충청남도의회

2016. 12.

도지정 문화재 보존 및 활성화 연구모임

연구활동 결과 보고서

도지정 문화재 보존 및 활성화 연구모임

목 차

Ⅰ. 도지정 문화재 보존 및 활성화 연구모임 사업계획 ····· 001
Ⅱ. 도지정 문화재 보존 및 활성화 연구모임 활동보고 ····· 007
1. 서론 ····· 009
2. 문화재의 가치와 개념 ····· 011
1) 문화재의 개념 ····· 011
2) 문화재의 가치 ····· 012
3. 문화재의 유형과 분류 ····· 014
1) 문화재의 유형 ····· 014
2) 문화재의 분류 ····· 025
4. 해외 문화재 보호·관리 사례 ····· 028
1) 유럽의 문화재 관리 체계 ····· 028
2) 미국의 문화재 관리 체계 ····· 034
3) 아시아 국가들의 문화재 관리 체계 ····· 037
5. 충청남도 문화재 관리 현황 ····· 047
1) 충청남도 문화재 현황 ····· 047
2) 충청남도 문화재 관리 제도 현황 ····· 050
3) 충청남도 문화재 관리 인력 현황 ····· 051
4) 충청남도 문화재 관리 예산 현황 ····· 052
5) 지방자치단체 문화재 관리 실태 ····· 053
6. 결론 ····· 058
● 참고문헌 ····· 062
■ 부록 : 개태사지 현장 방문 자료 ····· 063

Ⅰ. 도지정 문화재 보존 및 활성화 연구모임 사업계획

1. 기본방향

○ 도의원과 민간 전문가 등이 참여하는 의원연구모임 구성·운영으로 정책개발 및 입법 전문성 제고 등 연구하는 의회상 정립

2. 사업개요

❍ (추진근거) 「충청남도 연구모임 구성 및 운영에 관한 규정」

❍ (활동기간) 등록서 통지한 날부터 ~ 11. 30.(수) 까지(연중)

❍ (모 임 수) 6개(상임위별 1~2개 모임 기준)

❍ (예 산 액) 30,000천원(의정운영공통경비)

❍ (지원기준) 모임당 5,000천원 범위

※ 활동기간이 6개월 이하인 경우 3,000천원 범위

❍ (주요내용) 도정·교육행정, 지역현안, 의회 발전방안 등 주제 선정 운영

※ ’15년도 : 6개 연구모임 운영(행자위 2, 문복위 1, 농경환위 1, 안건해소위 1, 교육위 1)

3. 연구모임 추진 및 활동 절차

연구모임 등록신청 (’16.2.12. 까지) ※제284회 임시회(1.25.~2.4.) → 심의위원회 심의 (의회운영위원회) ※제285회 임시회(3.15.~3.25.) → 등록적합 결정통보 → 등록증 교 부 →

(대표자 → 의장) (대표자 제안설명) (의 장)

자금교부 및 집행 → 연구활동 종료 (’16.11.30.까지) → 연구활동보고서 및 정산서 제출 (’16.12.13.까지) → 심의위원회 승 인 ※제293회 임시회

(총무담당관실→상임위) (연구모임→입법정책담당관실) (운영위)

4. 세부 사업계획

▌ 연구·조사활동 지원

❍ 사업개요 : 문화재 현황 및 관리상태 점검을 위한 현장조사 및 연구자료 수집

❍ 사업내용

- 연구모임 구성 및 정기모임
- 연구·조사 비용 지원 등

❍ 사 업 비 : 2,200천원(문화재 보존방안 연구 및 조사비, 회의비 등)

▌ 워크숍 개최

❍ 사업개요

- 후손들에게 물려줄 소중한 문화유산인 문화재를 효율적 관리하고 관광상품과 연계를 통해 지역경제 발전방안 모색

❍ 사업내용

- 도지정 문화재의 전반적인 관리실태 현황
- 도지정 문화재의 효율적인 보존 및 관리 방안
- 문화재를 활용한 관광상품 연계 방안을 위한 전문가 의견 수렴 및 토론

❍ 사 업 비 : 1,600천원(발표 및 토론비, 자료 제작비, 회의비 등)

▌ 현장 방문

❍ 사업개요 : 도지정 문화재 관리실태 점검을 위한 현장 방문

❍ 사업내용 : 도지정 문화재 방문 및 우수사례 조사

❍ 사 업 비 : 500천원(현장방문 교통비, 회의비 등)

▌ 보고서 발간 · 배포

❍ 사업개요 : 정책개발집 발간 및 배포

❍ 사업내용 : 토론 및 연구과제 종합보고서 발간

❍ 사 업 비 : 700천원(보고서 발간 및 배포비)

5. 사업 추진일정

❍ 도지정 문화재 관리방안 연구모임 1차 정기모임(2016년 3~4월 중)

❍ 조사·연구 실시(2016년 3~7월 중)

❍ 현장방문 실시(2016년 5~7월 중)

❍ 연구모임 2차 정기모임 및 워크숍 개최(2016년 9월 중)

❍ 보고서 발간, 배포(2016년 11월 중)

6. 기대효과(예시)

❍ 도지정 문화재 효율적 관리 방안 모색하여 개선방안을 모색해 문화재 관리에 대한 도민의 인식과 관심 제고

❍ 문화재 등을 활용한 관광연계 및 법적·제도적 기준에 대한 개선방안 모색으로 도민의 문화적 향상 도모

7. 연구활동비 산출내역

구분	소요액 (천원)	산 출 기 초
계	5,000	
연구모임 활동비	1,000	○ 연구모임 발족 및 간담회 - 250,000원×4회 = 1,000,000원
현황조사 및 분석	1,000	○ 자료조사 및 분석 - 1,000,000원×1식 = 1,000,000원
현장방문 및 워크숍	2,000	○ 현장방문 및 워크숍 - 500,000원×4회 = 2,000,000원
보고서 인쇄	1,000	○ 토론 및 연구과제 종합보고서 발간 -100,000원×1회 = 1,000,000원

8. 연구모임 참여자 명단

구 분	성 명	소 속	연 락 처	이 메 일
대 표	정정희	문화복지위원회 의원		
간 사	김회정	충남역사문화연구원		
회 원	윤지상	문화복지위원회 의원		
	김기영	〃		
〃	이기철	〃		
〃	김홍열	〃		
〃	조길행	〃		
〃	김 연	〃		
〃	김원태	〃		
〃	백승태	문화재과장		
	류제협	논산문화원원장		
〃	윤용혁	공주대학교 교수		
〃	최종호	한국전통문화대학교 교수		

Ⅱ. 도지정 문화재 보존 및 활성화 연구 모임 활동보고

1. 서론

◦ 문화재는 사람과 자연이 어우러져 빚어낸 것으로 사람이 주체가 되고 자연 또는 자연물이 객체가 되어 이루어진 문화의 산물이다. 각 나라와 민족이 전통가치에 따라 각기 독특한 문화를 가꾸고 이어오면서, 전통에 따라 문화재에도 민족정서와 가치관이 들어 있게 된다. 따라서 문화재는 전통 문화의 산물이며, 역사의 증거로서 위로부터 물려받은 것이며, 다시 아래로 물려주어야 하는 것인 것이기 때문에 현재를 살아가는 우리는 소중한 문화재를 보존하고 관리해야 한다.

◦ 우리나라의 경우 문화재 관리에 관한 기본법인 「문화재보호법」에 의한 지정제도를 중심으로 문화재 관리·보호 제도가 운영되고 있다. 이에 따라 지정된 문화재는 국가지정문화재로서 법에 의한 관리·보호를 받으며, 각 광역자치단체별 시도지정문화재 보호조례에 따라 시도지정문화재가 지정되어 관리 받고 있다. 하지만 문화재로 지정되었다고 해서 모든 문화재가 체계적인 관리와 보호를 받는 것은 아니다.

◦ 대중적으로 많이 알려지고, 관광자원으로 활용도가 높은 문화재의 경우 막대한 예산이 투입되어 보호·관리되고 있지만, 상대적으로 지명도가 낮은 문화재들은 재정 및 인력, 그리고 제도상의 문제점과 같은 현실상의 어려움으로 인해 관리의 사각지대에 방치되어 있다. 또한 관련 법·제도에 의해 지정되지 못한 비지정문화재들은 훼손 및 멸실의 위기 등 열악한 환경에 처해져 있다. 이러한 환경에 처한 문화재를 보호하고 관리하기 위해서는 체계적인 법과 제도가 필요하다.

◦ 또한 앞에서도 언급하였지만, 문화재는 단순히 옛 시대의 유물이 아닌 민족정서와 가치관이 들어있는 전통문화의 산물이며 오늘날 문화를 중심으로 하는 문화산업의 핵심적인 요소이다. 문화산업의 핵심인 문화재를 활용함으로써 본연의 목적인 문화재 보호 외 지역경제 활성화, 도시와 마을의 정체성 확보와 같은 사회전반의 긍정적인 결과를 견인할 수 있다.

◦ 아울러 지역공동체를 되살리고 생활환경을 개선하는 효과도 있으므로 오늘날 여러 나라에서 역사유산은 도시계획에서 경관자원으로 중요한 고려대상이 되고 있다. 역사유산을 중심으로 도시와 마을들을 새롭게 만들어가는 수법으로 지속가능한 발전전략을 수립하는 것이다.

◦ 이러한 내용을 종합하여 보면, 여기에서 문화재 보호와 관리에 대한 당위성을 찾을 수 있다. 충청남도에는 고대부터 근현대까지 수많은 문화재가 산재하고 있다. 앞에서 언급된 바와 같이 지정제도에 의해 지정되어 관리 받고 있는 문화재도 있지만 상대적으

로 열악한 환경에 처한 문화재도 상당히 많이 있다. 이에 이 글에서는 충청남도에도 소재하고 있는 문화재 중 국가의 지원을 받아 보호·관리가 이루어지는 국가지정문화재를 제외한 도지정 문화재와 향토문화유산 보호 조례에 의해 보호·관리되고 있는 문화재의 보존 및 활성에 대해 충남도 의회 의원연구모임을 통해 알아보고 의정활동에 반영해야할 대상들을 찾아보고자 한다.

문화유산헌장(文化遺産憲章)

-1997년 12월 8일 공포-

문화유산은 우리 겨레의 삶의 예지와 숨결이 깃들어 있는 소중한 보배이자 인류 문화의 자산이다. 유형의 문화재와 함께 무형의 문화재는 모두 민족문화의 정수이며 그 기반이다. 더욱이 우리의 문화유산은 오랜 역사 속에서 많은 재난을 견디어 오늘에 이르고 있다. 그러므로 문화유산을 알고 찾고 가꾸는 일은 곧 나라 사랑의 근본이 되며 겨레 사랑의 바탕이 된다. 따라서 온 국민은 유적과 그 주위 환경이 파괴·훼손되지 않도록 노력하여야 한다. 문화유산은 한 번 손상되면 다시는 원상태로 돌이킬 수 없으므로 선조들이 우리에게 물려준 그대로 우리도 후손에게 온전하게 물려줄 것을 다짐하면서 문화유산 헌장을 제정한다.

하나. 문화유산은 원래의 모습대로 보존되어야 한다.

하나. 문화유산은 주위 환경과 함께 무분별한 개발로부터 보호되어야 한다.

하나. 문화유산은 그 가치를 재화로 따질 수 없는 것이므로 결코 파괴·도굴되거나 불법으로 거래되어서는 안 된다.

하나. 문화유산 보존의 중요성은 가정·학교·사회 교육을 통해 널리 일깨워져야 한다.

하나. 모든 국민은 자랑스러운 문화유산을 바탕으로 찬란한 민족문화를 계승·발전시켜야 한다.

2. 문화재의 개념과 가치

1) 문화재의 개념

◦ ‘문화재’라는 용어는 ‘생산재(生産財)’에 대비되는 용어로 쓰이게 되었다는 설도 있으나 일본에서 1950년에 문화재보호법을 만들면서 문화적 재화(독일어 Kulturguter, 영어 Cultural Properties)라는 용어를 한자로 옮긴 것으로 보는 것이 일반적이다. 우리나라에서는 이러한 개념을 일본으로부터 받아 들여 사용하기 시작하였고, 1961년 10월 2일 각령 제181호에 따라 문화재관리국 직제가 공포되면서 문화재라는 용어가 공식적으로 쓰이게 되었다.

◦ 문화재라는 용어는 우리나라와 일본에서만 쓰이고 있으며, 중국에서는 ‘문물(文物)’, 타이완에서는 ‘문화자산(文化資産)’, 북한에서는 ‘문화유물(文化遺物)’ 쓰고 있다. 문화란 학문, 예술, 사상, 종교 등 사람의 행위에 의해 나타난 모든 것을 뜻하며 ‘재(財)’는 경제가치가 있는 재화를 말하기 때문에 두 가지 개념을 융합한 문화재의 개념은 경제가치 뿐 아니라 일반적으로 역사상, 학술상, 예술상 가치가 있는 것이라 말할 수 있다.

◦ 문화재와 비슷한 뜻을 갖는 용어로는 ‘문화유산(文化遺産)’, 또는 문화자원(文化資源)이라는 용어가 있다. 문화재와 마찬가지로 영어에서 파생된 한자 용어로, 문화유산(Cultural Heritage)과 문화자원(Cultural Resource)은 문화재와 같은 의미를 담고 있는 용어라고 할 수 있다. 유산은 인류유산 또는 국가유산이라는 보다 넓은 의미로 사용하며, 자연유산과 문화유산, 또는 기록유산 등으로 구분하기도 한다.

◦ 영국에서는 한 때 예술표현의 발전과정을 대표하며, 세계역사에서 국가가 어떤 역할을 했는지에 대해 보여주는 개념의 ‘국가유산(National Heritage)’이라는 용어를 사용한 적이 있다. ‘문화유산’은 1975년 ‘유럽 건축유산의 해(European Architectural Heritage Year)’를 계기로 하여 널리 쓰이게 되었으며, ‘문화자원’은 1970년대 초반에 미국에서 처음 쓰이기 시작하였다.

◦ 이와 같이 ‘문화재’라는 용어를 대체할 수 있는 용어는 다양하지만, 아직 정확한 개념 규정이 없으므로, 이 글에서는 법정용어인 문화재를 사용하기로 한다.

2) 문화재의 가치

◦ 우리나라는 1960년대 들어와 문화재보호법을 제정하면서 국가차원에서 본격적으로 문화재를 지정하여 보호하기 시작했다. 이후 지정문화재의 수는 지속적으로 증가하고 있으며, 국가 및 지방자치단체의 보호대상은 등록문화재까지 확대되었으며, 유네스코에서 지정하는 세계유산도 여러 건 보유하게 되었다. 이와 같이 국가와 지방자치단체가 상당한 비용을 들여 문화재를 지정, 등록하고 보호하는 것은 문화재가 보존·보호할 만한 가치를 가지고 있기 때문이다.

◦ 문화재의 가치는 크게 '전통적 가치'와 '현대적 가치'로 나누어 볼 수 있다. '전통적 가치'는 문화재가 갖고 있는 고유 가치를 바탕으로 역사적·예술적·학술적 가치 그리고 상징적 가치로 나눌 수 있으며, 이는 '보존할만한 가치'의 의미를 담고 있다. 한편 문화재가 갖고 있는 '현대적 가치'란 사회적·경제적·환경적 가치로서 이는 활용 가치의 의미를 담고 있다. 문화재의 전통적 가치와 현대적 가치는 다시 비사용가치와 사용가치 또는 '문화적 가치'와 '사회·경제적 가치'로 나눌 수도 있다.

◦ 문화재의 '문화적 가치'는 문화재에 내재되어 있는 역사적·예술적·학술적·경관적 가치와 의미를 뜻한다. 우리나라의 문화재보호법에 따르면, '문화재'란 인위적이거나 자연적으로 형성된 국가적·민족적·세계적 유산으로서 역사적·예술적·학술적·경관적 가치가 큰 것을 말하는데, 문화재 지정대상을 결정하는 기준이 되는 '역사적·예술적·학술적·경관적 가치'가 문화적 가치에 해당한다고 볼 수 있다. 이에 비해 '사회·경제적 가치'란 문화재가 지역사회에 또는 그것을 향유하는 사람들에게 얼마나 많은 효용을 제공하며, 사람들은 그것을 향유하기 위해 어느 정도 공유할 의사가 있는 가를 말하는 것이다.

◦ 그런데 이 두 가지 가치들 중 '사회, 경제적 가치'는 국가에 의해 본격적으로 문화재 보호, 관리가 시작된 지 수 십년이 지나도록 활발하게 이루어지지 않았다. 이것은 '문화재는 돈으로는 그 가치를 환산할 수 없는 고유한 의미를 가진 민족적 유산'이라는 인식이 강하게 자리 잡고 있어서 문화재의 가치를 경제적 측면에서 평가하고 서로 비교하는 행위는 옳지 못한 것으로 간주되었기 때문이다. 말하자면, 경제적 측면에서 문화재의 가치를 측정하는 것은 문화재에 내재된 고유한 의미와 특성을 무시한 채 일반적인 재화와 동일한 대상으로 간주하는 행위로 여겨져 왔다고 할 수 있다.

◦ 그러나 문화재는 역사적, 문화적으로 의미가 있는 것이기는 하나 그것을 보존, 관리하는데 막대한 비용을 투입해야 하는 대상이라는 종래의 인식에서 벗어나, 경제적으로도 비용이상의 효과를 가져다주는'자산'으로서의 특성이 강조되면서 문화재의 가치를 재평가하는 사례가 늘어나게 되었다. 이러한 배경에 따라 지금까지 이루어진 문화재의

가치측정은 관광학 분야에서 문화재가 갖는 관광자원으로서의 경제적 가치를 산정하는 것들이 많았다. 즉 문화재를 관광대상으로 상정한 후 그것이 얼마나 많은 경제적 효과를 유발하는가, 사람들이 그것에 얼마나 많은 가치를 부여하고 있는가를 측정하려는 경우가 많았다.

3. 문화재의 유형 및 분류

1) 문화재의 유형

(1) 문화유산과 자연유산

◦ 문화재는 사람과 자연이 어우러져 빚어낸 문화의 산물이라고 정의할 때 문화적 속성과 자연적 속성을 분리하는 것은 매우 어려운 일이다. 유네스코(UNESCO)에서는 1972년부터 「세계문화 및 자연유산 보호에 관한 협약」에 따라 세계유산 등록사업을 시작하였다. 이 협약에서는 문화적 자산을 문화유산과 자연유산으로 명확히 나누었는데, 인류유산으로서 동등한 가치를 지닌 것이지만 자연과 문화를 구분한 것은 발전된 개념으로 보아야한다. 세계유산 협약에서는 문화유산과 자연유산을 다음과 같이 분류하고 정의한다.

<표 1> 문화유산과 자연유산

분 류	내 용
문화유산 (Cultural Heritage)	•기념물 : 건축물, 기념조각 및 회화작품, 고고자료, 금석문, 동굴주거, 복합유구 등 역사상, 예술상, 학술상 현저히 보편적 가치를 지닌 것. •건축물군 : 독립된 또는 서로 연관된 건물들로서 건축기술상, 또는 배치상태로 보아 균일한 것들로서 역사상, 예술상, 학술상 현저한 보편적 가치를 지닌 것. •유적 : 사람이 이룩한 것 또는 사람과 자연이 어우러져 빚어낸 것, 그리고 고고유적을 포함하고 있는 지역으로서 역사상, 관상상 또는 민족학, 인류학의 견지에서 현저한 보편적 가치를 지닌 것.
자연유산 (Natural Heritage)	•물리적, 생물학적으로 형성된 자연생성물로서 관상상, 학술상 현저한 보편적 가치를 지닌 것. •지질 또는 자연, 지리적 형성물 그리고 위험에 처한 동식물의 특정 서식지로서 학술상 현저한 보편적 가치를 지녔거나 보존가치가 높은 곳. •자연 지역이나 특정지역으로서 학술상, 보존상, 또는 자연미가 현저한 보편적 가치를 지닌 곳.

◦ 자연유산은 천연기념물을 비롯하여 명승 또는 자연경관들이 있다. 천연기념물 가운데에는 노거수, 당산목, 큰바위 등과 같이 믿음과 의례의 대상이 되는 것들도 있어 인간의 행위와 관련하여 역사·문화적 가치가 큰 것들도 많이 있다. 속리산 정이품송 소나무, 예천의 석송령 소나무는 나무에 인격이 들어 있기도 하다. 따라서 이러한 것들은 오히려 민속자료로 다루어 관리할 필요가 있다.

◦ 문화경관은 자연 배경의 특성에 맞게 경관의 자연가치를 지키면서 문화행위에 의해 이루어진 것을 말한다. 문화경관은 의도적으로 고안된 계획경관(Defined Landscape), 유기적으로 진화된 경관(Organically evolved Landscape), 그리고 복합문화경관(Associated Cultural Landscape)으로 나누기도 한다. 경주 남산은 계획경관, 필리핀의 계단식 논은 진화경관으로 볼 수 있다.

<사진 1> 문화경관과 자연경관

(2) 유형문화재와 무형문화재

◦ 문화재는 전승방법에 따라 크게 유형문화재와 무형문화재로 가르게 된다. 유형문화재는 물질로 전해지는 것이며 무형문화재는 언어를 수단으로 전승되거나 사람의 행위를 통해 나타나는 것으로 인간문화재라고도 한다. 유형문화재는 유적기념물, 건축물 등과 같이 일정한 장소에 고정되어 있는 것과, 필요에 따라 여러 곳으로 가지고 다닐 수 있는 것들이 있다. 이와 같은 것들을 일컬어 동산문화재라고 하는데 동산문화재에는 회화, 조각, 공예 등 예술작품들과도 서전적류들이 있다.

◦ 무형문화재는 공예기술, 음악, 무용을 비롯한 기·예능분야, 그리고 무예, 놀이 등 민속분야로 나뉜다. 전통공예기술은 생활환경이 바뀌고 자원가치가 달라지면서 차츰 사라지는 경향이 있으므로 전승에 많은 문제를 안고 있다. 2003년 유네스코 총회에서 채택한 「무형문화유산보호협약」에 따르면 무형문화재는 공동체, 집단, 또는 개인이 그들의 문화유산으로 인식하고 있는 행위, 기술, 표현양식, 지식, 그리고 그와 관련되는 도구, 유물과 공간을 일컫는 말이다. 무형유산은 특히 문화다양성과 창의력의 바탕이 되며 공동체간 상호존중의 정신으로 보호해야 한다.

<사진 2> 무형문화재

(3) 유적, 기념물, 건축물

◦ 기념물은 역사상 훌륭한 인물이나 사건을 기리기 위한 것으로 형태에 따라건축기념물, 조형물 등이 있고, 전통정원은 건축과 조경의 복합체로서 기념물로 분류할 수 있다. 건축물은 사람들이 활동하기 위한 공간으로 마련한 것을 말한다. 건축물은 터와 쓰임새, 재료에 따라 다양한 구성과 형태를 보인다. 건축물이 일정한 지역에 서로 닮은 형식의 것들이 모여 있는 것을 건축물군이라고 한다. 건축 지구에는 지방 특유의 양식을 보존하고 있는 곳이 많다.

◦ 유적은 역사의 자취가 남아 있는 곳이다. 옛사람들의 생활모습을 엿볼 수 있는 곳으로 역사유적과 고고유적이 있다. 고고유적은 땅위에 드러나 있지 않은 것이 많아 고고학 발굴과정을 통하여 확인되는 것들이다. 역사지구는 유적, 유물들이 집중되어 있는 지역단위를 일컫는 말이다. 역사도시 안에서도 여러 곳에 역사지구단위로 구분이 가능하다.

◦ 전통정원은 건축과 조경의 복합체로서 역사상, 예술상 공공가치가 있는 것이며, 주요 구성이 식물로 이루어져 사라지기도 쉽고 새로운 모습으로 바뀌기도 한다. 한마디로 살아있는 기념물이라 말할 수 있다. 전통정원을 기념물로 보면 베니스헌장의 정신에 따라 보존되어야 하지만 살아있는 기념물로서의 특징에 따라 특별관리가 필요하다. 전통정원의 건축적 구성요소로는 조경계획과 지형, 식생식물종, 종비율, 공간배치, 빛깔, 나무높낮이 등, 구조물과 장식물, 개천과 연못 그리고 물에 비친 그림자들이 있다. 전통정원에는 그들의 이상향이 들어있기도 하다.

◦ 전통정원의 보존관리는 원상을 지키면서 식생환경은 자생종을 유지하도록 해야 하며, 수복, 복원을 위해서는 충분한 연구가 바탕이 되어야 한다. 또한 완전히 사라진 것들이나 전설 속에 남아있는 것들은 복원하지 않는 것이 좋다.

<사진 3> 기념물 – 이스터섬 모아이 석상

<사진 4> 전통정원 – 일본 고라꾸엔

<사진 5> 건축물군 – 경주 양동마을

<사진 6> 역사지구 – 경주 역사지구

(4) 동산문화재

◦ 동산문화재는 이동이 손쉬운 것들로서 훼손 위험에 노출되기 쉬울 뿐 아니라 국내 또는 국제사회에서 불법거래 대상으로서 많은 문제를 안고 있다. 동산문화재 보호를 위한 권고문에서 동산문화재의 정의는 다음과 같으며, 각 나라는 이를 바탕으로 나름대로의 가치기준에 따라 그 영토 안에서 보호해야 할 동산문화재에 대한 적절한 기준을 채택하도록 하였다.

> 동산문화재는 인류 창작 능력을 표현한 것, 또는 자연 진화를 증거하는 모든 움직일 수 있는 자산으로서 고고학상, 역사상, 예술상, 학술상, 기술상 가치를 갖는 다음의 것들을 말한다.
>
> 1) 땅에서, 그리고 수중에서 이루어진 고고학 발굴조사에서 나온 것들.
> 2) 각종 연모, 토기, 비문, 동전, 인장, 보석, 무기, 장례유물(미이라)
> 3) 역사기념물로부터 떨어져 나온 것들.
> 4) 인류학, 민족학상 가치 있는 것.
> 5) 역사와 관련된 것들(과학기술사, 군사, 사회사 포함).
> 국가지도자(사상가, 과학자, 예술가)와 관련되는 것.
> 국가적으로 중요한 사건과 관련된 것.
> 6) 예술상 가치가 있는 것들, 바탕이나 재질에 관계없이 손으로 제작된 유화, 도화(산업도안이나 손으로 제작했더라도 공업생산품은 제외), 인쇄원본, 포스터, 사진 가운데 원 창작품, 예술 조립 및 합성품의 원작, 조상이나 조각(재질 관계없음), 유리, 세라믹, 금속, 나무 등으로 만든 응용예술 작품.
> 7) 원고, 판본, 고서, 필사본, 책, 문서, 특수 목적으로 만든 인쇄물.
> 8) 화폐, 우표 등 가치 있는 것들.
> 9) 각종 기록물, 서적, 지도, 사진, 영상물들.
> 10) 가구, 수예, 돗자리, 옷, 악기 등.
> 11) 동식물, 광물 표본 등.

◦ 또한 문화재 불법 반·출입을 막기 위한 국제협약에서는 동산무화재의 범위를 확장하여 다음과 같이 정의하고 있으며, 이와 같은 범주에 속하는 것으로 그 나라 국민 개인이나 집단이 창작한 것, 그 나라 영토 안에서 발견한 것, 자유 협의 과정을 통해 주고받은 것, 선물로 받았거나 정당하게 구입한 것 등은 소유권을 인정한다.

문화재는 각 나라가 종교적 또는 세속적 바탕에 따라 특별히 지정한 자산으로서 고고학, 선사학, 역사학, 문학, 예술, 학술상 중요성을 갖는 다음과 같은 것을 말한다.

1) 희귀동식물, 광물, 해부 표본과 수집품 그리고 고생물학상 가치가 있는 것들.
2) 역사관련 자산(과학기술사, 군사, 사회사 포함), 국가지도자, 사상가, 과학자, 예술가의생애와 관련된 자산, 국가적으로 중요한 사건과 관련되는 자산
3) 고고발굴 출토품(발굴, 도굴 포함) 또는 지표조사 출토 유물.
4) 예술 또는 역사기념물이나 고고유적의 구성요소에서 떨어져 나온 것.
5) 금석문, 동전, 인장 같은 것으로 100년이 넘은 것들.
6) 민족학상 가치 있는 물건들.
7) 예술상 가치 있는 자산으로서 다음과 같은 것들.
   i) 바탕이나재질에관계없이손으로그린히화,유화,도화•산업용도안이나 손으로 장식한 공산품은 제외
   ii) 재료와 관계없이 손으로 만든 조상 및 조각품의 원작
   iii) 목만, 동판, 석판의 원작
   iv) 재료와 관계없이 예술 조립 및 합성품의 원작
8) 진귀한 필사본, 간행본, 고문서 및 출판물로서 역사상, 예술상, 학술상, 문학적 가치가 있는 것으로 단행본 또는 전집류
9) 우표, 인지 등으로서 단일품 또는 수집품
10) 녹음, 사진, 영화로 된 기록물
11) 100년이 넘은 가구와 옛악기

<사진 7> 동산문화재 – 회화 및 서적·전적

<사진 8> 동산문화재 – 공예

<사진 9> 동산문화재 – 조각

(5) 수중문화재

◦ 수중문화재는 깊은 바다, 강 또는 늪지에 들어있는 문화재를 말한다. 문화재가 놓인 자리의 특수성 때문에 별도의 범주로 분류한다. 바다에 들어있는 수중문화재는 소유권이 문제가 될 수 있다. 유네스코는 영해 상에 있는 수중문화유산을 보호하고 유산과 관련된 법적문제를 해결하기 위해 2001년에 「수중문화유산보호에 관한 협약」을 채택하였다. 협약에서 수중문화유산은 다음과 같이 정의하고 있다.

1) 수중문화유산은 전체 또는 일부분이 한동안(periodically) 또는 계속해서 적어도 100년 동안 수중에 들어있던 문화적, 고고학적 또는 역사적 성격을 지닌 인류의 모든 자취로서 아래와 같은 것을 말한다.

(ⅰ) 유적, 구조물, 건축물, 유물 및 인류유해(human remains)와 함께 그것들이 놓여있는 고고학적, 자연적 상황(together with their archaeological and natural contexts)

(ⅱ) 선박, 항공기, 그밖에 운송수단이나 그것들의 어떤 부분, 그들의 화물이나 다른 내용물들과 함께 그들이 놓여 있는 고고학적, 자연적 상황

(ⅲ) 선사시대유물들

2) 해저에 놓여있는 관로와 전선은 수중문화유산으로 보지 않는다.

3) 해저에 놓인 관로, 전선 이외의 시설물이라도 아직 사용되고 있는 것은 수중문화유산으로 보지 않는다.

<사진 10> 수중문화재

(6) 근대문화재

◦ 근대문화재는 우리 역사에서 개화기 이후 근대화 과정을 거치면서 나타난 역사의 산물이다. 서구 문물이 도입되면서 전통문화와 단절되는 현상이 보이면서, 한편으로는 동서양의 문화가 복합적으로 뒤섞이면서 양식과 기법이 다양하게 나타나는 특성이 있다. 전통문화유산은 국가에서 보존할만한 가치가 있을 경우 지정·관리하는 방식을 채택하지만, 근대문화재들은 등록 제도를 도입하여 관리하고 있다.

◦ 등록문화재들은 적어도 50년 이상 된 것들을 기준으로 하며, 건축물, 산업구조물, 생활유산, 역시인물 유적 등 다양한 분야의 유산들을 대상으로 하고 있다. 우리나라 문화재보호법에서 정한 등록문화재 선정 기준으로는 ① 우리나라 근대사에 기념이 되거나 상징적 가치가 있는 것, ② 지역의 역사·문화적 배경이 되거나 그 가치가 일반에게 널리 알려진 것, ③ 한 시대의 조형의 모범이 되는 것, ④ 건설기술이나 기능이 뛰어난 것, 의장 및 재료 등이 희소하여 학술적·예술적 가치가 큰 것, ⑤ 전통건조물로서 당시의 건축사를 이해하는데 중요한 가치가 있는 것 등이다.

<사진 11> 근대문화재

2) 문화재의 분류

(1) 유럽연합(EU)의 분류 방식

◦ 유럽연합에서는 회원국들 사이에 문화재 보존정책을 수립하고 기준을 제시하기 위한 활동을 펼치며 각 나라에서 할 내용들을 협약 또는 헌장으로 제정하고 있다. 유럽에서는 문화유산을 건축유산과 고고유산으로 가르는데, 1985년에 제정한 「유럽건축유산보호협약」과 1992년에 제정한 「고고유산보호협약」에 나와 있는 정의와 분류기준을 보면 다음과 같다.

<표 2> 건축문화유산과 고고유산

유 형	내 용
건축문화유산 (항구적인 부동산문화재)	•기념물 : 건축물, 구조물 등 역사상, 고고학상, 예술상, 사회적 또는 기술상 뚜렷한 가치를 지닌 것으로 그 부속물과 가구를 포함한다.
	•건축물군 : 도시 또는 농촌의 건축물군 가운데 동질의 것들이 모여 있는 것으로 역사상, 고고학상, 예술상, 학술상, 사회적 또는 기술상 뚜렷한 가치를 지닌 것으로 동일한 지형단위 안에 밀접히 관련되어 있는 것을 말한다.
	•유적 : 사람과 자연이 어우러져 만들어낸 것, 부분적으로 개조되었으나 지형상 뚜렷이 구분되는 동일성이 보이며 역사상, 고고학상, 예술상, 학술상, 사회적 또는 기술상 뚜렷한 가치를 지닌 것을 말한다.
고고유산	•보존하고 연구함으로서 인류역사와 함께 사람과 자연의 관계를 추적 해 볼 수 있는 것.
	•발굴, 발견, 그 밖의 방법을 통한 연구로 사람, 그리고 사람과 환경의 관계를 밝히는 데 정보의 원천이 되는 것
	•각 나라의 법적 영토 안에 있는 모든 지역에 있다으며, 고고유산에는 유구, 구조물, 건축물군, 도시, 동산문화재, 그밖에 여러 가지 기념물들이 있고, 땅 위에 잇는 것과 수중에 있는 것을 포함한다.

(2) 여러 나라의 분류 방식

▌ 일본

◦ 일본의 「문화재보호법」에서는 문화재를 다음과 같이 5가지로 구분하고 있다. 민속문화재를 유형과 무형으로 나누어 놓은 것이 특징이다.

<표 2> 일본의 문화재 분류

유 형	내 용
유형문화재	•건조물, 회화, 조각, 공예, 전적, 고고역사자료
무형문화재	•연극, 음악, 공예기술
민속문화재	•무형 민속문화재(의식주, 생업, 신앙, 풍속습관) •유형 민속문화재(무형에 사용된 의복, 기구, 가옥)
기념물	•사적, 명승지, 천연기념물
전통적건조물군	•숙박촌, 읍성, 농어촌
문화적 경관	•지역의 생활, 생업, 풍토에 의해 형성된 경관

▌ 중국

◦ 「중화인민공화국문물보호법」에서는 역사, 예술, 과학 가치가 있는 것을 국가에서 보호하도록 하고 있으며, 전통문호의 산물 못지않게 사회주의 혁명과 관련한 현대사 자료들을 중점 보호하고 있다. 인류기원과 관련되는 시기의 유적에서 발굴한 고척추동물화석과 인류화석들도 문화재 범주에 들어와 있다. 문화재 분류기준은 다음과 같다.

<표 3> 중국의 문화재 분류

분 류 유 형	내 용
고문화유적	•역사, 예술, 과학가치가 있는 고문화유적, 옛무덤, 고건축, 석굴사, 석각
기념물	•중요 역사사건, 혁명운동, 저명인물과 관련 있는 기념할만한 교육 및 사료가치가 있는 건축물, 유적, 기념물들
공예미술	•역사상 각 시대의 희귀한 예술, 공예미술
고도서자료	•중요한 혁명 문헌자료, 역사, 예술, 과학가치가 있는 고도서자료
실물자료	•역사상 각 시대, 각 민족의 사회제도, 사회생산, 사회생활을 대표하는 실물자료
화석류	•과학가치가 있는 고척추동물화석과 고인류화석

▌ 타이완

◦ 타이완 「문화자산보존법(1997)」에서는 문화자산을 다음과 같이 구분한다.

<표 4> 타이완의 문화재 분류

유 형	내 용
고물	•역사, 예술, 가치
고적	•건축, 유적, 그 밖의 문화유적
민족예술	•민족 및 지방특유의 예술
민족 및 유관문물	•의식주, 직업, 신앙, 풍속, 관습 자료
자연 문화경관	•역사문화 환경, 희귀동식물

▌ 북한

◦ 「조선민주주의인민공화국 문화유물보호법(1994)」와 「천연기념물의 보호 관리에 관한 규정(1990)」, 그리고 「명승지의 보호관리 및 리용에 관한 규정(1990)」에서 각각 문화유산 및 자연유산에 대한 정의를 하고 있다. 문화유물은 역사유적과 역사유물로 크게 가르는 방법을 쓰고 있다.

<표 5> 북한의 문화재 분류

유 형		내 용
문화유물	역사유적	•원시유적, 성, 봉수, 건물, 건물터, 무덤, 탑, 비석, 가마터
	역사유물	•생산도구, 생활용품, 무기, 조형예술, 고서적, 인류화석
천연기념물		•자연물 가운데 우리나라에만 있거나 독특하며 학술 교양 및 풍치상 의의가 있는 것. •동식물, 화석, 광천, 동굴을 비롯한 자연물
명승지		•경치가 뛰어난 곳

4. 해외 문화재 보호 · 관리 사례

1) 유럽의 문화재 관리 체계

(1) 법과 행정체계

▌ 법적보호

◦ 유럽연합의 27개 나라들은 역사와 전통을 함께하며 이루어온 유산들이 많은 곳이며, 그와 함께 경제공동체를 구상하면서 사회문화 통합체를 구성하기 위한 노력이 계속되고 있다. 1975년 "유럽건축유산의 해(Year of the Architectural heritage of Europe)"를 계기로 하여 유럽의회는 문화유산 보호에 공동의 노력을 기울이기 시작하였다. 1996년 유럽의회 정상회담에서는 유럽공동의 유산보호 정책이 필요하다는데 의견을 같이하고, 1999년 제2차 정상회담에서 유산보호를 위한 국가위원회 구성과 국가 또는 지역간 활동을 장려하기로 하였다.

◦ 유럽 여러 나라의 문화재 보호를 위한 공동 노력은 이미 협약의 형태로 두 차례에 걸쳐 기본 방향이 제시되었고, 그것을 바탕으로 나라마다 실행계획을 세우고 있다. 그러나 나라마다 법과 행정체계가 다르고 중앙집권형과 지방분권형 등 통치방법이 다름에 따라 차이가 있기도 하다. 독일, 스위스, 오스트리아 등 연방제 나라들에서는 연방법 체계에서는 기본법만을 가지고 있으며, 지방정부에서 직접 관리하는 곳이 많고 문화재의 종류에 따라 개별법 체계를 갖고 있는 나라(프랑스, 그리스)들도 있다. 문화재를 중앙정부에서 직접 관리하는 곳과 지방정부에 권한이 있는 곳이 다르고, 중앙부처에서 관리할 경우에도 관리부서는 나라마다 다르다.

◦ 문화재 지정방법은 국가지정 단일체계(이탈리아, 스페인, 오스트리아, 독일, 스위스), 단일 체계 안에서 등급화(영국), 국가지정과 지방지정을 구분하는 곳(스칸디나비아 지역, 포르투갈, 동유럽지역 국가들)등이 있다. 지정문화재 선정은 자동선별 방법과 지정기준에 의한 선별이 있다. 자동 선별은 연대 또는 시대를 기준으로 일정한 기준이 되면 문화재로 지정하는 것이다. 그리스에서는 1830년 이전의 기념물들은 지정대상이 되며, 특히 1453년 이전의 기념물들은 주변경관을 포함하여 지정·보호한다. 덴마크에서는 1536년 이전의 부동산 문화재는 모두 지정대상이며, 노르웨이에서는 1537년 이전의 문화재와 랩(Lapp)족의 기념물과 유물, 100년이 넘는 난파선들은 모두 지정하게 되어 있다. 말타(Malta)에서는 50년이 넘는 건축물과 유적은 모두 보호하며, 아이슬란

드에서는 1939년 이후의 건축물은 문화재 지정에서 제외되는 규정도 있다. 이와 같이 지정문화재 선정은 문화 중심지역과 주변지역에 따라 다른 기준이 적용되는 것을 볼 수 있다.

◦ 유럽 건축유산보호협약 제7조에는 문화재와 함께 주변경관을 보호하는 것이 중요하다는 것을 강조하고 있다. 문화재 주변경관은 문화재법으로 다스리는 것보다는 도시계획과 건축법으로 규제하는 것이 많다. 그러나 프랑스에서는 「기념물보호법」에서 다루고 있으며 스위스에서는 「연방자연보존법(1987)」에서 지정기념물 주변과 역사상 중요한 경관보호를 위해 보호지역으로 지정할 수 있도록 하였다.

<사진 22> 체스키 크롬로프 – 체코 공화국 남부 몰타강변에 있는 유럽의 중세도시. 유럽에서는 중세 이래 다양한 건축유산이 남아있는 도시들을 유럽연합 공동으로 보호하고 있다.

▌ 행정 조직

◦ 프랑스는 문화부와 환경부 사이에서 문화재 관리 권한을 몇 차례 주고 받았고, 1995년부터 건축문화재와 문화유산 보호지역에 대해서는 문화부(Ministre de Culture)에서 관장하고, 자연유산 보호는 환경부(Ministre de Environment)에서 책임을 맡고 있다. 문화부에서는 건축유산국(Architectre et Patrimoine Directorate)이 주무부서로서 역사기념물, 고고유적, 도시건축물들에 대한 정책을 수립하고 지방행정기관의 문화재국과

협력하여 일하고 있다. 환경부에서는 자연경관과 유적을 보호하는 일을 하며 해안과 산악지역 보존에 관한 일, 도시 계획, 공공사업, 도로 등 기반시설 건설에 따르는 정책을 세우는 데 필요한 일을 한다.

◦ 영국의 문화행정은 중앙행정기관으로서 문화매체체육부(Department for Culture, Media and Sport)에서 맡고 있다. 문화매체체육부는 예술, 스포츠와 오락, 국가복권, 도서관, 박물관 및 미술관, 문화자산 수출허가, 방송, 영화, 출판, 문화유산, 왕궁재산, 관광 등의 업무를 관장하는 곳이다. 문화재 업무 주무부서는 건축물기념물유적관리과이다. 장관은 잉글랜드 지방의 문화재에 대한 보존관리와 영국의 유네스코 세계유산에 대한 관리 책임이 있으며, 행정자문기관으로 잉글랜드유산위원회(English Heritage)를 두고 있다. 영국안에서도 웨일즈 지방은 웨일즈 국회에서, 스코틀랜드 지방은 지역장관에게 각각 문화재에 대한 책임이 있다.

◦ 잉글랜드 지방에서는 환경교통지역부(Department of the Environment, Transport and the Rigions)에서 토지이용계획을 수립하는데 지역개발 계획을 세울 때에는 문화재와 지역 특성에 맞는 계획을 세우도록 하여 계획의 질을 높이고 지속가능한 개발이 될 수 있도록 하고 있다. 잉글랜드유산위원회는 정부의 법정 자문기구로서 잉글랜드 지방의 역사환경 보존과 관련하여 자문하고, 역사건축물, 고대기념물, 보존지역, 고고학, 종교 건물 등에 대한 기금을 마련하여 400여개의 공공 소유 문화재를 보존·관리하고 있다. 잉글랜드유산위원회는 1984년에 의회의 승인을 받아 설립되었다.

◦ 노르웨이에서는 환경부가 문화재 관리 책임을 맡고 있다. 환경보호에서는 자연환경과 인공 환경을 함께 고려하여 국가차원에서 문화재 보호는 자연과 인간행위의 관계를 강조하고 있다. 환경부 문화유산국(Riksantikvaren)이 주무부서로서 정책 결정과 실행을 맡고, 지방정부에서는 국가 시책에 따라 움직인다. 문화유산국에서는 「계획건축법」에 따라 지역개발계획 수립시 문화재의 국가적 가치를 고려하도록 하고 있으며, 「문화유산법」에서 문화재 보존·관리에 관한 사항을 다루고 있다. 노르웨이 문화재연구소는 자연 및 문화유산연구재단 안에 있는 하나의 기구로서 1994년 설립되었다. 문화유산국에서 하던 실무적인 일을 맡아 하고 있으며, 문화재보존기술시험실, 사진부, 고고학발굴단 등이 있다.

(2) 국가 수준의 문화재 보호 정책

▮ 영국

◦ 영국의 문화재 보호 정책은 중앙정부와 지방자치단체 그리고 민간단체의 3원 조직에 의해 운용된다. 지방자치단체는 보존실무를 총괄하고 문화재 지정 및 보존계획 수립과

건축허가 업무를 관장한다. 국민신탁기금(National Trust)을 비롯한 민간단체들은 전문가와 시민으로 구성되며 교육, 홍보, 정책자문을 맡고 있는데 민간단체 운영은 정부 보조금과 회비, 기부금 등 각종 재원으로 운영되고 있다. 중앙정부에서는 환경부(Department of Environment)가 주관하였으나, 국가유산부를 거쳐 지금은 문화매체체육부(Department of Culture, Media and Sport)에서 관리한다. 문화매체체육부 문화재관광담당실, 문화유산과(Heritage Division)에서는 역사유물과 건축물의 보존관리, 역사건축물, 역사유물의 보존 및 이용에 관한 정책업무를 담당한다. 문화부 산하 집행기관으로 왕궁관리청과 국립공원관리청이 따로 있기도 하다.

◦ 영국의 문화재보호법은 1882년에 제정된 「고대기념물보호법(Ancient Monuments Protection Act)」에서 비롯된다. 이 법으로 고고유적을 등록(Scheduling)하게 되었고, 1900년에는 법을 개정하면서 역사기념물평의회를 구성하여 등록·심의를 하도록 하였다. 영국은 일찍이 산업혁명의 과정을 겪으면서 산업화로 인한 자연경관의 파괴와 생활환경의 오염에 대한 반성에서 보존운동이 일어나게 되었고, 1877년에는 모리스(W. Morris)가 「고건축보호협회」를 창립하여 민간 활동이 시작되면서 문화재에 대한 인식이 일찍부터 싹트게 된 것이다.

◦ 그 뒤를 이어 1913년에 고대기념물 통합개정법이 나왔고, 1931년에 일부 보완되어 현행법인 「고대기념물과 고고유적법(Ancient Monuments and Achaeological Areas Acts, 1979)」의 기초가 되었다. 또한 건축물과 기념물보존을 위한 「역사건축물과 고대기념물법(Historic Buildings and Ancient Monuments Act)」이 1953년에 제정되어 중요건축물의 유지, 수리를 위한 보조금 지급제도를 만들고, 1944년에는 특별보호대상 건축물 목록을 작성하여 도시지방계획장관은 건축·역사적으로 중요한 건축물 보호목록을 작성하도록 지방계획청에 지시(등록과 동시에 지도에 표시, 도시계획에 기본도면 제시)하고, 1급과 2급은 법정목록에 등재하여 필요한 경우에는 지방계획관청에 2개월 전에 하도록 하고, 3급은 보충목록에 등재하도록 하였다.

◦ 교회건축물 보존을 위해 1924년에는 「교회보존 중앙심의위원회」를 조직하여 교회가 본래 목적으로 사용될 경우에는 보호대상이 아니라 자체로 보존하도록 하고, 심의회는 전통기법 유지, 숙련기술자 확보 등에 노력하며 1951년에 「교회수리위원회」로 개칭하고 역사적 교회 보존을 위한 신탁(Trust) 조직, 교회수리자금 조달업무를 맡고 있다.

◦ 영국의 문화재 정책은 1967년에 제정된「시민쾌적생활환경법(Civic Amenities Act)」을 바탕으로 크게 변화되었다. 이제까지 단위문화재 중심 보존에서 지역 단위보존으로 정책의 방향이 바뀌게되고, 개별건축물보존에서 역사지구보존으로 보존범위가 확대되는 계기를 마련하였다. 이 법은 1971년에 도시전원계획법(Towns and Country

Planning Act)」으로 통합되었고, 1974년에는「도시전원생활환경법」으로 개정되어 개발에 대한 규제를 강화하고, 지방정부의 보호행정을 적극 시행할 수 있도록 하였다. 역사지구보존원칙으로는 보존지구 내 차량통행을 금지하고 지구 내 거주제한은 없으며 환경훼손이 없는 범위 안에서 지구 내 건축물은 변경이 가능하고, 건물 내부는 어느 정도 구조를 바꿀 수 있도록 하고 있다.

◦ 한편 1895년에 영국에서 처음으로 시작된 국민신탁(National Trust)운동은 산업혁명으로 전원 지역이 황폐화 될 것을 걱정하는 사람들이 모여 만들었는데 보존이 필요한 토지와 건물을 매입·보존하는 순수민간운동으로서 1907년과 1937년에 정부에서「국민신탁기금법」을 제정하여 민간운동을 뒷받침하고 있다.

▌ 프랑스

◦ 프랑스는 문화부가 중심이 되어 문화재를 중앙에서 관리하고 있다. 문화부 건축국에 문화재보호부와 공공건축부(국유건축 관리와 공사담당)이 있고 역사기념물 보존수리는 주임건축가들이 담당한다. 주임건축가는 국가시험으로 선발한다. 역사기념물 연구센터에서는 실측도와 사진자료를 보유하고 있으며, 문화재 역사지도 등을 작성한다.

◦ 프랑스에서 문화재 보호 활동은 1830년에 내무부에서 미술품과 고건축조사를 하면서 시작되었고, 1841년에 지정제도를 도입하였다. 1905년에 국가와 교회가 분리되면서 대회당은 국유, 기타 교회당은 지방공공단체 소유가 되었다. 역사기념물 보존을 위한「역사기념물법」이 1913년에 제정되어 역사상, 예술상 가치가 높은 건축물, 미술공예품은 문화부장관이 역사기념물위원회의 심의를 거쳐 지정하도록 하였다. 위원회는 건축, 미술품, 고고유적 등 3개 분과로 구성되고 지정문화재목록을 작성하였으며, 국가는 건축물과 유적의 훼손을 막기 위해 노력하여 현상변경을 규제하였다. 보존을 위해 소유자에게 총액의 40%까지 보조금을 지급하고, 1914년에는 「문화재금고법」을 제정하고 1921년에 문화재금고(金庫)가 발족되었다.

◦ 1943년에는 역사기념물 주변을 보호하기 위해 1913년의 법을 고쳐 유적과 역사기념물 주위 500m를 경관보존지구로 지정하고, 곳에 따라서는 500m 이상 지역까지 현상변경 허가를 받도록 하였다. 또한 자연유산과 풍치보존을 위해 1930년에 「천연기념물 및 풍치에 관한 법률」을 제정하고 미술, 역사, 과학, 전설, 미관 등 관점에서 보편가치가 있는 자연유산 및 풍치를 지정·보호하며 주변경관보호 허가제도와 지정구역 주위에 보호대를 설정하였다. 역사지구 보존을 위해 1962년에는 「역사지구보존법」을 만들었다.

◦ 역사지구보호 국가위원회를 만들고 전체지역의 문화재 가치를 판단하여 개발계획을

세울 때에는 생활환경의 향상을 위해 건설부 시가지 개발부문과 공동 작업을 하도록 하였다. 건축, 도시, 경관유산 보전지구를 보전하기 위한 문화유산보존지구(ZPPAUP) 제도는 1993년에 나타난 것으로 문화재 보존을 국가에서 지방으로 이양하여 시도지사가 최종 승인을 하게 하였다.

▌ 이탈리아

◦ 이탈리아는 문화재 보호에 지방분권적 전통이 강하고, 문화행정이 관광과 밀접한 관련을 맺고 있는 것이 특징이며, 교육부에서 문화재 보호를 담당한다. 교육부 고대유물미술국에 고대유물미술 심의회를 두고 심의회 산하에 보호 감독사무소를 전국에 설치하고 있다. 중요미술관이나 유적은 국가에서 관리하며 기념물의 외관은 보존하고 내부개조는 가능하여 박물관 등으로 활용한다. 역사광장에서는 오페라와 오케스트라 공연을 자주 볼 수 있을 정도로 역사유적활용에 중점을 두고 있다.

◦ 이탈리아는 1939년에 역사적·예술적 재산의 보호에 관한 법률을 제정하여 예술, 역사, 고고학 민속가치가 있는 부동산과 동산문화재를 보호대상으로 지정하기 시작하였다. 특히 중요한 것을 지정고시하여 보존책임을 국가에서 맡고 국가는 보존문화재를 사들여야 하는 책임이 있고, 소유자는 지정 후 2개월 이내에 매취청구권을 갖게 된다. 지정문화재파괴, 이동, 개조, 보수 등에 관해 허가를 받아야 하며 유적발굴도 허가제이다. 또한 1939년에 자연미, 풍광미 보호에 관한 법률을 제정하여 각 지방에 보호위원회를 두고 목록작성과 등록제를 도입하고 등록부동산에 대한 현상변경허가제와 옥외광고물 및 공공사업에 대한 규제, 중세도시보존을 위해 시의회에서 도시보존계획 또는 재개발계획형태로 보존할 수 있도록 하였다.

▌ 독일

◦ 독일은 바이마르(Weimar) 공화국 헌법에서 “미술적, 역사적 기념물은 국가에서 보호” 하도록 하였고, 연방법에서는 「독일문화재의 해외유출방지에 관한 법(1955)」만 제정하고, 주법에서 문화재 보호에 관한 규정을 담고 있다. 바이에른주 「기념물보호 및 관리에 관한 법(1973)」을 보면 기념물 목록에 등록하여 공고하면 기념물로 지정되며, 지정은 주정부 기념물관리청이 지방행정기관과 협의하여 직권으로 지정하거나 기념물 관리자(소유자 등)와 해당지역 향토보호원이 등록을 제안하는 경우도 있다.

◦ 건축기념물 보존, 수리, 재난예방은 소유자의 의무이며 보상기금에서 경비를 부담하는 경우도 있고, 기금은 주정부와 지방기관에서 함께 부담한다. 현상변경허가제도와 유적,

기념물에 대해서는 발굴허가제와 타목적 이용 시 허가제가 있다. 토지에 유적이 있는 것으로 알고 있는 경우 등 지방행정기관은 유적기념물이 있는 것으로 추측되는 경우 발굴보호지역으로 지정이 가능하다. 발굴보호지역은 토지이용계획안에 표시하고, 유적기념물 발견 시 지방관청이나 연방 기념물 관리청에 신고해야 하며, 신고 후 일주일간 현상변경이 금지된다.

2) 미국의 문화재 관리 체계

(1) 문화재 관리 제도

◦ 미국은 1889년에 의회에서 대통령에게 유적과 그 주변에 대한 보존권한을 부여함으로서 문화재를 보호하기 시작하였다. 미국은 역사가 오래되지 않아 독립기념 건축과 남북전쟁 전적지에 대한 보호가 주관심이 되고 있으며, 아울러 독립 이전의 유적과 천연기념물 보존을 위하여 노력하고 있다.

◦ 미국의 문화재 보호 책임은 내무부 산하 국립공원관리공단이 맡고 있으며 중앙정부에 대통령 자문기관으로 “역사보존자문위원회”가 있다. 위원회 사무국은 내무부 국립공원국에 있고 대통령 교소 형태로 문화재 보호정책이 제시된다. 역사보존자문위원회는 대통령의 자문기관으로서 구성원은 내무부, 주택도시개발부, 경제부, 행정부, 재무부 등 각부의 장, 법무장관, 내셔널트러스트 위원장 등 7인과 연방정부 이외에 주정부와 지방정부 직원, 학계전문가 중에서 대통령이 지명하는 10명의 위원으로 구성하며, 위원회는 연보를 의회에 제출하고 의회의 결정을 받아 시행한다.

◦ 미국의 문화재 관련법으로는 「고대유물법(Antiquiteis Act, 1906)」, 「사적법(Historic Sites Act, 1935)」, 「국가역사보존법(National Historic Preservation Act, 1966 개정」이 있다. 「고대유물법」은 공유지에 있는 국유기념물을 보존하기 위한 규정이며, 「사적법」은 중요 역사자산 보호를 위해 내무부에서 만든 것인데 국유 이외에 사유의 기념물도 내무부에서 관리하도록 하였다. 「국가역사보존법」은 미국의 역사, 건축, 고고, 기술, 문화와 관련되는 유산을 주정부와 지방의 문화재로 보존하기 위한 것이다. 미국 역사상, 건축상, 고고학상, 문화상 현저한 가치가 있는 것은 국가지정을 확대하고, 공공의 복지를 위해 국민신탁이 그 책임을 갖도록 하고 적절한 보조를 할 수 있도록 하였다. 국가지정 역사유적은 국립공원관리공단에서 관리하고 있다. 「국립공원국법(1916)」에서는 연방 내무부가 국립공원 국립기념물 보존사업에 책임이 있음을 밝히고 있다.

(2) 문화재 지정 기준

◦ 미국의 문화재 지정에서 중요한 요소는 평가 범위와 평가 시 고려사항에 관한 것이다. 국가지정문화재 평가 범위는 다음과 같다.

① 역사 발전에 넓게 이바지한 사건과 관련된 것.

② 과거 역사에 중요한 인물의 삶과 관련된 것.

③ 형식, 시대, 제작 수법에서 현저한 특징을 담고 있는 것, 예술상, 기술상 대표되는 것.

④ 역사 또는 선사시대에 중요한 정보를 담고 있는 것.

◦ 문화재 지정 평가에서는 몇 가지 고려사항이 있다. 공동묘지, 역사적 인물의 탄생지와 무덤, 종교기관 소유 자산, 종교 목적으로 사용되는 건물, 제자리를 떠난 건축물, 복원된 건축물, 단순한 기념물, 그리고 만든 지 50년이 넘지 않은 것들은 국가지정문화재로 지정하지 않는다.

◦ 그러나 다음과 같은 사례에서는 국가지정 대상으로 고려할 수 있다.

① 종교재산이라도 건축, 예술, 역사상 중요한 것.

② 제자리를 떠난 건축물이라도 건축상 가치가 중요하거나 역사 인물과 관련된 것.

③ 역사 인물의 무덤이나 탄생지라도 다른 적절한 유적이 없을 경우.

④ 공동묘지가 역사 사건과 관련되거나 독특한 문양과 구조를 갖고 있는 경우.

⑤ 복원된 건축이라도 충분한 고증을 거쳐 적절한 장소에 자리 잡고, 그와 유사한 건축이 남아 있지 않을 때.

⑥ 단순기념물이라도 도안, 시대, 전통 또는 상징 가치가 특히 중요한 것.

⑦ 연대가 50년이 되지 않았어도 특히 중요한 것.

◦ 미국의 문화재 지정 범주는 다음과 같다.

<표 6> 미국의 문화재 지정 범주

유 형		내 용
범주 1	건축물	•건축물 여러 가지 삶의 현장으로써 사용된 것들, 살림집, 헛간, 교회, 호텔, 학교, 극장, 우체국 등. 그리고 그와 비슷한 건물들, 법원, 교도소 등 기능적인 건물도 포함. 건축물이 국가지정이 되려면 기본구조가 모두 남아 있어야 하고 부분이 아닌 전체를 지정한다. 구조가 남아 있지 않고 터만 남은 것은 유적으로 지정한다.
범주 2	구조물	•삶터가 아닌 다른 쓰임새의 건축물을 구조물이라 한다. 비행물체, 탈 것, 다리, 운하, 댐, 정자, 도로, 풍차 등. 구조물도 터만 남아 있으면 유적이 된다.
범주 3	동산문화재 (object)	•건축물이나 구조물과 비교해 예술작품의 성격이 크고 규모가 작고 단순한 구조이다. 동산문화재라고 할 수도 있으나 특정한 장소를 배경으로 하고 있다. 장소와 관련하여 역사성, 특징, 역할이 있다. 특정장소와 관련이 없는 작은 것들은 지정대상으로 다루지 않는다. 이정표, 기념물, 조각 작품 등이 있다.
범주 4	유적 (사적)	•역사, 선사시대의 활동, 중요한 사건과 관련되는 곳, 건축물, 구조물이 있던 자리로서 역사, 문화, 고고학상 가치가 큰 곳, 전쟁터, 무덤군, 계획 경관(명승, 정원) 바위그림, 난파선, 마을 유적 등이 있다.
범주 5	역사지구	•건축물, 구조물, 유적, 동산문화재 들이 역사적으로, 예술적으로 서로 계획성 있게 모여 있거나 발전과정을 보여 주는 곳. 주거복합, 대학교정, 산업지구, 관개시설, 마을, 교통체계 등이 있다.

◦ 문화재 평가 단계는 다음과 같은 판단의 순서로 이루어진다.

① 문화재 분류 : 역사지구, 유적, 건축물, 구조물 동산문화재-유물(object).

② 역사적 맥락에서 문화재의 가치 결정 : 역사, 건축, 고고, 기술, 문화상 어느 정도 중요성을 갖고 있는가.

③ 국가지정문화재 범주 안에서 중요성 판단.

④ 국가지정 대상에서 제외되는 지 여부판단.

⑤ 문화재의 보전성(integrity).

◦ 역사문화재의 지정범위는 무형문화재는 따로 지정하지 않고 유형문화재와 관련되어 있는 경우에는 함께 지정하며, 유형문화재 가운데 부동산의 문화재를 주로 지정한다. 개별 지정보다는 큰 단위로 묶어 통합 지정을 원칙으로 하며 문화재 범주는 상식과 이성적 판단에 따른다.

3) 아시아 국가들의 문화재 관리 체계

(1) 일본

▌ 1945년 이전의 문화재관련법

◦ 일본에서는 메이지유신 이후 서구화에 따르는 전통문화 경시풍조로 옛 문화에 대한 파괴행위가 많아지면서 태정관(太政官)이 <고기구물보존방(古器舊物保存方)>을 마련하여 미술공예품을 비롯한 31종의 중요한 유산을 보호하게 되면서 소장자들에게 계몽활동을 전개하였는데 이때부터 문화재 보호가 시작된 것으로 보고 있다. 또한 메이지 13년(1880)에서 27년(1894)까지 내무성(內務省)에서 <고사사보존금(古社寺保存金)>을 전국에 있는 사사 539개소에 지원하고 보존금을 적립하여 이자로 사사건축물 수리에 사용할 수 있도록 하였다.

◦ 메이지 21년(1888)에는 궁내성(宮內省)에 <임시전국보물취조국(臨時全國寶物取調局)을 두고 고문서, 회화, 조각, 공예품, 서적 등 보물 21만 5천점을 조사하여 우수한 유물에 대해서는 감사장을 주고 등록을 시행하였다. 메이지 30년(1897)에는 내무성에 「고사사보존법(古社寺保存法)」을 제정, 사사 소유 건축물과 보물을 보호하고 내무대신은 특별보호건축물 또는 국보로서 자격이 있는 것을 정하고 사사에 관리의무를 지워주며 보존금을 보내는 일 등을 결정하였다. 대정(大正) 2년에 이 법률에 의한 사무는 문부성(文部省) 종교국으로 이관되었다.

◦ 문화재와 직접 관련되는 법은 1919년에 제정한 「사적명승천연기념물보존법」이 처음이라고 할 것이다. 메이지 이후 토지개간, 도로건설, 철도부설, 공장건설 등 개발에 따라 국토반경이 확장되면서 보존대상을 정하는 목적으로 제정되었다. 이 법의 주요내용은 내무대신이 사적명승천연기념물을 지정하고 긴급한 경우 지방장관이 가지정할 수 있으며, 현상변경 및 보존에 영향을 미치는 행위는 지방장관의 허가를 받아야 한다. 보존을 위한 행위 규제, 자문기구로서 사적명승천연기념물 조사회 설치 등의 조항이 있다. 이 법에 의해 사적 603건, 명승 206건, 천연기념물 781건을 지정하였고, 소화 3년에는 이 법에 의한 사무를 문부성 종교국으로 이관하였다.

◦ 소화(昭和) 4년(1929)에 만든 「국보보존법(國寶保存法)」은 「고사사보존법」을 확대한 것이다. 「고사사보존법」에서 특별보호 건축물이나 국보의 자격이 있는 것을 문부대신이 지정하는 국보로 통일시키고, 그밖에 국유, 사유, 공유의 것들도 추가 지정하였다. 국보의 수출, 이동 및 현상변경 행위는 문부대신의 허가를 바다야 하고 국보는

필요할 때 언제든지 박물관에 대여할 의무가 있다. 이 법에 따라 미술공예품 5824건, 건조물 1109건이 지정되었다. 소화 8년(1933)에는 「중요미술품등의보존에관한법률」을 제정하여 국보로 지정되지 않은 중요 미술품들이 해외로 나가는 것을 막을 수 있도록 역사상, 미술상 가치가 있는 것들은 문부대신의 허가 없이 수출이나 이동할 수 없도록 하였다. 이 법에 따라 미술공예품 7983건, 건조물 299건을 지정하였고, 이 법은 소화 25년 문화재보호법 제정 이후 폐지되었으나 부칙으로 살아 있고, 현재까지도 문화재 해외유출 방지에 효력이 있다.

▌ 문화재보호법 제정 이후

◦ 일본의 현행 「문화재보호법」은 소화 25년(1950)에 제정된 것이다. 세계 제2차 세계대전 이후 사회 경제의 혼란 속에서 문화재 황폐화에 대한 대책으로 문화재보호법을 제정하였다. 앞선 법들을 바탕으로 종합하고 무형문화재, 민속자료, 매장문화재 들을 보호대상에 포함시키는 등 문화재 보존, 활용에 대한 제도를 체계화 한 것이다. 소화 25년 4월 참의원 문부위원회에서 발의하고 같은 해 5월 제정, 8월부터 시행하였다. 법 집행기구로서 문부성 외국(外局) <문화재보호위원회>를 설치하고 위원으로 5명을 선임하였다.

◦ 일본의 「문화재보호법」은 제정 이후 여러 차례 개정이 있었다. 소화 29년(1954) 개정은 문화재보호법 시행과정에서 나타난 문제점들을 보완하기 위해 정부 발의로 이루어진 것이다. 주요내용은 중요문화재에 대한 관리단체 지정(소유자가 관리하기 어려운 경우), 중요무형문화재 지정제도 신설, 보유자 인정제도, 민속자료 보호제도를 신설하여 유형문화재에서 분리, 유형의 민속자료에 대해서는 중요민속자료로 지정, 매장문화재 보호를 위해 토목공사 시 매장문화재 포장지역에 대한 사전 발굴제도, 사적명승천연기념물의 무단 현상변경에 대한 원상회복 명령, 지방공공단체의 문화재보호업무를 명확히 하였다.

◦ 소화 43년(1968) 개정은 행정기구를 간소화하기 위해 문화재보호위원회와 문부성 문화국이 통합되어 <문화청>이 발족되면서 「문화재보호법」도 일부 개정되었다. 문화재 지정 및 해제 권한은 문부대신이 갖고, 그 밖의 권한은 문화청장관이 갖게 되었다. <문화재보호심의회>를 설치하여 문화재 보존과 활용에 관한 문제에 대하여 문부대신과 문화청장관의 자문에 응하고 건의하는 일을 하게 되었다.

◦ 소화 50년(1975)에는 1954년 개정 이후 전면적인 개정작업이 이루어졌다. 1974년 5월 중의원 문교위원회에 <문화재 보호에 관한 소위원회>를 구성하고 법개정을 연구·거모하여, 1975년 5월 <문화재보호법 일부를 개정하는 법률안>이 의원입법으로 제출

되었고, 같은 해 6월에 법안을 마련하여 10월부터 시행하였다. 고도 성장사회로 진입하면서 사회정세변화, 개발사업 증가에 따라 문화재 보호에 관한 문제점들이 드러나면서 보호대상 문화재의 확대, 매장문화재 보호강화, 전통건조물 보호제도신설, 문화재보존기술 보호제도 신설, 지방공공단체의 문화재 보호행정체제 정비 등이 새로운 내용이다.

◦ 매장문화재 보호제도를 크게 바꿔 문화재 보호와 더불어 개발과의 조정을 매끄럽게 할 수 있도록 하였다. 국가 및 지방공공단체, 공공법인은 토목공사 등 토지의 형질변경이 있는 사업을 할 경우 사업계획을 문화청장관에게 통보해야 하고, 문화청장관의 요청이 있을 경우 사업계획의 확정, 시행에 대해 사전에 협의하도록 하였다. 또한 공사 중 유적이 발견되는 경우 발견자는 바로 공사를 중지하고 문화청장관이 조사가 필요한 것으로 인정할 경우 일정 기간 동안, 일정한 지역을 정하여 현상변경을 금지할 수 있도록 규정하였다. 발견자가 국가기고나 등일 경우에는 문화청장관에게 통지하고 협의할 수 있도록 하는 특례조항도 있다.

◦ 이 경우 국가기관 등은 문화청장관이 고시한 기고나들을 말한다. 그밖에 <민속자료>를 <민속문화재>로 이름을 바꾸고 중요무형문화재 지정제도를 신설하였고, 유형문화재 가운데 학술상 가치가 높은 역사자료에 대한 명확한 규정, 중요문화재의 보존에 영향을 미치는 행위도 규제대상으로 하였고, 중요무형문화재 지정을 보유자 뿐 만 아니라 보유단체도 지정할 수 있도록 하였다.

◦ 평성 8년(1996)에는 건조물 등록제도를 신설하고 지방자치단체의 문화재 보호 권한을 명확히 하였다. 등록제도는 근대건조물이 개발 사업으로 인하여 사라질 위기에 대비하고 긴급히 보호할 필요에 따른 것이다. 등록제도는 지정제도를 보완하고 문화재 보호수단을 다양화하는 것이며 지역문화를 보존하는 뜻이 있다. 지정도시와 중핵도시에 권한을 위임하여 지방자치단체의 역할을 분명히 하고 중요문화재의 활용을 촉진하며 국가와 지방자치단체의 역할 분담과 지방에 권한위임, 규제완화에도 초점을 맞추었다.

▮ 문화재 등록제도 : 등록제도 도입 과정

◦ 일본은 1950년에 「문화재보호법」을 제정한 뒤 문화재 지정제도를 중심으로 문화재 보호와 활용을 추진해왔으나 최근 문화재를 둘러싼 환경의 급격한 변화로 인해 지정제도만으로는 효율적인 문화재 보호에 한계가 있어 1996년부터 문화재 등록제도를 도입하였다. 1992년부터 '문화재보호기획특별위원회'를 설치·운영하면서 문화재보호에 관한 새로운 과제에 대응하고 향후 문화재 보호의 바람직한 방향에 관해서 중·장기적인 관점에서 종합적이고 전문적인 연구를 실시하여 동위원회에서 1994년에 최종보고

서를 제출하였고, 문화청에서는 이를 근거로 「근대문화유산 보존·활용에 대한 조사·연구·협력자 회의」를 설치·운영하였다.

◦ 근대문화유산의 적절한 보호를 강구하기 위한 보존과 활용의 바람직한 방향에 대한조사·연구를 하기 위해 건조물, 기념물, 미술·역사, 자료, 생활문화 기술 등 4개 분과로 나누어 조사한 결과는 1996년에 보고서로 나타났다. 이와 같은 각종 보고 등의 광범위한 제언을 근거로 1996년 문화재 등록제도도 입 등을 주요 골자로 한 문화재보호법을 개정·시행하고 있다.

▌ 문화재 등록제도 : 등록제도의 목적

◦ 각종 개발사업과 생활양식의 변화로 역사성이 있는 근대문화유산이 없어질 위기에 처하게 됨에 따라 이와 같은 상황 변화에 대응하기 위해서는 종래의 지정제도만으로는 충분치 못하여 문화재보호방법을 다양화 할 필요가 있게 됨에 따라 지정제도의 보완제도로서 도입하게 되었다, 문화재 지정관리제도가 문화재를 중점적으로 엄선해서 극히 가치가 높은 것을 강한 규제와 함께 강력한 보호에 의해 영구적으로 보존하고자 하는 것이라면 등록제도는 신고제와 지도, 조언, 권고를 기본으로 하여 완만한 보호조치를 취하는 관리제도라고 할 수 있다.

▌ 문화재 등록제도 : 등록기준

◦ 등록제도에서 「등록 유형문화재 등록기준」은 건축물, 토목구조물 및 기타공작물 중 원칙적으로 건설 후 50년을 경과한 것으로서 다음 해당 하는 것을 등록의 요건으로 하고 있다.

① 국토의 역사적 경관에 기여하고 있는 것 — 국토를 형성하고 있는 지방 독자의 역사적 경관을 인식하기 위해서 특히 필요한 존재가 되고 있는 것으로서 예를 들면 회화, 사진, 영화, 문학, 가요 등에 그 존재가 인용되고 있는 것, 지명의 유래가 되는 등 토지의 이해와 밀접한 관계를 갖고 있는 것, 특별한 애칭 등으로 당해 지방에서 폭넓게 친숙해진 것 등이 있다.

② 조형의 규범이 되고 있는 것 — 현재 또는 과거의 어느 시점에서 건축의 규범으로서 인식되고 있는 것으로서 예를 들면 건축물을 구성하는 각 부분의 비례나 의장이 뛰어난 것, 이름 있는 설계자 또는 시공자가 참여한 것, 후세에 유형화 된 것의 초기의 작품, 각 시대 또는 유형의 특색을 보이는 것 등이 있다.

③ 재현하는데 어려움이 있는 것 — 건설 후 상당한 세월이 지난 것 가운데 현재 같은 모습으로 건설하기에는 막대한 경비가 필요한 것 또는 같은 모양의 것을 건설하는 것이 곤란한 것으로서 건설시 채용된 기염이나 기능의 수준이 높은 것, 현재에 있어서 희소한 기술이나 기능을 이용하고 있는 것, 형태나 의장이 특이해서 유례가 적은 것 등이 있다.

▌ 문화재 등록제도 : 등록제도에서의 규제 내용

◦ 등록제도의 규제는 주로 신고제에 의한 것으로 지정제도에서의 허가제에 비해 크게 완화되어 있다. 등록제도는 국가 또는 지방공공단체에 의해 지정을 받지 아니한 문화재를 등록에 의해서 보호의 단서를 확보하고 당해 문화재 소유자의 의사를 존중하면서 자발적인 보호에 기대하는 제도로서 등록의 중심이 된다고 생각되는 근대건조물에 대해서는 현재도 여러 가지 용도로 사용되고 있고 또한 앞으로도 계속 사용이 예상되는 것이 많기 때문에 규제의 내용은 지정제도와 비교해서 아주 약한 편이다. 등록문화재로서 문화청장관에 사전 또는 사후에 신고해야 할 의무가 있는 것은 건축물의 현상을 변경할 경우이거나 멸실 또는 훼손되었을 때, 관리책임자를 선임 또는 해임한 때, 소유자 또는 관리책임자가 변경된 때 소유자 또는 관리책임자가 그 성명 또는 주소를 변경한 때 등이다.

▌ 문화재 등록제도 : 등록문화재의 공개

◦ 등록건조물의 공개라는 것은 당해 건축물의 외관을 공공공간으로부터 조망하는 것이 가능하면 적절한 공개가 행해지고 있는 것으로 간주하며 공개는 원칙적으로 소유자가 스스로 행하도록하며 소유자에 의한 자주적 공개가 적절하게 행하여지지 않는 경우에 문화청에서 공개가 적절히 행해지도록 지도와 조언을 할 수 있도록 하였다. 공개 시 당해 건축물의 보존에 지장이 생기지 않도록 공개에 관련된 관리에 대해서도 지도 조언이 가능하고 소유자 등에 대해서 등록건조물의 현상 또는 관리·수리의 상황에 대해서 보고를 요구할 수 있다.

▌ 문화재 등록제도 : 등록제도와 지정제도

◦ 문화재 등록제도와 지정제도의 다른 점을 비교해 보면 다음과 같다.

<표 7> 일본 내 등록제도와 지정제도의 차이

구분	등록제도—등록유형문화재	지정제도—중요문화재(건조물)
목적	•지정문화재 이외의 것을 대상으로 문화재로서의 가치를 보존·활용하기 위하여 필요한 것을 폭넓게 등록. •완화된 보호조치로서 소유자의 자발적 보호에 기대.	•문화재를 중점적으로 엄선해서 극히 가치가 높은 것을 강한 규제와 함께 강력한 보호에 의해 영구적으로 보존.
보호대상	•유형문화재 건조물 가운데 문화재로서 보존활용을 위한 조치가 필요한 것.	•유형문화재 가운데 중요한 것(각 시대 또는 유형의 전형이 되는 것)
기준	•건축물, 토목 구조물 그밖에 공작물로서 원칙적으로 건설 후 50년을 경과하고 다음 각 호에 해당하는 것 - 국토의 역사 경관에 기여하는 것 - 조형의 규범이 되고 있는 것 - 재현이 쉽지 않은 것	•건축물, 토목구조물, 그밖에 공작물로서 시대 또는 유형의 전형이 되는 것 - 의장(意匠)이 우수한 것 - 기술이 우수한 것 - 역사가치가 높은 것 - 학술가치가 높은 것 - 유파 또는 지적 특색이 뚜렷한 것
지정등록 주체	•문화청장관	•문화청장관
심의회	•문화재보호심의회의 조사 · 심의	•문화재보호심의회의 조사 · 심의
소유자 동의	•제도상 필요 없음. •운용상 동의를 얻어야 함.	•제도상 필요 없음. •운용상 동의를 얻어야 함.
절차	•(동의) → 관계 지방공공단체 의견 들음 ↔ 문화재보호심의회 자문 · 답신 → 문화재등록원부에 등록 → 관보고시 → 소유자 통지	•(동의) → 문화재보호심의회 자문 · 답신 → 관보고시 → 소유자 통지
현상변경	•신고 •필요한 지도, 조언, 권고	•허가 •필요한 지시, 행위정지, 허가취소
보존에 영향을 미칠 행위	•규정 없음	•허가(경미한 것은 제외) •필요한 지시, 행위정지, 허가취소
환경보전	•규정 없음	•지역을 정하여 일정한 행위제한 금지, 필요한 시설의 명령

<표계속>

구분	등록제도—등록유형문화재	지정제도—중요문화재(건조물)
소유자에 의한 공개	•지도 또는 조언 •관리에 관한 필요한 지도 또는 조언	•관리에 관한 필요한 지시 •공개의 정지 또는 중지명령
수리 등에 대한 국고 보조	•규정 없음	•국고지원 근거 규정
세제지원	•지가세(지가세법 시행령) – 등록된 건조물에 관계된 토지 등에 대해서는 지가 세액에 산입되어야 할 가액을 당해 토지 등의 가격 2/1로 함. •고정자산세(자치성 통달) – 등록 문화재인 가옥에 대해서는 세액의 2/1 이내를 경감하는 것이 적당하다는 취지를 통달	•지가세(지가세법) : 비과세 •고정자산세(지방세법) •법인세(조세특별조치법) – 국가 또는 지방공공단체에 양도한 경우 토지에 관계한 소득을 2천만 엔 공제 •소득세(조세특별조치법) – 국가 또는 지방공공단체에 양도한 경우의 토지에 관한 양도소득을 2천만 엔 공제, 토지를 제외한 양도소득 비과세 •특별토지보유세(지방세법) – 가옥의 부지 비과세 •도시계획세(지방세법) – 가옥 또는 부지 비과세 •상속세(국세청장 통달) – 오로지 주거용으로 제공되고 있는 민가에 대하여 그 가옥과 부지에 대해서 상속재산 평가액을 감액(100/60)
저리융자	•등록된 건조물의 활용 및 정비에 대한 저리융자	•중요문화재 건조물의 활용 및 정비사업에 대한 저리융자

(2) 중국

◦ 중국의 문화재관련법은 「중화인민공화국문물보호법(中華人民共和國文物保護法)」이 기본이 된다. 문물보호법은 1982년에 제정하고 1991년에 개정하였으며 모두 33개조로 이루어 졌다. 법에 근거하여 국가문물국이 제정한 50개조의 실시세칙이 있으며, 「고척추 동물화석과 고인류화석 보호방법」, 「역사문화명승보호관리방법」, 「고고발굴관리방법」등을 따로 만들었다. 이 법을 만들면서 1961년부터 시행하고 있던 「문물보호관리잠행조례(文物保護管理暫行條例」는 폐지되었다.

◦ 법 제정의 목적은 중국의 우수한 역사문화유산을 계승하여 애국주의와 혁명 전통교육을 실시하고, 사회주의 정신문명을 건설하기 위한 것이라고 하였다. 문화재 관리책임은 법에 따라 전국 문화재 관리는 국가문물국에서 담당하며, 지방 각 급 인민정부에서는 해당 행정구역 안에 있는 문화재를 보호하도록 하였다. 국가문물국에서는 전국 문화재보호를 위하여 법에 따라 관리감독 및 지도를 하며 문화재 관리의 실제 책임은 지방 정부에 권한이 있는 것으로 보아야 한다.

◦ 중국 영토안의 지하, 수중, 영해에 들어있는 모든 문화재는 국가소유로 되어있으나, 기념건축물, 고건축물, 전통문화재 등에 대해서는 집단이나 개인 소유를 인정하며 소유권은 법률로 보호되어 있다. 그러나 개인이 소장하고 있는 문화재는 반드시 문화재 관리기관에 등록하여야 하며 기관에서는 개인이 등록한 문화재에 대하여 비밀을 보장하도록 하고 있다. 기념건축물이나 고건축물을 사용하는 기관에게는 이들 건축물의 정비와 보수책임이 지워진다.

◦ 문화재지정은 문화재의 역사적, 예술적, 과학적 가치에 근거하여 등급화하고 국가 지정 또는 지방지정으로 구분한다. 국가지정문화재는 전국중점문물보호단위로, 지방지정문화재는 각각 성·자치구·직할시급문물보호단위, 현·자치현, 시급문물보호단위로 부른다. 문화재 보호를 위해 문화재 보호단위 주위에는 통제지대를 둘 수 있으며, 이때에는 지방정부 도시계획부분과 협의하여 정한다.

◦ 전국중점문물보호단위를 다른 용도로 사용하려고 할 때에는 지방 인민정부의 동의를 받아야 하며 또한 국무원의 비준을 거쳐야 한다. 이미 전부 훼손된 기념건축물이나 고건축물은 새로 짓지 못하도록 하는 것을 원칙으로 하며, 특별히 필요한 경우 반드시 다른 곳에 새로 짓거나 원 터에 중건하도록 하고 있다.

(3) 타이완

▌ 문화자산보존법

◦ 타이완의 문화재관련법은 1982년 5월에 총통령으로 제정·공포된 「문화재자산보존법」과 행정원 문화건설위원회에서 1984년 2월에 제정한 전문 77조의 시행세칙이 기본이 된다. 법은 모두 61조로 이루어졌고, 1997년 1월에 제31조의 1과 제36조의 1이 추가되고, 같은 해 5월에는 제27조, 30조, 35조 및 36조 조항을 일부 손질하여 오늘에 이르고 있다. 법의 구성을 보면 제1조에서 8조까지는 총칙으로 법 제정의 목적과 문화재에 대한 정의, 문화재 종류와 종류별 주관기관 그리고 지방정부의 역할 등을 담고 있다. 제9조에서 26조는 고물(古物)에 관한 내용이다. 고물이란 주로 동산 문화재를 일컫는 말이다. 제27조에서 39조는 고적(古蹟)을 다루고 있다. 제40조에서 44조는 민족예술에 관한 조항이며 우리나라에서 무형문화재로 분류하는 것들이다. 제45조에서 48조는 민속 및 관련 문물에 관한 것이며, 제49조에서 54조는 자연문화경관에 관한 내용을 다루고 있다. 벌칙조항은 제55조에서 59조, 제60조와 61조는 부칙이다.

◦ 타이완의 문화재 관리 제도는 구성원리에서 문화재 종류에 따라 주관 관리기관이 다른 것이 특징이며, 행정원 문화건설위원회에서 이들 기관을 통합·조정하는 체제이다. 행정원은 타이완 정부의 최고 통치기관으로서 행정부서를 총괄하는 기구이다. 문화재 보호 관리를 행정원에서 주관하는 것은 업무 효율면에서 가장 바람직한 체제라고 할 수 있다. 또한 문화재 관리 책임의 많은 부분을 지방정부에 넘겨주고 있으며 일반 시민들이 문화재 관리 보존에 적극 참여할 수 있도록 정책 배려를 하고 있는 것도 눈에 띤다. 대륙지구와 필요한 분야에서 교류를 하려는 노력도 눈여겨보아야 할 것이다. 타이완의 문화재 관리 정책은 위와 같은 점에서 우리에게도 시사 하는 바가 크다고 할 수 있다.

▌ 문화건설위원회

◦ 타이완은 문화재 종류에 따라 주관 관리기관이 다른 것이 특징이며, 행정원 문화건설위원회에서 이들 기관을 통합·조정하는 체제이다. 행정원은 타이완 정부의 최고통치기관으로서 행정부서를 총괄하는 기구이다. 문화재 보호·관리를 행정원에서주 관하는 것은 업무 효율면에서 바람직한 체제라고 할 수 있다. 한편 문화재 관리 책임의 많은 부분을 지방정부에 넘겨주고 있으며 일반시민들이 문화재 관리보존에 적극 참여할 수 있도록 정책 배려를 하고 있는 것도 눈에 띤다. 문화건설위원회는 행정원 직속기관으

로 국가문화건설을 계획하고 우수한 전통문화를 발전시켜 삶의 질을 높이기 위한 목적으로 1981년에 조직되었다. 업무단위는 제1처, 제2처, 제3처가 있고, 행정원내 기관장과 학계전문가, 문화계 인사로 구성되는 위원회가 최고의결기관이 된다. 위원회 담당업무는 문화건설의 기본 방침과 중요시책결정, 문화건설방안심의, 문화자산보존계획, 심의, 평가, 문화건설인재양성, 국제문화교류(대륙과의 교류 포함)추진, 생활문화정책수립, 문화건설 자료수집, 정리연구 등을 맡고 있다. 문화자산 관련 업무는 제1처에서 담당하며 문화자산위원회를 따로 구성·운영한다.

◦ 문화자산위원회는 문화건설위원회 조직 조례 제12조에 의하여 설치 규정을 만들었고, 19인에서 20인 사이의 위원을 두도록 하였다. 위원회는 고적고물분과, 자연문화경관분과 그리고 민속기예분과로 되고 주임위원은 학자, 전문가, 문화계인사 중 본회 회의로 거쳐 임명한다. 임기는 2년이며 연임할 수 있다. 위원회 위원들은 현지조사연구를 수행하며 필요한 경우에는 위원회에 관계전문가들이 나와 의견을 말할 수 있다.

▌ 대륙과의 교류정책

◦ 타이완과 대륙지구 인민관계 조례 제10조 제3항의 규정에 따라 행정원 문화건설위원회가 주관이 되어 대륙에서 민족예술 또는 민속분야에 탁월한 기능을 갖고 있는 인사를 초청 할 수 있도록 하였다. 문화건설위원회는 신청서를 받아 유관기관, 전문 학계 인사로 구성된 소위원회를 구성하여 심사 후 초청 허가를 하게 된다. 초정인사는 1년간 체류가 가능하며 교육효과가 높다고 판단되면 1년 연기도 가능하다.

◦ 한편 전통건축을 비롯한 문화재 보수를 위해 타이완에서 구할 수 없거나 희귀한 건축재료를 대륙에서 수입 사용할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 타이완의 대륙지구 무역허가 방법에 따라 수입신청 방법을 정하였다. 수입신청 대상물들은 와전, 석재, 목재, 그리고 회화 원료 등을 비롯해 문화건설위원회에서 수입을 허가한 것들이다. 수입신청은 전통건축 소유자 또는 관리인, 박물관, 민속촌이나 관련 법인체, 학술단체, 문화기관들이 할 수 있다.

5. 충청남도의 문화재 관리 현황

1) 충청남도 문화재 현황

▌ 지정문화재 현황

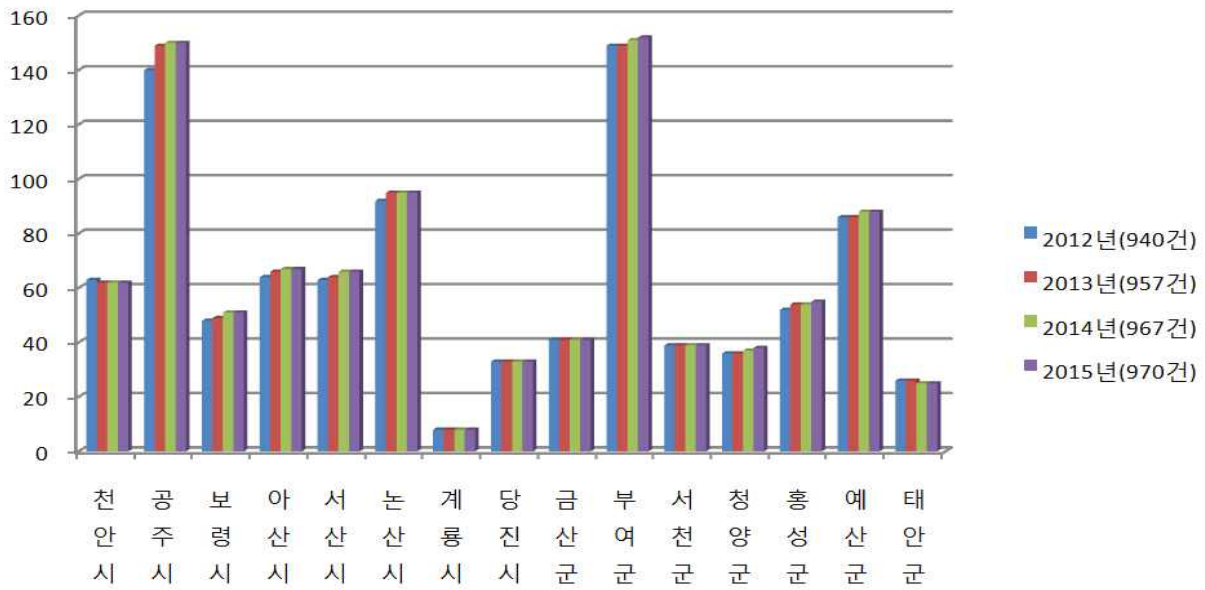
◦ 2016년 4월 1일 기준 충청남도 시군별 지정문화재 현황은 <표 8>과 같다.

◦ 국가지정문화재는 235개소가 지정되어 있다. 각 시군별로 천안 63개소, 공주 152개소, 보령 51개소, 아산 67개소, 서산 66개소, 논산 95개소, 계룡 8개소, 당진 33개소, 금산 41개소, 부여 152개소, 서천 39개소, 청양 38개소, 홍성 56개소, 예산 88개소, 태안 25개소이다. 도지정 문화재는 전체 425개소가 지정되어 있다. 각 시군별로는 천안 22개소, 공주 74개소, 보령 23개소, 아산 27개소, 서산 29개소, 논산 45개소, 계룡 4개소, 당진 17개소, 금산 16개소, 부여 56개소, 서천 15개소, 청양 18개소, 홍성 28개소, 예산 38개소, 태안 13개소이다.

<표 8> 충청남도 소재 문화재 현황

구분	합계	국가지정								도지정					문화재 자료
		소계	국보	보물	사적	명승	중요 무형	천연 기념	중요 민속	소계	유형	기념물	무형	민속	
계	974	235	27	108	49	3	8	15	25	425	187	161	49	28	314
천안	63	14	1	10	1	–	–	2	–	22	9	13		–	27
공주	152	47	16	21	8	1	1		–	74	46	20	6	2	31
보령	51	8	1	3	3	–	–	1		23	12	7	2	2	20
아산	67	15	1	5	3	–	–	–	6	27	9	8	3	7	25
서산	66	17	1	11	3	–	–	–	2	29	13	9	4	3	20
논산	95	16	–	10	2	–	–	1	3	45	24	15	3	3	34
계룡	8	0	–	–	–	–	–	–	–	4	1	1	1	1	4
당진	33	9	–	4	1	–	2	1	1	17	3	12	1	1	7
금산	41	5	–	1	1	–	1	2	–	16	8	5	3	–	20
부여	152	52	3	20	21	1	1	2	4	56	23	27	6	–	44
서천	39	9	–	3	2	–	2	1	1	15	1	8	6	–	15
청양	38	10	2	7	–	–	–	–	1	18	7	4	3	4	10
홍성	56	9	–	4	2	–	–	–	3	28	8	10	6	4	19
예산	88	18	1	9	2	–	1	1	4	38	18	17	3	–	32
태안	25	6	1	–	–	1	–	4	–	13	5	5	2	1	6

◦ 국가지정 문화재 중 국보는 27개소, 보물 108개소, 사적 49개소, 명승 3개소, 중요무형문화재 8개소, 천연기념물 15개소, 중요민속문화재 25개소로 대부분의 국가지정 문화재가 유형 중심의 문화재인 것을 확인할 수 있다. 도지정 문화재는 유형문화재 187개소, 기념물 161개소, 무형문화재 49개소, 민속문화재 28개소이다. 이를 분석할 때 도지정 문화재의 경우 가장 두드러지는 특징이 무형문화재의 비율이 국가지정 문화재보다 높다는 것이다. 기본적으로 국가지정 문화재와 마찬가지로 유형 중심의 문화재가 높은 비율을 차지하고 있지만 무형문화재가 차지하는 비중이 상대적으로 높다는 점이다. 국가지정 문화재의 경우 전체 중 중요문형문화재가 차지하는 비율이 3%인 것이 비해 도지정 문화재의 경우 전체 중 11%를 차지하고 있는 것으로 파악해볼 수 있다.



<그림 1> 2012~2015년 충청남도 소재 문화재 지정 현황

◦ 위의 그래프는 최근 4년 간 충청남도 각 시군별 지정문화재 지정 현황을 보여준다. 시간의 순서에 따라 2012년 940건, 2013년 957건, 2014년 967건, 2015년 970건으로 지속적으로 증가하고 있는 추세이다. 백제문화권인 공주시와 부여군의 증가세가 두드러지며, 이외에도 보령시, 아산시, 서산시 논산시 청양군, 홍성군, 예산군 역시 지속적인 증가세를 보이고 있다. 다만 천안시와 태안군의 경우 집계된 2012년 이후 지정 건수가 줄어든 것으로 보아 지정문화재가 해제된 것으로 생각된다.

▌ 비지정문화재 현황

◦ 「문화재보호법」과 「충청남도 지정문화재 보호 조례」에 의해 지정되지 않은 비지정문화재는 부분적으로 현재 각 시도의 향토문화유산 보호조례로 지정되어 관리되고 있다. 그 현황은 다음과 같다.

<표 9> 충청남도 소재 기초자치단체별 향토문화유적 지정건수 및 조례 현황

구 분	향토문화유적 지정건수	관련 시군 조례		비 고
		제정 및 개정이력	관련부서	
계	308			
천안	48	1995.05.10 제정...(중략)... 2008.06.10 일부개정	문화관광과	
공주	55	1995.01.03 제정...(중략)... 2015.02.16 일부개정	문화재과	
보령	3	1995.01.05 제정...(중략)... 2014.12.22 일부개정	관광과	
아산	24	1995.02.15 제정...(중략)... 2014.12.15 일부개정	문화관광과	
서산	–	2005.03.11 전문개정...(중략)... 2015.01.26 일부개정	문화관광과	지정건수 없음
논산	37	1996.03.01 제정...(중략)... 2014.12.30 일부개정	문화예술과	
계룡	–	2003.12.10 제정	문화체육과	지정건수 없음
당진	9	2012.01.01 제정...(중략)... 2015.12.15 일부개정	문화관광과	
금산	21	1989.08.03 제정...(중략)... 2015.04.15 일부개정	문화공보관광과	
부여	99	2001.12.14 제정...(중략)... 2014.12.30 전부개정	문화재사업소	
서천	1	1989.08.10 제정...(중략)... 2015.11.20 일부개정	문화관광과	
청양	8	1989.11.22 제정...(중략)... 2007.07.05 제정(행정기구설치)	문화체육관광과	
홍성	2	1989.08.09 제정...(중략)... 2015.06.05 일부개정	문화관광과	
예산	–	1989.07.27 제정...(중략)... 2015.05.08 일부개정	문화체육과	지정건수 없음
태안	1	1989.07.28 제정...(중략)... 2014.12.12 일부개정	문화예술센터	

◦ 향토문화유적과 관련된 시군 조례의 제정은 1989년과 1995년을 기점으로 이뤄졌으며, 현재까지 일부 개정을 통해 유지되고 있는 것으로 보이지만, 실제 시군에서는 거의 유명무실한 조례가 되어 있는 것이 현실이다. 우선은 문화재보호법에 의해 문화재주변 주민들의 사유재산침해 등 여러 가지 민원발생과 관련해 지역 공무원들의 소극적인 대처와 실질적인 문화유산 보호에 도움이 될만한 강제성이 없기 때문에 실효성이 낮기 때문으로 보인다.

◦ 각 시군의 향토문화유적의 전체적인 현황은 천안 48건, 공주 55건, 보령 3건, 아산 24건, 논산 37건, 당진 9건, 금산 21건, 부여 99건, 서천 1건, 청양 8건, 홍성 2건, 태안 1건이며 서산, 계룡, 예산은 지정개소가 한 건도 없는 것으로 파악되었다.

◦ 시군별로는 지정문화재와 마찬가지로 백제문화권을 형성하고 있는 공주시와 부여군이 각각 55건과 99건의 향토문화유적을 지정한 것처럼 압도적으로 많은 부분을 차지하고 있고 그 외 천안, 아산, 논산, 금산군도 다수의 비지정문화재를 향토문화유산으로 지정 및 목록화하여 관리하고 있다.

◦ 각 시군의 비지정문화재 중 지정문화재로 갈 수 있는 가능성이 많은 유적들을 중심으로 향토문화유적이 지정되어야 하며, 이러한 향토문화유적은 해당 지역의 정체성을 나타내는 다양한 문화유산을 골고루 포함해야한다. 그러나, 이를 선별하고 지정하는 위원회의 활동도 조례의 유명무실과 함께 힘을 쓰지 못하고 있어 이에 대한 개선과 활성화가 필요한 실정이다.

2) 충청남도 문화재 관리 제도 현황

◦ 앞에서 언급되었듯이 충청남도에 소재하고 있는 문화재는 문화재 관리에 관한 기본법인 「문화재보호법」에 의해 지정되어 관리·보호 되는 국가지정문화재와 「충청남도 지정문화재 보호 조례」에 의해 지정되어 관리·보호받는 시도지정문화재가 있다. 이외 「문화재보호법」과 「충청남도 지정문화재 보호 조례」에 의해 지정되지 않은 비지정문화재는 기초자치단체마다 비지정문화재를 지정하여 관리·보호하는 향토문화유산 보호 조례를 통해 관리 받고 있다.

◦ 「충청남도 지정문화재 보호 조례」는 「문화재보호법」, 「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률」 및 「문화재 수리 등에 관한 법률」에 따라 충청남도 지정문화재 및 문화재자료를 보존하여 이를 활용할 수 있도록 함으로써 도민의 문화적 향상을 도모하

고 향토문화와 인류문화의 발전에 기여하기 위한 사항을 규정함을 목적으로 제정되었다. 「문화재보호법」에 의해 문화재를 지정할 때 문화재위원회를 통해 국가지정문화재가 지정되는 것처럼 「충청남도 지정문화재 보호 조례」에서는 도지정문화재 및 문화재자료의 보존·관리 및 활용에 관한 사항을 조사·심의하기 위하여 도에 충청남도 문화재위원회에 관한 규정을 두고 있다. 위원회는 30명의 문화재 전문위원으로 구성되며, 도지정 문화재의 지정 및 해제, 무형문화재의 보유자·명예보유자 등의 선정과 해제 등 충청남도의 전반적인 문화재 정책에 대한 심의를 담당하고 있다.

◦ 기초자치단체별로는 앞서 언급된 바와 같이 향토문화유산 보호 조례가 제정되어 있다. 충남에 소재하고 있는 15개 기초자치단체 모두 관련 보호 조례를 제정하여 운영하고 있다. 다만 서산, 계룡, 예산은 향토문화유산 지정 조례의 제정 이후 현재까지 단 한 건의 향토문화유산 지정이 없다. 향토문화유산 지정제도의 경우 국가지정 및 시도지정제도 보다 규제가 심하지 않고, 개별 자치단체의 조례에 의해 자체적으로 지정하는 만큼 지방자치단체의 관심이 있다면 많은 비지정 향토문화유산이 지정되어 관리될 수 있다. 하지만 위와 같이 실질적인 운영이 이루어지지 않는 자치단체도 존재하기 때문에 이에 대한 해결책이 필요하다고 생각된다.

3) 충청남도 문화재 관리 인력 현황

◦ 2016년 10월 기준, 현재 충청남도와 충청남도 산하 기초자치단체에서 문화재 관련 업무를 담당하고 있는 4~9급 일반직 공무원과 기타 인력은 모두 145명으로 파악된다. 시군별로는 천안시 5명, 공주시 27명, 보령시 4명, 아산시 11명, 서산시 6명, 논산시 6명, 계룡시 3명, 당진시 7명, 금산군 5명, 부여군 26명, 서천군 8명, 청양군 4명, 홍성군 6명, 예산군 5명, 태안군 5명으로 파악되었다.

◦ 전체적인 문화재 관련 인원 보유 현황을 분석해보면, 문화재 보유 다소에 따라 시군별로 많은 차이를 보이고 있다. 백제문화권을 형성하고, 관련 문화재를 다수 보유하고 있는 공주시, 부여군은 각각 27, 26명의 관련 인력을 보유하고 있다. 유네스코 세계유산을 보유하고 있는 점과 더불어 자치단체에서 관광 분야에 많은 관심과 역량을 기울이는 것이 관련 인력의 보유 현황으로 나타나는 것으로 생각된다. 그 다음으로 아산시가 11명의 관련 인원을 보유하고 있는 것으로 파악되었으며, 이를 제외한 나머지 자치단체는 비슷한 규모의 관련 인원을 보유하고 있는 것으로 파악되었다.

4) 충청남도 문화재 관리 예산 현황

◦ 전체적인 예산의 흐름은 2014년 9,129 백만 원, 2015년 6,793 백만 원, 2016년 5,260 백만 원으로 점차 감소하고 있다. 이는 2015년부터 분권교부세가 보통교부세로 전환됨에 따른 현상으로 판단된다. 기존 문화재 관리 예산을 구성하고 있는 비율은 국비 50%, 도비 15%, 시군비 35%였지만, 분권교부세가 보통교부세로 전환됨에 따라 국비가 전액 삭감되고 도비 50%, 시군비 50%로 구성 비율이 변경되었다. 이로 인해 도지정 문화재의 지정·관리 측면에서 지방비의 부담이 가중된 것으로 생각된다.

◦ 이에 반해 국가지정문화재의 예산은 2013년 16,448 백만 원, 2014년 21,899 백만 원, 2015년 26,928 백만 원, 2016년 38,459 백만 원으로 매년 증가 추세이다.

◦ 충청남도 도지정 문화재 관리 예산 관련 현황은 다음과 같다.

<표 11> 충청남도 문화재 관리 예산 현황

(단위 : 백 만원)

구 분	2013년	2014년	2015년	2016년
계	8,357	9,129	6,793	5,260
국 비	3,367	3,394	-	-
도 비	1,720	2,086	3,397	2,630
시군비	3,270	3,649	3,396	2,630

5) 지방자치단체 문화재 관리 실태

◦ 현재 지방자치단체의 문화재 관리 수준은 전반적으로 역량이 부족한 편이며, 문화재 업무는 상대적으로 등한시되고 있는 상황에서 중장기 비전 수립과 관리 역량 제고를 위한 종합적인 계획을 세울 수 있는 여건이 마련되지 못한 것으로 판단된다. 한편 최근 문화재의 개념이 확대되면서 중앙 정부의 조직과 업무 영역은 확대되고 있으나 이를 뒷받침할 지방자치단체의 조직과 인력은 정체 상태이며 전담 조직은 몇 개 지자체를 제외하면 거의 없는 실정이다. 또한 잦은 인사이동에 따른 업무의 연계성 부족과 담당자의 전문성 부족, 일부 장기 근무 담당자의 승진 기회 제한과 인사 상 불이익 등 근무 환경이 열악한 점도 문제로 지적할 수 있다.

(1) 지방자치단체 문화재 관리 체계

▮ 문화재 행정사무

◦ 현행 문화재 행정사무는 국가사무, 기관위임사무, 자치사무로 크게 구분한다. 국가 사무는 국가가 직접 처리해야 할 사무로 문화재보호법 등 관계법령에 처리권자가 문화재청장으로 명시되어 있는 것이며 기관위임사무는 관계법령에 따라 문화재청장이 시·도지사에게 권한을 위임한 사무이며 문화재청장이 고시하는 일정 행위의 허가·취소 등 단순 집행적 성격의 업무를 말한다. 자치사무는 문화재보호법 등 관계법령에 처리권자가 시·도지사 또는 시장·군수·구청장으로 명시되어 있는 사무를 말하며 시·도지정문화재, 문화재자료의 지정·조사 및 보호 관리 등에 관한 업무이다.

◦ 현행 문화재사무는 「중앙정부(문화재청)-광역자치단체-기초자치단체」의 3단계 구조로 이루어진다. 문화재청장은 문화재에 관한 사무를 총괄하며 국가지정문화재의 지정(인정) 해제 및 조사, 시·도지사, 시장·군수·구청장, 관리단체의 지휘·감독 등이다. 시·도지사는 「문화재보호법」 제70조에 따라 문화재청장이 권한을 위임한 사무로 시·도지정문화재와 문화재자료의 지정(인정)·해제 및 관리, 국가가 직접 관리하지 않은 국유 국가지정문화재의 보존관리를 담당한다. 시장·군수·구청장은 국가 및 시·도 지정문화재의 관리단체로서 위임받은 사무로서 시·도 문화재보호조례에 따라 향토유적 등 비지정문화재 관리, 국가가 직접 관리하지 않은 국유 국가지정문화재의 보존관리를 수행한다.

◦ 지방자치단체 문화재업무에 관하여 현재의 상황은 자치사무에 비해 기관위임사무가 너무 많다는 점이다. 특히 기초자치단체의 경우 국가 및 시·도 지정문화재의 관리단체

로서 위임받은 사무가 대부분이며, 향토유적 등 지역의 정체성을 확보할 수 있는 고유 자산을 발굴하고 보존하는 일은 거의 없는 편이다. 앞으로 기초자치단체에서 고유 자치사무를 수행할 수 있는 법적, 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

■ 문화재관리 조직 및 인력 현황

◦ 지방정부 조직에서 문화재관리 전담부서로 과 단위 조직을 갖추고 있는 곳은 광역자치단체 5곳, 기초자치단체 6곳이다. 문화재관리 인력은 직렬에서 보면 행정·기술직이 70%로 대다수를 차지하며 학예직은 11% 수준, 계약직이나 별정직이 10% 정도를 점유하고 있다. 직급별로는 7-9급 33%, 6급이 25% 정도로 대부분 하위직급에 해당한다. 문화재관리 전담부서를 설치한 곳은 관리대상 문화재가 많거나, 관리 예산의 규모가 클수록 설치율이 높은 것으로 나타난다.

◦ 문화재 관리 전담인원의 문화재 관리 업무 근무 연수는 기초 자치단체의 경우 1년 미만(87.5%), 1~2년 미만(6.4%), 2년~3년 미만(3.7%)으로 업무의 연속성에 문제가 있으며, 기관장의 관심도가 높거나 관리 대상 문화재 수가 많을수록 근무 연수가 상대적으로 긴 것으로 나타난다. 문화재 담당부서 근무에 대해 '선호한다'는 응답은 40% 정도로 선호도는 비교적 낮은 편이다. 문화재 담당부서를 선호하지 않는 이유는 '업무 내용의 어려움'과 '업무량 과다'를 많이 꼽는다. 업무 내용이 어렵다는 것은 전문 지식이 부족하고, 행정 절차가 복잡하며, 업무의 기술적인 부분 등과 관련하여 업무를 이해하는데 많은 시간이 필요하다는 것이다. 그밖에 성과가 확실히 나타나지 않아 평점에서 후순위로 밀리기 때문에 다른 업무와 같이 병행해서 인정을 받지 못하며, 제재사항이 많아 민원 발생에 피동적으로 대응할 수밖에 없고, 부서장이나 기관장의 관심이 적어 업무의 중요도 낮은 것으로 판단될 수 있기 때문이다.[1)]

<표 12> 지방자치단체 문화재 전담 조직(과 단위) 현황

구분	광역단체		기초단체		비 고
	수	인원(명)	수	인원(명)	
과	5	78	4	91	
소	0	0	2	27	* 부여, 연천
합계	5	78	6	118	*광역(5):서울, 인천, 경기, 경북, 충남 *기초(6):공주, 부여, 익산, 경주, 김해, 연천

1) 문화재청, 2010. 문화유산 향유 및 관리실태 조사

<표 13> 지방자치단체 문화재 관리 인력 현황

구 분 (단위 : 명)		계	계약직	별정직	행정·기술직						학예직	기능직
					계	3급	4급	5급	6급	7~9급		
광역단체 (17)	소계	170	4	8	123	2	8	27	42	44	26	9
	전담	163	4	8	116	0	4	27	41	44	26	9
	겸임	7	0	0	7	2	4	0	1	0	0	0
기초단체 (227)	계	732	45	30	509	0	2	51	186	269	81	66
	전담	578	45	28	369	0	0	7	137	225	75	61
	겸임	154	0	2	140	0	2	44	49	44	6	5
계		902	49	38	632	2	10	78	228	313	107	75

<표 14> 지방자치단체 문화재 관리 실태 조사 결과

지방자치단체 문화재 관리 정책 및 행정의 문제점	백분율(%)
•문화재 관리를 위한 예산부족	13.7
•전문인력 부족	13.2
•지방자치단체 행정조직 내 전담기구 부재	12.8
•행정수행 인력 부족	11.9
•주민들의 문화재에 대한 이해 및 관심 부족	10.7
•문화재 정책의 낮은 우선 순위	8.0
•타 업무의 중복수행에서 오는 어려움	7.2
•단체장의 문화재 관리 행정에 대한 관심 부족	5.2
•이해관계자 집단의 과도한 정치적 개입	4.7
•민간부문 문화재 관련 인력과의 연계 미흡	3.8
•유관부서와 협의과정에서 발생하는 정책 왜곡	2.8
•잦은 부성장의 교체에 따른 정책 변경	2.2
•정책관련 정보의 부족	2.1
•과거 정책사례에서 배운 경험과 학습 부족	1.5
•기타	0.2

▌ 문화재 지정관리 현황

◦ 우리나라는 중요 문화재를 중점 보호하는 지정제도를 근간으로 한다. 지정문화재는 국가지정문화재와 시·도지정문화재가 있다. 국가지정문화재는 문화재청장이 지정한 문화재이며, 시·도지정문화재는 국가지정문화재가 아닌 것 가운데 시·도지사가 지정한 것이다. 또한 국가지정문화재와 시·도지정문화재가 아닌 것 가운데 보호가 필요한 것들에 대하여 시·도지사는 문화재자료로 지정할 수 있다. 시장 군수는 문화재지정 권한이 없고 필요한 경우 향토유적으로 관리하고 있다.[2)]

<표 15> 지정주체에 따른 문화재 종별 수

<table>
<tr><th rowspan="2">국가지정(건)</th><th>국보</th><th>보물</th><th>사적</th><th>명승</th><th>천연기념물</th><th>국가무형문화재</th><th>중요민속문화재</th><th>등록문화재</th><th>합계</th></tr>
<tr><td>328</td><td>2051</td><td>495</td><td>109</td><td>456</td><td>135</td><td>294</td><td>677</td><td rowspan="4">국가 : 4,089
시도 : 8,299
등록 : 677
전체 : 13,065</td></tr>
<tr><th rowspan="2">시·도지정(건)</th><th colspan="2">시·도유형문화재</th><th colspan="2">시·도무문화재</th><th>기념물</th><th>시도민속문화재</th><th colspan="2">문화재자료</th></tr>
<tr><td colspan="2">3062</td><td colspan="2">516</td><td>1682</td><td>462</td><td colspan="2">2577</td></tr>
</table>

▌ 문화재 보수정비, 안전관리 실태

◦ 문화재관리 예산은 대부분 보수 정비 사업에 투입된다. 그러나 보수정비 사업에 많은 문제점이 있는 것으로 나타나고 있다. 주요 문제점으로는 보수 후 지속적인 하자 발생, 부실 설계 및 부실시공, 소유자・거주자의 의견 반영 부족, 보수・정비 후 본래 기능상의 불편 초래 등이 나타난다. 이와같은 문제를 해결하기 위하여 원형대로의 정확한 실측・설계, 보수정비 계획에 따른 일제 보수정비, 수리업자 및 현장 기술자에 대한 책임 강화, 공사 감독관의 전문성 제고, 보수・정비 대상 문화재의 신중한 선정, 소유자와의 긴밀한 소통, 상주 감리제도 도입 등이 필요하다.[3)]

2) 우리나라와 같은 문화재 지정제도를 시행하는 일본은 도도부현(광역단체, 우리나라의 시도 단위)은 물론 시정촌(기초단체, 우리나라의 시군구 단위)에서도 문화재를 지정할 수 있다. 일본의 지정문화재수는 국가지정 16,862여점, 도도부현 지정 21,185점, 시정촌 지정 87,142점이다.

3) 문화재청, 2010. 문화유산 향유 및 관리실태 조사

<표 16> 문화재 보수·정비 사업 시 문제점

(단위 : 개소)

조사내용	1순위			2순위			3순위		
	응답수	유효 백분율	백분율	응답수	유효 백분율	백분율	응답수	유효백 분율	백분율
•문화재 보수·정비·복원 사업 수행 시 문제점									
•부실 설계 및 부실시공	38	18.5	19.3	20	9.76	10.6	30	14.6	17.3
•보수 후 지속적인 하자 발생	61	29.7	31.1	56	27.3	29.7	24	11.7	13.8
•보수·정비 후 관광·주거·종교 활동 등 본래 기능상의 불편 초래	14	6.8	7.1	41	20.0	21.8	43	20.9	24.8
•빈번한 문화재 공사에 따른 소음, 먼지, 미관저해 등 불편 초래	13	6.34	6.6	15	7.3	7.98	16	7.8	9.2
•문화재 보수·정비 시 소유자·거주자의 의견 반영 부족	34	16.5	17.3	35	17.0	18.6	38	18.5	21.9
•불요불급한 문화재 수리 시행	21	10.2	10.7	16	7.8	8.5	21	10.2	12.1
•기타	15	7.3	7.6	5	2.4	2.6	1	0.4	0.5
•무응답	9	4.3	–	17	8.2	–	32	15.6	–
합 계	205	100.0	100.0	205	100.0	100.0	173	100.0	100.0

◦ 지자체 문화재관리에서 또 다른 취약한 부문이 안전관리 문제이다. 문화재 안전관리 시 우선적으로 고려해야 할 사항을 조사한 결과 전담부서 설치, 전문인력 확보, 상주관리, 경비인력 보강 등 인력 강화를 가장 우선적으로 고려해야 할 것으로 나타난다. 재난대비 장비 설치, 방재 조치, 지역주민 인식 제고, 소유자 및 관리자의 인식 변화 및 책임관리 강화, 정기 점검 및 순찰, 소유자 및 관리자에 대한 정기 교육, 관리 예산 확보 등이 필요하다. 또한 문화재청–지자체–소유자(관리자) 간 협력 강화 및 재난관리 체계를 확립하고, 전문기관에 위탁 관리하는 방안도 생각해 볼 수 있다.

6. 결론 : 도지정문화재 보존 및 활성화를 위한 지방자치단체의 역량 강화 방안

◦ 지방자치단체의 행정 역량은 인적 역량과 물적 역량으로 나누어 볼 수 있고, 인적 역량은 구성원의 업무 능력과 업무 태도에 의해 결정되며, 물적 역량은 재정 능력과 조직 구조에 좌우된다. 지방정부가 정책을 제대로 집행하기 위해서는 문화재 업무와 같은 전국적으로 통일적인 업무를 수행하기 위하여 업무에 대한 정확한 정보와 함께 조직, 제도, 재원, 인력 등이 충분히 갖추어져야 한다. 또한 중앙과 지방간의 명확한 역할 분담이 필요하다. 중앙정부는 정책의 설계자이고 광역자치단체는 설계의 전달자, 기초자치단체(시·군)는 집행자로서 역할에 충실해야 한다. 이러한 구조 하에서 정책을 효율적으로 집행하기 위하여 지방과 중앙의 정책 입안자, 정책관련 연구자 등이 함께 정책간담회, 정책설명회, 정책토론회 등을 개최하여 정책과 관련된 새로운 지식이나 정보를 습득하려는 노력이 필요하다.[4)]

◦ 문화재 업무는 업무 특성상 일정 부분 국가적 통일성이 요구되며, 국가적 이익이 지역의 이익보다 우선하는 경우가 많이 있으므로 일관성 있게 집행하는 것이 필요하다. 그러나 지역의 특성을 무시한 획일적인 정책 집행보다는 중앙과 지방 모두에게 이익이 되는 상생의 방향에서 논의가 필요하다. 지방에서는 중앙과 상호 협력할 수 있도록 다음과 같은 준비가 필요하다.

1) 책임과 권한 확보

◦ 우선 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체로 구성된 3단계 행정절차를 준수하여 기초자치단체에 대한 광역자치단체의 지도감독권을 강화해야 한다. 그리고 현상변경과 발굴 업무 등 자치 사무를 확대해 나가야 한다. 즉, 문화재를 활용하여 쇠퇴해가는 지역 전통산업 활동을 관광산업으로 유도하고, 관련된 활동이나 행사를 활성화 시켜 지역 일자리를 창출하는 등 지역 경제 활성화를 위해 활용하는 것이다. 이와 관련된 예는 일본[5)]과 프랑스[6)]의 경우를 살펴볼 수 있다.

---

4) 지방행정연구원, 2009. 지방자치단체의 국가정책 집행 실효성 확보를 위한 사례 연구

5) 문화청장관의 권한 일부가 도도부현.지정도시.중핵시의 교육위원회에 위임되었으나, 기관위임제도가 폐지되면서 ① 매장물의 문화재여부를 감사하는 사무 ② 중요문화재, 사적 등의 현상변경의 허가, 그 밖의 문화청장관의 권한, 매장문화재의 발굴조사, 매장문화재 매장지에서 공사 및 유적 발견에 관한 문화청 장관의 권한이 도도부현 또는 시 교육위원회의 자치사무로 이양되었다.(문화재청 2010. 주요국 문화재보호법제 수집· 번역 및 분석 7쪽)

6) 6) 예방고고학(구제 고고학)에서 지방자치단체의 권한을 확대하고(2003년 법률) 유적 분포 확인을 위한 진단과정(지표조사 및 시굴조사)은 지방자치단체에서 담당하도록 하였다. 지방의 자유와 책임에 관한 2004년 법률에서는 문화유산 관리에서 지방자치단체의 권한을 확대하여 문화유산 목록작성, 역사기념물의 복구 유지에 관한 자금을 관리한다.(문화재청 2010. 주요국 문화재보호법제 수집· 번역 및 분석 492-493쪽)

2) 법과 제도 정비

◦ 관련 법령의 정비가 필요하다. 현재 충청남도에 소재하고 있는 문화재에 대한 조례는 「충청남도 지정문화재 보호 조례」가 있다. 또한 각 기초자치단체마다 향토문화유산을 관리·보호하기 위한 향토문화유산 보호 조례가 있다. 이와 같은 법령을 시·군별 특성을 살릴 수 있는 방향으로 정비하는 것이 필요하다고 생각된다. 또한 2016년도부터 시행되는 「무형문화재 보전 및 진흥에 관한 법률」에 대하 조례 제정 역시, 반드시 필요하다고 생각된다.

◦ 두 번째, 제도적 차원의 준비가 있어야 한다. 도지정 문화재의 보존·관리에 대한 중장기적인 계획 수립이 필요하다. 일반적으로 중앙에서 5개년을 기준으로 계획이 수립되는 것에 맞추어 단기적인 계획이 아닌 중장기적인 계획 수립이 필요하다는 것이다.

또한 문화재 관리에 필요한 최소한의 인원에 대한 법제화가 이루어져야 한다. 문화재 관련 전문인력인 학예직과 기술직의 현실적인 배치가 이루어지지지 않는다면 문화재 관리 역량 제고에 있어 상당한 어려움이 있을 것으로 생각된다. 각 기초자치단체별 문화재 전담 조직을 구성하여 전문인력을 배치하고, 전문가 집단으로 구성된 산하연구기관을 적극 활용하는 길로 가야 하겠다.

◦ 세 번째, 네트워크 구축이다. 문화재 관리에 대한 중앙기관인 문화재청과의 원활한 업무 협의와 교류가 이루어 져야 효율적인 문화재 관리 역량이 제고 될 수 있다고 생각한다. 또한 기초자치단체별 문화재 담당 업무의 고유 영역을 확보하는 것 역시 중요한 부분이라 생각된다.

◦ 네 번째, 예산 확충의 문제이다. 문화재 관리·보수에 따른 장기적인 예산 마련과 확보된 보수·정비 예산이 필요한 곳에 효율적으로 배분되야 한다. 이를 위해서는 도지정 문화재 관리·보호를 위한 국고보조금 확보가 선행되어야 한다. 또한 문화재 안전관리 예산과 방재시스템 구축 예산을 위한 근거를 마련하여 예산 확보에 역량을 기울어야 한다. 마지막으로, 확보한 예산의 효율적이고 공정한 집행을 위한 관련 지침이 필요하다고 생각된다.

◦ 다섯 번째, 문화재 관리에 대한 인식의 전환을 위한 노력이 필요하다. 문화재 관리·보호에 대한 주민들의 인식 전환을 위해 주민의식 함양을 위한 지속적인 교육이 이루어져야 하며, 문화재를 소유하고 있는 소유자와 관리 담당자의 인식 전환을 위한 교육 역시 이루어져야 한다. 또한 지역 주민들에게 문화재가 지역 발전의 저해요소가 아니라, 지역경제에 기여할 수 있는 존재라는 것을 알리고, 관련 프로그램을 마련하여 문화재 가치를 적극 홍보할 필요가 있다.

3) 문화재 보존 · 관리 기반 구축

◦ 문화재 보존·관리를 위한 기반 구축이 시급하다. 첫 번째, 기초자원 조사와 DB(Date Base) 구축이다. 지역의 향토문화유산을 보존하기 위해서는 역사문화자원에 대한 기초조사가 선행되어야 한다. 서울특별시에서 시행하고 있는 '서울 미래유산' 제도와 같이 체계적이며 종합적인 충청남도의 문화유산 관련 종합 DB 구축이 필요한 것이다. 이를 위해서는 기초자원 조사 간 향토사학자 등 지역민들의 참여가 필수적이므로 지역민들의 적극적인 참여를 이끌어 낼 수 있는 방안이 필요하다.

◦ 두 번째, 도지정 문화재 관리 시스템의 구축이 필요하다. 도지정 문화재에 대한 기본정보를 수립하고 정리하여 디지털 아카이브를 구축하는 것이다. 이는 장기적으로 지정문화재에 대한 원형 기록화 사업의 계획과 병행하여 추진하는 것이 효과적일 것이라 생각된다.

◦ 세 번째, 도지정 문화재에 대한 보존·관리 기준, 특히 안전관리에 대한 메뉴일 작성이 필요하다. 현재 도지정 문화재에 대한 보존·관리, 특히 안전관리에 대한 부분은 미흡한 점이 많이 때문에, 이 부분 역시 반드시 필요한 부분이라 생각된다.

4) 문화재 활용과 민간참여의 확대

◦ 문화재의 효율적인 관리를 위해서 활용과 민간참여의 확대가 필요하다. 이를 위해서는 도심재생사업과 농촌마을정비사업 등 중앙부처의 다양한 국비 공보사업에 적극 참여하여 국비를 확보하고 이를 통해 문화재를 활용한 다양한 사업의 발굴과 육성을 진행해야 한다.

◦ 두 번째, 문화재청에서 시행하고 있는 문화재 돌봄사업에 적극적으로 참여하여 이를 활성화해야 한다. 문화재 돌봄사업은 문화재 관리 측면에서 사전예방차원의 사업으로 이를 적극적으로 확대해 나간다면 문화재 관리·보호에 있어서 큰 도움이 될 것으로 생각된다. 또한 돌봄 대상 문화재의 확대를 위해 도차원에서 적극적인 방안을 구상해야 한다.

◦ 세 번째, 문화재를 활용한 민간의 참여확대를 위해서 사회적기업과 마을기업 등 민간이 참여할 수 있는 방안을 구상해야 한다. 문화적인 수요가 날로 증가하고 있는 시점에서 관에서 관련 서비스를 모두 제공하기는 어렵다. 이에 민간 참여의 중요성이 날로 중요해지고 있는 만큼 민간이 효율적으로 문화재를 관리·보호하고 활용할 수 있는 방안을 구상하는 것이 중요하다. 이를 위해 문화재청에서 민관협력관을 운영하고 있는

것처럼 민간협력업무를 개설하는 방안을 생각할 수 있다. 충청남도 지역 기업들의 참여를 유도하고 문화재 관련 민간기업의 보조를 유도하기 위해서는 1안으로 도 차원에서 관련 업무를 신설하는 것과 2안으로 도 산하기관에 위탁하는 방법을 생각해볼 수 있다.

● 참고문헌

◦ 김병섭, 2012, 「지방정부의 문화재정책 네트워크에 관한 연구」, 서울시립대학교 대학원 박사학위 논문
◦ 김창규·류호철, 2006, 「지방문화재의 보존과 활용」, 『문화재학』 제3호, 한국전통문화대학교
◦ 김창규, 2012, 『문화재 관리의 이론과 실제』, 동방문화사
◦ 김철주, 2013, 『사적의 보존관리와 정비의 이해』, 눌와
◦ 노태섭, 2007, 「지방자치단체 문화재관리 역량 제고 방안 연구」, 동아대학교 대학원 석사학위 논문
◦ 도중필, 2009, 『문화재 정책 개론』, 민속원
◦ 서순복·권오철, 2008, 「지방자치단체 문화재행정의 진단과 및 대안 모색」, 『지방정부연구』 제12권 제2호, 한국지방정부학회
◦ 이승규, 2006, 「지방자치단체의 문화재 관리에 관한 실증적 연구」, 동국대학교 대학원 박사학위 논문
◦ 장호수, 2011, 『(새로고쳐 쓴)문화재학 : 이론과 방법』, 백산자료원
◦ 장호수, 2012, 『문화재 보존·활용론』, 민속원

■ 부록 : 개태사지 현장 답사 자료

1. 개태사지 현장답사

1) 현장 답사 개요

▌ 현장 답사 목적 및 일정

•답사일시 : 2016년 10월 17일(월)

•답사지역 : 충청남도 논산시 연산면 천호리 26번지 일원 개태사지

•답사목적 : 논산 개태사지 6차 발굴조사 현장 답사 및 국가지정 사적지 지정에 관한 논의

▌ 참석자

•충청남도 도의회 문화복지 위원회 소속의원 : 8명

- 정정희 의원(대표), 오배근 의원, 유찬종 의원, 윤석우 의원
- 김연 의원, 김원태 의원, 김종필 의원, 이공휘 의원

•충청남도 : 1명

- 백승태(충청남도 문화재과 과장)

•자문위원 : 2명

- 류제협(논산문화원 원장)
- 윤용혁(공주대학교 역사교육과 교수)

•충청남도 역사문화연구원 : 3명

- 장호수(충청남도 역사문화연구원 원장)
- 이경복(충청남도 역사문화연구원 연구기획팀 팀장)
- 김회정(충청남도 역사문화연구원 연구기획팀 연구원, 간사)

2) 주요 현장 답사 내용

•충청남도 도의회 내 '도지정 문화재 보존 및 활성화 연구 의원 모임'에서 논산 개태사지의 보존 및 활성화, 그리고 국가지정 사적지 지정에 대한 논의를 위한 현장 답사가 2016년 10월 17일 이루어졌다.

•논산의 개태사지는 고려시대 최고(最古), 최상(最上)의 유적으로, 고려 왕건이 후삼국 통일에 역사적 의미를 부여하고자 후삼국 통일전쟁의 마지막 전장이었던 연산에 창건하였다. 왕건의 진영(眞影)을 모셨던 진전사찰로 운영되었으며, 고려시대 전 시기를 통해 국가의 중대사가 논의되었던 장소이기도 하다. 중요문화재로는 보물 제219호인 사지석불입상(寺址石佛立像), 충남민속자료 제1호인 개태사철확(鐵鑊), 충남문화재자료 제247호인 5층석탑과 제275호인 석조(石槽)가 있다.

•현재까지 6차 발굴이 이루어지고 있으며, 발굴조사를 통해 확인된 개태사지는 고려의 궁궐유적인 개성 만월대와 그 축조기법 및 형태가 유사하다는 평가가 지배적이며, 남한에 남아있는 고려시대 국가 사찰로는 최고(最古)이자 최상(最上)의 유적으로 평가되고 있다.

•개태사지 사역범위에 대한 토지매입과 보상절차가 상당부분 이루어져 원활한 발굴조사 및 향후 정비·복원의 기틀이 마련되고 있다.

•충청남도 역사문화연구원은 4차례의 문화재 조사를 통해 전체 사찰의 범위와 건물들의 배치를 모두 확인하였다. 특히, 고려시대 개성 만월대와 비견되는 대형 석축을 비롯해 개태사 철확의 원위치를 확인하였을 뿐만 아니라, 고려시대 개태사의 원 모습을 복원해 내는 성과를 거두었다.

•현재까지의 발굴 성과와 연구 성과를 토대로 금년 내 '개태사지 조사성과와 과제(가제)' 학술대회를 개최하고자 하며 이를 종합하여 2017년에는 '국가사적'으로 승격 지정을 위해 노력하고 있다.

•'도지정 문화재 보존 및 활성화 연구 모임'과 '충청남도 역사문화연구원'은 현장 답사를 통해 백제문화와 더불어 고려문화의 우수성을 담고 있는 개태사지에 대한 지속적인 연구와 개태사지를 포함한 도지정 문화재의 보존 및 활성화, 그리고 개태사지의 국가지정 사적지 지정을 위해 협력하기로 하였다.

<사진 23> 논산 개태사지 발굴조사 현황