

2011 경제발전경험모듈화사업:

한국의 문화재보호제도:

문화재수리·전수교육·보호활동

2012

2011 경제발전경험모듈화사업:
한국의 문화재보호제도:
문화재수리·전수교육·보호활동

2011 경제발전경험모듈화사업: 한국의 문화재보호제도: 문화재수리·전수교육·보호활동

A Safeguarding System for Cultural Heritage in Korea:

Focused on the Activities of Restoration, Transmission and Protection of Designated Cultural Properties

주관부처	문화재청
연구수행기관	한국전통문화대학교
연구진	김창규, 한국전통문화대학교 (책임연구원) 최종호, 한국전통문화대학교 (연구원) 정유경, 한국전통문화대학교 (연구보조원)
자문위원	정기영, 前문화재관리국장, 문화체육부 문화정책국장
연구관리	한국개발연구원 국제정책대학원대학교
사업총괄기관	기획재정부

본 보고서는 영문보고서를 축약하여 작성한 것으로 구체적인 내용은 영문보고서를 참고하시기 바랍니다.

정부간행물번호 11-1051000-000221-01

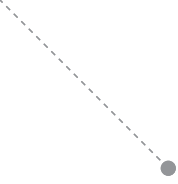
ISBN 978-89-93695-54-0 94320

ISBN 978-89-93695-06-9 (전40권)

Copyright © 기획재정부

Knowledge Sharing Program

2011 경제발전경험모듈화사업
한국의 문화재보호제도:
문화재수리·전수교육·보호활동



Preface 서문

1950년대 전쟁의 폐허와 가난 속에서 원조를 받던 나라에서 급속한 경제발전을 통해 원조 공여국이 된 한국의 성공 스토리는 많은 개발도상국들에게 귀감이 되어 왔습니다. 최근에는 서울 G20 회의의 성공적 개최 등으로 한국의 경제발전모형에 대한 국제적 관심이 더욱 고조되는 가운데, 단기간 내에 경제발전을 이루어 낸 한국의 발전경험 공유에 대한 수요가 개발도상국을 중심으로 급증하고 있습니다.

그동안 기획재정부는 한국의 경제발전경험을 개발도상국과 공유하기 위한 정책자문사업으로서 KSP(Knowledge Sharing Program)사업을 KDI와 함께 추진하여 왔습니다. 2004년부터 2010년까지 총 22개 개발도상국을 대상으로 200여개 주제에 대하여 KSP 정책자문사업이 실시되었습니다.

또한 기획재정부는 2010년부터 한국의 경제발전경험 모듈화사업을 KSP 정책자문사업과 병행 추진하고 있습니다. 즉, 한국의 성공적인 개발정책 및 제도운용 사례연구를 기초로 정책·제도의 도입배경, 정책 결정·추진과정, 성과 평가, 발전모형 제시라는 맞춤형 콘텐츠를 구축하고 그 결과물을 정책자문사업의 기초 참고자료로 활용하기 위한 노력을 기울이고 있는 것입니다. 개발도상국들이 궁금해 하고, 필요로 하며, 배울 점을 찾을 수 있는 한국의 독창적인 발전경험 성공사례들이 체계적으로 정리되어 축적될 수 있다면, KSP 정책자문사업의 실효성을 높이고, 세계은행과 OECD 등 국제기구와 관련 지식을 공유함으로써 국제개발협력 분야에서도 큰 기여를 할 수 있을 것입니다.

2011년 발전경험 모듈화사업은 2010년도 20개 사례연구과제 추진에 이어, 「KSP 추진 협의회」를 통하여 관계부처 의견수렴을 거쳐, 인적자원, 산업에너지, 농어업, 보건의료, 국토건설, 환경, 행정 ICT 및 경제 일반 등 경제·사회의 각 분야를 망라하는 40개 세부과제를 선정하여 추진하였습니다. 특히, 모듈화사업의 효율적 진행 및 품질 관리를 위하여 과제별로 담당부처, 학계와 국책·민간연구기관 및 공기업 전문가로 구성된 집필진, 전직관료와 원로전문가가 포함된 자문위원단으로 T/F를 구성, 개발도상국의 정책입안 및 실행에 실질적으로 도움이 될 수 있도록 한국의 발전경험을 정책사례별로 정리하고, 체계적인 지식인프라를 구축하였습니다.

본 보고서의 발간에 즈음하여 여러 가지 어려운 여건에도 불구하고 발전경험 모듈화사업 전반에 대한 중요성을 인식하고 성공적인 사업추진을 위해 노고를 아끼지 않은 기획재정부를 비롯한 관계부처 담당관과 집필진, 그리고 보고서의 검토 및 보완에 심혈을 기울여 준 자문진과 분과별 PM 연구기관(산업연구원, 국토개발원, 한국교육개발연구원 등) 책임연구위원, 익명의 검토자분들께 감사를 드립니다. 모듈화사업의 모든 참여진의 노력은 개발도상국들의 경제발전을 도모함은 물론 한국과 개도국간의 경제 협력과 상호 교류를 통한 상생관계를 증진시키는 밑거름이 될 것으로 믿어 마지 않습니다.

아울러 최선을 다해 모듈화사업을 이끌며 보고서의 질적 수준 향상에 만전을 기해온 KDI국제정책대학원 개발교육연구실 김준경 실장과 박진 교수, 이하 구성원들의 노력에 감사드립니다. 끝으로 본 보고서에 수록된 내용은 발전경험 모듈화사업에 참여한 각 집필자 개인의 견해로서 KDI국제정책대학원의 공식적인 의견을 반영한 것이 아님을 밝힙니다.

2012년 5월

KDI국제정책대학원 총장

현오석

Contents

요 약	10
제1장 서론	13
제1절 문화재보호의 가치	14
제2절 문화재보호에 대한 국가규제의 정당성과 한계	15
제3절 한국 문화재보호제도의 성장 및 특성	16
제2장 문화재보호제도의 개관	19
제1절 문화재의 개념 및 종류	20
제2절 문화재정책	21
제3절 문화재법령	26
제4절 문화재행정조직	46
제5절 문화재재정제도	51
제3장 문화재수리기술자제도	55
제1절 문화재수리기술자제도의 도입배경	58
제2절 문화재수리기술자제도의 발전과정	59
제3절 문화재수리기술자제도의 역할과 평가	62
제4절 문화재수리기술자제도의 시사점	67

제4장 무형문화재 전수교육제도	69
제1절 무형문화재 전수교육제도의 도입배경	70
제2절 무형문화재 전수교육제도의 발전과정	71
제3절 무형문화재 전수교육제도의 역할과 평가	74
제4절 무형문화재 전수교육제도의 시사점	77
제5장 한문화재 한지킴이 운동	79
제1절 한문화재 한지킴이 운동의 도입배경	80
제2절 한문화재 한지킴이 운동의 발전과정	82
제3절 한문화재 한지킴이 운동의 역할과 평가	83
제4절 한문화재 한지킴이 운동의 시사점	84
제6장 결론	85
참고문헌	88
부록 1 문화재보호법의 개정이유 및 주요내용	90
부록 2 현행 문화재보호법의 주요내용	105

Contents | 표 목차

제2장

〈표 2-1〉 문화재의 구분 및 종류	21
〈표 2-2〉 고적 및 유물보존규칙의 규정내용	27
〈표 2-3〉 조선보물고적명승천연기념물보존령의 규정내용	29
〈표 2-4〉 제정 문화재보호법의 주요내용	32
〈표 2-5〉 전통건조물보존법의 주요내용	34
〈표 2-6〉 문화재법령의 구성체계 및 내용	39
〈표 2-7〉 지정·등록문화재 현황	48
〈표 2-8〉 정부예산 대비 문화재관리 연도별 예산현황	52
〈표 2-9〉 문화재청 회계별 예산의 연도별 현황	52
〈표 2-10〉 2011년도 문화재청 일반회계의 세입예산 및 기금수입	53
〈표 2-11〉 문화재재정의 기금투입 현황	54
〈표 2-12〉 문화재 소유자의 세제혜택	55

제3장

〈표 3-1〉 문화재수리기술자의 종류 및 업무범위	62
〈표 3-2〉 문화재수리기능자의 종류 및 업무범위	63
〈표 3-3〉 문화재수리기술자·기능자의 연도별 현황	66

제4장

〈표 4-1〉 무형문화재 현황 및 전수교육의 성과	75
-----------------------------------	----

Contents | 그림 목차

제2장

[그림 2-1] 문화재청 2011년 정책목표 및 추진과제	24
[그림 2-2] 문화재청의 조직도	47

제3장

[그림 3-1] 문화재수리기술자·기능자의 현황	65
---------------------------------	----

제5장

[그림 5-1] 한문화재 한지킴이 운동의 기본구조	81
-----------------------------------	----

요약

한국은 유구한 역사 속에서 동양적 정신세계를 존중하고 자연을 숭상하는 민족성을 바탕으로 찬란한 문화를 가꾸어 온 국가이다. 1890년대 동양사회는 서구화와 제국주의의 팽창이라는 급물살에 휩싸이게 되었는데, 한국은 제대로 대처하지 못하고 식민지국가로 전락하였다. 그리고 일본의 강점기를 극복하고 광복을 맞은 한국은 재차 한국전쟁이라는 민족동란을 겪으며 폐허가 되었으나, 1970년대 ‘잘살기 운동’으로 지칭되는 ‘새마을운동’과 경제개발사업의 성공을 바탕으로 지금 세계가 부러워하는 경제대국의 하나로 성장하였다. 그러나 한국의 서구화와 경제개발의 추진은 전통문화와 문화재의 파괴, 훼손, 소멸을 가속화하는 결과를 초래하였다. 이에 한국정부는 1961년 10월 문화재관리전담기구로서 문화재관리국을 발족시키고, 1962년 1월에는 그 동안 경제적 여건의 불충분으로 독립국가로서 새로운 법령의 제정 없이 일제강점기부터 계속 적용된 ‘조선보물고적명승천연기념물보존령’을 폐지하고 ‘문화재보호법’을 제정·공포하였다. 이것은 한국인에 의한 한국 문화재보호제도의 첫걸음이었다.

한국의 문화재보호제도는 문화재관리전담기구와 발족과 문화재보호법의 제정 이래 많은 시행착오를 겪으면서 급속한 발전을 이루었다. 문화재보호법 제정 초기에는 문화재보호제도의 운영경험이 일천하여 동일한 법제를 운영하는 일본의 제도를 많이 참고하였다. 하지만 차츰 한국의 현실에 맞는 독자적인 제도를 창출함으로써 문화재에 대한 국민의 관심과 애호사상을 고취하고, 효율적이며 합리적인 문화재의 보존·관리 및 활용을 위한 제도로 정착되어왔다. 예컨대, 문화재 개념의 확대, 문화재보호수단의 다양화를 위한 등록문화재제도의 도입, 문화재보호주체의 다원화를 위한 국민신탁법의 제정, 안정적이고 신축적인 재정 하에 문화재의 효율적인 보존과 관리를 위한 일반예산 외의 별도의 재원으로서 문화재보호기금법의 제정, 고도의 보존을 위한 고도보존특별법의 제정, 문화재수리 및 매장문화재 발굴·조사제도의 별도 법률화 등이 그것이다. 특히, 문화재수리에 있어서의 ‘문화재수리기술자제도’, 무형문화재 전승에 있어서의 ‘무형문화재 전수교육제도’, 문화재보호 민간협력활동에 있어서의 ‘한문화재 한지킴이 운동’ 등은 세계 어느 국가에서도 찾아볼 수 없는 한국의 독자적인 문화재보호제도로서 성장하며 발전되어왔다.

1970년 8월에 도입된 문화재수리기술자제도는 국가의 공인을 받는 문화재수리기술자가 문화재 수리를 전담하는 제도로서 그 동안 문화재수리공사 기술수준의 향상과 전통기술의 보존에 이바지하였다. 더욱이 문화재수리기술자제도의 운영은 문화재수리지침인 문화재수리표준시방서 및 문화재수리공사비 산정기준인 문화재표준품셈의 발전을 가져 왔고, 표준화된 문화재수리 전문가의 양산을 가능하게 하였다. 다만, 문화재수리현장에 있어서 과학기술의 발전에 힘입어 문화재수리기법의 일부가 현대화됨에 따라 전통기능의 보존에 어려움을 겪고 있으며, 지구환경의 변화에 따른 문화재수리용 자재의 국내 공급이 원활하지 아니하여 외국의 자재를 구입·대체하는 등의 새로운 문제가 발생하고 있다. 이에 문화재청은 문화재수리표준시방서와 문화재표준품셈의 재정비를 통한 전통기법의 근대화를 시도하고, 새로이 ‘문화재수리 등에 관한 법률’을 제정하여 현대건설기술과 독립된 문화재수리업종이 제대로 성장할 수 있도록 다양한 정책을 펼침과 동시에 문화재수리 목적의 안정적 공급을 위한 산림조성 등을 추진하고 있다.

또한 1982년 12월에 무형문화재의 효과적 전승을 위하여 도입된 국가주도의 무형문화재 전수교육제도는 국가가 집중적으로 무형문화재 전수교육을 지원함으로써 그 동안 짧은 기간 내에 무형문화재 이수자를 다수 양산하였다. 또한 무형문화재 보유자의 사망 등에 따른 무형문화재 전승의 단절을 막을 수 있는 무형문화재 전수조교를 사전에 확보하며, 무형문화재 보유자, 전수조교, 이수자에 대한 국가의 직접 관리를 통하여 무형문화재 전승자들의 대내외적 위상을 높임으로써 무형문화재 전승에 대한 국민적 관심을 집중시키게 하는 등 대단한 성과를 거두었다. 다만, 1994년 10월 무형문화재 보유자의 교육권한 강화조치로 도입한 무형문화재 이수자에 대한 무형문화재 보유자의 이수증 발급권 독점부여는 보유자의 문화권력 집단화에 따른 부작용을 초래함에 의하여 1990년대 말부터 재차 무형문화재 전수교육에 대한 국가의 권한을 강화하는 방향으로 나아가고 있다.

이와 아울러 2004년 11월에 문화재보호활동 민관협력프로그램으로 도입된 ‘한문화재 한지킴이 운동’은 국민의 자발적 참여를 통한 문화재의 보존·관리·활용의 도모와 함께 문화재보존의 공동체문화의 형성에 이바지하였다. 특히, 문화재보호활동에 개인, 가족, 학교, 기업, 단체 등의 적극 참여를 유도함으로써 문화재보호 및 문화재애호의 사회적 분위기 조성에 대단히 기여하였다. 다만, ‘한문화재 한지킴이 운동’이 민간의 자율성 보다는 정부의 정책에 보조하는 형태로 성장하고, 장기적인 발전모델의 제시 보다는 당면과제의 해결이라는 단기적 발전모델에 머물고 있음에 한계가 있으나, 스스로 새로운 모델을 개발하며 나아가고 있어 향후 지속적으로 발전할 것으로 예상된다.

한국의 문화재보호제도는 전통사회와 전혀 다른 급격한 사회변동, 즉 서구화·식민지·전쟁·경제개발 등의 복잡한 과정을 거치면서 형성·발전되어왔다. 이러한 한국의 문화재보호제도는 어떤 국가의 문화재보호제도 보다 훨씬 폭넓은 경험을 담고 있으며, 그 생명력이 강하다는 점에서 이를 다른 국가가 수용하고자 할 때에는 대단한 유용성을 발휘하게 될 것이다. 세계의 국가들 중에는 한국과 같이 과거 제국주의의 침략과 민족적 갈등으로 인한 전쟁과 식민지의 경험을 가진 국가들이 많다. 특히, 동양사회에 있어서는 과거 근대화라는 이름 아래 서구문화를 도입하면서 자국의 전통문화를 무시하거나 경시하는 경향을 보이며 경제개발과 함께 우수하고 찬란한 자국의 문화재를 파괴하거나 훼손한 경험들을 가지고 있다. 따라서 이들 국가들이 문화재보호를 위한 새로운 법제도를 형성하거나 발전전략을 모색할 때에 한국의 문화재보호제도를 참고함으로써 적극적 활용을 기대한다.

2011 경제발전경험모듈화사업
한국의 문화재보호제도: 문화재수리·전수교육·보호활동

제1장

서론

- 제1절 문화재보호의 가치
- 제2절 문화재보호에 대한 국가규제의 정당성과 한계
- 제3절 한국 문화재보호제도의 성장 및 특성

서론

제1절 문화재보호의 가치

문화재는 민족단위의 공동체적 산물로서 민족의 정체성을 나타내는 최고의 정신적 가치를 가짐과 동시에 문화적으로 인류의 가장 보편적인 성격을 가지고 있기 때문에, 전 인류가 함께 공유하는 문화적 자산으로서 보존할 가치가 있는 것을 말한다(문화유산). 또한 문화재는 역사적, 예술적, 학술적, 경관적 가치를 가짐과 동시에 인류생활을 이해할 수 있는 모든 것을 의미하기 때문에, 지하자원을 포함한 자연자원과 명승지와 같은 자연적·지리적 조건 및 국토의 지리적 환경 등도 그 대상이 된다(자연유산).¹⁾ 이러한 문화재는 자국의 사회발전과 문화산업 및 관광산업의 바탕을 이루는 문화콘텐츠로서 중요한 자산이다.²⁾ 오늘날 국제사회는 문화산업을 둘러싼 국가 간 경쟁이 한층 심화되어 거대 문화자본과 토착 문화산업 자본 간의 갈등이 심화되고 있으며, 이러한 자국의 국가발전 원동력을 이루는 문화의 중핵에 바로 문화재가 존재한다.

우리나라 문화재보호법은 제정 당초부터 유형문화유산, 무형문화유산, 자연유산을 포괄하는 개념으로 ‘문화재’를 정의함과 동시에 문화재의 가치를 50년 이상으로 규정하고 있다.³⁾ 반면에 서구사회 및 서구국가들은 전통적으로 자연유산 및 무형문화유산을 배제한 채, 인간의 정신활동과 인공작용을 통하여 건설·제작·생산된 유형의 물질위주로 문화재를 정의함과 동시에 문화재의 가치를 100년 이상으로 규정하여 왔다. 국제연합교육과학기구(UNESCO) 역시도 종래 서구사회의 전통적인 입장에 기초한 유형의 물질위주로 문화재를 정의해 왔지만, 1972년 11월 16일 제17차 유네

1) 김창규, 문화재보호법총론, 동방문화사, 2011.3, 73면.

2) 김창규, “문화정책 및 법제의 미래지향적 발전방향”, 법과 정책연구 제10집제2호, 한국법정책학회, 2010.8, 631면.

3) 문화재보호법은 민족문화의 계승, 국민문화의 향상, 인류문화의 발전을 도모한다는 입법목적 아래 문화재를 인위적이거나 자연적으로 형성된 국가적·민족적 또는 세계적 유산으로서 역사적·예술적·학술적 또는 경관적 가치가 큰 유형문화재, 무형문화재, 기념물, 민속문화재로 정의하고 있다(동법 제1조, 제2조제1항). 또한 문화재보호법은 문화재의 대상으로 우리 문화에 중요한 의의를 가지는 외래품은 인정하지만, 생존자의 작품은 제외하고 있다(동법시행령 제11조제1항).

스코총회에서 “세계문화 및 자연유산의 보호에 관한 협약”이 채택됨으로써 유네스코의 문화재 정의에 ‘자연유산’이 포함되게 되었다. 더 나아가 2003년 11월 3일 제32차 유네스코총회에서 “무형문화유산협약”이 서명되고 발효됨으로써 ‘무형문화유산’도 문화재 정의에 포함되게 되었다. 이것은 우리의 문화재보호제도가 서구의 제도 보다는 폭넓은 범위의 문화재를 일찍부터 국가에 의하여 보호하여 왔음을 의미한다.

제2절 문화재보호에 대한 국가규제의 정당성과 한계

국가가 문화재보호에 개입하는 이유는 문화재가 국가정체성의 핵심을 이루고, 국가공동체의 존립근거이기 때문이다. 이것을 정당화시켜주는 헌법적 근거는 ‘문화국가원리’이다.

현대국가는 헌법의 기본원리의 하나로서 문화국가원리를 표방하고 있다. 우리나라의 헌법도 문화국가를 지향하고 있다. 헌법 전문은 “문화의 모든 영역에 있어 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며”라고 규정하고, 헌법 제9조는 “국가는 전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달에 노력하여야 한다”고 규정하고 있는 등의 다양한 문화조항을 규정하고 있다. 이러한 문화국가원리는 국민의 사회적 통합을 확보하고 인간다운 인격적 삶을 향유하기 위한 창조적이고 정신적인 기반을 조성하는 원리라고 볼 수 있다.⁴⁾ 따라서 문화국가원리는 국가목적조항으로 선언되거나 문화적 기본권규정들로부터 그 근거를 찾을 수도 있지만, 문화가 국가에 대하여 가지는 고유한 기능을 헌법에 규정하고 있는지의 여부와 관계없이 이미 헌법에 내재한 원리라고 이해할 수 있다. 사회의 통합이라는 국가과제를 실현하기 위해서는 그 전제조건으로서 문화가 필요하기 때문이다.

국가가 문화형성에 노력하지 않거나, 문화충족의 형태로 바뀔 수 없는 한 문화는 존재할 수 없다. 문화국가에서 문화의 자율성은 중요하며, 문화국가를 향한 문화와 국가의 상호 발전 없이는 현대사회에서 문화도 국가도 존재할 수 없다는 것을 전제한다. 따라서 문화와 국가의 상호의존성을 무시할 수 없다. 또한 문화와 자유는 국가 안에서 문화와 국가의 완전한 분리에 이르지 않고, 문화에 대한 국가의 형성력은 문화에 대한 국가적 압제에 이르지 않는다는 것을 의미한다. 오늘날의 문화국가는 “문화의 자율성보장을 핵심으로 하면서 문화영역에 있어서 건전한 문화육성에 책임과 의무를 다하는 국가”라고 정의할 수 있다.⁵⁾ 이러한 현대적 의미의 문화국가는 다음과 같은 책무를 부여받고 있다.⁶⁾

첫째, 문화의 자율성 존중이다. 문화가 정치적·행정적 수단 및 문화기업가·문화기능인에 의하여 조정되지 않도록 하고, 그 자체에 내재된 본질법칙성에 따라 자율적으로 생성·발전·성장할 수

4) 김창규, “문화시장 활성화와 법제개선방향”, 문화정책논총 제20집, 한국문화관광정책연구원, 2008.10, 65면.

5) 김창규, 문화재보호법총론, 동방문화사, 2011.3, 10면.

6) 김창규, 문화재보호법총론, 동방문화사, 2011.3, 12면; 정광렬·한경규, 문화기본법 제정을 위한 기초연구, 한국문화관광정책연구원, 2004, 141~142면.

있도록 하는 것이 현대적 문화국가의 책무이다. 문화육성은 현대국가의 불가결한 과제이지만, 본래 문화는 자율성의 바탕에서 자라나는 것이다. 또한 문화에 대한 국가의 자의적 규제와 간섭에 의한 전횡을 방지하지 않으면 자유도 권리도 없기 때문이다.

둘째, 문화의 개방성·다양성 존중이다. 문화의 자율성을 존중하면서 국민들의 광범위한 문화생활에의 향유권을 적극적으로 보장하는 것이 현대적 문화국가의 책무이다. 국가의 문화육성대상에는 모든 문화(엘리트문화·대중문화·하위문화·전통문화 등)가 포함된다. 이는 개개 시민의 문화창조와 향유기회의 확대라는 차원에서 다양한 문화의 가치를 인정하는 문화의 개방성과 다원성이 존중되어야 하기 때문이다.

이러한 문화 및 문화재보호에 대한 국가의 개입은 주로 문화 및 창작인의 육성을 위하여 행해지지만, 공공질서의 유지를 위하여 필요한 경우에는 법률에 의하여 규제되기도 한다. 이 경우, 문화 및 문화재보호를 위한 국가의 규제가 필요할지라도 문화 및 문화재보호를 위한 국가의 규제는 최소한에 머물러야 한다. 문화가치에 대한 규제로 문화·예술의 자유가 침해될 수 있고, 정치권이 정치적 성향에 배치되는 문화를 법이라는 이름으로 자의적으로 규제할 우려도 있기 때문이다. 따라서 문화 및 문화재에 대한 국가의 규제는 보충성원칙과 비례원칙의 한계 내에서 인정되어야 한다.⁷⁾ 여기에서 ‘보충성원칙’이란 국가의 공권력은 민간의 자율로서 문제가 해결될 수 없는 경우에 한하여 개입되어야 한다는 것을, ‘비례원칙’이란 국가가 문화 및 문화재보호에 개입하는 경우에도 필요한 최소한에 머물러야 한다는 것을 의미한다.

제3절 한국 문화재보호제도의 성장 및 특성

한국은 유구한 역사 속에서 동양적 정신세계를 존중하고 자연을 숭상하는 민족성을 바탕으로 찬란한 문화를 가꾸어온 국가이다. 1890년대 동양사회는 서구화와 제국주의의 팽창이라는 급물살에 휩싸이게 되었는데, 이 시기 한국 역시 제대로 대처하지 못하고 식민지국가로 전락하였다. 이러한 일제강점기를 극복하고 광복을 맞은 한국은 재차 한국전쟁이라는 민족동란을 겪으며 폐허가 되었지만, 1970년대 ‘잘살기 운동’으로 지칭되는 ‘새마을운동’과 경제개발사업의 성공을 바탕으로 지금 세계가 부러워하는 경제대국의 하나로 성장하였다. 그러나 한국의 서구화와 경제개발의 추진은 전통문화와 문화재의 파괴, 훼손, 소멸을 가속화하는 결과를 초래하기도 하였다. 이에 한국정부는 1961년 10월 문화재관리전담기구로서 문화재관리국을 발족시키고, 1962년 1월에는 그 동안 경제적 여건의 불충분으로 독립국가로서 새로운 법령의 제정 없이 일제강점기부터 계속 적용된 ‘조선보물고적명승천연기념물보존령’을 폐지하고 ‘문화재보호법’을 제정·공포하였다. 이것은 한국인에 의한 한국 문화재보호제도의 첫걸음이었다.

7) 박근성, “문화에 관한 국가의 개입과 지원”, 법학논총 제30권제2호, 단국대학교 법학연구소, 2006.12, 6면.

한국은 문화재보호제도는 문화재관리전담기구와 발족과 문화재보호법의 제정 이래 많은 시행착오를 겪으면서 급속한 문화적 발전을 이루었다. 문화재보호법 제정 초기에는 문화재보호제도의 운영경험이 일천하여 동일한 법제를 운영하는 일본의 제도를 많이 참고하였으나, 차츰 한국의 현실에 맞는 독자적인 제도를 창출함으로써 문화재에 대한 국민의 관심과 애호사상을 고취하고, 효율적이며 합리적인 문화재의 보존·관리 및 활용을 위한 제도로 정착되어왔다. 예컨대, 문화재 개념의 확대, 문화재보호수단의 다양화를 위한 등록문화재제도의 도입, 문화재보호주체의 다원화를 위한 국민신탁법의 제정, 안정적이고 신축적인 재정 하에 문화재의 효율적인 보존과 관리를 위한 일반예산 외의 별도의 재원으로서 문화재보호기금법의 제정, 고도의 보존을 위한 고도보존특별법의 제정, 문화재수리 및 매장문화재 발굴·조사제도의 별도 법률화 등이 그것이다. 특히, 문화재수리에 있어서의 ‘문화재수리기술자제도’, 무형문화재 전승에 있어서의 ‘무형문화재 전수교육제도’, 문화재보호 민간협력활동에 있어서의 ‘한문화재 한지킴이 운동’ 등은 세계 어느 국가에서도 찾아볼 수 없는 한국만의 독자적인 문화재보호제도로서 성장·발전되어왔다.

2011 경제발전경험모듈화사업
한국의 문화재보호제도: 문화재수리·전수교육·보호활동

제2장

문화재보호제도의 개관

- 제1절 문화재의 개념 및 종류
- 제2절 문화재정책
- 제3절 문화재법령
- 제4절 문화재행정조직
- 제5절 문화재재정제도

문화재보호제도의 개관

제1절 문화재의 개념 및 종류

‘문화재’는 인위적이거나 자연적으로 형성된 국가적·민족적 또는 세계적 유산으로서 역사적·예술적·학술적 또는 경관적 가치가 큰 것을 말하며, 그 성격에 따라 유형문화재, 무형문화재, 기념물, 민속문화재의 4종으로 구분된다(문화재보호법 제2조제1항). 여기에서 ‘유형문화재’는 건조물·전적·서적·고문서·회화·조각·공예품 등 유형의 문화적 소산으로서 역사적·예술적 또는 학술적 가치가 큰 것과 이에 준하는 고고자료를 뜻한다. ‘무형문화재’는 연극·음악·무용놀이·의식·공예기술 등 무형의 문화적 소산으로서 역사적·예술적 또는 학술적 가치가 큰 것을, ‘기념물’은 절터·옛무덤·조개무덤·성터·궁터·가마터·유물포함층 등의 사적지와 특별히 기념이 될만한 시설물로서 역사적·학술적 가치가 큰 것과 경치 좋은 곳으로서 예술적 가치가 크고 경관이 뛰어난 것 및 동물(그 서식처·번식지·도래지를 포함한다)·식물(그 자생지를 포함한다)·지형·지질·광물·동굴·생물학적 생성물 또는 특별한 자연현상으로서 역사적·경관적 또는 학술적 가치가 큰 것을, ‘민속문화재’는 의식주·생업·신앙·연중행사 등에 관한 풍속이나 관습과 이에 사용되는 의복·기구·가옥 등으로서 국민생활의 변화를 이해하는 데 반드시 필요한 것을 말한다.

문화재는 그 지정주체에 따라 국가지정문화재, 시·도지정문화재 및 문화재자료의 3종으로 구분한다(동법 제2조제2항). 여기에서 ‘국가지정문화재’는 문화재청장이 유형문화재, 무형문화재, 기념물, 민속문화재 중 중요한 것을 문화재위원회의 심의를 거쳐 지정한 문화재로서 국보·보물(유형문화재), 중요무형문화재(무형문화재), 사적·명승·천연기념물(기념물), 중요민속문화재(민속문화재)의 7종이 존재하며, ‘시·도지정문화재’는 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 ‘시·도지사’라 한다)가 그 관할구역에 있는 문화재로서 국가지정문화재로 지정되지 아니한 문화재 중 보존가치가 있다고 인정되는 것을 지정한 문화재로 지방유형문화재, 지방무형문화재, 지방기념물 및 지방민속문화재의 4종이 존재한다. 또한, ‘문화재자료’는 시·도지사가 국가지정문화재 또는 시·도지정문화재로 지정되지 아니한 문화재 중에서 향토문화의 보존상 필요하다고 인정하는 것을 지정한 문화재를 말한다. 한국 문화재보호제도상의 문화재 구분 및 종류는 <표 2-1>과 같다.

표 2-1 | 문화재의 구분 및 종류

지정주체\성격	유형문화재		무형문화재	기념물			민속문화재
국가 지정문화재	국보	보물	중요 무형문화재	사적	명승	천연기념물	중요민속문화재
시·도 지정문화재	지방 유형문화재		지방 무형문화재	지방기념물			지방민속문화재
시·도지사	문화재자료						

제2절 문화재정책

1. 문화재정책의 형성

우리나라는 일제강점기(1910.8.22~1945.8.15), 미군정기(1945.9.8~1948.8.15), 대한민국정부수립(1948.8.15), 한국전쟁(1950.6.25~1953.7.27)이라는 역사의 소용돌이와 서구화라는 거센 물결 속에서 우리의 전통문화와 문화재의 상실 및 소실과 파괴의 과정을 거쳤다.

우리나라 문화재의 보존 및 관리를 위한 근대적 보호제도로는 일제강점기인 1916년 7월에 조선총독부령 제52조로 제정된 ‘고적 및 유물보존규칙(古蹟及遺物保存規則)’이 최초이며, 이후 그 보호대상을 확장하고 체계적인 관리 및 규제的内容을 담고 있는 1933년 8월에 제정된 ‘조선보물고적명승천연기념물보존령(조선총독부 제령 제6호)’과 1933년 12월에 제정된 ‘조선보물고적명승천연기념물보존령시행규칙(조선총독부령 제136호)’이 있다. 이러한 등 보존령은 광복 후에도 제헌헌법 제100조의 규정에 의하여 1962년 문화재보호법이 제정되기 전까지 그 효력을 유지하다가 폐지되었다. 물론 1916년 이전에도 문화재보호제도가 전혀 존재하지 않은 것은 아니었다. 대한제국 융희 4년(1910) 4월 23일에 학부령 제23호로 제정된 ‘향교재산관리규정’과 1911년 9월 1일에 시행된 ‘사찰령’이 그것이다 다만, 전자는 향교의 재산관리가 직접목적이고, 후자는 사찰에만 한정된 법제라는 특징이 있다.⁸⁾ 그 밖에 관계법령으로 1953년 4월 18일에 제정된 ‘구황실재산법’ 등의 재산관리에 관한 입법이 존재하였다.

또한 우리나라 문화재의 보존 및 관리를 위한 행정체계는 광복 이후 1945년 11월 8일 구황실사무청이 발족되면서 시작되었다. 하지만, 정치·경제·사회·문화 등 국가전반에 걸쳐 혼란이 계속되었고, 한국전쟁의 발발로 전 국토가 피해를 입어 정상적인 문화재관리정책을 시행할 여건은 조성되지 못하였다. 1955년 6월 8일 구황실사무청이 구황실재산사무총국으로 개편되었고, 1961년 10월 2일 문화재관리국이 설치되기 전까지 고궁·능·원과 기타 국유재산을 관리하였으며, 그 당시 관계법령은 1933년에 제정된 ‘조선보물고적명승천연기념물보존령’을 원용하였다.

8) 오세탁, 문화재보호법원론, 주류성, 2005, 75면.

이러한 역사적 과정을 거쳐 우리나라의 문화재정책은 1961년 10월 ‘문화재관리국’이 문교부 외국으로 설치됨과 아울러 1962년 1월 10일 법률 제961호로 ‘문화재보호법’이 제정됨으로써 본격적으로 시작되게 되었다. 그리고 문화재보호법 제정 이후, 종래 일제의 기구를 모방하여 제정되었던 ‘보물고적명승천연기념물보존회’가 해체되고 문화재보호의 전문적·학술적 자문기관으로 ‘문화재위원회’가 1962년 3월 27일 처음으로 구성되었다. 이와 함께 해방 이후 국보로 일괄 지정되었던 문화재 728점이 국보·보물·사적·명승 등으로 분류·지정되어 오늘에 이르고 있다.

2. 문화재정책의 발전

가. 기반조성기(1960년대)

1960년대는 문화재보호에 관한 정책기반이 조성되고, 적극적인 보존시책이 전개되어 나간 시기이다. 1961년 문화재보호의 전담기구로서 ‘문화재관리국’이 신설되었으며, 1962년 ‘문화재보호법’이 제정·공포되어 문화재보호의 법적·제도적 기틀이 마련되었다. 특히, 1963년~1969년은 문화재정책기반의 조성과 함께 문화재 원형보존사업의 출발계기를 마련하는 시기였다. 이 기간 중에 문화재관리국이 문화공보부의 외국으로 편입되고, 시·도 문화공보담당관실 및 시·군 문화공보실에서 문화재보호업무를 담당하는 기구개편이 단행되어 본격적인 민족문화재의 창조적 개발·전승의 계기를 마련하게 되었다.

나. 발전기 (1970년대)

1970년대는 문화재보호행정의 획기적인 전환과 발전을 이룩한 시기였다고 할 수 있다. 문화재관리국의 기구가 확대·개편되었고, 예산규모도 1960년대에 비하여 10배 이상 증가되었으며, ‘문화재보호법’을 비롯한 각종 법규와 제도가 개정·보완되어 문화재의 모든 분야에 걸쳐 적극적이고 실질적인 보호·관리가 가능하게 된 시기였다. 특히, 1970년대 문화재보호의 가장 획기적인 전환은 문화재보수사업에서 볼 수 있다. 그 내용이 근본적이고 종합적인 단계로 발전함과 동시에 민족정기 함양 및 국민정신의 고양을 도모하는 차원으로까지 승화됨으로써 발전하는 국력과 함께 문화재가 창조적으로 개발·전승된 시기라고 볼 수 있는 기간이었다.

다. 성숙기 (1980년대)

1980년대 초반은 문화재보수 및 유적지조성지역의 종합적인 점검을 실시한 문화재보호행정의 과도기였고, 제5공화국의 출범으로 유구한 역사를 통해 전승되어 온 우리 문화재의 원형보존과 정비를 통해 새로운 민족문화창조의 기틀을 마련하는 시기였다. 이 시기에 이룩한 획기적 조치로는 민속자료보존을 위한 ‘전통건조물보존법’의 제정·시행을 들 수 있는데, 그 당시 전국에 산재한 전통건조물 767건이 조사되었으며, 그 중에서 보존가치가 높은 것은 동법에 의하여 지정·보존되었다.

라. 완성기 (1990년대)

1980년대 중반부터 1990년대까지는 종래의 단일건축물 또는 유적만을 중점적으로 보존하던 협의의 문화재 개념에서 탈피하여 단일문화재 주변의 일정지역을 보존대상에 포함하여 건물과 그 주변을 총괄적으로 보존하는 방향과 개개 건물이 지니는 건축적·역사적 중요성은 떨어지나 그 건물이 군집되어 나타나는 전체경관의 가치를 인정하여 건물과 주변 환경을 종합적으로 보존하는 방향으로 나아가기 시작하였다. 이러한 차원에서 정부는 전통사찰 부근의 문화재보호구역의 확대지정, 민속마을지정, 전통건축물보존지구의 지정 등의 후속조치를 취해 왔는데,⁹⁾ 이것은 산업화와 도시화의 피해로부터 전통적인 유적지 환경과 주변의 자연을 보존하자는 취지에서 나온 것이었다. 이와 아울러 1998년 문화관광부 외국으로 개편된 문화재관리국은 각종 행정규제개혁의 일환으로 과도한 규제에 의한 국민의 부담을 경감시키기 위하여 문화재관련 규제개혁을 추진하였다.

마. 제도약기 (2000년대~현재)

2000년대에는 국내외 문화 환경의 변화에 발맞추어 문화재관리국이 ‘문화재청’으로 승격함과 동시에 문화재 보존·관리 및 활용에 관한 기본계획을 수립하여 체계적인 문화재보호정책을 집행하고 있다. 특히, 2001년에는 근대문화유산의 보호를 위한 등록문화재제도의 도입, 문화재보호방법의 다양화를 도모하고 있다.¹⁰⁾ 더 나아가 2007년에는 문화재에 내재된 가치를 적극 발굴하고 이를 현대적 관점에서 재창조하기 위한 다양한 시책을 펼쳐 우리의 문화재가 국민과 친숙하고 생명력이 살아 숨쉬며 핵심적인 문화관광자원으로서 새롭게 자리매김할 수 있는 계기를 마련하고자 종전의 문화재 보존·관리 및 활용에 관한 기본계획을 수정한 문화유산 2011을 수립하여 시행중이다.¹¹⁾ 지난 2008년 국보 제1호 승례문 방화사건을 계기로 문화재방재사업을 적극 추진함과 동시에 세계유산보호 및 무형문화재 보호사업에도 관심을 집중시키고 있다.¹²⁾

2011년 현재, 문화재청은 “문화유산의 창조적 계승발전으로 세계일류 문화국가 실현”이라는 임무를 달성하기 위하여 올해의 ‘정책목표’로 “문화유산 보존·활용의 고품격화”를 설정함과 동시에 ‘중점과제’로 “문화유산 가치 진흥, 문화재정책 품질 고도화, 문화재 보존관리 역량강화”를 설정·추진하고 있다.¹³⁾ 문화재청 2011년 정책목표 및 추진과제는 [2-1]과 같다.

9) 도종필, 문화재정책개론, 민속원, 2009, 408면.

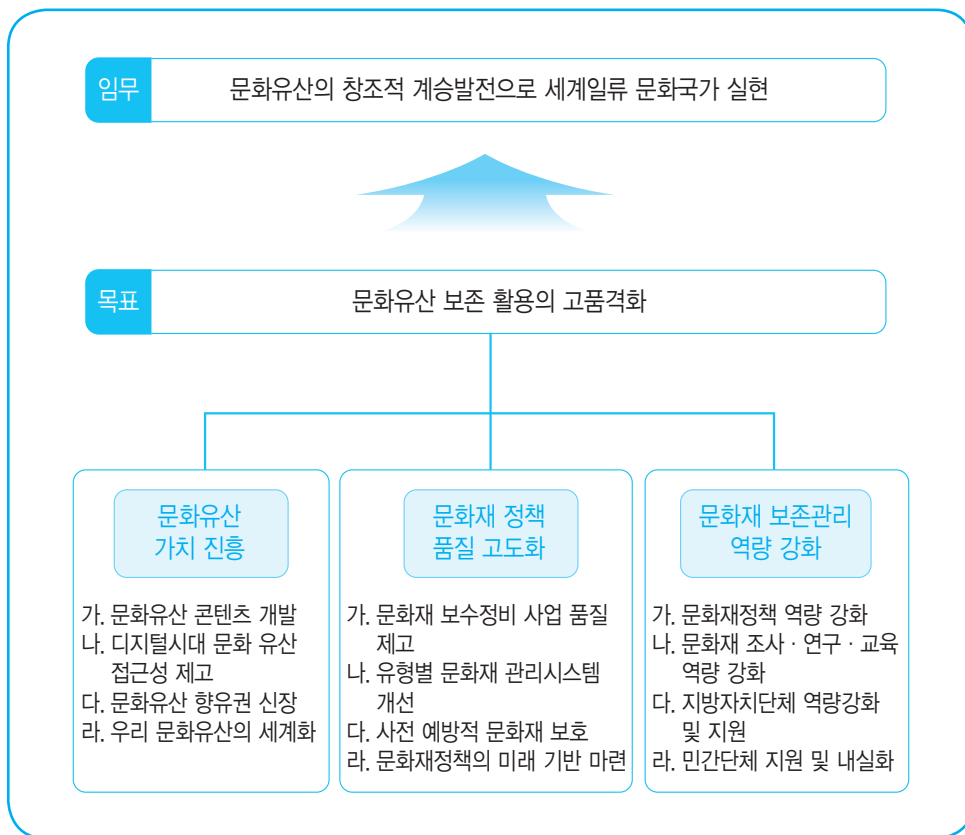
10) 등록문화재제도에 관하여는 김창규, “등록문화재제도의 활성화와 법제개선”, 문화재학 통권 제2호, 한국전통문화대학교 문화재관리학과, 2005.2 및 김창규, “근대유산보호를 위한 등록제도의 법제개선방안”, 토지공법연구 제34집, 한국토지공법학회, 2006.12 등을 참조.

11) 문화재청, 문화재정책 중장기비전 문화유산 2011, 2007. 문화재청은 제1차 문화재정책 중장기비전의 집행기간이 올해 2011년에 종료함에 따라 현재 제2차 문화재정책 중장기비전(2012~2021)의 수립을 위한 연구용역을 발주, 그 결과의 검토를 진행 중이다.

12) 1972년 11월 16일 제17차 유네스코총회에서 “세계 문화 및 자연유산의 보호에 관한 협약(세계유산협약)”이 채택되고 2003년 11월 3일 제32차 유네스코총회에서 “무형문화유산협약”이 채택되었는데, 우리나라의 경우 세계유산협약은 1989년 9월, 무형문화유산협약은 2005년 2월에 가입하였다.

13) 문화재청, 2011년도 주요업무계획, 2010.12.29, 5~15면

그림 2-1 | 문화재청 2011년 정책목표 및 추진과제



○ 추진과제

문화유산 가치 진흥	문화유산 콘텐츠 개발	문화유산 활용기반 구축 문화·자연유산 활용 콘텐츠 발굴 및 지원
	디지털시대 문화유산 접근성 제고	문화유산 정보제공 활성화 문화유산 디지털정보 구축
	문화유산 향유권 신장	친서민 문화유산 체험 확대 문화유산 프로그램 강화 문화유적지 무료관람 확대
	우리 문화유산의 세계화	유네스코 등재유산 확대 및 관리 강화 문화유산 홍보강화 및 전통 기·예능 보급 국외소재 중요문화재 환수 및 활용 지속 추진
문화재 정책 품질 고도화	문화재보수정비사업 품질 제고	문화재수리의 공정성·투명성 강화 문화재 보수정비 기술지도 및 자문 강화 공결·능원 복원정비 및 송례문 복구
	유형별 문화재 관리시스템 개선	문화재 유형별 보존관리 체계화 무형문화재 자원발굴 및 전승기반 강화 매장문화재 보호제도 지속적 개선
	사전예방적 문화유산 보호	문화유산자원의 조사 및 보호 문화재 방재시스템 체계화 및 전문화 불법 문화재매매 및 유출 방지 강화
	문화재정책의 미래기반 마련	문화재 지정체계 개선 추진 문화유산 분야 국제 지지기반 확산 차세대 문화유산 향유층 육성 문화재행정 미래비전 모색
문화재보존 관리역량 강화	문화재정책 역량 강화	정책실현을 위한 지원 및 협력 강화 국외문화재 및 유네스코 등재유산 관리역량 강화
	문화재 조사·연구·교육 역량 강화	인력운영 개선 및 인프라 확충 전통문화 전문인력 양성
	지방자치단체 역량강화 및 지원	문화재청-지방자치단체간 협력체계 구축 지방자치단체 보수정비사업 지원 및 관리 강화 지역유산 관광자원화 기반마련 지원 문화재 상시관리 활동 수행 지원
	민간단체 지원 및 내실화	한문화재 한지킴이 활동 체계화 및 사회적 기업 육성 문화유산 보호단체와의 협력 강화

제3절 문화재법령

1. 문화재법령의 형성

가. 일제강점기의 식민지법제

1) 대한제국의 국권상실¹⁴⁾

1890년대에는 우리나라 최후의 왕조국가인 조선의 내정에 청(중국)·일본·러시아·프랑스·영국 등 열강의 간섭이 시작되었지만, 그 당시 열강들 사이에 세력균형이 이루어지고 있었기 때문에 직접적인 간섭은 어려웠다. 이러한 상황 하에서 조선의 국민들은 국가의 중요한 과제가 자주독립임을 절실히 깨닫게 되었다. 이에 국왕 고종은 국민의 자주독립에 대한 여망을 반영하여 1897년 10월 12일 황제 즉위식을 거행하고, 10월 13일에는 국호를 대한제국으로 정하였음을 선포함과 아울러 10월 14일에는 외부를 통하여 각국 공사관 및 영사관에 통보하였다.

대한제국의 수립 이후, 1899년 대한제국의 헌법인 ‘대한국제’가 선포되었다. 대한제국 정부는 대한국제 제1조에서 “대한제국은 세계만국의 공인되어온 바 자주 독립하온 제국이니라”고 밝히고 있듯이 국가의 자주독립을 추구하고 있는데, 이를 위하여 다양한 국방력 강화조치를 취하였다. 1902년 중앙군의 경우 종전 3개 대대에 지나지 않던 친위대를 2개 연대로 증강하고, 2개 연대의 시위대를 새로이 창설했으며, 호위군도 호위대로 증강·개편했다. 더 나아가 1903년 국민개병을 원칙으로 하는 징병제도에 관한 조칙을 내렸고 북간도의 영토편입이 추진되었으며, 1899년에는 오랫동안 중주권을 주장해 오던 청과 통상조약을 체결하여 공사를 교환했다.

그러나 대한제국의 정부개혁은 그 개혁에 소요되는 재정적 뒷받침의 한계로 성과를 얻지 못하였다. 더욱이 이를 개선하기 위하여 행한 조치로서 철도부설권이나 광산채굴권과 같은 이권을 외국인에게 양여한 것은 더욱 황실재정의 악화를 초래하는 결과를 가져왔다. 1902년 영일동맹의 성립과 러일전쟁의 발발로 1896년 이래로 유지되어 온 대한제국에 대한 열강 사이의 세력균형은 깨지게 되었다. 1904년 2월 일본은 대한제국에서 군사상 필요한 지점을 사용할 수 있다는 것 등을 내용으로 하는 한일의 정서를 강압적으로 성립시키고 동시에 대한제국의 해안과 하천의 항해권을 획득하였다. 1904년 8월에는 일본이 추천하는 재정고문, 외교고문 각 1명을 초빙하는 한일협정서를 성립시켰다. 이 당시 실제로는 재정고문, 외교고문 뿐만 아니라 군부, 경찰, 궁내부고문 및 학무참여관의 초빙까지 강요함으로써 정치의 실권이 일본인의 고문에게 들어가는 ‘고문정치’가 시작되었다. 러일전쟁에 승리한 후, 일본은 1905년 11월 대한제국 정부에 강요하여 외교권을 박탈하고, 일본인 통감을 대한제국의 황제 아래 두는 을사조약을 성립시켰다. 더 나아가 1907년 7월에는 고종 황제를 퇴위시켰으며, 한일신협약을 강요하여 통감이 대한제국의 내정 전반에 간섭할 수 있게 되었다. 동 협약에 따라 통감이 추천하는 일본인이 관리로 임명됨으로써 각 부의 차관 이하에 많은 일본인들이 임명되었다. 고문정치가 이어 차관정치가 실시된 것이다. 또한 동 협약의 체결 후 대한제국의 군대를 해산시키고, 1910년 8월 22일에는 한일합병조약을 강요함으로써 대한제국은 국권을 상실하게 되었다. 본격적인 일제강점기가 시작된 것이다.

14) 송병기, 대한제국(한국역사), <http://enc.daum.net/dic100/contents.do?query1=b04d3423b>.

2) 고적 및 유물보존규칙

1916년 7월 ‘고적 및 유물보존규칙’이 총독부령 제52조로 총 8개조로 구성되어 제정되었다. 동 규칙은 우리나라에 있어서 일본인에 의하여 제정되었지만, 최초의 근대적 문화재보호법령이라 할 수 있다. 규정내용은 비록 몇 조항이 되지 않지만, 문화재보호에 관한 주요내용을 성립시키고, 문화재행정의 중요한 개념을 형성시켰다. 이러한 제정의 뒷면에는 그들의 자국에 비하여 너무나도 고귀하고 현란한 우리나라의 역사적 고적과 유물을 마음대로 약탈하고 그들의 황국사관에 맞추어 변조하기 위함의 목적이 있었다.¹⁵⁾ ‘고적 및 유물보존규칙’의 규정내용은 <표 2-2>와 같다.

표 2-2 | 고적 및 유물보존규칙의 규정내용

제1조	본령에서 ‘고적’이라 칭하는 것은 패총, 석기, 골각기류를 포유하는 토지 및 수혈 등의 선사유적, 고분과 도성, 궁전, 성책, 관문, 교통로, 역참, 봉수, 관부, 사우, 단묘, 사찰, 도요 등의 유적 및 전적 기타 사실(史實)에 관계있는 유적을 말하며, ‘유물’이라 칭하는 것은 연대를 거친 탑, 비, 종, 금석물, 당간, 석등 등으로서 역사, 공예 기타 고고의 자료로 할 수 있는 것을 말한다.
제2조	조선총독부에 별기양식의 고적 및 유물대상을 비치하고, 전조의 고적 및 유물 중 보존의 가치가 있는 것에 대하여 다음 사항을 조사하고 이를 등록한다. 1. 명칭 2. 종류 및 형상대소 3. 소재지 4. 소유자 또는 관리자의 주소, 성명 혹은 명칭 5. 현황 6. 유래전설 등 7. 관리보존의 방법
제3조	고적 또는 유물을 발견한 자는 그 현상을 변경함이 없이 3일 이내에 구두 또는 서면으로 그 지역경찰서장(경찰서의 사무를 취급하는 헌병분대 또는 분견소의 장을 포함한다. 이하 같다)에게 신고(届出)하여야 한다. 경찰서장이 전항의 신고를 받았을 때에는 즉시 전조의 사항을 조사하여 조선총독에게 보고하여야 한다.
제4조	고적 또는 유물에 대하여 조선총독부에서 이를 고적 및 유물대장에 등록하였을 때는 즉시 그 내용을 당해 물건의 소유자 또는 관리자에게 통지하고, 그 대장의 등본을 당해 경찰서장에게 송부하여야 한다. 전조의 신고가 있는 고적 또는 유물에 대하여 고적 및 유물대장에 등록하지 않은 것은 신속히 당해 경찰서장을 경유하여 그 뜻을 신고인에게 통지하여야 한다.
제5조	고적 및 유물대장에 등록된 물건의 현상을 변경, 이전, 수선하거나 처분하려고 할 때 또는 그의 보존에 영향을 미칠 시설을 하려고 할 때에는 당해 물건의 소유자 또는 관리자는 다음 사항을 밝혀 경찰서장을 경유하여 미리 조선총독의 허가를 받아야 한다. 1. 등록번호 및 명칭 2. 변경, 이전, 수선, 처분 또는 시설의 목적 3. 변경, 이전, 수선, 처분 또는 시설을 하려는 자는 그 방법 및 설계도와 비용의 견적액 4. 변경, 이전, 수선, 처분 또는 시설의 시기

15) 오세탁, 문화재보호법원론, 주류성, 2005, 86면.

제6조	고적 또는 유물에 대하여 대장의 등록사항에 변경이 생겼을 때에는 경찰서장은 신속히 이를 조선총독에게 보고하여야 한다.
제7조	경찰서장이 유실물법 제13조제2항에 해당하는 매장물 발견의 신고를 받았을 때에는 동법에 의한 신고사항 외에 동법 제13조제2항에 해당한다는 것을 설명하기에 족한 사항을 밝혀 경무총장을 경유하여 조선총독에게 보고하여야 한다.
제8조	제3조 또는 제5조의 규정에 위반한 자는 2백만원 이하의 벌금 또는 과료에 처한다.

이러한 동 규칙은 역사적 사실과 관계있는 유적으로서의 ‘고적’과 시대사적 의의를 가진 고고자료로서의 ‘유물’에 관하여 상세한 예시를 통하여 정의를 부여하고 있다. 이러한 고적 및 유물 중에서 보존할 가치가 있는 것에 대하여 그 명칭·종류를 비롯하여 현황과 관리방법 등을 조사하여 등록하도록 함으로써 법제도상 처음으로 문화재의 정의와 그 보존에 관한 규정을 두고 있는 점에 의의가 있다. 또한 고적 또는 유물을 발견한 때의 처리방법, 고적 및 유물의 대장등록, 등록된 고적 및 유적의 현상변경에 대한 조선총독의 허가 등을 규정하여 문화재의 공적 규제근거를 마련함으로써 문화재의 국가적 조사 및 관리를 용이하게 하였다.

조선총독부는 1916부터 1924년까지 매년 고적조사보고서 또는 특별보고서를 간행하고, 1933년에는 조선 각 시대의 유적, 유물을 모아 ‘조선고적도보’ 14책을 간행하였는데, 이것은 모두 이 규정에 따른 것이었다. 또한 1915년 12월에는 ‘조선총독부박물관’을 경복궁 내에 설치하고, 1926년 6월에는 경주에 박물관분관을 설치하였는데, 그곳에 전시된 진열품들은 고적조사에 의한 수집품, 유실물법에 의한 매장물로서 국고에 귀속한 물건 중에서 구입 또는 기탁된 물건이었다. 물론 기탁은 모두 무보수로 이루어졌다. 이 당시 식민지의 문화재수집절차가 경찰관서에 의하여 이루어졌다는 사실은 식민지국가에 대한 문화재 약탈의 가능성을 뒷받침하고 있다. 다시 말해서, 일본의 고적 및 유물보존규칙 제정은 우리나라 문화재의 보호 보다는 약탈의 일환으로서 조선총독부박물관의 유물을 효과적으로 수집하고자 함에 있었다고 할 수 있다.¹⁶⁾

3) 조선보물고적명승천연기념물보존령

‘조선보물고적명승천연기념물보존령’은 1933년 8월에 조선총독부 제령 제6호로 제정되었으며, 총 24개조로 구성되어 있다. 이 당시 일본은 자국의 종전 ‘고사사보존법’이 개인소유 또는 공유물건에 대한 보호조치를 취할 수 없음에 따라 개인소유의 고미술품 등이 무수히 전매되거나 해외로 유출하는 사태가 발생하자, 1928년 그 법률을 폐지하고 새로이 ‘국보보존법’을 제정함과 아울러 1933년에는 ‘중요미술품 등의 보존에 관한 법률’을 제정하였다.

이러한 시점에서 그 당시 우리나라에서 시행되고 있던 종전 ‘고적 및 유물보존규칙’의 미비점을 보완함과 아울러 일본 자국의 ‘사적명승천연기념물보존법’과 ‘국보보존법’의 내용에 대응할 수 있도록 하고, 식민지정책의 규제강화를 도모하고자 하는 목적에서 동 보존령을 제정하였다. ‘조선보물고적명승천연기념물보존령’의 규정내용은 <표 2-3>과 같다.

16) 유승훈, 현장속의 문화재정책, 민속원, 2004, 28면.

표 2-3 | 조선보물고적명승천연기념물보존령의 규정내용

제1조	건조물·전적·서적·회화·조각·공예품 기타의 물건으로서 특히 역사의 증징 또는 미술의 모범이 될 수 있는 것은 조선총독이 이를 보물로 지정할 수 있다. 패총·고적·사지·요지 기타의 유적, 경승의 지 또는 동물·식물·지질광물 기타 학술연구의 자료가 될 수 있는 물로서 보존의 필요가 있다고 인정되는 것은 조선총독이 이를 고적, 명승 또는 천연기념물로 지정할 수 있다.
제2조	조선총독이 전조의 지정을 하려고 하는 경우에는 조선총독부 보물고적명승천연기념물보존회(이하 '보존회'라 칭한다)에 자문하여야 한다. 전조의 지정 이전에 있어서 시급을 요하고 보존회에 자문할 시간적 여유가 없다고 인정하는 경우에는 조선총독은 가지정을 할 수 있다.
제3조	조선총독은 보물, 고적, 명승 또는 천연기념물에 관하여 조사를 하여야 할 필요가 있다고 인정하는 경우에는 당해 관리로 하여금 필요한 장소에 들어가고, 조사에 필요한 물건의 제공을 요구하며, 측량조사를 하거나 또는 토지의 발굴, 장애물의 변경·제거 기타 조사에 필요한 행위를 하게 할 수 있다. 이 경우에 있어서는 당해 관리는 그 신분을 증명할 증표를 휴대하여야 한다.
제4조	보물은 이를 수출 또는 이출하지 못한다. 다만, 조선총독의 허가를 받았을 경우에는 그러하지 아니하다. 조선총독이 전항의 허가를 하려고 할 때에는 보존회에 자문하여야 한다.
제5조	보물, 고적, 명승 또는 천연기념물에 관하여 그 현상을 변경하거나 그 보존에 영향을 끼치게 될 행위를 하려고 할 때에는 조선총독의 허가를 받아야 한다.
제6조	조선총독은 보물, 고적, 명승 또는 천연기념물의 보존에 필요하다고 인정하는 경우에는 일정한 행위를 금지·제한하거나 필요한 시설을 명할 수 있다. 전항의 시설에 드는 비용에 대하여는 국고로부터 예산의 범위 내에서 그 일부를 보조할 수 있다.
제7조	조선총독은 제5조의 규정에 의한 허가 또는 전조 제1항의 규정에 의한 명령을 하고자 할 때에는 보존회에 자문하여야 한다. 다만, 경미한 사항에 대하여는 그러하지 아니하다.
제8조	보물의 소유자에 대하여 변경이 있을 때에는 조선총독이 정하는 바에 따라 소유자로부터 이를 조선총독에게 신고하여야 한다. 보물을 멸실 또는 훼손했을 때에도 같다.
제9조	보물의 소유자는 조선총독의 명에 의하여 1년 내의 기간에 한하여 이왕가(李王家), 관립 또는 공립의 박물관·미술관에 그 보물을 전시할 의무가 있다. 다만, 제사비용 또는 공무집행을 위하여 필요한 때 기타 부득이한 사유가 있을 때에는 그러하지 아니하다.
제10조	전조의 규정에 의하여 보물을 전시한 자에 대하여는 조선총독이 정하는 바에 따라 국고에서 보조금을 교부할 수 있다.
제11조	제3조의 규정에 의한 행위나 제6조제1항의 규정에 의한 명령으로 손해를 입은 자가 있을 때 또는 제9조의 규정에 의하여 전시한 보물이 그 전시 중 불가항력에 따른 것이 아니면서 멸실하거나 훼손되었을 때에는 조선총독은 그 정하는 바에 따라 손실을 보상할 수 있다.
제12조	제9조의 규정에 의하여 전시한 보물에 대하여 그 전시 중 소유자가 변경되었을 때에는 신소유자는 당해 보물에 관하여 본령이 규정한 구 소유자의 권리의무를 승계한다.
제13조	조선총독은 지방공공단체를 지정하여 보물, 고적, 명승 또는 천연기념물의 관리를 하게 할 수 있다. 전항의 관리에 필요한 비용은 당해 공공단체의 부담으로 한다. 전항의 비용에 대하여는 국고로부터 예산의 범위 내에서 그 일부를 보조할 수 있다.

제14조	공익상 기타 특수한 사유에 의하여 필요하다고 인정하는 경우에는 조선총독은 보존회에 자문하여 보물, 고적, 명승 또는 천연기념물의 지정을 해제할 수 있다.
제15조	조선총독은 제1조와 제2조제2항의 규정에 의하여 지정을 하거나 전조의 규정에 의하여 지정을 해제한 때에는 그 정하는 바에 따라 이를 고시하고, 당해 물건이나 토지의 소유자·관리자 또는 점유자에게 통지하여야 한다. 다만, 지정된 물의 보존상 필요하다고 인정할 때에는 고시하지 않을 수 있다.
제16조	조선총독은 국가의 소유에 속하는 보물, 고적, 명승 또는 천연기념물에 관하여 별도의 규정을 둘 수 있다.
제17조	사찰의 소유에 속하는 보물은 이를 차압할 수 없다. 전항의 보물의 관리에 관한 사항은 조선총독이 따로 정한다.
제18조	패총, 고적, 사찰, 성지, 요지 기타 유적으로 인정되는 것은 조선총독의 허가를 받지 아니하고는 발굴 기타 현상을 변경하지 못한다. 전항의 유적이라고 인정될만한 것을 발견한 자는 즉시 그 사실을 조선총독에게 신고하여야 한다.
제19조	조선총독은 본령이 규정하는 그 직권의 일부를 도지사에게 위임할 수 있다.
제20조 ~ 제24조 (벌칙)	허가 없이 보물을 유출 또는 이출한 자 보물을 손괴, 훼손 또는 은닉한 자 허가 없이 현상을 변경하거나 그 보존에 영향을 끼치는 행위를 한 자 명령을 위반한 자 관리의 조사행위를 방해한 자 신고의무를 위반한 자

이러한 동 보존령은 ‘고적 및 유물보존규칙’(보존규칙)과 비교하여 다음과 같은 특징을 가진다.

첫째, 동 보존령은 문화재의 종별을 구분하고, 종별 지정기준을 정함으로써 문화재의 개념을 보다 명확히 하였다. 보존규칙이 문화재의 종별을 고적과 유물로 구분한 것에 대하여 동 보존령은 보물, 고적과 함께 명승, 천연기념물과 같은 자연유산을 문화재의 종별에 포함시키고 있다. 이러한 보존규칙은 보존대상 문화재를 역사적 사실과 관계있는 유적으로서의 고적 및 시대사적 의의를 가진 고고자료로서의 유물에 한정하던 것을 동 보존령은 그 범위를 넓혀 역사의 증경 또는 미술의 모범이 될 수 있는 미술품뿐만 아니라 경승지, 동물·식물·지질광물 기타 학술연구의 자료가 될 수 있는 물건으로서 보존의 필요가 있다고 인정되는 것까지 인정하고 있다. 이것은 문화재 지정요건을 확장한 것으로서 획기적인 발전을 의미한다.

둘째, 문화재의 관리체계가 강화되었다. 고적으로 지정되지 않더라도 패총·고분·사지 등 유적으로 인정되는 곳을 발굴하기 위해서는 사전에 조선총독의 허가를 받도록 하였고, 소유자의 동의 없이도 국가가 보호할 필요가 있다고 인정될 때에는 보존회에 자문하여 문화재로 지정을 할 수 있게 되었다. 또한 보물은 조선총독의 허가를 받았을 때에만 수출과 이출이 가능하며, 보물의 소유자는 조선총독의 명령에 의하여 일정기간 그 보물을 박물관 등에 전시할 의무를 지고, 가지정이란 제도를 두어 문화재의 훼손이나 급작스런 해외반출을 막을 수 있게 되었다.

셋째, 문화재의 현상변경허가와 관련하여 보존규칙 제5조의 ‘보존에 영향을 미칠 시설’이 동 보존령에서는 ‘보존에 영향을 미칠 행위’로 변경됨으로써 문화재에 미치는 영향을 폭넓게 규제할 수 있게 되었다. 그러나 일제강점기의 일본은 한국어 및 문자사용의 금지, 창씨개명의 강요, 한국역사의 왜곡 등 우리 민족문화의 말살을 문화정책의 기조로 삼았으므로 동 보존령은 우리 문화재의 보호 보다는 우리 문화재의 수탈·왜곡과 일본에의 불법반출에 악용되는 수단으로 이용되었다. 그럼에도 불구하고 동 보존령은 식민지시대 우리 문화재의 보존과 관리를 위한 법적 제도로서 일정한 역할을 수행하였고, 광복 이후 한국의 문화재보호제도를 구축함에 있어서 그 기초가 되었다는 점에서 그 의의가 있다. 또한 동 보존령은 1962년 문화재보호법이 제정될 때까지 광복 전후를 통하여 29년간 그 효력을 지속하였고, 그 법령내용의 근간은 1962년 문화재보호법에 그대로 계수되었다.

나. 문화재보호법의 제정

광복이 되어 문화재의 보존 및 관리는 일본의 식민정책에서 벗어났으나, 정치적·사회적 불안정과 과도기적 미군정기의 혼란 속에서 큰 관심을 끌지 못하였다. 이러한 상황 하에서 문화재의 보존·관리 및 활용을 위한 독립국가의 법령 제정은 지연된 채, 일제강점기의 식민지법제인 ‘조선보물고적명승천연기념물보존령’이 제헌헌법 제100조의 규정에 의하여 그 효력을 유지하고 있었다. 하지만 1950년 한국전쟁으로 국토전체가 전화에 휩싸이어 문화재의 파괴는 심각하였다. 그 와중에 처음으로 1952년 12월 19일 ‘국보고적명승천연기념물임시보존위원회’가 구성되어 한국전쟁시 파괴된 문화재의 보수대책이 강구되었고, 1955년 6월 28일에는 동 보존령 제2조에 근거한 ‘국보고적명승천연기념물보존회’가 발족되어 문화재의 조사연구 및 지정업무를 담당하게 되었다.

그 당시 동 보존령의 모범이 되었던 일본 문화재관계법령의 대폭적인 개혁이 추진되고 있었다. 일본은 1950년 5월 1일 종전 문화재 종별로 다양한 법률로 규율하던 문화재관계법령체계를 ‘문화재’라는 단일용어로 통합하여 규율하는 문화재보호법을 제정·시행하게 되었다. 이에 우리나라에서도 문화재법령의 정비 내지 단일법의 제정요구가 높아졌고, 문화재라는 용어도 일반화되기 시작하였다. 1957년 5월 ‘국보고적명승천연기념물보존회’ 제11차 총회에서 문화재보존에 대한 법률제정이 정부에 건의되고, 1958년 5월에는 문화재보호법안의 심의방안을 토론헌기에 이르렀다. 그러나 제2공화국의 성립이라는 정권의 변동과 더불어 문화재보호법의 성립은 이루어지지 못하게 되었다. 다만, 1960년 11월 10일 국무원령 제92호로 ‘문화재보존위원회규정’이 공포됨으로써 문화재보호법의 제정을 위한 새로운 장이 열리게 되었다. 그 이유는 다음과 같다.¹⁷⁾

첫째, ‘문화재보존’이란 용어의 사용이다. 그 당시의 문화재법령은 식민지시대의 ‘보물고적명승천연기념물보존’과 광복 후 ‘국보고적명승천연기념물보존’이란 용어를 사용했고, ‘문화재보존’의 통합용어를 사용하지 않고 있었다.

둘째, ‘문화재보존위원회’의 설치 및 운영이다. 동 규정 제1조제1항은 문화재의 보존에 관한 조사연구 및 심의기관임과 동시에 관할 장관(당시 문교부장관)의 자문기관으로서 문화재보존위원회를 두도록 규정하고 있다.

17) 오세탁, 문화재보호법원론, 주류성, 2005, 110~112면.

■ 제 2 장

셋째, 문화재의 정의이다. 동 규정 제1조 제2항은 “문화재라 함은 국보, 고적, 명승, 천연기념물 기타 이에 준하는 것과 연극·음악·무용·미술·공예·민속 등 유형무형의 문화적 소산으로서 특히 보존의 필요가 있다고 인정되는 것을 말한다”고 규정함으로써 보존대상 문화재로 무형문화재와 국보·고적·명승·천연기념물 이외의 유형문화재까지 폭넓게 포함할 수 있게 되었다.

그 후, 제3공화국이 들어서면서 1961년 10월 2일 정부기구를 개편하는 과정에서 구황실재산관리사무총국¹⁸⁾과 문교부의 문화보존과를 통합하여 문교부의 외국(外局)인 문화재관리국이 설치됨으로써 하나의 문화재보호행정기구 아래 종합적이고 효율적인 문화재보호업무의 수행이 가능하게 되었고, 그 업무수행을 위한 법적 근거로서 1962년 1월 10일 문화재보호에 관한 우리나라 최초의 통일적 입법인 문화재보호법이 제정되었다. 그 주요내용은 <표 2-4>와 같다.

표 2-4 | 제정 문화재보호법의 주요내용

문화재위원회의 설치	문화재의 보존, 관리 및 활용에 관한 문교부장관의 자문기관으로서 문교부에 문화재위원회를 둔다(제3조~제6조).
문화재의 종류 및 지정	문화재를 유형문화재, 무형문화재, 기념물 및 민속자료의 4종으로 구분하고, 이 중에서 중요한 것을 문교부장관이 문화재위원회에 자문하여 지정문화재로 지정한다(제2조, 제7조~제10조).
문화재의 가지정	지정문화재로 지정되지 아니한 일반문화재로서 그것이 지정문화재로 인정하여야 할 긴급한 필요가 있으나 문화재위원회의 자문을 거칠 시간적 여유가 없을 때에는 문교부장관은 문화재관리국장의 신청에 의하여 지정문화재로 가지정할 수 있다(제16조).
허가 및 신고사항	지정 또는 가지정된 문화재에 관한 일정한 행위에 대하여는 문교부장관의 허가를 받거나 또는 그에게 신고하여야 한다(제20조, 제24조, 제29조).
행정명령	문교부장관은 문화재의 관리보호 상 필요한 때에는 그 소유자 및 점유자 또는 관리자에 대하여 일정한 행위를 금지 또는 제한할 수 있다(제22조).
공개	지정문화재의 소유자 또는 관리자는 본법의 절차에 의하여 그가 소유 또는 관리하는 지정문화재를 일반에게 공개할 의무를 진다(제30조~제33조).
보조금	지정 또는 가지정문화재의 관리보전에 필요한 비용의 일부와 지정문화재의 공개에 소요되는 경비의 일부는 국고에서 보조한다(제25조, 제34조, 제35조).
매장문화재의 발견신고 및 발굴허가	토지 기타 물건의 소유자, 관리자 또는 점유자에 대하여는 그가 소유 또는 관리하는 토지 기타 물건에 포장된 문화재를 발견한 때에는 문교부장관에게 신고하는 동시에 누구든지 이 매장문화재를 발굴하고자 할 때에는 문교부장관의 허가를 받아야 한다(제42조, 제43조).
국유문화재의 관리·총괄청	국유에 속하는 지정 또는 가지정문화재는 문교부장관이 관리 또는 총괄케 하되, 특수한 사정이 있을 때에는 타 국가기관으로 하여금 관리케 할 수 있다(제50조).
국유문화재의 처분제한	국유에 속하는 지정 또는 가지정문화재는 양도하거나 사권을 설정하지 못하게 한다(제54조).
표 창	지정 또는 가지정문화재의 관리보호와 공개 등에 있어서 특출한 공적이 있는 자에게는 국가에서 표창한다(제57조).
벌 칙	문화재에 관한 특정한 행위에 대하여는 형벌이나 과태료를 과한다(제59조~제73조).

18) 구황실재산사무총국은 일제강점기 '이왕직'에서 관장하던 고궁을 비롯한 왕실의 재산관리를 담당하던 기구로서 1945년 '구 왕궁사무청'에서 1955년 명칭이 변경된 것이다.

2. 문화재법령의 발전

가. 문화재보호법의 개정

문화재보호법은 제정 이후 25년이 지난 1982년 12월 31일에 비현실적이고 불합리한 규정의 정비와 보다 효율적인 관리체계를 확립하기 위하여 전문 개정되었다. 또한 1999년 1월 29일에는 각종 개발사업에 따른 문화재 훼손의 사전 예방과 운영상 나타난 일부 미비점의 개선을 위하여 많은 부분이 개정되었다. 2001년 3월 28일 문화재보호법을 개정하여 신고제도와 지도·조언·권고를 기본으로 하여 완전한 보호조치를 취하는 근대문화유산의 등록제도를 지정제도의 보완제도로써 도입하였다. 이 당시 등록문화재의 등록대상을 근대문화유산 중 건조물 또는 시설물에 한정된 것으로 근대건조물의 경우 근대화의 과정을 거치면서 전래의 역사와 관련되는 문화유산이 전승된 것도 있는 반면, 외래문화가 도입되어 이루어진 것도 있었다. 심지어 근대사회로 들어서면서 그 이전시대에 존재하지 않던 과학기술이 접목되어 이루어진 것도 있었다. 때문에 그 동안 그 가치를 충분히 조명 받지 못하여 극히 일부분만이 보호되고 있을 뿐이었고, 대부분은 사회변동과 생활양식의 변화, 기술혁신, 경제의 효율성 등으로 이미 멸실되거나 사라질 위기에 처하여서 이들의 보호가 시급하였다. 그러나 새로이 도입된 등록문화재제도의 운영과정에서 다양한 문제점들이 속속히 나타났다. 등록문화재의 인식부족에 따른 소유자의 등록신청기피 및 등록문화재활용실적의 저조, 등록문화재 수리비지원기준의 부재와 등록문화재 현상변경에 따른 보호조치의 미흡 등이 그것이었다. 이에 문화청은 2005년 1월 27일 문화재보호법을 개정하여 등록문화재의 등록대상을 건조물 및 시설물 이외에 미술공예품 등의 동산문화재도 가능하게 확대하고, 건조물등록문화재의 경우 건축물의 건폐율 및 용적률 특례규정을 통한 인센티브를 부여함과 동시에 건폐율 및 용적률 특례규정을 적용 받거나 국가로부터 보조금을 지원받는 등록문화재의 현상변경에 대하여 허가제를 채택하는 등 규제를 강화하였다.¹⁹⁾ 그 후, 문화재보호법은 2007년 4월 11일 법적간결성·합축성과 조화를 이루는 범위에서 법 문장의 표기를 한글화하고 어려운 용어를 쉬운 우리말로 풀어쓰며 복잡한 문장은 체계를 정리하여 쉽고 간결하게 다듬어 국민중심의 법률 문화로 바꾸려는 목적으로 전부 개정되었다.

최근에는 급변하는 문화환경 변화에 단일법체계의 문화재보호법으로 대응하기에는 한계가 있다고 판단하여 2010년 2월 4일 문화재보호법으로부터 문화재수리와 매장문화재에 관한 부분이 분리되었다. 또한 별도의 법률로서 ‘문화재수리 등에 관한 법률’과 ‘매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률’이 제정·공포됨에 따라 문화재보호법의 전부 개정됨과 동시에 동 법률들과 함께 2011년 2월 5일부터 시행되고 있다.²⁰⁾ 이러한 문화재의 보존·관리 및 활용에 관한 기본법적 지위를 가지는 문화재보호법의 개정이유 및 주요내용은 [부록 1]로 정리하였다.²¹⁾

19) 김창규, 문화재보호법총론, 동방문화사, 2011.3, 181~182면.

20) 김창규, 문화재보호법각론, 동방문화사, 2011.5, 머리말 III면.

21) 김창규, “한국 문화재정책 및 법제의 과제와 발전방향”, 문화재학 통권 제6호, 2009, 59~73면; 김창규, “한국문화재보호정책 및 법제의 변천사”, 한국의 문화재보호제도의 이해과정, 행정안전부교육훈련과, 2008, 214~224면.

나. 전통건조물보존법의 제정 및 폐지

‘전통건조물보존법’은 1984년 12월 31일 우리나라의 서구화과정에서 주거양식·건축양식 등의 변화에 따라 점차 사라져가는 우리의 전통적 건조물의 원형을 유지·보존함과 동시에 이를 후세에 전승할 수 있도록 보존대상전통건조물 및 그 보존지구를 지정하고, 그 보존에 필요한 조치를 강구하고자 하는 목적 하에 제정되었고, 총 15개조로 구성되어 있었다. 그러나 소유자의 지정기피 등으로 그 실효성이 상실되어 1999년 1월 21일 폐지되게 되었다. 그 주요내용은 <표 2-5>와 같다.

표 2-5 | 전통건조물보존법의 주요내용

전통건조물의 대상	건립·축조된 지 50년 이상 되는 민가·사찰·향교·서원·사우·정자 등 건조물로서 역사적 의의를 가진 것 중에서 문화재보호법에 의한 지정문화재가 아닌 것을 전통건조물로 한다.
보존대상·보존 지구의 지정	전통건조물 중에서 특히 보존·관리할 필요가 있는 건조물은 ‘보존대상전통건조물’로, 전통건조물의 밀집지역 등으로서 그 지역전체를 특히 보존·관리할 필요가 있는 때에는 ‘전통건조물 보존지구’로 각각 지정할 수 있다.
보존원칙	보존대상전통건조물 등의 소유자 및 관리자는 선량한 관리자의 주의로써 이를 관리·보호하여야 한다.
국가 등의 책무	국가는 보존대상전통건조물 등의 보존·관리를 위하여 필요한 조치를 강구하되, 그 보존·관리와 관련하여 소유권 기타 재산권을 존중하여야 한다.
보존계획의 수립	문화공보부장관은 전통건조물보존지구를 지정한 때에는 보존의 기본방향 등을 정하는 기본계획을 수립·공고하여 소유자 등이 재산권행사 제한내용을 미리 알 수 있도록 하여야 한다.
허가 및 신고사항	보존대상전통건조물 등의 현상을 변경하거나 그 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위를 하고자 하는 때 등에는 허가를 받아야 하고, 그 건조물이 멸실·훼손된 때에는 신고하여야 한다.
보조금	국가 또는 지방자치단체는 보존대상전통건조물 등의 보존·관리에 필요한 경비를 보조할 수 있다.
관람료의 징수	보존대상전통건조물 등의 소유자 또는 관리자는 그 건조물을 공개하는 경우에는 관람료를 받을 수 있다.

다. 고도보존에 관한 특별법의 제정²²⁾

지정제도를 중심으로 하는 문화재보호법 하에서는 해당 문화재가 사유물일지라도 그것이 지정되면 그 목적달성에 필요한 한도에서 소유자는 자신의 재산권 행사에 있어 일정한 규제와 제한을 받게 된다. 특히, 문화재분포지역이 넓고, 문화재매장가능성이 높은 옛 수도지역(고도)에 살고 있는 주민의 경우는 장기간 다른 지역의 주민에 비하여 사유재산권의 행사에 있어 훨씬 강한 규제와 제한을 받을 수밖에 없다. 다시 말해서, 고도지역의 장기간 사유권행사의 제한 및 국가의 예산부족에 따른 사적지 등의 정비지연은 지역주민의 생활불편과 지역경제발전의 저해를 초래하고, 고도

22) 김창규, 문화재보호법각론, 동방문화사, 2011.5, 171~173면.

의 역사문화 환경보존과 정체성 회복의 기회를 상실한 채 무분별한 난개발로 이끄는 결과를 내놓게 되었다. 더구나 문화재를 단순 돈벌이의 수단으로 생각하거나 문화재가 아닌 것은 모두 개발할 수 있다는 지역민의 의식은 문화재주변의 난개발을 촉진시키는 원인이 되기도 하였다. 이러한 상황에서 2000년대 접어들면서 문화재뿐만 아니라 문화재주변을 둘러싼 광역적 문화재의 보존과 함께 종전 문화재보호정책에서 배제되었던 주민의 재산권 보장, 즉 문화재보존관련 규제로 인한 손실보상의 필요성이 대단히 강하게 제기되었는데, 그 논의의 중심에 고도의 보존이 핵심을 이루었다. 그 결과, 2004년 3월 5일 우리 문화 민족의 자산인 고도의 역사적 문화환경을 효율적으로 보존하는 데 필요한 사항을 규정함으로써 전통문화유산을 전승한다는 입법목적 하에 ‘고도보존에 관한 특별법’이 제정·공포되었고, 2005년 3월 6일부터 시행되고 있다. 동법은 고도의 정의, 고도의 지정 및 규제, 보존사업의 시행, 벌칙 등 총 5장 28개조로 구성되어 있다. 여기에서 ‘고도’란 과거 우리 민족의 정치·문화의 중심지로서 역사상 중요한 의미를 지닌 경주·부여·공주·익산, 그 밖에 대통령령으로 정하는 지역을 말한다(동법 제2조제1호). 고도 개념의 정의에 있어서 ‘중심지’를 좁은 의미의 ‘도읍지’로 볼 것인지, 넓은 의미의 ‘역사도시’로 볼 것인지에 대하여는 논란이 있지만, 현재까지 지정된 고도의 경우를 고려할 때에 ‘도읍지’로 보는 것이 일반적이다.

그 후, ‘고도보존에 관한 특별법’은 몇 차례의 개정을 거쳤으나, 보존 및 규제 중심의 문화재보호법 개념을 벗어나지 못하여 육성 및 지원이라는 그 본래 취지를 살리지 못하고 있다는 비판이 지적되고 있다. 예컨대, 지구지정 등의 절차에 있어서 중앙정부 중심이라 지방자치단체의 역할 강화에 따른 지역밀착형 행정을 기대하기 어렵고, 지구 내의 엄격한 규제로 지역주민의 생활불편은 여전하며, 주민보상체제의 불충분으로 주민갈등의 가능성이 상존한다는 것이다. 그럼에도 불구하고 ‘고도보존에 관한 특별법’은 종전 문화재의 점적 보호로부터 면적 보호로의 전환, 고도보존계획의 수립 및 고도보존사업의 시행, 주민지원의 법적 근거 등을 규정하고 있다는 점에서 그 동안 고도가 안고 있던 역사적 정체성의 부재, 지역주민의 재산권제한에 대한 불만, 지역의 문화적·경제적 낙후성 등을 해소할 수 있는 기회를 부여하고 있다. 지역주민의 협력과 동의 하에 체계적인 고도보존사업을 수행함으로써 고도의 역사적 환경을 보존·정비하고, 고도의 진정성을 확립하며, 도시의 경쟁력을 높이고, 주민지원사업을 강화하여 주민의 삶의 질을 제고할 수 있기 때문이다.

현재 ‘고도보존에 관한 특별법’의 시행과 더불어 경주, 부여, 공주, 익산이 고도로 지정되어 있다. 그리고 이들 지역의 지방자치단체들은 국가의 지원 아래 역사적 문화환경을 보존하고, 활성화시키고자 하는 노력을 경주하고 있다.

라. 문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법의 제정²³⁾

문화재는 ‘소유자관리’가 원칙이다. 그러나 우리의 문화재는 서구화과정에서 소유자들의 무관심 하에 훼손·파괴되어 왔다. 이에 국가는 1962년 ‘문화재보호법’을 제정하여 소유자가 불명하거나 그 소유자 또는 관리자의 관리가 곤란 또는 부적당하다고 인정될 때에 한하여 제3의 관리단체를 지정·관리하는 제도를 도입함과 아울러 문화재보호에 관한 국가의 직접적 개입을 허용하는 법제를 운영하게 되었다.

23) 김창규, 문화재보호법각론, 동방문화사, 2011.5, 209~210면.

21세기 문화재보호환경은 급변하고 있다. 사회 공공재로서의 문화재라는 기본적 인식은 불변 일지라도 세계화·정보화가 급속하게 진행되고 있으며, 사람들의 의식과 가치관이 다양하게 전개 되고 있는 시점에서 문화재의 보호방향은 문화재의 사회적 역할을 증대시키고, 사람들이 기대하 는 문화재의 다양한 사회적 역할을 충분히 발휘할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 문화재보호주체의 다양화와 그들 상호간의 협력, 문화재의 공개 및 활용의 강화, 종합적 입장에서 의 문화재의 보존 및 활용방안의 강구라는 능동적인 문화재정책 및 법제도의 정립이 요구된다. 특 히, 문화재보호의 책무는 국가만의 몫이 아니라, 국민 모두의 책임이라는 인식하에 민간부문의 참 여활성화가 요구된다. 이러한 시민참가방법 중 하나가 국민신탁운동(National Trust)이다. 이것은 1895년 영국에서 무분별한 개발대상지가 된 성·성곽·정원·사적지 등 역사적인 건물이나 유적 또 는 해안, 자연보호지 등의 경관지역을 시민들이 성금을 모아 구입하고, 이를 ‘국민신탁’(NT)에 공 공신탁하여 보전하던 운동이 그 모태가 되었다. 영국은 ‘국민신탁’(NT)에 대하여 국가적 보증, 신탁재산의 담보 및 매각제한, 기증재산의 비과세 등의 몇 가지 제도적 특권을 보장하고 있다. 우리 나라의 경우, 문화적 및 자연환경적 가치가 높은 지역들은 문화재보호법, 자연환경보전법, 습지보 전법, 야생동·식물보호법의 규정에 의한 문화재, 문화재보호구역 또는 자연환경보호구역 등으로 지정·관리되고 있다. 하지만 문화재보호와 관련한 사유재산권 침해에 대한 지역주민의 반발, 사유 지매입을 위한 예산부족 등으로 새로운 보호구역의 지정·관리는 상당한 어려움에 봉착하게 되었 다. 이러한 시대적 상황 하에서 2000년대에 접어들어 문화유산 및 자연환경자산을 시민의 힘으로 보존하자는 분위기가 사회 전반에 확산되었고, 이를 효과적으로 수행하기 위한 특별법 제정노력이 전개되게 되었다. 그 결과, 수차례의 워크숍과 공청회를 거쳐 문화재청과 환경부 공동발의의 ‘문화 유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법’이 2006년 3월 24일 제정·공포되어 2007년 3월 25일부 터 시행되고 있다.

‘문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법’은 문화유산 및 자연환경자산에 대한 민간의 자 발적인 보전·관리 활동을 촉진하기 위하여 문화유산국민신탁 및 자연환경국민신탁의 설립 및 운 영 등에 관한 사항과 이에 대한 국가 및 지방자치단체의 지원에 관한 사항을 규정한다는 입법목적 아래 국민신탁의 정의, 국민신탁법인의 설립, 국민신탁법인의 재산, 국민신탁법인의 기관, 보전협약 및 벌칙 등 총 7장 23개조로 구성되어 있다. 여기에서 ‘국민신탁’이란 국민신탁법인이 국민·기업·단 체 등으로부터 기부·증여를 받거나 위탁받은 재산 및 회비 등을 활용하여 보전가치가 있는 문화 유산과 자연환경자산을 취득하고 이를 보전·관리함으로써 현 세대는 물론 미래세대의 삶의 질을 높이기 위하여 민간차원에서 자발적으로 추진하는 보전 및 관리 행위를 말한다(동법 제2조제1호).

현재, 동법 부칙의 규정에 따른 문화유산국민신탁설립위원회와 자연환경국민신탁설립위원회의 활동을 거쳐 동법 제3조의 문화유산국민신탁과 자연환경국민신탁이 각각 설립되어 활발한 활동이 진행 중이다.

마. 문화재보호기금법의 제정²⁴⁾

오늘날 지정문화재의 건수가 매년 증가하고, 문화재의 지속적 관리를 위한 보수·정비 예산수요가 급증하고 있다. 또한, 각종 개발로 인한 발굴증가로 주변경관의 정비 및 사유지 매입에 따른 보상조치, 그 출토유물의 보존처리 비용과 적정 전문 인력이 요구됨에도 불구하고 국가예산의 부족으로 적기에 지원되지 못하여 민원이 증가하고 문화재 훼손의 위험이 상존함과 아울러 개발이익에 따른 토지가격의 상승은 예산낭비, 더 나아가 문화재 보존사업 수행이 불가능한 결과를 초래하고 있다. 더 나아가 미래의 문화자원인 비지정문화재는 그 가치를 충분히 조명 받지도 못한 채 대부분 멸실되거나 사라질 위기에 처해 있는 바, 그 예방적 보호를 위한 안정적 재원의 조달이 요구된다. 이러한 관점에서 문화재의 적절한 보호를 위해서는 중장기적 투자에 따른 안정적이고 예측 가능한 재원이 적기에 조달될 수 있는 국가예산과 별도의 기금 설치가 필요하다.

재해·재난 등에 따른 긴급 보수, 문화재보수사업 중 예상치 못한 유구 및 유적의 확인에 따른 사업규모 확대와 사업기간의 연장, 그 보존조치에 따른 사유재산권의 보상수요 발생, 목조문화재의 노후화에 따른 훼손 정도의 파악 곤란 등 문화재 예산은 문화재 보호의 본질적 특성상 정확한 사전예측이 불가능하다. 이러한 문화재보호의 특성에 따른 문화재 예산의 시기적 신축성을 유지할 수 있는 종전 예산제도로는 계속비, 예비비, 국고채무부담행위, 명시이월비 등이 활용될 수 있으나, 이들 모두 사전 예측이 불가능한 문화재 보호를 위한 소요예산 충당방법으로는 부적절하다. 예컨대, ‘계속비’는 사업기간과 소요예산의 확정성이 전제되어야 하나 문화재보호사업의 경우 개별사업에 대한 사전예산확정이 극히 곤란하고, ‘예비비’는 일정금액의 상정은 가능하나 그 활용에 한계가 있다. ‘국고채무부담행위’는 조달업무 등 계약이 전제되는 업무에 적합하나 문화재보호사업의 경우 부적절하고, ‘명시이월비’는 예산편성시점에서 이월이 예측 가능하여야 하나 문화재 구제발굴 등의 경우 예산편성시점에서 전혀 이월 예측이 불가능하여 활용가능성은 거의 제한된다. 이러한 관점에서 예산편성시점에서 예상치 못한 문화재의 긴급 보수·정비, 문화재보호구역내 주민의 재산권 보상 등 사전 예측이 어려운 재정수요에 탄력적으로 대응할 수 있는 유연하고 신축적인 조정재원의 확보를 위하여 국가예산과 별도의 기금 설치가 필요하다. 이와 관련하여 유네스코는 1972년 제17차 총회에서 개발사업에 따른 문화유산의 보호를 위하여 공공예산 외에 하나 이상의 특별기금 조성을 각 국가에 권고하였고, 영국 등 주요국가에서는 국민복권수익금, 문화재개발부담금, 정부예산 등 다양한 재원으로부터 문화재보호기금을 조성·운영하고 있다. 이러한 시대적 상황 하에서 문화재보호기금법안은 그 필요성이 인정되어 2005년 11월 1일 제17대 국회에 제안되었지만, 그 회기 내에 처리되지 못하였다. 그 후, 제18대 국회의 개원과 더불어 문화재보호기금법안은 재차 제안되었고, 다양한 논의를 거쳐 2009년 6월 9일 제정·공포되어 2009년 12월 10일부터 시행되고 있다.

현행 문화재보호기금법은 문화재를 효율적으로 보존·관리하는 데 필요한 자금을 조성하기 위하여 문화재보호기금을 설치하였다. 그 관리·운영에 관하여 필요한 사항을 규정한다는 입법목적 하에 문화재보호기금의 설치와 문화재보호기금심의회의 운영, 문화재보호기금의 조성 및 운영 등의 총 13개 규정으로 실시되고 있다.

24) 김창규, 문화재보호법각론, 동방문화사, 2011.5, 243~244면.

바. 문화재수리 등에 관한 법률의 제정²⁵⁾

중전 문화재보호법은 문화재수리에 관한 사항을 통합적으로 규정하고 있었으나 문화재수리에 필요한 세부 관련규정이 미비하여 현대 건설산업의 기본법적 지위를 가지는 건설산업기본법이 문화재수리에 원용되고 있었다. 그러나 건설산업기본법은 문화재수리공사에 관하여 그 적용을 배제하고 있어 문화재수리공사 수행과정에서 많은 혼선과 이해관계자 상호간의 분쟁이 끊임없이 발생하고 있었다. 이러한 문화재수리제도의 문제점을 해결하기 위하여 문화재수리 등에 관한 사항을 별도 법률로서 제정하여 문화재수리의 전문성을 확보하고, 문화재수리의 품질을 높이며, 문화재수리에 있어 의무감리제도를 도입하고, 과도한 하도급을 제한하는 등의 제도적 개선을 도모하고자 하는 배경 하에 ‘문화재수리 등에 관한 법률’이 탄생되게 되었다.

현행 ‘문화재수리 등에 관한 법률’은 문화재를 원형으로 보존·계승하기 위하여 문화재수리·실측·설계·감리와 문화재수리업의 등록 및 기술관리 등에 필요한 사항을 정함으로써 문화재수리의 품질향상과 문화재수리업의 건전한 발전을 도모한다는 입법목적 하에 2010년 2월 4일 제정·공포되어 2011년 2월 5일부터 시행되고 있으며, 문화재수리 등의 정의, 문화재수리기술자와 문화재수리기능자의 자격시험 및 자격관리, 문화재수리업 등의 등록, 도급 및 하도급, 문화재수리 등의 규제, 문화재수리협회의 설립 및 공제조합의 운영, 국가 및 지방자치단체의 감독, 벌칙 등 총 7장 62개조로 구성되어 있다.

사. 매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률의 제정²⁶⁾

중전 문화재보호법에 규정된 매장문화재의 보호 및 조사에 관련된 사항에 수중문화재의 정의, 매장문화재조사기관의 등록 등의 규정을 추가·보완하여 현행 문화재보호법과 독립된 별도의 법률로 규정함으로써 매장문화재의 보호 및 조사의 전문성과 효율성을 확보함과 아울러 매장문화재의 조사·발굴은 공신력 있는 전문기관만이 할 수 있도록 하는 등 매장문화재의 보호·조사 및 관리와 관련된 행정적·제도적 기반을 마련하고자 하는 배경 하에 ‘매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률’이 탄생되게 되었다.

현행 ‘매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률’은 매장문화재를 보존하여 민족문화의 원형을 유지·계승하고, 매장문화재를 효율적으로 보호·조사 및 관리한다는 입법목적 하에 2010년 2월 4일 제정·공포되어 2011년 2월 5일부터 시행되고 있으며, 매장문화재의 정의, 매장문화재의 보호조치, 매장문화재 지표조사, 매장문화재 발굴 및 조사, 발견 신고된 매장문화재의 처리, 매장문화재의 국가귀속, 매장문화재 조사기관의 등록, 벌칙 등 총 7장 38개조로 구성되어 있다. 여기에서 ‘매장문화재’란 토지 또는 수중에 매장되거나 분포되어 있는 유형의 문화재, 건조물 등에 포장되어 있는 유형의 문화재, 지표·지중·수중(바다·호수·하천을 포함한다) 등에 생성·퇴적되어 있는 천연동굴·화석 및 지질학적인 가치가 큰 것을 말한다(동법 제2조).

25) 김창규, 문화재보호법각론, 동방문화사, 2011.5, 3~4면.

26) 김창규, 문화재보호법각론, 동방문화사, 2011.5, 105~106면.

3. 문화재법령의 구성체계 및 내용

1962년 1월 문화재보호에 관한 최초의 통일적 입법인 문화재보호법이 제정된 이후 수차례의 개정과 함께 관계법령의 제정 및 폐지를 거쳐 현재 문화재보호의 기본법인 ‘문화재보호법’ 아래 문화재의 실측설계·수리감리 분야를 규율하기 위한 ‘문화재수리 등에 관한 법률’, 매장문화재의 조사 및 보호 분야를 규율하기 위한 ‘매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률’, 고도지역의 효율적 보존을 위한 ‘고도보존에 관한 특별법’, 국민신탁운동의 활성화를 지원하기 위한 ‘문화유산과 자연환경 자산에 관한 국민신탁법’, 문화재보존재원의 안정적 확보를 위한 ‘문화재보호기금법’ 등의 특별법을 두는 문화재법령체계를 형성, 운영되고 있다.

2011년 현재, 문화재법령의 구성체계 및 내용은 <표 2-6>과 같으며, 현행 문화재보호법의 주요 내용은 [부록 2]로 정리하였다.

표 2-6 | 문화재법령의 구성체계 및 내용

구분	법률명	구성체계	구성내용
기본법	문화재보호법	제1장 총칙	목적 정의 문화재보호의 기본원칙 국가와 지방자치단체 등의 책무 다른 법률과의 관계
		제2장 문화재보호정책의 수립 및 추진	문화재기본계획의 수립 문화재보존시행계획 수립 문화재위원회의 설치 한국문화재보호재단의 설치
		제3장 문화재보호의 기반조성	문화재기초조사 문화재정보화의 촉진 건설공사시의 문화재보호 역사문화환경보존지역의 보호 화재 및 재난방지 등 문화재보호활동의 지원 등 문화재전문인력의 양성 문화재국제교류협력의 촉진 등 유네스코 아시아·태평양 무형문화유산 국제정보네트워킹센터의 설치 남북한간문화재교류협력 세계유산 등의 등재 및 보호 외국문화재의 보호 비상시의 문화재보호 지원요청

■ 제 2 장

구분	법률명	구성체계	구성내용
기본법	문화재보호법	제4장 국가지정문화재	보물 및 국보의 지정 중요무형문화재의 지정 사적, 명승, 천연기념물의 지정 중요민속문화재의 지정 보호물 또는 보호구역의 지정 지정 또는 인정의 고시 및 통지 지정서 또는 인정서의 교부 지정 또는 인정의 효력발생 시기 지정 또는 인정의 해제 가지정 소유자관리의 원칙 관리단체에 의한 관리 허가사항 허가기준 허가사항의 취소 천연기념물 동물의 치료 등 수출 등의 금지 신고사항 중요무형문화재의 보호·육성 행정명령 기록의 작성·보존 정기조사 직권에 의한 조사 손실의 보상 가지정문화재에 관한 허가사항 등의 준용 국가지정문화재의 공개 등 관람료의 징수 중요무형문화재 보유자의 기·예능 공개 보조금 지방자치단체의 경비부담
		제5장 등록문화재	문화재의 등록 등록문화재의 관리 등록문화재의 신고사항 등록문화재의 현상변경 등록문화재의 간폐율과 용적률에 관한 특례 등록의 말소 준용규정
		제6장 일반동산문화재	일반동산문화재의 수출 등의 금지 일반동산문화재에 관한 조사
		제7장 국유문화재에 관한 특례	관리청과 총괄청 회계간의 무상관리전환 절차 및 방법의 특례 처분의 제한 양도 및 사권설정의 금지
		제8장 국외소재문화재	국외소재문화재의 보호 국외소재문화재의 조사·연구 국외소재문화재 보호 및 환수 활동의 지원

구분	법률명	구성체계	구성내용
기본법	문화재보호법	제9장 시·도지정문화재	시·도지정문화재의 지정 등 시·도문화재위원회의 설치 경비부담 보고 등 준용규정
		제10장 문화재매매업 등	매매 등 영업의 허가 자격요건 결격사유 준수사항 폐업신고의 의무 허가취소 등
		제11장 보칙	권리·의무의 승계 권한의 위임·위탁 토지의 수용 또는 사용 국·공유재산의 대부·사용 등 문화재방재의 날 포상금 다른 법률과의 관계 청문 벌칙적용에서의 공무원 의제
		제12장 벌칙	무허가수출 등의 죄 허위지정 등 유도죄 손상 또는 은닉 등의 죄 가중죄 형법의 준용 사적 등에의 일수죄 그 밖의 일수죄 미수범 등 과실범 무허가행위 등의 죄 행정명령 위반 등의 죄 관리행위 방해 등의 죄 양벌규정 과태료 과태료의 부과·징수
특별법	문화재수리 등에 관한 법률	제1장 총칙	목적 정의 문화재수리등의 기본원칙 문화재수리등의 계획수립 문화재수리 및 실측설계 제한 성실의무 문화재수리등의 기준보급

■ 제 2 장

구분	법률명	구성체계	구성내용
특별법	문화재수리 등 에 관한 법률	제2장 문화재수리기술자 및 문화재수리기능자	문화재수리기술자 문화재수리기술자의 결격사유 문화재수리기술자 자격증의 발급 등 문화재수리기능자 문화재수리기능자 자격증의 발급 등 부정행위자에 대한 조치
		제3장 문화재수리업 등의 운영	문화재수리업자등의 등록 문화재수리업자등의 결격사유 문화재수리업의 양도 등 문화재수리업 양도의 내용 문화재수리업 양도의 제한 문화재수리업의 상속 등록증 등의 대여금지 등록취소처분 등을 받은 후의 문화재수리 준용 문화재수리등에 관한 도급의 원칙 하도급의 제한 등 하수급인 등의 지위 하수급인의 의견청취 하도급 대금의 지급 등 하도급 대금의 직접 지급 발주자의 부당한 지시금지 등 검사 및 인도 하수급인의 변경요구 문화재수리기술자의 배치 문화재수리업자의 손해배상책임 문화재수리업자의 하자담보책임 문화재수리보고서의 작성 문화재수리 현장의 점검 등 감리의 시행 등 문화재감리원의 재시행명령 등 문화재감리원에 대한 시정조치 감리의 제한
		제4장 문화재수리협회	문화재수리협회의 설립 문화재수리협회 설립의 인가절차 등 민법의 준용
		제5장 감독	문화재수리 현황의 검사 등 시정명령 등 문화재수리기술자의 자격취소 등 문화재수리기능자의 자격취소 등 문화재수리업자등의 등록취소 등
		제6장 보칙	노임에 대한 압류의 금지 수수료 직무상 알게 된 사실의 누설금지 문화재수리기술자 및 문화재감리원의 보수교육 문화재수리업자의 평가 등 청문 권한의 위임·위탁 벌칙적용시의 공무원 의제

구분	법률명	구성체계	구성내용
	문화재수리 등에 관한 법률	제7장 벌칙	벌칙 양벌규정 과태료
	매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률	제1장 총칙	목적 정의 수중에 매장되거나 분포되어 있는 유형의 문화재 범위 매장문화재 유존지역의 보호 개발사업 계획·시행자의 책무
		제2장 매장문화재 지표조사	매장문화재 지표조사 지표조사 절차 등 지표조사 결과에 따른 협의 문화재 보존조치의 지시 등 보존조치에 따른 건설공사 시행자의 의무 등
		제3장 매장문화재의 발굴 및 조사	매장문화재 발굴허가 등 발굴허가의 신청 국가에 의한 매장문화재 발굴 발굴된 매장문화재의 보존조치 발굴조사보고서 매장문화재 현상변경
		제4장 발견신고 된 매장문화재의 처리 등	발견신고 등 발견신고 된 문화재의 처리방법 경찰서장 등에게 신고 된 문화재의 처리 발견신고 된 문화재의 소유권 판정 및 국가 귀속 발견신고 된 문화재의 보상금과 포상금 문화재조사에 따른 발견 또는 발굴된 문화재의 처리방법 문화재조사로 발견 또는 발굴된 문화재의 소유권 판정과 국가귀속
		제5장 매장문화재 조사기관	매장문화재 조사기관의 등록 조사기관의 등록취소 등
		제6장 보칙	문화재 보존조치에 따른 토지의 매입 매장문화재 조사용역대가의 기준 매장문화재의 기록작성 등 권한의 위임과 위탁 벌칙적용에서의 공무원 의제
		제7장 벌칙	도굴 등의 죄 가중죄 미수범 과실범 매장문화재조사 방해죄 행정명령 위반 등의 죄 양벌규정 과태료

■ 제 2 장

구분	법률명	구성체계	구성내용
	고도보존에 관한 특별법	제1장 총칙	목적 정의 국가와 지방자치단체의 책무 다른 법률에 따른 계획과의 관계 고도보존심의위원회
		제2장 고도의 지정 등	기초조사 고도의 지정 지구의 지정 등 고도보존계획 주민 등의 의견청취 지정지구에서의 행위제한 인·허가 등의 의제 허가의 취소 행정명령
		제3장 보존사업 등	보존사업시행자 보존사업 비용 수용 및 사용 이주대책 토지·건물 등에 관한 매수청구
		제4장 보칙	국·공유지의 처분제한 등 조세의 감면 보고 및 검사 토지출입 등 권한의 위임·위탁 청문
		제5장 벌칙	벌칙 양벌규정 과태료
	문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법	제1장 총칙	목적 정의
		제2장 국민신탁법인의 설립 등	국민신탁법인의 설립 정관 기본계획 시행계획 보전·관리계획 문화유산 및 자연환경자산 목록작성 및 공고
		제3장 국민신탁법인의 재산 등	재산현황의 공개 등 재산의 보전 및 운용 지정기탁재산 문화유산 및 자연환경자산의 매입 이용료 및 입장료 회계 등 조세감면 재정지원

구분	법률명	구성체계	구성내용
	문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법	제4장 국민신탁법인의 기관 등	총회 및 이사회 준용
		제5장 보전협약	보전협약 권리변동의 통지
		제6장 보칙	행정계획 등의 협의 모금
		제7장 벌칙	과태료
	문화재보호 기금법	—	목적 정의 기금의 설치 기금의 조성 기금의 용도 기금의 관리 및 운용 문화재보호기금심의회 기금의 회계연도 기금의 회계처리 기금의 회계기관 기금계정의 설치 목적 외 사용금지 벌칙적용에서의 공무원 의제

제4절 문화재행정조직

1. 중앙행정관청의 형성 및 발전

1950년대에는 문화재관리를 위한 전담기구가 없었다. 다만, 1948년 정부수립과 함께 문교부가 발족되면서 문화국 교도과에서 문화재관리에 해당하는 업무를 분장하였으며, 그 후 1955년 2월 17일 문화보존과가 신설되어 문화재에 관한 사무를 취급하게 되었다. 일제강점기 ‘이왕직’에서 관장 하던 고궁을 비롯한 왕실의 재산관리는 1945년 11월 8일 미군정법령 제26호에 의하여 ‘구왕궁사무청’으로 명칭을 변경하였으며, 1955년 6월 8일에 대통령령 제1035호로 ‘구황실재산사무총국’을 설치하여 관장하였다.

1961년 10월 2일에는 구황실재산사무총국의 조직과 문교부 문화보존과의 기능을 통합하여 문교부 소속의 외국으로 ‘문화재관리국’이 발족하였다. 이것은 문화재관리행정의 효시를 이루는 중요한 의미를 가진다. 1961년 10월 2일에 공포된 법률 제734호에 의하면, 문화재관리국은 문교부장관 소속 하에 외국으로 설치되어 있다. 문화재의 관리에 관한 사무는 일반 문교행정으로부터 분리시켜 어느 정도 독자적으로 처리하고, 전문성을 확보하기 위하여 문교부장관 소속의 외국으로 설치한 것이다. 따라서 문화재관리국은 그 명칭에 있어 보조기관인 ‘국’과 동일하나, 법적 지위는 국세청·산림청 등과 같은 중앙행정기관이며, 문화재관리국장은 문화재관리사무에 관하여 제1차적 중앙행정관청으로서의 지위를 가지게 되었다. 그 당시 문화재관리국의 하부조직으로는 서무과·문화재과·관리과와 6개의 사무소(창경원사무소·창덕궁사무소·덕수궁사무소·경복궁사무소·종묘사무소)를 두었다. 문화재관리국은 출범 당시 구황실재산사무총국의 직제를 그대로 승계하는 정도에 머물렀다고 할 것이다. 이 가운데 문화재행정을 실제적으로 전담하는 부서는 ‘문화재과’였고, 나머지 2개 과는 지원부서, 6개 사무소는 관리소였다.²⁷⁾

그 후, 문화재관리국은 1968년 7월 26일 문화공보부 외국, 1975년 4월 17일 문화재연구소·민속박물관 신설, 1989년 12월 30일 문화부 외국, 1988년 1월 3일 경주문화재연구소·부여문화재연구소·창원문화재연구소·목포해양유물보존처리소 신설, 1992년 10월 30일 덕수궁사무소의 궁중유물전시관으로의 개편, 1993년 3월 6일 문화체육부 외국, 1994년 6월 4일 목포해양유물보존처리소의 국립해양유물전시관으로의 개편, 1998년 2월 28일 문화관광부 외국, 1999년 5월 24일 한국전통문화대학교 신설, 2004년 3월 11일 문화재청 차관청 승격, 2005년 8월 16일 궁중유물전시관의 국립고궁박물관 및 덕수궁관리소로 개편, 2008년 8월 7일 한국전통문화대학교 소속의 전통문화연구원 신설 등을 거쳐 2010년 12월 29일 현재 1관 3국 25소속기관에 정원 838명으로 구성·운영되고 있다.²⁸⁾

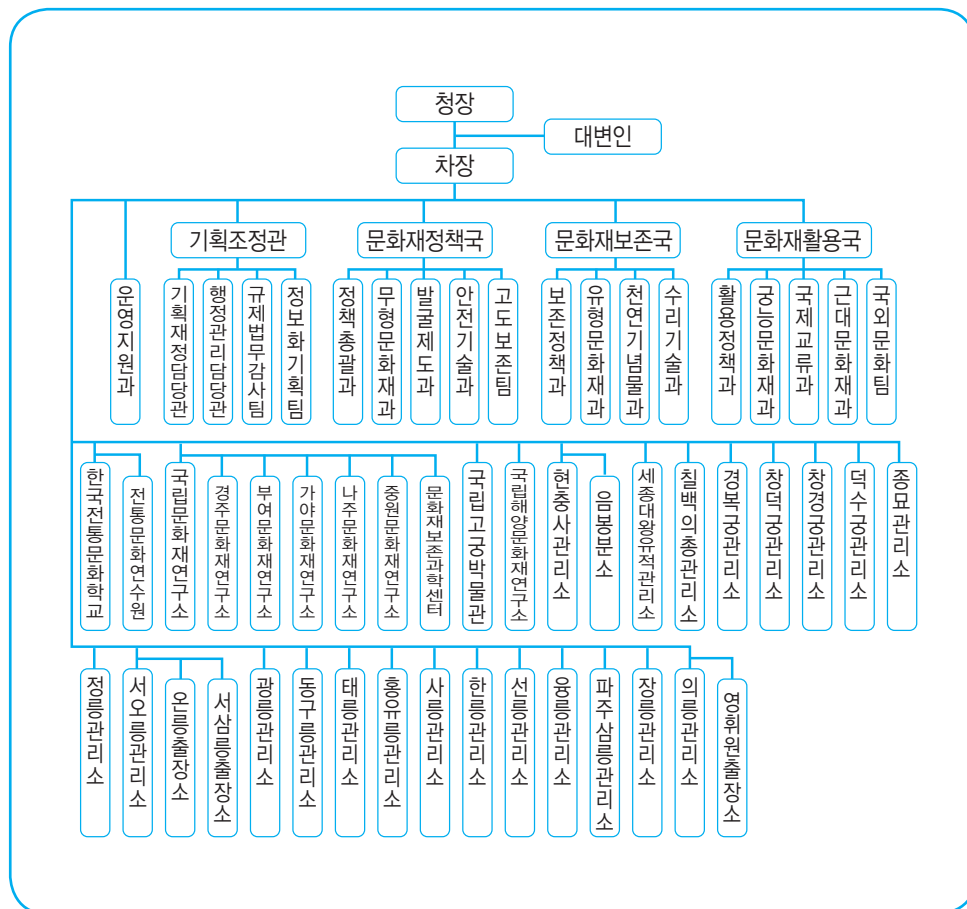
2011년 3월 31일 현재, 문화재청은 문화체육관광부의 외청으로서 문화재의 보존·관리·활용·조사·연구 및 선양에 관한 사무를 관장하는 중앙행정기관이며, 우리나라 지정문화재의 건수는 국가지정문화재가 3,347개, 시·도지정문화재 및 문화재자료가 7,376개, 등록문화재가 470개로 총 11,193개이다. 그 가운데 국가지정문화재로서 회화·전적·서적·조각·과학기기·공예·서각 등의 동산문화

27) 유승훈, 현장속의 문화재정책, 민속원, 2004, 59~60면.

28) 문화재청, 문화재연감 2010, 2010.8, 23~24면; 문화재청, 2011년도 주요업무계획, 2010.12.29, 1면.

재가 1,284개이며, 건축문화재가 153개이고, 사적이 491개이며, 천연기념물 중 식물 259개, 동물 76개, 지질 73개, 천연보호구역 11개이고, 명승이 72개이며, 중요무형문화재 114개 및 보유자 184명이다.²⁹⁾ 문화재청의 조직 및 지정문화재의 현황을 도표화하면, [그림 2-2] 및 <표 2-7>과 같다.

그림 2-2 | 문화재청의 조직도



29) 문화재청, 주요업무 통계자료집, 2011.3.31.

표 2-7 | 지정·등록문화재 현황

구 분	종 별	지정·등록 건수
국가지정문화재	국 보	313
	보 물	1,676
	중요무형문화재	114
	사 적	491
	명 승	72
	천연기념물	419
	중요민속문화재	262
	소 계	3,347
시·도지정문화재 및 문화재자료	시도유형문화재	2,662
	시도무형문화재	412
	시도가념물	1,559
	시도민속문화재	335
	문화재자료	2,408
	소 계	7,376
등록문화재		470
합 계		11,193

2. 문화재위원회의 형성 및 발전

문화재행정은 다른 일반 행정과 달리 문화재에 대한 전문적인 식견을 필요로 한다. 문화재에 대한 역사적·학술적 가치를 알지 못하고서는 문화재를 지정할 수 없으며, 문화재에 대한 보존 및 관리방안이 나올 수 없기 때문이다. 이처럼 문화재위원회는 직접적인 행정기구로의 역할은 아니지만, 문화재청이 행정업무를 제대로 수행할 수 있도록 지원하는 중요한 역할을 한다.

이와 관련하여 1952년 12월 19일 그 당시 문교부장관에 의하여 ‘국보고적명승천연기념물 임시 보존회’가 최초로 구성되었다. 그 구성이유는 한국전쟁 중에 파괴된 문화재를 긴급히 보수하여야 했기 때문이다. 동 보존회 제1부에 20명, 제2부에 13명의 위원이 위촉되었다. 그 후, 1955년 6월 28일 ‘국보고적명승천연기념물보존회’가 정식으로 발족하면서 임시위원회를 개최하였다.

1960년 11월 1일 국무원령 제92호로 ‘문화재보존위원회규정’이 공포되어 제1분과(국보·고적 담당), 제2분과(명승·천연기념물 담당) 외에도 연극·음악·무용·공예·기술·민속 등 무형문화재를 담당하는 제3분과를 새로이 설치하였지만, 1961년 5.16 군사쿠데타에 의하여 큰 성과 없이 끝나고 말았다. 1962년 3월 27일 각령 제577호로 ‘문화재위원회규정’이 공포됨과 함께 국무원령 제92호는 폐

지되고, 1962년 문화재보호법 제5조에 따라 유형문화재에 관한 사항을 분장하는 제1분과위원회, 무형문화재와 민속자료에 관한 사항을 분장하는 제2분과위원회, 기념물에 관한 사항을 분장하는 제3분과위원회가 설치되었다.³⁰⁾ 그 후, 문화재위원회규정은 2011년 현재까지 총 22회의 개정하였다.³¹⁾

이 가운데 1982년 12월 31일 법률 제3644호로 문화재보호법이 개정되기 전까지는 문화재위원회 분과위원회에 관하여 문화재보호법이 규정하고 있었으나, 그 이후부터는 문화재위원회규정으로 위임되게 되었다(동법 제3조제2항 및 제3항). 그리고 1999년 5월 24일 법률 제5982호로 문화재보호법이 개정되기 전까지는 문화재위원회를 지금의 문화체육관광부에 두어 장관의 자문기구 역할을 수행했으나, 그 이후부터는 문화재청에 두어 문화재청장의 자문기구 및 문화재행정의 심의기구 역할을 수행하게 되었다. 이러한 변화 속에서 문화재위원회 분과위원회는 몇 차례의 변화를 겪었다. 1963년 2월 9일에는 문화재보호법 개정에 따라 유형문화재와 기념물 중 사적에 관한 사항을 분장하는 제1분과위원회, 무형문화재와 민속자료에 관한 사항을 분장하는 제2분과위원회, 기념물 중 명승 및 천연기념물에 관한 사항을 분장하는 제3분과위원회로 개편되었고, 1983년 5월 30일에는 문화재위원회 분과위원회의 분장업무가 문화재위원회규정 제5조의2에 규정되게 되었다. 1985년 4월 26일에는 유형문화재 중 건조물 및 민속자료 중 가옥에 관한 사항, 전통건조물보존법에 따른 보존대상 전통건조물 또는 전통건조물보존지구의 지정·해제 및 그 보호구역의 지정과 보존계획의 수립에 관한 사항을 분장하는 제1분과위원회, 유형문화재(건조물은 제외)에 관한 사항을 분장하는 제2분과위원회, 기념물 중 사적지에 관한 사항을 분장하는 제3분과위원회, 무형문화재와 민속자료(가옥은 제외)에 관한 사항을 분장하는 제4분과위원회, 기념물(사적지는 제외)에 관한 사항을 분장하는 제5분과위원회, 박물관법에 따른 박물관의 설치·운영 및 박물관자료의 관리 등에 관한 사항을 분장하는 박물관분과위원회로 개편되었다.

또한 1992년 5월 30일에는 박물관법의 개편에 따른 ‘박물관분과위원회’의 분장업무가 “박물관 및 미술관진흥법에 따른 박물관 및 미술관의 등록·등록취소, 중앙행정기관의 장의 협의요청, 설립계획 승인 등에 관한 사항”으로 변경되었다. 1996년 12월 31일에는 매장문화재에 관한 사항을 분장하는 제6분과위원회와 국보지정에 관한 사항을 분장하는 국보지정심의분과위원회가 신설되었고, 1999년 5월 24일에는 문화재위원회 위원을 종전 장관이 위촉하던 것을 문화재청장이 위촉하도록 개정되었다.

더 나아가 2002년 5월 6일에는 유형문화재 중 건조물 및 민속자료 중 가옥에 관한 사항을 분장하는 건조물문화재분과위원회, 유형문화재(건조물은 제외)에 관한 사항·보상금에 관한 사항·국가가 매입할 문화재의 평가에 관한 사항을 분장하는 동산문화재분과위원회, 기념물 중 사적지 및 특별히 기념이 될 만한 시설물에 관한 사항과 등록문화재에 관한 사항을 분장하는 사적분과위원회, 무형

30) 유승훈, *현장속의 문화재정책*, 민속원, 2004, 61면.

31) 제1차 1963.1.22 각령 제1158호, 제2차 1969.1.8 대통령령 제3714호, 제3차 1970.2.7 대통령령 제4577호(전부개정), 제4차 1971.2.17 대통령령 제5534호, 제5차 1971.5.18 대통령령 제5639호, 제6차 1973.9.15 대통령령 제6861호, 제7차 1983.5.30 대통령령 제11139호, 제8차 1985.4.26 대통령령 제11690호, 제9차 1990.1.3 대통령령 제12895호, 제10차 1992.5.30 대통령령 제13653호, 제11차 1993.3.6 대통령령 제13869호, 제12차 1996.12.31 대통령령 제15225호, 제13차 1999.2.8 대통령령 제16112호, 제14차 1999.5.24 대통령령 제16347호, 제15차 2002.5.6 대통령령 제17599호, 제16차 2003.12.30 대통령령 제18198호, 제17차 2005.4.15 대통령령 제18793호, 제18차 2007.4.25 대통령령 제20023호(전부개정), 제19차 2008.9.25 대통령령 제21032호, 제20차 2008.10.20 대통령령 제21087호, 제21차 2009.4.6 대통령령 제21412호, 제22차 2010.12.31 대통령령 제22594호가 그것이다.

문화재와 민속자료(가옥은 제외)에 관한 사항을 분장하는 무형문화재분과위원회, 기념물(사적지 및 특별히 기념이 될 만한 시설물은 제외)에 관한 사항을 분장하는 천연기념물분과위원회, 매장문화재에 관한 사항을 분장하는 매장문화재분과위원회, 문화재의 보존·관리를 위한 법령·제도 등에 관한 사항을 분장하는 문화재제도분과위원회, 국보지정심의분과위원회, 박물관분과위원회로 개편하였으며, 2005년 4월 15일에는 종전 사적분과위원회가 담당하던 등록문화재에 관한 사항을 분장하기 위한 근대문화재분과위원회를 신설하였고, 2007년 4월 25일에는 종전 문화재제도분과위원회의 폐지, 종전 건조물문화재분과위원회의 건축물분과위원회로의 명칭변경, 종전 무형문화재분과위원회의 무형문화재예능분과위원회와 무형문화재공예분과위원회로의 분리, 종전 건조물분과위원회와 무형문화재분과위원회가 담당하던 민속자료에 관한 사항을 분장하는 민속문화재분과위원회 및 외부지역에서 문화재에 영향을 미치는 행위에 관한 사항을 분장하는 문화재경관분과위원회의 신설 등이 행해졌다.

2009년 4월 6일 문화재위원회는 재차 건축문화재분과위원회, 동산문화재분과위원회, 사적분과위원회, 천연기념물분과위원회, 매장문화재분과위원회, 근대문화재분과위원회, 민속문화재분과위원회, 무형문화재분과위원회, 세계유산분과위원회의 총 9개의 분과위원회로 개편된 이후 지금까지 왕성한 활동을 전개하고 있다. 현재 문화재위원회는 문화재기본계획에 관한 사항, 국가지정문화재의 지정과 그 해제에 관한 사항, 국가지정문화재의 보호물 또는 보호구역 지정과 그 해제에 관한 사항, 중요무형문화재 보유자·명예보유자 또는 보유단체의 인정과 그 해제에 관한 사항, 국가지정문화재의 현상변경에 관한 사항, 국가지정문화재의 국외반출에 관한 사항, 국가지정문화재의 역사문화환경 보호에 관한 사항, 문화재의 등록 및 등록말소에 관한 사항, 매장문화재 발굴 및 평가에 관한 사항, 국가지정문화재의 보존·관리에 관한 전문적 또는 기술적 사항으로서 중요하다고 인정되는 사항, 그 밖에 문화재의 보존·관리 및 활용 등에 관하여 문화재청장이 심의에 부치는 사항과 문화체육관광부장관의 박물관과 미술관 진흥을 위한 기본시책, 국립박물관 및 국립미술관 설립시 문화체육관광부장관과 관계중앙행정기관의 장과의 협의에 관한 사항, 박물관 또는 미술관의 진흥에 관하여 자문할 필요성이 있다고 인정되는 사항 등을 심의 권한으로 하고 있다.

3. 지방자치단체 및 지방문화재위원회

지방자치단체에서의 문화재관리는 특별시·광역시·도·특별자치도청, 시·군·구청, 읍·면·동사무소 등으로 구분할 수 있다. 지방자치단체의 문화재행정청은 일반적으로 특별시·광역시·도·특별자치도 단위의 경우 과(課)단위에서, 시·군·구 단위의 경우 계(係)단위에서 담당하고 있다.

이와 더불어 지방문화재의 보존 및 활용에 관한 사항을 조사·심의하기 위하여 특별시·광역시·도·특별자치도 및 시·군·구에 지방문화재위원회를 두고 있다. 특히, 문화재보호법은 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(시·도지사)의 관할구역에 있는 문화재의 보존·관리와 활용에 관한 사항을 조사·심의하기 위하여 시·도에 '시·도문화재위원회'를 반드시 두도록 의무화하고 있다(동법 제71조제1항). 그 밖에 '박물관 및 미술관 진흥법'은 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사에게 해당 자치단체의 박물관 및 미술관 진흥계획의 수립, 박물관 또는 미술관의 등록과 그 취소에 관한 사항, 사립박물관이나 사립미술관 설립계획 승인에 관한 사항, 그 밖에 박물관 또는 미술관의 진흥에 관하여 자문할 필요성이 있다고 인정되는 사항 등에 대하여 '시·도문화재위원회'에 자문할 수 있도록 법정하고 있다(동법 제30조제2항).

제5절 문화재재정제도

문화재관리예산이 체계화되기 시작한 것은 1963년 문화재관리특별회계법이 제정되어 문화재관리특별회계가 1963년 1월부터 소급하여 편성·운영된 때부터이다. 이러한 문화재관리특별회계는 1968년까지 문화재재정제도로써 단독으로 운영되다가 1969년부터 ‘경제개발특별회계’와 1977년 ‘일반회계’로부터 전입금을 받기 시작하였다. 그러나 문화재관리특별회계의 주세입원인 잡종재산(현행 일반재산)의 매각완료와 공·농 입장료가 문화재관리예산에서 차지하는 비율이 높아짐에 따라 문화재관리특별회계는 1988년말 폐지되고, 1989년부터 일반회계예산으로 편성되었다.³²⁾

2011년 현재, 문화재재정은 국가재정법·문화재보호법에 따른 ‘일반회계’, 문화재보호법·보조금의 예산 및 관리에 관한 법률에 따른 ‘국가보조금’(관리단체가 그 문화재를 관리할 때 필요한 경비, 행정명령에 따른 조치에 필요한 경비, 국가지정문화재의 관리·보호·수리·활용 또는 기록 작성을 위하여 필요한 경비, 중요무형문화재의 보호·육성에 필요한 경비), 2004년 1월 16일 법률 제7061호로 제정된 국가균형발전특별법에 따른 지역의 문화 및 관광자원의 개발·기반조성, 지역의 문화 및 관광과 관련된 전문인력의 양성, 지역의 문화 및 관광산업의 활성화, 그 밖에 지역의 문화 및 관광의 발전을 위하여 필요한 사항에 대한 ‘국가균형발전특별회계’, 2004년 1월 29일 법률 제7159호로 제정된 ‘복권 및 복권기금법’에 따른 문화유산보존사업에 대한 ‘복권기금’ 및 2009년 제정된 문화재보호기금법에 따른 ‘문화재보호기금’으로 구성되어 있다. 특히, 국가지정문화재에 대한 보조금은 국고 70%·지방비 30%로, 시·도지정문화재 및 문화재자료에 대한 보조금은 국고 50%·지방비 50%로 지원되고 있다. 이와 아울러 시·도지정문화재의 보수 및 정비사업에 대하여 지방교부세가 지원되었으나, 2005년 1월 1일부터는 지방교부세법 개정예에 따라 분권교부세가 지원되고 있다. 우리나라 정부예산 대비 문화재관리 연도별 예산현황은 <표 2-8>과 같다.³³⁾

32) 양현모·주재현·하연섭, 「문화재보존관리기금」 설립방안에 관한 연구, 한국행정연구원, 2002.5, 18면.

33) 문화재청, 주요업무 통계자료집, 2011.3.31, 5면

■ 제 2 장

표 2-8 | 정부예산 대비 문화재관리 연도별 예산현황

(단위 : 억원, %)

연도별	정부		문화관광분야			문화재청			
	재정지출 규모	전년대비	재정지출 규모	전년대비	점유율 (정부)	재정지출 규모	전년대비	점유율 (정부)	점유율 (문화부)
'05	2,095,980	6.4	27,227	11.3	1.30	3,580	△2.4	0.17	13.1
'06	2,347,066	12.0	29,189	7.2	1.24	3,867	8.2	0.16	13.2
'07	2,337,186	△0.4	28,619	△2.0	1.20	4,157	8.0	0.18	14.5
'07	2,571,657	10.0	32,580	13.8	1.27	4,348	7.2	0.17	13.3
'09 (본예산)	2,845,339	10.6	34,753	6.6	1.22	4,625	6.4	0.16	13.3
'09 (추경)	3,017,526	6.0	35,526	2.2	1.18	5,006	8.2	0.17	14.1
'10	2,928,159	△3.0	36,959	4.0	1.26	5,212	5.8	0.18	14.1
'11	3,090,567	5.5	39,786	7.6	1.28	5,228	0.3	0.17	13.1

※ 재정지출규모 : 예산+기금+내부거래 및 보전지출

또한 문화재청 회계별 예산의 연도별 현황은 <표 2-9>와 같다.³⁴⁾

표 2-9 | 문화재청 회계별 예산의 연도별 현황

(단위 : 백만원)

연도별	합계	일반회계				광특회계	보호기금 (복권기금)
		계	인건비	기본경비	사업비		
'05	341,549	295,230	28,473	11,455	255,302	46,319	(16,421)
'06	369,538	331,807	31,863	13,106	286,838	37,731	(17,156)
'07	398,945	358,014	36,644	6,138	315,232	40,931	(16,768)
'08	427,785	387,937	40,308	6,373	341,256	39,848	(7,060)
'09	454,386	421,378	41,191	6,695	373,492	33,008	(8,100)
'09(추경)	492,526	459,518	41,191	6,695	411,632	33,008	(8,100)
'10	521,205	398,852	44,403	7,425	347,024	31,776	90,577
'11	522,844	408,780	47,556	8,164	353,060	21,060	93,004

※ '06년도까지 기본경비가 아니라 기본사업비임.

※ '05년도부터 시·도 지정문화재보수정비, 시·도무형문화재지원이 지방이양(행안부 분권교부세)

※ '10년부터 균특회계가 광특회계로 변경되고 문화재보호기금 신설

34) 문화재청, 주요업무 통계자료집, 2011.3.31, 5면.

그리고 2011년도 문화재재정의 일반회계 세입예산과 기금수입은 <표 2-10>과 같다.³⁵⁾

표 2-10 | 2011년도 문화재청 일반회계의 세입예산 및 기금수입

○ 세입예산

(단위 : 백만원)

구분	'10예산 (A)	'11예산 (B)	증감 (B-A)	%
합계	20,057	26,939	6,882	34.3
일반회계	20,057	26,939	6,882	34.3
○ 재산수입	1,633	1,789	156	9.6
○ 경상이전수입	8,027	13,893	5,866	73.1
○ 재화 및 용역판매 수입	920	603	△317	△34.4
○ 수입대체경비 수입	9,477	10,654	1,177	12.4

○ 기금수입

(단위 : 백만원)

구분	'10예산 (A)	'11예산 (B)	증감 (B-A)	%
합계	121,428	123,755	2,327	1.9
문화재보호기금	121,428	123,755	2,327	1.9
○ 자체수입	6,000	4,160	△1,840	△30.6
○ 정부내부수입	115,428	88,744	△26,684	△23.1
○ 여유자금회수	—	30,851	30,851	순증

35) 문화재청, 주요업무 통계자료집, 2011.3.31, 3면.

■ 제 2 장

이 가운데 연도별 기금투입 현황은 <표 2-11>과 같다.³⁶⁾

표 2-11 | 문화재재정의 기금투입 현황

(단위 : 백만원)

기금명	'05	'06	'07	'08	'09	'10 (A)	'11 (B)	증감 (B-A)	%
문화재보호기금	0	0	0	0	0	121,428	123,755	2,327	19
복권기금	16,421	17,156	16,768	7,060	8,100	0	0	0	-
관광진흥기금	3,371	4,400	4,620	6,420	9,116	7,600	6,770	△830	△10.9
정보화기금	3,370	1,105	1,137	0	0	0	0	0	-
계	19,792	21,556	21,388	13,520	17,216	129,028	130,525	△9,616	△55.9

이와 아울러 문화재관리의 세제혜택과 관련하여 국가 및 시·도지정문화재(보호구역을 포함한다)의 소유자에 대하여는 상속세가 면세되고, 문화재자료 및 등록문화재의 소유자에 대하여는 담보제공을 전제로 상속세 징수가 유예되며, 제작 후 100년을 초과한 것으로 외국에서 수입되는 골동품에 대하여는 부가가치세와 관세를 면세하되 국내에서 거래할 때에 부가가치세를 부과하고, 중요무형문화재 보유자가 제조한 주류로서 무형문화재의 공개에 사용되는 경우에는 주세를 면세하고 있다. 그리고 지방세법에서는 사적지에 한하여 면세하도록 되어 있으나 조례에 따라 국가 및 시·도지정문화재와 문화재자료는 100% 면세를, 등록문화재는 50% 감면하고 있으며, 국가 및 시·도지정문화재(보호구역을 포함한다)와 문화재자료에 대한 도시계획세도 조례에 따라 면세하고 있다. 그 내용을 도표화하면, <표 2-12>와 같다.³⁷⁾

36) 문화재청, 주요업무 통계자료집, 2011.3.31, 7면.

37) 문화재청, 한문문화재 한지킴이 활동안내서, 2008.6, 52면.

표 2-12 | 문화재 소유자의 세제혜택

○ 문화재별 현황

구 분	국 세			지방세		
	면세	감면	징수유예	면세	감면	징수유예
국가지정문화재	상속세 주 세			재산세 도시계획세		
시·도지정문화재	상속세			재산세 도시계획세		
등록문화재			상속세	재산세(50%)		
문화재자료			상속세	재산세 도시계획세		
골동품(수입)	부가가치세 관 세					

○ 세제별 현황

구 분	세 법	감면내용	비 고
국 세	부가가치세법	골동품의 수입 : 면세	국내공급시 : 부가가치세 부과
	관세법	골동품의 수입 : 면세	
	상속세 및 증여세법	국가 및 시·도지정문화재(보호구역 포함) : 상속세 면세 문화재자료(보호구역 포함), 등록문화재 : 상속세 징수유예	증여세 : 면세 없음. 상속세 : 1대에 한하여 징수유예, 2대 이후 면세
	주세법	중요무형문화재 보유자가 제조한 주류로서 무형문화재의 공개에 사용하는 것 : 주세 면세	
지방세	지방세법	사적지 : 재산세 면세	
	조 례	국가 및 시·도지정문화재(보호구역 포함), 문화재자료 : 재산세 면세 등록문화재(부속토지 포함) : 재산세 50% 감면 국가 및 시·도지정문화재(보호구역 포함), 문화재자료 : 도시계획세 면세	

2011 경제발전경험모듈화사업
한국의 문화재보호제도: 문화재수리·전수교육·보호활동

제3장

문화재수리기술자제도

- 제1절 문화재수리기술자제도의 도입배경
- 제2절 문화재수리기술자제도의 발전과정
- 제3절 문화재수리기술자제도의 역할과 평가
- 제4절 문화재수리기술자제도의 시사점

문화재수리기술자제도

제1절 문화재수리기술자제도의 도입배경

1. 제도 도입의 필요성

문화재는 그 원형대로 유지·보존될 때에 최고의 가치를 가진다. 그러나 문화재는 그 특성상 세월의 경과와 더불어 퇴락·훼손이 불가피하며, 그 원형이 항구적으로 유지되기는 어렵다. 따라서 문화재의 보수·복원 및 이를 위한 실측·설계와 손상방지를 위한 조치로서 수리가 필요하다. 이러한 문화재의 수리는 소유자가 경비를 부담·시행하는 것이 원칙이다. 그러나 문화재의 수리는 원형보존을 위한 철저한 고증과 고도의 기술을 요할 뿐만 아니라 대부분의 경우 많은 비용이 소요되므로 소유자의 책임 하에 시행하기 어렵다. 따라서 현실적으로 경상수리는 소유자의 부담으로 시행하고, 경상수리 이외의 것은 국가 또는 지방자치단체의 부담으로 시행할 수밖에 없다.³⁸⁾

또한 문화재의 수리는 새로운 건축물을 신축·증축·개축하는 일반 건설사업과 달리 과거의 전통기법에 따라 해당 문화재를 현재 또는 고증된 과거의 모습으로 보존하고, 그 내구연한을 연장하는데 목적을 두고 있다. 문화재의 수리는 외형의 원형유지 뿐만 아니라 전통기법의 보존도 중요하기 때문이다. 이러한 측면에서 문화재수리는 일반 건설사업자가 아니라 전통기법을 갖춘 전문가에 의할 것이 요구되었는데, 그 제도화가 문화재수리기술자제도이다.³⁹⁾

38) 김창규 외, 문화재수리에관한법령 제정방안연구, 문화재청, 2005.11, 17면.

39) 윤홍로, 전문가 인터뷰자료(2011.7.27) : 수리공법의 전통을 지키기 위하여 문화재수리기술자와 문화재수리기능자를 제도화하게 된 것이다. 즉, 전통기술은 지금까지 개인적인 방법이나 기호대로 해 온 수리방법에서 국가에서 공인할 수 있는 제도를 필요로 하였다. 이를 위하여 문화재수리기술자와 문화재수리기능자의 자격인증을 하고, 이들을 고용한 문화재수리업자의 등록을 실행하게 되었다.

2. 도입당시의 시대적 여건

1970년대 이전의 문화재수리는 문화재수리품셈이나 문화재수리표준시방서가 구비되지 아니한 상태에서 문화재공사 유경험자의 개인적인 견적에 의하여 공사비가 산정되고, 수리공법도 장인들이 과거로부터 익힌 공사방법에 따라 시공되는 등 일정한 규범이 없었다. 또한 문화재를 수리할 수 있는 전문업체로 지정된 것도 없는 채, 국가회계에 관한 재무부령에 따라 문화재공사 유경험자들이 팀을 구성하여 문화재청의 문화재수리입찰에 참가하여 문화재수리공사를 시행하는 상태였다. 이 당시 문화재의 지정 수량도 적고, 국가의 문화재수리예산도 많지 않아 몇몇 장인과 국가감독관의 참여만으로 수리공사가 가능했다. 그러나 1970년대 급격한 경제개발과 더불어 민족문화의 보전과 창달이라는 국가정책방향이 수립되면서 문화재보존예산이 대폭 증액되고, 문화재수리공사도 급증하게 되었다. 이러한 시대적 상황에 부응하여 국가의 공인을 받는 문화재수리기술자가 국가의 감독 하에 문화재수리를 전담하는 제도의 도입이 요구되게 된 것이다.

제2절 문화재수리기술자제도의 발전과정

1. 문화재수리기술자제도의 도입

문화재보호법에 문화재수리기술자제도가 처음 도입된 것은 1970년 8월 10일이다. 문화재보호법은 “지정문화재의 수리는 대통령령이 정하는 바에 따라 소유자(관리단체가 지정되어 있을 때에는 그 관리단체)가 하여야 한다”(동법 제19조의3)고 규정하면서 동법시행령에서 “지정문화재의 소유자(관리단체)가 지정문화재를 수리하고자 할 때에는 미리 문화공보부장관의 지시를 받아야 하고, 지정문화재의 수리는 문화공보부령이 정하는 요건을 갖춘 기술자 및 기능자 또는 이들을 보유한 수리업체나 단체로서 문화공보부에 등록된 자로 하여금 하게 하여야 한다”고 규정하였다(동법시행령 제8조). 이를 통하여 국가의 공인을 받은 문화재수리기술자, 문화재수리기능자 또는 문화재수리업체가 지정문화재의 수리를 전담하는 제도가 마련되게 되었다.

2. 문화재수리기술자제도의 발전

문화재수리기술자제도를 처음 도입한 1970년 8월에는 지정문화재의 수리를 개인형사업자인 문화재수리기술자·문화재수리기능자와 기업형사업자인 문화재수리업자 모두에게 허용하고 있었으나, 1975년 7월 2일 문화재보호법시행령을 개정하여 지정문화재수리의 하자담보능력이 높은 기업형사업자인 문화재수리업자에게만 지정문화재의 수리를 허용하였다. 그리고 1983년 8월 3일 문화재보호법시행령을 개정하여 수리의 정의, 문화재수리기술자의 업무·종류·자격조건·자격시험·수리기술자 등록 및 등록취소, 문화재수리기능자의 업무·종류·자격조건·자격시험·수리기능자 등록 및 등록취소, 문화재수리업자의 종류·등록조건·수리업자 등록 및 등록취소 등 상세한 규정을 두었는데, 이것이 현행 문화재수리기술자제도의 뼈대를 구성하게 된다. 예컨대, 수리기술자는 보수기술자, 단청기술자, 실측·설계기술자, 조경기술자, 조각기술자, 표구기술자, 칠공기술자, 도금기술자, 모사기술자, 보존과학기술자 등의 10종으로 하고, 일정한 학력과 경력을 갖춘 자로서 서류심사와 필기

시험에 합격하여야 될 수 있었다. 문화재수리기능자는 목공, 석공, 화공, 드잡이공, 번와와공, 제작와공, 미장공, 철물공, 조각공, 칠공, 도금공, 표구공, 조경공, 세척공, 보존과학공 등 15종으로 하고, 당해 기능분야에서 5년 이상의 실무 또는 연구경력이 있는 자와 국가기술자격법의 규정에 따라 당해 분야의 기술자격을 취득한 자로서 서류심사와 실기시험에 합격하여야 될 수 있었다. 또한 문화재수리업자는 보수단청업자, 실측·설계업자, 조경업자, 조각업자, 표구업자, 칠공업자, 도금업자, 모사업자, 보존과학업자 등의 9종으로 하고, 일정수의 수리기술자와 수리기능자를 보유하고 문화재청(당시 문화재관리국)에 등록하여야 될 수 있었다. 이러한 문화재수리기술자의 종류는 현행까지 법적으로 대체로 유지되고 있다. 그러나 실제로는 기술자의 종류 중 기능의 성격이 강한 조각기술자, 표구기술자, 칠공기술자, 도금기술자, 모사기술자 등과 같은 종류의 기술자는 지금까지 전혀 배출되지 못하여 그 업종은 개입되지 못한 채, 관련 문화재수리기능자에 의하여 수행되었다.

그 후, 사찰 등의 소규모 수리공사 마저 기업형사업자인 문화재수리업자가 수행하기 보다는 개인형사업자인 문화재수리기술자 또는 문화재수리기능자가 수행하는 것이 오히려 효과적이며, 지정문화재의 창호지를 바르는 행위 등 경미한 수리까지 문화재수리기술자 등이 수행하는 것은 비효율적이라는 비판에 따라 1982년 12월 31일 문화재보호법을 개정하여 지정문화재의 수리를 문화재청에 영업 또는 업무를 등록한 문화재수리업자, 문화재수리기술자 또는 문화재수리기능자가 할 수 있도록 함과 동시에 경미한 수리는 소유자가 직접 할 수 있도록 되었다. 1994년 10월 7일에는 문화재보호법시행령을 개정하여 문화재수리기술자의 종류로 식물보호기술자를, 문화재수리기능자의 종류로 식물보호공을, 문화재수리업자의 종류로 식물보호업자를 추가하였고, 1996년 6월 29일에는 문화재수리기능자의 종류로 실측·설계사보, 문화재수리업자의 종류로 실측·감리업자를 추가함과 동시에 문화재수리기술자가 실측·감리업자에 소속되어 해당 분야의 문화재수리에 관한 감리를 할 수 있도록 되었다. 그러나 1999년 1월 29일 전 세계적인 규제완화의 흐름 속에서 국민에게 불편을 주는 행정규제완화를 위하여 문화재보호법을 개정하여 문화재수리기술자의 보수교육의무제도가 폐지되게 되었고, 2000년 1월 12일에는 문화재수리기술자 자격시험의 응시요건인 일정한 학력 및 경력의 요구를 폐지하여 누구나 자격시험에 합격하면 문화재수리기술자가 될 수 있도록 함과 동시에 한국의 문화재교육전문기관으로서 문화재청이 설립한 한국전통문화대학교가 개교함에 따라 그 대학의 졸업자 및 졸업예정자에게 보수기술자, 조경기술자, 식물보호기술자, 보존과학기술자의 필기시험 면제혜택을 부여하였다. 또한 천연기념물 동물의 수리와 관련하여 다른 법률에 의한 수의사제도와 조화를 위하여 문화재수리기술자가 아니라 수의사가 개업한 동물병원, 수의사를 고용한 지방자치단체 축산관련기관, 수의사를 회원으로 하는 단체 등이 치료할 수 있는 동물치료소 지정제도가 도입되었다.

그 밖에 2001년 3월 28일에는 문화재수리공사에 있어서 기술수준의 향상과 품질확보를 위하여 문화재보호법을 개정하여 문화재수리공사를 발주한 문화재청 또는 지방자치단체의 장은 그가 발주한 문화재수리공사에 대하여 평가를 할 수 있도록 하고, 우수한 평가를 받은 문화재수리업자에 대하여는 문화재수리공사의 발주에 있어서 우대할 수 있는 제도가 도입되었다. 예컨대, 평가대상에 사업계약금액이 3천만원 이상인 용역사업, 공사계약금액이 10억원 이상인 수리공사와 예외적으로 국보 또는 보물로 지정된 문화재로서 역사적·학술적·건축적 가치가 큰 경우 공사계약금액 10억 미만인 수리공사도 포함시키고, 그 평가의 공정성 및 전문성 확보를 위하여 문화재청장과 시·도지사

소속 하에 문화재기술위원회를 설치·운영하도록 하였다. 그리고 2002년 12월 30일에는 문화재수리공사의 품질향상을 도모하기 위하여 문화재수리기술자 등의 업무처리기준을 마련하고, 문화재수리공사에 대한 하자담보책임에 관한 규정이 신설되었다. 예컨대, 문화재수리기술자·문화재수리업자 등의 업무처리기준을 마련함과 동시에 그 업무처리기준을 위반한 경우에는 업무정지 또는 등록취소 등의 행정처분을 할 수 있도록 하고, 종전에는 문화재수리업무에 10년 이상 종사한 6급 이상 공무원으로서 문화재수리기술전문교육을 이수한 자에 대하여 문화재수리기술자자격시험 중 필기시험 전부를 면제할 수 있도록 하였다. 그러나 앞으로는 동 자격시험의 필기시험 중 일부에 한하여 면제할 수 있도록 하고, 필기시험에 합격한 자에 대하여는 다음 회의 필기시험에 한하여 이를 면제할 수 있도록 하며, 문화재수리기술자는 다른 사람으로 하여금 자기의 성명 또는 수리기술자등록증을 사용하여 수리업무를 하게 하거나 수리기술자등록증을 다른 사람에게 대여하지 못하도록 하고, 두 가지 이상의 문화재수리업체에 중복하여 취업할 수 없도록 하며, 이들 금지규정에 위반한 자에 대하여는 등록취소·업무정지 등의 처분을 하거나 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하였다. 또한 문화재수리공사에 있어서 최장 10년까지는 문화재수리업자가 하자담보책임을 지도록 하되, 발주자와 체결하는 도급계약에 하자담보에 관한 별도의 특약을 정하는 경우에는 일정한 한도까지는 당해 특약이 적용되도록 하여 하자담보책임을 강화하였다.

또한 2005년 1월 27일 문화재보호법을 개정하여 종전 문화재청 및 시·도로 이원화되어 있는 문화재수리기술자·문화재수리기능자와 문화재수리업자의 관리를 시·도로 일원화함으로써 문화재수리기술자·문화재수리기능자·문화재수리업자의 효율적 관리와 민원인의 편의를 제고하기 위하여 문화재수리기술자·문화재수리기능자 등록사무를 시·도로 이양하고, 자격증 교부제도의 도입을 신설하였다. 이와 아울러 2007년 8월 17일에는 문화재보호법시행령을 개정하여 문화재수리기술자 및 문화재수리기능자의 자격시험 및 자격증 관리를 한국산업인력공단법에 따른 한국산업인력공단에 위탁하였다. 그러나 문화재청은 2008년 9월 26일 문화재수리기술자 및 문화재수리기능자의 자격증 관리제도가 정착되지 못한 상태에서 한국산업인력공단이 자격증의 관리를 수행하기는 곤란하다고 판단하여 문화재보호법시행령 개정을 통하여 다시 그 권한을 환원하였다. 더 나아가 2008년 6월 13일에는 문화재수리의 특례조항으로 존재하던 천연기념물 동물치료소의 지정·해제 권한을 문화재보호법 개정을 통하여 시·도지사에게 위임함과 아울러 그 지정·해제를 할 때에는 문화재청장에게 보고하도록 하고, 천연기념물 동물치료 경비의 지급사무를 수의사법에 의한 수의사회가 담당하도록 위탁하였다. 이후 문화재수리기술자제도는 그 큰 골격의 변화 없이 몇 가지 규제강화를 동반하여 문화재보호법으로부터 2010년 2월 4일 분리·독립하여 제정·공포된 ‘문화재수리 등에 관한 법률’에 수용되어 규정되어 있다.

제3절 문화재수리기술자제도의 역할과 평가

1. 문화재수리기술자제도의 역할

가. 문화재수리기술자의 역할

문화재수리기술자는 문화재수리에 관한 기술적인 업무를 담당하고 문화재수리기능자의 작업을 지도·감독하는 역할을 한다. 이러한 문화재수리기술자는 문화재청으로부터 위탁받은 한국산업인력공단이 시행하는 문화재수리기술자 자격시험에 합격한 후 문화재청으로부터 문화재수리기술자 자격증을 발급받아야 문화재수리업에 종사할 수 있다.

중전에는 문화재보호법에 따라 문화재수리기술자가 관할 소재지의 시·도지사에게 업무등록을 하여 자유롭게 문화재수리업무를 수행할 수 있었으나, ‘문화재수리 등에 관한 법률’의 제정과 더불어 재차 문화재수리업자에게 고용되어야만 문화재수리업무를 수행할 수 있게 되었다. 이러한 문화재수리기술자의 종류와 그 업무범위는 <표 3-1>과 같다(동법 제8조제2항).

표 3-1 | 문화재수리기술자의 종류 및 업무범위

종 류	업 무 범 위
1. 보수기술자	가. 건축·토목공사의 시공 및 감리 나. 가목과 관련된 고증·유구(遺構)조사 및 수리(修理)보고서의 작성과 그에 따른 업무
2. 단청기술자	가. 단청분야(佛畵)를 포함한다의 시공 및 감리 나. 가목과 관련된 고증·유구조사 및 수리보고서의 작성과 그에 따른 업무
3. 실측설계기술자	가. 문화재수리의 실측설계 도서의 작성 및 감리 나. 가목과 관련된 고증·유구조사와 그에 따른 업무
4. 조경기술자	가. 조경공사의 조경계획과 시공 및 감리 나. 가목과 관련된 고증·유구조사 및 수리보고서의 작성과 그에 따른 업무
5. 보존과학기술자	가. 보존처리 시공 및 감리 나. 가목과 관련된 고증·유구조사 및 수리보고서의 작성과 그에 따른 업무
6. 식물보호기술자	가. 식물의 보존·보호를 위한 병충해 방제, 수술, 토양개량, 보호시설 설치, 환경개선 및 감리 나. 가목과 관련된 진단, 수리보고서의 작성과 그에 따른 업무

문화재수리현장에서 문화재수리기술자와 함께 문화재수리업무에 종사하는 자로서 문화재수리기능자가 있다. 이들은 문화재수리기술자의 지도·감독을 받아 문화재수리에 관한 기능적인 업무를 담당하는 자로서 문화재청으로부터 위탁받은 한국산업인력공단이 시행하는 문화재수리기능자 자격시험(실기시험과 면접시험)에 합격한 후 문화재청으로부터 문화재수리기능자 자격증을 발급받은 자들이다. 이들의 종류와 그 업무범위는 <표 3-2>와 같다.

표 3-2 | 문화재수리기능자의 종류 및 업무범위

종 류		업무 범위
1. 한식목공	대목수	목조 건조물의 해체·조립 및 치목(治木)과 그에 따른 업무
	소목수	목조 건조물의 창호·닫집 등과 이와 유사한 구조물의 제작·설치 및 보수와 그에 따른 업무
2. 한식석공	가공석공	석재의 가공과 그에 따른 업무
	쌓기석공	석조물의 축조·해체 및 보수와 그에 따른 업무
3. 화공		단청(불화를 포함한다)과 그에 따른 업무
4. 드잡이공		드잡이(기울거나 내려앉은 구조물을 해체하지 않고 도구 등을 이용하여 바로잡는 일을 말한다)와 그에 따른 업무
5. 번와(翻瓦)와공		기와의 해체 및 번와와 그에 따른 업무
6. 제작와공		기와·전(塼) 등의 제작과 그에 따른 업무
7. 한식미장공		미장과 그에 따른 업무
8. 철물공		철물 등의 제작 및 보수와 그에 따른 업무
9. 조각공	목조각공	목재를 이용한 조각, 목조각물의 보수와 그에 따른 업무
	석조각공	석재를 이용한 조각, 석조각물의 보수와 그에 따른 업무
10. 칠공		옷 등의 전통 재료를 이용한 칠, 칠의 보수와 그에 따른 업무
11. 도금공		도금, 도금과 관련된 보수와 그에 따른 업무
12. 표구공		표구, 표구물의 보수와 그에 따른 업무
13. 조경공		조경의 시공과 그에 따른 업무
14. 세척공		세척과 그에 따른 업무
15. 보존 과학공	훈증공	재료나 자재의 살균·살충·방부 등을 위한 훈증과 그에 따른 업무
	보존처리공	보존처리와 그에 따른 업무
16. 식물보호공		식물의 보존·보호를 위한 병충해 방제, 수술, 토양개량, 보호시설 설치 및 환경개선과 그에 따른 업무
17. 실측설계사보		실측 및 설계도서 작성과 그에 따른 업무
18. 박제 및 표본제작공		박제·표본 제작 및 보수와 그에 따른 업무
19. 모사공		서화류의 모사와 그에 따른 업무
20. 온돌공		온돌의 해체·설치 및 보수와 그에 따른 업무

나. 문화재수리기술자의 자격관리 및 규제

문화재수리기술자가 되려는 자는 기술 종류별 문화재수리기술자 자격시험에 합격하여야 한다. 이 경우 문화재수리를 위한 실측설계 도서의 작성업무를 담당하는 실측설계기술자 자격시험에 응시하려는 자는 건축사법에 따른 건축사자격을 가진 자이어야 한다. 또한 문화재수리기술자의 종류별 자격시험에 응시하려는 자는 일정한 학력, 일정기간의 실무경력 등을 갖추고 있어야 한다. 그리고 문화재수리기술자 자격시험은 필기시험과 면접시험으로 구분되는데, 필기시험은 공통과목 2과목(문화재관련법령·한국사)과 전공과목 3과목⁴⁰⁾을 실시하고, 면접시험은 해당 기술종류에 관한 전문지식 및 응용력, 역사 및 문화재에 대한 이해, 문화재수리기술자로서의 사명감 및 역할에 대한 인식, 올바른 직업윤리관 등을 평가한다. 다만, 문화재수리 등의 업무에 10년 이상 종사한 6급 이상의 공무원 또는 문화재수리 등의 업무에 10년 이상 종사한 고위공무원단에 속하는 공무원은 해당 분야의 문화재수리기술자 자격시험 중 필기시험의 일부를 면제한다.

문화재청장은 문화재수리기술자 자격시험에 합격한 자에게 문화재수리기술자 자격증을 발급하고, 당해 자격증을 발급받은 문화재수리기술자는 다른 사람에게 자기의 성명을 사용하여 문화재수리의 업무를 하도록 하거나 문화재수리기술자 자격증을 대여하여서는 아니되며, 둘 이상의 문화재수리업자에게 중복하여 취업하여서도 아니되는 의무를 부담하게 된다. 이러한 의무 등을 위반하면 문화재청장은 2년 이내의 기간을 정하여 그 자격의 정지를 명하거나 취소할 수 있다. 또한 문화재수리기술자는 문화재수리의 기술과 자질을 향상시키기 위하여 문화재청장이 실시하는 보수교육을 받아야 한다. 이러한 보수교육은 문화재청으로부터 위임받은 한국전통문화대학교가 실시하는데, 그 교육시간은 32시간 이상이고, 문화재수리기술자가 문화재수리업자에 소속된 날부터 해당 업무를 실제 수행한 기간이 3년이 되기 전 또는 보수교육을 받은 날 이후에는 문화재수리업자에 소속되어 해당 업무를 실제 수행한 기간이 5년이 지날 때마다 그 5년이 되는 날의 전후 6개월 이내에 받아야 한다.⁴¹⁾ 그리고 보수교육의 경비는 고용하고 있는 문화재수리업자가 부담한다.

40) 보수기술자는 한국건축사·한국건축구조·한국건축시공, 단청기술자는 한국건축사·색채론·도학, 실측설계기술자는 한국건축사·한국건축실측·한국건축설계제도, 조경기술자는 조경사·전통조경·조경설계 및 시공, 보존과학기술자는 화학·보존과학개론·문화재수복기술개론, 식물보호기술자는 토양학·수목생리·수목병충해로 구성되어 있다.

41) 문화재수리기술자 양성을 위한 정규대학과정은 문화재청이 설립한 '한국전통문화대학교'가 유일하다. 한국전통문화대학교는 1996년 4월 19일 제정·공포된 대통령령 제14982호 「한국전통문화대학교 설치령」에 근거하여 "전통문화의 계승·발전과 문화재의 보존·보급 및 선양을 위한 이론과 실기교육을 체계적으로 실시하여 전통문화 전문인력을 양성한다"는 교육목표 하에 2000년 2월 개교하였다. 현재, 문화재관리학과, 전통조경학과, 전통건축학과, 전통미술공예학과, 문화유적학과, 보존과학과 등의 6개 학과를 운영하고 있다. 그러나 현행 고등교육법 체계 하에서 고도화된 전통문화 전문인력 양성에는 한계가 있다고 판단한 국회 및 정부는 최근 2011년 7월 대학원 석·박사과정의 개설이 가능한 「한국전통문화대학교 설치법」을 제정·공포하였다. 이에 한국전통문화대학교는 교명을 '한국전통문화대학교'로 개칭하고, 명실상부한 최고의 문화재전문 교육기관으로 성장하기 위하여 전문화되고 심화된 대학원 교육과정의 개발에 매진하고 있다.

2. 문화재수리기술자제도의 평가

국가의 공인을 받는 문화재수리기술자가 문화재수리를 전담하는 문화재수리기술자제도는 다른 국가에 없는 한국의 독특한 제도로서 1970년 8월 최초로 도입된 이래로 문화재수리공사 기술수준의 향상과 전통기술의 보존에 이바지한 바가 크다. 특히, 문화재수리기술자제도의 운영은 문화재수리지침인 문화재수리표준시방서 및 문화재수리공사비 산정기준인 문화재표준품셈의 발전을 가져 왔고, 표준화된 문화재수리 전문가의 양산을 가능하게 하였다. 그 현황은 [그림 3-1] 및 <표 3-3>와 같다.

그림 3-1 | 문화재수리기술자·기능자의 현황

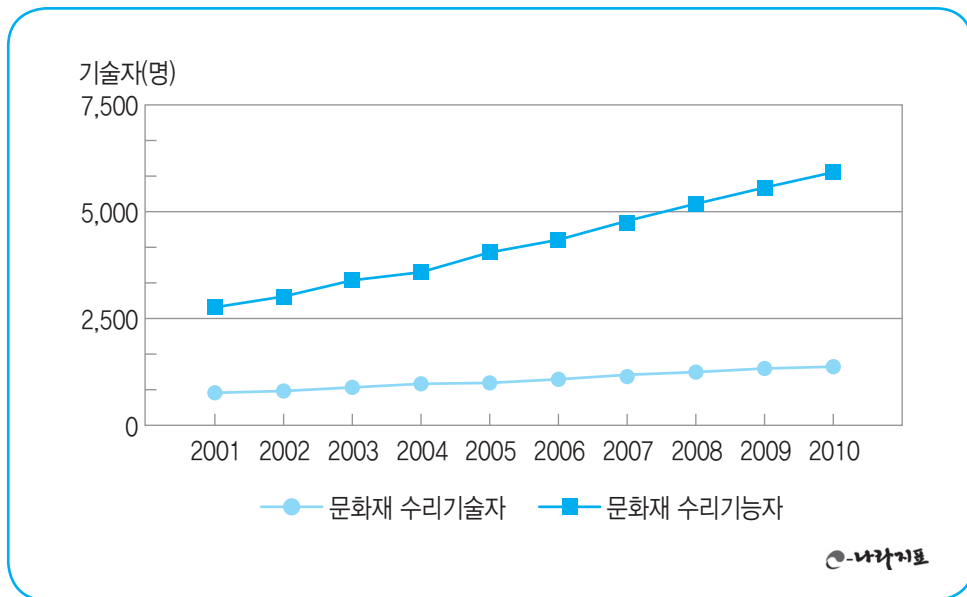


표 3-3 | 문화재수리기술자·기능자의 연도별 현황

연 도	문화재수리기술자(합계)	문화재수리기능자(합계)
1971~1988	259	882
1989	19(278)	
1990	7(285)	36(918)
1991	12(297)	48(966)
1992	6(303)	68(1,034)
1993	12(315)	55(1,089)
1994	10(325)	66(1,155)
1995	80(405)	197(1,352)
1996	37(442)	127(1,479)
1997	24(466)	124(1,603)
1998	31(497)	113(1,716)
1999	81(578)	210(1,926)
2000	62(640)	238(2,164)
2001	33(673)	354(2,518)
2002	54(727)	222(2,740)
2003	63(790)	362(3,102)
2004	70(860)	259(3,361)
2005	73(933)	405(3,766)
2006	60(993)	358(4,124)
2007	81(1,074)	416(4,540)
2008	72(1,146)	364(4,904)
2009	83(1,229)	378(5,282)
2010	94(1,323)	371(5,653)

그러나 문화재수리현장에 있어서 오늘날 과학기술의 발전에 발맞추어 문화재수리기법의 일부가 현대화됨에 따라 전통기능의 보존에 어려움을 겪고 있으며, 지구온난화·산성비와 같은 환경변화에 따른 문화재수리용 자재의 국내 공급이 원활하지 아니하여 외국의 자재를 구입·대체하는 등의 새로운 문제가 발생하고 있다. 예컨대, 목재부재의 치목을 인력작업으로 하던 것을 전동 대패나 전동 톱을 사용함으로써 전통기법에 의한 인력작업의 숙련성을 상실케 하고 있으며, 대들보나 기둥용 대

형 목재를 구하지 못하여 외국의 수입원목에 의존하고 있다. 이에 문화재청은 문화재수리표준시방서와 문화재표준품셈의 재정비를 통한 전통기법의 극대화를 시도하고, 새로이 ‘문화재수리 등에 관한 법률’을 제정하여 현대건설기술과 독립된 문화재수리업종이 제대로 성장할 수 있도록 다양한 정책을 펼침과 동시에 문화재수리 목재의 안정적 공급을 위한 산림조성 등을 추진하고 있다.

제4절 문화재수리기술자제도의 시사점

문화재는 한번 훼손·멸실되면 영원히 재생 불가능하다.⁴²⁾ 그래서 문화재수리는 철저한 고증으로 원형을 좇아 원래의 재료, 원래의 양식, 전통기법으로 실시되어야 한다. 이를 위해서는 문화재수리를 일반 건설업자에게 담당시키기 보다는 국가의 공인 하에 일정한 자격을 갖춘 자가 담당하도록 하는 제도의 마련이 필요하다. 이것은 문화재의 수리를 통하여 그 진정성 및 완전성을 회복한다는 차원을 넘어 자국의 전통기술을 전승·계승할 수 있다는 점에서도 대단히 중요하다.

한국의 문화재수리기술자제도는 다른 국가에서는 찾아보기 어려운 독특한 제도로써 국가가 공인한 자격시험에 합격한 자만이 문화재수리업무에 종사할 수 있고, 이들은 문화재수리 전반에 대하여 국가의 감독을 받도록 하는 제도이다. 이러한 문화재수리기술자제도는 유구한 역사와 전통을 가지고 풍부한 문화재를 만들어낸 국가들의 문화재수리 및 그 전통기법의 전승에 있어서 대단히 유용한 수단으로 활용될 수 있을 것으로 기대된다. 다만, 한국의 운영경험에서 보았듯이 문화재수리에 관한 전통기법이 현대 과학화에 영향을 받아 사라지지 않도록 주의할 필요가 있다. 또한 국가로부터 문화재수리기술자로 공인받은 자들이 그들의 업무를 행함에 있어서 경제적 이익 보다는 전통문화를 지키는 최선봉의 역군이라는 자부심과 긍지를 갖도록 배려하여야 할 것이다.

42) 김창규, 문화재보호법총론, 동방문화사, 2011.3, 14면.

2011 경제발전경험모듈화사업
한국의 문화재보호제도: 문화재수리·전수교육·보호활동

제4장

무형문화재 전수교육제도

- 제1절 무형문화재 전수교육제도의 도입배경
- 제2절 무형문화재 전수교육제도의 발전과정
- 제3절 무형문화재 전수교육제도의 역할과 평가
- 제4절 무형문화재 전수교육제도의 시사점

무형문화재 전수교육제도

제1절 무형문화재 전수교육제도의 도입배경

1. 제도도입의 필요성

중요무형문화재의 전승자를 교육하고 후계자를 양성하는 전수교육은 무형문화재를 후대에 계승하는 중요한 사업이다.⁴³⁾ 무형문화재 전수교육은 전통적으로 스승과 제자 사이에 도제식교육을 통하여 장구한 세월동안 이어져 전승되어 왔는데, 이것은 생업이나 특별한 취미를 목적으로 하는 사제기간의 자발적인 교육이었다. 이러한 도제식교육은 근대 서구식의 학교교육제도가 보급되면서 급속히 단절되었으나, 장인정신이 중요하게 부각되는 무형문화재 전수교육 분야에서는 여전히 가장 효과적인 방법으로 활용되고 있다.⁴⁴⁾ 1970년대에 접어들면서부터 제1세대에 속하는 무형문화재 보유자들의 고령화에 따른 사망 등은 자발적 전수교육의 한계를 노출하게 되었고, 국가주도에 의한 무형문화재 전수교육의 필요성이 제기되게 되었다. 이러한 시대적 요구에 부응하여 도입된 것이 무형문화재 전수교육제도이다.

2. 도입당시의 시대적 여건

한국의 무형문화재 제도는 1960년대 무형문화재 종목의 지정, 1970년대 무형문화재 보유자의 인정, 1980년대 무형문화재 전수교육의 체제 도입, 1990년대 무형문화재정책의 개혁이라는 과정을 거쳐 발전하였다. 1960년대는 한국전쟁 이후의 경제복구라는 시대적 여건 하에서 국가가 무형문화재 전수교육에 직접 개입할 경제적 여력이 없어 무형문화재의 기능과 예능을 보유하고 있는 자의 개인적 도제식교육을 통한 자체 전승에 의존할 수밖에 없는 상황이었다. 그럼에도 불구하고 문화재청(당시 문화재관리국)은 1969년 판소리 춘향가 등 총 15개의 지정종목에 대한 전수교육기관으

43) 이장열, 한국무형문화재 정책, 관동출판, 2006, 78면.

44) 안주영, “무형문화재의 도제제도에서 나타난 상황 학습에 대한 고찰”, 중앙민속학, 중앙대학교 한국문화유산연구소, 2009, 127면.

로 국악예술학교, 통영고등학교 등 9개의 학교 및 단체를 지정함과 동시에 북청사자놀이, 양주별산대놀이 등과 같은 북한연고 종목은 ‘한국연극연구원’을, 그 나머지는 중요무형문화재 종목이 전승되는 지역 주변의 고등학교·문화원·단체에서 전수교육을 하도록 위촉하는 등 무형문화재 전수교육에 처음으로 정책적 관심을 보이기 시작하였다. 그리고 1970년대에는 ‘잘살기 운동’으로 지칭되는 ‘새마을운동’이 전국적으로 확산됨에 따라 전통문화는 전근대적이고 가난을 벗어나기 위해서는 타파되어야 할 대상으로 인식되게 되어 무형문화재 보유자들이 자신의 직업을 가난의 화신으로 여기고 이를 버릴 우려가 있어서 무형문화재 보유자 인정제도를 입법화하면서 재정지원도 증대시키게 되었다.⁴⁵⁾ 이와 아울러 전수교육과 함께 전수실적을 평가하는 교육평가발표회를 매년 개최하였고, 전수상황을 파악하기 위하여 수시로 관계 인사들의 현지 확인도 시행하였다. 또한 동래야류, 양주별산대놀이, 통영무형문화재, 밀양백중놀이, 진주무형문화재 등의 전수교육관을 건립하여 보유자에게는 원형보존의 장으로, 전승자에게는 전승교육의 도장으로, 일반인에게는 사회교육관으로 사용되게 하였다. 이러한 국가의 노력에도 불구하고 많은 제1세대 무형문화재 보유자들의 고령화와 타계가 이어지면서 무형문화재 전수교육에 대한 문제의 심각성을 느끼게 되었다. 이러한 상황에서 국가가 무형문화재 전수교육에 직접 관여하는 독자적인 제도가 도입되게 된 것이다.

제2절 무형문화재 전수교육제도의 발전과정

1. 무형문화재 전수교육제도의 도입

문화재보호법에 무형문화재 전수교육제도가 처음 도입된 것은 1982년 12월 31일이다. 문화재보호법은 “문화재청장(당시 문화공보부장관)은 중요무형문화재의 전승·보존을 위하여 당해 중요무형문화재의 보유자로 하여금 그 보유 기·예능의 전수교육을 실시하게 할 수 있고, 그 전수교육에 필요한 경비는 예산의 범위 안에서 국가가 부담하며, 전수교육을 받는 자에게 장학금을 지급할 수 있다”(동법 제24조)고 규정함과 아울러 동법시행령에서 전수교육, 전수교육보조자, 전수장학생에 관한 규정을 두었다. 예컨대, 문화재청장(당시 문화공보부장관)은 중요무형문화재의 전수교육 실시상황을 지도·감독하고, 전수교육을 받은 자와 받고 있는 자를 심사하여 그 기능 또는 예능이 상당한 수준에 이른 자에게 이수증을 교부하며, 그 심사를 문화재위원회 위원과 전문위원 및 관계전문가로 하여금 하게 할 수 있다(동법시행령 제18조). 문화재청장은 중요무형문화재 보유자·보유단체의 전수교육을 보조하기 위하여 이수증을 교부받은 자 또는 당해분야 악기를 잘 다룰 수 있는 자를 중요무형문화재 보유자후보·전수교육조교 또는 악사로 선정하고, 그들에 대하여는 예산의 범위 안에서 전수교육을 보조하는데 소요되는 경비를 지급할 수 있다(동법시행령 제19조). 또한 문화재

45) 이장열, 전문가 인터뷰자료(2011.7.28) : 박정희 정권의 ‘잘살기’를 위한 몸부림으로 1970년대 등장한 ‘새마을운동’은 그 추진과정에서 기존 전통의 때 묻은 것들을 모두 개조하거나 없애는 일이었다. ‘마을길 넓히기’, ‘지불개량사업’, ‘미신타파’를 이유로 마을마다 산재해 있던 민속제당들을 폐철하고, 4~5백년 넘은 마을의 수호목들도 새마을조성사업을 위해 거침없이 잘려나갔다. 5,000년 묵은 가난의 화신들을 깨부수는 일이 곧 잘사는 일로 인식되었던 시절이었다. 이에 학계에서부터 사라져가는 한국 민속들에 대한 우려의 목소리가 커지면서 그 보존에 대한 문제가 시급히 대두되었고, 1960년대부터 지정하기 시작한 무형문화재 종목은 1970년대 들어서면서 보유자를 인정하는 제도로 정착되었다.

청장은 중요무형문화재의 전수교육을 받는 자 중에서 그 중요무형문화재의 보유자 또는 보호·육성단체(보유자 등)의 추천을 받아 전수장학생을 선정할 수 있는데, 그 전수장학생이 신체·정신상의 장애 또는 기타의 사유로 중요무형문화재의 전수교육을 받을 수 없게 되거나 전수실적이 불량한 때에는 보유자 등이 지체 없이 문화재청장에게 보고하도록 함과 아울러 이 경우 장학금의 지급을 중지하도록 하였다(동법시행령 제20조). 이를 통하여 국가주도의 무형문화재 전승을 위한 무형문화재 전수교육제도가 마련되게 되었다.

2. 무형문화재 전수교육제도의 발전

1982년 12월에 처음 도입한 무형문화재 전수교육제도는 형식상 책임은 국가에 있으나 전수교육의 시행을 무형문화재 보유자에게 위임하여 보유자가 책임을 지고 전수교육을 담당하며, 국가는 전수교육비용을 부담하게 되는 체제였다. 이와 함께 종전 제도적 뒷받침 없이 보유자에게 지원되던 '생계보조금'은 전수교육에 대한 '전승지원금'으로 명칭과 성격이 변화되게 되었다.

1990년대에 들어서면서 무형문화재 전수교육의 내적·외적 환경이 급변하면서 무형문화재정책의 전환이 요구되었다. 예컨대, 제1세대 무형문화재 보유자들이 대부분 타계하여 그 자리를 제2세대들이 승계하면서 전승활동공간이 변하거나 사라지고, 전승 분위기도 달라졌다. 즉, 전통적으로 폐쇄된 특정지역에서 한 스승으로부터 도제식으로 전승받던 무형문화재가 전국적인 교통망과 운송수단의 발달로 전국의 여러 스승으로부터 다양한 기·예능을 습득할 수 있는 여건이 조성되어 각종 녹음·녹화기술의 발달로 전승방법도 다양해 졌으며, 산업자본주의 사회로 진입하면서 인정과 윤리를 중시하던 전통적인 전승모습과 장인정신은 퇴색되어 갔다. 또한 임권택 감독의 국악영화 '서편제'가 열풍을 일으키면서 무형문화재에 대한 국민적 관심이 고조되게 되었다. 이러한 무형문화재 전수교육의 환경변화에 부응하여 정부는 1993년 5월 '중요무형문화재관리개선계획'을 발표하였다. 그 주요내용은 무형문화재 보유자 인정연령을 50세 이상으로 하고, 무형문화재 보유자후보의 선정에 있어서 보유자가 3배수의 범위 내에서 추천하며 국가가 기·예능 형성과정을 중점 조사하고, 무형문화재 보유자후보의 추천권자에 문화재청장을 포함시킨다는 것이었다. 이와 함께 동 관리계획에서는 무형문화재 보유자의 승계에 대해서 ① 보유자가 사망할 때에는 보유자후보, 조교 중에서 보유자로 승격 인정하되 선정기준상 기·예능 수준, 연령, 경력, 품위 등이 보유자의 수준에 이르지 못하면 보류하고, ② 보유자후보가 전수교육을 승계하여 실시하되 보유자후보가 승계할 수 없는 경우 전수생의 기·예능을 평가하여 우수자는 이수증을 교부하고 미달자는 제적하며, ③ 개인종목의 경우에는 일반인 중에서 당해 종목의 기·예능이 보유자의 수준에 이른 자가 있는 때에는 이를 조사·발굴하여 보유자로 인정할 수 있다. 이 경우 보유자가 사망할 때에는 보유자후보, 조교 중에서 보유자로 승격 인정하되 당국에서 보류할 수도 있고 일반인 중에서 기·예능 우수자를 발탁하여 보유자로 인정할 수 있다고 명시하였다. 이것은 그 당시 점차 고착화되어가는 보유자의 문화권력화를 견제하고자 하는 의도에서 중요무형문화재의 보호방법에 대한 행정권의 관여를 강화한 내용이었다. 정부는 곧 바로 동 관리계획의 실행에 착수하였다. 1993년 6월 30일에 개최된 문화재위원회 제4분과위원회 제2차 회의에서 '93년도 중요무형문화재 전승자 선정 및 전수교육 관리방침'이라는 제목으로 보유자후보 없는 종목 및 대상자 명단이 함께 보고되었다. 그리고 1993년 7월 28일에 개최된 문화재위원회에서 판소리 등 7종목의 조교 또는 이수자 중에서 당해 종목의 보유자와

는 상의 없이 신규로 보유자후보가 선정되었으며, 보유자가 사망하고 없는 종목에도 전수교육조교가 선정되었다. 이에 해당 종목의 보유자는 강력한 항의와 함께 언론매체를 통한 여론 확산, 이의 신청, 탄원서, 국회의원의 국정감사 질의 등을 통한 시정을 줄기차게 요구하였다. 이러한 비판에 직면한 정부는 결국 1994년 10월 7일 문화재보호법시행령 개정을 통하여 무형문화재 보유자의 권한을 대폭 강화하는 방향으로 나아갔다. 그 내용은 다음과 같다. 첫째, 전수교육과 이수제도의 자율화였다. 종전까지는 보유자(보유단체)가 전수교육을 실시하고 정부가 이수평가와 이수증을 발급하던 이원화된 제도였는데, 전수교육과 관련한 일체의 권한을 보유자(보유단체)의 자율에 맡기게 되었다. 둘째, 전수교육 관련 보고서의 간소화 내지 폐지이다. 매 분기별로 년 4회 제출하도록 되어있던 전수교육계획서 및 실적보고서의 보고 횟수는 년 1회 제출로 간소화되고, 학습소감서는 폐지되었다. 셋째, 이전까지 보유자후보, 전수교육조교, 약사 등으로 구분되던 전수조교가 '전수교육보조자'로 명칭이 통일되고 선발방법이 명문화되었다. 넷째, 보유자가 전수조교를 추천할 때에는 2배수 이상 하도록 하고, 문화재위원·전문위원·관계전문가의 합동 실기평가를 거친 후 문화재위원회 심의를 받아 선정하도록 규정이 신설되었다.

그 후, 전수교육의 자율화 조치에 따른 보유자의 문화권력 강화에 대한 비판과 개혁의 목소리가 컸다. 이에 정부는 대국민 여론조사와 공청회를 거쳐 1999년 12월 10일 '중요무형문화재 보존·전승제도 개선계획 -생계 곤란한 보유자에게 특별지원 우선 실시-'라는 제목의 제도개선안을 발표하였다. 그 주요내용은 종목지정 및 보유자 인정 확대, 보유자 복수 인정 및 인정 연령제한의 폐지, 명예보유자 제도의 시행, 단체종목의 전승지원금을 단체에게 지급, 생활보호대상 보유자 특별지원, 유사종목의 통합조정, 지방문화재의 지정 확대, 신규보유자는 명예만 부여 등이 그것이다. 이에 따라 2001년 3월 28일 문화재보호법의 개정을 통하여 중요무형문화재 명예보유자제도가 도입되었고, 2003년 6월 27일에는 전수교육이수증을 발급한 보유자(보유단체)는 1월 이내에 그 사실을 문화재청장에게 보고하도록 되었고, 2005년 7월 27일에는 무형문화재 보유자(보유단체)가 전수교육 이수증 교부를 위한 기능 또는 예능심사를 하는 경우 당해 보유자 및 당해 무형문화재에 관한 학식과 경험이 풍부한 전문가 등 3인 이상이 참여하여 실시하고, 당해 기능 또는 예능 심사평가 기록을 5년간 보존·관리하게 되었으며, 2008년 3월 28일에는 보유자 본인의 질병 또는 그 밖의 사고로 전수교육이 불가능하거나 국외의 대학 또는 연구기관에서 1년 이상 연구·연수하게 된 경우를 제외하고는 반드시 전수교육을 실시하도록 의무화되었다. 2010년 12월 29일에는 문화재청장이 전승능력·전수활동 기여도 등을 고려하여 전수교육이수증 발급을 위한 심사 항목·지표 등 세부적인 심사기준을 정하여 고시하였으며, 전수교육조교는 전수교육이수증을 발급받고 5년 이상 전승활동을 한 사람 중에서 선정하도록 그 기준이 엄격화되는 등 무형문화재 전수교육에 대한 국가규제가 재차 강화되게 되었다. 이와 함께 무형문화재 전승교육의 대학교육 연계와 관련하여 2001년 3월 28일 '학점인정 등에 관한 법률'의 개정을 통하여 무형문화재 보유자에게는 대학교 학사학위가 가능한 140학점, 전수조교에게는 50학점, 이수자에게는 30학점을 인정하여 학점은행제 하에서 대학졸업자격을 취득할 수 있는 길이 개방되었고, 2005년 1월 27일에는 문화재보호법 개정을 통하여 국가 또는 지방자치단체는 전수교육을 목적으로 설립된 국·공유재산인 시설을 무상으로 사용할 수 있게 되었다.

제3절 무형문화재 전수교육제도의 역할과 평가

1. 무형문화재 전수교육제도의 역할

현행 무형문화재 전수교육제도는 무형문화재 보유자가 질병 또는 그 밖의 사고로 전수교육이 불가능하거나 국외의 대학 또는 연구기관에서 1년 이상 연구·연수하게 된 경우를 제외하고는 보유자(보유단체)가 그 전수교육을 실시하여야 하고, 전수교육계획서를 해당 연도 1월 15일까지 제출하여야 하며, 전수교육실적보고서를 다음 해 1월 15일까지 제출하여야 한다. 그리고 무형문화재 보유자(보유단체)는 해당 무형문화재의 전수교육을 3년 이상 받은 사람의 기능이나 예능을 심사하여 그 기능이나 예능이 상당한 수준에 이르렀다고 판단되면 전수교육이수증을 발급할 수 있다. 이 경우 해당 무형문화재 보유자 및 해당 무형문화재에 관한 학식과 경험이 풍부한 전문가 등 3명 이상이 심사에 참여하여야 하고, 해당 기능 또는 예능 심사평가기록을 5년간 보존·관리하여야 하며, 전수교육이수증을 발급한 무형문화재 보유자(보유단체)는 1개월 안에 그 사실을 문화재청장에게 알려야 한다. 이에 대하여 문화재청은 전승능력, 전수활동 기여도 등을 고려하여 전수교육이수증 발급을 위한 심사 항목·지표 등 세부적인 심사기준을 정하여 고시하고, 국가나 지방자치단체는 예산의 범위에서 전수교육에 필요한 경비를 부담하며 전수교육을 목적으로 설립 또는 취득한 국·공유재산을 무상으로 사용하게 할 수 있다. 또한 문화재청장은 무형문화재 보유자(보유단체)의 전수교육을 보조하기 위하여 전수교육이수증을 발급받고 5년 이상 전승활동을 한 사람 중에서 해당 무형문화재 보유자(보유단체)로부터 전수교육조교 인원의 2배수 이상의 추천을 받고 문화재위원회 무형문화재분과위원회 위원 또는 전문위원 등 관계전문가 3명 이상의 기·예능 심사를 거쳐 무형문화재 전수교육조교를 선정할 수 있고, 무형문화재 전수교육조교에게는 예산의 범위에서 전수교육을 보조하는데 드는 경비를 지급할 수 있다. 이 경우 문화재청장은 무형문화재의 보유자(보유단체)가 보유자의 사망 또는 보유자(보유단체)의 인정해제 등으로 전수교육조교를 추천할 수 없으면 문화재위원회의 무형문화재분과위원회 위원 또는 전문위원에게 추천을 의뢰할 수 있다. 이와 함께 문화재청장은 장학금지급 선정대상의 분야별 종목에 해당하는 무형문화재의 전수교육을 받은 자 중에서 그 무형문화재 보유자(보유단체)의 추천을 받아 전수장학생을 선정하고, 장학금을 지급할 수 있다. 더 나아가 문화재청장은 무형문화재 명예보유자에게 특별지원금을 지원할 수 있다. 이러한 국가주도의 무형문화재 전수교육제도는 그 동안 전수교육관의 건립, 전수교재의 제작지원, 전승지원금 및 전수생장학금의 지급, 전승자 대학학력 인증혜택의 부여 등을 통하여 많은 무형문화재 이수자 및 전수조교의 배출과 더불어 무형문화재 전승의 대가 끊기는 것을 예방하고 무형문화재 보존에 대한 국민적 관심을 이끌어내는 역할을 성공적으로 수행하는데, 큰 원동력이 되었다. 그 현황 및 성과는 <표 4-1>과 같다.

표 4-1 | 무형문화재 현황 및 전수교육의 성과

○ 기능·예능별 전승자 현황

(단위 : 종목, 명)

구분		예능종목			기능종목			계
		개인	단체	소계	개인	단체	소계	
지정 종목	지정번호	16	47	63	52(개인), 1(복합)		51	114
	세부종목	16	57	73	52	1	53	126
전 승 자	보유자	30(1)	84	114(1)	70	—	70	184(1)
	전수교육조교	56(1)	191	247(1)	52	—	52	299(1)
	이수자	1,599	2,044	3,643	485	3	488	4,131
	전수장학생	12	—	12	58	—	58	70
	계	1,697(2)	2,319	4,016(2)	665	3	668	4,684(2)
명예보유자		1	13	14	8	—	8	22

※ 세부종목 : 농악(5), 풍어제(4), 향제줄풍류(2), 향토술담그기(3) 포함

※ 복합종목 : 향토술담그기(개인(문배주, 경주교동법주)+단체(연천두견주))

※ () : 2종목이상(승무·살풀이춤) 중복 인정(선정), 보유자(전수교육조교) 수

○ 분야별 전승자 현황

(단위 : 종목, 명)

구분		예능종목					기능종목		계
		음악	무용	연극	놀이와 의식	무예	공예 기술	음식	
지정 종목	지정번호	17	7	14	24	1	49	2	114
	세부종목	24	7	14	27	1	49	4	126
보유단체		14	4	13	26	—	—	1	58
전 승 자	보유자	39	11(1)	26	37	1	66	4	184(1)
	전수교육조교	89	21(1)	63	72	2	51	1	299(1)
	이수자	1,887	664	457	586	49	471	17	4,131
	전수장학생	11	—	1	—	—	58	—	70
	계	2,026	696(2)	547	695	52	646	22	4,684(2)
명예보유자		2	1	5	6	—	7	1	24

※ 세부종목 : 농악(5), 풍어제(4), 향제줄풍류(2), 향토술담그기(3) 포함

※ () : 2종목이상 중복 인정(선정), 보유자(전수교육조교) 수

2. 무형문화재 전수교육제도의 평가

한국의 독자적인 제도로서 국가주도의 무형문화재 전수교육제도는 국가가 집중적으로 무형문화재 전수교육을 지원함으로써 짧은 기간 내에 무형문화재 이수자를 다수 양산하고, 무형문화재 보유자의 사망 등에 따른 무형문화재 전승의 단절을 막을 수 있는 무형문화재 전수조교를 사전에 확보하며, 무형문화재 보유자, 전수조교, 이수자에 대한 국가의 직접 관리를 통하여 무형문화재 전승자들의 대내외적 위상을 높임으로써 무형문화재 전승에 대한 국민적 관심을 집중시키게 한 것은 대단히 높이 평가된다. 그러나 국가주도의 무형문화재 전수교육제도를 통한 전승의 대상이 되는 무형문화재 보유자의 기능 및 예능은 전통사회에 있어서 생계수단으로서 하나의 직업군이였다. 그런데 한국이 일본강점에 의하여 식민통치를 받으면서 민족문화가 사라질 위기에 처한 상태에서 잔존하고 있던 전통의 직종을 광복을 맞아 보호하기 위한 정책적 소산으로 탄생된 것이 무형문화재 전수교육제도이다. 전통사회에서 직종으로 제대로 대접을 받지 못하고 천직에 머물던 무형문화재 보유자의 기능 및 예능이 국가의 보호정책에 의하여 하나의 존경받는 특별한 직종으로 인정되기에 이르렀다. 이러한 발전과정에서 무형문화재 보유자는 새로운 문화권력으로 부상하였다. 특히, 무형문화재 이수자에 대한 무형문화재 보유자의 이수증 발급권의 독점은 많은 병폐를 초래하기도 하였다.

또한 1993년까지 무형문화재 보유자는 무형문화재 전수교육에 전념하고, 무형문화재 보유자의 전수교육에 대한 평가는 국가의 권한이였다. 그리고 무형문화재 이수자에 대한 심사를 국가가 하고, 그 이수증의 발급도 국가가 하였다. 그러나 1986년 및 1988년 올림픽을 거치면서 상승한 무형문화재 보유자의 지위는 국가와 투쟁하여 자신들의 이익을 관철할 수 있는 새로운 문화권력 집단으로 발전하였다. 특히, 1993년 국가에서 무형문화재 보유자후보를 독단적으로 선정·통보한 일과 관련하여 언론 등을 통한 무형문화재 보유자의 강력한 반발은 국가가 무형문화재 보유자들에게 무형문화재 전수교육권, 전수교육평가권 및 사실상의 전수교육감독권까지 넘기게 되는 결과를 가져옴으로써 국가는 무형문화재 전수교육에 대한 보조금의 지원 이외에는 별다른 권한을 행사할 수 없게 되었다. 그 후, 1990년대 말부터 재차 무형문화재 전수교육에 대한 국가의 권한이 강화되는 경향을 보이고는 있으나, 무형문화재 전수교육에 대한 국가의 규제권한 축소는 많은 부작용을 가져 왔음에 주의가 필요하다.

제4절 무형문화재 전수교육제도의 시사점

한국의 특수한 제도로서 국가주도의 무형문화재 전수교육제도는 국가의 공인을 통하여 무형문화재 전승자들에게 새로운 특권을 부여함으로써 그들의 문화권력 집단화를 초래하고, 이에 따른 무형문화재 전수교육의 사후관리 부실로 인한 다양한 부작용을 초래하였다. 예컨대, 인기종목과 비인기종목에 대한 양극화 현상의 심화로 비인기종목의 전수교육 부실, 인기종목의 고액수강으로 인한 전 국민의 교육평등화에 역작용 현상이 나타났고, 인기종목에 대하여는 친척들이 전승을 독점함으로써 실력 있는 외부인의 접근을 차단하는 무형문화재 전승의 사유화현상을 초래하였으며, 무형문화재 보유자의 전수교육 이수증 발급권의 독점으로 금품수수·부당발급 등의 비도덕적 현상이 나타나기도 하였다. 그러나 국가주도의 한국 무형문화재 전수교육제도는 국가가 급속하게 사라져가는 무형문화재를 집중적으로 보존·전승하고, 이를 전승할 수 있는 무형문화재 전수조교 및 이수자 등의 전승자를 다량으로 짧은 시간 내에 양성해 나가는데 대단히 유용한 제도라 할 수 있다. 다만, 국가의 공인을 받은 무형문화재 전승자의 철저한 관리 및 합리적 지원과 함께 그들의 문화권력 집중화로 인한 부작용에 끊임없는 관심과 배려가 필요하다고 할 것이다.

2011 경제발전경험모듈화사업
한국의 문화재보호제도: 문화재수리·전수교육·보호활동

제5장

한문화재 한지킴이 운동

- 제1절 한문화재 한지킴이 운동의 도입배경
- 제2절 한문화재 한지킴이 운동의 발전과정
- 제3절 한문화재 한지킴이 운동의 역할과 평가
- 제4절 한문화재 한지킴이 운동의 시사점

한문화재 한지킴이 운동

제1절 한문화재 한지킴이 운동의 도입배경

1. 제도도입의 필요성

문화재의 가치는 과거의 유산에 머무는 것이 아니라 현재를 살아가는 우리들에게 정체성과 자긍심을 심어주는 정신적 기반이므로 문화재의 보존 및 활용을 어떻게 할 것인가가 대단히 중요하다. 그 동안 문화재관리대상의 급격한 증가에 대하여 국가는 행정인력 및 예산투자의 증액과 함께 민간전문가집단의 참여를 통하여 대처하여왔다. 그러나 문화재행정인력 및 예산의 증가와 민간전문가집단의 참여만으로는 문화재관리대상의 증가속도를 따라갈 수 없었고, 전문성이 요구되는 문화재관리영역 이외의 일상적 관리영역에 대한 중요성이 확대되었으며, 국민경제수준의 향상과 문화재향유권의 증가에 따른 문화재의 개방과 다양한 체험기회의 요구가 증가하였다. 이러한 상황 하에서 문화재청은 보다 실질적인 문화재애호의 사회적 분위기를 조성할 수 있는 민간협력프로그램의 도입을 위하여 ‘한문화재 한지킴이 운동’을 실시하게 되었다.⁴⁶⁾ 문화재청이 문화재행정의 당면한 과제를 극복하여 문화재사랑 실천의 사회적 분위기를 확산시키며, 이를 통하여 문화재를 미래세대에 온전히 물려주기 위한 민간협력프로그램으로 도입한 제도가 ‘한문화재 한지킴이 운동’이다.⁴⁷⁾

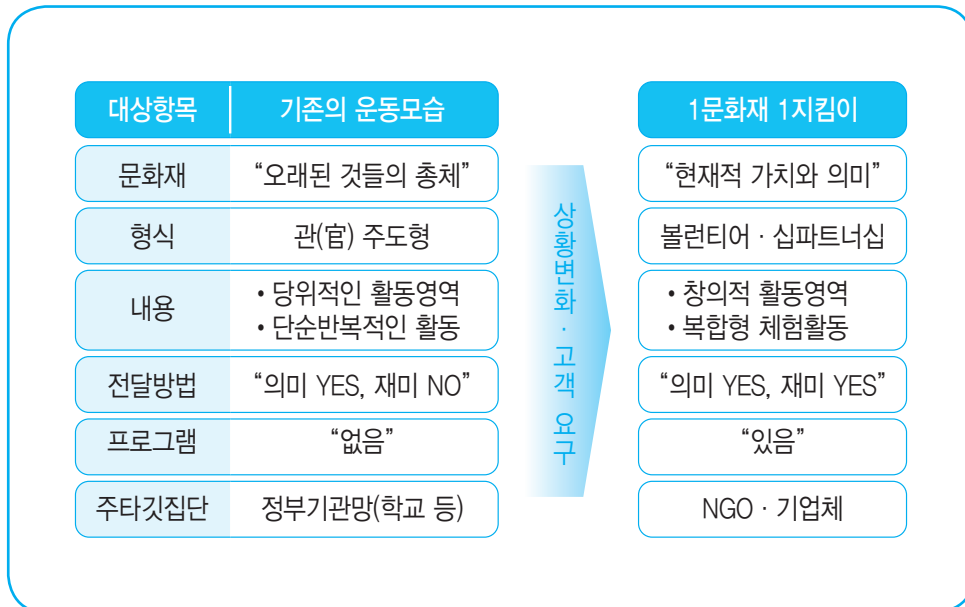
46) 장영기, 전문가 인터뷰자료(2011.7.29) : 2000년대 한국사회는 행정문화전반에 참여와 협력적 거버넌스가 요구되었는데, 문화재청은 시대적 요구와 국민들의 관심을 반영하여 국민참여형 문화재보호 민간협력프로그램을 구상하게 되었다. 그래서 지역사회 민간단체들의 다양한 문화재보호 활동사례 및 기업의 문화메세나 활동사례를 수집·분석하여 국민·기업 등의 자발적 참여를 통한 문화재를 가꾸고 지키며 문화재보호활동을 즐길 수 있는 문화운동으로 정착된 것이 ‘한문화재 한지킴이 운동’이다.

47) 문화재청, 문화재정책 중장기비전 문화유산 2011, 2007.5, 35면.

2. 도입당시의 시대적 여건

문화재청은 문화재보호를 위한 민간협력프로그램으로 1980년대 중반 ‘문화재명예관리인제도’와 1990년대 말경 ‘문화재행정모니터링제도’를 도입하여 운영하였다. 그러나 이것은 정부기관의 주도로 진행되어 사회적 환경의 변화상과 결합되지 못하는 한계를 보였다. 예컨대, 시민사회의 성장과 함께 문화재영역이 더 이상 전문가만이 아니라 일반인에게도 개방될 것이 요구되었고, 국민들의 지역 사회와 우리 문화에 대한 관심의 증가는 직접 자연과 역사문화를 체험할 수 있는 문화답사활동을 촉진시켰다. 더욱이 1990년대부터는 문화재보호분야 민간단체의 설립과 활동이 본격화되기 시작했고, 민간단체의 설립과 활동은 문화답사프로그램의 운영, 역사문화강좌의 개최, 자원봉사의 문화유산안내 및 환경정화 등 다양한 분야에서 참여형 문화재애호운동의 확산을 촉진시켰다. 더 나아가 기업의 사회적 책임이 강조되면서 기업의 임직원이 직접 참여하는 자원봉사 및 후원금 지원 등의 활동이 활발하게 전개되고 있었다. 이러한 상황 하에서 문화재청은 2004년 11월 조상들이 물려준 소중한 문화재를 국민의 자발적 참여로 가꾸고 지킴과 동시에 문화재를 가꾸고 즐기는 공동체문화를 형성·발전시켜 국민의 문화적 자긍심을 고취·계승시키고 문화재를 온전하게 후손들에게 물려주자는 취지 하에 ‘한문화재 한지킴이 운동’을 제도화하여 도입하게 된 것이다.⁴⁸⁾ 그 기본구조를 도표화하면, [그림 5-1]와 같다.

그림 5-1 | 한문화재 한지킴이 운동의 기본구조



48) 문화재청, 한문화재 한지킴이 활동안내서, 2008.6, 132면.

제2절 한문화재 한지킴이 운동의 발전과정

1. 한문화재 한지킴이 운동의 도입

2004년 11월 문화재청은 국민들의 자발적인 문화재의 보존·관리 및 활용을 적극 장려·지원하여 우리의 소중한 문화재를 보호하는 풍토를 조성하고, 후손들에게 온전히 물려주기 위하여 개인, 가족, 단체별로 지역에 소재한 문화재와 결연함으로써 정기적·지속적으로 문화재 보존상태 모니터링 및 문화재주변 정화활동 등을 수행하는 ‘한문화재 한지킴이 운동’ 계획을 수립하였다. 그리고 2005년 4월부터 개인·가족·학교·단체·기업 등을 대상으로 하나의 문화재를 배정하는 문화재 지킴이를 위촉함과 동시에 그들의 문화재보호활동에 필요한 기본교육을 실시하고, 기업의 문화재 지킴이 활동은 협약을 체결하여 그 조직·재원·기술 등이 체계적이며 장기적으로 참여될 수 있는 관계로 형성하고 임직원의 자원봉사활동 및 유무형의 지원을 받을 수 있는 체계를 구축하였다. 또한 2005년 5월에는 한문화재 한지킴이 운동에 참여하는 다양한 주체들이 상호 서로의 활동성과를 공유하고, 우수사례를 널리 전파할 수 있도록 ‘제1회 문화재지킴이 전국대회’를 개최하였다. 이를 통하여 ‘한문화재 한지킴이 운동’이 정착되기에 이르렀다.

2. 한문화재 한지킴이 운동의 발전

문화재청은 2006년 문화재지킴이로 위촉된 개인과 단체 등을 대상으로 다양한 지킴이 활동이 가능하도록 ‘문화재지킴이 활동공모 우수사업’을 실시하였고, 그 우수 사업에 대한 활동지원금을 매년 지급하고 있다. 이러한 활동지원금은 문화재주변 환경정화를 위한 도구의 구입, 교통비 등에 사용되거나 안내·교육·홍보·문화체험 등 문화재지킴이의 다양한 활동에 사용되고 있다. 이것은 각 지역사회의 문화재지킴이 활동을 심화시키고 참여를 확대시키는 문화재지킴이 활동의 원동력이 되었다. 이를 통하여 문화재지킴이 운동의 기본적인 제도적 장치가 마련됨에 따라 문화재청은 2007년 문화재지킴이 운동의 대외적 홍보강화 및 발전모델 개발을 모색하기 시작하였다. 예컨대, 문화재지킴이 운동의 대외홍보 강화를 위하여 그 슬로건을 ‘지켜요 문화유산, 느껴요 조상숨결’로 채택함과 동시에 국민이 친숙하게 접할 수 있도록 심벌과 캐릭터를 개발하고, 문화재분야 기업의 사회공헌 활동사례의 홍보를 위하여 다른 중앙부처가 주최하는 ‘사회공헌문화대축제행사’에도 적극 참여하였으며, 문화재 보존에 참여하고 있는 국내외 및 지역사회 민간참여자와 단체들을 초청하여 문화재지킴이 활동성과와 우수사례를 공유하기 위한 심포지엄 및 민관협력워크숍 등을 개최하였다.

그리고 2008년부터는 한문화재 한지킴이 운동이 어느 정도 안정화에 접어들면서 그 내실화 및 전문성 강화가 요구되게 되었다. 이에 문화재청은 2008년부터 매년 2회에 걸쳐 ‘내고장 문화재 가꾸는 날’ 행사를 개최하여 그 동안 문화재지킴이로 위촉된 대상별로 개별적으로 실시되던 문화재지킴이활동을 전국단위로 일제히 실시하고, 문화재청도 하나의 문화재를 선정하여 다양한 주체들이 동시에 참여하는 행사를 주관하였다. 이와 아울러 문화재지킴이 활동지침을 정하여 활동방법 등을 공유하기 위하여 ‘한문화재 한지킴이 활동안내서’ 및 ‘문화재지킴이의 목조문화재 가꾸기’ 등의 책자를 발간·보급하고, 민간단체와의 워크숍도 전문성을 강화하며 내실 있는 협력을 위하여 민간단체의 실무책임자들이 참여할 수 있도록 하는 ‘민간단체 사무국장 워크숍’ 형태로 전환하였으

며, 협약기관들과의 협력관계 강화를 위하여 회의체 형식인 정기협의회 이외에 실무책임자들이 교류하고 협의할 수 있는 워크숍을 신설하였다. 또한 문화재청은 문화재지킴이 운동의 단위별 육성 전략을 실시하였는데, 학교에서의 자원봉사활동의 활성화를 위하여 2009년 7월 ‘청소년문화재지킴이’를 발족하였다. 이것은 학교에서 재량학습 및 특별활동이 활성화되고 학생들의 자원봉사활동 참여가 증가하면서 학교의 사회참여를 문화재분야로 이끌어내는 문화재지킴이의 새로운 발전모델이었다. 이러한 단위별 육성전략은 청소년에 이어 대학생으로 확대되어 ‘청년유네스코 세계유산지킴이’를 발족시켰다. 이것은 지역별로 대학생들을 모집하여 그들이 제출한 문화재지킴이 활동계획을 심사하고 참여학생들의 다양한 활동을 지원하는 제도이다. 그 밖에도 문화재청은 2010년 10월부터 지역별 민간단체 상호간의 성과 공유, 활성화방안 협의, 공동프로젝트 개발 및 협력 등을 목적으로 지역별 문화재협의체를 구성하는 지역포럼의 지원사업을 추진하고 있다.

제3절 한문화재 한지킴이 운동의 역할과 평가

1. 한문화재 한지킴이 운동의 역할

현행 ‘한문화재 한지킴이 운동’은 개인, 가족, 단체지킴이(학교·기업·단체·군부대 등) 유형으로 활동하고 있으며, 문화재와 문화재 주변 정화활동, 문화재 모니터링, 문화재 화재감시 및 순찰활동, 문화재 홍보 및 교육활동, 문화재 보존을 위한 용역 제공, 문화재 및 시설물의 경사관리활동, 박물관·관리기관 등의 문화재 관련기관 업무보조 및 지원활동, 그 밖에 당해 문화재 보존·관리·활용을 위한 연구모임 및 학술활동 등을 수행하고 있다. 또한 ‘한문화재 한지킴이’는 누구나 참여할 수 있으나, 문화재를 사랑하는 마음과 열정을 소유하여야 하며, 주기적이고 지속적으로 지킴이 활동을 실천할 수 있어야 하고, 문화재보호법 및 기타 관련 법규를 준수하고 따라야 하며, 자원봉사자로서 물질적인 보상을 받지도 요구하지도 말아야 하고, 문화재지킴이 상호간 배려와 존중의 조직문화를 함께 만들어 가야 한다. 다만, 일정기간 문화재지킴이 활동실적이 없을 때에는 그 자격을 해촉할 수 있다.

특히, 문화재지킴이로서 활동할 때에는 일정한 준수사항을 지켜야 한다. 예컨대, 문화재지킴이 활동 전에 반드시 문화재의 지정유형, 소유와 관리상태 등을 파악하고 문화재의 유형별 활동수칙과 지침을 충분히 숙지함으로써 문화재를 훼손하는 등 취지에 반하는 일이 발생하지 않도록 각별히 유의하여야 함과 동시에 해당 문화재의 소유자 또는 관리자의 동의를 충분히 구해야 한다. 또한 마을신앙 대상물 등을 포함한 신앙대상물 대상 지킴이활동을 할 때에는 신앙행위와 관련된 금기사항에 각별히 유의하여 지킴이활동으로 인한 불필요한 오해의 소지가 없도록 하여야 한다. 주요 사적지 등 관람객들이 많이 찾는 공공장소에서 지킴이활동을 할 때에는 관람에 방해가 되지 않도록 유의하며 관람객이 지켜보는 가운데 문화재를 소홀히 다룬다는 인상을 주지 않도록 언행에 각별히 신경을 써야 한다.

또한 위험요소가 많은 천연기념물 대상 지킴이 활동을 할 때에는 반드시 사전에 안전수칙을 숙지하고 관련 전문가의 안내에 따라 지킴이 활동을 함으로써 안전사고 예방에 신경을 써야 한다. 천

연기념물 보호구역, 천연기념물 집단서식지 및 번식지에서 지킴이 활동을 할 때 역시 관계기관에 사전신고를 하여야 하고 친환경탐승지킴 등을 준수하여 자연생태계가 훼손되지 않도록 하며, 지킴이 활동 중에 문화재 훼손 및 불법행위나 매장문화재를 발견한 때에는 관계기관에 신고하여야 한다.

이러한 문화재지킴이 활동에 대하여 문화재청은 위촉장 수여, 기본교육 제공, 활동안내서 지급, 문화재지킴이 수첩·신분증·확인서 발급, 문화재지킴이 전국대회 및 각종 행사 초청 및 참석, 우수 지킴이 표창 및 포상, 문화재지킴이 활동에 대한 상해보험 가입 등의 지원과 문화재청 홈페이지를 통한 문화재지킴이 활동성과를 관리를 하고 있는데, ‘한문화재 한지킴이 운동’은 국민들의 자발적인 참여를 통한 문화재 보존·관리 및 활용에 관한 활동을 적극 이끌어내고, 문화재에 대한 기업체의 사회공헌활동의 분위기와 국민의 문화재 애호사상을 고취시키는 역할을 수행하는 중요한 원동력이 되고 있다.

2. 한문화재 한지킴이 운동의 평가

‘한문화재 한지킴이 운동’은 국민의 자발적 참여를 통한 문화재의 보존·관리·활용의 도모와 함께 문화재보존의 공동체문화의 형성이라는 행정목적 달성을 위한 새로운 민간협력모델을 제시한 한국의 독특한 문화재보호제도로서 그 보급, 대외홍보강화를 통한 활성화 및 안정화, 내실화 및 전문화의 과정을 거쳐 급격하게 발전하여왔다. 이를 통하여 개인, 가족, 학교, 기업, 단체 등의 문화재보호활동에의 적극 참여를 유도함으로써 문화재보호 및 문화재애호의 사회적 분위기 조성에 대단한 기여를 했다. 그러나 ‘한문화재 한지킴이 운동’은 민간의 자율성 보다는 정부의 정책에 보조하는 형태로 성장하고 있으며, 장기적인 발전모델의 제시 보다는 당면과제의 해결이라는 단기적 발전모델에 머물고 있으며, 국민들에게 지대한 영향을 미치는 언론사와의 제휴를 통한 폭넓은 보급과 확산을 이루어내지는 못한 상태이다.

제4절 한문화재 한지킴이 운동의 시사점

한국의 특수한 제도로써 창출된 ‘한문화재 한지킴이 운동’은 참여와 협력적 거버넌스를 지향하는 현대사회에 있어서 문화재보호를 위한 민간협력프로그램으로써 국민의 참여와 문화재애호사상을 고취함에 대단히 유용한 모델이다. 다만, 문화재보호에 있어 ‘한문화재 한지킴이 운동’과 같은 민간협력프로그램이 장기적이며 지속적인 제도로 더욱 발전하기 위해서는 민간의 자율성이 강조되어 다양한 활동유형을 스스로 개발할 수 있게 하고, 국가는 언론사 등과의 제휴를 통한 대국민 홍보를 함과 동시에 안정적이며 체계적인 지원체제를 마련하여야 할 것이다.

2011 경제발전경험모듈화사업
한국의 문화재보호제도: 문화재수리·전수교육·보호활동

제6장

결론

결론

한국의 문화재보호제도는 전통사회와 전혀 다른 급격한 사회변동, 즉 서구화·식민지·전쟁·경제개발 등의 복잡한 과정을 거치면서 형성·발전되어왔다. 이러한 한국의 문화재보호제도는 어떤 국가의 문화재보호제도 보다 폭넓은 경험을 담고 있으며, 그 생명력이 강하다는 점에서 이를 다른 국가가 수용하고자 할 때에는 대단한 유용성을 발휘하게 될 것이다. 세계의 국가들 중에는 한국과 같이 과거 제국주의의 침략과 민족적 갈등으로 인한 전쟁과 식민지의 경험을 가진 국가들이 많다. 특히, 동양사회에 있어서는 과거 근대화라는 이름하에 서구문화를 도입하면서 자국의 전통문화를 무시하거나 경시하는 경향을 보여 왔으며, 경제개발과 함께 우수하고 찬란한 자국의 문화재를 파괴하거나 훼손한 경험들을 가지고 있다. 따라서 이들 국가들이 문화재보호를 위한 새로운 법제도를 형성하거나 발전전략을 모색할 때에 한국의 문화재보호제도는 참고할만한 것으로서 그 적극적인 활용이 기대된다. 이 가운데 한국의 독자적 제도로써 문화재수리기술자제도, 무형문화재 전수교육제도, 한문화재 한지킴이 운동은 대단히 유용한 제도라 할 수 있다.

먼저, 1970년 8월에 도입된 문화재수리기술자제도는 국가의 공인을 받는 문화재수리기술자가 문화재수리를 전담하는 제도로써 그 동안 문화재수리공사 기술수준의 향상과 전통기술의 보존에 이바지하였다. 특히, 문화재수리기술자제도의 운영은 문화재수리지침인 문화재수리표준시방서 및 문화재수리공사비 산정기준인 문화재표준품셈의 발전을 가져 왔고, 표준화된 문화재수리 전문가의 양산을 가능하게 하였다. 다만, 문화재수리현장에 있어서 과학기술의 발전에 힘입어 문화재수리기법의 일부가 현대화됨에 따라 전통기능의 보존에 어려움을 겪고 있으며, 지구환경의 변화에 따른 문화재수리용 자재의 국내 공급이 원활하지 아니하여 외국의 자재를 구입·대체하는 등의 새로운 문제가 발생하고 있다. 이에 문화재청은 문화재수리표준시방서와 문화재표준품셈의 재정비를 통한 전통기법의 극대화를 시도하고, 새로이 ‘문화재수리 등에 관한 법률’을 제정하여 현대 건설기술과 독립된 문화재수리업종이 제대로 성장할 수 있도록 다양한 정책을 펼침과 동시에 문화재수리 목재의 안정적 공급을 위한 산림조성 등을 추진하고 있다.

다음으로 1982년 12월에 무형문화재의 효과적 전승을 위하여 도입된 국가주도의 무형문화재 전수교육제도는 국가가 집중적으로 무형문화재 전수교육을 지원함으로써 짧은 기간 내에 무형문화재 이수자를 다수 양산하고, 무형문화재 보유자의 사망 등에 따른 무형문화재 전승의 단절을 막을 수 있는 무형문화재 전수조교를 사전에 확보하며, 무형문화재 보유자, 전수조교, 이수자에 대한 국가의 직접 관리를 통하여 무형문화재 전승자들의 대내외적 위상을 높임으로써 무형문화재 전승에 대한 국민적 관심을 집중시키게 하는 등 대단한 성과를 거두었다. 다만, 1994년 10월에 무형문화재 보유자의 교육권한 강화조치로 도입한 무형문화재 이수자에 대한 무형문화재 보유자의 이수증 발급권의 독점부여는 보유자의 문화권력 집단화에 따른 부작용을 초래함에 따라 1990년대 말부터 재차 무형문화재 전수교육에 대한 국가의 권한을 강화하는 방향으로 나아가고 있다.

이와 아울러 2004년 11월에 문화재보호활동 민관협력프로그램으로 도입된 ‘한문화재 한지킴이 운동’은 국민의 자발적 참여를 통한 문화재의 보존·관리·활용의 도모와 함께 문화재보존의 공동체문화의 형성에 이바지하였다. 특히, 문화재보호활동에 개인, 가족, 학교, 기업, 단체 등의 적극 참여를 유도함으로써 문화재보호 및 문화재애호의 사회적 분위기 조성에 대단히 기여하였다. 다만, ‘한문화재 한지킴이 운동’이 민간의 자율성 보다는 정부의 정책에 보조하는 형태로 성장하고, 장기적인 발전모델의 제시 보다는 당면과제의 해결이라는 단기적 발전모델에 머물고 있음에 한계가 있으나, 스스로 새로운 모델을 개발하며 나아가고 있어 향후 지속적으로 발전할 것으로 예상된다.

가. 저서

- 김창규 외, 문화재수리에관한법령 제정방안연구, 문화재청, 2005.11.
- 김창규, 문화재보호법각론, 동방문화사, 2011.5.
- 김창규, 문화재보호법총론, 동방문화사, 2011.3.
- 도중필, 문화재정책개론, 민속원, 2009.
- 문화재청, 문화재연감 2010, 2010.8.
- 문화재청, 문화재정책 중장기비전 문화유산 2011, 2007.
- 문화재청, 한문화재 한지킴이 활동안내서, 2008.6.
- 양현모 · 주재현 · 하연섭, 「문화재보존관리기금」 설립방안에 관한 연구, 한국행정연구원, 2002.5.
- 오세탁, 문화재보호법원론, 주류성, 2005.
- 유승훈, 현장속의 문화재정책, 민속원, 2004.
- 이장열, 한국무형문화재 정책, 관동출판, 2006.
- 정광렬 · 한경구, 문화기본법 제정을 위한 기초연구, 한국문화관광정책연구원, 2004.

나. 논문

- 김창규, “근대유산보호를 위한 등록제도의 법제개선방안”, 토지공법연구 제34집, 한국토지공법학회, 2006.1.
- 김창규, “등록문화재제도의 활성화와 법제개선”, 문화재학 통권 제2호, 한국전통문화대학교 문화재관리학과, 2005.2.
- 김창규, “문화시장 활성화와 법제개선방향”, 문화정책논총 제20집, 한국문화관광정책연구원, 2008.10.
- 김창규, “문화정책 및 법제의 미래지향적 발전방향”, 법과 정책연구 제10집제2호, 한국법정책학회, 2010.8
- 김창규, “한국 문화재보호정책 및 법제의 변천사”, 한국의 문화재보호제도의 이해과정, 행정안전부교육훈련과, 2008.
- 김창규, “한국 문화재정책 및 법제의 과제와 발전방향”, 문화재학 통권 제6호, 2009.
- 박균성, “문화에 관한 국가의 개입과 지원”, 법학논총 제30권제2호, 단국대학교 법학연구소, 2006.12.
- 안주영, “무형문화재의 도제제도에서 나타난 상황 학습에 대한 고찰”, 중앙민속학, 중앙대학교 한국문화유산연구소, 2009.

다. 자료집 등

- 문화재청, 2011년도 주요업무계획, 2010.12.29.
- 문화재청, 주요업무 통계자료집, 2011.3.31.
- 송병기, 대한제국(한국역사), <http://enc.daum.net/dic100/contents.do?query1=b04d3423b>.
- 윤홍로, 전문가 인터뷰자료(2011.7.27)
- 이장열, 전문가 인터뷰자료(2011.7.28)
- 장영기, 전문가 인터뷰자료(2011.7.29)
- 장현덕, 전문가 인터뷰자료(2011.10.07)

1. 문화재보호법의 개정이유 및 주요내용

공포일자	개정이유	주요내용
일부개정 1963.2.9 법률 제1265호	현행 문화재보호법의 미비한 규정을 보완하고, 문화재위원회의 각 분과 위원회의 분장사항을 재조정하는 한편, 국유문화재의 원활한 관리를 위하여 문화재관리특별회계를 설치하려는 것임.	① 문화재위원회내에 설치되는 제1분과위원회 및 제3분과위원회의 관장사무를 조정함. ② 발굴한 문화재에 관하여 국가가 발굴한 것과 기타의 자가 발굴한 것과의 구분에 따라 그 처리방법을 다르게 함. ③ 문교부에 문화재관리특별회계를 설치함. ④ 구황실재산법을 폐지하고, 종전의 구황실재산중 영구보존재산은 국유문화재로 하며, 기타 재산 중 갑종재산은 행정재산으로, 을종재산은 보통재산으로 하고, 그 중 갑종재산은 이를 처분하여 그 대금을 문화재관리특별회계에 전입하게함.
일부개정 1963.12.5 법률 제1462호	종전의 구황실재산 중 갑종재산의 처분에 있어서 문교부장관은 특히 필요하다고 인정할 때에는 구황실의 기부행위로 설립된 재단법인숙명학원, 재단법인진명학원과 재단법인양정학원에 그 재산의 일부를 양여할 수 있으나 구황족에게는 그러한 혜택을 베풀수 없는 점을 보완하기 위하여 앞으로 일본으로부터 귀국하게 될 구황족인 이은씨와 그 배우자에게도 구황실재산 중 갑종재산의 일부를 양여할수 있도록 하려는 것임.	
일부개정 1963.12.16 법률 제1583호	개정헌법의 시행에 앞서 개정헌법하의 권력구조에 부응하기 위하여 관련사항을 정비하려는 것임.	
일부개정 1965.6.30 법률 제1701호	종래 준용되어온 국공유재산처리임시특별법이 폐지(1965·6·30)됨으로써 문화재관리국 소관 갑종재산처분등에 관련되는 사항을 정비하려는 것임.	① 문화재관리국 소관 갑종재산은 재산처분심의위원회의 심의를 거쳐 처분하도록 함. ② 갑종재산을 경쟁입찰에 의해 매각하되, 1962.7.14이전에 대여 받았거나 점유 또는 경작한자에게는 1966.12.31까지 수익계약으로 매각할 수 있게 함. ③ 갑종재산의 처분가격은 시가를 기준으로 결정하되, 재무부 고시가격 이상이어야 함. ④ 대금은 5년 분할납부를 허용하되, 일시불의 경우에는 3할을 공제하도록 함. ⑤ 갑종재산의 점유자에게는당해 재산의 매수를 요구할 수 있도록 함.

공포일자	개정이유	주요내용
일부개정 1970.8.10 법률 제2233호	현행법의 미비한 점을 보완하고 벌칙 등을 강화하여 문화재관리의 합리적인 운영을 기하려는 것임.	① 화재, 도난 및 훼손 등의 피해예방상 필요할 때 국보, 보물로 지정 또는 가지정된 문화재를 국가에서 직접 관리할 수 있도록 함. ② 해외전시 등 문화재의 국제적 교류를 목적으로 하는 외에는 문화재의 국외수출이나 반출을 하지 못하도록 함. ③ 지정문화재 이외의 문화재 중 향토문화 보존상 필요한 것은 지방문화재로 지정할 수 있도록 하고 소요경비는 국가 또는 당해 지방자치단체에서 부담하거나 보조하도록 함. ④ 문화재의 해외유출, 절취, 은닉, 훼손 기타 범법자에 대한 벌칙을 강화함. ⑤ 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상시 문화재보호에 대한 특별 규정을 신설함.
일부개정 1973.2.5 법률 제2468호		① 관료의 징수관리가 부적당할 때에는 지정하는 지방 공공단체 또는 기타 법인으로 하여금 징수 관리할 수 있게 함. ② 토목 기타의 건설공사로 인한 발굴이나 훼손·멸실 등의 우려로 이전 및 보존할 경우의 소요경비는 건설공사 시행자가 부담하도록 함. ③ 문화재매매업자의 등록제를 허가제로 함. ④ 범법자의 제보자 또는 체포자에 대한 보상금지금 제도를 신설함. ⑤ 지정문화재의 보호구역내에 있는 토지의 수용·사용에는 토지수용법을 준용함.
전문개정 1982.12.31 법률 제3644호	문화재에 관한 효율적인 관리체제를 확립하고, 동산문화재의 등록제도를 폐지하는 등 비현실적인 규정을 현실에 맞게 정비·보완하려는 것임.	① 문화재를 국가지정문화재, 시·도지정문화재 및 문화재자료로 구분함. ② 천연기념물에 관한 보호를 철저히 하기 위하여 동물의 서식지·번식지·도래지와 식물의 자생지 자체도 천연기념물로 지정할 수 있도록 함. ③ 사적·중요민속자료 등 기타 국가지정민속문화재에 대하여도 문화공보부장관이 멸실 등의 예방조치를 할 수 있도록 함. ④ 국보·보물의 모사·모조 및 중요무형문화재의 악보·대본 제작행위 등을 허가사항에서 삭제하여 자유롭게 할 수 있도록 함. ⑤ 중요무형문화재의 보호·육성을 위하여 중요무형문화재의 보유자로 하여금 전수교육을 실시할 수 있도록 하고 전수교육을 받는 자에 대하여는 장학금을 지급할 수 있도록 함. ⑥ 문화재매매업자의 자격·결격사유·준수사항 및 허가취소에 관한 사항을 규정함.

공포일자	개정이유	주요내용
일부개정 1984.12.31 법률 제3787호	현행법은 법에 의하여 지정되지 아니한 제작된지 50년 이상인 동산에 속하는 문화재에 대하여 소유자 또는 점유자가 문화공보부에 등록하도록 하는 의무규정을 두고 있는 바, 이러한 동산문화재는 매년 300만점씩 증가할 것으로 예상되나 1970년부터 이 등록제가 실시된 이래 지금까지 등록된 동산문화재는 약 27만점에 불과하여 그 실효를 기대하기가 어렵고 또한 소유자들은 처벌을 두려워하여 문화재의 노출을 기피하고 은닉함으로써 동산문화재의 거래가 음성화하는 등 오히려 그 보존이나 관리하는 데 있어 부작용이 크게 우려되므로 비현실적인 등록제도를 폐지하여 은닉된 문화재를 활발히 전시공개하도록 유도하는 한편 그 유통을 양성화하여 동산에 속하는 문화재의 실태를 보다 더 구체적으로 파악할 수 있게 함으로써 문화재에 대한 보존관리업무를 효율적으로 수행할 수 있도록 하려는 것임.	
일부개정 1987.11.28 법률 제3947호	물품관리법의 개정에 따른 일부개정	
일부개정 1988.12.26 법률 제4031호	문화재관리특별회계법의 개정에 따른 일부개정	
일부개정 1989.12.30 법률 제4183호	정부조직법의 개정에 따른 일부개정	
일부개정 1993.3.6 법률 제4541호	정부조직법의 개정에 따른 일부개정	
일부개정 1995.1.5 법률 제4884호	매장문화재를 건설공사의 시행자가 발굴하는 경우 그 문화재의 보존상 필요하다고 인정할 때에는 문화체육부장관이 직접 발굴하거나 그가 지정하는 자로 하여금 발굴할 수 있게 하고 그 발굴소요경비를 종전에는 공사시행자가 부담하도록 하였으나 앞으로는 공사시행자가 부담하는 것을 원칙으로 하되, 대통령령이 정하는 건설공사에 한하여는 국가 또는 지방자치단체가 부담할 수 있도록 하려는 것임.	

공포일자	개정이유	주요내용
일부개정 1995.12.29 법률 제5073호	문화재수리업무의 전문성 및 계속성을 제고하기 위하여 문화재수리업무에 장기간 종사한 공무원에게 문화재수리기술자 자격시험의 일부를 면제하도록 하고, 문화재의 관람료는 그 소유자 등이 자율적으로 결정할 수 있도록 하며, 문화재매매업의 허가에 관한 문화체육부장관의 권한을 지방자치단체의 장에게 이양하는 한편 현행제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.	① 문화재수리업무를 담당할 수 있는 문화재수리기술자·문화재수리기능자 및 문화재수리업자의 자격과 그 등록 및 등록취소 등에 관한 사항을 종전에는 대통령령에서 규정하고 있었으나 앞으로는 이를 법률에서 직접 규정하도록 하여 문화재수리기술자 등의 권익보호에 만전을 기하도록 함. ② 문화재수리업무에 10년 이상 종사한 6급 이상의 공무원으로서 문화재수리기술전문교육을 이수한 자에 대하여는 문화재수리기술자 자격시험 중 필기시험을 면제하고, 문화체육부장관은 문화재수리기술의 향상을 위하여 문화재수리기술자에 대하여 보수교육을 실시할 수 있도록 함. ③ 국가지정문화재의 현상을 변경하거나 그 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위를 하고자 하는 때에는 예외 없이 문화체육부장관의 허가를 받도록 하고 있으나, 앞으로는 도난경보시설의 보수 등 문화체육부령이 정하는 경미한 현상변경행위는 이를 허가대상에서 제외하도록 함. ④ 종전에는 국가지정문화재에 대한 관람료의 금액·징수 및 그 사용에 관한 사항을 문화체육부장관이 정하도록 하였으나, 앞으로는 이를 당해 문화재의 소유자등이 결정하도록 함으로써 관람료의 금액결정 및 그 사용 등에 관한 규제를 완화하고 문화재관리에 있어서 자율성을 높이도록함. ⑤ 현재 시·도지사에게 위임되어 있는 문화재매매업의 허가 및 그 취소에 관한 문화체육부장관의 권한을 시장·군수·구청장에게 이양함.
일부개정 1997.12.13 법률 제5453호	행정절차법의시행에따른공인회계사법등의정비에관한법률의 개정에 따른 일부개정	
일부개정 1999.1.29 법률 제5719호	민족의 문화유산인 문화재의 실효성 있는 보존·관리를 위하여 각종 개발사업으로 인한 문화재의 훼손을 사전에 예방할 수 있는 체제를 마련하고, 문화재사범의 단속을 강화하기 위하여 위법행위에 대한 벌금액을 상향조정하는 한편, 국민에게 불편을 주는 행정규제완화를 위하여 행정편의 위주의 각종 신고 및 보고의무 등을 폐지하고 기타 현행제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.	가. 국가지정문화재의 관리에 관하여 국가만이 소유자·관리자 등에 대한 행정명령권을 가지고 있던 것을 지방자치단체도 국가지정문화재의 관리를 위하여 필요한 사항을 명령할 수 있도록 하는 등 그 권한의 일부를 부여함(법 제25조). 나. 국가 또는 지방자치단체 등은 문화재가 매장된 것으로 판정된 지역에서 개발사업을 하고자 하는 경우에는 문화관광부장관과 사전에 협의를 하도록 함(법 제48조의2제1항). 다. 건설공사의 시행자는 건설공사의 사업계획 수립시 당해지역에 대한 문화재 지표조사를 하도록 하고, 그 결과를 문화관광부장관에게 제출하도록 함(법 제74조의2).

공포일자	개정이유	주요내용
		라. 현상변경허가를 받지 아니하고 천연기념물을 표본 또는 박제로 제작한 자에 대한 벌칙을 신설하여 천연기념물의 보호·관리를 강화함(법 제81조제3항). 마. 국가지정문화재 소유자의 관리상황 보고의무 및 공개의무, 문화재의 수리 등 착수 및 완료 시 신고의무·외국문화재 국내 반입시 신고의무, 문화재매매업의 허가제, 문화재수리기술자의 보수교육의무 등 비효율적인 각종 행정규제를 폐지 또는 정비함(법 제40조등).
일부개정 1999.5.24 법률 제5982호	정부조직법의 개정에 따른 일부개정	
일부개정 2000.1.12 법률 제6133호	문화재보호구역의 지정에 따른 재산권행사의 제한을 줄이기 위하여 문화재보호구역 관련제도를 개선하고, 문화재수리기술자의 자격취득 및 등록에 있어서의 행정규제를 완화하며, 문화재보호를 위하여 문화재의 공개를 제한할 수 있도록 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.	가. 문화재청장은 문화재보호를 위하여 지정된 보호물 또는 보호구역에 대한 적정성 여부를 일정한 기간을 두어 검토하도록 하고 그 검토결과에 따라 보호물 또는 보호구역을 해제하거나 그 범위를 조정하도록 함(법 제8조제2항 신설 및 법 제12조제4항). 나. 문화재수리기술자가 되고자 하는 자는 실무 또는 연구경력 등 일정한 요건을 갖추고 자격시험에 합격하여야 하였으나, 앞으로는 자격시험에만 합격하면 누구나 문화재수리기술자가 될 수 있도록 함(법 제18조의2제2항). 다. 문화재수리에 관한 업무를 하기 위하여 등록한 문화재수리기술자가 그 등록이 취소된 경우 종전에는 5년이 경과한 후에 다시 등록할 수 있도록 하였으나, 앞으로는 2년이 경과하면 다시 등록할 수 있도록 함(법 제18조의4제2항). 라. 문화재청장은 국가지정문화재의 보호 및 훼손방지를 위하여 필요한 경우 당해 문화재의 공개를 제한하는 조치를 할 수 있도록 하고, 공개가 제한되는 지역에 출입하고자 하는 자는 문화재청장의 허가를 받도록 함(법 제33조). 마. 행정기관은 문화재가 있는 지역의 외부지역에서 시행하는 건설공사 중 조례로 정하는 지역안의 건설공사에 대하여는 그 건설공사의 인·허가 등을 하기 전에 당해 건설공사가 문화재보존에 미치는 영향을 검토하도록 함(법 제74조제2항 신설).

공포일자	개정이유	주요내용
일부개정 2001.3.28 법률 제6443호	전통문화의 전승사업이 활발히 이루어 질 수 있도록 하기 위하여 중요무형문화재 보유자 인정제도를 개선하고, 문화재 수리공사에 있어서의 기술수준의 향상과 품질확보를 위하여 문화재 수리공사의 평가제도를 도입하며, 근대문화유산 등의 보호를 위하여 보존할 가치가 있는 건조물 및 기념물은 등록하여 관리할 수 있도록 하는 등 현행 제도의 운영과정에서 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.	가. 중요무형문화재 보유자의 신진대사를 촉진하고 기·예능전수활동을 활성화하기 위하여 중요무형문화재의 보유자가 기·예능의 전수교육을 정상적으로 실시하기 어려운 경우에는 중요무형문화재 보유자의 인정을 해제하고 명예보유자로서 그 자격을 인정할 수 있도록 함(법 제5조제4항 신설). 나. 문화재 수리공사를 발주한 문화재청장 또는 지방자치단체의 장은 그가 발주한 문화재 수리공사에 대하여 평가를 할 수 있도록 하고, 우수한 평가를 받은 문화재수리업자에 대하여는 문화재수리공사의 발주에 있어서 우대할 수 있도록 함(법 제18조의10 신설). 다. 문화재청장은 국가지정문화재 등으로 지정되지 아니한 근대문화유산 등 건조물이나 기념물의 보존과 활용을 위하여 필요한 경우에는 이들을 등록하여 현상변경 등의 행위에 대하여 지도·조언·권고할 수 있도록 하고, 그 수리·관리 등에 필요한 경비를 지원할 수 있도록 함으로써 문화재로서의 가치가 있는 건조물이나 기념물의 보존과 활용의 증대를 도모함(법 제42조 내지 제42조의6 신설). 라. 시·도지정문화재로서 보존할 가치가 있는 문화재가 문화재로서 지정되기 전에 훼손되는 것을 방지하기 위하여 긴급한 필요가 있는 경우에는 이를 가지정하여 보호할 수 있도록 함(법 제58조 제2항). 마. 문화재보호법에 의한 신고의무를 이행하지 아니한 자에 대하여 일률적으로 500만원 이하의 과태료를 부과하도록 하던 것을 신고의무 위반사항의 경중에 따라 차등 부과할 수 있도록 과태료 금액을 합리적으로 조정함(법 제93조).
일부개정 2002.2.4 법률 제6656호	공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률의 개정에 따른 일부개정	
일부개정 2002.12.30 법률 제6840호	문화재수리공사의 품질향상을 도모하기 위하여 문화재수리기술자·문화재수리업자 등의 업무처리기준을 마련하도록 하고, 문화재수리공사에 대한 하자담보책임에 관한 규정을 새로이 정하는 한편, 문화재의 절취·도굴 방지 및 그 부정한 유통을 차단하기 위하여 문화재를 불법취득하여 은닉한 경우 절취·도굴 범죄자가 처벌되지 아니한 경우에도 그 은닉행위자를 처벌하도록 하는 등 현행 제도의 운영과정에서 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.	가. 문화재수리공사의 품질향상을 위하여 문화재수리업무를 담당하는 문화재수리기술자·문화재수리업자 등의 업무처리기준을 마련하고, 동 업무처리기준을 위반한 경우에는 업무정지 또는 등록취소 등의 행정처분을 할 수 있도록 함(법 제18조제2항·제18조의5 제1항 및 제18조의9제1항).

공포일자	개정이유	주요내용
		나. 종전에는 문화재수리업무에 10년 이상 종사한 6급 이상 공무원으로서 문화재수리기술 전문교육을 이수한 자에 대하여 문화재수리기술자자격시험 중 필기시험 전부를 면제할 수 있도록 하였으나, 앞으로는 동 자격시험의 필기시험 중 일부에 한하여 면제할 수 있도록 하고, 필기시험에 합격한 자에 대하여는 다음 회의 필기시험에 한하여 이를 면제할 수 있도록 함(법 제18조의2제4항 및 제5항). 다. 문화재수리기술자는 다른 사람으로 하여금 자기의 성명 또는 수리기술자등록증을 사용하여 수리업무를 하게 하거나 수리기술자등록증을 다른 사람에게 대여하지 못하도록 하고, 2 이상의 문화재수리업체에 중복하여 취업할 수 없도록 하며, 이들 금지규정에 위반한 자에 대하여는 등록취소·업무정지 등의 처분을 하거나 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 함(법 제18조의4제3항·제18조의5제1항제6호 및 제92조제2호·제3호). 라. 문화재수리공사에 있어서 최장 10년까지는 문화재수리업자가 하자담보책임을 지도록 하되, 발주자와 체결하는 도급계약에 하자담보에 관한 별도의 특약을 정하는 경우에는 일정한 한도까지는 당해 특약이 적용되도록 하여 하자담보책임을 강화함(법 제18조의11 신설). 마. 문화재보호·보존·보급 및 전통생활문화의 창조적 계발을 목적으로 민법 제32조의 규정에 의하여 설립된 한국문화재보호재단을 문화재보호법에 의한 특별법인으로 전환하여 그의 위상을 정립하고 관련업무를 효율적으로 추진할 수 있도록 함(법 제77조의2 신설). 바. 세계문화및자연유산보호에관한협약에 우리나라가 가입함에 따라 세계유산에 속하는 문화재를 체계적으로 보존·관리하기 위하여 국제연합교육과학문화기구 세계유산위원회에 이를 등록하는 경우에는 문화재청장은 이를 국가지정문화재에 준하여 관리하도록 함(법 제78조의2 신설). 사. 지정문화재로 지정되거나 그의 보호물 또는 보호구역으로 지정·고시된 지역이 국토의계획 및 이용에관한법률에 의한 도시지역에 속하는 경우에는 이를 동법에 의한 보존지구로 지정·고시된 것으로 보도록 하여 문화재 및 그의 보호물·보호구역의 관리를 강화함(법 제79조제3항 신설).

공포일자	개정이유	주요내용
		아. 도난·도굴 문화재의 부정유통을 차단하기 위하여 절취 또는 도굴된 문화재의 은닉행위를 한자에 대하여는 그 행위 이전에 본인 외의 자에 의하여 행하여진 절취 또는 도굴 행위 등이 처벌되지 아니한 경우에도 처벌할 수 있도록 함(법 제81조제4항 및 제82조제4항 신설).
일부개정 2005.1.27 법률 제7365호	문화재수리기술자 및 기능자의 등록사무를 문화재청에서 시·도로 이양하고, 등록문화재의 등록대상을 확대하며, 발굴허가제도를 개선하여 발굴기관 등의 부주의에 대한 제재수단을 마련하는 한편, 현행 문화재 보존·관리제도의 운영과정에서 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.	가. 문화재수리기술자·기능자 등록사무의 시·도 이양 및 자격증 교부제도의 도입(법 제18조의4·제18조의5·제18조의9 신설, 법 제18조의6·제18조의7·제18조의10) (1) 문화재수리기술자·기능자 등록사무를 시·도로 이양하고, 그에 따라 문화재청에서는 자격관리 업무만을 관장하기 위하여 문화재수리기술자·기능자에 대한 자격증 교부와 자격취소 관련규정을 도입하려는 것임. (2) 문화재수리기술자·기능자 자격시험에 합격한 자에 대한 문화재수리기술자·기능자 자격증 교부, 자격취소에 관한 내용을 신설하고, 문화재수리기술자·기능자 자격증을 교부받은 자가 문화재수리 업무를 하고자 하는 경우 주소지 관할 시·도지사에게 등록하도록 하며, 그 등록취소 등에 관한 내용을 규정함. (3) 현재 문화재청 및 시·도로 이원화된 문화재수리기술자·기능자와 수리업자의 관리를 시·도로일원화함으로써 수리기술자·기능자 및 수리업자의 효율적 관리와 민원인의 편의를 제고할 것으로 기대됨. 나. 국가지정문화재의 기록관리 강화(법 제19조제1항) (1) 국가지정문화재에 관하여 현재는 문화재청장이 국가지정문화재 중 중요한 것만 기록·관리하게 되어 있는 바, 국가지정문화재의 기록·관리가 충분하지 못한 문제점을 개선하려는 것임. (2) 국가지정문화재에 관한 기록 작성의 주체를 문화재청장에서 시장·군수·구청장 및 관리단체로 확대하고, 중요한 사항만 기록하도록 한 것을 보존·관리 및 변경사항도 기록·보존하도록 함. (3) 국가지정문화재의 지정, 보존·관리 및 변경사항을 모두 기록함에 따라 국가지정문화재를 효율적으로 보존·관리할 수 있을 것으로 기대됨.

공포일자	개정이유	주요내용
		다. 등록문화재 등록대상의 확대(법 제42조제항) (1) 근대문화유산이 각종 개발 등으로부터 급속히 멸실·훼손될 우려가 있어 등록문화재 제도를 보완하려는 것임. (2) 등록문화재의 등록대상을 건조물 또는 시설물 중심에서 문화재보호법에 의한 지정문화재가 아닌 모든 문화재로 확대함. (3) 지정문화재로 보호되기 어려운 동산문화재(動産文化財) 등 모든 문화재를 등록할 수 있도록 함으로써 다양한 형태의 문화유산을 효율적으로 보호할 수 있을 것으로 기대됨. 라. 발굴허가의 제한(법 제44조제2항 내지 제4항 및 제44조의2 신설) (1) 고분·패총이 매장되어 있는 것으로 인정되는 토지 등을 문화재청장의 허가를 받아 발굴하는 경우 허가사항이나 지시사항과 다르게 발굴하여 문화재가 훼손되는 문제 또는 발굴조사보고서를 기한내에 제출하지 아니하는 문제가 빈번하여 이를 개선하려는 것임. (2) 발굴의 허가사항이나 지시사항을 위반하여 고의 또는 중대한 과실로 발굴지를 훼손하거나, 발굴조사보고서의 제출기한을 경과하여 발굴조사보고서를 제출하는 경우에는, 그 위반행위에 직접 관여한 발굴기관 및 그 대표자 등을 일정기간 동안 발굴에 참여할 수 없도록 함. (3) 발굴허가 구역내에서의 불법 발굴행위를 막아 문화재의 훼손을 줄이고 발굴조사보고서 제출의 실효성을 확보하여 문화재관련 학술자료의 확보에 기여할 것으로 기대됨. 마. 북한 연고(緣故) 무형문화재에 대한 시·도 지정문화재 지정·관리의 근거 마련(법 제55조제6항 신설) (1) 북한에서 전승되던 무형문화재가 국가지정문화재로 지정되지 아니할 경우 이를 시·도지정문화재로 지정·관리함이 바람직하나 그 지정·관리가 제대로 이루어지고 있지 아니한 점을 개선하려는 것임. (2) 문화재청장, 이북5도에관한특별조치법에 따라 임명된 도지사 또는 이북5도위원회의 위원장은 보존할 가치가 있다고 인정되는 북한 연고의 무형문화재가 전승되고 있는 지역을 관할하고 있는 시·도지사에게 그 문화재를 시·도지정문화재로 지정할 것을 권고할 수 있도록 함.

공포일자	개정이유	주요내용
		(3) 북한 연고 무형문화재를 시·도지정문화재로 지정함으로써 북한 연고 무형문화재의 체계적인 관리 및 보호가 가능할 것으로 기대됨.
일부개정 2005.3.31 법률 제7428호	채무자 회생 및 파산에 관한 법률의 개정에 따른 일부개정	
일부개정 2005.12.23 법률 제7734호	지정문화재의 체계적인 보존·관리를 위하여 지정문화재에 대한 정기조사와 재조사를 실시하도록 하고, 시·도지사가 시·도지정문화재를 수리한 때에는 문화재청장에게 보고하도록 하는 한편, 문화재청장 또는 시·도지사에게 지정문화재의 화재예방 및 소화설비 등 설치를 위하여 필요한 시책을 수립·시행하도록 하려는 것임.	
일부개정 2005.12.29 법률 제7796호	고위공직단 도입에 따른 개정	
일부개정 2006.2.21 법률 제7849호	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법의 개정에 따른 일부개정	
일부개정 2006.10.4 법률 제8050호	국가재정법의 개정에 따른 일부개정	
일부개정 2007.1.26 법률 제8278호	보물·국보급 문화재가 훼손·멸실되는 것을 방지하기 위해 문화재의 가 지정(假指定) 대상을 보물과 국보급 문화재까지 확대 적용하고, 매장문화재가 발견신고되는 경우 그 소유권을 증명할 수 있는 기간을 충분히 부여하기 위해 소유권 주장기간을 30일에서 90일로 연장하며, 문화재의 소유자임을 주장하는 자가 있는 경우 소유권 판정절차를 거쳐 정당한 소유자에게 반환하는 한편, 문화재매매업자의 난립과 문화재의 불법유통 증가를 방지하기 위해 문화재매매업을 신고제에서 허가제로 전환하고, 문화재매매업자의 자격요건과 결격사유를 신설하며, 불법문화재의 유통을 근본적으로 차단하기 위해 문화재청장이나 시·도지사가 지정한 문화재, 도난물품 또는 유실물인 사실이 공고된 문화재 등의 거래행위에 관해서는 「민법」 상 선의취득에 관한 규정을 적용하지 아니하도록 하려는 것임.	

공포일자	개정이유	주요내용
전부개정 2007.4.11 법률 제8346호	법령의 한글화	
일부개정 2008.2.29 법률 제8852호	정부조직법의 개정에 따른 일부개정	
일부개정 2008.3.28 법률 제9002호	문화재위원회 운영의 공정성, 절차적 투명성 및 위원들의 책임성을 제고하기 위하여 심의내용, 의결사항 등을 기록한 회의록의 작성·공개를 의무화하고, 중요무형문화재 보유자의 기·예능 공개 의무화 등 중요무형문화재 관련 규정을 보완·정비하며, 문화재청이 문화재와 관련하여 정책을 수립·집행하는데 도움이 되도록 일반 동산문화재의 현상·관리 등을 조사할 수 있는 법적 근거를 마련하려는 것임.	가. 문화재위원회 회의록 작성·공개(법 제4조 제4항 및 제5항 신설) : 문화재위원회는 회의일시 및 장소, 출석위원, 심의내용 및 의결사항을 기재한 회의록을 작성하여 공개하여야 하며, 필요한 경우 속기나 녹음 또는 녹화를 할 수 있도록 함. 나. 보호물 또는 보호구역 지정의 적정성 검토(법 제9조제3항 신설) : 문화재청장은 보호물 또는 보호구역을 지정하거나 조정할 때에는 지정 또는 조정 후 매 10년이 되는 날 이전에 그 적정성을 검토하도록 함. 다. 인정해제 요건 구체화(법 제13조제2항) : 중요무형문화재 보유자의 인정해제 요건을 신체 또는 정신상의 장애로 중요무형문화재로 적당하지 아니한 경우 등으로 구체화 함. 라. 전수교육 의무화(법 제36조) : 중요무형문화재 보유자의 전수교육 실시 여부를 현행 임의규정에서 의무규정으로 바꿈. 마. 중요무형문화재의 기·예능 공개 등(법 제36조의2 신설) : 중요무형문화재의 보유자는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 매년 1회 이상 해당 중요무형문화재의 기·예능을 공개하도록 하고, 국가 및 지방자치단체가 공개에 따른 경비를 예산의 범위 안에서 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 함.
일부개정 2008.6.13 법률 제9116호	민원처리기간을 단축하고 행정절차를 간소화하기 위해 천연기념물 동물치료소의 지정·해제 권한을 시·도지사에게 부여하고, 천연기념물 동물치료소 지정요건을 법률에 규정하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.	가. 천연기념물 동물치료소 지정·해제 권한 이양(법 제31조제1항·제6항 및 법 제31조제2항 신설) : 천연기념물 동물치료소 지정요건을 법률에 규정하고, 그 지정 및 해제 권한을 시·도지사에게 부여하며, 지정·해제 시 문화재청장에게 보고하도록 함. 나. 동물치료 경비 지급사무의 민간위탁(법 제31조제4항 후단 신설) : 천연기념물 동물치료 경비지급사무를 적정 요건을 갖춘 법인 또는 단체 등 민간에 위탁할 수 있도록 함. 다. 문화재의 유실·도난 신고(법 제38조, 제49조 및 제74조) : 국가지정문화재의 신고사항, 등록문화재의 신고사유 및 시·도지사의 문화재청장 보고사유에 멸실(滅失)과 훼손(毀損)뿐만 아니라 문화재의 유실(遺失)과 도난(盜難) 등을 포함하도록 함.

공포일자	개정이유	주요내용
일부개정 2008.12.31 법률 제9313호	자연공원법의 개정에 따른 일부개정	
일부개정 2009.1.30 법률 제9401호	국유재산법의 개정에 따른 일부개정	
일부개정 2010.2.4 법률 제10000호	우리나라 모든 문화재의 보호·관리를 총괄하는 이 법은 1982년 전부 개정된 이후 여러 차례에 거쳐 필요한 조항을 보완하여 개정하였기 때문에 입법체계가 복잡하고, 관련 법 제도간 관계가 명확하지 않아 상호 간 모순·저촉이 발생하고 국민들의 문화재보호에 대한 이해를 어렵게 하고 있으며, 문화재 보존·관리 환경 변화에 따른 입법수요에 부응하고 체계적인 문화재수리 제도 마련과 매장문화재의 보존·관리 등에 만전을 기할 필요성이 대두되고 있으므로 이 법의 내용 중 문화재수리와 매장문화재에 관한 부분을 분리하여 별도의 법률로 제정하기 위하여 관련 조항을 정비·보완하는 한편, 우리 민족의 정체성 회복과 인류문화의 보호를 위하여 국외에 소재하는 우리 문화재에 대한 보호·환수 및 활용을 위한 정책 추진의 근거를 마련하고, 그 밖에 다양한 유형의 문화재 보존·관리 및 활용을 위한 실효성 확보를 위하여 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 보완하려는 것임.	가. 문화재 보존·관리 및 활용에 관한 기본계획 및 시행계획 수립·시행(법 제6조 및 제7조) 1) 문화재의 체계적 보존·관리 및 활용을 위해서는 체계적이고 실효성 있는 계획을 수립·추진할 필요 있음. 2) 문화재청장은 문화재의 보존·관리 및 활용에 관한 문화재기본계획을 5년마다 수립하도록 하고, 문화재청장 및 시·도지사는 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 수립·시행하도록 함. 3) 문화재 보존·관리 및 활용에 관한 체계적인 추진과 문화재 관련 예산의 효율적인 편성·집행이 이루어 질 것으로 기대됨. 나. 문화재위원회 위원의 자격기준을 법률에 명시(법 제8조) 1) 문화재위원회 위원 구성을 공정하고 객관적으로 할 필요가 있음. 2) 문화재위원회 위원을 「고등교육법」에 따른 대학에서 문화재의 보존·관리 및 활용과 관련된 학과의 부교수 이상에 재직하거나 재직하였던 사람 등으로 규정함. 3) 대통령령(「문화재위원회 규정」)에서 규정하고 있는 문화재위원회 위원의 자격기준을 법에 서 명시함으로써 문화재위원회 구성을 보다 공정하고 객관화할 수 있을 것으로 기대됨. 다. 지정되지 않은 문화재의 멸실 방지 등을 위한 문화재 기초조사 도입(법 제10조) 1) 문화재는 민족의 정체성을 구현하는 최고의 가치를 지니고 있으나 점차 사라져가고 있어 현황을 조사하여 보호·관리할 필요가 있음. 2) 국가와 지방자치단체는 현존하는 문화재를 조사하여 기록을 작성할 수 있고, 소유자 또는 조사·발굴 관련 단체 등에 자료를 요구할 수 있도록 함. 3) 지정되지 않은 문화재의 현황을 파악하여 멸실·훼손 등으로부터 사전 보호조치가 가능할 것으로 기대됨. 라. 화재 및 재난예방 등을 위한 시책 수립·시행(법 제14조, 제85조) 1) 문화재를 화재나 재난으로부터 방지하고 도난을 예방하기 위한 각종 시책을 수립·시행할 필요가 있음.

공포일자	개정이유	주요내용
		2) 화재 및 재난방지, 도난 예방을 위한 시책을 수립·시행하도록 하고, 문화재별 화재대응 지침서를 마련하여 문화재 방재의 날을 정하도록 함. 3) 문화재를 화재, 재난, 도난 등으로부터 보호하기 위한 시책 시행 및 문화재 방재의 날 제정 등으로 문화재 보호 기반 마련 및 안전관리 의식 제고에 기여할 것으로 기대됨. 마. 역사문화환경 보존지역에서 허가를 받아야 하는 대상의 구체화 및 구체적인 행위기준 고시(법 제13조) 1) 문화재 보존에 따른 국민 불편 해소를 위하여 역사문화환경 보존지역 설정 대상 문화재를 구체화하고, 같은 지역에서 허가를 받아야 하는 행위 기준을 마련하도록 할 필요가 있음. 2) 역사문화환경 보존지역을 지정할 수 있는 문화재에 동산문화재를 제외하고, 건설공사로부터 문화재 보호를 위하여 지정된 역사문화환경 보존지역에서 허가를 받아야 하는 구체적인 행위기준을 고시하도록 함. 3) 역사문화환경 보존지역의 지정대상 문화재에 동산문화재를 제외하고, 허가범위에 대한 구체적인 기준을 고시함에 따라 행정행위의 투명성을 높이고 국민의 불편을 줄일 수 있을 것으로 기대됨. 바. 문화재의 현상변경 허가기준 및 허가사항 취소에 관한 사항 구체화(법 제36조 및 제37조) 1) 문화재의 현상변경 허가 및 허가 취소는 재량 행위의 투명화를 위하여 법률에 구체화할 필요가 있음. 2) 재량행위의 투명화를 위하여 현재 대통령령에 규정하고 있는 현상변경 허가기준을 이 법에 규정하고, 허가사항이나 허가조건을 위반하거나 부정한 방법으로 허가를 받은 때는 허가를 취소할 수 있도록 함. 3) 현상변경 허가 여부 및 허가취소에 관한 예측가능성을 높임으로써 행정행위의 투명성이 높아질 것으로 기대됨. 사. 국가지정문화재 공개제한 시 의견 수렴 등(법 제48조) 1) 국가지정문화재의 공개제한 시 소유자 등의 재산권을 보호할 필요가 있음.

공포일자	개정이유	주요내용
		2) 국가지정문화재 공개제한 시 소유자 또는 관리단체의 의견을 듣도록 하고 공개 제한 및 공개 제한 해제 시 소유자·관리자 또는 관리단체 관할 지방자치단체의 장에게 통보하도록 함. 3) 국가지정문화재 공개제한 시 소유자 등의 의견을 듣도록 함으로써 소유자 등의 권익보호에 기여할 것으로 기대됨. 아. 등록문화재 현상변경 허가 대상 확대(법 제 56조) 1) 등록문화재의 훼손방지를 위하여 현상변경 허가대상을 확대할 필요가 있음. 2) 국가 및 지방자치단체가 소유한 등록문화재는 현상을 변경하는 경우 문화재청장의 허가를 받도록 함. 3) 국가 또는 지방자치단체의 등록문화재 훼손 행위를 미연에 방지함으로써 등록문화재의 원형 보존에 기여할 것으로 기대됨. 자. 국가의 국외소재문화재 보호 및 환수 정책 추진 (법 제67조부터 제69조까지) 1) 민족의 정체성 회복과 인류문화의 보호를 위하여 국외소재 우리 문화재에 대한 보호·환수 및 활용 등을 위한 정책 추진 근거의 마련이 필요함. 2) 국가는 국외소재문화재 보호·환수 및 활용 등을 위하여 노력을 하여야 하고, 국외소재문화재의 현황·관리실태·반출경위 등에 관한 조사·연구를 실시하며, 관련단체를 지원·육성할 수 있도록 함. 3) 국외소재문화재에 대한 체계적인 보호·환수가 이루어질 뿐만 아니라 활용을 위한 지원이 가능함에 따라 우리문화의 우수성이 국외에 선양될 수 있을 것으로 기대됨.
일부개정 2011.4.6 법률 제10562호	국제연합교육과학문화기구의 「무형문화유산의 보호를 위한 협약」 이행을 장려하고, 아시아·태평양지역의 무형문화유산 보호활동을 지원하기 위한 “유네스코 아·태무형문화유산 국제정보네트워크센터” 설립의 법적 근거를 마련함으로써 무형문화유산의 보호와 인류문화의 발전에 기여하려는 것임.	제17조의2를 다음과 같이 신설한다. 제17조의2(유네스코 아시아·태평양 무형문화유산 국제정보네트워크센터의 설치) ①국제연합교육과학문화기구(이하 “유네스코”라 한다)의 「무형문화유산의 보호를 위한 협약」 이행을 장려하고, 아시아·태평양 지역 등의 무형문화유산 보호활동 등을 지원하기 위하여 문화재청 산하에 유네스코 아시아·태평양 무형문화유산 국제정보네트워크센터(이하 “아·태무형문화유산 국제정보네트워크센터”라 한다)를 설립한다.

공포일자	개정이유	주요내용
		② 아·태무형문화유산 국제정보네트워킹센터는 법인으로 한다. ③ 아·태무형문화유산 국제정보네트워킹센터는 정관으로 정하는 바에 따라 임원과 필요한 직원을 둔다. ④ 아·태무형문화유산 국제정보네트워킹센터에 관하여 이 법에서 규정한 것 외에는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다. ⑤ 아·태무형문화유산 국제정보네트워킹센터의 운영에 필요한 경비는 국고에서 지원할 수 있다. ⑥ 국가나 지방자치단체는 아·태무형문화유산 국제정보네트워킹센터의 업무 수행을 위하여 필요한 경우 국유재산이나 공유재산을 무상으로 사용·수익하게 할 수 있다. 제19조제1항 전단·후단 및 제2항 중 “국제연합 교육과학문화기구”를 각각 “유네스코”로 한다.
일부개정 2011.7.14 법률 제108290호	문화재위원회의 업무를 보조하는 전문위원의 위촉 근거를 명시하고, 전통문화의 공연·전시·심사 외의 사유로 금고 이상의 형을 선고받고 그 형이 확정된 경우에 중요무형문화재 보유자의 인정을 해제할 수 있도록 하려는 것임.	제8조에 제8항 및 제9항을 각각 다음과 같이 신설한다. ⑧ 문화재위원회에는 문화재청장이나 각 분과위원회 위원장의 명을 받아 문화재위원회의 심의사항에 관한 자료수집·조사 및 연구 등의 업무를 수행하는 비상근 전문위원을 둘 수 있다. ⑨ 문화재위원회 위원 및 전문위원의 수와 임기, 전문위원의 자격 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 제31조제2항제2호 중 “선고받고”를 “선고받거나 그 밖의 사유로 금고 이상의 형을 선고받고”로 한다.

2. 현행 문화재보호법의 주요내용

구 분	주요내용
문화재보호기 반의 조성	문화재청장은 시·도지사와의 협의를 거쳐 문화재의 보존·관리 및 활용에 관하여 종합적인 기본계획인 문화재기본계획을 5년 마다 수립하여야 한다(동법 제6조제1항). 특히, 문화재청장은 문화재기본계획을 수립하는 경우 특정한 소유자, 관리자 또는 관리단체 및 관련 전문가의 의견을 들어야 한다(동법 제6조제2항). 문화재청장은 문화재기본계획을 수립하기 위하여 필요하면 시·도지사에게 관할구역의 문화재에 대한 자료를 제출하도록 요구할 수 있다(동법 제6조제4항). 문화재청장은 문화재기본계획을 수립하면 이를 시·도지사에게 알리고, 관보 등에 고시하여야 하며(동법 제6조제3항), 문화재청장 및 시·도지사는 문화재기본계획에 관한 연도별 시행계획을 수립·시행하여야 한다(동법 제7조제1항). 문화재청장 및 시·도지사는 연도별 시행계획을 수립한 때에는 이를 공표하여야 한다(동법 제7조제3항). 특히, 시·도지사는 연도별 시행계획을 수립하거나 시행을 완료한 때에는 그 결과를 문화재청장에게 제출하여야 한다(동법 제7조제2항).
문화재 기초조사와 문화재정보화 촉진	국가 및 지방자치단체는 문화재의 멸실 방지 등을 위하여 현존하는 문화재의 현황, 관리실태 등에 대하여 조사하고 그 기록을 작성할 수 있다(동법 제10조제1항). 특히, 문화재청장 및 지방자치단체의 장은 문화재 기초조사를 위하여 필요한 경우 직접 조사하거나 문화재의 소유자, 관리자 또는 조사·발굴과 관련된 단체 등에 대하여 관련 자료의 제출을 요구할 수 있다(동법 제10조제2항). 문화재청장 및 지방자치단체의 장은 지정문화재가 아닌 문화재에 대하여 기초조사를 할 경우에는 해당 문화재의 소유자 또는 관리자의 사전 동의를 받아야 한다(동법 제10조제3항). 문화재청장은 문화재 기초조사에 따른 조사자료와 그 밖의 문화재 보존·관리에 필요한 자료를 효율적으로 활용하고, 국민이 문화재 정보에 쉽게 접근하고 이용할 수 있도록 문화재정보체계를 구축·운영하여야 한다(동법 제11조제1항). 이 경우 문화재청장은 문화재정보체계 구축을 위하여 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장 등에게 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다(동법 제7조제2항).

구 분	주요내용
건설공사시 문화재보호와 역사문화환경 보존지역 보호	건설공사로 인하여 문화재가 훼손, 멸실 또는 수몰될 우려가 있거나 그 밖에 문화재의 역사문화환경 보호를 위하여 필요한 때에는 그 건설공사의 시행자는 문화재청장의 지시에 따라 필요한 조치를 하여야 한다. 이 경우 그 조치에 필요한 경비는 그 건설공사의 시행자가 부담한다(동법 제12조). 시·도지사는 지정문화재(동산에 속하는 문화재와 무형문화재를 제외한다)의 역사문화환경 보호를 위하여 문화재청장과 협의하여 조례로 역사문화환경 보존지역을 정하여야 한다(동법 제13조제1항). 이 경우 역사문화환경 보존지역의 범위는 해당 지정문화재의 역사적·예술적·학문적·경관적 가치와 그 주변 환경 및 그 밖에 문화재보호에 필요한 사항 등을 고려하여 그 외곽경계(보호구역이 지정되어 있는 경우에는 보호구역의 외곽경계를 말한다)로부터 500미터 안으로 한다. 다만, 문화재의 특성 및 입지여건 등으로 인하여 지정문화재의 외곽경계로부터 500미터 밖에서 건설공사를 하게 되는 경우에 해당 공사가 문화재에 영향을 미칠 것이 확실하다고 인정되면 500미터를 초과하여 범위를 정할 수 있다(동법 제13조제3항). 건설공사의 인가·허가 등을 담당하는 행정기관은 지정문화재의 외곽경계(보호구역이 지정되어 있는 경우에는 보호구역의 경계를 말한다)의 외부 지역에서 시행하려는 건설공사로서 시·도지사가 정한 역사문화환경 보존지역에서 시행하는 건설공사에 관하여는 그 건설공사에 관한 인가·허가 등을 하기 전에 해당 건설공사의 시행이 지정문화재의 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위에 해당하는지 여부를 검토하여야 한다(동법 제13조제2항). 이와 더불어 문화재청장 또는 시·도지사는 문화재를 지정하면 그 지정 고시가 있는 날부터 6개월 안에 역사문화환경 보존지역에서 지정문화재의 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위에 관한 구체적인 행위기준을 정하여 고시하여야 한다(동법 제13조제4항). 특히, 지정문화재의 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위에 관한 구체적인 행위기준이 고시된 역사문화환경 보존지역에서 그 행위기준의 범위 안에서 행하여지는 건설공사에 관하여는 지정문화재보존영향 평가에 따른 검토는 생략한다(동법 제13조제5항).
문화재의 방재	문화재를 화재 등의 재해로부터 안전하게 보존하고 국민의 문화재에 대한 안전관리의식을 높이기 위하여 매년 2월 10일을 문화재 방재의 날로 정하고, 국가 및 지방자치단체는 문화재 방재의 날 취지에 맞도록 문화재에 대한 안전점검, 방재훈련 등의 사업 및 행사를 실시한다. 이러한 문화재 방재의 날 행사에 관하여 필요한 사항은 문화재청장 또는 시·도지사가 따로 정할 수 있다(동법 제85조). 문화재청장이나 시·도지사는 지정문화재의 화재 및 재난 방지, 도난예방을 위하여 필요한 시책을 수립하고 이를 시행하여야 한다(동법 제14조제1항).

구 분	주요내용
문화재의 방재	문화재청장이나 시·도지사는 문화재별 특성에 따른 화재 대응 지침서를 마련하고 이를 지정문화재의 소유자, 관리자 또는 관리단체가 사용할 수 있도록 조치하여야 한다(동법 제14조제2항). 반면, 지정문화재의 소유자, 관리자 및 관리단체는 지정문화재의 화재예방 및 진화를 위하여 소방시설설치유지및안전관리에관한법률에서 정하는 기준에 따른 소방시설과 재난방지를 위한 시설을 설치하여야 하며, 지정문화재의 도난방지를 위하여 도난방지장치를 설치하도록 노력하여야 한다(동법 제14조제4항). 이 경우 국가나 지방자치단체는 소방시설과 재난방지를 위한 시설 또는 도난방지장치를 설치하는 자에게는 예산의 범위에서 그 소요비용의 전부나 일부를 보조할 수 있다(동법 제14조제5항).
문화재보호단체 육성과 문화재전문인력 양성	문화재청장은 문화재의 보호·보존·보급 또는 선양을 위하여 필요하다고 인정하면 관련 단체를 지원·육성할 수 있다(동법 제15조). 특히, 문화재의 보호·보존·보급 및 선양과 전통생활문화의 계발을 위하여 화재청 산하에 한국문화재보호재단(보호재단)을 설립한다(동법 제9조제1항). 이러한 보호재단은 법인으로 하며, 이 법에 규정한 것 외에는 민법 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다(동법 제9조제2항, 제4항). 그리고 보호재단에는 정관으로 정하는 바에 따라 임원과 필요한 직원을 두며, 그 운영에 필요한 경비는 국고에서 지원할 수 있다(동법 제9조제3항, 제5항). 더 나아가 국가나 지방자치단체는 보호재단의 업무 수행을 위하여 필요하다고 인정하면 국유재산이나 공유재산을 무상으로 사용·수익하게 할 수 있다(동법 제9조제6항). 다만, 보호재단은 매년 11월 30일까지 다음 연도의 사업계획서 및 예산서를 작성하여 문화재청장에게 제출하여야 하며, 보호재단은 매 사업연도의 사업실적 및 결산서를 작성하여 다음 사업연도 2월 말일까지 문화재청장에게 제출하여야 한다(동법시행령 제5조). 문화재청장은 문화재의 보호·관리·수리 등을 위한 전문인력을 양성할 수 있다(동법 제16조제1항). 문화재청장은 전문인력 양성을 위하여 필요하다고 인정하면 장학금을 지급할 수 있다(동법 제16조제2항). 이 경우 문화재청장은 장학금을 지급받고 있는 자의 교육 또는 연구 상황을 확인하기 위하여 필요하다고 인정하면 성적증명서나 연구실적보고서를 제출하도록 명할 수 있다(동법 제16조제3항). 장학금을 지급받고 있는 자 또는 받은 자는 수학이나 연구의 중단, 내용변경 등 일정한 사유가 발생하면 지체 없이 문화재청장에게 신고하여야 하며(동법 제16조제4항), 문화재청장은 수학이나 연구의 중단, 내용변경, 실적저조 등 일정한 사유가 발생하면 장학금 지급을 중지하거나 반환을 명할 수 있다(동법 제16조제5항).

구 분	주요내용
문화재교류협력 촉진과 국외소재문화재 보호	국가는 문화재 관련 국제기구 및 다른 국가와의 협력을 통하여 문화재에 관한 정보와 기술교류, 인력교류, 공동조사·연구 등을 적극 추진하여야 한다(동법 제17조제1항). 이 경우 문화재청장은 예산의 범위에서 문화재분야 협력에 관한 시책을 추진하는 데 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다(동법 제17조제2항). 국가는 남북한간 문화재 분야의 상호교류 및 협력을 증진할 수 있도록 노력하여야 하며(동법 제18조제1항), 문화재청장은 남북한간 문화재 분야의 상호교류 및 협력증진을 위하여 북한의 문화재 관련 정책·제도 및 현황 등에 관하여 조사·연구하여야 한다(동법 제18조제2항). 문화재청장은 남북한간 교류협력사업과 조사·연구 등을 위하여 필요한 경우 관련단체 등에 협력을 요청할 수 있으며, 이에 사용되는 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다(동법 제18조제3항). 국가는 국외소재문화재의 보호·환수 및 활용 등을 위하여 노력하여야 하며, 이에 필요한 조직과 예산을 확보하여야 한다(동법 제67조제1항). 이와 더불어 문화재청장은 국외소재문화재의 현황, 보존·관리 실태, 반출경위 등에 관하여 조사·연구를 실시할 수 있고(동법 제68조제1항), 국외소재문화재 조사·연구의 효율적 수행을 위하여 박물관, 한국국제교류재단, 국사편찬위원회 및 각 대학 등 관련 기관에 필요한 자료의 제출과 정보제공 등을 요청할 수 있으며, 요청을 받은 관련 기관은 이에 협조하여야 한다(동법 제68조제2항). 그 밖에도 문화재청장은 국외소재문화재 보호 및 환수를 위하여 필요하면 관련 기관 또는 단체를 지원·육성할 수 있다(동법 제69조).
국가지정문화재의 보호와 관리	문화재보호법은 문화재보호를 위하여 문화재 자체에 대한 지정제도와 문화재의 보호구역 및 보호물에 대한 지정제도를 규정하고 있다. 여기에서 ‘보호구역’이란 지상에 고정되어 있는 유형물이나 일정한 지역이 문화재로 지정된 경우에 해당 지정문화재의 점유면적을 제외한 지역으로서 그 지정문화재를 보호하기 위하여 지정된 구역을 말하고(동법 제2조제4항), ‘보호물’이란 문화재를 보호하기 위하여 지정한 건물이나 시설물을 말한다(동법 제2조제5항). 예컨대, 지상의 건조물 또는 그 밖의 시설물은 보호책·담장 또는 그 밖에 해당 문화재의 보호를 위한 시설물, 동종·석비·불상 등은 종각·비각·불각, 그 밖의 문화재는 그 보관되어 있는 건물이나 보호시설을 말한다. 국가지정문화재 및 보호물·보호구역은 문화재청장에 의한 문화재위원회의 해당분야 문화재위원이나 전문위원 등 관계전문가 3명 이상에의 조사요청, 관계전문가의 조사보고서 작성 및 제출, 30일 이상의 관보예고, 관보예고가 끝난 날부터 6개월 이내에 문화재위원회의 심의를 거쳐 문화재청장이 그 지정여부를 결정한다.

구 분	주요내용
국가지정문화재 지정과 가지정	시·도지사는 국가가 지정하여야 할 문화재가 있으면 지체 없이 사진, 도면 및 녹음물 등 지정에 필요한 자료를 갖추어 그 취지를 문화재청장에게 보고하여야 한다(동법시행령 제17조). 보호물·보호구역은 개인의 사유재산권 침해의 여지가 높기 때문에, 문화재청장은 지정 이후 10년 이내에 그 지정의 적정성을 검토하여야 한다(동법 제27조제2항). 문화재청장은 국보, 보물, 사적, 명승, 천연기념물 또는 중요민속문화재로 지정할 만한 가치가 있다고 인정되는 문화재가 지정 전에 원형보존을 위한 긴급한 필요가 있고, 문화재위원회의 심의를 거칠 시간적 여유가 없으면 중요문화재로 가지정할 수 있다(동법 제32조제1항).
관리단체에 의한 관리	문화재관리주체는 원칙적으로 당해 문화재의 소유자이며, 문화재의 소유자는 당해 문화재의 관리·보호에 선량한 관리자의 주의를 다하여야 한다(동법 제33조제1항). 그러나 지정문화재의 소유자는 필요에 따라 그에 대리하여 그 문화재를 관리·보호할 관리자를 선임할 수 있다(동법 제33조제2항). 문화재청장은 국가지정문화재의 소유자가 분명하지 아니하거나 그 소유자 또는 관리자에 의한 관리가 곤란 또는 적당하지 아니하다고 인정하면 해당 국가지정문화재 관리를 위하여 지방자치단체나 그 문화재를 관리하기에 적당한 법인 또는 단체를 관리단체로 지정할 수 있다. (동법 제34조제1항 전단). 이 경우 문화재청장이 관리단체를 지정하는 경우 국유에 속하는 국가지정문화재 중 국가가 직접 관리하지 아니하는 문화재의 관리단체는 관할 특별자치도 또는 시·군·구(자치구)가 된다. 다만, 문화재가 2개 이상의 시·군·구에 걸쳐 있는 경우에는 특별시·광역시·도(특별자치도를 제외한다)가 관리단체가 된다(동법 제34조제1항 후단). 그리고 관리단체로 지정된 지방자치단체는 문화재청장과 협의하여 그 문화재를 관리하기에 적당한 법인 또는 단체에 해당 문화재의 관리업무를 위탁할 수 있다(동법 제34조제2항). 문화재청장은 국유문화재의 관리단체를 제외한 관리단체를 지정할 경우에 그 문화재의 소유자나 지정하려는 지방자치단체, 법인 또는 단체의 의견을 들어야 한다(동법 제34조제3항). 이와 동시에 문화재청장이 국유문화재의 관리단체를 포함한 관리단체를 지정하면 지체 없이 그 취지를 관보에 고시하고, 국가지정문화재의 소유자 또는 관리자와 해당 관리단체에게 이를 알려야 한다(동법 제34조제4항). 관리단체가 국가지정문화재를 관리할 때 필요한 경비는 문화재보호법에 특별한 규정이 없으면 해당 관리단체의 부담으로 하되, 관리단체가 부담능력이 없으면 국가나 지방자치단체가 이를 부담할 수 있다(동법 제34조제6항). 누구나 국가지정문화재를 관리하도록 지정된 관리단체의 관리행위를 방해하여서는 아니된다(동법 제34조제5항).

구 분	주요내용
관리단체에 의한 관리	관리단체가 지정된 경우에는 관리단체가 문화재보호법 또는 문화재보호법에 따라 문화재청장이 행하는 명령·지시, 그 밖의 처분으로 인한 소유자의 권리의무를 승계한다. 반면, 관리단체가 해제된 경우에는 소유자가 문화재보호법 또는 문화재보호법에 따라 문화재청장이 행하는 명령·지시, 그 밖의 처분으로 인한 관리단체의 권리의무를 승계한다. 다만, 소유자에게 전속하는 권리·의무는 승계되지 아니한다(동법 제81 조제2항).
문화재 현상변경 등의 허가	중요무형문화재를 제외한 국가지정문화재에 대하여 특정한 행위를 하려는 자는 문화재청장의 허가를 받아야 한다. 허가사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다(동법 제35조제1항). 그 특정한 행위는 국가지정문화재(보호물·보호구역과 천연기념물 중 죽은 것을 포함한다)의 현상을 변경(천연기념물을 표본하거나 박제하는 행위를 포함한다)하는 행위, 국가지정문화재(동산에 속하는 문화재를 제외한다)의 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위, 국가지정문화재를 탁본 또는 영인하거나 그 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 촬영을 하는 행위, 명승이나 천연기념물로 지정되거나 지정된 구역 또는 그 보호구역에서 동물, 식물, 광물을 포획·채취하거나 이를 그 구역 밖으로 반출하는 행위를 말한다.
문화재 수리 및 천연기념물 동물 치료	문화재의 수리 및 복원 등은 문화재수리기술자 및 문화재수리기능자 자격시험에 합격한 수리기술자와 수리기능자를 고용한 문화재수리업자 등이 행한다. 이를 규율하고 있는 법률이 '문화재수리 등에 관한 법률'이다. 그러나 문화재수리 등과 관련하여 국법체계상 천연기념물 식물의 경우에는 '문화재수리 등에 관한 법률'에 따른 '식물보호기술자'를 통하여 수리가 가능한데, 천연기념물 동물의 경우는 수의사법에 따른 수의 사제도와 충돌이 발생하여 동 법률에 수용할 수가 없었다. 그래서 문화재보호법에 수의사를 활용한 천연기념물 동물의 치료라는 독특한 제도를 남겨둔 것이 천연기념물 동물치료소의 지정제도이다. 문화재보호법은 천연기념물 동물이 조난당하면 구조를 위한 운반, 약물 투여, 수술, 사육 및 야생적응훈련 등(치료)은 시·도지사가 지정하는 동물치료소에서 하게 할 수 있다고 규정하고 있다(동법 제38조제1항). 이 경우 시·도지사는 동물치료소를 지정하는 때에는 문화재에 관한 전문 지식을 가지고 있거나 천연기념물 보호활동 또는 야생동물의 치료 경험이 있는 동물병원, 수의사를 소속직원으로 두고 있는 지방자치단체의 축산관련 기관, 수의사를 소속 회원으로 두고 있는 관리단체 또는 동물보호단체 중에서 지정한다(동법 제38조제2항 전단). 시·도지사는 동물치료소를 지정한 경우에는 천연기념물 동물치료소 지정보고서를 문화재청장에게 제출하고, 그 사실을 보고하여야 한다(동법 제38조제6항, 동법시행규칙 제17조). 특히, 동물치료소의 지정절차 및 그 밖에 필요한 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다(동법 제38조제2항 후단).

구 분	주요내용
문화재의 수출 및 반출	국보, 보물, 천연기념물 또는 중요민속문화재는 국외로 수출하거나 반출할 수 없다(동법 제39조제1항 본문). 다만, 문화재의 국외 전시 등 국제적 문화교류를 목적으로 반출하되, 그 반출한 날부터 2년 이내에 다시 반입할 것을 조건으로 문화재청장의 허가를 받으면 반출할 수 있다(동법 제39조제1항 단서). 반출을 허가받은 자가 그 반출기간의 연장을 신청하면 당초 반출목적 달성이나 문화재의 안전 등을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에 한정하여 2년의 범위에서 그 반출기간의 연장을 허가할 수 있다(동법 제39조제2항).
중요무형문화재의 보호와 육성	문화재청장은 중요무형문화재를 지정하는 경우 해당 중요무형문화재의 보유자·보유단체를 인정하여야 한다(동법 제24조제2항). 문화재청장은 인정한 보유자·보유단체 외에 해당 중요무형문화재의 보유자·보유단체를 추가로 인정할 수 있다(동법 제24조제3항). 문화재청장은 중요무형문화재의 보유자가 기능 또는 예능의 전수교육을 정상적으로 실시하기 어려운 경우 문화재위원회의 심의를 거쳐 명예보유자로 인정할 수 있다. 이 경우 중요무형문화재의 보유자가 명예보유자로 인정되면 그 때부터 중요무형문화재 보유자의 인정은 해제된 것으로 본다(동법 제24조제4항). 국가는 전통문화의 계승과 발전을 위하여 중요무형문화재를 보호·육성하여야 하며(동법 제41조제1항), 문화재청장은 중요무형문화재의 전승·보전을 위하여 해당 중요무형문화재의 보유자·보유단체가 그 보유 기능 또는 예능(기·예능)의 전수교육을 실시하도록 하여야 하고(동법 제41조제2항 본문), 국가나 지방자치단체는 예산의 범위에서 전수교육에 필요한 경비를 부담할 수 있으며, 전수교육을 목적으로 설립 또는 취득한 국·공유재산을 무상으로 사용하게 할 수 있다(동법 제41조제3항). 문화재청장은 전수교육을 받는 자에게 장학금을 지급할 수 있고(동법 제41조제4항), 중요무형문화재의 명예보유자에게 특별지원금을 지원할 수 있다(동법 제41조제5항). 반면, 중요무형문화재의 보유자·보유단체는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 매년 1회 이상 해당 중요무형문화재의 기·예능을 공개하여야 한다(동법 제50조제1항). 중요무형문화재의 보유자 또는 보유단체가 기·예능을 공개할 경우에는 는 무대나 광장 등 공개된 장소에서 국민을 대상으로 공연하거나 실연하도록 하며(동법 제50조제2항, 동법 시행령 제31조), 문화재청장은 기·예능 공개에 드는 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 지원할 경우 중요무형문화재의 종목별 성격 및 특성 등을 고려하여 다르게 지원할 수 있다(동법 제50조제3항, 동법시행령 제32조제1항). 이 경우 중요 무형문화재의 기·예능 공개에 드는 비용을 지원받으려는 자는 공개행사를 하기 전 공개행사계획서를 문화재청장에게 제출하여야 하고, 행사를 마친 경우에는 그 행사를 마친 날부터 30일 이내에 공개행사에 대한 결과를 문화재청장에게 보고하여야 한다(동법시행령 제32조제2항).

구 분	주요내용
문화재청장과 지방자치단체장의 행정명령	문화재청장이나 지방자치단체의 장은 보호물·보호구역에 포함된 국가지정문화재와 그 역사문화환경 보존지역의 관리·보호를 위하여 필요하다고 인정하면 일정한 행위의 금지나 제한, 수리·시설의 설치나 장애물의 제거, 문화재 보존에 필요한 긴급한 조치, 행위의 중지나 원상회복 조치 등을 명할 수 있다(동법 제42조제1항).
기록 작성과 정기조사 및 직권조사	문화재청장과 해당 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장 및 관리단체의 장은 국가지정문화재의 보존·관리 및 변경사항 등에 관한 기록을 작성·보존하여야 한다(동법 제43조제1항). 이 경우 문화재청장은 국가지정문화재의 종류별 목록 및 국가지정문화재의 소재지별 목록을 각각 비치하여 필요한 사항을 적고 이를 보존하여야 하며(동법 시행규칙 제27조), 국가지정문화재의 보존·관리를 위하여 필요하다고 인정하면 문화재에 관한 전문적 지식이 있는 자나 연구기관에 국가지정문화재의 기록을 작성하게 할 수 있다(동법 제43조제2항). 문화재청장은 국가지정문화재의 현상, 관리, 수리, 전승의 실태, 그 밖의 환경보전상황 등에 관하여 정기적으로 조사하여야 한다(동법 제44조제1항). 이 경우, 정기조사는 5년 마다 실시하며, 정기조사를 하는 경우에는 그 조사결과를 기록하여야 한다(동법시행규칙 제28조). 더 나아가 문화재청장은 정기조사 후 보다 깊이 있는 조사가 필요하다고 인정하면 그 소속 공무원에게 해당 국가지정문화재에 대하여 재조사하게 할 수 있다(동법 제44조제2항). 뿐만 아니라 문화재청장은 필요하다고 인정하면 그 소속공무원에게 국가지정문화재의 현상, 관리, 수리, 전승실태, 그 밖의 환경보전상황에 관하여 조사하게 할 수 있다(동법 제45조제1항).
소유자 신고의무와 문화재 공개	국가지정문화재(보호물·보호구역)의 소유자, 보유자·보유단체, 관리자 또는 관리단체는 해당 문화재에 관리자의 선임이나 해임, 소유자의 변경, 보관장소의 변경, 문화재의 전부 또는 일부가 멸실·유실·도난 또는 훼손한 경우 등의 사유가 발생하면 그 사실과 경위를 문화재청장에게 신고하여야 한다(동법 제40조제1항). 국가지정문화재(중요무형문화재는 제외한다)는 해당 문화재의 공개를 제한하는 경우 외에는 특별한 사유가 없으면 이를 공개하여야 한다(동법 제48조제1항). 다만, 문화재청장은 국가지정문화재(중요무형문화재는 제외한다)의 보존과 훼손 방지를 위하여 필요하면 해당 문화재의 전부나 일부에 대하여 공개를 제한할 수 있다. 이 경우 문화재청장은 해당 문화재의 소유자(관리단체가 지정되어 있으면 그 관리단체를 말한다)의 의견을 들어야 한다(동법 제48조제2항). 문화재청장은 국가지정문화재(중요무형문화재는 제외한다)의 공개를 제한하면 해당 문화재가 있는 지역의 위치, 공개가 제한되는 기간 및 지역 등을 고시하고, 해당 문화재의 소유자·관리자 또는 관리단체, 관할 시·도지사 및 시장·군수 또는 구청장에게 알려야 한다(동법 제48조제3항). 이 경우 공개가 제한되는 지역에 출입하려는 자는 그 사유를 명시하여 문화재청장의 허가를 받아야 한다(동법 제48조제5항).

구 분	주요내용
소유자 신고의무와 문화재 공개	문화재청장은 공개제한의 사유가 소멸하면 지체 없이 제한 조치를 해제하여야 한다. 이 경우, 문화재청장은 이를 고시 하고, 해당 문화재의 소유자·관리자 또는 관리단체, 관할 시·도지사 및 시장·군수 또는 구청장에게 알려야 한다(동 법 제48조제4항). 국가지정문화재의 소유자 또는 보유자·보유단체는 그 문 화재를 공개하는 경우 관람자로부터 관람료를 징수할 수 있다. 다만, 관리단체가 지정된 경우에는 관리단체가 징수 권자가 된다(동법 제49조제1항). 이 경우 문화재의 관람료 는 해당 국가지정문화재의 소유자, 보유자·보유단체 또는 관리단체가 정한다(동법 제49조제2항).
시·도지정문화재의 보호와 관리	시·도지사의 관할구역에 있는 문화재의 보존·관리와 활용 에 관한 사항을 조사·심의하기 위하여 시·도에 문화재위 원회(시·도문화재위원회)를 둔다(동법 제71조제1항). 이러한 시·도문화재위원회의 조직과 운영 등에 관한 사항은 조례 로 정한다(동법 제71조제2항). 시·도지정문화재와 문화재자료의 지정 및 해제절차, 관리, 보호·육성, 공개 등에 필요한 사항은 해당 지방자치단체 의 조례로 정한다(동법 제70조제5항). 특히, 시·도지정문 화재나 문화재자료가 국유 또는 공유재산이면 그 보존상 필요한 경비는 국가나 해당 지방자치단체가 부담하고(동법 제72조제1항), 지방자치단체는 국유 또는 공유재산이 아닌 시·도지정문화재나 문화재자료의 보존·관리·수리·활용 또는 기록작성을 위한 경비와 무형문화재의 보호·육성에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다(동법 제 72조제2항). 문화재청장은 문화재위원회의 심의를 거쳐 필요하다고 인 정되는 문화재에 대하여 시·도지사에게 시·도지정문화재 나 문화재자료(보호물이나 보호구역을 포함한다)로 지정· 보존할 것을 권고할 수 있다. 이 경우 시·도지사는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 문화재 지정절차를 이행 하고 그 결과를 문화재청장에게 보고하여야 한다(동법 제 71조제3항). 문화재청장이 시·도지사에게 시·도지정문화재나 문화재 자료(보호물이나 보호구역을 포함한다)로 지정·보존할 것 을 권고할 경우 해당 시·도지사는 그 권고를 받은 날부터 1년 안에 시·도문화재위원회의 심의를 거쳐 지정여부를 결 정하여야 한다(동법시행령 제39조제3항). 문화재청장, 이북5도에관한특별조치법 제5조에 따라 임명된 도지사 또는 동법 제7조에 따라 설치된 이북5도위원회 위 원장은 북한지역에서 전승되던 무형문화재로서 보존할 가치 가 있다고 인정되는 문화재가 있으면 현재 그 문화재가 전 승되고 있는 지역을 관할하고 있는 시·도지사에게 시·도지 정문화재로 지정할 것을 권고할 수 있다(동법 제70조제6항). 뿐만 아니라 시·도지사는 시·도지정문화재 또는 문화재자료를 지정·해제하거나 소재지·보관장소의 변경 및 그 전부 또는 일부를 멸실·유실·도난·훼손한 경우의 사유가 있으면 그 사유가 발생한 날부터 15일 이내에 이를 문화재청장에게 보고하여야 한다(동법 제73조제1항, 동법시행령 제40조).

구 분		주요내용
시·도지정문화재의 보호와 관리		문화재청장은 시·도지사의 보고사유 중 시·도지정문화재나 문화재자료를 지정하거나 그 지정을 해제한 경우와 시·도지정문화재 또는 문화재자료의 소재지나 보관장소가 변경된 경우의 행위가 적합하지 아니하다고 인정되면 시정이나 필요한 조치를 명할 수 있다(동법 제73조제2항).
등록문화재의 보호와 관리	등록문화재의 등록	문화재청장은 문화재위원회의 심의를 거쳐 지정문화재가 아닌 문화재 중에서 보존과 활용을 위한 조치가 특별히 필요한 것을 등록할 수 있다(동법 제53조제1항). 이 경우, 등록문화재의 등록기준은 지정문화재가 아닌 문화재 중 건설·제작·형성된 후 50년 이상이 지난 것으로서 각 분야의 기념이 되거나 상징적 가치가 있는 것, 그 가치가 일반에게 널리 알려진 것, 그 시대를 반영하거나 이해하는 데에 중요한 가치를 지니고 있는 것 등의 어느 하나에 해당하는 것으로 한다. 다만, 등록문화재의 등록기준에 해당하는 것으로서 건설·제작·형성된 후 50년 이상이 지나지 아니한 것이라도 긴급한 보호조치가 필요한 것은 등록문화재로 등록할 수 있다(동법시행규칙 제34조제1항).
	관리단체에 의한 등록문화재의 관리	등록문화재의 소유자, 관리자 등 등록문화재를 관리하는 자는 등록문화재의 원형보존에 노력하여야 한다(동법 제54조제1항). 그러나 문화재청장은 등록문화재의 소유자가 분명하지 아니하거나 그 소유자나 관리자가 등록문화재를 관리할 수 없으면 지방자치단체나 그 문화재를 관리하기에 적당한 법인이나 단체 중에서 해당 등록문화재를 관리할 자를 지정하여 이를 관리하게 할 수 있다(동법 제54조제2항). 등록문화재의 소유자나 관리자 또는 등록문화재관리단체는 문화재청장에게 등록문화재의 관리 및 수리와 관련된 기술지도를 요청할 수 있다(동법 제54조제3항).
	등록문화재 관리상황 변경의 신고	등록문화재의 소유자나 관리자 또는 등록문화재관리단체는 해당 문화재에 관하여 관리자의 선임이나 해임, 소유자의 변경, 보관장소의 변경, 문화재의 전부 또는 일부가 멸실·유실·도난 또는 훼손한 경우 등의 사유가 발생하면 그 사유가 발생한 날부터 15일 이내에 그 사실과 경위를 시장·군수·구청장 및 시·도지사를 거쳐 문화재청장에게 신고하여야 한다.
	등록문화재 현상변경의 신고 및 허가	등록문화재에 관하여 해당 문화재의 외관 면적 4분의 1 이상을 변경하거나 다른 곳으로의 이전·철거 및 동산문화재의 수리·보존처리하는 행위 등을 하려는 자는 변경하려는 날의 30일 전까지 관할 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장에게 신고하여야 한다(동법 제56조제1항).

구 분		주요내용
일반동산문화재의 보호와 관리	등록문화재 현상변경의 신고 및 허가	등록문화재 현상변경의 신고를 받은 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장은 그 사실을 시·도지사(특별자치도 지사는 제외한다)를 거쳐 문화재청장에게 보고하여야 한다(동법 제56조제3항). 이 경우 문화재청장은 등록문화재의 보호를 위하여 필요하면 등록문화재의 현상변경신고에 따라 신고된 등록문화재의 현상변경에 관하여 지도·조언 및 권고 등을 할 수 있다(동법 제56조제4항). 다만, 건축물의 건폐율이나 용적률에 관한 특례적용을 받은 등록문화재, 국가로부터 보조금을 지원받은 등록문화재, 등록문화재의 소유자가 국가 또는 지방자치단체인 등록문화재의 현상을 변경하려는 자는 문화재청장의 허가를 받아야 한다. 허가 사항을 변경하는 경우에도 또한 같다(동법 제56조제2항).
	일반동산문화재의 반출허가	일반동산문화재는 국가지정문화재, 시·도지정문화재 및 문화재자료나 등록문화재로 지정 또는 등록되지 아니한 문화재 중 동산에 속하는 문화재를 말하며(동법 제60조제1항 본문), 그 범위는 회화, 조각, 석조물, 공예, 전적, 고문서, 서간, 서각, 근대매체, 고고자료, 자연사자료, 과학기술 용구 및 민속자료, 외국문화재로 한다(동법 제60조제6항). 일반동산문화재의 반출허가는 국가지정문화재의 규정을 준용한다. 다만, '박물관 및 미술관진흥법'에 따라 설립된 박물관 등이 외국의 박물관 등에 일반동산문화재를 반출한 날부터 10년 이내에 다시 반입하는 경우와 외국정부가 인증하는 박물관이나 문화재관련 단체가 자국의 박물관 등에서 전시할 목적으로 국내에서 일반동산문화재를 구입 또는 기증받아 반출하는 경우 문화재청장의 허가를 받은 때에는 2년 이내에 다시 반입할 것으로 조건으로 하지 아니하고 반출할 수 있다(동법 제60조제1항 단서). 특히, 일반동산문화재로 오인될 우려가 있는 동산을 국외로 수출하거나 반출하려면 미리 문화재청장의 확인을 받아야 한다(동법 제60조제5항). 이 경우 문화재청장은 해당 확인을 하려면 전문가의 감정을 받아야 한다(동법 제60조제6항).
	일반동산문화재의 직권조사	문화재청장은 필요하다고 인정하면 그 소속 공무원으로 하여금 국가기관 또는 지방자치단체가 소장하고 있는 일반동산문화재에 관한 현상, 관리, 수리, 그 밖의 보존상황에 관하여 조사하게 할 수 있다. 이 경우 해당 국가기관 또는 지방자치단체의 장은 협조하여야 한다(동법 제61조제1항). 문화재청장은 일반동산문화재에 대하여 직권조사한 결과 문화재의 보존·관리가 적절하지 아니하다고 인정되면 해당 기관의 장에게 문화재에 관한 보존·관리방안을 마련하도록 요청할 수 있다(동법 제61조제2항). 이 경우 문화재청장의 요청을 받은 국가기관 또는 지방자치단체의장은 요청받은 날부터 30일 이내에 해당 문화재에 관한 보존·관리방안을 마련하여 문화재청장에게 보고하여야 한다(동법 제61조제3항).

구 분	주요내용
문화재매매업과 선의취득규정의 배제	문화재매매업자는 동산에 속하는 유형문화재나 유형의 민속문화재를 직접 매매·교환하거나 위탁을 받아 매매·교환하는 것을 업으로 하는자를 말하며(동법 제75조제1항), 문화재매매업자의 문화재 매매 및 교환은 동산에 속하는 유형문화재나 유형의 민속문화재로서 제작된 지 50년 이상 된 것이 그 대상으로 된다(동법시행령 제41조제1항). 문화재매매업의 허가를 받으려는 자는 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장의 문화재매매업 허가를 받아야 한다(동법 제75조제1항, 제76조제1항). 문화재매매업자는 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장에게 문화재의 보존 상황, 매매 또는 교환의 실태를 신고하여야 한다(동법 제75조제2항). 이 경우 문화재매매 실태 신고를 받은 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장은 신고받은 사항을 문화재청장에게 정기적으로 보고하여야 한다(동법 제75조제3항). 문화재매매업자는 문화재 매매·교환 등에 관한 장부를 갖추어 두고, 그 거래내용을 기록하며, 해당 문화재를 확인할 수 있도록 실물 사진을 촬영하여 붙여 놓아야 하며(동법 제78조), 문화재매매업을 폐업하면 3개월 이내에 문화재매매업 폐업신고서(전자문서로 된 신고서를 포함한다)를 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장에게 제출하여야 한다(동법 제79조).
불법거래문화재의 선의취득 배제	문화재보호법은 문화재의 불법거래유동을 예방하고 정당한 권리자의 반환청구를 보장하기 위하여 국가나 지방자치단체 등이 일정한 법적 사전조치를 취하였거나 그 출처를 누구나 알 수 있는 문화재의 불법거래에 대하여는 민법의 선의취득규정 적용을 배제하고 있다. 문화재청장이나 시·도지사가 지정한 문화재, 도난물품 또는 유실물인 사실이 공고된 문화재, 그 출처를 알 수 있는 중요한 부분이나 기록을 인위적으로 훼손한 문화재의 매매 등 거래행위에 관하여는 민법 제249조의 선의 취득에 관한 규정을 적용하지 아니한다(동법 제87조제4항 본문). 다만, 양수인이 경매나 문화재매매업자 등으로부터 선의로 이를 매수한 경우에는 피해자 또는 유실자는 양수인이 지급한 대가를 변상하고 반환을 청구할 수 있다(동법 제87조제4항 단서).
국유문화재의 특례	국유에 속하는 문화재(국유문화재)는 관계법령에도 불구하고 문화재청장이 관리·총괄한다(동법 제62조제1항 본문). 이 경우 문화재청장은 국유문화재의 관리를 지방자치단체에 위임하거나 비영리법인 또는 법인이 아닌 비영리단체에 위탁할 수 있으며(동법 제62조제3항 전단), 그 관리로 인하여 생긴 수익은 관리를 위임받거나 위탁받은 자의 수입으로 한다(동법 제62조제3항 후단). 다만, 국유문화재가 문화재청장 외의 중앙관서의 장이 관리하고 있는 행정재산인 경우 또는 문화재청장 외의 중앙관서의 장이 관리하여야 할 특별한 필요가 있는 것인 경우에는 문화재청장은 관계기관의 장 및 기획재정부장관과 협의하여 그 관리청을 정한다(동법 제62조제1항 단서). 이 경우 문화재청장은 문화재위원회의 의견을 들어야 한다(동법 제62조제2항).

구 분	주요내용
국유문화재의 특례사항	국유문화재를 문화재청장이 관리하기 위하여 소속을 달리 하는 회계로 부터 관리전환을 받을 때에는 국유재산법 제17조에도 불구하고 무상으로 할 수 있다(동법 제63조). 국유문화재(그 부지를 포함한다)는 문화재보호법에 특별한 규정이 없으면 이를 양도하거나 사권을 설정할 수 없다. 다만, 그 관리·보호에 지장이 없다고 인정되면 공공용, 공용 또는 공익사업에 필요한 경우에 한정하여 일정한 조건을 붙여 그 사용을 허가할 수 있다(동법 제66조). 문화재청장이 그 관리청이 따로 정하여진 국유문화재를 국가지정문화재로 지정 또는 가지정하거나 그 지정이나 가지정을 해제하는 경우 문화재보호법에 따라 행하는 해당 문화재의 소유자나 점유자에 대한 통지는 그 문화재의 관리청에 대하여 하여야 하며(동법 제64조제1항), 그 관리청이 자신의 관리에 속하는 국가지정문화재 또는 가지정문화재에 관하여 현상변경 등의 허가사항 외의 행위를 하려면 미리 문화재청장의 동의를 받아야 한다(동법 제65조).

기획재정부

427-725, 경기도 과천시 관문로 88번지 정부 과천청사

Tel. 02-2150-7732 www.mosf.go.kr

KDI국제정책대학원

130-868, 서울시 동대문구 청량리동 207-43(회기로87)

Tel. 02-3299-1114 www.kdischool.ac.kr



2011 경제발전경험모듈화사업

KDI국제정책대학원 개발교육연구실

- 130-868, 서울시 동대문구 청량리동 207-43(회기로87)
- Tel. 02-3299-1071
- www.kdischool.ac.kr