



제 428회 국회(임시회)
제2차문화체육관광위원회

문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

< 문화유산 규제 완화 및 국민 권익 보호 강화 >
■ 박수현의원 대표발의(의안번호 제2210614호)

2025. 8.

문화체육관광위원회

수석전문위원 천우정

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	3
1. 문화유산 규제 완화 및 국민 권익 보호 강화(안 제1조 등)	3

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 박수현 의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2025. 5. 28.

다. 회 부 일 : 2025. 5. 29.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 문화유산의 보존과 활용을 위한 정책적 기반을 마련하고 있으며, 기본계획 수립, 국회 보고 등 문화유산 보호체계를 규정하고 있음. 그러나 문화유산 보호를 위한 규제가 일률적이고 획일적으로 적용됨에 따라 주민의 재산권과 생활권 침해에 대한 우려가 지속적으로 제기되고 있으며, 규제 완화나 보상에 대한 체계적인 제도는 미비한 상황임.

특히 문화유산 주변 개발 제한과 관련한 규제 절차나 기준이 불명확하여 정책 예측 가능성이 낮고, 규제로 인한 주민 피해에 대해 실질적인 보상 근거가 부재하여 현행 제도만으로는 주민 권익 보호에 한계가 있음. 또한 현행 법령의 계획 체계에는 규제 합리화와 관련된 전략적 평가, 보고의무 등이 포함되어 있지 않아 문화유산과 지역의 조화로운 발전을 저해하는 요인으로 작용하고 있음.

이에 문화유산 보존을 위한 규제가 국민의 재산권 등 기본권과 조화를 이루도록 하기 위한 제1조 목적 조항을 개정하고, 규제의 비례성과 합리적 운용을 명시한 기본원칙과 국가 및 지방자치단체의 책무를 정비하며, 규제 완화 기본계획 수립, 국회 보고, 조사연구, 규제 미이행 시 주민보상에 관한 규정을 신설하여 규제의 예측 가능성과 합리성을 높이고, 문화유산 보호와 지역 발전 간의 균형을 도모하려는 것임(안 제 1조 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 문화유산 규제 완화 및 국민 권익 보호 강화(안 제1조 등)

가. 개정안 요지

- 개정안은 문화유산 보존을 위한 규제가 국민의 재산권 등 기본권과 조화를 이루도록 하기 위해 현행법 제1조(목적)를 개정하고, 규제의 비례성과 합리적 운용을 명시한 기본원칙과 국가 및 지방자치단체의 책무를 규정하며(안 제3조, 제4조), 문화유산 규제 완화를 위한 기본계획 수립, 국회 보고, 조사연구, 그리고 규제 미이행 시 주민 보상에 관한 규정을 신설하려는 것임(안 제9조의2 등).

[개정안 조문대비표]

현행	개정안
제1조(목적) 이 법은 문화유산을 보존하여 민족문화를 계승하고, 이를 활용할 수 있도록 함으로써 국민의 문화적 향상을 도모함과 아울러 인류문화의 발전에 기여함을 목적으로 한다.	제1조(목적) ----- -----계승·활용하고, 문화유산 보존을 위한 규제가 국민의 재산권 등 기본권과 조화를 이룰 수 있도록 함으로써 국민의 문화적 향상과 인류문화의 발전에 기여하고, 문화유산 규제의 합리성과 예측 가능성을 높이려는 것을-----.

제3조(문화유산보호의 기본원칙) (생략) <u><신설></u>	제3조(문화유산보호의 기본원칙) ① (현행 제목 외의 부분과 같음) ②문화유산에 관한 규제는 문화유산의 보존 목적에 비례하고, 사회적·경제적 환경과 조화를 이룰 수 있도록 합리적으로 운용되어야 한다.
제4조(국가와 지방자치단체 등의 책무) ①·② (생략) <u><신설></u>	제4조(국가와 지방자치단체 등의 책무) ①·② (현행과 같음) ③국가와 지방자치단체는 문화유산 관련 규제를 개선하고, 규제로 인한 국민의 불편과 권리침해를 최소화하는 방향으로 정책을 수립·시행하여야 한다.
③·④ (생략) <u><신설></u>	④·⑤ (현행 제3항 및 제4항과 같음) 제2장의2 문화유산 규제 완화에 관한 사항
<u><신설></u>	제9조의2(문화유산 규제 완화 기본계획의 수립) ①국가유산청장은 문화유산 관련 규제의 합리적 개선을 위하여 5년마다 규제 완화 기본계획(이하 “규제완화 기본계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다. ②규제완화 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 문화유산 규제의 현황 및 규제

완화의 필요성

2. 규제 완화 대상 문화유산의 단계별 추진전략

3. 그 밖에 문화유산 규제 완화를 위한 사항

③국가유산청장은 규제완화 기본계획 수립 시 시·도지사와 협의하여 지역 특성을 반영하고 이해관계자의 의견을 들어야 한다.

④국가유산청장은 규제완화 기본계획에 따라 연도별 시행계획(이하 “규제완화 시행계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

⑤ 국가유산청장은 규제완화 기본계획 및 규제완화 시행계획을 수립하거나 변경한 때에는 문화체육관광부령으로 정하는 바에 따라 이를 공표하여야 한다.

⑥국가유산청장은 규제완화 시행계획의 이행실적을 매년 평가하고, 그 결과를 규제완화 기본계획에 반영하여야 한다.

⑦그 밖에 규제완화 기본계획 및 규제완화 시행계획의 수립·변경·평가 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제9조의3(국회보고) 국가유산청장은 규제완화 기본계획 및 규제완화

<신 설>

시행계획의 수립, 제9조의2제6항에 따른 이행실적의 평가 결과를 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

제9조의4(조사·연구) ①국가 및 지방자치단체는 문화유산 관련 규제의 실효성과 영향에 대한 조사·연구를 지속적으로 실시하여야 한다.

②국가유산청장은 제1항에 따른 조사·연구 결과를 규제완화 기본계획 및 규제완화 시행계획의 수립에 반영하여야 한다.

제9조의5(규제 완화 미이행에 따른 보상 등) ①국가는 제9조의2제1항에 따른 규제완화 기본계획 수립·시행 시 또는 같은 조 제6항에 따른 이행실적 평가 결과에 따라 문화유산의 규제 완화가 불가하다고 인정하거나 해당 규제로 인하여 현저한 권리 제한이 발생하였다고 인정한 경우에는 문화유산에 대한 규제 완화 미이행으로 인하여 피해를 입은 주민에게 보상하거나 지원대책을 마련할 수 있다.

②제1항에 따른 보상 또는 지원의 기준, 대상, 내용 및 절차 등

에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

나. 검토의견

- 현행법은 문화유산의 보존과 활용을 위한 정책적 기반을 마련하고 있는데, 대표적으로 국가유산청장으로 하여금 문화유산 보존에 관한 기본방향 및 목표가 담긴 문화유산기본계획을 수립하고 이를 국회 소관 상임위원회에 보고하도록 하는 등의 체계를 마련하고 있음.
- 그러나 현행법은 문화유산 보호를 위한 규제가 일률적이고 획일적으로 적용됨에 따라 주민의 재산권과 생활권 침해에 대한 우려가 지속적으로 제기되어 왔음. 특히 문화유산 주변 개발 제한과 관련한 규제 절차나 기준이 불명확하여 정책 예측 가능성이 낮고, 규제로 인한 주민 피해에 대한 실질적인 보상 근거가 부재하여 현행 제도만으로는 주민 권익 보호에 한계가 있다는 의견과, 현행 법령의 계획 체계에는 규제 합리화와 관련된 전략적 평가나 보고 의무 등이 포함되어 있지 않아 문화유산과 지역의 조화로운 발전을 저해하는 요인으로 작용한다는 의견이 있음.

- 이에 개정안은 문화유산의 보존 및 활용의 목적에 국민의 재산권 등 기본권과의 조화 및 문화유산 규제의 합리성과 예측 가능성 제고를 명시하고(안 제1조), 문화유산에 관한 규제가 보존 목적에 비례하고 사회적·경제적 환경과 조화를 이룰 수 있도록 합리적으로 운용되어야 한다는 기본원칙을 규정하며(안 제3조제2항 신설), 국가와 지방자치단체가 문화유산 관련 규제를 개선하고 국민 불편과 권리침해를 최소화하는 방향으로 정책을 수립·시행할 책무를 부여하고 있음(안 제4조제3항 신설).
- 그리고, 문화유산 규제 완화 기본계획 및 시행계획의 수립·시행(안 제9조의2), 문화유산 관련 규제의 실효성과 영향에 대한 조사·연구(안 제9조의4), 해당 계획의 국회 보고 의무화(안 제9조의3), 규제 완화 미이행에 따른 보상 근거 마련(안 제9조의5)을 신설하고 있음.
- 개정안은 아래와 같이 문화유산 보호와 국민의 재산권 등 기본권이 조화롭게 공존할 수 있는 기반을 마련하며, 문화유산 규제의 합리성과 예측 가능성을 높이는 데 기여할 수 있다는 점에서 입법 취지에 공감할 수 있음.
 - 첫째, 법률의 목적에 국민의 재산권 등 기본권과의 조화를 명시하고, 규제의 비례성 및 합리적 운용 원칙을 추가함으로써 문화유산 보존뿐만 아니라 국민의 권익 침해를 최소화함.

- 둘째, 규제 완화에 대한 체계적인 계획 수립과 그 이행실적을 국회에 보고하도록 함으로써 정책의 투명성과 책임성을 강화하고, 정책 예측 가능성을 높여 주민들이 정책을 신뢰하고 수용할 가능성을 제고함.
- 셋째, 규제로 인해 피해를 입는 주민들에게 실질적인 보상 또는 지원 대책을 마련할 수 있는 법적 근거를 신설하여, 사회적 갈등을 줄이고 주민들의 참여와 협력을 이끌어내는 데 긍정적인 영향을 유도함.
- 넷째, 규제의 실효성과 영향에 대한 지속적인 조사·연구를 통해 과학적이고 객관적인 데이터를 기반으로 정책을 수립하고 개선하도록 함으로써, 보다 합리적이고 효율적인 규제 운영을 도모함.

○ 다만, 개정안 제9조의5제1항의 '현저한 권리 제한'이라는 문구는 추상적 표현으로, 실제 어느 정도의 제한이 발생해야 보상 또는 지원 대상이 되는지에 대한 해석상 논란이 발생할 수 있음. 이러한 기준이 불명확할 경우 자의적인 행정 판단이나 형평성 문제로 이어질 우려가 크므로, 대통령령에서는 정량적·정성적 지표를 포함한 구체적이고 객관적인 기준을 마련할 필요가 있을 것으로 보임.

○ 또한, 안 제3조제2항은 “문화유산에 관한 규제는 문화유산의 보존 목적에 비례하”도록 문화유산보호의 기본원칙을 규정하고

있는데, ‘비례’라는 표현은 가산할 수 있는 경우에 사용하는 것이 일반적인 입법례이므로¹⁾, 「행정기본법」상 비례의 원칙을 참고하여 “문화유산에 관한 규제 수준은 문화유산의 보존 목적을 달성하는 데 유효하고 적절하며, 필요한 최소한도에 그치도록 하”는 것으로 수정하는 방안을 검토할 필요가 있다고 봄.

○ 개정안에 대하여 다음과 같은 관계부처의 의견이 있으므로 심사
사에 참고할 필요가 있겠음.

- 국가유산청은 문화유산 규제 관련 사항은 현행처럼 문화유산기본계획에 포함·관리하도록 하는 것이 바람직하나, 문화유산 보호의 기본원칙(제3조) 및 국가 등의 책무(4조) 관련 개정 조문은 입법 취지 등을 고려하여 일부 수정하여 수용할 수 있으며²⁾, 규제 완화 미이행에 따른 보상(제9조의5) 신설 조문은 현행법 주민지원사업 계획 수립·시행(제13조2)³⁾을

1) 「상법」 제287조의37(잉여금의 분배) ①유한책임회사는 대차대조표상의 순자산액으로부터 자본금의 액을 뺀 액(이하 이 조에서 “잉여금”이라 한다)을 한도로 하여 잉여금을 분배할 수 있다.

②·③ (생략)

④잉여금은 정관에 다른 규정이 없으면 각 사원이 출자한 가액에 비례하여 분배한다.

「중소기업협동조합법」 제71조(잉여금의 처분) ①조합은 손실을 보전하고 제70조의 준비금과 이월금을 공제한 후가 아니면 잉여금을 배당하지 못한다.

②잉여금의 배당은 정관으로 정하는 바에 따라 조합원의 출자액과 조합사업의 이용 분량에 비례하여 행하여야 한다.

2) 국가유산청은 개정안 제1조(목적)에 대하여 이 법은 문화유산의 보존 및 활용에 관한 철학과 정책 방향을 제시하는 것으로, 규제 관련 사항을 추가하는 것을 법체계상 적절하지 않으므로, 현행을 유지하는 것이 바람직하다는 입장임

3) 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제13조의2(주민지원사업 계획 수립·시행) ①시·도지사는 국가유산청장과 협의하여 역사문화환경 보존지역에 거주하는 주민의 생활환경을 개선하고 복리를 증진하기 위한 지원사업(이하 “주민지원사업”이라 한다)에 관한 계획을 수립·시행할 수 있다.

② ~ ④ (생략)

통해 입법 목적을 달성할 수 있다는 입장임.

- 기획재정부는 규제 완화가 당초 계획대로 이행되지 못하는 것은 다양한 이해관계자의 이견과 제반여건의 변경 등 합리적인 이유로 인한 경우가 많고, 당초 기본계획대로 추진하지 못하여 이를 보상하는 제도가 부재한 상황이므로 개정 시 유사 입법 요구가 확산할 우려가 있으므로 수용하기 곤란하다는 입장임.
- 대전광역시는 개정안이 재산권 침해 완화에 치중하여 문화유산 보존 규제를 약화시키고, 규제 예측가능성과 보존 훼손 대응 방안이 부족해질 우려가 있으므로 개정에 반대한다는 의견을 제시함.
- 제주특별자치도는 ‘규제 완화’라는 용어가 자칫 규칙 자체가 불합리하고 불필요한 것으로 이해될 수 있으므로 ‘규제 적정성 검토’ 등의 용어를 사용하는 것이 적절하고, 규제와 관련한 기본계획과 시행계획을 별도로 수립하도록 하는 것보다 기존의 문화유산기본계획에 포함하도록 하는 것이 효율적이라는 의견을 제시함.

문 의 처
02)6788-5379