

“한국의 서원” 통합관리체계 구성에  
관한 연구

2019. 5.

(사)한국행정학회





## 제 출 문

(재)한국의 서원 통합보존관리단장 귀하

본 보고서를 「‘한국의 서원’ 통합관리체계 구성에 관한 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2019. 5.

한국행정학회장

---

연구책임자: 권 영 주(서울시립대학교 행정학과)

공동연구원: 권 우 덕(서울시립대학교 반부패시스템연구원 수석연구원)



## 〈요약문〉

### □ 개요

- 유네스코 세계유산으로 등재추진 중인 “한국의 서원”은 광역자치단체(6개)와 기초자치단체(8개)에 분산된 9개의 서원으로 구성된 연속유산임
  - ※ 9개 서원 : 소수서원(경북 영주) 남계서원(경남 함양), 옥산서원(경북 경주), 도산서원(경북 안동), 필암서원(전남 장성), 도동서원(대구 달성), 병산서원(경북 안동), 무성서원(전북 정읍), 돈암서원(충남 논산)
- “한국의 서원”은 전인교육기관으로 지역 사람의 활동의 근거지이자 결속의 장이었으며, 지방문화센터로서의 기능을 수행한 문화적 가치, 주변경관과 조화를 강조하는 천인합일의 사상을 반영한 건축학적 가치 등 세계유산 등재 심사기관인 ICOMOS도 탁월한 보편적 가치를 인정 한 우리의 문화유산임
  - ※ ICOMOS 최종권고문 : “한국의 서원” 세계유산 등재 권고(2019.5.14.)
  - ※ 제43차 세계유산위원회에서 최종결정(2019.7월초)
- 이에 따라 “한국의 서원” 세계유산 등재신청서 및 ICOMOS 권고문에 제시된 통합관리체계 구성에 관한 단계별 로드맵 시행추진

### □ 연속유산 통합관리를 위한 국내외 규범

- **베니스 헌장** : 세계유산의 개념은 단일 건축물뿐만 아니라 해당 건축물이 존재하게 된 사회·역사적 배경, 주변 경관과의 조화 등을 종합적인 고려와 사회적인 활용을 강조
- **세계 문화 및 자연유산 보호에 관한 협약** : 세계유산협약 제5조에서는 세계유산의 보존 및 관리를 위한 각국의 관리체계의 기본방향으로 ①자국의 문화 및 자연 유산의 보존 및 보호를 위한 **종합적인 정책을 수립**하고, ② **해당 유산의 보존 및 보호업무를 전담할 수 있는 기구를 1개 이상 설치**하고 ③ 해당 유산의 효과적인 보존을 위해서 **학문적·기술적 연구 및 조사활동을 장려**하고 ④ 해당 유산의 지정·보호·활용 및 기능 회복을 위해서 **법적·과학적·기술적·행정 및 재정적 조치를 취하도록 규정**하고 있다.
- **세계유산협약 이행을 위한 운영지침** : 연속유산인 경우 **개별유산 간의 통합적인 관리체계 형성이 필수적**임을 명확하게 적시

○ **문화재보호법** : 국가와 지방자치단체는 세계유산으로 등재된 문화재에 대해 지정문화재에 준하여 유지·관리 및 지원할 의무가 있으며, 국가가 직접 관리하기 어려운 문화재에 대해서 지방자치단체나 다른 법인이나 단체를 관리주체로 지정할 수 있으며, 지방자치단체는 관리업무를 적당한 법인 또는 단체에 위탁할 수 있도록 규정

※ **시사점** : 세계유산으로서 ‘한국의 서원’의 가치를 극대화하기 위한 보호 및 관리업무는 건축물의 외형적 특성을 온전히 유지하는 것과 함께 해당유산의 사회적 활용을 극대화하기 위한 프로그램의 개발과 홍보, 그리고 유산의 현대적 의미 등에 대한 지속적인 조사·연구를 병행하는 것이 중요하며, 연속유산인 ‘한국의 서원’을 효과적으로 관리하기 위해선 **통합관리체계의 구축 및 전담기구 설치**가 필요함

## □ ICOMOS 주요 권고사항

○ 세계유산 등재 추진과정에서 제시된 관련 전문가 자문 및 심사기구인 ICOMOS의 주요 의견은 연속유산에 대한 효과적인 관리체계 구축 및 전담기구의 설치 필요성이었음

### 〈ICOMOS 질의사항〉

일자		과정	주요내용
1차 추진 과정	2015.09	현지실사	• (현)서원관리단의 정관, 위원회 구성, 사무국 인력, 연간 예산 및 신청 유산의 통합 활용 방안
	2015.11	서류분석 1차	• 9개 서원 혹은 개별 서원에서 방문객 관리 전략 등
	2016.02	서류분석 2차	• 세계유산 등재 이후 유산의 진정성을 충족시키는 관광객 서비스 계획 등
2차 추진 과정	2018.09	현지실사	• 한국의 서원 통합관리계획, (현)서원관리단 조직(구성원) 및 정관, 지자체 및 서원과의 관계 등
	2018.11	서류분석 1차	• (현)서원관리단의 기능, 인원 확대 시기, 통합보존관리 문서와 체계, 통합해설 등
	2018.11	당사국 미팅	• (현)서원관리단의 통합보존관리에서의 구체적 역할 등
	2018.12	서류분석 2차	• 한국의 서원 통합관리계획 준비와 완료 시점, 통합해설 등

○ 현재 ‘한국의 서원’은 세계유산으로 등재될 가능성이 매우 높은 상황이지만, 연속유산으로서 신청유산을 통합적으로 관리할 수 있는 체계 및 기구가 미흡한 수준임

## □ 국내 세계유산 통합관리 사례

### ○ 조선왕릉

- 2018년까지 '조선왕릉관리소'에서 조선왕릉을 전담 관리하였으나, 세계유산협약 이행을 위한 운영지침에 제시된 연속유산의 통합관리 문제와 조선왕릉과 궁궐을 별도 관리하면서 발생하는 업무중복 등의 문제를 해결하기 위해 2019년 1월부터는 문화재청 소속의 책임운영기관으로 '궁능유적본부'를 별도 설치·운영
- '궁능유적본부'는 2과 9관리사무소로 구성되어 있으며, 기관장은 고위공무원단 직무등급 나등급에 해당하는 임기제 공무원이고 일반직 공무원 215명의 정원으로 운영되고 있음

### ○ 백제역사유적지구

- 백제역사유적지구는 2개 광역자치단체(충청남도, 전라북도)와 3개의 기초자치단체(공주시, 익산시, 부여군)에 위치한 연속유산
- '백제역사유적지구 세계유산등재추진단'은 세계유산 등재까지만 유지되는 한시적 기구로 출범하였으나, 세계유산 등재 이후 5개의 지방자치단체가 공동출자하여 (재)백제세계유산센터를 설립하여 백제역사유적지구를 통합적으로 관리하는 독립적인 법인체계로 변경
- 백제세계유산센터는 세계유산 통합관리에 대한 권고사항 이행, 백제역사유적의 세계유산으로서의 가치를 지속할 수 있는 보존 및 관리체계 강화, 백제유적지구의 관광활성화를 위한 계획을 수립하고 집행하며, 백제역사유적에 대한 국내외 학술행사를 실시하여 대외적 홍보 강화 등의 업무를 수행하고 있음

## □ '한국의 서원' 현행 관리체계 진단

### ○ 현행체계

- 현재 세계유산으로 신청한 9개 서원은 (재)한국의 서원 통합보존관리단, 각 서원의 조직, 정부조직(문화재청 및 지방자치단체)에 의해 관리되고 있음
  - ※ (재)한국의 서원 통합보존관리단 : 9개 서원운영위원회, 학계전문가, 지방자치단체와 중앙정부가 참여하여 결정된 사항을 집행
- 각 서원의 조직 : 개별 서원의 시설물 등에 대한 일상적인 관리 및 제향 등의 식 주관
- 문화재청 : 문화재 보호를 위한 제도 개선, 문화재 보호·관리를 위한 계획 수립, 예산지원 및 관리기구에 대한 감시·감독
- 광역지방자치단체 : 서원 주변지역에 대한 지역개발 및 도시계획, 지역 안전 및 소방업무, 관리기구에 대한 지원 및 감독

- 기초지방자치단체 : 개별 서원의 보존·관리와 관련된 실무 담당 및 재정 지원 및 감독

○ 현행 관리체계의 문제점

- 통합관리주체의 불명확성 : ICOMOS도 지속적으로 지적한 것처럼 ‘한국의 서원’을 구성하는 9개 서원의 보존·관리 및 활용계획을 수립하고 집행하는 분명한 주체가 불분명
- (재)한국의 서원 통합보존관리단의 재정적 취약성 : ‘한국의 서원’의 가치를 지속적으로 유지하기 위해서 (재)한국의 서원 통합보존관리단의 기능 확대가 필요하나, 재정의 안정성이 낮아 조직의 안정적 기능유지 및 확대가 어려운 상황. 또한 감사원 및 권익위에서 법적 근거 없는 민간법인에 대한 보조금 지급이 부적절한 예산집행으로 지적되어 현 체제 유지 시 재정적인 안정성은 보다 심화될 것으로 판단됨

〈(재)한국의 서원 통합보존관리단 예산 내역〉

(단위 : 천원)

구분	합계	2012	2013	2014	2015	2016	2017
국비	234,000			54,000	108,000		72,000
지방비	2,970,000	1,288,000	338,000	124,000	569,112	208,888	412,000
계	3,204,000	1,288,000	368,000	178,000	677,112	208,888	484,000

※ 출처 : 세계유산 등재신청서

- (재)한국의 서원 통합보존관리단의 전문인력 부족 : 연속유산은 사회적 활용을 위한 프로그램의 개발, 국제적인 연구지원 및 홍보 등 전문적인 역량을 갖춘 인력이 담당하는 것이 효과적인 업무가 다수 존재하나, 현재 비상근직 1명, 상근직 4명, 계약직 1명만으로는 연속유산의 사회적 활용을 확대할 수 있는 전문인력 확보가 어려워 인력의 확대가 필요

○ 통합관리체계의 필요성

① ‘한국의 서원’에 대한 사회적 활용도 제고 필요

- ‘한국의 서원’은 세계적인 성리학 교육기관과 비교해서 여러 특징을 가지고 있기 때문에 이를 종합적으로 이해하기 위해선 ‘한국의 서원’을 구성하는 9개 서원을 통합한 프로그램의 개발 및 국제적 조사·연구 지원이 필요

② 「세계유산협약 운영지침」 등 국제적 규정 준수

- 동 지침에서 연속유산은 개별구성요소별 관리체계와 달리 연속유산의 구성요소들을 통합적으로 관리할 수 있는 기구 또는 조직을 1개 이상 구성·운영할 것을 권고

- 세계유산으로 등재될 경우 6년 마다 연속유산의 보존·관리 및 활용을 위한 계획을 수립하여 세계유산위원회에 보고할 의무가 있으나, 현재 관리체계 하에서는 관련 업무를 전담할 수 있는 주체가 불명확하여 관련 의무를 성실히 수행하기 어려움
- 또한 운영지침에서는 세계유산으로 등재된 문화유산에 대한 적절한 보존정책을 수립하지 못하는 경우 '잠재적 위험에 처한 세계유산목록'에 등재 가능성이 내재되어 있음
- 연속유산에 대한 통합적인 관리체계가 부재할 경우 '한국의 서원'이 세계유산으로 등재된 이후에도 국제적 규범을 준수하지 못해 세계유산으로서의 가치에 대한 부정적 평가가 확대될 수 있음

### ③ 국제사회와의 약속 이행으로 문화재보호 정책에 대한 신뢰 강화

- ICOMOS는 '한국의 서원'에 대해 연속유산으로 등재 신청한 9개 서원 모두 세계유산으로 등재할 것을 권하면서 추가적 이행과제로 등재 이후 9개 서원에 대한 통합보존 관리방안을 마련할 것을 권고(2019.5.14.)
- 문화재청은 지방자치단체 등과 지속적으로 협의할 예정이라고 발표하여 국제사회의 권고사항을 이행할 것을 약속함
- 문화유산 보존·관리에 대한 국제사회와의 약속을 이행하지 않을 경우, 문화재 보호에 대한 한국의 정책적 의지 등에 대한 국제적 신뢰 저하로 향후 해외 문화재 반환 추진 등 문화재 정책에 대한 정당성 및 국제사회의 지지 확보에 저해요인이 될 가능성 존재

## □ '한국의 서원' 통합관리체계 구성 방안

### ○ 통합관리 전담기구의 적정성 평가

- 평가기준 : 연속유산 관리의 전문성, 효율성, 재정적 안정성을 기준으로 타당한 통합관리체계 구성 방안 검토
- ① 문화재청 전담기구 설치 방안 : 연속유산 관리의 전문성과 재정적 안정성은 양호한 것으로 평가됨. 다만 '한국의 유산'을 전담관리하기 위한 전담기구 설치 시 인력확보의 어려움, 유사 사례 발생 시 개별 전담기구 설치의 어려움 등 관리의 효율성 기준에서는 보통 수준으로 평가됨
- ② 지방자치단체별 전담기구 설치 방안 : 재정적 안정성은 양호한 것으로 평가됨. 다만 관할 범위를 벗어난 서원에 대한 계획 수립, 집행에 타 지방자치단체의 개입이 어려움, 순환보직으로 인한 관련 업무의 전문성 축적 어려움으로 인해 통합관리체제로 부적합
- ③ 출자법인에 의한 관리 : 지방자치단체의 출자 및 재정지원으로 재정적 안정성 양호, 현 서원관리단은 '한국의 서원'을 세계유산 등재 신청부터 업무를 담당했기 때문에 업무의 연속성·전문성 확보 가능, 9개 서원을 통합관리하기 위한

적정한 조직규모 및 인력확보가 가능하여 관리의 효율성 확보 수준도 양호한 것으로 평가됨

〈‘한국의 서원’ 통합관리 전담기구의 적합성 평가 결과〉

구분	연속유산 관리 전문성	연속유산 통합관리 효율성	연속유산 재정 안정성
문화재청 소속 전담기구 설치방안	◎	△	◎
지방자치단체별 전담기구 설치 방안	△	△	△
현 ‘서원관리단’ 출자법인 전환 방안	◎	◎	◎

우수 : ◎, 보통 : △, 미흡 : ×

○ 효과적인 통합관리체계의 구성을 위한 로드맵

- ① 1단계 : 현행 민간법인인 (재)한국의 서원 통합관리보존단을 출자법인으로 전환하기 위한 관계기관 업무 조율 및 제도적 근거 마련을 위한 표준안 마련
- ② 2단계 : 통합관리를 위한 표준조례 제정 등 제도적 기반 마련, 관계기관과의 재정적 지원 방안 확정, 9개 서원 통합관리를 위한 기본계획 수립 및 조직 개편
- ③ 3단계 : 기본계획의 시행 및 통합관리체계 운영

○ 통합관리기구의 주요 기능

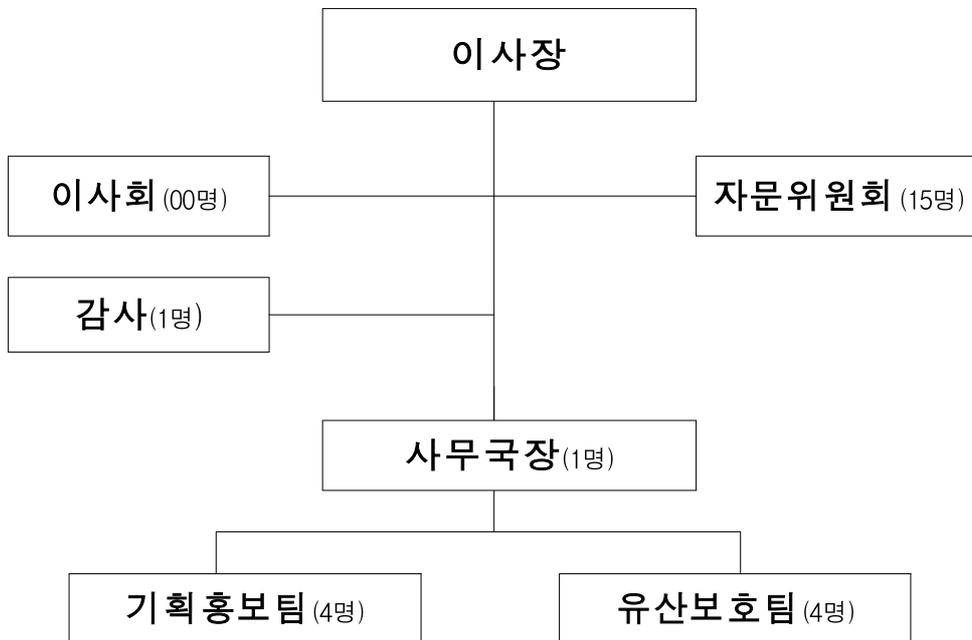
- ‘한국의 서원’의 보존·관리 및 활용을 위한 주요 기능은 관리, 연구, 홍보기능임

〈통합관리기구의 주요 기능〉

분야	주요 내용
기획 (연구) (홍보)	- 세계유산위원회 권고사항의 이행 및 세계유산 정기보고서 데이터 구축 - 서원 OUV 보호를 위한 분야별 학술연구 진행 등 - 연속유산 통합 정보제공 서비스 구축 - 지역 문화관광해설사 및 서원 운영자 교육프로그램 개발 및 보급 - 서원별 방문객 통계 자료 관리 및 적절한 관광계획 수립 등
보호 (관리)	- 개별 서원에 기초한 9개 서원 통합관리계획 수립 - 통합 모니터링 시스템 개발 및 관리 평가체계 구축 - 건물 복원, 수리 등 관리계획 정부(문화재청, 지자체)와 공유(건축물 보수이력 카드 통합 관리) - 지역공동체(소유자 및 관련기관 등) 협력체계 구축 등

○ 통합관리기구의 조직 및 필요인력

- 통합관리기구의 주요 의사결정을 위해서 이사회 및 자문위원회를 두고, 이사회의 의결사항을 집행하기 위한 사무국을 설치함
- ※ 현 서원관리단의 정관에 규정된 이사진(23명) 숫자가 과다, 추후 합리적인 운영방안 강구가 대두됨
- 사무국은 주요 기능을 수행할 수 있는 전문성 및 관리의 효율성을 확보하기 위해서 2개의 팀으로 구성하며, 각 팀의 인원은 4명으로 하며 2개 팀의 업무를 조정·통합하기 위한 총괄관리자 1명을 둠



[통합관리기구의 조직구성(안)]



# 목 차

제1장 머리말 .....	1
1. 연구배경 및 목적 .....	1
2. 연구의 내용과 방법 .....	2
제2장 ‘한국의 서원’의 세계유산으로서의 가치 .....	5
1. 신청유산의 사회·역사·건축적 특성 .....	5
2. 신청유산의 탁월한 보편적 가치 .....	7
3. 신청유산의 진정성 및 완전성 .....	9
4. 한국 서원의 세계유산과의 비교 .....	11
제3장 통합관리체계를 위한 국내·외 규범적 근거 .....	28
1. 연속유산의 통합관리를 위한 해외 규범 .....	28
2. 연속유산의 관리를 위한 국내 규범 .....	32
3. 시사점 .....	39
제4장 ‘한국의 서원’ 세계유산 등재 추진 과정 및 주요 권고 사항 .....	41
1. ‘한국의 서원’ 세계유산 등재 추진 과정 .....	41
2. 1차 등재 추진과정(2015년)에서의 전문가 자문 및 ICOMOS 질의사항 .....	42
3. 2차 등재 추진과정(2018년)에서의 전문가 자문 및 ICOMOS 질의사항 .....	43
4. 시사점 .....	45
제5장 국내·외 세계유산 관련 통합관리체계 사례 .....	48
1. 국내 사례 .....	48
2. 국외 사례 .....	52
3. 시사점 .....	53

제6장 ‘한국의 서원’ 현행 관리체계 진단 .....	57
1. 신청유산의 현행 관리체계 .....	57
2. 현행 관리체계의 문제점 진단 .....	58
3. 통합관리체계의 필요성 .....	61
제7장 연속유산의 효과적 관리를 위한 정책 방향 .....	64
1. 연속유산의 효과적인 통합관리를 위한 방안 검토 .....	64
2. 효과적 통합관리체계 구성을 위한 권고사항 .....	68

## 표 목 차

<표 1> ‘한국의 서원’ 세계유산 등재추진 과정 및 주요 현황 .....	39
<표 2> ICOMOS 심사 대비 전문가 자문결과 .....	40
<표 3> ICOMOS 심사 대비 전문가 자문결과(1차 등재추진) .....	41
<표 4> ICOMOS 심사 대비 전문가 자문결과(2차 등재추진) .....	42
<표 5> ICOMOS 심사 대비 전문가 자문결과 .....	43
<표 6> 조선왕릉 관람객 통계(단위 : 명) .....	50
<표 7> ‘한국의 서원’ 관람객 현황 및 추정인원(단위 : 명) .....	51
<표 8> ‘한국의 서원’ 소유권 현황 .....	51
<표 9> (재)한국의 서원 통합보존관리단 예산 내역 .....	56
<표 10> ‘한국의 서원’ 통합관리 전담기구의 적합성 평가 결과 .....	64
<표 11> 통합관리체계 단계별 추진방안 .....	66
<표 12> 문화재 보존·관리 기구의 운영 현황 .....	68

## 그 림 목 차

[그림 1] 궁능유적본부 조직도 .....	45
[그림 2] (재)백제세계유산센터 조직도 .....	48
[그림 3] 통합관리기구의 조직구성(안) .....	68



# 제1장 머리말

## 1. 연구배경 및 목적

‘한국의 서원’이 우리나라에서 14번째로 세계유산 등재를 목표로 신청서를 제출한 후, 등재여부에 대한 최종 판단을 기다리고 있다. 일제강점기와 민족 분단의 아픔을 겪은 이후 세계가 팔목상대의 시선으로 바라볼 정도의 경제성장을 이룬 한국이 우리의 문화유산을 세계유산으로 등재함으로써 문화선진국으로 위상을 강화하고 있는 것이다.

‘한국의 서원’의 세계유산 등재여부는 성리학을 중심으로 형성된 유교문화권 내에서도 우리의 성리학 교육기관이 가지는 역사적·문화적·건축학적 가치를 재평가 받는 과정이며, ‘한국의 서원’이 소재하는 지방자치단체에게는 관광자원의 개발이라는 경제적 효과를 동시에 기대할 수 있는 중요한 전환점이 될 것으로 기대된다. 특히 2019년 5월 14일 세계유산위원회의 자문기구인 이코모스(ICOMOS)에서 ‘한국의 서원’을 세계유산으로 등재할 것을 권고하고 있어 신청유산의 세계유산 등재는 가능성이 매우 높은 것으로 예상된다.

많은 기대 속에서 ‘한국의 서원’이 세계유산으로 등재되더라도 이후의 관리 체계에 대한 우려가 동시에 존재하고 있는 것이 현실이다. 신청유산인 ‘한국의 서원’은 4개의 광역자치단체와 8개의 기초자치단체에 9개의 서원이 산재한 연속유산이다. 「세계 문화 및 자연유산 보호에 관한 협약」과 그 이행지침에서는 연속유산의 가치를 지속적으로 보존하기 위해 해당 유산을 통합적으로 관리할 수 있는 전담기구 또는 조직을 1개 이상 설치할 것을 권장하고 있다. 그러나 ‘한국의 서원’이 세계유산 등재를 눈앞에 두고 있는 현재에도 신청 유산을 통합적으로 관리할 수 있는 전담기구는 구성되지 못한 상황이다.

현재 (재)한국의 서원 통합보존관리단은 신청유산의 세계유산 등재를 위한 추진기구로서의 성격이 강하다. 이에 9개 서원에 대한 통합관리 기능, 재정적

인 취약성, 전문 인력의 부족 등 통합관리 전담기구로서의 온전한 수행 기관으로 보기에는 어렵다는 내외부의 평가가 존재하고 있다.

‘한국의 서원’이 세계유산으로 등재된 이후 효과적인 관리체계와 전담기구의 설치방안을 마련하는 것은 신청유산이 세계유산으로서 가치를 지속적으로 유지하기 위한 전제조건이라고 할 수 있다.

본 연구에서는 ‘한국의 서원’이 세계유산으로 등재된 이후 연속유산으로서 그 가치를 지속하기 위해선 효과적인 관리체계와 관리업무를 수행할 수 있는 전담기구의 성격 및 기능강화 방안을 마련하고자 한다.

## 2. 연구의 내용과 방법

본 연구의 목적을 달성하기 위한 연구내용 및 방법은 다음과 같다.

신청유산인 ‘한국의 서원’의 특성을 파악하기 위해서 신청유산의 사회·문화·역사적인 의미를 파악하고, 유교문화권 내에서 ‘한국의 서원’이 가지는 탁월한 보편적 가치 등을 분석하고자 한다.

세계유산으로 등재되기 위해선 「세계 문화 및 자연유산 보호에 관한 협약」과 협약 이행을 위한 운영지침 등 세계문화유산의 보존 및 보호, 그리고 활용에 대한 규범들을 분석하고자 한다.

‘한국의 서원’은 두 번에 걸쳐 세계유산 등재를 추진 중이다. 2015년 1차 추진과정과 2018년 2차 추진과정을 거치면서 관련 전문가에게 자문을 받고, 심사기구인 ICOMOS의 여러 권고조치를 받은 바 있다. 2차에 걸친 추진과정에서 전문가와 ICOMOS의 권고사항 등을 분석하여 ‘한국의 서원’이 세계유산으로서 그 가치를 지속할 수 있는 관리체계 설계를 위한 시사점을 도출하고자 한다.

‘한국의 서원’이 그 가치를 지속적으로 유지하기 위한 관리체계를 설계하기

위해 국내·외 연속유산의 관리체계를 살펴보고, 현재의 ‘한국의 서원’ 관리체계를 분석하여 문제점 및 시사점을 도출하고자 한다.

마지막으로 본 연구의 목적인 ‘한국의 서원’의 효과적이며 효율적인 관리체계를 구성하고 해당 업무를 실효적으로 수행할 수 있는 전담기구의 설치방안을 모색하고자 한다.

문화유산의 보존 및 관리에 대한 국내·외 규범, 모범사례 수집 및 선행연구에 대한 다양한 고찰 등 문헌조사와 필요 시 담당 인터뷰 등 다양한 연구방법을 활용하여 본 연구의 목적을 달성하고자 한다.



## 제2장 ‘한국의 서원’의 세계유산으로서의 가치

### 1. 신청유산의 사회·역사·건축적 특성

신청유산인 한국의 서원은 16세기 중반부터 17세기까지 조선시대 지방 지식인들에 의해 건립된 대표적인 사립 성리학 학교이다. 사립 교육기관인 한국의 서원은 교육기능 이외에 세 가지의 기능을 주로 수행하였다. 첫째, 성리학 가치에 부합하는 이상적 지식인을 양성하였다. 둘째, 지역의 대표적 성리학자를 사표로 삼아 제향 하였다. 셋째, 지역사회의 공론을 형성하였다.

성리학자들은 강학을 통해 성리학적 가치관을 통하여 세계를 이해하였고, 정기적인 제향을 통해 학파의 결집을 도모하였으며, 교류를 통해 성리학에 부합한 향촌 교화활동을 주도하였다.

성리학자들은 그들이 존경하는 지역의 인물을 제향 함으로써 후속 세대에 계 롤 모델을 제시하고 강학을 통해 학문을 계승함으로써 학맥을 형성하였다. 또한 그들은 신청유산을 사회 교화와 정치 활동 등 각종 활동의 근거지로 활용하면서 성리학이 전 사회적으로 확산되는데 기여하였다.

신청유산은 성리학적 이상 실현을 구현하기 위한 장소였으며, 한국적으로 진화한 유학 교육시설의 특징을 보여준다. 서원은 제향인물의 연고가 있는 지역에 입지하였으며, 성리학자의 전인적 교육에 적합한 환경을 선택하였다. 제향영역, 강학영역, 회합과 유식영역 등 각각의 영역은 지형과 경관을 적극적으로 이용하여 뚜렷한 하나의 서원 건축 전형을 완성하였다는 점에서 탁월하고 특출한 가치를 갖는 유산이다.

연속유산으로서 신청유산을 구성하는 9개의 서원들은 한국 성리학 교육기관의 전형으로서 서원의 특징을 잘 보존하고 있는 유산이다. 이들은 한국의 서원이 하나의 유형으로 정립되는 과정을 살펴볼 수 있는 사례이며, 이들을 통해 한국 서원의 가치를 설명할 수 있다.

소수서원은 한국에서 가장 먼저 설립된 서원이다. 한국 서원의 강학, 제향과 관련된 규정을 최초로 제시하여 이후 건립되는 서원에 영향을 주었다. 이와 관련된 문헌 자료도 풍부하다. 소수서원은 교육기관으로서 서원이 강학, 제향, 회합과 유식 등의 기능을 기본적으로 갖추어야 함을 제시하였다.

남계서원은 한국에서 두 번째로 건립된 서원으로 지역의 사림들에 의해 설립된 최초의 사례이다. 건축적으로는 한국 서원 건축의 정형적인 배치방식이 처음 등장한 사례이다. 각각의 주요 영역을 구분하여 하나의 축선 상에 배치한 것은 이후 건립되는 서원 배치방식의 전범이 되었다.

옥산서원은 출판과 장서의 중심기구로서 서원의 역할을 정립하였다. 건축적으로는 서원 영역의 앞에 누마루를 도입하여 회합 및 유식의 기능을 효과적으로 수행하였다. 옥산서원 이후 서원에 누마루를 설치하는 것이 일반화되었다.

도산서원은 서원이 학문과 학파의 중심 기구로 발전하는 한국 서원발전의 과정을 입증한다. 제향인물의 강학처를 기반으로 건립되었으며, 강당이 비대칭으로 구성된 특징이 있다. 탁월한 자연 경관으로 인하여 일대의 경관을 묘사한 다양한 작품들이 남아 있다.

필암서원은 한국의 동남부 지역을 중심으로 시작된 서원 운동이 서남부지역까지 확산되는 과정을 입증한다. 기록물을 통해 서원의 경제적 운영방식이 어떠한지를 알 수 있다. 이전의 서원들이 경사지형을 이용하던 것과는 달리, 이 서원은 평탄한 지형에 적합한 건축물 배치방식을 적용하였다.

도동서원은 서원 교육 방식의 구체적인 양상을 입증한다. 경사지를 활용한 서원의 건축 배치를 탁월하게 구현하였다. 건축물별로 여러 개의 단을 조성하여 외부의 자연경관을 시각적으로 잘 받아들일 수 있도록 활용한 것은 경사지 서원의 조성 기법을 잘 보여준다.

병산서원은 서원을 교육기관으로서만이 아니라 만인소 등 사림의 공론 장으로도 확대된 사림활동 중심지로서의 서원의 기능을 입증한다. 많은 학자들의 수용이 가능한 큰 규모의 만대루는 자연경관과의 조화가 탁월하다.

무성서원은 한국 서원의 발전과정에서 성리학 이념이 지역단위의 지식인

집단을 중심으로 사회 전반에 확대되는 단계에 속한다. 성리학적 사회질서를 구축하고 향촌을 교화하고자 교육과 사회적 근거지에 설립되었다.

돈암서원은 성리학의 실천 이론인 예학을 한국적으로 완성한 거점으로, 응도당을 정침이론에 맞춰 만들었다. 응도당은 정침이론을 한국의 건축언어로 재해석하여 완성한 뛰어난 건물로서 한국에 유일하게 남아 있는 사례이다.

## 2. 신청유산의 탁월한 보편적 가치(OUV)

‘한국의 서원’은 중세 동아시아에서 성리학이 교류된 사실을 보여주는 중요한 유산이다. 서원은 성리학이 조선사회에 정착하고, 꽃을 피우는데 중요한 역할을 하였다. 조선시대의 사림은 서원에서 성리학을 학습하면서 조선사회에 정착시켰을 뿐 아니라, 중국, 일본과 다른 조선의 성리학을 발전시켰다. 조선시대의 서원은 사립 교육기관을 대표하는 시설로서, 중세 동아시아의 중요한 사상 중의 하나인 성리학이 조선에 전래되어 조선 사회에 정착하여 조선의 성리학이 형성되게 한 산실이었다. 현존하는 600여 개의 한국의 서원 중에서, 세계유산에 등재 신청하는 9개 서원들은 이러한 사실을 대표적으로 보여준다.

조선시대의 서원은 400여 년에 이르는 역사를 통해 조선 사회에 정착되면서 성리학의 전통이 살아있음을 보여주는 증거가 된다. 조선시대의 서원은 양반 사림의 전인(全人)교육을 맡은 학교였다는 점, 전인 교육을 통해 양성된 사림의 활동 근거지였다는 점, 문중(門中) 내지 동성(同姓) 집단 내부의 결속을 강화시켜주는 기반이었다는 점, 지방문화 센터로서의 구실을 하였다는 점, 공론(公論) 형성의 중심 역할을 하였다는 점에서 성리학을 바탕으로 조성되었음을 잘 보여준다. 이와 같이 조선시대의 서원은 성리학이 지향하는 자연관과 문화 전통을 보여주는 특출한 사례가 된다. 한국에는 현재 600여 개의 서원들이 있으며, 그 중에서 세계유산 등재 신청을 하는 9개 서원들은 이러한 증거를 가장 대표적으로 잘 보여준다.

조선시대의 서원은 건축과 주변 경관이 어우러져 앙상블을 이루는 것임을 보이는 탁월한 사례에 속한다. 서원 건립을 주도한 사람들은 서원 주위의 산수 경관과 건축이 합일할 수 있도록 자연지형을 적극적으로 활용하여 서원 공간을 조성하였다. 천인합일을 최고의 이상으로 삼는 사람들의 자연관은 서원이 주변 경관이 좋은 곳에 자리하게 되는 중요한 요인으로 작용하였다. 세계유산 등재 신청을 하는 9개 서원들은 유식공간, 강학공간, 제향공간이라는 독특한 건축 공간형식과 배치 유형으로 조영(造營)되어 사람들이 서원에서 천인합일을 일상적으로 체험할 수 있도록 하였다. 이는 서원의 입지 및 공간구성, 건물 배치가 주변의 자연 경관과 강한 연관성을 갖고 있음을 보여준다. 무엇보다도 서원 주변 자연 경관은 건축과 하나의 전체를 이루며 그 장소의 성격을 분명하게 드러낸다. 이런 측면에서 세계유산 등재 신청을 하는 9개 서원들은 주변 자연 경관과 건축을 하나의 덩어리로 보아야만 제대로 이해될 수 있는 건축적 앙상블의 특별한 유형에 속한다.

사립 교육기관인 조선시대의 서원은 유교 사상과 학술 활동, 예(禮)의 실천, 신앙, 살아있는 전통과 직접적으로 그리고 가시적으로 연계되어 있다. 서원은 지방 문화와 교화의 중심 시설로서 이와 관계되는 많은 문집과 문헌을 남겼으며, 서적과 판본을 생산·유통·확산시키는 출판 및 도서관의 기능도 수행했다. 서원에 남아있는 고서(古書), 고문서(古文書), 목판(木板) 등은 당시의 서원 관리와 지적 활동 등을 확인할 수 있는 근거 자료가 되며, 서원에 보관된 제향 물품과 수량을 기록한 문서는 옛 생활문화를 엿볼 수 있게 한다. 서원은 유교에서 가장 중시하는 예(禮)가 구체적으로 실천된 곳이다. 한국의 서원은 지금까지 다른 나라에서 보기 힘든 인물 ‘제향(祭享)’의 전통을 유지하고 있다. 서원의 제향은 돌아가신 스승이나 위대한 인물을 추모하는 의식이다. 숭유(崇儒)정책을 표방하던 조선시대의 서원은 사우에 모셔진 선현의 학덕으로 그 지방의 풍속(風俗)과 예속(禮俗)의 교화에 크게 이바지하였다. 제향 의식을 통해 제자나 후손들은 그들의 정신을 이어나갈 것을 다짐할 뿐만 아니라, 그들 서로 간에 결속을 다지는 기회로 삼았다. 조선시대의 서원은 또한 해당 지역의 지성사적 전통과 정신문화적 유서가 서려있는 역사의 현장이자 사람들의 활동무대였다. 각종 사회 교화 활동이 펼쳐졌던 곳, 역사적 의미가 깃든 향약과 향음주례가 행해진 곳, 의병의 격문과 정치적 사회 현안에 대한 사람들의 연

명 장소가 작성된 곳, 다양하고 격렬한 학문 토론이 이루어진 곳이 바로 서원이었다. 이는 모두 눈에 보이지 않는 무형의 문화이자 복합적인 가치로서, 서원에는 이러한 유교문화가 지닌 본질이 남아있다. 세계유산 등재 신청을 하는 9개 서원들은 이러한 한국 서원의 특성을 대표적으로 보여준다.

### 3. 신청유산의 진정성 및 완전성

신청유산은 한국의 성리학의 발전과 서원 유형의 정립과정을 증명하는 가장 중요한 서원 9개로 구성되어 있다. 각 구성요소는 집합적으로 신청유산의 탁월한 보편적 가치를 보여주며, 각각 하나의 온전한 서원으로서 기능을 수행할 수 있도록 완전성을 갖추고 있다.

신청유산은 조선시대 서원의 필수 공간 요소인 제향공간, 강학공간, 교류와 유식공간을 구성하는 각 건축물뿐만 아니라 원래의 지형, 주변 환경을 온전하게 유지하고 있다. 제향공간을 구성하는 사우와 사우 내부의 위패, 전사청 등이 온전하게 존재하며, 강학공간을 구성하는 강당과 재사, 도서관, 각 건물의 편액 등이 온전하다. 누각 등 회합 및 유식공간의 구성요소 역시 온전하며, 주변의 경관, 지형 등이 온전한 모습으로 남아 있다. 서원 주변의 경관 중 유산의 탁월한 보편적 가치를 입증할 중요한 부분은 모두 유산구역이나 완충구역에 포함되어 있다.

신청유산은 도시화, 현대화된 지역과 떨어진 곳에 입지하고 있으며, 입지와 소유관계, 법적보호체계의 측면에서 예상되는 위해가 거의 없다. 인공적인 개발이나 자연재해로 인한 손상을 예방하기 위한 다각도의 법적 조치가 마련되어 있다. 풍화에 의해 쇠락한 부분에 대해서는 문화재보호법의 체계 아래 공인받은 전문 기술자들에 의해 최소한의 보수만으로 원형을 유지하고 있다. 유산 자체와 주변지역까지 개발이 제한되어 있으며, 경미한 보수라도 문화재위원회의 심의와 감독을 거쳐 최소한의 범위로 제한된다. 신청유산은 한국 서원의 특성을 대표하기에 충분한 범위의 공간을 법적 보호구역으로 설정하여, 개

발 등 부정적 영향으로부터의 피해를 방지하고 서원의 원형을 보존하기 위한 지속가능한 보존관리계획을 수립하고 있다.

신청유산은 형태와 디자인, 자재와 구성물질, 전통적 기법과 관리체계, 입지와 주변 환경 측면에서 높은 수준의 진정성을 확보하고 있다. 신청유산은 서원 설립운동의 초기에 해당하는 16세기 중반부터 약 1세기 기간 동안 건립된 대표적 서원으로서, 역사발전 과정에서 훼손되지 않고 원형을 유지하였다.

제향자의 연고 및 경관을 포함하는 입지 환경, 제향공간, 강학공간, 교류와 유식공간의 건축 배치, 각 건물의 유형적 형태, 목재와 기와를 사용하는 물질 구성, 보존 관리의 체계 등을 원래의 모습으로 유지하고 있다.

형태와 디자인 측면에서 신청유산은 서원 역사의 건축적 구현을 보여준다. 한국의 서원은 제향, 강학, 교류와 유식 공간의 유기적 결합을 하나의 전형적인 형태로 완성하였고, 이를 지금까지 변형 없이 완벽하게 유지하고 있다. 또한 한국의 목조 건축기법과 좌식형 생활 관습을 바탕으로 독자적인 건축 형태를 만들어 내었다. 자재와 구성물질, 전통적 기법과 관리체계 측면에서, 신청유산은 서원 설립 당시의 건축적 결과물을 그대로 입증하고 있다. 현재까지도 조선시대 건축기법과 자재로 최소한의 보수를 해오고 있으며, 진정성과 완전성을 해치지 않도록 관리하고 있다. 전통적인 기법으로 영건하였던 원형을 따라 현재는 공인된 기술 인력과 훈련받은 장인들에 의해 최소한의 보수를 행한다. 신청유산은 문화재청과 해당 지방자치단체가 직접 관리하며, 전승되어오는 전통 기술을 적용한다. 목조건축에 위해를 줄 수 있는 흰개미, 부식, 화재 등에 대해 공인된 전문집단의 관리를 받고, 예방조치를 한다.

신청유산은 기록유산, 무형유산에 속하는 것들도 잘 보존, 전승하고 있다. 서원을 거쳐 간 인물들이 남긴 전적, 문집, 기문, 목판 등은 잘 보호 관리되고 있으며, 제향은 지금까지 창건 당시의 모습 그대로 계승되어 시행되고 있다. 기록유산과 무형유산 모두 개별 유산들이 지속된 전통을 보여준다.

입지와 주변 환경 측면에서, 신청유산은 설립 당시에 적용되었던 성리학적 경관 인식을 그대로 유지하고 있다. 각각의 서원은 야경, 계경, 산경, 강경 등의 특색을 갖고 있으며, 이는 신청유산이 갖고 있는 중요한 가치로서 경내의

건축물을 포함하는 넓은 범위의 환경이 중요함을 말해준다. 입지와 주변 환경은 대한민국의 문화재 관계법령에 근거하여 현재까지 잘 보존되어 서원의 진정성을 높여준다. 신청유산은 수세기간 지속되면서 자연재해, 화재, 전쟁 등 다양한 외부적 요인으로 인하여 변화를 겪어오기도 하였지만, 현재까지 진정성을 높이기 위한 노력을 계속하고 있다. 재건, 수리, 그리고 이진 과정에서도 제향, 강학, 교류와 유식의 공간 배치를 관철하여 한국 서원의 특징을 유지하였다. 신청유산은 개발압력이 적은 곳에 위치하여 원래의 경관을 충실히 보존하며 경관적 가치를 잃지 않고 있다. 이러한 가치 보호를 위해 신청유산에 설정된 경계는 문화재보호법 등 각종 제도에 의해 충분히 보호받고 있다.

신청유산은 창건부터 현재까지 소유권의 큰 변동 없이 유림과 문중에 의해 운영되고 있다. 현재에도 개별 유산들을 원회(院會)라고 하는 자치조직을 구성하여 해당 유산의 관리, 운영, 활용 등과 관련된 사항의 의결에 참여하고 있다. 신청유산에 관련된 각종 고문서와 기록유산도 충실히 보호, 관리되고 있으며 신청유산의 진정성 확보에 기여한다.

#### 4. 한국 서원의 세계유산과의 비교

신청유산인 한국의 서원은 사림에 의해 설립된 사립학교로서, 중국에서 발원한 유학의 확산 속에서 유학문화권의 보편성과 한국의 지역성을 함께 드러내는 교육 유산이다. 신청유산의 중요한 가치는 사림들이 인간 본성의 함양과 도덕적 실천을 목적으로 설립하여 이를 중심으로 전국적인 성리학 이상사회를 이끌어 나갔다는 점과 그 속에서 뚜렷한 배치개념과 건축미학을 가진 한국 서원의 건축적 전형을 완성하였다는 점에서 특출한 가치를 갖는다. 신청유산은 성리학 전통이 전승되고 있는 한국 문화의 특징을 가장 잘 보여주는 유산이다. 신청유산은 그 성격 상, 유학 시설의 범주 속에서 유산적 가치를 분석할 필요가 있다. 특히 유학의 교육시설로서 동아시아 지역의 유사 유산과의 비교가 필요하다.

## 1) 동아시아 유학 교육시설의 성립과 발전과정 비교

중국의 서원은 유학문화권의 교육 전통을 정립한 원류이다. 중국에서 서원은 유학 교육 기관으로서 오랜 전통을 보유하고 있으며, 현재에도 중국의 많은 지역에 현존하고 있다. 한국 등 유학문화권에 분포하는 많은 교육기관들은 중국 서원 제도를 수용하여 각각 독자적인 지역의 문화를 만들어갔다. 한국 서원의 독자성을 살펴보기 위해 가장 중요한 비교 대상은 중국의 서원이다(한자로 '書院'이란 표기 방식은 같지만 한국과 중국, 일본의 발음은 다르다). 중국의 서원과 더불어 사립 유학 교육기관으로서의 특징을 가지는 일본의 사숙 또한 성립과 발전과정의 측면에서 비교할 수 있다.

중국의 서원은 7세기에 태동한 이후, 11세기에 활성화되었다. 13세기 이후에는 과거시험과 관련된 관학의 보조적 성격으로 전환되었다. 중국의 서원은 강학기능을 중심으로 제향, 장서를 중요한 기능으로 설정한다. 한국의 서원은 제향과 강학 외에도 교류와 유식의 사회활동을 중요한 기능으로 설정한다.

교육 기관의 건축기법에서 주변 환경에 대한 해석은 한국 서원이 가지는 독특한 성격이다.

중국에서 교육기관으로서 서원이라는 명칭은 당대(唐代, 618-907)부터 확인된다. 초기 단계의 서원들은 조정에서 서적의 출판과 활용, 관리를 위해 세운 서원 및 여타 민간의 서원을 꼽을 수 있다. 이 시기의 서원은 공립과 사립의 성격을 함께 가지고 있었다. 송대(宋代, 960-1279)를 거치면서 서원은 크게 발전, 흥성하였다. 특히 남송대에는 관학의 쇠퇴와 과거제도의 부패 등을 비판하며 서원이 사립학교로서의 독자성을 만들어갔다. 백록동서원은 이 시기의 대표적 서원으로 중국 서원제도의 실질적 기반을 형성하였다. 각 서원들은 각각의 학규 등 여러 제도를 제정하여 서원의 발전에 기여하였다. 원대(元代, 1271-1368)에 이르러 서원과 성리학이 전국적으로 전파되었고 관학의 성격이 강해지기 시작하였다. 명대(明代, 1368-1644) 초기에 중국의 서원은 조정으로부터 큰 지지를 받지 못하여 쇠락하였다가 15세기 중반부터 번영하기 시작하였다. 청대(清代, 1616-1912)에는 대다수의 중국 서원이 과거시험을 준비하는

목적으로 전환하였다. 많은 서원들에 존재하는 과거합격자에 대한 비석군(碑石群)과 과거시험장소인 고봉(考棚) 시설 등은 이러한 현상을 증명한다. 중국의 긴 역사 속에서 서원은 각 시대의 여건을 반영하면서 변화해갔고, 학문적으로도 다채로운 면모를 띠었다. 긴 역사의 흐름 속에 서원은 점차 관학의 보조, 관학화 되는 경향이 있었다. 그 결과 서원이 사립학교로서 출발했지만, 설립 주체나 운영에서 관료의 개입이 두드러지면서 점차 공립 학교의 보조 기관으로 전환하는 경향이 발생하였다.

중국의 서원에서 중요한 기능은 강학, 제향, 그리고 장서이다. 조선시대와 시기적으로 일치하는 중국의 15~19세기에 중국의 서원은 관학의 성격이 강화되었으며 학문적으로는 주자학과 양명학, 고증학이 공존했다. 청말 교육제도의 변천으로 서원의 문을 닫거나 근대 학제로의 개편이 이루어지면서 서원은 근대 교육기관으로 변모하게 되었다. 근대 교육기관으로 성장한 일부 서원들은 근대 교육 기관으로 발전하였다.

중국 서원의 제향 대상은 공자를 중심으로 중국의 대표적 유학자, 지역사회의 공헌자, 그리고 지역의 토속신앙과 연계되는 등 다양하게 구성되어 있다. 현재는 제향의례가 거의 단절되었다. 장서는 황제가 하사한 서적을 중심으로 구성되어 있다. 장서 공간은 서원의 가장 안쪽에 위치한다.

유학 교육기관의 전통은 일본에도 존재한다. 일본의 유학 교육기관은 에도 시대(1603-1867)에 본격적으로 설립되기 시작하였다. 관립으로는 각 번의 번교가, 사립으로는 개인에 의한 사숙이 설립되었다. 이들은 번의 무사그룹과 가신의 자제들의 교육을 목적으로 유학, 정치, 외교 관련 서적을 가르치거나 서민들의 기본 교양과 직업 교육을 위한 형태로 발전되었다. 일본의 유학 교육기관을 번교와 사숙으로 불렀지만, '서원'이라는 명칭을 사용하는 경우도 있다.

일본은 중국과 한국을 통해 유학을 받아들여 독자적인 유학 문화의 형성과 발전을 이루어 가며 동아시아 유학 문화의 한 축을 형성해 갔다. 다만 중국과 한국에서 유학이 정치 이념이나 학술, 국가 제도나 사회 습속 형성에 있어 결정적 역할을 하고 있었음에 비해, 일본은 유학이 각종 제도나 교육 등에서 차지하는 비중이 중국과 한국에 비해 상대적으로 높지 않았다. 무사가 지배 계

급이었던 일본에서는 중국·한국·베트남에서와 같은 과거 제도가 없었는데, 이러한 역사적 배경 속에서 일본의 전통 교육 기관은 동아시아의 다른 국가들과는 다른 형태의 발전 양상을 이루어 갔다. 물론 전근대 일본의 교육 기관에서도 유학 교육이 시행되었다는 점에서 한국의 서원과 부분적으로 유사성이 보인다. 하지만 일본의 교육 기관은 설립 주체와 교육 내용, 건립 장소나 건축 공간의 구성, 제향의 대상과 시행여부 등의 면에서 한국의 서원과 차이점이 있다.

에도시대에 건립된 교육시설은 설립 주체 및 설립 목적에 따라 구분된다. 설립 주체에 따라 관립교육 시설과 사립 교육시설로 구분된다. 우선, 관립 교육 시설은 다시 중앙정부와 지방정부로 구분된다.

중앙정부인 바쿠후(幕府) 교육 시설에 해당하는 것으로는 1690년 수도 도쿄에 세워진 유시마세이도(湯島聖堂, Yushimaseido)가 있다. 유시마세이도는 공자묘(대성전)를 갖추고 있었는데, 이는 사학(私學)적 성격의 하야시케카주쿠(家塾)를 흡수하여 막부 직할 교육 시설로서 기능한 것이다. 이 시설은 속칭 “쇼헤이자가카구몬조(昌平坂學問所)”, “쇼헤이코(昌平巖)”라는 이름으로 불렸다. 이곳에서는 유학경전의 강의와 학습 외에도 무사 계급의 가계도나 지방지와 같은 막부의 편찬 사업도 행해졌다.

지방 정부인 한(藩)에서 세운 교육 기관인 한코(藩校, Hanko)가 있다. 입학자는 무사계급의 자제로 한코는 무사의 교양 수준을 높이고 유능한 인재를 육성하기 위한 목적으로 설립되었다. 교육 내용은 문자와 유학 경전의 학습, 무예의 습득이 중심이었는데 에도 후기에 이르면 서양의 근대적 학문인 란가쿠(蘭學)의 교육이 이루어지기도 하였다.

고가쿠(鄉學, Gogaku)는 향촌(鄉) 등에 설립된 교육시설로 준공립학교에 해당한다. 설립 주체는 번주나 영주, 무사 귀족 계층, 지역 유지나 상인 계층 등의 민간인으로 나뉘며, 민간인이 설립주체가 된 경우에도 한(藩)으로부터 공인이나 지원을 받는 것이 일반적이었다. 입학 대상을 기준으로 보면 고가쿠는 무사의 자제를 대상으로 한 것과 일반 서민을 대상으로 한 두 종류로 나뉜다. 고가쿠의 교육 내용 역시 각 기관의 설립 목적에 따라 달랐는데, 대부분의 경우 기본적으로 유교 경전 교육이 행해졌지만 그 외에도 고쿠가쿠(國學)나 의

학, 산학(算學) 등의 실용적 학문 교육도 활발하게 이루어졌다.

순수한 사학(私學)적 성격을 갖는 교육 기관으로는 시주쿠(私塾, shijuku)가 있다. 시주쿠는 유학자나 저명 인사가 세운 사설 교육 기관이며 17~19세기에 걸쳐 건립되었다. 시주쿠는 기본적으로 유학에 기반을 둔 고등 교육 기관으로 설립되었으나, 설립자의 학문적 관심에 따라 의학, 산학, 서양학문 등이 함께 교육되었다. 따라서 학술 연구 기관으로 근세 일본의 많은 새로운 사상들이 이곳에서 탄생하였다. 시주쿠는 일본 지성의 집단 결과라기보다는 개별 설립자의 입장에 따라 설립되어 건축물이나 교육 체계 면에서 일정한 원칙이 두드러지지 않는다. 근대 교육기관으로 성장한 일부 시주쿠들은 대학으로 발전하였다.

한국의 서원은 16세기 중반 태동하였으며, 지역 성리학 지식인 집단인 사림(士林)의 주도로 성장하였다. 19세기 말 교육 기능이 종료될 때까지 자율적인 환경 속에 일관적으로 운영되었으며, 국가적으로 유학 경전에 기반 한 과거제도를 채택하고 있음에도 불구하고 관학적 성격이나 국가의 관료 선발과정과 관련되어 있지는 않다.

한국의 서원은 특히 성리학의 학문 전통을 보급·전승하기 위한 시설이었으며, 학문의 교육이나 관학 교육의 보조로 국한되는 것이 아니라, 지성사적 사회활동의 독자적인 종합기구로 완성되었다. 19세기 말까지 대략 400여개의 서원이 건립되었는데, 중국에 비해 월등히 좁은 국토면적과 서원 건립역사의 시간적 길이 차이를 고려하면 한국의 서원은 시간, 공간적으로 엄청난 밀도로 설립되었음을 알 수 있다. 서원은 19세기 말 성리학 중심의 교육이 중단될 때까지 자율성을 바탕으로 독자적으로 운영, 발전되었다.

교육내용의 측면에서, 한국의 서원은 여러 유학의 사조 중에서도 특별히 성리학을 유일한 대상으로 하는 교육기관이다. 중국의 서원은 주희의 성리학 이외에도 양명학, 고증학 등 여러 학설과 관련되는 내용의 유학을 받아들여 교육을 하였다. 중국의 서원은 장기간의 역사 전통으로 인하여 성리학 이외의 다양한 학설이 학습되었다. 일본은 사숙은 유학뿐만 국학, 기술학, 의학, 난학 등 다양한 학문을 교육하였다. 일본의 사숙 교육의 내용이 다양한 것은 유학이 사회의 지배적인 이념이 되지 않은 사실에 기인한다. 중국과 일본의 교육

시설의 커리큘럼이 다양성을 가지고 있었던 것과 달리 서원의 커리큘럼은 성리학을 유일하게 채택한 점에서 상대적으로 일관성을 보유하고 있다.

한국의 서원은 창건부터 근대화 과정까지 사립적 기능을 가지고 있었기 때문에, 근대 학교로 전환되기 보다는 전통 가치를 고수하였고, 따라서 교육 방식이 근대적으로 전환되는 과정에도 그 명맥을 유지하고 있다. 아울러 근대 교육으로 교육 방식을 전환하지는 않았지만, 성리학 관련 활용 프로그램을 서원을 통해 운영하여 서원을 현대적 관점에서 계승하고 있다.

요컨대, 한국의 서원은 성리학이 사회 전반에 확산되던 시기에 지역 사립의 자발성에 기초하여 건립되었고, 이에 따라 서원에서는 제향, 교육, 공론형성, 지적 교류 등 사립의 다양한 활동이 이루어졌다. 즉 서원은 자발성과 자율성을 토대로 성장하였고, 이러한 전통은 건립 이후 조선이 멸망할 때까지 유지되었다.

## 2) 유학교육의 지향점으로서의 제향인물과 제향의례 비교

유학 교육기관 중에서 한국 서원의 차별성은 공자 등 유학의 성현(聖賢)이 아닌 지역과 사승관계에 기반 한 선현(先賢)을 신위로 모셔 사우에 제향 한다는 점과, 선현(先賢)의 제향 전통이 각기 독자성을 유지하면서 현재까지 시행되고 있다는 점이다.

유학 교육시설에서 제향은 공자를 중심으로 이루어졌다. 이는 중국의 교육 시설에 속한 제향시설, 일본의 유시마세이도 및 고도칸, 아시카가학교, 시즈타니학교 등 각 번교의 제향시설, 그리고 베트남의 유학 최고학부였던 반미에우의 경우에 그대로 적용되었다. 한국에 있어서도 관학으로서 가장 상위에 위치한 성균관이나 각 지역에 설립된 향교에 속한 제향시설에는 공자를 위한 제향을 목적으로 한다.

중국의 서원은 기본적으로 공자를 포함하여 유학과 관련된 인물을 제향하며 시대적 변천에 따라 지역의 토속신이나 지역과 관련된 인물을 추가로 배향한다. 제향공간도 같은 공간에 제향을 하지는 않고, 인물 혹은 카테고리 별로 별도 공간들을 확장하면서 제향하고 있다. 중국의 서원은 토속신 등을 포함하

여 제향 대상이 100여 명을 상회하는 경우도 있다. 중국의 서원은 유학자를 비롯한 배향대상의 제향장소를 마련하고, 별도로 문묘를 조성하여 공자 및 그의 제자들을 제향 하는 서원들도 있다. 제향대상이 많은 경우에는 복수의 사우를 건립하기도 한다.

이와 관련된 사례는 다음과 같다. 중국의 백록동서원은 공자 사우와 더불어 주희와 후대의 여러 인물을 모신 전각을 각각 가지고 있다. 석고서원에는 공자 사우와 더불어 지역의 대표적 인물을 기리기 위한 2동의 사우가 별도로 조성되어 있다. 악록서원에는 공자를 모시는 문묘를 별도의 영역으로 조성하였고, 유학의 발전 과정에서 기여한 대표적인 인물을 기리기 위한 6동의 사우를 설립하여 다수의 인물을 제향 한다. 송양서원에도 공자 사우와 더불어 중국 고대의 성인 3명을 제향 하는 1동의 사우 등을 함께 두었다.

일본의 사숙은 교양을 위한 기능으로 설립되어 유학에 대한 광범위한 지식 전파에 중점을 두었다. 특별한 경우를 제외하면 제향기능을 크게 중시되지 않았다. 다만 막부의 최고 학교기구인 유시마세이도와 각 번의 번학, 시즈타니 혹은 준세이 서원(順正書院), 다쿠세이묘(多久聖廟), 아시카가각코, 칸키엔 등과 같은 곳에서는 공자를 모시는 성묘(聖廟)를 설치한 바 있다. 공자 이외의 인물들을 모시는 경우에 사숙 인근에 위치한 신사를 활용하고 있다.

중국과 일본의 유학 교육기관들은 근대화 이후 전통 교육에서 서구 교육으로 전환하면서 제향이 단절되었다. 일부 제향이 유지되는 교육 기관들도 존재하지만, 대체로 단절된 제향 전통을 복원한 것이며 복원된 형태도 간헐적이고 제한적이다.

한국의 서원은 공자를 제향하지 않는다. 서원의 제향 대상은 제향자의 직접적 스승이거나 학문적 계통의 연원에 속한 인물이다. 제향 대상이 많은 경우도 5명 내외이며, 추가되는 인물도 주향 인물과 직접적으로 연관되거나, 서원의 직접적 운영 주체에만 한정된다. 제향 인물의 제한을 통해 한국의 서원은 지역과 학파의 성격을 강하게 갖고 있다. 특히 신청유산의 제향 인물들은 한국의 성리학 전통을 확립해가는 중요한 단계에 큰 기여를 하였던 인물들이다.

한국의 서원은 창건부터 현재까지 제향의 전통이 유지되고 있다. 대부분의

유학 교육기관들이 근대화 이후 근대교육기관으로 변모된 반면, 서원은 제향 전통을 바탕으로 근대 교육기관으로서의 기능보다는 서원 자체의 전통을 유지하고 있다.

한국 서원에서 제향의 특징은 두 가지 측면에서 가치를 갖는다. 첫째는 제향 대상으로 공자가 아닌 한국의 지식인을 설정하여, 스스로 지식인의 지역 계보를 설정하였다. 이상으로서의 공자가 아니라, 당장 현실의 실천적 지식인의 모델을 요구하였던 것은 한국 서원의 중요한 특징이다. 둘째는 독자적인 제향 의례를 만들었으며, 이러한 전통이 현재까지 지속되고 있다는 사실이다. 이러한 두 가지 측면은 성리학이 단순히 전파, 수용되는 것을 넘어, 자생적으로 정착되었던 중요한 증거이다

### 3) 동아시아 유학교육시설의 사회적 기능 비교

한국의 서원은 그곳에서 사회적 지성활동, 즉 공론을 형성해왔다는 점에서 실천적인 성격을 갖는다. 물론 다른 지역의 교육기관들도 그곳에서 배출된 인물들이 사회적으로 큰 활동을 하였다는 점에서 유사성이 있지만, 한국의 서원은 그 자체로 공론장의 역할을 수행하였다. 서원을 중심으로 사림은 중요한 이슈가 있을 때마나 서원에 모여 토론을 하여 구성원들 간의 의견을 조정하였다. 정치적으로 민간의 적극적인 의사표현이 필요한 시점에도 그들은 만인소(萬人疏)의 작성 등을 통해 공론을 만들어 내었다. 이러한 공론은 국가에서도 억압하거나 규제하지 않았다. 사림들은 서원에서 성리학 이념에 기반 한 향촌 자치규약인 향약을 제정하여 기층민까지 성리학적 이념을 관습화하려고 노력하였다. 서원에서 사림의 활동은 사회 리더로서 성리학적 이상사회를 완성하고자 했던 다양한 측면을 보여준다.

중국의 서원이나 일본의 사숙은 한국의 서원과 일부 유사한 점이 있다. 지역 사회의 구심점, 학문 네트워크의 형성, 그리고 문화 활동 등의 양상이 확인된다. 그러나 유학이 가진 사회적 위상, 서원에 대한 국가의 관점 등에 따라 한국의 서원과 차이가 있다. 중국의 서원은 주희에 의해 서원 교육이 체계화되었던 송대에 학문의 중심기구 이자 여론의 형성기구로서 주도적인 역할을 수행했다. 이후 서원이 관학의 보조기구로 점차 정착되면서 정치활동이나 사회

활동의 중심기구로서의 성격은 다소 약화될 수밖에 없었다. 일부 서원은 과도한 정치활동으로 정부의 규제를 받았다.

일본의 사숙은 사립 유학 교육기관이라는 측면에서 자율적으로 건립되었다. 그러나 유학 자체가 사회의 지배적인 이념이 되지 못하였고, 지식인보다는 무사(武士) 중심의 사회라는 점에서 사숙이 사회전반의 포괄적 기능을 수행하기에 한계가 있다. 당시 권력집단인 쇼군이나 막부의 지배층 일부가 유학에 대해 흥미를 보이기도 하였지만, 유학을 이데올로기로까지 채택하지는 않았다. 오히려 사숙은 유학사상의 사회적 확산보다는 사숙 출신 학생들을 중심으로 메이지 유신과 같이 일본의 근대화 과정에서 근대 사상을 선도하는 등의 중요한 역할을 하였다.

한국의 서원은 성리학의 교육기관으로서 출발하여 교육을 통해 그들이 꿈꾸는 이상사회를 구현하는 실천의 성격을 지니고 있었다. 그렇기에 서원은 공론의 장으로서, 지역 지식인들의 회합의 장으로서 기능할 수 있었으며, 근대화 과정에서도 한국적 지식전통을 굳건하게 지켜왔던 귀중한 유산이다.

#### 4) 동아시아 유학교육시설의 건축물 배치형식 비교

한국의 서원은 그 창설부터 민간 주도로 운영된 교육기관이다. 관립에 비해 개별성이 강한 사립 기관임에도 불구하고 한국의 서원은 공유된 건축 정형을 갖추고 있다. 이는 한국 서원의 설립 주체들인 사립들 사이에 존재하는 공유된 목표점과 공고한 네트워크에 의해 가능한 것이었다. 그들은 집단의 지성을 통해 지식을 통한 성리학 이상사회의 구현이라는 공동의 목표를 갖고 있었으며, 함께 서원의 건축형식을 모색하였다.

한국의 서원은 사립교육기관으로서 다른 지역과 시대에 존재하지 않았던 수준의 정형을 이루었다. 특히 이 정형이 단지 구성요소의 수용 수준이 아니라 배치와 건축형식의 완전한 전형을 형성하였고, 그것을 한국의 거의 모든 서원이 공유하였다. 한국의 서원은 제향, 강학, 교류와 유식 공간을 하나의 축선상에 위치시킴으로써 유기적인 연결을 완성하였다. 제향공간은 신격화된 모범적 인간과 계승자의 대면을, 강학공간은 살아있는 인간 사이의 대면을 위

한 공간이라는 서로 다른 성격을 갖고 있으며 의례의 형식도 다르다. 한국의 서원은 제향과 강학의 공간을 사우와 강당, 그리고 그 사이의 신문(神門)과 담장을 이용하여 독립성을 부여하고 있으면서도, 이를 하나의 유기적 관계로 완성하였다. 또한 제향 공간인 사우를 좀 더 높은 위계의 건축으로 형성하기 위해 지형이나 축을 미묘하게 활용하였는데, 각 서원은 이 과제를 창의적인 방법으로 해결하였다. 제향, 강학 공간과 더불어 교류와 유식의 공간을 조성하여 외부 환경을 건축의 한 요소로 끌어들이면서 인적 교류 및 토론을 비롯한 다양한 사립 활동을 위한 누각, 정자 등의 건축물들을 조성하였다.

제향, 강학, 교류와 유식 각 영역의 결합은 자연지세를 활용한 독특한 한국적 건축기법을 명확하게 드러낸다. 각 영역은 시각적, 동선 적으로 연결되어 있으며, 지표면의 조정을 통해 각각의 단을 구성함으로써 영역의 독립적 성격도 함께 완성하였다. 이러한 지형의 단계적 조정은 건축 군 전체가 위계를 가지면서도 하나로 조화되도록 하는 뛰어난 수법이다.

한국 서원의 건축 정형은 중국, 일본 등의 유사 유산과 비교해보면 그 특징이 더욱 명확해진다. 한국의 서원은 중국 서원으로부터 그 제도적인 영향을 받았다. 중국의 백록동서원에서부터 기반이 마련된 서원의 기능을 받아들인 것이다. 한국적 배치 정형이 이루어지기 전 설립된 소수서원이 강학, 제향 등의 기능을 서원의 요소로 도입한 것은 이러한 영향관계의 실체를 보여준다. 그러나 건축적으로 이 기능들을 구현하는 것에서는 한국과 중국의 서원이 차이가 있다.

일반적으로 중국 서원은 강학공간, 제향공간, 장서루공간으로 구분되어 구성되었다. 한국의 서원과 비교해보면 중국 서원은 장서루공간이 크게 발달한 것이 다르다. 그 위치도 서원의 중심축 선상에서 위계 높은 자리를 차지하는 경향이 있으며 보다 독립적이다. 배치의 모습으로 보면 중국 서원에서 가장 중요한 전각은 장서루이다. 강학공간과 제향공간은 위계적이기보다는 상호 대등한 위치를 차지하면서 양자 간의 관계가 비교적 자유롭다. 일부 서원은 공자를 제향 하는 문묘영역을 별도로 조성하고 있다. 또한 중국 서원의 앞쪽 경계는 반수(泮水)로 이루어져 있어 보다 인공적인 조경에 의존한다.

중국 서원은 10세기 이상 지속되었고, 지역적으로도 광범위하게 분포되어

있기 때문에 건축 배치의 정형을 한가지로 규정하기는 어렵다. 현존하는 중국의 대표적인 서원들의 건축 특징을 서술하면 다음과 같다. 백록동서원은 물길을 따라 여러 개의 원(院)이 병렬로 배치되어 있다. 중심 축에 장서루와 강당을 일렬로 배치하고 그 뒤 언덕에 백록의 상을 두었다. 좌우의 옆에는 여러 동의 사우와 강학공간을 두었다. 승양서원은 전체적으로 직선의 축을 따라 전각을 배치하였다. 산지에 있지만 서원 경내를 평탄한 지형으로 조정하여 건물을 배치하였다. 제향영역과 강학영역이 구분되어 있지 않고 강당을 중심에 두고 공자 및 중국의 고대 위인들을 제향 하는 두 개의 사우가 위아래로 배치되었고, 가장 뒤쪽에는 장서각을 두었다. 악록서원은 대규모 서원이다. 가장 안쪽에 어서루를 두고, 유학사에 기여한 인물들을 제향 하는 사우들을 어서루 서쪽에 배치하였다. 어서루 앞쪽에는 강당이 있고 그 앞으로 대규모의 재사가 강당을 중심으로 좌우로 설치되어 있다. 이 외에 공자를 제향 하는 문묘 영역을 강학영역 서쪽에 별도로 배치한 점이 특징적이다. 석고서원의 경우에는 강을 향해 돌출된 경사지형에 놓여 있으며 가장 앞쪽에 공자 및 지역의 선현을 제향 하는 두 동의 사우가 좌우로 병렬되어 있고 강당과 장서각이 결합된 별도의 전각이 그 뒤쪽으로 배치되었다. 녹강서원은 과거 시험을 치루는 별도의 고봉 시설을 갖고 있다.

이와 같이 중국의 서원은 제향, 강학과 더불어 장서를 중요한 기능으로 설정하고 서원 경내의 가장 중심적인 자리에 장서각을 두었다. 여러 동의 사우가 있다는 점, 사우의 위치가 서로 상이하게 설정되었다는 점, 일부 서원의 경우 공자 및 그의 제자를 제향 하는 문묘를 별도로 조성하는 점 등이 중국 서원의 건축배치가 갖는 차별점이다.

일본의 전통 유학 교육시설의 경우 애초에 사찰, 신사 등의 형식과 교육시설이 겹쳐져 있는 탓에 별도의 건축 형식으로 발전하지 못하였다. 비교적 규모가 크고 제향과 강학기능을 함께 갖춘 유시마세이도 및 번교 등의 공립학교들은 때로는 신사의 형식을, 때로는 사찰의 형식을 활용하는 경향이 있으며, 제향과 강학공간의 관계도 정형화되지 않는다. 사숙의 경우에는 강학에 필요한 최소한의 공간을 마련하는 정도였기 때문에 건축의 형식을 논하기에 어려움이 있다. 또한 제향기능을 갖고 있지 않기 때문에 집합적 건축 군이라기보다는 단일 건물을 사용하여, 기능별로 공간을 구획한다. 오히려 일본의 교육시

설은 일정한 배치형식을 갖추지 않고 있다고 볼 수 있다. 교육 시설의 입지와 관련해서도 한국의 서원은 사우에 배향되는 인물과 연관이 있는 지역에서 자연 환경이 수려한 지점에 건립되어 있는데 비해 일본의 교육 시설은 학생들의 모집이 편리하고 교통이 편리한 곳이 그 설립지가 되고 있다.

건축물의 배치 측면에서도 일본의 교육 시설은 한국의 서원과 같은 어떤 전형적인 형식을 갖고 있지는 않으며 각각의 필요에 따라 정형화되지 않은 배치를 취하고 있다. 유시마세이도(湯島聖堂)는 대성전(공자묘)을 중심으로 하는 배치를 취하고 있고 대성전의 좌우에 동무·서무가 행랑 형식으로 배치되어 있으나, 한국의 서원과 같이 동재·서재는 갖추고 있지 않다. 또 유시마세이도는 지형지세와는 무관하게 남향을 하고 있어서 한국의 서원이 지세에 따라 좌향을 하고 있는 것과 다르다.

번교인 시즈타니학교(閑谷學校)의 경우 교외의 자연 경관이 뛰어난 곳에 자리 잡고 있다는 점에서 한국의 서원과 유사한 점이 있지만, 그 건축물들은 일본 불교건축의 양식 및 신사(神社)의 형식이 혼합되어 있어 한국의 서원과 같은 유학 건축의 독자적인 양식을 형성하였다고 볼 수 없다. 일본의 교육 시설의 경우는 제향이나 강당의 개별적 기능이 중시되어 건축물의 독자적인 공간성이 중시되어 있다. 제향과 관련해서도 일본은 공자의 위패를 모신 것 외에 일본식 신사(神社)를 두고 있는 경우가 많다.

일본의 전통적인 교육 기관들 가운데 설립 당시의 모습을 현재까지 온전히 유지하고 있는 것은 그다지 많지 않다. 대성전이 있는 유시마세이도는 수차례의 화재와 지진 등으로 소실되어 현재의 건물은 관동대지진 이후 콘크리트 구조로 재건한 것이다. 번교도 이와 유사하다. 다만, 시즈타니학교는 많은 건축물들이 원형의 형태로 남아있으며, 현재에도 교육활동이 지속되어 있다. 사립 유학 교육기관인 시주쿠 또한 온전하게 유지된 것은 많지 않다. 도쿄, 교토, 오사카 등 대도시에 사숙들이 일부 현존하고 있으며, 많은 사숙들이 근대화 과정에서 사라져서 현재는 터만 남아있는 경우들이 대부분이다.

중국과 일본의 사립 유학 교육시설과 비교해보면, 한국의 서원이 갖는 가장 뚜렷한 건축 특징은 서원 사이에 공유되는 건축적인 유형이 정형화되었다는 것이다. 제향, 강학, 교류와 유식 공간을 하나의 유기적인 구성으로 구현하여

이들 기능을 따로따로 인식하기보다는 모두가 하나의 공부를 위한 종합적인 시설의 측면으로 인식하였으며, 외부의 경관을 적극적으로 끌어들이 자연과 건축이 통합되는 정형을 만들어내었다. 제향 인물로부터의 학맥을 중시한 한국의 서원은 제향영역을 가장 상위에 배치한 것도 동아시아의 유학 교육시설들과 차별적인 특징이다.

한국 서원의 건축 정형은 수입된 것이 아니라 한국의 사람들에 의해 집단적으로 모색된 결과이다. 이 점은 한국 서원의 중요한 특질이며, 그 단계적 과정 자체가 하나의 지식운동으로서의 가치를 갖는다. 한국의 서원은 이들 제향, 강학, 교류와 유식의 세 영역을 하나의 유기적인 집합적 건축으로 완성하였으며, 외부의 자연과 하나로 융합되는 위치에 자리하였다. 이로써 그들이 지향하는 전인적 지식인을 양성하는 유학 시설로 완성되었으며, 이는 동아시아 문명 내에서도 독특한 위치를 차지한다.

## 5) 동아시아 유학교육시설의 전각형식과 경관특징 비교

신청유산인 한국의 서원은 건축배치의 정형과 더불어 전각의 형식에서 뚜렷한 특징을 드러낸다. 서원을 구성하는 주요 전각인 사우, 강당, 동서재, 누각 등은 한국의 사람들이 성리학 관념을 건축적으로 해석하여 완성한 독자적인 결과물이다. 이러한 특징은 전각의 평면형식과 주변경관의 활용, 건축세부에서 드러난다.

신청유산의 사우는 3칸의 정면을 갖는 작은 건물로 제향을 위해 가장 높은 위계로 여겨지는 시설이다. 사우는 주변을 담장으로 둘러싼 독립된 영역으로 구성되며 영역의 경계부에는 별도의 출입문을 두었다. 문과 전각의 출입방식은 예법에서 요구하는 최소한의 방식으로 만들어졌다.

이와 달리 중국 악록서원이나 송양서원의 제향시설은 화려한 장식이 있는 중대형 전각이며, 정면 규모도 훨씬 크고 높이도 높다. 일본의 사숙에는 별도의 제향시설이 없으나, 관학인 번교의 경우를 보면 다쿠세이묘는 대단히 화려한 중층 전각의 형태이다. 다만 시즈타니학교의 공자묘는 이와 달리 소규모의 전각으로 조성되었다.

한국 서원의 강당은 대개 5칸의 정면 중 중앙부 3칸을 대청마루를 설치하고 좌우로 독립된 온돌방을 설치하는 형식으로 완성되었다. 전면부에는 대청 양단에 맞추어 2개의 계단을 동서로 설치하여 건물에 오르내리게 하였다.

이러한 구성은 정침 이론을 한국적으로 재해석하여 만들어낸 독자적인 건축형식이다. 동아시아의 정침은 제사를 지내거나 손님을 맞이하는 등의 의식이 일어나는 가장 핵심적인 공간이다. 정침에 대해서는 역사적 실체와 구체적인 쓰임새, 건축의 형태에 이르기까지 대단히 상세한 논의가 존재해왔다. 사림들은 정침을 한국적으로 해석하여 실제로 건설하고자 하였는데, 특히 돈암서원의 응도당은 완벽하게 이론적으로 계획된 정침 건물의 사례로 그 자체로 뛰어난 유산 가치를 갖고 있다. 돈암서원 응도당에 이르러 한국 서원의 강당 형식은 정점을 이루었다. 한국 서원의 강당은 대청마루 동쪽에 선생의 자리를, 서쪽에 학생의 자리를 마련하고 함께 강론하는 공간 사용방식을 정형화하고 있다.

중국 서원의 강당은 입식형 생활습관에 부합하도록 설계되어 있다. 강의를 위해 중앙에 교사가 위치하는 장소를 구성하였고, 그 아래에 학생들이 의자에 앉아 강의를 들을 수 있도록 구성되어 있다. 대체로 강당 내부의 공간이 넓고 높게 구성되어 있으며, 강당 벽면에는 유학과 관련된 용어와 서원의 학규 등이 석각되어 있다. 많은 서원들에는 내부 가장 안쪽 위에는 현판이 걸려있는데 대체로 황제의 친필로 되어 있다. 일부 서원에는 장서나 교사의 수업 준비를 위해 강당 동서(東西)로 별도의 방이 조성되어 있다. 중국 서원의 건축물에는 신청유산과 같이 별도의 난방 시스템이 존재하지는 않고, 난로 등을 활용하여 난방을 행한다.

일본 사숙의 강학공간은 특정한 형식이 발견되지 않는다. 관학 중에는 시즈타니학교의 강당이 대표적인데, 전체가 마루로 구성된 대형 전각으로 그 형식이 일본의 전통 건축기법을 따르고 있다. 중국 서원의 강당은 전체가 하나로 통합된 입식공간으로 되어 있으며 입식으로 내부를 이용하는 형태도 한국의 경우와는 큰 차이가 있다.

한국 서원에서 각각의 전각 건축형식은 평면과 지붕구성 등에서 성리학의

예법과 이상에 적합한 성격을 갖고 있으면서도 온돌, 마루 등 좌식관습을 활용하는 한국 건축의 지역적인 특수성이 잘 융합되어 있다. 강당과 누각 등에서 보이는 주변의 경관은 좌식 공간에 앉았을 때의 눈높이를 고려하여 치밀하게 계획되어 있다. 좌식공간은 전각에 드나들 때 신발을 신고 벗는 문제로 인해 정면과 후면이 뚜렷하게 구분된다. 강당의 후면이 판벽으로 설계된 것, 사우의 위치를 강당의 바로 뒤가 아니라 약간이라도 축을 달리하거나 서로 거리를 두게 되는 것은 이러한 관습에 기인한다. 또한 각 전각은 화려한 장식을 가급적 배제하면서 최소한의 구성을 하고 있다는 특징이 있다. 공포, 초각 등의 장식적 부분이 거의 없고 특히 재사와 강당은 단조로운 경우가 많다. 이는 물질 가치보다 정신 가치를 중히 여긴 성리학의 이상과 긴밀하게 관련되어 있다.

한편 누정, 누각 혹은 누마루로 불리는 서원 전면부의 시설은 한국 서원의 가장 독특한 전각이다. 중국, 일본의 유사 시설에는 이러한 형식의 전각을 갖고 있지 않다. 누정은 좌식공간관습을 갖고 있는 한국의 건축적 전통과 한국 서원의 독특한 기능 중 하나인 회합과 유식의 사회적 활동이 결합된 특출난 건축형식이다. 경관적으로는 서원의 강당과 중앙 마당으로부터 누정을 통해 외부의 경관을 하나의 프레임으로 받아들이는 장면을 연출하는 수단이 되며, 기능적으로는 지역 사림들의 회합, 유생들의 유식, 여타 사회적 활동을 담당한다. 또한 강당 좌우의 동서재는 학생들의 기거공간으로 마루와 온돌방이 적절하게 조합된 비교적 자유로운 건축으로 한국 주택형식과의 상호영향을 강하게 드러낸다.

중국의 서원은 자연경관을 내부로 끌어들이기 보다는 반수(泮水)나 서원 내부에 정원을 조성하여 유식의 기능을 하는 것이 보편적이다. 또한 전체적으로 공간 자체를 폐쇄적으로 구성하여 서원의 내부에서 외부를 바라보는 전망경관을 고려하여 건축이 구성되어 있지 않다. 백록동서원이나 석고서원과 같이 자연경관을 활용하는 사례도 확인되지만, 그것이 보편적인 중국 서원의 경향이라고 보기는 어렵다. 악록서원이나 송양서원은 외부가 차단된 건축 구성을 취하고 있다. 대체로 서원 내부에 정원을 조성하여 학생들의 휴식을 제공한다.

한국의 서원은 성리학에 기반 한 절제와 창의가 복합적으로 결합된 특징을 가지고 있다. 소박하고 검소한 양식을 지향하는 서원 건축을 바탕으로 일부 창의적인 기법을 통해 다소 정제된 건축 구성을 보완하였다. 한국 서원의 장식 기법은 유학 경전에 기반 한 명칭을 사용하고, 해당 개념들을 각서(刻書)하는 경우를 확인할 수 있다. 서원뿐만 아니라 유학 문화권의 대부분의 교육 시설들의 건축물들은 유학 경전에 기반 한 명칭들을 사용하고 있다. 이 외에 한국 서원에서는 단청이라는 한국 고유의 채색 기법을 활용하여 서원의 내부를 장식하고 있다. 강당, 누각 등에서 이런 모습을 확인할 수 있다. 단청 양식 중에는 성리학 개념이 반영된 형태들도 존재한다. 또한 목조와 석조에 부조를 통해 단조로울 수 있는 서원의 건축미학을 다채롭게 구성하기도 한다. 이러한 구성을 취하면서도 전체적인 서원의 미학을 깨트리지는 않는데, 이는 외양의 아름다움과 내면의 미가 적절히 조화를 이루는 것을 지향하는 성리학적 가치관이 반영된 것이라 할 수 있다.

중국의 서원은 기본적으로 유학 사상이 반영된 장식을 사용한다. 가장 기본이 되는 것은 유학의 개념들을 각 건물 명칭에 적용하는 방식이다. 혹은 해당 개념들을 각서 하여 건물의 내·외부 벽면이나 기둥에 구성한다. 또한 지역별로 다양한 건축 환경에 따라 그 형태를 다양하게 전개해왔다. 검소함을 지양하여 장식을 최소화한 서원도 있지만, 장식을 극대화하여 화려함을 기반으로 장식된 서원들도 존재한다.

일본의 사숙은 접근성을 고려하여 건립되었기 때문에 주변이 도심에 입지하여 자연경관을 고려한 건축 구성이 이루어지지 못하였다. 또한 사숙으로서 독립된 건축물을 건립한 것이 아니고, 기존에 존재하는 건물을 사숙으로 사용하였기 때문에 특별한 건축 기법 상 사숙만의 창의성은 미약하다. 대체로 사숙의 공간구분은 건물 내부에서 이루어졌기 때문에, 자연친화적 경관 구성과는 거리가 있다. 사숙에만 존재하는 장식 보다는 해당 시기에 보편적으로 유행한 건축 장식들을 확인할 수 있다.



## 제3장 통합관리체계를 위한 국내·외 규범적 근거

### 1. 연속유산의 통합관리를 위한 해외 규범

#### 1) 베니스헌장

베니스 헌장은 제2차 세계대전 이후 재건과정에서 세계적으로 도시재개발 과정에서 세계적인 문화유산 보존의 당위성과 보존방안의 원칙들을 정립할 필요성에 대한 공감 속에서 수립되었다. 베니스 헌장의 주요 내용에는 문화유산의 개념, 문화유산의 역사적·물리적 맥락 유지 및 진정성을 기반으로 문화유산을 보존할 것을 강조하고 있다. 또한 문화유산의 보존업무를 단순히 현상을 유지하는 것을 넘어 기록, 홍보, 교육의 중요성을 동시에 강조하고 있다. 이런 이유로 베니스 헌장은 현재까지 세계 각국의 문화유산 보존을 위한 국제 규범의 모체로 인정받고 있다.

베니스 헌장에 따르면 세계유산의 개념을 단일 건축물을 뿐만 아니라 해당 건축물이 존재하게 된 사회·역사적 배경, 주변 경관과의 조화 등을 종합적으로 고려할 것을 강조하고 있다. 또한 보존의 원칙으로 해당 문화유산의 원형을 가능한 보존할 것을 강조하면서도 동시에 문화유산이 사회적으로 고립되지 않고 사회적으로 활용되는 것이 보존의 진정한 개념이라는 것을 강조한다.

베니스 헌장을 통해서 얻을 수 있는 시사점은 서원의 건축물 뿐 아니라 건축물의 바탕을 제공하는 인문학적, 자연적 배경까지도 보존되어야 함을 알려준다. 동시에 보존의 개념이 단순히 건축물의 외형을 유지하는 것에 그치지 않으며, 문화유산은 사회적으로 적절히 활용될 때 그 가치를 제고할 수 있다는 점이다. 따라서 세계 문화유산으로서 '한국의 서원'의 가치를 극대화하기 위한 보존업무는 건축물의 외형적 특성을 유지하는 것 이외에 해당 유산의 사회적 활용을 극대화하기 위한 프로그램의 개발과 홍보, 그리고 유산의 현대적 의미 등에 대한 지속적인 조사·연구를 병행하는 것이 중요한 업무라는 점을 인식할 필요가 있다.

## 베니스 헌장

**제1조** 역사적 기념건조물의 개념은 단일 건축물 뿐 아니라 특정 문명, 중요한 발전, 혹은 역사적 사건의 증거가 발견된 도시나 농촌의 주변 환경까지 포함한다. 이 개념은 위대한 예술작품 뿐 아니라 세월이 흐르면서 문화적 중요성을 획득하게 된 과거의 보다 더 평범한 작품에도 적용된다.

**제5조** 기념건조물의 보존은 기념건조물을 사회적으로 유용한 목적을 위해 활용할 때 더욱 촉진된다. 그러므로 이러한 활용은 바람직하지만, 이로 인해 건물의 배치 또는 장식이 바뀌어서는 안된다. 이러한 한도 내에서만 기능의 변화에 따른 변경이 가능하고 또 한 허용될 수 있다.

**제6조** 기념건조물의 보존은 적절한 범위의 주변 환경의 보전을 의미한다. 전통적 주변 환경이 존재하는 곳은 어디나 반드시 보전되어야 하고, 외형과 색채상의 관계를 변형시킬 수 있는 신축, 철거 및 변경은 허용되지 말아야 한다.

## 2) 세계 문화 및 자연유산 보호에 관한 협약

「세계 문화 및 자연유산 보호에 관한 협약(Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage : 이하 세계유산협약)」은 1972년 제17차 유네스코 총회에서 채택되었으며, 1975년 스위스의 가입 및 비준으로 세계협약으로 발효되었다. 세계유산협약이라고도 한다.

세계유산협약의 가입국은 2년마다 총회를 개최하며, 총회에서는 의사결정기구인 세계유산위원회의 위원국(21개)을 선출한다. 세계유산위원회는 세계유산(문화유산, 자연유산, 복합유산)을 지정하며 유네스코 '세계유산목록'에 등재하는 것이 주요업무이다. 세계유산위원회 산하에는 3개의 자문기구를 두고 있다. 우선 '국제기념물유적협의회(ICOMOS)'는 문화유산을 담당하는 자문기구이며, 자연유산을 담당하는 '세계자연보전연맹(IUCN)', 그리고 '국제문화재보존복원연구센터(ICCRROM)'를 두고 있다. 국제기념물유적협의회(ICOMOS)의 질의 내용에 성실하게 답변하는 것이 '한국의 서원'을 세계유산목록 등재여부의 판단에 중요한 영향을 미치게 된다.

세계유산협약의 핵심 내용 중 제5조는 세계유산의 보호와 보존을 위한 각국

의 관리체계에 대한 기본방향을 제시하고 있다.

세계유산협약에 가입한 국가는 세계유산지정여부와 상관없이 자국의 문화 및 자연 유산의 보존 및 보호를 위한 종합적인 정책을 수립하고, 해당 유산의 보존 및 보호업무를 전담할 수 있는 기구를 1개 이상 설치할 것을 권장하고 있다. 또한 해당 유산의 효과적인 보존을 위해서 학문적·기술적 연구 및 조사 활동을 장려하고 해당 유산의 지정·보호·활용 및 기능 회복을 위해서 법적·과학적·기술적·행정 및 재정적 조치를 취하도록 규정하고 있다.

## 세계문화 및 자연유산 보호에 관한 협약

### 제5조

#### II. 문화유산 및 자연유산의 국내 및 국제적 보호

각 협약가입국은 자국내에 위치하는 문화 및 자연유산의 보호, 보존 및 활용을 위한 효과적 또는 적극적인 조치가 취해지기 위해 될 수 있는 대로 자국에 적합한 조건에 따라서 다음과 같이 노력한다.

- (가) 문화 및 자연유산이 지역사회에서 주도적 역할을 수행토록 하며 지역개발계획에 유산 보호를 반영한 **종합정책을 채택한다**
- (나) 문화 및 자연유산의 보호, 보존 및 활용을 위한 기관이 설치되어 있지 않은 경우, **합리적인 지원체제를 갖추어 특히 임무 수행에 필요한 수단을 갖는 기관을 1 또는 2 이상 자국 내에 설치한다**
- (다) **학문적, 기술적 연구 및 조사를 발전시키고 자국의 문화 또는 자연유산을 위협하는 위험에 대처하기 위해 구체적인 보호방안을 작성한다;**
- (라) 문화 및 자연유산의 지정, 보호, 보존, 활용 및 기능 회복에 필요한 **법적, 과학적, 기술적, 행정적 및 재정적 조치를 취한다**
- (마) 문화 및 자연유산의 보호, 보존 및 활용의 분야에 있어서 전국적 또는 지역적 **훈련기구의 설치 또는 확충을 촉진하고 이 분야에 대한 학문적 연구를 장려한다.**

‘한국의 서원’도 현재 세계유산으로 등재될 수 있도록 다방면의 노력을 기울이고 있는 상황에서 세계유산으로 등재될 경우 세계유산협약에서 제시하고 있는 신청 유산의 보존 및 보호를 위한 기본 원칙을 효과적으로 수행할 수 있

는 관리체계를 구성하는 것이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다.

### 3) 세계유산협약 이행을 위한 운영지침

「세계유산협약 이행을 위한 운영지침(이하 운영지침)」에는 유산 보호에 대한 국가의 의무가 세계유산 체계 내에서 구체적으로 규정되어 있다. 특히 국가의 유산을 세계유산으로 등재할 시에 어떠한 보존관리 체계를 수립하고 방법을 취해야 하는지에 대한 내용이 담겨있다. 여기에는 또한 여러 개의 개별 유산으로 이루어진 연속유산의 속성과 특징에 대해서도 언급되어 있다. 특히 114항에는 연속유산인 경우 개별유산 간의 통합적인 관리체계 형성이 필수적임을 명확하게 적시하고 있다.

#### 세계유산협약 이행을 위한 운영지침

108. 각 신청유산은 유산의 탁월한 보편적 가치가 어떻게 보존되는지, 가급적이면 참여 도구를 통해, 상세히 설명할 수 있는 적절한 관리계획 혹은 기타 관리체계기록이 반드시 있어야 한다.
111. 위에서 언급한 다양성의 인지를 위해, 효율적인 관리 체계를 위한 공통의 요소들은 다음의 사항을 포함할 수 있다.  
(중략)...ㄴ) 계획,이행,모니터링,평가와 피드백의 주기...(중략)... ㄸ) 관리 체계의 기능 방식에 대한 책임 있는 투명한 설명
114. 연속유산일 경우 구성물의 관리를 위해 협업을 관장하는 관리 체계나 매커니즘이 필수적이며 이와 관련한 내용이 반드시 신청서에 기록되어야 한다(137-139항 참조).
117. 당사국은 세계유산에 부합하는 효율적인 관리 활동을 이행할 책임이 있다. 당사국은 유산 관리자, 관리 당국과 연계된 기관, 기타 파트너들과 이해당사자들과 협력하여 진행해야 한다.
137. 연속유산은 명확하게 정의된 연결고리를 갖는 둘 이상의 관련요소를 포함한다.  
c) 신청유산이 일관되고, 구성요소들이 과도하게 분화되는 것을 막기 위해 해당 구성요소의 선정 등 유산 신청과정에서 유산의 전반적인 관리 측면의 용이성과 일관성을 충분히 고려해야 한다.(114항 참조)

이처럼 운영지침에서는 개별적인 유산 이외에 연속유산에 대한 보호 및 관리를 위한 종합적 계획 수립 및 이행을 강조하고 있다. 즉 신청 유산이 연속유산이라면 유산 안에 속하는 모든 개별요소들이 하나의 유산처럼 유기적으로 보호될 수 있는 관리체계의 구축을 적극적으로 권장하고 있다고 할 수 있다. “한국의 서원”은 포함된 9개 서원 모두가 유기적으로 연계된 보호·관리를 위한 계획의 수립부터 이행까지 체계적으로 관리할 수 있는 관리체계의 구성이 필수적이다.

체계적인 관리체계의 구성은 통제가 가능한 재해나 과도한 개발계획에 따른 문화유산의 훼손을 방지하고, 지속가능한 문화유산의 활용을 위한 기본 조건으로 기능한다. 특히 관련 유산에 대한 종합적인 관리를 위한 정책의 수립 및 집행 기구의 설치에 해당 유산의 지속성과 활용성을 보다 증대시킬 수 있다는 점에서 보다 관심을 기울일 필요가 있다. 운영지침에서도 문화유산이 심각한 위협에 직면하는 경우 위협에 처한 세계유산목록에 등재할 수 있도록 하고 있는데, 그 기준 가운데 하나가 보존정책의 부족을 제시하고 있다<sup>1)</sup>.

## 2. 연속유산의 관리를 위한 국내 규범

### 1) 문화재보호법

국제적인 규범이 문화유산의 보호 및 보존을 위한 기본적인 방향과 원론을 제시하고 있다면, 우리나라에서 문화유산을 보호하고 보존하기 위한 기본적인 방향과 보다 구체적 방법 등을 명시하고 있는 것은 문화재보호법이다.

---

1) 「세계유산협약 이행을 위한 운영지침」 IV.B ‘위험에 처한 세계유산목록 규정’ 중 제178항에서는 일반적으로 ‘위험에 처한 세계유산목록 등재기준’을 제시하고 있으며, 제179항에서는 문화유산의 등재기준으로 확실한 위협으로 판단할 수 있는 6가지 경우와 잠재적 위협으로 판단할 수 있는 6가지 경우를 제시하고 있는데, 잠재적 위협 중 두 번째 경우에서 **보존 정책이 부족한** 경우를 위협에 직면한 세계유산목록에 등재할 수 있는 기준으로 제시하고 있다.

## 문화재보호법

제3조(문화재보호의 기본원칙) 문화재의 보존·관리 및 활용은 원형유지를 기본원칙으로 한다.

제4조(국가와 지방자치단체 등의 책무) ① 국가는 문화재의 보존·관리 및 활용을 위한 종합적인 시책을 수립·추진하여야 한다.

② 지방자치단체는 국가의 시책과 지역적 특색을 고려하여 문화재의 보존·관리 및 활용을 위한 시책을 수립·추진하여야 한다.

③ 국가와 지방자치단체는 각종 개발사업을 계획하고 시행하는 경우 문화재나 문화재의 보호물·보호구역 및 역사문화환경이 훼손되지 아니하도록 노력하여야 한다.

제6조(문화재기본계획의 수립) ① 문화재청장은 시·도지사와의 협의를 거쳐 문화재의 보존·관리 및 활용을 위하여 다음 각 호의 사항이 포함된 종합적인 기본계획(이하 "문화재기본계획"이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.

1. 문화재 보존에 관한 기본방향 및 목표

2. 이전의 문화재기본계획에 관한 분석 평가

3. 문화재 보수·정비 및 복원에 관한 사항

4. 문화재의 역사문화환경 보호에 관한 사항

5. 문화재 안전관리에 관한 사항

6. 문화재 기록정보화에 관한 사항

7. 문화재 보존에 사용되는 재원의 조달에 관한 사항

7의2. 국외소재문화재 환수 및 활용에 관한 사항

7의3. 남북한 간 문화재 교류 협력에 관한 사항

8. 문화재의 보존·관리 및 활용 등을 위한 연구개발에 관한 사항

9. 그 밖에 문화재의 보존·관리 및 활용에 필요한 사항

② 문화재청장은 문화재기본계획을 수립하는 경우 대통령령으로 정하는 소유자, 관리자 또는 관리단체 및 관련 전문가의 의견을 들어야 한다.

제7조(문화재 보존 시행계획 수립) ① 문화재청장 및 시·도지사는 문화재기본계획에 관한 연도별 시행계획을 수립·시행하여야 한다.

② 시·도지사는 제1항에 따라 연도별 시행계획을 수립하거나 시행을 완료한 때에는 그 결과를 문화재청장에게 제출하여야 한다.

③ 문화재청장 및 시·도지사는 연도별 시행계획을 수립한 때에는 이를 공표하여야 한다.

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)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 검토**하여야 한다. 이 경우 해당 행정기관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 관계 전문가의 의견을 들어야 한다.
- ③ 역사문화환경 보존지역의 범위는 해당 지정문화재의 역사적·예술적·학문적·경관적 가치와 그 주변 환경 및 그 밖에 문화재 보호에 필요한 사항 등을 고려하여 그 외곽 경계로부터 **500미터 안으로 한다.** 다만, 문화재의 특성 및 입지여건 등으로 인하여 지정문화재의 외곽 경계로부터 500미터 밖에서 건설공사를 하게 되는 경우에 해당 공사가 문화재에 영향을 미칠 것이 확실하다고 인정되면 500미터를 초과하여 범위를 정할 수 있다.
- ④ 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.
- ⑤ 제4항에 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.
- ⑥ 제4항에 따른 구체적인 행위기준이 고시된 지역에서 그 행위기준의 범위 안에서 행하여지는 건설공사에 관하여는 제2항에 따른 검토는 생략한다.
- ⑦ 제5항에 따른 자료 또는 의견 제출절차 등에 필요한 세부 사항은 문화체육관광부령으로 정한다.

제19조(세계유산등의 등재 및 보호) ① 문화재청장은 「세계문화유산 및 자연유산의 보호에 관한 협약」, 「무형문화유산의 보호를 위한 협약」 또는 유네스코의 프로그램에 따라 국내의 우수한 문화재를 유네스코에 세계유산, 인류무형문화유산 또는 세계기록유산으로 등재 신청할 수 있다. 이 경우 등재 신청 대상 선정절차 등에 관하여는 유네스코의 규정을 참작하여 문화재청장이 정한다.

- ② 문화재청장은 유네스코에 세계유산, 인류무형문화유산 또는 세계기록유산으로 등재된 문화재(이하 이 조에서 "세계유산등"이라 한다)를 비롯한 인류

문화재의 보존과 문화재의 국외 선양을 위하여 적극 노력하여야 한다.

- ③ 국가와 지방자치단체는 세계유산 등에 대하여는 등재된 날부터 국가지정문화재에 준하여 유지·관리 및 지원하여야 하며, 문화재청장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 세계유산과 그 역사문화환경에 영향을 미칠 우려가 있는 행위를 하는 자에 대하여 세계유산과 그 역사문화환경의 보호에 필요한 조치를 할 것을 명할 수 있다.

제27조(보호물 또는 보호구역의 지정) ① 문화재청장은 제23조·제25조 또는 제26조에 따른 지정을 할 때 문화재 보호를 위하여 특히 필요하면 이를 위한 **보호물 또는 보호구역을 지정**할 수 있다.

- ② 문화재청장은 인위적 또는 자연적 조건의 변화 등으로 인하여 조정이 필요하다고 인정하면 제1항에 따라 **지정된 보호물 또는 보호구역을 조정**할 수 있다.

제34조(관리단체에 의한 관리) ① 문화재청장은 국가지정문화재의 소유자가 분명하지 아니하거나 그 소유자 또는 관리자에 의한 관리가 곤란하거나 적당하지 아니하다고 인정하면 해당 국가지정문화재 관리를 위하여 **지방자치단체나 그 문화재를 관리하기에 적당한 법인 또는 단체를 관리단체로 지정**할 수 있다. 이 경우 국유에 속하는 국가지정문화재 중 국가가 직접 관리하지 아니하는 문화재의 관리단체는 관할 특별자치시, 특별자치도 또는 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)가 된다. 다만, 문화재가 2개 이상의 시·군·구에 걸쳐 있는 경우에는 관할 특별시·광역시·도(특별자치시와 특별자치도는 제외한다)가 관리단체가 된다.

- ② 관리단체로 지정된 지방자치단체는 문화재청장과 협의하여 그 문화재를 관리하기에 **적당한 법인 또는 단체에 해당 문화재의 관리 업무를 위탁**할 수 있다.

「문화재보호법」에는 국가지정문화재에 대해서 어떠한 보호조치를 취해야 하는지가 상세하게 적시되어 있다. 원칙적으로는 문화재의 보존·관리 및 활용 시 원형을 보존하도록 되어 있지만, 구체적 내용은 기술되어 있지 않은 상태이다.

동 법에서는 문화재를 보존·관리 및 활용하기 위한 국가 및 지방자치단체의 책무를 정하고 있으며, 국가 및 지방자치단체는 의무적으로 문화재를 보존·관리 및 활용하기 위해서 관련 시책을 수립·추진하도록 규정하고 있다.

「문화재보호법」에서는 국가지정문화재를 보호하기 위해서 5년마다 문화

재기본계획을 수립하도록 의무화하고 있다. 문화재기본계획에 의무적으로 반영될 내용으로는 문화재 보존에 관한 기본방향 및 목표, 문화재 보수·정비 및 복원, 안전관리, 기록정보화에 관한 사항, 역사문화환경 보호에 관한 사항, 문화재 보존에 사용되는 자원조달에 관한 사항, 문화재의 보존·관리 및 활용을 위한 연구개발에 관한 사항 등을 제시하고 있다. 이러한 큰 틀의 종합계획을 이행하기 위해서 연도별로 시행할 수 있는 세부 시행계획도 세워야 할 뿐 아니라, 이를 수행하여야 한다고 규정되어 있다. 이러한 보존관리계획의 수립과 이행에 관한 사항은 세계유산협약에서 요구하는 보존관리계획의 틀과 범위와 많은 부문에서 흡사하다.

동 법에서 규정하는 또 하나의 중요한 사항은 국가지정문화재 주변의 역사문화환경보존지역의 설정 및 보호 의무를 명시하고 있다는 것이다. 이는 문화유산의 보존 및 관리를 위한 국제적 규범에서 강조하는 것과 유사한 것으로 평가할 수 있다. 다만 「문화재보호법」에서는 500M라는 구체적인 물리적 거리를 기준으로 제시하고 있다는 점이 국제적 규범과 다른 점이라고 할 수 있다.

「문화재보호법」에서는 우리나라의 문화재를 세계유산으로 등재하는 절차 등을 관리하고, 세계유산의 보호를 위한 의무를 다할 것을 규정하고 있다. 또한 세계유산으로 등재된 문화재는 국가지정문화재에 준하는 지원을 받을 수 있도록 규정하고 있다.

「문화재보호법」에서는 또한 문화재의 관리를 위해서 우선 지방자치단체나 관련 법인 및 단체를 지정하여 관리업무를 위임할 수 있도록 하고 있으며, 해당 업무를 위임받은 지방자치단체는 적당한 법인이나 단체에 해당 업무를 위탁할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 문화재에 대한 관리의 의무와 책임을 해당 문화재가 위치한 지방자치단체에 명확하게 귀속시키는 조항이기도 하지만 지역사회 활동 속에서 해당 문화재가 관리되고 가꾸어져야 한다는 원론적인 원칙을 담은 조항이라고 볼 수도 있다. 이러한 점은 역시 세계유산협약에서 아주 중요하게 생각하는 점으로 결국 어떤 유산이 라 하더라도 소재한 지역사회 내에서의 보존관리가 가장 중요하다고 인식하고 있다는 것과 궤를 같이 한다.

## 2) 문화재보호법 시행령

「문화재보호법」의 내용을 보완하고, 구체화하여 문화재보호의 실효성을 제고하기 위한 국내규범이 「문화재보호법 시행령」이다.

### 문화재보호법 시행령

제3조(문화재기본계획 수립을 위한 의견 청취 대상자) 법 제6조제2항에서 "대통령령으로 정하는 소유자, 관리자 또는 관리단체 및 관련 전문가"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.

1. 지정문화재나 등재문화재의 소유자 또는 관리자
2. 지정문화재나 등재문화재의 관리단체
3. 법 제8조에 따른 문화재위원회(이하 "문화재위원회"라 한다)의 위원
4. 그 밖에 문화재와 관련된 전문적인 지식이나 경험을 가진 자로서 문화재청장이 정하여 고시하는 자

제4조(문화재 보존 시행계획의 수립절차 등) ① 법 제7조제1항에 따른 문화재기본계획에 관한 연도별 시행계획(이하 "시행계획"이라 한다)에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 해당 연도의 사업 추진방향
  2. 주요 사업별 추진방침
  3. 주요 사업별 세부계획
  4. 그 밖에 문화재의 보존·관리 및 활용을 위하여 필요한 사항
- ② 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)는 법 제7조제2항에 따라 해당 연도 시행계획과 전년도 시행계획의 시행 결과를 매년 1월 31일까지 문화재청장에게 제출하여야 한다.
- ③ 문화재청장 및 시·도지사는 법 제7조제3항에 따라 해당 연도의 시행계획을 매년 2월 말일까지 문화재청 및 해당 특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도의 게시판과 인터넷 홈페이지를 통하여 공고하여야 한다.

제10조(세계유산등의 보호) ① 문화재청장은 법 제19조제2항에 따른 세계유산등(이하 이 조에서 "세계유산등"이라 한다)을 유지·관리하고, 그 보호에 필요한 조치를 하기 위하여 세계유산등의 현황 및 보존상태에 대하여 정기적으로 조사·점검(「세계문화유산 및 자연유산의 보호에 관한 협약」에 따른 정기보고 의무 이행을 위한 정기적인 점검활동을 포함한다)할 수 있다.

- ② 문화재청장은 세계유산등의 소재지를 관할하는 지방자치단체의 장에게 제1

- 항에 따른 조사·점검에 필요한 관련 자료 및 의견 제출을 요청할 수 있다.
- ③ 제2항에 따라 관련 자료 및 의견 제출을 요청받은 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.
  - ④ 제1항에 따른 조사·점검의 방법, 절차 등에 관하여 필요한 사항은 문화재청장이 정한다.

- 제20조(문화재별 종합정비계획의 수립) ① 법 제34조에 따라 국가지정문화재를 관리하도록 지정된 관리단체는 해당 국가지정문화재의 효율적인 보존·관리 및 활용을 위하여 문화재청장과 협의하여 문화재별 종합정비계획(이하 이 조에서 "정비계획"이라 한다)을 수립할 수 있다.
- ② 제1항에 따라 수립하는 정비계획은 문화재의 원형을 보존하는 데 중점을 두어야 하며, 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.
    1. 정비계획의 목적과 범위에 관한 사항
    2. 문화재의 역사문화환경에 관한 사항
    3. 문화재에 관한 고증 및 학술조사에 관한 사항
    4. 문화재의 보수·복원 등 보존·관리 및 활용에 관한 사항
    5. 문화재의 관리·운영 인력 및 투자 자원(財源)의 확보에 관한 사항
    6. 그 밖에 문화재의 정비에 필요한 사항
  - ③ 문화재청장은 제1항에 따른 정비계획의 수립절차, 방법 및 내용과 그 시행 등에 관하여 문화재의 종류별 또는 유형별로 필요한 사항을 정할 수 있다.

「문화재보호법 시행령」에서는 문화재기본계획 수립 시 의무적으로 의견 청취를 해야만 하는 대상자를 적시함으로써 주요 이해관계자의 범위를 명확히 하고 있다. 또한 세계유산에 등재된 유산의 모니터링 및 관리의무를 준수하기 위한 세부적인 내용을 규정하고 있으며, 문화재의 효과적인 보존 및 관리를 위해서 관리단체에게 문화재별 종합정비계획의 수립 및 이행을 의무화하고 있다. 특히 「문화재보호법 시행령」 제20조 제2항의 1-6은 관리단체의 의무사항으로 '한국의 서원'에 대한 관리업무 설계 시 반드시 고려해야 할 사항이다.

### 3. 시사점

문화유산의 보존·관리 및 활용에 대한 국내외 규범에 따르면, 공통적으로 문화유산은 기본적으로 원형을 보존하는 것을 원칙으로 제시하고 있다. 원형의 보존은 단순히 건축물뿐만 아니라 해당 건축물의 역사적·사회적·환경적 의미를 충분히 이해할 수 있도록 주변 경관 등을 포함하여 보호·보존·관리할 것을 규정하고 있다.

국내의 「문화재보호법」 및 동 법의 시행령에서도 이러한 원칙을 제시하고 있다는 점에서 우리나라의 문화유산의 보존·관리는 국제적인 규범의 주요 내용을 준용하고 있다고 평가할 수 있다.

문화재의 보존 및 관리를 위한 국내의 규범이 세계적 규범과 유사한 수준인 것은 사실이지만, 연속유산에 대한 관리체계에 대한 부분은 상대적으로 부족한 것으로 평가된다. 세계유산협약 및 운영지침에서는 연속유산이 통합적으로 보존·관리되어야 한다는 대원칙만을 제시하고 구체적 방법 등에 대해선 명확하게 명시되지 않은 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 현재 국내에서는 연속유산의 관리를 위한 통합관리체계에 대한 포괄적인 규범조차 명확하게 제시되지 못하고 있는 실정이다. ‘한국의 서원’은 9개의 서원이 상호 연계된 연속유산으로 세계유산등재를 추진하고 있는 상황이다. ‘한국의 서원’이 세계유산목록에 등재될 경우 무엇보다도 개별 서원을 넘어 9개의 서원을 종합적이고 통합적으로 관리할 수 있는 체계를 조속히 구성이 필요한 부분이라고 할 수 있다. 이는 운영지침에서 제시한 위협에 직면한 세계유산의 기준으로 보존정책의 부족을 초래할 수 있다는 점에서 세계유산으로 등재되는 것을 넘어 세계유산으로서 ‘한국의 서원’이 위상을 유지하기 위해서도 조속히 개선되어야 할 사항이다.



## 제4장 ‘한국의 서원’ 세계유산 등재 추진 과정 및 주요 권고 사항

### 1. ‘한국의 서원’ 세계유산 등재 추진 과정

2011년부터 한국 정부는 국가브랜드위원회 주관으로 ‘한국의 서원’을 유네스코 세계유산에 등재하기 위한 노력을 기울여 왔다. 2014년 9월 ‘한국의 서원’ 세계유산 등재를 위한 신청서 초안을 제출하게 되었다. 그러나 2015년 세계유산협약 자문기구인 ICOMOS의 반려 권고에 따라 2016년 신청서를 철회하게 된다.

등재신청서 철회 이후 국내에서 관계기관들의 재추진 의결에 따라 2017년 ICOMOS 전문가 현지자문 등을 통해 신청서에 대한 자문을 받게 되고, 2018년 등재신청서를 제출하게 된다. 이후 ICOMOS 현지실사가 이루어졌으며, 2019년 ICOMOS 최종보고서를 통해 “등재권고”를 받았다.

〈표 1〉 ‘한국의 서원’ 세계유산 등재추진 과정 및 주요 현황

연도	주요 추진 내용	연도	주요 추진 내용
2011.12	잠정목록 등재	2016.11	ICOMOS 자문실시(초청)
2017.9	등재신청서 초안 제출	2016.12	등재신청후보신청(문화재청)
2015.1	등재신청서 정식 제출	2017.7	등재신청대산선(문화재청)
2015.9	ICOMOS 현지실사	2017.9	등재신청서 초안제출
2016.3	ICOMOS 반려 권고	2018.1	등재신청서 정식 제출
2016.4	신청서 철회	2018.9	ICOMOS 현지실사
2016.8	재추진 의결	2019.6	ICOMOS 등재권고

## 2. 1차 등재 추진과정(2015년)에서의 전문가 자문 및 ICOMOS 질의사항

### 1) 전문가 자문 내용

‘한국의 서원’을 세계유산으로 등재하기 위한 1차 추진과정에서 전문가 자문을 3회를 받았다. 관련 전문가에게 자문 받은 것은 세계유산 등재신청을 위해 작성한 신청서에 대한 검토, 실사를 대비한 사전 준비 등이었다. 과정에서 전문가들이 자문한 내용은 모두 통합적 보존관리를 위한 관리체계의 구성을 위한 내용이 대부분이다. 특히 2016년 6월에 실시한 전문가 예비실사에서는 9개 서원 통합관리기구의 역할 및 조직의 구체성이 떨어진다는 부분이 강조되었으며, 등재를 추진했던 서원관리단이 ‘한국의 서원’ 통합관리를 위한 의사결정과정에 어떤 역할을 보다 명확하게 제시할 필요가 있다는 지적이 있었다.

이전에 신청된 연속유산들에 대해서 반려판정을 받은 이유 중 70~80%가 연속유산에 대한 통합관리기구가 유명무실하거나 역할이 명확하지 않은 경우이기 때문에 전문가 자문에서 신청 유산에 대한 통합적 관리체계를 보다 명확하게 제시하고, 역할 및 기능을 보다 구체화할 필요가 있다는 자문이 대다수를 차지하게 된 것으로 보인다.

〈표 2〉 ICOMOS 심사 대비 전문가 자문결과

일자	과정	주요내용
2014.04	전문가 신청서 검토	• 통합적 보존관리에서 개별 기구 및 계획이 합치되는 기능이 중요
2015.04	전문가 예비실사	• 통합관리 규정, 수행기관 인력상황 및 예산 등 구체화
2015.06	전문가 예비실사	• 9개 서원 통합관리기구의 역할 및 조직에 대한 구체화

### 2) ICOMOS 질의사항

‘한국의 서원’의 세계유산 등재의 적절성에 대해서 세계유산협약의 자문기

구 실사 및 서류검토가 이루어졌으며, 현지 실사에서 현지조사 담당자의 주요 질의 내용은 서원관리단의 정관, 위원회 구성, 사무국 인력, 연간 예산 등 통합 관리기구에 대한 적절성 등에 대한 내용이 주를 이루었으며, 신청유산의 활용 방안에 대한 추가 질의도 이루어졌다.

이후 2015년 11월 이코모스 패널로 구성된 1차 서류분석 결과 추가 질의사항이 전달되었다. 주요 내용은 개별서원 및 9개 서원에 대한 방문객 관리 전략 등이었다. 2016년 2월 2차 서류분석에서 세계유산 등재 이후 유산의 진정성을 충족시키는 관광객 서비스 계획 등 등재 유산의 활용방안에 대한 추가 질의가 이루어졌다.

전문가 자문회의에서 받았던 내용과 유사하게 서원관리단의 역할 및 기능, 실효성에 대한 추가질의가 중심을 이루었다. 세계유산의 사회적 기여를 위한 효과적 활용방안에 대한 구체성에 대한 추가질의와 관광객 증가 시 신청유산의 보호방안에 대한 추가 질의가 이루어졌다. 결과적으로 통합관리체계의 미비 등을 이유로 신청서 철회를 권고 받은 후 이를 수용함으로써 1차 신청은 마감하게 된다.

〈표 3〉 ICOMOS의 질의사항(1차 등재추진)

일자	과정	주요내용
2015.09	현지실사	• 서원관리단의 정관, 위원회 구성, 사무국 인력, 연간 예산 및 신청 유산의 통합활용 방안
2015.11	서류분석 1차	• 9개 서원 혹은 개별 서원에서 방문객 관리 전략 등
2016.02	서류분석 2차	• 세계유산 등재 이후 유산의 진정성을 충족시키는 관광객 서비스 계획 등

### 3. 2차 등재 추진과정(2018년)에서의 전문가 자문 및 ICOMOS 질의사항

## 1) 전문가 자문 내용

‘한국의 서원’을 세계유산으로 등재하기 위한 2차 추진과정에서 전문가 자문을 2회 받았다. 전문가 자문결과 주요 지적사항은 1차 등재 추진과정 때와 유사한 통합관리 기구의 역할 및 기능 명확화, 연속유산에 대한 통합관리 방안 등이다.

1차 추진과정에서 미흡하다고 지적된 부분을 보완하기 위해 (재)한국의 서원 통합보존관리단을 설립하고, 중앙정부(문화재청), 지방자치단체, 각 서원의 조직별 역할과 기능분담 내역을 구체화 하였음에도 불구하고, 연속유산의 통합관리 주체인 (재)한국의 서원 통합보존관리단의 기능과 역할 명확화, 운영 실효성 확보를 위한 계획의 구체성 확보가 문제점으로 지적된 것이다.

〈표 4〉 ICOMOS 심사 대비 전문가 자문결과(2차 등재추진)

일자	과정	주요 내용
2016.11	전문가 자문미션	<ul style="list-style-type: none"> <li>연속유산에 대한 (현)서원관리단 역할 및 운영 구체화, 통합관리계획 수립 등</li> </ul>
2018.05	전문가 예비실사	<ul style="list-style-type: none"> <li>9개 서원에 대한 개별 및 통합 모니터링 시스템 관리와 개발 등</li> </ul>

## 2) ICOMOS 질의사항

2018년 9월부터 ‘한국의 서원’의 세계유산 등재의 적절성에 대해서 세계유산협약의 자문기구 실사 및 서류검토, 그리고 당사국 미팅도 진행되었다. 현지 실사(2018.09)에서 한국의 서원 통합관리계획, 서원관리단 조직(구성원) 및 정관, 지자체 및 서원과의 관계 등에 대한 추가질의가 이루어졌으며, 이코모스 패널이 실시한 1차 서류심사(2018.11)에서도 (현)서원관리단의 기능, 인원 확대 시기, 통합보존관리 문서와 체계, 통합해설 등 통합관리체계의 적절성, 실효성 확보 방안에 대한 추가질의가 주를 이루었다.

당사국 미팅(2018.11)에서도 (현)서원관리단의 구체적 역할 등에 대한 추가 질의가 이루어졌으며, 3차 서류심사(2018.12)에서는 한국의 서원 통합관리계

획 준비와 완료 시점, 통합해설 등에 대한 추가질의 및 신청유산 전체를 아우르는 서원 통합관리계획이 미비하며, 향후 통합관리계획을 달성할 수 있는 구체적인 로드맵을 제시할 것을 요청하였다.

ICOMOS 실사단 및 패널들의 추가질의에 대응하기 위해서 (재)한국의 서원 통합보존관리단은 14개 지방자치단체의 동의를 얻어 통합관리 이행계획 및 단계별 추진방안 등 로드맵을 제시하였다.

〈표 5〉 ICOMOS의 질의사항

일자	과정	주요내용
2018.09	현지실사	• 한국의 서원 통합관리계획, 서원관리단 조직(구성원) 및 정관, 지자체 및 서원과의 관계 등
2018.11	서류분석 1차	• (현)서원관리단의 기능, 인원 확대 시기, 통합보존관리 문서와 체계, 통합해설 등
2018.11	당사국 미팅	• (현)서원관리단의 통합보존관리에서의 구체적 역할 등
2018.12	서류분석 2차	• 한국의 서원 통합관리계획 준비와 완료 시점, 통합해설 등

#### 4. 시사점

‘한국의 서원’을 세계유산으로 등재하기 위한 과정에서 실시한 전문가 자문과 ICOMOS의 실사 및 서류심사 결과 지속적으로 지적되는 문제는 신청 유산의 통합관리를 위한 주체가 불분명하다는 점이다.

운영지침에서는 연속유산의 경우에는 신청 유산을 보존·관리 및 활용방안에 대한 계획을 수립하고, 이를 집행할 수 있는 전담기구를 1개 이상 설치할 것을 권고하고 있다. ‘한국의 서원’은 개별 서원이 아니라 9개의 서원을 연속유산으로 세계유산목록에 등재할 것을 신청했기 때문에 운영지침에서 권장하고 있는 9개 유산을 통합적으로 관리할 수 있는 기구 또는 조직을 설치하는 것이 세계유산협약의 가입 국으로서 의무를 충실히 수행하는 것으로 평가될

수 있다.

현재 상황에서 '한국의 서원'이 세계유산으로 등재될 경우에도 조건부 등재로 승인될 가능성이 높은 상황이며, 조건 없는 승인이 이루어지더라도 통합관리 기구가 부재한 상황에서는 향후 위험에 직면한 세계유산으로 지정될 가능성도 배제할 수 없는 것이 현실이다. 이런 우려가 현실이 될 경우 문화유산에 대한 보존·관리 및 활용 측면에서 한국의 국제적 위상을 저하시킬 수 있다. 자국의 문화재에 대한 보존 및 관리를 위한 적절한 조치가 이루어지지 않았다는 사실은 향후 한국의 문화재 보호정책에 대한 국제적 불신을 초래할 수 있으며, 해외에 존재하는 문화재 반환정책에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 점에서 문제를 보다 심각하게 인식할 필요가 있다.



## 제5장 국내·외 세계유산 관련 통합관리체계 사례

### 1. 국내 사례

#### 1) 조선왕릉의 통합관리체계

2009년에 유네스코 세계유산에 등재된 조선왕릉에 대한 보존 및 관리 업무를 2012년 조선왕릉관리소를 개소하여 운영하였으나, 연간 천만 명 이상이 찾는 조선 궁궐과 왕릉의 효율적인 보존 및 활용을 위하여 기존 궁·능의 수리·복원 업무와 활용 업무로 이원화해 운영하던 것을 통합한 기관이 궁능유적본부이다.

궁능유적본부의 주요 업무는 첫째, 경복궁(7궁을 포함한다), 창덕궁, 덕수궁(송례문을 포함한다), 창경궁, 종묘(사직단을 포함한다)의 문화재 및 시설물과 수목의 보존·관리 및 활용이며, 둘째, 능·원·묘와 그 부속 임야 및 토지의 보호·관리 및 활용이다.

궁능유적본부의 본부장은 고위공무원단 직무등급 나급에 해당하는 임기제 공무원을 보하도록 되어 있으며, 본부장을 제외한 일반직 공무원의 정원은 215명에 달한다. 궁능유적본부의 조직은 2과 9관리소로 구성되어 있다.



( 그림 1 ) 궁능유적본부 조직도

조선왕릉과 궁궐 등을 별도로 관리하면서 발생한 업무의 중복문제를 해결하고, 책임운영기관으로 설치하여 기관의 자율성을 확보한 부분이 특징이다. 특히 40여기에 달하는 조선시대 왕과 왕비의 능을 보존·관리하는 통합관리체계를 구축한 것으로 연속유산 관리에 관한 ICOMOS의 권고사항을 충족하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

## 2) 한국의 역사마을 : 하회와 안동

한국의 역사마을 하회와 양동은 경상북도 안동과 경주에 위치한 하회마을과 양동마을이 같이 등재된 문화유산이다. 두 개의 도시에 위치한 마을을 연속유산으로 세계유산에 등재를 추진하는 과정에서 내부적으로도 등재를 추진한 유산이 '마을'이라는 특성을 가지고 있기 때문에 보존 및 활용 과정에서 주민들의 의견을 반영할 수 있는 과정이 필요하다는 문제의식이 있었으며, 자문기구 평가결과에서도 통합관리체계의 필요성을 이유로 등재보류 권고를 받았다.

등재보류 판정 이후 안동시와 경주시는 조례를 통과시켜 주민과 전문가, 그리고 공공기관이 모두 참여하는 보존관리협의체를 발족시켰으며, 안동시와 경주시가 소재한 경상북도는 '경상북도 세계유산 보존관리 및 지원에 관한 조례'를 제정하여 두 마을의 보존관리협의체를 일원화하여 관리할 수 있는 제도적 기반을 마련하였다.

역사마을의 사례는 두 개의 기초자치단체에 분산된 유적을 광역자치단체(경상북도)를 중심으로 통합 관리한 사례이다. 이것이 가능했던 것은 신청 유산이 속한 두 개의 기초자치단체가 하나의 광역자치단체에 속했기 때문에 광역자치단체 중심의 통합관리체계 구축 대안 보다 쉽게 수용될 수 있었던 것으로 판단된다. 또한 주민과 전문가, 공공기관 등 다양한 이해관계자가 유산의 보존 및 관리에 참여할 수 있도록 마을이라는 유산의 특성을 반영한 제도적인 기반을 마련하였다는 점에서 통합관리체계의 연속성과 지속성을 확보한 사례로 평가할 수 있다.

### 3) 백제역사유적지구

백제역사유적지구는 충청남도과 전라북도 2개의 광역자치단체와 공주시, 익산시, 부여군 3개의 기초자치단체에 위치하여 있고 각각의 도시 안에서도 2~4군데 문화재가 포함되어 비교적 넓은 범위에 유산이 분포한다.

2011년에 대한민국 문화재청 문화재위원회에서 그동안 세계유산 잠정목록에 등재되어 있던 공주와 부여, 익산의 역사유적지구를 '백제역사유적지구'로 통합하여 우선 등재 추진대상으로 선정되었다. 이후 문화재청과 관련 광역자치단체인 충청남도과 전라북도, 기초자치단체인 공주시, 부여군, 익산시 간에 업무협약이 체결되고, 2012년 5월에 백제역사유적지구에 대한 자치단체의 통합·조정 업무를 추진하기 위한 백제역사유적지구 세계유산등재추진단이 출범하였다. 2012년 5월에 출범한 추진단은 2014년 9월 유산의 통합관리기구로서 백제역사유적지구 통합관리사업단으로 명칭 변경을 거쳐, 2016년 1월 백제세계유산센터로 변경되었다. 백제세계유산센터는 충청남도과 전라북도, 공주시, 부여군, 익산시가 공동 출자하여 설립한 독립법인 형식을 취하고 있다.

(재)백제세계유산센터의 2018년도 주요사업은 크게 유네스코의 권고사항 이행, 백제역사유적의 세계유산으로서의 가치를 지속할 수 있는 보존 및 관리체계 강화, 백제유적지구의 관광활성화를 위한 계획을 수립하고 집행하며, 백제역사유적에 대한 국내외 학술행사를 실시하여 대외적 홍보를 강화하는 것이다. 우선 유네스코 권고사항 이행 사업으로 능산리고분군(동하층)에 대한 상시 모니터링 시스템을 구축 운영하고 있다.

다음으로 백제역사유적의 세계유산으로서의 가치를 지속할 수 있도록 관리체계를 강화하기 위해서 백제역사유적지구에 대한 3차원 데이터를 구축·관리, 일제감점기 기록들 수집 및 기록모음집 발간, 자연재해 등 백제역사유적의 지속가능성을 저해할 수 있는 요인들에 대한 통합적인 모니터링 체계 구축 및 유적의 가치를 보존할 수 있도록 경미한 사항에 대한 신속한 조치를 취하고 있다. 그리고 백제역사유적의 체계적이고 통합적인 관리를 위한 중장기발전 계획을 수립하고 있다.

백제역사유적의 사회적 활용 가능성을 제고하기 위해서 가상현실 유적 파노라마를 제작하고 백제역사유적지구에 활용방안 공모전을 실시하였다. 이외에 내·외국인 방문객 유형, 관광패턴 및 소비패턴을 분석하여 백제역사유적지구 8개 유적과 3개 지역 간 연계프로그램 개발을 통해서 관광효과를 극대화하는 방안을 모색하고 있다.

마지막으로 백제역사유적지구에 대한 국내·외 홍보를 위해서 국제학술대회 및 국외 사진전을 개최하고 있으며, 해당 유적에 대한 안내지도 및 리플릿, 어린이 그림 책 발간 사업을 진행하고 있다.

(재)백제세계유산센터는 이사장, 이사회, 감사, 인사위원회와 자문위원회, 그리고 이사회 등에서 의결된 사항을 집행하는 센터로 구성된다.

이사회는 11명으로 구성되며, (재)백제세계유산센터의 주요사항에 대해 심의·의결을 하며, 감사는 법인의 운영과 업무에 대해서 감사를 실시하는 기능을 담당한다. 자문위원회는 3개의 분과(보존관리분과, 활용홍보분과, 주민참여분과)에 각 7명씩 21명으로 구성되며 유네스코 권고사항 이행 및 통합관리에 대한 자문을 실시한다. 인사위원회는 재단 직원의 인사관리에 관한 중요사항을 심의·의결한다. 집행조직인 센터는 2개의 팀(기획홍보팀, 유산관리팀)으로 구성되어 이사회 의결사항 등에 대한 집행 및 원활한 업무진행을 위한 지원업무를 담당하고 있다. 인력은 센터장 1명, 기획홍보팀 5명, 유산관리팀 4명이 근무하고 있다.



[그림 2] (재)백제세계유산센터 조직도

## 2. 국외 사례

### 1) 리버풀 해양무역도시

해양 무역 도시 리버풀의 역사적 중심지와 항만 구역 등 6개 지역은 18세기~19세기에 세계의 주요 무역 중심지로서 리버풀의 발전을 보여주는 유산이다. 한 도시 내의 연속유산으로서 2004년에 등재되어 2005년 세계유산협약 운영지침이 대대적으로 개정되기 이전이라 통합보존관리체계가 지금과 같이 요구되는 수준으로 갖추어지지 않았다. 리버풀 시는 별도로 관리되고 있는 6개의 유산지역을 통합적으로 관리하기 위해서 별도로 세계유산관리 담당관 1인을 채용하였고 인력에 대한 예산은 영국 문화재 담당 공공기관인 잉글리시헤리티지와 리버풀시가 반액씩 부담한다. 담당관은 리버풀 시 공무원으로 근무하면서 유산에 관련된 도시계획, 재개발, 보존, 활용 등의 제반사항에 모두 관여하며 세계유산 보존관리에 대한 의견을 개진하는 형태로 업무를 진행한다.

### 2) 오스트레일리아 교도소 유적

오스트레일리아 교도소 유적은 18, 19세기에 대영 제국이 오스트레일리아 영토에 건설한 수천 개의 교도소 가운데 11개 지역을 일컫는다. 이 유적은 오스트레일리아 전역에 퍼져 있으며 호주는 연방정부 체계를 갖고 있기 때문에 일원화된 보존관리 체계를 수립하는 것이 우선이었다. 이에 호주는 호주 교도소 유적 전략관리 체계를 수립하여 호주 연방정부, 뉴사우스웨일스, 타스마니아, 서호주, 노포크섬 주정부가 모두 승인하는 절차를 거쳐 매5년마다 보존관리계획을 작성하도록 주기를 설정하였다. 이렇게 수립된 계획은 한달 간 공시하여 주민 및 일반 대중의 확인절차 거치도록 하였고 유산의 보호, 보존, 활용에 대한 전략, 역사, 기술, 학술적인 연구자료, 공동의 해설자료, 재난대비 접근 등에 대한 사항은 각 11개 유적이 공유하는 구조로 설정하였다. 이러한 통합 체계는 관계된 모든 기관의 대표가 참여하는 호주 교도소 유적 운영위원회(Steering Committee)가 전체 체계의 이행을 책임지고 관리하는 방식으로 운영된다.

### 3. 시사점

세계유산 관리체계에 대한 국내·외 사례를 검토한 결과에서 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, ICOMOS 등이 권장하는 통합관리체계를 구축하기 위한 노력을 기울이고 있다는 점이다. 특히 국내사례에서 조선왕릉, 백제역사유적에 대한 관리체계는 연속유산에 포함된 문화유산을 개별적으로 관리하지 않고, 여러 유형의 전담조직을 설치하여 통합적으로 관리하고 있다.

둘째, 연속유산의 통합관리를 위한 조직이나 기구의 유형은 획일적인 것이 아니라 보존·관리되는 유산의 특성에 따라 다양한 형태를 가진다는 것이다. 조선왕릉은 전체 유산을 통합 관리하는 기구로 능궁유산본부를 문화재청의 소속기관(책임운영기관)으로 설치·운영하고 있다. 조선의 궁궐과 왕과 왕비의 능은 전국에 산재하고 있어 특정 지방자치단체에서 관리하기 어렵기 때문에 전체 유산을 통합관리하기 위해선 독립적인 기구의 설치가 필요했다. 또한 능궁유산본부를 책임운영기관으로 운영하는 것은 조선의 궁궐 및 왕릉에 대한 관람객이 일정한 수준을 유지하면서 자체수입으로도 조직을 독립적으로 운영할 수 있는 수준이라고 판단에 따른 것으로 보인다. 2013년-2018년 사이 조선왕릉 관람객 수는 최소 19백만명에서 최대 21백만명에 이르고 있어 관람객 수입이 상당한 수준으로 예상되고, 해당 장소를 영화나 드라마 촬영장으로 활용하면서 생기는 수입 등 기타 수입도 있어서 정부의 재정지원이 아닌 자체수입으로 운영할 수 있는 책임운영기관으로 설립한 것으로 판단된다.

〈표 6〉 조선왕릉 관람객 통계(단위 : 명)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
전체	1,987,225	2,131,600	2,124,913	2,015,053	2,089,203	1,906,270
외국인	41,689	20,085	13,889	10,234	11,420	21,203

※ 출처 : 조선왕릉(<http://royaltombs.cha.go.kr>)

다만 ‘한국의 서원’의 통합관리체계 구성 시 서원에 대한 관람수입을 통합관리조직의 수입으로 전환하기는 어려운 부분이 있다. ‘한국의 서원’의 관람객 수는 2014년에서 2016년까지 3년간 평균 96만 명이 넘고, ‘한국의 서원’이 세계유산으로 등재될 경우 144만 명까지 증가할 것으로 예상된다.

〈표 7〉 ‘한국의 서원’ 관람객 현황 및 추정인원(단위 : 명)

서원	2014년	2015년	2016년	3년간 연평균 방문객	등재 이후 추정인원
소수서원	264,040	249,279	255,944	256,421	384,632
남계서원	41,605	41,813	42,332	41,917	62,875
옥산서원	25,500	28,050	30,800	28,117	42,175
도산서원	251,743	220,908	275,271	249,307	373,961
필암서원	15,485	14,600	16,200	15,428	23,143
도동서원	19,767	26,937	24,713	23,806	35,709
병산서원	206,775	215,286	225,808	215,956	323,935
무성서원	45,000	43,000	45,000	44,333	66,500
돈암서원	85,000	85,312	86,450	85,587	128,381
계	954,915	925,185	1,002,518	960,872	1,441,311

※ 출처 : 내부자료

※ 등재 이후 관람객 추정인원은 하회마을 방문객이 세계유산 등재 이후 약 50% 상승한 것으로 기준으로 추정한 것임

관람객이 연평균 144만 명까지 증가하더라도 ‘한국의 서원’ 통합관리를 위한 전담조직을 책임운영기관으로 설치하는 것은 어려울 것으로 예상된다. 그 이유는 서원에 속하는 토지 등의 소유권 문제 때문이다.

〈표 8〉 ‘한국의 서원’ 소유권 현황

구분	국유지(국가)	공유지 (문중+유림)	사유지(개인)	합계
면적(ha)	42.81	57.65	2.03	102.49
비율(%)	41.8	56.2	2.0	100

※ 출처 : 내부자료

위의 표에서 나타나듯이 ‘한국의 서원’의 소유권은 국유지가 41.8%, 공유지가 56.2%, 개인 사유지가 2.0%에 이르기 때문에 관람객의 관람수익을 통합관리기구가 전액 수입으로 전환하기 어려운 구조이다.

‘한국의 역사마을: 하회와 안동’은 경상북도가 제정한 ‘경상북도 세계유산 보존관리 및 지원에 관한 조례’에서 ‘경상북도세계유산위원회’를 설치하고, 해당 위원회의 역사마을분과에서 ‘한국의 역사마을 : 하회와 안동’에 사항을 총괄하도록 하고 있다.

‘백제역사유적지구’은 관련 유적이 분포하는 지방자치단체들이 출자하여 설립한 독립법인인 (재)백제세계유산센터가 관련 유적을 통합관리하고 있다. (재)백제세계유산센터의 전신인 백제역사유적지구 통합관리사업단은 ‘백제역사유적지구’의 세계유산 등재까지만 한시적으로 운영할 예정이었으나, 등재를 추진하고 등재가 확정되면서 관련 지방자치단체가 출자하여 독립법인으로 변화한 사례이다. 세계유산에 대한 ICOMOS 등의 권고사항을 고려하여 여러 자치단체에 산재한 ‘백제역사유적지구’를 통합관리하기 위한 전담기구를 설치하는 방향으로 해당 유적의 관리방안이 변경된 것으로 예상된다. 그 이유는 ‘백제역사유적지구’에 포함된 문화유산이 2개의 광역자치단체와 3개의 기초자치단체에 산재되어 있어 1개 광역자치단체가 통합관리하기 어려운 특성을 가지고 있기 때문에 ‘한국의 역사마을: 하회와 안동’과 다른 통합관리체계를 구성했다.



## 제6장 ‘한국의 서원’ 현행 관리체계 진단

### 1. 신청유산의 현행 관리체계

현재 신청유산의 관리체계는 크게 (재)한국의 서원 통합보존관리단, 각 서원 조직, 국가 및 지방자치단체로 구성되어 있다. 신청 유산의 보존 및 관리를 위한 각 주체별 역할을 살펴보면 다음과 같다.

#### 1) (재)한국의 서원 통합보존관리단

(재)한국의 서원 통합보존관리단은 중앙정부와 지방자치단체, 학계 전문가와 9개 서원 운영위원회가 함께 참여하여 의사를 결정하고 있다. 또한 이를 지원하기 위한 사무국이 구성 되어있다. 필요한 재정은 중앙 및 지방자치단체로부터 지원을 받는다. 이러한 지원을 통해 서원 운영주체와 (재)한국의 서원 통합보존관리단, 전문가, 지역 주민들과 함께 공동으로 서원의 보호·관리를 위해 노력하고 있다.

#### 2) 각 서원의 조직

신청유산은 각 서원을 중심으로 한 유림들로 조직된 단체이다. 각 서원의 운영위원회는 주로 전반적인 서원의 운영과 일상관리를 하고 있다. 그러나 서원에 상주하지는 않고 필요시 서원을 오가며 서원을 관리하고 있다. 각 서원의 운영위원회는 주로 봄·가을 지내는 제향, 예·결산, 임원선임, 재산관리 등의 업무를 가지고 있다.

신청유산의 일상 관리는 크게 정부에 의한 관리와 민간에 의한 관리로 나눌 수 있다. 서원의 관리는 일과시간과 상주 및 상시로 구분하여 관리되어 진다. 일과시간에 관리하는 사람들은 주로 서원이 속한 기초지방자치단체 소속의 공무원 이거나 일부 고용된 사람들로 출·퇴근을 한다. 그리고 서원 고직사에

상주하는 사람은 일상생활과 서원관리를 함께 하는 사람으로 주로 서원에서 고용된 사람들이다. 또한 각 서원의 운영위원회는 서원을 상시로 오가며 서원을 관리하고 있다.

### 3) 정부기관

신청유산은 현재 6개 광역자치단체와 8개 기초자치단체에 분산되어 있다. 이에 따라 신청유산의 보존·관리는 중앙정부(문화재청)와 지방자치단체(광역자치단체, 기초자치단체)가 행정 관리주체가 된다.

문화재청은 국가차원의 관리주체로서 신청유산을 구성하는 문화재의 보호·관리에 관한 계획을 수립하고 조정하는 역할을 지닌다. 또한, 국가차원의 문화재 정책 및 관리의 주체로 문화재의 보존·관리에 필요한 법률을 제정하고 정책을 시행하며, 예산을 지원한다. 또한 보존·관리 기구를 감독하는 등의 지원 및 감독의 관계를 가진다.

지방자치단체 중 광역지방자치단체는 6개(대구광역시, 충청남도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도)가 있다. 광역지방자치단체에서는 문화예술 진흥과 문화재 관리, 지역개발 및 도시계획, 그리고 지역안전 및 소방 등의 업무를 총괄하는 기관이다. 광역자치단체는 광역단위의 세계유산의 보존·관리의 주체로서, 보조금의 지원주체이며 통합기구의 운영 예산을 지원하고 감사하는 등의 지원 및 감독의 관계를 가진다. 지방자치단체 중 기초지방자치단체는 8개(논산시, 정읍시, 경주시, 안동시, 영주시, 달성군, 장성군, 함양군)가 있다. 기초지방자치단체는 해당서원을 구성하는 개별서원의 보존·관리와 관련된 실무를 담당하는 직접적인 주체라 할 수 있다. 또한 기초지방자치단체는 신청유산의 통합기구인 (재)한국의 서원 통합보존관리단과 직·간접적인 지원(예산 등) 및 감독기관으로서의 관계를 가진다.

## 2. 현행 관리체계의 문제점 진단

## 1) 통합관리주체의 불명확성

신청 유산은 (재)한국의 서원 통합보존관리단, 각 서원의 조직, 중앙정부 및 지방자치단체가 분산관리하고 있다. '한국의 서원'은 6개 광역자치단체, 8개 기초자치단체에 분산되어 있으면서, 연속유산이라는 특성을 가지고 있기 때문에 신청유산의 효과적인 보존·관리 및 활용을 위해선 통합관리주체가 분명해야 한다. 그러나 현재의 역할분담 체계에 따르면 중앙정부인 문화재청은 세계유산 및 문화재의 보존·관리 및 활용을 위한 일반적 규범을 제정하거나 기존 규범을 정비하며, 개별 문화재의 보호를 위한 재정적인 지원을 담당하고 있으며, 국가 전체 차원에서 문화재의 보존·관리 및 활용을 위한 종합적인 기본계획을 수립할 뿐 신청유산을 전담하는 통합관리주체로서의 역할은 불명확하다.

지방자치단체 역시 각 지방자치단체에 속한 서원에 대한 보존·관리 및 활용을 포함한 기본계획을 수립할 뿐 행정구역을 벗어난 서원에 대한 보존 및 활용을 위한 기본계획 수립 및 이행의 의무 및 권한이 없어 통합관리에 한계가 존재한다.

각 서원의 조직은 서원의 시설물 관리 및 무형문화재로서의 제향 등을 관리할 뿐, 신청 유산을 아우를 수 있는 통합 프로그램의 개발 및 운영은 불가능하다.

(재)한국의 서원 통합보존관리단은 실질적으로 신청유산의 통합관리 및 보존을 위한 역할을 수행하기 위해서 설립되었으나, 운영지침에서 지정한 연속유산의 안정적이며 지속적인 보존 및 관리를 위한 운영계획의 마련 등의 기능은 제대로 수행하고 있지 못한 상황이다. (재)한국의 서원 통합관리단의 역할 및 기능에 대해 기술한 여러 문헌 중에서 신청 유산의 통합관리를 위한 계획의 수립 및 집행기능을 명시한 것이 거의 없는 상황이다.

이런 한계 때문에 1·2차 세계유산 추진과정에서 반복적으로 (재)한국의 서원 통합보존관리단의 역할 및 기능을 보다 구체화할 것을 전문가 및 ICOMOS에서 반복적으로 요구한 것으로 진단된다.

## 2) (재)한국의 서원 통합보존관리단의 재정적 취약성

현행 관리체계 내에서 '한국의 서원'에 대한 통합적인 관리는 제한적인 수준이지만 (재)한국의 서원 통합보존관리단이 기능을 수행할 수 있을 것으로 보인다. 그러나 (재)한국의 서원 통합보존관리단의 예산내역을 보면, 신청 유산의 통합관리 기능을 안정적으로 수행하기 어려운 수준으로 평가된다.

(재)한국의 서원 통합보존관리단의 예산은 2012년 약 1,288백만원이었으나, 최근에는 국비와 지방비를 모두 합쳐서 484백만원 수준으로 하락하였다. 예산이 삭감된 것도 문제이지만, 전반적으로 예산확보의 등락이 급격하여 조직의 안정적인 운영이 어려운 상황으로 판단된다.

〈표 9〉 (재)한국의 서원 통합보존관리단 예산 내역

(단위 : 천원)

구분	합계	2012	2013	2014	2015	2016	2017
국비	234,000			54,000	108,000		72,000
지방비	2,970,000	1,288,000	338,000	124,000	569,112	208,888	412,000
계	3,204,000	1,288,000	368,000	178,000	677,112	208,888	484,000

※ 출처 : 세계유산 등재신청서

(재)한국의 서원 통합보존관리단의 운영을 위한 예산은 문화재청과 신청유산이 속한 지방자치단체가 분담하여 충당하고 있지만, 분담액이 안정적이지 않아 신청 유산의 통합관리 및 홍보 업무 등을 안정적으로 수행할 수 있는 계획을 수립하기 어려운 것이 현실이다. 특히 2018년 감사원 및 국민권익위원회에서 지방자치단체가 (재)한국의 서원 통합보존관리단에 지원하는 예산이 법령에 근거가 없고 지적하여 향후 분담금의 지원이 어려워질 수 있는 상황이다.

## 3) (재)한국의 서원 통합보존관리단의 전문인력 부족

(재)한국의 서원 통합보존관리단의 이사회 등에서 결정된 사항을 집행하고, 신청유산의 통합적 관리를 위해선 해당 업무를 수행할 수 있는 사무국 인력의 확보가 필요하다.

현재 (재)한국의 서원 통합보존관리단의 사무국은 비상근직 1명, 상근직 4명, 그리고 단기계약직 1명으로 운영되고 있다. 사무국의 업무별 인력현황은 행정위원회 총괄, 사무국 업무 전반을 관리하는 사무국장 1명, 통합관리위원회 관리, 재단 관련 행정 및 재정업무 2명, 각 서원별 통합조정관리, 통합모니터링 등 보존관리 업무 1명, 홈페이지, 언론 및 홍보 업무 등을 수행하는 홍보문화는 1명이 담당하고 있으며, 단기계약직은 실사업무를 보조하고 있다.

신청 유산의 통합적이고 체계적인 관리를 위해선 (재)한국의 서원 통합보존관리단의 기능 확대 및 전문 인력의 확보가 우선적으로 추진될 필요가 있을 것으로 보인다.

### 3. 통합관리체계의 필요성

세계사적으로 성리학을 중심으로 한 유교는 아시아의 여러 국가에 많은 영향을 미친 것이 사실이다. 그래서 성리학을 교육하기 위한 교육기관도 아시아의 국가마다 다양성을 가지고 있다. ‘한국의 서원’은 다른 아시아 국가와 다르게 민간에서 설립한 성리학 교육기관이라는 특성을 가지고 있으며, 서원의 기능적인 측면에서 중국이나 일본과는 다른 다양한 특성을 가지고 있다. 또한 건축학적 측면에서도 주변 경관과의 조화를 강조하는 등 다른 나라의 성리학 교육기관과 여러 차이점을 가지고 있다. 이러한 ‘한국의 서원’이 가지는 특성을 종합적으로 이해하기 위해선 연속유산으로 등재 신청한 9개의 서원이 상호 연계된 프로그램의 개발 및 홍보, 그리고 연속유산에 대한 지속적인 조사·연구 활동이 필요하다. 즉, 상호 연계된 문화자원으로서 ‘한국의 서원’을 효과적으로 관리하기 위해선 통합적인 관리체계를 구축해야만 한다.

‘한국의 서원’은 9개의 서원으로 구성된 연속유산이다. 「세계유산협약 이행을 위한 운영지침」에서는 연속유산에 포함된 모든 문화유산을 통합적으로 관리할 수 있는 전담기구를 1개 이상 설치할 것을 적극적으로 권장하고 있다. 연속유산은 단순히 개별적인 유산들의 합 이상의 가치를 지니는 것이다. 「세계유산협약 이행을 위한 운영지침」에서는 연속 유산을 명확하게 정의된 연결고리를 갖는 둘 이상의 구성요소를 포함하는 유산으로 정의하고 있다. 그래서 연속유산은 개별 요소가 아닌 전체적으로 탁월한 보편적 가치를 기준으로 세계유산목록 등재의 타당성 등을 평가받게 된다. 세계유산으로 ‘한국의 서원’이 등재될 경우 세계유산협약 및 운영지침에서 권장하는 통합관리를 위한 전담기구 설치가 필요할 것으로 보인다.

세계유산으로 등재될 경우 6년마다 정기적으로 연속유산의 보존·관리계획을 수립해서 ICOMOS에 보고해야만 한다. 하지만 현재 9개의 서원은 모두 개별적으로 종합정비계획을 수립하여 정비공사 등을 시행하고 있으며, 종합정비계획의 내용도 대부분 건축물의 유형요소에 대한 관리를 중심으로 수립되기 때문에 연속 유산으로서의 가치를 극대화할 수 있는 종합적이고 통합적인 관리체계는 부족한 것이 현실이다.

마지막으로 국제사회와의 약속을 이행하기 위해서도 통합관리체계의 구성이 필요하다. 5월 14일 이코모스는 ‘한국의 서원’에 대해 연속유산으로 등재신청한 9개 서원 모두 세계유산으로 등재할 것을 권하면서 추가적 이행과제로 등재 이후 9개 서원에 대한 통합보존 관리방안을 마련할 것을 권하였다. 이코모스의 권고에 대해서 문화재청은 추가적 과제 이행을 위해서 지방자치단체 등과 지속적으로 협의할 예정이라고 발표하였다. 이것은 국제사회의 권고사항을 이행할 것을 약속한 것으로 볼 수 있다.

‘한국의 서원’이 세계유산으로 등재되고, 향후 세계유산협약에서 부여한 의무를 충실히 수행하기 위해선 신청 유산에 대한 체계적인 관리시스템을 구축할 필요가 있다. ‘한국의 서원’은 유교문화권에 속하는 다른 나라와 비교될 수 있는 여러 특징을 가지고 있으며, 연속유산이라는 특성을 가지고 있다. 이런 특성을 고려한 합리적이고 효과적인 관리시스템을 구축하기 위해선 통합적인 관리체계의 구성이 필요하다.



## 제7장 연속유산의 효과적 관리를 위한 정책 방향

### 1. 연속유산의 효과적인 통합관리를 위한 방안 검토

신청유산의 통합적인 관리체계를 구성하기 위해선 우선 어떤 형태의 조직을 설치할 수 있는지 검토가 필요하다. 현재 문화재청, 지방자치단체, 각 서원의 조직, 그리고 (재)한국의 서원 통합보존관리단이 신청유산의 보존·관리 및 활용에 관여하고 있다. 네 개의 조직 가운데 각 서원의 조직은 지역별 거점을 기반으로 해당 지역에 속한 서원을 일상적으로 관리하는 주체이기 때문에 연속유산으로서 '한국의 서원'을 통합적으로 관리할 수 있는 전담기관으로 검토되기에는 부족하다. 또한 현재 민간법인인 (재)한국의 서원 통합보존관리단은 현재의 유형으로는 운영예산의 확보 등에서 근본적인 한계가 있다. 이런 점을 고려하여 각 서원의 조직은 신청 유산의 통합관리를 위한 주도적 기관유형의 비교에서는 제외하며, 현재의 (재)한국의 서원 통합보존관리단은 민간법인이 아닌 지방자치단체의 출자를 받는 출자법인으로 전환된다는 전제 하에 통합관리를 위한 전담기구로서의 적합성을 검토할 것이다.

본 연구에서는 '한국의 서원'을 보존·관리하는 전담기관으로 문화재청에 전담조직을 신설하는 방안, 지방자치단체의 해당부서에서 관리하는 방안, 출자법인으로 전환한 한국의 서원 통합보존관리단을 지정하는 방안을 ① 연속유산 관리의 전문성, ② 연속유산의 통합관리 효율성, ③ 연속유산 관리를 위한 재정적 안정성을 기준으로 검토하여 적합한 전담기구 구성방안을 제시하고자 한다.

#### 1) 문화재청에 전담기구 설치 방안

현재 문화재청은 국가지정문화재에 대한 종합적인 관리책임이 있는 정부부처로 문화유산 관리업무의 전문성을 갖추고 있다. 국가지정문화재에 대한 기본계획의 수립 등 문화유산에 대한 관리업무가 기관의 주요업무이기 때문에

연속 유산에 대한 관리의 전문성 확보가 용이하다. 연속유산인 ‘한국의 서원’의 통합적 관리를 정부기구에서 전담하는 것은 해당 유산의 보존 및 관리의 공정성, 전문성 확보에 유리하다. 또한 신청 유산의 유지·보수 및 통합적 관리에 소요되는 예산을 정부예산으로 확보할 수 있기 때문에 연속 유산 관리를 위한 재정적 안정성을 확보하기 용이하다.

다만 문화재청에 ‘한국의 서원’을 통합적으로 관리하기 위한 전담조직을 신설하기 위해선 우선 필요한 정원을 확보해야 한다. 그러나 공무원의 정원 확대에 대해선 사회적인 거부감 등으로 인해서 정원을 확보하는 것이 쉽지 않을 것으로 예상된다.

문화재청에 ‘한국의 서원’을 통합적으로 관리하기 전담조직을 신설할 때 적정한 인력규모는 2개의 팀 수준이 될 것으로 예상된다. 그러나 ‘한국의 서원’을 시작으로 문화재청에 연속유산별 전담기구를 신설할 경우 향후 연속유산의 세계유산 등재가 확대되면 해당 유산을 통합관리하기 위한 전담팀을 계속 확대해야 되기 때문에 관리의 비효율을 초래할 수 있다. 동일한 이유로 문화재청 산하에 연속 유산의 종류별로 통합관리를 위한 전담조직을 산하기구 형태로 설치하는 것도 관리의 비효율을 초래하게 된다.

## 2) 지방자치단체별 전담기구 설치 방안

현재 신청유산은 6개의 광역자치단체와 8개의 지방자치단체에 산재한 연속유산으로 총 14개의 지방자치단체가 포함되어 있다. 각 지방자치단체는 자신의 행정권이 미치는 범위에 존재하는 개별 서원의 보존 및 관리 방안을 마련하여 이를 시행하고 있다.

지방자치단체별로 ‘한국의 서원’을 통합관리하기 위한 전담기구를 설치할 경우, 우선 해당 유산의 보존 및 관리의 전문성을 확보하기 어렵다. 지방자치단체의 공무원은 최소 1년 6개월의 최소근무기간을 준수할 경우 순환보직을 통해서 다른 보직으로 인사이동이 이루어지는 경우가 많아 특정분야에 대한 전문성을 확보하기 어려운 한계가 존재한다. 물론 해당 업무를 전문직위로 지정하면 해당 업무를 3년 이상 수행할 수 있지만, 근본적으로 순환보직을 제한

할 수 없다는 점에서 통합관리의 전문성을 확보하기 어려운 것이 현실이다. 또한 지방자치단체별로 1-2개의 서원이 분포하는 상황에서 팀 규모로 전담기구를 운영하는 것은 관리의 효율성을 저해할 수 있다.

지방자치단체별로 전담조직을 설치하여 9개의 서원을 통합관리하기 위해선 해당 지방자치단체의 전담조직(또는 담당자)이 자신의 행정권이 미칠 수 없는 범위에 존재하는 서원의 보존·관리 및 활용계획을 수립하고 집행하는 과정에 관여하면서 자치권 침해로 인한 갈등이 발생할 수 있다.

개별 유산의 보존·관리 및 활용을 위한 예산의 확보 측면에서는 지방자치단체의 예산에서 일정 비율을 안정적으로 확보할 수 있지만, 연속유산의 통합적 관리를 위한 비용의 분담과정에서는 의견충돌이 발생할 가능성이 높아 의견의 조정 및 통합관리를 위한 예산확보가 예상보다 쉽지 않을 수 있다.

### 3) (재)한국의 서원 통합보존관리단의 출자법인 전환 방안

(재)한국의 서원 통합관리단은 ‘한국의 서원’을 세계유산에 등재하기 위한 업무를 주관하였으며, 재단의 설립부터 제한적인 범위지만 모니터링 업무 등 보존 및 관리를 위한 업무를 수행한 경험과 노하우를 축적하고 있다.

세계유산 등재를 추진하면서 신청 유산의 개별적 특성과 상호 연계된 연속유산으로서의 특성에 대한 이해도가 높으며, 해당 유산들의 홍보 및 활용전략을 마련한 경험을 축적하고 있어 업무의 연속성 및 전문성을 확보하고 있다. 또한 신청 유산의 세계유산 등재를 추진하는 과정에서 세계유산협약의 주요 내용과 대응방안 등 향후 연속유산의 관리체계 보고를 위한 업무노하우도 축적하고 있다.

현재 (재)한국의 서원 통합보존관리단은 ‘한국의 서원’을 세계유산으로 등재하기 위한 업무에 집중하고 있으나, 세계유산으로 등재된 이후에는 해당 유산의 보존·관리 및 활용 업무에 집중할 수 있기 때문에 통합관리의 효율성을 확보가 용이한 장점이 있다.

(재)한국의 서원 통합관리단이 출자법인으로 전환할 경우 현재의 민간법인

체계와는 다르게 연속 유산이 존재하는 지방자치단체가 출자금 및 운영자금을 안정적으로 지원할 수 있기 때문에 통합관리를 위한 재정을 안정적으로 확보할 수 있게 된다.

이상의 논의를 통해서 신청유산의 통합관리를 위한 전담기구 설치 방안을 세 가지 기준으로 평가한 결과는 아래의 표와 같다.

우선 문화재청 소속으로 신청 유산을 전담 관리하는 조직을 신설하는 통합관리체계 구성 방안은 연속유산의 관리 전문성 및 재정적 안정성 측면에서는 우수하지만, 연속유산의 통합관리 효율성 측면은 상대적으로 낮은 것으로 평가되었다.

지방자치단체별 전담기구를 설치하는 통합관리체계 구성 방안은 통합관리의 전문성, 통합관리의 효율성, 재정적 안정성 모든 측면에서 보통 수준으로 평가되었다.

반면 현재의 (재)한국의 서원 통합보존관리단을 출자법인으로 전환하여 신청 유산의 보존·관리 및 활용방안을 체계적으로 수립하는 통합관리체계 구성 방안은 통합관리의 전문성, 통합관리의 효율성, 재정적 안정성 모든 측면에서 우수한 것으로 평가되었다.

이상의 평가결과를 기준으로 연속유산인 '한국의 서원'이 세계유산으로 등재된 이후 가장 효과적인 통합관리체계 구성 방안은 (재)한국의 서원 통합보존관리단을 출자법인으로 전환하는 것으로 평가된다.

〈표 10〉 ‘한국의 서원’ 통합관리 전담기구의 적합성 평가 결과

구분	연속유산 관리의 전문성	연속유산 통합관리 효율성	연속유산 재정 안정성
문화재청 소속 전담기구 설치방안	◎	△	◎
지방자치단체별 전담기구 설치 방안	△	△	△
현 (재)한국의 서원 통합보존관리단의 출자법인 전환 방안	◎	◎	◎

우수 : ◎, 보통 : △, 미흡 : ×

## 2. 효과적 통합관리체계 구성을 위한 권고사항

‘한국의 서원’을 체계적이고 효과적으로 관리하기 위해선 통합관리체계를 구성하는 것이 필요하며, 신청 유산의 통합관리체계 구성 방안 중 가장 적합한 것으로 평가된 안은 현재의 (재)한국의 서원 통합보존관리단을 출자법인으로 전환하는 방안으로 평가되었다. 그러나 현재의 (재)한국의 서원 통합보존관리단이 출자법인으로 전환되기 위해선 신청 유산인 9개의 서원이 존재하는 지방자치단체의 동의와 제도적 정비가 필수적으로 필요하고, 통합관리체계의 효과적 운영을 위해선 해당 조직의 기능 확대와 예산마련 방안이 마련될 필요가 있다.

### 1) 통합관리체계 추진계획의 수립 및 이행

효과적인 통합관리체계 구성 및 운영을 위한 추진전략을 마련하기 위해서 크게 3단계로 구성된 추진전략에 따라 세부업무를 추진할 것을 제안한다. 1단계는 통합관리 기능 확대를 위한 사전 준비 단계이다. 이 단계에서는 통합관리 지원을 위한 지방자치단체 등 관계기관과 업무를 조율하는 단계이다. 출자법인으로 전환하기 위한 예산을 안정적으로 확보하기 위해선 2019년 상반기 내에 관련 업무를 마무리하는 것이 적합하다.

2단계는 우선 출자법인으로 안정적으로 전환하기 위한 예산을 확보하고 제도적 기반을 마련하는 단계이다. '한국의 서원'이 세계유산으로 등재될 경우 통합관리체계로 전환이 필요하며, 이를 위해선 현재의 (재)한국의 서원 통합보존관리단이 출자법인으로 전환이 필요하다. 따라서 예산안이 확정되기 전에 출자법인으로 전환하기 위한 출자금 및 운영예산을 예산안에 반영시키기 위해선 관련 예산을 추계하여 산출할 필요성이 있다. 출자법인으로 전환한 이후에도 재정적인 안정성을 확보하기 위해선 운영예산에 대한 지원을 의무화하는 '세계유산 보호를 위한 표준 조례'와 같은 제도적 기반을 마련할 필요가 있다. 2019년 5월 현재까지 신청유산이 관할 범위 내에 존재하는 6개의 광역자치단체 중 5개는 유사한 조례를 이미 제정한 상태이나, 8개 기초자치단체는 모두 세계유산의 보호를 위한 출자법인을 지원할 수 있는 조례가 미제정 상태이다. 그리고 2020년 하반기부터 본격적인 통합관리체계를 운영하기 위해선 연속유산의 보존·관리 및 활용을 위한 중·장기 기본계획을 수립하여 이해관계자의 합의를 도출하는 업무가 진행되어야 한다.

마지막 3단계는 통합관리체계 운영 단계이다. 제도적인 기반을 중심으로 출자법인이 신청 유산의 통합관리체계를 전담기관으로 다양한 이해관계자와 의견을 조율하고, 서원의 통합적·종합적 관리를 시행하는 단계이다.

〈표 11〉 통합관리체계 단계별 추진방안

구분	단계 및 기간	주요 내용
등재 이전	1단계 2019년 6월 이전	통합관리 기능 확대를 위한 사전 준비 <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 통합관리 지원에 관한 행정적, 재정적 관계기관 업무조율</li> <li>▪ 지방자치단체 세계유산 보호를 위한 표준 조례(안) 준비</li> </ul>
	2단계 2019년 7월 ~ 2020년 6월	제도 및 예산 수립 <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 통합관리를 위한 지방자치단체 조례 제정 : “한국의 서원 세계유산 보존·관리에 관한 조례”</li> <li>▪ 통합관리를 위한 정부 예산 확보 : 중앙정부 및 지방자치단체</li> </ul>
통합관리 계획 마련 <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 9개 서원 통합관리 기본계획 수립 : ‘한국의 서원 세계유산 통합 보호관리 계획’ : 원활한 관리운영을 위한 서원관리단 조직 개편</li> </ul>		
등재 이후	3단계 2020년 7월 이후	통합관리 시행 <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 서원 관계자 협업을 통한 한국의 서원 통합관리 계획 시행 : 개별 서원 현장관리 및 통합관리 시스템 이행</li> </ul>

## 2) 통합관리기구의 기능 개편 방안 마련

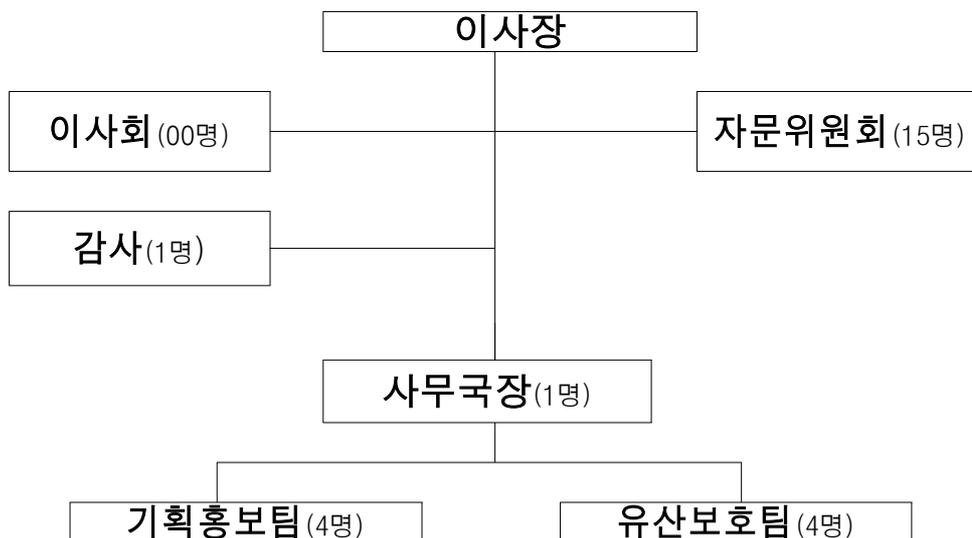
신청유산의 보존 및 관리, 그리고 사회적 활용가능성 확대를 위해선 통합관리기구의 기능강화가 필요하다.

‘한국의 서원’을 통합 관리하는 기구의 주요 기능은 크게 세 가지 분야로 구분하여 필요한 업무내역을 제시하고자 한다. 우선 관리 분야이다. ‘한국의 서원’ 통합관리기구의 기본 기능으로 ‘한국의 서원’에 포함된 9개의 서원과 유기적으로 연계된 보존·관리 및 활용을 위한 기본계획을 수립하고, 신청유산의 물리적·환경적 위험에 대한 지속적이고 통합적인 모니터링 및 대응체계의 구

축, 주요 이해관계자와의 의사소통 강화 방안을 마련하는 업무이다. 다음으로 연구 분야이다. 연구 분야는 연속유산의 사회적 가치를 제고함으로써 문화유산에 대한 시민들의 이해수준을 향상시키고, 해당 유산의 세계적 평가를 제고시킬 수 있는 기초 작업을 수행하고, 세계유산 보존 및 관리 실태에 대한 정기보고 등 세계유산위원회와 관련 업무를 포함하도록 한다. 연구 분야의 주요 업무는 세계유산위원회 권고사항의 이행 및 세계유산 정기보고서 데이터 구축, 서원 OUV 보호를 위한 분야별 학술연구를 진행하는 업무를 주요 업무로 한다. 마지막으로 홍보 분야다. 홍보 분야는 '한국의 서원'을 사회적으로 활용하는 것으로 서원에 대한 문화 해설사 육성 및 특성화된 관광프로그램의 개발 및 보급, 연속유산에 대한 통합 정보제공 시스템 구축 등이 주요업무가 된다.

### 3) 통합관리기구의 조직 구조 및 필요 인력

통합관리기구가 수행하는 업무의 유사성과 관리의 효율성을 기준으로 조직 구조를 설계하면, 관리 업무 중 이해관계자와의 소통, 관광 프로그램 개발 및 홍보, 재단의 운영업무를 담당하는 1개 팀(가칭 기획홍보팀), 세계유산의 보존 및 보호를 위한 기본계획의 수립, 연구 활동 지원, 모니터링 체계의 구축 및 운영 등의 업무를 담당하는 1개 팀(가칭 유산보호팀)으로 구성한다.



(그림 3) 통합관리기구의 조직구성(안)

직무분석 등이 실시되지 않은 상황에서 각 팀당 필요인력의 규모를 구체적으로 제시하는 것은 무리가 있다. 다만 유사한 업무를 수행하는 조직의 인력 규모와 비교할 경우 실무자 8명과 이사장을 제외한 통합관리자 1명이 적절한 규모로 추산된다.

〈표 12〉 문화재 보존·관리 기구의 운영 현황

구분	백제역산유적지구	산사, 한국의 산지승원	한국의 갯벌
운영기관	(재)백제세계유산센터	산사세계유산등재추진위원회	(재)서남해안갯벌세계유산등재추진단
성격	출자법인	-	출자법인
사무국 인원	10명 (공무원 5, 민간 5)	8명 (조계종 3, 민간 5)	7명 (공무원 2, 민간 5)