



제 428회 국회 (임시회)
제2차문화체육관광위원회

국가유산기본법 일부개정법률안

검 토 보 고

< 국가유산 규제 완화 및 국민 권익 보호 강화 등 >
■ 박수현의원 대표발의(의안번호 제2210615호)

2025. 8.

문화체육관광위원회

수석전문위원 천우정

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	3
1. 정의 및 국가·지방자치단체의 책무 수정	3
2. 국가유산 규제 완화 및 국민 권익 보호 강화	7

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 박수현의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2025. 5. 28.

다. 회 부 일 : 2025. 5. 29.

II. 제안이유 및 주요내용

정부는 최근 국가유산 정책의 일환으로 규제 완화를 주요 과제로 추진하고 있으나, 이를 뒷받침할 법적 근거는 미흡한 상황임. 국가유산 보호와 관련된 규제는 본래의 취지에도 불구하고 지역 주민의 재산권과 생활권에 제약을 가할 수 있으며, 이로 인해 다양한 사회적 갈등이 발생하고 있음.

국가유산 규제를 보다 합리적으로 조정하여 보존과 활용 간의 균형을 도모하고, 사회적 조화를 이루기 위한 법제도적 기반 마련이 시급하다는 지적이 이어지고 있음. 그러나 현행법은 국가유산 보존 및 관리의 체계만을 중심으로 구성되어 있어, 규제 완화와 관련된 기본계획 수립, 주민 권익 보호, 제도 개선의 원칙 및 절차에 대한 구체적인 규정은 부재한 실정임.

이에 따라, 국가유산의 보존과 활용이 조화를 이룰 수 있도록 규제 완화 정책의 기본원칙을 법에 명시하고, 국가유산청장이 규제 완화 기본계획을 수립·시행하며 그 실적을 국회에 보고하도록 하며, 과학적

근거에 기반한 조사·연구와 함께 규제 완화 미이행 시 주민 보상 및 경비지원의 근거를 마련함으로써, 국가유산 정책의 예측 가능성과 수용성을 높이고 국민의 문화 향유와 권익 보장을 함께 실현하려는 것임(안 제12조의2부터 제12조의7까지 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 정의 및 국가·지방자치단체의 책무 수정

가. 개정안 요지

- 개정안은 이 법의 목적과 국가·지방자치단체의 책무를 규정한 조항을 수정하려는 것임(안 제1조 및 제4조).

[개정안 조문대비표]

현행	개정안
제1조(목적) 이 법은 국가유산 정책의 기본적인 사항을 정하고, 국가유산 보존·관리 및 <u>활용에 대한</u> 국가와 지방자치단체의 책임을 명확히 함으로써 국가유산을 적극적으로 보호하고 창조적으로 계승하여 국민의 문화향유를 통한 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다.	제1조(목적) ----- ----- ----- <u>활용을 둘러</u> <u>싼 사회적 갈등을 예방·조정할</u> <u>수 있는 체계를 마련하며</u> ----- ----- ----- ----- ----- -----.
제4조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가는 국가유산의 보존·관리 및 활용에 관한 종합적 정책을 수립· <u>시행하여야</u> 한다.	제4조(국가와 지방자치단체의 책무) ① ----- ----- ----- <u>시행하고, 이 과정에서 국</u> <u>가유산의 가치를 훼손하지 아니</u> <u>하는 범위에서 국민의 권익 보호</u>

②·③ (생략) ④ 국가와 지방자치단체는 국가유산을 보존·관리 및 활용함에 있어 해당 유산의 소유자, <u>관리자</u> 또는 <u>관리단체의 의견을 들어야</u> 한다.	<u>와 사회적 조화를 위한 제도 개선</u>을 함께 모색하여야-----. ②·③ (현행과 같음) ④ ----- -----관리자, 관리단체 또는 이해관계자의 <u>의견을 수렴하고 이를 정책에 적극 반영하여야</u>-----.
---	---

나. 검토의견

- 「국가유산기본법」은 국가유산의 보존·관리 및 활용에 관한 기본적 사항을 규정함으로써 국민의 문화적 삶의 질을 향상시키고 국가 정체성 확립에 기여함을 목적으로 함.
- 이러한 목적을 달성하기 위하여 국가는 국가유산의 보존·관리 및 활용에 관한 종합적 정책을 수립·시행하여야 하고, 국가와 지방자치단체는 국가유산을 보존·관리 및 활용함에 있어 해당 유산의 소유자, 관리자 또는 해당 유산의 소유자, 관리자 또는 관리단체의 의견을 들어야 함.
- 개정안은 이 법의 목적과 국가 및 지방자치단체의 책무를 각각 일부 개정하려는 것으로, 목적에 사회적 갈등을 예방·조정할 수 있는 체계를 마련하도록 하는 내용을 추가하고(안 제1조), 국가로 하여금 국가유산의 보존·관리 및 활용에 관한 종합적 정책

수립·시행 과정에서 국가유산의 가치를 훼손하지 아니하는 범위
에서 국민의 권익 보호와 사회적 조화를 위한 제도 개선을 함
께 모색하도록 하며(안 제4조제1항), 국가와 지방자치단체로 하
여금 국가유산의 소유자, 관리자, 관리단체 또는 이해관계자의
의견을 듣는 것뿐만 아니라 수립된 의견을 정책에 적극 반영하
도록 하려는 것임(안 제4조제4항).

- 개정안은 국가유산을 둘러싼 갈등을 조정하고 국가유산 관련
정책이 사회적 조화를 이루도록 하며, 다양한 이해관계를 조율
하여 정책에 반영할 수 있도록 함으로써 국민의 문화향유를 통한
삶의 질 향상에 기여할 수 있다는 점에서 타당한 측면이 있음.
- 다만, 개정안 제1조의 조문 구성 측면에서 '보존·관리 및 활용
'에 대한 국가와 지방자치단체의 책임 명확화라는 현행법 목적
의 포괄적인 의미가 약화되거나 모호하게 읽힐 수 있으므로, 기
존의 '국가유산 보존·관리 및 활용에 대한 국가와 지방자치단체
의 책임을 명확히'한다는 포괄적인 책임 주체를 명시하는 부분
을 그대로 유지하고, 여기에 '갈등 조정 체계 마련'이라는 새로
운 목적을 추가하는 방식으로 조문을 구성하는 것이 보다 바람
직할 것으로 판단됨.
- 개정안에 대하여 국가유산청은 제1조(목적)에 대하여 사회적
갈등을 야기한다는 부정적인 측면보다는 국가유산 정책의 방향
성을 명시하는 것이 바람직하고, 제4조(국가와 지방자치단체의

책무)에 대해서는 국가유산 정책이 국민의 기본권과 조화를 이루어야 함을 별도 조항으로 명시하며, 이해관계자의 의견수렴 및 반영은 정책 전반적으로 적용하는 것보다는 특정 사안이나 필요하다고 판단되는 경우에 실시하는 것이 효율적이라는 의견을 제시하였음.

2. 국가유산 규제 완화 및 국민 권익 보호 강화(안 제12조의2부터 제12조의7까지 신설 등)

가. 개정안 요지

- 개정안은 국가유산 규제 완화에 대한 기본 원칙 명시, 기본계획 수립 및 국회 보고 의무화, 규제 조사·연구, 규제 완화 미이행 시 주민 보상 및 경비 지원 근거 마련 등을 하려는 것임(안 제12조의2부터 제12조의7까지 신설 등).

[개정안 조문대비표]

현행	개정안
<u><신설></u> <u><신설></u>	<u>제2장의2 국가유산 규제 완화</u> <u>제12조의2(국가유산 규제 완화 정책의 기본원칙) 국가와 지방자치단체는 국가유산 규제 완화에 관한 정책을 수립·시행함에 있어 다음 각 호의 사항이 실현되도록 하여야 한다.</u> <u>1. 국가유산의 가치를 훼손하지 아니하는 범위에서 사회적·경제적 활동을 보장할 것</u> <u>2. 지역 주민의 권익을 보호하고 자율성을 존중할 것</u> <u>3. 국가유산 정책 및 다른 법률의 지역개발정책과 조화를 이룰 것</u>

<신 설>

<신 설>

<신 설>

4. 과학적 근거에 기반하여 합리적으로 규제를 운용할 것

제12조의3(국가유산 규제 완화 기본계획의 수립) ①국가유산청장은 국가유산의 규제를 합리적으로 조정할 수 있도록 국가유산의 유형에 따른 규제 완화 기본계획을 수립·시행하여야 한다.

②국가유산청장은 제1항에 따른 기본계획에 따라 매년 이행실적을 평가하고, 그 결과를 제1항에 따른 기본계획 수립에 반영하여야 한다.

③제1항에 따른 국가유산 규제 완화 기본계획의 수립 및 이행실적의 평가에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제12조의4(국회보고) 국가유산청장은 제12조의3제1항에 따른 국가유산 규제 완화 기본계획 및 같은 조 제2항에 따른 이행실적 평가 결과를 매년 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

제12조의5(조사·연구) ①국가 및 지방자치단체는 국가유산 관련 규제의 실태를 파악하고, 개선 필요성 및 효과성을 검토하기 위한

<신 설>

<신 설>

조사·연구를 지속적으로 수행하여야 한다.

②국가유산청장은 제1항에 따른 조사·연구 결과를 제12조의3제1항에 따른 국가유산 규제 완화 기본계획 수립에 반영하여야 한다.

제12조의6(규제 완화 미이행에 따른 보상 등) ①국가는 제12조의3제1항에 따른 국가유산 규제 완화 기본계획 수립·시행 시 또는 같은 조 제2항에 따른 이행실적 평가 결과에 따라 국가유산의 규제 완화가 불가하다고 인정하거나 해당 규제로 인하여 현저한 권리 제한이 발생하였다고 인정한 경우에는 국가유산에 대한 규제 완화 미이행으로 인하여 피해를 입은 주민에게 보상하거나 지원대책을 마련할 수 있다.

②제1항에 따른 보상 또는 지원의 기준, 대상, 내용 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제12조의7(경비 지원) 국가와 지방자치단체는 국가유산의 규제 완화 등에 필요한 경비를 지원할 수 있다.

나. 검토의견

- 「국가유산기본법」은 국가유산의 보호 정책 수립 시 보존과 활용의 균형, 국민 참여 보장, 지역 정체성 존중 등 기본원칙을 명시하고 있으며(제7조), 이를 실현하기 위해 국가유산의 유형별 기본계획 수립(제8조), 유형별 위원회 설치(제9조), 실태조사 및 연구(제10조), 경비지원(제11조), 전문인력 양성과 공동체 육성(제12조) 등 기반 조성 의무를 규정하고 있으며, 또한 국가 및 지방자치단체가 국가유산을 국가지정 또는 등록유산으로 지정·보호하고(제13조), 미지정된 유산에 대한 체계적 보호방안을 마련할 의무를 두며(제14조), 역사문화환경 보호와 개발사업 영향 사전 진단(제15조), 고도 및 역사문화권 보존·육성(제16조), 매장유산 발굴(제17조), 수리(제18조), 매매 제한과 수출입 통제(제19조), 관련 자격자 관리(제20조) 등 실질적 규제 및 관리 체계를 마련하고 있음.
- 그런데 현행법은 국가유산 보존 및 관리의 체계 중심으로 구성되어 있어 규제 완화와 관련한 기본계획 수립, 주민 권익 보호, 제도 개선의 원칙 및 절차에 대한 구체적인 규정이 부재하다는 지적이 제기되고 있음.
- 이에 개정안은 사회적·경제적 활동 보장, 주민 권익 보호, 지역 개발정책과의 조화, 과학적 근거 기반의 합리적 규제 운용을 원칙

으로 제시하고(안 제12조의2), 국가유산청장이 규제 완화 기본 계획을 수립하며(안 제12조의3), 매년 이행실적을 평가하여 국회 소관 상임위원회에 보고하도록 하고(안 제12조의4), 규제 실태 파악 및 개선 필요성 검토를 위한 조사·연구를 지속적으로 수행하도록 하고(안 제12조의5), 규제 완화가 어렵거나 규제로 인해 현저한 권리 제한이 발생한 경우, 피해 주민에게 보상하거나 지원 대책을 마련할 수 있는 근거를 신설하며(안 제12조의7), 규제 완화에 필요한 경비를 국가와 지방자치단체가 지원할 수 있도록 하고 있음(안 제12조의7).

○ 개정안은 아래와 같이 국가유산과 국민의 삶이 조화롭게 공존하는 새로운 국가유산 정책의 방향을 제시한다는 점에서 입법 취지에 공감할 수 있음.

- 첫째, 국가유산의 가치를 훼손하지 않는 범위 내에서 사회적·경제적 활동 보장을 통해 국가유산의 지속 가능한 발전을 도모함.
- 둘째, 국가유산 규제로 인해 재산권 및 생활권에 제약을 받는 지역 주민의 입장을 법적으로 고려하고 보상 및 지원 근거를 마련함으로써 사회적 갈등 해소에 크게 기여할 수 있음.
- 셋째, 규제 완화의 기본원칙을 법에 명시하고, 기본계획 수립 및 국회 보고를 의무화하여 정책의 투명성을 높이고 주민들이 정책을 신뢰하고 수용할 가능성을 제고할 수 있음.

- 넷째, 규제 완화에 대한 조사·연구를 의무화하여 합리적이고 객관적인 데이터에 기반한 정책 결정을 유도할 수 있음.
- 다섯째, 기존의 소유자, 관리단체 외에 이해관계자의 의견까지 수렴하도록 하여 정책 결정 과정의 민주성을 강화할 수 있음. 이러한 측면들을 종합해 볼 때, 동 개정안은 국가유산과 국민의 삶이 조화롭게 공존하는 새로운 국가유산 정책의 방향을 제시한다는 점에서 입법 취지에 공감할 수 있음.

○ 다만, 심사 시 다음 사항에 대한 추가적인 논의가 필요할 것으로 보임.

- 첫째, 개정안 제12조의3제1항은 국가유산청장이 "국가유산의 유형에 따른 규제 완화 기본계획을 수립·시행하여야 한다"고만 규정하고 있으며, 해당 계획에 구체적으로 포함되어야 할 내용에 대한 명시적인 항목은 제시되어 있지 않음. 같은 조 제3항에서 대통령령에 위임하고 있으나, 위임입법의 한계를 고려할 때 기본계획의 핵심 사항은 법률에 직접 규정하는 것이 정책의 투명성과 실효성을 확보하는 데 필요함. 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 등 유사 입법례에서도 기본계획의 구성 항목을 법률에 명시하고 있음을 참고할 필요가 있음.

「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」

제10조(국가 탄소중립 녹색성장 기본계획의 수립·시행) ①정부는 제3조의 기본원칙에 따라 국가비전 및 중장기감축목표등의 달성을 위하여 20년을 계획기간으로 하는 국가 탄소중립 녹색성장 기본계획(이하 “국가기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 한다.

② 국가기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 국가비전과 온실가스 감축 목표에 관한 사항
2. 국내외 기후변화 경향 및 미래 전망과 대기 중의 온실가스 농도변화
3. 온실가스 배출·흡수 현황 및 전망
4. 중장기감축목표등의 달성을 위한 부문별·연도별 대책
5. 기후변화의 감시·예측·영향·취약성평가 및 재난방지 등 적응대책에 관한 사항
6. 정의로운 전환에 관한 사항
7. 녹색기술·녹색산업 육성, 녹색금융 활성화 등 녹색성장 시책에 관한 사항
8. 기후위기 대응과 관련된 국제협상 및 국제협력에 관한 사항
9. 기후위기 대응을 위한 국가와 지방자치단체의 협력에 관한 사항
10. 탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장의 추진을 위한 재원의 규모와 조달 방안
11. 그 밖에 탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장의 추진을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

- 둘째, 기본계획의 명칭에 대하여 안 제12조의3제1항에서는 ‘국가유산의 유형에 따른 규제 완화 기본계획’이라는 명칭을 사용하고 있는데, 같은 조 제3항 및 제12조의4 등에서는 ‘국가유산 규제 완화 기본계획’이라고 칭하고 있으므로, 기본계획의 명칭을 통일할 필요가 있다고 봄.

- 셋째, 개정안 제12조의5에서 ‘조사·연구를 지속적으로 수행하여야 한다’는 표현은 조사·연구 수행 주기에 대한 기준이 없어 자의적인 해석이 가능하므로, 정책 실행의 실효성을

높이기 위해 정기적인 조사·연구 수행 주기를 명시하는 방안을 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

○ 개정안에 대하여 관계부처의 의견은 다음과 같으니 심사에 참고할 필요가 있겠음.

- 국가유산청은 안 제12조의2 및 제12조의3에서 각각 정하고 있는 국가유산 규제완화 기본원칙과 국가유산 규제완화 기본계획을 현행법에서 이미 마련되어 있는 국가유산 보호 정책의 기본원칙(현행법 제7조)과 국가유산기본계획(현행법 제6조)에 반영하도록 하는 것이 타당하고, 국회보고(안 제12조의4)에 대해서는 개별법령에 규정하는 것이 타당하며, 국가유산 규제 실태 파악을 위한 조사·연구(안 제12조의5)와 규제 완화 미이행에 따른 보상(안 제12조의6)도 현행법에서 이미 마련되어 있는 조항(현행법 제10조 및 제13조의2)에 반영하는 것이 타당하다는 입장임.

한편, 국가유산의 규제 완화에 필요한 경비를 국가 및 지방자치단체가 지원할 수 있는 근거를 마련하는 것도(안 제12조의7) 국가유산의 보존·관리 및 활용 등에 관한 경비 지원 근거(현행법 제11조)를 통해 관련 경비를 지원할 수 있을 것으로 판단된다는 입장임.

- 기획재정부는 신설 조항인 안 제12조의6(규제 완화 미이행에 따른 보상 등)을 삭제해야 한다는 입장인데, 정부가 발표

하는 각종 기본계획 등이 당초 계획대로 추진되지 못한다는 이유로 이를 보상하는 제도는 부재하고, 규제완화가 당초 계획대로 이행되지 못하는 것은 다양한 이해관계의 갈등 및 제반여건의 변경 등 합리적인 이유로 발생하는 경우가 많은 점에서 수용이 곤란하다는 입장임.

문 의 처

02)6788-5379
