



수시 | 17-24

가야역사문화권 기초조사 연구

The Preliminary Study for the Development of
GAYA History and Culture Area

이순자 외

수시 17-24

가야역사문화권 기초조사 연구

The Preliminary Study for the Development of
GAYA History and Culture Area

이순자 외

■ 연구진

이순자 국토연구원 연구위원(연구책임)

차은혜 국토연구원 연구원

■ 연구심의위원

차미숙 국토연구원 선임연구위원

김선희 국토연구원 선임연구위원

권영섭 국토연구원 선임연구위원

김상조 국토연구원 연구위원

주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS



본 연구보고서의 주요 내용

- 1 신정부 국정과제에 포함 되었으며, 의원입법으로 관련 특별 법안이 발의되는 등 가야사에 대한 재조명과 그 역사적 가치를 회복할 수 있는 분위기가 조성되고 있는 지금, 정책환경 변화에 신속하게 대응하기 위한 기초연구가 필요
- 2 가야역사문화권을 둘러싼 대내·외 여건 변화를 살펴보고, 현행 추진기반 실태와 문제점을 법적 근거, 관련사업, 추진조직 측면에서 검토하며, 이를 토대로 과제를 도출
- 3 가야역사문화권 발전을 위한 관련정책이 지속성을 지니기 위해서는 무엇보다 체계적이고 장기적인 계획이 수립되어야 함을 전제로, 계획 수립을 위한 준비단계로서 ‘가야역사문화권 발전 기본구상’ 마련방안을 제시

본 연구보고서의 정책제안

- 1 보존·활용의 조화를 강조하는 방향으로 역사문화정책 전환, 도시와 주변지역을 함께 고려한 역사문화환경 조성 중요, 광역적 연계·협력사업 전개 필요, 도시재생전략의 핵심자원으로서 역사문화자산의 활용성 증대, 역사문화 관련제도와 도시계획제도의 정합성 제고 필요성 증가 등은 가야역사문화권 발전정책의 새로운 방향모색을 요구
- 2 가야역사문화권 발전을 위한 계획 수립을 위해서는 근거법 마련 등 제도적 뒷받침이 수반되어야 함은 물론이고, 가야역사문화권 영역에 대한 검토와 논의, 핵심이 되는 가야역사문화자산의 조사와 도출 등의 선행이 중요
- 3 이를 토대로 가야역사문화권 발전을 위한 비전과 목표, 추진전략과 세부과제, 전략별 보존관리 및 정비계획, 추진로드맵 및 사업 우선순위, 사업추진체계, 행·재정 지원 및 자원 확보방안 등을 포함하는 체계적이고 장기적인 발전계획 수립이 필요

차례

CONTENTS

주요 내용 및 정책제안	i
--------------------	---

제1장 연구의 개요

1. 연구 배경 및 목적	3
1) 연구의 배경	3
2) 연구의 목적	6
2. 연구 범위 및 방법	7
1) 연구의 범위	7
2) 연구의 방법	9
3. 연구의 흐름 및 주요 연구내용	10
4. 선행연구 현황 및 본 연구와의 차별성	11
1) 선행연구 현황	11
2) 본 연구의 차별성	11

제2장 가야역사문화권을 둘러싼 여건의 변화

1. 대내외 정책환경의 변화	17
1) 보존과 활용의 조화를 강조하는 방향으로 역사문화정책 전환	17
2) 도시와 주변지역을 함께 고려한 공간적 역사문화환경의 조성 중요 ·	18
3) 지역이 지닌 한계 극복을 위한 지자체 간 광역적 연계·협력사업 전개 필요	19
4) 도시 및 지역 재생전략의 핵심자원으로서 역사문화자산의 활용성 증대 ·	20

2. 가야사 연구 및 발굴조사 결과의 축적	21
1) 가야사 연구	21
2) 가야유적의 발굴결과	23
3. 제도적 지원기반 마련의 분위기 형성	27
1) 국정운영 5개년 계획에 포함	27
2) 「가야역사문화권 연구조사 및 정비와 지역발전에 관한 특별법안」 발의	28
3) 가야에 대한 관심과 기대 고조	29

제3장 **현행 추진기반 실태와 문제점**

1. 법적 근거와 한계	33
1) 관련 법률의 주요 내용	33
2) 소결 : 과제	42
2. 관련사업의 추진현황과 문제점	43
1) 주요 사업 추진현황	43
2) 소결 : 과제	57
3. 추진조직 구성·운영의 어려움	58
1) 유사사례 조사	58
2 소결 : 과제	59

제4장 **가야역사문화권 발전 기본구상 추진방안**

1. 전제와 원칙	63
2. 가야역사문화권의 의미와 영역에 대한 검토	66

차례

CONTENTS

1) 가야역사문화권의 개념과 설정기준	66
2) 가야역사문화권의 공간적 범위	68
3. 가야역사문화권을 형성하는 역사문화자산의 도출	75
1) 기본방향	75
2) 핵심 역사문화자산의 도출	75
4. 가야역사문화권 발전 기본구상(안) 마련	78
1) 비전과 목표 설정	78
2) 추진전략과 세부과제 도출	78
3) 전략별 정비계획 수립	81
4) 추진로드맵 작성 및 우선순위 선정	86
5. 사업추진체계 구축방안	88
1) 자문(심의)기구의 설치	88
2) 전담조직의 구성과 운영	88
3) 광역적 공동협력체계의 구축	90
6. 행·재정 지원 및 자원 확보방안	91
1) 법적 근거의 마련	91
2) 주요 국가사업과의 연계화 도모	91
3) 광역적 연계·협력사업의 발굴	92

제5장 결 론

1. 연구의 의의 및 한계	95
2. 향후 과제	97

참고문헌	99
SUMMARY	105
부록	107



CHAPTER 1

연구의 개요

- 1. 연구 배경 및 목적 | 3
- 2. 연구 범위 및 방법 | 7
- 3. 연구의 흐름 및 주요 연구내용 | 10
- 4. 선행연구 현황 및 본 연구와의 차별성 | 11

연구의 개요

1. 연구 배경 및 목적

1) 연구의 배경

□ 가야사의 온전한 재조명과 역사적 가치 회복을 위한 분위기 조성

- 신라에 복속(562년)될 때까지 약 600년의 역사를 지닌 가야는 지역연맹체 국가로서 고대 삼국(고구려 · 백제 · 신라)과 더불어 한반도와 주변국에 남긴 흔적과 영향은 결코 작지 않음¹⁾
 - 비록 중앙집권적 통일국가는 되지 못하였으나, 철과 토기의 산지로서 삼국, 일본, 중국의 중계무역 거점으로 번영
 - 특히 3~6세기 고대 일본역사에 중요한 영향을 미쳤는데, 야마토정권의 토대가 된 철 제무기와 말갈춤, 스에키라는 단단한 토기류들은 가야문명과의 교류 속에서 탄생
- 그럼에도 불구하고, 우리 고대사를 삼국시대로 한정하려는 시각, 특히 신라사에 묻혀 그 역사적 가치와 의미를 제대로 평가받지 못한 채 국가의 정책적 고려에 서도 배제되어 온 것이 사실임
 - 삼국시대라는 말 자체가 우리의 고대사를 고구려, 백제, 신라에 한정하고 있는 것으로, 중국의 동북공정설이나 일본의 임나일본부설 등 고대 부여나 가야를 둘러싼 주변국들로 하여금 역사왜곡을 유발할 수 있도록 빌미를 제공
- 반면, 신라, 백제 등의 역사적 사실과 고고학적 실체를 규명하고, 이를 보존 · 관

1) 데일리즈, 2017.06.07.일자. “논란의 ‘가야사’ 복원 지시... 전문 연구인력 확보가 먼저”. <http://www.dailies.kr/news/articleView.html?idxno=6643>(2017년 11월 1일 검색).

리하며, 가치를 증진시키려는 사업은 상대적으로 활발하게 진행되고 있음

- 정부(문화재청)는 별도기구를 조직해 신라왕경 핵심유적 복원·정비사업(신라왕경 핵심유적 복원·정비사업 추진단, 2014년)과 백제왕도 핵심유적 복원·정비사업(백제왕도 핵심유적 복원·정비사업 추진단, 2015년)을 추진 중
- 이에 지난 7월 발표된 ‘문재인정부 국정운영 5개년 계획’에서는 가야역사문화권 조사연구 및 정비를 주요 국정과제(67)로 포함시킴으로써 가야사 연구와 가야역사문화권 발전을 촉진시킬 정책적 발판이 마련됨
- 2017년 6월 1일, 수석비서관·보좌관회의에서 문 대통령이 직접 언급했으며, 국정기획자문위원회에서는 국정운영 5개년 계획에 관련과제를 반영

표 1-1 | 2017년 6월 1일 수석비서관·보좌관회의의 가야사 관련 대통령 주요발언

문 대통령은 “지금 국면에서 약간 뜬금없는 이야기일 수도 있는데 우리 고대사가 삼국사 이후부터 되다 보니 삼국사 이전의 역사, 고대사가 연구가 좀 제대로 안 된 측면이 있고 특히 가야사는 신라사에 덮여서 제대로 연구가 되지 않았다”고 밝혔다.

이어 “보통은 가야사가 경상남도를 중심으로 경북까지 미치는 이런 역사로 생각들 많이 하는데 사실은 더 넓다”며 “섬진강 주변, 광양만, 순천만, 심지어는 남원 일대와 금강 상류 유역까지도 유적들이 남아 있다”고 말했다.

문 대통령은 “그 정도로 아주 넓었던 역사이기 때문에 가야사 연구 복원은 영호남이 공동사업으로 할 수 있어서 영호남의 벽을 허물 수 있는 좋은 사업이라고 생각된다”며 “국정기획자문위원회가 국정과제를 정리하고 하는 기회를 놓치고 나면 그 뒤로는 다시 과제로 삼기가 어려울 수 있으니 이번 기회에 충분히 반영되게 해 달라”고 당부했다.

자료 : 청와대 정책브리핑(2017년 6월 1일), “가야사 연구 국정과제 포함 당부...“영호남 벽 허무는 사업”. <http://overtherainbow.korea.kr/special/policyFocusView.do?newsId=148837107&pkgId=49500682&pkgSubId=&pageIndex=1>(2017년 12월 1일 검색).

□ 지역통합과 발전의 핵심자원으로서 가야역사문화자산의 활용성 증대

- 역사문화유산의 활용이 보존과 대치되는 개념이 아니라 보존의 한 수단으로 인식되어야 한다는 세계적인 논의가 활발하게 진행되고 있음
- 활용이란 문화재를 어떻게 보존할 것인가와 함께, 지속가능한 문화재 보존에 어떻게 기여할 것인가를 고민하는 과정으로 이해하려는 움직임
- 세계문화유산 관리정책도 유물이나 유적 자체에만 집중하는 것에서 벗어나 역사문화 환경에 대한 관심이 증가하는 추세로 변화 중

- 세계 각국과 도시들은 경쟁적으로 자신들만의 독특한 색깔을 차별적으로 표출하는 전략을 구사함으로써 역사문화적 고유성과 특수성을 바탕으로 정체성을 확립하는 동시에 경쟁우위를 강화하고 있음
 - 자국의 고유한 역사문화의 가치를 인식하면서 그들만의 특성을 보존 및 활용하여 고부가가치화 하려는 시도가 가속화
- 또한, 역사문화유산의 체계적인 보존과 관리뿐만 아니라 가공 등을 통한 새로운 가치 창출, 광역적 접근을 통한 주변지역과의 연계발전 도모 등으로 정책기조와 전략이 바뀌고 있음
- 이러한 흐름 속에서 「제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020)」에서도 국토경쟁력 제고를 위한 지역특화 및 광역적 협력강화 과제로 국토의 문화적 품격제고와 역사문화관광자원의 연계 활용방안을 제시함²⁾
 - 이는 역사문화축 조성, 문화관광권역별 특성화, 고도(古都) 육성, 지역문화 진흥기반 구축과 지역역사문화자원 창조산업화로 구체화
- 이제 문화재 차원에서 접근해 ‘보존과 보호만 하는’ 전략에서 벗어나, 가치 창출이 가능한 부분을 집중적으로 ‘활용하고 창조하는’ 새로운 전략을 심도 있게 고민하고 마련할 때임

□ 특별법안 발의에 따라 후속조치 대응을 위한 기초연구 수행 필요

- 가야사의 온전한 재조명과 역사적 가치 회복, 지역통합 및 발전의 핵심자원으로서 가야 역사문화자산의 적극적인 활용 등을 위해서는 법·제도 마련 등 해결과제가 존재함
- 법적 근거 마련을 위한 노력의 일환으로 2017년 8월 25일 민홍철의원 등 28인은 「가야역사문화권 연구·조사 및 정비와 지역발전에 관한 특별법안」을 발의했으며, 현재 소위원회에 계류 중임

2) 대한민국정부. 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020).

- 2017년 8월 31일, 이완영·민홍철 의원실 공동주관으로 입법취지 등 공감대 형성을 위한 설명회를 개최함
 - 설명회 주제 : “잊혀진 가야사, 영호남 소통의 열쇠로 거듭나다”
- 이러한 여건 변화 속에서, 특별법안 제정 후 후속 조치 및 정부정책에 신속하게 대응하기 위한 준비연구가 필요함

표 1-2 | 「가야역사문화권 연구·조사 및 정비와 지역발전에 관한 특별법안」의 구성

< 총 7장 53조와 부칙으로 구성 >	
제1장(총칙)	
제2장(가야역사문화권 지정 및 기본계획 수립 등)	
제3장(연구·조사 및 발굴·복원)	
제4장(계획적 정비 등) :	제1절 정비구역 지정 등, 제2절 정비사업의 시행 등
제5장(추진체계 및 지원시책 등) :	제1절 가야역사문화권발전위원회 등(가야역사문화권발전위원회, 가야역사문화권발전기획단, 가야역사문화권발전협의회), 제2절 지원시책
제6장(보칙), 제7장(벌칙), 부칙	

자료 : 국회 의안검색시스템. http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_U1K7B0H8S2N5S1Y1Y3L6L5T3I5O5U8(2017년 12월 1일 검색).

2) 연구의 목적

- 가야역사문화권을 둘러싼 대내·외 여건과 정책환경의 변화를 살펴보고, 그것에 능동적이고 효과적으로 대응하는 데 있어서 현행 추진기반 실태와 문제점을 진단하며, 이를 기초로 과제를 도출함
- 그 다음 가야역사문화권 발전 기본구상 마련방안을 간략하게 제시함으로써 향후 체계적이고 장기적인 계획 수립에 기초를 제공해 보고자 함
 - 먼저 전제와 원칙을 제시하고, 계획 수립시 가장 우선되어야 할 가야역사문화권의 의미와 영역에 대한 검토와 가야역사문화권을 형성하는 역사문화자산을 도출
 - 이를 토대로 가야역사문화권 발전 기본구상(안)의 구성방향을 제시했으며, 이를 실천하기 위한 사업추진체계 구축방향과 행·재정 지원 및 재원 확보 방안을 간략하게 제안

2. 연구 범위 및 방법

1) 연구의 범위

□ 공간적 범위

- 문화재청 GIS 인트라넷시스템(HGIS)의 유적DB 중 3~6세기 가야문화권에 분포하는 유적을 기준으로 하되 시스템에 등록되어 있지 않는 지표발굴조사 자료의 일부를 현행화한 결과에 따르면, 2017년 11월 기준 가야의 주요 유적은 경남에 1,896, 경북에 207, 부산에 271, 전북에 88, 전남에 25 등 모두 2,487개가 분포해 있는 것으로 나타남³⁾
 - 유적의 유형도 고분(군), 분묘, 토성, 산성, 주거지, 건물지, 취락, 패총, 토기요, 탄요, 제철유적, 공방지, 도로유적, 수혈유적(竪穴遺構, 땅에 20~50cm의 땅을 파고 기둥을 박아 지붕을 얹은 주거지), 구상유구(溝狀遺構, 도랑의 흔적), 수성유구(塹成遺構, 물을 사용한 흔적이 있는 시설물) 등 다양
- 이렇게 가야 유적이 영남지역과 호남 동부지역에 걸쳐 분포해 있는 관계로 가야 역사문화권의 영역을 설정하는 것은 매우 어려운 일임
 - 일반적으로 역사적 왕성이나 도성, 국가의 정치·문화·경제적 영역은 산악, 하천, 평야 지대 등 지형구조·지세, 고지도, 역사서 등 문헌자료, 문화재 등 고고학적 유산 분포 등을 근거로 추정
 - 가야와 관련된 문헌자료가 부족한 실정인데다, 전기가야와 후기가야가 구분되는 등 특정지역을 넘어서 광역적인 접근이 필요하기 때문에 낙동강, 섬진강 등 지형·지세만을 근거로 하는 것에는 한계
 - 따라서 가야의 영향권이 어디까지였는지는 문헌기록과 함께 유적과 유구 및 유물의 분포 등 고고학적 증거를 함께 고찰함으로써 추정이 가능해질 것임

3) 정인태. 2017. “가야문화권 유적 분포 현황”. 문화재청 국립문화재연구소(가야·나주·경주)가 2017년 11월 24일 개최한 학술심포지엄(주제: 가야문화권 조사연구 현황과 과제) 발표자료, pp.71~72 내용을 요약함.

- 그동안 우리 정부가 추진해 온 가야문화권 관련 사업으로는 국토교통부의 문화관광형 특정지역사업(가야문화권), 문화재청의 문화권 유적정비사업(가야문화권사업) 등이 있음⁴⁾
 - 국토교통부의 가야문화권 특정지역사업은 주로 대구 달성, 경북 고령과 성주, 경남 거창, 합천, 의령, 창녕, 함안 등을 대상으로 추진
 - 문화재청의 7대 문화권 유적정비사업 중 가야문화권사업은 주로 부산 동래, 경북 고령과 성주, 경남 김해, 창녕, 함안, 고성, 합천, 의령, 거창 등을 대상으로 추진
- 그동안 가야사라는 자산을 공유하고 있는 지자체들이 모여 ‘가야문화권 시장·군수협의회’를 결성했는데, 2005년 당시 10개 시·군이던 것이 지금은 20개 시·군으로 늘어남⁵⁾
 - 대구 달성군 (1개 시·군), 경남 남해군 · 거창군 · 고성군 · 산청군 · 의령군 · 창녕군 · 하동군 · 함안군 · 함양군 · 합천군(10개 시·군), 경북 고령군 · 성주군 · 상주시(3개 시·군), 전남 구례군 · 순천시 · 여수시 · 광양시 (4개 시·군), 전북 남원시 · 장수군 (2개 시·군)이 해당 지자체들임
- ‘가야문화권 시장·군수협의회’ 결성 20개 시·군과 함께, 정인태(2017)의 기초지자체별 유적 분포현황 분석결과 등을 토대로 가야역사문화권의 공간적 범위는 부산시, 경상남도 창원시 · 김해시 · 진주시 · 양산시 · 밀양시 · 사천시 · 거제시 · 통영시와 전라북도 임실군 · 무주군 · 순창군 · 군산시 · 정읍시 · 진안군, 전라남도 고흥군 · 보성군까지 포괄하는 것으로 볼 수 있음
 - 다만, 전술했듯이 가야역사문화권 영역에 관해서는 아직 통일된 이론이 있다고 보기 어려운 측면이 있는데다 정책적 고려에 있어서도 각기 차이를 보이고 있다는 점을 염두에 둘 필요가 있음

4) 대구광역시 · 경상북도 · 경상남도. 2013. 가야문화권 특정지역 지정 및 개발계획 변경(안). p.1 및 문화재청. 2008. 문화재연감. pp.157-159를 참조하여 구성함.

5) 연합뉴스. 2017.08.31.일자. “가야문화권 시장·군수협, 영호남 통합 중심 되자”. <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/08/31/02000000000AKR20170831146500052.HTML?input=1179m>(2017년 11월 1일 검색).

☐ 시간적 범위

- 가야는 문헌기록으로 구야국(狗倭國)이 건국되는 기원후 42년부터 562년 가라국(加羅國, 大加耶)이 멸망할 때까지, 고고학적으로는 3~6세기 중엽 신라에 통합될 때까지 영남과 호남 동부지역에 존재하던 소국, 연맹체 또는 초기국가로 알려져 있음⁶⁾
- 본 연구에서는 가야역사문화와 관련된 것으로 42년부터 562년, 특히 3~6세기 중엽까지를 대상으로 하되, 대내외 여건 및 정책환경 변화의 진단, 현행 추진기반 실태 분석 등과 관련해서는 현재 시점을 기준으로 살펴봄

2) 연구의 방법

☐ 문헌연구

- 연구보고서, 학술논문, 통계자료 등 관련문헌 고찰 및 분석을 통해 가야역사문화권의 의미와 영역을 검토하고, 주요 역사문화자산을 도출하며, 가야역사문화권 발전정책 추진기반을 진단함
- 국토교통부, 문화체육관광부, 문화재청, 가야역사문화권 내 지자체 등의 공식 홈페이지 검색을 통해 관련 자료를 구득함

☐ 전문가자문

- 관련분야 전문가 자문회의를 통해 주요 이슈에 대한 의견을 구하고, 연구결과의 객관성을 제고함

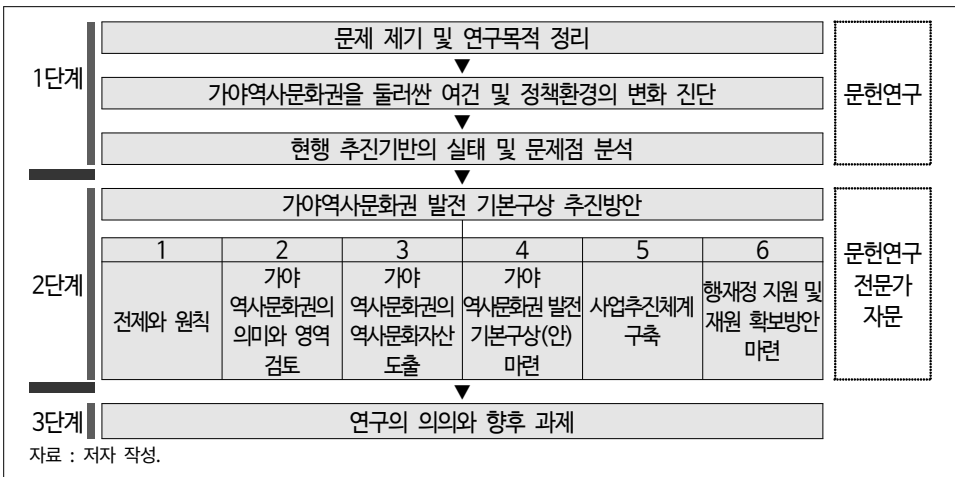
6) 정인태. 2017. 전계서. p.61.

3. 연구의 흐름 및 주요 연구내용

□ 본 연구는 크게 3단계로 구성됨

- 1단계에서는 가야사 및 가야역사문화권 발전의 중요성을 제시함으로써 연구 수행의 필요성에 대한 논리와 근거를 제공함
 - 문제 제기 및 연구목적 정리로 시작해 가야역사문화권을 둘러싼 여건 및 정책환경의 변화 진단, 현행 추진기반의 실태와 문제점 분석 및 이를 기초로 과제 도출로 이어짐
- 2단계에서는 특별법안 제정을 앞두고 후속과제 착수에 대응해 가야역사문화권 발전 기본구상의 추진방안을 제시함
 - 전제와 원칙을 설정하는 일에서부터 출발해 가야역사문화권의 의미와 영역 검토, 주요 역사문화자산 도출, 가야역사문화권 발전 기본구상(안) 마련, 사업추진체계 구축, 행·재정 지원 및 재원 확보방안 마련에 이르기까지 가야역사문화권 발전정책 추진을 위하여 사전에 우선 검토되어야 할 이슈들을 검토
- 3단계는 결론으로 연구를 마무리 하는 단계임
 - 연구의 의의와 한계를 짚어보고, 향후 과제를 제안

그림 1-1 | 연구 흐름도와 주요 연구내용



4. 선행연구 현황 및 본 연구와의 차별성

1) 선행연구 현황

- 가야사, 가야문화권 또는 가야역사문화권과 관련된 연구는 크게 역사적 사실과 유적·유구·유물에 대한 연구조사 및 발굴 연구와 유적 정비 및 역사적 가치의 자원화 또는 지역발전과 연계하는 연구로 구분해 볼 수 있음
- 전자의 예로는 이종욱(1997)의 “가야국의 소국형성과 가야연맹의 전개”, 박장식 외(2001)의 “가야 철기유물의 과학적 분석을 통한 가야 철기문화 복원에 관한 연구”, 이영식(2003)의 “가야유적의 보존과 정비: 가야문화유산의 계승을 위하여”, 백승충(2008)의 “가야문화권의 성립과 그 의미”, 곽장근(2004)의 “호남 동부지역의 가야세력과 그 성장과정”, 김세기(2008)의 “가야지역 고분 자료와 묘제의 지역성 고찰”, 김태식(2014)의 「사국시대의 가야사 연구」, 홍보식(2017)의 “전기 가야의 고고학적 연구 쟁점과 전망” 등이 있음
- 후자의 예로는 임배근(2011)의 “역사문화기반의 도시재생과 지역경제 활성화: 고도 경주를 중심으로”, 채미옥 외(2012)의 「국토의 역사문화역량 제고와 문화권 조성사업의 개선방안 연구」 등이 있음. 이태종(2009)은 “문화경쟁력 제고를 위한 역사문화자원 개발 정책방안”에서 신라문화권이 최근에 왜 경쟁력을 상실할 위기에 처하게 되었는지 문화개발체계적 관점에서 실태를 분석하고, 바람직한 정책대안을 관광과 연계시켜 탐색하고 있음

2) 본 연구의 차별성

- 본 연구는 가야문화권에 관한 사항이 문재인정부 국정과제에 포함되는 동시에, 특별법안도 국회에 발의된 것에 적극 대응하기 위한 정책연구이자 이를 뒷받침하기 위한 기초연구의 성격을 지니고 있음

- 본 연구는 국정과제의 원활한 수행을 위한 자료로 활용될 것으로 기대됨
 - 지난 2017년 7월 발표된 ‘문재인정부 국정운영 5개년 계획’에 가야역사문화권 조사 연구 및 정비가 주요 국정과제로 포함 되었으며, 8월에는 「가야역사문화권 연구·조사 및 정비와 지역발전에 관한 특별법안」이 발의된 가운데, 이를 위한 후속조치를 원활히 수행하기 위한 정책적 논의가 요구되는 상황

표 1-3 | 문재인정부 국정과제와의 관련성

국정과제 목표	국정과제 전략	국정과제 주제	본 사업과의 관련성 기술
내 삶을 책임지는 국가	전략5. 자유와 창의를 넘치는 문화국가	세부67. 지역과 일상에서 문화를 누리는 생활문화 시대	국정과제 67 실천을 위한 사업으로 문화유산의 보존 및 활용 강화의 일환으로 ‘가야문화권 조사, 연구 및 정비’가 제시 본 연구는 국정과제의 원활한 수행을 위해 마련 중인 특별법 제정에 대비한 사전 준비연구임

자료 : 국정기획자문위원회, 2017. 문재인정부 국정운영 5개년 계획을 참조하여 구성함.

- 부처 간 협업과 관련지자체 간 연계·협력을 통한 지역상생 및 발전의 토대 마련에 일조할 것으로 기대됨
 - 역사문화정책 패러다임 전환에 대응하는 동시에, 역사문화자산에 기반을 둔 지역 간 연계·협력을 도모하기 위해서는 무엇보다 부처 간 협업과 지자체 간 연계·협력이 중요
- 가야사, 가야문화권 또는 가야역사문화권과 관련된 학문적 연구와 더불어, 도시 및 지역재생과 지역 간 연계·협력발전의 핵심자산으로서 활용에 관한 논의를 진전시키는 데 기여할 것으로 기대됨
 - 그동안 고대 삼국(고구려, 백제, 신라)에 비해 상대적으로 소외되었던 가야사와 지역 발전 차원에서의 가야역사문화권에 관한 보다 활발한 연구와 논의가 필요

표 1-4 | 선행연구와의 차별성

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행연구	1	<ul style="list-style-type: none"> •과제명: 가야문화권의 성립과 그 의미 •연구자(년도): 백승충(2008) •연구목적: 김해 가야국 중심으로 전개되어 온 가야사 연구에 대한 반성과 함께, 연맹체라는 통합적 관점에서 정치문화권이 형성과 의미를 탐색 	<ul style="list-style-type: none"> •문헌연구 •사례연구 	<ul style="list-style-type: none"> •가야문화권의 형성과정 •가야의 제 문화권(김해 가락국권, 함안 안락국권, 고령 가락국권, 산청·진주·고성 고자국권) •가야문화권의 특징과 의미
	2	<ul style="list-style-type: none"> •과제명: 가야유적의 보존과 정비 : 가야문화유산의 계승을 위하여 •연구자(년도): 이영식(2003) •연구목적: 구제발굴(용역발굴)과 유적파괴를 살펴보고, 가야유적의 보존과 정비의 문제를 도출 	<ul style="list-style-type: none"> •문헌연구 •사례연구 	<ul style="list-style-type: none"> •개발과 유적파괴 •가야사 연구 현황 •유적 보존과 정비 현황 •유적 보존과 정비 절차 등
	3	<ul style="list-style-type: none"> •과제명: 문화경쟁력 제고를 위한 역사문화자원 개발 정책방안 •연구자(년도): 이태종(2009) •연구목적: 신라문화권이 최근에 왜 경쟁력을 상실할 위기에 처하게 되었는지 문화개발체계적인 관점에서 실태를 분석하고, 바람직한 정책대안을 관광과 연계시켜 탐색 	<ul style="list-style-type: none"> •문헌연구 •전문가자문 •실증적 자료 분석 •현장조사 	<ul style="list-style-type: none"> •문화경쟁력과 문화관광의 정책적 연계론 •문화관광과 문화관광현상의 체계 •문화자원체계와 문화개발체계의 정책준거 •신라문화권 문화개발체계의 현황 및 실태 분석 •문화의 국제경쟁력 제고 차원의 정책방안 등
	4	<ul style="list-style-type: none"> •과제명: 국토의 역사문화역량 제고와 문화권 조성사업의 개선방안 연구 •연구자(년도): 채미옥외(2012) •연구목적: 문화권 조성사업 등 역사문화자원을 활용한 지역개발정책 추진의 실효성을 제고하고 국토의 역사문화역량 증진을 위한 정책방안 도출 	<ul style="list-style-type: none"> •문헌자료조사 •사례조사 •면담조사 •제도분석 •전문가 활용 	<ul style="list-style-type: none"> •역사문화역량 관련이론 및 정책 •해외의 역사문화역량 증진 시책 추진동향과 시사점 •국내 문화권 조성사업의 추진실태와 운영 사례 •문화권 조성사업의 내실화를 통한 역사문화역량 증진방안 등
본 연구		<ul style="list-style-type: none"> •가야를 둘러싼 대내외 여건과 정책환경의 변화를 진단하고, 현행 추진기반 실태와 문제점을 분석하며, 가야역사문화권 발전 기본구상의 구성과 주요 내용을 제시함으로써 정부의 국정과제 및 특별법안 제정 노력을 뒷받침하고자 함 	<ul style="list-style-type: none"> •문헌연구 •전문가 자문 	<ul style="list-style-type: none"> •가야역사문화권을 둘러싼 여건 변화 •현행 추진기반 실태와 문제점 •가야역사문화권 발전 기본구상 추진방안 등

자료 : 저자 작성.



CHAPTER 2

가야역사문화권을 둘러싼 여건의 변화

- 1. 대내외 정책환경의 변화 | 17
- 2. 가야사 연구 및 발굴조사 결과의 축적 | 21
- 3. 제도적 지원기반 마련의 분위기 형성 | 27

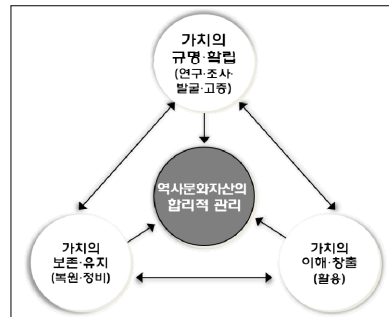
가야역사문화권을 둘러싼 여건의 변화

1. 대내·외 정책환경의 변화

1) 보존과 활용의 조화를 강조하는 방향으로 역사문화정책 전환

- 유네스코(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO)를 비롯해 주요 국가들을 중심으로 피상적인 문화재 보존에서 가치 부여와 활용을 함께 고려하는 인식이 증대되고 있음
- 발굴은 기본적으로 문화재 훼손을 수반하는데다 문화재 활용은 현실적으로 그것의 원형보존 없이는 불가능함에도 불구하고, 발굴은 장려하되 활용에는 소극적인 입장이었던 것이 사실임
- 우리나라에서는 아직도 문화재의 보존과 활용 개념을 대립적으로 인식하고, 활용은 곧 문화재 보존에 대한 역행으로 여기는 분위기는 강하게 자리 잡고 있음
- 다만, 최근에는 유적과 사람들(주민, 방문객 등) 간 관계가 중요한 이슈로 등장하고 있으며, 보존 일변도 보다는 보존과 활용을 조화시킴으로써 문화재의 가치를 증진시키려는 분위기가 조성되고 있음
- 이 속에서, 문화재의 가치의 규명·확립과 가치의 보존·유지와 함께 가치의 이해·창출을 도모하려는 정책적 노력과 다양한 논의가 증가하고 있음

그림 2-1 | 역사문화자산의 합리적 관리

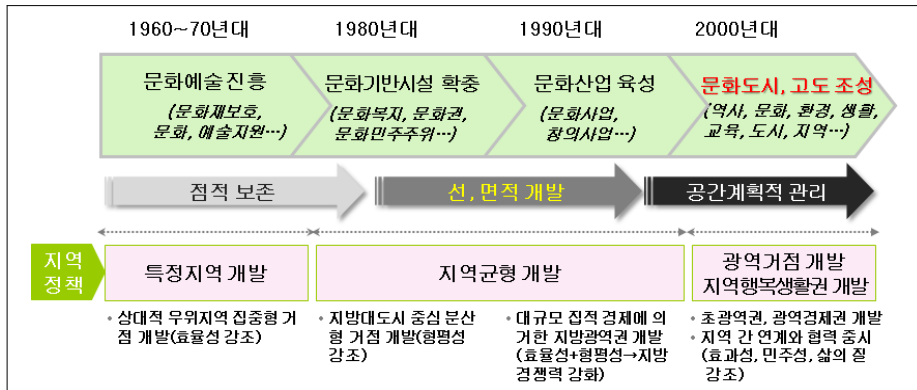


자료 : 저자 작성.

2) 도시와 주변지역을 함께 고려한 공간적 역사문화환경의 조성 중요

- 역사문화자산의 관리가 지역주민의 삶의 질 향상과 지역경제 활성화로 연결되기 위해서는 문화재의 점(點)적·개별적 관리에서 선(線)과 면(面)의 고려, 즉 문화재와 주변지역까지 고려한 공간계획적 관리가 필요함
- 그동안 문화재 또는 역사유적 주변지역에 대한 입지 및 행위제한으로 개인의 재산권 침해가 발생되어 왔으며, 그로 인한 사회적 갈등이 심화됨
- 이에 도시계획 등 공간계획과의 연동을 통해 문화재 보존이 도시발전에 긍정적으로 기여할 수 있도록 해야 한다는 지적이 지속적으로 제기되어 왔음
- 이에 대응해, 경주, 공주, 부여, 익산 등 고도(古都)의 문화유적과 주변의 역사문화환경, 그리고 지역주민의 재산권 보호를 위하여 도시 전체의 관리를 전제로 하는 「고도보존에 관한 특별법」이 제정됨⁷⁾

그림 2-2 | 우리나라 문화정책의 변천



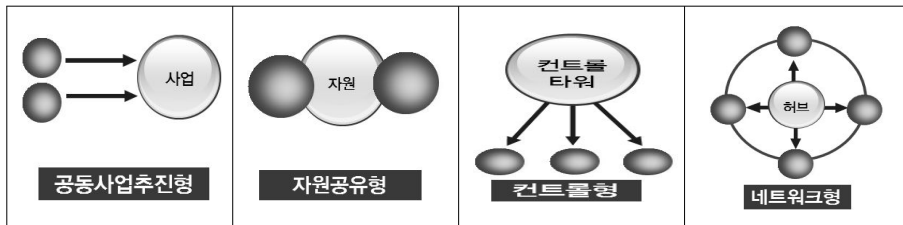
자료 : 이순자, 2011. “전주 전통문화도시 조성계획 2단계 사업발굴 및 추진방향”. 전주시가 개최한 ‘전주 전통문화도시의 새로운 10년 구상 세미나’ 발제 자료를 이순자 · 장은교, 2012. 지역거점 문화도시 조성사업의 추진실태와 향후 과제. p.35에서 재인용했으며, 최근 몇 년의 지역정책 변화를 감안하여 수정 · 보완함.

7) 2001년 11월 의원입법으로 발의된 「고도보존에 관한 특별법」은 2년여의 심사와 수정과정을 거쳐 2004년 2월 9일 국회 본회의에서 의결되었으며, 2004년 3월 5일 공포되었고, 2011년 7월에는 「고도 보존 및 육성에 관한 특별법」으로 명칭 변경됨.

3) 지역이 지닌 한계 극복을 위한 지자체 간 광역적 연계·협력사업 전개 필요

- 민선자치단체장에 의해 행정구역 중심의 지역개발사업 추진체제가 강화되는 반면, 지역 간 개발 경쟁으로 사업추진의 효율성은 저하되고 있음
- 중앙정부의 대규모 사업 추진이나 지원이 축소되고 있는 가운데, 경기 침체와 생산인구 감소 등으로 지자체 재정여건은 점차 어려워져 예산의 합리적 운용에 대한 요구가 크게 증가하고 있음
- 지역여건과 정책적 환경변화에 대응해 정부의 지역발전정책의 흐름도 인근 지자체와의 연계·협력을 통해 행정구역 경계를 넘어서는 다양한 사업을 전개함으로써 상생하는 전략적 시도를 촉진하는 방향으로 전환되고 있음⁸⁾
- 가야역사문화권의 영역에 영·호남 내 다수 지자체가 포함될 것으로 예상되는 바, 이번 기회를 지역통합과 상생발전을 촉진하는 계기로 삼을 필요가 있음
- 지역의 공유자원과 사업의 특성에 따라 다양한 형태의 연계·협력 사업이 가능할 것이며, 역사문화자산에 기반을 둔 경우에는 공동사업추진형, 자원공유형 등을 고려해 볼 수 있을 것임

그림 2-3 | 지역 간 연계·협력사업의 추진방식



자료 : 강성권, 2013. 지역 간 연계협력사업의 성공 방안. 부산발전연구원. BDI 포커스, 218호. p.6.

8) 지난 정부에서 추진한 지역발전정책 또한 지역 간 연계와 협력을 통해 자원의 효율적 이용과 효과 극대화를 도모하려는 것으로, 그 중심에 인근 2개 이상 지자체를 묶어 구성한 지역행복생활권이 자리 잡고 있음.

4) 도시 및 지역 재생전략의 핵심자원으로서 역사문화자산의 활용성 증대

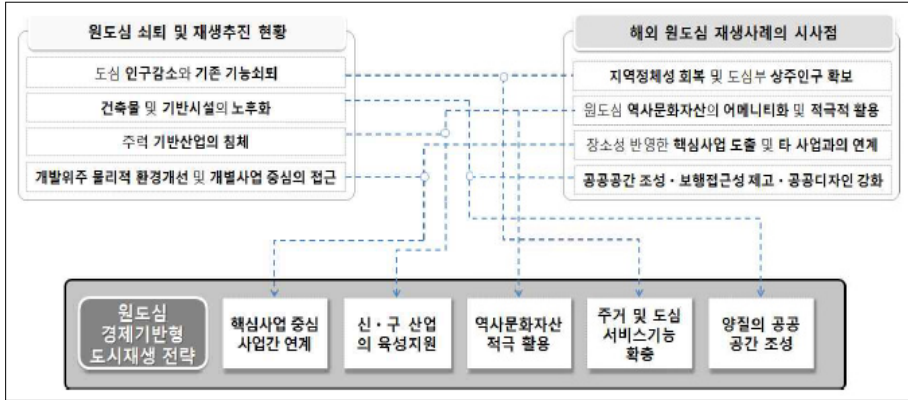
- 산업 공동화 및 사회·경제적 쇠퇴를 겪고 있는 주요국을 중심으로 도심재생 및 지역 활성화 도구로서 문화에 대한 관심이 증폭되면서, 문화는 도시 및 지역문제 해결을 위한 새로운 핵심자원으로 부상함⁹⁾
- 완전 철거개발식 도시재생에서 문화를 중심에 둔 접근으로 전환되면서 도시의 정체성 회복과 역사문화환경 조성, 건축물, 시설 또는 구조의 재활용과 리모델링 등이 중요한 재생 주제로 등장함
- 우리 정부도 2013년 6월 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」을 제정하여 시대적 흐름에 대응하기 위한 법적 근거를 마련한 바 있으며, 최근에는 ‘문재인 정부 국정운영 5개년 계획’에서 도시경쟁력 강화 및 삶의 질 개선을 위한 도시재생뉴딜 추진¹⁰⁾을 100대 국정과제의 하나로 제시함
- 특히, 오랜 시간의 켜를 지닌 역사문화자산이 원도심을 중심으로 분포해 있다는 점을 감안하면, 도심재생전략 추진의 한 축이자 중요한 재료로서 역사문화자산의 역할이 매우 중요하다 할 것임
- 유재윤 외(2013)는 선진국 사례들로부터 원도심의 역사문화자산과 도시기능을 충실하게 보존하고 확충하는 동시에, 원도심을 현실의 경제활동 무대로 적극 활용하고 있다는 특징을 도출하면서, 원도심 경제기반형 재생전략으로 핵심사업 중심이 사업 간 연계, 신규 사업의 육성 지원, 역사문화자산의 적극적 활용, 주거 및 도심서비스기능의 확충, 양질의 공공공간 조성을 제시하고 있음¹¹⁾

9) 이순자·장은교. 2008. “유럽의 문화수도‘(Capital of Culture)’ 추진전략의 성과와 시사점”. 국토연구원 국토정책 Brief 제173호. p.2의 내용을 정리함.

10) 국정기획자문위원회의 ‘문재인정부 국정운영 5개년 계획(2017.7)’에 의하면, 해당 과제는 구도심과 노후 주거지 생활여건 개선으로 주민의 삶의 질을 향상시키고, 쇠퇴지역을 혁신공간으로 재창출을 꾀하고 있음.

11) 유재윤 외. 2013. 경제기반 강화를 위한 도시재생 방안. 안양: 국토연구원. p.81 및 117의 내용을 정리함.

그림 2-4 | 원도심 경제기반형 재생전략의 도출



자료 : 유재운 외. 2013. 경제기반 강화를 위한 도시재생 방안. 안양: 국토연구원. p.117.

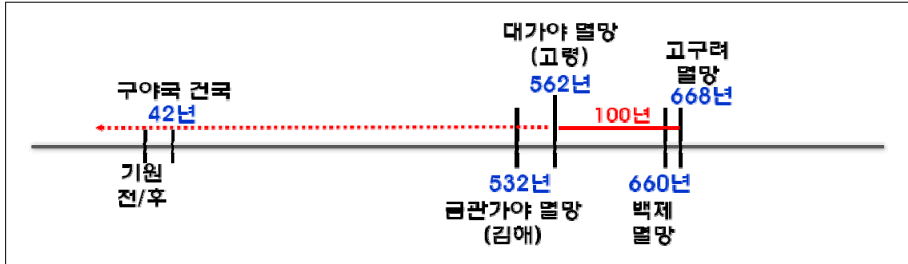
2. 가야사 연구 및 발굴조사 결과의 축적

1) 가야사 연구

- 김태식(2014: 90-92)은 한국의 고대사를 고구려, 백제, 신라의 삼국사와 동일시 하는 지금의 모습은 삼한통일(三韓統一) 의식에 기반을 둔 「삼국사기」에서 비롯되었다고 강조하고, 고조선, 부여, 가야, 발해 등이 우리 고대사에서 배제된 것을 비판하면서, 특히 가야를 포함해 ‘사국시대’로 불러야 한다고 주장함¹²⁾
- 같은 논문(2014: 91)에서 조선후기 한백겸의 「동국지리지」에서 그 잘못을 지적하였고, 그 이후 실학자들이 한국 고대사에 가야를 포함시켜 다루어 왔음에도 불구하고, 일제 식민사학의 왜곡으로 인하여 다시 가야사가 경시되었음을 강조
- 가야사의 시작에 관해서는 기원전 2세기 이전설, 기원 전후설, 2세기 중엽설, 3세기 후반설 등 다양하게 제기되고 있는데, 조선후기 실학자를 비롯한 상당수의 문헌 연구자들이 금관가야의 개국 시기를 42년으로 설정함¹³⁾

12) 김태식. 2014. 사국시대의 가야사 연구. 서울: 서경문화사. pp.335-336을 요약 정리함.

그림 2-5 | 가야의 개국과 멸망



자료 : 저자 작성.

- 가야사 연구는 고(古) 김해만¹⁴⁾이 김해평야로 바뀌었듯이 ‘상전벽해(桑田碧海)’와 같은 진전이 있었으며, 한국고대사연구에서 독립된 분야가 됨. 가야사 연구의 진전은 문헌사적으로 『일본서기(日本書紀)』에 대한 비판적 활용과 고고 자료 축적을 통한 새로운 가야사 복원과 재구성이라는 두 기둥으로 이루어짐¹⁵⁾
- 이영식(2017: 4-10)은 그의 논문에서 조선전기까지의 가야사 연구(사서편찬으로의 가야사), 조선후기의 가야사 연구(지명고증으로서의 가야사), 일제 강점기 식민사학의 가야사 연구(합병정당화로서의 가야사), 민족사학으로서의 가야사연구(독립운동으로서의 가야사), 광복이후의 가야사 연구(고대사복원을 위한 가야사)로 나누어 가야사 연구의 어제와 오늘을 짚어 보고 있음
- 또한, 같은 논문(2017: 11-19)에서는 이른바 허황후 인도공주론, 고구려나 백제보다 300년 먼저 가야에 불교가 전파되었다는 가야불교전초론, 임나일본부설을 백제와 가야경영론으로 대치시키려는 주체교체론, 고령 대가야에 상부(上部)를, 나머지는 하부(下部)를 상정하고, 1~3세기 삼한소국단계 → 4세기 지역연맹체단계 → 5세기 중엽 부체제단계(고대국가 직전)로 대가야의 중앙집권국가 발전을 설명하는 부체제론, 가야사 시작을 삼한의 변한이 가야로 연결되는 것으로 보는 전기론(前期論)과 변한과 가야를 구분하는 전사론(前史論), 6란신화의 건국신화에 대한 해석에 기초해 가야 제국들의 관계를 설명하려는 가야연맹설 등을 비판적 시각에서 재해석하고 있음

13) 김태식. 2014. 전게서. p.339를 요약함.

14) 가야시대 김해는 평야가 아니라 수심 5~6m 내외의 만이었으며, 이를 고(古) 김해만이라고 부름.

15) 이영식. 2017. “가야사의 문헌사적 연구 현황과 과제”. 문화재청 국립문화재연구소(가야·나주·경주)가 2017년 11월 24일 개최한 학술심포지엄(가야문화권 조사연구 현황과 과제)의 발표자료. p.3을 요약 정리함.

- 가야사에 대한 그동안의 큰 성과에도 불구하고, 그 과정에서 적지 않은 문제점이 노출된 것도 사실이며, 이를 해결하기 위해서는 어느 분야보다도 문헌사학과 고고학의 교류와 접변이 요구됨¹⁶⁾
- 지금까지 가야사 연구를 견인해 온 「일본서기」의 관련기록들을 어떤 사료비판을 거쳐 어떻게 가야사 복원에 활용할지의 문제와 새롭게 출토되고 축적되는 가야 고고자료를 어떻게 해석할 것인지의 문제

2) 가야유적의 발굴결과

- 고구려, 백제, 신라에 비해 문헌자료 등이 부족해 가야사 연구에 많은 제약이 있었으며, 일제강점기에는 ‘조선고적조사’라는 미명 하에, 이른바 ‘임나일본부설(任那日本府說)’의 근거 찾기에 열을 올리면서 많은 유적이 파괴됨
- 그러던 것이 1977년 고령 지산동 44호분과 45호분 발굴조사를 시작으로 가야사가 다시 한 번 주목을 받기 시작했으며, 1990년대 후반부터는 전국 각지에서 발굴조사 자료들이 보고되기에 이름¹⁷⁾
- 1977년 고령 지산동 고분의 발굴은 가야사 연구를 활성화시키는 계기를 마련했으며, 이후 김해 대성동고분군(1980년), 합천 삼가고분군(1981년), 김해 양동리고분군(1984년), 합천 옥전고분군(1985년), 창녕 교동고분군(1991년), 함안 말이산고분군(1992년), 고성 송학동고분군(1999년) 등의 발굴에서 확인된 묘제와 고분 내에서 출토된 토기, 무기, 마구, 장신구 등의 형태와 모양, 제작기술 등을 지역별, 시기별 변화 양상에 따라 비교하는 연구가 축적되면서 가야의 정치체제에 대한 논의도 활발해짐
- 이들 고분군이야말로 가야 문명의 실마리를 제공하는 대표적인 유적임
- 무덤유적(고분, 고분군) 이외에도 정치·국방유적(토성, 산성), 생활유적(주거지, 건물지, 취락, 패총), 산업·생산유적(토지요, 탄요, 제철유적), 기타 유적(제사, 수혈, 도로유구 등) 등 매우 다양한 유형의 유적들이 발굴 및 보고되고 있음¹⁸⁾

16) 이영식. 2017. 전게서. p.32를 요약 정리함.

17) 정인태. 2017. 상게서. pp.61-62 및 64를 요약 정리함.

표 2-1 | 주요 가야유적 발굴조사 현황

유형	유적명	
무덤유적	고분군	<ul style="list-style-type: none"> - 고령 지산동고분군 : 갑·을·병호분, 구12·18·22, 구1·2·3, 절상천정총, 구39호분(현5호분) 등 4기, 44·45·32~35호분, 30호분, 73·75호분 - 고령 본관동고분군 : 34~36호분 - 산청 생초고분군 : M12·M13호분 - 장수 동촌리·삼봉리고분군 : 1호분 등 - 순천 운평리고분군 : M1~5호분 - 남원 월산리고분군 : M4·M5·M6호분 - 김해 대성동고분군 : 1·13·29호분 등, 73·88·91호분 등 - 김해 양동리고분군 : 162·304호분 등 - 부산 복천동고분군 : 21·22·38·60호분 등 - 부산 연산동고분군 : M3·M7·M8·M10호분 - 함안 말이산고분군 : 마갑총·4·8·15·22호·35호분 등, 6호분, 100·101호·21호분, 25·26호분 - 함안 남문외고분군 : 11호분 - 고성 송학동고분군 : 송학동 1호분, 기월리 1호분 - 고성 내산리고분군 : 21·65호분 등 9기 - 합천 삼가고분군 : 삼가 1호분, M1·M4호분 - 산청 중촌리고분군 : 1·3·21·50호분, M1·5호분 - 진주 수정봉·옥봉고분군 : 수정봉2·3호분, 옥봉7호분 - 합천 옥전고분군 : M2·3·10·11호분, M1·4·6·7호분 - 창녕 교통·송현동고분군 : Ⅱ군 구21·31호분, Ⅰ군7·12호분, Ⅱ군 구89·91호분, Ⅱ군 구116·117호분, Ⅱ군 15호분, Ⅲ군 6·7·15호분(송현동), Ⅱ군 11호묘(구 주차장부지 고분), Ⅱ군 7호분 등 7기, Ⅱ군 9호분(구 88호분), Ⅱ군 39호분 등 - 창녕 계성고분군 : 1·4·복5호분, 2·3호분 - 창녕 영산고분군 : 양산 1호분 - 성주 성산동고분군 : 구1·2·6호분·대분·팔도분, 38·39·57~59호분
	토성	<ul style="list-style-type: none"> - 양산 순지리토성 - 김해 봉황토성 - 합천 성산토성
정치·국방유적	산성	<ul style="list-style-type: none"> - 창녕 목마산성 - 함안 칠원산성 - 합천 대야성 - 김해 양동산성 - 김해 분산성 - 고령 주산성
	토루	<ul style="list-style-type: none"> - 김해 나전리토루(土壘: 흙을 쌓아 만든 작은 성)

18) 정인태. 2017. 상계서. pp.64-66을 요약 정리함.

<표 계속>

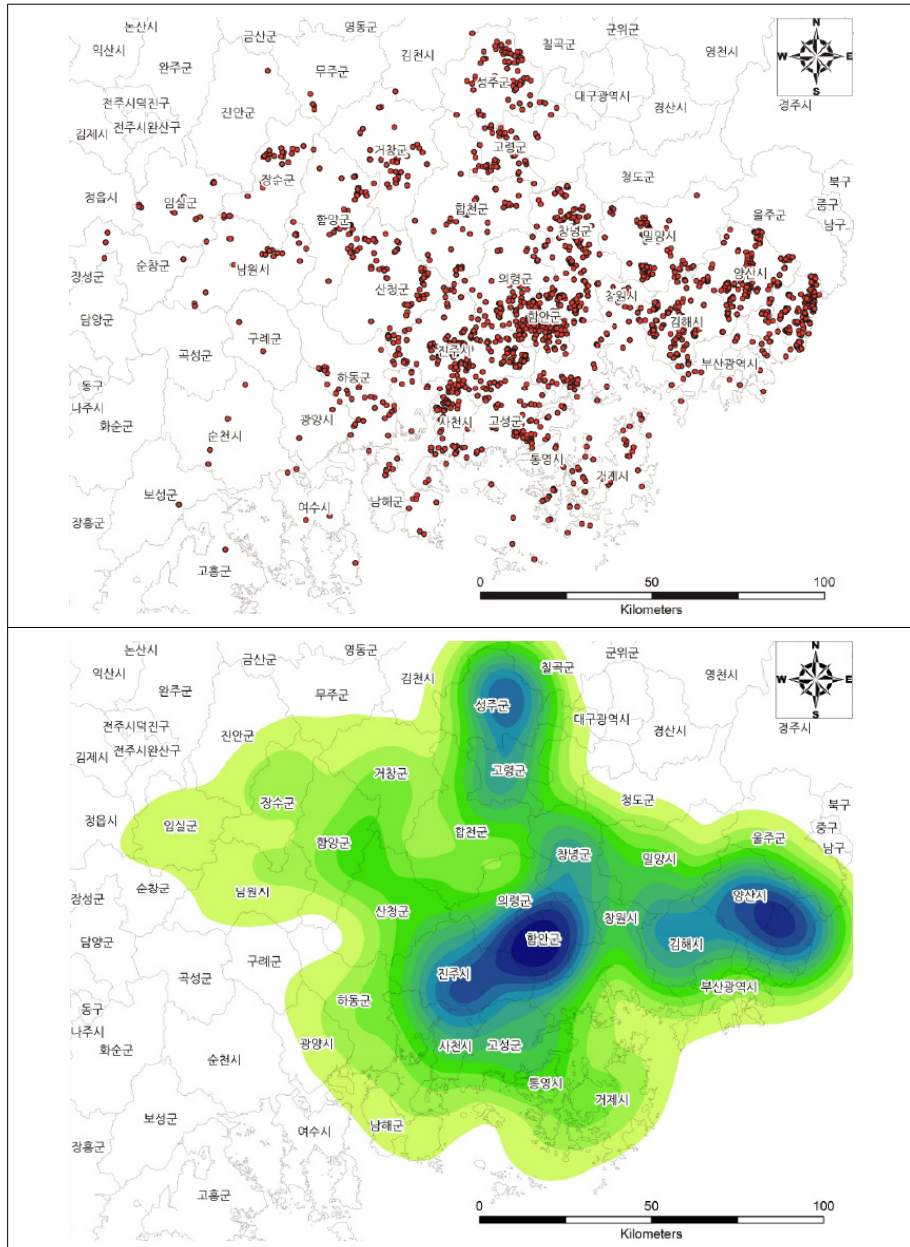
유형		유적명
생활유적	취락, 건물지, 패총	- 김해 봉황동유적
	패총	- 동래패총 - 고성 동외동패총 - 김해 부원동유적
	건물지	- 함안 도항리 대형건물지
	취락	- 산청 하촌리유적 - 기장 고촌유적
산업·생산유적	토기요	- 창녕 여초리가마터 - 함안 묘사리가마터 - 함안 우거리가마터 - 고령 성림리가마터
	제철유적	- 밀양 사촌제철유적 - 김해 하계리유적 - 밀양 임천리 금곡제철유적
	탄요	- 김해 여래리유적
	제방	- 함안 가야리 제방유적
정치·국방유적, 생활유적	토성, 건물지	- 고령 연조리유적
생활유적, 산업·생산유적	취락, 수전	- 창원 반계동유적(水田: 논유적)
	제철유적, 패총	- 창원 성산패총
생활유적, 산업·생산유적, 교통·통신유적	취락, 경작지, 공방, 도로	- 진주 평거동유적

자료 : 정인테, 2017. “가야문화권 유적 분포 현황”. 문화재청 국립문화재연구소(가야·나주·경주)가 2017년 11월 24일 개최한 학술심포지엄(가야문화권 조사연구 현황과 과제)의 발표자료. pp.65 및 66을 재구성함.

- 문화재청 보도 자료에 따르면, 현재 사적 500개 중 가야유적은 26개로 지역별로는 경남 19개, 경북 4개, 부산 3개가 분포해 있으며, 가야 고분·성곽 1,274건 중 392건(30%)에 대한 발굴 조사가 이루어진 상태라고 함¹⁹⁾

19) 문화재청. 보도자료(2017년 12월 7일). “가야문화권 조사·연구와 정비사업”. [http://www.cha.go.kr/newsBbz/selectNewsBbzView.do?jsessionid=tgEaL4tKPRhFcMxAYK1uAR0auErJXHbjjQZFQ8lmhbMhj4WYmb3l2aqE3S43RIkg?newsItemId=155700564§ionId=b_sec_1&pageIndex=1&pageUnit=10&strWhere=&strValue=&sdate=&edate=&category=&mn=NS_01_02_01\(2017년 12월 8일 검색\)](http://www.cha.go.kr/newsBbz/selectNewsBbzView.do?jsessionid=tgEaL4tKPRhFcMxAYK1uAR0auErJXHbjjQZFQ8lmhbMhj4WYmb3l2aqE3S43RIkg?newsItemId=155700564§ionId=b_sec_1&pageIndex=1&pageUnit=10&strWhere=&strValue=&sdate=&edate=&category=&mn=NS_01_02_01(2017년 12월 8일 검색)).

그림 2-6 | 가야역사문화권의 주요 유적 분포현황 및 분포밀도



자료 : 정인태. 2017. “가야문화권 유적 분포 현황”. 문화재청 국립문화재연구소(가야·나주·경주)가 2017년 11월 24일 개최한 학술심포지엄(가야문화권 조사연구 현황과 과제)의 발표자료. p.74.

3. 제도적 지원기반 마련의 분위기 형성

1) 국정운영 5개년 계획에 포함

- 2017년 7월, 짧지만 집중적인 논의 끝에 국정기획자문위원회는 ‘문재인정부 국정운영 5개년 계획’을 발표함
 - ‘국민의 나라 정의로운 대한민국’을 국가비전으로 삼고, 5대 국정목표(국민이 주인인 정부, 더불어 잘사는 경제, 내 삶을 책임지는 국가, 고르게 발전하는 지역, 평화와 번영의 한반도)와 20대 국정전략, 그리고 100개 국정과제를 제시
- 내 삶을 책임지는 국가 실현을 위한 전략들 중 지역과 일상에서 문화를 누리는 생활문화 시대(전략5)를 열기 위한 7개 국정과제의 하나로 지역과 일상에서 문화를 누리는 생활문화 시대(국정과제 67)를 제시함
 - ‘가야문화권 조사연구 및 정비 등’은 국정과제 67의 주요 내용 중 하나인 문화유산 보존 활용·강화에 포함
- 2017년 6월 1일 수석비서관·보좌관회의에서 문재인 대통령이 직접 가야사 연구 복원은 영호남의 벽을 허물 수 있는 좋은 사업이라고 언급한 이후 국정과제에 포함됨으로써 그동안 소외된 가야사 연구와 가야역사문화권 발전을 위한 제도적 발판이 마련되었다고 볼 수 있음
 - 우리 고대사의 한 축을 담당하면서도 그동안 변방에 머물던 가야사가 주목받기 시작했으며, 체계적인 가야의 유물, 유구 및 유적의 조사연구와 이를 토대로 한 정비 및 활용 관련정책이 활발하게 추진될 수 있는 마중물이 될 것으로 기대
 - 다만, 이것과 관련하여 가야사에 대한 선부론 추측과 고증 없는 역사 만들기, 역사 문제에 대한 정권이나 정치적 개입에 대한 우려, 관련사업 추진에 따른 지자체 간 예산쟁탈전 가열 등 여러 부작용이 일어날 수 있다는 주장도 있음을 간과해서는 안 될 것임

2) 「가야역사문화권 연구·조사 및 정비와 지역발전에 관한 특별법안」 발의

- 문재인 정부 국정과제에 가야사의 복원·정비가 포함되기 전에도 법적 근거 마련을 위한 시도가 있었음²⁰⁾
- 2016년 6월 16일, 국회의원 18인은 「가야문화권 개발 및 지원에 관한 특별법」을 발의
- 2016년 특별법안은 국토교통부장관의 가야문화권 지정, 가야문화권 관할 시·도지사의 공동 가야문화권 발전종합계획안 입안, 국무총리실 소속의 가야문화권개발심의위원회 구성·운영, 개발구역의 지정, 개발계획 및 실시계획의 수립, 국토교통부장관 소속의 지역발전기획단 구성·운영, 시·도지사 공동심의를 위한 가야문화권개발조합 구성·운영, 개발구역 중 성장거점 육성 및 민간투자 활성화를 위한 투자진흥지구 지정, 가야문화권 문화·관광산업 및 지역 문화관광 상품 개발활동 진흥시책 등으로 구성
- 동 법안은 가야사와 역사유산의 연구·조사 및 그에 토대를 둔 발굴·복원과 정비에 초점을 맞추기 보다는 제1조(우리 민족의 문화적 자산인 가야제국의 문화유산을 발굴·복원·정비하고 가야문화권을 통합적 광역 관광기반으로 조성함으로써 가야문화권을 역사적으로 재조명하며, 문화융성을 통한 소통·교류와 지역경제 활성화에 기여하여 국가 균형발전에 이바지함을 목적으로 함)에서 알 수 있듯이 활용에 더 중점을 둬²¹⁾
- 이어 2017년 8월 25일, 국회의원 28인은 「가야역사문화권 연구·조사 및 정비와 지역발전에 관한 특별법안」을 발의함²²⁾
 - 국회의원 28인이 발의한 동 특별 법안은 지난 9월 15일에 제354회 국회 제1차 전체회의에 상정되어 제안 설명, 검토보고, 대체토론 및 소위 회부를 거쳤으며, 9월 19일에 제1차 국토법안심사소위에 상정되었고, 11월 28에 제2차 국토법안심사소위에 상정
 - 총 7장 53조와 부칙으로 구성된 2016년 특별법안의 주요 내용을 살펴보면, 국토교통

20) 아래 내용은 국회 의안검색시스템. http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_K1H6Q0Y6M1P6T1B1D2B8N0T0E6Q0W9(2017년 12월 1일 검색)를 정리한 것임.

21) 특별법안의 명칭과 주요 내용 및 용어들로부터 동 법안이 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」의 일부분을 차용하지 않았을까 하는 추측이 가능함.

22) 아래 내용은 국회 의안검색시스템. http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_U1K7B0H8S2N5S1Y1Y3L6L5T3I5O5U8(2017년 12월 1일 검색)를 정리한 것임.

부장관의 가야역사문화권 지정, 가야역사문화권을 관할하는 시·도지사의 공동 가야역사문화권 발전기본계획안 입안, 국가 및 지자체는 가야의 문화유산을 발굴·보존하고 계획적으로 관리·활용하기 위해 가야역사문화권의 역사문화환경에 대한 연구를 추진·지원, 가야역사문화권 지정 및 기본계획 수립 등을 위해 타당성조사 및 기초조사 실시, 국무총리실 소속의 가야역사문화권발전위원회의 구성·운영, 정비구역의 지정, 정비계획 및 실시계획의 수립, 가야역사문화연구기관 설립 및 전문 인력 양성, 국토교통부장관 소속의 가야역사문화권발전기획단 구성·운영, 가야역사문화권 발전에 관한 사항을 공동으로 협의, 조정 및 결정하기 위한 시도 가야역사문화권발전협의회 구성·운영, 국토교통부장관-시·도지사 가야역사문화권발전협약 체결, 국고보조금의 지원, 가야역사문화권특별회계의 설치, 채무보증, 조세·부담금의 감면 등 지원시책 등임

그림 2-7 | 「가야역사문화권 연구·조사 및 정비와 지역발전에 관한 특별법안」 심사진행단계



자료 : 국회 의안검색시스템. http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_U1K7B0H8S2N5S1Y1Y3L6L5T3I5O5U8(2017년 12월 1일 검색).

- 특별법안 발의에 이어 2017년 8월 31일에는 국회에서 해당 특별법안 입법취지 등 공감대 형성을 위한 설명회를 개최함
 - “잊혀진 가야사, 영호남 소통의 열쇠로 거듭나다”라는 주제로 개최된 설명회에는 가야문화권 지역발전 시장·군수협의회와 지방자치단체장과 지역구 국회의원 등이 참석

3) 가야에 대한 관심과 기대 고조

- 대통령 선거를 전후로 지자체, 언론, 학계 등을 중심으로 관심이 고조되면서 기대감 또한 높아지고 있음
 - 지나친 관심과 기대는 과정을 호도하거나 결과에 대한 실망을 키울 수 있으므로, 조금 더 현실에 발을 디딘, 그러면서도 멀리 내다보는 차원의 접근이 필요한 때임

- 무엇보다 그동안 조사연구의 현황과 성과, 문제점을 철저히 객관적으로 살피는 것이 우선되어야 하고, 그것을 토대로 장기적 관점에서 가야사와 가야 역사문화권 발전을 위한 방향을 설정하고, 체계적인 로드맵을 제시하며, 구체적인 계획을 수립할 것이 요구된다 할 것임
- 가야사를 둘러싼 학계나 정책적 차원에서의 지금의 논의를 펼칠 수 있고, 또 한 데 모을 수 있는 장을 마련한다는 차원에서 제도적 뒷받침이 이루어질 필요

표 2-2 | 가야사와 가야역사문화권에 관한 최근의 관심

주 체	주요 내용
지자체	<ul style="list-style-type: none"> • 경상남도는 가야사 복원사업 추진을 위한 긴급 전략과제 발굴회의를 개최해 핵심과제를 발표(6월 8일) • 경남 함안군은 2021년까지 아라가야 재조명사업의 일환인 가야관광문화단지 조성계획 발표(6월 13일) • 경남 김해시는 주말에 '가야사 야행' 길을 열면서 대성동 고분군, 수로왕릉 등을 야간 개방
언 론	<ul style="list-style-type: none"> • 부산일보는 창간 71주년 기념으로 '잊힌 왕국, 가야를 깨운다'의 시리즈로 연재(9~11월)
학 계	<ul style="list-style-type: none"> • 김해시와 동국대 세계불교연구소는 국회도서관 대강당에서 '가야불교학술대회' 개최(8월 30일) • 국립김해박물관 대강당에서 문화재청, 경남도, 경북도, 김해시, 함안고령군이 공동주최하고 경남발전연구원이 주관하는 가야고분군을 유네스코 등재를 위한 학술대회 개최(9월 28일) • 부산국학원은 부산일보사 10층 강당에서 '3~4세기 부여-백제-가야-야마토 왜의 교류와 천손사상'을 주제로 한 학술대회 개최(11월 19일) • 경북 고령군 대가야박물관 강당에서 가야고분군 유네스코 등재를 위한 2차 학술대회(11월 30일)

자료 : OhmyNnews. 2017. 12. 5일자. “가야사 복원 주문 6개월 지나... 단기간 복원은 금물, 멀리 보고 진행되어야”. http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/ss_pg.aspx?CNTN_CD=A0002382842&PAGE_CD=&CMPT_CD= (2017년 12월 6일 검색)을 요약 정리함.



3

CHAPTER

현행 추진기반 실태와 문제점

- 1. 법적 근거와 한계 | 33
- 2. 관련사업의 추진현황과 문제점 | 43
- 3. 추진조직 구성·운영의 어려움 | 58

현행 추진기반 실태와 문제점

1. 법적 근거와 한계

1) 관련 법률의 주요 내용

□ 문화재보호법

- 역사문화자산과 관련된 가장 중요한 기본법으로서의 성격을 지니는 법률로 지정문화재 원형 유지를 위하여 문화재와 문화재보호구역 및 그 주변지역(역사문화환경보존지역, 舊현상변경허용대상구역)의 지정과 보호를 목적으로 함
 - 법률상 문화재는 유형문화재, 무형문화재, 기념물, 민속 문화재로 구분²³⁾
- 「문화재보호법」 제27조를 근거로 문화재청장은 문화재 보호를 위하여 특히 필요하면 이를 위한 보호물 또는 보호구역을 지정할 수 있음²⁴⁾
 - 보호물이란 문화재를 보호하기 위하여 지정한 건물이나 시설물을 말함
 - 보호구역이란 지상에 고정되어 있는 유형물이나 일정한 지역이 문화재로 지정된 경우에 해당 지정문화재의 점유면적을 제외한 지역으로서 그 지정문화재를 보호하기 위하여 지정된 구역을 말함

23) 문화재보호법. 법률 제15065호(2017.11.28., 일부개정). 제2조제1항에 따르면, 기념물은 다시 가. 절터, 옛무덤, 조개무덤, 성터, 궁터, 가마터, 유물포함층 등의 사적지와 특별히 기념이 될 만한 시설물로서 역사적·학술적 가치가 큰 것. 나. 경치 좋은 곳으로서 예술적 가치가 크고 경관이 뛰어난 것. 다. 동물(그 서식지, 번식지, 도래지를 포함한다), 식물(그 자생지를 포함한다), 지형, 지질, 광물, 동굴, 생물학적 생성물 또는 특별한 자연현상으로서 역사적·경관적 또는 학술적 가치가 큰 것으로 구분됨.

24) 아래 용어 정의는 문화재보호법. 법률 제15065호(2017.11.28., 일부개정). 제2조제4·5·6항에 규정된 내용임.

- 역사문화환경이란 문화재 주변의 자연경관이나 역사적·문화적인 가치가 뛰어난 공간으로서 문화재와 함께 보호할 필요성이 있는 주변 환경을 말함

- 「문화재보호법」은 역사문화자산의 보존과 관리를 위한 가장 강력한 기본법으로서의 위상을 지니고는 있으나, 점적·개별적 문화재 보존체제로 공간적·광역적 역사문화환경과 경관 또는 맥락을 조성하기 위한 계획 수립을 지원하기에는 그 법률 제정의 목적과 규정내용 등에 있어서 한계가 있음

□ 매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률

- 매장문화재를 효율적으로 보호·조사 및 관리하는 것을 목적으로 하는 법률로, 유럽의 석조문화와는 달리 목조문화에 기반을 둔 우리나라 유적지 대부분이 매장문화재 형태로 존재하므로 역사문화자산의 보존·정비계획 수립과 관련하여 중요한 법적 근거라고 할 수 있음
- 매장문화재는 가. 토지 또는 수중에 매장되거나 분포되어 있는 유형의 문화재, 나. 건조물 등에 포장되어 있는 유형 문화재, 다. 지표·지중·수중 등에 생성·퇴적되어 있는 천연동굴·화석이나 그 밖에 지질학적인 가치가 큰 것으로 구분됨²⁵⁾
- 문화재청장은 매장문화재가 존재하는 것으로 인정되는 지역을 매장문화재 유존 지역으로 지정하여 보존할 수 있음
 - 매장문화재 유존지역은 가. 국가와 지방자치단체에서 작성한 문화유적분포지도에 매장문화재가 존재하는 것으로 표시된 지역, 나. 문화재청장이 적정하게 작성한 것으로 인정한 지표조사 보고서에 매장문화재가 존재하는 것으로 표시된 지역, 다. 매장문화재에 대한 발굴 이후 그 매장문화재가 보존 조치된 지역, 라. 발견신고 및 확인절차를 거쳐서 매장문화재가 존재하는 것으로 인정된 지역, 마. 국가지정문화재, 시도지정문화재 및 가지정문화재가 있는 지역, 바. 문화재보호구역에서 문화재청장이 매장문화재에 대하여 조사한 결과 매장문화재가 존재하는 것으로 인정된 지역, 사. 「고도보존에 관한 특별법」 상 고도(古都)지역, 수중문화재 분포지역, 폐사지(廢寺址) 등 역사적 가치가 높은 지역 등으로 구성²⁶⁾

25) 매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률. 법률 제14639호(2017.3.21., 일부개정). 제2조에 규정된 내용임.

- 「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률」은 매장문화재 유존지역에서 유적지 단위로 지표조사-시굴조사-발굴조사에 이르는 전(全) 과정을 규정하는 것을 목적으로 하므로 여러 지자체가 관계되는 광역적 접근이나 공간적 역사문화 환경 조성계획 수립을 뒷받침하기에는 한계가 있음

□ 고도 보존 및 육성에 관한 특별법

- 점적·개별적 문화재 보호에만 초점을 맞추는 「문화재보호법」의 한계를 극복하고, 고도(古都)의 역사문화환경을 효율적으로 보존·육성함으로써 도시 정체성을 회복하고, 주민의 생활을 개선하는 것을 목적으로 함
 - 2001년 11월 의원입법으로 발의된 「고도보존에 관한 특별법」은 2년여의 심사와 수정 과정을 거쳐 2004년 2월 9일 국회 본회의에서 의결되었으며, 2004년 3월 5일 공포되었고, 2011년 7월에는 「고도 보존 및 육성에 관한 특별법」으로 변경
- 문화재청장은 고도의 역사적 정체성 회복, 공간적 역사문화환경 조성 등을 위하여 역사문화환경 특별보존지구와 역사문화환경 보존육성지구를 지정함²⁷⁾
 - 역사문화환경 특별보존지구란 고도의 역사문화환경 보존에 핵심이 되는 지역으로 그 원형을 보존하거나 원상이 회복되어야 하는 지역으로 주로 문화재를 포함한 문화재 보호구역과 인근지역을 중심으로 지정
 - 역사문화환경 보존육성지구란 고도의 원형을 보존하기 위하여 추가 조사가 필요한 지역이나 역사문화환경 특별보존지구 주변지역 등 고도의 역사문화환경을 보존·육성할 필요가 있는 지역으로 문화재보호구역을 둘러싼 지역, 원도심 등을 중심으로 지정
- 「고도 보존 및 육성에 관한 특별법」에 의한 고도지구 지정의 가장 큰 특징이자 긍정적인 효과는 역사문화환경 특별보존지구 지정시 건물이나 토지에 대한 청구권이 가능해졌다는 것과, 역사문화환경 보존육성지구로 지정된 지역에서는 해당 문화재로 인한 규제로 사유재산권 침해 등을 겪는 주민들을 위한 지원 사업을 추진할 수 있게 되었다는 것임

26) 매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률 시행령. 대통령령 제28471호(2017.12.12., 타법개정). 제3조에 규정된 내용임.

27) 고도 보존 및 육성에 관한 특별법. 법률 제14839호(2017.7.26., 타법개정). 제10조에 규정된 내용임.

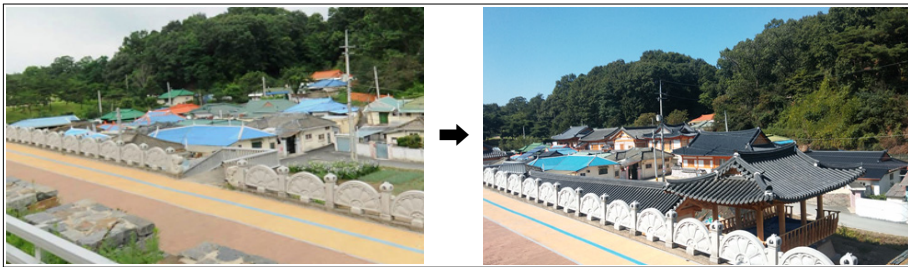
- 주민지원사업 중 ‘고도이미지 찾기 사업’이 가장 활발하게 추진되고 있는데, 짧은 사업 기간이었음에도 불구하고 고도에 대한 주민인식의 전환, 재정지원을 통한 문화재 주변지역의 적절한 규제·계획적 관리체계 마련 등 소기의 성과를 거두고 있음

표 3-1 | ‘고도이미지 찾기 사업’ 지원신청건수 현황(2017년 3월 현재)

고도명	2015년			2016년			2017년			총계
	한옥신축	가로경관	계	한옥신축	가로경관	계	한옥신축	가로경관	계	
계	30	14	44	86	42	122	3	0	3	169
경 주	11	1	12	15	9	18	1	0	1	31
공 주	16	10	26	28	10	38	2	0	2	66
부 여	1	1	2	26	13	39	0	0	0	41
익 산	2	2	4	17	10	27	0	0	0	31

자료 : 공주시 내부자료(2017년).

그림 3-1 | ‘고도이미지 찾기 사업’ 추진을 통해 변화되고 있는 구도심 모습



자료 : 국토연구원. 2017. 공주 고도지정구역 변경용역 관련 문화재청 고도보존육성중앙심의위원회 보고자료. p.8.

- 「고도 보존 및 육성에 관한 특별법」을 통해 공간계획적 접근을 통한 관리방식으로 전환되기는 하였으나, 특별법상 지정 고도는 4개 도시(경주·공주·부여·익산) 뿐인데다, 단일 도시를 대상으로 하므로 여러 지자체를 아우르는 계획 수립을 지원하는 데는 한계가 있음
 - 물론, 법 제7조에서는 시·도지사, 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 문화재청장에게 고도의 지정을 요청할 수 있다고 규정하고 있기 때문에, 4개 고도 이외에 가야역사문화권 내 지자체도 고도로 지정받을 수는 있음
 - 다만, 가야역사문화권 내 지자체가 다수라는 점을 감안한다면, 고도 지정을 통한 법적 근거를 확보하는 데도 한계가 있을 수밖에 없음

□ 국토의 계획 및 이용에 관한 법률

- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」은 국토의 이용·개발과 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 필요한 사항을 정하여 공공복리를 증진시키고 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 국토관리의 근간이 되는 법률임
- 국토관리의 합리적 관리를 도모하기 위하여 전체 국토를 용도지역, 용도지구, 용도구역으로 구분함²⁸⁾
 - 용도지역이란 토지의 이용 및 건축물의 용도, 건폐율, 용적률, 높이 등을 제한함으로써 토지를 경제적·효율적으로 이용하기 위한 지역 → 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역
 - 용도지구란 용도지역의 제한을 강화하거나 완화하여 적용함으로써 용도지역의 기능을 증진시키기 위한 지역 → 경관지구, 미관지구, 고도지구, 방화지구, 방재지구, 보존지구, 시설보호지구, 취락지구, 개발진흥지구, 특정용도제한지구 등
 - 용도구역이란 용도지역 및 용도지구의 제한을 강화하거나 완화하여 따로 정함으로써 시가지의 무질서한 확산방지, 계획적이고 단계적인 토지이용의 도모, 토지이용의 종합적 조정·관리 등을 위한 지역 → 개발제한구역, 도시자연공원구역, 시가화예정구역, 수산자원보호구역, 입지규제최소구역
- 역사문화자산과 관련해서는 특히 보존지구 중 역사문화환경보존지구와 연관된다고 할 수 있음
 - 역사문화환경보존지구에서는 「문화재보호법」의 적용을 받는 문화재를 직접 관리·보호하기 위한 건축물과 문화적으로 보존가치가 큰 지역의 보호 및 보존을 저해하지 아니하는 건축물로서 도시·군계획조례가 정하는 것만 허용되는 등 시설입지 및 개발행위를 엄격하게 제한
- 다만, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상 용도지구는 토지의 이용 및 건축물의 용도, 건폐율, 용적률, 높이 등을 강화 또는 완화하기 위한 것으로, 역사적 정체성 회복과 역사문화적 환경을 조성하는 계획 수립에는 한계가 있음

28) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률. 법률 제14839호(2017.7.26., 타법개정). 제36조, 제37조, 제38조, 제38조의2, 제39조, 제40조 및 제40조의2 내용을 요약함.

□ 지역 개발 및 지원에 관한 법률

- 지역의 성장 잠재력을 개발하고 공공과 민간의 투자를 촉진하여 지역개발사업이 효율적으로 시행될 수 있도록 종합적·체계적으로 지원하기 위한 법률임
 - 낙후지역과 주변지역을 대상으로 하는 발전촉진형 계획과 거점지역과 주변지역을 대상으로 하는 거점육성형 계획으로 구분
- 지역개발계획을 수립하고, 그것을 토대로 단위사업별로 지역개발사업구역을 지정하며, 해당 사업 추진을 위한 실시계획을 수립하도록 되어 있음²⁹⁾
 - 또한, 지역의 성장거점으로 육성하거나 특별히 민간투자를 활성화할 필요가 있는 지역을 투자선도지구로 지정하거나, 낙후지역 중 개발수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 열악하고 낙후도가 심한 지역을 지역 활성화지역으로 지정
- 지역개발계획의 경우 도지사가 수립하도록 되어 있어서 여러 지자체를 아우르는 계획 수립에 적용이 가능할 수도 있음
- 다만, 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」은 역사문화자산을 지역발전의 하부요소로 인식하고, 이들의 보존과 관리보다는 콘텐츠 발굴과 프로그램 개발 등 관광자원화에 보다 집중하기 위한 것으로 가야역사문화권 발전을 위한 계획 수립을 뒷받침하기에는 한계가 있음

□ 경관법

- 「경관법」은 경관의 보전·관리 및 형성에 필요한 사항을 정함으로써 아름답고 쾌적하며 지역특성이 나타나는 국토 및 지역 환경을 조성하기 위하여 시·도지사 또는 시장·군수가 경관계획을 수립할 수 있는 법적 근거를 제공함³⁰⁾
 - 경관계획에 따라 경관지구와 미관지구를 지정하고, 지역의 역사적·문화적 특성을 지닌 사업 추진

29) 지역 개발 및 지원에 관한 법률. 제14345호(2016.12.2., 일부개정). 제11조, 제22조, 제45조 및 제67조 내용을 요약함.

30) 경관법. 법률 제13726호(2016.1.6., 타법개정). 제1조, 제7조 및 제14조에 규정된 내용임.

- 가야역사문화권 내 지자체가 개별적으로 또는 공동으로 역사경관을 조성하고자 하는 사업을 지원한다거나, 가야역사문화권 내 주요 자원을 잇는 (가칭)역사 이야기길 등 지역 간 또는 지역 내 연결도로를 경관도로로 조성하고자 할 경우에 사업 추진 및 협정 체결을 위한 근거법이 될 수 있을 것으로 보임
- 다만, 우리나라에서 경관사업 대부분은 개별 지자체 조례를 통해 이루어지고 있으며, 경관도로 사업도 도로의 구조적 경관개선에 치중하는 경향이 있어서 역사와 문화, 예술과 감성 등을 담아내기에는 한계가 있음

□ 건축법

- 「건축법」은 건축물의 대지·구조·설비 기준 및 용도 등을 정하여 건축물의 안전·기능·환경 및 미관을 향상시키기 위한 법적 근거임³¹⁾
 - 다만, 「문화재보호법」에 따른 지정문화재나 가지정(假指定) 문화재 건축물에는 법 적용을 제외한다고 규정
- 개별 건축물에 관한 사항을 규정하고 있는 반면에 문화재를 포함한 공간적 역사문화환경을 규정하지 못하는 문제가 있어서, 역사적 사실이나 가치 등 무형의 자산을 건축물에 입힌다 하더라도 광역적 사업 전개에는 한계가 있음

□ 관광진흥법

- 「관광진흥법」은 관광 여건을 조성하고, 관광자원을 개발하고 관광사업을 육성하는 것을 목적으로 관광지와 관광지를 지정 및 조성하기 위한 법률임³²⁾
 - 관광지란 자연적 또는 문화적 관광자원을 갖추고 관광객을 위한 기본적인 편의시설을 설치하는 지역으로 「관광진흥법」으로 지정된 곳임
 - 관광단지란 관광객의 다양한 관광 및 휴양을 위하여 각종 관광시설을 종합적으로 개발하는 관광거점지역으로 「관광진흥법」으로 지정된 곳임

31) 건축법. 법률 제14792호(2017.4.18., 일부개정). 제1조 및 제3조제1항의1에 규정된 내용임.

32) 관광진흥법. 법률 제14525호(2017.1.17., 타법개정). 제1조 및 제2조의6 및 7에 규정된 내용임.

- 관광지 및 관광단지는 시장·군수·구청장의 신청에 의하여 시·도지사가 지정하도록 되어 있으며, 일반적으로 단일 구역 내를 대상으로 하기 때문에 도시의 역사적 정체성 회복이나 도시 전체의 공간적 관리 차원에서의 역사문화환경 조성, 유적 간 광역적 연계를 위한 계획 수립에는 한계가 있음

□ 지역문화진흥법

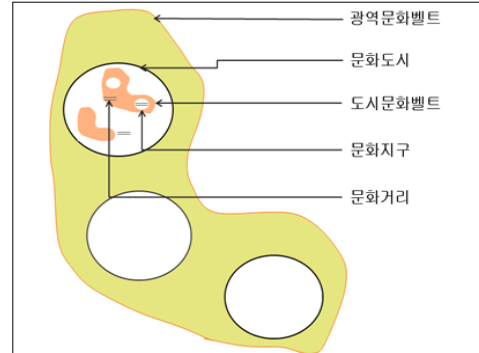
- 「지역문화진흥법」은 지역문화 진흥에 필요한 사항을 정하여 지역 간의 문화격차를 해소하고 지역별로 특색 있는 고유의 문화를 발전시킴으로써, 지역주민의 삶의 질을 향상과 문화국가 실현을 목적으로 하는 법률임³³⁾
 - 여기서 지역문화란 행정구역 또는 공통의 역사적·문화적 정체성을 이루고 있는 지역을 기반으로 하는 문화유산, 문화예술, 생활문화, 문화산업 및 이와 관련된 유형·무형의 문화적 활동을 말함
- 문화체육관광부장관은 문화지역의 문화자원을 활용한 지역발전을 촉진하기 위하여 문화예술·문화산업·관광·전통·역사·영상 등 분야별로 문화도시를 지정하고, 행·재정 지원을 할 수 있음
 - 정부는 2014년 3개소(도시형1, 마을형2) 시범사업을 시작으로 매년 시범사업 대상지를 선정 및 지원하고 있음
- 시·도지사 및 대도시 단체장은 지역문화진흥을 위하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 지자체 조례 제정을 통해 문화지구로 지정할 수 있음
 - 문화지구는 문화시설과 민속공예품점·골동품점 등 대통령령으로 정하는 영업시설이 밀집되어 있거나 이를 계획적으로 조성하려는 지역, 특성화된 문화예술 행사·축제 등 문화예술 활동이 지속적으로 이루어지거나 개최되는 지역, 유·무형의 문화자원이나 문화적 특성 보존을 위한 지역 등을 대상으로 지정
- 「지역문화진흥법」상 문화도시는 기존의 하드웨어 위주의 계획과 차별화를 위해 하드웨어, 소프트웨어, 휴먼웨어가 조화된 기반 구축을 지원함으로써 특정

33) 지역문화진흥법. 법률 제12354호(2014.1.28., 제정). 제1조 및 제2조의1에 규정된 내용임.

도시의 재생을 도모하기 위한 제도
로서 의미를 지님

- 따라서 도시재생을 위한 역사문화 자산의 보존과 활용, 원도심 역사 문화환경의 조성 등과 관련해서 적용이 가능한 방안임
- 다만, 문화도시로 선정되었다고 하라도 사업은 원도심을 중심으로 이루어 질수 밖에 없는데다 단일 도시를 대상으로 한다는 점에서 광역적 연계·협력 계획 수립을 지원하기에는 한계가 있음

그림 3-2 | 문화도시의 공간적 위상



자료 : 황동렬 외, 2000, 문화벨트 및 문화도시 조성방안 연구, 한국문화정책개발원, p.14를 이순자·장은교, 2012, 지역거점 문화도시 조성사업의 추진실태 및 향후 과제, 안양: 국토연구원, p.40에서 재인용함.

□ 기타

- 베니스헌장과 진정성에 관한 나라(奈良)문서 등을 비롯한 기존의 국제헌장과 원칙에서 정한 기준을 존중하되 우리 실정과 현실에 맞게 마련된 ‘역사적 건축물과 유적의 수리·복원 및 관리에 관한 일반원칙’이 있음
 - 2009년 9월 3일, 역사적 건축물과 유적의 바람직한 보존·관리체계를 정립함으로써 국민의 이해와 참여 속에서 삶의 질 향상과 문화유산의 계승·발전을 도모하고자 마련
 - 제3조에서는 ① 유적은 보존을 통하여 본래의 가치를 유지·전승하고 국민을 위한 문화향유의 공간으로 활용되도록 하여야 한다. ② 유적의 온전한 보존을 위해서는 주변 역사문화환경의 보호도 중요하게 고려하여야 한다. ③ 유적의 체계적, 효율적 보존을 위하여 법적, 행정적 조치와 재정적 실천방안 등이 강구되어야 한다고 규정³⁴⁾
- 그밖에 역사문화자산의 보존과 관리 및 활용을 위해서는 ‘문화재 수리 등에 관한 업무지침’, ‘문화재 보수정비 국고보조사업 추진 지침’, ‘성곽의 보존과 관리에 관한 일반지침’, ‘사적 종합정비계획의 수립 및 시행에 관한 지침’ 등을 준수해야 함

34) 역사적 건축물과 유적의 수리·복원 및 관리에 관한 일반원칙. 문화재청 고시 제2009-74호(2009.9.3., 제정).

2) 소결 : 과제

- 지금까지 가야역사문화권 발전과 직·간접적으로 연관되어 있다고 판단되는 다양한 법률의 제정 목적, 주요 내용, 한계 등을 살펴봄
- 요약하면, 국정과제 수행을 뒷받침 할 수 있는 다수의 관련 법률이 존재하기는 하지만, 대부분 문화재를 포함하는 주변지역, 더 나아가 도시의 역사문화환경을 조성하는 데에는 일정부분 한계를 지니고 있다는 것이며, 또 다수 지자체를 아우르는 광역적 사업 추진에도 한계가 있다는 것임
- 따라서 가야역사문화권을 위한 법률 제정을 고려해 볼 수 있는데, 최근 특별법안 발의 및 소위원회 상정 등이 이것과 맥을 같이한다고 볼 수 있음
- 다만, 현재 신라왕경이나 백제왕도와 관련된 특별법이 만들어지지 않은 상태에서 가야역사문화권만을 위한 특별법 제정은 사실 용이하지 않은 과제임

표 3-2 | 가야역사문화권 발전을 위한 법적 근거와 한계

법적 근거	지정지구	주요 한계
문화재보호법	문화재보호구역, 역사문화환경보존지역	• 점적, 개별적 문화재 보존체계로 공간적, 광역적 역사문화환경 조성에는 한계
매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률	매장문화재 유존지역	• 유적지 단위의 지표조사-시굴조사-발굴조사를 규정한 것으로 공간적 접근 및 공간적 역사문화환경 조성에는 한계
고도 보존 및 육성에 관한 특별법	역사문화환경 특별보존지구, 역사문화환경 보존육성지구	• 현재 특별법상 고도는 4개 도시(경주, 공주, 부여, 익산)뿐으로 가야역사문화권 내 지자체는 대상에서 제외 • 단일 도시를 대상으로 하는 것으로 광역적 연계·협력사업 추진에 어려움
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	용도지역, 용도지구(보존지구: 역사문화환경보존지구), 용도구역	• 용도지구는 토지의 이용 및 건축물의 용도, 건폐율, 용적률, 높이 등을 강화 또는 완화하기 위한 것으로 역사적 정체성 회복과 역사문화환경 조성에는 한계
지역 개발 및 지원에 관한 법률	지역개발사업구역, 투자선도지구, 지역 활성화지역	• 역사문화자산을 지역발전의 하부요소로 인식해 이들의 활용과 관광자원화에 보다 더 집중
경관법	경관지구, 미관지구	• 지자체 조례로 이루어지고 있으며, 경관지구와 미관지구 또한 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 상 용도지구에 해당
건축법	-	• 개별 건축물의 대지, 구조, 설비기준 및 용도 등에 관한 규정이며, 문화재보호법 상 문화재는 적용 제외
관광진흥법	관광지, 관광단지	• 단일 지역·구역을 대상으로 하는 개발 사업으로 도시의 역사적 정체성 회복이나 공간적 역사문화환경 조성에는 한계
지역문화진흥법	문화도시, 문화지구	• 단일 도시나 구역을 대상으로 하기 때문에 광역적 연계·협력사업 추진에 어려움

자료 : 저자 작성.

2. 관련사업의 추진현황과 문제점

1) 주요 사업 추진현황

□ 문화관광형 특정지역사업(국토교통부)

- 舊 「지역 균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」을 근거로 역사문화자원의 동질성을 기초로 여러 지자체에 걸친 구역들을 묶고, 해당 지역 내 자산의 관광자원화를 도모함으로써 지역정체성을 강화하려는 사업임
 - 현재, 특정지역사업은 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 상 거점육성형 지역개발계획에 포함되어 있으며, 기존 법률에 의해 계획 또는 추진 중이던 사업은 계속 추진
- 지구의 유형은 문화관광형, 산업전환지대형, 특수입지형이 있으며, 500km² 이상 지역을 대상으로 사·도별 1개소 지정을 원칙으로 함³⁵⁾
 - 문화관광형 : 역사문화자원 보전·정비 또는 관광자원 개발을 위해 기반시설 설치 및 주변지역 연계개발이 필요한 지역
 - 산업전환지대형 : 주요 산업 및 기반시설이 이전·쇠퇴하거나 지역의 부존자원고갈 등으로 지역경제 기반구축이 필요한 지역
 - 특수입지형 : 자연재해로부터 항구적 복구정비가 필요한 지역 및 기타 특별한 경제·사회적 목적을 위해 개발이 필요한 지역
- 그동안 10개 특정지역을 지정하였고, 현재는 내포문화권(충청남도), 영산강유역 고대문화권(전라남도), 해양농경역사 문화권(전라북도), 중원문화권(충청북도), 동남내륙문화권(울산, 경상남도), 가야문화권(대구, 경상북도, 경상남도), 설악단오문화권(강원도), 임진강 평화문화권(경기도) 등 8개를 운영 중임³⁶⁾
 - 백제문화권은 사업계획기간이 만료(2010.12월), 동해안문화권은 개발계획 미수립으로 해제(2013.11월)

35) 국토교통부. 정책자료. http://www.molit.go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl?id=38(2017년 12월 1일 검색).

36) 국토교통부. 2017년 7월 25일. 가야문화권 특별법 제정(의원입법) 동향 및 추진계획 보고(내부자료)를 참조하여 구성함.

- 2017년 7월 기준, 특정지역사업을 위하여 총 7조 4,348억원(275개 사업) 중 1조 5,363억원(138개 사업)을 집행함³⁷⁾
 - 주로 기반시설(연계도로), 문화유적정비사업, 관광휴양시설 확충사업 등으로 구성되어 있으며, 가야문화권사업은 추진율 28.7% 수준(2017년 예산 포함)
- 가야문화권은 대구(달성), 경북(고령 · 성주), 경남(거창 · 합천 · 의령 · 창녕 · 함안)을 대상으로 지정되었으며, 가야의 역사유산과 문화·자연환경의 복합관광 지대 조성을 목표로 하고 있음³⁸⁾
 - 2013년 변경고시에 의하면, 4대 가야 중 하나로 함안군(아라가야)을 특정지역 지정범위에 추가하면서 3개 시·도 8개 군에 931.9㎢로 지정 면적이 확대
 - 계획기간(2010~2019)에 역사문화자원 복원 및 개발·정비사업 16개 사업, 지역관광자원 정비 및 조성사업 10개 사업, 도로·교통기반시설사업(국토교통부 지원사업) 12개 사업을 추진하는 것으로 계획
- 주요 사업내용을 살펴보면, 역사문화자원 복원 및 개발·정비사업의 경우에도 유적 공원화사업, 전시관 건립사업, 자원화사업 등으로 순수한 역사문화자산의 연구·조사 및 발굴 등과 관련된 사업은 찾아보기 어려움
 - 유적지 복원사업과 정비사업의 경우에는 유적, 유구 및 유물의 발굴과 고증이 먼저 선행되어야 함을 전제로 해야 할 것임
- 또한, 역사문화자원의 활용이 개별적·단편적으로 이루어지고 있어서 역사문화 환경의 체계적 관리가 용이하지 않을 뿐만 아니라, 권역의 이름만 가야문화권으로 명명되어 있을 뿐 광역적 연계·협력사업도 거의 찾아볼 수 없음
 - 유일한 연계·협력사업으로 ‘가야 역사문화자원 연계 낙동강 강변도로 조성사업’과 ‘동서 연계 가야문화관광도로 조성사업’을 제시

37) 국토교통부. 2017년 7월 25일. 상계서를 참조하여 구성함.

38) 국토교통부. 2013년 12월 11일. 국토교통부고시 제2013-776호(가야문화권 특정지역 지정범위·개발계획 변경 및 지형도면 고시)를 참조하여 구성함.

표 3-3 | 가야문화권 특정지역사업 변경계획의 사업내역(2013년 12월 11일 고시 기준)

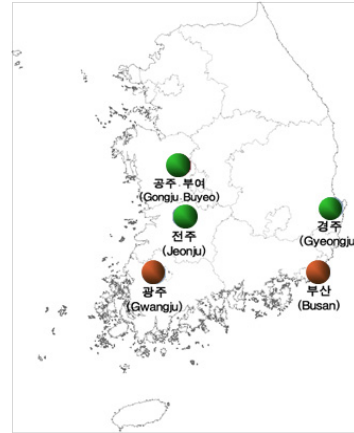
구 분	사 업 명	행정 구역	사업량
역사·문화 자원 복원 및 개발·정비 사업 (15건 ⇒16건)	① 초곡산성 공원화	대구 달성	122,649㎡
	② 화원 성산 고분군 정비	대구 달성	530,423㎡
	③ 주산성 복원사업	경북 고령	109,020㎡
	④ 김면장군 유적지 성역화사업	경북 고령	447,558㎡
	⑤ 암각화 전시관 건립사업	경북 고령	1,184㎡
	⑥ 대가야 왕릉전시관 건립사업	경북 고령	9,172㎡
	⑦ 대가야 고분정비사업	경북 고령	863,337㎡
	⑧ 가야산성 복원 및 자원화	경북 성주	2,020,125㎡
	⑨ 세종대왕자태실 생명공원화사업	경북 성주	128,658㎡
	⑩ 심산 의열사적공원 조성	경북 성주	39,158㎡
	⑪ 독용산성 정비 및 자원화	경북 성주	1,256,770㎡
	⑫ 창녕 교동·송현동 고분군 유적정비사업	경남 창녕	392,260㎡
	⑬ 창녕 계성·영산 고분군 유적정비사업	경남 창녕	208,849㎡
	⑭ 거열산성 복원사업	경남 거창	64,675㎡
	⑮ 아로야철지 발굴복원사업	경남 합천	174,082㎡
	⑯ 말미산고분군 정비	경남 함안	687,870㎡
	소계		7,055,790㎡
지역 관광자원 정비 및 조성사업 (8건 ⇒10건)	① 동동서원 낙동강수변공원 조성	대구 달성	56,995㎡
	② 대가야 문화밸리 조성사업	경북 고령	40,458㎡
	③ 가야문화 조각공원 설치	경북 고령	145,186㎡
	④ 성주호 모험레포츠지구 관광개발	경북 성주	207,766㎡
	⑤ 충익사주변 관광자원개발	경남 의령	97,280㎡
	⑥ 부곡온천 78°C Spa Park	경남 창녕	13,155㎡
	⑦ 산토끼 노래마을 조성	경남 창녕	99,703㎡
	⑧ 우포늪 수생식물단지 조성	경남 창녕	89,260㎡
	⑨ 법수 자연생태늪 조성	경남 함안	275,840㎡
	⑩ 여항산 자연체험단지 조성	경남 함안	67,936㎡
	소계		1,093,579㎡
도로·교통 기반시설 사업 (10건 ⇒12건)	① 암각화 유적지 진입로 확장	경북 고령	L=2.5km, B=12m
	② 대가야 목책교 건설사업	경북 고령	L=0.3km, B=4m
	③ 성주호 순환도로 개설 및 기반시설 정비	경북 성주	L=0.7km, B=3~12m
	④ 생활사 문화 탐방로 개설 및 정비	경북 성주	L=5.4km, B=10m
	⑤ 성주 의열·선비문화 탐방도로 및 진입로 정비	경북 성주	L=3.0km, B=8m
	⑥ 금원산 자연휴양림 진입도로 정비사업	경남 거창	L=1.5km, B=9m
	⑦ 황매산 연결도로 확포장공사	경남 합천	L=8.3km, B=8m
	⑧ 영상테마파크 주변도로 정비공사	경남 합천	L=6.5km, B=8m
	⑨ 여항산 자연체험로 연결도로 개설	경남 함안	L=1.5km, B=8m
	⑩ 아라가야 역사도로 개설	경남 함안	L=4.9km, B=8m
	⑪ 가야 역사문화자원 연계 낙동강 강변도로 조성사업	경남 창녕·의령	L=34.1km
	⑫ 동서연계 가야문화관광도로 조성사업	경남 거창·합천·경북 고령	L=35.5km
	소계		L=104.2km

자료 : 국토교통부, 2013년 12월 11일, 국토교통부고시 제2013-776호(가야문화권 특정지역 지정범위·개발계획 변경 및 지형도면 고시).

□ 지역거점 문화도시 조성사업(문화체육관광부)

- 지역거점 문화도시 조성사업은 지역을 문화적으로 특화시켜 균형발전을 도모하고, 국가의 문화적 이미지 제고와 문화적 다양성을 증진시키려는 사업임³⁹⁾
 - 2003년, 참여정부는 문화중심도시 및 살기 좋은 도시 만들기를 국가정책과제로 발표한데 이어 부산, 광주, 경주, 전주를 지역거점 문화도시로 지정하고, 이후 공주·부여를 추가 지정
- 광주아시아문화중심도시와 함께, 부산영상문화도시, 경주역사문화도시, 전주전통문화도시, 공주·부여(백제)역사문화도시라는 이름으로 다양한 사업이 추진
 - 광주아시아문화중심도시는 특별법으로 추진되고 있고, 부산영상문화도시는 2011년 사업이 완료되었으며, 3개 도시의 사업들 중 오랜 시간이 걸리는 역사유적 복원·정비 사업을 제외한 주요 사업은 어느 정도 추진⁴⁰⁾

그림 3-3 | 지역거점 문화도시 조성사업의 대상지역



자료 : 이순자·장은교, 2012. 지역거점 문화도시 조성사업의 추진실태 및 향후 과제. 안양: 국토연구원. p.42.

표 3-4 | 지역거점 문화도시 조성사업의 개요

구 분	광주	부산	경주	전주	공주·부여
법적근거	특별법(2006.9)	없음	없음	없음	없음
계획수립	종합계획 (2007.10)	종합계획 (2005.10)	기본계획 (2007.12)	기본계획 (2007.12)	기본계획 (2009.12)
계획기간	20년(2004~23)	8년(2004~11)	30년(2006~35)	20년(2007~26)	22년(2009~30)
사업비	5.3조원	1천6백억 원*	3.4조원	1.7조원	1.3조원
주요사업	국립아시아문화전당 및 7대문화권 특화발전	4개 핵심과제	4대 선도사업군 (65개 전체사업)	4대 선도사업군 (64개 전체사업)	5대 선도사업군 (57개 전체사업)

주 : *는 4대 핵심 사업에 대한 추정사업비이며, 「부산영상문화도시 육성을 위한 종합계획」 상 전체 실행과제 44개를 수행하기 위한 사업비는 총 6,938억 원임.

자료 : 이순자·장은교, 2012. 지역거점 문화도시 조성사업의 추진실태 및 향후 과제. 안양: 국토연구원. p.42.

39) 이순자·장은교, 2012. 지역거점 문화도시 조성사업의 추진실태와 향후 과제. pp.41-42를 정리함.

40) 이순자·장은교, 2012. 상거서. p.42를 토대로 구성함.

표 3-5 | 지역거점 문화도시 조성 기본계획 상 주요 선도사업 요약

구 분	주요 선도사업
광주 아시아문화 중심도시	핵심추진과제 - 국립아시아문화전당 조성 7대 문화권 - 문화전당권, 아시아문화교류권, 아시아신과학권, 아시아전승문화권, 문화경관·생태환경보존권, 교육문화권, 시각미디어문화권
부산 영상문화도시	4대 핵심사업 - 부산영상센터 건립, 영상후반작업기지 조성, 영화체험박물관 건립, 문화콘텐츠콤플렉스 건립
경주 역사문화도시	21개 선도사업 - 황룡사 복원, 월정교 및 일정교 복원, 월성유적 발굴 정비, 월성해자 발굴 정비, 경주읍성 정비, 신라고분 학술 발굴, 용강동 원지 정비, 남산 정비, 동학발상지 성역화, 도심고분공원 조성, 금척리고분공원 조성, 역사도시문화관 건립, 신라탐방길 조성, 안압지 정비 및 활용, 전통 테마마을 조성, 관광안내시스템 개선, 도심경관 개선, 봉황로 경관 개선, 교촌 한옥마을 조성, 유적지 간 이동체계 개선, 역사문화도시 하천경관 정비 4대 핵심선도사업 - 역사도시문화관 건립, 도심고분공원 조성, 신라탐방길 조성, 도심경관 개선
전주 전통문화도시	19개 선도사업 - 한스타일진흥원 건립, 한국음식종합지원센터 건립, 한지산업종합지원센터 건립, 한옥지원센터 건립 및 운영, 무형문화유산의 전당 건립, 아·태무형문화유산센터 유치, 한국전통문화체험관 건립, 한옥마을 전통문화 콘텐츠 확충, 조선왕조 상징공간 조성, 전라감영 복원, 지역특성화 문화행사 활성화, 전통문화도기 홍보방안 확충, 도심 보행네트워크 정비 및 보행환경 개선, 전통문화 테마거리 조성, 도심 주요 특화거리 정비, 한옥마을 전통문화경관 조성, 근대 역사건축물 주변 정비 및 도심 랜드마크 야간경관 조성, 도심 공영주차장 확충, 재래시장 활성화 및 문화자원 연계 4대 핵심선도사업군 - 한스타일 진흥사업(한스타일진흥원 건립, 한국음식종합지원센터 건립, 한지산업종합지원센터 건립), 무형문화유산 전승사업(무형문화유산의 전당 건립, 아·태무형문화유산센터 유치, 전통가교 설치), 전통문화 체험·교육사업(한국전통문화체험관 건립, 한옥마을 전통문화 콘텐츠 확충), 전통문화 도시경관 조성사업(역사의 길 조성, 맛과 멋의 거리 조성, 은행나무길 조성, 한옥마을 전통문화경관 조성, 향교문화광장 조성, 주요 랜드마크 야간경관 조성)
공주·부여 역사문화도시	5대 선도사업군 - 금강 옛 뱃길 복원(금강 수계·수중 유적의 조사·발굴, 금강보·부여보 주변 수변공간 조성, 금강수변 나루터 및 정자 복원 및 정비, 금강수변~유적~기가지간 연계성 강화), 고마 백제문화COMPLEX 조성(백제문화진흥센터 조성, 전통숙박촌 조성, 공예공방촌 조성, 주변 역사문화자원과의 연계성 강화), 구드래나루터 정비 및 연계화(구드래나루 재현, 전통한옥숙박촌 및 장터 조성, 퓨전 공연공간 조성, 왕흥사지 정비 및 연계화), 웅진 문화의길 조성(이야기가 있는 시장거리 정비, 시간이 흐르는 주제거리 조성), 사비 역사의길 조성(궁남로(멋의거리, 역사거리, 연꽃거리) 정비, 부소산성길 정비)

자료 : 이순자·장은교, 2012. 지역거점 문화도시 조성사업의 추진실태 및 향후 과제. 안양: 국토연구원. p.50.

- 지역거점 문화도시 조성사업 촉진을 위한 법적 근거 마련을 위하여 2006년 5월에 「지역문화진흥법안」이 발의되었고, 2006년 10월에는 광주아시아문화중심 도시 조성을 위한 「아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법」이 제정됨
- 이에 탄력을 받은 관련지자체들은 앞 다투어 문화도시 사업추진의 실효성 제고를 위한 특별법 제정 노력에 가세함
 - 「아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법」 제정에 탄력을 받아 경북, 부여, 전주, 공주, 익산, 수원, 부산 등 몇 년 사이 동시다발적으로 특별법안을 내놓게 됨
- 그러나, 광주아시아문화중심도시 조성을 위한 특별법 이외에 17대 국회에서 발의된 7개 특별법은 국회 종료로 모두 폐기됨

표 3-6 | 지역거점 문화도시 조성사업 촉진을 위한 특별법 제정 노력들

- 경주 : 세계 역사문화도시 조성 및 지원에 관한 법률 (2006. 9)
- 부여 : 사비 역사도시 복원 · 조성 및 지원에 관한 특별법 (2006. 12)
- 전주 : 전주 전통문화중심도시 조성 및 지원에 관한 특별법 (2007. 3)
- 공주 : 동아시아 역사예술도시 조성 및 지원에 관한 특별법 (2007. 6)
- 익산 : 백제왕궁 체험도시 복원 · 조성 및 지원에 관한 특별법 (2007. 11)
- 수원 : 수원화성 역사문화중심도시 조성 및 지원에 관한 특별법 (2008. 1)
- 부산 : 부산 아시아영상문화중심도시 조성 및 지원에 관한 특별법 (2008. 9)

자료 : 이순자 · 장은교, 2012, 지역거점 문화도시 조성사업의 추진실태 및 향후 과제, 안양: 국토연구원, p.38.

- 처음 국가사업으로 출발한 지역거점 문화도시 조성사업 중 선도사업이나 핵심 사업은 어느 정도 추진되었으며, 성과가 가시화 되고 있음
- 다만, 법적 추진근거 부재로 사업추진의 지속성 담보의 어려움, 국가의 일반 사업 재원에서 지역발전특별회계로 이전(2010년), 대규모 하드웨어 확충사업 위주의 사업 전개, 역사유적의 연구·조사 및 발굴·복원 사업에 대한 고려 미흡, 여러 지자체 간 광역적 연계사업 추진의 한계 등의 문제도 존재함

□ 문화특화지역 조성사업(문화체육관광부)

- 2014년 1월 제정된 「지역문화진흥법」을 법적 근거로 지역의 문화자원을 활용하여 지역 자체를 고유브랜드화 하고, 지역문화 활성화를 도모하며, 지역의 문화격차를 해소하기 위하여 문화특화지역제도가 도입됨⁴¹⁾
 - 사업유형은 도시형(문화적 자산이 풍부하고 중장기 문화기본계획을 수립해 문화창조도시사업을 추진 중인 지자체)과 마을형(주민협의체를 통한 문화적 사회활동이 활발하거나 잠재적 문화역량이 높은 마을)으로 구분
- 문화특화지역제도는 지금까지 없었던 사업유형이라기보다는 2004년부터 추진된 지역거점 문화도시 조성사업의 일환으로 보아야 하며, 「지역문화진흥법」이라는 법적 근거가 마련되면서 정책환경 변화에 대응한 사업목표, 사업내용, 추진방식, 사업비 운영 등을 변화시킨 것임
- 그동안 지역거점 문화도시 조성사업이 하드웨어 중심의 인프라 구축에 집중한 반면, 문화특화지역 조성사업은 기존 사업의 문제를 극복하기 위하여 휴먼웨어와 소프트웨어 기반 구축을 강조하고 있음⁴²⁾
 - 2014년 3개소(도시형1, 마을형2) 시범사업 대상지 선정을 시작으로 그동안 매년 시범사업 대상지를 선정 및 지원
 - 그동안 도시형 시범사업은 1개 도시당 7.6억원 내외를 5년간 지원하였고, 마을형은 1개 마을당 2억원 내외를 3년간 지원 (각각 국비 40%, 지방비 60%)
- 문화도시 조성의 법적 근거를 마련했다는 측면에서 큰 의미가 있음
- 다만, 문화도시 지원을 위한 재원이 확실하게 확보되지 못하는데다 도시재생 성격이 강하다보니 사업대상지가 원도심에 국한되어 있다 보니 가야역사문화권 내 단일 지자체에는 적용 가능지만, 여러 지자체를 아우르는 광역적 사업 추진에는 한계가 있음

41) 문화체육관광부. 실국자료. “문화도시 및 문화마을 조성사업 지원현황”. http://www.mcst.go.kr/web/s_data/deptData/deptDataList.jsp(2017년 11월 22일 검색)을 참조하여 구성함.

42) 문화체육관광부. 실국자료. 상계서를 참조하여 구성함.

그림 3-4 | 문화특화지역 조성 시범사업 추진모습



< 천안 문화특화지역 사업대상지 및 도시재생 선도지역 사업대상지 >



< 천안 문화특화사업 : 원도심 지하상가 프리마켓 및 핸드메이드 공방 모습 >



< 남원 문화특화사업 : '꾼' 프로젝트를 통한 시민의 문화·예술 활동 작품 >

자료 : 이순자 · 이동우 · 박태선 · 박경현 · 장은교, 2015, 국토문화자원을 활용한 지역발전전략 연구, 안양: 국토연구원, pp.120, 129 및 132.

□ 문화권 유적정비사업(문화재청)

- 문화권 유적정비사업은 문화유산의 효율적 관리를 통해 역사교육 및 문화관광 자원으로 연계 활용하기 위하여 공통의 문화적 특성을 지닌 지역을 묶어 체계적이고 집중적으로 정비하는 사업임
 - 1차 사업(1988~1997)은 백제, 신라, 가야, 중원, 영산강유역 문화권 등 5대 문화권에 135개 유적, 2차 사업(1998~2002)은 백제, 신라, 가야, 중원, 다도해, 강화, 영동영주 문화권 등 7대 문화권에 52개 유적, 3차 사업(2003~2007)은 백제, 신라, 가야, 중원, 영산강·다도해, 강화, 고구려·고려 문화권 등 7대 문화권에 53개 유적이 대상⁴³⁾
 - 3차 계획의 53개 대상유적은 백제문화권에 부여송국리선사취락지 등 11개, 신라문화권에 성동전랑지 등 10개, 가야문화권에 고령지산동고분군 등 7개, 중원문화권에 단양 수양개선사 유적지 등 6개, 고구려·고려문화권에 포천반월성지 등 9개, 영산강·다도해 문화권에 광주신창동유적 등 6개, 강화문화권에 강화지석묘 등 4개임⁴⁴⁾
 - 4차 사업(2008~2012)은 백제, 신라, 가야, 중원, 고구려, 영산강·다도해 문화권 등 6개 문화권에 46개 사업을 계획⁴⁵⁾
- 가야문화권 정비사업은 특히 경남 및 경북의 가야유적을 중심으로 한 고령 지산동고분군, 성주 성산동고분군, 합천 옥전고분군, 함안 도항리·말산리고분군, 창녕 교동·송현동고분군, 고성 내산리고분군 등이 주요 대상임⁴⁶⁾
 - 대규모 고분유적이 남아 있는 사유지를 연차적으로 매입 및 정비하고, 고분의 매장유물을 전시할 전시관 건립도 병행 추진
- 개별단위의 문화재 보존에서 주변 역사문화환경과 활용 측면까지 고려함으로써 변화에 부응하려고 시도하고 있으나, 문화권 내 문화재의 점적 보존 및 관리 위주의 유적정비사업에 초점을 맞추다 보니 주변지역과의 연계나 공간적인 역사문화환경 조성에는 한계를 있음

43) 채미옥·차미숙·문정호. 2012. 국토의 역사문화역량 제고와 문화권 조성사업의 개선방안 연구. 안양: 국토연구원. pp.122-123의 내용을 수정 보완함.

44) SBS NEWS. “제3차 5개년 문화권유적 정비계획 수립 시행”. http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N0311375155(2017년 11월 17일 검색).

45) 문화재청. 2008. 문화재연감. p.152의 내용을 정리함.

46) 문화재청. 2008. 문화재연감. pp.158-159를 참조하여 구성함.

□ 지역문화재 활용사업(문화재청)

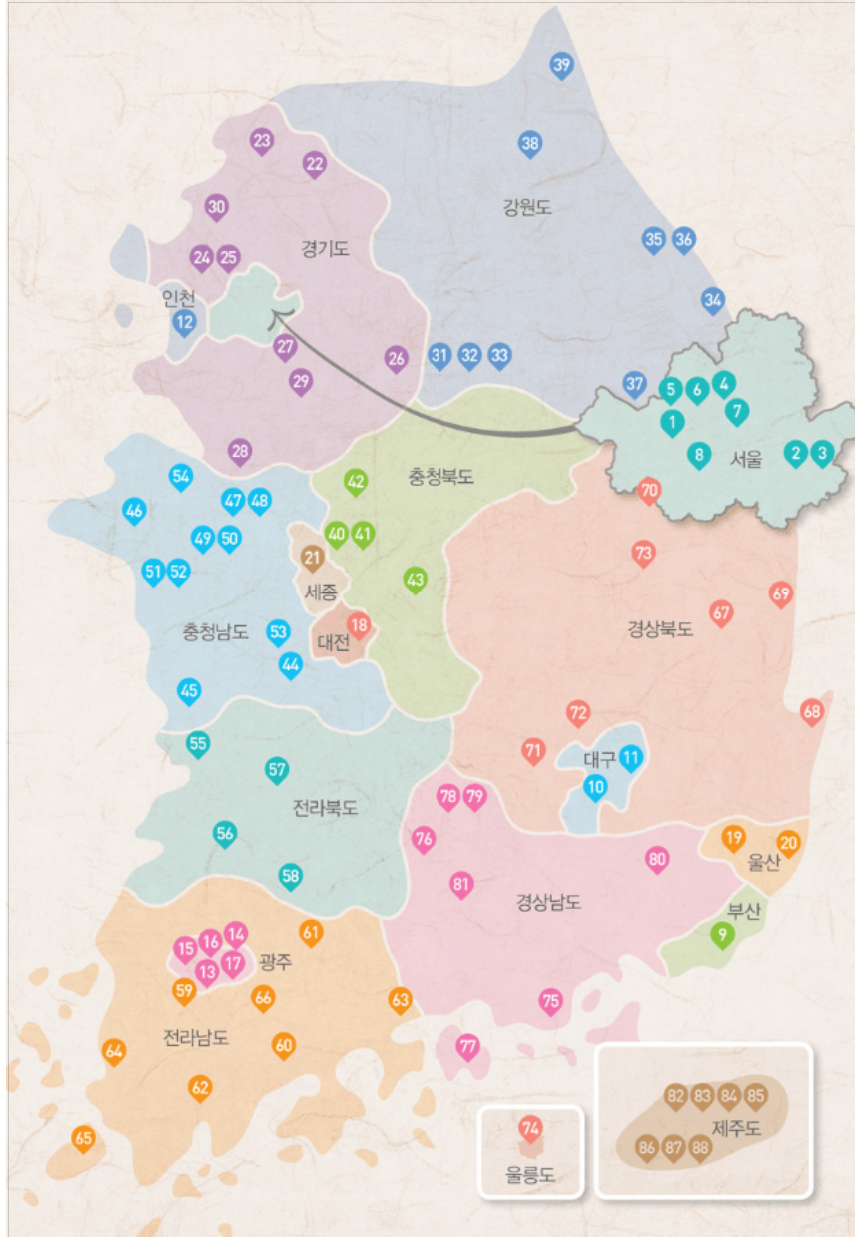
- 지역에 있는 문화재에 담긴 의미와 가치를 개발하여 지역문화 향유 기회를 늘리고 지역경제 활성화와 고용 창출에 기여하려는 사업임⁴⁷⁾
 - 생생문화재 활용사업, 향교·서원 문화재 활용사업, 문화재야행사업, 전통산사 활용사업으로 구성
 - 생생문화재 활용사업은 2008년부터, 향교·서원 문화재 활용사업은 2014년부터, 문화재야행사업은 2016년부터 시행했으며, 전통산사 활용사업은 2017년에 시작
- 2017년에 문화재야행 사업 22건, 생생문화재 사업 130건, 향교·서원 문화재 활용사업 95건, 전통산사 문화재 활용사업 30건 등 277건의 사업이 선정됨⁴⁸⁾
- 가야역사문화권과 관련해서는 생생문화재 사업과 향교·서원 문화재 활용사업이 선정됨⁴⁹⁾
 - 생생문화재 사업으로는 가야 역사문화체험 연계프로그램인 ‘Talk(톡)하면 通(통)하는 생생 가야나들이’(경남 김해시), 전북 장수군의 삼봉리 가야고분군 등을 활용한 ‘백두대간을 품은 장수가야에서 미래 찾기!’, 경남 함안군의 말이산고분군 등을 활용한 ‘함안 화천농악과 함께 가야문화 마실가자!’ 가 선정
 - 향교·서원 문화재 활용사업으로는 고령군의 ‘대가야Culture, 향교에서 다!! 다(多)!! 다(All)!!’가 선정
- 현재 사는 사람들과는 무관하게 존재하는 문화재가 아니라, 지역과 주민과 상생하는 문화재 만들기를 위한 문화재청의 새로운 시도로 가야역사문화권 조성사업의 발굴과 계획의 수립방향을 설정하는 데 시사점을 얻을 수 있을 것임

47) 문화재청. 보도자료(2017년 9월 18일). “2018년 생생문화재, 문화재 야행(夜行) 등 지역문화재 활용사업 277건 선정”. http://www.cha.go.kr/newsBbz/selectNewsBbzView.do?sessionId=NCrb6HtDgGzNMVs9W7WlcfahIAITJqfncRy58dU8fY6KGAZt9IUUpCGo5GC1A50CH?newsItemId=155700432§ionId=b_sec_1&pageIndex=8&pageUnit=10&strWhere=&strValue=&sdate=&edate=&category=&mn=NS_01_02_01(2017년 12월 1일 검색)을 참조하여 구성함.

48) 문화재청. 보도자료(2017년 9월 18일). 상계서를 참조하여 구성함.

49) 문화재청. 보도자료(2017년 9월 18일). 상계서를 참조하여 구성함.

그림 3-5 | 2016년 생생문화재 활용사업 88선



자료 : 문화재청. 생생문화재 활용사업. <http://www.cha.go.kr/seng/html/content.html?menu=01> (2017년 11월 17일 검색).

□ 가야문화권 조사·연구와 정비사업(문화재청)

- 문화재청은 지난 7월 국립문화재연구소(경주가야나주연구소 포함)와 함께 내부 임시조직을 운영하면서, 가야사고고학 분야 등 간담회, 지자체 관계기관 회의, 민간 자문위원회 운영을 통한 다양한 의견을 수렴해 실행계획을 마련함⁵⁰⁾
- 세부 실행계획은 크게 4대 추진과제와 이를 실천할 12개 세부과제로 나누어짐
 - 4대 추진과제는 ‘가야문화권 조사 및 연구기반 구축’, ‘가야 역사의 실체를 규명할 연구 활성화’, ‘가야의 역사문화적 가치 재조명’, ‘대국민 향유활용 기반 조성’임
 - 12개 세부과제는 ① 조사연구 자료 집성, ② 가야 유적·유물 현황조사, ③ 중장기 종합조사연구계획 수립, ④ 영·호남지방 중요유적 발굴조사, ⑤ 가야문화 심화연구, ⑥ 가야역사문화 조사연구기능 강화, ⑦ 중요유적문화재 지정 추진, ⑧ 중요유물 국가문화재 지정 검토, ⑨ 세계유산 등재 추진, ⑩ 가야유적 체계적 보수정비, ⑪ 가야 역사문화자원 디지털 아카이브 구축, ⑫ 가야 역사문화체험 연계프로그램 확대임
- 가야문화권 조사연구와 정비사업 추진은 각 과제별로 국립가야문화재연구소, 국립가야·나주·경주문화재연구소, 문화재청 보존정책과, 문화재청 유형문화재과, 문화재청 세계유산팀, 문화재청 활용정책과 등이 담당하는 것으로 계획됨
- 문화재청은 조사연구 자료 집성, 유적·유물 현황조사, 중요유적 발굴조사 등 가야문화권 조사연구 및 정비를 위한 2018년 예산을 32억 원 정도, 사적 보수정비에 대한 지원액을 연 125억원에서 145억원으로 증액했다고 발표함
- 가야문화권 조사연구와 정비사업에 대한 구체적인 사업내용은 제시되어 있으나 여전히 단편적·개별적으로 접근하고 있어서, 중·장기적 로드맵 제시를 통한 가야역사문화권의 비전과 모습을 제시하는 데는 한계가 있음. 또한, 여러 담당 부서에서 각각의 사업을 추진하는 등 가야역사문화권 발전의 구심점 역할을 할 수 있는 추진조직 부재는 실천력을 담보하는 데 한계로 작용할 가능성도 있음

50) 문화재청. 보도자료(2017년 12월 7일). “가야문화권 조사·연구와 정비사업”. [54](http://www.cha.go.kr/newsBbz/selectNewsBbzView.do?jsessionid=tgEaL4tKPRhFcMxAYK1uAROauErJXHbjjQZFQ8lmhbMhj4WyMb3l2aqE3S43RIkg?newsItemId=155700564§ionId=b_sec_1&pageIndex=1&pageUnit=10&strWhere=&strValue=&sdate=&edate=&category=&mn=NS_01_02_01(2017년 12월 8일 검색) 내용을 요약 정리함.</p></div><div data-bbox=)

표 3-7 | 가야문화권 조사·연구와 정비사업 추진계획

추진과제(4)	세부과제(12)	세부추진내용	추진일정(안)
조사·연구 기반구축	조사·연구 자료 집성	<ul style="list-style-type: none"> 가야 유적·유물 자료 집성 조사·연구 자료목록 작성 및 공개 조사·연구 기초 자료집(총서) 발간 	2017~2018
	가야 유적·유물 현황조사	<ul style="list-style-type: none"> 영호남 가야문화권 유적 분포 및 현황 실태 조사 가야 유적분포지도 제작 및 GIS 통합DB 구축 가야유물 보관·관리 실태조사 	2017~2019
	중장기 종합 조사·연구계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> 중장기 조사·연구계획 수립 조사·연구 기반구축계획 수립 	2018
실체규명 연구 활성화	영·호남지방 중요유적 발굴조사	<ul style="list-style-type: none"> 가야 중요유적 발굴조사 가야 추정왕궁지 발굴조사 	2017~계속
	가야문화 심화연구	<ul style="list-style-type: none"> 가야 사회경제네트워크 형성, 물질문화 전개과정 연구 대내외 교류관계 및 해상로 복원 연구 	2017~계속
	가야역사문화 조사·연구기능 강화	<ul style="list-style-type: none"> 가야유적을 비롯한 전북권역 고대문화 실체규명 조사연구 기능 강화 가야역사문화센터 건립 검토 	2018~계속
역사문화유적 가치 재조명	중요유적문화재 지정 추진	<ul style="list-style-type: none"> 가야유적 문화재 신규 지정 비지정문화재 가치규명/사적지정 및 기념물 지정 권고 	2017~계속
	중요유물 국가문화재 지정 검토	<ul style="list-style-type: none"> 가야지역 고분 부장품 등 문화재적 가치 규명/지정 추진 동산문화재 지정대상 선정 및 지정조사 실시 	2018~계속
	세계유산 등재 추진	<ul style="list-style-type: none"> 구성유산 재구성 및 탁월한 보편적 가치 도출 연구 세계유산 등재신청서 작성 및 지정절차 이행 	2017~계속
대국민 향유 활용기반 조성	가야유적 체계적 보수정비	<ul style="list-style-type: none"> 사적 보수·정비 지원 비지정문화재 긴급발굴 지원 및 훼손방지 모니터링 강화 	2017~계속
	가야역사문화자원 디지털 아카이브 구축	<ul style="list-style-type: none"> 가야 아카이브 구축 정보화전략계획 수립 디지털 아카이브 DB 및 활용시스템 구축 	2018~계속
	가야역사문화 체험 연계프로그램 확대	<ul style="list-style-type: none"> 가야 문화재 알기 체험프로그램 운영 가야 유적발굴현장 탐방 및 지역주민 참여프로그램 운영 가야 문화유산 전문가 강연 및 전시관 운영 지역 생생문화재사업 연계 	2017~계속

자료 : 문화재청, 보도자료(2017년 12월 7일), “가야문화권 조사·연구와 정비사업”. http://www.cha.go.kr/newsBbz/selectNewsBbzView.do;jsessionid=tgEaL4tkPRhFcMxAYK1uAR0auErJXHbjjQZFQ8lmhbMhj4WyMb3l2aqE3S43RIkg?newsItemId=155700564§ionId=b_sec_1&pageIndex=1&pageUnit=10&strWhere=&strValue=&sdate=&edate=&category=&mn=NS_01_02_01(2017년 12월 8일 검색).

□ 지역의 노력

- 2013년 12월, 지자체의 개별적인 노력의 결과로 ‘김해-함안 가야고분군’과 ‘고령 지산동 대가야고분군’이 각각 세계유산 잠정목록에 등재되었으나, 가야역사 문화를 공유하는 지역 간 협력 필요성이 대두되면서 2017년 2월에 가야고분군 세계유산 등재추진단이 발족됨⁵¹⁾
 - 공동등재 대상유적은 김해 대성동고분군, 함안 말이산고분군, 고령 지산동고분군임
 - 문화재청은 전체 구성유산(잠정목록 등재된 고분군 이외 성곽·생활·제철유적 등 다양한 유형의 가야유적)을 재검토하여 영남지역 ‘가야고분군’ 등재를 우선 추진하고(2019년 까지 세계유산 등재신청), 이후 호남지역까지 확장 등재한다는 계획
- 경상남도는 ‘가야문화권 조사·연구 및 정비사업’이 국정과제에 선정됨에 따라 정부방침에 맞춰 도 자체 로드맵을 수립·발표할 계획이며, 6대 핵심과제와 전략 과제로 구분해 단기·중기·장기 계획으로 구분해 추진할 예정임

표 3-8 | 가야문화권 관련 경상남도의 6대 핵심과제

과 제 명	내 용
「가야문화권 개발 및 지원에 관한 특별법」 제정	의원입법, 현재 국회 국토교통위원회 상정
가야고분군 유네스코 세계유산 등재	가야고분군 세계유산 등재 추진(2012-2020) ※ 추진단 발족: 2017년 2월
김해 가야역사문화도시 지정·육성	가야문화생활단지 조성 등(2018-2037)
가야사 2단계 조성사업	김해지역 가야문화관, 가야체험관 등 조성(2006-2022년)
가야권 유물·유적 발굴조사	가야 왕궁복원, 부지매입(2007-2025)
함안 가야문화 관광단지 조성 합천 가야문화 유적(삼가고분군)정비 사업	말이산 고분정비, 성산산성 발굴 복원 등(2017-2021) 삼가 고분군 발굴 복원(2018-2022)

자료 : 경상북도(<http://www.gyeongnam.go.kr/jsp/main/main.jsp>). (2017년 12월 1일 검색).

- 그밖에도 각 지자체별로 특정지역사업과 유적정비사업 등을 지속적으로 추진하고 있으며, 이를 활용한 역사테마파크 또는 역사공원 조성, 역사콘텐츠 및 체험프로그램 발굴, 역사루트 개발 등 관광자원화 사업도 활발하게 진행 중임

51) 가야고분군 세계유산등재추진단. <http://www.gayatumul.kr/main.php>(2017년 11월 22일 검색). 소개 자료를 참조하여 구성함.

2) 소결 : 과제

- 지금까지 가야역사문화권 발전과 직접적으로 연관되어 있거나 간접적으로 시사점을 얻을 수 있는 국가 및 지역사업들을 살펴봄
 - 국토교통부의 문화관광형 특정지역사업을 비롯해, 문화체육관광부의 지역거점 문화 도시 조성사업과 문화특화지역 조성사업, 문화재청의 문화권 유적정비사업, 지역문화재 활용사업, 가야문화권 조사연구와 정비사업 등이 그것임
- 기존 사업에 대한 고찰결과를 요약하면, 대부분이 단편적·개별적인 단위사업을 제시하는 방식으로 계획되어 있어서 가야역사문화권 전체의 중장기적 로드맵과 비전 등 큰 그림을 파악하기 어렵다는 것임
 - 따라서 무엇이 어떻게 변화할 것인지에 대한 장래 모습을 그려볼 수 없다는 한계
- 또한, 여러 분야의 사업들을 한 데 모아 집중할 수 있도록 하는 중심 추진주체가 없다는 것임
 - 올해 발표된 계획을 보더라도 그동안 제시되어 왔던 사업들을 정리하여 제시하는 것에서 크게 벗어나지 못하고 있으며, 그것을 실제 집행하는 사업주체도 기존의 담당부서에서 하는 것으로 제시되어 있으며, 예산투입의 경우에도 약간의 증액만 있을 뿐 크게 달라지지 않았음
- 이러한 한계로 정권이 바뀌는 등 정치적 변수가 발생했을 때, 가야역사문화권 발전 조성사업 추진의 지속가능성 담보가 어려운 상황이 발생될 우려가 있음
- 이에, 기존 및 현재 사업의 업그레이드 또는 새로운 구상을 통해 가야역사문화권 발전의 비전과 중장기 로드맵을 제시하고, 이를 구현할 추진체계 구축과 재원 마련방안을 강구해야 할 때임

3. 추진조직 구성·운영의 어려움

1) 유사사례 조사

□ 신라왕경 핵심유적 복원·정비사업 추진단

- 문화재청은 신라왕경 골격 복원을 통한 천년고도 경주의 정체성 회복과 함께 역사문화자원의 가치 증진 및 적극적 활용을 목적으로 구성·운영하고 있음⁵²⁾
 - 대통령 지방공약인 ‘경주 역사·문화 창조도시 조성사업’의 중앙-지방 간 협업 촉진을 위해 2014년 4월 28일 국무총리 훈령 제628호로 조직됨
 - 조직은 단장과 3팀 12명(문화재청 6, 문체부 1, 경북도 1, 경주시 4)으로 구성되었으며, 2014년 4월~2016년 3월까지 운영 및 실적 확인 후 2018년 3월까지 연장하는 것으로 되어 있음
- 주요 사업은 월성·황룡사·동궁과 월지·월정교·쪽샘지구·대형고분·신라왕경 방(坊)·첨성대 주변 8곳의 발굴·복원·정비사업이며, 2014~2025년 간 총 9,450억원(국비 6,615억원, 지방비 2,835억원)을 투입한다는 계획임
- 그동안 신라왕경 핵심유적 복원·정비 종합기본계획 수립 연구용역 진행(2014년 12월~2017년 6월), 신라왕경 핵심유적 주요 발굴사업 진행(월성, 동궁과 월지, 황룡사지, 쪽샘 등), 황룡사 역사문화관 개관(2016년 11월) 및 황룡사 복원심화연구 진행, 대형고분(금관총) 재발굴조사 완료(2015년 7월), 월정교 누교복원완료 후 문루건립공사를 진행함
- 향후 신라왕경 핵심유적 복원정비 종합기본계획 및 사업별 세부 실행계획 수립, 철저한 고증 연구를 통한 체계적인 발굴조사 진행, 복원·정비사업 추진 등이 진행될 예정임

52) 문화재청. 행정정보. http://www.cha.go.kr/html/HtmlPage.do?pg=/introduce/introduce_silla_03.jsp&mn=NS_03_14(2017년 11월 8일 검색). 제공 자료를 참조하여 구성함.

□ 백제왕도 핵심유적 복원·정비사업 추진단

- 신라에 대한 정책적 고려와의 균형점 확보 차원에서 백제왕도 핵심유적의 체계적 정비를 통한 고도의 위상 확립과 현대적 가치 재창출을 목적으로 구성·운영하고 있음⁵³⁾
 - 5개 지자체(충남·전북·부여·공주·익산)와 문화재청 간 중앙-지방정부 간 협업을 통해 백제유적을 체계적으로 보존·정비한다는 내용을 담은 업무협약(MOU)을 체결하였고(2014.12.22.), 이를 기초로 2015년 3월 20일 준비단 발단식을 가짐
 - 2015년 7월 15일 백제역사유적지구가 유네스코 세계문화유산에 등재됨에 따라 그 역할과 기능이 중요해진 준비단은 단장과 9명(문화재청 5, 충남·전북·공주·부여·익산 각 1명)으로 조직되었으며, 2017년 현재 ‘추진단’으로 변경
- 3개 지자체에서 분산·관리되고 있는 백제왕도 유적의 종합적이고 일원적인 정비계획을 마련하고 있는데, 2017년 초 ‘백제왕도 핵심유적 복원정비사업 기본 계획’을 발표했으며, 현재는 시행계획을 수립 중에 있음

2) 소결 : 과제

- 신라왕경 핵심유적 복원·정비사업 추진단과 백제왕도 핵심유적 복원·정비사업 추진단의 구성 및 운영과정에서 나타난 어려움은 아래와 같이 요약됨
 - 모두 문화재청 산하의 한시적 조직으로 유적의 보존·정비에 특화되어 있다 보니 역사 문화유산의 다양한 연계 활용과 부가가치 창출에는 한계
 - 중앙-지방 간 협업 속에서 지역이 계획을 수립하면 중앙정부가 지원하는 형태를 추구하고는 있으나, 유적의 특성상 실제 중앙정부가 주도
 - 전담기구 설치에 대한 법적 근거가 없어서 정권 교체 등 외부요인에 그 지속성 여부가 영향을 받기 쉬운 구조

53) 문화재청. 행정정보. http://www.cha.go.kr/html/HtmlPage.do?pg=/introduce/introduce_silla_03.jsp&mn=NS_03_14(2017년 11월 8일 검색). 제공 자료를 참조하여 구성함.

-
- 역사문화유산의 보존·정비 및 활용사업 추진에 소요되는 재원이 특정되지 않아 사업 추진의 실천력 담보가 부족
 - 2017년 12월을 기준, 국회 발의된 「가야역사문화권 연구·조사 및 정비와 지역 발전에 관한 특별법안」 제31조에서는 ‘가야역사문화권발전기획단’을 구성한다는 규정을 두고 있음⁵⁴⁾
 - 해당 기획단은 앞선 신라왕경 핵심유적 복원·정비사업 추진단과 백제왕도 핵심 유적 복원·정비사업 추진단과 유사한 역할을 할 것으로 기대
 - 만일 특별법안이 현재 내용으로 제정되고, 제31조를 근거로 가야역사문화권발전기획단이 구성·운영된다면, 신라와 백제 관련 추진단이 지닌 한계를 극복할 필요가 있음
 - 특별법안 제30조의 ‘가야역사문화권발전위원회’와 제32조의 ‘가야역사문화권발전협의회’를 지원하는 기능보다 적극적인 역할과 권한 부여가 필요
 - 특별법안이 제정되더라도 가야역사문화권발전기획단 또는 그와 유사한 기능의 조직을 구성 및 운영한다는 규정 없이 제정될 경우, 특별법안 자체가 아예 제정되지 못하는 경우 등에 대비하여 가야역사문화권 발전사업 전개의 구심적 역할을 수행할 추진조직을 두어야만 할 것임
 - 다만, 본 연구에서는 그 조직을 어디에 두어야 할지, 누가 어떤 역할을 맡을지 등에 관한 사항은 논외로 함

54) 가야역사문화권 연구·조사 및 정비와 지역발전에 관한 특별법안. 의안번호 2008684(2017.8.25., 제안).

4

CHAPTER

가야역사문화권 발전 기본구상 추진방안

1. 전제와 원칙 | 63

2. 가야역사문화권의 의미와 영역에 대한 검토 | 66

3. 가야역사문화권을 형성하는 역사문화자산의 도출 | 75

4. 가야역사문화권 발전 기본구상(안) 마련 | 78

5. 사업추진체계 구축방안 | 88

6. 행·재정 지원 및 자원 확보방안 | 91

가야역사문화권 발전 기본구상 추진방안

1. 전제와 원칙

□ ‘왜’, ‘어디서, 무엇을’, ‘어떻게’ 연구조사 및 정비할 것인가에 대한 공감대 형성

- ‘왜’ 연구조사 및 정비해야 하는가
 - 고구려, 백제, 신라 등과 함께 한반도 고대국가의 하나로서 역사적 가치 규명
 - ‘삼국시대’라는 말로 대변되는 역사인식 속에서 제대로 드러나지 못한 채 남아 있는 가야유산을 재조명
 - 체계적인 연구조사 결과를 토대로 세계유산 등재 가능성 타진 등
- ‘어디서, 무엇을’ 연구조사 및 정비해야 하는가
 - 경상도와 호남 동부지역에 넓게 분포한 가야유적의 흔적과 연맹체 국가로서 정치·경제·문화적 중심지의 존재 확인
 - 고대국가로서의 위상을 인정받는 동시에, 가야국의 정체성을 찾기 위한 핵심유산 도출
 - 국가를 구성하던 왕궁 또는 궁성·제의·관방·종교·생활 및 산업유산 등을 발견하고, 이를 통해 왕도로서의 골격 회복 등
- ‘어떻게’ 연구조사 및 정비해야 하는가
 - 가야역사자산의 체계적·장기적 보존·관리계획 수립
 - 역사적 사실과 고고학적 실체에 대한 지속적인 확인과 이를 토대로 한 정비방안 마련
 - 가야역사자산의 가치 증진과 합리적 활용을 통해 지역과 상생발전 유도

표 4-1 | 가야역사문화권 발전 기본구상 마련을 위하여 필요한 공감대 형성 과제

<p>왜 연구·조사 및 정비해야 하는가? 한반도 고대국가 중 아나 제대로 드러나지 못한 가야유산 세계유산 등재 가능성 타진</p> <p>어디서, 무엇을 연구·조사 및 정비해야 하는가? 연맹제 국가로서 넓게 분포한 가야의 은적과 정치·경제·문화 중심지의 존재 고대국가로서의 위상 확립과 국가적 정체성 회복을 위한 핵심역사자산 왕궁·제·관방·종교·생활 및 산업유산 등 국가요소 확인과 왕도의 골격 회복</p> <p>어떻게 연구·조사 및 정비해야 하는가? 체계적·장기적 보존관리계획의 수립 역사적 사실과 고고학적 실체에 대한 지속적인 확인과 이를 토대로 한 정비 역사자산이 가지는 증진과 압리적 활용을 통한 지역발전</p>

자료 : 저자 작성.

□ **가야역사문화 가치의 규명·확립 - 보존·유지 - 이해·창출이 한데 모여 지역발전으로 연계·순환되는 합리적 정비계획 수립**

- 지속적인 학술연구조사와 철저한 고증을 통한 **가야역사문화 가치의 규명과 확립**
 - 이를 위해서는 유적이 존재할 것으로 판단되는 지역의 토지 매입, 지표지사·시굴조사·발굴조사, 발굴유구 기록을 토대로 당해 유구의 역사적 중요성과 타 유적과의 관계, 학술적 가치, 발굴과정, 현재 보존상태 및 관리현황, 추가 발굴 필요성 등 자료를 축적
- 체계적이고 장기적인 정비계획 수립을 통해 **가야역사문화 가치의 보존과 유지**
 - 유적별 보존·복원·정비방침(가이드라인) 제시, 문화재 원형 보존 및 역사적 진정성을 유지하되 드러난 실체를 보여줄 수 있는 다양한 대안(문화재 보존처리, 적정유적·유구 가시화, 발굴 유적·유구의 지속적 관리, 배수, 습도관리 등 기술적 문제해결 등) 고민, 대안별 복원·정비방식의 유적·유구 훼손가능성 검토 등을 수행
- 알고 느끼며 함께하는 활용방안 강구를 통해 **가야역사문화 가치의 이해와 창출**

-
- 문화재 공개방식(활용방안)에 대한 논의 확대 및 다양한 대안 마련, 발굴문화재의 다양한 스토리라인 구축 및 프로그램 발굴, 첨단기술 이용 관광자원화, 지역 간 연계협력사업 추진, 주민·방문객 참여방안 마련 등을 실시

□ **지속적인 연구조사와 철저한 고증 등 학술적 결과를 토대로 가야역사문화자산 활용 및 관광자원화 도모**

- 2017년 8월 25일, 「가야역사문화권 연구·조사 및 정비와 지역발전에 관한 특별법안」이 발의되어 현재 국토교통위원회 심사 중에 있음
- 「가야역사문화권 연구·조사 및 정비와 지역발전에 관한 특별법안」의 핵심은 ‘연구·조사’, ‘정비’, 그리고 ‘지역발전’으로 압축됨
 - 가야사에 대한 ‘연구·조사’는 학술적 부문으로서 주요 유적에 대한 발굴(발굴여부 결정 등 모두 포함)과 고증까지 포함
 - ‘정비’는 주요 유적의 발굴 후 처리방식과 함께, 주변지역 역사문화환경의 정비, 더 나아가서는 광역적 정비사업 추진까지 포함
 - ‘지역발전’이란 ‘정비’의 결과물인 동시에, 역사유적의 다양한 활용을 통해 역사유적의 가치를 발견하고 새로운 가치를 창출하는 것까지 포함
- 여기서 한 가지 간과해서는 안 될 중요한 사항은 지속적인 연구조사와 철저한 고증 등 학술적 결과를 밑바탕으로 가야역사문화자산의 활용 및 관광자원화를 도모해야 한다는 것임
- 이러한 전제 또는 원칙이 선행되지 않을 경우, 실제 역사문화자산에 기반을 둔 정비사업 추진은 어려워질 것이며, 만일 그 안에 문화재와 그 주변지역이 포함될 경우에는 더더욱 그러함

2. 가야역사문화권의 의미와 영역에 대한 검토

1) 가야역사문화권의 개념과 설정기준

- 문화권은 “오랜 역사와 전통 속에서 생활권, 학맥, 통혼권 등이 형성된 역사문화 공간” 또는 “동질의 역사문화적 전통과 인식을 지닌 공간범역”으로 정의됨⁵⁵⁾
- 문화권이 지역발전정책의 중요한 요소로 도입된 배경은 문화재 등 단위사업 위주의 점적 보존방식의 한계를 인식하고, 역사문화자산의 장소성과 고유성 강화를 통한 지역발전을 도모하기 위하여 선과 면을 살린 문화권 조성사업에 대한 관심 증대에서 비롯되었다고 볼 수 있음⁵⁶⁾
 - 또한, 단순한 역사문화자산을 활용한 관광산업 육성 차원에서 동질적인 역사문화자산 보유권역의 역사문화역량 제고를 통해 지속가능한 지역발전을 도모한다는 차원에서 문화권 정책 도입
 - 이러한 관점에서 보면, 국토교통부의 문화관광형 특정지역사업도 역사문화자산에 대한 선 및 면적 접근방식을 취하는 각종 사업을 포함하며, 표면상으로는 권역 등 광역적 차원에서의 사업을 표방
- 문화관광형 특정지역사업의 문화권 구획기준은 문화내적 요인과 문화외적 요인으로 구분됨⁵⁷⁾
 - 문화내적 요인으로는 ① 문화자원의 집적성과 공유성, 정통성, ② 동질적 문화특성 보유, ③ 문화활동의 연계성 내지 교류관계, ④ 문화활동의 빈도수 및 단계의 분포상황, ⑤ 문화정보 전달체계의 동일성 등임
 - 문화외적 요인으로는 ① 행정구역상 경계, ② 지형·지리적 조건, ③ 도로 및 교통망 형성, ④ 외국 및 국내 여타지역과의 접근체계, ⑤ 문화관광자원 간 연계개발 및 벨트화, ⑥ 산업구조나 경제적 관계에 근거한 생활권, ⑦ 기타 교육이나 사회적 환경, ⑧ 지역의 내적통합 기여도, ⑨ 효율적인 지역개발 추진 가능, ⑩ 관광객의 관광행태 등임

55) 채미옥 · 차미숙 · 문정호. 2012. 전거서. p.21.

56) 채미옥 · 차미숙 · 문정호. 2012. 상거서. p.22-23을 인용하되, 일부 문구를 수정함.

57) 충청남도 · 국토연구원. 2001. 내포문화권 특정지역 개발구상 및 지정타당성 조사연구. p.24의 내용을 요약함.

표 4-2 | 문화권 설정기준

구 분	설 정 기 준
문화외적 요인	<ul style="list-style-type: none"> - 행정구역상 경계 - 지형·지리적 조건 - 도로 및 교통망 형성 - 외국 및 국내 여타 문화관광권과의 접근체계 - 문화관광자원 간 연계개발 및 벨트화 - 산업구조나 경제적 관계에 근거한 생활권 - 기타 교육이나 사회적 환경 - 지역의 내적통합 기여도 - 효율적인 지역개발 추진 가능 - 관광객의 관광행태
문화내적 요인	<ul style="list-style-type: none"> - 문화자원의 집적성과 공유성, 정통성 : 역사적 사건, 유물, 혈연적 관계 공유로 의례나 의식의 동일성 보유 - 동질적 문화특성 보유 : 전통적 문화활동사례, 특산물 - 문화활동의 연계성 내지 교류관계 - 문화활동의 빈도수 및 단계의 분포상황 - 문화정보 전달체계의 동일성

자료 : 충남연구원 · 국토연구원, 2001. 내포문화권 특정지역 개발구상 및 지정타당성 조사연구. p.34.

- 이들을 참고하여 가야역사문화권이란 “고고학적 증거와 문헌자료에 의거해 기원 전후부터 6세기 중엽까지 이어진 ‘가야’라는 동질의 역사문화적 특징이 발견되는 공간범역”라고 정의해 볼 수 있을 것임
- 또한, 가야의 역사문화 증거가 영남지역과 호남 동부지역 등 넓은 지역에 분포하는 까닭에 학술적 측면과 정책적 측면을 동시에 고려해 ‘역사문화자산의 집적성과 고유성’, ‘동질하거나 유사한 역사문화특성 및 증거의 보유’, ‘역사문화자산 간 연계성’, ‘효율적인 사업추진 가능성’ 등을 가야역사문화권 설정기준으로 제시해 볼 수 있을 것임

2) 가야역사문화권의 공간적 범위

- 연구조사와 발굴이 진행되면 될수록 가야문명의 영향권이 점차 확대되고 있기 때문에 특정범위를 가야역사문화권으로 확정하기는 사실상 어려움
- 남재우(2015: 8)는 최근 논문을 통해 “가야는 지방통치를 바탕으로 한 중앙집권 체제가 성립되지 않았고, 하나의 정치집단이 아니라 여러 개의 정치집단이 개별로 존재했기 때문에 정치적 영역을 설정하기는 어렵다. 따라서 문화권을 설정하는 것도 쉽지 않다.”고 밝히고 있음
 - 가야의 정치적 영역이나 문화권 설정에 참고가 될 몇 가지 요소가 있는데 ① 백제와 신라 영역의 고찰, ② 가야에 속한 나라의 이름과 그에 비정(比定, 비교하여 정함)되는 지역, ③ 묘제나 토기양식 분포권 등이 그것임⁵⁸⁾
 - 다만, 백제와 신라의 영역이 기록에 따라 차이가 있는데다, 유물이나 유적의 형식과 양식을 기초로 한 문화권과 정치적 영역이 서로 일치하지 않을 수 있으므로, 가야문화권을 설정하는 것은 어려운 상황⁵⁹⁾
- 백승충(2008: 61)은 “‘가야’는 흔히 국명으로 칭해지고 있으나, 삼국과는 달리 영역적으로나 관념적으로 통일된 국가체로 나아가지 못했기 때문에 가야지역 내의 독자적인 제 ‘세력권’ 혹은 ‘문화권’의 총칭으로 보는 것이 타당하다.”고 주장하고 있음
 - 고대 정치권과 문화권을 동일시 할 수 있는가에 대해서는 논란이 있는데, 특히 가야는 공통의 문화적 요소를 지니면서도 각 정치체제별로 고유의 특징적인 문화가 다양하게 발견되고 있어서 그 영역을 추정하기가 더욱 어려움⁶⁰⁾
 - 가야 전 시기동안 대두된 정치권과 문화권이 형성과정 고찰을 통해 가락국과 안라국, 고자국 등은 ‘지역연맹’이기는 하지만 영역적 한계를 지니고 있었고, 5세기 중엽 이후 두각을 나타낸 가라국은 지역연맹의 전형적인 모습과 일부 고대국가의 요소를 동시에

58) 남재우. 2015. “기록으로 본 가야문화의 성격”. 口訣研究 第34輯. pp.8-9를 요약 정리함.

59) 남재우. 2015. 상거서. pp.8-9를 요약 정리함.

60) 백승충. 2008. “가야문화권의 성립과 그 의미”. 영남학 제13호. p.63을 요약 정리함.

지니는 등 가야 최대의 정치체로 성장⁶¹⁾

- 연맹체 국가로서 가야의 정치문화권을 상정해 볼 수 있는데, ‘김해 가락국권’, ‘함안 안라국권’, ‘고령 가라국권’, ‘산청 · 진주 · 고성 고자국권’이 그것임⁶²⁾
- 이러한 가야의 제 세력권 중 고구려, 백제, 신라의 발전과정과 유사한 고대국가 요소를 찾을 수 있는 정치문화권은 일정한 영역에 걸쳐 고유의 문화양식을 전파하고 정치적 서열관계를 규정하고 있는 가야국권에서 찾을 수 있음⁶³⁾
- 김태식(2014: 201-202)은 “간접지배 지역을 영역에 포함시킨다면 어떤 식으로 구해야 하는가, 또는 각 소국의 이름이 남아 있는 연맹체 단계의 사회에 대해서는 어떻게 표기해야 하는가의 문제에 대해서도, 결론을 내리지 못하고 단지 문제만 제기하였다. 이러한 문제들은 역사지도의 표기 단계에서 매우 중요한 문제이니 만큼, 앞으로 충분한 논의가 이루어져야 한다”고 말하고 있음
- 그 동안 학계의 의견들을 어느 정도 반영한 역사지도를 제시하면서, 482년 한반도 사국의 국경선 역사지도로 명명
- 4세기 이전 전기 가야연맹의 지역 범위를 보면, 낙동강 서쪽의 경북 고령과 경남 김해, 함안이 중심이 되면서, 낙동강 서북쪽 성주, 김천 일대와 낙동강 동쪽의 창녕, 양산, 부산 일대를 포함하되, 낙동강 하구의 김해, 부산, 창원을 중심으로 문화가 발전⁶⁴⁾
- 5세기 이후 후기 가야시대의 지역 범위는 소백산맥 서쪽의 장수, 남원, 임실과 전남 여수, 광양도 포함하며, 소국이 가장 많을 때는 22개국, 평상시에는 12~13개국, 적을 때는 7~8개국이 연맹체를 구성. 후기 가야시대에는 고령과 합천을 중심으로 문화가 발전⁶⁵⁾

61) 백승충. 2008. 상계서. p.73을 요약 정리함.

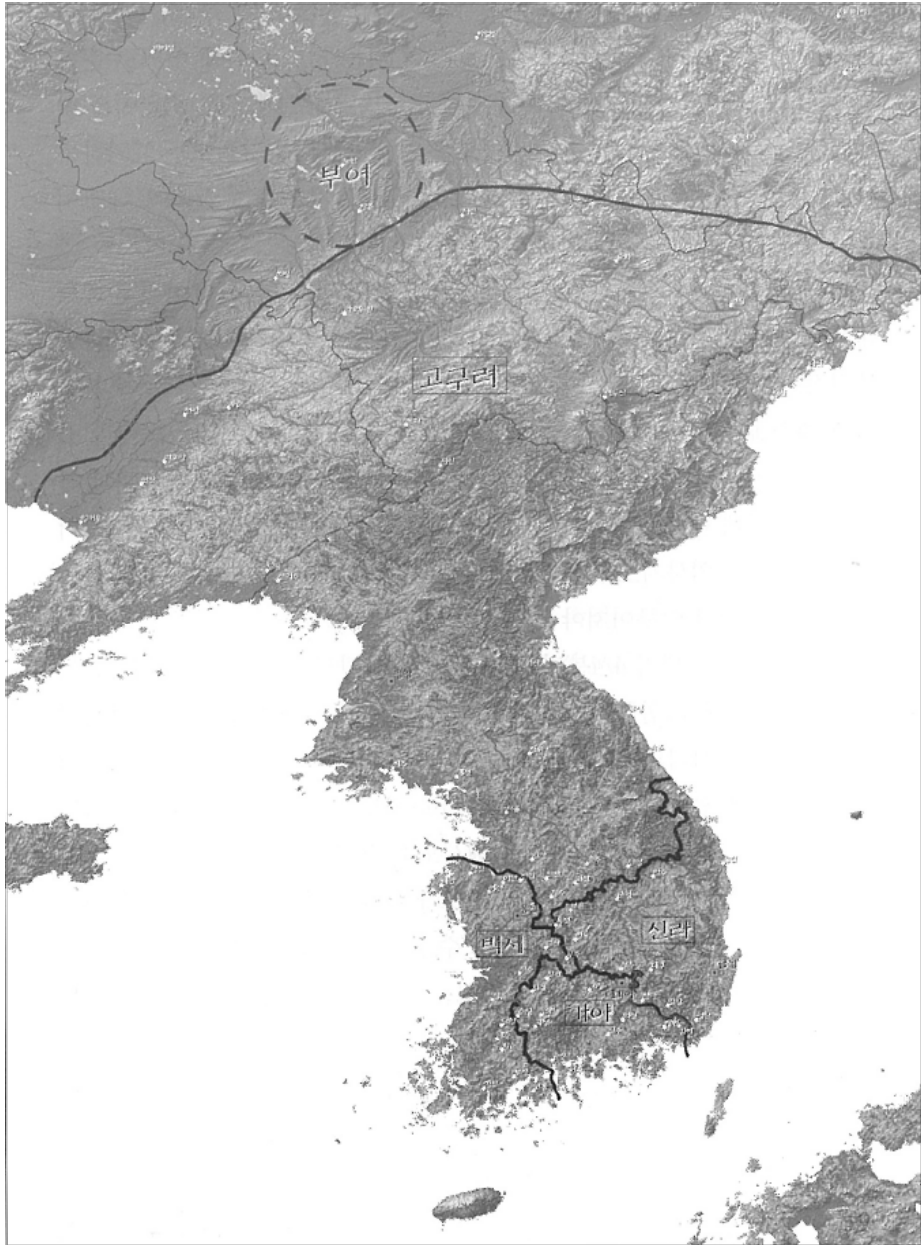
62) 백승충. 2008. 상계서. pp.73-97을 요약 정리함.

63) 가라국은 5세기 중엽 이후 신라와 우호관계를 통해 정치적으로 안정을 도모했고, 선진문물 유입으로 내실을 기했으며, 이를 토대로 합천, 거창, 함양, 남원(운봉), 하동 등 남강 상류 및 섬진강 하류까지 진출하였고, 금강 수계인 진안 · 장수와 인적·물적 교류를 했으며, 백제의 기본대산 침입을 전후해 남쪽 고자국권으로 진출해 대외교섭 확보를 모색함. 이를 통해 가라국은 가야에서 유일하게 광역화된 ‘지역연맹’ 이룩할 수 있었음. 백승충. 2008. 상계서. p.100을 요약 정리함.

64) 김태식. 2014. 사국시대의 가야사 연구. 서울: 서경문화사. pp.282-283을 요약 정리함.

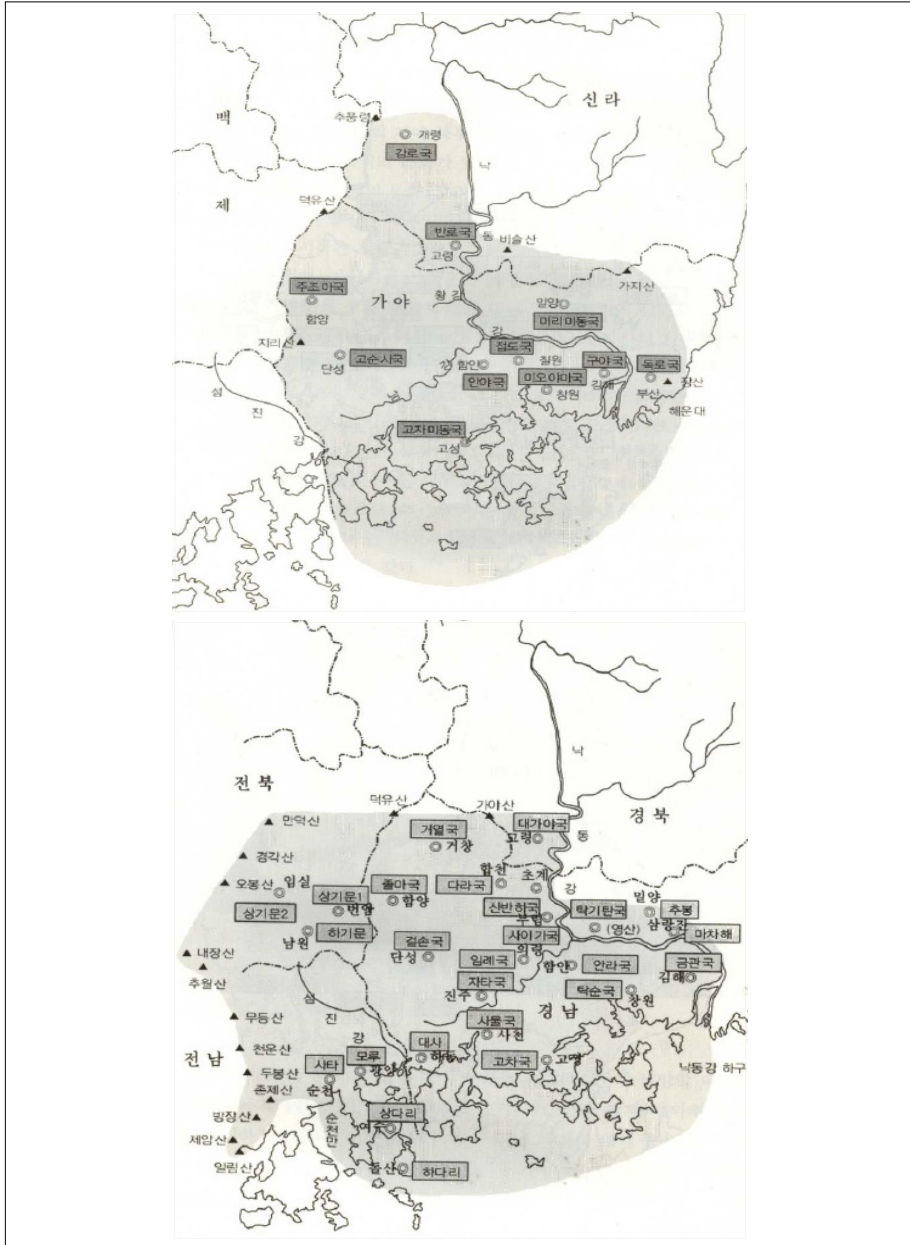
65) 김태식. 2014. 상계서. pp.283-284의 내용을 요약 정리함.

그림 4-1 | 한국 고대 사국의 국경선(482년) 시안



자료 : 김태식. 2014. 사국시대의 가야사 연구. 서울: 서경문화사. p.202.

그림 4-2 | 가야시대의 지역 범위(상: 전기 가야시대, 하: 후기 가야시대)



자료 : 김태식. 2014. 사국시대의 가야사 연구. 서울: 서경문화사. pp. 283 및 284.

- 남재우(2015)가 제시한 가야의 정치적 영역이나 문화권 설정에 참고가 될 요소, 백승충(2008)의 연맹체 국가로서 가야의 정치·문화권 상정, 김태식(2014)의 전기 및 후기 가야시대의 지역 범위 등을 기초로 가야역사문화권의 공간적 범위를 설정해 볼 수 있을 것임
- 여기에 정인태(2017)가 제시한 가야문화권 유적 분포현황을 접목시키면, 가야역사문화권의 대략 범위가 도출될 수 있음

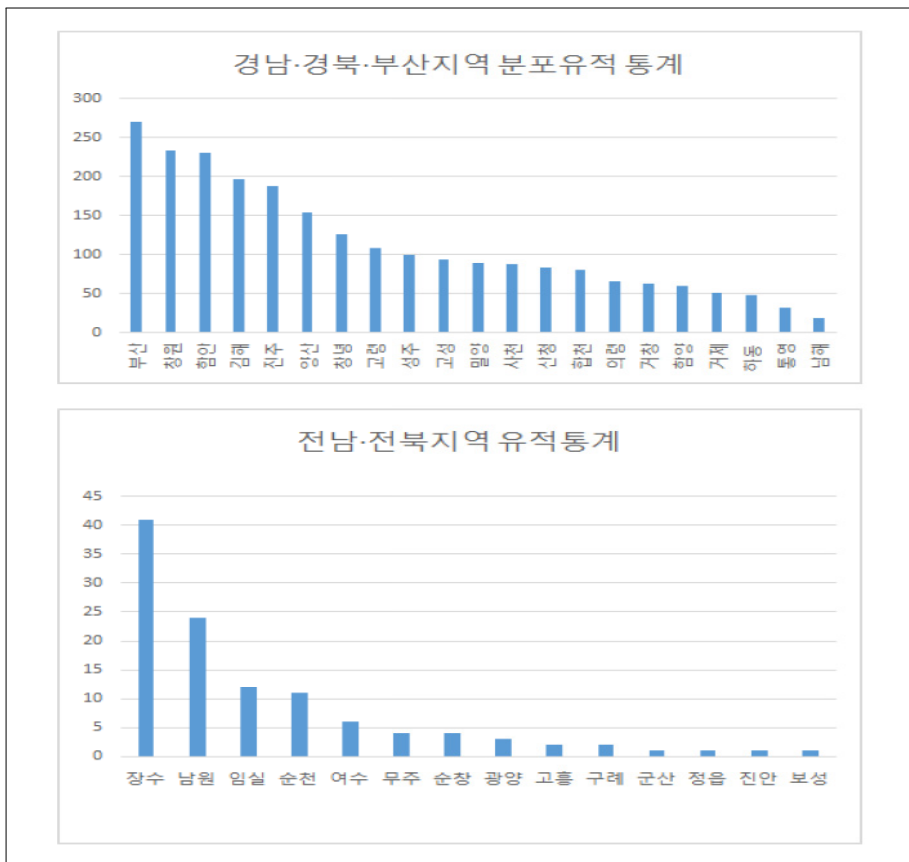
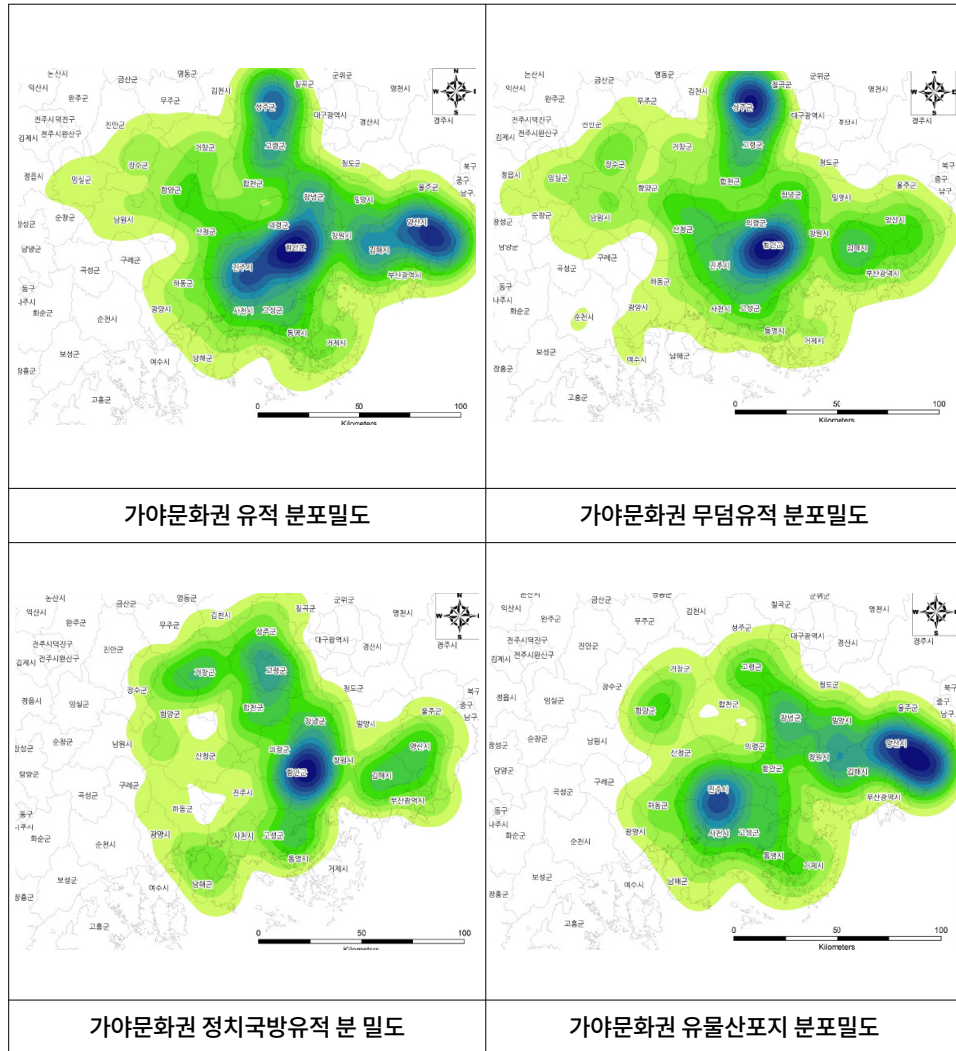


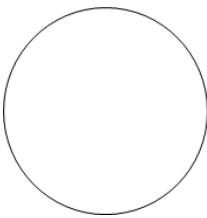

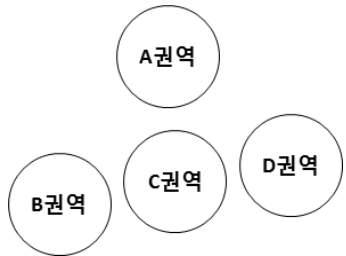
그림 4-4 | 지역별 가야유적 분포밀도



자료 : 정인태, 2017, “가야문화권 유적 분포 현황”. 문화재청 국립문화재연구소(가야·나주·경주)가 2017년 11월 24일 개최한 학술심포지엄(가야문화권 조사연구 현황과 과제)의 발표자료. pp.74-77.

- 본 연구는 가야역사문화권의 공간적 범위를 설정하기 위한 논의들을 소개하고 참고가 될 만한 자료들을 소개하는 기초연구로서, 가야역사문화권 설정결과 제시는 논의로 함
- 다만, 가야역사문화권 발전 기본구상 마련을 위한 공간적 범위 설정의 대안을 세 가지로 제시해 볼 수 있음. 이 경우, 기초지자체 행정구역 경계를 기준으로 하되, 유적 분포가 현저히 적은 경우 읍·면·동(리)을 기준으로 경계를 구분함
 - 대안1 : 가야 유적이 발굴 조사된 지역은 모두 포함
 - 대안1 : 발굴 조사된 가야 유적의 수가 많은 지역을 1차 권역으로 설정하고, 그 수순에 따라 2차 권역과 3차 권역으로 설정
 - 대안3 : 가야가 지역연맹체로서 정치체제별로 고유의 문화가 존재했다는 것에 기초해 김해 가락국권, 함안 안라국권, 고령 가라국권, 산청 · 진주 · 고성 고자국권 등으로 구분

그림 4-5 | 가야역사문화권의 공간적 범위 설정대안

							
대안1	대안2						
	<table border="1"> <tr> <td>대안1</td><td> - 간단 명료 - 연구·조사 및 발굴 결과에 따라 조정 가능 - 효율적 사업추진 어려움 - 핵심자산 중심의 사업추진시 일부 지자체 소외 가능성 </td></tr> <tr> <td>대안2</td><td> - 연구·조사 및 발굴 결과에 따라 조정 가능 - 핵심자산 중심의 효율적 사업추진 가능 - 권역 구분기준에 대한 논란 예상 - 2차, 3차 권역에 포함되는 지자체 반발 우려 </td></tr> <tr> <td>대안3</td><td> - 연구·조사 및 발굴 결과에 따라 조정 가능 - 연계·협력사업 추진 가능 - 권역 구분기준에 대한 논란 예상 - 권역 미포함 지자체 반발 우려 </td></tr> </table>	대안1	- 간단 명료 - 연구·조사 및 발굴 결과에 따라 조정 가능 - 효율적 사업추진 어려움 - 핵심자산 중심의 사업추진시 일부 지자체 소외 가능성	대안2	- 연구·조사 및 발굴 결과에 따라 조정 가능 - 핵심자산 중심의 효율적 사업추진 가능 - 권역 구분기준에 대한 논란 예상 - 2차, 3차 권역에 포함되는 지자체 반발 우려	대안3	- 연구·조사 및 발굴 결과에 따라 조정 가능 - 연계·협력사업 추진 가능 - 권역 구분기준에 대한 논란 예상 - 권역 미포함 지자체 반발 우려
대안1	- 간단 명료 - 연구·조사 및 발굴 결과에 따라 조정 가능 - 효율적 사업추진 어려움 - 핵심자산 중심의 사업추진시 일부 지자체 소외 가능성						
대안2	- 연구·조사 및 발굴 결과에 따라 조정 가능 - 핵심자산 중심의 효율적 사업추진 가능 - 권역 구분기준에 대한 논란 예상 - 2차, 3차 권역에 포함되는 지자체 반발 우려						
대안3	- 연구·조사 및 발굴 결과에 따라 조정 가능 - 연계·협력사업 추진 가능 - 권역 구분기준에 대한 논란 예상 - 권역 미포함 지자체 반발 우려						
대안3	대안별 특징 및 장·단점						

자료 : 저자 작성.

3. 가야역사문화권을 형성하는 역사문화자산의 도출

1) 기본방향

- 목조문화에 기초한 우리나라 유적이 대부분 그러하듯이 가야 유적의 대부분도 매장문화재의 형태로 남아 있음
- 그 중에서도 사적이나 기념물 등으로 지정된 유적은 소수에 불과하며, 대부분의 경우 지표 및 사발굴조사에 의해 분포만 확인된 상태이거나, 또는 문헌자료 등을 통해서 잔존 가능성을 짐작만 할 수 있음
- 여기서는 유적 발굴이 긴 시간을 요한다는 점을 감안하는 동시에, 효율적인 사업 추진 가능성 및 파급효과를 고려하여 가야역사문화권 발전 기본구상 마련을 위한 역사문화자산 도출의 기본방향을 두 가지로 제시함
 - 첫째, 발굴이 완료되어 복원 및 정비를 앞둔 역사문화자산을 도출
 - 둘째, 첫 번째 기본방향을 충족하는 유적 중에서도 그 수가 많거나 가치가 큰 역사문화자산을 도출

2) 핵심 역사문화자산의 도출

□ 가야 왕성 또는 왕궁

- 가야사와 가야국의 위상을 높여줄 역사문화자산은 바로 왕성 또는 왕궁으로, 이것의 확인은 중요함⁶⁶⁾
 - 2003년, 김해 왕궁터로 추정되던 곳의 발굴조사 결과, 5세기 초경의 가락왕성으로 추정되는 왕성이 발견되었으며, 이후 봉황토성으로 명명됨. 이러한 성과를 토대로 10년 계획의 1차 사업(2015년 10월~2018년 12월)으로 ‘왕궁허비’가 있는 곳을 중심으로 가락국 왕국을 찾는 작업을 수행 중임

66) 이영식. 2017. 전게서. pp.24-25를 요약 정리함.

- 2009년, 합천군 쌍책면에서 가야시대 왕성으로 보이는 성산토성이 발굴됨. 시기적으로 김해 봉황토성보다는 늦지만, 그 규모는 훨씬 큰 토성으로 다라국 왕성으로 추정
- 최근 대가야 왕궁으로 추정되던 고령군 연조리의 고령향교가 있는 구릉의 하단 북쪽 평지에서 가야시대 토성과 해자로 보이는 유구를 발굴 조사 중임
- 북한에 있는 고구려 유적은 제외하더라도 백제나 신라 모두 왕성 또는 왕궁에 대한 완전한 증거나 유구가 발굴되지 않은 상태로 여전히 발굴이 진행 중인 점을 감안한다면, 가야시대 왕성 또는 왕궁의 흔적 발견은 의미가 크다 할 것임
- 특히, 왕성 또는 왕궁은 고대도시의 중심지로서 역사성과 정체성을 찾아내고, 도시구조를 발견하는 일에 있어서 가장 핵심자산이라 할 만 함
 - 이영식(2017)이 논문에서 강조했듯이, 때마침 대통령이 가야사 복원의 명제를 선언한 것을 계기로 김해 등 지역에서 가야 왕성 또는 왕궁의 발굴조사 및 정비가 최우선 과제가 되어야 할 것임

□ 가야 고분군

- 가야 유적의 발굴결과 및 분포현황에 의하면, 고분군이야말로 가야문화를 대표하는 핵심 역사문화자산이라고 할 수 있음
 - 물론 앞서 제시했듯이 고분군 이외에도 토성, 산성, 주거지, 건물지, 취락, 패총, 토지요, 탄요, 제철유적, 제사, 수혈, 도로유구 등 등 매우 다양한 유형이 존재
- 그 중 1977년에 발굴된 고령 지산동 고분은 가야사 연구를 활성화시키는 계기를 마련함⁶⁷⁾
 - 지름이 27m에 달하는 대형 봉토분으로 봉분 속 주인공의 무덤과 부장곽, 그 주변으로 32기에 달하는 순장곽이 발견됨. 내부 부장품도 중요하지만, 한반도 고대 순장문화가 처음 확인되었고, 이후 김해 대성동고분군과 양동리고분군, 합천 삼가고분군과 옥적고분군, 창녕 교동고분군, 함안 말이산고분군, 고성 송학동고분군 등을 차례로 발굴

67) 정인태. 2017(11). 전거서. p.64를 요약 정리함.

- 가야 연구는 이 고분군 발굴에서 확인된 묘제와 고분 내에서 출토된 토기, 무기, 마구, 장신구 등의 형태와 문양, 제작기술 등을 중심으로 활발해짐⁶⁸⁾
- 2000년대 이후 남원 월산리고분군과 두락리고분군, 순천 운형리고분군, 장수 동촌리·삼봉리고분군 등 호남 동부지역에 위치한 대형 봉토분이 발굴되면서, 가야 영역이 점차 확대되고 있는 상황

그림 4-6 | 가야시대 고령 지산동 고분군 발굴, 정비 및 출토유물의 모습



자료 : 문화재청. 우리지역 문화재. http://www.cha.go.kr/korea/heritage/search/Culresult_Db_View.jsp?mc=NS_04_03_02&VdkVgwKey=13,00790000,37&queryText=&culnm=%EA%B3%A0%EB%A0%B9%20%EC%A7%80%EC%82%B0%EB%8F%99%20%EA%B3%A0%EB%B6%84%EA%B5%B0(2017년 11월 27일 검색).

68) 정인태. 2017(11). 전거서. p.64를 요약함.

4. 가야역사문화권 발전 기본구상(안) 마련

가야역사문화권 발전 기본구상(안)은 비전과 목표 설정, 추진전략과 세부과제 도출, 전략별 정비계획 수립, 추진로드맵 작성 및 우선순위 선정 등으로 구성

1) 비전과 목표 설정

- 다수의 지자체가 연관되어 있다는 점을 감안하되, 가야역사문화권이 가야라는 공통된 자원과 지역별 고유자원을 정비함으로써 ‘가야’의 큰 우산 속에서 어떤 모습으로 나아갈지 그 비전과 목표로 제시함
- 언제 발굴될지, 또 그것이 얼마나 걸리지, 어떻게 조사할지 등 불확실성을 지닌 역사문화자산이라는 특수성을 고려하여 기본구상의 목표연도를 설정함
 - 역사문화자산의 연구조사, 발굴 및 고증 결과를 기초로 단계별로 접근
 - 현재 이미 연구조사, 발굴 및 고증이 모두 일단락된 역사문화자산에 대한 정비는 1단계에서 추진하고, 일부만 진행된 경우에는 2단계에서 추진하며, 기타의 경우에는 3단계인 장기적으로 정비하는 것으로 계획
- 가야역사문화권 발전 기본구상의 비전과 목표(예시)
 - (비전) ‘공감과 공유’ (가야를 함께 느끼고 알리며 지킨다!)
 - (목표) 한반도 고대문명 발전의 핵심국가, 가야의 위상 정립과 새로운 가치 발견

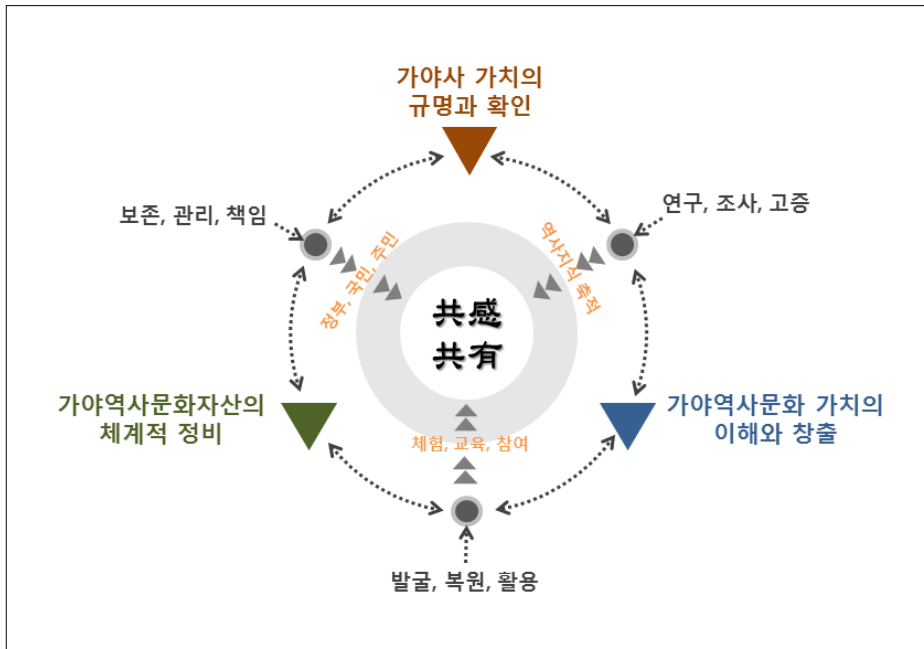
2) 추진전략과 세부과제 도출

- 가야역사문화권 발전 기본구상의 목표를 달성하고, 궁극적으로 비전을 구현할 수 있도록 추진전략과 세부과제를 제시함
 - 핵심사항을 중심으로 추진전략(3~4개)을 설정하고, 추진전략별로 세부과제(6~8개)를 제시하며, 이를 토대로 정비계획을 구체화 함

• 가야역사문화권 발전 기본구상의 추진전략(예시)

- ① 지속적인 연구조사와 철저한 고증을 통해 가야사의 가치 규명 및 확립 : 삼국시대로 대변되는 한반도 고대사 재고와 함께, 변방으로만 취급받던 가야의 역사적 가치(제4의 고대국가 가능성) 재조명
- ② 체계적·장기적 정비계획 수립으로 가야역사문화자산 가치의 보존 및 유지 : 한반도 고대문명 발전의 중심이자 백제, 신라, 중국, 일본 등 주변국들의 교역거점으로서 대내·외적인 가치 증명
- ③ 알고 느끼며 함께하는 활용방안 강구를 통해 가야역사문화 가치의 이해 및 창출 : 지역·자원 간 연계 및 활용을 통해 역사문화유산의 보존·관리가 국가경쟁력 제고와 지속 가능한 지역발전으로 이어질 수 있도록 방안 마련

그림 4-7 | 가야역사문화권 발전 기본구상의 비전·목표 및 추진전략(예시)

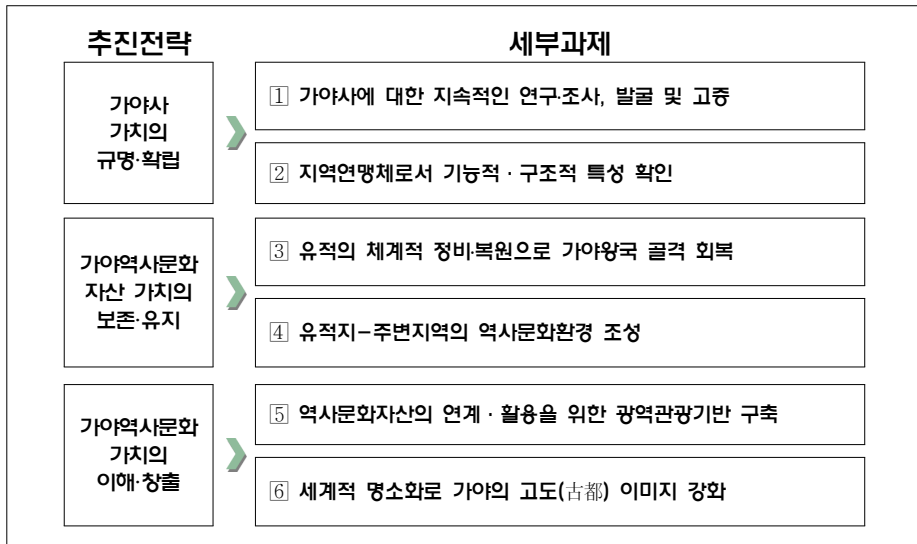


자료 : 공주시. 2016(4). 공주 공산성 정비 기본계획. p.114의 그림을 기초로 하되, 본 연구의 목적에 맞게 수정함.

• 가야역사문화권 발전 기본구상의 추진전략별 세부과제(예시)

- ① 가야사에 대한 지속적인 연구·조사, 발굴 및 고증
- ② 지역연맹체 국가로서의 기능적·구조적 특성 확인
- ③ 체계적 복원·정비로 가야시대 국가의 골격 회복
- ④ 유적-주변지역 간 통합적 역사문화환경 조성
- ⑤ 지역 유적의 연계 활용을 위한 광역적 관광기반 구축
- ⑥ 대내외 이미지 제고를 통한 세계적 명소화

그림 4-8 | 가야역사문화권 발전 기본구상 실현을 위한 세부과제(예시)



자료 : 저자 작성.

3) 전략별 정비계획 수립

계획의 기초에서 설정한 추진전략별로 현황과 문제점 분석, 정비방향 설정, 정비계획의 수립 등으로 구성함

(1) 현황과 문제점 분석

- 가야역사문화권의 지역 여건과 특성을 분석함
 - 입지여건, 자연환경, 인문환경, 사회경제환경, 기반시설현황 등은 가급적 중요 사항만 조사하여 정리
 - 지역별 또는 권역별 가야역사문화자산의 보유 및 분포현황, 역사문화자산의 특징 등에 대한 구체적이고 깊이 있는 조사를 실시
 - 이를 통해 가야시대 연맹체국가의 정치, 경제, 문화의 중심지 규명하고, 이들 도시의 기능적·구조적 특성과 차별성을 파악
 - 또한, 전략적 사업을 제안하기 위하여 지역 간 연계·협력을 통해 추진할 수 있는 공통의 역사문화자산, 지역별·권역별 고유의 차별화된 역사문화자산 등을 발굴할 수 있도록 자료 축적
- 가야역사문화자산의 발굴, 복원 및 정비 실태와 문제점을 분석함
 - 고대국가를 구성하는 요소(왕궁 또는 왕성, 왕릉 또는 고분군 등 제의장소, 성곽 등 관방시설, 사찰, 탑 등 종교시설, 가로, 건물지, 주거지 등 생활유적, 생산 및 산업유적, 인물 또는 설화, 산, 하천 등 지형적 요소 등)를 도출
 - 핵심요소를 선별하고, 이들의 연구조사 및 고증 실태, 발굴 실태, 복원 및 정비 실태를 분석하며, 성과와 한계 및 향후 과제 등을 정리

(2) 정비방향 설정

- 추진전략별 현황 및 문제점 분석결과를 토대로 가야역사문화권의 발전 잠재력은 극대화하고 한계는 극복할 수 있는 과제를 도출함
 - 도출된 과제는 추진전략별 정비방향 설정 및 정비계획 수립과 논리적으로 연결시킴으로써 구체적인 사업 또는 대안을 마련하는 기초를 제공 할 수 있도록 함
- 도출된 과제를 해결함으로써 가야역사문화권 발전 기본구상의 비전과 목표를 구현하기 위한 달성하기 위한 추진전략별 정비의 기본방향을 제시함
 - 영·호남의 많은 지자체가 포함되어 있다는 점을 고려하여 지역 간 · 역사문화자산 간 연계·협력과 교류 및 화합, 상생발전 측면을 강조
 - 가야역사문화권 공통 자산의 정비방향과 지역별 또는 권역별로 고유 자산의 정비 방향을 함께 고려

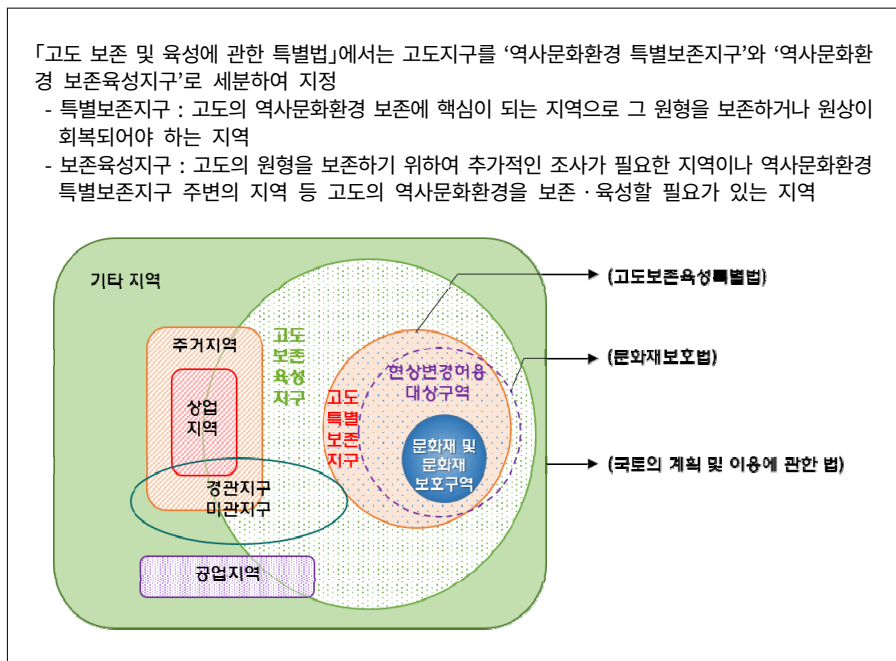
(3) 정비계획의 수립

- 정비계획 수립은 (1) 구체적인 사업계획을 제시하는 방안과, (2) 정비계획 수립의 방향과 주요 내용 제시에 집중하되, 전략적 사업만 구체적으로 제시하는 방안으로 구분해 검토할 수 있음
 - 전자의 경우, 모든 사업에 대하여 사업명, 정비구역 설정(사업규모와 위치), 정비사업의 주요 내용, 정비사업 추진주체, 단계별 추진계획, 사업비 추정 및 자원 분담 등을 구체적으로 제시
 - 후자의 경우, 기본구상을 토대로 향후 마련될 (가칭)가야역사문화권 발전 기본계획 수립방향과 주요 구성요소 등을 제시하되, 전략적 사업에 한하여 구체적인 정비계획을 마련하여 제시
- 가야역사문화권 발전계획 수립과 본격적인 사업 추진에 앞서 그 기초가 될 기본구상을 마련한다는 점을 고려해 그 수준과 정도를 결정할 필요
 - 다만, 가야역사문화권 발전 기본구상이 발전계획 수립을 위한 사전단계가 될 것인지는 특별법안 제정여부에 따라 달라질 것임

- 정비구역의 지정 명확화

- 특별법안 제16조에서 규정하고 있는 정비구역의 성격을 분명하게 규정할 필요
- 지역 간 연계·협력사업 추진을 고려해 2개 이상 지자체의 여러 개 구역을 함께 지정할 수 있는지, 다른 법률로 이미 지정된 지역·지구·구역에 중복 지정할 수 있는지, 정비 구역을 세분할 것인지 등에 관한 사항이 중요
- 정비구역 세분과 관련해서는 「고도 보존 및 육성에 관한 특별법」을 근거로 제시되는 고도지구를 예로 들 수 있는데, 문화재와 문화재보호구역 및 그 주변지역에 지정되는 역사문화환경특별보존지구와 그 외 지역에 지정되는 역사문화환경보존육성지구로 구분하고, 규제와 지원을 달리 적용

표 4-4 | 「고도 보존 및 육성에 관한 특별법」 제10조의 지구 세분 및 개별법상 지역·지구·구역의 관계



자료 : 익산시. 2009. 익산 고도보존계획. p.85를 수정하여 제시함.

- 정비사업의 대상과 시행방법 명확화

- 정비사업의 대상을 유적의 연구와 조사, 고증과 발굴, 복원과 정비, 활용 등 어느 단계까지로 볼 것인지를 분명히 할 필요
- 예를 들면, 「고도 보존 및 육성에 관한 특별법」 상 역사문화환경특별보존지구에서는 「문화재보호법」에 근거를 둔 연구와 조사, 고증과 발굴, 복원사업을 주로 시행하도록 되어 있으며, 역사문화환경보존육성지구에서는 역사문화환경 조성을 위한 고도보존 육성사업과 주민지원사업을 전개할 수 있도록 규정

표 4-5 | 「고도 보존 및 육성에 관한 특별법」 상 고도보존육성사업 및 주민지원사업의 내용

<p>고도 보존 및 육성에 관한 특별법 제2조(정의)</p> <p>3. "고도보존육성사업"이란 제8조에 따른 고도보존육성기본계획에 따라 고도의 역사문화환경을 보존·육성하기 위하여 시행하는 사업을 말한다.</p> <p>4. "주민지원사업"이란 제8조에 따른 고도보존육성기본계획에 따라 제10조에 따른 지정 지구에 거주하는 주민의 생활환경을 개선하고 복리를 증진하기 위하여 시행하는 사업을 말한다.</p> <p>고도 보존 및 육성에 관한 특별법 제17조의2 ① 주민지원사업의 종류는 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 소득증대사업 2. 복리증진사업 3. 주택수리 등 주거환경 개선사업 4. 도로, 주차장, 상하수도 등 기반시설 개선사업 5. 그 밖에 주민의 생활편익, 교육문화사업 등을 위하여 대통령령으로 정하는 사업(역사문화체험학습장·전통문화예술공방의 설치 및 지원사업, 마을도서관·전시관의 건립 및 운영사업, 고도의 역사문화환경 개선 등의 활동을 위하여 설립된 주민단체의 운영 및 지원사업) <p>고도 보존 및 육성에 관한 특별법 시행령 제20조의5 법 제17조의2제1항 제5호에서 "대통령령으로 정하는 사업"이란 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 역사문화체험학습장·전통문화예술공방의 설치 및 지원사업 2. 마을도서관·전시관의 건립 및 운영 사업 3. 고도의 역사문화환경 개선 등의 활동을 위하여 설립된 주민단체의 운영 및 지원사업
--

자료 : 고도 보존 및 육성에 관한 특별법. 법률 제14839호(2017.7.26. 타법개정). 제2조의3과 4, 제17조의2 제1항 및 고도 보존 및 육성에 관한 특별법 시행령. 대통령령 제28027호(2017.5.8., 일부개정). 제20조의5.

4) 추진로드맵 작성 및 우선순위 선정

(1) 추진로드맵 작성

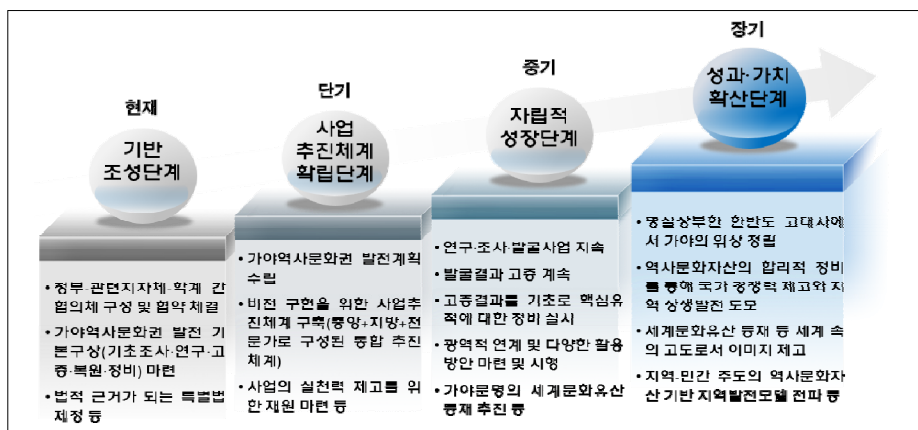
□ 단계별 추진

- 가야역사문화권 발전 기본구상의 시행은 먼 옛날 흔적을 찾아내고 그것을 현대라는 시대 속에 녹여내는 작업으로 긴 시간의 스펙트럼 속에서 추진되어야 함
- 가야역사문화권 발전 기본구상을 토대로 비전을 구현하기 위한 과정을 크게 4단계(기본조성단계 → 사업추진체계 확립단계 → 자립적 성장단계 → 성과·가치 확산단계)로 구분하고, 단계별 목표와 추진방향, 정비사업을 제시함

□ 유연한 접근

- 가야역사문화권이란 문화재와 유적이 가장 근간이 되는 곳으로 학술적 연구조사, 발굴, 고증 결과에 따라 정비의 대상, 시기, 방법 등이 달라질 수 있음
- 또한, 사업 추진과정에서 언제든지 역사적 가치를 지닌 유적이 발견될 수 있다는 점을 고려해 유연한 접근이 필요함

그림 4-9 | 가야역사문화권 발전 기본구상의 추진로드맵 작성(예시)



자료 : 저자 작성.

(2) 우선순위 설정

☐ 우선정비구역 선정 및 차별화

- 가야역사문화권의 공간적 범역이 광역적이라는 점을 감안할 필요가 있음
- 따라서, 가야역사문화권 발전 비전(‘공감과 공유’)과 목표(한반도 고대문명 발전의 핵심국가, 가야의 위상 정립과 새로운 가치 발견) 구현을 위하여 중추적 역할을 수행할 수 있는 지역을 우선정비구역으로 선정하고, 정비방안을 마련함
- 우선정비구역 선정기준은 가야역사문화자산의 가치와 중요성, 분포밀도, 다른 지역 및 자산과의 역사적·공간적 연계 가능성, 집중 지원시 주변지역 파급 효과 정도 등을 고려해 볼 수 있음
- 우선정비구역은 다수 선정될 수 있으며, 가야가 공통된 문화적 특성을 보이면서도 지역연맹체로서 고유의 차별화된 특징도 보이고 있다는 점에 착안해 각 우선정비구역마다 차별화된 정비계획을 수립할 수 있을 것임

☐ 선도사업의 선택 및 집중 지원

- 가야역사문화권 발전 기본구상의 목표를 달성하고 비전을 구현하기 위하여 우선적으로 정비해야 할 사업을 ‘선택’하고, 그 사업의 실현 가능성을 높이기 위하여 ‘집중’적으로 지원함
- 선도사업은 가야역사문화권 발전 기본구상의 비전과 목표를 달성하는데 필수적으로 선행되어야 할 사업으로, 정비사업 추진의 시급성(필요성)과 중요성, 역사성·정체성을 발현함으로써 대표적인 가야역사문화도시로서 이미지 제고에 기여할 수 있는 사업을 의미함

☐ 우선정비구역과 선도사업의 관계

- 우선정비구역에서 선도사업이 선택될 가능성이 크기는 하나, 꼭 그렇게 되어야 하는 것은 아님. 우선정비구역은 유적과 주변지역을 아우르는 공간을 의미하는 반면, 단일사업으로 의미가 있는 경우 선도사업으로 선택될 수 있기 때문임

5. 사업추진체계 구축방안

1) 자문(심의)기구의 설치

- 국가차원에서 가야역사문화권 발전의 원칙과 기본방향, 계획 수립, 추진전략, 정비구역 지정, 행·재정 지원기준 등을 제시할 수 있는 기구를 설치함
 - 현재 국회 소위원회에 계류 중인 「가야역사문화권 연구·조사 및 정비와 지역발전에 관한 특별법안」에서도 가야역사문화권의 지정, 기본계획의 수립 및 정비사업에 관한 정책을 효율적으로 추진하고, 주요 사항을 심의하기 위하여 ‘가야역사문화권발전위원회’를 설치할 것을 규정하고 있음
- 만일 특별법안이 제정된다면, 이 기구는 ‘자문’뿐만 아니라 ‘심의’ 권한을 지닌 기구로서 위상을 가지게 될 것임
 - 다만, 심의 기능까지 부여될 경우에는 문화재청 문화재위원회의 역할과 기능과 중복될 수 있다는 우려가 제기될 수 있으므로, 이에 대한 해결방안 검토 필요
- 특별법안 제정이 어려워졌을 경우이더라도 국정과제의 원활한 수행과 지속성을 담보하기 위하여 국가차원의 가야역사문화권 발전 자문기구는 반드시 두어 운영할 필요가 있음

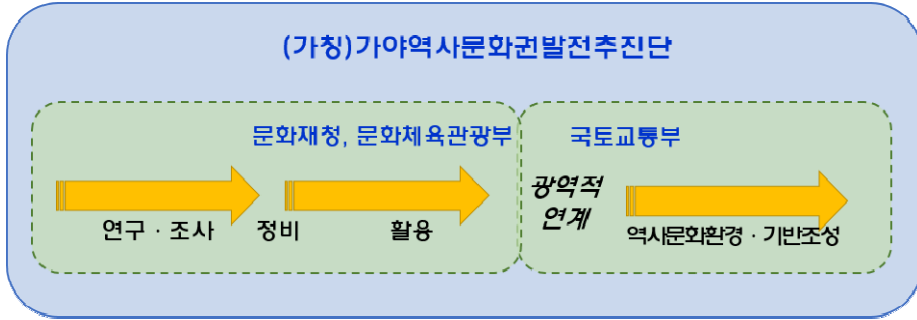
2) 전담조직의 구성과 운영

- 그동안 역사문화자산의 보존과 활용을 통한 지역발전정책과 관련사업 대부분이 기대한 성과를 거두지 못한데다, 제대로 추진조차 되지 않은 경우가 많음
 - 문화관광형 특정지역사업, 지역거점 문화도시 조성사업, 문화권 유적정비사업 등 그동안 다양한 사업들이 전개되었지만, 일부를 제외하면 계획대로 진행되지 못함
- 이는 국가 예산지원이 점차 축소되고 있기 때문이기도 하지만, 역사문화자산을 보존 및 활용하여 지역의 경쟁력을 제고하려는 동일 목적에도 불구하고 부처별로 사업을 전개하는 방식과 사업내용도 제각각인데다, 사업 간 연계성도 미흡하다

는데 기인하기도 함

- 가장 최근에 문화재청이 발표한 ‘가야문화권 조사연구와 정비사업’만 보더라도 가야 역사문화권 발전에 관한 정치권 노력(특별법안 발의 등)에 대한 고려가 있다고 보기는 어려운 측면이 있음
- 이는 비단 특정 부처만의 모습은 아닐 것이며, 여전히 정권이 바뀔 때마다 임기응변식 대응책을 내놓는 데서 비롯
- 가야사에 대한 정책적 관심이 고조되고 있는 지금이 바로 가야역사문화권 발전을 위한 다부처 협업체계를 구축할 수 있는 좋은 기회임
- 「가야역사문화권 연구·조사 및 정비와 지역발전에 관한 특별법안」에서도 가야 역사문화권 발전을 위한 추진력 확보를 위하여 ‘가야역사문화권발전기획단’을 설치할 것을 규정하고 있음
- 「가야역사문화권 연구·조사 및 정비와 지역발전에 관한 특별법안」이 제정된다면, 보존과 활용의 정책목적 및 사업내용의 상충과 갈등요소가 하나의 제도 틀 안에서 조정될 수 있는 것임
- 다만, 그동안 다부처 협업체계 구축이 어려웠던 가장 큰 이유가 부처이기주의라는 점은 반론의 여지가 없을 것임
- 이를 극복하는 방안의 하나로 다부처 협업의 구심점을 부처보다는 상위의 기관(예를 들면, 총리실 등)에 두고, 관련부처의 고유기능을 강화하되 부족한 기능을 보완할 수 있는 협업시스템을 구축하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것임
- 예를 들면, 문화재청은 가야역사문화자산의 연구, 조사, 발굴, 고증 및 복원을, 국토교통부는 주변지역을 포함하는 역사문화환경 조성 및 기반시설 공급을, 문화체육관광부는 활용 및 관광자원화를 담당하도록 하고, 상위기관에서는 이들이 상호 조화를 이룰 수 있도록 조정하는 역할을 담당
- 이 조직은 가야역사문화권 발전의 세부지침을 작성하고, 관련 사업을 관리하는 등 실무적 업무를 수행하게 됨

그림 4-10 | 가야역사문화권 발전을 위한 다부처 협력체계 구축(예시)



자료 : 저자 작성.

3) 광역적 공동협력체계의 구축

- 지역차원의 광역적 협력체계 구축을 통해 공동으로 활동을 펼치고 여건 변화에 적극 대응할 필요가 있음
 - 2005년 10개 시·군으로 결성된 후 현재는 20개 시·군으로 증가한 가야문화권 시장군수협의회는 가야사 회복을 대통령 공약사항에 포함시키거나 특별법안이 마련되도록 공동 대응하는 등 활발하게 활동
 - 2015년 10월, 3개 가야고분군(김해 대성동고분군, 함안 말이산고분군, 고령 지산동고분군)이 소재한 5개 도·시·군(경남, 경북, 김해, 함안, 고령)이 세계문화유산 등재추진을 위한 MOU를 체결한 후, 2017년 2월 ‘가야고분군 세계유산등재추진단’을 발족
- 광역적 공동협력체계는 가야역사문화자산을 지닌 시·도는 물론이고 해당 기초지자체들을 포함하되, 행정능력 이외에도 전문성을 발휘할 수 있는 형태가 되어야 할 것임
 - 또한, 중앙정부 차원의 전담조직과 연계 및 협업이 가능할 수 있도록 구축될 필요

6. 행·재정 지원 및 재원 확보방안

1) 법적 근거의 마련

- 「가야역사문화권 연구·조사 및 정비와 지역발전에 관한 특별법안」에서는 가야역사문화권 정비를 위하여 다양한 지원책을 규정하고 있음
 - 국고보조금의 지원, 가야역사문화권특별회계의 설치, 지방자치단체의 채무보증, 조세부담금 등의 감면, 국유·공유재산의 임대매각 등이 그것임
- 신라왕경 핵심유적 복원·정비사업 추진단과 백제왕도 핵심유적 복원·정비사업 추진단 운영과정에서 역사문화자산의 보존·정비사업 추진에 소요되는 재원이 특정되지 않아 사업추진의 실천력이 담보되지 못하는 문제점이 발견됨
- 이들 사례들로부터 가야역사문화권 발전 기본구상과 관련 사업이 원활하게 추진되기 위해서는 무엇보다 법적 근거가 필요하다는 시사점을 얻을 수 있음

2) 주요 국가사업과의 연계화 도모

- 기존의 완전 철거식 도시재개발 방식에서 벗어나 역사와 문화, 사람에 기반을 둔 도시재생으로 전환되고 있으며, 이러한 도시재생사업은 역사문화자산이 밀집한 구도심을 중심으로 전개되고 있음
- 현 정부 국가사업(특히, 도시재생사업) 일부에 포함시키거나 연동시킴으로써 사업추진의 실효성과 추진력을 확보할 수 있을 것임
 - 문재인 정부 ‘국정운영 5개년 계획’에 “도시경쟁력 강화 및 삶의 질 개선을 위한 도시재생뉴딜 추진이 포함(국정과제 79)

3) 광역적 연계·협력사업의 발굴

- 특별법이 제정되더라도 사실 국가의 예산감축과 지방재정 악화 속에서 가야역사문화권 발전을 위한 정비사업을 추진하는 데 소요될 재원을 마련하는 일은 용이하지 않음
 - 「고도 보존 및 지원에 관한 특별법」의 경우에도 고도육성사업이나 주민지원사업 등 추진을 위한 법적 근거가 마련되어 있으나, 실제 국가예산을 받는 경우는 ‘고도이미지 찾기 사업(2018년 한시)’을 제외하면 「문화재보호법」에 의해 받도록 되어 있는 문화재 보수정비 및 유적 발굴 지원 등에 한정되어 있는 것이 현실임
- 다시 말하면, 「가야역사문화권 연구·조사 및 정비와 지역발전에 관한 특별법」이 제정되더라도 실질적으로 정비사업 추진을 위한 예산을 배정받기 위해서는 또 다른 노력을 기울여야 한다는 것임
- 이러한 상황 속에서, 그동안 정부의 지역발전정책 추진방향이 자원과 예산의 제약 속에서 행정구역의 경계를 넘어서 발굴된 광역적 연계사업에 더 호의적이었다는 점을 고려할 필요가 있음
- 영남지역과 호남의 동부지역을 아우르는 가야역사문화권의 경우, 광역적 사업을 발굴하는 데에 더 유리한 조건일 수 있음
 - 가야의 경우, 백제나 신라처럼 왕도라고 불리는 특정도시에서 그 문화를 집약적으로 발견할 수는 없으나, 해당 시대의 유적들이 넓은 지역에 분포해 있기 때문에 이를 적극적으로 이용할 필요



CHAPTER 5

CHAPTER

결론

1. 연구의 의의 및 한계 | 95

2. 향후 과제 | 97

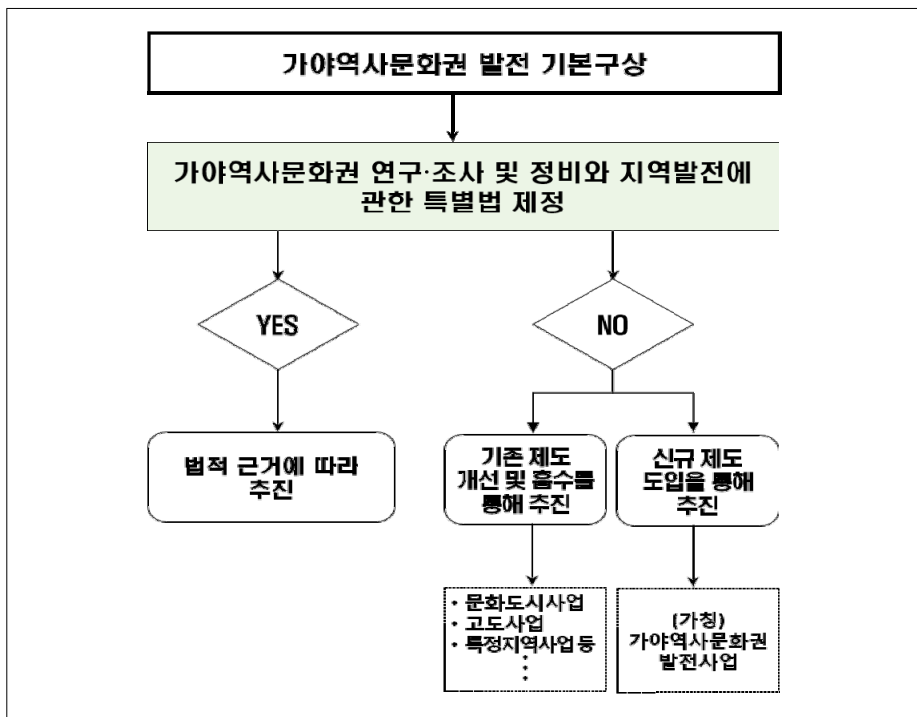
결론

1. 연구의 의의 및 한계

- 2017년 7월 발표된 ‘문재인정부 국정운영 5개년 계획’에 가야사 연구조사가 주요 국정과제의 하나로 포함되면서 가야역사문화권 발전을 촉진시킬 정책적 발판이 마련됨
- 이러한 분위기 속에서 8월에는 의원입법으로 「가야역사문화권 연구·조사 및 정비와 지역발전에 관한 특별법안」이 발의되면서 국정과제 추진을 위한 법적 근거가 마련될 수 있다는 기대가 모아지고 있음
- 국정과제의 효율적인 추진과 특별법안 제정에 대한 기대감에 대응하기 위한 기초연구 수행의 필요성이 제기되면서, 본 연구에서는 가야역사문화권을 둘러싼 대내외 여건 변화를 진단하고, 현행 추진기반 실태와 문제점을 검토한 후, 그것을 토대로 가야역사문화권 발전 기본구상(안)을 제시함
- 특히, 가야역사문화권 발전 기본구상 구성 순서대로 방향과 주요 내용을 제시한 바, 기본구상 마련의 전제와 원칙에서부터 가야역사문화권의 의미와 영역에 대한 검토, 가야역사문화권을 형성하는 역사문화자산의 도출, 가야역사문화권 발전 기본구상의 비전·목표 설정, 추진전략세부과제 제시, 추진전략별 정비계획 수립, 추진로드맵 작성과 우선순위 선정, 사업추진체계 구축방안, 행·재정지원 및 재원 확보방안 등이 그것임
- 이렇게 가야역사문화권 발전 기본구상을 어떻게 마련해야 하는지, 또 무엇을 고민하고 담아내야 하는지에 대한 답을 구하려고 했다는 데서 연구의 의의를 찾을 수 있을 것임

- 다만, 본 연구가 단기과제로 수행됨으로써 가야역사문화권 발전 기본구상 마련을 위한 가이드라인을 제시하는 수준에 그치고 있다는 점, 매우 광범위하고 여전히 논란이 많은 가야사와 관련된 논의를 심도 있게 다루지 못했다는 점, 특별법안이 국회를 통과하지 못했을 경우를 상정한 다양한 대안을 제시하지 못했다는 점 등의 한계가 있음
- 특별법안 제정여부에 따라 가야역사문화권 발전을 위한 사업추진 대안이 바뀔 수 있는데, 제정이 되지 않았을 경우에도 기존 제도의 개선 및 흡수를 통한 추진 방법과 신규 제도 도입을 통한 추진방법으로 구분해 볼 수 있음

그림 5-1 | 특별법안 제정여부에 따른 사업추진 대안



자료 : 저자 작성.

2. 향후 과제

- 좀 더 체계적이고 객관적인 가야역사문화권 발전 기본구상을 만들기 위해서는 우선, 가야의 정치와 문화 등에 대한 다양한 논의들을 찾아내고, 그것을 기초로 주요 이슈들을 정리하는 작업이 필요함. 즉, 학문적으로 가야사에 신중한 접근이 필요하며, 이것이 토대가 된 정책적 고려가 도출되어야 한다는 것임
- 더불어, 앞으로는 「가야역사문화권 연구·조사 및 정비와 지역발전에 관한 특별법」 제정여부에 따라 관련 사업을 전개하는 대안들을 좀 더 구체적으로 검토하고 장·단점을 비교하여 제시해 줄 연구 수행이 필요함
- 마지막으로, 가야사 관련분야 전문가들의 자문을 구하고, 주요 이슈에 관한 토의 속에서 다양한 의견을 수렴함으로써 연구결과를 풍부하게 할 필요가 있음. 가야사에 대한 이해를 구하고 가야역사문화권 발전에 대한 논의를 진행하고자 했으나, 여의치 않았던 현실에 아쉬움이 남음

참고문헌

REFERENCE



- 강성권. 2013. 지역 간 연계협력사업의 성공 방안. 부산발전연구원. BDI 포커스, 218호.
- 공주시. 2016. 공주 공산성 정비 기본계획.
- 공주시. 2017. 내부자료.
- 국정기획자문위원회. 2017. 문재인정부 국정운영 5개년 계획.
- 국토교통부. 가야문화권 특별법 제정(의원입법) 동향 및 추진계획 보고(2017년 7월 25일).
- 국토교통부. 가야문화권 특정지역 지정범위개발계획 변경 및 지형도면 고시(국토교통부고시 제2013-776호: 2013년 12월 11일).
- 국토연구원. 2017. 공주 고도지정구역 변경용역 관련 문화재청 고도보존육성중앙심의위원회 보고자료.
- 김세기. 2008. “가야지역 고분자료와 묘제의 지역성 고찰”. 영남학 Vol. 13: 165-210.
- 김태식. 2014. 사국시대의 가야사 연구. 서울: 서경문화사.
- 곽장근. 2004. “호남 동부지역의 가야세력과 그 성장과정” 湖南考古學報 Vol. 20: 91-124.
- 남재우. 2015. “기록으로 본 가야문화의 성격”. 口訣研究 第34輯: 5-40.
- 대구광역시 · 경상북도 · 경상남도. 2013. 가야문화권 특정지역 지정 및 개발계획 변경(안).
- 대한민국정부. 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020).
- 문화재청. 2008. 문화재연감.
- 박장식 · 이영식 · 신경철 · 김재우. 2001. “가야 철기유물의 과학적 분석을 통한 가야 철기문화 복원에 관한 연구”. 인제대학교 김해발전전략연구원. 김해발전연구 Vol. 4 No. 1: 39-197.

-
- 백승충. 2008. “가야문화권의 성립과 그 의미”. 영남학 제13호: 61-109.
- 이순자. 2011. “전주 전통문화도시 조성계획 2단계 사업발굴 및 추진방향”. 전주시가 개최한 ‘전주 전통문화도시의 새로운 10년 구상 세미나’ 발제자료.
- 이순자·장은교. 2008. “유럽의 문화수도 ‘(Capital of Culture)’ 추진전략의 성과와 시사점”. 국토연구원 국토정책 Brief 제173호.
- 이순자·장은교. 2012. 지역거점 문화도시 조성사업의 추진실태와 향후 과제. 안양: 국토연구원.
- 이순자·이동우·박태선·박경현·장은교. 2015. 국토문화자원을 활용한 지역발전 전략 연구. 안양: 국토연구원.
- 이영식. 2003. “가야유적의 보존과 정비 : 가야문화유산의 계승을 위하여”. 부경역사연구소. 지역과 역사, 통권 제12호: 25-39.
- 이영식. 2017. “가야사의 문헌사적 연구 현황과 과제”. 문화재청 국립문화재연구소 (가야·나주·경주)가 2017년 11월 24일 개최한 학술심포지엄(가야문화권 조사연구 현황과 과제)의 발표자료. 3-35.
- 이종욱. 1997. “가야국의 소국형성과 가야연맹의 전개”. 서강대학교 인문과학연구소. 서강인문논총, 7: 109-139.
- 이태종. 2009. “문화경쟁력 제고를 위한 역사문화자원 개발 정책방안”. 한국정책과 학학회보, 제13권 제1호: 235-261.
- 익산시. 2009. 익산 고도보존계획.
- 임배근. 2011. “역사문화기반의 도시재생과 지역경제 활성화:고도경주를 중심으로”. 한국지역경제학회, Vol. 20: 193-219.
- 유재윤·차미숙·안흥기·김은란·박정은·서민호·정소양·박재현·김태영·김용환·류태희·전성연·김영하. 2013. 경제기반 강화를 위한 도시재생 방안. 안양: 국토연구원.
- 정인태. 2017. “가야문화권 유적 분포 현황”. 문화재청 국립문화재연구소(가야·나주·경주)가 2017년 11월 24일 개최한 학술심포지엄(가야문화권 조사연구 현황과

-
- 과제)의 발표자료: 61-79.
- 채미옥·차미숙·문정호. 2012. 국토의 역사문화역량 제고와 문화권 조성사업의 개선방안 연구. 안양: 국토연구원.
- 홍보식. 2017. “전기 가야의 고고학적 연구 쟁점과 전망”. 한국고대사학회. 한국고대사연구, 85: 65-103.
- 황동렬 외, 2000, 문화벨트 및 문화도시 조성방안 연구, 한국문화정책개발원.
- 가야고분군 세계유산등재추진단. <http://www.gayatumul.kr/main.php>(2017년 11월 22일 검색).
- 경상북도(<http://www.gyeongnam.go.kr/jsp/main/main.jsp>)(2017년 12월 1일 검색).
- 국회. 의안검색시스템. http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_K1H6Q0Y6M1P6T1B1D2B8N0T0E6Q0W9(2017년 12월 1일 검색).
- 국회 의안검색시스템. http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_U1K7B0H8S2N5S1Y1Y3L6L5T3I5O5U8(2017년 12월 1일 검색).
- 국토교통부. 정책자료. http://www.molit.go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl?id=38(2017년 12월 1일 검색).
- 데일리즈. 2017. 06. 07. 일자. “논란의 ‘가야사’ 복원 지사…전문 연구인력 확보가 먼저”. <http://www.dailies.kr/news/articleView.html?idxno=6643>(2017년 11월 1일 검색).
- 문화재청. 보도자료(2017년 9월 18일). “2018년 생생문화재, 문화재 야행(夜行) 등 지역문화재 활용사업 277선 선정”. http://www.cha.go.kr/newsBbz/selectNewsBbzView.do;jsessionid=NCrb6HtDgGzNMVs9W7WlcfahIAITJqfncRy58dU8fY6KGAZt9IUpCGo5GC1A50CH?newsItemId=155700432§ionId=b_sec_1&pageIndex=8&pageUnit=10&strWhere=&strValue=&sdate=&edate=&category=&mn=NS_01_02_01(2017년 12월 1일 검색).
- 문화재청. 보도자료(2017년 12월 7일). “가야문화권 조사연구와 정비사업”.

http://www.cha.go.kr/newsBbz/selectNewsBbzView.do;jsessionid=tgEaL4tKPRhFcMxAYK1uAROauErJXHbijQZFQ8lmhbMhj4WyMb3l2aqE3S43RIkg?newsItemId=155700564§ionId=b_sec_1&pageIndex=1&pageUnit=10&strWhere=&strValue=&sdate=&edate=&category=&mn=NS_01_02_01(2017년 12월 8일 검색).

문화재청. 생생문화재 활용사업. <http://www.cha.go.kr/seng/html/content.html?menu=01>(2017년 11월 17일 검색).

문화재청. 우리지역 문화재. http://www.cha.go.kr/korea/heritage/search/Culresult_Db_View.jsp?mc=NS_04_03_02&VdkVgwKey=13,00790000,37&queryText=&cultnm=%EA%B3%A0%EB%A0%B9%20%EC%A7%80%EC%82%B0%EB%8F%99%20%EA%B3%A0%EB%B6%84%EA%B5%B0(2017년 11월 27일 검색).

문화재청. 행정정보. http://www.cha.go.kr/html/HtmlPage.do?pg=/introduce/introduce_silla_03.jsp&mn=NS_03_14(2017년 11월 8일 검색).

문화체육관광부. 실국자료. “문화도시 및 문화마을 조성사업 지원현황”. http://www.mcst.go.kr/web/s_data/deptData/deptDataList.jsp(2017년 11월 22일 검색).

법제처 국가법령센터(<http://www.law.go.kr/main.html>)(2017년 11월 1일 검색).

연합뉴스. 2017. 08. 31. 일자. “가야문화권 시장·군수협, 영호남 통합 중심 되자”. <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/08/31/0200000000AKR20170831146500052.HTML?input=1179m>(2017년 11월 1일 검색).

청와대 정책브리핑(2017년 6월 1일). “가야사 연구 국정과제 포함 당부...“영호남 벽 허무는 사업”. <http://overtherainbow.korea.kr/special/policyFocusView.do?newsId=148837107&pkgId=49500682&pkgSubId=&pageIndex=1>(2017년 12월 1일 검색).

OhmyNnews. 2017년 12월 5일자. “가야사 복원 주문 6개월 지나... 단기간 복원은 금물, 멀리 보고 진행되어야”. http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/

ss_pg.aspx? CNTN_CD=A0002382842&PAGE_CD=&CMPT_CD=(2017년
12월 6일 검색).

SBS NEWS. “제3차 5개년 문화권유적 정비계획 수립 시행”. http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N0311375155(2017년 11월 17일 검색).

가야역사문화권 연구·조사 및 정비와 지역발전에 관한 특별법안. 의안번호
2008684(2017. 8. 25., 제안).

건축법. 법률 제14792호(2017. 4. 18., 일부개정). 제1조 및 제3조제1항의1.

경관법. 법률 제13726호(2016. 1. 6., 타법개정). 제1조, 제7조 및 제14조.

고도 보존 및 육성에 관한 특별법. 법률 제14839호(2017. 7. 26., 타법개정). 제2조의
3과 4, 제7조, 제10조, 제17조의2 제1항

고도 보존 및 육성에 관한 특별법 시행령. 대통령령 제28027호(2017. 5. 8., 일부개정).
제20조의5.

국토의 계획 및 이용에 관한 법률. 법률 제14839호(2017. 7. 26., 타법개정). 제36조,
제37조, 제38조, 제38조의2, 제39조, 제40조 및 제40조의2.

관광진흥법. 법률 제14525호(2017. 1. 17., 타법개정). 제1조 및 제2조의6 및 7.

문화재보호법. 법률 제15065호(2017. 11. 28., 일부개정). 제2조제1항, 제27조.

매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률. 법률 제14639호(2017. 3. 21., 일부개정). 제2조.
매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률 시행령. 대통령령 제28471호(2017. 12. 12.,
타법개정). 제3조.

역사적 건축물과 유적의 수리·복원 및 관리에 관한 일반원칙. 문화재청 고시 제
2009-74호(2009. 9. 3., 제정).

지역 개발 및 지원에 관한 법률. 제14345호(2016. 12. 2., 일부개정). 제11조, 제22조,
제45조 및 제67조.

지역문화진흥법. 법률 제12354호(2014. 1. 28., 제정). 제1조 및 제2조의1.

SUMMARY



The Preliminary Study for the Development of GAYA History and Culture Area

Lee Soonja, Cha Eunhye

Key words: Gaya history and culture area, Systematic and long-term development plan,
Large-scale cooperative project, Spatial approach considering surrounding areas

In July 2017, the research and investigation of Gaya history was included in the five-year plan for the management of state affairs. This means that the atmosphere of restoring the entire history of Gaya, which has been left behind in the ancient three kingdoms(Koguryo, Baekje and Silla), is formed. A preliminary study is needed to rapidly respond to changes in these policy environments and follow-up measures.

In response to this, the study aims to assess the changes in internal and external conditions surrounding the Gaya history and culture area, to analyze the current status of legal grounds, projects and implementation organizations which may have influence on the development of Gaya history and culture area, and to draw policy tasks from the results. In addition, the study outlines the basic framework for the development of Gaya history and culture area, as it prepares to develop a systematic and long-term development plan of Gaya.

The study draws some implications that should be considered in the establishment of the development plan of history and culture area as follows: policy should be converted in a way that allows conservation and utilization of historic sites to be harmonized.; it is important not only to preserve historical sites, but also to create landscapes and environments that consider the surrounding area.; in order to overcome the limitation of budget and manpower, local governments must carry out large-scale cooperative projects.; the use of historical and cultural assets should be increased in the process of urban regeneration policy.; and it is needed to improve the coherence between the preservation system of historical sites and the urban planning system.

Moreover, the study shows that the most important things are to establish a legal basis for the development of Gaya history and culture area, to review the realm of extension of allied state, and to look for historical assets representing the kingdoms of Gaya.

Lastly, the study suggests that the basic framework for the development of Gaya history & culture area should include the setting up of vision and goals, the generation of strategies and detailed tasks, the establishment of concrete plan, the preparation of roadmap, the selection of priority in maintenance areas and projects, and the securing of administrative and financial supports.

Although the depth study has not been conducted due to the constraint of time, it is significant to provide some policy tips for determining what is important to the development of Gaya history and culture area.



가야역사문화권 연구·조사 및 정비와 지역발전에 관한 특별법⁶⁹⁾

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 우리나라 고대국가 형성 시기에 성립한 가야(伽倻)의 역사와 문화유산을 연구·조사 및 발굴·복원하여 역사적으로 재조명하고, 이를 토대로 가야역사문화권을 계획적으로 정비하여 국제적 광역관광명소로 발전시킴으로써 지역 간 연계·협력을 강화하고 지역경제활성화 등 지역발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “가야역사문화권”이란 기원 전후부터 6세기 중반까지 가야가 존재하였던 지역으로서 제6조에 따라 정하는 지역을 말한다.
2. “가야역사문화권 발전기본계획”(이하 “기본계획”이라 한다)이란 제1조의 목적을 달성하기 위하여 제7조 및 제8조에 따라 가야역사문화권을 관할하는 광역시장, 도지사(이하 “시·도지사”라 한다)가 공동 입안하여 국토교통부장관이 결정한 종합적이며 기본적인 계획을 말한다.
3. “가야역사문화권 역사문화환경”이란 가야역사문화권의 생성·발전 과정의 배경이 되는 자연환경과 가야시대에 형성된 것으로서 「문화재보호법」 제2조제1항에 따른 문화재 등 유형·무형의 문화유산 일체의 요소를 말한다.
4. “가야역사문화권 정비구역”(이하 “정비구역”이라 한다)이란 가야역사문화권 내에서 제3호에 따른 가야역사문화권 역사문화환경을 연구·조사, 발굴·복원하고 계획적으로 정비하기 위해 필요한 사업을 시행하기 위하여 제16조에 따라 지정·고시된 지역을 말한다.
5. “가야역사문화권 정비사업”(이하 “정비사업”이라 한다)이란 제19조에 따른 가

69) 가야역사문화권 연구·조사 및 정비와 지역발전에 관한 특별법안. 의안번호 2008684(2017.8.25., 제안 내용을 발제함).

야역사문화권 정비계획에 근거하여 정비구역에서 시행하는 사업을 말한다.
제3조(국가 등의 책무) 국가와 지방자치단체는 가야역사문화권을 발전시키기 위하여 종합적인 정책을 수립·추진하고 지역 간 연계·협력을 강화하며 지원 방안을 강구하여야 한다.

제4조(다른 법률과의 관계) ① 가야역사문화권의 지정, 기본계획 수립, 정비구역의 지정 및 정비사업 시행 등에 관하여 이 법으로 정하지 아니한 사항에 대해서는 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」을 적용한다.

② 이 법은 가야역사문화권의 기본계획, 정비구역, 정비사업 등에 적용되는 규제에 관하여 특례를 적용하는 경우에 다른 법률보다 우선한다. 다만, 다른 법률에서 이 법의 규제에 관한 특례보다 완화된 규정이 있으면 그 법률에서 정하는 바에 따른다.

제5조(다른 계획과의 관계) 이 법에 따른 기본계획을 수립하거나 정비구역을 지정하는 경우에는 「국토기본법」 제9조에 따른 국토종합계획, 「국가균형발전 특별법」 제4조에 따른 지역발전 5개년계획, 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제7조에 따른 지역개발계획, 「문화재보호법」 제6조에 따른 문화재기본계획 등 다른 법령에 따른 계획을 충분히 고려하여야 하며, 서로 조화와 균형을 이루도록 하여야 한다.

제2장 가야역사문화권 지정 및 기본계획 수립 등

제6조(가야역사문화권의 지정) ① 시·도지사는 국토교통부장관에게 가야역사문화권의 지정을 요청할 수 있다. 이 경우 시·도지사는 가야역사문화권의 지정을 요청하기 전에 해당 시장·군수·구청장의 의견을 들어야 한다.

② 국토교통부장관은 제1항에 따라 가야역사문화권으로 지정하기 위해서는 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 제30조에 따른 가야역사문화권발전위원회의 심의를 거쳐야 한다.

③ 가야역사문화권의 지정 요청의 방법·절차 등에 관해 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제7조(기본계획안의 입안) ① 가야역사문화권으로 지정된 지역의 관할 시·도지사는 연계·협력하여 공동으로 다음 각 호의 사항을 포함하는 가야역사문화권 발전기본계획안(이하 “기본계획안”이라 한다)을 입안하여야 한다.

1. 가야역사문화권 발전 방향과 목표 및 기본 정책에 관한 사항
2. 가야역사문화권 역사문화환경의 연구·조사에 관한 사항
3. 가야역사문화권 역사문화환경의 발굴·복원에 관한 사항

4. 가야역사문화권 역사문화환경의 계획적 정비 등에 관한 사항
 5. 가야역사문화권 내 또는 인근 지역과의 연계·협력 사업에 관한 사항
 6. 가야역사문화권의 관광자원화 등 지역발전에 관한 사항
 7. 가야역사문화권의 홍보 및 국제교류에 관한 사항
 8. 가야역사문화권 연구·조사, 발굴·복원, 계획적 정비 등에 필요한 투자재원의 조달에 관한 사항
 9. 그 밖에 가야역사문화권과 관련된 것으로서 대통령령으로 정하는 사항
- ② 시·도지사는 기본계획안을 입안하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 주민 및 전문가의 의견을 청취하고 공청회를 개최하여야 한다.
- ③ 기본계획안의 입안절차 및 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 제8조(기본계획의 결정 등) ① 국토교통부장관은 기본계획안을 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 제30조에 따른 가야역사문화권발전위원회의 심의를 거쳐 결정한다. 결정된 기본계획을 변경(대통령령으로 정하는 경미한 사항의 변경은 제외한다)하는 경우에도 또한 같다.
- ② 제1항에 따라 협의 요청을 받은 관계 중앙행정기관의 장은 특별한 사유가 없으면 그 요청을 받은 날부터 20일 이내에 의견을 제출하여야 하되, 10일의 범위에서 한 차례만 연장 할 수 있다. 이 경우 그 기간 내에 의견을 제출하지 아니하면 협의가 이루어진 것으로 본다.
- ③ 국토교통부장관은 제1항에 따라 결정·변경된 기본계획을 대통령령으로 정하는 바에 따라 고시하고, 이를 관계 행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다.

제3장 연구·조사 및 발굴·복원

- 제9조(가야역사문화 연구) ① 국가 및 지방자치단체는 가야의 역사적 의의를 재조명하고, 가야의 문화유산을 발굴·보존하며 계획적으로 관리·활용하기 위해 가야역사문화권의 역사문화환경에 대한 연구를 추진하고 지원하여야 한다.
- ② 가야역사문화권의 역사문화환경에 대한 연구는 지역 간, 학제 간 연계·협력을 기반으로 수행되어야 한다.
- ③ 국가 및 지방자치단체는 제1항에 따른 연구의 수행에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 출연하거나 지원할 수 있다.
- 제10조(타당성조사 및 기초조사) ① 국토교통부장관 및 시·도지사는 제6조에 따라 가야역사문화권으로 지정하는 것을 검토할 필요가 있는 지역에 대하여 타당성조

사를 할 수 있다.

② 시·도지사는 가야역사문화권내 현존하는 문화재의 현황, 관리실태 등을 확인하거나 제7조 및 제8조에 따라 기본계획을 수립·변경하기 위해 필요한 사항에 대하여 기초조사를 하여야 한다.

③ 기초조사의 세부절차 및 내용 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

④ 국가 및 지방자치단체는 제1항 및 제2항에 따른 조사의 수행에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 출연하거나 지원할 수 있다.

제11조(가야역사문화권 내 매장문화재 발굴) ① 시장·군수·구청장은 제8조에 따른 기본계획에 따라 가야의 역사 연구와 문화유산의 발굴·복원 및 계획적 정비 등을 위하여 발굴이 필요하다고 판단되는 지역을 「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률」 제11조제1항에 따라 발굴할 수 있다.

② 제1항에 따라 매장문화재 유존지역을 발굴하는 경우 시장·군수·구청장은 「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률」 제24조에 따른 매장문화재 조사기관으로 하여금 발굴하게 할 수 있다.

③ 시장·군수·구청장은 제1항과 제2항에 따라 발굴할 경우 매장문화재 유존지역의 소유자, 관리자 또는 점유자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 발굴의 목적, 방법 및 착수 시기 등을 미리 알려 주어야 하며, 발굴이 완료된 경우에는 완료된 날부터 30일 이내에 출토 유물 현황 등 발굴의 결과를 알려주어야 한다.

④ 제3항에 따른 통보를 받은 매장문화재 유존지역의 소유자, 관리자 또는 점유자는 제1항과 제2항에 따른 발굴을 거부하거나 방해 또는 기피하여서는 아니 된다.

⑤ 시장·군수·구청장은 제1항과 제2항에 따른 발굴로 손실을 받은 자에게 그 손실을 보상하여야 한다.

⑥ 시장·군수·구청장과 손실을 받은 자는 제5항에 따른 손실보상에 대하여 협의하여야 하며, 협의가 성립되지 아니하거나 협의를 할 수 없는 때에는 관할 토지수용위원회에 재결을 신청할 수 있다.

⑦ 관할 토지수용위원회의 재결에 관하여는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제83조부터 제87조까지의 규정을 준용한다.

⑧ 국가 및 지방자치단체는 제1항의 매장문화재 발굴을 위하여 필요한 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 출연하거나 지원할 수 있다.

제12조(발굴된 매장문화재의 보존조치) ① 시장·군수·구청장은 발굴된 매장문화재 중 역사적·예술적 또는 학술적으로 가치가 큰 문화재에 대해서 「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률」 제14조에 따라 보존조치를 하여야 한다. 이 경우 문화재청장의 지시에 따라야 한다.

② 제1항에 따른 보존조치의 절차 등 기타 보존조치에 필요한 사항은 대통령령으

로 정한다.

제13조(가야역사문화 복원) ① 시장·군수·구청장은 가야역사문화권의 역사문화환경을 원형 상태로 유지하거나 원형 상태에 가깝게 유지하기 위해 역사적·예술적 또는 학술적으로 가치가 큰 문화재에 대해서 제30조에 따른 가야역사문화권발전위원회 심의를 거쳐 복원할 수 있다.

② 국가 및 지방자치단체는 제1항의 역사문화환경 복원을 위하여 필요한 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 출연하거나 지원할 수 있다.

③ 제1항에 따른 복원의 절차 등 기타 복원에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제14조(가야역사문화연구기관의 설립 등) ① 국가 및 지방자치단체는 제9조 및 제10조에 따른 가야역사문화권의 역사문화환경에 대한 연구 및 조사, 제11조 및 제12조에 따른 매장문화재 발굴 및 보존조치, 제13조에 따른 복원 등을 수행하는 기관(이하 “가야역사문화연구기관”이라 한다)을 설립 또는 지정할 수 있다.

② 국가 또는 지방자치단체는 가야역사문화연구기관에 대하여 필요한 비용의 전부 또는 일부를 출연하거나 지원할 수 있다.

③ 국가는 가야역사문화연구기관을 「문화재보호법」 제34조제1항에 따른 관리단체로 지정할 수 있다.

④ 가야역사문화연구기관은 「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률」 제24조제1항에 따른 매장문화재 조사기관으로 등록된 것으로 본다.

⑤ 제1항부터 제4항에 따른 연구기관의 설립 또는 지정 및 비용 지원 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제15조(전문인력의 양성) ① 국가 및 지방자치단체는 가야사 연구와 문화유산의 발굴·보존 및 관리·활용 등을 위한 전문인력을 양성할 수 있다.

② 국가 및 지방자치단체는 제1항의 전문인력 양성을 위하여 필요하다고 인정하면 장학금을 지급할 수 있다.

③ 제2항에 따른 장학금(이하 “장학금”이라 한다)의 지급, 실적 확인, 중지 또는 반환 등에 관한 사항은 「문화재보호법」 제16조제3항부터 제6항까지를 준용한다.

제4장 계획적 정비 등

제1절 정비구역 지정 등

제16조(정비구역의 지정 등) ① 국토교통부장관은 기본계획에 반영된 정비사업의 시행을 위하여 시·도지사의 요청에 따라 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 제30

조에 따른 가야역사문화권발전위원회의 심의를 거쳐 정비구역을 지정할 수 있다. 정비구역의 지정을 변경(대통령령으로 정하는 경미한 사항의 변경은 제외한다)하려는 경우에도 또한 같다.

② 제1항에 따라 정비구역을 지정하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

1. 정비사업이 가야역사문화권의 역사문화환경에 대한 연구·조사 및 발굴·복원 결과를 토대로 이루어질 것
2. 정비사업이 해당 지역의 역사문화적 특수성을 극대화할 것
3. 정비사업이 고용 증대, 지역경제 활성화 등 지역 발전에 이바지하는 공익성을 갖출 것
4. 정비사업이 가야역사문화권의 화합을 선도하고 연계·협력에 기여할 것
5. 정비사업이 가야역사문화권의 국제적 명소화에 기여할 수 있도록 품격을 갖출 것
6. 정비사업이 환경적으로 지속가능한 사업일 것
7. 정비사업의 재원 조달 및 투자계획 등이 실현 가능할 것
8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 요건에 부합할 것

③ 제1항에 따른 협의기간은 20일로 하되, 10일의 범위에서 한 차례만 연장할 수 있다. 이 경우 그 기간 내에 의견을 제출하지 아니하면 협의가 이루어진 것으로 본다. 다만, 전략환경영향평가 협의기간은 「환경영향평가법」에 따른다.

④ 시·도지사는 제1항에 따라 정비구역의 지정을 요청하고자 하는 때에는 가야역사문화권 정비계획(이하 “정비계획”이라 한다)을 작성하여 제출하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 지역에 대하여 정비구역을 지정하는 때에는 정비구역 지정 후에 정비계획을 작성 할 수 있다.

⑤ 제1항에 따른 시·도지사의 정비구역 지정 요청은 시장·군수·구청장 및 「지역개발 및 지원에 관한 법률」 제19조제1항제2호부터 제6호까지의 어느 하나에 해당하는 자의 제안에 따라 할 수 있다. 이 경우 정비구역 지정을 제안하는 자는 국토교통부령으로 정하는 서류를 제출하여야 한다.

⑥ 시·도지사는 제1항에 따라 정비구역의 지정·변경 요청을 할 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 미리 주민 및 시장·군수·구청장의 의견을 충분히 들어야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항의 변경은 그러하지 아니하다.

⑦ 국토교통부장관은 제1항에 따라 정비구역을 지정 또는 변경하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이를 고시하고, 관계 행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 이를 통보하여야 한다. 이 경우 정비구역을 지정·고시하는 때에는 「토지이용규제 기본법」 제8조에 따른 지형도면 등의 고시를 하여야 한다.

⑧ 제1항부터 제4항까지에 따른 정비구역의 지정 또는 변경에 있어서 지정대상구

역이 2 이상의 시·도에 걸치는 경우에는 해당 시·도지사가 공동으로 요청하여야 한다.

⑨ 시·도지사가 제1항에 따라 정비구역의 지정을 요청하고자 하는 때에는 「건축법」 제71조제1항 각 호의 자료 중 대통령령으로 정하는 자료를 갖추어 요청하여야 하고, 정비구역이 지정된 경우 「건축법」 제69조에 따른 특별건축구역으로 지정된 것으로 본다.

⑩ 그 밖에 정비구역의 지정 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
제17조(정비구역 지정의 해제) ① 제16조에 따라 지정된 정비구역이 다음 각 호의 어느 하나에 해당될 경우에는 제30조에 따른 가야역사문화권발전위원회의 심의를 거쳐 정비구역 지정을 해제할 수 있다. 다만, 제4호의 경우에는 심의를 생략할 수 있다.

1. 정비계획이 수립·고시된 날부터 3년이 되는 날까지 제22조에 따른 실시계획의 승인을 신청하지 아니한 경우
2. 제22조에 따른 실시계획이 승인·고시된 날부터 2년이 되는 날까지 공사 또는 사업에 착수하지 아니한 경우
3. 정비사업의 지정 목적을 달성할 수 없다고 인정되는 경우
4. 정비사업의 공사완료를 공고한 경우

② 제1항제1호부터 제3호까지에 따라 정비구역의 지정이 해제된 경우로서 제19조 제6항 각 호에 따른 승인·결정등 또는 제23조에 따른 인·허가등이 있는 경우에는 해당 정비구역 지정 전의 상태로 각각 환원되거나 폐지된 것으로 본다.

③ 제1항에 따라 정비구역의 지정이 해제된 경우 국토교통부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 이를 고시하고 관계 행정기관의 장에게 통보하여야 한다.

제18조(행위 등의 제한) 정비구역에서의 행위 제한 등에 관한 사항은 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제17조를 준용한다.

제19조(정비계획의 승인 등) ① 시·도지사는 정비계획을 작성하여 국토교통부장관의 승인을 받아야 하며, 국토교통부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 제30조에 따른 가야역사문화권발전위원회의 심의를 거쳐 정비계획을 승인해야 한다. 승인된 정비계획을 변경(대통령령으로 정하는 경미한 사항의 변경은 제외한다)하려는 경우에도 또한 같다.

② 정비계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 정비구역의 명칭·위치 및 면적
2. 정비구역의 지정 목적 및 정비사업의 내용, 시행기간
3. 정비사업의 시행자 및 시행 방식에 관한 사항
4. 가야역사문화권 역사문화환경에 대한 연구·조사, 발굴·복원 결과의 활용 및 연

계에 관한 사항

5. 정비구역 내 관련 지방자치단체 간 연계·협력에 관한 사항
 6. 환경보전계획 및 오염방지계획
 7. 인구수용·교통처리 및 토지이용계획
 8. 도로, 상하수도 등 주요 기반시설의 설치계획
 9. 재원조달계획 및 연도별 투자계획
 10. 보상계획 및 조성토지 공급에 관한 사항
 11. 제24조에 따라 토지 등을 수용 또는 사용하려는 경우에는 그 세부 목록
 12. 정비구역 밖의 지역에 기반시설을 설치하여야 하는 경우에는 그 시설 설치에 필요한 비용의 부담계획
 13. 정비사업의 사업성에 관한 사항
 14. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항
- ③ 제1항에 따른 협의기간은 20일로 하되, 10일의 범위에서 한 차례만 연장할 수 있다. 이 경우 그 기간 내에 의견을 제출하지 아니하면 협의가 이루어진 것으로 본다.
- ④ 국토교통부장관은 제1항에 따라 정비계획을 승인 또는 변경하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이를 고시하고, 관계 행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 이를 통보하여야 한다.
- ⑤ 국토교통부장관은 제1항에 따라 승인을 신청한 시·도지사에게 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 정비계획의 필요성 및 적절성 등에 관한 검증보고서를 제출하게 할 수 있다.
- ⑥ 정비계획이 승인·고시되거나 정비구역으로 지정·고시된 때에는 다음 각 호의 승인·결정·지정·수립 등(이하 “승인·결정등”이라 한다)에 관하여 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 사항에 대해서는 그 고시일에 다음 각 호에 해당하는 승인·결정등이 있는 것으로 본다.
1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제6조제1호에 따른 도시지역으로 변경하는 같은 법 제30조에 따른 도시·군관리계획의 결정
 2. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제40조에 따라 수산자원보호구역을 변경하여 해제하는 같은 법 제30조에 따른 도시·군관리계획의 결정
 3. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제51조에 따른 지구단위계획구역으로 지정하는 같은 법 제30조에 따른 도시·군관리계획의 결정
 4. 「관광진흥법」 제52조에 따른 관광지 및 관광단지의 지정
 5. 「연안관리법」 제6조에 따른 연안통합관리계획의 수립, 같은 법 제9조에 따른 연안관리지역계획의 수립, 같은 법 제12조에 따른 연안통합관리계획·연안관리

지역계획의 변경

6. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제22조 및 제27조에 따른 공유수면매립 기본계획의 수립 및 변경
7. 「도서개발 촉진법」 제6조에 따른 사업계획의 수립, 같은 법 제7조에 따른 사업 계획의 확정
8. 「도시개발법」 제3조에 따른 도시개발구역의 지정 및 같은 법 제4조에 따른 도시개발사업계획의 수립
9. 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」 제22조에 따른 물류단지의 지정
10. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제6조, 제7조, 제7조의2 및 제8조에 따른 국가산업단지, 일반산업단지, 도시첨단산업단지 및 농공단지의 지정
11. 「소하천정비법」 제6조에 따른 소하천정비종합계획의 수립·변경 및 승인
12. 「하천법」 제25조에 따른 하천기본계획의 수립 및 변경
13. 「수도법」 제4조에 따른 수도정비기본계획의 수립 및 변경
14. 「하수도법」 제5조 및 제6조에 따른 하수도정비기본계획의 수립 및 변경
15. 「택지개발촉진법」 제3조에 따른 택지개발지구의 지정 및 같은 법 제8조에 따른 택지개발계획의 수립
16. 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제7조 및 제11조에 따른 지역개발계획의 수립 및 지역개발사업구역의 지정
17. 「지역문화진흥법」 제15조에 따른 문화도시의 지정 및 문화도시 조성계획의 수립
18. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제19조 및 제20조에 따른 도시재생 활성화지역의 지정 및 도시재생활성화계획의 수립

제2절 정비사업의 시행 등

제20조(시행자의 지정 등) 정비사업을 시행할 사업시행자(이하 “시행자”라 한다)의 지정 및 지정 취소, 대체 지정 등에 관해서는 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제19조 및 제20조를 준용한다.

제21조(정비사업 시행의 위탁) 정비사업의 위탁 시행에 관해서는 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제21조를 준용한다.

제22조(실시계획의 승인 등) ① 시행자는 다음 각 호의 사항이 포함된 실시계획을 작성하여 시·도지사의 승인을 받아야 한다. 다만, 시행자가 국가인 경우에는 시·도지사의 의견을 들어야 한다. 승인받은 실시계획을 변경(대통령령으로 정하는 경미한 사항의 변경은 제외한다)하려는 경우에도 또한 같다.

1. 시행자의 성명(법인인 경우에는 법인의 명칭 및 대표자의 성명) 및 주소
 2. 사업의 명칭·목적, 사업시행지의 위치·면적 및 사업 시행기간
 3. 사업시행지의 위치도
 4. 계획평면도 및 개략 설계도서
 5. 조성 토지 등의 사용 및 처분 계획서
 6. 연차별 자금 투입계획 및 자원 조달계획
 7. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항
- ② 2 이상의 시·도에 정비구역이 걸치는 경우 제1항에 따른 실시계획의 승인권자 또는 의견제시권자는 정비구역 면적의 2분의 1을 초과하는 행정구역이 포함된 시·도지사가 된다. 이 경우 관계 시·도지사와의 협의하여야 한다.
- ③ 시·도지사가 실시계획을 승인할 때 또는 국가가 시·도지사의 의견을 들어 실시계획을 확정할 때에는 미리 관계 행정기관의 장과 협의하여야 하며, 승인 또는 확정할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 고시하고 관계 행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다.
- 제23조(인·허가 등의 의제) 제22조에 따른 실시계획의 승인 또는 변경승인에 대한 허가·승인·심사·면허·등록·협의·지정·해제 또는 처분 등(이하 “인·허가등”이라 한다)의 의제는 처리에 관해서는 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제24조를 준용한다.
- 제24조(토지 등의 수용 등) 토지 등의 수용 등에 관해서는 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제27조를 준용한다.
- 제25조(이주대책 등) 이주대책 등에 대해서는 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제29조를 준용한다.
- 제26조(공공시설의 귀속 등) 공공시설의 귀속 등에 관해서는 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제36조를 준용한다.
- 제27조(국유지·공유지의 처분 제한) 국유지·공유지의 처분 제한에 관해서는 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제37조를 준용한다.
- 제28조(정비사업의 시행 등) 정비사업의 시행 등에 대하여 이 법으로 규정한 것 외에는 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제28조 및 제30조부터 제35조까지를 준용한다.
- 제29조(준공검사 등) 준공검사 등에 관해서는 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제38조부터 제41조까지를 준용한다.

제5장 추진체계 및 지원시책 등

제1절 가야역사문화권발전위원회 등

제30조(가야역사문화권발전위원회) ① 가야역사문화권의 지정, 기본계획의 수립 및 정비사업에 관한 정책을 효율적으로 추진하고 주요사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 가야역사문화권발전위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 가야역사문화권에 관한 주요 정책과 제도에 관한 사항
2. 제6조에 따른 가야역사문화권 지정에 관한 사항
3. 제8조에 따른 기본계획의 결정 등에 관한 사항
4. 제13조에 따른 가야역사문화권 역사문화환경의 복원에 관한 사항
5. 제16조 및 제17조에 따른 정비구역의 지정·변경 및 지정해제에 관한 사항
6. 제19조에 따른 정비계획의 승인·변경승인에 관한 사항
7. 제33조에 따른 가야역사문화권발전협약의 체결에 관한 사항
8. 가야역사문화권 발전과 관련하여 행정기관의 장과 지방자치단체의 장과의 의견 조정에 관한 사항
9. 그 밖에 가야역사문화권 발전 등에 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

③ 위원회의 위원장은 국무총리가 되고, 위원은 다음 각 호의 자로 하되, 10명 이상 30명 이하로 구성한다.

1. 정부위원: 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 장
2. 민간위원: 가야역사문화, 문화재, 지역개발, 도시계획, 경관, 관광 등에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원장이 위촉하는 자

④ 제2항 각 호의 사항에 관하여 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 분과위원회를 둘 수 있다.

⑤ 위원회의 업무를 효율적으로 지원하고 전문적인 조사·연구업무를 수행하기 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 전문위원을 둘 수 있다.

⑥ 그 밖에 위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제31조(가야역사문화권발전기획단) ① 가야역사문화권 발전과 관련된 업무를 수행하기 위하여 국토교통부장관 소속으로 가야역사문화권발전기획단(이하 “기획단”이라 한다)을 둔다.

② 기획단은 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 가야역사문화권 발전에 관한 정책 및 제도의 입안·기획
2. 가야역사문화권 역사문화환경의 연구·조사, 발굴·복원 및 계획적 정비에 관한

사항의 협의 및 조정

3. 제33조에 따른 가야역사문화권발전협약안의 협의 및 조정, 성과평가 등에 관한 사항
 4. 위원회의 심의 사항에 대한 의안 작성 등의 보좌
 5. 그 밖의 가야역사문화권 발전에 필요한 사항
- ③ 국토교통부장관은 기획단의 원활한 업무수행을 위하여 필요한 때에는 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 장, 관련 연구기관의 장, 시행자에게 소속 공무원 또는 직원의 파견을 요청할 수 있다.
- ④ 그 밖에 기획단의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 제32조(가야역사문화권발전협의회의 설립) ① 시·도지사는 가야역사문화권 발전에 관한 다음 각 호의 사항을 협의·조정 및 결정하기 위하여 가야역사문화권발전협의회(이하 “협의회”라 한다)를 둔다.
1. 기본계획안의 입안에 관한 사항
 2. 기본계획에 반영된 연구·조사의 시행에 관한 사항
 3. 기본계획에 반영된 발굴·복원의 시행에 관한 사항
 4. 기본계획에 반영된 정비사업의 시행에 관한 사항
 5. 정비계획의 협의 및 조정
 6. 제33조에 따른 가야역사문화권발전협약안의 입안에 관한 사항
 7. 가야역사문화권 발전에 관한 주요 정책 개발
 8. 가야역사문화권 공동정비사업 발굴 및 협의
 9. 그 밖에 가야역사문화권 발전에 필요한 사항
- ② 국가는 협의회의 운영에 소요되는 경비의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 지원할 수 있다.
- ③ 그 밖에 협의회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 제33조(가야역사문화권발전협약의 체결 등) ① 국토교통부장관과 가야역사문화권으로 지정된 지역의 관할 시·도지사는 제8조에 따른 기본계획에 포함된 가야역사문화권 발전을 위한 사업을 공동으로 추진하기 위하여 사업내용, 중장기 투자 분담 및 성과 평가 등이 포함된 가야역사문화권발전협약(이하 “발전협약”이라 한다)을 체결한다.
- ② 국토교통부장관은 제1항에 따른 발전협약을 체결하기 전에 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 위원회의 심의를 받아야 한다.
- ③ 국가와 지방자치단체는 발전협약에 따른 사업을 추진하기 위하여 필요한 예산의 편성, 성과 평가 등 협약을 이행하기 위한 조치를 하여야 한다.
- ④ 그 밖에 발전협약의 체결, 예산의 지원, 성과평가 등에 필요한 사항은 대통령령

으로 정한다.

제2절 지원 시책

제34조(국고보조금의 지원 등) ① 국가와 지방자치단체는 제33조에 따른 발전협약을 이행하기 위하여 필요한 시설을 직접 설치하거나 설치비용을 지원할 수 있다.
② 정비사업 중 대통령령으로 정하는 사업에 대한 국가의 보조금은 「보조금 관리에 관한 법률」 제10조에 따른 차등보조율과 다른 법률에 따른 보조율에도 불구하고 대통령령으로 정하는 보조율에 따라 이를 인상 지원할 수 있다.
③ 국가는 가야역사문화권 내 문화관광산업의 발전을 위하여 지방자치단체 또는 시행자에게 「관광진흥개발기금법」에 따른 관광진흥개발기금을 대여·보조할 수 있다. 이 경우 국가는 관광진흥개발기금을 우선 배정하는 것을 고려하여야 한다.
④ 국가는 가야역사문화권 내 문화재보존관리를 위해 「문화재보호기금법」이 정하는 바에 따라 문화재보호기금을 지원할 수 있다. 이 경우 국가는 문화재보호기금을 우선 배정하는 것을 고려하여야 한다.
⑤ 제1항부터 제4항까지의 국가의 지원 대상 및 범위 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제35조(가야역사문화권특별회계의 설치 등) ① 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 가야역사문화권의 역사문화환경을 연구·조사, 발굴·복원하고, 계획적으로 정비하기 위하여 지방자치단체에 가야역사문화권특별회계(이하 “특별회계”라 한다)를 설치할 수 있다.

② 특별회계는 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

1. 일반회계로부터의 전입금
2. 정부의 보조금
3. 「개발이익 환수에 관한 법률」 제4조제1항에 따라 지방자치단체에 귀속되는 개발부담금 중 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 비율의 금액
4. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제65조제8항에 따른 수익금
5. 「지방세법」 제112조(같은 조 제1항제1호는 제외한다)에 따라 부과·징수되는 재산세의 징수액 중 대통령령으로 정하는 비율의 금액
6. 차입금
7. 가야역사문화권으로 지정된 지방자치단체를 지원할 목적으로 모집된 기부금
8. 해당 특별회계자금의 융자회수금·이자수입금 및 그 밖의 수입금

③ 특별회계는 다음 각 호의 용도로 사용한다.

1. 제7조제1항 각 호의 업무 수행에 필요한 경비

2. 정비사업의 시행자에 대한 보조 및 용자
3. 정비구역의 지정, 계획수립 및 제도발전을 위한 조사·연구비
4. 차입금의 원리금 상환
5. 특별회계의 조성·운용 및 관리를 위한 경비
6. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

제36조(지방자치단체의 채무보증) ① 지방자치단체는 시행자가 금융회사와 금융협약을 체결한 경우 해당 정비사업과 관련하여 시행자가 해당 금융회사에 부담하는 채무의 일부를 지방의회의 의결을 받아 보증할 수 있다.

② 제1항에 따른 채무보증의 절차와 방법에 관하여는 「지방재정법」 제13조를 준용한다.

제37조(조세·부담금 등의 감면) ① 국가 및 지방자치단체는 정비구역 내의 정비사업의 원활한 시행을 위하여 해당 시행자 및 해당 정비구역에 입주하는 국내외 기업(이하 “입주기업”이라 한다)에 대하여 「조세특례제한법」, 「지방세특례제한법」, 「관세법」 및 「농어촌특별세법」에서 정하는 바에 따라 법인세·소득세·관세·종합부동산세·부가가치세·취득세·재산세 등의 조세를 감면할 수 있다.

② 국가 및 지방자치단체는 정비구역 내의 정비사업의 원활한 시행을 위하여 필요하면 시행자에 대하여 다음 각 호의 부담금 등을 해당 근거법률에서 정하는 바에 따라 감면하거나 부과하지 아니할 수 있다.

1. 「개발이익 환수에 관한 법률」에 따른 개발부담금
2. 「농지법」에 따른 농지보전부담금
3. 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」에 따른 광역교통시설 부담금
4. 「산지관리법」에 따른 대체산림자원조성비
5. 「초지법」에 따른 대체초지조성비
6. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 따른 공유수면 점용료·사용료
7. 「하천법」에 따른 하천 점용료 및 하천수 사용료

제38조(국유·공유재산의 임대·매각) ① 국가 또는 지방자치단체는 「국유재산법」 및 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 입주기업에게 국유·공유재산을 수익계약의 방법에 의하여 사용·수익 또는 대부(이하 “임대”라 한다)하거나 매각할 수 있다.

② 국가 또는 지방자치단체는 제1항에 따른 임대 또는 매각계약을 체결할 때에는 입주기업이 해당 국유·공유재산을 대통령령으로 정하는 기간 내에 사용하지 아니하는 경우 계약을 해지할 수 있다.

③ 제1항에 따라 국유·공유재산을 임대하는 경우 그 기간은 「국유재산법」 제35조 제1항·제46조제1항 및 「공유재산 및 물품 관리법」 제21조제1항·제31조제1항에도

불구하고 50년의 범위 이내로 할 수 있다. 이 경우 그 기간은 갱신할 수 있으며, 갱신기간은 갱신할 때마다 50년을 초과할 수 없다.

④ 제1항에 따라 국가 또는 지방자치단체가 소유하는 토지를 임대하는 경우에는 「국유재산법」 제18조제1항 및 「공유재산 및 물품 관리법」 제13조에도 불구하고 그 토지 위에 공장이나 그 밖의 영구시설물을 축조하게 할 수 있다. 이 경우 그 시설물의 종류 등을 고려하여 그 기간이 끝나는 때에 이를 국가 또는 지방자치단체에 기부하거나 원상으로 회복하여 반환하는 조건을 붙여야 한다.

⑤ 제1항에 따라 임대하는 국유·공유재산의 임대료는 「국유재산법」 제32조제1항·제33조(같은 법 제47조에 따라 준용하는 경우를 포함한다) 및 「공유재산 및 물품 관리법」 제22조제1항·제23조·제32조·제33조에도 불구하고 국유재산은 대통령령으로 정하는 바에 따라, 공유재산은 조례로 정하는 바에 따라 감면할 수 있다.

제39조(입주기업에 대한 자금 지원) ① 국가와 지방자치단체는 관계 법령에서 정하는 바에 따라 정비구역에 입주하는 기업에 용지매입비 용자, 토지 등의 임대료 감면, 그 밖의 정비사업에 사용되는 자금을 지원할 수 있다.

② 국가와 지방자치단체는 입주기업에 의료시설, 교육시설, 주택 등의 편의시설 설치에 필요한 자금을 지원할 수 있다.

제40조(개발이익의 재투자) ① 둘 이상의 정비사업을 시행하는 시행자는 정비사업으로 인하여 발생한 개발이익(「개발이익 환수에 관한 법률」 제3조에 따라 부과하는 개발부담금을 제외한 개발이익을 말한다)의 전부 또는 일부를 다른 정비사업에 재투자할 수 있다.

② 제1항에 따라 재투자하려는 시행자는 그 재투자가 차질 없이 이루어질 수 있도록 발생한 개발이익을 구분하여 회계처리하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.

③ 제1항에 따른 개발이익의 재투자 대상 및 범위, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제41조(「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 적용 특례) ① 제16조제1항에 따라 국토교통부장관이 지정하거나 변경한 정비구역이 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 제7조의2제1항에 따른 대규모 개발사업에 해당하는 경우에는 같은 항에도 불구하고 국토교통부장관이 광역교통개선대책을 수립할 수 있다. 이 경우 시행자로부터 광역교통개선대책 수립에 관한 의견을 제출받을 수 있다.

② 국토교통부장관이 제1항에 따른 광역교통개선대책을 수립할 때에는 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 제7조의2제3항에도 불구하고 시·도지사의 의견을 들은 후 제22조에 따른 실시계획의 승인 이전까지 그 대책을 확정하여 시·도지사에게 통보하여야 한다.

③ 시·도지사는 제2항에 따른 의견을 요청받은 날부터 20일 이내에 의견을 제출하

여야 하되 10일의 범위에서 한 차례만 연장 할 수 있다. 이 경우 그 기간 내에 의견을 제출하지 아니하면 의견이 없는 것으로 본다.

제42조(「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 적용 특례) 시행자는 정비사업을 위하여 필요한 경우에는 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제11조에도 불구하고 실시계획에서 정한 시설물의 설치 및 부지면적에 따라 정비사업을 시행할 수 있다.

제43조(국가지정문화재의 지정 요청 등) ① 시·도지사는 그 관할구역에 있는 문화재로서 가야역사문화권의 문화유산으로 보존가치가 있다고 인정되는 문화재를 「문화재보호법」 제2조제2항제1호에 따른 국가지정문화재로 지정해 줄 것을 문화재청장에게 요청할 수 있다.

② 시·도지사는 제1항에 따른 국가지정문화재 지정을 요청하는 경우 「문화재보호법」 제71조에 따른 시·도문화재위원회의 사전 심의를 거쳐야 한다.

제44조(가야역사문화권 관광축제의 지정 등) ① 국가 및 지방자치단체는 가야역사문화권의 다양한 지역관광자원을 개발·육성하기 위하여 우수한 지역축제를 가야역사문화권 관광축제로 지정하고 지원할 수 있다.

② 제1항에 따른 가야역사문화권 관광축제의 지정 기준 및 지원 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제45조(국제교류 지원 등) ① 국가는 국제기구 및 다른 국가와의 협력을 통하여 가야의 전통공연·예술분야에 대한 해외공연 및 전통공예품의 해외 전시·판매 등 가야역사문화 홍보를 위한 국제교류를 적극 추진하여야 한다.

② 국가는 가야역사문화권 내 문화유산이 유네스코에 세계유산 또는 세계기록유산 등으로 등재될 수 있도록 유지·관리 및 적극 지원하여야 한다.

③ 국가는 예산의 범위에서 제1항에 따른 국제교류에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

제6장 보칙

제46조(부동산가격 안정 및 난개발 방지에 관한 조치) ① 국토교통부장관 및 시·도지사는 정비구역 및 인근지역의 부동산가격 안정을 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.

② 국토교통부장관 및 시·도지사는 정비구역 지정으로 인하여 부동산투기 또는 부동산가격의 급등이 우려되는 지역에 대하여 관계 중앙행정기관의 장에게 다음 각 호의 조치를 요청하여야 한다.

1. 「소득세법」 제104조의2제1항에 따른 지정지역의 지정

2. 「주택법」 제63조에 따른 투기과열지구의 지정
3. 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 제10조에 따른 토지거래계약에 관한 허가구역의 지정
4. 그 밖에 부동산가격 안정을 위하여 필요한 조치
- ③ 시·도지사는 정비구역 주변지역의 무분별한 개발을 방지하기 위하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조에 따른 도시·군관리계획의 변경 등 필요한 조치를 하여야 한다.

제47조(지정취소 등) ① 국토교통부장관 및 시·도지사는 시행자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이 법에 따른 인가·승인·허가 또는 지정을 취소하거나 그 효력의 정지, 공사의 중지·변경, 건축물 등의 개축 또는 이전, 그 밖에 필요한 처분을 하거나 조치를 명할 수 있다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 이 법에 따른 인가·승인·허가 또는 지정을 받은 경우
2. 실시계획의 승인을 받지 아니하거나 승인 내용과 다르게 정비사업을 시행한 경우
3. 제18조(「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제17조제4항)에 따른 원상회복 명령을 이행하지 아니한 경우
4. 사정의 변경으로 인하여 정비사업을 계속 시행할 수 없거나 공익을 크게 해칠 우려가 있다고 인정되는 경우
5. 위법한 정비사업의 공사를 시공하는 경우

② 국토교통부장관 및 시·도지사는 제1항에 따른 처분 또는 명령을 하였을 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 사실을 고시하여야 한다.

제48조(보고·검사 등) ① 국토교통부장관 또는 시·도지사는 이 법을 시행하기 위하여 필요한 경우에는 시행자에게 필요한 보고를 하게 하거나 자료 제출을 명할 수 있으며, 소속 공무원으로 하여금 시행자의 사무실·사업장, 그 밖에 필요한 장소에 출입하여 정비사업에 관한 업무를 검사하게 할 수 있다.

② 제1항에 따른 정비사업에 관한 업무를 검사하는 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 보여주어야 한다.

③ 제2항에 따른 증표에 관하여 필요한 사항은 국토교통부령으로 정한다.

제49조(청문) 국토교통부장관, 시·도지사는 이 법에 따른 인가·승인·허가 또는 지정을 취소하려는 경우에는 청문을 하여야 한다.

제50조(권한의 위임 또는 위탁) 국토교통부장관 또는 시·도지사는 이 법에 따른 권한의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지역의 지방자치단체의 장 또는 시행자에게 위임하거나 위탁할 수 있다.

제7장 벌칙

제51조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제18조(「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제17조제1항)에 따른 허가 또는 변경 허가를 받지 아니하고 같은 항에 규정된 행위를 한 자
2. 제20조(「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제19조제1항)에 따른 시행자 지정을 받지 아니하고 정비사업을 시행한 자
3. 제20조(「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제20조제6항)에 따른 토지 매도명령을 정당한 사유 없이 이행하지 아니한 자
4. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제22조에 따른 실시계획의 승인 또는 변경 승인을 받거나 같은 조에 따른 실시계획의 승인을 받지 아니하고 정비사업을 시행한 자

제52조(양벌규정) 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제51조에 따른 위반행위를 한 경우에는 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과(科)한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리 하지 아니한 경우에는 그러하지 아니한다.

제53조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제18조(「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제17조제4항)에 따른 시장·군수·구청장의 명령을 이행하지 아니한 자
2. 제29조에 따른 준공검사를 거부·방해 또는 기피한 자
3. 제47조제1항에 따른 국토교통부장관 또는 시·도지사의 처분 또는 명령을 이행하지 아니한 자
4. 제48조에 따른 보고 및 검사를 거부·방해 또는 기피한 자

② 제1항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 부과·징수한다.

부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

제2조(기존 사업에 관한 경과조치) 이 법 시행 당시 「지역 개발 및 지원에 관한 법

를」에 따른 지역개발계획으로 경과조치 된 종전의 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」에 따라 수립된 특정지역개발계획 중 “가야문화권 특정지역 개발계획”의 경우 이 법 제8조에 따른 가야역사문화권 발전기본계획에 포함되어 결정·고시된 경우에는 이 법에 따른 가야역사문화권 정비계획 및 정비구역으로 수립·지정 및 고시된 것으로 본다.

제3조(다른 법률의 개정) 토지이용규제 기본법 일부를 다음과 같이 개정한다.
별표에 제255호를 다음과 같이 신설한다.

255	「가야역사문화권 연구·조사 및 정비와 지역발전에 관한 특별법」 제16조	가야역사문화권 정비구역
-----	---	--------------

수시 17-24

가야역사문화권 기초조사 연구

지 은 이 이순자, 차은혜

발 행 인 김동주

발 행 처 국토연구원

출판등록 제2017-9호

인 쇄 2017년 12월 31일

발 행 2017년 12월 31일

주 소 세종특별자치시 국책연구원로 5

전 화 044-960-0114

팩 스 044-211-4760

가 격 비매품

ISBN 979-11-5898-292-8

한국연구재단 연구분야 분류코드 B171506

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2017, 국토연구원

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.

가야역사문화권 기초조사 연구

The Preliminary Study for the Development of
GAYA History and Culture Area



제1장 연구의 개요

제2장 가야역사문화권을 둘러싼 여건의 변화

제3장 현행 추진기반 실태와 문제점

제4장 가야역사문화권 발전 기본구상 추진방안

제5장 결론



KRIHS 국토연구원

(30147) 세종특별자치시 국책연구원로 5 (반곡동)
TEL (044) 960-0114 FAX (044) 211-4760

