

# 프랑스 文化遺産保護法制

宋永仙\*

## 차 례

### I. 서 론

### II. 유적지 발굴

1. 무허가발굴금지의 원칙
2. 유물의 소유권
3. 유물발굴에 대한 국가의 책임
4. 반환청구권
5. 금속탐지기의 사용
6. 문화재에 대한 영향
7. 고고학적 발굴에 관한 행정행위의 원인

### III. 해양문화재

### IV. 문화재목록

1. 문화재목록
2. 국가문화재목록위원회

### V. 역사적 기념물

1. 보 호
2. 역사적기념물에 대한 세제
3. 역사적기념물에 관한 행정행위의 원인

VI. 보호구역

VII. 자연기념물과 경관의 보호

1. 절 차

2. 효 과

VIII. 문화유산행정문서의 공개청구

IX. 결 어

---

\* 韓國法制研究院 研究員, 法學碩士

## I. 서론

문화유산의 개념은 시대와 내용의 두 가지 요소에 의하여 결정된다. 즉, 문화유산은 선대로부터 물려받은 과거의 범주 내에 속하는 작품으로 대부분의 경우에 그 오랜 정도에 비례하여 작품의 가치가 판단된다.<sup>1)</sup>

최근에는 시간상으로 우리와 근접한 작품들을 점차적으로 문화유산에 포함시키려는 경향이 있다. 우리시대의 예술표현인 현대작품도 향후 보호대상이 될 수 있는 바, 대표적인 기념물은 잘 보존되어야 한다.

보호대상으로는 대규모의 기념물로부터 아주 사소한 작품들까지 고려되어야 하는 바, 이러한 보호의 필요성은 국내적으로나 국제적으로 이론의 여지가 없다.<sup>2)</sup> 그러나 지금까지는 이러한 인식이 효과적인 규정으로 발전하지 못하였고, 지난 5월 13일 벌어진 ‘풍납토성 발굴유적 훼손사건’은 그 단적인 예라 할 것이다. 풍납토성 발굴 과정에서의 문제는 ‘사적재산의 사용권 제한’에 대한 적절한 보상책이 미비하여 관련부처가 강제권을 행사하기 어려웠다는 점이다.<sup>3)</sup>

유·무형을 불문하고 문화재관리의 허술함으로 인하여 미발굴된 유물들은 전문 도굴꾼에 의하여 도굴·밀매되고 있으며 기 발굴된 문화재도 도난·훼손되는 경우가 허다하다.

문화재관리국이 문화재청으로 승격은 했지만 국가적 차원에서의 문화재관리 인력 양산과 문화재 조사 및 관리·보존대책이 절실히 요망되는 바이다.

1) Charles Debbasch, Jean Marie Pontier, *La Société Française*, Dalloz Sirey, 1995, pp.877~878; André-Hubert Mesnard, *Droit et politique de la culture*, PUF, 1990, pp.418~424.

2) 국제적 추세와 관련하여서는 UNESCO, Recommendation concerning the Safeguarding of the Beauty and Character of Landscape and Sites, 1962; Recommendation concerning the Preservation of Cultural Property Endangered by Public or Private Works, 1968; Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property, 1970; Recommendation concerning the Protection, at National Level, of the Cultural and Natural Heritage, 1972; Convention for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, 1972; Recommendation concerning the Safeguarding and Contemporary Role of Historic Areas, 1976 등 참조. <http://www.unesco.org/culture/legalprotection>.

3) 민예총, 일일문화정책동향, 2000.3.16.

문화선진국이라 불리는 프랑스는 일찍이 문화유산보호 및 관리를 위한 법체계를 수립하고 매장유물, 해양유물과 관련한 법제도의 구비는 물론, 문화재목록 작성 및 보호구역의 지정을 통하여 문화유산의 보호를 도모하고 있는 바, 이에 대한 조망은 법제의 비교 및 우리의 법제개선을 위한 시사점 발견에 일조할 것이다.

## II. 유적지 발굴

고고학적 발굴의 규제를 목적으로 하는 1941년 9월 27일 법률(Loi de 1941)에서는 다음과 같이 규정하고 있다.<sup>4)</sup>

### 1. 무허가발굴금지의 원칙

누구든지 사전허가 없이는 자신의 혹은 타인의 토지에서 선사시대, 역사시대, 예술 및 고고학에 관련된 물품이나 기념물을 수집할 목적으로 발굴할 수 없다.

### 2. 유물의 소유권

유적지 발굴은 다양한 양태로 나타난다. 즉, 국가가 감독하는 발굴, 국가에 의하여 허가되는 발굴, 우연한 발굴이 그것이다.

토지의 실질 소유자가 발굴허가를 받은 경우에 있어서 우연하게 발굴·출토된 유물은 그의 소유가 된다.

국가가 감독하는 발굴 혹은 국가로부터 허가 받은 발굴에서는 원칙적으로 국가 혹은 책임 있는 사인과 토지소유자간의 계약상 정해진 조건하에서 발굴·출토된 유물의 소유가 공유된다.

소유자가 충돌하는 경우에는, 국가가 직권으로 발굴을 명할 수 있다. 그러한 公同법(droit commun)의 조건하에서 행하여지는 발굴유물의 공유는 일반적으로는 발굴자와 토지소유자간의 평등한 공유를 의미하는 것으로 해석된다.<sup>5)</sup>

4) V. *Loi. 27 sept, 1941*. 이 법안은 교육, 순수예술, 문화를 담당하며 제1기 Vichy 정권의 정무차관과 장관을 지낸 Jérôme Carcopino에 의하여 제안되었다; Jean-Marie Pontier, Jean-Claude Ricci, Jacques Bourdon, *Droit de la culture*, Dalloz, 1990, pp.357~358.

5) Alain Riou, *Le droit de la culture et le droit à la culture*, ESF, 1996,

우연한 발굴에 의하여 출토된 유물의 경우에는, 비록 공사기업체의 사장, 건설현장책임자, 토지의 소유자가 공사를 결정하고 관리하였더라도 그 매장물을 발굴한 자와 토지소유자가 공유한다.

### 3. 유물발굴에 대한 국가의 책임

판례는 우연한 발굴의 문제는 차치하더라도 발굴을 이유로 부동산개발, 도로·철도의 공사를 위하여 기 실행된 공사를 중단시킬 때는 국가가 재정적인 책임을 진다고 판시하고 있다.<sup>6)</sup>

### 4. 반환청구권

국가가 공매중인 재산을 선매하거나 유치권의 행사를 통하여 반환청구하였을 경우에는 전체재산 혹은 일부재산의 소유자로부터 유물에 대한 반환청구권을 발생시킨다.

이러한 권리는 예술품의 수출로 인한 국가적 이익, 역사적인 기념물을 지정함에 있어서 공공이익 및 추가재산목록에 등록하기에 충분한 이익의 유무에 대한 이해와 함께 행사된다. 반환청구는 국가가 주도하는 발굴, 국가가 허가한 발굴 및 우연한 발굴 등의 모든 경우에 있어서 가능하다.

반환청구권은 적절한 선결보상금을 수반하여야 하는 바, 이는 객관적 소송이나 합의에 의하여 결정되어진다.

p.146, note 참조.

6) CE, CAPRI, 18 décembre 1981; CE, Ministère de la Culture c/SCI *La Cardinale*, 25 mars 1991 etc.; 우리의 문화재보호법 제44조 제4항은 '문화재청장은 건설공사를 위하여 또는 건설공사 시행중 매장문화재가 포장된 것으로 인정될 경우로서 공사를 계속하기 위하여 부득이 발굴할 필요가 있는 경우 그 발굴에 소요되는 경비는 공사의 시행자가 부담한다. 단, 대통령령이 정하는 건설공사 시행중의 발굴에 소요되는 경비는 예산의 범위 내에서 국가 또는 지방자치단체가 부담할 수 있다'라고 규정하고 있어서 공사 중에 유물이 발견되어서 발굴을 해야 할 경우 모든 경비를 공사의 시행자가 부담하게 되어 있다. 국가나 지방자치단체에 예산이 있더라도 발굴경비를 '부담할 수 있다'라고 되어 있어서 '부담 안 할 수도 있다'라고도 해석할 수 있는 것이다. 발굴비용 뿐만 아니라 공사중단으로 인한 손실까지 시공업자가 부담하도록 되어있으니 많은 경우 유물발견신고 없이 공사가 진행되고 있는 실정이다.

## 5. 금속탐지기의 사용

1941년의 법률은 ‘금속탐지기의사용에관한법률(Loi n°89-900 du 18 décembre 1989)’에 의하여 완비되는 바, 이는 다음을 목적으로 한다. 즉, 간결하고 명확한 규정으로 발굴허가가 금속탐지기 사용의 의무사항인 것을 명시하고, 발굴가능성이 높은 장소에 대해서는 금속탐지기 사용을 허가한다.

이러한 내용은 유물에 관한 국가의 법적인 권리(l'arsenal juridique)를 강화하는 것으로, 그러한 규정이 없던 때에도 이미 판사는 금속탐지기의 사용을 1941년의 ‘유물발굴에관한법률’에 위배되는 것으로 판시하였었다.

따라서 프랑스 최고 법원인 파기원(la Cour de cassation)은 “계속되는 논쟁을 피하고, 피고인에게 형을 선고하기 위하여 항소법원(la Cour d'appel)은 금속탐지기의 사용이 전술한 법률의 목적에 따른 것인지를 확인하여야 하고, 특히 마그네틱전자파는 금속물의 매장여부를 확인하고, 그 발굴을 용이하게 하기 때문에 도굴로부터의 유적지 보호라는 범목적의 맥락에서 발굴 혹은 지표조사가 이해되어야 한다.”고 항소법원의 명령을 확인하고 있다.<sup>7)</sup>

법률은 ‘사용범위내 금속탐지기의 사용은 처벌하지 않는다’라고 규정하고 있다.

## 6. 문화재에 대한 영향

환경과 관련한 공적계획 및 사적계획의 영향평가에 관한 1985년 6월 27일 평의회 지침(la directive de Conseil)은 ‘문화재와 문화유산, 지하자원의 이용, 자연환경 및 경관 안에서의 개입, 자동차전용도로·고속도로·장거리 철도 및 공항도로의 건설, 지하자원산업과 관련한 환경영향지침들은 일반적으로 문화재에 대한 영향에 있어서도 직접적인 효과를 갖는다’고 명문으로 확인하고 있다. 즉, 일반적으로 환경영향에 관한 지침들이 문화재에 대한 영향에 있어서도 직접적인 효과를 갖는다는 것이다.<sup>8)</sup>

이러한 지침의 일반적인 구조는 어떤 계획이든지 다소 환경파괴가 있는 경

7) 우리 나라의 경우 문화재보호법 제74조의2는 ‘대통령령이 정하는 건설공사의 시행자는 그 건설공사의 사업계획 수립시 당해 공사지역에 대한 유적의 매장 및 분포여부를 확인하기 위하여 문화재 지표조사를 실시하여야 한다’라고 규정하고 있다.

8) Alain Riou, *Ibid.*, pp.147~148.

우에는 이와 관련된 모든 작업의 책임자에게 일정수의 선결의무를 부담시키는 것이다. 허가이전에 현저한 환경침해를 가져올 수 있는 계획은 그 성격, 규모, 위치를 고려하여 침해에 관한 평가를 받도록 필요한 조치를 취한다. 환경침해에 대한 평가는 특히 문화재 및 문화유산에 대한 계획의 직접적·간접적인 영향을 적절한 방법으로 기술하고, 감정·평가한다.

공사의 관리자가 제공하는 정보들은 최소한 다음의 내용을 포함하여야 한다.

- ① 위치, 구상, 규모와 관련된 정보를 포함하는 계획
- ② 중대하고 부정적인 효과를 회피·축소시키거나 가능한 한 이를 예방하기 위하여 고안된 방법
- ③ 계획이 환경과 관련하여 가질 수 있는 중요한 효과를 확인하고 평가하기 위하여 필요한 조건
- ④ 기존 정보의 개요

## 7. 고고학적 발굴에 관한 행정행위의 원인

고고학적 발굴에 있어서 일정수의 불리한 개별적 행정행위는 이하의 정당한 사유가 있어야 한다.<sup>9)</sup>

### (1) 공적자유행사의 제한

고고학적 발굴에 있어서 소유권 침해(Atteinte au droit de propriété)가 있을 때에는 소유권을 기반으로 한 반환청구권을 행사한다(법 제5조, 제11조, 제16조).

### (2) 제한조건내의 허가·강제부과

발굴허가의 거부(법 제1조), 국가에 의한 발굴을 행하기 위하여 토지의 임시점유를 허가하는 공적사용의 신고(법 제9조), 긴급한 구조발굴 또는 지표조사에의 허가(Décret n°45-2098)를 하는 경우의 비법규적 결정은 제한된 장소에서 소유권의 범위 혹은 존재를 직·간접적으로 훼손하거나 행사를 제한하는 효과를 갖는다.

9) V. Loi. 27 sept, 1941.

### (3) 권리설정행위의 취소·폐기

발굴허가의 취소와 같이 설정된 권리에 임시적·제한적인 한계를 정한다(법제6조).

## III. 해양문화재

해양문화재에 관한 1989년 12월 1일의 법률(Loi n°89-874)은 문화재에 관한 국가의 법적 권리의 강화라는 같은 맥락에 있다.

해양유실물의 질서유지에 관한 1961년 11월 24일 법률(Loi n°61-1262)은 행정명령개입권에 광범한 자격의 부여를 상정하고 있었다. 이는 해양유실물제도를 규정하고 있는 1961년 12월 26일 명령(Décret n°61-1547)과 이러한 자격의 부여에 관한 1961년 법률의 규정에 의하여 행하여졌다.

해양문화재의 인양시 그 소유자를 알 수 없거나 찾을 수 없는 경우에는 이를 국가에 귀속시킨다. 이러한 경우에 유물을 인양한 자는 매장유물처럼 해저의 소유자와 유물의 소유권을 공유하지는 않는다.

해양문화재란 민법 제716조에서 의미하는 매장물(chose enfoie ou cachée)<sup>10)</sup>이 아니라 ‘파선되어 잃어진 것’이다.

단지, 인양자는 유물의 소유권 전부가 국가에 귀속된다는 사실로부터 정당한 선결배상금을 받을 권리만 갖는다.

반면에 유물의 소유자를 알고 있거나 찾은 경우에 국가는 그 재산에 대한 보상을 해주면서 다양한 수용절차를 통하여 그 유물을 요구할 수 있는 것이다.

## IV. 문화재목록

문화재목록은 앙드레 말로의 주도로 채택된 1964년 3월 4일의 명령(Décret n°64-203)에 의하여 정해졌다. 그는 문화재목록의 수립과 프랑스 예술을 담당하는 국가위원회를 창설했다.

이 명령은 그를 대체한 1985년 4월 3일의 명령(Décret n°85-410)에 의하여 폐지되었다.<sup>11)</sup>

10) V. Art. 716 du Code Civil.

11) Jean-Marie Pontier, Jean-Claude Ricci, Jacques Bourdon, *Ibid.*, pp.349~



## 1. 계획에서의 목록

프랑스 제4차 경제사회개발계획의 문화시설및예술유산위원회의 보고서는 목록과 관련하여 “문화재목록의 작성은 국민의 삶 속에 문화유산의 통합이라는 동일한 정책을 지향할 것이다. 목록은 부동산과 동산을 대상으로 한다. 예술적, 역사적, 고고학적 가치를 명확하게 하기 위하여 목록에 있거나 지정된 각각의 기념물에 대한 학술자료의 작성을 기본적인 목표로 할 것이다. 따라서, 보존공사에 관한 결정들을 명백히 할 것이다. 이것은 문화조직 혹은 문화간행물처럼 교사들에게 개방될 것이다. 국가 및 지방위원회는 시설을 설비하여야 할 것이다.”<sup>12)</sup> 라고 기술하고 있다.

## 2. 국가문화재목록위원회

위원회는 의견을 제시하고, 조사작업과 문화재관련 연구조직 구성에 대한 제안을 한다. 위원회는 연구목적과 그 방법론에 관련한 문제를 심의한다. 위원회는 연구계획 및 연구결과를 평가한다. 위원회는 문화부장관 산하에 둔다. 장관을 포함한 위원회의 위원수는 40명이다. 위원회는 문화부 명령에 의하여 위원 중에서 지명한 부위원장에 의하여 주재된다.

## V. 역사적 기념물

이에 관한 중요 법률은 역사적 기념물에 관한 1913년 12월 31일의 법이며, 이 법은 여러 차례에 걸쳐 개정되었다.<sup>13)</sup>

‘역사적기념물에관한법’의 특징은 우선 전문용어에 있다. 여기에는 부동산과 동산이 동시에 포함된다. 이 법의 목적은, 과거의 증거를 점유하고자 함이 아니라 그에 가해질 수 있는 훼손을 제한함으로써 보호하려는 것이다.

350.

12) 지방이라 함은 중앙과 대립되는 일반적인 개념이 아니라 한국의 도와 국가 사이에 존재하는 지자체의 한 단위를 지칭한다. 비록 행정 단위는 아니지만 한국에서 흔히 영남, 호남하는 식으로 지칭하는 것에 상당하는 프랑스 지자체의 한 행정 단위를 일컫는다고 보면 무방하다.

13) V. *Loi de 1913*; Jean-Marie Pontier, Jean-Claude Ricci, Jacques Bourdon, *Ibid.*, pp.329~331.

## 1. 보 호

보호는 지정, 지정절차 혹은 추가목록등기로 이루어진다.

### (1) 지 정<sup>14)</sup>

#### 1) 절 차

엄밀한 의미에서 동산 혹은 정착물로서 그 보존이 역사, 예술, 학문, 기술적 관점에서 공익을 대변하는 동산과 같이, 그 보존이 역사나 예술의 관점에서 공익을 대변하는 부동산은 역사적 기념물로 지정된다.<sup>15)</sup>

#### ① 건축물

건축물에 대한 지정 절차는 다음과 같다.

- 역사적기념물에관한최고위원회(CSMH; Commission supérieure des monuments historiques) 제1지부의 협조
- 소유자의 의견  
공동 소유자들은 제외되는데, 그들에 대해서는 지정 이후에 동의가 구해질 수 있다.
- 부령(部令)에 의한 지정이나, 소유자가 반대할 경우 최고행정재판소인 참사원(Conseil d'Etat)의 명령에 의한 지정
- 저당소에 지정 등록, 이후 관보(官報)에 공고

#### ② 동 산

역사적기념물에관한최고위원회(CSMH) 제3지부의 협조를 받은 경우는 제외하고, 동산에 대하여 동일한 절차가 행해진다.

#### 2) 효 과

#### ① 건축물

건축물에 관한 지정 결과, 건축물은 부분적으로라도 파괴되거나 옮겨지거나 변경될 수 없고, 문화부의 사전 동의 없이 복원되거나 수리될 수

14) Jean-Marie Pontier, Jean-Claude Ricci, Jacques Bourdon, *Ibid.*, pp.329~331.

15) André-Hubert Mesnard, *Ibid.*, pp.429~454.

없다. 문화부에 통보하지 않고 양도될 수도 없으며, 문화부의 참조 없이 수용될 수도 없다. 또한, 시효에 의하여 소멸되지도 않는다. 한편, 국가는 소유자에게 공사를 하도록 독촉할 수 있다. 거절할 경우, 국가가 직권으로 이 공사에 착수할 수 있고, 이러한 경우에 국가가 공사에 쓴 재정부분은 공사비용의 50% 이하일 수 없다. 국가는 소유자에게 자기비용을 지불하도록 하고, 만약 소유자가 지불 능력이 없을 경우, 국가는 상환 받기 위하여 소유자의 재산을 수용할 수 있다.

② 동 산<sup>16)</sup>

동산에도 동일한 효과가 적용된다.

[관련판례]

Schlumpf 사건(C.Cass. 20 février 1996)

동명(同名)의 자동차 소장품의 상당한 가치 때문에 일어난, 유명한 슬럼프 사건이 그것이다. 참사원과 파기원이 차례로 의사를 표시할 기회를 가졌고 두 종류의 재판에서 정부가 결국 승소했다. 최고행정재판소인 참사원은 수출 면세를 통과한, 다시 말해 물리적으로는 프랑스 영토 내에 있지만, 법률상으로 이미 프랑스 영토에 있지 않은 차량 여섯 대를 제외한 자동차들은 역사적 기념물로 지정될 수 있고, 따라서 수출할 수 없다고 결론지었다. 많은 채권자, 봉급생활자, 납입업자들을 포함한 단체의 주요 재산인 슬럼프 소장품의 수출 금지에 따른 재정적 손실로 야기되는 피해를 보상하기 위해 상고법원이 국가에 120만 프랑의 배상금을 지불하도록 선고한 뒤에, 파기원이 개입했다. 고등법원이 제기한 원칙에 의하여 1941년 6월 23일의 '예술작품수출에관한법'이 이 사건에 적용되었다면, 배상을 야기하지는 않았을 것이다. 1913년 12월 13일의 '역사적기념물에관한법'의 적용은 이 법이 형식적으로 배상의 가능성을 규정했다 하더라도, 실제로 어떤 배상을 끌어내지는 않았을 것임에 틀림없다. 사법적 판결은 1941년 법의 적용과 연속된 소송의 판결이 아니며, 이 법이 배상 절차를 규정하지 않는다 함은 파기원에 의한 증거는 단지 객관적인 검증일 따름이다.

그러나 이와 같은 판례를 유지할 수는 없을 것이다. 사실상 1992년의 법(Loi n°92-1477)은 예술작품이나 물건의 수출에 대한 1941년의 법을 대체하고, 3년 기한의 '유통증명서'의 교부를 규정하면서, 지정에 관한 법률상의 문맥을 많이 바꿔 놓았다.

16) Jean-Marie Pontier, Jean-Claude Ricci, Jacques Bourdon, *Ibid.*, pp.341~342.

따라서 이것이 프랑스 외부로의 문화재 유출을 방지하는 유일한 해결책이 되는 한 대부분의 경우 이와 같이 3년 기한 내에 예술작품이나 물건에 대하여 지정을 하게 되는 것이다.<sup>17)</sup>

이와 같은 상황에서, 의무적인 배상을 회피하기 위하여 1913년의 법을 1992년의 법으로 개정하는 등 여러 가지 해결책이 채택될 수 있었다.

첫 번째 해결책은 기한의 종료에 관한 것이다. 만기가 도래하면 유통 증명서는 3년 기한이 연장되거나 소멸된다. 그러나 소멸된 경우의 유통 증명서는 거부될 수 있고, 이러한 경우 예술시장 전 계층의 단호한 반대를 불러일으킬 것이라는 정치적인 위협이 있었다. 행정판사는 ‘비정상적이고 특수한’ 손해라는 판례의 틀 속에서 여전히 배상을 명할 수 있는 것이었다.

두 번째 해결책은 지정 자체에 있어서 배상에 관한 규정의 폐지 혹은 수정에 의거한다. 즉, 모든 배상을 절대적으로 금하는 규정으로 배상에 관한 법률 조항을 대체하는 것, 배상 조항을 폐지하는 것, 배상에 대한 의사 표명을 행정판사에게 위임하는 것 등이다.

물론 이렇게 다양한 해결책에 따르게 될 많은 비난에도 불구하고 이는 다소 중요한 법적 결과를 갖게 될 것인 바, 첫째, 소유권 법규와 그 구속력에 비취 볼 때 다수의 경우는 위법이 되어 적절한 배상을 찾지 못할 것이다. 둘째, 이미 지적한 바 있는 ‘비정상적이고 특수한 손해’의 판례 적용을 가능하게 할 수 있다. 셋째, 결국 현재 상황만큼의 비용이 든다는 것이다.

## (2) 지정절차

단기간 내의 지정이 불가능하기 때문에, 입법부는 12개월<sup>18)</sup> 동안 지정과 같은 효과를 발생시키는 절차를 정하고 있다.

즉, 소유자는 2개월내 간단한 서신이나 전보로 의견제출을 할 수 있다. 그러나 절차는 갱신될 수 없고, 12개월 내에 이루어져야 한다.

## (3) 추가목록등기

‘국가, 도, 시, 공공시설법인, 문화협회에 속하는 엄격한 의미에서의 동산·부동산’과 ‘즉각적인 지정 요구의 근거 없이도 역사, 예술, 학문, 기술적인 면

17) Alain Riou, *Ibid.*, pp.154~156.

18) 국가가 지정하는데 걸리는 시간으로 국가는 최종적인 지정에 앞서 공사에 착수할 수 없다.

에서 보전하는 것이 바람직한 역사적, 예술적 관심사를 대변하는 사유 건물이나 건물의 일부'는 추가목록에 등록될 수 있다.

[관련판례]

TA, Société Restaurants du Café de Paris, 29 juin 1990.

파리 행정재판소는 일 드 프랑스 도지사의 레스토랑 '르 푸케'의 역사적 기념물 추가목록 등기 명령을 무효화하였다. 등기 명령은 전문에서 '<<르 푸케>> 레스토랑은, 장 로와예르의 실내장식의 격조, 이 건물이 샹젤리제 거리의 큰 카페들에 대해 지닌 산증인 역할, 마지막으로 문학 생활, 영화 생활에 있어서의 중요성 때문에, 보전하기에 충분한 역사적, 예술적 관심사를 대변한다'고 하였다. 그러나 이러한 동기는 행정재판소를 설득시키지 못했다. 행정재판소는 이러한 등기에서 오히려 권력 남용만을 보았을 뿐이다. 일 드 프랑스 도지사는 1913년 12월 31일의 법에 의해 규정된 조건들로부터 이 레스토랑이 위치한 건물 일부를 보전하고자 하지는 않았다. 그는 단지 그 건물 소유자이자 영업권을 소지한 파리 카페 레스토랑 협회의 물수에 따라 이 건물이 사라지는 걸 막고자 했다.

성문화되지는 않았지만 이 사건에서 '기념 장소'의 개념을 환기시킨 것은 판결의 지표를 구성하기에 충분했고, 정부도 이 사건에 대하여 항소하지 않았다.<sup>19)</sup>

1) 절 차

① 건축물

공식적으로 소유자의 동의를 얻어낼 필요가 없는 경우에 한하여, 건축물에 대한 등기 절차는 지정 절차보다 간소하다. 이것은 중앙행정기관이 수행하는 것이 아니라, 지방사무의 범위에서 수행된다. 1985년부터 역사적, 고고학적, 민속학적 재산에 관한 지방위원회(Commissions Régionales du Patrimoine Historique, Archéologique et Ethnologique ; COREPHAE)가 구성되었는데, 여기서는 등기에 관하여 의무적으로 의견을 제출하고, 이를 주재하는 도지사는 등기명령을 취하거나 취하지 않는다.

② 동 산<sup>20)</sup>

동산에 있어서 등록권의 이양은 도(道)의 차원에서 이루어진다. 동산에 관하여 도위원회는 의무적으로 의견을 제출한다. 도지사는 명령을 통하여 등록하거나 또는 등록하지 않는다.

19) CE, Claude Bresso, 7 février 1992.

20) André-Hubert Mesnard, *Ibid.*, pp.455~458.

## 2) 효 과

### ① 건축물

부동산에 대한 등기의 결과, 당해 건축물은 부분적으로라도 파괴되거나 옮겨지거나 변경될 수 없고, 소유자가 사전에(4개월전) 문화부에 알리지 않은 채 복원되거나 수리될 수 없다. 문화부의 동의 없이 해체될 수도 없고, 문화부에 2개월 전에 통지하지 않고는 양도될 수 없다.

### ② 동 산

동산의 등록효과는 양도나 해체에 관해서는 동일하다. 동산의 이동, 수리, 복원, 변경에 있어서는 문화부에 통지하는 기간이 처분 1개월 전으로 더 짧다. 부동산의 지정과 등기는 일반적으로 '역사적기념물의주변경관'이라 불리는 것에 관해서도 동일한 효과를 발휘한다.

## (4) 역사적기념물의주변경관과 건축·도시문화유산의 보호구역

### 1) 주변경관

현재는 주변경관에 관한 권한이 문화부장관에 속하지만, 실제로 그것을 실행하는 것은 중앙차원에서는 그 관할에 속하는 도시계획·건축부서이고, 지방에서는 이 분야에 권한을 지닌 프랑스건축부 건축사이다. 따라서 관련 법규에서는 지정되거나 등기된 건물의 가시적인 부분 즉, 기념물 주변 반경 500미터 구역에 대한 모든 건축, 복원, 파괴는 프랑스건축부 건축사의 정식 동의를 얻어야 한다고 규정한다.

### 2) 건축·도시문화유산의 보호구역

주변경관에 관한 법률은 1983년에 제정되었다.<sup>21)</sup> '건축·도시문화유산보호구역(Zone de Protection du Patrimoine Architectural et Urbain; ZPPAU)'이라 명명된 선택적 제도가 도입되었다.

이는 보다 일반적이고 객관적인 절차이다. 구역목록과 잠정적인 건축이 수반되는 명령은 국가와 지방자치단체간의 협의 후에 문서로 작성된다.

이러한 문서를 기초로 하여, 프랑스건축부 건축사는 건축허가에 동의하거나

21) V. Loi n°83-8 du 7 janvier 1983.

반대한다. 시장은 도지사에게 의뢰할 수 있고 도지사는 ‘문화유산과구역에 관한 지방조합’에 자문을 구해야 한다. 동시에 행정상 최종결정권자인 장관에게 의뢰될 수 있다.

문화와 직접적으로 관련되지는 않지만, 풍치에 관한 1992년의 법 이후 ‘건축·도시문화유산보호구역(ZPPAU)’은 ‘건축·도시경관문화유산보호구역(Zone de Protection du Patrimoine Architectural et Urbain pour Paysage; ZPPAUP)’으로 개칭된다.

## 2. 역사적기념물에 대한 세제

### (1) 재산에 대한 연대 납세의무

지정되거나 등록된 역사적 기념물의 소유자는 예술작품과는 달리 대규모 재산에 대한 과세(Imposition sur les Grandes Fortunes; IGF)<sup>22)</sup>를 회피할 수는 없지만 일정수의 혜택을 입는다. 두 가지 중요한 혜택이 있는 바, 역사적 기념물에 대한 공사의 경우와 역사적 기념물의 무상양도의 경우가 그것이다.<sup>23)</sup>

#### 1) 역사적기념물의 공사에 지출된 비용의 부분적인 감세

우선 지정된 기념물의 소유자를 위하여 국가가 지불한 금액(최소한 공사비의 50%)은 다른 보조금들과 마찬가지로 신고소득에 속하지 않는다. 소유자가 직접 지출한 금액에 대해서는, 기념물이 일반에 개방되어 있지 않을 경우에는 절반이 세금에서 감면되고, 개방되어 있는 경우에는 전부 감면된다. 또한 기념물을 방문하도록 개방함으로써 지출된 경비도 전액 감면된다. 등록된 기념물의 경우도 이와 같다. 다만 국가 보조금은 더 적다(약 10%).

#### 2) 역사적기념물의 무상양도

기념물유산에 관한 1988년 1월 5일의 프로그램 법률(Loi n°88-12)은 제5항의 ‘문화세법(droit fiscale de la culture)’ 규정에서 새로운 세제를 도입하였다.

22) 이후, 재산에 대한 연대세금(Impôt de Solidarité sur la Fortune; ISF)이 되었다.

23) Alain Riou, *Ibid.*, pp.159~160.

즉, '역사적, 예술적 보완을 이루는 동산과 마찬가지로, 상속자, 수증자(受贈者) 혹은 수유자(受遺者)가 문화부장관 및 재정부장관의 명령으로 승인된 전형적인 처분에 따라서 재화의 유지 조건과 마찬가지로 건물 속에 감면된 동산의 유지, 전시조건, 대중에의 개방 형식을 규정하는 무기(無期) 협약에 동의한 이상, 지정되거나 등기된 부동산은 무상으로 양도세가 감면된다. 이 협약의 규정을 준수하지 않을 경우, 재산은 협약이 소멸되는 날의 가치 혹은 또는 가치가 양도시 과세액보다 높다면 양도나 소멸시 가치의 토대 위에 양도 법규에 따른다' 고 한다.

이 법 제5항의 적용명령은 1988년 4월 21일에 채택되었다(Décret n° 88-389).

### 3. 역사적기념물에 관한 행정행위의 원인

역사적 기념물에 대한 행정행위에는 정당한 사유가 있어야 한다.

비록 어떤 것은 1987년의 통첩 이후 개별적·규범적 성격의 혼합행정행위로 규정되었지만, 법률에 의하여 적용된 행위전체는 엄격한 조건하의 허가로 타인을 종속시키거나, 복종의무를 강요하는 결정인 것이다. 이는 일정한 장소에서 소유권의 범위 혹은 존재를 직·간접적으로 훼손하거나 제한하는 비법규적인 효과를 갖는다.

#### ① 부동산·동산 역사적 기념물의 추가목록 지정·등기<sup>24)</sup>

이후 판례는 개별적인 결정의 성격을 부인하면서 등기가 필요 없는 경우에는 의사를 표명해야 한다고 지적한다. 지정 역시, 동일한 방식으로 규정되어야 할 것이다.

#### ② 지정된 역사적 기념물에 대한 공사의 시행을 위한 최고(법 제9-1항).

#### ③ 제한된 조건을 거부 혹은 수용하도록 하거나, 역사적 기념물로 지정된 부동산에 대하여 공사허가 청구에 대한 복종을 강요하는 결정(법 제9항).

#### ④ 제한된 조건을 거부 혹은 수용하도록 하거나, 지정된 건물에 면한 새로운 건축의 허가 청구에 대하여 복종을 강요하는 결정(법 제1항).

#### ⑤ 역사적 기념물 추가목록에 등기된 건물의 철거허가청구에 대한 거부(도시계획법의 L.430-8항과 R.430-1항).

24) V. *Loi de 1913*.



- ⑥ 건축허가청구에 대한 프랑스건축부 건축사의 거부(법 제13-2항, 도시계획법 R.421-38-4항)와 마찬가지로, 도지사나 역사적 기념물을 담당하는 장관에 의하여 내려진 결정으로, 제한된 조건을 거부 혹은 수용하도록 하거나, 보호받는 건물 주변경관에 있는 건물들에 대하여 공사허가 청구에 대한 복종을 강요하는 결정(법 제13-2항, 제13-3항).
- ⑦ 제한된 조건을 거부 혹은 수용하도록 하거나, 지정된 동산을 변형, 수리 혹은 복원하려는 공사허가청구에 대한 복종을 강요하는 결정(법 제22항).

## VI. 보호구역

‘보호구역에관한법’은 ‘역사적기념물에관한법’에 대한 일종의 보완으로서 요구되었다. 1962년 8월의 ‘말로법’이 그것이다. 처음에 이 구역들은 일반적으로 구시가 중심의 도시 지역에 위치했으나, 1981년 이후로는 시골 지역의 문화적 건물을 위하여 이러한 보호가 행해질 수 있게 되었다.

원칙적으로 보호구역의 지정은 몇몇 역사적이고 오래된 구역이나, 비교적 중요한 단지 혹은 건물군과 관계된다. 그러나 건물 또는 건물의 일부분에 관한 부분적인 지정도 존재한다.<sup>25)</sup>

이 법률의 특징은, 그것이 항상 구역, 단지, 건물군, 건물 혹은 관련된 건물 일부의 상태가 좋지 않고, 극도로 낡거나 비위생적이며, 심지어 종종 붕괴 위험이 있을 경우에만 복원을 위하여 개입한다는 점이다. 이것이 ‘역사적기념물에관한법’과의 규모상의 차이이다. 왜냐하면 전자는, 비록 언젠가는 복원이 필요 불가결하다 하여도, 반드시 복원에 개입하는 것이 아니기 때문이다. 게다가 대부분의 경우에 보호가 개입하는 것은 소유자가 기념물을 파괴하거나 임의로 복원하는 것을 예방하기 위해서이지, 대규모 복원을 재정적으로 뒷받침하기 위한 것은 아니다.<sup>26)</sup>

25) 우리 나라의 지정문화재 보호구역 지정기준은, 당간지주, 석등, 노주, 석조 등은 물체를 중심으로 하여 반경 10~20m 이내의 구역을 보호구역으로 정하고 있다. 문화재보호법에서 보호구역내에 있어서의 모든 현상변경 행위는 문화재청장의 허가를 얻어야만 하므로(제20조제4호) 보호구역에 의한 문화재의 보존은 문화재로서의 원형적 가치의 보호를 의도한 것으로 문화재관리의 입장에서 보면 가장 적극적인 조치라 할 수 있으나 보호구역 주변의 도시환경에 대해서는 구체적인 보호조치가 미비하다. 김영삼, “역사문화도시의 보존과 개발에 관한 법적 문제”, 『토지공법연구』 제5집, 한국토지공법학회, 1998, 20~21면; 김승근, “문화재 보존지구의 도시환경개선에 관한 연구”(청주대 석사학위논문), 1989, 39면.

26) Le Monde, ‘La loi Malraux Trente après’, 1992.11, pp.22~23.

## VII. 자연기념물과 경관의 보호

이것은 예술적, 역사적, 학술적, 전설적 혹은 정취적 성격을 띤 경관과 자연기념물의 보호에 관한 1930년 5월 2일의 법률에 의거한다.<sup>27)</sup>

법률은 보호되어야 할 ‘경관’을 ‘그것의 보호나 보전이 예술적, 역사적, 학술적, 전설적 혹은 정취적 관점에서 일반적인 관심사를 대변하는 자연 기념물이나 경관’이라고 정의하고 있다(법 제4조).

건물과 동산처럼, 자연 기념물과 경관은 지정절차라는 전제조건과 더불어 지정되거나, 목록에 등록될 수 있다.

### 1. 절 차

#### (1) 지 정

지정절차는 사전조사와 ‘경관에관한도위원회’ 및 규범적·개별적 혼합행위의 의무적인 참조로 이루어진다.

지정을 규정하는 이러한 일방적인 행정명령은 소유자의 의지나 자격에 따라서 상이하다. 소유자가 지정에 동의할 경우, 개인소유 혹은 지방자치단체소유의 경관을 담당하는 장관의 명령 혹은 경관과 재정을 담당하는 장관들 각부 상호간 명령에 의한다.

반대로 소유자가 지정에 동의하지 아니한 경우에는 최고행정재판소인 참사원(Conseil d'Etat)의 명령에 의한다.

#### (2) 경관의 지정절차

역사적 기념물의 지정에서와 마찬가지로, 경관의 지정절차는 즉각적이지 않다. 절차는 그 경관을 지정하려는 국가의 의지를 소유자에게 통지함으로써 시작된다.

#### (3) 경관의 목록등록

경관의 목록등록절차는 지정절차보다 간소하다. 등록 안건이 있을 때, 이해관계가 있는 시 즉, 경관이 위치한 지역의 시의회가 의견을 제시한다. 3개월

---

27) V. *Loi du 2 mai 1930*; Jean-Marie Pontier, Jean-Claude Ricci, Jacques Bourdon, *Ibid.*, pp.332~335; Alain Riou, *Ibid.*, pp.161~163.

의 기한이 넘도록 아무 의견이 없을 경우, 그 제안은 받아들여진 것으로 간주한다. 그로부터 등록에 관한 도령(道令; Arrêté préfectoral)이 작용한다. 관련된 소유자들은 동의를 표시할 것도 없고, 감면되지도 않는다.

## 2. 효 과

### (1) 지정의 경우

장소의 모든 변경이나 변형은 경관에관한도위원회의 의견이 있는 후에 경관을 담당하는 장관의 허가대상이 된다. 철거는 원칙적으로 금지되어 있다. 단지 절차에 따른 지정취소만이 형태의 유사성을 존중하면서 이러한 철거를 가능하게 한다.<sup>28)</sup>

### (2) 지정절차

절차 개시이후 12개월 동안 지정의 모든 효과가 적용된다.

### (3) 등록의 경우

등록의 효과는 느슨하다. 허가제에서 신고제로 대체되었다. 단순히 정보를 제공하는 신고는 4개월 전에 하여야 한다. 이것은 최종적인 지정을 위한 지정 절차를 개시하기 위하여 행정기관에 주어지는 기간이다.

## VIII. 문화유산행정문서의 공개청구

‘행정문서공개청구에관한법률’<sup>29)</sup>은 1978년에 시행되었다. 다양한 문화재와 관련한 여러 문서들을 구분하기란 어려운 일인 바, 시행령<sup>30)</sup>은 다음과 같이 매우 일반적으로 열거하고 있다.

- 국가보안이나 대외정책의 기밀을 훼손할 수 있는 기록
- 무력 충돌 시 국가 재산의 보호와 관련된 기록

28) CE, décembre 1984, ‘Régie nationale des usines Renault’.

29) V. *Loi n°78-753 du 17 juillet 1978*.

30) V. *Arr. 28 août 1980*(J.O. 13 nov. N.C.)(*ministère de la culture*).

- 화폐와 공공예산, 국가 및 공공의 안전을 침해할 수 있는 기록
- 재산침해의 방지와 억압에 관한 기록
- 공공소장품, 역사적 기념물, 지정된 동산과 유적의 안전에 관한 기록

## IX. 결 어

문화유산은 우리의 과거와 현재는 물론 현재와 미래를 하나로 연결시키므로 자기정체성의 확보를 가져다주는 중요한 역할을 한다. 문화유산은 현재세대의 자산인 동시에 미래세대의 미래자산이기도 한 것이다.

이러한 가치에도 불구하고 연 3~5만여 점씩 발굴·출토되는 유물은 수장 시설의 부족과 국가귀속절차에 많은 비용과 인력이 투입되어야 하는 등의 현실적인 어려움 속에 있다. 얼마 전 ‘풍납토성 사태’는 문화재 보호정책의 난맥상을 보여주는 일례라 할 것이다.<sup>31)</sup>

문화유산의 범위가 고고학적인 유물이나 역사적 기념물에서 환경 내지는 자연으로까지 확대해석 되고 있는 것이 세계적인 추세로 문화재 귀속대상의 범위, 등급규정 등 처리기준의 마련이 시급히 요청되고 있다.

다행히 문화관광부는 그 사업계획에서 문화유산의 효율적인 보관·관리체제의 확립에 주목하고 있다.<sup>32)</sup> 이러한 계획의 실행에 있어서 이상의 프랑스 문화유산보호법제는 많은 시사점을 줄 수 있을 것이다.

---

31) 관계 당국과 학계의 무성의, 사유지에 대한 법적 강제성 발휘의 어려움, 공사 중단 시 뒤따르는 보상에 대한 재정적 뒷받침 미비 등이 그것이다. 이와 관련하여 문화재위원회는 풍납토성 보존의 원칙, 사적지정, 토성내 기타 지역에 대하여는 주변경관을 보호하고 지하에 매장된 유구가 파괴되지 않도록 ‘도시계획법’에 의한 지구 지정 등의 별도대책을 수립할 것을 서울시에 권고하고 있다. 문화재청 보도자료, 2000.5.27.

32) 문화관광부 보도자료, 2000.2.2.