

우리나라의 문화재 정책현황과 과제

송인범*

목 차

I 개요

1. 정책환경
2. 문화재의 개념과 종류
3. 문화재 행정 기반
4. 문화재 정책 개요

II 유형별, 분야별 정책현황

1. 건조물 및 사적 정비
2. 조선 궁능 복원 및 관광자원화
3. 동산문화재의 효율적 관리
4. 매장문화재의 보존관리 체계화
5. 무형문화재 보존전승 체계화
6. 자연문화재 보호관리 과학화
7. 문화재 국제교류 및 남북협력 확대
8. 과학적 조사연구 및 전문인력 양성
9. 국민참여 및 정보화

III 과제

1. 문화재 행정기관 통합
2. 문화재 보존기금 설치
3. 건조물 문화재 전문수리기관 설립
4. 문화재 콘텐츠 개발보급

* 문화재청 정책홍보관리관

요 약

우리나라의 문화재 행정은 1961년도 문화재관리국이 설치되고 1962년도 문화재보호법이 제정된 때부터 본격적으로 시작되었다고 볼 수 있다. 이후 국민소득의 증가와 지식정보화 사회의 도래 등에 따라 문화재와 관련된 국민적 수요가 급증하고 문화재 행정 범위도 크게 확장되고 있다. 2005년 10월 현재 지정문화재는 9,193건, 문화재 예산은 3,415억원이다. 문화재 정책의 기본은 원형보존이며 또 다른 축은 체계적 관리와 효율적 활용이다. 이를 위해 문화재청은 유형별 문화재의 보수, 정비, 복원사업을 시행하고 있고 체계적 관리와 효율적 활용을 위한 각종 시책을 수립, 시행하고 있다. 현재 문화재 행정의 과제로는 문화관광부와 문화재청으로 이원화되어 있는 문화재관장 조직의 통합과 문화재 보존기금의 설치, 건조물 문화재 전문수리기관의 설립 및 문화재 콘텐츠 개발, 보급 등이다.

I. 개 요

1. 정책환경

우리나라의 문화재 행정은 1961년도 10월에 문화재관리국이 문교부 외국으로 설치되고 1962년 1월에 문화재보호법이 최초로 제정된 때부터 본격적으로 시작되었다고 볼 수 있다. 이후 문화재 행정은 양적, 질적으로 많은 변화를 겪어왔다. 일례로 1962년도에 지정문화재 271건, 예산 1억원이었던 것이 2005년도에 9193건, 3415억원으로 증가되었다. 1인당 국민소득은 1961년도, 82달러에서 2004년도 1만 4162달러로 성장하였다. 그러나 문화재행정은 국가의 경제적 성장에 비해 매우 더딘 성장을 하였다. 그 동안은 기존 문화재의 보호·보존에도 여력이 없는 상황이어서 장기적인 비전을 가진 종합적이고 체계적인 정책수립과 이에 근거한 행정이 이루어지지 못했다. “문화재 보존관리 및 활용에 관한 기본계획”이 최초로 수립된 것은 불과 3년전인 2002년도로 1999년도에 문화재관리국(2급국장)이 문화재청(1급청장)으로 승격되고 나서 3년 후의 일이었다. 2004년도에는 문화재청이 차관급기관으로

승격됨에 따라 문화재 행정도 본격적인 궤도에 진입하게 되었다. 문화재 행정이 그 소기의 목적을 효율적으로 달성하고 국민으로부터 사랑을 받으려면 무엇보다 정책환경의 변화를 빨리 파악하고 그 변화에 발빠르게 대처해야 할 것이다. 이에 문화재 정책환경의 변화를 살펴보면,

첫째, 문화재와 관련된 국민적 수요가 급증하고 있다는 것이다. 그 요인을 보면 다음과 같다.

- 소득수준의 향상에 따른 문화재의 보존, 관리 및 활용에 대한 관심 증대
- 학력향상에 따른 문화재에 대한 지식증대
- 각종 공사시 문화재 보호조치에 따른 재산권 제한에 대한 민원 증대
- 지식정보화 사회 도래로 인한 문화재 관련 지식, 정보에 대한 수요 급증
- 시민사회의 성장으로 문화재에 대한 감시 기능이 신장된 점

둘째, 문화재 행정 범위가 크게 확장되고 있다는 것이다. 그 내용을 보면

- 문화재 개념이 당해 문화재 자체에서 주변 환경 나아가 지역까지 포괄하는 개념으로 확장
- 급속한 산업화, 도시화로 인해 멸실되어 가는 근, 현대 문화유산에 대한 보존 필요성 대두
- 지하에 묻혀있는 매장문화재 뿐만 아니라 해저에 있는 수중문화재에 대한 체계적인 보존 필요성
- 인류의 보편적 가치를 지닌 문화재에 대한 세계적 관심증대에 따른 세계유산 등재 및 보존, 관리 강화 필요성
- 지정문화재뿐만 아니라 비지정문화재에 대한 보호, 관리 필요성 증대
- 지방자치제도에 따른 지자체의 문화재 역량 확충 필요성과 중앙정부의 조정 필요성 증대
- 문화재의 관광, 산업 및 교육 등의 콘텐츠로서의 활용에 대한 필요성 증대
- 개발과 문화재 보존의 합리적 조정 필요성 증대

지난 10년간의 주요 정책환경의 변화를 보면 다음 <표1>과 같다.

<표1> 문화재 정책지표의 변화

정책지표	1995년	2005년	증가율(%)
예산액	734억원	3415억원	465
지정문화재건수	6947건	9,193건('05.10월)	132
문화재보수건수	433건	1001건(2004년)	231
문화재보호구역	1억 7600만평	3억 7800만평('05.10월)	215
발굴조사건수	177건	999건(2004년)	564

2. 문화재의 개념과 종류

문화재의 개념은 학자에 따라, 사람에 따라 매우 다양하게 정의되고 있어 여기서는 문화재보호법과 “세계문화 및 자연유산보호에 관한 협약” 및 “무형문화유산보호협약”의 정의를 살펴보기로 한다.

문화재보호법 제2조는 “문화재라 함은 인위적, 자연적으로 형성된 국가적, 민족적, 세계적 유산으로서 역사적, 예술적, 학술적, 경관적 가치가 큰 다음의 것을 말한다”고 규정하고 “유형문화재”, “무형문화재”, “기념물”, “민속자료”를 열거²⁾하고 있다.

-
- 2) 유형문화재: 건조물, 전적, 서적, 고문서, 회화, 조각, 공예품등 유형의 문화적 소산으로서 역사적, 예술적 또는 학술적 가치가 큰 것과 이에 준하는 고고자료
 무형문화재: 연극, 음악, 무용, 공예기술 등 무형의 문화적 소산으로서 역사적, 예술적 또는 학술적 가치가 큰 것
 기념물: 가. 사지, 고분, 패총, 성지, 궁지, 요지, 유물포함층 등의 사적지와 특별히 기념이 될 만한 시설물로서 역사적, 학술적 가치가 큰 것
 나. 경승지로서 예술적, 경관적 가치가 큰 것
 다. 동물(그 서식지, 번식지, 도래지를 포함한다), 식물(그 자생지를 포함한다), 광물, 동굴, 지질, 생물학적 생성물 및 특별한 자연현상으로서 역사적, 경관적 또는 학술적 가치가 큰 것
 민속자료: 의식주, 생업, 신앙, 년중행사 등에 관한 풍속, 관습과 이에 사용되는 의복, 기구, 가옥 등으로서 국민생활의 추이를 이해함에 불가결한 것

한편, “세계문화 및 자연유산보호에 관한 협약”은 우리의 문화재보호법이 규정하는 유형문화재와 기념물중 가. 에 해당하는 것들을 문화유산으로, 기념물중 나. 다.에 해당하는 것들을 자연유산으로 정의하고 있고 “무형문화유산 보호협약”은 “무형문화유산”이라 함은 공동체, 집단 및 때로는 개인이 자신의 문화유산의 일부로 인식하는 관습, 표상, 표현, 지식, 기술 및 이와 관련된 도구, 물품, 공예품 및 문화공간을 말한다.”라고 정의하여 우리의 무형문화재와 민속자료를 포함하고 있다.

이러한 문화재는 지정여부에 따라 지정문화재와 비지정문화재로 나뉘고 지정문화재는 그 지정주체에 따라 국가지정문화재와 시·도지정문화재로 나뉜다. 국가지정문화재는 국보, 보물, 사적, 명승, 사적 및 명승, 천연기념물, 중요무형문화재 및 중요민속자료로 지정되고, 시·도지정문화재는 유형문화재, 무형문화재, 기념물, 민속자료로 지정된다. 시·도지사는 별도로 문화재 자료를 지정할 수 있다. 2005년 10월 현재 지정문화재 현황은 총 9,193건으로 세부내역은 <표2>, <표3> 및 <표4>와 같다.

<표2>국가지정문화재현황

구 분	건 수
총 계	2,913
국보	307
보물	1,420
사적	453
사적 및 명승	9
명승	14
천연기념물	359
중요무형문화재	110
중요민속자료	241

<표3>시도지정문화재현황

구 분	건 수
총 계	6,280
유형문화재	2,211
무형문화재	361
기념물	1,455
민속자료	314
문화재자료	1,969

<표4>지정주체별/지역별 문화재현황

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	기타	합계
국가	707	32	41	55	14	3	15	245	120	149	195	172	286	541	219	57	62	2913
시도	302	152	113	144	101	137	76	459	344	412	646	496	696	1072	1036	95	0	6280
합계	1009	184	154	199	115	140	91	704	464	561	841	668	982	1613	1254	152	62	9193

2001년도에는 등록문화재 제도를 도입하여 지정문화재가 아닌 문화재 중에서 보존 및 활용을 위한 조치가 특별히 필요한 것을 등록할 수 있도록 하였다.³⁾ 2005년 10월 현재 등록문화재는 총 206건으로 건축물 185건, 토목시설물 18건, 기타 3건이다.

한편, 우리 문화재보호법은 문화재의 보호를 위하여 특히 필요한 경우에는 이를 위한 보호물 또는 보호구역을 지정할 수 있도록 하였다.⁴⁾ 이에 따라 지정된 문화재보호구역은 <표5>와 같다.

3) 문화재보호법시행규칙 제35조의2(등록문화재 등록기준 등):

- ① 지정문화재가 아닌 문화재 중 건설, 제작, 형성된 후 50년 이상이 경과한 것으로서 다음 각호의 1과 같은 것.
 1. 역사, 문화, 예술, 사회, 경제, 종교, 생활 등 각 분야에서 기념이 되거나 상징적 가치가 있는 것.
 2. 지역의 역사, 문화적 배경이 되고 있으며, 그 가치가 일반에게 널리 알려진 것.
 3. 기술발전 또는 예술적 사조 등 그 시대를 반영하거나 이해하는 데에 중요한 가치를 지니고 있는 것.
- ② 제1항 각호의 1에 해당하고 긴급한 보호가 필요하다고 인정되는 경우에는 건설 후 50년 이상이 경과하지 아니한 것이라도 등록문화재로 등록할 수 있다.

4) 문화재보호법 제8조

<표5>문화재 지정 및 보호구역(2005.10)

합 계	1,250,997,436m ² (약3억7천8백만평)
지정구역	1,170,106,448m ² (약3억5천4백만평)
보호구역	80,890,987m ² (약2천4백만평)

문화재청은 종교별로 구분하여 행정을 하지는 않지만, 참고로 불교문화재 현황을 보면 지정문화재 총 10,428점(2005. 8월말 현재, 지정번호가 아닌 개수로 계산한 것임) 중 29.1%인 3,030점을 차지하고 있고, 불교문화재의 61%인 1,844점을 832개 사찰에서 보유하고 있다. 세부내역은 <표6> 및 <표7>과 같다.

3. 문화재 행정 기반

가. 조직과 인력

문화재 행정은 1945년 구 황실사무청이 발족하면서 시작되었다. 1961년 문교부의 외국으로 문화재관리국이 설치된 이래 1999년까지 문화재정책은 문교부, 문화공보부, 문화부, 문화체육부, 문화관광부의 외국인 문화재관리국에서 담당해 왔다. 문화재 행정의 중요성과 수요가 증가함에 따라 1999년 5월 정부조직개편 시 1급 기관인 문화재청으로 된 후 2004년 5월에는 차관청으로 승격되었다.

문화재청은 현재 1관 3국 2담당관 14과 25개 소속기관, 699명으로 조직되어 있다. 소속기관은 국립문화재연구소(4개 지방문화재연구소), 국립고궁박물관, 한국전통문화학교, 국립해양유물전시관, 현충사관리소, 세종대왕유적관리소, 칠백의총관리소, 궁 및 종묘관리소, 능지구관리소 등이 있다. 기구도는 <표8>과 같다.

<표6>종교별 문화재 현황

<2005.8.31 현재>

지정별	합계	불교	유교	천주교	기독교	천도교	성공회	토속신앙	비종교
□ 국가문화재	4,056	1,241	37	9	4	0	1	3	2,761
○ 국보	392	208							184
○ 보물	1,778	957	28						793
○ 중요민속자료	954	14						3	937
○ 사적	446	34	9	8	4		1		390
○ 사적및명승	9	6							3
○ 천연기념물	339	21		1					317
○ 명승	13	1							12
○ 중요무형문화재	125								125
□ 지방문화재	6,372	1,789	414	25	9	3	4	3	4,125
○ 지방유형문화재	2,144	1,101	134	7	6	2	3		891
○ 문화재자료	1,939	564	201	6	2		1		1,165
○ 지방기념물	1,517	101	76	12	1	1		2	1,324
○ 지방무형문화재	337	4						1	332
○ 지방민속자료	435	19	3						413
합계	10,428	3,030	451	34	13	3	5	6	6,886

<표7> 불교문화재 현황

<2005.8.31 현재>

지정별	지정문화재 (A)	불교문화재 (B)	비율 (B/A)	사찰소장	사찰수	비고
□ 국가문화재	4,056	1,241	30.6	624	240	
○ 국보	392	208	53.1	117	35	
○ 보물	1,778	957	53.8	470	173	
○ 중요민속자료	954	14	1.5	12	8	
○ 사적	446	34	7.6			
○ 사적및명승	9	6	66.7	6	6	
○ 천연기념물	339	21	6.2	18	17	
○ 명승	13	1	7.7	1	1	
○ 중요무형문화재	125		0.0			
□ 지방문화재	6,372	1,789	93	1,220	592	
○ 지방유형문화재	2,144	1,101	51.4	782	301	
○ 문화재자료	1,939	564	29.1	368	225	
○ 지방기념물	1,517	101	6.7	55	52	
○ 지방무형문화재	337	4	1.2			
○ 지방민속자료	435	19	4.4	15	14	
합 계	10,428	3,030	29.1	1,844	832	

군당 평균 1.7명에 불과하고 학예직은 총 35명으로 시·군당 평균 0.15명, 기술직은 146명으로 시·군당 평균 0.6명에 불과한 실정이다. 일선에서 문화재 지정과 관리, 현상변경 조사 및 문화재 보수, 정비를 지도하고 감독할 학예직과 기술직이 이러한 실정이니 지방자치단체의 문화재 보존, 관리 실태를 짐작할 만하다. 더구나 이러한 인력도 학예직을 제외하고는 순환보직으로 인해 전문성을 확보하기 어려운 실정이다. 2004년도에 문화재청이 한국지방행정연구원에 용역 의뢰한 “지방자치단체 문화재 보존역량 실태조사”결과에 의하면 광역자치단체는 총 80명(지자체당 5명), 기초자치단체는 총 297명(지자체당 1.27명)의 추가 보완 인력이 필요한 것으로 분석하고 있다.

<표9> 광역자치단체 문화재 관리인력 현황(2005.10월)

구 분	계	행정직	전 문 직			기능직	비 고 (겸직인력)
			학예직	별정·계약직	기술직		
서울특별시	23	15	3	1	2	2	문화재과 설치
부산광역시	5	3	-	1	1	-	-
대구광역시	4	-	2	-	2	-	1(행정)
인천광역시	5	3	-	1	1	-	-
광주광역시	4	2	-	1	1	-	-
대전광역시	6	2	2	-	1	1	-
울산광역시	7	3	1	2	1	-	-
경 기 도	2	-	1	1	-	-	2(기술)
강 원 도	5	1	-	1	3	-	-
충청북도	3	-	-	1	2	-	2(행정)
충청남도	7	4	-	1	2	-	-
전라북도	7	3	1	1	2	-	-
전라남도	6	1	1	2	2	-	-
경상북도	13	5	2	1	4	1	문화재과 설치
경상남도	12	4	-	2	5	1	-
제 주 도	4	1	-	2	1	-	-
16개	113	47	13	18	30	5	5

※ 광역자치단체 평균 근무인원(전담인력) 113÷16 = 7인

<표10>기초자치단체 문화재 관리인력 현황(2005.10월)

구 분	기초자치 단체 수	계	행정 직	전 문 직			기능 직	비 고 (겸직인력)
				학예직	별정· 계약직	기술직		
서울특별시	25	35	3	-	-	3	29	23
부산광역시	16	12	6	-	1	1	4	13
대구광역시	8	4	2	-	1	-	1	9
인천광역시	10	13	7	1	-	4	1	9
광주광역시	5	5	4	-	-	1	-	5
대전광역시	5	-	-	-	-	-	-	5
울산광역시	5	5	4	-	-	1	-	14
경 기 도	31	32	11	5	1	10	5	28
강 원 도	18	24	4	4	11	4	1	13
충청북도	12	13	1	7	-	5	-	16
충청남도	16	36	9	3	9	13	2	3
전라북도	14	35	8	1	5	21	-	19
전라남도	22	42	7	3	2	28	2	28
경상북도	23	80	24	9	4	33	10	13
경상남도	20	48	19	1	9	16	3	23
제 주 도	4	14	4	1	1	6	2	-
16개	234	398	113	35	44	146	60	221

※ 기초자치단체 평균 근무인원(전담인력) $398 \div 234 = 1.7$ 인

※ 문화재과 설치: 경주시, 안동시, 김해시

나. 예산

문화재 분야의 정부예산은 투자 우선순위가 지극히 낮고 절대액도 매우

부족한 실정이다. 2005년도 문화재청 세출 예산 규모는 3,415억원으로 <표 11>에서 보듯이 정부 전체예산 대비 0.26%수준에 그치고 있는 실정이어서 <표12>에서 보는 바와 같이 문화재 보존관리에 있어서 예산 수요에 비해 지출이 매우 미흡함을 보여주고 있다.

<표11>정부 전체예산 대비 문화재부문 예산 추이

(단위: 억원)

구분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년
정부전체	887,363	991,801	1,058,767	1,114,831	1,183,500	1,315,000
문화재청	2,558	2,725	2,994	3,383	3,500	3,415
비율(%)	0.29	0.27	0.28	0.30	0.29	0.26

이를 소관별로 보면 문화재행정 225억원, 문화재관리 2340억원, 문화재연구소 등 소속기관 387억원, 국가균형특별회계⁵⁾ 463억원이고 사업내용별로 보면 문화재보호 민간참여 활성화, 홍보, 정보화 및 국제교류 등 문화재보존, 관리 역량강화 사업에 53억원, 문화재보수정비 사업, 기념물보존관리, 매장문화재 보존, 천연기념물 보존, 무형문화재 전승보호, 동산문화재 보존, 건조물문화재 기록관리, 고궁박물관 운영 등의 문화유산 보수정비 및 전승 사업에 1944억원, 궁능원 관리정비 사업에 343억원, 문화재병원 설치, 문화재 발굴조사, 문화재 조사연구, 문화재 과학적 보존기법 개발연구 등 문화재 조사연구 사업에 118억원, 한국전통문화학교 운영에 81억원, 국립해양유물전시관과 현충사 등 유적관리 사무소 운영에 15억원, 국가균형발전특별회계로 유교문화관광자원화, 남해안관광벨트사업, 백제역사재현단지 조성사업 등 지역개발사업에 463억원이 반영되어 있다. 이외에도 무형문화재 보존사업, 문화재 긴급

5) 국가균형발전특별법 제30조 (국가균형발전특별회계의 설치) 국가균형발전계획의 추진을 재정적으로 지원하고, 지역개발 및 지역혁신을 위한 사업을 지역의 특성 및 우선순위에 따라 효율적으로 추진하기 위하여 국가균형발전특별회계(이하 “회계”라 한다)를 설치한다.

보수 및 발굴비지원을 위해 복권기금에 164억원이 편성되어 있다.

총액계상사업⁶⁾으로 시행하고 있는 시·도문화재 보수정비사업의 경우에도 매년 보수, 정비 신청액의 30%정도만 반영되고 있는 실정으로 보수정비 예산의 절대액이 부족한 상황이다.<표12>

<표12>문화재 보수정비 예산(총액계상사업) 추이⁷⁾

(단위: 억원, %)

년도	시·도 신청		반영		예산	
	건수	금액	건수	금액	신청대비 반영율	전년대비 증감율
2000	1,563	6,998	846	1,168	16.7	27.0
2001	1,647	7,573	781	1,198	15.9	2.6
2002	1,700	9,767	960	1,500	15.4	25.2
2003	1,595	7,833	869	1,750	22.3	16.7
2004	1,540	5,739	1,001	1,850	32.2	5.7
2005	621	5,161	475	1,610	31.2	△12.9

한편, 2005년도부터는 시·도지정문화재 보수정비 사업(국고보조사업)에 대해서는 분권교부세⁸⁾로 전환하여 시·도가 분권교부세를 바탕으로 자체적

6) 총액계상사업: 세부내용의 사전확정이 곤란한 사업에 대해 총액으로 계상하여 국회의 의결후 세부내용을 확정하는 사업

* 예산회계법제35조제5항: 예산에 총액으로 계상된 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업에 대하여는 예산배정 전에 사업시행계획을 수립하여 기획예산처장관과 협의하여야 한다.

7) 1. 문화재청 직접 보수사업 포함

2. 2005년도 예산은 시·도지정 문화재 보수정비사업 예산(410억원)이 분권교부세로 지방에 이양되어 감액된 것임

8) 분권교부세: 정부가 지방 재정운용의 자율성과 효율성 제고를 목적으로 2005년도에 신설함.

*지방교부세법 제9조의2 (분권교부세의 교부)

으로 시·도지정문화재 보수정비 예산을 반영하도록 하였다. 분권교부세 전환시 지자체장들의 문화재에 대한 관심미흡과 투자 우선순위의 열위로 인해 시, 도지정문화재 보존관리에 우려가 있었으나 금년도에는 시·도지정문화재에 대해 국고보조를 할 경우의 지자체 부담률(50%: 410억원) 이상을 지방비로 반영하여(511억원) 일단은 우려가 제거되었으나 문화재청은 문화재에 대한 투자지분이 지속적으로 유지될 수 있도록 하는 방안을 강구중에 있다.

다. 문화재 보존관리 관련 법령 및 국제협약

문화재 보존관리와 관련된 문화재청 소관 법령으로는 문화재보호법 및 동법시행령, 동법시행규칙이 있고, 고도보존에 관한 특별법, 대통령령으로 문화재위원회 규정 및 한국전통문화학교설치령 등이 있고 환경부와 문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법 제정을 공동입법으로 추진중에 있다. 그 밖에 문화재 보존과 관계되는 타 부처 법으로는 국토이용 및 계획에 관한 법률, 건축법, 자연환경 보존법, 조수보호 및 수렵에 관한 법률 등이 있다. 우리나라가 가입한 국제협약으로는 국제문화재보존복구연구센터 협약('68.7월 가입), 문화재 불법반출입 및 소유권양도의 금지에 관한 협약('83.5월 가입), 세계문화유산 및 자연유산의 보호에 관한 협약('88. 10월 가입), 무형문화유산보호협약('05. 2월 가입) 등이 있다.

라. 문화재위원회

문화재보호법 제3조는 “문화재의 보존, 관리 및 활용에 관한 다음 사항을 조사, 심의하기 위하여 문화재청에 문화재위원회를 둔다.”고 규정하고 “조직,

-
- ① 분권교부세는 국고보조사업을 이양받은 자치단체에 대하여 교부한다.
 - ② 분권교부세는 지방이양사업과 관련된 인구수 등의 통계자료, 종전의 국고보조금 지원수준 등을 감안 하여 대통령령이 정하는 바에 따라 산정한다.
 - ③ 행정자치부장관은 제1항의 규정에 의하여 분권교부세를 교부하고자 하는 때에는 당해 자치단체의 장에게 그 교부의 결정을 통지하여야 한다. 이 경우 행정자치부장관은 분권교부세의 산정기초 및 자치 단체별 교부내역을 당해 자치단체의 장에게 송부하여야 한다.

운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령인 ‘문화재위원회규정’으로 정한다.”고 규정하고 있다. 문화재청은 이에 따라 임기 2년의 9개분과위원회를 구성, 운영(120명)하고 있다. 9개분과위원회로 건조물문화재분과위원회, 동산문화재분과위원회, 사적분과위원회, 무형문화재분과위원회, 천연기념물분과위원회, 국보지정분과위원회, 매장문화재분과위원회, 근대문화재분과위원회 및 문화재제도분과위원회를 두고 각 분과위원회에는 합계 200명의 전문위원을 두고 해당분야의 전문지식과 경험을 활용하고 있다. 문화재위원회의 조사, 심의사항은 국가지정문화재의 지정과 해제, 보호구역의 지정과 해제, 중요무형문화재 보유자 또는 보유단체 인정, 문화재의 수리 또는 현상변경 등 문화재 보존, 관리 및 활용에 관한 전 반적인 사항에 미치고 있다.

이러한 문화재위원회 제도는 개발우위 시대이던 1970년도에 도입되었는바, 각계의 원로와 전문가 등 사회의 지도자급으로 구성되어 급속한 산업화, 도시화와 국민들의 무관심속에 가속화되던 문화재의 훼손과 멸실을 지켜내는데 커다란 역할을 해왔다. 최근에 들어서는 국민의 개인 재산권에 대한 권익의식이 향상되어 문화재위원회의 심의,결정 사항에 반발하는 사례가 빈번히 발생하고 있고 조사, 심의 건수의 급속한 증대로(2000년 1123건, 2004년 2712건) 인한 조사, 심의의 부실 우려와 위원회 운영의 경직성으로 인한 조사, 심의의 지체 및 권위주의화 등에 대한 비판이 대두되고 있는 상황이다. 문화재청은 국민의 권익을 침해하지 않으면서 문화재의 보존을 적절히 지켜낼 수 있도록 하는 위원회 구성, 운영 방안을 지속적으로 개선해 나가고 있다.

4. 문화재 정책 개요

헌법 제9조는 “국가는 전통문화의 계승, 발전과 민족문화의 창달에 노력하여야 한다.”라고 규정하고 있고, 헌법 제69조는 대통령 취임 시 “민족문화의 창달에 노력하여 대통령으로서의 직책을 성실히 수행”하도록 선서할 것

을 규정하고 있어 전통문화의 핵심인 문화재의 보존관리는 국가의 중요 정책 중의 하나임을 밝히고 있다.

문화재보호법 제1조는 “이 법은 문화재를 보존하여 민족문화를 계승하고, 이를 활용할 수 있도록 함으로써 국민의 문화적 향상을 도모함과 아울러 인류문화의 발전에 기여함을 목적으로 한다.”고 규정하고 있고 제2조의2는 “문화재의 보존, 관리 및 활용은 원형유지를 기본원칙으로 한다.”고 규정하여 문화재 정책의 기본방향을 명시하고 있다. 또한, 1997년 12월 8일에 제정된 “문화유산헌장”은 다음과 같이 천명하고 있다.

“문화유산은 우리 겨레의 삶의 예지와 숨결이 깃들여 있는 소중한 보배이자 인류문화의 자산이다. 유형의 문화재와 함께 무형의 문화재는 모두 민족 문화의 정수이며 그 기반이다. 더욱이 우리의 문화 유산은 오랜 역사 속에서 많은 재난을 견디어 오늘에 이르고 있다. 그러므로 문화 유산을 알고 찾고 가꾸는 일은 곧 나라사랑의 근본이 되며 겨레 사랑의 바탕이 된다. 따라서 온 국민은 유적과 그 주위 환경이 파괴, 훼손되지 않도록 노력하여야 한다. 문화 유산은 한 번 손상되면 다시는 원상태로 돌이킬 수 없으므로 선조들이 우리에게 물려 준 그대로 우리도 후손에게 온전하게 물려 줄 것을 다짐하면서 문화 유산 헌장을 제정한다.

- 문화 유산은 원래의 모습대로 보존되어야 한다.
- 문화 유산은 주위 환경과 함께 무분별한 개발로부터 보호되어야 한다.
- 문화 유산은 그 가치를 재화로 따질 수 없는 것이므로 결코 파괴, 도굴되거나 불법으로 거래되어서는 안 된다.
- 문화 유산 보존의 중요성은 가정, 학교, 사회 교육을 통해 널리 일깨워져야 한다.
- 모든 국민은 자랑스러운 문화 유산을 바탕으로 찬란한 민족 문화를 계승, 발전시켜야 한다.

문화재보호법과 문화유산헌장에서 보듯이 문화재 정책의 기본은 원형보존이다. 문화재 유형별로 원래의 모습이 보존될 때 원형을 바탕으로 한 전통문화의 계승, 발전도 가능하고 원형이 유지될 때 우리 민족의 문화적, 역사적 정체성이 있는 민족문화 창달도 가능한 것이다.

문화재 정책의 또 다른 축은 체계적 관리체제 구축이다. 문화재의 발굴, 조사와 보존, 정비 및 활용이 원활히 되기 위해서는 급변하는 문화재 행정환경의 변화와 새로운 행정수요에 능동적으로 대응하고 정책역량을 강화하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 조직, 인력, 예산, 법령 등 행정지원 체계를 정비하고 문화재의 기록화, 정보화, 과학적 조사연구 및 수리공사의 질적 수준향상을 위한 제도를 마련하며 국제교류 활성화와 국민참여 기반구축 및 제반 규제의 합리적 조정이 요구된다.

문화재 정책의 또 하나의 축은 활용이다. 문화재 활용의 큰 부문은 문화재의 관광콘텐츠로서의 기능이다. 최근의 관광양상은 단순한 휴식과 놀이 차원을 넘어 문화향유, 역사교육, 휴식 등이 총합된 복합 관광을 추구하거나 테마가 있는 관광이 요구되는 추세이기 때문에 문화재는 현대관광에 있어 불가결의 콘텐츠가 아닐 수 없다.

또 다른 부문은 산업콘텐츠로서의 기능이다. 흔히 21세기는 문화의 세기라 일컫는다. 문화가 인류가치의 중심이 된다는 뜻일 것이다. 그 중에서도 산업측면에서 문화의 역할은 팔목상대할 만하다. 이제 국제적 경쟁력을 갖추려면 단순한 기능 향상이나 내구성만으로는 경쟁에 뒤처지게 된다. 상품에 문화가 용해되어야 한다. 상품이 생산자의, 또 그 나라의 혼과 정신을 말해야 한다. 그럴 때 독창성을 인정받고 그 가치가 빛나게 되어 선택을 받게 되는 것이다. 그 문화의 핵심에 문화재가 있다. 문화재를 소재로 하고 문화재와 관련된 콘텐츠를 개발하고 보급하는 정책을 수립하고 시행해야 할 때다.

또 하나의 부문은 교육콘텐츠로서의 기능이다. 우리 겨레의 삶의 예지와 숨결이 깃들여 있는 문화재를 느끼고 향유하고 활용할 때 문화적 향상이 도모되고 또한 민족문화의 정수이자 기반인 우리 문화재를 알고 찾고 가꿀 때

우리 민족의 정체성이 형성되는 것이다. 조선시대 학자였던 유한준의 “사랑 하면 알게 되고, 알면 보이니 그 때 보이는 것은 전과 같지 않으리라.”⁹⁾는 글은 문화재를 대하는 우리의 자세에 아주 적절한 표현이라 하겠다. 이제 문화재를 활용하여 학교교육이나 사회교육을 본격적으로 시작할 때다.

이러한 문화재의 활용의 중요성을 깊이 인식하여 우리 문화재청은 금년도 직제 개편 시 문화재활용과를 신설하고('05.8) 관광, 산업, 교육 등에 문화재가 중요한 콘텐츠로서 기능할 수 있도록 여러 가지 방안을 강구해 나갈 계획이다.

위에서 살펴본 바와 같이 문화재 정책은 이론적으로 원형보존, 체계적 관리 및 효율적 활용 등으로 대별할 수 있지만 실제 정책은 복합적으로 기능하는 것이므로 여기서는 유형별, 분야별로 사업 현황과 과제를 살펴보기로 한다.

II. 유형별, 분야별 정책 현황

1. 건조물 및 사적 정비

○ 건조물 문화재의 원형 유지 보수정비

문화재청은 매년 훼손, 퇴락된 목조·석조문화재에 대한 보수정비 사업을 시행하고 있다. 금년도에는 서울 흥인지문, 북한산성 및 원각사지 10층석탑 등 104건에 대하여는 지방자치단체에 대한 자본보조를 통하여 시행하고, 쌍계사 대웅전 등 4건에 대하여는 문화재청에서 직접 발주, 보수정비 사업을 시행하고 있다. 한편, 민간 보수사업자의 영세성과 전문성 미흡으로 인하여 익산 미륵사지 석탑과 경주 4기 석탑(석가탑, 다보탑, 감은사지 동·서탑)은 국립문화재연구소에서 직접 보수사업을 시행하고 있다.

9) “知則爲眞愛 愛則爲眞看 看則畜之而非徒畜也” 김광국의 화첩인 『석농화원(石農畵苑)』의 유한준(兪漢雋, 1732-1811: 조선후기 문인, 학자, 삼척부사 역임) 발문.

○ 건조물 문화재 보존관리 강화

매년 중요 석조·목조문화재에 대한 안전점검을 시행하고('05: 18건), 목조 문화재의 화재예방을 위해 방연제 도포('05: 100동)와 방충, 방부 처리('05: 10동) 및 소방시설('05: 16개소)을 설치하고 전기시설을 정비하고 있다. 또한 금년도부터 비지정 전통건조물에 대한 일제조사를 시작하여 연차적으로 문화재로 지정하여 보존대책을 강구해 나갈 계획이다. 국보, 보물 등 중요 국가지정 문화재에 대하여는 매년 실측조사와 보존상태에 대한 실태조사를 실시하고 있다. 한편, 문화재 수리공사의 품질향상을 위하여 2005년도부터 수리공사 시공평가제를 실시, 우수업체를 선정하여 발표하고 있고 문화재 수리공사의 시공시방서와 표준품셈에 대한 재정비 사업을 진행하고 있다. 아울러 문화재청에서는 매년 국가기술자격인 문화재수리 기술자 및 기능자 시험을 실시하고 있다('05. 10월 현재, 문화재 수리기술자 860명, 수리기능자 3,361명).

○ 문화권 유적의 체계적 정비

문화재청은 역사적, 학술적, 지역적으로 공통된 특징을 가진 문화권별로 묶어 특성에 맞는 체계적인 정비 사업을 진행하고 있다. 이에는 백제문화권, 신라문화권, 가야문화권, 고구려/고려문화권, 중원문화권, 영산강/다도해문화권, 강화문화권에 속하는 53개 유적이 해당된다(2003-2007: 2710억원). 한편, 지역개발 지원과 관광자원화 차원에서 시작된 경북북부 11개 시·군의 42개 유적이 해당하는 유교문화권 유적정비(2000-2010: 1069억원)와 남해안 일대 11개 유적이 해당하는 남해안관광벨트 유적정비(2000-2009: 1271억원) 및 충남 부여에 건설되고 있는 백제역사재현단지 조성 사업을 지원하고 있다(* 당초 1994-2005: 국비 911억원, 지방비 1350억원, 민자 1712억원 계획이었으나 기간 연장 및 예산증액 협의 중)

○ 경주역사문화도시 종합정비

경주는 신라 천년의 수도였던 곳으로 그 역사 유적들이 고스란히 남아 있

는 곳으로 전 세계적으로 유례를 찾을 수 없는 인류사의 소중한 자산이다. 한 지역을 수도로 하여 천년이 지속된 왕조는 아마 우리나라의 신라뿐이 아닌가 한다. 경주는 도시전체가 세계문화유산으로 지정되었을 뿐만 아니라 불국사/석굴암이 별도로 지정되어 있다. 문화재청은 매년 경주 유적지구의 노후건물과 사유지를 매입하여 정비기반을 마련해 나가고 있고 2004년에는 고도보존에 관한 특별법이 제정되어 부여, 공주, 익산과 함께 고도로 지정됨으로서 특별보존지구와 역사문화환경지구 지정을 위한 기초조사를 준비하고 있다. 한편 문화관광부는 이와는 별도로 금년에 경주를 역사문화와 관광이 공영하는 테마도시인 “경주역사문화도시” 조성계획을 수립하고(2005-2034) 우선 황룡사와 황룡사 9층탑 복원, 월정교 복원 등의 사업을 추진하기로 하였다.

○ 문화유적 역사환경 보호 개선

문화재 보호구역으로 지정된 사유지는 약 6500만평에 달하고 있으나 국가 예산 형편상 매입이 지연되고 있고 주변 건축행위까지 제약을 받음으로 인해 사유재산권 행사가 많은 제한을 받아왔다. 이에 문화재청에서는 2002년부터 본격적으로 지정범위에 대한 적정성을 검토하여 재조정하는 작업을 진행해 오고 있다. 또한 문화재 주변 현상변경 처리기준 미비로 인한 국민의 불편을 해소하기 위하여 문화재별 현상변경 처리기준을 마련해 오고 있고('05년까지 37건 완료) 사적지 유형별 보존관리 지침도 마련해 나가고 있다.

○ 근대문화유산 보호기반 구축

급속한 산업화와 도시화속에 멸실되어 가는 우리의 근대문화재를 보호하기 위하여 2001년도에 등록문화재 제도를 도입하였다. 50년 이상이 경과된 건조물이나 동산 중 역사, 문화, 사회적 가치가 있는 것을 기준으로 하나 긴급한 보호조치가 필요한 것은 50년 이하라도 등록을 할 수 있도록 하였다. 문화재청은 금년도에 전국에 있는 근대문화유산에 대한 조사를 완료하여 5021건에 대한 목록화 작업을 완료하고 연차적으로 세부검토를 거쳐 등록문화재로 등록을 추진해 나갈 계획이다('05.10: 206건 등록). 이러한 근대문화

재를 보존, 보호하기 위하여 건폐율과 용적을 제한을 완화할 수 있도록 하고 개보수시 국고보조 제도를 도입 및 세제혜택을 부여하는 등의 인센티브를 마련하고는 있으나, 보다 큰 경제적 이득을 목적으로 철거 등의 현상변경을 하는 경우 단순한 신고사항으로 되어 있어 보호에 한계가 있는 실정이다. 문화재청은 또한 멸실에 대비하여 근대문화유산에 대한 실측 기록화 및 DB화 사업을 시행하고 있다. 금년도에는 근대문화재에 대한 중요성을 인정하여 문화재위원회내에 근대문화재분과위원회를 신설하였다.

○ 전통민속마을 보존

중요 민속자료로 지정된 전통민속마을은 경주 월성 양동마을, 안동 하회마을, 아산 외암마을, 고성 왕곡마을, 남제주 성읍마을, 전남 승주 낙안읍성이다. 문화재청은 2004년도에 민속마을 종합정비계획을 마련하고 가옥내 편의시설 설치기준과 공동시설 설치기준을 마련하였고 금년도에는 건물, 담장, 부속시설 등에 대한 디자인 가이드 라인을 제정중에 있고 전국에 편재되어 있는 중요민속자료로 지정된 139개 전통가옥에 대한 실측 기록화 및 DB화를 추진하고 있다.

2. 조선궁능 복원 및 관광자원화

문화재청은 조선의 정궁인 경복궁을 비롯하여 창덕궁, 덕수궁, 창경궁, 종묘에 대한 복원정비 사업을 추진해 오고 있는 바, 경복궁은 2009년까지 총 93동을 복원하여 고종 당시의 약 40%를 복원할 계획으로 있으며, 원래보다 북측으로 14.5m 후퇴하여 이 건된 광화문의 원위치 복원을 위해 현재 관계기관간 활발한 논의가 진행 중에 있다. 덕수궁은 2008년까지 복원정비를 시행할 계획으로 있는 바, 당초 미국 대사관 이전 예정지였던 구 경기여고 부지에 에도(용산의 캠프코너 부지로 이전기로 한, 미간 합의) 선원전 등 옛 전각을 복원할 계획으로 있다. 한편 고궁의 관광자원화를 위해 편의시설에 대한 대폭 개선을 추진 중에 있고, 일반에 기 개방된 경복궁 경희루와 창덕궁 옥류천에 이어 미개방된 시설과 지역에 대해서는 정비가 되는 대로 일반에 개

방을 확대할 계획이다. 비공개 왕릉도 점차 개방을 추진하고 산책로도 확대 개방하며 왕릉방문객의 편의를 위해 능제도와 국장절차 등을 설명해주는 왕릉전시관 건립을 추진 중에 있다. 문화재청은 금년 중에 조선왕릉을 세계문화유산으로 잠정등록하고 정비를 거쳐 세계문화유산으로 정식으로 등재를 추진할 계획이다.

한편 금년 8월 15일에는 광복60주년을 맞이하여 그 동안 덕수궁에 있던 궁중유물전시관을 경복궁내에 국립고궁박물관으로 확대 개관한 바 있다.

최근 일부 언론과 시민단체에서 창경궁을 세계철강협회 총회 만찬 장소로 허용한 것에 대해 비판이 있었으나 이는 지극히 편협된 판단이라고 생각된다. 외국에서는 국가적 행사나 중요한 행사는 고궁이나 박물관 또는 미술관 등 역사 문화 환경과 어울려 개최되는 것이 상례이다. 생길지 안생길지도 모르는 구더기가 무서워 된장을 담그지 말아야 한다는 논리와 마찬가지로, 즉, 된장은 구더기가 있더라도 그 본질적 가치가 결코 훼손되지 않는다고 볼 수 있다. 문화재는 사람들이 보고 사용하고 할 때 그 가치가 제대로 알려지는 것이다. 전세계 수많은 유력인사들이 모인 자리를 우리 문화재를 자연스럽게 홍보하는 자리로 활용하는 것은 지극히 마땅한 일일 것이다. 문화재청은 앞으로도 화재와 훼손방지가 전제된다면 합당한 행사에 대하여는 지속적으로 고궁 장소 사용을 허용할 계획으로 있다. 물론 현재처럼 민, 관으로 구성된 장소사용심의위원회의 심의를 거침은 당연한 일이다.

3. 동산문화재의 효율적 보존관리

동산문화재에는 전적, 서적, 고문서, 회화, 조각, 공예품, 무구, 민속자료 등이 해당된다. 동산문화재의 현황파악을 위하여 매년 사찰소장 불교문화재(2002년-2011년)와 서원, 향교, 문중 등에 보관되어 있는 일반 동산문화재(2004년-2006년)에 대한 일제 조사를 시행하여 연차적으로 문화재로 지정해 나가고 있다. 금년도에는 과학기기와 무구류 등에 대한 일제조사를 시작하였다.

중요 전적 문화재에 대하여는 1987년도부터 매년 영인본 발간 사업을 해

오고 있으며 나아가 영구보존이 가능한 디지털 이미지로 구축하는 사업을 시행하고 있어(2002년-2011년) 2004년까지 국보 제43호 “고려고종제서” 등 628건을 완료하였고 또한 중요 동산문화재에 대한 3D 입체영상화 자료 구축사업을 시행하여(2004년-2008년) 2004년도에 국보 제120호 “용주사 범종” 등 58건을 완료하였으며 금년도에는 50건을 대상으로 추진하고 있다.

중요 동산문화재의 도난방지를 위하여 사찰, 문중, 서원, 개인 등 주요 소장처에 첨단 도난방지 시설을 설치해 나가고 있고(2004까지 78개소 완료) 개인소장자에게는 금고를 대여해 주고 있으며(79개) 문화재를 다량 보유한 사찰 등에는 유물전시관 건립을 지원해 주고 있다('96-계속, 15개소 완료).

또한 벌레나 균 등의 생물학적 피해 방지를 위해 매년 동산문화재 다량 보관처를 중심으로 훈증소독을 실시하고 있다. 금년부터 개인이나 공, 사립 박물관 소장 동산문화재 또는 출토유물의 전문적 보존처리와 보수,복원 및 문화재 진단, 치료기법 연구와 치료약제 개발 등의 종합기능을 수행할 문화재병원 설립을 추진 중에 있어 2008년도에는 완공될 것으로 보인다.

한편, 인천공항과 김해공항 등 17개소에는 문화재감정관실을 운영하여 문화재로 오인될 우려가 있는 동산에 대해 비문화재 확인 업무를 실시하고 있는 바, 2004년도에는 총 2만 1338점을 감정하여 문화재로서 가치가 있는 유물 181점에 대하여 국외반출을 금지시켰다. 문화재청에는 동산문화재 절도, 도굴범 검거를 위해 사범단속반을 운영하여 검찰, 경찰과 긴밀히 협조해 나가고 있다.

그리고 금년에는 조선왕조실록에 대한 대국민 온라인서비스를 위한 사업을 지원하고 있어(사업수행자: 국사편찬위원회) 시스템이 개발되는 대로 온 국민이 인터넷을 통해 조선왕조실록을 접하게 될 것이다.

4. 매장문화재의 보존관리 체계화

각종 건설공사시 국민의 편의 제공과 유물보호를 위해 2001년도부터 전국 234개 시군구에 대한 문화유적분포지도를 제작해 오고 있다. 현재 105개소가 완료되어 2006년까지는 전체가 완료될 예정이다. 또한 이를 국가지리정

보체계(NGIS)에 포함시키기 위해 기 제작된 문화유적분포지도를 포함하여 매장문화재지리정보체계(NIS)를 구축해 나가고 있다.

한편, 각종 건설공사와 학술발굴 등으로 매년 출토되는 4만점 이상의 유물보관을 위하여 국립문화재연구소, 창원 및 경주에 매장문화재 보관센터를 완공하고 부여, 나주, 서울 등에도 지속적으로 출토 유물 보관동을 건립해 나갈 예정이다.

또한 금년도에는 그 동안 문화재 보존의 사각지로 있던 우리 군부대내의 문화재 조사를 위한 협의를 하고 있고 주한미군기지의 문화재 조사, 보호를 위한 합의서도 체결하였다.

금년도에는 법령을 개정하여 건설공사시 영세민이나 개인의 발굴비용 부담(법령에 건설공사시의 문화재 발굴비용은 사업자가 부담하도록 되어 있음)을 줄이기 위하여 국가부담 면적을 확대한 바 있고(농어업시설 건축면적 200평에서 400평으로 확대) 시굴, 발굴허가를 동시에 함으로써 민원기간을 단축시키고, 유물분포 지역의 소규모 건설공사(2000㎡미만)는 지표조사 절차 없이 바로 발굴허가를 신청할 수 있도록 하였다.

* 발굴조사기관: 150개(전문법인 26, 대학박물관 64, 국·공립기관 60)

5. 무형문화재 보존, 전승 체계화

문화재청은 매년 무형문화재 신규종목 발굴과 신규보유자 및 전수교육조교 인정을 추진하고 있다. 2005. 10월 현재 중요무형문화재로 지정된 종목은 예능 63개종목, 기능 47개종목 등 총 110개 종목에 보유자 197, 전수교육조교 306, 이수자 2,721, 전수장학생 104 등 총 3,328명/단체와 명예보유자 14명이다. 문화재청은 매월 무형문화재 보유자와 보유단체에 전승지원금으로 월 100만원씩(전수교육조교 월 40만원, 전수장학생 월12만원)과 공개행사, 해외공연 및 문화소외지역 공연시 등에 300-800만원을 지원하고 있고, 명예보유자에게는 월 100만원의 특별지원금을, 전승취약종목 보유자와 생계곤란 보유자에 대하여는 년 200-500만원의 특별지원금을 지원하고 있으며 또한

그들의 전수교재 제작 지원과 작품구입 등을 통해 지원하고 있다. 아울러 1974년도부터 전국의 각 도시에 무형문화재 전수교육관 건립을 지원해 오고 있는 바, '05년 말까지는 전국에 93개소가 건립될 예정이다. 한편, 문화재청은 전통공예 원료단지 조성 추진도 지원하고 있으며 중요무형문화재의 전승과 그 보유자를 지원하기 위한 메세나 운동도 전개하고 있다.

6. 자연문화재 보호, 관리 과학화

문화재청은 매년 천연기념물 자원 발굴을 위해 국내 주요 철새도래지, 수목군락/자생지, 지질/광물자원, 화석지, 대북 집경지역, 강 유역, 계곡 및 저수지 등의 자연자원 등을 조사하고, 희귀 동물, 식물, 지질/광물 및 명승지를 천연기념물로 지정해 나가고 있다.

또한 멸실 위기에 처한 산양, 황새, 사향노루 등의 증식사업을 추진하고 천연기념물로 지정된 진도개, 삼살개, 제주마, 오골계 등의 혈통보존 사업을 추진하고 정이품송 등 식물 유전자원의 보존은행을 운영하고 있다. 아울러 천연기념물에 대한 조사/연구, 전시/교육 및 전문치료와 보존기능을 수행할 천연기념물 보호연구센터를 대전에 건립 중에 있어 2006년도에 개원될 예정이다.

한편 문화재청은 현재 유네스코에 세계자연유산으로 잠정 등재된 제주도 자연유산지구를 금년 중에 세계유산등재를 신청할 예정이다.

7. 문화재 국제교류 및 남북협력 확대

현재 유네스코에 세계문화유산으로 등재된 것은 창덕궁, 종묘, 수원화성, 해인사 장경판전, 석굴암/불국사, 경주역사유적지구 및 고인돌 유적(고창, 화순, 강화) 등 7개소이고, 세계기록유산으로 등재된 것은 훈민정음, 조선왕조실록, 직지심체요절 및 승정원일기 등 4종이며, 인류구전 및 세계무형유산걸작으로 선정된 것은 판소리와 종묘제례 및 종묘제례악 등 2종이고, 세계유

산잠정목록으로 보은삼년산성, 공주무령왕릉, 강진도요지, 설악산천연보호구역, 안동하회마을, 월성양동마을, 남해안일대 공룡화석지 및 제주도 자연유산지구 등 8개소이다. 이중 제주도 자연유산지구는 금년 중 유네스코에 정식 등재를 신청할 계획으로 있고 조선 왕릉군에 대하여는 금년 중 잠정목록 등재를 신청할 예정이다. 한편, 강릉 단오제는 이미 인류구전 및 무형유산걸작 선정 신청을 하여 금년 11월중 그 결과가 발표될 예정이다.

한편, 현재 우리나라는 유네스코 후원 아태지역 무형유산센터의 한국 유치에 대해 유네스코측과 협의를 진행하고 있는 바, 그 가능성이 매우 높은 상황이다. 그렇게 되면 동 센터는 무형유산분야를 다루는 세계 2번째의 국제기구가 될 전망이다(페루, '05.10월, 세계 최초로 남미무형유산센터 설립).

정부간 남북교류는 유네스코 신탁기금(2005년까지 60만불 제공)을 통한 북한 약수리 고분군 보존 및 북한 문화보존센터 지원 외에는 성사가 안 되고있는 상황이다. 문화재청은 지난 5월 남북문화재 최고 책임자회의를 제안하고 다른 경로로 문화재관련 북한과의 교류협력을 제안한 바 있으나 북한측의 거부 또는 무응답으로 전혀 진척이 없는 상황이다. 다만, 불교 조계종단이 추진하고 있는 금강산 신계사 복원('05말까지 완료계획)과 천태종단이 추진한 개성 영통사 복원('05.11.1 낙성) 등 민간차원의 일부 교류는 있으나 이도 쌍방교류라기 보다는 일방적 지원형식에 불과한 실정이다.

8. 과학적 조사연구 및 전문인력 양성

문화재청은 국립문화재연구소를 두고 풍납토성과 낙산사 화재현장 및 고구려 유적조사 등 문화권별, 계기별로 지표/ 발굴조사 작업을 시행하고, 국외소재 우리 문화재에 대한 현지조사를 해오고 있으며, 금석문의 종합영상 DB화 작업을 진행하여 고대로부터 고려시대까지 완료하였고 금년 말까지는 조선시대까지 완료할 계획으로 있으며 조선왕릉 석물에 대한 탁본 사업도 진행하고 있다. 또한 석조문화재에 대한 실측 기록 작업을 하고 있고, 중요 건축문화재에 대한 복원고증과 기술표준 제정을 추진하며, 매년 중요 문화재에 대한 안전진단을 실시하고, 중요 무형문화재에 대한 기록화와 종가의

제례 및 음식 등의 전통 기/예능 조사와 가족신앙 등의 민속에 대한 조사도 진행하고 있다. 아울러 재질별 문화재의 과학적 보존방안과 수복기술에 대한 연구와 유적지와 유물에 대한 과학적 분석을 시행하고 있다.

한편, 2000년도 개교한 한국전통문화학교는 현재 문화재관리학과, 전통조경학과, 전통건축학과, 전통미술공예과, 문화유적학과 및 보존과학과 등 6개 과 560명이 재학하고 있어, 향후 문화재계에 이론과 실기를 겸비한 인재들이 많이 배출될 것으로 보인다.

9. 국민참여 및 정보화

문화재청은 국민과 함께 문화유산을 지켜나가기 위하여 다양한 방안들을 강구하고 있다. “문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법” 제정을 환경부와 공동으로 추진 중에 있고 문화재청 내에 시민협력 전문위원과 시민정책자문단을 두었으며 “1문화재 1지킴이 운동”을 전개하여 현재 1056건 2만 5392명이 문화재와 자매결연을 하여 자발적인 문화재 보호운동이 확산되도록 지원해 나가고 있다. 또한 행정모니터, 명예관리인, 공필자원봉사자, 한국조류보호협회 및 내셔널트러스트 등의 활동을 지원하고 “대한민국문화유산상” 시상(보존/관리, 학술/연구, 봉사/활용 부문 각 1000만원)과 서훈 및 보호활동 우수자에 대한 포상 등을 통해 민간참여를 독려하고 있다.

한편, 문화재청은 업무 프로세스의 표준화와 효율화를 위해 전자행정정보 시스템 구축을 추진하고 있다. 작년도에 문화재 지정/해제 등의 8개 분야를 완료하고 금년도에는 문화재 보수/정비 등의 8개 분야에 대해 전자정보화를 추진하고 있어 2007년도까지는 문화재 행정 전반에 걸친 전자적 처리 기반이 구축되어 국민의 편익이 획기적으로 개선될 전망이다. 또한 홈페이지에 인터넷신문고를 설치하여 문화재 사범이나 매장문화재 발견 및 문화재 안내판 오류 신고를 신속히 할 수 있도록 하였다.

Ⅲ. 과 제

1. 문화재 행정기관 통합

문화재 정책은 그 기능에 따라 문화재의 발굴 및 조사, 지정, 보존 및 관리, 전시, 활용, 연구, 선양 및 해제 등으로 구분할 수 있다. 정부조직법 제35조는 문화관광부는 문화에 관한 사무를 관장하고 문화재에 관한 사무는 문화재청이 관장하도록 규정하고 있다.¹⁰⁾ 문화관광부와 그 소속기관 직제(대통령령)는 국립중앙박물관은 고고학·미술사학·역사학 및 인류학 분야에 속하는 문화재와 자료를 수집·보존 및 전시하여 일반공중의 관람에 제공하며, 이에 관한 연구·조사와 전통문화의 계몽·홍보·보급 및 교류에 관한 사무를 관장하고, 민족음악에 관한 사무는 국립국악원이, 민속에 관한 사무는 국립민속박물관이 관장하는 것으로 규정하고 있고¹¹⁾ 같은 대통령령인 문화재청과 그 소속기관 직제는 “문화재청은 문화재의 보존, 관리, 활용, 조사, 연구 및 선양에 관한 사무를 관장한다.”고 규정하고 있다¹²⁾. 법률에는 문화재에 관한

10) 政府組織法 第35條 (文化觀光部)

① 文化觀光部長官은 文化·藝術·영상·광고·출판·刊行物·체육 및 관광에 관한 事務를 관장한다.

③ 文化財에 관한 事務를 管掌하기 위하여 文化觀光部長官소속하에 文化財廳을 둔다.<개정 1999.5.24>

11) 문화관광부와 그 소속기관 직제(대통령령)

제24조 국립중앙박물관(이하 “중앙박물관”이라 한다)은 고고학·미술사학·역사학 및 인류학 분야에 속하는 문화재와 자료를 수집·보존 및 전시하여 일반공중의 관람에 제공하며, 이에 관한 연구·조사와 전통문화의 계몽·홍보·보급 및 교류에 관한 사무를 관장한다.

제54조 국립국악원(이하 “국악원”이라 한다)은 민족음악을 보존·전승하고, 그 보급 및 발전에 관한 사무를 관장한다.

제65조 국립민속박물관(이하 “민속박물관”이라 한다)은 민족의 고유한 생활양식·풍속 및 관습과 이에 사용된 도구 및 자료의 연구·조사·수집·보존·전시·계몽·보급 및 교류에 관한 사무를 관장한다.

사무는 문화재청이 관장하도록 규정해 놓고 대통령령으로 일부 사무를 문화관광부 소속기관에서 관장하도록 한 것은 재고되어야 할 것으로 보인다. 현실에 맞게 법령을 개정하거나 아니면 문화재 업무를 문화재청으로 통합시키든가 해야 할 것이다. 업무의 효율성을 놓고 볼 때 같은 행정대상인 문화재에 관한 업무는 어느 한 기관에서 통합 관장해야 할 것으로 보인다. 전 세계적으로 예산과 인사권을 달리하는 기관으로 문화재 업무가 이원화 되어 분장되는 나라는 우리나라 밖에 없는 것 같다. 금년도 국회의 문화관광부와 문화재청에 대한 국정감사 시에 문화재 행정기관의 통합필요성이 제기된 바 있다.

2. 문화재 보존기금 설치

문화재는 한번 원형이 훼손되면 그 가치를 잃는 것이므로 보호, 수리의 적시성이 생명의 요체다. 일반 예산은 훼손발견, 예산신청, 예산반영, 집행 등의 절차와 그에 따른 여러 기관의 통제가 따르므로 발견에서 수리까지는 매우 긴 세월이 경과되게 되어(통상 3년) 훼손이 가속화될 수밖에 없는 상황이다. 그래서 훼손 발견 시나 긴급상황 발생 시 즉시 투입할 수 있는 기금이 필요한 것이다. 정부의 기금 축소 방침으로 기존의 57개 기금이 39개로 축소 통, 폐합된 상황이라 신설이 매우 지난한 일이나 우리 국민 모두와 후손들의 자산인 문화재를 지키고 보존하는 데는 특별한 용단이 필요하다 하겠다.

3. 건조물 문화재 전문수리기관 설립

금년도에 동산문화재에 대한 전문 수리를 위한 문화재병원 설립 추진이

12) 문화재청과 그 소속기관 직제(대통령령)

제3조 문화재청은 문화재의 보존, 관리, 활용, 조사, 연구 및 선양에 관한 사무를 관장한다.

착수된 바 있듯이 건조물 문화재의 전문 수리를 위한 공공성과 책임성 및 전문성을 갖춘 기관이 필요하다. 현재의 민간 문화재 수리업자들은 전문성과 책임성이 매우 미흡한 실정이다.

익산 미륵사지석탑 해체, 복원과 경주 다보탑, 석가탑 및 감은사지 석탑 보수는 민간업자들의 전문성 미흡으로 불가피하게 국립문화재연구소에서 시행하고 있는 점을 직시해야 할 것이다.

4. 문화재 콘텐츠 개발보급

우리나라 반만년의 유구한 역사 속에 형성된 다양하고 수많은 유, 무형의 문화재는 콘텐츠의 보고이다. 그 동안 문화재의 현상유지를 위한 관리와 보수, 복원에 치우쳐 왔지만 이제는 이러한 우리 문화재의 다양성을 재료로 하여 콘텐츠의 개발, 보급에 과감히 눈을 돌려야 한다.

정부차원에서는 그 동안 문화관광부의 콘텐츠진흥과에서 일부의 업무로 문화재콘텐츠 관련 업무를 해왔으나 다행히 지난 8월 문화재청의 직제 개편 시 전담과인 문화재활용과가 신설되어 정부차원에서 본격적으로 문화재 콘텐츠의 개발, 보급에 나설 수 있게 되었다. 그 동안 축적된 각종의 아날로그 정보뿐만 아니라, 최근에 들어 시작한 석조문화재, 목조문화재 및 동산문화재에 대한 각종의 디지털 기록과 3차원 영상정보는 문화재 활용을 위한 좋은 콘텐츠가 될 것이다. 누구나 보다 쉽게, 보다 빠르게, 보다 다양하게, 보다 정확하게 문화재 콘텐츠에의 접근을 가능하게 하고, 이를 활용할 수 있도록 하려면 먼저 우리나라 전체 문화재에 대한 조속한 디지털 기록화 작업이 조속히 완료되어야 한다. 이러한 콘텐츠가 조직화되고 프로그램화되면 관광·산업·교육분야에서의 활용뿐만 아니라 문화재의 보존, 보수복원 및 관리 등의 업무를 한 단계 업그레이드 시키는 데도 크게 기여할 것이다. 이를 위해서는 민, 관, 학이 긴밀히 연계되어 상호 보완하고 지원하며 자극하는 분위기가 조속히 형성되어야 할 것이다.

금번 동국대학교 대학원에 문화재 콘텐츠학과가 개설되고 문화재청에 문화재활용과가 신설된 것은 우리나라 문화재콘텐츠의 개발, 보급에 매우 바

람직한 신호탄이라 아니할 수 없다. 그런 의미에서 오늘 불교문화재 콘텐츠 진흥을 위한 세미나는 매우 의미가 있고 민, 관, 학 제 분야에 새로운 각성을 불러일으키는 좋은 계기가 될 것으로 본다.

기타 문화재 행정에서 중점적으로 추진되어야 할 분야로는 문화재 및 보호구역 지정에 따른 사유재산권 보호문제, 아직 조사되지 않은 수많은 문화재에 대한 조사와 가치평가를 통한 지정문제, 문화재의 다양성에 따른 분야별 전문가 양성문제, 시·도지정문화재에 대한 보존관리 문제, 무형문화재 제도개선 문제, 문화재 등급 및 분류체계 정비 문제, 우리 민족의 정신문화 함양 및 선양을 위한 정부의 역할문제 등을 들 수 있겠다.

키워드(Keyword)

문화재, 문화재 행정, 문화재 정책, 문화재 보존, 문화재 관리, 문화재 활용, 과제

Cultural Heritage, Cultural Heritage Administration, Cultural Heritage Policy, Cultural Heritage Preservation, Cultural Heritage Management, Cultural Heritage Application, Task