



제 432회 국회 (임시회)
제 1차 문화체육관광위원회

매장유산 보호 및 조사에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 매장유산 발굴계획서 작성 요건 및 발굴 참여 인력 구성
요건의 구체화〉

■ 김재원의원 대표발의(의안번호 제2214429호)

2026. 2.

문 화 체 육 관 광 위 원 회

수석전문위원 박재유

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 매장유산 발굴계획서 작성 요건 및 발굴 참여 인력 구성 요건의 구체화(안 제12조)	2

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 김재원의원 등 11인

나. 발 의 일 : 2025. 11. 20.

다. 회 부 일 : 2025. 11. 21.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법에 따르면 매장유산의 발굴허가를 받으려는 자는 매장유산 조사기관으로서 직접 발굴할 기관과 그 대표자, 조사단장 및 책임조사원 등을 적은 발굴허가 신청서 등을 지방자치단체의 장과 국가유산청장에게 제출하도록 하고 있고, 발굴에 참여하는 인력의 업무범위 등에 필요한 사항은 문화체육관광부령으로 정하도록 하고 있음.

그런데 발굴 과정에서 발굴 관련 전문 지식이나 경험이 부족한 인력이 참여하는 경우 매장유산의 원형이 훼손되거나 유구와 유물의 맥락이 손상될 우려가 있음. 이는 발굴된 매장유산의 보존조치 또는 출토품 관리 미흡 등으로 이어져 매장유산의 학술적·문화적 가치가 저하되고 체계적인 보호와 연구·조사에도 지장을 초래할 수 있음.

이에 발굴허가 시 제출하는 발굴계획서에는 발굴 목적, 발굴 위치·범위, 발굴 참여 인력 현황, 보존·관리 계획 등이 포함되어야 하며, 발굴에 참여하는 인력은 매장유산의 발굴, 보존·관리 등에 대한 경험 또는 전문성이 있는 사람으로 구성하도록 명시함으로써 매장유산의 학문적·문화적 가치를 보존하고 매장유산 관리에 대한 신뢰를 제고하려는 것임(안 제12조제1항 및 제4항).

Ⅲ. 검토의견

1. 매장유산 발굴계획서 작성 요건 및 발굴 참여 인력 구성 요건의 구체화(안 제12조)

개정안은 매장유산 발굴허가 신청 시 발굴 목적·위치·범위, 발굴 참여 인력 현황 및 보존·관리계획이 포함된 발굴계획서를 제출하도록 하고, 발굴 참여 인력을 매장유산의 발굴 등에 대한 경험 또는 전문성이 있는 사람으로 구성하도록 하며, 발굴 참여 인력의 자격기준을 문화체육관광부령으로 정하도록 하려는 것임(안 제12조).

현행	개정안
제12조(발굴허가의 신청) ① 제11조에 따라 매장유산의 발굴허가를 받으려는 자는 제24조에 따른 매장유산 조사기관으로서 직접 발굴할 기관과 그 대표자, 조사단장 및 책임조사원 등을 적은 발굴허가 신청서와 <u>구비서류를 해당 사업지역을 관할하는 지방자치단체의 장과 국가유산청장에게 제출하여야 한다. <후단 신설></u>	제12조(발굴허가의 신청) ① ----- ----- ----- ----- ----- <u>발굴계획서 등 구비서류</u> ----- ----- ----- <u>. 이 경우 발굴계획서에는 발굴 목적, 발굴 위치·범위, 발굴 참여 인력 현황, 보존·관리 계획 등이 포함되어야 하고, 발굴에 참여하는 인력은 매장유산의 발굴, 보존·관리 등에 대한 경험 또는 전문성이 있는 사람으로 구성하여야 한다.</u>

현행	개정안
②·③ (생략)	②·③ (현행과 같음)
④ 제1항에 따른 발굴허가 신청서와 구비서류 및 발굴에 참여하는 <u>인력</u> <u>의 업무범위</u> 등에 관하여 필요한 사 항은 문화체육관광부령으로 정한다.	④ ----- ----- <u>인력</u> <u>의 자격기준 및 업무범위</u> ----- ----- -----.

현행 「매장유산의 보호 및 조사에 관한 법률」(이하 “매장유산법”이라 함)에 따르면, “매장유산”¹⁾이란 ① 토지 또는 수중에 매장되거나 분포되어 있는 문화유산, ② 건조물 등의 부지에 매장되어 있는 문화유산, ③ 지표·지중·수중 등에 생성·퇴적되어 있는 천연동굴·화석 등을 의미함.

매장유산이 존재하는 것으로 인정되는 지역을 “매장유산 유존지역”이라 하는데, 매장유산 유존지역은 원칙적으로 발굴할 수 없고, 연구 목적으로 발굴하는 경우, 유적(遺蹟)의 정비사업을 목적으로 하는 경우 등에만 예외적으로 국가유산청장의 허가를 받아 발굴할 수 있음.²⁾

1) 「매장유산의 보호 및 조사에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 “매장유산”이란 다음 각 호의 것을 말한다.

1. 토지 또는 수중에 매장되거나 분포되어 있는 문화유산
2. 건조물 등의 부지에 매장되어 있는 문화유산
3. 지표·지중·수중(바다·호수·하천을 포함한다) 등에 생성·퇴적되어 있는 천연동굴·화석, 그 밖에 대통령령으로 정하는 지질학적인 가치가 큰 것

2) 「매장유산의 보호 및 조사에 관한 법률」

제4조(매장유산 유존지역의 보호) 대통령령으로 정하는 바에 따라 매장유산이 존재하는 것으로 인정되는 지역(이하 “매장유산 유존지역”이라 한다)은 원형이 훼손되지 아니하도록 보호되어야 하며, 누구든지 이 법에서 정하는 바에 따르지 아니하고는 매장유산 유존지역을 조사·발굴하여서는 아니 된다.

매장유산 발굴은 국가유산청장에게 등록한 매장유산 조사기관³⁾이 수행할 수 있는데, 매장유산 발굴허가를 받으려는 자는 국가유산청장에게 등록한 매장유산 조사기관으로서 직접 발굴할 기관과 그 대표자, 조사단장 및 책임조사원 등을 적은 발굴허가 신청서와 구비서류를 해당 사업지역 관할 지방자치단체장과 국가유산청장에게 제출하여야 함.⁴⁾

한편, 발굴허가 신청서와 구비서류 및 발굴에 참여하는 인력의 업무범위 등에 관하여 필요한 사항에 대해서는 문화체육관광부령으로 정

제11조(매장유산의 발굴허가 등) ① 매장유산 유존지역은 발굴할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가유산청장의 허가를 받은 때에는 발굴할 수 있다.

1. 연구 목적으로 발굴하는 경우
2. 유적(遺蹟)의 정비사업을 목적으로 발굴하는 경우
3. 토목공사, 토지의 형질변경 또는 그 밖에 건설공사를 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 부득이 발굴할 필요가 있는 경우
4. 멸실·훼손 등의 우려가 있는 유적을 긴급하게 발굴할 필요가 있는 경우
- ② ~ ⑤ (생략)

3) 「매장유산의 보호 및 조사에 관한 법률」

제24조(매장유산 조사기관의 등록) ① 매장유산에 대한 지표조사 또는 발굴은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관으로서 국가유산청장에게 등록한 기관(이하 “조사기관”이라 한다)이 한다.

1. 「민법」 제32조에 따라 설립된 비영리법인으로서 매장유산 발굴 관련 사업의 목적으로 설립된 법인
2. 국가 또는 지방자치단체가 설립·운영하는 매장유산 발굴 관련 기관
3. 「고등교육법」 제25조에 따라 매장유산 발굴을 위하여 설립된 부설 연구시설
4. 「박물관 및 미술관 진흥법」 제3조제1항에 따른 박물관
5. 「국가유산기본법」 제32조에 따른 국가유산진흥원

② 발굴 분야별 조사기관의 종류, 등록 절차, 조사 요원의 자격에 따른 인력기준, 시설 및 장비의 기준 등 조사기관 등록에 관하여 필요한 사항은 문화체육관광부령으로 정한다.

③ 국가와 지방자치단체는 매장유산의 조사·발굴 및 보존을 위하여 예산의 범위에서 조사기관을 육성·지원할 수 있다.

④ 제6조 또는 제11조제1항에 따라 건설공사의 사업시행자가 조사기관과 지표조사 또는 발굴조사를 위한 계약을 체결할 때에는 해당 공사 관련 계약과 분리하여 체결하여야 한다.

4) 「매장유산의 보호 및 조사에 관한 법률」

제12조(발굴허가의 신청) ① 제11조에 따라 매장유산의 발굴허가를 받으려는 자는 제24조에 따른 매장유산 조사기관으로서 직접 발굴할 기관과 그 대표자, 조사단장 및 책임조사원 등을 적은 발굴허가 신청서와 구비서류를 해당 사업지역을 관할하는 지방자치단체의 장과 국가유산청장에게 제출하여야 한다.

하고 있는데, 「매장유산법 시행규칙」은 구비서류를 ① 발굴에 참여하는 인력의 투입 내용, 발굴이 필요한 지역에 대한 상세한 위치·범위·사진자료 및 예산 명세서 등이 포함된 발굴조사 계획서, ② 매장유산 발굴 예정지역의 토지(임야) 조서, ③ 건설공사를 위하여 발굴하는 경우 건물배치도, 건축도면, 지하굴착계획 및 수목식재계획 등이 포함된 건설공사 계획서를 제출하도록 하고 있음.⁵⁾

그런데 개정안의 제안이유에서 언급하고 있는 바와 같이, 발굴 과정에서 발굴 관련 전문 지식이나 경험이 부족한 인력이 참여하는 경우 매장유산의 원형이 훼손되거나 유구(遺構)와 유물의 역사적 맥락이 손상될 우려가 있음. 이에 따라 발굴된 매장유산의 보존조치 또는 출토품 관리 미흡 등으로 이어져 매장유산의 학술적·문화적 가치가 저하되고 체계적인 보호와 연구·조사에도 지장을 초래할 수 있다는 지적이 제기되고 있음.

5) 「매장유산의 보호 및 조사에 관한 법률」

제12조(발굴허가의 신청) ④ 제1항에 따른 발굴허가 신청서와 구비서류 및 발굴에 참여하는 인력의 업무범위 등에 관하여 필요한 사항은 문화체육관광부령으로 정한다.

「매장유산의 보호 및 조사에 관한 법률 시행규칙」

제6조(발굴허가 신청서 등) ① 법 제12조제1항 및 제16조에 따라 매장유산의 발굴허가 또는 현상(現狀)변경허가를 받으려는 자는 별지 제5호서식의 매장유산 발굴(현상변경)허가 신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 해당 사업지역을 관할하는 지방자치단체의 장과 국가유산청장에게 제출해야 한다.

1. 별지 제6호서식의 발굴조사(현상변경) 계획서(발굴 또는 현상변경에 참여하는 인력의 투입 내용, 발굴 또는 현상변경이 필요한 지역에 대한 상세한 위치·범위·사진자료 및 예산 명세서 등을 포함한다)
2. 별지 제7호서식의 매장유산 발굴(현상변경) 예정지역의 토지(임야) 조서
3. 법 제11조제1항제3호의 경우에는 건설공사 계획서(건물배치도, 건축도면, 지하굴착계획 및 수목식재계획을 포함한다)

이에 개정안은 매장유산 발굴허가를 받는 경우 발굴계획서에 발굴 목적·위치·범위, 발굴 참여 인력 현황, 보존·관리 계획 등이 포함되도록 하고(안 제12조제1항), 발굴 참여 인원을 매장유산의 발굴, 보존·관리 등에 대한 경험 또는 전문성이 있는 사람으로 구성하도록 하는 한편, 문화체육관광부령으로 정하도록 위임하고 있는 사항에 발굴 참여 인력의 자격 기준을 추가하려는 것임(안 제12조제4항).

개정안은 발굴허가 신청 시 발굴 참여 인력 현황, 보존·관리계획, 발굴인력의 자격기준 등 서류 구비사항을 법률에 명시함으로써, 비전문 인력에 의한 매장유산의 훼손을 방지하고 매장유산의 학술적·문화적 가치를 체계적으로 보호할 수 있을 것으로 보임.

한편, 국가유산청은 발굴조사 계획서와 관련해서는 기존 하위법령에 있는 내용이라도 매장유산 발굴 품질 향상 및 관리 강화를 위해 법률로 상향하여 규정할 필요가 있으나, 안 제12조제4항에서 인력의 자격 기준을 문화체육관광부령으로 정하도록 하는 것은 현행법 제24조 및 시행규칙 제14조에 따른 별표3과 중복되므로 삭제할 필요가 있다는 의견임.⁶⁾

6) 「매장유산의 보호 및 조사에 관한 법률」

제24조(매장유산 조사기관의 등록) ① 매장유산에 대한 지표조사 또는 발굴은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관으로서 국가유산청장에게 등록한 기관(이하 “조사기관”이라 한다)이 한다.

1. 「민법」 제32조에 따라 설립된 비영리법인으로서 매장유산 발굴 관련 사업의 목적으로 설립된 법인
2. 국가 또는 지방자치단체가 설립·운영하는 매장유산 발굴 관련 기관

3. 「고등교육법」 제25조에 따라 매장유산 발굴을 위하여 설립된 부설 연구시설
4. 「박물관 및 미술관 진흥법」 제3조제1항에 따른 박물관
5. 「국가유산기본법」 제32조에 따른 국가유산진흥원
- ② 발굴 분야별 조사기관의 종류, 등록 절차, **조사 요원의 자격에 따른 인력기준**, 시설 및 장비의 기준 등 조사기관 등록에 관하여 필요한 사항은 **문화체육관광부령**으로 정한다.
- ③ · ④ (생략)

「매장유산의 보호 및 조사에 관한 법률 시행규칙」

- 제14조(조사기관의 종류 및 등록기준 등)** ① 법 제24조제2항에 따른 발굴 분야별 조사기관의 종류는 육상지표조사기관, 육상발굴조사기관, 수중지표조사기관, 수중발굴조사기관으로 나눈다.
- ② 법 제24조제2항에 따른 **조사기관의 조사 요원별 자격기준**은 별표 3과 같다.
- ③ 법 제24조제2항에 따른 조사기관의 등록기준은 별표 4와 같다.
- ④ ~ ⑦ (생략)

[별표3] 조사요원별 자격기준(제14조제2항 관련)

1. 육상발굴조사기관

구분	자격기준
조사단장	○매장유산 전공을 한 자이고 「고등교육법」 제2조에 따른 학교 또는 제29조에 따른 대학원에서 국가유산(무형유산은 제외한다, 이하 이 표에서 같다) 관련학과의 부교수 이상이며 2년 이상의 발굴조사경력을 갖춘 사람일 것 ○매장유산 전공 박사학위 취득자이고 4년 이상의 발굴조사경력을 갖춘 사람일 것 ○매장유산 전공 석사학위 취득자이고 7년 이상의 발굴조사경력을 갖춘 사람일 것 ○국가유산 관련학과의 학사학위 이상 취득자이고 9년 이상의 발굴조사경력을 갖추었으며 관련 학술지에 매장유산 관련 논문을 1편 이상 등재한 사람일 것 ○국가 또는 지방자치단체의 기관의 경우에는 매장유산 전공 학예연구관이고 3년 이상의 발굴조사 경력을 갖춘 사람일 것
책임조사원	○매장유산 전공을 한 자이고 「고등교육법」 제2조에 따른 학교 또는 제29조에 따른 대학원에서 국가유산 관련학과의 조교수 이상이며 2년 이상의 발굴조사경력을 갖춘 사람일 것 ○매장유산 전공 박사학위 취득자이고 3년 이상의 발굴조사경력을 갖춘 사람일 것 ○매장유산 전공 석사학위 취득자이고 6년 이상의 발굴조사경력을 갖춘 사람일 것 ○국가유산 관련학과의 학사학위 이상 취득자이고 8년 이상의 발굴조사경력을 갖추었으며 관련 학술지에 매장유산 관련 논문을 1편 이상 등재한 사람일 것 ○국가 또는 지방자치단체의 기관의 경우에는 매장유산 전공 학예연구관이고 2년 이상의 발굴조사경력을 갖춘 사람일 것 ○국가 또는 지방자치단체의 기관의 경우에는 매장유산 전공 학예연구사이고 5년 이상의 발굴조사경력을 갖춘 사람일 것
조사원	○매장유산 전공 박사학위 취득자이고 1년 이상의 발굴조사경력을 갖춘 사람일 것 ○매장유산 전공 석사학위 취득자이고 4년 이상의 발굴조사경력을 갖춘 사람일 것 ○국가유산 관련학과의 학사학위 이상 취득자이고 6년 이상의 발굴조사경력을 갖춘 사람일 것 ○준조사원으로서 3년 이상의 발굴조사경력을 갖춘 사람일 것 ○국가 또는 지방자치단체의 기관의 경우에는 매장유산 전공 학예연구사이고 2년 이상의 발굴조사경력을 갖춘 사람일 것
준조사원	○매장유산 전공을 한 사람일 것 ○국가유산 관련학과의 학사학위 이상 취득자이고 3년 이상의 매장유산 관련 실무경력을 갖춘 사람일 것 ○전문학사학위 이상 취득자이고 5년 이상의 매장유산 관련 실무경력을 갖춘 사람일 것 ○보조원으로서 3년 이상의 매장유산 관련 실무경력을 갖춘 사람일 것 ○국가 또는 지방자치단체의 기관의 경우에는 국가유산 관련학과의 학사학위 이상을 취득한 학예연구사일 것

문 의 처
02)6788-5379

보조원	○ 국가유산 관련학과의 학사학위 이상을 취득한 사람일 것 ○ 전문학사학위 이상 취득자이고 1년 이상의 매장유산 관련 실무경력을 갖춘 사람일 것 ○ 고등학교 졸업 후 3년 이상의 매장유산 관련 실무경력을 갖춘 사람일 것
보존과학 연구원	○ 보존 관련학과의 학사학위 이상을 취득한 사람일 것 ○ 고등학교 졸업 후 3년 이상의 보존처리 실무경력을 갖춘 사람일 것 ○ 국가유산수리기능자(보존처리공을 말한다) 이상의 자격증을 소지한 사람일 것

(이하 생략)