

문화유산 법 체계 재정립에 대한 소고

김 면 한국문화관광연구원 문화연구본부 문화예술공간연구실 연구위원

본고는 문화유산보호를 위한 법률 체계의 재정립과 관련하여 국가유산기본법안 변경추진배경을 살피고, 국가유산기본법의 주요 쟁점을 검토하고자 함. ‘문화재’를 대신하는 ‘국가유산’ 용어 선정문제, 자연유산의 타부처 범주 중복성 문제, 문화재청의 업무확장으로 문체부와의 관련업무 중복문제 및 향후 개선 발전방안을 모색해보고자 함

■ 국가유산기본법안 발의

문화재청은 문화유산 관련 법률체계의 중심을 현재의 ‘문화재보호법’에서 ‘국가유산기본법’으로 재구조화하고 기본법 역할을 수행할 법안 제정을 추진하였음. 특히 문화유산보호체계의 개선을 위하여 문화재 개념에서 국가유산이라는 포괄적인 용어를 제시하고, 기존 문화재보호법체계에서 문제시 되어왔던 유형별 유산의 범위를 특정하고 그에 따른 분류체계를 정립하고자 함

표 1. 국가유산기본법안(발의연월일 2022.09.23.)

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 국가유산 정책의 기본적인 사항을 정하고, 국가 유산 보존·관리 및 활용에 대한 국가와 지방자치단체의 책임을 명확히 함으로써 전통문화를 계승·발전하고 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “국가유산”이란 우리 겨레와 민족의 삶과 영감의 원천으로서, 과거 세대로부터 이어받아 현재 세대가 영위하며 미래세대로 물려주어야 하는 유산으로, 문화유산·자연유산·무형유산을 말한다.
2. “문화유산”이란 우리 역사와 전통의 산물로서 문화의 고유성, 겨레의 정체성 및 국민생활의 변화를 나타내는 유형의 문화적 유산을 말한다.

3. “자연유산”이란 동물·식물·지형·지질 등의 자연물, 또는 자연환경과의 상호작용으로 조성된 문화적 유산을 말한다.
4. “무형유산”이란 여러 세대에 걸쳐 전승되어, 공동체·집단과 역사·환경의 상호작용으로 끊임없이 재창조된 무형의 문화적 유산을 말한다.

문화재청은 2022년 2월 9일 문화재 명칭변경과 분류체계 개편방안을 문화재위원회 분과별로 보고하고 연내 법제화를 추진하여 왔음

표 2. 추진 경과 일정

- (‘22.1월초) 문화재 분류체계 개선 내부TF 구성 및 회의 개최 [개선(안) 마련]
- (‘22.1월말) 문화재 명칭 및 분류체계 개선 지자체 의견수렴 회의
- (‘22.2월) 문화재위원회 분과위원회별 개선(안) 보고[의견수렴: 전문위원 및 무형문화재위원회(전문위원 포함) 대상 서면 의견수렴 병행]
- (‘22.3월) 문화재 분류체계 개선 정책토론회 개최 문화재위원회·무형문화재위원회 합동 분과위원장단 회의 보고
- (‘22.9월) 국가유산기본법 제정안발의, 배현진 의원 대표발의

■ 법률 제안의 배경

• 문화유산 정책의 환경변화

1962년 문화재보호법 제정 이래 문화재는 국가의 정체성을 표현하는 신성한 존재로 인식되면서 오히려 일반인의 삶과는 분리되어 절대적인 지위를 부여받아 범접하기 어려운 거리감을 조성하는 결과를 초래함. 이에 따라 문화유산정책 환경의 변화 속에서 법률체계의 개선 필요성이 대두되어 왔음

문화재보호법을 중심으로 이루어진 정적인 보호정책에서 문화유산의 활용과 일반시민의 향유라는 동적인 패러다임 전환 모색이 필요하다는 의견이 대두되어 왔음

• 국제 협약기준에 따른 조정 필요

국제적 기준인 유네스코 유산 분류체계와 국내 분류체계가 상이하여 일관된 기준 필요성에 따라 범위 재설정이 제기되어옴

• ‘문화재’ 용어의 정책범위 한계점

일본의 문화재보호법(1950년 제정)을 원용하여 과거 유물의 자산적 성격이 비판되고, 문화재 용어 속에서 옛 유물이나 경제적 재화의 의미가 강조되는 점 그리고 자연물과 사람을 표현하기에 부적합하다는 지적이 있어왔음. 동식물·자연환경의 보존과 활용을 담당하는 문화재청의 정책범위를 포괄하는 데 한계가 있다는 의견들도 개진되어왔음

- 문화재라는 용어는 ‘복원의 가치를 가진 대상’, ‘고정불변의 사물’이라는 어감을 원래부터 내포하는 말로, ‘당대의 사람들에게 널리 지지를 받아 전승될 문화전반을 의식하지 않는 협소한 개념으로 인식

문화재 명칭은 주로 지정 및 등록된 문화유산에 한정되어 고정적인 가치자산과 역사유적을 지칭함. 반면에, 문화유산의 명칭은 문화재의 보존 및 보호를 아우르면서도 지정되지 않거나 향후 미래유산이 포함되는 다양한 전통문화의 활용 및 가치증진을 통해 국민들에게 문화적 향유 목적을 지녔음

■ 국가유산기본법관련 주요 쟁점

• ‘국가유산’ 용어의 정립에 대한 이견

국제규범에 비추어볼 때 문화유산과 자연유산을 포괄하는 총괄범주설정의 필요성은 인정한다고 볼 수 있음. 다만 포괄법제로서 ‘국가유산’ 용어 설정으로 확정되어야 하는 지, 그리고 ‘국가유산’과 ‘문화유산’ 용어의 개념설정의 자의성을 어떻게 정당화할 것인지, ‘자연유산’에 대하여 어떠한 독립된 내용을 담을 것인지에 대한 검토가 필요함

해외사례에서 ‘국가유산’ 용어사용은 매우 드물며 총괄적인 용어로 적절한지 검토가 필요함. 외국에서 유입된 문화재뿐만 아니라, 조선족고려인들이 형성해 온 문화유산의 범주는 어떻게 정리될지 검토의견이 필요함

• 설문조사 의견 수렴과정의 타당성 문제

‘국가유산’ 명칭은 문화재청이 3월18일~22일 실시한 설문조사를 통해 용어 선정의 타당성을 확보하고자 하였으나, 설문조사에서 부적절한 문답형식으로 비판을 받고 있음

- 전문가 404명 대상 설문조사에서 국가유산과 문화유산의 13.6% 차이만을 보임. (‘국가유산’ 52.5%, ‘문화유산’ 38.9%, ‘문화재(현행유지)’ 5% 순) 그럼에도 일반인 1000명 대상으로 문화유산 항목이 없이 ‘국가유산’으로만 한정하여 질문되어 공론화과정이 공정하지 못했다는 비판을 받고 있음
- 부정의견에서 ‘문화재를 대체할 수 있는 명칭으로 문화유산 44.5%, 현행유지 25.8%, 유산 6.3% 응답함

일반인에게 ‘문화유산’과 ‘국가유산’ 항목을 동일하게 놓고 설문조사의 명칭선호도가 바뀔 수 있었음을 전문가의 비판이 있었음(문화재 명칭 및 분류체계 개선 정책토론회, 22.3.31)

- ‘자연유산’ 범주관련 타부처 범주의 정합성 문제
자연유산 개념 정의는 ‘자연물, 또는 자연환경과의

상호작용으로 구성된 문화적 유산'이라고 정의하는 바, 유네스코 세계유산조약에서 문화유산과 자연유산의 개념에 대해 명확히 정립하여 구분하는 것과 비교하여 불명확함

자연유산에 해당하는 천연기념물, 명승(경관), 천연보호구역은 환경부의 '야생생물보호 및 관리에 관한 법률'에서 지정하는 멸종위기종과 중복이 있고, '자연공원법'에서 지정하는 지질공원과 국립공원에서 중복이 있음

자연유산과 자연환경의 본질적 생태성의 분리 관리가 어려움을 고려할 때 타부처 유사 법과의 업무추진 중복 가능성이 존재하기에, 환경부, 해양수산부, 산림청 등 부처의 협의가 필요함

생물다양성, 생태계, 산림유전자보호구역, 국립공원 등 자연보호지역과 생물종 보전을 위한 조사 연구, 증식 복원 등 제반 사업의 중복 문제가 있음

- 정부조직법 제35조 (문화체육관광부) 기관 업무 중복문제

계획대로 문화재청이 관련 용어 및 체계 개편을 추진할 경우 문화유산 정책의 근간이 되는 '문화재보호법' 체계의 변경과 함께 '문화재청' 기관 명칭이 바뀔 가능성도 있음

특히 문화재 명칭의 '문화유산' 변경은 단순한 용어교체 및 범주의 개선 측면만이 아니라, 현재 문화체육관광부(전통문화과 등)가 맡고 있는 업무와 중복이 될 수 있음

- “문화재에 관한 사무를 관장하기 위하여 문화체육관광부장관 소속으로 문화재청을 둔다.”(정부조직법 제35조)고 적시되어 있음

문화재청은 등록 및 지정문화재를 중심으로 문화재 보존관리정책 및 향유기회의 확대를 주요한 목적으로 함

표 3. 문화재청의 설립목적 및 역할

<p>문화재청 설립목적</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 문화재 정책 및 조사연구 품질향상과 전문인력 양성으로 문화재 보존관리의 기반 확충 2. 문화재의 사회, 역사, 경제적 가치 증진을 위해 문화재 보존 관리의 품질 제고 3. 문화재의 향유기회 확대로 문화재의 가치를 국내 및 국제사회에 확산
<p>문화재청 역할</p> <p>문화재지정 및 등록, 현상변경·발굴 등 허가, 문화재 보존과 재정지원, 조선 궁·능 및 중요 유적지 관리, 우리 문화재 세계화 및 남북 문화재 교류, 문화재 조사·연구 및 전문 인력양성</p>

(출처 : 문화재청 홈페이지)

문화체육관광부는 전통문화과를 중심으로 문화유산 정책을 운영하고 있음

- 전통문화란 “우리민족의 문화유산으로서 창조적으로 계승하고 진흥할 가치가 있는 전통예술, 전통적인 의·식·주 생활문화, 전통공예, 전통의례 및 연희, 전통정신문화 등의 문화양식을 말한다.”

표 4. 문화체육관광부 전통문화과 업무

<ul style="list-style-type: none"> • 전통문화, 정신문화 관련 법령 및 제도의 정비 • 전통문화 정책에 관한 종합계획 수립·조정 및 추진 • 전통문화 자원의 생활화·산업화·세계화에 관한 사항 • 민족문화 자원의 발굴·활용 및 창의적 계승에 관한 사항 • 전통·민족문화, 정신문화, 한국학 관련 연구 및 보급 • 전통·민족문화, 정신문화, 한국학 관련 단체의 육성 및 지원 • 음식·주거·복식문화 등 전통문화 진흥에 관한 사항
--

(출처 : 문화체육관광부 홈페이지)

따라서 문화재청이 추진하는 문화유산 담당기관으로의 용어변경은 기존 문화체육관광부가 주로 담당하고

있던 문화유산의 향유 및 활용, 그리고 전통문화의 다양한 포괄적 정책운영 범주를 침해하는 업무 중복문제를 필연적으로 파생시킬 수 있음

문화재청의 업무가 문화유산의 포괄적인 범위로 확장하여 기획할 경우, 문화재 및 역사유적 발굴뿐만 아니라, 이후 박물관 및 미술관 영역의 정책업무도 포괄하거나 관여될 우려가 있음

• 문화재청의 업무확장 시 문화유산 업무분장의 명확화 필요

문화재와 문화유산의 명확한 구분 없이 같은 문화유산 범위를 문화체육관광부와 문화재청이 동시에 소관하기보다는 문화재청은 문화유산 보존·관리업무를 맡고, 문화체육관광부는 생활화·산업화·세계화추진을 위한 문화유산 활용 및 진흥 업무를 맡아 정부조직기관의 운용 효율성이 이루어질 필요가 있음

참고자료

김면(2019), 「전통문화진흥을 위한 정책 기초연구」, 문화체육관광부.

김형섭(2018), 국가유산법체계의 재정립 방안에 관한 연구, 「법학논총」, Vol.30. No.3.

이은하(2020), 「문화유산 보호제도 비교 연구」, 문화재청.

문화재청 홈페이지

(https://www.cha.go.kr/html/HtmlPage.do?pg=/introduce/foundation.jsp&mn=NS_05_02)

문화체육관광부 홈페이지

(https://www.mcst.go.kr/kor/s_about/organ/staff/staffGuide01.jsp?pDeptCode=0721000000&pTeamCD=1371745)



본 저작물을 인용하실 경우
다음과 같이 출처를 표기해주시기 바랍니다.

김면(2022). 문화유산 법 체계 재정립에 대한 소고. 문화예술통계정보시스템. 아키스브리핑 제312호. 한국문화관광연구원.

김면 drmyunkim@kcti.re.kr
ACKIS브리핑 작성 2022.12.28.

#국가유산기본법 #문화유산 #전통문화 #문화재청
#문화재 보호법