

## Article

## 수중문화유산 보호를 위한 법제도 정비 및 효율적 관리방안

박 성 욱\*

한국해양연구원 정책조정실  
(425-600) 경기도 안산시 안산우체국 사서함 29호A Study for Improving Direction of Legal Regime and Policy for  
Protecting our Underwater Cultural Heritages

Seong Wook Park\*

Policy Coordination Department, KORDI  
Ansan P.O. Box 29, Seoul 425-600, Korea

**Abstract :** Korea has many underwater cultural heritages within the east, west and south seas surrounding the Peninsula that indicate historically important searoutes for trade and transportation. As these underwater cultural heritages are the objects of despoilment because of their relatively easy access through modern technology, their often high historical and priceless value demands strong protection similar to or better than the land cultural properties. Currently, Korea does not have any concrete laws or regulations for the protection of underwater cultural heritages. Thus, these heritages are, somewhat temporary and inappropriately subjected to laws and regulations relating to provisions of individual laws concerning protection of cultural properties act, and statute of excavation of material for buried national property, lost articles act etc.. Internationally, the UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage was adopted but not yet entered into force. Therefore, the protection of underwater cultural heritage has become an urgent matter. In this regard, this article's main purpose is to provide recommendations for improving direction of legal regime and policy for protecting our underwater cultural heritages. These legal regimes need provisions for definition of the underwater cultural heritage, scope of application, ownerships, jurisdictions and protection measures. And suggestions are provided in regard to policies for the protection of underwater cultural heritages that may improve organization and cooperation among concerned ministries and agencies, compensation system, restrictions for excavation of underwater relics, efficiency of survey of underwater surface and information system.

**Key words :** 국제기념물유적위원회(ICOMOS, International Council of Monuments and Sites), 수중문화유산(underwater cultural heritage), 소유권(ownerships), 관할권(jurisdiction)

## 1. 제도 정비의 필요성

우리나라는 고대로부터 고려시대까지 주변국들과 무역과 사신방문 등 문화교류가 매우 활발하였고, 고려 말과 조선시대 그리고 근세에도 청나라와 일본, 러시아와 일본, 연합군과 일본간 해상전투가 있었기 때문에 이와 관련

된 다양한 문화유산이 해저에 매장되어 있을 가능성이 매우 높다.<sup>1)</sup>

수중문화유산의 발굴은 주로 목포해양유물전시관이 주도하고 있지만, 지표조사는 한국해양연구원, 지방문화재연구소, 박물관, 대학교 박물관 및 해양관련 학과 그리고 이 기관들과 산업체가 단독 또는 연합으로 수행하고 있다. 그러나, 개인이나 기업들도 해양수산부나 지방해양수산청으로부터 공유수면 점용·사용허가를 얻으면,<sup>2)</sup> 조사

\* Author. E-mail : swpark@kordi.re.kr

와 발굴·인양, 판매까지도 가능하기 때문에 문화적 가치가 있는 것을 경제적 가치의 보물로 인식하여 투기의 대상으로 하고 있다.

현재 우리나라에서 문제가 되고 있는 사례로는 거제도 앞바다 일본전함 장승환호, 웅진군 덕적도 앞 청국전함 고승호, 울릉도 앞 돈스코이호 조사 등이 있다. 이러한 조사

행위는 국내에 사회문제<sup>3)</sup>로 대두되기도 하였고 국가간 소유권 분쟁도 일으킬 소지가 있다.

세계적으로도 수중문화유산에 대한 관심이 매우 높아져 유엔교육과학문화기구(이하 'UNESCO'라 함)는 2001년 "수중문화유산보호협약"을 채택(2005년 현재 미발효)하고 유엔은 2002년 수중문화유산을 포함하여 "유엔 문

Table 1. Approved on excavation of underwater burried material.

(November, 2004)

승인 기관	발굴 신청자	발굴 해역	발굴 기간	발굴물건 및 추정량 (추정가액)	비고
목포지방 해양수산청	삼애인더스(주)	진도군 임회면 굴포리 대섬 주변해역	'01. 5. 1~'04. 12. 15	금괴 등 보석 71 kg (7.56억원)	진행중
포항지방 해양수산청	동아건설(주)	울릉군 저동 주변해역	'99. 10. 5~'04. 12. 31	선박(돈스코이호) 및 금괴류 500 kg (50억원)	"
인천지방 해양수산청	골드쉽(주)	웅진군 덕적면 울도 주변해역	'01. 2. 1~'03. 1. 31	선박(고승호) 및 은 375 kg (0.9억원)	완료 (동전 등발굴)
군산지방 해양수산청	신동식(개인)	군산시 옥도면 말도 주변해역 (2개 구역)	'99. 9. 15~'02. 8. 27	금 10 kg (1억원)	완료 (발굴실적없음)
"	채상훈(개인)	군산시 옥도면 선유도 주변해역	'99. 9. 15~'02. 9. 14	금 5 kg, 은 15 kg (0.695억원)	"
"	조수찬(개인)	군산시 옥도면 말도 주변해역 (3개 구역)	'99. 9. 15~'02. 9. 14	금 6 kg, 은 28 kg (1억원)	"
"	신동식(개인)	군산시 옥도면 말도 주변해역	'01. 9. 7~'02. 9. 1	금 10 kg (1억원)	"
여수지방 해양수산청	신동식(개인) 및 삼애인더스(주)	여수시 삼산면 거문도 주변해역	'01. 6. 13~'02. 6. 12	금괴 30 kg (3억원)	"
여수지방 해양수산청	신동식(개인)	여수시 삼산면 거문도 주변해역	'00. 7. 11~'01. 5. 16	금괴 10 kg (2억원)	"
대산지방 해양수산청	신동식(개인)	태안군 근흥면 마도 주변해역 /서천군 마량리 주변해역	'99. 12. 29~'00. 12. 28	금괴 10 kg (1억원)	"
목포지방 해양수산청	소유하(개인)	진도군 임회면 굴포리 대섬 주변해역	'98. 9. 14~'98. 12. 31 ('00. 5. 1~'00. 10. 30)	금괴 등 보석류 15 kg (2억원)	"
해 군	신동식(개인)	거제시 장목면 외포리 대계 큰동섬주변해역	'99. 5. 10~'99. 12. 15	금괴 10 kg (1억원)	"

<sup>1)</sup>이에 대한 자세한 것은 (박성욱 2001) 참조.

<sup>2)</sup>수중문화유산에 대한 단일의 법률이 없기 때문에 현재 공유수면관리법과 국유재산에 매장된 물건의 발굴에 관한 규정에 따라 탐사작업이 수행되고 있다.

<sup>3)</sup>우리나라의 경우 침몰선을 보물선으로 집중 부각하여 탐사주체기업들의 주식이 오르내리는 등 부정적 사회문제가 발생한 바 있다. 동아일보, "보물선과 함께 인양된 동아건설 장외주, 뜨나?", 2003. 6월 4일, 인터넷판, <http://www.donga.com>.

화유산의 해”로 또한 국제기념물유적위원회<sup>4)</sup> (이하 ‘ICOMOS’라 함)는 2003년 4월 18일을 국제기념물유적일로 지정하는 등 수중문화유산보호에 대한 국제협력과 노력이 집중되고 있다. 그리고 수중문화유산보호를 위해 지역적 차원의 법제도로 1978년 수중문화유산에 관한 유럽 이사회권고 등과 함께 많은 양자조약이 있다.<sup>5)</sup>

많은 국가들은 이들 국제협약의 내용을 자국이나 국가 간에 적용하고 있으나 우리나라는 국내법이나 제도가 정비되지 않았을 뿐 아니라 이에 대한 비준 준비도 되어 있지 않은 상황이다. 이러한 상황을 인식하여 본 논문에서는 수중문화유산보호를 위한 법제도의 정비방향을 살펴보고, 우리나라의 정책방안을 제시하고자 한다.

## 2. 수중문화유산의 정의 및 분류

수중문화유산은 수중에 분포하는 유물의 일부 또는 전부에 해당할 수 있고 시간적 개념이나 자국의 역사적 상황 등을 고려하기 때문에 국가와 국제기구마다 달리 정의하고 있다. 특히, UNESCO의 2001년 수중문화유산보호협약<sup>6)</sup>과 ICOMOS의 1996년 수중문화유산보호관리 국제현장<sup>7)</sup>에서 수중문화유산을 정의하고 있는 바, 이들 기구에서 정의한 규정을 중심으로 수중문화유산의 개념을 정의하고자 한다.

UNESCO는 수중문화유산을 “부분적이거나 전체적으로, 간헐적이거나 지속적으로 최소 100년간 수중에 위치해 온 문화적, 역사적 또는 고고학적 성격을 지닌 인간존재의 모든 흔적을 의미하며, i) 유적지, 구조물, 건축물, 인공물 및 인류유물과 함께 그들이 갖는 고고학적, 자연적인 배경, ii) 선박, 항공기, 기타 수송수단이나 그것으로부터의 여하한 부분, 그들의 적하물이나 기타 내용물들과 함께 그들이 갖는 고고학적, 자연적 배경, iii) 선사학적 성격의

유물들”을 포함하고 있다.<sup>8)</sup>

한편, ICOMOS는 수중문화유산을 “수중에 존재하거나 또는 이로부터 이전된 고고학적 유산을 뜻하는 것으로 이해되어야 한다고 정의한다. 이에겐 침수된 유적과 구조물, 난파지와 난파물 그리고 이들의 고고학적 및 자연 배경을 포함한다. 이 현장에서 고고학적 유산은 고고학적 방법에 의해 기본정보가 제공된다는 관점에서 물건유산(material heritage)의 일부로 정의하며, 이 물건유산에 포함되어 있는 운반가능한 모든 물건과 함께 인류 존재의 모든 흔적과 인류활동 표시와 관련된 장소, 방치된 구조물, 모든 종류의 유품 등을 말한다”고 정의하고 있다.<sup>9)</sup>

UNESCO 협약과 ICOMOS 현장에서 공히 내포하고 있는 수중문화유산은 현재 수중에 존재하던 아니면 운반되어 육상에 존재하던 수중으로부터 기원한 인류존재와 활동의 모든 자취와 물건 그리고 장소 등 자연적 배경을 말한다

고 할 수 있다. ICOMOS 수중문화유산보호관리 국제현장에서는 수중에서의 존재기간을 정하지 않았음에 비해 UNESCO 수중문화유산보호협약은 최소한 100년을 기한으로 하였다. 미국의 경우에는 수중의 천연기념물인 고생물학적 유물과 천연동굴 등과 함께 침수지도 기한에 관계없이 수중문화유산으로 취급한다.<sup>10)</sup> 우리나라의 경우, 문화재보호법시행령<sup>11)</sup>에 따르면 “법 제61조 제1항의 규정에 의한 동산에 속하는 유형문화재나 유형의 민속자료는 제작된 지 50년 이상인 것<sup>12)</sup>으로 한다”고 하여 문화유물이 50년 이상 수중에 매장되어 있을 경우에는 수중문화유산으로 분류할 수 있다.

한편, 침몰선박의 경우, 호주는 75년,<sup>13)</sup> 남아프리카공화국은 50년, 미국은 100년 이상이면 수중문화유산으로 취급하며, 미국<sup>14)</sup>은 개인소유의 침몰선이나 유물도 침몰 후 30일 동안 신고없이 방치된 경우에는 국가에 귀속시

<sup>4)</sup>국제기념물유적위원회(International Council on Monuments and Sites)는 세계의 역사적 기념물 및 유적의 보전을 위한 전문가들의 비정기간 국제조직임. ICOMOS는 보존원칙, 기법 및 정책에 관한 정보의 수집, 평가 및 확산을 위한 전문적인 토론의 장을 제공한다.

<sup>5)</sup>이에 대한 자세한 사항은 (박성욱 1998) 참조.

<sup>6)</sup>UNESCO 수중문화유산보호협약은 전문, 35개 본문, 36개의 규칙으로 된 부속서로 구성되어 있으며 이에 대한 분석에 대해서는 (박성욱 2002) 참조. 동 협약은 2004년 12월 현재 파나마, 불가리아 및 크로아티아 등 3개국만이 비준을 하고 있는데, 아직 미발효된 이유는 수중문화유산에 대한 연안국의 관할권, 침몰군함에 대한 처리 등에 대한 불만을 들 수 있다.

<sup>7)</sup>ICOMOS 현장은 기본원칙, 사업계획, 자금조달, 시간표, 학술적 목적들, 방법론 및 기술, 자질, 책임성 및 경험, 예비조사, 공동협력, 문서화, 자료보전, 안전, 보고, 고문서의 기탁, 배포에 대해 규정하고 있다.

<sup>8)</sup>UNESCO 수중문화유산보호협약 제1조 1항(a).

<sup>9)</sup>INTRODUCTION, Charter on the Protection and Management of Underwater Cultural Heritage (1996). Ratified by the 11th ICOMOS General Assembly, held in Sofia, Bulgaria, from 5-9 October 1996.

<sup>10)</sup>The South Carolina Underwater Antiquities Act of 1991.

<sup>11)</sup>문화재보호법시행령 제37조 1항, 일부개정 2004. 3. 17 대통령령 제18312호.

<sup>12)</sup>문서류의 경우에는 1945년 8월 15일 이전에 작성된 것을 말한다.

<sup>13)</sup><http://www.heritage.vic.gov.au>

<sup>14)</sup>Abandoned Shipwreck Act, 1998

Table 2. Classification and specific of underwater cultural heritage.<sup>15)</sup>

분류	특성	예시	국내외 사례	
인류문화재	유적 (유구)	성격상 이전보다는 현지 보존을 요하는 문화, 군사, 제례, 장묘의 흔적	건축물, 능, 성곽, 포구, 수상주거지, 제단, 대규모 난파선(침몰선), 독살 등 어로흔적 등	국내-문무왕 수증능 국외-일본의 요나구니 수증제단, 이집트 Alexandria시 등
	유물	발굴을 통해 육상이전으로 보존에 보다 효율적인 문화 산물	난파선(침몰선), 도자기, 화폐, 어구 등 생활품	국내-신안선, 완도선, 달리도선 등 국외-스웨덴 바사호, 영국 타이타닉 호 등
천연기념물	지질	주변 지질현상과 연관하여 현지성을 요하는 지질형상 물이나 화석	화석군락, 천연동굴, 기타 가치가 높은 광물산출지 및 경관	국내-시화호 해저목(미발굴), 진도 육계 사주 국외-일, 영의 대륙붕 해저목
	생물	수중의 현지에 서식하고 보전가치가 높은 동식물	천연기념물 서식지	국내-제주도 문섬 일대 해양생물군, 강화도 남단갯벌

켜 관리한다.

이러한 시간적 정의를 적용하면, 1895년 침몰한 고승호(웅진군 덕적도 앞 바다)와 1905년에 침몰한 돈스코이호(울릉도 앞바다)는 세계기준으로 보아도 수중문화유산이고, 제2차 세계대전 중 격침된 일본 군함들도 우리나라의 문화재보호법에 의해 수중문화유산으로 분류할 수 있다.

이와 같이, 주로 침몰선박의 수중존재기간을 수중문화유산의 분류기준으로 하는 것은 현재까지의 과학적 해양탐사의 능력이 침몰선과 같이 어느 정도의 규모를 갖고 있는 유물을 발견할 수 있을 정도이고, 선사 및 역사시대에 국가간, 지역간 교통과 무역의 주 수단이 선박이었기 때문이다. 현재 선박은 세계 해양에 300만 척 이상의 침몰선이 수장되어 있으며 북아메리카 연안에만 1500년 이래로 65,000척이 침몰된 것으로 추정될 정도로 막대하며 수중문화유산의 대부분을 차지한다.<sup>16)</sup> 우리나라의 경우도 신안선(송·원대), 완도선(11세기) 달리도선(14세기), 십이동파도선 등 고대선박은 막대한 양의 문화유산과 함께 발견되었다.<sup>17)</sup>

수중문화유산은 대다수가 침몰선박이지만, 구조물과 건축물 등이 자연재해로 수몰된 경우도 있는 바, 이집트의 Alexandria 시, 흑해의 신석기 주거지, 1692년 지진으로 침몰한 자마이카의 Port Royal을 예로 들 수 있다.<sup>18)</sup> 인류의 존재와 활동을 나타내는 모든 것 중 수중에 존재한 기간이 100년 이상이 되었다하더라도 현재 사용 중인 물건 즉, 수중송유관, 해저전선(Sub-marine Cable) 등은 수중문화유산의 범주에 속하지 않는다.<sup>19)</sup>

### 3. 수중문화유산 발굴관련 법률

#### 국내법

수중문화유산발굴과 관련한 국내법으로 들 수 있는 것은 크게 6개 정도로 나누어 볼 수 있다. 즉, 국유의 토지 기타의 물건 또는 바다에 매장되어 있는 물건의 발굴에 관하여 필요한 사항을 규정하고 있는 「국유재산에 매장된 물건의 발굴에 관한 규정」, 토지·해저 또는 건조물 등에 포장된 ‘매장문화재’ 발견에 관한 「문화재보호법」, 매장물의 보상과 소유권과 관련된 「유실물법」, 「민법」 중 매장물에 대한 소유권과 관련한 제254조(매장물의 소유권 취득) 및 제255조(문화재의 국유), 해저에 매장된 물건을 발굴하기 위해서는 일정한 면적의 공유수면을 점용하여야 하는 바, 이에 필요한 「공유수면관리법」, 선박의 구난과 관련한 「선박안전법」 제16조의3(선박의 구난)이 그것이다.<sup>20)</sup>

이러한 국내법들은 수중문화유산보호를 위한 단일법률이 없는 상황에서 각 법률별로 필요한 사항을 유추 적용하고 있기 때문에 실질적으로 수중문화유산을 보호하기 위한 법체계의 혼란이 야기되고 있다. 특히 수중문화유산이 무엇인지, 내수, 영해, 배타적경제수역과 같은 관할영역별 수중문화유산의 보호문제, 소유권귀속 규정으로서 소유권의 명시적 또는 묵시적 포기에 관한 규정이나 침몰군함과 같은 주권면제선박에 대한 특별한 배려는 어디에도 찾아볼 수 없다. 이와 같이 수중문화유산을 보호하기 위해 실질적인 보호조치가 흠결되어 있다.

<sup>15)</sup>이에 대한 것은 (문화재청 2003. 13) 참조.

<sup>16)</sup><http://www.unesco.org/bpi/eng/unescopress/2001/01-118e.shtml>

<sup>17)</sup>이에 대한 자세한 것은 (김용환, 1995) 참조.

<sup>18)</sup>UNESCO PRESS, Press Release No.2002-38.

<sup>19)</sup>UNESCO 수중문화유산보호협약 제1조 1항(b)(c)

<sup>20)</sup>수중문화유산과 관련된 국내법에 대한 분석에 대해서는 (박성욱 1999) 참조.

**외국의 입법례**

수중문화유산보호를 위해 해양선진국 뿐만 아니라 우리나라의 인접국인 중국에서도 독립의 법규를 가지고 있다. 예를 들면, 호주는 난파선 및 역사적 중요성이 있는 유물의 보호는 1976년에 제정된 Historic Shipwreck Act<sup>21)</sup>에 의해 규율하고 있으며, 미국은 포기된 난파선에 대해 주(States)의 권원 및 기타 목적을 확립하기 위해 1987년에 Abandoned Shipwreck Act를 제정하였다.

중국은 1989년 10월에 중화인민공화국 문화유물보호법의 관련규정에 따라 수중문화유산의 보호와 관리를 강화할 목적으로 중화인민공화국 수중문화유산의 보호에 관한 규정을 제정하였다. 동 규정은 총 13개 조문으로 구성되어 있으며, 수중문화유물의 정의 및 시간적 한계, 소유 및 관할권, 수중문화유물의 등록, 보호, 관리, 고고학적 탐사 및 발굴활동에 대한 검토 및 승인기관의 지정, 수중문화유물의 보호단위와 보호지역을 설정할 수 있는 근거와 함께 보호를 위한 일정한 행위의 금지 및 발굴활동에 대한 신청절차와 함께 외국인의 탐사와 발굴활동 등 수중문화유산을 보호할 수 있는 입법을 완비하고 있다.

**4. 법·제도 정비방향**

**수중문화유산에 대한 정의**

우리나라 문화재보호법은 수중문화유산에 대한 개념을 정의하고 있지 않다. 동법은 매장문화재에 관한 별도의 장에서 매장문화재에 대하여 토지 및 해저 등에 포장된 문화재로만 정의<sup>22)</sup>하고 있어 수중문화유산을 육상매장문화재와 같은 범주에서 규율함으로써 이에 따른 문제점이 있다.

따라서 수중문화유산을 발굴하는데 매장물 발굴관련 법<sup>23)</sup>을 적용시키지 않도록 하기 위하여 2001년 UNESCO 수중문화유산보호협약의 개념을 도입하여 국내법상의 매장물 개념과 구별하도록 하여야 할 것이다.

**수중문화유산에 대한 적용범위**

**영역적 적용범위**

문화재보호법과 국유재산에 매장된 물건의 발굴에 관한 규정에는 토지, 해저, 국유의 토지 기타의 물건 또는 바다 등으로 영역을 규정하고 있는 바, 이들 개념이 영해, 접속

수역, 배타적경제수역 또는 대륙붕 중 어디까지를 규율하는지 적용범위 한계가 모호하므로 적용범위를 명시적으로 규정할 필요가 있다.

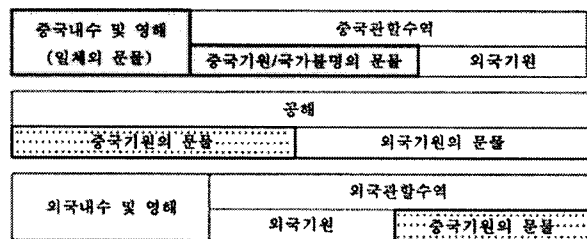
이러한 수중문화유산에 대한 국가관할권의 적용범위를 둘러싸고 UNESCO 수중문화유산보호협약의 논의과정에서 많은 토의가 있었으나 연안국과 해양국간 현격한 입장차이에 따른 타협의 산물로 배타적경제수역 및 대륙붕에서 발견된 수중문화유산은 관계이익당사국의 합의를 통해 해결하도록 한 바 있다.<sup>24)</sup>

그러나 중국은 자국의 국내법에서 영해내의 자국기원 또는 알려지지 않은 국가 또는 외국기원의 문화유물과 중국관할수역의 자국기원, 기원국 불명일 때에는 자국소유이고, 중국기원의 문화유물이 타국의 관할권 또는 공해수중에 있을 때에는 중국이 그 문화유물의 소유권을 주장할 권리를 가진다고 하고 있다.<sup>25)</sup> 이는 향후 우리나라의 배타적경제수역 또는 대륙붕상에서 중국기원의 문화유물이 발견되었을 경우 중국과 소유권 문제를 다투게 될 것이다.

따라서 수중문화유산에 대한 우리나라 국내법의 적용범위를 배타적 경제수역 및 대륙붕에까지 확대할 것인지 아니면 UNESCO 협약의 규정을 그대로 수용할 것인지 검토하여야 할 것이다.<sup>26)</sup>

**물적 적용범위**

물적 적용범위로서 무엇을 수중문화유산의 범주에 포함할 수 있는가 하는 기준이 명확하게 제시되어야 한다. 수



□ : 중국의 소유권 및 관할권 행사 부분  
 □ : 중국이 소유주 판별 권한 행사 부분

**Fig. 1. Application scope of Regulations of the People's Republic of China on the Protection of Underwater Cultural Relics.**

<sup>21)</sup>Australia, *Acts of the Parliament of the Commonwealth* 1976, pp.1613-1616.

<sup>22)</sup>문화재보호법 제43조.

<sup>23)</sup>예를 들면, 현재 해양에 매장된 문화재적 가치가 있는 물건의 발굴을 위해 “국유재산에 매장된 물건의 발굴에 관한 규정”에 따라 발굴신청을 하고 있는 바, 동 규정은 문화유산이 아닌 경제적 가치에 초점을 맞춘 것임.

<sup>24)</sup>동 협약 제10조. 이에 대한 자세한 사항은 (박성욱 2004, 84-85) 참조

<sup>25)</sup>중화인민공화국 수중문화유물의 보호에 관한 규정, 제2-3조.

<sup>26)</sup>박성욱 2004, 92 참조.

중문화유산으로 볼 수 있는 시간적 한계로서 UNESCO 수중문화유산보호협약상의 100년을 적용할 것인지 아니면 현행 우리나라 문화재보호법상의 50년과 같이 중요한 유산의 경우 적용기간의 단축규정을 둘 것인지 여부가 중요하다. 이러한 시간적 적용범위의 경우 각국의 입법사례를 조사하여 그 결과를 참조하여야 할 것이다.

그리고 침몰군함의 처리문제와 같은 특별한 상황 및 대상에 대해서도 국내법적으로 정리가 되어야 할 것이다.<sup>27)</sup>

Table 3. Time limits provided specifically for underwater remains.<sup>28)</sup>

국가	시간적 제한	국가	시간적 제한
호주	75년 된 것	뉴질랜드	60년간 수중
해협제도	50년 된 것		100년간 수중
중국	1911	노르웨이	100년 된 것
덴마크	100년간 수중	남아프리카	50년 된 것
핀란드	100년 된 것		100년 된 것
아일랜드	100년 된 것	스웨덴	100년간 수중

#### 인적 적용범위

인적 적용범위에 있어서는 활동수역에 관계없이 자국 국민에게 모두 적용하는 속인주의의 채택 여부가 중요한 고려사항이 될 것이다.

#### 소유권 귀속 및 관할권 문제

수중문화유산의 정의가 완비된 후 가장 중요한 문제인 소유권 및 관할권 문제에 대한 명확한 한계를 설정하여야 할 것이다. 즉, 수중문화유산의 기원이 우리나라일 경우와 타국일 경우 그리고 위치한 곳에 따른 국가 권리 규정이 필요하다.<sup>29)</sup> 이러한 소유권의 귀속에 못지않게 중요한 것이 수중문화유산의 소유권 포기 규정이 필요하다. 소유권의 포기는 명시적 포기와 묵시적 포기가 있는 바,<sup>30)</sup> 현재 논란이 되고 있는 묵시적 포기의 조건에 대한 심층적인 분석으로 소유권에 대한 명확한 입장 정리가 필요하다.

#### 보호조치

수중문화유산을 보호하기 위해 실질적으로 필요한 구체적인 보호조치로는 보존해역의 설치유무, 인양기준 설정,<sup>31)</sup> 불법회수 또는 수출된 문화재의 자국 반입 규제조치, 자국 관할권하의 지역에 대한 이용금지, 자국 국민의 불법 활동 금지<sup>32)</sup> 등과 같은 실질적으로 발생할 수 있는 문제를 입법시 고려하여야 할 것이다.

### 5. 수중문화유산보호법의 입법 효과

#### 수중문화유산 보호 토대 마련

수중문화유산보호법을 독립의 형태로 하던지 기존 문화재보호법을 개정하여 수중문화유산보호와 관련된 특별한 규정을 포함하던지<sup>33)</sup> 입법시의 가장 중요한 효과는 수중문화유산 보호를 위한 토대를 마련할 수 있다는 것이다. 그리고 수중문화유산 보호를 위한 국내법의 제정시 UNESCO 수중문화유산보호협약을 국내적으로 수용하여 수중문화유산 보호를 위한 국제공조를 달성할 수 있을 뿐만 아니라 국가기본계획의 수립 등 구체적인 보호조치를 통해 약탈 위험에 빠진 수중문화유산을 보호할 수 있는 국내기반을 마련할 수 있을 것이다.

#### 상업적 발굴의 제한

수중문화유산에 대한 명확한 개념 설정으로 해저매장물 발굴에 따른 부정적인 영향이 감소될 것으로 전망된다. 왜냐하면 돈스코이호나 고승호의 경우 국유재산에 매장된 물건의 발굴에 관한 규정에 근거하여 매장물 발굴승인을 허가한 바, 이러한 선박들이 과연 문화적 가치가 없는 단순한 경제적 가치의 매장물인지는 논란이 있다. 예를 들면, 이들 선박의 건조연대와 침몰연대를 참작할 때 문화재 보호법에 규정한 50년 이상된 것이고, 고승호에서 일부 인양된 총포, 동전 등은 문화재위원회에서 문화적 가치가 있는 것으로 판명<sup>34)</sup>한 바, 이는 고승호의 발굴승인 허가시 문화적 가치를 고려하지 못한 것으로서 국유재산에 매장

<sup>27)</sup>박성욱 2004, 92-93. 침몰군함은 영원히 주권면제의 대상인지, 아니면 일정한 시간이 흐르면 일반침몰 선박으로 처리할 것인지 하는 문제로서 해양국과 연안국간 첨예한 다툼이 되고 있는 문제임.

<sup>28)</sup>이에 대한 것은 (Strati 1995) 참조.

<sup>29)</sup>상술한 바와 같이 중국은 수중문화유산보호규정 제2조, 제3조에서 수중문화유산에 대한 정의 및 소유권과 관할권에 대해 규정하고 있다. 수중문화유산의 관할권에 대해서는 기존 유엔해양법협약이나 UNESCO 수중문화유산보호협약의 규정을 따를 것인지를 결정하여야 하며, 이들 협약에서 규정하지 아니한 소유권에 대한 특별규정이 필요하다.

<sup>30)</sup>박성욱, 2002.

<sup>31)</sup>예를 들면, 절단, 파괴, 손상, 제거 등의 금지에 대한 규정이 필요하다.

<sup>32)</sup>인적 적용범위로서 속인주의를 채택하는 것이 동 문제와 관련된다.

<sup>33)</sup>입법의 형식에 대해서는 (박성욱 2002) 참조.

<sup>34)</sup>[http://www.chejunews.co.kr/2001/08/2001\\_0801/societv/20010731213719.html](http://www.chejunews.co.kr/2001/08/2001_0801/societv/20010731213719.html). 문화재청은 2001년 7월 26일 국립문화재연구소에서 문화재심의위원회를 개최해 고승호에서 7월 초까지 발굴된 동전, 도자기 파편, 소총, 칼 등 620여점의 물품을 대상으로 해 고증한 결과 문화재적인 가치가 있다고 판단, 발굴품들을 인천시립박물관에 보관 중이다.

된 물건의 발굴에 관한 규정을 적용할 것이 아니라 문화재보호법을 적용했어야 한다.

**타국과의 분쟁가능성 회피**

수중문화유산에 대한 소유권 및 관할권에 대한 권리설정으로 타국과의 분쟁가능성을 회피할 수 있을 것이다. 수중문화유산에 대한 소유권은 각 국가마다 입장이 상이하여 UNESCO 수중문화유산보호협약의 논의과정에서 소유권 포기 규정<sup>35)</sup>이 삭제되었으며, 관할권에 대해서도 연안국과 해양국과의 현격한 입장차이로 인해 배타적경제수역 및 대륙붕에서 수중문화유산을 발견시 관련 당사국간 협조를 통해 문제를 해결하도록 하고 있으므로 소유권 및 관할권에 대한 명확한 국가입장을 정립할 필요가 있다.

**종합적 국가문화정책 수립**

육상중심의 문화재 보호정책에서 벗어나 육상과 수중을 포괄하는 종합적인 국가문화정책을 수립할 수 있을 것이다. 문화재는 육상에 있던 수중에 있던 그 장소를 불문하고 그 국가의 정신적 토대로서 기능을 하기 때문에 그 중요성의 크기가 없다. 현재까지 문화재청의 문화재 보호정책은 육상중심이었으며, 21세기 문화의 세기에 대비하여 수중문화유산의 가치와 중요성을 인식하여 동 유산의 보호를 위한 종합적인 국가문화정책 수립이 요구된다.

**국가이미지 강화**

우리나라는 반만년의 역사를 가진 문화국가로서 국가이미지를 쇄신하려 하고 있는 바, 육상중심의 문화재보호에 더해 수중문화유산에 대해서도 국가의 적극적 보호정책의 수립이 필요하며, 이러한 문화정책은 대외적으로 문화국가라는 국가이미지를 홍보할 수 있을 것이다.

**6. 수중문화유산 보호를 위한 정책방안**

**수중문화유산 보호를 위한 조직 정비**

현재 우리나라의 수중문화유산보호 정책은 문화재청 사적명승국 매장문화재과에서 담당하고 있다.<sup>36)</sup> 그러나 매장문화재과의 주요업무는 i) 매장문화재 업무에 관한 기본

계획의 수립 및 조정, ii) 문화재 지표조사, iii) 매장문화재 발굴허가·보존 및 관리, iv) 문화유적분포지도의 제작, v) 각종 개발사업과 관련한 부처간 협의, vi) 출토유물 보관시설의 확충에 관한 업무, vii) 문화재위원회 매장문화재분과위원회의 운영 등으로서 수중문화유산 보호에 대한 특별한 배려를 하지 않고 있다. 특히 매장문화재의 관리는 육상중심으로 시행되고 있어서 육상문화재와 특성이 다른 수중문화재 보호를 위해 현행 매장문화재과 업무를 육상문화재와 수중문화재를 분리하여 수행하도록 하여 수중문화유산의 관리에 만전을 기할 수 있도록 하여야 할 것이다.

한편, 실질적인 수중문화유산보호를 위해 현재 별도로 운영되고 있는 목포해양유물전시관을 국립문화재연구소 내에 통합하는 방안을 고려할 수 있다.<sup>37)</sup> 즉, 현재 문화재 보호를 위해서는 정책연구기능을 보강하고 보존처리 능력을 강화하는 세계적 추세에 맞추기 위해 3급 기관장의 국립문화재연구소를 1급 기관장의 가칭 “국립문화유산연구원”으로 격상시키는 방안으로서 육상과 해양을 아우르는 종합문화재연구소가 있어야 한다는 것이다.

**Table 4. Comparison on the similar organs.**

기관명	기관장직급	정원	과수	비고
국립환경연구원	1급	258	23과	환경부
국립독성연구원	1급	105	13과	식약청
국립국어연구원	1급	38	1과 3부	문화부
농업과학기술원	1급	376	13과	농진청
국립문화재연구소	3급	101	6과	

문화재의 중요성은 육상이 수중보다 더 중요하다는 법은 없다. 다만 현재까지 수중문화유산에 대한 접근이 어려웠기 때문에 육상 문화재에 비해 상대적으로 관리대상에서 떨어져 있었을 뿐이다. 따라서 문화재보호를 위해서는 육상과 수중을 포괄하는 시스템이 구축되어야 문화의 단절성을 없앨 수 있을 뿐만 아니라 이를 통합함으로써 진정한 문화재관리체계를 구축할 수 있을 것으로 판단된다. 이를 위해서는 장기적으로 가칭 “국립문화유산연구원”을 문화재청의 부설기관 또는 특수법인화를 통해 이

<sup>35)</sup>2. 수중문화유산은 다음과 같은 경우 ‘포기된’ 것으로 간주된다.

- (a) 조사 또는 복구를 위한 탐사기술이 개발되었으나 해당 기술발전 25년 이내에 수중문화유산의 소유주가 문화유산의 조사 또는 복구작업을 시도하지 않았을 경우
- (b) 어떠한 조사 또는 복구기술이 개발되지 않았고 수중문화유산의 소유주에 의한 마지막 소유권 주장 이후 적어도 50년이 경과했을 경우 (1998년 초안 제1조 2항)

<sup>36)</sup><http://www.ocp.go.kr>

<sup>37)</sup>목포해양유물전시관을 연구소로 격상시키는 방안도 고려될 수 있으나 종합문화재연구의 필요성이 중요시되고 있는 현 시점에서 이는 차순위로 고려함.

러한 문화재 보호를 위한 국가정책을 달성하는 방안도 신중하게 고려해 볼 만하다.

### 정부 부처간 협력

수중문화유산의 대부분은 국토면적의 72%<sup>38)</sup>에 달하는 영해 즉, 특수환경에 매장되어 있기 때문에 관리 주관기관인 문화재청 단독으로 보호하기는 매우 힘들다. 수중의 특성을 감안한다면 현재 문화재청은 수중에 접근할 수 있는 조직과 장비가 부족하다. 이러한 현실적인 문제를 해결하기 위하여 수중문화유산보호에 관한 구체적인 집행을 위해서는 해군이나 해양경찰청의 협력이 필요하며, 해양수산부와 매장물 발굴승인 처리와 관련하여 상호협력체제를 구축하여야 할 것이다. 이는 부처간 업무영역의 확장과 함께 국가적 피해를 방지할 수 있는 행정의 최소한의 역할이기 때문이다.

### 수중문화유산 보상체계 정비

신고된 수중문화유산은 문화재보호법 제48조와 유실물법 제13조에 따라 평가액에 의해 보상되나, 심의기간이 길고 평가액이 낮아 신고를 기피하는 경향이 있다. 이를 방지하기 위해 외국의 경우처럼 시가로 보상할 필요가 있고, 평가심의회기간도 대폭 단축하여 신고를 장려하여야 한다.<sup>39)</sup>

### 수중유물 발굴 제한

공유수면관리법(제15조)과 국유재산에 매장된 물건의 발굴에 관한 규정(제6조)에 의해 허가되는 매장물의 조사와 발굴은 사화적 물의를 일으킬 뿐 아니라,<sup>40)</sup> 국제협약을 위배할 소지가 있으므로, 이의 허가시에는 항시 문화재청의 의견이 반영되도록 하여야 한다.

또한, 국유재산에 매장된 물건의 발굴에 관한 규정(제16조)에 의해 매장물 소유가 국가일 때 추정가액의 80%를 발굴자에게 지급하도록 되어 있는 규정은 공유수면의 수중문화유산 발굴을 조장하는 근거가 되므로 미국(50% 지급)처럼 그 비율을 하향하거나 발굴보증금과 연계시켜 추정가액에 대한 지급율을 확실히 하여 의도적으로 추정가액을 줄이는 일이 없도록 하여야 한다.

### 수중지표조사의 효율화

우리나라는 공유수면을 점용하여 수중문화유산에 영향을 끼칠 수 있는 공사행위에 대해 문화재 지표조사를 하도록 하고 있다.<sup>41)</sup> 문화재보호법과 시행령에서는 사업계획면적이 3만m<sup>2</sup> 이상일 때에는 의무적으로, 그 이하일 때에도 문화재 부존가능성이 높아 지방자치단체장이 매장문화재가 포함되어 있는 것으로 인정하여 지표조사를 명하는 경우에는 시행하여야 한다.

그러나 동법의 이 조항은 1997년도에 신설되어 실질적으로는 1999년도부터의 공사에 적용되었다. 개발에 앞서 수행된 수중문화유산 지표조사는 준설토 매립 1건, 갯벌 간척에 의한 농지조성 1건, 공단부지 조성 1건, 원자력 발전소 시설 등 발전소 시설확장 1건, 연륙교 등 교량 건설 4건 등 총 8 건(32%)이며, 나머지 17건(68%)은 부두 확장 또는 부두신설 사업이었다. 조사 빈도가 가장 높았던 곳은 전남으로 13건으로 52%를 차지했고, 다음은 경남 6건(24%), 경기 3건(12%), 경북 2건(8%) 전북 1건(4%)이었다. 조사결과, 시화지구 간척농지조성 예정지에서는 독살 흔적과 일본과 영국에서 천연기념물로 분류하는 해저목<sup>42)</sup> 군락과 목포-압해간 연륙교 예정지에서는 자기편 등 유물 산포지 2곳만이 발견되어 전체적으로 수중문화유산 발견이 매우 빈약한 편이었다.<sup>43)</sup>

이러한 점을 본다면 수중문화유산조사에 대한 실질적이고 효율적인 조사방법과 과학적인 지침이 필요하다. 특히 해양 골재채취에 따른 수중문화유산조사의 적용면적과 관련하여 많은 논란이 일어나고 있는 바, 문화재보호법상 해양 골재채취에 대해서는 예외적으로 인정하여 문화재보호법의 적용을 제외할 것인지 또는 수중문화유산 보호의 중요성을 인식하여 예외를 인정하지 아니하고 현행 법률을 적용할 것인지는 별도로 하고라도 골재채취 과정에서 분명히 수중문화유산이 발견될 수 있기 때문에 이에 대한 정책적 준비가 필요하다.

### 정보체계 정비

수중문화유산을 보호하고 관리하기 위해서는 그간 수중문화유산의 신고, 출토, 발굴, 보존처리 완료, 전시 등의 모든 정보를 일괄하여 정리할 필요가 있다. 사유 수중문화

<sup>38)</sup>UNESCO 수중문화유산보호협약 채택 시에는 관할권이 배타적 경제수역까지 확대할 경우 9.6배에 이르는 면적을 연안국이 보호하여야 한다.

<sup>39)</sup>부안 비안도 고려청자 인양후 부안군 송포마을에서는 어선들이 일을 못나가고 밀반출에 따른 가택수색 등으로 문화유산 발견이후의 사후조치가 더 중요함을 알게 되었다. 조선일보, 2002, 5월 27일, p.11.

<sup>40)</sup>현재 우리나라에서 매장물 발굴신청에 따른 발굴대상(고승호, 돈스코이호 등)은 문화적 가치가 있는 것으로 보이기 때문에 이를 판별할 수 있는 시스템이 필요하다.

<sup>41)</sup>문화재보호법 제48조의2, 제74조의2, 문화재보호법 시행령 제33조의2 및 제43조의3.

<sup>42)</sup>해수면 상승 이전 육지였던 부분이 침수되어 해저에 잔해가 남아 있는 나무

<sup>43)</sup>문화재청, 2003



유산 뿐 아니라 구전되는 수중문화유산의 정보 등도 수집·정리하여 조사와 연구 그리고 국가등록을 통한 보호 및 활용계획 수립에 활용할 수 있도록 하여야 한다.

## 사 사

이 논문은 문화재청 연구용역인 “수중매장 문화재 조사 업무 처리지침 연구”의 일환으로 작성되었다. 이 논문의 향상을 위해 조언해 주시고 심사하여 주신 심사위원들께 감사드린다.

## 참고문헌

- 김용한. 1995. 우리나라의 수중고고학 활동. *수중문화재의 보호, 유네스코 한국위원회 문화정책자료집*, 1, 17-22.
- 문화재청. 2003. 수중매장 문화재 조사업무 처리지침 연구.
- 박성욱. 1998. 국제법상 수중문화유산 보호제도에 관한 연구. 박사학위논문, 경희대학교.
- 박성욱. 1999. 수중문화유산보호로서 침몰군함에 관한 연구. *국제법학회논총*, 44(2), 113-117.
- 박성욱. 2001. 수중문화유산에 관한 법적 고찰. *해양전략*, 112, 36.
- 박성욱. 2002. 수중문화유산 보호를 위한 국제규범과 우리나라의 정책방향에 관한 연구. *국제법학회논총*, 47(1), 77-95.
- Strati, Anastasia. 1995. The Protection of the Underwater Cultural Heritage: An Emerging Objective of the Contemporary Law. Martinus Nijhoff Publishers, Hague. p.180.

Received Apr. 27, 2005

Accepted May 24, 2005