



일본의 문화재보호법 및 문화재방재대책

정보신청기관 : 문화재청 정책과

I. 일본의 문화재보호법 입법경위

1. 입법배경

일본은 유물(遺物)들을 문화재로서 1871년부터 보호를 시작하였다. 1897년에는 ‘고사찰보존법(古社寺保存法)’이 제정되었다. 1928년 국보보존법(國寶保存法)이 제정되어 보호대상을 확대하였다. 1933년에는 고미술품의 해외유출을 방지하기 위해 ‘중요미술품의보존에관한법률’이 제정되었다.

일본은 1945년 이후 제2차세계대전 중 중지되었던 명승지, 천연기념물의 지정에 관한 사무를 10월부터 재개하였다. 그 중 중요미술품은 전쟁 중 손괴 및 해외유실 등에 대한 그 실태 조사가 시급하였다. 따라서 문부성은 중요미술품 등의

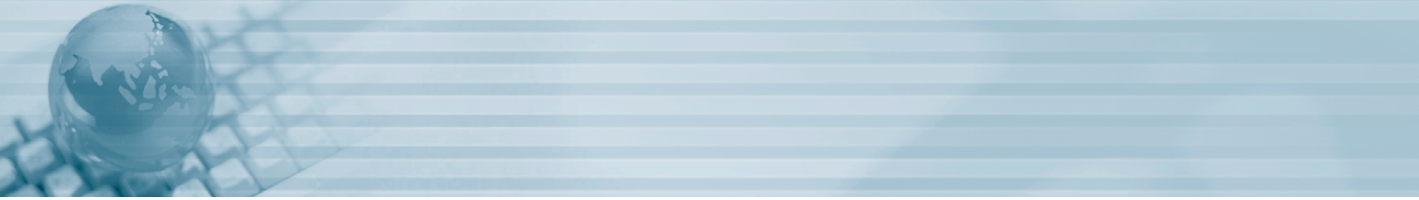
조사비 보조금을 책정하여 각 지역에 조사원을 설치하여 기초적 조사를 진행하였다.¹⁾

1946년부터 전시에 매우 황폐해진 일본 국보 건조물에 대하여 문부성이 그 대책을 검토하였다. 그러나 ‘연합군총사령관총사령부’로부터 긴급수리계획을 세우라는 별도의 지시에 따라 전국적인 파손상황을 조사하고 이 결과를 기초로 1948년도 국보건조물의 응급수리오개년 계획을 수립하였다.

이런 중에 1949년 1월 26일 아침, 수리 해체 중이던 호류사 금당(法隆寺 金堂)에 화재가 발생하여 世界最古의 목조건조물과 벽면에 그려진 벽화 등이 소실되었다. 그 다음해인 1949년 2월에는 에히메현의 마즈야마성(松山城)이, 6월에는 홋카이도의 후쿠야마성(福山城)이 소실하



1) 한편 연합군최고사령관총사령부 최고사령관은 일본정부에 대하여 ‘미술품·기념물과 함께 문화적 종교적 장소와 시설물 보호에 관한 정책과 조치에 관한 각서’를 반포하고 보호가 필요한 작품, 수집, 장소를 열거한 목록과 군사행동에 의한 손해를 상세히 기재하여 제출토록 명하였다. 이 조사는 1946년 10월에 완료되었다.



게 되었다. 1950년 2월에는 치바현의 초라쿠지(長楽寺) 본당이, 7월에는 교토의 금각사(金閣寺)가 소실되었다. 불과 일년반 사이에 국보 건조물 5건이 연달아 화살되는 사건이 발생하였던 것이다.

2. 문화재보호법의 제정

(1) 입법

호류사 금당(法隆寺 金堂)의 멸실은 일본 국민에게 큰 충격을 주었다. 이 사건으로 일본은 전통적 문화재보존을 위해 근본적인 대책이 필요하다는 여론이 거세졌다. 이에 따라 일본 참의원 문교위원회는 이러한 사태와 여론을 배경으로 대책을 검토하여 ‘문화재보호제도’ 정비를 위한 입법조치를 강구하게 되었다.

1950년 5월 3일 문화재보호법을 제정, 같은 해 8월 29일에 ‘문화재보호법’을 실시하였다. 본법은 일부 위에서 언급한 국보보존법(1929년), 「중요미술품의보존에관한법률」(1933년), 그리고 「사적명승천연기념물보존법」(1919년)을 하나로 집대성한 종합 입법이었다. 이 법률에 의해 건조물·미술공예품의 유형문화재와 사적·명승·천연기념물을 함께 보호하게 되었고, 새롭게 무형문화재나 민속자료·매장문화재도 보호

대상이 되어 그 보호범위가 확대되었다.

본법에 따라 문화재 지정이 이루어졌고, 중요 문화재 중에 특히 뛰어난 것은 새로이 국보(國寶)로 지정해 보호에 충실하려 하였다.

(2) 문화재보호행정조직

문화재보호법에 따라 다섯 명의 위원으로 구성되는 문화재보호위원회가 문부성의 외국(外局)에 설치되었다. 이때까지 문부성 사회교육국의 문화재보존과에서 처리되던 사무는, 동위원회 사무국으로 옮겨져 보호행정 체제가 강화되었다.²⁾

그 후 문화재보호법의 일부개정(1951년 12월)으로 교토박물관이 교토국립박물관이 되었고, 도쿄우에노국립박물관은 도쿄국립박물관으로 개칭되었다. 그리고 나라에 나라문화재연구소가 설치되었고, 미술연구소는 도쿄문화재 연구소로 개칭되었다. 1952년 7월 문화재보호법의 일부개정으로 도쿄국립박물관의 나라분관이 독립해 나라국립박물관이 되었다.

문화재보호위원회는 1968년 6월 폐지되어 문부성의 外局인 문화청이 설치되고, 그 사무는 문화청의 문화재보호부로 옮겨져 업무의 일체성을 높이게 되었다.³⁾



2) 동위원회에 문화재전문심의회가 설치되어 자문·건의기능을 하기도 하였다. 또한, 도쿄 우에노의 국립박물관 및 문화재연구소도 동위원회의 부속기관이 되었다.

3) http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpbz198101/hpbz198101_2_256.html

II. 문화재보호법의 내용

1. 개정 추이

일본은 1954년 5월에도 문화재보호법의 체계 전반에 걸친 개정을 하였다. 개정의 주안점은 ① 사적 명승 천연기념물과 함께 중요문화재에도 관리 제도를 만들고, ② 무형문화재에 대해 중요 무형문화재 지정제도를 제정하였고, ③ 민속자

료를 유형 문화재로부터 떼어내 별개의 문화재로 하여 유형의 민속자료를 중요민속자료로 지정하였고, ④ 사적명승천연기념물의 보존에 관한 벌칙을 강화하였고, ⑤ 매장문화재 발굴의 규제를 마련하는 것 등이었다.

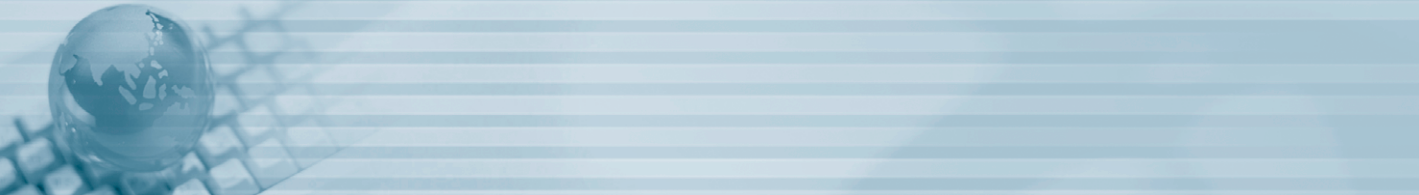
그 이후 본법 및 관련제도는 다음과 같이 추진되었다.

〈일본 문화재보호 관련제도 일람〉⁴⁾

년 도		문화재보호 관련 제도
1871	고기구물보존방의 태정관포고 고사찰보존법	「골동품의 조사, 분류」 「보존급 지급」
1919	사적명승천연기념물보존법	「보호대상의 확대: 경관과 환경」
1929	국보보존법	「보호대상의 확대: 고사찰이외의 보물」
1933	중요미술품등의보존에관한법률	「중요한 대상의 확대」
1940	국보건조물유지수리요강	「문화재건조물 보호는 유지수리의 실시와 보존시설의 설치를 의미함을 명시」
1950	문화재보호법	「문화재 통일법규, 보호대상의 확대: 무형문화제와 이장문화제」
1954	문화재보호법개정	「보호대상의 확대: 민속자료」
1961	소방법시행령	「중요문화재건조물에 자동화재경보시설의무설치」
1966	소방법시행령개정	「이미 지정된 문화재건조물에도 자동화재경보시설의무설치」
1975	문화재보호법개정	「보호대상의 확대: 전통적건조물군보호지구와문화재보호기술」
1979	지정문화재관리비국고보조요항, 중요문화재(건조물·미술공예품)수리· 방재사업비국고보조요항	「지정문화재보조제도가 실시됨」
1996	문화재건조물의 지진시 안전성확보 지침 문화재보호법의 개정	「보호대상의 확대: 등록유형문화재」
1999	중요문화재(건조물)	「내진진단지침」
2004	문화재보호법 개정	「보호대상의 확대: 등록제도의 확충, 문화적 경관」



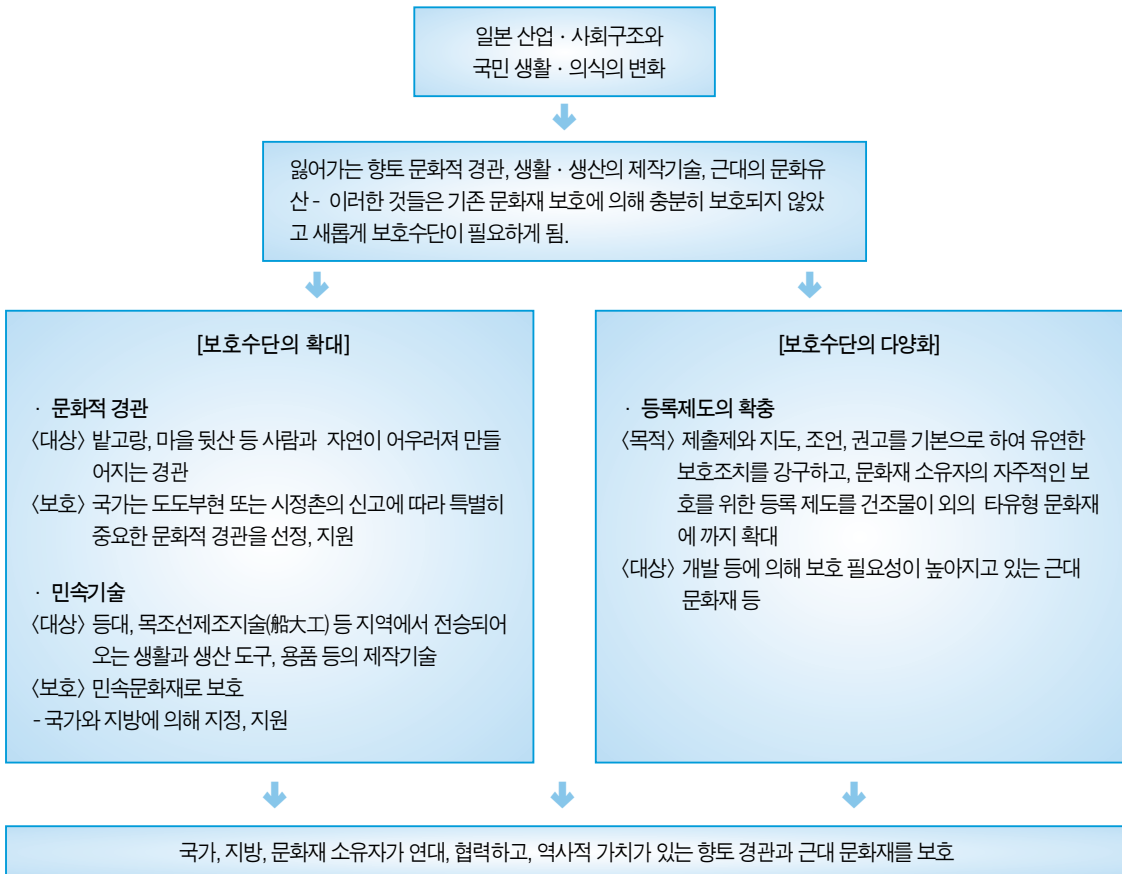
4) 陳 家瑛, 「日本における文化財防災」、社会システム研究 No.11(2008.2)、212頁.



최근에는 일본 문화재보호법이 2004년 5월 28일, 법률 제61호로 개정 공포되었다. 그 주된 내용은, ① 사람과 자연이 뒤섞여 만들어내는 경관을 ‘문화적경관’이라 하여 새로운 문화재로 인정, ② 지역에서 전승되는 생활과 생산에 관한 도구, 용품 등의 제작기술인 ‘민속기술’을 민속

문화로 인정, ③ 최근 개발에 의해 보호의 필요성이 높아지고 있는 근대 문화재 등을 보호하기 위한 신청제도와 지도·조언·권고 등의 유연한 보호조치를 할 수 있도록 등록 제도를 기존 건조물 이외의 유형문화재, 유형민속문화재 및 기념물에도 확대하였다.

〈2004년 일본 문화재보호법 일부개정 내용〉⁵⁾



5) 文化庁伝統文化課、「文化財保護法の一部改正について」、月刊文化財(2004.8)、43頁.

2. 문화재건조물방재(防災)

일본에서 문화재건조물의 방재(防災)는 문화재중 유형물로서 주로 건조물, 미술공예품, 道具·家具 등 및 기념물을 그 대상으로 하고 있다. 일본은 문화재건조물을 다양한 재해로부터 지키기 위해 보존수리, 방재시설, 환경보전의 세 가지 측면에서 국고보조사업과 방침·법률 제정을 하고 있다.

(1) 보존수리

문화재보호법 제정 이후 국보·중요문화재의 보존 수리 사업도 활발히 진행해 왔다. 건조물 보존수리사업은 1950년부터 1971년까지, 해체수리 600동, 반해체 수리 103동, 지붕공사 619동, 도색 작업 및 부분수리 140동, 재해복구 공사 등 95동 등을 대상으로 진행해 왔다. 이중 대규모로 시행된 수리에는 관광지로 유명한 히메지성의 수리가 있다. 이것은 1950년부터 시작하여 1964년 6월 1일에 완성한 대사업이었다. 마츠모토성(松本城 1950년부터 1955년 10월), 쿠마모토성(熊本城 1952년부터 1962년 3월), 닛코의 두 개 신사와 한 개 사찰(日光二社一寺(1050년부터 1966년도에 일단 완료 후 계속적 수리) 등의 보존수리도 아울러 진행되었다.

건축물의 내진진단은 보강공사를 할 때 중요한 문제로서, 일본정부는 1999년 ‘중요문화재(건조물)내진진단방침’을 책정하여 목조문화재 건조물에 대한 표준적인 내진 진단방법 및 유의

사항을 정하였다. 현재 일본 문화청에서는 문화재소유자의 경제적 부담을 줄이기 위해 국고보조사업으로서 2005년부터 중요문화재(건조물)내진진단사업을 실시하고, 전문가에 의한 건조물의 내진성능진단을 추진하고 있다.

일본 문화재보호법의 제3장 유형문화재 중, 제1절 중요문화재의 제2관(관리) 제3관(보호)에서는 제30조(관리방법의 지시)부터 제42조(보조등에관한중요문화재양도의경우의납부금)에까지 중요문화재의 관리·수리 및 보조금 등에 관하여 규정하고 있다. 제63조(등록유형문화재수리)에도 중요문화재의 관리·수리규정이 준용되고 있다.

(2) 방재시설

문화재의 방재에 대해서는, 호류사 금당(法隆寺 金堂) 소실이 계기가 되어, 1950년도 국보수리보조금 중 약 2,000만엔이 긴급 방재사업에 사용되었다. 문화재가 집중해 있는 교토, 나라에 자동화재경보기를 중점적으로 설치해, 中尊寺, 日光二社一寺 등에도 자동화재경보기를 설치했다. 또 미술 공예품에 대해서도 이 보조금에 의해서 교토, 나라를 중심으로 화재경보기를 설치하게 되었다. 문화재보호법에 따라 수리이외에도 보조조치를 할 길이 열린 것과는 더불어, 여기에 처음으로 국보·중요문화재의 방재시설사업이 정식으로 개시되었던 것이다.

그 후, 방재 사업을 확충·실시해 오고 있어 방재 시설비 보조금도 해마다 증액해, 1972년도



에는 건조물에 대해 약 4억 3,700만엔, 미술공예품에 대해 약 1억 5,200만엔에 이르고 있었다.

1966년 소방법시행령의 개정에 의해, 문화재 건조물의 방화대상물에 대해서 자동화재알림 설비설치가 의무화 되어, 1968년, 1969년 2년 동안 전국에 그 설비를 완성하였다. 또 미술 공예품의 방재 시설로서는, 화재와 도난의 대책을 겸한 창고의 건설이 진행되어 현재는 미술공예품의 방재예산의 반은 이것으로 사용되고 있다.

1999년 긴급방재시설강화사업으로 국보건축물 및 국보중요문화재인 미술공예품을 보존하는 중요문화재건조물 중, 특히 긴급성을 갖는 것을 대책으로 하여 방범, 경보설비 및 수해가 적은 소화시설을 증설·개수하는 것을 실시하고 있다.

(3) 환경보존

환경보존사업은 지정문화재건조물을 양호한 환경 유지를 위해 필요한 것이고, 배수시설과 보호책의 설치 등을 그 예로 들 수 있다. 일본에서는 1940년 ‘국보건조물유지수리요항’에서 환경보전을 명시하였다.

2003년 내각부, 국토교통성, 소방부, 문화청에 의해 ‘화재로부터문화유산과지역을 지키는검토위원회’가 조직되었다. 동위원회는 주로 소실에 의한 문화유산의 영구상실을 방지하기 위해, 지진재화에 대하여 문화유산의 소유자, 관리자, 지역주민, 행정의 역할, 지역의 계획 및 구체적인 방법 등에 대해 검토하였다. 그리고 2004년 ‘지진화해로부터 문화유산과 지역을 보호하는 대

책’을 보고하였다. 동보고서에 의해 대규모 재해로부터 문화유산을 지키는 것으로써 그 소유자, 관리자의 힘 뿐만으로는 불충분하고, 문화유산을 둘러싼 지역주민의 협력이 불가결하며, 문화유산 소유자, 관리자, 지역주민, 행정을 연대시킬 필요가 있는 것이 강조되어있다. 본 보고서에 따라 동경도와 교토시에서 방재수리정비에 관한 케이스 스터디가 행해졌다.

문화재보호법 제45조(환경보존)에서는 문화청장관이 중요문화재의 보존에 필요가 있다고 인정된 때에 지역을 정하여 일정 행위를 제한·금지 또는 필요한 시설을 할 것을 명할 수 있다고 한다.

Ⅲ. 앞으로의 전망

일본의 문화재의 보호대상은 점차 확대되어, 처음에는 오래된 물건에서 점차, 건조물, 기념물, 기능, 기술, 경관, 마을 등으로 점차 확대되었다.

문화재 화재 방지에 필요한 기술의 향상과 새로이 과학적인 방법이 개발됨에 따라 방재대책도 변하고 있다. 하드웨어적인 시설·설비의 정비에 더하여, 문화재 소유자와 지역주민과의 보존관리상의 협력체제의 필요성이 지적되고 있다. 왜냐하면 문화재 소유자 자신의 핵가족화 고령화, 문화재속재지역의 지역사회 변화로 인적·물적 자원의 확보한 후에 문화재 방재체제를 구축해야 하기 때문이다. 이러한 문제는 건조물을

적은 인원으로 유지관리하고 있는 일본의 사찰 등의 현실을 볼때 문화재건조물 보호를 위해 해결해야 할 문제이다.

우리도 숭례문과 같은 소중한 문화재 소실의 아픔을 경험하였고, 이를 경험삼아 체계적인 방재대책을 정비해야 할 것이다. 이는 중앙정부 및 지방정부는 물론 지역주민과 문화재 소유·관리

자들의 협력을 이끌어 내는 대책이어야 하는 것이다.

손 형 섭

(외국법제조사위원, 헌법재판소 헌법재판연구원)