

한국의 문화재 관리 현황과 과제

조 유 전*

목 차

- | | |
|-------------------|-----------------|
| 1. 머리말 | 4. 분야별 문화재관리 현황 |
| 2. 문화재관리의 연혁 | 5. 문제와 대책 |
| 3. 구분에 따른 문화재의 정의 | 6. 맺음말 |

1. 머리말

우리나라의 문화재관리는 1962년 1월 10일 법률 제 961호로 제정 공포된 문화재보호법에 의해 이루어져 오고 있다. 즉 문화재를 보존하여 이를 활용함으로써 국민의 문화적 향상을 도모함과 아울러 인류문화의 발전에 기여함을 목적으로 한다고 문화재보호법 제1조에 명시하고 있는 바와 같이 우리나라는 문화재 보호·관리의 당위성을 법률로서 정하고 있음을 알게하고 있다.

본고에서는 지금까지 문화재 보호관리에 따른 연혁을 살펴보고 문화재의 정의와 종류에 따른 현황과 몇 가지 문제점을 도출함으로써 그에 따른 대책의 일단을 말하고자 한다.

2. 문화재관리의 연혁

우리나라는 일제 36년의 통치를 받다 1945년 8월 15일 광복을 맞이했으나 실질적으로 우리의 손으로 우리의 민족문화유산인 문화재를 보호·관리하게 된 것은 1962년 1월 16일 법률 제961호로 문화재보호법이 제정됨으로써 본격적인 문화재보존관리가 시작되었다. 이 법이 공포되기 이전에는 일제시대인 1916년 7월 조선총독부령 제52호로 제정된 「고적 및 유적 보존규칙」이 비록 일본의 필요에 의해 제정되기 했으나 우리 나라에 있는 문화재를

* 국립문화재연구소장

보존하기 위한 최초의 법이었고, 그 후 1933년 8월 조선총독부령 제 6호로 조선보물고적명승천연기념물령과 그에 12월 다시 조선총독부령 제136호로 조선보물고적명승천연기념물 보존령시행규칙이 마련되어 광복까지 나름의 보호를 받아왔다. 광복이 되자 1945년 11월 미군정청에서 이왕직으로부터 인수받아 구황실사무청이 발족되고 1955년 6월 대통령령 제 1035호 구황실재산사무총국으로 개편 문교부 문화보존과에서 업무를 관장했다.

그리고 1961년 10월 법률 제743호 및 각령 제181호로 문교부 외국으로 문화재관리국이 설치되고 이듬해 1962년 1월 10일 문화재보호법이 제정되어 본격적인 문화재보호관리기능이 자리잡게 되었다. 이 법이 제정되기 이전까지는 일제시대 마련된 조선보물고적명승천연기념물 보존령에 따른 문화재 보존관리가 계속되었고 문화재보호법이 제정됨으로써 명실공히 대한민국에 있어서 문화재의 정의와 종류 등이 자리매김되게 되었다.

1962년 1월 10일 제정된 문화재보호법에는 문화재를 유형문화재·무형문화재·기념물·민속자료로 구분하고 중요한 것은 국보·보물·사적·사적 및 명승·명승·천연기념물·중요무형문화재·중요민속자료로 구분지정 보존하도록 했다.

그 후 1963년 2월 9일 제1차 일부 개정, 1963년 12월 5일 2차 일부 개정, 1963년 12월 16일 제3차 일부개정, 1965년 6월 30일 제4차 일부개정, 1970년 8월 10일 제5차 일부개정, 1973년 2월 5일 제6차 일부개정을 거쳐 지금까지의 부분적인 개정에서 비현실적인 규정 등을 현실에 맞게 정비 보완하기 위해 1982년 12월 31일에는 법률 제3644호로 전문개정을 하게 되었다. 이때 국가지정문화재와 시·도지정문화재 및 문화재자료로 구분, 지방자치단체에 의한 문화재보호관리의 기틀을 마련하게 되었고, 아울러 천연기념물의 보호·장려를 위해 동물의 서식지, 번식지, 도래지, 자생지도 천연기념물로 지정할 수 있도록 범위를 확대했고 중요무형문화재의 보호육성을 위하여 중요무형문화재의 보유자로 하여금 전수교육을 실시하고 장학금을 지급할 수 있게 했으며, 문화재 매매업자의 투명성 확보를 위해 자격, 결격사유, 준수사항 및 허가취소 등의 규정을 두게 되었다. 그리고 1970년부터 동산문화재의 등록이 실시되었으나 현실적으로 어려움이 많아 등록규정을 삭제하는 등 제1차 일부개정을 87년 11월 28일에 그리고 그 후 부분적인 개정을 거듭하여 1995년 12월 29일 제7차 일부개정을 하게 되었다. 올해도 문화유산의 해를 맞아 일부 개정을 준비하고 있는 것으로 알고 있다.

뿐만 아니라 1984년 12월 31일 법률 제3777호로 전통건축물보호법이 제정되어 건립, 축조된 지 50년이상되는 민가, 사찰, 향교, 서원, 사우, 정자 등의 건조물로서 역사적 의의를 가진 것을 말하되 문화재보호법 규정에 의한 지정문화재를 제외했다. 보호대상 전통 건조물이라 함은 이러한 전통건축물 중에서 보존, 관리하여야 할 필요가 있는 건조물을 지정한 것을 말하며 이들을 보존·관리하도록 했다.

한편 문화재관리를 담당하고 있는 문화재관리국은 1961년 10월 문교부 외국으로 발족된

후 1968년 7월 문화공보부 외국으로 개편된 후 1989년 12월 문화부 외국으로 개편되고, 1993년 3월 다시 문화체육부 외국으로 개편되었으며 1968년 문화공보부 외국으로 개편된 후 1996년 6월까지 18차례의 직제개정을 거쳐 오늘에 이르고 있다.

3. 구분에 따른 문화재의 정의

우리 나라 문화재보호법 제2조의 정의에 보면, 문화재를 다음과 같이 구분하여 정의하고 있다.

- **유형문화재**는 건조물, 전적, 서적, 고문서, 회화, 조각, 공예품 등 유형의 문화적 소산으로서 역사상 또는 예술상 가치가 큰 것과 이에 준하는 고고 자료를 말하고
- **무형문화재**는 연극, 음악, 무용, 공예기술 등 무형의 문화적 유산으로서 역사상 또는 예술상 가치가 큰 것을 말하며,
- **기념물**은 패총, 고분, 성지, 궁지, 도지, 유물포함층 등의 사적지로서 역사상, 학술상 가치가 큰 것, 경승지로서 예술상, 관상상 가치가 큰 것 및 동물(서식지, 번식지, 도래지 포함), 식물(자생지 포함), 광물, 동물로서 학술상 가치가 큰 것을 말한다.
- **민속자료**는 의식주, 생업, 신앙, 연중행사 등에 관한 풍속, 관습과 이에 사용되는 의복, 기구, 가옥 등으로써 국민생활의 추이를 이해함에 불가결한 것을 말하고 있다.

이러한 문화재 가운데 보존의 대상으로서 지정되는 문화재는 유형문화재 가운데에서 국보와 보물로 구분 지정되고 무형문화재 가운데에서 중요무형문화재가 지정되며 기념물 가운데에서 사적, 명승, 천연기념물로 지정된다. 그리고 민속자료가운데에서 중요민속자료로 지정됨으로써 국가 지정문화재로서 보호를 받게 했다. 그리고 국가지정문화재를 제외한 문화재가운데 서울특별시장, 광역시장, 도지사가 가치가 있다고 인정되는 것을 시·도지정문화재로 지정 보호받게 했다. 그리고 문화재가운데 국가 또는 시·도지정문화재를 제외한 문화재 가운데 향토문화보존상 필요하다고 인정될 경우 문화재자료로 지정하여 보존하도록 하고 있다. 이와 같이 지방자치단체인 시·도의 경우 지정의 구분은 지방유형문화재, 지방무형문화재, 지방기념물, 지방민속자료와 아울러 문화재자료로 구분 지정 보호받고 있다.

이상에서와 같이 우리 나라에 있어서 문화재보호는 문화재 가운데에서 국가지정문화재의 구분으로서 국보, 보물, 중요무형문화재, 사적, 명승, 사적 및 명승, 천연기념물, 중요민속자료로 구분지정 보호받고, 지방자치단체의 경우 지방유형문화재, 지방무형문화재, 지방기념물, 지방민속자료, 문화재자료로 구분 지정되어 보존·관리되고 있음을 알 수 있다.

4. 분야별 문화재관리 현황

1997년 1월 현재 국가 및 지방자치단체에서 지정관리하는 문화재의 분야별 현황을 보면 다음과 같다.

1) 유형문화재 관리현황

유형문화재로서는 국보 1호 서울의 승례문을 비롯하여 293점과 보물은 서울 동대문을 비롯 1,232점이 지정되어 전체 1,525점이 국가지정문화재로 지정·보호받고 있다.

그리고 지방 지정의 경우 서울 장충단 비를 비롯 전국적으로 총 1,610점과 문화재자료 1,926점으로 국가와 지방지정을 통틀어 4,561점의 유형문화재가 보호받고 관리되고 있다.

2) 무형문화재 관리현황

서울의 종묘제례악을 비롯 103건이 국가중요무형문화재로 지정되어 있고, 서울 漆匠(옷칠)을 비롯 187건이 시·도지정문화재로 지정되어 전체 290건의 무형문화재가 지정 보호 관리되고 있다.

3) 중요민속자료 관리현황

서울 단국대학교 석주선기념관에 소장된 덕은공주 당의를 비롯 228점의 국가지정 민속자료와 성북동 이태현 家 등 267점의 시·도지정민속자료를 포함 전체 495점의 민속자료가 보존 관리되고 있다.

4) 사적·명승 관리현황

사적은 경주 포석정지를 비롯 380건의 국가지정문화재와 명승은 명주 청학동 소금강을 비롯 7건의 국가지정, 사적 및 명승은 경주 불국사 경내를 비롯 7건이 국가지정으로 되어 전체 393건의 국가지정문화재로 지정되어 보존 관리되고 있고 시·도지정문화재는 한 건도 없다.

5) 천연기념물 및 지방기념물 관리현황

달성의 측백수림(側柏樹林)을 비롯 286건의 국가지정문화재를 비롯하여 지방기념물로서는 서울의 세검정(洗劍亭) 등 1,044건이 지정되어 보존되고 있다.

6) 전통건조물 및 보존지구 관리현황

서울 李炳武 家屋을 비롯 21건의 전통건조물이 지정되고 고성(高城) 왕곡마을 등 2건의 전통건조물 보존지구로 지정되어 보호 관리되고 있다.

5. 문제와 대책

1) 지정되지 않는 문화재의 관리

문화재보호법에 의해 보호를 받는 것은 종류별 구분에 따른 문화재 중 역사상, 학술상, 예술상, 관리상 또는 국민 생활의 추이를 이해함에 불가결한 것으로서 보존이 필요한 경우에 지정 보존되고 있기 때문에 지정되지 않은 문화재에 대한 보존대책이 없다고 해도 과언이 아니다. 문화재의 정의 역시 역사상, 학술상, 예술상, 관리상 또는 국민생활 추이를 이해함에 불가결한 것만 문화재가 되며 그렇지 않은 문화유산에 대해서는 문화재가 아닌 것으로 이해할 수밖에 없게 되어 있다. 이와같이 문화재의 정의에 입각해서 지정되지 않은 문화재에 대한 대책이 마련되어야 될 것이다. 비록 국보, 보물 등 지정되지 않은 문화재라도 학술상, 예술상 등의 이유로 보존이 필요한 문화재 뿐만 아니라 지표조사에 나타난 유적·유물은 모두 문화재로 등록되어야 할 것이며, 새롭게 발견 발굴되는 문화재 역시 추가등록이 되도록 해서 이들 가운데 국가 또는 지방문화유산으로 지정을 확대하여 보호 관리해야 할 것이다.

2) 매장문화재의 관리

문화재보호법에 보면 토지, 해저 또는 건조물 등에 포함된 문화재를 매장문화재로 정의하고 발견 신고의무와 발굴을 근본적으로 막고 있다. 즉 매장문화재가 포장되어 있는 것으로 인정되는 것은 발굴할 수 없다고 못박고 다만 연구의 목적, 건설공사 등 부득이 발굴이 필요할 경우 또는 건설 공사중 발견된 경우에 한하여 발굴할 수 있도록 하고 있다.

이 법의 취지는 발굴은 현상변경을 의미하기 때문에 근본적으로 문화재의 파괴를 막기 위한 강력한 규제를 하고 있는 것이다. 즉 어떠한 경우에도 매장문화재의 파괴는 용납할 수 없다는 근본취지이나 현실은 개발에 의해 부득이 발굴하지 않으면 안되게 될 사례가 비일비재하게 발생하고 있다. 그래서 개발자가 수익자부담원칙에 따라 매장문화재 발굴의 모든 경비를 지불하지만 발굴된 문화재는 전부 국가귀속이 되도록 한 점이다. 바꾸어 말하면 개발을 인정하지 않는 법체제인 것이다. 그러나 오늘날 처럼 급속하게 국토가 개발되고 있는 현실에서 본다면 법에 앞서 개발이 이루어지고 있는 모습이라 하지 않을 수 없다.

더구나 지표상에 노출되지 않고 공사 중 우연히 발견되는 경우가 많기 때문에 이를 원만히 해결하기 위해서는 일정한 범위 이상의 개발시에는 반드시 사전 정밀지표조사와 시굴조사를 통해 그 결과에 따라 보호대책과 개발 여부를 검토하는 것이 바람직하므로 현재도 대규모 수물지구내의 유적조사발굴이나 대단위 공단조성지내 그리고 고속철도건설 등에 따른 지역의 지표조사와 아울러 발굴이 이루어지고 있다는 것은 좋은 본보기라 할 것이다. 이와 같이 일정 범위 이하의 소규모 건설지역의 경우에도 반드시 사전조사와 발굴이 병행되어야 할 것이며 특히 고도 등 특정지역의 경우 반드시 전문가의 입회를 의무화하여 매장문화재가 발견되면 즉시 처리될 수 있도록 제도를 개선해야 할 것이다.

3) 국가지정과 지방자치단체 지정문화재의 구분

국가지정 명칭에는 국보, 보물, 사적, 사적 및 명승, 명승, 천연기념물, 중요무형문화재, 중요민속자료, 전통건축물로 구분되어 9종류이며 지방자치단체의 경우 유형문화재, 무형문화재, 기념물, 민속자료, 문화재자료로 5종류로 구분되어 있다.

지방자치단체의 구분이 국가보다도 종류를 단순화하고 있음을 볼 수 있다. 이것은 지정명칭의 구분에 따른 중앙과 지방의 차별화를 나타낸 것으로 오해될 소지를 갖고 있다 할 것이다. 국가지정의 경우 사적 및 명승과 명승은 기념물로 하고 국보, 보물의 구분없이 보다 단순화하는 것이 바람직하다.

즉 국가나 지방이 같은 구분을 하되 국가의 경우 중요도를 앞에 붙혀 구분하는 것이다. 예를 들면 중요유형문화재 서울 승례문, 서울특별시 유형문화재 장충단 비로 한다면 보다 단순한 구분과 아울러 국가지정과 지방자치단체 지정의 구분이 가능해 질 것이기 때문이다.

4) 최소단위의 지방자치단체까지 지정 확대문제

지금의 문화재 보호관리를 위한 지정은 국가와 특별시 및 광역시, 도에 국한되어 있으며 그 이하의 시·군·읍·면 단위까지는 미치지 못하고 있다. 지방자치가 뿌리를 내리게 되면 당연히 최소기초자치단체에서의 문화유산 지정이 바람직하다. 그래야만 문화유산 애호정신이 보다 한 단계 앞서게 될 것이다. 지방은 지방의 특수성이 있기 때문에 그 특수성을 인정함으로써 문화유산의 지정보호가 진일보될 것이기 때문이다.

5) 매장문화재의 발굴, 발굴허가 절차문제

매장문화재에 따른 시굴, 긴급수습발굴, 학술발굴 등 모든 발굴은 문화재위원회의 심의를 거쳐 문화재관리국의 허가를 받아야만 이루어질 수 있다. 따라서 발굴이 이루어지기까

지 발굴 예정지의 토지 또는 임야대장 등본과 지적도 또는 임야도 등본을 갖추고 토지의 소유자, 관리자 또는 토지 및 해면의 점유자 승낙서를 첨부한 허가 신청서를 관할 특별시, 광역시, 또는 도를 경유하여 문화체육부 장관에게 신청해야 하게 되어 있다. 이 경우 긴급을 요하는 수습발굴이라 할지라도 2주간이상 심하면 1개월 이상의 시간이 소요됨으로써 개발자와 조사를 담당하고자 하는 학술단체가 이중고를 입고 있다. 이것을 해결하기 위해서는 지방자치화 시대에 걸맞게 지방자치단체에 중앙의 권한을 지방자치단체에 이양하고 있는 추세에 맞추고 행정사무 간소화 차원에서 매장문화재의 유무를 알기 위한 시굴 등 일정부분 허가권을 자치단체장에게 위임하는 것이 바람직할 것이다. 이것은 내 고장의 문화재를 스스로 지킨다는 측면에서와 신속한 일 처리가 가능하기 때문에 일거양득이 될 수 있는 것이다.

정부는 다만 감독권을 강화하여 발굴의 사실여부와 함께 출토된 매장유물의 국고귀속과 발굴된 유적의 중요도를 판단 국가가 지정, 보호해야 할 사항을 검토함으로써 문화재 정책에 집중하는 것이 바람직할 것이기 때문이다.

6) 문화재관리 담당 부서의 확대 문제

현재 문화재 관리는 문화체육부의 외국으로서 문화재관리국이 전담하고 있는 실정이다. 이 조직으로서는 전국에 산재해 있는 수많은 문화유산의 관리에 한계가 있는 것이다. 이를 해소하기 위해서는 문화재 관리국을 독립청으로 확대개편하고 아울러 지방청을 신설하여 유기적인 업무교류로 보다 발전된 관리가 가능할 것이다. 이것은 보다 많은 인력의 증원이 불가피하게 되어 작은 정부를 지향한다는 뜻에서는 어려운 과제이나 지방자치단체 자체에서 문화재관리 전담 기구를 만들어도 될 것이다. 그렇지 않으면 문화재관리국은 정책적인 문제만 다루고 권한을 대폭 자치단체에 위임하는 방법도 고려해 볼 필요가 있다고 본다.

6. 맺음말

광복된지도 벌써 52년을 보내고 있고 우리 손으로 우리의 문화유산인 문화재를 보호관리한 지도 어언 반세기가 흘렀다. 그 동안 1961년 제정된 문화재보호법에 따라 구황실재산총국을 문화재관리국으로 개편하여 실질적으로 우리의 문화재를 보존·관리 담당해 오면서 여러 차례의 법개정과 문화재관리국의 기구개편을 통해 시대에 맞춰 법과 제도를 개선해 왔다.

그러나 오늘날 급속하게 진행되고 있는 국토개발은 우리의 문화유산 특히 매장문화유산이 나날이 그 피해를 더하고 있는 실정이다. 올해는 문화유산의 해로 정한 것은 지금까지의 문화재 보호, 보존에 따른 행정체계 및 국민의 동참을 유도하여 보다 진일보한 문화유산,

보호를 위한 것이다. 이제 민족의 문화유산은 어느 특정기관이나 단체에서만 보호, 보존의 의무를 벗어나 국민 모두가 동참할 때 비로소 올바른 보호와 보존이 될 것이다.

문화재 보호·관리 반세기를 돌아보면서 앞으로의 개선 방향을 몇 가지로 요약하여 정리하면

첫째 문화재의 개념 정의가 재검토되어야 할 것이다.

둘째 문화재의 지정구분이 재검토되어야 할 것이다.

셋째 문화재의 지정이 기초자치단체 단위까지 확대되어야 할 것이다.

넷째 매장문화재의 발굴 허가권 일부라도 광역자치단체장에게 위임하는 것이 바람직할 것이다.

다섯째 문화재 담당 부서의 전면 확대 개편이 요구된다.

【 문화재관리국 지정문화재 현황 】

1. 국가지정문화재 현황

(1997년 1월 1일 현재)

증별 시도별	국 보	보 물	사 적	사적 및 명승	명 승	천 연 기념물	중 요 형 문화재	중 민 자 요 속 료	계
서 울	132	380	61	0	0	11	32	46	662
부 산	3	12	4	0	0	7	3	0	29
대 구	0	22	3	0	0	1	0	4	30
인 천	1	19	16	0	0	6	4	0	46
광 주	1	7	2	0	0	0	1	2	13
대 전	0	1	1	0	0	0	0	0	2
경 기	36	124	49	0	0	11	6	8	234
강 원	8	47	5	0	1	24	1	10	96
충 북	8	37	10	1	0	23	2	21	102
충 남	23	71	34	1	0	12	4	18	163
전 북	5	75	28	0	0	21	2	12	143
전 남	15	95	27	0	4	39	12	31	223
경 북	50	244	92	3	1	45	6	57	498
경 남	11	96	46	1	1	31	10	12	208
제 주	0	2	2	0	0	25	4	7	40
전국일원	0	0	0	0	0	30	16	0	46
계	293	1,232	380	6	7	286	103	228	2,535
해 제	1	12	13	0	0	98	7	4	135
총 계	294	1,244	393	6	7	384	110	232	2,670

2. 시·도 지정문화재 및 문화재자료 현황

(1997년 1월 1일 현재)

종 별 시도별	유형문화재	무형문화재	기념물	민속자료	계	문화재자료
서 울	91	18	15	28	152	2
부 산	23	9	36	0	68	2
대 구	41	12	11	4	68	32
인 천	32	7	34	2	75	11
광 주	23	11	22	7	63	21
대 전	25	3	31	2	61	38
경 기	124	12	134	8	278	83
강 원	107	5	71	4	187	102
충 북	166	6	86	9	267	16
충 남	126	19	91	12	248	313
전 북	138	15	80	29	262	100
전 남	155	22	136	30	343	162
경 북	257	22	104	106	489	315
경 남	288	16	148	18	470	229
제 주	14	10	45	8	77	0
전국일원	0	0	0	0	0	0
계	1,610	187	1,044	267	3,108	1,426
해 제	97	23	126	8	254	71
총 계	1,707	210	1,170	275	3,362	1,497

3. 전통건조물 및 전통건조물 보존지구 현황

(1997년 1월 1일 현재)

시·도별	전통건조물	전통건조물 보존지구
서울	1	0
부산	0	0
대구	0	0
인천	0	0
광주	0	0
대전	0	0
경기	2	0
강원	0	1
충북	0	0
충남	1	1
전북	1	0
전남	0	0
경북	16	0
경남	0	0
제주	0	0
계	21	2
해제	0	0
총계	21	2