T0000214101

MONO1201420653

문화재 통합관리체계 구축 방안 연구 보고서

2013. 11. 14

문화재청

문화재 통합관리체계 구축 방안 연구

제 출 문

문화재청 귀하

본 보고서를 『문화재 통합관리체계 구축 방안』 연구용역의
최종보고서로 제출합니다.

2013. 11

(주)컬처앤로드 문화유산활용연구소
대표 이 동 범

연구책임자

책임연구원	이동범(컬처앤로드 문화유산활용연구소 소장)
부책임연구원	김기봉(성공회대학교 겸임교수)
부책임연구원	김재홍(관동대학교 겸임교수)

참여연구원

연구원	김희경(컬처앤로드 문화유산활용연구소 연구원)
연구원	최병하(계명대학교 대학산업연구소 연구원)
연구보조원	김범규(한국문화유산연구센터 연구원)
연구보조원	김주영(컬처앤로드 문화유산활용연구소 연구원)
연구보조원	신주하(한국문화유산연구센터 연구원)

자문위원

김창규 한국문화전통대학교 교수
나기백 문화재예방관리센터 단장
우지원 한국개발연구원(KDI) 연구원
주효진 꽃동네대학교 교수
황선희 황선희회계사무소 공인회계사

목 차

[연구요약] ····· 3

제1장 연구 개요

제1절 연구의 필요성 ····· 13
제2절 연구의 목적 ····· 15
제3절 연구 내용 ····· 16
제4절 연구 방법 ····· 18

제2장 문화재 관리현황 분석

제1절 문화재 관리정책

1. 문화재 관리정책의 범주
   1) 문화정책으로서의 문화재 관리정책 ····· 21
   2) 문화재정책 속의 문화재안전관리 정책 ····· 22
2. 문화재 관리정책의 예산 ····· 24
3. 문화재관리에 대한 법률 검토 ····· 25

제2절 문화재 관리 주체

1. 문화재청에 의한 직영관리 ····· 29
2. 지방자치단체에 의한 관리 ····· 33

3. 전문관리기관에 의한 관리 ····· 35
4. 일반관리자에 의한 관리 ····· 36

제3절 문화재 관리유형별 사업 현황

1. 문화재 관리 사업 개요 ····· 37

2. 문화재 상시관리 사업 현황
가. 상시관리(돌봄) 사업 ····· 40
나. 상시관리 사업 운영사례 ····· 49
다. 문화재 특별관리 사업 ····· 72
라. 천연기념물의 상시관리 ····· 79
마. 전통가옥 경상보수 지원 사업 ····· 81

3. 문화재 안전경비사업 현황
가. 안전경비사업 ····· 84
나. 안전경비사업 운영 사례 ····· 91

4. 문화재 재난관리사업 현황
가. 시설 유지관리 ····· 95
나. 문화재 재난방지시스템 구축 사업 ····· 96
다. 재난관리사업 운영사례 ····· 101

제4절 현 문화재 관리 분석

1. 문화재 관리정책의 문제점 ····· 104
2. 문화재 관리사업의 현황분석 ····· 106

[별첨] 외국의 문화재 관리현황
가. 영국의 문화재 관리체계 ····· 110
나. 프랑스의 문화유산 관리체계 ····· 116
다. 시사점 ····· 121

제3장 문화재 통합관리체계 구축

제1절 통합관리체계의 필요성

1. 문화재의 특성 ····· 125
2. 문화재 관리 패러다임의 변화 및 통합관리의 중요성 ····· 126
3. 문화재 현황 및 관리 규모 변화 추이 ····· 128
4. 문화재 관리 전담조직 요구도 조사 ····· 132
[별첨] 문화재 관리 전담조직 요구도 조사 세부내용 ····· 136
5. 통합관리체계 구축의 기대효과 ····· 144

제2절 통합관리체계의 방향 및 업무영역

1. 통합관리체계의 방향 ····· 146
2. 주요 업무 영역 ····· 148

제3절 통합관리체계 전담조직 설립 유형

1. 지방청 ····· 152
[별첨] 산림청 ····· 162

2. 공공기관 ····· 171
[별첨] 국립공원관리공단 ····· 194
3. 민간단체 ····· 207
4. 소결 ····· 220

제4절 통합관리체계 전담조직 운영 방식

1. 직영과 위탁의 방식 검토 ····· 223
2. 공공기관과 민간부문 위탁방식 ····· 228

제5절 통합관리체계 전담조직 설립유형별 타당성 분석

1. 수요 분석 ····· 232
2. 타당성 분석
가. 타당성 분석 방법론 ····· 236
나. 문화재관리의 타당성 분석 방법론 ····· 237
다. 문화재의 관리주체별 타당성 분석 ····· 242
라. 문화재의 관리주체별 타당성 평가 ····· 251
마. 소결 ····· 252

제4장 문화재안전관리공단 설립 검토

제1절 선행연구 분석

1. 문화재 전문법인 설립 연구조사 ····· 257

2. 문화재 관리체계 개선을 위한 현황분석 보고서 ····· 258
3. 문화재 안전 및 유지관리에 관한 법률 제정(안)마련 연구 ··· 260

제2절 공단 설립에 관한 법률 제·개정안 검토

1. 법률안 I ····· 262
2. 법률안 II ····· 267

제3절 문화재안전관리공단 설립의 비용편익 분석

1. 편익 ····· 272
2. 비용 ····· 278
3. 비용편익 분석 ····· 278
4. 민감도 분석 ····· 278
5. 소결 ····· 279

제5장 문화재안전관리공단 운영 방안

제1절 문화재안전관리공단 개요

1. 공단 설립의 환경 및 대응방향 ····· 283
2. 사업 내용 ····· 284
3. 조직 구성 ····· 287
4. 예산 항목
   가. 인건비 ····· 293

나. 기본 경비 ····· 297
다. 사무공간 임차비 ····· 298
라. 자산취득비 ····· 299
마. 사업비 ····· 299

제2절 문화재안전관리공단 설립 시나리오

1. 설립 시나리오
가. 시나리오 Ⅰ ····· 301
나. 시나리오 Ⅱ ····· 305
다. 시나리오 Ⅲ ····· 308
2. 시나리오별 비교 ····· 311

제3절 중장기 로드맵 ····· 312

제6장 결론

1. 연구의 요약 ····· 317
2. 연구의 한계 ····· 323
3. 정책적 제언 ····· 325

[참고문헌] ····· 327

표 목 차

<표 1> 문화재관리사업의 정책범주 ····· 21
<표 2> 문화재 보존·관리·활용 5개년 기본계획(2012년~2016년) ····· 21
<표 3> 재난관리의 내용과 관리부처 ····· 23
<표 4> 문화재 관리정책의 예산 ····· 24
<표 5> 문화재보호법 상 문화재 관리 및 관리단체 지정에 관한 조항 ····· 25
<표 6> 지방자치법 시행령(제8조) 중 국가지정문화재의 위임사무 ····· 26
<표 7> 문화재보호법상 국가지정문화재의 소유주체와 관리주체 ····· 26
<표 8> 문화재수리 등에 관한 법률 상 문화재 수리의 개념 ····· 27
<표 9> 세계유산 등의 보호에 관한 문화재보호법 시행령 조항 ····· 28
<표 10> 문화재보호기금법의 기금 용도에 관한 조항 ····· 28
<표 11> 문화재청 소관법령 ····· 29
<표 12> 문화재청 예산현황 ····· 30
<표 13> 회계별 문화재청 예산현황 ····· 30
<표 14> 문화재 현황 ····· 31
<표 15> 문화재청 산하 관리소별 문화재관리 수량 및 관리자 수(2012년) ····· 32
<표 16> 문화재청의 조직현황 및 기능의 문제점 ····· 32
<표 17> 지방자체단체 문화재 담당 공무원 수(2012년) ····· 33
<표 18> 지자체 문화재전담 조직현황(과 단위) ····· 33
<표 19> 광역자치단체별 공무원 및 문화재 관리건수(2012년) ····· 34
<표 20> 광역자치단체에 의한 직영관리 사례 ····· 34
<표 21> 기초자치단체에 의한 직영관리 사례 ····· 35
<표 22> 문화재 전문관리기관에 의한 관리 사례 ····· 36
<표 23> 일반 관리자에 의한 관리 사례 ····· 36
<표 24> 문화재 관리의 유형 ····· 37
<표 25> 문화재 안전관리 분포 및 통합관리 과정(안) ····· 38
<표 26> 최근 5년간(2008년~2012년) 문화재 현장관리 규모 ····· 40
<표 27> 문화재 상시관리대상 비교통계 ····· 41
<표 28> 상시관리문화재의 지역별 수량 ····· 41
<표 29> 광역시형-상시관리 인력 1인당 관리수량 현황(2013년) ····· 42
<표 30> 광역도형-상시관리 인력 1인당 관리수량 현황(2013년) ····· 42
<표 31> 제주도-1인당 관리수량 현황(2013년) ····· 42
<표 32> 모니터링 세부업무내용 ····· 43
<표 33> 일상관리 세부업무내용 ····· 43

<표 34> 경상보수 세부업무내용 ····· 44
<표 35> 2012년 문화재 일상관리 및 경미보수 세부추진실적현황 ····· 45
<표 36> 문화재 수리 등에 관한 법률의 경미수리 항목 ····· 46
<표 37> 상시관리 업무분석 ····· 47
<표 38> 문화재 상시관리 사업 지역별 예산 현황 문화재 ····· 48
<표 39> 문화재 돌봄 사업 관리지침에 따른 기본운영내용 ····· 49
<표 40> 문화재 관리조직의 분류유형별 기준 ····· 51
<표 41> 면적당 문화재 개수 현황 ····· 51
<표 42> 밀집도가 높은 지역의 면적당 문화재 개수 현황 ····· 52
<표 43> 면적당 문화재 개수에 따른 관리유형별 시·도구분 ····· 52
<표 44> 전남의 연도별 관리문화재 현황 ····· 54
<표 45> 문화재예방관리센터의 문화재 돌봄 사업단 조직도 ····· 55
<표 46> 전남 문화재예방관리센터의 인력구성 현황 ····· 56
<표 47> 전남 문화재예방관리센터의 연도별 상시관리 인력 현황 ····· 56
<표 48> 문화예방관리센터의 임금수준 현황 ····· 57
<표 49> 대구의 연도별 관리문화재 현황 ····· 59
<표 50> 2012년도 대구광역시 시도지정문화재 관리현황 ····· 59
<표 51> '대구문화유산'의 문화재 돌봄 사업단 조직도 ····· 60
<표 52> 대구문화유산의 인력구성 현황 ····· 60
<표 53> '대구문화유산'의 연도별 상시관리 인력 현황 ····· 61
<표 54> 대구의 임금수준 현황 ····· 61
<표 55> 경북의 연도별 관리문화재 현황 ····· 63
<표 56> 2013년 신라문화원의 문화재 관리개소 현황 ····· 63
<표 57> 신라문화원(경북)의 문화재 돌봄 사업단 조직도 ····· 63
<표 58> 신라문화원(경북)의 인력구성 현황 ····· 64
<표 59> 경북의 연도별 상시관리 인력 현황 ····· 64
<표 60> 신라문화원(경북)의 임금수준 현황 ····· 65
<표 61> 강원의 연도별 관리문화재 현황 ····· 66
<표 62> 강원의 문화재 돌봄 사업단 조직도 ····· 67
<표 63> 강원의 인력구성 현황 ····· 68
<표 64> 강원의 연도별 상시관리 인력 현황 ····· 68
<표 65> 강원의 임금수준 현황 ····· 69
<표 66> 유형별 문화재 상시관리 현황사례 비교분석 ····· 71
<표 67> 문화재 특별관리대상 비교통계 ····· 72

<표 68> 특별관리 사업의 지역별 문화재 수량 ····· 72
<표 69> 문화재특별관리 사업 지역별 관리대상 현황 ····· 72
<표 70> 문화재특별관리 사업 지역별 관리인원 현황 ····· 73
<표 71> 광역시형-특별관리 인력 1인당 관리수량 현황 ····· 73
<표 72> 광역도형-특별관리 인력 1인당 관리수량 현황 ····· 74
<표 73> 제주도-특별관리 인력 1인당 관리수량 현황 ····· 74
<표 74> 광역시형-특별관리 인력 중 수시인력 현황 ····· 74
<표 75> 광역도형-특별관리 인력 중 수시인력 현황 ····· 75
<표 76> 제주도-특별관리 인력 중 수시인력 현황 ····· 75
<표 77> 문화재 특별관리 사업 지역별 예산 현황 ····· 76
<표 78> 문화재 돌봄 사업 현황분석 ····· 77
<표 79> 돌봄 사업으로 통합된 상시관리 및 특별관리의 업무 비교분석 ····· 78
<표 80> 천연기념물 상시관리 기본원칙과 모니터링 방법 ····· 79
<표 81> 천연기념물 상시관리의 유지관리 방법 ····· 80
<표 82> 전통가옥 경상보수 지원 사업대상 비교통계 ····· 81
<표 83> 전통가옥 경상보수 지원 사업대상 지역별 문화재 수량 ····· 81
<표 84> 전통가옥 경상보수 지원 사업대상 연도별 관리대상 추이 ····· 81
<표 85> 전통가옥 경상보수 지원 사업대상 연도별 관리인원 추이 ····· 82
<표 86> 전통가옥 경상보수 지원 사업대상 연도별 관리예산 추이 ····· 82
<표 87> 전통가옥 경상보수사업 현황분석 ····· 83
<표 88> 문화재 안전경비대상 비교통계 ····· 84
<표 89> 안전경비 사업의 지역별 문화재 수량 ····· 84
<표 90> 문화재안전경비 사업 지역별 관리대상 현황 ····· 85
<표 91> 문화재안전경비 사업 지역별 관리인원 현황 ····· 85
<표 92> 광역시형-1개소당 안전경비 인원 현황 ····· 86
<표 93> 광역도형-1개소당 안전경비 인원 현황 ····· 86
<표 94> 제주도-1개소당 안전경비 인원 현황 ····· 86
<표 95> 안전경비 인력의 연령대 현황(2013년) ····· 87
<표 96> 안전경비 인력의 순찰간격 현황(2013년) ····· 88
<표 97> 안전경비 인력의 근무형태 현황(2013년) ····· 89
<표 98> 안전경비 인력의 근태관리 현황(2013년) ····· 89
<표 99> 문화재 안전경비 사업 지역별 예산 현황(2013년) ····· 91
<표 100> 강릉과 대구 동구의 중요목조문화재 감시인력 배치 현황 ····· 91
<표 101> 숭례문 안전경비 근무체계 ····· 91

<표 102> 숭례문 안전경비 근무인원 ····· 92
<표 103> 숭례문 안전경비 인력배치 ····· 92
<표 104> 숭례문 안전경비 인력 임금체계 ····· 92
<표 105> 숭례문 안전경비 경비용역비 산출표 ····· 92
<표 106> 문화재 안전경비 사업 현황분석 ····· 93
<표 107> 사업별 필요장비물품 비교현황 ····· 94
<표 108> 방재시스템 구축대상 목조문화재 현황 ····· 98
<표 109> 최근 5년간 중요목조문화재 방재시설 구축 현황(2013년) ····· 98
<표 110> 최근 5년간 중요목조문화재 기타시설 구축 현황(2013년) ····· 98
<표 111> 문화재 재난방지시스템구축사업의 연도별 예산편성 변화추이 ····· 99
<표 112> 문화재 재난방지시스템 구축사업 세부사업별 예산추이 ····· 100
<표 113> 문화재 재난방지시스템구축사업 예산산출근거(2013년) ····· 100
<표 114> 문화재 재난방지시스템구축 사업시행원칙 ····· 101
<표 115> 강릉시의 안전시설사업 추진현황 ····· 102
<표 116> 대구 동구의 안전시설사업 추진현황 ····· 102
<표 117> 문화재 재난방지시스템 구축사업 현황분석 ····· 103
<표 118> 문화재 현장관리의 유형에 따른 관리사업 부서 ····· 105
<표 119> 문화재 돌봄 사업단체의 관리주체에 따른 유형별 분류표 ····· 105
<표 120> 영국 문화유산청 실무운영단 조직도 ····· 112
<표 121> 문화재 관리주체에 따른 모델유형 ····· 116
<표 122> 프랑스의 문화재 관리체계 ····· 117
<표 123> 문화재정책 유형 분석틀 ····· 119
<표 124> 외국의 문화유산 정책 ····· 120
<표 125> 최근 5년간(2009년~2013년) 지정문화재 건수 ····· 128
<표 126> 지정주체에 따른 문화재 종류 및 수량 ····· 128
<표 127> 문화재의 지역별 수량 ····· 128
<표 128> 최근 5년간(2009년~2013년) 문화재 관리대상 변화추이 ····· 129
<표 129> 최근 5년간(2009년~2013년) 문화재 관리 인력규모 ····· 130
<표 130> 최근 5년간(2009년~2013년) 문화재 관리 예산규모 ····· 131
<표 131> 문화재 담당 공무원 지역별 설문 응답 인원 분포 ····· 136
<표 132> 문화재담당공무원의 관리업무 근무기간과 비선호 이유 ····· 136
<표 133> 정부조직 내 청 현황(2013년 9월) ····· 155
<표 134> 특별지방행정기관 현황(2013년 9월) ····· 155
<표 135> 2013년도 문화부 소속기관(32개) ····· 157

<표 136> 2013년도 문화부 공공기관(33개) ····· 158
<표 137> 산림청 산하기관 담당 업무 구분 ····· 163
<표 138> 산림청 조직도 ····· 164
<표 139> 산림청 기관 별 세부 담당 조직 현황 ····· 165
<표 140> 지방 산림청 세부 담당 지역 현황 ····· 165
<표 141> 남부 지방 산림청의 세부 조직별 업무 ····· 166
<표 142> 산림청 직렬별 임직원 수(2012년) ····· 167
<표 143> 산림청 본청과 남부지방산림청의 직급별 인원 구성 비교 ····· 167
<표 144> 2013년 산림청 예산 ····· 168
<표 145> 산림청 산림관리체계 ····· 168
<표 146> 공공기관 지정요건에 관한 법률 ····· 175
<표 147> 공공기관의 구분 ····· 176
<표 148> 「공기업·준정부기관의 운영」 법률에서 규정하고 있는 사항 ····· 176
<표 149> 공공기관 유형에 따른 운영표 ····· 177
<표 150> 공공기관의 분류-공기업 ····· 178
<표 151> 공공기관의 분류-준정부기관 ····· 179
<표 152> 공공기관의 분류-기타공공기관 ····· 179
<표 153> 2012년 공공기관 임직원수 현황 ····· 181
<표 154> 2012년 공공기관 기관장 연봉 현황 ····· 182
<표 155> 2012년 공공기관 직원 평균 보수 ····· 182
<표 156> 정부의 공공기관 지원 방식 ····· 182
<표 157> 2013년 공공기관 정부지원 예산안 현황 ····· 183
<표 158> 2013년 공공기관 유형별 정부지원 예산안 현황 ····· 183
<표 159> 공공기관 수입의 유형별 정의 ····· 184
<표 160> 2013년 공단 지정 현황 ····· 187
<표 161> 공단 실태 조사표-준시장형 ····· 188
<표 162> 공단 실태 조사표-기금관리형 ····· 188
<표 163> 공단 실태 조사표-위탁집행형 ····· 189
<표 164> 공단 실태 조사표-기타공공기관 ····· 190
<표 165> 공단 경영실적 평가의 국내 유사 평가제도 ····· 191
<표 166> 공공기관 평가범주별 평가지표체계 ····· 192
<표 167> 세부평가 지표체계(2012년) ····· 193
<표 168> 국립공원관리공단 설립 당시와 현재 현황 비교 ····· 194
<표 169> 국립공원관리공단 사무소 분과별 주요업무 ····· 197

<표 170> 북한산 국립공원관리사무소 인원 및 주요업무 ····· 198
<표 171> 국립공원관리공단 단시간 근무유형 ····· 203
<표 172> 국립공원관리공단 직급별 직무 분야 ····· 204
<표 173> 국립공원관리공단 직급별 직위현황-일반직 및 기능직 ····· 204
<표 174> 국립공원관리공단 직급별 직위현황-특정직 ····· 205
<표 175> 국립공원관리공단 직급별 직위현황-처, 실 담당관 ····· 205
<표 176> 국립공원관리공단 직원평균보수 ····· 205
<표 177> 국립공원관리공단 인건비 결산 현황 ····· 206
<표 178> 국립공원관리공단 주요사업 추진현황 ····· 206
<표 179> 비영리조직의 개념에 대한 UN의 정의 ····· 207
<표 180> 법에 규정된 비영리조직의 정의 ····· 208
<표 181> 비영리민간단체 현황 ····· 209
<표 182> 부처별 비영리민간단체 등록현황 ····· 209
<표 183> 시·도별 비영리민간단체 등록현황 ····· 209
<표 184> 사회적기업의 용어에 대한 정의 ····· 211
<표 185> 사회적기업 운영주체별 역할 및 책무 ····· 211
<표 186> 사회적기업 인증 현황(2013년 5월) ····· 212
<표 187> 사회적기업 지역별 현황(2013년 5월) ····· 212
<표 188> 사회적기업 설립경로별 현황(2013년 5월) ····· 212
<표 189> 사회적기업 조직형태별 현황(2013년 5월) ····· 213
<표 190> 사회적 목적 실현 유형별 현황(2013년 5월) ····· 213
<표 191> 사회적기업 분야별 현황(2013년 5월) ····· 213
<표 192> 협동조합의 개념 ····· 215
<표 193> 협동조합의 원리 ····· 215
<표 194> 협동조합과 사회적협동조합의 비교 ····· 216
<표 195> 협동조합의 전체 현황 (2013년 9월) ····· 217
<표 196> 협동조합 신고/수리의 월별 누계 현황 (2013년 9월) ····· 217
<표 197> 일반협동조합의 유형별 설립현황 (2013년 9월) ····· 217
<표 198> 일반협동조합의 지역별 설립현황 (2013년 9월) ····· 218
<표 199> 사회적협동조합 소관부처별 설립현황 (2013년 9월) ····· 218
<표 200> 시장화 테스트의 내용 ····· 224
<표 201> 위탁방식 선택의 기준 ····· 226
<표 202> 직영과 위탁 방식의 선택기준 비교 ····· 227
<표 203> 공공기관 운영에 관한 법 제4조 제1항 ····· 229

<표 204> 안전관리 인력지원 사업 국비 예산 및 인력규모 ····· 229
<표 205> 비영리민간영역의 문화재관리 적합성 비교 ····· 230
<표 206> 전담조직에 의한 통합관리 대상 수요 확대방향 ····· 233
<표 207> 문화재 안전경비 인력지원사업 책임증가분 조사 ····· 233
<표 208> 2003년~2012년 국가지정문화재의 총수량 및 증가율 ····· 235
<표 209> 부동산 문화재 현장관리대상 수요 확대 방향 ····· 235
<표 210> 예비타당성 조사와 타당성 조사의 비교 ····· 236
<표 211> 문화재의 비용과 가치 구분 ····· 237
<표 212> 문화재의 사용가치와 비사용가치의 내용 ····· 237
<표 213> 우리나라 문화유산의 비시장적 가치연구 결과 ····· 238
<표 214> 비용과 편익의 내용 ····· 240
<표 215> 타당성 분석의 내용 ····· 242
<표 216> 관리주체별 비용 비교 ····· 243
<표 217> 편익 내용 ····· 244
<표 218> 운영방식에 따른 비용과 편익 비교 ····· 244
<표 219> 관리주체 비용 대비 효과 평가 비교 ····· 246
<표 220> 관리주체에 따른 비용 편익 비교 ····· 248
<표 221> 공공기관 평균연봉표 (2012년) ····· 248
<표 222> 문화재관리주체별 비용 효과 분석표 ····· 250
<표 223> 타당성조사 계층별 분석 평가 ····· 252
<표 224> 관리주체와 타당성 검토를 통한 관리체계 비교분석 ····· 254
<표 225> 시설물의 안전관리에 관한 특별법 상 한국시설안전공단의 설립근거 ····· 264
<표 226> 문화재안전관리공단 설립 법안 ····· 265
<표 227> 문화재 관련 법률 제정 및 분법화 경향 해외사례 ····· 267
<표 228> 국외문화재재단 설립 근거법률-문화재보호법 조항 신설 ····· 268
<표 229> 문화재안전관리공단 설립조항 예시 ····· 268
<표 230> 문화재수리법의 문화재수리의 제한에 관한 조항 ····· 271
<표 231> 원가절감으로 인한 편익 ····· 272
<표 232> 통합적 상시관리 체계로 인한 보수비의 감소 ····· 274
<표 233> 일반보수 및 긴급보수와 경미보수 예산 비교 ····· 275
<표 234> 편익의 현재가치 ····· 277
<표 235> 민감도 분석시 B/C 비율 ····· 279
<표 236> 비용편익 추계를 통한 타당성 분석 ····· 280
<표 237> 선행연구에서 분석된 문화재 전담관리 조직의 사업내용 ····· 285

<표 238> 문화재안전관리공단 현장관리 분야 사업 세부내용 ····· 286
<표 239> 문화재안전관리공단 직종별 주요 직무분야 ····· 287
<표 240> 문화재안전관리공단 직원규모별 상임이사의 기준과 소요인력 ····· 287
<표 241> 문화재안전관리공단 직급별 직위표 ····· 288
<표 242> 문화재안전관리공단 전문직 직급별 직위표 ····· 289
<표 243> 문화재안전관리공단 상시관리 현장 투입 인원 예시 ····· 289
<표 244> 2013년 돌봄 사업 인력규모에 근거한 문화재안전관리공단 팀 편제 예시 ····· 289
<표 245> 2013년 안전경비 인력배치 규모에 근거한 문화재안전관리공단 조직편제안 ····· 290
<표 246> 문화재안전관리공단 상시관리과·안전관리과 인원 및 관장업무 인력 ····· 291
<표 247> 2012년 공공기관 평균 보수액 ····· 294
<표 248> 노동자 월 평균 근로일수·근로시간·임금총액 ····· 294
<표 249> 고용형태별 월 근로시간 및 임금총액 ····· 295
<표 250> 2013년 제조부문 노임단가 기준 문화재 관리인건비 산출 ····· 295
<표 251> 국립공원관리공단 기본연봉 한계액과 문화재안전관리공단 기본연봉 ····· 296
<표 252> 문화재안전관리공단 직급에 따른 고정수당 및 급여성 복리후생비 분류표 ····· 296
<표 253> 문화재안전관리공단 운영직 보수 안 ····· 297
<표 254> 문화재안전관리공단 운영직 분류에 따른 인원과 인건비 금액 ····· 297
<표 255> 문화재안전관리공단 직급별 기본경비 ····· 298
<표 256> 2012년 지역별 임차료 현황 ····· 298
<표 257> 문화재안전관리공단 설립 1차년도 자산취득비 ····· 299
<표 258> 2013년 문화재 현장관리 예산 규모 ····· 300
<표 259> 문화재안전관리공단의 조직도(시나리오Ⅰ) ····· 302
<표 260> 시나리오Ⅰ의 조직 규모 ····· 303
<표 261> 시나리오Ⅰ의 본부·지사 인력 구분 ····· 303
<표 262> 시나리오Ⅰ의 지사 인력 편제안 ····· 304
<표 263> 시나리오Ⅰ의 경우 소요 예산 ····· 304
<표 264> 2015년 기준 문화재관리 인력수·예산 비교 ····· 305
<표 265> 문화재안전관리공단의 조직도(시나리오Ⅱ) ····· 306
<표 266> 시나리오Ⅱ의 조직 규모 ····· 307
<표 267> 시나리오Ⅱ의 경우 소요 예산 ····· 307
<표 268> 문화재안전관리공단의 조직도(시나리오Ⅲ) ····· 309
<표 269> 시나리오Ⅲ의 조직 규모 ····· 310
<표 270> 시나리오Ⅲ의 경우 소요 예산 ····· 310
<표 271> 설립1차년(2015년) 시나리오별 예산비교 ····· 311
<표 272> 향후 5개년 문화재안전관리공단 설립 전후 주요사업(안) ····· 314

그 림 목 차

<그림 1> 연도별 문화재청 예산 변화 ····· 30
<그림 2> 연도별 문화재 개수 변화 ····· 31
<그림 3> 문화재 상시관리 분야별 실적 ····· 44
<그림 4> 상시관리사업 연도별 예산 현황 ····· 48
<그림 5> 경북 국가지정문화재 분포지도-밀집도가 높은 지역 ····· 53
<그림 6> 전북 국가지정문화재 분포지도-밀집도가 낮은 지역 ····· 53
<그림 7> 문화재 특별관리사업 1건당 관리예산 ····· 76
<그림 8> 문화재 안전경비지원사업 1건당 관리예산 ····· 90
<그림 9> 중요목조문화재 방재시스템 ····· 97
<그림 10> 문화재 재난방지시스템구축사업의 연도별 예산편성 변화추이 ····· 99
<그림 11> 시도지정문화재 분포지도 ····· 129
<그림 12> 국가지정문화재 분포지도 ····· 129
<그림 13> 최근 5년간(2009년~2013년) 문화재 관리 인력규모 ····· 130
<그림 14> 최근 5년간(2009년~2013년) 문화재 관리 예산규모 ····· 131
<그림 15> 문화재 담당 공무원 관리업무 근무기간 ····· 136
<그림 16> 2012년 문화유산 향유 및 관리실태조사-비선호 사유 ····· 136
<그림 17> 문화재청과 지자체 간의 문화재 분할관리에 대한 의견 ····· 137
<그림 18> 문화재 관리주체의 기준에 대한 의견 ····· 138
<그림 19> 문화재 사전관리의 효율성 평가 ····· 139
<그림 20> 현행 인력관리의 문제점 해결방안 ····· 139
<그림 21> 관리인력의 통합의 방식에 대한 의견 ····· 140
<그림 22> 문화재 통합관리조직의 설립 및 운영에 대한 의견 ····· 140
<그림 23> 문화재청 직영조직의 관리범위에 대한 의견 ····· 141
<그림 24> 국가지정문화재의 관리 중요도 ····· 142
<그림 25> 문화재청 직영관리조직의 업무범위에 대한 의견 ····· 143
<그림 26> 국가행정기관 분류 ····· 152
<그림 27> 정부조직도(2013년) ····· 153
<그림 28> 직제관리절차 ····· 161
<그림 29> 남부지방산림청 조직도 ····· 166
<그림 30> 국립공원관리공단 조직도 ····· 196
<그림 31> 북한산국립공원 관리사무소 조직도 ····· 197
<그림 32> 북한산국립공원 도봉사무소 조직도 ····· 199

<그림 33> 지리산국립공원 사무소 조직도 ····· 200
<그림 34> 지리산국립공원 북부사무소 조직도 ····· 200
<그림 35> 지리산국립공원 남부사무소 조직도 ····· 201
<그림 36> 사전적 대안분석 절차 ····· 223
<그림 37> 공공기관의 지정 및 유형분류 판단절차 ····· 228
<그림 38> 문화재안전관리공단 경영전략 ····· 284
<그림 39> 시나리오 Ⅰ과 Ⅱ의 총예산 비교 ····· 307

[연 구 요 약]

1. 문화재 관리 현황
2. 현 문화재 관리의 문제점
3. 문화재 통합관리체계 수립의 필요성
4. 전담조직 설립의 기대효과
5. 전담조직 설립유형별 타당성 분석
6. 문화재안전관리공단 설립의 비용편익분석
7. 문화재안전관리공단 설립 시나리오

1. 문화재 관리 현황 (2013년 기준)

○ 문화재의 전체 수량은 11,788건이며, 매년 2.1% 정도 증가

○ 문화재청에 의한 직영관리는 5대궁 및 왕릉 등 133건. 나머지 대부분은 지자체에 의해 위탁관리 되는데, 광역단체 직영관리는 114건에 전담조직은 4곳 뿐이며, 기초단체에 의한 관리는 3224건에 전담부서가 있는 곳은 6과 2소뿐.

○ 문화재 현장관리는 청소·점검 등 일상관리(1단계), 경미한 문제발생시 경상보수(2단계), 대규모 수리(3단계) 등으로 이루어지는데, 그간 정부는 3단계 위주의 관리정책에서 1~2단계까지 확대하고 있음.

○ 현장관리 형태는 점검·청소·경미수리를 하는 돌봄사업, 재난방지를 위한 안전경비, 재난방지 시스템 구축 및 시설관리를 하는 재난관리 등이 있음.

○ 이에 대한 투입인력 및 예산은 790명, 340억 원(국비·지방비·긴급보수비 포함)

○ 현장관리 지원예산은 지자체 보조로 시행하며, 국비지원 비율은 돌봄 70%, 안전경비 60%, 재난관리는 70% 등인데, 시설관리는 지역단체 위탁이 대부분.

2. 현 문화재 관리의 문제점

○ 문화재 관리업무의 지자체 위임에 따른 문제

○ 문화재의 특성상 문화재청의 관리사업 부서가 분산

○ 관리사업을 맡고 있는 위탁관리단체의 질적 편차가 큼.

○ 문화재 관리 인력의 전문성이 부족

○ 관리예산이 지속 확대되고 재난방지시스템이 구축됨에도 전담조직이 부재.

3. 문화재 통합관리체계 수립의 필요성

1) 사회적 환경 변화에 따른 통합관리의 중요성

○ 도시화와 농촌 고령화로 문화재가 산재한 농촌지역에서는 인력부족 극심

○ 급격한 기후변화로 자연재해가 늘어 문화재 보존의 전문화 체계화 필요

○ 사회갈등 및 양극화 심화로 인적 재난이 증대됨에 따라 문화재 훼손을 막기 위한 방재방범시스템 구축과 전문 인력 육성 및 대국민교육 절실

2) 문화재에 대한 활용 및 향유의식 제고에 따른 관리 중요성 증대

○ 숭례문 화재 이후 문화재관리에 대한 국민적 관심과 변화요구가 높아짐에 따라 '09년부터 여러 현장관리(상시관리·안전경비·시설구축) 사업이 본격 추진

○ 문화재에 대한 관심과 향유의식 제고로 문화재의 보존개념도 활용을 통한 보존, 보존을 위한 활용으로 관계정립 되며 현장관리 중요성도 증대

3) 문화재 관리 현장에서의 요구 수요 반영

○ 문화재 관리체계 개선과 전담조직에 대한 현장의 요구가 매우 높음.

○ 관리체계의 문제는 관리주체가 중앙정부와 지방자치단체로 나뉜 이원적 체계이나, 관리주체 선정기준이 불명확한 점이 더 큰 문제로 지적됨.

○ 관리체계의 개선과제는 분산된 인력·사업·시스템을 통합관리하며, 이를 운용할 전담조직 신설함으로써 관련 예산 및 인력을 효율화 하는 것임.

○ 전담조직 설립방안으로 문화재청에서 직영(1순위)하거나, 전국단위 중앙조직 하에 광역단위 지역전문단체에 위탁(2순위) 등이 제시됨.

○ 전담조직의 업무영역은 일상관리 및 경미보수, 방재·방범 안전경비와 시설관리, 재해 시 긴급복구 등이며, 중요목조건물은 직접 보수도 필요하다는 의견.

4. 전담조직(문화재안전관리공단) 설립의 기대효과

1) 문화재 관리의 전문성 강화

○ 문화재 방재시스템을 지역업체 위탁에서 통합조직의 직영관리로 전환하고, 지자체와 긴밀한 보고 유지, 고장 시 즉시 수리 등 방재시스템의 전문관리 가능

○ 업무별 표준매뉴얼을 만들고, 현장관리 업무를 표준화하여 교육자료로 활용

○ 전문가와 현장인력을 결합하여 현장업무 위주의 교육을 실시하고, 자율시행하던 직무교육을 상시교육화 할 수 있어 업무능력이 향상

○ 타 사업 및 타 지역의 인력교류를 통한 업무노하우를 공유, 시너지효과를 극대화

○ 문화재 관리사 자격증 제도 도입과 채용인센티브를 적용하여 고령층 비전문인력 중심의 고용환경을 개선하고, 관련학과 학생 사회진출에도 기여

2) 문화재 관리의 책임성 제고

○ 국가문화재에 대한 현장관리권이 중앙정부와 지자체로 나뉘어 불명확했으나, 향후에는 전담조직에 의한 관리로 통합화 일원화 되면 책임성이 명확

○ 문화재청 내에서도 유사업무가 분리된 것을 통합 관리하여 책임 선을 명확화

3) 지자체 문화재담당 공무원과의 관리업무 효율화 제고

○ 문화재 담당인력이 절대 부족하여 담당공무원 1인당 관리대상은 15.7건('12년)으로 실질적 현장관리가 불가. 또한 '09년부터 문화재 방재시설 및 관리인력 투입이 증대되며 행정업무 외에 노무 및 시설관리에 대한 부담도 가중.

○ 담당공무원의 전문성 부족으로 업무만족도('12년 36.4%)가 낮아 담당공무원에 의해 문화재 현장인력이 관리되는 현 체계의 개선이 시급

○ 통합전담조직에 의한 현장관리가 이루어질 경우 문화재 담당공무원들은 정책 등 수립시행 및 행정지원을 통해 전담조직과의 효율적인 업무분담이 가능

4) 문화재보호법 상 문화재 관리 원칙에 충실한 운영체계 완성

○ 국유&국가지정문화재를 국가가 직접 관리하므로, 문화재보호법의 원칙에 맞게 '소유자에 의한 관리', '전문가에 의한 관리'가 가능

5) 문화재 안전관리 강화 및 관리환경 변화에 따른 능동적 대응 가능

○ 문화재 안전경비인력을 상시관리 인력과 효율적인 재배치를 통해, 문화재 1개소 당 현행 2.7인에서 최소 3인 이상으로 조정해 야간 순찰에 필요한 최소 필요인원 확보 가능(업무 피로도를 낮춰 효율성과 지속성 제고)

○ 문화재 방재시스템 운용에 시설유지관리의 업무특성을 고려해 방화관리자(2급 이상), 소방안전관리사, 소방전기기사, 소방기계기사, 소방시설관리사 등의 자격증을 소지한 전문 인력 배치 가능

○ 인력 재배치로 유휴인력 확보를 통해 경비인력 추가배치가 가능하여 중요목조문화재 중 국공유 국가지정문화재에 대한 전수 투입을 시행하고, 향후 시도지정문화재 중 위험에 노출된 중요목조문화재에도 경비인력을 배치

5) 문화재 관리 예산의 절감과 효율성 증대

○ 1~2단계의 경미한 보수를 전문화함으로써 3단계의 보수예산을 경감.

○ 인력의 통합관리로 경비인력의 상시관리 업무병행이 가능하며, 일상점검 및 모니터링을 통해 경미보수의 적시성을 높여 시너지 효과가 커짐. 또한 기초자치단체와 광역시도로 나뉘어 집행되던 관리사업을 통합적으로 체계화시킴.

○ 안전경비와 일상관리, 경미보수와 긴급보수, 재난방지 시설관리를 통합하여 동선별 인력 재배치와 재난방재 및 인력관리의 효율화를 꾀할 수 있음.

6) 문화재 보존 및 활용 방안 개선·창출

○ 전담조직에 의한 상시관리 및 안전관리로 대국민공개 문화재에 대한 향유(관람) 환경이 개선되며, 향후 문화재 활용기반이 더욱 넓어짐.

○ 문화재의 관광자원화에 필요한 편의시설의 상시적 관리와 지역경제의 활성화에 이바지할 수 있는 기반 조성에도 기여

○ 상시관리 및 안전관리 홍보 활성화로 지역주민들에게 문화재에 대한 긍정적인 인식을 주며, 관리주체, 지역주민, 지역단체 간에 긴밀한 유대관계를 조성.

5. 전담조직 설립유형별 타당성 분석

제1계층		경제성 분석		정책적 분석								
제2계층		비용	효과	정책의 일관성 및 추진의지			사업 추진성의 위험요인		사업특수평가		지역균형 발전분석	
제3계층		고용의 안정성	관리의 효율성	사업 추진 의지	상위계획과의 연계성	현실 가능성	재원 조달 가능성	제도화 가능성	책임성	지속성	지역 경제 파급 효과	지역 발전 가능성
관리주체	직영	◎	△	◎	◎	△	△	△	◎	◎	△	△
	공공	○	◎	△	○	◎	○	◎	○	○	○	○
	민간	△	○	○	△	○	◎	○	△	△	◎	◎
평가 대안		◎ 3점 ○ 2점 △ 1점 직영 21점, 공공 24점, 민간 21점										

○ 경제성 분석 및 정책적 분석을 종합한 결과 직영 21점, 공공(공단형) 24점, 민간위탁 21점 등으로 나타나 **공공(공단형) 방식이 적합**하다는 결론을 얻음.

○ 지방청을 통한 직영관리는 경제적 정책적 타당성에서의 평가결과를 떠나, 중장기적으로 문화재의 공공성과 국유재산의 책임관리 측면에서 볼 때 지방청 설립을 통해 문화재 관리행정 전반에 대한 계획이 수립되어야 함. 지방청 설립 후에도 전담조직으로서 공단을 통한 통합관리는 필요하며, 지방청 설립은 공단이나 민간위탁 방식의 장점을 통합관리 전담조직에 적용하는 방향에서 적극 검토될 수 있음.

6. 문화재안전관리공단 설립의 비용편익분석

○ 문화재 통합관리체계의 구축은 초기구축비용에 비해 원가 절감으로 인한 편익, 상시관리 체계로 인한 긴급보수비의 감소, 문화재 원형보존 상승효과로 인한 편익이 더 큰 것으로 분석되었음.

○ 일반적인 사회적 할인율(5.5%) 적용 시 B/C비율은 1.84로 나타나 문화재 통합관리체계 구축이 효율성 있는 것으로 나옴. 이는 관리체계 도입으로 인한 긴급보수비의 감소폭에 따라 영향을 받는데 일정 수준 이상의 감소가 이루어질 경우 B/C 비율은 1 이상을 보여 문화재 통합관리 체계의 구축이 타당함을 보임.

○ 본 타당성 조사의 또 다른 시사점은 전담조직 설립과 통합관리체계 구축 시 교육 훈련을 통한 상시관리 체계의 구축으로 일반보수비를 줄일 수 있음을 강조하는 것이 본 문화재 통합관리체계가 성공하기 위한 필수 요소임을 보여줌.

○ 결과적으로 통합관리체계 구축은 경미보수를 통한 긴급보수비 절감 뿐 아니라, 전문 인력을 현장에 투입하고 현장인력과 통합 운영함으로써 연간 1,300억 원에 이르는 막대한 일반보수비를 절감할 수 있는 부수 효과까지 얻을 수 있음을 의미함. 이를 통해 늘어나는 문화재 관리대상에 예산을 고루 투입할 수 있어, 국가지정문화재에 비해 상대적으로 사각지대에 놓인 시도지정문화재에 대한 균형적인 관리가 가능해짐.

7. 문화재안전관리공단 설립 시나리오

○ 문화재관리에 투입되는 각종 관리 분야의 인력과 예산을 일원화 하여 그 조직과 기능을 신설 공단조직으로 통합 흡수함으로써 관리체계의 효율성과 전문성, 표준성을 높이는 것임. 또한 공단 설립·운영을 현실화하기 위해 예산 안정성을 높이는 것에 초점을 두고 설계함.

○ 기존 조직과 예산을 통합 흡수하되 관리감독 인력은 정규직으로, 현장 운영 인력은 고용안정성과 예산절감을 감안해 무기계약직으로 운영하는 방안임.

○ 지사의 설치는 국립문화재연구소의 지방분소 소재지와 문화재밀집 및 분포, 고대문화권을 감안해 전국에 6개 지사로 배치.(지방청 설립시에도 연계 용이)

○ 문화재안전관리공단의 인력규모는 총 712명(정규직 102명, 무기계약직 610명), 설립 예산은 년 375억으로 추정됨.(각 관리사업의 지방비 예산 포함)

○ 수리·복원 분야의 포함 여부는 정책방향과 수리·복원 규모에 대한 별도의 조사·분석이 수반되어야 하므로, 동 설립방안에서는 수리·복원 분야를 제외함.

○ 설립 첫 해의 예산은 자산취득비 예산 등으로 인해 기존 체계 대비, 예산이 초과되나, 이후 년 예산액은 기존 투입예산과 비슷하게 소요될 것으로 추정됨.

○ 중장기 계획상의 주요과제는 부동산 국가문화재에 대한 전수적 상시관리 실현, 안정적 경비인력 확보 운영, 전담조직에 의한 시설 직영관리, 문화재방재센터 운영, 자연유산까지 상시관리 확대, ICT 활용 관리시스템 구축, 통합교육훈련 등임.

○ 중장기 계획상의 통합관리체계 구축은 통합관리체계 기반조성기, 통합관리체계 구축기, 통합관리체계 활성화 등 3단계의 과정을 거쳐 실현해나감.

여 백

제1장 연구 개요

제1절 연구의 필요성
제2절 연구의 목적
제3절 연구 내용
제4절 연구 방법

여 백

제1절 연구의 필요성

1. 문화재 향유 확대와 관리개념의 변화

국민들의 문화재 관심도가 높아짐에 따라 정보 수요 및 민원이 증대되고, 문화재 행정범위도 확대되며 문화재관리 개념도 변화하고 있음. 한편 문화재에 대한 향유권도 소득수준 향상과 국민의 기본권 신장에 따라 선택적 기호가 아닌 국민의 기본권으로 인식되고 있음.

문화재 활용과 향유의 확대로 문화재 관리의 중요성은 더욱 증대되는데, 이는 오늘날 문화재 관리의 기본원칙을 원형보존에 두면서도 대중적 공개의무(문화재보호법 43조)와 보존범위 내의 활용을 허용(베니스헌장, 1964)하는 세계기준에서 보듯 매우 적극적인 문화재 관리기준을 요구하기 때문임.

이에 따라 문화재 관리가 문화재를 보존 관리하는 사후보수 중심에서, 향유 자원으로 활용될 수 있는 상시관리 중심으로 전환 되어가면서 기존의 문화재 관리 체계에 대해 근본적인 검토가 요구되고 있음.

2. 사회적 환경적 변화에 따른 관리시스템 구축

사회적으로는 숭례문 화재(2008년)처럼 사회갈등의 분풀이 대상으로 문화재 방화 및 훼손사례가 증가하고 있으며, 환경적으로는 기상이변으로 인한 대규모의 자연재해 및 산불, 태풍 같은 각종 자연재난이 빈발하는 등 문화재의 방재환경이 급변하고 있음.

사회적·생태적 방재환경의 변화에 따라 문화재가 소방법상 특정소방대상물로 지정되었음에도 소화경보 설비의 설치기준이 의무가 아닌 권고 규정에 불과 하는 등 문화재 안전관리를 위한 관련법령이 미비하며, 효과적인 화재 예방 및 방재여건이 취약함.

3. 기존 관리문제를 극복할 통합관리체계 대두

이러한 사회 환경에 대처하기 위해 문화재청은 2008년 이후 상시관리 및 안전경비 인력 배치, 첨단의 방재·방범시설 구축 등 문화재 관리요소를 적극 투입하였지만 운영 측면에서 많은 개선점을 드러내고 있음.

첫째로 국유국가문화재는 소유 및 지정주체가 국가임에도 전담인력이 부족한 지방자치단체에 위탁하는 이원적 관리체계로 인해 책임성과 전문성이 떨어지고 있으며, 또한 지자체에 의한 지방문화재의 관리도 매우 취약한 상태로 방치되는 형편임.

둘째로, 현장에 투입되는 인력관리 체계가 국가직영, 공공 위탁, 민간 위탁 등 복잡하게 혼재 구축되면서 체계적이고 표준화된 관리체계가 형성되지 못함.

셋째로 관리 인력들이 단기 비정규직으로 고용되어 업무경험이 축적되지 못하고, 고용불안과 비전문성으로 인해 업무의 충실도가 약하여, 향후 문화재 관리의 효율성과 전문성을 높이면서 이들 성과를 지속 발전시킬 조직체계가 절실해짐.

이렇듯 문화재관리의 사각지대에 대한 대책과, 사전 예방 중심의 문화재 관리체계를 구축할 필요성이 제기되면서 지금까지의 문화재 관리체계를 파악하고 그 문제를 극복할 수 있는 조직적인 대안 제시가 요구됨.

제2절 연구의 목적

1. 합리적이고 능동적인 문화재 관리체계 구축 제안

1) 문화유산을 둘러싼 제반 환경 변화에 능동적으로 대응할 통합적 관리체계를 마련하기 위해, 현장 중심의 현황분석 결과를 바탕으로 효율적이고 실사구시적인 문화재 통합관리체계 연구를 진행함.

2) 문화재 정책 환경 여건, 정책, 예산을 분석하고, 문화재관리의 조직과 관리 주체를 파악, 통합적인 문화재전담조직을 설계하기 위한 타당성 검토의 근거자료로 하여 연구 분석함.

2. 구체적인 추진체계 검토

1) 상시관리, 특별관리, 안전경비, 고택 경상관리 등 다양하게 전개되고 있는 관리인력 체계를 일원화하여 효율적인 인력관리와 예산 절감을 꾀함.

2) 문화재 전수 조사 및 관리 체계 파악을 통해 현행 문화재 관리 시스템을 분석하고 국내 사례의 비교 분석을 통해 현행 제도를 파악, 문제점을 검토하여 개선점을 도출함.

3) 통합적 문화재관리 전담조직의 비교우위 검토를 통해서 적정한 전담조직의 설립이 타당하다고 판단될 경우 문화재관리 전담조직의 사업내용과 경영체계를 검토하고 전담조직의 설립방안을 구체적으로 모색함.

제3절 연구 내용

1. 문화재 관리 현황 및 실태분석

1) 문화재 관리를 위한 정책추진 현황을 분석.

2) 문화재 현장관리 지원사업에 대한 현황을 분석.

2. 문화재 관리조직, 업무, 사례 분석

1) 광역도형, 광역시형, 문화재 밀집형, 문화재 분산형으로 나누어 문화재 관리조직과 시설관리 현황을 분석.

2) 기존 문화재 관리체계의 문제점을 분석.

3) 문화재의 일상관리와 경미한 보수, 문화재 안전경비(관리), 문화재 재난방지시스템구축 및 방재·방범 시설관리를 포함한 재난관리 등 세부 분야를 검토.

4) 통합관리 조직구성을 위한 유사사례로 산림청, 국립공원관리공단의 사례를 검토.

5) 이전의 문화재관리 관련 공단 설립의 선행연구 내용을 소개.

3. 문화재 통합관리체계 구축방안

1) 문화재의 재화와 서비스에 대한 분석으로, 문화재의 공공재적 속성 및 문화재 관리주체, 문화재 관리시장 존재여부를 분석.

2) 문화재의 가치비용 대 편익과, 문화재의 통합적 상시관리에 따라 일반보수 대 경미보수의 편익을 분석하고 문화재 관리정책과 문화재 안전관리 사업의 개념, 범위, 실태, 문제점 및 개선점을 검토하여 문화재의 통합 상시 관리 중요성을 도출.

3) 문화재 관리주체와 안전관리 주체의 적합성 분석 및 통합적 관리체계의 유사사례를 분석을 통해 문화재 통합관리 주체에 대해 검토.

4) 문화재 관리주체와 조직체계 구축에 대한 타당성 연구, 정책 및 경제적 타당성을 검토하여 문화재 통합관리체계 구축의 타당성을 도출.

4. 문화재안전관리공단 설립 운영방안

1) 공공기관의 운영, 현황과 실태, 문제점에 대해 검토.

2) 공단조직 체계 및 기존의 공단에 대한 분석을 통해 공공기관으로서의 문화재 안전관리공단을 분석.

3) 문화재안전관리공단의 경영전략, 조직체계, 교육 및 훈련체계, 재정계획, 설립 로드맵을 연구하여 문화재안전관리공단의 설립 및 운영방안을 제시.

제4절 연구 방법

1. 문화재 관리 관련 자료 및 현장조사

1) 문화재 관리제도와 체계에 대한 각종 자료를 검토하고 문화재관리 현황을 분석하여 문제점을 파악.

2) 문화재 현장관리 조직 중에서 광역도와 광역시 단위의 조직 모델과 문화재가 밀집된 지역 및 분산된 지역의 조직 모델을 추출하여, 이를 심층 분석함.

3) 추출된 모델을 중심으로 이를 일반화 시켜 전국단위의 문화재 관리 대상, 인력, 관리범위 및 형태와 문화재 관리에 대한 수요와 예산, 운영형태를 파악.

2. 타당성 검토

1) 문화재 관리 전담 조직 설립 등 현 문화재 관리체계에 적절한 추진 체계를 분석하며 시장성의 유무를 검토.

2) 관리 위탁방식에서 직영·공공·민간 위탁의 경제적·정책적·사례적 타당성 검토.

3) 문화재 관리 전담조직 설립 시 가상시나리오를 추출하고 시나리오별 설립방안을 제시.

3. 전문가 인터뷰

1) 담당공무원, 개인, 법인 및 단체 등 문화재 관리 주체별 담당자를 대상으로 표본을 추출하여 심층 인터뷰를 진행하고, 1차 연구(문화재 관리체계 개선을 위한 현황분석)시 설문 결과를 토대로 종합적인 연구 분석.

2) 현 문화재 관리의 현황과 문제점, 업무 만족도, 문화재 관리주체 분할에 대한 의견 및 개선방안, 상시관리에 대한 만족도와 문제 및 개선 방안, 문화재 관리 전문조직의 설립과 운영방식 등에 대한 설문 자료를 수집 분석하고 이를 근거로 문화재 통합관리의 효용성 타진 및 바람직한 통합관리체계 방안을 도출함.

제2장 문화재 관리현황 분석

제1절 문화재 관리정책
제2절 문화재 관리주체
제3절 문화재 관리 유형별 사업 현황
제4절 현 문화재 관리 분석

[별첨] 외국의 문화재 관리현황

여 백

제1절 문화재 관리정책

1. 문화재 관리정책의 범주

1) 문화정책으로서의 문화재 관리정책

○ 정책의 범주는 분야>부문>정책사업>단위사업의 4단계로 구분하고 있음.

• 현재 문화재 상시관리 활동 지원사업과 안전경비 인력 지원사업은 문화정책>문화재>문화재 안전관리 및 보존역량 강화 사업의 범주에 포함됨.

<표 1> 문화재관리사업의 정책범주

분야	부문	정책사업	단위사업
문화정책	문화재정책	문화재관리정책	
060 문화 및 관광	064 문화재	2. 문화재 안전관리 및 보존역량 강화	2-1 문화재 안전관리체계 내실화

<표 2> 문화재 보존·관리·활용 5개년 기본계획(2012년~2016년)

2. 문화재 안전관리 및 보존역량 강화		
2-1. 문화재 안전관리체계 내실화		
2-1-1. IT이용 문화재 재난관리 통합시스템 구축(40억 원)	-네트워킹 통한 문화재방재 재난관리 통합시스템 구축	
2-1-2. 사전 예방적 문화재 재난방지시스템 구축(1,622억 원)	-방재시스템 구축	
2-1-3. 문화재 종합관리체계 구축(254억 원)	-목조문화재 상시감시체계 구축 -국보·보물 151건 중 120건에 대한 안전경비 인력 배치	
2-1-4. 문화재 상시관리 활동 지원(510억 원)	-문화재 상시관리 활동 지원사업	
2-1-5. 문화재 긴급보수비 지원(750억 원)	-문화재 긴급보수비 지원	
2-1-6. 국내외 문화재 긴급매입 지원(400억 원)	-문화재 긴급매입 지원	

	2-2. 문화재 도난도굴 예방 체계 내실화		
		2-2-1. 문화재 시범단속 활동 강화(5.6억 원)	-공조수사체제 유지 -도난예방 홍보
		2-2-2. 문화재 감정관실 운영 내실화(31.3억 원)	-문화재감정관실 운영
	2-3. 문화재 방재연구 및 제도개선		
		2-3-1. 문화재방재연구센터 설립·운영(66억 원)	-방재연구센터 설립
		2-3-2. 문화재 관리 자격증 추진(7.5억 원)	-문화재 관리 관련 자격증 제도 신설 -문화재관리사(가칭)
		2-3-3. 문화재 안전관리유지법(가칭) 제정(5억 원)	-문화재 안전관리 법제화 방안연구
	2-4. 문화재 보존역량 강화		
		2-4-1. 지방자치단체 문화재 보존·관리 역량강화(12억 원)	-지방자치단체 문화재담당관 설치 법제화 추진 -지자체 문화유산 관리 및 실태조사
		2-4-2. 시·도지정문화재 보수정비비(분권교부세) 환원	-분권교부세의 국고보조금 전환 노력
		2-4-3. 문화재보호기금 수입재원 다원화(9.2억 원)	-문화재보호기금 수원재원 다원화 방안 발굴
		2-4-4. 국유재산 체계적 관리(31억 원)	-국유재산 정밀측량 및 실태조사 전산화
		2-4-5. 문화재 애호 홍보 강화(36.1억 원)	-소식지, 홍보 블로그 운영 -문화유산 참여 이벤트 개최

2) 문화재정책 속의 문화재안전관리정책

① 현재 문화재안전관리정책은 '문화재 보존.관리.활용 5개년 기본계획'에 의하면 2.『문화재 안전관리 및 보존역량 강화 사업』중 2-1「문화재 안전관리체계 내실화」사업 중심의 내용임.

② 이후 문화재관리정책은 2-2「문화재 도난도굴 예방체계 내실화」, 2-3「문화재 방재연구 및 제도개선」, 2-4「문화재 보전역량 강화」를 통합하는 방식으로 진행되어야 함.

③ 현재 문화재 안전관리정책은 문화재 돌봄 사업과 안전경비 사업, 재난방지시스템 구축사업 등을 포괄하는 정책을 총칭함.

○ 문화재 돌봄 사업으로 2013년부터 문화재 상시관리 사업과 특별관리 사업 등이 통합됨.(2014년부터 전통가옥 경상보수비 지원사업을 포괄하여 총칭)

○ 향후 문화재안전관리 사업은 돌봄 사업과 안전경비 사업, 재난관리와 방범.방재 영역을 포괄하며, 문화재관리정책은 문화재안전관리 사업과 방범.방재 그리고 재난관리까지 포함함.

○ 문화재 관리정책은 보존역량을 위한 인력사업과 보존처리를 위한 기술사업까지 포괄함.

○ 재난관리는 인적재난과 자연재난, 사회적재난 등으로부터 문화재를 보호·관리하는 것.

○ 재난관리는 여러 분야와 부문에서 발생·연관되기 때문에 각 부처 간의 협력과 협조가 필요한 분야임.

<표 3> 재난관리의 내용과 관리부처

재난	재난의 내용	재난관리부처
인적재난	화재, 붕괴, 폭발, 교통사고, 화생방사고, 환경오염사고, 해난·유조선사고	소방방재청 국토교통부 산업통상자원부 환경부 등
자연재난	태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설, 가뭄, 낙뢰, 지진, 황사, 적조, 그 밖의 자연현상으로 인하여 발생하는 모든 재해	소방방재청 농림수산식품부 등
사회적 재난	전쟁, 에너지, 통신 및 교통, 금융 및 의료, 수도, 전염병 확산 피해	안전행정부 등

④ 문화재 현장관리정책은 청소 등 일상관리(1단계), 경미한 문제 발생 시 경상보수(2단계), 대규모 수리(3단계) 등으로 나눌 수 있음. 그간 정부는 사후관리 등 3단계 위주의 관리정책을 펴왔으나, 사전 예방관리가 중요해지면서 1~2단계까지 확대하고 있어 종합적 관리대책과 맞춤형 관리 사업이 요구됨

⑤ 향후 문화재 관리정책은 인적·자연적·사회적 재난에 따라 재난관리 부처가 나뉜 현상을 극복하면서 이를 통합 관리할 수 있도록 각 부처 간의 협업이 필요함. 따라서 각 부처사업을 연계 협업할 수 있는 부처의 위상이 필요하지만, 현재 차관 위상의 청 조직으로는 협업을 이끌어나가기에 한계가 있음.

2. 문화재 관리정책의 예산

1) '문화재보존.관리.활용 5개년 기본계획'(2012년~2016년)에서는 매년 20% 내외의 안전관리 사업 예산 증액을 상정하고 있음.

2) 현 정부의 공약에 따라 문화예산이 2017년까지 현 예산 1.14% 대에서 2%까지 증액 계획임. 이에 따라 매년 17% 정도의 문화부 예산 증액이 예상됨. 액수로는 7천 억 정도. 따라서 정부 총예산의 0.17% 정도인 문화재 예산 역시 증액될 전망이며, 향후 정부 총예산 대비 0.5% 이상의 문화재 예산 확보가 필요함.

<표 4> 문화재 관리정책의 예산

(단위:억원)

과제명	구분	2012	2013	2014	2015	2016	합계
2-1.문화재 안전관리 체계 내실화	국비						
	지방비	47.9	47.9	51.2	51.2	65.9	264.0
	기금	459.0	563.6	719.3	722.3	847.5	3,311.7
소계		506.9	611.5	770.5	773.5	913.4	3,575.7
2-2. 문화재 도난도굴 예방체계 내실화	국비	6.9	7.4	7.4	7.6	7.6	36.9
	지방비						
	기금						
소계		6.9	7.4	7.4	7.6	7.6	36.9
2-3. 문화재 방재연구 및 제도 개선	국비	0.5			5.0	2.0	7.5
	도비						
	기금	4.0	4.0	3.0	50.0	10.0	71.0
소계		4.5	4.0	3.0	55.0	12.0	78.5
2-4. 문화재 보존역량 강화	국비	15.0	14.6	16.0	15.5	18.0	79.1
	지방비						
	기금	1.8	1.8	1.8	1.8	2.0	9.2
소계		16.8	16.4	17.8	17.3	20	88.3
4개 과제	국비	22.4	22.0	23.4	28.1	27.6	123.5
	지방비	47.8	47.8	51.2	51.2	65.9	263.9
	기금	464.9	569.4	724.1	774.1	859.5	3,392
총계		535.1	639.2	798.7	853.4	953.0	3,779.4

※출처 : 「문화재 보존·관리·활용 5개년 기본계획」(2012~2016), 문화재청

3. 문화재 관리에 대한 법률 검토

1) 문화재 관리 및 관리단체에 관한 조항

○ 우리나라의 문화재 관리는 문화재보호법 제33조 '소유자관리의 원칙'을 따름.

- 따라서 문화재는 문화재를 소유하고 있는, 국가나 지방자치단체 등 행정기관과 법인 및 단체·개인 등이 1차적으로 관리책임을 지님.

○ 국가지정문화재의 소유자가 분명하지 않거나, 소유자 및 관리자에 의한 관리가 곤란한 경우에는 문화재청장이 지방자치단체나 법인, 또는 단체를 관리단체로 지정할 수 있음.

○ 지정된 관리단체는 국가지정문화재 관리단체 지정서를 발급받으며, 문화재청의 관리를 받음.

<표 5> 문화재보호법 상 문화재 관리 및 관리단체 지정에 관한 조항

제2절 관리 및 보호

제33조(소유자관리의 원칙) ① 국가지정문화재의 소유자는 선량한 관리자의 주의로써 해당 문화재를 관리·보호하여야 한다.
② 국가지정문화재의 소유자는 필요에 따라 그에 대리하여 그 문화재를 관리·보호할 관리자를 선임할 수 있다.

제34조(관리단체에 의한 관리) ① 문화재청장은 국가지정문화재의 소유자가 분명하지 아니하거나 그 소유자 또는 관리자에 의한 관리가 곤란 또는 적당하지 아니하다고 인정하면 **해당 국가지정문화재 관리를 위하여 지방자치단체나 그 문화재를 관리하기에 적당한 법인 또는 단체를 관리단체로 지정할 수 있다.** 이 경우 국유에 속하는 국가지정문화재 중 국가가 직접 관리하지 아니하는 문화재의 관리단체는 관할 특별자치도 또는 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)가 된다. 다만, 문화재가 2개 이상의 시·군·구에 걸쳐 있는 경우에는 관할 특별시·광역시·도(특별자치도를 제외한다)가 관리단체가 된다.
② 관리단체로 지정된 지방자치단체는 문화재청장과 협의하여 그 문화재를 관리하기에 적당한 법인 또는 단체에 해당 문화재의 관리 업무를 위탁할 수 있다.
③ 문화재청장은 제1항 전단에 따라 관리단체를 지정할 경우에 그 문화재의 소유자나 지정하려는 지방자치단체, 법인 또는 단체의 의견을 들어야 한다.
④ 문화재청장이 제1항에 따라 관리단체를 지정하면 지체 없이 그 취지를 관보에 고시하고, 국가지정문화재의 소유자 또는 관리자와 해당 관리단체에 이를 알려야 한다.
⑤ 누구나 제1항에 따라 지정된 관리단체의 관리행위를 방해하여서는 아니 된다.
⑥ 관리단체가 국가지정문화재를 관리할 때 필요한 경비는 이 법에 특별한 규정이 없으면 해당 관리단체의 부담으로 하되, 관리단체가 부담능력이 없으면 국가나 지방자치단체가 이를 부담할 수 있다.
⑦ 제1항에 따른 관리단체 지정의 효력 발생 시기에 관하여는 제30조를 준용한다.

2) 소유주체와 관리주체의 불일치 검토

○ 문화재보호법 상 국가소유의 국가지정문화재 중 국가(문화재청)에 의한 직접 관리가 안 되는 문화재의 관리는 지방자치법 시행령을 통해 지방자치단체의 위임사무로 두고 있음.

<표 6> 지방자치법 시행령(제8조) 중 국가지정문화재의 위임사무

<별표1> 지방자치단체의 종류별 사무(개정 2011.10.14.)		
	시도 사무	시군구 사무
5.다. 지방문화재의 지정보존 및 관리	5) 관할구역 내 국유에 속하는 국가지정문화재 중 국가가 직접 관리하지 아니하는 문화재의 보존·관리	4) 관할구역 내 국유에 속하는 국가지정문화재 중 국가가 직접 관리하지 아니하는 문화재의 보존·관리

○ 이에 따라 문화재의 소유 및 지정 주체(국가)와 관리 주체(지자체)가 일치하지 않는 경우가 많은데, 실질적 관리(인력·예산 운용, 전문 교육 시행, 행정절차 시행 등) 측면에서 많은 문제점이 발생하고 있음.

<표 7> 문화재보호법상 국가지정문화재의 소유주체와 관리주체

대상문화재	소유 주체		관리 주체
국가지정 문화재	소유자 불분명		지방자치단체 문화재 관리법인 또는 단체
	소유자·관리자에 의한 관리가 곤란 또는 부적당		
	국유	1개 기초자치단체 포함	관할 기초자치단체
		2개 이상 기초자치단체 포함	관할 광역시도

○ 지방자치단체는 관리가 위임된 문화재에 대해서 문화재청장과 협의하여 문화재 관리전담 법인에 관리업무를 위탁할 수 있음.(<표 5> 참조)

3) 문화재 관리와 문화재 수리의 관계성 검토

○ 문화재보호법에서 분법된 <문화재 수리 등에 관한 법률>에서는 '수리'를 "지정문화재, 가지정문화재, 그들의 주위 시설물 등의 보수·복원·정비 및 손상방지를 위한 조치"로 규정하고 있음(동법 제2조 제1호).

<표 8> 문화재수리 등에 관한 법률 상 문화재 수리의 개념

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. "문화재수리"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것의 보수·복원·정비 및 손상 방지를 위한 조치를 말한다. 가. 「문화재보호법」 제2조제2항에 따른 지정문화재(무형문화재는 제외한다. 이하 같다) 나. 「문화재보호법」 제32조에 따른 가지정문화재 다. 지정문화재(가지정문화재를 포함한다)와 함께 전통문화를 구현·형성하고 있는 주위의 시설물 또는 조경으로서 대통령령으로 정하는 것

○ '문화재 수리'의 정의에서 규정하는 '손상방지를 위한 조치'는 '손상방지를 위한 사전조치'와, '손상방지를 위한 사후조치' 로 구분할 수 있고, 상시관리의 모니터링은 전자에, 일상관리 및 경미한 보수는 후자에 해당함.

• 문화재의 일상관리와 경미한 보수를 '문화재 수리'의 개념에 포함할 경우 일상관리 및 경미보수에 대한 예산을 보수 정비비용에서 집행이 가능함.

• 이 경우 국가지정문화재에 대해서는 일상관리 및 경미보수의 집행이 가능하나, 시도지정문화재의 보수·정비는 보조금 관리에 관한 법률 시행령 <별표2>에 따라 보조금 지급이 곤란함. 게다가 돌봄사업에서는 '2014년부터 관리사각지대에 놓인 시도지정문화재까지 확대 지원할 예정이므로 일상관리 및 경미한 보수를 문화재 수리개념에 포함할 경우 시행령 별표와 배치될 가능성 있음.

• 따라서 문화재 돌봄사업의 보조금 지급을 위해서는 문화재 현장관리의 1~2단계에 해당하는 '일상관리 및 경미한 보수'가 '문화재 수리'의 정의에서 규정하는 '손상방지를 위한 조치' 개념에 포함하기 곤란함.

○ <문화재 수리 등에 관한 법률>의 정비항목을 확장하는 방안으로 세계유산에 관한 내용을 참고할 수 있는데, <문화재보호법 시행령 제10조 제2항>을 살펴보면 "문화재청장은 세계유산 등의 소재지를 관할하는 지방자치단체의 장에게 제1항에 따른 조사·점검에 필요한 관련 자료 및 의견 제출을 요청"할 수 있음.

<표 9> 세계유산 등의 보호에 관한 문화재보호법 시행령 조항

문화재보호법 시행령
제10조(세계유산등의 보호) ① 문화재청장은 법 제19조제2항에 따른 세계유산등(이하 이 조에서 "세계유산등"이라 한다)을 유지·관리하고, 그 보호에 필요한 조치를 하기 위하여 세계유산등의 현황 및 보존상태에 대하여 정기적으로 조사·점검(「세계문화유산 및 자연유산의 보호에 관한 협약」에 따른 정기보고 의무 이행을 위한 정기적인 점검활동을 포함한다)할 수 있다. ② **문화재청장은 세계유산등의 소재지를 관할하는 지방자치단체의 장에게 제1항에 따른 조사·점검에 필요한 관련 자료 및 의견 제출을 요청할 수 있다.** ③ 제2항에 따라 관련 자료 및 의견 제출을 요청받은 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다. ④ 제1항에 따른 조사·점검의 방법, 절차 등에 관하여 필요한 사항은 문화재청장이 정한다.

○ 문화재보호기금법에서는 문화재 보존을 위한 예방적 관리와 경미한 보수 등 상시관리 사업과 문화재 긴급보수에 기금을 사용할 수 있도록 하고 있음.

<표 10> 문화재보호기금법의 기금 용도에 관한 조항

제5조 (기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도에 사용한다. 1. **문화재 보존을 위한 예방적 관리** 2. **훼손·유실 등으로 인한 문화재의 긴급 보수 또는 복원** 3. 매장문화재의 소규모 또는 긴급 발굴 4. 제1호 및 제3호에 따른 손실보상 5. 인간의 문화재 보호활동 육성, 지원 6. 그 밖에 문화재보존관리를 목적으로 하는 것으로서 대통령령으로 정하는 사업이나 활동의 지원

○ 2013년에 상시관리 사업과 특별관리 사업이 통합되어 돌봄 사업이 진행되고 있고, 향후 시·도 지정문화재까지 돌봄 사업이 확대 시행될 예정이므로 경상관리에 관한 국가지원 기준이 개정될 필요가 있음.

제2절 문화재 관리 주체

1. 문화재청에 의한 직영관리

1) 문화재청 현황

① 임무 : 문화유산의 보존과 활용을 통한 민족문화 계승과 국민생활의 문화적 향상 도모

② 연혁

○ 1945년 11월 : 구황실 사무청 발족(미군정 관할)

○ 1961년 10월 : 문화재관리국 설치

○ 1999년 5월 : 문화재청(1급 기관)

○ 2004년 3월 : 문화재청(차관청)

③ 기구 : 1관 3국 18과 13소속기관 875명, 본청 268명 (2013년 현재)

<표 11> 문화재청 소관법령

번호	관련 법령	제정 년도
1	문화재보호법	1962년
2	고도 보존 및 육성에 관한 특별법	2004년
3	문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법	2006년
4	문화재보호기금법	2009년
5	매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률	2010년
6	문화재수리 등에 관한 법률	2010년
7	한국전통문화대학교 설치법	2011년

<표 12> 문화재청 예산현황 (단위: 억원)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	비고
일반회계	3,988	4,088	4,329	4,620	
광특회계	318	210	148	163	
문화재보호기금	906	930	1,100	1,065	2009년 도입
합계	5,212	5,228	5,577	5,848	

<표 13> 회계별 문화재청 예산현황 (단위: 백만원)

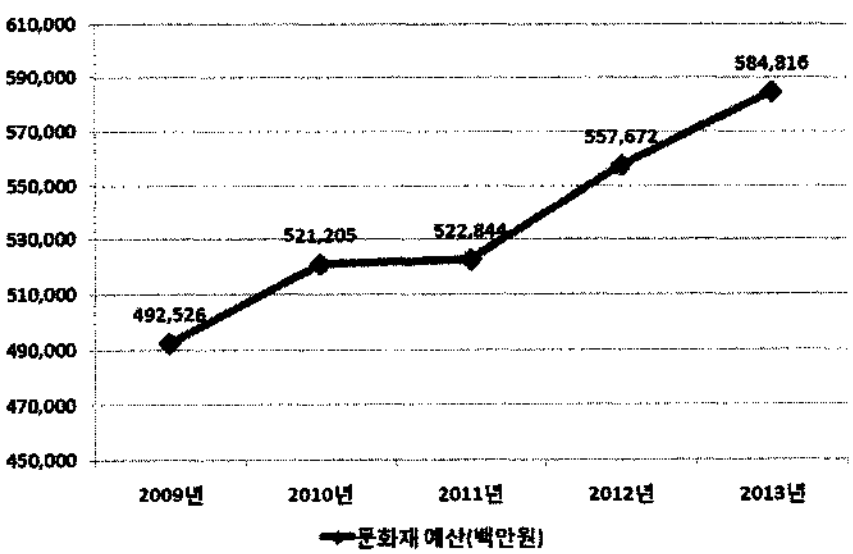
연도별	합계	일반회계				광특 회계	보호기금 (복권기금)
		계	인건비	기본경비	사업비		
'01	272,534	272,534	17,661	10,440	244,433		
'02	299,404	299,404	19,871	9,356	270,177		
'03	338,318	338,318	22,967	9,991	305,360		
'04	350,032	350,032	26,216	11,023	312,793		(10,864)
'05	341,549	295,230	28,473	11,455	255,302	46,319	(16,421)
'06	369,538	331,807	31,863	13,106	286,838	37,731	(17,156)
'07	398,945	358,014	36,644	6,138	315,232	40,931	(16,718)
'08	427,785	387,937	40,308	6,373	341,256	39,848	(7,060)
'09	454,386	421,378	41,191	6,695	373,492	33,008	(8,100)
'09(추경)	492,526	459,518	41,191	6,695	411,632	33,008	(8,100)
'10	521,205	398,852	44,403	7,425	347,024	31,776	90,577
'11	522,844	408,780	47,556	8,164	353,060	21,060	93,004
'12	557,672	432,857	47,224	8,940	376,693	14,820	109,995
'13	584,816	462,059	52,836	9,435	399,788	16,241	106,516

※ '06년까지는 기본경비가 아닌 기본사업비임.

※ '05년도부터 시도지정문화재 보수정비, 시도무형문화재 지원이 지방 이양(안전행정부 분권교부세)

※ '10년부터 균특회계가 광특회계로 변경되고 문화재보호기금 신설

<그림 1> 연도별 문화재청 예산 변화

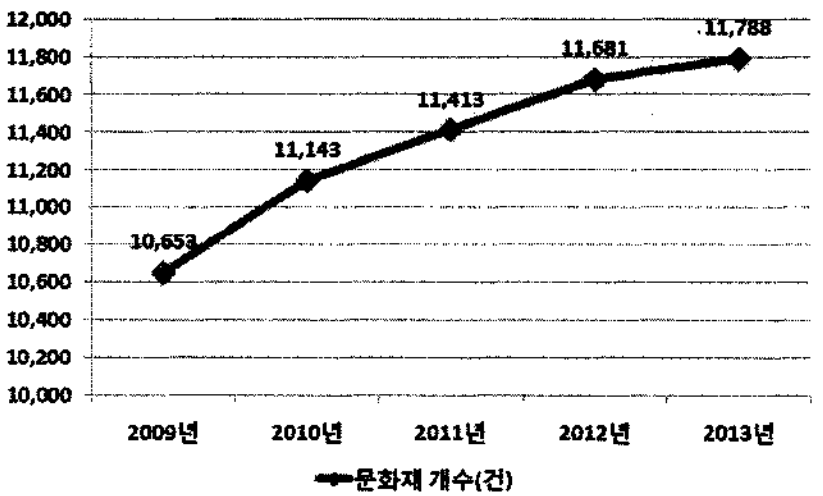


<표 14> 문화재 현황

국가지정 (건)	4,026	국보	보물	사적	명승	천연기념물	중요무형문화재	중요민속문화재	등록문화재	합계
		315	1,761	484	104	429	117	269	547	
시·도 지정 (건)	5,279	시·도유형문화재		시·도무형문화재		시·도기념물	시·도민속문화재	문화재자료		11,788
		2,844		469		1,605	361	2,483		
유네스코	34	세계유산 (문화,자연)				세계기록유산		인류무형유산		
		10				9		15		

※문화재청 통계정보, 2013년 3월 31일 기준

<그림 2> 연도별 문화재 개수 변화



2) 문화재청에 의한 직영관리

○ 문화재청의 직영 관리대상은 주로 국가 소유로서 5대궁과 조선왕릉 및 주요 국가지정문화재가 대부분임. 관리범위는 주로 사적으로 지정된 문화재와 그 경내에 위치한 건물, 능묘, 유물, 수목 등으로 총 133건을 관리함.

○ 문화재청에서 직영으로 관리하는 문화재는 크게 궁릉관리소와 유적관리소 내에서 관리하는 문화재로 나눔. 각 관리소 내에 소재하고 있는 당해 문화재는 관리 전문 담당자가 있으며, 문화재뿐만 아니라 주변 경관, 조경, 시설물에 대한 통합적인 관리가 잘 이루어지고 있음.

○ 숭례문 방화 이후 주요 국가문화재에 대한 국가직영 요구가 높아졌고, 2012년에는 종묘·사직 관리 일원화로 사직단출장소가 종묘관리소 산하에 신설되었으며, 2013년부터는 숭례문도 직접관리 대상에 포함되었음.

<표 15> 문화재청 산하 관리소별 문화재관리 수량 및 관리자 수(2012년)

문화재청 직영관리소	궁릉관리소					계	
	경복궁 관리소	창덕궁 관리소	창경궁 관리소	덕수궁 관리소	종묘 관리소	관리 문화재	관리자
관리문화재수	13건	23건	10건	5건	3건	133건	322명
관리자	42명	42명	24명	21명	24명		
문화재청 직영관리소	유적관리소						
	사직단 출장소	조선왕릉 관리소 (13지소)	현충사 관리소	세종대왕 유적관리소	칠백의총 관리소		
관리문화재수	2건	33건	33건	3건	8건		
관리자	2명	61명	51명	42명	13명		

<표 16> 문화재청의 조직현황 및 기능의 문제점

구분	현황	문제점
기구 및 정원	• 차관급 청장과 1급 차장 아래 1관 3국 15과 5팀 36소속기관 • 본청 274명, 소속기관 583명, 총857명 • 지자체의 문화재 전담인력 광역 159명, 기초 699명, 총 858명	• 조직규모가 작아 핵심기능 또는 통합적 관점 기구 설계의 한계 • 급증하는 행정수요를 뒷받침하는 수행인력의 부족 • 지자체의 문화재 전담인력과 조직기반이 취약하여 신속하고 현장성 있는 문화재 보존·활용의 미흡
조직 편제	• 문화재정책국 : 정책총괄과, 무형문화재과, 발굴제도과, 안전기준과, 고도보존팀 • 문화재보존국 : 보존정책과, 유형문화재과, 천연기념물과, 수리기술과 • 문화재활용국 : 활용정책과, 궁능문화재과, 국제교류과, 근대문화재과, 국외문화재팀 ('13.12월 기준)	• 국 단위는 문화재 관련 기능별로 형성, 과 단위는 문화재 유형별과 기능별 혼재 • 집행 기능 위주의 조직편제로 종합적인 정책개발, 조정역할 수행 미흡
사무 체계	• 문화재 행정은 정책적 통일성과 종합성이 요구되는 국가사무가 대부분(76%)을 차지	• 문화재 행정은 지방자치단체 위임 처리에 부적합 • 국가유산의 직접적인 관리감독 불가능
업무 및 기능	• 문화재보호법 등 7개 법률의 관장부처 • 정책과 집행업무의 비중은 약 7대3 • 고도의 전문성, 현장 밀착형 기능을 포괄하는 업무	• 정책 실행력 확보 곤란
예산	• 2011년도 문화재청 세출예산 : 5,228억 정부 재정지출규모 대비 0.17% 수준	• 정부 내 투자 우선 순위가 낮고 절대액 매우 부족 • 사유재산권 적기 보상 등 문화재 보존의 합리화를 위한 재정소요가 불가피

※출처:「문화융성시대, 문화재정책의 새로운 패러다임 구축과 실행을 위한 세미나」 2013, 문화재청, p.38

2. 지방자치단체에 의한 관리

○ 지방자치단체에 의한 관리는 전국 16개 광역자치단체에 의한 관리와 산하 시·군·구 단위의 기초자치단체에 의한 관리로 나누어지며, 문화재 담당 공무원들에 의해 체계적으로 관리되고 있음.

○ 문화재 담당 공무원은 문화재 관련 업무만 수행하는 전담 인원과 문화관광과 등에 소속되어 복합 업무를 수행하는 겸임 인원으로 나뉨.

<표 17> 지방자체단체 문화재 담당 공무원 수 (2012년)

구분	광역		기초		소계(명)
	전담	겸임	전담	겸임	
합계(명)	154	6.3	548	158.8	867.1

※ 겸임 인원의 소수점은 문화재 관련업무량에 따라 소수점 첫째자리까지 표기함.

<표 18> 지자체 문화재전담 조직현황(과 단위)

구분	광역단체		기초단체		비고 (단위 : 명)
	개수	인원	개수	인원	
과	4	78	4	91	
소	0	0	2	27	-부여(고도문화사업소) -연천(선사문화관리사업소)
합계	4	78	6	118	광역(4): 서울,인천,경기,경북 기초(6):공주,부여,익산,경주,김해,연천

1) 광역자치단체에 의한 관리

○ 광역자치단체 내 문화재 담당 공무원은 2012년 현재 184명으로, 13,619건의 문화재를 담당하고 있으며, 관련 부서는 32개이나 문화재 전담조직이 있는 곳은 서울, 인천, 경기, 경북 등 4곳(78명)뿐임.

<표 19> 광역자치단체별 공무원 및 문화재 관리건수(2012년)

지역	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	제주	계
공무원(명)	83.2	28.0	17.5	31.9	12.4	14.9	12.5	18.6	867.1명 13,619건
문화재(건)	1,880	322	277	241	211	192	116	395	
건수/명	22.6	11.5	15.8	7.6	17.0	12.9	9.3	21.2	
지역	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	
공무원(명)	95.1	44.8	45.2	87.9	57.1	67.0	146.6	104.4	
문화재(건)	1,025	606	818	1,216	825	1,181	2,256	2,058	
건수/명	10.8	13.5	18.1	13.8	14.4	17.6	15.4	19.7	

○ 주로 문화재과, 문화관광과, 문화예술과 등의 부서에서 근무하며, 기초 자치단체에 대한 지원업무를 함께 수행함.

○ 광역자치단체에 의한 관리 대상은 시·도 지정 문화재 이외에 국가지정문화재와 등록문화재, 문화재자료가 포함됨. 문화재의 소유자 유형에 따라 해당 광역자치단체가 소유인 형태와 국유의 형태, 일반인이나 단체가 소유하고 있는 사유의 형태 등이 있음.

<표 20> 광역자치단체에 의한 직영관리 사례

문화재명칭	문화재 종류	소재지	소유자	관리 특이사항
서울 구벨기에영사관	사적 제254호	서울 관악구	우리은행	소유자는 사기업이나 광역자치단체인 서울특별시에서 관리함
충청남도청	등록문화재 제18호	대전 중구	충청남도	충청남도에서 소유 및 활용하며 관리업무도 광역자치단체인 충청남도에서 직접 시행
도봉서원과 각석군	서울특별시 기념물 제28호	서울 도봉구	국·공·사유	소유자가 국가, 지자체, 사유로 복합적이나 광역자치단체인 서울특별시에서 관리함
남원 만인의총	사적 제272호	전북 남원시	국·공유	소유자가 국가 및 지자체로 복합적이나 광역자치단체인 전라북도에서 관리함
성읍 고평오가옥	중요민속 문화재 제69호	제주 서귀포시	서귀포시	소유자가 기초자치단체이나 광역자치단체인 제주특별자치도에서 관리함

2) 기초자치단체에 의한 관리

○ 기초자치단체에는 2013년 현재 603명의 담당자가 3,224개의 문화재를 관리하고 있으며, 문화재 전담부서가 있는 곳은 6과 2소(118명) 뿐임.

※ (6과) 공주, 부여, 익산, 경주, 김해, 연천, (2소) 부여, 연천

○ 기초자치단체의 문화재 담당업무 인력은 문화정책과, 문화관광과, 문화재보존과, 문화예술과, 문화체육과, 문화산업과, 역사문화과 등의 부서에 배치되어 있으며, 시·도 내 문화재와 직접 관련된 관리업무를 수행함.

○ 광역자치단체와 마찬가지로 시·도 지정 문화재 이외에 국가지정문화재와 등록문화재를 관리하고 있으며, 소유자는 해당 광역 지자체인 경우와 국유, 혹은 일반 사유인 경우가 있음.

<표 21> 기초자치단체에 의한 직영관리 사례

문화재명칭	문화재종류	소재지	소유자	관리 특이사항
영진리 고분군	강원도 기념물 제42호	강원 강릉시	강릉시	소유자가 기초자치단체로 기초자치단체인 강원 강릉시에서 직접 관리
서울 암사동 유적	사적 제267호	서울 강동구	국유	소유자가 국가이나 기초자치단체인 서울 강동구에서 관리
강진 월남사지 삼층석탑	보물 제298호	전남 강진군	국유	소유자가 국가이나 기초자치단체인 전남 강진군에서 관리
강화 삼랑성	사적 제130호	인천 강화군	국유 /사유	소유자가 국가 및 사유로 복합적이나 기초자치단체인 인천 강화군에서 관리
부여 천정대	충청남도 기념물 제49호	충남 부여군	산림청	소유자가 국가기관이나 기초자치단체인 충남 부여군에서 관리

3. 전문관리기관에 의한 관리

○ 문화재 전문관리기관은 국·공립 박물관 및 전시관, 사립 박물관 및 전시관, 학교 박물관이나 전시관, 특수법인 등 네 가지로 구분됨.

○ 국·공·사립·학교 박물관은 대부분 학예 담당부서 및 문화재 전담관리자를 두고 소장 유물 및 전시물을 중심으로 관리함.

○ 특수법인은 문화재보호법 및 국민신탁법 등 관련법에 의해 설립된 기관으로 문화재청에서 관리 감독하며, 한국문화재보호재단과 문화유산국민신탁 등이 있음.

○ 박물관 및 전시관 등의 관리대상은 대부분 동산문화재이지만 경천사지10층석탑(국립중앙박물관 소장)과 같이 부동산도 일부 관리되며, 국유와 공유뿐 아니라 박물관 소유 등 사유물에 대한 관리도 이루어지고 있음.

<표 22> 문화재 전문관리기관에 의한 관리 사례

문화재명칭	문화재종류	소재지	소유자	관리 특이사항
개성 경천사지 십층석탑	국보 제86호	서울 용산구	국유	국립중앙박물관 관리
허전 초상	보물 제1728호	경기 용인시	경기도 박물관	경기도박물관 관리
도봉사 철불 좌상	서울특별시 유형문화재 제151호	서울 종로구	안동권씨 감은사 종중	사유이나 한국미술박물관에 위탁하여 관리
군포 동래정씨 동래군파 종택	경기도 문화재자료 제95호	경기 군포시	문화유산 국민신탁	문화유산국민신탁의 보전 재산으로 관리

4. 일반관리자에 의한 관리

○ 일반관리자는 문화재 소유자의 선관원칙에 따라 관리를 시행하는 소유자, 문화재청장이나 지자체의 장이 선임한 관리 위탁단체, 일반 재단 및 단체 등 임.

○ 종교시설 및 관련유물을 관리하는 종교단체와 종택이나 조상의 유품을 관리하는 문중, 전문관리자가 배치되지 않은 사립박물관, 일반 법인 등이 있음.

<표 23> 일반 관리자에 의한 관리 사례

문화재명칭	문화재종류	소재지	소유자	관리 특이사항
대구 둔산동 경주최씨 종택	중요 민속문화재 제261호	대구 동구	경주최씨 철계파 종중	
정충사지	전라북도 기념물 제74호	전북 정읍시	언양김씨 장충공서원	종중 관련 유적으로 대표자인 김성철에 의해 관리가 이루어짐
대전여중 강당	대전광역시 문화재자료 제46호	대전 중구	대전여중	대전여중에서 사용 및 관리

제3절 문화재 관리유형별 사업 현황

1. 문화재 관리 사업 개요

1) 문화재 관리의 개념과 유형

○ 문화재의 보존관리는 '원형유지'를 기본원칙으로 하는데, 문화재는 한번 훼손되면 원상태로 돌이킬 수 없기 때문에 문화재 및 그 주변의 환경, 경관에 대한 '현상 불변경의 원칙'을 적용하고 있음.

○ 문화재의 원형보존을 위해 행정영역에서 이루어지는 관리는 문화재의 기록과 보존, 허가, 행정명령, 신고, 개발에 따른 보호 등이며, 현장영역에서 이루어지는 관리는 주변 환경 정화와 청소, 경미한 수리 등의 돌봄 사업(상시관리, 특별관리)과 안전경비 업무, 여러 방재 방범시설에 대한 관리 등이 있음.

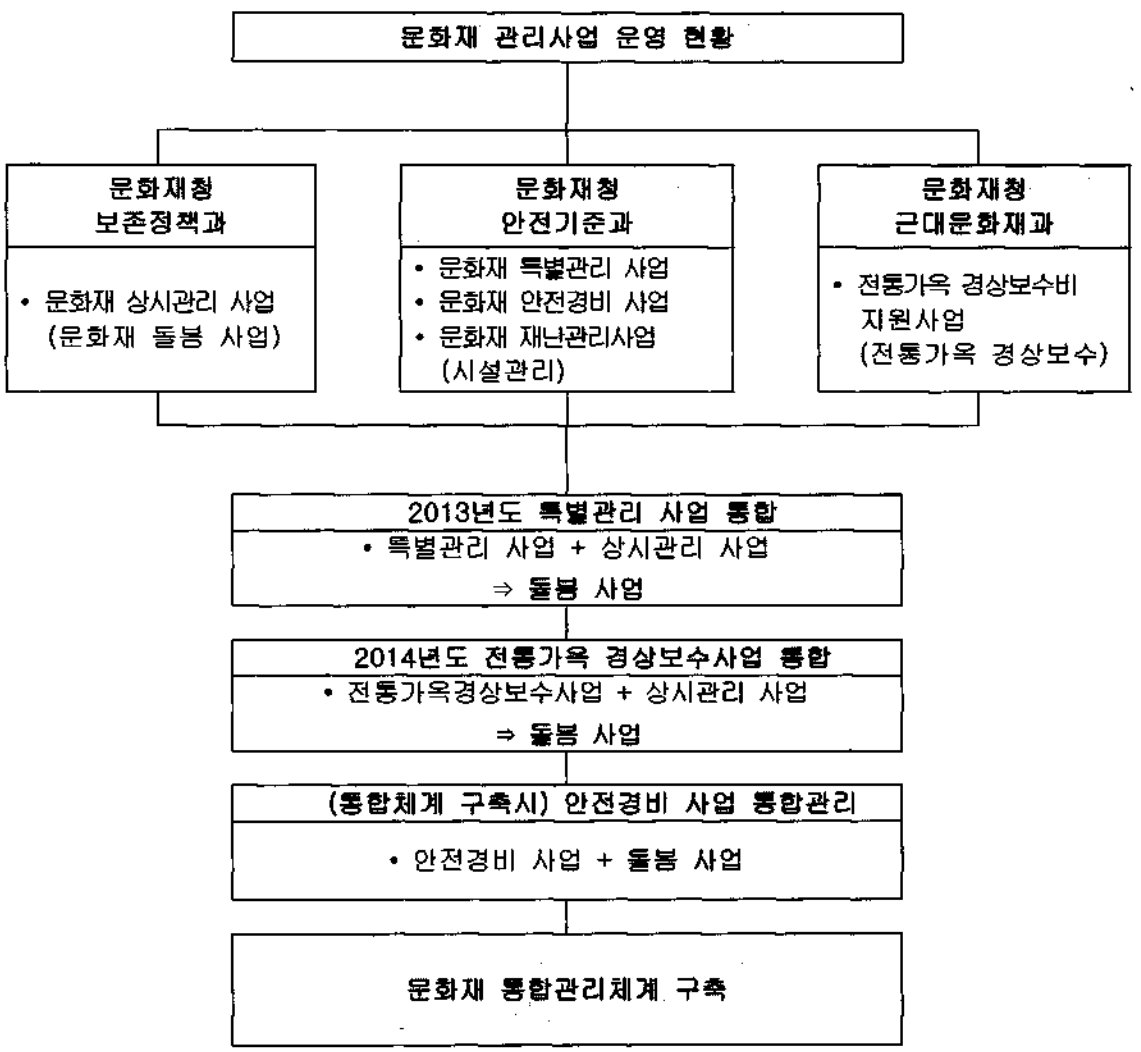
<표 24> 문화재 관리의 유형

관리유형		목 적	대 상	주요업무
돌봄	상시관리	· 항시적·일상적 돌봄관리	· 국가지정문화재 · 등록문화재 · 비지정문화재	· 문화재 모니터링 · 문화재 일상관리 · 경미보수(신속보수)
	특별관리	· 문화재 대상별 특정관리	· 국보/보물/사적/명승 · 중요민속문화재 · 훼손가능성 높은 중요문화재	· 문화재 주변 환경정비(일상관리) · 경비/순찰(안전계도) · 문화재 훼손방지(예방)활동
안전경비		· 문화재 방범 · 관람객을 위한 인력관리	· 고궁/능 中 중요목조문화재 · 국보/보물 中 중요목조문화재	· 화재/도난/도굴 등 위험요인 감시 · 문화재 시설방호(내·외부) · 문화재 일상관리 · 경비/순찰(안전계도) · 재난발생시 초동대응
전통가옥 경상보수		· 문화재보존에 영향을 주지 않는 경미한 수리와 관람환경개선 일상관리	· 중요민속문화재 중 전통가옥과 민속마을 가옥 등 거주가옥	· 문화재와 그 주변 일상관리 · 경미보수(신속보수)
재난관리		· 문화재 방범 및 방재를 위한 시설관리(방재인프라 및 24시간 예방 감시체제 구축)	· 국보·보물로 지정된 목조건축물 및 사적, 중요민속자료 등 · 국보·보물로 지정되지 않은 세계문화유산(목조건축물)	· 문화재 종합안전관리대책으로 IT기술과 접목된 원격 관제시스템 운영으로 예보 및 경보시설 설치 운영

○ 문화재청은 문화재의 원형보존을 위한 현장관리 중요성을 인지하고 이를 지원하고자 인력지원 사업과 시설지원 사업을 시행하고 있음. 현장관리를 위한 인력지원 사업으로는 돌봄 사업(상시관리), 안전경비, 전통가옥 경상보수비 지원 등이 있으며, 시설지원 사업의 유형으로는 재난관리 형태로서 문화재 방재 및 방범시설 구축을 위한 지원 사업이 있음.

○ 문화재 관리사업은 '13년도부터 상시관리사업과 특별관리사업이 돌봄사업으로 통합되었고 '14년에는 전통가옥 경상보수사업이 통합될 예정인데, 향후 통합 관리체계가 구축될 경우에는 안전경비사업도 돌봄사업과 유기적으로 연계 통합되는 것이 바람직함. 이러한 통합 제시안은 다음 표와 같음.

<표 25> 문화재 안전관리 분포 및 통합관리 과정(안)



2) 문화재 현장관리 사업의 유형별 현황

○ 상시관리는 광역자치단체 단위의 사업으로, 2013년부터는 특별관리 사업과 함께 문화재 돌봄 사업으로 통합되면서 문화재청 보존정책과에서 담당하고 있음.

- 동 사업은 국가지정문화재, 등록문화재, 보존가치가 큰 비지정문화재 등을 대상으로 문화재의 예방관리, 경미수리, 관리 사각지대 감소, 관리인력의 양성, 일자리 창출 등을 목적으로 2010년 5개 시·도에서 시작, 2013년부터는 16개 광역시도 전역으로 확대됨.

- 특별관리 사업은 국보, 보물, 사적, 명승, 중요민속문화재 등 국가문화재 중 현장관리가 절실한 대상으로 시행되었으며, 환경정비, 순찰, 훼손방지를 목적으로 상시인력과 수시인력으로 나누어 투입관리를 하다가 2013년부터 돌봄 사업에 포함되어 통합 관리됨.

- 광역 자치단체를 통한 위탁 형식으로 진행된 상시관리 사업은 3년간 총 23개의 지역 업체가 참여하였으며, 중앙정부·행정기관·문화재 관리업체 간 업무 경험을 축적해가고 있음.

○ 전통가옥의 경상보수사업은 경미수리와 일상적 보수정비를 포함하는 사전예방 관리시스템을 적용하고 있음. 오래된 전통가옥형 문화재 혹은 민속마을 내 전통가옥을 대상으로 하며, 문화재청 근대정책과에서 민간단체인 (사)고택문화재소유자협의회를 통해 지원하고 있음.

○ 목조문화재 안전관리 사업은 문화재 자체에 대한 방범 및 방재와 함께 관람객 안전을 위한 인력관리 배치사업의 형태로 문화재청 안전기준과에서 담당하고 있으며, 주로 국보, 보물 등 주요 목조문화재에 대한 화재감시, 재난예방, 재난 시 초동대응 등의 역할을 수행하고 있음.

○ 재난관리는 이러한 방범 및 방재에 필요한 시설을 지원·관리하는 형태로 안전기준과에서 시행하고 있으며, 24시간 예방감시 체제를 구축하고 시설의 유지관리 및 점검업무를 수행하고 있음.

○ 이와 같이 기존에 시행하던 문화재 관리사업들은 국가 예산과 지방비 보조를 통한 문화재 관리사업의 초기형태임.

○ 일자리 창출 기여, 교육을 통한 문화재 관리 인력의 양성을 이루었다는 점에서 의의가 있음.

○ 문화재 관리가 사후보수에서 사전 일상관리 중심으로 변화하면서 문화재 현장에 관리인력들이 대거 투입되었으며, 이들에 대한 인력관리가 중요해짐에 따라 문화재 전담공무원들은 행정업무 외에 노무관리도 중요한 업무과제가 됨.

<표 26> 최근 5년간(2008~2012) 문화재 현장관리 규모

현장관리 유형		2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
상시관리	인력(명)			91	130	162
	문화재수(건)			691	1,701	1,675
	예산(백만원)			1,800	3,168	4,243
특별관리	인력(명)		163	194	192	193
	문화재수(건)		358	433	462	476
	예산(백만원)		4,091	4,177	3,958	3,955
안전경비	인력(명)	294	334	369	387	369
	문화재수(건)	88	125	120	127	133
	예산(백만원)	3,133	4,662	5,114	5,650	6,964
전통가옥 경상보수비	인력(명)		295	250	123	121
	문화재수(건)	133	151	221	220	160
	예산(백만원)	540	540	720	720	1,500
시설관리	예산(백만원)	850	16,800	9,000	9,000	9,930
총 인원		294	792	904	832	845

※ 예산은 국비만 산출

2. 문화재 상시관리 사업 현황

가. 상시관리(돌봄) 사업

1) 관리대상

○ 문화재 전체 수량 중 상시관리 대상인 국가지정문화재와 등록문화재의 비율은 약 32% 정도에 불과하고, 비지정문화재는 상시관리 전체 대상 중 약 41%를 차지하고 있음.

○ 추후 통합관리조직이 구성되면, 전국에 있는 국가지정문화재와 등록문화재가 모두 관리범위 안에 포함되므로, 이후에는 현재 3배 이상의 문화재가 상시관리 대상이 될 것으로 판단됨.

○ 또한 문화재관리체계의 이원화에 따른 관리주체의 이원화와 문화재가 소재한 각 지자체의 예산부담문제 등을 감안할 때, 문화재 통합관리체계가 만들어진다면 추후에 시도지정문화재를 함께 관리하는 문제가 제기될 것이므로 시도지정문화재에 대한 기초자료조사 및 모니터링 활동도 필요함.

<표 27> 문화재 상시관리대상 비교통계

문화재 구분	국가지정 문화재	등록 문화재	시도지정 문화재	비지정 문화재	소계 (국가+등록)	합계
상시관리 수량	1,041 개	252 개	-	898 개	1,293 개 (32.1%)	2,191 개
문화재 전체 수량 (100%)	3,479 개	547 개	7,762 개	-	4,026 개	11,788 개

※문화재청 통계정보, 2013년 3월 31일 기준

○ 지역별로 상시관리 수량을 살펴보면, 광역시의 경우 대구(5.8%)와 인천(5.7%)이 상대적으로 많고, 광역도는 전남(13.2%), 경북(13.1%)이 상대적으로 다른 광역도보다 많음. 문화재 전체수량은 광역시 중 대구와 인천이 가장 많고, 광역도 중 전남과 경북, 경남이 상대적으로 많음.

○ 따라서 향후 통합관리체계 운영 전담조직의 팀 구성 시 대구와 인천, 전남, 경북, 경남은 타 시·도보다 팀 구성을 확대할 필요가 있음.

<표 28> 상시관리문화재의 지역별 수량 ('13년 1/4분기 추진실적 기준)

지역	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	제주	세종
수량 (비율)	32건 (1.5%)	2건 (0.1%)	128건 (5.8%)	125건 (5.7%)	43건 (2.0%)	60건 (2.7%)	69건 (3.2%)	59건 (2.7%)	1건 (0.05%)
지역	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	총계
수량 (비율)	134건 (6.1%)	215건 (9.8%)	115건 (5.3%)	168건 (7.7%)	211건 (9.6%)	289건 (13.2%)	286건 (13.1%)	254건 (11.6%)	2,191건 (100%)

2) 고용인력

○ 상시관리 사업을 시작한 2010년부터 2013년까지의 지역별 상시관리 인력 수와 관리문화재 건수를 통해 1인당 관리수량을 산출하면, 일반적으로 문화재 건수와 관리인력 간의 일정한 상관성은 없으며 2013년 기준, 지역별 1인당 관리수량의 평균은 광역시형 7.8개소, 광역도형 8.2개소로 조사됨.

<표 29> 광역시형 - 상시관리 인력 1인당 관리수량 현황(2013년)

구 분		지 역 별 (광역시형)							합계	1인당 관리수량
		서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산		
2013	인원	5	7	12	15	8	3	3	50	7.8
	문화재	32	2	128	125	43	60	69	390	
'13년도 1인당 관리수량		6.4	0.3	10.7	8.3	5.3	20	23	7.8개소/ 1인	

※ 1인당 관리수량 = 문화재 / 인원

<표 30> 광역도형 - 상시관리 인력 1인당 관리수량 현황(2013년)

구 분		지 역 별 (광역도형)								합계	1인당 관리수량
		경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남		
2013	인원	21	26	20	20	22	29	26	22	138	8.2
	문화재	134	215	115	168	211	289	286	254	1,132	
'13년도 1인당 관리수량		6.4	8.3	5.8	8.4	9.6	10	11	11.5	8.2 개소/ 1인	

※ 1인당 관리수량 = 문화재 / 인원

○ 제주특별자치도의 경우 사업초기에 1개소의 자연유산에 많은 인력을 배치하여 관리하게 되었던 것이 다른 시·도와 차이를 보임. 자연유산 1개소는 일반적인 문화유산 1개소와 비교할 때 관리면적이 훨씬 더 넓다는 특성을 갖고 있기 때문임. '13년도부터는 관리범위가 자연유산뿐 아니라 여러 개의 문화유산도 포함 확대되었지만 광역단위의 자연유산이 여전히 관리대상에 포함되어 있어 다른 시도에 비해 1인당 관리수량이 적음.

<표 31> 제주도 - 1인당 관리수량 현황(2013년)

인원	문화재	1인당 관리수량(건/인)
28명	59건	2.1건

○ 향후 국가지정문화재와 시도지정문화재가 모두 관리대상에 포함되면, 각 광역자치단체별로 문화재 밀집형·분산형 등 지역특성을 감안하여 관리인력을 증원 또는 감원할 필요가 있음.

3) 업무분석

○ 문화재 상시관리(돌봄)사업의 주요업무는 모니터링, 일상관리, 경상보수임.

○ 모니터링 업무는 문화재 기초조사에서부터 훼손상태 점검 및 각종 시설점검까지 포함하는 광범위한 업무영역이지만, 주기적인 점검을 통한 적시성의 극대화로 상시관리의 효용성을 높여주고 있음.

<표 32> 모니터링 세부업무내용

• 문화재 기초조사 – 연혁, 주변현황, 구조, 양식 등 • 문화재 관리실태조사 – 소유자 및 관리자 현황, 관리상태파악 등 • 문화재와 그 주변 각종시설 점검 – 소화·전기·가스·도난방지시설, 안내판 등 • 문화재 훼손상태 및 훼손요인 점검 • 흰개미 및 병충해 모니터링 – 서식지 확인, 피해정도파악 등

○ 일상관리 업무는 문화재 관람환경에 필요한 청결유지활동을 비롯하여 각종 안전관리시설의 작동유무를 확인하는 업무이며, 상시관리 활동 중 가장 많은 비중을 차지하고 있는 업무영역임.

<표 33> 일상관리 세부업무내용

• 문화재 관람환경 청결유지활동 – 내·외부청소, 쓰레기 줍기, 벌집·거미줄·새 배설물제거, 주변폐자재 정리 – 노후한 전기배선 교체 및 정리 등 • 주변환경정비 – 제초·제설·제빙작업, 건초수거, 잡목제거, 넝쿨식물제거 – 배수로 바닥 정비 등 • 방습·배풍작업 – 환기, 군불때기 등 • 조경관리 – 나무전지작업, 잡풀제거, 화단정리, 잔디식재 등 • 각종시설의 작동유무 확인 – 소화시설, 도난경보시설 등

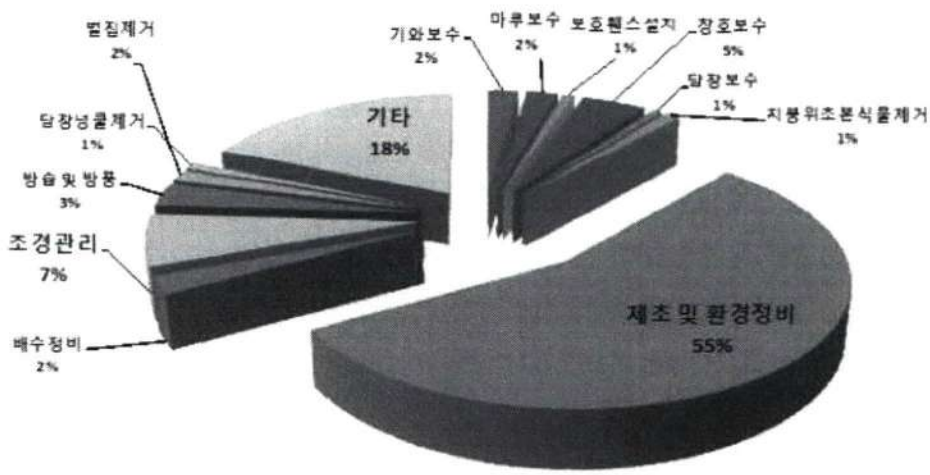
○ 문화재 현상변경이 허용되는 일상관리와 경상보수의 범위는 『문화재 수리 등에 관한 법률 시행령 제4조 제1항』의 경미수리 세부항목에 근거하고 있음.

○ 경상보수 업무는 법률 시행령 제4조 1항의 경미수리 세부항목에 의거하여 창호보수부터 기와보수까지 문화재의 원형유지력 연장에 중요한 업무역할을 수행하고 있음.

<표 34> 경상보수 세부업무내용

• 기단보수 - 석렬 바로잡기, 기단바닥보수 등
• 초석 및 기둥보수 - 드잡이, 기둥하부보강(동바리) 등
• 기와보수
- 부분적으로 탈락한 기와·와구토·앙토 보수, 기와고르기, 초본식물제거 등
• 창호보수 - 창호지 도배, 문짝수리, 창호철물보수 및 방청작업 등
• 담장보수 - 초본식물제거, 넝쿨제거, 담장기와보수, 무너진 담장보수 등
• 벽체보수 - 부분적으로 탈락한 회벽·고막이벽 보수 등
• 마루보수 - 마루 기름칠, 콩땜작업, 마루청판교체 등
• 유실된 토사 채우기 및 고르기
• 기존배수로 준설 및 정비
• 병충해 방충·방부제 도포 - 개미집 제거, 살충제 도포 등
• 석조물 이끼·지의류제거
• 파손된 표석, 안내판, 경고판, 보호철책 등 보수 및 방청·제녹·도색작업

<그림 3> 문화재 상시관리 분야별 실적



○ 2012년 실시한 상시관리 활동 추진실적을 조사한 바, 제초작업과 주변 환경정비활동이 다른 현장 활동보다 월등히 많았고, 기타활동(기단보수, 기둥드잡이, 기둥하부보강-동바리, 벽체보수 등)이 그 뒤를 따르고 있음.

○ 세 번째로 가장 많은 실적을 보인 조경관리의 경우 충북도에서 제초 및 환경정비활동을 포함하여 조경관리실적으로 보고하였기 때문에 나타나게 된 통계수치이므로 향후 정확한 추진실적보고를 위해서는 관리항목을 세분화해야 함.

○ 2012년 상시관리 활동내용을 정리해보면, 상시관리업무 중 일상관리활동이 가장 높은 비율을 차지하고 있으며, 그 중에서도 주변 환경정비활동이 차지하는 비중이 높다는 것이 확인됨.

○ 일상관리 못지않게 경상보수 활동실적의 증가도 눈에 띄는데, 이것은 사업초기 위탁관리단체의 경험부족으로 인해 소극적이었던 경상보수 활동이 연차사업을 통해 기술과 경험을 축적하면서 적극적으로 개선되었기 때문임.

○ 따라서 향후 통합관리체계 전담조직에서는 기존 수행 업무내용과 실적에 따른 업무의 비중, 필요 장비 및 물품 등을 기초 자료화하여 조직구성에 활용할 필요가 있음.

<표 35> 2012년 문화재 일상관리 및 경미보수 세부추진실적현황 (단위 : 건)

구분	기와 보수	마루 보수	보호 휀스 보수	창호 보수	담장 보수	지붕 잡초 보수	제초및 환경 정비	배수 정비	조경 관리	방습, 방풍	벌집 제거	담장 넝쿨 제거	기타	계
대구	102	44		39	11	30	77	12	90	207	58	23	148	841
인천	15		68	11	24	11	1,111	61	36			1	196	1,534
광주	3	15	18	30	21	9	45	15	42	11	3	11	4	227
대전	6		1	3		15	345	10	15	1	56		70	522
강원	2	2	7	4	2	2	1,687	139	31				245	2,121
충북	3	2	3	18	11	7	6	1	564	13	8	1	11	648
충남			8	7	3	4	1,940	1	23		27	23	41	2,077
전북	8	11	3	32	4	49	663	45	16	10	48	51	886	1,826
전남	133	109	1	30	20	27	308	35	137	146	16	15	108	1,085
경북	20	114	3	438	4		738	12	1	29			826	2,185
제주							720							720
계	292	297	112	612	100	154	7,640	331	955	417	216	125	2,535	13,786

<표 36> 문화재 수리 등에 관한 법률 시행령 제4조 제1항의 경미수리 항목

1. 법 제2조 제1호 가목 및 나목에 따른 문화재

- 창호지, 장판지 또는 벽지를 바르는 행위
- 벽화 및 단청이 없는 벽체나 천장의 떨어진 흙을 부분적으로 바르는 행위
- 누수 방지를 위하여 극히 부분적으로 파손된 기와를 원형대로 교체하는 행위
- 누수 방지를 위하여 지붕면적의 10분의 1 이하 또는 지붕면적의 20㎡ 이하를 기와고르기 하는 행위
- 화장실을 기존의 형태로 보수하는 행위
- 표석, 안내판, 경고판 등을 설치하거나 보수하는 행위
- 잔디를 보식(補植)하거나 깎는 행위
- 기존 배수로 또는 기존 연지(蓮池)를 준설하는 행위
- 보호책의 부식된 부분을 기존의 형태로 보수하거나 도색하는 행위
- 진입도로, 광장 등의 토사가 유실되거나 굴곡을 형성하는 경우 토사를 채우거나 면을 고르는 행위
- 일부 훼손된 기단, 담장, 배수로 또는 석축을 교체하거나 바로잡는 행위
- 성곽이나 건물지 등 유적의 보존·관리를 위하여 잡목을 제거하는 행위
- 기존의 전기·통신·소방·도난경보·오수·분뇨처리 시설을 보수하는 행위
- 기존 초가지붕을 이엉잇기 하는 행위
- 기존 너와·굴피지붕의 지붕면적의 10분의 1 이하 또는 지붕면적의 20㎡ 이하를 기존의 형태대로 보수하는 행위
- 일부 훼손된 바닥의 박석, 포방전 또는 전돌을 교체하거나 바로잡는 행위
- 관련 분야 전문가의 자도를 받아 식물의 보호를 위하여 실시하는 긴급한 병충해의 방제 또는 거름주기
- 자생 초화류를 심는 행위
- 문화재의 경관을 해치는 말라 죽은 나무나 가지를 제거하는 행위
- 그 밖에 문화재청장이 현상 유지 및 관리를 위하여 필요하다고 인정하여 고시하는 행위

2. 법 제2조 제1호 다목 및 제2조에 따른 시설물 또는 조경

- 제1호의 경미한 문화재수리에 해당하는 행위
- 기존 시설물을 수리하는 행위로서 수리예정금액이 1천만원 미만인 경우
- 기존 시설물의 내부를 정비하는 행위
- 기존의 전기·통신·소방·도난경보·오수·분뇨처리 시설을 보수하거나 신설하는 행위
- 그 밖에 문화재청장이 문화재의 보존 또는 관리를 위하여 필요하다고 인정하여 고시하는 행위

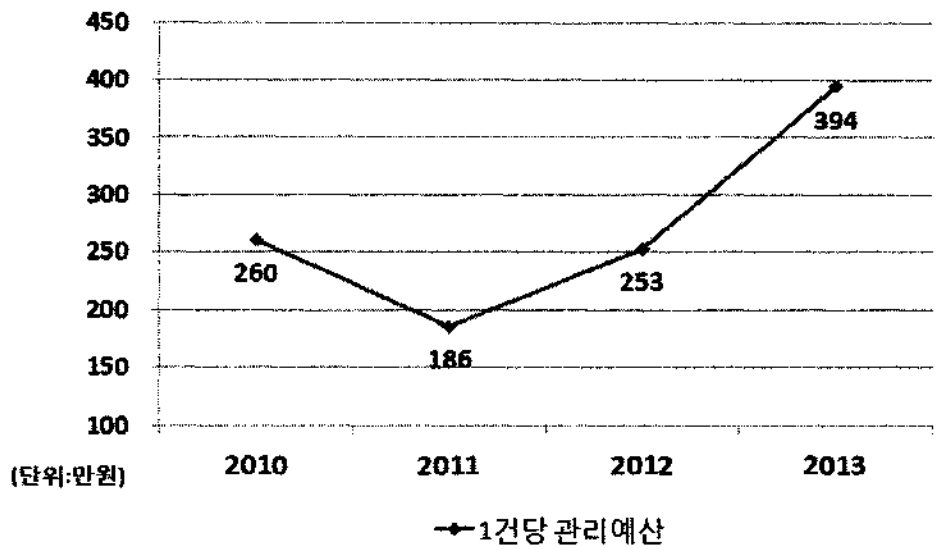
<표 37> 상시관리 업무분석

업무구분	세부업무내용
법적근거	• 문화재 수리 등에 관한 법률 시행령 제4조 제1항의 경미수리 항목 1. 법 제2조 제1호 가목 및 나목에 따른 문화재 2. 법 제2조 제1호 다목 및 제2조에 따른 시설물 또는 조경
모니터링	• 문화재 기초조사 - 연혁, 주변현황, 구조, 양식 등 • 문화재 관리실태조사 - 소유자 및 관리자 현황, 관리상태파악 등 • 문화재와 그 주변 각종시설 점검 - 소화·전기·가스·도난방지시설, 안내판 등 • 문화재 훼손상태 및 훼손요인 점검 • 흰개미 및 병충해 모니터링 - 서식지 확인, 피해정도파악 등
일상관리	• 문화재 관람환경 청결유지활동 - 내·외부청소, 쓰레기줍기, 벌집·거미줄·새배설물제거, 주변폐자재 정리 - 노후한 전기배선 교체 및 정리 등 • 주변환경정비 - 제초·제설·제빙작업, 건초수거, 잡목제거, 넝쿨식물제거 - 배수로 바닥 정비 등 • 방습·배풍작업 : 환기, 군불때기 등 • 조경관리 : 나무전지작업, 잡풀제거, 화단정리, 잔디식재 등 • 각종시설의 작동유무 확인 : 소화시설, 도난경보시설 등
경미보수	• 기단보수 : 석렬 바로잡기, 기단바닥보수 등 • 초석 및 기둥보수 : 드잡이, 기둥하부보강(동바리) 등 • 기와보수 - 부분적으로 탈락한 기와·와구토·앙토 보수, 기와고르기, 초본식물제거 등 • 창호보수 : 창호지 도배, 문짝수리, 창호철물보수 및 방청작업 등 • 담장보수 : 초본식물제거, 넝쿨제거, 담장기와보수, 무너진 담장보수 등 • 벽체보수 : 부분적으로 탈락한 회벽·고막이벽 보수 등 • 마루보수 : 마루 기름칠, 콩댐작업, 마루청판교체 등 • 유실된 토사 채우기 및 고르기 • 기존배수로 준설 및 정비 • 병충해 방충·방부제 도포 : 개미집 제거, 살충제 도포 등 • 석조물 이끼·지의류제거 • 파손된 표석, 안내판, 경고판, 보호철책 등 보수 및 방청·제녹·도색작업
보고	• 보고체계확립 : 현장활동 후 관련서류를 작성하고, 주기적으로 지자체 담당자에게 보고한다. 단, 긴급한 상황이 발생하면 즉시 보고한다. • 보고서류 : 관리대장, 관리일지, 모니터링점검표 등

4) 예산 운용

○ 상시관리 사업은 2010년 5개 광역시·도를 시작으로 매년 점차적으로 지역을 확대하여 2013년 현재 16개 광역시·도를 관리하고 있으며, 2013년부터는 특별관리 사업까지 통합됨에 따라 예산규모가 2배 이상 확대되었음.

<그림 4> 상시관리 사업 연도별 예산 현황



<표 38> 문화재 상시관리 사업 지역별 예산 현황 문화재

구 분	지역별 예산안 현황 (단위 : 백만원, 소수점 반올림)																계
	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
2010					160				300				490	720		130	1,800
2011			259		197				500	430		496	490	377		419	3,168
2012			310	250	160	130			550	400	400	550	570	570		353	4,243
2013	179	110	350	340	200	170	100	600	663	650	600	714	1200	1100	750	650	8,376
계	179	110	919	590	717	300	100	600	2,013	1,480	1,000	1,760	2,750	2,767	750	1,552	17,587

○ 현재 예산규모는 지속적으로 늘어나고 있지만, 이를 현장에서 운용하고 관리할 전문 인력과 조직이 부재함.

○ 관리인력 고용형태는 일자리 창출을 위한 근로사업의 성격이 강해 양질의 일자리가 되지 못하고 있으며, 더욱이 현 재정여건 상 전문 인력의 적극적인 참여가 어렵고, 단기근로계약 형태로 인한 업무책임감과 소명의식이 약해 전문성이 매우 부족함.

○ 따라서 현재 인건비 산출방식과 인력 고용형태, 관리조직 운영방식 등을 개선한 양질의 일자리 창출, 전문 인력을 적극적으로 참여시킬 수 있는 근로기준 마련, 체계적인 소양·기술 교육을 통한 전문성 확보가 필요함.

나. 상시관리 사업 운영 사례

○ 문화재 상시관리 사업은 2013년도부터 '문화재 돌봄 사업'으로 사업명을 바꾸었으며, 인력운영 및 교육, 관리감독에 관한 전반적인 내용은 관리지침에 따르고 관리지침에 위배되지 않는 범위 내에서 자율적 운영이 가능.

<표 39> 문화재 돌봄 사업 관리지침에 따른 기본운영내용

운영 구분	운 용 내 용
채용 기준	《지자체별로 자율적으로 지역특성에 맞도록 인력을 채용》 • 채용은 객관적이고 합리적으로 하고, 특히 해당 지자체와 협의하여 지역특성을 고려함 • 노령인구 증가 등을 감안하여 60세 이상 참여 대상을 20%이상 되도록 권장 • 아래의 경우 우선적으로 채용함 - 1종 운전면허증이 있는 자 (차량운전이 가능한 자) - 컴퓨터활용이 가능한 자 (온라인 업무보고가 가능한 자) - 문화재 수리가 가능한 자 (문화재 수리경험이 있거나 관련업무 경력이 있는 자) - 문화재수리기능자 자격증 이상 소지자 또는 경미한 문화재 수리에 능통한 자
근로 조건	• 주5일 근무 원칙 (1일 8시간) - 업무특성상 취약기 등에는 탄력적인 시간제로 운영 가능 • 4대 보험 의무가입 • 채용 전 건강검진 실시

임금 수준	〈문화재 돌봄 사업 관리지침에 따름〉 • 사업관리 근로자 - 최고 관리자 (174만원), 중간 관리자 (144만원), 일반 관리자 (114만원) • 상시관리 근로자 - 문화재수리기능자 자격증 이상 소지자 (174만원) - 경미한 문화재 수리에 능통한 자 (174만원) - 문화재의 일상적인 경미보수가 가능한 자 (144만원) - 숙련노무자 - 단순근로자 (114만원) • 일시고용 근로자 - 경미한 문화재 수리가 필요한 경우 일시고용 근로자 (건설협회 노임단가 참고) - 단순근로 일시고용 근로자 (최저 임금 등을 감안하여 단가를 정함)
교육	• 문화재청 - 문화재상시관리 활동 지원사업의 추진방향과 지침 등을 지자체 관리자에게 교육 - 외부 전문가를 활용하여 문화재 애호의식, 관리요령, 수리요령 등 관련단체교육 • 지방자치단체 - 사업수행단체의 관계자에게 예산집행, 물품관리, 각종 대장작성요령 등 사전교육 - 사업수행 전 외부 전문가를 활용하여 수리요령, 관리요령 등을 교육 후 문화재청에 결과보고 • 사업수행단체 - 매년 초 상시관리 활동지원사업 추진에 따른 안전대책을 수립하고 분기별로 근로자에게 안전교육을 1회 이상 실시 후 지자체에 결과보고 - 사업수행단체 자체적으로 사업에 투입 전 외부 전문가를 활용해 문화재 관리요령, 수리요령 등을 교육 ※ 사업수행단체는 관리지침에서 정하는 교육활동 이외에도 필요에 따라서 근무활동에 지장이 없는 한 다양한 교육프로그램 운용이 가능함
관리 감독	• 문화재청 - 매년 1회 이상 지자체 또는 사업수행단체의 상시관리 활동사항을 정기점검 - 민원 발생 시 또는 자체적으로 필요할 경우 수시로 점검 실시 • 지방자치단체 - 연중 수행할 상시관리 활동 기본계획을 수립하고, 분기별로 추진실적을 문화재청에 제출 - 사업수행단체로부터 월 1회 추진실적을 제출받고 미비점 등이 있을 경우 현장 확인 및 적절한 조치를 취함 (단, 사업의 조기 정착을 위해 수시로 추진단체로부터 실적을 제출받을 수 있음) - 민원 발생 시 또는 자체적으로 필요할 경우 수시로 점검 실시 - 국가지정문화재에 한해 상시관리 활동 중 경미한 수리범위를 초과하는 사항 발견 시 지자체 또는 문화재청에 즉시 보고 (신속한 보고체계 확립) - 매년 반기별로 자체 또는 문화재청과 합동으로 정기점검 • 사업수행단체 - 현장관리 인력의 근태확립과 원활한 업무활동을 위해 업무 후 근무일지, 점검표 등을 작성하여 관리자에게 보고할 수 있도록 함

○ 행정구역 및 분포정도에 따른 문화재 관리조직의 분류

• 문화재 관리업무는 문화재청이 직영으로 관리하는 대상 외에는 지자체에 위임하여 관리하고 있으며, 행정구역상 광역단위로 나누어 문화재를 관리하고 있음.

• 또한 문화재는 그 특성상 분포정도가 지역마다 달라 특정지역에 문화재가 밀집되어 있는 곳도 있고, 문화재가 넓게 분산되어 있는 곳이 있음. 따라서 지역 마다 일반적인 문화재의 수량에 맞춰 인력을 배치하는 것이 아니라 실제로 관리할 수 있는 범위와 개소수를 파악해 관리 조직의 규모를 실질적으로 산정하는 것이 중요함.

• 관리주체의 명확성을 위해 행정구역 단위에 따라 광역시형·광역도형으로 나누고, 문화재 분포정도에 따라 밀집형과 분산형으로 나누어 조사함.
※ 제주도와 세종시는 지역특성을 고려하여 따로 분류함.

<표 40> 문화재 관리조직의 분류유형별 기준

분류방법	분류유형	분류기준
행정구역단위	광역시형	행정구역 구분에 따른 분류 (광역시형에는 서울특별시 포함, 제주도는 따로 분류함)
	광역도형	
문화재 분포정도	문화재 밀집형	광역자치단체 안에 소재하고 있는 기초자치단체의 문화재 밀집정도에 따른 분류
	문화재 분산형	

• 광역지방자치단체(시·도)별 면적(10㎢)당 문화재 개수를 살펴보면, 서울이 가장 많은 문화재가 밀집해 있고(24.7), 강원도는 면적당 문화재 밀집도가 가장 낮음.(0.35)

<표 41> 면적당 문화재 개수 현황

지역	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	제주
면적	605.21	768.43	883.68	1,032.41	501.24	539.97	1,060.00	1,848.85
문화재	1,495	311	222	239	138	202	119	233
A	24.70	4.05	2.51	2.31	2.75	3.74	1.12	1.26
지역	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남
면적	10,170.01	16,866.39	7,433.26	8,629.92	8,067.23	12,252.46	19,029.56	10,533.16
문화재	940	591	720	967	788	1,157	1,912	1,644
A	0.92	0.35	0.97	1.12	0.98	0.94	1.00	1.56

※ A=면적10㎢당 문화재 개수, 소수점 둘째자리 반올림

• 반대로 충남과 경북, 경남은 면적당 문화재 밀집도가 높으며, 그 이유는 부여, 공주, 경주, 안동, 합천, 진주와 같은 문화재 밀집도가 높은 도시들이 소재하고 있기 때문임.

<표 42> 밀집도가 높은 지역의 면적당 문화재 개수 현황

지역	충남 (총 967개소)		경북 (총 1,912개소)		경남 (총 1,644개소)	
	부여	공주	경주	안동	합천	진주
면적	361.38	940.37	1,324.41	1,521.82	501.24	539.97
문화재 (비율)	142 (14.7%)	152 (15.7%)	311 (16.3%)	345 (18.0%)	208 (12.7%)	225 (13.7%)
A	3.93	1.62	2.35	2.27	4.15	4.17

※ A=면적10㎢당 문화재 개수

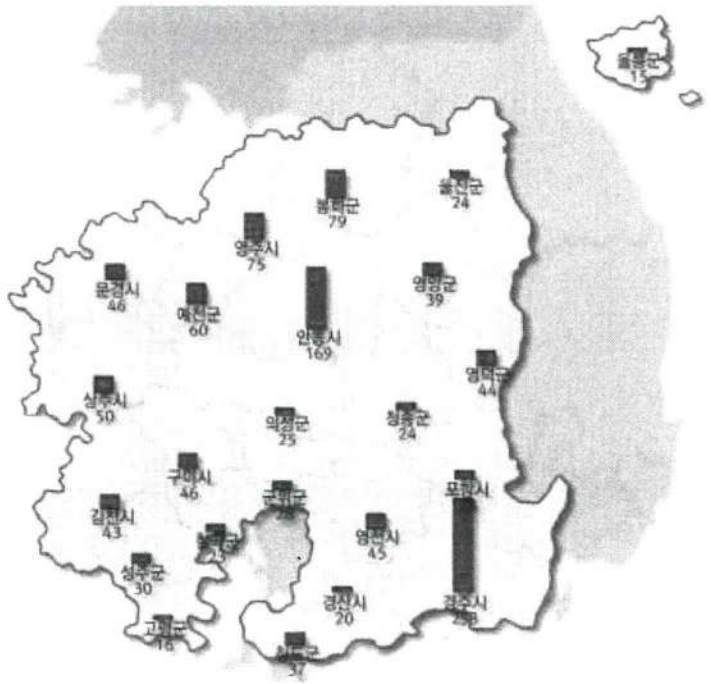
• 분류유형에 따라 일정면적당 문화재 개수를 환산하면, 광역시형은 10㎢당 약 2~3개, 광역도형은 10㎢당 약 1개를 관리해야 하고, 광역시 밀집형은 3개 이상, 분산형은 2개 미만, 광역도 밀집형은 1개 이상, 분산형은 1개 미만의 문화재를 관리해야 함.

<표 43> 면적당 문화재 개수에 따른 관리유형별 시·도구분

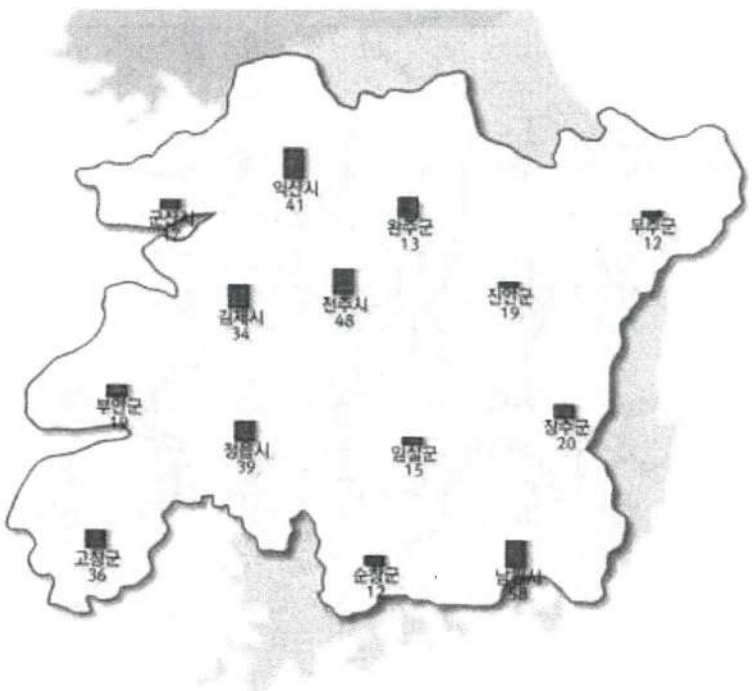
분류유형		분류유형에 따른 시·도 구분	10㎢당 문화재수 (A)
광역시형	문화재 분산형	울산광역시	2.0 미만
	일반	대구광역시, 인천광역시, 광주광역시	2.1 이상 ~ 3.0 미만
	문화재 밀집형	서울특별시, 부산광역시, 대전광역시	3.0 이상
광역도형	문화재 분산형	강원도	0.9 미만
	일반	충청북도, 전라북도, 전라남도, 경기도	0.91 이상 ~ 1.0 미만
	문화재 밀집형	충청남도, 경상북도, 경상남도	1.0 이상

※ 상대적 비교구분

<그림 5> 경북 국가지정문화재 분포지도 – 밀집도가 높은 지역
(출처:GIS-Heritage System)



<그림 6> 전북 국가지정문화재 분포지도 – 밀집도가 낮은 지역
(출처:GIS-Heritage System)



○ 이상과 같이 행정구역 및 분포정도에 따라 문화재 관리유형은 크게 4가지로 분류할 수 있음. 이에 따라 전국을 대상으로 각각의 관리 유형을 잘 보여주고 있는 대표지역 4곳을 표본으로 선정한 후 이들 지역의 관리주체에 대한 인터뷰·설문조사·현장조사를 통해 현재의 관리현황을 파악하고자 함.

1) 광역도형 - 전남 (문화재예방관리센터)

① 관리대상

○ 2013년도 전라남도에 소재한 문화재 중 국가지정문화재 142개소, 등록문화재 49개소, 비지정문화재 98개소를 선정하여 관리하고 있음.

○ 2013년도 문화재 특별관리 사업이 문화재 돌봄 사업으로 통합됨에 따라 상시관리 대상이었던 비지정문화재의 관리개소가 줄어드는 대신 특별관리 대상이었던 국가지정문화재의 관리개소가 대폭 늘어나면서, 현재 2012년보다 73개소가 늘어난 총 289개소를 관리하고 있음.

<표 44> 전남의 연도별 관리문화재 현황

연도	계(A) (A=B+C+D)	국가지정문화재							등록문화재 (C)	비지정문화재								
		소계 (B)	국보	보물	사적	명승	천연기념물	중요민속자료		소계 (D)	서원	향교	주거가옥	루·정·각	사찰	성곽	석물	기타
2010	370	73	3	30	5	4	28	3	67	230	8	1	28	56	5	4	45	83
2011	390	97	5	49	9	3	28	3	66	227	10	0	30	58	5	4	46	74
2012	216	35	1	12	2	2	18	0	20	161	8	0	16	28	3	2	35	69
2013	289	142	6	45	35	7	49	0	49	98	7	0	6	19	2	1	15	48

② 조직분석

○ 전남의 문화재상시관리 사업단은 크게 사업본부와 3개소의 권역별 센터로 나뉘어서 광범위한 지역을 관리하고 있으며 거점 중심의 팀 체제로 관리지역을 세분화, 센터 내 담당문화재의 개소는 1팀당 30~40개소 내외, 서부센터 3팀, 중부센터 3팀, 동부센터 2팀으로 이루어짐.

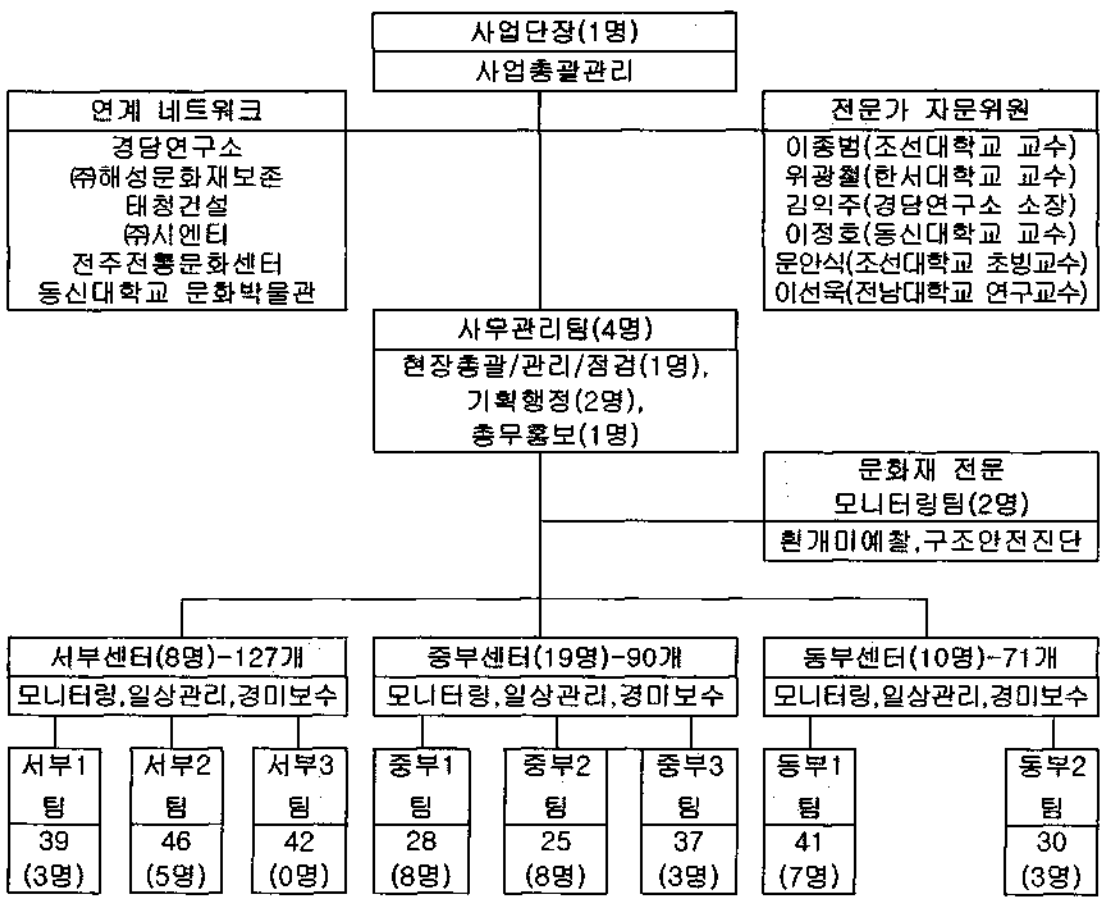
○ 본부는 현장지원이 주요 업무이므로 현장총괄 및 관리 1명, 기획 및 행정 2명, 총무 및 홍보 1명으로 필요한 최소인원으로 운영하고 있음.

○ 사업단 구성 초기에는 모니터링팀과 경미보수팀으로 나누어 업무를 구분하였으나, 사업운영이 안정화되고 노하우가 축적되면서 현재와 같은 시스템의 조직이 구성됨.

○ 주목할 점은 첫째, 최근 문제가 되고 있는 흰개미에 대한 예찰활동과 문화재구조안전진단 등 전문적인 수준의 모니터링활동을 수행하는 팀을 구성 운용하고 있는 점과, 둘째, 2013년부터 상주관리가 필요한 지점에는 관리인력을 추가로 배치하여 모니터링과 상주관리의 체계를 효율적으로 구성한 점임.

※ 사례) 관리대상 문화재 289개소 중 2곳 : 여수 사도(四島, 4개의 무인도 관리), 광양 옥룡사 동백나무숲(불법 묘목 반출 방지)

<표 45> 문화재예방관리센터의 문화재 돌봄 사업단 조직도



※ 서부 3팀은 서부 2팀을 분화하고, 1명의 인력을 충원하여 재편 예정.

※ 중부 1,2팀은 각각 전문제초팀(5명)을 6개월(5~10월)간 운영함.

※ 동부 1팀은 상주관리 (여수 사도, 광양 옥룡사 동백나무숲) 인력으로 2명을 배치함.

③ 인력구성

○ 전남 문화재예방관리센터는 2012년도까지 센터를 두지 않고, 3개의 팀에 각각 5~7명의 구성인원을 배치하여 운영하였으나, 2013년도 특별관리 사업이 돌봄 사업과 통합되면서 인력구성이 크게 늘어나 권역별로 3개의 센터를 두고 센터별로 3~5명 정도의 구성인원을 배정하여 1팀당 약 30~40여 개의 문화재를 관리하도록 운영함.

<표 46> 전남 문화재예방관리센터의 인력구성 현황

구 분	내 용
조직구성	1본부 3센터 8팀 (서부:3팀, 중부:3팀, 동부:2팀)
전체 구성원	총 45명 (상시인력 35명, 수시인력 10명)
1팀당 구성인원	3~5명
1팀당 문 화재관리수량	약 30~40개소

○ 상시인력 고용대상은 연령대로 볼 때 40~50대가 가장 많은데, 그 이유는 인력운용 면에서 이 연령대가 임금수준은 낮지만 직업에 대한 만족도가 높은 한편, 업무능력 및 성실도 면에서 가장 안정적인 연령층이기 때문임.

<표 47> 전남 문화재예방관리센터의 연도별 상시관리 인력 현황

시도명	연도	성 별			연 령 별							
		계	남	여	계	18~19	20~29	30~39	40~49	50~59	60~69	70~75
전남	2010	21	14	7	21	-	2	5	12	2	-	
	2011	20	13	7	20	-	3	3	12	2	-	-
	2012	17	12	5	17	-	2	3	9	3	-	-
	2013	35	31	4	35		5	6	12	10	2	

○ 상시고용 인력 이외에 수시고용인력은 잡초제거(수시고용 여성 10명)와 같은 일상관리에 필요한 단순노무자 또는 경미보수에 필요한 전문성을 갖춘 문화재수리기능자를 활용하고 있으나, 문화재예방관리센터의 경우 지속적인 사업운영으로 일상관리와 경미보수에 필요한 다양한 노하우가 축적되어 채용인력에 대한 직무교육을 통해서 어느 정도 전문성을 보유함에 따라 현재는 수시인력고용이 감소하고 있음.

○ 위탁운영사업의 특성상 비정규직 고용형태로 운영하기 때문에 상시관리 인

력의 고용불안정 문제와 문화재수리기능자와 같은 전문성을 갖춘 인력의 상시고용에 필요한 예산부족문제가 상존하고 있으나, 문화재예방관리센터의 경우 문화재수리기능자 1명, 문화재수리분야 목수 3명, 도배기능사 10명 등 전문성을 갖춘 인력을 확보하고, 비전문인력에 대해서는 꾸준한 직무교육을 통해 매년 문화재수리기능자 자격시험을 볼 수 있도록 적극 지원하고 있음.

○ 팀별 전문인력과 단순인력의 구성비율은 1팀당 5명을 기준으로 하여 전문인력 2명, 단순노무인력 3명으로 구성됨.

④ 노무관리

○ 문화재 돌봄사업은 기본적으로 관리인력에 대한 전반적인 운용 및 관리에 대해서는 문화재 돌봄사업 관리지침에 따르되, 채용기준 및 직무교육은 위탁단체마다 자율적으로 운용하고 있으며, 문화재예방관리센터의 경우 원활한 현장활동을 위해 차량운전이 가능하고, 온라인을 통해서 보고가 가능하도록 컴퓨터를 기본적으로 활용할 줄 아는 자를 우선 채용하고 있음.

○ 문화재예방관리센터의 현재(2013년) 관리인원과 임금수준을 살펴보면, 전체 인력은 45명이고, 그 중 상시관리 인력은 35명, 나머지 10명은 수시인력이며, 임금수준은 사업관리지침에서 정하는 규모로 단순노무자는 114만원, 3년 이상 근무한 숙련노무자는 125만원, 중간관리자와 전문제초팀(수시인력)은 159만원을 지급하고 있음.

<표 48> 문화예방관리센터의 임금수준 현황

(단위 : 만원)

구 분	임 금 별						
	계	120 미만	121~130	131~140	141~150	151~160	171 이상
최고관리자	1						1
중간관리자	2					2	
현장관리팀장	1					1	
사무관리직	1				1		
기술직							
수리기능자	1						1
숙련노무자(3년~)	6				6		
숙련노무자(2년차)	6		6				
현장직(초임)							
단순노무자	17	17					
임금기준	35	114만원	129만원	132만원	144만원	159만원	174만원 179만원(기능자)

○ 상시인력의 전문성과 완숙도를 높이고자 매년 수차례의 직무교육과정을 운영하고 있음. 직무교육은 집체교육과 현장교육으로 구분할 수 있는데, 집체교육은 실무교육과 이론교육으로 나누어 운영함으로써 실무능력과 이론을 겸비하도록 직원들을 육성하고 있음. 직무교육과정은 팀별로 각각 실전에 필요한 전문성을 갖추도록 목공, 와공, 미장공, 드잡이공 등의 문화재 수리기능에 관한 다양한 전문교육프로그램을 시행하고 있음.

○ 현장업무를 하고 있는 상시인력들에게 업무만족도를 조사한 결과 대체적으로 '만족'하고 있다는 의견이 대다수였으며, 다만 급여인상에 대한 부분에 대해 개선이 필요하다는 의견임.

○ 문화재예방관리센터는 사업초기부터 현재에 이르기까지 상시관리 활동에 대한 기초 모니터링 자료를 꾸준히 잘 비축 정리해오고 있음. 모니터링 시기는 경미보수가 어려운 혹한기 1월과 혹서기 7월에 집중 실시하고 있음. 또한 일상관리 및 경미보수를 위해 현장을 방문할 경우에도 당해 문화유산에 대한 모니터링을 병행하고 있음. 사업 시행 초기에는 해당 문화재의 기본 정보가 부족하여 관리 현황 조사에 소요되는 모니터링 비중이 높았지만 현재는 일상관리와 경미보수의 업무비중이 높음.

⑤ 운영방법

○ 효과적인 노무관리를 위해 차량관제시스템을 도입하여 실시간 이동경로의 확인이 가능하도록 함으로써 근태관리(출·퇴근여부 등)에 새로운 롤모델을 제시하고 있음.

○ 매일 현장관리 업무를 마친 후 당해 시행한 작업에 대한 업무보고를 온라인으로 업무보고를 확인 및 점검·관리함.

○ 문제 발생 시 신속한 대응이 가능하도록 긴급보고체계를 마련함.

○ 매년 1월(혹한기)과 7월(혹서기)에 관리대상문화재를 전체 모니터링하고, 특히 우기인 7월에는 우천 시 모니터링을 실시하고 있으며, 모니터링 집중기간(1월,7월)을 제외한 약 10개월 기간에는 일상관리과 경미보수활동을 수행함.

○ 모니터링 및 일상관리활동 중 경미보수가 필요하다고 판단될 경우, 사업본부를 통해서 보수일정과 필요자재 및 물품, 소유자 및 관리자의 업무협조요청 등 실행계획을 세운 뒤 수행함.

2) 광역시형 - 대구 (대구문화유산)

○ 2013년도 대구광역시에 소재한 문화재 중 국가지정문화재 128개소, 등록문화재 7개소, 비지정문화재 100개소를 선정하여 관리하고 있음.

<표 49> 대구의 연도별 관리문화재 현황

연도	계(A) (A=B+C+D)	국가지정문화재							등록문화재 (C)	비지정문화재								
		소계 (B)	국보	보물	사적	명승	천연기념물	중요민속자료		소계 (D)	서원	향교	주거가옥	루·정·각	사찰	성곽	석물	기타
2011	177	35	0	21	7	0	2	5	8	134	17	0	11	66	18	0	3	19
2012	231	26	0	18	5	0	0	3	8	197	18	0	13	121	21	0	4	20
2013	128	21	0	14	6	0	1	0	7	100	16	3	4	66	3	0	0	8

○ 돌봄사업의 관리대상을 대부분 국가지정문화재에 국한하고 있는 타 시도와 달리 대구문화유산에서는 2013년도부터 대구광역시의 요청에 따라 시지정문화재도 함께 관리하고 있음.

<표 50> 2012년도 대구광역시 시도지정문화재 관리현황

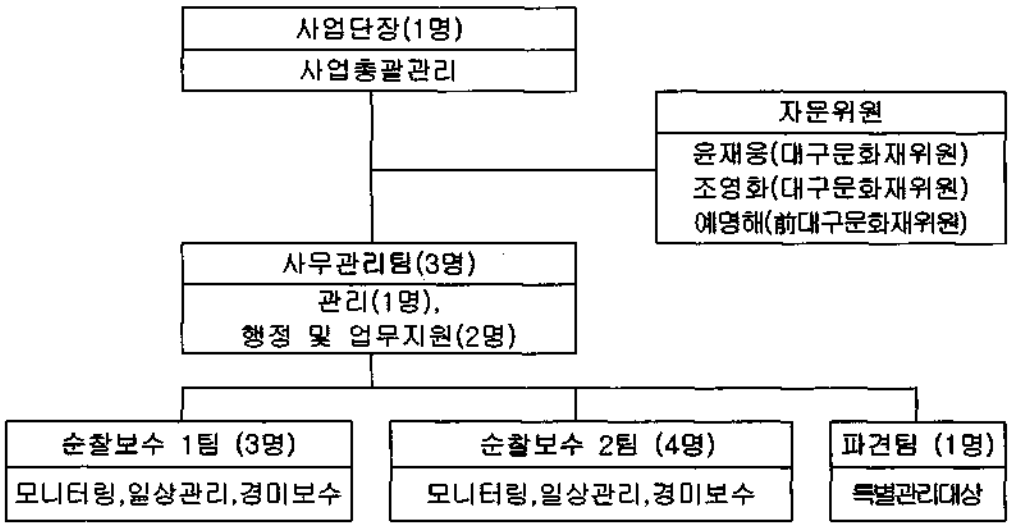
연도	소계	시도지정문화재							
		서원	향교	주거가옥	루,정,각	사찰	성곽	석물	기타
2012	114	6	2	1	23	13	5	27	37

② 조직분석

○ 대구의 문화재상시관리 사업단은 전남과 같은 광역도형에 비해서 관리면적이 넓지 않아 권역별 센터를 두지 않고, 2개의 현장관리팀과 사업본부에 1개의 사무관리팀을 두어 관리하고 있으며, 2013년도 문화재특별관리 사업이 통합됨에 따라 특별관리 파견팀을 별도로 두어 특별관리대상을 관리하고 있음.

○ 2013년 특별관리 사업 통합 이전에는 3개의 팀을 운영, 그 중 1개 팀은 구성인원을 줄여 시지정문화재를 관리할 수 있도록 함.

<표 51> 대구문화유산의 문화재 돌봄 사업단 조직도



③ 인력구성

○ 대구문화유산은 4개의 팀을 운영하고 있는데, 각 팀별 구성인원을 살펴보면 사무관리팀 3명, 현장관리팀 2개 팀 중 한 팀은 3명, 또 다른 한 팀은 4명, 문화재특별관리 파견팀 1명이며, 최고관리자인 단장을 포함 총 12명의 인력으로 구성됨.

<표 52> 대구문화유산의 인력구성 현황

구 분	내 용
조직구성	1본부 4팀 (현장관리 2팀, 특별관리 파견 1팀, 사무관리 1팀)
전체 구성원	총 12명 (최고관리자 1명, 사무관리팀 3명, 현장관리인력 8명)
1팀당 구성인원	3~4명
1팀당 문화재관리수량	약 130~140개소

※ 파견팀 근무지 : 대구 불로동 고분군 (사적 제262호)

○ 상시인력 고용 연령대는 40~50대가 가장 많은데, 이러한 경향은 전남 문화재예방관리센터와 비슷한 양상임. 1년 단위 계약이라는 비정규직 고용형태와 고용에 관한 불안감, 임금의 수준 미달 등 여러 가지 현실적인 상황을 반영하는 것으로 청년층의 고용은 쉽지 않은 상황임.

<표 53> 대구문화유산의 연도별 상시관리 인력 현황

시도명	연도	성 별			연 령 별							
		계	남	여	계	18~19	20~29	30~39	40~49	50~59	60~69	70~75
대구	2011	8	6	2	8	-	1	1	1	3	2	-
	2012	9	7	2	9	-	1	2	-	4	2	-
	2013	12	10	2	12	1	1	-	3	7	-	-

○ 현재 대구문화유산의 상시인력 가운데 자격증 보유자는 전무한 상황으로 인력의 30% 정도는 유사경력을 가진 사람을 채용하였고, 50%(5명)는 사업초기부터 장기 근속한 숙련 인력으로 파악됨.

④ 노무관리

○ 상시관리 인력의 전반적인 운용 및 관리는 문화재 돌봄사업 관리지침에 따라 시행되고 있으며, 신규채용 시 ① 문화재일반상식 ②문화재보수기초③컴퓨터 활용기초 ④운전 ⑤신체조건 등 현장 업무 수행 가능자를 우선하여 채용하는 것을 지침으로 삼고 있음. 결원 발생 시 보강하는 인력에 대해서도 신규채용 지침에 따라 공개채용을 원칙으로 함.

○ 2013년 현재 대구문화유산의 관리인원은 전체 상시관리 인력 12명(관리직 3명 + 현장관리직 9명)임. 임금지침은 단계별로 살펴보면 ①단순 노무자 (114만원) ② 현장관리직(초임기준 130만원, 경력직 144만원, 팀장 159만원) ③사무 관리직 (174만원)으로 분포되어 있음.

<표 54> 대구의 임금수준 현황

(단위 : 만원)

구 분	임 금 별						
	계	120 미만	121 ~ 130	131 ~ 140	141 ~ 150	151 ~ 160	171 이상
최고관리자	1						1
중간관리자							
현장관리팀장	3					3	
사무관리직							
기술/관리직	3				3		
수리기능자							
숙련노무자(3년~)							
숙련노무자(2년차)	1			1			
현장직(초임)	3			3			
단순노무자	1	1					
임금기준	12	114만원	129만원	130만원(3) 132만원(1)	144만원	150만원(1) 159만원(2)	174만원

○ 대구문화유산은 기본적으로 사업관리지침에서 제시하고 있는 범위 내에서

직무교육을 실시하고 있는데, 그 이외에도 자격증 취득 및 보수기능 향상을 위해서 한식미장공 기능자를 초빙, 이론교육 및 현장실습 교육을 실시하는 등 자체적으로 문화재수리전문가 혹은 문화재 전문위원을 초빙하여 직무교육을 실시하고 있으며, 고정적으로 매주 1회 문화재관련 이론교육을 실시하고, 분기별 1회씩 총 4회의 현장기술교육, 반기별 1회씩 지자체 교육을 실시하고 있음.

○ 상시인력에 대한 업무만족도를 조사한 결과 '보통'이라는 의견이 많았는데, 그 이유는 현재하고 있는 업무에 대해서는 만족하지만 고용 불안정과 임금수준 미달 등에서 불만족하는 경향이 많음.

○ 상시관리업무 가운데 가장 비중이 높은 업무가 무엇인지를 설문조사한 결과 대구문화유산은 모니터링과 경미보수, 일상관리, 기타업무(서류작성 등)가 100을 기준으로 하였을 때 '30:30:30:10' 으로, 업무중요도는 모니터링과 경미보수, 일상관리 모두가 중요하다는 의견을 개진함.

⑤ 운영방법

○ 대구광역시는 광역시도형으로 관리지역이 넓지 않아 권역을 나누어 관리하지 않아도 되므로 현장업무수행 후 사무실에 복귀하여 업무일지 및 관련서류들을 작성하여 일일보고를 하고, 업무 중 특이사항을 발견할 경우 즉시 중간관리자를 통해 지자체 담당자에게 보고하도록 하고 있음.

○ 대구문화유산에서 가장 주목할 만한 부분은 **『문화재훼손신고센터』**를 개설하여 문화재훼손이 발견되면, 전화나 팩스 또는 홈페이지를 통해 민원접수를 받아 즉시 현장에 출동하여 상태를 파악하고, 필요에 따라 경미보수 또는 일상관리활동을 실시하고 있다는 점임.

○ 또한 계절별로 취약한 부분에 대해 집중모니터링을 실시하여 사전에 위험요인을 제거하고, 시설점검을 통해 재난발생 상황에 미리 대비할 수 있도록 함.

3) 문화재 밀집형 - 경북 (신라문화원)

① 관리대상

○ 2013년도 경상북도에 소재한 문화재 중 국가지정문화재 167개소, 등록문화

재 19개소, 비지정문화재 100개소를 선정하여 관리하고 있음.

○ 경상북도도 다른 시·도와 마찬가지로 특별관리 사업이 돌봄사업과 통합되면서 특별관리 대상이었던 국가지정문화재가 포함되며 관리 개소 수가 크게 증가함.

<표 55> 경북의 연도별 관리문화재 현황

연도	계(A) (A=B+C+D)	국가지정문화재							등록문화재(C)	비지정문화재								
		소계(B)	국보	보물	사적	명승	천연기념물	중요민속자료		소계(D)	서원	향교	주거가옥	루·정·각	사찰	성곽	석물	기타
2010	209	53	0	1	7	7	36	3	26	130	124	3	1	1	0	0	0	1
2011	213	58	0	4	9	43	2	26	129	126	3							
2012	200	98	9	41	21	9	18	0	21	81	18	1	40	17	0	0	0	5
2013	286	167	11	71	36	12	36	1	19	100	24	1	36	35	0	0	0	4

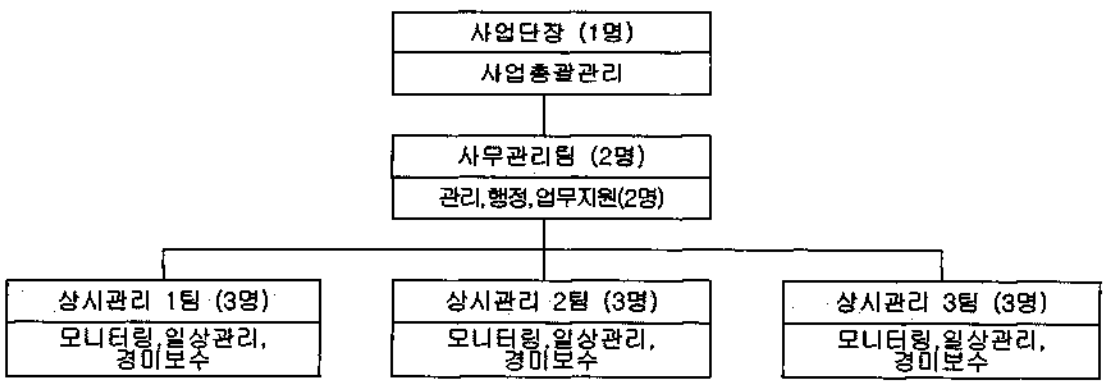
○ 경북은 문화재 관리지역의 면적이 넓어 신라문화원과 고택관리협회 등 두 곳의 위탁단체에서 지역을 분할 관리하고 있는데, 경북 서북부 13개 시·군은 고택협의회가, 동남부 10개 시·군은 신라문화원에서 맡고 있음. 신라문화원은 2013년을 기준으로 경북의 관리문화재 총 286개소 중 137개소(전체의 48%)를 관리하고 있음.

<표 56> 2013년 신라문화원의 문화재 관리개소 현황

연도	계	국가지정문화재	등록문화재	비지정문화재
2013	137	80	11	46

② 조직분석

<표 57> 신라문화원(경북)의 문화재 돌봄 사업단 조직도



○ 신라문화원은 문화재 돌봄 사업단을 1 본부 3 팀으로 나누어 관리하고 있

음. 전남도와 같은 광역도형이긴 하지만 전남도에 비해 문화재의 밀집도가 높고 부족한 관리인력 등의 여건을 극복하기 위해 최소인원을 상시 관리팀에 배치하고 수시인력을 효율적으로 운용하는 방식을 채택하여 관리하고 있음.

③ 인력구성

○ 신라문화원의 경우 3개의 현장팀이 경북의 동남부를 관리하고 있는데, 전체 구성인원 12명 중 3명은 본부에서 사무 관리업무를 수행하고, 각 팀당 3인으로 구성된 현장팀은 모니터링 및 일상관리, 경미보수 활동을 하고 있음.

<표 58> 신라문화원(경북)의 인력구성 현황

구 분	내 용
조직구성	1본부 3팀 (본부에서 사무관리팀 운영)
전체 구성원	총 12명 (최고관리자 1명, 중간관리자 1명, 현장관리인력 9명, 사무직1명)
1팀당 구성인원	3명
1팀당 문화재관리수량	약 45개소

○ 신라문화원은 컴퓨터 활용 능력을 보유한 20~30대를 관리직에 배치하고, 50대 이상 고연령자는 주로 현장에 배치하여 운영하고 있음.

<표 59> 경북의 연도별 상시관리 인력 현황

시도명	연도	성 별			연 령 별							
		계	남	여	계	18~19	20~29	30~39	40~49	50~59	60~69	70~75
경북	2010	36	33	3	36	-	1	1	5	10	15	4
	2011	21	15	6	21	-	2	4	5	4	3	3
	2012	22	20	2	22	-	2	2	5	7	5	1
	2013	26	23	3	26	-	5	2	1	7	8	3

○ 구성원별 직무내용을 살펴보면 사무관리직 1명, 기술직 1명, 숙련노무자 2명, 나머지 8명은 거의 신규직원으로 구성되고 있으며, 현장직 인원 9명 중에서 6명은 숙련노무자, 3명은 단순노무자로서 현장에서 숙련노무자를 보조하는 역할을 수행하고 있음.

○ 현재 신라문화원에서는 2년차 이상 숙련노무자는 있으나, 자격증을 보유하고 있는 참여인력은 없음.

④ 노무관리

○ 신라문화원은 관리인력의 전반적인 운용 및 관리를 사업관리지침에 따라 진행하고 있고, 업무특성에 따라 운전면허증이 있는 자와 컴퓨터 활용 가능자를 우선 채용하되 팀별로 업무보고가 필수이므로 한 팀(3인) 중 1명은 반드시 컴퓨터 활용 가능자를 채용하고 있음.

○ 신라문화원(경북)의 경우 임금 지급기준은 문화재 돌봄 사업 관리지침에서 정하는 대로 운용하고 있으며, 이에 따라 최고관리자 1인은 174만원, 관리직과 기술직은 144만원, 나머지 단순노무자는 114만원을 지급받고 있음.

<표 60> 신라문화원(경북)의 임금수준 현황

(단위 : 만원)

구 분	임 금 별						
	계	120 미만	121 ~ 130	131 ~ 140	141 ~ 150	151 ~ 160	171 이상
최고관리자	1						1
중간관리자	1				1		
현장관리팀장							
사무관리직	1				1		
기술/관리직	9				9		
수리기능자							
숙련노무자(3년~)							
숙련노무자(2년차)							
현장직(초임)							
단순노무자	10	10					
임금기준	22	114만원	129만원	132만원	144만원	159만원	174만원

○ 직무교육은 사업관리지침에서 제시하고 있는 범위 내에서 교육을 실시하고 있는데, 자체적으로 문화재전문가를 초빙, 현장위주로 직무교육을 실시하고 있으며, 반기별로 1회씩 지자체에서 진행하고 있는 교육에 참여함.

○ 신라문화원에서 일하고 있는 상시인력의 업무만족도를 조사해 본 결과 전반적으로 '만족'하고 있었으며, 다만 1년 단위의 계약으로 고용을 연장하고 있어 참여자 중 연차가 올라감에 따른 급여인상분이 제대로 책정이 되지 않은 것에 대한 불만족감이 업무만족도를 저해시키고 있음.

○ 경북은 경주와 그 주변 일대에 많은 고분군들이 분포하고 있으므로 문화재의 특성 상 경미보수업무보다는 제초작업과 같은 일상 관리업무의 비중이 큰 상태임. 현장관리 인력들의 관리업무에 대한 업무비중 조사결과 ①경미보수업무 50% ②일상관리 30% ③모니터링 20% 등으로 나타남.

⑤ 운영방법

○ 현장 관리 인력은 당해 문화재에 대한 현장업무완료 후 경주 본부로 복귀하여 관련서류를 작성하여 중간관리자에게 세부추진내용을 보고한 후 하루일과를 마무리하고 있으며, 중간관리자와 사무관리직은 현장관리팀의 현장지원업무와 세부추진실적 등을 취합하고, 실시기본계획을 수립하여 효율적인 현장관리가 가능하도록 지원하고 있음

○ 긴급보고체계를 구축하여 일반적인 지위체계에 의한 보고가 불가능한 긴급한 상황이 발생할 경우, 바로 중간관리자를 거치지 않고 최고관리자에게 보고한 후 지자체 담당자와의 긴밀한 협조체계가 이루어질 수 있도록 함.

4) 문화재 분산형 - 강원 (강원문화재연구소)

① 관리대상

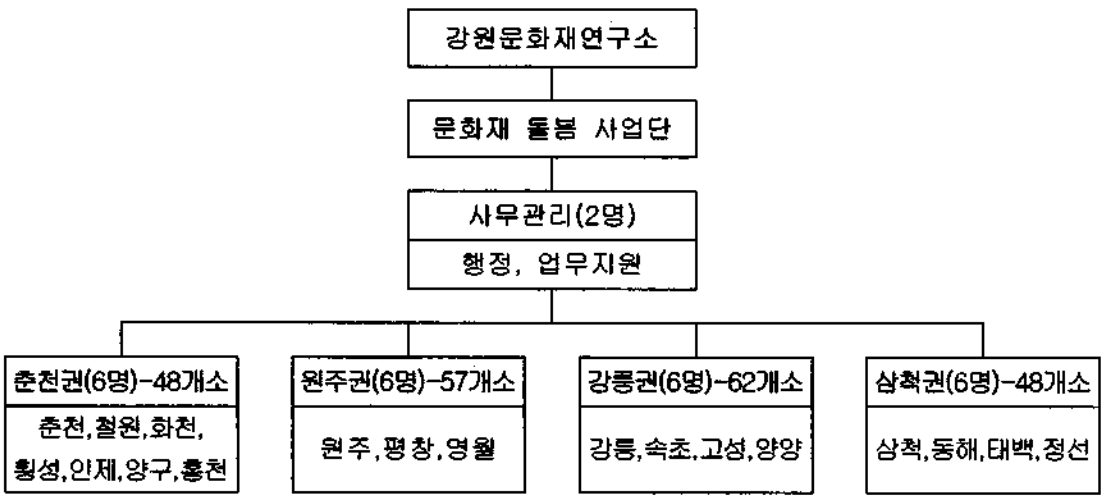
○ 2013년도 강원도에 소재한 전체 문화재 가운데 국가지정문화재 105개소, 등록문화재 32개소, 비지정문화재 78개소를 선정하여 총 215개소를 관리하고 있음.

<표 61> 강원의 연도별 관리문화재 현황

연도	계(A) (A=B+C+D)	국가지정문화재							등록문화재 (C)	비지정문화재								
		소계 (B)	국보	보물	사적	명승	천연기념물	중요민속자료		소계 (D)	서원	향교	주거가옥	루·정·각	사찰	성곽	석물	기타
2010	85	53	4	27	6	1	10	5	32	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2011	114	61	4	28	11	1	12	5	33	20	1	1	0	8	4	0	0	6
2012	123	61	4	28	11	1	12	5	33	29	1	1	0	9	4	0	0	14
2013	215	105	3	42	17	13	30	0	32	78	2	2	0	39	1	1	14	19

② 조직분석

<표 62> 강원의 문화재 돌봄 사업단 조직도



○ 강원도의 문화재 돌봄 사업단은 1본부를 중심으로 권역별 4팀으로 나누어 광범위한 면적에 산재된 문화유산을 관리하고 있음. 강원도는 문화재의 개소가 적은 데다 지형이 험하여 문화재가 산간과 오지에 산재해 있음. 관리자들이 지역 간 이동이 원활하지 못해 일일권 단위의 상시 관리가 어려운 상황.

○ 2011년과 2012년에는 5개의 권역으로 관리구역을 분리하였지만, 2013년부터는 총 4개 권역으로 설정하였음.
※ 2010년(4권역) → 2011년(5권역) → 2012년(5권역) → 2013년(4권역)

③ 인력구성

○ 강원문화재연구소는 2013년도 현재 1팀을 6명씩 묶어 4팀을 구성하였으며, 사무 관리인력 2명을 본부에 상주시켜 총 26명의 인원으로 문화재 돌봄 사업단을 운영하고 있음.

○ 일반적으로 위탁단체는 상시관리 사업을 별도의 사업단으로 꾸려 최고관리자를 1인씩 두고 있지만, 강원문화재연구소는 이 사업과 관련한 최고관리자의 역할을 강원문화재연구소 직원이 직접 맡음으로 인해 사업단 본사의 사무인력을 최소화하는 한편 현장인력을 최대한 늘리는 방식으로 현장 팀의 인원을 충분히 확보하고 있는데, 현재 1팀에서 약 50~60여개의 문화재를 관리하고 있음.

<표 63> 강원의 인력구성 현황

구 분	내 용
조직구성	1본부 4팀 (본부에서 사무관리팀 운영)
전체 구성원	총 26명 (중간관리자 1명, 사업관리 1명, 현장관리인력 24명)
1팀당 구성인원	6명
1팀당 문화재관리수량	약 50~60개소 (춘천권 48개, 원주권 57개, 강릉권 62개, 삼척권 48개)

○ 강원문화재연구소의 상시인력 고용연령대는 거의 80%이상이 60대였는데, 사업관리지침에서 노령화의 증가로 인한 60대 이상에 참여자를 20%이상 고용할 것을 권장하고 있는 것과 비교해보면, 강원도의 상시고용연령대가 지나치게 고령화되어 있다는 것을 확인할 수 있음.

<표 64> 강원의 연도별 상시관리 인력 현황

시도명	연도	성 별			연 령 별							
		계	남	여	계	18~19	20~29	30~39	40~49	50~59	60~69	70~75
강원	2010	17	16	1	17	-	1	1	-	2	12	1
	2011	23	22	1	23	-	1	1	2	1	18	-
	2012	22	21	1	22	-	1	1	2	1	17	-
	2013	26	25	1	26	-	1	1	1	1	22	-

○ 강원문화재연구소는 팀당 구성인원을 다른 광역도형보다 많이 배치하는 장점을 가지고 있으며, 상시 관리업무 수행에 필요한 전문적인 사항은 수리기능자 등 수시인력을 통해 해결하는 한편 작업능력 강화를 위해 문화재 전문가를 초빙하여 교육하고 있는 상황임.

○ 현재(2013년) 강원도 문화재 돌봄 사업단의 참여인력 중 문화재관련 자격증을 보유한 전문 인력은 거의 전무한 상태이며, 다만 원활한 업무수행을 위해 팀 내 숙련된 노무자와 단순노무자의 비율을 숙련노무자 2명에 단순노무자 4명으로 구성하고 있음.

○ 현장업무를 원활하게 수행하기 위하여 사업관리지침에서 제시하고 있는 직무교육을 활용하고 있으며, 현장 배치 전 기본교육은 문화재청에서 실시하는 교육으로 대체하는 한편 분기별로는 1회씩 매년 4회의 직무교육을 실시하고 있으며, 그밖에 필요한 교육사항이 발생하면 자체 교육을 실시하고 분기별로 한국산업안전보건공단과 연계하여 전문안전교육을 실시하고 있음.

④ 노무관리

○ 문화재 돌봄 사업 관리 지침에서는 채용기준을 특별히 규정하지 않고, 지역 특성에 따라 채용할 것을 권장하고 있는데, 강원도의 경우 전남과 같이 우선 채용조건을 가진 자를 선발하되 매년 12월 채용공고를 내고 1차로 서류전형, 2차로 필기시험과 면접을 통해 공개채용하고 있으며, 필기시험문제는 돌봄 사업과 관련한 상식선에서 문제를 출제하고 있음.

○ 현재 강원의 문화재 돌봄 사업단 전체 인력 26명 가운데 사업관리 인력은 2명, 현장인력은 24명으로 이 중 중간관리자는 144만원, 사무직은 114만원, 2년차 이상의 현장관리 숙련노무자는 129만원, 2년 미만의 단순노무자는 114만원을 지급받고 있음.

○ 상시관리 인력 이외에도 수시인력고용은 취약기 문화재의 집중관리기간과 안전진단이 필요한 경우에 일당개념으로 관련 인력을 고용하고 있음.

<표 65> 강원의 임금수준 현황

(단위 : 만원)

구 분	임 금 별						
	계	120 미만	121 ~ 130	131 ~ 140	141 ~ 150	151 ~ 160	171 이상
최고관리자							
중간관리자	1				1		
현장관리팀장							
사무관리직	1	1					
기술/관리직							
수리기능자							
숙련노무자(3년~)							
숙련노무자(2년차)	13		13				
현장직(초임)							
단순노무자	11	11					
임금기준	26	114만원	129만원	132만원	144만원	159만원	174만원

○ 현장에서 업무를 수행하고 있는 상시관리 인력들에게 업무만족도를 조사해 본 결과 강원문화재연구소의 경우 대체적으로 '만족'하고 있다고 조사되었는데, 그 이유는 설문응답자의 대부분이 60대 이상이기 때문임. 고 연령자의 경우 일자리를 찾기가 어려운 상황에서 근로기회가 생기는 점에서 감안해야 함.

※ 강원도는 60대 이상 고 연령대를 20%이상 고용할 것을 권장하고 있음

○ 또한 업무 대비 임금수준 등이 높은 연령층에 만족할만한 수준임.

○ 강원도는 사업초기부터 모니터링업무에 비중을 높게 두어 전수조사가 어느 정도 완료되어 매년 사업이 진행될수록 모니터링의 비중이 낮아지고, 경미보수와 일상관리업무의 비중이 높아지고 있음.

⑤ 운영방법

○ 현장팀이 현장업무를 마치면 사진 정리, 각종 서류 작성 후 팩스를 통해 권역별 팀장(중간관리자)에게 보고하고, 중간관리자는 필요한 부분을 취합하여 지자체 담당자에게 추진실적 등을 보고하고 있음.

○ 그 밖에 현장에서 문제점이 발견되거나 재난이 발생하였을 경우 현장인력은 중간관리자를 통해 지자체의 담당자에게 보고하여 사전조치를 취할 수 있도록 함.

○ 강원문화재연구소는 2010년부터 문화재 상시관리사업을 수행한 단체로서 2013년에는 개별 문화재별 관리의 필요성과 시급성 등을 종합적으로 판단하기 위해 모니터링을 연간 2회에 걸쳐 전체적으로 실시하고 있으며 동 기간 이외에도 일상 관리와 경미보수를 위한 모니터링을 수시로 시행하고 있음.

○ 특히 위탁단체인 강원문화재연구소 내 보존과학팀을 통해 이들과 연계하여 "흰개미 모니터링"작업을 실시하고 있는 점은 주목할 만함. 돌봄사업의 참여인력을 활용한 사례는 아니지만 반드시 필요한 업무임.

○ 강원문화재 연구소는 그 밖에 여름철 피서객 방문이 많은 시기에는 관광지에 소재한 국가지정문화재를 대상으로 상주관리 인력을 일부 배치하는 등 집중 관리를 함으로써 관람환경 개선에 기여하고 있음.

○ 월별로 상시관리 업무의 세부계획을 세워 강원도 내 16개 시·군에 알려 협조를 구하고 있으며, 지자체 요청시 상시관리 인원을 현장에 즉시 투입할 수 있도록 지자체와 위탁단체 간에 긴밀한 협조체계를 구축함.

○ 지금까지 조사한 4가지 유형별 사례의 관리특성을 정리해보면 다음과 같음.

<표 66> 유형별 문화재 상시관리 현황사례 비교분석

구 분	광역도형 (전남)	광역시형 (대구)
위탁단체	• 문화재예방관리센터	• 대구문화유산
조직형태	• 1본부 권역별 3개 센터	• 순찰보수팀 2팀 • 사무관리팀 1팀 • 특별관리대상 파견팀 1팀
관리대상문화재 (2013년 기준)	• 289개소	• 128개소
관리인력	• 1팀당 30~40개소 관리 • 1팀 3~5명 구성	• 1팀당 130~140개소 관리 • 1팀 3~4명 구성
운영특징	• 문화재 전문 모니터링팀 운영 • 상주관리 인력 추가 배치 • 문화재 전문인력 확보 • 흑한/혹서기에 전체 모니터링 실시 • 온라인 업무보고 • 차량관제시스템을 통한 근태관리	• 시도지정문화재 추가 관리 • 전문성향상을 위한 자체 직무교육을 수시로 실시 • 오프라인 업무보고 • 문화재 훼손신고센터 개설 및 운영 • 계절별 취약기 집중모니터링 실시
구 분	**문화재 밀집형 (경북)**	**문화재 분산형 (강원)**
위탁단체	• 신라문화원	• 강원문화재연구소
조직형태	• 1본부 상시관리 3팀	• 1본부 권역별 4팀
관리대상문화재 (2013년 기준)	• 286개소	• 215개소
관리인력	• 1팀당 약 45개소 관리 • 1팀 3명 구성	• 1팀당 50~60개소 관리 • 1팀 6명 구성
운영특징	• 업무능력에 따른 업무분장 활용 • 오프라인 업무보고	• 관련단체와 연계한 전문교육 실시 • 필기시험과 면접을 통한 공개채용 실시 • 오프라인 업무보고 • 위탁단체 내 보존과학팀을 활용하여 월1회 모니터링을 실시 • 휴가철 관광지에 소재한 문화재의 관람환경 개선을 위해 상주관리 인력을 일정기간 배치

다. 문화재 특별관리 사업

1) 관리대상

○ 문화재 특별관리비 지원사업의 대상은 전체 문화재 중 약 11.8%(476개)로서 국가지정문화재 중에서 환경변화 및 외부재난에 의한 훼손가능성이 높은 문화재를 대상으로 함. (2013년도 특별관리 사업은 상시관리 사업과 통합되어 문화재 돌봄 사업으로 진행 중)

<표 67> 문화재 특별관리대상 비교통계

문화재 구분	국가지정 문화재	등록문화재	시도지정 문화재	비지정 문화재	소계 (국가+등록)	합계
특별관리 수량 (비율)	472 개	4 개	-	-	476 개 (11.8%)	476 개
문화재 전체 수량 (100%)	3,479 개	547 개	7,762 개	-	4,026 개	11,788 개

※ 문화재청, 2013년 안전경비 인력 인력배치확정 기준

○ 지역별로 특별관리 대상의 수량을 살펴보면, 광역시형은 인천(3.6%)을 제외하고는 대부분 2%(10개)이하이고, 광역도형은 대부분 6~10%(30~50개)정도이지만, 문화재가 밀집한 전남(18.1%), 경북(16.6%), 경남(15.5%)은 모두 15%(72개) 이상임.

<표 68> 특별관리 사업의 지역별 문화재 수량

지역	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	제주	세종
수량	7건	2건	4건	17건	1건	1건	9건	24건	0건
(비율)	(1.5%)	(0.4%)	(0.8%)	(3.6%)	(0.2%)	(0.2%)	(1.9%)	(5.0%)	(0.05%)
지역	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	총계
수량	27건	39건	27건	44건	35건	86건	79건	74건	476건
(비율)	(5.7%)	(8.2%)	(5.7%)	(9.2%)	(7.4%)	(18.1%)	(16.6%)	(15.5%)	(100%)

※ '13년 1/4분기 추진실적 기준

<표 69> 문화재특별관리 사업 지역별 관리대상 현황

(단위 :개)

구 분	지역별 관리대상 현황																계
	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
2009	3	2	5	11	1	2	11	8	36	21	34	26	66	64	52	16	358
2010	4	3	6	14	1	2	10	17	40	27	48	27	81	74	62	17	433
2011	9	3	6	14	1	1	13	23	35	27	45	28	85	76	70	26	462
2012	7	2	4	17	1	1	9	27	39	27	44	35	86	79	74	24	476

2) 고용인력

① 상시고용 인력

○ 문화재 특별관리 사업은 특정 대상에 한정하여 지속 관리를 하는 관리형태이므로 연차적인 예산증가 없이, 상시고용 인력의 규모가 통합되기 전까지 매년 비슷한 수준을 유지해옴.

<표 70> 문화재특별관리 사업 지역별 관리인원 현황

구 분	지역별 특별관리 인력 현황																계
	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
2009	7	1	5	3	2		8	13	17	1	14	9	31	21	21	10	163
2010	7	2	2	4	2	2	5	17	17	7	31	12	33	20	20	13	194
2011	10	6	3	10	1		6	17	17	9	12	11	32	21	21	16	192
2012	9	3	4	6	1		4	21	12	11	15	11	38	24	24	10	193

○ 돌봄 사업으로 통합되기 전인 2012년 문화재 특별관리 인력의 1인당 관리수량을 살펴보면, 우선 광역시형에서는 평균 약 1인 1개소를 관리(인천의 경우 1인 3개소)하고, 광역도형에서는 경기도(1인 1개소)를 제외하고는 평균 약 1인 3개소를 관리하고 있음.

<표 71> 광역시형 - 특별관리 인력 1인당 관리수량 현황

구 분		지 역 별 (광역시형)							합계	1인당 관리수량
		서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산		
2012	인원	9	3	4	6	1	0	4	23	1.4
	문화재	7	2	4	17	1	1	9	32	
'12년도 1인당 관리수량		0.8	0.7	1.0	2.8	1.0	0.0	2.3	1 개소/ 1인	

※ 1인당 관리수량 = 문화재 / 인원

<표 72> 광역도형 - 특별관리 인력 1인당 관리수량 현황

구 분		지 역 별 (광역도형)								합계	1인당 관리 수량
		경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남		
2012	인원	21	12	11	15	11	38	24	24	108	2.4
	문화재	27	39	27	44	35	86	79	74	258	
'12년도 1인당 관리수량		1.3	3.3	2.5	2.9	3.2	2.3	3.3	3.1	3 개소/ 1인	

※ 1인당 관리수량 = 문화재 / 인원

<표 73> 제주도 - 특별관리 인력 1인당 관리수량 현황

구 분		제주특별자치도	1인당 관리수량
2012	인원	10	2 개소/ 1인
	문화재	24	

※ 1인당 관리수량 = 문화재 / 인원

② 수시고용인력

○ 특별관리 인력은 상시인력과 수시인력 모두 비정규직 고용형태로 구성되어 있는데, 상시인력의 경우에는 1년 단위의 기간으로 인원을 고용하고 있고, 부족한 인력은 수시인력으로 보충하고 있음.(전체 고용인력 중 평균 40% 이상)

<표 74> 광역시형 - 특별관리 인력 중 수시인력 현황

구 분		지 역 별 (광역시형)							합계
		서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	
2012	상시인력	9	3	4	6	1	0	4	23
	수시인력	1	9	2	5	3	2	6	22
수시인력 (비율)		10 %	75 %	33 %	45 %	75 %	100 %	60 %	49 %

※ 비율 = 수시인력 * 100 / 상시인력

<표 75> 광역도형 - 특별관리 인력 중 수시인력 현황

구 분		지 역 별 (광역도형)								합계
		경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	
2012	상시인력	21	12	11	15	11	38	24	24	108
	수시인력	12	16	14	27	16	61	30	47	146
수시인력 (비율)		36 %	57 %	56 %	64 %	59 %	62 %	56 %	66 %	36 %

※ 비율 = 수시인력 * 100 / 상시인력

<표 76> 제주도 - 특별관리 인력 중 수시인력 현황 (2012년)

상시인력	수시인력	1인당 관리수량
10	19	66 %

※ 비율 = 수시인력 * 100 / 상시인력

3) 업무분석

○ 문화재 특별관리 사업의 취지는 사후 보수정비 예산 절감, 부족한 지자체 내 문화재담당 인력 보강 등으로, 상시관리 사업과 동일하지만 그 대상이 국가지정문화재, 훼손가능성이 높은 중요문화재 또는 관리가 취약하거나 문화재가 밀집되어 있는 지역의 문화재로 한정됨.

○ 또한 채용인력에 대한 교육훈련을 일정부분 지침을 통해 의무화하여, 고용기간이 3개월 이상인 참여자는 1개월 교육시간이 16시간 이상 되도록 규정하고 있음.

○ 참여인력(현장관리인력)의 관리감독은 '일모아시스템'을 활용하여 일괄 처리하고 관리함으로써 보다 체계적으로 인력관리를 하고 있음.

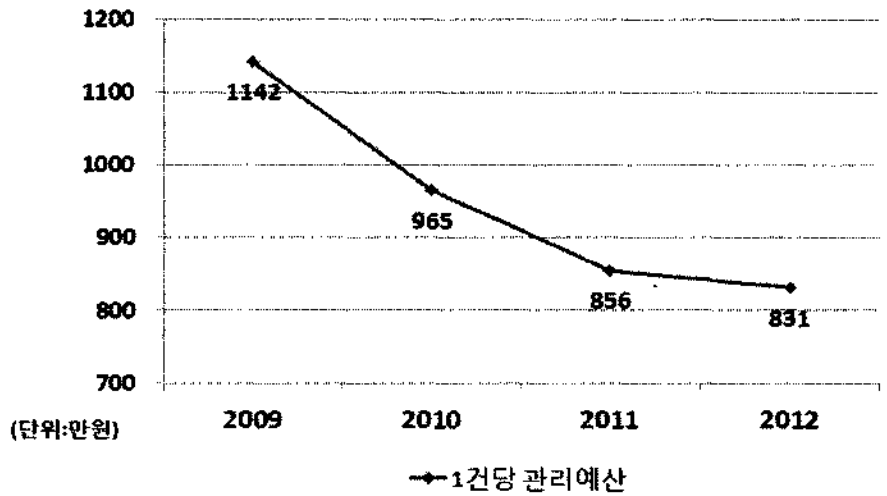
○ 특별관리 업무는 상시관리 업무와 유사하지만, 특정문화재를 집중 관리하기에 안전경비 인력 업무를 겸임하고 있음.

○ 이로 인해 안전경비 업무가 전문화되어 있지 않고, 교육훈련도 미흡하여 실전에서 현장대응 미숙에 따른 문화재 안전을 보장하기에 어려움이 있음.

4) 예산운용

○ 특별관리 운용예산은 대부분 40억 원 내외의 규모로 매년 예산규모가 크게 변동이 있지 않았으나, 대상 문화재는 2009년 이래 계속해서 증가추세를 보이고 있었으며, 1건당 지원되는 예산금액은 2009년~2012년 평균 1건당 948만원으로 개소 당 관리예산이 점차적으로 줄어들고 있음.

<그림 7> 문화재특별관리 1건당 관리예산



<표 77> 문화재 특별관리 사업 지역별 예산 현황

구 분	지역별 예산안 현황 (단위 : 백만원, 소수점 반올림)																계
	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
2009	105	37	61	106	50	24	86	208	321	200	347	248	956	540	505	297	4,091
2010	125	80	72	100	47	22	113	289	272	227	341	247	839	576	567	260	4,177
2011	131	80	67	110	28	15	103	283	248	224	330	240	759	497	533	310	3,958
2012	149	84	67	112	27	8	85	306	255	223	338	235	790	495	569	212	3,955
계	510	281	267	428	152	69	387	1,086	1,096	874	1,356	970	3,344	2,108	2,174	1,079	16,181

<표 78> 문화재 돌봄 사업 현황분석

구분	세부내용
목적	• 상시관리를 통한 사전 예방관리시스템 구축 • 사후 보수 및 정비 예산 절감 • 부족한 지자체 내 문화재담당 인력의 보강 및 사회적 일자리 창출
대상	• 국가지정문화재, 등록문화재, 보존가치가 있는 비지정문화재
예산	• 국비 70%, 지방비 30%
근로조건	• 주 5일 근무원칙(취약기에는 탄력적인 시간제 운영 가능) • 4대 보험 의무가입, 채용 전 건강검진 실시
채용기준	• 채용은 지자체와 협의하여 공정하고 합리적으로 실시하되, 지역특성을 고려 • 노령인구 증가를 감안하여 60세 이상 참여대상을 20%이상 되도록 권장 • 우선 채용대상 (자율적) - 1종 운전면허증이 있는 자, 컴퓨터 활용이 가능한 자, 문화재 수리 가능자, 문화재 수리기능사 자격증 이상 소지자 등
교육	• 문화재청 - 문화재상시관리 활동 지원사업의 추진방향과 지침 등을 지자체 관리자에게 교육 - 외부 전문가를 활용하여 문화재 애호의식, 관리요령, 수리요령 등 관련단체교육 • 지방자치단체 - 사업수행단체의 관계자에게 예산집행, 품품관리, 각종 대장작성요령 등 사전교육 - 사업수행 전 외부 전문가를 활용하여 수리·관리요령 등을 교육 후 문화재청에 결과보고 • 사업수행단체 - 매년 초 상시관리 활동 지원사업 추진에 따른 안전대책을 수립하고 분기별로 근로자에게 안전교육을 1회 이상 실시 후 지자체에 결과보고 - 사업수행단체 자체적으로 사업에 투입 전 외부 전문가를 활용해 문화재 관리요령, 수리요령 등을 교육 ※ 사업수행단체는 관리지침에서 정하는 교육활동 이외에도 필요에 따라서 근무활동에 지장이 없는 한 다양한 교육프로그램 운용이 가능함
관리감독	• 문화재청 - 매년 1회 이상 지자체 또는 사업수행단체의 상시관리 활동사항을 정기점검 - 민원 발생 시 또는 자체적으로 필요할 경우 수시로 점검 실시 • 지방자치단체 - 연중 수행할 상시관리 활동 기본계획을 수립하고, 분기별로 추진실적을 문화재청에 제출 - 사업수행단체로부터 월 1회 추진실적을 제출받고 미비점 등이 있을 경우 현장 확인 및 적절한 조치를 취함 (단, 사업의 조기 정착을 위해 수시로 추진단체로부터 실적을 제출받을 수 있음) - 민원 발생 시 또는 자체적으로 필요할 경우 수시로 점검 실시 - 국가지정문화재에 한해 상시관리 활동 중 경미한 수리범위를 초과하는 사항 발견 시 지자체 또는 문화재청에 즉시 보고 (신속한 보고체계 확립) - 매년 반기별로 자체 또는 문화재청과 합동으로 정기점검 • 사업수행단체 - 현장관리 인력의 근태확립과 원활한 업무활동을 위해 업무 후 근무일지, 점검표 등을 작성하여 관리자에게 보고할 수 있도록 함
주요업무	• 문화재 모니터링, 문화재 관람환경 개선을 위한 일상관리, 문화재 경미보수, 취약기 집중관리
기대효과	• 지역일자리 창출을 통한 지역경제 활성화 • 재난발생시 피해를 최소화 • 부족한 지자체의 문화재 담당인력의 보완 • 관람환경 개선으로 쾌적한 문화재 향유기회확대 및 경제효과증대 • 문화재에 대한 국민들의 관심과 긍정적인 의식 및 만족도 제고

<표 79> 돌봄 사업으로 통합된 상시관리 및 특별관리의 업무 비교분석

구 분	상시관리 사업	특별관리 사업
목적	• 상시관리를 통한 사전 예방관리시스템 구축 • 사후 보수·정비 예산 절감 • 부족한 지자체 내 문화재담당 인력의 보강 • 사회적 일자리 창출	• 관리가 취약한 문화재를 특별관리 • 사후 보수·정비 예산 절감 • 부족한 지자체 내 문화재담당 인력의 보강 • 사회적 일자리 창출
대상	• 국가지정문화재, 등록문화재, 보존가치가 있는 비지정문화재	• 국보·보물·사적·명승·중요민속문화재 중 환경변화와 외부재난에 의한 훼손가능성이 높은 중요문화재 (관리취약, 문화재밀집지역 등)
예산	• 국비 70%, 지방비 30%	• 국비 60%, 지방비 40%
배치 기준	• 교부받은 예산범위 내에서 인력구성 • 각 시·도별 지자체 특성에 맞도록 팀을 구성하여 운용(자율적)	• 각 지자체 특성에 맞게 인력을 구성 • 고령자(만 55세) 이와 참여자는 원칙적으로 2년 기간제한을 받음
채용 기준	• 채용은 자자체와 협의하여 공정하고 합리적으로 실시하되, 문화재수리기능자 자격증 이상 소지자 또는 문화재 수리에 능통한 자 우선 채용	• 문화재특별관리 업무의 원활한 수행이 가능한 자, 향토역사 및 문화유산보호에 공헌이 많은 자, 사회적 취약계층인력을 우선 채용
교육	• 연 초에 안전대책을 수립하고, 분기별 근로자안전교육을 1회 이상 실시 • 현장 투입 전 직무교육을 하고, 현장 투입 후 분기별 1회 이상 직무교육을 실시하며, 필요에 따라 수시로 교육가능	• 고용기간이 3개월 이상 된 참여자는 지자체 및 노동부 고용지원센터 등에서 개설된 고용지원(훈련) 프로그램에 1개월 당 16시간 이상 참여해야 함 (훈련수당은 미지급) • 시·군·구는 현장배치 전 당해 문화재 현황 및 특별관리 방법을 교육
관리 감독	• 매년 반기별로 자체 또는 문화재청과 합동으로 정기점검하고, 민원발생시 혹은 자체적으로 필요할 경우 수시로 점검을 실시 • 연중 기본계획을 수립하게 하고, 월별, 분기별 상시관리 추진실적을 제출받아 미비점에 대해서는 적절한 조치를 취하도록 함	• 알모아시스템을 활용한 참여자의 체계적인 일괄 업무처리 및 관리 • '문화재특별관리근무지침'에 따라 관리감독하고, 주1회 업무보고 함
주요 업무	• 문화재와 그 주변 모니터링 • 문화재 관람환경 개선을 위한 일상관리 • 문화재 수리 등에 관한 법률에서 정하는 범위 내의 경미보수 • 취약기 문화재 집중관리	• 순찰감시를 통한 화재·도난·도굴 등의 위험요인제거 및 안전확보 • 문화재 지정 및 보호구역 내 일상관리 • 취약기 문화재 및 주변 시설물, 보호시설물 점검 등 예방활동 • 안내판 및 화장실 등 편의시설 이상유무 확인 및 보고체계 유지
기대 효과	• 지역일자리 창출을 통한 지역경제 활성화 • 부족한 지자체의 문화재 담당인력의 보완 • 관람환경 개선으로 쾌적한 문화재 향유기회 확대 및 경제효과증대 • 재난발생시 피해를 최소화 • 문화재에 대한 국민들의 관심과 긍정적인 의식 및 만족도 제고	• 부족한 지자체의 문화재 담당인력의 보완 • 지역일자리 창출을 통한 지역경제 활성화 • 관리가 취약한 문화재의 원형보존 및 유지관리체계 확립

라. 천연기념물의 상시관리 : 천연기념물(식물) 보수치료 사업

○ 사후 복구방식에서 상시관리를 통한 예방관리 형태로 전환하여 온전히 보호하자는 취지하에 기존에 건조물문화재로 한정되던 문화재 상시관리사업 대상을 2011년부터 천연기념물로 확대하게 됨.(2011.5.19. 문화재청 훈령 232호)

○ 적용범위는 식물로 한정되어 있으며, 사업의 기본방향은 훼손되어가는 천연기념물에 대한 모니터링, 필요시 처방·처치 및 유지 관리, 시간경과에 따른 사업진행결과 평가 방식으로 진행하고 있음.

○ 동 사업은 대상별 관련 전문가 모니터링을 수행하고 특이사항을 발견 시 대처방안 제시, 처치 실시, 전문적인 모니터링 실시 등을 통해 대응하기 때문에 사후평가결과가 좋음.

○ 치료 사업을 통한 천연기념물의 관리상태 제고, 사후 처치예산 절감, 문화재 관리 영역이 유형의 건조물문화재로부터 자연유산에까지 확대되는 등 전반적으로 우수한 사업으로 평가 받음.

○ 그러나 대상이 국가지정문화재로 한정되어 있음에 따라 지방의 향토유적 식물은 관리되지 않아 차후 이 부분에 대한 현황조사가 필요함.

<표 80> 천연기념물 상시관리 기본원칙과 모니터링 방법

■ 기본원칙
- 대상별 특성에 따라 관련전문가가 수행하도록 함. - 지역별·수종별 특성에 따라 월1회 이내 총6회 실시, 병해충 발생 등 문제발생 시 조사시기 조정 가능 - 관련 전문가의 자격조건은 대학 관련학과 조교수 이상, 산림연구기관 연구사 이상, 국가 시도문화재 위원(전문위원 포함), 문화재수리(식물) 기술자 등이 해당됨. - 식물보호업체(기술자)는 병해충 방제, 상처관리, 가지치기, 비배관리, 지표면관리업무를 수행함. - 소유자, 직영 또는 지역주민은 주변 시설물 관리, 외부청소 등 단순관리업무를 수행함.
■ 모니터링 방법
- 연1회 정기조사를 실시, 조사 신뢰성을 높이기 위해 매월 또는 매년 같은 날짜와 위치에서 조사 실시 - 정기조사를 보완하며, 문화재의 이상유무를 확인하기 위하여 수시로 간이조사를 실시, 조사 중 응급상황시 조기대처가 가능하도록 해야 함. - 노거수 : 신초길이, 잎의 크기 및 색깔, 수량 등을 토대로 수목 활력도를 조사하고 병충해 피해현황, 주변시설물(안내판, 보호책, 지주목 등)의 관리상태 등을 점검함. - 수림지 : 주요수종의 치수조사, 매목조사, 각 층위(교목층, 아교목층, 관목층, 초본층)별 피도(울폐도) 조사, 수목활력도 조사, 병충해 피해현황, 초본류 및 자장식물 조사, 토양조사, 주변시설물(안내판, 보호책, 지주목 등의 관리상태 등 점검 - 모니터링 기록은 야장에 조사하고 대장에 반드시 기록하도록 함.

<표 81> 천연기념물 상시관리의 유지관리 방법

■ 유지관리 방법

1) 병충해 방제 : 식물보호업체(기술자)
- 특별 병충해, 일반 병충해로 구분할 수 있으며 일반 병충해는 점차 자체 생태계에 적응되도록 유도하되, 불가피한 경우 과다살포는 자제하고 최소범위 내에서 명시된 희석농도를 지켜 방제 작업을 수행함
- 특별 병충해는 발생 즉시 별도사업으로 신속히 대처함
2) 상처치료 : 식물보호업체(기술자)
- 현 상태에서 더 이상 확대되지 않도록 보호하는 수단으로 무리한 시행은 지양함
- 식물에 부담이 적고 검증된 새로운 방법을 중심으로 우리나라 환경과 천연기념물 특성에 부합되는 치료방법을 선택함
3) 가지치기 : 식물보호업체(기술자)
- 고사지, 쇠약지, 부러진 가지 등 불필요한 가지를 제거하되, 완전 부식된 조직만 제거하고 고사된 지 오래된 큰 가지는 전문가 자문 등을 거쳐 신중히 처리함.
- 설해·풍해예방, 병충해 피해가 우려되는 경우 생가지 제거 및 잔가지 솎아내기를 시행하되, 기본 수형이 훼손되지 않는 범위내에서 시행하며, 가지끝을 자를 경우 불균형적으로 성장하여 경관을 저해할 수 있음으로 주의함.
4) 비배관리 : 식물보호업체(기술자)
- 수목이 쇠퇴한 경우 장해원인에 대한 조사가 선행되어야 하며, 결과에 따라 부족한 성분을 공급함.
- 비료로 인한 부작용이 발생하지 않도록 비료의 종류, 시기, 방법 등을 올바르게 선택함.
5) 지표면관리 : 식물보호업체(기술자)
- 덩굴제거, 풀깍기, 완충지역의 돌발식생 및 경쟁목 제거 등이 해당되며 경쟁목은 제한적으로 관리함.
6) 시설물관리 : 소유자, 직영 또는 지역주민
- 보호책, 지주, 데크, 정자, 의자 등 주변 편의시설의 청소관리.
7) 외부청소 : 소유자, 직영 또는 지역주민
- 낙엽 등 자연물과 이용객에 의해 발생된 쓰레기 청소 등 주변관리.

■ 관리방법

- 광역자치단체에서는 매년 상시관리와 관련한 계획을 수립하여 기초지자체에 시달하고 시행여부를 지도감독하며 필요에 따라 유지관리 수행자 선정방법 등을 조정하기 함.
- 모니터링 조사자가 적절하지 여부와 업무성실도, 유지관리 수행 계약조건 이행도 등을 감독함.
- 지자체 스스로 지도감독이 어려울 경우 전문가의 자문을 받아 업무를 수행함.

마. 전통가옥 경상보수 지원사업

1) 관리대상

○ 전통가옥 경상보수 지원사업의 대상은 중요민속문화재로 지정된 전통가옥과 민속마을 내 가옥으로, 2008년 133개소로 시작, 2013년 166개소를 관리·지원 중임.

<표 82> 전통가옥 경상보수 지원 사업대상 비교통계

문화재 구분	국가지정 문화재	등록문화재	시도지정 문화재	비지정 문화재	합계
전통가옥 경상보수 지원대상 수량(비율)	166 개	-	-	-	166 개 (4.8%)
문화재 전체 수량(100%)	3,479 개	-	-	-	3,479 개

※ 문화재청, '13년 전통가옥 경상보수 지원 사업 인력배치확정 기준

○ 안동(27개)과 경주(15개)지역에 많은 수의 고택들이 위치하고 있는데, 전통가옥 관리대상 전체 166개소 중 3분의 1 이상이 경상북도에 소재함.

<표 83> 전통가옥 경상보수 지원 사업대상 지역별 문화재 수량

지역	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	제주	세종
수량 (비율)	1건 (0.6%)	-	3건 (1.8%)	-	-	-	-	6건 (3.6%)	-
지역	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	총계
수량 (비율)	8건 (4.8%)	6건 (3.6%)	16건 (9.6%)	14건 (8.4%)	4건 (2.4%)	33건 (19.9%)	69건 (41.6%)	6건 (3.6%)	166건 (100%)

※'13년 경상관리인력 배치 계획 기준

○ 2010년부터 2011년까지는 기존의 관리대상인 중요민속자료에, 보물과 사적이 포함되어 관리수량이 대폭 확대되었다가 2012년부터 다시 보물과 사적이 제외되면서 현재의 규모가 됨.

<표 84> 전통가옥 경상보수 지원 사업대상 연도별 관리대상 추이

년도	2008	2009	2010	2011	2012	2013
관리개소	133	151	221	220	160	166

※ 전통가옥 경상보수사업 결과보고 기준

2) 고용인력

○ 전통가옥 경상보수 지원 사업 고용형태는 상시고용 인력보다는 필요에 따른 수시고용이 많은 것이 특징으로 사업초기에는 경상보수를 중점적으로 시행한 결과 경상보수 수요 감소에 따른 관련 인원 감원 및 경상관리 인원 증원이 있었고, 2011년도부터는 경상관리의 비중을 키우게 됨으로써 관리인원이 대폭 줄였는데, 다시 2013년도부터 관리인원을 증원하고 있는 추세임

<표 85> 전통가옥 경상보수 지원 사업대상 연도별 관리인원 추이

년도	2008	2009	2010	2011	2012	2013
관리인원(명)	-	295	250	123	121	154

※ 전통가옥 경상보수사업 결과보고 기준

3) 업무분석

○ 동 사업의 목적은 상시관리, 특별관리 등과 다르지 않으나, 본래 취지가 전통가옥에 거주하는 관리자의 고령화문제를 해소하고자 하는데 있으므로 채용기준과 운영방법에 있어서도 차이를 보이고 있음.

○ 특히, 채용 전 건강검진을 실시하거나, 고택관리 SOS시스템을 활용해 신고체계를 확립하는 등 운영방법은 그 취지를 어느 정도 잘 보여주고 있다고 판단됨.

○ 하지만 관리대상이 개인이나 문중 소유의 사유재산이 대부분이기 때문에 소유자와의 마찰을 줄이고, 그들에게 문화재 관리에 대한 긍정적인 인식을 심어주기 위한 지속적인 교육과 홍보업무가 필요함.

4) 예산운용

○ 사업초기인 2007년~2008년에는 지방자치단체 보조로 매년 5.4억을, 2010년도부터는 민간경상 보조형태로 매년 7.2억의 예산을 집행해 오다가 2012년 이후에는 경상관리 예산이 추가되어 매년 15억원의 규모로 예산이 대폭 확대되었음.

<표 86> 전통가옥 경상보수 지원 사업대상 연도별 관리예산 추이

(단위 : 백만원)

년도	2008	2009	2010	2011	2012	2013
관리예산	540	540	720	720	1,500	1,500

※ 전통가옥 경상보수사업 결과보고 기준

<표 87> 전통가옥 경상보수사업 현황분석

구 분	세부내용
목 적	• 중요민속문화재에 대한 경상보수 및 관리를 통한 문화재 훼손방지 • 예방관리시스템 구축을 통한 사후 보수정비 예산 절감 • 부족한 지자체 내 문화재담당 인력의 보강 및 사회적 일자리 창출
대 상	• 중요민속문화재 중 전통가옥과 민속마을 내 가옥 등 문화재 거주가옥을 대상으로 함('08년 133개소 → '13년 166개소) • '10~'11년에는 대상에 보물 및 사적이 대거 관리대상에 포함됨 • '12년도에는 다시 관리대상이 줄어듦
예 산	• 2007~2009년 : 지방자치단체 보조 (매년 5.4억) • 2010~2011년 : 민간경상 보조 (매년 7.2억) • 2012년 이후 : 민간경상 보조 (경상관리 예산 추가 → 매년 15억)
배치기준	• 문화재 분포가 광범위하여 권역별로 지부를 두고, 해당 관리문화재에 필요한 인력을 할당하여 배치함
채용기준	• 노령인구증가 등을 감안하여 60세 이상 참여대상을 20%이상 채용 • 채용은 문화재 주변 주민 위주로 채용을 권장 • 경상관리 및 보수업무를 할 수 있는지 채용 전 건강검진 실시 • 해당 지자체와 협의하고 지역 특성을 감안하여 단체에 자율 채용
운영방법	• 경상관리 인력 비배치 가옥에는 한시적으로 경상관리팀을 구성운영 • 고택관리 SOS시스템을 활용한 신고체계 확립 및 신속한 경상보수 • 사)한국고택문화재소유자협의회에서 기동보수반을 운영 • 문화재 지역 주민을 활용해 경상관리인력 운용
관리감독	• 문화재 분포가 광범위하므로 권역별로 지부 등에서 지도 및 감독 • 매년 1회 이상 문화재청에서 사업수행단체에 정기점검 실시 • 현장 상시고용 인력의 효율적 관리를 위해 위치감시시스템 휴대
주요업무	• 가옥 및 가옥주변의 일상관리(청소, 환경정비, 재해예방활동 등) • 상시 모니터링을 통한 사전재해예방(환개미 모니터링, 시설점검 등) • 화재예방 및 도난방지활동 수행 (화재 및 순찰감시) • 주변환경 개선 및 생활편의시설 설치(소화기, 보일러, 가스통 등)
기대효과	• 지역 일자리 창출과 지역 경제활성화에 기여 • 고령화된 소유자의 고택관리에 대한 육체적·경제적 부담 경감 • 소유자 및 관리자의 문화재 보호·관리에 대한 의식전환 계기마련

3. 문화재 안전경비 사업 현황

가. 안전경비 사업

1) 관리대상

○ 안전경비 사업의 취지는 화재에 취약한 중요목조문화재(133개소)를 안전경비 인력을 통해 24시간 감시체계와 초동대응체제를 구축하는데 있으므로 24시간 근무자 배치를 기본으로 하며, 공백시간이 없도록 주야로 시간을 할당하여 주간에 1명, 야간에 2명이상을 배치.

○ 향후 국가지정 목조문화재 중 국유 또는 공유인 것을 우선하여 안전경비 인력을 확대할 필요가 있으며, 차후에는 시도지정문화재 중 위험에 노출되어 있는 중요목조문화재도 안전경비 인력배치가 필요할 것으로 판단됨.

<표 88> 문화재 안전경비대상 비교통계

문화재 구분	국가지정 문화재	등록문화재	시도지정 문화재	비지정 문화재	합 계
안전관리 수량(비율)	133 건 (3.82%)	-	-	-	133 건
문화재 전체 수량(100%)	3,479 건	547 건	7,762 건	-	11,788 건

※ 문화재청, '13년 안전경비 인력 인력배치확정 기준

○ 안전경비대상 문화재를 지역별로 살펴보면, 광역시형은 대개 3%(4건) 이하이고, 광역도형의 경우 대부분 5~20%(5~25건) 내외이나 경북의 경우 중요한 국가지정 목조문화재가 밀집되어 있어 전체 안전경비대상 중 약 30%(40건) 정도를 관리하고 있음.

<표 89> 안전경비 사업의 지역별 문화재 수량 ('13년 기준)

지역	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	제주	세종
수량 (비율)	3건 (2.3%)	3건 (2.3%)	4건 (3.0%)	3건 (2.3%)	0건 (0%)	1건 (0.8%)	2건 (1.5%)	1건 (0.8%)	0건 (0%)
지역	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	총계
수량 (비율)	7건 (5.3%)	6건 (4.5%)	5건 (3.8%)	13건 (9.8%)	19건 (14.3%)	18건 (13.5%)	39건 (29.3%)	9건 (6.8%)	133건 (100%)

<표 90> 문화재안전경비 사업 지역별 관리대상 현황

구 분	지역별 관리대상 현황(단위 : 건)																계
	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
2008	4	1	3	2		1		4	5	1	8	14	13	23	8	1	88
2009	4	2	4	3		1		5	4	2	12	18	18	39	12	1	125
2010	4	2	4	3		1		5	6	2	12	18	19	35	8	1	120
2011	4	2	4	3		1		5	5	2	12	19	19	36	8	1	121
2012	3	2	4	3		1		7	5	2	13	19	18	41	8	1	127
2013	3	3	4	3		1	2	7	6	5	13	19	18	39	9	1	133

2) 고용인력

○ 방화, 도난과 같은 인적재난의 피해를 방지하기 위하여 안전경비업무의 중요성이 증가함에 따라 관련 인력도 지속적으로 증가하고 있는 추세임.

<표 91> 문화재안전경비 사업 지역별 관리인원 현황

구 분	지역별 안전경비 인력 현황(단위 : 명)																계
	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
2008	16	4	12	6		4		10	14	4	29	45	43	87	18	2	294
2009	16	6	16	6		4		16	12	8	31	53	40	89	33	4	334
2010	32	8	16	7		4		20	21	8	36	54	41	93	25	4	369
2011	32	8	16	7		4		18	17	8	37	56	46	87	31	4	371
2012	18	8	18	8		5		21	20	8	45	60	50	88	36	2	387
2013	16	8	15	7		3	4	22	14	12	38	52	47	91	37	3	369

○ 2013년도 기준으로 문화재 개소 당 안전경비 인력수를 조사(표91~93 참조)해 보면 평균적으로 1개소 당 2.7인이 투입되어 있음. 안전경비 인력 배치기준에 의거하여 주간 1명, 야간 1명 이상을 채용하여 배치하는데, 주야 맞교대를 하거나 안전상 야간의 2인 1조가 원활히 이루어지기 위해서는 최소 3인이 필요함. 야간근무에 의한 휴식이 이루어지기 위해서는 맞교대 외에 대체인력에 의한 교대가 이루어져야 하므로 안전경비 대상 문화재의 규모와 경비형태에 적절한 인력규모가 확보되도록 해야 함.

○ 따라서 통합관리조직의 안전경비 인력은 최소한 1개소 3인 이상 배치를 기본으로 하여 인력구성을 해야 하며, 적정규모의 안전경비를 위한 수요조사가 정밀하게 이루어져야 할 것으로 판단됨.

<표 92> 광역시형 - 1개소당 안전경비 인원 현황

구 분		지 역 별 (광역시형)							합계
		서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	
2013	인원(명)	16	8	15	7		3	4	53
	문화재(건)	3	3	4	3		1	2	16
'13년도 1개소당 관리인원(명)		5.3	2.7	3.8	2.3	-	3.0	2.0	3.3

※ 1개소당 관리인원 = 인원 / 문화재

<표 93> 광역도형 - 1개소당 안전경비 인원 현황

구 분		지 역 별 (광역도형)								합계
		경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	
2013	인원(명)	22	14	12	38	52	47	91	37	313
	문화재(건)	7	6	5	13	19	18	39	9	116
'13년도 1개소당 관리인원(명)		3.1	2.3	2.4	2.9	2.7	2.6	2.3	4.1	2.7

※ 1개소당 관리인원 = 인원 / 문화재

<표 94> 제주도 - 1개소당 안전경비 인원 현황

구 분		제주특별자치도	1개소당 관리인원
2013	인원	3명	3 명 / 1개소
	문화재	1건	

※ 1개소당 관리인원 = 인원 / 문화재

○ 안전경비 인력은 기초지자체에서 채용공고를 통해 지원한 대상자 중 업무를 수행하는데 지장이 없으며 원활한 업무수행이 가능한 자를 선정하여 채용하고, 고용노동부의 「일모아시스템」을 활용하여 인력을 통합관리 하도록 하고 있으며, 채용현황 및 채용상황을 수시로 보고받을 수 있도록 하고 있음.

○ 채용 시 소방안전관리자격증(2급 이상) 소지자를 우선 고려하고, 문화재 및 시설물 안전경비 경력자, 문화재관련 교육이수자 및 이해도가 높은 자로서 화재의 예방 및 감시업무의 원활한 수행이 가능자를 중심으로 선발하도록 하고 있음. 2012년도부터는 소방장비운용이 가능한 인력을 채용하기 위해 관할 소방서의 협조를 받아 실기시험을 의무적 실시 및 소화전, 방수총 등의 소화

시설을 다룰 수 있는지 검증하고 있음.

○ 안전경비 인력의 급여는 사업관리지침에서 정하는 바에 따라 지급받는데, 최저임금법에 따른 시급제에 24시간, 30일, 12개월을 기준으로 책정되어 있음. 이를 기준으로 교대인력 투입 시 인력 수만큼 나누고 지급하는데 3인 교대를 할 경우에는 매월 1인당 1백만원 정도를 지급받게 됨. 여기에 4대보험료의 근로자부담금 7.77%을 계상하면, 월 백만원도 되지 않는 임금을 받고 있는 실정임. 2교대로 할 경우 급여수준이 약간 상승되나 이에 비례하여 노동강도가 높아지는 상황임.

※ 4,860원('13년 기준 최저시급)×0.9(최저임금법에 따라)×24시간×30일×12개월 ÷3인(주간1명,야간2명 시) = 37,791,360원/연봉 (1,049,760원/월)

○ 이렇듯 저 임금문제와 지역 내 청년인력 부족 현상으로 인해 참여근로자의 연령대가 고령화되어 있는데, 최근에는 사회적인 문제로서 이슈가 되고 있는 인구노령화로 인한 고령자 일자리 부족현상의 해소에 도움이 될 것으로 사료되며, 향후 안전경비 인력사업을 통해 취약계층에게 일자리를 제공한다는 긍정적인 측면이 부각되는 상황임.

<표 95> 안전경비 인력의 연령대 현황 (2013년 기준)

지역별	연 령 대							
	계	20대	30대	40대	50대	60대	70대	80대
서울	36		1		7	24	4	
부산	7				4	2	1	
대구	18		1	2	5	7	1	2
인천	8				2	5	1	
대전	5			2		3		
경기	22				10	9	3	
강원	17		1	2	2	5	6	1
충북	6			2	2	2		
충남	45				4	29	10	2
전북	59		3	11	13	23	9	
전남	49	2		5	6	26	10	
경북	105			5	15	53	31	1
경남	37		2	1	7	20	7	
제주	4		3	1				
합계	418	2	11	31	77	208	83	6

○ 선발된 경비인력은 현장에 배치하기 전에 문화재 소양교육을 비롯하여 업무수행에 필요한 각종 방재 및 방범시설의 이해, 재난발생시 보고방법, 재난 시 초동대응방법 등을 교육하여 현장업무를 원활하게 수행할 수 있도록 하고 있음.

○ 그 밖에도 기초 자치단체에서는 경우에 따라 안전경비 인력에게 필요한 교육을 수시로 실시하고 있음

3) 업무분석

○ 안전경비 사업의 사업시행주체는 지방자치단체로서 문화재청은 사업계획을 수립, 예산확보, 사업지침시달, 예산교부결정 등 운영계획을 총괄하고, 광역지자체는 사업시행을 총괄 및 예산을 집행하며, 기초 자치단체는 채용 공모 및 선정, 사업을 시행, 예산 집행 등 교육훈련 실시 및 복무점검 등 사업을 실질적으로 관리하는 역할을 수행함.

<표 96> 안전경비 인력의 순찰간격 현황 (2013년 기준)

순찰간격		건 수	사 례
주 간	야 간		
30분	30분	1	남원 광한루
30분	1시간	2	서울 흥인지문
40분	40분	4	수원 팔달문
1시간	1시간	64	전주 풍남문
1시간	2시간	10	영주 소수서원
1시간	3시간	1	영주 부석사 무량수전
2시간	2시간	6	청양 장곡사 상·하대웅전
2시간	3시간	4	경주 경주향교 대성전
3시간	3시간	3	논산 쌍계사 대웅전
1시간	-	1	청도 운문사 대웅보전
-	1시간	3	영천 은해사 거조암 영산전
-	2시간	1	제천 청풍 한벽루
-	3시간(상시순찰)	1	구례 화엄사 각황전

<표 97> 안전경비 인력의 근무형태 현황 (2013년 기준)

근무형태	건 수
2교대	48
3교대	20
격일제	23
주간 또는 야간만	12
총 계	103

○ 근태관리는 문화재 안전경비 인력 배치사업 근무지침에 의거하여 자체 근무지침을 설정하여 운용하고, 근무지침에서 규정하지 않은 사항은 근로기준법을 적용해서 운용함을 원칙으로 하고 있음.

<표 98> 안전경비 인력의 근태관리 현황 (2013년 기준)

근태관리방법		점검주기					
		매일	1주일	10일	2주일	1개월	기타(수시)
일지작성 후 담당자확인	○	6	57	1	4	21	6
	×		6			2	1
기타(방문, 유선보고 등)	○		9	1	2	4	1
	×	6	54		2	19	6

※ 기타 근태관리 사례
- 대구 북지장사 대웅전의 경우 평일 1회씩 유선보고함
- 강화 정수사 법당의 경우 수시로 공무원이 유선연락하거나 방문하여 확임함
- 귀신사 대적광전의 경우 주지스님이 근태관리를 병행함
- 고창 선운사 대웅전의 경우 전자식 순찰시스템 설치로 근무상태를 확인함
- 해인사 장경판전의 경우 일지를 작성 후 해인사에서 확인함
- 나주향교 대성전의 경우 담당 공무원이 근무형태를 수시로 확인함

○ 안전경비업무는 문화재 상주관리이기 때문에 문화재 소유자와 관리자의 긴밀한 협조체계를 유지하는 것이 중요하므로 지자체 담당공무원은 사전에 소유자와의 충분한 협의를 거쳐 현장관리자가 해당업무를 원활하게 수행할 수 있는 업무환경을 조성하도록 하고 있음.

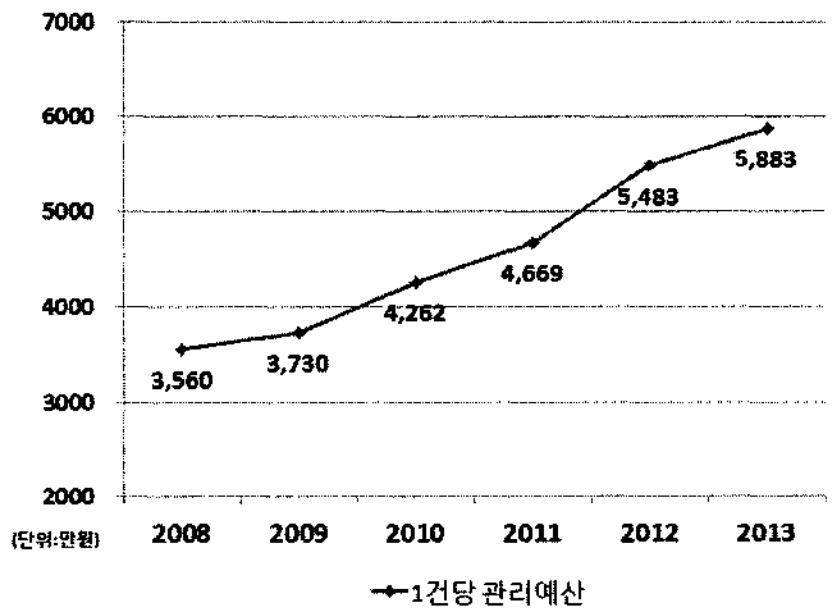
○ 또한 지자체의 담당자는 안전경비 인력이 업무를 제대로 수행할 수 있도록 편의제공을 지원하고, 업무에 필요한 제반 교육지원 및 지역 비상연락망 비치, 문화재별 방재매뉴얼 비치 및 교육 등 다양한 지원활동을 하고 있음.

○ 매월 5일에는 기초 자치단체에서 광역지자체를 거쳐 문화재청으로 예산집행 실적과 추진실적 및 배치사업 추진현황을 제출하고, 근무실태 점검 소홀, 경비인력 미배치 등 미집행 또는 집행부진이 있을 경우 개선방안을 제출하도록 하여 효과적인 사업집행이 이루어질 수 있도록 하고 있음.

4) 예산운용

○ 안전경비 인력 운용예산은 2008년 약 31억에서, 2013년 약 78억까지 6년 동안 거의 2배 이상 관리예산이 늘어나 문화재관리사업 가운데 가장 큰 폭의 증가를 보이고 있는데, 1건당 관리예산도 다른 문화재관리 사업에 비해 많고 지속적으로 증가하고 있음.

<그림 8> 문화재 안전경비지원 분야 1건당 관리예산



○ 하지만 경비인력의 임금조건과 근로조건이 매우 열악하므로, 통합관리 조직 설계 시 인건비산정 기준을 변경할 필요가 있음.

<표 99> 문화재 안전경비 사업 지역별 예산 현황 (2013년 기준)

(단위 : 백만원)

지역별 예산안 현황 (단위 : 백만원, 소수점 반올림)															계
서울	부산	대구	인천	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
339	170	320	148	64	85	466	297	254	806	1,102	996	1,929	784	64	7,824

나. 안전경비 사업 운영 사례

1) 기초자치단체 중요목조문화재 안전경비

○ 안전경비 인력을 배치하고 직접적으로 운영하고 있는 강릉, 대구 동구의 안전경비 운영실태 조사 결과는 다음과 같음.

·<표 100> 강릉과 대구 동구의 중요목조문화재 감시인력 배치 현황

구 분	강원도 강릉시	대구 동구
감시인력	8명 배치 (임영관 3명, 해운정 2명, 강릉향교 3명)	7명 배치 (복지장사 3명, 동화사 4명)
대 상	임영관, 해운정, 강릉향교	복지장사 자장전, 동화사 대웅전
근무방법	주야간 교대 3교대(임영관), 2교대(해운정,강릉향교)	주야간 교대, 격일교대 2교대(복지장사), 격일제(동화사)
순찰간격	주간 1시간, 야간 1시간	주간 1시간, 야간 1시간
점검주기	1주일마다 점검	평일 1회 유선보고, 1개월마다 점검
예 산	169,200천원	148,400천원
비 고	주1회 휴무	·인건비 월급 : 1,596,510원 ·재료비 등은 책정되어 있지 않음

2) 숭례문 안전경비

○ 2013년 숭례문의 안전경비는 주간과 야간으로 나누어서 운용하고 있는데, 총 관리인원은 17명으로 매뉴얼에 맞춰 순찰 및 고정배치되어 근무하고 있는데, 안전관리자 · 방화관리자· 위험물관리자· 소방서 근무 출신자를 우대하여 채용함으로서 안전경비의 효율적 관리를 꾀하고 있음

<표 101> 숭례문 안전경비 근무체계

구 분		1일 근무시간	근무체계	비 고
주간		8시간	주5일제	
야간	A조	15시간	교대근무	근무후 1일 휴무
	B조	15시간		

<표 102> 숭례문 안전경비 근무인원

구분		인원	비고
실장		1	총괄(문서작성, 촬영, 기타 잡무)
주간		6	안전관리자, 방화관리자, 위험물관리자, 소방서 근무 출신자 우대
야간	A조	5	
	B조	5	
계		17	

<표 103> 숭례문 안전경비 인력배치

위 치	배치인원		비 고
	주간	야간	
사무실	2	1	
초소(정문)	2	1	
초소(후문)	2	1	
순찰근무		2	2시간에 1회 순찰
계	6	5	

<표 104 > 숭례문 안전경비 인력 임금체계

구 분	임금제도	급여액(세전)	산출방법 (단가×근무일수)
주간	시급제	1,200,000원	40,000원/일 × 30일
야간	월급제	1,200,000원	

※ 임금산정은 궁릉관리사무소 비정규직 인원 평균 임금으로 산정

○ 경비용역비 산출

• 최저임금법(2011.12.21)에 따라 시간급 최저임금액에서 1/10을 뺀 금액을 시간급 최저임금액으로 책정하고 있음

• 격일 야간 12시간근로: 휴게시간 2시간 적용(주간 2시간, 야간휴식시간 없음)

<표 105> 숭례문 안전경비 경비용역비 산출표

구 분	금액	산출내역
기본급여	1,729,742	(4,860원×26시간×30.42일(365일/12개월)÷2(격일))×90%
야간수당	295,682	(4,860원×8시간×30.42일÷2(격일))×50%
퇴직적립금	168,785	평균임금×1/12
보험료	176,617	평균임금×8.72%(4대사회보험요율)
계	2,370,826	

※ 임금지급기준시간 = 22시간(실근로시간) + 4시간(야간근로가산시간)

<표 106> 문화재 안전경비 사업 현황분석

구 분	세부내용
목 적	• 문화재의 사전예방관리를 위한 전문인력의 배치 – 문화재 방재시설의 운영 및 유지관리, 안전관리 모니터링 등 • 중요문화재의 24시간 감시체계확립을 통한 재난예방 및 훼손근절 • 재난발생시 신속하고 정확한 초동대응 및 보고체계확립
대 상	• 국보·보물로 지정된 중요문화재 ('08년 88개소 → '13년 133개소)
예 산	• '10년도 이전 : 국비 50%, 지방비 50% • '11년도 이후 : 국비 60%, 지방비 40% ('08년 3,133백만원 → '13년 7,824백만원)
배치기준	• 주간1명/야간1명이상 배치가 기본원칙 ('08년 294명 → '13년 369명) • 단, 공백이 생기지 않도록 지자체의 형편이나 지역별 관리특성을 고려하여 격일제 또는 교대제로 자율 선택하여 배치인력 조정가능
채용기준	• 소방안전관리자격증(2급이상)소지자, 문화재 및 시설물 안전경비 경력자, 문화재관련 교육이수자 및 이해도가 높은 자로서 화재의 예방 및 감시업무의 원활한 수행이 가능한 자를 우선으로 채용 • '13년부터 관할 소방서 협조로 소방장비운용 실기시험을 의무화
교 육	• 현장배치 전 문화재 현황 및 수행업무에 필요한 기본교육 의무실시 • 시·군·구는 교육내용, 교육참가자, 강사 등 분기별로 1회 교육을 실시하고, 교육관리일지를 작성하여 관리함
관리감독	• 『문화재 안전경비 인력 배치사업 근무지침』을 참조하여 운용 • 안전경비원의 근무상황 관련 정기적인 업무점검을 실시 • 원활한 업무를 위해 문화재 소유자 및 관리자와 협조체계 구축
주요업무	• 문화재의 내·외부 시설 방호 • 문화재의 위험요인(화재, 도난, 도굴 등)을 감시 및 계도 • 재난발생시 초동대응 및 보고 • 문화재 일상관리 및 취약기 문화재 주변 보호시설 이상유무 확인
기대효과	• 재난발생의 불확실성에 대한 위험을 신속하고 적극적으로 대응가능 • 재난발생시 신속정확한 초동대응으로 피해확산방지 및 최소화 • 사회적 일자리 창출효과 • 일상관리를 통한 쾌적한 관람환경 제공

<표 107> 사업별 필요장비물품 비교현황

사업구분	세부내역
상시관리	• 이동수단 : 5인승 이상 차량 (네비게이션 탑재) • 사무용품 : 컴퓨터, 모니터, 복합기 등 • 안전장비 – 안전모, 안전화, 안전밸트, 안전로프, 해충방호복, 안면보호대 – 방진마스크, 보안경, 장갑, 토시, 고무장화, 실내화, 절연장갑 등 • 의료장비 – 구급상자, 구급약품 • 모니터링 물품 – 카메라, 온도계, 습도계, 함수율계, 줄자, 수평자, 곡자, 필기도구 – 체크리스트(점검표), 광파기 등 • 일상관리 물품 – 청소도구(빗자루, 쓰레받기, 걸레, 붓, 총채, 솔, 쓰레기봉투 등) – 기본공구(톱, 원형톱, 삽, 낫, 갈퀴, 호미, 곡괭이, 흙손 등) – 전지가위, 진공청소기, 비닐봉투, 마대자루, 칼, 자, 헤라 – 예초기(휘발유, 엔진오일), 소화기 등 • 경미보수 물품 – 이동식사다리, 이동식비계, 발전기, 전선릴, 에어컴프레셔 – 기본공구(니퍼, 펜치, 드라이버, 끌, 대패 등), 송풍기, 배풍기 – 충전드릴, 해머드릴, 진동드릴, 글라인더, 엔진톱, 전동대패, – 사포, 분무기, 도배공구, 오일스테인, 메주콩, 생들기름 – 황토, 생석회, 모래, 자갈, 백시멘트, 마사토, 소석회, 구리선 – 볏짚, 해초, 삼여물, 대나무, 싸리나무, 창호지, 시트지, 새끼줄 – 방청페인트, 에나멜페인트, 희석제(신나), 에폭시, 우드퍼티 – 방부·방충제, 제초제, 유압잭, 자동바벨트, 나무메 등
안전경비	• 통신장비 : 휴대용 무전기, 휴대전화(핸드폰) 등 • 진압장비 : 가스총, 경비밸트, 진압봉, 경봉 등 • 조명장비 : 휴대용 손전등(랜턴) 등 • 기타장비 – 근무복(춘추복, 동복), 순찰함, 교통신호봉, 카메라, 호루라기 – 문화재 안전관리점검표, 근무일지, 휴대용소화기 등
특별관리	• 기본장비 – 근무복(춘추복, 동복), 카메라, 문화재관리일지 및 점검표 등 • 일상관리 물품 – 제초기, 삽, 빗자루, 창호지 등

4. 문화재 재난관리 사업 현황

가. 시설유지관리

1) 관리대상

○ 문화재는 일반건축물과 다르기 때문에 이에 대한 기본적인 구조 개념과 재료적 특징을 잘 알아야 함.

○ 목조문화재에서 발생하는 재난은 주로 누전 및 방화에 의해서 발생되는 화재이므로, 전기 및 방재시설에 대한 전문적인 지식이 필요함.

- 관련자격증 : 방화관리자(2급 이상), 소방안전관리자, 소방전기기사, 소방기계기사, 소방시설관리사 등

○ 관리시설의 세부종류는 다음과 같음.

- 소화설비 : 소화기, 소화전, 방수총, 이동식 소화설비, 소화펌프 등
- 자동 화재탐지설비 : 화재감지기(연기, 불꽃, 열) 등
- 방범설비 : CCTV, 적외선감지기, 동작감지기 등

2) 업무분석

① 업무내용

○ 문화재 시설에 대한 누전·전기배선 점검 및 수리

○ 문화재 시설에 대한 가스배선 점검 및 수리

○ 오작동으로 인해 문제가 발생한 관리시설의 보수 및 교체

○ 동절기 소화시설의 보온대책 수립 및 실시

○ 방재설비관련 설치기준 점검 및 작동 점검
예) 옥외소화전의 기준 방사압력, 방수량, 방수시간 등에 대한 점검

○ 상황발생시 대응매뉴얼 개발 및 훈련

○ 통합시스템의 원격 유지보수

○ 관련 유관기관과의 긴밀한 협조체계 구축
예) 관할 소방서 및 경찰서, 한국전기안전공사, 한국가스안전공사 등

② 업무분석

○ 지자체 담당자는 다양한 업무를 동시에 수행해야 하기 때문에 직접적으로 현장을 방문하여 점검하기 어려워 대부분 위탁관리를 맡기고 있는 상황임.

○ 기존에 위탁을 받아 유지관리 하던 단체들은 그 수준이 일정하지 않고, 문화재에 대한 특성을 잘 이해하지 못해 관리점검이 충실하게 이루어지지 않음.

○ 위탁업체에서는 주기적으로 점검을 하고 있으나, 점검 주기 및 점검사항에 대한 세부적인 매뉴얼이 만들어지지 않은 상태여서 관리의 실제 효율성이 떨어지는 상황임.

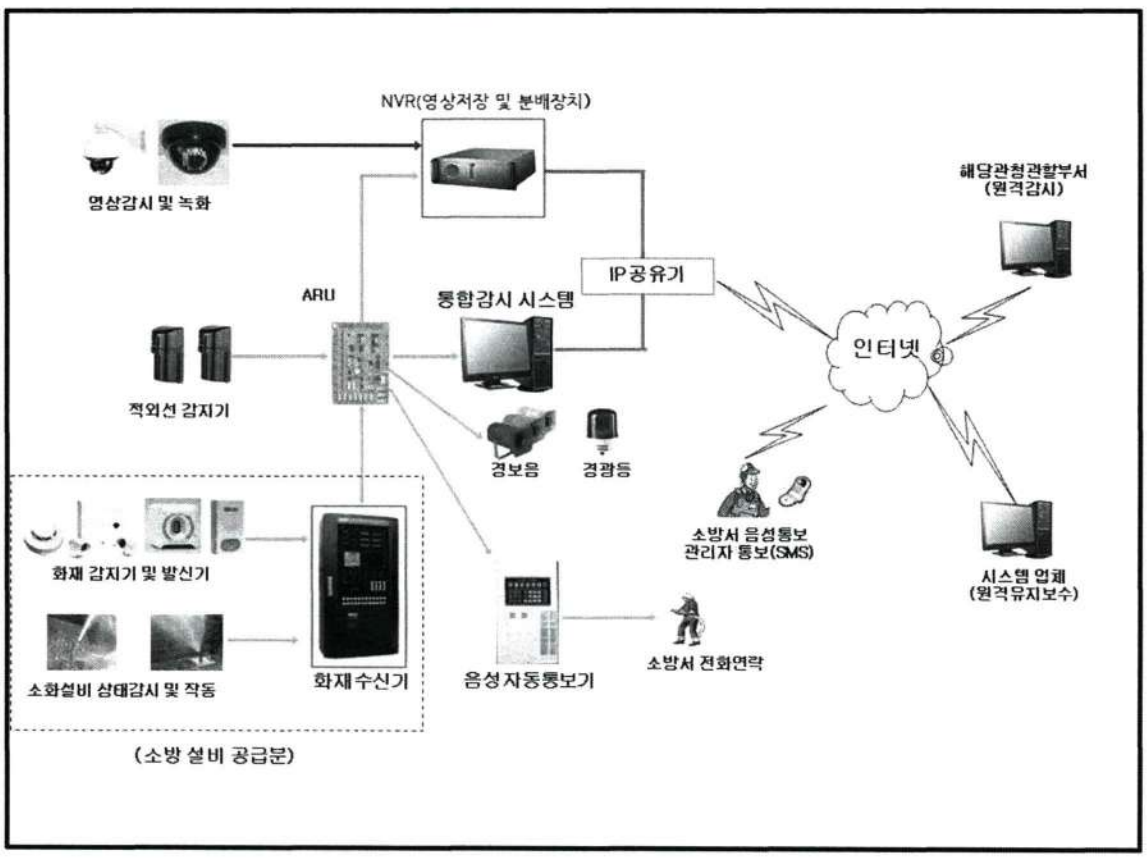
나. 문화재 재난방지시스템 구축 사업

○ 최근 문화재 주변의 사회적·자연적 방재환경이 변화하면서 효과적인 화재예방 및 진압 체계가 필요하게 되었고, 이러한 취지 아래 문화재 재난방지시스템 구축사업이 시작됨.

○ 재난방지시스템 구축을 위해 설치한 문화재 관리시설은 방재시설, 전기설비, 방충제 및 방염제 도포, 도난경보시설 등으로 분류 가능

○ 중요목조건축물에 대한 방재·방범시설 구축은 완료되어가고 있으나, 지자체 담당자들의 업무가 유지관리 부분까지 제대로 미치지 못하는 경우가 많음. 그 이유는 현장조사 결과 지자체 담당자의 전문성 부족, 업무과중으로 인한 현장 관리 미흡, 구축설비 규모에 맞는 유지관리비 예산 확보 부족 등이 주요인으로 작용됨. 실제로 강원도 강릉시와 동해시의 경우 겨울철 동파로 감지센서가 작동하지 않았으나 예산을 지자체에서 확보하지 못하여 시설유지 관리의 어려움이 발생하기도 함.

<그림 9> 중요목조문화재 방재시스템



1) 방재시설 구축 현황

○ 문화재 재난방지시스템 구축사업은 2005년 양양 낙산사 화재와 2008년 숭례문 화재사건을 계기로 그 필요성을 절감하게 되었는데, 2007년도부터 시작된 방재시설구축사업은 2008년도에는 숭례문사건을 계기로 탄력을 받아 2009년도에는 본격적으로 사업이 추진되어 전국적으로 문화재에 많은 방재시설을 설치하게 되었음.

○ 재난방지시스템 구축사업은 중요목조문화재를 대상으로 하고 있는 바. 국가지정문화재 중 국보와 보물 130개, 사적 170개, 중요민속문화재 155개 등 총 455개에 대한 방재시스템을 구축함 (2013년 기준)

<표 108> 방재시스템 구축대상 목조문화재 현황

지정종목	국보,보물	사적	중요민속문화재	계
개 수	130	170	155	455

○ 문화재 재난방지시스템 구축사업은 6개의 세부사업을 통해서 시행이 되고 있음. ①문화재 재난예방대책 마련, ②방재시스템구축을 위한 사전설계 및 계획수립, ③목조문화재 방재시스템 구축사업을 통한 방재·방범설비 설치 ④방화관리용역 지원사업 ⑤방재시설 유지관리사업, ⑥전기안전점검사업 등의 세부사업을 통해서 기설치한 방재·방범설비의 유지 관리를 시행함.

○ 재난관리는 중요목조문화재에 대한 방재시설을 구축하는 사업으로서 방재시설, 전기설비, 방충, 방염제 도포, 도난경보시설 등 5가지 세부 분야를 통해 재난에 대응하고자 2009년부터 체계적인 지원사업이 시작되었으며, 2013년 현재 방재시설이 투입된 목조문화재는 총 131건으로 소화전 610기, 소화기 939개, 경보설비 130식, CCTV 537대 설치가 완료되었음.

<표 109> 최근 5년간 중요목조문화재 방재시설 구축 현황 (2013년 3월 기준)

구분	내역				비고
대상	소화전	소화기	화재속보 (경보설비)	CCTV	( )는 당해 연도 중요 목조문화재 *속보 설비 미설치 1건 (숭례문-해체보수 중)
지자체 (131건)	610기 (236기)	3,792개 (939개)	130식 (130식)	1,284대 (537대)	
궁·능 (21건)	183기	1,454개	21식	485대	
합계 (152건)	793기	5,246개	150식	1,769대	

○ 2013년 현재 전기설비는 175건, 방충작업 314동, 방염제 도포 3,397동이 실시되었으며, 도난경보시설은 전국 170개소 중요목조문화재에 설치되었음.

<표 110> 최근 5년간 중요목조문화재 기타시설 구축 현황 (2013년 3월 기준)

구분	2009년까지	2010년	2011년	2012년	2013년
전기설비	141건	14건	11건	9건	5건
방 충	238동	44동	8동	24동	10동
방염제 도포	3,253동	88동	18동	38동	86동
도난경보시설	148개소	5개소	6개소	11개소	9개소

2) 예산운용현황

○ 연도별로 예산추이를 살펴보면 사업초기인 2007년 및 2008년도에 사업계획 수립을 했으며, 2009년 숭례문 화재사건을 계기로 방재시설 설치예산이 대폭 확대됨에 따라 증가했는데, 이후 방재설비구축이 완료되어 감에 따라 예산이 조정되고 있는 상황임

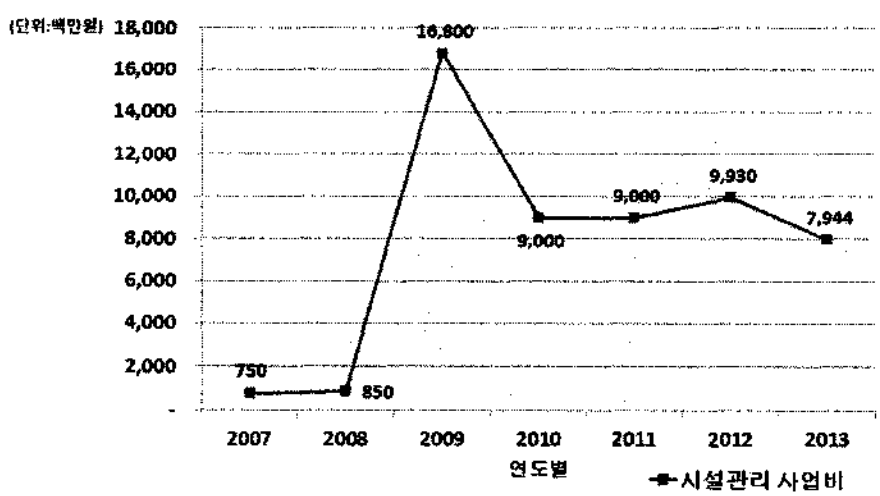
○ 중기 재정계획을 살펴보면 사업안정기에 접어든 '13년부터 '16년까지 9,434백만원으로 예산을 동결하였는데, 향후 그동안 구축된 재난관리시스템의 유지관리 보수와 등록문화재에 대한 시스템 구축 등 신규수요에 따른 예산 확보로 예상됨.

<표 111> 문화재 재난방지시스템구축사업의 연도별 예산편성 변화추이

연도별	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
사업비	750	850	16,800	9,000	9,000	9,930	7,944

※ 2007~2009년까지는 일반예산으로 편성하던 것을 2010년부터 문화재보호기금으로 전환하여 국고보조율을 50%에서 70%로 상향조정함으로써 지자체의 예산 부담을 해소함.

<그림 10> 문화재재난방지시스템구축사업의 연도별 예산편성 변화추이



○ 현재 목조문화재방재시스템 구축은 2009년부터 꾸준히 진행되어 거의 완료가 되어가고 있으며, 2013년 기준 재난방재시스템 구축대상 목조문화재 총 455건 중 308건이 설치가 완료되었음. 차후에는 미 구축된 목조문화재 모두에 방재설비를 설치하고, 방화관리용역 및 시설유지관리를 통해 지속적으로 시설유지관리를 해나갈 계획임.

○ 또한 다량의 동산문화재를 소장하고 있는 소장처에 대해 방재시스템을 구축하고, 기존에 목조문화재에 국한되었던 것을 **석조문화재와 등록문화재로 확대할 예정**임.

○ 세 사업별 예산추이를 살펴보면, 방재시스템구축사업은 설치가 완료되어감에 따라 설비구축예산은 줄어들고, 대신에 유지관리 및 점검에 관한 예산은 지속적으로 늘어나고 있음.

<표 112> 문화재 재난방지시스템 구축사업 세부사업별 예산추이

구 분	예 산(백만원)		
	2011	2012	2013
목조문화재방재시스템구축	6,942	7,943	5,957
방재시스템구축 사전설계	350	350	350
문화재재난예방대책수립	70	-	-
방화관리용역지원	1,050	1,050	925
방재시설유지관리	571	571	698
전기안전점검수수료	17	16	14
총 액	9,000	9,930	7,944
자치단체 경상보조	1,708	1,637	1,637
자치단체 자본보조	7,292	8,293	6,307

<표 113> 문화재 재난방지시스템구축사업 예산산출근거 (2013년 3월 기준)

구분	국고 보조 율(%)	1건당 예상비용(백만원)			비 고	문화재 수(건)			소계 (백만원)
		국보 보물	민속 마을	세계 문화유산		국보 보물	민속 마을	세계 문화유산	
목조문화재방재시스템구축	70	152				56			5,958
방재시스템구축 사전설계	70	10				50			350
방화관리용역지원	-	6.18	27.43	8.57		109	7	7	926
방재시설유지관리	70	6.5	12.0			135	10		698
전기안전점검수수료	-	-			14				14
총 계	7,947								

※ 방화관리용역지원 :
(674백만원 ÷ 국보,보물 109개소) + (192백만원 ÷ 민속마을 7개소) + (60백만원 ÷ 세계문화유산 7개소)

※ 방재시설유지관리 :
(135개소 방재시설 설치지역 6.5백만원) + (10개소 중요민속마을 및 세계유산 등 12백만원)

3) 운영방법

○ 재난방지시스템구축사업의 세부운영방법은 사업지침에서 규정한 시행기준에 따라 업무를 수행하되, 사업대상의 조정이나 지침변경 요인이 있을 경우 문화재청에 승인을 받아 사업을 시행하도록 하고 있음.

<표 114> 문화재 재난방지시스템구축 사업시행원칙

■ 사업시행원칙 (「문화재재난방지시스템구축사업」 지침)
- 문화재의 원형보존을 최우선으로 한다. - 모든 기구의 배치는 문화재의 보존환경이나 관람환경에 지장이 없도록 설치하여야 하며, 문화재 경내 혹은 주변에 매장된 유구와 기존 시설물에 훼손 및 피해를 주지 않도록 유의하여 설치한다. - 특히, 사적지 내 매장문화재가 있을 것으로 예상되는 곳에서 터파기 등의 굴착작업을 할 경우에는 관계전문가 입회하에 실시하도록 한다. - 기구의 성능에 지장이 없는 범위 내에서는 가급적 기기의 노출을 최소화 한다. - 방범설비 및 경보설비는 개별 문화재의 특성에 맞는 설비로 하되 문화재 훼손 등을 고려하여 개소, 수량 성능 등을 검토하여 설치한다. - 기존 목조건물 내부에 물분무등 소화설비 설치는 가급적 문화재의 원형보존을 고려하여 관계전문가의 자문을 받아 설치여부를 판단한다. 단 목조건물 해체 보수시에는 노출이 최소화하는 범위 내에서 설치한다. - 설계승인 요청 시 반드시 방재관련전문가(1인 이상)의 자문 의견서를 첨부토록 한다.

○ 다음해 사업시행 전 이전해의 모니터링 결과를 통해 미비한 점과 개선할 점을 조사하여 다음해 시행계획에서 보완하고 이를 통해서 매년 보다 효율적이고 체계적인 관리시스템을 구축해 나가고 있음.

○ 사업의 관리감독은 월별로 시행청(시·군·구)에서 문화재청으로 세부 추진계획표와 종합상황표를 제출하여 추진실적을 확인하도록 하고 있으며, 시행청은 사업용역대행업체가 사업지침에 따라 설계도서를 작성하였는지 검토하고 미비사항은 보완한 후 문화재청에 설계승인신청을 내고 사업을 승인받아 추진할 수 있도록 하고 있음.

○ 소방안전관리용역지원 및 방재시설유지관리사업의 경우에는 사업지침에 따라 월 1회 이상 소방시설점검을 하고, 용역수행자로부터 점검결과를 보고받아 문제가 발견되면 즉시 보수정비가 이루어질 수 있도록 하며, 용역대행사에 대해서는 정기점검계획을 수립하여 보고하도록 함으로써 사업추진현황을 파악할 수 있도록 하고 있음.

다. 재난관리사업 운영사례

<표 115> 강릉시의 안전시설사업 추진현황

■ 안전사설사업 추진현황
- 임영관 삼문 : 방재시스템 구축(cctv, 방수총)
- 오죽헌 : 방재시스템 구축(cctv, 방수총)
- 해운정 : 방재시스템 구축(cctv, 방수총)
- 강릉향교 : 방재시스템 구축(cctv, 방수총)
- 강릉선교장 : 방재시스템 구축
■ 방화관리 용역대행
- 위탁업체 : 강원방재시스템
- 점검기간 : 월 1회
- 위탁예산 : 36백만원
■ 안전시설 점검현황
- 안전시설 점검 문제 후속조치 사례 : 방수총은 상시 가동을 위해 자동으로 가동될 수 있도록 해야하나, 발전기 관련 오작동 등으로 엔진 과열에 의한 수리 등 문제로 수동조작 예가 있음. - 옥외에 설치하는 방수총의 향후 설치 시 동파 등 보온 대책 검토 필요 - 감시 인력의 경우 정기적 교육을 통한 방화관리자 선임 등이 가능하나, 회계연도별 상황에 따라 인력이 교체될 경우, 방화관리 용역으로만 대체하여야 함으로 상시 대응 문제점이 있음.

<표 116> 대구 동구의 안전시설사업 추진현황

■ 안전시설사업 추진현황
- 대구 복지장사 지장전 : 방재시스템 구축(cctv, 소화기, 소화전, 방수총, 경보설비) - 대구 동화사 대웅전 : 방재시스템 구축(cctv, 소화기, 소화전, 방수총, 경보설비)
■ 방화관리 용역대행
- 위탁업체 : ㈜ 한양택 - 점검기간 : 월 1회이상 소방시설 통상점검, 긴급출동서비스, 업무지원 및 보조(소방훈련 등) - 위탁예산 : 36백만원
■ 안전시설 점검현황
- 복지장사의 펌프 흡입배관측 스트레이너가 파손되어 보수 - 복지장사 자동화재속보기 교체

<표 117> 문화재 재난방지시스템 구축사업 현황분석

구 분	세부내용
목 적	• 국보, 보물 등 중요목조문화재의 화재 예방 및 조기진화를 위한 소화·경보·방범설비를 설치하여 재난으로부터 문화유산을 보존 • 구축된 방재시설의 지속적인 유지관리 • 교육 및 훈련을 통한 예방적 환경 조성
대 상	• 국보·보물로 지정된 목조건축물 및 사적, 중요민속자료 등 • 국보·보물로 지정되지 않은 세계문화유산(목조건축물)
예 산	• 국비 70%, 지방비 30% (기초자치단체 15% + 광역자치단체 15%) • 예산집행은 지역실정을 감안하여 효율적인 예산집행 도모
세부사업	• 「방재시스템구축 사전설계」 (계획수립) • 「문화재 재난예방대책 수립」 (대책마련) • 「목조문화재 방재시스템 구축」 (방재·방범설비 설치) • 「방화관리 용역지원」 사업 (방화관리 및 점검) • 「방재시설 유지관리」 사업 (유지관리) • 「전기안전 점검수수료」 (안전점검)
운영방법	• 기초자자체에서 소방시설전문업체를 선정하여 용역대행사업 수행 • 사업지침에 의해 설계도서를 작성하여 사업을 추진함 • 설계승인 요청 시 반드시 방재관련전문가의 자문의견 수렴 • 소방안전관리자 선임 의무화 → 문화재시설에 대한 소방안전관리 강화 • 방재시설의 모니터링 체계를 구축하고 지속적인 유지관리를 통해서 상시 사용가능한 환경을 조성
관리감독	• 소방시설점검은 월 1회 이상 (지역실정을 감안하여 정함) • 시·군·구는 세부 추진계획표를 작성하여 점검하고, 추진실적 보고 • 용역수행자 등으로부터 점검결과를 보고받은 후 소방시설 또는 방범시설 등에 이상이 발견될 시 즉시 보수·정비가 되도록 조치 • 용역대행사업에 대한 정기적인 점검 및 확인 계획을 수립하여 시행
사업내용	• 소화설비 설치 및 점검 (방수총, 소화전, 이동식 소화설비 등) • 경보설비 설치 및 점검 (자동화재탐지설비, 자동화재속보설비 등) • 방범설비 설치 및 점검 (CCTV, 적외선감지기, 열감지기 등) • 그 이외에도 전기설비, 방염제 및 방충제도포, 도난경비시설 설치
기대효과	• 자연재해 비롯해 방화, 도난, 유실 등 인공재난을 예방하는 효과 • 24시간 감시체계 및 방재인프라 구축을 통한 사전 예방시스템 확립

제4절 현 문화재 관리 분석

1. 문화재 관리정책의 문제점

1) 문화재 관련 집행부서의 부재

○ 문화재청은 문화재보호법 등 7개 법률의 관장부처로서 정책기능과 집행기능을 약 7대 3의 비중으로 포괄하지만, 실제로 대부분의 업무가 집행적 성격을 띠고 있어 정책에 노력을 투입할 여력이 부족함. 즉 문화재행정에서 정책기능은 중앙정부인 문화재청을 중심으로, 집행기능은 지방자치단체에 위임하는 형태이나, 문화재 행정의 성격상 풍부한 현장경험과 함께 고도의 전문성을 요구하고 있는 경우가 많은데 지방 하부조직이 없음으로 인해 정책기능보다는 집행기능에 집중하게 되는 현상이 발생하는 것임. 따라서 중장기적으로 볼 때 문화재청 지방청 설립이 반드시 필요함.

2) 문화재 관리업무의 지자체 위임

○ 문화재 관리행정은 정책적 통일성과 종합성이 요구되는 국가사무가 대부분을 차지하며, 전문성· 특수성이 필요한 분야이기 때문에 주요 문화재에 대한 관리는 지방자치단체에게 위임하여 처리하는 것이 적합하지 않음.

○ 문화재 관리업무에서 중앙행정기관인 문화재청이 직영 관리하는 대상 외에는 지방자치단체에 위임관리 되는데, 그들 간의 책임 경계가 불명확함으로 인해 지방단체에 관리 위임한 문화재관리업무의 내실화에 많은 문제들이 발생하고 있음.

3) 문화재 관리사업 부서의 분산

○ 문화재 관리에서 문화재청 내 관리부서의 다원화로 인해 사업의 일관성과 효율성을 꾀하는 데도 어려움이 있음.

○ 문화재안전관리정책과 관련된 사업부서가 문화재청 내에서도 돌봄 사업은 문화재보존국의 보존정책과, 전통가옥 경상보수는 문화재활용국의 근대문화재과, 안전경비 및 방재방범 시설관리는 문화재정책국의 안전기준과 등으로 나뉘어 있음.

<표 118> 문화재 현장관리의 유형에 따른 관리사업 부서

관리 유형		개념	담당 부서
상시관리 활동지원	돌봄 사업	일상적 관리·경미한 수리	보존정책과
특별관리비지원		문화재 대상별 특정 관리	
전통가옥 경상보수 지원		전통가옥 경미 수리와 일상적 보수정비	근대문화재과
주요목조문화재 안전 경비인력 구축		문화재 방범, 관람객 안전을 위한 인력관리	안전기준과
24시간 예방 감시 체제 구축 운영사업		문화재 방범·방재를 위한 시설 관리	안전기준과

4) 문화재 위탁관리단체의 조직적 편차

○ 관리위탁단체가 비영리민간단체에서부터 법인단체, 조례상 법인조직까지 그 성격이 다양한데, 조직의 법적 성격이 다름으로 인해 사업관리방식이 다양할 뿐만 아니라 관리 기술 및 역량도 지역별 조직별로 편차가 큼.

<표 119> 문화재 돌봄 사업단체의 관리주체에 따른 유형별 분류표

관리주체별	2013년도 문화재 돌봄 사업 위탁단체
광역적영	서울시, 한라산 국립공원관리사무소 및 세계자연유산관리단(제주)
재단법인	한국고택문화재소유자협의회(경북), 충청남도역사문화연구원(충남), 강원문화재연구소(강원), 충북파라이타 청소년협회(충북), 경기문화재단(경기), 경남문화재 돌봄재단(경남)
사단법인	대구문화유산(대구), 신라문화원(경북), 문화재예방관리센터(전남), 대동문화재단(광주), 문화재아웃리치사업단(전북)
비영리민간단체	고인돌사랑회(인천), 한밭문화마당(대전)

○ 이처럼 문화재 관리체계가 중앙부처인 문화재청 안에서도 부서별로 다르고, 대표적인 문화재 관리유형인 돌봄 사업 역시 지역마다 성격이 다른 조직들에 의해서 사업이 수행되고 있어 효율성과 일관성 등에 문제가 발생되고 있음.

5) 문화재 관리체계의 불안정

○ 문화재관리체계상 관리부처의 국과 과가 다를 경우 업무의 통일성을 가져오기 어려우므로, 기능과 업무를 체계화하여 단일 부서에서 관리하도록 하며, 전담관리 조직체계를 구축하여야 함.

○ 또한 문화재의 상시적인 관리사업은 표준 매뉴얼과 안정된 관리체계가 필요한 사업영역이므로, 지역별 관리조직을 체계적으로 조정하여 조직적 성격을 단일화함으로써 하나의 매뉴얼에 맞게 안정적인 관리체계로 전환되어야 함.

6) 문화재 관리에 관한 법적 개념 취약

○ <문화재 수리 등에 관한 법률> 상 '문화재 수리'의 정의에서 그 개념과 범위가 명확하지 않아 경상보수와 일상관리에 관한 구체적인 내용을 적용할 수 없으므로 이에 대한 개정이 필요함.

2. 문화재 관리사업의 현황분석

1) 문화재 관리 인력의 근무환경 개선 필요

○ 문화재 관리사업의 예산규모는 지속적으로 늘어나고 있지만, 관리인력들에 대한 근로환경 개선이 이루지고 있지 않아 양질의 일자리를 만들고 있지 못하며, 대부분의 안전경비 인력들은 낮은 근로조건에도 2교대 근무를 하고 있어 업무피로도가 높음.

○ 문화재 안전경비 인력은 국가에서 지정한 중요목조문화재 가운데 화재, 도난 등의 위험에 노출되어 있는 대상을 우선 배치하되, 주·야간 순찰 교대가 필요한 문화재에 대해서는 충분한 교대 인력 배치가 필요함.

○ 또한 문화재 관리 전문인력을 고용하고 관리할 수 있는 제반여건이 조성되어 있지 않아 전문성이 부족하고, 전문 소양교육 및 기술교육도 제대로 실시되고 있지 않아 문화재 관리인력을 통한 효과적인 업무수행이 어려움.

○ 현재의 관리인력 지원 사업은 일자리 창출을 위한 근로사업의 성격이 강해

임금수준이 미흡하고, 1년 단위의 비정규직 고용형태로 인하여 고용이 불안정하며, 연차가 올라가 업무숙련기간이 늘어나도 급여인상분이 책정되어 있지 않아 책임감과 소명의식이 매우 약함. 따라서 이직률이 높고, 업무 집중도를 떨어뜨려 관리업무 소홀로 인한 재난발생 가능성을 높이게 됨.

○ 따라서 근무환경 개선을 통해 관리 인력들에게 책임감과 소명의식을 부여하고, 전문성을 확보하기 위해서는 인건비 산출방식의 개선이 필요함.

2) 문화재 관리의 전문성 강화를 위한 실무교육 확대

○ 참여인력의 교육은 집체교육도 필요하지만, 현장교육이 더욱 중요하므로 현장업무위주의 현장교육이 확대될 필요가 있으며, 기존에 지침에서 제시한 기본교육 이외에도 자율적으로 시행하고 있던 직무교육을 의무교육으로 전환하고 타 지역의 인력들 간에 교류를 통해서 업무노하우를 공유하는 등 업무에 일관성을 유지하고, 전문성을 높일 수 있는 교육이 반드시 필요함.

○ 단순노무자는 비전문 인력일 경우가 많으므로 그들의 눈높이에 맞춰 너무 특수하고 전문적인 교육보다는 업무를 쉽게 파악하고 현장에서 바로 적용할 수 있는 교육 프로그램이 제공되어야 함

○ 문화재 경미보수업무의 경우 전문성을 크게 요구함으로 현장인력들에게 목공, 와공, 미장공, 도배공, 보존처리공 등이 할 수 있는 업무를 함께 수행할 수 있도록 전문적인 교육이 필요함.

○ 주 참여인력의 전문성을 판단할 수 있는 근거가 부족하여 적절한 채용기준을 정하지 못할 때 판단의 근거로 활용할 수 있는 자격증이 필요함. 문화재관리사 자격증제도를 도입하여 취득기준 및 취득방법 등에 대해 참여인력에게 공고, 자격증을 취득할 수 있도록 권장할 필요가 있음.

3) 문화재 관리운영방법의 표준화 필요

○ 현재 상시관리 사업과 전통가옥 경상보수사업은 위탁단체를 선정하여 인력을 관리지침에서 정한 범위 내에서 자율적으로 운용하고 있지만, 지역 여건에 따라 운영방법에 차이를 보이고 있으므로 업무표준화가 필요함.

○ 문화재 관리와 관련된 매뉴얼을 만들어 전국에 문화재관리단체 및 지자체 담당자에게 배포하여 업무활동을 표준화하고, 매뉴얼을 교육 자료로도 널리 활용할 수 있음.

4) 효과적인 통합관리를 위한 보고체계 확립

○ 기존에 문화재 돌봄 사업을 수행하고 있는 위탁단체의 경우 보고시스템을 자율적으로 오프라인(팩스, 방문 등) 또는 온라인을 통해 하고 있는데, 보다 체계적인 관리를 위해서는 온라인을 통한 통합관리시스템이 필요함.

○ 긴급 상황 시 보고경로가 각각 다르므로 보고체계를 일괄적으로 통일하여 지자체 담당자와 위탁단체 담당자간에 긴밀한 보고체계가 유지될 수 있도록 일정한 기준 마련이 요구됨.

5) 문화재 위탁관리단체의 질적 편차 감소

○ 기존에 위탁관리단체들은 업무수행에 필요한 전문성 확보가 일정하지 않고, 일부는 문화재에 대한 특성을 잘 이해하지 못하여 올바른 관리점검이 이루어지지 않는 경우가 있음에도 불구하고 지자체 담당자는 과중한 업무와 직영조직의 부재로 인해 대부분 위탁관리를 맡기고 있는 상황임.

○ 또한 중요목조문화재의 방재 및 방범시설 구축이 거의 완료되었으나, 유지관리업무를 수행하는 위탁단체 간 역량 차이가 심해, 실제 상황발생 시 문제가 발생할 가능성이 높음.

○ 따라서 문화재 시설유지관리에 관한 업무특성을 잘 아는 방화관리자(2급이상), 소방안전관리사, 소방전기기사, 소방기계기사, 소방시설관리사 등의 자격증을 소지한 전문인력과 업무신뢰도가 높은 위탁관리단체의 선정이 중요함.

6) 문화재 관리의 필요성에 대한 시민들의 의식 제고

○ 현재 상시관리 사업의 경우 세부 추진실적 보고 외에 홍보활동에 대한 실적 보고도 포함되어 홍보활동을 꾸준히 하고 있으며, 이를 통해 지역주민과 지역

단체에게 문화재에 대한 긍정적인 인식을 심어주고, 문화재 관리의 필요성에 대한 의식을 제고시키는 것은 물론 관리주체와 지역주민 및 지역단체 간에 긴밀한 유대관계를 유지시켜 주고 있음.

○ 문화재 관리사업의 홍보활동을 적극지원하고, 이에 관한 업무비중을 확대할 필요가 있음.

7) 문화재에 대한 활용 및 향유의식 제고

○ 2008년 숭례문 화재 이후 문화재관리에 대한 국가와 국민의 관심이 높아지면서 문화재 관리제도에 대한 변화의 요구도 높아짐. 이에 따라 2009년부터 본격적으로 안전경비, 특별관리, 상시관리, 전통가옥 경상보수, 재난관리 등의 사업을 시작으로 연차적으로 그 대상과 범위를 확대해 가고 있음.

○ 더불어 문화재의 개념과 보존 대상도 점차 확대되어 등록문화재와 향토문화재, 비지정문화재 등에 대한 관심도 증대되고 있는 추세임.

8) 기타 현장요구 수요반영

○ 전문 모니터링의 필요성에 대해서 설문조사한 결과, 제한적이라도 필요하다고 조사되었으며, 구조안전진단(붕괴위험도조사, 화재노출위험도조사 등), 흰개미 탐지측정 등은 반드시 필요하다고 조사됨.

○ 비지정문화재의 보존가치와 잠재적 가치를 판단할 수 있는 판단근거가 부족하므로 이에 대한 정량적인 기초조사를 통해 문화재예방관리의 효율성 및 예산의 절감 효과에 대한 정리가 필요함.

○ 고령근무자의 현장업무 가능성에 대한 검토가 필요하며, 문화재 관리는 일자리 창출이 목적이 아니라는 관점에서 사업인력지침을 고령근무자와 현장근무자로 이원화 시킬 필요가 있음.

[별첨] 외국의 문화재 관리현황[1)]

가. 영국의 문화재 관리체계

○ 영국정부는 국민적 공감대를 바탕으로 하여 문화재 관리 영역을 정부차원의 방안은 물론 민간차원의 방안들을 제도화 하고 있음.

○ 중앙정부에서는 법령의 제정, 정책수립, 보존, 재정교부 등에 국한된 일을 하며, 지방자치단체에서는 보존지역의 지정, 보존계획의 수립, 보존지역내의 건축허가 등 보존에 관한 거의 모든 실무를 집행하고 민간단체의 발달로 인해 문화재 관리가 잘되고 있음.

1) 중앙정부 : 국무장관, 환경 및 식품 · 지역부 장관, 문화 · 미디어 및 스포츠부 장관이 관여함.

○ 담당부서

• 1992년 문화유산부에서 출발 → 1997년 문화, 미디어 및 스포츠부 (DCMS)로 확대 개편

• 문화재 관리와 관련된 실질적 담당부서 → 건축 및 사적과

-사적지의 확인 조사와 보존, 문화유산에 대한 일반시민들의 문화유산 향유를 위한 업무 담당 (여기에서 사적지는 역사적인 건축물, 고대유구, 보호지역 및 세계문화유산 등 주로 야외에 소재한 문화재임)

-영국의 역사적 환경에 관한 정부의 입법적 권고기관인 English Heritage를 지원하고 유산복권기금을 운영하는 정책 방향에 관한 업무를 부담함.

• 문화, 미디어 및 스포츠부의 재정적 지원을 받는 등 부서와 직접적인 관계를 갖는 비정부 부처 공공기관으로는 브리티시 박물관, 자연사 박물관, 국립해양박물관 등이 있으며 문화유산 전반과 관련하여서는 별개의 비정부 부처

1) 참조 보고서
『프랑스 문화재정책의 기조변화와 함의』, 한승준, 한국정책연구10, 2010
『국가유물(동산문화재)의 관리 활용 조직과 업무영역에 관한 연구』, 문화체육관광부, 2007

공공기관인 English Heritage를 설치하여 국립문화유산 전반에 관해 정부 각 부문의 지원을 유도하고 문화유산분야에 대한 전문적인 자문을 제공하도록 하고 있음.

2) English Heritage(잉글랜드 역사적 건축물 및 기념물 보존위원회)

① English Heritage의 조직과 기능

○ 1983년 국립문화유산법 통과에 따라 1984년 4월1일에 설립됨.

○ 공식적인 기관명은 The Historic Buildings and Monuments Commission for England (HBMCE)

○ English Heritage는 비정부 공공기관임.

• DCMS의 관리감독하에 있지만 법적지위는 독립적인 비정부부처공공기관(NDPB)

• English Heritage는 중앙정부로부터 지원을 받는 대신 DCMS장관을 통해 기관 운영실적을 의회에 보고해야할 의무를 지님.

○ English Heritage는 영국문화유산 보존 분야의 전반에 걸쳐 법적자문을 제공하는 대표적인 기관으로서 활동범위가 단순히 국가귀속 문화재의 기록 및 보존 · 보호에만 국한되는 것이 아니라 전 국토에 걸쳐있는 문화재와 문화유산 자원을 대상으로 함.

• 가장 중요한 역할은 잉글랜드 지역에 존재하는 많은 역사적 건축물과 유적 등을 보존하기 위한 활동임.

• 역사적 건축물이나 기념물의 유지 또는 고고학적 조사에 자금 지원을 하는 역할

• 잉글랜드 지역에 존재하는 많은 역사적 건축물, 성당, 교회, 도서관, 박물관, 미술관 등을 English Heritage Properties로 등록하여 관리하는 역할

• DCMS와 협력체제로 유산업무를 담당하는 역사적 환경에 관한 실질적인 정책을 수행함.

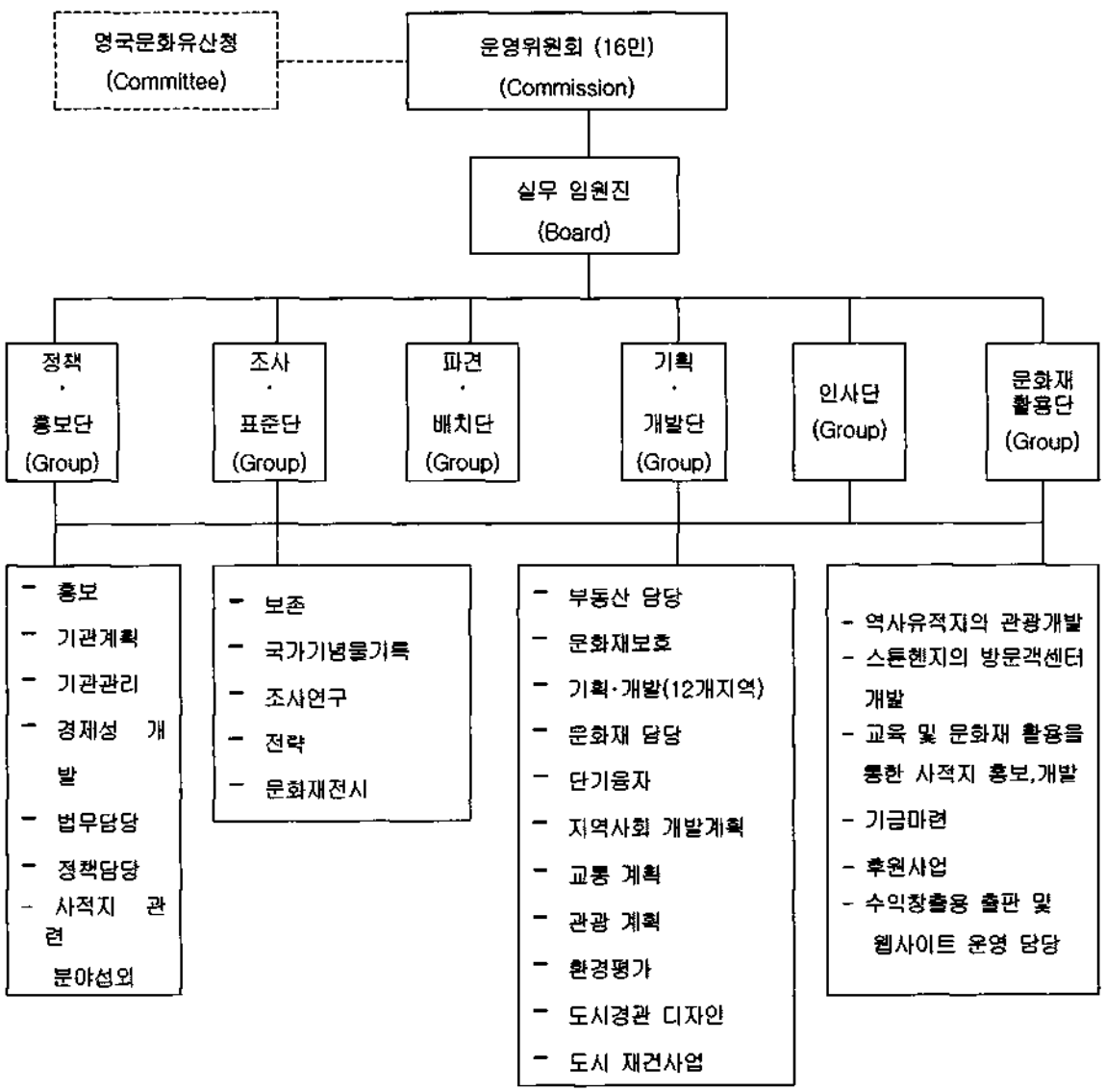
• 유산보존과 관련된 모든 문제에 대한 정부의 고문기구로서의 역할을 수행함.

• 유산보존을 위한 '지정'제도 업무를 수행함.

• 역사적 환경 보호, 유산에 대한 공공의 이해 증진과 접근의 확대를 위한 역할을 수행함.

• 역사적 환경에 관한 국가기록인 국가기념물 등록 (the National Monuments Record) 운영 및 관리

<표 120> 영국 문화유산청 실무운영단 조직도



② 변천과 위상

○ 1984년도 환경부 산하기관으로 설립되었으나, 1992년도 지금의 DCMS의 전신인 문화유산부의 산하기관으로 변경됨.

○ 1998년도 English Heritage는 9개의 지방정부 중심에 지역사무소를 두어 일선 문화재관리기능과 보조금 지원, 보존처리 및 각종 교육서비스 제공기능을 위임함으로서 지역사회 개발에 있어 후원기관의 역할을 하고 있음.

○ 1999년부터 왕립 잉글랜드 역사 기념물 위원회도 English Heritage에 통합됨으로서 기관규모가 확대 되었으며, 런던 본청과 9개의 지방사무소를 두었으며, Swindon에 별도의 국립문화재기록센터를 설치함.

○ English Heritage는 이러한 기능의 통합으로 정책수립, 표준제정, 지역사회 서비스 제공을 위한 전문기관으로 변화를 지향하고 있음.

○ 각 지역 및 사무소 정규직원은 약 1,700 여명으로 구성되어 있으며, 예산의 확충은 민간기관 지원금 및 정부 및 복권기금으로 함.

○ National Trust도 문화유산을 관리하나 National Trust는 자선단체이고, English Heritage는 정부의 기금을 지원받는 법인임.

○ English Heritage는 National Trust와 유사기관이나 English Heritage는 국고보조금 교부처로서 국가적 차원과 지방정부차원에서 좀 더 다양한 책무를 띠고 있음.

③ 관할 대상

○ 400여개가 넘는 고대 기념물과 문화유산 보존 및 관련 활동을 담당하고, 건축 환경 보존과 그와 관련 된 업무를 수행함.

• 문화유산 보존 및 지원을 위해 DCMS가 English Heritage 총 기금의 75%를 지원하고 있음.

• 문화유산 보존 보조금을 지급하고, 문화재 자문 및 교육 서비스를 제공하는 정부의 법적 자문 기구의 역할.

○ 세계유산 관리 (스톤헨지, 우드헨지 등)

○ English Heritage의 현장 실무경험은 지방자치단체 및 민간부분과 공유하고 있으며 강의, 강습 등을 통해 활발한 의사소통을 하고 있음.

• 유관기관과의 긴밀한 협조 하에, English Heritage는 역사적 건축물과 지역의 역사기록 및 연구를 위한 표준절차를 개발하고 있음.

④ 실무 조직

○ 전국적인 차원에서 역사유적지의 보존, 관리 진흥을 목적으로 하는 행정기관인 English Heritage의 실무조직은 크게 문화재 연구조사, 문화재 보존, 문화재 활용, 행정으로 구분됨.

• 문화재 연구조사 영역에서는 주로 과학적, 기술조사 및 연구수행, 위탁의 기능과 중요한 역사적 건축물 및 경관에 대한 기록과 관리를 수행하고 있음.

• 문화재 보존 영역에서는 국가귀속의 409곳의 역사유적지 보존, 건축물 및 경관의 보호, 관리 업무, 전문기술교육, 유적지의 법적보호에 대한 정부에 자문제공 등의 업무를 수행하고 있음.

• 문화재 활용 영역에서는 역사유적지 활용을 통한 수익발생 부분과 학교 및 지역사회단체에 교육을 제공하고 각종문화행사와 출판 활동을 하고 있음.

• 행정 영역에서는 9개 지역사무소 관리 및 감독, 보조금을 지급하고 있음.

⑤ 인력

○ 2006년도 기준 영국문화유산청의 전체 고용 인력은 1,880명임.

• 전체 직원 중 절반이상의 비율과 그에 상응하는 예산 규모가 문화재 관리 및 활용 업무에 배치되어 있음.

• 이 중 문화재 활용보다 보존 및 관리 업무에 대한 비중을 더 두고 있는 상황임. (2006년도 직원배치 현황은 문화재 보존 584명, 관리 870명, 활용 223명임)

3) National Trust

○ 1985년 여류 사회 활동가 옥타비아 힐, 변호사 로봇 헌터, 목사 캐논 하드윅 론즐리가 만든 자선단체로서 무분별한 개발과 산업화로부터 파괴되어지는 문화유산을 보호하기 위한 사업을 진행함.

○ 정부로부터 완전히 독립된 단체로서 주로 기부회원(2008년 기준 350만 명에 달함)과 기타 후원자들의 기부와 후원에 의해 운영됨.

○ 잉글랜드, 웨일즈, 북아일랜드의 건물, 해안선 및 지역적 요소들을 보전하고 보호하기 위하여, 그 범위 내에서 실제적인 관리, 지도 및 발굴을 통해서 모든 사람들에게 국가유산을 방문하여 국가유산을 향유할 수 있도록 하는 역할을 수행함.

○ 1907년 내셔널트러스트법이 제정되어 성장하는 기초가 되었으며, 현재 우리나라에는 문화재청 산하법인인 문화유산국민신탁, 환경부 산하법인인 자연환경국민신탁이 이를 모델로 삼아 만든 기관임.

4) 문화재 관리 주체

○ 영국에서 관리 주체는 기본적으로 국가의 소유이거나 공공의 소유일 경우 국가에서 관리하며, 민간 영역일 경우 NGO 모델로 하고 있음.

○ 사유일 경우에는 위탁을 주는 모델로 하고 있으며, 민간 영역에서는 시장 모델로 구분하여 관리하고 있음.

<표 121> 문화재 관리주체에 따른 모델유형

소유주체	관리주체	모델
국유 또는 공유	국가 또는 지방자치단체	관료 모델
	민간 영역	NGO 모델
사유	국가 또는 지방자치단체	위탁 모델
	민간 영역	시장 모델

5) 소결

○ 영국은 관리주체에 따라 모델 유형을 나누어 문화유산 관리를 하고 있으며, 크게 중앙정부 - English Heritage - National Trust를 통해 이루어지고 있음.

- 중앙정부에서는 정책과 행정을 주로 담당하고, 비정부 공공기관인 English Heritage를 지원하는 역할을 담당하고 있음.

- English Heritage 에서는 주로 국가의 주요 문화재를 보존하고 관리하는 역할을 담당함.

- National Trust 는 기금과 회비로 운영되는 자선단체로서 자연유산과 문화유산에 대한 보존 및 활용 역할을 담당함.

○ 국가소유의 건축물에 대해서는 해당 건축물의 관리 및 유지를 위한 특정한 기구들 즉 English Heritage와 같은 비정부공공기관을 설치하여 법률에 따라 관리하도록 하고 있음.

○ 정부차원은 물론 민간차원의 문화재 관리 방안들을 제도화 함.

나. 프랑스의 문화유산 관리 체계

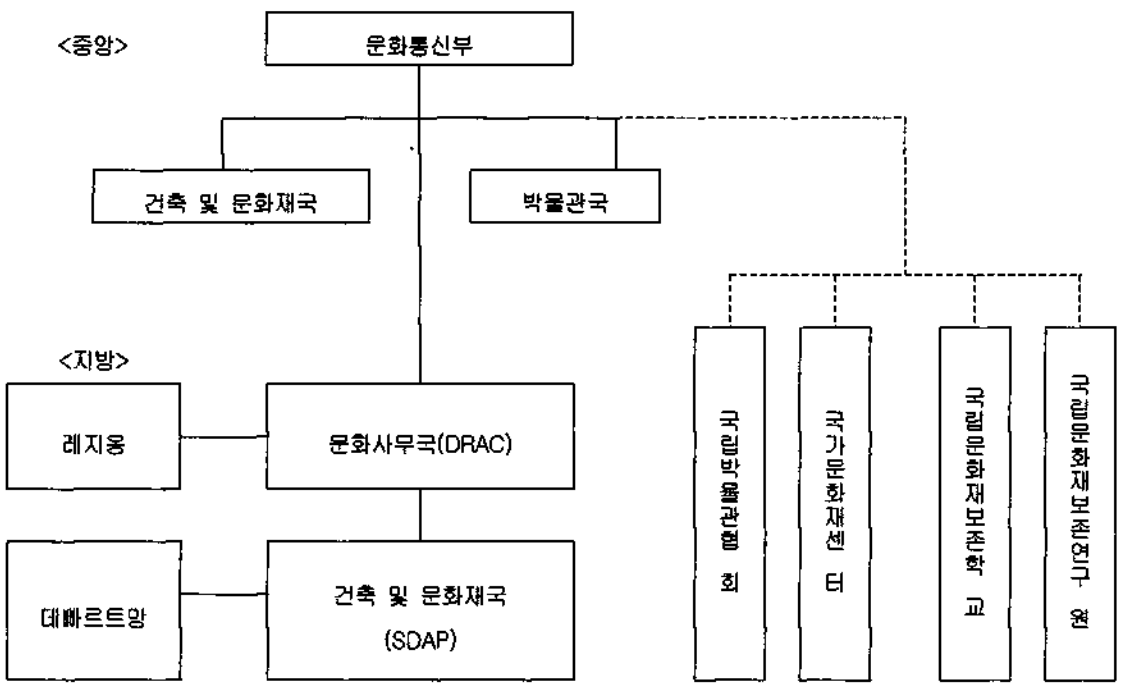
○ 프랑스는 문화유산에 관한 국가적인 관리조직을 세계최초로 설립한 문화유산분야에서 선진국가임.

○ 프랑스는 영미국가나 독일과 달리 문화부의 역할이 강력함.

○ 프랑스의 문화유산 관리 체계는 중앙정부의 권한은 점차 약화되고 있으며, 지자체의 권한이 강화되는 추세임.

○ 문화유산 관리방식은 국가의 직접적 관리에서 간접적 관리방식으로 유연화되는 추세로 이러한 변화는 전통적인 프랑스 문화유산 정책의 방향과는 다른 특징을 보여주는 것인데, 이것은 지방분권화, 전문적 관리운영, 경영효율성 등의 외적 환경변화에 대응하기 위함.

<표 122> 프랑스의 문화재 관리체계



1) 문화유산 정책의 특징

① 국가의 적극적인 개입

○ 간접적으로 개입하는 방식의 영국과는 달리 프랑스는 적극적인 개입을 하고 있음.

• 역사적 기념물, 문화유산, 역사상의 인물과 사건, 자연경관과 제도까지 포함해 과거 문화유산을 보존하고 계승하는 일에 적극적으로 개입함.

○ 국가는 중앙정부기관, 지방의 특별행정기관 및 공공기관을 통해서 문화재의 다양한 부분에 관여하고 보조금 지급을 통해 지자체의 문화재 관리정책에 간접적으로 관여하고 있음.

- 문화통신부내에 건축문화유산국과 박물관 국을 중심으로 중앙정부 및 지방정부와 네트워크를 구축하고 있음.

○ 공공기관으로는 국립박물관협회, 국가문화재센터, 국립문화재보존학교, 국립문화재보존연구원 등이 있음.

② 지방자치단체로의 소유권 변화

○ 문화유산 관리부분에 있어서 국가의 개입이 점점 약화되는 추세임.

- 문화유산 유지 및 관리비용에 대한 국가의 부담 증가와 관리 대상 문화재의 증가, 국가예산의 감소로 인한 갈등, 분화 정책에 따른 문화 분권화와 문화재 관리 인접성의 원칙 등의 요인으로 지방자치단체의 역할분담이 점점 증가하고 있음.

- 지방정부 조직인 꼬뮌에서 일부 문화유산의 관리권을 가짐.

○ 2003년 "역사적 기념물의 미래에 관한 위원회"에서 162개의 역사적 기념물과 유적지들이 지자체로 소유권을 이양하는 것이 가능하거나 바람직하다는 의견이 제시됨.

○ 2010년 기준 총 56개의 역사적 기념물에 대한 국가와 지자체간의 협정이 체결되었고, 이중 44개는 기초자치단체인 꼬뮌으로 15개는 중간자치단체인 데파르트망으로 6개는 광역자치단체인 레지옹으로 소속이 변경됨.

③ 국가개입의 간접화 추세

○ 국립박물관협회와 국가문화재센터 등의 기관은 조직의 효율성과 자율성을 높이기 구해 서서히 국가의 직접적인 관리방식에서 간접적인 방식으로 전환됨.

• 1990년 공공기관으로 전환된 국립박물관협회는 현재 35개의 국가박물관을 관장하고 있음.

• 국립박물관협회 소속 기관 중에서 1992년 루브르 박물관, 1993년 로뎅 박물관, 1995년 베르사이유 박물관 등이 공공기관으로 각각 전환되었고, 이들 기관들은 공공기관의 성격을 유지하되, 이윤추구를 위한 입장권 판매, 출판물 판매 등을 수행하여 자체예산을 확보 하고 있음.

<표 123> 문화재정책 유형 분석틀

기준	관련지표	이론적 근거
중앙정부 권한집중도	* 중앙과 지자체의 권한배분 수준 * 인력, 예산 변화추이	* 국가지향성 (Hillman-Chartrand & McCaughey) * 중앙정부역할의 직접성과 간접성(Mulcahy) * 권한집중도 (홍기원)
국가개입 직·간접성	* 조직유연화 수준 * 재정자립도 및 인력수준	* 시장지향성 (Hillman-Chartrand & McCaughey) * 국가개입의 직접성과 간접성 (Mulcahy) * 시장지향성의 정도 (홍기원)

※출처: 프랑스 문화재정책의 기조변화와 함의, 한국정책연구 제10권 제2호, 한승준, 2010)

④ 중앙- 지방간의 협력적 문화유산 관리

○ 1980년대 지방분권화 정책의 실시로 지방분권화의 틀 안에서 문화재관련 지방분권화가 진행되고 있음.

• 그러나 여전히 문화유산 관리의 중심에는 중앙정부가 있음.

○ 문화통신부의 "건축 및 문화재국"을 중심으로 지자체들과 네트워크가 형성된 구조임.

• 문화통신부의 특별지방행정기관인 "문화사무국(DRAC)"과 "건축 및 문화재국(SDAP)"은 지역에서 중앙부처와 지자체의 업무협력과 조정의 역할을 수행함.

⑤ 문화유산 정책에 대한 국민적 합의

○ 문화유산 관리정책의 필요성에 대해 국민들과 국가의 합의가 도출되고 있음.

- 프랑스 국민들과 사회의 문화유산에 대한 존중이 자리 잡음으로서 문화유산을 국가의 공적 서비스 차원에서 다루게 됨.
- 프랑스 문화정책은 국가의 직접적인 역할이 강하고 공공 문화적 경향이 강한 특징을 가짐.

<표 124> 외국의 문화유산 정책

구 분	국가의 직접적 역할	국가의 간접적 역할
공공문화적 경향 강함	프랑스	캐나다
	국가주의 행정 재정지원	조합주의 행정 교부금 지원
공공문화적 경향 약함	노르웨이	미국
	지방분권적 행정 사회보장적 권리	다원주의적 행정 조세지출지원

※ Mulcahy(2000) 참조

2) 소결

○ 프랑스에서는 과거 문화유산 관리정책을 국가에서 주도적으로 수행했으나, 근래에 와서는 중앙정부의 개입이 점점 약화되는 추세이며 지자체의 권한이 강화되고 있는바 국가에서는 문화유산 보호정책을 점점 간접적인 방식으로 바꾸는 상황임.

- 국가가 관리하는 방식에서 점차 간접적인 관리방식으로 변화하고 있음.
- 문화유산관리조직의 유형은 점점 공공기관으로 전환하고 있으며, 기관들은 경영효율화를 위해 여러 가지 방안들을 모색하는 상황임.

○ 문화재 관리방식으로 문화재 관리의 전문성을 높이기 위해 국가문화재센터가 유산한 기능을 수행하는 기관들을 통합하고 있음.

○ 과거 국가가 직접 관리하는 방식에서 점차 간접적인 방식으로 바뀌어 가고 있음.

다. 시사점

○ 문화유산은 국가에서 관리해야하는 공공재산의 성격을 가지고 있으므로 국가에서 어느 정도 책임을 지고 관리해야 함.

○ 문화유산 관리조직은 국가의 개입이 중요하긴 하지만 경영과 예산상의 자율성과 문화재의 인접성 등을 고려해 공공기관으로 조직의 성격을 전환하는 것이 필요함.

○ 국가차원에서의 표준화 정책의 운영이 필요하며, 지방의 특수성을 고려하여 중앙정부-공공기관-지자체 협력시스템 정착이 무엇보다도 중요함.

○ 통합조직의 구성을 통해 우리의 문화유산을 총괄적으로 보존하고 관리할 필요가 있으며, 우선적으로 국가지정문화재를 대상으로 시행하는 것이 바람직함.

○ 프랑스의 경우 문화재 관리의 효율성을 높이기 위해 국립박물관협회, 국가문화재센터가 유사한 기능을 수행하는 기관들을 통합하여 관리하고 있는바 우리도 문화재 관리사업(돌봄 사업, 안전경비 인력사업, 전통가옥경상보수사업 등)의 통합과 함께 이를 관리할 조직이 반드시 필요함.

여 백

제3장 문화재 통합관리체계 구축

제1절 통합관리체계의 필요성
제2절 통합관리체계의 방향 및 업무영역
제3절 통합관리체계 전담조직 설립 유형
제4절 통합관리체계 전담조직 운영 방식
제5절 통합관리체계 전담조직 설립유형별 타당성 분석

여 백

제1절 통합관리체계의 필요성

1. 문화재의 특성

1) 문화재의 공공재적 특성

① 공공재는 비배제성과 비경합성의 속성을 지님.

② 경합성이란 한 사람이 소비하면 다른 사람의 몫이 그만큼 줄어드는 성질. 문화재는 한 사람 관람 시, 다른 사람의 몫이 없어지거나 줄어들지 않는 비경합적 특성이 있음.

③ 배제성이란 특정 사람의 접근이나 사용을 배제할 수 있다는 성질. 문화재는 인류의 공동자산이자 하나의 민족이 축적해 온 공유자원이기 때문에 개인 소유라 하더라도 특정인을 배제할 수 없는 비배제적 특성이 있음.

④ 문화재는 관람, 향유 등 소비과정에서 사용자가 제한되지 않으며, 보다 많은 사람이 소비할수록 그 가치와 효용이 늘어남. 또한 사용자가 늘어나더라도 편익이 감소하지 않고 오히려 문화재의 가치와 효용은 더 커짐.

2) 문화재의 긍정적 외부성

① 공공재는 외부성을 발생시킴. '외부'란 시장의 바깥을 말하는데, 시장에서 해결되지 못하는 모든 것이 해당됨. 시장의 가격은 보통 공급과 수요에 의해서 형성되나 공공재는 시장에서 제대로 생산, 유통, 소비되지 않기 때문에 정상적인 가격이 형성되지 못함. 따라서 사적 편익과 사회적 편익이 불일치하거나 사적 비용과 사회적 비용이 불일치하면서 정책의 사각 지대가 발생함.

② 외부성에는 긍정적 외부성과 부정적 외부성이 있음. 환경오염을 야기하는 폐기물 처리 등은 부정적 외부성에 해당되며, 공공미술 등은 긍정적 외부성에 해당함. 문화재는 긍정적 외부성이 큰 재화이자 서비스임.

③ 부정적 외부성은 규제나 벌금처럼 페널티 정책을 펴서 확산을 방지하며, 긍

정적 외부성은 상금, 보조금 등 인센티브를 통해서 확산을 촉진함. 문화재 정책은 긍정적 외부성이 큰 분야이므로 인센티브나 보조금을 통해서 정책의 사각지대를 해소해야 함.

3) 문화재의 시장실패 가능성

① 바다나 호수의 물고기, 공유림 등 사회 구성원 전체가 함께 소유하고 있는 자원인 공유재산(common property, 혹은 공유재)은 무임승차가 가능하기 때문에 과소비되거나 무책임한 경향이 있음. 이는 시장실패를 가져오기 때문에 정부의 개입이나 민영화를 통한 방식으로 규제되어야 함.

② 역시 공유재인 문화재는 개인이나 문중, 사원, 학원 등으로 사유화되어 있더라도 인류문화 활동의 소산으로서 그 가치가 평가되기 때문에 법과 제도를 통해 관리·통제함.

③ 공유재의 무임승차 문제를 극복할 방안으로 그동안 정부 개입이 강조되어 왔는데, 이외에 공동체 중심의 관리방식도 있음.

④ 노벨경제학상을 수상한 엘리너 오스트롬(Elinor Ostrom)은 공동체 중심의 협력체계를 통해 공유 재산을 효율적으로 관리하고 환경 파괴를 막을 수 있다는 사실을 게임이론이나 실험 등을 통해 보여줌.

2. 문화재 관리 패러다임의 변화 및 통합관리의 중요성

○ 공공재이자 공유재인 문화재는 그 특성상 문화재를 둘러싼 사회적 자연적 환경의 변화에 민감하므로 보존정책의 수립에 영향을 끼침. 산업발전에 따른 도시화는 농촌의 고령화와 청년인력의 부족을 유발시켜 농촌지역 문화재 현장의 인력투입이 어려워짐. 또한 급격한 기후 변화로 자연재해가 늘어나면서 보다 전문화된 보존대책이 요구되고 있음. 지역 공동체의 붕괴, 문화재보존과 지역개발 간의 갈등 심화, 문화재 개념 확대와 보존기술 발전에 따른 보존관리의 다양화 요구 등의 문제 대두도 문화재 관리정책을 수립하는 데 있어서 새로운 인식의 전환을 요구하고 있음.

○ 숭례문이 화재로 소실되고 나서 재건에 투입된 시간은 약 5년 3개월, 비용은 총 245억 원이 소요. 복구인력은 연 3만 5000여 명 가량이 동원됨.

○ 이처럼 문화재가 재난으로부터 피해를 입은 후 복구에 소요되는 사후 예산과 시간은 사전예방관리에 소요되는 예산 및 시간과는 비교할 수 없을 정도로 차이가 커서 최근에는 사후보수정책에서 사전예방관리정책으로 문화재 보존정책의 패러다임이 변화하고 있음.

○ 문화재 관리의 관점도 단순히 과거의 유산을 훼손되지 않도록 잘 보존하는 관점에서 벗어나 국민들이 함께 문화재를 향유하고 후대에 잘 계승시키기 위해서는 보다 적극적인 활용이 필요하다는 인식이 자리 잡힘. 문화재 관리정책의 방향도 이를 반영하여 '보존을 위한 활용'으로 전환되고 있음.

○ 2008년 서울 숭례문 방화사건을 계기로 정부는 체계적인 문화재 관리가 반드시 필요하다는 것을 인지함에 따라 다양한 문화재 현장관리 사업들이 시행되기 시작함.

○ 하지만 관리예산의 확대에도 불구하고, 문화재 관리 전담조직이 없이 상시관리는 민간위탁, 안전경비는 지자체 위탁, 시설관리는 지역업체 위탁 등 다양한 형태로 운영되고 있음. 이로 인해 인력과 예산 투입에 따른 효과는 일부 거두고 있으나 운영관리 상의 연계성이 떨어지며 비전문인력에 의한 현장관리가 지속되고 있음.

○ 매년 지정문화재의 수가 증가하고 문화재를 찾는 관람객이 증가함에 따라 문화재 관리영역은 넓어지지만, 문화재를 관리해 줄 인력과 재정이 부족하여 문화재 관리담당자의 부담은 가중되고 있음.

○ 2009년부터 시작된 상시관리와 안전경비 인력 투입, 방재방범시설 및 재난방지시스템 구축을 통해 전국의 '나홀로' 문화재나 관리소홀 문화재, 보존 불량한 문화재 등이 일정 정도 관리되면서 체계적인 관리의 필요 및 효과에 대한 공감대가 형성됨. 향후의 과제는 분산된 관리체계를 어떻게 통합화 효율화 전문화 할 것인가에 있음.

○ 결론적으로 문화재 통합관리체계 구축 및 전담조직 설립은 21세기에 변화하는 문화재 정책의 새로운 패러다임으로, 문화재 관리체계를 시대적 변화에 맞게 조정하며, 효율적이고 체계적인 방식으로 운영하는 선진화 전략임.

3. 문화재 현황 및 관리 규모 변화 추이

○ 문화재 전체 수량은 표 125와 같이 최근 5년간 매년마다 증가하여 '09년 대비 10.65%가 증가하였으며, 연간 평균증가율은 2.1%임.

<표 125> 최근 5년간(2009년~2013년) 지정문화재 건수

년도	2009	2010	2011	2012	2013
문화재 수(건)	10,653	11,143	11,413	11,681	11,788

○ 국가지정문화재가 3,479건, 등록문화재가 547건, 시·도지정문화재는 7,762건이며, 전체수량은 11,788건.(표 126)

<표 126> 지정주체에 따른 문화재 종류 및 수량

국가지정 (건)	국보	보물	사적	명승	천연기념물	중요무형문화재	중요민속문화재	등록문화재	합계
	315	1,761	484	104	429	117	269	547	11,788
시·도지정 (건)	시·도유형문화재		시·도무형문화재		기념물	민속문화재	문화재자료	이북5도 무형문화재	
	2,844		469		1,605	361	2,483	13	

※ 문화재청 통계정보(2013년 3월 31일 기준)

○ <표 127>, <그림 11>, <그림 12>와 같이 지역별 문화재 수량은 경북(16.2%), 경남(13.9%), 서울(12.7%), 전남(9.8%) 순으로 많으며, 서울특별시를 제외한 광역시는 평균 200여 건, 광역도는 평균 약 1,000여 건의 문화재를 관리하고 있음.

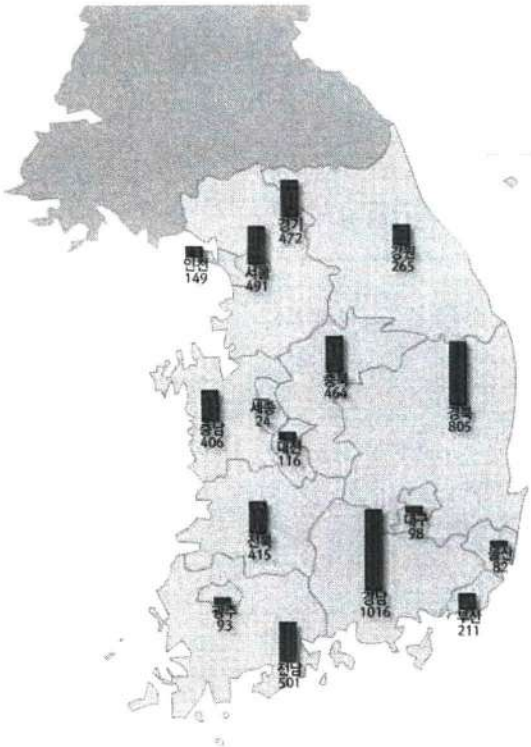
<표 127> 문화재의 지역별 수량

지역	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	제주	세종
수량 (비율)	1,495건 (12.7%)	311건 (2.6%)	222건 (1.9%)	239건 (2.0%)	138건 (1.2%)	202건 (1.7%)	119건 (1.0%)	233건 (2.0%)	38건 (0.3%)
지역	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	전국일원
수량 (비율)	940건 (8.0%)	591건 (5.0%)	720건 (6.1%)	967건 (8.2%)	788건 (6.7%)	1,157건 (9.8%)	1,912건 (16.2%)	1,644건 (13.9%)	72건 (0.6%)

※ 문화재청 통계정보(2013년 3월 31일 기준)

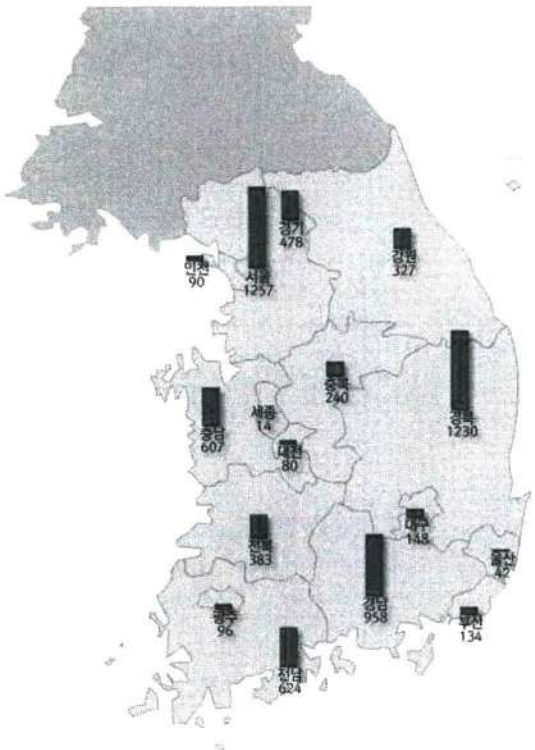
<그림 11> 시도지정문화재 분포지도

(출처:GIS-Heritage System)



<그림 12> 국가지정문화재 분포지도

(출처:GIS-Heritage System)



○ 최근 5년간 문화재관리사업 관리대상의 변화를 살펴보면 <표 128>과 같이 매년 관리대상이 늘어나는 추세이며, 2012년 이후에는 전통가옥 경상보수 사업대상이 크게 줄어 전체 관리대상의 증가추세가 주춤한 상태임.

<표 128> 최근 5년간(2009년~2013년) 문화재 관리대상 변화추이

(단위 :개소)

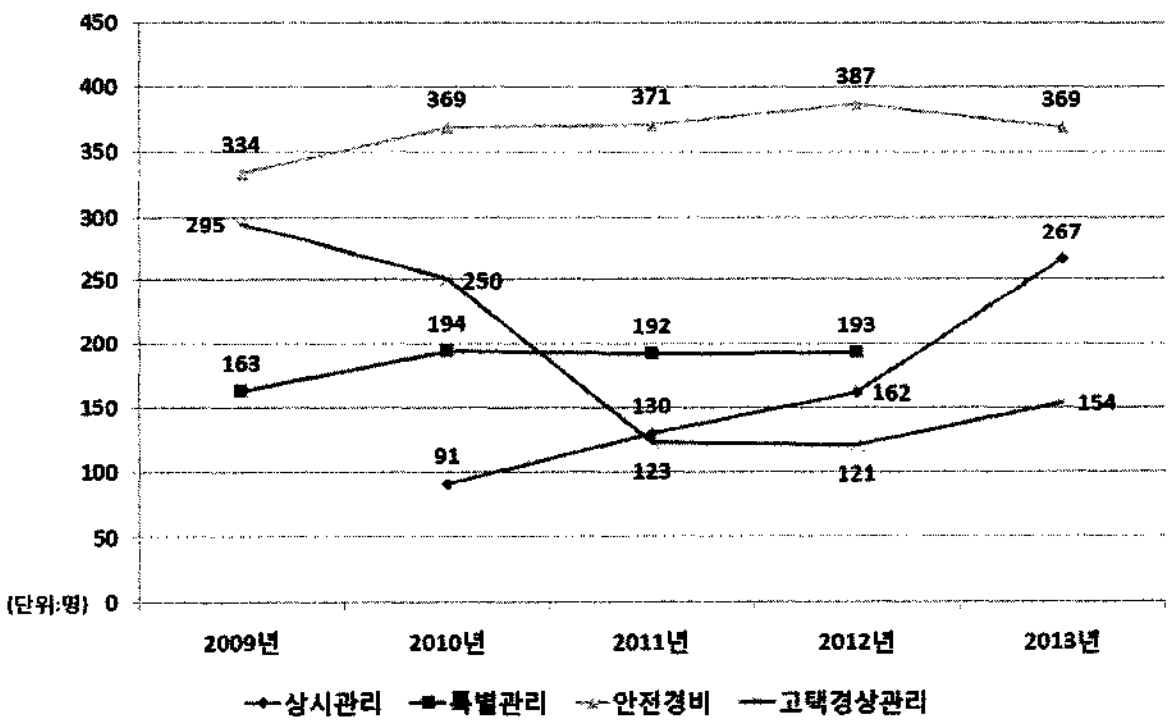
	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
상시관리		691	1,701	1,675	2,124
특별관리	358	433	462	476	
안전경비	125	120	121	127	133
전통가옥 경상보수	151	221	220	160	166
총 개소	**634**	**1,465**	**2,504**	**2,438**	**2,423**

○ <표 129>, <그림 13>에서 보듯 최근 5년간 문화재 관리인력 규모에서 전통가옥 경상보수 인력은 점차 줄어들고 있으나 그 이외 상시관리, 특별관리, 안전경비 사업 등은 지속적으로 인력규모가 늘어나고 있음. 전통가옥 경상보수의 인원 감소는 고용형태가 수시인력에서 상시인력으로 바뀌면서 대상문화재 수를 국한하는 데 따름.

<표 129> 최근 5년간(2009년~2013년) 문화재 관리 인력규모

		2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
상시관리			91 명	130 명	162 명	267 명
특별관리		163 명	194 명	192 명	193 명	
안전경비		334 명	369 명	371 명	387 명	369 명
전통가옥 경상보수	인력	295 명	250 명	123 명	121 명	154 명
	문화재	151 개소	221 개소	220 개소	160 개소	166 개소
총 인원		792 명	904 명	816 명	863 명	790 명

<그림 13> 최근 5년간(2009년~2013년) 문화재 관리 인력규모

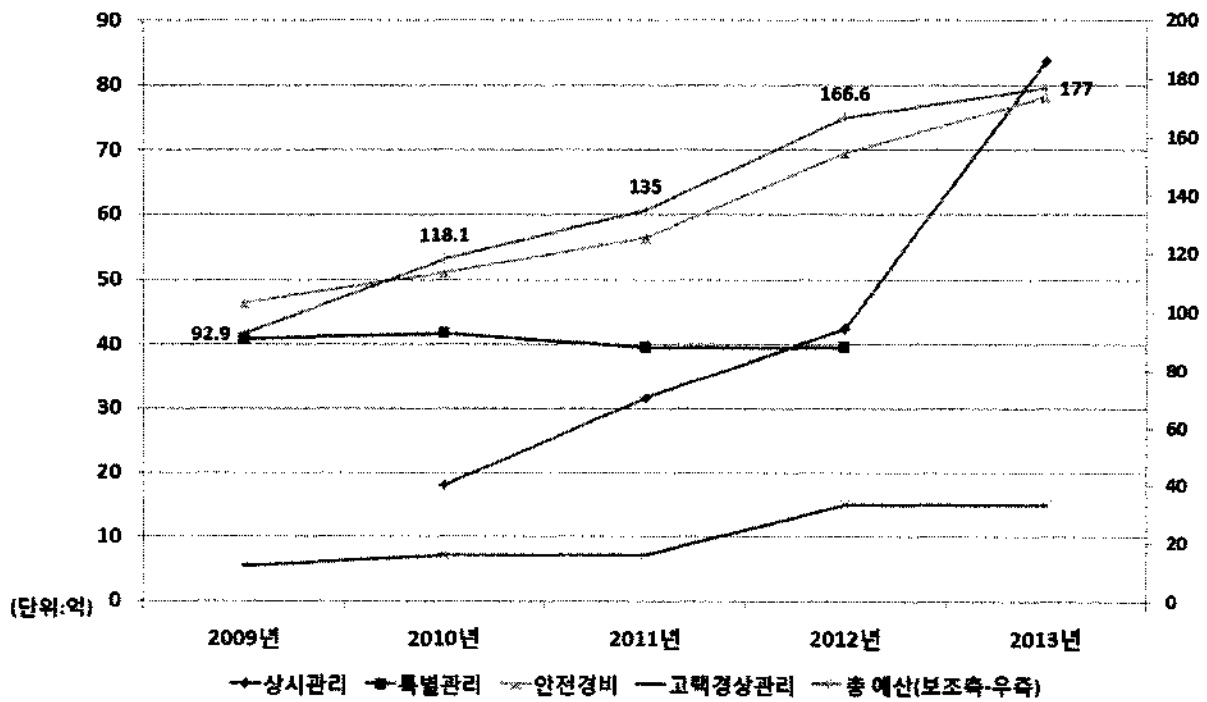


○ 2008년 숭례문 화재사건 이후 문화재관리사업의 규모가 커지면서 그에 따른 예산편성 규모도 <표 130>, <그림 14>와 같이 점차적으로 늘어나고 있는 추세임.

<표 130> 최근 5년간(2009년~2013년) 문화재 관리 예산규모

	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
상시관리		18 억	31.7 억	42.4 억	83.8 억
특별관리	40.9 억	41.8 억	39.6 억	39.6 억	
안전경비	46.6 억	51.1 억	56.5 억	69.6 억	78.2 억
전통가옥 경상보수	5.4 억	7.2 억	7.2 억	15 억	15 억
총 예산	92.9 억	118.1 억	135 억	166.6 억	177 억
전년도 대비 증가율(%)	-	27.1	14.3	23.4	6.2

<그림 14> 최근 5년간(2009년~2013년) 문화재 관리 예산규모



4. 문화재관리 전담조직 요구도 조사

1) 조사방법 및 분석단계

○ 2012년 12월 전국의 문화재 관리 담당공무원(총 121명 표본)을 대상으로 1차 설문조사 시행. 이중 4개 지역의 표본 모델을 선정하고 이들 지역의 지자체 담당자 및 현장관리 인력들을 대상으로 2차 심층 조사를 시행함.

○ 조사대상 선정

- 1차에서는 전국 16개 광역시도 및 76개 기초자치단체의 문화재 관리담당 공무원 121명이 조사대상이 됨.

- 2차에서는 문화재관리사업 특성상 관련분야에 대한 세부적인 상황파악이 중요하므로 4개 지역에서 문화재관리업무를 수행하고 있는 담당공무원 및 현장관리 감독자, 현장관리인력 등을 표본 모델로 선정하여 조사함.

- 선정단의 직업군은 모두 본 과업과 관련된 관리업무를 진행하는 지자체공무원 및 현장관리 위탁조직의 현장인력들이며, 지역은 문화재의 관리규모, 지역적 특성 등을 고려하여 광역시형과 광역도형, 문화재 밀집지역과 문화재 분산지역 등 4개 유형으로 분류하였음.

○ 조사방식은 1차에서는 전자메일 및 팩스, 2차에서는 현장 방문 및 심층 인터뷰를 통해 질문을 묻고 답변을 듣는 방식으로 진행함. 특정 조사 대상을 소수의 독립된 전문가 패널로 선정하여 결과를 도출.

○ 1차, 2차 패널조사 분석 방법

- 첫 번째, 사전준비단계로서 조사주제를 명확히 하고 설문조사대상을 선정하며, 전체적인 설문조사의 과정을 설계함.

- 두 번째, 설문조사를 실시하고 그 결과를 기초 분석함.

- 세 번째, 설문조사결과를 심화 분석하여 최종 결과물을 도출해냄.

2) 주요 조사내용

○ 1차에서는 문화재관리담당공무원들의 근무현황과 문화재 관리체계에 대한 의견, 관리주체의 선정기준과 현장인력 관리에 대한 개선책, 문화재 통합관리 전담조직의 설립 및 운영에 대한 의견 등을 설문방식으로 조사함.

○ 2차 심층조사에서는 표본지역의 문화재 관리분야 담당 공무원 및 현장인력, 관련전문가 등을 대상으로 문화재 관리유형별 관리 실태와 관리상의 애로점, 전담조직이 만들어진다면, 어떠한 형태가 가장 적합하고, 어떠한 업무까지를 통합 관리할 필요가 있으며, 관리대상의 범위를 어디까지로 정하는 것이 바람직한지에 대하여 조사를 진행함.

3) 조사항목 및 결과

① 문화재 사전 관리 제도의 효과

○ 대부분의 공무원들은 사후보수 중심의 관리에서 현재 문화재청에서 정책적으로 시행하고 있는 관리인력 및 시설의 투입을 통한 사전관리 방식이 문화재의 보존과 예산 점감에 도움을 준다고 답함.

② 문화재청과 지방자치단체로 이원화된 현 관리체계의 문제점

○ 지자체 공무원들은 이원화된 문화재 관리체계를 문제점으로 인식하고 있는데, 주요 문제점으로는 관리주체 분할체계의 복잡성 • 비효율성 및 관리주체 기준 선정의 불명확성 등을 지적.

○ 이원화된 관리체계의 개선방향은 통합관리 또는 지정주체별 관리를 제시함.

③ 통합관리전담조직의 필요성 및 통합형태

○ 대부분의 공무원들은 현행 문화재 관리단체의 비전문성, 비정규직 고용형태, 고용자의 업무 충실도에 대한 부족을 우려함.

○ 조사 참여자의 대부분은 문화재 통합관리전담조직이 필요하며, 조직형태로는 문화재가 공공재 성격이 강하기 때문에 재단보다는 공단형태가 적합하다는 의견이 많았음. 민간위탁은 책임성 문제로 적합지 않다는 의견이 다수.

④ 문화재 관리업무의 통합범위

○ 문화재 관리업무의 통합범위를 묻는 조사에서는 상시관리와 재난시설관리, 안전경비, 교육훈련 등을 통합 관리의 대상으로 꼽고 있는데, 문화재 관리의 효율성과 전문성을 제고하기 위해서는 이러한 문화재 관리업무를 원스톱으로 일괄 관리할 수 있어야 한다는 것.

⑤ 문화재 관리대상범위

○ 문화재 관리대상 범위를 묻는 질문에서는 국가지정문화재와 등록문화재가 우선관리 되어야 하고, 다음으로 시도지정문화재임. 통합관리조직이 안정기에 접어들면 시도문화재자료와 비지정문화재도 함께 관리해야 한다는 의견.

○ 소유형태별 관리대상으로는 국유 및 공유 문화재를 먼저 관리해야 하며, 점차 사유 및 기타 소유형태까지 확대해야 한다는 의견임.

○ 통합관리 전담조직 설립 시 관리의 우선 범위를 매긴다면 ①국가지정문화재(국유) ②국가지정문화재(공유) ③국가지정문화재(사유) ④시·도지정문화재(국유) ⑤ 시·도지정문화재(공유) ⑥시·도지정문화재(사유)의 순으로 제시됨.

⑥ 기타 의견

○ 통합관리조직 설립으로 지역에 양질의 일자리를 창출해야 한다는 의견.

○ 교육 및 훈련 여건은 지역마다 다르고, 시행방법도 다르므로 전담 관리조직이 만들어진다면 전문가와 현장인력이 결합되어 통합적이고 체계적인 교육훈련을 해야 한다는 것.

○ 중요목조문화재에 대해서는 예방관리 뿐만 아니라 문화재 보수 등을 포함한 전반적인 업무까지도 업무범위에 넣음으로써 사전예방 및 사후예방 시스템이

원스톱 시스템으로 일원화 될 필요성을 제시함.

4) 시사점

○ 설문조사 및 현장 인터뷰를 종합한 결과, 현재 문화재 관리체계는 비체계적이고, 비효율적이며, 전문성이 결여되어 있어 이에 대한 근본적인 개선이 필요하다고 지적. 개선 방향은 중앙정부(문화재청)와 지자체 간의 효율적 업무분담이 필요하며, 이의 기준은 지정 주체 및 소유 주체에 의한 관리가 우선적으로 실현되어야 한다는 것임. 또한 분산된 관리체계를 하나로 통합 관리해야 하며, 통합관리 조직에 대한 운영 관리는 국가(문화재청)가 1차적으로 책임져야 한다는 것임. 결과적으로 통합조직은 현재의 이원적 관리체계보다 체계적이고, 효율적이며, 전문적인 관리조직이 될 수 있으므로, 조직방향 설계도 여기에 초점을 맞추도록 해야 함.

○ 2008년 숭례문 방화사건을 계기로 문화재 안전관리의 필요성이 대두되기 시작하였고, 이후 다양한 문화재 관리정책이 시행되었음. 하지만 사업시행과정에서 관리상의 문제점이 노출되어 이를 해결하기 위한 대안으로 통합관리 전담조직의 필요성이 제기되었음. 따라서 현재 문화재 관리조직의 운영 실태와 문화재 관리전담조직 요구도 조사를 통해 통합관리전담조직의 필요성과 설립방향에 대한 의견을 정리하게 됨.

[별첨] 문화재관리 전담조직 요구도 조사 세부내용

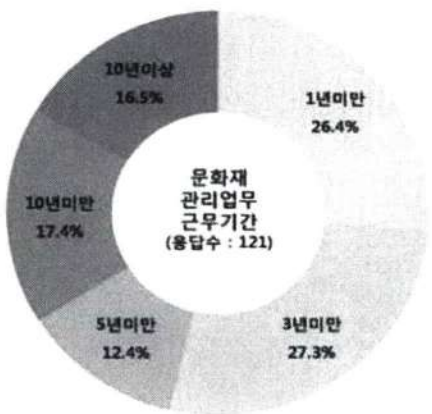
<표 131> 문화재 담당 공무원 지역별 설문 응답 인원 분포

(단위 : 명)

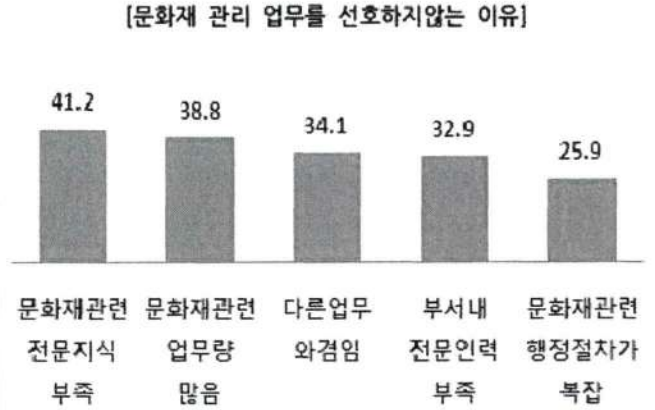
지역	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	제주	세종	계
응답자	6	7	3	5	3	1	1	2	1	
지역	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	불분명	121
응답자	13	13	7	7	8	13	14	10	7	

1) 관리업무 근무기간과 비선호 이유에 대한 설문

<표 132> 문화재담당공무원의 관리업무 근무기간과 비선호 이유



<그림15> 문화재담당공무원 관리업무 근무기간



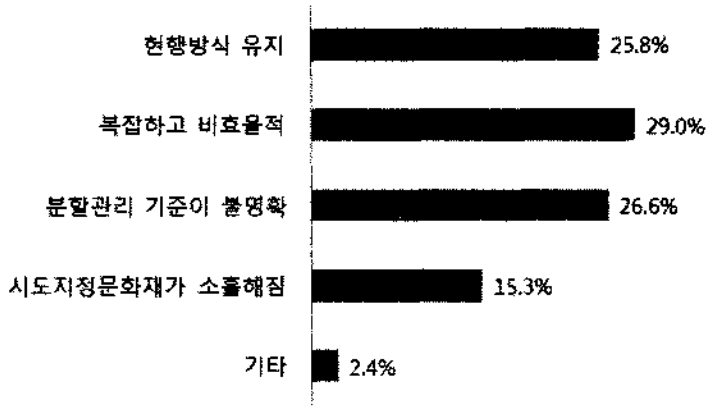
<그림16>'12년 문화유산 향유 및 관리실태조사_비선호 사유

○ 문화재 관리공무원들의 업무기간은 <그림 15>와 같이 주로 1~3년 미만(63.7%)이 많고 5년 이상(33.9%)이 상대적으로 적음. 이에 따라 문화재 관리업무가 요구하는 전문성과 지속성이 충족되지 못하고 단기적 업무로 이어짐으로써 관리감독의 취약성을 드러내며, 업무 만족도가 37.2%로 낮은 것으로 나타남. 또한 2012년 문화유산 향유 및 관리 실태조사 결과에서도 문화재 관리담당공무원들의 업무선호도가 36.4%로 비슷한 수치를 보여 주고 있음.

2) 관리주체의 지정에 관한 설문 분석

○ <그림 17>과 같이 문화재청과 지방자치단체가 이원화 되어 관리하는 현행 문화재 관리체계를 유지해야 한다는 의견은 25.8%로, 대부분의 지자체 공무원들은 현 관리체계의 문제점을 인식하고 있음.

<그림 17> 문화재청과 지자체 간의 문화재 분할관리에 대한 의견



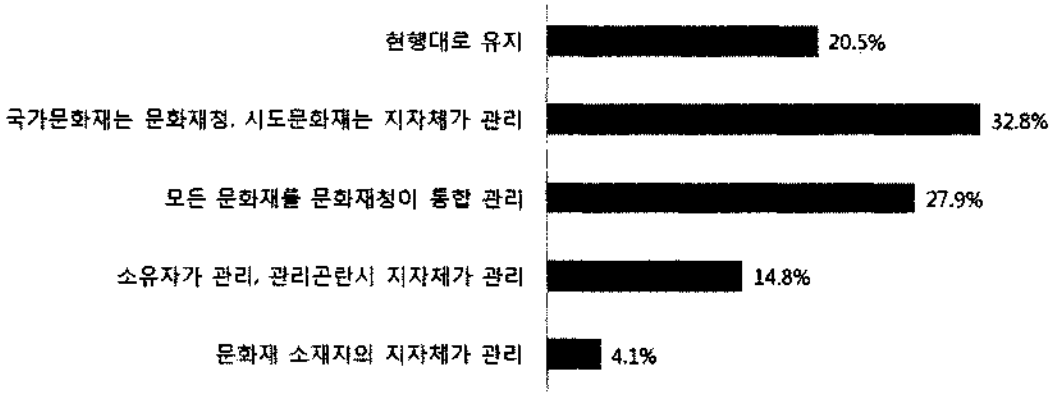
○ 현 관리체계의 문제점은 ①관리주체의 분할체계가 복잡하고 비효율적이다(29.3%) ②관리주체의 기준 선정이 불명확하다(26.8%) ③시·도 지정문화재가 소홀해짐(15.4%) 등의 순으로 지적.

○ 이러한 지적은 현 관리체계가 문화재청이 직영하는 문화재 외에는 지자체에 위탁 관리시킴에도 문화재 대상별로 관리단체의 선정기준이 불명확함으로써 발생되었다고 봄. '소유자에 의한 관리'라는 원칙이 국가부터 지켜지지 못하고 업무과중과 전문성 부족으로 어려움을 겪는 지자체에 필요 이상의 관리부담을 주고 있는 현행의 이원적 관리체계에 대한 개선책이 요구되는 상황임.

3) 문화재 관리주체의 선정 기준에 관한 설문 분석

○ <그림 18>과 같이 현행대로 중요 국가문화재는 문화재청이 관리하고 여타 문화재는 지자체에서 관리해야 한다는 의견은 20.5%인 반면, 관리주체의 선정기준을 바꿔야 한다는 의견이 80%에 육박함.

<그림 18> 문화재 관리주체의 기준에 대한 의견



○ 변경의견을 살펴보면 ①국가지정문화재는 문화재청이 관리하고, 시·도지정문화재는 지자체가 관리(32.8%)하자는 의견이 가장 많았으며, ②모든 문화재를 문화재청이 통합 관리(27.9%), ③소유자가 관리하되, 관리 곤란 시 지자체가 관리(14.8%), ④문화재 소재지의 지자체가 관리(4.1%) 하자는 순으로 응답함.

○ 국가지정문화재는 소유관계와 관계없이 문화재청에서 관리하고, 시·도지정문화재는 모두 시·도에서 관리하여야 한다는 응답이 다수로 나타난 것은 소유주체보다 지정주체 중심으로 문화재 관리주체 기준이 마련돼야 한다는 것임에 주목할 필요가 있음.

- 실제로 영국의 경우 "문화유산은 누구에게 그 소유권이 있느냐의 문제와 관계없이 공공성과 공익을 가지므로 이를 보호하기 위한 법적, 정책적 수단의 강구는 정당한 것으로 인정된다."(이종열·이광석, 2008)는 문화재 관리 철학을 갖고 있어 우리로서도 향후 문화재 관리 개선책을 세우는 데 참조해야 할 사항임.

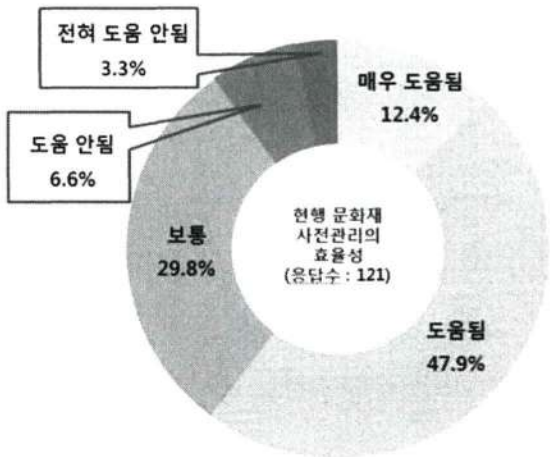
○ 국가지정문화재는 문화재청에서 관리하자는 의견이 60.7%가 넘어 향후 문화재청에서는 국가지정문화재에 대한 관리 시스템을 단계적으로 개선해 나가야 할 것으로 보이며, 그 첫 단계로 국가지정문화재의 관리주체 문제부터 명확히 해결해 가야 함.

4) 문화재 관리 형태에 관한 설문 분석

○ 현재와 같은 사후보수 중심의 관리에서 현장관리 인력을 투입하는 사전관리

방식이 문화재의 보존과 예산 절감에 도움 되는지에 대해서는 <그림 19>와 같이 '도움 됨' 60.3%, '보통' 29.8%, '도움 안 됨' 9.9%를 차지함.

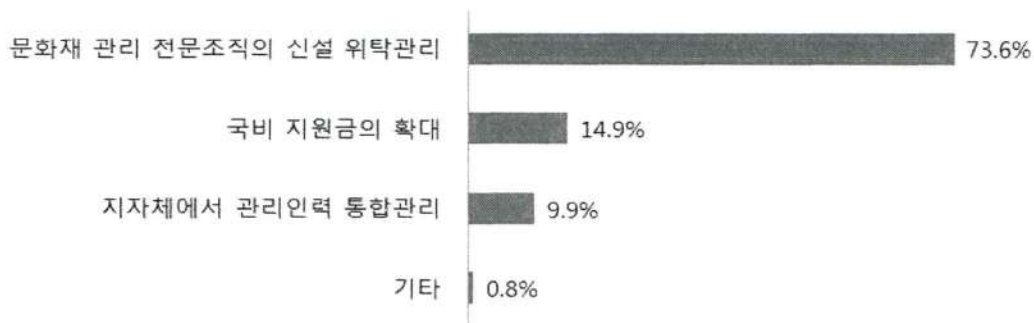
<그림 19> 문화재 사전관리의 효율성 평가



○ 문화재 관리현장을 담당하는 공무원들이 사전 예방관리 방식에 대해 과반수가 긍정적이고 부정적인 의견은 10%가 되지 않는 점을 볼 때, 문화재 관리체계는 사후 보수정비보다는 사전 예방관리와 상시적 관리체계를 중심으로 개선·발전시켜 나가야 한다는 의견이 대다수임을 알 수 있음.

○ 또한 문화재청의 문화재 관리인력 지원 사업(문화재 돌봄사업, 안전경비 인력지원, 전통가옥 경상보조비 지원)에서 나타나는 고용관리의 문제를 해결하기 위한 방안으로 74.2%의 응답자가 문화재 관리전문조직을 통한 통합관리가 필요하다고 응답하고 있음.

<그림 20> 현행 인력관리의 문제점 해결방안



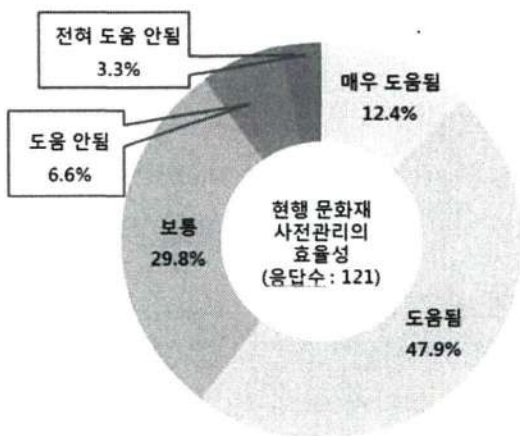
○ 현행 인력관리의 문제점을 해결하는 다른 방안으로 ①국비지원금의 확대(14.9%) ②지자체에서 관리인력을 통합관리(9.9%) 등임.(<그림 20> 참조)

5) 관리인력의 통합에 관한 설문 분석

○ 문화재 관리 인력(돌봄사업, 안전경비, 전통가옥 경상보수비 지원) 지원 사업에 대한 통합 관리가 예산 절감 및 인력 운용 측면에서 효율적인지에 대해서는 긍정적 76.4%, 보통 16%, 부정적 7.5%로 분석됨.(<그림 21> 참조)

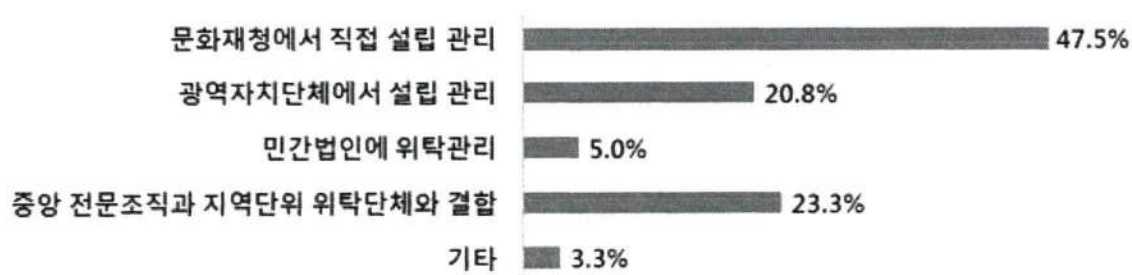
○ 이는 현재 시행되고 있는 문화재 관리 지원 사업의 주관 부서가 광역과 기초 등으로 나뉘고, 사업 범위의 중복과 유사성, 관리 대상의 문제점에 대해서 응답한 결과임. 향후 예산 절감 및 사업의 효율성을 높이기 위해서는 관리 인력의 통합관리 방안이 마련되어야 할 것으로 분석됨.

<그림 21> 관리인력의 통합의 방식에 대한 의견



6) 문화재 통합관리조직에 관한 설문 분석

<그림 22> 문화재 통합관리조직의 설립 및 운영에 대한 의견



○ 문화재를 통합 관리하는 전문조직을 구성할 경우 그 설립과 운영관리 주체에 대해

서 <그림 22>와 같이 문화재청에서 직접 설립해야 한다는 의견이 47.5%로 다수를 차지함.

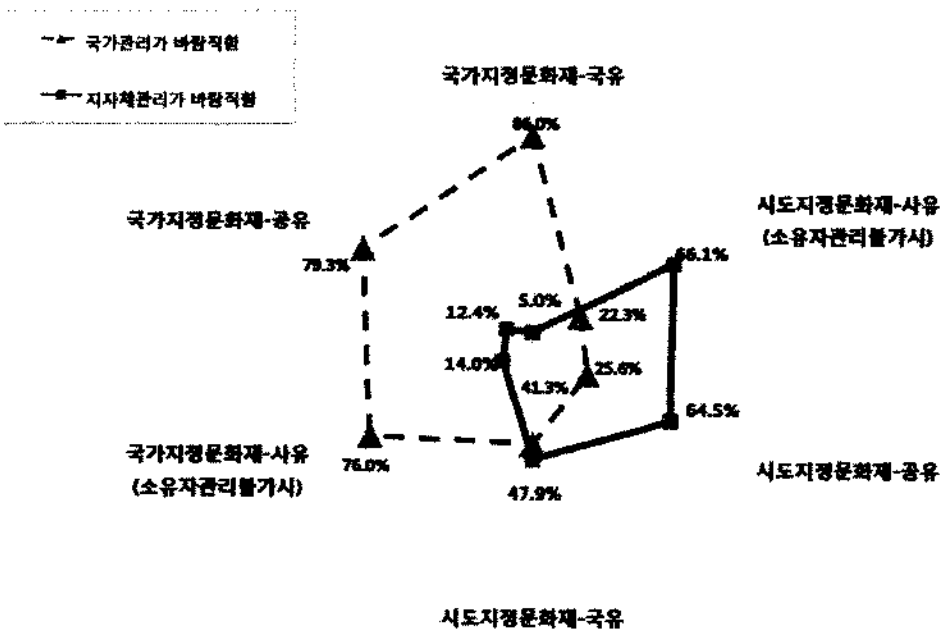
○ 또 다른 의견으로는 ①중앙단위 전문조직의 관리 하에 지역단위 전문단체에 의한 위탁 관리를 해야 한다(23.3%) ②광역자치단체 단위에서 단체를 설립하여야 한다(20.8%)는 의견이 나타남.

○ 종합적으로 문화재 통합관리조직은 문화재청에서 직접 설립하여 관리하는 방향에서 검토하며, 지역단위의 관리계획을 세울 때에는 광역단위 단체와의 위탁관리 방식으로 검토할 필요가 있다는 의견임. 민간법인에 위탁하는 방안(5%)이 매우 적게 선택된 결과는 문화재 관리의 공공성을 감안할 때 공공위탁 방식을 선호하는 경향에 따른 것으로 분석됨.

7) 문화재청 직영조직의 관리범위에 대한 설문 분석

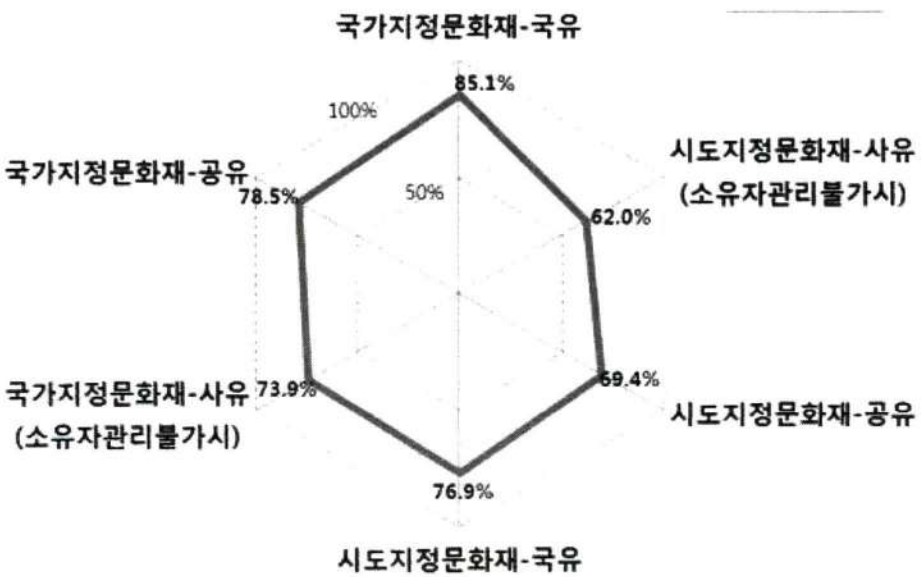
○ 문화재청 직영조직의 관리범위에 대한 의견으로는 전체적으로 국가지정문화재(국유, 공유, 사유)와 시·도 지정문화재(국유, 사유, 공유)에 대해 모두 관리를 해야 한다는 의견이 나타남.(<그림 23> 참조)

<그림 23> 문화재청 직영조직의 관리범위에 대한 의견



○ 여기에서 주목할 점은 국가지정문화재가 아닌 시도지정문화재에 대해서는 지방자치단체가 우선 관리해야 한다는 의견이 다수임에도 문화재청에 의한 통합관리조직이 설립될 경우 여기에 시도지정문화재의 관리도 같이 맡기자는 의견이 많이 나온 점임. 이는 중앙정부가 국비를 통해 외부 전문조직을 설립할 경우 현재 관리가 잘되지 않는 시도지정문화재에 대한 관리 위탁권을 맡김으로써 비용대비 효율성을 높이자는 의견이 복합적으로 작용하는 것으로 판단됨.

<그림 24> 국가지정문화재의 관리 중요도

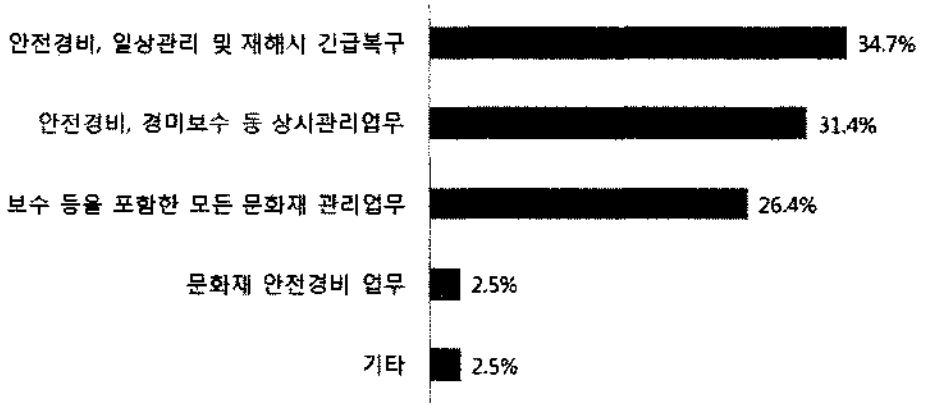


○ 국가지정문화재 중에서 관리해야 할 중요도 순으로 나열해 보면 <그림 24>와 같이 국유(85.1%) > 공유(78.5%) > 사유(73.9%)이고, 시·도 지정문화재는 국유(76.9%) > 공유(69.4%) > 사유(62.0%)로 나타남.

○ 설문결과에 따르면 문화재청 직영조직의 설립 시 관리의 우선순위는 ①국가지정문화재(국유) ②국가지정문화재(공유) ③시·도 지정문화재(국유) ④국가지정문화재(사유) ⑤시·도 지정문화재(공유) ⑥시·도 지정문화재(사유) 등의 순서가 될 것임.

8) 문화재청 직영조직의 업무범위에 대한 설문 분석

<그림 25> 문화재청 직영관리조직의 업무범위에 대한 의견



○ 문화재청 직영조직의 업무범위에 대한 의견은 ①안전경비, 일상관리 및 재해 시 긴급복구(34.7%), ②안전경비, 경미보수 등 상시관리 업무(31.4%), ③보수 등을 포함한 모든 문화재 관리업무(26.4%), ④문화재 안전경비 업무(2.5%) 순으로 나타남.(<그림 25> 참조)

○ 따라서 직영조직의 업무범위는 안전경비, 일상관리, 긴급복구와 상시관리로 해야 할 필요가 있으며(전체대비 66.1%), 중요한 목조건물의 경우 보수 등의 범위까지 고려해야할 사항으로 보임.

○ 전체적으로 문화재 안전경비 업무만 관리조직의 직무 범주에 넣는 것은 협소한 것으로 판단하고 있으며, 문화재의 유형에 따라서는 상시관리 뿐만 아니라 보수 등을 포함한 문화재에 관한 전반적인 업무까지도 업무범위에 넣음으로써 사전예방 및 사후예방 시스템이 원스톱 시스템으로 진행될 필요성을 공감하는 것으로 분석됨.

5. 통합관리체계 구축의 기대효과

1) 문화재 관리의 전문성 강화

○ 지자체 내 부족했던 문화재 담당 인력을 확보함과 동시에 전문성을 확보할 수 있는 관리조직으로 거듭남으로써 문화재 관리효과를 극대화 할 수 있음.

○ 지역별 조직별 관리조직의 업무편차를 극복하고 문화재 관리 업무의 표준화에 기여하며, 실무교육 확대를 통해 업무능력을 향상시킬 수 있음.

2) 문화재 관리의 책임성 명확

○ 문화재 관리 인력의 고용 조건을 안정적으로 변화시켜 관리 인력에게 책임감을 부여함으로써, 불안정한 고용 형태로 인해 발생할 수 있는 문화재 관리 위험을 최소화할 수 있음.

○ 불명확한 관리주체 관계에서 벗어나 통합화 일원화됨으로써 책임감이 높아지고, 책임선이 명확해짐.

3) 문화재 담당 지자체 공무원과의 관리업무 효율화 제고

○ 문화재 수에 비해 인력이 부족하여 담당공무원의 1인당 평균 문화재 관리 수는 2012년 기준 15.7건으로 현장관리에 어려움이 있었으나, 전담조직과의 효율적인 업무분담을 통해 내실 있는 정책 수립시행 및 행정관리지원이 가능해짐.

4) 문화재 안전관리 강화

○ 문화재 통합관리를 위한 전담조직 구축으로 문화재 안전관리체계를 내실화할 수 있으며, 문화재 예방관리체계의 확립에도 크게 기여할 수 있음.

5) 문화재 관리환경 변화에 따른 능동적 대응 가능

○ 문화재 관리인력 체계를 일원화하여 보다 효율적이고 능동적으로 문화유산

의 제반 환경 변화에 대응할 수 있음.

• 문화재 재난발생시 능동적으로 대응할 수 있는 협력 네트워크를 구축하게 됨으로써 피해를 미연에 방지하거나 최소화할 수 있음.

6) 문화재 관리예산의 절감과 효율성 증대

○ 사후 문화재 관리 정책으로 인해 소요되던 불필요한 손실을 사전 예방 관리 정책으로 변화시킴으로써 예산을 절감할 수 있고, 통합관리체계를 구축하여 향후 절감 가능한 예산범위를 예측하고 실행하여 실효성을 발휘할 기회 마련 가능.

○ 저성장시대에 접어든 대한민국에서 양질의 일자리를 창출하여 고용시장 안정화에 기여하고, 일자리를 통해 고용된 문화재 관리인력들은 문화유산을 잘 지키고 관리하여 후세에 온전히 전할 수 있는 환경을 만들어 주는 일석이조의 효과를 거둘 수 있음.

7) 문화재 보존 및 활용 방안 개선 및 창출

○ 체계적인 문화재 관리 시스템을 통해 문화재 관람환경을 개선함으로써 문화재가 가진 가치비용을 높여줄 뿐만 아니라 실질적인 경제효과도 기대가 가능.

○ 체계적인 문화유산 관리를 통해 국민들에게 민족문화의 우수성을 알려 자긍심을 고취할 수 있으며, 더불어 문화유산의 향유 기회를 확대할 수 있음.

제2절 통합관리체계의 방향 및 업무영역

1. 통합관리체계의 방향

1) 분산된 관리주체 및 관리부서의 일원화

○ 문화재청은 광역 단위의 지청이 없어 문화재가 소재한 지역의 지자체에게 위탁관리를 맡김으로써 관리주체가 이원화 되어 있음. 이로 인해 체계적인 관리가 어렵고 효율성과 전문성이 떨어지고 있어 관리주체를 하나로 통합하고 이를 체계적인 관리할 수 있는 시스템이 필요함.

○ 현재 문화재청에서는 추진하고 있는 문화재 관리사업은 그 취지와 목적, 사업내용에서 성격이 유사하고 업무내용도 비슷한 점이 많으나 여러 국·과에 나뉘어 추진되고 있음. 이러한 문제의 원인은 문화재의 특성상 관리유형은 비슷하나 관리대상인 문화재의 유형이 다름으로 인해 기인한 것임. 유사업무의 관련부서 분산은 관리 예산 및 인력의 비효율성을 유발시키므로 문화재의 현장관리 영역은 하나로 통합하여 업무의 효율성을 높일 필요가 있음.

2) 관리인력의 고용 안정화

○ 관리인력은 1년 단위의 비정규직 고용형태로 인한 고용불안정과 높은 업무강도에 비해서 낮은 임금을 받는 등 근로조건이 열악하여 양질의 일자리를 창출해내지 못하고 있음. 관리인력들을 정규직으로 전환하고, 적정수준의 임금체계를 확보하여 관리인력에게 책임의식을 제고시킬 수 있도록 안정화된 고용체계를 갖춘 통합관리 전담조직이 반드시 필요함.

3) 관리인력의 교육 및 전문성 확립

○ 기초자치단체의 담당공무원은 대부분 문화재 분야 전공자가 아닌 기술직 또는 행정직 공무원들임. 또한 순환근무 형태로 담당자가 자주 교체되어 지속적인 문화재 관리가 어렵고, 담당공무원의 전문성도 취약해짐. 개선방향은 지자체 담당공무원의 업무 중 현장관리 분야는 업무 지속성 유지와 전문성 확보가 중요하므로 통합관리전담조직에서 직접 수행하여 이를 보완토록 해야 함.

○ 현재 문화재 현장관리 인력들은 대부분 비전문가이며, 문화재의 개인소유자들 역시 전문성이 부족한 경우가 많아 관리상의 문제발생 가능성이 높지만, 이들에게 제대로 된 교육 및 훈련을 할 책임조직이 없어 통합관리 전담조직에서 이러한 역할 수행이 요구되고 있음.

4) 문화재 안전관리를 위한 예측성 확보

○ 부동산 문화재는 오랜 시간 한 장소에 고정 존속되고 있어 각종 재난으로부터 원형이 훼손될 가능성이 매우 높고, 언제 어떻게 무슨 일이 발생할지 알 수 없는 불확실성이 내재되어 있음.

○ 문화재는 그 자체의 물성과 장소에 따른 입지적 취약성, 인재(人災)에 대한 불확실한 위험성, 시대변화에 따른 사회·환경적 인식의 가변성 등 다양한 변수가 존재하기 때문에 문화재의 위험성을 예견하기란 쉽지 않음.

○ 하지만 문화재가 가진 취약성을 인정하고, 지속적으로 변수들을 관리해 준다면 다가오는 위험을 예측하고 대응할 수 있는 신뢰 가능한 데이터베이스 확보가 가능함.

○ 즉, 문화재 통합관리체계 구축을 통해 현재 문화재와 그 주변에 발생 가능한 위험변수를 사전에 체계적으로 모니터링 하여 위험요인을 사전에 제거, 위험 발생 시 신속하게 대응함으로써 문화재를 안전하게 관리할 수 있음.

○ 통합관리조직의 조직적 위상은 관리 분산의 집중, 사후보수에서 사전예방관리로의 전환에 따른 효율적 조직체계라는 단순효과로만 평가해선 안 됨.

- 통합조직의 근본 방향은 예방체계 및 통합체계의 완성이 효율적인지 어떠한 체계로 구축해야 효과적인지 등을 정확하게 판단할 수 있는 예측 가능한 데이터베이스를 확보하고 위기발생 시 이에 맞는 긴급 대처를 가능토록 하는 데 있음.

2. 주요 업무 영역

1) 문화재 상시관리 및 경미한 보수

상시관리는 문화재에 대한 상시적인 모니터링과 일상적인 관리활동을 통해 문화재의 훼손이 발생하지 않도록 예방적 차원에서 실시하는 것이며, 모니터링에 의해 발견된 경미한 훼손에 대해서는 즉각적(적시적)인 경미보수를 실시함으로써 문화재에 발생된 훼손범위가 더 커지지 않도록 하여 문화재를 효율적으로 보존 및 예방하는 데 그 목적이 있음.

① 모니터링

○ 예방과 진단, 활동계획 수립을 위한 기초자료 확보

○ 소유자 및 관리자 현황, 관리상태 파악 등을 위한 문화재 관리 실태조사

○ 소화, 전기, 가스, 도난방지시설, 안내판 등 문화재와 그 주변 각종시설 점검

○ 문화재 훼손상태 및 훼손요인 점검

○ 최근 발생률이 높아지는 흰개미 훼손에 대한 서식지 확인, 피해정도 파악 등 병충해 모니터링

② 일상관리

○ 문화재 관람환경(당해 문화재 내·외부) 청결 및 문화재 주변 환경 정비 활동

○ 문화재 내부 환기 및 아궁이 군불 떼기 등 문화재 훼손을 저해시킬 수 있는 가장 큰 요인인 습기제거를 위한 방습 • 배풍작업

○ 나무 전지작업, 잡풀 제거, 화단 정리, 잔디 식재 등의 조경 관리작업

③ 경미한 보수

○ 석렬 바로 잡기, 기단바닥 보수 등의 기단 보수작업

○ 드잡이, 기둥하부 보강(동바리) 등 초석 및 기둥과 관련 보수작업

○ 창호지 도배, 문짝 수리, 창호·철물 보수 및 방청 작업 등 창호 보수작업

○ 초본식물 제거, 넝쿨 제거, 담장기와 보수, 무너진 담장 보수 등 담장 보수 작업

○ 부분적으로 탈락한 회벽•고막이벽 보수 등의 벽체 보수작업

○ 마루 기름칠, 콩땜 작업, 마루청판 교체 등 마루 보수작업

○ 유실된 토사 채우기 및 고르기 작업

○ 기존배수로 준설 및 정비 작업

○ 병충해 방충 • 방부제 도포 작업

○ 석조물 이끼 및 지의류 제거 작업

○ 파손된 표석, 안내판, 경고판, 보호 철책 등 보수 및 방청, 제녹, 도색 작업

2) 문화재 안전관리 사업

문화재 안전관리 사업은 인력에 의한 경비와 방재 • 방범 활동을 하는 것이며, 설치한 시설 및 시설물들에 대해 주기적인 점검 활동 및 유지관리 업무를 할 수 있음.

① 안전경비 업무

○ 문화재 내, 외부 시설 방호 작업

○ 문화재의 위험요인(화재, 도난, 도굴 등)을 감시 및 계도

○ 재난 발생 시 초동대응 및 보고 작업

○ 기초적인 문화재 일상관리 및 취약기 문화재 주변 보호시설 이상 유무 확인 작업

② 문화재 방재시스템 구축 및 시설안전관리

○ 문화재 소화설비 설치 및 점검(방수총, 소화전, 이동식 소화설비 등)

○ 경보설비 설치 및 점검 (자동 화재탐지설비, 자동 화재속보설비)

○ 방범설비 설치 및 점검 (CCTV, 적외선감지기, 열감지기 등)

○ 전기설비, 방염제·방충제 도포, 도난경비시설 설치 및 유지관리

3) 문화재 현장관리인력 교육·훈련

문화재는 한번 훼손되면 그 가치는 되돌리기 힘든 특성과, 공공성 및 특수성에 의한 전문영역으로서의 특징이 있으므로, 현장인력들의 문화재 관리에 관한 소양 교육 및 전문적인 기술 교육과 훈련이 매우 중요함.

○ 문화재 기초 소양교육 (단계별 심화교육)

○ 문화재 현장 안전교육

○ 문화재 상시관리 활동에 필요한 매뉴얼 숙지 교육 및 훈련

○ 안전경비 업무 활동에 필요한 기계 • 장비 사용 교육 및 훈련

○ 문화재 대응 보고체계 교육 및 모의 훈련

○ 업무관련 각종일지 작성법 교육

○ 경미 수리에 대한 전문기능 교육 및 훈련(목공, 와공, 미장공 등)

4) 조사연구 및 기술지원

문화재의 효율적인 관리를 위해서는 지속적으로 문화재 관리시스템에 대한 전문적인 조사와 연구가 필요하며, 이를 기록화하고 관리 매뉴얼의 개발 및 표준화 하는 작업이 뒤따라야 함. 또한 관리현장 실사 속에서 전문적 기술과 기능을 가진 전문가들이 전문성이 다소 떨어지는 현장관리 인력들을 대상으로 현장감독 및 지원을 잘해야 효율적인 관리시스템이 작동될 수 있음. 특히 전담관리조직의 역할이 경미 보수 외에 긴급한 재해 재난 발생 시의 긴급보수가 잘 이루어지기 위해서는 무엇보다도 전문가의 지도와 기술지원이 필요하기에 이에 대한 현장에서의 전문적인 기능 지원시스템이 필요함.

① 문화재관리시스템 조사 연구

○ 표준 관리시스템 운영을 위한 DB구축과 매뉴얼 제작

○ 매뉴얼 제작 : 지침과 시방서를 제작하여 공정을 표준화함

○ 기록화 : 관리시스템을 통한 모든 활동(이미지와 텍스트) 기록

○ 경미보수반 관리체계 개선, 공방(전통대장간 설립 등) 운영 연구 등

② 현장관리 기술지원

○ 현장기술 지원을 통해 현장관리팀의 전문적 업무역량을 강화

○ 경미 수리 업무에 대한 기술지원 및 필요시 현장감독

○ 긴급보수 업무에 대한 작업 수행 및 기술 지원

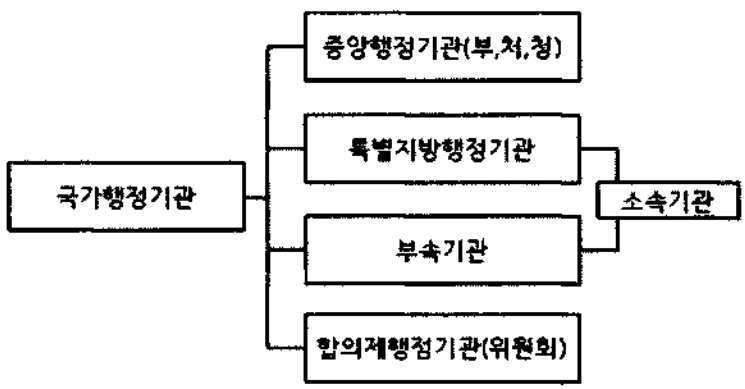
○ 흰개미 탐지와 같은 전문기술을 요하는 분야의 모니터링

제3절 통합관리체계 전담조직 설립 유형

1. 지방청

1) 지방청의 위상

<그림 26> 국가행정기관 분류



○ 지방청은 국가행정기관 중 특별지방행정기관에 속함.(그림 26 참조)

- 문화재청은 정부조직체계상 중앙행정기관(부, 처, 청)에 속함.
- 지방청 설립 시 문화재청의 특별행정기관에 속하게 됨.
- 국가행정기관(정부조직법상 정부조직)은 중앙행정기관, 특별지방행정기관, 부속기관, 합의제행정기관 등으로 구성

2) 국가행정기관의 분류

① 중앙행정기관 : 17부 3처 18청 (2013년 9월 기준, <그림 27> 참조)

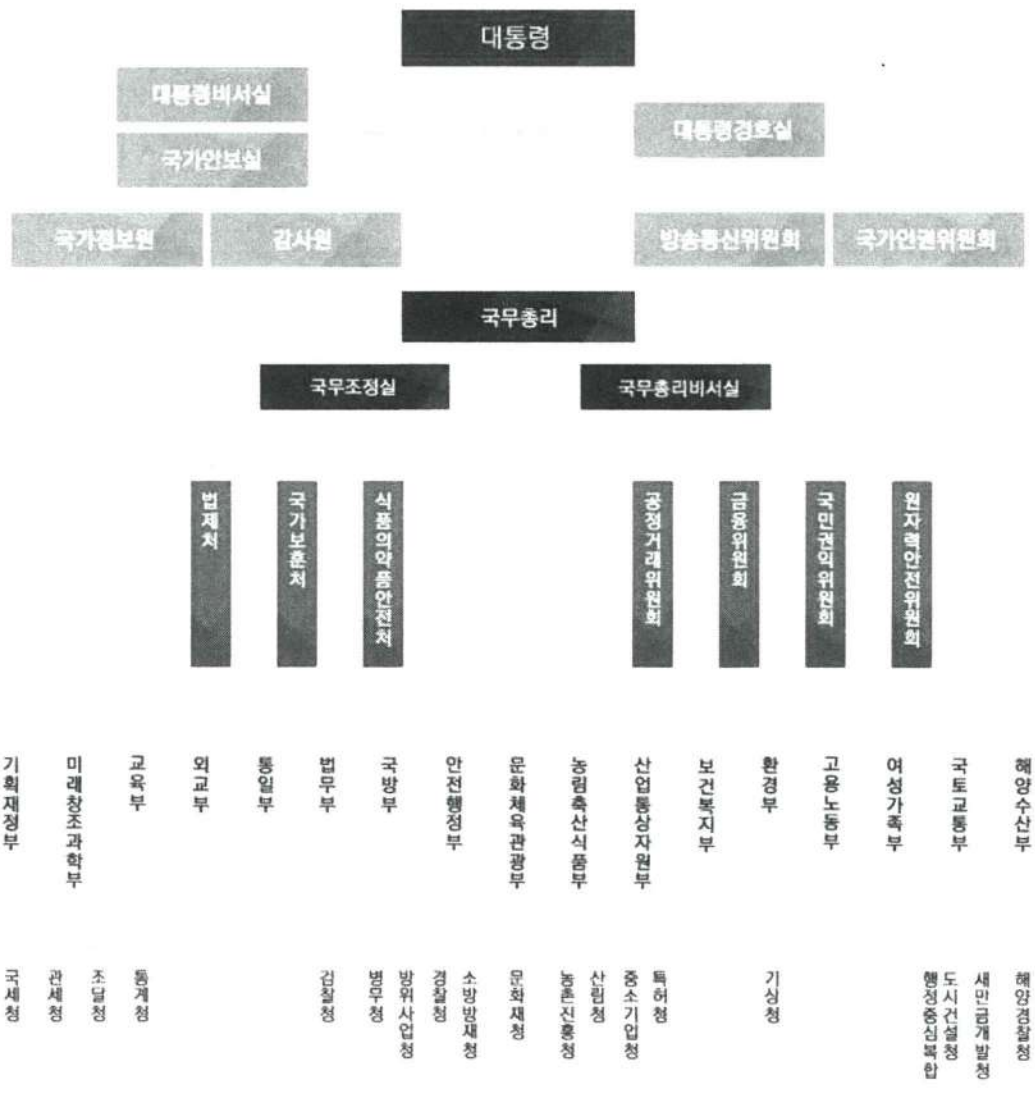
○ 중앙행정기관은 정부조직법에 의해 설치된 부·처·청을 말하며, 국가행정사무를 담당하기 위하여 설치된 행정기관으로서 그 관할권의 범위가 전국에 미치는 기관을 말함.

• 다만, 관할권의 범위가 전국에 미치더라도 다른 행정기관에 부속하여 이를 지원하는 행정기관은 제외함.

• 중앙행정기관은 원칙적으로 정부조직법에 의해 설치된 부·처·청만을 의미하지만, 개별 법률에 의하여 중앙행정기관을 설치할 수 있음.

• 현재 개별 법률에서 중앙행정기관으로 명시한 기관은 방송통신위원회(방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한법률), 공정거래위원회(독점규제 및 공정거래에 관한 법률)와 금융위원회(금융위원회의 설치 등에 관한 법률) 3개 기관임.

<그림 27> 정부 조직도 (2013년 9월)



○ 청 (<표 133> 참조)

• 행정각부의 소관사무 중 업무의 독자성이 높고 집행적인 사무를 독자적으로 관장하기 위하여 행정각부 소속으로 설치되는 중앙행정기관임.

• 청의 장은 소관사무 통할권과 소속공무원에 대한 지휘·감독권을 가지고, 국무회의에 직접 의안을 제출할 수 없어 소속장관에게 의안제출을 건의하여야 하며, 국무회의 구성원은 아니지만 출석발언권을 가짐.

• 또한, 소관 사무에 관하여 직접적인 법규명령을 제청할 수 없으므로 소속장관을 통해 부령을 제청할 수 있음.

② 특별지방행정기관 (<표 134> 참조)

○ 특별지방행정기관이란 특정한 중앙행정기관의 업무 중 지역적 업무를 당해 관할 구역 내에서 처리할 수 있도록 해당지역에 설치한 행정기관을 말함.

• 예 : 지방국세청·지방관세청, 지방경찰청·지방검찰청, 우체국, 출입국관리사무소, 교도소 등

• 특별지방행정기관은 당해 중앙행정기관의 소속하에 설치되며, 대통령령(각부처 직제)으로 설치할 수 있음.

• 특별지방행정기관은 국가사무를 해당 지역에서 처리한다는 측면에서 지방자치 사무를 수행하는 지방자치단체와는 구별됨.

• 중앙행정기관의 업무를 지역적으로 분담하여 수행할 필요가 있고, 당해 업무의 전문성과 특수성으로 인하여 지방자치 단체 또는 그 기관에 위임하여 처리하는 것이 적합하지 아니한 경우 설치.

• 지역적인 특수성, 행정수요, 다른 기관과의 관계 및 적정한 관할구역 여부로 판단.

• 중앙행정기관의 지시를 받아 일선행정기관을 지휘·감독함을 주된 기능으로 하는 중간감독기관인 특별지방행정기관은 특별한 경우를 제외하고는 이를 둘 수 없음.

• 특별지방행정기관의 장의 직급은 그 기관의 규모와 소관 업무의 성질 등에 비추어 적정하게 배정.

• 기관장과의 근무교대제의 운영이 필요한 기관의 경우를 제외하고는 부기관장을 둘 수 없음.

<표 133> 정부조직 내 청 현황 (2013년 9월)

부처명	총 정원	본 청	소속기관
		기 구	설치 숫자
병무청	1,896	3국 13과	1차 13, 2차 2
통계청	2,234	5국 29과	1차 7, 2차 49
중소기업청	1,241	6국 22과	1차 14, 2차 3
조달청	968	4국 25과	1차 12
국세청	20,185	6국 22과	1차 9, 2차 111, 3차 19
관세청	4,612	4국13과 3팀	1차 50, 2차 5
기상청	1,333	4국 22과	1차 9, 2차 57
산림청	1,597	5국 13과 2팀	1차 11, 2차 39
해양경찰청	8,463	4국 16과	1차 8, 2차 25, 3차 91
경찰청	106,232	7국 26과	1차 21, 2차 251, 3차 1,944
농촌진흥청	1,859	3국 13과	1차 4, 2차 16
검찰청	9,887	1실 7국 19과	1차 5, 2차 18, 3차 40
방위사업청	829	3국 14과	1차 2
소방방재청	619	4국 18과	1차 3, 2차 6
특허청	1,582	8국 45과 15팀	1차 3
문화재청	893	3국 13과	1차 14, 2차 11
새만금개발청	117	1관 2국 12과	-
행정중심복합도시건설청	146	2국 11과 2관 1단 4팀 1소	1차 1

<표 134> 특별지방행정기관 현황 (2013년 9월)

기관유형	부처	기관명	기관수
세무행정기관	국세청	지방국세청	6
		세무서	111
		세무서 지서	19
	관세청	세관	47
		세관감시소	5
공안행정기관	법무부	지방교정청	4
		교도소,구치소,지소	50
		소년원,소년분류심사원	11
		보호관찰소,지소	56
		청소년비행예방센터	13
		출입국관리사무소	19
		출입국관리출장소	21
		외국인보호소	2
		위치추적관제센터	2
	검찰청	고등검찰청	5
		지방검찰청	18
		지청	40

	경찰청	지방경찰청	16
		경찰서	250
		지구대,파출소	1,944
	해양경찰청	지방해양경찰청	4
		해양경찰서	16
		파출소,출장소	101
	국토부	철도특별사법경찰대	1
		지방철도특별사법경찰대	28
노동행정기관	고용노동부	지방고용노동청	6
		지방고용노동지청,출장소	41
현업행정기관	미래창조과학부	지방우정청	9
		우체국	1,972
		우편집중국	24
		우편물류센터	3
기타행정기관	공정위	지방사무소	5
	국가보훈처	지방보훈청	5
		보훈지청	19
	조달청	지방조달청	11
	통계청	지방통계청	5
		사무소	49
	병무청	지방병무청	11
		지방병무지청	2
	기상청	지방기상청	5
		기상대	45
		항공기상청	1
		공항기상대	4
		공항기상실	8
	산림청	지방산림청	5
		국유림관리소	27
	산업통상자원부	광산보안사무소	4
	중소기업청	지방중소기업청	14
	보건복지부	국립검역소	13
		검역소지소	10
	식품의약품안전처	지방식품의약안전청	6
		수입식품검사소	13
	환경부	지방(유역)환경청, 대기환경청	8
		출장소	1
	국토부	지방국토관리청	5
		국토관리사무소	18
		국토관리사무소출장소	10
		홍수통제소	4
		지방항공청	2
		항공관리사무소	2
		비행점검센터	1
		지방공항출장소	12
		지방해양항만청	11
		해양사무소	9
		해양사무소 출장소	5
		건설사무소	2
		위성항법중앙사무소	1
		진도해양교통시설사무소	1
	특허청	서울사무소	1

③ 부속기관

○ (중앙)행정기관에 부속하여 그 업무를 지원하는 기관을 말하며, 시험연구·교육훈련·문화·의료·제조·자문 등의 기능을 수행하는 기관임.

○ 국립과학수사연구원, 중앙공무원교육원, 국립현대미술관 등이 그 예이며, 해당 행정기관의 직제(대통령령)에 의해 설치할 수 있음.

○ 부속기관의 유형

- 시험연구기관 : 국립보건원, 국립과학수사연구원, 국립방재연구소 등
- 교육훈련기관 : 교육원, 연수원, 국립예술종합학교 등
- 문화기관 : 국립중앙극장, 국립현대미술관, 박물관, 유적지관리소 등
- 의료기관 : 경찰병원, 9개 국립병원 등
- 제조기관 : 현재 해당기관 없음(종전 철도청산하공장 등)
- 자문기관 : (자문·심의)위원회, 심의회 등

④ 소속기관

○ 특별지방행정기관과 부속기관을 합하여 소속기관으로 정의.

○ 문화체육관광부의 소속기관 및 공공기관 현황 (<표 135>, <표 136>)

<표 135> 2013년도 문화부 소속기관(32개)

구 분	기관명
1차 소속기관 (16)	대한민국예술원, 한국예술종합학교, 국악고등학교, 국악학교, 전통예술고등학교, 전통예술학교, 국립중앙박물관, 국립국어원, 국립중앙도서관, 해외문화홍보원, 국립국악원, 국립민속박물관, 대한민국역사박물관, 국립중앙극장, 국립현대미술관, 한국정책방송원
2차 소속기관 (16)	국립경주박물관, 국립광주박물관, 국립전주박물관, 국립부여박물관, 국립대구박물관, 국립청주박물관, 국립김해박물관, 국립제주박물관, 국립춘천박물관, 국립진주박물관, 국립공주박물관, 국립어린이청소년도서관, 국립장애인도서관, 국립민속국악원, 국립남도국악원, 국립부산국악원

<표 136> 2013년도 문화부 공공기관 (33개)

구 분	기관명
준시장형 공기업(1)	한국관광공사
기금관리형 준정부기관(4)	영화진흥위원회, 서울올림픽기념국민체육진흥공단, 한국문화예술위원회, 한국언론진흥재단
위탁집행형 준정부기관(2)	국제방송교류재단, 한국콘텐츠진흥원
기타 공공기관(26)	한국문화예술회관연합회, 국립박물관문화재단, 국민생활체육회, 그랜드코리아레저(주), 대한장애인체육회, 영상물등급위원회, 예술의전당, (재)영동·정동극장, 한국출판문화산업진흥원, 한국문학번역원, 대한체육회, 한국문화관광연구원, 한국문화예술교육진흥원, 한국문화진흥주식회사, 한국영상자료원, 한국체육산업개발(주), (재)체육인재육성재단, 게임물등급위원회, 재단법인 국악방송, 태권도진흥재단, 한국저작권위원회, 한국공예디자인문화진흥원, (재)한국공연예술센터, (재)예술경영지원센터, 세종학당재단, (재)한국문화정보센터

3) 지방청 설립 절차

중앙 부처는 정원 증원을 필요 요구에 따라 임의대로 조정할 수 있는 것이 아님. 행정기관에서 실제 업무를 수행하는 인력을 공무원이라 하며, 국가공무원법으로 규제, 규정하고 있음. 정원은 당해 행정기관에 배정된 인력의 수를 의미함. 공무원 정원은 공무원의 종류별·직급별로 구별되어 관리함.

① 공무원의 종류와 직급

○ 공무원의 종류 : 경력직(일반직, 특정직, 기능직), 특수경력직(정무직, 별정직, 계약직)으로 구분

○ 공무원의 직급 : 고위공무원, 3~9급(일반직), 1~9급(기능직) 등 직종별로 다양

② 부처단위 정원운영

○ 각 부처의 정원은 행정기관의 업무의 양·성질 등을 고려하여 책정되며, 각 부처는 정원 범위 내에서 실국별 정원 배정 등을 통해 합리적으로 정원을 관리함.

○ 정원은 계급별·직급별 또는 고위공무원단 소속 공무원별 배정

○ 정원은 행정기관의 업무의 양·성질에 따라 배정, 직급 또는 직무등급은 해당 업무의 성질·난이도·책임도 및 다른 행정기관과의 균형 등을 고려하여 책정

• 1개의 직위에는 1개의 직급 또는 직무등급 부여. 다만, 업무의 성격이 특수하거나 1개의 직위에 2개 이상의 이질적인 업무가 복합되어 있는 경우에 한하여 복수직급 설정 가능

• 1개의 직위에는 일반직과 별정직을 복수직으로 설정할 수 없으나, 다만 실·국장 직위, 시험, 연구, 조사, 교육, 전산, 통계, 종무, 홍보, 비서 업무의 경우에는 복수직으로 설치 가능

• 종전까지는 직제에서 규정한 계급별 정원 범위 내에서만 인력 운영이 가능했으나, 2007년부터 총액인건비제도를 실시하여 행정 환경 및 수요변화에 즉시 대응할 수 있도록 정원 운영의 탄력성을 부여함. 즉 직제에서는 기존의 계급별 정원 규정을 '총 정원'으로 규정하고, 각 부처는 직제시행규칙을 통해 총액인건비 범위 내에서 '총 정원'의 3% 범위 내에서 자율 조정, 운영 할 수 있음.

③ 정부 차원의 정원 운영

○ 중기인력 운영계획 : 안전행정부는 국가공무원 인력의 전략적·중장기적·효율적 운영을 위해 2005년부터 중기인력 운영계획을 수립하여 5개년 단위의 총 정원 변동(증감) 예측 및 방향을 설정하고, 이에 따라 매년 정부인력 관리 시 이를 참고하고 있음.

○ 국가공무원 총 정원령

• 정부 인력의 무분별한 증원을 방지하고 효율적인 인력관리를 위해 1998년에 국가공무원 총 정원령을 제정하여, 인력 규모 상한을 규정(273,982명)으로 제한하고 있음.

• 총 정원령 상의 정원은 국가공무원 정원 중 국회·법원·헌법재판소·선관위·감사원의 국가공무원, 전직대통령 비서관, 정무직공무원, 검사, 지방자치단체에 두는 국가공무원, 교원을 제외한 숫자임.

• 총 정원령 제정 이후 현재까지 정부인력은 총 정원 한도 내에서 관리되고 있으며, 매년 새로운 행정수요 발생으로 정부 인력은 늘 수밖에 없기 때문에 필요성이 덜해진 분야의 인력을 상계·감축해 총규모를 유지하도록 하고 있음.

○ 총액인건비제

• 총액인건비 내에서 조직·정원, 보수, 예산을 각 기관특성에 맞게 자율적으로 운영하되 그 결과에 책임을 지는 제도

• 각 기관은 총액인건비 내에서 조직·보수 제도를 성과 향상을 위한 효율적 인센티브로 활용, 성과 중심의 정부조직 운영이 가능함.

④ 직제 관리

○ 소요 정원(정기 직제) / 수시 직제

• 각 부처는 매년도 정기적인 기구·인력 소요(소요 정원) 심사를 통하여 다음 연도 기구 및 정원 증감 규모를 결정함.

• 당해 연도 중 긴급히 기구와 정원을 조정할 필요가 있는 경우 소요 정원과는 별도로 수시 직제 개정을 통해 기구 개편, 인력 조정을 할 수 있음.

○ 직제관리 절차 (<그림 28> 참조)

• 조직 관리지침 통보 : 안전행정부는 매년 초 당해 연도의 정부조직의 관리·운영 방침과 다음 연도의 기구 개편안 및 소요 정원안의 작성에 필요한 기준을 정부조직 관리지침으로 수립하여 각 부처에 통보

• 직제개정 요구 : 각 부처는 통보된 조직관리 지침에 따라 당해 기관의 기구 개편안, 소요인력 및 사유와 근거자료 등을 작성하여 안전행정부에 제출

<그림 28> 직제관리 절차



• 직제 심사 : 안전행정부는 정부조직 관리방향과 부합하는지, 정부가 직접 수행할 필요성이 있는 것인지(민간위탁, 지방이양 등), 타 부처와 기능중복은 없는지, 외국의 사례는 어떠한지 등을 심사하여 적정기구 및 인력을 산정

• 예산 협의 : 기구 신설 및 인력 증원은 예산이 수반되는 사항으로 기획재정부와 예산 협의를 거침.

• 법령안 심사요구 및 법령안 심사 : 안전행정부는 예산 협의가 완료되면 기구 신설 및 인력 증원과 관련된 법령(직제 개정령안)을 만들어 법제처에 송부, 법제처는 법령안이 현행 법체계와 부합하는지 등을 심사

• 차관회의 및 국무회의 : 직제 개정령안에 대한 법제처 심사가 완료되면 차관회의와 국무회의에 상정하며 심의, 의결로 거치게 됨.

• 대통령 재가 및 공포 : 국무회의에 의결을 거쳐 대통령의 재가를 받은 직제 개정령안은 관보에 게재·공포하여 발표

[별첨] 산림청

중앙정부에서 직접 관리하는 모델로서 산림청은 지역으로 분산된 산림자원을 지방청을 통해 중앙정부에서 직접 관리하는 조직구조를 가지고 있음.

1) 산림청 개요

○ 설립 목적과 조직규모 : 산림의 보호와 육성, 산림자원의 증식, 우량종묘의 개발 및 보급, 산림사고 및 병충해 방지, 야생조수의 보호·관리, 목재 수급의 조정, 해외산림자원 개발 및 임산물 수출입 등의 업무를 관할하기 위해 설립

○ 1948년 11월경 농림부 소속의 산림국으로 설립된 후 1967년 1월 1일 산림청으로 독립

○ 1967년 예산 21억 원, 조직구조 4국 14과, 정원 1,083명

○ 2013년 현재 예산 1조 8천억 원, 조직구조 2관 3국 2단 20과 4팀 11개 소속기관, 정원 1,714명 (본청 268명, 소속기관 1473명) → 1967년 대비 2013년 예산은 514배 증가, 직원 수는 1.58배 증가

2) 조직 구성의 특징

○ 전체 조직을 기능별로 나누어 보면 <표 137>과 같이 행정, 연구, 전문성, 관리 영역으로 구분할 수 있음.

• 본청(2관 3국 2단 21과 1팀) : 행정 중심

- 본청에서는 주로 전체 조직의 허브역할이 되는 행정과 기획, 예산 집행, 관리 등의 업무를 수행하고 있음.

• 국립수목원, 산림교육원, 국립산림과학원, 국립산림품종관리센터 : 연구 중심

- 연구와 조사 등의 업무를 분담하는 조직을 독립 된 원과 센터 단위로 구성

- 관계자들에 대한 교육 및 훈련에 대한 업무 조직이 독립된 원으로 구성 (산림교육원)

• 산림항공본부 : 전문성 중심

- 산림항공본부는 헬기에 의한 산불진화 및 항공방제, 산악구조를 담당하는 특성 상 특수한 전문가들로 구성

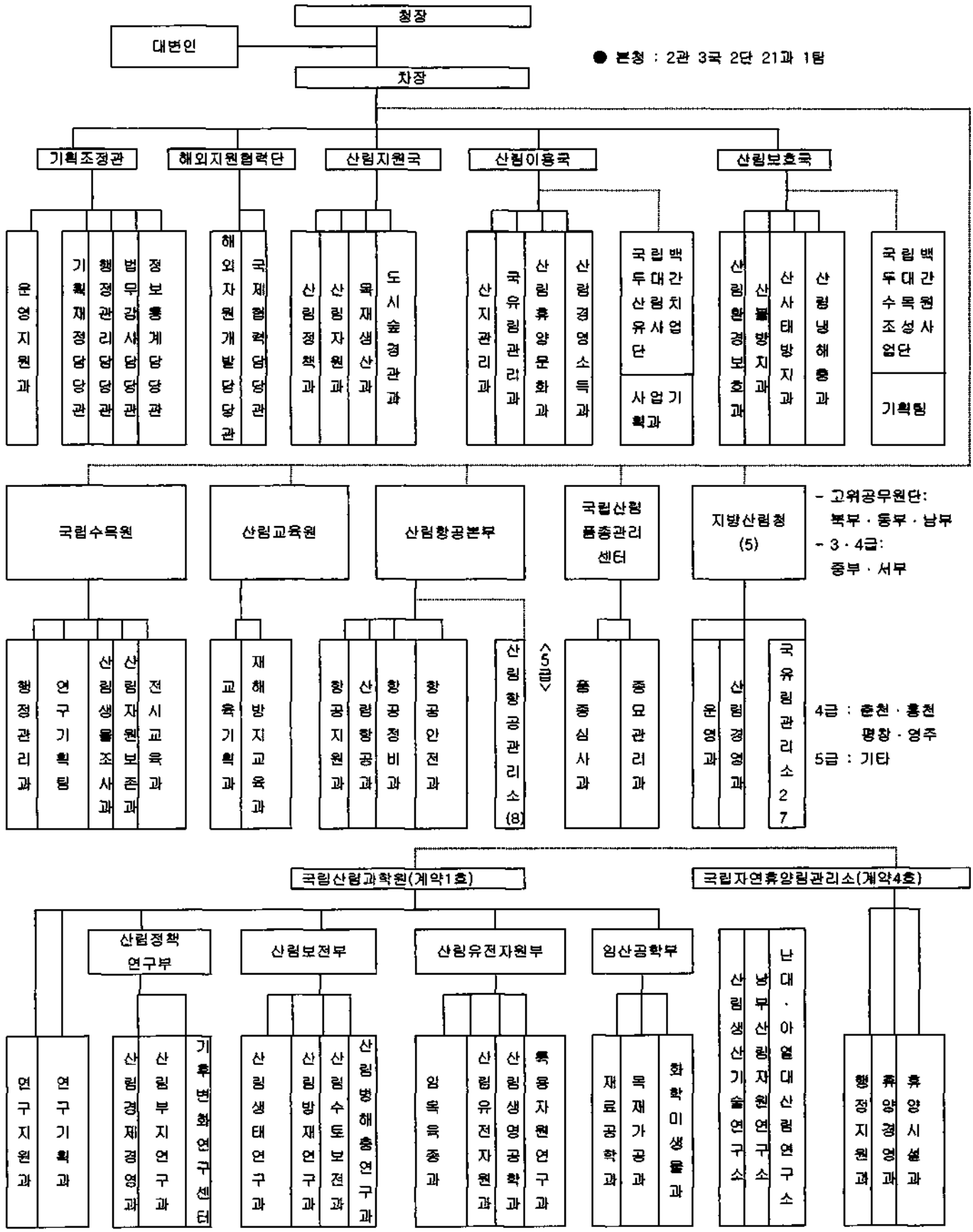
• 국립자연휴양림 관리소, 5곳의 지방 산림청(북부지방산림청, 동부지방산림청, 중부지방산림청, 서부지방산림청) : 관리 중심

- 지방의 주요 국유림은 지방 산림청을 둠으로써 효율적으로 운영

<표 137> 산림청 산하기관 담당 업무 구분

구 분		주 요 업 무
연구 영역	국립산림과학원	산림정책, 산림보전, 산림유전자원, 임산공학 등 시험·연구
	국립수목원	산림식물의 수집·보존·관리 및 증식, 광릉숲 보전
	산림교육원	산림분야 공무원·임업인 등에 대한 교육·훈련
	국립산림품종관리센터	산림 신품종 출원심사 및 권리보호, 종자 및 유전자원관리
전문 영역	산림항공본부	헬기에 의한 산불진화, 산림병해충 항공방제, 산악구조
관리 영역	국립자연휴양림관리소	국유자연휴양림의 조성·운영·관리
	지방산림청	국유림 경영 및 관리, 산불예방·진화 지원, 산림자원 조성과 보호

<표 138> 산림청 조직도


청장
대변인
차장
● 본청 : 2관 3국 2단 21과 1팀
기획조정관
해외지원협력단
산림지원국
산림이용국
산림보호국
운영지원과
기획재정담당관
행정관리담당관
법무감사담당관
정보통계담당관
해외자원개발담당관
국제협력담당관
산림정책과
산림자원과
목재생산과
도시숲경관과
산지관리과
국유림관리과
산림휴양문화과
산림경영소득과
국립백두대간수목원조성사업단
사업기획과
산림환경보호과
산불방지과
산사태방지과
산림냉해충과
국립백두대간수목원조성사업단
기획팀
국립수목원
산림교육원
산림항공본부
국립산림품종관리센터
지방산림청(5)
- 고위공무원단: 복부 · 동부 · 남부
- 3 · 4급: 중부 · 서부
행정관리과
연구기획팀
산림생물조사과
산림자원보존과
전시교육과
교육기획과
재해방지교육과
항공지원과
산림항공과
항공정비과
항공안전과
산림항공관리소(8)
<5급>
품종심사과
종묘관리과
운영과
산림경영과
국유림관리소 27
4급 : 춘천 · 홍천 평창 · 영주
5급 : 기타
국립산림과학원(계약1호)
국립자연휴양림관리소(계약4호)
산림정책연구부
산림보전부
산림유전자원부
임산공학부
난대 · 아열대산림연구소
농무산림자원연구소
산림생산기술연구소
연구지원과
연구기획과
산림경제경영과
산림부지연구과
기후변화연구센터
산림생태연구과
산림방재연구과
산림수토보전과
산림병해충연구과
임목육종과
산림유전자원과
산림생명공학과
특용자원연구과
재료공학과
목재가공과
화학미생물과
행정지원과
휴양경영과
휴양시설과

<표 139> 산림청 기관 별 세부 담당 조직 현황

기 관 명	관 리 대 상
국립수목원	- 전문 전시원, 산림박물관, 산림생물표본관, 산림동물원, 난대온실, 열대식물자원연구센터 등
산림교육원	- 산림경영종합실습장(13개), 산불방지종합훈련장
산림항공본부	- 항공지원과, 산림항공과, 항공정비과, 항공안전과 등 4개 과 - 익산관리소, 양산관리소, 원주관리소, 영암관리소, 안동관리소, 강릉관리소, 진천관리소, 함양관리소, 청양관리소 등 9개 관리소 - 헬기 46대 보유
국립산림 품종관리센터	- 품종심사과와 종묘관리과, 행정기획실 - 종묘관리과 산하에 춘천지소와 강릉지소, 안면지소를 설치, 운영
국립산림과학원	- 4부 15과 1센터 3연구소로 구성 - 산림정책연구부, 산림보전부, 임산공학부 등 3개부는 서울 홍릉터 - 산림유전자원부는 경기도 수원 - 3개 연구소는 각각 경기도 남양주(산림생산기술연구소), 경남 진주(남부산림연구소), 제주도 서귀포(난대산림연구소)
국립자연휴양림 관리소	- 행정지원과, 휴양경영과, 휴양시설과 등 3과 - 유명산·청태산·대관령·칠보산·희리산·방장산 자연휴양림 등 37개 자연휴양림

<표 140> 지방 산림청 세부 담당 지역 현황

북부지방산림청 (강원 영서, 수도권)	- 춘천·홍천·서울·수원·인제·양구 국유림관리소 등 6개 관리소 (서울·인천·경기·강원 영서 72개 시·군·구)
동부지방산림청 (강원 영동권)	- 강릉·양양·평창·영월·정선·삼척·태백 국유림관리소 등 7개 관리소. (강원도 5개시 5개군)
남부지방산림청 (경상권)	- 영주·영덕·구미·울진·양산 국유림관리소 등 5개 관리소 (2개 도, 3개 광역시, 31개 시·군)
중부지방산림청 (충청권)	- 충주·보은·단양·부여 국유림관리소 등 4개 관리소 (대전광역시, 세종특별자치시, 충남북도 33개 시·군·구)
서부지방산림청 (호남, 경남서부권)	- 정읍·무주·영암·순천·함양 국유림관리소 등 5개 관리소 (광주광역시, 전남·북도, 서부경남일원 5개 시·도, 55개 시·군·구<제주도위임>)

○ 기관에 따른 하부조직이 지역별, 기능별로 세부적으로 관리되고 있는 것이 특징임. (<표 139>, <표140> 참조)

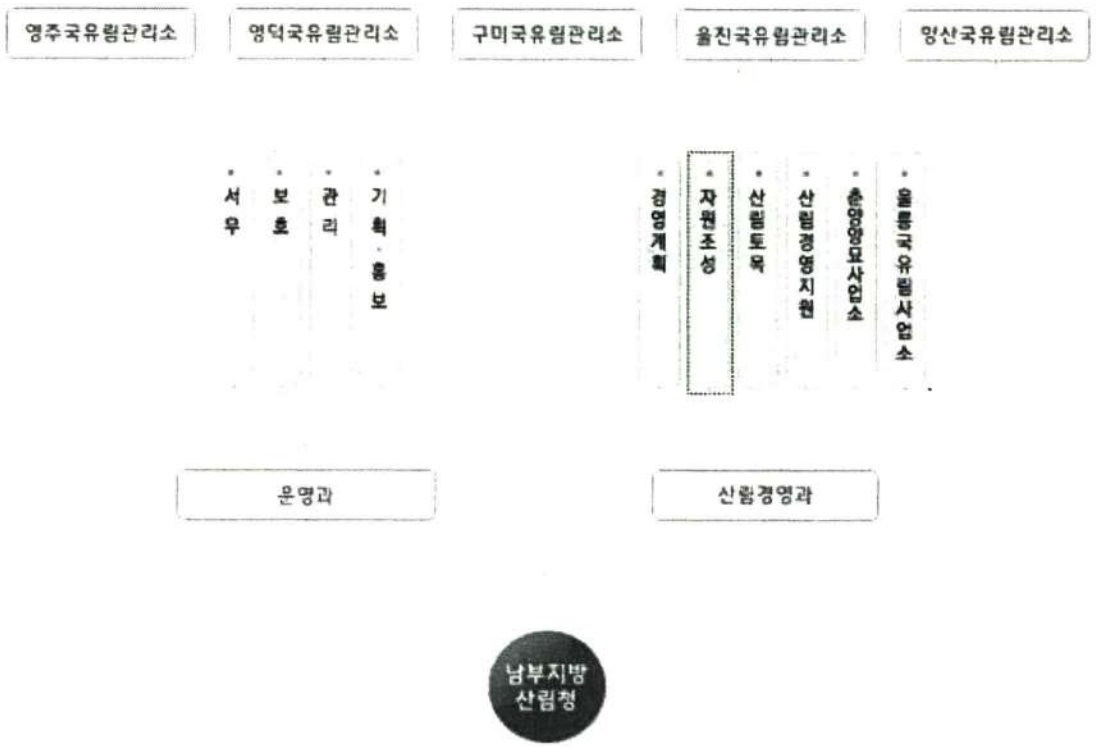
○ 총 정원 746명(지방청 172명, 관리소 574명) : 산림청 전체 정원의 46.9%

○ 예산은 2,828억 원(인건비 314, 사업비 2,514) : 산림청 전체 예산의 21.4%

○ 산림분야 특별지방행정기관의 업무는 국유림 1,364ha 관리 : 우리나라 총 산림면적의 21.4%를 차지

○ 산하기관 하부 구조의 구체적인 조직현황을 살펴 볼 필요가 있는데, 남부지방산림청의 경우 <그림 29>와 같이 독립된 기관으로써 최소한 운영을 위한 부서를 2과로 구성하고, 실제 관리를 진행할 충주, 보은 등의 국유림은 지역별 관리소로 이원화 한 구조임. 남부지방산림청의 각 부서별 주요업무는 <표 141>과 같음.

<그림 29> 남부지방산림청 조직도 (2012년)



<표 141> 남부 지방 산림청의 세부 조직별 업무

기관	부 서	주 요 업 무
남부 지방 산림청	운영과	- 인사·조직관리 및 예산편성 - 민원처리 및 교육훈련 - 국유재산 관리 및 사유림 매수 등에 관한 업무 총괄
	산림경영과	- 국유림 경영계획 수급 및 산림조사 - 국유 임산물 및 목재생산·공급 - 묘목생산·수급 및 임업기계장비 관리 - 임도·사방사업 및 등산로 정비 등에 관한 업무 총괄
	충주, 보은, 영주 영덕, 구미, 울진 양산 국유림관리소	[서무] 인사·조직관리 및 예산편성 /세입·세출 예산의 집행 및 보고 / 민원처리 및 교육훈련 / 홍보 관련 업무 / 청사 유지·관리 [산림보호] 산불방지 및 진화, 산림병해충 방제 / 산림사법에 대한 사건처리 / 임도·산지 사방사업 / 숲길·등산로의 조성·정비에 관한사항 [재산관리] 국유재산 관리 및 사유림 매수 / 대부(사용허가)·산지전용 및 무단점유지 관리 / 권리보전 조치 [경영조성] 국유림 경영계획 수급 및 산림조사 / 국유 임산물 및 목재생산·공급 / 토석에 관한 업무 / 숲해설가 관리 및 운용 / 조림·숲가꾸기 사업실행 / 임업기계장비 관리

3) 조직 구성원의 특징

○ 산림청의 조직 구성원은 업무 유형으로 볼 때 행정직, 임업직, 연구직, 기능직으로 구성되는데, 행정직과 임업직 두 직렬에 속한 인원 수는 다음 <표 142>와 같이 전체인원의 64.9%를 차지하고 있음.

<표 142> 산림청 직렬별 임직원 수 (2012년)

구 분	합 계	정무·별정·계약직	행정직	임업직	복수직	연구직	기능직	기타직
총 계	1,580 (100%)	21 (1.3%)	71 (4.5%)	392 (24.8%)	562 (35.6%)	227 (14.4%)	297 (18.8%)	10 (0.6%)
본 청	254 (16.7%)	5	-	-	233	5	15	6
소속기관	1,316 (83.3%)	16	71	392	329	222	282	4

※ 기타직 : 항공1, 전산7, 간호1
※ 복수직은 행정직이나 임업직 어느 곳이나 배정되는 인원이므로 포함시킨 수치임

○ 산림청 업무의 특성상 행정업무와 현장업무를 겸직해야 하므로 본청과 지방청의 주요 직렬은 임업직임. 복수직의 경우 임업직을 주로 배치하고 필요에 따라 행정직이나 타 직렬로 변동 가능한 직렬이므로 복수직을 임업직에 포함시키면 총 1,580명 중 954명(60.4%)이 임업직이라고 볼 수 있음.

○ 계급별 인원을 본청과 남부지방산림청으로 비교하여 살펴보면 전체적으로 본청에서는 청장을 비롯하여 7명의 고위공무원단과 3~4급 공무원들이 5명이나 되나 남부지방산림청은 지방청장 1명만 고위공무원임.(<표 143> 참조)

○ 본청에서는 5급이, 남부지방산림청에서는 6급이 가장 많이 배치되어 있는데 이는 직제가 본청이 지방청보다 1단계 높게 책정되었음을 보여줌.

<표 143> 산림청 본청과 남부지방산림청의 직급별 인원 구성 비교

(단위:명)

구 분	계 (명)	정무직	고위공무원단 (차장)	고위공무원단	3-4급	4급	4-5급	5급	6급	7급	8급	9급	연구직 / 연구사	기능직
본 청	264 (4)	1	1 (1)	5	5	16	13	76 (1)	60	40 (1)	21	6 (1)	5	15
남부지방산림청	143			1		1	1	5	33	25	31	21		25

※ ( )은 별정직으로 ( )밖의 숫자에 포함됨

4) 2013년도 세출예산

○ 2013년도 전체 예산은 <표 144>와 같이 2012년도 대비 3.0%가 증가한 1조 8,488억 원으로 이 중 인건비는 1,193억 원. (약 6.6% 차지)

<표 144> 2013년 산림청 예산

구표 분	'12예산 (A)	'13예산 (B)	증 감 (B-A)	(단위:백만원) %
총 지 출	1,795,065	1,848,817	53,752	3.0
• 인 건 비	107,629	119,309	11,680	10.9
• 기 본 경 비	26,539	26,752	213	0.8
• 주 요 사 업 비	1,660,897	1,702,756	41,859	2.5

5) 사무 수행체계

<표 145> 산림청 산림관리체계

산림 면적	국유림					민유림(지자체)		
	합계	산림청 소관			타부처 (국방부 등)	합계	공유림	사유림
		소계	요존	불요존				
639만ha	150만ha (23.4%)	136만ha (21.4%)	128만ha	8만ha	14만ha (2.0%)	489만ha (76.6%)	49만ha (7.7%)	440만ha (68.9%)

※ 요존 : 군사상 또는 학술상 보안림 등 기타 국유림으로 경영상 존치시킬 필요가 있는 임야를 말함. 이것은 국가가 공익목적으로 계속 소유하기로 한 삼림으로 보존재산이라고도 함

※ 불요존 : 요존치 예정임야에 해당되지 않는 국유림 임야로 일반에게 개방하거나 민유로 이전처분 가능한 임야. 이를 '잡종재산'이라고도 함

○ 산림기본계획은 산림청 본청에서 수립 및 시행

○ 산림경영계획(조림·육림)은 <표 145>와 같이 산림 소유 주체별로 수립

• 국유림은 지방산림청, 시도 공유림은 시도, 시군구 공유림은 시군구에서 담당

• 사유림은 산주가 경영계획을 수립하여 시군구에 인가를 신청

• 국유림 관리는 지방산림청(국유림관리소) 담당공무원이 산림조사.계획수립, 사업실행 등 모든 업무를 직접 수행

• 시도공유림은 시도산림연구소에서, 시군구 공유림은 시군구 산림과에서 산림조합 등에 위탁관리(국고보조)함.

• 사유림은 산주가 산림사업을 직접 실행하고, 지방자치단체는 보조금 교부.기술지도, 인.허가 등의 지원업무를 수행함.

• 숲 가꾸기 등 산림사업의 경우 국유림은 담당 공무원이 설계.감리를 수행하고 공사유림은 주로 산림조합에 위탁·시행함.

6) 문제점

○ 특별지방행정기관은 그 설치의 필요성과 수요가 점차 줄어들고 있는 실정. 교통통신의 발달과 지방자치·지방분권 등의 요구로 특별지방행정기관의 정비를 요구하고 있는 상황임.

○ 자치단체와의 기능 중복 수행에 따른 행정력과 인력·예산 낭비

○ 책임과 권한의 괴리가 발생. 산불발생 시 특행기관과 지자체가 각각 장비와 인력을 배치하고 있어 책임한계가 불명확하여 효과적 대응이 어려운 측면이 있으며, 진화장비·인력동원 등 국가 관리청과의 협조체계가 미흡한 실정

○ 산불 진화·병충해 방재 등의 업무는 현지성이 강한 업무지만 인력·예산·장비 등의 부족으로 효율적인 관리가 안 됨.

○ 산림청 총 직원의 과반수 이상이 특별지방행정기관에 근무하지만 예산 비중은 21%에 불과하여 인력과 예산의 불균형이 심한 문제점을 야기함.

○ 행정구역과 산림구역의 불일치로 인한 관리주체 단위로 계획 수립·집행이 어렵기 때문에 (강원도 산림 기본 기본계획, 북부지방산림관리청 산림기본계획, 동부지방산림관리청 산림기본계획 등 행정구역과 산림구역의 불일치) 종합적인 산림기본계획수립과 집행이 어려움.

7) 정비방안

○ 특별지방행정기관과 지방자치단체와의 입장이 팽팽하게 대립

○ 국유림의 관리목표는 공공성의 극대화, 사유림의 관리목표는 사익의 신장임. 또한 간접적인 지원과 조장 행정을 통해 관리되고 있음. 따라서 국유림의 분포 특성상 공공성 확보를 위해 지역분할 방식보다는 통합적 관리방식이 효율적임. 국유림의 공익성, 산림의 지역적 편재(강원도.경북 71.6%) 및 광역성, 탄소흡수원 등 기후변화 대응을 위해 국가가 직접 관리하는 것이 필요함.

○ 반면 지자체는 해당 지역 내 현황과 지역에 익숙하고 해당 지역주민들의 직접적인 참여요구와 영향에 의해 작용하기 때문에 국공유림 구분 없이 통합관리가 필요함. 산림관리의 이원화로 인한 저효율과 중복성을 해소하고 지역여건과 실정에 부합하는 통합 산림행정체계(지방이관)로 전환이 필요함.

2. 공공기관

1) 공공기관의 위상

○ 총자산은 731조 원(2012년 기준, GDP의 61.9%) : 2011년 말 기준으로 698조 9천억 원인데, 민간부문의 삼성, 현대자동차, SK, LG그룹 등 자산 상위 5대 그룹의 자산총액 약 622.5조보다 큰 수준

○ 예산은 2010년 기준으로 464조 3천억 원?(공기업 181조 5천억 원, 준정부기관 173조 9천억 원)으로 GDP 대비 43.7% 수준. 정부 일반회계 예산의 2.3배 수준

○ 2011년 공공기관 총지출은 428조 원, GDP의 34.65%

○ 고용은 정규직 24만 명, 비정규직 4만 명, 아웃소싱이 12만 명, 투자사업고용이 142만 명

- 국내 총고용의 7.28% 수준

- 우리나라 공공기관 전체 인력은 약 24만 6천 명으로 경제활동인구에서 차지하는 비중은 1% 수준이지만, 국가 공무원 전체 인력과 비교할 때는 40% 정도의 수준으로 일반직 공무원보다는 약 2.2배 많음.

○ 공공기관이 국가경제에서 차지하는 비중은 매우 큼.

2) 공공기관의 역할과 기능

○ 공공기관은 정부에 의하여 설립된 기관

○ 정부를 대신하여 정책집행 기능을 수행

○ 국민들에게 필수적인 재화를 제공

○ 공적인 성격(공공성)과 기업적 성격(수익성)을 동시에 가지고 있음.

- 민간기업적 성격이 상대적으로 강한 공공기관에서부터 사실상 정부조직에 가까운 공공기관에 이르기까지 그 성격이 매우 다양함.

- 민간기업적 성격이 강한 것은 공기업, 정부조직에 가까운 것은 준정부기관이 담당함.

- 수익성을 크게 앞세우는 것이 바람직한 공공기관이라면 민영화가 바람직함.

- 준정부기관의 경우 공공성의 추구가 더욱 명확함. 다양한 공공기관들 중에서 공공성을 상대적으로 강하게 띠고 있는 기관을 <공공기관의 운영에 관한 법률>에 따라 위탁집행형으로 분류함.

- 위탁집행형은 정부가 직접적으로 집행하여도 문제가 없는 재화를 보다 효율적으로 집행하기 위해 기업적 특성을 가진 공공기관을 통하여 위탁 집행한다는 의미

- 이와 같은 유형의 공공기관들은 수익의 창출보다 주어진 예산의 효율적 집행을 강조함.

○ 일반적으로 공공기관은 민간기업과 달리 사적 이윤 창출보다 정부 정책의 충실한 집행 또는 국민을 대상으로 하는 공공서비스(보편적 서비스)의 확보를 위한 안정적인 공공재 공급 역할을 담당함.

○ 국민은 공공기관에 대해서 민간기업과 같은 수익의 창출을 기대하기보다는 많은 사람들이 어려움 없이 재화를 사용할 수 있도록 요금이나 가격 수준을 저렴하게 유지할 수 있기를 기대함. 즉, 서비스의 질과 양은 높게 유지하되 요금과 가격은 상대적으로 저렴해야 한다는 모순된 기대를 가지고 있음.

3) 공공기관의 의의

○ 공공재화를 공급하기 위한 기관

• 공공성이 있는 사업이라고 해도 정부가 처음부터 끝까지 모두 관여하는 것은 바람직하지 않음.

• 공공재라고 반드시 국가가 서비스를 제공해야 한다는 것은 아님.

○ 공공기관을 둘러싸고 공공성과 수익성, 정부의 개입, 공공기관의 자율성 등과 같은 쟁점과 논란이 있음.

4) 공공기관의 주요 업무를 통한 분류

① SOC를 구축 및 운영하는 역할을 담당

○ 한국가스공사, 한국공항공사, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국전력공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사, 부산항만공사 등

② 공적인 소비가 요구되는 재화의 체계적·안정적 공급이나 기반의 확보

○ 대한주택보증, 한국광물자원공사, 한국방송광고공사, 한국조폐공사 등

※ 한국관광공사 예시 : 국민들의 생활수준이 나아지면서 관광에 대한 수요가 크게 증가함. 질 높은 관광자원을 체계적으로 개발하여 이 수요를 충족할 뿐만 아니라 이를 통하여 해외 여행객을 국내에 적극적으로 유치하여 국내 관광산업과 관광서비스의 진흥을 촉진하는 역할을 함.

③ 공적 검사·검증 업무를 수행

○ 교통안전공단, 한국가스안전공사, 한국전기안전공사, 선박안전기술공단, 축산물품질평가원, 한국산업기술시험원, 한국소방산업기술원 등

④ 국가에게는 국민들이 건강하고 행복한 삶을 영위할 여건을 조성해야 하는 책무

○ 국민건강보험공단, 한국소비자원

※ 여가를 선용하고 휴식을 충분히 취할 수 있도록 자연자원을 보존하고 많은 자연공원들을 만들어 관련서비스를 제공해야 함.

⑤ 특정산업의 전략적 진흥 역할을 담당

○ 대한무역투자진흥공사, 한국농어촌공사, 농업기술실용화재단, 중소기업기술정보진흥원, 한국보건산업진흥원, 한국산업기술진흥원, 한국인터넷진흥원, 한국정보화진흥원 등

⑥ 안정적 재원을 통한 안정적 사업의 추진을 위하여 공공기관이 운영

○ 예금보험공사, 국민체육진흥공단, 신용보증기금, 한국무역보험공사, 공무원연금공단, 근로복지공단, 중소기업진흥공단

5) 공공기관 지정요건 : 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 제1항에 따름.(<표 146> 참조)

① 지정할 수 있는 기관

○ 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관

○ 정부지원액이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관

○ 정부가 당해 기관에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관

② 지정할 수 없는 기관

○ 구성원 상호 간의 상호부조, 복리증진 등을 목적으로 설립된 기관

○ 지방자치단체가 설립하고 그 운영에 관여하는 기관

○ 한국방송공사와 한국교육방송공사는 공공기관 지정에서 제외

<표 146> 공공기관 지정요건에 관한 법률

공공기관의 운영에 관한 법률
제4조(공공기관) ①기획재정부장관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관(이하 "기관"이라 한다)으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다. 1. 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관 2. 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다. 이하 같다)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관 3. 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관 4. 정부와 제1호 내지 제3호의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관 5. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관 6. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관 ②제1항의 규정에 불구하고 기획재정부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 없다. 1. 구성원 상호 간의 상호부조·복리증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관 2. 지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관 3. 「방송법」에 따른 한국방송공사와 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사 ③제1항제2호의 규정에 따른 정부지원액과 총수입액의 산정 기준·방법 및 동항제3호 내지 제5호의 규정에 따른 사실상 지배력 확보의 기준에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

6) 공공기관 유형 분류 기준 (<표 147> 참조)

○ 공공기관을 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 유형화 (동법 제5조)

<표 147> 공공기관의 구분

	직원 정원	수입규모	유형	재정관리형태
공기업	50명 이상	자체수입액이 총수입액의 1/2이상	시장형	자산 2조원 이상 자체수입액이 대통령이 정한 기준 이상
			준시장형	시장형 아닌 공기업
준정부 기관		자체수입액이 총수입액의 1/2미만	기금 관리형	국가재정법상 기금관리 또는 기금관리를 위탁받은 준정부기관
			위탁 집행형	기금관리형이 아닌 준정부기관
기타 공공기관	공기업 및 준정부기관이 아닌 공공기관			

7) 공공기관의 유형별 관리체계

모든 공공기관에 대하여 경영공시, 고객만족도조사, 공공기관 기능조정, 공공기관 혁신에 관한 사항을 적용(<표 149> 참조)

① 공기업, 준정부기관의 경우 : "공공기관 운영에 관한 법률" 제4장 '공기업·준정부기관의 운영'에서 별도로 규정 (<표 148> 참조)

<표 148> 「공기업·준정부기관의 운영」 법률에서 규정하고 있는 사항

제1절 정관
제2절 이사회
제3절 임원
제4절 예산 회계
제5절 경영 평가와 감독

② 기타공공기관의 경우

○ 경영 공시

○ 고객만족도 조사

○ 기능 조정

○ 공공기관 혁신에 관한 사항만이 적용

○ 상대적으로 인력, 조직, 예산상 자율성이 존재

<표 149> 공공기관 유형에 따른 운영표

구분		공기업		준정부기관	기타 공공기관
		시장형	준시장형		
통합공시		o	o	o	o
고객만족도조사		o	o	o	o
기능조정등		o	o	o	o
공공기관혁신		o	o	o	o
이사회구성		15인 이내	15인 이내	15인 이내	x
이사회의장		선임 비상임 이사	기관장 (자산 2조원이상: 선임비상임이사)	기관장	x
감사위원회		o	자산 2조원이상 기관만 적용	x	x
선임비상임이사		o	o	o	x
상임이사정수		1/2 미만	1/2 미만	대규모기관 : 1/2 미만 소규모기관 : 2/3미만	x
임기		기관장 : 3년, 이사·감사 : 2년			x
연임		1년 단위			x
기관장과의 경영계약		o	o	o	x
임원 보수기준		o	o	o	x
감사·감사위원에 대한 직무수행 평가		o	o	o	x
임명	기관장	(대규모: 총수입 1천억↑, 직원정원 500명↑) 임원추천위원회 → 공운위 → 주무장관 제청 → 대통령 임명		(대규모:총수입 1천억↑, 직원 정원 500명↑ *기금형은 자산 1조원↑, 직원정원 500↑) 임원추천위원회 → 주무장관 제청 → 대통령 임명	x
		(소규모) 임원추천위원회		(소규모) 임원추천위원회	

구분		공기업		준정부기관	기타 공공기관
		시장형	준시장형		
		→ 공공기관운영위 → 주무장관 임명		→ 주무장관 임명	
	상임이사	기관장 임명		기관장 임명	x
	비상임 이사	임원추천위원회 → 공공기관운영위 → 기재부장관 임명		(대규모) 임원추천위원회 → 주무장관 임명	x
				(소규모) 주무장관 임명	
	감사	(대규모) 임원추천위원회 → 공공기관운영위 → 기재부장관 제청 → 대통령 임명			x
		(소규모) 임원추천위원회 → 공공기관운영위 → 기재부장관 임명			
예산안 확정		이사회 의결		주무장관 승인	x
경영실적평가 경영, 예산지침, 감사기준		o	o	o	x

8) 공공기관 현황 : 2013년 6월말 기준 295개

① 유형별 공공기관 : 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 분류됨.

<표 150> 공공기관의 분류 - 공기업

구분	주무기관	기관명
시장형(14)	산업부	한국가스공사, 한국석유공사, 한국전력공사, 한국지역난방공사, 한국중부발전(주), 한국수력원자력(주), 한국서부발전(주), 한국동서발전(주), 한국남부발전(주), 한국남동발전(주)
	국토부	인천국제공항공사, 한국공항공사
	해수부	부산항만공사, 인천항만공사
준시장형(16)	기재부	한국조폐공사
	문화부	한국관광공사
	농림부	한국마사회
	산업부	한국광물자원공사, 대한석탄공사
	국토부	대한주택보증주식회사, 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국토지주택공사, 한국철도공사
	해수부	여수광양항만공사, 울산항만공사, 해양환경관리공단
	방통위	한국방송광고진흥공사

<표 151> 공공기관의 분류 - 준정부기관

	주무기관	기관명
기금관리형 (17)	교육부	사립학교교직원연금공단
	미래부	한국방송통신전파진흥원
	안행부	공무원연금공단
	문화부	영화진흥위원회, 서울올림픽기념국민체육진흥공단, 한국문화예술위원회, 한국언론진흥재단
	산업부	한국무역보험공사, 한국방사성폐기물관리공단
	복지부	국민연금공단
	고용부	근로복지공단
	금융위	한국자산관리공사, 기술신용보증기금, 신용보증기금, 예금보험공사, 한국주택금융공사
	중기청	중소기업진흥공단
위탁집행형 (70)	교육부	한국교육학술정보원, 한국장학재단
	미래부	한국인터넷진흥원, 정보통신산업진흥원, 한국연구재단, 한국우편사업진흥원, 한국과학창의재단, 한국정보화진흥원, (재)우체국금융개발원, 우체국물류지원단
	안행부	한국승강기안전관리원, 한국정보화진흥원(미래부와 공동관리)
	문화부	국제방송교류재단, 한국콘텐츠진흥원
	농림부	한국농수산식품유통공사, 축산물품질평가원, 한국농어촌공사, 농림수산식품기술기획평가원, 농림수산식품교육문화정보원
	산업부	한국석유관리원, 대한무역투자진흥공사, 에너지관리공단, 한국세라믹기술원, 한국가스안전공사, 한국광해관리공단, 한국디자인진흥원, 한국산업기술시험원, 한국산업기술진흥원, 한국산업기술평가관리원, 한국산업단지공단, 한국에너지기술평가원, 한국전기안전공사, 한국전력거래소
	복지부	건강보험심사평가원, 국민건강보험공단, 한국보건산업진흥원, 한국노인인력개발원, 한국보건복지정보개발원, 한국보건복지인력개발원
	환경부	국립공원관리공단, 한국환경공단, 한국환경산업기술원
	고용부	한국고용정보원, 한국산업안전보건공단, 한국산업인력공단, 한국장애인고용공단, 한국승강기안전기술원
	여가부	한국청소년상담복지개발원, 한국청소년활동진흥원
	국토부	교통안전공단, 한국건설교통기술평가원, 한국시설안전공단, 한국철도시설공단, 대한지적공사
	해수부	한국수산자원관리공단, 선박안전기술공단, 한국해양수산연수원
	안전위	한국원자력안전기술원
	금융위	한국예탁금융결제원, 한국거래소
	공정위	한국소비자원
	보훈처	독립기념관, 한국보훈복지의료공단
	산림청	한국임업진흥원
	농진청	농업기술실용화재단
	중기청	중소기업기술정보진흥원, 소상공인진흥원
	식약처	축산물위해요소중점관리기준원
	기상청	한국기상산업진흥원
	경찰청	도로교통공단
	방재청	한국소방산업기술원

<표 152> 공공기관의 분류 - 기타공공기관

주무기관	기관명
기재부	한국수출입은행, 한국투자공사
교육부	강릉대학교치과병원, 강원대학교병원, 경북대학교병원, 경상대학교병원, 부산대학교병원, 부산대학교치과병원, 서울대학교병원, 서울대학교치과병원, 전남대학교병원, 전북대학교병원, 제주대학교병원, 충남대학교병원, 충북대학교병원, 한국사학진흥재단, 한국학중앙연구원, 동북아역사재단, 한국고전번역원, 국가평생교육진흥원
미래부	한국과학기술원, 광주과학기술원, 대구경북과학기술원, 한국원자력의학원, 기초과학지원연구원, 기초기술연구회, 한국과학기술연구회, 한국과학기술정보연구원, 한국기초과학지원연구원, 한국생명공학연구원, 한국천문연구원, 한국표준과학연구원, 한국한의학연구원, 한국항공우주연구원, 한국원자력연구원, 연구개발특구진흥재단, 별정우체국연금관리단, (재)우체국시설관리단, 한국과학기술기획평가원, 산업기술연구회, 한국건설기술연구원, 한국기계연구원, 한국생산기술연구원, 한국식품연구원, 한국전기연구원, 한국에너지기술연구원, 한국전자통신연구원, 한국지질자원연구원, 한국철도기술연구원, 한국화학연구원
외교부	재외동포재단, 한국국제교류재단, 한국국제협력단
통일부	북한이탈주민지원재단, 남북교류협력지원협회
법무부	대한법률구조공단, 정부법무공단, 한국법무보호복지공단
국방부	전쟁기념사업회, 한국국방연구원
안행부	민주화운동기념사업회
문화부	한국문화예술회관연합회, 국립박물관문화재단, 국민생활체육회, 그랜드코리아레저(주), 대한장애인체육회, 영상물등급위원회, 예술의전당, (재)명동정동극장, 한국저작권위원회, 태권도진흥재단, 게임물등급위원회, 한국출판문화산업진흥원, 한국문학번역원, 대한체육회, 한국문화관광연구원, 한국문화예술교육진흥원, 한국문화진흥주식회사, 한국영상자료원, 세종학당재단, 한국체육산업개발(주), (재)체육인재육성재단, 재단법인 국악방송, 한국공예디자인문화진흥원, (재)한국공연예술센터, (재)예술경영지원센터, (재)한국문화정보센터
농림부	가축위생방역지원본부, 농업정책자금관리단, 국제식물검역인증원
산업부	기초전력연구원, 인천종합에너지(주), ㈜강원랜드, ㈜한국가스기술공사, 한국전력기술주식회사, 한국표준협회, 한일산업기술협력재단, 한전KDN, 한전KPS(주), 한전원자력연료주식회사, 전략물자관리원, 한국로봇산업진흥원, 한국원자력문화재단
복지부	국립암센터, 대한적십자사, 한국보건의료인국가시험원, 한국장애인개발원, 한국국제보건의료재단, 한국보육진흥원, 한국사회복지협의회, 국립중앙의료원, 한국건강증진재단, 한국의료분쟁조정중재원, 한국보건의료연구원
환경부	수도권매립지관리공사
고용부	학교법인 한국폴리텍, 노사발전재단, 한국기술교육대학교, 한국사회적기업진흥원, 한국잡월드, 건설근로자공제회

여가부	한국양성평등교육진흥원
국토부	코레일네트웍스(주), 코레일로지스(주), 코레일유통(주), 코레일테크(주), 코레일관광개발(주), ㈜한국건설관리공사, 주택관리공단(주)
해수부	한국해양과학기술진흥원, 한국해양과학기술원, 한국어촌어항협회, 항로표지기술협회, 주식회사 인천항보안공사, 주식회사 부산항보안공사
조정실	경제인문사회연구회, 과학기술정책연구원, 국토연구원, 대외경제정책연구원, 산업연구원, 에너지경제연구원, 정보통신정책연구원, 한국개발연구원, 한국교육개발원, 한국교육과정평가원, 한국교통연구원, 한국노동연구원, 한국농촌경제연구원, 한국법제연구원, 한국보건사회연구원, 한국여성정책연구원, 한국조세연구원, 한국직업능력개발원, 한국청소년정책연구원, 통일연구원, 한국해양수산개발원, 한국행정연구원, 한국형사정책연구원, 한국환경정책평가연구원
안전위	한국원자력통제기술원
금융위	코스콤, 한국정책금융공사
보훈처	88관광개발(주)
방사청	국방과학연구소, 국방기술품질원
문화재청	한국문화재보호재단
산림청	녹색사업단
중기청	시장경영진흥원, 신용보증재단중앙회, 중소기업유통센터, 한국벤처투자, 창업진흥원
특허청	한국발명진흥회, 한국특허정보원, (재)한국지식재산연구원, 한국지식재산보호협회
식약처	한국희귀의약품센터, 한국의약품안전관리원

② 임직원수 현황 : <표 153>과 같음.

<표 153> 2012년 공공기관 임직원수 현황

(단위: 명)

구분	공기업	준정부기관	기타공공 기관
2008	104,287	72,267	75,477
2009	91,517	69,259	73,423
2010	93,215	68,855	77,348
2011	94,369	71,941	79,785
2012	97,390	74,089	82,553
평균	96,256	71,282	77,717
총계	245,255		

③ 기관장 연봉 현황 : <표 154>와 같음.

<표 154> 2012년 공공기관 기관장 연봉 현황

(단위: 백만원)

구분	공기업	준정부기관	기타공공 기관
2008	220	176	133
2009	160	137	132
2010	208	146	137
2011	222	153	141
2012	232	158	149
평균	208	154	138
평균		167	

④ 직원 평균 보수 : <표 155> 참조

<표 155> 2012년 공공기관 직원 평균 보수

(단위: 백만원)

구분	공기업	준정부기관	기타공공 기관
2008	65.7	56.5	54.3
2009	63.7	57.5	55
2010	68	57.6	56.4
2011	70.6	60	58.3
2012	72	61.8	59.8
평균	68	58.7	56.8
평균		61.1	

9) 정부의 공공기관 지원

① 지원방식 : <표 156> 참조

<표 156> 정부의 공공기관 지원 방식

		내용	예시
정부직접지원	출연금	법령상 정부출연금	출연 연구기관 운영비, 기타 출연기관에 대한 사업비, 운영비 지원
	보조금	보조금관리에 관한 법률 상 보조금	KOTRA, 한국농어촌공사의 사업에 대한 보조금
	출자금	공공기관에 대한 출자금	한국도로공사, 한국수자원공사 등에 대한 정부의 출자금
	융자금	공공기관에 대한 융자금	한국토지주택공사의 보금자리 주택사업 융자금
	기타 정부로부터 이전받은 수입	출연금, 보조금, 출자금, 융자금 외에 정부가 공공기관에 지원하는 금액	국민건강보험공단에 대한 보전금

※출처 : '2013년도 공공기관 정부지원 예산안 평가'(국회예산정책처, 2012.10)

② 2013년도 공공기관 정부지원 예산안 현황 : <표 157> 참조

<표 157> 2013년 공공기관 정부지원 예산안 현황

(단위: 조원, %)

	2012예산	2013예산안	비중	증감액	증감률
정부출연금	17.2	19.9	48.4	2.7	15.7
정부보조금	7.1	6.1	14.8	-1.0	-14.1
정부출자금	3.8	4.0	9.7	0.2	5.3
융자금	1.6	1.4	3.4	-0.2	-12.5
기타 정부로부터 이전수입	8.6	9.7	23.6	1.1	12.8
공공기관 정부지원 예산안 합계	38.4	41.1	100	2.7	7.8

※출처 : '2013년도 공공기관 정부지원 예산안 평가'(국회예산정책처, 2012.10)

③ 2013년도 공공기관 유형별 정부지원 예산안 현황 : <표 158> 참조

<표 158> 2013년 공공기관 유형별 정부지원 예산안 현황

(단위: 조원, %)

	공기업		준정부기관		기타 공공기관	합계
	시장형	준시장형	기금관리형	위탁집행형		
정부출연금	-	0.1	2.1	12.0	5.8	19.9
정부보조금	0.5	1.0	0.1	3.4	1.1	6.1
정부출자금	0.7	3.1	0.1	0.1	0.1	4.0
융자금	0.2	0.1	0.1	1.0	0.1	1.4
기타정부로부터 이전수입	-	-	3.1	6.6	-	9.7
합계	1.4 (3.4)	4.2 (10.2)	5.5 (13.4)	23.1 (56.2)	7.0 (17.0)	41.1 (100.0)

※출처 : '2013년도 공공기관 정부지원 예산안 평가'(국회예산정책처, 2012)

④ 공공기관 수입의 유형별 정의 : <표 159> 참조

<표 159> 공공기관 수입의 유형별 정의

구분		내용
정부 지원	출연금, 출자금, 보조금	-정부 위탁업무 또는 기관 고유목적 사업을 위해 정부로부터 직접 지원받은 금액
	부담금 및 이전수입	-부담금관리기본법에 의한 부담금 -기타 정부로부터의 이전수입(기금으로부터의 전입금 등)
	간접지원	-법령 등에 의해 위탁받은 업무로 인한 수입액 -법령에 규정되어 있거나 법령의 근거에 의하여 부여된 독점적 사업으로 인한 수입액
자체 수입	순수자체수입	-정부로부터의 직·간접적 지원에 기초하지 않은 순수한 자체수입
	차입금, 전기이월	
	기타	-순수자체수입, 차입금, 전기이월에 반영되지 않은 나머지 수입액

※ 출처 : 기획재정부, 알리오시스템, 기관별 공통공개기준 www.alio.go.kr

10) 공공기관 중 공단 분석

① 의의 : 공단은 공공성과 기업성이 조화를 이룬 20세기 정부 부문에서 만든 가장 중요한 발명품

○ 많은 선진국가에서 채택하고 있는 경영 형태임.

○ 전문성과 기술성을 확보하는 경영 방식임.

○ 정부의 고유업무를 전담 대행케 하는 일종의 공공업무 대행기관

○ 주로 시설관리 분야에서 효율성과 효과성이 입증되고 있음.

② 특성 : 자본금 전액이 정부가 출자하고 정부가 소유함.

○ 공단은 민간 출자가 허용되지 않는 경영형태. 공사는 민간 출자 가능

○ 공단은 법인체로서 법적 목적을 갖는 독립체. 제소하거나 피소될 수 있고 자신의 이름으로 계약을 체결하여 재산을 획득할 수 있음.

○ 정부나 시민으로부터 차용이나 재화 및 서비스의 판매를 통한 수입으로부터 자금을 획득하여 재정적 독립성을 지닐 수 있음.

○ 주무 부처가 예산 관련을 통제

○ 일반 행정기관과 같이 감사원법이 적용됨.

○ 직원은 공무원이 아님. 임용과 보수에 관한 규정은 자체적으로 제정 가능

○ 예산에 있어서 국회의 심의·의결을 받지 않음.

③ 장점

○ 업무의 안정성 및 지속성 보장

• 공익적 사업경영 시 법률상 또는 사실상 독점적 지위 보장

• 독점적 지위는 업무의 안정성, 지속성을 보장

○ 경제상의 보호

• 세금 일부가 면제 또는 감면

• 정부의 보조 가능

• 사업수행 상 필요한 물품을 대부 또는 양여 가능

○ 형벌법상의 보호

• 안전한 관리 및 경영을 가능하게 하기 위하여 그 침해에 대하여 특별한 제재 규정 가능

④ 단점

○ 자유재량의 결여

• 자유재량의 범위가 좁고 획일적·고정화될 가능성이 높음.

• 기민하고 탄력성 있게 환경변화에 적응하지 못하는 문제가 있음

○ 신축적인 재무활동의 제약

• 기획재정부의 예산회계 관련 법규에 의해 통제됨.

• 주무부서의 승인 요청

• 회계 감사

• 이익금이 발생하였을 시 스스로 처분할 수 없는 경우가 많음.

• 공단의 성과와 인센티브 연계가 어려움.

○ 인사 상 문제

• 퇴직 관료 낙하산 임용의 문제

• 위인설관에 따른 인사 문제 발생

○ 이윤 추구에 제약

○ 정치적 간섭

○ 중앙집권적 경영

• 행정지침에 의해 통제

• 관료적 경영의 폐단 발생

• 개인의 창의성 둔화

⑤ 현황

○ 국가가 설립한 공단은 <표 160>과 같이 2013년 현재 총 28개가 존재 (공공기관의 운영에 관한 법률 제4조)

<표 160> 2013년 공단 지정 현황(28개)

구분		주무기관	기관명
공기업 (1)	준시장형(1)	해수부	해양환경관리공단
준정부 기관 (23)	기금 관리형 (7)	교육부	사립학교교직원연금공단
		안행부	공무원연금공단
		문화부	서울올림픽기념국민체육진흥공단
		산업부	한국방사성폐기물관리공단
		복지부	국민연금공단
		고용부	근로복지공단
		중기청	중소기업진흥공단
	위탁 집행형(16)	산업부	에너지관리공단, 한국광해관리공단, 한국산업단지공단
		복지부	국민건강보험공단
		환경부	국립공원관리공단, 한국환경공단
		고용부	한국산업안전보건공단, 한국산업인력공단, 한국장애인고용공단
		국토부	교통안전공단, 한국시설안전공단, 한국철도시설공단
		해수부	한국수산자원관리공단, 선박안전기술공단
		보훈처	한국보훈복지의료공단
		경찰청	도로교통공단
기타 공공기관(4)		법무부	대한법률구조공단, 정부법무공단, 한국법무보호복지공단
		국토부	주택관리공단(주)

○ 준시장형 공기업이 1개, 기금관리형이 7개, 위탁집행형이 16개, 기타 공공기관이 4개임. 전반적으로 공단은 준정부기관으로 편제되어 운영되고 있음.

○ 준정부기관 공단 중 16개의 공단이 위탁집행형으로 운영되고 있는데, 이는 전체의 57%를 차지하며 주로 시설관리사업 형태가 다수임.

○ 문화체육관광부가 운영하고 있는 공단은 서울올림픽기념국민체육진흥공단 1개이며, 기금관리형으로 사업을 수행하고 있음.

⑥ 유형별 분류

○ 준시장형(1개) : <표 161> 참조

<표 161> 공단 실태 조사표 - 준시장형

공단명	주무 부서	근거법률	설립 연월	자산 (억원)	조직 총인원 (임직원)	연간예산 (억원)	주요사업
해양환경 관리공단	해양수산부	해양환경 관리법	'08.1.	1,613	487명	1,433	• 방제사업 • 예선사업 • 해양환경기초조사

○ 기금관리형(7개) : <표 162> 참조

<표 162> 공단 실태 조사표 - 기금관리형

공단명	주무 부서	근거법률	설립 연월	자산 (억원)	조직 총인원 (임직원)	연간예산 (억원)	주요사업
사립학교 교직원 연금공단	교육부	사립학교 교직연금법	'74.1.	142,070	190명	103,179	• 연금급여사업 • 생활안정자금대여사업 • 퇴직수당급여사업
공무원 연금공단	안전 행정부	공무원 연금법	'82.2.	88,748	505명	167,669	• 연금사업 • 재해보상사업 • 융자사업
서울 올림픽기념 국민체육공단	문화체육 관광부	국민체육 진흥법	'89.4	26,359	735명	17,722	• 기금지원 • 경륜/경정개최 • 체육진흥투표권발행
한국 방사성폐기물 관리공단	산업통상 자원부	방사성 폐기물 관리법	'09.1.	495	253명	1,582	• 중저준위방폐물 관리사업 • 사용후핵연료 관리사업 • 방폐물안전관리홍보사업
국민연금 공단	보건 복지부	국민 연금법	'87.9.	6,752	4,598명	135	• 연금급여사업 • 시설운영사업 • 기금운영사업
근로복지 공단	고용 노동부	산업 재해보상 보험법	'95.5	2,793	4,963명	10,531	• 산업재해보상보험사업 • 고용보험 적용/징수사업 • 근로복지사업
중소기업 진흥공단	중소 기업청	중소기업 진흥에 관한 법률	'79.1	161,215	784명	79,600	• 중소기업 정책자금 지원 • 국내수출마케팅 및 국제협력지원 • 기술컨설팅/종합진단

○ 위탁집행형(16개) : <표 163> 참조

<표 163> 공단 실태 조사표 - 위탁집행형

공단명	주무 부서	근거법률	설립 연월	자산 (억원)	조직 총인원 (임직원)	연간예산 (억원)	주요사업
한국수산 자원관리 공단	해양수산부	수산자원 관리법	'10.11.	430	91명	566	• 인공어초/바다숲/바다목장조성과 수산종묘의 방류 등 수산자원조성사업 • 수산자원조성사업과 관련되는 기술개발 • 대상해역 적지조사
에너지 관리공단	산업통상 자원부	에너지 이용 합리화법	'80.7	2,558	493명	691	• 에너지관리진단 및 기술지도, 에너지관리 조사/연구/홍보 및 교육 • 에너지사용기자재의 효율향상 및 안전관리 • 에너지절약 시설투자 촉진을 위한 자금지원
한국광해 관리공단	산업통상 자원부	광산피해의 방지및 복구에 관한 법률	'06.6.	11,341	206명	3,458	• 광해의 방지 및 훼손지 복구사업 • 광해방지 조사연구 및 기술개발 • 폐광지역 진흥 및 지역경제 활성화를 위한 투자사업
한국산업 단지공단	산업통상 자원부	산업집적 활성화 및 공장설립에 관한법률	'97.1	18,826	445명	6,055	• 산업단지 혁신클러스터 추진 • 산업단지 구조고도화 • 수요자 중심 산업입지 공급
국민건강 보험공단	보건 복지부	국민건강 보험법	'00.7.	132,492	12,437명	457,545	• 보험급여사업 • 장기요양사업
국립공원 관리공단	환경부	자연 공원법	'87.7.	328	1,068명	2,276	• 국립공원사업 • 생태관광사업 • 멸종위기종 증식,복원사업
한국환경 공단	환경부	한국환경 공단법	'10.1	20,852	1,825명	16,092	• 기후변화대응 등 기후대기사업 • 하수도지원 등 물환경사업 • 자원순환사업
한국산업 안전보건 공단	고용노동부	한국산업 안전보건 공단법	'87.12	656	1,289명	4,089	• 산업재해예방기술의 연구개발 및 보급 • 산업안전보건에 관한 교육 • 사업재해예방을 위한 시설자금 지원
한국산업 인력공단	고용노동부	한국산업 인력공단법	'82.3.	2,437	1,032명	2,484	• 인력개발사업 • 시설확충사업 • 자격검정사업
한국 장애인 고용공단	고용노동부	장애인 고용촉진및 직업재활법	'90.9	480	588명	1,059	• 장애인의 고용촉진 및 직업재활 조사 연구 • 직업상담 사업

교통안전 공단	국토교통부	교통안전 공단법	`81.7	2,826	1,168명	3,728	• 도로,철도,항공 교통안전 연구교육 및 지도진단사업 • 교통사고 예방을 위한 교육 홍보 등
한국시설 안전공단	국토교통부	시설물의 안전관리에 관한 특별법	`12.1.	285	197명	184	• 국가주요시설물 안전확보 • 안전 및 유지관리기술 선진화 • 시설물 유지관리 정보 공유
한국철도 시설공단	국토교통부	철도산업 발전기본법 한국철도 시설공단법	`04.1	197,280	1,325명	1,137, 305	• 철도시설의 건설 및 관리 • 외국철도 건설과 남북 연결 사업 • 철도시설에 관한 기술의 개발관리 및 지원
선박안전 기술공단	해양수산부	선박 안전법	`07.4.	259	257명	22.8	• 정부의 선박검사업무 대행 • 선박시설 기술연구 및 보급 • 선박의 건조감리 등 기술수탁업무의 수행
도로교통 공단	경찰청	도로 교통법	`80.5.	2,484	1,745명	2,663	• 도로교통안전 대책에 관한 조사 및 연구 • 도로교통안전 기술의 연구 개발 보급 및 기술용역 • 도로교통안전에 관한 홍보 및 방송
한국보훈 복지의료 공단	국가보훈처	한국보훈 복지의료 공단법	`81.11	6,688	3,553명	8,425	• 국가유공자 등에 대한 치료와 재활 • 국가유공자 등을 위한 복지시설 운영 • 수익사업 및 부대사업운영

○ 기타 공공기관형(3개) : <표 164> 참조

<표 164> 공단 실태 조사표 - 기타공공기관

공단명	주무 부서	근거법률	설립 연월	자산 (억원)	조직 총인원 (임직원)	연간예산 (억원)	주요사업
대한법률 구조공단	법무부	법률구조법	`87.9	284	619명	784	• 법률사무에 관한 각종지원 • 국민의 기본적 인권옹호 및 법률복지 증진
정부법무 공단	법무부	정부법무 공단법	`07.12	55	77명	99	• 국가에서 위임받은 중요소송 수행 • 법률자문/입법지원 등 법률서비스 제공 • 정부사업의 종합 법률컨설팅
한국법무 보호 복지공단	법무부	보호 관찰등에 관한법률	`95.6	463	153명	186	• 갱생보호대상자에 대한 갱생보호 • 다각적인 범죄예방활동 • 갱생보호제도의 조사 연구 및 보급 홍보

⑦ 공단 운영의 평가기준 : <표 165> 참조

○ 공단(공공기관)은 경영 자율성을 보장하고 사후 평가를 통해 책임경영을 확보하며 이를 위해 매년 공단 경영실적 평가를 함.

○ 따라서 경영전략을 세울 때 평가의 주요한 내용들을 고려하여 주요 사업, 조직체계 등을 수립할 필요가 있음.

○ 우리나라는 공단 경영평가의 목적을 경영합리화와 운영의 투명성 제고를 통해 공단의 대국민서비스를 증진하려는 것으로 제시하고 있음.

<표 165> 공단 경영실적 평가의 국내 유사 평가제도

구분	정부업무 평가	공공기관 평가		책임운영기관 평가
주무기관	국무총리실	기획재정부		안전행정부
근거법령	정부업무 평가기본법	공공기관의 운영에 관한 법률		책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률
목적	국정운영의 능률성·효과성 및 책임성 강화	자율경영 및 책임경영체제의 확립		책임성 확보 및 기관효율성 제고
대상기관	중앙행정기관	• 공기업 • 준정부기관 • 기타공공기관		중앙책임운영기관 및 소속책임운영기관
평가내용	• 자체평가 • 특정평가 • 정책과제 • 국정관리역량 • 국민만족도	기관장	• 리더십 • 공공기관 선진화 • 기관 고유과제	• 고유사업평가 • 관리역량평가
		공공기관	• 리더십/전략 • 경영시스템 • 경영성과	
평가활용	우수기관 포상금 지급	기관장의 인사조치 및 성과급 지급기준		기관장 성과급 및 우수기관 포상금

○ 공단(공공기관) 평가는 2007년 4월 '공공기관의 운영에 관한 법률'이 시행되면서 그동안 각기 다른 법률체계에 의해 시행되던 정부투자기관과 정부산하기관 경영평가가 일원화 됨.

○ 현행 평가부문은 경영층(종합평가), 사업부서(주요사업), 관리부서(경영관리)가 기능별로 어떤 성과가 있었는지에 중점을 두고 있음.

○ 경영평가제도는 공단(공공기관)의 경영목표를 명확하게 함과 동시에 해당기관의 상업적, 공익적 목적의 차이를 구분함. 공공기관의 자원을 집중과 선택하게 하는 효과성 및 평가지표를 측정 가능한 함수로 전환하게 하여 경쟁을 유도하여 효율성을 높이고자 함.

○ 평가지표 체계는 아래 <표 166>과 같이 리더십·전략, 경영시스템, 경영성과의 3개 부문으로 구성함.

○ 평가단은 매년 2월 관계부처.전문가 추천 인력풀 활용. 주로 교수, 회계사 등으로 구성함.

○ 관련 법률 : 공공기관 운영에 관한 법률 시행령 제28조
(공기업·준정부기관 경영평가단의 구성 및 운영)

○ 평가절차 : 평가편람 시달(매년 12월 기획재정부) → 경영평가단 구성(매년 2월) → 경영평가실시(매년 3월~6월) → 공공기관운영위원회 의결 및 평가결과 확정(매년 6월20일까지)

<표 166> 공공기관 평가범주별 평가지표체계

리더십/전략		경영시스템		경영성과	
리더십	-경영진 리더십 -지배구조 및 윤리경영 -CS경영	주요 사업 활동	-주요사업 활동1 -주요사업 활동2 -주요사업 활동3	주요사업 성과	-주요사업 성과1 -주요사업 성과2 -주요사업 성과3
				고객만족 성과	-고객만족 개선도
전략	-비전 및 전략개발 -주요사업 추진계획	경영 효율화	-재무예산관리 -조직 및 인적자원관리 -보수관리 -노사관계 -성과관리체계	경영효율 성과	-계량관리업무비 -재무예산성과 -노동생산성 -자본생산성 -계량인건비 -인건비 인상률 -정부권장정책 이행실적

※ 출처: 「공공기관 경영실적 평가의 타당성 평가 및 개선방향」, 2010.12, (사)한국정책과학학회

○ 경영평가의 후속처리

• 기관장 등 평가결과에 따른 인사 상 조치

• 아주 미흡인 기관장은 공공기관운영위원회 의결을 거쳐 해임 건의

• 미흡 이상인 경우는 기관장 종합점수를 산출하여 경영평가 성과급을 차등 지급

<표 167> 세부평가 지표체계(2012년)

평가범주	평가자료	공기업		준정부기관							
				위탁집행형		기금관리형					
						연금형		정책금융형		사업기금형	
		비계량	계량	비계량	계량	비계량	계량	비계량	계량	비계량	계량
리더쉽·책임경영	1. 리더쉽	5		5		5		5		5	
	2. 책임경영	3		3		3		3		3	
	3. 국민평가		5		8		8		8		8
	4. 사회적 기여										
	- 사회공헌	2		2		2		2		2	
	- 정부권장정책		5		5		5		5		5
	소 계	10	10	10	13	10	13	10	13	10	13
경영효율	1. 업무효율										
	2. 조직및인적자원관리										
	3. 재무여신관리및성과										
	- 재무여신관리	4		4		6		5		5	
	- 재무여신성과		6		2		4		2		1
	- 계량관리업무비		2		5		4		4		4
	4. 보수 및 성과관리										
	- 보수 및 성과관리	4		4		4		4		4	
	- 총인건비 인상률		4		4		4		4		4
	5. 노사관리	3		3		3		3		3	
	소 계	15	20	15	17	17	18	16	16	16	15
주요사업	소 계	15	30	25	20	22	20	25	20	26	20
전체합계		40	60	50	50	49	51	51	49	52	48

※ 출처 : 2012년 공공기관 경영평가편람, 기획재정부

[별첨] 국립공원관리공단

공단 설립을 통해 지방에 산포된 국유재산을 잘 관리하고 있는 공공기관의 분석 모델로서, 중앙본부를 중심으로 지방에 각각 국립공원 사무소를 배치한 구조를 가진 '국립공원관리공단'으로 함.

1) 설립 배경과 조직 규모

○ 국립공원관리를 효율적으로 수행하여 국민의 보건 및 여가와 정서생활의 향상에 기여함을 목적으로 자연공원법 제44조 및 제80조의 규정에 따라 국립공원관리청인 환경부장관의 권한을 위탁받아 국립공원의 보호 및 보전에 기여함과 동시에 분산되어 있던 공원시설의 설치 · 유지 · 관리권한을 통합함.

- 1968년부터 1987년 7월까지 20년간 지방자치단체에서 국립공원을 관리했으나 시·도 또는 시·군·구에 공원관리를 일임함으로써 전반적 관리가 부실해짐.
- 17개 공원을 42개 기관이 분할관리 또는 하부기관에 위임관리시킴으로 인하여 통합적인 관리체제가 이루어지지 않아, 관리기능의 미약함·일관성 있는 정책집행의 부재 등의 문제점이 두드러지자 이러한 비효율적 관리문제를 시정하기 위하여 1986년 국가직접관리방침을 책정하고, 전문 관리기관으로 1987년 국립공원관리공단을 설립

○ 설립 당시 예산은 230억 원, 조직구조 4부 1실 13과 21사무소, 임직원은 503명으로 본부 70명, 지방 433명임.(<표 168> 참조)

- 2013년 현재 예산은 1987년 대비 9.8배 증가한 2,252억 원, 조직구조는 6처 5실 15부 28사무소 및 연구원·연수원·기술원·사무국·항공대 등으로 증편, 임직원 정원은 1987년 대비 2.3배 증원된 1,142명(현원 1,062명).

<표 168> 국립공원관리공단 설립 당시와 현재 현황 비교

구 분	조직구조	예산	임직원	비고
1987년	4부 1실 13과 21사무소	230억 원	433명	
2013년	6처 5실 15부 28사무소	2,252억 원	1,142명	기술원,연수원,연구원, 항공대 증편

○ 환경부장관의 권한 위탁에 따라 총 21개 국립공원 중 20개소를 국립공원관리공단에서 담당(총 20개 국립공원 - 28개 사무소)하며, 도서지역인 한라산국립공원 1개 공원만 지방자치단체인 제주특별자치도에서 관리

2) 통합 조직 구성의 특징

○ 본사는 6처 5실 15부로 구성되어 있으며, 부속기관으로는 28개 사무소, 연구원, 연수원, 기술원, 사무국, 항공대가 있음.

○ 전체 조직을 기능별로 나누어 보면 행정, 연구, 전문성, 관리영역으로 구분할 수 있음.

• 본사 (6처 5실 15부) : 행정 영역

- 본사에서는 공단운영 기획·행정·집행에 관한 일반 사무를 총괄적으로 담당하고 있으며, 각 국립공원의 실질적 관리는 해당 국립공원사무소에게 일임하여 업무를 처리하고 있음.

- 본사의 주요업무는 28개사무소의 통합관리 및 공단운영, 즉 행정업무가 주가 되며, 필요에 따라 지방사무소에 파견을 보내는 방식으로 운영됨.

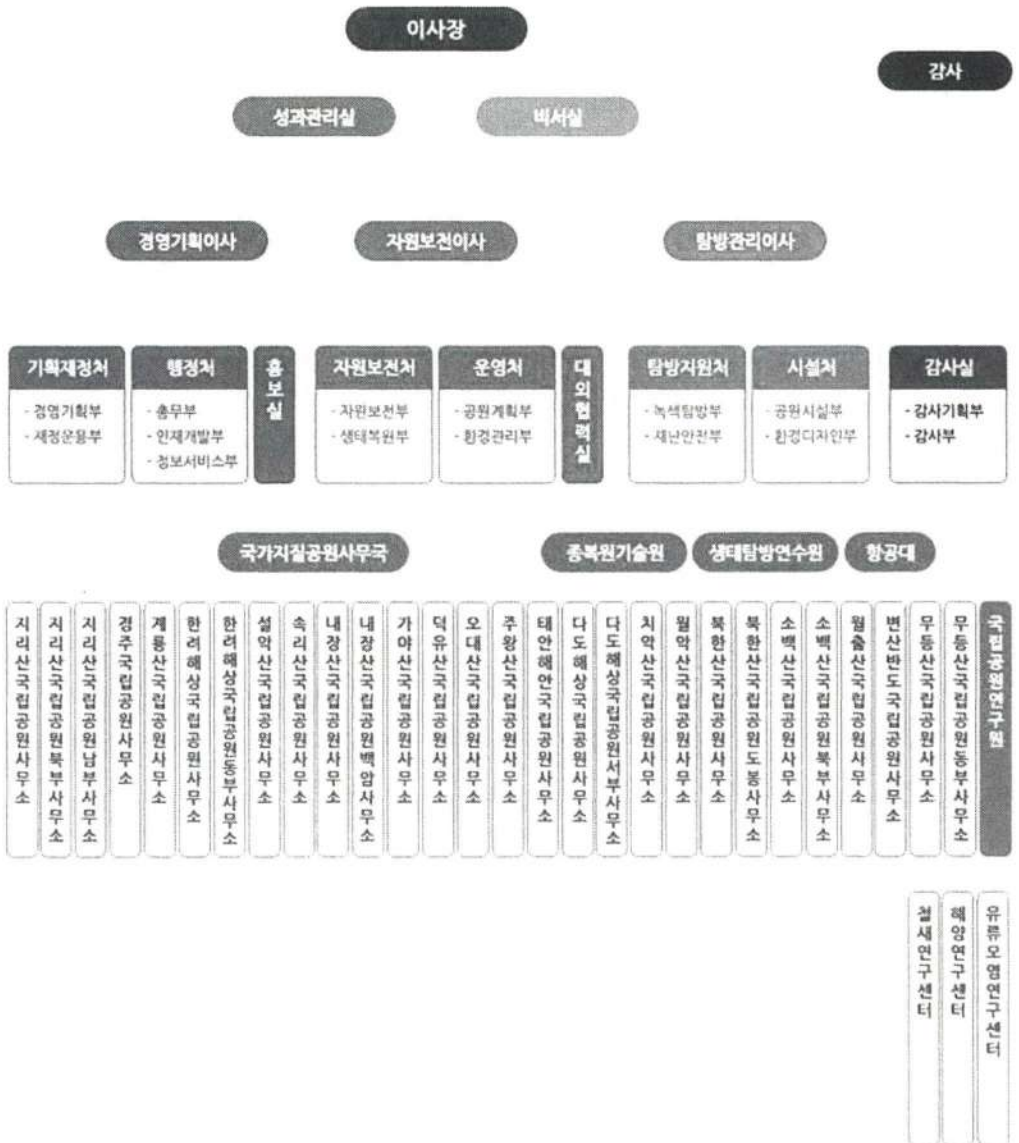
• 종복원기술원, 국립공원 연구원 : 연구 영역

• 항공대 : 전문 영역

• 생태탐방연수원 : 교육 영역

• 지역 사무소(28개 지역) : 관리 영역

<그림 30> 국립공원 관리공단 조직도



3) 사무소 분과별 주요업무 : <표 169> 참조

○ 각 지방사무소는 사무소장의 총괄 하에 운영되며 기본적으로 사무소장, 3과(자원보전, 탐방시설, 행정과)와 분소(예 : 북한산국립공원사무소의 북한산성분소)들로 이루어지며, 각 지방의 공원업무는 해당 지방사무소에서 전담하여 처리.

○ 지방사무소는 공원관리에 따른 현장업무가 주로 이루어지므로 현장업무와 행정업무를 겸하는 인원이 대다수이고, 각 분소에서는 탐방객의 민원처리 및 현장관리, 공원관리가 주요업무임.

<표 169> 국립공원관리공단 사무소 분과별 주요업무

구 분	주 요 업 무
자원보전과	공원환경·자원 보전 관리에 관한 업무 행위허가, 협의(자발적 협약 체결 포함)에 관한 업무 공원현장 순찰·불법행위 단속 등에 관한 업무
탐방· 시설과	탐방객 안내·통제·안전 및 재해예방·복구에 관한 업무 탐방프로그램, 생태관광 기획·운영, 산불예방 및 진화·보고에 관한 업무 시설사업시행, 공원시설물 유지보수 및 현장관리에 관한 업무
행정과	기획, 예산, 평가, 법무소송, 계약, 직원 복무에 관한 업무 공단 소유재산, 수탁재산 및 장비에 관한 업무 국립공원 정책홍보 및 홈페이지에 관한 업무(고객의 소리 포함)

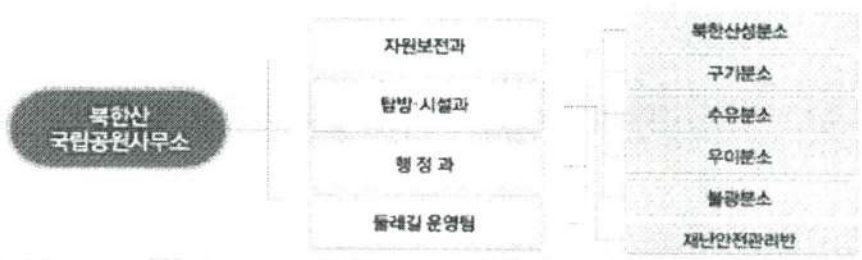
4) 사무소 조직 구성 현황 사례 : 북한산국립공원, 지리산국립공원

○ 북한산국립공원 권역

• 북한산국립공원 사무소

- 그림 31과 같이 3과 1팀의 상위 조직과 자원보존과, 행정과, 둘레길 운영팀과 관련해 5개분소가 있고, 탐방시설과 아래에 재난안전관리반을 두고 있음.

<그림 31> 북한산 국립공원관리사무소 조직도



- 2013년 기준 현재 사무소 총 직원 수는 업무를 총괄하는 사무소장 1인 포함 96명으로 구성됨. 세부 인원 및 주요 업무는 아래 <표 170>과 같음.

<표 170> 북한산 국립공원관리사무소 인원 및 주요업무

소 속	인원 / 직책	주요 업무
자원보전과	10명 / 과장1, 계장1, 직원	- 사법경찰 - 지역사회협력, 자원봉사 - 자연환경복원 - 역사문화자원 - 자원모니터링 외 - 공원계획 - 현장관리 및 안전관리
탐방시설과	15명 / 과장1, 직원	- 둘레길 정비 - 둘레길운영 - 국비시설사업 - 안전관리, 산불, 방재 - 탐방안내 및 프로그램 운영
행정과	7명 / 과장1, 직원	- 계약, 인사, 성과관리 - 기획, 회계, 예산 - 토지매입, 급여, 주차관리
둘레길운영팀	1명 / 팀장	- 둘레길 관리
구기분소	11명 / 분소장, 직원	- 안전, 불법 관리 - 환경 관리, 청소 및 차량 관리 - 해설프로그램운영
수유분소	11명 / 분소장, 직원	
우이분소	16명 / 분소장, 직원 (통합운영 중)	
불광분소		
북한산성분소	22명 / 분소장, 계장	
4과 1팀 5분소	93명 / 과장4, 분소장4, 계장2, 직원	

- 자원보전과의 총원은 8명이며, 과장1명 계장 1명 직원6명임.

- 탐방시설과의 총원은 15명이며, 과장1명과 직원14명으로 구성됨.

- 행정과의 총원은 8명이며, 과장1명 직원 7명으로 구성됨.

- 둘레길 운영팀의 총원은 1명으로 팀장 1명을 두고 있음.

- 5개 분소들의 총원은 63명으로 각각 분소장 1명과 직원 59명으로 구성됨. (1개 분소 당 평균 15.75명)

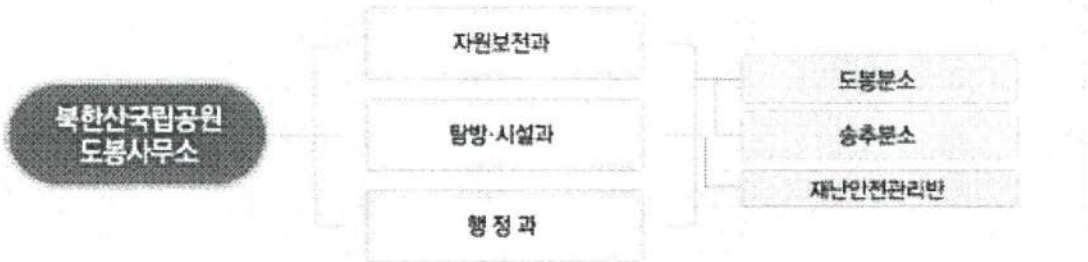
- 재난안전관리반은 탐방시설과에서 상시 운영 중임.

- 자원보전과만 과장-계장-직원으로 된 구성을 보이며, 탐방시설과, 행정과, 각각의 분소는 과장-직원 구성 혹은 분소장-직원으로 되어 있어 중간직책의 인원은 생략한 채 구성된 것이 특징임.

• 북한산국립공원 도봉사무소

- <그림 32>와 같이 3과 2분소 1반으로 되어 있음.

<그림 32> 북한산국립공원 도봉사무소 조직도



- 2013년 기준 현재 사무소 총 직원 수는 업무를 총괄하는 사무소장 1인 포함 67명으로 구성됨.

- 자원보전과 총원 8명(과장 1명, 직원 7명)

- 탐방시설과 총원 15명(과장 1명, 직원 14명)

- 행정과 총원 6명(과장 1명, 직원 5명)

- 각 분소 총원 37명, 각 분소 당 분소장 1명 직원 35명(분소 당 평균 18.5명)

- 재난안전관리반은 탐방시설과에서 상시 운영

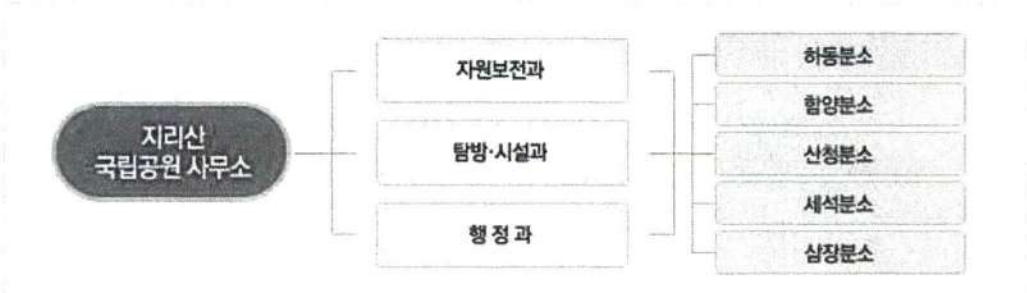
○ 지리산 국립공원 권역

• 지리산 국립공원 사무소

- 대한민국 최초의 국립공원(1967년 12월 29일 지정)이며, 3개 사무소 중 가장 중심적인 사무소

- <그림 33>과 같이 3과 5분소로 되어 있음.

<그림 33> 지리산국립공원사무소 조직도



- 2013년 기준 현재 사무소 총 직원 수는 업무를 총괄하는 사무소장 1인 포함 111명으로 구성됨.

- 자원보전과 총원 5명(과장1명, 계장1명, 직원3명)

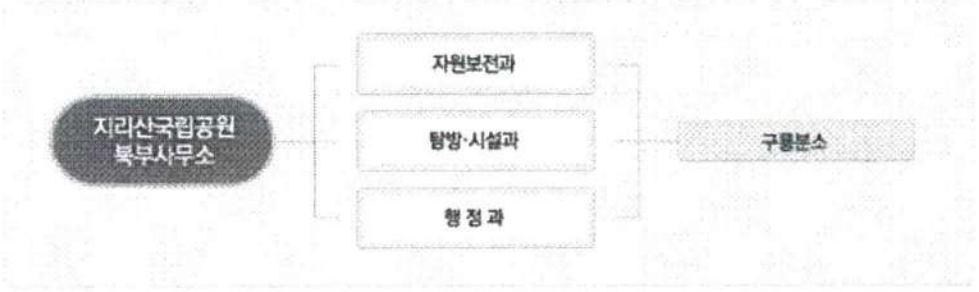
- 탐방시설과 총원 11명(과장1명, 직원10명)

- 행정과 총원 5명(과장1명, 직원4명)

- 5개 분소 총원 89명(과장1명, 계장1명, 각 분소장1명, 직원82명/ 평균 17.8명)

• 지리산 국립공원 북부사무소

<그림 34> 지리산국립공원 북부사무소 조직도



- <그림 34>와 같이 3과 1분소로 되어 있음.

- 2013년 기준 현재 사무소 총 직원 수는 업무를 총괄하는 사무소장 1인 포함 35명으로 구성됨.

- 자원보전과 총원 8명(과장 1명, 직원 7명)

- 탐방시설과 총원 11명(과장 1명, 직원 10명)

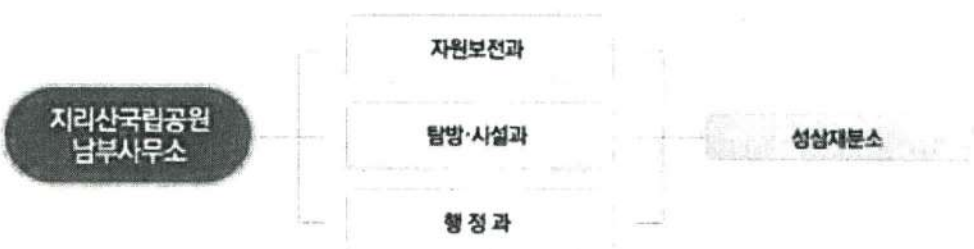
- 행정과 총원 9명(과장 1명, 직원 8명)

- 1개 분소 총원 7명(분소장 1명, 직원 6명)

• 지리산 국립공원 남부사무소

- <그림 35>와 같이 3과 1분소로 되어 있음

<그림 35> 지리산국립공원 남부사무소 조직도



- 2013년 기준 현재 사무소 총 직원 수는 업무를 총괄하는 사무소장 1인 포함 53명으로 구성됨.

- 자원보전과 총원 10명(과장 1명, 직원 9명)

- 탐방시설과 총원 13명(과장 1명, 직원 12명)

- 행정과 총원 11명(과장 1명, 센터장 1명, 직원 9명)

- 1개 분소 총원 18명(분소장 1명, 계장 1명, 직원 16명)

5) 업무처리 특징

○ 특정직(연구, 선박, 항공직)을 제외한 전 직원이 본사, 지사 등을 순환근무(2~6년 주기)하며, 공단운영 정책, 기획 수립, 지방사무소 통합관리는 본사에서 담당함.

○ 사무소 거점지역에 관한 사무, 직무는 사무소에 일임이 되어 있으며, (해당지역에 대한 권한 위임) 사무소 거점산정 기준으로는 공원관리가 가장 효율적으로 이루어질 수 있는 위치(접근성 및 편의성, 탐방객 수 등)를 고려하여 선정됨.

• 사무소 인원산정 기준으로는 공원관리 소요에 따르는데, 탐방객 수, 면적, 관리시설, 기타 제반사정에 의해 이루어지며, 지방 사무소당 평균 31.6명의 인원이 배치되어 있음

○ 지방사무소에는 사업자 등록이 되어 있어 일정규모 이하의 사업은 자체적 업무 처리 가능(행정 + 공원 현장관리)

• 일정규모 이상의 사업(면적기준-건축물 5,000㎡이상의 사업)에 대해서는 지방사무소 담당자의 안건 제출 → 본사 검토 및 종합 / 환경부에 제출 → 환경부 국립공원위원회 심사의 과정을 거침.

○ 본사 시설처에서는 행정업무에서와 마찬가지로 각 지사와 시설물을 통합 관리하며, 지사 시설담당자에게 해당지역 시설물의 현장·행정관리를 일임하여 각 지방사무소와 현장직원의 직접 관리를 통해 보다 신속하고 정확한 업무처리가 가능 (일부 외주업체 시설물에 대해선 위탁 관리를 실시)

○ 2011년 국립공원관리공단 유연근무제 추진계획에 근거한 단시간 근무운영방식을 추진하고 있으며 근무 유형은 아래 <표 171>과 같음.

• 전일제 근무자의 단시간 근로자 전환 및 단시간 근로자 신규채용 활성화로 일자리를 창출하고, 기존의 획일적인 근무형태에서 탄력근무 등 유연근무를 활성화하여 성과중심 조직문화 정착을 도모하기 위하여 추진하고 있음.

<표 171> 국립공원관리공단 단시간 근무유형

구분	적용
1. 업무분할형	-오전/오후로 구분하여 근무하며 탐방안내소, 수입금 징수 등의 업무 담당
2. 요일선택형	-금·토·일 근무와 같이 특정 요일을 선택하여 집중 근무하는 유형 -재난구조대, 안전관리반 등의 업무에서 활용
3. 휴일, 야간형	-토일/야간에 근무하는 유형 -주로 탐방안내소, 해설 프로그램에서 실시
4. 집중시간형	-10:00~14:00 근무와 같이 하루 중 업무가 집중되는 시간에 근무하는 유형 -청사관리, 전산유지관리 등의 업종에서 활용
5. 재택근무형	-디자인, 홍보, 자료 검색의 업무에서 재택근무형 유연근무제 실시

※ 출처 : 2011년도 분야별 채용, 실적 국립공원관리공단 인재개발부 내부 자료

6) 조직 구성원 현황

○ 2013년 4월 기준 국립공원관리공단에는 정규직 1,062명(임원 5명 + 직원 1,058명)과 비정규직 1,066명, 소속 외 인력(파견) 218명 등 총 2,346명의 임직원이 근무하고 있음.

○ 전체 인원의 약 54.7%가 비정규직 인원임.

○ 정규직의 직무별 인력은 일반직>운영직>기능직>특수직 순임.

○ 비정규직의 직무별 인력은 국립공원지킴이>자연환경안내원>기관고유업무업종>청년인턴 순임.

※ 정규직의 급여는 인건비에서 지급되고 정규직을 제외한 무기계약직, 비정규직 등 인원의 급여는 사업비에서 지급됨.

○ 정규직 직원의 연령별 인원수는 30>50대>40대>20대 순임.

○ 남성은 30대 이상이 가장 많으며, 여성은 20대가 가장 많음.

○ 국립공원관리공단 직제규정 제4조 1항, 2항에 직급에 의한 구분이 되어있음.

• 본부의 처장·실장은 일반직 1급 또는 일반직 2급, 각 부장은 일반직 2급 또는 일반직 3급으로 보해짐.

• 비서실장은 일반직 2급 또는 일반직 3급, 자원보전부장은 특정직 중 관련업무 선임직원으로 보할 수 있음.

• 사무소장·국립공원연구원장·생태탐방연수원장·종복원기술원장은 일반직 1급 또는 일반직 2급으로, 국가지질공원사무국장은 일반직 2급 또는 일반직 3급으로, 항공대장은 선임기장으로 보해짐.

• 국립공원연구원장은 특정직 중 관련업무 선임직원으로 보할 수 있음.

○ 직급별 직무분야 : <표 172> 참조

<표 172> 국립공원관리공단 직급별 직무 분야

구분	직 종	직 무 분 야
일반직	공원행정직	기획, 예산, 총무, 소송, 인허가, 공원계획, 관리계획, 홍보, 전산 등의 직무
	자원조사직	생물분야, 비생물분야, 역사문화분야, 경관자원분야의 자원조사·보전·복원 등의 직무
	레인저직	자원보전, 환경보호, 탐방서비스, 탐방객규제, 탐방객 안전분야 등의 직무
	공원기술직	공원시설, 설계, 조경, 산림토목, 방재분야 등의 직무
특정직	연구직	국립공원과 관련된 조사·연구·분석, 정책개발연구 및 복원 등의 직무
	항공직	헬기의 운항과 관리 등에 관한 직무
	선박직	선박의 운항과 관리 등에 관한 직무
기능직	운전	차량운전 및 관리 등의 기능 직무
	특정	시설물유지·관리, 재난 및 안전관리, 대피소관리 등의 특정 기능 직무
운영직	1종	항공기 정비, 항공행정에 관한 보조 직무
	2종	반달가슴곰산양 복원에 관한 현장관리 직무, 조사연구사무행정의 보조 직무 및 운영직 업무 보조
	3종	안전관리, 영선, 수의시설물 관리, 동식물보호, 매표 관리, 셔틀버스 운전에 관한 현장관리 직무 및 운영직 업무 보조
	4종	탐방안내, 주차관리에 관한 현장관리 직무 및 그 밖의 다른 운영직 업무 보조

※출처 : 국립공원관리공단 직제시행규칙 별표2

○ 직급별 직위현황: <표 173>, <174>, <표 175> 참조

<표 173> 국립공원관리공단 직급별 직위현황 -일반직 및 기능직

직군 / 직급		직 위 표	
		본 부	사무소 · 연구원 · 연수원 · 기술원 · 사무국 · 항공대
일반직	1급	처장, 실장	소장, 원장
	2급	처장, 실장, 부장	소장, 원장, 부장, 등산학교장, 사무국장
	3급	부장, 실장	과장, 분소장, 팀장, 센터장, 부장, 등산학교장,사무국장
	4급	직원	과장, 분소장, 팀장, 센터장
	5급	직원	반장, 직원
	6~8급	직원	직원
기능직	4~8급	직원	직원

※ 출처 : 국립공원관리공단 직제시행규칙 별표3

<표 174> 국립공원관리공단 직급별 직위현황 - 특정직

직종 \ 직급		직 위 표
연구직	1~2급상당	원장, 부장, 선임연구위원
	3급상당	부장, 센터장, 연구위원
	4급상당	센터장, 책임연구원
	5급상당	연구원
항공직	2급상당	선임기장
	3급상당	조종사
	4~5급상당	항공직원 (정비사, 행정)
선박직	3~4급상당	선장
	5~7급상당	선박직원(기관장, 기관사, 기관원, 항해사, 통신장, 갑판원)

※ 출처 : 국립공원관리공단 직제시행규칙 별표3

<표 175> 국립공원관리공단 직급별 직위현황 - 처, 실 담당관

부서명	직 위	보직기준
기획재정처	법 무 담 당 관	일반직 2급~4급
행 정 처	노사협력담당관	일반직 2급~4급
	비상계획담당관	일반직 2급~4급
홍 보 실	정책홍보담당관	일반직 2급~4급
	뉴미디어담당관	일반직 2급~4급
대외협력실	종무협력담당관	일반직 2급~4급

※ 출처 : 국립공원관리공단 직제시행규칙 별표3

※ 업무의 효율적 수행을 위해서 처.실내 특정업무 수행을 위한 '담당관'의 보직을 두어 운영할 수 있음.

7) 예산 현황

○ 직원평균보수: <표 176> 참조

<표 176> 국립공원관리공단 직원평균보수

(단위 : 천원, 명, 년)

구분	2007년 결산	2008년 결산	2009년 결산	2010년 결산	2011년 결산	2012년 결산	2013년 예산
1인당 평균 보수액	36,443	37,796	37,718	39,226	42,628	43,554	44,094
기본급(기본연봉)	15,050	15,602	15,688	20,851	21,860	22,512	23,367
고정수당	6,745	7,437	7,869	6,946	5,266	5,491	5,700
실적수당	4,259	4,640	4,688	4,151	4,337	4,125	4,282
급여성 복리후생비	8,454	8,161	8,025	4,844	1,866	1,914	1,987
경영평가 상여금	1,935	1,956	1,449	2,434	2,570	1,073	0
기타 성과상여금	0	0	0	0	6,729	8,438	8,758
상시종업원 수	880	867	884	906	902	920	983
평균근속 연수	10.4	11	12	12	13	12	12

※ 출처 : 국립공원관리공단 경영공시(2013년 4월 02일 기준)

○ 인건비 결산 현황: <표 177> 참조

<표 177> 국립공원관리공단 인건비 결산 현황

(단위 : 백만원, %)

연 도	2009	2010	2011	2012	연평균증가율
인건비	37,677	38,660	41,224	43,223	4.7

※출처 : 국립공원관리공단 4개년간 예산 결산 현황 (2012)

8) 주요 사업 추진현황: <표 178> 참조

<표 178> 국립공원관리공단 주요사업 추진현황

(단위 : 백만원, %)

구분	2008년 결산	2009년 결산	2010년 결산	2011년 결산	2012년 결산	2013년 예산
출연사업	29,585	36,994	38,337	38,696	41,171	49,194
국립공원사업	63,114	110,208	81,459	75,991	80,983	107,662
멸종위기종 증식, 복원사업	1,957	101	4,205	2,160	2,844	3,368
생태관광사업	-	-	-	6,960	751	11,600
지질공원사업	-	-	-	-	-	400
관광진흥개발기금	1,538	4,637	1,999	1,650	1,815	2,500
재해복구사업	-	24	208	1,087	2,369	-
야생동물피해예방사업	-	150	50	-	-	-
자연속건강찾기 체험사업	-	-	100	-	-	-
백두대간 여름생태학교사업	-	-	12	20	20	-
나누리캠프운영사업	-	-	-	100	150	-
그린콘서트사업	-	-	-	110	-	-
생물권보전지역 등재확대사업	-	-	-	25	-	-
기타사업	-	-	810	-	-	-

※출처 : 국립공원관리공단 경영공사<주요사업> (2013년 4월 2일 기준)

3. 민간단체

가. 비영리민간단체

1) 개념

○ 비영리조직(NPO)은 그 형태와 모습이 매우 다양한데 특히 우리나라에서는 비정부민간단체(NGO)의 역사가 깊으며, 비정부민간단체와 비영리조직의 성격이 혼재되어 나타기도 함.

○ 비영리조직은 단체의 목적이 이윤 추구가 아니라는 점에서 기업과 구별됨. 비정부민간단체는 과거 관변단체와 구분 또는 정부의 지원을 받지 않으며, 정부의 정책이나 사업을 견제, 감시, 비판한다는 시민사회단체로의 경향과 속성이 강함. 그러나 현재는 비영리단체도 단체의 목적을 실현하기 위한 다양한 수익사업을 하며 민간경상보조 공모사업 등을 통해 정부 지원금을 받기도 함.

○ 시대나 사회의 환경이 바뀌면서 시민사회 역시 그 존재방식과 사업의 영역과 내용도 변화하고 있음. 최근에는 사회적기업과 협동조합 등의 사회적 경제가 활성화되면서 수많은 단체들이 조직 형태를 전환하고 있고 인터넷, SNS 등의 활성화로 인해 이슈의 흐름에 따라 단체·조직이 생겨나고 사라지는 양상을 보임.

○ 비영리민간단체, 비정부민간단체, 시민사회단체, 민간단체 등 비영리조직의 개념에 대해 UN이 정의하는 바는 아래 <표 179>와 같음.

<표 179> 비영리조직의 개념에 대한 UN의 정의

① 운영으로부터 얻는 이익을 구성원의 이해를 위하여 배분하지 못하게 되어 있고, 운영이익은 영리기업과 구분되는 특성으로 목적기능에 활용된다. ② 그들이 생산하는 사적 제품이 무엇이든 간에 공공재의 생산에 관여한다. ③ 수입구조는 일반적으로 상당한 양의 자발적 시간과 자금을 포함한다. ④ 유급 직원뿐만 아니라 자원봉사자를 활용한다. ⑤ 이윤 분배의 금지로 인해 자기자본에 대한 접근이 제한된다. 비영리조직은 이윤분배의 금지 원칙에 따라 자기자본을 구성원이 돌려받는 것을 금한다는 뜻이다. ⑥ 많은 국가에서 특별 세제 혜택의 자격을 받는다. ⑦ 지배, 요건의 보고, 정치적 참여를 포함한 특별한 법적 규정이 있다. ⑧ 공공재 제공에 관여하지만 지배정부가 갖는 힘은 부족하다.

○ 우리나라에서는 비영리조직을 법으로 규정하고 있음. 2000년에 발효된 「비영리민간단체지원법」의 내용은 아래 <표 180>과 같음.

<표 180> 법에 규정된 비영리조직의 정의

① 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수여야 하며 ② 구성원 상호 간에 이익분배를 하지 않으며 ③ 사실상 특정 정당 또는 선출직 후보를 지지하거나 지원하는 것을 목적으로 하거나, 특정 종교의 교리전파를 주된 목적으로 설립되거나 운영되지 않으며 ④ 공익 추구 활동에 1년 이상 참여하면서, 회원이 적어도 상시 100인 이상이어야 하며, ⑤ 법인이 아닌 단체일 경우 대표자 또는 관리인이 있어야 한다. (비영리민간단체지원법 제2조)

○ 이러한 규정에 따라서 학술 또는 전문직연합회, 협동조합, 사교클럽, 노동조합, 종교단체, 정치적 결사조직 등은 비영리조직에 포함 되지 않으며, 비영리조직과 유사한 개념으로 비영리민간단체, 비정부민간단체, 비영리법인, 공익법인, 민간법인, 시민단체, 시민사회단체, 시민운동단체, 관변단체, 사회단체 등이 있음.

2) 비영리민간단체지원법의 주요 내용

○ 비영리민간단체에 대한 지원은 2008년에 제정된 비영리민간단체 지원법에 근거하고 있음.

○ 목적 : 비영리민간단체의 자발적인 활동을 보장하고 건전한 민간단체로의 성장을 지원, 비영리민간단체의 공익활동증진과 민주사회발전에 기여함.

○ 정의 : 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수일 것, 구성원 상호간에 이익분배를 하지 아니할 것, 정치활동 중립, 상시 구성원수가 100인 이상일 것 등

○ 비영리민간단체 지원에 대해서는 공익 활동을 추진하기 위한 사업에 대하여는 보조금의 형식으로 소요 경비를 지원할 수 있음. 소요경비의 범위는 사업비를 원칙으로 한다고 규정하고 있음. 또한 인건비와 운영비는 보조금에서 제외되어 있음. (비영리민간단체지원법 제6조)

○ 사업계획서, 사업보고서 제출, 조세감면, 우편요금의 지원

3) 비영리민간단체의 현황 및 실태 : <표 181>, <표 182>, <표 183> 참조

<표 181> 비영리민간단체 현황

계	중앙행정부처(33개 부처)	시·도
9,182	1,024	8,158

※출처 : 한국NPO공동회의, www.npokorea.kr

<표 182> 부처별 비영리민간단체 등록현황

계	기획 재정부	교육 과학부	외교 통상부	통일부	법무부	국방부	행정 안전부	문화체육 관광부
1,024	6	30	100	95	6	19	176	110
	농림수산 식품부	지식 경제부	보건 복지부	환경부	노동부	여성 가족부	국토 해양부	경찰청
	31	7	122	126	36	58	23	7
	소방 방재청	문화 재청	농촌 진흥청	산림청	중소 기업청	특허청	통계청	식품 의약품 안전청
	8	5	6	12	2	2	1	1
	해양 경찰청	방송 통신위	국가 보훈처	공정 거래위	금융위	국가 인권위	사행 산업 통합 감독위	
	8	9	7	4	4	1	2	

※출처 : 한국NPO공동회의, www.npokorea.kr

<표 183> 시·도별 비영리민간단체 등록현황

계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기
8,158	1,102	510	323	475	350	331	257	1,426
	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
	241	310	323	726	459	569	496	260

※출처 : 한국NPO공동회의, www.npokorea.kr

○ 문화재청에 등록된 비영리민간단체는 문화유산답사회 우리얼(2005,서울),문화유산연대(2006,서울),문화유산연구원(2006,울산),여성문화유산연구회(2009,서울),국제교류문화진흥원(2010, 서울) 등이 있음.

4) 비영리민간단체의 문제

○ 우리나라 비영리민간단체는 한국사회 특수성에 기인하여 크게 관변단체라 불리는 보조금지원 의존단체와 사회단체 또는 정치적 성격이 강한 시민단체 등으로 구분됨.

○ 관변단체는 비영리성을 추구하며 주로 사회봉사나 의식계몽 등의 활동에 치중, NPO적 성격이 강함.

○ 시민단체는 정부비판 또는 견제활동을 주로 하며 NGO적 성격이 강함.

○ 비영리민간단체는 회원 확보의 문제, 재정자립의 문제, 민주화 이후 새로운 의제 선정 등에서 위기를 맞고 있음. 관변단체는 조직재생산을 하지 못하고 있으며 시민단체는 이슈 중심으로 활동, 회원 없는 단체라는 비판을 받기도 함.

○ 최근 사회적기업이나 협동조합 지원정책 등에 따라 단체의 성격을 전환하는 조직이 늘어나고 있음.

5) 비영리민간단체와 문화재 관리

○ 비영리조직은 조직의 자발성, 활동의 자율성, 재정의 자립성을 추구함. 또한 정부로부터 독립되어 있으며 이익을 배분하지 않는다는 특성이 있음.

○ 사업목적과 방향이 공공성이나 공익성을 내용으로 한다는 점에서 문화재 관리 주체에 부합함.

○ 그러나 예산을 회비와 후원금에 의존하고 있고 주요 인적 자원의 근무 조건이 매우 열악한 점 등 조직의 유지와 사업의 지속성 담보에 한계가 있음.

○ 사회적 이슈 등에는 민감하고 대응력이 뛰어나지만 문화재 관리 분야의 수가 많지 않음.

○ 문제 제기에는 앞서가나 제기된 문제에 대한 책임성이 떨어짐. 따라서 평가나 성과관리 등의 사업목표 설정과 집행에 구조가 적합하지 않음.

나. 사회적기업

1) 개념

○ 사회적기업은 아래 <표 184>와 같이 우리 사회에서 충분하게 공급되지 못하고 있는 사회서비스를 확충하고 새로운 일자리를 창출하여 사회통합과 국민의 삶에 질 향상에 기여하는 것을 목적으로 하며 재화 및 서비스의 생산·판매 등의 영업을 수행하는 기업을 말함.

○ 사회적 서비스는 교육·보건·사회복지·환경 및 문화 분야의 서비스 및 이에 준하는 서비스로 규정됨.

○ 사회적기업은 사회적기업 육성법에 따라 노동부장관의 인증을 받아야 함. (표 185 참조)

<표 184> 사회적기업의 용어에 대한 정의

사회적기업	취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하여 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 수행하는 기업
취약계층	자신에게 필요한 사회서비스를 시장가격으로 구매하는 데 어려움이 있는 계층
사회서비스	교육·보건·사회복지·환경 및 문화 분야의 서비스, 그 밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령이 정하는 분야의 서비스
연계기업	특정한 사회적기업에 대하여 재정지원, 경영자문 등 다양한 지원을 행하는 기업으로서 그 사회적기업과 인적·물적·법적으로 독립되어 있는 자

<표 185> 사회적기업 운영주체별 역할 및 책무

사회적기업육성위원회	사회적기업육성기본계획의 수립
노동부	사회적기업 활동에 관한 실태조사를 5년마다 실시, 그 결과를 육성위원회에 통보
	사회적기업의 인증, 경영지원, 시설비 등 지원, 공공기관의 우선 구매, 조세감면 및 사회보험료의 지원, 사회적기업에 대한 재정지원 등
사회적기업	노동부장관의 인증을 받아야 함

2) 사회적기업의 현황 및 실태

① 인증 현황 : <표 186> 참조

<표 186> 사회적기업 인증 현황 (2013년 5월)

(단위: 개소)

연도	신청	인증	현재 유지
계	1,828	877	828
07	166	55	45
08	285	166	145
09	199	77	75
10	408	216	203
11	255	155	152
12	386	142	142
13	129	66	66

※출처 : 한국사회적기업진흥원 http://www.socialenterprise.or.kr/index.do

② 지역별 현황 : <표 187> 참조

<표 187> 사회적기업 지역별 현황 (2013년 5월)

(단위: 개소)

서울	인천	경기	강원	부산	울산	경남	대구	경북	광주	전남	전북	대전	충남	충북	제주	세종
188	41	137	39	56	23	33	36	49	43	31	50	22	26	33	18	3

※출처 : 한국사회적기업진흥원 http://www.socialenterprise.or.kr/index.do

③ 설립경로별 현황 : <표 188> 참조

<표 188> 사회적기업 설립경로별 현황 (2013년 5월)

(단위: 개소)

사회적일자리	자활공동체	장애인작업장	협동조합	기타
543	102	85	13	85

※출처 : 한국사회적기업진흥원 http://www.socialenterprise.or.kr/index.do

④ 조직형태별 현황 : <표 189> 참조

<표 189> 사회적기업 조직형태별 현황 (2013년 5월)

(단위: 개소)

영리	비영리				
상법상회사	민법상법인	비영리 민간단체	사회복지 법인	생활 협동조합	영농조합 법인
409	193	104	87	14	21

※출처 : 한국사회적기업진흥원 http://www.socialenterprise.or.kr/index.do

⑤ 사회적 목적 실현 유형별 현황 : <표 190> 참조

<표 190> 사회적 목적 실현 유형별 현황 (2013년 5월)

(단위: 개소)

사회서비스 제공형	일자리제공형	지역사회 공헌형	혼합형	기타형
55	516	8	134	115

※출처 : 한국사회적기업진흥원 http://www.socialenterprise.or.kr/index.do

⑥ 분야별 현황 : <표 191> 참조

<표 191> 사회적기업 분야별 현황 (2013년 5월)

(단위: 개소)

교육	보건	사회복지	환경	문화	보육	산림보전	간병가사	기타
52	13	103	136	134	22	1	61	306

※출처 : 한국사회적기업진흥원 http://www.socialenterprise.or.kr/index.do

○ 문화·예술·관광·운동 분야 사회적기업

• 2013년 3월 현재 인증 사회적기업 총 801개 중 문화 분야 사회적기업은 138개로 전체의 약17.2%를 차지함

• 지역별 현황은 전체의 54.34%(서울 57개, 경기 13개, 인천 5개)가 수도권에 위치하고 높은 수도권 집중 현상을 보임.

• 대표사업 : 예술단체 운영(43개), 기획 및 제작(22개), 전통문화활용사업(15개), 예술교육(15개), 영상미디어(6개), 공공미술(3개), 문화체험(10개), 재활용 및 업사이클링(2), 관광 및 여행(7), 공예와 디자인(4개), 작가지원(1개), 영화 상영(1개), 연구 및 출판(1개), 운동(4개), 지역문화 활성화사업(3개) 등

• 장르 : 음악(24), 전통(27), 시각 및 미술(6), 연극(13), 영화와 영상(7), 다장르(14), 복합(2), 뮤지컬(4), 기타(41)

• 문화예술분야 사회적기업의 조직형태는 사단법인이 51개(36.95%)로 가장 많음.

• 주식회사가 36개(26.08%), 비영리민간단체가 27개(19.56%), 법인 내 사업단 형태가 21개(15.21%), 영농조합법인, 유한회사가 각 1개(0.72%)로 나타남.

⑦ 문화재 관련 사회적기업으로는 신라문화원 신라문화체험장, (사)경북미래문화재단, 신라문화원 경주고택사업단, (사)한국선비문화수련원, (재)내셔날트러스트 문화유산기금 전남지부, (사)명성황후기념사업회 명성황후문화사업단, 궁궐문화원, (주)코리아헤리티지센터 등이 있음.

3) 사회적기업의 문제

○ 사회적기업은 사회적 가치의 실현과 이익의 추구라는 두 가지 목적을 동시에 달성해야 하는 기업임에도 인건비 지원이 되지 않는 경우에는 운영에 있어 자립하기가 어려움.

○ 사회서비스로서의 내용은 필요하나 그 서비스를 통해서 지속성을 담보해내는 수익을 창출하기는 어려운 현실임.

4) 사회적기업과 문화재관리

○ 사회적기업 중 문화재와 관련된 곳들은 주로 전통문화로 구분됨. 전통문화 분야에는 총 16개의 사회적기업이 있으며 그 외 전통문화예술 공연단체가 있음.

○ 문화재 분야 사회적기업은 고택 관리, 한옥 활용을 주로 하며, 경상도 지역 일부에 편중되어 있어 지역적 불균형성이 높음.

○ 또한 수익 발굴이 쉽지 않다는 것과 정부 의존성이 매우 높다는 양면성을 가지며 취약계층의 일자리 창출로 인해 전문 인력 확보의 한계가 있음.

○ 문화재 소유자 및 영리 보수업체 등에서 정부 지원 및 시장 축소에 대한 반발이 일어날 수 있기 때문에 지자체, 소유자, 사회적기업 상호간의 명확한 역할분담이 필요함.[2)]

다. 협동조합

1) 개념 : <표 192> 참조

<표 192> 협동조합의 개념

방법	공동으로 소유하고 민주적으로 운영하는
수단	사업체 또는 결사체를 통하여
목적	공통의 사회, 경제, 문화적 필요와 열망을 이루기 위해
주체	자발적으로 결성한 사람들의
성격	자율적이며 자치적인 조직

○ 협동조합의 원칙 : 사회적 경제 구축, 지역사회 기여 등 지역사회의 선순환 모델을 고민함.

○ 협동조합의 가치는 자조와 자가 책임, 공정, 민주주의, 연대, 평등임.

○ 협동조합의 원리 : <표 193> 참조

<표 193> 협동조합의 원리

판매가 (매출)		생산비용		이윤 또는 이익	이윤의 성격	협동조합의 성격
1,000원	-	750원	=	250	투자자이윤	자본주의기업
					직원추가고용	사회적협동조합
					원가경영=판매가인하	소비자협동조합
					생산자의 구매가격 인상	사업자협동조합
					임금인상 및 근로조건 개선	노동자협동조합
					대출금리인하와 예금금리 인상	금융협동조합

2) <사회적기업방식을 통한 문화재관리방안에 관한 연구>, 이유범, 2013

2) 협동조합기본법 주요 내용

① 총칙

○ 목적 : 협동조합의 설립·운영 등에 관한 기본적인 사항을 규정. 자주적·자립적·자치적 협동조합 활동을 촉진하고 사회통합과 국민경제의 균형 있는 발전에 기여함.

○ 정의 : 협동조합은 재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역사회에 공헌하고자 하는 사업조직을 말함.

○ 명칭, 법인격, 설립목적, 기본원칙, 협동조합 등의 책무, 공직선거 관여 금지, 국가 및 공공단체의 협력, 협동조합에 관한 정책, 협동조합의 날, 다른 법률과의 관계 등에 대하여 규정.

② 일반협동조합과 사회적협동조합 : <표 194> 참조

○ 사회적협동조합은 지역주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합을 뜻함.

<표 194> 협동조합과 사회적협동조합의 비교

	협동조합	사회적협동조합
설립목적	조합원의 이기적 동기	사회적 목적을 위한 이타적 동기
법인격	법인	비영리법인
설립	시도지사 신고	기획재정부(관계부처) 인가
감독	없음	있음
사업	금융과 보험을 제외하고는 업종 및 분야 제한 없음	공익사업 40% 이상 수행 -지역사회 재생, 주민권익 증진 -취약층 사회서비스 및 일자리 제공 -공공위탁사업, 공익증진사업 등
부수사업		소액대출 및 상호부조
법정적립금	잉여금의 10% 이상	잉여금의 30% 이상
배당	가능	금지
청산	정관에 따라 잔여재산 처리	비영리법인, 국고 등 귀속

③ 일반협동조합과 사회적협동조합은 연합회를 구성할 수 있음.

3) 협동조합의 현황 및 실태 : 2013년 6월 말 기준, 협동조합 설립 신고는 1,727개, 그 중 수리된 협동조합은 1,461개

① 전체 현황 : <표 195> 참조

<표 195> 협동조합의 전체 현황 (2013년 9월) (단위: 개소)

분류	신고	수리
전체	2,724	2,606
일반협동조합	2,582	2,518
사회적협동조합	131	78
일반협동조합연합회	11	10

※출처 : 기획재정부 http://www.cooperatives.go.kr/

② 신고/수리 월별 누계 현황 : <표 196> 참조

<표 196> 협동조합 신고/수리의 월별 누계 현황 (2013년 9월)

(단위: 개소)

4월	5월	6월	7월	8월	9월
1,092/946	1,355/1,208	1,727/1,461	2,261/2,039	2,530/2,388	2,724/2,606

※출처 : 기획재정부 http://www.cooperatives.go.kr/

③ 일반협동조합 유형별 설립현황 : <표 197> 참조

<표 197> 일반협동조합의 유형별 설립현황 (2013년 9월)

(단위: 개소)

유형	신고/수리	비율(%)
생산자	1,709/1,668	66.21
소비자	165/163	6.43
직 원	206/201	7.98
다중이해관계자	502/486	19.37

※출처 : 기획재정부 http://www.cooperatives.go.kr/

④ 일반협동조합 지역별 설립현황 : <표 198> 참조

<표 198> 일반협동조합의 지역별 설립현황 (2013년 9월)

(단위: 개소)

서울	부산	대구	인천	광주	대전
765,744	167/167	102/101	76/73	229/224	105/98
울산	경기	강원	충북	충남	전북
45/42	350/344	93/90	78/78	83/79	169/164
전남	경북	경남	제주	세종	
105/104	98/94	77/77	31/31	9//	

※출처 : 기획재정부 http://www.cooperatives.go.kr

⑤ 사회적협동조합 소관부처별 설립현황 : <표 199> 참조

<표 199> 사회적협동조합 소관부처별 설립현황 (2013년 9월)

(단위: 개소)

부처	신고/수리
기획재정부	20/16
교육부	21/14
외교부	1/1
안전행정부	3/2
문화체육관광부	9/5
농림축산식품부	5/5
산업통상자원부	2/2
보건복지부	28/8
환경부	5/3
고용노동부	26/15
여성가족부	4/3
국토교통부	1/1
해양수산부	1/0
중소기업청	3/2
산림청	2/1

※출처 : 기획재정부 http://www.cooperatives.go.kr

⑥ 문화체육관광부에 접수된 사회적협동조합으로는 하트시각장애인 체임버오케스트라, 자바르떼, 천안FC, 문화 숨, 음성 동요학교 등이 있음.

⑦ 문화예술 협동조합

○ 일반협동조합보다는 사회적협동조합의 성격이 강함.

○ 일반협동조합은 영리 법인격을 가지나, 사회적협동조합은 비영리법인격을 가짐.

○ 문화권(지역주민의 권익)과 문화복지(복리증진) 등의 관련된 사업 수행

○ 취약계층에 대한 일자리 창출은 주로 예술가를 대상으로 이루어짐.

○ 이윤 창출과 높은 임금보다 문화예술이 주는 기쁨, 창조, 열정 등에 공감하는 사람들의 결사체라고 볼 수 있으며, 이와 같은 가치를 사회적으로 확산하고자 함.

4) 협동조합의 의의

○ 협동조합은 사회적기업과 달리 직접 지원을 통한 육성보다 간접지원방식을 통함.

○ 간접지원방식은 협동조합이 자립할 수 있도록 사회·환경적 조건 개선, 관련 법률 개정 등 사회적 경제 인프라를 구축하는 것임.

○ 비영리단체·사회적기업·협동조합 간의 융합, 전환 등으로 협동조합이 확산될 것이며, 이는 민간부문의 변화와 혁신을 가져올 것으로 보임.

5) 협동조합과 문화재관리

○ 문화재청에는 사회적협동조합으로 인가 신청을 한 곳은 없으나 문화재 관리와 활용 등에 협동조합은 매우 유용한 수단이자 도구임. 발굴업자들의 협동조합 또는 수리업자들의 협동조합 등이 가능함.

○ 마을 단위 또는 공동체 단위로 협동조합 설립이 가능하기 때문에 수많은 동호회나 봉사단체, 자원봉사그룹 등이 협동조합화 될 수 있음. 문화재지킴이 활동과 협동조합의 결합 방식이 검토될 수 있음.

○ 문화재 관리사업의 협동조합 설립 추진 과정 예시

- 광역단위의 협동조합 구성(현재 돌봄 사업 단체에서 전환)
- 광역단위 협동조합이 모여 협동조합연합회 구성
- 문화재청은 협동조합연합회에 문화재 돌봄 사업 등의 사업을 위탁
- 문화재 관리사업을 광역별 협동조합연합회에 규모와 역량 등을 고려하여 배분.
- 광역단위의 협동조합은 기초지자체별로 협동조합을 설립. 설립한 기초 단위의 협동조합이 기초지역 관리 수행
- 기초자치단체협동조합은 규모가 큰 관리지역이나 공동체 마을에 협동조합을 설립

4. 소결

○ 국유재산을 관리하는 조직인 산림청과 국립공원관리공단을 통해 조직의 구성영역에 대해 살펴 본 결과, 행정영역, 연구영역, 전문성 영역, 관리영역에 대해 세부적 설계가 되어 있음.

○ 본부조직과 연구와 전문역할을 하는 산하조직이 필요하며, 현장관리를 담당할 지역조직으로 각 지역에 산재된 국유재산을 관리하는 업무를 담당할 사무소에 대한 구체적인 설계가 필요함.

- 본부는 주로 전체 조직의 허브역할로 행정과 기획, 예산집행, 관리 등의 업무를 담당
- 연구와 조사 등의 업무 조직을 독립된 센터, 원, 단 단위로 구성하고 있음.

• 국유재산 관리업무에 필요한 교육 및 훈련을 시킬 수 있는 부서를 두고 있음.

○ 항공기 운항, 방제, 산악구조를 담당하는 특수 전문가들의 역할도 중요(향후 문화재 방재, 안전 관련 전문가들의 역할에 대해 고려해야 함)

○ 관리영역은 지역별로 권역별로 면적별로 세부적인 인원설계를 하고 있음.

○ 지방사무소의 경우 국유재산을 관리하는 사무소를 지역별로 두고 행정을 담당하는 2~3개과를 설치해 행정 및 관리에 대한 신속한 처리를 수행하고 있음.

• 각 지방 사무소는 사무소장이 총괄하며, 일반적으로 현장업무가 주가 되므로 현장업무와 행정업무를 겸하는 인원이 대다수이고, 각 분소에서는 민원처리 및 현장관리, 공원관리를 신속하게 처리하기 위한 구조로 되어 있음.

• 국립공원관리공단의 경우 탐방객수, 면적, 관리시설, 기타 제반사정 등을 모두 고려해 사무소의 인원산정 기준으로 삼고 있으며, 지방 사무소당 평균 31.6명의 직원을 운영하고 있고, 지리산국립공원 사무소와 같이 비중이 높은 지역은 111명의 직원을 지역사무소에 배치하고 있음.

• 특정직을 제외한 전 직원이 본사, 지사 등을 순환 근무하는 시스템으로 운영하고 있는데, 이것은 본사와 지사간의 원활한 업무체계를 구축하기 위함.

• 지방사무소에도 사업자 등록이 되어 있어 일정규모 이하의 사업은 자체적으로 업무처리가 가능하며, 일정규모 이상의 사업에 대해서는 본사의 검토와 환경부의 심사를 거쳐서 진행하고 있음.

○ 조직 구성원은 고용형태에 따라 정규직과 비정규직으로 분류할 수 있으며, 국립공원관리공단의 경우 50% 가 넘는 인원이 비정규직임.

• 정규직과 비정규직의 직무를 달리하고 있는데, 정규직은 주로 일반직, 운영직, 기능직, 특수직 직무를 수행하고, 비정규직 인력은 국립공원지킴이, 자연환경안내원 등의 직무를 수행하고 있음.

• 단시간 근로자 신규채용 활성화로 일자리를 창출하고 있음.

○ 국립공원관리공단의 일반직은 1급~8급, 기능직은 4~8급으로 구분되며, 특정직은 연구직 1급~5급 상당, 항공직 2급~5급 상당, 선박직 3~7급 상당으로 구분할 수 있음.

• 일반직은 5급부터 직위가 발생하는데, 본부와 그 산하기관에서의 직위를 차별화 하고 있음. (예-본부에서의 4급은 직원의 직위를 지니나, 산하기관으로 가게 되면 과장 혹은 분소장, 팀장, 센터장의 직위를 가질 수 있도록 되어있음)

○ 직원들의 1인당 기본연봉은 2013년 1월 기준 44,094천원(기본급+고정수당+실적수당+복리후생비+경영평가상여금+기타성과상여금)

• 직원들의 1인당 기본연봉이 높고 고용이 안정됨으로 인해 직원들의 평균근속 연수는 2013년 기준 12년으로 높게 나타남.

○ 민간영역의 흐름은 비영리민간단체→사회적기업→협동조합으로 이어져 가고 있음. 현재는 과도기적 단계이나 이후 민간부문의 자기 정체성이 명확해질 것임. 비영리민간단체는 비정부영역에서, 사회적기업은 비영리영역에서, 협동조합은 비정부영역과 비영리영역에서 정착될 것으로 봄.

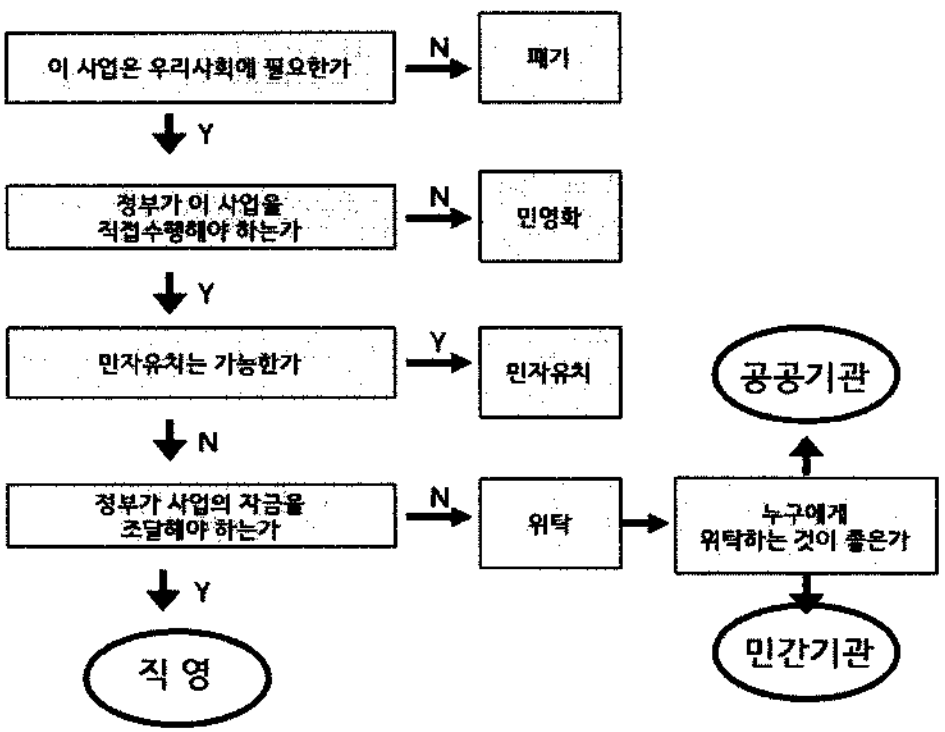
○ 협동조합은 결사체로서 기능, 이익체로서의 기능이 가능함. 이익체로서의 기능을 주목적으로 한다면 주식회사 또는 사회적기업 방식을 검토하는 것이 바람직하며, 결사체로서의 기능을 강조한다면 협동조합 방식의 설립이 부합할 수 있음.

제4절 통합관리체계 전담조직 운영 방식

1. 직영과 위탁의 방식 검토

가. 직영과 위탁 방식의 대안분석 판단 : <그림 36> 참조

<그림 36> 사전적 대안분석 절차



※출처 : 한국조세연구원, 공공기관연구센터. 「2012 공공기관과 국가정책」, 128쪽.

○ 공공기관 신설에 대한 점검 장치로서 시장화 테스트 : <표 200> 참조

- 2013년 7월 기획재정부는 공공기관 신설에 대한 점검장치를 강화하는 조치를 발표

- 시장화 테스트는 민간과 경합 가능성이 있는 공공기관, 자회사나 새로운 공공기관 신설 시 검증 지표로 도입하는 것임. 시장화 테스트는 영국에서 특정 정부기능을 기존 조직에서 계속 수행할 것인지, 사업단 조직으로 전환하여 수행할 것인지, 내부시장화 할 것인지, 아니면 외부계약제로 할 것인지,

민영화할 것인지, 아예 폐지할 것인지 등을 체계적으로 검토하는 절차인 사전대안 분석과정에서 제시되는 지표임. 이는 새로운 공공서비스 등에 대하여 공공기관, 자회사, 민간기업 중 가장 효율적인 공급자를 도출해내는 방법.

- 공공기관 설립 시 신설 타당성 여부를 객관적으로 판단할 수 있도록 구체적인 심사기준이 마련될 것임.

- 특히 민간과 경합 가능성이 높은 공공기관과 자회사 신설 시에는 시장화 테스트를 반드시 받도록 하고 있음.

<표 200> 시장화 테스트의 내용

분류	내용
개념	새로운 공공서비스 등에 대하여 공공기관, 자회사, 민간기업 중 가장 효율적인 공급자를 도출해내는 방법
방식	누가 수행하는 것이 국민에게 보다 높은 편익을 제공할 것인지 등에 대한 기준을 마련하고 이를 토대로 공급자를 선정
절차	민간전문가 등으로 TF를 구성·운영하되, BC분석 등의 전문 기술적인 사항은 KDI, 조세연구원 등 전문기관을 활용
추진일정	공공기관 자회사 신설 소요 등에 대해 시범적으로 실시하고 그 결과를 토대로 대상 사업범위, 기준, 절차 등을 구체화하는 지침을 마련

나. 직영방식

○ 직영방식은 정부가 직접 문화재를 관리하는 방식으로 특별지방행정기관인 지방청을 설립해서 지방청 사업으로 문화재관리를 책임지게 함.

- 문화재청은 문화재보호법 등 7개 법률의 관장부처로서 정책기능과 집행기능을 모두 포괄하고 있는데 정책과 집행업무의 비중은 약 7대3을 차지[3)]

- 고도의 전문성과 현장 밀착형 기능을 포괄하는 업무가 대부분을 차지

- 각 업무 프로세스별로 풍부한 현장경험과 함께 고도의 전문성이 요구되고 있음에도 불구하고 지방 하부조직이 없어 정책 실행력의 확보가 곤란

- 문화재 행정은 정책적 통일성과 종합성이 요구되는 국가사무가 대부분임.

3) 「문화융성시대, 문화재정책의 새로운 패러다임 구축과 실행을 위한 세미나」 자료집, 2013. 문화재청

- 문화재행정의 대부분은 전국적인 통일성이 요청되거나 전문성 및 특수성으로 인해 지방자치단체에게 위임하여 처리하는 것이 적합하지 않음에도 불구, 이를 처리할 지방 하부조직이 없어 국가유산의 직접적인 관리감독이 거의 불가능한 상태

○ 문화재청이 지방청을 설립한다면 지방청은 정부조직 중 특별지방행정기관에 해당.

• 지방자치제 실시 이후 지방자치단체(광역.기초)는 사무의 지방이양과 사업의 지방이양을 꾸준하게 요구하여 왔음.

- 사무이양은 1991년도 지방이양 합동심의회를 통해서 시작되었음.

- 사업이양은 2004년도 국고보조금 사업의 정비과정에서 149개 사업을 이양하기 시작. 그러나 대상사업의 부적절성, 해당 사업의 재정 수요 급증 등으로 인해 오히려 지방재정에 큰 부담을 주는 결과를 초래하였음.

- 기존의 지방이양 시도가 기대한 효과를 내지 못하자 지방분권효과를 극대화하는 방안으로 특별지방행정기관의 지방이양이 대안으로 제시됨. 이에 따라 2003년도 지방분권특별법이 제정됨.

- 또한 2008년도 지방분권촉진에 관한 특별법이 개정되면서 정부는 국도.하천 등 특별지방행정기관 지방이양을 발표 : 1단계로 국토.하천, 해양.항문 및 식.의약품 분야, 2단계로 중소기업과 노동, 환경, 산림, 보훈 등 이양 추진

- 정부 정책의 흐름은 특별지방행정기관 신설보다는 기존에 있는 기관들을 지방으로 이양하는 중. 따라서 특별지방행정기관을 신규.설립하려면 그에 상응한 국민적 동의와 사회적 합의가 필요.

○ 문화재청이 특별지방행정기관으로 지방청을 설립하고자 한다면, 국민적 동의와 사회적 합의가 필요.

• 문화재의 공공적 성격은 누구도 부정할 수 없는 원칙이자 상식임. 그러나 그 문화재를 관리하기 위해서 지방청을 설립하는 것은 막대한 재정이 투입되는 것이기 때문에 별개의 문제가 됨. 또한 지방자치단체와의 갈등이 예상됨.

• 따라서 이러한 필요를 확인할 사회적 합의는 정부조직과 정책의 큰 틀을 제시하고 국민적 선택을 받는 대선이나 총선 등의 선거 국면이 될 것임. 특히 우리나라처럼 대통령 중심제를 채택하고 대통령의 행정적 권한이 큰 나라에서는 새로운 정부가 들어서는 대선 국면의 정책공약을 통해 검증받는 것이 효율적임.

• 새로운 정부가 들어서서 정부조직과 관련된 큰 틀을 새로 짤 때 지방청 설립하는 것이 업무적, 행정비용적으로 능률이 높음. 새로운 기구나 기관을 설립하려면 관련된 법률 등을 모두 개정해야 하기 때문.

• 지방자치단체의 반발과 저항, 관련 중앙부처의 협조와 협력 등을 고려한다면 문화재청의 지방청 설립은 타당근거와 구체적 사실 등에 대한 국민적 합의와 사회적 동의를 거쳐야 함. 또한 문화재관리만으로 지방청을 설립할 수는 없으므로, 문화재청 업무와 직무분석, 지방자치단체의 업무와 직무분석 등을 전면적으로 다시 재설계해야 함.

다. 위탁방식

○ 문화재 행정의 큰 틀을 다시 설계하는 것이 바람직하나, 신뢰할 수 있는 기관이나 단체를 선정하여 문화재 관리업무를 위탁하는 것이 차선책이 될 수 있음.

○ 공공기관 위탁은 '공공기관 운영에 관한 법률'에 의거하여 운영되는 공공기관에 위탁하는 방식으로, 위탁의 방식과 규모에 따라 공기업형, 준정부위탁형, 기타공공기관형으로 나눔.

○ 민간위탁은 민간부문에 위탁하는 방식으로, 비영리민간단체, 사회적기업, 협동조합 등 민간부문의 대표적 방식으로 비교검토 할 수 있음.

<표 201> 위탁방식 선택의 기준

속성	내용
책임성	문화재는 피해를 입으면 그 가치를 회복하기가 힘들기 때문에 그 어떤 재화나 서비스보다도 책임성이 중요
투명성	문화재 관리와 관련된 모든 정보와 집행절차, 관리현황 등에 대한 정보공개는 향후 문제발생 시 책임소재 파악 등을 위해서라도 중요
효율성	문화재 관리에 정부의 재원이 투입된다면 투입 대비 관리효율과 효과성이 중요. 직영과 위탁방식 중에 어느 쪽이 더 효율적인가는 관리주체를 선정하는 데 있어서 매우 중요한 요소

○ 문화재 관리 주체 선정에서 선택 기준으로 <표 201>과 같이 책임성, 투명성, 효율성을 비교함. 책임성, 투명성, 효율성은 정부의 '공공기관 합리화정책'의 원칙임.

○ 문화재의 공공적 속성과 관리의 내용 등을 볼 때 무엇보다도 중요한 것은 책임성>투명성>효율성 순.

○ 정부의 투명성은 과거에 비해 개선된 부분이 많으나 정보공개 등에서 여전히 문제점을 가지고 있음.

○ 효율성은 투입 대비 산출의 효과로 볼 수 있음. 직영방식은 설립비용이 크고 지방자치단체와의 갈등 등 비생산적인 요소로 인한 국정 혼란을 가져올 수 있음. 그러나 문화재의 관리와 관리인력의 안정성 면에서 장기적으로 효율성이 높음. 위탁방식은 정책 집행의 적합성과 정책의지로 바로 시행할 수 있다는 점에서 단기적 효율성이 높다고 볼 수 있음.

<표 202> 직영과 위탁 방식의 선택기준 비교

분류	직영	위탁
책임성	문제가 발생했을 때는 관리의 책임을 담당 부서, 책임자 등에게 물을 수 있음.	문제가 발생했을 때 관리의 책임을 관리기관이나 단체에게 물을 수 있음(위탁 해지). 위탁해지는 관리의 축적된 노하우의 소멸을 의미
투명성	과거에 비해서 정부부문의 투명성이 많이 좋아짐. 그러나 책임 등의 문제로 인하여 소극적	상대적으로 정부부문보다는 투명하게 경영 또는 운영하는 것이 가능
효율성	중장기 계획을 가지고 합리적으로 운영이 가능. 성과관리나 각종 평가 등의 견제 제도나 시스템이 있어서 투입 대비 산출에 대한 기대가 높음 (수익보다는 공공성 산출)	비용 대비 효율성은 자율성 등을 통해 진작시킬 수 있지만 보조금 의존성이 높을수록 혁신성 보다는 안정성에 치우칠 수 있음. 비정규, 시간제 등의 임금방식으로 생산성을 높이려는 경향이 나타날 수 있음.

○ 직영방식은 여러 가지 현실적 적합성과 정치적 고려 등이 요청됨. 문화재 관리뿐만 아니라 문화재 행정 분야 전반의 변화와 재조정이 요구되는 사안임. 따라서 정부의 재조직 시점에 국민적 동의와 사회적 합의에 의해 이루어져야 할 필요가 있음. 정부의 조직 설계 이후 지방청을 설립하는 것은 현실 가능성이 낮음.

○ 때문에 문화재 관리를 위탁하는 방식도 적극 검토할 필요가 있음.

○ 본 연구에서는 장기적 관점에서 지방청 설립을 통한 직영방식을 취하는 것을 최선책으로, 단기적 관점에서 위탁방식을 취하는 것을 차선책으로 검토하고자 함.

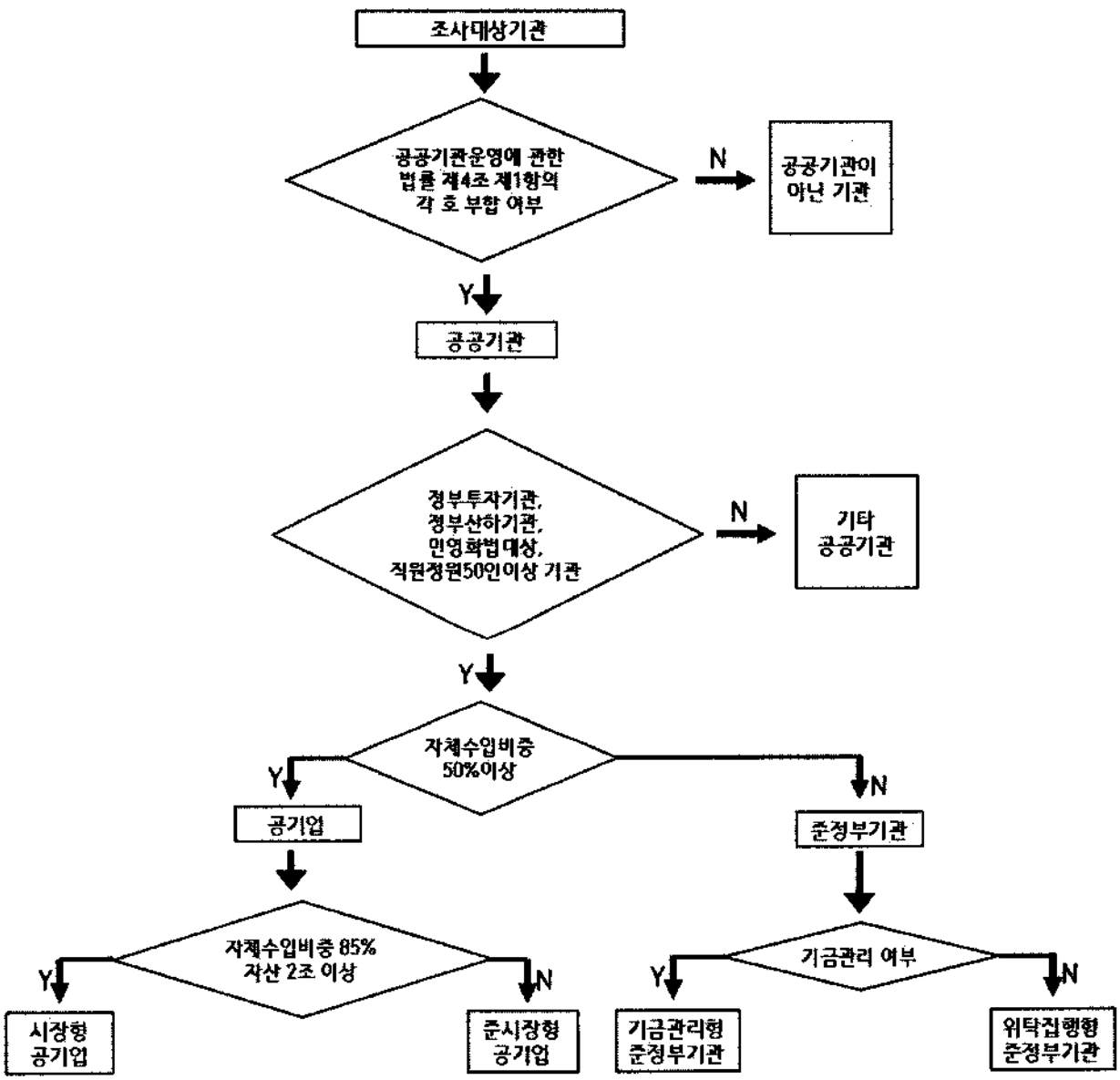
○ 위탁방식에는 공공기관을 설립해서 공공기관으로 하여금 관리하게 하는 방식과 민간부문에 위탁하게 하는 방식이 있음.

2. 공공기관과 민간부문 위탁방식

가. 공공기관 위탁방식

1) 공공기관 유형 분류는 아래 <그림 37>과 같은 절차로 이루어짐.

<그림 37> 공공기관의 지정 및 유형분류 판단절차



※ 출처 : 기획예산처, 「공공기관 지정 및 유형분류 추진방안」, 2007, 국회예산정책처, 「공공기관 지정제도 개선을 위한 연구-사례분석을 중심으로」, 2011.12, 53쪽에서 재인용

2) 공공기관 유형 선택

① 첫 번째

○ 질문) 공공기관 운영에 관한 법 제4조 제1항(표 203)의 부합 여부

○ 답) 공공기관 설립에 문제 없음.

<표 203> 공공기관 운영에 관한 법 제4조 제1항

제4조 (공공기관)
① 기획재정부장관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관(이하 "기관"이라 한다)으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다.
1. 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관
2. 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다. 이하 같다)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관
3. 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
4. 정부와 제1호 내지 제3호의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
5. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
6. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관

② 두 번째

○ 질문) 정부투자기관.정부산하기관.민영화법 대상 & 직원 정원 50인 이상인가?

○ 답) 현재 2013년도 돌봄 사업과 안전경비 사업의 고용인력만도 636명임(표 204). 이들 현장인력을 무기계약직으로 전환하고, 중앙의 행정 및 교육훈련, 지사의 감독직 등만을 정규직으로 하더라도 최소 70여 명 이상의 직원이 필요함.

<표 204> 안전관리 인력지원 사업 국비 예산 및 인력규모

	분류	상시관리 사업	특별관리 사업	안전경비 사업	총액
2012년	예산(억원)	30	40	70	140
	인력규모(명)	162	193	387	742
2013년	예산(억원)	84		78	162
	인력규모(명)	267		369	636

③ 세 번째

○ 질문) 자체 수입이 50% 이상인가?

○ 답) 문화재 관리영역에선 자체 수입의 영역이 그리 많지 않음. 수익 부문은 앞으로 개발해야 될 영역이지만, 개발된다 하더라도 문화재 관리 특성상 정부 출연이나 보조금에 의존할 수밖에 없음. 따라서 문화재 관리영역은 '준정부기관형'에 적합.

④ 네 번째

○ 질문) 기금관리의 여부

○ 답) 문화재기금은 주로 보호 및 활용에 사용되고 있어 일부 관리가 필요하나 기금만으로 문화재 관리 공공기관을 설립, 운영할 계획은 아님. 따라서 문화재 관리영역은 준정부기관형 중에서도 '위탁집행형 준정부기관' 모형이 적합.

나. 민간부문 위탁방식

1) 민간주체 적합성 비교 : <표 205> 참조

<표 205> 비영리민간영역의 문화재관리 적합성 비교

	비영리민간단체	사회적기업	협동조합
근거법률	비영리민간단체지원법	사회적기업육성법	협동조합기본법
소관부처	안전행정부	고용노동부	기획재정부
주요 목적	사회적문제 이슈화	일자리창출	사회적기여
구성 인원	100명 이상	규정은 없다	5인 이상
문화재분야	다수	소수	없음
잠재성	약하다	약하다	강하다
지속성	미흡하다	미흡하다	크다
장점	전국적으로 설립된 문화재 관련 비영리단체들이 다수 존재	문화재 관리를 위한 단순 노동과 일자리창출은 가능	설립이 용이하며 자율성, 자치성이 가능해서 수탁사업 등을 하기에 적합
단점	주로 활동 영역이 문화재지킴이 정도의 자원봉사단체 수준	일자리창출에 초점이 맞추어져 있어서 지속성과 수익성 창출이 어려움.	현재 설립되어 있는 문화재청 산하의 사회적협동조합이 전무. 따라서 초기 설립 과정이 지난할 수 있음

2) 민간주체 적합성 분석

○ 현재 돌봄 사업의 관리운영 주체들을 보면 조직형태가 비영리민간단체, 법인체, 자치단체 직영방식 등 혼재되어 있으며, 기관이나 단체별로 운영 및 관리방식에서 차이가 있음. 사회적기업은 일자리 창출이 1차적 목표가 되기 때문에 관리비 지원 등의 문제가 발생하므로 민간주체 중에서는 비영리민간단체가 보다 현실성 있음.

○ 현재 문화재 안전관리 사업의 조직주체가 다양한 점과 그로 인한 비효율성 등의 문제를 바로 해결할 수가 없으므로 비영리민간단체 위탁방식은 재고되어야 함. 이는 현재 돌봄 사업에서 드러나고 있는 문제임. 또한 고용의 불안정성과 미래의 불확실성 등으로 인하여 사업의 지속성을 담보해내기 어려움.

○ 협동조합 위탁방식은 현재 돌봄 사업 관리주체들이 협동조합으로 전환하고, 문화재청이 그 협동조합의 중앙본부에 위탁하는 방식으로 이루어질 수 있음. 그러나 이 방식은 돌봄 사업 주체들의 의사결정이 선행되어야 할 문제임. 비영리민간단체 위탁방식에 비해 사업의 통합성, 관리의 체계성 등을 중앙-광역-기초 단위의 협동조합으로 체계화할 수 있다는 장점이 있음.

제5절 통합관리체계 전담조직 설립유형별 타당성 분석

1. 수요 분석

1) 수요분석의 기준 및 원칙

○ 통합관리체계 전담조직 설립 시에는 1차적으로 기존의 관리대상 문화재를 그대로 인수함과 동시에 정책목표에 따른 문화재안전관리의 고도화와 문화재 관리대상의 확대분을 수요에 반영토록 하여야 함.

○ 정책목표에 따른 문화재안전관리의 고도화는 문화재의 현장관리상 가장 낮은 단계의 일상관리 및 모니터링, 주변청소(1단계)부터 문화재를 더 큰 재난으로부터 보호하기 위한 조치로서 경미한 보수 및 긴급보수, 안전경비, 재난방지시스템 구축 및 운용(2단계), 문화재 훼손에 따른 단계적 보수 및 정비, 복원(3단계) 등으로 나누어 볼 수 있는데, 기존 문화재관리 문제의 해결방향을 통합관리, 예방관리 측면에서 해결하는 방향을 제시, 1~2단계를 중심으로 통합조직의 사업수요를 예측하고자 함.

○ 문화재 관리대상의 확대는 정책적 판단에 의한 관리필요에 따른 책임증가분 확대와 문화재의 자연증가에 따른 대상 확대로 나누어 제시하고자 함.

2) 문화재 상시관리 수요

○ 문화재에 대한 상시관리(현장관리 1단계 및 2단계의 경미보수)는 2013년 현재 돌봄 사업을 통하여 광역단체별로 부동산 국가지정문화재와 등록문화재, 관리가 절실한 비지정문화재를 선별하여 관리대상에 포함하고 있음.

○ 이후 관리책임대상의 확대는 아래 <표 206>과 같이 국가지정에 따른 관리책임에 따라 1차로 국가지정문화재 관리, 2차로 문화재보호법상 '소유자 우선관리의 원칙'에 따라 국·공유 시도지정문화재를 수요대상에 포함하는 방향으로 나아감.

○ 돌봄 사업의 문화재 상시관리는 국가가 지정한 국가지정문화재의 전체관리

와 더불어 국유문화재의 관리가 우선적으로 중요함을 반영해야 함.

○ 지자체 현장에서의 상시관리 수요는 시도지정문화재에서도 강력히 요청되고 있는데, 이는 문화재청에 의한 직영관리 대상은 2012년 현재 관리인력 1인당 1건(322건 322명)이고, 돌봄 사업은 1인당 7.95건(2013년)인 반면, 지자체는 공무원 1인당 15.7건(2012년)인 데다 전담관리 인력은 극소수여서 이들 부동산 시도지정문화재에 대한 상시관리 요구가 해마다 가중되고 있음. 이에 따라 2014년부터는 돌봄 사업 대상에 시도지정문화재도 포함될 계획임.

<표 206> 전담조직에 의한 통합관리 대상 수요 확대방향

관리단계	관리대상 확대
1차	기존의 문화재 돌봄 사업 대상 전체 포함
2차	+ 부동산 국가지정문화재 전체관리
3차	+ 부동산 국가지정문화재 전체관리 및 시도지정 국유문화재 전체
4차	+ 부동산 국가지정문화재 전체 및 시도지정 국공유문화재 전체
5차	+ 부동산국가지정문화재 자연증가분(2012년 기준) +사유 시도지정문화재 중 관리부실 대상 10% 선정관리

3) 안전경비 사업 수요

○ 2013년 현재 광역 및 기초자치단체별로 부동산 국가지정문화재 중 주요 목조문화재 133건에 안전경비 인력을 투입하고 있음.

○ 해당문화재에 배치된 안전경비 인력은 문화재 1건 당 평균 2.7명 규모(주간 53%, 야간 56%)인데, 주야 교대가 이루어지는 곳의 경우 2교대로만 이루어지는 등 업무강도가 높아 문화재의 특성 및 면적을 고려한 적정 배치가 필요함.

○ 이 안전경비 관리인력은 <표 207>과 같이 전국의 부동산 국가지정문화재 중 목조문화재(621건)[4]를 대상으로 매년 단계적으로 5% 확대하여 전담조직 설립 후 5년간 경비대상을 늘려 총 대상의 26%에 경비인력이 투입될 수 있음.

<표 207> 문화재 안전경비 인력지원사업 책임증가분 조사

구분	문화재종류	재료	현재	2차	3차	4차	5차	전체 대상
부동산	국가지정 문화재	목조	133	140	147	154	162	621

4) 『문화재 관리체계 개선을 위한 현황분석 연구보고서』 중 「부동산문화재의 재료별 수량」, 문화재청 2012년

○ 안전경비 인력을 시도지정문화재에도 포함할 지 여부는 돌봄 사업의 대상 확대와 연동하여 같이 확대하는 것이 효율적.

○ 안전경비 인력의 지속 확대는 예산부담이 가중될 뿐 아니라 상시관리 체계의 안정화, 재난방지시스템 구축 등 다양한 관리 선진화가 추진되는 상황에서 바람직하지 않음. 따라서 시도지정문화재를 포함하여 문화재의 배치 및 상태, 활용도 등을 종합적으로 고려해 투입해야 하며, 순환경비, 상시관리 체계와의 효율적 결합 등을 감안해 관리책임 증가분을 적정히 산출할 필요가 있음.

4) 문화재 재난방지시스템 구축 및 시설관리 수요

○ 재난방지시스템 구축은 '08년 숭례문화재를 계기로 '09년부터 중요목재문화재에 대한 방재시설 설치부문에 대폭 확대되어 왔으며, 방재설비구축이 1차 완료되는 2013년 이후에는 등록문화재와 석조문화재로 확대하여 설비구축이 이루어질 계획임.

○ 재난방지시스템 구축사업에는 방재시스템구축을 위한 사전설계, 목조문화재 방제시스템구축, 방재·방범설비 설치, 방화관리용역지원, 방재시설유지관리 등의 6개 세부사업이 시행되고 있음.

○ 재난관리로 소화기·소화전·화재속보(경보설비)·CCTV 등 방재시설과 전기설비, 방충·방염제 도포, 도난경보시설 등 5개 세부분야에서 중요목조문화재에 설치됨.

○ 예산 규모로는 재난방지 시설구축이 종료된 이후에도 기존에 투입된 1,600억원 규모의 재난방지시스템 구축 설비의 유지보수를 위해 '13~'16년까지 매년 9,434백만원의 예산이 유지될 예정임.

5) 관리문화재의 대상 확대

○ 2003년부터 2012년까지 10년간 국가지정문화재 총수는 <표 208>과 같이 매년 평균 2.1%정도 증가하고 있어, 문화재의 관리대상 수요 파악 시 자연증가분을 반영하여 관리계획을 세우는 것이 타당함.

<표 208> 2003년 ~ 2012년 국가지정문화재의 총수량 및 증가율

(단위: 건)

연도	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
총계	2,812	2,859	2,913	3,000	3,088	3,178	3,237	3,326	3,385	3,459
비율 (%)	-	1.6	1.9	2.9	2.8	2.8	1.8	2.7	1.7	2.1
평균										2.1%

○ 그러나 전담조직 초기 설립단계에서 관리수요 예측에 더욱 크게 작용하는 것은 문화재 수량의 자연증가분보다는, 어떠한 대상을 단계적으로 문화재 관리대상에 포함할 것인지의 정책적 판단에 따른 책임증가분임.

○ 문화재통합관리체계 구축에서 1차적으로 시급한 것은 국가지정문화재의 분할적 관리 해소이므로 관리수요의 확대방향은 우선 부동산 국가지정문화재부터 확대하고, 다음으로는 소유자 관리 우선원칙에 따라 부동산 시도지정문화재 중 국유문화재를 포함하며, 이후 관리 사각지대에 놓인 지정문화재를 일정비율에 따라 단계적으로 확대 관리하는 방향이 적합함.(<표 209> 참조)

<표 209> 부동산 문화재 현장관리대상 수요 확대 방향

구분	문화재종류	소유	'12년 현재	2차	3차	4차	5차	전체
책임 증가분	국가지정 문화재	국유	1,142	488	488	488	488	488
		공유,기타		654	654	654	654	654
		-	미관리	397	397	397	397	389
	시도지정 문화재	국유			477	477	477	477
		공유	-			597	597	597
		사유,기타					219	2190
	등록 문화재	전체	252	252	252	252	252	389
	비지정 문화재	전체	898	898	898	898	898	-
자연 증가분	국가지정 문화재	전체					32	1539
	등록 문화재	전체					5	389
	시도지정 문화재	전체	-				15	2,230
	시도 문화재자료	전체	-				37	1,776
	비지정 문화재	전체					19	-
소계			2,292	2,689	3,166	3,763	4,090	7,008

2. 타당성 분석

가. 타당성 분석 방법론

<표 210> 예비타당성 조사와 타당성 조사의 비교

	예비타당성 조사	타당성 조사
Ⅰ. 조사의 개념	타당성조사 이전에 예산반영 여부 및 투자우선순위 결정을 위한 조사	예비타당성 조사를 통과한 후 본격적인 사업착수를 위한 조사
Ⅱ. 조사의 내용 〈경제성 분석〉 • 수요 및 편익 추정 • 비용 추정 • 경제성 및 재무성 평가 • 민감도 분석	본격적인 타당성조사의 필요성 여부를 판단하기 위하여 개략적인 수준에서 조사	실제 사업착수를 위하여 보다 정밀하고 세부적인 수준에서 조사
〈정책적 분석〉 • 지역경제파급효과 • 지역균형개발 • 상위계획과의 연관성 • 국고지원의 적합성 • 재원조달 가능성 • 환경성, 추진의지 등	경제성 분석 이외에 국민경제적·정책적 차원에서 고려되어야 할 사항들을 분석	검토 대상이 아니며, 다만 환경성 등 실제 사업의 추진과 관련된 일부 항목에 대해서는 면밀한 조사를 실시
〈기술적 타당성 평가〉 • 입지 및 공법 분석 • 현장여건 실사	검토대상이 아니며, 필요시 전문가 자문 등으로 대체	토질 조사, 공법 분석 등 다각적인 기술성 분석
Ⅲ. 조사의 주체	예산당국(관계부처 협의)	사업 주무부처
Ⅳ. 조사의 비용	5천만원~1억원	3억원~20억원
Ⅴ. 조사의 기간	단기간(6개월 이내)	충분한 시간을 투입

※ 출처 : 기획재정부 디지털예산회계시스템 www.digitalbrain.go.kr , 재정배움터

○ 타당성 분석은 예비타당성 조사와 타당성 조사를 통해 이루어 질 수 있는데 이는 위 <표 210>과 같이 비교할 수 있음.

○ 타당성 분석에는 경제적 타당성, 정책적 타당성 등을 분석하는 방법이 있음.

○ 경제적 타당성 분석방법으로는 '비용편익 분석'을 제일 많이 사용.

○ 비용편익분석을 하는 이유는 사업의 효율성을 높이고 예산낭비를 막는 데 유용한 수단이라고 평가되기 때문. 그래서 비용>편익 결과가 나오면 정책이나 사업은 정당성이 없는 것으로 판단되어 시행하기 어려움.

• 하지만 모든 정책과 사업을 비용편익분석으로 그 정당성이나 타당성을 논증하는 것은 문제인데, 이로 인해 편익 추정이 불확실하거나 불명료한 정책·사업이 많아지기 때문.

• 또한 추정의 오류로 인하여 정부의 실패를 증명하는 사례로 많이 사용되기도 함. 지역의 공항 건설이나 도로 사업이 대표적인 경우가 됨.

○ 일반적으로 정부 사업의 비용편익 분석이 낮게(비효율적) 나타나는 이유는 가격기구가 잘 작동하지 않기 때문인데, 정부 정책과 사업은 비용과 편익이 분리되어 있고 성과가 모호하여 가격기구가 잘 작동하지 않는 경우가 많음. 이러한 특성을 감안하여 비용이 편익보다 크더라도 정책이나 사업이 계속 유지 시행되기도 함.

나. 문화재관리의 타당성 분석 방법론

○ 문화재에는 <표 211>과 같이 계량화가 가능한 시장가치와 계량이 힘들거나 다양한 비시장가치가 존재함. 따라서 문화재 가치를 화폐적 가치만으로 측정하여 평가하는 것은 바람직하지 못함.

<표 211> 문화재의 비용과 가치 구분

비용	가치 구분		
문화재보존·활용비용	시장가치	사용가치	옵션가치/유산가치
	비시장가치	존재가치	

※ 출처 : 한국문화관광연구원, 「문화재의 공익적.경제적 가치분석 연구」, 2009

○ 문화재의 사용가치와 비사용가치의 내용은 아래 <표 212>과 같음.

<표 212> 문화재의 사용가치와 비사용가치의 내용

구분		항목세분	주요내용
사용가치	직접 사용가치	산업적 가치	관광, 드라마 촬영, 주변업체 당사자
		환경가치	휴식 공간, 맑은 공기
		교육가치	자녀 역사교육
	간접 사용가치	환경적 간접가치	생태계의 보존
		미적가치	조망, 타인의 활용으로 활기찬 풍경
		경제적 파급	경제적 가치를 통한 간접적 파급
비사용 가치	대리 사용가치	연구가치	학자 및 전문가들의 연구
		사회적 이용	다른 일반인들의 이용
	보존가치	고유가치	고유한 모습 보존
		유산가치	직계자손 및 후세대의 이용을 위한 전달
		사회적 상징가치	공동체의식, 사회적 통합, 전통문화 관심, 사회교육

※ 출처 : 한국문화관광연구원, 「문화재의 공익적.경제적 가치분석 연구」, 2009

○ 우리나라 문화유산의 비시장적 가치연구 결과는 아래 <표 213>과 같음.

<표 213> 우리나라 문화유산의 비시장적 가치연구 결과

저자	평가대상	연구방법	질문방법	질문대상	평가액	총평가액
김학용·김성섭 (2003)	수원화성	CVM	양분선택형	방문객	4,260원	78억
허중욱(2006)	경포대 도립공원	CVM	개방형	방문객	2,600원	-
이은수(2005)	서울 관광활동	CVM	단일선택형	방문객	$90.31	-
박창규(2006)	관악산 남산 팔달산	CVM	이선선택형	방문객	790원, 1390원, 620원	87억 (관악산)
주수현·전재균 (2006)	부산 국제영화제	CVM	양분선택형	부산시민	3,073원	1,001억
한상현(2006)	안동 하회마을	TCM	-	방문객	12,635원	100억
이상영(2006)	제주도 돌담	CVM	이중 양분선택형	방문객	15,853원	3,670억
이희승(2006)	창덕궁	CVM	양분선택형	방문객	5,706원	13.8억
최규한, 여호근	고령대가야김해 금관가야 문화유적	CVM	양분선택형	방문객	5,666원 7,605원	-
임상오·신철오, 김기봉(2006)	소설가 박경리	CVM	양분선택형	원주시민	9,826원	8.39억

※ 출처 : 충북개발연구원, 『문화재 가치추정에 관한 방법론 검토-청주 상당산성을 중심으로』, 2007
※ 평가액 : 질문대상으로부터 추출한 지불의사금액의 평균값
※ 총평가액 : 평가액 x 방문객 수

○ 위의 선행연구 결과처럼 문화재관리의 편익은 문화재원형이며, 문화재원형의 가치는 화폐적 측정이 표준화되어 있지 못함. 따라서 CVM(조건부지불의사측정방식) 방식은 지역마다, 문화재마다 특성과 환경에 따라 다르게 나타남.

○ 국립공원연구원에서 조사한 '국립공원 가치 매기기' 연구조사 결과는 다음과 같음.

※ 출처 : 국립공원연구원, 『국립공원 가치 매기기』, 2012

• 20개 국립공원의 총자산가치는 약103조 4천억 원. 이는 우리나라 국민 1인당 약 207만 원의 국립공원 재산을 보유하는 것으로 평가

• 국립공원의 경제적 가치 중 보존가치는 약 92조 5천억 원으로 탐방을 통한

이용가치의 약 8.5배에 해당.

- 이용가치는 약 10조 9천억 원으로 국립공원 관리에 소요되는 연간 약 1,750억 원의 비용을 감안하면, 우리나라 국민들은 약 62배의 경제적 이득을 얻고 있는 것으로 분석됨.

- 공원별 자산가치는 북한산 약 9조 2천억 원, 지리산 약 8조 2천억 원, 설악산 약7조 7천억 원 순으로 나타남.

- 공원별 연간 이용가치는 북한산이 약 1,153억 원으로 가장 높고, 설악산 약 755억 원, 한려해상 약 703억 원, 지리산 약 556억 원 순.

- 공원별 연간 보존가치는 지리산 약 3,358억 원과 북한산 약 3,244억 원.

○ 전국의 국립공원 20개에 비해 우리나라 부동산문화재 수는 2012년 현재 7,366개(국가지정+시·도지정)으로 기초자치단체 1곳당 평균 30개 내외의 문화재가 존재함. 문화유산의 관리범위에서 차이는 있지만, 국립공원의 경제적 가치와 간접 비교를 하더라도 화폐적 가치는 거의 무한대에 가깝다고 추정할 수 있음. 따라서 비용편익분석에서 편익은 관리주체에 따른 차이가 없음.

2) 문화재관리의 비용편익분석

○ 대규모 정부예산이 투입되는 사업은 사전에 비용편익분석을 실시하도록 의무화되어 있음. 사업이 가져다주는 편익보다 비용이 많이 들면 해당 사업을 추진하기 곤란하며 사업이 폐기되거나 재검토 대상이 됨.

○ 비용편익분석에는 다음과 같은 과정이 필요함.

- 편익과 비용 항목 가려내기
- 편익과 비용을 화폐가치로 측정
- 편익과 비용을 현재가치로 환산
- 편익과 비용 비교 (<표 214> 참조)

<표 214> 비용과 편익의 내용

<table>
<tr><td>분류</td><td colspan="4">내용</td></tr>
<tr><td rowspan="2">비용</td><td>관리인력 인건비</td><td>장비구입비</td><td rowspan="2">관리주체 운영비</td><td rowspan="2">교육훈련비</td></tr>
<tr><td>보수비</td><td>재료비</td></tr>
<tr><td rowspan="2">편익</td><td colspan="2">계량이 가능한 지표</td><td colspan="2">계량이 어려운 지표</td></tr>
<tr><td colspan="2">○ 문화재 복원비(예:숭례문)

○ 문화재 가치추정

○ 산업연관 분석
• 생산유발계수 • 고용유발계수
• 소득유발계수

○ 국가 및 지역경제 활성화
• 해외 및 국내 관광객
• 관광수입 • 일자리 창출
• 지역발전효과
• 지역소득 창출 기회 확대

○ 지방재정 증대효과
• 담배세 등 세수입 증대

○ 지역발전 기대효과
• 문화콘텐츠산업의 기반
• 스토리텔링, 향토문화산업</td><td colspan="2">○ 국민적 통합가치
• 역사적 정체성
• 문화적 자긍심

○ 국가브랜드화
• 한류 • 창의도시

○ 지역주민 통합성 제고
• 지역주민 자긍심 고취</td></tr>
</table>

○ 비용편익분석의 핵심 요소는 편익과 비용 항목 설정과 화폐가치로의 측정.

- 정책의 실행에는 긍정적 효과와 부정적인 효과가 있음. 이때 긍정적인 효과는 편익으로, 부정적인 효과는 비용으로 설정함.
- 그 외에도 직접적·간접적 영향, 유형적·무형적 효과도 포함해야 하지만 이 과정이 매우 어려움.

○ 문화재의 경우 문화재 1건당 그 가치가 지역마다 다르며, 문화재의 지정 상황 및 콘텐츠의 가치도 평가자마다 다를 수밖에 없음. 문화재를 화폐가치인 가격으로 측정하는 것은 정책의 무리이며, 문화재의 편익은 가격보다 가치임.

○ 무형 및 유형, 국가 및 시도 지정문화재, 등록문화재, 부동산문화재 등 유형

에 따라서도 다름. 또한 같은 문화재라 하더라도 주변에 자연경관과 어울린 문화재와 한적한 곳에 동떨어진 문화재 가치가 같을 수 없음. 문화재는 유산가치로 희소성, 잠재성, 가능성을 내포하고 있음. 그 가치가 발효되는 시간도 시대, 사회 분위기에 따라 다르게 나타날 수 있음.

- 문화재 관리에 대한 비용편익분석은 측정 가능한 계량단위가 아님. 측정한다면 WTP 등의 방법이 있지만 이는 가치나 가격에 대한 추정의 한 방식이지 비용편익분석을 위한 방식은 아님. 산업연관 효과분석도 경제적 효과를 분석하기 위한 여러 방법 중 하나이지만 실효적인 수단이 되지 않음.
- 따라서 경제적 효과 측정을 위한 방식보다는 문화재에 대한 책임성, 지속성, 공공성 등이 더 중요할 수 있음.

○ 따라서 편익 추정보다는 비용분석이 보다 효과적임. 비용분석 역시 비용절감 요소만 볼 수 없는데, 직영은 단기 설립 비용과 이후 운영비용이 만만치 않은 방식이지만 장기적으로 보면(문화재의 미래 유산가치) 책임성과 지속성의 속성 때문에 정부가 책임지는 것이 타당함.

○ 정부조직이나 기구의 구성은 비용편익분석에 의한 결과보다는 정부가 추진해야할 사업인지의 공공성 여부(정책적 요구)에서 찾을 수도 있음. 문화재 관리는 시장적 수익을 발생시키기 어렵기 때문에 시장을 통해서 해결하거나 맡길 수 있는 성질이 아님. 수익을 중심으로 움직이는 시장구조는 수익 발생을 위한 효율성 추구가 문화재의 원형유지 보다 더 큰 동력을 가짐.

- 문화재관리에서의 시장논리는 적은 비용으로 관리하고자 하는 과정에서 문화재의 원형이 훼손될 수 있는데 그 책임을 시장에 묻는 데는 한계가 있음. 결국 문화재 관리의 부실은 최종적으로 국가가 질 수밖에 없음.

○ 숭례문 화재 사건 때도 관리책임을 다하지 못한 보안업체에 대한 책임보다 국가에 대한 책임요구가 더 높았음. 결국 숭례문의 3년 복원시간과 270억 여 원의 화폐적 손실보다도 국보 제1호를 지켜내지 못한 국민의 자긍심과 자존심 훼손이 컸는데, 자긍심·자존심은 화폐가치로 측정할 수 있는 단위가 아님.

- 따라서 비용편익분석만으로 타당성 평가를 하기에는 한계가 있으며, 이러한 공공재 관리는 국가에 의한 사업 필요성과 절박성 여부로 판단하는 것이 더 중요하므로 경제적 분석보다도 정책적 분석이 더 중요함.

다. 문화재 관리주체별 타당성 분석

○ 문화재의 관리 주체별 타당성 분석은 다음 <표 215>와 같이 경제적 분석과 정책적 분석, 사례적 분석으로 나누어 수행함.

<표 215> 타당성 분석의 내용

구분	조사	분석 내용
경제적 분석	수요조사	문화재 총 수 및 대상
	편익조사	직접적 편익 및 간접적 편익
	비용조사	관리조직 설립 및 운영 비용 비교
	편익비용분석	편익-비용=타당성 평가
정책적 분석	지역경제 파급효과	문화재가 지역경제에 미치는 영향
	지역발전 가능성	문화재정책과 지역발전의 상관관계
	국고지원의 적합성	적정 규모
	재원조달계획	현실적 가능성
사례적 분석	산림청	특별지방행정기관
	한국국립공원관리공단	공공기관

1) 경제적 분석

○ 한국개발연구원은 시장의 가격기구를 통한 재무분석 적용이 어려운 문화·과학시설의 예비타당성조사[5]에서는 외부효과가 중요하여 공공적 공급이 지배적인 공급방식이 되며, 비용편익 분석방법으로 조건부 가치평가법을 적용할 것을 권고한 바 있음.

○ 본 연구에서는 기존의 현장관리 사업을 통합 관리하되, 최소단위의 중앙관리 인력을 직영조직화(출장관리소)하는 방안과 일반 공공기관화 하는 방안, 기존의 민간위탁방식을 유지하는 방안 등 관리주체별로 나누어 비용 및 편익 분석을 함.

○ 비용조사 : <표 216> 참조

5) 한국개발연구원, 『문화과학시설의 예비타당성 조사연구』(2004)

<표 216> 관리주체별 비용 비교

(단위 : 백만원)

	직영	공공	민간위탁
인건비	6,968	4,498	12,145
운영비	7,994	7,994	2,505
사업비	24,304	24,304	11,705
계	39,266	36,796	26,355

• 인건비 기준인원은 제5장 문화재안전관리공단 설립(안)의 규모를 기준으로 정규직과 계약직으로 구성하였으며 총 인력은 712명으로 현 관리체계를 유지할 수 있는 규모로 설정하였음.

- 중앙관리인력 및 전문인력의 경우 직영조직은 공무원 평균연봉, 공공(공단)은 국립공원관리공단 평균연봉, 민간위탁은 공공기관 중 관리공단 유형의 최저임금수준으로 책정하고, 현장관리인력의 경우 직영조직과 공공기관은 공공기관 최저임금수준, 민간위탁은 기존의 돌봄 사업인력 평균연봉(2013년)을 기준으로 함.

- 계약직 인력의 경우에는 인건비를 사업비에 포함시킴.

• 운영비의 경우 기본경비와 임차비, 자산취득비 등을 계상하였음.

- 기본경비는 2012년 국회예산처의 비용추계에 이용되는 단가 및 기준정보를 기준으로 하였으며, 민간위탁의 경우에는 직영 및 공공에 책정한 기본경비의 50% 규모로 적용.

- 사무공간 임차비는 6개권역의 지사를 전제로 2010년 국회예산처 법안비용추계 기준정보와 국토해양부 지역별 임차료 조사에 따라 면적과 임차료를 책정함.

- 자산취득비는 문화재 현장관리에 필요한 장비 및 일반 사무비품 등임. 직영 및 공공에서는 취득 후 감가상각으로 감소하며, 민간위탁은 대여로 제외함.

• 사업비는 계약직 인력의 인건비, 재난방지스템 구축, 교육훈련비, 안전관리 사업비 등으로 구성됨. 직영이나 공공의 경우에는 현장인력을 계약직으로 운영될 수 있으나, 민간위탁의 경우에는 직접 인건비로 책정됨.

• 조사결과 **직영> 공공> 민간위탁**의 순으로 비용발생이 큰 것으로 분석됨.

○ 편익조사

• 편익의 내용은 아래 <표 217>과 같음.

• 직접편익보다 간접편익이 더 큼.

- 이 조사에서는 편익에 대한 정량적 조사는 하지 않음.

• 간접편익은 장기적, 직접편익은 단기적 효과가 있음.

<표 217> 편익 내용

편익	직접편익	간접편익
분야	관광수입 / 일자리창출	국민의 자긍심, 민족적 정체성
내용	○ 지역 경제 활성화 - 관광수입 - 일자리창출 ○ 지방재정 증대효과 - 담배소비세 등 지방세수입 증대 - 일자리 창출로 인한 세 수입 - 문화재 주변 등 상가 등 부대수입 등의 세수입	○ 지역발전 기대효과 - 지역콘텐츠산업의 기반 - 다양한 스토리텔링 등 관련 ○ 문화산업·향토산업 진흥 - 지역 이미지 및 브랜드화

○ 편익비용 분석 : <표 218>과 같이 직영, 공공기관 위탁, 민간부문 위탁의 세 가지 방식으로 나누어 분석함.

<표 218> 운영방식에 따른 비용과 편익 비교

		비용	편익
내용	직영방식	지방청/관리사무소 설립비용	'편익의 총량은 같다' 라고 전제
	공공기관 위탁방식	공공기관 설립비용	
	민간부문 위탁방식	관리위탁 비용	

• 직영방식의 비용

- 본 연구에서는 지방청의 기능 중 문화재 현장관리에 집중된 문화재관리사무소에 중심을 두었으나 실제 지방청의 문화재 관리기능은 이보다 훨씬 포괄적 기능을 수행하게 됨. 따라서 지방청 설립 비용을 현장관리 기능에 맞춰 최적화된 절감비용으로 계상하였으므로 규모가 크다고 볼 수 없음. 다만 공공기관 설립과 민간부문에 위탁하는 방식과 비교할 때 상대적 비용은 큼.

- 지방청이 문화재 관리의 포괄적인 정책 수행기능까지 수행한다면 지방청 설립비용은 앞의 계상비용보다 더 큰 예산이 수반되며, 현장관리를 위한 최적비용과 대비할 때는 그 효율성이 떨어질 수밖에 없음.

- 지방청은 기능상 문화재 정책의 영역, 발굴·보존·활용 전반에 대한 행정체계의 총비용을 계상해야 되므로, 문화재의 현장관리만을 위한 지방청 설립은 관리전담 공단 설립이나 민간위탁에 비해 비용편익대비 효율성이 떨어짐.

- 따라서 직영방식을 지방청의 직영관리사무소의 형태로 둠으로써 비용편익의 효율성을 높이는 방향으로 분석을 하였으나 이러한 현장관리를 중심으로 하는 직영관리사무소는 공단설립이나 민간위탁에 비해 비용이 더 소모됨에도 불구하고 지방청의 온전한 기능을 담보하는 형태를 갖출 수 없는 약점을 보임.

• 공공기관 위탁방식의 비용에는 공공기관 설립비용(공공기관 설립을 위한 TF팀 운용비용, 공공기관 설립에 따른 화폐적 비용 등)이 있음.

• 민간부문 위탁방식의 비용에는 관리위탁 비용(관리위탁을 위한 행정비용과 사업비 등의 화폐적 비용)이 있음.

- 설립비와 위탁비 중 제일 중요한 비중은 인건비 임.

• 비용이 가장 많이 드는 순서는 **직영 > 공공 > 민간** 순 임.

• **편익은 장기적으로 직영 > 위탁 순, 중단기적으로 직영 < 위탁 순 임.**

<표 219> 관리주체 비용 대비 효과 평가 비교

(단위 : 백만원)

		직영	공공	민간위탁
비용	인건비 운영비 사업비	공무원 월급 초임 160만 원 평균연봉 5,220만 원	유사 관리공단 평균연봉 4,409만원	현재 현장관리 기준 연 1,800만원
효과	장점	직영의 편익은 큼	수익창출의 기회발생	민간참여 거버넌스 구축 효과
	단점	설립비용이 큼 지자체와의 업무영역 및 범주의 갈등	공공기관에 대한 국민적 정서의 부정성	책임성과 지속성 문제
종합적 평가		국민적 합의와 사회적 동의 필요	정부의 정책적 의지 필요	지속성을 담보해낼 수 있는 보완체계 요구

○ 비용에서 가장 큰 부분은 인건비로서 임금 및 보수체계가 높을수록 고용안정성이 큼. 위 <표 219>와 같이 인건비 비중은 민간>직영>공공으로 나오나 계약직 인건비가 사업비로 계상되므로 계약직 인건비 포함 시 직영>공공>민간 순으로 분석됨.

○ 비용 대비 효과로서 관리효율성은 전문성과 기술성, 지속성을 추가 포함하여 종합평가한 결과 공공>민간>직영 순으로 분석됨.(<표 219> 참조)

- 관리효율성은 성과관리평가가 임금구조에 반영되는 공공이 제일 높고, 다음은 민간의 자율성이 작동되는 점과 투입대비 현장효율성이 낮은 직영을 반영

2) 정책적 분석

○ 정책적 분석은 경제적 분석이 경제적 효과에만 치중하는 문제를 보완함. 특히 문화재 관리 영역에서는 더욱 효과적

○ 사업의 추진의지

- 사업추진의지는 문화재관리가 제대로 관리되어야 한다는 역사의식이나 문화재에 대한 관심 정도로 파악하며, 직영>민간>공공 순으로 분석됨.
- 상위계획과의 연계성은 목표와 계획에 따른 예산확보와 집행이 가능한 직영과 성과관리 목표가 있는 공공, 예산에 맞춰서 사업을 시행하는 민간의 순으로 분석됨.

• 현실가능성은 정치적 요소와 정책조건이 고려요소가 되며, 직영은 국민적 합의와 정부의 정책의지가 강하게 작용됨. 공공은 정부의 정책의지와 정책조정으로 가능한 반면 민간은 전국적 단위의 준비정도가 미흡.

○ 사업 추진성의 위험요인

• 재원조달가능성에서 직영은 예산확보가 선행되어야 하며, 공공은 현재의 예산 또는 일부 추가만으로 추진 가능하고, 민간은 현재 예산으로 집행 가능

• 제도화가능성에서는 직영은 지방청 설립 또는 설립을 전제로 한 관리사무소 확장이므로 가능성이 제일 낮으며, 공공은 문화재청 의지와 정부의 추진의지로 가능하고, 민간은 준비정도 및 역량 부족 문제를 단기적으로 해결하기 어려움.

○ 사업 특수평가

• 책임성과 지속성 부문에서는 공공은 주어진 과업에 대한 책임성과 업무 지속성이 명확히 존재하고, 공공은 임금 및 보수에 따른 책임이 따르는 반면, 민간은 신념과 의지는 강하나 주어진 조건과 상황에 따른 변동요인이 많은 요소가 반영됨.

○ 지역 균형발전

• 지역경제 파급효과 부문에서는 지속적인 임금구조 및 지역민 고용창출 효과상 민간의 일자리 창출 요소가 가장 크게 작용되며, 뒤이어 공공과 민간의 순으로 예측

• 지역발전효과는 민간은 각 지역단위로의 파급이 가장 높은 반면, 직영과 공공은 지사 및 광역 단위의 파급효과로 파악

3) 사례적 분석

○ 산림청 : p. 162 별첨

○ 국립공원관리공단 : p. 194 별첨

4) 관리주체별 타당성 비교분석 : <표 220> 참조

<표 220> 관리주체에 따른 비용 편익 비교

		직영	공공	민간위탁
비용	운영비 -인건비 -관리비 -사업비	고비용	중비용	저비용
편익	정책적 타당성 -공공성	고효율	고효율	중효율
	경제적 타당성 -수익성			
	현실적 타당성 -적합성			

○ 인건비 비교

- 직영의 인건비는 관리사무소의 행정인력 및 현장관리감독에 공무원 평균 임금을 적용(평균 5,200만 원)
- 공공의 인건비는 공공기관 평균연봉<표 221>이 최고 1억 원부터 최저 2천만 원까지 임금 양극화가 심하나, 유사기능을 수행하는 관리공단의 평균연봉 적용시 4,409만원수준이며, 문화재 현장관리에 최적화된 시나리오 적용 시 2,984만원 수준임.

<표 221> 공공기관 평균연봉표 (2012년 기준)

기관명	소관부처	평균연봉(만원)	비율(%)
한국거래소	금융위원회	11,400	100.0
한국기계연구원	지식경제부	9,900	86.8
한국투자공사	기획재정부	9,800	86.0
한국생산기술연구원	미래창조과학부	9,400	82.5
한국원자력안전기술원	원자력안전위원회	9,400	82.5
한국전기연구원	지식경제부	9,400	82.5
국립공원관리공단	환경부	4,400	38.6
주택관리공단(주)	국토해양부	3,500	30.7
한국기상산업진흥원	기상청	3,400	29.8
국제식물검역인증원	농림축산식품부	3,300	28.9
(재)예술경영지원센터	문화체육관광부	3,100	27.2
노사발전재단	고용노동부	3,100	27.2
코레일관광개발(주)	국토교통부	2,900	25.4

※ 출처 : 기획재정부, 알리오시스템, 기관별 공통공개기준 www.alio.go.kr

- 민간의 인건비는 문화재 관리 위탁 또는 보조금 지원의 지침에 의거한 수준(월 150만 원 기준, 년 1,800만 원)

• 위 기준으로 볼 때 평균인건비는 직영>공공>민간 의 순서를 보임.

○ 사업비 비교

• 총액인건비와 부처 자율재정관리 등을 감안, 직영일 때 사업비 확보가 제일 유리함.

• 공공은 출연금, 보조금 그리고 자체 수익사업 등으로 세입 규모 추정 가능. 그러나 문화재관리 영역은 수익 산출 가능성이 낮기 때문에 공공기관 중 공기업 등과 비교하여 볼 때 사업비 확보가 쉽지 않음.

• 민간은 사업비 책정 능력이 없음. 위탁사업비 중 지침에 근거하기 때문.

• 이를 종합할 때 사업비 확보와 그 규모 등에 대해서는 직영일 때가 제일 높고 그 다음이 공공, 민간 순서임.

○ 편익 비교

• 업무나 사업과 관련된 협력, 협조 등은 직영일 때 가장 많이 받을 수 있음. 그러나 직영사업을 하기 위한 지방청 설립은 지방자치단체, 중앙부처와의 갈등이 예상됨.

• 공공은 정부와 민간단위와의 갈등이 예상됨.

• 민간의 자원과 네트워크가 다양하다면 민간방식이 가져다주는 편익효과도 높음. 이는 민간의 자원이 풍부하고 경험이 많은 단체들이 존재할 경우이나, 문화재분야는 발굴기관 외에 관리 분야의 민간기관 수가 많지 않고 경험 또한 일천하므로 관이나 여러 기관, 단체 등과의 협력, 협조가 쉽지 않음. 제일 큰 문제는 위탁과 관련하여 정치영역과의 갈등이 존재할 수 있음.

• 불특정한 다수를 대상으로 한 공익성 문제는 직영 〉 공공 〉 민간 순서

○ 효과 비교 : <표 222> 참조

<표 222> 문화재관리주체별 비용 효과 분석표

◎: 3점 ○: 2점 △: 1점

		직영	공공	민간위탁
비용	인건비 운영비	△	○	◎
	사업비	◎	○	△
효과	전문성	◎	○	△
	기술성	○	◎	△
	지속성	◎	○	△
종합적 평가		△	◎	○

• 전문성 : 문화재에 대한 지식, 행정전문, 관리전문 능력 전반에 대한 평가.

- 공무원 신분의 안정성과 상대적 임금의 안정성 등을 고려해 볼 때 좋은 인력 확보가 가능

- 공공은 수익성이 높은 공기업 분야가 아니라 정부의존성이 높은 준공공부문이기 때문에 좋은 인력 확보가 가능하지만 공무원 수준보다는 약함.

- 민간은 자발성에 근거한 활동인력이기 때문에 혁신성, 창의성은 높지만 신분과 임금의 불안정성 때문에 좋은 인력 확보하기는 어려움.

• 기술성 : 문화재에 관련된 지식, 문화재관리 장비 숙련도 등에 대한 평가.

- 신분과 임금의 안정성 때문에 직영>공공>민간 순으로 인력 확보가 가능.

- 하지만 공무원은 공무원 채용 근거와 자격 등을 고려할 때 숙련도를 가지고 있는 사람들이 공무원 채용 과정을 통과하기가 쉽지 않음. 문화재 관리 관련 직렬 기술직이 있는 것이 아니기 때문.

- 공공은 그에 반하여 채용의 유연성이 존재하기 때문에 자체 규칙 등으로 인하여 필요한 인력을 채용할 수 있음. 따라서 기술을 가진 인력 채용이 가능.

- 민간은 보조금 또는 위탁경상비 안에서 인력을 채용해야 하기 때문에 우수한 기술을 가진 인력을 확보하기가 쉽지 않음.

• 지속성 : 사업의 지속성

- 직영과 공공은 국가가 책임기관이기 때문에 사업의 지속성을 담보할 수 있음.

- 민간의 지속성은 위탁기간 중에만 가능. 무한 위탁이 법적으로 불가능하기 때문에 평가와 여론 등에 민감함. 따라서 위탁 기관이 종료되거나 중간 기간 중에 변경되거나 할 수 있음. 민간이 제일 취약함.

라. 문화재의 관리주체별 타당성 평가

1) 타당성 평가 기준 : 기획재정부 예비타당성조사 수행지침의 분석항목 기준 참고

○ 비용 : 고용의 안정성은 신분상의 안전성과 임금의 안정성

○ 효과 : 관리의 효율성은 평가체계. 공공은 공공기관운영에 관한 법률에 의한 경영평가, 민간은 위탁관리에 대한 성과평가

○ 사업추진의지 : 문화재관리에 대한 일반적 의지. 즉 문화재가 제대로 관리되어야 한다는 역사의식이나 문화재에 대한 관심 정도

○ 상위계획과의 연계성 : 문화재관리와 관련된 타 부처, 기관, 단체 등과의 협력 또는 종합적 계획 수립 가능 여부

○ 현실 가능성 : 중앙정부의 문화융성 강조와 준비정도, 실현가능성

○ 재원조달가능성 : 문화재청의 재정 고려, 정부의 정책의지 고려

○ 제도화 가능성 : 관련 법률 제정 또는 개정 가능성. 정책화 가능성

○ 책임성 : 문화재 관리에 문제가 발생되었을 때 책임 부담 정도

○ 지속성 : 문화재관리 사업의 지속적 가능성 여부

○ 지역경제파급효과 : 일자리 창출, 관련산업 연관 파급 효과(직영은 지방청 설립지역, 공공은 광역관리사무소, 민간은 전국단위로 평가)

○ 지역발전 가능성 : 지역의 내발적 발전가능성 검토, 지역인재 유출 정도 검토 (직영은 지방청 설립지역, 공공은 광역관리사무소, 민간은 전국단위로 평가)

2) 평가 결과

○ 경제성 분석(고용의 안정성, 관리의 효율성), 정책적 분석(정책의 일관성 및 추진의지, 사업 추진성의 위험요인, 사업 특수평가, 지역균형발전 분석) 등을 종합한 결과 <표 223>과 같이 직영 21점, 공공(공단형) 24점, 민간위탁 21점 등으로 나타나 **공공(공단형) 방식이 적합**하다는 결론을 얻음.

<표 223> 타당성조사 계층별 분석 평가

제1계층		경제성 분석		정책적 분석								
제2계층		비용	효과	정책의 일관성 및 추진의지			사업 추진성의 위험요인		사업특수평가		지역균형 발전분석	
제3계층		고용의 안정성	관리의 효율성	사업 추진 의지	상위계획과의 연계성	현실 가능성	재원 조달 가능성	제도화 가능성	책임성	지속성	지역 경제 파급 효과	지역 발전 가능성
관리주체	직영	◎	△	◎	◎	△	△	△	◎	◎	△	△
	공공	○	◎	△	○	◎	○	◎	○	○	○	○
	민간	△	○	○	△	○	◎	○	△	△	◎	◎
평가 대안		◎ 3점 ○ 2점 △ 1점 직영 21점, 공공 24점, 민간 21점										

마. 소결

○ 관리전담조직의 신설을 위한 타당성 비교는 두 가지 방향에서 검토되었는데, 하나는 관리조직 형태를 중앙정부 직영, 공공기관(공단형), 민간위탁 방식 중 택일하는 것이었고, 다른 하나는 기존의 현장관리 방식을 지속 유지발전

시키는 방안과 위에서 택일된 관리조직을 비교하여 좀 더 전문적이고 효율적인 관리 방식과 조직 형태를 도출해내는 것이었음.

○ 관리조직의 적정 형태 : 3가지의 조직형태 중 공공성과 효율성을 모두 만족시키는 형태는 공단으로 도출됨(기관 구분 : 준정부기관-위탁집행형)

• 경제적 분석

- 비용이 많이 들어가는 순서는 직영>공공(공단)>민간위탁 순

- 비용대비 효과로 관리효율성은 공공>민간>직영 순

• 정책적 분석 : 직영은 상위계획과의 연관성, 책임성, 지속성, 공공은 현실가능성, 민간은 사업추진의지와 재원조달, 지역균형발전에서 우위적 요소를 가짐.

• 사례적 분석

- 국내사례에서 특별지방행정기관은 전문성과 공공성은 충족되나 지자체와 기능중복, 행정구역과 관리구역의 불일치로 인한 종합관리기본계획 수립·집행 어려움 등으로 특별행정기관의 재정비가 요구되는 상황임. 공공기관은 지자체에 의한 관리 미흡 해소, 현장중심의 신속한 관리, 단기근로와 같은 여러 근무유형 창출 등이 장점으로 파악됨.

- 해외사례에서는 공공재에 대한 국가의 관리가 직접관리에 간접관리로 전환하고 있으며, 국가차원의 표준화정책과 지역특수성을 고려한 중앙정부-공공기관-지자체 협력시스템 정책을 중시하면서, 경영과 예산상의 자율성을 가질 수 있는 공공조직의 성격이 중시되고 있음.

• 경제적 정책적 사례적 분석을 종합한 결과 공단방식이 사업위험성과 책임성, 지속성, 지역균형발전 면에서 고루 만족시키는 적정조직으로 파악됨.

<표 224> 관리주체와 타당성 검토를 통한 관리체계 비교분석

분류	직영	공공	민간
비용	고비용	중비용	저비용
-인건비 근거	공무원임금체계	공공기관임금체계	보조금 지침 근거
-고용의 안정성	매우 높음	상대적으로 높음	매우 낮음
-전문인력의 채용가능성	상대적으로 높음	매우 높음	매우 낮음
-사업비 확보 가능성	매우 높음	상대적으로 높음	독자적으로 사업비 확보는 불가능
효과	고효율	고효율	중효율
-정책적 효과 • 지역균형발전 • 지역발전효과	• 지방자치단체의 저항극복 문제 • 정부부처와의 관계문제 (안전행정부와의 문제가 핵심)	• 기획재정부 설득 중요 • 지방자치단체와의 갈등 예상(업무영역,활동내용)	• 민간자원의 양과 질 문제
-경제적 효과 • 수익사업 개발가능성 • 관리비용 절감능력	• 직접적 수익사업 할 수 없음 • 관리비용 절감은 규제/통제로 가능	공공기관 경영평가 사업으로 성과관리, 관리비용, 수익성 사업 개발 가능	현재의 자원과 역량으로는 큰 기대를 걸기에는 어렵지만 꾸준하게 지원하고 성과관리 하면 특유의 자발성, 자율성 등으로 역량 축적 가능
현실적 타당성 -적합성(공공재) -적실성	공공재로서의 문화재관리는 중앙정부의 영역으로 적합하나 현실적으로는 쉽지 않음.	중앙정부의 작은정부추진과 공공기관의 합리화 방안 정책 등으로 볼 때 현 정부의 정책적 의지가 있으면 가능	문화재청, 돌봄 사업 시행민간부문 동의 후 재단, 협동조합 방식 등으로 추진 가능

제4장 문화재안전관리공단 설립 검토

제1절 선행연구 분석
제2절 공단 설립에 관한 법률 제·개정안 검토
제3절 문화재안전관리공단 설립의 비용편익 분석

여 백

제1절 선행연구 분석

1. 문화재 전문법인 설립 연구조사

가. 문화재 전문법인 설립 연구조사 (한국자치경영평가원 공공투자연구센터, 2003)

1) 연구목적

○ 문화재수리공사의 품질 향상 제고

○ 문화재의 원형보존 도모

2) 연구내용

○ 1999년~2003년 우리나라의 문화재 보존·관리체계, 문화재 수리 공사 현황, 문화재 수리 전문인력 교육 등에 대한 분석 및 문제점 도출

○ 문화재 전문법인 설립 타당성 검토

○ 문화재 전문법인 사업내용 및 경영체계 검토, 설립방안 모색

○ 해외(영국, 일본, 이탈리아)의 문화재 보존·관리 사례 조사

○ 문화재수리공사에 대한 인식도, 현황 평가 설문조사

3) 연구결과

○ 문화재 수리체계의 문제점 도출

• 문화재청 및 소속·산하기관의 비효율적 기능 수행

• 지방자체단체에 의한 문화재 보존·관리의 한계

• 문화재 수리공사의 부실시공 우려 및 지도·감독 부족

• 문화재 수리인력에 대한 교육 부족

• 문화재 수리관련 조사/연구 부족

○ 문화재 수리체계 개선방안 제시

• 문화재 수리공사에 대한 감리 의무화(문화재청 실시), 문화재수리기술자와 문화재수리기능자의 보수교육 의무화(5년에 1회 이상, 문화재청 실시)

• 문화재수리공사 감리 제도에서 설계감리와 공사감리를 구분하고 감리의 규정 및 감리의 의무화, 권한 규정에 대한 법안 신설

○ 문화재 전문법인 설립

• 문화재 전문법인의 설립 형태로 문화재보호법에 근거한 특수법인 형태 제시, 민법상 재단법인 규정 준용의 타당성 도출

• 문화재 전문법인의 사업 분야 및 단계별 발전방안 제시

• 조직 구조안(비영리법인) 및 부서별 인력규모(총 107명) 제시

2. 문화재 관리체계 개선을 위한 현황분석 보고서 (문화유산활용연구소, 2012)

1) 연구 목적

○ 문화재의 방재시설 및 관리인력의 급증, 담당 공무원의 업무 가중 및 전문성 부족 등으로 효율적 문화재 관리체계에 대한 요구 상승

○ 불명확한 문화재 관리주체 기준 개선에 대한 인식 필요

2) 연구내용

○ 전체 부동산문화재에 대한 관리주체 및 관리 유형 사례 파악

○ 문화재 관리 유형 및 주요 모델 표본조사

○ 관리유형별 사례에 대한 분석 및 개선안 제시

○ 문화재 통합관리체계 구축을 위한 1차 설문조사

3) 연구결과

○ 문화재 관리 인력의 고용불안, 저임금 등 문화재 관리체계의 문제점 분석.

○ 문화재 현장관리 인력의 일원화 등 문화재 관리 개선방안 제시

- 국가문화재는 문화재청에서, 지방문화재는 지자체에서 관리하며 문화재청이 단계적 발전계획을 통해 통합 관리하는 체계 제시

- 문화재청이 관리전담법인을 통해 직영관리 하되, 국유 및 국가지정문화재>공유 및 시도지정문화재>사유 및 문화재자료 순으로 단계적 추진

- 현장관리 대상은 부동산문화재, 목조문화재를 우선으로 하는 등 문화재 분류에 따른 관리등급 및 관리범위와 수준에 대한 기준 마련 제시

○ 문화재 전담관리조직 형태로 지방청, 공단, 재단 설립 검토

- 지방청은 국립문화재연구소의 5개 지소를 중심으로 개편하되, 기존의 고유역사문화권에 대한 R&D 영역을 유지하면서 일반행정과 현장관리 영역을 확대하는 방향으로 추진함. 현장관리 인력은 기존의 투입인력을 승계하되 신규수요에 따라 보완함.

- 지방청 설립은 작은 정부, 분권화 등을 지향하는 국정기조에 배치되며, 관

리대상을 시도지정문화재까지 확대해야 하고 지자체 위임사무인 문화재관리행정의 전면적 개편, 이에 따른 책임 및 관리업무에 대한 지자체와의 갈등 등의 문제점이 있으므로 세밀한 조사연구 및 개선방안을 준비.

- 공단형은 중앙집중적 통합관리로 하며 재단형은 중앙조직만을 구축하여 광역 시도단위 관리조직체를 운영 지원하는 네트워크 관리 형태로 조직. 지역조직은 지구단위와 16개 광역시도 단위가 함께 검토될 수 있으며, 중앙조직은 사무국 외 지역센터를 지원하는 전문기구를 별도 운영 가능

3. 「문화재 안전 및 유지관리에 관한 법률」 제정(안)마련 연구 (한국문화재정책학회, 2013)

1) 연구목적

○ 일상적인 관리시스템의 부재로 인한 문화재 피해 최소화

○ 문화재 안전 및 유지 관리 법률 제정

2) 연구내용

○ 문화재 안전 및 유지관리법제 제정의 타당성 및 실효성 분석

○ 문화재관리업 제도 마련을 위한 타당성 검토

○ 문화재 안전관리 운영실태의 조사 및 분석

○ 문화재 안전관리 관계법제 및 제도의 분석

○ 문화재 안전관리의 현장 적용방안 및 법제화 방안 검토

○ 외국(일본.미국.프랑스.영국)의 문화재 안전관리 관계법제 문헌조사

○ 안전관리 분야가 제외될 경우의 문화재 보호법 개정(안) 제시

○ 문화재 안전 및 유지관리 법률 제정에 따른 비용추계 분석

○ 문화재 안전 및 유지관리 법률 시행 시의 기대효과 분석

○ 문화재 안전 및 유지관리 법률 제정(안)에 대한 의견수렴

○ 문화재 안전 및 유지관리 법률 제정(안) 마련

3) 연구결과

○ 문화재 안전관리, 문화재 안전관리 인력운용, 문화재 방재시설, 문화재 주변 환경 관리에 대한 세부적 가이드라인 필요 제시

○ 문화재 안전관리 체계 개선 방안으로 다음의 네 가지 방안을 제시, 각각의 경우 장/단점을 도출하고 법률 제정의 내용, 특징 등 제시

- 1안) 문화재관리사(관리업) 제도 도입
- 2안) 한국문화재안전관리공단 신설
- 3안) 한국문화재안전관리재단 신설
- 4안) 현행 안전경비 인력 운용

○ 비용 추계는 현 안전경비 인력 인원을 기준으로 하였으며, 기간은 '14~'18년까지, 159개소 중요목조문화재와 597개소 국가지정문화재를 대상으로 함.

○ 편익 추계는 정성적 분석과 비용편익분석을 하였고 부가가치 효과만을 고려.

○ 비용편익 분석 결과, 가장 경제적인 문화재 안전관리 체계로 한국문화재안전관리재단(안) 제시.

제2절 공단 설립에 관한 법률 제·개정안 검토

1. 법률안 I : 문화재보호법에서 분법한 특별법 제정

○ 문화재의 유형이 늘어남에 따라 관리범주가 확대되고, 문화재보호법에 대한 입법수요가 증가하여 1962년 제정 이후 2차에 걸친 전면 개정과 30여 차례의 부분 개정이 시행됨.

- 1차 전면개정(1982년)은 지정문화재의 유형 구분과 천연기념물의 보호범위 확대, 무형문화재 전수교육 등이 주요골자였으며, 2차 전면개정(2007년)을 통해 법령이 알기 쉬운 문장으로 바뀜.

○ 2010년 문화재보호법의 '매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률' '문화재수리 등에 관한 법률' 등이 1차 분법 되고, 2012년 무형문화재 등과 관련된 내용이 2차 분법 됨.

- 분법화로 입법체계가 복잡하고 난해해졌으며 여전히 법과 정책의 불일치 현상이 드러나, 문화재보호법의 체계화를 주장하는 여론이 형성됨.

○ 이에 따라 현재의 문화재보호법에서 문화재 안전 및 유지관리, 관리단체에 의한 관리 등에 대한 부분을 분법하거나, 체계성이 약한 부분을 개선하는 특별법 제정 방안이 제시되고 있음.

- 특별법은 여타 법과 충돌 시 특별법 우선 원칙을 가지며, 특별회계가 가능함.

- 현재 수중문화재, 문화재 재난 및 안전관리, 문화재 국제교류, 문화재 기록 및 정보화, 민속마을 보존 및 지원 등에 관해서 분리입법이 논의 중임.

○ 국가가 지정하는 법인의 설립 및 운영 내용, 국가지정문화재의 관리에 필요한 경비에 대한 규정이 명확하게 삽입되도록 함.

○ 재난, 전쟁 등으로 인한 문화재 보존관리 위기 시에 문화재 우선 또는 특별관리 체계와 지침이 필요한 점을 감안함.

○ 문화재 안전 및 유지관리에 관한 신법 제정 논의가 이루어지고 있는 바, 그 필요성에 대한 근거는 다음과 같음.

- 재난 관리조항이 여러 법률에 산재함.
- 문화재행정과 별도의 재난 및 안전관리 행정이 이루어지고 있음.
- 문화재 관리인력의 안전관리 교육 규정이 없음.
- 문화재 안전관리시설 설치의 과잉 및 부적정 현상이 발생함.
- 문화재 안전관리를 위한 인적 자원이 마련되지 못하여 책임 관계 불명확 등 문제가 발생됨.

○ 문화재 재난관리 조항이 타 법률에 산재되어 있지만 다음과 같은 문화재 안전관리에 대한 요소는 미약하거나 없기 때문에 신법 제정 필요

- 재난 및 안전관리기본법에 문화재에 관한 특별규정이 없음.
- 소방기본법에 문화재에 관한 특별규정은 없으며, 다만 문화재의 화재발생 시 특별보고 대상으로 포함, 보고 과정을 규정하고 있음.
- 소방시설 설치유지 등은 별도 법으로 규정하고 있으나 일본 법체계의 영향을 받았기 때문에 우리나라 문화재 특성과 다른 점이 있음.
- 전기관련 문화재 안전관리 규정이 없음.
- 소화·경비·피난·소화용수·소화활동 시에 문화재 특별취급에 관한 사항이 없거나 미약.

○ 결론적으로 문화재관리체계 불명확, 화재 이외의 재난에 대한 대책 불명확 등, 현행 법령체계의 체계 정당성이 결여되어 있음. 따라서 문화재 안전 및 상시 관리에 관한 새로운 관리체계를 구축하기 위한 신법 제정이 필요함.

○ 특별법에 의해 공단을 설치할 경우, <민법> 또는 <상법>에 근거해 설립되는 일반법인이 아닌 특수법인이 되며, 문화재관리와 관련된 정부정책의 일부 기능을 대행하는 공공기관 성격을 지니게 됨.

- 특수법인은 그 자체가 정부조직은 아니지만 그 업무 일부를 대행함으로써 순수 민간조직이 아닌 중간조직에 해당하는데, 정부조직보다 업무자율성은 보장되나, 책임성은 정부조직과 비슷한 수준으로 요구됨.

○ 특별법 제정을 통해 관리체계를 통합함으로써 효율적이고 분명한 책임 관리를 하고 있는 사례로, <시설물의 안전관리에 관한 특별법>에 의해 설립된 한국시설안전공단이 있음.(<표 225> 참조)

<표 225> 시설물의 안전관리에 관한 특별법 상 한국시설안전공단의 설립근거

시설물의 안전관리에 관한 특별법

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 시설물의 안전점검과 적정한 유지관리를 통하여 재해와 재난을 예방하고 시설물의 효용을 증진시킴으로써 공중(公衆)의 안전을 확보하고 나아가 국민의 복리증진에 기여함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. "관리주체"란 관계 법령에 따라 해당 시설물의 관리자로 규정된 자나 해당 시설물의 소유자를 말한다. 이 경우 해당 시설물의 소유자와의 관리계약 등에 따라 시설물의 관리책임을 진 자는 관리주체로 보며, 관리주체는 공공관리주체(公共管理主體)와 민간관리주체(民間管理主體)로 구분한다.
5. "공공관리주체"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 관리주체를 말한다.
   가. 국가·지방자치단체
   나. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관
   다. 「지방공기업법」에 따른 지방공기업
   ……

제3조(시설물의 안전 및 유지관리 기본계획의 수립) ① 국토교통부장관은 시설물이 안전하게 유지관리될 수 있도록 하기 위하여 5년마다 시설물의 안전과 유지관리에 관한 기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 수립·시행하고, 이를 관보에 고시하여야 한다. 기본계획을 변경하는 경우에도 또한 같다.
② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 시설물의 안전과 유지관리에 관한 기본방향
2. 시설물의 안전과 유지관리에 필요한 기술의 연구·개발
3. 시설물의 안전과 유지관리에 필요한 인력의 양성
4. 시설물의 유지관리체계의 개발
5. 시설물의 안전과 유지관리에 관련된 정보체계의 구축

6. 그 밖에 시설물의 안전과 유지관리에 관하여 대통령령으로 정하는 사항

③ 국토교통부장관은 기본계획을 수립할 때에는 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 하며, 기본계획을 수립하기 위하여 필요하다고 인정되면 관계 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)에게 관련 자료를 제출하도록 요구할 수 있다. 기본계획을 변경할 때에도 또한 같다.

제4조(시설물의 안전 및 유지관리계획의 수립·시행 등) ① 관리주체는 기본계획에 따라 소관 시설물에 대한 안전 및 유지관리계획을 수립·시행하여야 한다.

② 공공관리주체는 제1항에 따른 안전 및 유지관리계획을 다음 각 호에 해당하는 관계 행정기관의 장에게 보고하여야 한다.

1. 공공관리주체가 중앙행정기관의 소속 기관이거나 감독을 받는 기관인 경우에는 소속 중앙행정기관의 장
2. 제1호 외의 공공관리주체는 시·도지사

③ 민간관리주체는 제1항에 따른 안전 및 유지관리계획을 특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)에게 제출하여야 한다.

④ 제3항에 따라 안전 및 유지관리계획을 제출받은 시장·군수 또는 구청장은 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 그 제출 현황을 관할 시·도지사(특별자치도지사는 제외한다)에게 보고하여야 한다.

⑤ 제2항부터 제4항까지의 규정에 따라 안전 및 유지관리계획을 제출받거나 보고를 받은 중앙행정기관의 장과 시·도지사는 그 현황을 국토교통부장관에게 제출하여야 한다.

⑥ 특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장은 제3항에 따라 시설물의 안전 및 유지관리계획을 제출받은 때에는 그 시행 여부를 연 1회 이상 확인하여야 한다.

⑦ 제1항에 따른 안전 및 유지관리계획의 수립시기·대상·내용 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제5조(다른 법률과의 관계) 이 법은 시설물의 안전과 유지관리에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.

○ 특별법에 의한 문화재안전관리공단 설립 시 '문화재의 안전 및 유지관리에 관한 특별법(안)'은 아래 <표 226>과 같음.

<표 226> 문화재안전관리공단 설립 법안

문화재의 안전 및 유지관리에 관한 특별법

제○장 문화재안전관리공단

제○조(문화재안전관리공단의 설립) ① 문화재의 안전 및 유지관리, 그와 관련된 기술의 연구·개발·보급 등의 업무를 담당하게 하기 위하여 문화재안전관리공단을 설립한다.

② 공단은 법인으로 한다.

③ 공단은 그 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립한다.

제○조(정관) ① 공단의 정관(定款)에는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제16조제1항에 따른 사항을 기재하여야 한다.

② 공단은 정관을 작성하여 문화재청장(문화체육관광부장관)의 인가를 받아야 한다. 인가받은 정관을 변경할 때에도 또한 같다.

제○조(재원) ① 공단의 설치와 운영에 드는 자금은 다음 각 호의 재원(財源)으로 충당한다.

1. 정부의 출연금(出捐金)

2. 정부 외의 자(「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조제3항제1호의 공기업을 포함한다)로부터의 출연금 및 기부금
3. 문화재보호기금
4. 차관(借款) 및 차입금(借入金)
5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 수익금

② 출연금의 출연과 관리 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제○조(사업) 공단은 다음 각 호의 사업을 한다.
1. 문화재의 상시적인 관리
2. 문화재의 안전점검·정밀안전진단 및 유지관리기술의 연구·개발·지도 및 보급
3. 문화재의 효율적이고 과학적인 안전 유지관리체계의 개발
4. 문화재의 안전 및 유지관리에 대한 정보체계 구축 및 자료의 발간·제공
5. 문화재의 안전 및 유지관리와 관련되는 자문 등의 기술용역사업
6. 문화재의 안전 및 유지관리에 관한 교육 및 홍보
7. 문화재의 안전 및 향유를 돕기 위한 시설 중에서 안전에 취약하거나 재난의 위험이 있다고 판단되는 시설 등에 대한 안전점검 및 진단 사업
8. 다른 법령에 따라 공단이 수행할 수 있도록 규정된 사업
9. 제1호부터 제8호까지의 사업 외에 문화재청장이 위탁하는 문화재의 안전 및 유지관리와 관련되는 사업

제○조의2(국유재산의 무상대부 등) 국가는 공단의 운영을 위하여 필요하면 국유재산을 무상(無償)으로 대부(貸付)하거나 사용하게 할 수 있다.

제○조의3(손익금의 처리) ① 공단은 매 사업연도의 결산결과 이익이 생긴 때에는 다음 각 호의 순으로 처리한다.
1. 이월손실금의 보전
2. 이익금의 100분의 50 이상의 이익준비금에의 적립
3. 제2호에 따른 이익준비금 외의 준비금에의 적립
4. 국고에의 납입

② 공단은 매 사업연도의 결산결과 손실이 생긴 때에는 제1항제3호에 따른 적립금으로 보전하고, 그 적립금으로도 부족할 때에는 제1항제2호에 따른 이익준비금으로 보전하되, 그 미달액은 다음 사업연도로 이월한다.

제○조(지도·감독) ① 문화재청장은 공단을 지도·감독하기 위하여 필요하다고 인정하면 그 업무·회계 및 재산에 관한 사항 중 대통령령으로 정하는 업무에 대하여 보고하게 하거나 소속 공무원으로 하여금 공단의 장부·서류·시설, 그 밖의 물건을 검사하게 할 수 있다.

② 문화재청장은 제1항에 따른 검사 결과 위법 또는 부당한 행위가 있음을 발견한 경우에는 공단에 그 시정을 명할 수 있다.

제○조(유사명칭의 사용금지) 공단이 아닌 자는 문화재안전관리공단이나 이와 유사한 명칭을 사용하지 못한다.

제○조(「민법」의 준용) 공단에 관하여 이 법과 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 규정한 것 외에는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.

제○조(다른 법률과의 관계) 문화재의 안전 및 유지관리에 관한 일정한 행위에 대하여는 이 법이 우선한다.

○ 또한 현 문화재보호법에서 변경되어야 하는 내용은 다음과 같음.

• 문화재보호법 제5조 '다른 법률과의 관계' ②항을 "지정문화재의 수리·실측·

설계, 감리와 **문화재의 안전 및 유지관리**, 매장문화재의 보호 및 조사에 관하여는 따로 법률로 정한다"로 변경

- 문화재보호법상 제34조 '관리단체에 의한 관리'에서 국유에 속하는 국가지정 문화재의 관리권 중 국가가 직영관리하지 않는 문화재의 관리권을 지방자치단체로 두고 있는 조항을, **지방자치단체 또는 국가가 지정한 법인**으로 변경

- 문화재수리법상 '지정·가지정 문화재 및 주위 시설물 등에 대한 수리업무'가 **공단의 수행업무에 포함**되도록 개정 조치 필요

<표 227> 문화재 관련 법률 제정 및 분법화 경향 해외사례

국가	문화재 관련 법률 경향
프랑스, 미국	필요에 따라 여러 법률을 제정하다가 통합하는 형태
독일	문화재보호는 연방이 아닌 각 주의 권한이며, 연방 차원에서는 문화재 반출 금지를 주요 내용으로 법률 제정
일본, 중국, 대만	문화재보호법을 단일법 체계로 취해오다가 최근 관련 법률 제정, 하위 법령 정비를 통해 규율 범위를 확대·발전

○ 공단 설립에 관한 법률 제·개정에서 법률안 I 의 방식은 문화재의 안전 및 유지관리를 목적으로 문화재나 시설물의 관리에 초점을 맞추고 있음. 그러나 이는 현 문화재보호법상 '문화재의 보존, 관리 및 활용' 행위와 엄격하게 구분되지 아니하고, 문화재보호법 자체가 문화재의 안전관리적인 측면을 포함한 '보존' 및 '관리'행위를 규제하고 있는 것이기 때문에 신규 특별법의 규제대상행위에 대한 독자성을 가지기 어려움.

○ 따라서 법률안 I 은 입법화 가능성이 낮음.

2. 법률안 II : 기존 법 개정을 통한 기관 설치 근거 마련

○ 현 문화재보호법에 문화재 안전 및 유지관리 조항과 전담 조직 '문화재안전관리공단' 신설 조항을 추가함.

○ 문화재청에서 '국외문화재재단' 설립 시 문화재보호법을 개정하여 특수법인 설립의 법적 근거를 확보한 사례를 참조할 수 있으나(표 228), 민법에 근거한 재단과 달리 공단은 '공공기관의 운영에 관한 법률'에 의한 경영지침을 따라야 함.

<표 228> 국외문화재재단 설립 근거법률 - 문화재보호법 조항 신설

문화재보호법

[본조신설 2012.1.26]

제69조의3(국외소재문화재재단의 설립) ① 국외소재문화재의 현황 및 반출 경위 등에 대한 조사·연구, 국외소재문화재 환수·활용과 관련한 각종 전략·정책 연구 등 국외소재문화재와 관련한 제반 사업을 종합적·체계적으로 수행하기 위하여 문화재청 산하에 국외소재문화재재단(이하 "국외문화재재단"이라 한다)을 설립한다.

② 국외문화재재단은 법인으로 한다.

③ 국외문화재재단에는 정관으로 정하는 바에 따라 임원과 필요한 직원을 둔다.

④ 국외문화재재단에 관하여 이 법에 규정한 것 외에는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.

⑤ 국가는 국외문화재재단의 설립과 운영에 소요되는 경비를 예산의 범위에서 또는 「문화재보호기금법」에 따른 문화재보호기금에서 출연 또는 보조할 수 있다.

⑥ 국외문화재재단은 설립목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사업을 행한다.

1. 국외소재문화재의 현황, 반출 경위 등에 대한 조사·연구
2. 국외소재문화재 환수 및 보호·활용에 관한 연구
3. 국외소재문화재의 취득 및 보전·관리
4. 국외소재문화재의 환수 및 활용 관련 단체에 대한 지원·교류 및 국제연대 강화
5. 국외소재문화재 환수 및 활용 관련 홍보·교육·출판 및 보급
6. 외국박물관 한국실 운영 지원
7. 한국담당 학예사의 파견 및 교육 훈련
8. 국외소재문화재의 보존처리 및 홍보 지원
9. 국외문화재재단의 설립목적을 달성하기 위한 수익사업. 이 경우 수익사업은 문화재청장의 사전승인을 받아야 한다.
10. 그 밖에 국외문화재재단의 설립 목적을 달성하는 데 필요한 사업

⑦ 국외문화재재단은 문화재청장을 거쳐 관계 행정기관이나 국외소재문화재 환수 및 활용과 관련된 법인 또는 단체의 장에게 사업수행에 필요한 자료의 제공을 요청할 수 있다.

○ 문화재보호법 개정에 의해서 문화재안전관리공단을 설립할 경우에는 다음 표 229와 같이 문화재안전관리공단에 관한 조항을 삽입하여 법적 근거를 마련함.

<표 229> 문화재안전관리공단 설립조항 예시 - 자연공원법 중 국립공원관리공단 설립조항을 준용

문화재보호법

제○장 문화재안전관리공단

제1조(문화재안전관리공단의 설립) 다음 각 호의 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 문화

재안전관리공단(이하 "공단"이라 한다)을 설립한다.

1. 문화재의 보존 관리
2. 문화재 안전관리에 대한 조사·연구
3. 문화재 관리 및 향유를 위한 부속시설의 설치 관리
4. 문화재 및 문화재 주변의 모니터링 및 청소
5. 문화재의 경미한 수리
6. 문화재의 이용에 관한 지도·홍보
7. 그 밖에 대통령령으로 정하는 문화재관리사업

제2조(법인격) 공단은 법인으로 한다.

제3조(사무소 등) ① 공단의 주된 사무소의 소재지는 정관으로 정한다.
② 공단은 정관으로 정하는 바에 따라 하부조직을 둘 수 있다.

제4조(등기) ① 공단은 그 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립한다.
② 제1항에 따른 설립등기와 이전등기·변경등기, 그 밖에 공단의 등기에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제5조(유사명칭의 사용 금지) 공단이 아닌 자는 공단 또는 이와 유사한 명칭을 사용하지 못한다.

제6조(임원) ① 공단에는 임원으로 이사장 1명, 상임이사 3명을 포함한 10명 이내의 이사 및 감사 1명을 둔다.
② 이사장은 공단을 대표하고 그 업무를 총괄한다.

제7조(직원의 임면) 공단의 직원은 정관으로 정하는 바에 따라 이사장이 임면한다.

제8조(대리인의 선임) 이사장은 정관으로 정하는 바에 따라 직원 중에서 대리인을 선임하여 공단의 업무에 관한 재판상 또는 재판 외의 행위를 하게 할 수 있다.

제9조(출연) 정부나 그 밖의 자는 공단의 설립·운영에 필요한 재원(財源)에 충당하기 위하여 출연(出捐)을 할 수 있다.

제10조(국유재산의 무상대부 등) ① 정부는 공단의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우에는 공단에 국유재산(물품을 포함한다. 이하 같다)을 무상으로 대부하거나 사용하게 할 수 있다.
② 지방자치단체는 문화재의 관리에 사용된 토지·건물 등의 부동산을 공단으로 하여금 무상으로 사용하게 할 수 있다.

제11조(국유재산 등의 전대) ① 공단은 문화재의 관리·운영에 지장을 주지 아니하는 범위에서 제9조에 따라 출연받은 재산을 대여하거나 제10조에 따라 대부받은 재산을 전대(轉貸)할 수 있다.
② 공단은 제10조에 따라 대부받은 재산을 제1항에 따라 전대하려는 경우에는 미리 그 계획을 작성하여 문화재청장의 승인을 받아야 한다. 승인받은 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.
③ 제1항에 따라 대여 또는 전대를 받은 자는 그 재산을 타인에게 사용·수익하게 하거나 대여하지 못한다.
④ 제1항에 따라 대여 또는 전대를 받은 자는 그 토지에 건물과 그 밖의 영구시설물을 짓지 못한다. 다만, 문화재청장이 행정 목적의 달성 또는 공단의 업무를 위하여 필요하다고 인정하는 시설물로서 기부를 전제로 하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제12조(사업계획 등의 승인) 공단은 대통령령으로 정하는 바에 따라 매 회계연도의 사업계획 및 예산안을 작성하여 문화재청장의 승인을 받아야 한다. 이를 변경할 경우에도 또한 같다.

제13조(공단의 규정) 공단은 그 조직·회계·인사 및 보수 등에 관한 규정(規程)을 정하려는 경우에는 미리 문화재청장의 승인을 받아야 한다. 이를 변경하려는 경우에도 또한 같다.

제14조(자금의 차입 등) 공단은 그 업무를 위하여 필요한 경우에는 미리 문화재청장의 승

인을 받아 자금을 차입할 수 있다.

제15조(잉여금의 처리) 공단은 매 회계연도의 결산 결과 이익이 생긴 경우에는 다음 각 호의 순서로 처리한다.
1. 이월손실금의 보전(補塡)
2. 대통령령으로 정하는 바에 따른 사업준비금에 적립
3. 국고에 납입

제16조(공단재산 등의 무상사용) 공단은 그가 소유하거나 관리하는 재산으로서 문화재의 관리·운영 등 공단의 업무 수행과 직접 관련이 있는 행정기관 또는 비영리법인이 필요로 하는 재산에 대하여는 문화재청장이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 정하는 바에 따라 무상으로 사용하게 하여야 한다.

제17조(지도·감독) ① 문화재청장은 다음 각 호의 사항에 대하여 공단을 지도·감독하고, 필요하다고 인정하는 때에는 그 업무·회계 및 재산에 관한 사항을 보고하게 하거나 소속 공무원으로 하여금 공단의 장부·서류·시설과 그 밖의 물건을 검사하게 할 수 있다.
1. 제82조에 따른 권한의 위탁과 관련한 업무에 관한 사항
2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제50조에 따른 경영지침 이행에 관한 사항
3. 각 회계연도의 사업계획 수립·집행 및 예산편성
4. 그 밖에 다른 법령에서 정하는 사항
② 문화재청장은 제1항에 따른 지도·감독 또는 검사 결과 위법하거나 부당한 사실을 발견하였을 때에는 공단에 대하여 그 시정을 명할 수 있다.
③ 제1항에 따라 지도·감독 또는 검사를 하는 공무원은 그 권한을 나타내는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.

제18조(다른 법률의 준용) 공단에 관하여는 이 법 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 규정한 것을 제외하고는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.

○ 또한 문화재수리법 상 문화재수리업자의 전속 업무였던 '지정문화재, 가지정문화재, 그들의 주위 시설물 등의 수리'를 향후 문화재안전관리공단의 업무로 이양하기 위한 근거 조항 삽입이 필요.

- 현 문화재수리법은 '경미한 수리'와 함께 ① 건설산업기본법 종합공사등록 문화재수리업자에 의한 문화재수리, ② 국가기관에 의한 직접 문화재수리, ③ 문화재수리기술자 등이 없는 분야의 문화재수리 등에 한하여 문화재수리업자 이외의 자에 대한 수리를 예외적으로 인정하고 있음.(표 230 참조)

<표 230> 문화재수리법의 문화재수리의 제한에 관한 조항

문화재수리 등에 관한 법률

제5조(문화재수리 및 실측설계 제한) ① 문화재의 소유자(「문화재보호법」 제34조에 따라 지정된 관리단체를 포함한다)가 문화재수리를 하려는 경우에는 **문화재수리업자에게 수리하도록 하거나 문화재수리기술자 및 문화재수리기능자가 함께 수리하도록** 하여야 한다. 다만, 해당 문화재의 보존에 영향을 미치지 아니하는 대통령령으로 정하는 경미한 문화재수리를 하는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 제1항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 시설물의 경우에는 「건설산업기본법」에 따른 해당 분야의 종합공사를 시공하는 업종을 등록한 **문화재수리업자에게** 수리하도록 하여야 한다.

③ 제1항과 제2항에도 불구하고 **대통령령으로 정하는 기관의 장은 직접 문화재수리를 할 수 있다.**

④ 제1항에도 불구하고 문화재수리기술자가 없는 분야의 문화재수리는 문화재수리기능자가, 문화재수리업자·문화재수리기술자·문화재수리기능자가 없는 분야의 문화재수리는 **중요무형문화재 보유자 또는 관계 전문가** 등에게 수리하도록 할 수 있다.

⑤ 문화재수리의 실측설계를 하려는 경우에는 문화재실측설계업자에게 하도록 하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 식물보호 또는 동산문화재 분야의 실측설계는 그러하지 아니하다.

⑥ 문화재실측설계업자가 조경 분야의 실측설계를 하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 조경계획과 시공 업무를 담당하는 문화재수리기술자에게 하도록 하여야 한다.

○ 결론적으로, 공단 설립에 관한 법률 제·개정은 문화재안전관리공단의 설치 및 운영에 관한 법적 근거를 문화재보호법 내에 신설하는 법률안Ⅱ의 방안이 법률안Ⅰ에 비해 합리적임. 이때 문화재 관리대상을 국유문화재에 한정하여 문화재보호법 '국유문화재에 관한 특례'의 장에 법적 근거를 설치하는 것이 법리적 실현 가능성이 가장 높음.

제3절 문화재안전관리공단 설립의 비용편익분석

비용-편익 분석은 사업시행 시 편익의 현재가치를 비용의 현재가치로 나누어 사업의 타당성을 분석하는 기법임. 특정 사업의 시행 시간 흐름에 따른 위험률을 반영한 할인율로 나누어 편익과 비용의 현재가치를 구함.

1. 편익

○ 문화재 분야에서 편익을 수치화 하는 것은 매우 어려움. 문화재 자체의 가치와 문화재를 잘 보존하여 후손에게 물려줄 때 발생하는 보존가치는 구체적인 수치화가 어렵기 때문. 따라서 문화재의 보존 관리 편익은 과소평가 될 수밖에 없으며, 보존 가치를 수치화 시켜 반영하지 못하더라도 이후 평가 과정에서는 이를 반영해야 함.

○ 문화재 통합관리체계의 도입으로 인한 편익은 크게 세 가지로 구분됨. 첫째로 분산된 자원을 체계적으로 관리함에 따른 원가절감 효과가 생기고, 둘째로 안정된 운영을 통해 보수비가 감소되며, 셋째로 전문화된 문화재 관리로 문화재 원형보존이 연장되어 보존가치가 높아지는 것임.

가. 편익 내용

1) 원가 절감으로 인한 편익

<표 231> 원가절감으로 인한 편익

(단위 : 백만원)

항목	기존체계(현장관리) 유지발전시		통합관리체계	
	2013년	2015년	1차년도 (2015년)	2차년도 (2016년)
인력 수	790명	801명	712명	712명
인건비(A+B)	-	24,608	16,236	17,114
(A)돌봄/경비 인건비	-	12,615		
(B)시설관리 용역비	-	11,993		

※ 지방비 포함 예산

○ 문화재 통합관리체계를 통해 문화재 관리에 관한 의사결정 체계가 복잡해지거나 중복되는 것을 막고, 인원이 효율적으로 배치됨에 따라 운영비를 줄일 수 있음.

○ 2013년 문화재 현장관리 현황은 위 <표 231>과 같이 투입 인력 수는 790명이며, 이후 문화재 자연증가분 2.1%를 돌봄 사업(2013년 기준 67명)에 적용 확대할 경우에는 2015년에 11명이 증가한 801명[6] 수준임. 하지만 문화재 통합관리체계를 통한 인력관리 시 2015년 기준 712명의 인력으로 대체하므로[7] 효율적 인력활용을 통해 경비절감이 가능하다고 볼 수 있음.

○ 기존의 관리체계 유지 시 2015년 기준 문화재 현장관리의 인건비는 위 <표 231>과 같이 801명 규모에 126억 1,542만원[8]임.

• 그러나 이 수치는 현장관리 공무원을 제외한 현장관리 인력만을 대상으로 한 금액이고, 외부에 위탁한 방재·방범관련 시설관리 인력비는 제외한 금액임.

• 시설관리 용역과 관련된 비용은 재료비와 외부 인건비로 나눌 수 있는데, 용역비의 주가 외부 인건비인 현실을 감안하여 재난관리 사업비를 포함한 인력비를 계산하면 246억 886만원[9]임.

- 편익 계산 시 관리대상 문화재의 확대 폭이 점차 줄어드는 점을 고려해, 기초금액 계산에만 돌봄 사업의 확대비율에 맞춰 편익의 현재가치를 구함.

- 문화재 통합관리체계 구축 시 인건비 예산 규모는 712명 기준 162억 3,600만원(차년도 성과급 반영 시 171억 7,400만원). 이 수치는 기존의 현장관리 인력비 126억 1,500만원보다는 많지만 재난관리 사업비를 포함한 246억 886만원보다 적은 금액이며, 현장관리 인력을 관리하기 위한 공무원들의 임금을 고려한다면 인건비에서 절약되는 경비는 더욱 커짐.

- 지역단위로 외부에 위탁운영되던 시설관리 부문을 공단의 현장관리 인력이 관리함에 따라 인건비 절감 폭이 확대되는 것임.

---

6) 2013년 기준 267명의 돌봄 사업 인력에 문화재수 확대 비율인 2.1%를 2년간 반영하여 나온 수치임.
7) 본 연구보고서 p.303~304 시나리오 I 의 조직 규모 참조 (<표 260>, <표 261>, (표 262>)
8) 돌봄 인건비 35억 2,400만원에 돌봄 확대비율인 2.1%를 반영한 뒤 안전경비와 전통가옥 경상보수비를 합한 수치에 물가상승률(2.8%)을 반영.
9) 2013년도의 현장관리 인력관련 인건비 및 재난방지시스템 구축비를 합한 금액에 물가상승률 반영.

2) 통합적 상시관리 체계로 인한 보수비의 감소

<표 232> 통합적 상시관리 체계로 인한 보수비의 감소

항목	2015년(단위: 백만원)	
	기존체계(현장관리)	통합관리체계
인건비	12,615	33,089
사업비	18,084	
긴급보수비	6,115	2,446
합계	(A) 36,813	(B) 35,535
편익의 현재가치	(A-B) 1,278	

○ 기존 체계 유지 시 2015년 사업비는 <표 232>과 같이 총 18,084백만원으로 추정됨.

• 이 사업비[10]는 기존의 '13년 현장관리 총예산 29,049백만원[11]에 중기 평균 물가상승률 2.8%를 2년간 적용한 금액 30,698백만원에서 인건비 12,614백만원을 제외한 **18,084백만원으로 산출되었음.**

○ 2015년 기준 긴급보수예산은 61억 1,500만원[12]으로 예상되는데, 통합관리체계 구축 시 긴급보수비를 절대적으로 절감할 수 있음. 이는 긴급보수의 취지와 사업내용이 상시관리 상의 일상관리 및 경미보수와 유사하기 때문인데, 통합관리체계의 상시관리 인력에 약간의 전문 인력이 결합하여 긴급보수사업을 충분히 수행할 수 있음.

• 문화재 긴급보수사업의 목적을 봐도 '퇴락 및 훼손, 자연재해로 인한 문화재 피해 발생 시 신속 복구'와 '추가피해가 우려되는 국가지정·등록문화재의 긴급보수' 등인데, 이는 돌봄사업의 목적과 유사하며 실제 현행 돌봄사업 경미보수팀이 상당한 양의 긴급보수를 일정부분 시행[13]하고 있음을 주시해야 함.

○ 또한 통합관리체계에 의한 상시관리는 문화재 수리의 적시성을 높일 수 있어 잠재적인 긴급보수 대상을 넓힐 수 있고 기후변화에 따른 문화재의 재난

10) 기존 현장관리체계에서의 사업비 내역은 <안전경비>의 경우 보험료, 교육비, 운영경비, <돌봄사업>은 보험료, 경상관리(운영비,재료비), 일반관리비, <경상보수비지원>은 임차료, 차량비, 창고임차, 재료비, 여비, SOS 시스템구축, 경상관리비 등, <재난관리(시설관리)>는 재난방지시스템구축비 전체 등임

11) 본 보고서 p.314의 <표 257, 2013년 문화재 현장관리 예산 규모> 참고

12) 긴급보수비 2007~2013년 7년간 집행 액의 평균치에 물가상승률 2.8% 반영.

13) 긴급보수와 돌봄 사업의 경미보수는 행위의 유사성이 크며, 다만 보수인력의 문화재수리기술자 자격 보유여부차이 있음. 하지만 통합관리 시에는 경미보수에 문화재수리기술자를 포함/구성하므로 차이가 극복됨. 실례로 전남 문화재예방관리센터에서는 2012.8월 태풍 볼라덴 피해 후 많은 건수의 긴급보수작업을 수행하였음.

확대에 능동적으로 대처할 수 있는 장점이 있음.

○ 문화재 수리의 적시성은 일반보수비(2013년 기준 1,300억원, <표 233> 참조)의 감소에도 크게 기여할 것으로 예측됨. 깨진 기와의 적시 교체 등 경미보수는 전남의 사례에서 건당 평균 45만 8천원[14]에 불과하나, 일반보수비는 건당 보수비가 177백만 원 가량 소요됨을 볼 때, 화재 발생 등 불가항력적인 상황을 제외하면 통합관리체계를 통해 일반보수비용을 획기적으로 줄일 수 있음.

<표 233> 일반보수 및 긴급보수와 경미보수 예산 비교

항목	일반보수('13년)	긴급보수('05~'11년)	경미보수(전남,'12년)
대상 수 (건)	734건	445건	3,248건
보수비용 (백만원)	130,000	40,900	1,490
평균보수비 (원)	177,000,000	91,910,000	458,000

○ 하지만 본 조사에서는 일반보수비의 감소분은 제외하고, 긴급보수비만을 대상으로 하였으며 긴급보수비가 60% 이상 수준으로 감소하는 것으로 가정하고 분석하였음. 이는 경미보수 시 보수 비용이 일반보수비의 0.26% 수준[15]일 것을 반영할 때 충분히 가능한 수치임. 본 분석은 일반보수비의 감소수준을 수치에 반영하지 않았으므로 일반보수비의 감소수준까지 고려한다면 B/C 비율은 더 높아짐.

3) 문화재 원형보존 연장

○ 통합관리체계의 구축과 이를 전담하는 문화재안전관리공단의 설립은 관리대상 문화재의 수가 계속 증가하는 현실에서 더욱 유용함.

○ 문화재는 한번 훼손되면 복구하더라도 그 가치가 상당 부분 손실되는 특성이 있음. 따라서 훼손되지 않도록 원천적으로 예방하는 것이 중요함.

○ 문화재 통합관리체계는 "재난방지 시스템+상시관리(모니터링/일상관리/경미보

14) 계산 근거는 다음과 같음.
* 2013년 문화재 순수 보수 건수 및 예산은 총 734건, 총액 130,005,863,000원, 평균예산 177,119,704원
* 2010~12년 문화재 경미수리 건수 및 상시관리 총예산(전남) 총 3,248건 14억9천만원 평균보수비 458,000원
평균보수비는 전남도 문화재예방관리센타 실적을 샘플로 하여 총집행액/경미보수 총 건수로 산정함.
15) 상시 관리시 평균비용인 45만 8천원을 일반보수비용 1.7억으로 나눈 수치임.

수)+안전경비+방재방범시설 직영관리"를 모델로 통합시너지를 발휘하는 것이며, 상시적인 교육과 훈련을 통해 관리인력의 전문성을 높이고 문화재를 체계적으로 보존함으로써 문화재의 원형보존력을 높일 수 있음. 문화재 원형보존 연장의 가치는 구체적으로 수치화시키기 어렵지만 반드시 고려되어야만 하는 요소임.

4) 공무원 현장관리 비용의 감소

○ 본 타당성 조사는 기존 현장관리에 투입되는 예산과 전담조직 설립에 의한 통합관리체계 시 예산 비교를 기준으로 하였음. 통합관리체계 예산액에는 현장을 관리하기 위한 관리직의 운영 비용까지 포함되어 있으나, 기존의 현장관리 예산에는 관리를 담당하고 있는 공무원의 임금이 제외되어 있는 상태.

○ 타당성 조사의 정확성을 높이기 위해서는 현장을 관리하는 공무원의 임금을 반영해야 함. 그러나 문화재 담당공무원의 현장관리 업무[16]만 따로 뽑아서 임금을 산출하는 것은 현실적으로 어려움. 따라서 현장관리 비용의 감소가 일어난다는 점을 비수치적으로 반영하여 B/C분석 결과를 해석함.

나. 편익 산출

1) 할인율 및 적용기간

○ 사회적 할인율은 KDI에서 사업성 조사를 할 때 사용하는 5.5%를 적용함.

• 사회적 할인율은 공공재의 경우 물가상승률에 준하는 정도의 할인율을 적용하는 것이 할인율의 적용원리상 합당하지만 현 물가상승률과 저금리 기조가 30년간 지속된다는 보장이 없으므로 이에 대한 위험을 감안하여 KDI의 권장 할인율을 적용한 뒤, 이후 민감도 분석에서 할인율 조정(공공기준 2.5%)을 하여 타당성 조사를 확장하였음.

○ 할인기간은 KDI 권장 기준인 30년을 적용하기로 함. 문화재와 같이 후손에게 보전할 의무가 있는 공공재의 경우는 할인기간을 무한히 하는 것이 이론상 옳지만 자료의 한계와, 30년의 효과는 무한한 기간과 비교하여 크게 차이가 나지 않는다는 점에서 KDI의 권장기간인 30년을 사용하였음.

16) 문화재 담당공무원의 1인당 평균 문화재 관리대상 수는 15.6건이므로, 현실적으로 현장관리에 집중할 수 없는 한계를 갖고 있으며, 현장 인터뷰 결과 다수의 담당공무원은 일반행정 및 민원해결을 업무의 주로 하고 있으며, 현장관리의 업무비중을 10~20% 내외로 삼고 있음.

2) 편익의 현재가치 분석

○ 위 자료를 근거로 편익의 현재가치를 분석하면 2015년 이후 30년간 총 편익은 다음 <표 234>와 같이 81억 3,400만원으로 산출됨.

<표 234> 편익의 현재가치

(단위: 백만원)

연도	기존 체계				통합관리체계			편익	할인율	편익의 현재가치
	현장 관리비 (인건비)	현장 관리비 (사업비)	긴급 보수비	소계	문화재 통합관리 비용	긴급 보수비	소계			
2015년	12,615	18,083	6,115	36,813	33,089	2,446	35,535	1,278	1.000	1,278
2016년	12,968	18,589	6,286	37,844	34,979	2,514	37,493	350	0.948	332
2017년	13,331	19,110	6,462	38,903	35,958	2,585	38,543	360	0.898	324
2018년	13,705	19,645	6,643	39,993	36,965	2,657	39,623	370	0.852	315
2019년	14,088	20,195	6,829	41,112	38,000	2,732	40,732	381	0.807	307
2020년	14,483	20,760	7,020	42,264	39,064	2,808	41,872	391	0.765	299
2021년	14,888	21,342	7,217	43,447	40,158	2,887	43,045	402	0.725	292
2022년	15,305	21,939	7,419	44,664	41,283	2,968	44,250	413	0.687	284
2023년	15,734	22,554	7,627	45,914	42,438	3,051	45,489	425	0.652	277
2024년	16,174	23,185	7,840	47,200	43,627	3,136	46,763	437	0.618	270
2025년	16,627	23,834	8,060	48,521	44,848	3,224	48,072	449	0.585	263
2026년	17,093	24,502	8,286	49,880	46,104	3,314	49,418	462	0.555	256
2027년	17,571	25,188	8,518	51,277	47,395	3,407	50,802	475	0.526	250
2028년	18,063	25,893	8,756	52,712	48,722	3,502	52,224	488	0.499	243
2029년	18,569	26,618	9,001	54,188	50,086	3,600	53,687	502	0.473	237
2030년	19,089	27,363	9,253	55,705	51,489	3,701	55,190	516	0.448	231
2031년	19,624	28,129	9,512	57,265	52,930	3,805	56,735	530	0.425	225
2032년	20,173	28,917	9,779	58,869	54,412	3,911	58,324	545	0.402	219
2033년	20,738	29,727	10,052	60,517	55,936	4,021	59,957	560	0.381	214
2034년	21,318	30,559	10,334	62,211	57,502	4,134	61,636	576	0.362	208
2035년	21,915	31,415	10,623	63,953	59,112	4,249	63,361	592	0.343	203
2036년	22,529	32,294	10,921	65,744	60,767	4,368	65,136	609	0.325	198
2037년	23,160	33,199	11,227	67,585	62,469	4,491	66,959	626	0.308	193
2038년	23,808	34,128	11,541	69,477	64,218	4,616	68,834	643	0.292	188
2039년	24,475	35,084	11,864	71,423	66,016	4,746	70,762	661	0.277	183
2040년	25,160	36,066	12,196	73,422	67,864	4,878	72,743	680	0.262	178
2041년	25,865	37,076	12,538	75,478	69,765	5,015	74,780	699	0.249	174
2042년	26,589	38,114	12,889	77,592	71,718	5,155	76,874	718	0.236	169
2043년	27,333	39,181	13,250	79,764	73,726	5,300	79,026	738	0.223	165
2044년	28,099	40,278	13,621	81,998	75,790	5,448	81,239	759	0.212	161
계										8,134

※ 물가상승률 2.8%, 할인율 5.5% 반영. 30년 기준

2. 비용

○ 문화재 통합관리체계의 전담조직 설립 시 추가적으로 투입되는 초기 예산은 비용 항목으로 분석해야 함. 설립 1차년도에 소요되는 자산구입 비용은 44억 2,900만원[17]임. 이외에 조직 구축을 위한 설계비 등은 금액이 상대적으로 소액이므로 제외하기로 함.

○ 이후 다른 비용이 발생하지 않으므로 비용의 현재가치는 44억 2,900만원.

3. 비용 편익분석

○ 위에서 구한 편익과 비용을 가지고 B/C 비율을 구하면 1.84[18]의 비율이 도출됨. 이는 문화재 통합관리체계 구축 시 구축비용에 비해 그 효율성이 장기적으로 높음을 의미함.

○ 또한 본 분석과정에서 B/C 비율 계산 시 고려되지 않았으나 결론 도출 시 고려해야 할 요소가 세 가지로 구분됨. 첫째로 공무원의 현장관리에 대한 관리비용 절감액, 둘째로 문화재 원형보존의 연장, 셋째로 일반보수비의 감소임. 이는 모두 문화재 통합관리체계에 양의 영향력을 가져오는 요소들로써 문화재 통합관리체계의 B/C 분석 비율을 1.84보다 높일 수 있는 것임.

4. 민감도 분석

○ 본 비용편익 분석에서 사용한 할인율은 사회적 할인율로 권장되는 5.5%임. 그러나 문화재라는 공공재의 측면을 감안해서 2.5%의 공공 할인율을 적용할 수도 있음.

○ 또한 긴급보수비용의 절감액으로 가정한 60%의 비용 절감를 보다 절감 폭이 더 증가할 수 있으므로 절감률을 70%, 80% 수준으로 변동시켜서 민감도 분석을 하였음.

17) 1년차 금액 49억 2,100만에서 연간 유지비 4억 9,200만을 제외한 수치임.
18) 편익의 현재가치인 81억 3,400만원에서 비용의 현재가치인 44억 2,900만원을 나눈 금액임.

<표 235> 민감도 분석시 B/C 비율

	긴급보수비용 60% 절감시	긴급보수비용 70% 절감시	긴급보수비용 80% 절감시
할인율 5.5%	1.84	4.75	7.67
할인율 2.5%	2.62	6.94	11.27

○ 민감도 분석 결과 긴급보수비용이 60% 수준으로 절감될 시 할인율을 5.5%와 2.5%를 각각 적용하더라도 위 <표 235>와 같이 B/C 비율이 1.84 및 2.62로, 1이 넘는 수치가 나오게 됨. 그러나 앞서 살펴 본 바와 같이 현장관리 인력을 관리하는 공무원의 업무 부담 감소와, 문화재의 원형보존력 상승 효과, 그리고 일반보수비의 감소액 등의 요소를 제외한 수치임을 고려할 때, 이 경우에도 B/C 비율이 보다 더 높은 가치를 지닐 것으로 예측됨.

○ 또한 긴급보수비용의 절감 폭이 클수록 B/C 비율이 현저하게 좋아지는데, 이는 교육·훈련, 상시 관리체계의 구축 등을 통하여 보수비용의 절감률을 높일수록 문화재 통합관리 시스템이 더욱 유용함을 의미함.

○ 할인율을 공공기준인 2.5%로 할 경우, 긴급보수비용 절감액의 변화에도 불구하고 5.5%의 할인율에 비해 B/C 비율은 더욱 높아지는 결과가 나옴.

5. 소결

○ 타당성 분석의 종합적 결과는 아래 <표 236>과 같으며, 문화재 통합관리체계 구축은 초기비용에 비해 원가 절감으로 인한 편익, 상시관리체계로 인한 긴급보수비의 감소, 문화재 원형보존 효과 상승으로 인한 편익이 더 큰 것으로 분석되었음.

○ 일반적인 기준(5.5% 사회적 할인율) 적용시 B/C 비율은 1.84로 나타나 문화재 통합관리체계의 구축이 효율성이 있는 것으로 나오는데, 통합관리체계 도입으로 긴급보수비가 일정 수준 이상으로 감소할 경우 B/C 비율이 1 이상이 되어 문화재 통합관리체계의 구축이 타당함을 보이고 있음.

○ 본 타당성 조사가 보이는 또 다른 주제는 문화재 전담조직 설립과 이에 의한 통합관리체계 구축 시 교육 훈련을 통한 상시관리체계의 구축으로 일반보수비를 줄이는 과정을 강조하는 것이 본 문화재 통합관리체계가 성공하기 위

한 필수 요소임을 알 수 있음.

• 경미보수로 긴급보수비의 절감을 꾀하는 것 뿐 아니라, 통합관리체계 구축을 통해 문화재관리 전문인력을 현장에 투입하고, 상시관리 인력과 효율적으로 통합 운영함으로써 연간 1,300억 원[19]에 이르는 막대한 일반보수비를 절감하며, 국가지정문화재 및 등록문화재에 비해 상대적으로 관리의 사각지대에 놓여있는 시도지정문화재에 대한 균형적인 관리가 가능해짐.

<표 236> 비용편익 추계를 통한 타당성 분석

분석항목	비용편익요소		세부항목			비고
비용	초기구축비용		자산취득비	4,429백만원		
편익	원가절감		인력수	801명→712명		• 2015년 기준 • 돌봄+안전경비+시설관리
			인건비	246억원→162억원		
	보수비 감소		현장관리 비용	368억원→355억원		• 2015년 기준 • 인건비+사업비+긴급보수비 • 할인율 5.5% 적용 • 긴급보수비용 60% 절감 적용
			평균보수비 비교	일반보수	177백만원	(보수비용 금액) 일반보수>긴급보수>경미보수
				긴급보수	92백만원	
				경미보수	0.46백만원	
	원형보존 연장		훼손시 완전한 원형복구가 불가 → 예방관리로 원천적 훼손 방지 필요			(훼손시 보수 효율성) 경미보수>긴급보수>일반보수
	공무원 현장관리 비용 감소		관리직 비용→통합관리체계 예산으로 해결			수치 산출 불가
비용편익	B/C비율		1.84			(수치 산출 제외 항목) • 공무원 현장관리 비용 절감액 • 문화재 원형보존의 연장 • 일반보수비 감소
민감도	B/C비율		(긴급보수비용 절감폭)			• 긴급보수비 절감 폭이 클수록 B/C비율이 높아짐 • 할인율 2.5%적용시(공공기준) B/C비율은 더 높아짐.
			60%	70%	80%	
	(할인율)	5.5%	1.84	4.75	7.67	
		2.5%	2.62	6.94	11.27	

19) 문화재청, 「2013년도 문화재보수정비 국고보조사업비 세부내역」 참조

제5장 문화재안전관리공단 운영 방안

제1절 문화재안전관리공단 개요
제2절 문화재안전관리공단 설립 시나리오
제3절 중장기 로드맵

여 백

제1절 문화재안전관리공단 개요

1. 공단 설립의 환경 및 대응방향

1) 공단설립의 환경

○ 사회적 환경 변화에 따른 통합관리의 중요성 제고

○ 문화재에 대한 활용 및 향유의식 제고에 따른 관리 중요성 증대

○ 문화재 관리 현장의 요구

2) 공단설립의 대응방향

○ 문화재 안전관리 강화

○ 문화재 관리의 전문성 강화

○ 문화재 관리의 명확한 책임성

○ 문화재담당 공무원의 관리업무 효율화

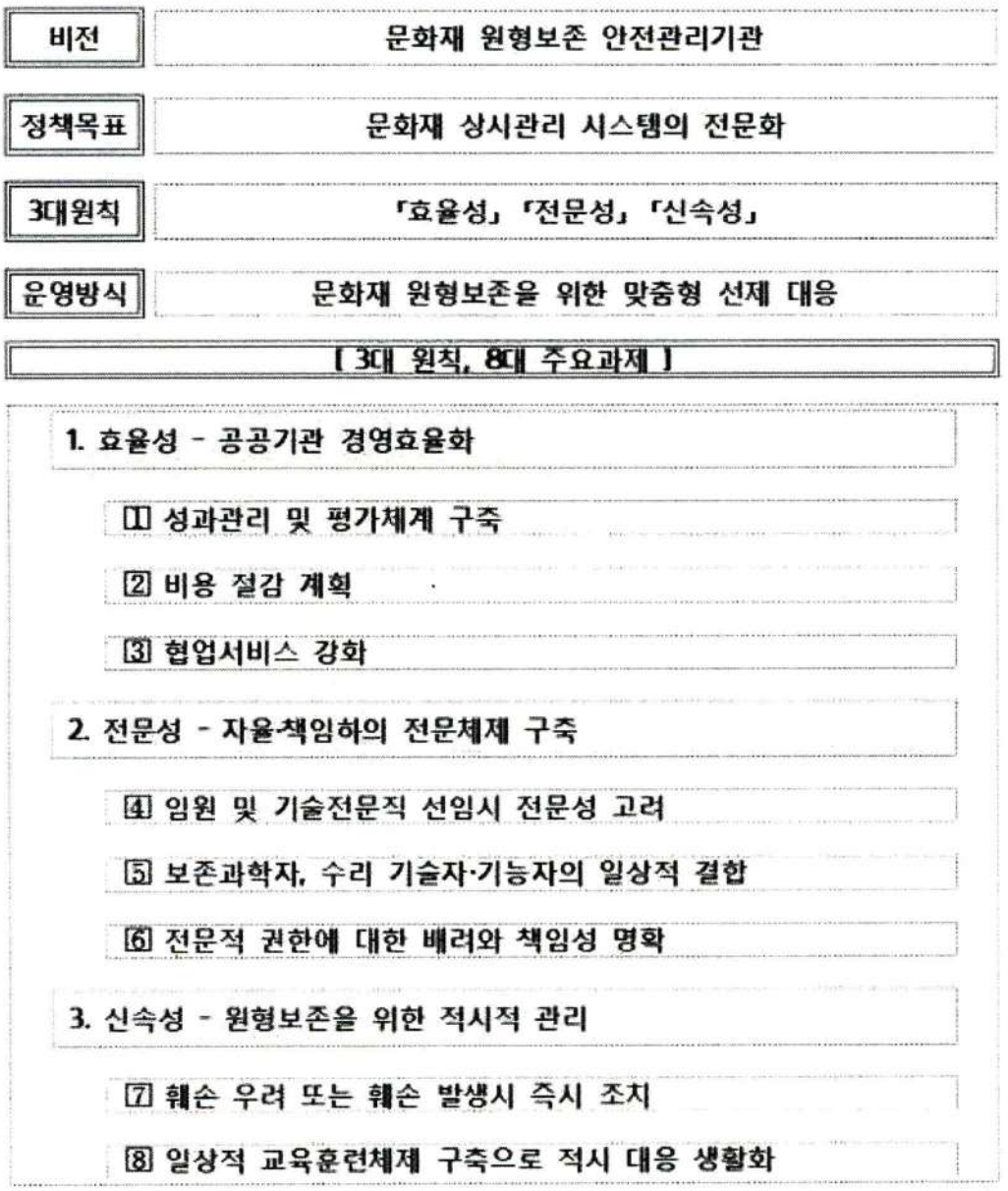
○ 문화재보호법 상 문화재 관리 원칙에 충실한 문화재 관리 운영체계 완성

○ 문화재 관리환경 변화에 대한 능동적 대응

○ 문화재 관리 예산의 절감과 효율성 증대

○ 문화재 보존 및 활용 방안 개선 및 창출

<그림 38> 문화재안전관리공단 경영전략



2. 사업내용

가. 선행연구에서 제시한 문화재 관리 전담조직의 주요 사업내용은 다음과 같음. (<표 237> 참조)

○ 2003년 문화재 전문법인 설립 연구조사 (한국자치경영평가원 공공투자연구

센터)에서는 문화재 수리공사에 대한 의무 감리(문화재청 수행), 문화재수리 기술자 및 기능자의 정기 의무 보수교육, 중요 국가지정문화재 수리공사 시공, 국유문화재 관리 및 보수·수리 시공 등을 제시함.

○ 2013년 문화재 안전 및 유지관리에 관한 법률」 제정(안) 마련 연구 (한국문화재정책학회, 2013)에서는 문화재 안전관리 인력 운용, 문화재 방재시설 관리, 문화재 주변환경 관리 등을 제시함.

○ 2012년 문화재 관리체계 개선을 위한 현황분석 보고서 (문화유산활용연구소, 2012)에서는 관리실태조사 및 점검모니터링, 일상관리 및 경미한 보수, 안전경비, 재난방지시스템 구축 및 시설안전관리 등을 제시함.

<표 237> 선행연구에서 분석된 문화재 전담관리 조직의 사업내용

연구명	문화재 전문법인 설립 연구조사	문화재 안전 및 유지관리에 관한 법률 제정(안) 마련 연구	문화재 관리체계 개선을 위한 현황분석 보고서
주요 사업	수리법인	안전관리(경비)	문화재 관리 전반
사업 내용	• 수리공사에 대한 의무 감리 • 수리 기술자 및 기능자의 정기 의무 보수교육 • 중요 국가지정문화재 수리공사 시공 • 국유문화재 관리 및 보수·수리 시공	• 안전관리 인력 운용 • 방재시설 관리 • 주변환경 관리	• 관리실태조사 및 점검모니터링 • 일상관리 및 경미한 보수 • 안전경비방재시스템 구축 및 시설안전관리 • 현장관리인력 교육·훈련 • 관리시스템 전문적 조사 연구 • 경미 수리업무에 대한 기술지원

나. 문화재안전관리공단의 주요 사업내용 (<표 238> 참조)

○ 문화재 상시관리 및 경미보수(경미한 수리), 안전경비, 방재방범 및 관련시설 관리 등 현장관리 사업.

○ 현장관리 인력에 대한 노무관리, 교육 훈련사업, 문화재관리시스템 구축 및 조사연구사업, 현장관리 및 긴급보수에 대한 관리감독 사업 등이 추가될 수 있음.

<표 238> 문화재안전관리공단 현장관리 분야 사업 세부내용

구분	기능별 분류	업무분장 내용
상시 관리	상시관리 및 경미한 보수	-예방과 진단, 활동계획 수립을 위한 기초자료 확보 -소유자 및 관리자 현황, 관리상태 파악 등 문화재 관리 실태조사 -소화, 정기, 가스, 도난방지시설 등 문화재와 그 주변 각종시설 점검 -문화재 훼손상태 및 훼손요인 점검, 병충해 모니터링, 습기제거를 위한 방습·배풍 -문화재 관람환경(당해 문화재 내/외부) 청결 및 문화재 주변 환경 정비 -나무전지작업, 잡풀제거, 화단정리, 잔디식재 등의 조경관리 -석렬 바로잡기, 기단바닥보수 등의 기단보수 -드잡이, 기둥하부보강(동바리) 등 초석 및 기둥과 관련 보수 -창호지 도배, 문짝수리, 창호철물보수 및 방청 작업 등 창호보수 -초본식물제거, 넝쿨제거, 담장기와보수, 무너진 담장보수 등 담장보수 -부분적으로 탈락한 회벽•고막이벽 보수 등의 벽체 보수 -마루 기름칠, 콩땜작업, 마루청판 교체 등 마루보수 -유실된 토사 채우기 및 고르기, 기존배수로 준설 및 정비, 석조물 이끼 및 지의류 제거 -파손된 표석, 안내판, 경고판, 보호 철책 등 보수 및 방청, 제녹, 도색
안전 관리	안전경비	-문화재 내, 외부 시설 방호, 재난 발생 시 초동대응 및 보고 -문화재의 위험요인(화재, 도난, 도굴 등)을 감시 및 계도 -기초적인 문화재 일상관리 및 취약기 문화재 주변 보호시설 이상 유무 확인
	방재시스템 구축 및 시설안전 관리	-문화재 소화설비 설치 및 점검(방수총, 소화전, 이동식 소화설비 등) -경보설비 설치 및 점검 (자동화재탐지설비, 자동화재속보설비) -방범설비 설치 및 점검 (CCTV, 적외선감지기, 열감지기 등) -전기설비, 방염재·방충제 도포, 도난경비시설 설치 및 유지관리
관리 지원	현장 관리인력 교육·훈련	-문화재 기초 소양교육 (단계별 심화교육), 문화재 현장 안전교육 -문화재 상시관리 활동에 필요한 매뉴얼 숙지 교육 및 훈련 -안전경비 업무 활동에 필요한 기계·장비 사용 교육 및 훈련 -문화재 대응 보고체계 교육 및 모의 훈련, 업무관련 각종일지 작성법 교육 -경미 수리에 대한 전문기능 교육 및 훈련(목공, 와공, 미장공 등)
	관리시스템 조사 연구	-표준 관리시스템 운영을 위한 DB구축과 매뉴얼 제작 -매뉴얼 제작 : 지침과 시방서를 제작하여 공정을 표준화 -기록화 : 관리시스템을 통한 모든 활동 기록 -경미보수반 관리체계 개선, 공방 운영 연구 등
기술 지원	현장관리 기술지원 및 긴급보수	-현장기술 지원, 경미 수리업무에 대한 기술지원 및 필요시 현장감독 -흰개미 탐지와 같은 전문기술을 요하는 분야의 모니터링 -전문성이 요구되는 긴급보수현장 지원 감독

○ 단, 수리·복원 분야까지를 포함하는 여부는 정책적 방향과 수리·복원의 규모 등에 대한 별도의 조사·분석이 수반되어야 하므로 본 설립안에서는 수리·복원 분야는 제외

3. 조직 구성

가. 직종 직급 구성

1) 직종별 주요 직무 : <표 239> 참조

<표 239> 문화재안전관리공단 직종별 주요 직무분야

구분	직 종	직무 분야
일반직	행정직	기획, 예산, 총무, 관리계획, 홍보, 전산, 계약, 재산관리, 총무, 인사, 노무관리, 복지 등의 직무
	교육홍보직	현장 교육·훈련, 교육훈련 프로그램 개발·운영, 매뉴얼 개발·제작·보급, 자료정보 관리, 홍보, 보고서 출간, 각종 자료 출간 등의 직무
전문직	연구 개발직	문화재 보수관리분야, 문화재 보존관리분야, 문화재 조경관리분야, 문화재 복원관리 분야, 문화재 안전관리분야 등의 직무
	시설기술직	시설 관리 점검, 시설 유지 보수 , 전기·가스 관리, 소방관리 등의 직무
운영직	1종	문화재 보수와 관련된 목공, 석공, 와공, 미장공, 제와공 등의 직무
	2종	천연기념물의 조경 및 방재 점검 등에 필요한 직무
	3종	문화재의 화재예방 및 조기진화를 위한 소화, 경보, 방범 설비에 대한 지속적인 유지관리, 안전경비 등의 업무
	4종	문화재 일상관리·모니터링 업무 및 경미 수리와 관련된 직무

2) 직급별 직위

① 임원

○ 상임이사(이사장 포함)의 수는 이사 정수의 50/100 미만 책정 (<표 240> 참조)

- 이사(당연직 이사 제외)는 사장 공모절차를 준용하여 소속 정부기관장의 승인을 얻어 이사장이 임명함.

- 상임이사의 수는 직원 수에 연동하며, 정관상 인원에 포함.

<표 240> 문화재안전관리공단 직원규모별 상임이사의 기준과 소요인력

구분	상임이사 기준			
직원규모	50명 이하	51~150명	151~300명	301~2000명
소요인력	-	1명	2명	3명

○ 비상임이사는 정수의 50%이상을 당연직이 아닌 사외이사로 충원

○ 비상임이사 중 관련업무 공무원 등 당연직 이사는 2인 이내 제한

○ 상임감사 또는 비상임 감사를 1인 책정

- 상임감사는 행정안전부 지침 상 정원이 500명 이상이거나 최근 3년간 예산 및 연평균 매출액이 1,000억 이상일 때 설치하며, 소속 정부부처 기관장이 임명함.

- 비상임 감사는 소속 정부부처 감사담당 공무원이 겸임 가능

② 본부 조직 및 직원 : <표 241>, <표 242> 참조

○ 이사장 1명, 상임이사 2명을 포함한 9명의 이사, 비상임감사 1명

○ 이사장 밑에 본부, 부·단·지사를 둠, 감사실은 직속 형태

○ 부서단위 인력은 기본인력(법정인력 포함)에 사업인력을 추가

- 기본인력은 부서운영을 위한 최소인력(4인기준)과 목공, 안전관리, 전기 등 부서관련 필수자격증을 소지한 법정인력으로 구성

- 사업인력은 사업량에 따라 사업수행에 꼭 필요한 최소인력 포함

○ 신설조직의 건전성 유지 위해 지원부서 인력은 전체정원의 30%이내, 관리직(과장급 이상) 비율은 정원의 20% 이내로 최소 인력화.

<표 241> 문화재안전관리공단 직급별 직위표

직급	직 위 표		
	본 부	지 사	전문직
1급			단장, 지사장, 선임연구위원
2급	단장	지사장	
3급	과장, 단장	지사장, 과장	지사장, 단장, 과장, 연구위원
4급	과장	과장, 팀장	과장, 팀장, 반장, 책임연구원
5급	직원	팀장	팀장, 반장, 연구원
6~8급	직원	직원	

<표 242> 문화재안전관리공단 전문직 직급별 직위표

직종 \ 직급		직 위 표
연구 개발직	1~2급상당	단장, 지사장, 선임 연구위원
	3급상당	단장, 지사장, 과장, 연구위원
	4급상당	과장, 팀장, 책임연구원
	5급상당	팀장, 연구원
시설 기술직	3급상당	지사장, 부장, 단장, 과장
	4급상당	과장, 팀장(반장)
	5급상당	주임, 팀장(반장)

③ 지사별 현장인력

○ 상시관리 인력은 팀별로 팀장 1명과 주임 1~3명, 관리원 2~20명으로 운영 (<표 243> 참조)

<표 243> 문화재안전관리공단 상시관리 현장 투입 인원 예시

구분	직급/등급	인원	비고
팀장	관리책임자	1	총괄 지휘, 감독
팀원	주임	1~3	경미수리, 상시관리 및 청소
팀원	관리원	2~20	사진촬영, 업무일지, 운전

○ 기존의 상시관리(돌봄 사업) 인력은 상시관리과로 수용하며, 문화재 관리건수와 기존 인력 규모에 맞게 지사별로 과내 팀조직을 구성(<표 244> 참조)

<표 244> 2013년 돌봄 사업 인력규모에 근거한 문화재안전관리공단 팀 편제 예시

광역사도		관리문화재 수 (건)	관리인력 (명)	팀추산 (개)
수도권지사	서울	32	6	1
	인천	125	9	2
	경기	134	20	1
중원지사	강원	215	24	3
	충북	115	20	2
부여지사	충남	168	19	2
	대전	60	4	1
	전북	211	22	3
나주지사	전남	289	26	3
	광주	43	5	1
	제주	59	19	1
경주지사	경북	286	27	3
	대구	128	7	1
가야지사	경남	254	25	3
	부산	2	7	1
	울산	69	4	1
	합계	2,292	244	29

○ 관리지원인력은 지사별로 관리주임(7급) 1인 배치를 기준으로 함.

○ 기존의 안전경비 사업은 안전관리과로 수용하며, 각 지사의 기초단체 수와 개소를 기준하여 단계적으로 팀을 확대 배치

○ 안전경비 인력의 효율적 관리를 위하여 팀제로 운영(<표 245> 참조)

<표 245> 2013년 안전경비 인력 배치규모에 근거한 문화재안전관리공단 조직편제안

광역지사		인력배치 기초단체	문화재 관리개소	경비인력수	조직편제(안) 팀
수도권지사	서울	1	3	16	1
	경기	3	7	22	2
	인천	1	3	7	1
중원지사	강원	3	6	14	2
	충북	3	5	12	2
부여지사	충남	7	13	38	2
	대전	1	1	3	1
	전북	9	19	52	3
나주지사	전남	8	18	47	3
	광주	-	-	-	-
	제주	1	1	3	1
경주지사	경북	11	39	91	3
	대구	2	4	15	1
경남지사	경남	7	9	37	3
	부산	2	3	8	1
	울산	1	2	4	1
총계		60	133	366	27

○ 시설관리 인력은 지사 당 팀장 1명, 팀원 2명씩 배정하고 단계적으로 확대

○ 현장 운영인력은 업무분야에 따라 아래와 같이 직종을 나누고 전문성 및 숙련 정도에 따라 직종별 상·하 한선 범위 내에서 연봉을 차등 적용

- 1종 : 한식 목공, 와공, 미장공, 석공 등
- 2종 : 천연기념물 조경, 방제 점검 등 조사연구
- 3종 : 문화재 방재방범 시설관리, 안전경비 등
- 4종 : 문화재 상시관리, 경미수리 업무

○ 이 경우 현장 인력배치는 1종은 상시관리 팀장급으로, 2종은 상시관리 주임급으로, 3종은 직급에 따라 경비팀장, 경비주임, 경비원 등으로, 4종은 상시관리원 등으로 구성함.(<표 246> 참조)

<표 246> 문화재안전관리공단 상시관리과·안전관리과 인원 및 관장업무 인력

부서/직책명		인원 (명)	관장업무
지사장		6	○ 현장관리 업무 총괄
상시 관리과	상시관리과장	지사별 1	○ 상시관리 업무 총괄
	상시관리팀 (팀별)	팀장 1 주임 1~3 관리원 4~20	○ 상시관리1팀 업무 총괄 (팀장) ○ 모니터링, 일상관리, 경미보수 업무 ○ 사진촬영, 업무일지, 운전
	관리지원팀	지사별 팀장 1	○ 관리지원 업무 총괄 ○ 상시관리에 필요한 업무지원 ○ 안전경비 및 시설관리에 필요한 업무지원 ※ 업무지원 : 행정, 장비, 재료, 교육 등 지원
안전 관리과	안전관리과장	지사별 1	○ 안전경비 업무 총괄
	안전경비팀 (지사별)	팀장 1 주임 0~1 팀원 1~15	○ 안전경비1팀 업무 총괄 (팀장) ○ 24시간 순찰감시, 모니터링, 시설방호, 시설점검, 초동대응 업무
	시설관리팀 (지사별)	팀장 1 팀원 2	○ 시설관리 업무 총괄 (팀장) ○ 재난방지 시설구축, 방재·방범시설 점검 및 유지관리, 방화관리용역 관리감독 업무

※ 광역시는 1개 팀으로 별도 구성하여 광역도에 포함.

나. 부서별 업무 내용

1) 관리본부

① 인사재무과 : 인사 담당, 재무 설계, 예산 집행

② 기획관리과 : 중장기 계획, 기본 계획 등 계획 수립·평가·관리, 현안정책과제 개발 연구, 정부평가지표 설계·이행점검 및 성과관리, 대외협력

③ 연구개발과

- 문화재 수리전문가, 안전전문가, 방재 및 방범 전문가, 시공재료 전문가 등으로 인력 구성

• 문화재 관리와 관련된 조사·연구·분석

• 문화재 관리 정책개발 및 연구

• 문화재 경미보수에 필요한 재료 및 도구개발 연구

• 기타 문화재 보존관리 및 방재 등에 관한 조사 연구

• 문화재 통합관리를 통한 경제적 수익의 정량적 가치 분석연구

④ 교육홍보과 : 문화재 안전관리 인식제고를 위한 홍보활동, 업무추진 실적보고서 및 홍보 관련 책자 발간

2) 기술지원단 : 교육프로그램 기획 구성, 기초 소양교육 및 현장안전교육, 직무교육 행정 및 운영지원, 긴급보수 수행 및 감독

○ 문화재 수리기술자 및 수리기능자 자격증을 소지한 자 또는 문화재수리경력 5년 이상으로 문화재 수리업무에 숙련된 자들로 구성

○ 현장관리팀의 전문성을 보완하기 위한 현장 기술지원

○ 경미보수 업무에 대한 현장지원 및 긴급보수 수행·감독

○ 현장관리 인력을 대상으로 하는 전문기술 교육지원

○ 흰개미 탐지 등 전문기술을 요하는 분야의 모니터링 활동

※ 현재 문화재청 직영으로 궁능관리과에서 직영보수반을 운영 중임. 보수반의 설립 취지는 문화재 보수 예산이 부족하거나 낮은 입찰 금액으로 수리되지 못한 훼손 문화재를 직영으로 수리하고, 풍수해 등 자연재해로부터 훼손된 문화재를 적시에 긴급 복구하는 데 있음. 따라서 사후 보수예산을 절감하고, 신속한 긴급 복구작업을 위해서는 직영보수단과 같은 편제조직이 전국 광역시·도별로 필요함. 차후 이러한 조직을 기술지원단 소속으로 편제하여 전국을 몇 개의 권역으로 나누어 운영한다면 효율적일 것으로 판단됨.

3) 지역본부

① 상시관리과(지사)

- 문화재 예방관리를 위한 기초자료 확보 및 관리실태 조사
- 문화재 및 주변시설 정기점검 및 훼손 파악 등의 모니터링
- 문화재 및 주변환경 정비활동과 환기, 조경관리 등 일상관리
- 문화재의 경미한 수리 보수 작업
- 관리지원팀 : 현장관리 인력에 필요한 행정지원 및 재료와 장비 구입, 교육지원 등의 업무지원을 수행

② 안전관리과(지사)

- 문화재 방호 및 위험요인 감시 계도
- 재난방지시설 구축, 방재 및 방범시설 점검 및 유지관리, 방화관리용역사업 관리감독 업무 수행, 재난 발생 시 초동 대응 및 보고 작업
- 시설지원팀 : 문화재 방재 시스템 구축 및 시설안전관리

4. 예산 항목

가. 인건비

① 운영 형태별 인건비 비교

○ 공공기관 인건비

- 우리나라 공공기관의 2012년 평균임금은 6,200만원이며, 유형별로 보면 시장형 7,600만원, 준시장형 6,900만원, 기금관리형 6,800만원, 위탁집행형 6,100만원, 기타 공공기관 6,000만원 등으로 파악됨.
- 관리공단 모델인 21개 공공기관의 2012년 평균임금은 5,600만원(<표 247> 참조)

<표 247> 2012년 공공기관 평균 보수액 (단위:백만원)

기관명	1인당 평균보수액	기본급	고정 수당	급여성 복리후생비
교통안전공단	64	45	8	0
국립공원관리공단	44	23	5	2
도로교통공단	53	31	14	1
선박안전기술공단	55	44	2	1
에너지관리공단	54	43	1	4
우체국물류지원단	45	17	1	2
축산물위해요소중점관리기준원	45	39	2	1
한국가스안전공사	60	45	1	6
한국광해관리공단	67	50	2	3
한국보훈복지의료공단	54	29	15	2
한국산업기술시험원	80	59	5	10
한국산업안전보건공단	59	42	8	1
한국산업인력공단	52	30	8	6
한국승강기안전관리원	47	25	11	1
한국승강기안전기술원	48	35	4	3
한국시설안전공단	64	33	24	4
한국전기안전공사	56	36	1	2
한국철도시설공단	66	40	10	3
한국환경공단	48	30	10	4
평균 보수액	56	37	7	3

• 공공기관의 임금인상은 매년 기획재정부가 제시하는 예산편성지침에 따라 제한되고 있음.

○ 정규직 노동자 월 평균 노임 : '13년 1/4분기 기준 3,346천원<표 248>으로 연간 평균보수액은 약 4,000만원으로 조사됨.(고용노동부, 사업체노동력조사)

<표 248> 노동자 월 평균 근로일수·근로시간·임금총액

(단위 :일, 시간, 천원)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
근로일수	21.5	21.5	21.5	21.5	21.3	20.8
근로시간	184.8	184.4	184.7	182.1	179.9	175.1
주당근로시간	42.6	42.5	42.5	41.9	41.4	40.3
임금총액	2,802	2,863	3,047	3,019	3,178	3,346

※상용근로자 5인 이상 사업체에 종사하는 상용근로자에 대한 분석결과임.

○ 비정규직 노동자 : 2012년 연평균 보수액은 약 1,700만원으로 조사됨. (고용노동부, 2012년 고용형태별 근로실태조사, <표 249> 참조)

<표 249> 고용형태별 월 근로시간 및 임금총액

(단위 :시간, 원)

	시간당 급여	월 근로시간	월 급여	연평균 보수액
전체	10,437	140.1	1,462,224	17,546,684
기간제근로자	11,076	176.9	1,959,344	23,512,133
단시간근로자	9,521	90.9	865,459	10,385,507
일일근로자	12,047	117.7	1,417,932	17,015,183
파견근로자	9,540	169.6	1,617,984	19,415,808
용역근로자	8,081	187.4	1,514,379	18,172,553

○ 2013년 제조부문 시중 노임단가<표 250>를 기준하여 문화재 현장관리업무 노무비를 책정시 연봉으로 팀장 3,864만원, 팀원 2,664만원으로 산출됨.

<표 250> 2013년 제조부문 노임단가 기준 문화재 관리인건비 산출

직종		팀장	팀원	산출근거
적용단가(일급)		87,508	60,236	팀장: 제조사중노임no177 팀원: 제조사중노임no176
인건비	기본급	2,148,808	1,479,128	일급×24.56일(유급휴무포함)
	제 수당	109,385	75,295	일급×15일÷12개월
	상여금	716,269	493,042	월 기본급×(44%÷12월)
	퇴직급여 충당금	247,871	170,622	(월기본급+제수당+상여금) ÷12월
합계		3,222,332	2,218,087	

※제조부문 시중노임단가(중소기업중앙회) 적용, 2013년 1월 공포
연차유급휴가 : 1년간 8할 이상 출근자에게 15일(근로기준법 제60조)

② 문화재안전관리공단의 인건비 예산 산출

○ 우리나라의 공공기관 중 운영체계 및 직무유형이 유사한 국립공원관리공단의 2012년 경영공시자료 및 보수규정에 근거함.

- 우리나라 공공기관의 인건비는 도시노동자 평균에 비해 지나치게 높은 점과 정규직과 비정규직 편차가 극심한 점을 감안하고, 인건비 부담이 비교적 적은 위탁관리형 공단의 보수규정을 참조함.

○ 문화재안전관리공단의 경우 경력직(7급 이상)은 유사기관인 국립공원관리공단의 연봉평균액을 기준하고, 신규직(8급)은 연봉 하한액을 기준하며, 수당의 경우 필수 수당 외 성과수당을 최소화 하여 설계해 재정 부담을 경감.
○ 직급별 기본연봉테이블을 기준으로 한 급여체계로 설계(<표 251> 참조)

• 인건비 = 연봉 + 4대보험료

• 연봉(정규직) = 기본연봉 + 고정수당 + 급여성 복리후생비 + 퇴직적립금 + 성과연봉(설립 2차 년도부터 적용)

• 연봉(무기계약직) = 기본연봉 + 퇴직적립금

• 연봉 인상은 총인건비 인상률 범위 내로 하되, 기본연봉은 개인 인사평가결과가 차년도에도 영향을 미치는 '누적식', 성과연봉은 당해연도에만 영향을 미치는 '비누적식'으로 운영

○ 기본연봉은 직급에 따라 책정되며 개인의 경력, 누적성과와 직무의 곤란성 및 책임의 정도를 반영함.

<표 251> 국립공원관리공단 기본연봉 한계액과 문화재안전관리공단 기본연봉

(단위 :원)

	국립공원관리공단		문화재안전관리공단
직급구분	기본연봉상한액	기본연봉하한액	기본연봉
1급	45,419,000	26,314,000	36,839,600
2급	41,476,000	22,576,000	31,606,400
3급	38,609,000	19,775,000	27,685,000
4급	35,640,000	16,697,000	21,706,100
5급	33,290,000	14,320,000	18,616,000
6급	30,528,000	11,710,000	14,052,000
7급	30,071,000	11,063,000	13,275,600
8급	29,745,000	10,664,000	10,664,000

○ 고정수당 및 급여성 복리후생비 : <표 252> 참조

<표 252> 문화재안전관리공단 직급별 고정수당 및 급여성 복리후생비 분류표

직급	고정수당(원)	급여성 복리후생비(원)
1급	8,130,720	4,845,360
2급	7,505,280	4,472,640
3급	6,879,840	4,099,920
4급	6,254,400	3,727,200
5급	5,628,960	3,354,480
6급	5,003,520	2,981,760
7급	4,378,080	2,609,040
8급	3,752,640	2,236,320

○ 성과급 : 전년도의 업무실적 평가 결과에 따라 고성과자와 저성과자 간 차

등을 두어 지급

- 평가등급, 차등지급률 등 그 밖에 성과연봉의 지급에 필요한 사항은 평가결과, 예산범위 및 정부예산집행지침에 따라 이사장이 별도로 정함.

- 설립 2차년도부터 반영하되 국립공원관리공단의 최근 5개년도 성과급 중 경영평가 상여금 및 실적수당만을 포함하여 이의 평균(920만원)을 인별로 계산해 산정함.

○ 현장관리직과 전문직을 별도 운영직으로 분류하며, 설립 시나리오에 따라 운영직 전체를 무기계약직으로 운영 관리하기도 하며 업무분야와 전문성에 따라 직종을 4종으로 나누어 예산범위 내에서 연봉을 차등 적용함 (<표 253>, <표 254> 참조)

- 국립공원관리공단 2011년 운영직 연봉 참조, 2012~13년 물가상승률 반영

<표 253> 문화재안전관리공단 운영직 보수 안(연봉기준)

(단위 : 천원)

구 분	1 종	2 종	3 종	4 종
업무분야	한식와공, 미장공,석공 등	천연기념물 방제, 조경관리	방재방범 시설관리,경비	상시관리, 경미한 수리
상한액	40,765	35,428	30,092	30,092
하한액	30,092	20,480	17,368	17,368

<표 254> 문화재안전관리공단 운영직 분류별 인원과 인건비 금액

분류	직급	급여기준	급여기준액
1종	상시관리팀장급	운영직보수하한선	30,091,975
2종	상시관리 주임급	운영직보수하한선	20,480,000
3종	경비팀장	운영직보수평균	23,729,988
	경비주임	운영직보수하한*1.1	19,104,800
	경비원	운영직보수하한선	17,368,000
4종	상시관리원	운영직보수하한선	17,368,000

나. 기본 경비

○ 조직운영에 소요되는 기본적 경비 및 지속적인 소규모 운영경비(기본행정경비, 소규모 전산운영경비 등)로 기본연봉에 대비하여 산출(<표 255> 참조)

○ 기본 연봉 × 기본경비 비율 (22%)

○ 기본경비 비율은 소방방재청 기본경비 비율(22%, 국회예산정책처, 비용추계에 이용되는 단가 및 기준정보에 관한 연구, 2012)을 적용함.

<표 255> 문화재안전관리공단 직급별 기본경비

(단위 :원)

직급	기본연봉	기본경비
1급	36,839,600	8,104,712
2급	31,606,400	6,953,408
3급	27,685,000	6,090,700
4급	21,706,100	4,775,342
5급	18,616,000	4,095,520
6급	14,052,000	3,091,440
7급	13,275,600	2,920,632
8급	10,664,000	2,346,080

다. 사무공간 임차비

○ 각 지역본부가 속한 권역에 신규로 임차하는 것을 가정

○ 직원 1인당 필요공간 × 단위면적당 임차료 × 인원수

○ 직원 1인당 필요 사무공간은 38㎡로 적용[20]

○ 단위면적당 임차료 8.4천원 적용[21]

※ 2012년 서울, 부산 등 7개 지역별 임차료 평균값 (<표 256> 참조)

<표 256> 2012년 지역별 임차료 현황(국토해양부)

지역		2012년 (천원/㎡)
서울	도심	24.3
	여의도/마포	16.5
	강남	21.3
	서울기타	15.3
부산		7.6
대구		7.0
인천		8.1

20) 「법안비용추계 기준정보」, 2010, 국회예산정책처

21) 「오피스·매장용빌딩 임대료 조사 및 투자수익률 추계결과보고서」, 2012, 국토해양부

광주	5.4
대전	5.4
울산	6.2

라. 자산취득비

○ 일반 사무비품 및 문화재에 관리에 필요한 안전장구, 보수 물품 포함.

○ 물품 종류에 따라 지사 및 팀별 필요 수량을 기준으로 책정, 각 물품의 단가는 시중에서 판매되고 있는 시가 기준으로 조사하였으며 내역은 <표 257>과 같음.

○ 자산취득비는 신설 1차년도에만 적용하며, 이후에는 연 10%씩 감가상각 되는 것으로 설정함.

<표 257> 문화재안전관리공단 설립 1차년도 자산취득비

(단위 :원)

자산 구분	자산 내역	자산 취득비
사무용품	컴퓨터, 사무용품, 가구 등	1,417,686,000
현장관리 장비	차량, 지사별 비품·장비, 현장인력 안전관리 장비 문화재 경미보수 장비	3,502,822,000
자산취득비 총계		**4,920,508,000**

마. 사업비

○ 신설 조직은 1차적으로 기존 문화재 현장관리에 투입되는 인력과 예산을 흡수 통합 관리하므로 기존의 사업예산 규모를 기준하여 산정함.

○ 2013년 문화재 현장관리에 투입되고 있는 예산은 29,049백만원으로, 세부 항목은 <표 258>과 같음.

<표 258> 2013년 문화재 현장관리 예산 규모

(단위:백만원)

관리분야	돌봄 사업	안전 경비	전통가옥 경상보수비	재난관리 (시설관리)	총계
인력(명)	267	369	154		790
문화재수(건)	2,124	133	166	455	2,878
인건비(백만원)	3,524	7,069	1,195	-	11,788
사업비(백만원)	4,852	755	305	11,349	17,261
예산(백만원)	**8,380**	**7,820**	**1500**	**11,349**	**29,049**

○ 인건비는 설립시나리오에 따라 현장 운영인력을 무기계약직으로 운영할 경우 사업비로 유지되며, 정규직으로 운영시 인건비와 사업비로 분류 산정됨.

○ 안전기준과에서 추진중인 재난방지시스템구축 사업을 신설조직에서 운영관리함.

○ 현장관리인력에 대한 직무 전문성과 숙련도를 높이기 위해 기존의 사업비에 일부 포함된 교육비(1회차) 외에 별도의 교육훈련비를 1인당 1백만원 배정함.

○ 상시관리 및 안전관리 사업비 중에서 일부 경상관리비를 책정함.

○ 기본사업비에는 문화재 안전 관리를 위한 연구, 조사, 위탁용역, 경미수리, 긴급보수 등 운영 경비가 포함됨.

※ 기본사업비 = 2015년 문화재관리대상수 2,292건 × 평균보수비 458,000원

※ 평균보수비는 전남도 문화재예방관리센터 실적을 샘플로 하여 총집행액/경미보수 총 건수로 산정

○ 재료비는 경미보수, 긴급보수에 소요되는 물품 등에 대한 비용

※ 재료비=건당 보수재료비 77,373원 × 2,292건=177,338,916원
(건당 보수재료비에 물가상승률 반영)

제2절 문화재안전관리공단 설립 시나리오

1. 설립 시나리오

본 연구에서 제시하는 문화재안전관리공단 설립안은 문화재 현장관리에 투입되고 있는 인력과 예산을 일원화 하여 그 조직과 기능을 신설 공단으로 흡수통합함으로써 관리체계의 효율성과 전문성, 표준성을 높이는 것임. 또한 공단 설립·운영을 현실화하기 위해 예산 안정성에 초점을 맞추어 설립 시나리오 Ⅰ, Ⅱ,Ⅲ 세 가지를 제시하였음. 각 시나리오는 앞 절에서 제시한 문화재안전관리공단의 사업 및 예산 근거를 기초로 설계하였으며, 인력의 고용 형태 및 규모에 따라 총 예산액을 산출하였음.

가. 시나리오 Ⅰ

○ 시나리오 Ⅰ은 기존 조직과 예산을 통합 흡수하되, 중앙행정 및 관리감독 인력은 정규직으로, 현장 운영인력은 무기계약직으로 운영하는 방안임.

○ 문화재 현장관리는 전국에 6개 지사를 두어 운영함.

- 지사의 수는 문화재 밀집 및 분포, 고대 문화권역을 중심으로 배치된 국립문화재연구소의 지방분소 소재지를 감안하였는데, 이후 지방청이 설치될 경우에도 유기적인 협력이 용이한 구조임.

- 본부가 소재한 서울을 중심으로 서울·경기·인천은 수도권지사, 강원·충북은 중원지사, 대구·경북은 경주지사, 대전·충남·전북은 부여지사, 경남·부산·울산은 가야지사, 전남·제주는 나주지사에 속함.

○ 문화재안전관리공단의 인력규모는 총 712명, 설립 예산은 375억 원

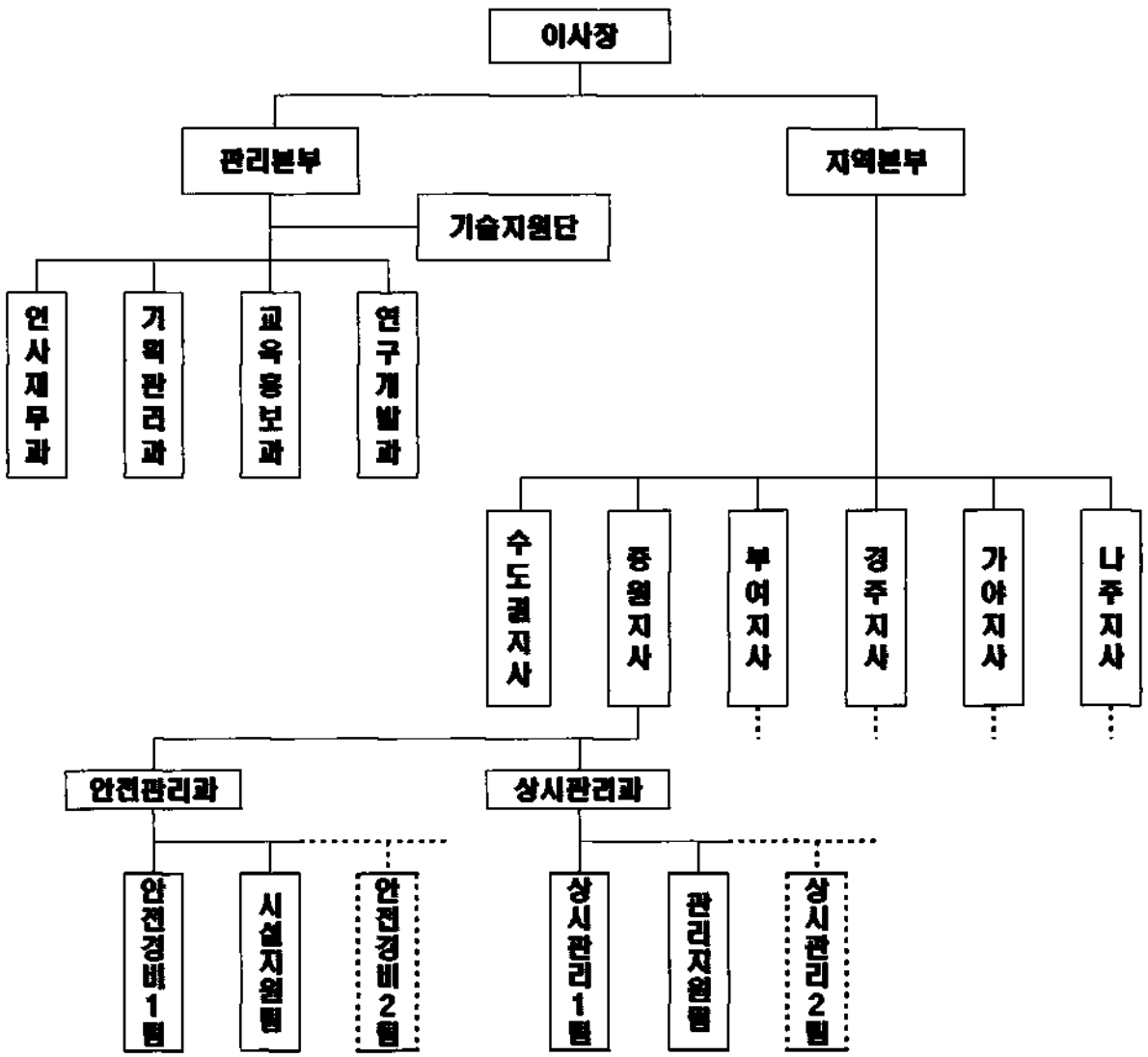
○ 설립 예산 375억원은 본보고서 p.294 <표 235>의 편익분석 항목 중 보수비 감소(현장관리비용)에서 분석된 총예산 355억 원보다 약간의 차이를 보임.

• 355억 원은 편익의 현재가치를 기준으로 산출한 총예산으로 산출된 것임.
※ 375억원-자산취득비(4.921×0.9)[22]-(긴급보수비×40%)[23]

• 375억원은 공단설립에 따른 1차년도 총예산으로서 355억과 다른 점은 설립에 따른 일시적 자산취득비에 지속유지비 10%가 추가된 것이며, 긴급보수비의 40%에 해당하는 금액이 기본경비와 사무공간 임차비, 기타 사업비에 나누어 포함되는 개념임.

1) 시나리오 I 조직도

<표 259> 문화재안전관리공단의 조직도 (시나리오 I)



22) 자산취득비 중에서 10%는 지속유지비로서 제외
23) 통합관리로 인한 긴급보수비 절감액 60%로 산정하고, 그 나머지를 비용으로 책정.

2) 시나리오 I 조직규모 : 총인원 712명 (정규직 102명, 무기계약직 610명)

<표 260> 시나리오 I 의 조직 규모

직위	직급	정규직	무기계약직
이사장	임원	1	-
감사	임원	-	-
이사	임원	2	-
부장급	2급	-	-
지사장	3급	9	-
과장	4급	14	-
팀장	5급	14	-
상시관리팀장	1종	-	29
경비팀장	3종	-	27
직원	6급	11	-
직원	7급	17	-
상시관리주임	2종	-	30
경비주임	3종	-	24
직원	8급	34	-
경비원	3종	-	315
상시관리원	4종	-	185
소계		102	610
총 인원		712	

<표 261> 시나리오 I 의 본부·지사 인력 구분

	조직	인원	임원	2급	3급	4급	5급	6급	7급	8급
본부	이사장실	2	1						1	
	감사실	0								
	이사(본부장)	2	2							
	인사재무과	6				1		1	1	3
	기획관리과	6			1			1	1	3
	연구개발과	6			1			5		
	교육홍보과	6				1		1	1	3
	기술지원단	20			1		2	3	13	1
지사	수도권지사	89			1	2	10		8	68
	중원지사	80			1	2	11		9	57
	부여지사	144			1	2	14		11	116
	나주지사	109			1	2	11		9	86
	경주지사	149			1	2	10		8	128
	가야지사	93			1	2	12		9	69
	합계	712	3	0	9	14	70	11	71	534

<표 262> 시나리오 I의 지사 인력 편제안

		수도권 지사			중원 지사		부여 지사			나주 지사			경주 지사		가야 지사			총계
		서울	경기	인천	강원	충북	충남	대전	전북	전남	광주	제주	경북	대구	경남	부산	울산	
직책	인원	22	51	16	40	40	63	7	74	82	5	22	127	22	70	15	8	664
지사장	3급		1			1	1			1			1		1			6
과장	4급		2		2		2			2			2		2			12
상시 팀장	1종 (5급)	1	2	1	3	2	2	1	3	3	1	1	3	1	3	1	1	29
상시 주임	2종 (7급)	1	2	1	3	2	2	1	3	3	1	2	3	1	3	1	1	30
관리원	4종 (8급)	4	16	7	18	16	15	2	16	20	3	16	21	5	19	5	2	185
경비 팀장	3종 (5급)	1	2	1	2	2	2	1	3	3		1	3	1	3	1	1	27
경비 주임	3종 (7급)	1	2	1	2	2	2		3	3			3	1	3	1		24
경비원	3종 (8급)	14	18	5	10	9	31	2	46	41		2	85	13	30	6	3	315
지원 팀장	5급		1			1	1			1			1		1			6
지원 주임	7급																	0
지원 담당	8급		2			2	2			2			2		2			12
시설 팀장	5급		1			1	1			1			1		1			6
시설 주임	7급																	0
시설 담당	8급		2			2	2			2			2		2			12

3) 시나리오 I 예산액 : 약 375억 (설립1차년도), <표 263> 참조

<표 263> 시나리오 I의 경우 소요 예산 (단위:백만원)

예산안		예산액(백만원)*물가상승률2.8%반영				
구분	항목	1년차	2년차	3년차	4년차	5년차
인건비	인건비	3,044	3,129	3,217	3,307	3,400
	성과급	0	938	965	992	1,019
운영비	기본경비	2,846	2,926	3,008	3,092	3,179
	임차비	227	234	240	247	254
	자산취득비	4,921	492	506	520	534
소계		11,038	7,719	7,936	8,158	8,386
사업비	무기계약직인건비	13,192	13,562	13,941	14,332	14,733
	재난방지시스템구축	11,349	11,667	11,993	12,329	12,674
	교육훈련비	712	732	752	773	795
	안전관리사업비	1,050	1,079	1,109	1,140	1,172
	재료비	177	220	227	233	240
총합계		37,518	34,979	35,958	36,965	38,000

※ 인건비 : 국립공원관리공단 보수규정에 근거하여 직급/직종에 따른 급여체계 설계. 4대보험료 및 퇴직적립금 포함됨.
※ 기본경비·임차비 : 국회예산정책처 법안비용추계 기준정보(2010)에 근거함.
※ 자산취득비 : 사무 비품 외 안전장구 등 포함, 지사 및 팀별 필요 수량 책정 후 시중 판매단가 적용.
※ 재난방지시스템구축 : 2013년 예산(국비+지방비)기준으로 추계
※ 교육훈련비 : 총인원 x 100만원
※ 안전관리 사업비 : 2015년 문화재관리대상수 2,292건 x 평균보수비 458,000원
※ 재료비 : 2015년 문화재관리대상수 2,292건 x 건당 보수재료비 77,373원

○ 설립 첫 해의 예산은 설립 초기에 소요되는 자산취득비 등으로 인해 기존 관리체계 예산 대비 초과되나, 이 후의 연간 예산액은 기존 체계에 투입되고 있는 예산과 비슷한 규모로 추계됨(<표 264> 참조)

<표 264> 2015년 기준 문화재관리 인력수·예산 비교

분류	기존 체계 유지 (국비+지방비, 2013년 기준)	통합관리체계 전담조직 운영
인력 수	790 명	712 명
2015년 예산	36,813 백만원	37,518 백만원
2016년 예산	37,844 백만원	34,979 백만원

※ 물가상승률 2.8%만 적용, 연간 문화재관리대상 증가분 및 세부 사업 규모의 변화에 따른 예산 증/감액 예측 분은 반영하지 않음.

○ 설립 1차년도 이후 예산에 물가상승률만 반영한 것은 관리대상을 국가지정 문화재에 한정한다면 연간 문화재관리대상 자연증가분(2.1%)은 관리체계의 통합시너지와 전문인력의 채용 및 양성, 교육훈련을 통한 관리품질 고급화 등으로 인해 관리인력의 규모 유지가 가능하기 때문.

나. 시나리오 Ⅱ

○ 시나리오 Ⅱ는 기존 조직과 예산을 통합 흡수하되 중앙행정 및 관리감독 인력 뿐 아니라 현장운영 인력까지 정규직으로 고용하여 모든 인력을 직급별로 관리하는 방안임.

• 정규직은 기본 연봉에 고정 수당과 급여성 복리후생비, 성과급이 포함되며, 현장운영직의 기본연봉은 업무분야별로 별도 규정된 급여기준표를 따름.

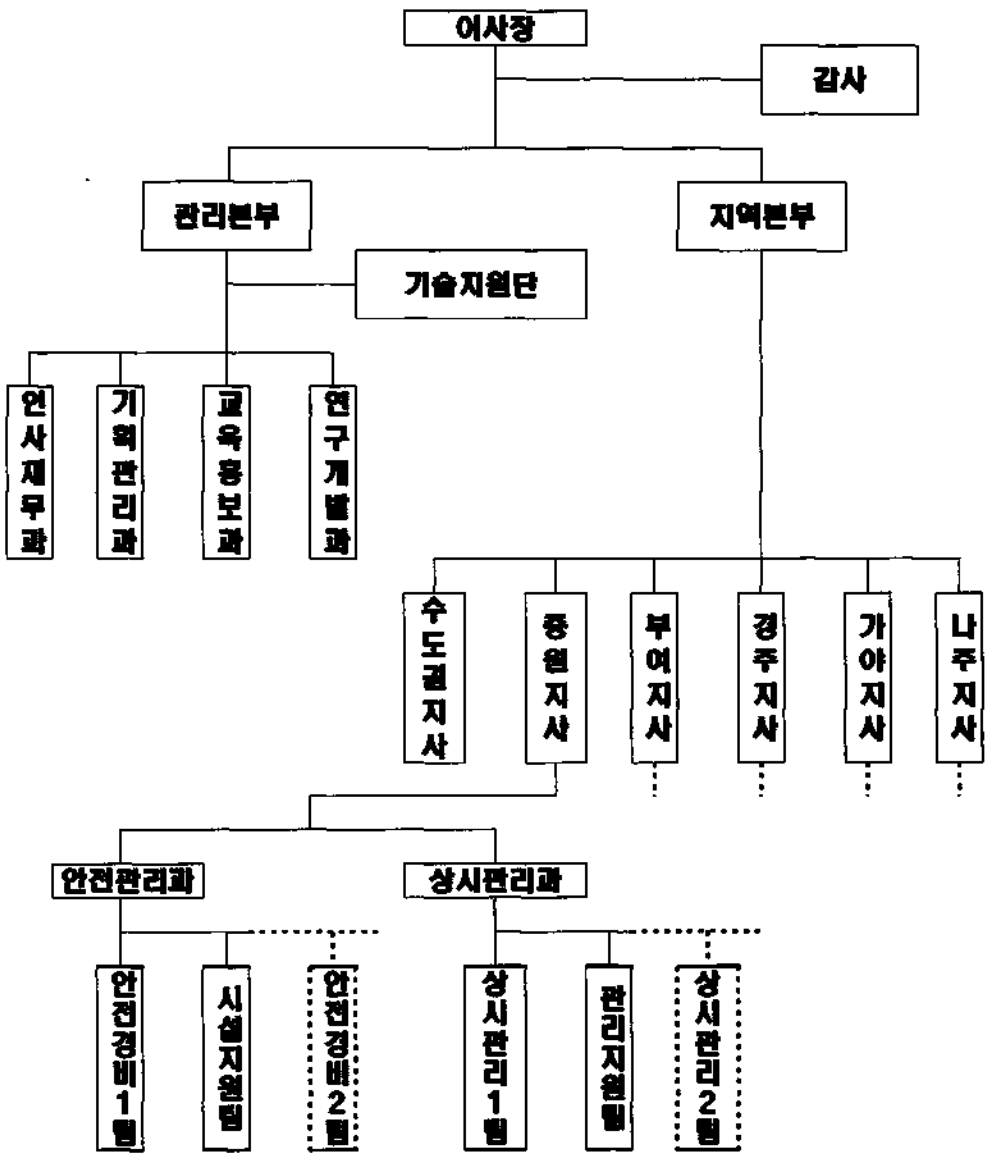
• 현장인력이 정규직으로 고용안정화를 이룸으로서 현장관리 업무의 전문화 등 업무 성과의 질적 측면이 향상될 수 있음.

○ 문화재 현장관리는 시나리오 I 과 동일하게 전국에 6개 지사를 두어 운영함.

○ 문화재안전관리공단의 인력규모는 총 715명, 설립예산은 422억 원.

1) 시나리오 II 조직도

<표 265> 문화재안전관리공단의 조직도(시나리오 II)



2) 시나리오 Ⅱ 조직규모 : 총인원 715명 (정규직), <표 266> 참조

<표 266> 시나리오Ⅱ의 조직 규모

직위	직급/직종	인원(명)
이사장	임원	1
감사	임원	1
이사	임원	2
지사장	3급	9
과장	4급	14
팀장	5급	14
직원	6급	12
직원	7급	17
직원	8급	35
상시관리팀장	1종	29
상시관리주임	2종	30
경비팀장	3종	27
경비주임	3종	24
경비원	3종	315
상시관리원	4종	185
총 인원		715

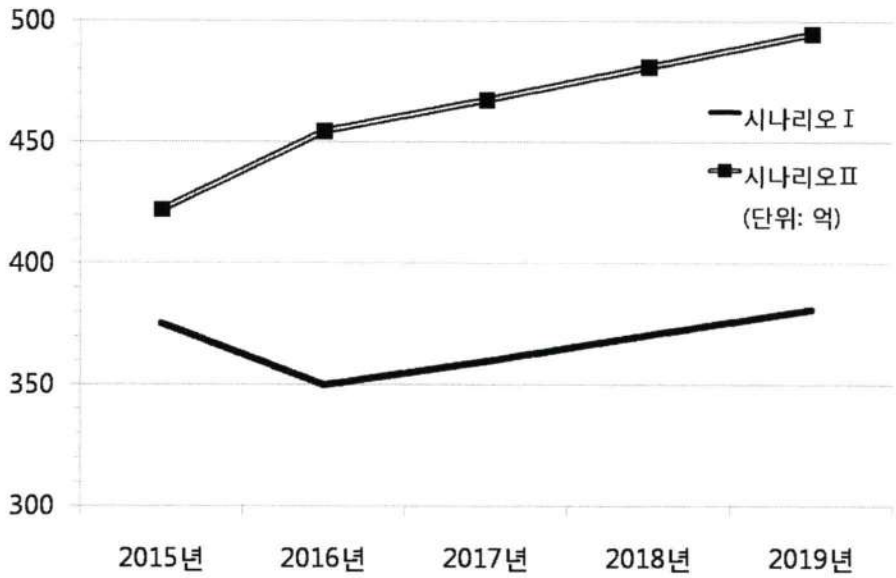
3) 시나리오 Ⅱ 예산액 : 약 422억 (설립1차년도), <표 267> 참조

<표 267> 시나리오Ⅱ의 경우 소요 예산

(단위 : 백만원)

예산안		예산액(백만원)				
구분	항목	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
인건비	인건비	20,915	21,501	22,103	22,722	23,358
	성과급	0	6,578	6,762	6,952	7,146
운영비	기본경비	2,860	2,940	3,022	3,107	3,194
	임차비	228	235	241	248	255
	자산취득비	4,926	493	506	521	535
소계		28,930	31,746	32,635	33,549	34,488
사업비	재난방지시스템구축	11,349	11,667	11,993	12,329	12,674
	교육훈련비	715	735	756	777	799
	안전관리 사업비	1,050	1,079	1,109	1,140	1,172
	재료비	177	220	227	233	240
합계		42,221	45,447	46,720	48,028	49,373

<그림 39> 시나리오Ⅰ과 Ⅱ의 총예산 비교



다. 시나리오Ⅲ

○ 시나리오 Ⅲ은 각 지사의 상시관리팀과 안전경비팀의 수를 관리대상 분포 및 개수에 따라 적정 수준(광역도 행정구역에 맞춤)으로 편제, 9개의 지역지사로 설계함.

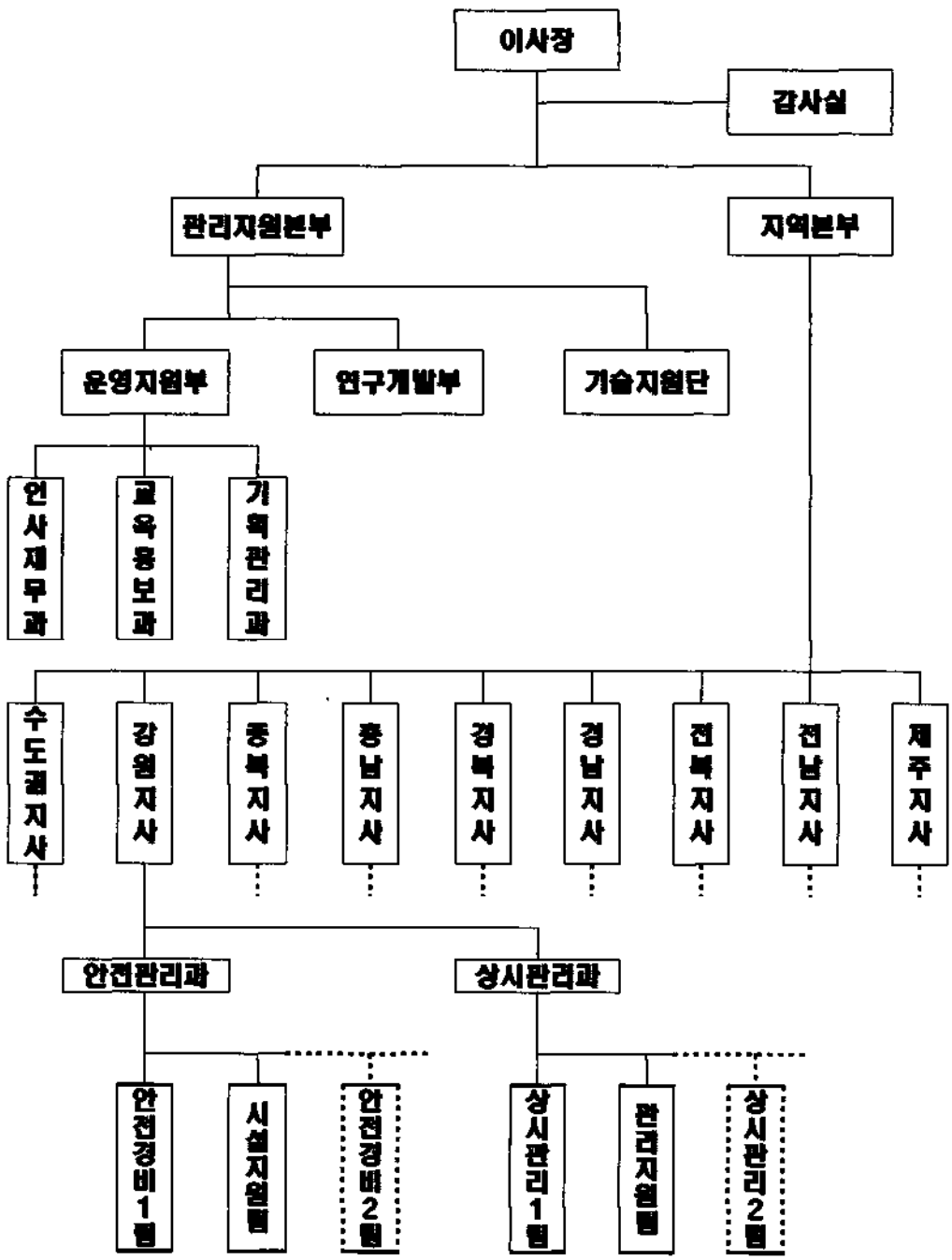
- 9개 지사는 수도권지사(서울·경기·인천), 강원지사, 충남지사(대전·충남), 충북지사, 전북지사, 전남지사(광주·전남), 경북지사(대구·경북), 경남지사(부산·울산·경남), 제주지사로 나뉨.

- 시나리오 Ⅰ,Ⅱ와 달리 지사배치를 행정구역과 관리구역의 일치를 위해 전국 광역도 체계에 맞춰 9개 지사를 배치함.

○ 공단의 본부 및 현장관리인력은 정규직, 현장운영인력은 무기계약직으로 함.

1) 시나리오 Ⅲ 조직도 (<표 268> 참조)

<표 268> 문화재안전관리공단의 조직도 (시나리오Ⅲ)



2) 시나리오Ⅲ 조직규모 : 총인원 885명 (정규직 194명, 무기계약직 691명)

<표 269> 시나리오Ⅲ의 조직 규모

직위	직급	정규직	무기계약직
이사장	임원	1	-
감사	임원	1	-
이사	임원	2	-
부장급	2급	3	-
지사장	3급	10	-
과장	4급	31	-
팀장	5급	29	-
직원	6급	8	-
직원	7급	42	-
직원	8급	61	-
상시관리팀장	1종	-	37
상시관리주임	2종	-	37
경비팀장	3종	-	25
경비주임	3종	-	60
경비원	3종	-	309
상시관리원	4종	-	229
소계		188	697
총 인원		885	

3) 시나리오Ⅲ 예산액 : 약 439억 (설립1차년도, <표 270> 참조)

<표 270> 시나리오Ⅲ의 경우 소요 예산

(단위 : 백만원)

예산안		예산액(백만원)				
구분	항목	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
인건비	인건비	5,504	5,658	5,817	5,980	6,147
	성과급	0	1,730	1,778	1,828	1,879
운영비	기본경비	3,522	3,620	3,721	3,826	3,933
	임차비	282	290	299	307	315
	자산취득비	5,981	598	615	632	650
소계		15,289	11,897	12,230	12,572	12,924
사업비	무기계약직 인건비	15,164	15,588	16,025	16,474	16,935
	재난방지 시스템구축	11,349	11,667	11,993	12,329	12,674
	교육훈련비	885	910	935	961	988
	안전관리 사업비	1,050	1,079	1,109	1,140	1,172
	재료비	177	220	227	233	240
합계		43,914	41,361	42,519	43,709	44,933

2. 시나리오별 비교

<표 271> 설립1차년(2015년) 시나리오별 예산비교

(단위:백만원)

	시나리오 I	시나리오 II	시나리오III
인건비	3,044	20,916	5,504
운영비	7,994	8,014	9,785
사업비	26,480	13,291	28,625
계	37,518	42,221	43,914
인력 수	712명	715명	885명

○ 인력 편제 비교 : 시나리오Ⅰ, 시나리오Ⅲ에서는 중앙행정 및 관리감독 인력을 정규직으로, 현장 운영인력은 무기계약직으로 고용하며, 시나리오Ⅱ에서는 중앙행정 및 관리감독 인력 뿐 아니라 현장운영 인력까지 정규직으로 고용, 모든 인력을 직급별로 관리하도록 설계함.

- 현장인력 인건비는 무기계약직으로 사업비에 포함되므로 시나리오Ⅰ과 시나리오Ⅲ은 사업비 비중이 높은 반면, 시나리오Ⅱ는 인건비 비중이 높음.

- 시나리오Ⅰ, 시나리오Ⅲ에 비해 시나리오Ⅱ는 현장인력이 정규직으로, 고용안정화를 이룸으로써 현장관리 업무의 전문화 등 업무 성과의 질적 측면이 향상될 수 있다는 장점이 있음.

○ 지사 배치 비교 : 시나리오Ⅰ, 시나리오Ⅱ는 전국에 6개 지사를 배치(국립문화재연구소의 지방분소 소재지와 연동)하고 시나리오Ⅲ은 9개의 지사를 배치함.(광역자치단체와의 연계 효율성을 고려)

- 시나리오Ⅲ에 비해 시나리오Ⅰ, 시나리오Ⅱ는 이후 지방청이 설치될 경우에 유기적인 협력이 용이한 구조임.

제3절 중장기 로드맵

문화재 통합관리체계의 중장기 계획 상 문화재 관리대상 확대는 문화재보호법 상 문화재의 소유 및 관리 주체의 확인, 관리의 시급성, 효율성, 예산규모 등을 고려하여 단계적으로 설정함.

1. 중장기 계획 상 주요과제

○ 돌봄 사업 : 부동산 국가문화재→(+)부동산 국유문화재→(+)공유문화재

○ 안전경비 : 중요 부동산 국가지정 목조문화재중 전년도기준 5% 증가

○ 방재.방범 시설관리 : 지역업체 위탁 → 전담조직 직영관리

○ 재난방지시스템 : 전담조직에 의한 관리 실현, 문화재방재센터 건립

○ 기후온난화에 대비 : 상시관리 영역에 자연유산까지 포함 관리

○ 관리체계에 ICT 활용 : 재난방지시스템 + 모바일 현장관리체계

○ 교육 훈련 : 통합 교육 훈련체계 마련, 유관기관과 네트워크 구축

2. 단계별 중장기 계획

가. 통합관리체계 기반 조성기(2014~2015년)

○ 통합관리

• 기존 분산되어 운영되던 현장관리 사업을 통합하여 관리

• 대상 : 돌봄사업, 전통가옥경상보수지원사업, 안전경비 인력지원사업 등

• 문화재 상시관리 대상을 부동산 국가&국유 문화재로 확대

• 현장관리 전수조사를 근거로 안전경비 대상 문화재를 단계적으로 확대

○ 조사연구

• 효율적인 통합관리를 위해 현장관리 대상 문화재에 대한 전수조사 실시

• 관리사업 통합관리를 위한 교육훈련 체계 구축 연구

• 방재시설관리 위탁 효율화를 위한 연구용역

○ 제도 및 예산 정비

• 통합관리 전담조직 설립을 위한 공청회, 토론회 개최

• 통합관리 전담조직 설립을 위한 예산준비 작업

• 문화재안전관리공단 설립

나. 통합관리체계 구축기(2016년~2017년)

○ 통합관리

• 문화재 통합관리 대상을 국공유 시도지정문화재까지 확대

• 문화재 방재센터 건립

• 천연기념물 상시관리체계 통합 관리

• 문화재 현장관리 통합교육 훈련체계 구축

• 모바일 현장관리 시스템 구축 및 운용

○ 조사연구

• 문화재 방재센터 건립을 위한 연구

• 천연기념물 상시관리체계 통합을 위한 연구조사

• 국가문화재 보수 및 감리체계 개선을 위한 연구조사

다. 통합관리체계 활성화(2018년 이후)

○ 부동산 국가문화재 및 시도문화재 전수관리 실현

○ 국가문화재 통합보수체계 구축 확립

<표 272> 향후 5개년 문화재안전관리공단 설립 전후 주요사업(안)

단계	년도	주요 추진사업
기반 조성	2014	- 전통가옥경상보수사업 통합관리 - 문화재 현장관리 대상 문화재 전수조사 - 방재시설관리 위탁업체와의 시설관리효율화를 위한 연구용역 - 문화재안전관리공단 설립을 위한 법적 정비작업(공청회, 토론회) - 문화재안전관리공단 설립을 위한 예산준비 작업
	2015	- 문화재안전관리공단 설립 - 국유문화재 전수 상시관리(시도지정 포함) - 안전관리 : 안전경비 대상 140곳(연간 5% 확대) 안전경비 인력 통합관리를 위한 현장조사(동선, 관리조직, 관리체계 개선) 사찰관리대상 공익요원 활용 문화재관리체계 개선 검토 - 통합교육프로그램 개발 및 합동훈련 강사 및 전문기술진 인력 풀 구성 - 문화재 현장관리 매뉴얼 개발 및 적용
체계 구축	2016	- 국가지정문화재 전수 상시관리 - 안전관리 : 안전경비대상 147곳 - 공단 내 문화재방재센터 건립을 위한 연구용역 - 천연기념물 상시관리체계 통합을 위한 연구용역 - 문화재 현장관리 통합교육 훈련체계 연구용역 - 모바일 현장관리시스템 구축
	2017	- 공유문화재 전수 상시관리(시도 지정 포함) - 안전관리 : 안전경비대상 154곳 - 문화재방재센터 건립 - 천연기념물 상시관리 체계 통합관리 - 문화재 현장관리 통합교육 훈련체계 구축 - 국가문화재 보수 및 감리체계 개선을 위한 연구용역
활성화	2018	- 시도지정문화재 전수 상시관리 - 안전관리 : 안전경비대상 162곳 - 국가문화재 통합보수체계 구축

제6장 결론

1. 연구의 요약
2. 연구의 한계
3. 정책적 제언

여 백

1. 연구의 요약

○ 본 연구는 현 문화재 관리의 난맥상을 해결하기 위하여, 여러 분야로 나뉘어 추진되고 있는 문화재의 현장관리 체계를 하나로 모으는 통합관리체계를 구축하고 이를 전담할 조직인 (가칭)문화재안전관리공단 설립을 심도 있게 검토하는 것이었음.

○ 이를 위해 문화재 관리현장에서 추진되고 있는 여러 사업들, 즉 문화재 돌봄사업, 안전경비 인력 지원사업, 전통가옥 경상보수비 지원사업, 문화재 방재·방범 시설관리 및 재난방지시스템 구축 및 운영관리 실태 등을 조사하고, 뒤이어 현장관리를 위한 법과 조직(관리주체), 관리사업 모델, 해외사례 등을 파악하여 그 문제점과 개선과제를 도출하였음.

○ 근본적인 해결방안 제시를 위해 문화재 관리주체로 문화재청 직영, 공공기관(공단), 민간위탁 방식 등을 경제적 정책적 분석을 통해 비교 검토하였고, 기존의 관리방식을 지속적으로 유지할 경우와 관리전담조직(공단형)을 통해 통합관리를 할 경우를 대비하여 타당성을 여러 면에서 비교 검토 및 입증을 하였음. 그 결과로 신설조직 설립을 위한 구체적인 시나리오를 몇 가지 형태로 구체적인 제시를 하였음.

○ 본 연구의 성과물을 핵심적으로 요약하면 다음과 같음.

1) 문화재 관리위탁 대상 사업 검토

문화재 관리를 위탁할 대상 문화재는 부동산 문화재 7,366건 중에 우선 국가지정문화재인 2,308건이며, 사업영역으로는 문화재의 일상 관리와 경미한 보수, 안전경비, 방재·방범 시설관리를 포함한 재난관리, 관리교육 및 훈련 등임.

2) 통합관리 전담조직 유형에 대한 타당성 검토

○ 관리전담조직의 신설을 위한 타당성 비교는 두 가지 방향에서 검토되었는데, 하나는 관리조직 형태를 중앙정부 직영, 공공기관(공단형), 민간위탁 방식

중 택일하는 것이었고, 다른 하나는 기존의 현장관리 방식을 지속 유지발전 시키는 방안과 위에서 택일된 관리조직을 비교하여 좀더 전문적이고 효율적인 관리 방식과 조직 형태를 도출해내는 것이었음.

○ 관리조직의 적정 형태 : 3가지의 조직형태 중 공공성과 효율성을 모두 만족시키는 형태는 공단으로 도출됨(기관 구분 : 준정부기관-위탁집행형)

• 경제적 분석

- 비용이 많이 들어가는 순서는 직영>공공(공단)>민간위탁 순

- 비용대비 효과로 관리효율성은 공공>민간>직영 순

• 정책적 분석

- 직영은 상위계획과의 연관성, 책임성, 지속성, 공공은 현실가능성, 민간은 사업추진의지와 재원조달, 지역균형발전에서 우위적 요소를 가짐

• 사례적 분석

- 국내사례에서 특별지방행정기관은 전문성과 공공성은 충족되나 지자체와 기능중복, 행정구역과 관리구역의 불일치로 인한 종합관리기본계획 수립.집행 어려움 등으로 특별행정기관의 재정비가 요구되는 상황임. 공공기관은 지자체에 의한 관리 미흡 해소, 현장중심의 신속한 관리, 단기근로와 같은 여러 근무유형 창출 등이 장점으로 파악됨.

- 해외사례에서는 공공재에 대한 국가의 관리가 직접관리에 간접관리로 전환하고 있으며, 국가차원의 표준화정책과 지역특수성을 고려한 중앙정부-공공기관-지자체 협력시스템 정책을 중시하면서, 경영과 예산상의 자율성을 가질 수 있는 공공조직의 성격이 중시되고 있음.

• 경제적 정책적 사례적 분석을 종합한 결과 공단방식이 사업위험성과 책임성, 지속성, 지역균형발전 면에서 고루 만족시키는 적정조직으로 파악됨.

3) 공단 설립의 타당성 검토

앞 장에서 문화재 통합관리의 전담조직 형태로 공단이 가장 적정한 조직임을 밝혔는데, 이러한 공단조직의 설립이 기존의 문화재 현장에 투입된 인력과 예산의 운용과 비교할 때에도 여러 면에서 경쟁력 있고 훨씬 효율적 조직운영 형태임을 비용편익분석을 통해 검토 증명하였음.

○ 비용에서는 공단 설립시 구축비용으로 자산취득에 따른 49.2억 원이 발생

○ 편익

- 원가절감요소는 기존의 현장투입인력 790(2013년)~801명(2015년 예측)에서 712명으로 감원, 인건비는 순수인건비 126억 원 및 시설관리용역 포함 시 246억 원이 소요되나 통합 관리 시 인건비는 162억 원으로 조정됨.

- 통합관리에 의한 일상관리와 경미보수가 국가문화재 전반에 적용시 긴급보수비와 일반보수비의 절감이 예상되는데, 문화재 1건당 평균보수비가 경미보수 45.8만원, 긴급보수 9,191만원, 일반보수 1억 7,700만원으로 큰 차이를 보임에도 문화재는 훼손시 완전한 원형복구가 불가하므로 '원형보존'에 가장 큰 영향을 미치는 보수 투입시기를 볼 때 그 효율성은 경미보수>긴급보수>일반보수 순서임.

○ 비용편익

- 2015년 기준 인건비+사업비+긴급보수비를 추정시 현장관리 비용은 기존 368억에서 355억으로 절감이 가능해짐(할인율 5.5%, 긴급보수비 60% 절감 적용)

- B/C비율은 1.84로 나오는데, 통합관리체계 전환에 따라 지자체 문화재담당 공무원들의 현장관리 비용 절감과 문화재 원형보존의 연장, 일반보수비의 절감 등이 예상됨에도 이들 편익은 B/C비을 수치산출에 제외하였음.

○ 민감도

- 경미보수의 확대적용에 따라 예상되는 긴급보수비의 절감 폭이 클수록 B/C비율을 높아지는데 60%절감 시 1.84, 70% 4.75임(할인율 5.5% 적용)

4) 신설 공단의 운영방안 검토

최적의 적정 전담조직으로 제시된 공단조직의 설립에 필요한 전략적 방향과 지침은 다음과 같음.

○ 법률 제·개정

• 공단 설립에는 신규 입법(문화재의 안전 및 유지관리에 관한 특별법) 보다는 기존의 문화재 보호법 개정을 통한 법률적 근거 조직 설립이 가능성 높음.

• 문화재수리법상 '지정.가지정 문화재 및 주위 시설물 등에 대한 수리업무'가 공단의 수행업무로 포함되도록 근거 신설, '문화재 수리'의 개념에 일상관리 및 경미보수가 포함되도록 하는 법 개정 조치가 필요함.

○ 경영 전략

• 비전 : 문화재 원형보존을 위한 통합적 안전관리 전담 기관

• 정책목표 : 문화재 상시관리 시스템의 전문화

• 3대원칙 : 효율성, 전문성, 신속성

- 효율성 : 공공기관 경영효율화

- 전문성 : 자율 책임하의 전문체제 구축

- 신속성 : 원형보존을 위한 적시적 관리

○ 조직 설계

• 본부에는 이사장-본부-부/단을 두며, 지방에는 6지사와 지사 밑 팀제 운영.

• 이사회는 이사장 1인, 상임이사 2인 포함 9명의 이사 체제로 구성

• 감사는 시나리오Ⅰ은 비상임, 시나리오Ⅱ,Ⅲ은 상임(지침상 정원.예산.매출 연동)

• 중앙조직과 현장관리감독 및 교육훈련 직무는 일반직과 전문직으로 두어 운영, 현장관리는 운영직 1~4종으로 분류하여 운영.

○ 보수 체계

• 기업형 보수체계에 따라 연봉제, 기관 및 개인 인센티브 성과급제를 시행

• 일반직 전문직은 정규직 연봉제로, 운영직은 시나리오에 따라 정규직 또는 무기계약직이 되며 별도의 지침에 따라 적용함.

○ 사업 내용

• 상시관리(2개), 안전관리(3개), 관리지원(4개), 기술지원(2개) 등 4개 영역, 총 11개 사업으로 나눔.

○ 5개년 로드맵

• 통합관리체계의 관리분야 및 관리대상 확대, 관리고도화의 단계적 실행

○ 경비 산정

• 기존 조직 및 기능 흡수 : 2013년도 문화재청 예산 설명 상 해당부분 반영

• 인건비(1인당 평균 보수액) : 국립공원관리공단 보수지침 반영

• 기본경비 : 2012년 국회예산정책처 비용추계 기준정보 활용(인건비의 22%)

• 사무공간 임차비 : 국회예산정책처 기준정보(1인당 사무공간 38㎡) 및 국토해양부 임대료조사 보고서(전국 평균 1㎡당 월임차료 8,400원) 참조

• 자산취득비 : 조달청 기준시가 및 문화재청 궁능보수반 장비취득비 활용(총액 4,921백만원, 1인당 691만원)

• 사업비 : 2013년 문화재청 예산 설명 상 해당부분 반영

• 중기 물가상승률 전망 : 지난 7년간 평균 물가상승률 활용(2.8%)

5) 공단 설립 시나리오 검토

위의 지침에 근거하여 시나리오Ⅰ~Ⅲ을 만들었으며 그 내용은 다음과 같음.

○ 시나리오Ⅰ

• 컨셉 : 기존 조직과 예산을 흡수하되, 중앙행정 및 현장관리 감독 인력은 정규직으로, 현장 운영인력은 무기계약직으로 운영하는 방안

• 사업내용 : 공통사항(4개 대분류, 11개 중분류)

• 조직 : 2본부-1단-4과, 6지사-2과 총원 712명(정규직 102명, 계약직 610명)

• 비용 : 총 비용 375억 원(설립 1차년)

○ 시나리오Ⅱ

• 컨셉 : 기존 조직과 예산을 흡수하되, 중앙행정 및 현장관리 감독 인력과 현장 운영인력까지 모두 정규직으로 포함하여 전 인력을 직급 관리하는 방안

• 사업내용 : 공통사항(4개 대분류, 11개 중분류)

• 조직 : 2본부-1단-4과, 6지사-2과, 총원 715명(정규직)

• 비용 : 총 비용 422억 원(설립 1차년)

○ 시나리오Ⅲ

• 컨셉 : 시나리오 1,2와 달리 지사배치를 행정구역과 관리구역의 일치를 위

해 전국 광역도 체계에 맞춰 9개 지사를 배치함.

- 사업내용 : 공통사항(4개 대분류, 11개 중분류)

- 조직 : 2본부-2부/1단-3과, 9지사-2과, 총원 885명(정규직 194명, 계약직 691명)

- 비용 : 총 비용 439억 원(설립 1차년)

2. 연구의 한계

본 연구보고서는 다음과 같은 몇 가지 한계점을 가짐.

○ 첫째, 문화재관리 현장조사는 관리 인력이 투입된 돌봄 사업과 안전경비 인력, 재난관리시스템 가동 지역을 중심으로 파악하였는데, 지역에 따라 위탁관리 조직의 형태 및 전문성과 경험에서 편차가 있어 유형별 표본을 뽑아 조사하는 한계를 가짐.

- 문화재관리 신설조직에 관한 것은 관리인력 및 문화재 소유주, 관련기관, 일반국민 등 다양한 이해관련자들의 의견을 청취해야 함을 인식하며, 본 연구서에서는 선행연구, 본 연구진, 표본대상 관련자, 문화재청 실무진들이 갖는 가치관, 정보, 의견 등의 한계 속에서 찾은 부분 최적의 결과라 할 수 있음.

○ 둘째, 통합관리조직 설립 타당성 조사는 비용편익산출 방식의 경제적 분석에서 한계를 가짐.

- 우선 문화재관리로 인한 편익분석에서 문화재의 가치가 정량화되기 어려운 점이 있으며, 원형훼손 시 보수에 따른 편익도 문화재관리원칙이 원형보존이기에 원형훼손의 사전 방지가 최선이기 때문임.

- 차선으로 훼손 시 최단시간 내 보수가 절대적 효율성을 발휘하나, 이를 증빙할 자료축적과 선행연구결과가 없어 보수 투입시기별 평균비용 산출방식을 활용하였으며, 긴급보수의 절감비율도 가정 수치에 의거함.

• 인건비는 공공기관의 특혜에 대한 사회적 거부감을 방지코자, 유사기능을 수행하면서도 평균급여가 낮은 국립공원관리공단 보수체계를 참고했음.

• 기본경비, 임차비, 자산취득비, 중기 물가상승률 전망치 등은 국회예산정책처 기준정보를 참조하였고, 사업비는 문화재청의 기금운용계획안을 활용했음.

• 이러한 가정적 수치는 조건의 변화에 따라 얼마든지 달라질 수 있는데, 다만 현 조건에서 가장 현실적으로 주어진 상황과 최대한 낮은 비용 산출을 위한 방향으로 추계하였음을 밝힘.

○ 셋째, 문화재관리 전담조직 신설방안에 대해서는 선행 연구들을 참조하였음.

• 그러나 선행 연구 결과들이 포괄하는 범주가 문화재의 수리나 안전관리 중심으로 국한되어 있어, 문화재관리의 새로운 패러다임으로 제시되는 예방적 관리와 경미보수, 통합관리의 개념이 미흡한 점을 발견하고 이를 보완한 전담조직의 설립을 구상하였음.

• 또한 수리분야에서 국유 및 국가 문화재에 대한 국가의 직접 관리 및 수리의 필요성은 인정되나 대부분이 민간위탁 시장영역이라는 점에서 이를 국가공단으로 포섭하는 방안은 시장 영향과 파장을 고려해야 하기에, 그 장기적 필요성은 인정하되 예방관리 및 경미한 보수, 긴급 보수, 보수인력 교육훈련 등을 중심으로 사업영역을 배치함으로써 일반보수비의 절감을 통해 날로 증가하는 문화재와 확장된 관리영역에 그 혜택이 돌아갈 수 있는 방향으로 설계하고자 하였음.

○ 넷째, 문화재관리의 핵심을 전문인력 육성 및 이들에 의한 상시적 통합적 관리라는 가정을 전제로 분석하였음.

• 문화재 관리체계가 이원화되어 있는 점과 현장관리 인력이 대부분 비전문가들이고 외주방식의 시설관리는 통합관리가 안 되는 현실의 해결에 초점을 맞춘 것임.

• 하지만 이에 대한 해결방향은 예산증액으로 어려운 현실적 한계와 조건에 따라 전문 인력 최소화, 전문 인력에 의한 비전문 인력의 현장감독 및 교육

훈련 강화, 업무 영역의 효율적 분장 등 전문 인력과 비전문 인력의 효율적 통합으로 가능하도록 제시함.

• 이는 문화재관리의 공공성을 비추어볼 때 문화재관리의 근본적 해결을 위한 지방청 설립은 별도의 논의로 하되, 현재의 여건 하에서 통합관리 전담조직 설립을 통한 해결이라는 부분에 대한 최적 결과임.

3. 정책적 제언

○ 본 연구에서 제시한 전담조직 설립안은 문화재관리의 이원적 체계를 부분적으로 해소하는 방안에서 제시된 것임. 또한 예산 부담에 따른 비용 절감을 높이기 위해 제시된 6개 지사(안)이, 효율성은 높일 수 있으나 행정지역과 관리지역의 불일치로 기존의 지방행정특별기관이 겪고 있는 지자체와의 갈등 요소를 일으킬 수 있다는 점에서, 공공기관(공단)과 지자체간의 업무협조가 잘 이루어질 수 있는 관계 설정이 필요함. 이를 위해 지자체가 겪고 있는 문화재관리에 대한 총체적 부담과 현장의견들을 경청하고, 신설공단이 1차적으로 수행할 국가 및 국유문화재에 대한 관리 뿐 아니라 시도지정 및 향토 문화재의 관리에 대한 중장기적 대책도 수립해야 할 것임.

○ 문화재 관리 및 활용에 대한 경제적 분석이 좀 더 자세히 이루어져야 할 것임. 문화재의 가치에 대한 정량적 분석이 어려움으로 인해 CVM(가치평가법) 방식이 시도되고 있는데, 우리 문화재에 대한 가치 및 관리로 인한 편익을 정량화하기 위한 다양한 연구가 필요함. 관리 효율화를 위한 보수비 절감 방안으로 경제적 분석을 할 때는, 특히 일반보수비가 우리 문화재청 예산의 절대비중을 차지하는 데 비해 보수시기와 예산절감의 상호관계를 증명할 선행연구가 없어 매우 취약함. 이로 인해 보수비의 절감 방향이 근본개선 없이 재료나 인건비 절감 등으로 가고 있음. 문화재 원형보존에 가장 큰 영향을 미치는 요소는 일상관리를 통한 재난 및 훼손 예방이며, 훼손 시 보수시기를 최대한 빨리 집행하는 것이므로 경미보수>긴급보수>일반보수의 순으로 보수비중 및 예산배정이 이루어질 수 있도록 정책적 학술적 연구가 이루어져야 함. 이러한 연구 및 자료축적을 통해 보다 효율적이고 전문적인 관리체계가 구축될 것임.

○ 문화재 관리와 관련된 시장은 대부분 정부에 의해 형성되고 있음. 특히 수리 영역과 방재·방범시스템 구축 등은 그 전문성이 필요한 영역이므로 신설 공단이 설립된 이후에도 적정한 형태의 위탁 및 공조사업이 필요함. 또한 민간영역에서 진행되고 있는 기존의 돌봄사업 위탁관리기관의 경우, 다년간 이루어진 경험 및 조직적 성과를 잘 살리기 위하여, 그 조직 및 인력을 신설 공단에서 발전적으로 결합할 방법들을 찾아야 할 것임.

○ 숭례문 화재 및 복구과정에서 여러 형태의 사회적 갈등이 표출된 바 있음. 문화재의 공공성은 이처럼 상징적 요소가 크고 사회적 파장이 크므로, 정치계 및 관련기관, 학계, 문화재청, 민간위탁전문가 등 다양한 관계자와 신설 공단의 설립 및 법적 제도장치 마련을 위한 여러 논의와 의견수렴이 필요함.

■보고서·단행본■

고용형태별 근로실태조사, 2012, 고용노동부
공공기관 경영실적 평가의 타당성 평가 및 개선방향, 2010, (사)한국정책과학학회
공공기관 경영평가편람, 2012, 기획재정부
공공기관과 국가정책, 2012, 한국조세연구원·공공기관연구센터
공공기관 지정 및 유형분류 추진방안, 2007, 기획예산처
공공기관 지정제도 개선을 위한 연구-사례분석을 중심으로, 2011, 국회예산정책처
국가유물(동산문화재)의 관리활용 조직과 업무영역에 관한 연구, 2007, 문화관광부
국립공원 가치매기기, 2012, 국립공원연구원
국립공원관리공단 4개년간 예산 결산 현황, 2012, 국립공원관리공단
농업기술실용화재단 보수체계 설계, 2009, 한국능률협회컨설팅
문화과학시설의 예비타당성 조사연구, 2004, 한국개발연구원
문화분야 법제 정비 방향 연구, 2007, 한국문화관광연구원
문화융성시대, 문화재정책의 새로운 패러다임 구축과 실행을 위한 세미나, 2013, 문화재청
문화재 관리·활용정책 학술연구, 제1권, 2009, 서울특별시
문화재 보존·관리·활용 5개년 기본계획, 2012~2016, 문화재청
문화재 안전관리 업무수첩, 2013, 문화재청·경상북도
문화재 안전 및 유지관리에 관한 법률 제정(안)마련 연구, 2013, (사)한국문화재정책학회
문화재의 공익적.경제적 가치분석 연구, 2009, 한국문화관광연구원
문화재 가치추정에 관한 방법론 검토-청주 상당산성을 중심으로, 2007, 충북개발연구원
문화재 전문법인 설립 연구조사, 2003, 한국자치경영평가원 공공투자연구센터
문화재 관리체계 개선을 위한 현황분석 보고서, 2012, 문화유산활용연구소
문화재 안전 및 유지관리에 관한 법률 제정(안)마련 연구, 2013, 한국문화재정책학회
문화재청 주요업무 통계자료집, 2013, 문화재청
비용추계에 이용되는 단가 및 기준정보에 관한 연구, 2012, 국회예산정책처
사회적기업방식을 통한 문화재관리방안에 관한 연구, 2013, 이유범, 목원대학교
시·도지정문화재 보수정비비 국고보조 전환 타당성 조사, 2013, 문화재청
예술인 범위·기준 및 한국예술인복지재단 설립 연구, 2012, 문화체육관광부
오피스·매장용빌딩 임대료 조사 및 투자수익률 추계결과보고서, 2012, 국토해양부
전통가옥 경상보수비 지원사업 추진지침, 2013, 문화재청

참 고 문 헌

전통문화의 효율적 육성을 위한 전문지원단체 설립방안 연구, 2012, 문화체육관광부
전통예술 전담조직 신설에 대한 연구용역 보고서, 2011, 문화체육관광부
제대군인 지원공단 설립·운영 방안 연구, 2011, 국가보훈처
첨단외국인투자기업 전용공단 조성 타당성 조사, 2005, 경기도
학교안전·시설공단 설립·운영 방안 연구, 2010, 한국교육개발원
한국의 세계유산 보존관리 방안 연구, 2010, 강경환, 목원대학교
한국임업진흥원 중장기 발전방향 및 내부관리체계 정립, 2011, 한국능률협회컨설팅
한국임업진흥원 보수제도 설계, 2011, 한국능률협회컨설팅
한국환경공단 조직 및 인력진단연구, 2012, 한국환경공단
17세가 읽는 행복한 경제학, 2013, 이득재
2008년도 전통가옥 경상보수비 지원사업 결과보고서, 문화재청
2008년도 문화재보수정비 국고보조금 자금배정계획, 문화재청
2009년도 전통가옥 경상보수비 지원사업 결과보고서, 문화재청
2009년도 문화재보수정비 국고보조금 자금배정계획, 문화재청
2010년도 전통가옥 경상보수비 지원사업 결과보고서, 문화재청
2010년도 문화재 상시관리 활동 지원사업 정산 및 추진성과, 문화재청
2010년도 문화재 상시관리활동 지원사업 추진지침, 문화재청
2010년도 문화재보수정비 국고보조금 자금배정계획, 문화재청
2011년도 전통가옥 경상보수비 지원사업 결과보고서, 문화재청
2011년도 문화재안전경비 인력 배치사업 지침, 문화재청
2011년도 문화재보수정비 국고보조금 자금배정계획, 문화재청
2012년도 예비타당성조사 운용지침, 기획재정부
2012년도 전통가옥 경상보수비 지원사업 결과보고서, 문화재청
2012년도 문화재 안전경비 인력 교육 결과보고서, 문화재청
2012년도 문화재 상시관리활동 모니터링 보고서, 전라남도편, 문화재예방관리센터
2012년도 문화재 상시관리활동 경미수리 보고서, 전라남도편, 문화재예방관리센터
2012년도 문화재 상시관리 활동 지원사업 정산 및 추진성과, 문화재청
2012년도 문화재 돌봄 사업 추진지침, 문화재청
2012년도 문화재 특별관리비 지원사업 지침, 문화재청
2012년도 문화재 특별관리비 지원사업 정산결과, 문화재청

2012년도 문화재안전경비 인력 배치사업 지침, 문화재청
2012년도 예산안 및 기금운용계획(안) 사업설명자료, 문화재청
2012년도 문화재보수정비 국고보조금 자금배정계획, 문화재청
2013년도 전통가옥 경상보수비 지원사업 결과보고서, 문화재청
2013년도 1/4분기 문화재 돌봄 사업 추진결과, 문화재청
2013년도 문화재안전경비 인력 배치사업 지침, 문화재청
2013년도 문화재재난방시시스템구축사업 지침, 문화재청
2013년도 문화재보수정비 국고보조사업 세부내역, 문화재청
2013년도 공공기관 정부지원 예산안 평가, 국회예산정책처
2013년도 문화재 돌봄 사업 계획서, (사)대구문화유산
2013년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료, 문화재청

■웹사이트■

조달청 종합쇼핑몰 http://shopping.g2b.go.kr
기획재정부 디지털예산회계시스템 www.digitalbrain.go.kr
공공기관 경영정보공개시스템 www.alio.go.kr
한국NPO공동회의 www.npokorea.kr
한국사회적기업진흥원 www.socialenterprise.or.kr
협동조합 www.cooperatives.go.kr
국립공원관리공단 경영공시 www.knps.or.kr
산림청 www.forest.go.kr

• 보고서명 :
문화재 통합관리체계 구축방안 연구 보고서

• 발행일 : 2013. 11. 14

• 기획 및 편집 :
(주)컬처엔로드 문화유산활용연구소
서울시 마포구 신수동 448-6 한국출판협동조합 B동 103호
대표전화 : 02)719-1495 팩스 : 02)719-1497
E-mail : cultureroad2010@hanmail.net

• 발행처 : 문화재청

ISBN 978-89-299-0367-1 93600