문화적 경관이 포함된 지역 전역이 경관계획구역으로 지정된다. 이 가운데 중요한 구성요소를 조사·발굴하여 선정을 신청하고, 그에 대한 승인을 받는다.

중요 문화적 경관의 보존계획지구는 「문화재보호법」 및 유관 법령에 따른 중복 지정이 가능하며, 중복 지정의 경우에는 유관 부서의 협력을 필요로 한다. 중요 문화적 경관의 선정 신청에 앞서 관련 법·제도에 따른 토지이용 규제를 정리하고 보존 및 관리 항목 등을 검토해야 하는데, 이러한 과정은 중요 문화적 경관의 구성요소와 관리 지역을 구분하는 차원에서 진행된다.

예를 들면, [그림 2]와 같이, 사가현(佐賀県) 가라쓰시(唐津市)에 위치하는 ‘와라비노 계단식 논(蕨野の棚田)’은 토지 이용 규제에 관한 다양한 법령과 이에 따른 관리 구역이 존재하고 있다. 여기에는 「문화재보호법」에 따른 ‘매장문화재’, 시 제정 조례에 따라 지정된 ‘시 지정 사적’이 포함된다. 그 외에도 ‘하치만다케 자연공원’(「사가현립 자연공원 조례」), 「삼림법」에 따른 ‘보안림’과 ‘삼림정비계획구역’, 그리고 「농업진흥 정비에 관한 법률(이하, 진흥법)」에 근거하는 ‘농촌진흥지역’ 등으로 지정되어 있다. 중요 문화적

4) 「경관법」에 기초하여 지역의 양호한 경관 형성을 위한 방침과 규제를 설정하고 경관계획 수립 및 경관사업을 시행하는 주체로서, 주로 지자체가 중심이 된다.

[그림 2] 와라비노 계단식 논 토지이용 규제 등에 관한 법령 적용(2008년 신청 당시)



자료: 唐津市教育委員会(2008: 84)의 지도를 참고하여 필자 작성(배경 지도: CartoDB voyager).
 주: 경관계획구역(경관법), 삼림정비계획구역(삼림법), 농업진흥지역(진흥법)은 지도상의 전 영역에 해당함.

경관의 선정을 위해서는 유관 법·제도로 지정되어 있는 범위와 구역을 검토해야 하며, 이러한 상황을 반영한 조례를 제정하는 동시에 관련 기관과의 협력이 이루어져야 한다.

한편 중요 문화적 경관은 「문화재보호법」이 규정하는 전통적 건조물군 및 기념물(명승, 사적, 천연기념물)과도 관련이 있다. 특히 중요 문화적 경관은 명승과는 정의와 개념에서 차이를 지니고 있지만, 경관에 대한 다양한 해석에 따라 중복 지정되는 사례도 존재한다. 제도적 과정과 보존·활용의 측면에서 명승과 차이를 보이는 중요 문화적 경관의 특징은 다음과 같다. 첫째, 지자체의 신청에 근거한 ‘선정’ 제도를 통해 운영된다. 둘째, 보존을 위해 필요한 구체적인 규제에 관해서는 「경관법」 및 유관 법령에 근거하여

도도부현과 시정촌이 조례 제정을 통해 관리한다. 셋째, 선정과 관련된 필요조건으로서 ‘문화적 경관 보존계획’의 책정이 미리 준비되어야 한다(平沢毅, 2010: 175).

‘오바스테 계단식 논(姨捨の棚田)’은 명승과 중요 문화적 경관이 중복으로 지정되어 있는 대표 사례에 해당한다. 큐슈(九州) 지방 나가노현(長野県)에 위치하는 오바스테 계단식 논은 1999년 일본에서는 최초로 계단식 논이 명승으로 지정된 사례이다. 계단식 논 내부에 위치하는 메이시지구(埴石地区)가 경관을 조망할 수 있는 전망대로서 가치 평가를 받으며 명승으로 지정되었다(内川議行外, 2010).

명승의 관리계획으로서 오너(owner) 제도⁵⁾가 지속되는 한편, 중요한 구성요소인 조라쿠지지구(長楽寺地区), 시쥬하치마다지구(四十八枚田地区), 메이시지구 등 약 3ha를 명승 지정지로, 계단식 논 주변 지역 25ha를 경관 보전을 위한 관리구역으로 지정하는 안이 마련되었다(本中眞外, 2000). 그 후 2010년에는 이러한 경관 보전을 관리 구역을 바탕으로 오바스테 계단식 논이 중요 문화적 경관으로 선정되었다.

중요 문화적 경관과 명승으로서의 오바스테 계단식 논의 가치와 영역, 관리 방식은 다음과 같은 차이가 있다. 첫째, 예술적·심미적 감상의 관점에서 높은 가치를 지닌 명승과 달리, 중요 문화적 경관 오바스테 계단식 논은 농경과 관련된 경관지로서 생활·생업 등을 표현하는 사례로서 가치를 지닌다. 둘째, 중요 문화적 경관으로서 오바스테 계단식 논은 경관보전지구가 지정하는 계단식 논 전체뿐만 아니라 계단식 논의 관개수로로서 저수지와 하천 등을 모두 포함한다. 셋째, 명승 오바스테 계단식 논은 기념물의 지정과 등록의 과정을 거쳐 중앙정부에 의해 직접 관리되어 왔지만, 중요 문화적 경관 오바스테 계단식 논은 지역주민과 나가노현, 치쿠마시(千曲市) 등 지자체의 보전과 관리가 실행된다.

역사적 풍토 보존지구와 중요 문화적 경관이 중복되는 경우도 존재한다. 역사적 풍토 보존지구는 1966년 「고도보존법」이 제정됨에 따라 그 제도가 마련되었다. 「고도보존법」은 교토시(京都市), 나라시(奈良市), 가마쿠라시(鎌倉市) 등을 고도(古都)로 정의하며(일본 「고도보존법」 제2조), 역사적 전통 경관을 관리의 대상으로 포섭시키는 것이 주요 목적이었다(조아라, 2011: 8). 이에 따라 나라시에 위치하는 아스카촌(明日香村)은 1967년 역사적 풍토 보존지구로 지정되었으며, 1969년에는 역사적 풍토 특별보존지

5) 인구 감소 및 고령화 등으로 폐·휴경지로 남아 있는 논의 일부를 도시민이나 외지인에게 분양·대여해 주는 제도이다.

구로 지정되었다. 1980년에는 「아스카촌에 관한 역사적 풍토 보존 및 생활환경 기반의 정비 등에 관한 특별조치법」이 제정되었으며, 이를 계기로 규제로 인해 불편을 겪고 있던 지역주민에게 보다 안정적인 일상생활을 영위하고, 고도의 유산을 보존·활용하기 위한 방안 등이 제공되었다.

그 후에도 나라현(奈良県)의 「풍치지구조례」에 따른 보존 및 관리가 실행되어 왔고, 문화적 경관 제도가 도입된 이후에는 점차 아스카촌에서도 생활·생업에 관한 경관을 보존하고 유지하기 위한 지원이 필요하게 되었다. 이에 2008년부터 문화적 경관에 관한 조사가 실시되어 2009년 경관행정단체가 지정되었고, 보존 및 활용에 관한 검토위원회와 보고회가 다수 진행되었다. 2011년 나라시는 아스카촌 경관 조례를 제정하고 ‘오쿠아스카 문화적 경관(奥飛鳥の文化的景観)’이라는 명칭으로 중요 문화적 경관의 선정을 신청하였다. 그리고 같은 해 5월에 오쿠아스카 문화적 경관의 선정 신청에 대한 문화청의 문화심의회가 진행되었으며, 마침내 9월 중요 문화적 경관으로 선정되었다.

오쿠아스카의 경관계획을 근거로, 시정촌 하위의 행정구역인 오아자(大字)가 마을의 특성을 반영하여 진행하는 소규모 경관 만들기과 오쿠아스카 전역에서의 종합적 경관 만들기가 동시에 진행되었다. 중요한 점은 지역주민이 직접 문화경관을 보존하고 관리하는 주체가 되어 역사, 문화, 자연, 생활 등에 대한 이해를 높이고 생활환경을 조성한다는 사실이다(相原嘉之, 2025: 86). 여기에는 중앙정부 이외에도 지역 내부의 위원회(연구·개발, 식재 공급, 체험학습 등), 지역 이외의 도시민, 민간기업, 비영리단체(non-profit organization, NPO), 대학, 그리고 아스카촌과 아스카촌지역진흥공사와 같은 공공기관이 포함되어 있다(明日香村, 2012).

2. ‘중요 문화적 경관’의 선정 제도와 지자체·지역주민의 역할

일본은 문화재의 보존·보호, 관리, 활용 등에 있어 문화재의 성격과 그 관리 필요성에 따라 주로 ‘지정(指定)’과 ‘등록(登録)’, 그리고 ‘선정(選定)’의 세 가지 방식을 이용하고 있다.⁶⁾ 지정은 국가가 문화재의 가치를 공인하고 강한 법적 보호를 부여하는 제도로서, 중요문화재, 중요무형문화재, 기념물 등에 해당한다. 등록은 지정에 비해 보호 규제가 완화된 방식으로서, 문화재 혹은 지역 자산을 공적 목록에 등재하여 보존과 활용을

6) ‘선택(選択)’ 방식도 일부 활용된다. 주로 지정이나 등록 단계에 이르지 않은 무형문화재 혹은 민속문화재 가운데 기록과 조사, 보존 및 전승이 필요한 대상을 일본 문화청 장관이 선택하는 방식이다.

유도한다. 선정은 문화재를 대상으로 지자체의 선정 신청과 문화청의 심의를 거쳐 가치를 인정하는 방식으로서, 사전 조사와 보존계획 수립, 관련 조례 정비, 주민 의견 수렴이 필수적으로 수반된다. 즉, 선정이라는 방식은 문화재에 대한 가치 판단보다는 관리 체계의 성립 여부에 중점을 더 두는 것으로, 절차적 성격이 상대적으로 강하다.

중요 문화적 경관은 대표적인 '선정' 문화재이다. 선정 신청 과정에서 지자체는 조사와 계획을 수립하는 주체로 기능하고, 지역주민은 일상적 관리와 보존을 실천하는 주체로 참여한다. 시가현(滋賀県) 다카시마시(高島市)의 수변 경관 사례는 이러한 운영 방식이 지역 차원에서 어떠한 방식으로 구체화되는지를 보여준다. 다카시마시는 2008년과 2010년 두 개 지역이 중요 문화적 경관으로 선정되었다(文化庁, 2024c). 해당 지역은 일본 최대의 호수인 비와호(琵琶湖) 및 이와 연결된 수자원, 전통 어업, 석축, 수로 등 수변환경이 중심이 된 생활 경관을 특징으로 한다(文化庁, 2024a). 2005년, 다카시마시는 문화청이 주도하는 문화적 경관의 보호 추진 사업에 참여하면서 주요 구성요소를 보수하고 정비하는 사업을 지자체 주도로 시행하였다. 또한 다카시마시는 「중요 문화적 경관 정비 사업 수익자 부담금 조례」를 제정하여 개인 소유 자산의 정비에 소요되는 비용을 공공 재원으로 지원함으로써 행정 개입의 형평성을 제도적으로 확보하였다(松本邦彦外, 2015). 이러한 과정은 지자체가 관리 주체뿐만 아니라 행정적·재정적 책임을 맡는 실행 주체로 기능하고 있다는 사실을 증명한다.

다카시마시의 지역주민은 중요 문화적 경관이 선정된 이후의 관리 과정에서도 중요한 역할을 수행하였다. 여러 자치회 단위로 구성된 각 지역의 주민 조직이 보존 활동의 중심 역할을 담당하였다. 주민설명회에서는 제도 설명과 규제에 대해 논의되었는데, 특히 중요한 구성요소로 지정될 자산의 소유자로부터 동의를 확보하는 과정에서 경관행정단체와 지역주민 간의 지속적 소통이 이루어졌다. 석축과 수로처럼 다수의 개인이 공동으로 소유한 자산의 경우, 개별 소유자의 동의를 확보하는 데 상당한 행정적 노력이 요구되었기 때문이다(松本邦彦外, 2015). 중요한 점은 이러한 합의에 도달하는 과정이 중앙정부나 외부 주체와의 조율이 아니라 지역주민의 주체적 의견 개진과 지자체의 행정적 매개를 통해 완성되었다는 사실이다. 이는 중요 문화적 경관의 선정 방식이 문화유산의 보존과 활용에 관한 지자체와 지역주민의 적극적인 참여를 제도적으로 견인하고 있음을 보여준다.

또 다른 사례로서 구마모토현(熊本県) 아소(阿蘇) 지역은 현(県) 단위에서 중요 문화

적 경관 선정(2017년)이 이루어진 사례로, 지자체 간 협력과 주민 참여가 연계된 구조를 보여준다. 아소 지역은 아소시(阿蘇市), 미나미오구니정(南小国町) 등 7개 시·정·촌에 걸쳐 형성된 화산 지형과 초지, 방목지, 계단식 논, 산림 경관이 결합한 생활 경관을 공유하고 있다(谷本大樹·田中尚人, 2020). 각 지자체는 “‘칼데라 화산과의 공생’을 드러내는 경관을 지키고, 그 가치를 살려 계승한다”는 공통된 기본 이념과 이를 구체화한 기본 방침을 설정하고 지역별 특성에 맞춘 보존 방침을 수립하였다(阿蘇市外, 2017: 19).

이 과정에서 아소 지역은 5개 단체가 참여하는 협의회를 구성하고, 학술 전문가, 행정 담당자, 지역주민 대표가 함께 논의하는 구조를 마련하였다. 협의회에는 대학교수, 관련 단체의 대표, 그리고 관광업·숙박업 운영자 등 생활 현장의 주체가 참여하여 보존 방침과 지원 정책에 대한 의견을 교환하였다(谷本大樹·田中尚人, 2020). 또한 지역주민들은 자체적인 워크숍을 통해 중요 문화적 경관의 선정과 장래 비전 등에 대해 논의하였다. 특히 아소 지역의 문화적 경관 사업은 세계농업유산(Globally Important Agricultural Heritage Systems, GIAHS), UNESCO 세계지질공원(Global Geoparks) 등의 추진과 연계되어 2007년부터 기초조사, 상세조사, 종합조사 순으로 단계적으로 진행되었다. 그리고 이러한 조사의 각 단계마다 행정 조직과 협의회가 공동으로 자료를 축적하였다.

중요 문화적 경관의 조사 및 선정은 경관의 구성요소를 체계적으로 파악하는 과정이자 지역주민이 생활환경을 지역문화자산으로 인식하는 계기가 된다. 실제로 다수의 지자체는 경관보존계획의 수립 과정에서 지역 자원의 종합적 이해와 새로운 가치 부여가 가능하였으며, 지역주민이 해당 경관의 의미를 새롭게 인식하게 되었다고 평가하였다(松本邦彦外, 2017: 555). 이처럼 중요 문화적 경관의 선정 제도는 지역사회 중심의 보존 체계를 활성화하고 지역주민 스스로가 생활환경의 유지와 관리, 그리고 경관 구성요소의 보존에 실질적으로 관여하는 기회를 제공한다.

IV. 한국의 문화경관 제도화에 대한 시사점

1. 용어와 정의, 그리고 범주

일본이 ‘문화적 경관’ 제도를 도입한 이후 국내에서도 UNESCO 세계유산 체계의 문

화경관 개념을 법·제도에 반영하고, 이를 토대로 경관의 보전 체계를 구체화해야 한다는 주장이 제기되어 왔다. 특히 일본의 사례를 참고하여 정책적 함의를 도출하려는 시도가 이어졌다(김란기, 2005; 오민근, 2005). 그러나 일본식 문화적 경관 개념을 한국의 정책 환경에 맥락화하기 위해서는 한일 양국의 개념적·제도적 정합성과 관련한 문제를 해결하려는 시도가 다음과 같이 필요하다.

첫째, 용어의 문제이다. 일본식 표현인 ‘문화적 경관’은 ‘cultural landscape’를 직역한 결과이지만, 우리나라 지리학계에서 통용되어 온 ‘문화경관’이 보다 간결하며 학술적 측면에서도 적합한 표현으로 평가된다(전종한, 2024: 452). 용어 선택은 번역의 문제를 넘어 문화경관에 관한 기존의 학문적 논의와 정책 개념 간의 정합성을 좌우하는 중요성을 지닌다. 그러나 현재 우리나라에서 문화경관이라는 용어는 국가유산청을 포함한 특정한 정부 부처의 법률로 명확히 규정되어 있지 않고, 다만 정책의 대상으로만 언급되고 있는 실정이다. 예를 들면, 국가유산청 이외에도 문화체육관광부나 기후에너지환경부에서도 문화경관을 정책의 대상으로 언급하고 있지만, 그 개념과 관리 방식에 대해서는 아직 구체적으로 규정하고 있지 않다.

둘째, 정의와 범주의 문제이다. 일본의 문화적 경관 개념은 농림수산업, 전통적 토지 이용 등 생활·생업 중심의 경관을 핵심 대상으로 설정함으로써 농촌 경관의 보전에는 효과적으로 기능하였다. 그러나 신앙·예술과 결합된 자연경관, 상징적·정신적 의미를 지닌 장소 등 UNESCO가 제시한 ‘연상적 문화경관’ 유형을 충분히 포괄하지 못하는 한계를 지닌다(전종한, 2024: 452). 이에 따라 문화경관이 명승, 사적, 천연기념물 등 기존 국가유산 유형과 경계가 중첩되거나 모호해질 가능성이 존재한다. 예를 들면, 제주도 한라산 일원은 원래 국립공원과 천연보호구역으로 지정되어 보존·보전되어 오다가 세계자연유산의 한 부분으로 등재되어 현재에 이르고 있다. 이러한 한라산을 연상적 문화경관으로서의 유산 가치로 평가하고 보전해야 한다는 논의가 제기된 점을 고려할 때(류제현·김순배, 2025), 일본과 같이 문화경관의 범주를 다소 좁게 제한하는 것은 신중히 검토되어야 한다.

이와 같은 한계를 보완하기 위한 접근으로는 문화경관의 범주를 단일 유형으로 정립하는 것이 아닌 여러 유형의 유산을 포함하는 개념으로 정의하고, 유산의 가치와 의미, 관리 방식에 따라 하위 범주를 설정하는 방안을 고려할 수 있다. 이는 생활·생업 중심의 경관뿐만 아니라 상징적 장소나 기억의 장소, 의례·신앙이 결합된 공간, 도시적 생활

경관 등 다양한 유형의 경관지를 포괄할 수 있는 개념적 포용성을 지닌다. 또한 제도 설계의 경직성을 완화하고, 문화경관을 기존 국가유산 유형과 기능적으로 분담·연계하는 기반을 마련한다는 점에서 고려의 대상이 될 수 있다. 다만 이와 같은 접근은 국가유산 분류 체계의 변경, 그리고 유산이나 문화자산의 중복 지정 및 이에 따른 관리 등 해결해야 할 과제가 적지 않다. 유사한 맥락에서 일본의 문화적 경관 제도화 당시에도 기념물(사적, 명승, 천연기념물)을 포괄하는 스케일에서의 문화적 경관 논의가 있었지만(農林水産業に關連する文化的景觀の保護に關する檢討委員會, 2003: 48), 명승 등과 같이 다른 문화재와의 중복을 이유로 그 범주가 생업·생활에 한정되었다는 분석이 존재한다(모토마키 마코토, 2007: 48).

개념과 범주에 관한 이러한 논의를 일본의 문화적 경관 제도와 비교하면, 그 접근 방법에 있어서 한일 양국의 차이가 분명해진다. 일본은 문화적 경관을 생활·생업 중심의 경관으로 명확히 한정함으로써 제도의 도입과 운영에 실효성을 확보한 반면, 개념의 외연을 상대적으로 좁게 설정한 한계 또한 동시에 노출하였다. 우리나라의 논의는 학술적 차원에서는 문화경관의 개념적 확장에 중점을 둔 주장이 이어지고 있지만(김민동, 2018; 전종한, 2024), 제도의 측면에서는 범주 설정과 제도적 귀속이 명확히 정리되지 않은 상태에 머물러 있다. 가령 전종한(2024)은 「문화유산법」에 “자연환경과의 상호작용으로서 조성된 문화유산”을 ‘문화경관’의 범주로 신설하고, 「자연유산법」 명승의 하위 범주에 해당하는 역사문화경관과 복합경관을 문화경관에 포함해야 한다고 주장한다. 이러한 주장은 문화경관을 둘러싼 학술적 논의와 정책 개념 간의 간극이 여전히 해소되지 않았음을 보여준다. 따라서 일본의 사례가 ‘선별된 범주를 통한 제도 안착’을 특징으로 한다면, 한국의 문화경관 제도화의 과제는 세계유산 체계와 학술적 개념을 전제로 하되, 제도의 운영이 가능한 범주화 방식을 정립하는 것에 있다.

2. 유관 법령이나 제도와의 관계

문화경관은 자연환경, 생활공간, 토지이용, 역사적 맥락이 중첩되는 공간이라는 점에서 단일 법률에 따라 포괄적으로 관리되기 어렵다. 따라서 문화경관에 관한 제도화 논의는 경관 정책과의 연계를 중심으로 검토하되, 이와 함께 「고도 보존 및 육성에 관한 특별법(이하, 고도육성법)」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하, 국토계획법)」, 「자연공원법」, 「문화기본법」, 그리고 도시·농촌정책 등 다양한 유관 법률이나 제도와의

관계를 통해 진행될 필요가 있다.

우리나라에서 경관을 직접적으로 취급하는 기본 법률은 국토교통부 소관의 「경관법」이다. 「경관법」은 경관계획과 경관지구 제도를 통해 지역 단위에서 경관 형성과 관리를 가능하게 하는 제도적 틀을 제공하며, 주민의 생활환경으로서의 경관 개념을 일정 부분 수용하고 있다(「경관법」 제2조). 그러나 「경관법」은 문화유산 가치가 축적된 경관을 선별적으로 보전 및 관리하는 기준이 없고, 문화경관을 정책 대상으로 명시적으로 설정하지 않는다. 그 결과, 문화경관은 일반적인 경관관리의 범주에는 포섭될 수 있지만, 문화유산 가치를 전제로 한 보전이나 관리의 단위로 기능하기에는 제도적 한계를 지닌다(「경관법」 제3조).

특정 장소의 역사문화환경을 지역 단위로 설정하여 보존·정비하고 행위를 조정하는 제도인 국가유산청 소관의 「고도육성법」도 고려의 대상이 될 수 있다. 「고도육성법」은 문화경관과 유사한 관리의 논리를 이미 제도적으로 구현해 온 사례로서, 문화경관의 정책화 과정에서 제도 간 접합 가능성과 한계를 함께 검토할 필요가 있다. 다만 보존지역 설정과 행위 규제 중심의 관리 방식은 변화와 이용을 전제로 유지되는 문화경관의 특성과 일정한 긴장을 형성한다. 특히 생활·생업이 지속되는 문화경관을 보존·정비의 관리 방식으로 유지하려는 접근은 규제 및 활용의 측면에서 경합을 발생시킬 수 있다. 이에 문화경관이 기존의 보존지역과 중첩될 가능성이 높다는 점에서도 제도 간 중복이 발생할 때, 이러한 중첩을 어떻게 조정하고 기능을 분담할지에 대한 정책적 검토가 요구된다.

국토계획 및 도시·농촌정책 역시 문화경관과 밀접한 연관이 있다. 특히 국토교통부 소관의 「국토계획법」과 도시·지역재생 관련 사업은 토지이용과 공간 구조 변화를 조정하는 핵심 수단으로 기능한다. 다만 문화경관은 보존과 활용이 정책 목표로 명시되지 않는 한 개발과 정비 논리에 종속될 가능성이 크다. 이로 인해 문화경관은 사전적 고려의 대상이 아니라 개발 이후 영향을 받는 결과물로 취급되는 사례가 반복되어 왔다(노시훈, 2019).

한편 기후에너지환경부 소관의 「자연공원법」은 국립공원을 “우리나라의 자연생태계나 자연 및 문화경관을 대표할 만한 지역”으로 규정하고 있으며, 자연경관뿐만 아니라 문화경관 역시 공원의 핵심적 구성요소로 포함하고 있다(「자연공원법」 제2조). 이는 자연공원 제도가 생태적 가치와 더불어 문화경관을 관리 대상에 포함하도록 법적으로

명시한 주요 사례이다.⁷⁾ 다만 해당 법률은 문화경관의 개념 범위, 구성요소, 평가 기준, 관리 방식에 대한 구체적인 정의나 방법론을 제시하지 않고 있다. 이에 따라, 문화경관은 제도적으로 포섭되면서도, 그 의미와 관리 방식은 체계적으로 정립되지 못한 채 개별 계획 수립 주체나 연구자의 해석에 상당 부분 의존하는 경향을 보인다.⁸⁾

이와 같이 우리나라의 경관 관련 법·제도는 각기 다른 정책 목적에 따라 분절적으로 운영되고 있다. 특히 문화경관을 중심에 둔 통합적 관리 구조나 체계는 형성되지 못한 상태이다. 일본에서는 문화적 경관을 중심으로 경관 정책, 도시계획 등이 중첩되는 구조에서 개별 법·제도가 조율되고 있다. 이러한 일본의 사례를 참고할 때, 한국의 문화경관 제도화의 과제 중 하나는 「국가유산기본법」에 문화경관 범주를 추가하거나 정착시키는 것, 그리고 더 나아가 복수의 법·제도가 문화경관을 공통의 정책 대상으로 인식하고 기능적으로 연계될 수 있는 구조를 설계하는 데 있을 것이다. 즉, 이미 존재하는 제도들을 문화경관이라는 관점에서 어떻게 재배열하고 연계할 것인지에 대한 구체적인 정책화 논의가 필요하다.

3. 지역문화와 문화정책을 통한 접근

문화경관은 일정한 지역문화가 가시화된 환경이자 표현 양식으로도 이해할 수 있다. 지역문화 정책의 주요 요소로서 문화경관이 자기 고유의 자리를 차지해야 할 필요성이 존재하는 것이다. 그러므로 문화경관 정책은 경관의 유지 혹은 활용의 문제뿐만 아니라 ‘지역문화가 어떠한 방식으로 지속되고 재생산되는가?’라는 문화정책의 질문과 결부된다.

특히 문화경관의 관리와 운영은 중앙정부 중심의 규제 방식보다는 지자체와 지역주민, 그리고 전문가가 참여하는 거버넌스 구조를 고려해 볼 수 있다. 문화경관은 다수의 사유지와 생활공간을 포함하는 경우가 많으며, 그 관리 역시 지역주민의 일상적 실천에 영향을 받는다. 따라서 문화경관 정책은 그 가치에 따른 보존·보호 여부를 판단하는 제

7) 실제 문화경관 유형으로 세계문화유산에 등재된 최초의 사례는 뉴질랜드의 톱가리로 국립공원(Tongariro National Park, 1993년 등재)이었으며, 그 후 호주 울룰루 카타 추타 국립공원(Uluru Kata Tjuta National Park, 1994년 등재)이 동일한 평가에 따라 세계유산으로서의 가치를 인정받았다(전종한, 2024: 449-450). 한편 옐로우스톤 국립공원(Yellowstone National Park)은 1978년 등재된 세계자연유산에 해당하지만, 공원 내부에 자리한 원주민 공동체와 그들의 문화정체성이 드러나는 상징경관이 존재한다. 이에 따라, 그 문화적 가치에 대한 분석과 보존·활용에 관한 방식 등이 연구되어 왔다(Zeppel, 2009).

8) 국립공원 영역에 있어서 문화경관의 구성요소와 관리계획에 관한 분석은 강상희 등(2016)을 참고할 것.

도인 동시에 지역사회가 경관의 의미를 공유하고 관리 방식을 협의하는 과정으로 이해되어야 한다.

우리나라는 문화체육관광부 소관의 「문화기본법」에서 국가 및 지자체가 문화진흥을 위해 수립해야 할 정책 가운데 하나로 ‘문화경관의 관리와 조성’을 명시하고 있다(「문화기본법」 제9조). 그러나 이를 실현하기 위한 「제2차 문화진흥 기본계획(2023~2027)」에는 문화경관에 관한 정책이나 제도는 부재한 상황이다(문화체육관광부, 2023b). 「제2차 지역문화진흥기본계획(2020~2024)」에서는 지역의 문화자원 및 콘텐츠에 대한 체계적인 발굴·수집·보존 필요성이 표현되어 있으며, 공간 기반의 문화정책 추진을 위한 ‘문화지구’의 지정·관리 방안을 제시하고 있다(문화체육관광부, 2020). 그러나 여기에도 문화경관에 관한 정책을 직접 실천하는 제도적 기반은 확인되지 않는다. 또한 국가유산청은 고도(古都)의 역사문화경관 조성과 활용에 관한 정비사업을 계획하고 있지만, 그 내용은 경관의 개선에 한정된다(국가유산청, 2026).

‘로컬100(지역문화매력100)’은 문화경관을 발굴하고 보존 및 활용하기 위한 기반이 될 수 있을 것으로 판단된다(문화체육관광부, 2024). 해당 정책은 지역의 문화매력을 찾고 지역문화의 가치를 홍보하기 위한 목적으로 지역의 명소, 콘텐츠, 명인 등을 선정하고 지원한다. 가령 담양 관방제림(官防堤林), 문경새재, 안동 하회마을은 자연환경과 인간의 생활, 이동 등 사회적 실천이 장기간 상호작용하며 형성된 공간이라는 점에서 문화경관의 개념에 부합한다. 그러나 이들 장소는 이미 각각 천연기념물, 명승, 민속문화유산⁹⁾ 등 기존의 국가유산 체계 내부에서 제도적으로 분산되어 지정·관리되고 있다. ‘로컬100’이 지역의 문화 가치를 확산하는 역할을 수행하고 있다는 것을 고려할 때, 새로운 지역문화자산의 발굴을 모색하는 과정에서 기존 국가유산 체계와의 중복 여부에 대한 고려가 병행될 수 있다. 그리고 이러한 과정에서 문화경관 개념이 하나의 유의미한 참고 틀로 활용될 수 있을 것으로 보인다.

또한 전술한 「문화기본법」에 근거한 ‘문화영향평가’는 문화경관의 훼손 가능성을 사전에 인지하고 대안을 모색하는 조정 장치로 기능하고 있다. 문화영향평가는 “국가와 지자체의 각종 계획과 정책이 국민 삶의 질에 미치는 영향을 문화적 관점에서 평가”하는 제도로서(「문화기본법」 제5조), 물리적 환경 변화와 문화적 영향 간의 관계를 파악한다.

9) 안동 하회마을은 경주 양동마을과 함께 ‘한국의 역사마을’이라는 명칭으로 2010년 UNESCO 세계문화유산으로도 등재되었다.

문화영향평가의 평가지표 가운데 문화정체성 영역에서는 ‘문화유산에 미치는 영향’을 ‘문화유산보호’와 ‘문화유산향유권’이라는 핵심 가치를 통해 파악하고 있다(문화체육관광부, 2023a: 5).

문화경관은 문화유산의 하위 범주로 포함되며, “일상의 삶과 그것을 담는 그릇으로서의 일상적 경관”으로 정의되어 있다(문화체육관광부, 2023a: 147). 다만 이러한 정의는 일본의 문화적 경관 개념과는 일정 부분 상응하는 측면이 있지만, 자연과 인간의 상호작용을 통해 형성되는 문화경관의 핵심 속성을 충분히 설명하지 못한다. 특히 ‘그릇(container)으로서의 경관’이라는 표현은 공간을 수동적 배경으로 전제하는 절대적 공간 인식에 가까워 문화경관에서 중시되는 관계적·과정적 공간 이해와는 상충되는 면이 있다. 그 결과, 해당 설명은 문화경관을 삶의 내용이 담기는 외형적 틀로 환원할 위험을 내포한다. 따라서 문화경관을 인간-자연의 관계가 투영된 유산 개념으로 재정의하고, 이를 반영한 평가지표의 문구 조정과 사례 제시가 병행될 필요가 있다. 이러한 보완은 문화영향평가의 타당성을 제고하고, 새로운 문화경관을 발굴하거나 이에 대한 사회적 관심을 확장하는 데에도 공헌할 것으로 판단된다.

결국 문화경관에 관한 지역문화 혹은 문화정책 측면의 접근은 개별 범주나 독립된 정책 영역으로 구체화되지 못한 채 실행되고 있으며, 개념 정의의 측면에서도 문화경관이 지닌 사회·공간적 속성을 적절히 반영하지 못하는 한계를 보인다. 문화경관은 경관 개선의 대상이자 수동적으로 영향을 받는 요소로 위치하고 있으며, 지역문화의 형성 및 축적 과정과의 연계가 검토되지 못하고 있다. 이러한 한계의 보완과 개선은 문화경관을 지역문화의 지속성 및 재생산과 관련된 정책 대상으로 정립하기 위한 전제 조건이라 할 수 있다.

4. 시사점: 제도화의 관점 정립과 지역 거버넌스 체계에서 주체별 역할

전술한 논의를 종합하면, 한국의 문화경관 제도화의 쟁점은 문화경관이라는 새로운 유산 범주의 도입, 유산 관리를 위한 제도와 그 운영 방식의 정착에 집중되어 있다. 문화경관을 중앙정부가 상명하달식으로 지정하는 대상으로 취급하기보다는 지역사회가 스스로 관리하고 해석하며 일상생활에서 유지하는 문화자산으로 인식할 필요가 있다. 이러한 문제의식과 관련하여 지역문화와 거버넌스를 관리 및 운영의 핵심 축으로 설정해 온 일본의 ‘문화적 경관’ 제도는 중요한 비교 사례를 제공한다. 일본은 문화적 경관의 정

책 설계 단계부터 지자체와 지역주민의 참여를 전제로 하며, 문화적 경관의 유지와 관리를 행정 규제보다 지역사회의 합의와 실천에 의존하는 구조를 형성해 왔다. 이와 같은 지역 차원의 관리와 운영 방식은 우리나라에서도 문화경관과 관련된 생활·생업의 유지, 지역문화 활성화 등에 있어 보다 실효적 효과를 제공할 수 있을 것이다. 즉, 문화경관은 보존·보호의 영역이자 운영의 과정으로 이해되어야 하며, 이러한 인식을 제도에 반영할 근거를 마련해야 한다.

지자체가 주도적으로 보존·활용계획을 수립하고, 관련 계획을 상급 수준의 정부 조직에서 심의·검증하는 구조는 이미 세계유산 관리계획의 수립 과정에서 반복적으로 시행되어 온 방식이다. 세계유산 제도에서는 등재 대상의 ‘탁월한 보편적 가치(outstanding universal value, OUV)’를 주장하는 것만으로 절차가 완결되지 않으며, 관리의 가능성과 실행 체계를 계획 문서로 제시하는 과정이 등재의 판단과 긴밀히 연동된다(문화재청, 2023). 이러한 구조는 문화경관 제도에도 적용될 수 있을 것으로 보인다.

다만 문화경관 제도는 지역문화자산의 활용 및 활성화 전략과의 연계를 함께 고려해야 한다는 점에서 보존·보호의 논리에 중점을 둔 세계유산 제도와는 분명히 구별된다. 문화경관은 지역 정체성을 형성하는 생활환경이자 문화관광, 그리고 지역 브랜드 정책과 연계될 수 있는 문화자산으로도 기능하기 때문이다. 따라서 문화경관 정책은 관리나 규제와 함께 지역사회의 일상생활을 보장하는 방안에 집중해야 하며, 유산 가치를 지속할 수 있는 기반을 설계하는 방향으로 전개될 필요가 있다. 가령 「유럽경관협약」(2000년)에 가입한 유럽의 국가들은 이미 이러한 방향으로 경관 정책을 추진하고 있으며, 특히 경관의 보호·관리·계획을 전체론적 관점에서 다양한 정부 부처가 협력할 것을 법률로 보장하고 있다(류제현, 2015: 173-174).

이를 위해서는 국가유산 정책, 문화정책, 국토계획 등 다양한 정부 부처의 정책과 개별 제도 영역 간의 협력이 요구된다. 특히 다양한 행위 주체가 참여하는 다층적 지역 거버넌스 체계가 구축되어야 한다. 이러한 조건이 충족될 때, 문화경관은 지역의 역사, 자연환경, 생활양식을 통합적으로 관리하는 제도로서 자리 잡을 수 있을 것이다.

먼저 국가유산청, 문화체육관광부, 국토교통부 등 중앙부처는 문화경관의 정책 영역과 대상을 규정하기 위한 제도적 기반을 공동으로 설정해야 한다. 또한 가치 평가와 이에 따른 관리 기준을 마련하는 역할을 상호협약하며 효과적으로 분담해야 한다. 국가유산청은 국가유산 체계에 문화경관의 범주와 개념을 정립하고, 명승·사적 등 기존 유

산과의 중복을 관리할 수 있는 운영 원칙(가령 기능 분담, 관리계획의 정합성, 이해관계 조정 기준 등)을 제시해야 한다. 문화체육관광부는 지역문화 정책의 관점에서 문화경관을 지역 정체성과 문화적 실천이 투영된 공간으로 인식하고, 문화영향평가나 지역문화 정책을 통해 문화경관의 의미를 해석·축적하기 위한 개별 절차와 정책·사업을 정교화할 필요가 있다. 국토교통부는 공간 및 경관계획, 또는 도시·농촌정책과의 연계를 통해 토지이용의 계획 및 실천에 문화경관과 그 구성요소(수계·수로, 도로, 취락 등)를 적용하기 위한 방안을 마련해야 한다. 그런데 여기에서 무엇보다도 중요한 것은 상기한 일련의 과정이 부처 간 협력을 통해 진행되어야 한다는 사실이다. 예를 들면, 각 부처는 문화경관의 조사 항목, 범위 설정의 기준, 관리계획의 필수 구성요소 등에 관한 지침을 공유하고, 문화경관에 관한 각종 정책의 심의 단계에서 합동 검토를 고려해 볼 수 있을 것이다.

지자체는 문화경관의 발굴부터 계획, 실행, 점검에 이르는 전 과정을 조직하는 핵심 주체로 기능해야 한다. 문화경관은 지역의 환경조건과 토지이용의 역사, 생활 기술, 사회적 관계가 반영된 결과물이므로, 지자체는 문화경관 및 그 구성요소의 관계를 이해하고 해석하는 조사 체계를 구축할 필요가 있다. 예를 들면, 「경관법」에 따른 경관계획이나 도시·농촌계획, 지역문화 정책을 고려하여 문화경관 대상지의 범위 설정, 핵심 요소의 지정, 변화 관리의 원칙을 포함하는 운영 및 활용계획을 문서화해야 한다. 이 과정에서는 지자체 행정 내부의 분절, 가령 경관, 도시·농촌, 문화·관광, 국가유산 등을 담당하는 부서의 분리를 완화하는 조정 메커니즘이 중요하다. 특히 계획 단계에서 통합 실무 협의회를 통해 인허가, 정비사업, 지원사업 등이 동일한 목표를 지향하도록 담당 부서들을 조율해야 한다. 또한 지자체는 지역주민 참여와 합의를 실질적으로 조직할 수 있는 절차를 마련해야 할 것이다. 지자체는 설명회·워크숍의 개최, 권리관계의 정리, 보상과 지원의 기준 마련 등을 제도화함으로써 관리의 지속가능성을 담보하는 실행 주체로서 자기 책임을 수행해야 한다.

그리고 지역주민은 문화경관의 일상적 유지와 관리, 의미 부여를 수행하는 실천 주체로 참여해야 한다. 왜냐하면 문화경관의 지속가능성은 결국 이들의 일상생활의 영위와 관리 역량에 의해 좌우되기 때문이다. 문화경관을 보존의 대상으로만 설정하면 규제의 작동이 앞서기 쉽고, 그 결과 생활·생업의 동력이 약화될 위험이 존재한다. 따라서 주민 참여는 협의 절차의 형식적 동원에 머물 것이 아니라 지역 내부에서 문화경관의 가

치를 해석하고 공유하는 과정을 통해 문화정체성과 정당성을 축적하는 방향으로 설계되어야 한다. 예를 들어 문화경관에 관한 역사와 기억의 서사를 수집하고, 작업, 의례 등 관련 기록을 보존하며, 생활 기술의 전승을 촉진하는 등의 노력이 필요하다. 이 과정에서 협동조합 등 주민 조직은 유지·보수 활동의 실행 단위가 될 수 있으며, 로컬 아카이브는 지역 학교나 민간 네트워크와 결합함으로써 문화경관을 지식과 실천의 의미로 재생산할 수도 있다. 더 나아가 문화관광 혹은 지역 브랜드 정책과의 연계를 통해 지역주민은 문화경관의 해석을 주도하는 기획자로서 위치할 수 있다. 이때, 지자체의 지원은 일상의 관리 활동과 해설 역량 강화에 우선 배분되는 방식이 문화경관 정책의 취지와 부합할 것이다.

V. 결론 및 제언

본 연구는 일본의 ‘문화적 경관’ 제도와 운영 구조를 검토함으로써 우리나라의 문화경관 제도화의 쟁점을 정리하고, 향후 제도화 논의에서 요구되는 방향성을 도출하였다. 특히 문화경관을 자연환경과 토지이용, 생활공간과 사회적 실천이 중층적으로 결합한 사회·공간적 과정으로 이해할 필요가 있다는 사실을 규명하였다. 이를 바탕으로, 문화경관을 국가유산의 분류 체계에 추가적 범주로 설정해야 하고, 지역 단위를 중심으로 관리가 가능한 정책 대상으로 재위치시켜야 한다는 점을 강조하였다.

일본의 사례는 문화경관의 범주를 설정하는 판단이 제도의 도입에 있어 핵심 사항이라는 사실을 시사한다. 우리나라는 「국가유산법」 제정 이후 유산의 분류 체계가 세계유산 분류 체계에 따라 문화유산, 자연유산, 무형유산으로 구분되는 방향으로 재편되었다. 그리고 이러한 과정에서 ‘문화경관을 어느 범주에 위치시킬 것인지’가 핵심 쟁점으로 부상하였다. 문화경관은 ‘인간과 자연의 상호작용이 축적된 공간’이라는 사실을 전제할 때, 문화유산과 자연유산의 경계를 구분하는 방식만으로는 개념적 포괄성을 확보하기 어렵다. 그러므로 문화경관의 범주를 설정하는 논의는 세계유산 체계와의 정합성을 고려하되, 문화경관의 관계적·과정적 성격을 제도적으로 수용할 수 있는 범주의 귀속 방식과 그 하위 범주화 전략을 함께 검토하는 방향으로 진행될 필요가 있다.

일본은 「문화재보호법」 체계에서 ‘문화적 경관’을 독립된 범주로 도입하며 그 제도

를 운영하는 기준과 절차를 확보하였다. 여기에서 중요한 점은 문화적 경관을 명승이나 기타 문화재와의 배타성을 고려하여 생활·생업에 의해 형성된 경관으로 대상 범위를 비교적 명확히 한정함으로써 제도의 운영에 있어서 실효성을 확보하였다는 사실이다. 이러한 사실은 일본에 있어서 문화경관 제도화의 핵심이 범주의 포괄성에 있기보다는 정책적으로 작동이 가능한 범주를 설정하는 것에 있었다는 추측을 가능하게 한다. 그리고 일본의 이러한 상황은 우리나라에서 문화경관의 범주 설정을 포함한 제도화 논의에 있어서 관리와 운영이 가능한 최소 조건을 기준으로 범주를 구성하려는 정책적 판단이 필요하다는 사실을 강력히 시사한다.

문화경관의 범주를 설정하고 이러한 범주를 법·제도에 반영하는 단계에서는 관리의 방식과 운영의 체계가 핵심적인 쟁점으로 전환된다. 일본 ‘문화적 경관’ 제도의 중요한 특징은 ‘선정’ 방식을 통해 지자체의 조사와 계획 수립, 조례 정비, 주민 참여를 제도적 요건으로 결합하고, 중앙정부가 심의와 재정 지원을 담당하는 구조를 구축했다는 것이다. 즉, 이러한 특징은 유산 가치의 선언만으로 제도가 작동하는 것이 아니라 관리 체계의 성립 가능성과 실행 조건을 절차적으로 구축해 나감으로써 기반이 마련된다는 사실을 설명한다. 또한 경관의 유지와 변화 관리가 전면적 규제를 통해 일괄 작동하기보다는 경관계획과 관련 조례를 매개로 지역 차원의 합의와 조정을 통해 관리된다는 특징도 주목할 만하다. 그러므로 우리나라의 문화경관의 제도화 논의에서는 “어떠한 계획 문서, 조정 장치, 참여 구조를 통해 문화경관을 관리·운영할 것인가?”라는 질문을 문화경관의 개념 정립과 그 범주의 설정에 관한 질문과 동등한 수준에서 던져야 할 것이다. 이러한 논의에서는 지자체와 지역주민이 실질적 행위 주체로 기능할 수 있는 운영 구조를 제도 설계의 핵심 요소로 고려할 필요가 있다.

본 연구는 일본의 제도를 그대로 준용해야 한다고 주장하는 것이 아니다. 사실 일본에서 ‘문화적 경관’ 제도의 도입이 가져온 실질적 효과는 전국적 차원에서 문화적 경관으로서의 잠재성을 지닌 지역문화자산을 체계적으로 조사·발굴하고, 이러한 자산을 보존과 활용의 대상으로 조직화했다는 것에 있다. 이러한 조직화 과정은 문화경관을 지역의 생활환경이자 지역문화의 표현 양식으로 재인식하는 계기가 되었으며, 지자체 간 협력, 행정 부서 간 조정, 주민 참여의 제도화 등을 통해 지역 차원의 거버넌스를 구축하는 기회가 되었다. 이를 통해 일본에서 문화적 경관은 단순한 보존의 대상이 아니라 활용 가능성을 포괄하는 관리의 대상이 되는 유산이자 지역주민의 사회·문화적 실천이

반영된 생활환경으로 자리매김할 수 있었다. 그러므로 우리나라의 문화경관에 관한 논의 역시 문화경관을 지역문화나 문화정책과 연계가 가능한 지역문화자산으로 접근하기 위한 제도적 상상력을 확장하고 이를 제도적으로 구체화하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

마지막으로, 향후 연구에서는 문화경관의 관점에서 우리나라 문화정책 및 관련 사업을 보다 체계적으로 검토할 필요가 있다. 특히 제도적 적용 과정과 정책 간 연계 방식, 거버넌스 구축 등을 실증적으로 분석한다면, 문화경관 정책의 실효성과 활용 가능성을 더욱 정교하게 도출할 수 있을 것이다. 본 연구에서 도출된 쟁점들이 관련 연구 및 정책 수립 과정에서 유용한 참고자료가 되기를 기대한다.○

[참고문헌]

- 강상희·정나라·안득수(2016), 자연공원 경관관리 방안의 비교 분석 -전라북도 도립공원을 대상으로-. 「휴양및경관연구」, 제10권 제4호, 7-14.
- 국가유산청(2026), 「2026년 국가유산청 주요업무계획」, 대전: 국가유산청.
- 김란기(2005), 문화유산보호에 있어서 문화적 경관의 새로운 전개, 「건축역사연구」, 제14권 제4호, 288-304.
- 김민동(2018), 우리 문화재보호법에 문화적 경관 개념의 도입 -이탈리아 문화재 및 경관법에서의 경관 개념을 중심으로-, 「일감법학」, 제41호, 47-72.
- 나권희(2024), 「경관법제에 관한 연구: 싱가포르, 미국, 일본과의 비교를 중심으로」, 홍익대학교 대학원 박사학위 논문.
- 노시훈(2019), 도시재생사업에 있어서 문화경관의 보존과 활용 연구 - [경관법]과 문화영향평가를 중심으로 -, 「인문학연구」, 제57권, 7-41.
- 류제현(2013), 경관의 보호와 관리를 위한 법제화 과정 -국제적 선례를 중심으로-, 「대한지리학회지」, 제48권 제4호, 575-588.
- _____ (2015), 국토경관 보호·관리·계획의 현재와 미래 -전체론의 관점을 중심으로-, 「한국전통조경학회지」, 제33권 제4호, 166-175.
- 류제현·김순배(2025), 제주도 한라산 신성 경관의 진화 과정 -연상적 문화경관의 관점을 중심으로-, 「제주도연구」, 제63집, 37-66.
- 모토마키 마코토(2007), 문화재로서의 경관보호 -문화적경관의 보호, 「농촌계획」, 제13권 제3호, 45-49.
- 문화재청(2018), 「세계유산 등재신청 안내서」, 대전: 문화재청.
- _____ (2023), 「세계유산협약 이행을 위한 운영지침」, 대전: 문화재청.
- 문화체육관광부(2020), 「포용과 혁신의 지역문화 - 제2차 지역문화진흥기본계획(2020~2024) -」, 세종: 문화체육관광부.
- _____ (2023a), 「2023년 문화영향평가 종합결과보고서」, 서울: 한국문화관광연구원.
- _____ (2023b), 「자유와 연대의 날개를 단 K-컬처, 그 새로운 5년 - 제2차 문화진흥 기본계획(2023~2027) -」, 세종: 문화체육관광부.
- _____ (2024), 「100가지 지역문화 이야기 로컬100」, 서울: 지역문화진흥원.

- 송원섭(2015), 경관지리학에서 경치지리학(景致地理學)으로: 영미권 문화역사지리학 경관 연구 패러다임의 전환, 『대한지리학회지』, 제50권 제3호, 305-323.
- _____(2019), 경관의 재현성과 비재현성의 의미론적 조우(遭遇): 제주도 안거리-밖거리 전 통주거문화경관 사례를 중심으로, 『대한지리학회지』, 제54권 제2호, 229-249.
- 오민근(2005), 문화적 경관 개념의 도입과 보호체제 -일본사례를 중심으로, 『국토논단』, 제 287권, 92-108.
- 이숙향·김영표(2011), 농산촌지역의 문화적 경관으로서의 계단식 논 보전에 관한 한일 비교연구, 『한국산림휴양학회지』, 제15권 제2호, 1-14.
- 전종한(2014), 국가 유산 ‘명승’의 조사 기록을 위한 가치 범주의 구상: ‘문화 경관으로서의 명승’의 관점에서, 『대한지리학회지』, 제49권 제4호, 563-584.
- _____(2024), 우리나라 「문화유산법」에서 ‘문화경관’ 범주와 세부 유형의 설계, 『대한지리학회지』, 제59권 제4호, 447-460.
- 조아라(2011), 일본 전통경관의 생산과 변화: 제도적 변천을 중심으로, 『문화역사지리』, 제 23권 제1호, 1-25.
- 相原嘉之(2025). 文化的景観としての明日香 -地域コミュニティが形成した人文景観-, 『奈良大学紀要』, 53, 71-89.
- 阿蘇市・南小国町・小国町・産山村・高森町・南阿蘇村・西原村(2017), 阿蘇の文化的景観保存計画【阿蘇市版】, 阿蘇: 阿蘇市.
- 明日香村(2012), 国選定重要文化的景観: 奥飛鳥の文化的景観, 明日香: 明日香村.
- 内川議行・木村和弘・平田あゆみ(2010), 名勝指定された棚田における作業環境改善を目的とした圃場形態の改変 -長野県・姨捨棚田における除草環境の改善事例-, 『農業農村工学会論文集』, 78(5), 331-337.
- 唐津市教育委員会(2008), からつ蕨野の棚田: 文化的景観保存管理計画, 唐津: 唐津市.
- 採掘・製造, 流通・往来及び居住に関連する文化的景観の保護に関する調査研究会(2010), 『採掘・製造, 流通・往来及び居住に関連する文化的景観の保護に関する調査研究(報告)』, 京都: 文化庁.
- 谷本大樹・田中尚人(2020), 阿蘇地域における文化的景観の保全方策に関する研究, 『土木学会論文集D3(土木計画学)』, 75(6), I_309-I_316.
- 農林水産業に関連する文化的景観の保護に関する検討委員会(2003), 『農林水産業に関連する文化的景観の保護に関する調査研究(報告)』, 京都: 文化庁.

- 平沢毅(2010), 文化的資産としての名勝地, 奈良: 特立行政法人国立文化財機構奈良文化財研究所.
- 松本邦彦・坂井亮文・澤木昌典(2017), 重要文化的景観選定後の保存体制における住民活動組織, 「ランドスケープ研究」, 80(5), 553-558.
- 松本邦彦・松並宏直・澤木昌典(2015), 重要文化的景観の保存・活用の取り組みが地域住民の価値認識に与える影響に関する研究-高島市を事例に, 「ランドスケープ研究」, 78(5), 603-608.
- 本中眞・佐々木邦博・麻生恵(2000), 名勝「娵捨(田毎の月)」の文化的価値とその保存手法, 「ランドスケープ研究」, 64(5), 475-478.
- 文化庁(2024a), 各重要文化的景観の説明, 京都: 文化庁.
- _____(2024b), 文化的景観の保護のしくみ, 京都: 文化庁.
- _____(2024c), 重要文化的景観の一覧表, 京都: 文化庁.
- 文化庁文化財部記念物課(2015), 文化的警官保護ハンドブック, 京都: 文化庁.
- Inaba, N.(2012), Cultural landscapes in Japan: A century of concept development and management challenges. In K. Taylor & J. Lennon(Eds.), Managing cultural landscapes (109-129), London: Routledge.
- UNESCO.(1992), Revision of the Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention.
- Zeppel, H.(2012), National parks as cultural landscapes: Indigenous peoples, conservation and tourism. in W. Frost & C. M. Hall(Eds.), Tourism and national parks: International perspectives on development, histories and change (259-281), London: Routledge.

[Abstract]

Challenges in the Institutionalization of Cultural Landscapes in Korea: Implications from the Japanese Case

Park, Jun Hong · Ryu, Je-Hun

Since the UNESCO World Heritage Committee adopted “cultural landscapes” as a new category of World Heritage in 1992, this typology has been increasingly integrated into heritage policies worldwide. However, despite a substantial accumulation of academic discourse, South Korea has yet to formally incorporate cultural landscapes into its institutional framework. This study examines Japan’s “Cultural Landscapes (文化的景觀)” system and analyzes key points of contention in South Korea’s discussions on deriving policy directions for future institutionalization. A defining feature of the Japanese system is its ability to secure institutional effectiveness, not only by adding a new heritage category but also by establishing a process-oriented structure. This structure is predicated on local government-led identification and investigation of cultural assets, formulation of management plans, refinement of local ordinances, and active participation of residents. Based on these observations, this study suggests that while defining the heritage category is foundational for institutionalizing cultural landscapes in South Korea, it is equally crucial to establish integrated management systems, ensure inter-ministerial cooperation and regulatory alignment, incorporate regional cultural and policy perspectives, and build robust governance structures.

[Keywords] cultural landscape, heritage policy, institutionalization, heritage category, landscape management system

Park, Jun Hong_Lecturer, School of Space and Environment Studies, Sangmyung University / First Author (dankal_my@naver.com)

Ryu, Je-Hun_Invited Professor, Korea National University of Heritage and Honorary Professor, Korea National University of Education / Corresponding Author (jhryu1010@naver.com)