



입법평가 회의자료집 ⑥

「매장문화재 발굴제도개선에 관한 입법평가」 연구성과보고회

2011. 3. 4.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

입법평가 회의자료집 ⑥

「매장문화재 발굴제도개선에 관한 입법평가」 연구성과보고회

2011. 3. 4.

회의 일정

- 목 적 : 최종보고서 요약 및 시사점 도출 논의
정책반영 및 추진방향 논의
- 일 시 : 2011년 3월 4일(금), 11:00-12:30
- 장 소 : 한국법제연구원 대회의실
- 참석자
 - 1) 원 외
 - 박순발(충남대학교 고고학과 교수)
 - 황권순(문화재청 발굴제도과 사무관)
 - 이주현(문화재청 발굴제도과 학예연구관)
 - 최민정(한국문화재조사연구기관협회 연구원)
 - 정상우(인하대학교 사회교육과 교수)
 - 장경호(인하대학교 사회교육과 교수)
 - 변철희(인하대학교 문화경영학과 강사)
 - 최 혁(정립사지박물관 학예사)
 - 2) 원 내
 - 이순태(입법평가연구센터장)
 - 박종원(입법평가연구센터 부연구위원)
 - 윤광진(입법평가연구센터 부연구위원)
 - 윤계형(입법평가연구센터 부연구위원)
 - 장민선(입법평가연구센터 부연구위원)
 - 조영기(입법평가연구센터 초청연구원)
 - 김현수(입법평가연구센터 초청연구원)
 - 원소연(입법평가연구센터 초청연구원)
 - 배건이(입법평가연구센터 연구지원)
 - 정진성(입법평가연구센터 연구인턴)
 - 강명원(입법평가연구센터 연구인턴)
 - 이진홍(입법평가연구센터 연구인턴)

목 차

I. 연구목적 및 방법	9
II. 주요내용	
1. 대안설정	12
2. 현황 및 법령분석	13
3. 경제성분석	14
4. 전문가의견조사	16
III. 대안제시	18
IV. 기대효과	20
◎ 회의록	21

매장문화재 발굴제도개선에 관한 입법평가 연구성과보고회

윤광진·이순태·조용준·조영기·정상우·장경호·변철희·최혁

목차

- I. 연구목적 및 방법
- II. 주요내용
 - 1. 대안설정
 - 2. 현황 및 법령분석
 - 3. 경제성분석
 - 4. 전문가의견조사
- III. 대안제시
- IV. 기대효과

I. 연구목적 및 방법

- 문화재보호법은 법제정 이후 문화유산의 보전과 국민의 문화유산 향유에 지대한 공헌을 하였으나 매장문화재의 보호와 문화재발굴 영역에 있어 국가가 부담해야 할 부분을 민간의 영역으로 돌리려는 경향이 있어 이에 대한 개선이 요구되는 실정임.
- 경제발전과 이에 따른 국토개발은 개발행위를 증대시켰고, 1999년 문화재보호법의 개정으로 일정한 범위(3만^m)의 건설공사 문화재 지표조사가 의무화 되면서, 발굴수요와 공급의 심각한 불균형으로 건설공사 추진지연과 사적 부담 증가 그리고 조사 신뢰성 저하 등 각종 민원이 증가됨.
- 매장문화재의 조사 수요보다 상대적으로 조사기관이 부족하고 매장문화재조사가 사업시행자와 조사기관과의 계약영역으로 규율되면서 이에 따른 조사결과 보고서의 객관성, 조사비용의 투명성과 도덕성 등의 논란이 야기되고 있음.

I. 연구목적 및 방법

- 매장문화재 보호를 위한 현행 제도의 문제점을 개선하기 위해서 규제적 성격의 현행 제도를 탈피하여 국가가 부담해야 할 부분을 국가가 적극적으로 부담하고, 구체적인 현실과 입법대안을 종합적으로 비교 검토하여 입법평가의 방식으로 여러 가지 규율대안 등을 평가하고자 함.
- 매장문화재 발굴제도 중 매장문화재 조사기관의 지위와 성격에 관한 제도개선을 중심으로 진행하여 매장문화재 조사의 중요한 역할을 수행하고 있는 조사기관의 공익성 확대 및 공적지원 강화를 위한 개선방안을 모색하고자 함.
- 본 연구는 초안단계에서 문제해결을 위한 규율대안을 설정하고 실행단계에서 전문가 및 수법자 워크숍, 비공개 피의 분석, 전문가의 견조사 등의 방법론을 통해 대안의 비교검토하였으며 이러한 과정을 통해 최적의 규율대안을 제시하였음.

Ⅱ. 주요내용

1. 대안설정
2. 현황 및 법령분석
3. 경제성분석
4. 전문가의견조사

1. 대안설정

- **규율대안 1**
현행 제도를 유지하면서(시장에 의한 조정) 발굴조사기관을 국가가 지원하되(국가지원), 발굴조사기관의 전문성, 투명성, 객관성을 확보하기 위해 감리제를 시행하거나 감독을 강화하는 방안이며 감리를 전담할 특수법인을 구성할 수도 있음.(광의의 준공영제)
- **규율대안 2**
국가가 직접 지표조사와 발굴조사를 시행하는 것으로 현재의 문화재청 또는 지방자치단체, 또는 국립문화재연구소 산하에 발굴조사기관 또는 별도의 공단이나 정부출연기관으로 설립하는 방안임.
- **규율대안 3**
규율대안 2를 기본으로 하되 국가가 일정 부분 지표조사를 중심으로 시행하는 것으로 국가와 발굴조사기관이 역할을 분담하는 것임.

2. 현황 및 법령분석

- 민간 매장문화재 조사기관은 국토개발행위의 증가 등의 조사수요 증가에 따라 급속도로 설립되어 현재 매장문화재조사의 80%이상을 담당하고 있고 대부분 비영리기관인 재단법인 형태로 일정한 기준을 갖춰 문화재청에 등록되어 있으며 조사인력 및 기관의 부족으로 사업추진 지연, 도덕성 문제 등이 제기되고 있음.
- 매장문화재관련 법령은 매장문화재의 원형유지에 기여하고 매장문화재를 효율적으로 보호·조사 및 관리하는 것을 목표로 하고 있다. 매장문화재 조사의 민간영역에서 부담과 조사기관의 전문성, 투명성, 수요공급간의 격차로 인한 사업추진 문제, 문화재 조사비용의 부담과 조사 후 보존대상 토지 등에 대한 국가의 지원 등의 문제점 개선이 필요하다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 발굴조사를 직접 시행하거나 해당 기관에 대한 지원이 필요한 실정임.

3. 경제성분석

- 규율대안 1을 통해 기대할 수 있는 편익은 사회 전체적으로 적어도 3,255억 원인 반면 소요비용은 사회 전체적으로 328억 원으로 비용에 비해 그 편익이 더 크다고 볼 수 있다. 규율대안 1에서 명시적으로 정부가 얻는 편익의 증대는 없는데 반해 정부가 부담하는 비용은 440억 원이기 때문에 정부의 부담이 증가할 수 있다. 그러나 문화재의 가치를 고려하여 추정한 정부의 편익은 567억 원인 반면 정부의 부담은 668억 원으로 그 차이가 그리 크지 않음.
- 규율대안 2를 기대할 수 있는 편익은 사회 전체적으로 적어도 7,641억 원인 반면 소요비용은 사회 전체적으로 628억 원으로 비용에 비해 그 편익이 더 크다고 볼 수 있다. 규율대안 2에서 명시적으로 정부가 얻는 편익이 증대는 없는데 반해 정부가 부담하는 비용은 2,875억 원이기 때문에 정부의 부담이 규율대안 1에 비해 크게 증가할 수 있다. 그러나 문화재의 가치를 고려하여 추정한 정부의 편익은 2,265억 원인 반면 정부의 부담은 3,103억 원으로 그 차이가 다소 감소됨.

3. 경제성분석

- 규율대안 3을 통해 기대할 수 있는 편익은 사회 전체적으로 적어도 6,507억 원인 반면 소요비용은 사회 전체적으로 278억 원으로 비용에 비해 그 편익이 더 크다고 볼 수 있다. 규율대안 3에서 명시적으로 정부가 얻는 편익이 증대는 없는데 반해 정부가 부담하는 비용은 512억 원으로 정부의 부담이 규율대안 1에 비해 크지만 규율대안 2에 비해서는 작다. 문화재의 가치를 고려하여 추정한 경우에도 정부의 편익은 1,131억 원인 반면 정부의 부담은 740.5억 원으로 나타났다. 이는 정부의 입장에서 보면 비용보다 편익이 큰 것으로 규율대안 1과 2에서 정부의 비용이 더 컸던 점과 구분됨.

⇒ 기회비용 측면에서 규율 대안 1의 비용이 가장 적고 규율 대안 2의 비용이 가장 많은 반면 공공재의 특성을 고려하여 편익을 살펴보면 반대로 규율 대안 2의 편익이 가장 크고 규율 대안 1의 편익이 가장 작으며 절충안이라고 할 수 있는 규율 대안 3의 경우에는 그 중간에 해당하는 결과가 도출됨.

4. 전문가의견조사

- 설문지의 문항은 매장문화재를 보호하는 최선의 방법, 사업시행자들에 대한 규제를 최소화하는 방법, 발굴조사원의 질을 제고하여 문화재 보호에 기여하는 방법을 모색하기 위해 크게 3가지의 대문항과 각각에 해당하는 소문항으로 구성하였으며, 이는 한국법제연구원(이하 연구원)의 내부 자문의 통해 완성되어 이메일 설문 방법을 채택하였다.
- 최초 설문대상은 4개 그룹은 사업시행자, 문화재담당공무원, 문화재조사연구기관(이하 연구기관) 임원급, 연구기관 조사원이다. 조사대상의 선정에 있어서는 문화재전문기관의 임원진의 경우, 한문협에서 제공한 임원진 중 3명으로 하였고, 문화재담당공무원의 경우, 전국 문화재담당공무원 중 시·도·광역시가 중복되지 않도록 4명을 선정하였으며, 조사원의 경우 문화재청에서 제공한 조사원 180명중 4명을 무작위로 선정함.

4. 전문가의견조사

- 전문가 의견조사 대상자들은 현행의 제도에 관해 대부분 불만족스러운 태도를 보이면서도 그룹별로 발굴기관의 공공기관화 또는 준공공기관화에 대한 입장에 극명하게 나누어짐.
- 다만 국가가 일정하게 책임을 부담하면서도 현행 발굴조사기관과 협력체계를 구축할 수 있는 규율대안 3이 각 그룹 간에 있어 수용가능성이 가장 높은 것으로 평가되며, 어떠한 규율대안을 채택하는 경우 발생할 수 있는 장단점과 특히 보완되어야 할 점이 있음을 예상해볼 수 있음.

Ⅲ. 대안제시

- **규율대안 1**
현행 제도의 변화가 적고 수범자의 실천가능성이 높으며 재정 부담이 적을 것으로 예상되지만, 법리적으로 발굴조사기관에 대한 지원의 정당성이 부족하고 적자 보존에 따라 재정 부담이 증가할 수도 있으며 무엇보다 민원 해소에 효과에 대한 기대가 상대적으로 적다고 볼 수 있음. (준공영제)
- **규율대안 2**
문제해결의 효과는 매우 클 것으로 예상되지만, 재정 부담과 관료제의 역기능, 과소발굴 등의 부작용이 예상되며 현재의 실정에 비추어 정책에 대한 반대 가능성 높아 정책 추진 과정에서 실현 가능성이 적다고 판단됨. (공공기관 또는 연구기관을 설립하여 발굴조사 전담)

Ⅲ. 대안제시

- **규율대안 3**
(공공기관과 발굴조사기관이 업무영역을 분담)
규율대안 2에 비해 상대적으로 적은 비용으로 문제 해결 가능성이 높으나 공적 영역과 사적 영역의 적정한 분담이 필요함(예: 수중 발굴, 지표조사, 시굴조사 등은 공적 영역에서 담당하며, GIS 구축과 발굴조사보고서의 종합정리, 사적 영역의 품질 개선에 대한 관리와 교육 기능 및 정보제공기능 등을 담당)
- ⇒ 규율대안 3이 현실적으로 최적의 대안이라고 판단되지만 이러한 경우에도 GIS 조기구축을 위한 노력과 조사 발굴에 대한 전문성과 객관성 확보를 위한 견제장치 마련, 연구조사원 등에 대한 엄격한 자격기준과 처우 개선, 공공기관으로서 발굴조사기관과 현재의 발굴조사기관 간의 협조체제 구축 등이 병행되어야 할 것임.

IV. 기대효과

- 매장문화재 조사의 공공성과 투명성을 확보함으로써 조사기관의 위상을 정립하고 신뢰성을 제고하는 것은 물론 매장문화재 조사의 목적이라고 할 수 있는 매장문화재의 보호의 체계화 및 전문화를 도모함.
- 매장문화재 조사로 인한 공사지연의 감소와 조사비용의 합리화로 사업비용의 감소 및 민원소요를 최소화함.
- 매장문화재 조사기관의 육성 및 지원확대, 조사원의 신분보장을 위한 법제도 근거를 마련함.

회의록

<정상우>

사전적 입법평가가 매우 재미있는 부분이 아니었나 하는 생각이 든다. 다양한 방법론을 시도해 볼 수 있다. 발전가능성이 높은 부분이 아닌가 싶다. 문화재분야에 대한 비용편익분석이 가능한지에 대한 의견이 분분했는데, 워낙 규율대안들이 서로 상반되는 것이 많았음에도 불구하고 비용편익분석을 다 맞추었다는 점은 의의가 있다. 적어도 매장문화재발굴협회 및 문화재청의 지표를 통해 규율대안간 편익의 비교고찰의 경우 규율대안 3이 가장 편익이 높은 것으로 결론을 내린 점은 상당히 향후 정책 입안이 타당성 논증을 위한 객관적 자료로서 상당히 신빙성이 높은 방법론이 될 듯 싶다. 정책평가와 유사한 사전 입법평가의 경우 매우 정책현장에서 필요한 분야인 듯하며 설문조사 등의 경우 향후 계속적으로 진행된다면 연구 후속조치로서 적절할 듯 싶다. 감리기관에 대한 내용의 경우 문화재청과 협의 하에 차후 제도 마련을 하면 더 높은 정책반영에 기여할 수 있지 않을까 생각된다.

<박순발>

아무리 기간이 짧더라도 기본적으로 필요할 내용이 있는데 내용을 취합을 하신 듯 싶다. 문화재보호법 개정 이후 국회에 현재 계류되어 있는 상황에서 굉장히 빠르게 연구성과를 내어주셔서 뜻 깊은 연구라 생각된다. 연구보고서의 경우 문화재 부분에 있어서 규율대안을 통해서 타당성 있게 정리해 주셔서 좋은 연구라 판단된다. 규율대안 1의 경우 공공성 차원, 조사의 품질제고와 관련된 감리제도의 경우, 감리 전담기관이 설치되었다 하더라도 그것이 준공영제라 할 수 있는지에

대해서는 의문이 있다. 규율대안 2와 규율대안 3이 나올 수 있는 것은 매장문화재조사의 경우 대부분 민간위탁되어 있는 현실을 개선할 필요성은 분명히 있다는 점을 강조하고 싶다. 흔히 법제 선진화를 얘기할 때는 한국의 경우 현저하게 민간에 전적인 방치형이라 할 수 있을 정도로 민간중심의 구도이다. 문화재청이 시행하고 있는 정책의 경우 한시적일 정책일 수 받게 없다. 정책시행시 시장의 거센 반발이 있겠지만 그렇다고 이를 이룰 수 없다는 생각이 들고 규율대안 1의 경우는 현실적인 대책이지만 근본적일 수 없으며, 규율대안 2가 가장 타당성이 있다고 생각한다. 문화재에 대한 경제성 분석을 통한 지표화의 경우 항상 타당성을 현혹하기 가장 좋은 방법일 수 있기 때문에 근본적으로 문화재의 가치는 돈으로 할 수 없는 국가의 정체성에 대한 부분이므로 경제성의 수치에 대한 신뢰도는 약한 부족하다고 생각된다. 규율대안에 대한 경제분석의 경우 좀 더 프랙티컬하게 실행하였으면 한다.

< 이주현 >

현장에 발굴조사기관과의 문제가 발생하는 경우 직접 듣는 입장이 다 보니 1995년 이후 재단이 74개 대학까지 합하면 160개 기관이 있는데, 새로운 판을 짤다면 상당히 혼란이 오는데, 현실적 어려움을 고려해 정부지원금을 주게 되면 지자체의 경우 지표조사만 하고 발굴조사는 민간에 위탁하는 것으로 하는 방안으로 운영될 수 있으며 이러한 방법이 현행 제도와 병행하면서 또 다른 대안으로 설정될 수 있지 않느냐 하는 생각이 든다.

< 황권순 >

행정절차 감소화, 부정확했던 결정과정의 투명화까지 모든 노력을 다했다. 발굴공영제라는 고민을 해왔었는데 기획재정부도 동의했지만

내부문제로 힘들어지고 이후 법제연구원에서 다시 연구를 수행하면서 어려웠을 것이라 생각된다. 그러나 발굴공영제의 경우 향후 지속적으로 계속되어야 할 과제로 인식해야 할 것이며 현재는 국회의원들이 모여 국가가 발굴시 50%를 지원하는 방향으로 의원입법을 발의하려는 중이다. 이후 발안된 법안이 부처로 소관되면 연구원의 보고서를 가지고 이후 각 규율대안들을 가지고 이해관계자의 의견조정하는 자리를 곧 갖게 될 것이라 생각된다.