

# 체계적인 향토유산 보존·관리 및 활용을 위한 향토유산 조례 연구

: 지방자치단체 향토유산 조례 현황 분석을 중심으로

A Study on the Systematic Preservation, Management,  
and Utilization of Local Heritage

: Focusing on the Analysis of Local Heritage Ordinances by Local Governments

강 용 수\*·전 인 석\*\*

Yongsu Kang·Inseog Jorn

## ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 지방자치단체의 향토유산 지원 조례 현황
- IV. 향토유산 조례 분석결과
- V. 결 론

본 연구는 「국가유산기본법」 시행에 따른 국내 문화유산 정책의 포괄적 보호주의 전환을 배경으로, 지방자치단체의 향토유산 조례 현황을 전수 조사하고 분석하였다. 전국 228개 지방자치단체 중 168개에서 제정된 향토유산 관련 조례를 대상으로, 명칭별, 연도별로 분석하였으며, 조례의 표준화를 위한 표준조례안을 제시하였다. 연구 결과, 지방자치단체별로 동일한 관리대상에 대해 다양한 명칭을 사용하고 있어 정책 실효성에 영향을 미치고 있으며, 이에 따라 용어와 관리대상의 표준화 필요성이 강조된다. 또한, 향토유산 관련 조례가 없는 60개의 지방자치단체는 조례 제정을 통해 지역 문화유산 자원의 보호와 활용을 위한 법적 기반을 마련할 필요가 있음을 제안한다. 본 연구는 향토유산 조례의 표준화와 지방자치단체 간 형평성 있는 문화유산 관리체계 구축

\* 제1저자. 국가유산정책연구원 주임연구원

\*\* 공동저자. 국가유산정책연구원 부연구위원

논문 접수일: 2024. 8. 8. 심사기간: 2024. 8. 8. ~ 2024. 9. 11. 게재확정일: 2024. 9. 11.

을 위한 기초자료로서의 의의를 가지며, 향후 지방자치단체의 문화유산 관리 역량 강화를 위한 후속 연구를 기대한다.

□ 주제어: 국가유산, 포괄적 보호주의, 향토유산, 지방자치단체, 조례

This study investigates and analyzes the current status of local heritage ordinances by local governments in South Korea, conducted against the backdrop of the transition to comprehensive protectionism in cultural heritage policy following the implementation of the Korea Heritage Basic Act. Among the 228 local governments nationwide, 168 have enacted ordinances related to local heritage, which were analyzed by name, year. A standardized ordinance draft was proposed to promote uniformity in these regulations. The study found that various names are used for the same management targets across different local governments, which affects policy effectiveness. Consequently, the standardization of terms and management targets is emphasized. Furthermore, the study suggests that the 60 local governments without local heritage ordinances should enact such regulations to establish a legal foundation for the protection and utilization of local cultural heritage resources. This research serves as a foundational resource for the standardization of local heritage ordinances and the development of an equitable cultural heritage management system among local governments, and it highlights the need for future studies to strengthen the cultural heritage management capabilities of local governments.

□ Keywords: Korea Heritage, Comprehensive Protectionism, Local Heritage, Local Governments, Ordinances

## I. 서론

2024년 5월, 「국가유산기본법」이 시행됨에 따라, 국내 문화유산 정책의 패러다임이 중점 보호주의에서 포괄적 보호주의로 전환되었다. 이로써 국내 문화유산에 대한 포괄적 관리가 본격적으로 추구되며, 지정유산뿐만 아니라 사각지대에 놓여 있던 비지정유산까지 보호할 수 있는 관리체계를 제시하고 있다는 점에서 기존의 지정유산 중점보호주의와 차별성을 갖는다(국가유산청, 2024).

이 법을 기반으로 하는 국내 문화유산 정책은 문화유산의 유·무형적 가치를 온전히 보존하고 전승하는 것을 넘어, 문화유산의 적극적인 공개와 활용을 통해 새로운 가치를 창출하며 국민의 능동적인 참여를 촉진하는 방향으로 추진되고 있다. 「국가유산기본법」에 따른 국내 국가유산 보호 정책의 기본원칙은 다음의 여섯 가지로 규정된다(국가유산청, 2024).

〈표 1〉 국가유산 보호정책의 기본원칙

구분	내용
유산의 유형적, 무형적 가치의 온전한 보존 및 전승	국민이 각 유산에 내재된 역사, 문화, 사상, 인물, 사전, 보존 내력 등의 정보를 더 쉽게 접하고 이해할 수 있도록 함으로써 유산의 소중함을 인지시켜 후세대로 온전히 보존, 전승할 수 있도록 다양한 지원과 활동 실시
유산과 주변 경관 등 보존가치 있는 공간 함께 보존	유산 보호를 위해 불가피한 보존규제로 발생하는 국민 재산권 피해는 최대한 보상, 유산 특성에 맞는 주변 경관 가꾸는 한편 고도, 역사문화권과 같이 광역단위 정비が必要な 곳은 지역특화 공간 정체성을 유지할 수 있도록 정비
적극적 공개, 활용으로 새로운 가치 창출 도모	전래된 가치에 국한되지 않고, 행정편의주의적 관리에서 벗어나 국민과 함께 소통하는 적극적 공개, 활용 적극 장려
국민의 능동적 참여, 적극적 향유 활성화	유산을 지키고 가꾸고 활용하는 유산공동체 일원으로 능동적 참여를 위해 유산보존의 효능감 고양 방향으로 정책 개발
보존과 활용의 조화, 사회경제적 활동에 이바지	보존만능주의에서 벗어나 유산가치 훼손 없는 범위에서 적극적 활용 기반을 넓혀 유산이 지역 경제 활성화의 중심적 역할을 할 수 있도록 독려, 유산을 기반으로 한 지역사회 유산공동체 소득증대에 기여 및 지역발전 원천 자원으로 인식
지역 고유의 역사, 다양성 존중 및 공동체 활성화 지역발전 견인	지역마다 고유한 특성을 살리는 정책, 지역의 역사적, 공간적 특수성을 유산보존, 활용사업에 녹여내어 지역마다 차별화된 경관 조성, 활용프로그램 운영으로 유산적 다양성 높임

출처: 국가유산 행정 가이드북(국가유산청, 2024).

제시된 국가유산 보호정책의 기본원칙에 따르면, 국가유산의 온전한 보존 및 전승뿐만 아니라 지역 차원의 역사와 다양성이 존중되는 유산 보존 및 활용이 추진되고 있음을 알 수 있다. 이러한 정책 방향에 따라 향후 국가유산뿐만 아니라, 시도 지정·등록 문화유산 및 비지정 문화유산 등 지역 문화유산 자원과 정책의 중요성이 더욱 증대될 것으로 예상된다.

본 연구는 「국가유산기본법」에 근거한 국내 문화유산 정책 패러다임 속에서, 문화유산의 포괄적 관리 관점을 통해 지방자치단체의 향토유산을 논의하고자 한다. 향토유산은 지정 또는 등록되지 않은 문화유산 중에서 향토문화 보존을 목적으로 지방자치단체가 조례로 지정하고 관리하는 지역 문화유산을 의미한다. 비록 비지정유산이지만, 포괄적 관리 관점에 따라 향토유산이 지역 차원의 문화유산 자원으로서 가지는 중요성은 점차 증대될 것으로 기대된다(주은지·신치후, 2023). 그러나 포괄적 보호주의로의 전환 이후에도 비지정유산인 향토유산에 관한 선행연구는 여전히 제한적이다. 이에 본 연구는 228개 지방자치단체의 향토유산 조례를 검토하여, 향토유산과 관련된 지방자치단체 조례의 현황 및 장기적인 방향성에 대해 논의하고, 이를 통해 지역 차원의 문화유산 관리체계 및 향토유산에 대한 정책 방향성을 제시하고자 한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 「국가유산기본법」에 따른 분류 체계 변화와 향토유산 의의

「국가유산기본법」이 시행됨에 따라 국내 문화유산 분류 체계는 유산분류별 법체계로 전환되었다. 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」(이하 문화유산법), 「무형유산의 보전 및 진흥에 관한 법률」(이하 무형유산법), 「자연유산의 보존 및 활용에 관한 법률」(이하 자연유산법)이 유산분류별 법체계로서 제정 및 시행되고 있다.<sup>1)</sup> 이러한 분류는 과거 재화 중심의 문화재에서 가치 중심의 유산으로 전환에 따른 것이며<sup>2)</sup>, 가치의 판단에 따라 지정·등록·비지정유산 등으로 나뉘게 된다. 「국가유산기본법」에 따른 국가유산 분류 체계는 다음과 같다(국가유산청, 2024).

1) 한편 기능별 법체계의 경우 국가유산수리법, 매장유산법, 근현대유산법, 역사문화권정비법, 고도육성법, 국가유산기금법 등이 시행되고 있다(국가유산청, 2024).

2) 다만, 유산에 해당하는 것을 가치 중심에 따라 모든 것이 유산으로 해당하는 것은 아니다. 국가유산청에 따르면 역사적, 예술적, 학술적, 경관적 가치가 커 미래 세대로 보존, 전승할 필요성이 있는 것이 유산에 해당하는 것으로 제시되고 있다(국가유산청, 2024).

〈표 2〉 국가유산 분류 체계 변화

구분		문화재						비고
분류		유형	민속	무형	기념물			
					사적	명승	천연기념물	
지정	국가	국보, 보물	국가민속 문화재	국가무형 문화재	사적	명승	천연 기념물	문화재자료
	시도	시도유형 문화재	시도민속 문화재	시도무형 문화재	시도기념물			
등록	국가	국가등록문화재		-	국가등록 문화재	-	-	
	시도	시도등록문화재		-	시도등록 문화재	-	-	



구분		국가유산		
분류		문화유산	자연유산	무형유산
지정	국가	국보, 보물, 국가민속문화유산, 사적	천연기념물, 명승	국가무형유산
	시도	시도유형문화유산, 시도민속문화유산, 시도기념물, 시도문화유산자료	시도자연유산, 시도자연유산자료	시도무형유산
등록	국가	국가등록(문화)유산	-	-
	시도	시도등록(문화)유산	-	-
포괄적 관리 <sup>3)</sup>		시도향토·지역(문화/무형/자연)유산 / 미래유산 / 역사문화자원 / 예비문화유산 등		

출처: 국가유산 행정 가이드북(국가유산청, 2024).

국가유산 분류 체계에 따르면 향토유산은 포괄적 관리의 시도향토유산에 해당하고 비지정 유산으로 분류된다. 따라서 가치 중심의 관점에서 논하자면, 향토유산의 역사적·예술적·학술적·경관적 가치는 지정유산 대비 상대적으로 낮게 평가할 수 있다. 그러나 비지정유산이라 할 지라도, 법률적 해석을 통해 향토유산의 가치는 지정유산인 시도문화유산자료(이하 문화유산 자료)<sup>4)</sup>와 유사하게 평가될 수 있다(법제처, 2013).

3) 포괄적 관리: 기존의 지정유산 중점보호주의에서 벗어나 포괄적 보호 체계로의 정책 전환을 통해 지정유산 외에 있는 비지정유산을 보호하는 관리체계(국가유산청, 2024)

4) 「문화재보호법」 상의 문화재자료에 해당

문화유산자료는 문화유산법 제70조 시·도지정문화유산의 지정 등에 명시되는데, 시도지정 문화유산에 지정되지 않은 문화유산 중 향토문화 보존을 위해 필요하다고 인정될 경우 지방자치단체에서 지정할 수 있다. 법제처(2013)는 향토유산의 보존·관리 사무는 전국적 통일 처리가 아닌 지방 실정에 맞게 규율되는 사무이며 「지방자치법」상의 ‘지방문화유산의 지정·보존 및 관리 사무’에 해당하는 것으로 판단하는 한편, 문화유산자료 역시 문화유산 법령상 시도지정문화유산 외 향토문화 보존을 위해서 지방자치단체가 지정할 수 있음을 지적한다. 즉, 비지정유산인 향토유산과 지정유산인 문화유산자료가 서로 유사한 성격과 지정요건을 지니는 것으로 판단한 것이다. 따라서 법률적 요인만을 검토하면 지방자치단체가 문화유산 법령을 따를지, 향토유산 조례를 제정할지 선택함에 따라 향토유산 또는 문화유산자료로 결정된다고 볼 수 있다.

이처럼 향토유산은 법률적으로 지정유산과 동등한 수준의 가치를 보유한 문화유산으로 해석될 여지를 보유한다. 문화유산과 관련된 정책 수행에 있어 중앙정부뿐 아니라 지방정부의 역할도 중요한 점은 이미 지방자치단체 문화유산 정책 선행연구들에서 다루어진 바 있다(정상철 외, 2018; 전인석, 2021). 국가유산 체제로의 전환은 앞서 제시한 6개 원칙을 바탕으로 지역 차원의 역할이 더욱 강조될 것이다. 이러한 상황에서 지역 차원의 문화유산 자원으로서 향토유산을 지속해서 발굴하고 관리하는 것은 의의가 있을 것이다.

## 2. 향토유산 조례의 의의

조례는 지방자치단체의 자치입법권<sup>5)</sup>에 따른 자치입법으로 지방자치단체가 행사할 수 있는 자치권의 핵심적 근간이다(한국지방행정연구원, 2009). 지방자치단체의 자치입법권은 지역의 문제를 지역 주민이 결정하고 책임지는 자기 결정권과 자기 책임성의 확대라는 측면에서 추진되어왔다. 따라서 조례는 지방자치단체 주민들의 지역 문제에 대한 적극적 대응 노력의 제도화 근간으로 볼 수 있을 것이다. 조례는 지방의회가 법령의 범위 안에서 자치단체의 사무에 관하여 제정하는 자치 규범으로, 지방자치단체 실정에 맞춰 규제와 시책을 가능케 하는 지역 진흥 수단이자, 지방자치단체 행정의 근거와 지침을 제시하고 지속성을 부여한다(한국지방행정연구원, 2009).

다만, 지방자치단체 조례는 국가 법령이나 상급 지방자치단체(광역자치단체 등)의 법규에 위반되어서는 안 된다. 헌법 제117조에 따르면, 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 자치법규를 제정할 수 있도록 규정되는데, 이때 '법령의 범위 안'은 조례가 국가 법령에 위배되어서는 안 된다는 취지를 포함하는 것으로 보아야 한다(한국지방행정연구원, 2009). 따라서 지방

5) 자치입법권은 지방자치단체의 자치권 내용 중 가장 기본적 권한이다. 자치입법권은 지방자치단체 사무에 대하여 지방자치단체 책임 아래 일정 법률을 제정하는 권한이며, 지방자치의 핵심요소인 자기결정권의 규범적 표현이라 할 수 있다(한국지방행정연구원, 2009).

자치단체의 문화유산 정책을 위한 조례는, 최상위법인 국가유산기본법과 문화유산법·무형유산법·자연유산법에 위배 되지 않도록 제정되어야 한다.

향토유산은 비지정유산이기에 중앙정부 차원이 아닌, 지방자치단체 조례를 바탕으로 관리되어야 한다. 조례는 지방자치단체의 실정에 맞춰 지역 특색을 반영한 문화유산 보존·관리 및 활용을 가능하게 하며, 지방자치단체 문화유산 정책의 중요한 근거가 된다. 국가유산기본법의 지정관리 체계 범주 외에도, 지방자치단체 조례는 지역의 문화유산을 보호하고 활용할 수 있는 법적 근거를 제공한다. 따라서 향토유산 조례는 지방자치단체 차원의 문화유산 정책 추진의 근거를 제공할 뿐만 아니라, 잠재적 문화유산 자원을 지속적으로 발굴하고 관리하는 데 기여할 것이다. 포괄적 보호주의로의 전환에 따라 향토유산 조례의 중요성은 더욱 강조될 수 있다.

조례의 중요성이 강조되에도 불구하고 향토유산과 향토유산 조례에 대한 제도적·학술적 관심은 상당히 제한적으로 나타나는 실정이다. 국내 문화유산 정책은 과거 「문화재보호법」 제정 이래, 지정 분류 체계에 해당하는 문화유산 보존·관리 및 활용에 초점이 맞춰져 있었기 때문이다. 한편으로는 지방자치단체 조례가 정비되지 않은 시점에서 비지정유산의 범주가 광범위하다는 점 역시 향토유산에 관한 선행연구를 제한적으로 나타나게 한 원인으로 볼 수 있다. 2004년 한국지방행정연구원의 실태조사에 따르면 대다수 기초자치단체는 문화유산 관리를 집행하기 위한 기본적인 인적·행정적 역량을 제대로 갖추지 못했던 것으로 나타난다(강보배, 2023). 지정 외 모든 문화유산이 비지정유산임을 고려할 때, 제한된 자원과 역량으로 지정유산 관리에 한계를 보인 지방자치단체에서 자체 조례를 바탕으로 하는 향토유산 제도 도입은 제한적일 수밖에 없었을 것이다. 따라서 향토유산에 관한 관심이 상대적으로 낮을 수밖에 없었으며, 이러한 관심의 부재는 타 문화유산 대비 제한적인 제도적·학술적 연구로 이어졌을 것이다.

다만 비지정유산이더라도, 향토유산은 앞서 논의한 바와 같이 문화유산으로의 잠재력을 가지고 있다. 문화유산자료와의 유사성은 향토유산의 가치가 충분히 발굴될 경우 지정유산 분류 체계에 편입될 수 있음을 알려준다. 다른 한편으로 향토유산의 가치는 문화유산법 상의 관리체계에 의하여 보장되기도 한다. 문화유산법 상 명시되는 ‘문화유산의 상시적 예방관리’에 따른 문화유산 돌봄 사업은, 추진지침 상 사업 관리대상으로 역사문화자원 및 향토유산을 포함하고 있다(중앙문화유산돌봄센터, 2024). 비지정유산에 대해서는 지방자치단체와 협의하여 점진적으로 포함하는 것으로 명시되고 있지만, 향토유산 역시 중앙정부 차원의 문화유산 관리에 상시적 예방관리로서 포함되고 있다. 이는 문화유산 정책에서 향토유산이 보유한 가치의 중요성과 유지의 필요성이 인정받는 조치라고 할 수 있다.

따라서 본 연구는 문화유산에 대한 포괄적 보호주의의 관점 아래, 그간 제한적으로 논의되어 온 향토유산 조례에 대한 실태를 파악하고 정책적 제언 도출을 목표 삼아 전국 228개 기초자치단체 향토유산 조례를 전수 조사하고 분석하고자 한다.

### Ⅲ. 지방자치단체의 향토유산 지원 조례 현황

본 연구는 자치법규정보시스템(www.elis.go.kr)에서 전국 기초자치단체의 향토유산 조례<sup>6)</sup>를 받아 2024년 1월 기준으로 전수 조사하여 분석하였다<sup>7)</sup>. 전국 228개(세종, 제주 포함<sup>8)</sup>) 기초자치단체 중 168개 기초자치단체(73.68%)에서 향토유산 조례가 제정되었다. 전국 향토유산 조례 제정 현황을 정리하면 다음 표와 같다. 경기도, 충청북도, 충청남도, 전북특별자치도, 전라남도의 지방자치단체 조례 제정률이 100%로 나타났다. 서울특별시, 부산광역시, 대구광역시, 인천광역시, 대전광역시, 강원특별자치도, 경상북도, 경상남도는 제정률 73.68% 이하로 나타났다.

〈표 3〉 전국 향토유산 조례 제정 현황

구분	지방자치단체 수	조례 제정 지방자치단체 수	제정률	구분	지방자치단체 수	조례 제정 지방자치단체 수	제정률
서울특별시	25	10	40.00	경기도	31	31	100.00
부산광역시	16	5	31.25	강원특별자치도	18	12	66.67
대구광역시	9	2	22.22	충청북도	11	11	100.00
인천광역시	10	6	60.00	충청남도	15	15	100.00
광주광역시	5	4	80.00	전북특별자치도	14	14	100.00
대전광역시	5	3	60.00	전라남도	22	22	100.00
울산광역시	5	4	80.00	경상북도	22	14	63.64
세종특별자치시	1	1	100.00	경상남도	18	13	72.22
제주특별자치도	1	1	100.00	<b>합계</b>	<b>228</b>	<b>168</b>	<b>73.68</b>

출처: 자치법규정보시스템 내 지방자치단체 향토유산 관련 조례를 참고하여 연구자 직접 구성

연도별 전국 향토유산 관련 조례 제정 현황을 살펴보면 1985년 총 6건의 조례<sup>9)</sup>가 경기도 소속 시·군에서 최초로 제정<sup>10)</sup>되었으며, 2023년까지 총 168건의 조례가 제정되었다. 조례가 가

6) 「영주시 비지정유산 보수지원에 관한 규정」, 「영덕군 문화재 보존 및 관리 지침」 등의 규정 또는 지침에 관한 사항은 분석대상에서 제외했다.

7) 따라서 본 분석의 용어 사용은 「문화재보호법」을 기준으로 정리되었다.

8) 세종특별자치시와 제주특별자치도는 자치입법·예산권을 갖는 기초자치단체가 없는 ‘단층제’ 광역자치단체이지만 기초자치단체의 향토유산 사무까지 맡고 있어 전국 단위의 분석 차원에서 두 광역자치단체를 분석대상에 포함했다.

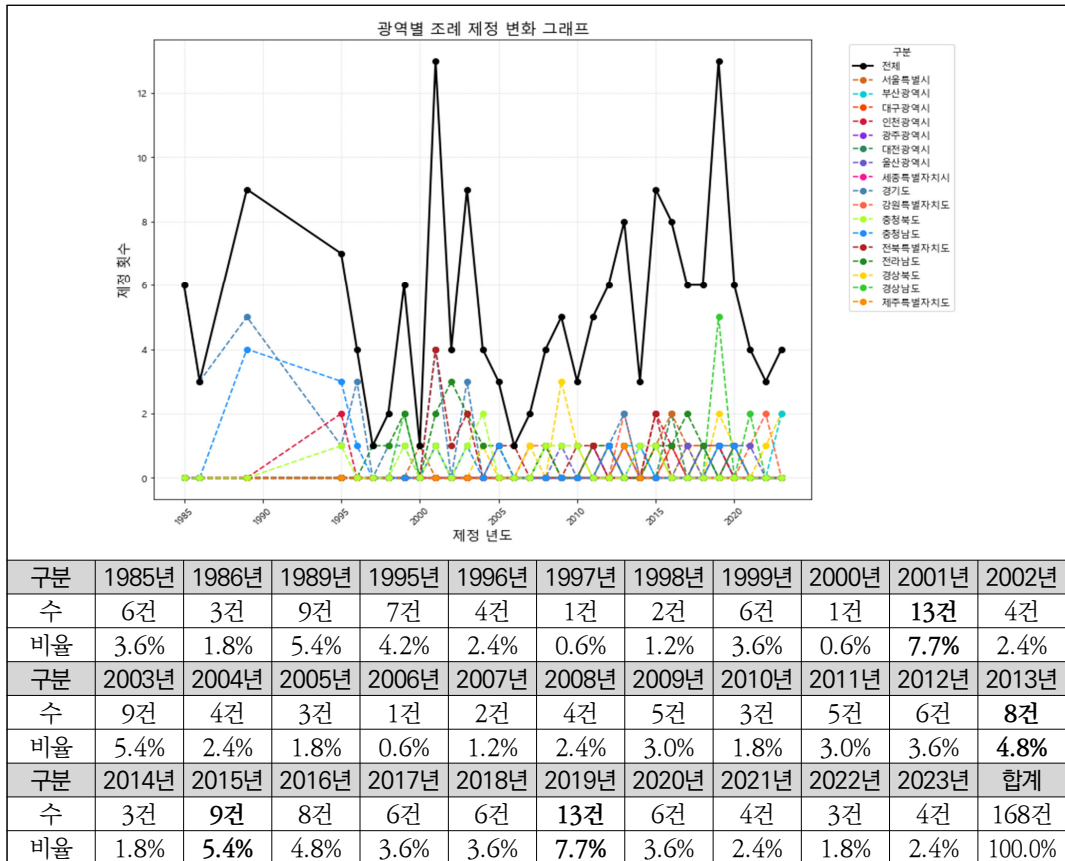
9) 「수원시 향토유적 보호 조례」, 「의정부시 향토문화재 보호 조례」, 「부천시 향토문화재 보호 조례」, 「동두천시 향토문화재 보호 조례」, 「가평군 향토문화재 보호 조례」, 「양평군 향토유적 보호 조례」

10) 경기도에서는 1984년 12월부터 1985년 6월까지 약 6개월에 걸쳐 ‘시·군의 향토지 발간을 위한 역사유



장 많이 제정된 연도는 각 13건씩 제정된 2001년과 2019년으로 나타났는데, 2001년은 1995년 지방자치제 시행 이후 시·군·구에서 조례 제정에 적극적이었음을 알 수 있고 2019년은 그간 향토유산 관련 조례 제정에 소극적이었던 경상북도와 경상남도 소속의 시·군에서 조례 제정이 적극적으로 이어지면서 가장 많이 제정된 해로 나타났다. 다음으로는 2015년 9건, 2013년 8건 등의 순으로 나타났다. 김선미(2024)의 연구에 따르면, 향토유산 보호를 위한 기초자치단체의 노력은 광역자치단체의 자발적 움직임이 선행됨에 따라 시작되는데, 연도별 조례 제정 현황을 통해 기초자치단체 중 경기도와 충청남도 소속 시·군의 움직임이 가장 빠르게 나타났고 뒤이어 경상북도와 경상남도 소속 시·군의 움직임이 적극적으로 나타난 것을 확인하였다.

〈표 4〉 연도별 전국 향토유산 조례 제정 현황



출처: 자치법규정보시스템 내 지방자치단체 향토유산 관련 조례를 참고하여 연구자 직접 구성

적지 등의 자료조사를 시행하였고, 이후 1985년 11월에 경기도가 최초로 각 시·군에 향토유적보호조례 준칙을 시달하면서 해당 조례가 제정되었다(김선미, 2024).

향토유산 관련 조례에서 명시하고 있는 대상의 명칭은 향토문화유산 80건(47.62%), 향토 문화재 41건(24.40%), 향토유적 27건(16.07%) 등 순으로 많이 나타나는 것을 알 수 있다. 이는 각 조항에서 밝히고 있는 정의는 유사하나 향토유산 등에 관한 일괄된 명칭이 없어 지방 자치단체마다 서로 다른 명칭을 사용하고 있음을 알 수 있다.

〈표 5〉 조례 대상 명칭

구분	수	비중
문화유산	5건	2.98%
문화재	1건	0.60%
보호문화유산	2건	1.19%
지역유산	1건	0.60%
향토문화 및 유적	1건	0.60%
향토문화유산	80건	47.62%
향토문화유적	4건	2.38%
향토문화재	41건	24.40%
향토유산	6건	3.57%
향토유적	26건	15.48%
향토유적지	1건	0.60%
합계	168건	100.00%

출처: 자치법규정보시스템 내 지방자치단체 향토유산 관련 조례를 참고하여 연구자 직접 구성

## IV. 향토유산 조례 분석결과<sup>11)</sup>

### 1. 총칙 분석

제1장 총칙은 목적(제1조), 정의(제2조), 기본원칙(제3조), 장의 책무등(제4조) 구성되어 있으며, 주요 내용을 분석 및 정리한 내용은 다음과 같다.

11) 본 연구는 168개의 향토유산 조례를 사례 분석한 후 표준조례 안을 제시하고자 한다. 분석 과정에서 조례를 내용에 따라 항목별로 구분하고 장과 조의 번호를 부여하였다. 이는 표준조례 안 구성을 위한 단계적 작업을 명시하고자 한다.

〈표 6〉 전국 향토유산 조례 : 총칙 분석(n=168개)

조항	주요 분석 내용			
제1조 (목적)	- 모든 조례에 포함: 168개			
	보존·관리 155개		보존·관리·활용* 13개	
* 활용 기능을 명시한 지방자치단체: 서울 강북구, 서울 도봉구, 서울 노원구, 서울 양천구, 인천 중구, 울산 동구, 경기 용인시, 경기 연천군, 강원 원주시, 충남 서천군, 전남 화순군, 전남 장흥군, 경남 의령군				
제2조 (정의)	- 모든 조례에 포함: 168개			
	향토문화유산, 향토문화재, 향토유산, 향토유적 등 159개		문화유산, 문화재, 보호문화유산 8개	기타(지역유산) 1개
제3조 (기본원칙)	- 일부 조례에 포함: 41개*			
	* 해당 지방자치단체: 서울 중랑구, 서울 강남구, 부산 북구, 부산 수영구, 부산 기장군, 인천 중구, 울산 중구, 울산 울주군, 경기 성남시, 경기 광명시, 경기 동두천시, 경기 시흥시, 경기 하남시, 경기 용인시, 경기 화성시, 경기 광주시, 경기 연천군, 경기 가평군, 강원 속초시, 강원 삼척시, 강원 홍천군, 강원 정선군, 강원 고성군, 충북 충주시, 충북 보은군, 충북 옥천군, 충북 증평군, 충남 서천군, 충남 홍성군, 전북 완주군, 전남 나주시, 전남 보성군, 전남 영암군, 경북 경산시, 경북 의성군, 경북 성주군, 경북 봉화군, 경북 울진군, 경남 사천시, 경남 김해시, 경남 하동군			
제4조 (장의 책무등)	- 일부 조례에 포함: 17개			
	소극적 노력		적극적 노력	
	보존·관리 및 활용 노력 2	개발사업 계획·시행시 훼손방지 노력 4	시행계획(시책) 수립·추진 8	훼손방지 노력 및 시행계획 수립 3

출처: 자치법규정보시스템 내 지방자치단체 향토유산 관련 조례를 참고하여 연구자 직접 구성

총칙은 지방자치단체 향토유산 조례 전체에 관한 원칙적·기본적·총괄적 사항을 내용으로 하는 부분으로 향토유산에 관한 지방자치단체의 태도를 확인할 수 있다. 먼저, 제1조(목적)은 향토유산 조례를 제정한 168개 지방자치단체에서 100% 명시하고 있다. 이 중 13개 지방자치단체는 해당 조례를 통해 향토유산 보존·관리뿐 아니라 활용에 필요한 사항까지 규정하고 있다. 제2조(정의)에서는 조례에서 다루고 있는 대상을 정의하고 있는데 168개 지방자치단체의 모든 조례에서 명시하고 있다. 다만, 각 조례에서 대상을 정의하는 명칭은 매우 다양하다. 대부분의 조례(159개)는 대상을 향토문화유산, 향토문화재, 향토유산, 향토유적 등으로 정의하고 있으며, 일부 조례는 문화유산, 문화재, 보호문화유산, 지역유산으로 대상을 정의하고 있다.

제3조(기본원칙)은 41개 조례에서만 “향토유산의 보존·관리 및 활용은 원형 유지를 기본원칙으로 한다.”를 명시하고 있다. ‘경기 시흥시’는 유일하게 기본원칙에 무형유산의 보존 및 진흥에 관한 내용을 함께 명시하고 있다. 제4조(장의 책무)는 17개의 조례에서 명시하고 있으며, 향토유산의 보존·관리 및 활용에 있어 노력의 적극 여부에 따라 명시하고 있는 내용을 구분하여 살펴볼 수 있다. ‘인천 미추홀구’, ‘광주 북구’는 향토유산 보존·관리 및 활용에 적극 노력해야 한다고 명시하고 있으며, ‘충북 충주시’, ‘충북 보은군’, ‘충북 옥천군’, ‘경북 경산시’는 각종 개발사업을 계획하고 시행할 경우 향토유산 등이 훼손되지 않도록 노력해야 한다고 명시하고 있다. 그리고 ‘서울 영등포구’, ‘인천 중구’, ‘경기 시흥시’, ‘전북 임실군’, ‘전남 순천시’, ‘경북 김천시’, ‘경북 구미시’, ‘경북 영천시’는 향토유산 보존·관리 및 활용을 위한 정책(기본계획, 시행계획)을 세워 시행하여야 한다고 명시하고 있다. 이 중에서 ‘전북 임실군’은 기본계획을 5년마다 수립할 수 있고 ‘전남 순천시’는 관리계획을 매년 수립하고 시행하여야 한다고 명시하고 있다. ‘서울 도봉구’, ‘서울 양천구’, ‘전남 담양군’은 훼손방지 노력과 시행계획 수립 둘 다 조례에서 명시하고 있다.

## 2. 향토유산보호위원회 분석

제2장 향토유산보호위원회는 위원회 설치(제5조), 위원회 기능(제6조), 위원회 구성(제7조), 위원회 운영(제8조), 수당 등(제9조), 운영 세칙(제10조)로 구성되어 있으며, 주요 내용을 분석 및 정리한 내용은 다음과 같다.

〈표 7〉 전국 향토유산 조례 : 향토유산보호위원회 분석(n=168개)

조항	주요 분석 내용		
제5조 (위원회 설치)	- 대부분의 조례에 포함: 166개(없음: 경기 부천시, 경남 거창군)		
	설치 규정만 166개	해산 규정 포함 2개	대행 규정 포함 12개
	* 경기 부천시는 향토유산보호위원회 설치에 대한 내용은 명시하고 있지 않고 대행에 관한 내용(※부천시 문화예술위원회의 심의)만 명시		
제6조 (위원회 기능)	- 대부분의 조례에 포함: 167개(없음: 경남 거창군)		
	- 위원회 조사·심의 대상은 ‘향토유산에 한정’ 또는 ‘향토유산 보호물 또는 보호구역까지 포함’		
	향토유산만 63개	향토유산 보호물 또는 보호구역 포함 104개	

조항	주요 분석 내용																				
제7조 (위원회 구성)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대부분의 조례에 포함: 154개(없음: 14개)</li> <li>- 위원회를 '위원장', '부위원장' 포함 00명 이내의 위원(당연직/위촉직)으로 구성</li> <li>- 조례별 위원회 구성 인원 수(평균 약 9.1명)</li> </ul> <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <tr> <td>7인</td><td>8인</td><td>9인</td><td>10인</td><td>11인</td><td>12인</td><td>13인</td><td>14인</td><td>15인</td><td>20인</td> </tr> <tr> <td>35개</td><td>1개</td><td>32개</td><td>49개</td><td>12개</td><td>3개</td><td>3개</td><td>1개</td><td>15개</td><td>3개</td> </tr> </table>	7인	8인	9인	10인	11인	12인	13인	14인	15인	20인	35개	1개	32개	49개	12개	3개	3개	1개	15개	3개
7인	8인	9인	10인	11인	12인	13인	14인	15인	20인												
35개	1개	32개	49개	12개	3개	3개	1개	15개	3개												
제8조 (위원회 운영)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대부분의 조례에 포함: 147개(없음: 21개)</li> </ul> <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <tr> <td style="background-color: #e0e0e0;">위원장 직무</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 위원장은 위원회를 대표하며 위원회의 업무를 총괄한다.</li> <li>- 부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장이 그 직무를 대행한다.</li> <li>- 위원장, 부위원장이 모두 그 직무를 수행하지 못하는 경우에는 '위원장이 지명' 또는 '위원 중 연장자 순' 그 직무를 대행한다.</li> </ul> </td> </tr> <tr> <td style="background-color: #e0e0e0;">회의 개최</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>- (정기회) 정기회의 형태는 '매년 2회' 또는 '매분기 말월'에 개최하거나 특별한 안건 없을 시 회의를 생략할 수 있다.</li> <li>- (임시회) 위원회는 위원장이 필요하다고 인정하거나 위원 '3분의 1 이상' 또는 '0명'의 요구가 있을 때 수시 개최 할 수 있다</li> </ul> </td> </tr> <tr> <td style="background-color: #e0e0e0;">의결 정족수</td> <td>- 위원회 회의는 재적위원 과반수 출석으로 시작하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</td> </tr> <tr> <td style="background-color: #e0e0e0;">회의록 작성</td> <td>- 위원회를 개최하였을 때에는 회의록을 작성·보존해야 한다.</td> </tr> <tr> <td style="background-color: #e0e0e0;">의견 청취</td> <td>- 위원회는 안건의 심의를 위하여 필요한 경우에는 관계 공무원, 전문가 또는 이해관계인 등을 출석하게 하여 의견을 듣거나 자료 제출 등의 협조를 요청할 수 있다.</td> </tr> <tr> <td style="background-color: #e0e0e0;">위원 제척</td> <td>- 위원회의 위원이 안건과 이해관계가 있는 경우에는 해당 안건의 심의·의결에 참여할 수 없으며, 위원 스스로 회피하여야 한다.</td> </tr> <tr> <td style="background-color: #e0e0e0;">위원 해촉</td> <td>- 지방자치단체장은 위원회의 위원이 각 호에 어느 하나에 해당하는 경우에는 해촉 할 수 있다.</td> </tr> </table>	위원장 직무	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 위원장은 위원회를 대표하며 위원회의 업무를 총괄한다.</li> <li>- 부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장이 그 직무를 대행한다.</li> <li>- 위원장, 부위원장이 모두 그 직무를 수행하지 못하는 경우에는 '위원장이 지명' 또는 '위원 중 연장자 순' 그 직무를 대행한다.</li> </ul>	회의 개최	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (정기회) 정기회의 형태는 '매년 2회' 또는 '매분기 말월'에 개최하거나 특별한 안건 없을 시 회의를 생략할 수 있다.</li> <li>- (임시회) 위원회는 위원장이 필요하다고 인정하거나 위원 '3분의 1 이상' 또는 '0명'의 요구가 있을 때 수시 개최 할 수 있다</li> </ul>	의결 정족수	- 위원회 회의는 재적위원 과반수 출석으로 시작하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.	회의록 작성	- 위원회를 개최하였을 때에는 회의록을 작성·보존해야 한다.	의견 청취	- 위원회는 안건의 심의를 위하여 필요한 경우에는 관계 공무원, 전문가 또는 이해관계인 등을 출석하게 하여 의견을 듣거나 자료 제출 등의 협조를 요청할 수 있다.	위원 제척	- 위원회의 위원이 안건과 이해관계가 있는 경우에는 해당 안건의 심의·의결에 참여할 수 없으며, 위원 스스로 회피하여야 한다.	위원 해촉	- 지방자치단체장은 위원회의 위원이 각 호에 어느 하나에 해당하는 경우에는 해촉 할 수 있다.						
위원장 직무	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 위원장은 위원회를 대표하며 위원회의 업무를 총괄한다.</li> <li>- 부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장이 그 직무를 대행한다.</li> <li>- 위원장, 부위원장이 모두 그 직무를 수행하지 못하는 경우에는 '위원장이 지명' 또는 '위원 중 연장자 순' 그 직무를 대행한다.</li> </ul>																				
회의 개최	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (정기회) 정기회의 형태는 '매년 2회' 또는 '매분기 말월'에 개최하거나 특별한 안건 없을 시 회의를 생략할 수 있다.</li> <li>- (임시회) 위원회는 위원장이 필요하다고 인정하거나 위원 '3분의 1 이상' 또는 '0명'의 요구가 있을 때 수시 개최 할 수 있다</li> </ul>																				
의결 정족수	- 위원회 회의는 재적위원 과반수 출석으로 시작하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.																				
회의록 작성	- 위원회를 개최하였을 때에는 회의록을 작성·보존해야 한다.																				
의견 청취	- 위원회는 안건의 심의를 위하여 필요한 경우에는 관계 공무원, 전문가 또는 이해관계인 등을 출석하게 하여 의견을 듣거나 자료 제출 등의 협조를 요청할 수 있다.																				
위원 제척	- 위원회의 위원이 안건과 이해관계가 있는 경우에는 해당 안건의 심의·의결에 참여할 수 없으며, 위원 스스로 회피하여야 한다.																				
위원 해촉	- 지방자치단체장은 위원회의 위원이 각 호에 어느 하나에 해당하는 경우에는 해촉 할 수 있다.																				
제9조 (수당 등)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대부분의 조례에 포함: 122개(없음: 46개)</li> <li>- 공무원이 아닌 위원이 위원회에 출석하거나 공무로 출장할 때에는 「○○○위원회실비변상조례」가 정하는 바에 따라 예산의 범위 안에서 수당과 여비를 지급할 수 있다.</li> </ul>																				
제10조 (운영세칙)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일부 조례에 포함: 13개(없음: 155개)</li> <li>- 이 조례에서 규정한 것 외에 위원회의 회의 및 운영에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.</li> </ul>																				

출처: 자치법규정보시스템 내 지방자치단체 향토유산 관련 조례를 참고하여 연구자 직접 구성

먼저, 제5조(위원회 설치)에 대한 사항은 166개 조례에서 명시하고 있으며, 대부분의 조례에는 “향토유산의 조사·심의를 위하여 향토유산위원회를 둔다.”는 설치에 대한 사항을 명시하고 있다. 다만, ‘서울 용산구’와 ‘경기 의정부시’의 조례에는 해산에 관한 규정을 포함하여 명시하고 있고 12개의 조례에서는 “위원회의 기능을 시·군·구정조정위원회에서 대행하게 할 수

있다"와 같은 대항 규정을 포함하여 명시하고 있다. 제6조(위원회 기능)에 대한 사항은 167개 조례에서 명시하고 있으며, 향토유산의 조사, 지정·해제, 보호·관리, 매수·취득, 보수·정비 등에 관한 사항을 주요 기능으로 명시하고 있다. 이 중에서 63개 조례는 향토유산만 위원회 심의 대상으로 명시하고 있으며, 104개 조례는 향토유산과 보호물 또는 보호구역까지 심의 대상으로 명시하고 있다. 제7조(위원회 구성)에 대한 사항은 154개 조례에서 명시하고 있으며, 공통적으로 위원회는 '위원장', '부위원장'을 포함하여 00명 이내(최소 7인(35개 조례), 최대 20인(3개 조례), 평균 9.1인)의 당연직·위촉직 위원으로 구성한다고 명시하고 있다. 또한, 위원의 임기와 자격요건, 간사와 서기에 관한 사항도 명시하고 있다. 제8조(위원회 운영)에 대한 사항은 147개 조례에서 명시하고 있고 세부 내용은 '위원장 직무', '회의 개최', '의결 정족수', '회의록 작성', '의견 청취', '위원 제척 등', '위원 해촉'으로 구성되어 있다. 제9조(수당 등)에 대한 사항은 122개 조례에서 명시하고 있고 공통적으로 각 지방자치단체의 「위원회실비변상조례」 등에 따라 예산의 범위 안에서 수당과 여비를 지급할 수 있다고 하고 있다. 그리고 단 13개의 조례에만 제10조(운영세칙)가 명시되어 있다.

### 3. 향토유산 지정·등록 분석

제3장 향토유산 지정·등록은 향토유산 지정 등(제11조), 향토유산 지정해제(제12조), 고시 및 통지(제13조), 효력 발생 시기(제14조)로 구성되어 있으며, 주요 내용을 분석 및 정리한 내용은 다음과 같다.

〈표 8〉 전국 향토유산 조례 : 향토유산 지정·등록 분석(n=168개)

조항	주요 분석 내용		
제11조 (향토유산 지정 등)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대부분의 조례에 포함: 165개(없음: 광주 서구, 경남 산청군, 경남 거창군)</li> <li>- 해당 조항에서 "향토유산의 지정은 소유자·보유자의 신청을 받아 위원회의 심의를 거쳐 지정" 내용을 공통적으로 포함</li> <li>- 향토유산 지정 등에 관한 사항은 '보호구역 및 보호물의 지정', '지정명칭', '지정기준', '지정서 교부 등'의 내용을 포함</li> </ul>		
	<table border="1"> <tr> <td>보호 구역 등</td> <td>- 일부 조례(107개)에서는 향토유산 보호관리상 필요하다고 인정되는 지역을 보호구역 또는 보호물로 지정하는 등에 관한 내용을 포함</td> </tr> </table>	보호 구역 등	- 일부 조례(107개)에서는 향토유산 보호관리상 필요하다고 인정되는 지역을 보호구역 또는 보호물로 지정하는 등에 관한 내용을 포함
	보호 구역 등	- 일부 조례(107개)에서는 향토유산 보호관리상 필요하다고 인정되는 지역을 보호구역 또는 보호물로 지정하는 등에 관한 내용을 포함	
	지정 명칭	- 4개 조례에서만 "위원회의 심의를 통해 지정된 향토유산을 유·무형으로 나누지 않고 향토유산이라 한다"의 명칭 내용 포함	
지정 기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 72개 조례에서만 지정기준에 관한 내용을 포함</li> <li>- 지정기준에 관한 내용은 3가지 유형으로 나타남</li> <li>※(유형1) "향토유산은 향토유형유산과 향토무형유산으로 구분하여 지정</li> </ul>		

조항	주요 분석 내용	
		<p>한다”                      ※(유형2) “향토유산은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 유산으로 한다”,                      “향토유산의 지정기준은 다음과 같다”                      ※(유형3) “향토유산의 지정기준은 별표와 같다”</p> <p>지정서 교부</p> <p>- 대부분의 조례(146개)에서 “향토유산으로 지정한 때에는 소유자(보유자)에게 지정서를 발급하여 교부하여야 한다”와 “지정서 교부 시 지정서 발급대장에 그 내용을 기록·관리하여야 하고 지정서 교부대장을 비치하여야 한다”는 내용을 포함하는 지정서 교부 조항 마련</p>
제12조 (향토유산 지정해제)	<p>- 대부분의 조례에 포함: 136개(없음: 32개)                      - 해당 조항을 통해 “지방자치단체장은 향토유산이 가치를 상실하거나 그 밖에 특별한 사유가 발생하였을 때 위원회의 심의를 거쳐 지정 해제”와 “국가 및 시·도 지정·등록 유산으로 지정된 때에는 향토유산 지정 해제”의 내용을 포함                      - “향토유산 지정해제 된 경우 소유자는 교부된 지정서를 반환해야 한다” 내용도 일부 조례에 포함</p>	
제13조 (고시 및 통지)	<p>- 대부분의 조례에 포함: 163개(없음: 5개)                      - 해당 조항을 통해 “지방자치단체장은 향토유산을 지정·변경 및 해제 한 때에는 이를 관보에 고시·공고하고 지체없이 해당 향토유산의 소유자 등에게 알려야 한다.” 내용 포함</p>	
제14조 (효력 발생 시기)	<p>- 일부 조례에 포함: 14개(없음: 154개)                      - 해당 조항을 통해 “향토유산 지정 및 해제 효력은 제13조(고시 및 통지)에 따라 관보에 고시한 날부터 그 효력이 발생한다”의 내용 포함</p>	

출처: 자치법규정보시스템 내 지방자치단체 향토유산 관련 조례를 참고하여 연구자 직접 구성

향토유산 지정·등록은 지방자치단체 향토유산 지정·등록에 관한 지정명칭, 지정기준, 지정 해제, 고시 및 통지, 효력 발생 시기 등의 내용을 포함하는 부분으로 구체적인 향토유산 지정 절차와 범위에 관해 확인할 수 있다. 제11조(향토유산 지정 등)은 165개 지방자치단체 조례에서 명시하고 있으며, 향토유산의 지정 절차를 향토유산 소유자·보유자의 신청 이후 향토유산위원회의 심의를 거쳐 지정하는 것으로 명시하고 있다. 이 중에서 107개 지방자치단체에서는 향토유산 보호 관리상 필요하다고 인정되는 지역을 보호구역 또는 보호물로 지정하는 등에 관한 내용까지 포함하고 있다. 이외에도 향토유산 지정 한때에는 소유자(보유자)에게 지정서를 발급 후 교부한다. 지방자치단체장은 지정서 발급 대장에 그 내용을 기록하여 관리해야 한다는 내용도 포함하고 있다. 제12조(향토유산 지정해제)는 대부분의 조례에 포함된 조항으로 향토유산이 그 가치를 상실하거나 그 밖의 특별한 사유가 발생하였을 시 지정 해제한다는 내용을 명시하고 있다. 국가 또는 시·도유산으로 지정·등록된 해에는 지정 해제 내용이 그 밖의 특별한 사유 중 하나이다. 제13조(고시 및 통지)는 대부분의 조례에 포함된 조항으로 향토유산으로 지정·변경 또는 해제한 경우 지방자치단체장은 이를 관보에 고시·공고하고 지체없

이 해당 소유자 등에게 알려야 한다는 내용을 명시하고 있다. 제14조(효력 발생 시기)는 일부 조례에 포함되어 있으며, 향토유산 지정 및 해제 효력은 제13조(고시 및 통지)에 따라 “관보에 고시한 날로부터 그 효력이 발생한다.” 내용을 명시하고 있다.

이외에도 ‘충남 보령시’와 ‘전남 완도군’의 조례에서는 “향토유산 보호를 위해 필요하면 위원회의 심의를 거쳐 건물이나 시설물 등의 보호시설을 설치할 수 있다.” 내용을 별도로 조항으로 명시하고 있고 ‘서울 노원구’의 조례에서는 “향토유산으로 지정할만한 가치가 있으나 지정 전 긴급한 조치의 필요성이 있고 위원회의 심의를 거칠 시간적 여유가 없는 때에는 향토유산으로 가지정 할 수 있다.” 내용의 가지정에 관한 사항을 명시하고 있다. 그리고 ‘경북 영천시’의 조례에서는 “향토유산 지정 또는 지정 해제된 소유자는 14일 이내에 시장에게 이의신청할 수 있다.” 내용도 명시한 사례가 있다.

#### 4. 향토유산 관리 및 보호 분석

제4장 향토유산 관리 및 보호는 관리자 지정 등(제15조), 보존관리(제16조), 관리점검 등(제17조), 수리 등(제18조), 기록보존(제19조), 손해배상(제20조), 경비지원 등(제21조)으로 구성되어 있으며, 주요 내용을 분석 및 정리한 내용은 다음과 같다.

향토유산 관리 및 보호는 지정·등록된 향토유산에 관한 관리자 지정, 보존관리, 관리점검, 수리, 기록보존 등의 내용을 포함하는 부분으로 구체적인 향토유산 관리 및 보호와 이를 위한 지방자치단체의 지원에 대한 구체적인 내용을 확인할 수 있다. 제15조(관리자 지정 등)는 163개 지방자치단체 조례에서 명시하고 있다. 향토유산 관리자는 기본적으로 소유자가 하도록 명시하고 있으나 소유자가 없거나 불분명한 경우 지방자치단체장이 관리자로 지정되거나 지방자치단체장이 적당한 자를 지정하도록 하고 있다. 여기에서 적당한 자는 ‘향토유산 소재지 관할 읍·면·동장’ 또는 ‘전문성을 갖춘 기관·법인 또는 단체’를 의미한다. 일부 지방자치단체 조례에는 관리자 지정한 경우 지정서를 교부하도록 하고 있으며, 지정이 해제된 때에는 즉시 반환하는 내용도 포함하고 있다. ‘경기 시흥시’, ‘경기 광주시’, ‘충남 홍성군’은 향토유산 관리자의 의무 조항을 통해 향토유산 보존관리에 뒤따르는 관리자의 임무에 관한 내용을 포함하고 있다. 이외에도 관리자의 신고사항에 대해 구체적으로 다루거나 향토유산의 보존·관리 및 활용을 위한 기본계획을 수립하도록 하는 내용을 포함하고 있다.



〈표 9〉 전국 향토유산 조례 : 향토유산 관리 및 보호(1) 분석(n=168개)

조항	주요 분석 내용		
제15조 (관리자 지정 등)	- 대부분의 조례에 포함: 163개 (없음: 인천 중구, 광주 서구, 경남 진주시, 경남 산청군, 경남 거창군)		
	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="396 486 504 772">관리자 지정</td> <td data-bbox="504 486 1222 772">                             - 향토유산은 소유자가 해당 향토유산을 보존·관리함이 기본원칙                              ※소유자 이외에도 토지소유자, 사용자, 새마을지도자, 향토유산 보존에 관심이 있는 자가 함께 포함되기도 함                              - 다만, 소유자가 없거나 불분명한 때에는 지방자치단체장을 관리자로 지정하는 경우와 지방자치단체장이 적당한 자를 지정하는 경우로 나뉨                              ※여기에서 적당한 자는 '향토유산 소재지 관할 읍장·면장·동장' 또는 '전문성을 갖춘 기관·법인 또는 단체'                              - 일부 지방자치단체 조례에는 관리자를 지정한 경우에는 지정서를 교부, 지정이 해제된 때에는 즉시 지정서를 반환하는 내용 포함                         </td> </tr> </table>	관리자 지정	- 향토유산은 소유자가 해당 향토유산을 보존·관리함이 기본원칙 ※소유자 이외에도 토지소유자, 사용자, 새마을지도자, 향토유산 보존에 관심이 있는 자가 함께 포함되기도 함 - 다만, 소유자가 없거나 불분명한 때에는 지방자치단체장을 관리자로 지정하는 경우와 지방자치단체장이 적당한 자를 지정하는 경우로 나뉨 ※여기에서 적당한 자는 '향토유산 소재지 관할 읍장·면장·동장' 또는 '전문성을 갖춘 기관·법인 또는 단체' - 일부 지방자치단체 조례에는 관리자를 지정한 경우에는 지정서를 교부, 지정이 해제된 때에는 즉시 지정서를 반환하는 내용 포함
	관리자 지정	- 향토유산은 소유자가 해당 향토유산을 보존·관리함이 기본원칙 ※소유자 이외에도 토지소유자, 사용자, 새마을지도자, 향토유산 보존에 관심이 있는 자가 함께 포함되기도 함 - 다만, 소유자가 없거나 불분명한 때에는 지방자치단체장을 관리자로 지정하는 경우와 지방자치단체장이 적당한 자를 지정하는 경우로 나뉨 ※여기에서 적당한 자는 '향토유산 소재지 관할 읍장·면장·동장' 또는 '전문성을 갖춘 기관·법인 또는 단체' - 일부 지방자치단체 조례에는 관리자를 지정한 경우에는 지정서를 교부, 지정이 해제된 때에는 즉시 지정서를 반환하는 내용 포함	
	관리자 임무	- 3개 지방자치단체는 향토유산 관리자의 의무 내용 포함 ※'경기 시흥시', '경기 광주시', '충남 홍성군' ※'향토유산 이상 유무 확인을 위한 주기적 점검', '도난·화재·멸실 및 훼손으로부터의 예방 활동', '관리하는 향토유산에 특이사항 발생시 긴급 신고', '그 밖에 보존관리를 위하여 필요하다고 판단되는 조치의 요청'	
관리자 신고사항	- 19개 지방자치단체는 향토유산 관리자의 신고사항에 관한 내용 포함 ※'서울 노원구', '대구 달서구', '경기 광명시', '경기 하남시', '경기 화성시', '강원 춘천시', '강원 원주시', '강원 횡성군', '강원 고성군', '충남 천안시', '충남 공주시', '충남 아산시', '충남 논산시', '충남 부여군', '충남 서천군', '전남 장흥군', '경북 구미시', '경북 영천시', '경북 봉화군' ※'관리자를 선임하거나 해임한 경우', '향토유산을 매도하거나 소유자가 변경된 경우', '소재지의 지명·지번·지목·면적 등의 변경이 있는 경우', '보관 장소를 변경한 경우', '향토유산의 전부 또는 일부가 멸실·유실·도난 또는 훼손 된 경우'		
기타	- '경기 광주시', '전남 장흥군', '경북 경산시'는 지정된 향토유산의 보존·관리 및 활용을 위한 기본계획 또는 시책 수립 내용 포함		

출처: 자치법규정보시스템 내 지방자치단체 향토유산 관련 조례를 참고하여 연구자 직접 구성

제16조(보존관리)는 145개 지방자치단체 조례에서 명시하고 있다. 해당 조항을 통해 향토유산의 원형 유지를 위한 보존·관리 원칙 등에 관한 내용을 다루고 있으며, '강원 춘천시', '충남 공주시', '충남 서천군'의 조례에서는 보존·관리 및 활용을 위해 필요하다고 인정하는 경우 향토유산을 사용할 수 있다는 근거 조항과 사용할 때에 준수하여야 하는 사항에 관한 내용까지 포함하고 있다. 제17조(관리점검 등)는 향토유산의 관리점검 주기와 집중관리에 관한 사항을 포함하고 있다. 대부분의 조례에서는 연 2회 이상 관리 점검하도록 하고 있었으나 '충남 서산시', '충남 당진시', '충남 금산군', '충남 청양군', '충남 태안군'은 관리 점검을 시·군·구에서 월 1회 이상하고 읍·면·동에서는 월 4회 이상 점검하도록 하고 있어 다른 지방자치단

체 조례에 비해 점검 횟수가 지나치게 빈번한 것을 알 수 있다. 그리고 정기점검과 정기조사가 혼재되어 사용되고 있는 것으로 나타났는데, ‘충남 천안시’와 ‘충남 아산시’의 경우에는 정기조사를 5년마다 실시하도록 하고 있다. 제18조(수리 등)에 관한 조항은 단 9개의 지방자치단체 조례에서만 다루고 있는 것으로 나타났으며, 향토유산의 보수·복원·정비 및 손상방지를 위한 조치로서의 수리를 위해서는 위원회 심의를 거쳐야 한다는 내용을 포함한다. ‘경북 문경시’의 경우에는 보수자격과 경미한 보수의 범위까지도 다루고 있다.

〈표 10〉 전국 향토유산 조례 : 향토유산 관리 및 보호(2) 분석(n=168개)

조항	주요 분석 내용																																	
제16조 (보존관리)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대부분의 조례에 포함: 145개(없음: 23개)</li> <li>- 해당 조항을 통해 향토유산의 원형 유지를 위한 보존·관리 원칙과 향토유산의 현상 변경 등의 행위에 대한 위원회 검토의 필요성과 향토유산 매수에 대한 내용을 포함</li> <li>- 일부 조례에서는 향토유산 주변 진입로 정비 및 보호시설물이 필요한 경우 위원회의 의결에 따라 정비·설치 가능 규정을 포함</li> <li>- 향토유산 정보제공(지정현황, 관리자 등)과 향토문화의 정확한 보급과 선양을 위한 정확한 정보를 기재한 안내판 등을 설치하고 유지·관리하는 내용 포함</li> </ul>																																	
제17조 (관리점검 등)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 해당 조항은 향토유산의 관리점검과 집중관리에 관한 내용 포함</li> </ul> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td rowspan="3" style="text-align: center; vertical-align: middle;">관리점검</td> <td colspan="6">- 대부분의 조례에 포함: 140개(없음: 28개)</td> </tr> <tr> <td colspan="6">- 향토유산은 소유자가 해당 향토유산을 보존·관리함이 기본원칙</td> </tr> <tr> <td colspan="6">- 조례마다 점검 주기의 차이가 있고 정기점검과 정기조사가 혼재</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;">수시 점검</td> <td style="text-align: center;">연 1회 이상</td> <td style="text-align: center;">연 2회 이상</td> <td style="text-align: center;">분기 1회 이상</td> <td style="text-align: center;">월 1회 이상</td> <td style="text-align: center;">기타</td> </tr> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;">14개</td> <td style="text-align: center;">36개</td> <td style="text-align: center;">79개</td> <td style="text-align: center;">5개</td> <td style="text-align: center;">5개</td> <td style="text-align: center;">1개</td> </tr> </table> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일부 조례(44개)에 집중관리 사항이 포함되어 있는데 조각, 공예품 등의 향토유산을 집중관리 할 수 있다는 내용을 포함</li> <li>- 집중관리를 위해 각종 정보를 기록해야 한다는 내용도 포함</li> </ul>	관리점검	- 대부분의 조례에 포함: 140개(없음: 28개)						- 향토유산은 소유자가 해당 향토유산을 보존·관리함이 기본원칙						- 조례마다 점검 주기의 차이가 있고 정기점검과 정기조사가 혼재							수시 점검	연 1회 이상	연 2회 이상	분기 1회 이상	월 1회 이상	기타		14개	36개	79개	5개	5개	1개
관리점검	- 대부분의 조례에 포함: 140개(없음: 28개)																																	
	- 향토유산은 소유자가 해당 향토유산을 보존·관리함이 기본원칙																																	
	- 조례마다 점검 주기의 차이가 있고 정기점검과 정기조사가 혼재																																	
	수시 점검	연 1회 이상	연 2회 이상	분기 1회 이상	월 1회 이상	기타																												
	14개	36개	79개	5개	5개	1개																												
제18조 (수리 등)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일부 조례에 포함: 9개(없음: 159개)</li> </ul> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="text-align: center;">수리</td> <td>- 해당 조항에서의 수리는 향토유산의 보수·복원·정비 및 손상방지를 위한 조치를 의미하며 수리를 위해서는 위원회의 심의를 거쳐야 한다는 내용을 포함</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">보수자격 등</td> <td>- ‘대구 달서구’와 ‘경북 문경시’의 조례에는 보수자격에 관한 사항이 포함되어 있으며, 세부적인 사항은 「문화재 수리 등에 관한 법률」을 따르도록 하고 있음</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">경미한 보수의 범위</td> <td>- ‘경북 문경시’의 조례에서는 경미한 보수의 범위를 구체적으로 포함</td> </tr> </table>	수리	- 해당 조항에서의 수리는 향토유산의 보수·복원·정비 및 손상방지를 위한 조치를 의미하며 수리를 위해서는 위원회의 심의를 거쳐야 한다는 내용을 포함	보수자격 등	- ‘대구 달서구’와 ‘경북 문경시’의 조례에는 보수자격에 관한 사항이 포함되어 있으며, 세부적인 사항은 「문화재 수리 등에 관한 법률」을 따르도록 하고 있음	경미한 보수의 범위	- ‘경북 문경시’의 조례에서는 경미한 보수의 범위를 구체적으로 포함																											
수리	- 해당 조항에서의 수리는 향토유산의 보수·복원·정비 및 손상방지를 위한 조치를 의미하며 수리를 위해서는 위원회의 심의를 거쳐야 한다는 내용을 포함																																	
보수자격 등	- ‘대구 달서구’와 ‘경북 문경시’의 조례에는 보수자격에 관한 사항이 포함되어 있으며, 세부적인 사항은 「문화재 수리 등에 관한 법률」을 따르도록 하고 있음																																	
경미한 보수의 범위	- ‘경북 문경시’의 조례에서는 경미한 보수의 범위를 구체적으로 포함																																	
제19조 (기록보존)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 대부분의 조례에 포함: 131개(없음: 37개)</li> <li>- 해당 조항을 통해 지방자치단체장의 향토유산에 대한 기록 작성·보관 의무를 포함</li> </ul>																																	

출처: 자치법규정보시스템 내 지방자치단체 향토유산 관련 조례를 참고하여 연구자 직접 구성

제20조(손해배상)은 ‘서울 노원구’와 ‘서울 양천구’의 조례에만 포함되어 있으며, 향토유산의 관람자 또는 사용자의 시설물 등의 파손 및 훼손 행위에 대한 배상 또는 변상에 관한 내용을 포함하고 있다. 제21조(경비지원 등)은 대부분의 조례에서 다루고 있으며, 해당 조항을 근거로 향토유산의 관리, 보호, 수리를 위해 지방자치단체장이 필요하다고 인정한 경우에 경비의 일부를 지원할 수 있도록 하고 있다. 다만, 향토유산의 보존에 필요한 경비는 원칙적으로 소유자나 관리자 부담으로 하고 있다.

〈표 11〉 전국 향토유산 조례 : 향토유산 관리 및 보호(3) 분석(n=168개)

조항	주요 분석 내용
제20조 (손해배상)	- ‘서울 노원구’와 ‘서울 양천구’의 조례에서는 향토유산의 관람자 또는 사용자의 시설물 등의 파손 및 훼손 행위에 대한 배상 또는 변상에 대한 내용 포함
제21조 (경비지원 등)	- 대부분의 조례에 포함: 160개(없음: 8개) - 해당 조항을 통해 “향토유산의 보존에 필요한 경비는 소유자나 관리자의 부담으로 한다”와 “다만, 향토유산의 관리, 보호, 수리를 위해 지방자치단체장이 필요하다고 인정하는 경우 경비의 일부를 지원할 수 있다.” 등의 경비지원 내용을 포함

출처: 자치법규정보시스템 내 지방자치단체 향토유산 관련 조례를 참고하여 연구자 직접 구성

## 5. 보칙 분석

제5장 보칙은 홍보 등(제22조), 준용(제23조), 시행규칙(제24조)으로 구성되어 있으며, 주요 내용을 분석 및 정리한 내용은 다음과 같다.

제22조(홍보 등) 역시 대부분의 조례에서 다루고 있으며 향토유산을 적극적으로 홍보하여 지역 주민의 애향심을 고취하고 보존에 철저를 가하도록 하는 내용과 향토유산 관리에 공이 있는 자를 표창하도록 하는 내용을 포함하고 있다. 제23조(준용)의 경우 15개 지방자치단체 조례에 포함되어 있는데 해당 조례에서 규정하고 있지 않은 사항에 대해서는 「문화재보호법」 등을 준용하도록 하고 있다. 마지막으로 제24조(시행규칙)는 59개 조례에서만 조례의 시행에 관한 사항을 규칙으로 정하도록 하고 있다. 다만, 단 4개의 지방자치단체만이 실제 시행규칙을 마련하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 12〉 전국 향토유산 조례 : 향토유산 관리 및 보호(3) 분석(n=168개)

조항	주요 분석 내용
제22조 (홍보 등)	- 대부분의 조례에 포함: 103개(없음: 65개) - 해당 조항을 통해 “지방자치단체장은 지역 주민의 애향심 고취와 보존에 철저를 가하도록 한다.”와 “향토유산 관리에 공이 있는 자를 표창하여 귀감이 되도록 한다.”의 내용을 포함
제23조 (준용)	- 일부 조례에 포함: 15개(없음: 153개) - 일부 지방자치단체 조례에서는 해당 조례에서 규정하지 않은 사항 중 필요한 사항은 「문화재보호법」등을 준용하도록 하는 내용을 포함
제24조 (시행규칙)	- 일부 조례에 포함: 59개(없음: 109개) - 해당 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정하도록 하는 내용 포함 - 다만 4개의 지방자치단체만이 시행규칙을 마련

출처: 자치법규정보시스템 내 지방자치단체 향토유산 관련 조례를 참고하여 연구자 직접 구성

## V. 결론

본 연구에서는 지방자치단체의 사무에 해당하는 향토유산 지정 등에 관한 사무에 관하여 규정하고 있는 향토유산 관련 조례를 전수 조사하여 분석했다. 연구는 지역별·연도별·명칭별 향토유산 관련 조례의 현황을 파악했고 표준조례가 마련되어 있지 않은 향토유산 관련 조례를 분석하여 조례 내 조항을 각 장으로 나누어 유형화하였다. 본 연구 결론 및 시사점은 다음과 같다.

첫째, 향토유산 관련 조례상의 대상을 명칭별로 분석한 결과 그 대상을 향토문화유산, 향토문화재, 향토유적 등의 순으로 명시한 조례가 많이 나타났다. 최근 국가유산 체제의 전환과 함께 국가유산은 분류 체계를 문화유산, 자연유산, 무형유산으로 구분하고 있다. 하지만 향토유산 관련 조례의 경우 정의에서 “향토의 역사·문화·예술적 가치 있는 것에 대하여 보호 및 관리할 가치가 있는 유형·무형·기념물·민속자료 등을 말한다”로 명시하고 있음에도 그 대상을 향토문화유산으로 한정하는 조례가 있으며, “향토의 역사·예술상 가치가 있는 것과 이에 준하는 고고자료, 유적, 향토문화·토속·풍속을 연구하는데 필요한 자료”로 명시하고 있음에도 그 대상을 향토유적으로 한정하는 조례도 있다. 이처럼 동일한 관리대상에 대한 다양한 명칭의 사용은 정책 실효성을 저하시키고, 지역별 용어와 관리기준 차이로 인해 소외되는 향토유산을 발생시키는 등의 문제가 야기 될 수 있다. 따라서 용어와 관리대상의 표준화가 필요한 상황이다(주은지·신치후, 2023).

둘째, 향토유산 관련 조례를 유형별로 분석한 결과는 다음과 같다. 먼저, 제1장(총칙)에서는 대부분의 조례가 보존·관리 기능을 명시하고 있었으며, 일부 조례에서는 활용 기능을 포함하고 있었다. 최상위법인 「국가유산기본법」에서도 보존·관리뿐만 아니라 활용 기능도 모두 명시하고 있는 만큼 다수의 기초자치단체 향토유산 조례 내 활용 기능을 포함할 필요가 있다. 제2장(향토유산보호위원회)에서는 위원회의 설치, 기능, 구성 등 체계를 명확히 규정하고 있다. 제3장(향토유산 지정·등록)은 지정, 지정해제, 고시 및 통지, 효력 발생 시기를 규정하고 있으며, 일부 조례는 향토유산 보호 관리를 위해 필요한 지역을 보호구역 또는 보호물로 지정하는 내용을 포함하고 있다. 제4장(향토유산 관리 및 보호)은 관리자 지정, 보존·관리, 관리점검, 수리, 손해배상, 경비지원 등에 관해 규정하고 있다. 특히, 향토유산 관리자에 관한 내용을 핵심적으로 다루고 있으며, 관리 점검에 관한 사항은 지방자치단체의 현황에 따라 구체적인 횟수를 다르게 명시하고 있다. 제5장(보칙)은 홍보, 준용, 시행규칙에 관해 규정하고 있다. 일부 조례에서 시행에 관하여 필요한 사항을 시행규칙으로 정하도록 한다고 명시하고 있었으나 실제로는 4개의 지방자치단체에서만 시행규칙을 마련하고 있었다. 앞선, 향토유산 관련 조례 유형 분석을 통해 도출한 내용을 바탕으로 총 5개 장과 24개의 조로 구성된 표준조례안을 마련할 수 있었다.

〈표 13〉 향토유산 표준조례안 구성

제1장 (총칙)	제2장 (향토유산보호위원회)	제3장 (향토유산 지정·등록)	제4장 (향토유산 관리 및 보호)	제5장 (보칙)
제1조(목적)	제5조(위원회 설치)	제11조(향토유산 지정등)	제15조(관리자 지정 등)	제22조(홍보 등)
제2조(정의)	제6조(위원회 기능)	제12조(향토유산 지정해제)	제16조(보존관리)	제23조(준용)
제3조(기본원칙)	제7조(위원회 구성)	제13조(고시 및 통지)	제17조(관리점검 등)	제24조(시행규칙)
제4조(장의 책무등)	제8조(위원회 운영)	제14조(효력 발생 시기)	제18조(수리 등)	
	제9조(수당 등)		제19조(기록보존)	
	제10조(운영세칙)		제20조(손해배상)	
			제21조(경비지원 등)	

출처: 연구자 직접 구성

셋째, 228개의 지방자치단체를 대상으로 향토유산 관련 조례를 전수조사한 결과, 168개(약 73%)의 지방자치단체에 향토유산 관련 조례가 제정된 것으로 나타났다. 향토유산 지정 이전의 비지정유산은 도난에 매우 취약하고 국가 또는 시도 지정유산으로서의 가치가 충분함에도

지정·관리되지 못하는 한계점을 가지고 있다(권채리, 2016). 즉, 기초자치단체에서 향토유산을 체계적으로 보존·관리 및 활용을 하기 위해서는 비지정유산의 향토유산 지정이 필요하고 정책 추진의 근거로서 향토유산 조례 제정이 선행되어야 한다. 김선미(2024)의 연구에 따르면 향토유산 조례 제정이 가장 빨랐던 경기도와 충청남도 소속 시·군의 향토유산 지정 건수는 각각 666건과 451건으로 높게 나타났으며, 2000년대 초반 향토유산 관련 조례 제정이 활발했던 전라남도 소속 시·군의 향토유산 지정 건수도 607건으로 높게 나타났다. 국가 또는 시도 지정유산으로서의 가치가 충분함에도 비지정유산은 그 가치를 인정 받아 체계적으로 보존·관리 되기 어렵다. 비지정유산이었던 안성시의 ‘봉업사지’의 오층석탑은 보물로 발견되기도 했다(권채리, 2016). 이처럼 향토유산 조례 제정으로 지역의 문화유산 자원인 향토유산 보호의 제도적 근거를 마련하고 훼손된 이후 복원과 가치 회복이 어려운 점을 감안하여 국가 또는 시도 지정유산으로서의 가치가 있는 자원을 재정적·행정적 지원하기 위해 법적 근거인 조례 제정의 필요성을 강조할 필요가 있다. 특히, 광역시 중에서는 대구광역시(22.22%), 부산광역시(31.25%), 서울특별시(40.00%)가, 광역도 중에서는 경상북도(63.64%), 강원도(66.67%), 경상남도(72.22%)의 향토유산 조례 제정률이 낮게 나타났는데, 향후, 해당 광역자치단체의 관심과 지원을 통해 소속 기초자치단체에서의 향토유산 조례를 제정이 이루어질 수 있도록 유도할 필요가 있다.

본 연구는 향토유산 관련 조례에 관한 연구가 거의 전무 한 현시점에서, 지방자치단체의 향토유산 관련 조례를 전수 조사하고 현황 분석을 시도한 연구라는 점에서 지방자치단체 문화유산 정책 연구로서 의의를 갖는다. 특히 향토유산 조례가 지방자치단체별로 상이하게 나타나는 가운데, 통일성 있는 정책 방향성 제시를 위한 표준조례안을 시도했다는 점에서 다음과 같은 정책 논의에 기여할 것이다.<sup>12)</sup>

첫째, 본 연구는 향토유산 표준조례를 마련하고자 하는 정부 기관에 유용한 기초자료를 제공할 것이다. 이를 통해 정부는 더 체계적이고 일관된 향토유산 보호 정책을 수립할 수 있을 것이다. 또한, 향토유산 조례를 제·개정하고자 하는 지방자치단체에도 실질적인 도움이 될 것으로 기대된다. 연구 결과로 제시된 표준조례안은 각 지방자치단체가 자체 조례를 마련하거나 기존 조례를 보완하는 데 있어 유용한 참고자료가 될 수 있다.

12) 이 같은 표준조례안의 제공과 관련하여 김선미(2024)는 1985년 시도된 바 있고, 도입 초기 형식상의 답습으로 인하여, 지역의 획일적인 유산 위계화와 고착에 영향을 미친 것으로 분석하였다. 그럼에도 불구하고 지방자치단체들의 문화유산 전문성 담보, 관리 역량 편차 등은 선행연구를 통하여 국내 문화유산 정책 분권화의 한계로 제시되는 실정이다(이동범·김기봉·김재홍, 2013; 전인석, 2021). 따라서 본 연구에서 제시하고자 하는 표준조례안의 방향성은, 포괄적 보호주의 관점에서 국가유산 관리체계 변화를 맞이한 지방자치단체의 제도 대응력을 강화하고 장기적으로 자체 조례 입법을 위한 초석으로서 제시하고자 한다.

둘째, 지방자치단체의 특색이 반영된 문화유산 정책 수립에 도움이 될 것이다. 표준조례 안의 제공은 향토유산에 대한 지방자치단체의 제도적 기반으로 제공될 것이다. 제공되는 기반을 바탕으로 지방자치단체의 법 제정 행정 부담은 감소 될 수 있을 것이며, 표준조례안을 통한 지역의 특색 반영에 논의 초점을 맞출 수 있을 것으로 기대된다. 따라서 표준조례안을 제공해 줌으로 지방자치단체의 획일적 문화유산 관리를 추구하는 것이 아닌, 특성이 반영된 정책 마련에 기여할 것으로 기대된다. 다만, 모든 조례가 일괄적으로 동일한 기준을 적용하도록 하는 것이 아니라 기본 안은 제시하되 지방자치단체의 개별적 현황을 반영할 수 있도록 구체적인 구성과 운영 등에 관하여서는 지방자치단체의 현황에 맞추어 제·개정 되도록 할 필요가 있다.

마지막으로 본 연구는 제한적으로 이루어지고 있던 지방자치단체와 관련된 문화유산 정책 논의에 기여할 수 있을 것이다. 앞서 제시한 바와 같이 국내 문화유산 정책은 법률상 제시되는 지정 분류 체계를 중심으로 논의가 이루어진다. 본 연구의 분석결과, 이러한 상황 속에서 지방자치단체들은 문화유산과 관련된 자체적인 계획 수립 등을 위해 노력하는 것으로 나타났다. 이 같은 지방자치단체의 노력이 지속적이고 발전하기 위한 기초로서 본 연구의 결과를 활용할 수 있을 것이며, 후속 연구로 이어지길 바란다.

다만 본 연구는 조례와 관련된 전수조사 및 분석에 집중함으로써 각 기초자치단체의 문화유산 현황이나, 조직, 인력과 같은 요인들이 배제되었다는 점이 한계로서 제시될 수 있다.<sup>13)</sup> 이 같은 한계에도 불구하고 그간 논의가 제한되었던 향토유산 조례를 전수 조사했다는 점에서 본 연구는 기존 연구들과 차별성을 가질 것이다. 결론적으로, 본 연구는 향토유산 보호의 체계적인 접근을 위한 기초를 마련하고, 지방자치단체 간 향토유산 관리의 형평성을 높이는데 기여할 것으로 판단된다. 향후 향토유산의 보존과 활용을 위한 구체적 방안을 모색하는 연구가 필요하며 이를 통해 향토유산이 지역발전과 지역 주민의 삶의 질 향상에 기여할 수 있도록 해야 할 것이다.

13) 강용수·채경진(2024)에 따르면 지방자치단체의 국가유산 행정 효율성을 담보하기 위해 조례 뿐 아니라 전담인력과 조직, 예산 등의 요인이 중요한 것으로 제시한 바 있다.

## 【참고문헌】

- 강보배. (2023). 「지방자치단체의 문화유산 관리 역량강화 연구: 기초자치단체 관리 역량의 영향요인분석을 중심으로」. 박사학위논문, 한국전통문화대학교 일반대학원.
- 강용수·채경진. (2024). DEA를 적용한 지방자치단체의 문화재 행정 효율성 평가. 「GR연구논총」, 26(2): 117-142.
- 국가유산청. (2024). 「국가유산 행정 가이드북」. 국가유산청.
- 권채리. (2016). 비지정문화재 보호의 모색 - 프랑스 법제와의 비교를 중심으로 -. 「법학논집」, 21(2): 297-323.
- 김선미. (2024). 「유산의 포괄적 보호를 위한 지역유산보호제도 연구」. 석사학위논문, 한국전통문화대학교 국가유산전문대학원.
- 법제처. (2013). 「향토유산 보호 조례 제정 가부」. 법제처.
- 이동범 외. (2013). 「문화재 통합관리체계 구축 방안 연구」. 문화재청.
- 전인석. (2021). 「문화재 정책체계의 분권화 조건 연구: 근거이론분석법(GTA)의 적용」. 박사학위논문. 가톨릭대학교 일반대학원.
- 주은지·신치후. (2023). 향토유산 관련 조례 현황과 개선 방안. 「대한건축학회 추계학술발표대회 논문집」, 43(2): 205-206.
- 중앙문화유산돌봄센터. (2024). 「2024 문화유산돌봄사업 추진지침」. 중앙문화유산돌봄센터.
- 한국지방행정연구원. (2004). 「지방자치단체 문화재 보존역량 실태조사」. 문화재청.
- 한국지방행정연구원. (2009). 「조례입법권의 실효성 확대 방안」. 한국지방행정연구원.

**강 용 수:** 한양대학교에서 경영학 박사과정을 수료하였으며, 현재 국가유산정책연구원에서 주임연구원으로 재직중이다. 연구 관심 분야는 국가유산 정책 및 활용과 디지털 헤리티지 등이다 (kys@nhpi.or.kr).

**전 인 석:** 가톨릭대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 국가유산정책연구원에서 부연구위원으로 재직중이다. 연구 관심 분야는 국가유산 정책이며 세부적으로 문화유산 및 무형유산 정책 연구이다 (jisindol@nhpi.or.kr).