

# 프랑스의 문화유산 관리주체에 관한 연구

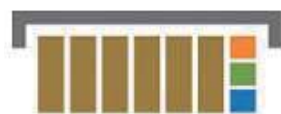
권채리



지역법제 연구 16-16-⑤

# 프랑스의 문화유산 관리주체에 관한 연구

권 채 리



한국법제연구원  
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

**프랑스의 문화유산  
관리주체에 관한 연구**  
A Study on Cultural Heritage  
Stewardship in France

연구자 : 권채리(부연구위원)  
Kwon, Cherry

2016. 11. 30.

# 요약문

## I. 배경 및 목적

- 문화유산은 그 공공재적 가치로 말미암아 문화산업 등 다른 분야에 비해 전통적으로 국가의 개입이 두드러지는 분야임. 그럼에도 불구하고 프랑스에서는 1980년대의 문화지방분권 현상에 따라 차츰 문화유산 관련 권한이 지방자치단체로 상당부분 이양되었음.
- 문화유산 분야에 있어 재단, 사단법인을 비롯한 비영리법인의 역할이 점차 그 비중이 커지고 있음.
- 프랑스의 문화유산 보호에 있어 전통적 국가의 역할과 지방자치단체로의 권한이양 및 사적주체의 역할을 고찰함. 특히 프랑스에서 공법인 간의 협력 등 다양한 모델이 존재함에 따라 이를 소개하고자 함.

## II. 주요내용

- 관리주체로서의 국가와 지방자치단체
  - 프랑스에서는 1980년대 이래 집중적으로 나타난 지방분권은 2000년대 들어 문화분야에 있어서 분권화 현상 및 움직임이 더욱 가속화되었음.

- 한국은 문화자치 등에 관하여 관심이 고조되고 있으나 본격적 지방자치의 역사가 짧은 탓에 그 논의는 아직 미숙한 단계에 머물고 있음이 사실임. 따라서 한국의 문화유산(문화재) 정책은 여전히 국가의 강한 주도적 역할 하에 놓여 있음.

#### □ 공법간의 협력

- 계약방식을 통한 협력
  - 문화헌장 ; 국가-레지옹 계획계약 ; 실험(expérimentation)
- 공공단체간의 협력
  - 문화공익단체(GIP) ; 꼬문간 협력 영조물법인(EPCI) ; 문화협력 영조물법인(EPCC)

#### □ 사적주체

- 문화유산 보호에 있어 지방자치단체가 국가의 유일한 파트너는 아니며 재단, 사단법인 등의 비영리법인은 독자적으로 그리고 공법인과의 협력 또는 통제 하에 문화유산 보호에 기여하고 있음. 특히 이들은 공법인에 비하여 적용되는 규범이 보다 유연하여 문화유산 관리에 적합할 때가 많음.
- 아울러 메세나와 같은 일련의 방식과의 연관 하에서도 사법인의 역할은 검토되어야 하며, 아직은 그 활용도가 적으나 민관 협력 또한 문화재 영역에 있어 새로운 화두임.

### Ⅲ. 기대효과

- 본 연구는 향후 국내 문화유산 관련 법제개선 및 정책수립 시 기초자료로 활용될 수 있음.

▶▶ 주제어 : 프랑스 문화유산, 메세나, 문화지방분권, 문화유산재단, 공  
법인 협력

# Abstract

## I . L'objet de la Recherche

- Le patrimoine culturel est par sa nature une exposition de l'identité nationale ainsi qu'un symbole de la souveraineté. L'étude comparée sur cela offre donc la possibilité à des implications au-delà d'une comparaison des institutions concernées.
- Il est intéressant alors de se questionner sur les compétences partagées entre les personnes publiques en France, tandis qu'en Corée le rôle de l'État est toujours exclusif en cette matière et que les diverses modalités de coopération des personnes publiques ne sont pas autant développées qu'en France. Ce qui est remarquable est qu'actuellement, le gestionnaire du patrimoine ne se limite pas aux personnes publiques et que le recours aux organismes à but non lucratif privées occupe une place important.

## II . Le contenu principal

- La prise de conscience patrimoniale
  - L'interrogation sur l'intervention de la puissance publique
  - Le rôle exclusif de l'Etat

La tendance à la décentralisation de la protection du patrimoine

- Le patrimoine oublié dans la répartition des compétences de 1982-1983 des collectivités territoriales
- L'essor en matière patrimoniale chez les collectivités territoriales dans les années 2000
  - Protocole de décentralisation culturelle
  - Une expérimentation non entrée en vigueur, la loi du 27 février 2002
  - La modeste attribution des compétences locales affirmés par la loi du août 2004

Les modalités de coopération entre les personnes publiques en matière patrimoniale

- La coopération contractuelle
  - Chartes culturelles
  - Les contrats de plan Etat-Région(CPER)
  - L'expérimentation
- La coopération institutionnelle
  - Les Groupements d'intérêt public culturel
  - Les établissements publics de coopération intercommunale
  - L'établissement public de coopération culturelle(EPCC)



- Les personnes privées comme les fondations et associations ont adhéré à la démarche du patrimoine culturel et les activités de mécénat et de partenariat public-privé ne sont plus inconnues en la matière.

### **III. L'intérêt de l'Etude**

- Il faut pouvoir donner la réponse à qui incombe la responsabilité du patrimoine, du fait que le rôle de l'État ne cesse de se voir modifié devant certaines exigences comme la décentralisation et l'intervention des organismes privés.

➤ **Key Words** : gestion du patrimoine culturel français, PRNP, fondation du patrimoine, décentralisation culturelle, mécénat

# 목 차

요 약 문 .....	3
Abstract .....	7
제 1 장 서 론 .....	13
제 1 절 연구의 목적과 필요성 .....	13
제 2 절 연구의 범위와 방법 .....	16
제 2 장 관리주체로서의 국가와 지방자치단체 .....	17
제 1 절 국가의 전통적 역할 .....	17
1. 문화에 대한 공권력의 개입 .....	17
2. 문화유산 보호에 있어서 국가의 주도적 역할 .....	18
제 2 절 문화지방분권 .....	19
1. 개 관 .....	19
2. 1982-1983년의 지방분권법 .....	20
3. 2000년대 지방자치단체의 비약 .....	22
제 3 절 소 결 .....	25
1. 지방분권 이후 문화유산의 관리양상 .....	25
2. 시사점 .....	29

제 3 장 공법인간의 협력 .....	31
제 1 절 계약방식을 통한 협력 .....	31
1. 문화헌장(Chartes culturelles) .....	31
2. 국가-레지옹 계획계약(Contrats de Plan Etat-Région) .....	32
3. 실험(Expérimentation) .....	35
제 2 절 공공단체간의 협력 .....	36
1. 문화공익단체(Groupement d'intérêt public culturel) .....	36
2. 꼬문간 협력 영조물법인(Etablissement public de coopération intercommunale) .....	37
2. 문화협력영조물법인(EPCC) .....	38
제 3 절 소 결 .....	41
제 4 장 사적주체 .....	43
제 1 절 비영리법인 .....	43
1. 재단법인 .....	43
2. 사단법인 .....	54
제 2 절 제3섹터의 활동 : 메세나 .....	55
1. 박물관의 운영방식 및 작품취득 .....	55
2. 메세나(mécénat) .....	58
제 5 장 결 론 .....	63
참 고 문 헌 .....	65

## 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구의 목적과 필요성

식민지 경험과 한국전쟁을 거친 한국은 오랫동안 경제발전에 역점을 둠에 따라 국가차원에서 문화유산을 포함한 문화의 문제에 본격적으로 관심을 두기 시작한 건 비교적 최근의 일이라 할 것이다. 물론 역사적 소용돌이 속에서 지도자 및 국민들은 문화재 수호를 통하여 고유의 정체성을 지키려는 노력을 꾸준히 기울였는바, 국어가 그 대표적 예이다. 또한 현재 44개의 문화재가 유네스코 유산으로 등재<sup>1)</sup>된 것은 주변의 일본 중국과 비교해볼 때 한국의 문화유산에 대한 관심과 수준을 엿볼 수 있는 하나의 지표이다.

문화유산은 오늘날 국부와도 긴밀히 연결되어 있다. 관광을 통한 문화재 활용은 특히 지역경제와 개발에 있어 그 성과를 좌우할 수 있는 것이다. 유의할 점은 보존을 전제로 한 활용이어야 한다는 점이다. 문화재는 비단 현 세대의 전유물이 아니며 미래세대에 물려주어야 할 유산인 까닭이다.

전 세계에서 가장 먼저 문화부를 창설한, 이른바 ‘문화의 나라’ 프랑스는 현존하는 국가 중 문화분야에서 행정적·입법적으로 가장 앞선 제도를 보유하고 있다. 프랑스 혁명기간의 역사적 기념물이 프랑스의 문화적 주권을 방어하는 상징물이었음을 상기할 필요가 있다. 이러한 경험을 토대로 프랑스에서는 문화유산이 프랑스적 가치인 동시에 보편적 가치를 띠는 것이다.

물론, 우리나라와 프랑스의 문화유산의 법적개념은 동일하지 않을 수 있다. 프랑스에서 문화유산의 법적보호는 1세기가 넘는데 초기의

---

1) 2016년 11월 기준으로 12개의 세계유산, 19개의 인류무형문화유산, 13개의 세계기록유산이 유네스코등재유산을 보유하고 있다.

문화유산의 보호가 역사적 기념물 및 예술작품에 집중된 반면, 점차 (특히 세계대전 이후) 산업문화유산, 농촌문화유산, 무형문화유산 등을 포함하며 문화유산의 범위가 확대되었다. 우리나라는 1962년 문화재 보호법 제정 당시 건조물, 공예품 등의 유형문화재, 무형문화재, 기념물(동식물, 경관 등 포함), 민속문화재 등을 문화재로 정하고 있다.

<우리나라와 프랑스의 문화유산 정의>

우리나라 <sup>2)</sup>	프랑스 <sup>3)</sup>
<p>인위적이거나 자연적으로 형성된 국가적·민족적 또는 세계적 유산으로서 역사적·예술적·학술적 또는 경관적 가치가 큰 다음 각 호의 것을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 유형문화재: 건조물, 전적(典籍), 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)</li> <li>2. 무형문화재: 여러 세대에 걸쳐 전승되어 온 무형의 문화적 유산 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.               <ul style="list-style-type: none"> <li>가. 전통적 공연·예술</li> <li>나. 공예, 미술 등에 관한 전통기술</li> <li>다. 한의약, 농경·어로 등에 관한 전통지식</li> <li>라. 구전 전통 및 표현</li> <li>마. 의식주 등 전통적 생활관습</li> <li>바. 민간신앙 등 사회적 의식(儀式)</li> <li>사. 전통적 놀이·축제 및 기예·무예</li> </ul> </li> <li>3. 기념물: 다음 각 목에서 정하는 것               <ul style="list-style-type: none"> <li>가. 절터, 옛무덤, 조개무덤, 성터, 궁터, 가마터, 유물포함층 등의 사적지(史蹟地)와 특별히 기념이 될 만한 시설물로서 역사적·학술적 가치가 큰 것</li> </ul> </li> </ol>	<p>문화유산(patrimoine)은 공공의 소유이거나 사인의 소유에 속하는 부동산 또는 동산의 재화(biens)의 총체로 역사적, 예술적, 고고학적, 미학적, 과학적 또는 기술적 이익(intérêt)을 가지는 것을 가리킨다.</p> <p>문화유산은 또한 2003년 10월 17일 파리에서 채택된 무형문화유산보호국제협약의 제2조에서 규정하는 무형문화유산을 포함한다.</p>

우리나라 <sup>2)</sup>	프랑스 <sup>3)</sup>
<p>나. 경치 좋은 곳으로서 예술적 가치가 크고 경관이 뛰어난 것</p> <p>다. 동물(그 서식지, 번식지, 도래지를 포함한다), 식물(그 자생지를 포함한다), 지형, 지질, 광물, 동굴, 생물학적 생성물 또는 특별한 자연현상으로서 역사적·경관적 또는 학술적 가치가 큰 것</p> <p>4. 민속문화재: 의식주, 생업, 신앙, 연중행사 등에 관한 풍속이나 관습에 사용되는 의복, 기구, 가옥 등으로서 국민생활의 변화를 이해하는 데 반드시 필요한 것</p>	

그런데 기존의 문화유산 관련 선행연구는 문화유산 유형별로 복원, 활용을 포함한 보호에 대한 검토에 초점이 맞추어졌고 보다 거시적 관점에서 문화유산을 운용하는 관리주체에 관한 논의는 잘 이루어지지 않았다. 이와 같은 인식에 바탕을 두고 본 연구에서는 문화재의 관리주체, 다시 말해 전통적인 국가의 개입 및 문화지방분권 현상, 그리고 재단법인과 사단법인과 같은 비영리법인의 역할 등을 검토한다.

2) 문화재보호법 제2조.

3) 문화유산법전 법률편 제1조. <Le patrimoine s'entend, au sens du présent code, de l'ensemble des biens, immobiliers ou mobiliers, relevant de la propriété publique ou privée, qui présentent un intérêt historique, artistique, archéologique, esthétique, scientifique ou technique.

Il s'entend également des éléments du patrimoine culturel immatériel, au sens de l'article 2 de la convention internationale pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, adoptée à Paris le 17 octobre 2003.>(code du patrimoine, art.L1)

프랑스 문화유산법전은 오랫동안 무형문화유산에 대한 규정이 없었으나, 창작의 자유, 건축물, 문화유산에 관한 2016년 7월 7일자 법률에 따라 문화유산의 정의에 무형문화유산을 포함시키기에 이르렀다.

## 제 2 절 연구의 범위와 방법

이에 본 연구에서는 문화유산의 관리주체로서의 국가와 지방자치단체, 공법인 간의 협력 그리고 비영리법인을 비롯한 사적주체로 나누어 비교연구를 진행한다. 프랑스와의 비교연구는 두 나라 사이에 존재하는 역사적, 정치적, 사회적, 인류학적, 지리학적, 그리고 문화적 동질성과 이질성의 인정 위에 출발한다.

한편, 본 연구에서는 주로 문화유산이란 용어를 사용하나 문맥에 따라서 문화유산과 문화재 두 용어를 혼용한다. 우리나라에서는 문화재 보호법에서 문화재로 명명하고 있기는 하지만 문화재라는 용어에서 ‘재화’라는 재산적 가치를 내포하고 있기에 점차 정책적으로는 문화유산을 많이 쓰고 있는 실정이다. 문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법 또한 그러하다. 프랑스에서 문화유산은 ‘patrimoine culturel’로 표현되는 바, 접두어 ‘patr-’는 조상으로부터 내려오는 유산의 의미를 함축하고 있어 프랑스의 법제에서는 문화유산이라고 표기하였다.

궁극적으로 프랑스와 한국 간의 비교연구를 통하여 한국의 문화유산 보호제도에 유용한 시사점을 제공하려는데 그 주안점이 있다.

## 제 2 장 관리주체로서의 국가와 지방자치단체

### 제 1 절 국가의 전통적 역할

#### 1. 문화에 대한 공권력의 개입

문화재 또는 문화유산의 공공재적 가치로 말미암아 대부분의 국가에서 문화유산의 보호에 있어 국가의 개입은 당연한 것으로 간주되지만, 문화는 그 특성상 자유, 자율성을 근간으로 하기 때문에 공권력 개입에 일정한 제한이 추구되는 경향이 있다. 문화에 대한 국가의 개입을 명문으로 정한 규정을 굳이 꼽는다면 1946년 10월 27일 헌법을 꼽을 수 있다. 즉 전문(前文) 13문(항)에서 “국가(Nation)는 아동과 성인의 교육, 직업훈련, 문화에의 평등한 접근권을 보장해야 한다”<sup>4)</sup>고 정하고 있는데 이는 현행 헌법인 프랑스 제5공화국 1958년 헌법 전문에 그대로 계승되었다.<sup>5)</sup>

그러나 프랑스법에서 문화에 대한 국가의 개입, 나아가서는 모든 분야에 있어 원용할 수 있는 원칙이 존재하는데 바로 “공공서비스”(service public) 원칙이다. 문화 공공서비스(service public culturel) 원칙은 1926년 판례에 의하여 형성되어 교육, 환경, 스포츠, 청소년, 외무부 등에서 분산되어 수행되다가, 마침내 1959년 세계 최초의 문화부 창설<sup>6)</sup>로

---

4) < La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, la formation professionnelle et à la culture.>

5) <프랑스 국민은 1789년 인간과 시민의 권리선언에서 규정되고 1946년 헌법 전문(前文)에서 확인·보완된 인권과 국민주권의 원리, 그리고 2004년 환경헌장에 규정된 권리와 의무를 준수할 것을 엄숙히 선언한다. 공화국은 이상의 원리들과 국민들의 자율적인 원칙에 따라, 공화국에 병합할 의사를 명백히 하고 있는 해외영토에 대하여도 자유·평등·박애의 보편적 이념에 입각하고 그들의 민주적 발전을 위해 구상된 새로운 제도들을 제공한다.>

6) Décret des 3 février, 22 et 24 juillet 1959. 문화부 설립 시 첫 번째 공식명칭은 문화공무부(Ministère des Affaires Culturelles)였다. 그 후 반세기동안 여러 명칭을 거



이어지게 된다.<sup>7)</sup>

## 2. 문화유산 보호에 있어서 국가의 주도적 역할

우리나라 문화재보호법 제4조 제1항에서 “국가는 문화재의 보존·관리 및 활용을 위한 종합적인 시책을 수립·추진하여야 한다.”고 밝히고 있는 바와 같이 국가는 문화유산을 보호할 의무가 있다. 물론 상대적으로 민간의 역할이 두드러지는 미국이나 영국에서 문화유산 보호를 위한 국가의 개입은 프랑스나 우리나라에 비해 제한적으로 나타난다.

최초의 문화 관련 기관 설립을 정확히 어느 시점으로 삼을지는 다소 어려운 문제이다. 다만 콜레주 드 프랑스<sup>8)</sup>(Collège de France)나 프랑스 한림원(Académie française) 등이 일정 부분 문화기관의 역할을 했다고 볼 수 있고 이 시기, 즉 16~17세기 예술과 문화발전의 원동력은 왕족의 후원 아래 이루어졌다.

프랑스에서 문화유산의 보호는 1789년의 프랑스 혁명을 계기로 18세기에 구체화되어 19세기 말부터 문화유산 보호를 위한 다양한 법령이 제정되었다. 반달리즘(vandalisme)으로 멸실, 훼손된 예술작품 및 건축물의 보호가 공적개입으로 이어진 만큼 프랑스에서는 문화유산 보호에 있어 국가의 역할은 절대적일 수밖에 없었다. 문화유산에 대한 국가의 개입이 본격적으로 시작된 시기이며, “프랑스 혁명으로 문화유산은 국가의 소유가 되었다”<sup>9)</sup>고 일컬어진다.

---

쳤고, 현재는 문화통신부(Ministère de la Culture et de la Communication)이다.

7) 당시 문화부의 수립은 문화를 수단으로 공동의 정체성을 확인함을 통해 국가를 재건하고 사회를 통합하기 위한 데 목적에 있었다.

8) 콜레주 드 프랑스는 1530년 프랑스와 1세 때 설립된 고등교육기관으로 현재 교육 과정은 수학, 자연과학, 철학, 사회학, 역사학, 언어학, 고고학 등 7개의 과목으로 이루어져 있다.

9) Le « fait national » de J.-P. BABELON et A. CHASTEL, cité in L. TOUZEAU, *La protection du patrimoine architectural contemporain : recherche sur l'intérêt public et*

‘국가문화유산’(patrimoine culturel étatique)을 위한 법제의 예는 다양하다. 문화유산에 관한 첫 번째 입법인 역사적 기념물에 관한 1887년 법률에서는 역사적·예술적 관점에서 ‘국익’(intérêt national)을 가진 기념물에 한하여 문화유산으로 인정하였다. 도시계획법에 따른 지구지정에서 국가의 결정권 또한 막강하였다. 1950년대 후반에 추진된 도시재건 정책에서 고도(古都)를 보전할 필요성에서 보전지구(secteurs sauvegardés) 제도를 도입하였는데 이 보전지구의 지정은 국가의 통제와 주도 아래 이루어졌다.

그러나 1980년대의 문화지방분권 움직임에 이어 2000년대 들어 상당한 부분에 있어 지방자치단체로 권한이 이전되면서 국가 중심의 문화유산 보호는 이후 큰 변화를 맞이하였다.

## 제 2 절 문화지방분권

### 1. 개 관

1959년 세계 최초로 문화부를 설치하며 프랑스 공권력은 문화정책에 적극적으로 개입하였고, ‘문화 민주주의’(démocratisation culturelle), ‘문화 지방분산’(décentralisation culturelle), ‘문화적 다양성’(diversité culturelle) 등의 원칙을 확립하였다. 1960년대와 1970년대가 문화 민주주의 등이 뿌리 내리는 시기였다면, 1980년대 들어 나타난 지방분산 현상은 문화재 관리에 있어서 다각도로 많은 영향을 미쳤다. 지역 공동체에 있어 문화재는 경제적, 정체성, 정치적 가치의 지표이기 때문이다. 이러한 까닭에 프랑스에서 문화 권한분배 시 각 지방에서는 문화재를 선점하고자 하였다.

---

*la propriété en droit de la culture*, Texte remanié de thèse pour le doctorat de 2009 de l'Université Paris-Sud XI, L'Harmattan, 2010, p.189.

1980년대 들어 본격적으로 추진된 문화지방분권 현상은 1970년대 초반까지 국가가 운영하는 ‘문화의 집’(Maison de la culture)을 통해 지방의 문화정책을 관리해온 점, 그리고 1970년대 말부터 시(市)가 문화비 지출의 절반을 부담한 점 등이 작용했다.<sup>10)</sup> 또한 광역문화사무국(Direction régionale des affaires culturelles, DRAC)과 광역현대예술기금(Fonds régional d'art contemporain, FRAC) 등과 같이 행정분산(déconcentration) 방식을 통하여 중앙정부의 역할을 레지옹 등 지방자치단체에 분산하는 장치도 이 시기에 마련되었다.

1982년부터 2004년까지 집중적으로 나타난 프랑스의 지방분산을 향한 노력은 법의 제개정은 물론 실험적(expérimentale) 방식의 시도 등을 통해 나타났다.

## 2. 1982-1983년의 지방분권법

### (1) 1982년 3월 2일자 법률

일명 드페레(Deffere) 법이라 일컬어지는 ‘꼬뉘, 데파르트망과 레지옹의 권한과 자유에 관한 1982년 3월 2일자 법률’<sup>11)</sup>은 주된 내용은 지방자치단체의 자유로운 행정 및 영토적 관점에서의 지방분권에 관한 것으로 민주주의와 지방분권의 기반이 되는 입법이라 할 수 있다.

### (2) 1983년 7월 22일자 법률

꼬뉘, 데파르트망, 레지옹과 국가 간 권한분배에 관한 1983년 7월 22일자 법률<sup>12)</sup>의 입법목적은 국가와 지방자치단체 간의 권한분배 방

10) 변해철, “프랑스 문화분야에서의 국가와 지방자치단체 간의 권한분배에 관한 소고”, EU연구 제10호, 한국외국어대학교 외국학종합연구센터 EU연구소, 2002, 155면.

11) Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, J.O. du 3 mars 1982, p.730, modifiée par la loi n° 82-623 du 22 juillet 1982, J.O. du 23 juillet 1982, p.2347.

식에 관하여 일반원칙을 정립하는데 있다. 특히나 기존에 ‘지방사무’(affaires locales)로 표현해왔던 문구를 ‘자치사무’(affaires de leur compétences)로 명명하였다는 점이다. 또한 이 법률에서는 두 가지 중요한 원칙을 세우고 있는데, 하나는 지방자치단체 간의 권한중첩을 회피하기 위한 목적으로 만든 ‘권한블록배분원칙’<sup>13)</sup>(principe de répartition des compétences par blocs de compétences)과 ‘지방자치단체 간 경쟁원칙’(principe de concours entre collectivités locales)이다.

1983년 7월 22일자 법률은 문화와 관련하여 크게 두 분야에서 지방자치단체로의 권한이양을 정하고 있는데 보다 정확히 말하면 데파르트망으로의 권한이양이라 할 수 있다. 우선, 기존에 국가에서 관할하던 도서관 사무가 중앙정부의 통제<sup>14)</sup> 하에 데파르트망으로 이전되었다.

또 다른 권한이양은 고문서(archives)에 관한 것이다. 꼬뮌, 데파르트망, 레지옹 모두 고유의 고문서를 수집해야 하므로 관련 부서를 두는 것은 필요하다. 이전에도 고문서에 관하여는 데파르트망이 재정적으로 가장 많이 부담을 해 왔으나 국가의 관할에 속하였다. 그러므로 1983년 법률을 계기로 고문서에 관한 데파르트망의 독립적이고 고유적인 권한을 확인하게 되었다고 볼 수 있다.

아울러 이른바 ‘1%의 원칙’(1% artistique, 1% culturel, 1% décoratif)도 1983년 법에서 확립되었다. 꼬뮌, 데파르트망, 레지옹은 1년 건축예산 중 1%를 예술공사에 투자할 의무를 진다. 특히 중고등학교(중학

12) Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l’Etat, J.O. du 9 janvier 1983, p.215 complétée par la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, J.O. du 23 juillet 1983, p.2286.

13) 각 지방자치단체의 규모 등을 고려하여 가장 효율적으로 수행할 수 있는 자치단체에 권한을 독점적으로 배분하여 그 활동영역에서 총괄적인 권한을 갖도록 하는 이른바 총괄적 권한배분 방식이다. 예를 들어, 교육의 경우 중학교(collège)는 데파르트망이 권한을 갖고, 고등학교(lycée)는 레지옹 관할이다. 전훈, 프랑스 지방분권법, 경북대학교 출판부, 2013, 56면.

14) 국가는 도서수집(collection)의 품질, 문헌정보관리(gestion des ressources documentaires) 등에 관하여 기술적 통제(contrôle technique)를 한다.

교는 데파르트망, 고등학교는 레지옹)의 개보수, 관공서, 박물관 등에는 반드시 1%의 의무가 지켜져야 한다.

이 외에도 1983년 법으로 인해 지방자치단체가 지방문화재의 보호와 활용에 개입할 수 있는 가능성이 열렸는데, 건축·도시·경관 문화재 보호권(Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager)이란 건축물과 그 주변을 지정하는 새로운 방식의 부동산 문화재 보호를 제정한 것이다. 보호권을 지정함에 있어 꼬문과 국가가 공동으로 결정하는 절차가 법적으로 보장됨에 따라, 꼬문은 - 비록 재정적인 부담은 있지만 - 도시계획에 있어 권한을 갖게 되었다.

이렇듯 1982~1983년에 걸쳐 이루어진 지방분권 개혁은 프랑스 지방자치 역사에 있어 매우 중요한 전환기를 마련하였음에도 불구하고 문화유산 관련해서는 미미한 정도의 권한이양이 이루어졌다. 사실, 이 시기의 의미있는 변화 중 하나는 중앙정부와 지방자치단체의 새로운 협력방식 - 이 경우 계약을 통한 -이 마련되었다는 점이다. 1974년의 문화헌장(Charte Culturelle) 및 1982년의 문화협약(Convention Culturelle)이 그 대표적 예이다. 이에 관하여는 후술한다.

### 3. 2000년대 지방자치단체의 비약

#### (1) 실험적 방식의 문화지방분권 프로토콜

지방자치단체와 새로운 관계를 정립하고자 하는 국가의 의지는 2001년 실험적 방식의 문화지방분권 프로토콜(protocoles de décentralisation culturelle à titre expérimental)로 발현되었다. 이는 국가와 지방자치단체가 3년 동안 계약을 맺어 문자 그대로 시범적으로 시도하는 방식을 일컫는다. 3년의 실험 후 평가를 통해 계속 수행하는게 적절하지 않다고 판단이 되면 더 이상 지속하지 않기 때문에 효율적이며 합리적인 측면이 있다. 즉 프로토콜 시행 전으로 돌아갈 수 있는 ‘가역성’

(可逆性)(réversibilité)을 프로토콜의 가장 큰 장점으로 꼽을 수 있다. 또한 2004년 분권법에서 정하는 실험법(droit à expérimentation)은 권한 이양을 받는 지방자치단체에 선택권을 부여하고 있다.

프로토콜은 문화분야 전체를 대상으로 하지는 않으며 지방정부의 선택에 따라 문화유산과 예술교육 두 분야에서만 시도되었다. 또한 꼬뮈은 적합하지 않다는 판단 하에 레지옹과 데파르트망만 참여하였다. 아무튼 실험방식에 의해 각 지방자치단체별로 권한이 배분되었는데, 문화유산의 경우 비보호농촌문화유산(patrimoine rural non-protégé, RPNP) 관리를 위한 예산이 데파르트망이 갖게 되었고 이는 이후 2004년도 지방의 자유와 책임에 관한 법에 규정되었다.

주의할 점은 2003년 헌법개정과 2003년 8월 1일자 조직법률에 따라 제37-1조15)에 명문화된 이른바 ‘규범적 실험’(expérimentation normative)과는 구별된다는 것이다.<sup>16)</sup>

## (2) 근접민주주의에 관한 2002년 2월 27일자 법률

근접민주주의에 관한 2002년 2월 27일자 법<sup>17)</sup>은 두 가지 주제를 담고 있는데 하나는 권한이전을 통한 문화지방분권이고, 다른 하나는 프로토콜의 경험의 법적 명문화이다. 이에 따라 기념물과 예술품의 목록작성, 부동산 문화유산의 역사적 기념물의 추가적 목록에의 등록, 역사적 기념물의 유지보수 공사 등 문화유산에 관한 다섯 가지의 실험적 방식의 권한이전과 그 방식을 정해 놓았다. 그러나 지방정부로서는 관련 권한이전을 요청할 만큼의 충분한 유인책이 부족했기에 철저히 외면 받는 결과를 낳았다. 따라서 결과적으로 비록 사문화되었

15) 제37-1조 : <법률과 행정입법은 정해진 목적과 기간 내에서 실험적 성격의 조항을 포함할 수 있다.>(La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental.)

16) J.-M. PONTIER, « Les expérimentations en matière de patrimoine », *Pouvoirs locaux*, n° 63 IV, La Documentation française, Décembre 2004, p.72.

17) Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

지만 2000년도의 프로토콜과 후술하는 2004년도 법에 의한 권한이전 사이에서 계주자로서 역할을 했다는 점에서 의미가 있다고 할 것이다.

### (3) 지방의 자유와 책임에 관한 2004년 8월 13일자 법률

2004년도는 문화유산에 있어 특별한 해이다. 문화유산법전(*code du patrimoine*)이 제정되었고, 문화부의 개편에 따라 조직이 신설되었으며 그리고 이른바 ‘지방분권의 제2막’(*acte II de la décentralisation*)이라 불리는 지방의 자유와 책임에 관한 2004년도 8월 13일자 법률<sup>18)</sup>이 제정되었기 때문이다.

2004년도 법은 2002년 2월 27일 법에서 특히 문화유산의 일반목록과 역사적 기념물 등 다섯 가지의 권한이전을 이어 규정하였는바 구체적 내용은 다음과 같다. 첫째, 문화유산의 일반목록(*inventaire général du patrimoine culturel*)의 작성에 관한 권한이 레지옹으로 이전되었다. 레지옹은 목록의 작성을 협약으로 다른 지자체에 위임할 수 있다. 둘째, 지방자치단체는 국가 또는 역사적기념물센터(*Centre des monuments historiques*)에 속하는 역사적 기념물의 소유를 요청할 수 있다. 이는 역사학자 René Rémond이 작성한 보고서에 근거하여 이루어졌는데, Rémond 보고서에서는 기념물을 국가소유로 유지되어야 할 (부동산) 문화유산(136개), 지자체에 이전가능한 문화유산(84개), 이전하는 것이 바람직한 문화유산(78개) 이렇게 세 그룹으로 분류하였다. 따라서 결과적으로 가장 유명하고 수익성이 있는 문화유산은 여전히 국가의 그늘 아래 머물렀고 이전대상에서 제외되었기에 지방의 이양요구도 생각 외로 저조할 수밖에 없었다. 세 번째 권한이전은 국가와 국립박물관이 관리하는 중요 작품을 지방박물관으로의 대여이다. 대여는 국가

---

18) Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, J.O., n°190 du 17 août 2004, p.14545.

와 지자체 간의 협약을 통해 무상으로 이루어진다. 넷째, 역사적 기념물의 유지 및 복원공사 예산의 레지옹으로의 이전으로 단 국가 소유의 역사적 기념물은 대상이 아니다. 마지막으로 다섯 번째 권한이전은 비보호농촌문화유산(patrimoine rural non protégé)의 예산이 데파르트망으로 이전된 것이다.

위의 다섯 가지 권한이전 외에 건축유산, 경관 등의 건축계획에 전권을 행사하며 국가이익을 대변하던 프랑스 문화유산 건축사(Architecte des bâtiments de France, ABF)의 권한이 대폭 축소되었다.

### 제 3 절 소 결

#### 1. 지방분권 이후 문화유산의 관리양상

2002년도, 2004년도 법을 통한 지방분권 외에도 부동산 문화유산의 지구지정을 위한 도시계획 절차 수립에 있어 지방의 권한은 향상되었다. 그런데, 앞서 살펴 본 1980년대부터 2000년대에 이르는 지방분권이 영토적 지방분권(décentralisation territoriale)이라면, 프랑스에는 기능적 지방분권(décentralisation fonctionnelle)도 존재함을 유념해야 한다. 2002년의 문화협력영조물법인(établissement public de coopération culturelle)의 도입 및 법인화, 그리고 국가권한서비스<sup>19)</sup>를 통한 국립박물관의 운영체제 변화는 문화부문의 기능적 지방분권을 강화시키는 계기가 되었다.

19) 국가권한서비스(Service à compétence nationale)는 1997년 시행된 제도로 독립적인 법적위상을 지니지는 못하지만 기관장에게 박물관 운영에 관한 행정권한을 부여하는 제도로 우리나라의 책임운영기관과 유사하다.



표1. 프랑스 국립박물관의 법인화 및 국가권한서비스 운영

국립박물관 <sup>20)</sup>	영조물법인
Musée du Louvre	Etablissement public du musée du Louvre
Musée Eugène-Delacroix	
Musée d'Orsay	Etablissement public du musée d'Orsay
Musée Hébert	
Musée de l'Orangerie des Tuileries	
Musée des châteaux de Versailles et de Trianon	Etablissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles
Musée des carrosses de Versailles	
Salle du Jeu de Paume Versailles	
Musée Rodin	Etablissement public du musée Rodin
Musée des arts asiatiques Guimet	Etablissement public du musée Guimet
Musée d'Ennery	
Musée du château de Fontainebleau	Etablissement public du château de Fontainebleau
Musée de la céramique à Sèvres	Etablissement public Sèvres – Cité de la céramique
Musée Picasso à Paris	Etablissement public du musée Picasso
Musée Gustave Moreau	Etablissement public du musée Gustave Moreau
Musée Jean-Jacques Henner	Etablissement public du musée Jean-Jacque Henner
<i>Non mentionné parmi les musées nationaux mais parmi les grands</i>	Musée national d'art moderne- Etablissement public du Centre

<i>départements</i>	national d'art et de culture Georges Pompidou
<i>Non mentionné parmi les musées nationaux mais parmi les grands départements</i>	Etablissement public du musée du quai Branly
국립박물관	국가권한서비스
Musée du Moyen Âge-thermes et hôtel de Cluny	Service à compétence nationale du musée du Moyen Âge-thermes et hôtel de Cluny
Musée de la Renaissance-château d'Ecouen	Service à compétence nationale du musée de la Renaissance-château d'Ecouen
Musée des châteaux de Malmaison et de Bois-Préau	Service à compétence nationale du musée des châteaux de Malmaison et de Bois-Préau et ses annexes
Musée de la maison Bonaparte à Ajaccio	
Musée napoléonien et le musée africain de l'île d'Aix, fondation Gourgaud	
Musée du château de Pau	Service à compétence nationale musée du château de Pau
Musée Marc-Chagall à Nice	Service à compétence nationale des musées du XX <sup>ème</sup> siècle des Alpes-Maritimes
Musée Fernand-Léger à Biot	
Musée Picasso de Vallauris (La guerre et la paix)	
Musée d'archéologie nationale (des origines à l'an mille)-château de Saint-Germain-en-Laye	Service à compétence nationale du musée d'archéologie nationale et du domaine national de Saint-Germain-en-Laye

제 2 장 관리주체로서의 국가와 지방자치단체

Musée du château de Compiègne	Service à compétence nationale du musée du château de Compiègne
Musée de la voiture et du tourisme à Compiègne	
Musée de préhistoire des Eyzies-de-Tayac	Service à compétence nationale du musée de préhistoire des Eyzies-de-Tayac
Musée de Port-Royal des Champs à Magny-les-Hameaux	Service à compétence nationale du musée de Port-Royal des Champs à Magny-les-Hameaux
Musée Clemenceau et de Lattre de Tassigny à Mouilleron-en-Pareds	Service à compétence nationale du musée Clemenceau et de Lattre de Tassigny à Mouilleron-en-Pareds
Musée Magnin à Dijon	Service à compétence nationale du musée Magnin à Dijon
Musée de la porcelaine Adrien-Dubouché à Limoges	Service à compétence nationale du musée de la porcelaine Adrien-Dubouché à Limoges
Musée franco-américain du château de Blérancourt	Service à compétence nationale du musée franco-américain du château de Blérancourt
Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée	Service à compétence nationale du musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée

출처 : annexe I, in *Les musées nationaux après une décennie de transformations (2000-2010)*, rapport public thématique, Cours des comptes, 2011, pp.193-195.

20) Décret n°45-2075 du 31 août 1945 portant application de l'ordonnance relative à l'organisation provisoire des musées des beaux-arts.

그러나 영토적·기능적 지방분권으로 지방자치단체가 문화유산 보호에 있어 일차적 관리자로 전환된 것은 아니다. 즉, 과거에 비하여 중앙에서 지방으로 상당한 정도로 지방분권이 이루어졌지만 여전히 국가가 영향력을 유지하고 있는 것도 사실이기 때문이다. 이에 대한 대표적인 예로 국가의 과학적·기술적 통제(contrôle scientifique et technique)을 꼽을 수 있다. 이는 1980년대 지방분권개혁에서 도입된 것으로<sup>21)</sup> 지방자치단체에 귀속된 문화유산에 대하여 절차상 개입을 통해 국가 차원의 일관성을 유지하는 것을 뜻한다. 지방의 자유와 책임에 관한 2004년 8월 13일자 법률에서 문화유산의 일반목록(inventaire général du patrimoine culturel) 작성을 레지옹으로 이전하였는데<sup>22)</sup> 목록을 작성할 때 국가의 과학적·기술적 통제가 행해짐에 따라 국가이익과 지방이익이 공존한다고 볼 수 있다.

## 2. 시사점

프랑스는 단일국가로서 나름대로의 방식과 전통에 따라 지방분산의 체제를 운용해오고 있다. 한국 또한 1300년의 역사를 가진 단일국가로서, 프랑스처럼 중앙집중적 모델을 취하고 있으나 분단을 포함하는 특유의 정치적 상황으로 말미암아 지방자치 실현의 역사가 짧으며, 지방자치단체의 낮은 재정자립도로 인하여 중앙 의존성이 강하다는 점에서 두드러진 차이점이 있다. 따라서 전반적으로 한국의 문화유산 정책은 여전히 강한 국가의 주도적 역할 하에 놓여 있다. 이러한 배경에서 주목할 점은 우리나라는 1962년 문화재보호법 제정 당시부터 문화재 지정의 주체로서 지방자치단체가 관여했다는 점이다. 다시 말

21) <국가는 문화유산의 조사, 보전 및 활용을 담당하는 꼬뮌, 데파르트망, 레지옹 소속의 과학적·기술적 corildawk 활동에 대하여 통제를 행한다>(꼬뮌, 데파르트망, 레지옹의 권한과 자유에 관한 1983년 7월 22일자 법률 제 65조)

22) <문화유산 일반목록은 문화적, 역사적 및 과학적 가치를 지니는 문화유산의 정보를 조사·연구하고 알리는 것이다.>(제95-1조)

해, 우리나라의 문화유산 관리제도 있어 지방자치단체의 개입이 가장 두드러지는 부분은 지정제도라 할 수 있다.

우리나라와 프랑스 모두 지정·등록제도를 통하여 문화재 중 특히 보호할 가치가 높은 대상을 선정하여 중점적으로 관리하는 중점보호주의를 취하고 있다. 프랑스에서 협의의 지정제도는 역사적 기념물(monuments historiques)의 지정을 가리키는데 지정절차에는 지방자치단체와 국가가 단계별로 참여한다. 반면, 우리나라의 경우 문화재보호법 제2조에서 정하는 문화재는 각각 지정권자별로 국가와 지방자치단체에 의해 지정된다. 국가지정문화재는 3,854건<sup>23)</sup>, 시도지정문화재는 8,458건<sup>24)</sup>에 달한다. 비록 일본법을 계수하면서 도입된 것일지언정 당시의 국내 지방자치의 수준을 감안하면 이는 상당히 의미가 있다고 보인다.

---

23) 주요업무통계자료집, 문화재청, 2016, 3면.

24) 상계서, 3면.

## 제 3 장 공법인간의 협력

### 제 1 절 계약방식을 통한 협력

#### 1. 문화헌장(Charter culturelles)

문화헌장(Charter culturelles)은 1974년 당시 국무장관(secrétaire d'Etat)이던 미셸 귀(Michel Guy)가 고안한 것으로 국가는 지역문화의 진흥을 촉진하고 문화사업을 공동으로 추진하기 위하여 꼬뮈, 레지옹 등과 공동으로 협약을 체결한다.<sup>25)</sup>

초기 3년 동안 국가는 열 한 개의 시, 다섯 개의 레지옹 등과 26개의 문화헌장을 맺었고, 문화분야에 있어 국가와 지방자치단체 간의 최초 계약방식이지만 국가가 지방자치단체로 재정적 부담을 전가하는 수단으로 여겨졌기에 성공적으로 평가받지는 못했다. 그러나 문화헌장의 긍정적인 측면도 물론 없지는 않다. 축제, 전시행사 등 다양한 영역에서 국가, 민간단체 등과 협력하며 문화정책의 발전에 큰 몫을 하였고 지방정부의 문화에 대한 영향력을 키우는 계기가 되었기 때문이다. 또한 계약 당사자인 지방자치단체의 지위, 참여의 방식, 국가와 지방자치단체 간 예산 배분, 계약의 기간 등이 사업마다 다르게 설정되는 점 또한 지역과 문화의 특수성을 반영할 수 있다는 점에서 협약의 장점으로 꼽힌다.

문화헌장은 이후 보다 개선된 방식인 문화발전협약(Conventions de développement culturelle)으로 대체된다.

---

25) 정확히 말하면 문화부의 업무를 수행하기 위해 각 레지옹에 설치된 광역문화사무국(Direction régionale des affaires culturelles, DRAC)과 지방자치단체 간에 체결된다.

## 2. 국가-레지옹 계획계약(Contrats de Plan Etat-Région)

계획화의 개혁에 관한 1982년 7월 29일자 법<sup>26)</sup>에 따라 국가는 정책 및 중요계획의 시행을 위해 지방자치단체, 레지옹, 공기업 또는 사기업 그리고 경우에 따라 기타 공법인과 당사자의 상호적 참여를 정하는 계획계약을 체결할 수 있다(제11조).<sup>27)</sup>

계획계약에 관한 법은 지방분권이 시행됨에 따라 제정되어 1984년부터 실시되고 있다.<sup>28)</sup> 계획계약은 국토정비 및 중앙정부와 지방정부 관계의 현대화 등 국가와 지방자치단체의 균형적 발전을 목적으로 도입되었다. 사실 구체적 사업 단위로 계약이 체결되고 국가와 지자체 간 협의를 통해 투자예산의 범위를 정한다는 측면에서 보면 계획계약은 그 이전의 방식에 비하여 발전한 것은 분명하다. 그럼에도 불구하고 현실적으로 계획계약은 국가와 레지옹 간의 평등한 파트너쉽을 기반으로 하지는 않는다. 왜냐하면 계약은 국가에 의해서만 해지될 수 있고 재정적인 측면에서도 국가 쪽의 부담이 상대적으로 덜 하기 때문이다.<sup>29)</sup> 이러한 연유로 계획계약에 있어 주도권은 국가가 가지고 있는 셈이다.

계약은 국가의 대표인 레지옹지사(préfet de régions)와 지방자치단체 대표에 의하여 체결되며, 레지옹은 계약의 목표를 달성하기 위해 다른 당사자와 별도로 계약을 체결할 수 있다.

---

26) Loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant la réforme de la planification, J.O. du 30 juillet 1982, p.2441.

27) <L'État peut conclure avec les collectivités territoriales, les régions, les entreprises publiques ou privées et éventuellement d'autres personnes morales, des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires.>(art.11)

28) 따라서 지방분권 이전에 체결된 국가-지자체 간 협약은 진정한 계약이 아니라 당사자 간의 합의에 지나지 않는다고 보는 시각도 있다.

29) 레지옹은 30~60%의 예산을 부담한다.

계획계약은 전술한 바와 같이 국가가 영화제, 음악공연과 같은 문화 사업을 추진함에 있어 재정적 부담을 경감시켜준다는 측면에서 국가에 유리하고, 레지옹 입장에서는, 예를 들어 국가와 꼬뮈이 전담하던 문화유산 분야 등에 새로운 방식으로 참여할 가능성을 열었다는 점에서 긍정적으로 평가받는다.

문화유산 관련하여 계획계약은 문화헌장보다 많이 쓰이는 수단으로서 중세문화유산·교회·수도원의 복원, 비보호농촌문화유산(patrimoine rural non protégé)·해양문화유산의 보호, 문화유산목록(inventaire du patrimoine)의 작성, 자연유산·문화유산·산업문화유산의 활용, 고고학 발굴 지역의 조사와 활용 등에 있어 이용되어 오고 있다. 특히 1차 계획계약에서 5차에 이르기까지 문화유산의 활용은 여러 레지옹에서 꾸준히 다루었다.

계획계약은 1984년부터 5년 단위로 체결되어오다가 제4차 계획계약(2000-2006)부터 유럽구조기금(fonds structurels européens)과의 조화를 목적으로 7년 단위로 체결되고 있다. 즉 계약 기간은 제1차(1984-1988) 및 제2차(1989-1993)는 5년, 제3차(1994- 1999)는 6년, 제4차(2000-2006) 및 제5차(2007-2013)는 7년이다. 한편, 제6차 계획계약(2015~2020)에 문화는 포함되지 않는다.

표로 정리해보면 다음과 같다.

표2. 1차-5차 국가-레지옹 계획계약

기 간	내 용	문화유산 관련
1차 (1984-1988)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 106.5억(국가 63.8억 유로, 레지옹 42.7억 유로)</li> <li>○ 교육체제 개혁, 학술적 및 전문적 문화, 통신산업 발전, 도시지구의 사회문화적 발전, 신문화공간</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 중세 문화유산의 복원 : Alsace, Limousine</li> <li>□ 교회, 수도원의 복원 : Pays de la Loire</li> <li>□ 비보호농촌문화유산, 해양문화유산의 보호 : Bretagne</li> </ul>



제 3 장 공법인간의 협력

기 간	내 용	문화유산 관련
2차 (1989-1993)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 55.7억 유로(국가 86.3억 유로, 레지옹 69.4억 유로)</li> <li>○ 문화유산(0.78억 유로)과 예술교육</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 문화유산 목록작성 : Bourgogne, Franche-Comté</li> <li>□ 에코 박물관</li> </ul>
3차 (1994-1999)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 226.3억 유로(국가 117.9억 유로, 레지옹 108.4억 유로) ; 문화부의 재원 비중은 1.75% (2.2억 유로)</li> <li>○ 문화재, 미술관, 문화활동, 조형미술, 음악, 연극 등의 설비 확충(약 72.2%)과 운영(22.8%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 문화유산 지역연구소 : Centre</li> <li>□ 켈트문명 여행코스 : Bourgogne</li> </ul>
4차 (2000-2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 336.0억 유로(국가 166.5억 유로, 레지옹 169.5억 유로) ; 문화부의 재원 비중은 2.21% (3.9억 유로)</li> <li>○ 예술교육과 문화 확충</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 루아르강 유역의 자연유산, 문화유산, 풍치 등의 활용 : Auvergne, Bourgogne, Centre, Limousin, Pays de la Loire, Poitou-Charentes, Rhône- Alpes</li> <li>□ 몽생미셸의 해양적 특성 복구 : Basse Normandie, Bretagne</li> </ul>
5차 (2007-2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 254.8억 유로(국가 112.3억 유로, 레지옹 142.5억 유로) ; 문화부의 재원 비중은 3.21%(3.6억 유로)</li> <li>○ 문화재(역사적 유물, 유적지 정비, 박물관), 지식이전</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 주요 경관지구의 복원과 활용 : Auvergne, Centre</li> <li>□ 고고학 발굴지역의 조사 및 활용 : Centre</li> <li>□ 자연유산과 문화유산의 활용 : Aquitaine, Picardie, Poitou-Charentes</li> <li>□ 산업문화유산 활용 : Bourgogne, Picardie</li> </ul>

기 간	내 용	문화유산 관련
		□ 문화유산일반목록 작성 : Picardie, Poitou-Charentes

출처 : J.-M. PONTIER, *Les contrats de plan entre l'État et les régions*, RA, n° 319, 2001, pp.59-61 ; <http://www.datar.gouv.fr/contrats-etat-regions> ; 배준구, 프랑스 문화정책에서 공공단체 간의 협력, 프랑스문화연구 제21권, 2010, 219-221면.

### 3. 실험(Expérimentation)

2003년도의 헌법개정<sup>30)</sup>에 따라 지방자치단체는, 헌법 제34-1조 및 제72조 및 지방자치단체법전(code général des collectivités territoriales) 법률편 제1113-1조에 근거하여, 실험적 방식으로 일부 조항을 위반할 수 있다. 프랑스 제5공화국 헌법 제72조 제4문은 “공적 자유의 행사를 위한 기본 요건 또는 헌법에서 보장하는 권리에 반하는 경우를 제외하고, 지방자치단체·지방자치단체연합은 조직법·(경우에 따라) 법률 또는 규칙에서 정하는 바에 따라 제한된 목적과 기간에 한하여 실험적으로 그 권한에 대한 법률·행정입법의 조항을 위반할 수 있다.”고 규정한다.<sup>31)</sup> 이는 실험(expérimentation) 방식을 도입한 2000년도의 문화 지방분권 프로토콜의 성공적 경험에서 비롯되었다. 실험은 국가와 지방자치단체가 3년간의 계약기간 동안 시범적으로 시행해보고 지속여부를 결정하는 방식이다. 때문에 가역성과 유연성을 실험적 방식의 강점으로 꼽을 수 있다.

30) Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, J.O. du 29 mars 2003 p.5568.

31) <Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.>(Constitution, art.72, al.4)

2000년도의 프로토콜에서 등장한 이른바 ‘선도적 지방자치단체’(collectivité chef de file)도 2003년도의 헌법 개정에서 명문화되었는바, 실험적 방식이 헌법으로 수용된 또 다른 예이다.<sup>32)</sup>

실험적 방식은 전술한 지방의 자유와 책임에 관한 2004년도 8월 13일자 법률에서 역사적 기념물의 유지와 복원공사를 위한 예산운용 관련하여 구체화되었다.<sup>33)</sup>

문화헌장이나 국가-레지옹 간의 계획계약과 마찬가지로 실험적 방식에 있어서도 국가가 주도한다.

## 제 2 절 공공단체간의 협력

### 1. 문화공익단체(Groupement d'intérêt public culturel)

공익단체(Groupement d'intérêt public)는 프랑스의 연구와 기술적 발달을 위한 오리엔테이션 및 계획에 관한 1982년 7월 15일자 법률<sup>34)</sup>에 의해 생겨났다. 1987년 메세나법을 계기로 ‘연구’는 ‘문화’로 확대되었고, 1991년 11월 28일자 데크레<sup>35)</sup>에 의해 문화공익단체(Groupement

---

32) <어떠한 지방자치단체도 다른 지방자치단체에 영향력(tutelle)을 행사할 수 없다. 단, 특정한 권한이 수개의 지방자치단체의 협조를 요하는 경우에 법률은 그 중 1개의 지방자치단체 또는 지방자치단체연합이 공동의 활동방식을 정할 수 있도록 허용할 수 있다.>(헌법 제72조 제5문) (Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.)(Constitution, art.72, al.5)

33) <Une expérimentation est engagée dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, pour une durée de quatre ans, afin de permettre aux régions et, à défaut, aux départements, de gérer les crédits budgétaires affectés à l'entretien et à la restauration des immeubles, orgues et objets mobiliers classés ou inscrits au titre du titre II du livre VI du code du patrimoine n'appartenant pas à l'Etat ou à ses établissements publics.>(art.99-I).

34) Loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France, J.O. du 16 juillet 1982, p.2270.

d'intérêt public)가 제정된다. 동 데크레 제1조에 따르면 “법인격과 재정자립을 갖춘 공익단체는, 정해진 기간동안 문화활동을 수행하고 문화활동에 필요한 공동의 이익을 가진 시설과 서비스 일체를 만들고 관리하기 위한 목적 하에, 국가, 지방자치단체, 영조물법인, 사단법인과 그 밖의 사법인 간의 협약으로 설립될 수 있다.” 이를 통해 문화공익단체는 상대적으로 유연한 형태의 공법인임을 알 수 있다.

## 2. 꼬문간 협력 영조물법인(Etablissement public de coopération intercommunale)

프랑스의 기초자치단체인 꼬문(commune)은 오랜 전통을 가지고 있는 자연발생적 공동체로서 대혁명 시기에 행정조직으로 인정되었다. 2015년 기준으로 36,658개의 꼬문이 존재하는데<sup>36)</sup> 이 중 약 130개는 프랑스령 해외영토에 속한다.

권한의 일반조항(clause général de compétence)으로 꼬문의 문화영역에의 개입이 증대된 것은 사실이지만<sup>37)</sup>, 재정의 과중함은 늘 부담으로 작용해왔기에 이러한 난관을 극복하고자 하는 노력은 1999년 7월 12일의 꼬문간 협력강화 및 단순화에 관한 법<sup>38)</sup>의 제정으로 꼬문연합체(intercommunalité)의 결성이 활발해졌다. 물론, 꼬문연합체가 문화에 관한 공공서비스를 수행하기 위해 고안된 것은 아니었으나 도서관,

35) Décret n° 91-1215 du 28 novembre 1991 relatif aux groupements d'intérêt public constitués pour exercer des activités dans les domaines de la culture, J.O. du 4 décembre 1991, p.15829.

36) 꼬문의 작은 규모는 근린자치의 이점도 있지만 효율적 행정과 국토관리 측면에서 각종 문제를 야기하여 수차례에 걸쳐 꼬문의 합병이 추진되었다. 그러나 별 다른 성과를 거두지 못함에 따라 꼬문간의 다양한 협력방식을 발전시키게 되었다.

37) M. VERPEAUX, « Intercommunalité et service public culturel », *AJDA*, 20 septembre 2000 spécial, p.116.

38) Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.(약칭 Chevènement법)

음악학교, 무용학교 등에 도입되며 결과적으로 문화영역에서도 중요한 협력방식으로 자리잡게 되었다.

꼬뮈간협력 영조물법인은 독자적인 조세징수권(fiscalité propre)을 확보했는지 여부에 따라 조합형과 연합형으로 나뉜다.

독자적인 재정을 갖지 못하는 조합형에는 단일사무코뮈조합(Syndicats intercommunaux à vocation unique, SIVU), 복합사무코뮈조합(Syndicats intercommunaux à vocation multiple, SIVOM), 혼합조합(Syndicat mixte)이 있다. 주거세, 토지세 등을 고유 지방세 하는 연합형은 코뮈공동체(communauté de communes, CC), 중도시공동체(communauté d'agglomération, CA), 대도시공동체(communautés urbaines, CU)를 포함한다.

2002년에 EPCC가 제정되면서 일부 EPCI는 EPCC로 변경되었으며 따라서 현재는 문화 관련 EPCI는 많지 않다. 또한 EPCI는 기타의 협력방식에 비하여 문화유산 분야에서는 덜 선호되는 방식인데, 박물관, 도서관 그리고 음악교육기관 등에서는 여전히 많이 쓰이고 있다.

## 2. 문화협력영조물법인(EPCC)

### (1) 도입배경

지방자치단체 간의 협력은 2001년도에 문화지방분권 프로토콜(protocoles de décentralisation culturelle)에서 처음 등장하였다. 당시 레지옹 Aquitaine 과 Lorraine은 문화재 데이터 베이스를 구축하는 작업에 참여하였는데 이는 이듬해 문화협력영조물법인(Etablissement public de coopération culturelle)의 창설로 이어진다.<sup>39)</sup>

프랑스에서는 전통적으로 크게 두 종류의 영조물법인이 존재하는데, 하나는 행정적 성격의 영조물법인<sup>40)</sup>(établissement public à caractère

39) Loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle. 이후 지방자치단체 일반법전으로 편입되었다.

40) 공공의 목적을 위해 일부 독립적인 행정과 예산을 수행하는 공법인으로, 문화분

administratif, EPA)과 다른 하나는 상공업적 성격의 영조물법인<sup>41)</sup>(établissement public à caractère industriel et commercial, EPCC)이다. 그러나 기존의 방식으로는 문화 분야의 특수적인 요구를 충족하기에는 불충분했고 따라서 새로운 형식의 공공단체의 필요성이 대두되었다.

물론, 문화분야에서는 상대적으로 공법인 간의 협력이 덜 두드러진다.<sup>42)</sup> 비록 재단법인이나 사단법인과 같은 비영리법인이 종종 활용되기는 하지만 문화사무 수행을 사법인에게 전적으로 기대하기에는 적합하지 않은 측면이 있다.

또한 전술한 문화공익단체(GIPC)는 30년이라는 기간의 제약 및 자체 인력의 채용이 불가능하여 파견 형태로만 충원하다는 단점이 있었다. 그러므로 문화협력영조물법인은 기존의 불충분하고 부적합한 관리방식을 개선하고 문화협력의 필요성에 부응하고자 하는 입법자의 의도가 적극적으로 반영된 데 따른 것이었다.

요컨대, 1980년대의 지방분권법에서 해소되지 못한 문화권한, 수십 년 전부터 얽혀 온 국가와 지방자치단체의 관계에 따른 권한의 중첩 그리고 점차 증대되고 있는 문화의 중요성 등이 새로운 형태의 영조물법인의 제정을 이끈 것이다.<sup>43)</sup>

---

야에서는 국립도서관, 국립 보자르 학교 및 국립문화유산연구소(INP)와 같은 교육기관에서 이 방식으로 운영된다. 수익이 발생하지 않고 고유의 정책목적을 수행한다.

41) 산업 및 상업 활동이 목적이나 국가의 이익 및 이해와 연관되며 공공서비스의 형태를 띠는 경우가 해당된다. 대표적인 사례가 바로 SNCF(프랑스국가철도법인)이며 문화 관련해서는 파리오페라, 1680년 창설된 코메디프랑세즈, 라빌레트 공원 내에 있는 음악당 등이 있다.

42) “사실, 다른 종류의 지방자치단체 협력이 높은 수준으로 요구되는 문화지방분권의 요청에 부응하기에 전통적 형태의 공법인은 적합하지 않다.”(Il est vrai que les personnes publiques classiques étaient inadaptées aux exigences de la décentralisation culturelle qui suppose un haut degré de coopération entre les différentes collectivités territoriales.) D. GUILLARD, « Les établissements publics de coopération culturelle : premier bilan », *AJDA*, 30 janvier 2006, p.183.

43) J.-M. PONTIER, « L'établissement public de coopération culturelle : un nouvel outil juridique pour la culture ? », *AJDA*, 20 mai 2002, pp.430 et s.

## (2) 문화협력영조물법인의 특징

명칭에서도 드러나듯이 입법자는 새로운 관리방식의 제정을 통해 문화공공서비스 수행을 위하여 지방자치단체 간의 ‘협력’을 조직화하고 공고히 하고자 하였다.

이 법인의 가장 큰 특징은 지방자치단체가 국가와의 협력 하에 법인을 만들 수 있다는 것이다. 지방자치단체법전에서는 “지방자치단체와 지방자치단체 소속 단체는 국가 및 국가의 영조물법인과 협력하여 관련 공법인의 이익을 대변하고 문화의 국가적 목표를 달성하는데 기여하는 문화공공서비스의 창설과 관리를 책임지는 문화협력영조물법인을 설립할 수 있다”(법률편 제1431-1조 제1항)<sup>44)</sup>고 규정하는 바, 이는 지방자치단체와의 협력을 통해 국익 및 국가의 문화정책을 실현하는 문화협력영조물법인의 성격을 나타낸다.

그런데, 동 법전 제1412-2조에서는 지방자치단체와 지방자치단체 소속 단체가 공사설립을 통해 독자적으로 문화공공서비스를 수행할 수 있다고 정하고 있어 전술한 조항과의 관계에서 이론의 여지를 불러일으킨다.<sup>45)</sup> 제1412-2조가 문화협력영조물법인에의 적용여부, 적용이 된다면 문화협력영조물법인의 창설에 국가의 참여가 의무적인지 등이

---

44) <Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent constituer avec l'État et les établissements publics nationaux un établissement public de coopération culturelle chargé de la création et la gestion d'un service public culturel présentant un intérêt pour chacune des personnes morales en cause et contribuant à la réalisation des objectifs nationaux dans le domaine de la culture.> (art.L1431-1, al. 1er du CGCT)

45) <Les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale ou les syndicats mixtes peuvent individualiser la gestion d'un service public administratif relevant de leur compétence par la création d'une régie soumise aux dispositions du chapitre Ier du titre II du livre II de la deuxième partie, le cas échéant, après avoir recueilli l'avis de la commission consultative des services publics locaux prévue à l'article L. 1413-1. Sont toutefois exclus les services qui, par leur nature ou par la loi, ne peuvent être assurés que par la collectivité locale elle-même.>(art.L1412-2, CGCT)

고려되어야 하기 때문이다. 그러나 문화협력영조물법인에 관한 2002년 1월 4일자 법률은 국가의 협력 없는 문화협력영조물법인의 창설에 관한 조항을 마련하였고 이는 지방자치단체법전 법률편 제1412-3조로 편입되었다. 따라서 입법자가 문화협력영조물법인의 형식에 있어 국가와 지방자치단체 그리고 지방자치단체간의 협력 이렇게 두 가지 방식에 대한 가능성을 열어두었다.

문화협력영조물법인의 운영방식은 행정적 성격의 영조물법인과 상공업적 성격의 영조물법인 중에 정할 수 있으며 지방자치단체가 선택하게끔 명문화하였다. 행정적 성격의 영조물법인은 기념물과 예술품의 일반목록 작성이나 역사적 기념물, 박물관 관리 등에 적합하고, 상공업적 성격의 영조물법인은 창작분야에 주로 이용되고 있다. 아비뇽(Avignon)의 교황청(Palais des Papes), 앙굴렘(Angoulême)의 만화이미지센터(Cité internationale de la bande dessinée et de l'image), 지베르니 인상파 박물관(Musée des impressionnismes Giverny) 등이 문화협력영조물법인 방식으로 관리되는 예이다.

이렇듯 문화협력영조물법인은 지역 문화정책에 있어 독자적인 예산과 운영에 대한 협력이 가능한 제도를 마련함으로써 새로운 장을 열었다.

### 제 3 절 소 결

이상에서 문화유산 관련한 계약방식의 협력 및 기관 간의 협력을 살펴보았는데, 이를 표로 정리해보면 다음과 같다. 협력방식을 다시 세 가지로 나누어 보았는데, 협력의 주체가 양자인지 또는 다자인지, 그리고 국가와 지방자치단체 간의 협력인지 또는 지방자치단체 간의 협력인지, 그리고 다른 종류의 공법인 사이에 횡적으로 협력하는 모습인지 또는 같은 단계의 공법인 사이의 종적협력인지 구분해보았다.



제 3 장 공법인간의 협력

이를 통해 다자간 협력보다는 양자협력이, 지자체 간 협력보다는 국가와 지자체 간의 협력이, 그리고 종적협력보다는 횡적협력이 더 많이 쓰이고 있음을 알 수 있다.

구체적으로 살펴보면 꼬문 간 협력 영조물법인(EPCI)는 다수의 꼬문이 종적으로 협력하는 형태이다. 국가와 레지옹의 계획계약(CPER)은 국가와 지방자치단체 양자가 횡적으로 협력하는 방식이다. 공익단체(GIP)는 국가와 지방자치단체 또는 서로 다른 종류의 지방자치단체가 횡적으로 협력한다. 문화헌장(Charte culturelle)은 국가와 지방자치단체 양자 간의 횡적협력이다. 그리고 문화협력영조물법인(EPCC)은 국가와 지방자치단체 또는 지방자치단체 간의 양자협력이다.

표3. 문화유산 관련 기관 간 협력 및 계약방식의 협력

		양자 협력	다자간 협력	국가와 지자체	지자체 간 협력	횡적 협력	종적 협력
	EPCI		○		○		○
1974	CPER	○		○		○	
1982	GIP		○	○	○	○	
1974	문화헌장	○		○		○	
2001	프로토콜	○		○		○	
2002	EPCC	○		○	○	○	

## 제 4 장 사적주체

### 제 1 절 비영리법인

#### 1. 재단법인

##### (1) 개 관

영미국가는 물론 한국에 비해서도 재단법인은 프랑스에서 덜 발달되어 있다고 할 수 있으며 문화 관련 기관에 흔히 쓰이는 형식은 아니다. 1969년 각종 공익사업을 지원하기 위해 ‘프랑스 재단’(Fondation de France)이 설립되면서 본격적으로 쓰이기 시작했고, 현재 2,000여개의 재단 중 약 1/4이 문화관련 재단이다. 그러나 우리나라의 경우와 달리 프랑스에서는 모든 재단이 법인격을 갖고 있지 않다.

1990년도에 재단법인의 한 형태로 ‘기업재단’(fondation d’entreprise)을 인정하며<sup>46)</sup> 메세나 부흥의 발판이 되었으며 현재 기업재단은 문화관련 재정에 있어 매우 큰 역할을 하고 있다.

##### (2) 문화유산재단

###### 1) 역 할

문화유산재단(Fondation du patrimoine)은 공법인의 제안에 따라 설립되는 비영리 사법인이라는 점에서 특별한 지위를 갖고 있다.<sup>47)</sup> 문화유산법전 법률편 제143-2조<sup>48)</sup> 내지 제143-2-1조<sup>49)</sup>에 따라 공익재단

---

46) Loi n° 90-559 du 4 juillet 1990 créant les fondations d'entreprise et modifiant les dispositions de la loi no 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat relatives aux fondations, JORF n°155 du 6 juillet 1990 p. 7914.

47) La “Fondation du patrimoine” est une personne morale de droit privé à but non lucratif, soumise aux règles relatives aux fondations reconnues d'utilité publique, sous réserve des dispositions du présent chapitre.(C.Patr. art.L143-1)

---

48) La “Fondation du patrimoine” a pour but de promouvoir la connaissance, la conservation et la mise en valeur du patrimoine national.

Elle s'attache à l'identification, à la préservation et à la mise en valeur du patrimoine non protégé.

Elle contribue à la sauvegarde des monuments, édifices, ensembles mobiliers ou éléments remarquables des espaces naturels ou paysagers menacés de dégradation, de disparition ou de dispersion. Elle concourt ainsi à l'emploi, à l'insertion, à la formation et à la transmission des savoir-faire dans les secteurs de la restauration et de la valorisation du patrimoine et des sites.

Elle apporte son concours à des personnes publiques ou privées, notamment par subvention, pour l'acquisition, l'entretien, la gestion et la présentation au public de ces biens, qu'ils aient ou non fait l'objet de mesures de protection prévues par le présent code, ainsi que pour la conservation de biens dans les conditions prévues à l'article L. 143-2-1.

Elle peut également acquérir les biens mentionnés au troisième alinéa lorsque cette acquisition est nécessaire aux actions de sauvegarde qu'elle met en place.

Elle peut attribuer un label au patrimoine non protégé et aux sites.

49) I. — La “Fondation du patrimoine” conclut avec les propriétaires privés d'immeubles bâtis ou non bâtis classés monuments historiques, inscrits à l'inventaire supplémentaire ou ayant reçu le label prévu à l'article L. 143-2, une convention en vue de la réalisation de travaux de conservation de la totalité ou d'une fraction des parties protégées de ces immeubles. Ces conventions sont, dès leur signature, rendues publiques. Un décret précise les modalités d'application du présent I.

II. — Les conventions prévoient la nature et l'estimation du coût des travaux.

III. — Les conventions afférentes aux immeubles bâtis ou non bâtis classés monuments historiques, inscrits à l'inventaire supplémentaire, prévoient en outre que le propriétaire s'engage à respecter les conditions suivantes :

- a) Conserver l'immeuble pendant au moins dix ans à compter de la date d'achèvement des travaux. Lorsque l'immeuble est détenu par une société, les porteurs de parts doivent également s'engager à conserver la totalité de leurs titres pendant la même durée ;
- b) Ouvrir au public, dans des conditions fixées par décret, les parties protégées qui ont fait l'objet de ces travaux, pendant au moins dix ans à compter de la date d'achèvement des travaux.

IV. — La “Fondation du patrimoine” reçoit, en vue de subventionner la réalisation des travaux prévus par les conventions mentionnées aux I, II et III, les dons versés directement par les donateurs et les dons versés à des associations ou fondations qui lui ont été irrévocablement affectés dans les conditions fixées à l'article L. 143-9. Au moins 95 % des dons ou affectations reçus doivent servir à subventionner les travaux.

Ces dons peuvent être, au jour de leur versement, prioritairement affectés par le

(fondations reconnues d'utilité publique)의 규정이 적용된다. 1996년 문화유산재단에 관한 법률<sup>50)</sup>이 규정이 마련되었고, 1997년 공익성 인정 및 재단의 법적지위 승인에 관한 데크레<sup>51)</sup>에 의해 설립되었다.

문화유산재단은 국가 문화유산의 보존 및 활용을 증진하고, 비보호 농촌문화유산(patrimoine rural non-protégé, PRNP)<sup>52)</sup>의 식별, 보존, 가치 증진 등을 담당한다.

문화유산재단의 지원은 보조금 지급을 통해 이루어지며 보조금 지급대상은 공법인, 사법인 모두를 포함한다. 문화유산의 보존 및 보수 공사를 재정적으로 지원하기 위해 문화유산재단은 직접적으로 기부를 받을 수 있고 재단에 귀속된 기부금은 철회 불가능하다. 재단의 주된 수입은 기업 - Axa, Danone, L'Oréal, Vivendi와 같은 대기업 - 의 메세나에 의해 충당된다. 이와 같이 문화유산재단은 문화유산 보호 활동 관련하여 지자체와 기업 사이에서 가교역할을 하고 있다.

---

donateur à l'une des conventions rendues publiques.

La "Fondation du patrimoine" délivre, pour le bénéfice de la réduction d'impôt sur le revenu mentionnée au 2 bis de l'article 200 du code général des impôts, l'attestation prévue au 5 du même article.

V. — En cas de non-respect des engagements prévus au III ou en cas d'utilisation de la subvention pour un objet autre que celui pour lequel elle a été versée, le propriétaire est tenu de reverser à la "Fondation du patrimoine" le montant de la subvention, réduit d'un abattement de 10 % pour chaque année, au-delà de la cinquième, au cours de laquelle les engagements ont été respectés. Toutefois, en cas de transmission à titre gratuit, le ou les héritiers, légataires ou donataires peuvent demander collectivement la reprise de ces engagements pour la période restant à courir à la date de la transmission.

50) Loi n° 96-590 du 2 juillet 1990 relative à la Fondation du patrimoine, J.O. n° 153 du 3 juillet 1996, p.10002.

51) Décret du 18 avril 1997 portant reconnaissance d'utilité publique et approbation de ses statuts.

52) 비보호문화유산이란 국가나 지방자치단체로부터 법적으로 보호받지 못하는 문화재를 가리키며 주로 지방 고유의 특색을 지니는(vernaculaire) 문화유산을 가리킨다. 문화유산재단의 가장 큰 임무가 바로 이 비보호문화유산의 가치를 발굴하고 지키는데 있다. 2004년도에 비보호농촌문화유산의 예산이 데파르트망으로 이전된 것을 계기로 지방자치단체의 비보호농촌문화유산에 대한 개입은 활기를 띄고 있다.

2) 문화유산재단 라벨

문화유산재단의 중요한 역할 가운데 하나는 재단이 부여하는 라벨 제도를 통해 역사적 기념물로 지정되지 않았으나 문화유산적 가치가 있는 건조물 또는 유적지를 보존하고 복원하는 작업을 수행한다는 것이다. 단, 이는 소득세를 납부하는 개인 소유의 부동산 문화재에 국한되며 따라서 지방자치단체나 비영리법인 소유의 문화유산은 문화유산재단의 라벨대상에서 제외된다. 문화유산재단으로부터 보조금을 지급 받은 개인 소유주는 두 가지 의무를 진다. 첫째, 보존·복원공사로부터 최소 10년 동안 해당 문화유산의 보호의무가 있으며 이는 소유주의 변경이 있는 경우에도 마찬가지이다. 둘째, 10년 동안 문화유산을 대중에 공개해야 한다.

보존·복원작업은 재단의 단독수행이 아닌 지방자치단체와의 공동협력으로 이루어지며 작업의 확인 결과 당초 예정된 계획과 다를 경우 문화유산재단은 라벨을 철회할 수 있다.

3) 문화유산재단에 관한 법률<sup>53)</sup>

제1조	La <Fondation du patrimoine> est une personne morale de droit privé à but non lucratif, soumise aux règles relatives aux fondations reconnues d'utilité publique, sous réserve des dispositions de la présente loi.	문화유산재단은 비영리목적의 사법인이며, 이 법의 규정을 별도로 하고 공익재단에 관한 규칙에 종속한다.
제2조	La <Fondation du patrimoine> a pour but de promouvoir la connaissance, la conservation et la mise en valeur du patrimoine national.	문화유산재단은 국가문화재에 대한 지식, 보전 및 개발을 장려하는 것을 목적으로 한다.

<p>Elle s'attache à l'identification, à la préservation et à la mise en valeur du patrimoine non protégé.</p> <p>Elle contribue à la sauvegarde des monuments, édifices, ensembles mobiliers ou éléments remarquables des espaces naturels ou paysages menacés de dégradation, de disparition ou de dispersion. Elle concourt ainsi à l'emploi, à l'insertion, à la formation et à la transmission des savoir-faire dans les secteurs de la restauration et de la valorisation du patrimoine et des sites. Elle apporte son concours à des personnes publiques ou privées, notamment par subvention, pour l'acquisition, l'entretien, la gestion et la présentation au public de ces biens, qu'ils aient ou non fait l'objet de mesures de protection prévues par la loi.</p> <p>Elle peut également acquérir les biens visés au troisième alinéa lorsque cette acquisition est nécessaire aux actions de sauvegarde qu'elle met en place.</p> <p>Elle peut attribuer un label au patrimoine non protégé et aux sites. Ce label est susceptible d'être pris en compte pour l'octroi de l'agrément prévu au 1o ter du II de l'article 156 du code général des impôts.</p>	<p>재단은 보호되지 아니한 문화유산의 확인, 보존 및 개발에 힘쓴다.</p> <p>재단은 훼손, 소멸, 분산의 위협에 처한 기념물, 건조물, 동산 문화재 뿐 아니라 자연공간의 수려한 요소와 풍경을 보호하는데 기여한다. 그러므로 재단은 문화재의 수복과 활용 분야에서 지식과 능력을 장착시키고, 육성하며 전파될 수 있도록 기여한다.</p> <p>재단은 공적법인이건 개인이건간에 문화유산을 구입, 유지, 관리 및 대중에게 공개하고자 할 때 이를 지원한다. 지원의 방법으로는 보조금 지원이 가능하며, 지원의 대상 문화유산은 법에 명시된 보호조치의 대상으로 규정된 여하에 무관한다.</p> <p>재단은 문화유산 보호를 위해 필요하다고 판단되는 경우에는 제3항에 명시된 문화재산을 획득할 수 있다.</p> <p>재단은 보호되지 아니한 문화유산과 현장에 재단이 보호대상임을 증명하는 인증서를 부여할 수 있다. 이 인증서는 조세일반법전 제156조II 제1호의3에 명시된 감세(減勢)승인의 허가를 위하여 고려될 수 있다.</p>
--	---

제3조	<p>La &lt;Fondation du patrimoine&gt; est constituée initialement avec des apports dont les montants figurent dans les statuts approuvés par le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 11.</p> <p>Ces apports initiaux peuvent être complétés par des apports supplémentaires dont les montants sont approuvés par un décret.</p> <p>L'admission de nouveaux fondateurs dans les conditions prévues par les statuts peut être prononcée par un décret qui indique le montant de leurs apports.</p> <p>Sont dénommées fondateurs les personnes publiques ou privées désignées dans les décrets mentionnés ci-dessus.</p> <p>Les droits des fondateurs ne peuvent être ni cédés ni échangés, sauf autorisation spéciale donnée dans les mêmes formes. En cas de disparition de l'un d'eux, ses droits sont répartis entre les autres fondateurs selon les modalités prévues par les statuts.</p> <p>Des personnes physiques ou morales, publiques ou privées, peuvent adhérer dans les conditions prévues par les statuts à la &lt;Fondation du patrimoine&gt; à condition de s'acquitter d'une cotisation annuelle dont le montant est déterminé par le</p>	<p>문화유산재단은 출자금에 의해서 최초로 구성되며, 그 액수는 제11조에 명시된 국사원의 법령으로 승인을 받는 정관에 나타나 있다.</p> <p>최초출자금은 추가출자금에 의해서 보충될 수 있고 그 액수는 또 하나의 법령에 의해 승인을 받는다.</p> <p>정관에 명시된 새로운 설립자들에 대한 가입허가는 그들의 출자금 액수를 나타내는 또 다른 법령에 의하여 선언될 수 있다.</p> <p>위에서 언급한 법령들에서 지명된 공적 또는 사적 인격체를 설립자라고 명명한다.</p> <p>설립자들의 권리는 동일한 법률 절차 속에서 얻어지는 특별허가 없이는 양도되거나 교환될 수 없다. 그들 중 어떠한 설립자가 사망한 경우, 그의 권리는 정관에 명시된 방식대로 다른 설립자들에게 분배된다.</p> <p>공적·사적 자연인 또는 법인은 연간 회비를 지불한다는 조건으로 정관에 명시된 조건 안에서 문화재 재단에 회원으로 가입할 수 있고, 그 회비의 액수는 이사회가 결정한다. 이 가입은 정관에 명시된 혜택에 대한 권리르 열어준다.</p>
-----	--	--

	conseil d'administration. Cette adhésion ouvre droit aux avantages prévus par les statuts.	
제4조	<p>Les fondateurs sont tenus des dettes de la &lt;Fondation du patrimoine&gt; dans la limite de leurs apports.</p> <p>Les créanciers de la &lt;Fondation du patrimoine&gt; ne peuvent poursuivre les fondateurs pour le paiement des dettes de celle-ci qu'après l'avoir préalablement et vainement poursuivie.</p>	<p>설립자들은 그들의 출자기금 한도까지 그 채무를 지켜야 한다.</p> <p>문화유산재단의 채권자는 재단의 채무 지불을 위하여 재단을 우선 기소했으나 성과가 없을 경우에도 설립자에 대한 개인소추를 할 수 없다.</p>
제5조	<p>Les biens visés au cinquième alinéa de l'article 2, dont la &lt;Fondation du patrimoine&gt; est propriétaire, ne peuvent être saisis par ses créanciers. Cette disposition n'affecte pas les droits des créanciers du précédent propriétaire d'un bien lorsqu'ils ont fait l'objet d'une publicité régulière.</p>	<p>문화유산재단의 소유인 제2조 5항에 명시된 재산은 채권자에 의해 차압당할 수 없다.</p>
제6조	<p>La &lt;Fondation du patrimoine &gt; est administrée par un conseil d'administration, qui élit son président.</p> <p>Le conseil d'administration est composé :</p> <p>1. D'un représentant de chacun des fondateurs, disposant chacun d'un nombre de voix déterminé proportionnellement à sa part dans les apports, dans la</p>	<p>문화유산재단은 행정위원회에 의하여 관리되며, 위원회는 위원장을 선출한다.</p> <p>위원회는 다음과 같이 구성된다 :</p> <p>1. 각 설립자들의 대표 1명, 각자는 투표 총수의 1/3의 한도에서 그의 출자기금을 몫에 비례하여 결정되는 투표수를 가진다 ;</p>



<p>limite du tiers du nombre total des voix ;</p> <p>2. D'un sénateur, désigné par le président du Sénat, et d'un député, désigné par le président de l'Assemblée nationale ;</p> <p>3. De personnalités qualifiées désignées par l'Etat ;</p> <p>4. De représentants des collectivités territoriales ;</p> <p>5. De représentants élus des membres adhérents de la &lt; Fondation du patrimoine&gt;.</p> <p>Les représentants des fondateurs doivent disposer ensemble de la majorité absolue des voix au conseil d'administration.</p> <p>Les statuts déterminent les conditions de désignation et de renouvellement des membres du conseil. Ceux-ci exercent leurs fonctions à titre gratuit.</p> <p>Un conseil d'orientation donne des avis et formule des recommandations sur la politique définie et les actions mises en oeuvre par la &lt;Fondation du patrimoine&gt;. Il est composé notamment de représentants des associations de défense et de mise en valeur du patrimoine et de personnalités particulièrement compétentes en matière de protection, de conservation et de valorisation du patrimoine et des sites.</p>	<p>2. 상원의장이 임명하는 상원 의원 1명과 하원의장이 임명하는 국회의원 1명 ;</p> <p>3. 국가가 임명하는 유자격자 다수 ;</p> <p>4. 지방자치단체의 대표 다수 ;</p> <p>5. 문화유산재단의 가입회원 중에서 선출하는 대표 다수.</p> <p>설립자들의 대표들이 위원회에서 절대다수 투표수를 가져야 한다.</p> <p>정관은 위원회 임원의 임명과 갱신에 관한 조건을 정한다. 위원회 임원은 무상으로 직무를 수행한다.</p> <p>운영위원회는 문화유산재단이 정한 정책과 그가 실행하는 활동에 대한 의견을 제시하고 이에 대한 권고를 제출한다. 이 위원회는 문화재 보호와 개발 협회의 대표들과 문화유산과 풍치 보호, 보전 및 개발 분야에서 능력이 있는 인사들로 구성된다.</p>
---	---

제7조	<p>Les ressources de la &lt;Fondation du patrimoine&gt; comprennent les versements des fondateurs, les revenus de ses biens, les produits du placement de ses fonds, les cotisations, les subventions publiques, les dons et legs et, généralement, toutes recettes provenant de son activité.</p> <p>Lorsqu'elle possède des parts ou actions des sociétés détenues ou contrôlées par les fondateurs, la &lt;Fondation du patrimoine&gt; ne peut exercer les droits de vote attachés à ces actions.</p>	<p>문화유산재단의 재원은 설립자의 불입액, 재산의 수입, 자산의 투자수익, 회비, 공공보조금, 기부 및 증여, 그리고 일반적으로 그의 활동에서 기인한 수입을 포함한다.</p> <p>재단이 설립자가 보유하거나 감독하는 회사의 지분 또는 주식을 소유하고 있을 때, 문화유산재단은 이 주식과 회사지분에 연결된 투표권리를 행사할 수 없다.</p>
제8조	<p>Dans les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, la procédure d'expropriation prévue par l'article 6 de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques et par les dispositions de la loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, ainsi que la procédure de préemption prévue par les articles 37 et 38 de la loi du 31 décembre 1921 portant fixation du budget général de l'exercice 1922, peuvent être menées par l'Etat, sur demande ou avec l'accord de la &lt;Fondation du patrimoine &gt;, au</p>	<p>공익수용법전에 명시된 조건 안에서 역사적 기념물에 관한 1913년 12월 31일의 법률 제6조와 예술적, 역사적, 과학적, 전설적 또는 회화적 특성을 가진 자연기념물과 풍치 보호를 목적으로 하는 1930년 5월 2일 법률의 규정에서 명시된 수용절차와 그리고 회계연도 1922년 일반예산 확정에 관한 1921년 12월 31일 법률 제37조와 제38조에 명시된 선매절차에 관해서는 국가가 문화유산재단의 요구에 의해서 또는 그의 동의를 얻어, 재단과 그의 책무를 위하여 이 절차를 주관할 수 있다.</p>

	<p>bénéfice et à la charge de celle-ci.</p> <p>La &lt;Fondation du patrimoine&gt; gère les biens mentionnés au précédent alinéa aux fins et dans les conditions définies par un cahier des charges.</p> <p>Elle peut les céder de gré à gré à des personnes publiques ou privées dans les conditions prévues à l'article 9-2 de la loi du 31 décembre 1913 précitée.</p> <p>Les dispositions du quatrième alinéa de l'article 8 de la loi du 31 décembre 1913 précitée sont applicables à l'aliénation des immeubles classés acquis par la &lt;Fondation du patrimoine&gt; en application du présent article.</p>	<p>문화유산재단은 책무약정서에 정의된 목적과 조건 안에서 전항에 명시된 재산을 관리한다. 재단은 상기한 1913년 12월 31일의 법률 제9-2조에 명시된 조건 안에서, 합의에 따라, 공적 또는 사적 인격체에게 이를 양도할 수 있다.</p> <p>상기한 1913년 12월 31일의 법률 제8조 제4항의 규정은 이 법을 적용하여 문화유산재단이 획득하여 분류한 부동산 양도에 적용된다.</p>
제9조	<p>La &lt;Fondation du patrimoine&gt; peut recevoir, en vue de la réalisation d'une oeuvre d'intérêt général à but non lucratif se rattachant à ses missions, l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources qu'elle gère directement sans que soit créée une personne morale nouvelle. Cette affectation peut être dénommée fondation.</p>	<p>문화유산재단은 그의 임무와 연결된 비영리목적의 일반이익 사업의 실현을 위하여, 재산, 조세 또는 재원의 취소될 수 없는 할당을 받아들이고, 재단이 새로운 법인을 설립함이 없이 이를 직접 경영한다.</p>
제10조	<p>Les dispositions du code général des impôts applicables aux fondations reconnues d'utilité publique sont applicables à la &lt; Fondation du patrimoine&gt;.</p>	<p>공익이 인정된 재단에 적용되는 조세일반법전의 규정은 문화유산재단에 적용된다.</p>

제11조	<p>La reconnaissance d'utilité publique de la &lt;Fondation du patrimoine&gt; est prononcée par le décret en Conseil d'Etat qui en approuve les statuts.</p> <p>La &lt;Fondation du patrimoine&gt; jouit de la personnalité morale à compter de la date de publication au Journal officiel de ce décret. La reconnaissance peut être retirée, dans les mêmes formes, si la fondation ne remplit pas les conditions nécessaires à la réalisation de son objet.</p>	<p>문화유산재단의 공익성 인정은 국무위의 법령으로 선언하며, 국무위는 재단의 정관을 승인한다.</p> <p>문화유산재단은 이 법령의 공포일로부터 법인 혜택을 누린다. 재단이 그의 목표의 실현에 필요한 조건을 충족시키지 아니하면, 공익인정은 동일한 법률 절차 속에서 취소될 수 있다.</p>
제12조	<p>L'autorité administrative s'assure de la régularité du fonctionnement de la &lt;Fondation du patrimoine&gt;. A cette fin, elle peut se faire communiquer tous documents et procéder à toute investigation utile. La &lt;Fondation du patrimoine&gt; adresse, chaque année, à l'autorité administrative un rapport d'activité auquel sont joints les comptes annuels.</p> <p>L'Etat désigne un ou plusieurs commissaires du Gouvernement qui assistent aux séances du conseil d'administration de la &lt;Fondation du patrimoine&gt; avec voix consultative. Ils peuvent demander une seconde délibération qui ne peut être refusée. Dans ce cas, le conseil d'administration statue à la majorité des deux tiers.</p>	<p>행정당국은 문화유산재단의 기능에 대한 합법성을 관할한다. 이를 위하여 행정당국은 재단의 모든 문서를 열람할 수 있고 적절한 조사를 실시할 수 있다. 문화유산재단은 행정당국에 연간회계를 첨부한 활동보고서를 매년 제출한다.</p> <p>국가는 이사회의 회의에 의견 발언권을 갖고 참석하는 한 명, 또는 여러 명의 정부위원을 임명한다. 그들은 거부되어질 수 없는 새로운 의결을 요구할 수 있다. 이 경우 이사회는 2/3의 표결로 결정한다.</p>

제13조	<p>Il est inséré, après l'article L. 111-8 du code des juridictions financières, un article, L. 111-8-1, ainsi rédigé :</p> <p>&lt;Art. L. 111-8-1. - La “ Fondation du patrimoine” est soumise au contrôle de la Cour des comptes.&gt;</p>	<p>재정관할법전 제L111-8조 뒤에 다음과 같이 작성한 제L111-8-1조를 삽입한다 :</p> <p>제L111-8-1조 문화유산재단은 회계감사원의 감독에 따른다.</p>
제14조	<p>La &lt;Fondation du patrimoine&gt; peut seule utiliser cette dénomination.</p> <p>Le fait d'enfreindre les dispositions du présent article est puni d'une amende de 25 000 F.</p>	<p>문화유산재단만이 이 명칭을 사용할 수 있다.</p> <p>이 조의 규정을 어기는 행위에 대하여 벌금을 부과한다.</p>

## 2. 사단법인

프랑스에서는 재단법인보다 훨씬 선호되며 빈번히 이용되는 방식이다. 재단법인과 마찬가지로 사단법인 또한 민법에서 정하고 있지 아니하며 개별법에 따르고 있다. 1901년 7월 1일자 법<sup>54)</sup>은 제1조에서 2인 이상이 영리 아닌 목적 하에 영속적인 방식으로 사단법인을 설립할 수 있음을 규정하고 있다.<sup>55)</sup> 사단법인 설립에 있어 허가주의를 취하고 있는 우리나라의 경우와 달리 행정관청에 신고함으로써 법인격을 취득한다.

문화유산보호에 관여하는 사단법인은 약 2천여 개로 추정되며 이 가운데 약 1,500개의 사단법인은 1980년 이후에 생겨났다. 지방문화재의 연구

53) 민간네트워크를 기반으로 하는 문화재 보존관리 정책수립을 위한 연구, 2002, 국회문화관광위원회, 90-94면 인용.(일부 번역 수정보완하였음)

54) Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association.

55) <L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices.>(art.1, al.1)

조사, 지방박물관 운영 등 상대적으로 공권력의 덜 주목하는 문화유산 보호활동에서 많이 발견된다. 더욱이 문화유산의 개념이 확대되고 있는 추세와 맞물려 일상에서의 문화유산적 가치를 발굴하고 보존하고자 하는 활동이 중시되면서 지역주민들의 자발적 조직에 많이 이용된다.

## 제 2 절 제3섹터의 활동 : 메세나

### 1. 박물관의 운영방식 및 작품취득

#### (1) 일 반

프랑스는 문화부 행정체계 및 법령에서 박물관과 미술관을 별도의 기관으로 구분하지 않고 ‘musée’로 통칭한다.

우리나라는 2013년도 기준, 등록된 박물관이 745개, 미술관이 190개<sup>56)</sup>이며, 이 중 사립 박물관·미술관은 약 40%이다. 반면, 1,218개의 ‘프랑스박물관’ 가운데 82%가 지방자치단체 소속 박물관이고, 13%가 사단법인과 재단법인, 그리고 5%만이 국가 소유로 상대적으로 사립박물관의 비중이 낮다. 특히, 보유하고 있는 작품의 인지도 및 입장료 수입면에서 프랑스의 사립박물관은 국공립박물관에 비해 저조하다 할 것이며, 작품의 구매자로서는 더욱 그러하다.

우리나라는 공공조직으로 되어 있거나 또는 재단법인 형태를 많이 취하는 반면 프랑스에서는 학교, 병원 등 대부분 영조물 법인 형식을 취하는데, 프랑스 영조물 법인의 특징은 다음과 같다 : 첫째, 법률상 권리의무의 주체가 되고, 둘째, 역할과 권한이 법률로 정해진다. 셋째, 재정 운영의 자율권을 부여받아 독자적으로 예산을 집행하고, 넷째, 정부의 감독을 받는다.

---

56) <http://stat.mcst.go.kr/mcst/resource/static/index/index03.html>

## (2) 운영방식

프랑스의 경우, 90년대부터 루브르 박물관을 비롯한 오르세, 베르사유 궁, 기메박물관 등 대표적인 문화시설의 운영방식을 영조물법인으로 전환하여 각 법인이 자체적으로 소장품을 구입할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 이러한 변화는 중앙 및 지방행정조직의 일부였을 때는 소장품 구입 시 최종 결정이 문화부 장관에 의해 이루어지기 때문에 절차가 복잡하고 오랜 시간이 걸리는 단점에 기인한다. 이때, 법인화된 박물관들이 국립박물관의 지위 및 직원의 공무원 신분유지 그리고 국가의 지속적인 재정지원이 보장되는 형태로 이루어진다.

2003년도 메세나법 개정 이후 국립 박물관 법인들은 자체 예산과 정부 교부금 그리고 메세나 등을 통해 마련한 재원을 활용하여 보다 능동적이고 독립적인 소장품 구입정책을 실행하고 있다.

우리의 경우 국립현대미술관이 2006년부터 책임운영기관<sup>57)</sup>으로 전환되었으며, 18대와 19대 국회에서 국립현대미술관 운영의 효율성과 전문성을 제고하기 위하여 독립법인으로 설립하고자 하는 입법시도가 있었으나 법인화의 실효성에 대한 문제가 제기되면서 입법이 보류된 바 있다.

프랑스 영조물 법인의 세부 운영방식은 크게 행정적 성격의 영조물 법인과 상공업적 성격의 영조물 법인으로 구분되며, 이들은 적용 법률, 재원 및 회계방식, 감독기관, 그리고 직원 신분에서 각각 다른 형태를 띤다.

---

57) 책임운영기관 제도는 정부가 수행하는 사무 중 공공성을 유지하면서도 경쟁원리에 따라 운영하는 것이 바람직한 사무에 대하여 기관장에게 행정 및 재정상의 자율성을 부여하고 그 운영성과에 대하여 책임을 지게하는 제도로, 1997년 말 IMF 관리체제로 들어가면서부터 제기된 국공립 예술기관들의 민영화 논의에서 도입된 제도임.

루브르, 오르세, 퐁피두 센터 등 프랑스의 대다수의 국립 박물관이 행정적 성격의 영조물 법인(établissement public à caractère administratif)에 해당한다. 업무수행에 필요한 전체 예산 중 자체 수익 조달부분을 제외한 나머지 비용을 정부가 보조해주는 방식을 취하고 있으며, 직원들은 공무원 신분을 유지한다. 2-3년 단위로 문화 감독기관과의 협약을 통해 업무영역을 정하며, 이 기간동안 기관장이 독자적인 예산 집행권과 인사권을 수행한다.

국립박물관연합(Réunion des musées nationaux)이 상공업적 성격의 영조물 법인(établissement public à caractère industriel et commercial) 형식으로 운영된다. 국립박물관연합은 국립박물관들이 수행할 수 없는 수익사업을 대행하고 현금기증을 받기 위한 기관으로 설립되었다. 민간기업과 동일한 회계체제로 운용되며, 기관장과 회계책임자만이 공무원 신분을 유지하고 나머지 직원은 민간부문 종사자로 구분된다. 국립박물관연합은 최근까지 프랑스 문화부 산하 33개 국립박물관의 입장료 수입 관리업무와 그랑팔레(Grand Palais) 전시장을 활용한 특별전 기획 및 카탈로그, 기념품 제작업무를 맡아왔으나 행정적 성격의 영조물 법인형태를 취하고 있는 주요 국립박물관들도 자체적으로 수익사업을 할 수 있는 법률적 장치가 마련됨에 따라 국립박물관연합의 역할과 위상이 축소되고 있는 실정이다.

### (3) 프랑스박물관(Musée de France)

2002년에 제정된 「프랑스박물관법」<sup>58)</sup>에 따라 운영주체와 무관하게 가치가 뛰어난 소장품을 보유하고 있는 박물관에 ‘프랑스박물관’(musées de France)이라는 명칭을 부여하는 일종의 박물관 공인제도를 운영하고 있다. 이는 문화부 산하 박물관위원회(Haut Conseil des musées)심의 를 거쳐 선정되며, 2009년 통계에 따르면 총 1,210개의 ‘프랑스 박물관

58) loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France.



관'이 지정되었다. '프랑스 박물관'은 소장품 구입과 운영에 있어서 정부지원과 세제혜택을 보장받으나, 동시에 소장품의 공개의무 및 소유권 이전불가와 같은 공공 박물관에 준하는 정부통제를 받는 것이 이 제도의 특징이다.

## 2. 메세나(mécénat)

### (1) 메세나법

사법인의 문화활동 참여는 재정적 지원, 문화 서비스 참여, 문화산업 관리 등 여러 갈래로 나타날 수 있다. 메세나는 재정적 후원에 관한 제도로 프랑스에서는 다른 유럽 국가나 미국에 비해 그 출발이 늦어 1987년 메세나법<sup>59)</sup>이 제정되었으나 초기에는 세제혜택의 범위가 미미하였다.

그 후 2003년도 법 개정<sup>60)</sup>에서 메세나를 하는 기업에게 큰 세제혜택을 보장함으로써, '국가의 세제(稅制) 선물'로도 불리게 된다. 기업이 이러한 세금감면을 목적으로 후원을 하지 않을까 하는 의구심과 함께 - 세제혜택이 사실상 반대급부에 가까우므로 - '반대급부'가 있는 스폰서쉽(parrainage)와 차별성을 놓고 비판이 제기되기도 했다.

\* 경제적·재정적 용어에 관한 1989년 1월 6일자 시행규칙<sup>61)</sup>

- ◇ 메세나 : 수혜자로부터 반대급부없이 작품 또는 공익적 성격의 활동을 하는 인(人)에 이루어지는 물질적 지원
- ◇ 스폰서쉽 : 직접적 이익을 취할 목적으로 행사(manifestation), 사람, 기관에 행해지는 물질적 지원

59) Loi n° 90-559 du 4 juillet 1990 créant les fondations d'entreprises et modifiant les dispositions de la loi n87-571 du 23 juillet 1987, J.O. du 6 juillet 1990, p.7914.

60) Loi n° 2003-709 du 1<sup>er</sup> août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations, J.O. du 2 août 2003 p.13277.

이러한 비판에도 불구하고 기업의 메세나로 루브르 박물관은 15억 상당의 유명한 작품을 보유할 수 있었고, 따라서 2003년 메세나법의 가장 큰 수혜자는 바로 공공 컬렉션이라 할 수 있다.

메세나를 촉진하기 위해 1979년 상공업메세나진흥조합(Association pour le développement du mécénat industriel et commercial)이 출범하였는데 이는 1994년에 발족한 한국기업메세나협의회와 비슷한 기능을 수행한다.

## (2) 박물관 관련 세제혜택

### 1) 상속세를 대신하는 작품 등의 기증(dation en paiement)

국공립 채권의 시효와 관련한 1968년 12월 31일자 법률에서 납세자가 현금(païement en numéraire) 대신 현물(en nature)로 납부할 수 있는 방식을 마련하여 작품 등으로 상속세를 대물변제 할 수 있게 되었다. 기증 대상은 예술적 또는 역사적으로 높은 가치를 가진 예술작품, 서적, 수집품, 출판물 등(조세법전 제1716조 bis)으로 기증은 동산 또는 일부 목적상 부동산 (immeuble par destination)<sup>62)</sup>에 제한된다. 이는 납세능력이 없는 납세자의 부담을 덜어주고, 국가로서는 보다 풍부한 공공 컬렉션을 보유할 수 있다는 장점이 있다. 대물변제의 적용대상은 무상 양도세(droits de mutation à titre gratuit)와 연대세(impôt de solidarité sur la fortune)<sup>63)</sup>이다.

### 2) 증여(donation)

#### ① 양도세 면제

61) Arrêté du 6 janvier 1989 relatif à la terminologie économique et financière.

62) 부동산에 결부된 동산을 일컫는다.

63) 연대세(impôt de Solidarité sur la Fortune, ISF)란 가난한 사람들과 고통을 분담한다는 취지로 고소득층의 재산에 부과하는 일종의 부유세를 뜻한다.

예술적 또는 역사적으로 높은 가치를 가진 예술작품, 서적, 수집품, 출판물 등의 취득자(구매자)(*acquéreur*), 수증자(*donataire*), 상속인(*héritier*), 유증수혜자(*légataire*)는 이를 국가에 기증하거나(조세법전 제1131조) 지방자치단체가 관리하는 박물관/미술관에 기증 시 양도세(*droits de mutation*) 및 이에 부수하는 각종 세금을 면제받는다. (조세법전 제 1131조)

## ② 소득세 및 법인세 감면

작품이나 문화관련 또는 예술적 문화재의 활용에 이바지하는 공익기관, 이를테면 문화유산재단(*Fondation du patrimoine*)으로의 기증이 이에 해당하며(조세법전 제200-1조), 개인은 소득의 20% 한도 내에서 기부금 66%를 감면받는다. 법인의 경우 인정되는 기부 주체의 폭이 보다 넓으며 매출액의 0.5% 범위 내에서 법인세의 40%가 감면대상이다.

## 3) 구입

공법인에 예술작품, 수집품, 골동품 등의 판매를 희망하는 개인의 경우 조세법전에 따라 귀금속 매매에 대한 세금(*taxe forfaitaire*)을 면제한다. 사법인(*私法人*)의 경우 메세나를 통한 국보(*trésor nationaux*) 취득의 경우 세제혜택은 아래의 표와 같다.

프랑스는 모든 국공립 문화기관이 소장하고 있는 예술작품을 국가 문화재로 지정하여 목록을 작성해놓고 있는데, 프랑스 박물관 주요 정책 중 하나인 국가 문화재 양도불가능성 원칙에 의거하여 박물관이 구입하거나 기증받는 작품은 국가 문화재로 귀속된다. 국가 문화재 대상에서 해제되지 않는 이상 국가 이외에 어떠한 기관에게도 양도될 수 없다.

표4. 2003년도 법에 따른 기업메세나

	국보 취득 시	예술품 취득 시
대상	수출허가 증서의 발급 거부대상이고 국가가 소유주에 구매제안을 한 국보의 성격을 가지고 있는 문화재	조세법전 제98A의 별표III에 명시된 예술품 ; 예술품 구입 당시 작가가 생존해 있을 것 ; 예술품이 고정자산의 성격을 가지고 대차대조표의 대변에 기록되어 있을 것
관련 기업	소득발생에 따라 법인세 납부의무가 있는 모든 기업. (따라서 납세의무가 없는 비영리기관은, 세금면제가 부분에 한하지 않는 한 제외됨)	
혜택	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 구입금 90% 상당액의 세금감면 (문화부 장관 및 예산처장의 승인 필요)</li> <li>○ 법인세 50% 감면 (조세법전 art. 238 bis 0A)               <ul style="list-style-type: none"> <li>1) 국가의 구매제안에 의한 것이 아닐 것 ;</li> <li>2) 역사적 기념물로의 지정에 후원자인 기업의 동의;</li> <li>3) 취득 후 10년 동안 양도되지 않을 것.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 법인세 40% 감면               <ul style="list-style-type: none"> <li>1) 국가의 구매제안에 의한 것이 아닐 것 ;</li> <li>2) 역사적 기념물로의 지정에 후원자인 기업의 동의;</li> <li>3) 취득 후 10년 동안 양도되지 않을 것.</li> <li>4) ‘프랑스박물관’, 고문서보관소, 국립도서관 또는 기술적 통제 하에 보관될 것.</li> </ul> </li> </ul>
감면 범위	매출액의 3.25% 내에서 20년간 감면	매출액의 0.5% 내에서 5년간 감면
의무	공개의무	취득년도 포함 5년간 무상으로 공개의무

#### 4) 재산세

재산세는 건축물이 있는 경우와 없는 경우로 나뉘어 과세한다. 건축물이 없는 토지의 토지세(*taxe foncière sur les propriétés non bâties*)는 법령에서 비과세로 규정된 것을 제외한 모든 토지에 대해 과세하며, 해당 토지의 공익성 및 비수익성이 인정되는 시민공원, 과학박물관 등은 비과세대상이다. 건축물이 있는 토지의 경우 건축물이 과세대상이며 농업 경영에 이용되는 건축물이나 문화 등은 과세대상이 아니다.

#### 5) 소 결

우리나라에서는 메세나법 제정을 위한 노력이 수 년 전부터 있었으나 다른 분야와의 형평성 등을 이유로 번번이 무산되다 2013년 「문화예술후원 활성화에 관한 법률」이 마침내 제정되어 2014년부터 시행 중이다. 제9조에서 문화예술후원자 및 문화예술후원매개단체에 대한 국세·지방세 감면을 정하고 있어<sup>64)</sup> 메세나에 대한 조세감면 혜택을 위해 법적 근거를 마련했다는 데 큰 의미가 있다고 할 것이나 조세특례제한법의 개정이 수반되어야 의미가 있을 것으로 보인다.

또한 우리나라 국·공립박물관은 기부금 모집을 할 수 없고 사립 박물관의 경우에는 전체 수입에 기부금 비율이 약 8.6% 정도로 수입의 대부분을 입장료에 의존하고 있는 실정이다. 따라서 법인화를 통해 기업 메세나, 현금 기부 및 브랜드를 사용한 수익사업이 가능해지면서 박물관의 재정수입이 급증한 프랑스의 예를 참고할 수 있을 것이다.

---

64) 문화예술후원 활성화에 관한 법률 제9조(조세의 감면) 국가와 지방자치단체는 문화예술후원을 장려하기 위하여 문화예술후원자 및 문화예술후원매개단체에 대하여 「조세특례제한법」, 「지방세특례제한법」, 그 밖의 조세 관계 법률에서 정하는 바에 따라 국세 및 지방세를 감면할 수 있다.

## 제 5 장 결 론

혁명의 산물로 본격적인 문화유산 정책이 시작된 이래, 프랑스는 뒤이은 정치·사회적 소용돌이를 거친 후 이 분야에서 가장 발달한 제도를 보유하게 되었다. 한국의 경우도 1962년도 문화재보호법이 개정되었고, 특히 2000년대 들어 몇 차례의 나뉠대로 개혁을 시도하며 문화재 보호의 발전을 꾀하고 있다.

문화유산은 문화 등 다른 분야에 비해 국가의 개입이 두드러진다. 그러나 프랑스에서는 1980년대 이래 나타난 집중적인 지방분권 이래 2000년대 들어 이 움직임은 더욱 가속화되고 있다. 한국은 문화자치 등에 관하여 관심이 고조되고 있으나 본격적 지방자치의 역사가 짧은 탓에 그 문화분권에 관한 논의는 아직 미숙한 단계에 머물고 있음이 사실이다. 따라서 한국의 문화유산 보호정책은 여전히 강한 국가의 주도적 역할 하에 놓여 있고, 국가와 지방자치간의 협력 또는 지방자치단체 간의 협력도 프랑스에 비해 경직되어 있다. 대신에 재단과 협회와 같은 비영리법인이 부분적으로 프랑스의 영조물 법인의 역할을 수행하며 상대적으로 활발하다고 할 수 있다. 또한 메세나 및 민관협력은 오늘날 문화유산 보호에 있어서도 점차 활발해지고 있음이 그 대세이다.

그러나 지방분권과 제3섹터의 역할에도 불구하고, 국가가 여전히 주된 보호자 역할을 하고 있다는 점을 지적해야 한다. 즉, 문화적 분권이 상당히 앞서 있는 프랑스에서나, 또는 지방분권에 상대적으로 뒤늦게 관심을 가진 한국에 있어서나 모두, 적어도 문화유산 보호에 있어서만큼은 국가이익이 여전히 압도적이라는 점이다. 물론 국가의 역할이 과거보다는 부분적으로 약화되었고, 또는 이 국익이 이른바 ‘지방화 된 국익’의 형태로 나타나고 있음 또한 주지의 사실이다.

## 제 5 장 결 론

이렇듯 본 연구에서는 문화유산 관리주체에 있어 비교대상으로 삼은 두 국가는 일련의 공통점을 공유하고 있는 점을 확인하는 동시에 두 국가 사이의 역사적, 정치적, 제도적 상황 등에 따른 근본적 차이에 따른 프랑스의 문화유산 관련법과 정책의 한국적 적용 타당성에 대한 고려사항에 관하여 검토하였다.

## 참 고 문 헌

### <국내 문헌>

- 강문수, 문화유산의 세계화 법제연구, 한국법제연구원, 2014, 143면.
- 권세훈, 지방자치단체간의 협력과 협력기구의 발전 - 프랑스를 중심으로, 법학논고 제43호, 경북대학교 법학연구원, 2013, 59~78면.
- 김정순, 문화유산의 지속가능한 향유를 위한 법제연구, 한국법제연구원, 2010, 205면.
- 배준구, 프랑스문화 : 프랑스의 코뮌간 협력과 특징, 프랑스문화연구 제23권, 한국프랑스문화학회, 2011, 73~109면.
- \_\_\_\_\_, 프랑스문화, 지역학 : 프랑스 문화정책에서 공공단체 간의 협력, 프랑스문화연구 제21권, 2010, 207~231면.
- 변해철, 프랑스 문화분야에서의 국가와 지방자치단체 간의 권한분배에 관한 소고, EU연구 제10호, 한국외국어대학교 외국학종합연구센터 EU연구소, 2002, 151~165면.
- 우무상, 프랑스의 지방문화 정책 - 지방문화 촉진을 위한 중앙정부의 지방분산 및 지방분권 정책, 한국프랑스학논집 제43집, 한국프랑스학회, 2003, 362-365면.
- 전훈, 프랑스 지방분권법, 경북대학교 출판부, 2013, 169면.
- 민간네트워크를 기반으로 하는 문화재 보존관리 정책수립을 위한 연구, 2002, 국회문화관광위원회, 177면.
- 주요국 문화재보호 법제 수집·번역 및 분석, 2010, 문화재청, 700면.
- 주요업무통계자료집, 문화재청, 2016, 130면.



## 참 고 문 헌

이보슬, 문화유산분야에서 메세나 비교 연구 - 프랑스와 한국을 중심으로 -, 석사학위 논문, 숙명여자대학교 국제관계대학원, 2012, 106면.

양효석, 세제혜택으로 더욱 활발해진 프랑스의 메세나 활동, 메세나 제62호, 한국메세나협회, 2008, 23~25면.

## <국외 문헌>

PONTIER Jean-Marie, «L'établissement public de coopération culturelle : un nouvel outil juridique pour la culture?», *AJDA*, 20 mai 2002, pp.430-435

PONTIER Jean-Marie, «Les contrats de plan Etat-régions 2000-2006», *RA*, n° 319, 2001, pp.58-65.

GUILLARD David, «Les établissements publics de coopération culturelle : premier bilan», *AJDA*, 30 janvier 2006, pp.183-188.

VERPEAUX Michel, « Intercommunauté et service public culturel », *AJDA*, 20 septembre 2000 spécial, pp.115-124

*Les musées nationaux après une décennie de transformations (2000-2010)*, Rapport public thématique, Cours des comptes, Mars 2011, 274p.

## <인터넷 자료>

Department of Statistics, Malaysia, Official Website,  
<http://www.statistics.gov.my/>

e-Fatwa, “What is Fatwa”, Portal Rasmi Fatwa Malaysia,  
<http://www.e-fatwa.gov.my/apa-itu-fatwa>.

Halal Industry Development Corporation, <http://www.hdcglobal.com/>

The Malaysia Government's Official Portal, <http://www.malaysia.gov.my/EN/Relevant%20Topics/IndustryInMalaysia/Business/AgricultureAndAgroBasedIndustry/AgroHalalCertification/AgroActOnHalal/Pages/AgroActOnHalal.aspx>