



# 1950년대 일본 문화재보호법과 1960년대 한국문화재보호법의 성립

- 무형문화재와 민속자료를 중심으로 -

Enactment of the Japanese Cultural Heritage Protection Act in the  
1950s and the Korean Cultural Heritage Protection Act in the 1960s:  
Focusing on intangible cultural heritage and folklore materials

임장혁

IM Janghyuk

## I. 머리말

### II. 일본과 한국의 문화재보호법의 성립

1. 일본의 문화재보호법의 성립에 있어 GHQ영향
2. 한국의 문화재보호법의 성립과정

### III. 무형문화재의 개념과 제도운영

1. 일본의 중요무형문화재의 제도와 범위
2. 한국의 중요무형문화재 제도와 범위

### IV. 민속자료의 개념의 혼돈과 정립

1. 일본의 민속자료 제도 도입
2. 한국의 민속자료 개념의 혼돈과 정립

## V. 맺음말

# 1950년대 일본 문화재보호법과 1960년대 한국문화재보호법의 성립

## - 무형문화재와 민속자료를 중심으로 -

임장혁 중앙대학교 아시아문화학부 교수

Corresponding Author: 815jikimi@hanmail.net

### 국문초록

한국의 문화재보호법은 1962년에 제정되었는데 일본의 문화재보호법을 모방 또는 이식하여 제정한 것으로 알려져 있다. 일본의 문화재보호법은 무형문화재·민속자료·매장문화재를 포함하여 기존의 법률과는 차이가 있다는 특징이 있다. 일본의 1950년 법률제정은 독자적으로 입안한 것이 아니며 GHQ와 협의로 제정되었기에 당시의 시대적 상황이 반영되었다. 근년 일본에서 GHQ의 문서가 공개되면서 문화재보호법의 성립과정에 관한 연구 성과가 나타나고 있다. 따라서 한국의 문화재보호법은 일본 문화재보호법의 성립과정과 취지를 이해해야 비로소 법률제정의 의미와 성과를 논할 수 있다.

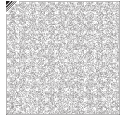
GHQ는 일본의 헌법에서 천황을 상징적인 존재로 설정하였고 자유민주주의 국가로 규정하였기에 일본 문화재보호법의 제정에 있어서 ‘국민의 문화재’라는 개념이 확립되도록 유도했다. 따라서 민간기구인 문화재보호위원회는 독립된 의결기구로 문화재를 지정하고 국립박물관과 문화재연구소를 관리하였다. 이러한 제도는 문화재의 상당수가 황실과 관련되어 있고 박물관이 황실의 소속으로 관리되고 있었기에 민간주도로 관리를 전환하려는 정책이었다. 한편 일본 참의원은 무형문화재에 대해 부정적이었던 GHQ를 설득하여 문화재보호법에 무형문화재를 포함했다. 이는 황실의 공적 행사에 참여하는 아악부가 해체될 상황에서 이를 정부가 지원할 수 있는 제도를 마련하기 위함이었다. 또한, 민속자료는 당시 학계의 연구 성과를 고려하고 민중의 유형문화재라는 점에서 GHQ의 동의하에 문화재보호법에 포함하였다.

한국의 문화재보호법에서는 문화재 지정의 주체는 문교부이며 문화재위원회는 자문기구로 기능을 한정하였는데, 문화재의 지정은 민이 아닌 관이 주도한다는 의미이기도 하다. 문화재위원회는 무형문화재와 민속자료의 개념에 대해 혼돈이 있었다. 이것은 일본의 문화재보호법에서 정한 문화재의 개념을 그대로 수용하여 적용하였지만, 법률의 취지를 이해하지 못해 혼돈을 겪은 결과이기도 하다. 문화재위원회는 일본의 관리 실태에 대한 파악의 필요성을 문교부에 요구하기도 했다. 민속학자가 주도적으로 참여한 문화재위원회는 무형문화재와 민속자료의 개념에 혼돈을 겪었으나, 1964년에 문화재보호법 시행규칙이 제정되며 개념이 정립되었다.

주제어 문화재보호법, GHQ, 문화재위원회, 무형문화재, 민속자료

투고일자 2021. 9. 29. ● 심사일자 2021. 10. 20. ● 게재확정일자 2021. 11. 3.





## I. 머리말

해방 후 우리 정부는 일제강점기에 제정된 「조선 보물고적명승천연기념물보존령」을 대체한 법안인 「국 보고적명승천연기념물보존법안」을 마련하여 1947년과 1950년 입법부에 두 차례 상정하였는바, 이 법은 기존의 법안을 수정·보완한 것이었다. 또한, 1960년에 「문화재보존위원회규정」(이하 보존회규정이라 한다)이 제정되었는데, 이 규정의 의의는 ‘문화재’란 용어가 처음 등장하였고 문화재의 범위로 무형문화재와 민속을 포함하였으며 보존위원이 문화재보호법안을 마련하는데 주도적으로 참여하였다는 것에 있다. 마침내 1962년에 현행법의 모태가 되는 「문화재보호법」이 제정되었는데 이에 관한 연구는 대부분 일본의 「문화재보호법」(1950)을 모방 또는 이식한 것으로 논하고 있다.<sup>1</sup>

일본의 문화재보호법은 입법부가 독자적으로 법안을 기초하였다기보다는 연합국 최고사령부(GHQ/SCAP 이하 GHQ라 한다)의 검토를 거쳐 제정되었기에 미국의 영향을 받았다고 할 수 있다. 일본의 문화재보호법은 기존의 법안과는 달리 문화재의 범위로 무형문화재, 민속자료, 매장문화재를 추가하였으며 문화재위원회를 독립 의결기구로 정립한 것이 특징이라고 자평하고 있다. 근년에 일본에서 GHQ의 문서가 공개되면서 일본 문화재보호법의 성립과정과 관련된 내용이 알려져 동 법의 취지와 목적에 관한 연구가 진전되고 있다. 문화재보호법은 일본 측 관계기관과 GHQ의 협의로 성립되었기에 이를 통해 법안의 구성과 의도를 이해할 수 있다.

이와 관련하여 일본의 문화재보호법 제정과정에 대한 논의에서 더 나아가 우리 정부와 문화재보존위원회는 한국의 문화재보호법 제정(1962)을 준비하면서

일본의 문화재보호법을 어떻게 이해하고 법안을 마련하였는지 의문을 갖게 된다. 한국은 일본의 문화재보호법을 참고로 하여 무형문화재와 민속자료라는 새로운 개념을 도입하였기에 당시 문화재보존위원회는 이에 대해 어느 정도 이해하고 자문하여 제도를 운용하였는지 중점적으로 살펴보고자 한다.

## II. 일본과 한국의 문화재보호법의 성립

### 1. 일본의 문화재보호법의 성립에 있어 GHQ영향

제2차 세계대전 직후 미국의 국무·육·해군3성 조정위원회(SWNCC)는 일본의 통치개혁에 관한 지침문서(1946.1.)를 GHQ의 사령관 더글라스 맥아더에 전하였으며 이 문서를 반영하여 일본 헌법이 제정 공포(1946.11.3.)되었다. 헌법의 주요 내용은 정당한 선거에 의해 국회에 대표자를 구성하고, 천황은 국가와 국민통합의 상징이며 주권은 국민에 있는 자유민주주의 국가임을 명시하였다. 헌법이 제정된 후 문화재보호법이 1950년 5월 30일에 공포되고 그해 8월 29일 시행되었다. 문화재보호법은 기존의 「사적명승천연기념물보존법」(1919), 「국보보존법」(1929), 「중요미술품 등 보존에 관한 법률」(1933) 등을 통합하여 제정하였다. 법안의 초안은 문부성 사회교육국, 국립박물관, 국보보존회, 국회가 참여하여 1949년에 준비하였다.<sup>2</sup> 일본의 태평양전쟁 패전 후 문화재의 실태조사와 수리업무에 있어서 문부성과 국립박물관의 업무분장에 혼선이 있었으며, 1949년 1월 범룡사 금당벽화의 화재를 계기로 국보에 대한 국민적 관심도 높아졌다. 문부성은 마침내 「국보보존법(가칭)」<sup>3</sup>(전 26조)의 초안을 작성하여 GHQ 민간정보교육과(이하 CIE라 한다)에 제안하였으나 신

1 김중수, 2019, 「1945~1960년 문화재관련 입법 과정 고찰-1962년 문화재보호법 전사(前史)관련-」, 『문화재』 52-4, p.78.

2 境野飛鳥, 2009, 「GHQ/SCAP文書にみる内の文化財保護法の成立過程」, 『日本歴史』736, 日本歴史學會, p.70.

3 영문 법안명은 'National Treasures Preservation Law'로 제안하였다. 당시 GHQ와 협의를 위해 법안을 영문으로도 작성하여 협의하였다.

규 법안의 필요성에 대해 인식하지 못했다.<sup>4</sup> 그러나 참의원의 상임전문위원이었던 이시무라 시노부(岩村 忍)<sup>5</sup>는 개인적으로 작성한 초안으로 「문화재보존법(가칭) 시안」(전 34조)에 문화재보존위원회의 구성을 추가하여 CIE와 협의하였다. 참의원의 2차 시안(전 44조)은 당시로서는 신개념인 ‘무형문화재’와 문화재보존에 국민이 참여하는 방안을 추가하여 CIE와 협의하였다. 참의원의 「문화재보호법(가칭)」(전 72조) 3차 시안에서는 법안명이 ‘보존’에서 ‘보호’로 수정되었는데, 이는 문화재의 보존과 활용에 중점을 두고 정부뿐만이 아니라 국민이 함께 문화재를 지키는 내용을 추가(1949.4.21.) 하며 협의한 것이었다.<sup>8</sup> CIE는 참의원의 법안을 검토하여 문화재보호와 관련된 행정에 있어서 관이 지배해서는 안 되고 정부와 지방자치단체가 함께 분담하며 국가가 개인을 규제하지 못하도록 하는 데 역점을 두었다. 특히 개인의 사유재산을 정부가 비민주적으로 간섭하지 못하도록 조정을 하였다.<sup>9</sup>

참의원은 「문화재보호법안(전 130조)을 1949년 12월 16일에 9차로 CIE에 제안하여 합의를 마치고, 1950년 5월 30일에 「문화재보호법」이 참의원에서 전원일치로 가결되었다. 기존의 국보, 중요 미술, 사적, 천연기념물 등을 보존하기 위한 법률은 문화재의 해외유출이나 근대화 개발에 따른 훼손 및 파괴의 우려에 대한 대책으로 제정되었지만, 문화재보호법은 일본이 자유민주주의 국가로 나아가면서 개인의 사유재산을 보호하

고, 관료 중심의 관리정책에서 벗어나 국민이 문화재 관리에 참여하고 이를 향유하는데 중점을 두었다. 특히 문화재보호법 제5조 총칙에서 문화재보호위원회는 국가행정조직법(1948년 제정) 제3조 제3항에 따라 “성(省)은 내각 통할(統轄)하에 행정사무를 담당하는 기관으로 두는 것으로 하고, 위원회 및 청(廳)은 성에 외국(外局)으로 두는 것으로 한다.”는 규정에 따라 독립기관으로 하였으며 독자적 권한을 행사할 수 있는 의결권을 가졌다. 문화재보호위원회의 위촉은 문화재보호법 19조에 “위원은, 문화에 관한 높은 의견을 갖춘 자 중에서 양의원(참의원, 중의원)의 동의를 거쳐 문부대신이 임명한다.”라고 하여 민간에서 엄격한 자격을 갖춘 자를 위촉하였다. 따라서 문화재보호위원회의 권위와 위상은 해당 조직이 독립된 민간단체로서 문화재관리에 있어 민의를 배제하지 않고 적극적으로 수렴하며 관리해야 한다는 것이 강조되고 있었음을 증명한다. 일본에서는 현재에도 문화재 지정이 문화청 장관이 아닌 문화재위원회 의장의 명의로 고시되고 있다.

일본 문화재보호법의 목적은 제1조에서 “이 법률의 목적은 문화재를 보존하고, 또한 그 활용을 꾀하고 동시에 국민의 문화적 향상에 도움을 주며 세계문화의 발전에 공헌하는 것을 목적으로 한다.”라고 하였다. 즉 문화재의 보호는 보존과 활용을 포괄한 개념으로 문화재 공개를 통해 국민교육을 하여 문화적 소양을 향상하는 데 목적이 있다. 문화재의 활용은 문화재보호법의

4 境野飛鳥, 위의 논문, p.79.

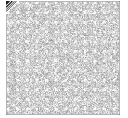
5 岩村 忍(1905~1988)는 캐나다 Ottawa대학 사회학부를 졸업하고 런던대학원에서 경제사를 전공하였다. 국제연맹의 주네브 본부에서도 근무하였다. 1942년부터 1945 문부성 민족학연구소의 산하 내몽고지역인 서북연구소에 파견되어 중국 무슬림을 조사 연구하였다. 일본패전 후 귀국하여 참의원상임위원회 전문위원(1948)이 되어 문화재보호법을 기초(起草)하였다. 그 후 1950년 교토대학 인문과학연구소 교수가 되어 중앙아시아와 몽고 등 실크로드 연구 등의 동서교섭사를 연구한 것으로 알려져 있다.

6 영문 법안명은 ‘Cultural Goods Preservation Law’로 제안하였다.

7 영문 법안명은 ‘Cultural Properties Protection Law’로 제안하였다. GHQ는 문화재에 있어서 개인의 사유재산을 인정해야 한다는 의지가 강하였다. 근년에 ‘문화재(cultural properties)’란 용어는 경제적 가치를 강조하기에 부적절하고 ‘문화유산(cultural heritage)’이 적절하다고 지적되고 있다. 일본에서 문화재란 용어의 사용은 GHQ의 영향도 있었으리라 사료된다.

8 境野飛鳥, 위의 논문, p.74.

9 境野飛鳥·齊藤英俊·大和智·平賀あまた, 2010, 「GHQ/SCAP文書内の文化財保護法・草案の分析・考察」, 『日本建築學會計書系論文集』75-647, p.3.



「공개」에 관한 규정(제48조~53조)에서 알 수 있는데, “위원회는 문화재 소유자에 대해서 일 년 이내의 기간 만 국립박물관 혹은 그 외의 시설을 국가가 행하는 공개의 취지로 대여하거나 중요문화재를 출품할 것을 명령할 수 있다.”라고 규정하였고, 국고로 이에 따른 관리 또는 수리비용을 전부 또는 일부 부담하도록 하였다. 문화재 소유자에게 공개를 권고 또는 명령할 수 있는 규정은 문화재를 공공재로 인식하며 문화재의 공개를 통해 국민의 문화적 향유권을 보장하여 국민의 문화재로 자리매김하려는 취지에서 신설된 규정이었다.

문화재보호법 제20조에 문화재보호위원회는 전문위원회, 국립박물관, 문화재연구소를 부속 기관으로 두도록 하며 인사와 예산 그리고 업무를 지도하도록 하였다. 국립박물관의 전신인 동경제실박물관(東京帝室博物館)은 신헌법이 공포(1947.5.)되면서 황실에서 국가로 관리의 책임이 이관되며 문화재보호위원회에서 이를 관할하게 되었다. 신헌법에서 천황은 정치적 권한이 없는 국민통합의 상징적 존재로 자리매김 되었는데 박물관이 소장한 황실의 다수 유물은 국가로 이관하게 되었고, 문화재보호위원회가 국립박물관 관리의 책임단체가 되었다. 문화재의 주체가 문화재보호위원회인 것은 관이 아닌 민이 주관하여 국민의 문화재를 보호한다는 것에 의의가 있다.

## 2. 한국의 문화재보호법의 성립과정

한국에서 문화재보호법이 제정되기까지의 과정을 살펴보면 문교부가 1956년 2월에 법안의 기초를 마련하였으나<sup>10</sup> 4·19혁명과 5·16군사정변이 이어졌던 정치적 혼란기 속에서 법안을 수 차례 수정하고 보완하여 1962년에 뒤늦게 법이 제정되었다. 법안 기초를 마련하던 문교부는 일본 문화재보호법을 모델로 하였다.

따라서 기초 법안의 자문을 한 문화재보존위원회는 일본의 문화재보호법의 취지를 어느 정도 이해하고 자문을 하였는지 살펴볼 필요가 있다.

문교부의 1962년 문화재보호법 초안에 관한 내용은 당시 조선일보 기사에서 파악할 수 있는데, 다음과 같이 전하고 있다.

문화재보호법안은 전문 68장 83조로 구성되어 있으며, 여기에는 건축물 서적 필적 등의 유형문화재와 연구·음악·공예기술 등 무형문화재 그리고 고분, 사지, 기타 유적과 경승지물(景勝地物) 등 학술연구의 자료가 되는 것으로 보존할 필요가 있는 것 등 모든 것이 그 대상으로 포함되고 있으며 이 일체의 문화재보호기관으로서 문교부장관 아래에 문화재보존위원회를 비롯한 국립박물관 문화재연구소 및 국악원 등을 설치하도록 규정하고 있다. 한편 동 법안에는 일체의 유형문화재를 보존하는 데 있어서 그 소유권의 소재를 초월하여 강력한 국가의 관리와 법적 제약권을 규정하고 있으며 「허가없이 국보 또는 중요 문화재를 수출한 자에 대해서는 5년 이하의 징역 금고 또는 50만원 이하의 벌금」에 처하기로 되어있다.(『조선일보』 1956.2.9.)

일본의 문화재보호법은 7장 130조로 구성되어 있으나, 문교부의 초안은 68장 83조로 구성되었다. 이는 문화재보호의 관리를 일본의 문화재보호위원회와 같은 민간 의결기구가 아닌 문교부로 관이 주도하였기에 이러한 특성에 맞지 않는 일부 조항을 배제하였기 때문이다.

위 기사에서 유형문화재로 ‘필적(筆跡)’이 포함되어 있는데, 이는 문교부의 법안 기초가 1950년에 제정된 일본의 문화재보호법을 참고로 하였음을 알 수 있다. 일본 문화재보호법(1950)에는 유형문화재에 필적이 포함되었으나, 1952년 개정안에서는 유형문화재에 포함되지 않았기 때문이다. 법안의 명칭은 ‘문화재보호

10 『동아일보』 1956.2.8.(석간, 3면)기사에 의하면 “동 법안이 아직 발표할 단계에 이르지 못하였고 전제한 관계 주무관은 이제까지 왜정 시의 문화재보호령에 의하여 문화재를 보호하여 왔으나 이는 해방 후의 우리나라 실정에 맞지 아니한 점이 허다하여 이러한 모순을 제거하여 현 실정에 알맞는 법을 작성하지는 착안에서 출발한 것이다.”라고 기초 법안의 취지를 설명하였다.

법'으로 일본과 동일하게 명명하였으나, 위원회의 명칭은 '문화재보존위원회'로 설정하여 기존 위원회의 명칭을 법안에 사용한 것으로 미루어 보아 일본문화재보호법에서 법안의 명칭이 '보존'에서 '보호'로 전환한 취지를 이해하지 못했던 것으로 추론된다.

우리나라의 문화재보호법 제1조에서는 “본 법은 문화재를 보존하여 이를 활용함으로써 국민의 문화적 향상을 도모함과 동시에 인류문화의 발전에 기여함을 목적으로 한다.”고 규정하였다. 한편 일본의 문화재보호법 제 1조에서는 “이 법률은 문화재를 보존하고 또한 그 활용을 꾀하고 동시에 활용하여 세계문화의 진보에 공헌하는 것을 목적으로 한다.”<sup>11</sup>로 규정하여 조문은 거의 동일하나 ‘인류문화’와 ‘세계문화’라는 단어의 차이가 있음을 알 수 있다. 일본은 메이지 시대 이후 외국의 유물이 국내에 많이 유입되었기에 이를 문화재로 지정하기 위한 전략이 있었다. 이와 관련해서는 참의원 소위원회(1949.4.19.)의 ‘국보’<sup>12</sup> 명칭에 대한 논쟁에서 그 전략을 엿볼 수 있다. 당시 법안에는 ‘특별국보’·‘국보’로 국보의 명칭이 두 가지로 구분되었다. 그러나 이에 대한 반대 의견은 ‘국보’라는 명칭에 대한 개념이 화(禍)를 초래할 수 있어 외국의 문화재를 국보로 지정하기 어렵기에 ‘문화재’라 명칭을 사용할 것을 주장하였다.<sup>13</sup> ‘문화재’라는 명칭을 지지하는 측은 ‘국보’는 내셔널리즘의 의미가 포함되어 있기에 법안의 취지를 존중하여 국민의 문화유산이라는 의미와 합치하는 ‘중요문화재’와 ‘일반문화재’로 구분할 것을 제안하였다. 이러한 두 안의 대립에 대해 전문위원(竹内敏夫)은 ‘국보’란

명칭이 내셔널리즘에 관계없이 일반화되어 있기 때문에 사용하여도 무방하다는 입장을 제안하였다.<sup>14</sup> 결국, 양측의 제안을 협의한 결과 ‘국보’와 ‘중요문화재’로 구분하여 법안을 확정하였다. 참의원은 문화재보호법을 제정하면서 국내의 외국 문화재 관리에 대해서도 신중하게 논의하였다. 따라서 문화재 보호의 목적이 세계의 진보를 위하는 데에도 있다고 한 것은 타국의 문화재도 소재가 일본에 있다면 이를 소중하게 보호하기 위함이었다. 한편 우리의 문화재보호법은 문화유산의 보호 정신에 부합하는 국경의 의미가 내재된 ‘세계’가 아닌 ‘인류’로 문안을 정하여 문화발전을 위하는 것으로 보완하였다. 문화재보호법의 제정에 앞서 ‘문화재보존위원회 규정’(전 11조)이 국무원령 제92조로 제정(1960.11.10.)되었다. 이 규정의 제1조 1항에는 문화재의 보존에 관한 사항을 조사, 연구, 심의하며 이에 관해 문교부 장관의 자문에 응하도록 위원회를 두며, 2항에서는 “문화재에는 국보, 고적, 명승, 천연기념물, 기타에 따르는 것과 연극, 음악, 무용, 미술, 공예, 민속 등 유형 무형의 문화적 소산으로서 보존에 필요한 것이 있다고 인정되는 것”으로 문화재의 범위를 규정하였다.

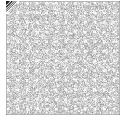
위원회의 심의 사항은 문화재의 지정과 해제, 예산의 편성과 집행의 기본방침, 현상변경 등이었다. 당시 위원회의 주요 자문 내용은 문화재보호법 제정에 앞서 조문을 검토하고 제정 이후에 지정할 문화재를 조사하고 목록을 심의하는 것이었다. 따라서 문화재보호법안은 위원회의 자문으로 성안되었다. 문화재보호위원회의 회의록을 참고하여 새로 도입된 무형문화재와 민속자료

11 문화재관리국, 1993, 『外國文化財保護法』, p.7.

12 일본에서 ‘국보’는 ‘national treasure’로 번역되어 일반화된 용어였다. 그러나 GHQ는 1947년 8월 국립박물관과 합의하여 문화재보호법안에서 국보를 ‘a more selective and stringently controlled group’으로 할 것을 지시하였다. ‘국보(national treasure)’란 명칭은 미국의 동양미술사학자 Ernest Francisco Fenallosa(1853~1908)가 정립한 개념이다. 그는 동경대학에서 철학, 정치학 등을 강의하며 일본미술에 관심을 갖고 동경미술학교를 건립하고 문부성의 문화재행정과 조사에 참여하였다.

13 青柳憲昌, 岩月典之, 藤岡洋保, 青柳憲昌, 岩月典之, 藤岡洋保, 2018, 「文化財保護法制定後の國寶建造物指定方針と戦後の「國寶」概念の形成」, 『日本建築學會計劃論文集』, 77-678, pp.2000~2001.

14 위 논문, p.2001.



와 관련된 법안이 성립되는 과정을 살펴보고자 한다.

문화재보호법이 1962년 제정되면서 문화재보존위원회는 해체되고 문화재위원회가 구성되었다. 문화재보호법 제4조에 문화재위원회의 의결사항으로 문화재 지정과 해제에 관한 7항이 제시되었다. 그러나 문화재위원회는 의결기구가 아닌 문교부장관의 자문기구임을 명시하였다. 일본과 달리 문화재의 지정은 문화재위원회가 아닌 문교부장관의 권한으로 규정한 것이다. 즉 문화재 관리는 민이 주체가 아닌 관이 주도함을 명확히 하였다. 또한, 문화재보존위원회규정에서 소속기관에 포함되었던 국립박물관과 국악원은 문화재보호법이 제정되면서 제외되었다.

### Ⅲ. 무형문화재의 개념과 제도운영

#### 1. 일본의 중요무형문화재의 제도와 범위

일본의 문화재보호법 제정 배경에는 범류사 화재 사건뿐만이 아니라 국보와 문화재의 소유자가 경제적 불안정으로 이를 방치하거나 매각하며 이에 따른 해외 유출의 우려에서 비롯된 것으로 알려져 있다. 그러나 이러한 원인만으로 문화재보호법에 무형문화재·민속자료·매장문화재를 포함한 것은 납득하기 어렵다. 사카이노 아스카(境野飛鳥)는 문화재보호법 제정과정에 있어서 GHQ가 문화재를 유형과 무형으로 구분하는데 부정적이었으며 일본의 경제 상황에서 무형문화재를 추가할 필요가 없다는 논지였으나, 일본 측의 노력으로 추가했다고 지적했다.<sup>15</sup> 한편 사이토 나오코(佐藤直子)는 GHQ가 공예기술에 관심을 두고 있어서 일본 본토와 규슈(九州), 시코(西國) 등의 공예품과 제작기술을 조사하고 장인들의 주소목록을 작성하여 교류하였으나 무형문화재의 보호에 구체적인 시책을 제안하지

는 않았음을 밝혔다.<sup>16</sup> 그러면 일본은 어떠한 목적에서 무엇을 보호하기 위하여 신개념이었던 무형문화재 제도를 도입하려 했던 것일까.

신헌법이 제정되며 천황의 정치적 권위가 변하였고 궁내성마저 해체되었다. 이로 인해 궁중 제사와 아악을 담당하던 식부직악부(式部職樂部)가 해체의 위기가 있어 재단법인으로 독립시키려 했으나 실현되지 못했다. 마침내 아악을 담당하던 아악부는 해체의 위기에 이르렀다. 참의원은 황실의 예술을 보호할 필요성에 대해 1946년부터 논의하였다. 참의원은 유형문화재가 ‘정적 국보’라면 무형문화재는 ‘동적 국보’ 또는 ‘고전예술’이라는 논리로 인류적 견지에서 황실 예술을 보호할 필요성에 대해 논의하였다.<sup>17</sup> 마침내 문부성도 아악의 중요성을 인식하고 문화재보호법이 1950년에 제정되면서 무형문화재가 포함되었다.

문화재보호법 제2조 2항에서 무형문화재의 개념은 “연극, 음악, 공예기술 그 외에 무형의 문화적 소산으로 우리나라의 역사상 또는 예술상 가치가 높은 것”이라 규정하였다. 이 조항은 현재까지 존속되고 있으며 연극, 음악 그리고 공예기술로 그 대상이 한정되었다. 무형문화재의 보존에 관해서는 문화재보호법 제67조에서 “무형문화재 중에 특히 가치가 높은 것으로 국가가 보호하지 않으면 멸망할 우려가 있는 것에 대해서는 위원회에서 보존하는 게 적당하다고 인정할만한 사람에게 보조금을 교부하거나 자재(資材)의 알선 및 그 외에 적당한 조치를 강구해야 한다.”라고 규정하였다. 무형문화재의 보호제도는 유형문화재를 중요문화재로 지정하는 제도와 달리 지정의 조치 없이 지원만 하는 제도로 1950년에 규정하였다. 문화재보호법의 무형문화재에 한정하여 지원만 하는 제도는 GHQ의 무형문화재에 대한 부정적인 시각을 고려하여 합의에 도

15 境野飛鳥, 위의 논문, p.75.

16 佐藤直子, 2014, 「GHQ/SCAPと工藝技術(無形文化財)という概念の誕生をめぐり考察」, 『京都國立近代美術館研究論集』6, pp.16~53.

17 蒔島大吾·眞鍋沙由未, 2018, 「戦前における皇室による保護から戦後の法的保護へ」, 『日本建築學會計畫系論文集』83-751, pp.1803~1804.

달하기 위한 당시의 제한적 결정이었다.

GHQ가 샌프란시스코 강화조약에 의해 1954년 4월 28일에 일본에서 철수하자, 일본은 독자적으로 문화재보호법을 개정할 수 있게 되었다. 문화재위원회는 보완할 법률을 소폭 개정하여 공포(1954.5.31.)하였다. 문화재 「지정」과 관련하여 제21조에 중요무형문화재에 관련된 다음의 조항이 추가 제정되었다.

0 제21조 7항: 중요무형문화재의 지정 및

그 지정의 해제

0 제21조 8항: 중요무형문화재 보지자 인정 및

그 인정의 해제

문화재보호위원회는 자문기구인 문화재전문위원회의 심의를 거쳐 무형문화재의 ‘지정’, ‘인정’, ‘선택’ 그리고 ‘해제’의 행정 조치를 취할 수 있도록 개정하였다. 무형문화재의 보존을 위한 구체적 대책이 유형문화재와 균등하게 제도화되었다. 중요무형문화재의 지정과 인정에 관한 기준은 문화재보호위원회 고시(제55호) 「중요무형문화재지정과 보지자 및 보지단체의 인정기준」(1954)에서 지정분야는 예능분야에 “음악, 무용, 연극 그 외의 예능” 그리고 공예기술분야에 “도예, 염직, 칠예(漆藝), 금공(金工) 그 외의 예능”으로 명시하였다. 또한, 지정기준은 ①“예술상 특히 가치가 높은 것”, ②“예능사(공예사)상 특히 중요한 지위를 차지하는 것”, ③“예술상 가치가 높고, 또는 예능사 상 중요한 지위를 차지하고 지방적 또는 유파적 특색이 현저한 것, 구성상 중요한 요소를 이루는 기법으로 특히 우수한 것” 등

으로 이러한 세 항목을 고려하여 “예능의 성립, 기법상 중요한 요소를 이루는 기법으로 특히 우수한 것”으로 지정기준을 정하였다. 이러한 지정기준은 중요무형문화재의 역사성과 예술성의 기준을 정립한 것으로 특히 지역성과 유파를 인정하며 예술로서의 구성요소 등과 같은 객관성을 갖추도록 명시한 것이라 할 수 있다. 이러한 지정기준에서 주목되는 것은 고시에서 예능으로 무용이 포함된 것이었다.

이렇게 문화재보호법이 개정되고 규정이 신설되면서 문화재위원회는 가가쿠(雅樂), 닌교조루리분라쿠(人形淨瑠璃文樂)<sup>18</sup>와 마직물(上布)<sup>19</sup> 등을 중요무형문화재로 1955년에 처음으로 지정하였다. 이는 황실이 정치적 권능을 상실하면서 황실의 공무로 행하여지던 가가쿠와 막부에 상납하던 마직물의 전승을 위한 것이었다. 사무라이 사회를 배경으로 연출된 인형극인 닌교조루리분라쿠는 일본의 대표적 전통예술이다. 이러한 중요무형문화재의 첫 지정 종목은 무형문화재의 개념 도입과 목적이 상징적인 존재로 위축된 황실 문화를 나름대로 존속하기 위한 대책이었음을 알 수 있게 한다. 1947년에 폐지된 황실기예원(皇室技藝員)<sup>20</sup>은 기존에 선정되었던 공예장인이 새로운 중요무형문화재로 지정되며 보지자(保持者)로 인정받게 되었다.<sup>21</sup> 이러한 중요무형문화재 지정제도는 황실의 공무적 의식과 문화가 유지될 수 있도록 예능과 공예기술 분야의 기예능인을 지원할 수 있는 기반이 되었다.

개정된 문화재보호법(제21조 9항)에서는 “중요무형문화재 이외의 무형문화재는 그 중 위원회가 기록을 작성해야 하는 것과 기록의 작성 등에 따라 보조해야

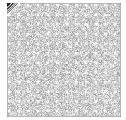
18 일본 사미센(三味線)의 연주에 맞추어 사무라이 사회를 배경으로 등장인물의 회로애락을 연출한 인형극으로 18세기에 성행하였다.

19 에도시대부터 막부에 상납한 마직물로 눈이 많이 내리는 지역성과 원료에서 가공에 이르기까지 전반에 걸쳐 옛 기법이 남아 있다.

20 황실기예원은 일본 궁내성의 우수한 미술가와 공예가에게 황실에서 영예를 주고 장려하기 위해 1890~1947년까지 운영되었다. 그 전신인 ‘궁내성공예원’은 대부분 황실기예원으로 선택되었다. 이 제도는 ‘선택제도’로 선택위원회에서 심의했다. 황실기예원이 1947년 폐지되고 화가는 예술원 회원이 되었고, 공예가는 중요무형문화재 보지자가 되었다.

21 蒔島大吾·眞鍋沙由未, 위의 논문, p.1805.





하는 것 중 선택”하는 것으로 규정하였다. 문화재보존 위원회는 전문심의위원회 자문을 얻어 무형문화재 중에서 일부를 선택하여 기록 및 작성토록 하였다. 이렇게 기록된 무형문화재는 ‘선택무형문화재’라 하고 ‘중요무형문화재’와 구분이 되었다. 또한, 문화재보호위원회의 고시 제56호(1954) 「기록 작성의 조치를 강구해야 하는 무형문화재의 선택기준」에서 예능분야는 “음악, 무용, 연극 그 밖의 예능 및 이들의 예능의 성립, 구성상 중요한 요소를 이루는 기법 중 우리나라 예능의 변천 과정을 알 수 있는 귀중한 것”으로 기준을 설정하였고, 공예분야도 동일한 기준으로 선택하여 기록하도록 규정하였다. 이러한 선택무형문화재의 기준은 현재도 적용되고 있다.

문화재보호법은 무형문화재의 전승을 위해 지원하는 제도로 1950년에 제정되었으나, GHQ가 1954년 4월에 철수된 직후 개정하여 중요무형문화재로 지정, 보지자와 보지단체의 인정 그리고 선택무형문화재 등의 현행 관리체계와 같은 기본골격이 1954년 5월 30일에 완성되었다. 또한, 문화재보호위원회의 고시로 무형문화재 관련 지정과 인정 그리고 선택의 기준이 규정으로 명시되었다.

## 2. 한국의 중요무형문화재 제도와 범위

한국에서는 1960년 4·19혁명이 일어나 정부에도 변화가 있었으나, 문화재보존위원회규정이 1960년 11월에 제정되면서 새로 위촉된 위원회는 문화재보호법의 제정을 위한 자문의 임무를 수행하며 적극적으로 활동하였다. 법령에 있어 일본의 명칭을 그대로 차용하여 ‘보호’란 용어를 사용하였으나, 위원회가 ‘보존’이

란 용어를 사용하고 있다는 점은 법안을 기초한 문교부뿐만이 아니라 문화재보존위원회도 ‘보존’과 ‘보호’에 대한 개념과 일본 문화재보호법의 취지를 명확히 인식하지 못했음을 알 수 있다. 보존위원회 규정(제3조 1, 2항)에 따르면 보존위원회는 문화재보존에 관한 기본적인 시책·예산편성과 집행에 관한 기본방침 등을 심의하게 되어있었다. 따라서 당시 회의록<sup>22</sup>에 의하면, 보존위원회는 문화재보존비의 내역과 무형문화재 관련 예산집행에 관한 심의를 하였다. 또한, 3분과 위원회 내에 연극부·무용부·음악부·조형미술부<sup>23</sup>·민속부 등 5부를 두기로 합의하였다. 보존위원회는 세 분과로 구성되었는데, 3분과<sup>24</sup> 보존위원회규정(제1조 2항)에 의거하여 “연극·음악·무용·미술·공예·민속 등 유형·무형의 문화적 소산”을 담당하였다. 특이한 사항은 미술이 무형문화재로 포함된 점인데, 미술은 예술가 자신의 기법이 당대에 끝나 전승되는 예술이 아니기에 무형문화재라 할 수 없다. 미술이 어떠한 연유로 보존회규정에 무형문화재로 포함되는지 알 수는 없다. 이 규정을 제정하는데 주도적으로 참여한 문교부 문화보존과와 예술과의 영향이라 생각된다.

문화재보존회(3분과)는 「무형문화재보존종목선정기준(안)」(1961.3.31.) 과 「무형문화재종목별선정계획」(1961.4.4.)을 각각 심의하였다. 두 심의안은 각 분과에서 결정된 내용을 기초로 하여 최종 확정되었다. 당시에는 문화재보호법이 제정되지는 않았지만, 문화재보호법이 제정된 후 종목 지정과 보유자를 인정하기 위한 추진계획을 마련하였다. 무형문화재의 지정 종목은 선정기준안에 따라 제시되었고, 보유자 선정은 예비선정과 본 선정 총 두 차례에 걸쳐 심사하여 이미 조사

22 3분과 문화재보존회 회의록(일사: 1961.2.28., 장소: 국립국악원)

23 문화재보존회 3분과 회의록에 의하면, 1961.4.12.의 회의 기록 이후에는 의하면 ‘조형기술부’로 기록되고 있음. 따라서 미술이 무형문화재의 대상이 아님을 확인하고 변경한 듯 하다.

24 3분과 위원회는 16명이 위촉되었는데 현철(위원장), 최상수, 임석제, 장사훈, 박헌봉, 석주선, 이근성, 이주환, 이혜구, 김천홍, 이두현, 장주근, 김경옥, 변창수, 이순석, 김형필 등이다.

를 마쳤거나 조사가 쉬운 것부터 실시하기로 합의하였다. 종목선정의 기준(안)은 문화재보존회에서 일본의 지정기준을 참고로 하지 않고 5개 부의 협의를 거쳐 3분과 위원회에서 심의 및 합의한 내용이었다. 이러한 과정에서 정치적 혼란으로 5·16군사정변이 발생한 이후 3분과 위원회는 3차례 개최되었고 지정조사를 추진하였다. 정재훈은 “5·16군사정변이 일어나서 몇 번의 회의를 하고 석굴암 보수 등의 사업을 자문한 외에 큰 성과가 없었다.”<sup>25</sup>고 당시를 회고하였다. 그러나 3분과 위원회에서 마련한 중요무형문화재와 민속자료의 지정기준은 문화재보호법이 제정(1962.1.12.)된 후에 새로 구성된 문화재위원회 제2분과<sup>26</sup>에서 심의하여 기존의 원안<sup>27</sup>을 그대로 결의(1962.5.8.)하였다. 문화재위원회에서 제시된 중요무형문화재의 지정기준은 일본의 지정기준과는 차이가 있었는데, 지정기준의 7개 항목은 기존의 문화재보존위원회의 각 분과회의를 거친 안이 그대로 수용되어 확정된 것이었다.

문화재위원회가 무형문화재에 대해 어떻게 인식하고 있었는지도 살펴볼 필요가 있다. 일본의 무형문화재는 실연자가 동작으로 체현되는 ‘예능’이나 ‘기술’이라는 관념이 명확했기에 지정기준을 따로 구분하고 있으며, 예술과 공예는 서로 다른 개념으로 사용하고 있다. 그러나 한국의 중요무형문화재의 지정기준에는 예술과 기술이란 용어만이 사용된다. 예술은 작품에 해당이 되기에 종목의 예술성을 의미한다. 그리고 한국의 문화재보호법에서 무형문화재는 공예기술

이 포함되기에 공예에 한해서만 기술이 지정기준에 포함되었다. 따라서 문화재위원회는 무형문화재가 예능이나 기술이 아닌 종목으로 인식하고 이를 보호 대상으로 생각하였던 것으로 추론된다.<sup>28</sup> 한편 문화재위원회는 무형문화재의 지정기준에서 연극 분야의 지정 종목으로 인형극과 가면극을 구분하고 가면극에 산대놀이, 봉산탈춤, 야류 오광대, 별신굿 등을 제시하였다.<sup>29</sup> 별신굿은 당연히 무형문화재의 연극 분야라기보다 민속자료의 민간신앙이나 민간의례에 속한다고 할 수 있기에 연극 분야의 지정대상으로 제시된 것은 부적절했다. 또한, 지정기준의 무용분야에는 탈춤이 포함되어 있었는데, 탈춤과 가면극이 각기 다른 분야로 구분되었는지 파악하기 어렵다.

한편 문화재위원회의 지정기준을 보완하여 문화재보호법시행규칙이 1964년에 제정되었는데, 제8조 중요무형문화재의 지정기준은 “다음 각 호의 1에 해당하는 것으로서 역사상·예술상 가치가 크고 향토색이 현저한 것으로 한다.”라고 규정하였다. 지정기준의 가치로 역사성과 예술성을 문화재보호법에서도 명시하고 있으나, 시행규칙에서도 향토성을 추가하였다. 향토성은 지역성을 기반으로 설정한 기준이며, 중요무형문화재에 민속의 무형문화재를 지정할 수 있는 근거가 되었다. 중요무형문화재의 첫 지정은 1964년 12월 7일에 「종묘제례악」, 「양주별산대」, 「꼭두각시놀음」 등 3종목이 대상이었는데, 양주별산대는 종목 명칭에 전승지가 포함되어 향토성이 인정되었다. 이러한 중요무형문

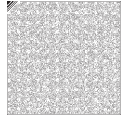
25 정재훈, 1968, 『文化財委員會 略史』, 『文化財』 3.

26 문화재보호법에 의해 위촉된 문화재위원(2분과)은 임석재, 이혜구, 석주선, 김천홍 등 4명이 위촉되었다. 문화재위원은 4명 모두 이전의 문화재보존위원으로 위촉되었던 위원이었기에 자신들이 작성했던 무형문화재와 민속자료의 기준(안)을 그대로 결정하였다.

27 1962년 제2분과위원회의 제1차 회의록에 의하면, 중요무형문화재의 지정기준은 1. 민족생활의 변천과 발달을 이해하는데 도움이 되는 것, 2. 발생연대가 비교적 오래되고 그 시대의 특색을 지닌 것, 3. 형식과 기법이 전통적인 것, 4. 예술상 가치가 큰 것, 5. 학술연구 상 귀중한 자료가 될 수 있는 것, 6. 향토적으로나 그 밖의 특색이 현저한 것, 7. 소멸될 우려가 많아 문화적 가치가 상실되기 쉬운 것 등 7가지 기준을 정하였다. 또한, 지정 종목을 분야별로 제시하였다.

28 1961년도 문화재위원회 회의록에 의하면 지정대상 예비종목을 분야별로 선정하였다. 예능분야는 작품명을 선정하였고, 공예기술은 제작기술을 선정하였다. 이는 공예작품은 유형문화재에 해당되기에 예능분야와는 구별을 한 것이다.

29 문화재위원회 제2분과 회의록(1962.5.8.)에 의하면 지정기준안을 심의하였는데, 연극분야는 이두현 전문위원이 담당하였다.



화재의 지정은 문화재위원회가 무형문화재를 연극, 음악, 무용, 공예기술 등의 분야로 한정하였고, 그 외 분야의 무형문화재는 민속자료로 이해하였기 때문이다. 이것은 문화재보호법시행령에서 확인할 수 있다. 시행령(1962.6.26.)의 제4조(지정상의 제출자료) 5항을 보면 “민속자료는 문화재의 자료, 품질, 형식, 크기 기타 형태(무형문화재와 무형의 민속자료의 경우에는 그 내용과 특징)”라고 규정하였다. 즉 문화재위원회는 민속자료를 유형과 무형을 포함하는 문화재로 인식한 것이다. 일본의 민속자료는 유형문화재에 한정된 문화재로 규정되어 한국의 문화재보호법과는 차이가 있다. 문교부와 문화재위원회는 무형문화재와 민속자료에 대한 개념에 혼란이 있었던 것으로 파악된다. 문화재위원회 회의록(제2분과 제1차회의록, 1962.5.8.)에 의하면 중요무형문화재의 지정방침과 관련하여 위원장은 “외국의 무형문화재, 민속자료의 지정과 보존에 관한 실례(實例)를 조사할 것”을 요구하였다. 따라서 문화재위원회는 무형문화재와 민속자료의 개념과 지정 그리고 운영에 대한 이해가 부족했기에 일본의 무형문화재와 민속자료의 지정관리에 대한 실제적 정보가 필요했다.

## IV. 민속자료의 개념의 혼돈과 정립

### 1. 일본의 민속자료 제도 도입

문화재보호법에서 문화재의 개념에 민속자료가 포함되기 시작한 시기는 참의원에서 제출(1949.11.10.)한 문화재보호법안이 GHQ와 협의를 거의 이루어진

무렵이었다.<sup>30</sup> GHQ는 민속자료를 문화재에 포함하는데 별다른 반론이 없었던 듯하다. 민속자료는 민중이 일상생활에서 사용하는 유형의 자료이기에, GHQ는 민주주의의 보급에 유익한 문화재로 민속자료의 가치를 인정하였다. 유형문화재는 주로 황실이나 상류층의 문화유산이라 한다면, 민속자료는 민중 생활의 변천을 살펴볼 수 있는 자료이다. 문화재보호법에 민속자료가 포함된 것은 후지시마 가지로(藤島亥治治郎)의 논문 「문화재보존에 있어서」<sup>31</sup>에서 민속과 민가의 보존 필요성을 강조했기에 이에 따른 영향이라고도 전해진다.

한편, 문화재보호법 제정에 적극적으로 참여하고 GHQ와 협의하던 참의원의 상임전문위원 이시무라 시노부(岩村 忍)는 문부성 산하 민족연구소<sup>32</sup>의 연구원으로 파견되어 중국의 내몽고와 무슬림 지역을 조사(1942~1945)하였다. 민족연구소 설립에 기여한 오카마사오(岡正雄)는 총무부장과 몽골과 동·북아시아 담당부장을 겸하였고, 민족학회 설립의 중심이었던 시부사와 케이조(涉澤敬三)와 친분이 깊어 해외조사에 많은 지원을 받았다. 따라서 이시무라는 민족연구소의 해외조사 일원으로 조사할 당시 일본은행 총재를 지내며 민속학과 민족학에 조예가 깊고 민구학이라는 학문을 개척한 시부사와 케이조의 영향을 받았으리라 추론된다. 즉, 유형의 민속자료는 민구학에서 인용된 개념이다.

1950년 제정된 문화재보호법 2조는 “문화재란 다 음의 것들을 말한다.”라고 하며, 제1항에서 “건조물, 회화, 공예품, 서적, 전적, 고전, 고문서, 민속자료, 그

30 境野飛鳥, 위의 논문, p.77.

31 境野飛鳥는 藤島亥治治郎(1899~2002)가 「文化財の保存に就いて」에서 민가와 민속 등도 문화재에 포함시키고 면세 규정을 신설해야 할 필요성을 주장했기에 그 가능성을 논설하고 있다. 그러나 후지시마는 1923년 동경제국대 건축학과 졸업 후에 경성공업학교와 동경제국대 교수를 역임(1933~1960)하였다. 또한, 그는 문부성 문화재보존전문위원을 1950~1980년까지 역임하였다. 그가 건축사전공으로 민가와 고고학을 연구하였으나, 그의 민속자료에 대한 전반적인 연구성과는 찾아보기 어렵다.

32 민족학 연구소는 일본 최초의 국립 인류학연구소로 1942년에 설립되었다. 인류학자 岡正雄는 태평양전쟁 중에 대동아공영권의 건설에 따른 민족정책 수립의 필요성을 정부에 강조하였고, 설립 후에 총무부장과 제2연구부장(시베리아, 몽골, 북동아시아)을 겸임하였다. 涉澤敬三를 중심으로 발족한 일본민족학회는 외곽단체로 개편되어 해외조사에 참여 지원하였다. 涉澤敬三는 민족연구소의 岡正雄와 江上波夫 등 민족학과 역사학의 연구자의 해외조사를 지원한 바 있다.

외의 유형의 문화적 소산으로 우리나라에서 역사상, 예술상 가치가 큰 것 및 고고자료(이하 유형문화재라 한다)”로 규정하였다. 또한, 중요문화재지정과 관련하여 제27조에 “위원회는 유형문화재 중에서 중요한 것을 중요문화재로 지정을 한다.”라고 하였고, 27조 2항에서 “위원회는 중요문화재 중에서 세계문화의 견지에서 가치가 높은 것으로, 유례없이 국민의 보물이 될 만한 것을 국보로 지정한다.”라고 규정하였다. 이러한 유형의 중요민속자료 지정은 일본 문화재보호법의 특징으로 알려져 있다. 그러나 민속자료는 문화재보호법에서 개념이나 범위에 관한 구체적 기준이 없어 실제로 지정 과정에서 모호한 기준이 적용되었을 것이다. 이와 관련하여 오오시마 아키오(大島曉雄)는 문화재보호법 제정 이후에 “민속자료에 대한 시책은 그 후 2년간 방치되어 왔다. 그것은 민속자료에 대한 인식 수준이 일반적으로 낮았음을 반영한 것이며, 당시 문화재보호위원회에서 민속자료에 관한 축적이 완전히 결여되어 있었기 때문이기도 했다.”라고 지적하였다.<sup>33</sup> 마침내 1954년 개정된 문화재보호법 제2조 3항은 “의식주, 생업, 신앙, 연중행사 등에 관한 풍속관습 및 이에 이용되는 의복, 기구, 가옥, 그 외의 물건으로 우리 국민 생활을 추리하고 이해하기 위해 없어서는 안 되는 것(이하 민속자료라 한다)”으로 규정하였다. 또한, 문화재보호위원회의 고시 58호(1954.12.25.제정) 「중요민속자료 지정기준」을 명확히 하였는데, 그 규정은 다음과 같다.

제 1호 다음에 언급한 유형의 민속자료 중에 형태, 제작기법, 용도 등에 있어서 국민의 기본적인 생활 문화의 특색을 나타내는 전형적인 것.

- (1) 의식주에 이용되는 것
- (2) 생업, 생업에 이용되는 것
- (3) 교통, 운수, 통신에 이용되는 것
- (4) 교역에 이용되는 것
- (5) 사회생활에 이용되는 것
- (6) 신앙에 이용되는 것
- (7) 민속지식에 관해 이용되는 것
- (8) 민속예능, 오락, 유희에 이용되는 것
- (9) 사람의 일생에 관해 이용되는 것
- (10) 연중행사에 이용되는 것

민속자료의 개념과 기준은 시부사와 케이조(涉澤敬三)가 민구(民具)에 대한 개념을 “우리 동포가 일상생활의 필요로부터 기술적으로 만들어낸 신변주변의 도구”라고 현대적으로 표현한 것을 참고하였으며, 그 기준도 시부사와 케이조의 분류항목과 거의 유사하다.<sup>34</sup> 문화재보호법에 있어서 민속자료는 시부사와 케이조의 영향을 받은 것을 알 수 있지만, 법에 ‘민구’란 용어를 사용하지 않은 것은 당시에 해당 용어가 학계에서 정착되지 않았기 때문이다. 민구학은 학계에서 독립된 학문으로 1970년대에 이르러서야 인정되었다.<sup>35</sup>

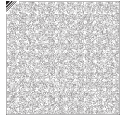
문화재보호법에서 민속자료는 유형문화재에 한정하였고 무형문화재에 대해서는 제외되었다. 민속무형문화재는 1970년에 문화재보호법을 개정하면서 지정할 수 있었다. 민속자료가 유형문화재에 한하여 지정된 데에는 일본 헌법 제20조(신교의 자유, 국가의 종교활동 금지)에 의해 국가의 종교활동이 금지된 데서 기인한다.<sup>36</sup> 민속무형문화재는 일반적으로 신사에서 진

33 大島曉雄, 1997, 「民俗文化財의 保護制度和 그 變遷」, 『韓國民俗學』29, p.91.

34 岩井宏實·河岡武春·木下忠 編, 「民具의 概念」, 『民具研究ハンドブック』, p.3.

35 민구학은 宮本常一가 『民具學의 提唱』(未來社, 1979)에서 독립학문으로 필요성이 주장되며 인정되었다.

36 헌법 제 20조에는 “1. 신교(新敎)의 자유는 어떤 사람에 대해서도 이를 보장한다. 어떠한 종교단체도 국가로부터 특권을 받아, 또는 정치상의 권력을 행사해서는 안된다. 2. 어떠한 사람도 종교상의 행위, 축전, 의식 또는 행사에 참가하는 것을 강제할 수 없다. 3. 국가 및 그 기관은, 종교교육 이외에 종교적 활동도 해서는 안된다.”라고 규정되어 있다.



행되는 공동체 의례 또는 행사를 포함하였는데 종교적 의미가 부여될 수 있기에 헌법에 저촉되는 것으로 여겨 민속자료에서 제외되었다. 또한, 민속자료로 무형문화재를 지정하면 보유자나 보유단체가 의무적으로 공개행사를 해야 하기에 헌법 제20조와 충돌하였다. 따라서 초기의 문화재보호법에서 중요민속자료는 유형문화재만으로 한정하였다.

## 2. 한국의 민속자료 개념의 혼돈과 정립

일본의 문화재보호법은 민속자료를 유형문화재만으로 한정하였다. 그러나 문화재보존위원회(3분과위원회)는 문화재보호법 제정에 앞서 민속자료에 대해 1961년에 수차례 논의를 하였다. 3분과위원회는 무용부, 연극부, 음악부, 조형기술부, 민속부 등 5부의 위원회를 두기로 하고, 각부에서 민속자료의 지정대상 종목을 논의하여 그 결과를 위원회에서 최종심의하기로 하였다.<sup>37</sup> 민속부는 10개 항목으로 지정기준을 분류하였는데 1~9항목은 민속의 무형에 관한 것이며, 10번째 항목에는 ‘민구제작법’이란 항목을 두었다.<sup>38</sup> 이러한 10개 항목은 일본의 민속자료의 지정기준과 거의 유사하며, 일본의 학술용어인 ‘민구’를 그대로 수용하였다. 문화재보존위원회는 일본의 민구에 대한 개념을 파악하고 있었으며, 민속자료를 민속학적 입장에서 민속제 분야인 무형의 풍속과 관습 그리고 유형의 민구를 포함하는 개념으로 생각하였다.

문화재보호법이 1962년에 제정되며, 민속자료는

제2조(문화재의 정의) 4항에서 “의식주·생업·신앙·연중행사 등에 관한 풍속·관습과 이에 사용되는 의복·기구·가옥 등으로서 국민의 생활 추이를 이해하는데 불가결한 것”으로 정의하였다. 이러한 정의는 일본의 민속자료 개념과 같은데, 법 문구대로 이해한다면 무형과 유형의 민속을 모두 포괄하는 정의로 이해할 수 있다. 당시 문화재위원회는 민속자료의 개념에 대한 혼돈이 있었다. 임동권은 「무형문화재의 개념」<sup>39</sup>에서 문화재보호법의 무형문화재는 민속자료를 포함한 개념으로 설정해야 하며 무형문화재의 가치와 보존의 필요성을 역설하였다.

문화재보호법시행규칙이 제정(1964.12.15.)되면서 제9조에 중요민속자료의 지정기준 1항을 “한국민족의 기본적인 생활문화의 특색을 나타내는 것으로 전형적인 것”이라 규정하고 8개 부분을 제시하였다. 이들 8개 부분은 일본의 중요민속자료 지정기준에 나열된 순서까지도 동일하다. 시행규칙이 제정되면서 민속자료가 유형문화재에 한정된다는 개념이 정립되었고, 문화재보호법이 제정되기 이전(1960년)부터 논의되어온 무형의 민속자료도 포함한다는 지정기준은 자취를 감추었다. 1964년에 문화재위원으로 새로 위촉된 예용해<sup>40</sup>는 일본의 무형문화재제도에 대한 정보를 알았기에 위와 같은 민속자료의 개념 정립에 영향을 주었을 것이다. 첫 중요민속자료로는 덕온공주당의(德溫公主唐衣)와 심동신금관조복(沈東臣金冠朝服)이 지정(1962년 12월 7일)되었다. 두 중요민속자료는 귀족의 복식이기에

37 문화재위원회 3분과 회의록(1961.3.9). 민속부는 임석제 보존위원이 전문위원과 협의하여 지정대상을 정하였다.

38 문화재보호법이 제정된 후에 신규 위촉된 문화재위원회(2분과)는 민속자료의 지정대상에 대한 논의가 2차례(1962.5.8.과 1962.5.22.) 있었다. 두 차례 열린 위원회의 회의록에 의하면 민속자료의 지정기준은 1. 주생활양식, 2. 의생활양식, 3. 식생활양식, 4. 연중행사, 5. 민간유희, 6. 민간오락, 7. 민간예능, 8. 민간신앙, 9. 민간의식, 10. 민구, 11. 전설, 설화, 속담, 수수께끼, 12. 기타 등으로 구분하였다. 이러한 기준안은 1961년도에 비해 신화, 전설, 민담이 추가되어 포함되었다.

39 임동권, 「無形文化財의 概念」, 『文化財』, pp.74~75.

40 예용해(1929-1995)는 문화재보호법이 제정되기 이전인 1960년부터 50회에 걸쳐 「인간문화재」를 한국일보에 연재하였으며, 공예기술과 민속자료에 대해 주도적으로 지칭에 관여하였다. 일반적으로 무형문화재보다 인간문화재란 용어가 익숙한 것은 그의 언론에서의 역할에 의한 것이다. ‘인간문화재’는 일본의 ‘인간국보’와 대비되는 개념에서 사용되었다.

민속자료의 본래의 취지인 민중의 생활사를 이해하는데 중요한 문화재인지에 대해서는 의문이 남는다.

문화재보호법에 있어서 민속자료의 개념에 대한 혼란은 일본의 문화재보호법에 대한 정확한 이해가 부족한 데서 비롯하였다. 일본의 민속자료 지정기준에 관한 고시를 살펴보면 민속자료는 문화재보호법 시행규칙에 따라 유형의 민속자료만을 대상으로 한 개념이 정립되었음을 알 수 있다. 민속자료는 굳이 일본과 동일하게 유형문화재만으로 한정할 필요는 없었다. 문화재위원회가 일본이 무형의 민속자료를 지정할 수 없었던 헌법상의 이유를 알았다면 민속자료의 개념과 지정기준에 무형의 민속자료로 적극 반영을 했을 것이다. 초기의 잘못된 이해로 인하여 중요민속자료에 본래의 취지와는 달리 특수계층의 생활재가 지정되고 있는 현실이 아쉽다.

## V. 맺음말

일본의 문화재보호법은 GHQ와 협의를 거쳐 1950년에 제정되었다. GHQ는 문화재가 국민의 문화재로서 보존 및 활용되도록 관리의 주체를 민간기구인 문화재보호위원회로 하였으며, 또한 기구의 독립성을 보장하기 위하여 의결기관의 역할도 부여하였다. 문화재보호법은 문화재보호위원회가 문화재의 지정·해제 및 관리 뿐만 아니라 국립박물관과 문화재연구소의 인사와 예산에 관한 권한을 행사할 수 있는 법적 지위를 보장하였다. 아울러, 문화재보호법에 무형문화재와 민속자료와 관련된 규정을 신설하여 보호토록 하였다. 일본 참위원은 황실의 아악부 해체에 대한 대책으로 GHQ의 부정적 의견에도 불구하고 문화재보호법에 무형문화재를 포함하였다. 한편 GHQ는 민중의 물질문화인 민속자료에 대해서도 긍정적으로 협의하여 보호

토록 하였다. 그러나 무형의 민속자료는 헌법에서 국가의 종교활동 금지에 따라 민속자료의 지정대상에서 제외되었다.

한국의 문화재보호법은 1962년에 제정되었다. 1961년에 문화재보존위원회규정이 제정되면서 위촉된 보존위원회는 문교부의 문화재보호법 제정에 자문역할을 하였다. 문화재보호법이 제정됨에 따라 새로 위촉된 문화재위원들은 문화재보존위원회의 구성원이 주축이 되었다. 따라서 문화재위원회는 심의 연속성을 유지하며 무형문화재와 민속자료의 개념과 범위에 대해 논의하였다. 그러나 위원회는 일본의 법안에 대해 어느 정도 지식은 있었지만, 무형문화재와 민속자료의 개념 및 문화재로 포함된 배경에 대해서는 명확한 이해가 부족했다. 따라서 문화재위원회는 실제로 운영되는 데 혼란을 겪었다. 국악과 민속학자를 중심으로 구성된 문화재위원회는 민속자료와 민속을 동일한 개념으로 이해하여 유형과 무형의 민속자료 모두를 대상으로 지정기준을 정했다. 마침내 1964년 문화재보호법 시행규칙이 제정되면서 민속자료에 대한 기준이 새롭게 규정되어 앞서 제시된 혼란은 사라지게 되었다.

일본의 문화재보호법은 GHQ의 영향으로 문화재보호위원회를 독립된 의결기구로 규정하였지만, 한국은 1960년대 문화재보호법안 마련 과정에서 문화재위원회를 자문기구로 규정하였다. 따라서 민간인으로 구성된 문화재위원회는 일본과 달리 문교부의 자문기구로서 의결권이 없으며 독립성도 인정되지 않았다. 따라서 문화재관리는 관이 주도하였으며, 민은 자문을 담당하는 보조기구로서 자리매김 되었다.\*

\* 이 논문은 2020년도 중앙대학교 연구년 결과물로 제출됨.



## 참고문헌

- 김용철, 2020, 「1962년 제정 문화재보호법과 일본의 문화재보호법령」, 『美術史學研究』 308.
- 김종수, 2019, 「1945~1960년 문화재관련 입법 과정 고찰 -1962년 문화재보호법 전사(前史) 관련-」, 『문화재』 52-4.
- 문화재관리국, 1993, 『外國文化財保護法』, p.7.
- 이상규, 1967, 「법적 측면에서 본 문화재관리 - 그 법적 성질과 관리기관-」, 『文化財』 3.
- 임동권, 1965, 「無形文化財의 概念」, 『文化財』 창간호, pp.74~75.
- 정재훈, 1967, 「문화재위원회약사」, 『文化財』 3.
- 大島曉雄, 1997, 「民俗文化財의 保護制度和 變遷」, 『한국민속학』29, p.91.
- 岩井宏實·河岡武春·木下 忠 編, 1985, 「民具의 概念」, 『民具研究ハンドブック』, p.3.
- 境野飛鳥, 2009, 「GHQ/SCAP文書にみる内の文化財保護法の成立過程」, 『日本歴史』736, p.70.
- 境野飛鳥·齊藤英俊·大和 智·平賀あまた, 2010, 「GHQ/SCAP 文書内の文化財保護法・草案の分析・考察」, 『日本建築學會計畫系論文集』 75-647, p.254.
- 茂島大吾·眞鍋沙由未, 2018, 「戦前における皇室による保護から戦後の法的保護へ」, 『日本建築學會計畫系論文集』 83-751, pp.1803~1804.
- 靑柳憲昌, 岩月典之, 藤岡洋保, 2018, 「文化財保護法制定後の國寶建造物指定方針と戦後の '國寶'概念の形成」, 『日本建築學會計畫系論文集』 77-678, pp.2000~2001.
- 佐藤直子, 2014, 「GHQ/SCAPと工藝技術(無形文化財)という概念の誕生をめぐる考察」, 『京都國立近代美術館研究論集』 6, pp.16~53.

## 신문기사

- 「문화재보호 문교부서 법안기초」, 『동아일보』 1956.2.8.
- 「문화재보호법 문교부서 법안기초」, 『조선일보』 1956.2.9.

## 법률

- 한국 「문화재보존위원회규정」(1960.11.10.)
- 한국 「문화재보호법」(1962.1.10./1964.3.29.)
- 한국 「문화재보호법시행령」(1962.6.26.)
- 한국 「문화재보호법시행규칙」(1964.2.15.)
- 일본 「문화재보호법」(1950.5.30./1954.5.31.)
- 일본 「중요민속자료지정기준」(문화재보호위원회의 고시 58호: 1954.12.25.)
- 일본 「기록 작성의 조치를 강구해야 하는 무형문화재의 선택기준」(문화재보호위원회의 고시 제56호: 1954.12.25.)

## 회의록

- 한국 「문화재보존위원회 회의록(제3분과)」(1961.2.28./3.8./3.16./3.17./3.31./5.12.)
- 한국 「문화재위원회 회의록(제2분과)」(1962.5.8./5.23./10.4./3.17./3.31./5.12.)

# Enactment of the Japanese Cultural Heritage Protection Act in the 1950s and the Korean Cultural Heritage Protection Act in the 1960s: Focusing on intangible cultural heritage and folklore materials

IM Janghyuk Professor, Dept. of Asian and Cultural Studies, Chung-Ang University

Corresponding Author: 815jikimi@hanmail.net

## Abstract

The Korean cultural heritage protection act, enacted in 1962, is known to have been enacted in imitation of the Japanese cultural heritage protection act. The Japanese law differs from the current law dealing with intangible cultural heritage, folklore materials, and buried cultural properties. The Japanese law was enacted in consultation with the GHQ, and reflected the historical issues at the time of the enactment. Recently, in Japan, GHQ documents have been released and so research on the cultural heritage protection act is carried out. Therefore, it is necessary to understand the meaning and achievements of the Japanese cultural heritage protection act before comparing it with the Korean law.

GHQ stipulated the emperor as a symbolic entity in the Japanese constitution and prescribed the country as a liberal democracy. Influenced by this, the cultural heritage protection act was enacted to identify the people's cultural heritage. Accordingly, the cultural heritage protection committee is a private and independent organization in Japan. The committee designates cultural heritage assets, and it operates as the national museum and the cultural heritage research institute. This system was a part of policy changes shifting cultural heritage management to the private sector. Since many cultural heritages are associated with the imperial family, museums were managed by the imperial family. Meanwhile, the Japanese house of councillors persuaded GHQ, which was negative about including intangible cultural heritage in the cultural heritage protection act. The purpose of this idea was to provide the system of the government support for Japanese imperial court music and dance. In addition, folk materials were included with the consent of the GHQ in that they represent the cultural heritages and the academic achievements of the people at the time in Japan.

According to the Korean Law, the subject of designation of cultural heritage is the government, and the cultural heritage committee acts as an advisory body with its limited functions. In the early days, the committee confused the concept of intangible cultural heritage and folklore materials. This was because the concepts of cultural property was borrowed from Japanese law and applied to the Korean law without a full understanding. In response, the cultural heritage committee urged the ministry to investigate the current situation in Japan. The cultural heritage committee, mainly consisting of folklore scholars, was confused about the concepts of intangible cultural heritage and folklore materials, but the concept became clear when the enforcement regulations of the cultural heritage protection Act was enacted in 1964.

**Keywords** Cultural Heritage Protection Act, GHQ Cultural Heritage Committee, Intangible Cultural Heritage, Folklore Materials

Received 2021. 9. 29. • Revised 2021. 10. 20. • Accepted 2021. 11. 3.

