

매장문화재 보호 및 관리 체계 개선을 위한 법제 연구

양태건



매장문화재 보호 및 관리 체계 개선을 위한 법제 연구

A Study for Systematic Improvement on the Protection and
Management of Buried Cultural Heritage

연구책임자 : 양태건(한국법제연구원 부연구위원)
Yang, Tae-Gun

2018. 07. 31.

연 구 진

연구책임 양태건 부연구위원

심의위원 이학춘 동아대학교 교수
차현숙 한국법제연구원 연구위원
권채리 한국법제연구원 부연구위원

요 약 문

I. 배경 및 목적

- 2010년 제정된 「매장문화재법」은 ‘현지보존’과 ‘이전보존’을 유형으로 하는 “보존 조치”제도를 설정함으로써 「문화재보호법」상의 “지정(등록)”과는 별개의 제도로 만들었고 이를 통해 “지정(등록)”에 선행하는 단계에서 매장문화재의 보호에 노력하고자 하였음
- 그러나 “보존조치”에 대한 과대한 의존은 사후관리 부실이라는 문제점 때문에 최근 들어 크나큰 문제가 되고 있음
- 관리부실의 원인을 찾아 그 문제점을 해결하기 위한 법체계 연구가 필요함

II. 주요 내용

▶ 보존조치 이후 관리의 현황

- 발굴된 매장문화재에 대한 보존조치가 이루어져도 그 이후 사후관리가 제대로 되지 않고 있는 비율이 절반이 넘어 심각한 상황임

▶ 지정제도와 보존조치제도의 비교검토

- 다른 나라들에서는 “지정”제도에 의해 매장문화재 보호를 의도하고 있으나 우리나라에서는 “지정”제도 이외에 “보존조치”제도가 별도로 만들어졌음

- 그러나 매장문화재 발굴의 초기단계에서 보호를 줄 수 있다는 “보존조치”제도의 의의를 인정한다면 “보존조치”제도 자체가 문제라기보다는 사후관리와 관련된 규정들이 제도의 취지에 부합하지 못하게 만들어져 있는 것이 문제임
- 이것은 “보존조치”제도를 만들면서도 보존조치 이후의 관리책임은 전적으로 토지소유자, 사업자, 지방자치단체에 전가시키면서 국가의 관리와 비용의 부담을 회피하고자 했기 때문에 생겨난 문제임
- 따라서 관리규정을 새로이 제도 본래의 취지에 부합하게 체계정합적으로 정비할 필요가 있음

▶ 합리적인 관리책임의 분배

- “보존조치”제도의 취지에 부합하는 체계정합적인 관리책임의 분배는 국가의 원칙적 관리책임 부담이라고 할 수 있음
- 이러한 결론은 발굴된 매장문화재가 가지는 특수성(관리에 전문성이 요청된다는 점), 국가가 발굴·조사의 허가권을 가지고 있으므로 발굴 결과 나온 매장문화재에 대해서도 일정정도 책임을 부담해야 한다는 사안의 구조, 보존조치 결정권이 국가에 있으므로 사후관리의 부담도 국가가 지는 것이 합리적이라는 법적 책임의 구조, 헌법 제9조의 문화국가 원리는 전통문화의 계승발전 영역에서 국가의 적극적인 역할을 국가과제로 제시하고 있다는 규범적 근거 등을 통해 충분히 지지될 수 있음

Ⅲ. 기대효과

- 이러한 방식으로 법적 제도 개선이 이루어져 보존조치 이후 관리책임이 원칙적으로 국가에 있게 된다면 발굴된 매장문화재 보호를 위한 제도로써 만들어진 “보존조치” 제도는 그 기능을 충분히 발휘할 수 있을 것이고 아울러 “지정(등록)”제도와 결합하여 문화재보호라는 본연의 임무를 다할 수 있게 될 것임

▶ 주제어 : 보존조치제도, 지정제도, 매장문화재의 보호, 관리책임, 헌법 제9조, 문화국가원리.

Abstract

I. Backgrounds and Purposes

- “Measures for preservation”(which have two types of measure: on-site preservation and preservation by relocation) were formally introduced through the Act on Protection and Inspection of Buried Cultural Heritage newly enacted in 2010 and expected that they would play an important role in connection with “designation(or register) system” of the Cultural Heritage Protection Act in protecting the cultural heritage excavated.
- The result, however, has been revealed as disappointing for unsuccessful management after taking the measure for preservation.
- A study to find out the real cause of such a failure and to present systematic solutions is needed.

II. Major Content

▶ Current status of management after measure for preservation

- Over half cases are reported poorly managed after the measure for preservation.

▶ Comparative analysis on measures for preservation with designation system

- Such a result was caused by the poor design of the protection system for Buried Cultural Heritage especially in the norms related to the ex post management responsibility after the measure for preservation.
- Originally measure for preservation itself is intended to protect Buried Cultural Heritage as early as possible and can play a proper role in the stage before “designation”.
- The present system, however, put the ex post management responsibility on such parties as land owners, project implementer or the local government authorities but the central government who was the decider on the measure for preservation

▶ Reasonable distribution of the ex post management responsibility

- Thus, this report suggests that a new revised system should put the ex post management responsibility on the central government first and I see such a solution can be systematically supported by both the special characters of Buried Cultural Heritage area (special technical care can be naturally needed in management) and the structure of the case (permission to excavate Buried Cultural Heritage was issued none other than by the government authority) and the normative ground that the Art. 9 of the Constitution emphasizes the realization of cultural state through sustaining and developing the cultural heritage.

III. Expected Effects

- The systematic improvements (above presented) can make a positive contribution to “measures for preservation” on Buried Cultural Heritage excavated functioning well along with another stronger protection system of “designation”.

▶ **Key Words:** Measures for preservation, designation system, Protection of Buried Cultural Heritage, ex post management responsibility, Art. 9 of the Constitution, cultural state.

요약문	5
Abstract	9

제1장 서론 / 17

제1절 연구의 필요성과 목적	19
1. 연구의 필요성	19
2. 연구의 목적	20
제2절 연구의 대상과 범위	22
1. 연구의 대상	22
2. 연구의 범위	22
제3절 연구의 방법론	23
1. 문헌 연구방법과 인적협력 연구방법 및 현지조사 연구방법	23
2. 비교법적 연구방법 및 법해석적 연구방법과 입법공학적 연구방법	24

제2장 매장문화재 보호 및 관리의 법적 체계 / 27

제1절 매장문화재의 개념과 특성	29
1. 매장문화재의 개념	29
2. 매장문화재의 특성	31
3. 매장문화재의 보호를 위한 법률	33
4. 문화국가원리와 헌법 제9조	34
제2절 매장문화재법상 보존조치제도의 내용과 의의	38
1. 매장문화재 보존조치와 관련된 절차	38
2. 발굴된 매장문화재 보존조치의 유형	39
제3절 보존조치 이후 사후 관리의 현황과 문제점	41
1. 보존조치 이후 사후 관리의 현황	41
2. 보존조치 이후 사후 관리가 부실하게 된 원인	44

제3장 매장문화재법상 보존조치제도와 문화재보호법의 지정·등록제도 / 47

제1절 매장문화재 보존조치제도와 지정·등록제도와와의 관계 49

1. 문화재보호법의 체계적 지위 - 기본법적 지위 49
2. 지정 및 등록 제도의 의의 50
3. 보존조치제도와 지정·등록 제도와의 관계 53

제2절 해외 주요국가의 매장문화재 보호체계와의 비교 55

1. 개 관 55
2. 일 본 55
3. 대 만 61
4. 미 국 62
5. 영 국 62
6. 프 랑 스 63
7. 시사점 64

제4장 매장문화재 보호 및 관리 체계의 개선방안 / 65

제1절 발굴된 매장문화재 보존조치 후의 관리 67

1. 발굴된 매장문화재 보존조치 후 관리책임의 소재 67
2. 「문화재보호법」의 관리책임 규정 68
3. 현행 보존조치된 매장문화재 관리 규정의 문제점 70

제2절 보존조치된 매장문화재 관리 규정에 대한 개선방안 71

1. 보존조치된 매장문화재 관리책임의 합리적 분배 71
2. 보존조치된 매장문화재에 대하여 국가의 관리책임이 요청되는 이유 72
3. 보존조치된 매장문화재 관리에 관한 개선방안 75
4. 법령 개정안 76

목차

매장문화재 보호 및 관리 체계
개선을 위한 법제 연구

korea legislation research institute

제5장

결론 / 79

참고문헌 83

korea
legislation
research
institute

제1장 서론

제 1 절 연구의 필요성과 목적

제 2 절 연구의 대상과 범위

제 3 절 연구의 방법론

제1장 서론

제 1 절 연구의 필요성과 목적

1. 연구의 필요성

1.1. 문화유산의 보호는 개인과 공동체의 차원 뿐만 아니라 그것을 넘어 전인류적 차원에서 중요성을 가질 수 있는 사안이다. 그리하여 인류는 문화유산을 인류공동의 자산으로 인식하여 보존과 활용의 중요성을 강조하고 있다. 인간이 다른 존재와 차별성을 지닐 수 있는 근거는 문화이고 문화는 역사를 통해 형성되고 발전되어 온 것이다. 문화유산은 유형 또는 무형으로 문화적 가치를 내장한 채로 현재에 전수된 것으로서 우리는 그것을 통해 앞선 시대의 문화를 이해하고 계승할 수 있으므로 잘 보존하고 또 활용하여 후세대를 위하여 전수할 의무를 가지고 있다. 매장문화재도 그러한 문화유산의 한 종류로서 그 보존과 활용의 중요성은 충분히 강조되지 않을 수 없다. 그러한 중요성에 입각하여 우리나라에서도 매장문화재 보호 및 관리의 강화를 위하여 「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률」(이하 ‘매장문화재법’이라 칭한다) 이 2010년 「문화재보호법」에서 분법되어 제정되고 2011년부터 시행되고 있다.

1.2. 매장문화재의 체계적 보존과 관리를 위하여 법률의 제정이 필요한 것은 사실이지만 관련 법률의 제정이 있었다는 사실만으로 매장문화재 보호의 과제가 완결되는 것은 아니다. 오히려 그 법률 속에 매장문화재의 체계적 보존과 관리를 위하여 어떠한 구체적인 제도가 마련되어 있는가 하는 내용적 측면을 살펴보는 것이 더 중요할 것이다. 「매장문화재법」 시행이 8년째에 접어들고 있으므로 과연 현재의 법이 정하고 있는 제도가 매

장문화재 보호의 기능을 충실히 이행하고 있는지를 점검해 볼 필요가 있고 미진한 부분이 있다면 이를 보완하기 위한 제도개선이 뒤따라야 할 것이다.

1.3. 그러나 안타깝게도 매장문화재 보호의 현실을 살펴보면 현재의 법이 마련하고 있는 제도는 문화재 보호의 기능을 충실히 수행하는 데에 부족하다는 평가를 받고 있는 상황이다. 발굴된 매장문화재에 대한 보존조치를 통하여 관리하여야 할 문화재의 수는 날이 갈수록 늘어나고 있으나 사후 관리는 충분히 이루어지지 못하고 있는 것이 현실이다. 문화재의 수가 아무리 많이 늘어나더라도 그것에 대한 충분한 관리가 이루어지지 못한다면 문화재의 보호를 통한 문화유산의 보존과 활용 및 후세대에의 전수라는 이념은 제대로 실현되지 못하게 된다. 이러한 현실에서 매장문화재와 관련하여 사후관리가 충분히 이루어지지 못하고 있는 원인을 찾아내어 이를 해결하기 위한 제도적 개선방안을 제시하는 것은 매우 필요하고 적절한 일일 것이다.

1.4. 이 연구는 이처럼 「매장문화재법」의 시행에도 불구하고 보존조치 이후 매장문화재의 관리가 충실히 이루어지지 못하고 있는 제도적 문제점을 파헤치고 문제점을 개선함으로써 인류공동의 자산인 문화재 보호의 이념을 보다 충실히 이행하기 위한 사회적 요청에서 출발하였다.

2. 연구의 목적

2.1. 이 연구는 매장문화재 보호 및 관리 체계의 합리적 정비를 목적으로 하는 법체제적 연구이다.

법체제적 연구란 법이 담고 있는 제도나 규정들간에 체계적으로 어긋나거나 상호 연결상에 문제점이 있음을 지적하여 그 체계적 모순이나 문제점을 제거하는 방향으로 법규범을 정비하는 연구를 말한다. 이 연구는 매장문화재 보호 및 관리상의 현실적 문제점에 대한 개선방안을 제시하기 위하여 현재 운용되고 있는 제도를 살펴보고 그 제도내용이 매장문화재 보호 및 관리라는 목적을 충분히 수행할 수 없는 이유가 바로 그러한 보호

및 관리와 관련된 제도의 체계적 연계에 문제점이 있다고 생각하였다. 그리하여 매장문화재 보호 및 관리라는 본래의 목적을 충분히 수행할 수 있게 하기 위해서는 제도내용이 체계적으로 어떻게 변화되고 개선되어야 하는지에 대한 기본윤곽을 제시하고자 하였다. 「매장문화재법」의 기본목적인 매장문화재의 보호 및 관리를 뒷받침할 수 있는 보호 및 관리의 방법적 수단이 전체 문화재 보호의 법적-제도적 체계 속에서 살펴볼 때 합리성을 가지고 체계적으로 만들어져 있지 못하다고 보고 문화재 보호의 전체적 제도적 체계에 부합하는 제도개선안을 제시하고자 한 것이다.

2.2. 법체제적 연구로서 이 연구에서 가장 중요한 내용은 매장문화재 발굴 이후 “보존조치”를 중심으로 한 문화재 보호 및 관리의 체계가 과연 전체 문화재 보호의 법적-제도적 체계에서 어떤 위치를 차지하는가 하는 부분에 대한 고찰이다. 그것은 발굴된 매장문화재 “보존조치”(「매장문화재법」 제14조)의 법적 성격과 제도적 의의 규명에 관련된 것이며 이를 통해 비로소 보존조치 이후 관리의 강화를 위한 다양한 제도개선안의 제안이 가능해지게 된다. 또한 아울러 보존조치된 매장문화재 관리의 부실 원인과 관리책임의 분배 문제에 대하여는 헌법상 문화국가원리 내지는 헌법 제9조 전통문화보호 조항의 해석에 의해 국가의 적극적 역할이 요청되기 때문에 국가가 관리책임을 인수해야 한다는 점을 논증하고 그러한 방향으로의 제도개선이 필요하다는 것을 제시하였다.

2.3. 이 연구는 먼저 매장문화재 보호를 위한 법적 체계를 개관한 후 매장문화재 보호 및 관리의 현실에서 관리 불충분이 발생하는 이유를 “보존조치”제도의 역할에 대한 과대한 믿음과 그에 반하는 방식으로 설계된 (또는 부실하게 설계된) 사후 관리규정에 있다고 보고, 전체 문화재 보호의 법적 체계 내에서 발굴된 매장문화재 보존조치는 어떠한 위치를 가지는 지 살펴 본 뒤 전체 문화재 보호의 법적 체계에 부합하는 방향으로의 매장문화재 보호 및 관리체계의 개선방안을 제시하고자 한다. 이러한 연구를 통하여 매장문화재 보호 및 관리가 보다 효과적으로 이루어져 인류공동의 자산인 우리의 문화유산이 보다 충실히 보존되고 활용될 수 있도록 하는 데 기여할 수 있기를 희망한다.

제 2 절 연구의 대상과 범위

1. 연구의 대상

1.1. 연구의 대상은 「매장문화재법」의 제14조 보존조치 제도를 중심으로 한다. 「매장문화재법」은 매장문화재의 지표조사(제6조 - 제10조), 발굴 및 조사(제11조-16조), 발견신고된 매장문화재의 처리(제17조 - 23조) 등과 관련된 많은 규정들을 두고 있고 현실적으로도 발굴 및 조사와 관련하여 많은 현실적, 법적 문제점들이 지적된다. 그러나 이 연구에서는 연구의 목적을 발굴된 매장물에 대한 보존조치와 그 이후의 사후관리에 대한 체계적 고찰과 그에 대한 합리적 개선방안의 제시에 두고 있으므로 연구의 대상도 자연스럽게 그러한 연구의 목적을 수행할 수 있는 범위의 규범에 한정하고자 한다. 따라서 그 대상은 발굴된 매장물에 대한 법 제14조의 보존조치와 보존조치 이후의 (사후) 관리와 관련된 규정들에 한정될 것이다.

1.2. 다만 연구의 대상은 연구의 목적을 적절히 수행하면서 합리적 해석을 보충적으로 제시하기 위해 필요한 범위내에서 「문화재보호법」의 관련 조항과 「헌법」 제9조(전통문화 계승·발전 조항)로 확장될 것이다. 그러나 이들 조항들을 살펴보는 것은 어디까지나 주된 연구대상인 「매장문화재법」 제14조 보존조치 제도의 성격 규명과 그에 뒤따르는 사후관리 책임의 분배에 대한 논리적 기준이나 근거제시를 위해서 이루어지는 종된 성격의 차원에서일 뿐이다.

2. 연구의 범위

2.1. 연구가 수행될 범위와 순서를 개괄적으로 제시해 보면 다음과 같다.

2.2. 먼저 매장문화재 보호 및 관리의 법적 체계에 대하여 개관한 후 보존조치 이후 사후관리의 현황에 대하여 점검해 볼 것이다. 여기서는 매장문화재 보호 및 관리 체계의 핵심이 “보존조치”에 있음을 확인하고 오히려 그것에 사후관리 부실의 문제점이 있지 않은지 의문을 제기할 것이다.

2.3. 다음으로 「매장문화재법」상 보존조치제도와 「문화재보호법」 상의 지정·등록제도의 관계를 살펴봄으로써 보존조치제도가 전체 문화재 보호 체계에서 차지하는 위치에 대하여 확인해 보고자 시도할 것이다. 여기서는 보존조치제도가 매장문화재 보호를 위해 마련된 새로운 수단으로서 “지정” 이외에 또 하나 단계적으로 설정된 수단이라는 점이 중요하다.

2.4. 그런 다음 발굴된 매장문화재에 대한 보존조치 이후 사후관리 책임의 배분 문제에 대하여 논의하고자 한다. 이 부분에서는 보존조치제도가 가지는 문화재 보호의 긍정적 의의에도 불구하고 조치의 부과가 강제적으로 이루어져 토지 소유자나 사업시행자에게는 선택의 여지가 별로 없으면서도 관리책임은 여전히 그들 편에 남겨져 있는 제도적 모순을 지적하고 이를 해소하기 위한 관리책임배분의 기준으로서 발굴된 매장문화재가 다른 유형문화재와 차별화될 수 있는 고유한 특성과 헌법 제9조의 “전통문화 계승·발전”의 의무가 국가에 있다는 문언 등이 적극 활용될 수 있음을 주장할 것이다.

2.5. 마지막으로 이상의 내용들을 종합하여 매장문화재 보호 및 관리 체계의 개선방안을 개략적으로 제시하고자 한다. 아울러 개선방안의 실현을 위해 노력해야 할 부분에 대하여 지적함으로써 논의를 끝맺을 것이다.

제 3 절 연구의 방법론

1. 문헌 연구방법과 인적협력 연구방법 및 현지조사 연구방법

1.1. 연구의 수행을 위하여는 문헌 연구방법을 우선적으로 선택하였다. 선행연구 및 관련자료를 통하여 「매장문화재법」의 여러 측면과 문제점에 관련된 쟁점사항들을 확인하고 문제의 해결방안 제시를 위한 논리구성에 이를 적극적으로 활용하였다.

1.2. 문헌 연구방법은 이용의 간편성과 자료의 정확성이 장점이지만 문헌자료에 의해 모든 사실과 문제점이 확인되는 것은 아니므로 관련 분야 전문가 집단에 의존하여 이를 보완하는 것이 연구의 깊이를 확보하기 위해 필수적이다. 매장문화재 분야의 전문가 집단이란 문화재청 공무원 및 각 지방자치단체 문화재관리 담당 공무원 그리고 연구기관 연구원, 대학교 교수 등을 포함할 수 있겠다.

이 연구의 수행을 위해 문화재청 발굴제도와 주최로 이루어진 4회의 전문가자문회의 참석을 통해 관련 전문가들과 접촉함으로써 매장문화재 관리 실태 및 문제점 등에 대하여 다각도로 이해를 심화시킬 수 있어서 연구에 많은 도움이 되었다. 그분들에게 감사의 말씀을 전한다.

1.3. 문화재 관리 실태의 이해를 심화시키기 위해 공주와 부여 지역의 유적들을 중심으로 1회의 현지조사도 수행하였다. 현지 방문 지점은 ① 공주 공산성 아래 주차장 부지 청동기시대 지석묘 유적 ② 공주 반죽동 대통사지 발굴 현장 ③ 청양휴게소 내 백제시대 가마유적 ④ 부여 동남리 202-1번지 공동주택 신축부지내 소재 대형고대건물지 2기 ⑤ 부여 나성 발굴현장 및 정동리 다리 기초 시설 유적 ⑥ 부여 능안골 고분군 발굴 현장이다. 이를 통하여 매장문화재의 존재형태와 발굴과정 그리고 보존조치의 실제 모습과 사후 관리의 실태를 살펴볼 수 있었다. 시간을 내어 현지조사 프로그램을 마련해 준 문화재청 발굴제도과에 대해서도 아낌없는 감사의 마음을 전한다.

2. 비교법적 연구방법 및 법해석적 연구방법과 입법공학적 연구방법

2.1. 법체계 연구를 위하여는 국내 및 외국법제와의 비교, 그리고 법해석 방법을 사용하였고 또한 사회현실에 부합하는 제도설계라는 이념을 지향하는 입법공학적 연구방법을 다각도로 사용하였다. 그러나 어떠한 방법이든 문제의 해결에 도움이 될 수 있다면 그 유용성을 인정받을 수 있는 것이기에 이 연구에서 지적된 문제의 해결을 위해서는 가능한 모든 방법을 사용했고 어떤 특정의 연구방법에 구애받지 않았다. 그리고 실제로는 법체계 연구의 최종적 성과는 입법적 개선방안의 제시에 있으므로 궁극적으로 여타의 모든 연구방법론은 결국 입법공학적 연구방법 속에 다 포섭되는 것이라고 말할 수 있다.

2.2. 입법공학(legislative engineering)적 연구란 사회문제의 해결을 입법에 의하여 수행하고자 하는 법적 연구를 말한다. 이것은 문제해결을 지향하는 연구로서 사회문제의 해결을 입법에 의한 제도설계에 의해 도모하고자 하며 그것도 사회나 시대의 요청과 문제의 구조에 가장 적합한 제도설계를 통해 이루고자 하는 특징을 가지고 있다. 따라서 일의 효율적 수행을 위해 기계를 설계하고 만드는 것이 공학의 임무인 것처럼 사회문제의 효율적 해결을 통해 보다 나은 사회를 만들기 위해 꼭 필요한 제도를 설계하는 것이 바로 입법공학의 역할인 것이다. 이 연구는 그러한 태도에 입각하여 제도 설계를 수행해나가는 과정을 보여주고 또한 그 결과물인 법률개정안을 마지막 부분에서 제시하여 매장문화재 보호에서 드러난 문제점을 입법을 통해 해결하고자 하였다.

제2장

매장문화재 보호 및 관리의

법적 체계

제 1 절 매장문화재의 개념과 특성

제 2 절 매장문화재범상 보존조치제도의 내용과 의의

제 3 절 보존조치 이후 사후 관리의 현황과 문제점

제2장

매장문화재 보호 및 관리의 법적 체계

제 1 절 매장문화재의 개념과 특성

1. 매장문화재의 개념

1.1. 매장문화재의 개념정의는 「매장문화재법」 제2조에 제시되고 있다. 이에 따르면 토지나 수중에 매장되어 있는 유형의 문화재를 주로 가리키고, 이에 더하여 건조물 등에 포장되어 숨겨져 있는 유형의 문화재도 포함된다.¹⁾ 그리고 다소 이질적인 것으로서는 지표, 지중이나 수중 등에 생성되어 있는 천연동굴이나 화석 등까지도 포함하는 것으로 되어 있다.

제 2 조(정의) 이 법에서 “매장문화재”란 다음 각호의 것을 말한다.

1. 토지 또는 수중에 매장되거나 분포되어 있는 유형의 문화재
2. 건조물 등에 포장(包藏)되어 있는 유형의 문화재
3. 지표·지중·수중(바다·호수·하천을 포함한다) 등에 생성·퇴적되어 있는 천연동굴·화석, 그 밖에 대통령령으로 정하는 지질학적인 가치가 큰 것

1.2. 그러나 이 연구와 관련하여 보다 의미있는 구분은 “발굴전 매장문화재”와 “발굴된 매장문화재” 그리고 “발굴후 보존조치된 매장문화재”일 것이다.

1) 후자(법 제2조 제2호)의 ‘건조물 등에 포장되어 있는 유형의 문화재’는 탑이나 불상 등에 안치되어 있는 사리, 경전, 복장유물 등을 엮두에 두고 만든 것이라고 한다. 김창규, 문화재보호법각론, 개정판, 동방문화사, 2013, 106쪽.

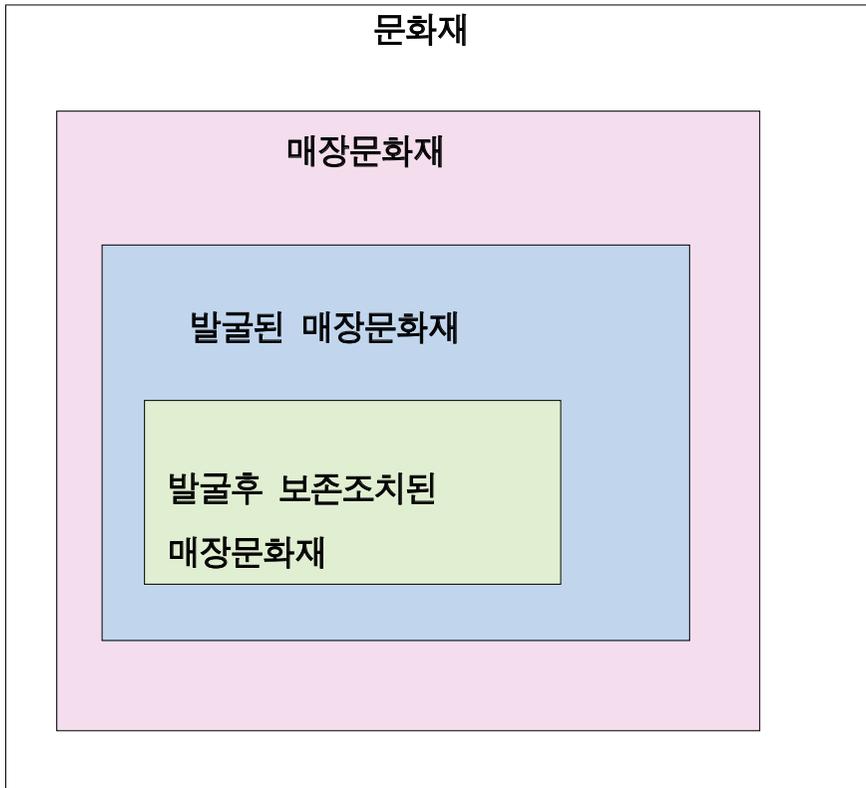
매장문화재는 문화재가 매장된 상태로 존재한다는 특성에 착안한 분류이다. 그러나 매장상태는 발굴에 의해 파헤쳐지게 되므로 “발굴전 매장문화재”와 “발굴된 매장문화재”는 그 존재의 상태면에서 엄청난 차이가 있다. 따라서 발굴전 매장문화재의 보호방법은 발굴하지 않고 그대로 두는 것이다. 법 제11조 제1항은 “매장문화재 유존지역은 발굴할 수 없다”고 하여 발굴하지 않고 원형 그대로 보존하는 것을 보호의 기본원칙으로 삼고 있다. 한편 예외적으로 허가를 받아 발굴한 매장문화재의 경우에는 그것을 보존할 것인가를 평가한 후 보존조치를 통해 보호하여 문화재로서의 존재형태를 유지하거나 또는 보존하지 않음으로써 문화재로서의 존재형태를 잃도록 허용한다. 따라서 발굴된 매장문화재의 경우 매장문화재 보호의 방법은 보존조치를 하는 것이다.

매장문화재는 이들 모두를 포함하는 상위개념이지만 “발굴전 매장문화재”는 그 형상과 상태를 정확히 파악할 수 없기 때문에 어디까지나 추정적 문화재일 뿐이고 현실적 문화재로서의 의미는 크지 않다. 현실적 문화재로서 보다 큰 의미를 지니는 것은 바로 “발굴후 보존조치된 매장문화재”이다. 발굴을 통해 현실적 문화재로 되었고 또한 보존조치를 통해 그 형태를 원형상태에 가깝게 유지하게 되었기 때문에 사후관리가 보다 큰 의미를 지니는 것도 역시 이 “발굴후 보존조치된 매장문화재”이다. 이미 문화재로서 지상에 드러났기 때문에 관리가 필요하고 또한 원형유지를 위해 특별한 보존조치를 취했기 때문에 그러한 상태의 지속적 유지를 위해 역시 관리가 필요한 것이다.

1.3. 아래 그림은 이상에서 설명한 문화재- 매장문화재- 발굴된 매장문화재- 발굴후 보존조치된 매장문화재의 개념적 포함관계를 간략히 나타낸 것이다.²⁾ 그리고 이 연구는 바로 “발굴후 보존조치된 매장문화재”의 보호 및 관리와 직접적으로 관련된 것이다.

2) 김종승, “문화재청의 발굴 보존유적 관리체계 개선방향”, 매장문화재의 합리적인 보존과 활용방안, 한국고고학회·(사)한국매장문화재협회, 2015, 27쪽의 그림을 참고하여 변형하였다.

<그림 1> 매장문화재 개념의 체계도



2. 매장문화재의 특성

2.1. 매장문화재의 특성에 대한 이해는 매장문화재의 체계적 보호와 관리를 위한 제도 마련에서 필수적이다. 매장문화재의 특성에 대한 이해가 없다면 기껏 마련한 제도도 탁상공론의 산물에 그칠 가능성이 있고 합리적 보호체계를 구축하기에 충분하지 않게 될 것이다.

2.2. 매장문화재는 다음과 같은 특성을 가지고 있는 것으로 이해된다.³⁾

3) 이 부분은 최민정, 매장문화재 보호정책의 어제와 오늘, 진인진, 2016, 13-22쪽에 제시되어 있는 내용들을 요약하여 옮긴 것이다.

첫째 다른 문화재가 그러하듯 그리고 사실은 그보다 더 강한 의미에서 “순수공공재”라는 것이다. 공공재란 어떤 경제주체에 의해 생산이 되면 구성원 모두가 그 혜택을 누릴 수 있는 재화나 서비스를 말하는 것이다. 그러한 공공재의 특성은 경제적 재화 또는 서비스를 사용하는 데에서 비경합성과 비배제성으로 나타난다. 비경합성(non-rivalry)은 소비자가 늘어나더라도 다른 소비자들의 혜택이 줄지 않는다는 것을 의미한다. 따라서 어느 한 소비자가 어떤 특정의 공공재를 사용하고 있더라도 다른 사람들은 여전히 그것을 이용할 수 있다. 한편 비배제성(non-excludability)은 소비에 대한 대가를 지불하지 않더라도 개개인의 소비가 배제되지 않는다는 것을 뜻한다. 일단 공공재가 생산되고 나면 생산에 대한 비용을 부담하지 않은 소비자라도 그를 소비에서 배제시킬 수 없다는 것이다.

이 두가지 특성을 모두 가지는 재화를 순수공공재라 하고, 둘 중 어느 하나의 특성만을 가지는 재화를 준공공재로 구분한다. 순수공공재의 예로는 국방, 치안, 도로, 초등교육 등을 들 수 있는데, 매장문화재의 경우에도 비경합성과 비배제성은 현저하기 때문에 순수공공재라 할 수 있다.

그러나 공공재는 모두가 그 혜택을 누리려고만 할 뿐 충분한 수익이 보장되지 않는 경우 생산이 기피되기 때문에 사적 시장에만 맡겨두어서는 생산과 소비가 곤란하게 된다. 따라서 공공재의 생산에 국가의 개입이 필요하다.

다음으로 매장문화재는 “원형유지”가 중요하다는 특성이 있다. 「매장문화재법」은 매장문화재 유존지역에 대하여 원칙적으로 조사와 발굴을 금지하고 예외적으로 발굴한 경우에도 필요한 경우에는 보존조치를 취하도록 규정하고 있다.(법 제4조, 제11조, 제14조 등)⁴⁾ 매장문화재는 다른 문화재에 비하여 기술적 문제나 재료 등의 문제로 인하여 한번 훼손되면 원형 그대로의 복원이나 회복이 불가능하기 때문에 더욱더 원형 그대로의 보존이 큰 의미를 지니는 것이다.

4) 또한 문화재보호법 규정도 이러한 특성을 표현하고 있다. 「문화재보호법」 제3조(문화재보호의 기본원칙) 문화재의 보존·관리 및 활용은 원형유지를 기본원칙으로 한다.;

이 외에도 땅 속이나 수중에 있기 때문에 발견 등의 측면에서 “예측불가능성”이 있다는 것과 토지와 수중이 인간의 삶의 터전이기도 하다는 점에서 “보존하면서 개발한다는 원칙이 적용되는 특성”을 지닌다는 점이 지적된다. 개발과 재산권 보호의 중요성에 유의하면서 동시에 매장문화재 보호의 가치도 인정되어야 하기 때문에 “보존하면서 개발한다”는 것이 중요하다. 따라서 양자의 가치가 조화를 이루는 지점을 발견하려는 노력이 필요할 것이다.

3. 매장문화재의 보호를 위한 법률

3.1. 매장문화재의 보호를 위한 법률로서는 「매장문화재법」이 제정되어 있다. 이 법은 총38개조의 조문으로 이루어져 있고 주된 내용은 매장문화재 지표조사, 매장문화재의 발굴 및 조사 그리고 발견신고된 매장문화재의 처리 등에 관한 것이다.

제1장 총칙 (목적, 정의, 보호원칙 등. 제1조 - 제5조)
 제2장 매장문화재 지표조사 (제6조 - 제10조)
 제3장 매장문화재의 발굴 및 조사 (제11조 - 제16조)
 제4장 발견신고된 매장문화재의 처리 등 (제17조 - 제23조)
 제5장 매장문화재 조사기관 (제24조 - 제25조)
 제6장 보칙 (제26조 - 제30조)
 제7장 벌칙 (제31조 - 38조)

3.2. 이들 규정들을 매장문화재의 개념과 관련하여 분류하여 보면 발굴전 매장문화재와 관련된 보호 규정들, 발굴과 조사에 관련된 규정들, 그리고 발굴후 매장문화재의 보호와 처리에 관련된 규정들로 분류할 수 있다.

3.3. 이 연구와 관련하여 의미를 지니는 부분은 발굴후 매장문화재의 보호와 처리에 관련된 규정들이다. 이 규정들은 보다 구체적으로 보존조치를 통하여 매장문화재를 보호하는 것과 보존조치를 하지 않고 유물화하여 매장문화재를 보호하는 것으로 나뉜다. 매장문화재의 보호 및 관리와 관련하여 문제가 되는 것은 전자이다. 왜냐하면 후자는 대개

박물관 등으로 이전하여 보관, 관리하게 되므로 관리의 문제점이 크지 않음에 반해, 전자의 것은 보존조치 이후 관리책임의 존부와 비용부담의 문제 등이 발생하여 이를 회피하고자 하는 경향이 강하기 때문이다.

4. 문화국가원리의 헌법 제9조

4.1. 헌법은 모든 법규범의 상위규범으로서 최고법의 지위를 가지므로 헌법의 개별규정은 법률을 비롯한 하위규범들을 구속하는 효력을 가진다.

헌법은 형식적으로 유기적 통일체로서 체계적으로 연관된 여러개의 개별규정 속에 헌법과 국가에 일정한 특성을 부여하는 기본결정을 담고 있다.⁵⁾ 이러한 헌법상의 기본결정을 ‘헌법의 기본원리’라고 표현한다. 헌법의 기본원리는 헌법의 규율대상인 국가의 본질과 구조를 규정하는 원리로서 헌법과 국가의 정체성 및 성격을 규정한다.

우리헌법의 기본원리로서는 민주주의원리, 법치국가원리 등을 거론하는 것이 일반적이다.⁶⁾ 그러나 이 밖에도 사회국가원리, 평화국가원리, 문화국가원리, 환경국가원리 등도 헌법과 국가의 성격을 규정하는 성격을 지니는 것으로서 우리헌법상의 기본원리로 거론된다.⁷⁾ 하지만 이들 후자의 원리들은 그 명칭에도 불구하고 헌법의 기본원리로서의 성격보다는 ‘국가목표’로서 이해하는 것이 바람직할 것이다.⁸⁾

4.2. 원리와 목표는 어떻게 구별되는가? 헌법상의 기본원리는 ‘국가구조원리’로 이해된다. 반면 헌법상의 목표는 ‘국가목표규정(Staatszielbestimmung)’으로 이해할 수 있다. 헌법의 기본원리는 국가가 스스로 자신을 이해하는 방식을 표현하고 있는 것이고⁹⁾ 또한 국가가 어떻게 구성되고 작동하여야 하는지를 규정하는 원리인 것이다. 예컨대 민주주의

5) 이 단락의 내용은 한수웅, 헌법학, 제7판, 법문사, 2017, 107쪽.

6) 예컨대 한수웅, 앞의 책, 108쪽.

7) 한수웅, 앞의 책, 108쪽.

8) 같은 취지로 한수웅, 앞의 책, 108쪽.

9) 한수웅, 헌법학, 제7판, 법문사, 2017, 108쪽.

원리 또는 민주국가원리란 우리나라의 국가구성이 민주주의원리에 따라 이루어져야 함을 규정하는 원리이고, 법치국가원리란 우리나라의 국가구성이 헌법을 비롯한 법의 우위에 따라 이루어져야 할 뿐만 아니라 그 국가작용이 헌법과 법률 및 법의 원칙에 부합되게 이루어져야 함을 뜻한다.

반면 국가목표규정이란 국가의 구성이나 작용에서 반드시 구속되어야 하는 원리이기 보다는, 국가에게 일정한 목표를 제시함으로써 그 목적달성을 위해 노력할 의무를 부과하는 것이다.¹⁰⁾

헌법의 기본원리와 국가목표규정은 다음과 같은 차이점을 지닌다. 헌법의 기본원리는 구속력 있는 헌법원칙으로서 모든 국가기관을 구속하는 행위지침을 제시하므로 입법, 행정, 사법의 모든 국가작용에서 행위규범과 재판규범으로서 작용한다.¹¹⁾ 그리고 그것은 헌법의 핵심이라고 할 수 있어 그것의 변경은 헌법의 기본적 성격을 크게 변화시킨다. 반면 국가목표규정은 헌법의 기본결정으로서의 성격을 가지지 않으므로 이것이 헌법전에서 제거된다 할지라도 헌법의 정체성이나 기본 성격이 훼손되지 않으므로 그 비중은 헌법의 기본원리에 미치지 못하는 것이고, 그 자체로 국민개인에게 어떤 권리를 부여해 주지도 않는다.¹²⁾

이처럼 국가목표규정은 그 자체만으로는 별다른 기능을 하지 못하는 것으로 보이나 이것 역시 정도는 약하지만 국가적 행위의 방향을 설정하고 국가과제를 제시한다는 면에서 일정한 구속력을 지닌다. 그 구속력은 특히 목표로 제시된 국가과제의 실현방법을 선택할 수 있는 입법자에게 보다 강력하겠지만 행정과 사법의 영역에서도 해석규범 및 행위규범으로서 일정정도 작용한다.¹³⁾

10) 크리스토프 데겐하르트, 독일헌법총론, 홍일선 역, 제28판, 피앤씨미디어, 2015, 345쪽.

11) 한수웅, 앞의 책, 108쪽.

12) 한수웅, 앞의 책, 108쪽; 그리고 크리스토프 데겐하르트, 앞의 책, 345쪽.

13) 콘라드 헛세, 독일헌법원론, 제20판, 계획열 역, 박영사, 2001, 130쪽.

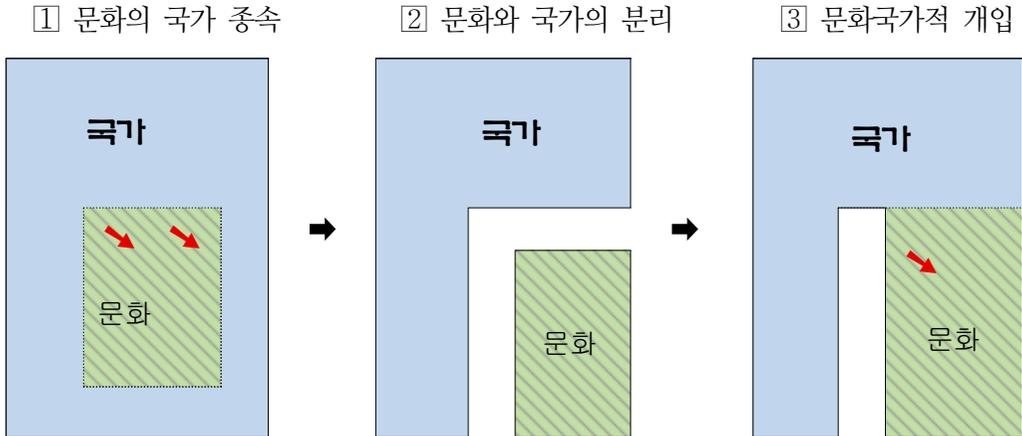
4.3. 이러한 이해에 기초해 볼 때 우리헌법상의 문화국가원리는 국가목표규정으로 이해하는 것이 정당한 이해이다. 오늘날 문화국가원리가 함의하는 바는 국가와 문화의 관계가 어떠한지에 대한 이해에서부터 출발한다.

문화에 대한 국가의 태도는 역사적으로 변화되어 왔는데 이를 다소 단순화하여 이해한다면 다음과 같은 3단계로 구분해 볼 수 있다는 주장이 설득력이 있다.¹⁴⁾ 먼저 근대 이전에는 문화가 철저히 지배체계에 봉사하는 수단으로 기능하였기 때문에 국가에 종속적이었다. 그러다가 시민계급의 성장과 함께 근대 초기에는 국가와 유리되어 문화의 자율성과 독자성을 주장하여 국가의 불간섭을 요구하였다. 그러나 이후 시장경제의 발전과 함께 문화가 경제에 종속되고 전통문화가 퇴조하면서 아울러 외래 문화 유입 및 문화적 불평등이 문제가 되면서 이를 시정하는 것이 국가의 과제가 되었고 그리하여 현대에는 국가와 문화의 엄격한 이원적 분리 관념은 더 이상 용인될 수 없게 되었다. 오히려 문화의 보호와 발전을 위하여 국가적 개입이 적극적으로 요청되게 된 것이다.

요컨대 역사적으로 문화는 국가로부터 자율성과 독자성을 점차 인정받게 되었으나 다른 한편으로 문화영역에서 나타나는 문제점에 대하여 국가의 조정과 개입을 통한 해결을 인정할 뿐만 아니라 오히려 요구하는 시대로 전개되어 온 것이다. 이를 그림으로 표현해 보면 아래 <그림 2>와 같다. 세 번째 단계의 문화국가가 보여주는 모습은 한편으로는 문화영역이 국가로부터 자율성과 독자성을 확보한 것을 인정하면서 다른 한편으로는 전통문화나 건전한 문화발전이 요구되는 분야에 대한 국가의 보충적 개입이 요청되는 모습을 표현한 것이다. 오늘날 문화국가는 이처럼 문화의 자율성을 존중하면서 건전한 문화의 형성과 발전이라는 적극적 과제의 수행을 국가목표로 받아들이는 국가이다.

14) 이것은 본래 독일 헌법학자 디터 그림(Dieter Grimm)의 주장인데 (사)한국헌법학회 편, 헌법주석 [I], 박영사, 2013, 272쪽에 내용이 간략히 정리되어 있다.

<그림 2> 문화와 국가의 관계(역사적 전개)



(화살표는 국가의 간섭을 의미한다. 화살표가 많을수록 간섭이 많음을 뜻한다)

4.4. 우리헌법상 문화국가원리는 앞서 설명한 바와 같은 일반적 의미 이외에 보다 특별한 의미를 포함한다고 할 수 있다.¹⁵⁾ 그것은 우리나라 헌법에서 문화국가조항이 일반적 문화국가조항의 형태가 아닌 전통문화의 계승발전과 민족문화의 창달의무를 강조하는 형태로 규정되어 있기 때문임을 근거로 한다. 헌법 제9조는 “국가는 전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달에 노력하여야 한다”고 규정하고 있다. 따라서 헌법에서 문화국가원리는 바로 제9조를 근거로 하면서도 그것은 그 문언이 표현하고 있는 바대로 전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달에 더욱 강조점을 두고 있는 특수한 내용까지 포함하는 것으로 이해되는 것이다.

이 지점에서 “전통문화의 계승·발전”이라는 문구가 국가목표와 관련하여 가지는 특별한 의미를 보다 강조하고자 한다. 우리 헌법은 근대 이후 사회와 국가의 역사적 진행경과에 비추어 문화국가의 실현에 있어서 전통문화의 계승·발전이라는 측면이 취약할 수 있음을 우려하여 이러한 상황을 개선하기 위하여 보다 특별한 목표와 의무를 국가에게

15) 김수갑, “문화국가를 위한 법체계 검토”, 문화정책논총, 18, 2007. 2, 17쪽의 주장인데, 매우 설득력이 있다.

제시하였다. 따라서 국가는 “전통문화의 계승·발전”이라는 국가적 목표를 달성하기 위해 다양한 수단을 동원하여 노력하여야 할 의무를 진다고 해석된다. 특히 입법자는 그러한 목표를 달성하기 위하여 적합한 수단을 선택하여 입법을 통해 목표를 보다 구체적으로 실현할 의무를 가지고 있다.

매장문화재의 특성과 가치를 고려할 때 매장문화재의 보호라는 측면은 바로 “전통문화의 계승·발전”의 한내용으로 포섭된다. 따라서 국가는, 특히 입법자는 매장문화재의 보호를 위하여 다양한 수단을 동원하여 노력하여야 할 의무를 진다. 특히 현재까지의 입법적 조치로 그것이 충분하지 않은 경우 더욱 효과적인 수단을 통하여 매장문화재의 보호라는 목표를 달성할 필요가 있고, 따라서 헌법 제9조의 문언은 매장문화재 보호의 가치와 필요성을 더욱 확실하게 지지해준다고 할 수 있다.

4.5. 요컨대 헌법 제9조 “전통문화 계승·발전”이라는 문구에 비추어 매장문화재 보호에 있어 국가는 다른 문화 영역에 대한 일반적인 태도보다는 좀 더 적극적으로 그 보호를 실현해야 할 의무를 진다고 이해된다. 이는 입법자의 입법적 개선 노력이 더 필요할 뿐만 아니라 매장문화재 보호를 위한 입법의 내용에서도 다른 문화영역보다는 좀 더 적극적으로 국가가 역할을 해야 함을 의미한다.

제 2 절 매장문화재법상 보존조치제도의 내용과 의의

1. 매장문화재 보존조치와 관련된 절차

1.1. 매장문화재 유존지역은 발굴할 수 없는 것이 원칙이지만, 연구목적이나 유적의 정비사업을 목적으로 하는 경우나 토목공사 등에 따라 부득이 발굴할 필요가 있는 경우 또는 멸실·훼손 등의 우려가 있는 유적을 긴급하게 발굴할 필요가 있는 경우에는 예외적으로 문화재청장의 허가를 받아 발굴할 수 있다.(「매장문화재법」 제11조 제1항)

또한 국가는 학술조사 또는 공공목적 등에 필요한 경우 고도(古都)지역, 수중문화재 분포지역, 폐사지(廢寺址) 등 역사적 가치가 높은 지역에 존재하는 매장문화재 유존지역을 발굴할 수 있다.(법 제13조)

1.2. 이에 따라 발굴된 매장문화재가 역사적·학술적 또는 학술적으로 가치가 큰 경우에는 문화재위원회의 심의를 거쳐 보존조치를 결정하게 된다.(법 제14조 제1항)

이때 문화재청장은 일정 자격을 갖춘 3인 이상의 사람으로 매장문화재 평가단을 구성하여 매장문화재의 가치를 평가하게 한다. 그 항목은 유적의 성격(역사성, 시대성, 희소성, 지역성), 유적의 상태(유적내부, 유적외부, 유적주변), 활용가치(접근성, 이용성, 주변환경과의 조화, 주변자원과의 연계성)에 대한 내용으로 구성되어 있다.(「발굴조사의 방법 및 절차 등에 관한 규정」 제18조-제20조 및 별표2) 이렇게 평가한 결과물과 건설공사 시행자 또는 해당 지역 관할 지방자치단체의 장이 제출한 의견을 토대로 하여 문화재위원회의 심의를 거쳐 보존조치 여부를 결정한다.(「발굴조사의 방법 및 절차 등에 관한 규정」 제21조 제1항)

1.3. 발굴된 매장문화재에 대한 보존조치는 문화재청장이 발굴허가를 받은 자에게 지시한다. 토목공사 등의 경우에는 건설공사 시행자가 당사자가 된다.(법 제11조, 대통령령 제 8조) 문화재청장은 결정한 보존조치를 건설공사 시행자에게 지시할 때 그 보존조치의 구체적인 내용과 조건을 명시하여야 한다.(「발굴조사의 방법 및 절차 등에 관한 규정」 제21조 제2항)

2. 발굴된 매장문화재 보존조치의 유형

2.1. 발굴된 매장문화재에 대해 보존조치가 취해질 경우 그 유형을 법 제14조는 다음과 같이 3가지로 정하고 있다: 현지보존, 이전보존, 기록보존.

「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률」

제14조(발굴된 매장문화재의 보존조치) ① 문화재청장은 발굴된 매장문화재가 역사적·예술적 또는 학술적으로 가치가 큰 경우 「문화재보호법」 제8조에 따른 문화재위원회의 심의를 거쳐 제11조에 따라 발굴허가를 받은 자에게 그 발굴된 매장문화재에 대하여 다음 각 호의 보존조치를 지시할 수 있다.

1. 현지보존: 문화재의 전부 또는 일부를 발굴 전 상태로 복토(覆土)하여 보존하거나 외부에 노출시켜 보존하는 것
 2. 이전보존: 문화재의 전부 또는 일부를 발굴현장에서 개발사업 부지 내의 다른 장소로 이전하거나 박물관, 전시관 등 개발사업 부지 밖의 장소로 이전하여 보존하는 것
 3. 기록보존: 발굴조사 결과를 정리하여 그 기록을 보존하는 것
 4. 그 밖에 매장문화재의 보존과 관리에 필요한 사항
- ② 제1항에 따른 보존조치를 지시받은 자 및 해당 사업지역을 관할하는 지방자치단체의 장은 문화재청장에게 발굴된 매장문화재의 보존 방법 등에 관한 의견을 제출할 수 있다.
- ③ 제1항에 따른 보존조치를 지시받은 자는 그 조치를 한 후 해당 사업지역을 관할하는 지방자치단체의 장과 문화재청장에게 그 보존조치의 결과를 각각 제출하여야 한다.
- ④ 그 밖에 발굴된 매장문화재의 보존조치에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

2.2. 그러나 이러한 규정은 약간의 혼선이 있는데 그것은 세 번째 유형인 기록보존이 실제로는 보존의 유형이 아니기 때문이다. 이것은 매장문화재 보존의 가치 등이 낮은 것을 이유로 유적 등을 보존하지 않고 개발사업을 허용하는 경우 보고서에만 기록으로 남기는 것이다. 그리고 어차피 조사 및 발굴을 시행한 이상 발굴보고서는 나오기 마련이므로 이것을 보존의 유형으로 열거하는 것은 문제가 있다.

<그림 3> 발굴된 매장문화재 보존조치 절차도 16)



제 3 절 보존조치 이후 사후 관리의 현황과 문제점

1. 보존조치 이후 사후 관리의 현황

1.1. 매장문화재 보호는 보존조치만으로 종결되는 것이 아니다. 오히려 보존조치 이후의 지속적 관리가 중요하다. 보존조치란 단지 발굴된 이후 문화재의 상태가 불안정하여 훼손의 가능성이 있으므로 지속적인 유지를 위해 보존조치를 취하는 것 뿐이다. 그러나 그러한 보존조치만으로 문화재의 외형은 지속되는 것이 아니고 지속적인 관리가 있어야만 가능한 일이다. 그러므로 일단 취한 보존조치를 의미있게 하는 것은 사후의 지속적 관리라고 할 수 있다.

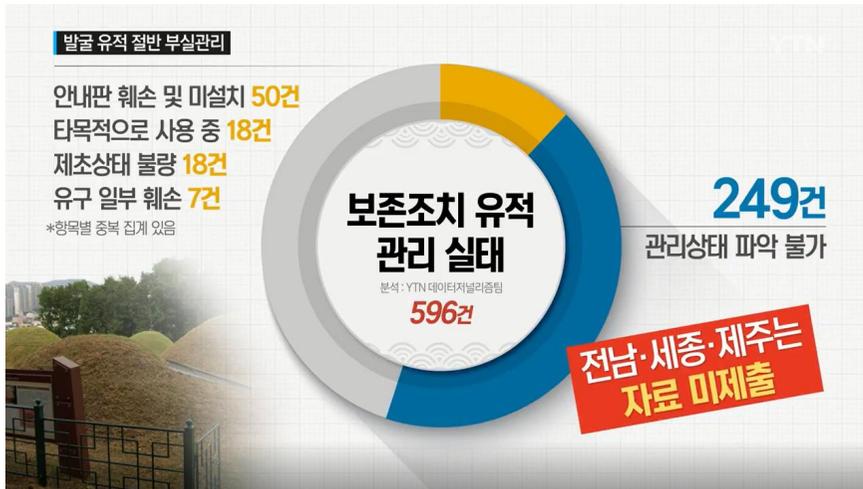
16) 그림출처: 김종승, “문화재청의 발굴 보존유적 관리체제 개선방향”, 매장문화재의 합리적인 보존과 활용방안, 한국고고학회·(사)한국매장문화재협회, 2015, 31쪽.

1.2. 이러한 관리의 필요성에도 불구하고 아래 언론에 보도된 매장문화재 관리실태를 살펴보면 전반적인 관리부실상태가 현저히 눈에 띈다.

“...(중략) ... 더 나아가 어렵게 유적 유구를 발굴한 이후의 관리 실태를 보면, 발굴 조사가 다 무슨 소용이냐는 생각을 절로 하게 만든다. YTN 데이터저널리즘팀이 현장 취재와 정보 공개청구를 통해 조사해 9월 8일에 보도한 리포트 (‘유적 발굴해놓고 나 몰라라...55% 부실 관리’)는 당국이 보존 조치 결정을 내렸던 유적 중 절반 이상이 부실하게 관리되고 있음을 보여줬다. 보존조치 유적이란, 발굴한 뒤, 국가나 지방의 지정 문화재로 등록은 하지 않았지만, 그 가치를 인정해 보존하도록 한 문화재이다. 전국 596곳 중, 55%인 326곳의 관리 상태에 문제가 있었다. 249건은 작년 한 해 지자체가 유적을 관리 점검한 기록이 전혀 없었다. 현행법에는 보존조치 유적을 누가 어떻게 관리할지에 대해 상세한 규정도 없다. 원칙적으로는 토지 소유자에게 관리 책임이 있다는 설명인데, 국가는 해당 토지를 매입할 예산도 의지도 정책 조율 능력도 없다. 제도 미비에, 정보 관리 부실에, 정책 수행 역량도 실종된 보존조치 유적 문제는 문화재 행정의 무기력함을 극명하게 보여주는 사례이다.”¹⁷⁾

2017년 9월 8일 YTN의 뉴스보도에 따르면 총596건의 매장문화재 가운데 55%에 이르는 326건이 부실하게 관리하는 것으로 평가되었다. 그 중 249건은 관리상태조차 파악할 수 없었다는 지적이다.

17) “⑦[매장문화재 데이터 분석] 매장문화재 관리 총체적 부실...300인의 의견은”, YTN홈페이지 뉴스홈 문화란 기사. 2017. 9. 30. (https://www.ytn.co.kr/_ln/0106_201709301947389367 2018. 8. 25. 최종방문)

<그림 4> 보존조치 유적 관리실태 (YTN 보도)¹⁸⁾

아래 표는 연도별 보존조치 유적 현황을 나타낸 것이다.¹⁹⁾ 최근 들어 재평가를 통하여 보존조치를 해제하는 예가 늘고 있는 움직임이 관찰된다.(△표시된 숫자. 색칠 표시 부분) 이것은 사후 관리가 잘 되고 있지 않다는 사실과 무관하지 않을 것이다. 관리 불충분으로 훼손이 되고 나면 더 이상 보존유적으로서의 가치가 떨어지기 때문이다. 이렇게 해제되는 건수가 꽤 있지만 그럼에도 여전히 보존조치 유적은 증가하고 있는 추세이다. 따라서 사후관리를 보다 더 충실히 할 수 있는 방안을 마련하는 것은 여전히 필요하다.

18) 그림은 “⑦[매장문화재 데이터 분석] 매장문화재 관리 총체적 부실...300인의 의견은”, YTN홈페이지 뉴스홈 문화란 기사. 2017. 9. 30. 기사에 게재된 것을 이용한 것이다.

19) 자료는 문화재청 사이트(<https://www.cha.go.kr>)에 게시된 공표목록 중 ‘보존조치 유적현황’(2018.6.)에 나와 있는 것을 옮긴 것이다.

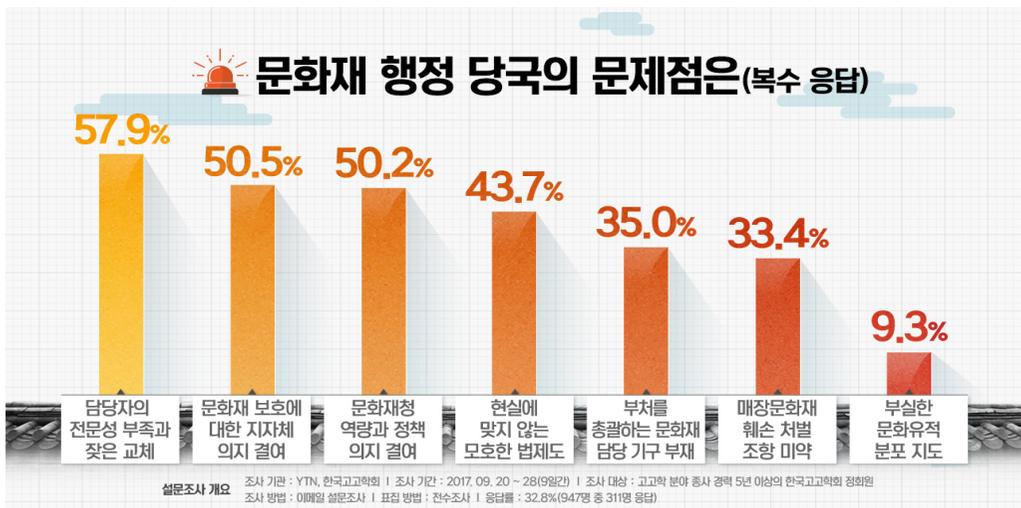
<표 1> 연도별 보존조치 유적 현황

구 분	'86~'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18.6.	계
현지보존	276	30	26	13	19	24	12	400
이전보존	236	5	5	6	5	5	2	264
재평가 해제	-	-	-	△24	△11	△15		△50
계	512	35	31	△5	13	14	14	614

2. 보존조치 이후 사후 관리가 부실하게 된 원인

2.1. 앞의 YTN 뉴스보도에서는 전문가 300인에 대하여 문화재 관리가 전반적으로 부실하게 된 원인에 대하여 설문조사를 행한 결과도 함께 제시하고 있다. 그에 따르면 전반적으로 문화재 보호를 강화해야 할 국가의 제도적, 정책적 의지가 미약할 뿐만 아니라 ‘현실에 맞지 않는 모호한 법제도’도 상당히 높은 비율로 문제점으로 지적되고 있다.

<그림 5> 매장문화재 관리 부실과 관련한 문화재 행정의 문제점 (YTN 보도)²⁰⁾



20) “⑦[매장문화재 데이터 분석] 매장문화재 관리 총체적 부실...300인의 의견은”, YTN홈페이지 뉴스홈 문화란 기사. 2017. 9. 30. 기사에 게재된 것을 이용한 것이다.

2.2. 이 연구에서는 보존조치된 매장문화재의 사후 관리가 부실하게 된 원인을 1차적으로 보존조치제도 자체에서 찾고자 한다. 문화재 보호 체계의 맥락에서 만들어진 발굴된 매장문화재에 대한 “보존조치”가 그 제도설계에서 일종의 부실설계로 인하여 체계 엇박자를 연출하고 불협화음을 만들어내고 있다고 보는 것이다. 문화재 보호의 전체 체계에서 보호를 강화하기 위한 제도로는 문화재의 지정·등록제도가 있는데 「매장문화재법」에 별도로 존재하는 “보존조치제도”는 일반문화재의 지정·등록제도와와의 관계에서 다소 복잡한 특수성을 지니는데 그러한 특수성을 전혀 반영하지 못한 관리규정을 두고 있기 때문에 그로 인해 많은 제도적 무리가 수반되고 있는 것이라 보는 것이다. 이어지는 장에서는 두 제도와의 관계를 중심으로 그 사이에서 체계적으로 어떠한 문제가 발생하는지에 대해 살펴보기로 하자.

제3장

매장문화재법상 보존조치 제도와 문화재보호법의 지정·등록제도

제 1 절 매장문화재 보존조치제도와 지정·등록제도의 관계

제 2 절 해외 주요국가의 매장문화재 보호체계와의 비교

제3장

매장문화재법상 보존조치제도와 문화재보호법의 지정·등록제도

제 1 절 매장문화재 보존조치제도와 지정·등록제도와의 관계

1. 문화재보호법의 체계적 지위 - 기본법적 지위

1.1. 「매장문화재법」이 2010년 분법되기 이전에도 「문화재보호법」은 매장문화재와 관련된 장을 두고 있었고 이를 통해 문화재 보호와 관련한 제도를 전체적으로 규율하고 있었다.²¹⁾ 「매장문화재법」이 별도로 분법되었다 하더라도 개념상 문화재 속에 매장문화재가 포함되는 이상은 「문화재보호법」이 매장문화재의 보호와 관련하여 기본법으로서의 지위를 여전히 가짐은 분명하다.²²⁾ 「문화재보호법」은 유형문화재, 무형문화재, 기념물 등 여러 가지 형태의 문화재를 모두 통합적으로 규율하고자 하는 체제를 가지고 있다.

1.2. 「문화재보호법」은 제2조의 정의조항에서 문화재를 “인위적이거나 자연적으로 형성된 국가적·민족적 또는 세계적 유산으로서 역사적·예술적·경관적 가치가 큰 다음 각호의 것”이라고 정의하면서 그 유형으로 제1호 유형문화재, 제2호 무형문화재, 제3호 기념물, 제4호 민속문화재를 구분하고 있을 뿐이다. 달리 말해 그 어디에도 매장문화재라는 용어는 등장하지 않는다. 그러나 「매장문화재법」은 매장문화재의 정의에서 토지 또는

21) 1962년 「문화재보호법」의 매장문화재 관련 규정에서부터 주요 개정내용들에 대한 정리로는 최민정, 매장문화재 보호 정책의 어제와 오늘, 진인진, 2016, 40-73쪽을 참고하면 좋다.

22) 이학춘, “법체계적 관점에서의 문화재 관련 법규의 재검토”, 법학연구, 제20집 제2호, 인하대학교 법학연구소, 2017. 6. 30, 131-134쪽에서도 현행 문화재보호 규범의 구성체계에 관하여 문화재보호법이 문화재보호에 관한 기본법의 역할을 하고, 그 상위에서 헌법의 문화국가주의 원칙(헌법 제9조)이 이를 뒷받침하여 개별 특별법으로는 매장문화재법 등이 하위에서 보완작용을 하여 유기적 체계를 갖추고 있다고 보고 있다.

수중에 매장되거나 분포되어 있는 “유형의 문화재” 등을 말한다(법 제2조)고 함으로써 매장문화재는 다른 아닌 유형문화재임을 나타내고 있다. 물론 이러한 규정방식은 불충분해 보일 수 있다. 매장문화재의 정의가 무엇인지 그리고 매장문화재의 실내용이 무엇인지 또한 그것에 어떠한 명칭을 사용하여 부를 것인지에 대해서 다소간의 논란이 있을 수 있다.²³⁾ 게다가 이러한 용어법은 매장문화재라는 유형의 문화재가 별도로 존재한다는 잘못된 인상마저 일부 안겨줄 수 있다.

1.3. 그럼에도 매장문화재는 문화재가 매장되어 있다는 점을 특징으로 하는 문화재이다. 따라서 매장된 것이 발굴되었을 때 일반적으로 유물, 유구, 유적 등으로 지칭한다는 점에 착안할 때 그 문화재의 실 내용은 결국 「문화재보호법」 제1호와 제3호에서 정하는 유형문화재와 기념물(특히 절터, 옛무덤, 성터 등의 사적지)이 이에 해당할 것이다. 다만 이것들이 발굴 이전에는 매장되어 있었다는 데 특성이 존재할 뿐인 것이다.²⁴⁾

2. 지정 및 등록 제도의 의의

2.1. 「문화재보호법」은 문화재보호의 기본원칙을 “원형유지를 기본원칙으로 한다”고 선언하고 있다.(제3조) 그리고 보다 강화된 보호를 위하여 “지정문화재” 제도를 운영하고, 지정문화재의 하위제도로 “등록문화재” 제도를 두고 있다.

지정문화재에는 국가지정문화재와 시·도지정문화재의 구분이 있다.(제2조 제2항) 국가지정문화재로는 국보, 보물, 사적, 명승 등이 있으며(제23조, 제25조) 시·도지정문화재로는 시·도지정문화재와 문화재자료가 있다.(제70조)

23) 최민정, 매장문화재 보호 정책의 어제와 오늘, 진인진, 2016, 75-76쪽은 매장이라는 용어가 매장문화재의 개념을 포괄하기에 부족하기 때문에 ‘매장문화재’보다는 ‘고고학 유산’으로 부르는 것이 더 타당하다는 의견을 제시한다.

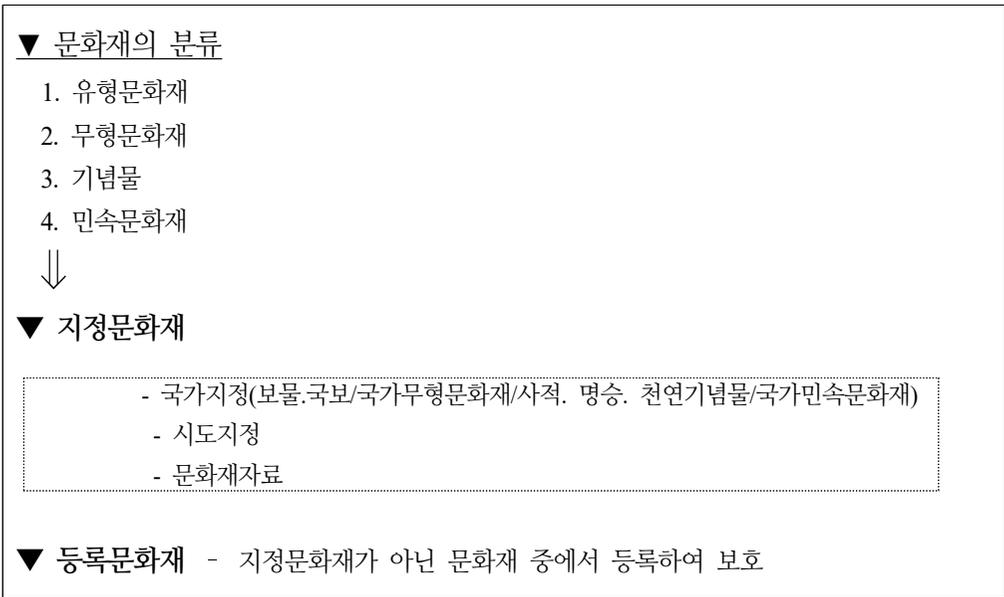
24) 이학춘, “법체계적 관점에서의 문화재 관련 법규의 재검토”, 법학연구, 제20집 제2호, 인하대학교 법학연구소, 2017. 6. 30, 139쪽의 두 법의 상호관계에 대한 다음과 같은 언급도 참고할 만 하다.

“문화재 보호 관련 특별법의 경우, 매장문화재법은 지표조사와 발굴·조사절차 및 발견 이후 처리절차를 주된 내용으로 하고 그 외 문화재의 보존·관리 및 활용에 관하여는 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 「문화재보호법」에 따름으로써(문화재보호법 제5조) 문화재 발굴에 관하여는 문화재보호법에 관한 일종의 절차법적 지위를 가진다.”

등록문화재는 지정문화재가 아닌 문화재 중에서 보존과 활용을 위한 조치가 특별히 필요한 것을 등록문화재로 하여 보호하는 것이고(제53조), 등록문화재의 관리나 보조금 지원 등 여러 가지 점에서 지정문화재에 준하는 취급을 받는다.(제59조)

아울러 지정할만한 가치가 있다고 인정되는 문화재가 지정 전에 원형보존을 위한 긴급한 필요가 있고 문화재위원회의 심의를 거칠 시간적 여유가 없는 경우에 대응하기 위하여 중요문화재로 “가지정”하는 제도도 두고 있다. 다만 이러한 가지정은 가지정한 날부터 6개월 이내에 지정이 없으면 해제된 것으로 본다.(제32조, 제74조 제2항)

<그림 6> 문화재보호법상 지정 및 등록제도의 체계



2.2. 지정 및 등록의 효과는 다음과 같다.

“지정문화재”로 되었을 때에는 보호를 위하여 보호물 또는 보호구역을 지정할 수 있고 (「문화재보호법」 제27조), 현상을 변경하거나 기타 문화재의 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위 등을 함에 허가를 받아 하여야 하는 제한이 수반된다.(법 제35조 - 제37조) 또

한 수출도 금지되며 각종 사항에 대하여 신고해야 할 의무도 발생한다.(법 제39조, 제40조) 문화재의 보호를 위해 문화재청장이나 지방자치단체의 장으로부터 각종 행정명령도 받을 수 있으며(법 제42조) 기록작성 및 정기조사 등도 수행되어야 한다.(법 제43조, 제44조) 한편 관리 등에 필요한 경비를 위하여 국가가 보조금을 지급할 수 있는 법적 효과도 있다.(법 제51조, 제59조 제2항, 제72조 제2항)

“등록문화재”로 되었을 때에도 관리의 원칙, 허가의 필요성, 수출 등의 금지, 기록의 작성과 정기조사 등의 면에서 지정문화재의 관련 규정을 준용하고 있고, 관리 등에 필요한 경비를 위하여 보조금을 지급할 수 있는 것도 준용하고 있어 그러한 내용에서는 법적 효과면에서 지정문화재와 별 차이가 없다.(법 제59조 제2항)

이러한 지정 및 등록의 법적 성질은 재산권에 대하여 공법적 제한을 받게 되거나 의무를 부담하게 되므로 행정처분이고, 행정법상 공용제한에 해당한다는 것이 일반적 지적이다.²⁵⁾ 그러나 헌법 제23조 규정에서 사회적 제약과 공용수용·사용·제한을 입법의 의도에 의하여 명확히 구분해야 한다는 헌법재판소의 ‘분리이론’²⁶⁾에 따르면 「문화재보호법」이 이러한 지정행위에 의한 재산권제한에 대해 손실보상을 규정하고 있지 않고 있으므로 보다 정확히는 공공복리를 위하여 국민이 이와 같은 약간의 제약을 수용해야 하는 “사회적 제약”에 해당한다고 보아야 한다.²⁷⁾²⁸⁾ 아울러 이것은 문화재에 대한 처분이

25) 김창규, 문화재보호법총론, 동방문화사, 2011, 109쪽; 김민섭, “문화재보호법상 손실보상”, 법학논총, 제26권 제2호, 국민대학교 법학연구소, 2013. 10, 45쪽-46쪽; 이학춘, “법체계적 관점에서의 문화재 관련 법규의 재검토”, 법학연구, 제20집 제2호, 인하대학교 법학연구소, 2017. 6. 30, 142쪽.

26) 독일에서 형성된 이른바 경계이론과 분리이론의 내용과 그 차이점에 관하여는 (사)한국헌법학회 편, 헌법주석 [I], 박영사, 2013, 866-869쪽을 참고할 것.

27) 우리 헌법재판소는 헌재 1998. 12. 24. 89헌마214등. 사건에서 분리이론에 입각한 판시를 하였고 이후 입장 변화는 없다.

“헌법은 “모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다”, “재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다”(제23조 제1항 및 제2항)고 규정함으로써 재산권은 법률로써 규제될 수 있고, 그 행사 또한 일정한 제약을 받을 수 있다는 것을 밝히고 있다.

재산권이 법질서내에서 인정되고 보호받기 위하여는 입법자에 의한 형성을 필요로 한다. 즉, 재산권은 이를 구체적으로 형성하는 법이 없을 경우에는 재산에 대한 사실상의 지배만 있을 뿐이므로 다른 기본권과는 달리 그 내용이 입법자에 의하여 법률로 구체화됨으로써 비로소 권리다운 모습을 갖추게 된다. 입법자는 재산권의 내용을 구체적으로 형성함에 있어서 헌법상의 재산권보장(헌법 제23조 제1항 제1문)과 재산권의 제한을 요청하는 공익 등 재산권의 사회적 기속성(헌법 제23조 제2항)을 함께 고려하고 조정하여 양 법익이 조화와 균형을 이루

므로 물적 행정행위에 해당하고 사람에게 대하여는 물건과의 관계를 통하여 간접적으로 규율하게 된다. 한편 이것은 문화재의 물적 성상에 변화를 주는 것이라기보다는 법적 지위에만 영향을 주며 특정 지위나 자격을 부여하는 측면도 있으므로 형성적 행위이며 법적 지위의 변경 처분에도 해당한다.

3. 보존조치제도와 지정·등록 제도와의 관계

3.1. 「매장문화재법」은 매장문화재 유존지역을 발굴할 수 없는 것을 원칙으로 삼아 「문화재보호법」의 문화재보호원칙인 ‘원형유지의 원칙’을 계승하고 있다. 그러나 연구 목적이나 정비사업, 토목공사 등의 사정에 의하여 부득이 발굴을 신청하는 경우에는 예외적으로 발굴을 허용할 수 있는 경우가 있다. 그러나, 그러한 경우에도 발굴된 매장문화재가 역사적·예술적 또는 학술적으로 가치가 큰 경우에는 “보존조치”를 지시할 수 있도록 규정하고 있다.(법 제11조, 제14조)

3.2. 이와 같은 보존조치는 「매장문화재법」이 발굴된 매장문화재의 보호를 위하여 규정한 핵심적 제도이다. 그렇다면 「문화재보호법」 상의 문화재 보호체계에 비추어 「매장문화재법」이 규정하고 있는 이 “보존조치”는 어떠한 제도적 의의 내지 제도적 지위를 가지는 것인지 살펴볼 필요가 있다.

3.3. 「매장문화재법」과 「문화재보호법」은 각기 특별법과 기본법으로서 유기적 체계를 이루고 있으므로 “보존조치”된 매장문화재에 대하여도 「문화재보호법」 상의 “지정문화재”나 “등록문화재”가 될 수 있는 것으로 해석된다. 그렇다면 “보존조치”는 “지정”이나 “등록”과는 구별되는 다른 것이며 또한 “지정”이나 “등록”의 법적 효과를 가지지 못하는 열위의 것이라고 해석된다.

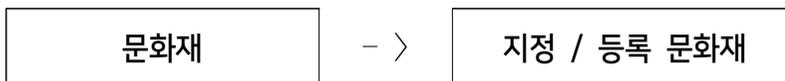
도록 하여야 한다.”

“이 사건 법률조항은 입법자가 토지재산권에 관한 권리와 의무를 일반·추상적으로 확정하는 규정으로서 법질서 안에서 보호받을 수 있는 권리로서의 재산권의 내용과 한계를 정하는 재산권을 형성하는 규정인 동시에 공익적 요청에 따른 재산권의 사회적 제약을 구체화하는 규정이기도 하다.”

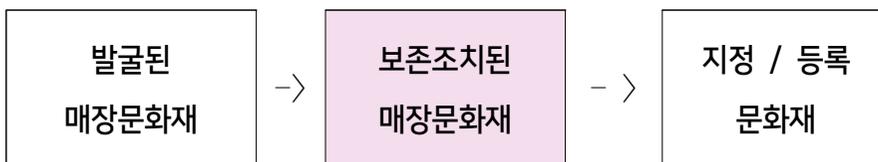
28) 김민섭, “문화재보호법상 손실보상”, 법학논총, 제26권 제2호, 국민대학교 법학연구소, 2013. 10, 46쪽.

왜냐하면 「매장문화재법」에는 「문화재보호법」과의 관계를 명시한 부분이 없지만, 「문화재보호법」에는 제5조에 다른 법률과의 관계에 대하여 ‘문화재의 보존·관리 및 활용에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다’고 명시하고 있는 부분이 있기 때문이다. 또한 「매장문화재법」이 「문화재보호법」 속에 일부 조항으로 포함되어 있다가 분법되어 나왔다는 법의 제·개정 연혁에 비추어 보더라도 매장문화재의 보호는 「문화재보호법」의 문화재보호체계를 기본적 전제로 하고 매장문화재에 관하여 특별한 사항에 관하여만 별도로 규정하고 있는 것으로 이해할 수 있으며 「매장문화재법」상 보존조치에는 지정이나 등록과 유사하거나 그에 버금가는 효력에 관한 규정이 존재하지 않는다.

앞서 살펴본 대로 「문화재보호법」이 상정하고 있는 문화재 보호체계는 그 보호의 강도(=지위의 격상에 비례함)에 따라 다음과 같은 순서로 되어 있다.



그렇다면 「매장문화재법」과 「문화재보호법」의 관계를 유기적 체계로 이해할 때 매장문화재의 보호체계는 자연스럽게 다음과 같은 순서로 재구성해 볼 수 있을 것이다.



3.4. 그러나 여기서 다음과 같은 몇가지 의문이 들게 된다. 과연 보존조치란 무엇인가? 왜 매장문화재만 이렇게 다른 문화재와 다른 체계를 지녀야 하는 것일까? 그것은 꼭 필요한 것일까? 그리고 보존조치는 이 매장문화재의 보호체계에서 어떠한 역할을 담당하고 있는가? 또한 그러한 보존조치에도 불구하고 (앞에서 살펴본 바와 같이) 사후관리가 잘 되지 않고 있는 이유는 무엇일까?

이러한 의문들에 답하기 위해 우선 보존조치란 무엇인지를 규명할 필요가 있으므로 그것을 위해 다른 나라의 매장문화재 보호체계를 개관함으로써 보존조치의 본질과 역할에 관한 의문에 접근해 가기로 하자.

제2절 해외 주요국가의 매장문화재 보호체계와의 비교

1. 개 관

1.1. 다른 나라들은 매장문화재 발굴 이후 어떠한 조치를 통하여 문화재를 보호하고 있을까? 다른 나라의 사례들을 살펴보고 그것과 비교하여 본다면 「매장문화재법」이 규정하고 있는 발굴된 매장문화재의 “보존조치”제도의 본질과 기능을 훨씬 용이하게 이해할 수 있을 것이다. 따라서 그러한 목적을 가지고 다음과 같은 해외 주요 5개국에서 매장문화재를 보호하는 제도에 대하여 간략하게 조사를 수행하였다: 일본, 대만, 미국, 영국, 프랑스.

1.2. 다만 이들 국가들에서 매장문화재와 관련된 개념이나 용어가 통일되어 있는 것이 아니어서 우리의 매장문화재와 언제나 정확히 일치되는 것이라 할 수는 없는 약간의 한계는 있다.

2. 일 본

2.1. 일본의 법제 사례는 문화재보호의 영역에서는 우리 문화재보호 법제가 처음에 일본의 「문화재보호법」을 참고하여 시작하였기 때문에 제도의 발전과정이나 추이를 비교하기 위해 살펴보고자 할 때 충분히 흥미로운 사례이다.

2.2. 일본의 경우는 「매장문화재법」 분법 이전의 우리나라 상황과 유사하게 「문화재보호법」을 규정하고 있고 그 안에 매장문화재 부분이 들어 있다. 다만 그 내용은 현재 우리 「매장문화재법」의 규정과 다소 다르게 ① 발굴절차와 ② 발굴 이후 유물의 소유권 처리

규정(우리 매장문화재법 제17조 이하 내용과 유사)만을 두고 있을 뿐 별도로 “보존조치”라는 것을 법에 두고 있지 않다.

2.3. 매장문화재는 토지에 매장되어 있다고 하는 문화재의 ‘상태’에 착안한 분류일 뿐이므로 매장상태에서 발굴된 상태로 전환한 이후에는 다른 문화재의 처리와 다를 바 없다는 태도를 보여주고 있다. 그리하여 매장문화재 가운데 보호를 필요로 하는 것에 대해서는 그 유형에 따라서 여러 가지 제도의 보호조치가 강구된다.

예를 들어 토지에 매장되어 있다가 발굴조사 등을 통해서 발견된 유형문화재의 보호는 그것을 “국보나 중요문화재로 지정”하는 것으로 이루어진다.²⁹⁾

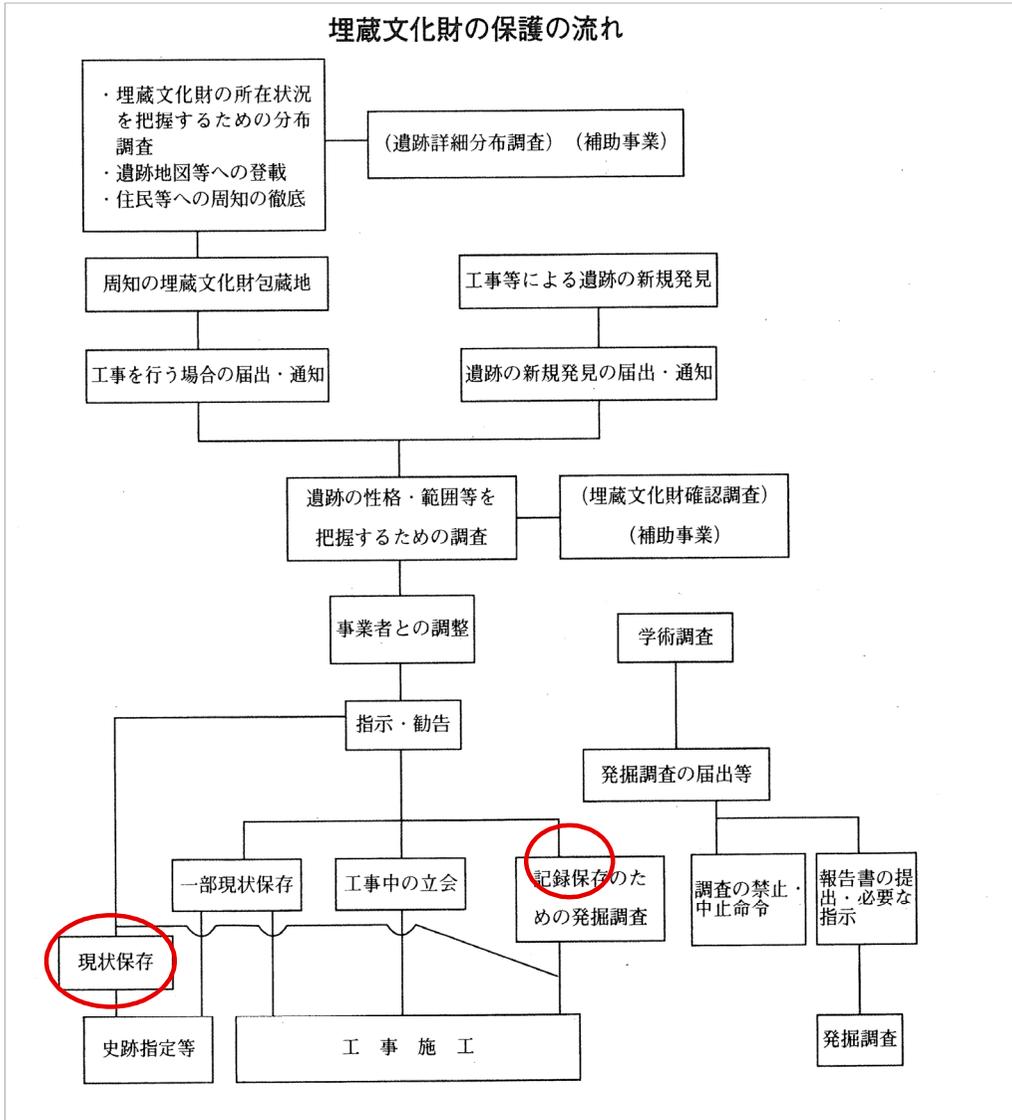
그러나 일본의 「문화재보호법」에 따르면 매장문화재에 관하여 발굴이후 유물이 된 것을 제외한다면 대체로 고분, 성터 등의 형태가 될 것이므로 이것은 “기념물”로 분류하고 이것을 중요성에 비추어 “사적/명승”으로 “지정”(또는 “가지정”)함으로써 보호를 할 수 있게 될 것이다.

2.4. 이러한 보호의 체계는 우리의 매장문화재 보호제도와 유사성이 높고 사실 우리나라가 문화재보호 법제를 마련할 때 가장 참고한 사례이다.(‘매장문화재’라는 용어가 한국과 일본에서만 쓰이는 점에서도 이를 알 수 있다) 그러나 중요한 차이점이 존재하는데 그것은 일본의 「문화재보호법」에는 매장문화재를 다루는 장에서 “보존조치”와 같은 것을 규정하고 있지 않다는 점이다. 그렇다고 하여 일본의 매장문화재 보호의 체계상 “보존조치”와 같은 것이 완전히 없는 것은 아니다. 그러나 그 의미는 우리 「매장문화재법」상의 보존조치와 다르다. 일본의 매장문화재 관련 “보호조치”는 어디까지나 매장문화재의 ‘현상보존’이라는 문화재보호의 이념을 실현하기 위하여 동원하는 다양한 법적, 물리적 수단을 모두 지칭하는 말일 뿐이다. 즉 구체적 법제도로서의 보존조치를 정하고 있는 우리나라와 현상보존을 위하여 다양한 보존조치가 동원될 수 있는 일본의 경우에서 “보존조치”의 의미는 꽤나 다른 것이다.

29)가와무라 쓰네야키 외 지음, 문화재 정책개론, 이흥재 옮김, 논형, 2007, 82-83쪽.

2.5. 이 점을 이해하기 위해 일본의 어느 학자가 소개하고 있는 아래 <(일본) 매장문화재 보호의 흐름도>를 살펴보자. 매장문화재 발굴, 조사 단계를 완료하고 나서 그림의 거의 아래쪽에 “현상보존”과 “기록보존”이라는 문구가 눈에 띈다. 특히 “현상보존”은 바로 “사적지정 등”의 단계로 이어진다. 그리고 현상보존이 되지 않을 경우에 대해서는 바로 “공사시공” 단계로 이어지고, 공사시공 단계 앞에 “기록보존”이 놓여 있다. 일본의 문화재보호 법제에서는 “현상보존”이란 어떤 구체적인 제도가 아니다. 그것은 오히려 문화재 보호의 이념이자 목적이다. 매장문화재를 학술조사나 공사 등에 의해 발굴한 경우 그 처리 경로는 ‘현상보존’ 아니면 ‘기록보존’의 두 경우로 압축된다. 여기서 ‘기록보존’이란 ‘현상보존’을 하지 않는다는 것이며 기록으로 남긴 후 공사를 시행함으로써 매장문화재 현장이 보존되지 않는다는 것을 의미한다.

<그림 7> “현상보존”과 “기록보존”의 의미와 관련된 사례 - 일본의 경우³⁰⁾



30) 中村賢二郎, 『文化財保護制度概説』, ぎょうせい, 平成14年, 147쪽.

2.6. 매장문화재 발굴이 진행된 이후 그 유적(유물과 유구가 혼합되어 있는 것)의 처리를 놓고 결정을 해야 하는데 이때 선택할 방향은 “현상보존”의 길로 가거나 “기록보존”을 한 후 바로 “공사시행”을 하는 길의 두가지 뿐이다.³¹⁾ 만약 “현상보존”을 선택한 경우라면 문화재의 현상보존을 위해 다양한 법적·사실적 수단들이 동원된다. 그러한 인식을 보여주는 예로는 일본 문화청 산하의 위원회에서 발간한 매장문화재 보존과 활용과 관련한 위원회 보고서(2007년)가 있다. 이에 따르면 매장문화재의 현상보존을 위하여 사용할 수 있는 보존조치로는 다음과 같은 두가지 방식이 있는데 가급적 다양한 수단을 활용하여 현상보존에 기여하는 것이 필요하다고 한다.³²⁾

우선 (사적(史跡)으로의) “지정”이나 “등록”을 통해 법적으로 보호하는 방법이 있을 수 있고 다음으로는 사적등의 지정(등록) 이외의 수단에 의한 보존조치가 있을 수 있다고 본다. 그러한 예로는 ① 유구와 유적이 집중되어 있는 지점에 대하여 개발계획을 변경해서 공원과 녹지등을 설치하는 것 ② 도로건설과 철도건설에서 유적의 소재장소를 피해 노선과 교각 위치를 변경하게 하는 것 ③ 토지구획정리사업에서 유적을 도시공원등에 포함시키는 것 ④ 자연공원 안으로 유적을 포함시키는 것 ⑤ 전원공간정비사업 안으로 유적을 포함시키는 것 등을 제시하고 있다.

2.7. 이 지점에서 우리나라와 일본의 매장문화재 보호체계의 중요한 차이점을 알 수 있다.

31) 여기서도 “기록보존”은 진정한 의미의 보존이 아니라는 것을 알 수 있다. 문화재보호는 원형보존을 원칙으로 하는 것이고 또 그래야 의미가 있는 것인데, 기록으로라도 남기겠다는 것을 굳이 기록“보존”이라고 지칭하는 것은 어떻게 보면 그래도 여전히 보존에 노력하고 있다는 이미지를 심어주려는 관념적 현상일 뿐이다. 오히려 현재의 기록보존을 보다 의미있게 하는 것은 유적의 존재와 현황 및 발굴경위 등에 대한 내용을 표지판이나 비석 등의 형태로 남김으로써 후세를 위해 일정한 내용의 기록을 보존하게 하는 것을 “기록보존”으로 정하는 것이 바람직하지 않을까 하는 사견을 제시해본다. 발굴조사보고서는 현지보존이나 이전보존의 경우에도 어차피 나올 것이므로 보고서를 기록보존의 내용으로 제시하는 것이 과연 차별적인 의미가 있을까 하는 의문 때문이다.

32) 매장문화재발굴조사등의 정비충실에 관한 조사연구위원회 보고서 “매장문화재의 보존과 활용 (보고)(埋藏文化財の保存と活用(報告))”, 2007. 2. 1. 6쪽, 7쪽, 일본 문화청 사이트에 게시되어 있음.

(http://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/pdf/hokoku_07.pdf 2018. 8.25. 방문)

일본의 경우에는 유적 등의 중요성에 비추어 현상보존의 목적을 위해 각종의 “보존조치”가 취해질 수 있고 그러한 보존조치의 대표적인 수단은 “지정(등록)”이고 그 이외로도 다양한 법적, 사실적, 물리적 수단들이 동원될 수 있다. 그러나 우리나라의 경우에는 현치 보존이나 이전보존은 “보존조치”제도의 한 유형으로 되고 있고 그것은 명백히 “지정(등록)”제도와는 별개의 제도이다. 따라서 일본의 경우에 현상보존을 위한 “보존조치”는 어떤 특정의 구체적 제도를 지칭하는 것이 아니고 다양한 수단들을 모두 포괄하는 일반적 지칭인 반면 우리의 경우에는 그것을 하나의 구체적인 제도로 만들었다는 차이점이 존재하는 것이다.

2.8. 얼핏 비슷해 보일 수 있어도 이 차이는 생각보다 크다. 일본의 경우에 현상보존을 위한 보존조치로 동원될 수 있는 것은 “지정(등록)”이나 지정(등록)이외의 기타 수단이 있을 수 있다. 그런데 우리의 경우에는 “보존조치”가 결정되면 일단 “보존조치”된 유적으로서 법적인 효과를 발휘하고 그 다음 더 강화된 보호를 위해서는 “지정(등록)”의 절차를 밟아야 한다. 우리나라의 경우 “보존조치”가 하나의 사실적 조치가 아니라 법적인 조치로서 독립된 제도인 이유는 「매장문화재법 시행령」에서 보존조치를 관보에 고시하도록 규정하고(제14조의2) 또한 매장문화재가 그 가치를 상실하거나 가치 평가를 통해 보존조치의 필요성이 없다고 판단되는 경우에는 보존조치를 “해제”할 수 있도록 규정하고 있기 때문이다(제14조의3). 그 보존조치가 단순히 사실적이거나 물리적 조치일 뿐이라면 그것을 따로 “해제”해야 할 이유가 어디 있겠는가.

그리고 보존조치를 관보에 고시하고, 해제를 할 수 있도록 한 규정은 「문화재보호법」상의 지정의 고시(법 제28조 제1항)나 지정의 해제(제31조)와 그 규정의 모습이 너무 닮았다. 따라서 이것은 <매장문화재법> 분법 이후 시행령을 통해 보존조치제도를 구체적으로 형성하는 과정에서 “지정”에 준하여 그것을 만들었다는 사실을 방증한다.³³⁾

33) 매장문화재 분법 이전에는 <구 문화재보호법> 제48조의2(매장문화재의 보호)의 ‘매장문화재 보호를 위해 필요한 조치를 명할 수 있다’는 규정에 의해 보존조치를 명하여 왔으나, 법적 근거를 좀 더 명확히 하기 위하여 현재의 보존조치 규정은 <매장문화재법> 분법 이후에야 비로소 만들어진 것이다. 따라서 <매장문화재법> 제정 이후 시행령 제정을 통해서 “보존조치”제도는 비로소 본격적인 제도로서 확립되었다고 할 수 있다.

2.9. 보존조치가 하나의 제도로서 확립된 결과 나타난 문제점은 매장문화재 보호를 위해 “보존조치”에 과다하게 의존하게 되었다는 것이다. 일본에서 문화재보호를 위한 법적 제도는 기본적으로 “지정/등록”제도일 뿐이므로 현상보존을 위해 “지정/등록”제도를 활용하기 위해 노력하고 여러 가지 사정상 그렇지 못한 경우에는 다른 타당한 조치를 강구한다는 태도이므로 “보존조치”에 대한 과잉의존 신화 같은 것은 당연히 존재하지 않는다.

3. 대 만

3.1. 대만에서는 「문화자산보존법」의 제3장 고고유적지 부분을 통해 발굴된 매장문화재(대체로 유적지)를 보호하고 있고 그 방식은 “지정”에 의한다.

3.2. 지정의 종류로는 주관기관의 종류에 의해 국가지정, 직할시지정, 현(시)지정의 세 가지 종류가 있다. 지정 이후 그 유적의 가치가 떨어지거나 멸실하면 다시 심사하여 폐지하는 구조로 되어 있다.

3.3. 사적에 대하여는 등록제도가 있지만 고고유적지에 대하여는 등록제도는 존재하지 않고 오직 지정제도만이 존재한다.

문화자산보존법 (文化資產保存法)³⁴⁾

제3장 고고유적지 (第 三 章 考古遺址)

제46조

고고유적지의 지정은 그 주관기관에 따라 3가지 종류로 구분된다: 국가지정, 직할시지정, 현(시) 지정.

...(중략)...

고고유적지가 멸실하거나 그 가치가 감소 또는 증가한 때에는 제17조를 준용한다.

(※제17조 제4항. 고적이 멸실하거나 그 가치가 감소 또는 증가한 때에는 주관기관은 그 지정을 폐지하거나 그 종류를 변경해야 하고 아울러 이를 공고한다.)

34) 대만법령정보센터(全國法規資料庫)에서 참조 가능. (<https://law.moj.gov.tw>)

4. 미 국

4.1. 미국은 「고대유물법 (Antiquities Act, 1906)」, 「유적지법 (Historical Sites Act, 1935)」 등을 통해 매장문화재 보호를 꾀해 오다가 1966년 「국가역사유산보존법 (National Historic Preservation Act (NHPA) , 1966)」의 통과로 “국가등록(National Register) 제도”를 비로소 가지게 되었다.³⁵⁾

국가등록제도의 정식명칭은 “사적지의 국가등록”(National Register of Historic Places(NRHP))제도이다. 역사적 중요성을 지닌 지역, 장소, 건물, 구조물 등이 사적지로 국가등록될 경우에는 조세상의 혜택 등이 제공된다.³⁶⁾ 또한 국가 기타 공공기관 소유 토지 위에 있는 유적들에 대하여만 적용되는 「고고학적 자원 보호법(Archaeological Resources Protection Act of 1979)」도 매장문화재 보호 법률의 하나로 이해된다. ³⁷⁾

4.2. 한편, 특이한 것이 “사적지의 국가등록 포함자격”(Determinations of Eligibility for Inclusion in the National Register -36 CFR Part 63 - DETERMINATIONS OF ELIGIBILITY FOR INCLUSION IN THE NATIONAL REGISTER OF HISTORIC PLACES) 제도인데 이것은 미국 사적지 국가등록을 위한 신청 자격을 좁으로써 잠정적인 보호를 강화하려는 것이다.

5. 영 국

5.1. 영국에서는 「고대기념물 및 고고학지역법(Ancient Monuments and Archaeological Areas Act, 1979)」에 의해 매장문화재 보호가 이루어지고 있다.

35) 국가등록제도에 관한 설명은 문화재청, 주요국 문화재보호 법제 수집·번역 및 분석, 2010. 12, 294-296쪽 참조.

36) 미국 국립공원서비스 (National Park Service)사이트의 국가등록제도 설명 참조.
(Website <https://www.nps.gov/subjects/nationalregister>)

37) 미국의 유물 및 유적지 보호에 관련된 이들 법률들에 대한 개괄적 설명은 김정순, 문화유산의 지속가능한 향유를 위한 법제연구, 한국법제연구원, 2010, 163-179쪽 참조.

5.2. 영국은 매우 다양한 지정제도를 운용함으로써 광범위하게 문화재들을 보호하고 있다. 그런데 문화재 유형에 따라 그 제도를 지칭하는 용어들은 다 다르다는 특징이 있다. 그렇지만 이것들은 각기 다른 용어들에게도 불구하고 모두 “지정(designation)”제도로 이해할 수 있다. 그러한 지정의 예들은 다음과 같다.

- ▼ 역사적 기념물 (Historical Monuments)에 대하여는 → Scheduling
- ▼ 역사적 건축물 (Historical Buildings)에 대하여는 → Listing

‘Scheduling’이든 ‘Listing’이든 모두 “목록”에 올리는 것을 뜻한다. 예컨대 역사적으로 중요성이 있어 등재되어 법적으로 보호받는 고대 기념물을 “지정 기념물”(Scheduled Monuments)이라 한다.³⁸⁾

6. 프랑스

6.1. 프랑스는 「역사유산법(Code du patrimoine)」이라는 문화재 보호 법전을 가지고 있다.

6.2. 역사기념물 (monuments historiques)을 보호하는 데 관련된 법 규정에 따르면 그 보호제도로 역사기념물 “지정(classement)”과 역사기념물 “등록(inscription)”의 두가지 종류가 있다. 본래 등록은 지정을 기다리기 위한 잠정적인 것이었으나 지금은 독자적인 제도로 인정되고 있어 차등적인 보호를 주는 제도로 운영되고 있다.³⁹⁾

6.3. 소유자가 개인인 경우에는 지정과 등록에 따라 국가의 지원을 받을 수 있다.

38) 영국의 지정제도에 대한 설명은 문화재청, 주요국 문화재보호 법제 수집·번역 및 분석, 2010. 12, 380-383쪽 참조.

39) 프랑스의 지정 및 등록제도에 관한 설명은 문화재청, 주요국 문화재보호 법제 수집·번역 및 분석, 2010. 12, 485-488쪽 참조.

7. 시사점

7.1. 이상에서 살펴본 해외 주요국에서는 모두 “지정(또는 등록)제도”를 통하여 매장문화재(즉, 고적·유적 등)에 대한 보호를 도모하고 있다. 우리 「매장문화재법」과 같이 지정(등록)제도 이외에 별도로 보존조치제도를 제도화하고 있는 경우는 없었다. 일본의 경우와 마찬가지로 그 외 다른 나라에서도 법에 의한 문화재 보호는 기본적으로 “지정(등록)”제도에 의할 뿐이고 다른 수단에 의한 문화재 보호는 법에 의한 보호가 아니라 사실상의 것이다.

7.2. 그러나 미국의 “사적지의 국가등록 포함자격”이나 과거 프랑스의 “등록”제도와 같이 지정으로 나아가기 전 단계에서 잠정적 조치를 통해 보호하는 것을 의도하는 사례도 있다.⁴⁰⁾ 따라서 우리 「매장문화재법」이 보존조치를 지정이나 등록에 선행하는 전단계의 보호를 의도하는 제도로 설정한 것이 잘못된 것이라 할 수는 없다. 각 나라마다 제도가 반드시 같지 않고 또 같을 필요도 없으므로 우리에게 일정한 필요성이 있으면 그렇게 만들어 운용할 수도 있는 것이기 때문이다.

7.3. 하지만 현재 우리의 문제는 실질적으로는 “보존조치”를 결정하는 것으로 발굴된 매장문화재에 대한 보호의 역할을 다한다고 생각하고 있다는 것이다. “보존조치”제도는 어디까지나 “지정(등록)”제도를 염두에 둔 잠정적인 것으로 설정된 것이었다. 그러나 비용부담, 예산 등의 문제로 인하여 대부분의 경우 “지정”이 회피되면서 실제로는 발굴된 매장문화재의 보호가 거의 전적으로 “보존조치”제도에 의존하고 있는 상황이 되고 만 것이다.

7.4. 그런데 “보존조치”에 대한 과대한 의존은 결국 사후관리 부실로 이어지고 있다. 따라서 이제 그러한 문제의 원인이 어디에 있는지 살펴보고 이어서 그러한 상황을 개선할 수 있는 합리적인 방안을 제시해야 할 때이다.

40) 물론 우리에게도 「문화재보호법」 상 “가지정제도”가 있다.(제32조)

제4장

● 매장문화재 보호 및 관리 체계의 개선방안

제 1 절 발굴된 매장문화재 보존조치 후의 관리

제 2 절 보존조치된 매장문화재 관리 규정에 대한 개선방안

제4장

매장문화재 보호 및 관리 체계의 개선방안

제1절 발굴된 매장문화재 보존조치 후의 관리

1. 발굴된 매장문화재 보존조치 후 관리책임의 소재

1.1. 「매장문화재법」의 보존조치란 발굴되어 불안정한 상태의 매장문화재를 안정된 상태로 만들어 문화재로서의 원형을 그대로 유지할 수 있게 하는 사실적·물리적 조치의 성격과 개발을 불허하고 보호되는 문화재로 그대로 존속하도록 하는 법적 조치의 성격이 결합된 것이다. 발굴된 매장문화재의 보호는 그 역사성, 시대성, 희귀성, 지역성 등의 가치를 인정하여 보존조치를 했다고 하더라도 그러한 보존조치만으로 그 보호가 완결되는 것이 아니다. 보존조치는 문화재로서 존속하고 유지할 수 있는 시작점에 불과하고 그러한 상태가 지속되려면 지속적인 “관리”가 필요하다.

1.2. 「매장문화재법」은 제14조에서 발굴된 매장문화재의 보존조치에 관하여 규정하고 있으나 이후의 관리책임에 관하여는 규정하고 있지 않다. 시행령에도 보존조치를 관보에 고시하도록 하고 발굴된 매장문화재의 소유자 또는 관리자에게 보존조치 지시 사실을 알리도록 하는 규정 외에는 따로 관리에 관하여 정하고 있지 않다.

1.3. 「발굴조사의 방법 및 절차 등에 관한 규정」에 가서야 비로소 관리규정은 그 모습을 드러낸다. 그러나 그것도 제23조에서 문화재청장은 보존조치를 이행한 건설공사의 시행자 또는 관할 지방자치단체의 장에게 매장문화재를 관리하게 할 수 있다는 다소 애매한 규정만을 남기고 있다. 그렇다면 원칙적인 관리책임은 도대체 누구에게 있다는 것일까?

「발굴조사의 방법 및 절차 등에 관한 규정」

제23조(보존조치된 매장문화재의 관리) ① 문화재청장은 보존조치를 이행한 건설공사의 시행자 또는 해당 지역을 관할하는 지방자치단체의 장으로 하여금 그 보존조치된 매장문화재를 관리하게 할 수 있다.

② 지방자치단체의 장은 관할 지역 내에 보존조치된 매장문화재를 연 1회 이상 정기적으로 점검하고 그 결과를 매년 1월말까지 별지 제5호서식에 따라 문화재청장에게 제출하여야 한다.

③ 문화재청장은 매년 보존조치된 매장문화재의 관리실태를 점검한다.

「매장문화재법」은 문화재전반의 보호에 관하여 「문화재보호법」을 기본적으로 전제하는 것이므로 「매장문화재법」에 규정이 없는 사항에 관하여는 「문화재보호법」으로 돌아가 살펴보아야 할 것이다.

2. 「문화재보호법」의 관리책임 규정

2.1. 「문화재보호법」은 국가지정문화재에 대하여 관리책임을 정하는 규정을 두고 있고(제33조-제34조의2) 등록문화재와 시도지정문화재에 관하여 이를 준용하고 있다.(제59조, 제74조) 따라서 국가지정문화재의 경우 관리에 관한 규정이 「매장문화재법」에 따라 보존조치된 매장문화재의 관리에 관하여 기본적으로 전제된 규정이라고 생각된다. 이는 앞에서 살펴보았듯이 보존조치의 관보 고시와 해제에 관한 시행령의 규정(령 제14조의2, 제14조의3)이 “지정”의 관보 고시와 해제에 관한 규정(「문화재보호법」 제28조, 제31조)과 매우 유사한 데서도 이를 추측해 볼 수 있다.

2.2. “지정”문화재에 관하여 「문화재보호법」은 소유자관리의 원칙을 천명하고 있다.(제33조 제1항) 예외적으로 국가지정문화재의 소유자가 분명하지 아니하거나 그 소유자 또는 관리자에 의한 관리가 곤란하거나 적당하지 아니할 때에만 문화재청장은 지방자치단체나 문화재관리에 적당한 관리단체에게 관리를 지정할 수 있다.(제34조 제1항) 만약 그것조차도 곤란하거나 적당하지 않은 경우에는 문화재청장은 이를 직접 관리할 수 있다.(제34조의2)

이에 따른 비용지출의 의무도 다음과 같이 변화한다.

- ① 소유자관리의 원칙 (→ 소유자 부담)
- ② 지방자치단체나 기타 관리단체에 의한 관리의 경우 (→ 해당 관리단체의 부담)
- ③ 국가에 의한 특별관리 (→ 국가의 부담)

「문화재보호법」

제33조(소유자관리의 원칙) ① 국가지정문화재의 소유자는 선량한 관리자의 주의로써 해당 문화재를 관리·보호하여야 한다.

② 국가지정문화재의 소유자는 필요에 따라 그에 대리하여 그 문화재를 관리·보호할 관리자를 선임할 수 있다.

제34조(관리단체에 의한 관리) ① 문화재청장은 국가지정문화재의 소유자가 분명하지 아니하거나 그 소유자 또는 관리자에 의한 관리가 곤란하거나 적당하지 아니하다고 인정하면 해당 국가지정문화재 관리를 위하여 지방자치단체나 그 문화재를 관리하기에 적당한 법인 또는 단체를 관리단체로 지정할 수 있다. 이 경우 국유에 속하는 국가지정문화재 중 국가가 직접 관리하지 아니하는 문화재의 관리단체는 관할 특별자치시, 특별자치도 또는 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)가 된다. 다만, 문화재가 2개 이상의 시·군·구에 걸쳐 있는 경우에는 관할 특별시·광역시·도(특별자치시와 특별자치도는 제외한다)가 관리단체가 된다.

... (중략) ...

⑥ 관리단체가 국가지정문화재를 관리할 때 필요한 운영비 등 경비는 이 법에 특별한 규정이 없으면 해당 관리단체의 부담으로 하되, 관리단체가 부담능력이 없으면 국가나 지방자치단체가 예산의 범위에서 이를 지원할 수 있다.

제34조의2(국가에 의한 특별관리) ① 문화재청장은 국가지정문화재에 대하여 제34조제1항에도 불구하고 소유자·관리자 또는 관리단체에 의한 관리가 곤란하거나 적당하지 아니하다고 인정하면 문화재위원회의 심의를 거쳐 해당 문화재를 특별히 직접 관리·보호할 수 있다.

② 제1항에 따른 국가지정문화재의 관리·보호에 필요한 경비는 국가가 부담한다.

다만 소유자관리의 원칙이 적용되는 경우에도 국가는 관리 등을 위하여 필요한 경비에 관하여 보조금을 지급할 수 있기 때문에 개인소유자의 관리비 부담은 경감될 수 있다.(법제51조)

3. 현행 보존조치된 매장문화재 관리 규정의 문제점

3.1. 「문화재보호법」 제33조가 규정하고 있는 소유자관리의 원칙을 전제로 하여 「발굴조사의 방법 및 절차 등에 관한 규정」의 관리규정(제23조)을 해석해 본다면 보존조치된 매장문화재의 관리책임과 그에 대한 비용부담자는 다음과 같이 해석될 수 있다.

- ① 소유자관리의 원칙 (→ 소유자 부담)
- ② 보존조치를 이행한 건설공사의 시행자 또는 해당 지역 관할 지방자치단체의 장 (→ 건설공사 시행자 또는 지방자치단체의 부담)

3.2. 바로 이 지점에서 문제가 발생한다. 보존조치된 매장문화재는 대개 유물과 유구가 결합된 형태의 유적으로 부동산이다. 대개 토지소유자는 자신의 토지 위에 발굴을 통해 생성되고 보존조치된 매장문화재로 인하여 개발제한의 법적 제약을 받게 되므로 보존조치가 그다지 반갑지 않을 것이다. 그런데다가 국가의 결정에 의해 관리를 해야 하고 관리비용까지 부담해야 한다면 어떨까? 그리고 문제를 더 복잡하게 만드는 것은 보존조치를 이행하게 되는 건설공사의 시행자와 토지소유자가 다른 사람일 경우이다. 이러한 경우를 상정하여 「발굴조사의 방법 및 절차 등에 관한 규정」 제23조는 문화재청장이 건설공사의 시행자 또는 관할 지방자치단체의 장이 관리하도록 지정할 수 있도록 하고 있으나 이것은 어디까지나 재량규정이어서 문화재청장이 이를 활용하지 않는 경우에는 여전히 토지소유자에게 그 관리책임이 남아있다고 해석되어 문제가 발생한다. 건설공사의 시행자는 보존조치를 이행한 것으로 자신의 의무가 다했다고 생각할 것이고, 토지소유자는 자신이 보존조치를 직접 취한 것이 아니기 때문에 자신에게 관리책임이 없다고 생각할 것이기 때문이다. 또한 실제로 문화재청장이 위 규정을 활용하여 관리하도록 지정하였다고 하더

라도 문제가 완전히 해결되지는 않는다. 과연 건설공사의 시행자는 토지소유자도 아닌데 지속적으로 보존조치 유적을 관리할 수 있을까? 또 그래야 할 이유가 있을까?

건설공사의 시행자가 보존조치의무를 이행해야 하는 것은 원인자부담의 원칙에 따라 (물론 이에 대해서도 논란이 있지만) 일응 합리적인 것으로 인정한다 치더라도, 건설공사가 끝나고 토지소유자도 아닌 상황에서(원래 토지를 취득하여 공사를 했더라도 공사완료 후 토지소유자가 바뀌는 상황이 오면 역시 마찬가지이다) 언제까지나 관리의무를 이행해야 할 것인가?

3.3. 이러한 규정의 문제점은 바로 보존조치 결정은 국가가 했는데 국가의 관리책임은 전혀 없다는 데 있다. 그렇기 때문에 문화재보호를 위한 국가의 노력은 전적으로 발굴된 매장문화재 보존조치 결정에만 모아지고 이후의 관리는 부실해지게 되는 것이다. 국가는 관리책임을 전하지 않은 상태에서 매장문화재보호를 위해 최선을 다해 보존조치 목록을 늘릴 것이다. 그러나 관리의 부담은 토지소유자 또는 건설공사 시행자 또는 지방자치단체로 넘어간다. 물론 그에 대한 비용지원도 없다. 이러한 구조에서는 “보존조치”이후 “지정”을 위한 국가의 노력도 당연히 지지부진해지게 된다. 이미 “보존조치”를 통해 문화재를 보호했다고 생각하고 또 “지정”으로 가기에는 비용부담의 문제가 생기기 때문에. 결국 보존조치된 매장문화재 관리 부실의 궁극적 원인은 국가가 보존조치만을 결정할 뿐 그에 대한 관리책임과 비용부담의 문제를 토지소유자 등에게 전가하고 있는 보존조치 제도의 규범구조에 있다고 할 수 있다.

제2절 보존조치된 매장문화재 관리 규정에 대한 개선방안

1.. 보존조치된 매장문화재 관리책임의 합리적 분배

1.1. 여러 외국의 제도 사례에 비추어 보면 국가는 발굴된 매장문화재 보호를 위해 “지정(또는 등록)”제도를 통해 보호하고 비용보조 등의 혜택을 부여하는 것이 체계에 부합한다. 그런데 「매장문화재법」을 분법하여 제정하는 과정에서 매장문화재 보호를 강화하기

위하여 법은 “보존조치”제도를 만들었고 시행령을 통해 관보고시와 해제에 관한 규정을 둬으로써 “지정”과 유사하면서도 지정의 전단계에 해당하는 보호를 주는 것으로 내용을 형성하였다. 이러한 보호의 체계를 만든 것 자체는 매장문화재 보호체계를 단계화하여 더 효율적으로 매장문화재를 보호한다는 목적에 기한 것으로 합리적이라고 평가해야 한다. 그러나 결과적으로는 “지정”으로 가는 것을 회피하면서 국가는 비용을 들이지 않고 문화재보호를 하고자 하는 결과에 이르게 되고 말았다.

1.2. 그런 이유로(국가 입장에서는 비용문제 같은 사후부담이 없게 느껴진다) 발굴된 매장문화재의 보호를 전적으로 이것에 의해 이루고자 하는 “보존조치”에 대한 과잉의존의 문제가 발생한 것이다. 문화재 관련 전문가들은 “보존조치”제도를 통하여 매장문화재를 그 가치에 비추어 하나라도 더 보존하겠다는 열망하에 이 제도를 열심히 활용하였고 결과적으로 보존조치 유적은 현재 600여개를 넘어섰으며 그것은 우리 문화유산 보호에 분명히 도움이 되었다. 그러나 발굴된 매장문화재에 “보존조치”가 취해지지만 그것이 바로 “지정”으로 이어지지 않는 상황에서는 오히려 “지정”을 통하여 정당하게 국가가 지출해야 할 관리비용 등의 문제를 회피하여 토지소유자 등에게 전가함으로써 매우 쉽게 그리고 토지소유자 등 관리책임을 져야 하는 이들에 대해서는 부당하게 부담을 지우면서 문화재를 보호하는 구조가 되고 말았다.

1.3. 따라서 보존조치된 매장문화재 관리가 충실해지기 위해서는 국가가 전적으로 관리 책임을 인수하는 것이 필요하다. 그리고 그것이 본래 “지정”에 의해 매장문화재를 보호한다는 체계와도 부합한다. 진정으로 매장문화재 보호를 의도한다면 “보존조치”제도가 더 이상 “지정”에 의해 매장문화재를 보호하게 되었을 때 져야 하는 국가의 예산 부담 등의 문제를 회피하는 탈출구로 이용되어서는 안된다는 것이다.

2. 보존조치된 매장문화재에 대하여 국가의 관리책임이 요청되는 이유

2.1. 보존조치된 매장문화재에 대하여 국가가 그 관리책임을 져야 하는 이유는 다음과 같다.

첫째 문화재의 공공재적 성격 때문이다. 제2장에서 매장문화재는 순수공공재적 성격을 가지기 때문에 민간에 맡겨서는 그 생산과 공급이 어렵지만 혜택은 모두가 입을 것이기 때문에 국가가 이에 개입해야 한다고 하였다. 여기 보존조치된 매장문화재가 바로 그러한 경우이다.

둘째 국가의 선행조치로 인한 책임 때문이다. 문화재청은 문화재위원회를 통하여 “보존조치”를 결정한다. “보존조치”는 발굴된 매장문화재에 대하여 문화재로서의 원형을 유지하면서 문화재로 유지·존속시키는 결정이다. 그러나 발굴이전에 매장문화재는 그 매장 가능성만이 있었을 뿐 그 존재에 대하여 정확히 알지 못하였다. 따라서 발굴된 매장문화재에 대한 “보존조치”는 사실상 새로 문화재를 “창출”한 것과 거의 같은 의미를 가진다. 그렇다면 국가는 자신의 결정을 통해 새로 문화재를 “창출”한 것이나 마찬가지로의 행위를 하였다. 다른 문화재의 경우에는 이미 존재하여 온 것이고 그러한 존재를 모두가 인지하고 있어서 기존의 관리상태를 유지한다는 차원에서 “소유자관리의 원칙”이 합리적이지만, 새로 발굴된 매장문화재는 새로이 “창출”된 것이나 마찬가지이기 때문에 관리의 책임을 새로이 “설정”해야 하는 것이지만 연히 “소유자관리의 원칙”을 적용해서는 안된다. 그렇게 하지 않으면 토지소유자에게 예상치 못한 부담을 안기게 된다. 그리고 이렇게 새로이 관리의 책임을 설정해야 한다면 그 형태는 문화재 “창출”에 준하는 사태를 초래하는 결정을 국가가 내린 이상 그 관리의 책임도 국가에게 있다고 보는 것이 합리적이다.

셋째 발굴의 “허가권”을 국가가 가지고 있는 이상 국가는 발굴의 신청자와 함께 발굴의 결과에 대하여 공동의 책임을 부담해야 한다. 발굴의 신청자야말로 발굴의 원인제공자이므로 원인자부담원칙에 따라 보존조치를 이행해야 하고 관리의 부담도 전적으로 져야 한다는 논리는 설득력이 없다. 발굴의 “허가권”을 행사한 이상 국가도 그러한 발굴 “허가”의 결과에 대하여 공동의 책임을 져야 한다. 발굴의 신청과 발굴의 허가에 관련된 당사자들 모두가 발굴의 결과에 대하여 일정한 책임을 져야 하는 것이 당연하기 때문이다. 발굴의 신청자는 원인자부담의 원칙에 따라 “보존조치”를 이행하는 부담을 지므로 그 이후의 관리는 국가가 부담하는 것이 공동책임의 구조에 부합할 것이다. 왜냐하면 사업시행

자는 사업이후 토지소유권을 양도할 수도 있고 본래부터 토지소유자가 아닐 수도 있기 때문에 지속적으로 그 토지 위에 놓여있는 매장문화재와 관계를 지속하기 어렵다. 따라서 사업시행과 관련이 있는 기간동안 “보존조치”를 이행하는 것으로 그 책임을 다한다고 보고 그 이후의 지속적인 관리 책임은 국가가 수행하는 것이 사안의 구조상 적합할 것이다.

넷째 매장문화재 발굴·조사의 전문성 원칙⁴¹⁾에 비추어 보면 “보존조치” 역시 전문적인 영역의 것이어서 보존조치된 매장문화재는 다른 유형문화재와 구별되는 취급을 받아야 할 특별한 이유가 있다. 매장문화재는 일반적으로 땅속이나 물속에 묻혀 있었기 때문에 발굴·조사·보존에 특별한 기술이 요구되고 고고학 자료의 해석과 가치에 대한 이해도 전문적인 식견을 가진 이들에 의해서만 평가될 수 있다. 따라서 발굴과 조사 그리고 보존조치를 이렇게 전문성을 갖추어 해야 하는 것인데 관리는 아무런 전문지식이나 식견이 없을 수 있는 토지소유자에게 맡겨두는 것이 합리적일까? 따라서 발굴된 매장문화재를 보존하기 위한 처리상의 전문성, 그로 인해 관리에 특별한 기술이나 비용이 요구될 수도 있다는 관리상의 특수성이 있고, 또한 고고학 전문가와 일반인 사이에 매장문화재의 가치와 관리 등에 대하여 전문성의 심각한 비대칭이 존재하는 현실, 그로 인해 일반인에게 특수하게 “보존조치”한 매장문화재의 관리를 안심하고 맡길 수 없다는 한계도 있기 때문에 다른 유형문화재와는 달리 취급하여 국가가 전적으로 이에 대한 관리책임을 인수할 필요가 있는 것이다.

다섯째 보존조치된 매장문화재에 대하여 국가가 적극적으로 관리책임을 인수해야 하는 점은 헌법 제9조의 문언에 의하여 충분히 지지될 수 있다. 앞서 제2장에서 문화국가의 원리는 국가목표규정으로서 취약한 문화분야에 대한 국가의 적극적 역할을 국가과제로 제시하는 내용을 담고 있다고 설명하였다. 그런데 헌법은 일반적인 내용을 가지는 그러한 문화국가의 원리를 규정하기 보다는 보다 특수하고 국가의 적극적 개입 노력이 보다 시급히 필요한 분야를 명시함으로써 다른 문화분야보다 우선하여 국가적 노력이 투입될 것을 요청하고 있다. 헌법 제9조는 국가는 “전통문화의 계승·발전”에 노력하여야 한다

41) 최민정, 매장문화재 보호정책의 어제와 오늘, 진인진, 2016, 23-24쪽.

고 규정하고 있고 이로써 “전통문화”의 개념안에 포섭되는 매장문화재 보호에 보다 적극적으로 노력해야 할 이유와 필요성이 충분해지게 되는 것이다.

3. 보존조치된 매장문화재 관리에 관한 개선방안

3.1. 매장문화재 보호 및 관리의 법적 체계는 현재 “보존조치”와 그 이후의 사후관리의 규정에서 체계적인 엇박자를 연출하고 있다고 보았다. 그리고 그러한 체계적인 엇박자는 “보존조치”제도를 새로이 만들어내면서 그에 부합하는 관리규정을 만들지 못했다는 체계적 부정합때문임도 지적하였다. 따라서 합리적인 제도개선의 방향은 “보존조치”제도의 내용과 취지에 부합하는 관리규정의 마련에 있다고 보아야 한다.

3.2. 외국의 사례에서는 “지정(등록)”제도만이 규정되어 있었지만 우리나라에서는 그와 별도로 발굴된 매장문화재 “보존조치”를 제도화하였다. 그러나 그것은 “지정(등록)” 이전 단계에서도 매장문화재 보호를 해야 할 필요성에 기인한 것으로 합리성이 있다. 따라서 “보존조치”를 제도화한 것이 잘못이라는 전제 위에서 “보존조치”를 최대한 억제하여 “지정”제도로 갈 수 있는 것만 보존조치해야 한다는 주장이 전적으로 타당한 것은 아니다.⁴²⁾ “보존조치”와 “지정”의 제도설정 문제에서 중요한 것은 관리부담의 배분인데 “지정”에 비해 현단계에서 “보존조치”는 문화재보호에 대한 열망은 엇보이지만 관리부담이나 비용 부담은 지지 않는다는 다소 이상한 내용의 규범구조로 되어 있다. 문제의 근원은 여기에 있다. 그러다보니 최근에 사후관리 부실 문제를 이유로 보존조치를 재평가하여 “해제”하는 사례가 늘고 있는 것도 이런 규범내용을 가지는 보존조치 제도의 필연적 모습이다. 따라서 보존조치에 대한 평가표를 엄격하게 개정하여 “지정”으로 갈 수 있는 것만 “보존조치”하게 해야 한다는 제안이나 “해제”를 최대한 활용하여 일정기한 내에 “지정”이 안 되는 문화재들은 다 해제하여 풀어줘야 한다고 하는 제안이 있을 수 있지만 이런 것들은 모두 문제의 본질적 해결에 충분하지 못할 뿐만 아니라 잘못하면 국가의 문화재보호의무를 방기하게 될 위험성마저 있다.

42) 이 연구의 수행을 위해 열었던 4차에 걸친 전문가 회의에서 나왔던 의견이다.

3.3. “보존조치”를 “지정(등록)”보다 낮은 단계의 보호제도로 보더라도 국가의 관리책임은 인정되어야 문화재보호를 위한 제도로서 가치가 있다. 그것이 인정되지 않는다면 매장문화재의 특성이 간과되면서 기존의 보호체계가 그 기능을 다할 수 없게 된다. 매장문화재의 특수성에 비추어 다른 유형문화재와는 달리 처음부터 ‘만약 국가가 일단 “보존조치”를 결정하게 된다면 연이어서 국가가 사후관리의 부담도 마땅히 인수해야 한다’는 것이 원칙으로 자리잡게 되어야 하고 그렇게 되어야 비로소 국가는 장기간에 걸친 사후관리의 부담을 염두에 두면서 자연스럽게 보다 세심하게 문화재의 가치를 평가하여 “보존조치” 여부를 신중하게 결정하게 될 것이다. 그렇게 신중하게 보존조치된 매장문화재가 적절한 관리 아래 놓이게 될 것임은 물론이다.

3.4. 아울러 보다 현실적인 측면에서 살펴본다면 법에 토지매입 규정(법 제26조)을 만들어 놓고도 예산부족으로 매입을 주저하게 되는 현재의 상황에서는 관리에 대한 부담만 지는 것만으로도 민원이 상당부분 해소되고 관리에 충실을 기할 수 있게 되므로 매입비용에 비하여 오히려 상대적으로 저비용-고효율의 민원해소 방법이라 할 수 있을 것이다.

4. 법령 개정안

4.1. 이상과 같은 내용으로 보존조치된 매장문화재의 관리에 관한 규정을 「매장문화재법」 시행령에 신설할 필요가 있다. 그 구체적인 내용은 “지정”시의 관리책임분배의 경우를 참고할 필요가 있으므로 「문화재보호법」 관련 규정을 준용하는 방식으로 규정해야 한다. 그러나 소유자관리의 원칙을 배제하고 관리단체에 의한 관리(지방자치단체나 박물관 등이 그 예이다)를 원칙으로 하면서 그것이 어려울 경우에는 국가의 직접관리가 이루어지는 형태로 관리책임을 설정해야 할 것이다.⁴³⁾ 다만 특별한 사정이 있는 경우에는 예외적으로 소유자 관리를 인정해 주어야 할 경우도 있으므로 “특별한 사정이 없는 한”이

43) 이러한 내용은 이전의 연구인 양태진, 발굴된 매장문화재 보존조치 법령 개선방안 연구, 한국법제연구원, 20147, 44쪽에서 관리문제에 대해 짚막하게 거론했던 것을 좀 더 체계적이고 명확한 형태로 발전시킨 것이다.

라는 예외적 문구를 삽입하여 그러한 상황에 대한 배려도 하여야 할 것이다. 그리하여 그와 같은 내용으로 다음과 같은 조항의 신설을 제안한다.

<「매장문화재법」 시행령 14조의4> (신설)

제14조의4 (보존조치된 매장문화재 관리의 특칙) 문화재청장은 법 제14조 제1항에 따라 보존 조치된 매장문화재에 대하여는 특별한 사정이 없는 한 소유자에 의한 관리가 곤란하거나 적당하지 아니한 것으로 보아 소유자관리의 원칙을 적용하지 아니하고 「문화재보호법」 제34조 및 제34조의2를 준용하여 관리한다. 이 경우 “국가지정문화재”는 “보존조치된 매장문화재”로 본다.

아울러 위 신설된 조항의 내용과 배치되는 「발굴조사의 방법 및 절차 등에 관한 규정」 제23조 제1항은 삭제함이 타당하고, 아울러 같은 조 제2항 이하도 시행령의 규정에 맞추어 좀 더 구체적인 내용으로 정비해야 할 것이다.

4.2. 위와 같이 관리책임 설정하면 “보존조치”된 매장문화재의 관리책임의 소재가 명확해진다. 현지보존과 이전보존의 경우를 막론하고 그때 그때 상황에 적합하게 관리자를 명확히 지정함으로써 사후관리에 만전을 기할 수 있게 된다. 그리고 그에 대한 비용부담도 규정에 따라 분배됨으로써 소유자나 사업 시행자에 대한 부당한 전가를 막고 문화 국가의 건설에 일조할 수 있게 될 것이다.

korea
legislation
research
institute

제5장

결론

제5장

결론

1. 헌법상 ‘문화국가의 원리’는 문화의 자율성을 기본적 전제로 하면서도 공공재적 성격을 가져서 사회의 자율에 맡겨 두기만 해서는 발전을 기대하기 어려운 특정 문화분야에 대한 보호와 진흥을 위해 더욱 큰 의미가 있다. 헌법 제9조는 “전통문화의 계승·발전”이 이러한 문화분야에 해당한다고 보고 이 분야에 대한 국가적 노력을 특별히 국가의 목표과제로 제시하고 있다.

2. 발굴된 매장문화재는 「매장문화재법」 분법과 함께 ‘현지보존’과 ‘이전보존’을 유형으로 하는 “보존조치”제도를 「문화재보호법」 상의 “지정(등록)”과는 별개의 제도로 만들었고 이를 통해 “지정(등록)”에 선행하는 단계에서 매장문화재의 보호에 노력하고자 하였다. 그러나 “보존조치”에 대한 과대한 기대와 의존의 모습과는 걸맞지 않게 사후관리는 제대로 되지 않음으로써 제도적 문제점을 노출시켰다.

3. 이것은 “보존조치”제도를 만들면서도 보존조치 이후의 관리책임은 전적으로 토지소유자, 사업자, 지방자치단체 등에 전가시키면서 국가의 관리와 비용부담을 회피하고자 했기 때문에 생겨난 문제이므로 관리규정을 보다 세심하게 제도 본래의 취지에 부합하게 체계정합적으로 정비할 필요가 있다.

4. “보존조치”제도의 취지에 부합하는 체계정합적인 관리책임의 분배는 국가의 원칙적 관리책임 이외에는 있을 수 없다. 문화재청은 문화재보호를 담당하는 중심적 국가기관으로서 국가의 원칙적 관리책임을 인식하고 이를 지방자치단체와 공공기관(박물관 등) 등과 함께 협의하여 관리를 수행해 나가야 한다. 이러한 결론은 발굴된 매장문화재가 가지

는 특수성(관리에 전문성이 요청된다는 점), 국가가 발굴·조사의 허가권을 가지고 있으므로 발굴 결과 나온 매장문화재에 대해서도 일정정도 책임을 분담해야 한다는 사안의 구조, 보존조치 결정권이 국가에 있으므로 사후관리의 부담도 국가가 지는 것이 합리적이라는 법적 책임의 구조, 헌법의 문화국가 원리는 전통문화의 계승발전 영역에서 국가의 적극적 역할을 국가과제로 제시하고 있다는 점 등을 통해 충분히 지지된다.

5. 이러한 방식으로 법적 제도 개선이 이루어져 보존조치 이후 관리책임이 합리적으로 재설정된다면 발굴된 매장문화재 보호를 위한 제도로서 만들어진 “보존조치”제도는 그 기능을 충분히 발휘할 수 있을 것이고 아울러 “지정(등록)”제도와 결합하여 문화재보호라는 본연의 임무를 다할 수 있게 될 것이다.

korea
legislation
research
institute

참고문헌

참고문헌

1. 문헌

김창규, 문화재보호법총론, 동방문화사, 2011.

김창규, 문화재보호법각론, 개정판, 동방문화사, 2013.

(사)한국헌법학회, 헌법주석 [I], 박영사, 2013.한수웅, 헌법학, 제7판, 법문사, 2017.

최민정, 매장문화재 보호정책의 어제와 오늘, 진인진, 2016.

카와무라 쓰네아키 외 지음, 문화재 정책개론, 이흥재 옮김, 논형, 2007.

콘라드 헛세, 독일헌법원론, 제20판, 계획열 역, 박영사, 2001.

크리스토프 데겐하르트, 독일헌법총론, 홍일선 역, 제28판, 피앤씨미디어, 2015.

한수웅, 헌법학, 제7판, 법문사, 2017.

中村賢二郎, 『文化財保護制度概説』, きょうせい, 平成14년.

매장문화재발굴조사등의 정비충실에 관한 조사연구위원회 보고서, “매장문화재의 보존과 활용 (보고)(埋蔵文化財の保存と活用(報告))”, 2007. 2. 1. (일본 문화청 사이트에 게시되어 있음)

(http://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkazai/shokai/pdf/hokoku_07.pdf 2018. 8.25. 방문)

문화재청, 주요국 문화재보호 법제 수집·번역 및 분석, 2010. 12.

김정순, 문화유산의 지속가능한 향유를 위한 법제연구, 한국법제연구원, 2010

- 양태건, 발굴된 매장문화재 보존조치 법령 개선방안 연구, 한국법제연구원, 2017.
- 김민섭, “문화재보호법상 손실보상”, 법학논총, 제26권 제2호, 국민대학교 법학연구소, 2013. 10, 39-82쪽.
- 김수갑, “문화국가를 위한 법체계 검토”, 문화정책논총, 18, 2007. 2, 9-46쪽.
- 김종승, “문화재청의 발굴 보존유적 관리체제 개선방향”, 한국고고학회·(사)한국매장문화재협회, 매장문화재의 합리적인 보존과 활용방안, 2015, 23-61쪽.
- 이학춘, “법체계적 관점에서의 문화재 관련 법규의 재검토”, 법학연구, 제20집 제2호, 인하대학교 법학연구소, 2017. 6, 129-157쪽.
- YTN 보도기사, “⑦[매장문화재 데이터 분석] 매장문화재 관리 총체적 부실...300인의 의견은”, 홈페이지 뉴스홈 문화란 기사. 2017. 9. 30.
(https://www.ytn.co.kr/_ln/0106_201709301947389367 2018. 8. 25. 최종방문)

2. 법령

- 「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률」
- 「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률 시행령」
- 「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률 시행규칙」
- 「발굴조사의 방법 및 절차 등에 관한 규정」(문화재청고시 제2016-23호)
- 「문화재보호법」

3. 인터넷사이트

대만법령정보센터(全國法規資料庫) (<https://law.moj.gov.tw>)

미국 국립공원서비스 (National Park Service)사이트의 국가등록제도 설명 부분.

(<https://www.nps.gov/subjects/nationalregister>)

현안분석 2018-02

매장문화재 보호 및 관리 체계 개선을 위한 법제 연구

2018년 7월 28일 인쇄
2018년 7월 31일 발행

발행인 | 이 익 현

발행처 | 한국법제연구원
세종특별자치시 국책연구원로 15
(반곡동, 한국법제연구원)
전화 : (044)861-0300

등록번호 | 1981.8.11. 제2014-000009호

홈페이지 | <http://www.klri.re.kr>

값 5,500원

1. 본원의 승인없이 전재 또는 역재를 금함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN : 978-89-6684-843-0 93360

저자명
양 태 건

학 력

서울대 법학박사
(현) 한국법제연구원 부연구위원

연구실적 및 논문

지방음부즈만 활성화를 위한 법제개선
방안(2015)

제주특별자치도 카지노업의 관리감독
개선을 위한 법제분석(2016)

성범죄자 취업제한 법제 정비 및 개선
방안 연구(2017)

발굴된 매장문화재 보존조치 법령 개선
방안 연구(2017)



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE



ISBN 978-89-6684-843-0

값 5,500원