

## 세계유산 ‘개성역사유적지구’의 보존·활용 방안 연구

박성진(국립문화재연구소)

개성은 한반도 중세 국가인 고려의 수도로 약 470년간 한반도의 중심적 기능을 수행했다. 이러한 이유로 개성 지역의 문화유산은 평양과 함께 북한 정권의 집중적인 보존 대상이 되었으며 2013년 6월 23일 ‘개성역사유적지구(The Historic Monuments and Sites in Kaesong)’라는 명칭으로 유네스코 세계유산으로 등록되었다.

이 글에서는 ‘개성역사유적지구’의 세계유산 등재와 관련된 ICOMOS(국제기념물유적협의회) 기술평가팀의 현지답사 실사 보고서에 대한 검토를 통해 ‘개성역사유적지구’에 대해서 향후 보존 사업의 성격과 방향을 살펴 보았다. 또한 ‘개성역사유적지구’의 체계적인 보존과 활용을 위해 북한의 문화재 보존체계와 개성 지역 문화유적의 보존 현황을 구체적으로 확인 했으며, 향후 ‘개성역사유적지구’의 보존과 관련해 적용될 다양한 법적·행정적인 사항들에 대해서도 포괄적인 검토를 진행했다.

북한의 문화재 보존 역량은 남북협력사업을 추진하는 과정에서 상당 부분 개선되었으나 최근 남북 관계 경색으로 인해 이러한 흐름은 단절된 상태이다. 북한 문화재에 대한 보존과 연구가 지속적으로 이루어지기 위해서는 남북 간의 협력뿐만 아니라 유네스코 등의 국제기구와 연계한 다양한 보존 연구 사업이 지속적으로 추진되어야 할 것이다.

또한 남북 간 문화재 분야의 안정적 교류 협력 기반 구축을 위해 북한 문화재에 대한 정부 차원의 체계적 관리와 보존 시스템 구축과 정부와 민간을 아우르는 포괄적 협력체계가 구성되어야 할 것이다. 그리고 이

를 위한 연구관리체계 및 데이터베이스 구축이 지속적으로 이루어져야 한다.

주제어: 세계유산, 개성역사유적지구, 개성, 북한 문화재

## 1. 서론

개성은 한반도 중세 통일왕조인 고려의 수도로 고려가 건국된 다음 해인 919년부터 조선이 건국된 후 한양으로 천도한 1394년까지 한반도의 중심으로 자리했다. 고려시대 당시 개경(開京)·송도(松都)·송경(松京) 등으로 불렸던 개성은 고려의 모든 문물이 모여들었던 곳으로 지금도 그 흔적을 개성과 그 일원의 다양한 유적들에서 찾아볼 수 있다. 이러한 이유로 개성 지역의 문화유산은 북한 정권의 수립과 동시에 체계적으로 보존되어왔다. 특히 고조선-고구려-고려로 연결해 자신들의 역사적 정통성을 주장하는 북한 정권에게 개성 일원에 위치하는 고려시대의 문화유산은 평양에 집중된 고조선·고구려 문화유산과 함께 정권 차원의 관심 속에서 보존되고 있는 것이 현실이다.

개성 지역의 문화유산에 대한 북한 정권의 이러한 관심은 유네스코 세계유산 등재를 위한 노력으로 이어졌다. 북한은 이미 지난 2004년 ‘고구려 고분군(The Complex of the Koguryo Tombs)’을 세계유산으로 등재시킨 바 있으나 개성 지역 문화유산의 세계유산 등재는 생각보다 원활하게 이루어지지 않았다. 2005년부터 진행된 개성 지역 문화유산의 세계유산 등재를 위한 노력은 같은 해 11월 ‘개성역사유적 세계문화유산 등재 지원을 위한 남북공동학술대회’가 개성 현지에서 개최된

것을 시작으로<sup>1)</sup> 제17차 남북장관급회담에서는 개성의 역사유적을 세계문화유산에 등록하고 보존 관리하기 위한 남북 간의 협력에 합의하기까지 이른다.<sup>2)</sup>

그러나 2007년 1월 세계유산센터에 접수된 ‘개성역사유적지구’는 다음 해인 2008년 제32차 세계유산위원회에서 등재 범위와 완충 지역(buffer zone) 크기의 부족함으로 등재 반려(deferral) 판정을 받는 실패를 경험한다. 이후 북한은 2011년 2월 반려 사항을 보완, 수정 제출했으며 2012년 9월 26일부터 10월 1일까지 이루어진 ICOMOS 기술평가팀의 현지답사의 결과물로 2013년 5월 13일에 공개된 실사 보고서에서 등재 권고 판정을 받았으며 같은 해 6월 23일 ‘개성역사유적지구(The Historic Monuments and Sites in Kaesong)’라는 명칭으로 유네스코 세계유산으로 등록되었다.<sup>3)</sup>

‘개성역사유적지구’는 12개의 유적으로 이루어져 있다. 대상 유적은 개성 성곽, 개성 남대문, 만월대, 개성 침성대, 고려 성균관, 송양서원, 선죽교, 표충비, 왕건릉, 7릉군, 명릉, 공민왕릉으로 ICOMOS의

---

1) 2005년 11월 개성에서 열린 ‘개성 역사유적 세계문화유산 등재 지원을 위한 남북공동학술대회’에서 개성 역사유적의 유네스코 세계문화유산 등재를 위한 남북공동발굴조사가 제안되었다.

2) 제17차 남북장관급회담을 바탕으로 2006년 1월, 남북은 개성 역사유적 발굴에 대한 포괄적 합의를 체결했다. 이후 같은 해 2월에는 북한이 발굴조사 대상으로 고려궁성(속칭 만월대)을 제안했고 다음 해인 2007년부터 2011년까지 고려궁성에 대한 남북공동 발굴조사와 복구조사가 추진되었다.

3) 북한이 세계유산으로 등재 신청한 ‘개성역사유적지구(The Historic Monuments and Sites in Kaesong)’는 2013년 6월 23일 캄보디아 프놈펜에서 열린 유네스코 제37차 세계유산위원회(The World Heritage Committee)에서 세계유산(World Heritage)으로 등재가 확정되었으며, 개성 성곽, 개성 남대문, 만월대, 개성 침성대, 고려 성균관, 송양서원, 선죽교, 표충비, 왕건릉, 7릉군, 명릉, 공민왕릉 등 12개 개별 유적으로 이루어져 있다.

보고서에는 이러한 유적들의 보존과 활용에 대한 북한의 제안과 ICOMOS 차원의 권고가 세밀하게 작성되어 있다. 특히 보고서에는 ‘개성역사유적지구’를 보호하기 위한 관련 법령의 정비와 문화유적에 대한 정비·보수 방안이 구체적으로 기술되어 있어 향후 남북 관계 개선 시 ‘개성역사유적지구’에 대한 문화재 분야 남북협력사업의 전개 방향을 기늙하고 미래지향적인 전략의 수립과 남북협력사업의 실현 가능한 체제적 추진 방안을 마련하기 위해 필수적으로 파악해야 할 자료로 판단된다.

따라서 이 글에서는 ‘개성역사유적지구’의 세계유산 등재와 관련된 일련의 추진 경과를 살펴본 뒤 등재 과정에서 생산된 북한의 등재 신청서와 ICOMOS가 ‘개성역사유적지구’의 등재를 권고한 실사 보고서에 수록된 주요 내용들을 검토하고자 한다. 또한 북한의 문화재 보존 체계와 개성 지역 문화유적의 보존 현황에 대한 검토를 통해 ‘개성역사유적지구’의 보존을 위한 법과 행정 분야에 대한 포괄적인 사항들을 살펴보고자 한다. 이는 ‘개성역사유적지구’의 체계적인 보존과 활용을 위해 반드시 선행되어야 하는 작업으로 이 글에서는 앞서 검토한 사항들을 바탕으로 ‘개성역사유적지구’의 보존과 활용을 위한 구체적인 방안을 제시하고자 한다.

## 2. ‘개성역사유적지구’의 세계유산 등재

### 1) ‘개성역사유적지구’의 세계유산 등재 과정

‘개성역사유적지구’는 2000년 5월 세계유산 잠정목록에 등록되었

다. 이후 세계유산 등재를 위한 남북 간 협력에 대한 논의가 이루어져 2005년 11월 개성 현지에서 ‘개성역사유적 세계문화유산 등재 지원 을 위한 남북공동 학술대회’가 개최되기에 이른다.<sup>4)</sup> 이 자리에서 개 성 역사유적의 유네스코 세계문화유산 등재를 위한 남북공동 발굴조 사가 제안되었다. 이후 제17차 남북장관급회담에서 개성의 역사유적 을 세계문화유산에 등록하고 보존 관리하기 위해 남과 북이 협력하는 것에 합의했으며, 2006년 1월, 개성 역사유적 발굴에 대한 포괄적 합 의서가 남과 북 사이에 체결되었다.<sup>5)</sup> 같은 해 2월에는 북측이 발굴조 사 대상으로 송악산 자락에 위치한 고려궁성(속칭 만월대)을 제안해 2007년부터 2011년까지 고려궁성에 대한 남북공동 발굴조사와 복구 조사를 추진하게 되었다.<sup>6)</sup> 이후 2007년 1월 북한은 세계유산 등재신

4) 『‘개성력사지구의 세계유산 등록을 위한 북남공동 학술토론회와 유적 답사’ 학술대회 자료집』(2005). 2005년 11월 18일 개성 자남산 호텔에서 ‘개성력사지 구의 세계유산 등록을 위한 북남공동 학술토론회와 유적 답사’라는 주제로 답사 를 겸한 학술회의가 진행되었다.

5) 박성진, “‘개성역사유적지구’ 한반도 중세문화의 정수, 세계가 인정하다,” 『통일 한국』, 제355호(2013), 66~67쪽.

6) 고려궁성에 대한 남북공동 발굴조사는 민족문화 동질성 회복 및 개성 소재 문화 재 자료를 확보하기 위해 2007년부터 지속적으로 추진되었다. 특히 2007~2010 년까지 총 네 차례에 걸친 발굴조사를 통해 고려궁성의 건물 배치 양상 및 명문 기와와 원통형 청자 등 다양한 유물을 확인한 바 있으며 2011년도에는 수해로 인해 피해를 입은 고려궁성 일부 지역에 대한 안전점검과 긴급복구 조사가 추진 되었다. 현재까지의 조사 현황은 아래와 같다.

- 1차 공동발굴조사(2007.5.15~7.13)[60일]: 고려궁성 서편구역 33,000m<sup>2</sup>에 대한 시굴조사
- 2차 공동발굴조사(2007.9.7~11.16)[60일]: 시굴조사 지역 중 3,000m<sup>2</sup>에 대한 발굴조사
- 3차 공동발굴조사(2008.11.4~12.23)[50일]: 시굴조사 지역 중 3,600m<sup>2</sup>에 대 한 발굴조사
- 4차 공동발굴조사(2010.3.23~5.18)[58일]: 시굴조사 지역 중 3,000m<sup>2</sup>에 대한 발굴조사

< 표 1 > 개성역사유적지구의 세계유산 등재 과정 주요 일자

일자	내용
2000.05.20	세계유산 잠정목록 등록
2005.11.18	개성역사지구 세계문화유산 등록을 위한 남북공동 학술토론회와 유적 답사
2007.01.17	세계유산 등재신청서 제출 “THE HISTORIC MONUMENTS AND SITES IN KAESONG”
2008.	제28차 세계유산위원회에서 보류(Deferral)로 결정
2011.01.	세계유산 등재신청서 제출 / 신청서 미완성으로 판정
2011.02.14	수정 변경된 세계유산 등재신청서 제출 “THE HISTORIC MONUMENTS AND SITES IN KAESONG”
2012.09.21	ICOMOS에서 동아시아에서 문화발달에 대한 개성의 역할, 비교 연구, 진정성, 완충지대와 관리에 관한 질문 편지를 보냄
2012.09.26 ~ 10.01	ICOMOS에서 실사 수행
2012.10.19	2012년 9월 21일 자 질문에 대한 답변 받음
2012.12.20	패널 심사 후 나타난 문제점에 대한 두 번째 편지를 보냄
2012.02.27	답변 받음
2013.06.23	제37차 세계유산위원회에서 세계유산으로 등재 결정

자료: 이혜은, “개성역사유적지구의 세계유산등재(추진) 과정,” 『2013 제주 세계유산포럼 자료집』(문화재청·제주특별자치도·(사)이코모스한국위원회, 2013).

청서를 제출했으나 2008년 제28차 세계유산위원회에서 등재 반려(deferral) 판정을 받았다. 반려 이유는 세 가지로 첫째, 고려왕조의 수도인 개성의 유산에 대한 탁월한 보편적 가치를 충분히 보여줄 수 있는 유적에 대한 재고 필요, 둘째, 신청 유산의 문화 및 자연환경을 충분히 보여줄 수 있도록 유적 지역 경계 재설정, 셋째, 향후 개발 등으로 유적의 가치를 훼손할 수 있을 잠정적인 위협에서 보호할 수 있는 완충 지역 설정 등이 그것이다.<sup>7)</sup>

– 수해구간 안전점검(2011.11.14~11.23)(10일): 피해구역 점검 및 3D 스캔 실시

– 수해구간 긴급복구(2011.11.24~12.20)(28일): 건물지·석축 붕괴 지역 보존조치

7) 이혜은, “개성역사유적지구의 세계유산등재(추진) 과정,” 『2013 제주 세계유산

이후 북한은 2011년 신청서를 보완해 제출했으나 ‘등재서 미비 (incomplete)’로 인해 심사는 2012년이 되어야 진행되었다. 2012년 9월 26일부터 10월 1일까지 진행된 ICOMOS 기술평가팀의 현지답사 결과 2013년 5월 13일에 공개된 실사 보고서에서 등재 권고 판정을 받았으며 올해 6월 23일 ‘개성역사유적지구(The Historic Monuments and Sites in Kaesong)’는 유네스코 세계유산으로 등재된다. 세계유산위원회는 ‘개성역사유적지구’가 고려시대 이전 한반도에 존재했던 다양한 문화적·정치적 가치들을 5세기에 걸쳐 이웃 국가들과 ‘교류’한 점과 고려의 특출한 문화적 전통을 보여주는 ‘증거’가 된다는 점을 인정해 세계유산으로 등재할 것을 결정했다.<sup>8)</sup> 이번 ‘개성역사유적지구’의 등재로 북한은 ‘고구려 고분군’과 함께 모두 2건의 세계유산을 보유하게 되었는데 이는 우리나라가 보유한 10건과 함께 한반도 전체에 총 12건의 세계유산을 등재하게 된 의미 있는 일이라 할 수 있다.

## 2) 등재 관련 자료에 대한 검토

‘개성역사유적지구’의 세계유산 등재와 관련된 자료는 2012년 9월 26일부터 10월 1일까지 진행된 ICOMOS 기술평가팀의 현지답사 결과를 공개한 실사 보고서<sup>9)</sup>로 등재와 관련된 일반 사항과 보존을 위한 북한의 계획 그리고 이러한 내용들을 실사해 검토한 ICOMOS의 의견이 세부적으로 기술되어 있어 향후 ‘개성역사유적지구’와 관련된 다

---

포럼 자료집』(문화재청·제주특별자치도·(사)이코모스한국위원회, 2013), 33~37쪽.

8) “‘개성역사유적지구’ 세계유산 등재확정,” 문화재청 보도자료(2013.6.24).

9) Monuments and Sites in Kaesong(DPR of Korea), No 1278rev(ICOMOS, 2013) 출전.

양한 협력 사업의 추진 시 직접적으로 적용될 부분들이다.

보고서에는 ‘개성역사유적지구’의 역사적 배경, 지리적 환경, 유적의 현황, 관리 및 보호조건 등에 대한 다양한 정보가 서술되어 있는데 ‘개성역사유적지구’를 산으로 둘러싸인 개성 분지의 서쪽에 위치하는 왕릉들과 함께 고려왕조의 통치 기반을 대표하는 총체로 서술되어 있다. 그리고 ‘개성역사유적지구’가 통일된 고려왕조의 수도로서 정치, 문화, 철학을 비롯한 당시 사람들의 정신적 가치를 상징할 뿐만 아니라 풍수사상을 바탕으로 구성된 궁궐, 고분군, 교육기관, 성벽과 성문으로 이루어진 도시 방어 체계의 배치와 도시 구조를 통해 불교에서 유교 철학으로의 전환을 보여주고 있음을 강조한다.

이러한 ‘개성역사유적지구’는 12개의 개별 유적으로 구성되어 있다. 이 중 5개는 개성 시내의 고려시대 성곽으로 삼중 성벽 방어 체계로 구성되어 있다. 여기에는 896년 축조되어 가장 내부에 위치하고 있는 발어참성과 1009년에서 1029년 풍수지리에 따라 송악산, 부흥산, 용수산 및 지네산을 연결해 축조된 외성 및 1391년에서 1394년에 쌓아 올린 내성이 포함된다. 나머지 7개 유적은 만월대 궁궐(고려궁성)과 개성 침성대, 개성 남대문, 고려 성균관, 송양서원, 선죽교와 표충비, 왕건왕릉, 7릉, 명릉 및 공민왕릉이 포함된다.

위와 같은 내용을 중심으로 작성된 ICOMOS의 보고서 중 이 글에서 주목하는 부분은 ‘개성역사유적지구’에 대한 관리체계와 보존 요건에 대한 항목으로 관련 법적·제도적 사항들을 상세하게 규정하고 있다. 특히 현재 ‘개성역사유적지구’는 조선민주주의인민공화국 문화재보호법(1994) 및 그 규칙(2009)으로 보호되고 있으며 문화보존지도국<sup>10)</sup>의 관리를 받고 있음을 명기해 보존과 관련된 법적 근거와 행정 소관부처를 명확하게 하고 있다.<sup>11)</sup> 그리고 7릉과 명릉을 제외한 모든



유적들은 국보유적으로 지정되어 있으며 7릉과 명릉은 국보유적보다  
 급이 낮은 보존유적으로 관리되고 있음을 명기해 ‘개성역사유적지구’  
 를 구성하는 개별 유적의 북한 내 지정 사항을 확인시켜주고 있다.<sup>12)</sup>  
 또한 ‘개성역사유적지구’ 주변을 둘러싼 완충지대는 조선민주주의인  
 민공화국 「환경보호법」(1986)과 「산림법」(1992)에 따라 보호되며 완충  
 지대 내의 도심은 조선민주주의인민공화국 「토지법」(1977)과 「도시관  
 리법」(1992)에 따라 관리되고 있음을 명기하고 있다. 그뿐 아니라 보고  
 서에서는 완충지대의 문화재와 남대문의 북쪽과 서쪽으로 자리한 한  
 옥마을이 수정된 「문화재보호법 및 문화재보호법 시행규칙」과 2013  
 년 9월 승인·시행 예정인 개성역사유적지구 보호 및 관리 지침에 따  
 라 보호됨을 서술하고 있어 향후 ‘개성역사유적지구’를 관리함에 있  
 어 별도의 법적 장치가 마련될 것임을 알려준다. 그리고 이러한 법적  
 테두리를 바탕으로 보존되는 ‘개성역사유적지구’의 관리는 개성시 문  
 화재보존위원회에서 담당하게 되는데 이 위원회에는 개성의 문화재  
 보호와 관련해 법적·행정적 시행을 담당하는 기관의 대표들을 포함해

- 
- 10) 기존 ‘문화보존지도국’의 명칭은 2013년 11월 현재 ‘민족문화유산보존지도국’  
 으로 변경되었는데 정확한 변경 시점은 확인할 수 없다. 아마도 2012년 공표된  
 새로운 문화재 관련 법제에 변경과 관련된 내용이 포함되어 있을 것으로 추측  
 된다.
  - 11) 1994년 4월 8일 「조선민주주의인민공화국 문화유물보호법」이 제정·공포되었  
 다. 이 법은 북한의 문화재보호 관련 법제의 기본법적 성격을 가지는 것으로  
 역사유적·유물의 보존과 관련된 규정이 주된 내용이다. 그중 제3장과 제4장은  
 문화재의 등록과 지정, 보존 관리와 관련된 항목으로 현재 북한에서는 이 법령  
 을 바탕으로 문화재의 지정과 관리가 이루어지는 것으로 판단된다.
  - 12) 국립문화재연구소, 『북한국보유적 연혁자료집』(대전: 국립문화재연구소, 2012),  
 426쪽. 현재까지 확인된 북한의 국가지정문화재는 국보유적 193건, 보존유적  
 1,723건, 국보유물 83건, 준국보유물 121건, 명승지 223건, 천연기념물 467건  
 이다.

실질적인 보존이 가능하도록 했다.<sup>13)</sup>

ICOMOS의 신청서에 따르면 ‘개성역사유적지구’의 개별 유적에 대한 관리 계획은 2011년 1월 15일 조선민주주의인민공화국 정부에 의해 승인된 것으로 보인다. 개성시 인민위원회와 개성시 협동농장관리위원회가 협의해 작성한 관리 계획은 5개년과 10개년 계획으로 작성된 것으로 ‘개성역사유적지구’의 보존을 위한 다양한 사항들이 추가될 예정인데 구체적인 내용은 다음과 같다.

- 등재 신청된 유적 및 자연 지형 경관을 기준으로 설정된 고도 제한
- 개성 시내 고대도로의 원형 보존
- 건물의 형태와 색채에 대한 시각적 조화 관리
- ‘개성역사유적지구’의 주변 수로 배치 및 수량 조절
- 송악산 등 ‘개성역사유적지구’ 내 개별 지역 간 풍수적 상관관계를 보여주는 자연경관에 대한 신규 개발 금지
- 불필요하며 방해가 되는 구조물 또는 시설의 제거
- 적절한 장소에 대한 산림녹화를 통해 가능한 많은 양의 자연 경관 회복
- 도심지 내 공장 건설 금지
- 관광 운영과 통역 및 해설 계획 개발
- 관리 감독의 주체와 관련 조직을 명확히 하기 위한 추가적인 관리 감독 체계의 개발

---

13) ‘개성역사유적지구’의 개별 유적들은 개성시 인민위원회와 문화보존지도국에서 관리하며 문화재관리사무소와 왕건릉관리사무소에서 실질적인 관리를 담당하도록 했다. 이러한 관리소에는 관리자와 경비인을 두어 유적의 유지·정비와 관련한 업무를 감독하도록 했는데 유적의 보수·정비·유지를 위해 지역 주민들을 소집할 수 있도록 한 점이 매우 특징적이다.

이와 같은 ICOMOS의 보고서와 향후 추가 사항들로 미루어볼 때 ‘개성역사유적지구’를 고도(古都)로서 보존하기 위한 북한 정권의 확고한 의지와 ICOMOS가 가지고 있는 명확한 기준을 확인할 수 있다. 특히 고대도로와 수로의 복원은 서울의 한양 도성과 달리 고려시대 개성의 도심을 확인할 수 있는 지도 자료가 남아 있지 않은 상태로 개성 시내 전역에 대한 체계적인 발굴조사가 이루어져야만 가능할 것이다. 이는 향후 북한 정부가 주도하는 대규모의 장기 발굴조사가 추진될 가능성을 추측해볼 수 있는 부분이다. 또한 고도 제한과 건축 규제, 경관 주변에 대한 신규 개발 금지 등의 항목은 사실상 도시의 확장을 정지시킨 것으로 이해할 수 있다. 그리고 위의 항목들 중 눈길을 끄는 것은 인공적인 산림녹화를 통한 자연경관의 회복인데 이는 상대적으로 산림자원이 빈약한 북한의 현실이 반영된 권고안으로 판단된다.<sup>14)</sup>

### 3. ‘개성역사유적지구’ 문화유적의 보존 실태와 관련 체계

올해 세계유산으로 등재된 ‘개성역사유적지구’는 총 12개의 유적으로 이루어져 있다. 각각의 유적들은 모두 고려-조선시대의 것으로 당시의 개성을 대표하는 표식적인 유적들이다. 이와 같이 세계유산으로 등록된 유적의 경우 이미 북한 정부의 보존체계 속에서 관리되고 있을 뿐만 아니라 향후 UNESCO 차원의 보존과 관리가 이루어질 것

---

14) 필자가 2010년과 2011년 개성 지역을 방문했을 당시 개성공업지구와 개성시내를 연결하는 도로 주변으로 가로수 묘목을 심고 있는 모습을 확인할 수 있었는데 아마도 유네스코 세계유산 등재를 위해 이루어진 작업들로 판단된다.

이기 때문에 추가적인 훼손 가능성은 매우 낮다고 볼 수 있다. 그렇지만 개성시와 그 주변으로는 다양한 성격의 수많은 유적들이 넓게 분포하며 이러한 유적들은 북한의 문화재 보존체계 속에서 존재하고 있어 UNESCO 차원의 보존과 관리가 쉽지 않을 것으로 판단된다. 하지만 이러한 유적들도 엄연히 고도(古都) 개성을 구성하는 중요한 요소들이다. 올해 세계유산으로 등재된 유적들의 경우 단지 역사도시 개성에 자리하는 수많은 유적들의 대표일 뿐이며 개성의 문화유적 전체라고 말할 수는 없는 것이다. 이 절에서는 ‘개성역사유적지구’의 근간을 형성하는 기본적인 요소인 개성 일원의 문화유적에 대한 현황을 살펴보는 것을 중심으로 유적의 보존 실태와 이를 뒷받침하는 가장 큰 요소인 북한의 문화재 보존과 관련된 법적·행정적 체계에 대해 살펴보고자 한다.

## 1) 개성의 문화유적 현황과 보존 실태

개성 지역은 현재의 개성특급시 일원으로 주변에는 북쪽의 금천군과 토산군, 서쪽과 동쪽으로 각각 개풍군과 장풍군이 자리하며 남쪽은 남한의 파주와 맞닿아 있다. 이러한 개성 지역 일대의 문화유산은 현재의 개성 시가지를 중심으로 나성으로 둘러진 지역까지 집중되어 분포하고 있으나 나성 바깥으로도 다수 분포한다. 개성 일대에는 약 148개소<sup>15)</sup>의 문화유적이 분포하고 있는데 행정구역상으로 개성특급시·개풍군·장풍군에 포함되어 있다. 148개소의 문화유적은 각각 무덤유적·정치국방유적·궁궐유적·불교 관련 유적·유교 관련 유적·기타 유적

---

15) 총 148개소의 문화유적 중 지정문화재는 108개소, 비지정문화재는 40개소이다. 지정문화재 108개소는 국보유적 26개소와 보존유적 82개소로 이루어져 있다.

<표 2> 개성 지역의 문화유적 현황

구분		무덤 유적	정치국방 유적	궁궐 유적	불교 유적	유교 유적	기타 유적
계	148	52	24	5	37	4	26
지정 문화재							
국보 유적	26	2	4	1	13	2	4
보존 유적	82	33	13	4	15	2	15
비지정문화재	40	17	7	-	9	-	7

으로 분류되며 자세한 현황은 <표 2>와 같다.<sup>16)</sup>

개성 지역은 평양과 더불어 각각 고구려와 고려의 수도였던 이유로 북한 내의 타 지역과 비교해 많은 문화유적이 자리하고 있다. 개성 지역 문화 유적의 특징은 무덤 유적이 다수를 차지한다는 것인데 이는 개성이 고려 500년 동안 수도로 사용되면서 왕족들의 능이 개성 일대에 지속적으로 조성되었기 때문일 것이다. 또한 고려시대 당시의 국교였던 불교와 관련된 사찰 등의 유적들이 다수 분포하는 것은 고려시대 전 기간에 걸쳐 왕족을 비롯한 다양한 계층에서 불교 관련 유적을 꾸준히 조영한 것을 보여주는 것이라 할 수 있다. 그뿐 아니라 수도를 방어하기 위한 성곽을 비롯한 다양한 군사시설과 각기 다른 성격의 관청들의 조영으로 인한 관련 유적의 분포 역시 다수를 차지하는 것 등은 개성 일대의 문화유적의 분포가 다른 지역과 구별되는 특징이라 할 수 있다. 그리고 조선의 건국이 개성에 위치하는 목청전(穆淸殿)에서 이루어지는 등 조선 초까지 개성은 수도 혹은 그에 버금가는 위상을 가지며 꾸준히 사용되었다. 특히 태조 이성계에 의해 한양으로 천도한 후 수도의 지위를 내려놓지만 정종(正宗)의 등극과 함

16) 국립문화재연구소, 『개성일대 문화유적 연혁자료집』(대전: 국립문화재연구소, 2013).

개성은 다시금 조선의 수도로 정해져 이후 7년 동안 조선의 중심으로 기능했다.<sup>17)</sup> 이러한 이유로 개성은 고려부터 조선에 이르기까지 다양한 유적이 자리하게 되었으며 그로 인한 역사적 연계성은 ‘개성 역사유적지구’가 세계유산으로 등재되는 데 고려에서 조선, 불교에서 유교로 전환되는 문화의 변화로 설명되기도 했다.

개성의 문화유적에 대한 보존 실태를 살펴보기 위해서는 우선 북한의 문화재 전반에 대한 보존 실태를 살펴볼 필요가 있다. 현재 북한의 문화재 보존과 관련된 가장 큰 문제점은 경제적 빈곤과 이로 인한 문화재 조사와 복구에 전반적인 부실화가 초래된다는 것이다.<sup>18)</sup> 또한 과학적 장비와 기술의 부족으로 인해 문화재 관련 사업의 추진에 많은 어려움이 예상되며 전문 지식을 가진 기술자의 부족과 관련 교육이 미흡한 것이 현실이다. 그뿐 아니라 복원 등 조사 이후의 활용 단계에 있어서도 여러 가지 문제점들이 확인된다. 이는 주로 발굴조사와 복원 시 역사적 고증 및 발굴조사 결과에 대한 인식과 관련된 문제들로 고증과 복원은 조사·연구의 결과를 일반에게 공개·공유하는 단계라는 점에서 가장 파급력이 큰 문제라 할 수 있다.<sup>19)</sup> 또한 지역의 중

---

17) 조선의 제2대 왕인 정종은 새로운 도읍인 한양에서 1차 왕자의 난이라는 형제 간의 피비린내 나는 살육을 경험한 뒤 조선의 제2대 왕이 되었다. 그러한 이유에서인지 그는 태조에게 양위를 받은 뒤 구도(舊都)인 개경으로 다시 천도했으며 후일 태종이 되는 동생 정안군에게 양위한 뒤에도 줄곧 개경에 머물렀다. 하지만 그의 재위 기간에 개성의 내성(內城) 남대문 인근을 중심으로 2차 왕자의 난으로 치열한 전투가 벌어지는 등 당시의 정세는 그의 바람과는 다른 방향으로 이어졌다. 고려의 수도 개경이 정종과 태종 재위 기간인 1399년부터 1405까지 조선의 수도였다는 사실은 그다지 많이 알려져 있지 않는데 정종과 정안 왕후의 능이 개경 주변에 위치하는 것은 개성으로 천도한 당시의 이러한 상황을 잘 반영하고 있다고 할 수 있다.

18) 일부 유적은 발굴조사 종료 후 원상복구를 추진하지 못한 것으로 알려져 있으며 고분벽화의 경우 보호시설 미비로 인해 누수와 낙수로 인한 오염 등이 발생하고 있는 상황이다.

요 유적과 기념물 주변으로 인근의 유물·유적을 모아 두는 경향이 있는데 이는 좁은 공간에서 많은 자료를 볼 수는 있으나 유적의 경우 본래 자리했던 곳의 원형에 대한 훼손이 불가피하다는 점에서 바람직하지 않은 방법이라 할 수 있다.<sup>20)</sup> 경제적인 이유로 발생하는 문제점을 제외한 조사·연구·고증·복원과 관련된 일련의 문제점들은 북한 정권이 문화재를 바라보는 시각에서 그 이유를 추측해볼 수 있다. 북한의 문화재에 대한 기준은 ‘인민대중의 자주성 실현’이라는 상당히 정치·교육적 목적에 바탕하고 있기 때문에 문화재 자체가 가지는 역사성 등에 대한 철저한 고증은 그다지 중요하게 생각하지 않는 경향이 있을 것이라 판단된다.<sup>21)</sup>

지난 2000년도 남과 북 사이에 이루어진 6·15 공동선언 이후 다른 분야와 마찬가지로 문화재 분야의 남북협력사업도 폭발적으로 증가하게 된다. 이러한 문화재 분야의 남북협력사업은 북한의 문화재 보존에 상당히 긍정적인 효과를 가져다주었다. 사업의 추진을 위해 지급된 비용은 북한 현지의 문화재를 보존하는 데 상당한 도움을 주었을 것

---

19) 대성산성은 조사를 마친 후 부분적으로 복원했는데, 남쪽의 안화궁터 쪽인 소문봉 성벽을 복원하면서 최근에 채석된 돌을 곳곳에 그대로 사용했다. 평양성의 경우에도 을밀대 쪽으로 복원해 원상태를 보여주고 있지만, 고구려 성곽의 중요한 구조인 치(雉)를 고려하지 않은 채 복원했다. 사찰이나 전각의 기둥에 무광택 단청이 아닌 광택성 페인트를 사용했다. 근래에는 유적 복원 시에도 콘크리트로 건물을 짓기 때문에 대목장·목수·석수 등 전통건축 관련 전문 인력과 기술·자재가 부족해 수리를 하지 못한 문화재가 많은 실정이다.

20) 개성 고려박물관의 경우 이미 고려 성균관 건물을 이용하고 있으며, 개성 인근의 사찰터 등에서 수습한 석탑을 비롯해 다양한 문화재들을 박물관 주변으로 모아두고 있다. 우리나라의 경우에도 박물관 야외에 석조문화재를 전시하는 경우가 있는데 대부분이 유적의 주변에서 훼손된 것들을 수습한 것이다.

21) 우리의 경우 문화재를 ‘민족정신’과 연결해 생각하는 경향이 뚜렷해 남과 북 모두 문화재를 일반에 대한 교육 등의 목적으로 활용하고 있다고 판단된다.

<표 3> 북한 문화재 남북협력 현황

연번	사업명	기간	기관명	성격
1	북한 문화유적 답사 조사	1997.12	통일문화연구소	자료 조사
2	개성 영통사 복원사업	2003.10	대한불교 천태종	복원 지원
3	금강산 신계사 남북공동 발굴조사 및 복원사업	2003.11 2004. 8 2005. 5 2005. 8 2006. 8 2007. 3	대한불교 조계종	공동 조사/ 복원 지원
4	북한 사찰 단청불사 협력사업	2003. 3	대한불교 조계종	복원 지원
5	개성공업지구 문화유적 조사	2004. 4	한국토지공사	공동 조사
6	고구려고분 세계문화유산 등재기념 남북공동전시회	2004. 9	남북역사학자협의회	전시회
7	북한 건축문화재 실측조사 사업	2004~2009	국립문화재연구소/ 예맥출판사	자료 조사
8	평양 일대 고구려유적 조사	2005. 7	고구려연구재단	공동 조사
9	북관 대첩비 반환 사업	2005. 7	문화재청	기타
10	『북한역사유물유적총람』 발간	2005. 7	황토출판사	자료 조사
11	북측 유적·유물 촬영 및 개성문화지구 조사사업	2005. 7	예맥출판사	자료 조사
12	개성 세계문화유산등재 지원 위한 남북공동 학술회의 개최	2005.11	남북역사학자협의회	학술대회
13	세계문화유산 등재 고구려고분군 실태조사	2006. 4	국립문화재연구소/ 남북역사학자협의회	공동 조사
14	고구려 유적 남북공동조사- 평양 안학궁터 남북공동 발굴조사	2006. 4	고구려연구재단	공동 조사
15	“북한 문화재 특별전”	2006. 4	국립중앙박물관/ 남북역사학자협의회	전시회
16	개성 고려궁성 남북공동 발굴조사	2007. 5 2007. 9 2008.11 2009. 2 2010. 3 2011.11	국립문화재연구소/ 남북역사학자협의회	공동 조사
17	고구려 벽화무덤 남북공동 보존사업	2007. 5	국립문화재연구소/ 남북역사학자협의회	공동 조사
18	남북역사용어 공동 연구	2007.12	남북역사학자협의회	공동 연구



이며 짧은 기간이나마 사업의 진행 과정에서 접촉한 북한의 전문 인력들과의 교류를 통해 문화재의 보존과 관련된 다양한 지식들을 공유했을 것이다. 특히 2003년부터 2007년까지 진행된 ‘금강산 신계사 남북공동 발굴조사 및 복원 사업’과 2007년부터 진행된<sup>22)</sup> ‘개성 고려궁성 남북공동 발굴조사’의 경우 남북한의 대규모의 조사·연구 인력이 장기간 북한 현지에서 접촉해야 하는 특성으로 이 기간 중 남한 연구 인력과의 접촉을 통해 북한의 문화재 보존 역량도 자연스럽게 증가했을 것으로 추측해볼 수 있다. 문화재 분야의 남북 협력은 단순한 ‘지원’ 형태를 벗어나 북한 지역의 문화재를 남과 북이 함께 조사·연구·복구·복원한다는 측면에서 문화재와 그에 대한 보존과 관련된 다양한 개념·지식·기술을 북한에 전수 또는 교육할 수 있는 기회로 활용할 수 있다. 이러한 형태의 남북 협력 사업이 지속·확대된다면 향후 북한 스스로가 국제적 기준에 부합하는 문화재 보존·관리 역량을 갖는 데 많은 도움을 줄 수 있을 것이다.

하지만 2008년 이후 대부분의 남북협력사업은 단절된 상태로, 2006년부터 남북협력사업으로 시작된 고구려 벽화 보존 및 복원 사업의 경우 2007년까지 벽화 보존과 관련된 세부 조사가 이루어졌으나 2008년 남북 관계 경색으로 중단된 이래 보존사업 역시 중단 상태이다. 특히 북한은 1990년대 후반 소위 ‘고난의 행군’을 겪으면서 문화재 관리에도 상당한 문제점을 드러냈는데 이로 인해 많은 문화재가 올바른 관리를 받지 못하거나 일부는 도굴 등으로 인해 심각한 훼손이 진

---

22) ‘개성 고려궁성 남북공동 발굴조사’의 경우 현재 2007년부터 2011년까지 진행된 상태이다. 하지만 아직까지 유적에 대한 발굴조사가 완료되지 않은 상태이며 2011년 이후 발굴조사와 관련해 북한과 별도의 접촉이 이루어질 수 없었기 때문에 향후 남북 관계 개선 시 발굴조사가 재개될 수 있을 것이라 판단된다.

<표 4> 개성 지역 문화재 보수 현황

기간	내용
1999	영통사 복원 시작(남북협력)
1999.05.16	개성시 명승지 및 문화유적관리소가 만월대·선죽교·공민왕릉·표충비각 등 많은 유적을 보수 관리하고 설명문과 표지주 보색과 주변 조경사업
2000	통군정·만월대 등 보수공사
2000.03.03	개성시 문화유적관리소가 조선후기 실학자 박지원의 묘(관문군 전채리)를 조선시대 매장 풍습에 맞게 복원, 주변 정리. 조선시대 명기 황진이(관문군 선적리)의 묘도 원상태로 복구
2000.11.07	개성시가 역사문화유적들에 대한 관리와 보수사업에 주력 송양서원 보수, 단청작업, 토양 처리, 석축공사, 구내 정리
2001.11.02~11.10	신개사지 지표조사(남북협력)
2001.09.05	개성시 선죽교·표충비·남대문·송양서원·목청전 등 100여 개의 역사유물에 대한 석축공사와 도로 녹지정리 등 보존관리사업
2001.09.16	소현서원(황해남도 벽성군 소재) 보수 및 영통사(개성시 소재 고려 시대 사찰) 재건공사 추진
2003.10.27	영통사 발굴복원 지원사업 시작(남북협력)
2004.06.24~07.31	개성공업지구 1단계 사업 지역에서 개발대상인 약 100만 평에 대해 문화재 지표·시굴·발굴조사 실시(남북협력)
2005.03.29	영통사 복원불사 낙성식(남북협력)
2007.05.15~07.13	제1차 개성 만월대 공동발굴조사(남북협력): 고려궁궐 약 40여 동의 건물지, 5,000여 점의 유물 출토, 출토 유물의 3D촬영 등 자료 구축, 수장시설 조성, 만월대 출토 청자를 통한 생산지 검증
2007.09.09~11.13	제2차 만월대 발굴조사(남북협력)
2008.11.04~12.23	제3차 만월대 발굴조사(남북협력)
2010.03.23~06.10	제4차 만월대 발굴조사(남북협력)
2011.11.14~12.20	만월대 복구조사(남북협력)

행된 것으로 전해진다.<sup>23)</sup> 이후 북한은 2000년대 이후 역사유적에 대한 전국적인 복구와 수리를 진행하고 있는 것으로 알려졌으나 자금과 기술적 한계로 인해 원활하게 진행되지 못하고 있는 듯하다. 특히 남한과의 협력 사업 대상이 되지 못한 지방 소재 유적과 박물관 소장

23) “DMZ 내 고분 마구잡이 도굴 … 문화재 해외 유출,” 자유북한방송, 2011년 1월 12일.

유물들의 경우 남한의 문화재 전문 인력들이 실견(實見)조차 할 수 없는 상황으로 보존의 열악함은 더욱 심각할 것으로 판단된다. 지난 2004년 유네스코 세계유산으로 등재된 평양 소재 고구려고분의 벽화는 시간이 경과할수록 벽화에 그려진 그림의 형태가 흐려지고 있어 추가적인 보존 조치가 시급한 상황이나 현재는 세계문화유산 등재 벽화고분 16기 중 2기에만 자동 환경측정 설비가 설치되어 있는 것으로 알려졌다. 그리고 우리의 국립중앙박물관 격인 북한의 조선중앙역사박물관의 경우 직접 방문한 남한 전문가들의 전언에 의하면 건물의 노후로 인해 누수가 심각한 상태이며 각종 유물을 보관하는 수장고는 수장 용량이 한계에 달했으며 현대적인 온·습도조절 장치도 전무하다고 하니 지방의 문화재 관련 시설의 경우 더욱 심각한 상태일 것이다.

이러한 북한의 문화재 보존 현실에서도 그나마 다행스러운 것은 ‘개성역사유적지구’가 올해 유네스코 세계유산으로 등재되어 국제적 기준의 관리를 받게 된 것이다. 개성 지역은 고려의 수도로 북한 정권의 집중적인 관리 대상에 포함되어 다른 문화재와 비교해 월등히 나은 관리를 받았을 것으로 추정된다. 하지만 이러한 개성 지역 문화재의 경우도 보편적 관점의 문화재 보존과 비교해 상당 부분 열악한 환경에 노출되어 있는 것이 현실이다. 고려의 정궁(正宮)인 궁성(만월대)의 중심건축군 축대는 2011년 남북공동조사 시 실시한 안전진단 결과 ‘즉시 붕괴 위험’ 상황으로 판정되어 시급한 보수가 필요한 상태이다. 또한 현재 고려박물관으로 이용되고 있어 이미 많은 관련 분야 전문가 및 국내외 관광객들이 다녀간 개성 성균관의 경우 성균관 건물을 박물관으로 개조해 사용하고 있어 성균관 건물 자체의 훼손이 우려되는 물론 전시 공간의 협소함 등으로 인해 장기적인 유물의 훼손이 우려되는 실정이다. 앞서 열거한 이와 같은 문제점들은 북한의 문화재

당국에서도 인지하고 있는 것으로 판단되는데 세계유산 신청 당시 2015년까지 현재의 고려박물관을 대신하는 새로운 박물관을 건립해 개성 성균관을 본래의 모습으로 돌려놓을 것을 약속했다. 향후 개성 성균관의 복구와 신축 박물관의 건립 시 이러한 부분에서 국제 기준의 경험이 있는 남한의 전문가와 기술의 도움이 필요한 부분이라고 판단된다. 공민왕릉은 고려 후기의 왕릉을 대표하며 조선왕릉 축조의 기준이 되고 있어 미적·역사적으로 높은 평가를 받고 있으나 일제강점기의 대규모 도굴로 인해 봉분 석재의 상당 부분이 파괴 또는 본래의 자리에서 이탈했을 것으로 판단된다.<sup>24)</sup> 현재의 왕릉은 북한 측의 상당한 노력으로 대부분의 본래 모습을 회복한 것으로 판단되나 파괴 부분을 시멘트 등으로 메우거나 접합해놓아 향후 봉분 자체의 구조적인 문제로 발전할 가능성이 높다고 판단된다. 그리고 개성관광이 다시 시작될 경우 하루 수천 명의 관광객이 유적을 방문하는 것을 예상한 보호 조치와 이와 관련된 유적과 관람객 모두에게 안전한 관람설비 등 관련 기반 시설의 확충도 이루어져야 할 것이다.

---

24) 박성진, “우리 손으로 이어가는 고려의 혼백,” 『통일한국』, 제351호(2013), 68~69쪽. 북한의 자료에는 러일전쟁 시기 일제의 공민왕릉 도굴 기록이 나타난다. 일제는 도굴을 여러 차례 시도했으나 회승총까지 들고 저항한 지역민들에 의해 실패를 거듭했다고 한다. 결국 1905년 헌병대까지 동원, 회승총을 사용할 수 없는 우천을 틈타 도굴을 감행했다. 도굴꾼들은 무덤의 입구를 찾을 수 없자 능의 뒷부분을 다이내마이트로 폭파 한 뒤 10여 대의 수레에 유물을 나눠 싣고 철수했다고 한다.

## 2) 북한의 문화유적 보존체계

### (1) 법적 제도

해방 이후 북한 정권은 1946년 「보물·고적·명승·천연기념물 보호령」을 제정<sup>25)</sup>하고, 시행규칙과 시행 수속을 반포했다. 이 법령에 의하면 영구 보존할 필요가 있는 것은 ‘보물’, 학술적 보존 가치가 있는 것을 ‘고적’·‘명승’·‘천연기념물’로 지정하도록 했으며, ‘보물’과 이에 준하는 유물을 국외 혹은 타도(他道)로 반출·파괴·훼손·은닉하는 것을 금지하고 있다. 이 법령은 문화재와 관련해 북한에서 공식적으로 공포된 최초의 법령으로 1990년 9대 문화재 관련 법제가 제정되기까지 북한의 문화재 보호 기준이 되었다.

조선민주주의인민공화국 선포 직후인 1948년 11월 1일에는 내각결정 제58호로 「조선물질문화유물조사보존위원회에 관한 결정서」가 발표되었고, 같은 날 내각결정 제110호로 「조선물질문화유물조사보존위원회에 관한 규정」이 제정되었다. 전문 8조로 구성된 법령에 따르면 역사상의 기념물 및 학술 연구와 관련된 귀중한 자료가 되는 유적·건조물·회화·공예품·전적 등 유물은 ‘조선물질문화유물조사위원회’에서 보존 관리하도록 규정하고 있으며, 고적이나 보물의 보존에 영향을 미치는 행위를 할 때에는 반드시 위원회의 허가를 받도록 규정하고 있다. 또한 유물의 발굴이나 현상 변경, 또는 개인 소유의 유물을 전당(典當)하거나 양여(讓與)할 때에도 위원회의 허가를 득하도록 했다.

이후 1948년 11월 5일 내각 수상 김일성과 문화선전상 허정숙 명의 로 발표된 전문 11조 5항으로 이루어진 「조선물질문화유물조사보존

---

25) 1946년 4월 29일 공표된 「보물·고적·명승·천연기념물 보호령」은 북한의 문화유산 관련 공식 법령체계에서 최초로 공포된 법령이다.

위원회에 관한 결정서」에서는 법제 정비와 함께 기구 정비를 추진해 ‘조선물질문화유물조사보존위원회’ 산하 부서로 원시사 및 고고학부, 미술 및 건축부, 민속학부, 박물관지도부, 총무부를 설치하도록 하여 기존 문화선전성에서 담당하던 역사박물관에 대한 관리 지도를 복조 선고적보존회로 이관시켰다.

1972년 12월 27일에는 「조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법」의 관련 조항인 헌법 35조부터 48조까지 ‘문화’ 항목을 새롭게 제정했다. 이 중 제41조가 문화재 보호와 가장 밀접한 관련이 있는 조항으로 사회주의적 민족문화 건설에서 제국주의의 문화적 침투와 복고주의적 경향을 반대하며 민족문화유산을 보호하고 사회주의 현실에 맞게 계승 발전시킬 것을 강조했다.

1985년 7월 11일에는 조선민주주의인민공화국 주석명령 제35호 「문화유적유물보존관리사업을 강화할데 대하여」를 통해 문화유적과 유물을 보존하기 위한 6개의 조항을 명령했다. 이 명령에서는 유적과 유물을 보존 관리하는 사업체계의 수립과 그 주체 및 대상을 분명히 했으며 인민무력부와 사회안전부 등에는 관할구역 내의 문화재에 대한 보수 관리를 책임지도록 했다. 또한 매년 4월과 11월을 ‘문화유적 애호월간’으로 지정해 보수 관리가 집중적으로 이루어지도록 했다. 그리고 유적과 유물의 본래 모습을 유지하기 위해 관련 연구 사업을 강화할 것을 지시했으며 문화재의 보수와 관련된 목공·단청·기와 등의 전문 인력을 보강할 것과 관련 설비와 자재를 확보할 것도 명령하고 있다. 특히 유적의 발굴과 관련해 엄격한 절차를 강조해 건설공사 시 발굴조사가 완료된 후 공사에 착수하도록 했으며 공사 과정에서 유적이거나 유물이 발견되었을 시 전문기관의 발굴조사가 이루어지도록 했다. 그리고 유적 내 건축물의 경우 관리와 관계되지 않은 것들은

명령이 발효된 1985년 안으로 전체 철수하도록 하는 등 유적 내의 건축행위에 대해 매우 강력하게 제재하고 있음을 알 수 있다.

1990년에는 「명승지 보호관리 및 이용에 관한 규정」과 「천연기념물의 보호 관리에 관한 규정」이 새롭게 추가되었으며, 1992년에는 「역사 유적과 유물 보존에 관한 규정」이 제정되었다.

1994년 4월 8일에는 「조선민주주의인민공화국 문화유물보호법」<sup>26)</sup>이 제정·공포되었다. 「문화유물보호법」은 1993년 12월 북한 최고인민회의의 「민족문화유산을 옹계 계승 발전시키기 위한 사업을 더욱 강화할 데 대하여」라는 결정을 통해 추진된 것으로 이후 1994년 3월 24일 최고인민회의 상설 회의 결정 제46호로 채택된 뒤 같은 해 4월 8일 최고인민회의 제9기 제7차 회의에서 법령 제26호 승인을 거쳐 확정되었다. 이 법은 남한의 「문화재보호법」에 상응하는 법안으로서 북한의 문화재 보존 관리 정책 전반을 반영하고 있는데 1992년 제정된 「역사유적과 유물보존에 관한 규정」을 대체해 제정된 것이다. 특히 이전 법안들에 비해 강조된 사항으로는 역사유물의 소유 및 관리체계의 강화·발굴과 수집의 체계 및 보존 관리·보상체계의 확립·대외 교류 강화·모조품 제작, 유적, 유물의 보존 및 복구 개선 등이다.

1994년 제정된 「문화유물보호법」은 북한의 문화재보호 관련 법제의 기본법적 성격을 가지는 것으로 역사유적·유물의 보존과 관련된 규정이 주된 내용이다. 그중 제3장과 제4장은 문화재의 등록과 지정, 보존 관리와 관련된 항목으로 현재 북한에서는 이 법령을 바탕으로 문화재의 지정과 관리가 이루어지는 것으로 판단된다.

제3장은 문화유물의 평가와 등록에 관한 조항으로 발굴·발견·수집

---

26) 이하 「문화유물보호법」으로 표기한다.

등을 통해 확보된 유물들의 보존과 관리를 위한 평가와 분류를 6개 항에 걸쳐 중점적으로 다룬다. 특히 문화유산에 대한 정확한 평가와 등록 작업의 중요성을 강조하며 평가와 등록의 주체를 ‘문화유물보존지도기관’으로 명시하고 ‘국보문화유물’·‘준국보문화유물’·‘일반문화유물’로 분류한다. 또한 지정된 문화재에 대해서는 문화유물보존지도기관의 등록을 거치도록 했다. 이때 국보문화유물·준국보문화유물의 경우 중앙문화유물보존지도 기관이, 일반문화유물의 경우 지방문화유물보존지도기관이 등록을 담당하도록 했다. 이러한 과정을 거쳐 등록된 문화재를 관리하는 기관·기업소·단체·개인은 현상 변경 사항을 기록·유지해야 하며 그 사항을 해당 등록기관에 보고해야 하는 유지·보수에 대한 의무사항을 명시하고 있다. 또한 기존에 등록된 문화재의 폐기·이관·명칭 변경 시 정무원 혹은 중앙문화유물보존 지도기관의 승인을 받도록 하여 문화재에 대해 철저한 관리가 이루어지도록 했다.

제4장은 문화유물의 보존 관리에 대한 조항으로 문화재의 보존 관리 주체를 해당 문화재를 관리하는 문화유물보존기관·기업소·단체·개인으로 명시하며 개별 문화재의 특성에 맞는 과학적인 보존 관리를 요구하고 있다. 그리고 국가 단위의 유적을 보존하기 위해 ‘역사유적보호구역’을 설정해 중점적인 관리가 이루어질 수 있도록 했으며 역사유적보호구역의 설정은 정무원이 담당하도록 했다. 이러한 역사유적보호구역 내에서는 경작과 건축이 제한되며 규격화된 표식·안내판·경계 울타리 설치 등의 보존 조치는 지방행정경제기관과 문화유물보존기관이 담당하도록 했다. 또한 문화유물보존기관·기업소·단체는 문화재에 대한 보수 및 분실·파손을 예방하도록 했으며 해당 문화재의 활용 시 중앙문화유물보존지도기관의 승인을 받도록 했다. 문화재의



현상 변경은 반드시 허가를 받은 뒤 진행되도록 하며, 보존 상태가 열악하거나 역사적 가치가 높은 문화재의 경우 모조품을 만들도록 하는 등 문화재의 원형 보존을 중요시하고 있다. 또한 문화재의 보존에 영향을 미치는 건설 행위 등은 중앙문화유물보존지도기관과의 합의를 통해서만 이루어질 수 있도록 하고 있으며 중요 문화재의 경우 실측 도면과 사진 자료를 만들어 영구 보관하도록 했다.<sup>27)</sup>

문화재에 대한 매매 행위와 해외 반출은 원칙적으로 금지되어 있으나 전시를 목적으로 하는 경우 승인을 받아 추진할 수 있도록 하는 등 문화재의 홍보와 관련된 부분에 대해서는 예외를 두고 있다.

1995년 12월 13일에는 「명승지·천연기념물보호법」이 제정·공포되었는데 기존 1990년의 「명승지의 보호관리 및 리용에 관한 규정」과 「천연기념물의 보호 관리에 관한 규정」을 대체하는 법안으로 명승지와 천연기념물의 정의 및 관리 기관과 목적을 제시했다.

2012년 11월에는 내각 기관지인 『민주조선』을 통해 「문화유산보호법에 대하여」를 발표<sup>28)</sup>해 최고인민회의 상임위원회에서 “우리 민족의 귀중한 문화유산을 더 잘 보호 관리하기 위해 종전에 채택되었던 문화유물보호법의 효력을 없애고 문화유산보호법을 채택”했다고 밝혀 기존의 북한 문화재와 관련된 법령에 대한 전체적인 변화가 진행된 것으로 보인다. 『민주조선』에 따르면 새로운 문화유산보호법은 성·건물·탑·비석 등 유형 문화유산뿐만 아니라 언어, 구전문학, 무대예술, 사회적 전통 및 관습, 명절, 전통, 수공 예술, 민속놀이 등 무형 유산의 발굴·수집·복원을 대상으로 한다고 밝히고 있다. 1994년 제정된 기존

---

27) 고려대학교 한국사연구소·남북역사학자협의회, “민족공동문화유산 교류협력 추진방안 최종보고서”(2013).

28) “「문화유산보호법」에 대하여,” 『민주조선』(2012.11.8).

의 「문화유물보호법」은 유적·유물 등 유형문화만을 대상으로 했으나 개정된 「문화유산보호법」은 무형문화까지 포함하는 것이 특징이다. 또한 「문화유산보호법」은 「문화유물보호법」과 같이 문화유산 소유를 국가로 제한하며 국가가 불법으로 외국에 유출된 역사적 유산을 돌려 받을 권한을 가진다고 명시했다. 그리고 문화유산의 보호 관리를 전 국가적·사회적 사업으로 규정해 국가에 의한 통일적 지도체계를 바탕으로 문화유산 보호 관리 분야에서 세계 여러 나라 및 국제기구와 교류를 발전시킨다는 내용도 담고 있는데 이는 2000년대 중반부터 추진된 ‘개성역사유적지구’의 유네스코 세계유산 등재 신청과도 관련된 항목으로 추측해볼 수 있다.

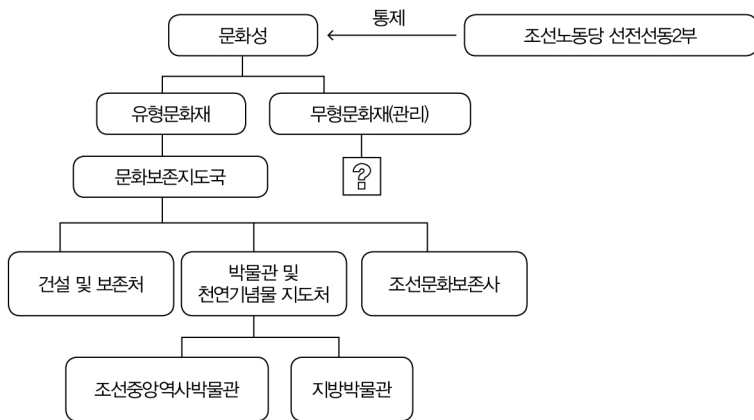
## (2) 관리체계

북한의 문화유산 관리체계는 노동당 선전선동부의 행정적 지도를 바탕으로 내각 문화성 산하의 문화보존지도국이 실질적인 관리를 담당하며 각 도·시·군 문화유적관리소가 현지에서 직접적인 업무를 담당하도록 일원적으로 계통화되어 있다. 또한 각 도·시·군의 행정기관은 박물관·연구기관·과학연구기관을 지원해 북한 내 각지에서 이루어지는 문화유적과 유물에 대한 보존·조사·연구사업이 이루어지도록 하고 있다.

문화성은 내각에 설치된 행정기관으로 문화유물의 관리와 관련 정책을 입안·추진하며 조선노동당 중앙위원회 선전선동부가 직접 지도·감독하고 있다.

조선노동당 선전선동2부는 행정체계상 문화성을 직접 지도 통제하지는 않으나 당·국가체제인 북한체제의 특성상 사실상 문화성의 상급 기관 역할을 담당한다. 선전선동2부는 문화예술 관련 부서를 담당하

<그림 1> 북한의 문화유산 관리체계



자료: “민족공동문화유산 교류협력 추진방안 최종보고서”(고려대학교 한국사연구소·남북 역사학자협의회, 2013).

는데 그 산하인 5과는 사적지도과로 백두산 밀영·어은동·보천보 등 북한의 혁명사적지 건립과 관리 및 답사를 직접 지도하기도 한다.

문화보존지도국은 북한의 문화유산에 관한 전체적인 책임을 지고 있는 기관으로 우리의 문화재청과 동일한 기능을 가지며 산하에 건설 및 보존처·박물관 및 천연기념물 지도처·문화보존사 등을 두고 있다. 문화보존지도국은 지방인민위원회 및 각 지방 해당 기관과 협의해서 각 지역의 문화유물 보존관리에 대한 계획을 세워서 집행하고 있는데 역사유적의 복구와 개건 대상을 결정하고 복구를 위한 설계안의 비준을 담당한다. 또한 유물촬영 및 유적 참관의 승인 권한과 유물의 복제품 제작에 대한 권한을 가지고 있어 실질적인 북한의 문화재 보존 지도와 관리를 담당하는 기관이다.

사회과학원 고고학 연구소는 1957년 과학원 ‘고고학 및 민속학연

연구소'로 설립된 사실상 북한을 대표하는 문화재 전문기관이다. 1964년 2월 17일 과학원이 사회과학원과 분리되며 사회과학원 소속으로 변경되어 '고고학 및 민속학연구소'로 명칭이 변경되었으며 이후 1969년 '고고학 연구소'와 '민속학연구소'로 다시 분리되었다. 1970년대부터 북한의 문화재 발굴과 조사·연구 사업에 있어 중심적인 기능 수행하고 있으며 1993년에 이루어진 단군릉 발굴사업을 비롯한 국가 차원의 발굴조사를 담당하고 있다. 연구 인력은 약 170여 명인데 그중 약 80여 명은 고고학 전공자로 구성되어 있다.

박물관은 역사박물관·민속박물관·미술박물관·특수박물관 등으로 구분되는데 기능상 우리의 박물관과 동일하다. 그중 가장 대표적인 기관은 조선중앙역사박물관으로 1945년 12월 1일 국립중앙역사박물관으로 시작해 1964년 8월 28일 내각준비 제687호에 의거해 조선중앙역사박물관으로 개칭된 이후 지금에 이르고 있다.

#### 4. '개성역사유적지구'의 보존과 활용

이 절에서는 '개성역사유적지구'의 보존과 활용을 위한 구체적인 방안을 살펴보기 위해 더욱 넓은 의미에서 북한 문화재 전반을 대상으로 하는 거시적 관리체계에 대해 검토해보고자 한다. 물론 '개성역사유적지구'의 보존과 활용이라는 과제는 한정된 지역을 대상으로 삼고 있어 때문에 반드시 이러한 관점의 검토가 필요하지 않을 수도 있다. 하지만 '개성역사유적지구' 역시 북한 문화재의 범주 속에 포함되어 있으며 이는 곧 북한 지역에 위치하는 다른 문화재들과 동일한 법적·행정적 구속력이 적용된다는 것을 의미한다. 즉 '개성역사유적지

구의 보존과 활용'이라는 미시적 부분의 설계를 위해서는 상위의 개념인 '북한 문화재'의 관련 사항들에 대한 선행 검토가 반드시 필요할 것이기 때문이다.

## 1) 남북 간의 문화재 분야 안정적 교류 협력 기반 구축

북한 문화재 전반에 대한 보존을 위해서 현실적으로 가장 필요한 사항은 국제적 수준의 보호·관리가 지속적으로 이루어질 수 있도록 하는 것이다. 이는 2000년 이후 개선된 남북관계와 함께 진행된 남북 협력사업으로 일부나마 진행된 바 있다. 남한의 전문 인력에게 개방된 북한 문화재는 그 존재가 확실하게 알려졌으며 비공식적이지만 남한 학계의 모니터링 대상이 되어 간헐적으로라도 보존 상태를 확인할 수 있게 되었다. 또한 함께 업무를 추진한 북한 측 전문가들의 경우 함께 한 남한의 학자들을 통해 문화재 보존과 연구에 대한 국제적 기준을 간접적으로나마 경험하게 되었다.<sup>29)</sup> 하지만 이러한 문화재 분야의 남북협력사업은 2008년 이후 소강기로 접어들었으며 2011년 이후에는 완전히 중단되었다. 그러나 경색과 이완이 반복되는 남북 관계의 특성상 현시점에서 북한 문화재와 관련된 남북협력사업이 추진되지는 않고 있으나 향후 사업이 재개될 시점은 반드시 돌아올 것이며 그때는

---

29) 남북 간의 문화재 분야 협력 사업 외에도 평양 일대에서 이루어진 고구려 고분에 대한 북·중, 북·일 공동발굴조사를 비롯해 북·중 접경지대의 발해 유적에 대한 북·중 공동발굴조사와 세계유산으로 등재된 고구려 벽화고분의 보존을 위해 유네스코에서 파견된 문화재 전문가들과의 교류는 지속적으로 이루어지고 있다. 또한 최근에는 '개성역사유적지구'의 성곽에 대해서 프랑스·캄보디아 연합 발굴팀과 북한의 사회과학원 고고학연구소와의 공동발굴조사가 진행된 바 있다. 향후 이러한 형태의 문화재 조사와 관련된 교류는 대폭 증가할 것으로 판단된다.

지금보다 더 높은 차원의 교류가 이루어질 가능성도 배제할 수 없을 것이다. 이러한 시점이 언제가 될지는 현재로서는 분명하지 않지만 다시 시작될 남북 간의 문화재 교류는 2000년 이후 약 10년 동안 진행된 문화재 분야 남북협력사업의 성과와 과오를 바탕으로 더욱 발전된 형태를 갖추어야 할 것임은 분명하며, 이를 위해 현시점에서 가장 시급하게 필요한 것은 남북 간 문화재 분야의 안정적 교류 협력 기반을 구축해 앞으로의 변화에 대비하는 것이다.

민족공동 자산인 북한 문화재의 보존과 활용을 위한 안정적 교류 협력 기반을 구축하기 위해서는 우선 북한 문화재에 대한 정부 차원의 체계적 관리와 보존을 위한 시스템 구축이 우선되어야 하는데 이러한 정부 차원의 시스템 구축에 대한 필요성은 이미 국회를 비롯한 다양한 시민사회와 주무부처인 문화재청에서도 수차례 제기된 바 있다.<sup>30)</sup> 그뿐 아니라 지난 2007년 남북정상 간 이루어진 10·4 선언에 따른 남북총리회담에서 ‘남북사회문화협력공동위원회’ 개최가 합의됨에 따라 10·4 선언의 이행이 재개되는 시점에서는 문화재 분야의 남북 협력은 더 높은 단계로 강화될 것으로 판단된다. 따라서 현시점에서는 이와 같은 향후의 변화를 예측해 이후 발생 가능한 오류들을 사전에 방지하고 더욱 체계적이고 효율적으로 북한 지역에 소재한 문화재를 보존하기 위한 구체적인 검토가 필요하다.

현재 남북협력사업의 추진은 통일부의 허가를 통해 이루어지고 있는데 지금까지 추진된 다양한 남북협력사업에 대한 실질적인 조정 역할까지 담당해왔다. 하지만 관련 주무부처인 통일부는 사실상 문화재

---

30) ‘남북 문화재 교류에 대한 마스터플랜 수립’ 국회 김재운 의원(2011년 국정감사), ‘세계유산 등재, 북한 소재 문화유산 보존·복원 지원’ 관련 대북사업 검토 문화재청장(2011년 10월).

청과 같이 문화재 자체에 대한 업무를 특화해 추진하는 기관이 아닌 관계로 현재까지는 신규 사업이 발생할 시 문화재청을 비롯한 관련 전문가들의 자문 등을 통해 타당성 등을 검토해왔다. 물론 문화재 관련 업무를 전담하는 문화재청 역시 다양한 업무 영역에서 외부 전문가들의 자문을 통해 업무를 추진하고 있으나 남북협력사업과 관련된 신규 사업의 증가와 향후 체계적인 관리를 위해 지금과 같은 자문 형태의 검토를 대신해 문화재 분야의 전문성을 고려한 문화재청 차원의 심의·관리기능이 강화되어야 할 것으로 판단된다.

이와 같이 북한 문화재의 보존을 위한 정부 차원의 관리체계를 구축하는 목적은 단지 남북 간의 협력 사업의 원활한 추진에만 한정되는 것이 아닌 남한 내부의 각기 다른 성격을 가지는 사업 주체들 사이의 발생 가능한 마찰을 사전에 예방하기 위함도 있다. 향후 남북 관계가 개선될 경우 북한 문화재와 관련된 신규 사업에 대한 수요는 폭발적으로 증가될 것으로 예상되는 바 이에 따른 해당 분야의 정책적 일관성 확보와 각 사업 주체 간의 영역과 역할에 대한 적절한 조율은 반드시 필요하기 때문이다.<sup>31)</sup> 따라서 남북 문화재 교류 및 북한 문화재의 보존과 활용에 대한 정부 차원의 전략적 설계를 통해 향후 정책적 과잉 혹은 공백 상황을 사전에 방지할 필요가 있으며 이는 관련 정부 부처인 통일부와 문화재청 간의 ‘업무협약체’ 구성을 통해 이루

---

31) 언론에 보도된 남북 문화재 교류 주요 추진 예정 사업은 다음과 같다.  
 ‘개성역사지구 한옥 보존사업 계획’ 수립(경기도, 2012~2015년)  
 - 개성 민속마을의 현황 조사 및 정비를 통한 세계유산 등재/ 2012년 예산: 3억 원, ‘강화-개성 고려왕릉 세계유산 등재 추진’(인천시, 미정)  
 - 남북한 고려왕릉 29기 세계유산 등재 추진, 파주 자운서원-황해도 소현서원 교류 추진(파주시, 2013~)  
 - 율곡 이이를 모신 서원으로 최근 자운서원의 국가사적 승격 요청 진행.

어려야 할 것이다. 그리고 민간(언론계, 학계, 종교계 등)과 정부(중앙/지방)를 아우르는 ‘남북민관협력체계’를 구성해 남북 문화재 교류의 정책방향을 설정하고 이를 남북 교류 사업의 대상 선정과 예산 편성 그리고 세부 시행계획 수립과 추진성과의 평가 등에 반영해 사업의 효율성을 제고시키는 데 활용해야 한다.

또한 앞서 설명한 정책적 영역의 원활한 추진을 위해 북한 문화재 및 관련된 자료에 대한 체계적 보존과 연구가 이루어져야 하며 이는 향후 통일시대를 대비한 북한 문화재의 남북 공동 보존 방안을 마련하기 위한 사전 단계로 반드시 추진되어야 할 작업이다.<sup>32)</sup> 특히 지금까지 남북 문화재 교류를 추진하는 과정에서 집적된 성과물의 체계적 관리·분류와 북한 문화재 관련 자료의 지속적·통합적 데이터베이스 구축을 위한 정부 차원의 연구관리체계 구축은 현실적으로 가장 필요한 부분이다.<sup>33)</sup> 이러한 국가 차원의 데이터베이스 구축은 단순히 북한 문화재에 대한 자료를 수집·집성하는 기능을 넘어서 것으로 향후 남북한 문화재 교류 사업을 추진함에 있어 동일하거나 유사한 성격의 성과물을 중복 생산하는 것을 사전에 예방함은 물론 학계와 관련 전공자의 철저한 검증을 통하지 않고 공개된 자료로 인해 북한 문화재에 대한 정확한 현황과 실태 파악에 어려움이 가중되는 것을 사전에

---

32) 이와 관련된 사항은 국정과제 124-3] 남북 간 호혜적 교류 협력 활성화 계획 중 “민족문화유산 사업 적극 추진” 적시.

33) 기존 북한 문화재 관련 주요 DB 구축 사업은 아래와 같다.  
 - 북한 문화자료 정보화 사업(경향신문 한민족네트워크연구소), 『조선유적유물도감』 수록 자료 확보 및 국립문화재연구소 ‘북한문화재자료관’ 활용  
 - 북한 고건축 실측조사(문화재청, 예맥출판사), 북한 소재 고건축 실측 도면 입수·기술 교육 효과를 거두었으나 국회의 대북 인건비 지급 문제 제기로 중단, 현재 결과물은 국립문화재연구소에서 보유하고 있으며 관련 연구에 활용



예방하는 기능까지 수행할 수 있어 궁극적으로 북한 문화재와 남북 교류 사업 전반에 대한 우리 국민의 인식을 개선시키는 효과가 있을 수 있을 것이다. 따라서 위와 같은 남북 문화재 교류 성과물의 집적과 활용을 위한 전담기구인 ‘북한문화재연구센터’(가칭)의 건립이 필요하며 이를 통해 북한 문화재와 관련된 다양한 정책의 개발과 연구가 추진되어야 할 것이다.

## 2) ‘개성역사유적지구’ 관련 문화재 분야 남북협력사업 개발

개성 지역은 평양과 함께 고도(古都)로 인식되어 세계유산으로 등재되기 이전부터 정권 차원의 보존 대상으로 지정되어 북한 내 타 지역의 문화유적보다는 상대적으로 양호하게 보존되어왔다. 앞서 설명한 것과 같이 이러한 관심은 단순히 문화재 보존에 대한 열정만이 아닌 고조선-고구려-고려로 이어지는 북한의 역사인식에 바탕을 둔 것으로 판단된다. 지금까지 북한 내부의 기준으로 관리되어지던 개성 지역의 유적들은 ‘개성역사유적지구’가 세계유산으로 등재되면서 더욱 강화된 기준의 보존환경이 요구될 것으로 판단되는데 이는 이미 북한 측의 유네스코 세계유산으로 등재 과정에서 명확해진 부분이다. 그중 가장 눈에 띄는 것은 현재 ‘고려박물관’으로 이용되고 있는 개성 성균관을 대신해 2015년까지 새로운 박물관을 건립, 개성 성균관을 본래의 형태로 복원하는 방안을 제시한 것이다. 개성 성균관의 박물관 전용으로 인한 훼손 문제는 남한의 문화재 전문가를 비롯한 개성관광을 다녀온 관람객들 사이에서도 지속적으로 제기된 문제로 새로운 박물관의 건립은 북한 내부의 문화재 전문가들의 의견을 비롯해 ICOMOS 측의 박물관 전용에 대한 우려가 반영된 결과로 보인다. 그뿐 아니라

작년 11월에 새롭게 발표된 『문화유산보호법』의 법령을 이행하기 위해 2013년 9월에는 ‘개성역사유적지구’의 보호와 관리를 위해 지침을 확정·승인<sup>34)</sup>하기로 했다. 또한 ICOMOS의 평가서에서는 ‘개성역사유적지구’에 포함되지 않은 유적인 남대문 북서쪽의 한옥 군락(통칭 ‘개성 한옥마을’)에 대해서도 앞서 설명한 법적 체계 속에서 엄격한 보호와 통제를 받게 될 것이라 서술하고 있어 2013년 6월 ‘개성역사유적지구’의 유네스코 세계유산 등재를 기점으로 개성 지역 일대의 문화재와 관련된 보존과 조사 여건은 이전과는 다른 국제적 표준에 준하는 환경으로 변화될 것으로 판단되는바 향후 개성 지역의 문화재에 대한 남북협력사업 추진을 계획하고 있는 국내의 단체 및 기관에서는 이러한 북한 내부의 문화재 관련 체계의 변화를 인식하고 그에 준하는 보존과 조사를 추진해야 할 것이다.

이러한 북한 내부의 문화재 관련 환경의 변화를 고려하고 특히 향후 남북협력사업에 가장 많은 영향을 미칠 것으로 예상되는 ‘개성역사유적지구’의 보호와 관리를 위한 지침을 감안해 개성 일대의 문화재를 보존하기 위한 몇 가지 틀을 제시하고자 한다.<sup>35)</sup> 현재까지 확인된 북한의 국가지정문화재는 국보유적 193건<sup>36)</sup>이며 이 글에서 다루

34) Monuments and Sites in Kaesong(DPR of Korea), No 1278rev(ICOMOS, 2013).

35) Monuments and Sites in Kaesong(DPR of Korea), No 1278rev(ICOMOS, 2013)에서 설명하고 있는 2013년 9월부터 시행되는 ‘개성역사유적지구’와 관련된 일련의 지침은 현재로서는 내용을 파악할 수는 없는 상태이다. 다만 이 글에서는 ICOMOS의 평가서에서 권고하는 사항들과 문화재 보존의 일반적인 원칙들을 적용했으며 향후 관련 규정의 정확한 확인을 통해 수정·보완하고자 한다.

36) 북한의 국보유적을 문화재청 유적 분류 기준으로 구분하면 주거유적 1건, 무덤유적 20건, 생산유적 4건, 정치국방유적 36건, 교통통신유적 3건, 종교신앙유적 32건, 제사유적 1건, 주거건축 23건, 관아건축 6건, 종교건축 1건, 불교건축 39건, 유교건축 9건, 비갈(碑碣) 11건, 거석기념물 4건, 동산문화재(공예) 3건으로 나누어지는데 일부 이러한 분류 기준에 적합하지 않은 것도 확인되는 등

고 있는 개성특급시와 개풍군의 경우 총 26건의 국보유적이 자리하고 있다.<sup>37)</sup> 하지만 북한의 국보유적은 일부 우리의 문화재청에서 정한 분류 기준에 적합하지 않은 것도 확인되고 있어 민간 주도의 협력 사업의 추진뿐만 아니라 향후 국가 간의 문화재 분야 교류와 협력이 가시화될 시점을 대비해 남북이 공통으로 사용할 수 있는 통일된 문화재 분류 기준안의 마련이 시급하게 필요한 상황이며 이를 위한 정책 연구가 절실하다고 판단된다.

### 3) 북한 문화재 지정현황의 문제점과 향후 개선 방안

북한 문화재 지정현황에 대한 정확한 파악은 현실적으로 가장 시급하게 해결해야 하는 부분이다. 현재까지 파악된 북한 문화재의 현황은 우리의 문화재청 역할을 하는 북한의 문화보존지도국에서 공식적으로 공개한 자료가 아닌 남북협력사업을 추진한 사업 수행자들이 확보한 자료가 국내에 공개된 것이 대다수를 차지한다. 물론 지금까지 남북 간의 문화재 관련 사업들이 당국 간에 추진된 예가 극히 드물기 때문에 이러한 현상이 발생했을 수도 있겠으나 이로 인한 남한 내부의 북한 문화재 현황에 대한 명확성이 떨어진 것 역시 분명한 사실이다. 특히 지금까지 공개된 북한 문화재 현황에 대한 불신을 증폭시키는 이유 중 가장 큰 부분은 지정현황의 상이성 때문이다. 지금까지 국보유적 제7호로 확인되었던 보현사 9층 석탑의 경우 국보유적 제142호로 파악되기도 했으며 국보유적 제38호 자모산성, 제161호 덕

---

향후 북한 지정문화재를 분류하는 데 좀 더 세분화된 분류 기준안의 마련이 시급한 것으로 판단된다.

37) 국립문화재연구소, 『북한국보유적 연혁자료집』.

화리무덤, 제162호 유점사종, 제177호 안양암마애삼존불상, 제178호 고성온정리마애불입상, 제184호 정릉사8각7층석탑, 제188호 화성동제단, 제189호 삼성사, 제190호 용강큰무덤, 제191호 신계사, 제192호 영통사 등은 지정사항이 누락·미지정되기도 하고 달리 알려지기도 했다. 그뿐 아니라 현지의 지정 표석이 국내에 알려진 지정 번호와 상이한 것도 확인되었는데 국보유적 제144호로 확인되던 보현사 8각 13층 석탑의 지정표석은 국보유적 제143호로 표기되어 있으며 국보유적 제149호 묘향산 보현사비의 지정 표석은 국보유적 제144호, 앞에서 언급했던 국보유적 제7호 보현사 9층 석탑의 경우 지정 표석은 국보유적 제142호로 표기되어 있는 것이 확인되었다.<sup>38)</sup> 그리고 지정 표석이 교체되지 않은 경우도 확인되는데 국보유적 제127호 개성 성균관의 경우 지정 표석에 지정 고적 제234호라 표기되어 있어 지금까지 알려진 분류체계와는 다른 또 다른 분류체계가 존재했음을 확인할 수 있었다.<sup>39)</sup> 이와 같은 다양하고 수많은 오류로 인해 관련 정책 당국은 북한 문화재 보존을 기획·추진하는 데 많은 어려움이 있을 뿐 아니라 연구자들 간에는 개인마다 다른 현황으로 연구가 이루어져 학문적인 정체 혹은 공백 상태가 지속되고 있는 것이 현실이다.

정책 당국과 연구자의 경우 내부적인 합의를 통해 상이한 부분을

---

38) 지정 표석과 관련된 오류는 필자가 관련 유적의 답사를 통해 직접 확인했으며 당시 촬영한 사진을 참고한 것이다.

39) 위에서 밝힌 다양한 문제점들은 남한 사람들의 출입이 가능한 지역에 위치한 국보유적을 대상으로 확인했기 때문에 실제적인 비교가 가능했으나 그렇지 못한 지역의 현장 자료까지 모두 검토한다면 북한 국보유적의 정확한 현황을 확인하는 것은 매우 난해한 작업이 될 것으로 판단된다. 북한 지정문화재의 정확한 현황 자료를 확인하는 작업은 원론적으로는 어려운 작업이 아니지만 북한 지역이라는 특수성으로 인해 정확한 현황자료 확보 및 지정 표석의 일치 여부 확인이 현실적으로 매우 어려운 상황이다.

보완해 업무와 연구를 진행할 수는 있을 것이다. 하지만 현재 시점에 서 가장 우려되는 점은 이렇게 불분명한 북한 문화재의 현황 자료가 일반 대중에게 공개되고 있다는 것이다. 관련 종사자의 경우에는 북한 문화재와 관련된 현황의 문제점을 인식하고 있는 상태이기 때문에 일부 자료를 불신할 수는 있으나 그 자체를 부정하는 극단적인 판단을 하지 않을 것이다. 하지만 이러한 사실을 정확하게 인지하지 못하는 일반 대중의 경우 자칫 지금과 같은 북한 문화재 현황을 접하고 북한 문화재 전반에 대해 불신하는 경우가 발생할 우려가 있으며 이는 향후 남북 문화재 교류 전반에 악영향을 줄 수 있음은 물론 북한 문화재 자체에 대한 허무주의적 관점을 양산할 수도 있을 것이다. 따라서 이러한 현실적 한계를 극복하고 민족공동 자산인 북한 문화재에 대한 정확한 현황을 파악하는 것은 북한 지역의 문화재를 보존하고 연구하는 데 가장 기초가 되는 작업으로 향후 남북관계 개선 시 가장 우선적으로 진행되어야 할 것이다.

개성 지역의 경우 이미 세계유산으로 등재되었기 때문에 지역 내의 유적과 유물의 현황을 공개하고 ‘개성역사유적지구’와 개성 지역 일대의 문화재에 대한 전수조사(全數調査)를 통해 지정현황의 현행화와 지정 표석을 비롯한 지정문화재 주변 경관에 대한 개선 사업을 병행해야 할 것이다. 이러한 작업은 향후 ‘개성역사유적지구 남북 공동 보존 계획’ 수립을 위해 반드시 추진되어야 하는 부분으로 관련 남북 공동 학술대회와 전문가 회의를 개최해 상호 의견 교환과 논의에 대한 공론화를 거쳐 구체화되어야 할 것이다. 앞서 나열한 다양한 제안들은 ‘개성역사유적지구 보존 남북공동위원회’의 구성으로 귀결된다. 또한 ‘남북공동위원회’에서 결정된 사항을 실행하기 위한 기구인 ‘개성역사유적지구 남북공동연구센터’ 설립도 병행해 추진되어야 할 것

이다. ‘남북공동연구센터’에서는 개성 지역 문화재에 대한 전수조사를 통해 확보된 자료를 바탕으로 다양한 보수·복원 계획을 수립하고 남북 간의 공동 연구를 추진해 관련 문화재에 대한 더욱 발전된 연구 성과를 축적해 개성 지역 문화재 보존에 활용할 수 있도록 해야 할 것이다. 그뿐 아니라 개성공단의 다양한 현지 시설을 활용, 북한 내 문화재 인력에 대한 교육을 실시해 통일 이후 개성 지역을 비롯한 북한 전역에 소재하는 문화재의 종합 관리와 보존을 위한 토대를 마련할 필요가 있다. 특히 전통건축 분야에서의 조사와 보존·복원, 다양한 재질의 유물에 대한 보존처리, 고고학적 발굴조사의 다양한 최신 기법, 3D 스캐너를 활용한 문화재 정밀 계측 등 다양한 분야에 걸친 교육과 기술 전수를 통해 문화재 보존과 복원에 대한 남북 공통의 인식을 강화해 앞으로 남북한 공통의 문화재 관리체계 구축이 가능하도록 해야 할 것이다.

하지만 위의 중장기적인 계획의 실행보다 더욱 시급하게 요구되는 것은 지금 당장 보존·복구 조사가 이루어져야 하는 문화재들이다. 특히 지난 2007년부터 남과 북이 함께 추진하고 있는 개성 고려궁성(만월대)에 대한 남북공동 발굴조사는 발굴조사가 추진 중인 상황에서 남북 관계 경색으로 인해 2년 가까이 중단된 상태로 시급한 조사와 보존이 필요한 상태이다. 고려궁성은 고려 500년의 정궁(正宮)으로 경주의 월성, 평양의 안학궁, 조선의 경복궁과 그 맥을 같이하는 중요한 유적이다. 유적에 대한 굴착이 수반되는 발굴조사의 특성상 발굴조사의 중단으로 인한 유적의 파괴는 필연적인 현상이라 할 수 있다. 고려궁성에 대한 남북공동 발굴조사는 ‘개성역사유적지구’의 세계유산 등재를 목표로 남과 북이 함께 시작한 사업으로 ‘개성역사유적지구’가 세계유산으로 등재된 현지점에서 가장 시급하게 조사와 보존 조치가 이

루어져야 하는 유적일 것이다. 또한 향후 개성관광의 재개가 이루어진다면 현재 발굴조사가 진행 중인 유적의 특성상 발굴조사와 관광을 병행할 수 있는 합리적인 방안도 강구되어야 할 것이다. 또한 현재 박물관으로 이용되고 있는 고려성균관의 복구·복원, 공민왕릉 보존과 벽화 관람시설 설치, 개풍군에 위치한 조선왕릉인 후릉(厚陵)과 제릉(齊陵)에 대한 남북공동 발굴조사 및 유네스코 세계유산 추가 등재 등도 시급히 추진되어야 할 사업이다.

## 5. 결론

한반도 중세 통일왕조인 고려국의 수도였던 개성은 고려 시대 당시 개경(開京)·송도(松都)·송경(松京) 등으로 불리며 고려가 건국된 다음 해인 919년부터 조선이 건국된 후 한양으로 천도한 1394년까지 한반도의 정치적·문화적 중심의 역할을 수행했다. 이러한 이유로 북한 정권은 개성 지역의 문화유산에 대해 건국 당시부터 관심을 가져왔으며 2005년 이후부터는 유네스코 세계유산으로 등재하기 위한 다양한 노력을 기울여 2013년 6월 23일 ‘개성역사유적지구(The Historic Monuments and Sites in Kaesong)’라는 명칭으로 유네스코 세계유산으로 등록되었다. ‘개성역사유적지구’의 세계유산 등재는 2004년 등재된 ‘고구려 고분군(The Complex of the Koguryo Tombs)’에 이은 북한의 두 번째 세계유산 등재로 북한 문화재의 보존과 활용이라는 측면에서 많은 의미를 가진다. 특히 이번 등재는 이미 우리나라가 보유한 10건과 함께 한반도 전체에 총 12건의 세계유산을 등재하게 된 매우 의미 있는 일이다.

이 글에서는 이와 같은 ‘개성역사유적지구’의 세계유산 등재와 관

련된 일련의 추진 경과를 살펴본 뒤 등재 과정에서 생산된 자료들을 검토했다. 특히 ICOMOS 기술평가팀의 현지답사 실사 보고서는 세계 유산 등재와 관련된 일반 사항과 보존을 위한 북한의 계획 및 ICOMOS의 의견이 세부적으로 기술되어 있어 향후 ‘개성역사유적지구’의 보존계획 수립과 협력 사업의 추진 등에 다양하게 활용될 자료이다. 여기에서는 ‘개성역사유적지구’의 보존을 위해 북한 정권의 의지와 ICOMOS가 제시하는 기준을 명확하게 확인할 수 있어 향후 북한 정부 및 남북한 또는 유네스코 차원에서 추진될 다양한 보존 사업의 성격과 방향을 추측해볼 수 있을 것으로 판단된다. 그리고 ‘개성역사유적지구’의 체계적인 보존과 활용을 위해 북한의 문화재 보존체계와 개성 지역 문화유적의 보존 현황을 구체적으로 확인했으며, 향후 ‘개성역사유적지구’의 보존과 관련해 적용되게 될 다양한 법적·행정적인 사항들에 대해서도 포괄적인 검토를 진행했다. 북한의 문화재 전반에 대한 보존은 경제적 빈곤과 이로 인한 문화재 조사와 복구에 있어 전반적인 부실화가 초래되는 것으로 판단된다. 특히 과학적 장비와 기술의 부족은 가장 큰 현실적 문제로 이로 인해 관련 사업의 추진에 많은 어려움이 예상된다. 또한 전문 지식을 가진 기술자의 부족 및 관련 교육이 미흡한 점 역시 중요한 문제로 여겨지며 복원 등 조사 이후의 활용 단계에 있어서도 여러 가지 문제점들이 확인되고 있어 관련 문제점에 대한 지속적인 개선이 필요할 것으로 판단된다. 이와 같은 북한의 문화재 보존 역량은 남북협력사업을 추진하는 과정에서 상당 부분 개선되었으나 최근 남북 관계 경색으로 인해 이러한 흐름은 단절된 상태이다. ‘개성역사유적지구’를 비롯한 북한 소재 문화재에 대한 세계 기준의 보존과 연구가 지속적으로 이루어지기 위해서는 남북 간의 협력뿐만 아니라 유네스코 등의 국제기구와 연계한 다양한



보존·연구 사업이 지속적으로 추진되어야 할 것이다.

또한 지금까지의 남북협력사업의 성과와 과오를 바탕으로 더욱 발전된 형태를 갖추어 남북 간 문화재 분야의 안정적 교류 협력 기반을 구축해 앞으로의 변화에 대비해야 할 것이다. 이를 위해 북한 문화재에 대한 정부 차원의 체계적 관리와 보존을 위한 시스템 구축이 우선되어야 하며 관계 부처 간의 ‘업무협의체’ 구성과 민간과 정부를 아우르는 ‘남북민관협력체계’ 구성이 필요할 것으로 판단된다. 그리고 이와 같은 보존체계를 구축하고 유지하기 위해서는 정부 차원의 연구관리체계 구축 및 데이터베이스 구축이 현실적으로 가장 필요한 부분으로 국가 차원의 데이터베이스 구축을 통해 북한 문화재에 대한 자료 수집 차원을 넘어 남북한 문화재 교류 사업의 중복 예방 및 관계 전문가의 검증은 바탕으로 한 실질적인 관리·보존·연구가 지속적으로 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다. 앞서 설명한 일련의 작업들이 가능하기 위해서는 남북 문화재 교류 성과물의 집적과 활용을 위한 전담 기구 설치가 필요하며 이를 통해 북한 문화재와 관련된 다양한 정책의 개발과 연구가 추진되어야 할 것이다.

■ 접수: 10월 31일 / 수정: 11월 26일 / 채택: 11월 30일

## 참고문헌

### 1. 북한 자료

#### 1) 단행본

문화예술출판사, 『개성의 옛 자취를 더듬어』(평양: 문화예술출판사, 2002).  
조선문화보존사, 『문화유산 애호가들의 벗』(평양: 조선문화보존사, 2005).

#### 2) 기타 자료

조선민주주의인민공화국 문화유물보호법(1994.4.8).  
“문화유적유물보존관리사업을 강화할데 대하여”, 조선민주주의인민공화국 주석명령 제35호(1985).

### 2. 국내 자료

#### 1) 단행본

ICOMOS한국위원회, 『고려 개성의 문화유산적 가치와 보존(북한문화재연구 No.2)』(서울: ICOMOS한국위원회, 2005).  
\_\_\_\_\_, 『북한 문화유산 관련 자료집 1-개성』(서울: ICOMOS한국위원회, 2004).  
경기도·경기문화재단 경기문화재연구원, 『2012년 개성 한옥보존사업 성과보고서』(수원: 경기도·경기문화재단 경기문화재연구원, 2012).  
고려대학교 한국사연구소·남북역사학자협의회, 『민족공동문화자산 교류협력 추진방안 최종보고서』(서울: 고려대학교 한국사연구소·남북역사학자협의회, 2013).  
국립문화재연구소, 『개성의 문화유적 사진집』(대전: 국립문화재연구소, 2013).  
\_\_\_\_\_, 『개성일대 문화유적 연혁자료집』(대전: 국립문화재연구소, 2013).  
\_\_\_\_\_, 『고려도성 기초학술연구 I』(대전: 국립문화재연구소, 2013).  
\_\_\_\_\_, 『북한국보유적 연혁자료집』(대전: 국립문화재연구소, 2012).  
\_\_\_\_\_, 『개성 고려궁성 남북공동 발굴조사보고서 I』(대전: 국립문화재연구소,

2012).

\_\_\_\_\_, 『개성 고려궁성』(대전: 국립문화재연구소, 2009).

\_\_\_\_\_, 『개성 고려궁성 시굴조사보고서』(대전: 국립문화재연구소, 2008).

국립중앙박물관, 『북녘의 문화유산』(서울: 국립중앙박물관, 2006).

문화체육관광부, 『남북 문화교류협력 사업 분석 및 발전 방안 연구』(서울: 문화관광체육부, 2013).

박상철·김창규, 『북한의 문화재보호관계법제』(서울: 한국법제연구원, 1995).

장호수, 『북녘의 고고학과 문화재관리』(서울: 백산자료원, 2000).

정태현, 『남북 역사교류 10년의 평가와 중장기 추진 전략』 용역보고서(서울: 동북아역사재단, 2009).

토지박물관, 『개성공업지구 1단계 문화유적 남북 공동조사 보고서』(서울: 토지박물관, 2006).

통일부 통일교육원, 『북한의 문화재 실태』(서울: 통일부 통일교육원, 2008).

평화문제연구소, 조선과학백과사전출판사, 『조선향토대백과』(서울: 평화문제연구소, 2003~2004).

한국역사연구회, 『개경의 생활사』(서울: 휴머니스트 출판그룹, 2007).

\_\_\_\_\_, 『고려의 황도 개경』(서울: 창작과비평사, 2002).

## 2) 논문

김봉건, “북한문화재조사와 전망,” 『문화재』, 제30호(1997).

남궁승태, “남북 통일을 대비한 문화재보호법제에 관한 연구,” 『문화정책논총』, 제14집(2002).

박대남, “북한의 문화재 보존관리 체계 및 현황 고찰,” 『인문과학연구』, 제16권(2011).

박성진, “‘개성역사유적지구’ 한반도 중세문화의 정수, 세계가 인정하다,” 『통일한국』, 제355호(2013).

\_\_\_\_\_, “우리 손으로 이어가는 고려의 흔백,” 『통일한국』, 제351호(2013).

박성진·윤형준, “고고분야 남북교류협력의 현황과 향후과제”(민족공동자산 남북공동보존 학술심포지엄 발표논문집, 2012).

안병우, “통일시대 민족공동 문화자산의 보존과 활용”(민족공동자산 남북공동

보존 학술심포지엄 발표논문집, 2012).

\_\_\_\_\_, “고려의 수도로서의 개경의 위상”(‘고려수도 개경과 동아시아의 도성 문화’ 국제학술대회 발표논문집, 2011).

이규창, “통일대비 민족공동문화자산 공동보존을 위한 법제정비 방안”(민족공동자산 남북공동보존 학술심포지엄 발표논문집, 2012).

\_\_\_\_\_, “북한문화재보호법에 관한 연구,” 『2010 남북법제연구보고서 I』(2010).

이상준, “고려도성 복원을 위한 제언”(‘고려수도 개경과 동아시아의 도성문화’ 국제학술대회 발표논문집, 2011).

이혜은, “개성역사유적지구의 세계유산 등재(추진) 과정”(2013 제주 세계유산 포럼 자료집, 2013).

정재훈, “남북한 문화재관리정책의 비교,” 『미술사학』, 제3권 1호(1989).

정호섭, “민족공동 문화유산 관련 남북교류협력의 역사와 평가”(민족공동자산 남북공동보존 학술심포지엄 발표논문집, 2012).

조동주, “유네스코 세계유산 남북공동 등재 방안”(민족공동자산 남북공동보존 학술심포지엄 발표논문집, 2012).

지병목, “문화유물보호법을 통해 본 북한의 문화유산,” 『문화재』, 제36호(2003).

최오주, “남북통일대비 문화재 보존관리정책 연구”(호남대학교 박사학위논문, 2008).

최종고, “북한의 문화유물보호법-남한의 문화재보호법과 관련하여,” 『북한법 연구』, 창간호(1997).

### 3) 기타 자료

2013-Nomination file-1278rev-Historic Monuments and Sites in Kaesong.

Monuments and Sites in Kaesong(DPR of Korea), No 1278rev(ICOMOS, 2013).

개성역사유적지구 등재 관련 제37차 세계유산위원회 결정문 전문.

“‘개성역사유적지구’ 세계유산 등재확정,” 문화재청 보도자료(2013.6.24).

“『문화유산보호법』에 대하여,” 『민주조선』(2012.11.8).

“DMZ 내 고분 미구집이 도굴 … 문화재 해외 유출,” 자유북한방송, 2011년 1월 12일.

고려대학교 한국사연구소·남북역사학자협의회, “민족공동문화자산 교류협력

추진방안 최종보고서”(2013).

국립문화재연구소, 『북한국보유적 연혁자료집』(대전: 국립문화재연구소, 2012).

이혜은, “개성역사유적지구의 세계유산등재(추진) 과정,” 『2013 제주 세계유산 포럼 자료집』(문화재청·제주특별자치도·(사)이코모스한국위원회, 2013).

# Conservation and Utilization of the Historic Monuments and Sites in Kaesong as World Heritage

Park, Sungjin(National Research Institute of Cultural Heritage)

The inscribed heritage consists of 12 historic monuments and sites. Among them are Manwoldae, Kaesong Chomsongdae, Kaesong Walls, Kaesong Namdae Gate, Koryo Songgyungwan, Sungyang Sowon, Sonjuk Bridge, Phyochung Monuments, Mausoleum of King Wang Kon, Seven Tombs Cluster, Myongrung Cluster and Mausoleum of King Kongmin. ICOMOS specifies in its report the conservation and utilization measures for these monuments proposed by North Korea along with its recommendations. Particularly, the report details the required modifications of the legal provisions and the needed repair plans for the inscribed heritage, providing possible future cooperation areas and directions between the North and the South and enabling South Korea to draw

future-oriented plans and plausible action plans in the field of cultural heritage.

This paper will explain the inscription process as a whole along with the examination of the nomination dossier and the ICOMOS report. The heritage conservation system of North Korea and the conservation status of the inscribed heritage will be also explored to provide a comprehensive, legal and administrative environment for the conservation of the Historic Monuments and Sites in Kaesong. Based on the above-mentioned contents, this article will suggest concrete measures for the conservation and utilization of the Historic Monuments and Site in Kaesong.

Keywords: world heritage, Historic Monuments and Sites in Kaesong (Gaeseong), Kaesong(Gaeseong), cultural heritage in North Korea