

매장유산 보호 및 조사에 관한 법률 일부개정법률안
심 사 보 고 서

2024. 12. .

문화체육관광위원회

1. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자: 2024년 8월 22일, 이기현의원 등 11인

나. 회부일자: 2024년 8월 23일

다. 상정 및 의결일자:

제418회국회(정기회)

제12차 문화체육관광위원회(2024. 11. 19) 상정, 제안설명, 검토보고,
대체토론, 소위원회부

제1차 문화예술법안심사소위원회(2024. 11. 20) 상정, 축조심사,
의결(수정가결)

제13차 문화체육관광위원회(2024. 11. 25) 상정, 소위심사보고,
축조심사, 찬반토론, 의결(수정가결)

2. 제안설명의 요지

(이기현 의원)

현행법은 매장유산에 대한 지표조사 또는 발굴을 수행하는 매장유산 조사기관(이하 “조사기관”이라 함)이 고의나 중과실로 유물 또는 유적을 훼손한 경우 등에는 그 등록을 취소하거나, 2년 이내의 범위에서 업무의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있음.

최근 매장유산 조사현장에서 산업안전 관련 안전수칙 위반으로 조사 요원·인부 등이 사망 또는 부상을 입는 사고가 발생하였는데, 법적 근거가 미비하여 조사기관에 대한 등록취소 등 제재조치를 취하기 어려운 상황임.

이에 지표조사 또는 발굴조사 과정에서 조사기관의 고의나 과실로 중대재해가 발생한 경우 등록취소 등을 할 수 있도록 함으로써 조사기관의 안전의식을 제고하고 조사현장에서 근무하는 인력의 안전사고를 방지하려는 것임(안 제25조제1항제9호 신설).

(수석전문위원 김원모)

1) 개정안의 요지

[개정안 조문대비표]

현행	개정안
법률 제20285호 매장유산 보호 및 조사에 관한 법률 일부개정법률 제25조(조사기관의 등록취소 등) ① 문화재청장은 조사기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 등록을 취소하거나, 2년 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 업무의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호부터 제3호까지의 규정에 해당되는 경우에는 등록을 취소하여야 한다.	법률 제20285호 매장유산 보호 및 조사에 관한 법률 일부개정법률 제25조(조사기관의 등록취소 등) ① ----- ----- ----- ----- ----- -----. ----- -----.

1. ~ 8. (생략) <u><신설></u> ②·③ (생략)	1. ~ 8. (현행과 같음) 9. 지표조사 또는 발굴조사 과정에서 고의나 과실로 인하여 「산업안전 보건법」 제2조제2호에 따른 중대 재해가 발생한 경우 ②·③ (현행과 같음)
---	---

2) 검토의견

현행법에 따라 국가유산청장은 비영리법인으로서 매장유산 발굴 관련 사업의 목적으로 설립된 법인, 국가 또는 지방자치단체가 설립·운영하는 매장유산 발굴 관련 기관, 박물관, 대학부설 연구시설 및 국가유산진흥원이 매장유산 조사를 위한 인력, 시설 및 장비 기준 등을 충족하는 경우 매장유산 조사기관으로 등록하며¹⁾, 등록된 매장유산 조사기관이 매장유산 지표조사와 발굴조사를 통해 문화유산의 존재 여부 등을 확인하고 수집·기록하고 있음.

1) 「매장유산 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.

지표조사는 지표에 드러난 국가유산 또는 매장유산의 징후를 지형을 훼손시키지 않은 채 조사하여 해당지역의 문화유산 존재여부 및 그 성격을 확인하는 행위이고, 발굴조사는 고고학적 정보(출토유물의 위치, 상태 등)를 수집·기록하여 과거의 생활환경과 문화양상을 밝혀내기 위한 조사로 표본조사·시굴조사·정밀발굴조사로 구분하고 있음.

한편, 매장유산 조사기관이 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 조사기관으로 등록한 경우, 고의 또는 중과실로 유물 또는 유적을 훼손하는 경우 등에는 그 등록을 취소하거나 2년 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 업무의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있도록 하고 있음²⁾.

그런데, 최근 5년간 매장유산 조사현장에서 산업안전 관련 사고현황을 살펴보면, 안전수칙 위반 등으로 인부·조사원이 5명 사망하고 여러

2) 「매장유산 보호 및 조사에 관한 법률」 제25조(조사기관의 등록취소 등) ① 국가유산청장은 조사기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 등록을 취소하거나, 2년 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 업무의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호부터 제3호까지의 규정에 해당되는 경우에는 등록을 취소하여야 한다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 조사기관으로 등록을 한 경우
2. 고의나 중과실로 유물 또는 유적을 훼손한 경우
3. 고의나 중과실로 지표조사 보고서, 발굴조사 보고서 또는 「국가유산영향진단법」 제11조에 따른 진단보고서(이하 “진단보고서”라 한다)를 사실과 다르게 작성한 경우
4. 지표조사 또는 발굴조사를 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 행하거나 지표조사 보고서 또는 발굴조사 보고서를 부실하게 작성한 것으로 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제8조에 따른 문화유산위원회에서 인정한 경우
5. 제11조제2항에 따른 발굴허가 내용이나 허가 관련 지시를 위반한 경우
6. 제15조에 따른 제출기한까지 발굴조사 보고서를 제출하지 아니하거나 제출기한을 넘겨서 발굴조사 보고서를 제출한 경우
7. 제24조제2항에서 정한 등록기준에 미달한 경우
8. 「국가유산영향진단법」 제9조에 따른 영향진단을 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 행하거나 진단보고서를 부실하게 작성한 것으로 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제8조에 따른 문화유산위원회에서 인정한 경우

② 국가유산청장은 제1항에 따라 등록이 취소된 조사기관에 대하여 3년의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 이 법에 따른 조사기관 등록을 제한할 수 있다.

명이 부상을 입는 사고가 지속적으로 발생한바, 매장유산 조사현장의 안전 관리에 대한 개선책 마련이 필요하다는 지적이 제기되고 있음.

[최근 5년간 매장유산 조사현장 사고 및 행정처분 현황]

연도	발굴기관	장소	사고내용	행정처분(처분청)	
				산업안전보건법 (고용노동부)	매장유산법 (국가유산청)
2019	(재)○○ 연구원	전북 진안군	·시굴조사 굴착갱 붕괴 ·인부 1명 사망, 1명 부상	·특별안전보건교육 미 실시 등 ·벌금 500만원 ·과태료 60만원	·발굴허가 미준수 ·업무정지(경고)
2021	(재)△△ 연구원	경북 고령군	·현장작업 대기 중 폭풍 및 폭우 ·인부 1명 사망, 4명 찰과상	·안전보건교육 미 실시 ·벌금 320만원	·없음 (업무시간외 사고)
2022	(재)◇◇ 연구원	경기 화성시	·시굴조사 굴착갱 붕괴 ·조사원 1명, 굴삭기 장비기사 1명 사망	·안전보건교육 미 실시 등 ·과태료 1,800만원	·발굴허가 미준수 ·업무정지(경고) 과태료 300만원
2024	(재)□□ 연구소	제주시	·표본조사 굴착갱 붕괴 ·인부 1명 사망, 1명 경상	조사진행 중	조사진행 중

※ 자료: 국가유산청

개정안은 매장유산 조사기관이 지표조사 또는 발굴조사 과정에서 고의나 과실로 인하여 「산업안전보건법」 제2조제2호에 따른 중대재해³⁾가 발생한 경우 매장유산 조사기관의 등록을 취소하거나 업무정지를 할 수 있도록 하여 매장유산 조사기관의 산업 안전의식을 제고하고 발굴 현장에서 근무하는 조사원과 근로자의 안전사고 위험을 감소시키려는 것으로, 발굴현장에서 발생하는 인명사고 등을 감소·방지하려는 취지에서 타당하다고 봄.

3) 「산업안전보건법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. “중대재해”란 산업재해 중 사망 등 재해 정도가 심하거나 다수의 재해자가 발생한 경우로서 고용노동부령으로 정하는 재해를 말한다.

「산업안전보건법 시행규칙」 제3조(중대재해의 범위) 법 제2조제2호에서 “고용노동부령으로 정하는 재해”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 재해를 말한다.

1. 사망자가 1명 이상 발생한 재해
2. 3개월 이상의 요양이 필요한 부상자가 동시에 2명 이상 발생한 재해
3. 부상자 또는 직업성 질병자가 동시에 10명 이상 발생한 재해

다만, 「매장유산 보호 및 조사에 관한 법률」에 따라 국가, 지방자치단체 및 건설공사 시행자가 실시하던 지표조사는 2025년 2월에 「국가유산영향진단법」(제정 '24.2.13, 시행 25.2.14)이 시행되면⁴⁾, 국가와 지방자치단체가 실시하는 지표조사는 「매장유산 보호 및 조사에 관한 법률」의 적용을 그대로 받게되는 반면⁵⁾, 건설공사 시행자가 실시하는 지표조사는 「매장유산 보호 및 조사에 관한 법률」에서 분리되어 「국가유산영향진단법」에 따른 영향진단의 일부로 포함되게 됨⁶⁾.

이렇게 되면 국가 또는 지방자치단체가 시행하는 지표조사는 개정안에 따라 행정처분의 대상이 되는 반면, 건설공사 시행자가 실시하는

4) 「국가유산영향진단법」 제1조(목적) 이 법은 개발계획 또는 건설공사가 매장유산 또는 지정유산의 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위인지 여부를 미리 조사·예측·진단하여 국가유산의 가치를 보호하고 이를 현재 세대와 미래 세대들이 누릴 수 있도록 함을 목적으로 한다.

제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

9. “영향진단”이란 제9조제1항에 따른 건설공사 시행이 매장유산 또는 국가지정유산의 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위인지 여부를 진단하는 것을 말한다.

제9조(영향진단의 대상 및 시기) ① 건설공사의 시행자는 해당 공사가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 사업계획 수립 완료 전에 영향진단을 실시하여야 하며, 건설공사의 계획을 변경하려는 경우에도 또한 같다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 대통령령으로 정하는 규모의 건설공사

2. 매장유산 유존지역에서 시행하는 건설공사

3. 그 밖에 건설공사로 국가유산의 보호·보존에 영향을 미칠 우려가 큰 경우로서 대통령령으로 정하는 경우

② 제1항에 따른 영향진단의 구체적인 실시 시기에 관하여는 문화체육관광부령으로 정한다.

제10조(영향진단의 절차 등) ① 영향진단은 건설공사의 시행자가 요청하여 제20조에 따른 국가유산영향진단기관이 수행한다.

② 영향진단에 필요한 비용은 해당 건설공사의 시행자가 부담한다. 다만, 국가와 지방자치단체는 건설공사의 규모 및 성격 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 건설공사에 대하여 예산의 범위에서 그 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

③ 영향진단의 방법·절차 등에 관한 세부적인 사항은 문화체육관광부령으로 정한다.

5) 「매장유산 보호 및 조사에 관한 법률」 제6조(매장유산 지표조사) ① 건설공사의 규모에 따라 대통령령으로 정하는 건설공사의 시행자는 해당 건설공사 지역에 국가유산이 매장·분포되어 있는지를 확인하기 위하여 사전에 매장유산 지표조사를 하여야 한다. <삭제 2024. 2. 13.>

제6조의2(국가 등에 의한 매장유산 지표조사) ① 국가 또는 지방자치단체는 국가유산이 매장·분포되어 있는지를 확인하기 위하여 매장유산 지표조사를 할 수 있다.

② 제1항에 따른 지표조사는 제24조에 따른 매장유산 조사기관이 수행한다.

③ 제1항에 따른 지표조사의 방법 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

6) 영향진단 = 매장유산 지표조사 + 매장유산 유존지역 협의 + 국가지정유산 보존 영향검토

지표조사는 개정안에 따른 행정처분 대상에서 제외되어, 같은 정도의 산업재해가 조사 주체에 따라 행정제재가 달라지게 되는 문제가 발생하게 됨.

[국가유산영향진단법의 영향진단 개요]

현행	
매장유산 보호 매장유산 보호 및 조사에 관한 법률	①매장유산 지표조사: 일정규모의 건설공사 지역에 국가유산의 매장·분포 확인을 위한 지표조사 실시(매장유산조사기관) 【매장유산 및 조사에 관한 법률】 제6조(매장유산 지표조사), 제7조(지표조사 절차 등), 제9조(지표조사에 따른 국가유산 보존조치의 지시 등), 제10조(보존조치에 따른 건설공사 시행자의 의무 등) ②매장유산 유존지역 협의: 매장유산 유존지역에서 건설공사 시 매장유산 보존조치 협의(관계전문가 2인 이상) 【매장유산 보호 및 조사에 관한 법률】 제8조(매장문화재 유존지역에서의 개발사업 협의)
문화재 역사문화 환경보호 문화유산법	③문화유산 보존 영향검토: 역사문화환경 보존지역에서 건설공사 시 국가지정유산 보존 영향검토 절차 이행(관계전문가 3인 이상) 【문화유산법】 제13조(역사문화환경 보존지역의 보호)



개정	
매장유산 및 문화유산 역사문화 환경보호 국가유산 영향진단법	①영향진단: 매장유산 지표조사·유존지역 협의와 국가지정유산 보존 영향검토를 영향진단으로 통합, 동시 실시(매장유산조사기관) i. 지표조사 ii. 매장유산 유존지역 협의 iii. 지표조사 + 국가지정유산 보존 영향검토 iv. 매장유산 유존지역 협의 + 국가지정유산 보존영향검토 ②약식영향진단: 지표조사 대상 또는 매장유산 유존지역이 아닌 역사문화환경 보존지역에서 실시하는 건설공사는 국가지정유산 보존 영향검토만 실시(관계전문가 3인 이상)

국가유산청은 매장유산 조사 중 발생하는 중대재해는 통상 발굴조사 과정에서 굴착갱 붕괴 등으로 인해 주로 발생하며, 문헌조사와 현장답사 위주의 지표조사의 경우 중대재해 발생 사례가 없으므로, 입법취지에 부합하고 실질적인 행정처분이 가능하도록 발굴조사 과정에서 중대재해가 발생하는 경우로만 한정할 필요가 있다는 입장임.

한국문화유산협회는 영리를 목적으로 하지 않는 매장유산 조사기관에 대한 행정처벌 강화보다는 조사기관의 용역 수행에 필요한 적절한 대가기준 제시와 최소 조사기간 보장 등의 매장유산조사 제도 개선이 선행될 필요가 있다는 의견임.

4. 대체토론의 요지

없 음

5. 소위원회 심사내용

(박정하 소위원장)

2025년 2월 「국가유산영향진단법」이 시행되면, 국가 또는 지방자치단체가 실시하는 지표조사는 「매장유산 보호 및 조사에 관한 법률」의 적용을 그대로 받게 되지만, 민간 건설공사 시행자가 시행하는 지표조사는 「매장유산 보호 및 조사에 관한 법률」에서 분리되어 「국가유산영향진단법」에 따른 영향진단 일부로 포함되게 되어, 같은 정도의 산업재해가 조사 주체에 따라 행정제재가 달라지는 문제가 발

생하게 됨.

그리고, 중대재해는 통상 발굴조사 과정에서 굴착갱 붕괴 등으로 인해 주로 발생하고 문헌조사와 현장답사 위주의 지표조사 경우 중대재해 발생 사례가 없음.

이에 개정안의 적용 대상을 지표조사는 제외하고 발굴조사로만 한정하도록 수정함.

6. 찬반토론의 요지

없 음

7. 심사결과

수정의결

8. 법제사법위원회 체계·자구심사 내용

체계·자구심사를 거쳤음

※ 심사보고서 붙임서류 :

1. 매장유산 보호 및 조사에 관한 법률 일부개정법률안에 대한 수정안
2. 매장유산 보호 및 조사에 관한 법률 일부개정법률안

매장유산 보호 및 조사에 관한 법률 일부개정법률안에 대한 수정안

제안연월일 : 2024. 11.

제 안 자 : 문화체육관광위원장

수정이유 및 수정주요내용

2025년 2월 「국가유산영향진단법」(제정 '24.2.13., 시행 '25.2.14.)이 시행되면, 국가 또는 지방자치단체가 실시하는 지표조사는 「매장유산 보호 및 조사에 관한 법률」의 적용을 그대로 받게 되지만, 민간 건설공사 시행자가 시행하는 지표조사는 「매장유산 보호 및 조사에 관한 법률」에서 분리되어 「국가유산영향진단법」에 따른 영향진단 일부로 포함되게 됨. 이렇게 되면 국가 또는 지방자치단체가 시행하는 지표조사는 개정안에 따라 행정처분의 대상이 되지만, 건설공사 시행자가 시행하는 지표조사는 개정안에 따른 행정처분 대상에서 제외되어, 같은 정도의 산업재해가 조사 주체에 따라 행정제재가 달라지는 문제가 발생하게 됨.

그리고, 중대재해는 통상 발굴조사 과정에서 굴착갱 붕괴 등으로 인해 주로 발생하고 문헌조사와 현장답사 위주의 지표조사 경우 중대재해 발생 사례가 없음.

이에 개정안의 적용 대상을 지표조사는 제외하고 발굴조사로만 한정하도록 수정함.

매장유산 보호 및 조사에 관한 법률 일부개정법률안에 대한 수정안

매장유산 보호 및 조사에 관한 법률 일부개정법률안 일부를 다음과 같이 수정한다.

안 제25조제1항제9호 중 “지표조사 또는 발굴조사”를 “발굴조사”로 한다.

안 부칙 제2조의 제목 중 “등록취소”를 “조사기관의 등록취소”로 한다.

수정안조문대비표

현행	개정안	수정안
제25조(조사기관의 등록취소 등) ① 국가유산청장은 조사기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 등록을 취소하거나, 2년 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 업무의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호부터 제3호까지의 규정에 해당되는 경우에는 등록을 취소하여야 한다.	제25조(조사기관의 등록취소 등) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- 1. ~ 8. (현행과 같음) 9. 지표조사 또는 발굴조사 과정에서 고의나 과실로 인하여 「산업안전보건법」	제25조(조사기관의 등록취소 등) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- 1. ~ 8. (개정안과 같음) 9. <u>발굴조사</u> ----- ----- ----- ----- -----

② · ③ (생략)	<u>제2조제2호에 따른 중대재해가 발생한 경우</u> ② · ③ (현행과 같음) 부 칙 제2조(<u>등록취소</u> 등에 관한 적용례) 제25조 제1항 제9호의 개정규정은 이 법 시행 이후 「산업안전보건법」 제2조제2호에 따른 중대재해가 발생한 경우부터 적용한다.	----- ----- ② · ③ (개정안과 같음) 부 칙 제2조(<u>조사기관의 등록취소</u> 등에 관한 적용례) 제25조 제1항 제9호의 개정규정은 이 법 시행 이후 「산업안전보건법」 제2조제2호에 따른 중대재해가 발생한 경우부터 적용한다.
-------------------	--	---

매장유산 보호 및 조사에 관한 법률 일부개정법률안

매장유산 보호 및 조사에 관한 법률 일부를 다음과 같이 개정한다.

제25조제1항에 제9호를 다음과 같이 신설한다.

9. 발굴조사 과정에서 조사기관의 고의나 과실로 인하여 「산업안전보건법」 제2조제2호에 따른 중대재해가 발생한 경우

부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(조사기관의 등록취소 등에 관한 적용례) 제25조제1항제9호의 개정규정은 이 법 시행 이후 「산업안전보건법」 제2조제2호에 따른 중대재해가 발생한 경우부터 적용한다.

신·구조문대비표

현행	개정안
제25조(조사기관의 등록취소 등)	제25조(조사기관의 등록취소 등)
① 국가유산청장은 조사기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 등록을 취소하거나, 2년 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 업무의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호부터 제3호까지의 규정에 해당되는 경우에는 등록을 취소하여야 한다.	① ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.
1. ~ 8. (생략)	1. ~ 8. (현행과 같음)
<u><신설></u>	9. <u>발굴조사 과정에서 조사기관의 고의나 과실로 인하여 「산업안전보건법」 제2조제2호에 따른 중대재해가 발생한 경우</u>
② · ③ (생략)	② · ③ (현행과 같음)