

國際的 觀點에서 眺望한 韓國 文化財 管理에 대한 一考察

- 南江댐水沒地區 遺蹟址 調査를 中心으로 - *

Martin T. Bale **

이 경 아 *** · Martin T. Bale 譯

목 차

- I. 序文
- II. 文化財保護法
- III. 南江댐 水沒地區 發掘 調査의 事例
- IV. 結論

< 요약 >

이 연구에서 筆者는 32년간에 걸친 南江댐 水沒地區 조사과정에서 엿보이는 문화재관리정책상의 문제점을 皮력하고자 한다. 慶尙南道 행정기관의 부족한 중재 능력으로 인하여 南江댐 上流 일대에 산재한 20,000-30,000여년 전까지 거슬러 올라가는 중요한 유적들이 최소한의 발굴조사도 되지 못한 채 그대로 수몰되는 지경에 이르렀다. 筆者는 이러한 문제점을 삼장으로 나누어 고찰하여 보고자 한다. 먼저 건설 계획, 고고학적 사전조사 및 구제발굴과 연관된 문화재관리의 법규를 요약한다. 다음 남강댐 건설에 수반된 제반 문제들, 즉 댐건설 계획과 관련된 정부의 방침, 救濟發掘과 그 성과 등을 고찰한다. 마지막으로 南江댐水沒地區조사에서 여실히 드러났듯이 문화재관리와 경제 발달 정책이 상충될 때 빚어지는 여러 문제점과 그 해결책을 모색한다.

I. 序文

20세기에 들어 한국에서 考古文化財 관리는 정치, 문화 발달에 중요한 역할을 해왔다. 古

* 이 연구는 『Approaches to archaeological heritage management in South Korea: the Nam River Dam project』라는 제목으로 2000년도에 Second World-wide Society for East Asian Archaeology 대회에서 발표한 것을 수정 보완한 논문임.

** (財)蔚山文化財研究院

*** 加 Toronto大 人類學科 博士課程

朝鮮時代 漢四郡 설치로부터 朝鮮時代 後期 淸나라의 내정간섭과 일제 침략(1910-1945) 등, 고대로부터 근세로 이어지는 민족의 수난사로 인하여 한국인들은 주변 동아시아 국가로부터 스스로를 구별시켜주는 民族 主體性 확립의 필요성을 절감하여 왔다(Pai 1999). 한국전쟁(1950-1953) 이후 급성장한 한국경제는 자급자족을 이룩함은 물론 사회 문화 전반을 일본과 겨룰 수 있는 수준으로 끌어 올렸다. 다른 한편 사회 문화 경제 제측면의 부작용을 불러온 경제급성장정책을 정당화하는 일환으로 한국정부는 韓民族의 唯一性을 先史時代로까지 소급하여 강조하여 왔다. 일본 고고학계처립(Habu & Fawcett 1999, Pearson 1992), 한국에서도 이러한 정부의 방침에 따라 고고학은 대중매체를 통해 그 대중성을 확보하여 왔다.

따라서 한국 고고학의 주된 목적은 한민족의 起源 규명으로 정의되어 왔다. 한국 정부는 고고유적과 유물을 법적으로 보존 보호함으로써 후세에게 한민족의 起源과 正體性을 교육시키고자 하였다. 필자는 문화재 보존 정책과 맞물린 제반 이슈들, 즉 보존 정책의 효율성, 민족의 기원론 기저에 깔린 國家第一主義 등 정치적 이념 등을 고찰하고자 한다.

경제 성장은 고고학과 문화재 관련 정책 수립 및 발달에 큰 영향력을 미쳐왔다. 한국전쟁이후 산업화 정책의 일환으로 홍수 조절 및 식수, 농 공업수 공급을 목적으로 하는 다목적종합댐 건설에 주력하여 팔당 소양댐, 충주댐, 합천 주암댐, 남강댐 등이 완공되었다. 1970년대 후반부터 시작된 대규모 건설사업에 따른 救濟發掘로 한국 先史 古代史 공백기의 많은 부분이 채워지는 성과를 이룩하였다. 그러나 경제성장 위주의 정책과 구제발굴에 내재된 한계성으로 인하여 많은 유적들이 파괴를 면치 못하였다. 이러한 성장 위주 정책은 일단 파괴되면 수습될 수 없는 '一回性'을 띤 考古文化遺産 존립에 심각한 사태를 유발하였다.

이 글에서 필자는 32년간에 걸친 남강댐 수몰지구 조사과정에서 엿보이는 문화재관리정책상의 문제점을 피력하고자 한다. 慶尙南道 행정기관의 부족한 중재 능력으로 인하여 南江댐 上流 일대에 산재한 20,000-30,000여년 전까지 거슬러 올라가는 중요한 유적들이 최소한의 발굴조사도 되지 못한 채 그대로 수몰되는 지경에 이르렀다. 필자는 이러한 문제점을 삼장으로 나누어 고찰하여 보고자 한다. 먼저 건설계획, 고고학적 사전조사 및 구제발굴과 연관된 문화재관리의 법규를 요약한다. 다음 남강댐 건설에 수반된 제반 문제들, 즉 댐건설 계획과 관련된 정부의 방침, 救濟發掘과 그 성과 등을 고찰한다. 마지막으로 남강댐수몰지구조사에서 여실히 드러났듯이 문화재관리와 경제 발달 정책이 상충될 때 빚어지는 여러 문제점과 그 해결책을 모색한다.

II. 文化財保護法

韓國의 文化재보호법은 日本이나 中國과 유사한 면을 보인다(예, Tanaka 1984, Zhuang 1989). 한국정부는 文化觀光部 소속의 文化財廳을 통해 文化재에 대한 궁극적인 책임을 맡고 있다. 또한 文化재청은 文化財委員會와 文化財研究所를 통괄한다. 이 기관들은 유적의 등록, 연구 발굴비 책정, 발굴 조사 및 조사보고서 간행의 전과정을 지원한다. 각 도 소재 文化재연구소는 그 지역 고고학자 및 행정관계 직원으로 구성되어 있다. 유적의 발굴 심사, 허가는 文化재청 중앙문화재 위원회가 담당하고 있다. 경상남도의 경우 文化재위원회는 文化體育局 산하에 있다.

문화재보호법상 원칙적으로는 건설에 앞서 埋藏文化財에 대한 조사가 진행되어야 한다. 여기서 매장문화재란 지하에 매장되어 있거나 지상에 드러난 有形的 文化재를 지칭한다(조유전 1998). 貝塚, 墳墓, 城郭, 宮, 窯址, 寺院, 古文書, 古書畫, 彫刻, 工藝品 및 고고학적 층위 등이 이에 해당한다(이선복 1996: 50쪽, Pai 1999: 621쪽). 매장문화재가 발견되면 즉시 관련 행정 관청이나 혹은 경찰에 신고되어야 하며, 이는 다시 중앙 문화재위원회에 보고되도록 규정되어 있다. 보고를 받은 문화재위원회는 유적의 규모를 파악하기 위하여 사전 조사를 실시하게 된다. 이 사전조사 결과에 따라 문화재위원회는 그 유적의 조사여부를 결정하게 된다. 이러한 절차를 거치지 않은 무허가 발굴은 징역 5년 이하의 형에 처해진다(Pai 1999: 621쪽).

한국에서 문화재의 중요성은 널리 알려져 있으나, 보존과 상충되는 집단의 이해관계가 얽혀 있을 경우 대부분 집단의 이익, 권리가 우선시 되어 왔다. 예를 들어 지역 주민에게 혜택이 돌아 가는 대규모댐을 건설 할 때, 문화재의 보존은 종종 기일이 촉박한 구제 발굴로 대체된다. 그러나 단기간 내에 조사를 완료해야 하는 구제발굴로는 유적의 파괴를 피할 수 없음은 고고학적 및 일부 행정기관에 이미 잘 알려진 사실이다(조유전 1998: 173쪽, 이선복 1996: 50쪽, 秋淵植 1996).

도 소재 文化재위원회의 구제발굴 건의는 지역도청을 거쳐 중앙 문화재위원회에서 최종 심사된다. 대규모 건설의 경우, 건축업체가 유적의 사전조사는 물론이고 조사에 소요되는 일체의 비용을 부담해야 한다. 일단 文化재위원회가 발굴을 결정하면 토지 소유주나 건설업체 모두 이를 거부할 수 없게 규정되어 있다(Pai 1999: 621쪽). 지도조사위원회는 발굴 착수에서 보고서 간행까지 모든 행정적인 측면을 지원하게 된다.

Ⅲ. 남강댐 水沒地區 發掘 調査의 事例

1. 배경

다른 개발도상국가에서와 같이 한국에서도 댐건설은 산업화의 주축이었으며 남강댐이 그 한 예이다. 박정희정권(1961-1979)은 산업발달과 자급자족 경제 확립을 기치로 댐건설에 따른 사회·환경적 부작용을 전혀 고려하지 않았다.

역사학과 고고학은 박정희정권의 국가산업발달 위주 정책에서 비롯된 사회 문화적 부작용을 무마하는 수단으로 종종 권장되었다. 예를 들면 화려하고 중요한 고고학 유적지나 유물을 발굴하여 발표하게 함으로써 국민들의 정치적 관심을 다른 곳으로 끌리게 하고자 의도했던 것이다. 이러한 國家第一主義的 성향은 아직도 고고 역사학계에 남아 있다. 국가주의적 이념하에 고고학과 역사학은 식민주의에 따른 부정적 요소, 국가적 자부심, 한민족의 역사적 운명공동체 의식들을 강조해야 했다(Pai 1994: 26쪽). 국가주의적 이념은 한국인은 하나라는 의식을 고취시켜 그 응집력을 산업발달에 결집시킴을 그 목적으로 하고 있다(Pai 1994: 26쪽).

이러한 국가주의적 정책이 경제 재건에 기여했다는 장점의 이면에는 사회문화적 희생이 감추어져 있다. 한 예로 남강댐 건설은 수몰지에 살던 수천의 실향민을 배출하였다. 이 글에서는 이러한 사회적 부작용보다는 댐건설이 문화재에 미친 영향 및 문제점을 살펴 보고자 한다. Ⅲ장은 32년간에 걸친 남강댐 건설과 문화유산 보존 간의 역학관계를 정리한다.

西部 慶南을 흐르고 있는 남강은 洛東江의 지류이자 小白山脈에서 발원한 德川江과 京湖江의 합류이다. 깊게 침식된 하상과 가파른 구릉지가 이룬 협곡으로 인하여 남강유역은 인근지역으로부터 고립되어 있는 편이다. 남강上流는 蛇行城 河川으로 좁은 충적 평야를 형성하고 있는데, 바로 이곳에서 기원전 1000년 이래의 선사 농경 유적지가 발견되었다. 남강댐이 건설되기 이전에는 봄철 해빙과 여름철 몬순성 장마로 남강 유역은 정기적으로 범람이 일어났다. 이러한 남강 상류 충적평야의 정기적 범람은 거의 20,000-30,000여년간에 걸쳐 쌓여 온 유적의 층위에도 잘 나타나 있다.

2. 1960 · 1970년대 급속한 남강댐 건설과 초기 고고학적 조사

洪水調節과 農 工業水 확보를 목적으로 한 남강댐은 朴正熙정권에 의해 晋州市 外廓에서 1967년에 첫 완공을 보았다. 이 공사로 이 일대 고고유적은 심각하게 파괴되었으므로 더 이상의 문화재 손실을 막고자 서울의 여러 고고학 관련 기관 단체들은 유적의 사전 지표조사를 시작하였다(文化財研究所 1994: 31-3쪽).

1968년에 문화재연구소는 남강댐 일대의 고고학적 중요성을 인식하여 진양호 일대의 지표·발굴 조사를 계획한 후, 이 지역 고고학자와 더불어 1975년부터 1980년에 걸쳐 소규모의 발굴을 시행하였다. 이 발굴조사에서 무문토기시대 住居址 4동, 支石墓 42기, 石棺墓 3기 및 無文土器片 散址 등이 확인되었다(文化財研究所 1994).

이 발굴조사는 1980년에 완료되었으나, 문화재연구소의 인력 부족으로 인하여 1994년에서야 보고서가 간행되었다. 그러나 이 보고서에는 부정확한 유적지도 때문에 1975년에서 1980년에 걸쳐 조사된 유적의 공간적 위치가 명시되어 있지 않아 이후에 조사된 유적과의 비교가 불가능하게 되었다. 이러한 취약점에도 불구하고 무문토기시대 주거유적이 거의 전무했던 당시 고고학계에 1975년-1980년 조사는 선사시대 주거유형연구를 위한 발판을 마련했다는 성과를 올렸다.

3. 1980 · 1990년대 정책적 상충과 문화재관리정책의 위기

부실공사와 1981년 닥친 태풍 셀마호에 의한 피해로 남강댐의 붕괴 위험성이 높아져 2만5천 진주시민의 생존이 위협받게 되었다(조영제 1996: 36쪽). 따라서 경상남도과 韓國水資源 工事는 댐유역을 3.6km²으로 넓히고 진양호를 확장시키는 댐재건 계획을 수립하였다(慶尙南道 1996: 4쪽). 댐재건 공사는 즉시 실시되었으나, 1980년대를 통해 서서히 진척되었다. 1990년에 문화재연구소의 주관으로 慶尙大學校 博物館을 비롯한 이 지역여러 대학박물관들은 남강댐수몰지구에 대한 대대적인 지표조사를 실시하였다. 수몰로 말미암아 사라질 위기에 처한 문화재의 목록 작성을 주 목적으로 한 이 地表調査는 考古遺蹟, 歷史時代 建築物, 民族地積 人類學的 資料 및 動 植物 資源 등을 폭넓게 조사하였다(조영제 1996: 36-7쪽).

1992년 1월부터 8월에 걸쳐 실시된 지표조사와 시굴조사를 통해 後期舊石器時代(기원전 약 2만년)에서 高麗時代에 이르는 유적 24개소가 확인되었다. 이 중 무문토기시대 유적으로는

주거지 1동, 지식묘 30기, 석관묘 1기가 조사되었으며, 삼국시대와 고려시대 寺刹 遺蹟도 발견되었다(慶尙南道 1992). 이밖에 櫛文土器時代(또는 新石器時代)부터 朝鮮時代의 토기, 자기편 산포지 역시 기록되었다(慶尙南道 1992).

경남도청은 1992년 8월에 그해 조사된 지역에 대한 보고서를 발간하였다(慶尙南道 1992). 1992년도 보고서는 이후 1994년도 보고서에 비하여 조사결과가 비교적 정확히 기술되어 있으나 여전히 몇 가지 문제점을 보인다. 1992년도 보고서에서는 조사에 참여한 세 대학박물관들이 (慶尙大學校博物館·東亞大學校博物館·東義大學校博物館) 조사 지역을 각각 다른 장에 나누어 기술하였는데 각 대학별 기술형식이 일관되지 않아 조사내용의 통일성이 부족하다. 이러한 비일관성은 1994년도 보고서에서도 그대로 나타나 두 보고서를 종합한 자료를 도출하여 고고학적 문제를 풀어나가기에 적잖은 어려움을 안겨주었다. 1992년도 조사내용에 대한 문화재연구소와 각 대학박물관의 의사소통 부족은 각 기관에서 조사된 유구 간 정확한 공간적 상호 관계를 파악할 수 없게 만들었다. 이러한 비일관성과 비정확성은 제한된 인원으로 조사 완료 후 한 달만에 보고서를 발간해야 했던 절대적인 시간의 부족에서 비롯되었다.

이러한 문제점과 더불어 남강댐수몰지구에서는 보존지역 설정에서도 상당한 문제점을 드러내었다. 1992년 보고서 간행이후 문화재연구소는 경남도청 행정기관과 경남도청 문화체육국을 만나 晉陽湖일대 수몰지구의 구체발굴 필요성을 역설하였으나, 선행 과제인 진양호 일대의 문화재 지정이 이루어지지 못했다.

수몰지구 배상문제에 합의를 보지 못 함으로써 경남도청은 1992년에서 1995년에 걸쳐 댐건설을 원활히 진행시킬 수 없었다. 1995년도 초반 문제는 더욱 심각해져 수몰지구 남부 일대에 유적이 댐건설을 위한 기초 하도개량사업에 의하여 여지없이 파괴되는 참상에 이르렀다(조영제 1996: 38쪽). 이 사건으로 인하여 고고학계는 정부가 구체발굴 지역을 설정하지 못할 경우 파생되는 문제의 심각성을 절감하였다.

유적 파괴 사건 직후, 嶺南考古學會 委員들과 산하 遺蹟保存對策委員들은 1992년도 조사보고서 및 문화재연구소 발굴조사 건의를 무시한 채 공사를 강행한 원인을 댐건설부에 추궁하였다(조영제 1996: 38쪽). 또한 경남도청의 문화재 보존을 뒷전으로 한 경제발전 위주 정책을 질타하였다. 댐건설부 경남도청 문화체육국에 문의하지 않아 1992년, 1994년도에 간행된 보고서를 알지 못했음을 시인하였다(조영제 1996: 38쪽).

댐완공시한을 1997년도로 정한 정부의 방침은 이 일대 유적의 보존을 거스르는 조치였다. 따라서 1995년에 영남고고학회의 후원하에 문화재연구소, 문화재위원회, 댐건설사업부, 경남

도청 행정기관이 만나, 일련의 지표조사 및 발굴조사를 조속히 실시하도록 결정하고 여러 대학 박물관들과 문화재연구소 산하기관들은 그해 여름부터 조사에 착수하였으나, 일부지역에서는 지역주민의 반대로 조사가 지연되었다(조영제 1996: 40쪽).

1995년도 가을에 시작된 수몰지구 754ha에 대한 시굴조사로 무문토기시대부터 삼국시대에 이르는 수백기에 달하는 주거유구 및 매장유구로 이루어진 복합적 聚落유적들이 발견되었다(Bale 1999). 예상보다 훨씬 커진 유적의 규모와 고고학상에 차지하는 중요성으로 볼 때 수몰지구 일대에 대한 광범위한 발굴조사는 필수적이었다. 이러한 유적의 중요성과 지역주민의 시위에 따른 조사 지연에도 불구하고 경남도청과 수자원공사는 발굴 비용과 댐 건설 지체시 오는 막대한 예산 낭비를 빌미로 댐완공 시한을 1997년도로 고집하였다. 다른 국가에서와 같이 한국에서도 고고학 유적조사 예산은 매우 한정되어 있다(Cleere 1984, Czaplicki 1989). 그러나 예산부족보다 더 큰 제약성은 남강댐의 경우에서처럼 문화재 보존보다는 산업발달을 늘 우선시하는 지방 행정기관의 태도에 있다.

4. 1996년 이후 대화를 통한 위기극복

영남고고학회는 경남도지사와 서울 문화재관리국에 공식 건의서를 보내어 충분한 기간이 주어진 대규모 발굴을 정부에 강력히 요구하였다(조영제 1996: 40쪽). 1996년 봄, 결국 정부는 고고학계의 요구를 받아들여 수몰지구의 문화재 보존조치와 상세한 발굴계획을 수립하였다(慶尙南道 1996). 한편 정부는 댐공사의 지연에서 오는 경제적 부담을 줄이고자 발굴과 건설을 동시에 진행하도록 조치 하였으며, 문화재보존이 건설에 우선한다는 원칙을 공표하였다. 또한 정부는 건설업체, 고고학계와 주민 사이 일어나는 마찰을 중재하는 역할을 맡기 시작하였다(慶尙南道 1996: 8쪽).

발굴 착수 전 문화재위원회는 동원 가능한 전문인력, 전문영역과 과거 발굴 경험을 토대로 구제발굴 담당 기관을 선정하였다(慶尙南道 1996: 5쪽). 문화재위원회가 선정한 大學博物館, 政府산하기관, 考古學發掘專門法人 등 18개 機關은 1996년에서 1999년에 걸쳐 총 754ha에 이르는 지역을 발굴하였다(慶尙南道 1999). 발굴지는 면적상 그리 넓은 편은 아니지만 표본조사보다는 전면발굴을 위주로 하는 한국 고고학계의 방법론을 고려할 때, 이는 엄청난 규모라 할 수 있다. 즉, 1996년부터 1999년 사이에 소모된 발굴비용은 7억5천만원에 이른다(慶尙南道 1999). 세차례의 발굴조사에서 무문토기시대 住居址 560여棟, 埋葬遺構 200여기, 여러 채

의 環壕 및 木柵, 玉石器製作 등의 다목적 生産遺構와 더불어 2헥타르 정도의 耕作遺構도 발견되었다(Bale 1999, 2001). 또한 이밖에 후기구석기시대, 후기돌문토기시대, 초기철기시대 및 원삼국시대 등 선사시대 유적과 삼국시대 유적들도 확인되었다.

남강댐조사는 여전히 구제발굴이 갖는 시간적 제약성에서 벗어나지 못했으나, 많은 고고학 전공 학부생과 대학원생들을 전문 고고학자로서 훈련시킬 수 있는 場이 되었다는 이점을 가져왔다. 또한 남강댐수몰지구 유적 유물을 소재로 한 여러 편의 碩博士學位論文들이 국내와 해외에서 집필되었거나 집필 중에 있어 한국 선사시대 연구의 지평을 넓히리라 기대된다. 무문토기시대 대규모 취락유적의 발견이란 점과 더불어 韓國과 東北亞에서 無階級狩獵-採集經濟體制에서 位階的農耕體制로의 전환에 대한 이해도를 높였다는 점에서 남강댐 유적은 고고학계에서 큰 비중을 차지한다. 특히 몇몇 유적에서 벼, 조 등의 穀物資料가 산발적으로 발견었는데 체계적인 古植物學的 조사는 남강댐에서 처음으로 시작되었으며, 이는 한반도 선사시대 농경연구의 차원을 높일 것이다(이경아 1998). 이러한 학문내적 성과와 아울러 학문의 적 성과로는 IMF 한파로 인한 경제침체기(1997-1999)에 남강댐 발굴이 이루어짐으로써 대학과 여러 연구기관들의 재정적 어려움을 완화시켰고 고고학 관련 학과의 학생 및 졸업생의 취업 기회를 확대했다는 점이다.

일본의 경우에서처럼(Habu & Fawcett 1999, Pearson 1992) 한국에서도 역사와 고고학에 대한 대중적 관심은 매우 높다(Pai 1999: 623쪽). 다른 한편 남강댐 유적은 오랫동안 학계에 알려져 있었음에도 불구하고 본격적인 발굴이 시작되기 전까지는 대중의 관심을 거의 끌지 못했다. 그러나 본격적 발굴이 시작되고 선사시대 경작유구, 환호, 목책 등과 옥제품 등의 화려한 유물이 지방지와 전국지를 통해 소개되자 일반인의 관심이 높아져 남강유적의 공개행사에 진주시민을 비롯한 인근 경남도민들이 방문하였다. 경남도청과 발굴단체들은 문화유산에 관심이 있는 국내 여행객들 유치를 목적으로 유적지의 화려한 원색사진과 위대한 문화유산에 대한 찬사로 가득찬 발굴보고서를 간행하였다(경상남도·남강유적발굴조사단 1998). 이 보고서 걸장에는 ‘문화유산의 보고, 경남으로 오세요’라는 선전문구와 더불어 관광문의를 위한 전화번호가 수록되어 있다. 또한 보고서의 영문 요약문에는 ‘한국은 오랜 역사를 자랑하는 국가’라는 문구가 명시되어 있다(경상남도·남강유적발굴조사단 1998).

1999년도 마지막 발굴기간 동안 KBS는 대중적 인기를 끌고 있는 프로그램인 ‘역사스페셜’에 남강댐 유적을 소재로 한 방송물을 제작, 방영하였다. 이 프로그램은 고고학과 역사에 대한 국가적 관심과 컴퓨터로 합성한 ‘시각적 가상현실(virtual reality)’이 주는 생동감에

의해 큰 대중적 인기를 얻었다. 역사스페셜의 '2500년전 한반도는 전쟁중이었다' 편은 사회자가 컴퓨터로 합성된 무문토기시대 주거지 내에 직접 걸어 들어가는 장면으로 한층 흥미를 돋구는 한편 고고학자와의 인터뷰를 삽입하여 남강댐 유적의 대규모성과 중요성을 강조하는 학술 교육적인 측면도 배려하였다. 프로그램 제작진은 무문토기시대 분쟁 또는 전쟁이라는 센세이셔널한 주제에 초점을 맞추었으나 사실 남강댐 유적에서 분쟁에 대한 고고학적 증거는 빈약하다. 역사스페셜은 상업주의적 선정성을 띄고 있기는 하나 대중적 흥미와 더불어 선사 고대사에 익숙하지 못한 대중에게 지식도 전달하는 비교적 잘 짜여진 프로그램이라 할 수 있다.

IV. 結論

한국경제가 1980년대 후반 이래로 기하급수적으로 성장하므로써, 이에 따른 문화재유산 파괴 및 관리 부실에 대한 우려도 높아져 갔다. 1996년까지 이러한 우려는 주로 구제발굴의 예산 작성, 발굴 수주기관의 선정문제에 초점이 맞추어져 있었으나(이강승 1996, 조영현 1996), 이후 문화재 관리 원칙과 법률의 개정을 요구하는 목소리도 점차 높아져 갔다(조영제 1996, 秋淵植 1996). 考古學界에서는 1995년 남강댐 남부지역의 유적 파괴와 같은 참상을 막고 문화재유산관리의 개선을 위해서는 각 발굴기관, 건설업체, 정부 부처 간에 긴밀한 대화가 필수적임을 절감하였다(慶尙南道 1996, 이선복 1996: 47쪽). 필자는 본장에서 어느 특정기관을 비난하기 보다는 고고학적 문화유산 관리상 어떤 측면이 바람직하지 않게 진행되고 있는지, 또 그 원인은 어디에 있는지를 짚어 보고자 했다. 필자는 이러한 문제의 기본 원인은 원활하지 못한 의사소통과 의사결정의 폐쇄성, 문화재 파괴에 대한 미약한 법적 조치 및 고고학자의 부족이라 생각한다. 특히 경제 개발의 우선 순위에 문화유산에 대한 발굴조사와 보존이 늘 뒷전으로 밀려나게 되어 있는 정책이 문제가 되고 있는 것이다.

정부 각 부처는 남강댐 건설계획에서 발생한 문제들에 어느 정도 책임이 있다. 그러나 韓國 戰爭으로 경제의 기반이 파괴된 상태에서 댐건설이 가져 오는 경제적 잇점들을 고려할 때 정부의 댐건설은 필요불가결한 결정이었다. 남강 상류와 그 지류들은 가뭄이 심한 서부 경남지역에서 농공수와 식수 해결을 위한 원천이다. 사실 1960·1970년대 北美 및 유럽 정부들도 개발도상국가들이 직면한 여러 문제들에 대한 해결책으로 다목적댐건설을 제시했었다. Cleere (1984)가 언급했듯이 어떤 경우든 문화재가 먼저라는 주장이나 경제적 이득을 위해

서는 어떤 문화재도 희생될 수 있다는 발상 모두 비합리적이다.

경남도청의 남강댐 관련 政策 일부는 각 부처 간 의사소통의 부족에서 비롯된 문제를 여실히 드러내었다. 즉 1992년도 지표조사 및 보고서 간행을 담당했던 文化體育局와 慶南道廳이 1992년에서 1995년사이 유적 보호를 위해 어떤 조치를 취했는지, 댐건설을 위한 하도개량사업에 앞서 지표조사를 했던 고고학 기관들에 문의하지 않은 원인은 무엇인지 등이 불투명하다. 사전에 정부 관련 부처, 건설업체가 고고학 기관들에 자문을 구했다더라면 1995년에 일어난 유적의 파괴는 방지할 수 있었을 것이다. 아울러 仲裁委員會는 정부의 문화재보존정책 결정 이전에는 유적지 내 댐건설 작업을 시작할 수 없음을 수자원공사에 명시했어야 했다.

1992년 간행된 南江댐 調查 報告書는 이 일대의 고고학적 중요성을 피력하고 있다. 조사보고서의 무시로 인한 유적의 파괴, 공사 완기를 1997년으로 촉박하게 잡은 결정 및 유적 보존을 위한 정부의 중재 능력 부족은 남강댐일대 문화재를 거의 수장시킬 위기 상황에까지 몰아갔다. 이는 비단 한국에만 국한된 상황은 아니며 그 비근한 예로는 美國 ‘나바호-호피 인디언 토지 보상 및 교환을 위한 발굴(Navajo-Hopi Land Exchange Project)’을 들 수 있다(Czaplicki 1989; 246-9쪽). 이 경우에 지표조사 및 발굴 상에서 발생한 문제들은 문화재 관리 및 보존에 경험이 없는 ‘영토관리국(Bureau of Land Management)’ 직원들이 고고학자들과의 대화 없이 의사를 결정했다는 데 있다. 발굴 작업의 종류, 규모 및 필요한 예산에 대하여 무지했던 영토관리국 직원들이 發掘期間을 턱 없이 짧게 잡았기 때문에 고고학자들이 본의 아니게 중요한 고고학적 자료를 놓칠 만큼 발굴을 서둘러 종료하게 되었다. 남강댐수몰지구조사도 이 경우와 유사하여 경남도청과 수자원공사는 지역문화재위원회와 중앙문화재청에게 자문을 구하지 않아 요구되는 발굴의 규모나 내력에 대하여 무지한 상태에서 무리하게 남강댐공사를 진행하였다.

남강댐조사에서 벌어진 위기상황은 한국에서 문화재보호법 시행의 효율성 상에 문제점이 있다는 것을 잘 보여준다. 댐공사 기관과 대화의 장만 마련되었다더라도 문화재위원회는 효율적으로 남강댐 일대 유적보존문제를 풀어내었을 것이다. 따라서 이러한 협상의 장 마련에 미온적 태도를 보인 경남도청에 조사 없이 수몰되어 버린 유적에 대한 어느 정도의 책임이 있다. 한국에서 문화재관련법규는 충분한 듯 보이나 과연 정부는 이를 시행할 의지가 있었던가? 사실 정부는 건설 착수 전에 각 工事關聯機關들에게 문화재보호법을 상기시켰어야 했다. 남강댐 유적이 그대로 水沒될 위기에 처해도 정부가 여전히 중재하기를 꺼려했음은 이미 지적된 바 있다(Pai 1999; 623쪽). 심지어 1995년에 문화재위원회와 발굴기관들이 중요한 선

사유적으로 밀집되어 있는 남강댐 수몰지구의 위기상황을 정부와 댐건설부서에 명백히 밝혔음에도 불구하고 정부는 여전히 1997년까지 발굴을 완결해야 한다는 입장을 고수하였다. 이러한 사실은 고고학적 유적의 중요성이나 가치를 전혀 고려하지 않는 댐건설 측의 안이한 태도를 여실히 보여준다. 영남고고학회가 최후의 수단으로 경남도지사와 서울의 문화재청에 긴급 항의서를 제출한 후에야 겨우 남강댐 일대 유적들의 무차별 파괴를 막을 수 있었다. 사실 문화재 보존은 고고학자들만이 떠맡기에는 너무나 큰 짐이다. 그럼에도 불구하고 한국에서 문화재 보존은 고고학자들에게만 떠맡겨져 있으며 그나마 이를 수행할 고고학자의 수도 매우 부족한 실정이다(Pai 1999; 622쪽). 예를 들어 1997년에 허가된 239건의 발굴 중 이를 담당할 대부분의 기관들에 종사하는 고고학자는 少數였다.

1992년까지는 경남의 고고학 단체들(문화재청, 문화재위원회, 문화재연구소)이 남강댐 공사와 조사에 관련된 의사결정에 활발하게 참여하였다. 그러나 1992년 이후에는 중요한 의사결정에서 이들 고고학 단체들이 배제된 상황은 한국 문화재관리에 위험한 先例를 남겼다 할 수 있다. 한국정부는 경제 발전의 필요에 따라 어떤 문화재를 우선적으로 보존해야 하는지에 대한 결정권을 갖고 있다. 그러나 이 결정권이 최소한의 사전 조사도 없이 남강댐 상류부의 유적들을 수몰시킨 행위에 대한 면죄부는 될 수 없다. 秋淵植(1996: 171쪽)이 의문을 제기했듯이, 경제발전이 고고학 문화유산에 대한 우선권을 가짐이 마땅한가? 사실 댐건설과 같이 경제의 초석이 되는 대규모 건설의 경우 문화재의 보존은 늘 뒷전으로 밀려왔다. 이러한 편향적 태도를 바꾸기 위해서는 고고학과 문화재 관련 부서들이 경제발전과 유적 보존 문제가 얽힐 경우, 보다 강력한 발언권을 가져야 한다.

외국의 제도를 그대로 한국에 적용하는 것은 무리가 있으나 英國의 문화재 보존 체계는 한국에 시사하는 점이 많다(秋淵植 1996). 예를 들어 秋淵植은 (1996:192) 한국 구제고고학에서 개발자부담원칙에 입각한 연구비용 확보가 법적으로 기정사실화 되어 있는 좋은 조건속에서, 이러한 예산을 英國의 경우처럼 고고학 발전을 위해 국토개발에 따른 유적의 사전 학술조사비용으로 활용하는 노력을 모든 한국고고학자들이 경주해야 할 시점이라고 본다라고 했다. 남강댐 상류지역에서 보인 유적의 파괴는 현 문화재 관계부서가 지도부만 커져 실상 효율적으로 문화재보존법규를 시행하는 데 효율성이 떨어짐을 입증한다(Pai 1999; 624쪽). 한국에서 고고학자들은 소수임에도 불구하고 막대한 학문내외적 업무량에 시달려 왔다. 남강댐 수몰지구에서 벌어진 참상이 다시 발생하려 한다면 고고학자들은 대중매체를 보다 적극적으로 활용하여 이를 저지해야 할 것이다. 대중매체와 일반인들의 지지는 문화재 보존에 큰 힘

을 더 할 것이다(Pai 1999; 622쪽). 1997년에서 1999년에 닥친 경기침체를 계기로 한국 경제는 근본적인 개혁을 실시하고 있다. 이러한 개혁의 바람이 단순히 성장위주의 정책이 아닌, 각 관련 부처간 협력과 대화를 통한 문화재보존을 위한 방향으로 전환되기를 기대한다.

감사의 글

이 글을 쓸수 있도록 중요한 자료를 내주시고 격려를 아끼지 않으신 慶州大의 강봉원 교수, 韓國文化財保護財團의 김수남, 慶南發展研究院 歷史文化센터 이성주, 캐나다 British Columbia大의 R.G. Matson 교수, 미국 California大(Santa Barbara)의 배형일 교수, 캐나다 Toronto大 박사과정의 이경아, 韓國文化財保護財團, (財)蔚山文化財研究에게 감사드린다.

참고문헌

- 慶尙南道, 1992.『南江댐水沒地區 地表調查報告書』(창원).
- _____, 1996.『南江댐 水沒地域 遺蹟發掘 調查計劃』(창원).
- _____, 1999.『南江댐 發掘調查現況』경상남도 회의자료.
- 경상남도·남강유적발굴조사단, 1998.『남강선사유적』(창원: 경상남도·남강유적발굴조사단).
- 文化財研究所, 1994.『晉陽 大平里遺蹟 發掘調查 報告書』(서울: 문화재연구소).
- 이강승, 1996.「발굴용역에 따른 예산항목설정과 문제점」『신라고고학의제문제』제20회 한국고고학전국대회 발표요지 (서울: 韓國考古學會), 205-13.
- 이경아, 1998.「古民族植物學의 研究方向과 韓國에서의 展望」『嶺南考古學』, 23:61-89.
- 이선복, 1996.「문화재보호법 및 행정제도 상의 문제점과 개선책」『문화재의 보존·보호』제5회 영남고고학회 학술발표회 발표요지 (대구: 영남고고학회), 47-54.
- 조영재, 1996.「서부경남의 유적보존과 조사실상」『문화재의 보존·보호』제5회 영남고고학회 학술발표회 발표요지 (대구: 영남고고학회), 33-44.
- 조영현, 1996.「매장문화재의 표준용역계약서식(안)」『신라고고학의 제문제』제20회 한국고고학전국대회 발표요지 (서울: 韓國考古學會), 215-37.
- 조유전, 1998.「한국의 문화재 관리 현황과 과제」『古文化』(한국대학교박물관협회) 51:169-79.
- 秋淵植, 1996.「한국 구제고고학의 발전방향에 대한 小考: 영국의 사례를 통해서 본 제언방안들」『신라고고학의 제문제』제20회 한국고고학전국대회 발표요지 (서울: 韓國考古學會):171-96.

- Bale, M.T. 1999. Prehistoric settlement and production in the Nam River valley, South Korea, unpublished M.A. thesis. (Vancouver: University of British Columbia).
- _____. 2001. The archaeology of early agriculture in the Korean Peninsula: an update on recent developments, *Bulletin of the Indo-Pacific Prehistory Association* 21(5):77-84.
- Cleere, H. 1984. World cultural resource management: problems and perspectives, in H. Cleere (ed.), *Approaches to archaeological heritage: a comparative study of world cultural resource management systems*: 125-31. (Cambridge: Cambridge University Press).
- Czaplicki, J.S. 1989. A contractor's perspective of two approaches to cultural resource management in Arizona, in H. Cleere (ed.), *Archaeological heritage management in the modern world*: 236-55. (London: Unwin Hyman).
- Habu, J. & C. Fawcett. 1999. Jomon archaeology and the representation of Japanese origins, *Antiquity* 73(281):587-93.
- Pai, H.I. 1994. The politics of Korea's past: the legacy of Japanese colonial archaeology in the Korean peninsula, *East Asian history* 7:25-48.
- _____. 1999. Nationalism and preserving Korea's buried past: the Office of Cultural Properties and archaeological heritage management in South Korea, *Antiquity* 73(281):618-625.
- Pearson, R. 1992. The nature of Japanese archaeology, *Asian perspectives*

31(2):115-27.

Tanaka, M. 1984. Japan, in H. Cleere (ed.), *Approaches to archaeological heritage: a comparative study of world cultural resource management systems*:82-88. (Cambridge: Cambridge University Press).

Zhuang M. 1989. The administration of China's archaeological heritage, in H. Cleere (ed.), *Archaeological heritage management in the modern world*: 102-08. (London: Unwin Hyman).

Archaeological Heritage Management and the Nam River Dam Project

Martin T. Bale

In this paper I examine archaeological heritage management in South Korea as seen through the 32 year Nam River Dam project. Excavations resulting from this project revealed important archaeological remains spanning a 22,000-year period. Yet much of this heritage was almost submerged beneath the dam reservoir without proper archaeological rescue investigations because of poor communication and conflicting priorities in the Korean government. This paper is divided into three main parts. First, I briefly discuss archaeological heritage management principles in Korea related to construction projects, archaeological surveys, and rescue excavations. Then I describe the events surrounding the construction of the Nam River Dam. I discuss the relationship between dam construction planning, government policy, rescue excavations, and the results of the excavations. Finally, I summarize the main issues of archaeological heritage management and economic development in the aftermath of the Nam River Dam project. I make some suggestions for the future based on international precedents and Korean scholarship related to archaeological heritage management.

Martin T. Bale의 소이력

- 1970년도에 캐나다 Regina시 출신.
- 캐나다 Regina대 인류학과 졸업.
- 1998 한국국제교류재단 장학생 (서울대학교).
- 캐나다 British Columbia대 졸업 (인류학 석사 - 동양 고고학 전공).
- (현) (재)울산문화재단연구원 특별연구원.
- 논저: 무문토기시대 사회의 취락·농경에 대한 연구, 신라 고분 통계분석 등