

## 헌법상 문화국가원리 실현을 위한 '국가유산' 법제 체계화

Systematization of National Heritage Legislation for the Realization of Constitutional Principle of the Cultural State

---

저자 (Authors)	정상우 Chong, Sangwoo
출처 (Source)	<a href="#">공법연구 48(3)</a> , 2020.2, 135-165 (31 pages) <a href="#">Public Law 48(3)</a> , 2020.2, 135-165 (31 pages)
발행처 (Publisher)	<a href="#">한국공법학회</a> Korean Public Law Association
URL	<a href="http://www.dbpia.co.kr/journal/articleDetail?nodeId=NODE09332842">http://www.dbpia.co.kr/journal/articleDetail?nodeId=NODE09332842</a>
APA Style	정상우 (2020). 헌법상 문화국가원리 실현을 위한 '국가유산' 법제 체계화. 공법연구, 48(3), 135-165.
이용정보 (Accessed)	인하대학교 165.***.19.35 2021/02/21 17:29 (KST)

---

### 저작권 안내

DBpia에서 제공되는 모든 저작물의 저작권은 원저작자에게 있으며, 누리미디어는 각 저작물의 내용을 보증하거나 책임을 지지 않습니다. 그리고 DBpia에서 제공되는 저작물은 DBpia와 구독계약을 체결한 기관소속 이용자 혹은 해당 저작물의 개별 구매자가 비영리적으로만 이용할 수 있습니다. 그러므로 이에 위반하여 DBpia에서 제공되는 저작물을 복제, 전송 등의 방법으로 무단 이용하는 경우 관련 법령에 따라 민, 형사상의 책임을 질 수 있습니다.

### Copyright Information

Copyright of all literary works provided by DBpia belongs to the copyright holder(s) and Nurimedia does not guarantee contents of the literary work or assume responsibility for the same. In addition, the literary works provided by DBpia may only be used by the users affiliated to the institutions which executed a subscription agreement with DBpia or the individual purchasers of the literary work(s) for non-commercial purposes. Therefore, any person who illegally uses the literary works provided by DBpia by means of reproduction or transmission shall assume civil and criminal responsibility according to applicable laws and regulations.

## 헌법상 문화국가원리 실현을 위한 ‘국가유산’ 법제 체계화\*

정 상 우\*\*

### <국문초록>

이 연구는 헌법상 문화국가원리를 실현하고 문화재보호법의 복잡화를 극복하며, 유네스코 협약에 따른 세계유산 제도에 대응하기 위한 방법으로 국가유산 개념 정립을 시도하였다. 이를 위하여 국가유산기본법 제정의 필요성을 헌법, 국제법, 문화재보호법, 문화재행정 현실의 차원에서 제기하고, 국가유산기본법이 제정될 경우 포함시켜야 할 과제와 내용을 구체적으로 분석하고자 하였다. 아울러 국가유산기본법의 하위 개별법제 체계를 어떻게 구성하는 것이 바람직한지와 관련하여 국가유산 행정의 원리와 분류체계를 고려한 법체계를 제안하고자 하였다. 연구결과 국가유산 개념의 정립과 국가유산기본법 제정이 필요한 것은 헌법의 문화국가원리 실현 이외에도 국제법상 세계유산제도와 정합성 제고, 문화재보호법의 한계 극복, 방대해지고 복잡해진 문화재행정과 조직의 효율성 제고를 위해 필요하다고 보았다. 가칭 국가유산기본법은 현행 문화재보호법을 대신하여 국가유산정책을 새로운 방향으로 전환하기 위하여 신법으로 제정하고, 하위 법체계가 국가유산 유형별 법체계, 국가유산 부속 법률, 국가유산 관계 법률, 국가유산 지원 법률로 성격을 갖도록 구체적으로 제안하였다. 새로운 국가유산 법체계에서는 국가유산 정책의 통일성, 체계성, 효율성이 제고되고, 공동체 구성원의 문화유산에 대한 향유 보장, 국가유산을 통한 국격 제고가 기대된다.

주제어: 문화재, 문화유산, 국가유산, 문화재보호법, 세계유산, ‘국가유산기본법’

\* 이 논문은 인하대학교의 지원에 의하여 연구되었음.

\*\* 인하대학교 사회교육과 부교수, 법학박사

— 목 차 —

- I. 서론
- II. (가칭) 국가유산기본법 제정의 필요성
- III. 국가유산기본법 제정의 쟁점과 과제
- IV. 국가유산기본법 제정에 따른 국가유산 법체계
- V. 결론

## I. 서론

우리나라 헌법은 전통문화와 민족문화를 규정하면서 문화국가원리를 천명하고 있다. 이를 실천하기 위한 대표적인 법률이 1962년 제정된 문화재보호법이라고 할 수 있다. 우리나라 문화재 보호제도는 문화재보호법상의 기본적 원칙들이라고 할 수 있는 원형유지 원칙, 중점보호주의로서 지정제도, 문화재보호 ‘단일법주의’를 오랫동안 유지해 왔다. 그러나 2010년에 「문화재수리 등에 관한 법률」(이하 ‘문화재수리법’으로 약칭)과 「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률」(이하 ‘매장문화재법’으로 약칭)이 독립 입법되었고, 2015년에 「무형문화재 보전 및 진흥에 관한 법률」(이하 ‘무형문화재법’으로 약칭)이 분법됨으로써 이른바 ‘개별법주의’로 전환되기 시작하였다. 여기에는 문화재행정의 복잡화와 유네스코 협약 가입에 따른 국제적 환경 변화, 문화재행정에 있어서 법치주의에 대한 인식 제고 등이 주된 요소로 작용하였다고 할 수 있다.

사실 문화재보호 정책의 환경 변화에 따라 문화재보호 법체계 정비방안은 2000년을 전후하여 꾸준히 제기되어 왔다. 실무계에서 단계별 입법 정비방안이 여러 차례 제안되어 오다가, 최근에는 문화재기본법 제정에 관한 논의도 제기되었다. 이러한 법령 정비방안은 나름대로 타당성이 있지만 20년이 지나도록 제대로 채택되지 못하고 논의만 반복되면서, 문화재보호법의 근본적인 전환은 이루어지지 않고 있다. 이는 핵심과제라고 할 수 있는 문화재보호법의 전면적 개정 또는 기본법 제정, 기본법 제정에 따른 문화재보호 법체계에 대한 입법적 공감대가 아직은 불충분하기 때문이라고 할 수 있다. 이렇게 법체계 정비가 지연되고 있는 상황을 해결하기 위해서는 문화재보호 법체계에 대한 보다 명확한 해결책이 제시되어야 한다고 생각한다.

이에 따라 이 연구에서는 최근 진행되어 온 문화재보호법의 분법화 경향을 발전적으로 재정립하기 위하여 ‘국가유산’ 개념을 정립하고 이에 기초한 국가유산 법제를 체계화할 수 있는 논의를 진행하고자 한다. 국가유산 개념은 2013년 문화재청에서 세계유산 개념

에 대응하여 개념 정의를 시도하였으나 학계의 일부 논의에도 불구하고) 아직까지 입법적으로 수용되지 못하고 있다. 이에 본 연구에서는 문화재 분야의 법령 체계정합성이 혼란스러워져 가는 이 시점에서 이른바 국가유산기본법 제정을 통해 헌법의 문화국가원리를 구체화하고, 국가유산기본법이 문화재 관련 협약과 법령들을 연결시키고 체계화할 뿐만 아니라, 문화재 정책의 이념과 기본원칙, 법령의 해석 방향 제시 등을 할 수 있도록 구체적 논의를 전개하고자 한다.

기존 연구에도 불구하고 국가유산 개념과 범위, 기본법 제정 방안<sup>2)</sup>에 대한 뚜렷한 결과는 나오지 않았는데, 문제는 기본법에 담을 원칙과 문화재 분류체계에 관한 합의가 어렵고, 특히 문화재보호법과 하위 법체계에 대한 처리 방안의 설득력이 미흡했기 때문인 것으로 생각된다. 이에 따라 이 연구에서는 국가유산기본법 제정의 필요성을 헌법, 국제법, 문화재보호법, 문화재행정 현실의 차원에서 제기하고(Ⅱ), 국가유산기본법이 제정될 경우 포함시켜야 할 과제와 내용을 구체적으로 분석하며(Ⅲ), 국가유산기본법의 하위 법체계를 어떻게 구성하는 것이 바람직한지 국가유산의 개념과 유형, 행정체계 등을 고려하여 국가유산 분야의 종합적 법체계를 제안하고자 한다(Ⅳ).

## Ⅱ. (가칭) 국가유산기본법 제정의 필요성

### 1. 헌법상 문화국가원리의 실천

우리나라 헌법에서는 1948년헌법에서 “유구한 역사와 전통에 빛나는 우리(들) 대한국민”과 “정치, 경제, 사회, 문화의 모든 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히” 할 것을 강조했지만, 문화헌법에 관한 조항은 두지 않고 있었다. 그러다가 헌법에서 전통문화에 관한 규정이 편입된 것은 1980년헌법(제8차개헌)부터이다. 사실 비교헌법적 관점에서 문화유산 또는 문화에 관한 규정이 헌법사항으로 확립된 것은 아니고, 오히려 사회주의 국가를 중심으로 문화헌법이 발달했다고 해도 과언이 아니다. 그러나 최근에 헌법개정을 한 국가들에서는 문화 또는 문화유산, 문화적 다양성 등에 대한 규정을 둔 국가들이 증가하

1) 김형섭, “국가유산법체계의 재정립 방안에 관한 연구”, 『법학논총』 제30권 제3호 통권 제58호, 국민대학교출판부, 2018. 2, 195-246쪽 참조.

2) 기본법이란 국가의 중요한 비중을 차지하는 분야에 대해 국가의 제도·정책·대책에 관한 기본방침·원칙·계획·준칙·대강을 명시한 법률 형식을 말한다. 박정훈, “입법체계상 기본법의 본질에 관한 연구 -일본의 기본법을 중심으로-”, 『법조』 제58권 제12호, 법조협회, 2009, 272-317쪽; 박영도, 『입법학입문』, 한국법제연구원, 2008. 현재 기본법 명칭을 가진 법률이 70개에 이르고 있지만, 기본법의 정체성에 맞지 않는 것이 다수 존재하는 것이 사실이다. 김현준, “기본법의 정체성 문제와 이른바 행정기본법 명칭의 오류”, 『법조』 제68권 제4호, 법조협회, 2019.

고 있다.<sup>3)</sup> 각국의 헌법에서 문화에 관한 규정이 증가한 것은 민주주의의 영역이 정치·경제·사회·문화로 확대되는 경향, 유네스코 문화다양성 협약, 자본주의로 인해 문화영역의 지나친 상품화에 대해 공동체 문화 보호의 중요성이 증가하였기 때문이라고 할 수 있다.<sup>4)</sup>

헌법 원리로서 문화국가 원리를 인정할 것인지에 대해서도 상반되는 논의가 있어 왔다. 문화국가원리보다는 국가목표조항의 성격이 더 강하다는 견해, 민족문화라는 용어 대신에 전통문화로 일원화해야 한다는 견해, 민족문화 개념은 문화적 다양성에 반한다는 견해 등이 그것이다.<sup>5)</sup> 그러나 전통문화도 세계적 차원에서 문화적 다양성에 기여하고 있고, 민족문화를 규정한다고 해서 문화적 다양성과 자율성, 창의성을 부인하는 것은 아니라고 본다. 그리고 문화국가원리가 민주주의와 법치주의와 같이 국가의 구조를 결정하는 국가구조원리로 보기는 어렵더라도, 공동체에서 문화영역이 차지하는 비중, 문화가 사회통합에 기여하는 점, 전통문화가 세계의 문화적 다양성에 기여하는 점, 남북통일을 통해 문화공동체를 지향해야 하는 점 등을 고려하면 헌법상 하나의 원리로 받아들일 수 있다고 본다.<sup>6)</sup>

이러한 헌법상 원리에 따를 경우 문화재보호법이 국가의 문화 발전에 기여하는 방향으로 발전해야 함은 물론이다. 세계 어느 국가이든 자국의 문화를 중심으로 문화예술진흥을 도모하고 있는데, 우리나라는 오히려 서구 문화를 중심으로 하고 있다. 업무분장에 있어서도 문화체육관광부가 전통문화를 포함시키고 있기도 하지만, 그보다는 문화산업, 문화복지, 여가문화를 중심으로 하고 있고 전통문화의 핵심인 문화재는 문화재청으로 일임

3) 김수갑, 『문화국가론』, 충북대학교출판부, 2012; 정광렬·연수현·정상우, 『문화국가를 위한 헌법 연구』, 문화관광연구원, 2017. 최근에 문화국가원리를 넘어서 명시적으로 ‘문화유산’에 관해 규정한 헌법은 비교헌법적으로도 증가하고 있다. 체코공화국 헌법 전문, 포르투갈 헌법 제165조, 아르헨티나 헌법 제75조, 스페인 헌법 제132조, 폴란드 헌법 제6조, 터키 헌법 제63조, 이탈리아 헌법 제9조 등 참조.

4) 최근의 유럽연합과 독일의 문화국가원리 발전에 대해서는 계인국, “독일 문화재 보호법제의 체계와 발전양상”, 『유럽헌법연구』 통권 30호, 유럽헌법학회, 2019. 8, 207쪽 이하 참조.

5) 헌법 제9조에서는 “전통문화의 계승 발전과 민족문화의 창달”을 규정하고, 헌법 제69조에서는 대통령의 취임선서에서도 “민족문화의 창달”을 규정하고 있다. 이에 대해, 2018년 3월 문재인 대통령이 제안한 헌법개정안에서는 민족문화라는 용어가 전통문화로 단일화되었다. 문화국가원리를 헌법상 원리로 받아들인데 소극적인 견해로는 정중섭, 『헌법학원론』, 박영사, 2018 참조. 그러나 적어도 현행헌법 해석상 전통문화 또는 민족문화에 대한 우선적 보호라는 국가적 책무를 헌법이 긍정하고 있는 것으로 보인다. 전광석, “헌법과 문화”, 『공법연구』 제18집, 1990. 7. 그리고 민족국가원리를 하나의 헌법원리로 받아들이고자 하는 견해는 허완중, “헌법의 기본원리로서 민족국가원리”, 『법학논총』 제39권 제1호, 전남대학교 법학연구소, 2019. 2.

6) 헌법재판소에서 문화재와 관련하여 문화국가원리를 천명한 결정례로는 헌재 2003.1.30. 2001헌바64, 헌재 2010.10.28. 2008헌바74 참조. 헌법재판소는 문화유산의 보존이 국가의 은혜적 시혜가 아닌 국가기관의 의무임을 확인하고 있다. 박종현, “헌법상 문화국가원리의 구체화와 헌법재판에서의 적용”, 『헌법학연구』 제21권 제3호, 한국헌법학회, 2015; 이세주, “헌법상 문화국가원리에 대한 고찰”, 『세계헌법연구』 21권 2호, 세계헌법학회 한국학회, 2015. 8. 정상우, “통일과 문화국가원리의 실현”, 『공법학연구』 제19권 제3호, 한국비교공법학회, 2018.

되어 있다. 법제에 있어서도 오랫동안 문화예술진흥법이 중심이었다. 2013년 제정된 문화기본법에서는 문화정책 수립·시행상의 기본원칙에 있어서는 제1을 “문화의 다양성과 자율성이 존중되고 문화의 창조성이 확산되도록 할 것”으로 규정하고 전통문화 보호 원칙이 누락되어 있다(제7조). 다만, 분야별 문화정책 수립 분야에서 “문화유산·전통문화의 보전과 활용”으로 규정하고 있을 뿐이다(제9조). 이에 반해 우리나라와 비슷한 기본법 체계를 갖고 있는 일본의 「문화예술진흥기본법」에서는 전통예능의 진흥(제10조)과 문화재등의 보존 및 활동(제13조)을 명시하고 있다.

우리나라에서도 헌법의 문화국가원리를 충실하게 구현하기 위해서는 문화기본법에 문화유산의 명시 또는 문화재보호법의 기본법 성격 강화 내지 문화재 영역의 별도의 기본법 제정이 필요하다. 명칭이 꼭 기본법이 아니더라도 문화재보호법을 기본법으로 운영하기 위해서는 대대적인 정비가 필요하며, 이미 문화재수리, 매장문화재, 무형문화재가 별도의 입법이 이루어진 상황에서는 헌법상 문화국가의 원리 또는 문화유산 정책에 대한 명령을 충실히 구현할 수 있는 기본법의 제정이 필요하다고 할 것이다.

## 2. 유네스코 협약과 정합성

문화유산 관련 법제는 유네스코 협약의 영향을 받기도 한다. 과거에는 문화유산의 반출이나 반환, 전쟁에서 문화유산의 보호가 중요한 쟁점이었다면 최근에는 세계유산과 무형문화유산의 보호로 초점이 옮겨지고 있다. 문화유산의 보호가 세계적으로 일반화되고 있기 때문에 법제도 역시 국제협약을 준수하는 방향으로 일반화되는 경향이 각국에서 나타나고 있다.

우리나라가 유네스코 관련 국제협약에 가입한 것은 1983년 「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)<sup>7)</sup>, 유네스코 「세계문화유산 및 자연유산의 보호에 관한 협약」(이하 세계유산협약으로 약칭, Convention for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage)<sup>8)</sup>, 「무형문화유산의 보호를 위한 협약」(이하 무형문화유산협약으로 약칭,

7) 1970년 11월 14일 채택, 1983년 2월 1일 한국 가입. 이 외에 분쟁시 문화유산을 보호하기 위한 협약으로는 「무력충돌시 문화재 보호를 위한 협약」(Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict with Regulation for the execution of the Convention).

8) 1972년 채택, 1988년 12월 14일 국내 발효. 「고고학적 발굴에 적용되는 국제적 원칙에 관한 권고」(Recommendation on International Principles Applicable to Archeological Excavations) 1956년 12월 5일 채택; 「수중 문화유산 보호에 관한 협약」(Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage) 2001년 11월 2일 채택, 한국은 미가입.

Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage)<sup>9)</sup> 등이다. 이러한 유네스코 협약 체계에 따라 세계유산협약에서는 세계유산을 문화유산과 자연유산으로 구분하고 있고, 등재 기준도 문화유산과 자연유산을 구분하여 제시하고 있다. 무형문화유산은 세계유산과는 성격을 달리하는 것으로 규율하고 있으며, 이 외에도 기록유산을 1992년 ‘세계의 기억’(Memory of the World: MOW) 사업 이후 선정하고 있다. 그러나 우리나라 문화재는 문화유산과 자연유산으로 구분하지 않고 있어 문화재의 개념이 한계에 봉착하고 있다는 지적이 있다.<sup>10)</sup>

무형문화유산협약은 동아시아 특히 우리나라 무형문화재 제도(인간문화재 제도)가 큰 영향을 미친 것이기도 하다. 우리나라는 무형문화유산협약에 2006년 가입하였는데, 다행히 2015년 「무형문화재 보전 및 진흥에 관한 법률」 제정을 통해 무형문화유산의 독립입법과 유네스코 협약에 맞는 분류체계를 정립하였다. 이 법 제정 과정에서 주변국의 무형문화유산 등재 경쟁이 법률 제정의 촉진적 요소로 작용하기도 하였다. 그러나 이 법률 제정안의 발의 단계에서는 무형문화유산으로 규정하였던 것을 국회 논의과정에서 ‘무형문화재’ 즉 종래의 용어를 계속 사용하는 것으로 하였고 개념 정의와 분류체계도 현행 문화재보호법에 두었다. 이러한 입법은 문화재보호법을 기본법 또는 모법으로 인식한 결과라고 할 수 있지만, 문화재보호법에서 정작 무형문화재는 규율하지 않게 되었고 무형문화유산의 성격에도 불구하고 문화재라는 명칭이 유지된 점은 한계라고 할 수 있다.

이렇게 우리나라가 유네스코의 각종 문화 관련 협약에 가입하면서도 국내법 정비가 늦어짐에 따라 유산 보호에도 한계가 나타나고 있다. 「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법」을 제정하고 보호의 기본이념으로서 완전성, 진정성, 유산의 탁월한 보편적 가치 등을 명시하고, 세계유산지구 지정에 있어 세계유산 구역과 세계유산 완충구역을 두고 세계유산을 보호하게 된 것도 문화재보호법의 한계를 보완하기 위한 것이다. 유네스코 협약의 체계와 정합성을 높이기 위해서는 국가유산 개념의 채택, 유산 분류의 체계화, 자연유산 개념의 정립 등이 필요하다.

### 3. 문화재보호법의 복잡화

우리나라 문화재보호법은 구황실재산의 귀속과 산업화로 훼손되어 가는 문화재보호의

9) 2003년 10월 17일 채택, 2005년 2월 9일 한국 가입, 2006년 4월 20일 국내 발효. 한편 「문화적 표현의 다양성 보호와 증진 협약(Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expression)은 2005년 10월 20일 채택되었고, 한국은 2010년 7월 1일 발효되었다.

10) 정상우·정필운, “국제협약 관점에서 본 우리나라 문화유산 보호 법제도의 과제”, 『법과 정책연구』 제11집 제3호, 한국법정책학회, 2011. 9, 1086-1091쪽 참조.

시급성에 따라 1962년 제정되었다. 제정 문화재보호법은 일본의 문화재보호법과 목적, 문화재 유형 구분에서부터 유사성이 많아 일본의 문화재보호법의 영향을 많이 받은 것으로 평가받아 왔다. 그 동안 우리 현실에 맞도록 지속적인 제도보완이 이루어져 왔으나 지정 제도 중심의 기본적 틀은 70년 가까이 유지하고 있다.

그러나 현재에 이르러 문화재보호법이 대단히 방대해지고 복잡해져 법령해석과 적용에 한계가 나타나고 있다. 최근에 문화재보호법에 새로운 내용의 추가가 요청되었는데, 대표적으로 문화재 재난예방과 문화재교육에 관한 것이다. 이 내용들은 독립입법을 이룰 수 있기도 하지만, 입법의 효율성 차원에서 문화재보호법 개정을 통해 이루어졌다. 이 두 가지가 별도로 장의 성격을 갖고 있는 것임에도 불구하고, 문화재보호법 제3장 문화재 보호의 기반 조성에 추가되었다. 즉, 문화재 화재등 방지에 관한 규정이 제14조에서부터 제14조의6까지 규정되고, 문화재교육에 관한 규정이 제22조의2에서 제22조의7까지 규정되어 있다. 이는 법률 체계에 혼선이라고 할 수 있다.

<표> 문화재보호법의 체계

편제	주요 내용
제1장 총칙	기본원칙
제2장 문화재 보호 정책의 수립 및 추진	문화재기본계획, 문화재위원회, 한국문화재재단 설치 근거
제3장 문화재 보호의 기반 조성	기초조사, 역사문화환경 보존지역, 재난 예방, 남북교류, 세계유산, 문화재교육
제4장 국가지정문화재	지정, 관리 및 보호, 공개 및 관람료, 보조금 및 경비 지원
제5장 국가등록문화재	등록, 관리, 현상변경, 말소 등
제6장 일반동산문화재	수출금지
제7장 국유문화재에 관한 특례	관리청과 총괄청, 양도금지 등
제8장 국외소재문화재	보호, 조사연구, 국외소재문화재단 설립 등
제9장 시·도지정문화재 및 시·도등록문화재	지정, 경비부담 등
제10장 문화재매매업 등	자격요건, 준수사항 등
제11장 보칙	포상금 외
제12장 벌칙	과태료 외

문화재보호법 자체뿐만 아니라 문화재 분야의 보호 법률도 많아지고 복잡해졌다. 2004년 「고도 보존 및 육성에 관한 특별법」, 2006년 「문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법」, 2009년 「문화재보호기금법」, 2010년 「문화재수리 등에 관한 법률」과 「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률」, 2011년 「한국전통문화대학교 설치법」<sup>11)</sup>, 2015년 「무형문화재 보전 및 진흥에 관한 법률」, 2019년 「신라왕경 핵심유적 복원·정비에 관한 특별법」,



2020년 「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법」 등이 제정되었다. 새롭게 제정된 법률들의 특징을 살펴보면, 고도보존과 신라왕경은 이른바 역사문화도시로서 고도(古都)를 보호하기 위한 것으로 문화재보호법의 점단위 보호를 지역단위 보호로 전환한 것이라고 할 수 있다. 고도보존법에 비추어 신라왕경법은 특별법의 성격을 갖는다. 매장문화재법과 문화재수리법은 문화재보호법을 지원하기 위한 법률이다. 매장문화재가 문화재의 하위 분류체계로 볼 수도 있으나, 실제 법 내용은 문화재 발굴에 관한 것이기 때문이다. 즉 문화재 발굴과 문화재 수리에 관한 법률들로서 문화재보호법의 보조적 성격을 갖는다. 이에 비하면 무형문화재법과 세계유산법은 문화재보호법의 하위분류의 성격을 갖는다. 물론 무형문화재는 문화재의 분류에 따른 것이고 세계유산은 문화재 중에 세계유산으로 등재된 것을 보호하기 위한 것이어서 그 성격에 약간의 차이는 있다고 할 수 있다.

우리나라와 문화유산의 성격이 유사한 일본, 중국, 대만과 비교해보더라도 우리나라 문화재보호법은 대단히 복잡한 상황이다. 동아시아 3국은 문화유산을 유형별로 분류하여 법제를 운영하고 있다.<sup>12)</sup> 중국은 유형문화재를 문물보호법(文物保護法)으로 무형문화재를 비물질문화유산법(非物質文化遺產法)으로 보호하고 있다.<sup>13)</sup> 문물보호법은 이동불가능한 문물(不可移動文物), 고고학적 발굴(考古發掘), 박물관 관리(館藏文物) 문물, 민간 관리(民間收藏文物) 문물 등으로 구분하여 규율한다. 일본의 문화재보호법(文化財保護法) 역시 제3장 유형문화재(제1절 중요문화재, 제2절 등록유형문화재, 제3절 그 외 문화재), 제4장 무형문화재, 제5장 민속문화재, 제6장 매장문화재, 제7장 사적명승천연기념물, 제8장 중요문화적 경관, 제9장 전통적건축물군 보존지구, 제10장 문화재 보존기술 등으로 편제하고 있다. 즉 문화재유형별로 법률을 운영하면서 하위법령은 각 문화재별로 보호하는 체계를 취하고 있다.<sup>14)</sup> 대만의 문화자산보존법(文化資產保存法)은 크게 유형문화자산과 무형문화자산으로 나누고, 유형문화자산에 고적(古蹟, Monuments), 역사건축(歷史建築), 기념건축

11) 1996년 「한국전통문화학교설치령」(1999년 시행)이 폐지되면서 제정된 법률이다.

12) 정상우, “문화재보호법의 편제 개편 및 분법화 경향 연구 : 동아시아 비교를 중심으로”, 『토지공법연구』 제53집, 한국토지공법학회, 2011. 5, 355쪽 이하 참조; 문화재정책연구원, 『선진국 문화재 보존·관리 규범현황 및 내용에 관한 연구 : 자연문화재, 무형문화재』, 문화재청, 2015.

13) 중국은 무형문화재에 관해서 2011년 45개조로 새로운 법률을 제정하였다. 동법의 제정 과정과 정치적 고려에 대해서는 정준호, “중국 무형문화유산제도의 형성과 정책관리체계 연구”, 『한국자치행정학보』 제29권 제1호, 한국자치행정학회, 2015, 411쪽 이하. 蔣万来, 『传承与秩序: 我国非物质文化遗产保护的法律机制』, 北京: 知识产权出版社, 2016.

법률의 내용에 대해서는 [http://www.gov.cn/flfg/2011-02/25/content\\_1857449.htm](http://www.gov.cn/flfg/2011-02/25/content_1857449.htm) 참조.

중국은 유형문화재는 국가문물국, 무형문화재는 문화부가 나누어 담당하고 있다.

[http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2015-08/10/content\\_1942927.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2015-08/10/content_1942927.htm) 참조.

14) 昭和二十五年法律第二百四十四号 [https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws\\_search/lsg0500/viewContents?lawId=325AC100000214\\_20150801](https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/viewContents?lawId=325AC100000214_20150801) 文化財保護法研究会, 『最新改正 文化財保護法』, ぎょうせい, 2006; 中村 賢二郎, 『わかりやすい文化財保護制度の解説』, ぎょうせい, 2007.

(紀念建築), 취락건축군(聚落建築群), 고고유지(考古遺址), 사적(史蹟), 문화경관(文化景觀), 고물(古物, Antiquities), 자연지경과 자연기념물(自然地景、自然紀念物)로 구분하고, 무형 문화유산은 전통표연예술(傳統表演藝術), 전통공예(傳統工藝), 구술전통(口述傳統), 민속(民俗), 전통지식과실천(傳統知識與實踐)으로 나누고 있다. 건조물군을 별도로 규정한 점, 경관을 문화경관과 자연경관으로 구분한 점, 자연기념물에서 동물을 제외한 점이 우리나라와 다르고, 무형문화유산은 최근 유네스코 기준으로 수정한 것이다.<sup>15)</sup>

대만과 일본은 우리나라의 문화재보호법과 같은 단일법주의를 취하고 있고, 중국의 경우에만 유형문화유산과 무형문화유산을 구분하여 법제화하고 있다. 그러나 특기할만한 점은 동아시아 3국 모두 공통적으로 문화재 관련 고시 지침 등의 하위법령이 문화재 유형별로 정비되어 있다는 점이다. 문화재 관련 법률의 수가 많지 않더라도 하위법령은 유형별로 개별적으로 운영하고 있는 것이다. 따라서 문화재행정도 상대적으로 체계적이고 효율적으로 집행될 가능성이 크다.

이에 비해 우리나라가 법치주의를 중시하면서 문화재행정의 세세한 내용까지 법률로 규율하려는 것은 우리나라 문화재 입법에 최근 나타나는 특징이라고 할 수 있다. 이렇게 법률이 복잡화되는 점을 고려한다면 현행 문화재보호법을 전부개정해서 문화재 유형대로 체계화하는 방안도 고려할만하다. 또는 이미 매장문화재, 무형문화재, 세계유산에 관한 별도의 법률들이 제정된 점을 고려하여 분법화를 진행하되, 기본법 제정과 분법된 법률에 있어 법률규정사항을 적절하게 조정하는 것이 입법에 있어 경제적인 것으로 생각한다. 국가유산기본법 또는 문화유산기본법의 제정이 필요한 또 하나의 이유가 여기에 있다고 할 수 있다.

#### 4. 문화재행정의 체계화

우리나라 문화재보호 제도는 구황실재산관리사무총국과 문교부의 문화보존과를 통폐합하면서 문화재관리국을 설치하는 것으로 출발하였다. 그러다가 1999년 문화재청으로 독립하여 문화재행정이 독자적으로 이루어졌다. 그러다 보니 박물관은 문화재청이 아닌 문화체육관광부 관할로 남게 되었고, 문화체육관광부의 전통문화 육성과 문화재청의 문화재 보호는 분리될 수밖에 없는 문제점이 발생하고 있다.

문화재행정 초기만 해도 일제가 관리하던 이왕직(李王職)으로부터 인수한 구황실재산이 문화재 정책의 중심이어서 관리 대상 문화재가 많지 않았다. 그러나 이후 관리해야 하는 문화재 건수가 우선 비약적으로 증가하였다. 1962년 문화재보호법이 제정되면서 문화재

<sup>15)</sup> 民國 105年 07月 27日 (2016년 개정)

<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=H0170001>

청은 1962년 12월에 서울 숭례문(국보 제1호) 등 116건을 국보로, 1963년 1월에 서울 흥인지문(보물 제1호) 등 423건을 보물로 일괄 지정하였던 것이, 2018년 12월31일을 기준으로 국보가 336건, 보물이 2,146건, 사적이 505건, 명승 112건, 천연기념물 459건, 국가무형문화재 142건, 국가민속문화재 299건 등 총 3,999건의 지정이 이루어졌다. 등록문화재도 784건에 이르고 있다.<sup>16)</sup> 초기에는 발굴문화재와 국립박물관 소장품, 궁궐문화재 중심이었다가 최근으로 올수록 개인 소장의 동산문화재로 확대되는 경향이 나타났다. 이는 문화재행정과 정책이 다양해질 수밖에 없는 근거가 되고 있다. 뿐만 아니라 문화재행정이 보존·관리에 머물지 않고, 문화재 활용, 문화재 안전관리, 문화재교육, 문화재보수, 국제교류 등으로 다양해지고 있다. 이에 따라 입법 수요와 요구도 변화되어 왔으나, 문화재보호법의 체계는 제정법 당시의 지정제도 중심으로 규율되고 있어 문화재행정에 혼선이 있을 수밖에 없다. 전술한 바와 같이 동아시아 국가들은 문화재를 유형별로 규율하고 있는 것에서도 시사점을 얻어야 할 것이다.

## 5. 소결

이상에서 논의된 국가유산기본법 제정 필요성을 통해 국가유산기본법 제정에 기대되는 바는 다음과 같다. 첫째, 국가유산기본법은 헌법의 문화국가의 원리를 구체화할 수 있다. 동시에 헌법과 국가유산 유형별 개별 입법과 체계적인 연계를 도모할 수 있다. 둘째, 문화재보호법의 체계가 제정 당시 지정제도 중심의 규율에서 국가유산 유형별 규율로 전환할 수 있다. 국가유산기본법과 체계적인 분법화를 통해 문화재보호법의 복잡화 현상을 해결할 수 있다. 셋째, 유산에 대한 국제법적 관심이 높아져 유네스코에 각종 협약이 체결되어 있고, 우리나라도 대부분의 협약에 비준하고 유산 등재에 참여하고 있다. 국가유산기본법 제정은 기존의 문화재 분류체계를 유네스코협약에 접근시킬 수 있다. 넷째, 우리나라 문화재보호법의 체계와 달리 이미 문화유산 행정은 유형별로 하위법령을 제정하여 운영하고 있으며, 우리나라와 유산의 성격이 유사한 동아시아 3개 국가도 이러한 체제로 운영하고 있다. 따라서 국가유산기본법 제정은 국가유산 유형별 법령 정비는 법률과 하위법령의 체계정합성을 제고하고 행정의 효율을 높이는데 기여하게 될 것이다.

16) 문화재청, 『문화재연감』, 문화재청, 2019, 9, 64쪽. 동일 판본에서 인출한 서책 등의 경우에는 가지번호로 지정하기 때문에, 실제 지정건수는 2000건보다 많다. [https://www.cha.go.kr/newsBb/z/selectNewsBbzView.do?newsItemId=155701008&sectionId=b\\_sec\\_1](https://www.cha.go.kr/newsBb/z/selectNewsBbzView.do?newsItemId=155701008&sectionId=b_sec_1)

### Ⅲ. 국가유산기본법 제정의 쟁점과 과제

#### 1. ‘국가유산’ 용어의 제도화

문화재보호법은 매장문화재법과 문화재수리법이 분리 입법되고 무형문화재법이 제정되기 전까지 약 70년 동안 사실상 단일법체계를 유지하면서 문화재보호법의 기본법 역할을 수행하였다.<sup>17)</sup> 매장문화재법과 문화재수리법 제정은 문화재유형에 관한 분리입법이라기보다 문화재 발굴과 문화재 수리에 대한 규제를 체계적으로 수행하기 위한 것이었다. 무형문화재법 제정에 이르러서야 문화재 유형에 따른 분리 입법이 처음 시도되었다고 할 수 있다. 그러나 여전히 문화재보호법에서 무형문화재의 정의를 규정하면서 별도의 입법을 지시하고 있다.<sup>18)</sup>

제20대 국회에서 근현대문화유산, 천연기념물·명승 등에 대해 분리입법이 추진되었지만, 이와 관련된 장애 요소 중의 하나가 바로 이러한 분류체계를 포괄할 수 있는 개념 정립이 미비하다는 점이다. 이를 극복하기 위해 문화재청에서도 2014년과 2015년 문화재기본법 제정을 위한 연구를 수행하였으나 이쉽게 결실을 맺지는 못하였다.<sup>19)</sup> 그 원인은 여러 가지로 제시될 수 있겠으나 문화재기본법 제정 과정에서 쟁점을 제대로 해결하지 못했기 때문이라고 본다. 그 첫 번째 쟁점이 바로 국가유산 개념의 도입과 문화재 분류 체계라고 할 수 있다.

사실 국가유산이라는 개념 이전에 문화재와 문화유산 개념 간에 치열한 논쟁이 있었다. 그러나 문화재보호법의 단일법, 기본법 성격을 포기하지 못하고, 문화체육관광부와 문화재청의 업무 분담을 명확히 할 필요성이 있었기 때문에 문화재라는 용어가 유지되었다. 그러나 이미 우리나라 법령에는 문화유산이라는 법률용어가 문화재와 구분되어 존재한다. 문화유산 용어의 정의는 『문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법』에 등장한

17) 이학춘, “법체계적 관점에서의 문화재 관련 법규의 재검토”, 『법학연구』 제20집 제2호, 인하대학교 법학연구소, 2017. 6.

18) 문화재보호법 제2조에서 무형문화재를 정의하고 있고, 제5조(다른 법률과의 관계) 제2항에서 무형문화재 보전 및 진흥에 관하여는 따로 법률로 정한다고 규정하였으며, 제9조 한국문화재단의 사업에서 포함시킨 것, 제24조에서 무형문화재 지정을 무형문화재법에 따르도록 한 것 이외에는 무형문화재의 적용을 제외하였다.

19) 한국법제연구원, 『문화재보호법령 기본법체계화 방안 연구』, 문화재청, 2014; 문화재정책연구원, 『문화재기본법 제정안 연구』, 문화재청, 2015. 한편 채경진·서순복, “문화재 관련 기본법령 체계 재구축 연구”, 『법학논총』 제24집 제2호, 조선대학교법학연구원, 2017. 8, 61쪽 이하에서는 문화재기본법 제정을 제안하면서 문화재영향검토, 문화재전담 전문인력 및 전담부서 설치, 문화재 연구기관 재원, 문화재 향유권 신설, 문화재의 날 신설, 문화재 자료 재분류, 시군구지정문화재 체계 등을 제안하였다. 그러나 이러한 규정들보다 기본법에서는 문화재의 유형을 명확히 체계화하는 것이 필요하다고 본다.

다. 이 법에 따르면 문화유산이란 문화재보호법상 문화재와 보호구역을 포함하는 개념이고, 자연환경자산이란 「자연환경보존법」상의 생태·경관보전지역, 「습지보전법」상 습지보호지역, 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」상의 야생생물 특별보호구역에서 서식하는 멸종위기 야생생물을 말한다. 이 규정에 따르면 천연기념물과 명승이 문화유산에 포함되는데, 이는 세계유산협약과는 체계가 맞지 않는 것이다.

이에 따라 이러한 혼선을 예방하고 유산의 분류체계를 국제법 차원과 일치시키려는 노력에서 나타난 용어가 바로 국가유산이라고 할 수 있다. 국가유산이라는 용어는 2013년 문화재청에서 ‘미래를 위한 국가유산자문위원회’를 발족시키면서 공식화되었다고 할 수 있다. 국가유산은 유네스코의 세계유산에 대응되는 개념으로 아직 학술적으로 정립된 개념은 아니지만, 대체로 문화유산, 자연유산, 무형문화유산, 기록유산, 복합유산을 포괄하는 개념이 된다.

물론 문화재라는 용어를 유지할 경우 문화재 하위 개념으로 유형문화재, 자연문화재, 기록문화재가 있게 된다. 문화재 하위 개념으로 문화유산, 자연유산, 기록유산으로 부르는 실무적 경향도 있고 번역 용어로서는 우리나라 문화재를 영문으로 소개할 때 heritage로 번역하기도 한다. 그러나 무엇보다 문화재와 문화유산의 사전적 개념으로 보더라도 ‘유산’이 ‘재’보다 상위 개념 또는 발전적 개념이라는 점에서 문화재 하위 개념으로 유산을 두거나 문화재를 영문으로만 유산으로 번역하는 것은 받아들이기 어렵다. 뿐만 아니라, 문화유산은 이미 우리나라 국민신탁법에 개념 정의가 있고 이때 천연기념물을 포함하고 있기 때문에 국민신탁법의 개정 없이 문화유산을 자연유산과 분리된 개념으로 채택하기도 어렵다. 따라서 이러한 혼선을 해결하기 위한 방안으로 국가유산 개념을 긍정적으로 수용할 필요가 있다. 물론 자연유산의 개념에 따라 주무부처를 어떻게 할 것인지의 논란으로 인해 국가유산 개념을 회피하는 경향도 있으나, 주무부처가 정해지기 어렵다면 현재의 명승과 천연기념물로 한정하는 것으로 이해하는 것도 가능할 것이다. 현재 문화재청에서 자연유산이라는 용어를 문화재연감과 자연유산 업무편람에서 사용하고 있는데, 명승과 천연기념물에 한정하여 사용하고 있다.

## 2. 국가유산 분류체계와 행정조직의 정합성 제고

### (1) 국가유산 분류체계의 재정립

현재 문화재의 종류는 유형문화재, 무형문화재, 기념물, 민속문화재로 나뉘며, 국보와 보물은 유형문화재 중에서 지정한다. 유형문화재 중 중요한 것을 보물로, 인류문화의 관점에서 볼 때 그 가치가 크고 드문 것은 국보로 지정한다. 국보와 보물의 지정은 소유자

가 자긍심을 가지고 제도권 내에서 해당 문화유산을 적절하게 보존 관리할 수 있는 기반을 조성하는 데 그 취지가 있다.

유형문화재는 건조물, 전적, 서적(書跡/서예), 고문서, 회화, 조각, 공예품 등 유형의 문화적 소산으로서 역사적·예술적 또는 학술적 가치가 큰 것과 이에 준하는 고고자료로 분류될 수 있다. 대체로는 부동산과 동산으로 구분할 수 있겠는데, 이는 문화재수리 또는 보존관리 방법에서 차이가 있기 때문이다. 부동산은 다시 건조물, 건축물, 시설물, 분묘 등으로 구분할 수 있다. 다만, 유형문화재와 기념물의 일종인 사적은 구분된다.<sup>20)</sup> 무형문화재는 현재 무형문화재법 분리입법에 따라 체계화되어 있으며 유네스코 무형문화유산협약을 대체로 따랐기 때문에 현행 문화재보호법의 개념을 유지해도 문제가 없다고 본다.

## (2) 문화재행정조직과 체계정합성 재정립

세계유산협약에 따를 때 국가유산 아래 문화유산과 자연유산이 있게 된다. 국가에 따라 정부조직이 다르지만 문화유산은 문화부, 자연유산은 환경부에서 접근하는 국가도 있고, 문화부에서 문화유산과 자연유산을 함께 다루는 경우도 있다. 중국은 유형문화유산과 무형문화유산을 별개의 부처에서 다룬다. 문화유산과 자연유산을 다른 정부조직에서 관할하게 될 경우 기본법은 문화유산기본법으로 충분할 것이고, 자연유산은 별도로 운영하는 것도 하나의 방안이 될 것이다. 그러나 국가유산이라는 개념을 도입하고, 유네스코 세계유산협약의 체제에 따른다면 문화유산과 자연유산을 국가유산이라는 하나의 개념 아래 두는 것이 보다 체계정합적이라고 생각된다. 자연유산은 현행 문화재보호법의 운영 현실을 고려하였을 때, 명승지와 천연기념물만을 포함하는 것으로 해석하는 것이 현실적일 것이다.

문화재청은 현재 문화재정책국에 정책총괄과, 무형문화재과, 발굴제도과, 안전기준과가 있고, 문화재보존국에 보존정책과, 고도보존육성과, 유형문화재과, 천연기념물과, 수리기술과가 있으며, 문화재활용국에 활용정책과, 국제협력과, 근대문화재과, 세계유산팀, 문화유산교육팀이 소속되어 있다.<sup>21)</sup> 따라서 이 글에서 제안하는 국가유산 개념과 국가유산 법체제로 법령 체계가 정비된다면 현재의 문화재청 기구와 조직과 거의 일치될 것으로 생

20) 사적이란 절터, 옛무덤, 조개무덤, 성터, 궁터, 가마터, 유물포함층 등의 사적지(史蹟地)와 특별히 기념이 될 만한 시설물로서 역사적·학술적 가치가 큰 것을 말한다.

21) 이 외에 기획조정관에 기획재정담당관, 혁신행정담당관, 법무감사담당관, 정보화담당관이 있고, 별도로 운영지원과가 있다. 그 외에 한국전통문화대학교, 국립무형유산원, 국립문화재연구소, 국립해양문화재연구소, 궁능유적본부, 국립고궁박물관이 있는데, 이 글에서 제안하는 법령과 크게 벗어나지 않는 조직으로 운영되고 있어 체계정합적이라고 할 수 있다. 이 글에 따르면 국립문화재연구소에서 보존복원 및 감정과 관련된 법률, 국립해양문화재연구소에서 해양유물에 관한 단독입법 또는 매장문화재법에 일부로 편입되는 규정이 필요할 것으로 본다.

각된다.

한편 문화재행정 실무를 담당하는 기관으로서 지방자치단체의 역할과 기능이 중요하다. 그러나 현행 시도지정문화재 분류체계는 국가지정문화재와 정합성이 떨어지기도 하고 양자의 관계도 가치의 차이인지 불분명한 경우가 있다. 지방자치단체가 문화재행정 업무를 위임받는 경우가 많기 때문에 문화재관리 책임 소재가 불명확한 경우가 있고 재원과 인력 지원이 불충분한 상황이다. 국가유산 개념이 정립될 경우 현행 국가지정문화재와 시도지정문화재의 관계, 국가지정문화재의 국가책임 명시, 문화재 관리 위임시 위임의 근거와 재원의 지원 등을 명확히 해야 할 것이다.<sup>22)</sup> 지방자치단체에서 지정하는 문화재 체계도 현실을 반영하여 등급적인 개념을 표현하는 것이 필요하다. 유산이 지역적 성격이 강하다고 해서 실무적으로 국가대표적인 것과 지역대표적인 것의 등급화를 애써 무시할 것은 아니라고 본다. 다만 지정제도의 특성상 지정 이외의 유산도 보호해야 하는 범위와 방법을 명확히 하는 것이 필요하다.

### 3. 국가유산보호 원칙의 재정립

국가유산기본법이 제정될 경우 문화재 보호의 기본원리와 철학을 재정립할 수 있다. 우선 1962년 제정 문화재보호법은 중점보호주의를 원칙으로 하였다.<sup>23)</sup> 중점보호주의는 문화재보호법 초기 당시 산업화에 직면한 문화재 파괴를 예방하기 위한 불가피한 원칙이었으나, 문화재 개념과 보호 범위 확대로 인해 더 이상 유지하기 어려워졌다. 오히려 문화재의 개념 정의에 대한 혼란으로 보호범위에 혼선이 있기도 하고 문화재로 지정되지 못한 문화재들이 사멸되기도 하였다.<sup>24)</sup> 이에 따라 중점보호주의에서 대장주의 또는 포괄

22) 김기태, “지방자치단체의 문화재보호 방안에 관한 연구”, 『지방자치연구』 제15권 제2호 통권 제46호, 한국지방자치법학회, 2015. 6에서는 전담인력 증원과 시도문화재위원회의 구성에 관해 언급하고 있으나, 본질적인 문제는 국가지정문화재 관리 주체가 지나치게 지방자치단체로 위임되어 있다는 점이다.

23) 원형유지원칙 및 중점보호주의 등 문화재보호의 기본원칙에 관해서는 김창규, 『문화재보호법총론』, 동방문화사, 2017; 박동석, 『문화재법』 총론편, 민속원, 2014; 김춘환, “문화재보호법에 있어서의 문화재보호”, 『토지공법연구』 제38집, 한국토지공법학회, 2007. 11, 473쪽 이하; 유승훈, “일제시기 문화재보호법의 ‘중점보호주의’와 ‘포괄적 법제’에 관하여”, 『역사민속학』 제17호, 민속원, 2003. 12, 293쪽 이하 박정희, “문화재보호에 관한 법적체계와 실현방안 연구”, 목포대학교 박사학위논문, 2008. 2, 36쪽 이하; 박정희, “문화재보호의 법리에 관한 연구”, 『법학연구』 제31집, 한국법학회, 2008. 8, 87쪽 이하 참조.

24) 이 외에도 문화재의 개념 정의와 보호 범위가 논란이 될 수 있다. 이미 이 문제는 서울대학교 법인화 과정에서 서울대학교가 관리하던 문화재 중 국가로 반환해야 하는 범위에 있어 문화재 개념이 문제된 바도 있다. 이는 일반동산 문화재와 관련된 개념일 수 있는데, 이를 좀더 보완해야만 명확성 원칙에 부합할 수 있을 것이다. 일반문화재의 성립에 관해서는 김민섭, “『문화재보호법』상 문화재지위 성립에 관한 고찰”, 『법학논총』 제30권 제3호 통권 제58호, 국민대학교출판부, 2018. 2, 108쪽 이하 참조.

보호주의로의 전환이 일찍이 요구되었다.

한편 1997년 작성된 문화유산헌장에서는 문화유산의 보호 원칙을 “원래의 모습대로 보존”, “주위 환경과 함께 무분별한 개발로부터 보호”, “파괴·도굴되거나 불법으로 거래되어서는 안 된다”, “가정·학교·사회 교육”, “모든 국민은 ... 민족문화를 계승·발전”을 5가지로 선언하였다. 이 선언의 영향으로 1999년 1월 29일 문화재보호법 개정에서는 “제2조의2 (문화재보호의 기본원칙) 문화재의 보존·관리 및 활용은 원형유지를 기본원칙으로 한다.”라는 규정이 처음으로 등장하게 되었다. 그러나 문화재 유형이 다양해지고 폭넓게 인정됨에 따라, 원형유지원칙 역시 유지되더라도 그 적용은 탄력적이어야 한다는 비판적 견해가 제시되어 왔다.<sup>25)</sup> 사실 원형유지원칙은 법률에 명시되어 있지 않더라도 어느 국가에서나 문화재 보존·관리, 수리·복원의 대원칙이라고 할 수 있다. 유네스코 협약에서 규정한 진정성(authenticity) 역시 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 그러나 원형유지원칙이 자칫 문화유산의 박제화로 이어진다는 비판과 무엇보다 원형의 기준이나 주관적 판단에 의존할 수밖에 없다는 비판이 있어 왔다.<sup>26)</sup> 원형유지원칙은 보존과 관리, 복원 등에 있어 최선의 방법으로 이해되어야 하지만, 국가유산의 유형에 따라 그 특성을 반영하여 적용되어야 하고 문화유산의 향유, 창조적 계승 등을 고려하였을 때 지속가능한 개발의 원칙<sup>27)</sup> 또는 ‘보존하면서 개발한다는 원칙’<sup>28)</sup> 등과 조화를 이루어야 한다.

원형유지원칙은 세계유산협약의 진정성과도 맥락을 같이 하기 때문에 양자의 관계가 명확하게 밝혀질 필요가 있다. <세계유산 협약 이행을 위한 운영지침> 86에 따르면 “진정성과 관련해 고고학적 유구나 역사적 건물 또는 지구의 복원은 예외적인 상황에서만 정당화될 수 있다. 복원은 완전하고 상세한 기록에 근거할 때만 수용될 수 있으며, 절대 추측에 근거해서는 안 된다.” 즉 원형유지의 원칙도 고고학적 유구나 역사적 건물 또는 지구의 보존과 복원에 적용되는 원칙이라고 보아야 한다. 원형유지원칙에 따라 보존과

25) 김창규, “문화재정책 및 법제의 미래지향적 발전방향”, 『법과 정책연구』 제10집 제2호, 동광문화사, 2010. 8, 631쪽 이하 특히 640쪽.

26) 원형유지원칙의 의의에 관해서는 이수정, “한국의 문화재 보존·관리에 있어서 원형개념의 유입과 원형유지원칙의 성립, 그리고 발달과정”, 『문화재』 제49권 제1호, 국립문화재연구소, 2016. 3, 100-119쪽; 황권순, “문화재 소관 법령에서 ‘원형유지’ 원칙에 대한 법률적 검토”, 『문화재』 제49권 제1호, 국립문화재연구소, 2016. 3, 178-188쪽 참조. 이수정은 앞의 글에서 원형 개념이 “가장 역사적 가치가 크다고 보는 시점, 즉 문화재가 탄생한 시점의 특정 시기의 모습을 의미하는 개념으로 고착되”어 “시대적으로 다양한 층위에 표현된 다양한 역사적 가치를 보존할 수 있는 기회를 놓치게 되었다. 또한 역사적 가치 이외에 예술적·학술적 가치 등 다양한 가치를 보존할 수 있는 철학적 근거와 여건을 마련하지 못하였다.”라고 비판하고 있다. 유네스코 협약의 진정성 원칙과는 어떻게 연결되는지 지속적인 논의가 필요하다.

27) 지속가능원칙을 강조한 견해로는 김연식, “문화 헌법의 관점에서 본 영국 문화재보호 법제”, 『유럽헌법연구』 통권 30호, 유럽헌법학회, 2019. 8, 특히 77쪽 이하.

28) 1972년 유네스코 『문화유산 및 자연유산의 국내적 보호에 관한 권고』 참조.



복원은 가역적인 방법을 우선해야 하고 고증에 근거하지 않은 보존, 복원은 금지된다. 그러나 원형유지의 원칙은 무차별적인 원칙이 아니라 보존, 복원을 위한 논증의 원칙이며, 현재의 모습을 박제화하는 원칙은 아니라고 할 것이다.

문화재보호 원칙의 재정립에는 다음 두 가지 점이 고려되어야 한다. 첫째는 무형문화유산, 근현대문화유산, 자연유산 등 원형유지원칙보다 국가유산 유형에 따라 적합한 보호 원칙이 정립되어야 한다는 점이다. 현행 무형문화재법에서도 기존의 원형유지원칙은 전형유지원칙으로 전환되었다.<sup>29)</sup> 둘째, 원형유지원칙은 탄력적으로 적용되어야 하는데 고려되어야 할 점은 다음과 같다. 문화재는 문화재 그 자체만이 아니라 문화재 주변환경을 중시해야 하고(문화환경보호원칙 또는 점에서 면으로의 보호대상 확대), 사유재산과의 조화도 중심 원칙으로 자리잡아야 한다. 문화재 반환과 환수, 문화다양성 원칙 등도 염두에 두어야 한다. 문화재행정에 있어 민주주의와 법치주의가 조화를 이루어야 한다.

국가유산기본법이 제정되는 것은 과거 환경정책기본법(1990년 제정)과 교육기본법(1997년 제정), 산림기본법(2001년 제정), 문화기본법(2013년 제정) 등 사회, 문화, 교육, 환경 분야의 기본법들이 제정될 때 정립된 각각의 기본법에 규정된 원칙이 정립되는 배경과 도출된 원칙을 주의 깊게 살펴볼 필요가 있다. 문화보호법상 중점보호주의와 원형유지원칙이 이미 유연해지고 있는 상황에서 국가유산보호 원칙을 재정립할 이유는 충분하다고 본다.

#### 4. 국가유산보호정책의 기반 마련

국가유산기본법은 상징적 입법(symbolische Gesetzgebung)에 머물러서는 안 된다. 기본법에 얼마나 집행적인 내용이 담겨야 하는지 논란이 있을 수 있지만, 적어도 하위 법률체계를 예상할 수 있고, 국가유산보호정책의 기반은 마련할 수 있는 정도이어야 한다. 그러기 위해서 문화재보호법에 있는 내용 중 국가유산기본법에는 국가유산의 기본계획, 분류체계, 위원회 정도의 규정은 담고 있는 것이 필요하다.

환경정책기본법에는 국가환경종합계획 수립, 산림기본법에는 산림기본계획, 문화기본법에는 문화진흥 기본계획 수립의 규정이 있다. 국가유산기본법에는 국가유산종합계획을 수립하되, 종합계획에 포함될 계획들은 국가유산 유형별로 문화유산, 무형문화유산, 자연유산 등으로 나누어 작성하도록 하는 것이 바람직하다. 그리고 국가유산 진흥을 위한 분야별 국가유산정책의 추진 분야를 문화유산의 보전과 활용, 무형문화유산의 보전과 활용,

29) 무형문화유산에서 원형개념의 발전과 전형 개념에 관해서는 정수진, “한국 무형문화재 제도의 성립 : 그 사회적 조건에 관한 연구”, 서강대학교 박사학위논문, 2004. 2, 153쪽 이하; 서유석, “원형에서 전형으로 : 무형문화재 제도의 변화와 판소리”, 『판소리연구』 제41집, 판소리학회, 2016. 4, 135쪽 이하 참조.

자연유산의 보전과 활용, 근현대문화유산의 보전과 활용, 세계유산 등재 및 보호, 문화유산발굴, 문화유산수리, 고도(역사문화도시)의 보호와 지원, 문화유산 향유와 복지, 문화유산교육, 문화유산콘텐츠의 활용, 문화유산의 환수와 국제협력, 지역유산의 보호, 남북유산 교류 활성화 등을 규정할 수 있을 것이다.

국가유산의 분류체계는 국가유산기본법에 규정함으로써 향후 법제의 체계와 정비 방향을 명확히 규정하는 것이 필요하다. 물론 국가유산기본법 제정의 공감대를 형성하기 위해서는 현행 문화재보호법의 체계를 최대한 연속성 있게 규정하는 것이 바람직할 것이다. 현재의 관할을 인정한다면 부처간 업무 조정도 크게 무리가 없을 것이다. 하나의 안으로서는 국가유산을 문화유산, 자연유산, 복합유산, 무형문화유산, 기록유산 등으로 나눌 수 있다. 나아가 근현대문화유산도 문화유산의 일부이지만 그 성격과 보호방법이 상당히 다르다는 점에서 국가유산의 한 유형으로 인정하는 것이 필요하다. 현재 문화재보호법에서 등록문화재를 별도로 규율하는 것을 고려한 것이다.

가칭 국가유산위원회는 개별 입법에서 별도로 운영하는 것보다는 국가유산기본법에 규정하고 통합적으로 운영하는 것이 바람직하다고 생각된다. 현대 문화재보호법과 무형문화재법에 별도로 위원회 규정이 있으나, 국가유산위원회 아래에 문화유산분과, 자연유산분과, 무형유산분과, 근현대유산분과 등으로 나누는 것이 보다 효율적일 것이다. 그리고 실무적 내용은 현재의 「문화재위원회 규정」과 같이 대통령령으로 규정하면 충분할 것이다.

## 5. 국가유산에 대한 공동체 구성원 인식의 전환

국가유산기본법을 제정하는 경우 기본법의 역할과 기능을 할 수 있도록, 국가유산에 대한 공동체 구성원의 인식을 전환할 수 있도록 규정을 마련해야 한다. 이에 필요한 규정들은 국가유산 보호에 관한 헌법상 원리의 법제화, 국가유산 보호와 활용에 대한 공감대 형성, 국가유산 정책의 발전 방향을 제시할 수 있는 내용이어야 한다.

첫째, 국가유산 정책에 민주주의와 법치주의의 조화가 필요하다. 문화유산에 국민들의 참여와 평등이 보장되어야 한다. 국가유산정책이 규제만으로 인식되지 않도록 참여를 통한 조정이 필요하다.<sup>30)</sup> 이를 위해서는 국가유산의 주요 정책에 대한 의견수렴이 가능하도록 하여 참여와 소통을 강화하고, 특히 국가유산 주변 지역 주민들의 참여가 보장되어야 한다.<sup>31)</sup> 이는 민주주의 원칙과 부합한다. 국가유산 보호로 인해 발생할 수 있는 분쟁

30) 이재삼, “현행 문화재보호법상 문화재 행정체계의 발전 방안”, 『법이론실무연구』 제3권 제1호, 한국법이론실무학회, 2015. 4, 25쪽.

31) 주변지역 주민들의 토지 매수청구권, 금전적 보상을 강조하는 견해로는 우성기, “문화재의 지속가능한 보호를 위한 법제의 개선방안”, 『행정법연구』 제31호, 행정법이론실무학회, 2011. 12, 8쪽 이하.

도 참여를 통한 ADR의 방식의 접근이 가능할 것이다. 국가유산 보호로 인한 규제는 비례의 원칙이 적용되어 기본권 제한의 한계가 준수되어야 한다.

둘째, 국가유산기본법은 국가유산의 가치 확산과 국민적 공감 형성에 기여할 수 있어야 한다. 국가유산에 대한 공동체 구성원의 인식이 전환될 수 있도록 국가유산의 보호와 재산권의 조화, 국가유산에 대한 권리와 향유권,<sup>32)</sup> 국가유산과 복지, 국가유산과 문화다양성, 국가유산의 브랜드화 가능성에 대한 규정들이 필요하다. 문화재로 인한 피해의식에 머물지 않고 국가유산을 통해 지역사회가 활성화될 수 있다는 인식 전환의 계기가 되어야 한다.

셋째, 국가유산기본법은 국가유산 정책의 다양화와 세계화를 전망할 수 있어야 한다. 국가유산기본법에 국가유산 보호의 원칙, 공동체구성원의 권리, 유산의 창조적 계승 강조, 세계유산 제도에 대한 기여, 국가유산의 브랜드화 등을 규정함으로써 국가유산 정책의 다양화와 세계화에 대한 공감대를 형성할 수 있을 것으로 기대된다. 국가유산 정책은 국가의 책임도 중요하지만 국가의 직접적 개입보다는 위에서 언급한 시민의 책임과 자율성, 그리고 시민의 참여와 향유가 중요하다.

## IV. 국가유산기본법 제정에 따른 국가유산 법체계

### 1. 서설

국가유산기본법 제정은 하위 법률 체계와의 정합성을 제고함으로써 국가유산의 보호와 발전을 도모하기 위한 것이다. 따라서 국가유산기본법 제정만으로 국가유산 보호와 발전 목적이 달성되기 어렵고 하위법 또는 여러 집행법이 헌법적 원리와 기본법의 정신을 구현할 수 있어야 한다. 실제로 우리나라 환경정책, 청소년정책, 산림정책 등은 기본법 제정을 전후해서 큰 발전을 이루었다는 평가를 받고 있다.

국가유산기본법에 국가유산 보호의 기본원칙을 다양하고 탄력적으로 적용할 수 있도록 세분화하고, 국가유산의 분류체계를 재정립함으로써 하위 법체계를 정비할 수 있는 방향을 제시할 수 있을 것으로 보인다. 다만, 국가유산기본법이 선언적 규정만이 아니라 종합계획, 위원회 규정 등을 두고, 그 외에 국가유산교육과 국가유산안전관리 정도까지 포괄한다면 하위 법체계는 보다 간명해질 수도 있다. 특히 국가유산교육, 국가유산안전관리, 국가유산 환수 등은 독립입법보다 단기적으로는 국가유산기본법에 개별적인 장으로 편제

32) 문화재향유권의 구체적 권리성으로 인정하고 도입하자는 견해로는 김민섭, “우리나라 문화재관리와 입법과제”, 『유럽헌법연구』 통권 30호, 유럽헌법학회, 2019. 8, 182-185쪽.

하는 것도 가능하다.<sup>33)</sup> 기본법이 제정된다 하더라도 일거에 모든 하위 법률들을 일시에 제정하는 것은 불가능한 것은 물론이고 새로운 입법 체계에 적용할 시간도 필요하다는 점을 고려해야 할 것이다.

한편 국가유산기본법 제정에 맞추어 유산 관련 법률의 규율 방식에 대한 논의가 필요하다. 현행 문화재보호법은 심지어 지침에 해당하는 규정까지 지나치게 법률에 규정되어 행정의 탄력성을 저해하는 경우가 나타나기 때문이다. 물론 법치주의 원칙상 국민의 기본권을 제한하거나 의무를 부담시키는 규정들은 법률에 두는 것이 법률유보원칙에 적합하다. 그러나 문화재 지정이 규제가 될 수 있다고 하여 지정 전반에 관한 절차를 법률에 규정하는 것은 법률을 불필요하게 복잡하게 하는 것이다. 자칫 하위법 체계 정비과정에서 문화재 유형에 따라 독립입법을 진행하는 경우 지정 절차에 대해 서로 유사한 절차 규정이 법률마다 나타나는 이른바 ‘쌍둥이’ 입법이 될 수 있다. 즉 문화재보호법에 있던 지정 절차와 관리 방법 등이 문화재 유형별로 개별입법에 반복되어 나타날 수 있다. 물론 국민의 기본권을 제한하거나 의무를 부과하는 경우 의회유보원칙상 법률에 규정을 두는 것은 당연하다. 그러나 현행 문화재보호법과 매장문화재법, 문화재수리법 등에서는 절차적인 규정을 지나치게 법률에 명시하여 국민의 기본권 보장에 만전을 기하는 것처럼 보이지만, 실제로 필요한 조치를 오히려 취하지 못하거나 행정의 효율성을 저해하는 경우들이 종종 발생하고 있다. 원형유지원칙에도 불구하고 문화유산에 대한 어떤 조치도 취하지 못하거나 적실성 있는 조치를 전혀 취하지 못하고 행정지도를 할 경우 오히려 문화재를 파괴하는 현상은 문화재행정의 특수성에 대한 오해에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 문화재행정이라고 해서 법치주의나 법률유보원칙이 후퇴하는 것이 아니라 문화재긴급보호에 필요한 ‘포괄적 수권’ 규정을 두되 재산권 보호와 조화를 이룰 수 있도록 한정된 기간 안에 확정적 조치를 취하도록 하는 방식 또는 권리를 제한당하는 사람의 이의제기 절차를 두는 방식을 채택하는 것이 필요하다.

이하에서는 국가유산기본법 체계 아래 국가유산 유형에 따른 법체계, 국가유산 보호 절차에 따른 사전적 과정으로서 발굴, 사후적 과정으로서 수리 등에 관한 국가유산 부속 법률, 국가유산과는 중복되는 지점이 있지만 성격에 있어 별도의 지위를 갖는 체계로서 국가유산 관계 법률, 국가유산의 보호와 발전을 지원할 수 있는 지원 법률로 나누어 하위 법체계 발전 방향을 제안하고자 한다.<sup>34)</sup>

33) 사실 문화유산안전관리와 문화유산교육은 별도의 독립입법으로 추진하다가 논의 과정 중에 문화재보호법 개정안 형식으로 각각 2017년 3월과 2019년 11월에 입법이 이루어졌다. 전자는 입법의 흠결을 보완하는 방식으로, 후자는 『문화예술교육 지원법』에서 문화재 부분의 교육이 미진하고 종합적이고 체계적인 문화재교육이 필요하여 문화재보호법에 추가한 것이다. 그러나 현행 문화재보호법의 제3장에 함께 편제하는 것은 법률의 체계에 맞지 않다고 생각된다.

34) 이러한 체계 구분은 필자가 문화유산정책학회에서 2012년에 발표한 것을 지속적으로 수정, 보

## 2. 국가유산 유형에 따른 법률

국가유산기본법 체제 하에서는 문화재유형에 따라 약칭 (유형)문화유산법, 자연유산법, 세계유산법, 무형문화유산법, 기록유산법, 근현대문화유산법 제정 등이 필요하다. 이 경우 우선 현행 문화재보호법에서 명승과 천연기념물을 중심으로 자연유산법을 분리 제정하고, 기존의 문화재보호법은 유형문화유산법으로 전면적으로 개정하여야 한다. 유형문화유산법에는 복합유산도 함께 다룰 수 있을 것이다. 유형문화유산법 아래 시행령은 동산과 건조물을 별개로 제정하는 것도 고려할 수 있다. 무형문화유산법과 세계유산법<sup>35)</sup>은 이미 「무형문화재 보전 및 진흥에 관한 법률」과 「세계유산의 보존·관리 및 활용에 관한 특별법」으로 제정되어 시행중이다. 기록유산법은 새로운 법제정이 필요한데 정부기록물의 보존이나 관리와는 다르게 유산으로서의 기록물을 보호하는 것이기 때문에, 공공기록물이나 대통령기록물 차원이 아니라 유산으로서의 보호 기능을 담당하게 될 것이다. 근현대문화유산의 경우 현행 문화재보호법상 보호원칙과 보호방법 등이 등록문화재에 획일적으로 적용되기 어렵기 때문에 별도로 규율하는 것이 합리적이라는 점에서 제안하는 것이다. 이와 관련하여 제20대 국회에서도 자연유산법과 근현대문화유산법은 「천연기념물·명승의 보존 및 활용에 관한 법률안」과 「근현대문화유산의 보전 및 활용에 관한 법률안」으로 제안된 바 있다.

우선 「천연기념물·명승의 보존 및 활용에 관한 법률안」은 이상헌 의원 등 12인이 2019년 7월 발의하였다.<sup>36)</sup> 이 법안은 문화재보호법상 천연기념물과 명승에 관해 분리입법을 의도한 것이다. 천연기념물과 명승을 자연문화재로 통합하고자 하였다.<sup>37)</sup> 자연문화재 보호의 기본원칙으로 “1. 인위적인 간섭을 최대한 배제하되, 자연적인 변화 등 자연문

완한 것이다.

35) 법률 제정 전 김창규, “한국의 세계유산보호를 위한 법제개선방안”, 『법과 정책연구』 제15집 제3호, 동광문화사, 2015는 세계유산 보호를 위해 문화재보호법에 “세계유산의 등재와 보호”라는 하나의 장을 신설하여 세계유산을 일원적으로 관리하고, 세계유산협약 및 세계유산협약운영지침이 요구하는 내용들을 보완할 것을 제안하였다. 자연유산에 관해서는 진상철, “문화재보호법에서 자연유산 분야의 개선 방향에 관한 연구: 문화재 조경분야를 중심으로”, 『한국전통조경학회지』 제37권 제3호 통권 제109호, 한국전통조경학회, 2019. 9, 127쪽 이하; 김형섭, “국가유산의 일부로서 자연유산의 개념정립에 관한 소고”, 『홍익법학』 제15권 제1호, 홍익대학교 법학연구소, 2014. 2, 505쪽 이하 참조.

36) 국회의안정보시스템: [http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC\\_A1F9N0X7C0F1U1J4M1E0L4R6H7E9F4](http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_A1F9N0X7C0F1U1J4M1E0L4R6H7E9F4)

37) 명승 개념은 앞으로 문화재보호법상 역사문화환경, 명승, 그리고 경관법상 경관 등과 구분될 필요가 있다. 명승이라 하더라도 문화적 경관과 자연적 경관으로 구분될 수 있다. 문화적 경관을 자연유산이라고 하기는 어렵다. 김민동, “우리 문화재보호법에 문화적 경관 개념의 도입: 이탈리아 문화재 및 경관법에서의 경관 개념을 중심으로”, 『일감법학』 제41호, 건국대학교 법학연구소, 2018. 10, 47쪽 이하; 김창규, “문화재보호법상의 ‘명승’ 개념의 재조명”, 『법과 정책연구』 제13집 제3호, 동광문화사, 2013. 9, 1211쪽 이하 참조.

화재의 고유한 특성을 반영하여야 한다. 2. 자연문화재의 보존·관리는 지속가능한 활용과 조화를 이루어야 한다. 3. 국민의 재산권이 과도하게 제한되어서는 아니 된다. 4. 지역 간의 형평성을 고려하여야 한다.”라는 원칙을 제시하였다. 그러나 이 법률에서는 자연문화재라는 용어를 사용하면서도 법률명에 자연문화재를 명시하지 않았고, 자연문화재에 공통적으로 적용되는 규정이 거의 없어 천연기념물과 명승을 지나치게 통합하려 한 것이 아닌가 한다. 동 법안은 주로 천연기념물을 규율하고 있어 자연문화재를 통합적으로 규율하는 법률이라고 하기에는 일정한 한계가 있다.

『근현대문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률안』은 제20대 국회에서 안민석 의원이 대표 발의한 것이다. 세계유산협약에 따라 이미 근대시기 산업유산과 20세기 현대건축물이 새로운 세계유산으로 등재되고 있고 현행 문화재보호법 하에서 등록문화재에 대한 긴급 보호가 어려우며 재산권과 충돌이 잦았다.<sup>38)</sup> 근현대문화유산의 경우 계속 활용하면서 보존해야 한다는 점에서 원형유지원칙이 기계적으로 적용되기는 어려운 점도 입법 배경이 되었다. 이 법안에서는 근현대문화유산이 다음 원칙에 따라 지속가능하게 보존 및 활용되어야 한다고 보았다. “1. 근현대문화유산의 역사적·예술적·사회적·학술적 가치를 유지·계승할 것 2. 국민이 근현대문화유산의 보존에 주체적으로 참여하고 그 가치를 향유할 수 있도록 할 것 3. 근현대문화유산이 해당 지역 주민의 생활과 긴밀한 관계를 맺고 근현대문화유산의 보존과 활용이 지속가능하도록 할 것”을 제안하였다.

한편, 국가유산 개별입법에 따라 각각의 법률 아래에서 다시 유형별 고시나 지침이 제정될 수 있다. 예를 들어 문화유산법 아래에서는 동산에 관한 고시와 지침, 건조물에 관한 고시와 지침의 별도 운영이 가능하다.<sup>39)</sup> 지정 제도와 절차는 공통으로 할 수 있겠으나, 지정 심사 기준, 동산의 보존, 복원과 건조물의 수리는 성격이 상이하기 때문이다. 자연유산법 역시 명승과 천연기념물의 성격이 다르기 때문에 별도로 고시와 지침을 마련하는 것이 필요하다.

38) 등록문화재 또는 근현대문화유산 제도에 대한 개선 방안으로서 문화재보호법 개정 방안은 김미란, “근·현대문화유산의 보존·관리와 등록문화재 제도”, 『경희법학』 제52권 제3호, 경희법학연구소, 2017. 9. 독립입법 방안에 대해서는 정상우·임초롱, “근현대문화유산 보호를 위한 법정책학적 연구”, 『법학연구』 21권 1호, 인하대학교 법학연구소, 2018을 참조.

39) 한국문화재정책연구원, 『유형문화재 국보·보물 법령체계 개선방안 연구』, 문화재청 유형문화재과, 2018은 동산문화재보호법을 독립입법하자는 견해로 보인다. 동산문화재는 건조물문화재와 보존관리와 감정 등에서 다른 면이 없지 않지만, 지정체계가 같아 이를 별도의 법률로 운영할 실익은 크지 않다고 본다. 다만 동산인 복원과 감정의 경우 고시와 지침 등에서 기술적인 내용에 관해 규율해야 하는 것이 많기 때문에, 하위법령에서 동산과 부동산(건조물)을 구분하는 것은 필요할 것이다. 보존 또는 복원에 관해 규정하는 방법으로는 현행 문화재수리법에 동산에 관한 내용을 추가하는 방안을 고려할 수 있고, 동산 문화재의 경우 복원은 감정과 밀접한 관련이 있기 때문에 장기적으로 보존, 복원, 감정에 관한 법률을 고려할 만하다.

### 3. 국가유산 부속 법률

국가유산 부속 법률은 국가유산법의 위임에 따라 주로 절차에 관한 내용을 규정한 것을 말한다. 매장문화재는 그 자체로 문화재이긴 하지만 결국 조사와 발굴에 따라 문화재를 보호하는 절차적 성격이 강하고, 문화재수리 역시 문화재 훼손시 보존, 복원하는 절차에 관한 규정을 두고 있다. 그리고 이들 규범들은 발굴과 수리에 관한 독자적인 윤리규범이 강하게 적용되는 영역이라는 점에서 부속 법률들로서 특성이 있다.

이와 유사한 관계에 있는 것이 수중문화유산과 문화유산안전관리, 문화유산반환, 문화유산보존복원 및 감정 등이라고 할 수 있다. 이 가운데 수중문화유산은 매장문화재법의 일부로 편입되는 형식을 취할 수 있다.<sup>40)</sup> 문화유산안전관리에 관한 규정들은 현재 문화재보호법 제14조부터 제14조의6까지 규정하고 있다. 독립입법을 하기에는 소방 관련 법령, 안전 및 방재 관련 법령 등과 관계가 문제된다. 그러나 문화유산에 재난이 되는 요소들은 화재, 풍수해, 지진 이외에 대기, 총해 등 다양하고 일상생활 중 다양한 위험요소에 노출되기 쉬우며 재난으로부터 보호방법도 특별하기 때문에, 별도의 입법 또는 소방 관련 법령과 안전 및 방재 관련 법령에 강화된 입법적 조치가 필요하다.<sup>41)</sup>

문화유산반환은 국제법적 관점에서 국내입법만으로 한계가 있다. 따라서 단기적으로는 국가유산기본법에 반환을 위한 국가적 노력과 외국에 있는 국가유산에 대한 보호 방향에 대한 규정을 명확히 하는 것이 필요하다. 아울러 관련 협약에 대한 비준도 필요하다.

문화유산보존, 복원, 감정 등은 주로 동산인 문화유산에 관한 것이다. 문화유산 감정은 사실 문화유산 보존과 복원에 대한 자료들이 축적되어야 가능하기 때문에 함께 다루는 것이 필요하다. 이에 관한 규정들이 문화재보호법과 국립문화재연구소 지침과 고시로 제정되어 있으나, 보존, 복원, 감정이 활성화되고 자료가 관리되기 위해서는 법률적 차원에서 보완이 필요할 것이다. 한편 현행 문화재수리법에는 근현대문화유산의 수리에 관한 근거규정이 부족하기 때문에 입법적 보완이 필요하다.

### 4. 국가유산 관계 법률

국가유산 관계 법률이란 국가유산 그 자체에 대한 지정과 등록과 직접적인 관련은 없

40) 수중문화유산 입법 개선 방향에 대해서는 정상우·정필운, 앞의 글, 1086-1088쪽 참조.

41) 문화유산안전관리에는 재난예방 또는 복구 이전에 일상관리(이른바 ‘문화재돌봄’)를 위한 내용도 포함되어야 한다. 문화재일상관리를 문화재수리 개념에 포섭하고자 하는 입론도 가능하다. 독립입법에 관한 논의는 홍완식, “문화재 보호법제의 개선방안에 관한 연구”, 『土地公法研究』 제44집, 한국토지공법학회, 2009. 9, 247쪽 및 256쪽에서는 문화재 안전 및 유지관리에 관한 법률에 대해 제안하고 있다.

지만, 규율 대상에 국가유산을 포함하여 보호하되 보호방식과 규모 등이 개별 국가유산에 대한 직접적인 방식이 아닌 간접적 혹은 포괄적 방식으로 규율하는 경우를 말한다. 예를 들어 현행 「문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법」(약칭: 문화유산신탁법)은 문화유산 및 자연환경자산에 대한 민간의 자발적인 보전·관리 활동을 촉진하기 위한 것이다. 그리고 「고도 보존 및 육성에 관한 특별법」(약칭: 고도육성법)은 경주·부여·공주·익산 등 고도(古都)의 역사문화환경을 효율적으로 보존·육성함으로써 고도의 정체성을 회복하고 주민의 생활을 개선하여 고도를 활력 있는 역사문화도시로 조성하기 위한 것이다. 2019년 12월에는 「신라왕경 핵심유적 복원·정비에 관한 특별법」(약칭: 신라왕경법)이 제정되었는데, 이에 따라 고도육성법은 일반법으로 전환할 필요성이 제기되고 있다.

이와 유사한 법제로 향후 ‘전통마을만들기법’이나 ‘향교서원법’ 제정이 모색되고 있다. 전통마을은 서울의 북촌, 충청의 외암마을, 전라도의 낙안읍성, 경상도의 양동마을, 하회마을, 제주도의 성읍마을 등을 예로 들 수 있다. 전통마을을 중심으로 형성된 유무형의 유산 자체가 국가유산이나 세계유산으로 발전될 가능성이 있다. 향교와 서원에 관해서는 이미 제20대 국회에서 「향교·서원문화의 계승·발전 및 지원에 관한 법률안」이 제안되어 있다.<sup>42)</sup> 향교와 서원을 중심으로 형성된 유형의 문화유산과 이에 따라 여러 세대에 걸쳐 전승되어 온 무형의 문화유산을 ‘향교·서원문화’로 정의하고 있다. 향교와 서원이 가진 유·무형의 문화를 체계적으로 계승·발전하고 지원함으로써 민족문화의 발전에 이바지할 것을 목적으로 하고 있는 점에서 국가유산에 포함시키는 것이 타당하다고 본다.

## 5. 국가유산 지원 법률

국가유산 지원 법률은 국가유산정책을 지원하는 인적, 물적 기반이 되는 법률이라고 할 수 있다. 현재 문화재보호기금법과 한국전통문화대학교설치법이 있다. 이외에 박물관 및미술관진흥법, 문화산업진흥기본법, 문화다양성법, 공예산업진흥법 등은 문화체육관광부 소관 법령이지만, 문화유산에 대해 지원할 수 있는 다양한 규정들을 두고 있다.

최근 2019년 11월 문화재보호법 개정을 통해 제22조의2부터 제22조의7까지 문화재교육에 관한 규정을 신설하였다. 문화재교육 진흥 정책 수립, 문화재교육 실태조사, 문화재교육지원센터의 지정, 문화재교육의 지원, 문화재교육 프로그램의 개발·보급 및 인증, 문화재교육 프로그램 인증의 취소 규정 등을 두고 있어 향후 별도의 독립입법 또는 국가유산기본법 제정시 하나의 장으로 편제가 가능할 것이다.

이외에도 국가유산에 대한 시각이 공동체 구성원의 향유권으로 확대될 경우 국가유산

42) 국회의안정보시스템: [http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC\\_N119T1F1B1J2B1F3S5VZ0V9N0R7J4](http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_N119T1F1B1J2B1F3S5VZ0V9N0R7J4) (정종섭 의원 등 36인 발의)

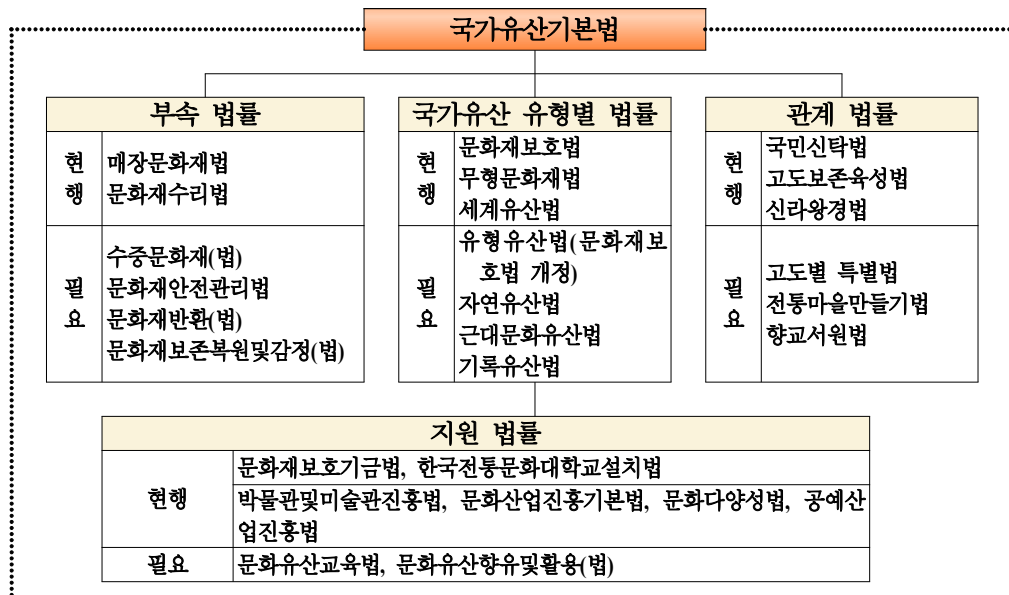


향유 또는 활용에 대한 법률 제정이 기대된다. 현행 문화재보호법상 문화재단, 문화재 공개 및 관람료에 관한 규정, 무형문화재법상 보유자의 기·예능 공개 등은 향유 또는 활용, 전통공예품 등에 관한 규정들이 있지만 국가유산에 대한 활용은 아직 소극적이라고 할 수 있다. 문화재에서 문화유산으로, 문화유산에서 국가유산으로 확대되면서 국가유산은 일종의 자원화, 브랜드화되는 경향이 있다. 국가유산의 활용이 원형유지나 진정성의 보존을 전제하는 것임은 물론이지만, 국가유산을 활용한 콘텐츠 개발, 문화상품으로 활용, 브랜드화 등은 필요하다. 문화유산을 활용하여 공동체 구성원이 정체성을 형성하고 행복한 삶을 영위하는 기반이 된다는 점에서 문화유산복지의 개념도 설정할 수 있을 것이다.

### 6. 소결

이상에서 논의한 결과를 정리하면 아래의 [그림]과 같다. 이 글에서 제시한 법률들이 현행 문화재청 소관 법률의 수보다 다소 증가하는 것이지만, 한 국가의 문화정책에서 국가유산이 차지하는 비중을 생각한다면, 많다고 하기 어렵다. 현행 법체계가 지난 70년 가까이 진행되어 온 문화재보호법 체계라고 한다면, 아래의 그림은 향후 국가유산 기본법 체계하에서 문화재행정 100년을 바라보는 법체계라고 할 수 있을 것이다.

[그림] 국가유산기본법 하의 법체계



※ 법률 명칭은 주로 약칭을 사용함

※ (법)으로 표시한 것은 다른 법률의 일부에 규정되는 것도 가능함

## V. 결론

이 연구는 현행 문화재보호법이 헌법상 문화국가원리의 실현 과제와 문화재 영역 개별 입법을 체계적으로 연결시켜주지 못하고 있다는 문제의식 하에서 출발하였다. 이에 따라 헌법의 문화국가원리 실현과 국제법상 유네스코의 세계유산협약과 무형문화유산협약 등의 체계에 대응하여 국가유산 개념을 정립하고, 헌법과 개별입법을 연결하는 가교로서 ‘국가유산기본법’ 제정을 제안하였다. 국가유산기본법 제정이 필요한 것은 헌법의 문화국가원리 실현 이외에도 국제법상 세계유산제도와 정합성 제고, 문화재보호법의 한계 극복, 방대해지고 복잡해진 문화재행정과 조직의 효율성 제고를 위해 필요하다고 보았다.

새롭게 제정되는 국가유산기본법은 기본법의 성격에 맞게 기본원칙, 국가유산의 분류 체계, 국가유산위원회, 국가유산종합계획 수립, 국가유산정책 패러다임 전환에 따른 시민 참여의 강조, 국가유산의 보호와 공동체 구성원의 권리 보장의 조화, 국가유산 복지 개념 등을 포함되어야 할 것으로 보았다. 그리고 국가유산교육, 국가유산안전관리, 국제교류 등에 관한 규정들은 개별 입법되기 전까지 국가유산기본법에서 규율될 수 있을 것으로 보았다. 국가유산기본법 제정 자체가 논란이 되지 않도록 가급적 문화재보호법의 체계와 규정들을 연속성 있게 받아들여, 국가유산 개념이 체계적으로 정립될 수 있도록 하였다. 다만, 국가유산기본법이 제정될 경우 현행 문화재보호법은 유형문화유산법으로 전면적인 개정이 필요할 것이다.

국가유산기본법 체계가 성립하면 그 하위법으로서 국가유산 유형별 법체계가 유형문화유산, 무형문화유산, 자연유산, 세계유산, 근현대문화유산으로 재구조화되어야 한다. 이와 관련된 법제들은 이미 입법이 되었거나 일부 제안되어 있는 상황이다. 다만 유형문화재에 대한 법제는 문화재보호법의 전문개정을 통해 새롭게 제안되어야 한다. 그리고 국가유산 부속 법률로서 매장문화재법, 문화재수리법 이외에 문화재안전관리, 문화재반환, 문화재감정에 관한 법률들을 고려할 수 있겠다. 국가유산 관계 법률로는 현재 국민신탁법과 고도보존육성법, 신라왕경법 등이 제정되어 있는데, 고도 도시별 특별법이나 전통마을 만들기법, 향교서원법 등을 예상할 수 있다. 이 경우 고도보존육성법은 특별법이 아닌 일반법 성격을 갖게 된다. 국가유산 정책 지원을 위한 법률은 현재 문화재보호기금법과 한국전통문화대학교설치법이 있다. 문화부 소관 법률로서 박물관및미술관진흥법, 문화다양성법, 공예문화산업진흥법 등은 국가유산 지원과 보다 유기적으로 연계되어야 할 것이다. 이외에 현행 문화재보호법상 문화재교육을 국가유산교육지원법으로 분법하는 방안도 장기적으로 가능할 것이다.

헌법상 문화국가원리의 실현을 위해서는 전통문화에 대한 입법 체계가 이 연구에서 제안하는 국가유산기본법 체계로 전환되는 것이 입법의 목적이나 기능 면에서 통일성과 체

계성을 유지하고 행정조직과 행정작용에 있어서 효율성을 제공하게 될 것이다. 뿐만 아니라 공동체 구성원의 문화유산에 대한 향유가 보장되고, 국가유산을 통한 국격 제고에도 기여할 것으로 기대된다.

(논문투고일: 2020. 2. 9, 논문심사일: 2020. 2. 23, 게재확정일: 2020. 2. 25)

## 참고문헌

### 1. 단행본 및 보고서

- 건축도시공간연구소, 『선진국 문화재 보존·관리 규범현황 및 내용에 관한 연구』, 문화재청, 2014.
- 김수갑, 『문화국가론』, 충북대학교출판부, 2012.
- 김창규, 『문화재보호법총론』, 동방문화사, 2017.
- 문화재정책연구원, 『문화재기본법 제정안 연구』, 문화재청, 2015.
- 문화재정책연구원, 『선진국 문화재 보존·관리 규범현황 및 내용에 관한 연구 : 자연문화재, 무형문화재』, 문화재청, 2015.
- 문화재청, 『문화재연감』, 문화재청, 2019.
- 박동석, 『문화재법』 총론편, 민속원, 2014.
- 박영도, 『입법학입문』, 한국법제연구원, 2008.
- 오세탁, 『문화재보호법원론』, 주류성, 2005.
- 장호수, 『문화재 보존 활용론』, 민속원, 2012.
- 정광렬·연수현·정상우, 『문화국가를 위한 헌법 연구』, 문화관광연구원, 2017.
- 정수진, 『무형문화재의 탄생』, 역사비평사, 2008.
- 정종섭, 『헌법학원론』, 박영사, 2018.
- 충북대학교 법학연구소, 『한국 문화재보호법의 발전과정과 정비방향』, 문화재청, 2002.
- 프라이미전략연구원(정영수 외), 『미술전적문화재(동산문화재) 지정 및 보존관리를 위한 법령(안) 마련 연구용역』, 문화재청, 2017.
- 한국문화재정책연구원(신상준 외), 『유형문화재 국보·보물 법령체계 개선방안 연구』, 문화재청 유형문화재과, 2018.
- 한국법제연구원, 『문화재보호법령 기본법체계화 방안 연구』, 문화재청, 2014.
- 文化財保護法研究会, 『最新改正 文化財保護法』, ぎょうせい, 2006.
- 蒋万来, 『传承与秩序: 我国非物质文化遗产保护的法律机制』, 北京: 知识产权出版社, 2016.
- 中村 賢二郎, 『わかりやすい文化財保護制度の解説』, ぎょうせい, 2007.

### 2. 논문

- 계인국, “독일 문화재 보호법제의 체계와 발전양상”, 『유럽헌법연구』 통권 30호, 유럽헌법학회, 2019. 8.
- 김기태, “지방자치단체의 문화재보호 방안에 관한 연구”, 『지방자치연구』 제15권 제2호 통권 제46호, 한국지방자치법학회, 2015. 6.

- 김미란, “근·현대문화유산의 보존·관리와 등록문화재 제도”, 『경희법학』 제52권 제3호, 경희법학연구소, 2017. 9.
- 김민동, “우리 문화재보호법에 문화적 경관 개념의 도입: 이탈리아 문화재 및 경관법에서의 경관 개념을 중심으로”, 『일감법학』 제41호, 건국대학교 법학연구소, 2018. 10.
- 김민섭, “『문화재보호법』상 문화재지위 성립에 관한 고찰”, 『법학논총』 제30권 제3호 통권 제58호, 국민대학교출판부, 2018. 2.
- 김민섭, “우리나라 문화재관리와 입법과제”, 『유럽헌법연구』 통권 30호, 유럽헌법학회, 2019. 8.
- 김연식, “문화 헌법의 관점에서 본 영국 문화재보호 법제”, 『유럽헌법연구』 통권 30호, 유럽헌법학회, 2019. 8.
- 김창규, “문화재정책 및 법제의 미래지향적 발전방향”, 『법과 정책연구』 제10집 제2호, 동광문화사, 2010. 8.
- 김창규, “문화재보호법상의 ‘명승’ 개념의 재조명”, 『법과 정책연구』 제13집 제3호, 동광문화사, 2013. 9.
- 김창규, “한국의 세계유산보호를 위한 법제개선방안”, 『법과 정책연구』 제15집 제3호, 동광문화사, 2015.
- 김춘환, “문화재보호법에 있어서의 문화재보호”, 『토지공법연구』 제38집, 한국토지공법학회, 2007. 11.
- 김현준, “기본법의 정체성 문제와 이른바 행정기본법 명명의 오류”, 『법조』 제68권 제4호, 법조협회, 2019.
- 김형섭, “국가유산법체계의 재정립 방안에 관한 연구”, 『법학논총』 제30권 제3호 통권 제58호, 국민대학교출판부, 2018. 2.
- 김형섭, “국가유산의 일부로서 자연유산의 개념정립에 관한 소고”, 『홍익법학』 제15권 제1호, 홍익대학교 법학연구소, 2014. 2.
- 박정훈, “입법체계상 기본법의 본질에 관한 연구 -일본의 기본법을 중심으로-”, 『법조』 제58권 제12호, 법조협회, 2009.
- 박정희, “문화재보호에 관한 법적체계와 실현방안 연구”, 목포대학교 박사학위논문, 2008. 2.
- 박정희, “문화재보호의 법리에 관한 연구”, 『법학연구』 제31집, 한국법학회, 2008. 8.
- 박종현, “헌법상 문화국가원리의 구체화와 헌법재판에서의 적용”, 『헌법학연구』 제21권 제3호, 한국헌법학회, 2015.
- 서유석, “원형에서 전형으로 : 무형문화재 제도의 변화와 판소리”, 『판소리연구』 제41집,

- 판소리학회, 2016. 4.
- 우성기, “문화재의 지속가능한 보호를 위한 법제의 개선방안”, 『행정법연구』 제31호, 행정법이론실무학회, 2011. 12.
- 유승훈, “일제시기 문화재보호법의 ‘중점보호주의’와 ‘포괄적 법제’에 관하여”, 『역사민속학』 제17호, 민속원, 2003. 12.
- 이세주, “헌법상 문화국가원리에 대한 고찰”, 『세계헌법연구』 21권 2호, 세계헌법학회 한국학회, 2015. 8.
- 이수정, “한국의 문화재 보존·관리에 있어서 원형개념의 유입과 원형유지원칙의 성립, 그리고 발달과정”, 『문화재』 제49권 제1호, 국립문화재연구소, 2016. 3.
- 이재삼, “현행 문화재보호법상 문화재 행정체계의 발전 방안”, 『법이론실무연구』 제3권 제1호, 한국법이론실무학회, 2015. 4.
- 이학춘, “법체계적 관점에서의 문화재 관련 법규의 재검토”, 『법학연구』 제20집 제2호, 인하대학교 법학연구소, 2017. 6.
- 전광석, “헌법과 문화”, 『공법연구』 제18집, 1990. 7.
- 정상우, “문화재보호법의 편제 개편 및 분법화 경향 연구 : 동아시아 비교를 중심으로”, 『토지공법연구』 제53집, 한국토지공법학회, 2011. 5.
- 정상우·정필운, “국제협약 관점에서 본 우리나라 문화유산 보호 법제도의 과제”, 『법과 정책연구』 제11집 제3호, 한국법정책학회, 2011. 9.
- 정상우·임초롱, “근현대문화유산 보호를 위한 법정정책학적 연구”, 『법학연구』 21권 1호, 인하대학교 법학연구소, 2018.
- 정상우, “통일과 문화국가원리의 실현”, 『공법학연구』 제19권 제3호, 한국비교공법학회, 2018.
- 정수진, “한국 무형문화재 제도의 성립 : 그 사회적 조건에 관한 연구”, 서강대학교 박사학위논문, 2004. 2.
- 진상철, “문화재보호법에서 자연유산 분야의 개선 방향에 관한 연구 : 문화재 조경분야를 중심으로”, 『한국전통조경학회지』 제37권 제3호 통권 제109호, 한국전통조경학회, 2019. 9.
- 정준호, “중국 무형문화유산제도의 형성과 정책관리체계 연구”, 『한국자치행정학보』 제29권 제1호, 한국자치행정학회, 2015.
- 채경진·서순복, “문화재 관련 기본법령체계 재구축 연구”, 『법학논총』 제24집 제2호, 조선대학교법학연구원, 2017. 8.
- 허완중, “헌법의 기본원리로서 민족국가원리”, 『법학논총』 제39권 제1호, 전남대학교 법학연구소, 2019. 2.

홍완식, “문화재 보호법제의 개선방안에 관한 연구”, 『토지공법연구』 제44집, 한국토지공법학회, 2009. 9.

황권순, “문화재 소관 법령에서 ‘원형유지’ 원칙에 대한 법률적 검토”, 『문화재』 제49권 제1호, 국립문화재연구소, 2016. 3.

### 3. 웹사이트

대한민국 문화재청: [www.cha.go.kr](http://www.cha.go.kr)

유네스코 한국위원회: [www.unesco.or.kr](http://www.unesco.or.kr)

日本 文化庁: [www.bunka.go.jp](http://www.bunka.go.jp)

中華民國 文化部: [www.moc.gov.tw](http://www.moc.gov.tw)

中华人民共和国 国家文物局: [www.sach.gov.cn](http://www.sach.gov.cn)

中华人民共和国 文化和旅游部: [www.mcprc.gov.cn](http://www.mcprc.gov.cn)

<Abstract>

## **Systematization of National Heritage Legislation for the Realization of Constitutional Principle of the Cultural State**

Chong, Sangwoo\*

This research attempted to establish the concept of national heritage as a way to realize the Constitutional Principle of the Cultural State, overcome the complexity of the Cultural Heritage Protection Act, and respond to the World Heritage System under the UNESCO Convention. To this end, the necessity of enacting the Framework Act on National Heritage was raised in terms of the Constitution, the International Law, the Cultural Properties Protection Act and the reality of the Cultural Heritage Administration. And when the Framework Act on National Heritage was enacted, the tasks and contents to be included were analyzed in detail. Further, a legal system considering the nature, functions and procedures of national heritage was proposed by reviewing how it was desirable to organize the lower legal system of a Framework Act on National Heritage. According to the research, it is necessary to establish the concept of national heritage and enact a Framework Act on National Heritage, as well as to enhance the world heritage system and consistency, overcome limitations of the Cultural Heritage Protection Act, and enhance the efficiency of cultural heritage administration and organization that have become vast and complicated. As a sub-law of Framework Act on National Heritage, the legal system for each type of national heritage and various laws related to national heritage were specifically proposed. In the new national heritage legal system, the unity, systemicity and efficiency of national heritage policies are expected to increase, guarantee the enjoyment of cultural heritage of community members, and raise national prestige through national heritage.

Key Words: Cultural Property, Cultural Heritage, National Heritage, Cultural Heritage Protection Act, World Heritage, ‘Framework Act on National Heritage’

---

\* Associate Professor, Ph.D. in Law, Inha Univ.