

국가유산 정보 관리 활성화를 위한 광역자치단체 조례의 개선 방향 연구 : 국가유산 관련 법과 조례의 관계적 성격을 중심으로

강보배 (재)국가문화유산연구원 연구원

주상훈* 전남대학교 건축학부 조교수

*Corresponding Author: Joosh924@jnu.ac.kr

국문초록

2024년 5월 17일 「국가유산기본법」의 시행은 17개 광역자치단체(세종특별자치시, 제주특별자치도 포함)의 국가유산 관련 조례 운영에도 큰 변화를 가져왔다. 본 연구는 국가유산 관련 법 규정을 중심으로 국가유산청과 지방자치단체 사이에서 발생하는 국가유산 정보의 생산·수집 및 전달 체계를 구체적으로 분석하였다. 분석 결과, 국가유산 정보 관리 활성화를 위해 광역자치단체 조례의 개선 방향을 3가지 관점에서 5가지 방향으로 제시하였다. 첫째, '국가유산 정보 생산의 체계화'를 위해서 국가유산 관련 조례에서 정보 생산·관리 주체를 명시하고, 생산되는 정보 중 중요한 국가유산 정보를 선별하여 전략적으로 관리해야 한다. 오늘날 복잡해지는 국가유산 관리 환경에서 다양한 주체들이 생산하는 국가유산 정보를 모두 관리하는 것은 불가하다. 둘째, '국가유산 정보 전달의 체계화'를 위해서 국가유산청으로 전달하는 정보와 관련된 세부 절차를 구체화하고, 광역-기초 간 정보 전달·관리 방안을 명확하게 규정해야 한다. 국가유산 관련 법에서 규정하는 정보 전달 관련 조문 현황은 국가유산 보존·관리·활용에 국가-광역-기초가 서로 밀접하게 연계되어 있음을 잘 보여준다. 국가유산 정보 전달 체계에서 광역자치단체는 직접적인 정보공급자, 정보관리자, 정보수요자, 정보전달자로서 다양한 역할을 수행하게 된다. 따라서 광역자치단체가 국가유산 정보 전달 체계에서 부여받는 다양한 역할을 체계적으로 수행할 수 있는 조례 조문의 구체화가 필요하다. 셋째, '국가유산 정보 생산 활성화'를 위해서 광역자치단체는 국가유산 관련 법의 위임조례규정뿐만 아니라 훈시규정 및 임의규정에서 생성되는 중요한 정보가 누락 되지 않도록 관련 규정을 검토해야 한다. 특히 국가유산 정보는 단순한 행정 정보뿐만 아니라 전문적이고 특수한 정보를 포함하고 있어, 이러한 정보가 부분적으로 누락 될 경우 국가 및 지방자치단체 간 의사소통에 공백이 발생할 수 있다. 본 연구는 국가유산 관련 광역자치단체 조례의 수동적 운영 한계를 극복하는 방안으로 국가유산 정보의 생산·수집 및 전달 체계의 관점에서 개선 방향을 제시하였다. 또한 국가유산 관련 법에서 지방자치단체 관련 조항을 조례위임규정, 훈시규정, 임의규정으로 구분하여, 연구 성과의 실천성을 확보하고자 하였다. 향후 광역자치단체 조례의 제·개정 과정에 이러한 관점을 반영하는 것은 지역적 특성 기반의 국가유산 관리 체계화에 기여할 수 있을 뿐만 아니라, 국가유산의 디지털 대전환이라는 시대적 흐름에 부합하며, 국가유산행정 전반의 신뢰성을 제고할 수 있다.

주제어 국가유산제, 국가유산 정보, 광역자치단체 조례, 정보 관리, 정보 전달

투고일자 2024. 6. 11. | 심사일자 2024. 7. 18. | 게재확정일자 2024. 8. 7.



I. 서론

1. 연구의 배경과 목적

2024년 5월 17일 「국가유산기본법」이 시행되면서, 1962년 「문화재보호법」의 시행 이후 가장 큰 변화를 맞이하게 되었다. 가장 큰 변화 중 하나는 국가유산(옛 문화재)¹을 유형별 특성에 따라 적극적으로 보존·관리·활용하기 위한 정책 방향의 전환이다. 그 일환으로 국가유산의 유형별 분법 제정·시행은 지방자치단체의 국가유산 관련 법적 체계와 국가유산행정 전반에 큰 영향을 주게 되었다.

한편, 2021년 국가유산청은 ‘문화재 디지털 대전환 2030’ 계획을 발표하였는데, 주목할 점은 디지털이 일상화되면서 국민이 국가유산을 향유하고 국가유산에 관한 정보나 데이터를 소비하는 방식이 크게 변하고 있는 것과 국가유산 보존·관리·활용 전반에서 데이터와 증거 기반 행정의 고도화이다.² 그 성과의 하나로, 최근에는 ‘국가유산 디지털 서비스’³를 공개하기도 하였다.

그동안 국가유산 정보에 관한 연구는 활용을 중심으로 진행되었다. 특정 분야별로 정리된 정보를 시스템이나 애플리케이션(application) 등의 기술적 방법을 통해 더 효율적으로 활용하기 위한 연구들이 대부분이며, 국가유산 정보의 생산·관리 관점에서 종합적인 연구는 거의 이루어지지 못하였다. 또한 국가유산청, 광역자치단체 기초자치단체, 유산 관리단체 등 다양한 이해관계자가 참여하는 국가유산 보존·관리·활용 과정에서 정

보 생산·수집, 전달, 관리 등에 관한 체계적인 논의도 미비한 실정이다.⁴

이러한 시대적 전환기를 맞이하여, 본 연구는 국가유산 관련 법의 규정을 토대로 국가유산청과 지방자치단체 사이에서 발생하는 국가유산 정보의 생산·수집 및 전달 체계를 구체적으로 분석하고, 국가유산 정보의 관리 활성화를 위한 광역자치단체 조례의 개선 방향을 제시하고자 하였다.

2. 연구의 범위와 방법

연구의 법적 검토 범위는 2024년 1월 1일 기준, 국가유산 관련 법 6건과 전국 17개 광역자치단체(세종특별자치시, 제주특별자치도 포함)의 국가유산 관련 조례이다. 국가유산 관련 법은 2023년 「국가유산기본법」 제정과 함께 제·개정된 법으로, 그 중 지방자치단체의 국가유산행정에 직접적인 영향을 미치는 법⁵을 대상으로 한다. 광역자치단체의 국가유산 관련 조례는 시·도지정 및 등록유산 관련 조례⁶를 대상으로 한다.

국가유산 관련 법의 신·구 조문을 비교 검토한 결과, 지방자치단체 관련 조항들은 주로 용어 변경 위주로 개정되었으며, 일부 내용 개정과 신설 조항이 추가되었다. 따라서 국가유산 관련 법과 17개 광역자치단체 조례의 규정 비교를 통해 현재 광역자치단체의 법적 대응 현황(용어변경 개정 조항)과 향후 조례 정비 시 고려해야 하는 사항(내용 개정 및 신설 조항)에 대해 살펴볼 수 있다.

1 「국가유산기본법」 제3조(정의)에 따라 “국가유산”이란 인위적이거나 자연적으로 형성된 국가적·민족적 또는 세계적 유산으로서 역사적·예술적·학술적 또는 경관적 가치가 큰 문화유산·자연유산·무형유산을 말한다. 국가법령정보센터, 2024년 8월 12일 접속. <https://www.law.go.kr>

2 국가유산청, 2024년 5월 15일 접속. <https://www.cha.go.kr>

3 국가유산디지털 서비스, <https://digital.khs.go.kr>

4 특정 유형에 관한 관련 연구로 「건조물 문화재 기록정보의 유형 구분 기준과 세부 유형별 속성에 관한 기초 연구」 정도가 진행되었다. 또한 국가유산청의 국가유산 기록물의 관리 목적의 연구도 일부 진행되었다. 임초롱·주상훈, 2020, 「건조물 문화재 기록정보의 유형 구분 기준과 세부유형별 속성에 관한 기초 연구」, 『문화재』53(2), 국립문화재연구소, pp.88~109; 한헤리티지센터, 2019, 『문화재기록물의 관리·활용체계 개선방안 연구』, 문화재청; 한헤리티지센터, 2020, 『문화재 기록물의 수집·목록화 및 관계적 유형 재구성 연구』, 문화재청.

5 국가유산 관련 법은 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」(이하 문화유산법), 「무형유산의 보전 및 진흥에 관한 법률」(이하 무형유산법), 「자연유산의 보존 및 활용에 관한 법률」(이하 자연유산법), 「근현대문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」(이하 근현대문화유산법), 「국가유산수리 등에 관한 법률」(이하 국가유산수리법), 「매장유산 보호 및 조사에 관한 법률」(이하 매장유산법)을 대상으로 한다.

6 광역자치단체 조례는 「... 문화재조례」(이하 문화재조례), 「... 무형문화재 보전 및 진흥에 관한 조례」(이하 무형문화재조례)를 대상으로 한다.

연구 방법은 우선 국가유산 관련 법에서 지방자치단체 관련 조항을 도출하고, 해당 조항의 내용을 검토하여 조례위임규정, 훈시규정, 임의규정으로 구분한다. 이후 해당 조항에서 주체, 객체, 국가유산 정보 생산물을 분리한다.⁷ 최종적으로 주체와 객체를 국가 및 지방자치단체로 한정하고, 국가유산 정보 생산물이 있는 규정을 대상으로 한다. 해당 법 규정에 대해 17개 광역자치단체의 국가유산 관련 조례가 어떻게 대응하고 있는지 비교·분석하고, 효율적 국가유산 정보 관리를 위한 시사점을 도출한다.

표 1 연구 범위

구분	법·조례명
국가유산 관련 법	문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률
	무형유산의 보존 및 진흥에 관한 법률
	자연유산의 보존 및 활용에 관한 법률
	근현대문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률
	국가유산수리 등에 관한 법률
국가유산 관련 조례	매장유산 보호 및 조사에 관한 법률
	시·도 문화재조례
	시·도 무형문화재 보존 및 진흥에 관한 조례
	기타

II. 국가유산 관련 광역자치단체 조례의 현황과 주요 내용

1. 광역자치단체 조례의 변천 과정과 현황

광역자치단체는 1962년 「문화재보호법시행령」 제 30조(지방문화재위원회)에 따라 ‘지방문화재위원회’를

설치하고, 문교부장관이 지정하는 문화재에 관한 사항을 조사·심의하도록 하였다. 1970년 문화재관리국은 「문화재보호법」에 의해 지정되지 않은 문화재 중 향토 문화보존 상 필요하다고 인정하는 것은 광역자치단체장이 ‘지방문화재’로 지정하여 보호하는 지방문화재 지정제도를 도입하였다. 광역자치단체는 「문화재보호법」 제54조의2의 “지방문화재의 지정절차, 관리, 보호육성, 공개 및 자문기관의 설치 등에 관해 필요한 사항은 당해 지방자치단체의 조례로 정한다”에 근거하여, 제도 도입 5년 이내 문화재조례를 모두 제정함으로써 하향식(top-down)으로 보호 정책이 확산되었다.⁸

특히 이 시기에는 정치적으로 지방자치제가 유보된 상태였으며, 지방자치단체의 주요 관심사는 경제적 발전으로 지역 유산에 대한 이해와 관심이 매우 저조한 상황이었다. 이러한 시대적 환경에서 국가에 의한 문화재조례의 제정은 1970 ~ 80년대 급속한 도시화 및 산업화로 훼손·멸실 위기에 처한 지역의 문화재를 효과적으로 보전하였다. 지방문화재 지정제도는 1982년 ‘시·도지정문화재’로 명칭이 변경되었다. 1988년 「지방자치법」이 전부개정 되면서, 지방자치단체의 사무범위에 ‘지방문화재의 지정·보존 및 관리’에 관한 사무가 규정되었다.⁹

2015년 「문화재보호법」에서 무형문화재 관련 조문이 「무형문화재 보존 및 진흥에 관한 법률」로 분법되면서, 2016년부터 2021년까지 15개 광역자치단체가 무형

7 본 연구에서는 기록물의 형태로 생산되는 모든 것을 정보 생산물로 보았고, 그 구체적인 내용은 선행연구의 성과를 참고하였다. 더 구체적인 내용은 3.2절의 '1) 국가유산 관련 사업의 기록물과 정보 유형'에서 기술하였다.

8 강보배, 2023, 『지방자치단체의 문화유산 관리 역량강화 연구: 기초자치단체 관리 역량의 영향요인 분석을 중심으로』, 한국전통문화대학교 일반대학원 박사학위논문, pp.73~75.

9 「지방자치법」(법률 제19951호, 2024.1.9. 타법개정) 제13조(지방자치단체의 사무 범위)에 따라 지방자치단체는 관할구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다. 동법 시행령(대통령령 제34657호, 2024.7.2. 타법개정)의 [별표 1] 지방자치단체의 종류별 사무에 있어 광역자치단체와 기초자치단체의 사무를 구분하여 규정하고 있다. 광역자치단체의 사무는 시·도 지정·등록유산과 문화유산자료(이하 시·도지정유산등)의 지정·보존 및 관리, 보호물 또는 보호구역의 지정과 해제, 시·도무형유산의 보유자 또는 보유단체의 인정과 그 해제, 시·도 지정·등록유산의 반출허가가 해당된다. 기초자치단체의 사무는 시·도지정유산등의 보존·관리, 비지정국가유산의 보존·관리, 지방민속자료 발굴·조사가 해당된다. 관할 구역 내 국유에 속하는 국가지정문화유산·천연기념물·명승 중 국가가 직접 관리하지 않는 국가지정문화유산·천연기념물·명승의 보존·관리는 광역자치단체와 기초자치단체 모두 해당되는 사무이다. 국가법령정보센터, 2024년 8월 10일 접속. <https://www.law.go.kr>

문화재조례를 제정하였다.¹⁰ 2019년 「문화재보호법」 개정으로 ‘시·도등록문화재’ 제도가 광역자치단체에 도입되었으며, 17개 광역자치단체의 문화재조례에도 내용이 반영되었다. 이처럼 광역자치단체는 국가유산 관련 법에 근거하여 조례를 제·개정하고 있으며, 이외에도 자치적으로 조례를 제정하여 미래유산¹¹, 종교문화유산¹² 등 지역의 새로운 유산을 발굴하여 보호하고 있다.

2024년 1월 1일 기준, 17개 광역자치단체 모두 문화재조례를 제정하였으며, 16개 광역자치단체가 무형문화재조례를 제정하였다. 기타 관련 조례는 문화유산법 제69조(국외소재문화유산 보호 및 환수 활동의 지원)에 따라 10개 광역자치단체(강원, 경기, 경남, 경북,

대전, 부산, 서울, 전북, 충남, 충북)가 국외소재문화재 환수활동 지원에 관한 조례를 제정하였으며, 문화유산법 제80조의5(지역문화유산돌봄센터)에 근거하여 4개 광역자치단체(경기, 경남, 전남, 제주)가 문화재돌봄 사업 운영·지원에 관한 조례를 제정하였다.

2. 광역자치단체 조례의 구성 및 주요 내용

광역자치단체의 조례는 국가유산청의 「문화재보호법」의 개정에 근거하여 도입되었기 때문에 조례의 명칭이 ‘...문화재조례’, ‘...무형문화재 보전 및 진흥에 관한 조례’로 일관된다. 광역자치단체의 문화재조례의 조문은 평균 49.7개이며, 무형문화재조례의 조문은 평균 34.9개이다. 비교적 최근에 제정된 무형문화재조례는 장의 순서 차이는 있으나 내용 구성에는 차이가 없으므로, 문화재조례의 구성을 살펴본다. 광역자치단체의 문화재조례는 최소 4장(경북, 충남, 대구, 대전, 부산, 울산, 세종)에서 최대 12장(서울)으로 구성되며, 공통적으로 총칙, 시·도문화재위원, 시·도지정문화재 및 문화재자료, 시·도등록문화재, 문화재 보호 정책 수립 및 기반 조성, 보칙으로 내용을 구성하고 있다.

조례의 주요 내용은 문화재기본계획에 관한 연도별 문화재 보존 시행계획의 수립·시행, 역사문화환경 보존지역의 범위 설정과 보호, 화재 및 재난방지를 위한 화재대응지침서 마련, 화재예방 및 도난방지 장치 설치, 금연구역의 지정과 표지 설치, 천연기념물 동물 치료소의 지정·취소, 허가사항, 신고사항, 정기조사, 문화재 기록의 작성·보존 등을 규정한다.

표 2 국가유산 관련 광역자치단체 조례 제정 현황

구분	문화재조례	무형문화재조례	기타	
			국외	돌봄
강원	0	0	0	-
경기	0	0	0	0
경남	0	0	0	0
경북	0	0	0	-
전남	0	-	-	0
전북	0	0	0	-
제주	0	0	-	0
충남	0	0	0	-
충북	0	0	0	-
광주	0	0	-	-
대구	0	0	-	-
대전	0	0	0	-
부산	0	0	0	-
서울	0	0	0	-
울산	0	0	-	-
인천	0	0	-	-
세종	0	0	-	-

출처: 국가법령정보센터

10 2024년 6월 1일 기준, 광주광역시는 무형문화재법 제정에 앞서 2012년 「광주광역시 무형문화재 보존 및 지원 조례」를 제정하였으며, 전라남도도 「문화재 보호 조례」에서 무형문화재 조문을 분법하지 않았다.

국가법령정보센터. 2024년 6월 1일 접속. <https://www.law.go.kr>

11 2024년 6월 1일 기준, 광역자치단체 중 대전광역시, 부산광역시, 서울특별시, 전라남도도 미래유산 조례를 제정하였으며, 기초자치단체 중 강원 동해시, 강원 원주시, 경기 의정부시, 경기 파주시, 경남 창원군, 전북 전주시, 충남 공주시, 충남 부여군, 충북 청주시 9개 기초자치단체가 미래유산 조례를 제정하였다. 국가법령정보센터. 2024년 6월 1일 접속. <https://www.law.go.kr>

12 2024년 6월 1일 기준, 전북특별자치도, 경기도, 충남 서천군은 종교문화유산 관련 조례를 제정하였다.

국가법령정보센터. 2024년 6월 1일 접속. <https://www.law.go.kr>

표 3 국가유산 관련 광역자치단체 조례 제정 현황

구분	조례 구성	조문	구분	조례 구성	조문		
강원	제1장 총칙	59	대구	제1장 총칙	41		
	제2장 문화재 보호의 기반 조성			제2장 문화재위원회			
	제3장 도문화재위원회 설치 및 운영			제3장 시지정문화재, 문화재자료 및 시등록문화재			
	제4장 도지정문화재 및 문화재자료			제4장 관리 및 보호			
	제5장 도등록문화재		대전	제1장 총칙	35		
	제6장 관리 및 보호			제2장 시문화재위원회			
	제7장 보칙			제3장 시지정문화재 및 문화재자료, 시등록문화재			
경기	제1장 총칙	65	부산	제4장 보칙	45		
	제2장 문화재 보호의 기반 조성			제1장 총칙			
	제3장 도지정문화재 및 문화재자료			제2장 시지정문화재 및 문화재자료			
	제4장 도등록문화재			제2장의2 시등록문화재			
	제5장 보칙		제3장 시문화재위원회				
경남	제1장 총칙	49	서울	제4장 보칙	73		
	제2장 문화재위원회			제1장 총칙			
	제3장 도지정문화재 및 문화재자료			제2장 문화재 보호 정책의 수립 및 추진			
	제4장 도문화재의 관리 및 보호			제3장 문화재 보호의 기반 조성			
	제5장 도등록문화재			제4장 문화재의 지정			
	제6장 보칙		제5장 문화재의 관리와 보호				
경북	제1장 총칙	44	울산	제6장 문화재의 공개 및 관람료	46		
	제2장 도지정문화재 및 문화재자료			제7장 시 소유 문화재의 운영			
	제2장의2 도등록문화재			제8장 문화재위원회			
	제3장 문화재위원회			제9장 매장문화재 보호 및 조사			
	제4장 보칙			제10장 문화재수리 등			
전남	제1장 총칙	55		인천		제11장 등록문화재	43
	제2장 문화재위원회					제12장 보칙	
	제3장 도지정문화재 및 문화재자료					제1장 총칙	
	제4장 문화재 보존의 기반조성					제2장 시지정문화재 및 문화재자료	
	제5장 문화재의 관리					제2장의2 시등록문화재	
	전북			제6장 문화재 조사와 공개		55	세종
			제7장 보칙	제4장 보칙			
제1장 총칙		제1장 총칙					
제2장 문화재 보호의 정책 및 기반조성		제2장 시지정문화재 및 시 등록문화재					
제3장 도지정문화재 및 문화재자료		제3장 문화재의 관리와 보호					
제4장 등록문화재		제4장 시 문화재위원회					
제주	제5장 위원회	30	충남	제5장 보칙	51		
	제6장 보칙			제1장 총칙			
	제1장 총칙			제2장 도문화재위원회			
	제2장 문화재 보호의 기반 조성			제3장 도지정문화재 등			
	제3장 국가지정문화재의 관리			제4장 보칙			
	제4장 도지정문화재 등의 관리			충북		제1장 총칙	66
제5장 도문화재위원회	제2장 도문화재위원회						
제6장 보칙	제3장 문화재 보호의 정책 수립 및 기반 조성						
충남	제1장 총칙	51	광주		제4장 보칙	53	
	제2장 문화재 보호의 기반 조성				제1장 총칙		
	제3장 국가지정문화재의 관리				제2장 문화재위원회		
	제4장 도지정문화재 등의 관리			제3장 시지정문화재 및 문화재자료			
	제5장 도문화재위원회			제4장 공개			
충북	제6장 보칙	66	광주	제5장 보칙	53		
	제1장 총칙			제1장 총칙			
	제2장 문화재위원회			제2장 문화재위원회			
	제3장 문화재 보호의 정책 수립 및 기반 조성			제3장 시지정문화재 및 문화재자료			
	제4장 도지정문화재, 도등록문화재 및 문화재자료			제4장 공개			
광주	제5장 보칙	66	광주	제5장 보칙	53		
	제1장 총칙			제1장 총칙			
	제2장 문화재위원회			제2장 문화재위원회			
	제3장 시지정문화재 및 문화재자료			제3장 시지정문화재 및 문화재자료			
	제4장 공개			제4장 공개			
광주	제5장 보칙	53	광주	제5장 보칙	53		
	제1장 총칙			제1장 총칙			
	제2장 문화재위원회			제2장 문화재위원회			

출처: 국가법령정보센터

Ⅲ. 국가유산 관련 법과 광역자치단체 조례의 관계적 성격

1. 국가유산 관련 법에 규정된 지방자치단체 관련 조문의 구조적 특성

「국가유산기본법」은 과거 유물의 재화적 성격이 강한 개념인 ‘문화재(文化財, cultural property)’에서 한 세대에서 다음 세대로 전해지고 공유되는 전통적 가치와 의미를 강조하는 ‘국가유산(國家遺産, korean

heritage)’으로 명칭을 변경하였다. 또한 1962년 「문화재보호법」 제정·시행 이후 60여 년 동안 유지되어온 단일법 체제에서 유산별 보존·관리·활용이 용이한 문화유산법, 무형유산법, 자연유산법으로 분법되었다.

1) 다양한 지정·등록 유형에 대한 혼재

국가유산 관련 법은 보호 대상을 지정·등록 주체에 따라 국가지정·등록유산과 시·도지정 및 등록유산, 비지정유산으로 구분하고 있다. 국가지정·등록유산의 지정·등록 주체는 국가유산청이며, 시·도지정 및 등록유산의 지정·등록 주체는 17개 광역자치단체이다. 문화유산법 ‘제9장 시·도지정문화유산’, 자연유산법 ‘제3장 제4절 시·도자연유산 및 자연유산자료의 지정 및 관리’, 무형유산법 ‘제6장 시·도무형유산’, 근현대문화유산법 ‘제4장 시·도등록문화유산의 등록 및 관리’에서 시·도유산의 지정 및 등록, 보호물 또는 보호구역의 지정, 시·도유산위원회 설치, 경비 부담, 보고 등에 대해 규정하고 있다. 국가유산 관련 법의 비지정유산은 지정·등록되지 않은 유산으로 일반동산문화유산, 국외소재문화유산, 매장유산 등을 포함한다. 이처럼 국가유산 관련 법에는 문화유산, 무형유산, 자연유산과 관련하여 지정·등록유산, 비지정유산, 그리고 이들을 포괄하는 개념으로서 유산¹³에 대한 규정들이 혼재되어 있다. 이로 인해 국가유산 관련 법의 지방자치단체 관련 조항도 세 유형의 유산에 대해 모두 규정하고 있다.

2) 관리 주체의 유기적 연계

법적 근거에 따라 지정·등록 주체는 국가유산청, 광역자치단체로 명확하게 구분할 수 있으나, 실제적인 유산의 관리는 다층적인 위계가 유기적으로 연계되어 있다. 국가유산 관련 법에서 지방자치단체 관련 규정은

주체를 광역자치단체(시·도지사), 기초자치단체(특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장), 지방자치단체로 구분하고 있다. 광역자치단체 관련 규정은 국가유산행정 관련 규정뿐만 아니라 행정구역 내 일관적인 적용이 요구되는 규정(시행계획, 역사문화환경 보존지역 보호, 화재 등 방지 시책, 무형유산 교육 지원 등), 지역 거점으로서 역할이 필요한 규정(문화유산돌봄사업, 지역문화유산돌봄센터)이 있으며, 기초자치단체 관련 규정은 신청, 허가, 인가, 신고 등 주로 실질적인 집행 업무와 관련하여 규정하고 있다.

국가유산 관련 법의 지방자치단체 관련 규정은 광역자치단체와 기초자치단체 간 역할에 차이가 있으나, 조항을 구체적으로 살펴보면 하나의 조문에 다양한 주체들이 연계되어 있다. 예를 들어 문화유산법 제35조(허가사항)를 살펴보면, 국가지정문화유산의 현상변경 행위와 허가사항을 변경하려는 경우, 국가유산청장의 허가를 받아야 한다. 그러나 국가지정문화유산 보호구역의 안내판 및 경고판을 설치하는 행위 등 대통령령으로 정하는 경미한 행위에 대해서는 기초자치단체 장의 허가를 받아야 함을 규정하고 있다. 해당 조문은 시·도유산에도 준용되는 규정으로 광역자치단체의 조례에서도 대부분 동일하게 적용된다. 시·도문화유산의 현상변경 행위와 허가사항을 변경하려는 경우 광역자치단체 장의 허가를 받아야 하며, 경미한 행위에 대해서는 기초자치단체 장의 허가를 받도록 규정한다. 따라서 이러한 특성으로 인해 국가유산 관련 법의 지방자치단체 관련 규정에는 보고, 제출, 통보, 통지, 협의 같은 연계 규정들이 다수 존재한다.

3) 다양한 조문 규정 방식

국가유산 관련 법의 지방자치단체에 대한 조문 규정 방식은 조례위임규정, 훈시규정, 임의규정으로 구

13 문화유산법의 ‘제3장 문화유산 보호 기반 조성’은 제10조(문화유산 기초조사), 제11조(문화유산 정보화의 촉진), 제12조(건설공사 시의 문화유산 보호), 제15조의3(장애인의 문화유산 접근성 향상을 위한 지원)에서 지정, 등록, 비지정유산을 포괄하는 개념으로서 문화유산에 대해 규정하고 있다.

분할 수 있다. 조례위임규정은 국가유산 관련 법률 또는 대통령령·부령 등 법령에서 조례 제정의 근거를 두고 있어, 이에 따라 지방자치단체에서 조례로 정해야 하는 사항에 대해 규정한다.¹⁴ 훈시규정은 각종의 절차를 정한 규정 가운데 지방자치단체에 대한 명령이나 일종의 권고적 성질을 가진 것으로 훈시규정의 위반은 부적법이 아니므로, 행위의 효력에는 영향이 없다.¹⁵ 임의규정은 지방자치단체의 의사로 적용을 배제할 수 있는 규정이다.¹⁶

법령에서 규정된 내용은 자치법규에서 규정하지 않아도 적용된다. 자치법규에 법령 내용을 반복하여 규정하게 되면, 법령이 개정될 때마다 자치법규도 불필요하게 개정해야 하며, 자치법규의 내용이 함께 정비되지 아니하는 경우에는 자치법규의 효력에 대한 다툼이 있을 수 있다. 따라서 자치법규에 상위법령의 내용을 중복해서 규정하는 것은 입법 경제적으로 바람직하지 않고, 자치법규의 해석·집행에 혼란을 초래할 수 있기 때문에 자치법규에 상위법령의 규정을 그대로 규정하지 않는다.¹⁷ 따라서 국가유산 관련 법에서도 훈시규정 및 임의규정은 조례에서 규정하지 않아도 적용된다.

2. 국가유산 정보 생산 및 관리 방식의 복합적 특성

1) 국가유산 관련 사업의 기록물과 정보 유형

국가유산청과 지방자치단체는 국가유산의 보존·관리·활용을 위해 다양한 사업을 시행하고 있다. 사

업 대부분은 법령의 규정에 따라 수행되고 있으며, 국가유산의 지정부터 활용 관련 사업까지 매우 다양하다. 각 사업의 수행 과정에서 국가유산청과 지방자치단체는 국가유산에 관련된 다양한 기록물을 생산·수집하고 있으며, 기록물에는 국가유산과 관련된 다양한 정보가 포함되어 있다.

이러한 국가유산 관련 사업과 사업별 기록물에 대한 종합적인 조사와 분석은 2019년 한해리티지센터의 『문화재기록물의 관리·활용체계 개선방안 연구』에서 수행되었는데, 해당 연구는 『문화재연감』을 중심으로 국가유산 관련 수행 사업을 조사하고, 국가유산 관련 법제도에 규정된 기록물을 함께 정리하여, 국가유산기록물의 특징을 고찰하였다.¹⁸

2020년 한해리티지센터의 『문화재기록물의 수집·목록화 및 관계적 유형 재구성 연구』는 문화재기록물에 포함된 국가유산 정보를 세부적으로 검토하였다. 해당 연구는 문화재기록물의 관계적 유형을 규명하기 위한 방법의 하나로 “기록정보의 내용별 유형이 체계적으로 관리되는 재구성 체계”를 제시하고, 내용적인 측면에서 문화재 기록정보를 “현상정보, 관리정보, 연구정보, 행정정보”로 구분하였다. 현상정보 기록물은 “문화재의 구체적인 현상을 기록한 사진, 도면, 동영상, 녹음 등을 포함한 기록물”이며, 관리정보 기록물은 “문화재의 보존·관리 과정에서 관리정보를 기록한 기록물로 문화재대장 등 문화재 주변 상황에 관련된 정보가 기록

14 행정안전부, 2017, 『2018 자치법규 업무 매뉴얼』, p.5.

15 제주특별자치도의회 용어사전, 2024년 5월 1일 접속.

https://www.council.jeju.kr/council/composition/dictionary.do?sessionid=yhTslByKV6Xk4qVK9iEgZgaZv9VYfvhnQzAKpvosXTyaodwkpIN33s7BegyKBk5.CouncilDB_servlet_engine1?page=130

16 법제처 법령용어해설, 2024년 5월 1일 접속. https://www.moleg.go.kr/mpbleg/mpblegInfo.mo?mid=a10402020000&mpb_leg_pst_seq=125496.

17 법제처 자치법제지원과, 2021, 『2021 쉽게 찾아보는 자치법규 입안기준』, p.14.

18 연구보고서는 국가유산 관련 사업에서 생산되는 국가유산기록물의 특징으로, “문화재의 보존·관리·활용 과정에서 문화재 종별 및 유형에 관계없이 사업의 성격에 따라 유사한 기록물이 생산되는 특징, 문화재 보존·관리·활용사업의 수행 목적 등 사업적 특성에 따라서 문화재기록물에 다른 의미가 부여될 수 있는 특징, 문화재를 대상으로 수행되는 사업에서 생산되는 대부분의 기록물에 문화재에 대한 다양한 기록정보가 복합되어 있는 특징, 단순한 행정 사무 결과로서의 기록물이 아니라 개별 문화재에 대한 현황과 변천 과정을 담고 있는 중요한 기록물, 문화재 보존·관리·활용 사업마다 행정문서부터 문화재에 대한 직접적인 기록정보를 담고 있는 기록물까지 다양한 기록물이 구분 없이 포함되어 있는 특징”을 제시하였다(한해리티지센터, 2019, 전게서, pp.30~126.)

된 기록물”로 정의하였다. 연구정보 기록물은 “해당 문화재의 가치 고증 및 구체적 확인이나 보존·관리의 방법에 관련된 연구 성과가 포함된 기록물”, 행정정보 기록물은 “해당 문화재에 대한 보존·관리·활용 사업 및 업무 수행의 배경, 목적, 수행 주체, 수행 기간, 수행 과정 등 행정적 정보가 포함된 기록물”로 정의하였다.¹⁹

2) 주체별 국가유산 정보 생산 및 전달의 다양한 역할

국가유산 관련 법은 국가유산 관련 사업뿐만 아니라, 관련 행위에 수반되는 정보의 생산 및 관리에 관한 다양한 내용을 포함하고 있다. 특히 국가유산청과 광역자치단체, 기초자치단체 간 정보 전달에 관련된 사항과 정보의 생산 방식에 따른 사항에 주목할 수 있다. 즉, 법에 규정된 다양한 국가유산 정보의 생산과 전달 과정에서 광역자치단체가 어떠한 역할을 부여받고 있는지 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

(1) 국가유산 정보 전달의 상호적 관계

국가유산 관련 법 조항 중 52건은 국가유산청, 광역자치단체 등 다양한 주체 간의 관계와 정보전달 방식을 규정하고 있다. 특히 시·도지정 및 등록유산에 관계된 조항이 국가지정·등록유산 관련 조항을 준용함에 따라²⁰, 더욱 복잡한 관계가 확인된다.

세부적인 현황은 관계의 주체에 따라 살펴볼 수 있는데, 국가유산청이 주체인 조항 15건, 광역자치단체가 주체인 조항 25건, 기초자치단체가 주체인 조항 6건, 광역 및 기초자치단체 모두가 주체인 조항 6건이 확인된다. 즉, 광역자치단체가 국가유산청 및 지방자치단체와 관계를 맺는 경우(광역 및 기초자치단체 포함)가 전체

52건 중 31건(59.6%)으로 가장 많이 확인된다. 광역자치단체가 주체인 규정 31건의 세부 현황을 살펴보면, 국가유산청과의 관계가 20건²¹, 기초자치단체와의 관계가 9건, 다른 광역자치단체와의 관계가 2건²²이다.

한편 정보전달의 객체가 되는 경우를 살펴보면, 국가유산청이 22건으로 가장 많고, 광역자치단체가 19건(광역 및 기초자치단체 포함), 기초자치단체가 19건(광역 및 기초자치단체 포함)이다.

즉, 국가 및 지방자치단체 간 정보 전달에 관련된 국가유산 관련 법 조문의 현황은 국가유산의 보존·관리·활용을 위해서 위계별 주체가 서로 밀접하게 연계되어 있음을 잘 보여준다. 또한 광역자치단체는 국가유산청과 기초자치단체를 연결하는 중요한 역할을 수행해야 함도 확인된다.

표 4 국가 및 지방자치단체 간 정보 전달이 규정된 조항의 현황

정보 전달의 관계		건수
주체	객체	
국가유산청	광역자치단체	5
	기초자치단체	1
	지방자치단체	8
	제주특별자치도	1
광역자치단체	국가유산청	15
	타 광역	1
광역 및 기초자치단체	기초자치단체	9
	국가유산청	5
	광역자치단체	1
기초자치단체	국가유산청	1
	광역 경우 국가유산청	1
	광역자치단체	4
합계		52

(2) 정보 생산·수집 방식에 따른 역할

국가유산 관련 법은 지방자치단체가 관리하는 국가유산 정보가 다양한 방식으로 생산 및 수집되도록

19 한해리터지센터, 2020, 전거서, 문화재청, pp.61~65.

20 국가유산 관련 법의 준용규정은 시·도지정 및 등록유산 보호를 위해 국가지정·등록유산 관련 규정을 준용한다. 문화유산법 제74조(준용규정), 무형유산법 제35조(준용규정), 자연유산법 제42조(시·도자연유산 또는 자연유산자료의 관리에 관한 사항 등의 준용), 근현대문화유산법 제43조(준용규정)이 해당되며, 이 경우 “국가유산청장”은 “시·도지사”로 “대통령령”은 “시·도조례”로, “국가”는 “지방자치단체”로 본다.

21 국가유산청과 타 광역자치단체에 모두 관계되는 1건을 포함한다.

22 국가유산수리법 제49조(국가유산수리업자들의 등록취소 등) 제3항과 제4항이 해당된다.

규정하고 있다. 먼저, 각 주체가 직접 생산하도록 규정하고 있는 정보가 있다. 그리고 다른 주체가 생산한 정보를 수집하는 경우에 해당하는 규정도 다양한데, 이는 다시 의무적으로 수집해야 하는 정보와 단순하게 수동적으로 수집되는 정보로 나누어 살펴볼 수 있다.

국가유산청이나 광역자치단체, 기초자치단체가 행위의 주체로 규정된 국가유산 관련 법 조항 중에서 특정한 정보가 생산되도록 규정된 조항은 모두 238건이다. 이 중에서 국가유산청이 주체인 조항은 36건, 광역자치단체가 주체인 조항은 147건, 기초자치단체가 주체인 조항은 20건, 광역 및 기초자치단체 모두가 주체인 조항은 35건이다. 즉, 지방자치단체가 생산·수집하는 규정이 전체 238건 중 202건(84.9%)으로 훨씬 많다는 것을 확인할 수 있다.²³

또한 지방자치단체가 주체가 되는 조항 202건 중 지방자치단체가 직접 생산하는 정보에 관한 것이 146건으로 대다수이며, 의무적으로 수집해야 하는 정보에 관한 것은 32건, 단순하게 수동적으로 수집되는 정보에 관한 것은 24건으로 확인된다.

즉, 이러한 법 규정의 현황은 국가유산에 관련된 정보를 직접 생산하거나 수집하는 과정에서 광역자치단체가 중요한 역할을 해야 함을 잘 보여주고 있다.

표 5 정보 생산·수집 방식에 규정된 조항의 현황

주체	생산·수집 방식	건수
국가유산청	직접 생산	22
	의무 수집	8
	단순 수집	6
광역자치단체	직접 생산	109
	의무 수집	22
	단순 수집	16
광역 및 기초자치단체	직접 생산	28
	의무 수집	3
	단순 수집	4
기초자치단체	직접 생산	9
	의무 수집	7
	단순 수집	4
합계		238

3. 국가유산 정보 관련 법 규정과 광역자치단체 조례의 관계적 현황

2024년 1월 1일 기준, 국가유산 관련 법 6건과 전국 17개 광역자치단체의 국가유산 관련 조례를 비교하여 살펴본다. 해당 시점에서 광역자치단체조례는 국가유산 체제에 대응하여 제·개정되기 전이다. 국가유산 관련 법의 지방자치단체 관련 조항 중에서 국가유산 정보와 관련된 규정으로 한정하고, 향후 조례 정비의 편의성 측면에서 조례위임규정, 훈시규정, 임의규정으로 구분한다.

1) 조례위임규정에 관한 광역자치단체 조례의 대응 현황

국가유산 관련 법의 조례위임규정은 조례로 정함을 조문에 명시하거나, 준용규정을 통해 위임한다. 명시적 조례위임규정은 “~ 조례로 정한다”, “~ 조례로 정할 수 있다”로 조문에 표현되며, ‘시·도조례’와 ‘지방자치단체 조례’로 구분된다. 시·도조례 위임규정은 역사문화환경 보존지역, 금연·흡연구역 표지 설치 기준·방법, 보호물·보호구역의 지정·조정·적정성 검토, 시·도등록문화유산 말소 특별 사유, 과태료 부과·징수, 시·도유산위원회 및 시·도유산수리기술위원회 조직·운영이 해당된다. 지방자치단체의 조례위임규정에는 지방자치단체 관리 문화유산 관람료 감면, 국외소재문화유산 보호·환수 지원, 시·도문화유산 및 자연유산 지정·해제·보호 절차 및 방법, 천연기념물 동물치료소 지정 절차, 근현대문화유산지구 영업·시설 설치 금지·제한, 근현대문화유산지구 관리, 근현대문화유산 활용 지원 기준·방법·절차가 해당된다.

국가유산 관련 법의 광역자치단체 준용규정은 시·도지정 및 등록유산 보호를 위해 국가지정·등록유산 관련 규정을 준용한다. 문화유산법 제74조(준용규정), 무형유산법 제35조(준용규정), 자연유산법 제42조(시·도자연유산 또는 자연유산자료의 관리에 관한

23 특정한 기록물이나 정보의 명칭이 적시되어 있지 않더라도, 특정한 정보가 생산 및 수집될 수 밖에 없는 행위에 관한 조항도 포함하였다.

사항 등의 준용), 근현대문화유산법 제43조(준용규정)이 해당되며, 이 경우 “국가유산청장”은 “시·도지사”로 “대통령령” 또는 “문화체육관광부령”은 “시·도조례”로, “국가”는 “지방자치단체”로 본다.²⁴

국가유산 정보와 관련한 지방자치단체 조례위임규정은 2024년 1월 1일 기준, 총 42건이며, 광역자치단체 관련 규정 32건, 기초자치단체 관련 규정 10건이다. 주체가 직접 생산하는 정보는 21건이며, 의무 수집 정보 15건, 단순 수집 정보는 6건이다. 이 중 국가유산 정보 교류와 관련된 규정은 4건으로 교류 행위 별로 살펴보면, 통지 행위 2건, 협의 1건, 위임 1건이다. 통지에 해당하는 자연유산법 제23조(천연기념물 또는 명승의 공개) 제3항은 시·도지사가 시·도자연유산의 공개를 제한하는 경우, 해당 유산이 소재하는 지역의 위치, 공개가 제한되는 기간 및 범위 등을 고시하고, 해당 유산의 소유자²⁵, 시장·군수 또는 구청장에게 알려야 한다. 공개 제한 사유가 소멸하는 경우(제23조제4항)에도 동일하다. 협의에 해당하는 자연유산법 제10조(역사문화환경 보존 지역의 보호)제1항은 자연유산의 역사문화환경 보호를 위해 시·도지사가 국가유산청장과 협의하여 조례로 역사문화환경 보존지역을 정해야 한다. 위임에 해당하는 근현대문화유산법 제18조(현상변경 허가) 제2항은 허가사항 중 그 내용이 경미한 경우 조례로 정하는 바에 따라 기초자치단체장에게 허가를 위임할 수 있다.²⁶

국가유산 정보 관련 조례위임규정에 대응하는 광역자치단체 조례의 특징은 다음과 같다. 첫째, 국가유산 관련 법의 조례위임규정은 다양한 형태로 조례에 적용되고 있다. 문화유산법 제35조(허가사항) 규정은 시·도문화유산에 일정한 행위를 하려는 자는 시·도

지사의 허가를 받아야 하며, 변경하려는 경우에도 허가를 받아야 한다. 다만, 안내판 및 경고판을 설치하는 행위 등 조례로 정하는 경미한 행위에 대해서는 기초자치단체장의 허가를 받아야 함을 규정하고 있다. 해당 규정에 대해 광역자치단체의 조례는 광역자치단체장의 허가를 받아야 하는 경우(광주, 서울, 세종, 인천, 경기, 경북, 전남, 제주, 충남, 충북)와 기초자치단체장을 거쳐 광역자치단체장에 제출하여 허가를 받는 경우(강원, 경남, 전북), 법 조문과 같이 광역자치단체장의 허가를 받되, 경미한 사항은 기초자치단체장이 허가하는 경우(대구, 대전, 부산, 울산)로 광역자치단체별 국가유산 정보 전달 단계에 차등이 있다.

둘째, 국가유산 관련 법의 조례위임규정은 광역자치단체를 대상으로 하고 있으나 조례에서 일괄적으로 기초자치단체로 재위임되기도 한다. 광역자치단체 조례는 권한 위임 규정을 두어 “문화유산 탁본·영인·촬영 허가”와 같이 단순하고 구체적인 위임부터, “시·도지정문화재 및 등록문화재의 보존·관리”와 같이 포괄적인 위임까지 다양하게 규정하고 있다. 광역자치단체와 기초자치단체는 독립된 법인격을 가지고 있어 독자적으로 배분된 기능을 수행하므로 양자 간 관계는 기본적으로 독립·대등한 관계이다. 따라서 광역자치단체의 자치법규로 기초자치단체의 소관사무에 관하여 기초자치단체장에게 의무를 부과하면 기초자치단체장의 권한을 침해할 소지가 있다. 다만, 법령에서 광역자치단체의 자치법규로 정하도록 규정한 사무와 관련된 경우에는 의무를 부과할 수 있다. 즉, 기초자치단체의 사무 범위에 시·도지정유산의 보존·관리가 포함되지만, 포괄적인 위임은 과도한 책무를 전가할 수

24 문화유산법과 무형유산법의 준용규정은 대통령령을 시·도조례로 보며, 자연유산법과 근현대문화유산법의 준용규정은 대통령령 또는 문화체육관광부령을 시·도조례로 본다.

25 자연유산법 제4조(국가 및 지방자치단체 등의 책무)제3항에 따라 자연유산의 소유자, 관리자 및 관리단체를 “소유자등”이라 규정한다.

26 근현대문화유산법 제18조(현상변경 허가)는 제43조(준용규정)에 의해 준용되는 조항이다. 제18조제2항 “국가유산청장은 제1항에 따른 허가사항 중 그 내용이 경미한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관할 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장에게 허가를 위임할 수 있다.”에 따라 “국가유산청장”은 “시·도지사”로, “대통령령”은 “시·도조례”로 보며, 광역자치단체는 현상변경 허가를 직접 수행하거나(직접 생산) 기초자치단체에 위임할 수 있다.

있으며, 오히려 책임의 소재가 불명확해질 수 있다.

셋째, 법에서 조례로 위임했음에도 규정이 없거나 소수의 광역자치단체만 조례로 규정한 조문이다. 문화유산법 제40조(신고사항) 제3항, 무형유산법 제25조(국가무형유산의 보호·육성) 제4항 및 제30조(전수교육학 교의 선정 등) 제2항이 해당된다. 조례는 지방의회가 제정하고 규칙은 지방자치단체장이 제정한다. 법령에서

조례로 위임한 경우 규칙으로 정하거나 규칙으로 위임한 경우 조례로 정하면, 법령에서 정한 권한 분배를 하위 법규에서 변경하는 결과가 되어 법령에 위반될 소지가 있다. 따라서 법령에서 조례로 위임하면 조례로, 규칙으로 위임하면 규칙으로 정해야 한다. 다만 법령에서 조례로 위임한 경우, 조례에서 중요한 사항을 정하고 구체적으로 범위를 정하여 규칙으로 재위임할 수 있다.²⁷

표 6 국가유산 관련 법의 국가유산 정보 관련 지방자치단체 조례위임규정과 광역자치단체 조례 현황

법률	조항	주체	생산 유형	교류 행위	교류 대상	강원	경기	경남	경북	전남	전북	제주	충남	충북	광주	대구	대전	부산	서울	세종	울산	인천	
문화유산 (9)	제14조의4④	광역	직접	X	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	제35조①	광역	의무	X	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	제35조①	기초	의무	X	-	0	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	0	0	X	X	0	X
	제36조②	광역	단순	X	-	0	X	0	X	X	0	X	X	X	X	X	0	0	0	X	0	0	X
	제36조②	기초	단순	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	제40조①	광역	의무	X	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	제40조①	기초	의무	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	0	X	X	0	0	X
무형유산 (10)	제40조③	광역	의무	X	-	0	X	X	X	X	X	X	X	X	0	X	0	0	X	0	0	X	
	제40조③	기초	의무	X	-	0	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	0	X	X	0	0	X	
	제12조②	광역	직접	X	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	제13조③	광역	직접	X	-	0	X	0	0	X	0	0	X	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	제20조①	광역	직접	X	-	0	0	0	0	0	X	0	0	0	0	X	X	0	0	0	0	0	
	제20조②	광역	직접	X	-	0	0	0	0	0	X	X	0	0	0	X	X	0	0	0	0	0	
	제21조①	광역	직접	X	-	0	0	X	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	제21조의2	광역	단순	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	제22조①	광역	직접	X	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	제25조④	광역	단순	X	-	X	X	X	X	X	X	0	X	X	X	X	X	X	X	0	X	X	X
자연유산 (15)	제26조①	광역	직접	X	-	0	X	0	0	0	0	0	X	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	제30조②	광역	의무	X	-	0	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	X	0	X	X	
	제10조①	광역	직접	협의	국가	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	제15조①	광역	직접	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	제15조②	광역	직접	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	제17조①	광역	직접	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	제17조①	기초	직접	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	제18조②	광역	단순	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	제18조②	기초	단순	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	제21조①	광역	의무	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	제21조①	기초	의무	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	제21조②	광역	의무	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	제21조⑤	광역	의무	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	제21조⑤	기초	의무	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	제23조③	광역	직접	통지	기초	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
제23조④	광역	직접	통지	기초	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
근현대 문화유산 (8)	제26조④	광역	직접	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	제16조①	광역	의무	X	-	0	0	0	0	X	0	X	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	제17조①	기초	의무	X	-	0	0	0	0	X	0	X	0	0	0	X	0	0	0	0	0	0	
	제18조①	광역	직접	X	-	0	0	0	0	X	X	0	0	0	0	0	0	X	X	0	X	0	
	제18조②	광역	직접	위임	기초	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	제21조①	광역	직접	X	-	X	X	X	X	X	0	X	0	X	0	X	X	0	0	X	0	0	
	제27조②	광역	의무	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
	제51조②	광역	직접	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
제51조②	기초	직접	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			

조례 현황 0: 관련 조항 있음, X: 없음, -: 신설 조항

27 법제처 자치법제지원과, 2021, 전거서, p.18.

광역자치단체의 조례는 국가유산 관련 법 조례위 임규정에 대부분 대응하고 있고, 조문의 내용적 일관성을 대체적으로 유지하고 있다.

2) 혼시규정에 관한 광역자치단체 조례의 대응 현황

국가유산 관련 법에서 혼시규정은 “~ 해야한다”로 조문에 표현되며, 입법 목적을 선언하는 등 입법의사를 추정할 수 있는 규정으로 집행·해석의 준거가 될 수 있으나 강제성은 없다.²⁸ 국가유산 정보와 관련한 지방자치단체 혼시규정은 2024년 1월 1일 기준 총 85건으로 조문 규정 방식 중 가장 많은 비율을 차지하고 있다. 이 중 광역자치단체 관련 규정 60건, 기초자치단체 관련 규정 6건, 지방자치단체 관련 규정 19건이다. 주체가 직접 생산하는 정보는 67건이며, 의무 수집 정보 17건, 단순 수집 정보는 1건이다. 이 중 정보 교류와 관련된 규정은 26건으로 교류 행위별로 살펴보면, 하위 주체에서 상위 주체로 ‘보고’ 및 ‘제출’이 12건, 주체 간 상호적 전달인 ‘통보’ 및 ‘통지’가 10건, 국가유산청으로부터 통보를 ‘수신’ 또는 ‘송부’ 받는 것이 3건, ‘요청’ 1건이다. 혼시규정은 다른 규정 방식에 비해 주체 간 국가유산 정보 전달 관련 규정이 많으나, 권고적 성격으로 인해 해당 규정을 조례에서 규정하지 않거나 이행하지 않아도 제재가 불가하다. 이로 인해 국가 및 지방자치단체 간 발생하는 국가유산 정보의 체계적인 관리에 한계가 있다.

혼시규정은 시행계획 수립, 역사문화 환경 보존지역 영향을 미칠 수 있는 구체적 행위기준 고시, 화재등 방지 시책 수립, 화재등 대응매뉴얼 마련, 장애인 접근

성 향상 지원, 국가지정유산 기록의 작성·보존, 공개 제한, 허가, 신청, 매매 등 영업의 허가, 매장유산 관련 규정이 해당되며, 다양한 형태로 조례에 적용되고 있다. 예를 들어 문화유산법 제7조(문화유산 보존 시행계획 수립)에 따라 국가유산청장 및 시·도지사는 기본계획에 관한 연도별 시행계획을 수립해야 하며, 대통령령에 따라 매년 국가유산청장에게 제출해야 한다. 시행계획과 관련된 광역자치단체의 조례는 광역자치단체가 시행계획을 수립하는 경우(서울, 강원, 경기, 경남, 경북, 전북), 광역자치단체장 및 기초자치단체장 모두 시행계획을 수립하는 경우(인천, 경북, 광주, 전남, 충남, 제주), 광역자치단체장이 기본계획 및 시행계획을 모두 수립하는 경우(충북)가 있으며, 세부 내용에도 광역자치단체별 차이가 있다. 또한 규정의 주체 또는 적용 대상도 다양하게 변용되고 있다.

이처럼 광역자치단체의 조례는 국가유산 관련 법 혼시규정에 일부분 대응하고 있고, 대응하는 조문은 내용적 일관성이 부족하며 법 조문에서 의도한 내용이 제대로 구현되고 있지 않은 경우가 많다.²⁹ 그러나 혼시규정 중 문화유산법 제7조(문화유산 보존 시행계획 수립), 자연유산법 제7조(자연유산 보호 시행계획 수립), 근현대문화유산법 제4조 근현대문화유산의 보존·활용 시책 수립·추진, 국가유산수리법 제4조(국가유산수리등의 계획 수립), 국가유산수리법 제37조의3 설계 승인한 국가유산수리에 관한 정보의 국가유산수리종합정보시스템 공개 등은 향후 국가유산 관리의 중요한 정보가 될 수 있어, 국가유산 정보 생산 및 활성화에 대한 조례 정비 시 고려가 필요하다.

28 혼시규정은 각종의 절차를 정한 규정 가운데서 법원이나 행정부에 대한 명령의 성질을 가진 것을 말한다. 효력규정에 대응하는 용어이다. 혼시규정의 위반은 부적법이 아니므로 행위에 효력에는 아무런 영향이 없다는 것이 통설이다.

의회용어검색, 2024년 5월 1일 접속. <https://search.gimje.go.kr/user/assem/minute/popupTermsView.gimje?termSid=2639>

29 문화유산법 제43조(기록의 작성·보존) 제1항은 “국가유산청장과 해당 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장 및 관리단체의 장은 국가유산 정문화유산의 보존·관리 및 변경 사항 등에 관한 기록을 작성·보존하여야 한다” 규정하며, 국가유산청장, 기초자치단체장, 관리단체 장 모두 기록을 생성하도록 하고 있다. 12개 광역자치단체는 조례에서 해당 내용을 규정하고 있으나, ‘시장 또는 관리단체의 장’, ‘시장과 관리단체의 장’, ‘도지사’, ‘도지사 또는 시장·군수’, ‘도지사와 해당 시장·군수 또는 관리단체의 장’등 저마다 기록을 생성하는 주체를 다르게 규정하고 있다. 이로 인해 유산과 관련하여 기록을 생성하는 주요 주체의 누락이 발생하기도 한다.

법률	조항	주체	생산 유형	교류 행위	교류 대상	강원	경기	경남	경북	전남	전북	제주	충남	충북	광주	대구	대전	부산	서울	세종	울산	인천
국가유산 수리 (19)	제4조③	광역	의무	수신	국가	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	X	X	X
	제4조③	광역	직접	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	X	X	X
	제14조②	광역	의무	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	제14조③	광역	직접	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	제14조⑤	광역	의무	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	X	X	X
	제14조⑥	광역	의무	통보	국가	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	X	X	X
	제14조⑦	광역	직접	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	X	X	X
	제17조②	광역	직접	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	제20조②	광역	의무	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	X	X	X
	제33조의2①	광역	직접	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	제36조③	광역	의무	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	X	X	X
	제37조의4②	광역	직접	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	제38조⑥	광역	의무	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	제47조④	지방	직접	통보	국가	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	제47조⑤	광역	직접	수신	국가	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	제49조③	지방	직접	통보	광역	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	제49조④	광역	직접	통보	국가	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	제49조④	광역	직접	통보	타광역	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	제54조②	지방	직접	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	X	X	X
매장유산 (4)	제7조②	지방	의무	제출	국가	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	제12조①	지방	의무	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	제14조③	지방	의무	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	제28조	지방	직접	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	X	X	X	X

조례 현황 0: 관련 조항 있음, X: 없음, -: 신설 조항

표 8 국가유산 관련 법의 국가유산 정보 관련 지방자치단체 임의규정과 광역자치단체 조례 현황

법률	조항	주체	생산 유형	교류 행위	교류 대상	강원	경기	경남	경북	전남	전북	제주	충남	충북	광주	대구	대전	부산	서울	세종	울산	인천	
문화유산 (16)	제10조①	지방	직접	X	-	X	X	X	X	0	0	X	X	X	X	X	X	X	0	X	X	X	
	제10조②	지방	단순	X	-	X	X	X	X	0	0	X	X	X	X	X	X	X	0	X	X	X	
	제13조⑥	광역	단순	요구	기초	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	
	제13조의2①	광역	직접	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	제22조의6①	지방	직접	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
	제31조①	광역	직접	X	-	0	0	0	0	0	0	X	0	0	0	X	0	0	0	0	0	0	
	제34조①	광역	직접	X	-	0	0	0	0	0	0	X	0	0	0	X	X	0	0	X	0	0	
	제43조②	광역	단순	X	-	0	0	X	0	0	0	X	0	0	0	X	X	0	0	X	0	0	
	제44조⑥	광역	직접	위임 ³⁰	기초	0	0	X	X	0	0	X	X	0	X	0	X	X	0	X	X	0	0
	제45조①	광역	직접	X	-	0	0	X	0	0	0	X	0	0	0	X	X	0	0	X	0	0	
	제68조①	지방	직접	X	-	0	0	0	0	X	0	0	0	0	0	X	X	0	0	0	X	X	
	제68조②	지방	단순	X	-	0	0	0	0	X	0	0	0	0	0	X	X	0	0	0	X	X	
	제70조①	광역	직접	X	-	X	X	0	X	X	0	X	0	X	X	0	X	X	X	X	X	X	0
	제70조②	광역	직접	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	제70조의2①	광역	직접	X	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	X	0	0	X	0	0	0	0	
	제80조의5①	광역	직접	X	-	X	0	0	X	0	X	0	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
무형유산	제16조①	광역	직접	X	-	0	X	X	0	0	X	X	0	0	X	X	0	0	X	0	0	0	
	제32조②	광역	직접	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	X	X	0	X	0	X	X	
	제32조⑤	광역	직접	X	-	0	X	0	0	X	0	0	X	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
자연유산 (10)	제8조①	지방	직접	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	제8조①	지방	단순	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	제10조④	광역	단순	요구	기초	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	제16조①	광역	직접	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	제33조①	광역	단순	X	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	제40조①	광역	직접	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	제40조②	광역	직접	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	제41조①	광역	직접	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
제44조①	지방	직접	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
제51조②	광역	단순	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		

30 문화유산법 제44조(정기조사)는 제74조(준용규정)에 의해 준용되는 조항이다. 제 44조 제 6항 "국가유산청장은 제1항과 제2항에 따른 정기조사와 재조사의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체에 위임하거나 전문기관 또는 단체에 위탁할 수 있다"에 따라 "국가유산청장"은 "시·도지사"로, "대통령령"은 "시·도조례"로 보며, 광역자치단체는 정기조사를 직접 수행하거나(직접 생산) 기초자치단체에 위임할 수 있다.

법률	조항	주체	생산 유형	교류 행위	교류 대상	강원	경기	경남	경북	전남	전북	제주	충남	충북	광주	대구	대전	부산	서울	세종	울산	인천	
근 현대 유산 (11)	제8조①	광역	직접	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	제10조①	광역	직접	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	제13조①	광역	직접	X	-	0	0	X	X	X	0	X	X	0	0	X	X	0	0	X	X	0	
	제13조⑥	광역	단순	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	제15조②	광역	단순	X	-	X	X	X	0	X	X	X	X	0	0	X	X	X	X	X	X	0	0
	제18조②	광역	직접	위임	기초	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	제22조①	광역	직접	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	제23조①	광역	직접	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	제27조⑥	광역	단순	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	제50조①	광역	직접	X	-	X	X	X	X	X	0	X	X	X	X	X	X	X	0	0	X	X	X
국가 유산 수리	제50조②	광역	직접	X	-	X	X	X	X	X	0	X	X	X	X	X	X	X	0	0	X	X	X
	제37조①	지방	직접	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	X	X	X	
	제45조①	광역	단순	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	X	X	X	
	제45조③	광역	단순	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	0	X	X	X	
매장	제14조②	지방	직접	제출	국가	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	

조례 현황 0: 관련 조항 있음, X: 없음, -: 신설 조항

3) 임의규정에 관한 광역자치단체 조례의 대응 현황

국가유산 관련 법에서 임의규정은 “~ 할 수 있다”로 조문에 표현되며, 선택적·보충적으로 적용하며 혼시규정과 마찬가지로 강제성이 없다. 국가유산 정보와 관련한 지방자치단체 임의규정은 2024년 1월 1일 기준 총 45건이며, 광역자치단체 규정 34건, 지방자치단체 규정 11건이다. 주체가 직접 생산하는 정보는 31건이며, 단순 수집 정보는 14건이다. 이 중 정보 교류와 관련된 규정은 5건으로 교류 행위별로 살펴보면, 광역자치단체에서 기초자치단체로 ‘요구’ 2건, 광역자치단체에서 기초자치단체로 ‘위임’ 2건, 지방자치단체에서 국가유산청으로 ‘제출’ 1건이다.

광역자치단체의 조례는 국가유산 관련 법의 혼시규정에 비해 소수가 임의규정에 대응하고 있다. 그러나 임의규정 중 기초조사 관련 자료, 역사문화환경 보존지역에서 지정유산의 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위기준에 필요한 자료·의견, 국가유산수리 현장 점검·검사 서류, 매장유산 보존방법 등에 관한 의견 등은 향후 국가유산 관리의 중요한 정보가 될 수 있어, 국가유산 정보 생산 및 활성화에 대한 조례 정비 시 고려가 필요하다.

IV. 국가유산 정보 관리 활성화를 위한 광역자치단체 조례 개선 방향

3장에서 분석한 것과 같이, 국가유산 정보는 매우 다양한 주체에 의하여 생산·수집되며, 다양한 방식으로 전달되도록 규정되어 있다. 또한 법에서의 위임 방식에 따라 조례에서 규정할 수 있는 내용의 범위가 달라진다. 하지만 현행의 국가유산 관련 광역자치단체 조례에는 이러한 정보의 생산·수집, 전달에 관련된 사항이 적절하게 반영되어 있지 않다. 반면 국가유산 정보 관리의 체계성과 신뢰성은 갈수록 더 크게 요구되고 있다. 따라서 본 장에서는 국가유산 정보 관리 활성화를 위한 광역자치단체 조례의 개선 방향을 크게 ‘정보 생산 체계화’, ‘정보 전달 체계화’, ‘정보 생산 활성화’의 3가지 방향으로 구분하여 세부 사항을 검토하고자 한다.

1. 국가유산 정보 생산 체계화를 위한 개선 방향

국가유산행정은 국가유산의 현상 보존이 우선적인 목적이며, 지정·해제·발굴·수리·보존·관리·활용 전 과정에서 생산되는 정보는 단순한 행정 정보가 아니라 전문적이고 특수한 정보들이 생성되는 것이 가장 큰

특징 중 하나이다. 오늘날 국가유산 관리에 더 많은 이해관계자가 관여하게 되면서 국가유산의 관리는 점점 더 복잡하고, 까다로워지고 있다. 정확하지 않은 정보의 생산은 이해관계자 간 갈등을 발생시키고, 국가유산행정 에 대한 국민의 신뢰성을 저하시킨다. 따라서 지속가 능한 국가유산관리를 위해서 국가유산 정보 생산과정에서부터 체계화가 전제되어야 한다. 국가유산 정보 생산 체계화를 위해 광역자치단체의 국가유산 관련 조례는 다음과 같은 두 가지 관점에서 검토되어야 한다.

1) 국가유산 정보 생산·관리 주체의 명시

국가유산 정보의 생산의 체계화를 위해 조례에 법적 근거를 명시하고, 생산 주체를 명확하게 해야 한다. 현재 국가유산 관련 법은 국가유산 정보와 관련하여 4 개의 법에서 각각 ‘기록의 작성·보존’ 규정을 두고 있다.³¹ 반면 광역자치단체는 12개 광역자치단체가 문화재조례에 해당 규정을 두고 있으며, 5개 광역자치단체가 무형문화재조례에 관련 규정을 두고 있다.³² 특히 문화재조례는 국가유산 정보 기록 작성·보존 주체에 대해 광역자치단체장, 기초자치단체장, 관리단체의 장을 각각 다양하게 규정하고 있다. 광역자치단체는 행정구역 내 일관적인 적용이 요구되는 시책에 대한 기록물을 생성하며, 기초자치단체는 신청, 허가, 인가, 신고 등 주로 실질적인 집행 업무와 관련된 행정적인 성격이 강한 기록물을 생성한다. 관리단체는 유산 관리에 가장 밀접한 주체로 유산에 대한 구체적인 변경 기록이 가능하다.

그러나 부산, 울산의 경우 주체를 “시장 또는 관리단체의 장”, 전남의 경우 “도지사 또는 시장·군수”로 규정하여, 국가유산 정보 생성에서 광역자치단체가 생성하는 중요 정보가 누락되는 문제가 발생할 수 있다. 따라서 광역자치단체와 기초자치단체, 관리단체에서 생성되는 국가유산 정보 기록물의 특성에는 차이가 있기 때문에, 국가유산 관련 법과 같이³³ 어떠한 주체가 국가유산 정보 기록을 작성·보존해야 할지 조례에 명시해야 한다. 이를 통해 생산되는 정보의 신뢰성을 확보할 수 있다.

표 9 '기록의 작성·보존'관련 조례 현황

구분	광역	기초	관리단체장	
문화재 조례	광주	0	0	0
	부산	△	X	△
	서울	0	0	0
	울산	△	X	△
	인천	0	X	0
	강원	0	X	X
	경기	0	X	X
	경북	0	X	X
	전남	△	△	X
	전북	0	0	△
	충남	0	0	0
	충북	0	0	0
무형 문화재 조례	서울	0	X	X
	울산	0	X	X
	경북	0	X	X
	전남	△	△	X

0: 기록 작성·보존 대상, X: 미대상, △: 대상 확정 불가

2) 국가유산 정보 생산·관리 내용의 구체화

국가유산 정보의 생산의 체계화를 위해 조례에 생산 내용과 범위를 구체화해야 한다. 현재 국가유산 관련 법은 작성·보존해야 하는 기록물의 생성 시점, 기

31 문화유산법 제43조(기록의 작성·보존)과 자연유산법 제60조(기록의 작성·보존)은 국가지정유산에 대해 국가유산청장, 기초자치단체장, 관리단체의 장을 주체로 규정하며, 무형유산법 제48조(조사 및 기록화)와 근현대문화유산법 제50조(근현대문화유산 기록의 작성·보존)은 무형유산·근현대문화유산에 대해 국가유산청장, 광역자치단체장을 주체로 규정한다.

32 문화재조례에서 기록의 작성·보존 규정을 두고 있는 광역자치단체는 강원, 경기, 경북, 전남, 전북, 충남, 충북, 광주, 부산, 서울, 울산, 인천이며, 무형문화재조례에서 해당 규정을 두고 있는 광역자치단체는 서울, 울산, 경남, 경북, 충북이다.

33 문화유산법 제43조(기록의 작성·보존) ① 국가유산청장과 해당 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장 및 관리단체의 장은 국가지정문화유산의 보존·관리 및 변경 사항 등에 관한 기록을 작성·보존하여야 한다.

자연유산법 제60조(기록의 작성·보존) ① 국가유산청장과 해당 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장 및 관리단체의 장은 천연기념물 또는 명승의 보존·관리, 변경 및 활용에 관한 사항 등에 관한 기록을 작성·보존하여야 한다.

기록물의 형태 및 내용에 대해 명확하게 규정하고 있다. 문화유산법은 “국가지정문화유산의 보존·관리 및 변경 사항 등에 관한 기록 작성·보존”, 무형유산법은 무형유산 조사 시, “녹음·사진촬영·영상녹화·속기 등의 방법으로 관련 기록을 수집·작성하고 유지·보존”, 자연유산법은 “천연기념물 또는 명승의 보존·관리·변경 및 활용에 관한 사항 등에 관한 기록을 작성·보존”, 근현대문화유산법은 “근현대문화유산에 관한 목록과 목록에 관한 기록을 작성”하도록 규정하고 있다.

조례에서는 “시·도문화재 보수·정비 실적 및 보존·관리와 관련한 변경 사항 등에 대한 기록”으로 내용을 구체화한 경우도 있는 반면, “시·도문화재 중 중요한 것”, “시·도지정·등록문화재 등에 대한 기록” 등 작성·보존해야 하는 기록물을 모호하게 규정함으로써 조례 규정 자체가 무용지물이 될 수 있다. 따라서 광역자치단체는 국가유산체제에 대응하여 조례를 제·개정함에 있어, 해당 규정에 대한 전반적인 재고가 필요하며 조례 규정을 통해 어떠한 국가유산 정보를 지속적으로 기록하고 생산할 것인지, 생산된 국가유산 정보는 어떻게 관리할 것인지에 대한 논의도 필요하다.

즉, 복잡해지는 국가유산 관리 환경에서 증가하는 국가유산 관련 정보를 모두 관리하는 것은 불가하며, 이 중 국가유산 관리에 있어 중요한 정보를 선별하고 전략적으로 관리하는 노력이 필요하다.

2. 국가유산 정보 전달 체계화를 위한 개선 방향

국가유산 정보의 전달 과정에서 광역자치단체의 역할은 매우 중요하다. 국가유산 정보 전달 체계화를 위해 광역자치단체의 국가유산 관련 조례는 다음과 같은 두 가지 관점에서 검토되어야 한다.

1) 국가유산청으로 정보 전달에 관련된 세부 절차 구체화

국가유산청에서 광역자치단체로의 정보 전달 조항 13건은 모두 훈시 및 임의규정이므로, 조례의 입법적 대응이 필수적이지 않다. 반면, 광역자치단체에서 국가유산청으로의 정보 전달 조항 15건에 관련된 조례의 제정 현황은 매우 다르다. 예컨대, 천연기념물 동물의 치료 등에 관한 규정은 17개 광역자치단체 모두 조례로 제정하고 있으나, 문화유산·무형유산 시행계획 제출 관련 규정은 소수의 광역자치단체(서울, 전북, 인천)에서 조례로 제정하고 있다.

신설된 「자연유산법」의 제10조(역사문화환경 보존 지역의 보호)에 따른 조례위임 사항 1건을 제외한 나머지 14건은 모두 훈시 또는 임의규정이므로, 조례 제정 여부는 각 광역자치단체의 소관 사항이다. 하지만 3건을 제외한 12건이 광역자치단체가 직접 생산하고 의무 수집해야 하는 정보임을 고려하면, 정보의 생산 과정부터 전달까지 세부 절차에 구체적인 지역 실정이 고려된 조례 제정에 관한 검토가 필요하다.

2) 기초자치단체와의 정보 전달 및 관리 방안 명확화

광역자치단체에서 기초자치단체로의 정보 전달 조항 관련 법 조항은 모두 8건이다. 이 중 2건은 지정유산 전반에 관련된 임의규정이거나, 나머지 6건 중 4건은 시·도지정 유산 관련 조례위임규정으로 조례 제정이 필수적이다.

한편 기초자치단체에서 광역자치단체로의 정보 전달 조항 관련 법 조항은 모두 3건인데, 이 중 1건은 광역자치단체를 경유하여 국가유산청과의 관계를 규정한 조항이다.³⁴ 전술한 1건을 제외하면, 모두 시·도지정 및 등록유산에 관한 것이며 그 중 2건이 조례위임 규정이기 때문에 조례 제정이 필요하나, 현행 17개 조

34 「근현대문화유산법」 제17조 ②제1항에 따른 신고를 받은 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장은 지체 없이 그 신고내용을 시·도지사(특별자치시장과 특별자치도지사는 제외한다)를 거쳐 국가유산청장에게 보고하여야 한다.

례에서는 극히 일부만 반영하고 있다.

나아가 기초자치단체와의 관계에서 전달하거나 전달받은 정보의 보존 및 관리에 관한 역할도 구체적으로 규정되어야 한다. 특히 「공공기록물 관리에 관한 법률」에 따라 각 광역자치단체가 영구기록물관리기관을 운영해야 함을 고려하면, 기초자치단체와의 관계에서 전달되는 정보를 광역자치단체가 어떻게 보존 및 관리할 것인지, 그리고 기초자치단체의 정보 보존 및 관리에 어떠한 관여를 할 것인지도 명확하게 검토되어야 할 것이다.

3. 국가유산 정보 생산 활성화를 위한 개선 방향

2014년 UNESCO는 ‘문화 발전 지표(Culture for Development Indicators)’에서 지속가능한 유산 관리 지표로 ‘보호와 관리(Protection, Safeguarding and Management)’ 영역에서 “문화유산에 대한 기록화 센터의 존재 여부”를 주요 지표로 발표하였다.³⁵ 이처럼 국가유산 정보의 관리는 지속가능한 유산 관리에 있어 선택적 요소가 아니라, 필수적인 요소가 되었다.

광역자치단체는 이러한 시대적 변화에 대응하고 국가유산의 지속가능한 관리를 위해 필요한 정보가 무엇인지 식별하여 생산하고, 관리·활용할 수 있도록 조례 정비에 대한 고민이 요구된다. 즉, 국가유산 관련 법의 위임조례규정에 대해서만 조례로 규정하는 것이 아니라, 법의 훈시규정 및 임의규정에서 생성되는 중요한 국가유산 정보가 누락되지 않도록 관련 규정에 대한 검토가 전반적으로 필요하다. 특히 국가유산 행정은 국가, 광역자치단체, 기초자치단체가 유기적으로 연계되어 있으며, 국가유산 정보는 국가 및 지방자치단체 간 의사소통의 중요한 수단이 된다. 따라서 의사소통에 필수적인 국가유산 정보가 누락되지 않도록, 관련 조항들을 검토하고 법제화를 재고해야 한다.

나아가 국가유산 정보의 활용을 위한 방안도 필요하다. 공공행정 부문에서 정보 공유는 정부 조직의 생산성과 효율성을 높이는 가장 효과적인 방법이다. 일상 행정 업무의 중복 가능성을 최소화하고, 의사결정에 도움이 되는 정보를 수집·생산할 수 있도록 함으로써 의사결정의 질적 향상에 기여한다.

V. 결론

2024년 5월 17일의 「국가유산기본법」 시행은 17개 광역자치단체의 국가유산 관련 조례 운영에도 큰 변화를 가져왔다. 이러한 상황에서 본 연구는 국가유산 관련 법 규정을 중심으로 국가유산청과 지방자치단체 사이에서 발생하는 국가유산 국가유산 정보의 생산·수집 및 전달 체계를 구체적으로 분석하였다. 그리고 ‘국가유산 정보의 관리 활성화’라는 목적에서 광역자치단체 조례의 개선 방향을 3가지 관점에서 5가지 방향으로 제시하였다.

첫째, ‘국가유산 정보 생산의 체계화’를 위해서 국가유산 관련 조례에서 정보 생산·관리 주체를 명시하고, 국가유산 관리에 있어 중요한 정보를 식별하여 전략적으로 관리하는 노력이 필요하다. 국가유산 관련 법은 지정·등록유산, 비지정유산, 그리고 이들을 포괄하는 정책 대상으로서 유산에 대한 규정들이 혼재되어 있으며, 국가유산 관련 법의 지방자치단체 관련 규정에는 다양한 주체들이 연계되어 있다. 따라서 오늘날 복잡해지는 국가유산 관리 환경에서 다양한 주체들이 생산하는 국가유산 정보를 모두 관리하는 것은 불가능하다. 지속가능한 국가유산 관리를 위해 누가, 어떠한 정보를 생산·관리해야 하는지 명확히 하여 국가유산 정보의 신뢰성을 확보하는 것이 필수적이다.

둘째, 국가유산 정보 전달의 체계화를 위해서 국

가유산청으로 전달하는 정보와 관련된 세부 절차를 구체화하고, 광역-기초 간 정보 전달·관리 방안을 명확하게 규정해야 한다. 국가유산 관련 법에서 규정하는 국가 및 지방자치단체 간 정보 전달에 관련된 조문 현황은 국가유산의 보존·관리·활용을 위해서 위계별 주체가 서로 밀접하게 연계되어 있음을 잘 보여준다. 특히 국가유산 정보 전달 체계에서 광역자치단체는 직접적인 정보공급자, 정보관리자, 정보수요자, 정보전달자로서 다양한 역할을 수행하게 된다. 따라서 광역자치단체가 국가유산 정보 전달 체계에서 부여받는 다양한 역할을 체계적으로 수행할 수 있는 조례 조문의 구체화가 필요한 것이다.

셋째, 국가유산 정보 생산 활성화를 위해서 광역자치단체는 국가유산 관련 법 위임조례규정뿐만 아니라 훈시규정 및 임의규정에서 생성되는 중요한 국가유산 정보가 누락되지 않도록 관련 규정에 대해 검토해야 한다. 특히 국가유산 정보는 국가유산의 현상 보존이 우선적 목적이며, 지정·해제·발굴·수리·보존·관리·변경·활용 전 과정에서 생산되는 정보는 단순한 행정 정보뿐만 아니라 전문적이고 특수한 정보를 포함하고 있다. 따라서 특정한 국가유산 정보가 부분적으로 누락될 경우 국가유산 관리를 위한 국가 및 지방자치단체 간 의사소통에 공백이 발생할 수 있다.

본 연구는 국가유산 관련 광역자치단체 조례의 수동적 운영 한계를 극복하는 방안으로 국가유산 정보의 생산·관리 및 정보 전달 체계의 관점에서 개선 방안을 제시하였다. 조례의 제·개정에 이러한 관점을 반영하는 것은 지역적 특성 기반의 국가유산 관리 체계화에 기여할 수 있을 뿐만 아니라, 국가유산의 디지털 대전환이라는 시대적 흐름에 부합하며, 국가유산행정 전반의 신뢰성을 높일 수 있는 장점이 있다. 또한 국가유산 관련 법의 지방자치단체 관련 조항을 조례위임규정, 훈시규정, 임의규정으로 구분하여 연구 성과의 실천성을 확보하였다.

다만 본 연구는 정보 관리 및 전달 관점에서 조례

의 개선 방향을 고찰한 첫 연구이므로, 개선 방향을 체계적으로 도출하는 것에 집중하였으며, 각 개선 방안의 구체화 정도에는 한계가 있다. 따라서 후속 연구를 통하여 각 개선 방향의 실제적 적용 방안에 대한 추가적인 검토가 진행되어야 할 것이다. 더불어 국가유산 정보 관리 체계화를 위해 「국가유산기본법」과 국가유산 관련 법 차원에서도 법적 규정의 정비도 필요하다.

참고문헌

- 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr>)
- 국가유산청(<https://www.cha.go.kr>)
- 국가유산디지털서비스(<http://digital.khs.go.kr>)
- 법제처법령용어해설(https://www.moleg.go.kr/mpbleg/mpblegInfo.mo?mid=a10402020000&mpb_leg_pst_seq=125496)
- 의회용어사전(<https://search.gimje.go.kr/user/assem/minute/popupTermsView.gimje?termSid=2639>)
- 제주특별자치도의회 용어사전(https://www.council.jeju.kr/council/composition/dictionary.do;jsessionid=yhTsLbyKV6Xk4qVK9IEgZgaZv9VYfvhnQzAKpvosXTyaodwkpIN33s7BegsyKBk5.CouncilDB_servlet_engine1?page=130)

- 강보배, 2023, 『지방자치단체의 문화유산 관리 역량강화 연구: 기초자치단체 관리 역량의 영향요인 분석을 중심으로』, 한국전통문화대학교 문화유산융합학과 문화재관리학전공 박사학위논문.
- 법제처 자치법제지원과, 2021, 『2021 쉽게 찾아보는 자치법규 입안기준』.
- 임초룡·주상훈, 2020, 「건조물 문화재 기록정보의 유형 구분 기준과 세부유형별 속성에 관한 기초 연구」, 『문화재』 53(2), 국립문화재연구소, pp.88~109.
- 한헤리티지센터, 2019, 『문화재기록물의 관리·활용체계 개선방안 연구』, 문화재청.
- 한헤리티지센터, 2020, 『문화재기록물의 수집·목록화 및 관계적 유형 재구성 연구』, 문화재청.
- 행정안전부, 2017, 『2018 자치법규 업무 매뉴얼』.

A Study on How to Improve Local Government Ordinances to Promote Korean Heritage Information Management

: Focusing on the relation aspect of Korean Heritage laws and ordinances

GANG Bobae Researcher, National Cultural Heritage Institute

JOO Sanghun* Assistant Professor, School of Architecture, Chonnam National University

*Corresponding Author: Joosh924@jnu.ac.kr

Abstract

The implementation of the “Basic Law on Korean Heritage” on May 17, 2024, brought about significant changes in the operation of Korean heritage-related ordinances in 17 local governments. This study specifically analyzes the production, collection, and information transfer of Korean heritage information between the Korean Heritage Service and local governments, focusing on the provisions of the law. Finally, in order to achieve the goal of revitalizing the management of Korean heritage information, the study suggests five directions for improvement of the local government ordinance from three perspectives.

Firstly, in order to systematize the production of Korean heritage information, it is necessary to specify the entities that produce and manage information in Korean heritage, and to select important Korean heritage information from the information produced and manage it strategically. In today’s complex Korean heritage management environment, it is impossible to manage all the Korean heritage information produced by various stakeholders.

Secondly, in order to systematize the delivery of Korean heritage information, detailed procedures related to the information to be delivered to the Korean Heritage Service should be specified, and a clear plan for information delivery and management between local and basic local governments should be defined. In the Korean heritage information delivery system, local governments play various roles as direct information providers, managers, consumers, and transmitters. Therefore, it is necessary to specify the provisions of the ordinance so that local governments can systematically fulfill their various roles in the Korean heritage information delivery system.

Thirdly, in order to activate the production of Korean heritage information, local governments should review the provisions of the Act to ensure that important Korean heritage information generated from directory provisions and non-mandatory provisions, in addition to the mandatory provisions of the Korean Heritage Act, is not omitted. In particular, Korean heritage information is not just administrative information, but also includes specialized information for the maintenance of the current state of Korean heritage. Therefore, if certain Korean heritage information is partially missing, there may be a gap in intergovernmental communication for Korean heritage management.

Keywords Korean Heritage Legal System, Korean Heritage Information, Local Government Ordinance, Information Management, Information Delivery

Received 2024. 6. 11. | Revised 2024. 7. 18. | Accepted 2024. 8. 7.

