

발굴매장문화재 국가귀속제도의 정책 개선방안 연구

김종수

국립무형유산원 무형유산진흥과 과장

국 문 초 록

매장문화재 국가귀속제도는 일제강점기의 문화재 법규에서 연유하여 문화재보호법을 거쳐 현행 매장문화재법에 계승되고 있다. 국가귀속제도는 국가문화유산의 근간을 형성하는 국가귀속문화재를 확정하는 절차로서 문화유산 분야에서 중요한 의미를 가지고 있음에도 그동안 행정의 영역으로만 취급되어 학술적 연구나 정책적 검토에 소홀하였다.

최근 전통문화에 대한 국민들의 관심이 고조되고, 문화재가 지역의 문화적 정체성 확립과 관광 활성화에 촉매 역할을 할 수 있다는 인식이 확산됨에 따라 지방자치단체의 국가귀속문화재 관리위임 요구가 증대하고 특히, 중요 유물의 확보와 관련해서는 중앙과 지방 간 문화적 헤게모니 현상까지 나타나고 있다.

그런데, 국가귀속제도에 있어서 중요한 절차인 국가귀속대상 문화재 선정방식과 보관관리기관 지정과 관련해서는 그동안 지속적인 개선 노력이 있었음에도 각계로부터 보다 객관적이고 합리적인 제도개선 요구를 받고 있다. 본 논문은 2011년 매장문화재 법제가 제정·시행된 이후 그 운영과정에서 나타난 문제점과 개선과제를 도출하여 국가귀속제도의 정책 개선방안을 고찰하였다.

주제어 국가귀속(대상)문화재, 발굴유물, 선별회의, 보관관리, 위임

투고일자 2015. 09. 30 • 심사일자 2015. 10. 23 • 게재확정일자 2016. 01. 25



I. 머리말

발굴매장문화재¹(이하 ‘발굴유물’이라 한다)는 매장문화재 발굴조사 결과 확인된 문화재를 말한다. 현행 「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률」(2010.2.4 제정, 2011.2.5 시행, 이하 ‘매장문화재법’이라 한다)에서는 유물로서의 매장문화재에 대하여 ‘지상에서 발견된 문화재’(법 제17조, 발견 신고문화재)와 ‘지표조사 결과 발견된 문화재’(법 제6조) 그리고 ‘발굴조사 결과 확인된 문화재’(법 제11조 및 제13조)로 구분하여 규정하고 있다. 현행법상 이 세 유형의 문화재는 소유권 확인 절차를 거쳐 소유자가 확인되지 않았거나 불분명하여 국가에서 직접 보존할 필요가 있다고 인정되는 경우 국가에 귀속된다. 이를 국가귀속문화재라고 하며, 국가귀속문화재는 국가에서 소유권을 취득하는 것을 의미한다.

2014년 12월 현재 국가귀속문화재는 총175만점이며 연평균 13~14만점의 발굴유물이 국가에 귀속²되어 국립박물관과 공립박물관 등에서 중요한 문화유산으로서 관리·활용되고 있다. 그런데 발굴유물의 국가귀속제도와 관련하여 귀속절차의 적절성 여부, 보관관리기관 지정과 관련한 이해 대립, 발굴조사기관에서 임시보관하고 있는 유물의 분실·훼손, 임시보관유물 장기화에 따른 사회적 비용 증가, 발굴유물과 학술자료의 활용도 제고문제 등이 지속적 현안 과제로 대두되고 국회·감사원과 관련학회 등에서 이의 해결을 위한 합리적인 제도개선을 요구³하고 있다.

정부에서는 그간의 사회경제적 환경변화와 각계의 요구를 반영하여 2010년 ‘매장문화재법’을 문화재보호법에서 분리하여 새로 제정하였고, 법령과 행정규칙 개정을 통해 꾸준히 제도개선⁴을 추진해왔다. 매장문화재는 발굴을 기

본 속성으로 하기 때문에 발굴조사 결과 출토된 발굴유물의 처리는 일찍부터 중요한 문제로 취급되었으며, 발굴유물의 국가귀속제도 또한 일제강점기 근대법 체계의 일환으로 도입된 이래 문화재보호법에 채택되었고 다시 현행 매장문화재법에 계승되고 있다.

그런데, 국가귀속제도는 국가문화유산의 근간을 형성하는 발굴유물의 국가귀속을 확정하는 절차로서 매장문화재 제도와 문화유산 분야에서 중요한 의미를 가지고 있음에도 그동안 이 분야는 행정의 영역으로만 취급되었으며 학술적 연구대상이나 정책적 관점에서 접근하지 않았다. 이에 본고에서는 매장문화재 분야에서 국가귀속제도가 차지하는 중요성을 감안하여 제도의 변천과정을 먼저 살펴보고 현행 국가귀속제도가 가지고 있는 문제점과 개선과제를 법제적인 측면에서 고찰해 보고자 한다. 다만, 제도개선이란 정책적 특성을 고려하여 세부적인 개선방안보다는 향후 정책수립에 참고가 될 수 있는 대안과 방향을 모색해 보는 데 주안점을 두었다.

II. 국가귀속제도의 변천과정

우리나라에 근대적 의미의 문화재 관련 법제가 처음으로 등장한 것은 일제강점기 때이다. 조선총독부는 1916년 「고적 및 유물보존규칙」(조선총독부령 제52호)을 제정하고 고적조사위원회(조선총독부 훈령 제29호)를 설치하였다. 동 보존규칙은 전문 8개조로 구성되었으며 고적 및 유물의 등록제도와 매장물 발견 신고 등을 주요 내용으로 하였다.⁵ 보존규칙의 제정과 고적조사위원회 설치에 따라 1916년부터 고적조사 5개년 계획이 수립되어 시행되었다. 일제강점기의

1 발굴매장문화재는 ‘출토유물’이라고도 하는데 본고에서는 발굴조사 결과 확인된 매장문화재라는 의미에서 ‘발굴매장문화재’란 용어를 사용한다.

2 문화재청, 2014, 「주요업무 통계-발굴유물의 국가귀속현황-(http://www.cha.go.kr/cha/idx/Index.do?mn=NS_01).

3 국회 교육문화체육관광위원회, 「2013년도 문화재청 국정감사결과보고서」(<http://educulture.na.go.kr/site>).

감사원, 2014, 「감사결과보고서-문화재 보수 및 관리실태-」, pp.115~128. (<http://www.bai.go.kr/bai/index.do>).

4 매장문화재 법률 개정(2회), 시행령 개정(2회), 시행규칙 개정(1회), 국가귀속절차 규정(고시) 개정(4회), 국가귀속문화재 관리규칙(예규) 개정(2회)이 있었다.

5 「조선총독부 관보」 제1175호, 1916.7.4. 동 보존규칙은 1933년 8월 9일 「조선보물고적명승천연기념물보존령」이 제정될 때까지 시행되었다.

매장문화재 귀속제도는 발견신고나 조선총독부의 고적조사 계획에 의한 발굴조사를 바탕으로 절차가 법제화되어 있었으나, 현실적으로는 도굴이 횡행하였고, 총독부에 의한 발굴조사와 발굴유물의 보관관리도 체계적이지 못하였다.

광복 후에도 일제강점기의 문화재관련 법규가 그대로 시행되어 오다가 1962년 1월에 새로이 문화재보호법(법률 제961호)이 제정되었다. 문화재보호법에서는 제4장에 '매장문화재'를 별도로 두고 세부적으로 발굴유물의 귀속제도와 관련된 내용을 규정하였다(제45조부터 제47조까지). 동규정에 의하면 발굴조사로 인하여 발견된 문화재는 당해 문화재의 소유자가 판명된 경우 소유자에게 반환하고 소유자가 판명되지 아니한 때에는 국고에 귀속시킴과 아울러 토지 소유자 등에게 보상금을 지급하였다. 또한, 국고에 귀속한 문화재로서 국가에서 직접 보존할 필요가 없다고 인정되면 당해 문화재의 발견자 또는 토지 소유자 등에게 보상금에 대신하여 유물을 양여할 수 있게 하였다. 아울러 제5장 국유문화재에 대한 특례로 제50조에 국유문화재 관리를 위한 총괄청과 관리청 개념을 두었는데 이때는 지정문화재에 한정하였다.

문화재보호법의 제정은 형식적으로는 일제강점기에 제정·운용되어 온 문화재관련 법체계와의 단절을 의미하는 것이나, 실제로는 문화재보호법 내용이 일제강점기의 문화재 법규를 상당 부분 포괄하고 있어 기본적으로 그 연속 선상에 있다고 할 수 있으며, 특히 1950년에 제정된 일본의 문화재보호법으로부터 큰 영향을 받았다는 점에서 일본의 근대이후 문화재 제도의 발전과 밀접한 관련을 가지고 있다고 할 수 있다.⁶

문화재보호법에서의 발굴유물은 발견문화재와 같은

처리절차를 거쳐 국가에 귀속되는데 세부적으로는 소유자 확인을 위한 공고를 시행하여 소유자가 판명되면 반환조치 하며 소유자가 판명되지 않거나 불분명한 경우 국가에 귀속된다. 발굴유물도 법제상으로는 발견문화재와 마찬가지로 국가에 귀속될 경우 토지소유자 등에게 보상금을 지급하거나 보상금 대신에 해당 유물을 양여할 수 있게 규정하고 있었다. 발굴유물과 발견문화재의 국가귀속 절차를 동일하게 규정한 것은 발굴조사가 주로 발견신고에 의해 이루어진 일제강점기 때의 문화재 법제와 발굴과 발견을 구분하지 않는 일본의 문화재보호법 영향에 기인한 것으로 보인다.⁷

문화재보호법 체계에서의 국가귀속절차는 1)발굴유물현황 신고 및 공고 2)국가귀속대상 문화재 선정 3)국가귀속대상 문화재 신고 4)국가귀속 조치 및 보관관리기관 지정 등으로 구분된다. 문화재청에서는 발굴조사 및 유물의 국가귀속을 위한 세부절차를 2001년 「발굴조사업무 처리지침」을 통해 시행하였다.⁸ 동 지침은 여러 번 개정되어 시행되었으나 국가귀속절차와 관련된 내용이 포함된 것은 2005년 10월 및 2007년 5월의 개정이다. 당시 법령과 지침을 중심으로 문화재보호법 체계에서의 국가귀속절차 변천 과정을 살펴본다.

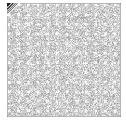
1. 발굴유물현황 신고 및 공고

국가귀속절차의 첫 단계는 발굴유물현황의 신고이다. 발굴조사기관은 발굴이 완료되면 20일 이내에 발굴유물 공고를 위한 서류를 관할 지방자치단체에 제출하는데 이때 발굴결과 출토된 전체 유물현황(목록과 사진)을 약보고서에 첨부하여 신고한다. 지방자치단체는 발굴완료 신고 접수 즉시 관할 경찰관서에 공고를 의뢰하고 경찰관서에서는

6 오세탁, 2005, 『문화재보호법 원론』, 주류성, pp.119~124.

7 일본의 문화재보호법에서는 출토품의 귀속절차에 있어서 발견문화재와 발굴문화재를 구분하지 않으며 모두 국고귀속 시 보상금을 지급하고, 국가에서 귀속 유물을 보유할 필요가 없는 경우 해당 토지 소유자에게 보상금에 갈음하여 유물을 양여할 수 있는 것으로 규정하고 있다(일본의 문화재보호법 제98조~제107조 참조).

8 「발굴조사업무 처리지침」(2001.4.17 유형86705-0725호)은 2001년 4월 제정·시행된 이래 총 9차례 개정(2001.7.2/2002.5.2/2003.6.19/2005.10.13/2007.5.7/2007.10.22/2008.7.1/2009.8.28/2009.12.14)되었으며 매장문화재 법령이 시행될 때 폐지(2011.4.6 문화재청 고시 제2011-77호)되어 관련 규정으로 흡수·통합되었다.



게시관 등에 7일간 유물 발굴사실을 공고한다. 공고는 발견 문화재와 발굴유물 공히 유실물법에 의거 관할 경찰관서에서 시행하여 오다가 2005년 7월 문화재보호법 시행령 및 시행규칙 개정으로 발굴유물의 경우에는 관할 지방자치단체장이 공고를 시행하는 것으로 변경되었다. 공고결과 소유권 주장자가 나타났을 때 소유권 판정절차에 대해서는 별도 규정이 없다가 2007년 8월 동법 시행령에 소유권반환심사위원회 조항이 신설되었다(시행령 제41조, 시행규칙 제56조). 동 규정에 의하면 소유권반환심사위원회는 문화재청장이 위촉하는 총 15명 이내의 위원으로 구성되며 그 중 3명에서 5명 이내의 위원들로 해당 유물에 대한 소유권 심사를 하도록 되어 있었다. 그러나 이 위원회는 2008년 9월 폐지됨으로써 1년 정도 운영되었다. 2008년 9월부터는 문화재위원회 심의를 거쳐 소유권을 판정하는 절차로 변경되었다.

2. 국가귀속대상 문화재 선정

국가귀속대상 문화재의 범위가 처음으로 법제화된 것은 2000년 1월 문화재보호법 개정에서이다. 종전에는 소유자가 판명되지 아니한 경우 바로 국가에 귀속토록 되어 있었으나 이때 개정에서 소유자가 판명되지 아니한 경우에도 ‘국가에서 직접 보존할 필요가 있는 당해 문화재’에 한해 국가에 귀속하는 것으로 하였으며 동법의 위임에 따라 시행규칙 제38조의2에서는 국가귀속대상 문화재의 범위를 “유적의 연대를 추정하거나 문화사 등 역사의 복원에 중요한 자료로서 역사적, 예술적, 학술적 가치가 있는 것을 대상으로 한다”고 규정하여 국가귀속대상 문화재에 대한 선정기준을 정하였다.

구체적으로 국가귀속대상 문화재를 선정하기 위해서는 발굴조사기관 주관의 ‘국가귀속대상 문화재 분류평가회의’를 개최토록 하였는데, 분류평가회의는 법령이 아닌 매장문화재 「발굴조사업무 처리지침」(2001~2011년)에 따라 시행되었다. 분류평가회의는 해당 발굴유물의 분류·정리·보존처리 등의 절차가 완료된 후 평가위원회를 구성하여 개최하였으며, 그 운영현황을 시기별로 정리해 보면 다음과 같다.

초기에 분류평가회의는 국가귀속대상 문화재를 유물대장 및 유물목록으로 귀속 신고하는 경우 개최토록 하고,

표 1. 발굴유물의 공고 및 소유권 판정절차 변천

항 목	변천 내용	
① 공고 절차	<ul style="list-style-type: none"> 주체 : 경찰관서 (2005.6.이전) 공고기간 : 30일 (2007.4.이전) 	<ul style="list-style-type: none"> 주체 : 지방자치단체 (2005.7~) 공고기간 : 90일 (2007.4~)
② 소유권 판정 절차	<ul style="list-style-type: none"> 소유권반환심사위원회 심사 (2007.8~2008.8) 	<ul style="list-style-type: none"> 문화재위원회 심의 (2008.9~)

표 2. 국가귀속대상 문화재 분류평가회의 변천과정

구 분	주요 내용
① 1차 지침(2001.4) (2001.4~2005.9)	<ul style="list-style-type: none"> 구성: 지도위원 중심의 전문가 5인 이상(유물이 소량인 경우 2인 이상) <ul style="list-style-type: none"> - 분류의 객관성·공정성 확보 위해 문화재위원(전문위원) 1명 이상 포함 운영: 분류·정리·보존처리 절차 완료 후 즉시 개최(1회 원칙) 평가결과: 평가위원 확인 후 의결서는 조사기관에서 보관 기타 일반 분류기준 적용: 완형·명문 유물, 시대적 변천과정·사회상 등
② 5차 지침(2005.10) (2005.10~2007.4)	<ul style="list-style-type: none"> 구성: 지도위원 중심의 전문가 3인 이상(유물이 소량인 경우 2인 이상) 평가결과: 평가위원의 확인 후 국가귀속 신고서류와 함께 사본 문화재청 제출
③ 6차 지침(2007.5) (2007.5~2011.4)	<ul style="list-style-type: none"> 구성: 유물의 성격에 따라 관계 전문가 3인 이상으로 구성하되 ‘동산문화재 감정자격을 가지고 있는 자’ 중에서 전문성을 고려 위촉 절차 세분화: 평가위원 자격, 분류기준, 국가귀속 신고서류 등 세분화 <ul style="list-style-type: none"> ⇒ 평가위원 자격: ‘동산문화재 전문가’를 7가지 자격으로 세분류 ⇒ 발굴유물 분류기준: 국가귀속대상/학술자료/매물자료별로 세분류⁹

9 6차 지침(2007.5)에서 처음으로 분류기준을 세분화하였는데 1)국가귀속대상 문화재는 시행규칙 제38조의2에 기재된 ‘역사의 복원에 중요한 자료로서 역사적·예술적·학술적 가치가 있는 것’ 2)학술자료는 국가귀속대상 문화재에는 미치지 못하나 학술적으로 연구필요가 있는 경우 3)매물자료는 학술목적에 활용 가능성이 없거나 매물 시 유물의 가치 평가에 지장이 없는 유물 등으로 분류기준을 정하였다.

보고서에 수록하여 신고하는 경우에는 분류평가회의 개최 여부를 발굴조사기관에서 판단하도록 하였으나¹⁰ 2007년 5월 개정된 「발굴조사업무 처리지침」에서는 분류평가회의를 유물의 수량이나 보고서 수록신고 여부와 상관없이 실시하는 필수적 절차로 규정하였다.¹¹

3. 국가귀속대상 문화재 신고

발굴유물의 국가귀속신고는 「발굴조사업무 처리지침」(2001년)에 의거 발굴완료 시 신고토록 하다가 2005년 7월 문화재보호법 시행규칙 개정으로 발굴조사기관에 의한 국가귀속대상 문화재 신고절차가 법제화되었다. 동 시행규칙 제38조의2에 의하면 조사기관은 공고한 문화재 중 분류평가회의를 거쳐 국가귀속대상 문화재로 선정된 것은 발굴매장문화재 보관증과 출토유물대장 각 4부를 공고일부터 6월 이내에 시·도지사를 거쳐 문화재청장에게 제출하여야 한다. 다만, 발굴유물 및 유구의 과다 또는 유물 및 유구의 가치규명 등으로 인하여 해당 기간 내에 신고하는 것이 곤란하다고 문화재청장이 인정하는 경우에는 조사보고서에 수록하여 제출할 수 있도록 하였다. 이때 보고서에 수록된 유물은 전량 국가 귀속되며 보고서에 수록되지 아니한 유물은 학술자료로만 활용 가능하도록 하였다. 각 시기별 국가귀속신고 절차 변천현황을 살펴보면 다음과 같다.

그런데, 특기할 사항은 2005년 「발굴조사업무 처리지침」에서는 위의 국가귀속 신고절차의 두 가지 유형 중 보고서 제출방식을 적극 권유¹²하고 있는데 이는 보고서 수록유물에 대해서는 전체를 국가 귀속하므로 업무의 일관성과 편의성을 도모하기 위한 것으로 보이나 2007년 동 지침에서는 반대로 6개월 이내 신고를 원칙으로 하고 보고서 수록 신고는 엄격히 제한¹³하고 있다. 이는 귀속신고가 지연되는 것을 방지하고자 한 것으로 생각된다.

4. 국가귀속 조치 및 보관관리기관 지정

국가귀속대상 문화재에 대해서는 문화재청장이 국가귀속조치하고 보관관리기관을 정하게 된다. 국가귀속문화재 보관과 관련된 첫 입법례는 문화재보호법 제정 시 국유문화재에 대한 특례로 제50조에 국유문화재 관리를 위한 총괄청과 관리청 개념을 도입한 것인데, 1970년 9월 동법 개정 시에는 국유문화재의 관리청이 정하여지지 아니한 문화재는 보존상 필요시 지방자치단체와 법인을 지정하여 관리하게 할 수 있다는 조항이 신설되었다. 그 후 1999년 개정 시 관리청 이외 지방자치단체 및 법인에 의한 관리조항이 삭제되었다가 2000년 개정 때 다시 제50조에 관리청에서 관리하지 아니하는 문화재에 대해서는 지방자치단체에 위임하거나 비영리 법인(단체)에게 위탁할 수 있도록 하였다.

표 3. 국가귀속신고 절차 변천과정

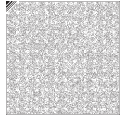
구분	귀속신고 절차
① 1차 지침(2001.4) (2001.4~2005.9)	<ul style="list-style-type: none"> 발굴완료 시 발굴유물임시보관증, 목록, 대장을 작성하여 신고 유물 분류·정리 및 복원, 보존처리 등으로 장기간이 소요될 경우 관련 유물에 대한 처리가 완료되는 대로 신고(최장 2년 이내)
② 5차 지침(2005.10) (2005.10~2007.4)	<ul style="list-style-type: none"> 공고일부터 6개월 이내에 출토유물대장 제출로 신고 2년 이내에 조사보고서 제출로 신고(유물과다로 정리에 장시간 소요될 경우) 유물이 소량이거나 유물 전체를 귀속할 경우 약보고서로 보고서 제출 대체
③ 6차 지침(2007.5) (2007.5~2011.4)	<ul style="list-style-type: none"> 공고일부터 6개월 이내에 유물 임시보관증, 대장과 목록, 분류평가회의 심의서 사본 등을 제출하여 신고

10 문화재청, 2005, 「발굴조사업무 처리지침」 「매장문화재 조사업무 처리지침」, p.26.

11 문화재청, 2007, 앞의 책, p.22.

12 문화재청, 2005, 앞의 책, p.25.

13 문화재청, 2007, 앞의 책, p.24.



그런데 국유문화재 특례로서의 관리청 지정과는 별도로 국가에 귀속된 발굴매장문화재에 대한 보관관리기관 지정 조항이 1973년 6월 동 시행규칙(문화공보부령 제32호)에 신설되었다. 그 내용을 살펴보면 국가귀속문화재를 문화재관리국(소속기관), 국립중앙박물관(분관), 국립대학교(부속박물관), 관할 지방자치단체(소속 박물관), 기타 문화재관리국장이 인정하는 학술기관 또는 공공기관 등에 보관관리토록 한 것이다. 이러한 보관관리기관 다원화는 6년 정도 유지되다가 1979년 3월 시행규칙 개정으로 국립중앙박물관으로 보관관리기관이 일원화되었다.

2005년 7월 동 시행규칙이 개정되어 다시 국립중앙박물관장, 국립문화재연구소장, 한국전통문화학교총장, 궁중유물전시관장, 국립해양유물전시관장 또는 시·도지사 등으로 다원화되었고 보관관리기관은 각 소속기관, 국립민속박물관, 국·공립대학교 박물관, 당해 문화재 발견지역 관할 지방자치단체 관리 박물관과 전시관 등에게 위임 또는 위탁하여 보관·관리할 수 있도록 하였다.

국가귀속문화재 보관관리기관 변천과정을 정리하면 다음과 같다.

표 4. 국가귀속문화재 보관관리기관 변천과정

구분	기간	보관관리기관(법제상)
관리청	1962~1970.8	• 총괄청(문화재관리국)과 관리청(국립중앙박물관)
관리청	1970.9~1998 2000~현재	• 총괄청(문화재관리국)과 관리청(국립중앙박물관) • 지방자치단체 위임 또는 법인 위탁 (관리청이 정해지지 않은 경우)
보관관리기관 (신설)	1973.6~1979.2	• 문화재관리국, 국립중앙박물관, 국립대박물관, 지방자치단체
보관관리기관	1979.3~2005.2	• 국립중앙박물관(일원화)
보관관리기관	2005.7~2011.	• 국립중앙박물관, 문화재관리국(청), 시도지사(지자체)

한편, 2005년 개정 시 보관관리기관 변경에 관한 규정이 처음으로 신설되었으며, 문화재청장은 귀속문화재의 보

관관리 및 활용실태가 적정하지 못하다고 판단되거나 귀속문화재의 안전관리와 활용을 위하여 필요하다고 인정되는 경우 해당 보관관리기관을 변경할 수 있게 하였다. 또한 보관관리기관은 당해 문화재를 국가에 귀속된 날부터 1년 이내에 임시로 보관하고 있는 기관으로부터 인수받아야 한다는 국가귀속문화재 인수인계 조항도 신설되었다.

5. 국가에 귀속되지 않은 문화재 처리

국가에 귀속되지 아니한 문화재의 처리방법이 처음으로 법제화 된 것은 2000년 9월 동 시행규칙 개정에서였다. 그 주요 내용은 국가귀속대상 문화재로 분류되지 아니한 유물은 이를 학술자료 등으로 활용하게 하거나 일정한 장소에 매장하게 할 수 있으며 이 경우 매장장소는 가능한 당해 유물이 발굴된 유적지 내로 하고 매장할 때에는 유적지명·발굴기관·발굴사유 및 매장일자 등을 기록한 표지석과 함께 매장하여야 하고 유물의 처리방법 등에 관하여 필요한 사항은 문화재청장이 정하도록 한 것이다.

세부적으로는 국가귀속대상 문화재 분류평가회의에서 결정하는데, 국가귀속대상에서 제외된 유물 중 학술자료는 활용기관·활용방법 등을, 매물자료는 매물장소·위치·매물방법 등을 각각 정한 후 심의결과를 문화재청에 제출하고 당해 조사기관의 책임 하에 활용 처리토록 하였다.¹⁴ 각 시기별 처리방법의 변천과정은 다음과 같다.

표 5. 국가 귀속되지 않은 문화재 처리 변천과정

구분	국가 귀속되지 않은 문화재 처리방법
① 1차 지침 (2001.4) (2001.4~2005.9)	• 학술자료 등으로 활용(활용기관, 활용방법 등 결정) • 일정한 장소에 매장(매장장소는 가능한 한 당해 발굴 유적지 내) • 학술자료 또는 매장여부는 국가귀속대상문화재 분류평가회의 시 평가위원 2인 이상의 의견으로 결정
② 5차 지침 (2005.10) (2005.10~2007.4)	• 국가귀속대상 문화재 분류평가회의 시 평가위원들이 분류 • '매장'을 '매몰'로 용어 변경

14 문화재청, 2007, 앞의 책, pp.23~25.

구분	국가 귀속되지 않은 문화재 처리방법
③ 6차 지침 (2007.5) (2007.5~2011.4)	<ul style="list-style-type: none"> • 국가귀속대상 문화재 분류평가회의 시 평가위원들이 분류 • 학술자료는 활용기관, 활용방법 등 심의결과 문화재청 제출 • 매물자료는 매물장소, 매물방법 등 심의결과 문화재청 제출 • 매물 시 유적지명, 발굴유물, 발굴기관, 매물일자 등 기록한 표지석을 함께 매장한 후 시군구의 확인을 받을 것

6. 발굴유물의 분실·훼손 처리

발굴조사기관에서는 발굴유물을 보관관리기관에 인계하기까지 임시보관하면서 도난·분실·훼손되지 않도록 안전하게 보관·관리하여야 한다. 금속류나 목재류 유물은 보존처리하여 보관하여야 하며 만약 발굴조사 과정이나 임시보관 중 관리 부주의로 분실하거나 훼손 또는 미신고(은닉)시에는 발굴허가 제한이나 변상 처리 등의 제재가 있었다.¹⁵ 각 시기별 변천과정은 다음과 같다.

표 6. 임시보관유물의 도난·분실·훼손 처리방법 및 제재

구분	처리방법 및 제재
① 1차 지침 (2001.4) (2001.4~2005.9)	<ul style="list-style-type: none"> • 발굴유물의 임시보관에 대한 안전관리 철저 • 금속, 목재류 등 형상 변경 가능성이 있는 유물 보존 처리 후 보관
② 5차 지침 (2005.10) (2005.10~2007.4)	<ul style="list-style-type: none"> • 발굴업무 수행 중 분실·훼손 등에 대한 적용범위 규정 • 국가귀속대상 유물과 완형 등 학술적 가치가 있는 유물이 적용대상 • 도난·분실·훼손 및 미신고에 대한 발굴허가 제한, 변상처리 등 규정 • 분실 문화재 처리방법
③ 6차 지침 (2007.5) (2007.5~2011.4)	<ul style="list-style-type: none"> • 적용범위·적용대상·제재조치 규정(5차 지침내용과 차이 없음)

Ⅲ. 국가귀속제도의 정책 개선방안

발굴유물의 국가귀속제도에 관한 현행 법령으로는

1)매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률(2010.2.4 제정, 2011.2.5 시행) 2)동법 시행령(2011.1.28 제정, 2011.2.5 시

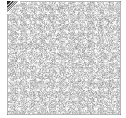
행) 3)동법 시행규칙(2011.2.16 제정 및 시행)이 있고, 행정규칙으로 세부 집행절차를 규정한 「발견·발굴문화재의 국가귀속절차 등에 관한 규정」(문화재청 고시, 2011.2.16 제정·시행)과 「국가귀속문화재의 관리 등에 관한 규정」(문화재청 예규, 2011.3.11 제정·시행)이 있다. 즉, 발굴매장문화재의 국가귀속절차 및 보관관리체계는 5개 법규를 근거로 하고 있다. 동 법규는 종전의 문화재보호법과 발굴조사업무 처리지침 등에 포함되어 있던 귀속절차를 계승하였으나 집행과 관련된 세부절차는 행정규칙을 통해 새로 신설되거나 변경되었다. 현행 국가귀속제도는 매장문화재법(법률) → 동법 시행령(대통령령) → 동법 시행규칙(문화체육관광부령) → 행정규칙(문화재청 고시 및 예규)으로 계층화되어 있어 제도의 운영현황과 문제점, 개선과제 등을 파악하기 위해서는 이러한 법제에 대한 통합적인 이해와 접근이 필요하다.

따라서, 본고에서는 매장문화재 국가귀속제도에 대한 기능적, 본질적 접근방법보다는 실제 운영과 정책집행의 직접적 근거가 되고 있는 현행 매장문화재 법령(법률, 시행령, 시행규칙)과 관련 행정규칙(고시 및 예규)을 대상으로 제도 운영의 문제점과 과제를 도출하고 그에 따른 정책 개선방안을 검토하고자 한다.

1. 법령의 문제점과 개선방안(법률·시행령·시행규칙)

현행 매장문화재법에서 발굴유물의 국가귀속제도와 직접 관련된 조항은 법 제22조(문화재조사에 따른 발견 또는 발굴된 문화재의 처리방법)와 제23조(문화재조사로 발견 또는 발굴된 문화재의 소유권 판정과 국가귀속)이다. 제22조는 공고에 대한 시행령 위임 근거조항이고 제23조는 소유권 판정과 국가귀속 처리에 있어서 법 제20조를 준용한다는 조항이다. 결국 매장문화재법에서 국가귀속에 대한 절차적 근거는 제20조(발견 신고된 문화재의 소유권 판정 및 국가귀속)가 되는 셈이다. 이는 발견신고 문화재, 지표조

15 문화재청, 2005, 앞의 책, pp.30~31.



사 결과 발견된 문화재, 발굴조사 결과 확인된 문화재가 모두 동일한 소유권 판정절차를 거쳐 국가에 귀속된다는 것이며 이처럼 매장물의 소유권 판정에 동일한 절차를 적용하게 된 것은 민법의 규정¹⁶ 때문이다. 이것은 발견 또는 발굴 등 방법 여하에 관계없이 매장문화재의 경우 소유권이 인정되면 소유자에게 반환하고 소유권이 인정되지 않거나 불분명하여 국가에서 직접 보존할 필요가 있는 문화재가 있으면 국가에 귀속한다는 것을 의미한다.

결과적으로 매장문화재법에서는 공고와 소유권 판정 및 국가귀속의 기본원칙만 천명하고 절차적 사항은 모두 시행령 등에 위임하고 있으며, 동법 시행령에서는 이와 같은 위임에 의거 제18조(소유권 판정절차)에서 소유권 판정 절차와 방법을, 제19조(국가귀속대상 문화재의 범위)에서 국가귀속대상 문화재의 기준과 범위를, 제20조(관리규정 마련)에서는 국가귀속문화재의 관리 및 활용관련 규정 마련을, 제21조(귀속문화재의 대여)에서는 국가귀속문화재의 대여에 대한 사항을, 제22조(국가귀속대상 문화재가 아닌 문화재의 처리방법)에서는 국가귀속대상에서 제외된 문화재에 대한 처리 방법에 대하여, 제25조(공고)는 발굴사실의 공고를, 제26조(소유권 판정과 국가귀속)에서는 소유권 판정과 국가귀속에 대하여 제18조에서 제22조를 준용할 것과 국가귀속절차의 구체적 사항을 고시에 위임한다는 내용을 규정하고 있다. 동법 시행령에서 발굴유물에 대한 국가귀속관련 조항은 모두 7개이나 소유권 판정절차를 규정한 제18조와 국가귀속대상 문화재 범위와 기준을 정한 제19조를 제외하고는 대부분 하위 규정에 대한 위임과 준용근거를 언급하고 있을 뿐이다.

동법 시행규칙에서는 제11조(소유권 판정 신청)에서 소유권 판정 제출 서식, 제13조(매장문화재 공고)에서 지방자치단체장의 공고 시행과 결과 제출을 명시하고 있다. 이상 매장문화재 법령에서 명시하고 있는 국가귀속관련 조항

을 정리해 보면 매장문화재법(3개) → 시행령(7개) → 시행규칙(2개)로 되어 있으며 그 중 실제적 내용을 담고 있는 조항은 소유권 판정절차를 직접 규정하고 있는 시행령 제18조와 소유권 판정 및 국가귀속 세부절차를 문화재청장 고시에 위임한 제26조이다.

매장문화재 법령에 나타난 국가귀속제도의 문제점을 살펴보면, 우선 매장문화재법이 기존의 문화재보호법의 하나의 장에 불과했던 매장문화재 부분을 독립적 법률로 분리 제정하고 절차를 구체화한 것은 그간의 사회경제적 환경변화를 고려한 적절한 입법이라고 생각한다. 그러나 발굴유물의 국가귀속제도에 국한하여 본다면 문화재보호법 체계와 큰 차이가 없을 뿐 아니라 오히려 입법적으로는 후퇴한 감도 있다. 그것은 매장문화재 발굴조사의 목적과 결과가 물이 조사보고서와 발굴유물이라고 할 때 유물에 대한 귀속절차의 대부분을 법규에서 명시하지 아니하고 하위 규정인 행정규칙에 위임하고 있는 것에서 잘 드러나고 있다. 이는 문화재보호법에서 매장문화재를 분리하여 매장문화재법을 제정할 때 문화재보호법 시행령과 동 시행규칙에 포함되어 있던 국가귀속관련 내용들을 그대로 하위 규정으로 옮긴 것에 기인하며 또한 매장문화재 법령체계가 매장문화재 보호 및 조사에 치중되어 있는 결과이기도 하다. 세부적인 문제점과 개선방향에 대하여 살펴본다.

1) 총괄청과 관리청

총괄청과 관리청 관련 내용은 문화재보호법 제62조에 국유문화재에 대한 특례로 규정되어 있다. 즉 국유문화재는 문화재청장이 관리 총괄하는데 중앙관서의 장이 관리하고 있는 행정재산이나 문화재청장 외의 중앙관서의 장이 관리하여야 할 특별한 필요가 있는 경우 문화재청장은 관계기관의 장 및 기획재정부 장관과 협의하여 관리청을 정하도록 한 것이 그것이다. 또한 동 조 제3항에서는 관리청에서

16 민법 제254조(매장물의 소유권 취득): 매장물은 공고한 후 1년 내에 그 소유자가 권리를 주장하지 아니하면 발견자가 그 소유권을 취득한다(이하 생략). 민법 제255조(문화재의 국유): 학술, 기예 또는 고고의 중요한 재료가 되는 물건에 대하여는 제252조 제1항 및 전2조의 규정에 의하지 아니하고 국유로 한다. 전항의 경우에 습득자, 발견자 및 매장물이 발견된 토지 기타 물건의 소유자는 국가에 대하여 적당한 보상을 청구할 수 있다.

관리하지 아니하는 국유문화재를 지방자치단체에 위임하거나 비영리법인(단체)에 위탁할 수 있게 하였다.

그런데 이 관리청 조항은 1962년 문화재보호법이 제정될 때부터 포함된 것¹⁷으로 당시는 지정 또는 가지정 문화재에 한하였다. 당시 규정대로 해석하면 국유의 문화재 중 기존에 중앙관서장이 사용하고 있는 행정재산¹⁸이거나 중앙관서장이 관리하여야 할 특별한 필요가 있는 경우에 예외적으로 적용되던 조항이었다. 오늘날 연간 14만점의 발굴유물이 국가에 귀속되고 있고 국가귀속문화재의 85%를 국립중앙박물관에서 관리¹⁹하고 있는 상황에서 국유문화재의 예외적 관리조항인 관리청 개념을 국가귀속문화재 보관관리에 적용하는 것은 적합하지 않다. 이는 2005년 7월 문화재보호법 시행규칙 개정 시 국가귀속문화재 보관관리기관 조항을 별도로 신설하여 국립중앙박물관과 지방자치단체 등으로 다원화한 것에서도 알 수 있다.

만약 총괄청과 관리청 개념을 국가귀속문화재에 적용하는 것이 필요하다고 해도 매장문화재법에 규정하여야 법령체계상 일관성이 있다. 현행 법령체계에 따르면 국가귀속문화재의 보관관리체계는 관리청 중심의 보관관리 체계이고 지방자치단체 위임이나 비영리 법인 등의 위임은 예외적인 사항으로 치부된다. 이는 국가귀속문화재의 지방자치단체 관리위임이 증가하고 있는 현실과도 부합되지 않는다.²⁰

따라서, 문화재보호법 제62조의 관리청 개념을 매장문화재법에 별도로 규정하여 법체계의 정합성을 모색하거나 아니면 국가귀속문화재 증가에 따른 분산관리체계 등

사회문화적 환경변화를 반영하여 2005년 7월 개정 구 문화재보호법 시행규칙에서처럼 매장문화재 법규에 보관관리기관을 별도로 규정하여 다원화하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

2) 행정규칙 위임 재검토

문화재보호법 체계에서 「발굴조사업무 처리지침」에 의해 시행되던 것이 매장문화재 법제에서 행정규칙으로 상향 조정되거나 반대로 문화재보호법 시행규칙에 의해 시행되다가 매장문화재 법제에서 행정규칙으로 하향 조정된 것이 있다. 그 대표적인 사례가 문화재 선별회의와 국가귀속문화재 보관관리기관 지정 규정이다. 문화재 선별회의는 종전의 ‘국가귀속대상 문화재 분류평가회의’가 2013년 4월 국가귀속절차 규정 개정 시 부활하여 반영된 절차이다. 현행 문화재 선별회의는 조사보고서 수록 유물을 선별하는 회의이나 선별회의 시 유물 평가기준이 실질적으로 국가귀속대상 문화재 선정기준으로 작용한다는 점에서 문화재 선별회의를 비롯한 국가귀속대상 문화재 선정절차를 보완하여 매장문화재법 시행령 제19조(발견신고된 문화재의 국가귀속대상 문화재의 범위)에 통합 규정함으로써 발굴유물 국가귀속절차의 규범력을 강화할 필요가 있다.

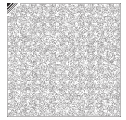
또한, 국가귀속문화재 보관관리기관과 관련해서는 「국가귀속문화재 관리 등에 관한 규정」(예규)에서 문화재보호법 제62조에 근거하여 관리청과 위임기관·위탁기관을 정하고 있으나 최근 국가귀속문화재의 지방자치단체 위임과 관련한 관리청(국립중앙박물관)과 위임기관(지방자치

17 1962년 제정 「문화재보호법」 제50조 : ①국유에 속하는 지정 또는 가지정 문화재는 국유재산법 제8조의 규정에 불구하고 문교부장관이 이를 관리 또는 총괄한다. 단, 국유의 지정 또는 가지정문화재가 문교부장관 이외의 자가 관리하고 있는 행정재산인 경우 또는 문교부장관 이외의 자가 관리하여야 할 특별한 필요가 있는 것인 경우에는 문교부장관이 국유재산법 제9조의 관계기관의 장 및 재무부장관과 협의하여 그 관리청을 정한다. - 당시 문화재관리국과 국립박물관은 모두 문교부 소속 관서였다.

18 국유재산법 제정 당시(1950년)에 ‘행정재산’은 국가에서 직접 공공용에 사용하는 공공용 재산을 지칭했다. 현행 국유재산법 제6조에는 국가가 보존하는 재산을 행정재산 중 ‘보존용 재산’으로 정의하고 있다.

19 국립중앙박물관(85.8%), 지자체(7.7%), 국립문화재연구소 등 문화재청 소속기관(6.5%) 순이다. 문화재청, 2014, 「주요업무 통계자료-국가귀속문화재 보관관리현황-」 참고.

20 2012년(14.2%), 2013년(24.7%), 2014년(31.2%)이다. 문화재청, 2014, 「주요업무 통계자료-국가귀속문화재 지방자치단체 위임 증가율-」 참고.



단체) 간 대립 혹은 찬반양론의 심화²¹ 등의 사정을 고려할 때 보관관리기관 지정 및 변경과 관련한 근거조항을 매장문화재 법령에 규정하여 총괄청의 국가귀속문화재 보관 관리 조정자 역할을 강화하여야 한다.

2. 행정규칙의 문제점과 개선방안(고시·예규)

1) 「발견·발굴문화재의 국가귀속절차 등에 관한 규정」(문화재청 고시)

「발견·발굴문화재의 국가귀속절차 등에 관한 규정」(이하 “국가귀속절차규정”이라 한다)은 발굴유물의 소유권 판정 및 국가귀속절차와 관련된 사항을 정한 것으로 매장문화재법 시행에 맞춰 2011년 2월에 문화재청장 고시로 제정·시행되었다. 이는 기존의 행정지침인 「발굴조사업무 처리지침」(2001.4.17~2011.4.6)에 포함되어 시행해 오던 국가귀속절차 관련 내용을 추출하여 매장문화재 법체계에 맞게 행정입법으로 흡수·통합한 것이다.

동 규정은 매장문화재법 시행령 제26조 제2항의 위임에 따라 발견 및 발굴유물의 국가귀속절차, 즉 매장문화재 공고, 소유권 판정절차, 국가귀속대상 문화재의 범위, 국가귀속대상 문화재 아닌 문화재의 처리방법 등에 관한 세부절차와 국가귀속 조치에 필요한 사항을 규정하고 있다. 각 항목별로 운영현황과 문제점 및 개선방안을 살펴본다.

(1) 매장문화재 공고

발굴유물의 공고에 대해서는 법령에서 기본적 사항을 규정하고 있으며 동 고시에서는 공고결과 소유자 유무 확인서를 문화재전자행정시스템을 통하여 제출하도록 규정하고 있다. 이 내용은 3차 개정(2014.12.31)시에 반영된 것으

로 지방자치단체에서 공고결과를 일반문서로 제출하게 될 때 시일이 지체되거나 누락되어 이로 인한 국가귀속 지연을 방지하기 위한 목적에서 2012년에 개통된 전자행정시스템을 통해 제출하도록 변경한 것으로 보인다.

매장문화재 공고절차는 매장물의 소유자 확인을 위한 기본적 고지절차로서 매장문화재 제도 초기에 도입되었다. 현행 공고기간(소유권 주장 기간)을 90일로 하여 지방자치단체 홈 페이지 등에 14일간 공지하고 있으나 일반인들이 그 기간에 이를 인지하기는 쉽지 않다. 실제로 공고기간 만료 후 소유권을 주장하여 쟁송까지 가는 사례²²도 있어 발굴조사 완료 시 소유권 확인이 가능한 사찰 터 발굴 등에 대해서는 사전에 대상자에게 고지할 수 있도록 절차의 보완이 필요하다.

(2) 소유권 판정

발굴유물의 소유권 판정에 대해서는 동법 시행령 제18조 제2항이 개정(2014.12.30)되어 종전 문화재위원회 심의를 거쳐 판정토록 한 것을 관계 전문가와 이해관계자, 관련기관의 의견 청취 후 판정하는 것으로 변경하였다. 소유권 판정은 물건의 소유권을 판정하는 것으로 문화재적 가치와 함께 법률적 판단을 함께 고려하여야 하는데 기존의 문화재위원회 심의에서는 법률적인 측면을 충분히 고려하지 않아 사찰 내 출토유물의 경우 대외적으로 논란이 있어왔다.²³ 동 시행령 개정은 이를 개선하기 위한 것으로 보이며 최근 국가귀속절차규정 개정(2014.12.31/2015.6.10)은 그에 대한 세부절차를 신설한 것으로 판단된다.

주요 개정내용은 관계 전문가의 자격과 기준, 의견청취 방법, 필요 시 소유권판정 자문위원회 개최 등으로 기존의 문화재위원회 심의 방식과 비교할 때 법률적 검토를 보

21 익산 미륵사지 석탑에서 출토된 사리장엄구 등 유물의 보관관리기관 지정과 관련한 국립박물관과 지방자치단체 간의 찬반 논쟁 사례, 2009.7.24, 「문화재위원회 매장분과 회의록」, 전북일보, 전라일보 등 언론기사 참고.

22 월정사 경내 출토유물의 소유권 반환 소송 사례(사건번호 2013나2001486 소유권반환 / 서울고등법원).

23 사찰 내 출토유물에 대한 소유권 논쟁 사례 : 회암사지 출토유물 소송(2007년), 월정사 출토유물 소송(2013년), 진관사 출토유물 소유권 판정 및 소송 사례(2013~2015년) 참고.

완·강화하였다고 볼 수 있으나 관계 전문가가 특정되어 있지 않아 전문가의 의견이 다를 경우에는 공신력 문제가 제기될 수 있다. 소유권판정 자문위원회를 통해 일부 보완될 수는 있겠으나 이 또한 상설이 아니고 필요시 구성하여 개최하는 자문성격이어서 의견이 일치되지 않을 경우에는 실효성이 없게 된다.

따라서 현행 임의기구인 소유권판정 자문위원회를 소유권판정심사위원회로 변경하여 상설화하고 다양한 문화재 분야 전문가와 법률 전문가로 위원을 구성하여 고정화함으로써 위원회 결정에 일관성과 공신력을 부여할 필요가 있다.

(3) 국가귀속대상 문화재 선정

현행 방식은 문화재청장이 발굴조사보고서에 수록된 문화재를 검토 후 국가귀속대상 문화재로 하며, 보고서 수록유물은 해당 유물에 대한 공고절차가 완료된 후 문화재 선별회의를 통해 선정하고 있다. 문화재 선별회의는 조사기관에서 주관하고 관계 전문가 3인이 참여하여 보고서에 수록할 유물과 보고서에 수록되지 않으나 학술자료로 활용되는 유물, 그리고 사용가치가 없어 매몰시킬 유물을 분류한다.²⁴ 이 방식은 매장문화재법 시행 이전에 운영하던 국가귀속문화재 분류평가회의 방식과 유사한데 다만 분류평가회의가 국가귀속대상 문화재를 정하는 절차인데 반해 선별회의는 보고서 수록대상 문화재를 정하는 절차라는데 차이가 있다. 그러나 현행 귀속시스템 하에서는 보고서 수록유물이 거의 그대로 국가귀속대상이 될 가능성이 크다는 점에서 결과적으로 양자 간 큰 차이는 없다. 그런데, 현실적으로 국가귀속대상 문화재를 정하는 역할을 하는 문화재 선별회의 방식이 적절한 방법인가에 대해서는 논의가 분분하다.²⁵ 각 항목별로 문제점과 개선방안을 살펴본다.

표 7. 문화재 선별회의 인식 정도

구 분	인식 정도	빈 도(%)
선별회의 구성 위원(3명)의 적정성	적정하지 않다	21%
	보통이다	35.7%
	적정하다	43.3%
참여 위원의 전문성 확보 정도	전문성이 확보되지 못했다	14.7%
	보통이다	31%
	전문성이 확보되어 있다.	54.3%
선별회의 유물분류의 적정성	적정하지 않다	27.8%
	보통이다	29.5%
	적정하다	42.7%
선별회의의 형식적 절차 인식 정도	형식적 절차이다	61.2%
	보통이다	14.8%
	형식적 절차 아니다	24%
선별회의 참여 위원의 적극성 정도	적극적이지 않다	13.2%
	보통이다	45.7%
	적극적이다	41.1%

* 출처 : 국립문화재연구소, 2015, 「발굴매장문화재의 효율적인 보관관리 및 활용 체계에 관한 연구」

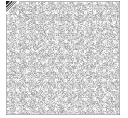
① 선별회의 운영주체

문화재 선별회의는 발굴조사기관이 주관하여 운영하는다. 그런데 보고서 수록유물이 실제 국가귀속문화재로 될 가능성이 높은 현실에서 국가에 귀속할 문화재를 민간이 주관하는 선별회의에서 정하는 것에 공정성과 객관성이 문제될 수 있다. 선별회의를 바라보는 관점과 관련하여, 우선 국가귀속대상 문화재가 누락될 수 있다는 시각이 있을 수 있다. 여기에는 발굴조사기관이 의도적으로 중요한 유물을 국가귀속대상에서 제외할 수 있다는 운영 주체에 대한 회의론²⁶이 잠재돼 있다. 또한, 발굴조사기관이 자의적으로 선별회의에 참여하는 전문가를 섭외함으로써 자신들의 의도를 달성하려 한다는 지적이다. 그러나 실제로는 국가귀속대

24 국가귀속절차 규정 제6조(국가귀속대상 문화재) 참고.

25 국립문화재연구소, 2015, 「발굴매장문화재의 효율적인 보관관리 및 활용체계에 관한 연구」, pp.125~129.

26 문화재청, 2014~2015, 「국정감사요구자료집」(행정정보 http://www.cha.go.kr/cha/idx/Index.do?mn=NS_01).



상에서 제외되는 학술자료 등에 대한 보관관리 및 활용에 따른 비용과 책임을 모두 발굴조사기관이 부담하여야 하기 때문에 발굴유물 대부분을 보고서에 수록하여 국가귀속대상으로 분류할 가능성이 높다.²⁷

또 다른 시각은 선별회의의 시 문화재 평가기준을 제대로 준수하지 않음으로써 공정성과 객관성이 결여될 수 있다는 우려이다. 이는 발굴유물 전체를 보고서 수록대상으로 분류함으로써 선별회의가 형식적으로 운영될 수 있다는 점을 지적한 것이다.²⁸ 현행 귀속시스템에서는 국가귀속 신고 시 선별회의 결과서와 함께 평가의견서를 제출토록 하여 검토하고 있다. 그러나 이는 사후관리 방식이며 당해 선별회의가 부당하다고 해도 이를 취소하거나 시정할 수 없다는 한계가 있다.

따라서 선별회의의 공정성과 객관성을 확보하기 위해서는 문화재청에서 평가위원 인력풀을 제공하고 선별회의 개최 시 참여 전문가 명단을 미리 제출토록 하여 검토·확정하는 절차를 신설함으로써 사전 관리를 병행하는 방안을 검토할 필요가 있다.

② 선별회의의 분류방식

현행 문화재 선별회의는 관계 전문가 3인 이상으로 구성되어 '보고서 수록대상유물', '학술자료 활용유물', '매몰자료 유물'로 구분하여 분류하고 학술자료와 매몰자료는 보고서 수록에서 제외하게 되어 있다. 그리고 이 분류에 적용되는 평가기준은 '유적의 연대를 추정하거나 역사의 복원에 중요한 자료로서 역사적·예술적·학술적 가치가 있는 것'(보고서 수록대상), '보고서 수록대상 평가기준에는 미치지 못하나 학술적으로 연구필요가 있는 자료'(학술자료), '학술목적 활용 가능성이 없는 자료'(매몰자료) 등이다. 그런데 이 평가기준은 종전의 국가귀속대상 문화재 분류평가회의의 분류기준으로서 포괄적이고 주관적 측면이 강해 구체

화된 기준이 필요하다.

예를 들면, 보고서 수록유물과 학술자료 분류 시 학술적 분류기준 외에 유물의 보존관리와 활용성 기준을 추가하여 종류·시대·출토지역·유적성격 및 중요도·대표성·규격정도·잔존 상황 등과 유물의 보관관리 및 활용 가능성 등 다양하고 세부적인 분류기준을 적용²⁹하는 것이다.

③ 국가귀속대상 문화재 선정방식

현행 규정상 국가귀속대상 문화재 선정은 발굴조사보고서 수록유물을 대상으로 문화재청장이 검토 후 정하는 것으로 되어 있으나, 실제로는 보고서에 수록된 유물이 거의 그대로 국가귀속 조치된다는 점에서 문화재 선별회의가 국가귀속대상 문화재 선정 기능을 수행한다고 볼 수 있다. 이 말은 국가귀속대상문화재 선정절차가 따로 없다는 뜻이다. 종전 국가귀속대상문화재 분류평가회의는 선(先) 귀속 후(後) 보고서 발간 시스템에서 적용되던 방식이어서 보고서 발간 시점에서 볼 때는 귀속대상유물의 변동과 누락, 임시보관유물의 장기화 등이 노정되는 문제점이 있었다. 이를 개선하기 위해 도입된 시스템이 발굴조사보고서 수록유물과 국가귀속대상 문화재를 통합하는 것이었고 이 과정에서 문화재 선별회의가 신설된 것으로 판단된다. 그런데 문화재 선별회의가 실질적으로 국가귀속대상 문화재 선정 역할을 한다고 해서 선별회의가 곧 국가귀속대상 문화재 선정회의가 되는 것은 아니다.

여기서 몇 가지 논의를 생각해 볼 수 있다. 우선 발굴조사보고서 수록유물을 국가귀속대상 문화재로 하는 것이 적절한가의 문제이다. 이는 발굴유물을 선별하여 보고서에 수록하는 방식에 대한 타당성과 관련된다. 발굴조사보고서는 유적 발굴조사의 최종적 결과물로서 가장 기초적인 데이터이고 유적과 유물은 보고서에 포함되면서부터 비로소 학술적 연구대상 범주에 들어가게 된다. 발굴유물 중 일부

27 국립문화재연구소, 2015. 앞의 책, pp.125~129.

28 위의 <표 7> '문화재 선별회의의 인식 정도' 참고.

29 일본의 출토품 분류기준 참고. 「출토품의 취급에 관한 지침」(헤이세이(平成) 9년, 8.13. 문화재청 장관 제정), 국립문화재연구소, 2015. 앞의 책, pp.141~144.

를 ‘학술자료’(참고자료)로 분류하여 보고서에서 제외할 경우 사실상 해당 유물을 유적의 맥락에서 분리하는 것이 되어 연구대상에서 제외되거나 연구 가치를 저감시키는 결과를 초래할 수 있다.

그렇다면, 보고서의 유물 수록방식을 변경하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 즉 보고서에는 발굴유물 전체를 수록하여 유물을 포함한 유적 전체를 총체적·통합적으로 파악할 수 있도록 하고 그 후 국가귀속 절차가 진행될 때 문화재청에서 별도로 전문가로 구성된 국가귀속대상 문화재 선정회의를 개최하여 보고서 수록유물을 대상으로 국가귀속대상과 제외대상 문화재를 선별하는 방식이다. 이 방식은 보고서 발간 후 국가귀속대상 문화재를 선정하게 되어 보다 객관적 입장에서 분류 및 평가를 할 수 있으며 또한, 국가가 운영 주체가 됨으로써 발굴조사기관 주관의 선별회의의 공정성 문제를 해소할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 이 방식은 국가귀속대상 문화재 선정회의가 문화재 선별회의와 성격이 유사하다는 점에서 중복 논란을 야기할 수 있고 앞서 시행한 선별회의에 대한 신뢰성을 저하시킬 수 있다는 단점이 있다. 또한 참여하는 전문가만 다를 뿐 분류방식에 큰 차이가 없다는 지적이 있을 수 있다.

또 하나 고려해 볼 수 있는 방안은 현행 발굴조사기관 주관의 문화재 선별회의를 존속시키면서 국가귀속대상 문화재 선정을 병행하는 방식이다. 즉, 선별회의에 참여하는 전문가가 국가귀속대상 문화재 선정 행위까지 하는 것으로 기존의 보고서 수록유물, 학술자료, 매물자료 분류방식 외에 국가귀속대상 문화재 분류를 추가하는 것이다. 이는 현행 선별회의 시스템 하에서 국가귀속대상 문화재를 선정하는 절차로 보고서 수록유물과 국가귀속대상 문화재를 사진에 분리하는 방법이며 현실적으로 운영이 용이하다는 장점이 있다. 그러나 발굴조사기관에서 국가귀속대상 문화재를 선정하게 되어 여전히 공정성 및 객관성 문제가 제기될 수 있다. 다만, 이 방식을 채택할 경우에는 기존 선별회의에서의 유물 평가기준 외에 국가귀속대상문화재 선정기준을 별도로 설정하는 등 운영에 관한 지침 마련이 필요하다.

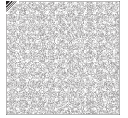
마지막으로 보고서에 수록된 유물을 모두 보관관리

기관으로 이관한 후 보관관리기관에서 국가귀속대상문화재 선정회의를 개최하여 귀속대상과 귀속제외 대상을 정하는 일이다. 이 경우 유물이관에 대한 책임성이 확보되어 발굴조사기관과 보관관리기관 간 인수인계에 따른 분쟁을 해소할 수 있고 보관관리 및 활용의 관점에서 국가귀속대상 문화재를 선정할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 이 방식은 귀속조치 전에 보관관리기관을 지정하여 유물을 이관하는 절차가 필요하고 보관관리기관에서 국가귀속대상 문화재를 선정하고 이를 문화재청장에게 추천하는 행위를 하여야 하며 귀속 제외 대상 문화재에 대한 처리방법을 따로 정해야 하는 등 절차가 복잡해질 수 있다.

(4) 국가귀속 조치

현행 국가귀속절차는 발굴조사기관에서 조사보고서를 발간하면 보고서와 함께 문화재 선별회의 결과서, 국가귀속대상문화재(발굴유물) 임시보관증, 국가귀속대상문화재 대장 등 귀속에 필요한 서류를 국가귀속문화재 등록관리 시스템을 통해 문화재청장에게 제출하는 것으로 시작된다. 그러면, 문화재청장은 공고결과를 확인하고 귀속관련 자료를 검토한 후 이상이 없으면 국가귀속 조치하고 문화재보호법 제62조에 따라 국가에 귀속한 문화재를 효율적으로 보관관리 및 활용할 수 있는 기관을 정하게 된다. 보관관리기관에는 관리청(국립중앙박물관)과 위임기관(지자체장) 및 위탁기관(비영리 법인·단체)이 있다.

종전에는 발굴조사기관에서 지방자치단체장에게 귀속신고를 하면 지방자치단체장이 문화재청장에게 국가귀속 신고를 하였는데 2차 개정 시(2013.4.30) 형식적인 지방자치단체장의 귀속신고절차를 폐지하고, 발굴조사기관에서 직접 문화재청장에게 귀속 신고하는 절차로 변경하였다. 국가귀속신고 주체를 지방자치단체에서 발굴조사기관으로 변경하고 보고서 등 관련 자료의 문화재전자행정시스템 등록(제출)으로 귀속신고를 대신토록 한 것은 그간 지방자치단체장의 귀속신고 누락으로 국가귀속이 지연되거나 누락되는 현상을 방지하기 위한 목적인 것으로 판단된다. 다만, 문화재청장은 별도로 지방자치단체장의 공고결과를 확인한



후 귀속조치를 시행하여야 하므로 문화재전자행정시스템에서 공고결과와 귀속신고를 연계시키고 확인할 수 있는 기능과 활성화가 필요하다.

(5) 국가귀속문화재 임시보관

2014년 12월 31일 현재 발굴조사기관에 임시보관하고 있는 국가귀속문화재는 약 37만점³⁰에 이른다. 이는 과거 선(先) 귀속 후(後) 보고서 발간 체제에서 발굴 후 유물정리와 보고서 발간이 지연되어 보관하고 있는 경우와 2011년 매장문화재법령 제정 이후 귀속되어 이관 협의 중인 유물을 포함한 것이다. 현행 규정에는 국가귀속조치 후 1년 이내에 보관관리기관은 유물을 조사기관으로부터 인수하도록 되어있다. 보고서 수록유물을 대상으로 국가귀속이 이루어지고 있는 현행 귀속시스템 하에서는 장기 임시보관 유물 문제가 생길 가능성은 적어 보이나, 과거에 발굴하여 적체되어 있는 귀속유물의 경우 대부분 대학박물관 보관 유물이어서 대학박물관의 열악한 사정으로 볼 때, 유물이관이 장기화될 가능성이 높다.

귀속유물의 임시보관과 관련하여 살펴볼 사항은 장기 보관으로 인한 분실·훼손과 수장 공간 부족 및 관리비용 문제이다. 현행 규정상 조사기관은 귀속문화재를 보관관리기관으로 인계하기까지 도난 및 훼손을 예방하기 위한 적절한 수장시설에 보관하여야 하고 부식되기 쉬운 금속류 등은 보존처리하여 보관하도록 되어있다. 그런데 임시보관이 장기화 될 경우 여러 가지 문제가 파생될 수 있다. 우선, 금속류 등 유물의 보존처리 문제이다. 대학박물관의 경우 보존처리 시설과 인력이 구비된 곳이 거의 없으며 보존

처리를 외부에 위탁할 경우 비용확보도 용이하지 않을 것이다.³¹ 발굴허가 시 발굴유물에 대한 보존처리까지 조사기관 몫으로 되어 있지만 과거 발굴조사 결과에 따른 다량의 발굴유물 보존처리는 장기간이 소요될 수 있으므로 학술 조사를 통해 발굴된 유물인 경우 정부에서 보존처리를 지원할 수 있는 방안 모색이 필요할 것으로 생각된다.

다음 발굴조사보고서 발간과 관련된 사항이다. 임시보관유물이 보관관리기관에 이관되기 위해서는 조사보고서 발간이 완료되어야 하는데 대학박물관의 경우 과거 발굴조사에 참여했던 인사들이 은퇴하여 박물관 후학들이 보고서를 작성해야 하는 책임을 지고 있다. 그런데 대학박물관의 정규 학예인력이 1~2명에 불과하고 그나마 유물정리나 보고서 발간에 필요한 예산확보가 매우 어려워 보고서 발간이 지연되고 있다.³² 이러한 대학박물관의 열악한 사정을 고려할 때 조사보고서 작성 등 이관 절차를 간소화하고 무엇보다도 대학박물관 운영을 활성화시키는 것이 시급한 과제라고 할 수 있다.

이에 대한 대안으로 일정시기³³ 이전 발굴유물의 경우 보고서 제출을 유물대장(목록)이나 약보고서(전자파일) 등으로 대체하는 방안과 금속류 등 보존처리가 시급한 유물의 경우 보관관리기관에서 선(先) 인수하여 보존처리하거나³⁴ 국가에서 보존처리를 지원³⁵하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

(6) 국가귀속문화재 인수인계

동 규정에 의하면, 조사기관과 보관관리기관은 국가귀속일로부터 1년 이내에 쌍방이 인수인계 시기, 절차, 방법

30 문화재청, 2014, 「주요업무 통계자료-국가귀속문화재 보관관리 현황-」참고.

31 감사원, 2014, 앞의 책, pp.115~128.

32 국회 교육문화체육관광위원회, 2013, 앞의 책 참고.

33 발굴조사보고서 제출이 법령에 규정된 것은 문화재보호법 시행령 전부 개정(1983.8.3) 때이다.

34 감사원에서도 보관관리기관의 선인수 후보존처리 방안을 적극 권고하고 있다. 감사원, 2014, 앞의 책, pp.115~128.

35 예산을 지원하거나 국립문화재연구소 등을 통해 보존처리를 지원해 주는 방법이 있을 수 있으나, 이 경우 지원 대상을 일정한 기준을 정해 선별하여야 하고, 지원 시에도 대학박물관 자체 자구노력을 촉진하는 방향이어야 할 것이다.

등을 협의하여 유물을 이관하도록 하고 있다. 그러나 실제로는 1년 이후에도 인수되지 않고 임시 보관되는 경우가 있어 이러한 문화재에 대한 관리문제가 대두된다. 이 경우 양 기관 간 책임소재 공방이 발생할 수 있으며, 유물보관과 관리에 따른 비용도 문제된다. 국가귀속문화재 이관 책임이 어디에 있는가는 오래 전부터 제기되어온 문제로서 국가귀속 문화재는 그 소유권이 이미 국가에 귀속된 상태이므로 정부나 보관관리기관에서 비용을 부담하여 인수하여야 한다는 주장과 발굴유물은 발굴행위를 하게 한 자의 원인행위에서 비롯된 것이므로 국가귀속문화재라도 보관관리기관으로 이관하는 책임은 개발행위를 한 사업주체에 있고 이관비용도 원인자 부담원칙에 따라야 한다는 논리가 대립되고 있다.

최근 국립문화재연구소 연구용역 추진과정에서 실시한 유물 인수인계 인식조사 결과³⁶에 따르면, 이관비용을 사업비에 포함하는 것에 대한 적정성을 묻는 질문에는 긍정적 답변(55.1%)이 부정적 답변(37.2%)보다 높게 나타났으나, 이관비용을 국가에서 부담하는 것에 대한 적정성 질문에는 오히려 국가부담을 압도적으로 지지(89.9%)했다. 이는 조사대상 중 발굴조사기관 종사자들의 국가부담 지지율이 높게 반영된 것으로 그 이유는 이관비용이 실사 「매장문화재 조사용역 대가기준」³⁷에 사업비로 반영된다고 해도 발굴용역이 사업자와 조사기관 간 경쟁 입찰 방식에 의해 이루어지고 있는 현실에서 비용확보가 어렵고 결국 조사기관이 부담하게 될 것이라는 우려 때문인 것으로 해석된다.

그런데, 매장문화재법에 의하면 매장문화재는 발굴할 수 없고 부득이한 사유가 있는 경우 문화재청장의 허가를 받아 발굴할 수 있도록 한 점과 개발행위는 매장문화재의 안전한 보존을 해하는 행위에 해당하므로 원인자 부담원칙에 의거 개발사업자가 발굴의 결과물인 발굴유물의 이관 비용까지 부담해야 한다는 주장³⁸이 설득력이 있어 보인다.

다만, 규정에서 정한 1년 이내 인수인계는 사업자가 부담한다고 해도 1년 이후 이관이 지연되어 보관되는 경우는 어떻게 할 것인가가 문제된다. 이 경우는 양쪽의 귀책사유를 따져 해결해야 할 것이다. 물론 귀책사유 판단에 대한 명확한 기준 마련이 필요하다.

(7) 국가귀속대상 제외 문화재

국가귀속대상 문화재가 아닌 문화재(제외 문화재)의 처리에 관한 유일한 법적 근거는 시행령 제22조(국가귀속대상 문화재가 아닌 문화재의 처리)로서 2000년 9월 구 문화재보호법 시행규칙 개정 시에 처음 들어간 내용을 현행 매장문화재법 시행령에 그대로 포함시킨 것이다. 동 규정에서는 국가귀속대상 제외 문화재를 문화재청장이 교육이나 학술자료로 활용하게 하거나 보관하게 할 수 있도록 하고 구체적인 처리방법은 문화재청장이 정하도록 위임하고 있다. 이에 따라 국가귀속절차규정 제6조에서 학술자료는 조사기관이 자체 유물관리규정에 의거 보관·관리·활용토록 하고 매물자료는 동 규정에 따라 매물 처리할 수 있도록 하였다.

결과적으로 국가귀속대상 문화재가 아닌 문화재의 관리와 활용 등 처리는 현행 제도에서는 조사기관의 자율에 맡겨진 셈이다. 국가귀속대상에서 제외된 문화재 관리에 국가가 어디까지 개입하는 것이 적절한가에 대해서는 의견이 분분할 수 있다.³⁹ 국가귀속대상 문화재 관리도 제대로 하기 어려운데 귀속에서 제외된 문화재까지 국가가 관장하는 것은 현실적인 한계가 있고 조사기관에서도 관리 역력이 없어 자율에 맡길 수밖에 없다는 현실여건 불가피론과 민법상 발굴유물은 모두 국가의 소유이므로 귀속대상이 아니어도 적극적인 관리와 활용이 필요하다는 의견이 있다.

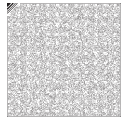
먼저, 학술자료부터 살펴보면, 조사보고서에 수록되지 않아 국가귀속대상에서 제외되었다고 해도 역사적 가치를

36 국립문화재연구소, 2015, 앞의 책, pp.131~134.

37 「매장문화재 조사용역 대가의 기준」은 사업시행자와 발굴조사기관 간 조사용역 체결과 관련한 대가 산정 기준과 방법을 정한 지침이다(문화재청 고시).

38 국립문화재연구소, 2015, 앞의 책, p.141.

39 국립문화재연구소, 2015, 앞의 책, pp.134~137.



지닌 자료이므로 오히려 활용가치는 귀속유물보다 더 높을 수 있다. 귀속유물의 경우 중요유물이 아닌 이상 국립박물관 등 수장고에 입고되면 전시 등으로 활용되는 비율은 극히 낮을 수 있지만 학술자료는 조사기관의 의지에 따라 활용도를 확대할 수 있다. 다만, 학술자료 관리 및 활용에 대한 지침은 반드시 필요하다. 정부에서 학술자료에 대하여 일일이 관여하는 것은 적절하지 않을 수 있지만 활용가치를 높일 수 있는 지침이 마련되어야 조사기관에서도 활용사업을 할 것이기 때문이다. 지침 제정 시 유의할 사항은 활용상 필요할 때는 유물의 분석·해체도 가능하도록 처분권을 주어야 한다는 점이다. 유물에 대하여 누구나 접촉할 수 있게 하기 위해서는 법적인 보호(규제)를 받지 않은 자유로운에 기초해서 활발한 활용방법을 생각할 필요가 있다.⁴⁰

매물자료의 경우 국가귀속절차규정에서는 당해 출토지 또는 인근 적합지에 매몰하고 매몰 처리 시 표지석을 함께 매장하도록 되어 있으나 매몰 시점에는 이미 개발사업이 완료되어 적당한 매몰장소를 찾는데 어려움이 있을 수 있다. 그래서 매몰장소 범위를 광역 지방자치단체까지 확장시키자는 의견과 함께 국가에서 유적공원 등 적당한 장소를 제공해야 한다는 의견도 있다.⁴¹

매물자료 처리와 관련해서는 매물 단계별 기준을 세분화⁴²하고 지방자치단체와 협의, 공지(空地) 등 매몰장소를 제공하는 방안을 검토할 필요가 있다. 아울러, 학술자료의 효율적 관리와 활용 활성화를 위해서는 장기적으로 권역별 문화재발굴기록원 설립⁴³ 등의 방안도 검토 가능하다.

2) 「국가귀속문화재의 관리 등에 관한 규정(문화재청 예규)」 「국가귀속문화재의 관리 등에 관한 규정」(이하 “관리

규정”이라 한다)은 매장문화재법령 시행에 맞춰 2011.3.11 문화재청 예규 제94호로 제정 시행되었으며 두 차례 개정되었다. 동 규정의 주요 내용은 총괄청과 관리청, 관리위임과 위탁, 대여, 분실 및 훼손, 손해배상 등이다.

(1) 국가귀속문화재의 보관관리

현행 국가귀속문화재 보관관리체계는 크게 세 가지로 나뉘어 설명할 수 있는데 우선 문화재보호법 제62조에 의한 관리청이 있다. 문화재청장을 대신하여 관리청인 국립중앙박물관장이 국가귀속문화재의 보관관리 및 활용에 대한 책임을 지도록 하였는데 이에 대해서는 앞서 검토한 바와 같이 현재의 사회경제적 환경 하에서 상위개념의 관리청 체계가 적절한 지에 대해서는 논란이 있을 수 있다. 다른 하나는 관리위임이다. 문화재청장은 문화재청의 각 소속기관, 문화재보호법 제62조에 의한 지방자치단체장에게 국가귀속문화재 관리위임을 할 수 있다. 현행 법제상으로 보면 관리위임은 관리청에 대한 예외적 사항으로 해석될 수 있지만 실제로는 관리위임에 제한이 있는 것은 아니다. 마지막으로 관리의 위탁이 있다. 관리위탁은 문화재청장과 관리청, 국가귀속문화재를 위임받은 기관이 각 대학교 부속박물관, 비영리법인, 단체 등에게 위탁기준에 부합될 경우 유물을 위탁할 수 있는 경우를 말한다.

2014년 12월 31일 현재 국가귀속문화재는 총 175만점으로 그 중 85.7%를 국립박물관에서 보관하고, 7.6%(134,103점)만이 지자체에 관리위임 되어 공립박물관(18개소)에서 보관관리하고 있다.⁴⁴ 임시보관유물의 적체 완화와 발굴유물의 지역적 관리 및 활용을 활성화하기 위해서는 지방자치단체장에게 관리위임을 확대할 필요가 있

40 가와무라 쓰네아키 외, 이흥재 옮김, 2007, 『문화재정책개론』, p.122.

41 국립문화재연구소, 2015, 앞의 책, pp.142~143.

42 일본의 출토품 폐기는 발굴현장에서 유물을 반출하지 않거나 매납 또는 투기하여 폐기하거나 각 단계별(발굴조사, 유물정리, 보관단계)로 구분하여 폐기한다. 민간이 폐기할 시에는 지방공공단체 교육위원회의 지도를 받아 폐기토록 하고 있다(앞의 일본 출토품 분류기준 참조).

43 청도군·영남문화재연구원, 2015.9.16, 「국립문화재발굴원 설립 정책토론회 자료집」 참고.

44 문화재청, 2014, 앞의 책 참고.

다. 다만, 위임확대를 위해서는 국립박물관의 시설·인력·예산 확충과 개선이 전제되어야 한다. 또한 국가귀속문화재 보관관리와 관련하여 국립박물관과 지방자치단체 간 대립이 심화되기도 하는데 중요 유물인 경우 합리적인 보관관리기준 정립이 필요할 것으로 본다.⁴⁵

(2) 국가귀속문화재의 대여

동 관리규정에 의하면, 보관관리기관은 교육, 학술연구, 전시 등 필요한 경우에 국가귀속문화재를 대여할 수 있다. 대여 대상기관은 각 대학박물관과 미술관, 과학관, 국립박물관, 전시관과 국외소재 박물관 등이다. 현행 국가귀속문화재의 대여기간은 1년 이내이고 필요 시 연장할 수 있도록 하였는데 1차 개정 시에 대여회수 제한을 삭제하였다. 그러나 위탁과 달리 대여는 전시 등 단기간의 경우에 한하기 때문에 장기 대여는 바람직하지 않다고 본다.

아울러, 귀속유물 외에 조사기관에서 임시보관하고 있는 귀속대상 유물에 대해서도 대여 활용을 활성화할 필요가 있다. 현재 귀속대상 유물의 경우 일정한 조건을 구비한 후 문화재청장의 허가를 받아 전시 등에 제한적으로 대여하고 있으나 귀속 조치되기까지 장기간이 소요되는 점을 감안할 때, 전시대여 확대가 필요하다.

(3) 국가귀속문화재의 분실·훼손

현행 규정에는 도난당한 문화재는 관할 수사기관에 신고 후 문화재청에 보고하고 문화재의 분실, 망실 및 훼손 등이 고의 또는 중대한 과실로 인정될 경우 관련법에 의해 처벌받을 수 있도록 하였다. 또한 유물의 분실·망실과 훼손을 입힌 자에게는 평가를 거쳐 변상금을 부과토록 하였다.

그런데, 이 조항에는 변상금 부과나 신고사항만 명시되어 있을 뿐 부과 주체나 평가방법에 대한 자세한 언급이 없다. 현재는 귀속유물에 대해 보관관리기관에서 부과하고 있지만 귀속유물과 귀속 전 발굴유물을 구분하여 변상금 부과 주체를 명확히 할 필요가 있다. 또한, 문화재 분실·훼손에 대한 변상금이 경미하고 관련자(기관) 처벌 사례가 없다는 지적⁴⁶이 있으므로 국가귀속문화재의 효율적 관리를 위하여 변상금 부과방법, 손해배상, 행정처분(발굴허가 제한, 조사기관 등록취소 등)등에 대한 근거규정을 매장문화재법령에 상향하여 규정하는 것을 검토할 필요가 있다.

(4) 국가귀속문화재 위임·위탁

현행 관리규정 <별표 1>의 위임·위탁 시 점검사항에는 문화재보존시설의 적부성과 문화재 활용도를 구분하여 시설, 인력, 장비, 활용을 위한 예산과 교육실적 등을 점검 항목으로 명시하고 있으나, 점검사항이 대부분 시설구비 여부, 인력 확보 여부 등 개괄적 내용으로 되어 있어 점검지표로서 적절하지 않다. 구체적인 평가지표 기준 마련이 필요하다.⁴⁷ <별표 2>의 위탁기준 또한 마찬가지이다. 위탁은 위탁협약에 의해 결정되는 것이지만 동 위탁기준에는 위탁대상유물 선정, 위탁협약 체결 등 개괄적인 행정처리 사항만 언급하고 있을 뿐 귀속유물의 위탁에 따른 구체적 기준이 결여되어 있다. 위탁 기준의 실효성 확보를 위해서라도 선정기준에 대한 구체화가 필요하다.

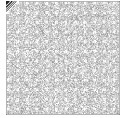
(5) 국가귀속문화재의 정보화

국가귀속문화재가 약 175만점에 달하고 매년 14만점이 추가 귀속되고 있는 현실에 비추어 귀속문화재에 대한

45 일본의 경우 발굴유물 귀속주체가 국가와 지방공공단체로 이원화되어 있어 발굴유물이 발굴주체로 자연스럽게 귀속조치가 되는 반면에 우리나라는 국가귀속 일원화 체제에서 관리권 위임을 통해 유물을 배분하기 때문에 중요유물 등에 대해서는 합리적인 보관관리기관 지정 기준 제정이 필요하다. 국립문화재연구소, 2015, 앞의 책, pp.103~104.

46 문화재청, 2015, 「국정감사요구자료집(이상일 의원)」; 경향신문, 2015.9.17 기사.

47 국립문화재연구소, 2015, 앞의 책, 「보관관리기관 지정 기준」에 유물의 위임·위탁과 관련한 점검지표가 항목별로 세분화되어 있어 수장시설 건립과 국립박물관 위임 시 참고가 될 수 있겠지만 점검지표 이외 보관관리기관 지정에 대한 합리적 기준 제정은 필요하다.



정보화는 필수적이다. 2012년 2월에 '국가귀속문화재 등록 관리 시스템'이 개통되어 운영 중이나 현재는 국가귀속업무 처리를 위한 행정시스템 기능에 머물러 있어 정보화 시스템으로서의 고도화가 필요하다. 즉, 귀속신고에서부터 귀속 조치 후 유물 인수까지의 전체 과정과 현황들이 일목요연하게 시스템에서 확인 가능하여야 하며 또한 총괄청과 보관관리기관, 지방자치단체, 조사기관 등이 상호 유기적으로 연계되어 국가귀속에 따른 행정처리 시스템으로서만이 아니라 국가귀속문화재의 다양한 분류·검색이 가능한 국가귀속문화재 종합정보시스템으로 기능할 수 있어야 한다. 현행 관리규정에는 정보화에 대한 조항이 없으므로 정보시스템으로서의 역할과 기능개선 등을 위해서는 별도 조항을 신설하는 방안을 검토할 필요가 있다.

아울러, 문화재청의 '국가귀속문화재 등록관리 시스템'과 보관관리기관(국립박물관, 지자체 공립박물관)에서 사용하고 있는 '표준유물관리시스템'과의 연계 및 고도화 문제도 조속히 검토하여야 할 것이다.

IV. 맺음말

이상 매장문화재 국가귀속제도와 관련하여 귀속절차와 귀속유물의 보관관리체계를 중심으로 제도의 변천과정, 운영과정에서의 문제점, 개선과제와 정책수립 방향 등에 대하여 법적적인 측면에서 고찰하였다. 발굴유물에 대한 국가귀속은 매장문화재 발굴조사의 최종적 결과이며 민족문화유산의 근간을 형성하고 있는 국가귀속문화재를 확정하는 절차이다. 국가귀속제도는 일제강점기 문화재 법규에서 연유하여 문화재보호법을 거쳐 현행 매장문화재법에 계승되고 있다. 국가귀속제도에서 중요한 절차인 국가귀속대상 문화재 선정과 보관관리기관 지정은 그동안 사회경제적·문화적 환경변화를 반영하여 꾸준히 제도적 개선을 추진해왔다. 그러나 새로운 매장문화재 법제가 시행된 지 5년이 되었지만 문화재 선별회의 개최, 조사보고서 수록유물의 국가귀속대상 문화재 선정, 귀속유물의 관리위임 및 보관관리기관 지정 등에 대해서는 보다 합리적이고 객관적인 기준과

개선이 요구되고 있으며, 이는 지속적으로 검토해야 할 정책적 과제이다.

최근 들어 국가귀속문화재의 보관관리를 둘러싼 국립박물관과 출토 지역 지방자치단체 간의 의견대립은 국가귀속문화재가 지역의 문화적 정체성 확립과 관광자원 개발을 통한 주민통합의 촉매제가 될 수 있다는 점을 인식한 것으로 유물 확보를 위한 중앙과 지방정부 간 헤게모니로 비추어지기도 한다.

그동안 우리나라의 국가귀속문화재 보관관리체계는 관리청(국립박물관) 중심의 중앙집권적 관리체계를 유지해왔다. 그것은 전통적인 중앙집권적 정치문화의 영향도 있지만 지방의 열악한 재정사정과 문화적 여건과 크게 관련된다고 볼 수 있다. 그러나 지방자치체가 발전하면서 지역의 문화적 수준이 점차 향상되고 문화유산과 관광에 대한 주민들의 인식이 제고되면서 민선 지방자치단체장들은 문화적 치적 과시를 위한 공립박물관 건립에 주력하였다. 공립박물관은 양적 팽창에 비해 질적 수준은 매우 낮은 편인데 그것은 출토지역 유물을 이미 국립박물관에서 소장하고 있어 유물확보가 어렵고, 인력과 예산이 기본시설 운영에 필요한 수준으로만 유지되기 때문이다.

발굴유물은 지역 공동체의 산물이며 지역의 역사와 문화를 고스란히 반영하고 있다. 이제는 국가귀속문화재의 중앙 집중관리형 패러다임을 전환하여 지역사회 중심의 분산관리형 활성화를 지향해야 할 때이다. 그러기 위해서는 지방으로의 관리위임이 확대되어야 하며, 지방자치단체에서는 소속 공립박물관에 대한 시설 및 인력 확충과 다양한 콘텐츠 개발을 위한 사업 투자에 지원을 아끼지 말아야 한다.

앞으로 국가귀속문화재의 지방자치단체 관리위임을 확대하기 위해서는 무엇보다도 공립박물관의 운영 내실화가 수반되어야 한다. 아울러, 문화재청은 총괄청으로서 국가귀속문화재 보관관리 및 활용체계에 대한 지속적이고 합리적인 제도개선과 정책을 통하여 국가귀속문화재가 민족문화유산으로서의 가치와 국민들의 문화적 삶을 증진시키는데 기여할 수 있도록 하여야 한다.

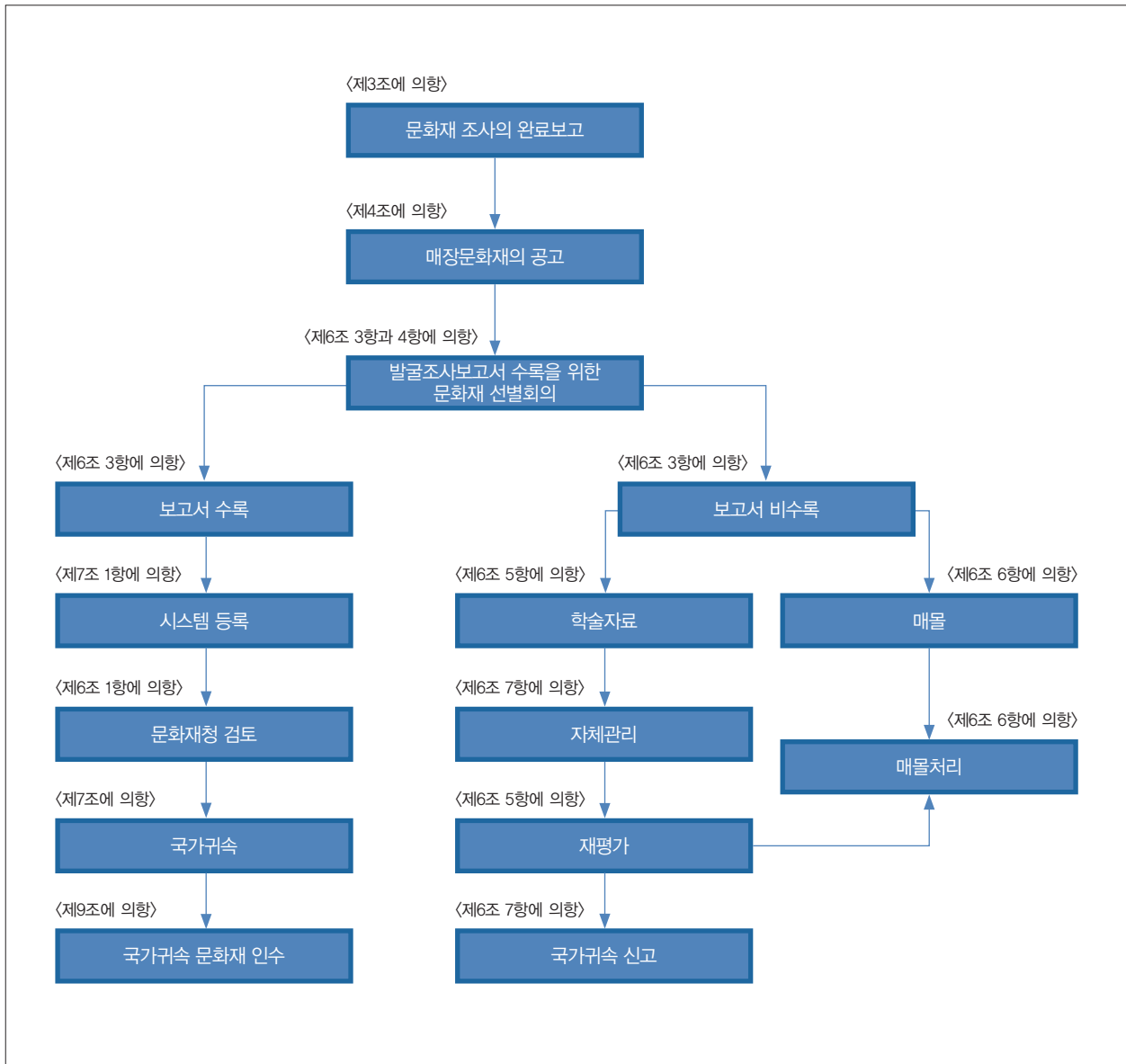


그림 1. 「발견·발굴문화재의 국가귀속절차 등에 관한 규정」에 따른 국가귀속절차



참고문헌

- 가와무라 쓰네아키 외, 이흥재 옮김, 2007, 『문화재정책개론』
- 감사원, 2014, 「감사결과보고서-문화재 보수 및 관리실태 -」(<http://www.bai.go.kr/bai/index.do>)
- 국립문화재연구소, 2015, 「발굴매장문화재의 효율적인 보관관리 및 활용체계에 관한 연구」
- 국회 교육문화체육관광위원회, 「2013년도 문화재청 국정감사결과보고서」(<http://educulture.na.go.kr/site>)
- 문화재청, 2015, 「문화재관계법령집」
- 문화재청, 2015, 「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법령집」
- 문화재청, 2014, 「주요업무 통계자료집」(통계정보 http://www.cha.go.kr/cha/idx/Index.do?mn=NS_01)
- 문화재청, 2014~2015, 「국정감사요구자료집」(행정정보 http://www.cha.go.kr/cha/idx/Index.do?mn=NS_01)
- 문화재청, 2010, 「일본의 문화재보호법」 『주요국 문화재보호 법제 수집·번역 및 분석』
- 문화재청, 2009, 「문화재위원회 매장분과 회의록-익산 미륵사지 출토유물 소유권 판정-, 2009.7.24
- 문화재청, 2001~2011, 「발굴조사업무 처리지침」 『매장문화재 조사업무 처리지침』
- 서울고등법원 판결문, 「월정사 출토유물 관련」 - 사건 2013나2001486 소유권반환
- 오세탁, 2005, 「문화재보호법 원론」, 주류성
- 청도군·영남문화재연구원, 2015.9.16, 「국립문화재발굴원 설립 정책토론회 자료집」
- 「고적 및 유물보존규칙」 『조선총독부 관보』 제1175호, 1916.7.4
- 「국가문화재 분실·훼손」, 경향신문, 2015.9.17 기사
- 「조선보물고적명승천연기념물보존령」 『조선총독부 관보』 호외, 1933.8.9
- 「출토품의 취급에 관한 지침」, 일본, 헤이세이(平成) 9년(1997)

Improvement of State Ownership of Excavated Cultural Heritage System and Establishment of Policy Direction

Kim, Jong soo

Intangible Heritage Promotion Division, National Intangible Heritage Center
Cultural Heritage Administration

Abstract

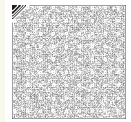
State Ownership of Excavated Cultural Heritage System was originated from the legislations concerning cultural objects during the Japanese colonial period (1910~1945) and was succeeded by the present Buried Cultural Properties Act enacted in 2011. Despite the importance of the system that completes the outcomes of excavations and determines the state-owned cultural properties, the foundation of national heritage, it has been limitedly regarded as administrative area and neglected by the academic scholars or policy researchers.

Recently the traditional culture has drawn increasing domestic interest and awareness that the cultural heritage contributes to building cultural identity and vitalizing tourism has led to increasing the demand of a local government's role in management of the state-designated cultural heritage and even fighting for hegemony in securing the cultural objects between the central and local governments.

Despite the continuing efforts for improving the selection process of cultural heritage and its management institution, establishment of an advanced objective system has been requested. This paper is intended to suggest the policy direction through demonstrating the problem and assignment caused in the process of implementing the Buried Cultural Properties Act and reviews the State Ownership of Excavated Cultural Heritage System from the legal point of view accordingly.

First, I suggest improving the selection process of the state-owned cultural properties. Even though current law states that Administrator of Cultural Heritage Administration reviews the research reports and selects the possible candidates for the state-owned cultural properties almost all the cultural objects listed on the reports are practically selected. In this regard, two possible resolutions can be made; newly establishing a separate process for selecting the state-owned cultural properties after publishing the report or adding the selection process of the state-owned cultural properties during the heritage selection meeting. Either way should contribute to strengthening the impartiality and objectivity of the policy.

My second suggestion is improving the operating system of the heritage selection meeting in which the cultural properties to be listed on the reports are determined. Given the present extensive assessment criteria, there is much room for certain experts' subjective opinions. Therefore, in order to enhance the fairness and credibility of the heritage selection meeting, specifying the assessment criteria and advance review of the expert list are necessary.



Third, this paper suggests increasing the local government's role in management of the state-owned cultural heritage and diversifying the heritage management institution. Development of a local self-governing system has led to the increased demand for delegating the authority of the state-owned heritage management to the local governments. Along with this, the gradual improvements of public museum management raises the need for expanding the cultural benefits through increasing the local government's role in management of the state-owned heritage. Considering the fact that overall majority of the art collections housed at national or public museums is owned by the central government, developing a variety of heritage contents and vitalizing the heritage tourism are crucial. The true meaning and value of the state-owned cultural heritage hidden at the storage of a museum can be found when they are shared together with the public.

Keyword State-owned Cultural Heritage, Excavated Artifacts, Heritage Selection Meeting, Heritage Management, Authority Delegation

Received 2015. 09. 30 • **Revised** 2015. 10. 23 • **Accepted** 2016. 01. 25