

문화재의 보호와 대책에 대한 고찰  
文化財의 保護와 對策에 대한 考察  
-한국과 중국의 고건축물 보호 사례를 중심으로-  
-韓國과 中國의 古建築物 保護 사례를 중심으로-

崔 德 卿

(경상대학교 인문대학 사학과 교수)

목 차

- |                         |                            |
|-------------------------|----------------------------|
| I. 머리말                  | III. 中國의 古建築 保護와 管理策       |
| II. 文化財 破壞 요인과 保護의  필요성 | IV. 古建築物 保護·管理에 대한 現況과 문제점 |
| 1. 破壞 요인                | V. 맺음말                     |
| 2. 文化財 保存의  필요성         |                            |

1. 머리말

문화재(文化財)는 해당 국가의 정신적(精神的)인 삶의 표현이며 문화(文化)의 복합적인 유전(遺傳)이다. 때문에 전통문화재에 대한 보호(保護)와 보존(保存)은 그 민족의 정신을 계승하고 민족의 독자성과 고유성을 보존하는 작업이기도 하다.

특히 80년대 이후에는 급속한 경제성장과 더불어 한국문화가 세계에 소개되는 기회가 많아지면서 한국민족이 경험한 문화의 독창성의 세계의 다른 문화의 창의성이 새롭게 주목되는 계기를 마련하였다. 그리하여 해방 이후 자의든 타의든 간에 무분별하게 수용 하였던 외래문화에 대한 반성과 비판이 전개되면서 전통문화에 대한 인식의 폭이 넓어졌다. 특히 젊은층이 중심이 되어 아래에서 위로 전통문화의 보존운동이 전개되었다는 점은 고무적이라 아니할 수 없다.

물론 아직 이러한 운동은 전문성보다는 운동(運動)의 차원이며 종종 목적을 위한 대상으로서 행해졌기 때문에 주로 일부 무형문화재(無形文化財)-탈춤, 사물놀이와 같은 것에 국한되었다. 그렇다고 하여도 이러한 아래로부터의 운동은 기존의 국가 개발중심의 관주도적인 문화보존운동과는 질적으로 차이가 있어 전통문화재에 대한 사랑과 보호의 인식을 저변으로 확대하는데 기여한 점은 부인할 수 없을 것이다.

90년대의 한국은 경제면에서는 세계 선진국과 상호 경쟁할 수 있을 정도의 발전을 이룩하였다. 문제는 그것에 걸맞는 문화수준을 어떻게 유지하느냐에 있다. 문화수준이란 경제발전과 같이 단시간내에 작위적(作爲的)으로 형성되는 것이 아니고 오랫동안 경험을 통해 배여드는 것이다. 이러한 경험은 다름 아닌 전통문화와 역사의 축적인 것이다. 이제까지는 주로 전통 문화재의 발굴(發掘)이나 지정(指定)을 통하여 문화재를 보호하는데 관심을 기울여 왔지만, 이제는 그에 못지않게 드러난 유형문화재(有形文化財)에 대한 과학적인 보전(保全)과 보호(保護)에 주목하여 방치(放置)되고 파괴(破壞)되어 가고 있는 문화재를 더 이상 훼손되지 않도록 기술 개발에 투자를 집중해야 할 단계에 이르렀다고 생각된다.

물론 문화재의 보존과 보호는 기존의 전통과 미래의 조국 건설과의 조화를 이루는 차원에서 이루어져야 한다. 그러기 위해서는 관(官)주도적인 실적(實績)위주에서 탈피해야 하며, 무엇보다 전통문화의 계승과 발전이야말로 한국적 가치를 가장 효과적으로 세계 속에 표현 할 수 있다는 인식 속에서 기존의 대중운동의 기치아래 양심적으로 전문가들의 적극적인 참여가 있어야 할 것이다.

본고에서는 문화재 중 목(木), 석재(石材) 등으로 지상에 설치 제작된 고건축물(古建築物)을 중심으로 그 파괴 원인과 보호, 관리 대책을 중국의 경우와 비교하여 살펴볼까 한다.

## II. 문화재(文化財) 파괴(破壞) 요인과 보호(保護)의 필요성

### 1. 파괴(破壞)요인

문화재보호법(文化財保護法) 상에서 지칭하는 문화재(文化財)란 유형문화재, 무형문화재, 기념물, 민속자료 등이 있으며, 본고에서 문제 삼고자 하는 고건축물(古建築物)은 유형문화재의 일부로서 여기에는 건축물전적(建築物典籍), 고문서(古文書), 회화(繪畫), 조각(彫刻), 공예품(工藝品) 등 유형(有形)의 문화적 소산으로서 역사상 또는 예술상 가치가 큰 것과 이에 준하는 고고자료(考古資料)를 포함하고 있다.<sup>1)</sup>

해방후 문화재(文化財)에 대한 본격적인 관심은 1949년 일본의 법룡사(法隆寺) 금당벽화(金堂壁畫)의 소실(燒失)이라는 사실을 계기로 마련된 문화재보호법의 입안(立案)과정에서 문화재라는 용어가 사용되었고, 50년 5월 30일 이 법(法)이 공포(公布)되면서 공식적으로 사용되었다. 그 후 학계나 행정기관에서 조금씩 사용하기 시작하다가 1961년 10월 2일 각령(閣令) 제 18호에 의거한 문화재관리국 직제공포(職制公布)로 일반화되었다.<sup>2)</sup> 이어서 1962년 1월 10일 문화재보호법이 법률 제 962호로 제정되었고, 그 후 1993년 3월 6일까지 12차례의 부분 및 전문 개정을 하면서 시(市)·도(道)가 지정 관리하는 「지방문화재(地方文化財)」와 문화공보부 장관(長官)이 공시하여 관리하는 「지정문화재(指定文化財) 이외의 문화재(文化財)」를 새로 신설하고<sup>3)</sup> 문화재 훼손, 절취등의 범법(犯法) 행위에 대한 벌칙(罰則)을 강화하는 등 계속적으로 보완되었다.<sup>4)</sup>

1) 문화재보호법 총칙 제 2조(定義)

2) 吳世卓. 《文化財保護法 - 文化財 享有權의 法理를 중심으로 -》(단국대학교 법학박사 학위논문, 1982). p.35.

3) 1982년 12월 31일 제7차 改正에서는 指定文化財와 地方文化財 및 指定文化財 이외의 文化財로 구분하던 것을 다시 國家指定文化財, 市·道指定文化財 및 文化財資料로 구분함으로써 용어의 혼란과 관리체계를 정비하였다.

4) 金鍾炎.<改正文化財保護法> (《文化財》 제16호, 文化財管理局, 1983) p.164; 崔種庫, <文化國家와 文化財保護-비

이것은 60년대 전반기부터 비로소 전통 문화재에 대한 인식이 고조되었음을 의미하기도 하지만, 다른 한편에서는 각종 토목 건설로 인하여 문화재가 동일 현장에서 병존할 수 없었기 때문에 우선 순위에 따라 기존의 문화재가 이전 또는 파괴될 수밖에 없었음을 뜻하는 것이기도 하다.

문화재의 파괴행위(破壞行爲)는 자연적인 것과 인위적인 것으로 대별된다. 먼저 자연적(自然的)인 파괴(破壞)는 일종의 자연현상으로서 모든 물질이 신진대사를 하듯 고건축의 재료 역시 자연의 침식으로 인하여 부단히 노화(老化)되는 것을 의미한다.<sup>5)</sup> 고건축물은 그 구성재료에 따라 수명이나 파괴정도가 달라지기는 하지만 목재(木材)는 시간의 흐름에 따라 빗물이나 습기 등에 침식되거나 썩으며 또 벌레의 침해를 받는다. 전(塼)·석재(石材)의 경우 역시 오랜 세월동안 물이 침투되어 석각(石刻)중의 가용성(可溶性) 성분(특히 염류(鹽類))이 석두(石頭)의 표면에 스며나와 경도(硬度)가 점차 약해지며, 또 석염(石鹽)과 같은 물질은 응회암(凝灰巖)에 조각된 각종 명문(銘文)이나 문양(紋樣)등을 손상시키기도 한다. 그리고 화장암이나 기타 암석 표면에 드러나는 각종 태소(苔蘚), 지의(地衣)(이끼류(類))등은 석재(石材)를 침식한다.<sup>6)</sup> 또 식물(植物)중의 무화과수(無花果樹), 낙엽교목(落葉喬木)과 관목(灌木)등은 석재(石材) 건축물 부근에서 생장할 경우 영양분을 섭취하기 위하여 뿌리를 깊게 내린다. 이러한 식물의 뿌리는 끊임 없이 성장하면서 토압(土壓)이 형성되어 급속히 석물(石物)을 훼손(毀壞)하여 건축물(建築物)을 변형(變形)하거나 심지어 붕괴시키기까지 한다.<sup>7)</sup> 그 결과 암석(巖石)의 물성(物性)이나 압축강도(壓縮強度)가 약해지고 게다가 상부(上部)로부터 받는 하중(荷重)에 의해 점차 균열이 생기고 풍화(風化)된다.<sup>8)</sup> 동철(銅鐵)의 건축물 역시 시간이 흐름에 따라 녹이 슬어 부식되거나 노화(老化)된다.

그 외에도 냉(冷)·온(溫) 등의 갑작스런 기후의 변동으로 생기는 팽창률의 변화에 따라 균열이 생기는가 하면, 풍화(風化),<sup>9)</sup> 지진, 태풍, 벼락, 홍수 등과 같이 사람의 눈 앞에서 어쩔 도리가 없는 자연의 힘에 의한 파괴도 있다. 특히 현대 산업사회에서는 각종 공장에서 분출하는 매연(煤煙)과 소비가 늘어나면서 생기는 생활 하수(下水)등과 같은 공기 및 환경의 오염(汚染)으로 인한 고건축물의 자연적 파괴는 이전보다 훨씬 가속화되고 있다.

이전에는 자연현상에 의한 파괴는 과학기술이 발달되지 못하여 그대로 방치하여 왔다. 그러나 자연에 의한 물질의 파괴와 노화현상은 매우 완만하기 때문에 만약 과학적 보호조치를 적절히 취하기만 하면 그 수명을 연장할 수가 있다. 예컨대 중국(中國) 목조건물인 당대(當代)(선종(宣宗) : 857년) 불광사(佛光寺)의 대전(大殿)은 이미 천년(千年)이 넘었지만 아직도 그 기둥과 목재구조는 양호하며, 만약 과학적인 방법으로 이를 계속 보호·유지한다면 앞으로 천년 이상이 경과해도 큰 변화가 없을 것으로 자신하고 있다.<sup>10)</sup> 우리의 경우 역시 12~13세기에 건립된 목조건물인 안동의 봉정사 극락전이나 영

較法 및 國際法的 考察> (《文化財》 제23호, 文化財管理局, 1990), p17.

5) 羅哲文. <略論古建築的保護-關於防址人爲破壞的問題>(《建築歷史與理論》 第3·4輯 江蘇人民出版社, 1984), p1

6) 中國文化保護技術協會編, 《亞洲地域文物保護技術討論會論文集》(文物出版社, 1989), p. 136

7) 中國文物保護技術協會編, 위의 책, pp. 148~149.

8) 李尙憲, <石塔의 石材와 保存에 관한 地質學的 研究>(《文化財》 제14호, 文化財管理局, 1981), pp.44~45.

9) 石材의 風化에 대해서는 李尙憲, <石塔의 石材와 保存에 관한 地質學的 研究>(《文化財》 제14호, 文化財管理局, 1981), pp. 42~45을 참조.

10) 羅哲文, 앞의 논문, p.2. 佛光寺에 대한 구체적인 설명은 梁思成(韓東洙·梁鎬永譯), 《圖說中國建築史》(世進社, 1992), pp.65~71를 참조.

풍의 부석사 무량수전도 수백년이 세월이 흘렀지만 아직도 그 보존상태가 양호하다. 때문에 보존처리와 더불어 지진, 태풍, 벼락 등에 대해 공정기술(工程技術) 등의 조치를 취하기만 하면 이후에도 그 파괴를 방지하거나 최소화 시킬 수 있다.

자연의 파괴 중에는 시대가 변함에 따라 건축물의 기능(機能)이 상실되어 방치, 폐기되면서 노화(老化) 내지 악화(惡化)되는 현상을 들 수 있다. 이것은 앞의 환경오염에 의한 파괴행위와 같이 자연적인 현상과 인간적인 행위가 상호 결합되면서 나타난 현상으로 이후에는 이런 복합적인 요인으로 고건축물의 훼손행위는 분명 늘어날 것으로 판단된다.

인위적(人爲的)인 파괴(破壞)의 주된 원인은 전쟁(戰爭), 무지(無知), 문화 파괴행동, 종교 및 종족관습의 편견 및 도굴(盜掘) 등이 있으며,<sup>11)</sup> 또 건축물이 도로변에 위치할 경우 늘어나는 차량(車輛)의 진동에 의한 건축물의 구조적 균형에 큰 영향을 미쳐 파괴될 우려도 있다. 물론, 이 중에서 가장 피해가 심각한 것은 전쟁에 의한 파괴행위이다. 전쟁은 전통시대나 현대를 불문하고 우선 승리에 집착하여 인적(人的)피해는 물론이고 건축물(建築物)을 무작위(無作爲)로 파괴하거나 방화(放火)함으로써 고건축물을 돌이킬 수 없는 지경으로까지 만든다. 우리는 이러한 현실을 조선시대 임진, 병자의 양란(兩亂)을 통해 많은 귀중한 문화재가 소실된 것을 경험한 바 있다. 또 연합군이 함께 참여하는 오늘날의 전쟁에서도 이해관계나 전후(戰後)의 경제적 이권에 관심이 쏠려 해당 국가의 문화재에 대해서는 별로 관심이 없었다. 최근 선진국(先進國)이라고 자부하는 세계 각국이 참여한 걸프(Gulf)전쟁에서도 무차별 공격으로 항복을 받는데 혈안이 되어, 세계 문명의 노천 박물관이라고 할 수 있는 바그다드의 문화재에 대해서는 전혀 관심을 표명하지 않았던 점은 주목해야 할 것이다. 전쟁에 대한 평가는 이후의 역사의 심판에 맡기지만 인류공동의 재산이며 문화재인 유물과 유적이 손상되는 행위는 이후 공동의 대책이 반드시 마련되어야 할 것이다. 특히 문화재는 한번 파괴되면 영원히 회복이 불가능하다는 사실을 염두에 두면 더욱 그러하다.

또 시대별(時代別) 문화(文化)의 상이성(相異性)으로 인하여 전통문화가 전승(傳承)되지 못하고 기존의 문화를 파괴하거나 소멸시켜 새로운 문화에 맞는 가치 추구나 양태(樣態)확립에 치중하는 경우를 들 수 있다.<sup>12)</sup>

예컨대 삼국(三國)시대 이래 불교(佛敎)가 전승되어 왔지만 고려말기부터 배불론(排佛論)이 대두되었으며 사대부(士大夫)들에 의해 조선(朝鮮)이 창건되면서 신유교(新儒敎)가 국가적 이념으로 채택되어 전대(前代)와는 다른 문화가 자리잡았다. 이와 같은 정치, 사회적인 변혁에 따라 부분적인 전통의 단절현상이 나타나고 이로 인하여 문화재의 피해도 상당수 있었던 것으로 짐작된다.

또 다른 형태의 파괴는 재산가(財産家)들이 시주(施主)를 통하여 사묘(寺廟), 궁관(宮觀) 등의 고건축물을 “거듭 수리하거나 완전히 다시 단장함으로써” 역사적으로 가치가 큰 고건축, 조각과 회화를 훼손하는 행위가 있다. 이것은 멋진 것을 좋아하는 마음이 결국 고건축물을 파괴한 것이라고 볼 수 있다.<sup>13)</sup> 이 경우는 주로 고건축물이 노후(老朽)되어 유적지의 미관(美觀)을 해친다 하여 다시 해체복원하거나 새로이 증건하는 과정에서 기존의 건축물에 대한 정확한 실측이나 당안(檔案)의 자료 없이 건축하면서 발생한다.

또 다른 파괴(破壞)는 경제발전에 따라 건설과 토목공사를 추진함에 있어 편의성과

11) 尹張燮, 〈建築物 有形文化財 保存에 關하여〉(《文化財》 제18호, 文化財管理局, 1985), p. 20.

12) 鄭在鏞, 〈文化財保存의 基本方向〉(《文化財》 제17호, 文化財管理局, 1984), p.4.

13) 羅哲文, 앞의 논문, p. 12.

효율성만을 제고하여 기존의 노후된 건축물이나 가로(街路)를 무심하게 철거하고 현대적 건축물을 신축하는 과정에서 발생하는 파괴가 있다.<sup>14)</sup> 이러한 현상은 해방 이후 특히 6·70년대의 국토종합계획이 수립되면서 비일비재(非一非再)하게 나타났던 현상으로 당시 정치, 경제의 힘에 문화정책이 뒤로 밀리면서 더욱 가속화되었다. 특히 우리의 경우 오랫동안 군사문화(軍事文化)가 자리잡아 실적위주(實績爲主)의 행정이 사회발전을 주도하면서 이러한 현상이 더욱 심하였다. 그 대표적인 사례가 1976년 11월 2일 성산대로(城山大路) 건설을 위해 독립문(獨立門)의 위치변경이 불가피하다는 서울특별시의 담화에 이어 문화재위원회(文化財委員會)는 “옮길 수도 없을 뿐 아니라 보호구역내를 손상시키는 어떠한 도시계획도 허용할 수 없다”<sup>15)</sup>는 의견을 내세웠지만 결국은 자문기관으로 격하되었던 문화재위원회는<sup>16)</sup> 문화공보부장관에 일임함으로써 서울시는 1980년 원위치에서 70m정도 떨어진 가로공원(街路公園)으로 옮김으로써 민족적 자존심을 자랑했던 유물이 불품없게 되어버린 경우이다.<sup>17)</sup>

그 외에도 문화재의 민족적 가치에 대한 몰지각(沒知覺)으로 인해 나타나는 도굴(盜掘)이나 일제(日帝)에 의한 국토(國土)의 강점(強占)시기에 나타나는 문화재 강탈(強奪)과 해외반출(海外搬出) 등도 문화재 피해원인의 주요 요인으로 작용한다. 1815년 나폴레옹이 소위 비엔나 회의를 통하여 문화재를 반환한 사례 이후, 1차 대전(大戰)의 전후(戰後) 처리를 위한 국제조약에서나 2차 대전 중 연합국들도 전쟁 중에 반출된 문화재는 출처지(出處地)로 복귀(復歸)시켜야 한다는 내용은 선언했지만<sup>18)</sup>아직도 우리의 문화재의 상당수는 일본 등 국외(國外)에 그대로 남아있는 실정이다.<sup>19)</sup>

이상에서 지적한 자연적 및 인위적 파괴가 문화재에 대한 인식이 이전보다 높아진 오늘날에도 계속되고 있다. 이런 파괴의 주된 요인 중의 하나가 독립문(獨立門)의 사실에서 보듯 문화재를 해당 건축물에만 국한시킴으로써 역사적 경험이나 교훈을 등한시 한 결과 하루 아침에 사라지고 말았던 것이다. 따라서 해당 건축물을 포함한 문화재의 범위(範圍)에 대한 재검토와 더불어 앞으로 일어날 수 있는 가능성에 대해 현실적인 대책이 분명 마련되어야 할 것이다. 이것은 새로운 문화재의 발굴도 중요하지만, 이에 못지않게 이미 지정된 문화재를 제대로 보존하는 것이 더욱 요청된다는 의미이다.

## 2. 문화재(文化財) 보존(保存) 필요성

보호(保護)라는 개념은 어떤 위험이나 파괴로부터 온전하게 보전한다는 것으로 사전(事前)에 미리막는다는 의미이다. 전술(前述)하였듯이 문화재(文化財)의 자원(資源)은 한번 파괴되면 새로 창조하거나 계속 생산 할 수 있는 상품이 아니다. 이것은 바로 문

14) 尹張燮, 앞의 논문, p.20. 羅哲文, 앞의 논문, p.1에서 이러한 현상을 新建築과 既存建築의 矛盾에서 야기된 破壞라고 한다.

15) 東亞日報, 1977년 3월 16일자.

16) 文化財委員會는 1970년 8월 10일 제5차 개정에서 ‘의결사항’을 ‘심의사항’으로 하여 자문기구로 변모되었다.

17) 吳世卓, 앞의 논문, pp. 10~13. 당시 中央日報, 1977년 3월 21일자에 의하면 조사 대상자의 절대다수는 移轉反對 의견을 제시하였다.

18) 崔鍾庫, 앞의 논문, pp.18~19에서는 또 1919년 베르사이유 조약에서는 普佛전쟁 당시의 문화재 반환을, 상제르망 조약은 오스트리아 所在의 폴란드 문화재들을 1718년까지 소급하여 반환하는 의무를 규정했음을 제시하고 있다.

19) 아직도 海外에서 반환되지 않은 한국의 문화재가 10만점이라고 추정하고 있다. 朝鮮日報 1990년 8월 30일자 참조.

문화재의 가치와 보호의 필요성을 단적으로 표현하는 것이다. 그러나 시간의 흐름에 따라 문화재를 원형 그대로 보호하기는 거의 불가능하다. 왜냐하면 보호장치가 외부 환경의 위협으로부터 쉽게 망가져 버리기 때문이다. 따라서 문화재를 효과적으로 보호(保護)하기 위해서는 합리적으로 관리(管理)하는 보존(保存)의 측면 역시 강조되어야 할 것으로 판단된다.

문화재 보존(保存)은 거시적으로 보아 과거 경험의 축적물이 문화재를 통하여 오늘날 이를 계승·발전 시켜 새로운 민족문화를 창조함에 있다고 볼 수 있다. 이런 측면에서 보면 문화재 보존의 필요성은 문화재를 계속 보존함으로써 이를 토대로 지난 역사의 발전과 변화를 검토하고 이러한 자료를 바탕으로 새로운 문화창조에 활용함에 있다고 하겠다. 다시말해 과거역사의 소산인 문화재는 독특한 역사적 경험을 통하여 성장하고 변천해 왔기 때문에 문화재의 보존은 우리의 역사와 문화가 어떤 과정을 거쳐 변화되었는가를 분명하게 보여준다고 할 수 있다.

그런데 왜 이러한 문화재 보존사업이 해방 이후에야 본격화되었을까? 이는 전술한 바와같이 법룡사(法隆寺) 금당벽화(金堂壁畫)의 소실(燒失)사건이나, 6·70년대 이후 국토개발과 같은 인위적 파괴행위로 인하여 갑자기 중요 문화재가 파괴됨으로써 이제까지는 별로 관심을 갖지 못했던 기존의 문화재의 예술적 가치를 재삼 인식하면서 보존의 필요성이 제기된 경우가 많았다.

물론 그렇다고 하더라도 전통시대에도 전쟁이나 각종 인위적 행위로 문화재가 파괴되었지만 문화재보호법과 같은 것이 제정되지는 못하였다. 적어도 이러한 논리가 받아들여지기 위해서는 국민국가(國民國家)의 출현과 더불어 민족의식이 고양되고 국민경제가 일정 수준 이상으로 도달되어야만 민족(民族)의 문화(文化)나 의식(儀式)의 중요성을 비로소 느끼는 듯하다. 만약 전통시대의 소농민과 같이 자기 완결성이 부족하여 항상 적자 가계를 면치 못하여 절대 빈곤의 상태 하에 있었다면 민간 신앙의 대상물(對象物)을 제외하고는 문화재에 대한 관심이 대중에게 깊숙이 전달되지 못하였을 것이다.

중세(中世)이후 교황청이 중심이 되어 이미 승전국(勝戰國)이 전리품(戰利品)으로 패전국의 문화재를 점유하거나 파괴하는 행위가 그리스도교 공동체라는 의미에서 근절되어야 한다는 사고가 싹튼 이래, 1882년에는 영국에서 고대기념물 보호법(Ancient Monuments Protection Act)이 제정되었지만 대개의 국가는 20세기에 들어와 문화재보존사업을 체계적으로 전개하였다.<sup>20)</sup> 그 주된 계기가 각종 정치적 혁명과 사업혁명을 통한 문화재 손상 때문이었다는 주장과는 달리 근대적 국민국가의 형성에 문화재(文化財)가 단결(團結)의 상징(象徵)으로써 큰 역할을 담당했다고 하는 지적은<sup>21)</sup> 시사하는 바가 크다. 말하자면 문화재라는 것이 단순히 역사적 자료나 예술적 가치만 지니는 것이 아니라 오랫동안 일정지역에 잔존하면서 그 지역민과 희노애락(喜怒哀樂)을 함께하여 지역의 정신적(때로는 종교적인) 상징물로서 자리잡았다는 의미이다. 이러한 측면에서 본다면 문화재는 민족의 상징물로서 보존의 필요성이 있는 것이다. 해방과 함께 독립이 되면서 민족주의 사상의 고양과 함께 전개된 전통문화의 발굴과 계승은 독립국가로서 당연한 욕구였던 것이다. 이러한 측면이 강조되기 위해서는 해당 민족문화의 독자성(獨自性), 유일성(唯一性)이 문화재를 통해 확인될 수 있어야만 그 민족이 다른 주변민족과 다른 고유성이 확인되어 지역적인 일체감이 생성될 수 있을 것이다.

20) 崔種庫, 앞의 논문, pp. 12~19.

21) 鄭在鏞, 앞의 논문, pp. 2~3.

그러나 문화재를 역사, 고고학적으로 연구하는 전문가들의 문화의 고유성에 대한 평가는 연구의 과정 속에서 도출되기 보다는 간혹 독창성이나 문화의 배타적 우수성을 전제(前提)하고 연구에 임하지 않았나 의문이다.<sup>22)</sup> 왜냐하면 한국사를 비롯하여 고고학이나 미술사를 연구하는 학자들이 과연 주변 동아시아 국가의 문화와 어느 정도 비교 검토한 후의 결론인가 의심스럽기 때문이다.<sup>23)</sup> 그리고 연구방법에 있어서도 고분(古墳)이나 기타의 문화재가 발견될 때마다 그것을 발굴하여 정리하는 일만 하게 되고, 해당 지역 전체에 대한 계획적이고 체계적인 조사는 거의 못하였다는 지적도 주목해야 할 것이다.<sup>24)</sup>

물론 70년대 이전과는 달리 일본의 연구성과를 답습하거나 추종하는 것을 지양하고 있다거나, 자유적(自律的)이며 내재적(內在的) 성장을 찾아 정체성을 극복하고 있다. 그러나 아직 주변국가와의 상호 문화수용에 관한 연구는 거의 선사(先史)시대 동북지방(東北地方)에 국한되어 있으며, 대개의 경우 일본의 연구성과를 그대로 수용하여 주변민족과의 문화적 관계를 이해하는 수준에 머무르고 있다. 즉 일본인의 눈을 통하여 동아시아 각국의 역사를 보고 있다는 것이다. 이러한 상황에서 과연 우리 민족문화의 독창성과 고유성을 제대로 밝힐 수 있을까? 하는 점이 항상 의문이다.

혹자는 어떤 민족이나 그 민족(民族)만의 고유한 문화는 존재하지 않으며 현존하는 우리 문화는 원시적인 것과 경험한 것의 합산이라고 할 정도로 민족의 고유문화를 부정하고, 역사를 거쳐 내려오는 동안 여러 문화를 경험을 통해 자연스럽게 취사 선택된 것이라고 한다. 만약 해당 민족(民族)만의 문화의 고유성을 주장한다면 그 문화는 폐쇄적(閉鎖的)이고 정체(停滯)를 모면하기 어려워 결국 주변 민족문화와의 개방이 결여되어 문화적 보편성을 잃고 만다고 한다.<sup>25)</sup>

실제 우리의 민족문화도 독창성 못지 않게 강조해 왔던 점이 다름아닌 반도에 의한 문화적 개방이며, 이 논리를 바탕으로 정체성(停滯性)과 반도적(半島的) 성격론(性格論)과 같은 식민사관(植民史觀)을 부정하여 왔다. 우리의 지리적 장점이 그리하다면 이제는 더 이상 우리의 민족 문화를 소비니즘적으로 몰아간다가나 일본의 한국고대사 연구에 대한 자의적(自意的)해석에 대한 반작용으로 해석할 필요가 없지 않겠는가.<sup>26)</sup> 즉 우리 민족의 역사와 문화를 우리 속에서만 찾을 것이 아니라 우리를 둘러싸고 있는 각국의 역사연구를 통하여 국제적인 관점에서 살펴야 할 것이다. 그러기 위해서는 우선 좀 더 당당하게 일본인(日本人)을 대하고 자신있게 일본문화를 연구하는 태도를 지녀야 할 것이다. 언제까지나 우리가 고대사회에 일본에게 문화를 전파한 점만을 강조하고 그들에게 어떠한 문화를 받았는가에 대한 것을 연구하지 않거나, 중국을 비롯한 남방문화(南

22) 그러나 制度 또는 法制的으로 文化財를 연구하는 학자들의 경우 국제간 비교사적 측면에서 문화재 보존을 활발하게 연구하고 있으며 學位論文도 상당수에 달하고 있다.

23) 그러나 最近의 朱甫墩 외 多數, 《韓國社會發展史論》(一潮閣, 1992. 8)의 附錄에서와 같이 한국사에 대한 이해를 중국과 서구역사와 상호 관련하여 검토한 점은 주목할 만하며, 이러한 토론이 文化財나 考古學 부문에서도 지역적인 대상이 아니라 文化의 수용이라는 측면에서 전개되기를 기대한다.

24) 金哲俊, <史蹟의 保存 指定>(《文化財》 제18호, 文化財管理局, 1985), p.25에는 그러한 연구방법의 결과 해당 지역에서의 盜掘만을 성하게 만들었다고 한다.

25) 車河淳, <民族文化와 普遍文化>(《韓國史 市民講座》 제2집, 1988), pp.148~164.

26) 특히 연구자들이 發掘유적이거나 단편적인 遺物에 대해서 온갖 형용사를 동원하여 과대평가(언론에 보도되는 거의 모든 遺物과 遺蹟에 대한 평가는 획기적, 결정적 자료, 주목할 만한, 최초의, 일본보다앞선, 대단한 기술수준 등의 형용사 동원)를 한 점도 부인할 수 없으며, 무엇보다 학문적 연구에 앞서 뉴스적 가치를 의식한 언론의 과대평가 역시 올바른 학문적 연구를 저해하고 있다.

方文化)와의 관련을 깊이 있게 검토하지 않는다면 고대사에 있어 한반도 남부에 잔존하는 다양한 문호적 색채를 제대로 검토할 수 없을 것이다. 그러면 한국문화의 개방성과 세계성은 거의 기대하기 힘들 것으로 판단된다.

문화재 보존의 필요성이 기존문화를 바탕으로 하는 새로운 민족문화의 창달이라고 할 때, 이 때 기존문화는 해당지역의 습속과 전통을 바탕으로 형성되며, 새로운 문화 역시 이를 바탕으로 보다 넓은 세계와의 접촉과 새로운 경험의 축적으로 이루어질 것임이 분명하다. 즉 각국의 문화재는 인류공동의 문화적 유산의 일부라는 점을 인식해야 할 것이다.<sup>27)</sup> 때문에 문화재를 연구하는 전문가는 이전과는 달리 적극적인 국제적 감각과 더불어 세계문화와의 관련성을 구명하여 한국 문화재를 세계적으로 보편화시키는 작업을 동시에 진행시켜야 할 것이다. 그러기 위해서는 기본적으로 전통 유물(遺物)을 원형 그대로 보호하여 한국문화의 특수성과 함께 보편적인 예술성이나 지속적인 생명력으로 밝혀 문화 유입과 전파를 확인하는 1차 자료로 삼아야 할 것이다.

아울러 기존의 목조(木造) 고건축물과 같은 것은 그 구조가 현대인이 거주(居住)하기에 불편하다. 그렇다고 그대로 방치하고 관리하지 않으면 바로 훼손되어 버린다. 때문에 다른 한편에서는 민속 박물관의 운용 등과 같은 적절한 활용방안을 동시에 강구하여 자원(資源)의 동결(凍結)이 아니고 오히려 “현명한 利用, 합리적 利用”을 통하여 단순한 보호(保護)보다는 개발(開發)을 통한 보존(保存)을 전제(前提)하지 않으면 안될 것이다.<sup>28)</sup> 때문에 이를 위해서는 문화재에 대한 범위를 해당 건축물에 국한할 것이 아니라 입지성(立地性)이 강한 고건축물(古建築物)과 유적지(遺蹟地) 등은 주변 자연환경 및 도로까지 그 범위를 확대하여 건축물의 군(群)이나 문화지역을 함께 보존하는 방안을 검토해야 할 것이다.

더불어 수준 높은 문화를 성취하려면 다양한 민족경험의 테두리가 될 정치와 경제를 개선해야 하며 개인의 독창성이 발휘될 수 있는 충분한 자유와 개성의 다양성이 보장되는 사회가 이루어져야 한다.

### III. 중국(中國)의 고건축(古建築) 보호(保護)와 관리책(管理策)

우리나라 문화재 보호책의 시작은 1910년 융희(隆熙) 4년 4월 23일 학부령 제 23호로서 제정된 「향교재산관리규정(鄕校財産管理規程)」과 이듬해인 1911년 9월 1일부터 시행된 「사찰령(寺刹令)」이 부분적이지만 문화재보호와 직접 관련된 최초의 법령들이다. 그 뒤 1916년 7월 총령(總令) 제 52호 고분급유물보존규칙(古墳及遺物保存規則)이 제정되어 고분(古墳) 및 유물(遺物)가운데서 보존할 가치가 있는 것에 대해서는 그 명칭, 종류 등을 등록하도록 하였다. 1933년 8월 9일 조선보물고분명승천연기념물보존령(朝鮮寶物古墳名勝天然記念物保存令)이 제정되었는데 이 영은 국내법인 사적명승천연기념물보존법(史蹟名勝天然記念物保存法)과 국보보존법(國寶保存法)의 내용을 아울러 충족시킬수 있는 새로운 법제(法制)의 필요를 느껴 새로 마련된 것이었다. 같은 해 12월

27) 李泰寧, <文化財의 保存哲學의 發展과 補修의 倫理規範> (《文化財》 제14호, 文化財管理局, 1981), p.3.

28) 黃琪源, <天然記念物の 保護와 國土의 開發 : 새로운 關係의 모색> (《文化財》 제17호, 文化財管理局, 1984), p16~17에서 保護와 保存을 구분하여 前者는 침입에 대한 事前措置의 의미가 강하여 외부의 변화에 대해 凍結한다는 의지가 강한 단어이나, 保存은 현명하고 합리적인 管理라는 특성이 강한 개념으로 保護와 開發을 묶어 주는 의미가 강하다고한 점은 주목할 만한 지적이다.



11일 부령(府令)이 제정 시행되었다.<sup>29)</sup> 이 법령은 해방 후에도 제헌 헌법 제 100조 규정에 의하여 계속 효력을 유지하다가 1962년 1월 10일 문화재보호법이 제정되었고 그 뒤 수차례 개정되었음은 앞서서도 지적한 바와 같다. 위의 사실은 초기의 문화재보존법을 우리 민족의 역사와 정신을 탄압하고 유린해 온 일본 제국주의자들에 의해 제정되었다는 것은 대단한 역사의 아이러니이다.

더욱 흥미로운 사실은 일본의 문화재보존법의 제정과 동시기에 한반도에도 법령이 제정되었다는 점이다. 일본(日本)의 문화재 관련 법령은 이미 1897년(명치(明治) 30년) 6월 5일에 “古社寺保存法”이 제정(制定)된 이후 1916년 4월에는 “史蹟名勝天然記念物保存法”이 제정되고, 1929년 3월에는 “國寶保存法”을, 1933년 4월에는 “重要美術品 등의 보존(保存)에 관한 法律”을 제정하였다. 그 후 2차 대전으로 일본의 사회·경제적 혼란과 궁핍이 문화재보존의 위기를 가져왔지만 1949년 1월 26일의 법룡사(法隆寺) 금당벽화(金堂壁畫)의 소실(燒失)로 1950년 5월 30일에는 “문화재(文化財) 보호법(保護法)”을 제정하여 과거의 각종 법률을 발전적으로 흡수, 폐지하였다.<sup>30)</sup>

이상에서 보면 한국의 문화재 보호관리(保護管理)와 법령(法令)의 제정시기가 일본에 이어서 바로 나타나고 있으며 그 명칭까지도 일본의 것을 그대로 이식하고 있음을 알 수 있다. 이것은 일제시대(日帝時代)라는 특수성이 있기는 하였지만 일본의 제도를 통하여 한국인의 문화재를 관리(管理)하고 보존했음을 짐작할 수 있다.

그렇다면 동양(東洋) 3국(國) 중 가장 오랜 역사와 문화를 지녔다는 중국의 경우는 문화재, 특히 고건축물(古建築物)을 어떻게 보호(保護)하고 있는지를 나철문(羅哲文)의 연구논문(研究論文)<sup>31)</sup>을 통해 검토해 보기로 한다.

중국(中國)은 해방 전에는 각 해방구(解放區)의 이민정부가 모두 문물(文物)을 보호하는 통지(通知), 포고(布告), 지시(指示) 등을 발표 하였다. 해방 후에는 중앙(中央) 인민정부(人民政府) 정무원(政務院)이 1950년 5월 24일 정문동자(政文董字) 제(第) 12호령(號令)을 통해 “珍貴한 文物·圖書의 搬出禁止 및 稀貴 生物 保護法”을 13호령(號令)으로 반포하였다. 1950년 7월에는 정무원(政務院)에서 정문동자(政文董字) 제(第) 35호령(號令)의 “古文物·建築保護法”의 지시(指示)를 발표(發布)하여 전국 각지에서 역사적 가치와 혁명의 사실(史實)을 지닌 문물건축(文物建築), 예컨대 혁명유적(革命遺蹟), 고성곽(古城郭), 궁궐(宮闕), 관새(關塞), 보루(堡壘), 능묘(陵墓), 누대(樓臺), 사원(寺院), 묘우(廟宇), 원림(園林), 폐허(廢墟), 주택(住宅), 비(碑), 탑(塔), 조소(彫塑), 석각(石刻) 등 및 각 건축물내의 부속물(附屬物)을 보호하고 훼손하는 것을 엄금하였다. 이 지시문을 통해 임시로 고건축을 이용하는 경우 구관(舊觀)을 보조하도록 요구하고 건축물내에서 가연성 물질이나 폭발할 위험성이 있는 위험물을 보관하지 못하게 하였다. 그리고 만약 고건축 보호에 공로(功勞)가 있을 경우는 장려(獎勵)하지만 훼손했을 경우는 처벌(處罰)하였다. 또 동년(同年) 8월 1일에는 정무원 비서청(祕書廳)에서 각지의 토개조직(土改組織)에 통보하여 국토개발 중 주의해서 고건축물을 보호하도록 조치하였다.

1951년 7월 23일 정무원(政務院)이 천진시(天津市) 인민정부가 방치된 묘우(廟宇)를 학교(學敎)로 개조(改造)하려 하는데 허락해 줄 것을 요구하는 보고서에 대한 서면 답변

29) 吳世卓, 앞의 논문, pp. 45~63 ; 李承振, 〈傳統文化의 保存·傳承을 爲한 文化財行政의 改善方向 - 文化財行政機構를 中心으로-〉 〈고려대학교 정책과학대학원 석사학위논문, 1990. 7〉, p.58.

30) 金鍾焄, 〈外國의 文化財管理制度 - 日本과 自由中國篇〉(《文化財》 제17호, 文化財管理局, 1984), pp. 251~252.

31) 羅哲文, 〈略論古建築的保護-關於防止人爲破壞的問題〉(《建築歷史與理論》 第 3·4集, 江蘇人民出版社, 1984).

내용을 보면 고건축물의 합리적 이용에 대해 다소 엇볼 수 있다. 즉 “廢置된 廟宇가 역사문물의 가치를 지닌 寺廟라면 마땅히 보호하고 파괴해서는 안되며 합부로 옮기거나 다른 용도로 사용해서도 안된다. 혹 사용할 경우에는 먼저 중앙인민정부 文化部와 동의 를 얻어야 한다. 그리고 사용 중에 또 해당 寺廟 중 歷史文物의 가치를 지닌 부분에 대해서는 보호를 신중히 하고 임의로 破壞하거나 變更해서는 안된다”라고 답변하고 있다.

중국의 제 1차 5개년 사업이 진행되면서 지상(地上), 지하(地下)의 고건축(古建築)을 보호하기 위하여 1953년 10월 12일에는 정무원(政務院) 정문습자(政文習字) 24호(號)로서 “中央人民政府政務院關於在基本建設工程中保護歷史及革命文物的指示”를 반포하였다. 여기에는 건설기술자나 근로자에 文物(文物)보호를 위한 정책을 강조하고 있으며, 아울러 광공업, 교통, 수리 및 기타 건설공사를 주관하는 부문(部門)에서 시공을 하기 전에 중앙(中央), 성(省)(시(市))의 문화(文化)주관 부문과 사오 연계하여 책임지고 文物(文物)을 보호할 수 있는 구체적 방안을 상의하여 신중히 집행하도록 규정하고 있다.

농업생산(農業生產)이 증가되고 농업기계화가 전개되고 아울러 농업 각 부분의 건설공사가 광범하게 진행됨에 따라 고건축과 지상, 지하의 각종 文物(文物), 고적(古跡)을 보호할 필요가 있어 1956년 4월 2일에는 국무원(國務院)이 또 국문이습자(國文二習字) 제(第) 6호(號) 전문(專門)으로서 “國務院關於在農業生產建設中保護文物的通知”를 보냈다. 이 통지문은 건국 7년 동안 文物 보호작업과 세계 각국의 경험을 기반으로 文物 보호의 정책과 법령을 대중에 광범하게 선전하는 계기를 마련하였다. 아울러 이 통지에서 건설 중에 발견되는 “지하의 매장 文物은 모두 국가의 유산이며 全人民의 共有이다”라는 개념을 명확히 제시하였다.

1960년 11월 17일 국무원(國務院) 전체회의 제 105차 회의에서 통과된 “文物保護管理暫行條例”는 文物(文物)의 보관을 보다 체계화, 과학화하고 국가가 보호하는 文物의 범위와 文物보호 단위(單位)의 보호관리 규정, 文物보호 단위의 지정 순서, 중점文物(重點文物)의 보호단위 180여 곳을 지정하였다.

1961년 3월에는 국무원이 또 “國務院關於進一步加強文物保護管理工作的指示”를 발표하여 문화부와 각급 인민위원회 및 각 유관(有關) 부문에 요구하여 “文物保護管理暫行條例”의 규정을 관철하게 하여 “兩重兩利”의 방침과 원상(原狀) 보존, 건축물의 환경을 보호하는 원칙을 거듭 제시하였다. 1967년 5월 14일에는 또 중공(中共) 중앙(中央)에서 많은 고건축물과 기타 文物을 보호하고 파괴하지 못하도록 발표하였다.

문화혁명(文化革命) 중에 진귀한 文物을 보호하기 위하여 1974년 8월 8일 국무원은 또 국발(國發) 78호문(號文)으로 “國務院加強文物保護工作的通知”를 발표하여 고건축물의 보호(保護), 보수(補修)작업을 상세히 설명하였다. 혁명(革命)이 끝난 후 1980년 5월에는 국발(國發) 132호문(號文)으로 “國務院關於加強歷史文物保護工作的通知”를 발표하여 각종 역사적, 예술적 가치가 있는 고건축(古建築), 석각(石刻), 석굴(石窟) 등 역사 文物은 보호하고 文物보호 단위 기관(機關)의 비준을 거치지 않고는 어떠한 역사유물도 철거, 개축 할 수 없으며, 손상이나 파괴를 엄금하고 위반자는 처벌하였다.

이상과 같이 중국은 경제, 사회적 변화나 혁명 등으로 인하여 고건축물이 파괴될 우려가 있을 경우에는 즉시 중공(中共) 중앙(中央), 정무원(政務院) 및 국무원(國務院)이나 지방 인민정부(人民政府)에서 지시(指示), 혁명(革命), 통지(通知), 포고(布告)를 반포하여 고건축물이 인위적(人爲的)으로 파괴되는 것을 막는데 결정적인 작용을 하였다.

여기서 중국의 당(黨)과 인민정부(人民政府)가 文物(文物) 보호사업에 대해 일관적으

로 실시한 정책은 “堅決保護嚴禁破壞 (保護에 역점을 두고 破壞를 금한다)”라는 사실이다. 이는 고건축물은 재생산될 수 없는 것이기에 만약 파괴되면 회복이 대단히 어려울 뿐 아니라 회구(回舊)된다 하여도 그것은 이미 원래의 물건이 아니다. 그리고 새로 만든 모형은 더 이상 역사적 가치는 없다고 한 것이 고건축(古建築)과 모든 문화재(文化財)를 반드시 보호하려는 주된 원인이었을 것이다.

그러나 고건축물과 기타 고정된 많은 유적지, 고분 등을 어떻게 모두 보존해야 하느냐가 문제이다. 인구의 증가로 인한 주거면적의 확대와 그로 인한 경작면적의 증대는 말할 것도 없고, 특히 우리나라와 같은 좁은 국토를 효율적으로 이용하기 위해서는 더욱 그러하다.

뿐만 아니라 어떤 고건축물은 교통의 요지에 위치하기도 하고, 혹은 새로 건설할 공사(工事) 현장의 중심부에 위치한다거나, 또 수몰지(水沒地) 내에 자리잡고 있어 문화재 보호법에 의해 신건설(新建設)이 불가능하다면 이것 또한 국가발전에 지장을 초래할 것이다. 사실 우리가 문화재를 보호하는 궁극적인 의의는 보호하는데 있는 것이 아니라 우리 민족문화의 성장에 중요한 매체(媒體)라는 데 있다. 때문에 지나치게 문화재에 대해 박물관적(博物館的)인 호기심이나 향토애(鄉土愛)와 같은 호사심(好事心)의 차원에서 보호(保護)만을 고집한다면 국토자원의 이용이나 미래문화의 건설에 장애요인이 될 수도 있을 것이다. 더구나 이 국토는 우리 민족의 무한한 삶의 터전이며 국토개발은 현대뿐 아니라 미래의 한국인들의 복지를 위한 과정이기도 한다.<sup>32)</sup> 그러므로 국토개발과 문화보존은 상호대립적인 측면으로만 인식할 것이 아니라 서로 보완하며 공조하는 방향으로 전개되어야 한다는 계산이 성립된다. 이럴 경우 어느 한쪽의 양보가 불가피하게 된다.

이 때문에 중국은 “堅決保護嚴禁破壞”의 기본방침과 함께 “重點保護重點發掘”과 “문물 보호에도 유리하고 또 건설에도 유리한” 방침을 제시하고 있다. 이를 약칭하여 “兩重兩利” 방침이라고 한다. 여기서 말하는 양리(兩利)는 당연히 문물을 보호하는데 있어 파괴를 방지하는 전제(前提) 위에서의 양리(兩利)이며, 그렇지 않고 단지 건설만을 고려한다면 무리(無利)라고 할 수 있을 것이다. 20여년의 실천을 통하여 “兩重兩利”의 방침은 철저하게 시행되어 진기한 고건축물을 여러 가지 다른 방법을 효과적으로 보호하였다<sup>33)</sup>고 한다.

중국(中國)에서 취하고 있는 “兩重兩利”의 방침을 관철시키는데 있어 가장 근본적인 점은 바로 문화재보호와 신건설(新建設) 사이의 경중(輕重)을 객관적으로 저울질하여 합리적으로 해결하는 것이다. 이하에서 그 해결방법에 대해 살펴보기로 하자<sup>34)</sup>

1. 어떤 고건축물(古建築物)이 매우 중요하고 또 이전할 수도 없는 경우, 만약 새로운 건설계획과 더불어 상호 모순이 발생하였다면 새로운 건설이 중요 고건축의 보호를 위해 노선을 양보한다. 신건설 공정은 다른 지역을 선택하거나 길을 돌아서(피해서) 행한다.

2. 어떤 신건설 공정이 매우 중요하지만 모름지기 고건축물의 위치에 건설하지 않으면 안될 때에는 고건축은 신건설 공정을 위해 양보한다. 만약 이 고건축의 가치가 그다지 크지 않다면 즉시 상세한 기록과 실측 및 도면을 작성한 후 철거하며 기록자료는 남

32) 黃琪源, 앞의 논문, p.18.

33) 羅哲文, 앞의 논문, p.6.

34) 본 논문의 “兩重兩利” 부분은 1989년에 이미 필자와 공동연구자인 長兄 이름(崔允卿 : 建築士)으로 간단하게 羅哲文 氏의 견해를 소개한 바 있다. 《第4期最高經營管理者課程 論文集》(釜山水產大學校 産業大學院, 1990) 참조. 그러나 그동안 文化財保護法도 개정되었을 뿐 아니라 논문을 전면적으로 수정할 필요가 있어 本稿를 작성했지만, 몇 부분은 수정하여 다시 轉載했음을 밝혀둔다.

겨서 연구의 참고자료로 삼는다. 만약 고건축의 가치가 매우 크다면 그것을 다른 곳으로 옮겨 중건(重建)하여 보호한다.

3. 만약 고건축의 가치가 매우 크고 또 다른 곳으로 이전할 수도 없고, 신건설 공정역시 반드시 고건축이 자리잡은 위치에서 행해져야 한다면 공정기술(工程技術) 상의 조치를 취하여 고건축물을 원래의 위치에 보존한다.

중국은 이상과 같은 3가지 해결방식을 통하여 고건축물을 보호하고 신건설(新建設)과의 모순을 해결하는데 상당히 효과를 거두었다고<sup>35)</sup>한다. 문제는 고건축물과 신건설에 대한 가치(價値)를 누가 결정하며 또 어떤 조직체에서 담당하느냐에 따라 고건축물의 보호여부가 크게 좌우될 것이다. 전적으로 관주도(官主導)로 행해진다면 자칫 건설위주의 행정이 되기 쉬우며, 문화재 전문 위원만으로 고건축물의 가치를 평가하게 된다면 미래도시 계획구도에 차질을 빚게될 것이다. 또 양자(兩者)의 목적이 달성된다 하더라도 현실생활에서 주민들이 큰 불편을 느낄 수도 있다. 왜냐하면 현재 한국의 문화재보호법은 상당히 독단적이고 개인의 재산까지 일반적으로 통제할 수 있는 초법적인 속성을 가지고 있으며, 또 사업시행을 못하게 함으로써 다수의 국민들이 일방적인 피해를 볼 수도 있기 때문이다.<sup>36)</sup> 따라서 효과적인 조치를 강구하여 고건축물을 보호하고 신(新)도시 건설과 조화도 이루면서 민(民)의 생활에도 불편을 주지 않아야 할 것이다.

그러기 위해서는 (중앙 또는 지방의) 행정당국과 문화재 전문위원, 사업시행자 및 해당지역 주민대표까지 참여하는 심의중재위원회를 구성하여 최대한의 합의를 통하여 결정하는 것이 바람직하다.

이때 무엇보다 중시되어야 할 것은 어떻게 하면 고문화재(古文化財)를 유지, 보호할 수 있을 것인가에 초점이 맞추어져야 할 것이다. 단순히 건설공사(建設工事)의 중요성 때문이거나 생활의 불편 또는 미관상 좋지 않다는 이유 때문에 조상의 귀중한 문화유산을 훼손해서는 안된다. 그러기 위해서는 문화재관리국은 단순히 발굴허가와 사적지 지정에만 관여하고, 대부분의 일들을 방관자 입장에서 사업시행자에게 모든 책임을 떠 넘겨버릴 것이 아니라 해당 문화재의 보존이 개발이익보다 훨씬 유익함을 납득시킬 수 있는 타당성 있는 근거를 반드시 제시하고, 이를 전국민에게 효과적으로 홍보해야 할 것이다.

적어도 현존하는 고건축물의 대부분은 그래도 전통시대(傳統時代)에서는 최고의 기술 및 장인(匠人)들에 의해 조성(造成)되었을 것이며, 이러한 건축물이 있었기 때문에 현재의 건축문화로 성장할 수 있었음은 자명하다. 다시말해 해당 고건축물은 생명없는 골동품이 아니라, 현재(現在)의 우리를 있게 한 살아 움직이는 유산(遺産)이며 미래(未來)에 있어서도 민족문화의 징표가 될 것임을 인식시켜야 할 것이다.

#### IV. 고건축물(古建築物) 보호(保護)·관리(管理)에 대한 현황(現況)과 문제점

고건축물(古建築物)과 새로운 국토개발(利用) 사이의 모순은 이후에도 계속될 것임은 분명하다. 뿐만 아니라 인위적인 행위가 아니라도 오랜 시간이 흐르면서 기후나 자연조

35) 羅哲文, 앞의 논문, p.6.

36) 그래서 “文化財保護法은 악법이다”라는 말이 생겼다고 한다. 심광주, <미국의 문화재보호법 해설(1) -문화재위원회를 중심으로- > (《文化財》 제25호, 文化財管理局, 1992), pp.315~316.

건의 변화로 인하여 고건축물은 부패, 침식, 풍화하거나 균열이 일어나기 마련이다. 때문에 이를 장기간 보호하기 위해서는 과학적이고 체계적인 보호대책이 불가피하다. 이웃인 중국은 “兩重兩利”의 원칙에 입각하고 있지만 우리의 문화재 관리와 보호정책은 어떠한가.

우선 문화재(자료)를 지정함으로써 해당 문물(文物)을 보호하는 대책이 있다. 1993년 3월 6일에 개정된 문화재보호법에 의거하면 국가문화재의 지정(指定)은 역사상 또는 예술상 가치가 크거나 이에 준하는 건축물은 문화체육부장관이나 특·직할시장 도지사가 지정문화재(指定文化財)나 문화재자료(文化財資料)로 지정할 수 있다.<sup>37)</sup> 물론 이 중에서 문화재위원회 심의를 거쳐 유형문화재 중 중요한 것은 보물(寶物)로 지정할 수 있으며, 보물 중 인류문화의 견지에서 그 가치가 크고 유례가 드문 것은 역시 문화재위원회의 심의를 거쳐 국보(國寶)로 지정하여 보호하고 있다.<sup>38)</sup> 또 문화체육부장관은 역시 문화재위원회의 심의를 거쳐 기념물 중 중요한 것을 사적(史蹟), 명승(名勝) 또는 천연기념물(天然記念物)로 지정할 수 있으며,<sup>39)</sup> 마찬가지로 민속자료 중 중요한 것은 중요민속자료(重要民俗資料)로 지정할 수 있다.<sup>40)</sup> 아울러 가치있는 문화재로서 지정(指定) 전에 긴급(緊急)한 필요가 있고 문화재위원회의 심의를 거칠 시간적 여유가 없을 때에는 문화체육부장관은 문화재관리국장(文化財管理局長)의 신청(申請)에 의하여 그 문화재를 중요문화재로 가지정(假指定)할 수도 있다.<sup>41)</sup>

시(市)·도(道)의 문화재는 별도로 특·직할시 또는 도지사가 그 관할구역 안에 있는 문화재로서 국가 지정문화재로 지정되지 아니한 문화재 중 보존가치가 있다고 인정되는 것이나 향토문화 보존상 필요하다고 인정되는 것은 시(市)·도지정문화재(道指定文化財)로 지정할 수 있다.<sup>42)</sup> 특히 문화체육부장관은 문화재위원회의 심의를 거쳐 필요하다고 인정되는 문화재에 대해서는 특·직할시장이나 도지사에게 시·도지정문화재나 문화재자료로 지정, 보존할 것을 권고(勸告)할 수 있도록 함으로써<sup>43)</sup> 중앙 전문부서의 지방 문화재 지정(指定)에 대한 관여를 명문화하고 있다.

지정된 문화재 중 보호(保護)를 특히 필요한 경우에는 이를 위한 보호물(保護物) 또는 보호구역(保護區域)을 지정할 수 있으며,<sup>44)</sup> 이 경우 국유(國有) 또는 공유(共有)의 지정문화재(指定文化財)의 보호구역 안에 있는 토지(土地), 건물(建物), 임목(立木), 죽(竹) 기타 공작물(工作物)을 수용하거나 사용할 수 있다.<sup>45)</sup> 이러한 보호구역의 규정에 의하면 모든 문화재에 대해 보호물(구역)의 설치를 의무화하고 있다기 보다는 중요 지정문화재에 국한되어 있으며 그것도 요구와 필요에 따라 적절하게 조치할 수 있도록 하고 있다. 즉 중요 지정문화재 주변의 환경적 상황의 변화에 따라 보호구역을 설치할 수 있다는 의미이다. 그리고 시·도지정문화재 및 문화재자료의 경우 관리, 보호·육성, 공개 등에 관한 사항은 지방자치단체의 조례(條例)로 정한다고<sup>46)</sup> 규정하고 있다.

37) 文化財保護法 제2조 2항(1993년 3월 6일 개정 : 이후 93. 3. 6 개정 이전의 상황만 그 개정시기를 명시).

38) 文化財保護法 제4조.

39) 文化財保護法 제6조.

40) 文化財保護法 제8조.

41) 文化財保護法 제13조 1항, 同條의 3항에 의하면 假指定된 문화재는 가지정된 날로부터 6개월 이내에 指定이 없으면 假指定은 해제된다.

42) 文化財保護法 제55조 1, 2항.

43) 文化財保護法 제55조 3항.

44) 文化財保護法 제 8조.

45) 文化財保護法 제75조 1항.

46) 文化財保護法 제55조 5항.

문화재보호법 시행규칙에는 국보, 보물, 사적, 천연기념물 및 주요민속자료에 대해서는 다음과 같이 보호물 또는 보호구역의 설치기준을 별도로 지정하여 보호하고 있다.<sup>47)</sup>

1. 목조 및 석조 건축물은 각 추녀끝이나 또는 건물 최돌출점에서 수직선으로 닿는 각 지점을 서로 연결하는 선에서 20미터 내지 100미터 (사찰건조물의 경우에는 2천미터) 이내의 구역.
2. 석탑, 전탑 등은 지대석에서 10미터 내지 25미터 이내의 구역.
3. 석비, 부도, 석종, 석불(건물내에 안치된 것은 제외)등은 대석의 최돌출점에서 10미터 내지 20미터 이내의 구역.
4. 첨성대는 하부 기단에서 50미터 내지 100미터 이내의 구역.
5. 석빙고는 벽면상부 지면에서 20미터 내지 100미터 이내의 구역.
6. 석굴은 하부 기단에서 100미터 내지 500미터 이내의 구역.
7. 마애불은 불상을 중심으로 하여 반경 30미터 내지 50미터 이내의 사방구역.
8. 당간지주, 석등, 노주, 석조 등은 각 물체를 중심으로 하여 반경 10미터 내지 20미터 이내의 사방구역.
9. 석교는 교대 및 교각에서 10미터 내지 30미터 이내의 구역.
10. 기타 국보, 보물 또는 중요민속자료는 각각 그 보호에 필요하다고 인정되는 구역으로 지정하고 있다.

이 외에도 사적, 천연기념물, 보호물 및 보호물이 있는 경우의 보호구역을 지정하고 있다. 필요한 부분을 적기하면 사지, 사우지, 전묘지, 고궁 등은 담장 또는 경계선에서 5미터 내지 50미터 이내의 구역. 성, 산성, 성내 전체를 지정하는 경우에는 벽면 하부 기석에서 외향 20미터 내지 50미터 이내의 구역. 보호물은 대개 문화재가 보관되어 있는 건물이나 보호시설에 국한하고 있다.

이상에서 보듯 문화재보호법에서 규정하는 문화재의 보호구역의 범위가 사찰건조물을 제외(사찰의 경우도 2천미터는 사원내에 해당) 하고는 전부가 해당 건축물 자체의 보호에 국한하고 있음을 엿볼 수 있다. 그리고 그러한 보호도 주로(관광객을 포함한) 인간(人間)의 침해로부터의 보호에만 관심을 기울이고 있다.

그러나 주지하듯이 대규모의 문화재는 대개 이동이 곤란하고 실외(室外)에 설치되어 있어 온도(溫度), 습도(濕度), 직사광선(直射光線), 통풍(通風), 지진(地震), 화재(火災) 등의 자연환경에 그대로 노출되어 있다. 특히 수분(水分)은 목(木), 석재(石材)를 비롯한 건축물의 풍화(風化)의 부식(腐蝕)을 가속화시키는 주된 요인이다. 물이 침투함으로써 말미암아 건축 자재(資材)의 결정구조가 기온의 변화에 따라 분해되어 균열이 발생하며, 미생물(微生物)이 번식할 수 있는 여지를 제공한다. 때문에 실외(室外)에 노출된 건축물을 보호하기 위해서는 방수제(防水劑)나 화학(化學)처리를 법적(法的)으로 명문화(明文化)시키는 물론이고 주변환경을 동시에 보존하는 것이 필요하다. 그리고 문화재(文化財)는 재생산이 불가능하다는 점을 고려하여 지역, 환경조건과 석질(石質)의 재료에 따라 보호기술을 적절히 대처할 수 있는 과학적인 인식(認識)도 지녀야 할 것이다. 이러한 인식은 대기오염과 같은 환경오염이 급증하고 있는 오늘날에는 더욱 시급한 문제라 할 수 있을 것이다. 실제 최근까지 야외(野外)의 발굴유구(發掘遺構)와 사적지(史蹟地)의 보존이 여전히 주변환경의 정화(淨化), 보수(補修), 토목(土木) 및 배수(排水)공사 등의 차원에서 일부 시행되고 있었을 뿐이고, 외기(外氣)의 변화, 태양광선, 온도변화, 생물 특히

47) 文化財保護法施行規則 제3조 1항.

세균(細菌), 해충(害蟲), 소동물(小動物)등에 의해 손상되고 있는 점을 깊이 검토하지 못하고 있다는 지적도 있다.<sup>48)</sup>

따라서 문화재보호법(文化財保護法)에 나타난 바와 같이 단순히 좁은 보호구역만을 설치하는 전통적인 보호장치에 의존하지 말고 문화재의 원형을 보호하기 위해서는 문화재보호법에 환경보전법(環境保存法)을 삽입하고 보호구역을 보다 확대하여 주변환경까지를 보호하는 적극적인 사고의 전환이 있어야 할 것으로 판단된다.<sup>49)</sup>

지정이나 보호구획의 설치 이외의 문화재의 보호 조치는 관리, 수리, 안내판 설치 및 처벌 등이 있다.

국가지정문화재의 소유자(또는 대리인)는 해당 문화재를 관리(管理)보호할 의무가 있으며, 문화체육부장관은 화재, 도난, 훼손 등의 예방이나 보존의 안전을 위하여 필요하다고 인정될 경우에는 미리 소유자나 관리단체의 의견을 들어 직접 관리하거나 필요한 조치를 할 수 있다.<sup>50)</sup> 또 관리자에 의한 관리가 곤란하거나 부적당하다고 인정될 때에는 소유자의 의견을 들어 지방자치단체를 정하여 관리할 수 있다. 이 경우 국가지정문화재의 소유자는 관리단체의 관리행위를 방해해서는 안된다.<sup>51)</sup> 국유문화재인 경우는 문화체육부장관이 관리하고 총괄한다. 다만 이 국유문화재가 중앙행정기관의 장이 관리하고 있는 행정재산인 경우 또는 그 장이 관리하여야 할 특별한 필요가 있는 경우에는 문화체육부장관은 문화재위원회의 의견을 듣고 재무부장관과 상의하여 관리청을 정한다. 이 때 보존상 필요하다고 인정할 경우에는 지방자치단체 또는 비영리단체를 지정하여 국유문화재를 관리할 수 있다고 한다.<sup>52)</sup>

문화재 수리에 대해서는 보호법에서 매우 구체적으로 명시하고 있다. 수리라 함은 국가지정문화재의 보수, 복원 및 이를 위한 실측, 설계와 손상을 방지하기 위한 조치를 말한다.<sup>53)</sup>

국가지정문화재를 수리하고자 할 때는 문화재관리국에 문화재수리업자, 문화재수리기술자 또는 문화재수리기술자로 등록한 자로 하여금 수리하게 하여야 한다.<sup>54)</sup> 전문성을 요하는 문화재의 관리 및 수리를 위해 문화체육부장관은 필요시 장학금을 지원하여 기술요원을 양성할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>55)</sup> 만약 국가지정문화재의 수리과정에서 문화재의 보존, 관리에 지장을 초래한다고 인정될 경우에는 문화체육부장관은 해당 문화재의 소유자에게 수리의 정지나 재수리를 명함으로써<sup>56)</sup>훼손을 방지할 수 있다.

그러나 법(法)과는 달리 현실적으로 문화재 보존전문 기술요원의 양성소는 물론이고, 지방 자치단체에도 문화재 전문수리기술자는커녕 해당지역의 문화재를 보호·보존할 수 있는 전문행정부서조차 없는 실정에 있기 때문에 문화재를 그대로 방치해 두고 있다고 해도 과언은 아닐 것이다.

그리고 현행 문화재 보존법상에는 수리라는 의미속에 보수나 복원을 포함시키으로써

48) 金裕善, <國內에서의 保存科學의 實際經驗(1968~1981)> (《文化財》 제14호, 文化財管理局, 1981), pp.22~23.

49) 대기오염의 건축문화재 파괴는 CO<sub>2</sub>, SO<sub>2</sub>, H<sub>2</sub>SO<sub>4</sub> 등의 화합물이 물(H<sub>2</sub>O)와 상호 결합하여 弱石炭酸이 형성되어 石質을 부식하거나 可溶性 물질을 녹여 石材의 硬度を 약화시킴. 蔡潤, <石質文物的保護>, 《亞洲地區文物保護技術討論會論文集》(文物出版社, 1989), pp.194~196참조.

50) 文化財保護法 제17조 1, 2항.

51) 文化財保護法 제16조 1, 2항.

52) 文化財保護法 제50조 1, 2항.

53) 文化財保護法施行令 제6조 1항.

54) 文化財保護法 제18조 2항.

55) 文化財保護法 제73조 1, 2항. 文化財保護法施行規則 제56조 1항.

56) 文化財保護法 제18조 3항.

건축물의 기존 형태변화까지 내포하고 있다. 이렇게 되면 본래의 건축양식은 전승될지 모르겠으나 원형보존은 불가능하며, 어떤 면에서는 수리 그 자체가 복원을 빙자한 또 다른 파괴행위가 될 수도 있다. 사실 훼손된 부분을 계속 수리할 경우 마지막에는 형태만 유사할 뿐 전혀 역사적 가치가 없는 새로운 건축물이 되어 버린다. 따라서 문화재 보존법상에 수리, 보수, 복원의 원칙과 기준을 분명히 밝혀야 할 것이다. 이러한 원칙은 건축물에 대한 무분별한 보수보다는 관리를 통해 원형대로 원래의 환경속에 그대로 보존할 것인가의 여부를 결정하는 기준이 된다.

문화재 안내표지는 국가지정문화재 또는 그 보호물이나 보호구역의 소유자, 관리자가 민족문화의 정확한 보급과 선양을 위하여 설치한다. 안내표지의 종류는 표석, 안내판, 경고판이 있다.<sup>57)</sup> 표석은 국가지정문화재임을 알리는 표지이며, 안내판은 문화재의 내용을 관람자에게 설명하는 표지판으로 유래, 특징 및 역사적 가치를 간략하게 기재한다. 때문에 안내판은 지형이나 구조물을 고려하여 관람자가 잘 볼 수 있는 곳에 설치하여야 한다. 경고판은 문화재 관리 보호에 필요한 사항을 관람자에게 알리는 표지판이다. 문화재보호법시행규칙에는 표석, 경고판, 안내판(A, B, C형)의 규격과 형태를 <별표 4~8>에서 명시하고 있다. 그리고 안내판을 설치하고자 하는 자는 해당 안내판의 문안의 내용에 대하여 미리 문화재 관리국장의 감수를 받아야 하며, 국장은 요청시에 지체없이 요청자에게 감수하여 통지하여야 한다.<sup>58)</sup>

끝으로 문화재를 훼손, 변경하는 자를 처벌함으로써 고건축물을 보호하는 방법이 있다. 예컨대 지정 또는 가지정한 보호물 또는 보호구역 안에서 허가없이 발굴하는 자. 사적 또는 보호구역에 방화(放火), 일수(溢水) 또는 파괴의 죄(罪)를 범한 자. 위험한 물건을 휴대하여 문화재를 훼손한 자. 지정문화재나 가지정문화재의 현상을 변경하거나 그 관리 보존에 영향을 미치는 행위를 한 자. 지정문화재의 관리 보존의 책임이 있는 자가 과실로 문화재를 멸실(滅失), 훼손(毀損)하게 한 자를 법이 정하는 바에 따라 엄벌하고<sup>59)</sup> 있다. 그러나 이러한 보호법도 과실에 비해 형량(刑量)이 적어 가벼운 형기(刑期)나 벌금만 지불하면 해결되거나 건설공사를 계속할 수 있기 때문에 보호법이 제대로 기능을 수행하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 문화재 보호법에 초점을 맞추어 처벌규정을 현실성 있게 재조정해야 할 것이다.

물론 처벌에 앞서 문화재 관련기관은 실제 건축현장에서 신건축과 문화재 보호가 서로 충돌했을 경우 발생할 수 있는 법적 사례와 처벌내용을 다양하게 법률문답 형식으로 제시해 줌으로써 일반민과 건설담당자에게 문화재의 중요성과 파괴행위에 대한 경각심을 환기시킬 필요가 있다. 그런데 하면 최근(금년 9월) 대구시 시가지구 건설현장에서 야기된 신라취락지 유적파괴 행위에서 나타난 바와 같이 상호 책임전가적인 행동은 없을 것이다. 현재 자행되는 문화재 파괴는 적어도 보호법이 제대로 민간에 홍보되지 않아 문화재 파괴행위에 대해 범죄의식을 크게 느끼지 않는데 있다.

이상은 문화재보호법이나 시행령, 시행규칙에서 제시하고 있는 구체적인 지정문화재의 보호 관리조치에 대해 살펴보았다. 몇가지 덧붙인다면 우리 문화에 대한 홍보와 선전이 미흡하다는 점과 보호와 관리가 시대에 맞게 현대화(現代化)되어야 한다는 점이다.

문화재가 대중속에서 호홉하기 위해서는 국민적인 흥미와 관심을 유도해야 한다. 다

57) 文化財保護法施行規則 제13조 1, 2항.

58) 文化財保護法施行規則 제17조 1, 2항.

59) 文化財保護法 제80조에서 94조까지는 각종의 문화재 훼손행위에 대한 罰則을 규정하고 있다.



시말해 문화재는 어떠한 발전과 변화를 거듭했으며, 오늘의 우리생활과 어떻게 연결되는지를 생활사적(生活史的) 관점으로 전시하고 제시할 때 비로소 우리의 전통문화에 대해 깊은 애정과 자부심을 느끼게 될 것이다. 그러기 위해서는 문화재나 유물의 보존과 관리를 단순히 관광적 차원에서 시급(時急)하게 전시(展示)하는데 그치지 말고 그들의 가치와 예술성을 구명하여 형상화(形象化)하거나 비디오(Video)화해서 충분히 홍보, 선전해야 할 것이다.

그리고 문화재 파괴를 대비하여 해당 고건축에 관계된 당안(檔案) 자료를 수집, 정리하여 보관하는 것이 좋다. 당안 자료의 내용에는 역사적 자료, 현재의 자료와 금후 계속 보충될 자료까지 포함한다. 역사자료(歷史資料)는 창건의 역사, 각종 관련 문헌기록(文獻記錄), 회화(繪畫), 도면(圖面), 시문(詩文) 등이 포함되며, 그외 해당 건축물과 관련된 모두를 수집한다. 현재의 자료는 현재 보존상황의 과학적 기록을 의미하기 때문에 여기에는 현재 실측도, 현재 문자기록, 현재 사진, 녹음, 탁본, 모형, 비디오 등을 포함한다. 보충할 기록자료는 매번 수리 보수한 설계·시공자료, 구체적인 건축물의 점검기록, 새로 발견되었거나 연구된 성과 등도 당연히 당안의 자료에 포함시켜야 한다. 고건축물의 당안자료가 매우 많으면 검토하기 편리하게 색인목록을 작성해 두는 것이 좋으며, 중요한 당안자료는 유사시를 대비하여 복제나 출판하여 안전한 곳에 분산하여 저장해 두는 것이 좋다.<sup>60)</sup> 그리고 이러한 기록자료는 가능한 공개하여 전문가들이 참고하여 전통적 건축양식의 바탕위에 새로운 건축문화를 창조할 수 있도록 협조해야 할 것이다.

그러나 이상의 몇몇 사례와 같이 법(法)이나 제도(制度)를 통하여 문화재를 보호할 수 있는 사항은 별로 문제가 안된다. 현대 산업사회에 있어 문화재를 보호하는데 가장 문제가 되는 것이 문화재 보호정책과 건설공사계획 간의 모순을 해결하는 것이다. 이것은 과거와 현재를 연결하여 새로운 미래를 건설하는 작업으로 어느 쪽도 소홀히 할 수는 없다. 하지만 이에 대한 구체적인 방안은 문화재보호법(文化財保護法), 시행령(施行令), 시행규칙(施行規則)의 어느 곳에서도 보이지 않는다. 단지 현 문화재보호법(現 文化財保護法)의 보칙(補則)에는 건설공사로 인하여 문화재가 훼손, 멸실 또는 수몰 될 우려가 있거나 기타 문화재의 안전 보존상 필요할 때에는 그 건설공사의 시행자는 문화체육부장관의 지시에 따라 필요한 조치를 하여야 한다고 명시하고 있다.<sup>61)</sup> 그리고 매장문화재에 대해서는 패총, 고분 등 매장문화재가 포장(包藏)되어 있다고 인정되는 토지(土地) 및 해저(海底)는 원칙적으로 발굴할 수 없다. 다만 대통령령(大統領令)이 정하는 바에 의하여 문화체육부장관의 허가를 받을 때는 가능하다고 규정하고 있다.

그 특별한 경우를 열거해 보면

1. 연구의 목적으로 발굴하는 경우
2. 건설공사(토목공사를 포함)를 위해 부득이 발굴할 필요가 있는 경우
3. 건설공사 시행중 그 토지 및 해저에 매장문화재가 포장(包藏)된 것으로 인정된 경우로서 그 공사(工事)를 계속하기 위하여 부득이 발굴할 필요가 있는 경우이다.<sup>62)</sup>

위 사항의 문맥으로 볼 때 비록 문화체육부장관의 허가를 받아야 한다는 단서가 있기는 하지만, 건설공사의 경우 일단 시작했을 경우에는 매장문화재가 포장되어 있더라도 그 공사(工事)는 중단할 수 없다는 의미가 담겨 있다. 물론 공사(工事)는 진행을 위해

60) 羅哲文, 앞의 논문, pp.10~11.

61) 文化財保護法 제74호.

62) 文化財保護法 제44호 1항.

발굴을 허가한 경우라도 필요하다고 인정할 때에는 문화체육부장관은 발굴의 정지 또는 중지를 명하거나 그 허가를 취소할 수 있으며,<sup>63)</sup> 지정문화재가 그 가치를 상실하거나 특별한 이유가 있을 때는 문화재위원회의 심의를 거쳐 지정을 해제할 수도 있다.<sup>64)</sup> 그리고 문화체육부장관은 지정(指定)이 해제된 문화재의 경우는 보호물이나 보호구역도 해제할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>65)</sup> 이들 조항은<sup>66)</sup> 해석 여하에 따라 문화재 보고에 반드시 유리하게 적용될 수 없는 것이다.

특히 건설공사 개인(個人)이 행하는 소규모적인 것을 몰라도 대규모 공사는 대개 국가나 지방자치단체의 사업으로 행해지기 때문에 공사도중 매장문화재(埋藏文化財)가 발생하거나 수몰(水沒)지구 등의 경우 관련부서에 발굴조사를 의뢰한 연후에 결국 그 문화재를 긴급으로 이전(移轉)하거나 유물을 수거(收去)하고 공사를 계속 진행한다. 이로 인하여 길을 우회(迂廻)하거나 공사(工事)를 중단하는 사례가 거의 없었다는 의미이다. 특히 문화체육부장관은 필요하다고 인정할 때에는 매장문화재가 포장(包藏)되어 있는 것으로 인정되는 지역을 발굴할 수 있다고<sup>67)</sup> 규정하여 국가에 의한 발굴을 합법화함으로써 문화재보호가 국가의 건설이나 도시계획의 필요성에 따라 다소 가변성이 있을 수 있음을 암시할 수 있다.

물론 문화재(文化財)가 신건설(新建設)과의 모순에서 언제나 우위를 차지할 수 없고, 또 문화재보호법 내에도 정부(政府)의 장관을 통해서 보존(保存)의 안전(安全)을 위하여 필요할 경우에는 직접 관리하거나 기타 필요한 조치를 할 수 있다고<sup>68)</sup> 규정하고 있다. 이러한 규정은 국가가 보다 강력하게 문화재를 보호하겠다는 의지의 표현이기도 하겠지만 위에서 지적한 양자(兩者) 간의 모순이 발생하면 이러한 규정이 또 건설행정 위주로 전변(轉變)할 수 있는 수단이 될 수 있다. 때문에 이러한 융통성을 사전(事前)에 문화재의 대상(對象)과 가치(價値)의 관점에서 재검토하고 중국의 “兩重兩利”의 방침과 같은 일정한 원칙을 세워 제도화(制度化)해둔다면 관할 부처(部處)간의 힘의 대결이나 정부의 개발정책에 대한 불신을 훨씬 줄일 수 있음은 물론이고, 공사건설 후에도 후회나 아쉬움은 적을 것이다.

## V. 맺 음 말

이상에서 문화재, 특히 고건축물의 자연적 인위적 파괴원인과 보존의 필요성을 검토하여 문화재를 효과적으로 보존하기 위해 중국의 보호정책과 보호관리조치를 살펴 우리의 문화재보호법에 나타난 현황과 문제점을 살펴보았다. 여기서 지적하고 싶은 부분은 중국의 “兩重兩利”의 방침과 같이 앞으로 생길 수 밖에 없는 국토개발(이용)과 산업의 발달로 야기된 각종 유·무형의 환경오염으로부터 문화재를 보호하기 위해서는 보다 과학적인 대책이 마련되어야 할 것이며, 나아가 이들을 규제하고 조정할 수 있는 일정한 원

63) 文化財保護法 제44호 2항.

64) 文化財保護法 제12호 1항.

65) 文化財保護法 제12호 4항.

66) 이 조항들은 文化財保護法에는 문화체육부장관의 권한이지만 文化財保護法施行令 제43조 1, 2항에 의하면 문화재보호에 관한 대부분의 사항을 문화재관리국장이나 시, 도지사에게 그 권한을 위임하고 있다. 이것은 특별한 경우를 제외하고 전문가나 지방자치단체의 장에게 권한을 위임하여 전문성과 자율성을 강화시킨다는 의도도 강하지만, 이 때 특별한 경우란 정부의 건설정책과 관련된 상황일 가능성이 짙다.

67) 文化財保護法 제45조 1항.

68) 文化財保護法 제17조 1항.

칙을 법으로 제도화시킬 필요성이 있다는 점이다.

그리고 지상에 설치된 다양한 형태의 중요 건축 문화재는 역사, 환경 및 지역적 산물 이기에 중요문화재나 문화재가 밀집된 지역은 해당 건축물만을 한정해서 보호하기 보다는 보존범위를 보다 확대지정하여 일정지역까지를 동시에 보호하는 정책이 마련되어야 할 것이다. 물론 여기에는 문화재 보호법에 의해 지정된 문화재 뿐 아니라 지정되지 않아 그대로 방치되어 있는 문화재 역시 대상에 포함시키는 것이 마땅하다.

끝으로 문화재보호법에 나타난 관리 조직상의 문제점을 간단히 지적해 보고자 한다.

우선 문화재보호법(文化財保護法)(총 94조, 부칙 5) 속에 문화체육부장관의 역할이 지나치게 과중하다는 점을 지적하고 싶다. 장관은 문화재 지정에서부터 관리, 허가, 수리 기술자 양성에 이르기까지 거의 모든 문화재 업무에 직접적으로 관여하지 않는 것이 없을 정도이다. 이에 반해 지방 자치단체는 주로 지방문화재의 지정, 관리, 수리, 경비부담 및 관람료 징수 등을 행하며 이것도 대부분 위임받아 수행하도록 되어 있으며, 전문요원인 문화재위원(회)은 심의, 조사가 주 임무로서 법(法)에 나타난 출현빈도로<sup>69)</sup> 보아 그 역할과 권한이 왜소하다. 물론 이러한 현상은 문화재보호의 임무가 그만큼 소중하기 때문에 장관(長官)에게 권한이 집중되었을 것으로 판단된다. 그렇다고 하여도 보호법상에는 문화재의 실제적인 주인인 지역 주민(住民)의 참여는 전혀 없으며, 장관의 권한도 사실은 대부분 법적(法的)으로 문화재관리국장, 지방 자치단체의 장 등에 위임되고 있다.<sup>70)</sup> 그 위임사항은 시행령 제 43조에 구체적으로 제시하고 있다. 따라서 행정의 책임 소재가 우선 불분명하다.

뿐만 아니라 현행 행정조직상 중앙 및 지방을 막론하고 자치단체의 어느 부서에도 해당 지역의 문화재를 관리 보존할 수 있는 전문기사는 물론이고 이를 전담하는 곳도 없는 실정이다. 심지어 국립 중앙박물관의 직제에도 문화재 보존처리를 전담하는 기술자를 용인하고 있지 않다. 이같은 사실은 바로 문화재 보호가 지역주민이나 전문가의 의사결정은 무시된채, 중앙집권적이며 또 행정, 관료주의적으로 운영되고 있음을 단적으로 말하는 것이며, 장관은 문화재 보호에 형식적인 책임만 지고 있음을 알 수 있다. 이러한 운영으로 문화재가 민족의 유산으로 취급될 수 없으며, 문화재의 소유자나 지역주민의 자발적인 참여와 관심을 끌지도 못할 것이다.

게다가 문화재위원회가 문화재를 심의, 조사하여 보호, 관리하는 전문기구이지만 이 기구는 어디까지나 심의, 자문기관이기 때문에 국토건설과 결부된 중요한 문제를 결정할 때에는 결국 정치, 경제의 우선책에 밀려 제대로 뜻을 관철시키기 어려운 한계성을 띠고 있다. 때문에 지방화(地方化)와 문민(文民)시대에 걸맞게 지방과 중앙과 전문가로 구성된 독자적인 문화재 심의중재위원회를 구성하고 법적(法的)으로 그 권한을 대폭 부여하여 다른 행정부서와 실질적인 협조관계를 유지할 때 국토건설 공사나 환경오염으로부터 문화재를 보호할 수 있을 것이다.

69) 文化財保護法(총 94조, 부칙 5조)에만 나타난 문화체육부장관의 출현빈도는 70회인데 반해, 지방자치단체(장)는 47회, 문화재위원회는 12회로서 이러한 사실만 보아도 그 역할이 長官에 집중되어 있음을 알 수 있다.

70) 文化財保護法 제68조.