

2019년도 국가균형위원회 연구용역 보고서

문화유산 회복을 통한 중앙·지방정부의 문화 분권 구현 방안

책임연구원: 조의연 / 문화유산회복재단 회장

연구원: 이상근 / 문화유산회복재단 이사장

정요실 / 문화유산회복재단 기획실장

김정운 / 문화유산회복재단 정책연구원

연구기간: 2019.05.16 ~ 2019.10.15.



목 차

I. 서론	9
II. 본론	11
1. 국외로 반출된 문화재의 회복과 과제	11
1-1. 문화재 회복의 의미	11
1-2. 국외 반출 문화재 현황	13
1-3. 국외 반출 문화재 회복 과정과 과제	23
1-4. 국제협약 및 해외의 국외 반출 문화재 회복 사례	39
2. 국내 타 지역으로 반출된 문화재의 회복과 과제	49
2-1. 국내(타 지역) 반출 문화재 현황	49
2-2. 국내(타 지역) 반출 문화재 회복 과정과 과제	56
3. 문화 분권에 대한 이해와 흐름	65
3-1. 우리나라 문화 분권 정책의 변천 과정	65
3-2. 문재인 정부의 문화 분권 정책	67
3-3. 문화유산 회복과 문화 분권	69
4. 입법적·정책적 개선 방안	71
4-1. 중앙정부의 역할 및 제도 개선 방안	71
4-2. 지방정부의 구체적인 역할 및 기능 제안	84
III. 결론	89

표 목 차

1. 국가별 한국문화재 현황 (2019.4.1. 기준)	17
2. 연도별 국외문화재 현황	18
3. 일본 정부가 지정한 한국기원 문화재 시대별 분류	20
4. 일본 정부가 지정한 한국기원 문화재 종류별 분류	20
5. 일본 정부가 지정한 한국기원 문화재 연도별 분류	21
6. 돌아온 문화유산 현황	23
7. 반환된 문화재 중 국보로 지정된 문화재	25
8. 국외 문화재 매입 예산 편성 및 집행 현황 (2014년~2018년)	32
9. 국외 문화재 매입 현황 (2014년~2018년)	32
10. 국외소재문화재재단 관련 주요 법률	34
11. 국외문화재 실태조사 현황 (2016. 9. 1 기준)	36
12. 2018년 문화재 환수단체 지원내역	37
13. 2018년 문화재 환수단체 홍보·문화행사 집행사례	38
14. 국공립박물관 소장품 현황 (2016.1.1. 기준)	50
15. 13개 소속 박물관의 특화 핵심 콘텐츠 주제	50
16. 이관 대상 소장품 목록	51
17. 이관 일정 (2018년부터 2020년까지 3개년 동안 권역별 수장고 설립에 맞춰 진행 예정)	52
18. 한국의 「문화재보호법」 제정 당시 일본의 「문화재보호법」과의 주요 내용 비교	53
19. 현재 우리나라 「문화재보호법」 중 제정 목적과 문화재의 정의	55
20. 「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률」 중	63
21. 「문화비전2030, 사람이 있는 문화」 중 “지역 문화분권 실현”	68
22. 「문화기본법」 주요 내용	71
23. 제9조에 대한 현행 헌법과 국회 개헌특위 자문위 권고안 및 대통령 발의안	72
24. 각국의 주요 법령과 행정 기구	74
25. Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage	

Convention	74
26. 「문화재보호법」의 제8장 국외소재문화재의 일부 내용 개정 전과 후 비교	75
27. 충청남도 국외소재문화재 보호 및 환수활동 지원 조례 전부개정조례안	77
28. 2014년~2018년 예산 및 집행 추이	82
29. 주요 경매 출품 문화재 매매가 현황	83

사 진 목 차

1. 카가미 신사에 보관 중인 수월관음도, 419.5 × 252.2cm	14
2. 충남 공주 학봉리 출토 분청사기 철화연화어문병. 높이 22.8cm (도쿄국립박물관 소장)	23
3. 부여 규암리 출토 백제금동관음보살입상	31
4. 헝가리 국립자연사박물관이 공개한 중국 송대의 불상 외부(왼쪽)과 컴퓨터 단층촬영(CT)을 한 내부(오른쪽)	45
5. 안동 하회탈 및 병산탈	58
6. 국립중앙박물관 조직도	62
7. 도쿄국립박물관에 소장된 공주 출토 금동반가사유상	85
8. 국립부여박물관에 소장된 하반신만 있는 반가사유상	85
9. 국립공주박물관에 전시된 학봉리 출토 분청사기 파편들	86

<참고문헌 및 자료>

[국내]

강원일보, “지광국사탑 환수 지역단체 41곳 동참”, 2018.11.1.

김경민, “그들은 왜 문화재를 돌려주지 않는가”, 을유문화사, 2019.

문화재환수국제연대, “국외소재 역사문화유산 환수와 보전을 위한 법적, 제도적 개선 방안 수립”, 2016.

김경임, “서산부석사관음상의 눈물” 곰시, 2015.

김하림, “문화분권의 의미와 지역문화의 활성화”, 오늘의 문예비평, 2004.

노영순, 한국문화관광연구원, “문화융성 정책의 성과와 과제”, 2015

문화체육관광부, “문화비전 2008-2012 문화국가 100년을 내다보는 정책을 펴겠습니다”, 2008.

문화체육관광부, “참여정부 2년간 문화관광부 성과”, 2004.

박선아, “문화유산회복운동의 발전을 위한 과제”, 2019.

불교공뉴스, “국보 제121호 “안동 하회탈 및 병산탈”, 안동으로 돌아왔다” 2017.12.26.

서울신문, “伊서 되찾은 ‘오벨리스크’ 에티오피아 71년만에 복원”, 2008.8.22.

CJ헬로 영서방송, “일제 불법 반출 역사…타향살이 100년, 원주 문화재”, 2019.08.21.

영남일보, ““우리지역 문화재 돌려달라” 경북 지자체 환 수운동 불붙었다”, 2016.11.24.

유네스코 한국위원회, “불법문화재반환 국제조례 및 추진전략 연구용역 최종보고서”, 2007.12.20.

조선일보, “해외로 반출된 우리 문화재, 무조건 환수보다 현지 활용”, 2016.10.04.

중도일보, “충남도의회 “미등재 백제문화유산 대책이 뭐냐”, 2016.11.21.

한국일보, “백제금동관음보살입상 환수와 문화 분권 정신”, 2019.7.09.

[국외]

B. T. Hoffman, "Art and Cultural Heritage: Law, Policy and Practice," Cambridge University Press, 2009.

E. Blize, "Continued Discussion on Museum Guidelines for the Provenance of Nazi-Looted Art," ARCA(Association for Research into Crimes against Art), 2012.3.12.

E. Einzenstat, "Imperfect Justice : Looted Assets, Slave labor and the unfinished business of World War II,," Public Affairs, 2003/2004,
International Council of Museums (ICOM), ICOM Code of Ethics for Museums, 2017.

People's Daily Online, 'How many Chinese cultural treasures "lost" overseas?', Jan 30, 2007.

Quinones Keber, Eloise, 'Aubin Tonalamatl', in David Carrasco (ed.), Oxford Encyclopedia of Mesoamerican Cultures (Oxford: Oxford University Press), 2001.

F. Starr, 'Book Review of The Tonalamatl of the Aubin Collection', American Anthropologist, 4, 1902.

The New York Times, 'A stolen relic is a problem for Mexicans', Aug 29, 1982.

UNESCO, "Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict with Regulations for the Execution of the Convention", 1954.

UNESCO, "Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property", 1970,

UNIDROIT, "Convention on Stolen or Illegally Exported Cultural Objects", 1995,

<주요 용어 정리>

문화 분권(cultural decentralization) 지역의 문화 격차를 해소하고 고유한 문화양식을 보호 확산하며, 지역 시민들의 문화 향수와 문화 참여 권리를 보장하는 핵심 문화 정책

문화유산(文化遺産, cultural heritage) 문화재라는 말의 물질적 가치에 반대하여 정신적인 측면과 민족 또는 인류의 세습 문명이라는 가치를 강조하는 개념, 유형유산뿐만 아니라 자연유산, 무형유산을 포함하는 포괄적인 개념

문화재(文化財, cultural property) 고고학적 유물, 예술품, 학술적 자료, 원주민 민예품, 종교적 성물, 서적, 문서, 과학적 표본 등을 통합적 개념으로 지칭하는 용어, 주로 동산으로서의 문화유산을 일컬음

반출(export) 문화재 혹은 문화유산 등이 원 출토지나 원산지에서 유출되어 다른 곳에 소장되어 있는 것을 의미. 본 연구는 우리나라를 떠나 해외로 반출된 문화재와 국내에 있으나 원산지역이 아닌 다른 지역으로 반출된 문화재, 두 가지 경우로 나누어 문화재 반출에 대해 살펴봄

반환(return) 문화재가 대여나 교환이든 물리적으로 돌려주는(돌아오는) 것을 의미

송환(repatriation) 국가가 아닌 특정의 소유자, 주로 지역민이나 원주민 등에게 반환되는 것

중앙정부 혹은 중앙 기관(central government or central agencies) 일반적으로 지방 자치제가 확립된 행정 제도에서 전국을 통할하는 최고 기관을 일컬으나, 이 보고서에서는 주요 정부부처와 문화재청(행정적 의미)와 국립중앙박물관(행정적, 지리적 의미)을 의미

지방정부(local government) 시·도청 및 시·군·구청을 일컫는 용어로 이 보고서에서는 주로 중앙정부와 대비되는 개념으로 사용

환수(restitution) 문화재를 돌려주는(돌려받는) 뜻이나 약탈 되었거나 도난 혹은 불법적으로 반출된 상황을 내포

회복(reinstitution) 이 보고서에 새롭게 등장한 표현으로, 문화유산을 기원국 또는 원장으로 돌려주는 것(return)뿐만 아니라 원래의 제 자리로 위치시킨다는 의미

I. 서론

국립중앙박물관에서 보관해 오던 국보 제121호인 하회탈과 병산탈이 ‘지역 문화재는 지역에 보관되어야 한다’는 원산지 귀족(歸族)주의 움직임에 힘입어 2017년 12월 원산지인 안동으로 환수되었다. 안동 하회탈의 반출 문화재 환수는 지역 시민단체, 지역민, 그리고 기초단체가 협력하여 이루어진 것으로 하회탈의 가치 상승과 더불어 지역 문화유산에 대한 시민들의 자긍심도 한층 높아졌다. 이와 같이 원산지에서 반출된 문화재가 원산지 지역으로 돌아오는 문화유산 회복은 지역의 역사성과 정체성을 회복하고 보전하는 일이다. 아울러 이러한 문화유산 회복은 문재인 정부가 내세운 아래와 같은 문화 분권 방향과도 동일선상에 있다.

“문화 분권은 지역의 문화 격차를 해소하고 고유한 문화 양식을 보호 확산하며, 지역 시민들의 문화 향수와 문화 참여 권리를 보장하는 핵심 문화정책이다.”

우리는 이 연구보고서에서 지방정부 원산지에서 타 지역 (주로 중앙기관) 또는 해외 (미)반출된 문화재의 회복 사례를 살펴보고 우리의 문화 분권 정책이 가야 하는 방향을 논의할 것이다. 이를 위해 국내 및 국외에 반출되어 있는 문화재의 환수를 위해 이와 관련된 국제법 그리고 세계박물관협회의 정책을 논할 것이다. 우리의 조사에 따르면 국외에 반출된 문화재를 국내에 환수하는 기관과 지방으로부터 반출된 문화재를 소장, 관리하고 있는 국립중앙박물관은 문화재 환수의 세계 흐름에 뒤쳐져 있는 양상을 보이고 있기 때문이다.

문화재의 제자리 찾기는 문화 정의 실현과 문화 분권 창달이라는 시대정신과 부합한다. 반출된 문화재 환수는 단순히 유물을 원래의 자리로 돌려놓는 것을 넘어서 그 문화유산 속에 담긴 선조의 정신과 역사를 되찾는다는 의미를 가지고 있기 때문이다. 본 연구를 통해 해외 반출 문화재의 회복뿐만 아니라 국내 타 지역으로 반출된 문화재의 회복에 대해 알아보고, 이 전에는 논의되지 않았던 문화유산 회복과 문화 분권의 상관관계 및 기여도를 살펴볼 것이다. 그러나 본 연구에서 분석하고자 했던 문화유산 회복이 지역 문화와 경제 활성화에 미치는 영향은 저조한 설문조사 응답률로 인

해 유의미한 결과를 도출할 수 없어 배제하게 되었다.

본 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 우리나라 반출 문화재에 국한하여, 국외 반출 문화재와 국내 반출 문화재로 나누어 살펴볼 것이다. 먼저 본론의 1, 2장에서 국외, 국내 타 지역으로 반출된 문화재 현황과 회복과정을 살펴보고 그 시사점과 문제점을 다룰 것이다. 1장에서는 문화유산 회복 관련 국제협약과 윤리강령 등의 발전 과정 및 해외의 문화유산 회복 사례를 2장에서는 문화유산 회복 관련 국내 법규 및 정책의 변천 과정을 정리하며 현재 우리의 문화유산 회복 활동이 가야 하는 방향을 논의할 것이다. 3장에서는 문화유산 회복 활동이 현재 문제인 정부가 추진하고 있는 문화 분권에 어떻게 기여할 수 있는지 그 연관성을 알아보기 위하여, 균형 발전의 핵심 요소인 “문화 주권”을 역사성, 정체성, 공동체형성의 관점에서 논하고자 한다. 이를 바탕으로 4장은 문화유산 회복 활동을 통한 문화 분권을 구현하기 위해 중앙정부와 지방정부의 역할과 입법적, 정책적 개선 방안에 대한 제안 내용을 담았다.

이상의 보고서가 문화 분권 창달에 있어 문화유산 회복 활동의 중요성을 인식시키고 향후 전개될 개헌 과정과 입법, 정책적 방안 모색 및 협력 체계 구축을 위한 가이드라인이 되기를 희망한다.

II. 본론

1. 국외로 반출된 문화재의 회복과 과제

1-1. 문화재 회복의 의미

문화재(文化財, cultural property)라는 용어는 1954년 헤이그에서 채택된 ‘무력충돌시 문화재 보호를 위한 협약(Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict)’에서 처음 사용되었다. 그 전에는 통합된 명칭 없이 각각의 종류에 따라 고고학적 유물(antiques, 유적지 발굴물), 예술품(art works, 미적 가치 기준), 학술적 자료(scientific materials, 학문적 가치), 원주민 민예품(ethnographic objects, objects of native people, 인종적 가치), 종교적 성물(religious objects, 종교적 가치), 서적, 문서, 과학적 표본 등으로 지칭하였다. 1970년 ‘문화재의 불법적인 반출입 및 소유권 양도의 금지와 예방수단에 관한 협약(Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property)’이 채택되면서 문화재를 “고고학, 선사학, 역사학, 문학, 예술 또는 과학적인 중요성으로 종교적 또는 세속적 근거에서 각국에 의하여 특별히 지정된 재산”이라고 정의하였다¹⁾. 문화재(cultural property)는 오늘날 보편적으로 사용되는 용어로 자리매김하였고, 특히 법적 소유권 분쟁에서 동산으로써의 성격을 나타내는 용어로 법정에서도 꾸준히 사용되고 있다. 1995년 ‘도난 또는 불법 반출된 문화재의 국제적 반환에 관한 유니드로와 협약(UNIDROIT Convention on Stolen or Illegally Exported Cultural Objects)’에서는 문화재를 지칭할 때 cultural property라는 용어 대신 cultural objects라는 표현을 썼는데, 이는 재산권이라는 뜻이 배제된 보다 중립적인 표현이라고 할 수 있다.

문화유산(文化遺産, cultural heritage)은 문화재와 함께 가장 널리 쓰이는 용어이나, 문화재라는 말의 물질적 가치에 반대하여 정신적인 측면과 민족 또는 인류의 세습 문명이라는 가치를 강조하는 개념이다. 문화유산은 1972년 ‘유네스코 세계 문화 및 자연유산 보호 협약(Protection of World Cultural and Natural Heritage)’에서

1) 문화재환수국제연대(2016), 국외소재 역사문화유산 환수와 보전을 위한 법적, 제도적 개선 방안 수립

처음 사용되었다. 문화유산은 유형문화재뿐만 아니라 무형문화재와 자연 경관 등도 함께 포함한다. 따라서 오늘날 일반적으로 “문화재 반환”처럼 동산으로써의 문화재의 경우에는 cultural property, cultural object 혹은 cultural treasure를 쓰고, 역사적, 문명적 관점에서 특히 부동산 등에는 문화유산이라는 용어를 쓰고 있다²⁾.

문화재라는 용어처럼 문화재 반환을 나타내는 용어도 여러 가지가 있다. 유네스코에서는 반환이라는 용어를 반환(return), 환수(restitution), 송환(repatriation) 등으로 세분화하여 사용하고 있다. 우선 가장 포괄적으로 쓰이는 “반환(return)”은 흔히 물리적 반환(physical return)이라고도 하는데, 이는 문화재가 원 소유국 혹은 문화재가 발생한 원래의 장소로 돌아가는 것을 의미한다. 즉 반환은 문화재가 대여나 교환이든 물리적으로 반환되는 경우를 의미하며, 반출과정의 불법이나 부당성과는 상관 없이 원 자리로 돌아간다는 중립적인 개념으로 사용되고 있다. 환수(restitution)는 반환과 마찬가지로 문화재가 원래의 소유국이나 소유자에게 돌아가는 것을 의미하나, 문화재가 약탈 되었거나 도난 혹은 불법적으로 반출된 상황을 전제하고 있다는 점에서 다르다. 따라서 어떤 문화재를 “환수”한다는 표현을 쓸 때는 해당 문화재 반출의 불법성을 인정한다는 의미가 있다. 송환(repatriation)은 국가가 아닌 특정의 소유자, 주로 지역민이나 원주민 등에게 반환된다는 것을 의미한다. 예를 들어 소련이나 유고처럼, 원래는 하나의 국가였으나 이후 몇 개의 국가로 분리되었을 경우, 영토성 원칙에 따라 문화재의 원 소재지 국가로 반환되는데, 이러한 경우에 송환이라는 단어를 사용한다. 그러나 본 연구에서는 이보다 더 나아가 “회복(reinstitution)”이라는 새로운 표현을 쓰고자 한다. 회복이라는 표현을 사용함으로써 문화유산을 기원국 또는 원장소로 돌려주는 것(return)뿐만 아니라 원래의 제 자리로 위치시키는 것이라는 뜻까지 내포하고자 한다.

일반적으로 불법 반출 문화재에는 전시(戰時)에 약탈당한 문화재, 도난당한 문화재, 도굴된 문화재, 수출입법을 위반한 불법으로 반출된 문화재 등이 있다. 불법 문화재 유형은 상황에 따라 크게 전시 약탈과 평시(平時) 약탈 두 가지로 나눌 수 있다. 전시 약탈은 전쟁 또는 내란 등 무력충돌이 발생하거나 혹은 전쟁 직후 점령지에서 일어난 약탈을 일컬으며, 식민지에서 약탈 되거나 범죄자에 의해서 도난 또는 도굴 그리고

2) 문화재환수국제연대(2016), 국외소재 역사문화유산 환수와 보전을 위한 법적, 제도적 개선 방안 수립

불법적으로 유통된 문화재는 평시 약탈 문화재라고 지칭한다. 현재 국제사회에서는 전시에 약탈당한 문화재, 도난당한 문화재, 도굴된 문화재, 수출입법을 위반하여 불법으로 반출된 문화재를 법률적인 차원에서 항상 불법적인 것으로 간주하고 있으나, 우리나라의 경우처럼 식민지 혹은 점령지에서 일어난 문화재의 탈취에 대해서는 당시 약탈지의 법의 유무를 관건으로 그 불법성을 판단하고 있다. 식민지 또는 점령지 당국의 반출 허가 법령이 있는 경우에는 합법으로 간주하고, 문화재 반출 당시 반출 허가 법령이 없거나 반출 금지 법령이 있는 경우에는 불법으로 간주하여 반환 여부를 정하고 있다. 그러나 21세기로 들어서면서 문화재 유통 과정의 적법성 여부에 따른 소유권 이전의 문제에서 한 단계 더 나아가 문화재의 기원, 출처, 내력, 유래 등을 기록한 문서(provenance)의 중요성이 더욱 강조되는데, 이는 문화재를 “윤리적이고 도덕적인” 측면에서 다루고 있다는 것에 큰 의의가 있다.

1-2. 국외 반출 문화재 현황

가. 해외에 소재 중인 우리나라 문화재

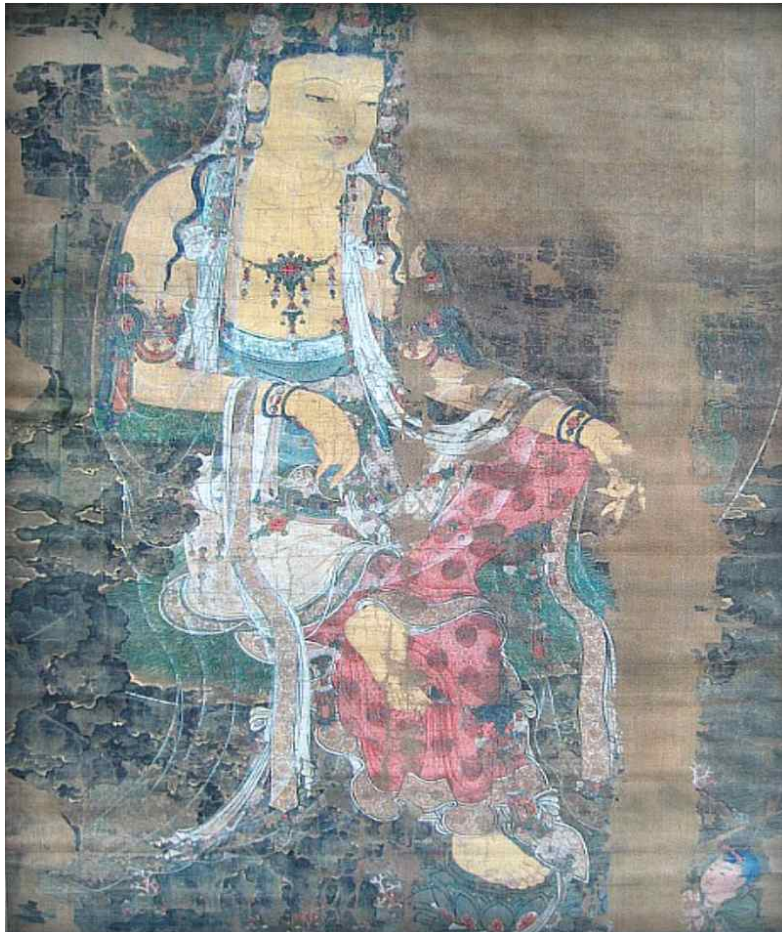
국외소재문화재재단에 따르면 2019년 4월 1일 기준으로 우리나라의 문화재 182,020점이 21개국 580여 기관 및 개인에 소장 중인 것으로 나타났다. 그 중 42%에 해당하는 76,383점의 유물이 도쿄국립박물관(東京國立博物館)을 비롯한 일본에 소재 중이고, 미국(27.75%, 50,532점)과 독일(6.62%, 12,052점)의 순서로 그 뒤를 따르고 있다. 총 182,020점의 해외 소재 문화재 중 일본과 미국 두 나라에만 전체 70%에 해당하는 126,914점의 우리 문화재가 소재 중인 것으로 파악되는데, 이는 지난 날 우리나라가 겪었던 수많은 외침과 전란, 일제강점기, 미군정, 한국전쟁 등의 아픈 역사를 단편적으로 보여 주는 것이라 할 수 있다. 특히 이 중에서도 일본에 의한 약탈이 가장 광범위한데, 일본 쇼비대학(尚美大學)의 하야시 요코 교수는 2007년 한 포럼에서 우리 문화재가 일본으로 반출된 경로를 ‘아스카 시대(飛鳥時代)로 거슬러 올라가는 한국과 일본의 오랜 교로 역사에 의한 것’, ‘도요토미 히데요시의 조선출병으로 약탈된 것’, ‘일본의 조선식민지시대에 도굴된 고고유물’, ‘식민지시대에 정당하게 취득된 미술품과 고고유물’, ‘전후 일본 국내에서 구입된 것’ 등으로 분류하여 설명한다³⁾. 오랜

3) 하야시 요코, 쇼비대학교, ‘일본 내 한국문화재 반환상의 문제점 및 제도개선 방안’

시간 계속된 일본의 조직적이고 무자비한 약탈로 우리나라의 소중한 문화재가 일본으로, 그리고 유럽, 미국 등지의 수집가들에게 거래되어 전 세계로 뿔뿔이 흩어지게 된다.

외침, 전란, 식민통치, 미군정 등 특히 혼란스러운 시기에 예술적, 역사적으로 가치가 높은 수많은 우리나라의 문화재가 수탈되었다. 고려 말 왜구의 빈번한 침략으로 인해 약탈된 문화재 중 대마도 타쿠즈다마 신사(多久頭魂神社)에 보관되어 있는 ‘쇠북(금고 金鼓, 반자 飯子)’과 카가미 신사(鏡神社)에 보관되어 있는 현존하는 최대 규모의 고려불화인 ‘수월관음도’, 대마도 가이진 신사(海神社)에 있는 신라여래불상인 ‘동조여래입상’ 등은 일본에서 국보로 지정되었을 만큼 최고 수준의 예술성을 지니고 있다.

[사진 1] 카가미 신사에 보관 중인 수월관음도, 419.5 × 252.2 cm.



(사진: 통도사 제공)

임진왜란의 주범인 도요토미 히데요시(豊臣秀吉)는 전쟁 초기부터 전투부대와는 별도로 인질을 담당하는 포로부, 동물을 잡아가는 가축부, 그리고 조직적으로 문화재를 약탈하는 보물·금속·공예·서적부대 등 특수부대를 편성하였다. 보물부대는 금은보화 등 진귀품을 담당하였고 금속부대는 병기는 물론 금속활자를 포함한 금속예술품을 강탈하였으며, 공예부대는 각종 공예품, 그 중 조선의 우수한 도자기를 집중적으로 약탈하고 도공과 목공 등을 납치하였다. 그 중 서적약탈부대(종군문사참모부)는 도자기부대와 같이 특별한 임무를 수행하였다. 당시 대부분의 왜군이 문맹이었던 까닭에 문서 식별 능력이 없자 당대의 지식층이었던 승려들을 참전시켜 이들을 중심으로 조선의 궁궐과 사찰, 사원 등지에서 약 10만 권의 문서를 약탈하였다. 대표적으로 현재 일본 왕실 도서관인 궁내청 서릉부(宮内庁 書陵部)에 보관 중인 세종 시기 집대성한 의학 서적 「의방유취」는 가토 기요마사(加藤清正)가 약탈한 것이다. 진주 연지사에 있던 신라 3대 범종인 ‘연지사종’은 일본 조구 신사(常宮神社)에 있으며 일본 정부는 일본의 국보로 지정하였다. 이외에도 텐리대학교(天理大学)가 소장하고 있는 ‘몽유도원도’는 왜장 시마즈 요시히로(島津義弘)가 고양현 대자암(大慈庵)에서 약탈한 것으로 추정하고 있다. 대자암이 세종 당시 왕실의 원찰로 소현왕후, 세종, 문종의 천도제를 봉행하고 불사 책임을 세종이 명하여 안평대군이 진행했다는 점에서 역사적 고찰과 유물의 유통 경로를 추적할 필요가 높다.

구한말 프랑스, 미국, 독일 등 서구 열강 세력이 한반도에 들어오면서 「직지심체요절」, 「외규장각 의궤(外奎章閣 儀軌)」, 겸재 정선 화첩 등 국보급 문화재는 물론 고대 천문 유물과 전적, 왕실 도서, 도자기, 공예품, 불교 유물 등이 수집의 대상이 되었다. 프랑스 기메박물관(Musée national des Arts asiatiques-Guimet)이 소장하고 있는 경북도 상주시 ‘동방사(東方寺) 천수천안관음보살’은 샤를 바라(Charles Louis Varat)가 수집하여 반출한 것으로 상주의 역사와 동방사는 떼어 놓고 생각할 수 없는 귀중한 유물이다.

일제강점기에는 조선총독부(朝鮮總督府)를 중심으로 일제의 대대적이고 무자비한 도굴, 도난, 불법 반출이 행해졌다. 이토 히로부미(伊藤博文)는 1,000점이 넘는 고려자기를 싹쓸이 수집해 일본 왕실 등에 헌상하였고, 오구라 다케노스케(小倉武之助) 같은 사업가부터 가루베 지온(輕部慈恩) 등 일반 교사들도 한국의 문화재를 마구잡이로

도굴하고 무단으로 반출했다. 특히 오구라 컬렉션은 고대부터 근대까지 우리나라 전 역사, 전 지역을 망라하는 방대한 규모의 컬렉션으로 그 유물 수만 1,100여 점이 넘는다. 최근 이치다 지로(市田次郎)가 수집, 반출한 부여 규암리 출토 백제금동관음보살입상이 일본에 있다는 사실이 밝혀지면 이치다 지로의 컬렉션에 대한 체계적인 조사와 연구가 필요하다는 주장이 높아지고 있다. 이 밖에도 고적조사, 고분조사 등을 명분으로 고분과 폐사지, 사적지 등에서 반출해 간 유물들이 도쿄대(東京大), 교토대(京都大), 와세다대(早稲田大) 등 대학과 연구기관 등에 산재되어 있다. 일제강점기의 문화재 반출은 한반도 전 역사, 전 분야 걸쳐 이뤄졌으며 역사적으로 상징성이 높은 승전비나 전승비 등은 파괴, 훼손함으로 수집만이 목적이 아닌 역사왜곡과 부정, 세탁에 악용하고자 했다는 점에서 비판받아 마땅하다.

미군정 시기 주한미대사관에서 문정관과 정무참사관을 지냈던 그레고리 핸더슨(Gregory Henderson)은 한국 문화재를 닥치는 대로 수집해서 미국으로 반출한다. 특히 도자기를 좋아했던 핸더슨은 보물급 명품 도자기를 수 백점 수집했는데, 그 중 143점을 미국 하버드대(Harvard University) 박물관에 기증한다. ‘핸더슨 컬렉션’이라고 불리는 이 도자기들은 해외에서 가장 뛰어난 한국 도자기 컬렉션으로 인정받고 있다.

한국전쟁 시기 반출당한 대표적인 유물로는 조선 왕실의 유물을 손꼽을 수 있다. 당시 덕수궁박물관에 보관되어 있던 조선왕실유물은 미군 병사 등에 의해 불법 반출되었다. 특히 조선왕실의 어보(御寶)와 국새(國璽), 옥책(玉冊), 교명(敎命), 호조태환권(戶曹兌換券) 등이 반출되어 그 부당성과 반환 요구를 한국 정부 등이 지속적으로 진행하였다. 그 결과 2013년 최초의 지폐 원판인 호조태환권이 반환되었고, 2014년 오바마(Barack Obama) 대통령 방한 시에는 국새, 어보 9점, 2017년 문재인 대통령 방미 시에는 문정왕후 어보 등이 반환되었다. 미국에서의 문화재 반환에 있어 주목할 점은 과거 도난 등 불법성이 입증되면 선의취득 사실이 인정되지 않고 미국 정부가 압수, 반환한다는 점이다. 미국 정부의 이 같은 태도는 한국의 문화재뿐만 아니라 중국, 페루 등 다른 피해 국가들에게도 적용하고 있다는 점이다.

[표 1] 국가별 한국문화재 현황 (2019.4.1. 기준)

소장국	수량 (점)	비율	소장처
일본	76,382	42%	도쿄국립박물관 등
미국	50,532	27.75%	메트로폴리탄박물관 등
독일	12,052	6.62%	쾰른동아시아박물관 등
중국	10,991	6.04%	베이징고궁박물관 등
영국	7,638	4.20%	영국박물관 등
러시아	5,334	2.93%	모스크바국립동양박물관 등
프랑스	4,837	2.66%	국립기메박물관 등
캐나다	4,276	2.35%	로얄온타리오박물관 등
대만	2,961	1.63%	국립고궁박물관 등
네덜란드	1,930	1.06%	라이덴국립민속박물관 등
오스트리아	1,665	0.91%	빈민속박물관 등
덴마크	1,278	0.70%	덴마크국립박물관
카자흐스탄	1,024	0.56%	카자흐스탄국립도서관
헝가리	341	0.19%	헤렌쯔호프동양미술박물관
바티칸	298	0.16%	바티칸민속박물관
스위스	285	0.16%	스위스민족학박물관 등
이탈리아	70	0.04%	주세페투치 국립동양예술박물관 등
벨기에	56	0.03%	벨기에왕립예술역사박물관
호주	41	0.02%	뉴사우스웨일즈박물관 등
노르웨이	38	0.02%	국립박물관

(출처: 국외소재문화재재단)

국외소재문화재재단은 해마다 국외에 소재된 우리 문화재의 현황을 발표하는데, 지

금까지 발표된 내용들을 비교해보면 해외로 떠돌고 있는 우리 문화재 숫자의 증가 추세가 뚜렷하다.

[표 2] 연도별 국외문화재 현황

연도	수량(점)	증감(점)	소장국가 수
2005	74,434	-	20개국
2007	76,143	1,709	20개국
2009	107,857	31,714	18개국
20011	140,560	32,703	20개국
2012	149,126	8,566	20개국
2013	152,910	3,784	20개국
2014	156,160	3,250	20개국
2015	160,342	4,182	20개국
2016	167,342	7,000	20개국
2017	168,330	988	20개국
2018	172,316	3,986	20개국
2019	182,080	9,764	21개국

(자료: 국외소재문화재재단)

이렇게 해마다 해외에 소재된 우리 문화재의 숫자가 꾸준히 증가하는 이유 중 하나는 국외에 소재된 문화재에 대한 조사가 지금도 활발하게 진행 중이기 때문이다. 국내외적으로 문화재 환수에 대한 관심이 높아지면서 정부기관이 더 많은 국가를 대상으로 목록조사와 현장조사 등의 적극적인 조사 활동을 전개하고 있다는 반증이다. 그러나 바꾸어 말하면 아직도 조사 및 확인되어야 할 한국 문화재가 해외에 훨씬 더 많이 존재한다는 의미이기도 하다. 일례로, 국외소재문화재재단이 파악한 일본 내 한국 문화재는 76,382점으로 집계되었으나, 일본에 있는 한국 문화재 중 박물관과 미술관에 공개된 것이 약 10%에 불과하기 때문에 실제 일본 내 우리 문화재 수는 30만 점

에 이른다라고 보고도 있다. 일본 하나만 보더라도 그 수량이 이렇게 차이가 나는데, 그 이유는 개개인이 가지고 있는 개인 소장품에 대한 조사가 이루어지지 않았기 때문이다. 일본의 경우를 비추어 볼 때 실제로 우리나라의 품을 떠나 해외에 있는 문화재의 수량과 종류는 발표된 현황보다 훨씬 더 많고 다양할 것이라고 예측할 수 있다.

물론 국외소재문화재재단에서 파악한 182,020점의 우리나라 문화재가 모두 약탈이나 도난 등 불법·부당한 형태로 반출된 것은 아니다. 이 중에는 기증이나 선물 혹은 합법적인 절차를 통해 반출된 경우도 있다. 현재 국내외 문화유산 규범들은 불법 혹은 부당한 경로로 유통된 문화재들의 반환을 원칙으로 하고 있어, 문화재를 돌려받기 위해서는 해당 문화재의 반출 경로를 파악하는 것이 급선무이자 핵심이다. 지금까지 국외소재문화재재단은 반출 현황 조사에만 급급한 나머지 문화재의 반출 경로에 대한 조사는 미미하게 진행하였다. 이제부터라도 현황 조사와 병행하여 지금까지의 현황 조사를 통해 해외에 소재된 것으로 파악된 우리 유물들의 반출 경위에 대해서도 철저한 조사를 수행하여 우리 문화재가 하루 빨리 고국의 품으로 돌아올 수 있게 그 초석을 마련해야 한다.

나. 국외로 반출된 국보·보물급 문화재

국외에 소재 중인 한국 문화재 중에는 반출되지 않았다면 국보로 지정되었을 만한 최고 수준의 문화재도 상당수 있다. 우리나라의 문화재를 가장 많이 소장한 일본의 경우, 일본 정부에서 지정한 문화재 중에는 약 150여 점의 한국 기원 문화재가 포함되어 있다. 가장 대표적으로 2012년 한국인이 절도했다가 돌려준 ‘신라여래입상 (쓰시마 현 가이진 신사 소장)’은 일본의 국보로 지정된 문화재이다. 오구라 컬렉션 중 ‘금동관모(金銅冠帽)’를 비롯한 8건은 일본의 중요문화재로, 견갑형동기(肩甲形銅器)⁴⁾, 금동팔각당형사리기 등 31건은 중요미술품으로 지정되어 있어 그 역사적, 예술적 가치를 가늠해 볼 수 있다. 2017년 국정감사 자료에 따르면 일본의 지정 문화재 중 한국의 문화재는 총 112건이다. 이 중 삼국시대(일본에서는 임나로 표기함) 유물은 8건, 신라 8건, 고려시대 75건, 조선시대 20건이며 시대 미상의 유물도 1건이 있다. 시대 표기 중 삼국시대를 일본이 임나(任那)로 잘못 표기하고 있는데, 이는 역사를 왜곡한

4) 현재 도쿄국립박물관에 소장된 우리나라 초기철기시대에 제작된 의장구로 경주 지방 출토품으로 전한다.

것으로 우리 정부가 지정 조치를 강력하게 요구해야 할 것이다. 특히 일본에서 지정된 한국 기원 문화재 중 고려시대 유물이 75건으로 가장 많은 점은 빈번했던 왜구의 침략과 임진왜란 등 시대적 배경과 무관하지 않다. 대마도에 있는 ‘고려 쇄북 (쓰시마 현 타쿠즈다마 신사 소장)’은 고려 말 왜구에 의해 약탈된 것으로 추정되고 있으며, 현존하는 고려불화 가운데 가장 훌륭한 작품 중에 하나로 꼽히는 ‘수월관음도 (사가 현 카가미 신사)’ 역시 개성 흥천사에 침입한 왜구에 의해 반출된 것으로 알려져 있다.

[표 3] 일본 정부가 지정한 한국기원 문화재 시대별 분류

시대별	조선	신라	고려	미상 (고분)	삼국시대 (일본표기 암나)	합계
계	20	8	75	1	8	112

(자료: 조승래 국회의원실)

문화재 종류를 살펴보면 고려시대의 회화가 30종, 조선시대 공예품이 12종이 있으며, 동제 범종의 경우에는 신라와 고려시대에 제작된 것이 30여 점에 이른다. 이는 임진왜란과 일제강점기에 집중적으로 약탈당했던 고려 불화, 도자기, 범종 등으로 추정된다. 일례로, 일본의 국보로 지정된 ‘신라 연지사종 (후쿠이 현 조구 신사 소장)’은 임진왜란 당시 진주성 침공 이후 약탈되었던 것으로 밝혀졌다.

[표 4] 일본 정부가 지정한 한국기원 문화재 종류별 분류

종류별	공예품	회화	고문서	고고자료	서적전적	조각	역사자료	합계
계	48	33	1	10	15	4	1	112

(자료: 조승래 국회의원실)

문화재가 지정된 시기의 배경도 주목해야 한다. 42건으로 가장 많은 문화재가 지정됐던 1900년부터 1920년까지는 일제가 고적 조사, 문화재 목록 작성 등을 이유로 한반도 내 고분 등지에서 수많은 문화재를 도굴 및 반출했던 시기이다. 또한 이 때 일본정부는 자국의 문화재 보호를 위해 법률 정비를 서두르고 있었고 이듬해 1919년 「사적명승천연기념물보존법」이 제정된다.

[표 5] 일본 정부가 지정한 한국기원 문화재 연도별 분류

지정 연도	1900년 이후	1900~ 1910	1910~ 1920	1920~ 1930	1930~ 1940	1940~ 1950	1950~ 1960	1960~ 1970	1970~ 1980	1980~ 1990	1990~ 2000	2000년 이후	합계
계	4	30	12	1	20	3	15	1	16	5	0	5	112

(자료: 조승래 국회의원실)

일본 왕실 도서관인 궁내청 서릉부에 소장 중인 「의방유취(醫方類聚)」 역시 임진왜란 때 왜군 사령관이었던 가토 기요마사에 의해 약탈당한 문화재이다. 「의방유취」는 세종 때 중의학과 한의학을 집대성한 의약대백과사전으로 이 때 출간된 365권의 의방유취는 현전하지 않고, 세조 때 재정리되어 266권으로 간행된 판본 중 하나가 임진왜란 때 약탈되어 일본으로 반출되었고 나머지 국내 원본들은 모조리 소실되었다. 국내에 있는 필사본이 보물 1234호로 지정되어 있는데, 당시 우리나라의 우수한 의학 수준을 집대성한 것으로 현재 남아있는 유일한 원본이라는 점에서 국보급으로 전혀 손색없는 문화유산이라 할 수 있다. 「의방유취」와 관련해서 주목할 점은 중국, 일본, 한국의 한의학계에서 세계기록문화유산으로 등재하자는 여론이 형성 중이며 이 과정에서 일본의 풍토와 약초와는 맞지 않은 「의방유취」의 원산지 반환 논의가 활발해질 것으로 보인다. 이를 위해서는 일본의 전통 의학이나 의료에 있어 「의방유취」에 대한 인용과 연구 실적 등을 살펴볼 필요가 있다. 세계적으로 중요한 의학 자료를 연구나 활용 없이 침략의 볼모로 잡고 있다면 국제사회의 비판을 피할 수 없을 것이다.

전 세계에서 출토된 신라금관은 모두 10여 점에 불과한데 한국에서 출토된 것이 8점이고 이 중 6점(국보 3점, 보물 2점)이 국립중앙박물관과 국립경주박물관에 소장되어 있다. 프랑스 기메박물관에 신라 금관 1점이 소장되어 있는데, “전쟁 직후 또는 일제강점기 때 발굴한 것으로 추정, 덴스모어(Densmore)가 1953년 구입한 것”이라고 도록에 소개되어 있다. 3단 모양으로 보아 금관총(金冠塚), 금령총(金鈴塚), 서봉총(瑞鳳塚) 중 한 곳에서 출토된 것으로 보이며 1930년대 이전에 발굴되어 반출된 것으로 추정하고 있다. 나머지 한 점은 금동신 등과 함께 일본 큐슈국립박물관(九州國立博物館)에 있는데, 박물관은 “신라고분 자료로서 마구(馬具)등과 함께 2005년도에 구입한 것”이라며 “금동신은 1929년에 대구에서 개최된 신라 예술품 전람회에 출품된

적 있고, 그 외 다른 것도 1945년 전의 출토품으로 추정된다”라고 소개하고 있다. 신라고분에서 발굴된 유물이지만 어떻게 발굴되었고 어떤 경로로 반출되었는지에 대한 내력에 대해서는 밝히고 있지 않다.

현재 국내에도 없는 조선대원수(朝鮮大元帥) 투구와 갑주, 명성황후가 기거하던 건청궁(乾淸宮)에서 수집된 유물 등을 비롯한 조선 왕실의 유물들이 오구라에 의해 불법적으로 반출되어 현재 도쿄국립박물관에 소장 중이다. 세계문화유산으로 등재되어 있는 어보⁵⁾를 비롯하여 어보 45과, 조선 국새⁶⁾ 22과, 대한제국 국새 8과, 옥책⁷⁾ 8책, 교명⁸⁾ 4책 등 국보·보물급 조선왕실유물도 여러 나라에 흩어진 채 아직 고국으로 돌아오지 못하고 있는 실정이다.

사회 일각에서는 환수할 국보급 문화재가 얼마 있지 않다는 주장도 있지만 일본 도쿄국립박물관에 있는 공주 송산리 출토 원두대도(圓頭大刀), 공주 출토 금동미륵반가사유상, 공주 학봉리 출토 분청사기(粉靑沙器) 등은 백제의 철기 문명을 밝혀주고 지역의 역사를 알려준다는 점에서 매우 중요한 유물들이다. 특히 금동미륵반가사유상은 현재 국립부여박물관에 하반신만 있는 반가사유상이 있다는 사실을 고려할 때, 지역민들의 온전한 유산의 향유라는 점에서 시급히 해결되어야 할 과제이다.

5) 왕실의 권위를 상징하는 의례용 도장

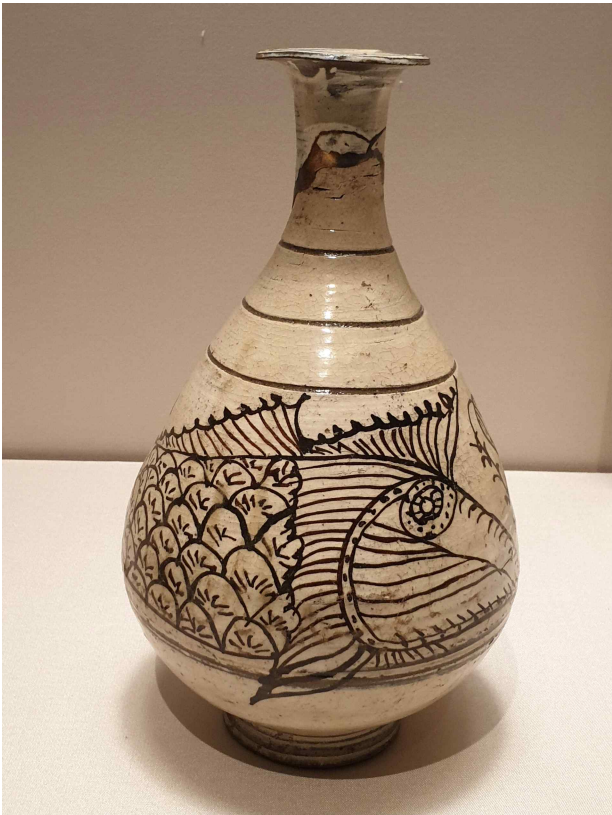
6) 국사에 사용되는 관인으로 국권의 상징

7) 왕실에서 책봉이나 국왕, 왕비, 대비, 왕대비, 대왕대비 등에게 존호·시호·휘호를 올리거나 죽음을 애도하기 위해 옥간에 글을 새겨 엮은 문서

8) 국왕 문서의 하나로 대비, 왕비, 세자, 세자빈, 세제, 세제빈, 세손, 세손빈 등을 책봉할 때 국왕이 내리던 비단 두루마리의 책봉문

[사진 2] 충남 공주 학봉리 출토 분청사기 철화연화어문병. 높이 22.8cm.

(도쿄국립박물관 소장)



(사진: 문화유산회복재단)

1-3. 국외 반출 문화재 회복 과정과 과제

가. 국외 반출 문화재 반환 현황

21개국 18만 여점의 국외 소재 문화재 중 1945년부터 2018년까지 우리나라로 돌아온 문화재는 고작 12개국으로부터 10,140점(5.6%)에 불과하다.

[표 6] 돌아온 문화유산 현황

국가	공공(정부기관, 지자체 등)						민간 (개인, 사립박물관 등)			
	소계	소계	협상	구입	기증	수시 공조	소계	협상	구입	기증
합계	10,140	9,347	3,299	519	5,517	12	793	22	339	432

일본	6,588	6,019	2,978	18	3,023	0	569	0	321	248
미국	1,379	1,171	8	235	916	12	188	1	3	184
스페인	892	892	0	0	892	0	0	0	0	0
독일	698	675	16	0	659	0	23	21	2	0
뉴질랜드	186	303	297	2	3	0	1	0	1	0
이탈리아	59	59	0	59	0	0	0	0	0	0
캐나다	20	20	0	0	20	0	0	0	0	0
프랑스	303	302	297	2	3	0	1	0	1	0
호주	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0
노르웨이	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0
스위스	3	0	0	0	0	0	3	0	3	0
영국	10	1	0	1	0	0	9	0	9	0

(출처: 문화유산회복재단)

2019년 기준으로 환수된 문화유산 중 691점(국보 6건, 보물 21건, 문화재 5건 등)만이 지정문화재로 지정되었다. 우리나라로 돌아온 문화재 중 최소한 보물급은 되지만 애초에 임대나 대여 방식으로 환수된 탓에 지정문화재에 오르지 못한 문화재도 여럿 있다. 2011년 프랑스에서 145년 만에 돌아온 「외규장각 의궤」는 5년마다 갱신되는 대여 방식, 2005년 독일에서 환수한 ‘검재정선 화첩’은 영구 임대 형식, 그리고 2007년 미국에서 귀환한 ‘어재연 장수 수(帥)자기’도 10년 임대 신분이다. 우리나라로 돌아온 문화유산 중 국보로 지정된 문화재는 단 6건으로 그 내용은 다음과 같다. 지광국사탑(智光國師塔)과 경천사지 십층석탑(敬天寺址 十層石塔)은 해방 이전 우리나라로 돌아온 문화유산이고 해방 이후 돌아온 문화재 중 국보로 지정된 것은 강릉 한송사지 석조보살좌상(寒松寺址 石造菩薩坐像), 녹유골호(綠釉骨壺), 상지은니묘법연화경(橡紙銀泥妙法蓮華經), 「조선왕조실록(朝鮮王朝實錄)」으로 4건이다.

[표 7] 반환된 문화재 중 국보로 지정된 문화재

유물명	지정번호	지정일자	환수일	소장기관
경천사지 십층석탑	국보 제86호	1962.12.20.	1918.11.15.	국립중앙박물관
원주 법천사지 지광국사탑	국보 제101호	1962.12.20.	1915.	국립고궁박물관
강릉 한송사지 석조 보살좌상	국보 제124호	1967.6.21.	1966.12.23.	국립중앙박물관
녹유골호 (부석제외함)	국보 제125호	1967.6.21.	1966.12.23.	국립중앙박물관
상지은니묘법연화경	국보 제185호	1976.4.23.	1971.4.23.	국립중앙박물관
조선왕조실록 오대산 사고본 (47책)	국보 제151-3호	2007.2.26.	2006.7.14.	서울대 규장각

(출처: 문화유산회복재단)

환수된 문화재는 문화재청 산하 문화재위원회가 심의를 거쳐 국립중앙박물관 등지로 보관처를 지정한 후에 그 곳에서 보관되면서 조사, 연구, 전시 등에 활용된다. 그러나 2012년 문화체육관광방송통신위원회의 국정감사 자료에 따르면 국립중앙박물관 내 환수 문화재 4,049점 중 전시되고 있는 문화재는 366점으로 불과, 전체의 8%밖에 전시되고 있지 않다⁹⁾. 나머지 3,683점은 창고에 보관되고 있어서 환수 문화재의 재평가 및 사후관리가 문화재 환수의 원래 취지인 조사, 연구, 전시 등에 부합하는지 의문이다.

나. 국외 반출 문화재 환수 사례

1) 정부 간 협상에 의해 반환된 사례

1952년 2월에 시작하여 1965년 6월에 체결된 한일협정(韓日協定)은 협상과정부터 많은 문제를 드러냈는데, 가장 큰 문제점은 일본의 식민 지배에 대한 불법성이 인정되지 않은 상태에서 체결되었다는 것이다. 결국 협정 당시 한국 측에서 요구했던 4,479점에 한참 못 미치는 1,432점의 극히 일부 문화재만 환수되었고 일본에서 돌려주지 않은 문화재 중 불법적인 취득이 명백함에도 불구하고 아직까지도 반환 받지 못한 문화재가 훨씬 더 많이 남아있는 것이다. 또한 협정 당시 한국 정부는 오구라와 지온 등이 수집한 중요 문화재에 대해서도 반환을 요구하였으나, 일본은 개인 사유물

9) 김기현 국회의원실, 2012년 문화체육관광방송통신위원회 국정감사 중 문화재청 대상 감사

이라는 이유로 돌려주기를 거부했다. 한일협정 체결 후 우리 문화재가 돌아올 때 우리는 문화재 반출의 불법성을 강조하며 ‘반환’이라는 용어를 사용할 것은 요구하였으나, 일본 측은 불법 반출이 아니라 적법하게 취득하여 소장하게 되었다며 ‘기증’이라는 용어를 사용하길 주장하였다. 애초에 일제의 강제 병합에 대한 명확한 규정은 뒤로하고 진행되었던 협상이었기에 우리 문화재를 돌려받을 때 ‘반환’과 ‘기증’에서 절충하여 ‘인도(引渡, transfer)’라고 합의하였다. 1,432점 중 국보로 지정된 문화재는 강릉 한송사지 석조보살좌상과 녹유골호 두 점뿐으로 당시 일본 정부가 반환에 얼마나 부정적이었는지 알 수 있다. 심지어 한국 정부가 요구한 문화재 목록 중 일부는 조직적으로 은폐하였다는 점이 2014년 한일협정 문서공개 재판에서 밝혀지기도 하였다. 이 점에 있어 일본 정부는 국가 간 신의와 성실의 의무를 지키지 않았다는 점에서 비판받아 마땅하다. 최근 일본의 아베 정부가 국가 간 신뢰 문제를 제기하고 있지만 이를 먼저 저버린 것은 문화재 반환 협상에 임한 일본 정부이다.

1991년 돌아온 영친왕(英親王)과 왕비의 복식 역시 정부 간에 협상에 의해 반환된 문화유산이다. 영친왕과 왕비가 일본에서 거주하다 남긴 복식은 1957년 도쿄국립박물관에 보관되어 있었다. 1990년 한일정상회담에서 이 유물에 대한 반환을 합의하고 1991년 4월 ‘영친왕비에 유래하는 복식들의 양도에 관한 협정’을 맺어 같은 해 10월, 익선관, 장신구, 홍룡포 등 227점이 반환되었다. 영친왕비복식양도는 65년 한일협정과는 별개의 양도협정을 맺고 돌려받은 경우로 ‘한일협정으로 인한 청구권 소멸’이라는 주장을 고수하는 일본정부의 입장에 배치되는 매우 중요한 사례이다.

2011년 6월, 일본으로부터 「조선왕실 의궤(朝鮮王室 儀軌)」를 비롯한 조선왕조도서 1,205권을 돌려받았다. 1922년 조선총독부에 의해 불법 반출되었다가 89년 만에 돌아온 것이다. 그러나 2010년 8월, 당시 일본 총리였던 간 나오토(菅直人) 총리가 한일강제합병 100년을 맞이하여 식민지배의 사과, 반성과 함께 궁내청에 소장되어 있는 조선왕실 의궤 등을 ‘반환’하기로 약속하였으나 결국은 한일협정 당시의 표현처럼 ‘인도’의 형태로 돌아온 바 있다.

65년 일본 정부와의 문화재 반환 협정에 비견하여 주목할 만한 내용은 2015년 한

국의 문화재청과 미국 국토안보부(US Department of Homeland Security) 소속 이민관세청(US Immigration and Customs Enforcement)과 '한미 문화재 환수 협력 양해각서'를 체결했다는 점이다. 이는 2014년 오바마 대통령이 방한하면서 대한제국 국새와 어보 등을 반환한 것이 계기가 되었는데 양해각서에는 불법성 등이 확인되면 본국으로 반환한다는 점과 정보 공유 등이 포함되었다는 점에서 한국전쟁 당시 불법 반출된 문화재에 대한 양 기관의 수사 공조와 환수가 기대된다. 특히 1954년에 제정된 헤이그협약의 적용을 받지 못한 조선왕실의 어보와 국새 등 왕실유물의 환수에 제도적 기반을 마련했다.

2) 남북의 공조로 반환된 사례

임진왜란 때 정문부(鄭文孚) 장군을 중심으로 한 함경도 의병의 전승을 기념하기 위해 세워진 북관대첩비(北關大捷碑)는 원래 함경북도 길주에 있었으나 1905년 일본군 소장이었던 이케다 마시스케(池田正介)에 의해 야스쿠니 신사(靖国神社)로 반출되었다. 1978년 재일한국인이자 국제한국연구원장이었던 최서면 박사가 야스쿠니 신사에서 북관대첩비를 발견한 이래 한국 정부는 꾸준히 일본에 반환을 요청하였으나 일본정부는 북관대첩비가 북한 소재라는 이유로 반환하지 않았다. 한국과 북한의 시민단체와 종교계의 계속된 반환 요구와 남북한 정부가 협의해서 공동으로 반환을 요구한 끝에 2005년 10월 수탈 당한지 100년 만에 북관대첩비를 돌려받았다. 먼저 한국으로 반환된 후에 2006년 2월 남북 간 협의를 거쳐, 3월 1일 개성에서 북한으로 인도되었으며 23일, 북관대첩비는 원래의 자리로 돌아가게 되었다.

3) 지방정부에 의해 반환된 사례

2011년 12월, 인천공항을 통해 국내로 돌아온 '조선왕조도서'는 환수과정이나 결과에 있어 의미가 크다. 첫째 소장처가 일본 왕실의 도서관인 궁내청 서릉부라는 점이다. 궁내청 서릉부에는 임진왜란과 일제강점기 통감부(統監府), 총독부 등에 의해 약탈당한 수많은 한국 전적이 있지만 일본 왕실이라는 상징성 때문에 쉽게 반환을 허락하지 않았다. 1965년 반환협정 당시에도 통감부, 총독부 반출 도서 등의 반환을 요구하였지만 일본 정부의 반대에 부딪혔다. 그렇기 때문에 궁내청 서릉부 소장 유물의 환수에 있어 대부분이 부정적 의견이 많았다. 둘째 반환 도서가 민간단체 등이 요구

한 「조선왕실 의궤」 167책'을 넘는 1,205책으로 65년 협정에 이어 세 번째로 많은 양이 돌아왔다는 점이다. 두 번째는 데라우치 문고(寺內文庫)로 1996년, 경남대(慶南大)가 야마구치현립대학(山口県大学)으로부터 돌려받은 98종 135책 1995점이다. 그러나 2011년 환수된 조선왕조도서는 「조선왕실 의궤」 81종 167책, 이토 히로부미가 반출해간 규장각(奎章閣) 도서 66종 938책 등이 포함되었다. 셋째는 남북이 힘을 합쳐 환수했다는 점이다. 일본 정부는 한국의 반환 요구에 65년 한일협정 체결을 핑계로 국제적으로 반환할 이유가 없다는 점을 주장하였지만 일본과 수교하지 않은 북한의 요청에 더이상 핑계할 명분이 사라졌다. 조선왕실의궤환수위원회는 북관대첩비, 조선왕조실록 환수에 함께한 북한의 조선불교도연맹과 공동협력하기도 합의하고 남북공동명의로 일본 정부에 반환 요구를 지속적으로 전개했다. 넷째는 반환 요구에 일본 총리가 반성과 사과를 표하고 돌려줬다는 점이다. 2011년 5월에 임대 형식으로 돌아온 「외규장각 의궤」의 경우 명백히 침략 행위에 이은 약탈임에도 프랑스 정부로부터 어떠한 사과나 반성 없이 '단기 임대형식'으로 귀환함으로 '소유권 양도' 등의 추가적 협상 여지를 남겼다. 반면 일본 궁내청 소장 도서는 사과와 함께 완전한 양도를 했다는 점에서 높은 평가가 있다.

이와 같이 '조선왕조도서'가 긍정적인 평가 속에서 반환될 수 있는 이유를 꼽으라면 서울시 등이 참여한 '조선왕실의궤환수위원회'의 구성과 활동일 것이다. 2006년 조선왕실의궤환수위원회가 구성되면서 우선 연고권이 있는 오대산 사고(五臺山 史庫) 수호총섭인 월정사(月精寺)가 참여하였고 2005년 친일재산환수운동 등을 전대한 봉선사(奉先寺)와 남북교류의 창구 역할을 하던 조계종 중앙신도회가 주축이 되어 환수운동을 전개하였다. 일본 정부가 65년 한일협정을 거론하며 청구권이 없다고 일관할 즈음 중앙정부가 직접적인 환수 협상에 나설 수 없다고 판단한 조선왕실의궤환수위원회는 지방정부의 참여를 권고하여 2008년 서울시의회에 조선왕실의궤환수특별위원회를 구성하고 2009년 서울시문화재찾기시민위원회 조례를 제정, 본격적으로 환수 활동에 나서게 되었다. 그 결과 서울시의회는 도쿄시의회와 협력하는 등 일본 의회와의 협상은 물론 남북 공조 등에 있어 서울시의 참여와 협력은 큰 힘이 되었고 결국 2011년 환수에 이르게 되었다.

원소재지인 강원도와 평창군의 참여도 있었다. 특히 일본 국회의원 오대산 사고자

초청과 2010년 반환 발표 이후 일본 중의원 결의안 채택 등에 있어서 여러 노력이 진행되었다. 강원도와 평창군은 되찾은 조선왕실의례를 원적지인 오대산 사고로 돌려달라는 운동을 전개하고 있으며 최근 오대산 사고 박물관이 개관함으로 보관과 가치 활용에 있어 한 단계 발전할 계기가 될 것이다.

4) 민간단체의 주도적 역할과 정부의 개입으로 반환된 사례

프랑스 국립도서관이 보관하고 있던 「외규장각 의궤」 297권이 2011년 4월부터 5월에 걸쳐 145년 만에 고국으로 귀환했다. 1975년, 프랑스 국립도서관(Bibliothèque nationale de France)에서 근무하던 박병선 박사가 도서관 별관 창고에 보관되어 있던 세계 최고(最古)의 금속활자본 「직지심체요절(直指心體要節)」과 외규장각 도서 297권을 찾아낸 이후 우리 정부와 민간단체가 수십 년 동안 환수 노력을 펼친 끝에 돌아오게 된 것이다. 1993년에 한국과 프랑스 대통령이 한국에 프랑스식 고속철도 도입을 합의하면서, 이 유물들의 조속한 반환을 기대하였으나 미테랑 대통령((François Mitterrand))이 방한 길에 ‘휘경원원소도감의궤(徽慶園園所都監儀軌)’ 1권만 가져오고 나서 프랑스 국민들의 반대 등을 이유로 18년을 지체하다 돌아오게 되었다. 그러나 프랑스 정부는 의궤가 프랑스 군대에 의해 약탈된 것이 자명함에도 사과나 반성은커녕, 의궤를 원 소유국인 한국으로 완전하게 반환하는 것이 아닌 5년씩 임대를 갱신하는 조건으로 돌려주었다. 정부는 이에 대해 영구 임대임으로 사실상 환수된 것이나 마찬가지라 했으나, 이는 명백하게 의궤에 대한 ‘소유권 이전’이 아닌 ‘조건부 임대’ 방식이었기에 환수가 아니었으며 국민들은 정부 협상의 문제점을 지적하며 실망감을 감추지 못했다.

5) 민간에 의해 반환된 사례

미국 워싱턴 D.C. 스미소니언자연사박물관(Smithsonian National Museum of Natural History)에서 아시아 담당으로 40년 넘게 근무했던 조창수 여사의 노력으로 1987년 고종어보, 순종어보, 명성황후 어보를 포함한 유물 93점이 한국으로 돌아왔다. 이 어보들은 한국전쟁에 참전했던 병사가 1951년 서울의 시장에서 단돈 25달러에 사들여 미국으로 가져간 것으로 알려져 있다. 조창수 여사는 1987년 미국의 한 경매에 고종, 순종, 명성황후의 어보가 나온다는 소문을 듣고 소장자를 찾아가 한국인에

게 어보가 어떤 의미이고 얼마나 소중한 것인지 그리고 왜 한국으로 돌아가야 하는지에 대해 열정적으로 설명하며 기증을 요청하였으나, 설득에 실패하였다. 결국 동포들과 함께 힘을 모아 직접 유물을 구입하기로 하고 음악회, 자선의 밤 등 모금 행사를 열어 유물 구입을 위한 자금을 마련했다. 고종어보 등 유물 93점을 인수한 조창수 여사가 같은 해 6월 16일 국립중앙박물관에 모두 기증하면서 이 유물들이 고국으로 돌아오게 되었다.

2019년 6월, 국외로 반출된 문화재인 19세기 조선왕실유물 ‘백자이동궁명사각호(白磁履洞宮銘四角壺)’와 ‘중화궁인(重華宮印)’ 2점이 미국 경매를 거쳐 한국으로 돌아와 국립고궁박물관에 소장되었다. 국외소재문화재재단이 라이엇게임즈(Riot Games)가 조성한 국외 문화재 환수 기금을 통해 이를 매입하면서 국내 환수가 이루어진 것이다. 이로써 라이엇게임즈가 환수한 국외 소재 문화재는 2014년 미국 버지니아 주 허미티지박물관(Hermitage Museum)이 소장하고 있던 ‘석가삼존도’를 국외소재문화재재단에 기증한 것을 시작으로 2018년 ‘효명세자빈 책봉 죽책’, 2019년 4월 항일의병장이었던 척암(拓菴) 선생의 ‘문집 책판(文集 冊板)’에 이어 총 다섯 점이 됐다. 라이엇게임즈는 미국의 게임 개발 회사로 ‘리그오브레전드’라는 게임으로 유명하다. 이 게임은 전 세계적으로 유명하지만 특히 한국 게이머들에게 인기가 많았기에 사회 공헌 차원에서 ‘게임이 문화라면 문화의 뿌리는 문화유산’이라는 생각으로 한국 문화재 보호 활동을 시작했다. 2012년 문화재청과 체결한 ‘한 문화재 한 지킴이’ 협약 이후 8년째 지원 사업을 진행 중이며, 누적 기부금 총액은 이미 50억 원을 넘어섰다. 민간 기업 중에서는 유일하게 문화재청에 국외 문화재의 국내 환수를 위한 지원금을 내고 있는 라이엇게임즈는 국외 문화재 환수 사업뿐만 아니라 4대 고궁 보존 관리, 주미대한제국공사관 복원, 문화재 안내판 보수 사업 등 다양한 문화유산 보호 사업을 펼치고 있다.

다. 백제금동관음보살입상 환수 과정에서 드러난 문제점

백제금동관음보살입상은 1907년 부여 규암리에서 출토된 금동보살상 중 하나로, 같이 출토되었던 다른 한 점은 국보 제293호로 지정되었을 만큼 역사적, 예술적 가치가 높은 백제 미술을 대표하는 걸작이다. 1907년 부여 규암리 절터에서 한 농부에 의해

쇠술 안에 같이 있던 불상 2점이 발견되었는데 이후 일본 헌병대에 의해 압수된 뒤 모두 일본인들의 손에 들어가게 된다. 이 때 함께 발견된 21.1cm 크기의 불상은 니와세 노후유키(庭瀬博章)가 구입하여 1939년 보물 320호로 지정된 후 다행히 국내에 남아 국보 제293호가 되었으며 현재 부여박물관에 전시되어 있다. 그러나 더 빼어나다고 평가되는 이 백제금동관음보살입상은 이치다 지로가 헐값으로 구입하여 일본으로 반출하였는데 그 행방이 묘연하다 111년이 지나서야 지난 2018년 6월 일본에서 공개되었다. 이에 문화재청과 국립중앙박물관이 불상의 국내 환수를 위해 단독으로 불상 소유자와 매입 조건에 대해 협상을 진행하였으나 매입 액수의 큰 차이로 인해 결국 결렬되었다¹⁰⁾.

[사진 3] 부여 규암리 출토 백제금동관음보살입상



(출처: 문화유산회복재단)

10) 문화재청은 감정이 42억 원 이상의 금액을 지급할 수 없다는 반면 일본인 소장자는 여전히 150억 원을 요구하고 있다.

불상 매입과 관련하여 2019년 국립중앙박물관 앞으로 32억 원이 편성되었고, 문화재청도 '국내외 문화재 긴급매입 자금' 명목으로 60억 원을 확보하고 있다. 그러나 문화재청의 자금은 금동관음보살상 환수만을 위한 것이 아니며, 두 기관의 소유 예산을 모두 합쳐도 일본 소장자가 요구하는 금액을 맞출 수 없다고 정부는 판단하고 있다.

최근 6년간 정부의 국외 문화재 매입 현황을 보면 편성된 예산에 비해 집행된 예산은 매우 적다. 전년도 집행실적이 부진하면 차기 연도 예산이 삭감되기에 해를 거듭할수록 문화재 매입을 위한 예산이 점점 삭감되어 가는 것을 알 수 있다.

[표 8] 국외 문화재 매입 예산 편성 및 집행 현황 (2014년~2018년)

연도	2014	2015	2016	2017	2018
예산	36억	36억	34.2억	20억	12.2억
집행	24.4억	12.2억	0.04억	4.3억	12.2억

(자료: 문화재청)

국외 문화재 환수는 그 과정이 매우 복잡하고 변수가 많아 항상 불확실성을 동반한다. 또한 문화재 환수는 단 번에 성과를 내기보다는 몇 년에 걸쳐 이루어지는 특성이 있다. 전년도 성과가 전무했다고 해서 올해 성과도 전혀 없는 것이 아니라 새로운 유물이 경매에 나온다면 그 때 당시의 상황에 따라 올해에는 100의 성과를 낼 수도 있다. 어떤 유물이 어느 방식으로 매입될 수 있을지 예측하기 어렵기 때문에 미리 책정된 예산의 범위 안에서 문화재를 매입하기에는 근본적인 한계가 있다.

[표 9] 국외 문화재 매입 현황 (2014년~2018년)

추진일자	문화재명	재원	결과	낙찰액 (원)	응찰 상한액 (원)	비고
2014.3	금니사경	긴급매입비	낙찰 실패	약 1.85억	1.8억	응찰 상한액 초과
	곽문양행락도	긴급매입비	낙찰 성공	0.5억	0.96억	
2014.5	나전함	긴급매입비	응찰 중단	비공개	-	진품 여부 논란
2016.4	영산회도	긴급매입비	낙찰 실패	약 20.8억	20억	응찰 상한액 초과

2017.4	숙선옹주방인장	긴급매입비	낙찰 실패	약 3.3억	3.1 억	응찰 상한액 초과
2017.10	강노초상	긴급매입비	낙찰 성공	3.5억	3.9억	
2017.11	효명세자빈죽책	기부금	우선 협상 (직접 계약)	약 2.5억	-	라이엇게임즈 기부
2018.4	덕온공주인장	긴급매입비	낙찰 성공	약 2억	5.5억	

(자료: 문화재청)

2014년부터 2018년까지 문화재청 등이 국외 문화재 매입에 참여한 8건 중 7건의 경매에 참여했으며 이 중 3건은 낙찰에 성공하고 3건은 실패했으며 한 건은 응찰이 중단되었다. 3건의 경매 실패 사유는 바로 정부가 정한 응찰 상한액보다 높은 금액으로 낙찰되었기 때문이다. 2014년 금니사경 경매의 경우에는 500만 원의 근소한 차이로 낙찰액이 상한액을 초과하여 매입에 실패하였다.

백제금동관음보살입상 환수 관련 협상에 실패한 이유도 이와 다르지 않다. 정부기관으로서 국민 세금을 통해 조성된 예산을 신중하게 집행해야 하기 때문에 소장자가 요구하는 가격에 맞춰줄 수 없는 입장도 납득할 수 있다. 그러나 문화유산은 물건으로서의 가치뿐만 아니라 돈으로 환산할 수 없는 역사적·문화적 가치, 그 시대와 사람들의 이야기 등을 간직하고 있다. 단순히 매입 가격에 대한 입장 차이로 교착상태에 접어든 불상 환수 협상에 대해서 국립중앙박물관은 그 차이를 줄이기 위해 다각도의 노력을 기울이는 것이 당연하지만, 그 후 불상의 귀환을 염원하는 지방정부와 지역민들에게 보인 중앙박물관의 태도는 그 것과는 매우 거리가 멀다.

불상이 공개된 직후 불상의 원산지인 충남도와 부여군은 지역민 및 학계와 시민단체 등과 연계하여 환수 활동을 펼치고 있다. 정부와 소장자 간 협상이 결렬되자 충남도의회 의원들은 백제금동관음보살입상의 귀환을 위해 정부가 더욱 적극적으로 노력해줄 것을 촉구하는 성명서를 냈고, 부여군의회는 기초지자체에서는 이례적으로 국외 문화재 환수와 보호를 위한 조례를 지정하였으며, 지방정부는 기금이나 관련 예산 마련 등 할 수 있는 방법을 동원하겠다고 불상 환수에 총력을 기울이고 있다.

문화재의 반환을 염원하는 지역민과 지방정부의 바람과는 달리 백제불상 환수 관련

국가 예산을 배정 받은 중앙박물관은 중앙집권적이고 폐쇄적인 태도로 일관하고 있다. 백제불상 환수를 위해 문화재청과 중앙박물관, 충남도의회, 부여군의회 및 시민단체 관계자들이 모인 회의에서 중앙박물관 관계자가 불상을 환수해야 하는 “여러 물건 중의 하나”라는 표현과 함께 매우 비협조적인 태도를 보인 것으로 알려졌다¹¹⁾.

불상이 출토된 지역의 지방정부의 입장이나 관계자를 완전히 배제하고 단독으로 협상을 진행한 중앙박물관 측의 행동은 문화 분권을 지향하는 시대적 흐름에 전혀 부합하지 못하고 있다. 더욱이 협상 결렬 이후 소장자가 제시한 가격의 부적절함을 적극적으로 밝히고 불상의 귀환을 염원하는 충남지역민들의 이해를 구하는 노력은 커녕 비싸다는 이유로 매입을 거부하고, 불상 가격 인상 염려로 불상의 가치에 대한 논의는 외부인과 할 수 없다는 중앙박물관의 태도는 문화재 환수에 있어 그 문제점을 여실히 보여 준다. 문화유산은 온 국민이 향유 해야 하는 소중한 자산으로 지방정부와 지역민 등이 평등하게 참여하고 중앙과 지방이 서로 배척하는 것이 아닌 협력하는 관계로 나아가야 한다.

라. 국외소재문화재재단의 한계

국외소재문화재의 현황 및 반출 경위 등에 대해 조사 및 연구하고 보호·환수·활용을 위한 목적으로 2012년 ‘국외소재문화재재단’이 설립되었다. 부당하게 반출된 우리 문화재의 환수라는 국민적 관심과 요구에 부응하기 위해 당초 전문적이고 체계적인 정부조직의 필요성을 인식하고 민간단체의 지원과 육성을 효과적으로 수행하고자 독립된 법률로써 제정하고자 했다. 그러나 결국 여야의원에 조정을 거쳐 「문화재보호법」을 개정하여 설립 근거를 마련했고 문화재청 산하 특수법인으로 운영되었다.

[표 10] 국외소재문화재재단 관련 주요 법률

「문화재보호법」 제8장 국외소재문화재
제69조 (국외소재문화재 보호 및 환수 활동의 지원)
① 문화재청장 또는 지방자치단체의 장은 국외소재문화재 보호 및 환수를 위하여 필요하

11) 한국일보. 2019.07.09. “백제금동관음보살입상 환수와 문화 분권 정신”

면 관련 기관 또는 단체를 지원·육성할 수 있다. [개정 2016.2.3]

- ② 제1항에 따라 지방자치단체의 장이 지원·육성하는 기관 또는 단체의 선정 및 재정지원 등에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다. [신설 2016.2.3.]

제69조의3 (국외소재문화재재단의 설립)

- ① 국외소재문화재의 현황 및 반출 경위 등에 대한 조사·연구, 국외소재문화재 환수·활용과 관련한 각종 전략·정책 연구 등 국외소재문화재와 관련한 제반 사업을 종합적·체계적으로 수행하기 위하여 문화재청 산하에 국외소재문화재재단(이하 “국외문화재재단”이라 한다)을 설립한다.
- ② 국외문화재재단은 법인으로 한다.
- ③ 국외문화재재단에는 정관으로 정하는 바에 따라 임원과 필요한 직원을 둔다.
- ④ 국외문화재재단에 관하여 이 법에 규정한 것 외에는 「민법」중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.
- ⑤ 국가는 국외문화재재단의 설립과 운영에 소요되는 경비를 예산의 범위에서 또는 「문화재보호기금법」에 따른 문화재보호기금에서 출연 또는 보조할 수 있다.
- ⑥ 국외문화재재단은 설립목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사업을 행한다.
1. 국외소재문화재의 현황, 반출 경위 등에 대한 조사·연구
 2. 국외소재문화재 환수 및 보호·활용에 관한 연구
 3. 국외소재문화재의 취득 및 보존·관리
 4. 국외소재문화재의 환수 및 활용 관련 단체에 대한 지원·교류 및 국제연대 강화
 5. 국외소재문화재 환수 및 활용 관련 홍보·교육·출판 및 보급
 6. 외국박물관 한국실 운영 지원
 7. 한국담당 학예사의 파견 및 교육 훈련
 8. 국외소재문화재의 보존처리 및 홍보 지원
 9. 국외문화재재단의 설립목적을 달성하기 위한 수익사업. 이 경우 수익사업은 문화재청장의 사전승인을 받아야 한다.
 10. 그 밖에 국외문화재재단의 설립 목적을 달성하는 데 필요한 사업
- ⑦ 국외문화재재단은 문화재청장을 거쳐 관계 행정기관이나 국외소재문화재 환수 및 활용과 관련된 법인 또는 단체의 장에게 사업수행에 필요한 자료의 제공을 요청할 수 있다.

(출처: 국가법령정보센터)

재단의 주요 업무는 해외 유수의 박물관과 미술관은 물론 개인 소장품을 포함해 국외에 흩어져 있는 한국 문화재의 정확한 실태와 반출 경위를 파악하는 것과 이를 기반으로, 불법·부당하게 국외로 유출된 것이 확인되었을 경우 이를 되찾기 위해 힘쓰는 반면 합법적으로 반출된 우리 문화재는 현지에서 최대한 활용할 수 있도록 각종 지원·교류 사업을 수행하여 국제연대를 강화하는 것이다. 또한 국외소재 한국 문화재의 보존처리를 지원하며 고국으로 돌아온 우리 문화재의 가치를 국민들과 공유하기 위해

관련 도서 발간 및 강연회 개최 등의 홍보·교육·출판 및 보급 사업을 수행한다. 외국 박물관 한국실 운영 지원, 한국 담당 학예사 파견 등 국외에 소재 중인 우리 문화재와 관련한 다양한 사업을 체계적으로 수행하여 해외에서 우리 역사와 문화의 우수성을 널리 알리는 사업도 담당한다.

그러나 애초 독립적인 지위를 얻지 못하고 설립된 재단은 환수조사팀을 해체하고 조사연구실로 대체하면서 불법 반출 문화재의 반환이라는 본래의 설립 취지와 맞지 않는 소극적인 태도를 보이고 있다. 불법으로 반출된 문화재의 반환에 힘쓰다는 목적이 무색하게도 이미 반출의 부당성이 입증된 문화재의 반환에 나서지 않고, 제1기 이사장 재임 시에는 ‘실태 조사의 중요성’을 강조하였고, 제2기 이사장은 당초 재단의 설립 취지와는 다른 “그동안 해외에 있는 우리 문화재는 구입이든 기증이든 무조건 돌려받아야 한다는 인식이 높았는데 무조건 ‘무조건 환수’보다는 ‘현지 활용’에 초점을 두고 싶다”¹²⁾라고 밝혔다. 어떤 문화재를 어떻게 환수해야 할 것인가에 대해 국민적인 컨센선스(consensus)도 모아지지 않은 상황에서 이사장이 이런 운영 방침을 거론하는 것은 재단이 본래 목적에 얼마나 부합하여 효율적으로 운영될 수 있을지에 대해 의문을 갖게 한다.

재단의 주요 사업 중 하나인 국외 문화재 실태조사 현황을 보면 2016년까지 실태조사 완료율은 약 35%에 그치고 있다. 더욱이 재단의 실태조사 사업은 현황 조사 단계에 머무르고 있어, 국외 소재 우리 문화재를 환수하기 위해 가장 중요한 정보인 해당 문화재의 반출 경로 및 취득 과정의 적법성을 파악하는 조사는 잘 이루어지고 있지 않아, 재단의 실태조사가 반출 문화재의 환수 및 활용에 있어 실질적인 기여하는 정도는 미비하다.

[표 11] 국외문화재 실태조사 현황 (2016. 9. 1 기준)

국가	일본	미국	독일	중국	러시아	영국	프랑스	카자흐스탄	기타	계
국외문화재 현황	71,422	46,641	10,940	9,825	5,633	7,955	3,319	1,024	11,209	167,968

12) 조선일보. 2016.10.04., “해외로 반출된 우리 문화재, 무조건 환수보다 현지 활용”

실태조사 완료 (조사율)	27,894 (39.0%)	11,880 (25.4%)	6,905 (63.1%)	2,448 (24.9%)	2,908 (51.6%)	2,499 (31.4%)	1,503 (45.2%)	1,024 (100%)	2,719 (24.2%)	59,780 (35.6%)
------------------	-------------------	-------------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------	-----------------	------------------	-------------------

(자료: 국회 교육문화체육관광위원회)

또한 국외소재문화재재단은 문화재 환수·활용 관련 민간단체 활동을 지원하기 위해 민간 문화재 환수단체에 보조금을 지원하는데, 2018년 공모를 통해 총 6개 단체가 응모하였다. 재단은 단체별 사업의 이해도와 사업 내용의 적정성 및 타당성, 사업 지원 후 기대 효과 등을 고려하여 자체 심사를 진행하였고, 응모한 6개 환수 단체 모두를 지원 대상으로 선정해서 총 1억 7,500만 원의 보조금을 지급하였다.

[표 12] 2018년 문화재 환수단체 지원내역

(단위: 천원)

신청단체	지원금액	주요 사업내용
이천오충석탑환수위원회	30,000	이천오충석탑 환수 관련 활동
(사)경남국외문화재보존연구회	30,000	연지사종 환수 관련 활동
(사)속초시 문화재 제자리찾기위원회	30,000	영산회상도 환수 관련 활동
고산문화재단	28,000	운흥사 범종 환수 관련 활동
(사)이미륵박사기념사업회	19,000	이미륵박사 관련 현지조사
(사)한국국외문화재연구원	38,000	국외소재문화재 교육, 미국 소재 문화재 조사·환수활동
합계	175,000	

(자료: 문화재청)

그러나 보조금을 지원 받은 민간단체가 주로 단발성으로 일회성 홍보나 문화행사에 지원금을 집행한 것이 드러나 ‘문화재 환수’라는 보조금 지원 목적에 부합하지 않을뿐더러 사업성과에 대한 기여도 역시 불명확한 것으로 나타났다. 집행 내역을 보면 ‘고산문화재단’은 범종 환수 필요성 홍보를 명목으로 운흥사 범종 관련 글짓기 대회를 개최하였고, ‘경남국외문화재보존연구회’의 경우에는 해외문화재 환수 필요성 홍보 명목으로 ‘진주남강유등축제 부스 운영’ 사업을 추진하였으며, ‘이천오충석탑환수위원회’는 지원금액의 61%를 청소년 대상 문화기행·사생대회 및 초등학교 대상 순회 교육에

사용하였다¹³⁾.

[표 13] 2018년 문화재 환수단체 홍보·문화행사 집행사례

(단위: 천원)

신청단체	지원금액	연관성 저조 집행사례	
이천오층석탑환수위원회	29,970	18,300	청소년 문화기행·사생대회
(사)경남국외문화재보존연구회	29,796	2,333	진주 유등축제 홍보부스
(사)속초시 문화재 제자리찾기위원회	29,990	22,000	학생용 홍보영상 제작
고산문화재단	26,793	2,000	글짓기 공모전
(사)이미륵박사기념사업회	18,999	-	-
(사)한국국외문화재연구원	32,654	-	-
합계	168,202	44,633	-

(자료: 문화재청)

문화재 환수 필요성에 대한 인식을 확산하고 홍보와 시민 의식 제고 활동을 추진하는 것은 필요한 일이지만, 지급된 보조금은 국외소재문화재단과 민간 환수단체와의 협력 강화를 위하여 지원된 것임을 상기해야 한다. 즉 민간단체에 대한 지원은 환수단체 활동과 문화재 환수 간의 직접적 연관성과 향후 문화재 환수 필요성 및 가능성, 국외소재문화재단의 문화재 환수·활용 추진계획과의 연계성이 우선되어야 하는데, 선정된 단체들의 지원금 집행 내역을 보면 그것과는 거리가 멀다. ‘사업 내용의 적정성 및 타당성’과 ‘사업 지원 후 기대 효과’를 고려하여 자체 심사를 진행했다는 국외소재문화재단의 설명은 납득하기 어렵다. 지난 날 돌아온 문화재의 환수 과정을 살펴볼 때, 하나의 문화재가 고향으로 돌아오기 위해서는 정부, 민간단체 등 여러 기관의 꾸준한 노력이 필요하다. 특히, 해외 문화재 환수는 이해관계와 국제관계가 더욱 복잡하게 얽혀 있는 경우가 많아, 항상 여러 변수가 뒤따른다. 이를 최소화하고 효과적으로 문화재를 환수하기 위해서 국외소재문화재단은 민간단체와 유기적인 협력 관계를 구축하고 이를 바탕으로 중·장기적 계획을 수립하여 환수 사업을 전개할 필요가 있다. 그러므로 문화재 환수 업무를 담당하는 국가기관으로서 국외소재문화재단은

13) 국회 교육문화체육관광위원회

민간단체 지원금이 보다 문화재 환수·활용에 직접적으로 기여할 수 있는 사업에 쓰이도록 좀 더 엄격한 심사와 책임감 있는 사업수행을 해야 한다.

1-4. 국제협약 및 해외의 국외 반출 문화재 회복 사례

가. 문화재 반환 관련 국제협약의 변천 과정

제국주의의 종말 및 제2차 세계대전의 종전과 함께 불법 반출 문화유산 반환이 국제사회에서 큰 화두가 되었다. 전승국과 패전국 간의 전쟁 배상책임을 논하면서 조직적으로 약탈된 문화유산 문제도 함께 대두되었고, 무엇보다도 식민지배로부터 벗어난 신생 독립국들이 탄생하면서 제국주의 세력에 의한 식민지배의 불법성이 인정되고, 이에 문화유산 반환 문제 역시 국제사회의 새로운 주요 어젠다로 자리 잡게 되었다. 그 결과 문화유산을 보물 혹은 전리품 획득의 대상으로 여기는 야만적 행태에서 벗어나 유산의 본래 가치에 주목하여 이를 보존·계승하는 방향으로 나아가게 되었다. 이에 따라 문화재 보호, 문화재 불법 반출입 금지, 문화재 반환 등과 관련된 여러 국제협약이 생겨나게 되었다.

문화유산의 반환은 단순한 물건 양도가 아닌 “정의(justice)의 실현”이라는 관점이 확립되면서 문화재의 유통 과정에서 불법성이 확인되었을 경우, 법적(국제법, 국내법, 국제 관습법) 차원, 학술적(유적지에 반환, 분리된 문화재의 결합 등) 차원 그리고 윤리적(한 국가의 가장 중요한 문화재, 국가의 상징 및 국가의 identity를 나타내는 거의 유일한 문화재의 경우) 차원¹⁴⁾에서 해당 유물을 반환토록 하고 있다.

20세기 후반, 문화재 유통 과정의 적법성 여부에 따른 소유권 이전의 문제에서 더 나아가 유물 소장자들의 윤리적 기준이 강화되고 유통 과정의 투명성 확보를 위한 노력이 더해지고 있다. 유물의 기원, 출처, 소유 이력 등을 알 수 있는 소장 기록(provenance)의 중요성이 더욱 강조되었고, 소장자는 유물 취득의 합법성을 증명하기 위해 소장품의 출처와 내력을 밝히는 것이 필수 과제가 되었다. 일례로 미국의 보스턴 미술관(Museum of Fine Arts)은 이러한 흐름에 따라 2010년부터 문화재와 유

14) 문화재환수국제연대(2016), 국외소재 역사문화유산 환수와 보전을 위한 법적, 제도적 개선 방안 수립

물의 출처와 내력을 조사하는 전문 큐레이터를 두어 박물관의 소장품뿐만 아니라 구입 예정 품목에 대해 철저한 내력 조사를 진행하고 있다.

또한 법적 의무의 성립 여부와 관계없이 이를 자발적으로 기원국으로 반환하는 경향이 증가¹⁵⁾하고 있다. 즉, 선의취득 등 합법하게 유물을 취득했다라도 문화재의 본래 가치와 윤리적 기준을 고려해서 문화재를 원래의 자리로 돌려주고 있는 것이다. 이는 21세기 이후, 국제사회의 더욱 확장되고 적극적인 문화유산에 대한 인식을 반영하는 것으로, 문화유산은 그 것이 유래한 공동체의 문화, 역사, 환경, 철학, 정체성 등을 담고 있기에 문화재가 원래의 자리로 돌아가야 그 진정한 가치가 실현된다는 보다 진실보한 인식을 보여주고 있다.

1) 무력충돌시 문화재 보호를 위한 헤이그 협약 (The Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, 1954)

제2차 세계대전 당시 광범위하게 행해졌던 문화유산의 훼손 및 파괴에 대한 각성으로 유엔교육과학문화기구(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO)의 주도적 활동과 노력으로 인해 1954년 5월 14일 헤이그에서 열린 제5차 유네스코 총회에서 채택되었다. 군사적 필요에 의해 어쩔 수 없이 간절히 요구되는 경우를 제외하고 문화재에 대한 적대행위 및 절도, 약탈, 유용, 파괴 행위를 금지하고 있다¹⁶⁾. 이는 문화재 보호에 관해 국제사회에서 통용되는 문화재 보호에 관한 법적 기준을 처음으로 마련한 것이라는 점에서 그 역사적 의미가 매우 크다. 그러나 이 협약은 이름에서 알 수 있듯이 전쟁 등의 무력충돌시에만 적용되기 때문에 그 한계가 있다.

2) 문화재의 불법적인 반출입 및 소유권 양도 금지와 예방 수단에 관한 협약 (Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property, 1970)

15) 유네스코 한국위원회, '불법문화재반환 국제조례 및 추진전략 연구용역 최종보고서' 2007.12.20.

16) UNESCO Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict with Regulations for the Execution of the Convention 1954 , http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13637&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

1970 유네스코 협약이라고도 불리는 이 협약은 무력충돌 등의 전시 상황뿐만 아니라 평상시에도 적용되는 문화재 보호를 위한 협약으로 문화재 보호를 위한 국제협력을 강조한다. 문화재의 불법 유통을 금지하고 있으며 문화재 반출을 인가하는 증명서 도입과 타국에서 불법적으로 반출된 문화재의 취득 금지, 불법 문화재를 회수 및 반환하는 내용 등을 담고 있다. 외국 군대 점령에 의해 직간접적으로 발생하는 강제적인 문화재 반출과 소유권 양도 역시 불법으로 간주하여 금지하고 있다. 그러나 선의의 매수자에게 공정한 보상을 지급해야 한다고 규정하고 있고, 이 협약이 체결된 1970년 이전에 약탈 및 불법으로 반출된 문화재에 대해서는 소급효를 적용하지 않고 있어¹⁷⁾ 실질적인 문화재 반환 분쟁 해결에 한계가 있다. 한국은 1983년 2월 14일 가입하였다.

3) 도난 또는 불법반출된 문화재의 국제적 반환에 관한 UNIDROIT 협약 (UNIDROIT Convention on Stolen or Illegally Exported Cultural Objects, 1995)

1970 유네스코 협약을 근거로 보다 발전된 형태로 마련되었으며 1995년 로마에서 채택되었다. UNIDROIT 협약은 등록되지 않은 문화재나 개인 소장 문화재 역시 도난의 대상이 되었다면 반환을 요구할 수 있도록 하고 있으며, 불법 발굴뿐만 아니라 법적으로 발굴되었어도 문화재 출처국의 법률에 의해 불법하게 취득된 경우에 대해 ‘도난’된 문화재와 같이 취급하고 있다. 이 협약은 사법기관이 판결을 내릴 때 고려해야 할 사항들에 대해 제4조4항에서 상세하게 규정하고 있는데 그 내용은 ① 취득 상대방과 가격을 포함한 취득 시의 상황, ② 취득자가 도난 문화재에 대해 합리적으로 접근가능한 등록기관에 문의하였는지 여부, ③ 취득 가능한 기타 관련 정보나 문서를 열람했는지 여부, ④ 당시 상황에서 취득자가 합리적인 사람으로서 취할 수 있는 조치를 취하거나 관련 기관과 상의했는지 여부 등이 있다¹⁸⁾. 따라서 문화재 보호와 반출에 관해 각국의 국내법과 국제협약의 사법 체계 간 조화를 추구하였으며, 문화재를 국가의 정체성과 연결 짓는 개념인 문화민족주의적 시각을 명문화하여 보다 진일보한 국제법 체계를 갖춘 것으로 평가되고 있다¹⁹⁾.

17) UNESCO Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property 1970, http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13039&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

18) UNIDROIT Convention on Stolen or Illegally Exported Cultural Objects 1995, <http://www.unidroit.org/instruments/cultural-property/1995-convention>

4) 1998 워싱턴회의 (Washington Conference Principles on Nazi-Confiscated Art, 1998)

제2차 세계대전 중 벌어진 나치의 약탈 문화재 및 예술품 문제를 논의하기 위해 1998년 워싱턴에서 미국 국무부와 홀로코스트기념관이 공동 주관으로 개최한 회의이다. 나치 약탈 문화재 환수는 홀로코스트 정의 실현의 한 부분으로 논의되었다. 워싱턴회의 주최 측의 요청에 따라 미국 박물관관장협회는 나치 약탈 문화재 환수를 위한 가이드라인을 마련했는데, 그 주요 내용은 박물관들은 소장품의 과거 내력(provenance)²⁰⁾을 조사하고 공개해야 한다는 것이다. 소장품의 과거 내력을 공개해서 합법적인 소유권을 증명해야 한다는 워싱턴회의 원칙은 유럽의회와 국제박물관협회(International Council of Museums, ICOM)에서 추진받아 나치 약탈품 반환의 세계적인 기준이 되었다²¹⁾. 비록 워싱턴원칙은 나치 약탈 예술품에 한정되었고 법적인 강제조치가 없는 도덕적 선언이었지만 이 원칙으로 문화재의 불법성 혹은 합법성을 입증하는 거증책임은 청구자에서 소장자에게 넘어오게 되었으며 이후 문화재 반환 문제에 큰 변화를 가져왔다²²⁾.

5) 2017 국제박물관협의회 박물관 윤리강령 (ICOM Code of Ethics for Museums, 2017)

국제박물관협의회 박물관 윤리강령은 박물관과 박물관에 근무하는 전문직원에게 요구되는 실무와 직무에 대한 최소한의 규범을 제시하고 있다. 박물관의 목적과 적격성부터 박물관 운영을 위한 기본원칙, 소장품의 취득·처분·관리 등 소장품에 대한 세부 사항, 박물관직 종사자들이 갖추어야 할 직업적 품행과 직업의식까지 기술하고 있다. 박물관 윤리강령은 소장품에 대한 합법적 소유권 증명과 소장 내력 공포 등을 박물관의 의무로 규정하고 있다. 박물관 윤리강령에 의하면 비록 박물관이 적법하게 구입한 문화재라도 후에 법적으로 신고된 도난품으로 밝혀질 경우 해당 소장품을 반드시 돌려 주어야 한다고 명시하고 있다. 나아가 2017년에 발표된 2017 국제박물관협의회

19) 김경민, “그들은 왜 문화재를 돌려주지 않는가”, 을유문화사, 2019, pp.255

20) 문화재 조성경위, 역대 소유자, 반출 및 취득경위에 관한 일련의 기록으로, 문화재 소유권 분쟁, 진품 여부 분쟁, 가격 분쟁 등 모든 문화재 관련 분쟁에서 핵심 요소로 작용한다

21) Emily Blize, “Continued Discussion on Museum Guidelines for the Provenance of Nazi-Looted Art,” ARCA(Association for Research into Crimes against Art), 2012.3.12.

22) E. Einzenstat, “Imperfect Justice : Looted Assets, Slave labor and the unfinished business of World War II,,” Public Affairs, 2003/2004, pp. 199.

윤리강령은 제6장에서 박물관이 소장 중인 문화재가 유래한 지역사회와 지역주민과 긴밀히 협력하여 문화유산의 가치를 발굴하고 보전할 것을 요구하는 내용도 담고 있는데²³⁾, 이는 문화재 반환 문제에 있어 소장자(박물관)의 의무를 보다 엄격하게 하고 피해자의 권리를 한층 더 강화했다는 의미가 있다.

나. 해외의 국외 반출 문화재 회복 사례

1) 에티오피아의 악숨 오벨리스크(Axum Obelisk) 환수

2005년 4월 25일, 에티오피아의 고대 악숨(Axum) 왕국의 오벨리스크가 68년 만에 고국으로 반환되었다. 1937년, 에티오피아와의 전쟁에서 승리한 이탈리아의 무솔리니(Benito Mussolini)가 점령지에서 무단으로 오벨리스크를 강탈하여 로마의 콜로세움 근처에 있는 포르타 카페나 광장(Piazza di Porta Capena) 위에 세웠다. 1,700년 전에 만들어진 오벨리스크는 높이 24m와 무게 180t에 달하는 거대 화강암 석조물로 악숨 제국에 세워진 6개의 오벨리스크 중 두 번째로 큰 것이다. 에티오피아에서 이런 거대한 오벨리스크는 에자나(Ezana) 왕 이후 더 이상 세워지지 않았는데, 4세기에 에자나 왕이 기독교를 국교로 선포하면서 오벨리스크는 이교도의 문화로 여겨졌기 때문이다. 이 거대한 오벨리스크는 기독교 문화 이전 에티오피아의 고대 모습을 간직한 유물로, 역사적·예술적 가치뿐만 아니라 희소성도 높은 문화유산이다. 그러나 무솔리니는 옛 로마제국의 영광을 되살리겠다는 미명으로, 파시스트 정권의 위대함을 과시하기 위해 이 오벨리스크를 이탈리아로 약탈했고, 쉽게 운반하기 위해 오벨리스크를 3등분으로 자르는 만행까지 저지른다.

제2차 세계대전이 끝나고 패전국 이탈리아가 UN과 평화조약을 맺는데, 악숨 오벨리스크의 반환에 대한 내용도 포함되어 있었다. 그러나 실제로 오벨리스크가 돌아가기 전까지 50년이 넘는 세월 동안 거의 아무런 조치도 취하지 않았다²⁴⁾. 에티오피아는 정부는 물론이거니와 국민들과 학계, 종교계까지 모두 나서 오벨리스크 환수 운동을 펼쳤다. 특히 1997년에 시작된 오벨리스크 반환을 위한 국제청원에는 국민 대부분이 서명하여 에티오피아 역사상 가장 성공적으로 국민이 결집된 사례라는 평가를 받았

23) International Council of Museums (ICOM), ICOM Code of Ethics for Museums, 2017

24) Barbara T. Hoffman, "Art and Cultural Heritage: Law, Policy and Practice," Cambridge University Press, 2009.

다²⁵⁾. 이탈리아 정부는 반환을 약속하였으나, 운송에 드는 막대한 비용과 기술적 어려움 등을 핑계로 반환 약속을 이행하지 않았다. 이 와중에도 에티오피아는 오벨리스크를 돌려받겠다는 의지를 굽히지 않고 환수를 위한 노력을 계속한다. 2000년 7월에는 오벨리스크를 쉽게 운반할 수 있도록 옛 악숨제국의 황제 이름을 딴 ‘요하네스 4세’ 공항에 터미널을 신축했고, 이동 중 오벨리스크의 무게로 인한 충격을 견딜 수 있도록 새로운 길을 건설했다. 드디어 2004년 반환 실현을 위한 구체적이고 실제적인 협정서를 체결했는데, 주 내용은 오벨리스크의 운반은 모든 단계에서 최적의 안전한 조건에서 이루어져야 하며, 오벨리스크가 비행기에서 악숨 공항으로 하역하는 과정에서 발생하는 모든 경비와 오벨리스크를 악숨 지역에 복원하는데 드는 경비를 이탈리아에서 부담한다는 것이다. 반환 당시 악숨 지역은 이미 유네스코 세계문화유산에 등재되었기 때문에 유네스코도 환수 과정에 함께 하게 된다. 이탈리아는 유네스코를 통해 경비를 부담했고, 유네스코 기구 자체에서도 400만 달러를 지원하며 마침내 2005년 4월 오벨리스크는 에티오피아의 품으로 돌아왔다.

에티오피아의 오벨리스크는 전형적인 점령지 불법 약탈 문화재로 오벨리스크 반출의 불법성을 증명하고 반환을 요구하는데 어려움이 없었다. 에티오피아의 오벨리스크 환수는 피탈국가의 국민들이 톨톨 뭉쳐 오랜 시간동안 꾸준한 반환 운동과 요구를 통해 수탈국가로부터 문화재를 돌려받은 대표 사례이다. 그러나 마냥 앉아서 일방적으로 반환을 요구하는 것이 아니라, 공항에 새로운 터미널을 증축하고 도로를 다시 닦는 등 문화유산이 안전하게 돌아올 수 있도록 에티오피아 당국이 실질적이고 적극적인 준비와 환수 노력을 보여줬다는 점은 매우 본받을 만하다. 더욱이 환수 과정에서 발생하는 일체의 비용을 수탈국가에서 전담하고 문화유산 전문 국제기구인 유네스코 역시 출자하고 환수 과정에 참여했다는 것은 문화 정의의 실현이자 그 과정에서 국제사회의 역할을 잘 보여준 모범 사례라 할 수 있다.

2) 중국 푸젠성(福建省)의 등신불(等身佛) 환수

등신불이란 스님이 참선을 하다 앉은 자리에서 열반에 든 후 그 시신을 불상으로 만든 것을 말한다. 2015년 헝가리 자연사박물관(Magyar Természettudományi

25) 서울신문, 2008.8.22. “伊서 되찾은 ‘오벨리스크’ 에티오피아 71년만에 복원”

Múzeum)에서 “천년 된 중국 불상”으로 전시 중이던 불상에 대해 컴퓨터 단층 촬영과 X-ray 등을 통해 연구한 결과, 불상 안에서 사람의 골격과 함께 고대 한자로 쓰인 문서가 발견되면서 12세기 때 입적한 수도승에 금박을 입혀 만든 등신불임이 확인된다. 당시 헝가리 전시회의 한 큐레이터는 이 등신불에 대해 얇은 진흙을 입혀 말린 후 장식으로 에나멜을 여러 겹 칠했고 마지막에 금칠을 하며 완성된 것이라고 밝혔다. 이 불상에 대한 소식이 전해지자 곧 중국 푸젠성 다톈(大田)현 양춘(陽春)촌 주민들은 이 등신불에 대해 소유권을 주장하면서 반환을 요구했다.

[사진 4] 헝가리 국립자연사박물관이 공개한 중국 송대의 불상 외부(왼쪽)와 컴퓨터 단층촬영(CT)을 한 내부(오른쪽)



(사진: 문화일보)

등신불은 송나라 시대인 1090년께 신선 수련을 해오던 도교 진인(真人)인 '장공육전조사(章公六全祖師)'가 얇은 채로 입적한 뒤에 육신에 금박을 입혀 놓은 것이다. 장공조사 신상은 양춘촌의 린(林)씨 종가 사당에 모셔졌다. 약 천 년 동안 이 지역 주민

들이 해마다 장공조사의 기일에 맞춰 제사를 지내는 등 등신불을 숭배하며 모셨다. 그러나 1995년 10월쯤 모셔둔 사당에서 등신불이 도난당하는 사건이 발생한다. 주민들은 불상을 찾지 못해 상실감이 컸지만 그 후에도 기일에 맞춰 계속 제사를 지내며 사라진 불상을 마음으로 모셨다.

헝가리에서 전시된 등신불의 소식과 외신 사진을 본 마을 주민들은 95년에 도난당한 장공조사 신상과 비슷하다는 사실을 발견했고, 곧이어 푸젠성 문물국도 해당 등신불이 장공조사 신상임을 확인하고 반환을 요구했다. 이에 헝가리 박물관 측은 해당 등신불은 오스카 반 오버림(Oscar van Overeem)이라는 네덜란드인의 개인 소장품을 빌려와 전시한 것이라고 밝혔고 마을 주민들은 이 네덜란드인 소장자를 상대로 반환 교섭을 시작했다. 네덜란드인 소장자는 해당 불상을 1996년 적법하게 샀다고 주장하며 등신불 연구와 보관에 든 비용 2천만 달러를 요구하면서 이 등신불을 마을에 ‘팔’ 의향이 있음을 알렸다. 주민들은 중국과 네덜란드 변호사로 구성된 변호인단에 의뢰해 반환 소송을 시작했고, 네덜란드 소장자는 해당 불상이 푸젠성의 것이 맞다면 돌려줄 의사가 있다고 밝혔다.

중국은 근현대사를 거치며 제국주의 세력과 서구 열강의 침입으로 수많은 문화재를 강탈당하고 심지어는 중요 문화재들이 훼손되고 파괴당하기까지 한다. 중국에서 강탈된 문화재 중 유네스코에서 공식적으로 확인된 것만 167만 점에 이르고 50개국 약 200개의 박물관 등에 산재되어 있다²⁶⁾. 최근 중국은 원명원 동상 등 부당하게 빼앗기고 반출된 문화재 반환을 국제사회에 꾸준히 요구하고 있는데, 이번 등신불 반환이 문화재를 되찾고자 노력 중인 중국의 문화유산 회복 요구에 어떤 영향을 끼치게 될지 그 귀추가 주목된다.

3) 멕시코 아즈텍(Aztec) 달력의 귀환

1982년 6월, 멕시코 출신의 변호사가 호세 루이스 카스타냐(Jose Luis Castaneda del Valle)가 프랑스 파리 국립도서관에서 고문서 열람을 신청했다. 신원이 확인되자 도서관 측은 고문서가 담긴 나무 상자를 그에게 주었고, 나무 상자를 다시 돌려받았

26) People's Daily Online, 'How many Chinese cultural treasures "lost" overseas?', Jan 30, 2007.

을 때는 고문서 중 14세기에서 15세기에 사이에 제작된 아즈텍 달력 ‘오뱅 토날라마틀(Aubin Tonalamatl)’이 사라져있었다. 프랑스 경찰이 즉시 출동하였으나 이미 변호사는 아즈텍 달력을 들고 멕시코로 돌아간 후였다²⁷⁾. 인터폴의 수사 공조 덕분에 카스타냐는 멕시코에서 2주 만에 체포되었다. 체포된 후 카스타냐는 아즈텍 달력을 멕시코 국립인류역사학연구소에 기증²⁸⁾하면서 “이것은 약탈된 멕시코 고문서 회복의 첫 번째 거사”라고 선언했다. 이에 멕시코 검찰총장은 그를 즉시 석방했고, 언론에서는 “멕시코 문화유산 회복의 영웅”이라며 카스타냐를 칭송하기 시작했다. 반면, 프랑스는 멕시코 주재 프랑스 대사관을 통해 문서가 발견된 직후 멕시코 정부에게 “명백한 절도행위를 통한 문화재 회복은 인정할 수 없다”며 달력의 즉각적인 반환을 요구하였다.

아즈텍 달력 ‘토날라마틀’은 아즈텍 문명 연구에 있어 상당히 귀중한 자료로 가치뿐만 아니라 희소성도 매우 높다. 멕시코에서 살았던 이탈리아 귀족 로렌조 보투라니 베나두치(Lorenzo Boturini Benaduci)의 소장에서 이 달력이 처음 확인되었다. 베나두치가 추방된 이후에 이 문서는 압수되어 스페인 총독부 소유가 되었고 그 후 다시 멕시코 천문학자 가마(Antonio de León y Gama)의 손을 거쳐 1802년 독일인 네벨(Carl Nebel)에게 넘어가게 된다. 이후에 프랑스 유물학자 발데크(Jean-Frédéric Waldek)가 구입했고 1840년 이 문서를 유럽으로 반출한 뒤 1841년 천문학자 오뱅(Joseph Marius Alexis Aubin)에게 금화 200프랑에 팔았다. 오뱅은 유실된 3-8페이지를 구해 현재의 모습인 3-20페이지로 만들었고, 이에 이 달력이 ‘오뱅 토날라마틀’이라고 불리기 시작했다. 오뱅은 1889년 구필(Charles Eugène Espidon Goupil)에게 매각하였고, 구필의 사후, 1898년 그의 부인이 프랑스 국립도서관에 기증하여 카스타냐가 반출하기 전까지 그 곳에서 보관되었다²⁹⁾.

멕시코 정부는 이에 이 달력이 19세기 멕시코에서 약탈 되어 유럽으로 간 것으로 1740년대 이후의 소유자에 대해서는 정확한 기록이 있지만 그 이전에 기록은 전혀 없으므로 달력이 약탈당했을 가능성을 제기한다. 멕시코 측에서 달력의 불법 반출 사

27) The New York Times, ‘A stolen relic is a problem for Mexicans’, Aug 29, 1982.

28) 김경임, 「서산부석사관음상의 눈물」 공시, 2015.

29) Quiñones Keber, Eloise (2001), ‘Aubin Tonalamatl’, in David Carrasco (ed.), Oxford Encyclopedia of Mesoamerican Cultures (Oxford: Oxford University Press), 61-62.

실 여부를 들어 취득 경위의 소명을 요구하면서, 장기간 외교적 협상에 들어갔다. 결국 멕시코 국민들의 거센 반발과 여러 유통 경로를 적절하게 거쳤지만 멕시코로부터의 반출과정에서 ‘불법성’으로 의심할 만한 정황이 드러나자 프랑스 정부는 ‘3년 갱신 대여’로 대응하면서 자신들의 소유권은 유지하는 방향을 택한다. 그 후 2009년에는 아즈텍 달력에 대하여 ‘영구대여’ 형식으로 양국 간 협정을 맺게 된다³⁰⁾.

30) Starr, Frederick (1902), ‘Book Review of The Tonalamatl of the Aubin Collection’, American Anthropologist, 4, 145-47.

2. 국내 타 지역으로 반출된 문화재의 회복과 과제

2-1. 국내(타 지역) 반출 문화재 현황

가. 반출 경위

국외 소재 한국 문화재 환수 활동과 마찬가지로 원 출토지(原 出土地) 또는 원산지역을 떠나 국내 타 지역에 있는 문화재에 대해 원 출토지 또는 원산지역에서 해당 문화재의 반환을 요구하는 목소리가 높아지고 있다. 그러나 해외로 유출된 문화재 현황 통계는 매년 국외소재문화재재단에서 발표되는 반면, 국내에서 타향살이하는 문화재는 그 현황에 대한 공식적인 집계조차 없다.

원 지역을 떠나 국내의 다른 지역으로 반출된 문화재의 대부분은 일제강점기 때 일본인이 약탈하여 일본으로 반출하기 위해 서울로 가져갔다가 그대로 남겨진 경우다. 문화재의 보존과 수리 및 관리상의 이유로 서울이나 타지로 옮겨졌다가 원래 자리로 돌아오지 못한 경우도 있으며, 도굴이나 도난 등 각종 불법행위에 의해 다른 지역으로 몰래 유출되어 개인이나 박물관 등지에 그대로 남아있는 경우 등 다양한 경로로 원래 자리를 떠난 채 돌아오지 못하고 있다.

나. 국립중앙박물관 소장 유물과 지역박물관과의 양극화

우리나라 박물관 중 가장 규모가 크고 중심이 되는 박물관인 국립중앙박물관의 발자취를 따라 올라가보면 다음과 같다. 1909년 11월 서울 창경궁에 개관한 제실박물관(帝室博物館)에서 출발하여 1911년 2월 1일 이왕가박물관(李王家博物館)으로 개편되어 일반에게 공개되었다. 1910년 경술국치 이후 조선총독부에서 경복궁 내에 박물관 건물을 신축하고 1915년 12월 총독부박물관(總督府博物館)으로 개관한다. 일제강점기에 일제가 한반도 전역의 문화재와 유물을 고적 발굴 조사라는 명분으로 마구잡이로 총독부박물관으로 모으면서 그 규모와 양이 방대해졌다. 해방 이후 1945년 12월, 조선총독부 박물관을 인수하게 되는데 이 때 조선총독부에 소장 중이었던 문화재와 유물 및 재산들도 함께 일괄적으로 이관되어 지금의 국립중앙박물관이 개관하게 되었다.

조선총독부의 자산을 어어 받은 중앙박물관은 급기야 377곳의 국공립박물관 소장

유물의 15%에 달하는 막대한 유물을 소장하기에 이르렀다. “2016년 1월 기준 국공립 박물관 소장품 현황”³¹⁾을 보면 전체 377곳의 국공립박물관이 소장하고 있는 유물의 수는 총 3,450,914점으로, 이 중에 국립중앙박물관이 소장하고 있는 유물의 수는 395,220점이다. 반면 단 1점의 소장품도 없는 말뿐인 박물관이 14곳에 이를 정도로 유물 소장에 있어 부익부 빈익빈이 심화 되었다. 이러한 가운데 중앙박물관의 유물 독점 현상을 비판하기 시작하였고 이에 최근에는 지역주민들이 중앙박물관 등이 소장하고 있거나 관장하는 유물의 반환을 요구하기에 이르렀다. 전시도 제대로 안 하면서 수집과 보관만 하는 것은 국가의 의무를 다하는 것이 아니다. 수집은 망실, 훼손, 파괴 등에 대비하는 것이고 보관은 전시, 교육, 연구 등의 활용을 목적으로 하는 것이다.

[표 14] 국공립박물관 소장품 현황 (2016.1.1. 기준)

구분(점)	박물관(곳)	구분(점)	박물관(곳)
10점 미만	17	5,000점 미만	289
100점 미만	52	10,000점 미만	320
300점 미만	103	50,000점 미만	366
500점 미만	129	100,000점 미만	376
1,000점 미만	177	100,000점 이상	10

[자료: 조승래 국회의원실]

이에 문화재청은 지역 균형 발전과 박물관별 특성화를 위해 2018년부터 2020년까지 국립중앙박물관에서 보관 중인 지역 유물 42,474점을 해당 출토 지역의 소속 박물관으로 임시 이관하기로 했다. 중앙박물관은 지역에 위치한 13개 소속 박물관이 박물관별로 특색을 살려 핵심 콘텐츠를 특화하는 사업을 지원하고 있는데, 2017년 각 박물관은 어떤 콘텐츠를 브랜드화할지 연구하고 주제를 정했다.

[표 15] 13개 소속 박물관의 특화 핵심 콘텐츠 주제

구분	주제	구분	주제
경주	신라 문화	대구	복식 문화

31) 조승래의원실, 국공립박물관 소장품 현황(2016.1.1. 기준)

광주	아시아 도자 실크로드의 거점	김해	가야 문화
전주	조선 선비 문화	제주	대양과 섬 문화
부여	사비 백제 문화	춘천	한국의 이상향 (금강산과 관동팔경)
공주	웅진 백제 문화	나주	영산강 유역 독널 문화
진주	임진왜란과 한일교류	익산	미륵사지와 고대 불교사원
청주	금속공예미술		

(자료: 문화재청)

[표 16] 이관 대상 소장품 목록

	소속관	신수품*	본관품**	고적품***	합 계
1	경주	225건 627점	264건 666점	1,247건 3,483점	1,736건 4,776점
2	광주	54건 74점	16건 70점	2,616건 12,869점	2,686건 13,013점
3	전주	47건 51점	91건 136점	130건 925점	268건 1,112점
4	부여	262건 354점	102건 221점	347건 932점	711건 1,507점
5	공주	443건 620점	78건 126점	287건 1,049점	808건 1,795점
6	진주	209건 607점	74건 258점	19건 50점	302건 915점
7	청주	118건 5,975점	31건 61점	81건 268점	230건 6,304점
8	대구	107건 130점	246건 657점	302건 1,258점	655건 2,045점
9	김해	969건 6,261점	215건 518점	988건 2,473점	2,172건 9,252점
10	제주	2건 17점	7건 14점	11건 16점	20건 47점
11	춘천	813건 1,050점	112건 236점	62건 150점	987건 1,436점
12	나주	60건 81점	12건 17점	56건 118점	128건 216점
13	익산	12건 28점	11건 27점	1건 1점	24건 56점
합계		3,321건 15,875점	1,259 3,007점	6,147건 23,592점	10,727건 42,474점

(자료: 문화재청)

- *신수품: 해방 이후 입수 등록된 문화재
- **본관품: 1915년~1945년까지 입수 등록된 문화재
- ***고적품: 일제강점기 미등록된 발굴품

그러나 해당 출토 지역에서 돌려받기를 원하는 문화재 중 중앙박물관이 발표한 이관 대상 소장품 목록에 포함되지 않은 경우도 있기에, 중앙박물관 소장 문화재 이관에 있어 지역민과 지방정부의 입장이 충분히 반영되었는지는 미지수이다. 예를 들어, 1918년 3월 조선총독부박물관으로 옮겨진 보원사지 출토 철제여래좌상(鐵製如來坐像)은 우리나라에 현존하는 가장 오래된 철불로, 그 역사적 가치뿐만 아니라 해외에서 열린 ‘한국 미술사 5000년 전(展)’에도 출품되어 호평을 받았을 정도로 예술적 가치 또한 매우 높게 평가되는 철불이다. 하지만 철제여래좌상과 보원사지에서 출토되었으나 1918년 총독부박물관으로 함께 반출된 또 다른 불상인 철불좌상(鐵佛坐像)은 문화재의 안전한 관리와 보존이 보장되는 박물관이 없다는 이유로 두 구의 불상이 돌아오길 바라는 지역민과의 바람과는 달리 ‘임시이관 목록’에서 조차 제외되어 100년이 넘도록 본 고장인 충청남도에서 돌아오지 못하게 되었다.

[표 17] 이관 일정 (2018년부터 2020년까지 3개년 동안 권역별 수장고 설립에 맞춰 진행 예정)

구분		월												비고
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
호남권	2018년	분류 정리 등 이관준비(9개월)										이관	정리	
영남권	2019년	분류 정리 등 이관준비(9개월)										이관	정리	
충청권 (춘천, 제주 포함)	2020년	분류 정리 등 이관준비(9개월)										이관	정리	

(자료: 문화재청)

다. 「문화재보호법」의 문제점

우리나라 최초의 문화재 관련 법률은 1962년에 제정된 「문화재보호법」으로 문화재의 보호와 관리에 관한 기본원칙 및 시행규칙을 규정하고 있다. 미군정과 한국전쟁 등 해방 이후에도 계속된 정치적·사회적 혼란과 불안정으로 인해 1948년 독립된 정부

가 수립되었음에도 불구하고 문화재 관리와 보존을 위한 새로운 법은 제정되지 못한 채 일제강점기 때의 법령인 「조선보물고적명승천연기념물보존령」이 제헌헌법 제100조 규정에 의해 그 효력을 지속하게 되었다. 그러나 1961년 7월 15일, 「구법령정리에관한특별조치법」이 제정되면서 그간 정리되지 않았던 구한국법령, 일제강점기 때의 법령(제령·칙령·총령 등), 미군정 때의 법령 등 구 법령들을 1961년 12월 31일까지 정리하도록 하고, 그 때까지 정리되지 않은 구 법령은 1962년 1월 20일에 모두 폐지된 것으로 간주하게 된다.

이에 폐지 시한을 열흘 앞두고 「문화재보호법」이 제정되는데, 신규 제정 이유에 “「조선보물고적명승천연기념물보존령」(1933년 8월 9일, 制令 第6號)을 폐지하고 이 법을 새로이 제정하려는 것”이라고 밝히며 구 법령을 대체하는 법안임을 분명히 한다. 그러나 시간에 쫓기며 제정된 「문화재보호법」은 훼손 및 약탈당한 문화재 등 식민지와 미군정, 전쟁을 겪었던 신생 독립국가의 실정은 반영하지 못하고 법률의 편제, 입법 목적, 문화재라는 용어의 사용과 문화재의 분류, 문화재위원회의 구성 등에 있어 일제강점기의 「조선보물고적명승천연기념물보존령」과 1950년 제정된 일본의 「문화재보호법」을 모방하는 결과를 낳았다.

[표 18] 한국의 「문화재보호법」 제정 당시 일본의 「문화재보호법」과의 주요 내용 비교

	한국	일본
제1조 목적	본 법은 문화재를 보존하여 이를 활용함으로써 국민의 문화적 향상을 도모하는 동시에 인류문화의 발전에 기여함을 목적으로 한다.	이 법률은 문화재를 보호하고 또한 그 활용을 도모함으로써 국민의 문화적 향상에 이바지함과 동시에 세계문화에 공헌하는 것을 목적으로 한다.
제2조 문화재의 정의	본 법에서 문화재라 함은 다음에 계기(掲記)하는 것을 말한다. ① 건조물, 전적, 고문서, 회화, 조각, 공예품, 기타 유형의 문화적 소산으로서 우리나라 역사상 또는 예술상 가치가 큰 것과 이에 준하는 고고자료 (이하 “유형문화재”라	이 법률에서 「문화재」라 함은 다음에 계기하는 것을 말한다. ① 건조물, 회화, 조각, 공예품, 서적, 전적, 고문서, 기타의 유형의 문화적 소산으로서 우리나라에 있어서 역사상 또는 예술상 가치가 높은 것 및 고고자료 (이하 「유형

	<p>한다)</p> <p>② 연극, 음악, 무용, 공예기술, 기타 무형의 문화적 소산으로서 우리나라 역사상 또는 예술상 가치가 큰 것 (이하 “무형문화재”라 한다)</p> <p>③ 패총, 고분, 성지, 궁지, 요지, 유물 포함층, 기타 사적지와 경승지, 동물, 식물, 광물로서 우리나라의 역사상, 예술상, 학술상 또는 관상 가치가 큰 것 (이하 “기념물”이라 한다)</p> <p>④ 의식주, 생업, 신앙, 연중행사들에 관한 풍속 습관과 이에 사용되는 의복, 기구(器具), 가옥, 기타의 물건으로서 국민생활의 추이(推移)를 이해하는데 불가결한 것 (이하 “민속자료”라 한다)</p>	<p>문화재」라 한다)</p> <p>② 연극, 음악, 공예기술, 기타의 무형의 문화적 소산으로서 우리나라에 있어 역사상 또는 예술상 가치가 높은 것 (이하 「무형문화재」라 한다)</p> <p>③ 의식주, 생업, 신앙, 연중행사 등에 관한 풍속 관습 및 이에 사용되는 의복, 기구, 가옥, 기타의 물건으로서 우리 국민생활의 추이를 이해함에 불가결한 것 (이하 「민속자료」라 한다)³²⁾</p> <p>④ 패총, 고분, 도성적(都城跡), 성적(城跡), 구택(舊宅), 기타의 유적으로서 우리나라에 있어 역사상 또는 학술상 가치가 높은 것, 정원, 교량, 협곡, 해변(海浜), 산악, 기타의 명승지로서 우리나라에 있어 예술상 또는 관상(觀賞)상 가치가 높은 것 그리고 동물(생식지, 번식지, 및 도래지를 포함한다), 식물(자생지를 포함한다), 지질광물(특이한 자연의 현상이 생겨난 토지를 포함한다)로서 우리나라에 있어서 학술상 가치가 높은 것 (이하 「기념물」이라 한다)</p>
--	--	---

(출처: 국가법령정보센터)

「문화재보호법」은 1962년 제정 이후 현재까지 총 58회의 크고 작은 개정을 거치면서 지금에 이르게 되었다. 경제 성장, 민주화, 문화유산에 대한 국민 의식 향상 및 국제사회 흐름 등 다양한 입법 수요와 개선 요구를 바탕으로 특히 2000년대 이후에는 추가적인 법률 제정이 이루어져 현재는 관련법 6개와 9개의 대통령령으로 유지되고 있다.

32) 원래의 제정법에서는 민속자료를 유형문화재 속에 포함시켰던 것을 1차 개정 시(1954)에 제2조 제3호로 신설하였다.(日本文化廳, 30면 참조)

이처럼 해방 이후 우리나라의 문화재 관련 법령 및 정책은 역사적 배경과 환경, 철학 등이 고려되지 않은 채 오히려 조선총독부가 남긴 적산(敵産)을 물려받아 이어지게 된다.

[표 19] 현재 우리나라 「문화재보호법」 중 제정 목적과 문화재의 정의

<p>「문화재보호법」 (2018. 10. 16., 일부개정, 2019. 4. 17., 시행)</p> <p>제1조(목적) 이 법은 문화재를 보존하여 민족문화를 계승하고, 이를 활용할 수 있도록 함으로써 국민의 문화적 향상을 도모함과 아울러 인류문화의 발전에 기여함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(정의) ① 이 법에서 "문화재"란 인위적이거나 자연적으로 형성된 국가적·민족적 또는 세계적 유산으로서 역사적·예술적·학술적 또는 경관적 가치가 큰 다음 각 호의 것을 말한다. <개정 2015. 3. 27.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 유형문화재: 건조물, 전적(典籍), 서적(書跡), 고문서, 회화, 조각, 공예품 등 유형의 문화적 소산으로서 역사적·예술적 또는 학술적 가치가 큰 것과 이에 준하는 고고자료(考古資料) 2. 무형문화재: 여러 세대에 걸쳐 전승되어 온 무형의 문화적 유산 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다. <ul style="list-style-type: none"> 가. 전통적 공연·예술 나. 공예, 미술 등에 관한 전통기술 다. 한의약, 농경·어로 등에 관한 전통지식 라. 구전 전통 및 표현 마. 의식주 등 전통적 생활관습 바. 민간신앙 등 사회적 의식(儀式) 사. 전통적 놀이·축제 및 기예·무예 3. 기념물: 다음 각 목에서 정하는 것 <ul style="list-style-type: none"> 가. 절터, 옛무덤, 조개무덤, 성터, 궁터, 가마터, 유물포함층 등의 사적지(史蹟地)와 특별히 기념이 될 만한 시설물로서 역사적·학술적 가치가 큰 것 나. 경치 좋은 곳으로서 예술적 가치가 크고 경관이 뛰어난 것 다. 동물(그 서식지, 번식지, 도래지를 포함한다), 식물(그 자생지를 포함한다), 지형, 지질, 광물, 동굴, 생물학적 생성물 또는 특별한 자연현상으로서 역사적·경관적 또는 학술적 가치가 큰 것 4. 민속문화재: 의식주, 생업, 신앙, 연중행사 등에 관한 풍속이나 관습에 사용되는 의복, 기구, 가옥 등으로서 국민생활의 변화를 이해하는 데 반드시 필요한 것

(출처: 국가법령정보센터)

2-2. 국내(타 지역) 반출 문화재 회복 과정과 과제

가. 국내(타 지역) 반출 문화재 회복 사례

1) 안동 하회탈의 회복

하회탈 및 병산탈은 고려 중엽에 제작된 것으로 원래 안동의 하회마을에서 보관해 오다가 1962년 2월 탈의 관리 및 보존과 국보 지정 심사 등의 이유로 하회마을에서 국립중앙박물관으로 옮겨졌다. 그리고 그해 3월, 국보 제121호에 지정되면서 그 후 위탁형태로 국립중앙박물관이 계속 보관하였다. 하회탈 및 병산탈은 1930년대 후반부터 서울사대 이두헌 박사를 비롯한 몇몇 연구자들이 조사·연구하기 시작하였고, 1954년 류한상 전 안동문화원장이 아서 맥타가트(Arthur Joseph Mactaggart) 미국문화원 공보관에서 소개하면서 세계적으로 알려지며 안동의 상징이 되었다. 그리고 1958년에는 제1회 전국민속예술경연대회에서 하회별신굿탈놀이의 양반선비마당이 대통령상을 수상하면서 그 역사성과 가치를 인정받게 되었다. 하회탈이 중앙박물관으로 옮겨지던 해, 8월 21일 문화재위원회 회의록에는 “안동 하회동에 보존각 설치가 완료된 후 본고장으로 이관 보존토록 한다”는 조항이 기록되어 있으나 지켜지지 않았으며, 안동시와 안동시민의 지속적인 요구 끝에 비로소 2017년, 53년 만에 귀향하게 되었다.

실제로 안동시민들은 탈이 옮겨진 1960년대 중반부터 중앙박물관에 지속적으로 하회탈 환수를 요구하였으나 매년 “보관시설을 먼저 만들라”라는 통보에 귀환은 가로막혔다. 1974년 12월 국보 제132호 징비록(懲毖錄)과 보물 제460호 서애(西厓) 유물을 보존하기 위한 영모각(永慕閣)이 준공되면서 주민들이 하회탈을 돌려줄 것을 요구했으나 전용보관시설이 아니라는 이유로 거절당했다.

국립중앙박물관으로 옮겨진 이후 국보로 지정된 탈의 일부는 중앙박물관의 부분 전시나 해외 순회 전시에서 간간히 모습을 드러냈고, 1997년 제1회 안동국제탈춤페스티벌 개최 당시에 3점, 2003년 국립안동대학교 박물관 특별전에서 5점이 내려왔을 뿐이었다. 2003년 특별전 당시에도 하회탈 환수 운동이 이어졌으나 또 다시 보존과 관리 문제로 돌아오지 못했다.

안동시의회를 비롯한 지방정부와 안동시민들은 안동시립민속박물관 등 여러 기관 및 단체, 학계 등과 연계하여 꾸준히 하회탈 환수 운동을 펼쳤다. 2016년 안동민속박물관은 특별전 “국보, 하회탈”을 개최하기 위해 하회마을보존회 및 국립중앙박물관과 대역 협의를 진행하면서 두 차례의 실사를 거쳐 수장고 시설을 점검 및 보완하였다. 안동을 떠난 이후 처음으로 13점의 탈 모두가 안동에서 전시되는데, 이 때 ‘지역문화재는 해당 지역에 보관되어야 한다’는 여론을 바탕으로, 국립중앙박물관 측과 본격적으로 하회탈 환수에 대한 협의를 추진했다. 안동시에서는 2017년 1월부터 국보 제121호 안동 하회탈 및 병산탈과 기탁자료 전체를 환수하기 위해 문화재 유래지인 하회마을 및 병산마을 주민과 협의를 진행하였고, 안동민속박물관 역시 환수를 위해 철저한 시설보완에 착수했다. 안동박물관은 2017년 6월부터 최적화된 하회탈의 보존 환경 조성을 위해 국립경주박물관으로부터 수장고 보존 환경 컨설팅을 실시하여, 안동민속박물관의 목재 문화재 보관전용 수장고 내 항습시설과 화재 예방 설비 등을 점검하고 조습 패널과 국보 제121호가 별도로 보관될 밀폐장을 설치하여 최고의 수장시설 및 보관시설을 갖추었다³³⁾.

이러한 노력 끝에 2017년 12월, 국보 제121호 안동 하회탈 및 병산탈 전부와 기탁자료 7점을 포함한 8종 20점이 안동시립민속박물관으로 반환되었다. 하회탈의 귀환은 지방정부와 하회마을 및 병산마을 주민을 비롯한 지역민, 지역문화원, 박물관 등 여러 기관 및 단체, 학계 등이 유기적으로 협력하여 일궈낸 쾌거라고 할 수 있다. 안동국제탈춤페스티벌 개최, 허도령 전설 홍보 등 지역 문화유산 연계 콘텐츠를 개발하여 지역 정체성을 특화하고 안동과 하회탈과의 연계성을 강화한 것 역시 환수의 성공 요인이다. 하회탈 환수를 위한 일련의 과정들은 오늘날 문화 분권 시대를 맞이하여 지역에서 반출된 문화유산을 회복하기 위한 지방정부의 역할과 방향을 제시하는 롤모델로서 작용한다. 지방정부와 지역민이 주체가 되어 여러 기관, 학계, 전문가들과 긴밀한 협력체계를 구축하고 지역의 문화재 보존·관리 역량을 강화하였으며 특화된 지역 정체성을 바탕으로 고장 문화재 환수의 필요성에 대해 홍보하고 성공적인 환수를 위해 타 지역 및 중앙정부와 꾸준히 협의하고 협력하였다. 또한 하회탈이 돌아온 이후 하회마을·병산마을 주민과 협의를 통해 국보 제121호의 원본 이미지를 안동시의 홍보자료로 적극 활용하고 있는데, 이는 지역 문화의 고유성을 계승하고 발전시킨다는 점

33) 불교공뉴스. 2017.12.26. “국보 제121호 “안동 하회탈 및 병산탈”, 안동으로 돌아왔다”

에서도 바람직한 사례라고 할 수 있다.

[사진 5] 안동 하회탈 및 병산탈



(사진: 문화유산회복재단)

2) 원주 법천사지 지광국사탑의 회복

2019년 2월, 고려 석조예술을 대표하는 지광국사탑이 고향을 떠나 떠 돈지 108년 만에 본래 자리인 원주 법천사지(法泉寺址)로 돌아가는 것이 결정되었다. 비운의 석탑으로도 불리는 이 탑은 고려시대 국사(國師)·왕사(王師)였던 지광국사 해린(海麟, 984년~1067년)의 사리탑으로 원래 강원도 원주시 법천사에 세워졌다. 그러나 1911년 한 일본인에 의해 원주에서 무단으로 반출되어 1912년 일본 오사카로 반출되었으나, 조선총독부가 시행한 조선물산공진회(朝鮮物産共進會)에 석조물 전시에 사용되기 위하여 1915년에 한국으로 돌아왔다. 그러나 그 후에도 본래의 자리로 돌아가지 못하고 경북궁으로 옮겨졌고, 한국전쟁 중에는 폭격을 당해 상부 부재가 1만 2천여 조각으로 산산이 부서지는 아픔을 겪기도 했다. 1957년 시멘트 등으로 복원했으나 상당한 균열

과 복원 부위 탈락으로 인해 2005년 중앙박물관 이전 당시에도 이송과정에서 파손이 우려되어, 당시 대다수의 석조물이 중앙박물관으로 이전된 것과는 달리 경복궁에 남아있었다. 국립문화재연구소는 2016년 3월부터 2020년까지 대전의 국립문화재연구소 산하 센터에서 본격적인 해체·보수를 진행한다.

보수 완료 후 지광국사탑의 거취 문제에 대해 국립중앙박물관은 외부에 전시할 경우 훼손될 우려가 있다며 용산에 위치한 박물관에 보존해야 한다고 주장했지만 결국 지광국사탑이 원주로 돌아가는 것으로 결정되었다. 지광국사탑의 귀환 결정은 수 십 년에 걸쳐 환수 운동을 펼친 강원도와 원주시 그리고 시민들의 노력이 있기에 가능했다. 2만 명이 훌쩍 넘는 도민이 지광국사탑 환수를 위한 서명에 참여하였고 지역 내 41개 단체가 환수운동에 동참하는 등 지광국사탑의 귀환을 적극적으로 요구하였다. 1995년 원주문화원을 중심으로 문화재 환수를 위한 본격적인 활동이 시작되었고 2016년에는 범시민대책위도 꾸려져 민관이 합심하여 환수 운동을 펼쳐 나갔다. 지광국사탑 환수의 필요성을 홍보하고 지역민들의 염원을 전달하기 위해 토크 콘서트, 음악회 등 다양한 행사를 개최하기도 했다. 원주문화재 지광국사탑 환수 추진위원회는 법천사지터에서 ‘희망기원 101인의 토크 콘서트’를 개최해서 지광국사탑 귀환의 당위성을 설명하는 자리를 가졌고³⁴⁾, 지역민의 지광국사탑 귀환 염원을 표현하기 위해 원주 지역 문화예술계와 시민, 학생, 종교계가 힘을 모아 법천사지에서 ‘백 년의 기다림’이라는 음악회를 열었다. 이 행사에는 불교계뿐만 아니라 천주교까지 합세하여 원주시민의 간절한 메시지 전달에 힘을 더했다³⁵⁾. 지난 2월에는 강원도의회가 반출 문화재 환수 활동을 도 차원에서도 추진할 수 있도록 조례안을 마련하면서 제도적·정책적 시스템을 갖추었고, 원주시는 최종 이전 위치 설정에 대해 문화재청과 협력하여 용역 연구를 진행할 계획이며, 지역과 학계의 의견을 수렴하고 탑의 역사적·학술적·예술적 가치와 안정적인 보존환경 조성 및 원위치 회복의 진정성을 모두 고려하겠다고 밝혔다. 또한 원주시는 법천사지와 거둔사지(居頓寺址), 섬강 근처에 있는 흥법사지(興法寺址)를 묶어 유네스코 세계유산 등재를 추진하는 방안을 검토하는 등 지역 고유 문화유산을 계승하고 발전시키기 위한 노력을 계속하고 있다.

34) 강원일보. 2018.11.1. “지광국사탑 환수 지역단체 41곳 동참”

35) C헬로 영서방송. 2019.08.21. “일제 불법 반출 역사…타향살이 100년, 원주 문화재”

3) 청와대에 있는 경주 출토 신라시대 불상

청와대 경내에는 아주 드물게 석조불상이 자리하고 있다. 인왕산 기슭 방면에 자리한 불상의 경주 방형대좌 석조여래좌상(方形臺座 石造如來坐像)으로 보물 제1977호로 지정되었다. 최근 이 불상을 본래 자리인 경주로 돌려달라는 운동이 경주시민을 중심으로 전개되고 있다. 불상이 청와대 경내로 이운(移運)된 경위는 1912년 데라우치 마사타케(寺内正毅) 총독이 경주 고다이라 료조(小平亮三) 자택에서 본 뒤 이듬해 서울 남산 총독관저로 옮겼고, 총독 관저가 1927년 현 청와대 자리로 이전하면서 불상도 함께 이동한 뒤 지금까지 청와대에 자리하고 있다. 1974년 서울시 유형문화재로 지정됐다가 2018년 4월 국가지정문화재로 보물 제1977호로 지정됐다.

이 불상에 대한 논란은 지속되었다. 김영삼 정부 당시에는 개신교 장로인 대통령이 불상을 훼손, 방치했다는 논란이 일어났고 불교계에서 이를 확인하려는 일들이 있었다. 이때에는 전국적으로 불상과 단군상 훼손 사건이 연이어 벌어지고 이런 행위의 배경이 교회 장로 대통령 때문이라는 악성 소문이 있던 때이다.

불상을 경주로 돌려달라는 운동이 본격화된 것은 문재인 대통령이 2017년 8월 원위치 이전을 표명한 후이다. 이후 경주시와 시의회, 시민단체 등이 나서 '경주문화재 제자리찾기시민운동본부'가 구성되었고 활동에 나선 것이다.

이에 문화재청은 불상이 있던 원래 위치 확인이 우선이라며, 반대하고 나섰고 학계 등에서는 불상이 조성된 곳으로 2018년 10월 일제강점기 문헌인 '신라사적고'(新羅寺蹟考)에서 불상 원위치가 이거사지(利車寺地)라는 내용이 확인되면서 문화재청과 경주시가 이거사지 발굴과 학술 조사를하기로 2019년 2월 결정하였다. 문화재청은 이거사지 발굴 등 학술조사를 해 불상 원위치로 추정되는 이거사지에 대해 명확한 고증을 추진하여 고증이 이뤄지면 다양한 의견을 종합해 불상 이전을 검토·결정할 것이라는 입장이다.

다만 2019년 3월 '청와대 안에 불상이 있는 것은 헌법상 정교분리 원칙에 어긋나므로 불상을 옮겨야 한다'는 취지의 헌법소원이 헌법재판소에 제기되었으나 각하된

바가 있다. 재판관들은 우선 불상을 청와대 밖으로 옮기지 않은 정부 조치가 제소인의 기본권을 직접 침해하는 공권력 행사는 아니라고 봤다. 헌재 재판부(재판장 유남석 헌재소장)는 “애당초 기본권 침해의 가능성이나 위험성이 없어 헌법소원심판의 대상이 되는 공권력 행사에 해당한다고 볼 수 없다”고 판시했다.

불상 이운 문제가 기본권을 침해하는 것인지에 대해 지나친 제소라는 사회 일각으로 평가도 있지만, 이번 사안에 있어 주목할 점은 양주 회암사지 출토 유물 반환 소송과 같이 연고권(緣故權)이나 지역주민들을 중심으로 문화유산에 대한 권리 요구가 증가하고 있으며 이에 대한 종합적이고 미래 지향적인 정책과 방안이 시급해지고 있다는 점이다.

나. 국내 반출 문화재 회복 과정의 한계점

위에서 살펴본 바와 같이 국립중앙박물관에서 2020년까지 총 42,474점의 문화재를 해당 출토지 관할 소속 박물관에 임시이관하기로 했다. 그러나 이 유물들은 해당 박물관 측으로 영원히 반환되는 것이 아니라 “임시”로 이관되는 것이기에 여전히 중앙박물관의 소유이며, 이관되는 박물관 역시 국립중앙박물관 “소속”의 지역 국립박물관이기에 유물들이 진정한 의미에서 현지로 돌아간다고 보긴 어렵다.

일례로, 신안 증도에서 발굴되었던 수만 점의 신안 보물선 유물이 지난 40여 년 동안 국립중앙박물관에서 보관해 오다 1만 7,053점을 2019년 1월 국립광주박물관으로 이관하였다. 이에 신안군과 지역주민을 비롯한 지역 시민단체들은 마땅히 유물이 발견·발굴되었던 장소인 신안으로 돌아와야 그 의미와 역사성을 회복할 것이라고 주장하였으나, 중앙박물관 측은 보관할 곳이 없다는 이유로 소속 박물관인 국립광주박물관으로의 이관을 결정했다. 그러나 새롭게 박물관을 만들겠다고까지 나섰던 신안군을 배제한 채 광주로 돌려보낸 유물들이 광주박물관에서 제대로 된 공간을 확보하지 않아 이관 당시 포장한 ‘상자’ 그래도 방치되고 있다는 주장까지 더해져³⁶⁾ 국립중앙박물관의 이관 결정이 문화 분권과 국가균형발전을 위한 진정한 의미의 문화유산 회복인지에 대해 의문이 제기되고 있다.

36) 2019년 국회 문화체육관광부 국정감사

[사진 6] 국립중앙박물관 조직도



출처: 국립중앙박물관

2004년 12월, 경기도 양주시에 있는 회암사는 사적 제128호인 회암사지에서 출토된 청동발우 등 30여 점의 유물에 대한 소유권확정청구소송을 의정부지방법원에 제기했다. 이 사건은 2007년 대법원2부(주심 박일환 대법관)에서 “문화재청이 국가 소유로 처리한 기와 조각과 막새 등의 유물을 돌려 달라”며 회암사 측이 국가를 낸 상고심에서 원고일부승소 판결한 원심을 확정했다.

이 사건은 매장출토물의 대부분을 국가 소유로 하던 전례에 제동을 걸고 관련 법령을 다시 검토해야 하는 선례가 되었다. 당시 소송 당사자였던 회암사와 대한불교조계종단은 “폐사지(廢寺地)는 물론 현존 사찰이 불사를 위해 발굴하는 사례가 급증하고 있지만 발굴된 문화재가 대부분 국가에 귀속되고 있다”며 귀속처리 규정과 절차의 개선방안이 필요하다고 주장했다. 매장문화재에 대해 국가 귀속의 편의를 위해 사찰이 소유권을 입증토록 하고 그 기간도 30일밖에 주지 않는 것은 문제라고 지적하였다. 1989년 이후 36개 사찰에서 실시된 63회의 발굴 가운데 출토 문화재가 해당 사찰로

되돌려진 사례는 도갑사(道岬寺), 운흥사(雲興寺), 실상사(實相寺), 축서사(鷲棲寺) 등 네 곳뿐이며 회수율은 8~9%에 불과하다는 점에 있어 개선 대책이 필요하고 관련 법령과 민법의 개정 필요성이 제기되는 중 당시 뜨거운 쟁점을 남겼다.

[표 20] 「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률」 중

<p>「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률」</p> <p>제4장 발견신고된 매장문화재의 처리 등</p> <p>제20조(발견신고된 문화재의 소유권 판정 및 국가귀속)</p> <p>① 제18조제2항과 제19조제1항에 따라 경찰서장 또는 자치경찰단을 설치한 제주특별자치도지사가 공고한 후 90일 이내에 해당 문화재의 소유자임을 주장하는 자가 있는 경우 문화재청장은 대통령령으로 정하는 소유권 판정 절차를 거쳐 정당한 소유자에게 반환하고, 정당한 소유자가 없는 경우 국가에서 직접 보존할 필요가 있는 문화재가 있으면 「민법」 제253조 및 제254조에도 불구하고 국가에 귀속한다.</p> <p>② 제1항에 따른 국가 귀속대상 문화재의 범위, 귀속절차, 보관·관리에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제21조(발견신고된 문화재의 보상금과 포상금)</p> <p>① 문화재청장은 제20조에 따라 해당 문화재를 국가에 귀속하는 경우 그 문화재의 발견자, 습득자(拾得者) 및 발견된 토지나 건조물 등의 소유자에게 「유실물법」 제13조에 따라 보상금을 지급한다. 이 경우 발견자나 습득자가 토지 또는 건조물 등의 소유자와 동일인이 아니면 보상금을 균등하게 분할하여 지급한다. 다만, 발견하거나 습득할 때 경비를 지출한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 지급액에 차등을 둘 수 있다.</p> <p>② 제17조에 따라 매장문화재가 발견신고된 장소[발견신고가 원인이 되어 발굴하게 된 지역이나 그 곳과 유구(遺構)가 연결된 지역을 포함한다]에서 제11조제1항 또는 제13조제1항에 따라 발굴된 매장문화재는 제1항에 따른 보상금 지급의 대상이 되는 발견으로 보지 아니한다.</p> <p>③ 문화재청장은 제1항에 따른 발견신고자로서 발굴의 원인을 제공한 자에게는 발굴된 문화재의 가치와 규모를 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 포상금을 지급할 수 있다.</p> <p>④ 제1항에 따른 보상금이나 제3항에 따른 포상금을 지급하는 경우 문화재청장은 「문화재보호법」 제8조에 따른 문화재위원회의 심의를 거쳐 그 지급액을 결정할 수 있으며 보상금 또는 포상금의 지급 절차나 지급에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>제22조(문화재조사에 따른 발견 또는 발굴된 문화재의 처리 방법)</p> <p>문화재청장은 지표조사와 제11조 및 제13조에 따른 발굴조사로 문화재가 발견 또는 발굴된 경우에는 「유실물법」 제13조제1항에서 준용하는 같은 법 제1조제2항에도 불구하고 해당 문화재의 발견 또는 발굴 사실을 대통령령으로 정하는 바에 따라 공고하여야 한다.</p>
--

제23조(문화재조사로 발견 또는 발굴된 문화재의 소유권 판정과 국가귀속)

문화재청장은 제22조에 따라 공고를 한 후 90일 이내에 해당 문화재의 소유자임을 주장하는 자가 있어 이를 반환할 필요가 있거나 정당한 소유자가 없어 국가에 귀속할 필요가 있는 경우 그 처리에 관하여는 제20조를 준용한다.

제5장 매장문화재 조사기관

제24조(매장문화재 조사기관의 등록)

① 매장문화재에 대한 지표조사 또는 발굴은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관으로서 **문화재청장**에게 등록한 기관(이하 "조사기관"이라 한다)이 한다.

(출처: 국가법령정보센터)

소송에서 1, 2심 재판부는 “절이 소실돼 사라지거나 규모가 줄었어도 재건돼 승려들이 활동한다면 명맥을 이어왔다고 볼 수 있다”면서 소유권이 회암사 측에 있다고 판단했고 대법원도 인정했다.

현재 매장문화재에 있어 발견신고된 문화재의 처리나 매장문화재 조사 기관 등 거의 모든 권한은 문화재청장이 가지고 있다. 출토지의 지방정부는 그 어떤 권한도 가지고 있지 않아 매장문화재 발굴 조사부터 완료 시 출토물에 관한 관리까지 거의 모든 단계에서 배제되어있는 상태이다. 그러나 회암사지가 소유권확정청구소송에서 승소하면서 향후 폐사지 등에서 출토 유물에 대한 소유권 분쟁이 늘어 날 것으로 예상되고 있어 이에 대한 정부의 대책이 시급한 실정이다.

3. 문화 분권에 대한 이해와 흐름

3-1. 우리나라 문화 분권 정책의 변천 과정

1995년 우리나라에서 지방자치가 본격적으로 시행됨과 함께, 지역문화 활성화와 지역주민들의 문화 복지에 관한 정책적 관심 역시 확대되면서 문화 분권과 자치에 대한 논의가 활발해졌다. 문화 분권(cultural decentralization)이란 중앙에 집중된 문화 프로그램, 문화 시설, 문화 활동, 문화 정책과 의사결정권 등을 분산시키고 중앙과 지역의 문화 격차를 해소하며 지역별로 특색 있는 고유의 문화를 계승하고 발전시키는 것을 일컫는다. 문화 분권을 달성하기 위해서는 문화적 지역분산, 행정적 지역분산, 재정적 지역분산이 함께 이루어져야 한다. 문화적 지역분산이란 문화 활동이 특정 지역이나 특정 계층에게 집중되는 것을 완화하고 지역적 평등을 도모하는 것으로, 장애인, 저소득층, 여성 등 사회적 약자에 대한 문화향유의 기회 평등을 포함한다. 행정적 지역분산은 문화 정책의 의사결정 및 시행을 중앙정부에서 지방정부로 이양하는 것을 의미하는데, 이는 궁극적으로 문화적 지역분산의 목표를 달성하는 하나의 수단일 뿐만 아니라, 의사결정 구조가 ‘중앙’에서 ‘지역’으로 이양된다는 것에 큰 의의가 있다. 재정적 지역분산은 문화에 대한 공적 배분이나 지출의 지역적 분산을 의미하는데, 이는 수도와 지방의 균형배분, 혹은 지역과 지역의 균형 배분을 도모하는 것이다. 단순 평균화된 재정 배분이나 지출이 아닌 문화적 기회의 양적·질적 차이를 고려한 지역배분이 이루어져야 할 것이며, 중앙정부와 지방정부의 문화지출 규모, 기능 역할 등 또한 섬세하게 고려되어야 한다.³⁷⁾

문화 분권과 관련하여 우리나라의 정책 변천 과정을 살펴보면 다음과 같다.

1993년 김영삼 문민정부 아래 수립된 <문화창달 5개년 계획>에서 다섯 가지 정책 기조 중 ‘중앙에서 지역으로’가 두 번째 정책 목표로 설정되면서 문화의 지역 간 격차를 해소하고 문화 복지의 균점화를 이루기 위한 정책과제가 추진된 것을 시작으로, 1990년대 후반부터 문화예술정책과 관련하여 지방 분권에 대한 지속적인 정책적 논의가 활발히 진행되었다. 1998년 김대중 국민정부가 발표한 <국민의 정부 새문화정책>은 ‘문화를 기반으로 지역 간 균형발전 및 사회통합 추구’를 10대 중점 과제로 제시하여 중앙과 지방간의 문화 네트워크 형성을 위한 문화공간 종합 네트워크를 구성

37) 김하림 (2004). 문화분권의 의미와 지역문화의 활성화. 오늘의 문예비평, 144-158

하고 지역 특성을 살린 시·군·구 문화원의 확대 설치 등을 골자로 하였다.

2003년 노무현 참여정부가 출범하면서 ‘자율’, ‘참여’, ‘분권’이라는 3대 가치를 강조하는데, 이에 따라 지방 분권이 문화정책의 핵심 과제 중 하나로 떠오르게 된다. 2004년 발표한 <창의한국(creative Korea)-21세기 새로운 문화의 비전>에서 ‘문화를 통한 지역 균형 발전’이 5대 기본 방향 중 하나로 설정되어, 지역균형 발전을 위한 국책사업을 추진하게 된다. 국가균형발전의 문화적 토대 구축을 위한 사업으로 광주의 아시아 문화중심도시와 서남해안권 복합관광레저도시가 조성되었고, 이후 부산의 영상중심도시, 전주의 전통문화중심도시, 경주의 역사문화중심도시 등의 사업들이 진행되었다. 또한 전국적으로 균형 있는 문화기반 시설을 조성하기 위해 공공도서관, 박물관, 미술관을 비롯한 지역문화시설이 2002년 말 대비 2년 만에 14.5% 증가하였고, ‘지역문화에 대한 정책지원’을 강화하기 위해 복권기금 436억 원을 지원하여 지역 문화기반 시설과 문화예술교육 프로그램 등이 대폭 확대되었다³⁸⁾.

이명박 정부는 ‘품격 있는 문화국가’를 문화정책 이념으로 설정하고 <문화비전 2008-2012: 문화국가 100년을 내다보는 정책을 펴겠습니다>를 수립한다. 중앙정부는 인프라 구축과 간접 지원 등 공공성이 강한 부분을 책임지고, 지방자치단체와 민간 영역은 지역적 특색을 강화한 창의적이고 효과적인 문화 정책 역할을 수행해 나갈 수 있도록 ‘정부와 민간, 자치단체의 실용적 역할 분담’의 문화 정책 방향을 설정하였다. ‘함께하는 문화생활 실현’이라는 문화 복지 정책을 추진하면서 지역거점 문화도시 조성 사업을 진행하고, 지역문화생활 공간 확충 및 운영서비스를 확대하는 등 지역 주민들 대상으로 다양한 문화 사업을 펼쳐 나가는데, 이러한 정책 사업들은 여전히 중앙정부의 주도하에 지방자치단체나 지역문화재 등과 연계하여 하향적으로 추진되는 지역 협력형 사업이 대부분이었기 때문에 문화 분권과 문화자치 역량 강화 부문은 아직 미흡한 실정이었다³⁹⁾.

박근혜 정부의 4대 국정기조 중 ‘문화융성’ 구현을 위한 ‘문화가 있는 삶’을 문화정책 이념으로 제시하고, <문화융성시대-문화가 있는 삶> 8대 전략 목표 중 ‘지역문화

38) 2004년 문화체육관광부에서 발표한 「참여정부 2년간 문화관광부 성과」에서 발췌.

39) 2008년 문화체육관광부에서 발표한 「문화비전 2008-2012 문화국가 100년을 내다보는 정책을 펴겠습니다」 참고.

의 자생력 강화’를 통해 지역 문화 진흥을 위한 제도를 정비하고, 지역 간 문화의 균형적 발전을 도모하며 지역문화예술에 대한 지원을 확대하는 등 지역문화발전을 추구하는 정책들을 펼쳐 나간다. 「지역문화진흥법」 제정 등 지역문화진흥을 위한 제도적 기반을 마련하고 문화특화지역 조성사업 및 지역문화전문인력 양성사업 등 주민의 문화 향유와 함께 지역의 고유한 정체성을 강화하는 성과를 이루었다. 그러나 지역 간 문화 격차는 해소되지 않은 채 지속되고 있고 지역에 양질의 문화서비스를 제공하는데 여전히 애로사항이 있으며, 정부부처 및 중앙정부와 지자체 간 연계협력이 강화될 필요가 있다는 한계점을 가진다⁴⁰⁾.

3-2. 문재인 정부의 문화 분권 정책

문재인 정부의 5대 국정목표에 국가균형발전과 지방분권이 포함되었다. 문재인 정부 「문화비전2030, 사람이 있는 문화」의 정책 방향 중 9개의 핵심 의제 가운데 하나인 ‘지역 문화 분권 실현’을 통하여 문화 정책의 방향을 중앙집권에서 자치분권으로 전환하려는 계획을 추진 중이다. 지역의 문화 격차를 해소하기 위해 문화 인프라의 지방 이전을 넘어 공공문화 기반시설을 지역 분권에 제대로 활용할 수 있도록 지역의 고유한 문화 정체성을 살리는 정책과 주요한 지역문화 관련 정책을 수립할 때 광역 및 기초지자체와 충분한 협의를 통해 결정할 수 있는 시스템을 구축하고 있다. 지역문화자치를 위한 기반 조성, 지역문화의 고유성 유지·발전, 지역문화 거점기관 운영 혁신과 지원체계 마련, 문화 협치를 위한 협력체계 구축, 지속가능한 지역관광 생태계 구축, 생활체육 활성화 방안 마련이라는 6개의 대표 과제를 설정하고 중앙정부와 지방자치단체의 역할과 기능을 나누고 권력과, 권한, 자원을 분권화해야 한다고 밝히고 있다. 또한 기존의 ‘탑다운(Top-down)’ 정책 수립과는 달리, 지역 분권과 자치 관점에서 지역문화진흥기본계획을 지방자치단체가 먼저 수립하고 문화체육관광부와 타 부처와 협의하여 종합계획을 수립하는 ‘버텟-업(Bottom-up)’ 방향을 지향하고 있다.

40) 노영순(2015), 문화융성 정책의 성과와 과제, 한국문화관광연구원 pp.39-51

[표 21] 「문화비전2030, 사람이 있는 문화」 중 “지역 문화분권 실현”

의제 6: 지역 문화분권 실현

- 사람으로서 최소한의 생존을 보장하고(복지), 사람다움(교육)을 가꾸며, 사람답게(문화) 살 수 있게 하는 것은 국가의 책무
- 인간의 품위와 생명의 존엄은 모든 가치 중의 가치이며 개인의 문화 권리와 공동체의 문화 활동으로 구현
- 「문화기본법」 제2조에서는 ‘문화의 가치가 교육, 환경, 인권, 복지, 정치, 경제, 여가 등 우리 사회 영역 전반에 확산될 수 있도록 국가와 지방자치단체가 그 역할을 다하며, 개인이 문화표현과 활동에서 차별받지 아니하도록 하고 문화의 다양성, 자율성과 창조성 원리가 조화롭게 실현되도록 하는 것’을 문화의 기본이념으로 채택
- 개인으로서 시민은 자유롭고 다양한 방식으로 표현의 자유를 누리며 의미를 생산하고 가치를 표현하는 주체. 이는 어디서 살더라도 지켜져야 할 개인의 기본 권리이자 정부와 지방자치단체의 책무
- 지역사회가 개인들의 다양성으로 활력이 넘쳐나고 개인과 공동체가 일하며 꿈을 키우는 공간이자 장소가 될 수 있도록 지역문화정책은 시민의 문화적 권리와 문화의 사회적 가치를 지역과 생활이라는 장소와 공간에서 실현해야 함
- 중앙정부와 지방자치단체는 역할과 기능을 나누고 좀 더 효율적으로 일하기 위해 권력과 권한, 자원을 분권화해야 함
- 지역분권과 자치관점에서 지역문화진흥기본계획은 지방자치단체가 먼저 기본계획을 수립하고 문화체육관광부가 타 부처와 협의하여 종합계획을 수립하는 방향으로 개편해야 함
- 지역문화정책은 민이 주도하고 관이 보완하는 협치로 실현 가능함. 형식적인 자문 방식이 아니라 지역 주민들이 직접 필요한 것을 요구하고 문화적 욕구를 해결하도록 주민 주도로 협치를 제도화해야 함
- 지방자치단체는 주민참여를 제도화하고 분권과 협치로 지역문화를 통한 지역발전 시대를 열어야 함
- 문화분권을 차별화하기 위해 지역문화자산의 고유성과 문화적 향유의 보편성을 구현하고, 이를 실행할 문화 전문인력의 확보, 지원기구 및 기관의 독립성과 자율성 보장이 필요함

대표과제

1. 지역 문화자치를 위한 기반 조성
2. 지역문화의 고유성 유지·발전
3. 지역문화 거점기관 운영 혁신과 지원체계 마련
4. 문화 협치를 위한 협력체계 구축
5. 지속가능한 지역관광 생태계 구축
6. 생활체육 활성화 방안 마련

출처: 문화체육관광부

3-3. 문화유산 회복과 문화 분권

앞서 살펴보았듯 현재 우리가 추구하고 있는 문화 분권의 방향은 문화의 주요 기능과 권한을 단순히 중앙에서 지방으로 이양하는 것에 국한되지 않는다. 지역 주체성에 기반한 지역문화 발전과 자치화된 지역 문화 정책을 통해 지역 간 문화 격차를 해소하고 고유한 문화 양식을 보호·확산하며, 지역민들의 문화권을 보장하는 것을 목표로 한다. 따라서 자치분권 문화 시대를 맞이하여 지방정부에게 “문화 주권”의 가치가 강조되고 중앙정부는 지역이 주도적으로 추진하는 문화 정책과 사업을 후원하고 지원하는 후원자 혹은 촉진자로서의 역할이 요구되고 있다.

문화재와 문화유산은 그 시대, 그 지역, 그 사람들의 이야기와 생각, 희노애락을 담아내고 보존하여 전달한다는 점에서 그 존재만으로도 특별한 의미와 가치를 지닌다. 각 시대, 나라, 민족의 가치에 따라 제각기 독특한 문화를 가꾸고 이어오면서 공동체의 정체성을 확립하고 역사성을 보전한다. 즉 문화유산은 공동체의 정체성과 직결된 것으로 문화유산과 문화재의 기원과 조성 경위를 무시하는 것은 그 안에 깃든 공동체의 기억, 정체성, 역사성을 삭제하는 행위와 다름없다. 문화유산을 본래 자리로 되돌려 회복하는 일은 역사성과 정체성에 기반한 공동의 기억을 회복하고 보전하는 일으로써 문화유산의 ‘본래적 가치’를 인식하고 실현하기 위한 노력이라 할 수 있다.

따라서 문화유산의 회복은 지역의 문화 주권 수호와 문화 정의 실현, 나아가 문화 분권 창달이라는 시대정신과도 부합한다. 반출된 문화재 환수는 단순히 특별한 물건을 돌려받는 것이 아닌 그 속에 담긴 선조의 정신과 역사를 되찾는다는 점에서 매우 큰 의미를 지니게 된다. 최근 국제사회에서 꾸준히 증가하고 있는 문화재 반환 사례와 지방정부에서 진행하고 있는 지역 문화재 환수 운동 등은 이러한 시대적 흐름과 그 궤를 같이한다.

지방정부의 문화유산 회복은 지방 분권시대에 발맞추어 이행해야 할 과제이자 나아가야 할 방향이다. 지역의 문화유산 회복은 지역민들의 정체성 및 문화적 자긍심을 보전하고 고취시킬뿐 아니라 지역의 문화와 경제를 활성화하고 나아가 국토 균형 발전에도 기여한다. 하회탈이 안동으로 돌아옴으로써 안동시민은 하회탈의 본고장이라

는 정체성 및 자긍심을 회복하게 되었고 이를 기반으로 하회탈 관련 콘텐츠 및 문화·관광 상품 등을 기획하고 개발하여 지역 경제와 문화 발전에도 이바지하였다. 더욱이 하회탈을 보기 위해 서울이 아닌 하회탈의 본고장인 안동으로 관람객이 유입되면서 지역 문화 격차가 줄어들고 지역 균형 발전을 촉진하는 효과도 일으키고 있다.

4. 입법적·정책적 개선 방안

4-1. 중앙정부의 역할 및 제도 개선 방안

가. 헌법 개정

우리나라 헌법은 “유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은…. (중략) … 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고, 능력을 최고도로 발휘하게 하며,…”의 전문과 함께 “국가는 전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달에 노력하여야 한다.”라고 제9조에서 규정하고 있다. 국가에게 문화유산 보호라는 헌법적 의무와 국가의 의지를 표명한 것으로서 문화국가의 원리 규정으로 해석하고 있는데, 문화국가의 원리는 프로그램적 선언이 아닌 국가가 지향하는 뚜렷한 목표라는 점에서 그 의미가 상당하다고 해석할 수 있다⁴¹⁾. 나아가 2013년 「문화기본법」을 제정하게 되는데, 문화에 대한 국민의 권리와 의무, 문화정책의 구체화 및 삶으로서의 문화라는 세 가지의 핵심가치를 담고 있어, 헌법상 문화 국가원리의 실현과 국민의 문화권 보장이 문화재 정책에도 널리 적용되는 계기를 마련한다.

[표 22] 「문화기본법」 주요 내용

「문화기본법」
제2조(기본이념)
이 법은 문화가 민주국가의 발전과 국민 개개인의 삶의 질 향상을 위하여 가장 중요한 영역 중의 하나임을 인식하고, 문화의 가치가 교육, 환경, 인권, 복지, 정치, 경제, 여가 등 우리 사회 영역 전반에 확산될 수 있도록 국가와 <u>지방자치단체가 그 역할을 다하며</u> , 개인이 문화 표현과 활동에서 차별받지 아니하도록 하고, <u>문화의 다양성, 자율성과 창조성의 원리</u> 가 조화롭게 실현되도록 하는 것을 기본이념으로 한다.
제5조(국가와 지방자치단체의 책무)
② 국가는 <u>지방자치단체의 문화 관련 계획, 시책과 자원을 존중하고, 지역 간 문화 격차의 해소를 통하여 균형 잡힌 문화 발전</u> 이 이루어지도록 노력하여야 한다.
제7조(문화정책 수립·시행상의 기본원칙)

41) 박선아, 2019, ‘문화유산회복운동의 발전을 위한 과제’

국가와 지방자치단체는 문화정책을 수립하고 시행할 때에는 다음 각 호의 사항을 충분히 고려하여야 한다.

1. 문화의 다양성과 자율성이 존중되고 문화의 창조성이 확산되도록 할 것

제9조(문화 진흥을 위한 분야별 문화정책의 추진)

국가와 지방자치단체는 문화 진흥을 위하여 다음 각 호의 사항에 관한 문화정책을 수립하고 시행하기 위하여 노력하여야 한다.

1. 문화유산·전통문화의 보전과 활용

제11조(문화 진흥을 위한 조사·연구와 개발)

① 국가와 지방자치단체는 국민의 삶의 질 향상과 지역 간 문화 격차의 해소를 통한 국민의 문화 향유권의 확대를 위하여 문화 향유와 관련한 실태조사와 관련 조사·연구를 시행하여야 한다.

(출처: 국가법령정보센터)

이는 우리나라 문화유산의 유네스코 세계유산등재와 함께 약탈 문화재 회복 및 문화권 향유라는 개념에 대해 높아져 가는 국민적 관심과 열망 등이 반영된 것으로, 최근 진행되고 있는 헌법 개정 논의에 있어 민주국가와 사회국가를 넘어서 “문화국가”의 실현을 위한 내용이 포함되어야 할 것이다.

[표 23] 제9조에 대한 현행 헌법과 국회 개헌특위 자문위 권고안 및 대통령 발의안

현행 헌법	국회 개헌특위 자문위 권고안 (2018)	대통령 발의안 (2018)
제 9조 국가는 전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달에 노력하여야 한다.	제 9조 국가는 전통문화의 계승·발전과 문화의 창조·진흥 및 문화적 다양성 확보를 위하여 노력하여야 한다.	제 9조 국가는 문화의 자율성과 다양성을 증진하고, 전통문화를 발전적으로 계승하기 위하여 노력해야 한다.

그러나 문화권을 하나의 국민의 기본권리로 인식하고 있는 현재 추세와는 달리 문

화유산에 대한 국가의 의무에 대해서는 국회 개헌특별위원회 자문위원회 권고안에서나 대통령 발의안 모두에 포함되어 있지 않아, 문화의 다양성을 전제로 한 문화유산의 보호나 문화유산의 향유라는 국제적 추세와 국민적 요구에는 부응하지 못하고 있다는 생각이 든다. 특히 문화권을 강화하고, 문화유산에 관한 개별 조항을 신설해서 문화유산에 대한 국가의 역할을 의무화하여 문화유산의 보호와 문화유산의 회복에 대해서도 적극적이고 합리적인 정책 추진을 위한 기반을 마련해야 한다⁴²⁾.

또한 「문화재보호법」에서도 사용되는 문화재(cultural property)라는 용어보다 문화유산(cultural heritage) 혹은 국가유산(national heritage)이라는 좀 더 포괄적인 개념의 용어를 사용할 필요가 있다. 현재 문화재청도 문화재라는 용어를 사용하지만 영문명으로는 ‘Cultural Heritage Administration’으로 표기하고 있으며 「문화재보호법」 역시 정식 영문명은 ‘Cultural Heritage Protection Act’라고 표기하고 있어 문화유산이라는 통일된 개념과 용어의 정립이 필요하다 판단된다.

특히 문화유산 회복은 국내법뿐만 아니라 국제법 및 국제협약, 그리고 해당 국가의 법률도 모두 고려되는바, 이 과정에서 국가적 유산 보호에 관한 국제협약 등, 국제협약 및 다른 나라의 법령상의 용어와 개념의 불균형 및 불규칙에 대한 문제가 많이 제기됨에 따라, 이를 통일할 필요성도 높아지고 있다. 우리나라도 1988년 가입한 세계문화유산협약(The Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage)에서의 분류처럼 국가적 유산에 관한 기본법으로 ‘국가유산법’을 마련하고 그 아래 유산의 종류 및 속성에 따라 ‘문화유산(cultural heritage)’과 ‘자연유산(natural heritage)’을 나누어 법률을 구성하는 방안도 제기되고 있다.

42) Ibid.

[표 24] 각국의 주요 법령과 행정 기구

국가	주요 법령	행정 기구
한국	「문화재보호법」, 「문화재보호기금법」, 「문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법」	문화재청
일본	「문화재보호법」, 「독립행정법인 국립문화재기구법」	문화청, 국립박물관
북한	「민족유산보호법」	민족유산보호지도국
중국	「문물보호법」	국가문물국, 지방정부
미국	「고대유물법」, 「유적지법」, 「전미역사보존법」, 「역사보존을 위한 국가신탁법」	내무부, 미국립공원청, 주 역사보존청
독일	「연방문화재보호법」, 「문화재반환법」	문화 및 미디어 정책 담당 부처(BKM), 주정부
프랑스	「문화유산법」	문화통신부, 지방문화국
영국	「국가유산법」, 「개발계획법」 「역사적 건물 및 고대 기념물에 관한 법」	국무장관, 지역부장관, 문화유산부

[자료: 문화재한수국제연대]

[표 25] Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention

<p>Definition of World Heritage</p> <p><u>Cultural and Natural Heritage</u></p> <p>Cultural and natural heritage are defined in Articles 1 and 2 of the <i>World Heritage Convention</i>.</p> <p><u>Article 1</u></p> <p><i>For the purposes of this Convention, the following shall be considered as "cultural heritage":</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>monuments: architectural works, works of monumental sculpture and painting, elements or structures of an archaeological nature, inscriptions, cave dwellings and combinations of features, which are of outstanding universal value from the point of view of history, art or science;</i> - <i>groups of buildings: groups of separate or connected buildings which, because of their architecture, their homogeneity or their place in the landscape, are of outstanding universal value from the point of view of history, art or science;</i>
--

- sites: works of man or the combined works of nature and of man, and areas including archaeological sites which are of outstanding universal value from the historical, aesthetic, ethnological or anthropological points of view.

Article 2

For the purposes of this Convention, the following shall be considered as "natural heritage":

- natural features consisting of physical and biological formations or groups of such formations, which are of outstanding universal value from the aesthetic or scientific point of view;
- geological and physiographical formations and precisely delineated areas which constitute the habitat of threatened species of animals and plants of outstanding universal value from the point of view of science or conservation;
- natural sites or precisely delineated natural areas of outstanding universal value from the point of view of science, conservation or natural beauty.

[출처: UNESCO]

나. 「문화재보호법」의 개정

2016년 2월 3일 「문화재보호법」의 제8장 국외소재문화재의 일부 내용이 개정됨에 따라 지방정부에서도 국외소재 문화재 보호 및 환수를 위하여 관련 기관 및 단체에게 지방보조금을 지원할 수 있게 되었다.

[표 26] 「문화재보호법」의 제8장 국외소재문화재의 일부 내용 개정 전과 후 비교

개정 전	개정 후
제68조(국외소재문화재의 조사·연구) ① 문화재청장은 국외소재문화재의 현황, 보존·관리 실태, 반출 경위 등에 관하여 조사·연구를 실시할 수 있다. ② 문화재청장은 제1항에 따른 조사·연구의 효율적 수행을 위하여 박물관, 한국국제교류재단, 국사편찬위원회 및 각 대학 등 관련 기관에 필요한 자료의 제출과 정보제공 등을 요청할 수 있으며, 요청을 받은 관련 기관은 이에 협조하여야 한다.	제68조(국외소재문화재의 조사·연구) ① <u>문화재청장 또는 지방자치단체의 장</u> 은 국외소재문화재의 현황, 보존·관리 실태, 반출 경위 등에 관하여 조사·연구를 실시할 수 있다. ② <u>문화재청장 또는 지방자치단체의 장</u> 은 제1항에 따른 조사·연구의 효율적 수행을 위하여 박물관, 한국국제교류재단, 국사편찬위원회 및 각 대학 등 관련 기관에 필요한 자료의 제출과 정보제공 등

	을 요청할 수 있으며, 요청을 받은 관련 기관은 이에 협조하여야 한다.
<p>제69조(국외소재문화재 보호 및 환수 활동의 지원)</p> <p>문화재청장은 국외소재문화재 보호 및 환수를 위하여 필요하면 관련 기관 또는 단체를 지원·육성할 수 있다.</p> <p>제69조의2(국외소재문화재 환수 및 활용 자문위원회의 설치)</p> <p>① 문화재청장의 국외소재문화재 환수 및 활용에 관한 정책에 대한 자문에 응하기 위하여 문화재청에 국외소재문화재 환수 및 활용 자문위원회(이하 "자문위원회"라 한다)를 둔다.</p> <p>② 자문위원회는 다음 각 호의 사항을 자문한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국외소재문화재의 환수 및 활용 기본 계획의 수립 2. 국외소재문화재의 환수 및 활용 관련 중요 정책 3. 그 밖에 문화재청장이 심의에 부치는 사항 <p>③ 그 밖에 자문위원회의 운영 및 자문위원의 자격 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제69조(국외소재문화재 보호 및 환수 활동의 지원)</p> <p>① <u>문화재청장 또는 지방자치단체의 장</u>은 국외소재문화재 보호 및 환수를 위하여 필요하면 관련 기관 또는 단체를 지원·육성할 수 있다.</p> <p>② <u>제1항에 따라 지방자치단체의 장이 지원·육성하는 기관 또는 단체의 선정 및 재정지원 등에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.</u></p> <p>제69조의2(국외소재문화재 환수 및 활용에 대한 의견 청취)</p> <p>문화재청장은 국외소재문화재 환수 및 활용 관련 중요 정책 등에 대하여 관계 전문가 또는 관계 기관의 의견을 들을 수 있다.</p>

(출처: 국가법령정보센터)

개정된 법률을 근거로 지방정부에서 조례 제정 움직임이 활발히 나타났다. 2019년 10월 14일 현재 전국 17개 광역자치단체 중 6개 시·도(서울특별시, 부산광역시, 경기도, 강원도, 충청남도, 경상북도)에서 국외소재 문화재 보호 및 환수에 관한 조례를 제정하였다. 17개 시·도 중 충청남도는 「충청남도 문화재보호 조례(가칭)」를 별도로 만들지 않고, 관련 내용을 「충청남도 국외소재 문화재 보호 및 환수활동 지원 조례」로 하여 독립된 조례를 제정하였고(2016.9.30. 제정), 그 외에 서울시, 부산시, 경기도

강원도와 경상북도는 기존 「문화재 보호 조례」와는 별도로 관련 사항을 「국외소재 문화재 보호 및 환수활동 지원 조례」로 제정하였다. 그리고 2019년 5월 30일, 기초자치단체에서는 전국 최초로 충청남도 부여군이 「부여군 국외소재문화재 보호·환수활동 및 지원 조례」를 제정하였는데, 이는 현재 정부에서 협의 중인 백제금동관음보살입상 반환을 위한 부여군민의 염원을 반영한 것이라 할 수 있다.

이 조례를 바탕으로 충청남도에서는 각계의 전문가를 위원으로 위촉하여 ‘국외소재 문화재 실태조사단’을 구성해서 활동하고 있다. 단순히 조례 제정으로 끝이 아니라 충남도의 국외소재 문화재 조사와 반환을 위한 실질적 활동까지 지원하고 있다는 점은 다른 지역에서 벤치마킹할 만한 사례라고 할 수 있다. 이와 더불어 충남도에서는 국외소재문화재의 환수를 촉진하기 위하여 충청남도 국외소재문화재기금 설치 및 운영에 대한 조례도 발의하여 올해 10월에는 해당 조례가 통과될 것으로 기대하고 있다.

[표 27] 충청남도 국외소재문화재 보호 및 환수활동 지원 조례 전부개정조례안

<p>제10조(기금의 설치 등)</p> <p>① 도지사는 국외소재문화재의 입수를 촉진하기 위하여 충청남도 국외소재문화재기금(이하 "기금"이라 한다)을 설치한다.</p> <p>② 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 도 출연금 2. 도 외의 자의 출연금 또는 기부금 3. 기금의 운용수익금 4. 그 밖에 도지사가 인정하는 수입금 <p>③ 「지방자치단체 기금관리기본법」 제4조에 따라 기금은 2023년 12월 31일까지 존속한다. 다만, 기금을 지속할 필요성이 있는 경우에는 존속기한을 연장 할 수 있다.</p> <p>제11조(기금의 용도)</p> <p>기금은 다음 각 호의 용도로 사용한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국외소재문화재 입수 촉진을 위한 사업의 지원 2. 그 밖에 입수를 위해 도지사가 필요하다고 인정하는 사업 또는 활동에 대한 지원 <p>제12조(위원회의 설치 및 구성)</p>
--

- ① 기금의 조성 및 효율적인 관리와 기금 사업의 기획·조사·실시 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 충청남도 국외소재문화재기금운용 심의위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.
- ② 위원회는 위원장과 부위원장 각 1명을 포함하여 10인 이내의 위원으로 구성한다.
- ③ 위원장은 문화체육관광국장이 되고, 부위원장은 위원 중에서 호선한다.
- ④ 「지방자치단체 기금관리기본법 시행령」제7조제1항에 따라 국외소재문화재기금운용 심의위원회에는 기금운용 또는 기금 관련 분야에 전문 지식을 갖춘 민간전문가가 3분의1 이상 참여하도록 하여야 한다.
- ⑤ 위원은 도지사가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 위촉하거나 지명한다.
 1. 국외소재문화재에 학식과 경험이 풍부한 자
 2. 공익을 대표하는 자
 3. 관련사회단체의 장 및 관계행정기관소속의 공무원
 4. 기금운용 또는 기금 관련 분야에 관한 전문 지식을 갖춘 민간 전문가
- ⑥ 위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 간사 1명을 두되, 간사는 국외소재문화재 업무를 담당하는 사무관으로 한다.

제13조(위원회의 기능)

위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 기금의 조성, 운용 관리 및 결산
2. 기금의 지원 대상사업 선정 및 지원범위 등
3. 그 밖에 도지사가 기금의 운용상 필요하다고 인정되는 사항

(출처: 충남도의회)

위의 회암사지 출토물 관련 소송에서 언급하였듯이, 「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률」 개정도 시급한 실정이다. [표 20]에서 자세히 살펴보았듯이 밑줄과 함께 굵게 표시된 ‘문화재청장’의 독점적 권한을 분배하여 출토지역의 ‘지방자치단체장’과 협력적이고 상호 협의적인 방식으로 공조하여 현 정부가 지향하는 문화 분권의 가치에 부합할 수 있도록 개정해야 할 것이다.

다. 문화유산회복위원회 구성을 통한 뉴 거버넌스(new governance) 구축

문화예술정책에 있어 종종 인용되는 것이 존 케인즈 (John M. Keynes)의 '팔 길'

원칙(Arm's Length Principle)이다. '정부가 지원은 하지만 간섭은 하지 않는다'라는 의미의 이 원칙은 문화예술 산업이 가지는 특성을 반영한 결과이다. 정부는 정책과 예산 등을 통해 지원하지만 그 결과물을 예측 가능한 범위에서 산출하기 어려운 점에서 팔길이 원칙은 지금도 유효한 것으로 평가받는다. 문화예술정책을 크게 전통문화 유산을 보호, 계승, 발전하는 분야와 창작예술 분야로 나눈다면 이제 이 원칙은 전통 문화유산 분야에도 필요하게 되었다.

그동안 정부는 문화재를 수집, 보호, 관리하는 데 역점을 두어왔다. 일제강점기 조선총독부 등이 부당하고 불법적으로 수집한 문화재도 보호 관리한다는 점에서 국립중앙박물관에 집중하여 보관하여왔고, 이에 대한 국민적 문제 제기도 크지 않은 상황이었다. 하지만 21세기에 들어와 국내외적으로 문화유산에 대한 관심과 이해, 참여가 많이 증가하면서 정책도 변화하기 시작하였다. 가장 눈에 띄는 정책적 변화는 '가치 활용'이다. 문화유산의 역사성을 해석하고 나아가 스토리를 발굴하고 캐릭터와 브랜드로 활용하는 사업이 본격화되면서 관광, 상품, 영화, 게임 등 다양한 분야로 활용되고 있다는 점이다. 문화유산 회복 운동도 기원 내력이나 반출 경위 등을 기록하고 재구성하여 웹툰이나 영화 소재 등으로 활용하자는 의견들이 높아지고 있고, 감동적인 스토리의 구성을 통해 보물을 찾는 운동에서 정신과 역사의 주인공을 찾는 운동으로 발전해야 한다는 것이다.

이런 점에서 대통령 직속 또는 국무총리 직속으로 '문화유산회복위원회'를 구성하는 것은 중요한 과제이다.

우선 문화유산회복위원회 구성의 필요성에 대해 살펴보면 첫째 문화재 환수 운동의 참여 주체와 범위가 크게 확대되고 있다는 점이다. 중앙정부 중심으로 전개되던 사업과 활동이 지방정부, 기업, 민간단체, 재외동포 등으로 확산되면서 정보와 의견 조율, 방향성 등에 대한 논의 구조가 확대되어야 한다는 것이다. 현재 국외 문화재 환수를 다루는 정부 기관은 외교부, 문화재청(국외소재문화재재단), 국립박물관 등이다. 정부는 2011년 4월 8일 외교부 주도로 국외 유출 문화재의 환수, 활용 활동의 효율성을 제고하고 범정부적인 활동 강화 방안을 모색하기 위해 "제1차 해외문화재협의회"를

개최하였다, 협의회에는 청와대, 국무총리실, 문화체육관광부, 문화재청, 국립중앙박물관, 국립중앙도서관, 국립민속박물관, 국립문화재연구소, 국제교류재단 등이 참석하였고 이 협의체는 2014년 6월 7차 회의를 마지막으로 열렸다. 당시 협의회는 2011년 5월, 프랑스에서 외규장각 의궤의 귀환하고 12월 일본 궁내청 소장 조선왕조도서가 반환되는 시기적 특성이 반영된 것으로 보인다, 하지만 동 협의회는 중앙정부기관의 국·과장들만의 회의로 당시 환수 운동을 이끌던 민간단체의 의견 등이 반영되지 못했다.

2015년 국외문화재 보호와 환수와 관련 문화재보호법이 개정되고 지자체의 장도 참여하게 되므로 2016년부터 서울시, 충청남도, 경기도, 경북도, 부산시 등이 조례를 제정하고 구체적으로 정책과 예산, 조직을 운용함으로 관련 활동이 크게 확대되고 있다. 또한 (사)박물관회 등 기업인 중심으로 구성된 단체들이 국외 경매나 거래 시장에 나온 유물을 구입, 정부에 기증하는 사례가 늘어가면서, 기업이 주도하고 축적하는 정보와 자원에 대한 공유도 중요한 부분이 되었다.

재외동포들의 참여도 확산되고 있는데 재미 동포 조창수 선생이나 재프랑스 동포 박병선 선생, 재일동포 최서면 박사 등의 선도적 노력을 바탕으로 동포들이 그동안 구축한 현지 인적 네트워크와 자원 등을 바탕으로 체계적이고 지속적인 활동이 최근 활발히 전개되고 있다. 일례로 74개국 146개 도시에 지부 지회를 둔 '세계한인무역협회'는 문화유산회복재단과 '대한민국 문화유산 회복 지원을 위한 업무협약'을 2019년 4월 체결하고 본격적인 활동에 나섰다. 특히 한국기원 문화재가 있는 21개국 600여 도시에 한국 문화재 모니터링, 유물 정보 수집, 환수 활동 등을 전개할 것이다.

둘째는 문화재 반환 문제가 국제사회의 주요한 이슈라는 점이다. 전 세계 대부분의 국가는 과거 침략과 전쟁 과정에서 문화재가 약탈 되는 아픔을 겪었고 이를 되찾자는 움직임이 활발히 전개되고 있다. 유네스코에는 '불법문화재반환촉진 정부간위원회(Intergovernmental Committee for Promoting the Return of Cultural Property, ICPRCP)가 1978년 창설된 이후 문화재 반환을 위한 양자협상 촉진, 다자협력 증진, 관련 연구 장려 및 인지도 제고를 위한 홍보 활동 등을 전개해 오고 있다. 정부 간 위원회로 22개국이 위원국으로 가입되어 있으며, 한국은 2012년 의장국

으로 선출된 바 있다. 하지만 위원회는 지속성을 담보하지 못하고 있고, 식민지를 겪은 국가들의 피탈 문제를 해소하지 못하고 있다. 이런 점에서 아시아 국가들을 중심으로 문화재 피탈국가와 민간단체들의 연대와 협력이 중요해지고 있으며, 실제로 중국이나 라오스, 미얀마 등에서는 한국의 문화재 환수 성공 사례 등을 배우고 적용하려는 노력들이 이어지고 있다.

이런 점에서 문화재 환수 이슈를 자국의 문제로만 국한하지 말고 전 세계 피탈국가 작계는 아시아 피탈국가와의 연대와 협력을 위한 ‘공공외교’로 활용하고 발전시켜 한국의 외교 분야와 역량을 확대할 필요가 있다.

셋째는 지방 분권이 강화되고 균형 발전이 시대 정신으로 지역민들의 문화 주권 확립, 문화 분권 확대를 적극적으로 지원해야 한다는 점이다. 국정 목표가 문화 분권의 방향으로 나아가고 있는 현 상황에서 중앙정부 및 기관들은 모든 국민의 자유롭고 평등한 문화적 권리를 보장하기 위해 지역이 추진하는 문화 사업에 대해 후원하고 지원하는 후원자와 촉진자의 역할을 수행해야 한다. 중앙이 이러한 방향으로 환골탈태하지 않고서는 진정한 의미의 문화적 균형 발전은 도래하지 않을 것이다. 이런 점에서 중앙박물관과 문화재청은 백제금동관음보살입상의 환수를 염원하고 갈망하는 지자체와 협조하고 협력할 수 있는 논의 체계를 구축하고 이의 환수를 협력적 방식으로 추진해야 할 것이다.

정부(중앙, 지방), 기업, 민간, 재외 동포, 국제연대 조직 등이 참여하는 ‘문화유산회복위원회’는 정부의 일방적, 독점적 서비스 제공에서 탈피하여 스스로 각 주체들이 상생 협력적 관계와 공동체를 구성하여 서비스를 주고받는 관계를 구축하는 것을 목적으로 한다. ‘문화유산회복위원회’는 제한적, 일시적 과제의 해소가 아니라 지속가능하고 확대 발전할 수 있는 능동적 시스템으로 구축하고 창의적 사업과 활동으로 국민과 민족적 요구에 부응하고 국제적 문제 해결이 주도적 역할을 수행하는 것을 목표로 한다.

라. 예산운영의 문제점과 기금 조성의 필요성

현재 국외문화재 매입 관련 예산은 문화재청, 국외소재문화재재단, 국립중앙박물관, 국립중앙도서관 등 관련 기관에 편성되어 있다. 이 중에 문화재청의 국외문화재 긴급매입 및 관리지원 예산을 살펴보면 2014년부터 2018년까지 해마다 예산이 감소하는 것을 알 수 있다.

[표 28] 2014년~2018년 예산 및 집행 추이

연도	2014	2015	2016	2017	2018
예산	36억	36억	34.2억	20억	12.2억
집행	24.4억	12.2억	0.04억	4.3억	12.2억

(자료: 문화재청)

예산이 감소하는 가장 큰 이유는 집행율의 감소에 원인이 있다. 2014년의 경우, 36억 원 예산에 24억 4천만 원이 집행됨으로 약 67%가 집행되어 다음 연도인 2015년 예산으로 동일한 예산으로 36억 원이 편성되었지만, 집행률이 약 34%에 불과하였고 2016년의 경우, 34억 2천만 원 편성에 4백만 원 집행에 그쳤다. 2016년에는 정치적 환경이 큰 영향을 끼쳤다고 평가되지만 2017년에도 20억 원 편성에 4억 3천만 원 집행함으로 저조한 집행이 이뤄진 사실을 확인할 수 있다.

문화재청의 국외문화재 긴급매입 및 관리지원 예산은 외국 경매에 출품되거나 외국의 개인 등이 소장하고 있는 중요한 한국 문화재를 매입하여 국외소재문화재 환수에 기여하는 것을 목적으로 한다. 하지만 주로 경매출품 유물이거나 개인 소장품에 한정되어 진행된다는 점에서 사전 예측이 불가능하고 경매 시장의 특성상 낙찰이 꼭 이뤄진다는 보장이 없다는 점에서 사업 집행 부진의 원인을 찾을 수 있다. 또한 작은 예산 규모로 매입 가치가 높은 유물의 매입은 불가능하다는 점도 한계로 지적되고 있다.

이 점은 최근 고미술시장에서 이뤄진 경매 결과를 보면 알 수 있다.

[표 29] 주요 경매 출품 문화재 매매가 현황

연도	판매처	사진	작품명	시대	크기 (cm)	낙찰가	환산가(원)
2012	Christie's New York Sale 2579		청화백자운 룡문호 Lot 193	조선 18세기	60.5× 43	USD 3,218,500	약 35억4천만
2008	Bonhams San Francisco		청화백자송 하선인문호	조선 19세기	높이 40	USD 4,184,000	약 46억
2011	Christie's New York Sale 2426		청화백자운 룡문호 Lot 1004	조선 18세기 전반	높이 57.7	USD 3,890,500	약 42억8천만
2018	Christie's New York		분청사기편병	조선 15- 16세기	높이 23.5	USD 3,132,500	약 34억5천만
2016	Christie's New York		영산회상도	조선 1560년	101.6 ×60.3	USD 1,805,000	약 20억8천만

(자료: 문화재청)

이처럼 조선 분청사기만 해도 30억 원 이상을 호가하는데 예산은 30억 원 내외에 머물거나 심지어 10억 원대에 한정됨으로 가치가 높은 문화재의 매입을 통한 환수에 성과를 내지 못하고 있는 원인이 되고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 '국

외문화재환수기금'의 조성이 중요하고 시급하다.

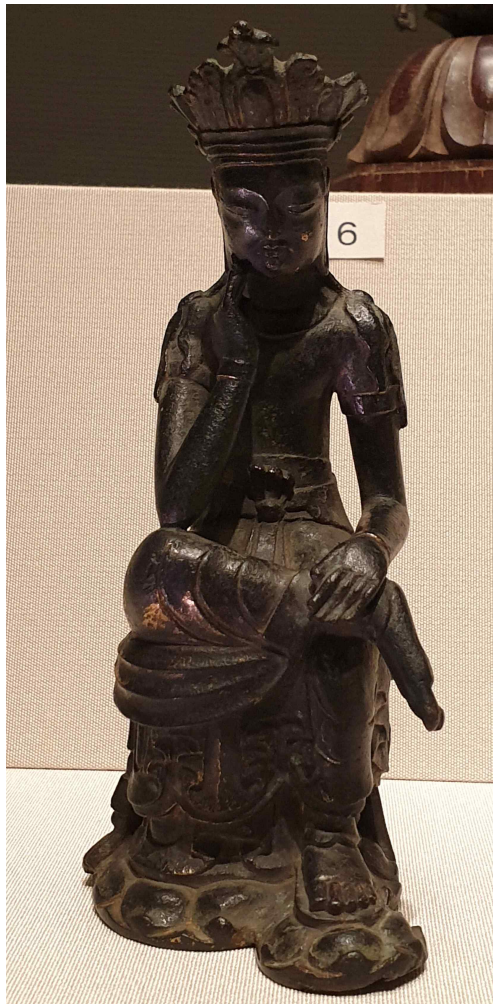
최근 개인 소장자들이 나이와 환경의 변화 등으로 소장품의 거래를 희망하는 사례가 급증하고 있으며 국제사회도 불법 취득 문화재의 거래를 엄격히 제한하는 등 문화재를 환수할 수 있는 최적기가 조성되고 있지만, 정부의 대책과 대응은 미비하다. 특히 앞에 살펴본 바와 같이 예비비 성격의 대응 단년도 편성 예산으로는 변화하는 환경에 대응하기 쉽지 않다. 따라서 기금을 조성하여 중장기적 계획을 수립하고 발생하는 상황에 능동적이고 융통성 있게 대응할 필요가 있으며 기금 조성에 정부 예산만이 아니라 국민 성금이나 기업 참여 등을 반영할 필요가 있다.

4-2. 지방정부의 구체적인 역할 및 기능 제안

가. 문화유산 회복을 위한 조례 제정 및 실태조사단 구성

충남도 국외소재 문화재 반출 실태조사단의 조사에 의하면 국외에 있는 백제계 반가사유상은 일본에 11점, 프랑스에 1점이 있다, 그러나 백제의 왕도였던 공주나 부여 박물관에는 온전한 반가사유상이 하나도 없다. 백제의 역사와 문명을 밝히는 반가사유상이 백제의 대표 지역에 없다는 사실을 지역주민들은 안타까움을 나타내고 있다.

[사진 7, 8] 도쿄국립박물관에 소장된 공주 출토 금동반가사유상(왼쪽)과
국립부여박물관에 소장된 하반신만 있는 반가사유상(오른쪽)



(사진: 문화유산회복재단)

충남 서산에는 야철지(冶鐵址)가 11곳이 있다. 고대 이래로 철물 생산과 제련 등을 했던 곳으로 지곡면 도성리에는 70년대까지 철광석을 채굴한 곳이 있다. 이 지역의 주민들은 일본 국보가 된 칠지도가 지곡면 도성리에서 제작되었다는 학술 연구를 계속하고 있고 마을 회관 입구에 칠지도 조성 기념탑을 세웠다. 하지만 지속적인 조사와 연구 등이 지체되면서 또 다른 제작지로 주목받는 충북 충주에서 칠지도 재현 행사 등을 하면서 관광 자원화에 본격적으로 나서고 있다. 서산 보원사지(普願寺址)에서 조성된 고려 철불좌상(鐵佛坐像)은 일제강점기 징발당한 후 지금까지 국립중앙박물관 4층 전시실에 있다. 크기가 257cm에 이르는 고려 초기 거대 불상의 전형을 보여 주

지만 서산의 주민들에게는 머나먼 이야기이다. 보원사지에는 법인국사탑비(法印國師塔碑), 당간지주(幢竿支柱) 등 보물이 5점이 지정되어 있으나 당시 철기 문명을 증명한 철불의 부재로 ‘팔소 없는 찌뽕’이라는 한탄이 나오고 있다. 공주 계룡산 도요지(陶窯址)로 명성을 날리던 학봉리 도요지는 지금 방치상태에서 이를 증명할 유적이나 유물은 대부분 타 지역으로 반출되었다. 대표적으로 일본 도쿄국립박물관이 보관하고 있는 분청사기철화연화어문병(粉靑沙器鐵畫蓮花魚文瓶)이다. 학봉리 도요지는 1920년대 일본인들에게 선풍적인 수집 열풍을 일으키며 깨진 파편도 수집했다고 한다. 당시 문화재 수집광이었던 오구라가 반출한 것으로 국내 국보로 지정된 4건의 분청사기보다 크기나 조형미 등에 있어 뛰어나다는 평가이다. 국립공주박물관에는 학봉리 도요지에 수집한 분청사기 파편 등을 모아 전시하고 있어 탐방객들에게 역사의 흔적을 보여준다는 평가와 함께 진짜는 일본에 있다는 안타까움을 주고 있다.

[사진 9] 국립공주박물관에 전시된 학봉리 출토 분청사기 파편들



(사진: 문화유산회복재단)

충남도 국외반출문화재 실태조사단의 경우 조례에 각 분야의 전문가 15명 이내로 구성된 실태조사단이 지역의 역사와 문명에 있어서 꼭 필요한 문화유산을 정하고 이를 회복하는 활동을 구체화하고 있다.

앞서 소개한 충남도의 사례처럼 다른 지방정부들도 반출 문화재 조사, 환수를 위한 조례를 제정하여 법적·정책적 시스템을 마련한 후 이를 실질적으로 수행하기 위한 실

태조사단 등을 구성해서 활동해야 한다. 실태조사단을 통해 지역 고유의 문화를 발굴 및 발전시키고 이를 기반으로 지역 홍보와 브랜드화에 힘쓰면 지역민들에게 문화유산 회복에 대한 필요성을 인식시키고 지역 정체성 및 자긍심도 고취시키는 효과를 불러 일으킬 수 있다. 또한 원산지에서 유물을 돌려달라고 요구하면 중앙에서는 흔히 ‘보존 관리시설 미비’, ‘관리 인력 부족’ 등의 핑계를 대며 이를 거부한다. 흔히 문화재 약탈 국들이 반환을 거부하며 내세우는 논리와 비슷하지만, 문화 분권시대에 발맞추어 국토균형발전을 위해서도 지역의 문화·경제 활성화를 위해서도 스스로 이를 벗어나야 한다. 문화유산은 원래의 제 자리에 있을 때 더 빛나고 그 역사적·예술적 가치도 진가를 발휘하게 된다. 문화유산이 제 자리에서 보존과 연구, 전시가 가능하게끔 지방정부가 선제적으로 보관시설을 마련하고 문화재 보존과 관리 역량을 강화하며 이를 관리, 계승 및 발전할 수 있는 전문 인력을 양성한다면 중앙의 관계 당국의 위와 같은 논리는 말 그대로 “핑계”에 불과하게 될 것이다. 전문 인력 양성은 지역 고유의 문화를 발굴하고 계승하며 발전시키려는 노력으로써, 해당 지역에 대해 가장 잘 알고 있고 애착이 있는 지역민이 그 대상으로 가장 적합하다고 생각한다. 지방정부는 문화재 청이나 국립중앙박물관 같은 중앙기관과 협력하여 문화유산 관리 인력 및 조사, 통계, 평가, 개발 등 시스템 구축을 위한 카운셀링을 요청, 제공 받아 문화유산의 귀환 시 단발성이 아닌 지속가능한 형태로 운영될 수 있도록 그 기반을 마련해야 할 것이다.

나. 타 지역과의 협력을 통한 뉴 거버넌스 구축

2015년 백제역사유적지구가 유네스코 문화유산으로 등재됨에 따라 지방정부 간 동일 문화권 연대와 협력을 통한 문화유산회복 활동이 주목을 받고 있다. 충청남도와 전라북도는 사비백제, 웅진백제 시기의 찬란한 백제의 문화권을 공유하였기에 문화유산 등재를 추진할 때부터 서로 협력하고 공조하여 백제역사유적의 유네스코 등재를 합작으로 이루어냈다. 유네스코 등재에는 성공하였으나 백제 전 기간의 역사와 유산의 전부가 등재되지 못했다는 문제의식을 공유한 충남도와 전북도는 500여 년에 달하는 한성백제의 역사를 보존하고 있는 서울시와 업무협약을 맺고 세계유산확장 등재에 나서고 있다. 확장 등재 대상 광역단체는 서울시, 충남도, 전북도이고 기초단체는 서울 송파구, 충남 공주시, 부여군, 전북 익산시로 2016년 10월 ‘백제역사유적지구 세계유산 확장등재 및 교류 협력을 위한 업무협약’ 체결하였다. 이에 충남 서산시 등 내포권역 백제 문화유산 소재지의 지자체들은 토론회 등을 열어 내포권역 백제 문화

포함의 필요성에 대해 설명하고 설득하면서 확장 등재과정에 함께 참여할 것을 요청하고 있다⁴³⁾.

이와 마찬가지로 기초단체 차원의 국외소재 문화재 환수에서 광역단체 혹은 동일 문화권 연대를 통해 환수 운동에 박차를 가하고 있다. 가야 문화권 지역의 16개 시·군의 지방자치단체장들로 구성된 가야 문화권 지역발전 시장·군수협의회는 2016년 11월 국내외로 반출된 가야 문화재 회복을 위한 사업을 추진하겠다고 했다. 국외로 반출된 가야 문화재는 ‘가야문화권 실체 규명을 위한 학술연구용역’ 결과 일본 도쿄국립 박물관·야마토문화관·고려미술관 등지에 79점, 미국 보스턴 미술관에 3점, 프랑스 국립기메박물관에 1점 등 모두 83점으로 확인되었다⁴⁴⁾. 또한 각계 전문가를 포함한 실무협의회를 구성하고 일본 등 가야 문화재 소재 국가를 방문해 현장조사를 벌이며 가야 문화권 발전 특별법 제정 등을 추진할 것을 결의하였다.

문화유산의 특성상, 뚜렷한 지역적 경계선이 아닌 전국 각 지역에 연속적으로 분포되어 있기 때문에 지역 간 협력체계와 인사교류 등 네트워크 구축이 필요하다. 네트워크를 구축함으로써 문화유산의 발굴이나 관리 등에 대한 정보와 노하우를 공유할 수 있으며, 위의 사례들과 같이 공통 문화권에 속해있던 경우, 공동의 목표를 위해 협력함으로써 정책적 추진력 및 영향력은 시너지 효과를 발휘하고 서로에게 윈-윈(win-win)이 되는 목표 달성을 촉진할 수 있다.

43) 중도일보. 2016.11.21.충남도의회 “미등재 백제문화유산 대책이 뭐냐”

44) 영남일보. 2016.11.24. ““우리지역 문화재 돌려달라” 경북 지자체 환수운동 불붙었다”

III. 결론

1. 문화유산은 공동체의 기억이며 미래를 여는 창(窓)이다. 역사는 문화유산으로 기록되고 저장되어 미래로 나아간다. 역사를 잊은 민족에게 미래가 없듯이 문화유산의 보호, 전승, 창달 없이 국가가 있을 수 없다. 현대 국가들은 문화국가를 표방하고 있으며 전통문화의 계승발전은 정부의 존립 목적이다. 21세기 들어와서는 전통문화의 계승발전에 더해 문화의 다양성과 자율성이 강조되고 있다. 2018년 헌법 개정안에는 이러한 시대정신과 국민 요구가 반영되어 “국가는 문화의 자율성과 다양성을 증진하고, 전통문화를 발전적으로 계승하기 위하여 노력해야 한다.(대통령 발의안)”라고 명시하고 있다.

그러나 국가의 기본이 되는 헌법적 가치에 주목하여 문화유산의 중요성, 가치 발굴의 필요성을 느끼는 국민들은 많지 않을 것이다. 문화는 속성상 정형화되기보다 비정형성을 추구하고 관습이나 풍속 등에 의해 규정되는 요소가 크기 때문이다. 예를 들면 우리의 소중한 문화재가 약탈당했다는 사실에 국민들은 분노하고 환수하고자 하는 기대와 욕구가 높지만 이에 대한 정책과 방안 등에 있어서는 매우 어렵게 여기는 것이 사실이다. ‘되찾아 와야지’라고 대부분의 국민들이 공감하지만 ‘나부터 시작해볼까’하고 나서기는 쉽지 않은 것이다.

이런 이유로 그동안의 문화재 환수 운동, 좀 더 나아가 문화유산회복 운동은 극히 제한적인 정보를 바탕으로 제한적인 기관이 주도하면서 이뤄졌다. 많은 석박사 논문 연구자들이 이 분야에 관해 연구하고 발표하였지만 계속 현장에 남아 이 분야를 개척하고 축적하고 계승하려는 노력은 이뤄지지 못했다. 심지어 중요한 문화재 환수를 성사하신 분이 다시는 이런 일을 하지 않겠다고 자조하는 경우도 보았다.

이 보고서는 크게 국내외적으로 주요한 이슈가 되고 있는 문화재 반환문제를 다루면서 2015년 문화재보호법 개정을 기점으로 지방정부의 적극적인 참여 배경을 소개하고 변화하는 환경에 맞게 개선해야 할 중앙정부와 지방정부의 과제에 대해 제안하고자 했다. 무엇보다 이해를 풍부하고 사실적으로 하기 위해 사례를 소개하였다.

2. 1945년 해방 이후 크고 작은 규모의 문화재 환수가 이뤄졌다. 12개 국가로부터 1만여 점의 문화재가 돌아와 691점이 국보, 보물 등으로 지정되었다. 하지만 국보로 지정된 것은 4건, 북한에서 국보 유적 제193호로 지정한 북관대첩비를 포함하면 5건에 불과한 실정이다. 반면 일본 정부가 국보 등 중요문화재로 지정한 한국기원 문화재는 약 150점에 이른다. 이런 점에 있어 국보급 문화재의 환수는 지금부터 시작이라고 할 수 있다. 2018년 국내에 소개된 7세기 백제금동관음보살입상, 재판 중인 서산부석사금동관세음보살좌상, 65년 한일문화재협상에서 빠진 오구라 컬렉션, '하늘아래 최고'라고 평가받는 핸드슨 컬렉션. 세계기록유산으로 등재되었지만 행방불명되어 등성등성 빠진 조선왕실의 어보, 국새, 옥책 등 왕실유물, 한의학계에서 환수 의지가 높은 의방유취, 고천문(古天文) 학계의 숙원인 고천문 유산의 회복 등 해야 할 과제가 많다.

최근 문화재 회복 운동의 가장 큰 변화를 꼽으라면 연고권(緣故權)을 갖춘 집단들의 참여이다. 백제금동관음보살입상은 부여군에서 출토된 것으로 부여군이 환수지원조례를 제정하면서 나섰고, 서산시는 7년째 계속되는 부석사 불상 소송에 부석면들이 중심으로 참여하고 있다. 또한 (사)대한왕실문화원은 조선 왕실과 대한 황실 유물 환수에 나서고 있고, 한의학계는 의학서적, 고천문학계는 고천문 유물, 불교계는 불교 문화재 환수 등에 나서고 있다. 이 점에 있어서 특히 주목되는 것은 지방정부의 참여이다. 현재 국외반출 문화재의 환수에 나선 지역은 경기도 이천시(고려오층석탑), 경기도 고양시(벽제관 옥각정), 경남도 진주시(연지사종), 강원도 속초시(영산회상도), 경북도 상주시(천수천안관세음보살좌상) 등이고 타 지역 반출 문화재 환수 활동 지역은 강원도 원주시(지광국사탑), 경북 김천시(길항사석탑), 충남 서산시(보원사지철불좌상), 경남 김해시(기마인물형 토기), 충남 아산시(충무공 장계별책) 등이다.

또한 재외 동포들의 조직적인 참여도 늘어나고 있다. 74개국 146개 도시에 지부지회를 갖춘 세계한인무역협회(월드옥타)는 '자랑스러운 옥타'를 기치로 문화유산회복재단과 업무협약을 맺고 각국에 있는 문화유산의 보호와 환수, 홍보 활동에 참여하고 있다. 재외동포들은 경제 영토 확장에 노력한 만큼 이제는 문화유산 회복을 통한 문화 주권 확립이 시대적 과제이고 동포들의 역할이라고 자임하고 있다.

21세기 들어와 국제사회는 문화재 반환은 역사의 정의를 확립하는 것이라는 원칙에서 지난날 불법적으로 취득한 문화재의 원상회복과 불법적 거래 근절, 합법적 소유권 확립, 기원국 또는 지역사회와의 협력 등을 세계 박물관의 윤리강령으로 채택하였다.

이와 같이 국내 환경은 물론 국제사회도 문화유산회복을 위한 최적기를 맞이하고 있다. 이에 중앙정부·지방정부는 변화하는 환경에 대응하고 선도하기 위해 발전적인 방안 마련이 시급하다. 과거와 같은 단선적이고 일회적인 대응으로는 국내는 물론 국제사회를 주도할 수 없다. 이에 본 보고서에서는 대통령 또는 국무총리 직속으로 ‘문화유산회복위원회’를 구성하고 뉴 거버넌스를 구축할 것을 제안하였다. 또한 이 분야를 자국의 문제, 권리의 문제로만 한정하지 말고 전 세계 문화유산 피탈국가, 국민들과 협력, 연대하여 새로운 공공외교의 지평으로 확대할 것을 제안하였다.

주지하다시피 문화유산 회복 운동은 국민적 요구가 큰 사안이고 나아가 민족적 과제로 남북공조의 필요성이 크게 제기되는 분야이다. 실제로 북관대첩비, 조선왕조실록, 조선왕실의궤는 남북공조를 바탕으로 환수가 성사되었다. 이에 남북협력에 있어 시비가 없는 과제로 우선으로 반영되어야 한다.

3. 일제강점기 반출되었다가 환수된 지광국사탑의 국내 귀환이 100년이 지났다. 100년의 문화유산회복 운동을 평가하고 더 나은 새로운 길을 찾는 것은 현장 활동가와 연구자들의 몫이다. 하지만 그동안 문화재 환수 운동은 단발성 이슈에 그치고 지속 가능성과 확대 발전성을 보여 주지 못했다. 사회의 핵심적이고 주요한 어젠다가 되지 못하고 주위를 맴돌았다. 그러다 보니 역량은 축적되지 못하고 정보는 산재(散在)되었고 경험은 소홀히 취급받았다.

이에 본 보고서는 국정의 중요과제인 ‘문화 분권’의 구현에 있어 문화유산회복이 미치는 영향과 방향, 정책적 과제를 제안하고자 하였다. 현장 활동 위주로 작성되어 여러모로 부족하고 미진한 부분이 많다는 점을 두루 헤량하고, 이 보고서는 본격적인 시작을 알리는 출사표가 되길 앙망한다.