

海外의 文化財保護法

黃 龍 渾*

1. 서 론

외국에 있어서의 문화재보호는 여러 국가와 지역 그리고 특별한 환경적 이유로 인해서 약간씩 그 내용에 차이가 있는 것은 사실이다. 그러나 기본적으로 자국가의 문화재를 어떠한 이유에서든지 보존하고 보호해야 한다는 근본적인 취지에 있어서는 그 차이가 없다. 다만 보호의 대상물에 대한 정도의 차이가 있을 뿐이다.

외국에 있어서의 문화재보호는 시대에 따라서 그 보호의 대상이 변화해 왔으며 또 그 보호의 내용도 변화해 왔던 것을 알 수 있다. 이러한 우리가 알 수 있는 최초의 문화재보호 현상은 문자 활동이 그리 크지 않았던 고대사의 세계에서 그 문화재보호 기록등이 찾아질 수 있어서 알 수 있는 일이지만 진정한 의미에서의 문화재보호는 18세기 이후에 나타나기 시작하여 20세기에 들어와서 그 내용과 대상이 범세계적인 의미에서 적립되었다고 말할 수가 있겠다.

최초의 문화재보호라고 볼 수 있는 것은 고대세계의 경우 당시의 희귀하고 고귀한 물건, 미술품 등이 그 수집보호의 대상이 되었는데 이것을 오늘날의 문화재보호라는 개념속에서도 일단 고려해 볼 수 있는 일이 될 수 있겠다.

고대사회에서 부터 이러한 특정의 물건 특히 미술품에 대한 수집, 보호, 보관의 예는 서양 뿐만 아닌 전 세계 고대국가에서 찾아볼 수 있는 현상들이다. 그러나 이런 고대사회에서 발견되는 국한된 貴重財의 보호만을 가지고 문화재보호라는 오늘날의 개념으로 정리할 수는 없다. 그러나 이러한 고대국가에서 중세에 걸쳐 계속되어온 귀중품과 미술품의 수집, 보호의 역사는 서양 중세 이후 나타나기 시작하는 민족주의와 애국주의의 대두로 민족유산이라는 개념이 정착되기 시작하면서부터 오늘날의 문화재보호라는 형태와 연계지어졌으며 이 새로운 개념들이 정착하기 시작한다. 결국 오늘날의 문화재보호의 진정한 발단은 이러한 민족이나 국가 개념의 정착과 함께 나타나는 것을 알 수 있으며 결국 광범위한 역사적 유물의 보호의 필요성과 그러한 행위의 의의 등이 각국의 자주성확립과 연결되어서 문화민족의 기준으로 문화재가 재정립되며 그것의 보호가 현대적인 의미에서 가능해지기 시작한다.

결국 단순미술품의 수집 애호의 한계성을 넘어선 민족유산의 보호라는 수준에서의 문화재보호의 시작은 서양의 경우 신성로마제국 붕괴 이후 두드러지게 나타나는 현상이며¹⁾ 동양에 있어

* 慶熙大學校 博物館長

1) Vitor Barnouw, *Physical Anthropology and Archaeology*, The Dorsey Press, 1971, p.154.

서도 열강의 침략이라는 결과에 의해 새로이 고조되기 시작한 민족자각운동이 활발했던 19세기 말 이후에 나타나고 있는 것이다.²

이러한 형태로 성장하기 시작한 문화재보호에 있어서 그 보호 대상의 한계는 급진적으로 넓혀지기 시작하였으며 결과적으로 오늘날에 와서는 문화재보호의 개념과 대상이 각국마다 약간씩 다르게 정립되어왔다. 비근한 예로 1910년 이전의 모든 유물은 문화재로 일단 단정하고 있는 한국의 경우가 있으며 이와 비슷한 성격으로 자국의 문화재를 설정하고 있는 국가도 있으나 외국의 경우는 이러한 극단적인 문화재의 한계를 설정하고 있는 것은 아니며 보다 더 국민의 양식에 기초를 둔 문화재의 기준 한계를 두고 있는 것을 알 수 있다.

결국 문화재라고 하면 어느 한 나라의 국민에 의해 만들어진 모든 유물이 이에 포함되기는 하지만 보호되어야 할 가치와 의의가 있는 것은 전문적 입장에서 설정될 수 있는 것에 한정하는 것이 외국의 경우들인 것이다.

다만 한정된 출토 내지 발견만이 가능한 어느 시기 이전에 모든 것을 보호대상 문화재로 설정하고 있는 것은 세계 각국에서는 원칙적으로 같은 것이지만 대개의 경우 법에 의한 대상물의 설정이라는 개념 보다는 국민의 문화재에 대한 자각에 기초로 두고 법은 이것을 보완하는 형태로 존재하는 것이 외국문화재 보호법이며 그 대상의 한계가 되고 있다.

법적인 의미에서는 우리나라 법 보다 훨씬 약체인 외국의 문화재보호법은 그 운영의 묘와 국민의 자각에 의해서 보완되고 결과적으로는 법 일변도의 우리나라 문화재보호보다는 그 내용이 나 질에 있어서 실질적 효과는 더 큰 것을 알 수가 있다.

그러한 의미에서 우리는 중요한 법의 제정이 문화재보호의 하나의 기준이 된다고 말할 수 있으나 실질적인 보호는 법 일변도로써 이루어지는 것이 아니라 문화재 행정을 맡는 일선 관료의 자질향상과 올바른 행정적 운영방법, 그리고 국민 전반에 주지시켜야 할 문화재에 대한 관심과 이해, 또 전문 학자들의 적절한 협조 등이 보다 효과적인 문화재보호의 결과를 가져온다는 사실을 인식해야 한다. 그러기 위해서는 이러한 외국 문화재 보호의 실체를 한번 살펴보고 여기에서 얻어지는 결과를 우리나라 문화재 보호 현황과 연결시켜서 살펴 볼 필요성이 있다.

이러한 과정을 통해서 진정한 우리나라 문화재 보호라는 내용도 성공적으로 이루어질 수 있다고 본다.

2. 외국의 문화재보호의 역사

고대국가에서부터 찾아 볼 수 있는 최초의 귀중품이나 미술품의 수집, 보호, 보관의 현상은 동서고금을 통하여 어디서나 발견되는 것은 틀림없다. 그러나 이러한 고대국가에 있어서의 수

2) 東洋史學會編, 概觀東洋史, 知識産業社, 1983, p. 270.

집 보호 현상을 오늘날의 문화재보호라는 개념으로는 설명될 수가 없다. 그렇지만 일단 중요한 문화유산의 일부나마 수집 보호되었다는 관점에 서서 이러한 고대국가에서 발견되는 현상도 살펴 볼 필요가 있겠다.

가장 오래 된 문화재보호나 문화재수집을 위한 기록은 B.C. 6세기의 바빌로니아의 마지막 왕 나보니두스(Nabonidus)가 길라티아의 우르를 발굴했던 토판 문서의 기록이다.³⁾ 그러나 이러한 진기한 보물의 보관, 보호에 관한 기록은 이 나보니두스왕의 딸 발샬티-난나르(Balshalti-nanner)가 특별한 방을 만들어서 그 지방의 골동품을 수집 보호했다는 토판 기록에서 찾아진다. 현존하는 가장 오래 된 문화재와 연관된 이 기록은 진기한 골동품이나 미술품의 수집이 서양에서는 이미 기원전 6세기에는 있었고 그 이전에도 성행했을 것을 말해주고 있는 것이다. 이러한 부분적인 문화재보호는 왕가나 권력가에 의해서 고대사회에서는 계속되어 왔으며 이러한 행위가 하나의 권위의 상징으로 변모하고 있는 것은 아시아에 있어서 중국 주나라 이후 역대 왕조에 관한 기록등에서도 손쉽게 찾아볼 수 있다.

그러나 문화재보호의 한 현상이라고 볼 수 있는 이러한 고대 사회의 수집 보관의 역사는 개인적 취미나 권위를 위한 행위였을 뿐이고 진정한 의미에서의 문화재보호를 위한 사건으로 볼 수는 없고 A.D. 14세기 유럽에 와서 처음 조직적인 수집보관 행위를 찾아 볼 수가 있다.

현재까지 알려져 있는 이른 시기의 대표적인 문화재에 대한 보호의 기록과 그의 보호에 관한 문서는 앙코나(Ancona)의 시리아쿠스(Cyriacus)에 의해 남겨진 기록에서 찾아진다.⁴⁾

앙코나에 살았던 시리아쿠스는 회랍, 이집트 근동지방등을 여행하면서 사원 비문 등에 관한 기록을 남겼고 특히 고문서의 수집에 힘을 쓰고 이것을 모아서 보관하였었다. 이때에 수집된 고대문서가 주체가 되는 수집 문화재의 대부분은 그후의 학문연구에 크게 기여하였고 여러 지역에서 이미 사라진 역사적 사실과 유물을 알 수 있게 하고 또 보존하는데 크게 공헌 하였다.

결국 유럽에 있어서는 이때에 이미 자국 내의 문화재의 수집 보호에만 그치지 않았던 사실을 이 앙코나의 시리아쿠스의 행적에서 엿볼 수 있어서 이 당시에 자국 외의 타국 문화재에 대한 관심이 싹트고 있었던 것을 알 수가 있다.

그러나 유럽의 문화재보호의 큰 계기가 되었던 것은 역시 1453년 투르크(turk)족에 의한 콘스탄티노플 점령이었다.⁵⁾ 비잔틴제국의 수도였던 콘스탄티노플이 외적인 투르크족의 점령 하에 들어가자 이때 이곳에서 주로 학문분야에 종사하던 그리스인들이 이곳을 탈출하여 모국이나 기타 유럽제국으로 흩어질때 이들은 고문서와 기타 문화재를 함께 반출하였다.⁶⁾

이러한 문화재는 특히 이태리 귀족의 관심을 끌게되어 삼시간에 이들 문화재에 대한 수집 붐

3) David Hurst Thomas, *Archaeology*, Holt, Rinehart and Winston, 1972, p. 20

4) Victor Barnouw, 1971, *OP. Cit.*, p. 154.

5) *Ibid.*, p. 154.

6) David Hurst Thomas, 1972, *OP. Cit.* p. 21.

이 이태리에서 일어났으며 결과적으로 고문서와 고미술품의 대대적 수집 및 보존 보관의 사회 현상이 일기 시작한 것이다.

이들 고문서의 수집은 이것이 전에는 학자 외에는 별로 큰 관심의 대상이 아니었던 것인데 이제 여러 부유층의 관심과 수집의 대상이 되었다는 사실은 비로서 문화재 전반에 대한 관심이 일기 시작한 사건으로 인정되고 있는 획기적인 변화였다.

이러한 사건은 16세기에 크게 일어난 유럽에 있어서의 골동품과 고대문화재 수집 붐을 초래 하게 하였고 대규모의 수집 수장기관의 탄생을 가져오게 하였다.

영국에서의 경우를 예로 들면 아룬델(Arundel) 경, 버킹햄(Buckingham)공작, 찰스(Chales) I 세 王 등의 대대적인 수집등을 들 수 있으며⁷⁾ 이러한 대대적 수집은 그당시 귀족 뿐만 아닌 여러 계층에 까지도 파급되었음을 알게 한다. 즉 헨리타 마리아(Henrietta Maria)왕비의 정원사였던 요한 트레이드 칸트(Johan Tradecant) 같은 사람은 수많은 문화재를 수집 보관하여 이 수집품이 그후 트레이드칸트의 방주(方舟)라는 이름으로 널리 알려지기까지 하였다.

그후 이 수집품이 계기가 되어 최초의 박물관적 성격의 문화재 보호시설이 생기게 되는데 이것이 바로 아쉬모리안(Ashmolean) 박물관이며 이곳의 기본 전시품이 이 트라데스칸 수장품인 것이다.⁸⁾

이러한 개인적인 취미에 의해 조성된 대대적인 수집보관의 예들이 계기가 되어 곧 국가적 수집보관사업으로 발전하게 되는 것을 우리는 유럽의 경우 알게 된다. 즉 개인적인 수집에 의해 시작된 문화재의 수집붐은 결국 국가적사업으로 변질되며 타국의 문화재 미술품의 수집으로까지 확대되어 당시 문화재에 대한 인식이나 보호에 대한 기본적 상식이 없었던 약소국가들인 회랍, 이집트 그리고 근동지역 국가의 문화재가 유럽의 강대국의 수집대상이 되고 말았다.

18세기에는 유명한 엘진(Elgin) 대리석이라고 불리워지는 미술품 수집이 이루어졌는데 이 엘진경은 영국의 회랍대사였고 그는 회랍과 에게해의 문화재를 대대적으로 영국에 반출하였다. 이러한 사례는 유럽의 모든 국가의 외교기관원과 개인에 의해서도 자행되어왔다. 이때에 일어난 대수집붐은 문화재수집이라는 개념 보다는 외국문화재의 파괴라는 개념으로 오늘날에 와서는 이해되고 있는 행위다. 그래서 우리는 이 시기를 열강에 의한 문화재 약탈시대라고도 부르고 있다.

이러한 현상은 20세기 초까지 계속되었으며 이 기간은 세계문화재의 수난기로 알려지고 있다. 피약탈국가들에서는 이들 문화재의 반출을 파괴라고 보고 있는데 이들 문화재는 주로 미술품적 가치가 있는 것들이었다. 그러나 이러한 약탈행위가 결과적으로는 이들 반출물에 대한 학문적 연구가 뒤따르게 하였던 현상을 낳았고 또 결과적으로 약탈대상국민에게는 자국 문화재에 대한 새로운 인식을 서서히 일으키게 하는 계기도 되었던 것이 사실이다.

7) Victor Barnouw, 1971, pp. 154 - 155.

8) Ibid., p. 155.

그러나 한편으로는 수많은 문화재가 이러한 방법으로 반출되었다고는 하나 이들이 곧 보호의 대상이 되어 대박물관 등에 수장되면서 오늘날까지 존재하고 있는 사실도 간과할 수 없는 엄연한 사실이다. 이러한 열강의 문화재수집에 대한 자극은 빈켈만(Winkelman, 1717-1768)의 유명한 저서였던 고대미술사에 의해 더욱 더 가속화 되어졌다. 그것은 결국 단순한 골동품 수집을 보다 미술사적 학문의 대상으로 승화시키는 결과를 가져왔으며 문화재가 올바른 평가를 받게 된 것을 의미한다.⁹⁾ 이렇게 열강의 타국문화재 수집은 당연히 자국내의 문화재를 수집 보존하는 것과 연관되는 것이었으며 열강은 막대한 자금을 지출하면서 대 박물관과 기타 자국 내의 유적에 대한 보존에 관심을 보이게 되었다. 특히 학문적인 분야에서 이들에 대한 관심이 고조되면서 이것이 자국의 문화유산에 대한 자각으로 승화되고 국가는 이것을 이용하여 문화국민의 의 긍지를 국민들에게 일깨워 주는 계기로 삼게 되었다.

그러나 결과적으로 이 시기의 유럽의 문화재수집과 보호는 오늘날 우리들이 이해하고 있는 문화재보호나 수집과는 상당한 거리가 있는 것이 사실이다.

이들은 골동품적인 또 미술적인 그리고 학문적으로 중요하다고 인정되는 문화재에 대하여서만 그 수집 보관의 노력을 기울였던 것이며 결코 민족문화 전반을 이해 시켜주는 광범위한 문화재 전반에 대한 수집이나 보관이 그 대상은 아니었다.

그렇다고 하더라도 일단 유럽에서는 중요하다고 생각되는 유물에 대한 보호 보존 관심이 고조된 것이 사실이며 또 이들의 보호를 위해서 영국 등에서는 이미 1882년에 보호법을 제정하였고 이들의 보호관리에 힘을 쓰게 된다.¹⁰⁾

유럽제국의 문화재에 대한 인식은 상당히 오랜 기간에 걸친 경험을 토대로 하여 19세기 말에서 20세기 초에는 이들의 보호를 법으로 다스리게 되는 것을 알 수 있다.

3. 국가적 문화재보호의 시작

단순한 골동미술 그리고 학술적 자료의 수집으로 시작된 문화재 수집과 보호는 결과적으로 문화재에 대한 관료나 학자 그리고 관심있는 국민의 시야를 넓혀주게 하는 계기가 되었다는 것은 그후 유럽의 문화재 보호정책의 변화에서 찾아 볼 수가 있다.

즉 유럽 열강의 타국 문화재의 약탈행위에 대한 지식인의 비난이 서서히 나타나기 시작하고 약탈대상국의 반발이 크게 일면서부터 이들 대국들은 자연히 자국 문화재의 현황에 관심을 돌리게 되었다.

이러한 관심은 결국 자발적인 국민의 문화재 보호정신을 기대하기 보다는 행정적인 뒷받침이 따라야 한다는 결과를 낳게 되었고 결국 문화재 보호를 위한 법률제정을 가져왔다.

9) Ibid., p. 155.

10) 文化財管理局, 各國의 文化財保護法(美, 英, 佛, 西獨, 伊), p. 45.

선진 외국의 문화재 보호 법령에 대한 조사는 문화재 관리국에서 출판한 각국의 문화재보호법이라는 문헌에 상세히 발표되어 있다. 이 발표문의 내용에서 필요한 것을 뽑아 정리해 보면 다음과 같다

영 국

영국에 있어서의 문화재보호관계의 법률은 앞에서 말한 바와 같이 1882년에 처음 제정되었다. 그후 오늘날까지 여러번 개정 보충되어 왔다. 그러한 법률 변화들을 열거해보면 다음과 같이진다.

1. 1882년 고대기념물보호법 제정 반포.
2. 1913년 고대기념물에 관한 통합개정법 제정.
3. 1931년 고대기념물법 제정.
4. 1944년 도시전원계획법 제정.(이 법률은 1947년, 54년, 59년, 62년, 71년 등 6회에 걸쳐서 개정되고 있다)
5. 1953년 역사적 건조물 및 고대기념물법 제정.
6. 1962년 지방공공단체(역사적 건조물)법 제정.
7. 1963년 관광보호법 제정.

이와 같이 법률로 규정되어 있는 사항은 고대기념물(유적)이라던가 역사적 건조물(주택) 등으로부터 경관의 보호까지 그 내용이 다양하다. 이러한 법률 가운데에서 현재 효력을 지니고 있으며, 이나라의 현행 문화재보호제도를 규정하는 가장 기본적인 것으로 일컬어지고 있는 두가지 법률을 들어보면 1953년의 역사적 건조물 및 고대기념물법과 1971년의 도시전원계획법이 있다.

결국 영국의 문화재보호와 관련된 법들은 상당수가 되지만 직접적으로 이에 영향을 주는 법률은 두가지 정도 임을 알 수가 있다. 또 그 내용에 있어서도 세부 규정 등이 크게 설정되어 있는 것이 아니다. 다만 중요한 기본만을 설정하고 있음을 알 수 있게 한다.

그러면 그런 법령을 좀 더 자세히 고찰해 보면

(1) 1953년 역사적 건조물 및 고대기념물법.

이 법률은 역사적 건조물의 보존과 고대기념물에 관한 종래의 법률의 보호규정의 정리 강화를 목적으로 하여 제정된 것이다.

이 법률의 제정 이전에 있어서는 역사적 건조물은 도시전원계획법에 의해서 그리고 고대기념물은 1913년의 법률과 1931년의 법률에 의한 대장등록제도에 의거해서 보호되어 있었다. 그러나 역사적 건조물, 특히 대규모의 저택 등은 상속세와 유지비 때문에 개인적보호 유지가 힘들게 되고 또 고대기념물 등은 개발의 진행에 의해 야기되는 파괴때문에 이것의 보호를 위한 새로운 법적 조치가 필요하게 되었다.

본 법은 이러한 상황에 대처하기 위하여 제정된 것임을 알 수 있다. 먼저 그 제1장에서는

역사적 건조물 가운데 역사상, 건축상 「현저」한 가치를 지니는 건조물과 그 부속물의 보호를 위한 정책을 정하고 있는데 그 주요한 규정사항을 열거하면 다음과 같다.

(1) 장관이 교부하는 유지·수리를 위한 보조금.

(2) 장관에 의한 건조물 등의 취득.

(3) 지방당국이나 내셔널·트러스트(1907년의 법률에 의해 설치된 민간의 보호단체로서 사적경승지 내셔널·트러스트의 약칭)에 의한 건조물 등의 취득에 대한 보조금.

(4) 신탁 등의 방법에 의한 증여건조물 등의 장관에 의한 수증.

이러한 새 법령이 정해졌었고 그리고 제 2 장에서는 이미 존재하고 있는 두가지의 고대기념물법을 개정해서 고대기념물의 보다 효과적이고 장기적인 보호를 도모하기 위한 규정이 새로 담겨져 있다.

그 중심점이 되고 있는 규정은 가보존통고와 보존명령에 관한 것이다. 즉 대장등록제도에 의한 보호에 더하여 장관이 파괴의 위험이 있다고 판단한 기념물을 일정 기간 장관의 관리 하에 두고 특별히 보호하고 있는 것이다.

가보존통고는 일본의 가지정제도와 흡사하지만 행위자, 관보고시, 보상규제, 선택 등에 있어서는 차이가 있다. 또한 보존 명령은 이 통고를 한층 강력하게 한 것으로서 장관에게 무기한 관리권을 부여하고 있다. 다만 소유자의 권리에 대한 보호규정은 아주 상세하게 정하고 있다.

(2) 1971년 도시전원계획법

이 법률은 그 명칭이 가리키는 바와 같이, 문화재보호만을 대상으로 한 것이 아니라, 이 나라의 국토 전체의 개발에 관한 법률이다. 따라서 이것은 전체가 295조 25부칙으로 된 방대한 것이며 그 일부로서 역사적 건조물과 경관지구의 보호에 대한 규정이 들어가 있다. 역사적 건조물에 대한 규정은 이마 1944년에 이 법률이 최초로 규정되었을때 부터 포함되어 있었다. 또한 경관지구의 보호에 대한 규정은 1971년의 개정 시에, 전기한 1963년의 경관보호법에서 옮겨진 것이다. 따라서 이 두분야에 해당하는 조항중 중요한 내용을 추출해 보면 다음과 같다.

(1) 건축상 또는 역사상 특히 가치있는 건조물.

a) 등록건조물 대장의 작성등(제54조)

b) 등록건조물의 현상변경과 위반자에 대한 벌칙 규정등(제55, 56, 57, 58, 96, 97, 98, 99, 100, 101조)

c) 등록건조물의 강제취득과 보상(제114, 115, 116, 117, 171, 172, 173조)

(2) 경관보존

a) 보존지구의 공시(제28조)

보존지구의 지정(제279조)

이 경관보존에는 이 보존지구에 관한 규정 이외에 수림이나 그린벨트 등의 보존규정도 들어

가 있다.

다음에는 도시전원계획법에 있어서의 역사적 건조물과 보존지구에 관한 규정으로서 특징이 있다고 생각되는 점을 한두가지 기술해 보면 다음과 같다.

우선 역사적건조물의 보호에 대해서인데 이 나라에서는 대장등록제도가 이미 채택되고 있다. 즉 이 제도에 있어서는 유적이거나 역사적 건조물은 원칙적으로 장관이 작성 공인한 대장에 전부 등록되고, 어떠한 간에 보호의 대상으로 되어 있다는 점이다. 1974년 약 16만 6천의 건조물이 등록되어 있다.

이러한 등록건조물의 철거 개·증축에는 지방계획당국 또는 환경장관의 동의를 필요하게 된다는 것은 법률의 조문에서 찾아진다.

그 다음에는 보존지구에 대해서인데, 이것은 1967년의 경관보호법에서 처음으로 제기된 것으로서 역사적 건조물을 군으로 다루어 그것을 전체적인 지역보호라는 각도에서 보호하기 위한 획기적인 규정으로 주목되었다. 그후 이 조항은 1971년의 도시전원계획법안에 통합되었다. 영국의 문화재보호법은 건축물기념물이 대상이며 결국 동산문화재에 대한 특별한 규정은 없다. 대신 문화재 지정품목으로서 동산문화재에 대한 등록규정이 존재할 뿐이다.

이러한 영국의 법령에 버금가는 것으로서 불란서의 문화재 보호법을 들 수가 있다.

불란서

프랑스에 있어서 문화재보호행정은 1913년 제정된 역사적 기념물보호법과 1930년 제정된 경관보호법에 기초를 두고 있다고 말할 수 있다.¹¹⁾ 전자는 역사상, 미술상의 견지에서 중요한 가치를 갖는 건조물, 토지 등의 보호, 보존조치를 강구하기 위한 법률로서 이를테면 한국의 문화재보호법과 근사한 것이다.

후자는 미술적 역사적 풍경적인 관점에서 그 보존이 공익에 합치하는 천연기념물 및 경관을 보호하기 위한 법률이다. 이들 2개의 법률은 제정 후에도 시대와 환경의 변화에 대응할 수 있도록 그때마다 개정되어 현행 법령으로서 문화재 행정상 중요한 역할을 다 하고 있다.

고고학상의 발굴에 대해서는 1962년에 「발굴규제법」이 제정되어 전기 2개의 법률을 보완하고 있다. 또한 역사적 기념물보호법과 경관보호법이 단체건조물에만 적용되어 왔던 것을 개정하기 위해 1962년 역사적인 街區를 총체로서 보호하는 역사적 街區보호법이 당시의 문화상 앙드레·마르로에 의해 제정되어 도시재개발 도상에서의 역사적 街區의 保存面에서 획기적인 효과를 올리는 등 크게 기여하고 있다. 마르로법이라 약칭되는 이 법률은 역사적 街路, 集落의 보존상 극히 시사하는 바 큰 내용을 갖는 것이라 할 것이다.

이상 4개의 법률에 의거해서 오늘날의 프랑스문화재 보호행정은 추진되고 있다.

11) 文化財管理局, 各國의 文化財保護法(美, 英, 佛, 西獨, 伊), p. 143.

서 독

또 서독에서는 문화재보호에 관해서의 입법상, 행정상의 권한은 제한된 일부의 분야에 관계되는 것을 제외하고 모두 각주의 법 속에 포함되어 있다. 문화재보호에 직접 관계되는 연방법으로서는 기본법 제74조에 의거해서 1955년에 제정된 「독일 문화재의 해외·유출 방지에 관한 법률」이 있을 뿐이다.¹²⁾ 이 법률에 의해 등록된 중요문화재는 무관으로 해외에 반출하는 일이 금지되어 있다. 등록의 결정은 각주의 소관관청(일반적으로 각주의 문교장관)이 전문위원회의의 의견을 듣고 나서 내리지만 등록된 중요문화재의 해외반출에는 연방내무장관의 인가를 요한다.

이 법률에 의한 보호를 받는 문화재의 목록으로서 「국가적으로 가치가 높은 문화재의 총목록」이 작성되어 있다. 문화재의 실질적 보호를 위한 법에는 1973년에 바이엘른주에서 제정된 기념물보호법등을 들 수 있다. 그 내용은 이른바 문화기념물을 대상으로 한 것이다.

그밖에 이 종류의 법률에는 二次세계대전 후에는 쓰레쓰뷔히·홀르슈타인(1958년)과 버어벤·불템베르크(1971)의 2개州에서 제정된 것이 있는데 그 밖의 주에서는 아직 二次大戰 前 부터의 법령에 의거하며 이것을 많은 행정상의 세칙으로 보완하면서 보호행정을 진행시켜 나가고 있다.

기념물 가운데에는 우리나라의 문화재보호법에서 말하는 천연기념물이나 일부의 명승을 포함하는 이른바 자연기념물에 대해서도 별도로 「자연보호법」(1935)이 전쟁 후 각주의 주법으로서 제정되어 사용되고 있으며 또 다수의 주가 자체적으로 그 법의 개정을 실행하고 있기도 하다.

따라서 보호행정체제도 주마다 다르게 마련이다. 또 주무관청도 문화재 기념물의 경우에는 일반적으로 문교부의 관할사항이지만 이와는 대조적으로 자연기념물의 경우에는 예컨대 바이엘른주에서는 국토개발, 환경문제부가 관할주무부로 되어 있다.

기념물 중에서도 특히 문화기념물의 보호에 관해서는 대별해서 2개의 제도가 서독에서는 오늘날까지 존속하고 있다고 하겠다. 하나는 등록제도 또는 목록제도라고도 할 수 있는 것으로 프랑스에서 따온 제도이다. 이제도 아래에서는 보호대상물건은 기념물목록에 등록되고 거기에 수반하여 이 기념물의 소유자에 대해서 여러가지 의무 등이 과해지게 된다. 또 하나는 일반적인 가치기준을 제정하고 여기에 따라서 행정 관청이 케이스 바이 케이스로 보호 조치를 취할 것인가 아닌가를 결정하는 제도이다.

바이엘른주의 경우 종래에는 후자의 제도를 채택하고 있었다고 하지만 현재는 목록제도를 채용하고 있다. 결국 목록제도의 채용은 최근에 와서 서독 문화재보호법이 지향하는 일반적인 경향으로 되어 있는 것을 알 수 있다.

덧붙여서 문화재보호법내의 두가지용어로 분류되는 부분에 관해서 말해보면 “보호(Schutz)”와 “관리(Pflege)”라는 용어들이 사용되는 것을 알 수 있는데 이 중에서 전자는 주로 보호대상물건을 여러가지 위험으로부터 지키기 위한 각종의 규제적 조치를 의미하며, 후자는 주로 세

12) 文化財管理局, 各國의 文化財保護法(美, 英, 佛, 西獨, 伊), p. 213.

금의 경감, 보조금의 교부, 전문적 조언 등의 조치를 의미하는 것으로 되어 있다. 결국 양자가 서로 보완해서야만 “보존”에 충분한 성과가 기대해 볼 수 있다고 하는 취지임을 알 수 있다. 결국 막연한 문화재대상등을 설정하는 일이 없이 실질적인 행정을 할 수 있는 범위에서 문화재 보호법이 설정된 것을 알 수 있다.

이태리

이태리의 문화재보호법령을 살펴보면 1961년 12월 21일 「미술적 및 역사적 중요재의 보호에 관한 규정」이 법률 제1552호로서 제정되어 있는 것을 찾아 볼 수 있다.¹³⁾ 이 입법의 취지에 앞서서 법령으로서는 이미 미술적 및 역사적 중요재의 보호에 관한 1939년 6월 1일의 법률 제1089호가 있으며 이번 법률은 이것을 보완한 것이다.

1939년의 법률은 국, 지방, 법인 및 개인이 소유하는 미술적 역사적 재산을 보호하기 위한 종합적인 법률이었다. 이 법률의 기초에는 이미 공공이익을 위해 각종 물건에 대한 소유권의 제한 관념이 존재하고 있다. 가령 지하에서 발견된 고고학적물건에 대한 토지소유권자 권리의 제한 미술적 가치를 갖는 건조물을 변형시키는 행위의 금지, 미술적 가치를 갖는 부동산의 사용상의 계약 및 제한 등이 그것이다.

문화재보호를 담당하는 중앙행정기관은 문교부 「고대미술국」이다. 문화재의 보호 통합에 관한 최종 책임자는 문교부 장관이지만 주요 상황에 대해서는 「고대미술 고등심의회」의 자문을 받아야 한다. 이 고등심의회는 1947년 12월 30일의 법률 제1477호로서 발족한 것이며 그 전신은 「교육·과학·미술 전국심의회」였다. 이번의 1961년의 새 법률은 1939년 법률 제2장(물건의 보존·통합·보전 제11-22조)에 대해서 종래에 분명치 않았던 문교부장관의 직무와 권한을 명확히 규정짓고 있다. 즉 문화재보호사업을 수행함에 있어서 문교부장관이 심의회에 자문받아야 할 경우의 경비등을 명시한 것, 또 특별한 중요문화재에 대해서는 그 소유자가 공공단체, 법인 개인을 막론하고 문교부장관의 명령에 입각하여 국가가 그 수리등 경비의 일부 내지 잔액을 부담할 수 있다는 것 등이 그것이다.

미 국

미국의 경우는 연방문화재보호법의 기본법으로는 1906년 고대유물법, 1935년의 사적법 및 1966년의 국가역사보호법의 세가지 법률이 있음을 알 수 있다.¹⁴⁾

또한 그 밖에도 문화재보호의 실제적인 활동을 촉진하기 위한 비영리단체로서의 「합중국역사보호 내셔널·트러스트」의 설치를 인가한 1949년도의 법 그리고 기타 약간의 문화재보호관련법 등이 있다. 이상의 법률은 모두 합중국법전의 제16장 「보호」 항목에 수록되어 있는 것들이다.

미국에서는 연방법과는 별도로 주법 및 지방자치제법이 있는데 이법의 문화재보호의 역할도

13) 文化財管理局, 各國의 文化財保護法(美, 英, 佛, 西獨, 伊), p. 249

14) 文化財管理局, 各國의 文化財保護法(美, 英, 佛, 西獨, 伊), p. 5

아주 중요하여 미국 내에 있어서의 문화재보호를 살펴본다고 할 때에는 이 주법들이 절대로 간과할 수 없는 것이다.

그것은 문화재보호는 미국의 경우 실제로는 주 및 지방자치제의 행정상의 활동을 통해서 가장 적절하게 시행될 수가 있기 때문이다. 특히 주는 문화재보호의 목적을 달성키 위해서는 가장 유효한 경찰보호, 세금조치, 토지수용 등의 여러 권한도 포함한 행정권을 가지고 있는 것이다. 다만 동산문화재의 경우 미국은 그 역사가 짧기 때문에 획일적통제법률등은 전혀 제정하고 있지 않다.

4. 외국의 문화재 보호의 실태

유럽제국의 문화재 보호는 단순히 법만을 가지고 시행된다고 생각하지 않는 범국민적 인식에 의해서 이루어지고 있는 것을 지적하지 않을 수 없다.

결국 국민 전체에 보급해야 하는 문화보호에 대한 인식은 법만이 아닌 국민 스스로가 그들 조상의 유산을 보호해야 한다는 생각을 생기게하여 그것에 기반을 두고 있는 것이라야 한다는 양식이다. 그러므로 외국의 문화재보호법 자체는 크게 강력한 규제 조항을 세밀히 설정하고 있지 않는 것이 특징이다.

이들 법률은 기본적인 사항만 설정하고 있을 뿐이지 기타는 시행상에서나 또는 국민의 자각에 맡겨진 상태에서 집행되고 있다. 이러한 사실은 강제 규제조항만을 세세히 설정하여 놓고 이것을 문화재나 문화재보호행정에 대한 충분한 이해심 조차 없는 관료의 독선에 떠맡겨서 실질적인 보호효과를 가져오지 못하고 있는 한국의 경우와는 좋은 대비가 된다.

외국의 문화재보호의 실태를 몇개의 사례를 통해 알아보았을때 우리는 그러한 문화재에 대한 국가적 입장이나 국민의 이해도를 손쉽게 가려낼 수가 있다.

2차세계대전 중에는 영국군에서 고고학자, 미술학자, 역사학자 등을 그들의 정보장교로 임명하여 전쟁터에서의 보호대상이 되는 유적에 대한 보호 관리를 실시한 예를 우리는 알고 있다. 이들은 자국 내는 물론 적성국가를 공격할때에도 그 지역에 있는 문화재에 대한 파괴를 중지시키는 역할을 담당해 왔다. 또 이러한 진언을 받아들여 공격 목표를 수정해 나갔던 영국군 지휘관의 양식은 이들 국가의 문화재에 대한 국민의 인식도를 잘 보여주는 예가 되겠다. 결국 이러한 현상은 그 어떤 강제 규정에 의해서거나 또 행정관료의 강요에 의해서는 절대로 이루어질 수 없는 수준 높은 문화재에 대한 일반 인식인 것이다.

또 다른 문화재보호의 예를 들어 본다면 국가적 대공사나 개인적시설의 공사를 위한 건축법에서 문화재의 출현이 있을 것을 대비하여 전공사비의 일정액을 예치하는 제도를 이들 유럽의 정부들이 법령으로 설정하고 있는 것을 들 수가 있겠다.

한국의 경우에도 댐공사나 기타 중요공사시 유적의 조사 발굴은 사전에 이루어져야 한다는 법이 엄연하게 존재하고 또 그러한 토목공사 등에서는 발굴비가 지출되어온 일이 있는 것은 사실

이다. 그러나 유럽의 문화재 보호와 한국의 경우에는 크게 차이가 있다. 그것은 유럽 제국에서는 공사 등에 따르는 문화재·보호는 일단 전문가의 의견과 그 조사 시행에 전적으로 의존하며 필요한 경비와 보호대책 등은 문화재 보호를 기본으로 하여 시행된다는 것이다.

그러나 한국에서는 일선 문화재행정 관료들의 인식 부족이 조사비의 절감을 공로로 아는 풍토를 가져왔고 비전문적인 행정관료의 간섭이 이들 문화재의 보호 내지 조사과정을 힘들게 하고 있는 것이 좋은 대조로 등장한다. 결국 민족문화에 대한 범국민적 인식 부족이 법만으로서 문화재 보호를 할 수 없다는 사실을 보여 주고 있는 것이다. 또 기본적인 사항에 속하는 조사비 예치 등의 법조항등에 있어서는 한국의 문화재 보호법은 외국의 법 보다는 훨씬 약하고 대신 기타 규제법에 있어서는 보다 강력하다고 하는 것은 문화재 보호에 대한 기본 개념의 차이에서 오고 있다고 보아야 한다.

외국에서의 문화재 보호는 유적의 경우 현존하는 그대로 보존하는 신중한 고려를 베풀고 있으며 유물의 경우 필요한 복원을 전문가들에 의해 실현하고 있다. 이들은 파괴된 유적을 절대 필요한 한도 이외에는 결코 원상 이외의 복원을 일삼지 않는 양식을 보이고 있는 것이다.

결국 이러한 유적이 하나의 진정한 관광자원으로 등장하게는 되지만 이것 역시 보호라는 입장에서 이루어지고 있으며 파괴될 가능성이 존재할 때에는 절대로 관광자원으로 사용하지 않고 있는 것이다.

예를 들어 유명한 후기구석기시대의 라스코 동굴벽화는 불란서의 가장 중요한 관광대상물이 되고 있으나 오늘날 이 동굴은 일반인에게 공개되지 않고 있다. 그대신 막대한 돈을 들여서 이 동굴밖에다 정교한 사실적 복원시설을 만들어서 그것으로 그 내부의 상태를 관광객들이 보고 이해할 수 있게 하고 있는 것이다.¹⁵⁾

이러한 문화재와 비교할때 한국에서는 모든 유적에 대한 전반적인 새로운 복원이 문화재보호를 오인하고 있는 것은 아주 좋은 비교가 되고 있다.

20세기에 들어와서는 외국의 문화재 보호의 경우 그들은 자국 문화재 보호에만 국한 되지 않고 있는 것을 알 수 있게 하고 있다. 즉 타국의 중요 문화재를 이들 국가의 박물관 등 대단위 유물 수집 기관이 구입하거나 반입하는 것을 금지하고 있는 것이다. 아직도 이러한 행위가 완전히 시정되고 있는 것은 아니지만 일단 기본적으로 자국 문화재 보호는 결국 타국 문화재 보호와 함께 시행되어야 한다는 새로운 인식에 의해서 이루어지고 있으며 그런 노력을 시행하고 있다는 사실은 그들의 문화재 보호에 대한 인식의 깊이를 알게 한다.

결국 이러한 현상을 일반적 문화재 보호에 대한 정당한 양식이 가져다 주는 결과이며 궁극적으로 이러한 인식은 후진국가 문화재 보호정책에서도 나타나야 하는 일이라고 생각하지 않을 수 없다.

2차 대전 후 세계적인 문화재 보호에 관한 운동은 U.N의 공식기관인 유네스코(유엔 교육

15) 韓國文化財保護協會, 文化財保護, 1976, p. 27.

과학 문화 위원회)에 의해서 새로운 차원의 운동으로 발전 전개되었다.¹⁶⁾ 유엔에서는 여러 민족 국가의 문화유산을 단순한 민족적 지역적 유산이라는 차원을 넘어서서 인류 전체의 유산이라는 개념으로 발전시켰다. 그리하여 유엔은 이 문제의 주도적 역할을 담당하여 국경을 초월하고 인류공동의 문화유산이라는 개념에서 문화재 보호를 위한 규제조항을 만들었고 전문가의 충지를 모아서 각국에 대한 문화재 보호를 위한 자문과 원조의 역할을 담당하기 시작했다. 즉 유네스코에서는 유네스코 헌장 제 1조에서 명시하기를 세계의 유산인 도서, 미술품, 역사, 그리고 과학등의 기념물의 보전 보호를 확보하고 동시에 관계 국민에게 필요한 국제 조약의 준수를 권고 하므로써 지식을 유지하고 증진하여 보호할 것이라고 정하고 있다. 유네스코의 이러한 헌장정신에 의해 촉진되고 있는 문화재 보호운동은 세계적 지식인의 양식에 입각한 협조를 기반으로 하고 있는 것이며 결코 어떤 강제력을 띄고 있는 것은 아니다. 그러나 이러한 세계적인 기구에서의 문화재 보호 노력은 결과적으로 선진제국의 문화재 보호정책의 변화를 가져 왔을 뿐 아니라 후진국가에 있어서의 문화재 인식에 있어서도 그 이해속도를 빨리 한 것은 사실이다.

결국 유네스코의 이러한 노력은 약소국가 문화재의 약탈이나 밀반출 행위를 저지시키는 국가간의 인식을 새롭게 하는데 도움을 주었으며 또 나아가서 국토 건설이나 전쟁에 의해서 입어야 하는 중요 문화재에 대한 전 세계적인 보존 노력을 일으키게 하였다.

그러한 결과 이집트나 캄보디아, 그리고 인도네시아의 중요 유적 등이 수몰 또는 파괴에서 보존될 수 있었고 여러 국가의 문화재 보호 보존을 위한 작업에 세계적 전문가의 도움이 주어지는 사례 등이 일어나게 된다.

외국의 문화재 보호는 각국의 개별적인 보호에서 범세계적인 운동으로 발전하고 있는 것이 사실이다. 그러나 여러 국가의 기본적인 문화재에 대한 보호를 이들 세계적 기구가 도맡아 줄 수는 없다. 그러므로 문화재 보호 운동은 근원적으로는 각 민족 각 국가에 의해서 그들 지역 내의 보호는 계속하지 않으면 안되는 것이 현실이다.

구라파나 미국 등의 문화재 보호는 이러한 사실을 충분히 이해하는 입장에서 나타나는데 그것은 결과적으로는 국민의 호응을 기초로 하여 국가적 차원에서 자기의 문화재 보호활동을 펴고 있다는 것을 의미하며 어디까지나 문화재는 보호되어야 한다는 순수한 입장에서 이들 정책을 펴고 있고 시행하고 있다는 것을 우리는 주의하여야 한다.

외국에 있어서 문화재는 결과적으로는 관광이나 자랑의 대상이 될 수는 있지만 관광이 문화재보호의 목적이 아니라는 사실을 우리는 배워야 하겠다.

5. 외국 문화재 보호와 한국 문화재 보호의 비교

외국의 문화재 보호의 역사는 2次大戰 이후에 처음으로 한반도에서 일어난 문화재 보호와는 그 역사적 연륜이 다르고 결국 외국의 예가 큰 자극제가 되어 우리나라 문화재 보호가 시작된

16) 韓國文化財保護協會, 文化財保護, 1976, p. 25.

것은 사실이다. 그런 결과로 한반도에서 문화재 보호를 위한 법률이 여러 형태로서 마련되게 되었다.

문화재에 대한 최초의 국가적 보호활동은 1950년 4월 8일에 대통령 직속기관으로 구 왕실 재산관리위원회가 설치되면서부터 비롯하였고¹⁷⁾ 그 후 일반 문화재에 대한 관심이 전 후 복구에 밀려서 침체되었다가 그 필요성이 다시 인정되어 1962년 1월 10일에 문화재 보호법이 제정 공포되어 비로서 법률에 의한 보호 정책이 실현을 보게 되었다.

그후 1970년 8월 10일 문화재 보호법 중 개정 법률이 공포되고 그후 이법률이 보완 제정되므로 오늘날에 이르고 있다.

결국 우리나라의 문화재 보호법 제정에는 우리 민족의 영화와 조상의 위업을 재 인식한다는 정책적인 이유가 크게 작용했던 것은 사실이다. 그리하여 지금까지는 이러한 인식에 기초를 두고 새로운 민족문화의 기반이라는 취지아래 빛나는 문화재의 과시로서 이것을 관광자원화 하고 있는 달갑지 못한 방향으로 운영되어 온 것도 사실이다.

결국 진정한 문화재 보호는 그 자체가 결과적으로 관광대상의 역할을 담당하여 오게 되는 것이 사실이지만 관광을 주 목적처럼 잘못 인식하고 있는 우리의 문화재 보호정책은 외국과 비교해 볼 때 손쉽게 그 잘못을 찾아볼 수가 있게 한다. 이러한 현상이 나타나게 되는 것은 정책 입안자나 집행기관 관료들의 문화재에 대한 올바른 인식의 부족에 기인하는 것이 그 원인이다.

그러한 현상이 일어나게 되었던 조건으로서 문화재에 관한 전문가의 절대 수의 부족을 들지 않을 수 없으며 또 국민인식을 제대로 계도하지 못한 그간의 전문 분야에서의 활동에도 책임이 있는 것은 부인할 수 없다. 결국 이러한 이유 때문에 문화정책 입안자들은 외국의 문화재 보호법을 기초로 하여 보다 세밀한 문화재 보호법을 만들어 내었고 또 모든 문화재에 대한 세세한 규제를 법으로 정하지 않을 수 없었던 그간의 사정은 이해할 수 있지만 경직된 법의 해석과 그의 집행에 따르는 무리는 행정관료들의 양식에 의해 보완되어야 하겠다.

결국 문화재 보호법이라는 입장에서 볼때 한국의 문화재 보호법은 외국의 문화재 보호법에 비해서 더 세부적인 부분까지 규제하고 있는 정밀한 법인 것만은 틀림이 없다.

그러나 한국의 법에 비해서 그 개요만이 법제화 되어 있는 외국의 문화재법이지만 실제에 있어서는 보다 정확하고 깊이 있고 광범위한 문화재 보호가 이들 외국에서는 이루어지고 있다는 데에 문제가 있다.

법 보다 행정관료의 양식과 국민의 양식이 뒷받침되어 있을 때 진정한 문화재 보호가 이루어진다는 사실을 우리는 오늘날의 외국의 문화재 보호 현황에서 찾아볼 수가 있다. 결국 문화재 보호는 법만으로 이루어지는 것은 아니며 세부 규정까지 충실하게 만든 법을 가지고 있다고 해도 행정관료의 질과 이해가 뒷받침하고 있지 않을 때는 결과적으로 중요한 민족 유산이 보호받지 못한다는 뼈아픈 사태를 우리는 우리나라 문화재 보호에서 찾아볼 수가 있다.

17) 韓國文化財保護協會, 文化財保護, 1976, p. 16.

6. 결 론

외국의 문화재 보호에 관한 내용을 대체적으로 살펴보았다. 그러한 조사에서 우리는 몇가지 사실을 알 수가 있었다. 그 하나는 외국의 경우 문화재에 대한 인식은 수백년의 역사를 가지고 있으며 문화재 보호에 대한 법적 보호 근거마저도 우리 보다는 늦어도 반세기 이상의 역사를 가지고 있다는 사실이다.

또한 문화재 보호가 단순한 법에 의한 강제 규정에 의해서 만 이루어지고 있지 않으며, 보다 넓은 의미에서의 행정기관과 학회 그리고 전문학자와의 긴밀한 연계와 이해에서 이루어지고 있다는 것이었다.

그리고 이러한 현상은 국가와 국민의 진정한 문화재 보호 인식에 기초를 두어야 가능하다는 사실도 적출해 낼 수가 있었다.

결국 외국의 문화재 보호는 보다 많은 수의 전문가 양성, 관료의 자질 향상, 국민에 대한 계몽 등을 위해 경주 된 국가적인 전폭적 노력과 훈련이 그 기초가 되어 왔던 것을 알 수 있게 하고 있다.

이러한 외국의 문화재 보호의 실패는 우리나라 문화재 보호를 위한 제반 운동의 교훈이 될 수가 있다.

결국 우리나라는 가장 훌륭한 문화재 보호법을 제정하였지만 그 규정을 능동적인 입장에서 서서 집행하려는 훈련된 관료의 부족과 문화재 전문가의 양성에 대한 소홀, 그리고 전 국민의 올바른 문화재 인식을 위한 홍보 계몽의 노력이 충분치 않았다는 것을 외국과의 비교에서 찾아볼 수가 있었다.

앞으로 이러한 문제는 하나하나 정리가 되겠지만 가장 중요한 문제 등은 바로 이웃 일본에서 이런 문제를 전담하는 문화청이라는 기관이 존재하고 프랑스 등에서 문화부를 설치하고 있는 것을 거울 삼아 한반도 문화행정을 담당할 독자적 책임 기구의 설립이 급히 이루어져야 될 가장 긴급한 일이라는 것을 외국과의 대비에서 우리는 알 수가 있다.