



제422회 국회(임시회)
제1차문화체육관광위원회

문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 지방자치단체의 국유재산 무상사용허가 등 근거 마련〉
■ 김승수의원 대표발의(의안번호 제2207170호)

2025. 2.

문화체육관광위원회

수석전문위원 김건오

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	2
1. 지방자치단체의 국유재산 무상사용허가 등 근거 마련	2

I. 제안경위

가. 발 의 자: 김승수 의원 등 10인

나. 발 의 일: 2024. 12. 31.

다. 회 부 일: 2025. 1. 2.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법과 관련 법령에 따르면 국가가 직접 관리하지 않는 국유에 속하는 국가지정문화유산 등은 관할 지방자치단체 등이 관리단체가 되어 이를 관리·보호하도록 규정하고 있음.

국가유산청은 효율적인 문화유산의 보호와 관리를 위해 지방자치단체에 문화유산 보호시설, 전시관, 주차장 등 영구시설물 건립을 위한 국고보조금을 지원하고 있음. 그런데 국유에 속하는 국가지정문화유산 등의 경우, 「국유재산법」상 국가 외의 자가 영구시설물을 축조하는 것이 금지되어, 지방자치단체 등이 관리단체로서 국유의 국가지정문화유산 등을 충분히 보호하고 관리하는 데 어려움을 겪고 있는 상황임.

이에 관리단체가 국유의 국가지정문화유산 등을 관리·보호하기 위하여 필요한 경우 국유재산을 무상으로 사용할 수 있도록 하고, 영구시설물을 설치할 수 있는 특례를 마련함으로써 효율적인 문화유산의 보호와 관리를 도모하려는 것임(안 제66조의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 지방자치단체의 국유재산 무상사용허가 등 근거 마련(안 제66조의2 신설)

가. 개정안 요지

- 개정안은 국유에 속하는 국가지정문화유산의 보존·관리 및 활용을 위하여 필요한 경우 지방자치단체가 국유재산을 무상으로 사용할 수 있고, 전시관 등의 영구시설물을 축조할 수 있도록 하려는 것임(안 제66조의2 신설).

[개정안 조문대비표]

현행	개정안
<u><신설></u>	<u>제66조의2(국유재산에 대한 특례)</u> <u>① 국가유산청장 또는 중앙관서의 장은 해당 국유문화유산 보존·관리 및 활용 등을 위하여 필요한 경우에는 「국유재산법」에도 불구하고 제34조에 따른 관리단체에게 국유재산을 무상으로 사용허가할 수 있다.</u> <u>② 제1항에 따라 국유재산을 사용허가하는 경우에는 그 기간은 「국유재산법」 제35조에</u>

	<u>도 불구하고 10년 이내로 할 수 있다. 이 경우 그 기간은 갱신할 수 있으며, 갱신기간은 갱신할 때마다 10년을 초과할 수 없다.</u> <u>③ 제1항에 따라 국유재산의 사용허가를 받은 관리단체는 「국유재산법」 제18조제1항 본문에도 불구하고 해당 국유 문화유산의 보존·관리 및 활용 등을 위하여 필요한 영구시설물을 축조할 수 있다.</u>
--	---

나. 검토의견

- 국유에 속하는 국가유산 중 국가가 직접 관리하지 않는 국가지정문화유산은 지방자치단체가 국가를 대신하여 관리하고 있음¹⁾.

- 1) 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제34조(관리단체에 의한 관리) ① 국가유산청장은 국가지정문화유산의 소유자가 분명하지 아니하거나 그 소유자 또는 관리자에 의한 관리가 곤란하거나 적당하지 아니하다고 인정하면 해당 국가지정문화유산 관리를 위하여 지방자치단체나 그 문화유산을 관리하기에 적당한 법인 또는 단체를 관리단체로 지정할 수 있다. 이 경우 국유에 속하는 국가지정문화유산 중 국가가 직접 관리하지 아니하는 문화유산의 관리단체는 관할 특별자치시, 특별자치도 또는 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)가 된다. 다만, 문화유산이 2개 이상의 시·군·구에 걸쳐 있는 경우에는 관할 특별시·광역시·도(특별자치시와 특별자치도는 제외한다)가 관리단체가 된다.
- ② 관리단체로 지정된 지방자치단체는 국가유산청장과 협의하여 그 문화유산을 관리하기에 적당한 법인 또는 단체에 해당 문화유산의 관리 업무를 위탁할 수 있다.
- ③ 국가유산청장은 제1항 전단에 따라 관리단체를 지정할 경우에 그 문화유산의 소유자나 지정하려는 지방자치단체, 법인 또는 단체의 의견을 들어야 한다.
- ④ 국가유산청장이 제1항에 따라 관리단체를 지정하면 지체 없이 그 취지를 관보에 고시하고, 국가지정문화유산의 소유자 또는 관리자와 해당 관리단체에 이를 알려야 한다.

○ 지방자치단체는 해당 국가지정문화유산의 보존·관리 및 활용을 위하여 보호시설, 전시관, 주차장 및 화장실 등의 관람 편의시설 등을 설치하려는 경우 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」에 따라 국가유산청장의 허가와 「국가유산수리 등에 관한 법률」에 따라 국가유산청장으로부터 설계승인을 받아야 함²⁾.

○ 또한, 지방자치단체는 해당 관람 편의시설 등을 국유지 내에 건립하려는 경우 중앙관서의장 등에게 「국유재산법」에 따른 사용허가를 받아야 하고, 지방자치단체는 국유지 등의 사용허가를 받은 경우 그에 따른 사용료를 납부해야 하며, 「국유재산법」상

⑤ 누구든지 제1항에 따라 지정된 관리단체의 관리행위를 방해하여서는 아니 된다.

⑥ 관리단체가 국가지정문화유산을 관리할 때 필요한 운영비 등 경비는 이 법에 특별한 규정이 없으면 해당 관리단체의 부담으로 하되, 관리단체가 부담능력이 없으면 국가나 지방자치단체가 예산의 범위에서 이를 지원할 수 있다.

⑦ 제1항에 따른 관리단체 지정의 효력 발생 시기에 관하여는 제30조를 준용한다.

2) 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제35조(허가사항) ① 국가지정문화유산에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가유산청장의 허가를 받아야 하며, 허가사항을 변경하려는 경우에도 국가유산청장의 허가를 받아야 한다. 다만, 국가지정문화유산 보호구역에 안내판 및 경고판을 설치하는 행위 등 대통령령으로 정하는 경미한 행위에 대해서는 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장의 허가(변경허가를 포함한다)를 받아야 한다.

1. 국가지정문화유산(보호물 및 보호구역을 포함한다)의 현상을 변경하는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위

2. 국가지정문화유산(동산에 속하는 문화유산은 제외한다)의 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위

3. 국가지정문화유산을 탁본 또는 영인(影印: 원본을 사진 등의 방법으로 복제하는 것)하거나 그 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 촬영 행위로서 대통령령으로 정하는 행위

「국가유산수리 등에 관한 법률」 제33조의2(국가유산수리의 설계승인) ① 발주자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 국가유산 등을 수리를 하려는 경우 국가유산청장(「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제2조제3항제2호 및 제3호, 「자연유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제2조제4호에 해당하는 국가유산인 경우에는 “시·도지사”를 말한다. 이하 이 조부터 제33조의5까지, 제33조의6제1항 및 제2항에서 같다)으로부터 설계승인을 받아야 한다. 다만, 제5조제1항 단서에 따른 경미한 국가유산수리를 하려는 경우에는 설계승인을 받지 아니한다.

1. 제2조제1호가목 또는 나목에 해당하는 국가유산(동산문화유산은 제외한다)

2. 제2조제1호다목 중 국가유산청장이 시·도지사 및 협의하여 고시한 것

국유지 내 영구시설물 축조가 불가능하므로 사용허가가 끝나면 원칙적으로 원상회복 조치를 해야 함³⁾).

- 그런데, 지방자치단체가 국가지정문화유산의 보존·관리 및 활용이라는 공익적 목적으로 국유지에 관람 편의시설 등을 설치하려는 경우 국유지 사용허가를 받지 못해 해당 시설을 설치하지 못하는 사례가 발생하고 있고, 국유지 사용허가를 받은 경우에도 사용료 납부로 인해 지방자치단체의 재정부담이 가중되고 있으므로 제도개선이 필요하다는 지방자치단체의 의견이 있음 (자료: 참고 1).

-
- 3) 「국유재산법」 제18조(영구시설물의 축조 금지) ① 국가 외의 자는 국유재산에 건물, 교량 등 구조물과 그 밖의 영구시설물을 축조하지 못한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.
1. 기부를 조건으로 축조하는 경우
 2. 다른 법률에 따라 국가에 소유권이 귀속되는 공공시설을 축조하는 경우
 - 2의2. 제50조제2항에 따라 매각대금을 나누어 내고 있는 일반재산으로서 대통령령으로 정하는 경우
 3. 지방자치단체나 「지방공기업법」에 따른 지방공기업(이하 “지방공기업”이라 한다)이 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조제1호의 사회기반시설 중 주민생활을 위한 문화시설, 생활체육시설 등 기획재정부령으로 정하는 사회기반시설을 해당 국유재산 소관 중앙관서의 장과 협의를 거쳐 총괄청의 승인을 받아 축조하는 경우
 4. 제59조의2에 따라 개발하는 경우
 5. 법률 제4347호 지방교육자치에 관한 법률 시행 전에 설립한 초등학교·중학교·고등학교 및 특수학교에 총괄청 및 관련 중앙관서의 장과 협의를 거쳐 교육부장관의 승인을 받아 「학교시설사업 촉진법」 제2조제1호에 따른 학교시설을 증축 또는 개축하는 경우
 6. 그 밖에 국유재산의 사용 및 이용에 지장이 없고 국유재산의 활용가치를 높일 수 있는 경우로서 대부계약의 사용목적을 달성하기 위하여 중앙관서의 장등이 필요하다고 인정하는 경우
- ② 제1항 단서에 따라 영구시설물의 축조를 허용하는 경우에는 대통령령으로 정하는 기준 및 절차에 따라 그 영구시설물의 철거 등 원상회복에 필요한 비용의 상당액에 대하여 이행을 보증하는 조치를 하게 하여야 한다.
- 제30조(사용허가)** ① 중앙관서의 장은 다음 각 호의 범위에서만 행정재산의 사용허가를 할 수 있다.
1. 공용·공공용·기업용 재산: 그 용도나 목적에 장애가 되지 아니하는 범위
 2. 보존용재산: 보존목적의 수행에 필요한 범위
- 제32조(사용료)** ① 행정재산을 사용허가한 때에는 대통령령으로 정하는 요율(料率)과 산출방법에 따라 매년 사용료를 징수한다. 다만, 연간 사용료가 대통령령으로 정하는 금액 이하인 경우에는 사용허가기간의 사용료를 일시에 통합 징수할 수 있다.

○ 이에 개정안은 지방자치단체가 국가지정문화유산 보호 등을 위해 국유지를 무상사용하고 해당 부지에 전시관 등의 영구시설물을 축조할 수 있는 근거규정을 마련하려는 것으로, 지방자치단체가 국가지정문화유산의 관리를 원활하게 수행하도록 유도하고 재정적 부담을 완화하는 한편, 관람 편의시설 설치를 통해 일반 국민의 문화유산 향유권이 확대될 수 있다는 점에서 입법 취지에 공감할 수 있음.

○ 다만, 안 제66조의2제1항의 국유문화유산은 국유의 국가지정문화유산, 시·도지정문화유산 및 문화유산자료를 모두 포함하고 있으므로⁴⁾, 개정안의 취지를 반영하기 위하여 지방자치단체가 관리하는 국유의 국가지정문화유산으로 대상을 한정하여 규정하는 방안을 검토할 필요가 있어 보임.

4) 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제2조(정의) ① 이 법에서 “문화유산”이란 「국가유산기본법」 제3조제2호에 해당하는 다음 각 호의 것을 말한다.

1. 유형문화유산: 건조물, 전적(典籍: 글과 그림을 기록하여 묶은 책), 서적(書跡), 고문서, 회화, 조각, 공예품 등 유형의 문화적 소산으로서 역사적·예술적 또는 학술적 가치가 큰 것과 이에 준하는 고고자료(考古資料)

3. 기념물: 절터, 옛무덤, 조개무덤, 성터, 궁터, 가마터, 유물포함층 등의 사적지(史蹟地)와 특별히 기념이 될 만한 시설물로서 역사적·학술적 가치가 큰 것

4. 민속문화유산: 의식주, 생업, 신앙, 연중행사 등에 관한 풍속이나 관습에 사용되는 의복, 기구, 가옥 등으로서 국민생활의 변화를 이해하는 데 반드시 필요한 것

③ 이 법에서 “지정문화유산”이란 다음 각 호의 것을 말한다.

1. 국가지정문화유산: 국가유산청장이 제23조부터 제26조까지의 규정에 따라 지정한 문화유산

2. 시·도지정문화유산: 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)가 제70조제1항에 따라 지정한 문화유산

3. 문화유산자료: 제1호나 제2호에 따라 지정되지 아니한 문화유산 중 시·도지사가 제70조제2항에 따라 지정한 문화유산

제62조(관리청과 총괄청) ① 국유에 속하는 문화유산(이하 “국유문화유산”이라 한다)은 「국유재산법」 제8조와 「물품관리법」 제7조에도 불구하고 국가유산청장이 관리·총괄한다. 다만, 국유문화유산이 국가유산청장 외의 중앙관서의 장(「국가재정법」에 따른 중앙행정기관의 장을 말한다. 이하 같다)이 관리하고 있는 행정재산(行政財産)인 경우 또는 국가유산청장 외의 중앙관서의 장이 관리하여야 할 특별한 필요가 있는 것인 경우에는 국가유산청장은 관계 기관의 장 및 기획재정부장관과 협의하여 그 관리청을 정한다.

- 한편, 개정안에 따른 국유재산의 무상 대부·사용 등 그 특례를 규정하기 위해서는 개별법에서 규정하는 것과는 별개로 「국유재산특례제한법」 제4조에 따라 같은 법 별표를 개정해야 하는 바⁵⁾, 관련 개정안이 기획재정위원회에 발의·회부되어 있음⁶⁾.
- 개정안에 대해 국가유산청은 전부 수용의견임.

문 의 처
02)6788-5384

-
- 5) 「국유재산특례제한법」 제4조(국유재산특례의 제한) ① 국유재산특례는 별표에 규정된 법률에 따르지 아니하고는 정할 수 없다.
 ② 이 법 별표는 이 법 외의 다른 법률로 개정할 수 없다.
 ③ 국유재산특례의 존속기한에 관하여 다른 법률에 이 법 별표와 다른 규정이 있는 경우에는 다른 법률의 규정에도 불구하고 이 법 별표에 따른다.
- 6) 「국유재산특례제한법 일부개정법률안」(의안번호 제2207171호, 김승수의원 대표발의)

참고 1

지방자치단체 의견

□ 주요내용

- 조사내용: 국가지정·등록문화재 관리단체 애로사항 파악 협조요청
(문화재청 정책총괄과-1432호, 2022.04.04.)
- 조사시기: 2022.04.04.~11.
- 조사대상: 전국 시·도 및 시·군·구

□ 조사결과

지자체	애로사항 및 건의사항
○○도	○ 국·공유재산 유상사용 - 국가 또는 지방자치단체는 문화재관련 시설이나 사업의 육성을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 국유재산법 또는 지방재정법, 공유재산 및 물품관리법의 규정에도 불구하고 국·공유재산을 무상으로 대부하거나 사용·수익하게 할 수 있는 규정이 없어 지자체에서 사업 추진 시 애로 ○ 문화재 보호 및 관리를 위해 국유지 무상사용 근거마련 - 문화재 관련 문화재청 승인사업이나 지방자치단체 자체사업이 원활하게 추진하기 위해서는 문화재보호법에 조문(국·공유재산 무상사용 등) 마련 필요
○○시	○ 국유재산 유상사용 - 국가등록문화재 ○○○는 ○○시에서 국·도비를 지원받아 보수사업을 완료하였음 - ○○시에서는 문화관광자원으로 활용하고자 하나 현재 소유자가 기획재정부로, 이용 는 「국유재산법 제30조(사용허가), 제32조(사용료)에 의거 한국자산공사 ○○지사에 사용 신청하고 사용료 납부 후 이용할 수 있어 불편과 애로사항이 있음
○○시	○ ○○시에서는 ○○○도성 성곽유구를 발굴하고 문화재 보존·관리를 위해 보호시설과 관리시설을 건립하는“○○○도성 유적전시관 조성사업”을 문화재청으로부터 지원받아 추진 중이고 사업부지내 문화재 보호시설과 관리시설을 건립할 위치는 모두 기획재정부 소유의 국유지에 해당함

지자체	애로사항 및 건의사항
	2018년부터 국유지 사용을 위해 한국자산관리공사와 협의하였으나 무상사용이 불가하였음 이에 따라 「국유재산법」 제18조(영구시설물의 축조 금지) 및 같은 법 시행규칙 제8조의2(사회기반시설의 범위)에 따라 주민생활을 위한 문화시설 등을 축조할 수 있도록 기획재정부에 국유지 사용승인 협의, 캠프에 국유지 영구시설물 축조승인을 신청하였고 이후에 요청한 보완자료도 제출하였음 또한 국유지의 사용료를 납부하기 위해 국유지 사용료도 전액 시비로 확보하였음 ○ 다른 한편으로는 국가지정문화재의 보존관리를 위해 지방자치단체가 국유지까지 매입하면서 국가지정문화재를 관리해야 하는 것이 불합리하여 무상사용이 가능하도록 기획재정부에 「국유재산법」 개정을 건의 하였고, 전국 시·도지사 협의체를 통해 전국 17개 시·도의 전체 동의를 받아 국유재산법령 개정을 위한 대정부 정책건의도 하였고, 이와 별도로 국유지 내 문화재의 보존관리를 위해 문화재청으로 국유지 관리권 변경도 협조 요청한 바 있음 ○ 「문화재보호법」에서 관련 근거법령이 마련될 수 있도록 대정부 정책건의를 다시 요청하였으나 법령개정이 되더라도 1~2년 이상의 기간이 소요될 것이므로 문화재보존·관리 업무에 많은 어려움이 있어 문화재청의 적극적인 협조와 관련법령의 개정을 위한 지원과 협조가 필요함
○○시	○ 국유재산 유상사용 - 문화재청에서 국가지정문화재(보물 ○○○) 관리단체로 지정한 ○○시가 문화재 보호, 관리, 공개 등 활용을 위하여 국유지를 사용할 경우 「국유재산법」 제30조(사용허가), 제32조(사용료)에 의거 사용료를 납부하여야 하는 애로사항이 있음 ○ 국유지내 영구시설물 축조금지 - 문화재청에서 천연기념물 ○○○ 보호를 위하여 지정한 지방자치단체가 ○○○등지 등 시설물 설치가 필요함에도 불구하고 국유지를 사용해야 하는 경우 「국유재산법」 제18조 (영구시설물 축조 금지)에 의거 관리 등에 필요한 시설을 축조 할 수 없음

지자체	애로사항 및 건의사항
○○시	○ 국유재산 유상사용 - ○○시에서 관리 중인 국가민속문화재 ○○○을 문화재 보호, 관리, 공개 등의 활용을 위해 보호구역 내 기획재정부, 국토교통부 소관 국유지를 사용할 경우 「국유재산법」 제30조(사용허가), 제32조(사용료)에 의거 사용료를 납부하여야 하는 애로사항이 있음. 따라서 문화재를 보호·관리하고 있는 지자체가 문화재 보호·관리를 위해 국유재산을 사용할 경우, 국유재산 무상사용이 가능하도록 근거 마련을 건의함. ○ 국유지 내 영구시설물 축조금지 - ○○시에서 관리 중인 ○○○을 문화재 보호, 관리, 공개 등의 활용을 위해 필요한 시설물을 축조하기 위해 국유지를 사용해야 하는 경우, 필수적인 시설임에도 불구하고 「국유재산법」 제18조(영구시설물 축조 금지)에 의거 관리 등에 필요한 시설을 축조할 수 없음. 그러므로 문화재 보호·관리를 위해 필요한 시설물일 경우, 국유지 내 영구시설물 축조가 가능하도록 근거 마련을 건의함.
○○시	○ 애로사항 : 국유재산 유상사용 - 사적 ○○○의 유물 전시를 위해 ○○시립박물관에서 운영 중인 전시관은 기획재정부 소관 국유지(한국자산공사에서 수탁관리 중)를 사용하고 있어 「국유재산법」 제30조(사용허가), 제32조(사용료)에 의거 사용료를 납부하고 있는 실정임 ○ 건의사항 : 사용료 면제 요청 - 사적 부지(국유지)에 대한 사용료 면제 요청
○○시	○ 국가지정문화재 보존관리 관련 국유재산 사용 애로사항 - ○○시는 「문화재보호법」 제33조(관리단체에 의한 관리)제1항에 따라 문화재청장이 지정한 사적 ○○○의 관리단체로서 문화재의 원형보존 및 관리를 위해 문화재청과 협의하여 정비사업을 추진 중으로 - 사적 ○○○와 같이 문화재청에서 국가지정문화재로 지정고시한 문화재구역 내에 국유지(행정안전부 소유) 포함 시 관리주체가 지자체인 경우, 당해 문화재 보존·관리 업무를 수행하기 위해서는 「국유재산법」 제30조(사용허가) 및 제34조(사용료의 감면)에 따라 매년 해당 국유지에 대한 취득 계획을 제출한 후 관리청으로부터 국유재산 무상사용 허가를 득하여야 함

지자체	애로사항 및 건의사항
	- 문화재 보존·관리는 지속적·상시적으로 이루어지고 있는 행위임에도 불구하고 「국유재산법」에 따라 추진이 어려운 국유지에 대한 취득 계획 제출, 소관 중앙관서에 주기적인 사용허가 요청 및 사용료 면제에 따른 자료 제출 등을 수행하여야 하는 등 국유문화재의 원활한 보존·관리 추진에 애로사항이 많음 ○ 개선방안(건의사항) - 국가지정·등록문화재는 관련 법률에 따라 보호받고 있으며, 원형유지를 기본원칙으로 보존·관리 및 활용할 수 있음 - 따라서 국·공유지가 국가지정·등록문화재로 지정 고시될 경우, 관련 법률에 따라 일반적인 개발행위가 매우 어려운 재산이란 점을 고려할 때, 「국유재산법」에 의거한 일반적인 국유재산의 관리와 동일하게 적용하는 것은 불합리한 것으로 사료됨 - 이에, 관련 법률의 개정을 통해 국유 국가지정·등록문화재의 보존·관리에 대한 개선 방안 제시