

미국의 문화재보호법 해설(I)

-문화재위원회를 중심으로-

심 광 주

<한양대장사>

目 次

1. 문제의 제기
2. 문화재보존에 대한 규칙
3. 고고학 유적의 처리에 관한 편람
4. 결론을 대신하여

1. 문제의 제기

“문화재 보호법은 악법이다”라는 말을 많이 듣는다. 그것은 문화재 보호법이 지니는 독단성을 이야기하는 것일 것이다. 대부분의 법들이 형평성을 가지고 있으며 상호 보완적인 속성을 가지고 있지만 문화재보호법만은 상당히 독단적이고 개인의 재산권을 일방적으로 통제할 수 있는 초법적 속성을 가지고 있다.

얼마전에 발생한 토지개발공사의 속초 조양지구 사건은 아직도 파문이 가라앉지 않고 있다. 동해안 일대는 상당히 주택보급율이 높아 투자가치가 희박한 상황에서 주택 200만호 건설이라는 국책과 맞물려 개발되기 시작한 속초 조양지구 13만평 정도의 규모의 택지개발사업지구이다. 이곳은 야산 구릉 몇 개를 절토하여 평지를 만들고 여기서 나온 흙으로 인접한 청초지구를 매립함으로써 두 개의 사업지구를 동시에 완공할 계획으로 상당부분 공사가 진척된 상태였다. 그러나 공사착공시점에서 환경영향평가 협의조건으로 사전 문화재 조사의 조건이 제기되어 공사는 일시 중단되었고 강릉대학교에서 지표조사와 발굴조사를 실시하였다. 공사에 별문제가 없을 것으로 예상되었던 이 유적은 발굴조사 결과 지도위원회의에서 사적지 지정 및 현장보존 결정이 이루어졌고 그 결과 10,000여평에 달하는 지역에 공사를 못하게 되었으며 이에 따른 토량의 부족으로 호수를 메워야하는 청초지구도 사업을 계속 진행하기 어려운 상황에 처하게 되었다.

또 많은 사람들이 알고 있지만 대전 둔산지구의 경우에도 공사가 거의 완공되어 가는 단계에서 문화재가 발견되어 발굴 후 유적의 현장보존 문제로 많은 진통을 겪다가 결국 중심상업용지 5,600평을 현장에 보존하는 것으로 결정되었다.

이러한 일을 경험하면서 느끼는 것은 문화재행정의 비효율성과 문화재보호법의 불합리성, 그리고 문화재보호법상 문화재와 가장 밀접한 관계에 처하게 되는 문화재관리국과 토지소유주, 또는 사업시행자 사이의 의사를 수렴할 아무런 기구나 창구가 없다는 사실이다.

사실상 최근들어 사회의 발전과 함께 토지의 현상변경을 초래하는 수많은 공사가 시행되고 있으며, 특히 주택건설이나 댐건설, 도로건설 등의 대규모 토목공사로 인해 조사되어야 하는 매장문화재는 더 이상 학술기관에서 감당하기 힘들 정도로 과중한 압력이 되고 있다.

실례로 보면 가장 많은 택지개발을 담당하고 있는 토지개발공사의 경우만 보더라도 1984년부터 1992년까지 문화재관련 조사는 17개 사업지구에서 38건이 실시되었으며 이에 소요된 전체 조사경비는 28억원 정도이다. 그리고 그 조사 내용은 1989년부터 최근 몇 년 동안에 실시한 것이 전체의 90%가 넘는 상황이며 또한 이에 소요되는 경비도 급격히 증가하고 있음을 볼 수 있다. 그러나 보다 심각한 상황은 이 기간동안 150여건의 크고 작은 사업지구가 개발되었으며 실질적으로 어떠한 형태로든 문화재조사가 실시된 지역은 전체사업지구의 20%에도 미치지 못한다는 사실이다. 그것은 나머지 지역은 아무런 조사도 없이 택지로 개발되었음을 의미한다. 그리고 이러한 상황은 비단 토개공만이 아니라고 생각된다.

그러나 그 책임을 문화재에 대하여 문외한인 사업시행자에게 물을 수는 없는 일이다. 지정문화재가 있거나 누군가가 시비를 걸지 않으면 전혀 문화재조사를 하지 않고도 개발이 가능하도록 되어 있는 문화재보호법에 그 책임이 있다. 현재 진행되어온 문화재조사만 하더라도 사업시행자의 자의로 진행된 사례는 거의 없으며 대부분 환경영향평가시나 실시계획승인시 환경처나 지방자치단체의 요구로 실시되어 왔다. 이 과정에서 문화재관리국은 단순히 발굴허가와 사적지 지정에만 간여할 뿐 대부분의 일들은 방관자의 입장에서 사업시행자에게 그 모든 책임을 떠넘겨버리고 있다. 실례로 최근 연합발굴조사단을 구성하여 시굴조사를 우선 실시하기로 한 임당지구의 경우 발굴조사비는 60억이 넘을 것으로 추산되고 있는 실정이다. 지금까지 토개공에서 실시한 모든 문화재 조사경비의 두배가 넘는 금액이다.

연도별 문화재조사 현황

연도	조사건수	조사기간(연)	조사기관(연)	소요경비(천 원)
합계	38건	182개월	73개기관	2,869,637
1984	1건	7개월	1	30,000
1987	1건	7개월	1	127,000
1989	5건	20개월	12	180,720
1990	5건	23개월	13	455,325
1991	16건	78개월	28	841,535
1992	10건	47개월	18	1,235,057

어떻게 임당같은 고분밀집지역이 택지개발 예정지구로 지정될 수 있었느냐 하는 것이 무엇보다도 심각한 문제이지만 단일사업지구에서 이정도 규모의 조사비를 지출하여야 한다면 이것은 보통 심각한 문제가 아닐 수 없다. 발굴을 어떻게 실시할 것인지, 그리고 그 소요경비를 어떻게 부담할 것인지를 학술기관과 사업시행자가 단독으로 처리하기에

는 유적의 중요성과 발굴규모면에서 이미 감당하기 어려운 한계점을 넘고 있음을 부인할 수 없다.

그렇다면 분명 이러한 문제는 어떤 형태로든 문화재관리국에서 적극 나서서 해결하여야 할 것이다. 그리고 모든 매장문화재는 문화재위원회의 허가를 득하도록 되어 있는 현행 법체계 아래서 모든 고고학적 매장문화재에 대한 해결의 책임은 일차적으로 문화재위원회에 있다고 생각된다.

그러나 현행 문화재보호법상 문화재위원회의 기능을 살펴보면

1. 국가지정문화재의 지정과 그 해제
2. 국가지정문화재의 보호물 또는 보호구역의 지정과 그 해제
3. 중요문화재의 보유자 또는 보유단체의 인정과 그 해제
4. 국가지정문화재의 중요한 수리 및 복구의 명령
5. 국가지정문화재의 현상변경 또는 국회반출의 허가
6. 국가지정문화재의 환경보전을 위한 행위의 제한·금지 또는 시설의 설치·제거·이전 등의 명령
7. 국가지정문화재의 매입
8. 매장문화재의 발굴
9. 국가지정문화재의 보존·관리 또는 활용에 관한 전문적 사항으로서 중요하다고 인정되는 사항
10. 시·도지정 문화재 또는 문화재 자료의 지정 및 관리에 관한 문화부장관의 권고 사항
11. 기타 문화재관리에 관하여 문화부장관이 부의하는 사항

등이다. 이들 내용중 대부분은 국가지정문화재의 지정과 관리에 관한 것이며 매장문화재의 경우 발굴허가 여부만 제시하고 있으며 동법 44조와 74조에서는 건설공사와 관련한 문화재발굴과 관련하여 공사시도중 발견되는 문화재의 발굴 및 보존에 소요되는 모든 비용을 사업시행자가 부담하도록 규정하고 있을 뿐 그 구체적인 범위나 방법에 대하여는 명확한 지적이 없다. 다시말해 매장문화재의 발굴이나 보존에 필요한 사전 지표조사나 시굴조사 실시 등에 관한 구체적인 내용이나 또 이러한 조사를 모든 건설공사현장에서 사전에 실시하여야 하는지 여부에 대한 언급이 전혀 없다.

때문에 개발계획승인이나 환경영향평가를 통한 관련당국이나 학술기관의 조사요청이 있기 전까지는 자발적으로 조사를 할 수 있는 근거가 없어 크고작은 많은 공사현장에서 문화재조사가 없이 공사가 실시되고 있다. 또 현실적으로 발굴능력이 없는 기관에 의한 지표조사가 시행되거나 현재 우리의 지식이나 기술로서는 발굴해서는 안될 유적에 대해서도 발굴조사를 막을 수 없으며 대부분의 중요한 유적이 공사기간에 쫓기거나 아니면 아직 발굴에 뒤따르는 분석이나 과학기술의 부족으로 치밀하지 못한 발굴조사와 많은 자료들이 조사보고서 없이 사장될 수 밖에 없다. 따라서 이제 문화재보호법상 매장문화재와 관련된 여러조항을 개정해야 될 것으로 생각되며 특히 문화재위원회의 기능을 강화하여 지표조사나 시굴조사 결과 유적의 중요성 여부를 판단하여 보존할 것은 보존하고 또, 최근 많은 시비를 불러 일으키고 있는 발굴소요경비문제, 그리고 사업시행과 관

련하여 발생하는 학술기관 선정이나 유적의 현장보존 문제 등에 있어 조정역할을 할 수 있도록 해야 할 것이다.

이 글은 이러한 측면에서 미국의 문화재보호법 중 특히 문화재위원회의 기능과 유적에 대한 평가의 기준을 중심으로 살펴보고자 한다. 그러나 지면 관계상 미국 문화재보호법에 대한 구체적인 분석과 비교검토는 다음기회로 미루고 일단 매장문화재의 처리와 관련된 부분을 소개하는 것에 중점을 두고자 한다.

2. 문화재 보존에 대한 규칙

(36C. F. R Part 800 : Protection of Historic Properties)

미국의 문화재보호법(16. U. S. C) 461-470W6에 걸쳐 역사유적, 건축물, 구조물 및 유물에 관하여 규정하여 있는데 461-469i조에서는 문화재에 대한 일반적인 규정을 다루고 470-470w6에서는 문화재 보존에 대한 규정, 그리고 470aa-47011조항을 별도로 두어 고고학 유적에 대하여 다루고 있다. 그중 법 제470f(제 106) 조항을 별도로 두어 고고학 유적에 대하여 다루고 있다. 그중 법 제470f(제 106) 조항은 문화재 자문위원회의 설치에 관하여 다루고 있으며 이 문화재자문위원회에 관한 내용은 특별히 “문화재의 보호 규칙”(C. F. R 800)을 만들어 문화재위원회의 구성과 운영에 대하여 상세하게 규정하고 있다. 여기에 더하여 1980년에는 고고학 유적의 처리에 관한 지침서를 만들어 C. F. R 800을 보완하는 실무지침이 되도록 하였다.

이러한 사실은 문화재의 보호와 관련하여 가장 현실적인 관건이 되는 부분은 역시 고고학과 관련된 매장문화유적이고, 이 매장문화재에 대한 발굴이나 보존은 주나 연방정부, 또는 개인기업체의 공사계획과 밀접하게 관련이 되는 것으로서 개발과 보존의 사이에 많은 마찰과 시행착오가 있었음을 말해준다. 그리고 이러한 갈등을 해소하는 중재기구로서 문화재자문위원회를 설치하였고 그 위원회가 충분히 기능을 발휘할 수 있도록 최선의 노력을 기울이고 있다. 우선 문화재보호규칙(C. F. R 800)의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

800. 1조에서는 문화재위원회의 권한과 취지, 관련자들에 대하여 설명하고 있다. 즉 문화재위원회의 권한은 문화재보호법 106조에 의거하여 국가지정문화재의 사전승인이나 문화재에 대한 적절한 자문을 하기 위하여, 그리고 사업으로 인하여 직간접적인 영향을 받게 되는 문화재에 대한 자문을 하는 것이며, 그 취지는 문화재보호법 제106조에 따라 개발과 문화재보존 사이의 갈등을 조정하는 역할을 한다. 즉 양자 사이의 갈등을 확인하고 공공의 관심속에서 그 갈등을 푸는데 도움이 되기 위하여 입안되었다. 위원회는 사업 계획의 초기 단계에서 관련 공무원과 주 문화재관리위원, 그밖의 관심있는 사람들과의 협의를 거쳐 이런 조정역할을 하며, 특히 각기관들의 이익을 조정하는 효과적인 수단으로서 협의과정을 중요시한다. 모든 개발사업지구는 사전에 정부의 승인을 얻어야 하며 승인을 받는 과정에서 정부의 각부서간의 의견을 수렴하게 되는데 이 단계에서의 의견제시는 문화재의 보존에 중요한 역할을 담당할 수 있게 되며 중요한 문화재가 있는 지역이 개발사업지구로 지정되는 것을 사전에 방지할 수가 있으며, 또 문화재의 피해를 최소화 할 수 있게 된다.

협의를 참여하는 관련자들이란 신뢰성 있는 인사들로 구성된 자문위원들, 연방관리, 주 문화재관리국 직원, 인디안의 유적에 영향을 미칠 경우 인디안부족, 일반대중 등이며

특히 문화재보존에 있어 국민들의 시각과 관심에 중요한 가치기준을 두고 있다.

800. 2조에서는 개개의 용어에 대한 정의를 하고 있으며 800. 3조에서는 위원회의 일반적인 업무처리 과정을 설명하고 있다.

(a) 범위

법 제106조의 의무를 수행하는 또다른 방법은 800. 7조에 있는데, 특별한 계획이나 사업에 대한 연방정부의 동의를 얻어 법 제106조의 목적과 800. 13조에 의한 위원회의 동의를 얻어 주에서 사업에 대한 재검토하도록 한다. 이러한 각 방법들로 위원회는 사업수행과정에서 문화재에 대한 역효과를 없애거나 축소시키기 위한 합의에 도달할 수 있도록 연방정부를 고무시킨다.

(b) 유연성이 있는 적용

위원회는 법 제106조와 이러한 규약들에 위배되지 않는 한 이러한 규약들 앞에 놓이는 절차에 있어 사업에 요구되는 상반된 효과에 대하여 융통성 있게 대처하여야 한다.

(c) 시점

법 제106조는 사업에 대한 연방정부의 자금지출 승인, 또는 사업허가나 인가 전에 법 제106조를 이행할 것을 기관 공무원에게 요구한다. 위원회는 법 제106조의 동의 전에 사업에 대한 사전준비단계로 비파괴적인 계획활동을 권한다. 자금지출 또는 사업의 다른 단계에서 예정된 허가를 방해하지는 않는다. 기관 공무원이 할 수 있는 최대한의 선택의 여지는 사업의 계획단계에서 미리 법 제106조 과정이 시작되는 것을 보장하는 것이다. 연방관리는 사업계획안과 승인예정과정에 부합하여 법 제106조의 과정이 완수될 수 있는 계획을 세워야 한다.

800. 4조는 사업지구내의 문화재의 확인에 관한 내용이다.

(a) 문화재를 평가하기 위한 정보를 얻기 위해

(1) 사업계획이 수립되면 연방관리는 해당사업지구내의 문화재보존 가능성에 대하여 다음과 같은 조치를 취하여야 한다.

- ① 사업지구내에 사업에 영향을 미치는 어떤 문화재가 있는지의 파악
- ② 영향을 미칠 수 있는 문화재에 대한 주 문화재국의 견해 요구
- ③ 그리고 해당사업 지역의 문화재와 관련이 있거나 지식을 갖고 있는 공무원, 인디언 부족, 공·사립 단체, 그리고 그밖의 모임들로부터 자료수집

(2) 이러한 조사결과를 기초로하여 관련 공무원은 사업지구내의 문화재 확인을 위하여 현장 측량과 시굴조사 등 필요한 조사 내용을 결정하여야 한다.

(b) 조사된 문화재에 대하여는 주 문화재관리국과 상의하여 그 문화재의 성격 및 사업에 영향을 주는 문화재의 파악을 위하여 성실한 노력을 기울여야 하며, 이들 문화재가 국가사적지로 지정하는 것이 타당한지에 관한 정보를 모을 것이다.

(c) 그 문화재의 역사적 중요성을 검토하는 측면으로서,

(1) 주문화재관리국과 상의하고 국가사적지 지정 지침에 따라, 관련공무원은 사업에 영향을 줄지도 모르고 사적지로서의 타당성이 평가된 적이 없는 문화재에 대해 국가 등록문화재 선정기준을 적용할 것이다. 이 과정에서 시간의 경과나 중요성에 대한 인식의 변화로 그 전에 적합·비적합하다고 결정되었던 문화재에 대한 재평가가 이루어질 수도 있을 것이다.

(2) 연방관리와 주 문화재관리국이 어떤 문화재가 사적지지정 기준에 적합하다는 데 동의한다면, 그 문화재는 국가사적지로서의 적합성이 검토될 것이다.

(3) 연방관리와 주 문화재관리국이 사적지등록 기준에 부합되지 않는데 동의한다면 그 문화재는 국가등록문화재로서의 적합성은 고려되지 않을 것이다.

(4) 관련공무원과 주 문화재관리국이 동의하지 않거나 위원회나 또는 장관의 견해가 그러하다면 연방관리는 적용할 수 있는 국립공원 사업규약에 따라 내무부 장관의 결정을 얻어낼 것이다.

(5) 주 문화재관리국이 견해를 제시하지 않으면 연방관리의 결정에 동의하는 것으로 인정한다.

(d) 문화재가 발견되지 않을 때는, 연방관리는 800. 4조에 따라 사업으로 인해 영향을 받게될 문화재가 없다고 결정하고 주 문화재관리국에 이 조사 결과에 대한 자료를 제공할 것이다. 연방관리는 문화재와 관련된 모임과 관련자들에게 이 사실을 통지하여야 하며 또 대중들이 이용 가능한 기록문서를 작성하여야 한다.

(e) 사업으로 인하여 영향을 받는 문화재가 발견될 경우 연방관리는 800. 5조에 따라 그 효과를 평가할 것이다.

800. 5조는 사업지구내에서 발견된 문화재의 중요성을 평가하는 기준이다.

(a) 사업지구내에 문화재가 있다면 관련자들의 견해를 들어 그 문화재에 대한 처리 방안을 정하여야 한다.

(b) 만일 사업지구내의 문화재가 중요하지 않다고 판단되면 연방관리는 주 문화재관리국과 관련자들에게 통지할 것이다. 주 문화재관리국이 그 통지를 받은 날로부터 15일 이내에 이의를 제기하지 않으면 이의가 없는 것으로 간주하게 된다.

(c) 그 문화재가 중요하다고 판단되면 연방관리는 주문화재관리국과 상의하여 사업의 중요성과 비교하여 그 보존대책을 검토하여야 한다.

(d) 문화재의 중요성이 사업의 중요성보다 크지 않다고 판단될 경우

(1) 문화재의 중요성이 크지 않은 것으로 판단될 경우

① 조사결과에 대한 주문화재관리국의 동의를 얻어, 통지하며 조사결과를 위원회에 제출하거나

② 재검토기간 30일 동안 위원회에 필요한 문서(800. 8(a)조)와 함께 조사결과를 제출하고 주문화재관리국에 알린다.

(2) 만일 위원회가 통지수령 30일 이내에 연방관리의 조사결과에 이의를 제기하지 않는다면 또는 위원회가 이의를 제기하여 그 결과가 받아들여지면 이에 따라야 한다.

(e) 만일 문화재의 중요성이 인식되면 연방관리는 위원회에 통지하고 문화재에 대한 피해를 감소시키거나 보존할 수 있는 길을 찾기 위해서 주 문화재관리국과 의논할 것이다. 또 연방관리나 주문화재관리국은 위원회에 참여할 것을 요구할 수도 있다. 위원회는 그런 요구 없이 심의에 참여할 수도 있다.

(1) 관련자들은 심의회 뿐만 아니라 다음과 같이 그들이 요구할 때 참가를 요청받을 것이다.

① 사업이 지방행정의 관할권 안에 있는 문화재에 영향을 미칠 때 한 지역 행정기관의 장

- ② 800. 1(c)(2)③조에 준하는 인디안 부족의 대표자;
 - ③ 허가, 인가, 또는 관허의 소유자나 지원자와 영향력이 있는 땅의 소유주
 - ④ 만일 참가를 원한다면 연방관리, 주문화재관리국원, 그리고 위원회에 의해 공동으로 적절하다고 결정되었을 때 그밖의 관련자들
- (2) 연방관리는 800. 8(b)조 앞에 놓이는 문서와 심의과정에 영향을 줄 수 있는 자료를 제공한다.
- (3) 연방관리는 그들의 견해를 표현하고 안내 받을 수 있는 국민 대중에게 적절한 기회를 제공하여야 할 것이다. 연방관리는 이런 기회를 제공하기 위해 현존하는 기관의 공적 관련 절차를 사용하도록 한다. 연방관리, 주문화재관리국원, 위원회는 이 목적완수를 위하여 관심있는 대중이나 단체의 구성원을 만날 수도 있다.
- (4) 연방관리와 주문화재관리국이 효과를 어떻게 고려할 것인가에 동의한다면 그들은 동의규약을 작성할 것이다. 위원회가 심의에 참가했을 때 위원회는 기관 공무원과 주문화재관리국과 함께 동의규약을 작성할 것이다. 위원회가 심의에 참가하지 않았을 때, 동의규약은 800. 6(a)조에 따라 자문위원회에 제출될 것이다. 연방관리, 주문화재관리국, 그리고 위원회는 동의에 협력하는 다른 심의 모임을 초대하는 데 동의할 것이다.
- (5) 연방관리, 문화재관리국, 그리고 위원회는 동의규약이 원래의 동의를 조인한 것이었다면, 후에 동의규약에 대한 개정에 동의할 수 있다. 위원회가 동의규약에 대한 회의가 아니거나 연방관리와 주문화재관리국이 동의규약 변경에 동의할 수 없을 때는 800. 6조에 따라 자문위원회에 제출될 것이다.
- (6) 위원회는 최대한 확대된 협의과정을 실행하도록 연방관리과 주문화재관리국을 고무시킨다. 문화재의 중요성에 대한 협의시에 연방관리, 위원회, 주문화재관리국원은 그 재량으로 앞으로의 협의가 생산적이지 않다고 판단된 경우 협의과정을 끝낼 수 있다. 그러면 연방관리는 800. 6(b)조에 따라 위원회의 의견을 요구하고 그 요구들을 다른 모든 협의 모임에 통지할 것이다.

800. 6조는 위원회의 심의에 관한 내용이다.

(a) 동의 규칙에 대한 재검토

(1) 연방관리가 800. 8(b)와 (c)조에 상술된 문서와 함께 동의 규칙을 제출했을 때, 위원회는 접수된 날로부터 30일 이내의 재검토 기간을 가진다. 이 재검토기간이 끝나면 위원회는 다음과 같이 할 것이다.

- ① 동의규약을 받아들여서 법 제106조에 따라 모든 심의기관에 알리거나
- ② 받아들일 수 있는 것으로 만들도록 동의규약의 변경을 연방관리에게 요구하고, 주문화재관리국, 그리고 위원회에 의한 차후의 동의를 얻도록 하거나,
- ③ 연방관리가 다른 방법들에 대하여 동의하지 않으면, 연방관리의 의뢰를 받은 날로부터 60일 이내에 위원회가 그 견해를 제시하여야 한다.

(2) 연방관리, 주역사보존관리, 그리고 시의회가 800. 6(a)(1)②조에 따라 동의하지 않을 경우, 연방관리는 통지를 받은 날로부터 30일 이내에 그 견해를 위원회에 통지해야 한다.

(b) 동의하지 않을 경우의 자문

(1) 제출된 동의 규약에 동의하지 않을 경우 연방관리는 위원회의 자문을 요구하

며 800. 8(d)조에 상술된 문서를 제출하고 위원회는 그 문서를 받은날로부터 60일 이내에 그 견해를 제시해야 한다.

(2) 연방관리는 사업과 관련하여 타당한 정보를 제공하기 위해 성실한 노력을 기울일 것이고, 위원회에 의해 요구되었을 때 현지조사와 대중회의를 개최하여 위원회를 도와야 할 것이다.

(3) 위원회는 견해를 요구한 기관장에게 그 견해를 제공할 것이며 그 사본은 주문 화재관리국, 그리고 관련자들에게 제공될 것이다.

(c) 위원회의 심의에 대한 반응

(1) 동의 규약이 800. 6(a)(1)나 (2)조에 따라 최종적일 때, 연방관리는 동의규약에 제시된 기간내에 사업을 완수하여야 한다. 이것은 기관이 법 제 106조의 책임을 완수하는 증거가 된다. 동의규약기간 내에 사업을 완수하지 못하였을 경우, 연방관리는 800. 6조에 따라 위원회의 자문을 다시 요구하여야 한다.

(2) 위원회가 800. 6(b)조에 따라 견해를 제시했을 때 연방관리는 제안된 사업에 대한 최종 결정에 도달하는 데 있어 위원회의 견해를 고려해야 할 것이다. 연방관리는 결정사항을 위원회에 보고해야 하며, 가능하면 사업시작 전에 그렇게 해야만 한다.

(d) 위원회의 심의기회 유지

(1) 위원회는 기관이 적절한 심의기회를 제공하지 않았음을 연방관리에게 이의를 제기할 수도 있으며, 이에 대한 결정은 위원회의 과반수 투표, 또는 의장이 동의한 3명 이상의 위원회의 성원으로 이루어진 심사원단 과반수 투표로 이루어질 것이다.

(2) 연방관리는 기관이 위원회의 협의를 거치지 않고 제안한 사업의 허가전에 적절한 심의기회를 제공하여야 한다.

(e) 위원회에 대한 대중의 요청

(1) 심의의뢰가 있을 때 위원회는 의뢰를 받은날로부터 30일 이내에 800. 4(b), 800. 4(c), 800. 4(d), 800. 5(b)조에 따라 연방관리의 조사결과를 검토하여 그 견해를 연방관리, 주역사보존관리, 그리고 의뢰인에게 제시하여야 한다.

(2) 위원회의 견해에 따라 연방관리는 조사결과를 재검토 해야한다. 그러나 위원회에 의견을 조회하는 것은 본질적으로 사업을 중지하기 위한 활동은 아니다.

(3) 조사결과가 국가등록 문화재의 적합성과 관련될 때 위원회는 장관에게 조회하여야 한다.

800. 7조는 문화재보호법 제106조의 재검토 조항에 대한 주의 동의에 관한 내용이다.

(1) 각 주 문화재관리국은 위원회의 동의를 얻어 이런 규약에 앞서 놓이는 절차에 대한 재검토 과정을 주가 대신할 수도 있다. 이때 제시되어야 하는 것은

① 문화재보호법 101(b)(1)조에 준하여 장관에 의해 승인된 문화재보존계획

② 위원회가 주의 재검토과정을 분석하고 연방정부와 주기관, 지역관리, 인디안 부족, 그리고 대중의 견해를 고려한 후에 주의 재검토 과정이 법 제106조 요구를 실행함에 있어서 이러한 규약들에 우선하는 절차로 효과적이라는 결정.

(2) 위원회는 800. 7(a)(1)②조에 따르는 주의 재검토 과정을 분석함에 있어

① 주의 관련 법률, 시행령, 내부지침들, 표준, 지표 등을 재검토해야 할 것이고,

② 주의 재검토 과정을 재검토해야 하며,

③ 연방과 주 기관, 지역관리, 인디안 부족, 그리고 대중의 견해를 고려해야 하며,

- ④ 장관에 의해 수행된 재조사 결과를 재검토하고,
 - ⑤ 법 제106조와 관련된 주의 기록을 재검토해야 할 것이다.
- (3) 위원회는 최소한 주의 수준에서 조사하는 과정을 관리할 능력이 있고 법 제 106조 과정의 증거가 되는 조사기록이 있을 경우에 주의 동의를 얻을 것이다.
- (4) 주의 동의는 주 문화재관리국과 위원회간의 협의를 통해 나타날 것이며 위원회의 승인 요청 전에 장관의 동의를 얻어야 한다. 위원회는 영향을 미치는 연방과 주기관, 지역관리, 인디안 부족, 그리고 이 협의에 참여하는 다른 관련자들을 초청할 수도 있다. 동의는
- ① 이러한 규약들에 앞서 이 과정은 최소한 효과적이면서 더 이상 번거롭지 않음을 진술하면서 주에서 사용하는 문화재 보존 재검토 과정을 상술하고,
 - ② 그들의 관할권 안에 놓이는 사업의 재검토에 있어 지역관리나 인디안 부족의 참여에 대한 특별한 배려를 해야 하며,
 - ③ 주의 재검토 과정에 대중 참여 절차를 확립하며,
 - ④ 그 기간에 가지는 행위에 대한 재검토 기회를 위원회에 제공할 것이고 위원회에 그런 행위를 규제할 것이다. 그리고
 - ⑤ 장관의 “고고학과 문화재보존에 대한 표준과 지침”과 일치할 경우 장관에 의해 보증될 것이다.
- (5) 주의 동의를 종결지을 때, 위원회는 관보에 그 사업의 시행을 통보하여 공표하고, 모든 연방 기관이 이용할 수 있는 주 동의를 사본을 만들 것이다.

(a) 주동의를 효과적일 때 사업의 재검토

- (1) 주 동의를 800. 7(a)조에 따라 효과적일 때 연방기관은 이러한 규약을 준수하는 대신 주의 재검토 과정을 따르는 것을 선택할 지도 모른다.
- (2) 주의 동의 하에 어떤 사업을 재검토하는 기간 중에 연방기관은 그런 재검토를 마무리하고 이런 규약들 중 800. 4조 대신 800. 6조를 적용할 수도 있다.
- (3) 주 동의 하에 어떤 사업을 재검토하는 어느 기간 중에 위원회가 관여할 수도 있다. 관련자들은 위원회의 전문적 의견을 얻도록 한다.

(c) 주 동의를 감독 및 종결

- (1) 위원회는 법 101(b)(1)조에 따라 내무부 장관의 동의를 얻은 주의 사업에 대하여 주 동의를 실행을 감독할 것이다. 위원회는 장관에게 감독을 요구할 수도 있다.
- (2) 위원회는 주문문화재관리국원과 장관의 협의 후에 주 동의를 종결지을 수 있다.
- (3) 어떤 동의는 주문문화재관리국원에 의해 종결될 수도 있다.
- (4) 주 동의를 800. 7(c)(2)와 (3)조에 따라 종결되었을 때, 그런 종결은 동의를 재검토될 경우 종결에 따라 진행되는 사업에 대하여 효과를 발휘할 수 없다.

800. 8조는 필요한 내용을 문서로 요청할 수 있는 권한에 관한 것이다.

(a) 이 문서화의 목적은 문화재가 없다는 조사결과에 대한 기관공무원의 견해를 뒷받침 할 충분한 정보를 제공하기 위한 것이며, 요구되는 문서는 다음과 같다.

- (1) 사진과 도면, 지도가 첨부된 사업에 대한 내용
- (2) 사업에 의해 영향을 받을 수 있는 문화재에 대한 내용
- (3) 문화재를 확인하기 위해 사용된 노력에 대한 내용

- (4) 역효과기준을 적용할 수 없는 이유와 방법에 대한 진술
 - (5) 만일 제시되었다면, 주문문화재관리국원과 영향력 있는 지역관리, 인디안 부족, 연방기관, 그리고 대중의 견해 뿐만 아니라 그러한 견해를 얻기 위하여 사용된 수단 등
- (b) 역효과의 조사결과에 요구되는 문서는 다음과 같다.

- (1) 사진과 도면, 지도가 포함된 사업내용
- (2) 문화재를 확인하고자 실시한 노력에 대한 기술
- (3) 이미 편찬된 자료들을 토대로한 주요한 문화재에 대한 기술
- (4) 문화재에 대한 사업의 효과에 대한 기술

(c) 동의 규약

800. 6(a)(1)조에 따라 규약이 재검토를 위해 제출되었을 때, 제시되는 문서는 상술된 800. 8(b)조에 부가하여 제안된 완화조치나 사업의 효과를 취급하는 것과 주 문화재관리국원과 다른 관련자들의 견해를 요약하여 고려하는 방법 또한 포함될 것이다.

(d) 동의하지 않을 때 견해에 대한 요구들

이 문서제시의 목적은 연방관리에 대한 중요한 자문과 정보를 주는 기초로서 문화재에 관한 사업의 효과를 독자적으로 재검토하기에 충분한 정보를 위원회에 제공하는 것이며 요구되는 문서는 다음과 같다.

- (1) 사진과 도면, 지도를 포함한 사업내용
- (2) 문화재를 확인하기 위한 노력에 대한 기술
- (3) 각 문화재의 중요한 특성에 대한 정보를 포함한 중요한 문화재에 대한 기술
- (4) 문화재에 대한 사업의 효과
- (5) 연방관리가 사업의 효과를 다룰 것을 제안하는 완화 수치나 양자 택일적인 평가와 기술
- (6) 그들의 거절 이유와 선택하지 않을 것을 고려하는 이유
- (7) 문화재의 확인과 평가 조사시점, 그리고 선택적이거나 완화수치에 대한 고려를 시 한 주 문화재관리국과의 협의문서 제시
- (8) 영향력 있는 지역관리, 인디안 부족, 그리고 다른 관련자들이 견해를 얻고 노력하기 위한 노력에 대한 기술
- (9) 사업에 대한 계획과 승인 계획
- (10) 문화재에 대한 사업의 효과와 그 효과를 감소시키거나 취소시키는 내용과 관련하여 제출된 문서의 사본이나 요약

800. 9 효과와 역효과의 기준

(a) 사업이 국가에 등록된 문화재의 현상을 변경할 수 있을 때, 사업은 한 문화재에 대해 효과를 가진다. 효과를 결정하는 목적을 위해 문화재의 위치, 환경 또는 사용의 현상변경은 문화재의 중요성과 관련하여 고려되어야 한다.

(b) 문화재에 대한 효과가 문화재의 위치, 모양, 환경, 재료, 상태 등 본래의 가치를 감소시킬지도 모를 때 사업은 문화재에 대해 역효과를 가진다고 판단된다. 문화재에 대한 역효과는 다음의 내용을 포함하되 제한되지는 않는다.

- (1) 자연적 파괴와 손상, 또는 문화재의 전적·부분적인 교체
- (2) 그 특질이 국가등록문화재로서의 적합성과 관계될 때 문화재의 환경특질을 교

체하거나 그 특질로부터 문화재를 분리하는 행위

- (3) 문화재가 그 환경교체에 걸맞지 않는 시각적, 청각적, 기압적 영향을 받을 때
- (4) 가치 하락이나 파괴를 가져오는 문화재의 방치
- (5) 문화재의 양도, 차용계약 또는 판매

(c) 그외의 다른 방법으로 역인 것으로 알려진 어떤 사업의 효과는 이런 규약들의 목적을 위해 역이 아닌 것으로 고려될 수도 있다.

(1) 문화재가 고고학적인, 역사적인, 또는 건축학적인 조사에 대해 그것의 잠재적 대해서만 가치가 있을 때, 그리고 그런 가치가 사실상 조사와 관리를 통해 보존될 있을 때, 그리고 그런 조사가 적합한 전문적인 기준과 지침에 따라 관리될 때, 건물복원에 대한 원칙과 역사적 건물 복원에 대한 지침"에 준하여 영향력 있는 문화재의 역사적이고 건축학적인 가치를 보존하는 방법으로 관리될 때

(3) 사업이 한 문화재의 이전, 차용, 또는 매매에 대해 제한적일 때와 적절한 제한이나 조건이 문화재의 중요한 역사적 특징의 확실한 보존을 포함할 때 등이다.

800. 10조는 보호되어야 할 국가등록 문화재에 대한 내용이다.

문화재보호법 제110(f)조는 연방관리가 사업에 의해 직, 간접적으로 영향을 받을 지도 모르는 어떤 국가지정문화재의 피해를 최소화 하기 위한 계획과 활동을 가능한 한 최대한으로 확대할 것을 요구한다. 그런 사업에 대해 논의할 때 위원회는 800. 6조를 통해 800. 4조에 앞서 놓이는 과정을 따를 것이고 다음과 같이 국가지정문화재를 보호하기 위해 특별한 고려를 할 것이다.

(a) 800. 5(e)조에 따라 집행되는 협의에는 위원회가 포함되어야 하며

(b) 위원회는 문화재의 중요성을 상술하고 문화재에 대한 사업의 효과를 기술하며, 역효과를 완화 또는 최소화 하고 피하는 방법을 권하는 보고서의 제공을 문화재보호법 제213조에 따라 장관에게 요구할 수도 있다.

(c) 위원회는 동의규약을 포함하는 그 비평을 대통령, 국회, 장관, 그리고 사업에 대해 책임있는 기관의 장에게 보고해야 한다.

800. 11 사업수행중 발견된 문화재들에 관한 내용이다.

(a) 800. 4조에 따른 기관공무원의 확인 노력이 한 사업의 수행동안에 문화재가 발견될 가능성이 있을 때, 연방관리는 그런 문화재의 취급에 대한 계획을 수립하여야 하며 만일 유적이 발견된다면, 800. 5조를 적용하기 위해 준비된 어떤 문서에 이 계획이 포함되도록 한다.

(b) 연방기관의 책임

(1) 연방공무원은 법 제106조 과정과 800. 11(a)조에 따라 준비된 계획을 완수했을 때 연방관리는 다음에 오는 계획에 의한 사업의 이행 동안에 발견된 관련문화재들이 법 제106조의 요구를 만족시키도록 할 것이다.

(2) 연방관리는 800. 11(a)조에 따른 준비된 계획없이 법 제106조 과정을 이행하고 국가 사적지정이 가능한 문화재가 발견되었거나 영향을 받을 수 있는 문화재가 사업 수행중에 발견되었을 때 연방관리는 다음의 과정중 하나를 선택하여 위원회에 협의 기회를 제공해야 한다.

① 800. 6조의 적용

② 가능한한 사업으로 인한 문화재의 효과를 고려한 행동지침, 그리고 주 문화재 관리국과 위원회로부터의 800. 11(c)조에 준하는 협의 또는

③ 문화재가 주로 고고학적 가치가 있고, 문화재보호법(16U. S. C)\$-(c)조의 적용을 필요로 한다면 이런 규약들 대신에 그 법령과 이행규약을 적용한다.

(3) 법 제106조와 이런 규약들은 사업을 중단할 것을 요구하지 않는다. 그러나 문화재의 내용과 그에 대한 사업의 효과를 명백하게 검토하여, 기관공무원은 문화재에 대한 손해를 최소화 하거나 피하도록 적절한 노력을 기울여야만 한다.

(c) 심의 비평

(1) 800. 11(b)(2)①조에 준하여 자문이 요구되었을 때, 위원회는 심의재검토에 대한 이런 규약들에 의해 허가기간에 소요되는 기간에도 불구하고 기관공무원의 계획과 일치하는시간내에 그의 견해를 제공할 것이다.

(2) 연방관리가 800. 11(b)②조의 적용을 선택했을 때 연방관리는 심의비평 요구와 효과를 고려하여 제안된 행동기술을 가능한 한 빠른 시간에 주문문화재관리국원과 위원회에 통지해야 한다. 위원회는 중간자문을 요청받은 시간으로부터 48시간 이내에 연방관리에게 하고 최종 자문은 요청받은 날로부터 30일 이내에 연방관리에게 제공하여야 한다.

(3) 연방관리가 800. 11(b)(2)③조를 시행할 때 연방관리는 책임진 일에 관한 협의 기회를 주문문화재관리국에 제공하고 그것이 착수된 후의 일에 대한 보고를 위원회에 제공해야 한다.

(d) 그밖의 고려

(1) 새로이 발견된 문화재가 국가등록문화재에 포함되지 않았으나 국가문화재 등록의 타당성을 지닐 때 연방관리는 법 제106조의 목적에 대한 적합성을 위해 문화재로 지정할 수도 있다.

(2) 문화재가 발견되었고 이 조항에서의 응낙이 어떤 부족의 관할권하에 있을 경우 연방관리는이 조항의 요구 이행중에 인디안 부족과 협의해야 할 것이다.

800. 12조는 천재나 위기상황 등에 관하여 규정하고 있으며

800. 13조는 사업계획에 대한 동의규정으로

(a) 연방관리는 특별한 사업이나 광범위하고 복잡한 설계 또는 계획 실행의 동의를 구하여야 한다. 즉

(1) 유사한 형태의 문화재가 여러 주에 걸쳐 있을 때

(2) 문화재에 대한 중요성이 사업승인 전에 충분히 논의될 수 없을 때

(3) 연방회의가 주요 의사결정 책임을 위임받을 때

(4) 토지개발계획 등을 추진할 경우 등이다.

(b) 심의회나 연방관리는 계획에 동의를 얻기위하여 협의할 것이며 특정 주가 영향을 받을 때 해당 주문문화재관리국원은 협의회에 참석하여야 한다. 동의가 국가적 영역에서 나온 유추물을 포함할 때 주 역사보존관리의 국가연맹의장이나 관선 대표자는 심 의회에 의해 협의회에 참여를 요청받을 것이며 이 심의회나 연방공무원은 필요에 의해 다른 연방기관이나 협의회에 다른사람들을 참여시키는 데 동의할 수 있다.

(c) 심의회는 연방관리의 지원을 받아 계획의 범위와 주요문제를 결정하는데 참여할 대중들을 선정하여 통보한다. 영향력 있는 지역관료와, 인디안부족, 사업시행자, 또는 관

련단체들의 견해를 듣도록 한다.

(d) 계획에 동의시 제기되는 문제점을 수용하고 최종 동의에 도달하여 심의회와 연방관리는 동의결과를 시행하여야 할 것이다. 다른 협의회들은 논의된대로 계획의 동의에 서명할 수 있다.

(e) 승인된 계획은 그것이 만기가 되거나 종료될 때까지 동의에 따라 실행된 모든 기타 인사업에 대한 책임을 진다.

(f) 심의회는 승인된 계획허가서를 통보하고 대중들이 쉽게 이용할 수 있도록 사본을 비치하여야 할 것이다.

(g) 계획에 대한 동의가 이루어지지 않을 경우 연방관리는 800. 4조와 800. 6조를 적용할 것이다.

그외에 800. 14조는 환경정책의 수용 등에 관한 기타 권한들의 조정에 관한 내용이고 800. 15조는 부칙에 관한 내용을 담고 있다.

3. 고고학 유적의 처리에 관한 편람

한편 고고학 유적의 처리에 관한 편람은 1980년 11월 26일 연방등록국 내에서 36CFR800. 14조와 관련된 문화재보호자문위원회의 상임위원장의 인정하에 출간된 보충 안내책자로서 자문위원회 및 연방사무소와 문화재관리국 직원들이 그 업무를 수행함에 있어 법의 적용을 어떻게 할 것인가를 도와주는 역할을 하며 자문위원회의 위원들이 고고학적 조사계획을 수행함에 있어서 제기된 문제들을 처리하는데 도움을 주기 위하여 만들어진 것이다. 그 이유는 수년간 자문위원회는 문화재보호법 제106조, 행정명령 11593호, 위원회의 규칙(36CFR Part 800)에 근거하여 고고학적 자료들을 취급해 오는 과정에서 종종 판단하기 어려운 문제점들이 나타났으며, 이것으로 인한 논쟁이 끊임없이 지속되어 왔기 때문이다.

또한 조사비를 부담하는 측에서는 “그 유적이 과연 얼마나 중요한가?”하는 데 대한 대답을 필요로 하고 있으나 위원회의 상임위원장은 고고학적 조사가 과연 모든 경우에 있어서 필요하며 또한 충분한가 하는 것을 결정할 수 있는 근거는 단순하지 않으며, 각 조사계획의 본질 및 영역과 한계를 위원회의 규칙에 의거하여 쌍방간의 협의하에 결정해야 하는 어려운 위치에 서 있기 때문이다. 이 지침은 그러한 협의와 판단을 수월하게 하기 위하여 만들어졌다.

이 지침서는 전체가 네장으로 구분되어 있다. 첫째장은 상임위원장이 고고학 유적들을 다루는데 있어서의 일반적인 지침을 제시해 준다.

둘째장은 상임위원장이 고고학 유적을 처리하기 위한 제안서를 재검토하는데 필요한 내부시행절차에 관한 것이다. 이 장은 관련당국으로 하여금 임시적인 사례보고와 다른 서류들을 자문위원회에 제공함으로써 협의를 쉽게 이루게끔 도와주며 규칙 800조와 관련하여 고고학적 유적에 대한 제반결정이 과연 “효과적이냐 역효과적이냐”를 결정하는 기준이 된다.

셋째장은 고고학적 자료복원계획을 수립하는데 있어서 적용될 조언들에 관한 것이다. 이 조언들은 첫 번째 장에서 제시한 일반원칙에 근거하고 있으며 이 조언들을 최대한 완벽하게 이해할 수 있는 서류를 작성하여 위원회에 제출할 수 있도록 도움을 주고 있다.

네번째장은 “고고학적 조사작업”을 실시하는데 근거가 되는 연구주제에 대한 두가지

사례를 제시하고 있다.

그중 가장 기준이 되는 제1장 고고학 유적의 처리에 관한 원칙을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

문화재보호법 제106조에서는 연방사무소가 국가지정문화재로 지정되었거나 지정되기에 합당한 문화재에 대해 어떠한 조치를 취할 때 그에 따른 영향을 참작해야 하며, 자문위원회는 그러한 조치에 대해 발언권을 행사할 수 있도록 했다. 또 문화재보호법 101조(a)(1)항에 보면 고고학적 유적은 “고고학적 견지에서 탁월한...”이라고 규정하고 있으며 등록된 문화재에 한한다고 했다.

자문위원회의 자문은 동 자문위원회의 규칙(800조)상에 규정된 과정을 거쳐야 한다. 이 과정은 특정적으로 상임위원장, 연방관리들과 문화적, 역사적 재산에 대한 역효과를 피하게 하거나, 경감시킨다거나 할 책임이 있는 문화재관리국원 사이의 협의의 성격을 띠고 있다. 이 협의 과정에서 상임위원장은 그 유적 자체의 속성과 그 유적들을 다루는데 있어서 적당하거나 부적당한 방법에 대한 기본적인 원칙들에 의해 방향을 잡아 나가야 한다.

고고학적 자료라 함은 문화재로 등록되어 있거나, (등록은 안되었어도) 등록된거나 다름없는, 혹은 잠재적으로 등록이 될만한, 고고학적 자료를 전체적으로 혹은 부분적으로 지닌 것으로서 고고학 유적에 포함되는 것을 말하며 고고학 유적이라 함은 인공물, 구조물, 쓰레기더미 등을 말한다. 즉 고고학 유적은 어떠한 목적을 갖고 유용하게 사용되었거나, 인간에 의해 만들어진 유물들이 모여 있으므로 정치적인 관련성과 환경적인 상황을 알 수 있어야 한다. 이러한 고고학자료의 처리에 관한 원칙은 다음과 같다.

첫 번째, 과거에 관한 특별한 문제의식을 갖고 있어야 가능한 고고학의 연구과제는 무엇보다 대중의 흥미가 있어야 한다. 문화재보호법에 의하면, “미래 세대에게 우리나라의 풍부한 유산을 즐기게 하고, 자부심을 느끼게 하는 가장 진정한 기회가 되어야 한다.”고 되어 있다. 이러한 유산을 사람들이 즐기거나 자부심을 느끼게 하는 많은 방법중 하나가 고고학연구를 통해 가능해진다. 고고학적 연구는 인간과 인간의 역사, 그리고 변화되는 환경에 대한 큰 질문에 해답을 찾게 하며 그러한 질문에 해답을 찾아 나감으로써 우리는 우리와 우리의 세계를 보다 더 잘 이해할 수 있고 우리의 미래를 좀더 잘 준비할 수 있게 한다. 그러므로 고고학적 연구는 대중적 이해에 기여하는 바가 크며 그렇게 함으로써 과거의 특수한 사건을 조망하게 되고, 역사, 선사시대 인간의 발전과정과 역사, 선사시대의 장소와 행위들에 대하여 보다 더 잘 이해하는데 기여한다.

두 번째, 고고학 자료는 어떠한 지역이나, 건물, 축조물들, 특정장소나 어떤 유물일 수 있다. 고고학은 가끔 매장문화재의 발굴이 전부라는 것으로 이해된다든지, 그 연구대상 지역은 건물들이나 다른 구조물등 유물을 포함하든 하지 않든 고고학적인 장소만을 의미한다고 오해될 수 있다. 그러나 사실 “고고학적”이라는 의미는 유적지의 전부 혹은 일부에 의미를 내포하는 정보가 있을 경우 어떠한 양태로든 존재가 가능하다. 예를 들어 한 지역에 분포하는 유적의 집단은 고고학 유적으로 매우 중요할 수가 있다. 왜냐하면 그 유적들 사이의 관계를 연구함으로써 사회적 조직이나, 상호작용과정, 인구변동 등을 알 수 있기 때문이다. 또한 20세기 초의 건물 속에 있는 연장들과, 자동차 사료차 부품들, 연수증철, 옛날 상업잡지들과 사용설명서 등은 전체적이나 부분적으로 중요할 수 있다. 왜냐하면 자동차의 개발(발전)과 함께 경제적, 사회적인 발전 사이의 밀접한 관계

를 규명할 수 있기 때문이다. 다리(건축물)는 부분적이거나 전체적으로나 중요할 수 있다. 왜냐하면 그것을 근거로 하여 건축에 대한 디자인, 기술 등을 알 수 있기 때문이다. 조각으로 가득찬 바위는 그것을 연구함으로써 과거의 통신수단과 상징을 파악할 수 있다. 다시 말해 고고학적인 가치가 있는 것은 제각기 그 속성상 역사적, 문화적, 고고학적 의미를 지니고 있다는 것을 인정하여야 하며 그러한 견지에서 취급하여야 한다.

세 번째, 고고학 유적은 중요한 연구과제의 해결방법을 전체적으로 혹은 부분적인 가치로 제시한다. 고고학 유적은 선사, 혹은 역사시대에 혹은 양시대에 걸쳐서 지상이나 지하에 조성이 된다. 그것은 특정한 사회집단에 문화적·종교적 가치를 부여해 주며 어느 지역에 전시됨으로써 대중의 이해와 즐거움을 줌으로써 실제적 혹은 잠재적인 가치를 제공한다. 그리고 그것은 그 지역 고유의 건축양식으로서의 본보기가 될 수도 있고 급전적, 미적 가치를 가진 공예품일 수도 있다. 혹은 그것은 단순한 질그릇 조각이거나 부싯돌 쪼가리, 혹은 사금파리의 파편일 수도 있다. 그러나 그러한 성질을 가지고 있던 없던 고고학 유적은 고고학적 성격을 규명함으로써 과거에 대한 우리의 이해에 어떠한 문제를 풀거나 또 배우고 그 실체를 파악하는데 기여한다. 유적은 그것이 연구에 가치가 있을 거라는 가설을 바탕으로 실제적인 고고학적 가치를 도출해 준다.

네 번째, 모든 조사과제가 중요한 것이 아니듯이 모든 고고학적 유적이 똑같이 중요한 것은 아니다. 고고학의 연구과제들은 고고학 그 자체 뿐 아니라 여러 종류의 다른 분야들에 기인한다. 많은 고고학 과제들은 지리학자, 인류학자, 사회역사학자, 기하학자, 생물학자, 의학자, 기상학자, 분류학자, 그리고 토지이용계획 등 여러 사람에게 모두 중요하다. 또 그러한 과제들은 일반사회나 사회구성원들이 가지는 인간의 본질적인 의문이라는 데에 그 중요성이 있다. 즉 “우리 도시는 100년 전에 어떠했을까?” “우리 조상들은 5,000년 전에 어떻게 살았을까?” “언제 그리고 어떻게 우리 조상들이 이 지역으로 유입되었을까?” 등이다. 결국 고고학의 연구과제들은 고고학자들에게 설명을 요구한다. 즉 시간이 지남에 따라 유적지의 유물더미가 어떻게 변해가는가? 부자나 가난한 사람들이 죽어 매장되어 200년이 지나면 그들의 유물들은 어떠한 차이가 있게 되는가? 유물들의 은닉처가 토양화학적 견지에서 어떤 영향을 받는가? 이러한 질문들은 유용하며 또 질문 자체에는 특별한 가치가 없더라도 고고학자들로 하여금 고고학적 기록의 판독을 좀더 능숙하게 해준다.

그러나 모든 연구과제가 동일하게 중요한 것은 아니다. 어떤 고고학자는 거의 모든 물체에 대해서 의미를 부여할 수 있다. 지방도로를 따라 산재해 있는 맥주깡통에 대해서도 고고학자는 그것을 통해 술마시는(그리고 다른 행동까지) 습관과 그 습관이 연출하는 현상들을 그 빈깡통들이 어떻게 그 땅위에 방치되어 있는가를 연구함으로써 밝힐 수 있다. 그러나 이러한 연구들은 연구가 가능하긴 하나 충분한 가치가 있다고 볼 수는 없다. 그것은 애주가와 대화를 함으로써 훨씬 더 효과적인 음주행위에 대한 연구를 할 수 있을 것이기 때문이다. 그것보다는 오히려 그런 연구를 함으로써 어떤 괴로움을 당하는지를 연구하는 것이 차라리 좋을 것이다.

물론 사방에 깔린 맥주깡통을 연구함으로써 그만한 가치가 있을 때에만 그러한 연구를 해야 할 것이다. 같은 요령으로 어떠한 고고학 유적에서 배울만한 어떤 것이 있으나 그 연구 결과가 별로 가치가 없다고 한다면 연구할 필요가 없다. 네바다주에 지난

10,000년 동안 문화체계에 어떤 변화가 있었는가? 하는 과제는 인류학자로 하여금 일반적인 문화체계에 이해를 주는 해결책으로, 또 문화가 변화함으로써 환경변화에 영향을 끼친 사례를 모아 우리들의 삶에 영향을 끼치는 문화적 과정을 보다 이해하기 쉽도록 해야 하며, 다른 질문들에 질문을 하거나 해답을 주는데 기여를 해야 한다. 또한 그곳에서 사는 네바다 주민들에게 자기 주에 대한 이해와 자부심을 주는 차원이어야 한다.

또한 “17세기 맨하탄에서 상인들이 유물더미에서 우리가 무엇을 발견할 수 있는가?” 라는 질문은 만일 그 유물더미에서 배울 것과 역사적 과정이나 시간에 중요한 의문의 해결거리를 제공하지 않는다면 단지 단순한 호기심거리에 불과할 것이기 때문이다.

다섯 번째, 학술적인 가치에 기초한 고고학 유적의 가치는 다른 공공의 가치와 균형을 이루어야 한다. 어떤 유적이 중요한 연구과제의 해답을 제공해 줄 수 있는 정보를 가지고 있는 경우 그 유적은 주의 깊게 현상보존이 되어서 오랜 시간을 가지고 숙련된 학자에 의하여 연구될 수 있어야 할 것이다. 그러나 모든 경우에 그렇지는 못하며 이러한 이상은 종종 달성할 수가 없는 경우가 많다. 고고학 유적의 처리에 관한 결정은 각각 유적의 학술적 가치 또는 최소한 다음의 3가지의 가치를 균형있게 고려하여야 한다.

- 그 유적의 다른 측면의 중요성(건축학적, 문화적, 예술적 등)
예를 들어 만일 그 문화재가 지역사회 집단에 의해 종교적인 가치가 있는 것으로 인식되어 있을 경우 그러한 측면도 고려하여야 한다.
- 다른 사회적인 필요성 특히 연방정부의 사업이 그 유적에 영향을 미치는가의 여부
- 잠재적인 보존가능성
만약 그 유적이 개인적인 구조물이나 연방정부의 어떤 구조물로 인하여 장차 보존될 수 있을 지에 대한 여부를 고려하여야 한다.

여섯째, 국가등록문화재로 적합하지만 지정되지 않은 고고학 유적은 어떻게 처리되어야 할 것인가 하는 측면이다. 고고학 유적은 종종 국가사적지로 등록되는데 그것은 역사시대 또는 선사시대에 관한 중요한 정보를 가지고 있다는 의미이다. “그것이 우리 역사의 영역을 넓히는데 공헌할 때” 그 유적은 보존되어야 한다. 그렇지만 국가사적지로 지정될 만큼의 중요한 모든 고고학적 유적이 반드시 발굴이나 다른 형태의 조사를 필요로 하는 것은 아니다. 어떤 유적이 비고고학적인 이유로 역시 중요할 경우 고고학적 조사의 필요성에 우선할 수 있다. 만일 어떤 유적이 지역사회에서 문화적 가치가 있는 유적으로 많은 사람들이 보존에 관심을 가질 경우 비록 그 유적을 발굴할 경우 중요한 의문을 해결할 수 있다고 할지라도 발굴조사를 하지 않고 보존해야 한다. 심지어 어떤 유적에 포함된 정보가 중요하다고 하더라도 그 정보를 밝혀내는 것이 대중들의 관심사는 아닐 수도 있다. 예를 들어 한 고대의 마을 유적이 복잡한 층위로 형성되어 있고 각 층위는 당시대의 식물과 동물에 대한 상세한 자료를 포함한 채로 잘 보존되어 있기는 하지만 쉽게 파괴될 수 있는 상태에 있는 경우 그 유적은 매우 중요한 과거의 환경과 식량채집의 과정을 복원할 수 있는 잠재적인 중요성을 가지고 있지만 오늘날의 고고학자가 가지고 있는 발굴과 분석기술이 각 층위에 포함되어 있는 모든 유용한 정보를 추출해내는데 충분하지 않을 경우에는 예외없이 가장 적합한 방법은 관련된 기술이 충분히 개발될 때까지 그 유적을 발굴하지 않고 보존하는 것일 것이다.

또 메트로폴리탄에 있는 대부분 지역의 선사유적은 오랜 시간 속에서 건축과 농경과

다른 형태의 토지의 사용으로 인하여 파괴되어 왔다. 그런데 그 한 지역에서 교란되지 않은 층위가 발견되었고 그 층위에는 매우 중요한 정보가 포함되어 있는 경우 그 유적은 그 지역의 선사시대를 복원하게 해주는 유일한 지역이기 때문에 그 지역은 보존되어서 오랜기간 동안 주의깊게 발굴조사가 되어야 할 것이며 그럼으로서 그 지역의 과거에 대한 여러 가지 의문들이 밝혀지게 될 것이다.

만일 어떤 선사유적지가 유류 저장소 건설계획을 시행하는 도중에 발견되었다면 이 선사유적이 B. C 200-100년 사이의 그 지역의 주거유형을 밝히는데 중요한 정보를 가지고 있을 경우, 이 유적은 환경이 어떻게 변했으며 어떻게 새로운 형태의 기술이 적용되었으며 그 기간동안의 사회구조는 어떻게 변화했는가를 밝혀줄 수 있을 것이다. 그럴 경우 사업계획은 발굴조사가 시행되는 기간 동안 중단되어야 할 것이며, 발굴조사를 통해 모든 의문들이 해결되었을 경우 이 유적에 대한 재평가가 이루어져야 할 것이다. 즉, 더 이상의 해결해야 할 문제들이 떠오르지 않을 경우 더 이상 발굴할 필요는 없을 것이며, 따라서 그 유적 자체의 중요성은 절감된 것이다.

고속도로 건설지역을 따라 75개의 고고학유적이 조사되었고 모든 유적에서 석기나 토기조각이 지표면에 분포되어 있을 경우 그 모든 유적은 중석기시대의 인구의 분포와 토지의 사용에 관한 정보를 제공하여 줄 수 있을 것이다. 그리고 그 유적들은 모든 사람들이 알기 원하는 의문에 답을 제공하기 위하여 지표조사를 통해 유적의 분포와 깊이가 조사되어야 할 것이며 상세한 발굴조사를 통하여 정보를 찾아내어야 하지만 그 유적의 보존 자체는 불필요하며 고속도로의 건설을 위하여 희생이 될 수밖에 없을 것이다.

일곱 번째, 고고학적 유적이 실제적으로 현장에 보존될 수 있는 여지가 있을 경우는 반드시 보존해야 한다. 오늘날 우리가 과거에 관해 알고 싶어하는 것을 정확히 다 알 수 있다고 생각하는 것은 주제넘은 일이다. 과거에 관한 새로운 의문들은 항상 변화·발전하고 있으며 오래된 의문들은 해답을 찾아가고 있다. 새로운 의문이 제기됨에 따라 다른 종류의 정보가 중요시되고 있으며, 그 정보는 다른 방법으로 조사되어야 찾을 수 있게 되었다. 동시에 야외조사와 분석기술은 끊임없이 발전하고 개선되어 과거의 방법으로는 얻을 수 없었던 많은 의문들에 대한 해답을 얻을 수 있게 되었으며 따라서 오늘날 우리가 중요하다고 생각되는 유적만 보존하는 것은 위험한 일이며 우리가 파괴를 허용한 유적이 장차 매우 중요한 유적이 될 수도 있을 것이다. 따라서 가능한 넓은 영역의 유적지가 보존되는 것이 바람직하며 심지어 우리는 그 유적지들이 포함하고 있는 정보가 어떤 것인가를 정확히 인식하기도 어려운 실정이다. 그러나 이 원칙에는 명백하고도 실질적인 여러 가지 한계가 있다. 만일 어떤 고고학유적이 실제적으로 어떤 위험으로부터 보호되어 현장에 보존될 수 있다면 가능한 그렇게 되어야만 한다. 이렇게 할 수 있는 방법은 여러 가지가 있다. 예를 들어

- 개발계획의 수립시에 고고학유적은 현장에 보존될 수 있도록 하는 방법
- 고고학유적이 보존되어 있는 지역은 경고판이나 실제적인 제한조치를 취하는 방법이다. 즉, 장차의 조사를 위하여 토양의 교란이나 화학적인 변화 및 접근을 금지시키도록 한다.
- 보호될 유적지의 가까운 지역에 담이나 제방 도로건설 등을 함으로써 당하게 되는 위험으로부터 보존될 수 있도록 조치를 취하는 방법
- 고고학유적지에 설치되는 구조물은 가능한한 지표면의 손상을 줄이도록 조치하는

방법

- 확고한 보호조치 및 거주자, 관리자, 또는 사용자들에 의한 각별한 유적보존에의 관심등이다.

여덟 번째, 만일 어떤 고고학유적이 현장에 보존되어야 할 경우 그 유적에 대한 광범위한 발굴은 제한되어야 한다. 종종 문화재관리국은 보존유적에 대한 발굴을 결정하기도 하는데 그것은 그 유적의 가치를 평가하려고 하거나 또 다른 이유에서이다. 어찌되었건 그러한 발굴은 발굴비라는 재정적인 측면에서도 적당치 않으며 그들의 보존의무를 다하는데도 공헌하지 않게 되는 결과가 된다. 물론 이러한 규칙에는 다음과 같은 예외가 있다.

- 지하에 있는 유적의 성격을 알기 위하여 시굴조사를 하는 경우
- 보존체계 및 결과에 자신이 없을 경우 최소한의 자료를 밝혀내는 것이 필요한 경우
- 만일 보존 유적지가 중요한 사업지구내에 포함되어 있을 경우 유적의 정확한 성격과 중요성 파악이 필요한 경우 등이다.

아홉째, 발굴조사와 발굴조사가 없는 파괴 양자는 모두 심각하게 고려하여 결정하여야 한다. 고고학 유적이 실질적으로 현장에 보존되지 않은 경우는 다음의 두 가지 중 하나의 이유에서이다. 유적이 보존될 경우 역효과가 크거나 대중의 관심의 결여로 인해 중요하지 않은 유적으로 판단될 경우이다. 만일 그 유적에 포함된 자료가 중요한 의문에 답을 줄 수 있는 경우 물론 조사되어야 하지만 만일 그 자료가 사용될 수 없는 경우의 조사는 공공의 예산을 낭비하는 결과가 될 것이다. 물론, 고고학유적을 조사도 하지 않고 파괴한다는 결정은 매우 심각한 문제이다. 그것은 마치 읽지도 않고 던져버리는 책과도 같다. 그러나 모든 고고학유적을 조사하는 것은 이미 발간된 싸구려 소설을 다 읽어치우는 것 만큼이나 의미없는 일이다.

열번째, 발굴조사를하기로 결정하였을 경우 그 조사에 최선의 노력을 기울여야 한다. 발굴조사를하기로 결정하였을 경우 고고학유적에 포함된 자료를 위하여 그리고 예산의 효율적인 사용을 위하여 최선을 다하여야 한다. 발굴조사를 통하여 제기되는 의문에 대한 조사는 가능한한 명료하고 정확하게 밝혀져야 하며 그 방법은 모든 의문에 효과적으로 답하기 위한 직접적인 방법이 동원되어야 한다. 또 가능한 한 자료 복원의 노력은 복합적인 대중들의 관심을 만족시키는 여러 기능을 가져야 한다.

예를들어 학생이나 자원자를 발굴단에 포함하여 교육적인 기능을 가질 수 있으며, 실직자들을 고용함으로써 사회적이고 경제적인 기능에 도움을 줄 수 있을 것이고, 또 새로운 기술을 가지고 실험적인 방법에 의한 계획 기능에 도움을 줄 것이다. 물론 이러한 여러 기능들은 그 본래의 기능을 제한하지 않는 범위내에서 실행되어야 한다.

또한 조사는 조사결과에 대한 열망을 가지고 최선의 방법과 기술을 사용하여 수행하여야 한다. 삽을 가지고 할 수 있는 발굴을 낙타머리술을 가지고 해서는 안되며, 불도저로 작업이 가능한데도 굳이 삽을 가지고 작업할 필요는 없다. 물론 반대로 삽이나 솔로 해야 되는 작업에 불도저를 사용해서는 안될 것이다.

마지막으로 조사예산은 주의깊게 산정되어야 하며 공정하게 사용하고 후에 정산되어야 할 것이다.

열한번째, 조사는 견실한 기초조사와 면밀한 계획에 기초하여 실시하여야 한다. 어떤 자료를 찾고자 결정하거나 어떻게 그것들을 찾을 것인가 하는 것은 준비없이 얻을 수 있는 것이 아니다. 가능한한 조사지역에 대한 역사적, 환경적, 이론적인 상황을 알아야 하는데 그것은 다음과 같다.

- 자료복원계획은 그 이전의 조사내용이나 상식적인 기준에 기초하여야 하며 외적인 환경을 알아야 한다.
- 발굴조사에 앞서 기초조사를 실시하여 그 지방의 역사와 선사시대의 상황, 자연환경, 조사에 가장 적합한 이론적 또는 방법론적 과제를 조사하여야 한다.
- 발굴조사는 충분한 계획에 따라 실시하여야 한다.

그외의 원칙으로 조사계획은 능동적으로 주역사보존계획과 밀접한 관계를 가져야 한다는 등이 있다.

4. 결론을 대신하여

구제발굴을 처리할 수 있는 학술기관의 발굴수용능력은 이제 한계점에 달했으며 고고학 인구의 증가도 어느 정도 한계에 이르렀다고 볼 수 있다. 그러나 택지개발과 공단개발, 또는 댐건설이나 도로건설의 물량은 기하급수적으로 늘어나고 있어 이에 따른 구제발굴 대상유적은 엄청나게 늘어나고 있다.

이러한 시점에서 상당한 문제점을 갖고 있는 문화재보호법과 구태의연한 문화재행정체계는 결국 귀중한 민족문화의 유산을 파괴하는 제1의 원인제공자라는 책임을 면하기 어려울 것으로 본다. 발굴이 주요한 해결책일 수 밖에 없는 현 법체계 속에서 사업기간에 쫓긴 졸속발굴과 그나마 발굴기관이 부족하여 채 숙련되지 못한 발굴팀들이 중요한 유적을 발굴할 수 밖에 없고, 계속 강요되는 발굴로 인하여 채 정리하지도 못한채 사장되어 가는 발굴자료를 생각할 때 개발의 현장에 있는 담당자로서 안타까움을 금할 길이 없다. 그러나 더욱 심각한 문제점은 아직도 상당수의 개발사업이 문화재관리국과 학술기관의 무관심속에서 아무런 법적 제도 장치가 없어 사전조사 없이 추진되고 있다는 사실이다.

본질적인 측면은 물론 문화부의 위상강화를 통한 정부의 개발행정에 관여하도록 해야 한다. 택지개발을 예로 들자면 모든 택지개발 예정지구는 사전에 조사되어 건설부에 예정지구 신청을 건의하게 되고 건설부에서는 관계부처 협의를 거치는 과정을 밝게 된다. 이 과정에서 정부 각부서는 해당분야의 문제점과 동의조건을 제시하게 되는데 이 과정에서의 면밀한 검토와 충분한 의견의 제시가 문화재를 보존할 수 있는 첩경이 될 것이다. 그리고 문제해결을 위한 가장 바람직한 방법은 문화재보호법의 개정에 있다고 생각되며 그 개정된 보호법을 근거로 하여 이제는 다른 차원의 문화재 행정을 시도해야 할 것이다. 문화재보호법에서는 모든 토지의 현상변경을 가져오는 사업에 대하여 사전 계획이 수립되기 전에 문화재 지표조사와 시굴조사를 의무화 하도록 하며 그 결과 중요한 유적들은 발굴하지 않고 보존할 수 있는 방법을 모색하여야 한다. 문화재보존의 측면이나 사업시행자의 측면에서 볼 때 최소한 공사를 중단시키고 조급하게 발굴하고 그 발굴 결과로서 현장에 보존을 함으로써 그 유적에 대한 충분한 시간을 가지고 조사할 때 얻을 수 있는 많은 가용정보의 손실, 또한 사업시행을 못하게 함으로써 대다수의 국민들

이 일방적으로 피해를 보는 사례는 지양되어야 할 것이다. 또한 개발과 보존 사이에 어떤 문제가 발생하였을 경우 그 문화재가 왜 그렇게 중요하며 개발로 인한 이익보다 더 큰 유익이 있음을 납득시킬 수 있는 타당성 있는 근거에 의한 설득의 노력이 있어야 할 것이며, 사업시행자의 의견이 최소한이라도 받아 들여질 수 있는 중재기구가 구성되어야 할 것이다.

또 현실적으로 대학 학술기관이 대부분의 구제발굴을 감당해야 하는 상황임을 감안하여 국립 또는 사립의 매장문화재조사 전담기관이 설립되어야 할 것이며, 사업시행자가 문화재조사를 기피하지 않도록 하기 위하여는 모든 소요경비를 사업시행자가 부담하도록 하는 현행 방법에서 탈피하여 정부에서 모든 건설공사가 일정금액의 문화재조사비를 수납하여 문화재조사에 필요한 경비를 지출하는 등 다각적인 방안이 강구되어야 할 것으로 생각된다.