



제 428회 국회 (임시회)
제2차문화체육관광위원회

문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

< 국가지정문화유산의 재난 대응 및 긴급 보호체계 마련 >

- 정희용의원 대표발의(의안번호 제2210158호)
- 임종득의원 대표발의(의안번호 제2210190호)

2025. 8.

문화체육관광위원회

수석전문위원 천우정

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	3
1. 국가지정문화유산의 재난 대응 및 긴급 보호체계 마련(안 제35조) ...	3

[문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률 일부개정법률안(제2210158호)]

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 정희용 의원 등 11인

나. 발 의 일 : 2025. 4. 28.

다. 회 부 일 : 2025. 4. 29.

II. 제안이유 및 주요내용

최근 기후변화로 인한 대형 산불 등 각종 자연재해가 빈번하게 발생하고 대형화됨에 따라 산에 인접한 문화유산이 실질적인 위협에 노출되고 있음. 현행 「문화유산법」은 국가지정문화유산 보호구역(현상 변경 허가 대상 구역) 내에서의 현상변경을 원칙적으로 사전허가 대상으로 규정하고 있어, 긴급 상황에서 문화유산을 보호하기 위한 신속한 대응에 제약이 따름.

이에 따라, 산불 등 긴급재난상황 발생 시 문화유산을 보존하기 위한 긴급조치를 ‘선조치 후승인’ 방식으로 허용할 수 있도록 법적 근거를 마련하여 문화유산의 훼손을 예방하고 실질적인 보호체계를 구축하고자 함.

따라서 현행 「문화유산법」 제35조(허가사항) 조항에 제6항의 단서를 신설하여 긴급한 재난상황에서는 문화유산보호를 위한 조치를 우선적으로 시행한 후, 사후적으로 허가를 받을 수 있도록 함(안 제35조제6항 신설).

[문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률 일부개정법률안(제2210190호)]

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 임종득 의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2025. 4. 28.

다. 회 부 일 : 2025. 4. 29.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법상 국가지정문화유산의 보존과 훼손 방지를 위하여 그 현상을 변경하거나 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위를 하려는 자에게 국가유산청장의 허가를 받도록 하고 있음.

산불이 발생한 경우 등 대규모의 재해나 재난이 발생한 경우 국가지정문화유산의 소실 가능성이 높다 할 수 있는데, 그 피해를 최소화하기 위해서는 일정 정도의 문화유산의 현상 변경을 감수하더라도 선제적 조치가 신속하게 이루어지도록 할 필요가 있음.

이에 산불 등 재해·재난의 발생으로 국가지정문화유산이 소실될 우려가 있는 긴급한 경우 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 국가지정문화유산의 훼손을 최소화하기 위한 조치를 우선적으로 하고 이후 국가유산청장에게 보고하도록 함으로써 재난 발생으로 인한 국가지정문화유산의 훼손을 최소화하려는 것임(안 제35조).

Ⅲ. 검토의견

1. 국가지정문화유산의 재난 대응 및 긴급 보호체계 마련(안 제35조)

가. 개정안 요지

- 개정안은 산불 등 자연재해로부터 국가지정문화유산을 보호하기 위해 긴급 상황 발생 시 ‘선조치 사후 허가 또는 보고’ 방식의 대응을 허용하려는 것임(안 제35조).

[정희용의원안 조문대비표]

현 행	정희용의원안	임종득의원안
제35조(허가사항) ① ~ ⑤ (생략) <u><신 설></u>	제35조(허가사항) ① ~ ⑤ (현행과 같음) <u>⑥국가유산청장은 제1항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 산불 등 긴급을 요하는 재해·재난이 발생하였을 경우 제1항제1호 또는 제2호의 행위에 대하여 사후에 허가를 할 수 있다.</u>	제35조(허가사항) ① ~ ⑤ (현행과 같음) <u>⑥제1항 본문에도 불구하고 산불 등 재해·재난의 발생으로 국가지정문화유산이 소실될 우려가 있는 긴급한 경우 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 해당 국가지정문화유산의 훼손을 최소화하기 위하여 국가유산청장의 허가를 받지 아니하고</u>

<신 설> <신 설>		국가지정문화유산의 현상을 변경하거나 보존에 영향을 주는 조치를 할 수 있다. 이 경우 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 지체 없이 해당 조치 결과를 국가유산청장에게 보고하여야 한다. ⑦ 국가유산청장은 제6항 전단에 따른 조치에 관한 구체적인 기준을 마련하여 고시하여야 한다. ⑧ 국가는 예산의 범위에서 제6항에 따른 조치에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지방자치단체에 지원할 수 있다.
---------------------------------------	--	--

나. 검토의견

- 현행법 제35조에 따라 국가지정문화유산의 현상을 변경하거나 보존에 영향을 미칠 수 있는 행위를 할 경우에는 국가유산청장의 사전 허가를 받아야 함¹⁾. 이는 문화유산의 훼손을 예방하고

1) 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제35조(허가사항) ①국가지정문화유산에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가유산청장의 허가를 받아야 하며, 허가사항을 변경하려는 경우에도 국가유산청장의 허가를 받아

안정적으로 보존하기 위한 중요한 제도적 장치임.

- 허가 대상 행위는 크게 세 가지 유형으로 나뉨. 첫째, 국가지정 문화유산이나 그 보호물·보호구역의 현상을 변경하는 행위로서 수리·정비·복구·철거, 시설물 설치·이축·용도변경, 수목의 식재 또는 제거, 지형 변경, 수질 변화, 소음·진동 유발, 오염물질 방출 등이 포함됨. 둘째, 국가지정문화유산(동산 제외)의 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위로서 역사문화환경 보존지역에서 주변 경관을 저해하거나 지하 50미터 이상의 굴착, 수계에서 하는 건설공사 등이 해당됨. 셋째, 국가지정문화유산의 탁본·영인 또는 촬영 행위로서, 장소 이동 촬영, 촬영 장비의 접촉, 과도한 조명·열 방출 등이 포함됨. 이러한 행위들의 세부사항은 모두

야 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

②국가지정문화유산과 시·도지정문화유산의 역사문화환경 보존지역이 중복되는 지역에서 제1항제2호에 따라 국가유산청장이나 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장의 허가를 받은 경우에는 제74조제2항에 따른 시·도지사의 허가를 받은 것으로 본다.

③국가유산청장은 제1항제2호에 따른 국가지정문화유산의 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위에 관하여 허가한 사항 중 대통령령으로 정하는 경미한 사항의 변경허가에 관하여는 시·도지사에게 위임할 수 있다.

④국가유산청장과 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장은 제1항에 따른 허가 또는 변경허가의 신청을 받은 날부터 30일(제8조에 따른 문화유산위원회의 심의기간 등 대통령령으로 정하는 기간은 포함하지 아니한다) 이내에 허가 여부를 신청인에게 통지하여야 한다. 다만, 제8조에 따른 문화유산위원회의 심의를 거치는 경우에는 심의가 종료된 날부터 7일 이내에 그 결과를 신청인에게 통지하여야 한다.

⑤국가유산청장과 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장이 제4항에서 정한 기간 내에 허가 또는 변경허가 여부나 민원 처리 관련 법령에 따른 처리기간의 연장을 신청인에게 통지하지 아니하면 그 기간(민원 처리 관련 법령에 따라 처리기간이 연장 또는 재연장된 경우에는 해당 처리기간을 말한다)이 끝난 날의 다음 날에 허가 또는 변경허가를 한 것으로 본다.

대통령령으로 정해져 있음²⁾).

- 또한 현행법 제21조에 따라 국가유산청장은 전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태가 발생하여 문화유산의 보호가 필요하다고 판단될 경우 국유문화유산, 국유 외 지정문화유산 및 임시지

2) 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률 시행령」 제21조의2(국가지정문화유산 등의 현상 변경 등의 행위) ①법 제35조제1항제1호에서 “대통령령으로 정하는 행위”란 다음 각 호의 행위를 말한다.

1. 국가지정문화유산, 보호물 또는 보호구역을 수리, 정비, 복구, 보존처리 또는 철거하는 행위
 2. 삭제
 3. 국가지정문화유산, 보호물 또는 보호구역 안에서 하는 다음 각 목의 행위
 - 가. 건축물 또는 도로·관로·전선·공작물·지하구조물 등 각종 시설물을 신축, 증축, 개축, 이축(移築) 또는 용도변경(지목변경의 경우는 제외한다)하는 행위
 - 나. 수목을 심거나 제거하는 행위
 - 다. 토지 및 수면의 매립·간척·땅파기·구멍뚫기, 땅깎기, 흙쌓기 등 지형이나 지질의 변경을 가져오는 행위
 - 라. 수로, 수질 및 수량에 변경을 가져오는 행위
 - 마. 소음·진동·악취 등을 유발하거나 대기오염물질·화학물질·먼지·빛 또는 열 등을 방출하는 행위
 - 바. 오수(汚水)·분뇨·폐수 등을 살포, 배출, 투기하는 행위
 - 사. 동물을 사육하거나 번식하는 등의 행위
 - 아. 토석, 골재 및 광물과 그 부산물 또는 가공물을 채취, 반입, 반출, 제거하는 행위
 - 자. 광고물 등을 설치, 부착하거나 각종 물건을 쌓는 행위
- ②법 제35조제1항제2호에서 “대통령령으로 정하는 행위”란 다음 각 호의 행위를 말한다.
1. 역사문화환경 보존지역에서 하는 다음 각 목의 행위
 - 가. 해당 국가지정문화유산의 경관을 저해할 우려가 있는 건축물 또는 시설물을 설치·증설하는 행위
 - 나. 해당 국가지정문화유산의 경관을 저해할 우려가 있는 수목을 심거나 제거하는 행위
 - 다. 해당 국가지정문화유산의 보존에 영향을 줄 수 있는 소음·진동·악취 등을 유발하거나 대기오염물질·화학물질·먼지·빛 또는 열 등을 방출하는 행위
 - 라. 해당 국가지정문화유산의 보존에 영향을 줄 수 있는 지하 50미터 이상의 땅파기 행위
 - 마. 해당 국가지정문화유산의 보존에 영향을 미칠 수 있는 토지·임야의 형질을 변경하는 행위
 2. 국가지정문화유산이 소재하는 지역의 수로의 수질과 수량에 영향을 줄 수 있는 수계에서 하는 건설공사 등의 행위
 3. 국가지정문화유산과 연결된 유적지를 훼손함으로써 국가지정문화유산 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 행위
 4. 삭제
 5. 그 밖에 국가지정문화유산 외곽 경계의 외부 지역에서 하는 행위로서 국가유산청장 또는 해당 지방자치단체의 장이 국가지정문화유산의 역사적·예술적·학술적·경관적 가치에 영향을 미칠 우려가 있다고 인정하여 고시하는 행위
- ③법 제35조제1항제3호에서 “대통령령으로 정하는 행위”란 다음 각 호의 행위를 말한다.
1. 국가지정문화유산을 다른 장소로 옮겨 촬영하는 행위
 2. 국가지정문화유산의 표면에 촬영 장비를 접촉하여 촬영하는 행위
 3. 빛 또는 열 등이 지나치게 방출되어 국가지정문화유산의 보존에 영향을 줄 수 있는 촬영 행위
 4. 그 밖에 촬영 장비의 충돌·추락 등으로 국가지정문화유산에 물리적 충격을 줄 수 있는 촬영 행위

정문화유산을 안전한 지역으로 이동하거나 매몰하는 등의 보호 조치를 직접 취하거나 해당 문화유산의 소유자, 보유자, 점유자, 관리자 또는 관리단체에게 이러한 보호 조치를 취하도록 명할 수 있음³⁾).

○ 그런데 최근 기후변화로 인해 산불, 수해 등 다양한 자연재해가 발생하면서, 문화유산이 크게 훼손되거나 손상되는 사례가 발생하고 있음. 특히, 현행 사전허가 절차가 복잡하고 시간이 많이 소요되는 상황이라 긴급 재난 발생 시 문화유산을 신속하게 보호하는 데 어려움이 있다는 지적이 제기되고 있음.

○ 이에 따라 문화유산 보호를 위한 ‘선조치 사후 허가 또는 보고’ 구조의 대응체계를 마련하려는 두 개정안이 발의되었고, 개정안 모두 산불 등 재난 상황에서 문화유산을 효과적으로 보호하자는 공통된 입법 취지를 가지고 있음.

○ 먼저, 정희용 의원안은 긴급재난 발생 시 국가유산청장이 대통령령으로 정하는 긴급행위에 대해 사후 허가를 가능하게 하려는 조항을 신설하려는 것으로, 문화유산 보호의 실효성을 높이

3) 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제21조(비상시의 문화유산보호) ①국가유산청장은 전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태 시 문화유산의 보호에 필요하다고 인정하면 국유문화유산과 국유 외의 지정문화유산 및 제32조에 따른 임시지정문화유산을 안전한 지역으로 이동·매몰 또는 그 밖에 필요한 조치를 하거나 해당 문화유산의 소유자, 보유자, 점유자, 관리자 또는 관리단체에 대하여 그 문화유산을 안전한 지역으로 이동·매몰 또는 그 밖에 필요한 조치를 하도록 명할 수 있다.

②국가유산청장은 전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태 시 문화유산 보호를 위하여 필요하면 제39조에도 불구하고 이를 국외로 반출할 수 있다. 이 경우에는 미리 국무회의의 심의를 거쳐야 한다.

③제1항에 따른 조치 또는 명령의 이행으로 인하여 손실을 받은 자에 대한 보상에 관하여는 제46조를 준용한다. 다만, 전쟁의 피해 등 불가항력으로 인한 경우에는 예외로 한다.

려는 점에서 입법 취지에 공감할 수 있음.

○ 다만, 이 안은 조치 주체에 대한 구체적인 언급 없이 국가유산청장의 사후 허가 근거만을 명시하고 있어 실제 현장에서 긴급 조치를 누가 시행할 수 있는지에 대한 혼란을 초래하거나 신속한 대응이 어려울 수 있으므로, 누가 긴급조치를 시행할 수 있는지 명확히 구체화하는 방안을 검토할 필요성이 있을 것으로 보임.

○ 다음, **임종득 의원안**은 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 긴급 상황에서 문화유산 보호조치를 선제적으로 시행할 수 있도록 명시하고, 조치 이후 국가유산청장에게 보고하도록 하며(제6항), 이에 대한 구체적인 기준 마련 및 재정 지원 근거(제7항·제8항) 규정을 두고 있음. 이 안은 조치 주체, 절차, 재정적 지원 등을 종합적으로 규율함으로써 실효성 있는 대응체계를 갖추려 한다는 점에서 입법 취지에 공감할 수 있음.

○ 다만, 개정안에 대해서는 **국가유산청**이 다음과 같은 의견을 제시하고 있음을 고려하여 검토할 필요가 있어 보임.

- 현행법 제21조(비상시의 문화유산 보호)는 해당 문화유산의 소유자, 점유자, 관리자 또는 관리단체에게 안전 조치를 명하도록 규정하고 있으며, 제33조(소유자관리의 원칙) 및 제34조(관리단체에 의한 관리)는 소유자, 관리단체에게 해당 문화유산에 대한 관리 의무를 부여하고 있음⁴⁾. 따라서 이들

소유자, 점유자, 관리자 또는 관리단체도 재난 시 긴급 조치의 시행 및 보고 주체에 포함하도록 개정안을 수정할 필요가 있음.

- 개정안이 선제조치 후에 그 결과만을 보고하도록 하는 대신, 국가유산청장이 조치내용을 사전에 검토하고 필요시 의견을 제시할 수 있도록 일부 수정할 필요가 있음.
- 긴급조치의 실효성을 높이기 위해 소요되는 비용 지원 규정을 현행법의 보조금 조항(제51조)⁵⁾에서 신설하는 것이 법

4) 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제33조(소유자관리의 원칙) ①국가지정문화유산의 소유자는 선량한 관리자의 주의로써 해당 문화유산을 보호하여야 한다.

② 국가지정문화유산의 소유자는 필요에 따라 그에 대리하여 그 문화유산을 보호할 관리자를 선임할 수 있다.

제34조(관리단체에 의한 관리) ①국가유산청장은 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.

②관리단체로 지정된 지방자치단체는 국가유산청장과 협의하여 그 문화유산을 관리하기에 적당한 법인 또는 단체에 해당 문화유산의 관리 업무를 위탁할 수 있다.

③국가유산청장은 제1항 전단에 따라 관리단체를 지정할 경우에 그 문화유산의 소유자나 지정하려는 지방자치단체, 법인 또는 단체의 의견을 들어야 한다.

④국가유산청장이 제1항에 따라 관리단체를 지정하면 지체 없이 그 취지를 관보에 고시하고, 국가지정문화유산의 소유자 또는 관리자와 해당 관리단체에 이를 알려야 한다.

⑤누구든지 제1항에 따라 지정된 관리단체의 관리행위를 방해하여서는 아니 된다.

⑥관리단체가 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.

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

5) 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제51조(보조금) ①국가는 다음 각 호의 경비의 전부나 일부를 보조할 수 있다.

1. 제34조제1항에 따른 관리단체가 그 문화유산을 관리할 때 필요한 경비

2. 제42조제1항제1호부터 제3호까지에 따른 조치에 필요한 경비

3. 제1호와 제2호의 경우 외에 국가지정문화유산의 보존·관리 및 활용 또는 기록 작성을 위하여 필요한 경비

4. 삭제

②국가유산청장은 제1항에 따른 보조를 하는 경우 그 문화유산의 수리나 그 밖의 공사를 감독할 수 있다.

체계에 적합할 것으로 보임.

- 개정안에서 법 시행일을 공포 후 6개월이 경과한 날부터로 정하고 있으나, 구체적인 기준을 마련하여 고시하기 위해서는 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행으로 수정할 필요가 있음.

○ 이 같은 국가유산청의 의견 중 선제조치 후 결과만을 보고하는 대신 국가유산청장이 조치내용을 사전에 검토하고 필요시 의견을 제시할 수 있도록 수정하자는 의견에 대해서는 긴급을 요할 때에는 사후에 보고할 수 있다는 규정을 둘 필요성이 있어 보이는 점을 고려하여 검토가 필요하다고 봄.

○ 한편, 개정안에 대해 기획재정부는 재해·재난 발생시 국가유산의 신속한 복구를 위한 비용 전액을 국비로 지원(국가유산긴급보수 '25년 예산 45억원)하고 있고, 예방 및 추가 복구를 위해 정부와 지자체가 협력하여 재해·재난에 적극 대응(국가유산재난안전관리 '25년 예산 240억원, 국가유산보수정비 '25년 예산 5,299억원)하고 있으며, 산불 등 피해예방을 위한 긴급조치 등은 국가와 지자체가 각 책임주체별로 역할을 충실히 수행할 필요가 있고, 그에 따른 사전조치 실시에 드는 소규모 일부비용은 각 주체별 판단에 의한 것으로 개별부담이 바람직하므로 지방

③ 제1항제2호 및 제3호의 경비에 대한 보조금은 시·도지사를 통하여 교부하고, 그 지시에 따라 관리·사용하게 한다. 다만, 국가유산청장이 필요하다고 인정하면 소유자, 관리자, 관리단체에게 직접 교부하고, 그 지시에 따라 관리·사용하게 할 수 있다.

자치단체에 대한 비용 지원 조항(임종득의원안 제35조제8항)은 삭제
제가 필요하다는 입장임.

문 의 처

02)6788-5379
