

# 1945~1960년 문화재 관련 입법 과정 고찰

## - 1962년 문화재보호법 전사(前史) 관련 -

김종수 한국전통문화대학교 전통문화교육원 교육기획과 과장

Corresponding Author : sarang8833@korea.kr

### 국문초록

일제강점기에 제정 시행된 문화재 보존 법제인 「조선보물고적명승천연기념물보존령」은 제헌헌법 제100조 규정에 의해 광복 후에도 법적 효력이 지속되었다. 그런데 미군정기와 정부 수립 후에 「조선보물고적명승천연기념물보존령」을 대체하기 위한 입법 시도가 있었다. 그 첫 번째 시도는 1947년 9월 미군정 남조선과도입법위원회에 상정되었던 「국보고적명승천연기념물보존법안」(일명 「보존법안(1947년)」)이고, 두 번째는 1950년 3월 15일 정부 발의 법안으로 국회에 제출된 「국보고적명승천연기념물보존법안」(일명 「보존법안(1950년)」)이다. 이 두 법안은 기존의 「조선보물고적명승천연기념물보존령」 내용을 기초로 수정·보완된 것이었다.

그 후 1952년부터 1960년까지 「문화재보호법안(1959년)」과 「문화재법안(1960년)」이 잇달아 입법 추진되었다. 정부의 이러한 문화재 법안 제정 시도는 일제강점기부터 시행되어 오던 「조선보물고적명승천연기념물보존령」 체제를 입법을 통해 대체하려고 한 것에 그 목적이 있었다. 그러나 당시의 복잡한 정치 상황으로 인해 이 법안들은 최종 입법에 이르지 못했다. 이에 정부는 1960년 10월 행정 입법인 「문화재보존위원회규정」을 제정하였고 11월 공포·시행하였다. 이는 한국 정부가 만든 최초의 공식적인 문화재 법령이었다.

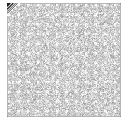
1962년 1월 「문화재보호법」이 제정·공포됨으로써 한국의 주체적인 문화재 법제가 성립되었다. 이는 그간 한국 정부의 부단한 문화재 관계 입법 노력과 경험을 기반으로 한 것이다. 그런 의미에서 「문화재보호법」은 법제사적으로 역사적 산물이라 할 수 있다.

지금까지 1962년에 제정된 「문화재보호법」은 일본의 「문화재보호법(1950년)」을 모방 내지 이식한 것으로 알려졌을 뿐 그것이 광복 후 1945~1960년 기간에 있었던 한국 정부의 문화재 입법 과정의 연장선상에서 제정되었다는 점에 대해서는 충분히 인식하지 못하였다.

따라서 1945~1960년의 문화재 관계 입법 과정을 살펴보는 것은 1962년 「문화재보호법」 제정 과정과 한국 문화재 법제 성립의 배경을 이해하는 데 중요하다고 볼 수 있다.

주제어 보존령(1933년), 보존법안(1947/1950년), 문화재법안(1960년), 문화재보존위원회규정(1960년), 문화재보호법(1962년)

투고일자 2019. 09. 18 ● 심사일자 2019. 10. 24 ● 게재확정일자 2019. 11. 06



## I. 머리말

1962년에 제정된 「문화재보호법」은 한국에서 문화재 보호 관리를 위한 종합적이고 기본법적인 성격을 가지는 최초의 입법이지만 그동안 학계와 정책 실무에서는 「문화재보호법」이 일본의 「문화재보호법」(1950년/1954년)을 번역 내지 모방하여 만들어진 것으로 인식되어왔다. 이는 한국의 「문화재보호법」과 일본의 「문화재보호법」이 체제와 문화재 분류, 그리고 주요 조문이 상당히 유사하다는 것에서도 알 수 있다. 학계의 이러한 관점은 광복 후에도 「조선보물고적명승천연기념물보존령(1933년)」(이하 「보존령」이라고 한다)이 법적 효력을 유지한 것에서 착안한 것일 수 있다.

그러나 광복 후 「문화재보호법」이 제정되기까지 17년 동안 「보존령」을 대체하기 위한 정부와 국회의 입법 시도와 노력이 전혀 없었던 것은 아니다. 그런데 이러한 정부의 「보존령」을 대체하기 위한 입법 노력과 법안 내용에 대해서는 잘 알려지지 않았다. 그동안 학계에서는 「문화재보호법」의 전사(前史)로 일제강점기에 제정된 「보존령」 등 법제를 연구하거나<sup>1</sup> 한국의 「문화재보호법(1962년)」과 일본의 「문화재보호법(1950년)」을 비교하여 일본 「문화재보호법」의 한국 수용 과정과 양자 간의 성격을 규명하는 법제적 연구가 진행되었다.<sup>2</sup>

최근 들어 1962년 제정된 「문화재보호법」에 관한 다양한 분야에서의 연구가 진척되었는데<sup>3</sup> 노현식은 광복 후 미군정기와 1950년대의 문화재 입법 관련 자료를 발굴하여 제시하고 검토함으로써 처음으로 이 시기 정부의 문화재법 입법 과정을 밝힌 바 있다.<sup>4</sup> 이런 연구로 그동안 입법의 공백기만으로 알려졌던 1945~1950년대의 문화재법

제정 동향을 알 수 있게 되었다.

그러나 이 연구는 1962년 문화재보호법 제정 과정으로서 자료를 발굴하고 제시하여 입법 과정을 설명하였으나 이들 법령 간의 상호 연계성 또는 일련의 입법 과정 연장선상에서 「문화재보호법」이 제정되었다는 역사적 관점에 대한 고찰에는 미흡한 점이 있었다고 생각된다.

이에 본 논문은 이러한 연구 성과를 기초로 하면서 1945년부터 1960년까지 정부가 추진했던 법안을 대상으로 상호 비교 고찰하여 법제사적 의의를 평가해보고 1962년 「문화재보호법」이 제정되는 역사적 맥락과 계기를 좀 더 명확하게 규명해보고자 한다. 이를 통해 광복 후 자주적인 문화재 법제를 제정하려고 했던 정부의 부단한 입법 노력과 경험, 그리고 광복 이후 17년 동안 일제강점기에 제정된 「보존령(1933년)」이 법적 효력을 지속할 수밖에 없었던 역사적 상황을 이해하게 될 것이다.

본 논문에서 활용한 자료는 광복 후 미군정기인 1947년에 입안된 「국보고적명승천연기념물보존법안」(이하 「보존법안(1947년)」이라 한다)과 정부 수립 후 1950년에 입안된 「국보고적명승천연기념물보존법안」(이하 「보존법안(1950년)」이라 한다), 1960년에 입안된 「문화재법안(1960년)」, 그리고 1960년 11월에 우리나라 최초의 문화재 법령으로 공포 시행된 「문화재보존위원회규정」 등이다. 이들 법안 내용은 국가기록원과 국회도서관, 국회속기록 등에서 확인이 가능하며, 그 자료를 중심으로 「보존령」과 비교 고찰하고 아울러 각 법안의 제정 과정을 검토하고자 한다.

## II. 미군정기 문화재 법안 입법

미군정은 1945년 11월 2일 군정 법령 제21호 「이전

1 오세탁, 1982, 「문화재보호법 연구: 문화재 향유권의 법리를 중심으로」, 단국대학교 박사학위논문.

2 최윤정, 2007, 「1962년 제정 문화재보호법 연구」, 성신여자대학교 석사학위논문.

3 정수진, 2004, 「한국 무형문화재 제도의 성립: 그 사회적 조건에 관한 연구」, 서강대학교 박사학위논문; 조순자, 2015, 「한국 무형문화재 제도 변화 양상과 영향 요인 연구」, 중앙대학교 박사학위 논문.

4 노현식, 2018, 「한국 「문화재보호법」 제정 과정에 관한 연구」, 중앙대학교 석사학위논문.

법령 등의 효력에 관한 건을 제정하였는데, 동 법령 제1조에 “모든 법률 또한 조선 구(舊) 정부가 포고하고 법률적 효력을 유(有)한 규칙, 명령, 고시, 기타 문서로서 1945년 8월 9일 실시 중인 것은 그간에 이미 폐지된 것을 제외하고 조선 군정부가 특수 명령으로 이를 폐지할 때까지 완전한 효력으로 그를 존속”한다고 규정하였다.<sup>5</sup> 이 조항에 근거하여 「보존령」은 광복 후에도 효력을 유지하게 되었다.

1945년 9월 미군정이 실시되었고 10월 12일 조직된 학무국 「예술·종교과」(Section of Arts & Religions)에서 문화 업무를 담당하였다. 12월 19일 「예술·종교과」는 「문화과」(Section of Culture)로 개칭되었으며, 1946년 1월 21일 「문화과」내에 종교, 예술, 체육, 박물관계가 설치되었다. 그 후 「문화과」는 1946년 3월 29일 학무국이 문교부(Department of Education)로 승격되면서 교화국이 되었고 미술, 공예, 박물관, 문화재, 전람회, 종교, 도서관, 명승·천연기념물, 동·식물원, 청소년, 음악, 체육 등의 업무를 관장하였다.<sup>6</sup>

광복 직후인 이 시기는 사회적으로도 민족문화와 문화재에 대한 관심과 열기가 고조되었다. 지식인들은 일제강점기에 우리 문화재가 도굴과 약탈 등으로 수난을 당했는데 아직도 문화재를 소홀히 취급하고 있다면서 비판하고 문화재 보존 대책을 촉구하는 한편 일본인이 반출해

간 문화재의 반환을 청구하기도 하였다.<sup>7</sup> 또한 한독당 등 각 정당들은 “민족국가 완성을 위한 역사적 단계에서 가장 큰 과업은 우리 민족문화의 재건이다. 이 민족문화 재건 없이는 민족국가 완성의 역사적 위업을 완수할 수 없다”라고 천명하였고<sup>8</sup> 언론에서는 “문화재는 우리의 생명인 동시에 전 세계의 추종을 불허하는 공지이다. 현재 남아 있는 문화재를 알뜰히 보존하고 잃어버리고 빼앗긴 것은 되찾아서 우리의 소유로 환원시키는 것은 민족의 향상과 발전을 위한 숙대한 책무가 아닐 수 없다”<sup>9</sup>고 보도하는 등 문화재 애호운동이 확산되고 있었다.

이에 문교부는 1946년 4월 22일부터 28일까지 「국보 고적명승천연기념물 애호주간」을 설정하여 박물관 소장 유물을 정리하고 표어와 작문을 공모하며 강연회를 개최하는 등 전국적인 애호운동을 전개하였다.<sup>10</sup> 특히 이 「국보 등 문화재 애호주간」은 1946년에 처음 실시된 후 정부 수립 후 1950년(4월 20~26일)<sup>11</sup>까지 매년 지속적으로 추진되었다.<sup>12</sup>

또한 미군정은 아놀드 군정장관 명의로 “조선 안에서 일본인에게 약탈 혹은 불법 소유한 국보적 예술품과 역사적 기록 및 서적, 종교미술품, 기타 문화재에 대한 청구서를 각 지방경찰서에 제출”토록 하였다.<sup>13</sup> 이것은 일

5 한국법제연구회, 1971, 『미군정법령총람』(국문판), p.139.

6 문교부, 1988, 『문교 40년사』, 교화국은 교도과, 체육과, 예술과, 문화시설과로 구성되었다.

7 「민족 만대의 영광, 문화재의 보존에 있다」, 예술통신, 1946년 11월 28일; 「사실, 문화재 보존하자」, 대구시보, 1946년 7월 18일; 「해방에 꽃핀 문화재」, 한성일보, 1946년 4월 26일. 동아일보 기사에 의하면 “군정청 학무국 관계자가 일본인이 가져간 고문화재를 되찾게 해달라고 아놀드 군정장관에게 요청한 결과 맥아더 시령부로부터 조사보고서를 제출하라는 명령이 있어 경성대학 도서관장 이인영과 국립박물관장 김재원이 중심이 되어 渡日 문화재를 조사 중”이라고 한다(동아일보, 1945년 12월 27일).

8 「각 정당 문화정책 핵두리 - 문화 재건 업시 국가 완성 없다. 고유문화를 세계에 융화」, 예술통신, 1946년 11월 9일.

9 「사실, 문화재 보존하자」, 大邱時報, 1946년 7월 18일.

10 「우리 문화재 보존하자. 보물 고적 명승 등 애호주간」, 중앙신문, 1946년 4월 13일; 「古문화재를 사랑하자, 국보 고적 애호주간 22일부터」, 동아일보, 1946년 4월 21일.

11 「국보 고적 애호주간 전개」, 부인신문, 1950년 4월 16일; 「사랑하자 우리 문화재 - 국보 고적 명승 애호주간 실시」, 大衆日報, 1950년 4월 4일; 「國寶等愛護週間」, 동아일보, 1950년 3월 31일.

12 4년간에 걸친 「문화재 애호주간」 행사는 나름 국민들의 문화재 애호사상 고취와 사회 분위기 조성에 성과가 있었던 것 같다. 문화재 애호정신 고취와 함께 문화재의 퇴락과 훼손에 대한 지적과 보존 대책 촉구 등의 움직임이 있었다. 「고적의 붕괴 빈번, 중수비 調辨에 일반 협력 요망」, 한성일보, 1947년 7월 12일; 「폐허 일로의 사찰, 당국의 대책 수립 화급」, 연합신문, 1950년 5월 29일. “문화재에 대하여 국민에게 인식을 높이고 사랑하는 마음을 배양하는 구간을 만든다는 것은 의의가 깊은 것이다”(이홍직, 1950, 『國寶古蹟攷』 『신천지』 제5권 6호, 서울신문사, p.117).

13 「약탈당한 문화재는 신청하라」, 新朝鮮報, 1946년 1월 9일; 「약탈된 國寶의 문화재 日人에게서 다시 차질 수 있다」, 중앙신문, 1946년 1월 9일.



제강점기 일본인들에게 강제 약탈당한 문화재를 회수하여 원 소유자에게 되돌려주기 위한 조치인 것으로 생각된다.

그런데 무엇보다도 이 시기 주목할 만한 사항은 정치적 격변기였음에도 불구하고 문화재 보존을 위한 계획 수립을 시도하였다는 점이다. 미군정 문교부 교화국은 「국보고적명승천연기념물보존회」를 문화유산 보존 관리의 효율적 수행을 위해 고적, 미술, 서적, 동물, 식물, 광물, 명승을 담당하는 6개 분과로 개편하고 황폐한 고적 중수 보존과 유물 애호운동을 전개하였다.<sup>14</sup>

「국보고적명승천연기념물보존회」<sup>15</sup>는 1946년 6월 16일 회의를 개최하여 법령 제정과 지방 국보 조사 비용에 관한 예산에 대해 토의하였는데, 세부 내용은 국보 보존 방안과 건조물, 전적, 서적, 그림, 조각, 공예품, 기타 물건으로서 역사의 증징 혹은 미술의 모범이 될 만한 것을 준국보(準國寶)로 지정하는 법령을 제정한다는 내용이었다.<sup>16</sup> 이로써 보면 당시에 국보 외에 준국보를 지정하는 논의가 있었음을 알 수 있다. 준국보가 무엇을 의미하는지 구체적으로 파악할 수는 없지만 일제강점기에 지정된 보물을 국보로 격상시키고, 따로 준국보를 지정하기로 결정한 것으로 추정된다.<sup>17</sup>

이러한 미군정기의 문화재 법령 제정 논의는 1947년

「국보고적명승천연기념물보존법(안)」 제정 움직임으로 가시화되었다. 「국보고적명승천연기념물보존법(안)」은 1947년 9월 9일 남조선과도입법의원 제138차 회의 처리 안건에 “국보고적명승천연기념물보존법 건의안 제출의 건”으로 상정되었다.<sup>18</sup> 이에 앞서 민정장관 안재홍이 입법의원 의장에게 건의안 제출의 건을 8월 9일 제출하여 인준을 요청하였다.<sup>19</sup> 이때 제출한 「보존법안(1947년)」은 총 25개 조로 되어 있으며 기존 「보존령」을 기본 내용으로 하여 작성한 개정안으로 볼 수 있다. 주요 내용은 「보존령」에서의 시행 주체인 조선 총독을 민정장관으로 변경하고 보물의 지정 명칭을 국보로 변경하는 것이었다.

그런데 「보존법안(1947년)」에서 주목할 사항은 사찰 관련 조항이다. 기존 「보존령」에서는 제17조에서 ‘사찰의 소유에 속하는 보물은 차압할 수 없으며 전 항의 보물의 관리에 관한 사항은 조선 총독이 정한다’는 내용이었는데 「보존법안(1947년)」에는 사찰 관련 조항이 별칙까지 포함하여 총 6개나 된다. 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.<sup>20</sup>

제5조 國寶古蹟名勝 또는 天然記念物에 대하여 그 現狀을 變更하며 또는 그 保存에 影響을 끼치게 하는 행위를 하려 할 때는 민정장관의 許可를 受할 事. 寺刹의 소유에 屬한 國寶는 此를 差押함을 不得함. (진한 글씨는 필자 표기)

14 「보물·고적 등의 보존회 조직」, 동아일보, 1946년 4월 12일.

15 종전의 「조선보물고적명승천연기념물보존회」가 1946년에 「국보고적명승천연기념물보존회」로 명칭이 바뀐 것으로 보인다(「寶物古蹟等の 保存會 조직」, 동아일보, 1946년 4월 12일).

16 「지키자 우리 국보, 천연기념보존회의 개최」, 동아일보, 1946년 6월 23일. 준국보가 법령에 규정된 것 같지는 않으나 행정적으로는 일정 기간 시행된 것으로 보인다(여수시 교육위원회 교육감 → 문교부 문화국장에게 보낸 '준국보 진남관 설계도면 추송에 관한 건' 공문 참조).

17 노현식, 2018, 「한국 문화재보호법 제정 과정에 관한 연구」, 중앙대학교 석사학위논문, p.22.

18 남조선과도입법의원, 『남조선과도입법의원 138차 속기록』(略記) 제142호(1947년 9월 9일).

19 위의 『남조선과도입법의원 속기록』(약기) 제142호(1947년 9월 9일).

그 내용은 다음과 같다.

檀紀 四二八〇 / 西紀 一九四七年 八月 九日, 민정장관

立法議員 議長 座下

國寶 古蹟 名勝 天然記念物 保存法 建議案 提出의 件

首題의 件에 關한 全鮮國寶 古蹟 名勝 天然記念物 保存法 建議案을 別添와 加히 貴院에 提出하오니 認准하여 주심을 要望함. 『別紙』. 별지에 총 25조의 보존법안 내용을 소개하고 있다.

20 남조선과도입법의원, 「國寶古蹟名勝天然記念物 保存法 建議案 提出의 件」 『남조선과도입법의원 138차 속기록』 제142호(1947년 9월 9일).



제16조 민정장관은 左의 각호에 관하여 특별한 規定을 定함을 得함.

- 一, 國有에 屬한 國寶 古蹟 名勝 또는 天然記念物에 關한 事項
- 二, 寺刹의 所有에 屬한 國寶 등의 管理에 關한 事項
- 三, 本令에 規定한 以外에 寺刹에 關한 필요한 事項

제17조 左의 각호에 대하여는 민정장관의 허가를 受할 事.

一, 貝塚 古墳 寺址 窯址 기타 유적으로 認定되는 것을 發掘 또는 그 現狀을 變更할 時

二, 寺刹의 所有에 屬한 佛像, 石物, 古文書, 古書畫, 梵鐘 經卷으로서 學術 技藝 또는 考古의 資料가 되는 物件을 讓渡 또는 擔保 또는 處分할 時

제18조 貝塚 古墳 寺址 城砦 窯址 기타 유적으로 認定되는 것을 發見한 자는 즉시 민정장관에게 届出할 事.

住持는 當該 寺刹의 所有에 屬한 佛像, 石物, 古文書, 古書畫, 梵鐘 經卷 등의 財産 目錄을 作成하여 민정장관에게 届出할 事.

이어 제22조 및 제24조는 벌칙 조항으로서 위의 사찰 소속 문화재를 민정장관의 허가 없이 양도, 담보, 처분할 때와 주지가 사찰의 재산 목록을 작성하여 민정장관에게 제출하지 않은 경우에는 각 벌금과 과료에 처하도록 하였다.

먼저 「보존법안(1947년)」의 사찰 관련 조항의 성격에 대해 살펴보면 기존의 「사찰령」과 「사찰령시행규칙」 등에 있는 내용들을 삽입하였음을 알 수 있다.<sup>21</sup> 즉 제5조의 사찰 소유 국보의 차압 금지 조항은 「보존령」 제17조의 내용에서 ‘보물’을 ‘국보’로 명칭을 변경한 것이고, 제16조

사찰 소유 국보의 관리와 본령에 규정한 이외에 사찰에 관한 필요 사항 등에 대해 별도 규정을 정할 수 있도록 한 것 또한 기존의 「사찰령」 제7조와 「보존령」 제17조 후단 조항을 차용한 것이다. 제17조 제2호의 사찰 소유 문화재의 양도, 담보, 처분 시 허가 조항은 개정 「사찰령」 제5조의 내용을 차용하면서 조선 총독을 민정장관으로 변경한 것이고 제18조 주지의 재산 목록 작성 제출 내용은 「사찰령시행규칙」 제7조의 내용을 차용하였다.

이상 살펴본 바와 같이 1947년의 「보존법안(1947년)」은 일제강점기부터 시행 중인 「보존령」과 사찰 관련 법령의 내용을 혼합하여 조문을 정리한 것이다. 이는 「보존법안(1947년)」이 충분한 검토를 거치지 않고 기존 법령을 정리하여 급조한 것임을 시사해준다. 그 이유는 거의 같은 시기에 이루어졌던 불교계의 사찰령 폐지 요구와 관련이 있는 것으로 보인다.

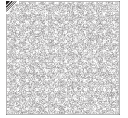
1947년 3월 3일 조선불교 총무원장이며 과도입법위원인 김법린은 25명의 의원 동의를 얻어 사찰령·사찰령시행규칙·사원규칙·포교규칙 등 4개의 사찰 관련 법령의 폐지를 골자로 하는 법령안을 입법위원회에 제출하였다.<sup>22</sup> 1911년 7월 8일 시행된 「사찰령」과 「사찰령시행규칙」은 사찰 소유 재산을 통제하는 성격의 법령이었다.

1947년 4월 25일 제59차 남조선과도입법의원 본회의에 「사찰령 등 폐지에 관한 법령안」이 상정된다. 이 법령안은 1947년 8월 7일과 8월 8일 두 차례 독회를 마치고 토의를 거쳐 「사찰재산임시보호법」으로 명칭을 붙여 남조선과도입법위원을 통과하였다.<sup>23</sup> 「사찰재산임시보호

21 1911년 처음 시행된 사찰령 제5조에는 사찰에 속하는 토지, 삼림, 건물, 불상, 석물, 고문서류, 기타의 귀중품의 처분 시에만 조선 총독의 허가를 받도록 규정하였으나 1929년 6월 10일에 사찰령 제5조를 개정하여 조선 총독의 허가사항에 양도·담보·기타 처분과 사찰의 부채를 추가하였다. 또한 사찰 재산의 정의를 ‘사찰에 속하는 부동산과 기타 조선 총독이 정하는 재산’으로 하여 범위를 확대하였다. 그리고 위 규정을 위반할 경우 무효로 한다고 규정했다(조선총독부, 「사찰령 중 개정, 제령 제9호」 『조선총독부 관보』, 1929년 6월 10일).

22 「사찰령 포교규칙 등 철폐 불교총무원서 입의에 제안」 『동아일보』, 1947년 3월 5일.

23 「사찰재산임시보호법」의 내용은 다음과 같다. “제1조 사찰재산은 조선불교 교회의 정하는 바에 의하여 조선불교 교정의 허가를 受함이 아니면 차를 양도하거나 담보로 제공하거나 기타 처분을 할 수 없음. 제2조 사찰재산 처분 등에 관하여 국보고적명승천연기념물보존령, 삼림령, 기타 법령에 의한 외 행정관청의 허가 또는 인가를 받고자 할 때는 조선불교 교정을 경유하여야 함. 제3조 본 법에 위반한 행위는 무효로 함”이다. 그리고 부칙에 사찰령(1911년 6월 제령 제7호), 사찰령시행규칙(1912년 7월 부령 제84호), 포교규칙(1915년 8월 부령 제83호), 사원규칙(1936년 8월 부령 제80호)은 “중고 자유의 원칙에 기하여 此를 폐지함”이라 명시하였다(「남조선과도입법의원 속기록」 제129호(1947년 8월 7일)~제130호(1947년 8월 8일)).



법」 통과에는 우여곡절이 많았는데, 그것은 과도입법의 원들 간에 의견이 나뉘었기 때문이다. 일제강점기에 제정 시행된 「사찰령」 등을 폐지하는 데는 의견 일치를 보았으나 폐지 후 사찰 재산 관리에 관해서는 원안대로 처리하는 것에 대하여 찬반 양론이 대립하였다.

사찰 재산 관리와 처분을 불교계 책임자인 교정에게 맡겨 자율적으로 처리하도록 하지는 찬성 의견과, 사찰 재산에는 국보 등 중요한 문화재도 많이 있는데 그 관리와 처분권을 개인인 교정에게 부여하는 것이 타당하지 않다는 반대 의견이 있었다. 특히 사찰 관리에 속한 국보, 고적, 명승, 천연기념물, 삼림, 토지는 처분하지 못하게 하지는 동의를 표결에 부쳐졌으나 부결되고 당초 제안된 원안대로 통과되었다.<sup>24</sup>

그러나 남조선과도입법의원을 통과한 「사찰재산임시보호법」은 사찰을 통제하던 사찰령 등을 폐지하고 사찰 재산 보호를 위한 제도적 장치를 마련하는 데 목적이 있었으나 미군정 당국은 1947년 10월 29일 인준을 보류하였다. 미군정의 인준 거부 이유는 「사찰재산임시보호법」의 사찰 재산에 그 전 일본 불교사원의 재산도 포함되는 것으로 해석될 수 있으며 그렇게 되면 막대한 적산(敵産)이 불교계로 귀속될 우려가 있다는 것이었다.<sup>25</sup> 그런데 「사찰재산임시보호법」이 과도입법의원을 통과한 다음 날인 1947년 8월 9일 민정장관은 사찰 관련 조항을 추가한 「국보고적명승천연기념물보존법 건의안 제출의 건」(보존법안)을 남조선과도입법의원에 제출하였다.

「사찰령」 폐지를 주요 골자로 하는 「사찰재산임시보호법」과 문화재 보존 관련 「보존법안(1947년)」의 입법 진행 절차를 보면 「사찰재산임시보호법」은 1947년 4월 25일 과도입법의원 본회의에 상정되어 논의 후 법제사법위

원회와 문교후생위원회 연석회의 심사보고를 거쳐 8월 7일과 8월 8일 125차, 126차 회의에서 독회 후 통과되었다. 그리고 최종 10월 29일 미군정은 인준을 거부하였다. 그런데 「보존법안(1947년)」은 1947년 8월 9일 민정장관이 과도입법의원에 제출하여 9월 9일 138차 본회의에 상정 토의하였으나 이 날 토의에서는 법률안을 법제사법위원회와 문교후생위원회에 회부하여 심사 보고토록 하는 것으로 결정하였다.<sup>26</sup>

이로써 본다면 두 법률안이 과도입법의원에서 논의되던 시기, 즉 1947년 8월부터 10월 어느 시기까지는 겹친다. 당연히 법률안의 초안은 그 이전에 작성되었을 것이므로 사찰법령안은 1947년 4월 이전에, 「보존법안(1947년)」은 8월 이전에는 완료된 것이 된다. 시차는 있지만 두 법률안은 같은 기간에 초안이 작성되었다. 그런데 「사찰령」 폐지를 목적으로 하는 법률안을 기초하고 있는 상황에서 「보존법안(1947년)」에 사찰령 관련 조항을 그대로 추가시킨 것은 문교부가 처음부터 「사찰령」이 폐지될 경우에 대비하여 「보존법안(1947년)」을 준비하였고 기존의 「보존령」 내용만으로는 사찰에 속한 문화재 관리 업무를 수행하기 어렵다고 판단했다는 것을 반증하는 것이다. 이 점은 「사찰령」 폐지를 주장하는 불교계와 실제 문화재 정책을 관장하는 문교부 간의 입장 차이에서 비롯된 것일 수도 있다.<sup>27</sup>

「보존법안(1947년)」은 분과위원회에 회부하여 심사 보고토록 하는 것으로 결정되었으나 그 후 이와 관련된 내용은 남조선과도입법의원 속기록에 보이지 않는다. 9월 9일 제138차 본회의 토의 시 입법의원인 원세훈은 의사 진행 발언에서 '산적한 안건이 많은데 앞으로는 건국과 민생문제에 관한 것을 먼저 처리하자'고 하여 사회자

24 남조선과도입법의원, 「寺刹令等廢止에 關한 法令案」 『남조선과도입법의원 속기록(略記) 제130호(1947년 8월 8일)』.

25 「사찰재산임시보호법 인준을 - 불교중앙교무회서 건의」, 경향신문, 1947년 11월 28일.

26 남조선과도입법의원, 「國寶古蹟名勝天然記念物 保存法 建議案 提出의 件」 『남조선과도입법의원 속기록』 제142호(1947년 9월 9일).

27 노현식은 「사찰령」이 한국 불교를 통제하려는 목적에서 만든 법령이나 사찰 소유 문화재의 보물 지정이 60%이고 「보존령」에 의해 지정된 문화재 상당수가 사찰 소유인 점을 고려하면 문화재 보존에 있어서 사찰령 등의 유용성을 문교부가 인정하여 불교계의 사찰령 폐지에 대비, 「보존법안」에 사찰령 등의 내용을 추가한 것으로 보았다(노현식, 2018, 앞의 논문, pp.35-37).

인 부의장 최동오의 동의를 이끌어낸다.<sup>28</sup> 우선순위에서 밀린 「보존법안(1947년)」은 이후 제대로 처리되지 못하고 폐기된 것으로 판단된다.

「보존법안(1947년)」은 문화재 관리 주체를 조선 총독에서 민정장관으로 바꾸고 보물을 국보로 명칭 변경하였으며 「사찰령」에 있던 일부 규정을 추가한 성격의 법안이어서 기존 「보존령」과 큰 차별이 없다는 한계를 가지고 있으나 광복 후 민족문화 보존에 대한 국민의 열망을 반영하여 추진된 입법이라는 점에서 역사적 의의가 있다고 할 수 있다.

### Ⅲ. 정부 수립 후 문화재 법안 입법

1947년 미군정기에 「국보고적명승천연기념물보존법」 제정이 무산되고 다시 법 제정이 시도된 것은 1950년에 들어와서였다.<sup>29</sup> 대한민국 정부는 1950년 1월 13일 문교부장관이 부의한 「국보고적명승천연기념물보존법안」을 국무회의에서 의결하고 대통령의 승인을 받아 3월 15일 정부 제출 법안으로 국무총리가 국회의장에게 제출하였다.<sup>30</sup>

국회에 제출된 「보존법안(1950년)」은 문교사회위원회에 회부되어 심의토록 하였는데 심의가 지연되자 1950년 4월 17일 국회의장 신익희는 각 상임분과위원장에게 법안의 조속 심사를 촉구하는 통첩을 보냈다. 통첩의 내용은 '각 분과위원회에 회부된 법안을 본회기 중인 4월 30일까지 본회의에 상정하지 않으면 국회법 제61조(會期不繼續原則) 규정에 의거, 폐기될 것이므로 조속 심사를 촉구'한다는 것이었다.<sup>31</sup> 그런데 그때까지 미심사한 법률안 27건 중 문교사회위원회가 5건인데 거기에 「보존법안

(1950년)」이 포함되어 있었다.<sup>32</sup>

그러나 「보존법안(1950년)」은 문교사회위원회에서 끝내 심사를 마치지 못해 결국 「회기불계속규정」에 의해 폐기 의결되었다.<sup>33</sup>

「보존법안(1950년)」은 비록 시행되지 못하고 폐기되었지만 한국 정부가 수립되어 처음으로 기초한 문화재 법제라는 점에서 중요한 역사적 의의가 있다고 하겠다. 「보존법안(1950년)」은 전문 36개로 구성되어 있는데 그 주요 내용은 다음과 같다.<sup>34</sup>

〈國寶古蹟名勝天然記念物保存法案(1950년)〉

第1條 本法은 國寶, 古蹟, 名勝 또는 天然記念物, 기타 遺物遺蹟으로서 歷史의 證徵 또는 美術의 模範이 되거나 學術研究의 資料가 될 수 있는 것을 永久히 保存하여 民族文化의 顯揚에 資함을 目的으로 한다.

〈國寶古蹟名勝天然記念物保存法案(1947년)〉

第1條 建造物, 典籍, 書籍, 繪畫彫刻, 工藝品, 기타의 물건으로서 特히 歷史의 證徵 또는 美術의 模範이 될 만한 것을 민정장관이 此를 國寶로 指定함을 득함. 貝塚, 古蹟, 寺址 城址, 窯址, 기타의 遺蹟 景勝地 또는 동물, 식물, 지질광물, 기타 학술연구의 資料가 될 만한 것으로서 保存의 필요가 있다고 認定되는 것은 민정장관이 此를 고적명승 또는 천연기념물로 指定함을 득함.

「보존법안(1950년)」이 「보존법안(1947년)」에 비해 크게 달라진 것은 목적 조항이 신설된 점이다. 일제강점

28 앞의 「남조선과도입법의원 속기록」 제142호(1947년 9월 9일).

29 정부 수립 후에도 제헌헌법 제100조에 의해 「보존령」(1933년)은 법적 효력을 지속하였다.

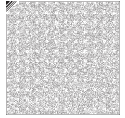
30 대한민국국회, 「제6회 국회 정기회의 속기록」 제55호(1950년 3월 17일); 「國寶 搬出 或은 隱匿 10년 以下의 懲役 天然記念物 等 『保存法』 작성」, 동아일보, 1950년 3월 19일; 「국보와 고적 보존 - 정부서 국회에 법안을 제출」, 경향신문, 1950년 3월 18일.

31 「法案 早速審査를 申議長 分委에 通牒」, 동아일보, 1950년 4월 19일.

32 각주 31의 동아일보 기사.

33 의안정보시스템, 의안번호 010202 「국보고적명승천연기념물보존법안」 회기 불계속 의결 폐기(1950년 5월 30일).

34 「국보고적명승천연기념물보존법안」(1950년 정부안, 관리번호 BA0135047)(국가기록원 보관).



기의 「보존령」(1933)이나 미군정기에 발의된 「보존법안(1947년)」에는 제1조에서 공히 지정 대상과 기준을 명시하고 있을 뿐 법의 목적이 나와 있지 않다. 일제강점기나 미군정기에는 우리의 주권이 상실된 상태였기 때문에 문화재 보존을 위한 지정 제도를 가장 먼저 규정하였다. 그런데 주권이 회복된 후 한국 정부에서 최초로 만든 문화재 법제인 「보존법안(1950년)」은 동 법률이 목적하는 바가 문화재를 영구히 보존하여 '민족문화의 현양에 이바지함을 목적'으로 한다는 점을 명확하게 규정하였다.

정부 수립 전인 1948년 미군정 문교부는 '반만년의 찬란한 역사를 가진 우리 문화재를 사랑하고 아껴서 기리 보존하기 위해 4월 19일부터 4월 25일까지 「國寶古蹟名勝天然記念物 愛護週間」을 설정하고 다양한 행사를 실시했다.<sup>35</sup> 당시 국보와 고적 등을 우리의 전통문화 또는 문화유산과 문화재로 인식하고 있었다. 그리고 1948년부터 1950년 사이에 연이어 발생한 국보 등 도난 사건과 고분 도굴 및 개인 소유 문화재 훼손 사건<sup>36</sup> 등이 보존법 제정의 필요성을 증대시킨 것으로 판단된다. 보존법의 목적 조항에 '민족문화 현양을 명시한 것도 당시 고적 보존을 통해 민족문화의 정체성을 확고히 하고자 했던 각계 분위기를 반영한 것으로 볼 수 있다.

「보존법안(1950년)」 제2조는 「보존법안(1947년)」의 제1조 지정 기준을 규정한 것이다. 지정 주체를 민정장관에서 문교부장관으로 변경하고 조문을 정리하였다.

제2조 建造物 典籍 書蹟 繪畫 또는 彫刻 其他 工藝品으로 서 左의 各號의 一에 該當하는 것은 文敎部長官이 此를 國寶로 指定할 수 있다.

- 一 造作이 年久하고 그 時代를 表現하는 作品이 될 수 있는 것
- 二 造作技術이 優秀한 것
- 三 形式 또는 構造가 珍奇하고 他에 類例가 稀少한 것
- 四 著名한 人物과 由緒 깊거나 그의 造作으로 된 것
- 五 其他 特히 歷史의 徵考가 될 수 있는 것

일본의 「고사사보존법」(1897)에서 처음 문화재 지정 기준으로 명시된 이래 조선의 「보존령」(1933)에 도입되었고 「보존법안」(1947)까지 이어졌던 '역사의 증징 또는 미술의 모범'이란 지정 기준이 「보존법안(1950년)」에서는 제1조의 목적 조항에 명시되고 제2조 지정 기준에는 언급되지 않았다. 대신 국보 지정 기준으로 문화재의 '역사성, 시대 대표성, 기술 우수성, 유례 희소성, 역사적 인물 관련성' 등을 들고 있다. 이는 「보물고적명승천연기념물보존요목」에 명시된 보물의 선정 기준을 원용한 것으로<sup>37</sup> 이때 와서 국보 지정 기준을 구체화한 것으로 보인다.

제3조는 국보 외의 패총, 고분 등 연구자료가 될 수 있는 유적으로서 보존할 필요가 있다고 인정되는 것을 문교부장관이 고적으로 지정할 수 있도록 하였고, 제4조는 명승의 4개 지정 기준을 두었으며 제5조는 천연기념물 지정 기준이다. 「보존령」 이래 보물(국보), 고적, 명승, 천연기념물 등 4가지 유형의 문화재 지정 기준을 각각 분리하여 독립된 조항으로 규정한 것이 특징이다. 특히 국보와 명승의 지정 기준에는 각호를 두어 국보는 5가지, 명승은 4가지 기준으로 세분류하였다. 제2조부터 제5조까지는 문화재 지정에 관한 내용이었다.

제6조는 「국보고적명승천연기념물보존회」에 관한 내용으로 문화재 지정 시 문교부장관은 보존회의 자문

35 「국보를 지키자 국보고적 애호주간」, 경향신문, 1948년 4월 20일. 또한 당시 언론에서는 <국보 등 애호주간> 실시계획을 보도하면서 「國寶古蹟은 文化遺産, 永遠히 保存-千萬代에 傳하자」고 하였다. 국보 등을 민족의 전통이며 문화유산으로 인식한 것이다. 경향신문, 1948년 3월 28일; 동아일보, 1948년 3월 28일 기사 참조.

36 광주 송산리 고분 도굴(동아일보, 1948년 11월 3일), 경주 고분 도굴(동아일보, 1949년 7월 14일), 금관 등 도난 사건(동아일보, 1949년 5월 14일). 특히 1949년 5월 9일에는 경북공내 국립박물관에서 국보 도난 사건이 발생하였다. 경주 서봉총과 금령총의 금관 모조품 2개와 진품 금반지 5개, 금팔지 2개, 옥 목걸이 1개 등으로 박물관 경비가 공모하여 발생한 도난 사건이었다. 사건 직후 안호상 문교부장관은 "국보 도난 사건을 계기로 고적을 보존하여 민족문화를 양양하도록 노력하겠다"고 밝혔다(경향신문, 1949년 5월 13일/1949년 5월 22일).

37 문화재관리국, 1992, 「보물고적명승천연기념물보존요목」 『조선총독부및문교부발행문화재관계자료집』, p. 11.



을 받아야 한다. 제7조는 문화재 조사권 규정이고, 제8조는 국보의 수출 또는 국외 반출 금지 규정이며, 제9조는 현상 변경 허가, 제10조는 문화재 보존을 위한 공용 제한, 제11조는 소유자 변경, 제12조 및 제13조는 국보의 국·공립 박물관 출진 의무, 제14조는 국고 보상, 제15조는 전조의 처분에 불복이 있을 경우의 법원 제소 절차, 제16조는 권리 의무 승계, 제17조 지방공공단체를 지정하여 문화재 관리 사무 위탁, 제18조는 지정 해제, 제19조는 지정 해제 절차, 제20조는 국유문화재 관리에 관한 대통령령 위임 조항이다.

여기까지는 기존의 「보존법안(1947년)」 제16조까지 해당되어 내용상 큰 차이가 없다. 다만 사찰 소유에 속한 국보 등 관리에 대해 「보존법안(1947년)」은 따로 특별 규정을 정할 수 있게 하였는데 「보존법안(1950년)」은 제21조에 규정하였다. 제21조는 “사찰에 속하는 국보는 주지가 이를 관리한다. 사찰 이외의 공유에 속하는 국보의 관리에 대하여는 전 항의 규정을 준용한다”는 것이다. 이때는 이미 「사찰령」 등 사찰 관련 법령이 폐기되지 않고 현행대로 적용되고 있어 중복을 피한다는 의미에서 국보 관리에 대해서만 주지의 관리 책임을 규정한 것이다.

제22조는 국보의 처분과 담보, 차압의 금지이고, 제23조는 개인이 국보 소유 시 유지 보존의 능력이 없을 때 국고에서 예산의 일부를 보조할 수 있도록 한 것으로 국보의 중요성을 감안하여 국가의 책임을 강화한 조항으로 볼 수 있다. 이는 「보존법안(1947년)」에 없었던 것을 추가한 것이었다. 제24조는 고적 등 유적으로 인정할 수 있는 것에 대하여 허가 없이 이를 발굴 또는 현상을 변경하지 못하게 하는 현상 변경 금지 조항이다. 「보존법안(1947년)」 제17조와 제18조 일부 조문을 통합하였다. 제

25조는 보존회의 조직과 권한을 대통령령으로 정하도록 위임하는 근거 규정이다. 「보존법안(1947년)」에서는 따로 위임 규정을 두지 않았는데 「보존법안(1950년)」에서는 보존회의 대통령령 위임의 법률적 근거를 명확히 하였다. 제26조는 문교부장관의 권한 일부를 서울특별시장과 도지사에게 위임할 수 있는 근거 규정이다.

제27조부터 제31조까지는 각 규정 위반자에 대한 벌칙 규정이다. 우선 제27조는 허가 없이 국보를 수출 또는 국외 반출한 자에 대한 처벌 규정으로 10년 이하의 징역이나 금고, 100만원<sup>38</sup> 이하의 벌금에 처하도록 하였고, 제28조는 국보를 손괴, 훼손(毀棄) 또는 은닉한 자에 대하여 10년 이하의 징역이나 금고 또는 30만원 이하의 벌금에 처하도록 하였다. 제29조는 각 규정 위반 자에 대한 벌칙을 6개의 각호로 규정하였다.

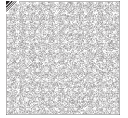
제32조는 규정에 위반하여 국보 등 문화재의 현상을 변경한 자에 대해 변경한 부분을 원상복구토록 명하는 내용으로 위반자가 이를 이행하지 아니하면 문교부장관이 직접 행하거나 제3자로 하여금 대행케 하고 그 비용을 징수하도록 규정하였다. 이 원상복구 명령 조항은 새로 신설된 조항으로 위의 벌칙 강화와 함께 민족문화의 정수인 국보를 두텁게 보호하고자 한 당시 정부의 강력한 의지가 반영된 것으로 볼 수 있다.<sup>39</sup> 본문의 마지막 조항인 제33조는 본 법 시행에 따른 세칙을 대통령령으로 정하도록 한 규정이고, 부칙 3개 조는 법의 시행일과 「보존령」(1933년)에서 지정한 문화재는 본 보존법에 의해 지정한 것으로 간주한다는 경과조치, 그리고 「보존령」의 폐지 조항이다.<sup>40</sup>

이상에서 살펴본 바와 같이 「보존법안(1950년)」은 일제강점기 「보존령」(1933년)과 미군정기의 「보존법안(1947년)」의 내용을 기초로 수정·보완한 것임을 알 수 있

38 「보존법안(1950년)」 원안에는 화폐 단위가 모두 ‘엔(円)’으로 표기되어 있는데, 이는 ‘원(圓)’의 誤記인 것으로 보인다. 왜냐하면 일제강점기 「보존령」이나 「보존법안(1947년)」에서도 화폐 단위를 ‘원(圓)’으로 표기하고 있기 때문이다.

39 1950년 5월 30일 제정된 일본의 「문화재보호법」에 사적 등 침해 시 원상복구 명령 제도를 도입하였는데, 「보존법안(1950년)」의 원상복구 명령 제도가 일본의 제도에 영향을 받았을 개연성이 있다. 일본의 문화재보호법 제정 논의도 1949년부터 시작되어 두 법령의 국회 논의 시기가 일부 중복된다.

40 「보존법안(1950년)」은 부칙에 일제강점기에 제정된 「보존령」 폐지를 명문화함으로써 정부 수립 후 최초의 입법이 「보존령」을 대체하기 위한 것임을 명확히 하고 있다.



다. 「보존법안(1950년)」의 가장 중요한 특징은 제1조에 목적 조항을 신설한 것으로서 이는 대한민국 정부 수립이라는 시대적 상황을 반영하여 주권국가의 문화재 보호의지를 천명한 것이다. 문화재 주권의 선언이라는 점에서 그 역사적 의의가 크다고 할 수 있다.

그리고 법안의 내용 중 국보에 대한 강력한 보호 조치와 규정 위반자에 대한 벌칙 강화, 그리고 문화재 지정 기준의 세분화 등은 당시 국립박물관 소장 국보 도난과 고분 도굴, 개인 소유 유물 훼손 사건 등 연이은 문화재 관련 사건·사고로 인해 우리 문화재를 보호해야 한다는 사회 분위기와 이에 대한 정부의 문화재 보호 방침이 반영된 것으로서 정부 수립 후 최초로 만들어진 주권국가 문화재 법제의 특징을 잘 보여주고 있다.<sup>41</sup>

다음은 「문화재보호법안」 제정 논의에 대해서 살펴보고자 한다.

「보존법안(1950년)」이 회기 불계속 규정에 의해 폐기된 후 다시 문화재 관련 법령 제정이 논의된 것은 1952년부터인 것으로 보인다. 우선 공식적으로 보이는 기록은 「국보고적명승천연기념물임시보존위원회」 구성과 임시위원 위촉에 관한 것이다.<sup>42</sup> 1952년 12월 19일 문교부는 「국보고적명승천연기념물임시보존위원회」를 구성하여 제1부에 20명, 제2부에 13명의 위원을 위촉하였다. 그 위촉 사유를 보면 다음과 같다.<sup>43</sup>

표제 건에 관한 「국보고적명승천연기념물보존위원회」는 8·15해방 후 실제 운영되지 못하고 있는 바 특히 6·25사변으로 인한 국보 고적의 파괴·파손 등의 복구공사가 긴급함에 비추어

현재 「문화재보호법」을 초안 중이나 우선 사계의 권위자로서 임시위원회를 구성하고 국보 고적의 보존과 원형미를 살릴 수 있는 수리공사 등의 중요 안전에 관하여 자문 하에 그 의견을 청취함이 절실히 요망됨으로 별지 인원을 임시로 「국보고적명승천연기념물보존위원회」 위원으로 별안과 여히 위촉코저 이제 재결을 양청하나이다. (기안문)

표제 건에 관하여 8·15해방 후 특히 금차 사변으로 인하여 대부분의 국보 고적 등 귀중 문화재가 파괴되어 차의 긴급 수리와 보존이 간절한 실정에 비추어 차중 문화재에 대하여 전문적 의견과 탁월한 연구를 가지신 귀하를 별지와 여히 「국보고적명승천연기념물임시위원회」 위원으로 위촉하오니 공사다망 하실 줄 사료하나 문화재 보존의 중요성을 고려하시와 앞으로 동 사업에 적극 협력하여 주심을 경망하나이다.<sup>44</sup> (시행문)

위 공문을 분석해보면 세 가지 사실이 도출된다. 첫째, 「국보고적명승천연기념물보존회」가 광복 후에 제대로 운영되지 못했고, 특히 6·25전쟁으로 중단되었다가 임시보존위원회를 의사규칙에 의거하여 구성하게 되었다는 사실,<sup>45</sup> 둘째, 「보존법안(1950년)」에 이어 1952년경 정부에서 새로이 문화재보호법 초안을 작성 중에 있었다는 사실, 셋째, 6·25전쟁으로 인해 국보 고적 등 귀중 문화재가 많이 파괴되어 긴급한 수리와 보존 복구가 필요하여 사계 전문가의 자문을 받고자 국보고적명승천연기념물보존위원회 임시위원을 위촉하게 되었다는 사실이다.<sup>46</sup>

공식적 표현으로 「문화재보호법」이란 용어가 여기서 처음 나온다. 그 전에 사용하던 「국보고적명승천연기념물보존법」이 아닌 새로운 「문화재보호법」이란 명칭을

41 「보존법안(1947년)」과 「보존법안(1950년)」 간의 내용 비교는 별첨 <참고 2>를 참조하기 바란다.

42 문교부, 「국보고적명승천연기념물보존위원회임시위원 위촉에 관한 건」(문화 제1812호), 1952년 12월 19일(국가기록원 보관).

43 위촉 사유와 위원 명단은 문화재관리국, 1992, 「문화재위원회회의록」(1952년 12월 19일~1959년 10월 21일), p.3에도 기재되어 있다.

44 문교부, 「국보고적명승천연기념물보존위원회임시위원 위촉에 관한 건」(문화 제1812호), 1952년 12월 19일.

45 역사학자이며 「보존회」 회원이기도 했던 이홍직은 1950년까지 보존회가 개최되지 아니한 사실을 지적하면서 정부 당국이 전문가 검토 없이 고건축 수리 행정을 하는 것에 대해 비판하고 보존회 구성 준비를 조속히 할 것을 문교 당국에게 촉구하였다(이홍직, 1950, 「國寶古蹟攷」 『신천지』 제5권 6호, 서울신문사, p.122).

46 실제 임시보존위원회는 문화재의 지정 해제 등의 일은 하지 않고 6·25전쟁으로 인해 긴급히 수리하여야 할 문화재의 복구사업에 대한 자문만 실시하였다(문화재관리국, 1992, 「문화재위원회회의록」(1952년 12월 19일~1959년 10월 21일), p.5).

사용하였다. 이는 1950년 5월 30일에 공포된 일본 「문화재보호법」의 영향 또는 수용을 시사해주는 대목이다. 그리고 「문화재보호법안」의 기초 사유 중의 하나로 당시 6·25전쟁으로 국보 등 문화재가 파괴되어 이에 대한 긴급 수리와 복구공사가 필요하였다는 점도 작용했던 것 같다. 1952년이라면 1950년 5월에 제정·공포된 일본의 「문화재보호법」에 대하여 한국에서도 어느 정도 인지하고 있었을 시점이며 직간접적으로 영향을 받고 있었다고 볼 수 있다. 당시에 기초했던 문화재보호법 초안을 확인할 수 없지만 법령이 종전의 「국보고적명승천연기념물보존법」이 아닌 일본에서 사용하고 있는 「문화재보호법」으로 명명했다는 것 자체가 그간 문화재 법제의 변천 과정을 고려할 때 이때의 초안은 일본의 그것을 참고하여 작성하였음을 짐작할 수 있다.<sup>47</sup>

한편 「국보고적명승천연기념물임시보존회」는 1952년 12월 19일 구성되어 존속하다가 1955년 6월 27일 해체되었다. 문교부는 정식으로 「국보고적명승천연기념물보존회」 회원을 새로 위촉하였는데 1부 12명, 2부 8명이었다. 위촉 사유에서 “지정 문화재에 대한 실태조사와 파괴·파상된 문화재의 보수 혹은 지정 해제와 미지정 문화재에 대한 지정 등 현안 처리를 위해 자문할 것이 많아 새로 보존회를 구성하고 위원을 위촉한다”고 되어 있다.<sup>48</sup> 이전 임시보존위원회가 6·25전쟁으로 파괴·훼손된 문화재의 긴급 수리와 복구에 대한 자문에 한정되었던 것에 반

해 이 「보존회」는 문화재 지정과 해제까지 포함하는 정상적인 위원회 기능을 회복하였다.

다시 구성된 「보존회」는 1955년 6월 30일 문교부 회의실에서 제1차 총회를 개최하여 고희동 위원을 의장으로 선출하고 「보존령」(1933년) 등 법령의 미비점을 개정·보완할 것을 정부에 요구하고 보존회의 의사규칙 초안을 보존위원(5명)과 문교부가 협의하여 작성기로 하였다.<sup>49</sup> 1955년 11월 4일 제2차 총회 안건 중 기타 사항에 「문화재보호법안」에 대한 의견 협의의 건이 기재되어 있는데, 정부 공식기구에서 「문화재보호법안」이 처음으로 논의된 것이다.<sup>50</sup> 지난 1차 총회에서 위원들이 일제강점기의 「보존령」 체제에 대한 근본적인 시정을 요청한 후 2차 총회에 「문화재보호법안」이 안건으로 부의된 것임을 볼 때 일본의 「문화재보호법」을 한국 실정에 맞게 일부 수정한 내용일 것으로 판단된다.<sup>51</sup>

이어 1957년 11월 15일 제14차 총회에서 문화재보호법 제정 관련 협의 토의가 있었는데, 부의 안건 설명에 의하면 “그간 구상 중에 있던 동 법을 今番 左記 要領에 의하여 별첨 초안과 如히 일단 성안되었는 바 본 건에 대한 귀견을 사전에 충분히 종합 참작코자 하는 바임”이라 하여 이때 문화재보호법 초안이 성안되었음을 알 수 있다. 이때의 문화재보호법 초안 전문은 확인할 수 없지만 동 보존회 부의 사항에 주요 내용이 기록되어 있어 법안의 기본 성격 파악은 가능하다.<sup>52</sup> 이에 의하면 문화재 분

47 본문의 문교부 시행 공문에 ‘귀중 문화재’, ‘차중 문화재’ 또는 ‘문화재 보존’이란 단어를 연이어 사용하고 있음을 볼 때 1952년경에는 일본의 「문화재보호법」을 입수하여 참고하였음을 반증한다. 특히 「보존법안(1950년)」에서 국보 등 침해 시 원상복구 명령 조항을 신설한 것은 일본 「문화재보호법」의 史蹟 등 침해 시 원상회복 명령 규정을 차용한 것으로 볼 수 있어 이러한 추정을 가능케 한다.

48 문교부, 「국보고적명승천연기념물보존위원회 위촉의 건」(문화 제1373), 1955년 6월 27일.

49 문교부, 「국보고적명승천연기념물보존회 제1차 총회」 및 「제1회 총회 결의록」(문화 제1404호), 1955년 6월 30일. 동 결의록에 의하면 위원들은 법령에는 보물로 되어 있는데 자료가 국보란 명칭을 쓰고 있는 것에 대한 불일치를 주장하고 ‘왜정 시의 법령을 근본적으로 시정할 것을 재차 요청’하였다. 이에 대해 문화국장(법령보존령) 개정 조치를 취할 것임을 답변하였다.

50 문교부, 「국보고적명승천연기념물보존회 부의안 작성의 건」(문화 제2753호), 1955년 10월 29일.

51 노현식, 2018, 앞의 논문, p.53.

52 문교부, 「제14회 국보고적명승천연기념물보존회 부의사항」(DA0122553), 1957년 11월 15일. 협의사항 안건에 의하면 문화재보호법(안) 내용은 다음과 같다.  
(1) 문화재를 다음과 같이 재분류함.

a. 유형문화재 : 중요문화재(국보/기타 중요문화재), 일반문화재(지방청 관할로 함), 매장문화재.



류나 문화재위원회 설치, 문화재 보호 등에서 기존의 보존령 체제와 일본의 문화재보호법 체제가 혼재되어 있음을 발견할 수 있다. 아울러 제14차 총회에서는 김양선, 이영희 두 위원을 문화재보호법 초안 작성에 참여하도록 의결하였다.

1957년 12월 27일 제15차 총회에서 초안 중 제3항의 고전기예를 기예로 정정기로 결정하였고 그 후 1958년 3월 17일 제17차 총회와 1958년 10월 22일 제20차 총회에서 각각「문화재보호법」초안에 대한 심의가 이루어졌다.<sup>53</sup>

이상을 종합해보면 1952년 어느 시기부터 문교부가 일본의 「문화재보호법」을 모방한 새로운 문화재 법제로서 「문화재보호법」을 제정하고자 법률 초안 작성 작업을 추진하였고 1955년 「보존회」가 다시 구성되자 보존위원 2명을 추가로 초안 작업에 참여시켜 1956년 2월에 초안을 완성하고<sup>54</sup> 1958년까지 「보존회」에서 여러 차례 문화재보호법 초안 검토 및 심의를 한 사실을 알 수 있다. 그런데

이 당시에 문교부에서 기초했던 「문화재보호법(안)」은 어떤 이유에서인지 몰라도 공식적으로 국무회의에 상정되거나 국회에 법률안으로 제출되지 않았다. 1958~1959년 경 법제실 소속 법령정리위원회 검토와 관계기관 의견 조회 과정에서 중단된 것으로 보인다.

이때 성안된 「문화재보호법(안)」 전문은 확인할 수 없지만 제14차 보존회 총회 부의 사항 첨부 법안 요지와 당시 언론 보도 기사 등을 통해 주요 골자는 확인할 수 있다. 우선 「문화재보호법(안)」은 일본의 「문화재보호법」을 참고 내지 모방한 내용이었을 것으로 추정된다.<sup>55</sup> 「문화재보호법(안)」은 전문 8장 101조 부칙 5조로 구성되었고 제1조(목적) 조항에서 역사 고고 또는 예술적 가치 있는 유형·무형물과 경승지 등 그 밖의 학술 연구의 자료가 되는 문화재를 잘 보존함으로써 민족문화의 향상 발전에 이바지함과 아울러 인류문화 발전에 기여함을 목적으로 한다고 되어 있다.<sup>56</sup> 이 내용은 「보존법안(1950년)」의 목적 규

b. 무형문화재 : 예술, 공예기술 등.

c. 고적 명승 천연기념물.

(2) 문화재보호위원회 설치 : 위원 15인, 대통령 위촉.

(3) 중요문화재 보호 : 지정 시 보호구역과 보호건조물 설치, 현상 변경 허가 및 국고 보조 관리, 공개 원칙과 공개 시 국고 보조, 소유자 관리와 필요 시 국가 개입.

(4) 일반문화재 보호 : 중요문화재 관한 사항 준용, 국고 보조 실시.

(5) 매장문화재 보호 : 계획적 발굴과 우연적 발견 구분.

(6) 무형문화재 보호 : 특히 쇠멸성이 있는 문화재에 대해 국고 보조 등 보호 조치.

(7) 고적 명승 천연기념물 보호 : 지정, 관리, 공개, 보수 관리 등은 현행 규정과 관례를 주로 하여 규정.

53 문화부 문화재관리국, 1992, 「문화재위원회 회의록」(1952년 12월 19일~1959년 10월 21일), p.8, 12, 38, 40, 45, 68. 이 회의록은 1972년 당시 문화재관리국 문화제1과 행정사무관 정재훈이 자료를 수집하여 정리한 내용의 책자이다. 이 회의록에 의하면 보존회에서 문화재보호법 초안에 대한 심의 등 논의는 제1차, 제2차, 제14차, 제15차, 제17차, 제20차 총회에서 있었다.

54 「문화재보호, 문교부서 법안 기초」, 동아일보, 1956년 2월 8일. 이 기사는 “문화재보호법안이 문교부에 의하여 입안되었다고 한다. 관계 주무관은 ‘이제까지는 왜정 시의 문화재보호령에 의하여 문화재를 보호하여 왔으나 이는 해방 후의 우리나라 실정에 맞지 아니한 점이 허다하여 이러한 모순을 제거하여 현 실정에 알맞은 법을 작성하지는 착안에서 출발한 것’이라고 말하면서 불원 주무 장관에 품의하여 입법 조치의 경과를 밝게 될 것이라고 부언하였다”고 언급하고 있다. 정부의 법안 기초 이유와 성안 시기를 알 수 있게 하는 대목이다. 「문화재보호법 문교부서 성안」, 조선일보, 1956년 2월 9일 참조.

55 1952년부터 1954년 4월까지 문교부장관을 역임했던 김법린은 언론 기고문을 통해 비록 국방이나 경제에 비해서 문화재 분야는 정책의 후순위이지만 장래를 위해서 우리의 문화적 사명을 대해야 한다면서 일제강점기에 만든 「보존령」보다 강력하고 원비된 새로운 「문화재보호법」 제정을 촉구하였다. 또한 그는 문화재의 범주를 설명하면서 유형문화재, 무형문화재라는 용어를 사용하였고 방대한 민족의 문화유산은 보호하는 데는 관장 기구의 정비와 보호 경비 예산의 책정이 필요하다고 역설했다. 아울러 6·25동란 중에 2대 국회가 「문화보호법」을 제정하였는데 앞으로 「문화재보호법」까지 제정하여 학문과 예술의 성과를 보호토록 하여 문화 보호에 완벽을 기할 수 있기를 기대한다고 하였다(「문화재의 보호문제」, 경향신문, 1955년 1월 31일, 월요시평 기고). 여기서 김법린이 언급한 유형문화재, 무형문화재 개념은 일본의 「문화재보호법」 제2조를 염두에 둔 말로 생각되며, 2대 국회의 「문화보호법」 제정이 이어 3대 국회(1954~1958년)에서 문화재보호법의 제정을 기대한다는 말은 이미 이 당시에 일본의 문화재보호법 내용이 국내에 소개 내지 수용되어 정부 차원에서는 법안을 검토하고 있음을 암시하는 것이다.

56 「문화재보호법 성안」, 동아일보, 1958년 3월 27일.



정을 일부 가미한 것으로 보인다.<sup>57</sup>

또한 법안에는 문화재의 조사 연구 및 보존 활용과 문화재 지정 해제 등에 관한 중요 사항을 심의하는 「문화재보존위원회」 설치와 문화재를 국보와 중요문화재, 고적명승천연기념물, 특수기에, 일반문화재와 매장문화재 등으로 구분하는 내용이 포함되어 있었다. 아울러 국보나 문화재를 발견하였을 때 5일 이내에 당국에 신고해야 하는 조항도 들어 있었다.<sup>58</sup> 1958년 7월 최종 검토(안)에서는 문화재를 국보, 중요문화재, 무형문화재, 고적, 명승, 천연기념물 등 6가지로 구분하였는데,<sup>59</sup> 이는 일본의 문화재보호법상 분류 방식인 국보, 중요문화재(유형문화재), 무형문화재, 사적명승천연기념물과 유사하였다.

1952년부터 1959년까지 정부가 입안한 「문화재보호법안」은 기존의 「보존령」(1933년)과 「보존법안」(1947/1950년)을 바탕으로 하면서도 문화재 분류와 체제에 있어서는 1950년에 제정된 일본의 「문화재보호법」 체제를 수용하여 만들어졌다. 일본 문화재보호법의 수용과 영향은 공식적으로는 1952년 2월 한·일 회담 개시에 따른 대일 청구권 협상의 일환으로 문화재 반환 문제가 거론되면서 일본의 문화재보호법 체제가 자연스럽게 한

국에 전해진 것으로 보인다.<sup>60</sup>

이때의 「문화재보호법(안)」은 6·25전쟁으로 인한 정치적 혼란기에 문화재의 파괴와 훼손, 도난 등 사고가 빈번하게 발생하고 광복 후 우리 실정에 맞는 문화재 법령을 제정(개정)하려는 국민적 요구에 부응하여 추진되었다. 또한 정부에서는 「보존회」(1955년)를 새로 구성하고 문화재 애호기간을 실시하는 등 범국민적인 문화재 애호분위기 조성에 진력하였다.<sup>61</sup>

그런데 1959년 「문화재보호법(안)」이 철회된 후 1960년 6월 「문화재법(안)」이 논의된다. 그런데 종전의 「문화재보호법(안)」이 아닌 「문화재법(안)」이 새로 대두되었는데 단순한 명칭 변경이 아니었다. 1960년 4·19혁명으로 허정 과도정부가 출범하면서 문화재 관계 법령 제정에도 약간의 변화 움직임이 있었다. 그것은 문화재 관계 행정기구의 독립 개편에 관한 것이었다.<sup>62</sup>

특히 1960년 6월 14일 제35회 「보존회」 총회에서 위원들은 구황실재산사무총국 관리 문화재의 보존 강화와 문화재 전담 부서 개편에 대해 건의하였다.<sup>63</sup> 이때 이 총회에서는 구황실재산사무총국 관리 문화재에 대해서는 소관 문화재 전반에 걸친 재정리 및 소실된 유물 목록 작

57 「보존법안(1950년)」 제1조는 “본 법은 국보, 고적, 명승 또는 천연기념물, 기타 유물유적으로서 역사의 증징 또는 미술의 모범이 되거나 학술연구의 자료가 될 수 있는 것을 영구히 보존하여 민족문화의 현양에 꾀함을 목적으로 한다”라고 되어 있다. 그러나 「문화재보호법안」 목적 조항에서는 민족문화 향상 발전 외에 인류문화 발전에 기여함을 병렬적 구조로 언급하여 지향점이 확대되었다.

58 「문화재보호법 성안」, 동아일보, 1958년 3월 27일. 그런데 1957년 11월 15일 제14차 보존회 총회에 부의된 초안에서는 문화재위원회 명칭이 「문화재보호위원회」이고 인원은 15인이었는데, 1958년 3월 동아일보 기사에 의하면 「문화재보존위원회」로 명칭이 바뀌었고 인원도 15~20인으로 확대된 것을 알 수 있다. 그동안 초안에 대한 검토가 있었음을 시사해준다.

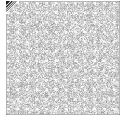
59 「무형문화재 등 보호법안 성안」, 조선일보, 1958년 7월 26일.

60 제1차 한·일 회담(1952년 2월) 청구권위원회 제1차 회의(1952년 2월 20일) 시 한국 측이 제시한 8개 협정 요강에 문화재 반환이 포함된 이래 역대 한·일 회담에서 지속 거론되었고, 특히 국보고적명승천연기념물보존회 제10차 총회(1957년 4월 23일)에서는 대일 문화재 반환 및 배상 방책 강구를 위한 소위원회를 구성하기로 결의하였다. 이어 제14회 총회(1957년 11월 15일)에서 문화재보호법 초안 검토와 함께 ‘대일피탈 문화재 목록작성 경과보고의 건’이 부의 사항에 포함되었다. 문화재 반환 관련 목록 검토 등을 일본 문화재보호위원회가 담당할 사실에서도 일본 문화재보호법의 한국 전래는 짐작할 수 있다[문교부, 「제14회 국보고적명승천연기념물보존회 부의사항」(1957년 11월 15일); 조부근, 2004, 「잃어버린 우리 문화재를 찾아」, 민속원, p.330].

61 문교부, 1955, 「문화재애호기간실시요강」. 문화재 애호기간은 1955년 11월 11일부터 11월 20일까지 10일간 전국적으로 실시되었다. 이 요강에 의하면 “일제 강점기 혼란으로 문화재 보존에 만전을 기하지 못했고, 6·25로 인해 문화재 훼손이 심한데도 문화재 애호정신이 결여되어 있어 금번 국민들에게 문화재의 귀중함에 대한 인식을 촉구하고 애호심을 선양하기 위해” 문화재 애호기간을 실시한다고 밝히고 있다.

62 문교부, 「제1차 문화재보존위원회 부의안」(1961년 1월 31일)의 문화재 법안 설명문 참조. 이 설명문에 의하면 문화재보호법(안)이 철회된 이유는 문화재 관계 행정기구의 독립 또는 확충안의 삽입 문제였다는 것이다.

63 문교부, 「제35차 국보고적명승천연기념물보존회 총회 회의록」(1960년 6월 14일) 참조.



성 제출을 국무총리에게 의뢰하고, 보존회에서 지도위원과 실무위원을 추천하여 협력하는 것으로 결정하였다. 또한 문화보존과의 문화재 전담 부서 개편 건의에 대해서는 건의서를 총무과장에게 보내어 검토하도록 하는 것으로 결론을 내렸다.

그런데 문교부는 종전의 「문화재보호법(안)」 대신 문화재 전담 행정기구 신설을 주요 골자로 하는 새로운 「문화재법(안)」 작성을 추진하였다.<sup>64</sup> 문교부는 1960년 8월 「문화재법(안)」을 작성하여 8월 13일 기초위원 축조 심의와 제39회, 제40회 「보존회」 총회에 부의하여 심의하였으나 결론을 내지 못하다가<sup>65</sup> 이 보존회가 폐지되고 새로 1960년 11월 「문화재보존위원회」가 신설되자 1961년 1월 31일 「문화재보존위원회」 제1차 회의에 「문화재법(안)」을 다시 부의하였다.<sup>66</sup>

그러나 문화재보존위원회 제1차 회의에서는 이를 운영회의에 위임하였고 2월 6일 개최된 운영회의에서 “문화재법(안)은 앞으로 연구하여 재정비”하는 것으로 결정하고 반려하였다.<sup>67</sup> 반려 사유는 1월 31일 개최되었던 보존회 부의(안) 설명에 “문화재위원회를 독립 행정기구로 하는 것은 용이한 문제가 아니므로 우선 현행 기구대로 두고 초안을 재정비”<sup>68</sup>라고 언급하고 있어 문화재 전담 기구 설치 문제에 대해서는 결론을 유보하였다.

당초 입안된 「문화재법」 초안은 8장 71조 부칙 5조로 되어 있는데 주요 내용은 다음과 같다.<sup>69</sup> 우선 문화재 목적 규정이다. “문화재의 영구 보존을 기하고 그 활용을 원

만히 하도록 규정함으로써 민족문화 인류문화의 향상 발전에 기여함을 목적으로 한다”고 되어 있다(제1조). 눈에 띄는 대목이 문화재 활용이란 용어이다. 그 전까지는 문화재 ‘보존’이 중심 개념이었는데 처음으로 법적 용어로 ‘활용’이 추가되었다. 문화재의 보존과 활용을 잘하여 민족문화와 인류문화 발전에 기여하는 것이 법의 목적임을 간결하면서도 분명히 하였다. 법의 지향점이 ‘민족문화와 인류문화 발전’이라는 것으로, 이는 「문화재보호법(안)」의 목적 규정 내용을 계승한 것이었다. 그런데 문장을 간결하게 다듬고 ‘활용’이란 용어를 사용한 것은 일본의 「문화재보호법」(1954년 개정)의 목적 규정을 차용한 것으로 보인다.<sup>70</sup>

「문화재법안」은 제1장 총칙(1~7조), 제2장 문화재관리청과 문화재위원회(8~15조), 제3장 관리와 보호(16~28조), 제4장 공개(29~36조), 제5장 조사(37~41조), 제6장 국유문화재에 대한 특례(42~46조), 제7장 유적과 유물의 발견·발굴 기타(47~56조), 제8장 벌칙(57~71조), 부칙(5조) 등으로 구성되어 있다. 총칙은 문화재의 지정과 해제 관련 조항이고 관리와 보호, 공개, 조사, 국유문화재 특례, 유적과 유물의 발견·발굴 등은 그 이전 문화재 관련 법제에서의 보호 관리 규정과 큰 차이가 없다.

다만 몇 가지 주요 특징을 든다면 우선 총칙의 제2조 문화재 정의에서 지정문화재 종류에 기존의 국보, 고적, 명승, 천연기념물의 4가지 분류 방식에 보물을 추가하여 5가지로 분류하였다. 여기서 처음으로 국보와 보물의 법적

64 당시 국보고적명승천연기념물보존회 위원들은 강력한 문화재보호법의 제정과 문화재 전담 독립기구 설치를 주장하였다(“우선 至誠이 있어야 한다 - 전형필”, 『필요한 경비를 주라 - 김상기』, 동아일보, 1960년 9월 7일).

65 제39회 보존회 회의록(1960년 9월 20일)에 의하면 문화재보존위원회규정안은 원안대로 제정 추진키로 결정하였으나 문화재법(안)은 추후 재검토기로 결정하였다.

66 문교부, 「제1차 문화재보존위원회 회의록」(1961년 1월 31일)(CA0024237) 및 부의안(국가기록원 보관).

67 문교부, 「문화재보존위원회(제1차 운영회) 회의록」(1961년 2월 6일)(CA0024237). 이후 문화재법(안)은 기록에 보이지 않아 중단하고 새로운 문화재보호법 제정 추진으로 전환된 것으로 보인다.

68 문교부, 「제1차 문화재보존위원회 부의안」(1961년 1월 31일).

69 「문화재법안 일부 개정안 서면심의 회부 건」(1960년 8월 13일) 『1960년 문화재위원회 관계철(2-2)』(CA0024144)(국가기록원 보관). 이 문건에는 문화재 법안 초안과 개정안 요지가 첨부되어 있다.

70 일본 「문화재보호법」, 제1조 “문화재를 보존하고 그 활용을 도모함으로써 국민의 문화적 향상에 이바지함과 동시에 세계문화의 진보에 공헌하는 것을 목적으로 한다” 『일본 관보』 제7012호(소화 25년 5월 30일).

구분이 생긴 것이다. 이는 「문화재보호법안」(1959년)에서의 ‘중요문화재’를 ‘보물’로 명칭 변경한 것으로 보인다.

또한 문화재 분류에서 눈여겨볼 만한 항목이 제2조 제3호에 “연극, 음악, 무용, 공예기술 등으로서 특히 가치가 있으나 국가가 이를 보호 육성하지 아니하면 쇠멸할 우려가 있어 그 보호 육성을 위하여 문화재관리청장이 특수예술 또는 기예로 지정한 것”으로 무형문화재를 정의한 것이다.<sup>71</sup> 「문화재보호법안」(1959년)에서 사용했던 ‘무형문화재’ 용어 대신에 그 전에 문화재보호법안 검토 단계에서 사용하던 ‘특수예술 또는 기예’라는 용어로 환원하였다. 여기서도 당시 기존의 문화재 법제와 일본의 「문화재보호법」의 혼용 현상이 드러난다.

그리고 제2조 제4호에서 “기타 문화재관리청장이 문화재로 인정한 것(인정문화재라 하며 민속 자료를 포함한다)”이라는 조항이 있는데, 이는 기존의 지정 문화재 외에 민속자료 등 인정문화재를 새로 규정함으로써 지정 체계와 다른 인정 체계를 둔 것이다. 문화재 관리 방법에 있어서 지정보다 융통성이 있고 유연한 것이 인정 체계이다. 당시에는 ‘인정문화재’로 민속 자료만 상정한 것 같으나 인정문화재는 비지정 문화재로 보호 범위를 넓혀가는 과도기적 성격으로 볼 수 있어 일반문화재로의 보호 체계를 확대했다는 데 의의가 있다.

「문화재법안」의 두 번째 특징은 제2장의 문화재관리청과 문화재위원회 규정이다. 「문화재보호법안」을 철회하고 「문화재법안」을 입안하게 된 주된 이유이기도 하다. 문화재 전담기구로 ‘문화재의 보존과 활용, 조사 연구, 기타 제1조의 목적 달성상 필요한 사무를 장리(掌理)하기 위하여 문교부장관 소속의 문화재관리청을 둔다’는 것으

로 문화재관리청장은 1급 공무원으로 보하고 산하에 관리국, 학예국, 사무소, 출장소를 두는 것으로 하였다. 또한 문화재위원회를 문화재관리청장 소속의 의결기구로 두는데 위원은 문교부장관의 제청으로 국무총리가 위촉 또는 임명하게 하였다.

그런데 문화재위원회가 의결기구이지만 그 의장은 문화재관리청장이 겸임하고 문교부장관이 문화재위원회의 의결 내용을 변경, 중지, 시정할 수 있도록 규정했다. 의결기구의 장을 집행기관인 문화재관리청장이 겸임하고 의결 내용을 문교부장관이 변경 또는 중지할 수 있게 한 것은 명목상의 의결기구이고 실상은 자문기구에 불과하다고 생각할 수 있었다.

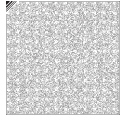
이에 1960년 8월 10일 개최된 소위원회 법안 심의시 위원들은 문화재위원회의 실질적 위상 강화를 위한 법안 개정을 요청하였고 문교부는 이를 수용하여 8월 13일 제안한 「문화재법(안)」을 서면 심의에 회부하였는데, 그 내용은 문화재위원회를 의결기구로 하고 산하에 사무국을 두는 체제로 변경한 것이었다.<sup>72</sup> 개정안 주요 내용을 살펴보면 초안에서는 문화재 관리 주체가 문화재관리청이었는데 개정안에서는 문화재위원회로 대체되었다. 이는 파격적인 것으로 일본의 문화재보호위원회 성격을 가미한 것으로 볼 수 있다.<sup>73</sup>

위원은 문화재위원회의 추천에 의해 문교부장관이 위촉하고 위원 수는 50인 이내로 확대하며 문교부장관이 문화재위원회 위원장을 겸무하는 것으로 하였다. 또한 문화재위원회를 3개 분과로 나누었는데 제1분과는 국보, 보물, 고적을, 제2분과는 명승과 천연기념물을, 제3분과는 특수예술, 기예, 민속자료를 관할토록 하였다. 아울러 위원회

71 일본 「문화재보호법」 제67조는 “무형문화재 가운데에 특히 가치가 높은 것으로 국가가 보호하지 않으면 衰亡할 우려가 있는 것에 대해서는 위원회는 그 보존을 담당하기에 적당하다고 인정되는 자에 대해서 보조금을 교부하고 또는 자재의 일선, 그 외 적당한 조성의 조치를 강구해야만 한다”고 되어 있다. 「문화재법안」 제2조 제3호의 문구가 일본의 「문화재보호법」 제67조 내용을 참고한 것으로 해석할 수 있다.

72 문교부, 「문화재법안 일부 개정안 서면심의 회부 건」(1960년 8월 13일) 『1960년 문화재위원회 관계철(2-2)』 이 문건의 문화재법 개정안 요지 참조. 문교부의 법안 개정안 서면 심의 회부 문서(1960년 8월 13일 결재)에는 8월 10일 보존회 법안 심의 시 개정 요청이 있었음을 언급하고 있다.

73 일본의 문화재보호위원회는 문부성 외국(外局)으로 설치된 독립 행정기관으로 위원은 국회의 동의를 얻어 임명하는 등 우리 문화재법상의 문화재위원회와 신분과 자격에는 차이가 있지만 독립적 의결기관으로 산하에 사무국을 두는 체제는 서로 유사하다.



소속 기관으로 국립박물관, 국립미술관, 국립문화연구소, 국립민속문화연구소, 궁원관리국 등을 두게 하였다.<sup>74</sup>

그러나 「문화재법」 개정안도 입법 과정을 밟지 못하고 어느 시점에서 중단되었다. 문교부장관이 「문화재보존위원회규정(안)」을 1960년 10월 25일 국무회의에 제출한 것으로 볼 때 문화재위원회를 의결기구로 한 문화재법 개정안은 10월 25일 이전에 보류 내지 중단되었을 것으로 판단된다.<sup>75</sup>

무엇보다 「문화재법안」은 일본의 「문화재보호법(1950년/1954년)」 체제를 수용하여 만들어진 특징이 있고, 또한 그것이 한국의 「문화재보호법(1960년)」에 계승되었다는 점에서 문화재법제사에서는 주목할 만한 법안이라고 할 수 있다.

그런데 「문화재보존위원회 규정안 제정의 건」<sup>76</sup> 등 관련 문서에 의하면 「문화재보존위원회규정(안)」 제정을 위한 문교부 기안 일자가 1960년 7월 1일이고 결재 일자는 7월 5일이며 국무원사무처 반려 후 다시 제출한 시점이 10월 14일이었다. 「문화재법안」 초안과 개정안이 완성되는 시점을 8월경으로 본다면 「문화재보존위원회규정안」 작성 검토 시기와 문화재법안의 작성 및 검토 기간이 일부 겹치게 된다. 그렇다면 당시 문교부는 이 기간에 문화재위원회의 의결기구안 내용을 담은 「문화재법」 개정

안과 자문기구인 「문화재보존위원회규정안」을 함께 준비했다고 볼 수 있다.<sup>77</sup> 즉 문교부는 「문화재보존위원회규정안」과 「문화재법안」을 거의 동시에 각기 추진하다가 독립 의결기구로서의 문화재위원회 설치가 여의치 않자 어느 시점<sup>78</sup>에서 자문기구인 문화재보존위원회를 선택해 추진하였다고 할 수 있다.<sup>79</sup>

#### IV. 문화재보존위원회 규정 제정·시행

1959년 「문화재보호법(안)」이 폐기된 후 다시 문화재 법령 제정 논의가 대두된 것은 다음해인 1960년이였다. 그런데 문화재보호법 제정에 앞서 기존의 「국보고적명승천연기념물보존위원회」가 「문화재보존위원회」로 대체되는 조치가 있었다. 문교부장관은 1960년 10월 25일 국무원사무처 법제국의 심사를 거친 「문화재보존위원회 규정(안)」을 국무회의에 제출하였고 10월 27일 상정되어 11월 7일 심의에서 원안대로 의결되어 11월 10일 국무원령 제92호로 공포하였다.<sup>80</sup>

문교부장관은 규정안 제안 이유에서 “현재에도 왜정 시의 법령에 의하여 보존회가 운영되고 있어서 독립 국가로서의 체면이 손상될 뿐 아니라 보물 고적 등의 문화재

74 문교부, 「문화재법안 일부 개정안 서면심의 회부 건」(1960년 8월 13일)에 첨부된 법안 개정안 요지 참조.

75 자문기구로서의 「문화재보존위원회규정안」이 국무회의에 제출된 날짜가 10월 25일이므로 의결기구로서의 문화재위원회 설치 내용을 담고 있는 「문화재법안」이 그대로 계속 존속하였다고 보기는 어렵다. 그렇다면 국무회의의 제출 전에 「문화재법안」에 들어 있는 문화재위원회를 자문기구로 변경하는 검토가 있었을 것으로 판단된다.

76 문교부, 「문화재보존위원회 규정안 제정의 건」(문제-1069호, 1960년 7월 1일).

77 1960년 4·19혁명으로 4월 27일 허정 과도정부가 출범하여 6월 16일까지 존속하였으나 정치적 혼란으로 국회의 입법이 불확실한 상황이었다. 이에 문교부는 「문화재법안」과는 별도로 「문화재보존위원회규정」 제정을 추진한 것으로 판단된다. 실제로 제39차 보존회 회의록(1960년 9월 20일)에 의하면 부의 안건에 문화재보존위원회 규정안과 문화재법 초안이 같은 날 상정되었음을 확인할 수 있다. 이는 문화재법안과 문화재보존위원회규정안이 병행 추진되었다는 사실을 말해주는 사례이다.

78 제39회 보존회 회의록(1960년 9월 20일)에 의하면 당시 「문화재보존위원회규정안」에 대해서 ‘원안대로 제정 추진기로 함’이라 하여 이때부터 본격적으로 문화재보존위원회규정 제정을 추진한 것으로 보인다. 문교부, 「제39차 문화재보존회 회의록」(1960년 9월 20일) 참조.

79 「문화재법안」과 「문화재보존위원회규정안」이 작성되는 과정을 정리해보면 「문화재법안」은 1960년 6월 14일 제35회 「국보고적명승천연기념물보존회」 총회에서 문화재 전담 기구 설치가 건의되고 6월 18일 문화재관계법령기초위원회 1차 회의에서 법안 작성에 대한 논의가 있었으며 8월경에는 문화재법안 초안이 성안된 것으로 보인다. 그런데 「문화재보존위원회규정안」은 6월 24일 제36회 보존회에 부의하였는데 수정 의견이 제기되어 이를 수정·보완하였다. 초안 성안 시기로 보면 「문화재보존위원회규정안」이 「문화재법안」보다 약간 이른 것 같다. 문교부, 「문화재보존위원회 규정안 이송의 건」(문제-2888호, 1960년 6월 28일) 공문 참조.

80 「문화재보존위원회규정」 『제56회 국무회의록』(1960년 11월 6일)(국가기록원 보관).



의 관리 보존에 있어서도 왜정 시의 법령은 우리나라의 현 실정에 적합하지 아니하고 미비한 점이 허다하므로 금번 정부조직법 제6조와 전기「보존령」에 의거하여 본령을 제정함으로써 왜정 시의 법령인「보존회 관제」와「보존회 의사규칙」에 대치케 하려는 것임<sup>81</sup>이라 하였다. 일제강점기에 제정된 보존회 관제와 의사규칙을 대체하여 한국 실정에 맞는 법령을 제정하기 위해「문화재보존위원회규정」을 제정한다는 취지였다.

그런데 행정 입법인「문화재보존위원회규정」을 제정하기 위해서는 법에 근거가 있어야 하는데 문교부장관은 보존위원회 규정안 제안 이유에서 “정부조직법 제6조와 전기「보존령」에 의거하여 본령을 제정<sup>82</sup>한다고 하였다. 그러나 정부조직법 제6조는 행정기관의 일반적인 자문기관 설치 조항이고「보존령」 제2조는 구「보존회」에 관한 내용이어서 새롭게 신설되는「문화재보존위원회」의 설치 근거로는 궁색하다는 비판을 면하기 어렵다. 게다가「보존령」(1933년)을 개정하거나「보존회 관제」를 폐지하지도 않고「문화재보존위원회」를 설치한 것은 법적 근거가 모호하다는 지적도 있다.<sup>83</sup>

보존회 관제는「문화재보존위원회규정」이 공포된 후에도 폐지되지 않았다.<sup>84</sup> 이처럼 상위법의 개정이나 대체입법 없이 법적 성격이 불분명한「문화재보존위원회규정」을 제정 할 수밖에 없었던 배경은 당시 정치행정적인 상황과 문화재 보존을 강화해야 한다는 문화계 내외의 압박 등 문화재 보존 관리의 시급성에서 비롯된 것으로 생각된다. 문교부도 이러한 점을 의식했는지 규정안 제정에 관한 내부 결재 문서에「문화재보존위원회규정」이「보존령」(1933년)을 대체할 신(新) 법령이 제정될 때까지 한시적으로 적용·운영될 것임을 명시하였다.<sup>85</sup>

「문화재보존위원회규정」은 일제강점기에 제정되어 시행되어온「조선총독부보물고적명승천연기념물보존회 관제」(칙령 제224호)와 동「의사규칙」(훈령 제43호)을 대체하기 위해 만들었다.「문화재보존위원회」 제정 과정을 관련 공문을 통해 살펴보면 문교부는 규정안을 기초하여 1960년 6월 18일「문화재관계법령기초위원회」 심의<sup>86</sup>를 받아 이를 검토한 후 6월 24일 제36회「국보고적명승천연기념물보존회」 총회에 부의하여 일부 내용을 수정한 후<sup>87</sup> 수정된 규정안을 7월 5일 국무원사무처 법제국에 이송하여 심의를 요청하였다.

그러나 국무원사무처 법제국은 신정부 수립에 따라 일단 규정안을 반려하였고 문교부는 다시 내부 검토 후 9월 20일 제39회「국보고적명승천연기념물보존회」 총회 심의를 거쳐 10월 14일 규정안(본문 11조 부칙 3항)을 국무원사무처 법제국에 이송하였다. 문교부는 법제국 심사

81 위의「문화재보존위원회규정」의결서 중 제안 이유 참조.

82 「정부조직법」 제6조(자문기관 등의 설치)는 “행정기관에는 그 소관 사무의 범위 내에서 필요한 때에는 국무원령이 정하는 바에 의하여 박물관·과학관·기술원·시험소·연구소 등의 문화시설·공공시설과 심의회, 위원회 등의 자문기관이나 조사기관을 설치할 수 있다”이다. 문화재보존위원회 성격을 행정기관의 일반적인 자문기관으로 해석하였다.

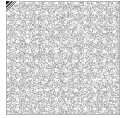
83 오세탁, 2005, 『문화재보호법원론』, 주류성, pp.110~111.

84 당초 문교부의 문화재보존위원회규정안 초안 부칙에는 “본령 시행과 동시에 종전의 국보고적명승천연기념물보존회는 폐지한다”는 내용이 명시되어 있었으나 최종안에서 삭제되었다. 구 보존회 폐지 조항이 삭제된 것은 문화재보존위원회규정 자체가 신 법령 제정 시까지 한시적 적용임을 염두에 두고 신 법령이 제정되면 다시 문화재위원회를 만들어야 하므로 이때 폐지 조항을 명시하지 않은 것으로 판단된다. 그러나 보존회 위원들이 1960년 5월 11일 제34회 국보고적명승천연기념물보존회 총회 시 전원 사임을 결의하였고 문화재보존위원회가 시행된 후인 12월 2일 문교부는 위원을 전원 해촉함으로써 실질적으로는 새 보존위원 중심으로 문화재보존위원회가 운영되었다.

85 문교부, 「문화재보존위원회규정안 제정의 건」(문제-1069호, 단기 4293년 7월 5일)(BA0230863)(국가기록원 보관).

86 기초위원회 심의에서는 원안에 대해 일부 수정이 있었는데, 제1조 중 ‘공예’를 공예(기술)로 수정하였고, 구 황실 소유 재산 중 문화재로 인정될 만한 재산을 문교부에서 관할(관리)할 수 있는 법령규정이 필요하다는 의견 개진이 있었다. 문교부, 「문화재관계법령기초위원회 회의록」(1960년 6월 20일) 참조.

87 문교부, 「문화재보존위원회 규정안 이송의 건」(문제-2888호, 1960년 6월 28일). 수정 내용은 제2조의 “시계의 권위자 또는 공무원 중에서”를 “시계의 권위자 중에서”로 수정하고 ‘공무원’을 삭제하여 제13조에 문교부장관이 관계 공무원들을 위촉하여 회의에 참석하여 발언할 수 있다는 조항으로 조문을 정리하였다.



가 완료된 규정안을 국무원사무처에 최종 제출하였으며 10월 27일 제56회 국무회의에 상정되었고 11월 7일 심의하여 원안대로 의결되었다.<sup>88</sup>

「문화재보존위원회규정」은 당초 문교부 초안에는 4장 16조(부칙 2항)로 구성되어 있었으나 1960년 6월 24일 「제36회 국보고적명승천연기념물보존회」 부의 시에는 3장 14조(부칙 2항)로 축소되었고 보존회의 심의 후 다시 17조(부칙 2항)로 증가했다가 최종적으로 11조(부칙 3항)로 정리되어 국무회의에 제출되었다.<sup>89</sup> 조문의 증감이 있었으나 내용상 큰 변화는 없었다. 「문화재보존위원회규정」은 1960년 11월 10일 국무원령 제92호로 공포되었다.<sup>90</sup>

「문화재보존위원회규정」은 광복 후 아직 문화재 법제가 새로 정비되지 않은 상태에서 한국 정부가 스스로 법령을 제정하여 공포한 최초의 문화재 관계 법령이다. 비록 「문화재보호법」은 제정되지 않았으나 법제 정비를 하고 있는 과정에서 제정 공포된 규정이니만큼 「문화재보존위원회규정」 내용에는 새 법제의 내용이나 운영 방향 등이 포함되어 있어 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다. 「문화재보존위원회규정」 초안은 기존의 구 보존회 관제와 동 의사규칙을 토대로 우리 사정에 맞게 손질하여 작성되었다. 구 「보존회 관제」와 비교하여 「문화재보존위원회규정」을 검토해보면 다음과 같다.

첫째, 공식적인 법령으로서는 처음으로 「문화재」란 용어와 개념을 사용하였다. 1952년부터 문교부가 「문화재보호법(안)」 제정을 준비하였으나 채택되지 않았다. 그

리다가 「문화재보존위원회규정」에 문화재의 보존에 관한 사항을 조사연구·심의하기 위하여 문교부장관 자문기관으로 「문화재보존위원회」를 설치한다고 하면서 문화재의 정의를 “국보, 고적, 명승, 천연기념물, 기타 이에 준하는 것과 연극, 음악, 무용, 미술, 공예, 민속 등 유형·무형의 문화적 소산으로서, 특히 보존의 필요가 있다고 인정되는 것”으로 규정하였다.

이 「문화재」 용어와 개념은 1955~1956년 문교부가 성안한 「문화재보호법안」의 문화재 개념을 계승한 것으로 보이거나 법안 입안취지서에 의하면 문화재에 관한 범규로 「보존령」과 함께 교육법 제12조와 「구황실재산법」을 언급하고 있어 이들 선행 법률에서 사용한 문화재 용어와 개념도 참고한 것으로 볼 수 있다.<sup>91</sup> 특히 입안취지서 제3항에는 문화재 용어를 사용한 것에 대하여 “문화재의 용어는 해방 후 새로 법률 용어로 되었으나 그 정의는 입법화되어 있지 않으므로 본안에서 이를 명백히 하여 두고자 함”<sup>92</sup>이라 하여 「문화재보존위원회규정」에 문화재 용어를 명시한 의도를 밝히고 있다.

「문화재보존위원회규정」에서의 문화재 개념은 기존의 문화재 범주인 국보, 고적, 명승, 천연기념물의 4개 단위 분류 방식에서 새로이 연극, 공예 등 무형문화재 분야를 포함시켜 유·무형물을 아우르는 포괄적 상위 개념으로 확장시켰다. 통상적으로 문화재 정의 조항은 법률에 규정되는 것이 원칙인데 특별히 자문위원회 성격인 「문화재보존위원회규정」 제1조 제2항에 문화재 정의 규정을

88 제56회 국무회의록(의안번호 125호, 1960년 11월 7일); 문교부, 「문화재보존위원회 규정안 제정의 건」(문제-1069, 1960년 7월 5일, 10월 14일); 문교부, 「문화재보존위원회 규정안 이송의 건」(문제-2888호, 1960년 6월 28일) 「문화재보존위원회 입안 취지서」(규정 본부안에 첨부됨).

89 문교부, 「문화재보존위원회 규정안 제정의 건」(문제-1069, 1960년 10월 14일).

90 「문화재보존위원회규정」(국무원령 제92호), 「대한민국 관보」 제2709호(1960년 11월 10일).

91 1949년 12월에 제정된 교육법 제12조는 “국가와 지방공공단체는 ‘민족적 문화재’를 보존 또는 활용하여야 하며 학술문화의 연구 진흥에 관하여 적절한 시설을 설치 경영하여야 한다”고 되어 있으며 공식 법령에서 문화재란 용어와 개념을 처음으로 사용하였다. 1954년 9월 제정된 「구황실재산법」은 제1조(목적)에서 “본 법은 구 황실 재산을 ‘역사적, 고전적 문화재’로서 영구히 보존 관리하기 위하여 국유재산법과 별도로 구 황실 재산에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다”하여 구 황실 재산을 문화재 개념으로 설명하고 있다.

92 문교부, 「문화재보존위원회 입안취지서」, 「문화재보존위원회 규정(안) 제정의 건」(문제-1069호, 단기 4293년 10월 14일). 입안취지서는 문교부에서 국무원사무처장에게 보낸 심의 요청 문서 다음에 첨부되어 있는데 4개 항으로 되어 있다. 규정 제정 이유와 동 규정은 신 법령이 제정되면 재검토 필요, 보존회는 자문기관으로 하였으나 결의권을 존중하도록 함, 문화재 용어를 입법화함, 전문위원회와 간사 제도를 둔 이유 등이다.

둔 것은 위에서 언급한 바와 같이 대체입법이 완료되지 않은 시점에서 「문화재보존위원회」가 먼저 발족하게 되어 본 규정의 목적을 명확히 규정하려는 의도로 보인다.

둘째, 위원 구성에 있어서는 「보존회」처럼 40인 이내로 하되 위원은 학식과 덕망이 높은 사계의 권위자 중에서 위촉하도록 하였다. 당초 초안에는 위원에 공무원을 포함시켰으나 「보존회」 심의 시 공무원은 위원에서 제외시켰다. 「보존회」에서는 위원장을 정무총감이 맡았으나 「문화재보존위원회」에서는 위원회에서 호선하는 것으로 하였다. 또한 이전 「보존회」 회원은 임기 규정이 없었는데 이번 문화재보존위원회 위원은 임기를 4년으로 명시하여 책임성을 강화하였다.

셋째, 위원회의 기능이 확대되었다. 기본적으로 문교부장관의 자문기관이나 규정에서 심의 사항을 7개로 명시하였는데 문화재 보존에 관한 기본 시책, 문화재 보존에 관한 예산의 편성과 집행에 대한 기본 방침, 문화재의 지정과 해제, 현상 변경 허가, 문화재의 수출과 반출 허가, 법령에 의한 소관 사항 등 문화재 보존 관리에 관한 전반적 사항이 심의 대상이었다. 이는 기존의 「보존회」가 ‘보물 고적 등 보존에 관한 중요 사항의 조사·심의 및 건의’로 그 기능이 제한되었던 것에 비해 「문화재보존위원회」는 심의 기능을 구체화하였고 심지어 집행 기능에 속한 문화재 보존에 관한 예산의 편성과 집행에 관한 기본 방침까지 심의토록 확대하였다.

또한 문교부가 국무원사무처에 심사를 요청하는 공문에 의하면 제2항에 “보존회 성격은 부득이 자문기관으로 하였으나 그 자체로서의 결의권을 존중하도록 하였음”<sup>93</sup>

이라 하여 규정을 입안하는 단계부터 위원회의 결의 사항을 존중하는 것을 염두에 두었다. 기능과 역할로만 보면 「문화재보존위원회」의 성격은 일종의 결의권을 가진 행정 위원회와 유사하다.<sup>94</sup>

넷째, 기존 「보존회」가 1부(보물, 고적), 2부(명승, 천연기념물)로 구분되어 운영된 것에 반해 「문화재보존위원회」는 3개의 분과위원회를 두고 1분과는 ‘국보와 고적, 기타 이에 준하는 역사적 문화재에 대한 조사 심의’를 담당하고 2분과는 ‘명승과 천연기념물의 조사 심사’를, 3분과는 ‘연극, 음악, 무용, 공예, 민속 등 무형문화재에 관한 사항의 조사 심의’를 담당하였다. 여기서 법적 용어로 ‘무형문화재’라는 용어를 처음 사용하였다. 무형문화재 범주에 연극, 음악, 무용, 공예, 민속을 열거하고 있다.

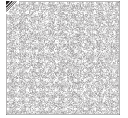
제1조 제2항의 미술을 포함하면 무형문화재 대상은 총 6가지이다. 그 중 연극, 음악, 공예는 1950년 일본 「문화재보호법」의 무형문화재 범주였으며 무용과 미술, 민속은 추가되었는데 「문화재법안(1960년)」에서는 무용이 무형문화재(특수예술 또는 기예)에 포함되었으나 민속은 인정문화재에 속했다. 1950년에 일본이나 한국은 민속을 무형문화재 범주에 두지 않고 별도로 분류하였다. 그런데 이번 「문화재보존위원회규정」에는 무형문화재 범주에 민속이 새로 포함되었다. 민속에는 유형의 민속자료와 무형의 민속 기·예능이 포함되어 있는데 규정에 명시된 민속은 무형의 기·예능을 의미하는 것으로 해석된다.<sup>95</sup>

다섯째, 각 분과별 전문위원 제도를 두었다. 전문위원은 분과위원장의 명을 받아 위촉받은 사항의 자료 수집, 조사 연구와 계획의 입안 등을 담당하였다. 기 「보존

93 문교부, 「문화재보존위원회규정 입안취지서」, (단기 4293년 7월 1일). 위의 공문 제2안 국무원사무처장 시행 문서 참조.

94 「국보고적명승천연기념물보존회」 위원들은 지속적으로 보존회의 기능 강화와 문화재 전담기구 설치를 주장해왔고 당초 문화재보호법(안)을 문화재법(안)으로 개편하려고 한 것도 이와 관련되므로 그런 상황들이 「문화재보존위원회」 기능 강화에 반영된 것으로 볼 수 있다. 또한 한편으로는 문화재법 개정안의 의결기구인 문화재 위원회와 자문기구인 문화재보존위원회를 병행 추진했던 정부로서는 의결기구 대신 자문기구를 선택한 것이 문화재보존위원회의 결의권을 존중하는 방향으로 반영되었다고도 할 수 있다.

95 「입안취지서」에 의하면 무형문화재를 둔 논거로 “이론상 또는 외국 입법례로서 문화재로 인정되어 있을 뿐 아니라 현재 우리나라에서도 이를 확인하여 둘 필요가 있음”을 언급하고 있다. 그러나 외국의 입법례는 일본의 경우를 말함인데 당시 일본 문화재보호법은 민속을 무형문화재 범주에 포함시키지 않았다. 1958년 정부 수립 10주년을 기념하여 전국민속예술경연대회가 개최되었는데 당시의 사회적 분위기를 고려한 정책적 판단이 아닐까 생각된다.



회)에서는 특별 사항을 조사 심의하기 위해 필요한 경우 임시위원을 두도록 하였으나 임시위원의 임무에 대한 구체적인 언급이 없어 그 활용성이 낮았다. 반면 「문화재보존위원회」에서의 전문위원은 담당 분야를 구체적으로 명시하여 실질적으로 문화재 현장 조사가 전문위원 중심으로 이루어질 수 있게 하였다. 규정안 제안 이유에서는 전문위원을 신설한 이유를 “상임기관이 아닌 위원만으로는 전국 각지에 산재한 문화재의 조사 연구 및 정보 수집 등에 지장이 많으므로 각 지방별로 전문위원을 배치하여 여사한 불편을 다소라도 완화하고자”<sup>96</sup>라고 밝히고 있다.

여섯째, 「문화재보존위원회규정」은 구 「보존회 관제」와 동 「의사규칙」을 통합한 규정임에도 불구하고 부칙에 구 보존회 관제와 의사규칙 폐지 조항이 없다. 당초 문교부 초안에는 부칙에 구 법령을 폐지 내지 대치한다는 문구가 명시되어 있었는데 국무회의에 부의되어 의결·공포된 「문화재보존위원회규정」에는 폐지 조항이 들어 있지 않았다. 당초 「문화재보존위원회규정」이 신 법령 제정 시까지 적용될 것이라는 한시적 성격을 염두에 둔 것으로 추정된다.

끝으로 「문화재보존위원회규정」은 비록 구 「보존령」에 근거하여 한시적 성격으로 만들어진 법령이지만 문화재 정의 규정과 실질적인 문화재 정책 수립의 기준을 담고 있는 한국 최초의 입법이란 점에서 문화재법제사에서 중요한 위치를 차지한다고 평가할 수 있다.

## V. 맺음말

일제강점기에 제정된 「보존령」은 미군정 법령과 제헌헌법 관계 규정에 의해 광복 후에는 물론 정부 수립 후에도 법적 효력을 유지하였다. 미군정기와 정부 수립 후에 「보존령」을 대체하기 위한 문화재 법령 입법 시도가 있었는데 1947년 미군정 남조선과도입법의원에 상정되었

던 「국보고적명승천연기념물보존법안」과 1950년 문교부장관이 부의하여 국무회의에서 의결하고 대통령의 승인을 받아 국회에 제출한 「국보고적명승천연기념물보존법안」이 그것이다.

이들 법안은 기존의 「보존령」을 개정한 것으로 「보존령」 체제를 기본 골격으로 하고 있으나 정부 수립 후에 입안한 법안은 주권국가의 문화재 법제로서 목적 조항을 신설하여 법률의 제정 목적을 명확히 한 특징이 있었다.

그 후에도 「보존령」을 대체하기 위한 정부의 입법 시도는 지속되어 1952년부터 「문화재보호법(안)」 제정 논의가 진행되었다. 1952년 정부는 「국보고적명승천연기념물임시보존위원회」를 구성하여 6·25전쟁으로 파괴·파손된 고적의 복구공사와 국보 고적의 긴급한 보존 대책 수립 등 문화재 보존의 중요성을 인식하여 새로운 문화재 보호법 입안을 추진하였다. 이때의 「문화재보호법(안)」은 1950년에 제정된 일본의 「문화재보호법」을 수용한 것이었다. 1955년 정식으로 「국보고적명승천연기념물보존회」가 구성되어 1959년까지 「문화재보호법(안)」에 대한 논의가 지속되었다.

「문화재보호법(안)」(1959년)은 문화재 보존 관리 강화와 문화재 전담기구 설치 문제 등으로 1960년 「문화재법(안)」으로 대체되었으나 최종적인 입법에는 이르지 못했다. 이처럼 입법이 여의치 않자 정부는 1960년 10월 행정 입법으로 「문화재보존위원회규정」을 마련하여 국무회의에 부의하였고 국무회의에서 심의 후 11월 10일 국무령 제92호로 공포·시행하였다.

「문화재보존위원회규정」은 일제강점기부터 시행되어온 「보존회 관제」와 동 「의사규칙」을 대체하기 위해 만들어졌으나 「문화재보존위원회」가 「보존령」에 근거하여 구성되었고 「보존회 관제」 폐지도 명문화하지 않아 법제적으로는 그 성격이 모호하다는 지적이 있었다. 그러나 「문화재보존위원회규정」은 정부 수립 후 한국 정부가 만



든 최초의 문화재 관계 법령이며 1962년 「문화재보호법」에 의해 「문화재위원회」가 구성되기까지 그 기능을 유지하였다.

이상 1945~1960년 기간 동안의 문화재 관계 법안(법령)에 대한 입법 과정과 법안 내용을 살펴보았다. 이들 법안들은 「보존령」의 내용을 일부 개정하거나 1950년에 제정된 일본의 문화재보호법을 수용 내지 모방한 성격의 법안이었다. 당시 한국 정부는 급변하는 정치 사회 변동 속에서 시일이 오래 걸리는 새로운 입법보다는 기존 법령의 개정 또는 변용의 방식을 택하여 일제의 식민 잔재인 「보

존령」 체제를 신속히 대체하고자 하였다.

결론적으로, 이 시기 한국 정부의 지속적인 문화재 입법 시도는 당시 국민들의 민족문화 보존과 문화재 애호에 대한 뜨거운 열망을 반영한 결과이며, 아울러 그러한 입법 경험의 축적은 「문화재보호법(1962년)」 제정의 주요 법적 기반이 되었다고 평가할 수 있다. 그런 의미에서 「문화재보호법」은 「보존령」 체제를 극복하기 위한 정부의 부단한 입법 노력과 경험을 바탕으로 형성된 역사적 산물이며, 1945~1960년 사이에 있었던 문화재 입법 과정의 연장선상에서 제정된 법령임을 인식할 필요가 있다.\*

표 1 「보존령(1933년)」과 「보존법안(1947년)」의 주요 내용 비교표

| 항목                     | 보존령(1933년)  | 보존법안(1947년)  |
|------------------------|---|--|
| 법령 명칭                  | 조선보물고적명승천연기념물보존령  | 국보고적명승천연기념물보존법안  |
| 1조(지정)                 | 지정권자(조선총독)<br>보물  | 지정권자(민정장관)<br>국보(보물을 국보로 변경)   |
| 2조(지문)                 | 지문 주체(조선총독)<br>조선총독부보물고적명승천연기념물보존회  | 지문 주체(민정장관)<br>국보고적명승천연기념물보존회  |
| 3조(조사) ~ 4조(수출 금지)     | 보존법안과 큰 차이 없음   | 보존령과 큰 차이 없음(조문 정리)  |
| 5조(현상 변경 허가)           | 현상 변경 또는 보존에 영향을 미칠 시 총독의 허가를 받음  | 사찰 조항 새로 추가(사찰의 소유에 속하는 국보는 이를 차압하지 못한다)   |
| 6조(행위 금지) ~ 15조(해제 고시) | 보존법안과 큰 차이 없음   | 보존령과 큰 차이 없음(조문 정리)  |
| 16조(국유물 별도 규정)         | 조선총독은 국가 소유에 속하는 보물 등에 대해 별도 규정을 둘 수 있다.                                      | 민정장관은 다음 각호에 관해 특별 규정을 둘 수 있다.<br>1. 국유에 속한 보물, 고적 등<br>2. 사찰에 속한 국보 등의 관리<br>3. 사찰에 관한 필요한 사항                                 |
| 17조(사찰 보물 처리)          | 사찰에 속하는 보물은 차압할 수 없다.<br>전 항 보물의 관리 사항은 총독이 정함                                | - 보존령 17조를 위의 5조로 이동<br>- 민정장관의 허가를 받아야 할 사항 신설<br>1. 유적으로 인정되는 것의 발굴 또는 현상 변경<br>2. 사찰 소유의 불상, 석물 등으로서 학예, 고고자료를 양도, 담보, 처분 시 |
| 18조(발굴 허가)             | - 유적으로 인정되는 것의 발굴 또는 현상 변경은 총독의 허가를 받아야 함<br>- 유적으로 인정되는 것을 발견한 자는 조선 총독에게 신고 | - 보존령 18조를 위의 17조로 이동<br>- 유적으로 인정되는 것을 발견한 자는 민정장관에게 신고<br>- 주지는 사찰의 재산 목록을 민정장관에게 제출 (신설)                                    |
| 19조(직권 위임) ~ 24조(벌칙)   | 보존법안과 큰 차이 없음   | 보존령과 큰 차이 없음 (조문 정리)   |
| 25조(명령 제정)             | -   | 민정장관은 본 법을 집행함에 필요한 명령을 제정할 수 있음 (신설)  |

※ 「보존령(1933년)」과 「보존법안(1947년)」 간의 차이는 「사찰령」 폐지에 대비해 「보존법안」에 사찰 관련 규정을 추가한 점이다.

\* 본 논문은 필자의 2019년 박사학위논문 「한국 문화재 제도 형성 연구」 중 일부 내용(제3장)을 수정·보완한 것이다.

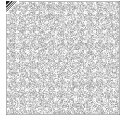


표 2 「보존법안(1947년)」과 「보존법안(1950년)」의 주요 내용 비교표

| 항목               | 보존법안(1947년)                                | 보존법안(1950년)  |
|------------------|--|--|
| 법령 명칭            | 국보고적명승천연기념물보존법안                            | 국보고적명승천연기념물보존법안  |
| 목적 조항            | 목적 조항 없음                                   | 1조에 <목적> 조항 신설<br>- 본 법은 국보, 고적, 명승 또는 천연기념물, 기타 유물 유적으로서 역사의 증경 또는 미술의 모범이 되거나 학술 연구의 자료가 될 수 있는 것을 영구히 보존하여 민족문화의 현양에 공헌함을 목적으로 한다.                |
| 지정 조건            | 국보 등 지정 조건을 일괄적으로 규정(1조)                   | 국보의 지정 조건을 명세화함(2조)<br>- 각호의 1에 해당하는 것은 문교부장관이 이를 국보로 지정할 수 있다.<br>(1~5호 열거) *보존령 <보존요목>의 보물 지정 조건 차용<br>- 고적(3조), 명승(4조), 천연기념물(5조) 지정 조건을 각호로 명세화함 |
| 보존회 자문           | 국보 등 지정 시 보존회 자문(2조)                       | 국보 등 지정 시 보존회 자문(6조)   |
| 현상 변경 허가 등       | 단, 사찰에 속하는 국보는 이를 차압할 수 없음                 | 국보 등의 현상 변경 또는 보존에 영향을 미치는 행위는 사전에 문교부장관의 허가를 받아야 함<br>* 사찰에 관한 사항이 삭제됨  |
| 손해 보상액에 대한 불복 절차 | 관련 조항 없음                                   | 국보의 출진 중 손해를 입었을 경우 손해 보상액은 문교부장관이 결정하는데 이 결정에 불복이 있는 경우 법원 제소 관련 절차 규정(신설)  |
| 사찰에 속한 국보 관리     | 민정장관은 사찰에 속하는 국보 등의 관리에 대해 특별한 규정을 정할 수 있음 | 사찰의 소유에 속한 국보는 주지가 관리한다.<br>사찰 이외 공유에 속하는 국보 관리는 전항을 준용한다.   |
| 국보 차압 등 금지       | 관련 조항 없음                                   | 국보는 처분, 담보, 차압하지 못한다. 단, 문교부장관의 허가를 받을 때는 예외로 한다.  |
| 국보 보존 보조금 교부     | 관련 조항 없음                                   | 국보 소유자가 관리 능력이 없을 경우 국고를 보조할 수 있다.   |
| 보존회 조직           |  | 보존회 조직과 권한에 대해서는 본 법 규정 이외는 따로 대통령령으로 정한다.   |
| 부칙               | 부칙 조항 없음                                   | 부칙(3개 조항) 신설<br>- 본 법 시행일 명시<br>- 보존령 관련 경과 규정<br>- 보존령 폐지 명문화   |

※ 「보존법안(1950년)」의 가장 큰 특징은 목적 조항 신설과 국보 보호 관리 강화 등 주권국가로서의 문화재 보호 관리 의지를 법에 명시한 점이다.

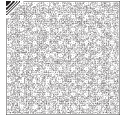
표 3 「문화재법(개정안)(1960년)」과 「문화재보호법(1962년)」의 목차 구성 비교표

| 문화재법(개정안)(1960년)            | 문화재보호법(1962년)                                  |
|-----------------------------|--|
| 8장 71조 부칙 6조                | 7장 73조 부칙 3조                                   |
| 제1장 총칙 (7조)                 | 제1장 총칙 (2조)                                    |
| 제2장 문화재위원회 (8조)             | 제2장 문화재위원회 (4조)                                |
| 제3장 관리와 보호 (13조)            | 제3장 지정문화재<br>제1절 지정 (10조)<br>제2절 관리 및 보호 (13조) |
| 제4장 공개 (8조)                 | 제3절 공개 (7조)                                    |
| 제5장 조사 (5조)                 | 제4절 조사 (5조)                                    |
| 제6장 국유문화재에 대한 특례 (5조)       | 제4장 매장문화재 (7조)                                 |
| 제7장 유적과 유물의 발견, 발굴 기타 (10조) | 제5장 국유문화재에 대한 특례 (6조)                          |
| 제8장 벌칙 (15조)                | 제6장 보칙 (4조)<br>제7장 벌칙 (15조)                    |
| 부칙 (6조)                     | 부칙 (3조)  |

※ 「문화재법(개정안)」(1960년)은 「문화재보호법」(1962년) 체제와 유사하며, 다만 문화재위원회를 집행 기능을 가진 의결기구로 명시한 점에 차이가 있다.

## 참고문헌

- 「국보고적명승천연기념물보존법안」(1950년 정부안)(BA0135047)
- 「문화재보존위원회규정」『제56회 국무회의록』, 1960년 11월 6일
- 「문화재보존위원회규정」『대한민국 관보』제2709호, 1960년 11월 10일
- 「사찰령 중 개정, 제령 제9호」『조선총독부 관보』, 1929년 6월 10일
  
- 문교부, 1952, 「국보고적명승천연기념물보존위원회 임시위원 위촉에 관한 건」(국가기록원 보관)
- 문교부, 1955a, 「국보고적명승천연기념물보존회 부의안 작성의 건」(국가기록원 보관)
- 문교부, 1955b, 「국보고적명승천연기념물보존회 위원 위촉의 건」(국가기록원 보관)
- 문교부, 1955c, 「국보고적명승천연기념물보존회 제1차 총회 결의록」(국가기록원 보관)
- 문교부, 1955d, 「문화재 애호기간 실시요강」(국가기록원 보관)
- 문교부, 1957, 「제14회 국보고적명승천연기념물보존회 부의사항」(DA0122553)(국가기록원 보관)
- 문교부, 1960a, 「문화재관계법령기초위원회 회의록」(국가기록원 보관)
- 문교부, 1960b, 「문화재법안 일부 개정안 서면심의 회부 건」『1960년 문화재위원회 관계철(2-2)』(CA0024144)(국가기록원 보관)
- 문교부, 1960c, 「문화재보존위원회 규정안 이송의 건」(국가기록원 보관)
- 문교부, 1960d, 「문화재보존위원회 규정안 제정의 건」(BA0230863)(국가기록원 보관)
- 문교부, 1960e, 「문화재보존위원회규정 입안취지서」(국가기록원 보관)
- 문교부, 1960f, 「제35차 국보고적명승천연기념물보존회 총회 회의록」(국가기록원 보관)
- 문교부, 1960g, 「제39차 문화재보존회 회의록」(국가기록원 보관)
- 문교부, 1961a, 「문화재보존위원회(제1차 운영회) 회의록」(CA0024237)(국가기록원 보관)
- 문교부, 1961b, 「제1차 문화재보존위원회 부의안」(국가기록원 보관)
- 문교부, 1961c, 「제1차 문화재보존위원회 회의록」(CA0024237)(국가기록원 보관)
- 남조선과도입법의원, 1947a, 『남조선과도입법의원 138차 속기록』(略記) 제142호
- 남조선과도입법의원, 1947b, 『남조선과도입법의원 속기록』 제129호~제130호
  
- 김종수, 2019, 「한국 문화재 제도 형성 연구」, 충남대학교 박사학위논문, pp.144~174
- 노현식, 2018, 「한국 문화재보호법 제정 과정에 관한 연구」, 중앙대학교 석사학위논문, p.22, 53, pp.35~37
- 대한민국 국회, 1950, 『제6회 국회 정기회의 속기록』 제55호
- 문교부, 1988, 『문교 40년사』
- 문화재관리국, 1992a, 『문화재위원회 회의록』(1952년 12월 19일~1959년 10월 21일)
- 문화재관리국, 1992b, 『조선총독부 및 문교부 발행 문화재 관계 자료집』
- 오세탁, 2005, 『문화재보호법원론』, 주류성, pp.110~111
- 이흥직, 1950, 「國寶古蹟攷」『신천지』 제5권 6호, 서울신문사, p.117
- 조부근, 2004, 『잃어버린 우리 문화재를 찾아』, 민속원, p.330



## 참고문헌

- 한국법제연구회, 1971, 『미군정법령총람』(국문판)
- 경향신문 1947.11.28/1948.3.28/1948.4.20/1949.5.13/1949.5.22/1950.3.18/1955.1.31
- 동아일보 1945.12.27/1946.4.12/1946.4.21/1946.6.23/1947.3.5/1948.3.28/1949.5.14/1949.7.14/1950.3.19/1950.3.31/1950.4.19/1958.3.27/1960.9.7
- 대구시보 1946.7.18
- 대중일보 1950.4.4
- 부인신문 1950.4.16
- 신조선보 1946.1.9
- 예술통신 1946.11.9/1946.11.28
- 연합신문 1950.5.29
- 조선일보 1958.7.26
- 중앙신문 1946.1.9/1946.4.13
- 한성일보 1946.4.26/1947.7.12
- 일본 정부, 「문화재보호법」 『일본 관보』 제7012호, 소화 25년 5월 30일



# A Legislative Study on Cultural Heritage Between 1945 and 1960

## - Focused on the Cultural Heritage Protection Act Legislated in 1962 -

Jongsoo Kim Director, Dept. of Education Plan, Korean National University of Cultural Heritage, Education Institute of Traditional

Corresponding Author : sarang8833@korea.kr

### Abstract

The Conservation Decree of the Chosun Treasures Historic and Natural Monuments (hereinafter referred to as the Conservation Decree), which was enacted during the Japanese colonial period, was preserved in accordance with the provisions of article No. 100 of the constitutional law. However, legislative attempts were made to replace the Conservation Decree during the US military administration and early Korean Government. The first attempt was about the National Treasures Historic and Natural Monuments which were brought in by the Legislative Assembly of South Chosun (1947) during the US military administration. The second was a bill by the government for preservation of historical interests (1950), which was submitted to the National Assembly on March 15, 1950 (the so-called Preservation Act (1950)). These two bills were amended and supplemented on the basis of the existing contents of the Conservation Decree.

Afterwards, from 1952 to 1960, the legislation of the Cultural Heritage Protection Act (1959) and the Cultural Heritage Bill (1960) were subsequently introduced and enacted. The government's attempt to enact such a cultural property bill was aimed at the legislature to replace the preservation order system that had been in effect since the Japanese colonial period. However, due to the political situation at the time, these laws did not reach final legislation. In October 1960, the government enacted the Regulations for the Preservation of Cultural Property, which was an administrative edict that was promulgated and enacted in November. This was the first official cultural property decree introduced by the Korean government.

With the enactment and promulgation of the Cultural Heritage Protection Act in January 1962, Korea's judicial cultural property legislation was established, based on the Korean government's unremitting efforts and experience in legislation of cultural property. In that context, the Cultural Heritage Protection Act is a historical product.

The Cultural Heritage Protection Act, which was enacted in 1962, is known to emulate or transplant Japan's Cultural Heritage Protection Act (1950). It was not fully recognized that it was an extension of the Korean government's legislative process of cultural property during the period of 1945-1960.

Therefore, it is important to examine the legislative process of cultural property from 1945 to 1960 to understand the background of enacting the Cultural Heritage Protection Act in 1962 along with the establishment of the Korean Cultural Property Law.

**Keywords** Preservation Decree (1933), Preservation Act (1947/1950), Cultural Heritage Act (1960), Cultural Heritage Preservation Committee Regulations (1960), Cultural Heritage Protection Act (1962)

Received 2019. 09. 18 • Revised 2019. 10. 24 • Accepted 2019. 11. 06

