

문화재보호법과 그 문제점 (文化財保護法과 그 問題點)

吳 世 卓

(충북대학교 법학연구소 자문위원)

目 次

- I. 머 리 말
- II. 文化財保護法の 沿革
 - 1. 沿革의 概觀
 - 2. 保存規則時期的 特徵
 - 3. 保存令時期的 特徵
 - 4. 保護法時期的 特徵
- III. 文化財保護法上の 問題點
 - 1. 管理組織上の 問題點
 - 2. 地方自治團體의 役割
 - 3. 埋藏文化財의 發掘
 - 4. 聽聞과 公聽會
- IV 맺 는 말

I. 머 리 말

정부는 1997년을 ‘문화유산(文化遺産)의 해’로 선포하면서 우리 민족이 이룩해 놓은 문화유산에 대하여 그 소중함을 인식하고, 우리 세대(世代)가 이룩해내는 문화창조활동의 역량이 극대화(極大化)되기를 바라고 있다.

이를 위해 마련된 사업계획이 지금 범국민적으로 진행되고 있는 가운데, 문화유산을 알고, 찾고, 가꾸는 한편 문화재(文化財)의 보호(保護)에 따르는 문제점들도 적지 아니 개선되고 있다.

확실히 문화재는 민족예지의 총합체이며 민족문화를 상징하는 전통적재산이다. 그 문화재를 보호한다는 것은 거시적(巨視的)으로 보아 새로운 민족문화의 창조와 국가발전의 비전에 연결되는 문제이나, 직접적으로는 문화재의 보존(保存)·활용(活用)의 문제이다.

우리나라 문화재보호법 제1조가 규정하고 있는 바와 같이 문화재보호는 적극적으로 문화적가치(文化的價値)를 영구보존하고 그것을 문화발전(文化發展)을 위해 활용하는데에 의의(意義)가 있으며, 그 이념(理念)의 기초에는 문화국가건설(文化國家建設)과 문화에 있어서의 인류적(人類的) 국가협력주의(國家協力主義)가 떠받치고 있는 것이라 하겠다. 현행 헌법도 제9조에서 「국가는 전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달에 노력하여야 한다」고 규정함으로써 문화재보호법의 목적규정을 뒷받침하고 있다.

이같은 국가에 의한 체계적사업으로서의 문화재보호는 선진국 여러나라에 있어서도 그 역사는 길지가 않다.

중세(中世)이후 교황청이 중심이 되어 보호사업을 행해 온 이태리를 제외하고는 문화재보호에 적극적 관심을 기울이기 시작한 것은 영(英)·불(佛)·독(獨) 등 모두 18세기 이후이며 일본을 비롯한 그 이외의 나라들에 있어서는 대개 금세기(今世紀)에 들어와서인데 주로 그 계기가 된 것은 정치적변란과 산업혁명에 의한 파괴와 문화유산의 산일(散逸)이었다.

그러나 보다 근본적인 문제로서 근대적(近代的) 국민국가(國民國家)의 형성에 전통적인 문화재가 단결의 상징으로서 큰 역할을 담당했고, 세계대전 이후에는 민주주의적(民主主義的)이데올로기 문제와 피압박민족의 독립 그리고 국민개인의 권리의식의 양양에 힘입어 문화재보호는 모든 인류와 지대한 관심을 끌고, 연대의식에 박차를 가하기 시작하였다는 사실을 잊어서는 안된다.

그러니까 오늘날까지의 문화재보호의 실질적효과는 한편으로 국가의 보호법제(保護法制)의 발전에 의지함과 더불어 한편으로는 개인이나 단체의 민간운동에 힘입은 바 크다 할 수 있다. 그런데 우리나라에 있어서는 세계적으로 문화재보호운동이 활발하게 전개되었던 20세기 초에, 일제(日帝)의 침략하(侵略下)에 있었기 때문에 영국(英國)의 National Trust와 같은 광범한 민간보호운동이 전개 될 수 없었고, 독립(獨立) 후에도 6·25전란과 뒤이은 정치적혼란 때문에 이에 대한 체계적인 민간 운동의 싹이 트지도 못하다가 갑작스럽게 닥친 국토개발(國土開發)에 따르는 문화재(보존文化財保存)의 위기(危機)에 직면하지 않을 수 없었다.¹⁾

그러므로 ‘문화유산의 해’를 맞이한 오늘의 시점에서 우리나라의 문화재보호의 실효를 개인이나 민간단체에만 맡기는 것은 여러 가지 여건으로 보아 무리이며, 보다 현실적으로 바람직한 것은 오히려 보호법제(保護法制)의 정비로 말미암은 관리체제의 개선이라 하지 않을 수 없다.

이러한 관점에서 본고(本稿)는 우리나라 문화재보호법제의 발전과정을 개략적으로나마 체계적인 정리를 하고, 현행법상 문제되는 몇 가지를 검토함으로써 문화재보호의 실효를 거두는데 보탬이 되려고 한다.

II. 문화재보호법(文化財保護法)의 연혁(沿革)

1. 연혁(沿革)의 개관(概觀)

문화재보호에 관련해 우리나라에 시행되었던 근대적법령(近代的法令)으로서 1916년 7월에 조선총독부령(朝鮮總督府令) 제52호로서 제정된 「고적급유물보존규칙(古蹟及遺物保存規則)」에 있는 바, 이것이 우리나라의 문화재보호관리의 형식적 연원이 된 것이다. 그 후 1933년에는 보다 광범하고 체계적인 내용을 포용한 「조선보물고적명승천연기념물보존령(朝鮮寶物古蹟名勝天然記念物保存令)」이 제령(制令) 제 6호로서 제정 시행되어 오다가 해방이 되었다.

해방후에도 이 보존령(保存令)은 제헌헌법 제100조 규정에 의거 계속 그 효력을 유지해 오다가 1962년에 문화재보호법(文化財保護法)이 마련됨으로써 폐지되고, 그 때로부터 20년간 1982년에 이르기까지 동 보호법에 의하여 문화재의 보존·관리가 시행되어

1) 拙稿, “文化財保護法研究”, 檀國大學學位論文 1982, 83쪽이하

왔다.

그렇지만 1916년 이전에도 비록 일본의 영향아래에서이기는 하나 융희(隆熙) 4년(1910) 4월 23일 학부령(學部令) 제23호로서 제정된 「향교재산관리규칙(鄕校財産管理規則)」이라든가 국치를 당한 이듬해인 1911년 9월 1일부터 시행된 「사찰령(寺刹令)」이 있었으니 부분적이긴 하지만 문화재보호와 관련된 법령들이라 하겠다. 그래서 필자는 우리나라의 문화재보호관리법제의 기점(基点)은 향교재산관리규정이 제정된 1910년이라 보는 것이 타당하다고 생각한다.²⁾

그리고 필자는 1910년의 향교재산관리규정의 제정으로부터 1933년의 조선보물고적명승천연기념물보존령이 제정되기까지의 23년간을 제1기로 잡고 그 시기의 대표적법령인 고적급유물보존규칙(古蹟及遺物保存規則)의 이름에서 「보존규칙시기(保存規則時期)」라 부르기로 한다.

또한 1933년으로부터 해방을 거쳐 정부가 수립되고 문화재보호법이 제정되는 1962년까지의 기간을 「보존령시기(保存令時期)」라 이름붙이되 광복일전(光復日前)까지를 그 전기(前記)로 하고 그 이후를 보존령후기(後期)라 하겠다. 문화재보호행정(文化財保護行政)의 주체(主體)가 달라졌기 때문이다. 그리고 1962년 이후를 「보호법시기(保護法時期)」라 부르고 전면개정 이후를 보호법후기(保護法後期)라 부르려고 한다.

편의상 이러한 연혁의 시기구분을 도표화해 보면 다음과 같다.

시 기 별 (時 期 別)	연 대 (年 代)	대 표 법 명 (代 表 法 名)
第1期 보존규칙시기 (保存規則時期)	1910~1932	고적급유물보존규칙 (古蹟及遺物保存規則)
第2期 보존령시기 (保存令時期)	1933~1961	조선보물고적명승천연기념물보호령 (朝鮮寶物古蹟名勝天然記念物保存令)
보존령前期	1933~1945	(문화재보호위원회규정
보존령後期	1945~1961	(文化財保存委員會規程))
第3期 보호법시기 (保護法時期)	1962~현재	문화재보호법(文化財保護法)
保護法前記	1962~1982	(1- 文化財保護法)
保護法後期	1983~현재	(改正 文化財保護法)

2. 보존규칙시기(保存規則時期)의 특징(特徵)

「보존규칙시기」라 함은 문화재보호에 관련된 근대적 최초법령인 향교재산관리규정의 제정으로부터 고적급유물보존규칙(古蹟及遺物保存規則)이 폐지될 때까지의 기간을 말한다.

2) 拙稿, “앞의 논문” 48쪽

同旨, 鄭在鏞, “文化財委員會 略史” 「文化財」 제18호, 1985, 1쪽

향교재산관리규정은 각 조문의 규정내용으로 보아 향교재산의 경제적관리와 효율적경영에 중점을 두고 있으나, 향교를 보존재산으로 파악한다든지 또는 그의 문화재적가치의 유지·활용에 목적을 둔 법령은 아니었다.

그렇지만 향교재산을 자의로 처분하지 못한다고 규정한 제2조 규정과 향교재산 원부를 만들 것을 의무화한 제6조 규정을 향교의 보호·관리를 위한 실질적효과를 기대할 수 있는 규정으로 볼 수 있었으나, 당시의 시대상황 속에서는 오히려 수탈의 대상을 파악하게 하는데 더 작용했을 뿐이다.

1911년 6월 제령(制令) 제7호로서 공포된 「사찰령(寺刹令)」도 그렇다. 1909년을 전후한 일본 침략자들에 의한 고건축물을 비롯한 토지조사의 과정에서 이미 이 사찰령의 제정이 예정되고 있었으며, 특히 일본에서 명치시대 전반기를 통하여 무르익은 문화재에 대한 관심과 그 보호에 대한 조치를 처음으로 근대적인 입법으로 제도화한 것이 1897년의 저들의 「고사사보호법(古社寺保存法)」이고 보면 사찰령을 제정한 본 뜻도 짐작이 된다.

특히 그 제5조에서 규정한, 사찰이 소장하는 귀중품(실질적인 한국의 문화유산이다)들에 대한 처분에 관하여 총독의 허가를 필요로 한다는 규정이나, 전국 중요사찰의 주특(住特)의 취직은 총독의 인가를 받으라고 규정한 것은 관습적으로 이어져 온 전통적인 산중공의제도(山中公儀制度)를 무시하였을 뿐 아니라 독립운동단체들의 사찰이용을 봉쇄해 버린 제6조 규정과 더불어 승려나 불교신들 뿐만 아니라 일반인들의 반발을 극심하게 만들었다.³⁾

한편 1911년부터 본격적으로 시작한 문화유산의 조사를 1915년에 일단락 짓고 1916년부터 다시 5개년계획아래 조사를 계속하려 했지만 때마침 불어닥친 도굴(盜掘)의 횡행으로 이에 대한 민중들의 반발과 항의가 고조되었다. 그래서 이 고적조사사업을 뒷받침할 법제도의 필요성을 느껴 제정된 것이 이른바 「고적유물보존규칙(古蹟及遺物保存規則)」인 것이다.

全8條와 부칙으로 구성된 이 규칙은 1916년 7월 총령(總令) 제52호로서 제정되었는데, 그 제1조는 고적과 유물에 관하여 상세히 예시함으로써 그 범위를 확정지어 놓았다. 그리고 그 제2조에서는 그러한 고적 및 유물 가운데 보존할 가치가 있는 것에 대하여는 그 내용을 조사하여 등록케 함으로써 우리나라 법제도상 처음으로 문화재에 대한 정의(定義)와 그 보존(保存)에 관한 규정을 두게 되었다. 또한 이 규칙의 시행을 위한 고적조사위원회(古蹟調査委員會)가 구성되어 매년 고적조사보고서나 특별보고서를 간행하고, 「조선고족도보」를 14책이나 간행한 것은 평가되나 그것도 따지고 보면 식민지경영 전략의 일환에서 이루어진 것이다.

더군다나 동 규칙 제3조에서 제7조에 이르기까지 모든 문화유산 관리업무를 경찰관서에 담당시키고 있는 규정은 무단정치(武斷政治)에 의한 식민지문화정책을 여실히 증명하는 내용이라 하겠다.⁴⁾

3. 보존령시기(保存令時期)의 특징

청·일전쟁에 승리한 일본이 전승자(戰勝者)에 의한 전리품(戰利品)과 같은 수법으로

3) 拙稿, “日帝의 文化制定策”, 「文化財」 제29호, 1996. 12, 265쪽

4) 拙稿, “앞의 논문”, 266쪽

한국과 중국의 중요문화재를 약탈해간데 이어, 그 후 10년만에 러·일 전쟁(1904~1905)에 승리하자 산업경제의 급속한 발전과 국가주의 사상이 팽배해진데 영향을 받아 애국주의·향토애사상이 급격히 파급되었다. 이러한 배경을 가지고 1919년에 성립한 것이 일본의 「사적명승천연기념물보존법(史蹟名勝天然記念物保存法)」이고, 1928년의 「국보보존법(國寶保存法)」이며 이에 대응해 마련된 것이 1933년 8월 9일에 제정된 「조선보물고적(朝鮮寶物古蹟) 명승천연기념물보존령(名勝天然記念物保存令)」이다.

이 보존령은 1962년 문화재보호법이 제정될때까지 해방전후를 통하여 29년간이나 그 효력을 지속하였으며 그 근간은 현행 문화재 보호법에 대체로 계승되고 있다.

개괄적으로 보건데 이 보존령은 구법인 보존규칙의 결함을 보완함과 더불어 한국에 있어서의 보물, 고적, 명승과 기념물은 조선총독이 동 보존에 자문하여 지정하고 (제3조), 지정되지 아니한 것이라 하더라도 유적으로 인정되는 것은 총독의 허가없이 는 발굴, 기타 현상의 변경을 할 수 없다는 것을 규정함으로써 한층 효과적인 보존제도를 마련하였다.

보존규칙에서는 고적과 유물의 대장을 만들어 이에 등록토록 함에 그쳤는데 비하여, 이 보존령은 적극적으로 총독이 지정하도록 규제하였고, 이를 수출 또는 이출할 수 없도록 하였다. (제4조). 그러나 총독의 허가에 의한 단서규정을 두어 일본에의 약취반출을 가능케 하였음은 주지의 사실이다.

보물이나 유물들의 지정에 있어서는 문화재 보호법에서와 같이 강제적 성격을 띄고 있어 보존에 관해 필요하다고 인정할 경우는 일정한 행위를 금지 또는 제한하고 필요한 시설을 할 것을 명령할 수 있었지만, 시설에 필요한 비용을 일부 보조받을 수 있을 뿐 지정에 의해 결과되는 손실의 보상규정은 없었다.(제6조) 입법론(立法論)으로서는 보상, 매수, 또는 감·면세의 제도를 취해야 한다는 의견이 성립될 수 있는 것이고 이 문제는 현행 보호법에서도 논의의 여지를 남겨놓고 있다.

또한 보존령에서의 보물등의 공용제한(公用制限)에 관하여는 중요한 규정이 몇 가지 있는바, 그 하나는 제5조의 현상 변경 및 보존에 영향을 미치는 행위의 금지이고 또 하나는 제 6조의 보존에 관하여 필요하다고 인정하는 경우 일정한 행위를 금지 또는 제한하고 필요한 시설을 할 것을 명할 수 있다고 하는 규정이다.⁵⁾

형식적법치주의를 지향하고 있었던 당시의 일본제국주의 식민지 하에서 비교적 정비된 법체로서 이 보존령과 그 시행규칙 그리고 시행수속과 동 보존령에 의거한 보존회의사규칙(保存會議事規則)등이 제정되었고, 자칫 산일되기 운 많은 문화유산이 등록되었거나 지정되고 또는 유적이 들어남으로써 광복후 보호대상으로서의 문화재를 파악하는데 도움이 되었던 것은 사실이다. 그러나 이 보존령에 따르는 중요업무는 경찰서장이 관장하고 직접 보고하고 그 지시를 받도록 규정되어 있었다. 그러니까 식민지하에서 막강한 권력기관인 경찰조직으로 하여금 문화재의 실무관리를 담당케 함으로써 해방될때까지 오랜기간동안 문화재의 수탈을 가능하게 하였는데, 태평양전쟁이 장기화하자 일본은 천황중심주의, 군국주의 이데올로기가 득세하고 그 이데올로기 공세의 도구로서 문화유산이 이용되고 말았으며 마침내는 “반시국적 고적 철거(反時局的 古蹟 撤去)”라는 사태로 많은 고적이 파괴되고 말았다.

즉 일제 未技에 와서는 형식주의적 법치주의도 무시된 군국주의 독재정치가 강행되었으니 「조선보물고적명승천연기념물보존령」 이라고 하는 제령은 제도적으로 문화재정책을

5) 拙稿, “韓國文化財保護法制研究 (I)”, 창조박사 古稀記念論文集 1987, 284쪽 이하

압도하여 그 결과 민족문화와 문화재가 참히 파괴되고 수탈되었던 것이다.⁶⁾

광복후에도 미군정기의 혼란속에서 문화재의 보존관리는 갈피를 잡지 못하다가, 6·25동란으로 그 효과적인 관리나 통제는 더욱 불가능해졌다. 다만 구왕궁재산처분법(舊王宮財産處分法)(1950. 4.8)과 구황실(舊皇室)재산법(財産法)이 마련되기는 하였으나 당시 세계적으로 불고 있었던 문화유산 보존운동과는 호흡을 함께 하지 못하였다는 것이 더욱 아쉽다.

4. 보호법시기(保護法時期)의 특징

제2차세계대전의 종전후 일본에서는 이미 새로운 문화재 보호를 위한 법제정의 움직임이 있어 왔는데, 1949년에 일본의 국보급문화재의 화재가 일어나자 이에 자극되어 1950년 5월 1일에 신법이 제정될 수 있었고 그 명칭에도 「문화재(文化財)」라는 종합적인 단어를 선택하였다.⁷⁾

그당시 한국에서 시행하고 있었던 보존령(保存令)의 실질적인 모국(母國)인 일본의 문화재관계 법규들이 「문화재보호법(文化財保護法)」으로 종합되자 우리나라에서도 법제정의 필요성이 한층 높아지고 「문화재(文化財)」라는 용어도 일반화하기 시작하였다.

그러나 제1공화국시절에는 성립을 못본 채 제2공화국에 들어섰다. 그러다가 1960년 11월10일에 국무원령 제 92호로 「문화재보존위원회규정」이 공포됨으로써 문화재보호법제의 새로운 장(章)이 열리게 되었다. 비록 그 규정이 행정입법의 형식으로 제정된 것이기는 하나, 그 내용에 있어서 커다란 전환점을 이룩한 법령으로서 그 의의가 자못 크다.

무엇보다도 제 1조에서는 문화재보존“(文化財保存)”이라는 용어를 썼고, 문화재의 정의를 내렸으며 제 2조에서는 “문화재보존위원회”의 설치를 규정하고 있었다.⁸⁾

그러다가 1962년 1월 10일자로 우리나라 문화재보호법(문화재보호법)이 제정되기에 이른다.⁹⁾

그당시 우리나라에 부득이 시행되고 있었던 구법령(舊法令)은 1961년 7월 15일의 구법령정리(舊法令整理)에 관한 특별조치법(特別措置法)에 의해 같은 해 12월말까지 정리키로 하고, 그렇지 못한 것들은 1962년 1월 20일을 기하여 모두 폐지된 것으로 간주하게 되어 있었으니 법제정이 열흘만 늦었다더라도 구법령인 “보존령”은 자동폐지될 뻔하였다. 바꾸어 말하면 문화재보호법의 제정은 그만큼 시간에 쫓기고 있었으며 이러한 사정이 법제정의 절속을 유발하고 12년 앞서 시행하고 있었던 일본법을 지나치게 흉내내는 결과를 자초했던 것이다.

제정시의 문화재보호법은 전 7장 73조와 부칙 3조로 구성되고 있었으며 5·16후의 최고회의의에 의해 의결되고 공포되었다. 그 특징을 들면 다음과 같다.

첫째 문화재보호에 관한 우리나라 최초의 통일적 종합적 입법이며 둘째 문화재보호의 목적을 명확히 했고 셋째로는 문화재위원회의 설치라 하겠다. 그리고 네 번째로는 지정 문화재를 국보와 보물로 구분하였고 그 다음으로는 매장문화재 발굴에 대한 규정과 무

6) 拙稿, “日帝의 文化財政策, 274쪽

7) 椎名 愼太郎 精說 文化財保護法 (東京:新日本法規出版 1977), 34쪽

8) 정재훈, “앞의 논문”, 4쪽

9) 자세한 내용은, 拙稿 “文化財保護法研究”이 제정되기에 이른다.

형문화재와 민속자료의 보존에 관한 규정을 두게 되었다는 점이다. 또한 법의 제1조 및 제2조 규정은 일본법과 거의 똑같은 내용으로서 일제시대를 거쳐 그 시기에 이르기까지 문화재(文化財)를 대하는 두 나라의 제도적 입장이 비슷함을 엿볼 수 있다.

그 후 제5차 개정(1970.8.10)때에 문화재매매업자의 등록제와 지방문화재의 지정에 관한 규정을 신설하고, 문화재위원회의 기능을 자문기관으로 명백히 규정하였다. 제6차 개정(1973.2.5)에선 토목 기타의 건설공사로 인한 발굴이나 훼손·멸실 등의 유려로 이전 및 보존할 경우의 소요경비는 건설공사 시행자가 부담하도록 규정하고 문화재매매업자의 등록제를 허가제로 강화하였다.

그런 가운데에 1970년대 전반에 걸쳐 국토개발우선시책에 따르는 매장문화재나 전통 건조물의 보존에 관한 문제점이 심각해졌을 뿐 아니라, 이웃 일본이 1975년에 감행한 문화재보호법의 대개정은 즉각 우리나라의 법운영과 실무면에 영향을 끼치게 되었다. 뿐만 아니라 제 5공화국 헌법이 신설한 문화조항의 입법취지 등도 작용하여 결국 1982년말의 전면개정이 이루어지게 되었다. 그 제안이유와 주요개정내용을 보면 다음과 같다.

<전면 개정제안 이유>

문화재에 관한 효율적인 관리체제를 확립하기 위하여 지정문화재를 그 가치의 경중에 따른 국가지정문화재, 시·도지정문화재 및 문화재자료로 구분하고 무형문화재의 보호·육성을 위하여 무형문화재 전수교육을 실시 할 수 있도록 하며, 기타 동산문화재의 등록제도를 폐지하는 등 비현실적이고 불합리한 규정을 보완·정비하려는 것임.

<주요개정내용>

- ①문화재보호관리 체제의 개선
 - ②문화재의 정의를 보완
 - ③무형문화재 전승의 제도화
 - ④외국문화재의 보호
 - ⑤문화재보호단체보호육성
 - ⑥행정관리제도의 개선
- 기타이다.

이상의 문화재보호법전문 개정 법률(1982.12.31 법률 제 3644호)이 시행되다가 1984년 말에, 그동안 물의를 일으켜 왔던 동산문화재의 등록제도를 폐지하는 개정을 하는 한편, 새로히 문화재보호법의 보충법적 성격을 지닌 전통건조물보존법(1984.12.31 법률 제 3777호)을 제정하였다. 이 법은 특히 집단적인 전통건조물보존지구를 지정할 수 있다고 규정함으로써 문화재를 개개의 건물·사적이라는 점으로서가 아니라 일정범위의 역사적 환경이라는 면(area) 으로서 보존하려는 인식을 드러낸 것에 그 의의가 크다 할 것이다.¹⁰⁾

그 이후에는 10년이 지나도록 현상을 유지하다가 1995년 1월 5일 개정으로 “대통령령이 정하는 건설공사 시행중의 발굴에 소요되는 경비는 예산의 범위에서 국가 또는 지방자치단체가 부담할 수 있다.”는 규정을 신설하여 업자의 부담을 덜어주는 길을 열어주었다. 또한 1995년 12.29 개정법률에서는 문화재수리기술자와 문화재수리기능자에 대한 상세한 자격규정과 “청문”에 관한 규정이 신설되고 관람료에 관한 규정이 개정되었다.

이와 같이 전문개정 후 3차에 걸친 부분개정이 있으면서 오늘에 이르고 있으나, 시대

10) 拙稿, “韓國文化財保護法制研究(Ⅱ)”충북대 「社會科學研究」, 4권 1호 1987, 103쪽

상황의 변화와 실무수행의 경험에 따르는 문제점들이 적지 아니 지적되고 있어 이에 대한 재검토가 시급히 요청되고 있다.

Ⅲ.문화재보호법상(文化財保護法上)의 문제점

문화재는 우리나라의 유구한 역사속에서 형성되고 육성되어 오늘의 세대에 이르기까지 전해져 내려오는 귀중한 국민적재산이다. 그것은 우리나라의 역사와 문화를 이해하고 사랑하기위해서는 없어서는 안될 징표인 동시에, 장래를 향한 문화의 발전과 도약을 위한 기초를 이루는 것이다.

우리나라의 문화재보호에 관련한 법제는 이미 전장(전장)에서 살펴 본 바와 같이 일제시대를 통하여 식민지 경영의 방책으로서 시행되었고, 해방 후에는 6·25동란으로 방관시되다가 17년이나 경과한 1962년에 와서야 갑작스런 입법으로 문화재보호법이 마련된 바, 그 내용은 일본의 그것과 많은 점에서 유사한 내용을 담고 있다

그 후 문화재 보호행정에서 문제가 된것들을 중심으로 수차례 결친 개정이 이루어졌고, 특히 1982년말의 전면개정에 있어서는 문화재에 대한 효율적인 관리체제를 확립하고, 기존의 비현실적이고 불합리한 규정을 보완·정비하려는 대폭적인 개정으로 많은 문제점들이 개선된바 있다.

그러나 이제 그로부터 15년이나 경과한 오늘에 와서는, 경제적인 발전에 의한 생활수준의 향상과 여가시간의 확대로 말미암아 국민의 전통문화에 대한 인식은 더욱 높아지고 있다.

국토개발의 진전과 지방자치시대의 도래는 향토문화에 대한 애착심을 자극하고 있을 뿐 아니라 국제교류·협력의 요청과 유네스코의 문화유산협약에 따르는 활동 등에 대응해야 할 과제가 생겨난 결과 현행 보호법의 내용 중 여러 가지 문제점이 드러나게 되었으니 이제 그 중 몇 가지를 검토해 보기로 한다.

1.관리(管理)조직(組織)상(上)의 문제점

1)문화재 위원회의 성격

문화재 보호법 제 3조는 제 1항에서 “문화재체육부장관의 자문에 응하여 문화재의 보존관리 및 활용에 관한 다음 사항을 조사·심의 하기 위하여 문화체육부에 문화재위원회를 둔다.”고 규정하고 있다.

그리고 11호에 결친 조사·심의 대상이 되는 사항이 열거되고 있다.

이 조문대로 해석하면 문화재위원회는 문화재의 보존·관리 및 활용에 관한 사항을 조사·심의하기 위한 문화체육부 장관의 자문기관이다. 그렇기 때문에 그 조사·심의의 결과는 주무 행정관청에 대하여 구속력을 가질 수 없다는 것이 된다.

그러나, 사실상 문화재 위원회는, 문화재 보호법 제3조 1항 각호의 조사·심의 사항중 특히 제8항까지는 필요적 심의 사항이 되어 왔으므로 단순히 선택적으로 안건을 부의(附議)하는 일반 자문 기관과는 다른 역할을 담당해 왔다.

말하자면 문화재위원회는 비록 그것이 이른바 의결기관으로서의 성격을 갖지 못한다 하더라도 그 심의·결정 사항은 법적 하자가 없는 한(限), 그대로 국가의사(國家意思)로 인정되어 왔고, 그런 방향에서 문화재위원들의 권위와 위상이 인정받고 있었던 것이

현실이다.

이와 같은 문화재위원회의 역할을 중요시하는 입장에서, 비록 그것을 「의결기관」으로 하지는 못할 망정 「심의기관」으로 해야한다는 주장도 있지만, 심의 기관은 자문기관에 포함되는 것이라 함이 일반적 견해이다.

원래 문화재위원회는 해방후, 우리손으로 구성된 「국보고적명승 천연기념물 보존회」가 연원이 되겠지만, 1960년에는 「문화재보존위원회규정」이 새로 마련되고 그 문화재 보존 위원회가 문교부장관의 자문기관임을 명시하였다.(동규정 제1조)¹¹⁾

그 후 1962년의 문화재보호법은 제3조에서 문교부 장관의 자문기관으로서 문화재위원회를 설치한다고 규정했으나, 그 제4조에서는 “의결사항”이라는 용어를 사용하고 있어 그 성질에 대한 해석이 구구하였다.¹²⁾ 그렇지만 그 위원회의 “의결”은 중앙행정관청인 장관의 문화재 행정을 구속하는 요건이 아니라 함이 통설이었다.¹³⁾

이 문제를 해결하기 위한 법개정이 1970년 8월 10일에 이루어졌다. 즉 제4조의 제목(의결사항(議決事項))을 (심의사항(審議事項))으로 하고 동조문중 “의결(議決)”을 심의(審議)로 개정함으로써 자문기관으로서의 문화재의 기능을 통일적으로 명백히 한 것이다.

그 후 1982년의 전문 개정 시에 제4조 심의사항내역을 제3조에 흡수 규정하여 오늘에 이르고 있다.

이 문제에 관하여 혹자는 문화재전문가로 구성된 위원회가 실질적인 기능을 수행할수 있도록 법적으로 명시된 의결기관으로 위상을 강화하는 것이 바람직하다고 한다.¹⁴⁾

그러나 생각건대 문화재위원들은 제각기 소관 전문분야의 권위자일 것을 분명하지만, 전문분야에 걸친 의결권 행사로 문화재관리에 대한 국가의사를 결정하기에 충족하지 못하고, 더군다나 「보존과 개발」이라는 현재적 문화재관리를 강력히 수행하기에는 이해가 서로 상반되는 등 어려움이 뒤따른다고 생각된다.

그렇기 때문에 자문기관으로 그대로 두되 다만 그 심의기능을 반드시 수행해야 할 「필요적」기능으로 규정함으로써, 그 위상을 높이면서도 행정의 효율성은 그대로 유지하는 것이 바람직하다.

그런 의미에서 볼 때 현재 논의되고 있는 개정법률안과 같이 제3조 제 1항 본문에서 “문화재체육부장관의 자문에 응하여” 부분을 삭제할 것이 아니라 심의사항 중에서 반드시 심의를 거쳐야 할 필요사항을 별도로 계(揭)기(記)하여 “심의를 거치지 않으면 안된다.”고 규정함이 타당할 것으로 생각한다.

2)기념물 담당부서

문화재 보호법은 문화재를 정의내리는 제2조 제1항 제3호에서 기념물을 설명하면서 “동물(서식지 번식지 ·도래지를 포함한다.) · 식물(자생지를 포함한다.) · 광물 · 동굴로서 학술상 가치가 큰 것”을 포용하고 있다. 그래서 이러한 기념물을 문화재로 파악하여 이에 대한 보호 관리를 문화재 관리국이 담당하고 있다.

이 중에서 동물과 식물의 체계적인 보호를 위해서는 이들을 생태계의 한 구성요소로

11) 정재훈, “앞의 논문”, 3쪽

12) 초창기 문화재위원회 회의록도 “의결사항”이라고 표시하고 있었다. 「문화재」 창간호 1965, 105쪽

13) 李尙圭, “法的 側面에서 본 文化財 管理”, 「문화재」 同旨, 拙稿, “앞의 논문”, 88쪽

14) 김수갑, “문화재 보호정책의 문제점과 개선 방향”, 「국회보」, 1997. 3, 105쪽

보아 먹이사슬 구조, 서식지, 주변 생태계와의 연관성 등 전반적인 생태계 및 생물 다양성 보호 측면에서의 관리가 중요하며 그것은 과학적 지식을 가지고 자연보존기의 측면에서 이루어져야 한다며, 그런 것을 일반문화재와 같이 문화재보호법에 규정하여 문화재관리국에서 일괄관리하는 것은 문제가 있다는 의견이 있다.

원래 동·식물과 같은 자연기념물을 보호하는 법제도는 나라마다 동일한 것은 아니다.

우리나라는, 1919년에 일본이 제정한 「사적명승천연기념물 보존법」을 직접 받아 만들어진 1933년의 「조선보물고적명승천연기념물보존령」에 의해 일반문화재와 같이 다루어지는 종합적 법제로 제도화되어 왔다.

그런데 상기한 일본법의 제정경위를 보면 19C이후의 독일의 향토 애호운동에서 많은 영향을 받았음을 알 수 있다. 특히 1920년대에 들어와 일본이 청·일전쟁과 러·일전쟁을 승리한 여파로 맞이한 산업경제의 급속한 발전과 급격한 근대화·서구화의 반동으로서 다짐하게 된 국가주의사상이 국가와 민족의 상징으로서의 기념물에 대한 보호를 일반문화재의 그것과 동일시하게 된 데서 비롯된 것이다. 그리고 종전후에는 비록 국가주의가 퇴조하지 않을 수 없었지만 지방자치단체의 경쟁적시책과 지방주민의 향토애로 대체(代替)되는 과정에서 종전후의 문화재 보호법에 계수된 것이다.¹⁵⁾ 한편 우리나라에 있어서는 일제시대의 법령을 폐지해야 하는 과정에서 급히 만들어진 “문화재보호법”이 천연기념물을 포함시킨 종합법제로서 오늘에 이르고 보니, 현재의 법체계가 65년간에 걸쳐 친숙해지고 관습화되는 실정에 있다.

어느 면에서는 천연기념물로서의 동·식물은 과학지식으로 다루어야 할 생명체이고 자연환경변화에 적절히 보호해야 한다는 특징을 인정할 수 있다. 그러나 천연기념물의 보호관리체계가 종합법제로서 너무나 친숙해 있을 뿐 아니라, 그 당시의 입법 취지로서 작용했던 향토애 정신이 지방자치시대의 경제적 시책에 힘입어 되살아 나고, 또한 천연기념물에 대한 역사적, 문화적 가치를 인정하지 않을 수 없다는 견해도 설득력이 인정된다.

생각건대 문화재보호법 제2조 제1항 제3호가 규정하고 있는 기념물로서의 동·식물이 문화재로서의 보호관리대상이 되는가 하는 문제는 우선 연혁적인 관점과 통일 체계적인 보호관리 기능을 효과적으로 수행할 수 있다는 입장에서 현 법제를 그대로 인정하는 것이 아직은 바람직하다고 생각한다.

다만, 이런 경우에도 동조항이 “학술상 가치가 큰 것”으로 한정된 것은 “역사상, 경관상 또는 학술상 가치가 큰 것”으로 개정함이 바람직하고 효율성을 제고하기 위한 관계부처와의 긴밀한 협조체계가 반드시 제도화 되어야 한다고 믿는다.

2. 지방자치단체(地方自治團體)의 역할(役割)

우리 문화재보호법은 기본적으로 지방분권과는 거리가 있었다. 즉 그 기본구조는 국가기관인 문화재 체육부 장관이나 문화재관리국장이 문화재관리에 대한 기본적인 권한을 독점적으로 가지고, 그것을 필요에 따라 지방자치단체의 장에게 기관위임 하지만 또한 지휘감독권을 가지고 있다. 더욱이 여러 가지 형태의 보조금제도가 있기 때문에 실제로는 지방자치단체에서 보호관리행정이 집행되고 있는 경우라 하더라도 세밀한 부분에 이르기까지 중앙으로부터 지시를 받고 또 일일이 보고하지 않으면 안된다는 상황에

15) 内田 · 新, “文化財保護法 概説 · 各論,” 「自治研究」 61권 6호 1985년, 74쪽

처해 있다.

이는 그 동안 관료주의적 중앙집권제도에 익숙한 우리 나라의 모든 행정분야에 공통된 문제로서 그 동안의 지방분권화 개혁정책에 의해 많은 시정이 가해져 온 것이 사실이지만, 문화재 보호행정에 있어서는 그 정도가 약하다. 오히려 현재의 문화재보호관리에 있어서의 지방자치단체의 권한이 미약할 뿐만 아니라 사실상 권한이 있는지가 명확치 않은 부분이 상당히 있다. 게다가 지방자치단체가 보유하고 있는 문화재보호 관리를 위한 지식이나 기능이 갖추어질 수 없는 여건은 그를 가중시키고 있다.

그러나 전반적인 지방자치제의 실시이후 지방자치단체마다 차별화를 내걸고, 지방마다 개최되는 주민단합대회나 문화축제 등에 의해 지역내의 문화유산에 대한 관심이 높아지고 있다. 이러한 시대적 변화는 제각기의 지역에서 그 지역적 상징으로서의 문화재를 핵으로 하는 생활상(生活相)이 일반화될 것이 예상된다. 그러므로 이러한 현상을 지탱하기 위해서도 지역의 실정에 견주어, 보다 자주적인 문화재보호행정이 행해지도록 지방자치단체의 문화재보호체제가 보다 적극적으로 강화되어야 한다.

그러한 의미에서 현행법이 규정하고 있는 문화재보호관리에 있어서의 지방자치단체의 권한을 강화하고, 적어도 문화재보호관리의 일차적(一次的) 책임을 스스로 지도록 하는 입장에서 개정이 이루어져야 한다.

특히 법 제14조의 관리법상의 지시나 제15조의 소유자의 관리의무와 관리자 규정에 있어서, 사실상 지역에 산재하고 있는 문화재의 관리실무는 지방자치단체에서 담당하고 있는만치 이 법규정에 지방자치단체의 권능과 책임을 명시할 필요가 있다.

또한 지방자치단체의 문화재보호관리를 위한 책임소재와 그를 수행하는 금지(衿持)를 다짐하며, 앞으로는 문화재관리를 지방화시대에 걸맞게 다져나갈 것을 명문화할 필요가 있다고 생각한다. (예컨대, 제 25조의 행정명령, 제 40조의 관리상황의 보고 등.)¹⁶⁾ 그러한 입장에서 지난 8월에 마련된 개정법률안 내용중 시·도지사에게 문화재 보호관리 및 활용에 관한 계획을 수립토록 한 것은 다행한 일이다. 그리고 앞으로는 시·군단위에서의 문화재보호·관리의 역할에 대한 보호법이 근거규정이 고려되어야 할 것임을 지적해 둔다.

3. 매장문화재(埋葬文化財)의 발굴

문화재 보호법은 ‘토지·해저·건조물 등에 포장된 문화재’를 매장문화재로 정의하고, 발견신고, 발굴의 제한, 처리방법 및 국가귀속과 보상금에 대한 규정을 제43조 내지 제49조로 하여 제3장에 두고 있다.

매장문화재의 중요성은 재론할 필요가 없는 것이지만, 국토개발사업의 수행과 더불어 수없이 발견 신고되고 그와 더불어 “개발이나 보존이나”하는 문제에 당면하는 과정에서 많은 마찰을 빚어 왔다. 한편으로는 도굴과 문화재파괴에 효과적으로 대응하지 못하고, 다른 한편으로는 효과적인 건설사업장에 지장도 제공한 것이 사실이다.

이의 해결책으로 법규정에 그 사전대책과 사후처리에 대한 효과적인 규정이 요청된다는 것은 일반화된 의견이다.

우선 사전대책으로서는 첫째 거의 모든 국토개발사업의 주체가 되는 국가기관 또는

16) 이와 같은 문제가 일본의 작년도 문화재보호법개정에서도 중요한 과제가 되고 있었다. 해설 문화재 보호법 개정, 日本文化廳 「文化財月報」, 1996, 8, 18쪽

지방자치단체와의 사전 협조체제의 제도화라 하겠다. 특히 개발사업의 계획을 확정짓기 전에 매장문화재의 분포여부 및 그 보호에 관한 사항을 주무부처와 충분히 협의할 것이 필요요건이 되도록 해야 한다.

둘째로는 지형 형질의 변경이 수반되는 건설공사에 일정규모 이상의 건설공사시행자에게 매장문화재의 사전 지표조사 의무를 부과하고 지방자치단체별로 일상시 관내 매장문화재지표조사를 하도록 제도화할 것이 요망된다. 그것은 매장문화재의 보호에 만전을 기할 수 있는 사전요건이 될 뿐만 아니라 건설공사의 조속한 시행에도 도움이 되는 것이기 때문이다.¹⁷⁾

다음에는 매장 문화재 발굴에 대한 사후처리문제로서의 비용부담문제가 있다.

즉 문화재 보호법 제44조 제4항 규정에 의하여 건설공사 중 발견한 매장문화재의 보존상 필요하다고 인정할 때에는 문화체육부장관이 이를 직접 발굴하거나 그가 지정하는 자로 하여금 발굴할 수 있는데 이 경우 그 발굴에 소요되는 경비는 그 공사의 시행자가 부담하도록 되어 있었다. 그러나 건설공사 시행자가 개인 사업자인 경우 공사지연에 의한 손해도 막중한데 더군다나 발굴소요경비까지 부담한다는 것은 사실상 사업수행을 포기하게 하는 것이나

다름없는 까닭에 발견된 문화재를 인멸하는 경우가 많아져 문제가 심각했음은 주지의 사실이다.

이러한 이유에서 1995년 1월 5일에 공포하고 1996년 1월 1일부터 시행된 개정법률에서 단서(但書)를 신설하여, 「다만, 대통령령이 정하는 건설공사 시행중의 발굴에 소요되는 경비는 예산의 범위내에서 국가 또는 지방자치단체가 부담할 수 있다.」고 규정하기에 이르렀다.

그러나 동규정은 ‘예산의 범위내’에서 ‘부담할 수 있다.’고 규정함으로써 실시효과를 거두기에는 난점이 많으며 문화재담당 실무자들도 이를 염려하고 있다. 생각건대, 이 규정을 국가 또는 지방자치단체가 원칙적으로 부담토록 하고 오히려 시행업자는 예외적으로 분담할 수 있다는 쪽으로 개정함이 타당하다. 왜냐하면 문화재는 원래가 공적보존물로서 공물(公物)의 성질을 갖고 있기 때문이다.

또한 발견된 문화재의 철저한 사후관리를 위해서는 원형유지의 기본원칙을 설정하고 매장문화재가 노출된 지역을 효과적으로 보호하기 위하여 보호법 제 8조 규정과 같은 보호구역을 설정하는 방안도 요청되며, 그것은 점(點)에서 면(面)으로 작용하려는 문화재 보호의 바람직한 현실방안이 될 것이다.

4. 청문(聽聞)과 공청회(公聽會)

문화재보호법의 특색중의 하나는 문화재보호라고 하는 공익(公益)과 사유재산권상의 사익(私益)과의 균형을 중요시하고 있다는 점이다.

비록 우리나라 보호법이 일본의 같은 법 제4조 제3항과 같은 재산권존중규정이나 제70조의 2와 같은 소유권등의 존중 및 다른 공익과의 관계등의 구체적인 규정이 없다 하더라도, 제30조의 현실보상, 제 48조의 국가귀속과 보상금에 대한 규정이나 제 75조의 토지의 수용 또는 사용에 대한 규정으로 보아 그러한 원칙이 법운용의 지침이 되고 있는

17) 椎名, 愼太郎, 前掲書, 227쪽 이하

김수갑, “앞의 논문”, 107쪽

것은 분명하다.

이것은 헌법 23조의 규정에서 보더라도 당연한 것이고 특히 당사자의 생활권(生活權)에 관련되는 경우에는 이러한 원칙에의 배려가 더욱 강하게 요청된다 할 것이다.

그렇기 때문에 문화재보호법상의 공익을 위하여 사익(私益)을 부득이 침해하는 경우나 침해할 염려가 있는 처분을 할 때에는 관계인의 의견을 충분히 청취할 필요가 있게 되는 것이다. 이러한 입장에서 입법된 것이 제79조의 2 규정이다. 1996년 7월 1일부터 시행된 이 규정은 수리기술자(修理技術者)나 문화재수리업자(文化財修理業者)의 등록취소와 보호법 제 20조 및 제21조에 의한 허가 사항이나 제65조에 의한 허가사항을 취소하고자 하는 때에는 「미리 당해 처분의 상대방 또는 그 대리인에게 의견을 진술할 기회를 주어야 한다.」고 하였다. 바로 청문(聽聞)에 관한 규정이다. 청문에 대한 의의와 그 절차에 관해서는 1998년부터 행정절차법 제2장에 상세히 규정되고 있지만 문화재보호법상의 성격상 79조의 2 내용만 가지고서는 그 효과를 기대할 수 없다고 생각한다.

우선 동 규정은 “진술할 기회를 주어야 한다.”고 표현함으로써 당해 청문의 실시가, 하지 않으면 안될 강행규정임을 인식하는데 주저하게 만들고 있다.

그리고 청문해야 할 대상도 현행법과 같이 제18조의5, 제18조의 9, 제22조 및 제 65조에만 국한할 것이 아니라, 제34조 1항 3호의 ‘공개의 정지 또는 중지의 명령’이나 제44조 2항의

‘매장물발굴의 금지 또는 중지명령’에 까지 확대되어야 한다. 특히 후자에 있어서는 당사자의 학술상 또는 재산상의 불이익이 다대할 수도 있을 것이기 때문에 청문(聽聞)의 실시는 당연시 되어야 한다고 본다.

한편 문화재정책과 관련된 국가기관의 조치에 대해서는 공청회(公聽會)를 통한 관계인으로부터의 의견청취가 필요하다고 본다. 예를 들면 보호법 제41조에 의한 국가지정 문화재의 현상·관리·수리 기타 환경보존상황에 대한 조사라든가 또는 제45조 1항에 의해 국가 스스로가 매장문화재를 발굴하려는 경우에는 해당분야의 연구학자들이나 향토사학자, 보호·보존단체나 관계 공무원들의 의견을 공개적으로 청취하는 것이 합리적이다.

그렇기 때문에 별도의 규정을 신설하여 “공청회”또는 “공개적인 의견의 청취”라는 법문 제목 아래 국민합의에 의한 문화재보호정책의 결정절차를 규정토록 하는 것이 좋겠다.

그리고 이와같이 관계인의 권리·이익을 존중하기 위한 장치로서의 청문과 공청회제도의 확대는 자연히 문화재의 보존과 활용에 있어서의 불필요한 행정규제를 완화하는 효과도¹⁸⁾ 가져 오게 될 것임은 물론이다.

IV. 맺는말

이상에서 우리나라 문화재보호법의 연혁을 세가지 시기로 나누어, 그 특징을 알아 본 다음, 현행법상의 문제점을 몇가지 살펴 보았다.

원래 우리나라 문화재보호법은 그 성립과정에서 일본의 영향을 적지아니 받아들인 것이 사실이지만, 1982년말의 전면개정이 이루어지면서 독자적이고 효과적인 문화재보호관

18) 이러한 효과를 노린 것이 일본법 개정(1996년 개정)의 또하나의 요점이었다. 推明 愼太郎, “文化財保護法 第4次改訂について”, 「明日への文化財」40(號), 1997. 5. 79쪽

리를 위한 제도적 장치로 발전되어 왔다. 그동안 우리나라는 국토개발의 급진전과 더불어 민주주의적 사회환경의 조성과 지방화시대의 도래로 문화국가형성에의 의지를 공고히 하면서 마침내는 “문화유산(文化遺産)의 해”를 맞이하게까지 된 것이다.

그리고 이렇게 급변하는 상황속에서도 문화재보호와 국토개발의 문제는 더욱 첨예하게 대립하여, 경주시의 고적지를 통과하는 고속전철문제까지 있어지게 되었지만, 근년에 와서 문화재정책에 대한 깊이있는 반성과 문화재보호법제에 대한 재검토로 활발해진 것이 사실이다.

말하자면 경제구조의 변화나 정보화(情報化) 국제화(國際化)라고 하는 환경속에서 국민의 문화에 대한 의식의 변화 그리고 문화진흥에 대한 지방 행정의 역할 증대 등의 상황을 받아, 이와 같은 시대적 변화에 따르는 사회적 요청에 적절히 대응하면서, 문화국가 형성(文化國家形成)의 관건이 되는 문화재의 개념이나 문화재 보호의 실효성에 대한 재검토가 불가피하게 된 것이다.

그것은 문화재보호법의 개정을 포함한 현행의 문화재 보호에 관한 제도 전반에 대한 반성으로 이어졌고 이러한 입장에서 몇번의 학술회의와 더불어 법적 개정작업이 이루어져 왔던 것으로 알고 있다.

그러나 현실적으로 조성되고 있는 정치상황의 어려움에서 올해에는 개정안 통과가 어려울 것으로 전해지고 있어 유감이다.

그러므로 보다 효과적인 문화재보호관리의 개선책을 위해 본고에서 논급한 몇가지 문제점과, 이미 문화재관리당국이 성안했던 개정안들에 대한 재정리를 철저히 함은 물론, 더 나아가 문화재보호관리의 새로운 핵심인 지방자치단체의 권한의 강화 내지 명확화와, 매장문화재의 발굴과 개발사업과의 원활한 조정 및 발굴조사의 신속화와 합리적인 보상 등에 대한 보다 깊은 연구와 철저한 대책이 필요하다는 것을 지적해 둔다.

또한 이상과 같은 문화재보호관리의 개선책에 대한 체계적인 대응과 근자에 와서 더욱 관심을 끌고 있는 고도보존(古都保存)에 대한 제도적 입안을 효율적으로 감당하기 위해 가칭 ‘문화재 보호대책기획위원회’같은 기구의 설치를 제안해 본다.