



### 특집3

유네스코 세계유산이 된 백제역사유적지구 활성화 방안

# 백제역사유적지구 세계유산 등재 이후의 과제와 정책 방향

박재용 \_ 충청남도역사문화연구원 책임연구원



## 1. 들어가며

백제역사유적지구가 백제관련 문화유산으로는 처음으로 세계유산의 반열에 올랐다. 이에 따라 공주·부여·익산의 국제적인 지명도가 상승하면서 관광객 증가와 고용기회, 결국 지역 경제의 활성화라는 밝은 미래를 바라 볼 수 있게 되었다. 그에 따라 각 지자체에서는 세계유산을 어떻게 관리하고 활용할 것인지에 대한 많은 과제를 안게 되었고, 이는 정부의 관심이나 지원 없이는 사실상 모든 것이 어렵다.

이러한 추세에 발맞추어 백제역사유적지구 통합관리사업단에서는 적극적으로 백제문화의 세계유산적 가치를 널리 알리면서 세계유산의 관리와 활용계획 수립을 추진하고 있는 한편, 이에 대한 중앙정부의 관심과 지원도 증가하고 있다. 이처럼 백제역사유적지구에 대한 관심이 증대됨에 따라 충남도 차원에서도 국내외 환경변화에 대응한 문화정책을 수립하여 체계적이고도 단계적인 사업추진을 통해 지역의 발전을 유도해야 하는 상황에 직면해 있다.

## 2. 백제문화 인식 제고와 영역 확대

### 1) 백제문화 인식 제고 노력

최근 들어 충남도는 세계유산 등재란 이슈를 부각시켜 백제문화의 중심이라는 점을 다시금 강조하고 있다. 하지만 아직까지 일반인들의 백제에 대한 인식도가 그리 높지 않고 지역차도 심한 형편이다. 그동안 백제역사문화에 대한 콘텐츠가 다양하게 개발되지 못한 데에서 비롯된 것이겠지만, 백제문화에 대한 교육 부족과 이에 따른 공감대 형성의 결여가 가장 큰 원인일 것이다. 결국 충남도민들조차 백제문화에 대한 가치를 공유하지 못하게 되면서 백제문화는 공주, 부여만의 산물로 평가절하된 듯한 느낌마저 주고 있다.

백제문화에 대한 인식도 제고는 충남도가 여러 문화정책을 추진하는데 근간이 되며, 무엇보다 관광활성화를 위한 기본적인 투자라고 할 수 있다. 왜냐하면 충남지역의 백제문화재는 다른 지역에 없는 독점적 위치를 지니



고 있어 충남의 정체성을 확보하고 문화적 특성을 부각시킬 수 있는 훌륭한 자산이기 때문이다. 따라서 충남의 백제 문화재를 체계적으로 보존·관리·활용하는 것은 충남의 문화적 위상을 높일 수 있는 주요한 방법이 된다.

여기에 세계유산이라는 기폭제가 생기면서 일반인을 대상으로 하는 교육이 자율적으로 생기기 시작했지만, 현재 가장 시급한 것은 차세대 문화유산 향유층을 교육시키고, 육성하는 것이다. 이와 관련된 교육 방안이나 실행은 사실 문화정책을 담당하고 있는 행정기관의 몫이다. 교수법과 교재, 다양한 교육프로그램 개발이 시급하며, 각 지자체 교육청 또는 유관기관의 연계도 절실하다.

## 2) 백제문화유산 영역의 확대

백제문화하면 으레 주목해 온 것이 바로 고고미술사 분야이다. 이러한 현상은 단지 다른 분야의 수나 내용이 빈약하기 때문이 아니라 적절한 활용의 노력을 기울이지 않았고, 백제문화의 의미를 지나치게 미술사에만 의존한 경향에서 비롯된 것이다. 따라서 지금까지 백제문화유산 관광은 미술사적인 유적이 있는 곳을 중심으로 진행되었다. 그러나 미래의 관광은 체험형과 느끼는 내용을 위주로 이루어질 것이다. 그리고 지적인 수준이 높아갈수록 단순히 눈에 보이는 유적만이 아닌 생각하고 느끼는 문화, 그리고 무엇인가 자신의 주관을 첨가시킬 수 있는 대상들이 문화 관광 상품으로 부각될 가능성이 크다.

또한 지금까지 백제문화권 연구나 개발사업, 나아가 관광활용이 대체로 공주와 부여에 집중되어 있었다. 물론 이는 필요하고 당연한 순서였을 것이고, 노력의 결과 세계유산으로서 가치를 인정받을 수 있었다. 그러나 이러한 도읍 중심의 시각은 효용가치와 경쟁력을 점차 잃어갈 위험성이 항상 내재해 있다. 공주나 부여를 한번 다녀간 사람들은 그 같은 도읍 중심의 자원들에 대해서 더 이상의 매력을 느끼지 않을 수도 있다.

따라서 이와 관련된 지역문화를 연계시켜 벨트화하는 테마관광, 즉 세계유산과 지역의 백제문화를 조합·활용할 수 있는 한 단계 높은 자원의 개발이 요구된다. 충남지역은 내용은 다르지만 전역에 백제유적이 발견되고 있어 다른 도에 비해 나름의 특색을 갖추고 있다. 이들 유적은 주제의 설정에 따라 모두 중요한 의미를 가질 수 있다. 예컨대 백제의 지방세력 거점지로서 서산지역, 백제부흥운동 거점으로 예산지역, 황산벌 전투의 중심지 논산 등의 주제가 그것이다. 따라서 충남지역 전체를 세계유산권역으로 확대하면서 충남인 모두가 공유할 수 있는 영역을 새롭게 설정하고 그에 대한 각종 정책적 배려가 필요하다.

나아가 지역범위를 서울, 전라도, 충북지역으로 좀더 확대하여 백제문화의 광역성을 확인시키고, 신라와 고구려의 상관성을 검토하는 과정에서 백제문화의 다양성을 증명할 수 있을 것이다. 또한 한반도에 국한하지 않고 중국이나 일본의 교류관계를 살피면서 백제문화의 국제성을 부각시켜야 세계유산으로서의 진면목을 더욱 크게 평가받을 수 있을 것이다. 이러한 노력을 기울여야만 충남도는 백제문화권 지역 상생발전의 선구자로서의 위치를 더욱 확고히 할 수 있고, 더불어 세계유산의 관리 및 활용계획을 수립하는데 추진력을 얻을 수 있다.

## 3. 세계유산의 효율적인 관리와 활용

### 1) 효율적인 복원·정비 시스템 구축과 지원



충남도에서는 '고도보존 및 육성사업'과 '역사문화도시 조성', '왕도 핵심유적 복원·정비 추진' 등 세계유산을 관리하기 위한 여러 복원·정비사업을 진행하고 있다. 그러나 기존 문화재보호법은 세계유산 주변이 슬럼화하거나 지역 주민의 생활·재산권의 피해가 상존하고 있기 때문에 문화유산을 보존하면서 지역발전도 함께 이루어 나간다는 공통 목적을 달성하기란 그리 쉽지 않다. 현재 경주와 안동, 수원화성 등의 예를 보더라도 인근 지역이 개발제한으로 다른 지역보다 오히려 낙후되고, 상권이 크게 쇠퇴하고 있다. 이를 위해서는 정부 또는 지자체의 지원은 당연하며, 유사사업의 통합 실시를 통한 효율적인 진행이 반드시 필요해 보인다.

한편 백제역사유적지구는 공주와 부여 시가지 지하에 다수의 유적이 보존돼 있지만 사유지라는 특성상 대규모 발굴작업은 어려울 수밖에 없다. 유적 추가 발굴에 대한 한계가 있는 만큼 백제왕도 핵심유적 정비 사업 등의 목적을 달성할 수 있을지, 세계유산으로서의 진정성을 유지하는 조건에서 복원·정비와 활용을 통한 관광활성화라는 요건을 동시에 충족시킬 수 있을지 궁금하다.

긍정적인 결과가 나오도록 노력해야겠지만 어찌됐든 세계유산의 정비뿐만 아니라 이를 활용하는 문화산업과 관련하여 반복된 주문은 전문성의 강화이다. 특히 세계유산의 복원·정비에 있어서 전문성이 결여되면 전시성, 혹은 몰역사적 결과만 남아 심각성이 더해진다. 그런데 최근의 정비계획을 보면 유적보존이나 조경에 집중되고 있다. 유적은 외형치장만으로 정비가 달성되는 것이 아니다. 유적 본래의 성격을 그대로 드러내야 할 뿐만 아니라 이의 활용이나 경제성 창출문제까지 정비과정에서 고려되어야 한다. 따라서 앞으로 백제역사유적지구를 복원·정비하는 과정에서는 역사 전문가를 중심으로 다른 분야의 관련 전문가가 함께 숙고하여 복원·정비가 진행되는 체제가 마련되어야 할 것이다. 현재 구축 중인 백제역사유적지구에 대한 통합모니터링 시스템은 유적의 복원·정비, 나아가 활용하기 위한 사전 조치의 좋은 예로, 그 기대감은 계속 커지고 있다.

## 2) 세계유산의 활용을 위한 다양한 방법 모색

최근 여러 나라의 세계유산 관리는 원형보존에서 탈피하여 활용이라는 측면이 크게 부각되고 있다. 유적의 활용, 즉 문화산업은 '굴뚝 없는 무공해 산업', '고부가치의 미래산업'으로 주목받고 있기 때문이다. 21세기는 문화가 국가간, 지역간 경쟁에서 중요한 요소로 등장하고 있는데 이는 지역의 문화적 정체성 확보와 밀접한 관련이 있다. 특정 문화자산이 다른 지역에는 없어 그 지위가 독점적일 때 그 효용성은 더욱 크다고 할 수 있다. 이런 측면에서 충남의 백제역사유적지구는 문화콘텐츠로서 단연 우위를 점하고 있다. 이를 산업화하기 위해서는 지속적인 연구개발을 통한 새로운 현대적 이미지의 창출이 요구된다. 예를 들면 백제시대의 인물이나 유적, 유물을 소재로 캐릭터, 게임, 애니메이션, 영화, 문화상품 등을 제작하기 위해서는 내용이나 형태, 이미지를 현대에 맞게 재창조해야 한다.

그런데 충남도의 세계유산을 관광자원으로 활용하는 데는 한계가 있다. 유적의 경우 대부분 터만 남아 있어 외형적인 소재가 많지 않다는 점 때문이다. 따라서 백제역사유적지구를 세계유산에 걸맞는 문화자원으로 활용하기 위한 다양한 방안이 모색되어야 한다. 이를 위해 우선 주제를 설정하고, 그 주제와 관련된 소재들을 다른 지역으로 확대하여 발굴·개발해야 한다. 그런데 충남지역의 백제시대 문화재에 대한 관리는 지정문화재를 중심으로 이루어져 왔으며, 특히 공주·부여지역의 중요문화재에 집중되었다. 따라서 상대적으로 비지정 및 타 지역의 문화재에 대한 보존관리가 소홀하였으며, 그로 인해 백제시대 역사와 문화상을 밝히고, 각 지역의 문화를 연구하는데 필요한 많은 자료들이 훼손되거나 방치되는 경우가 있다. 요컨대 세계유산의 활용문제는 충남지역에 분포하고 있는 모든 백제문화재에 대한



체계적인 보존관리 정책 및 활용방안의 수립과 함께 다루어져야 한다.

한편 무형문화 자산의 개발도 함께 이루어져 한다. 대부분 백제문화재는 지상건조물, 혹은 성곽 및 지하매장물의 발굴결과 등으로 구성되어 있다. 이것들은 역사사건의 결과물이고 그 배경에는 수많은 사연이 있다. 예컨대 설화나 전설은 그 자체가 역사적 사실은 아닐지라도 실제 역사가 전개되었던 지역과 그 인근에서 나름대로의 역사적 사실과 바램 등이 이야기로 엮여져 전해지거나 또는 기록되지 못한 역사가 그 지역에서 살아왔던 사람들 속에서 일정하게 변모하면서 전해져 내려온 것이다. 따라서 설화와 전설은 지역민들의 의식세계 뿐만아니라 문헌 및 물질자료와 함께 세계유산의 내용을 더욱 풍부하고 재미있게 구성할 수 있는 요소로서 가치가 있다고 할 수 있다.

### 3) 보존과 개발의 괴리감 해소를 위한 여건 형성

현재 우리의 세계유산 중에 위험에 처한 유산으로 올라간 사례는 없다. 그러나 최근 각종 개발계획과 완전성의 파괴로 그 위험성의 수위가 점점 높아져 가고 있다. 백제역사유적지구도 현재 추진 중인 복원·정비 사업상의 도시발전 계획과 관련하여 매우 취약한 상태에 있다. 아직도 보존의 필요성과 가치보다 단기 개발이익이 선호되어 점차 세계유산 관리가 어려워질 수 있다. 세계유산의 보호를 위해서는 무엇보다 유산의 진정성과 완전성을 유지하는 것이 중요하다. 대도시와 지방도시, 그리고 지역마다 각기 관리정책 방향이 상이할 수밖에 없지만 유산의 가치를 지키는데 초점을 맞춰야 한다. 이를 위해서는 개발수립 단계부터 문화영향평가가 심도있게 검토되어야 하고 아울러 지역의 유·무형의 가치가 통합적으로 조화될 수 있는 종합적 사고가 필요하다. 각 지역별 cultural mapping의 제작이 많이 도움이 될 수 있다.

이와 관련하여 유네스코는 역사도시를 보존할 때 해당 유적과 기념물을 보호, 보존, 복원이라는 기본 정신뿐만 아니라 이를 창조적으로 발전시키고 나아가 지역주민의 삶을 향상시킬 수 있는 조화로운 접목을 강조하고 있다. 즉 유산의 완전성과 진정성이 크게 파괴되지 않는 범위 내에서 이의 합리적, 탄력적 운용이 필요함을 권하고 있는 만큼, 세계유산과 관련된 주요정책의 기획, 입안, 실행 및 평가의 전 과정에 이해집단이나 지역주민들의 의견이 충분히 반영되고 함께 동참할 수 있는 여건의 형성이 매우 중요하다.

### 4) 방문객 관리계획 수립과 통합관광시스템 구축

이탈리아 폼페이 유적은 150년 동안의 발굴·조사를 공개한 후 세계적인 관광지로써 각광받고 있다. 그런데 그동안 관광객의 발자국으로 인해서 파괴가 진행되어 폐쇄여부까지 논의되고 있다. 마찬가지로 최근 들어 백제역사유적지구의 방문객이 급격히 증가함에 따라 잠재적 위험요인도 함께 증가하고 있다. 유산의 가치를 훼손하지 않는 범위에서 현명한 활용기준 정립과 방문객 관리계획 수립이 시급한 실정이다.

방문객 대책에 대한 필요성은 정부나 세계유산을 보유한 지자체가 관심을 가지고 있는 상황이고 충남도청의 최근 관심사도 여기에 있다. 이를 위해서는 먼저 유적별 방문객 수요·공급의 분석을 통해서 유적이 훼손 없이 활용될 수 있는 수용능력을 산출해내야 한다. 그런 후에 방문객 압력 대응방안을 수립하는 합리적 절차를 밟아야 한다.

이렇듯 유적을 보호하면서 활용한다는 구호는 누구나 외칠 수 있지만 그 실행은 녹록치 않다. 방문객의 문화적 욕구에 대해서 대처해야하고, 세계유산의 문화적·역사적 만족도를 향상시켜야하는 어려움이 있다. 각 시군에서 이에





대한 방안을 제시하고는 있지만, 이보다 중요한 자체 관광산업의 현주소에 대한 분석·진단을 제대로 내린 이후의 방안인가가 궁금할 따름이다.

여기서 바로 백제역사유적지구라는 특성을 살린 통합관광시스템이 시급히 구축될 필요성이 제기된다. 백제역사유적지구를 우선 단일 관광지역으로 조성하고, 세계유산의 관광매력성과 유적별 접근성, 주변 관광지 등에 대한 선·면적인 검토와 함께 통합관광시스템 구축 방안이 수립되어야 한다. 그 후에 세부적으로 제안 사업들의 추진가능성 검토, 재원조달 방안 개발, 사업추진 주체별 거버넌스체계 구축 등이 논의되어야 하지 않을까 한다.

무엇보다 세계유산 등재는 국내는 물론이고 특히 해외 방문객들에게 하나의 시스템 및 양질의 콘텐츠를 제공하는 관광 편의성을 제공할 의무도 함께 부여된 것이다. 글로벌 시대에 맞는 세계유산 관광자원화 차원에서 시너지효과를 최대화 할 수 있는 사업이 개발되어야 한다. 다양한 스토리텔링 개발을 통한 시군 연합 관광상품이나 국제적인 관광상품 개발이 시급히 요구된다.

## 4. 관광활성화를 위한 인프라 구축

### 1) 지역주민의 참여기회 확대와 역할 강화

백제역사유적지구는 지상에 자리하고 그것이 시설물로 존재하면서 부분적 활용이란 한계를 결코 넘을 수 없다고 하더라도 유적의 관리나 활용을 행정기관의 몫으로 남길 필요는 없다. 백제역사유적지구 주민들의 문화의식은 상당히 향상되었고 세계유산에 대한 관심도 남다르다. 이러한 환경에서 한정된 예산을 보다 효율적으로 활용하기 위해서는 새로운 방향의 모색이 필요하다. 즉 지역주민과 함께 유적을 보존·관리한다거나 자원봉사자나 노령인구의 활용 등 다각적 방법이 모색되어야 한다는 것이다.

예전의 문화가 관념적이었다면 21세기의 문화는 경제와 강력히 융합되고 있다. 따라서 세계유산의 보호와 활용이 지속적으로 이루어지고 발전되어지려면 유산 그 자체로서의 가치보존 이외에 계획단계에서부터 지역사회가 보유한 인적역량을 최대한 활용하는 것이 효율적이다. 한편 지역주민의 세계유산과 관련된 다양한 활동이 문화정책의 대상이 될 수 있다는 인식도 필요하다. 지역주민의 적극적이고 다양한 창의적인 활동은 또 다른 고부가가치 문화를 창출할 수 있기 때문이다. 이에 지자체는 지역주민들을 위한 선도사업도 병행해야 하는 필요성이 대두되는 것이다.

이렇듯 세계유산의 보존과 활용을 위해서는 지역주민의 긍정적인 태도와 지지를 반드시 이끌어내야 한다. 지역주민이 지역에 존재하는 세계유산에 대한 의미와 등재 가치를 인정할 때 자원보존을 위한 자발적 노력이 나타날 수 있기 때문이다. 또한 지역주민의 자발적 노력은 방문객에 대한 긍정적인 태도를 유지하게 되고, 방문객이 의미있는 관광 경험을 가질 수 있도록 하여 지역 브랜드 가치를 확대할 수 있다. 요컨대 세계유산의 관광활성화를 위한 가장 기본이자 중요한 인프라는 지역주민이라고 할 수 있다.

### 2) 전문적인 기관 지원 및 활용

인프라 구축 문제는 역사와 문화뿐만 아니라 다양한 분야에서 관광활성화를 위한 기본 방안에서 흔히 강조되고 있다. 그 소재도 인적·물적, 시설, 환경 등 다양하다. 백제역사유적지구를 관광활성화시키기 위해서도 마찬가지로 인프라는 반드시 구축되어야 한다.



그러나 지자체의 문화재 행정에 대한 구조는 시간의 경과에도 큰 변화가 발견되지 않는다. 세계유산 관련 조직을 구성했지만 전문가도 없는 소극적인 인원 증가만 보일 뿐이다. 그러나 최근 10여 년간 문화재관련분야는 그 분야가 커지고 세분화되었다. 이미 국가도 이에 대처한 다양한 조치가 이루어지고 있는데 지자체의 경우 매우 소극적이다. 최근의 문화산업의 변화상에 걸맞게 세계유산을 관리할 수 있는 체제도 미비한 상태이다.

이러한 상황을 보완할 수 있는 손쉬운 방법은 기존 전문기관을 활용하는 것이다. 이미 활동하고 있는 백제역사유적지구 통합관리사업단에서 유적 전체의 모니터링과 국내의 통합홍보를 담당할 수 있고, 그 이외의 기관에서도 많은 인적재원을 보유하고 있다. 특히 세계유산의 보존·정비 분야에서는 관련 전문가의 참여가 반드시 필요하다. 그리고 유산의 활용은 다양한 아이디어가 요구되기 때문에 폐쇄적인 형태로 진전되어서는 효과를 이끌어 낼 수 없다.

기존 전문기관 또는 연구기관을 활용할 때의 가장 큰 장점은 다양한 자료를 체계적으로 관리할 수 있고 정보제공을 위한 시스템이 이미 갖추어져 있다는 점이다. 이들은 세계유산 전담해설사나 지역주민을 교육하고 양성할 수도 있어 활용적인 측면에서도 매우 경제적이다. 다만 사안별 혹은 권역별 성과를 측정할 수 있는 지표를 마련하여 선의의 경쟁을 유도하는 것도 필요하다고 생각한다.

## 5. 맺음말

충남지역은 백제문화유산의 보고이다. 비록 백제는 멸망했지만 오랜 역사 속에 찬란한 문화를 꽃피웠고, 그러한 문화는 오늘날 우리 삶의 도처에 스며있다. 최근 문화의식 향상은 전통문화의 중요성을 새삼 인식하게 되었고, 나아가 이를 창조적으로 활용하여 산업화하는 단계에 이르고 있다. 이러한 환경 속에서 백제역사유적지구가 세계유산에 등재된 것은 충남도의 문화산업에 있어서 전환점이자 매우 큰 기회라고 할 수 있다. 현재 준비 중이거나 이미 쏟아져 나오고 있는 세계유산과 관련된 여러 정책들이 기울인 노력과는 달리 시대적 흐름이나 요구를 만족시키지 못한다면 다른 분야에까지 미칠 그 파장은 몇 배가 될 것이다. 따라서 세계유산 관련 정책은 종합개발이라는 큰 범주 내에서 인구, 복지, 문화, 환경, 교육, 교통정책과 조화를 이루면서 시행되어야 한다. 이러한 시각은 지속가능한 발전전략과 궤를 같이 한다고 할 수 있다.

유적은 항상 그 자리에 머물러 있다. 그러나 그것을 보존하고 개발·활용하는 주체는 점차 바뀌어 간다. 따라서 현재는 몇몇 지자체에 걸쳐 분포하는 백제역사유적지구가 언젠가는 한 지역권으로 통합되는 시기가 도래할 수도 있다. 현세대는 차세대를 위해 세계유산에 대해서 너무 욕심을 부려도 무관심해서도 안된다. 지나친 욕심으로 유산의 가치를 하락시키는 실수를 범하지 않도록 아무리 시간이 걸려도 신중하게 정책을 수립하고 시행해야 한다. 끊임없는 아이디어 싸움은 필요하지만 지역주의에 입각한 경쟁적인 정책제안은 도움이 되지 않는다. ◀

### 〈참고자료〉

백제역사유적지구 통합관리사업단, 2015, 『백제역사유적지구 통합관광시스템 구축계획』  
충청남도, 2015, 『백제문화 인식도 제고방안 마련을 위한 관계기관 합동회의』 자료  
충청남도역사문화연구원, 2005, 『충남 역사문화자원의 현황과 활용』  
충청남도역사문화연구원, 2007, 『백제문화 대토론회』  
충청남도역사문화연구원, 2007, 『백제문화사대계의 편찬과 활용방안 모색』  
충남연구원, 2015, 『백제역사유적지구 세계유산 등재 워크숍』 자료