

# 충청남도 매장문화재의 효율적 보존관리 방안

이 훈 (문화재연구부장)

## 1. 머리말

최근들어 충남도내에서는 고속도로 건설, 산업공단 건설, 택지개발 등 대대적인 국토 개발이 추진되면서 개발부지 내에 분포하는 매장문화재에 대한 조사 사례가 크게 증가하고 있다. 그러나 급속한 개발사업의 시행과 문화재 사업에 대한 계획성 부재, 그리고 문화재 보존에 대한 인식 부족과 경제적 지원의 미흡 등 다양한 이유로 영원히 보존되어야 할 소중한 문화유산들이 대부분 사라지고 있는 실정이다.

문화재, 특히 매장문화재는 토지·海底 또는 건조물 등에 포장되어 오랫동안 땅 속에 매장되어 전해 내려온 것으로서, 조상들의 생활사를 생생하게 전해주는 중요한 자료이다. 그러나 최근 각 지역에서 일어나는 난개발로 인해 매장문화재의 파괴는 나날이 증가하고 있다. 따라서 더 이상의 무분별한 파괴와 인멸을 방지하고, 소중한 우리의 문화유산을 보호 보존하기 위해서는 합리적이고 효율적인 보존대책이 시급히 마련될 필요가 있다.

흔히 삶의 질적인 향상을 위한 환경의 중요성을 강조한다. 그러나 한번 훼손된 자연 환경은 시간과 비용이 많이 들기는 하지만 다시 회복시킬 수는 있다. 반면에 한번 훼손되고 파괴된 문화재는 아무리 많은 시간과 예산을 투입한다 하더라도 원래의 모습대로 복원될 수 없다. 우리 문화재에 대한 보존이 강조되어야 하는 이유가 여기에 있다.

그런 점에서 여기에서는 충청남도내에서 지금까지 확인·조사된 매장문화재의 현황을 살펴보고, 그 문제점을 찾아보고자 한다. 문화재의 관리·보존의 잘잘못을 따지기 위해서가 아니라 문화재 보존관리체계의 개선을 위해 체계적이고 효율적인 방안을 모색해보기 위함에서이다.

연구의 진행은, 먼저 도내에서 2002년까지 제작된 『문화유적분포지도』와 그 동안의 지표조사 및 시굴·발굴조사된 자료를 바탕으로 매장문화재의 조사현황과 문화재정책의 기본방향, 즉 관리행정·예산 등에 대한 현황을 검토해 보고자 한다. 다음으로 매장문화재의 보존관리체계를 분석하고, 이상의 검토를 토대로 매장문화재의 보존관리에 대한 개선방안을 모색해 보고자 한다.

## 2. 매장문화재 보존관리 현황

### 1) 매장문화재 보존관리정책의 기본방향

문화재청에서는 2000년도에 들어서서 변화하는 문화재 환경에 적극적으로 대처하기 위해 각 단위 사업별로 추진되어 오던 문화재 보수·정비사업들을 보다 장기적인 관점에서 체계적인 보존관리를 위해 『문화재 보존관리 중장기계획』을 세웠다. 이는 우리 문화재에 대한 기본 방향을 설정한 것인데, 포괄적이고 적극적이면서 예방적 차원 보존관리 의지를 표방한 것이다.

이와 더불어 『문화재 보존관리 및 활용에 관한 기본계획』도 수립하였다. 이는 향후 10년간 추진할 문화재 정책의 나아갈 방향을 제시한 것이다. 여기에서는 원형보존을 통한 문화 정체성 확립, 개발과 보존의 조화, 문화재 향유권 신장을 3대 목표로 삼았다.

아울러, 문화재 보존관리 정책과제 중 매장문화재 보존관리를 위해 정책 추진방향으로 다음과 같은 5개의 세부과제를 제시하였다.

첫째, 전국에 산재한 문화재를 개발 등으로 인한 인위적 훼손으로부터 사전 보호하고 사업 시행자의 효율적 사업시행 지원

둘째, 국가지리정보시스템(GIS) 구축사업과 연계, 전국의 문화유산에 대한 문화재 지리정보시스템을 구축하여 대국민 서비스 제공

셋째, 국토개발로 인하여 늘어나는 발굴조사의 적시성·공공성·책임성 확보를 위하여 발굴전문기관의 육성 지원

넷째, 각종 개발사업으로 급증하는 출토유물의 효율적·과학적 보관을 위한 종합 보관 관리시설 확충 및 합리적 운영방안 강구(민간위탁 등)

다섯째, 출토유물 통합관리시스템을 구축하여 유물의 발굴, 국가귀속, 보관·관리에 이르기까지 효율적·과학적 관리를 위한 통합전산망 구축 운영이다.

이와 같은 5가지 세부과제의 골자는 ① 『문화유적분포지도』 제작 및 문화재 지리정보시스템 구축, ② 발굴 전문기관의 육성 및 지원, ③ 출토유물관리 및 통합시스템 구축으로 요약할 수 있다.

새로운 세기를 맞이하여 이전과 다른 적극적인 문화재 보존 및 활용방향을 제시했다는 점에서 주목할 만한 사항이 아닐 수 없다. 그런데, 그 동안 문화재 행정에 있어서 제반 정책의 기획이나 수립은 중앙정부의 업무였고, 지방정부의 입장에서는 일방적으로 중앙의 지침에 의거하여 이를 집행하고, 관리하는 매우 수동적인 위치에 있었다. 그러다

보니 지역특성이 무시된 획일적인 문화재 행정이 이루어져 왔던 점도 부인할 수 없다. 그런 점에서 지방자치제의 정착과 더불어, 이제는 충청남도를 비롯한 지방자치단체에서도 중앙정부의 문화재정책을 기반으로 하여 지역실정에 맞는 현장 중심의 문화재 상시 보호체계를 구축하고, 매장문화재의 효율적 보존관리를 위한 대책을 수립하여야 할 시점에 다다랐다고 할 수 있다.

## 2) 매장문화재 조사연구 현황

### (1) 우리나라 매장문화재 발굴조사 현황

2002년에 발간된 문화재연감에 제시된 자료를 토대로 우리나라 전체의 매장문화재 발굴조사 현황을 살펴보면, 해방 후부터 2002년에 이르기까지 이루어진 총 발굴 조사 건수는 3,306건에 이른다. 그 중 1999년 이후에 이루어진 조사 건수가 1,119건으로 전체 조사의 34%를 차지하고 있다. 최근들어 발굴조사가 급증하고 있음 한 눈에 알 수 있는 자료이다. 이러한 사정은 현재 진행되고 있는 개발사업을 감안해 볼 때 당분간은 지속될 것으로 생각된다.

<표 1> 발굴조사 연도별('46~'2001) 조사 현황

연도	'46 ~ '50	'51 ~ '55	'56 ~ '60	'61 ~ '65	'66 ~ '70	'71 ~ '75	'76 ~ '80	'81 ~ '85	'86 ~ '90	'91 ~ '95	'96 ~ '98	'99 ~ 2001	계
건수	4	6	16	65	89	130	154	248	256	534	685	1,119	3,306

한편, 지금까지 이루어진 발굴조사를 지역별 자료로 보면 총 3,306건 중 경북이 16.5%로 첫 손가락에 들고, 뒤를 이어 경남 14.7%, 충남 10.2%의 순위가 매겨진다. 충남이 세 번째로 많은 발굴조사가 이루어진 지역임을 의미하는 셈이다.

<표 2> 발굴 지역별('46~'2001) 조사 현황

지역	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	계
건수	90	84	125	31	37	50	98	370	160	259	377	235	293	547	485	65	3,306

그런가 하면, 1991년부터 2001년까지 발굴 목적별 자료를 살펴보면 전체 2,339건 가운

데 구제발굴이 1,629건으로 70%를 차지하고 있어서 국토개발사업으로 인한 문화재 발굴조사가 대부분을 차지하고 있음을 알 수 있다.

<표 3> 발굴 목적별(1991~2001) 조사 현황

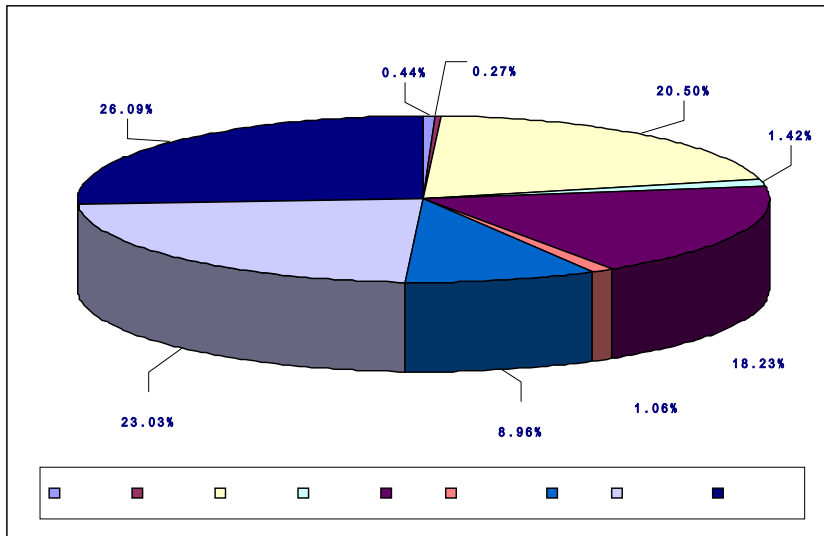
종류	순수학술발굴	정비목적의 학술발굴	구 제 발 굴	계
건수	237	473	1,629	2,339

## (2) 충청남도 매장문화재 발굴조사 현황

그럼 좀 더 구체적으로 충남도내에서 이루어진 발굴조사의 현황을 살펴보자. 충남도 내에는 매장문화재 조사 전문기관으로 전문 법인기관과 대학박물관, 국립박물관, 국립문화재연구소 등 9개의 기관이 있다. 해방 이후 현재까지 매장문화재의 조사는 대학박물관이 주로 담당하여 왔으나 최근에는 매장문화재조사 전문법인인 (재)충청문화재연구원과 (재)충남발전연구원부설 충남역사문화연구소에서 많은 부분을 담당하고 있다.

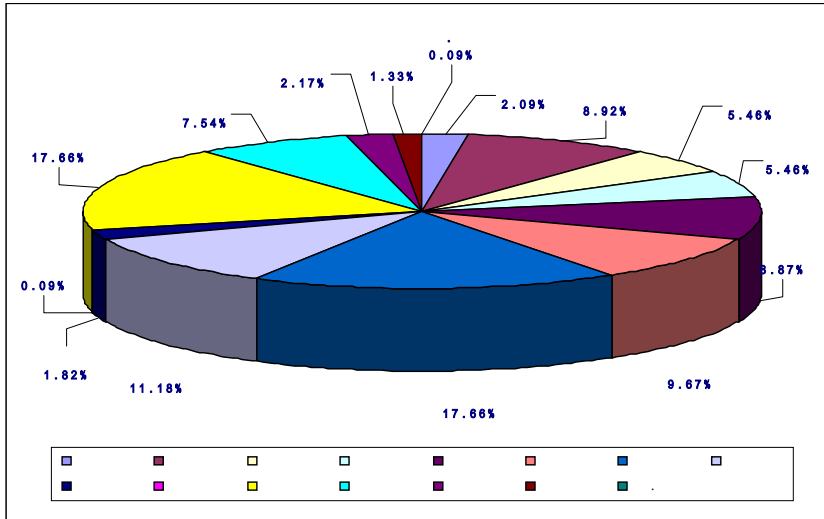
한편, 충남도의 경우 1998년 이래로 1/5,000지도에 유적·유물의 위치를 정밀하게 표시하는 『문화유적분포지도』를 제작되고 있다. 말 그대로 도내 전역을 대상으로 유적과 유물의 위치를 지도에 직접 표시하는 작업인 만큼 앞으로 각종 개발사업시 중요한 지표로 이용될 수 있을 것으로 기대된다. 아울러 도내에 산재해 있는 문화유적의 종류와 규모, 분포 위치가 정밀하게 파악된 만큼 효율적인 문화재 관리와 활용을 위한 자료로도 적절히 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

지금까지 각종 조사를 통해 확인된 충남도내의 매장문화재 조사현황(사적 등 지정된 매장문화재 포함)을 시대별로 살펴보면 <그림 1>과 같다.



<그림 1> 충청남도 매장문화재의 시대별 조사현황

한편, <그림 2>는 매장문화재의 유적별 분포를 나타낸 것이다. 그림에서 보듯이 매장문화재 중 가장 많은 비율을 차지하는 것은 고분과 寺址로 전체의 18%를 차지하고 있다. 그 다음으로 많은 비중을 차지하는 것이 窯址와 산포지로 11%에 해당된다.



<그림 2> 충청남도 매장문화재의 유적별 조사현황

충남지역의 매장문화재 조사는 15개 시·군지역의 『문화유적분포지도』가 모두 작성된다면 매장문화재의 분포상이 개략적으로나마 파악될 수 있을 것으로 생각된다. 물론, 매장문화재의 특성상 지하에 매장된 상태로 존재하고 있어 쉽게 발견할 수 없는 것을 고려한다면 앞으로 더욱 많은 유적이 조사 과정에서 추가로 확인될 것이다.

### (3) 지정 매장문화재 현황

지금까지 살펴 본 매장문화재 중에는 지표조사나 발굴조사를 통해 이미 그 중요성이 인정되어 국가 사적이나 시도지정 기념물, 문화재자료 등으로 보존 보호되고 있는 유적도 있다. 이들 지정 매장문화재들은 국가나 지방정부의 차원에서 관리되기 때문에 비교적 잘 보존되고 있다고 할 수 있다.

그러나 매장문화재의 중요성이 계속적으로 부각됨에도 불구하고 문화재 관리의 측면에서 국가나 지방자치단체의 매장문화재에 대한 인식은 아직까지 크게 개선되지 않은 것으로 보인다. 이는 지정문화재 중 매장문화재의 비율에서 단적으로 나타난다.

충남 지역의 지정문화재 817건 중 매장문화재는 77건으로 10%에 불과하다. 이러한 수치는 충남지역의 문화재 중 매장문화재가 전체의 약 46%임을 감안해 볼 때 지나치게 낮은 수치임이 분명하다.

또한, 지정된 매장문화재의 지역별 분포를 보면 지정문화재 108건 중 부여(40건)가 37%로 압도적으로 많고, 공주(14건)가 13%로 그 다음을 차지하고 있다. 이 두 지역이 도내 지정문화재의 절반을 차지하고 있는 셈이다. 이러한 현상은 지금까지 백제의 古都인 공주와 부여를 중심으로 한 조사·연구가 집중되어 왔던 사실과 무관하지 않을 것이다.

이제 매장문화재의 효율적인 관리를 위해서는 우선적으로 지정 문화재의 수를 확대할 필요가 있음을 지적하지 않을 수 없다. 현재 지정된 매장 문화재가 충남도내에 분포하는 전체 매장 문화재의 3~5%에 이르는 108건에 불과하다는 사실은 그 동안 매장 문화재를 지정 문화재로 전환하는데 얼마나 인색했는가를 단적으로 보여주는 것이다.

또 하나는 지정 문화재로 전환할 때에 유적의 성격과 지역적인 안배를 고려할 필요가 있다는 사실이다. 부여와 공주지역의 문화재가 전체 지정문화재의 절반을 차지한다는 사실은 그 동안 매장 문화재의 지정이 특정 지역에 지나치게 편중되어 왔음을 말해주는 것이다. 이러한 지역적인 편중은 자연스럽게 유적의 종류와 성격 역시 한쪽으로 편중되는 결과를 낳고 말았다. 한쪽으로 편중된 지정 문화재는 문화재 지정의 취지에도 맞지 않을 뿐만 아니라 활용이라는 측면에서도 한계를 가질 수 밖에 없다. 그런 점에서 앞으

로는 다양한 유적들이 지정 문화재로 등록될 수 있도록 조사·연구에 균형을 맞추어 가야 할 것이다.

#### (4) 비지정 (매장)문화재 조사현황

1996년부터 2001년까지 충남지역에서 진행된 문화재 조사현황을 살펴보면, 문화재 지표조사는 총 159건이 시행되었다. 그 중 학술조사는 25건, 개발을 위한 지표조사가 134건이었다. 개발을 위한 지표조사가 84%를 차지하고 있을 정도로 앞도적이었음을 알 수 있다.

한편, 개발을 위한 지표조사에서 발굴(시굴)조사로 이어진 경우는 52건으로 39%를 차지하고 있다. 그러나 시굴조사를 통하여 발굴조사로 이어진 유적 중 88%가 기록보존 후 파괴되어 버리고 겨우 10% 정도만이 보존되거나 이전복원 되어 원래의 모습을 유지하게 되었다. 다시 말해서 지표조사에서 발굴조사로 이어지는 예가 그다지 많지 않을 뿐만 아니라 실제로 발굴조사를 통해 확인된 유적도 보존되는 경우는 거의 드물다.

사정이 이렇다 보니 발굴조사 후 확인된 유적에 대한 보존 조치가 취해질 가능성은 애초부터 극히 미미할 수 밖에 없다. 학계의 주목을 끌만한 대단히 중요한 유적이 아니고서는 간단한 기록을 남긴 채 사라지는 유적이 비일비재하다.

비지정문화재의 경우 이러한 현상은 더욱 심한 편이다. 비지정문화재건 지정문화재건 간에 문화재로서의 가치는 동일함에도 불구하고, 실제로 발굴 현장에서 빚어지는 비지정문화재에 대한 홀대 현상은 문화재 보존과 활용이라는 근본적인 목적을 무색케 한다.

한편, 유적정비를 위한 발굴조사는 연간 4~9건 정도로 큰 차이 없이 지속적으로 진행되고 있다. 그러나 대부분 발굴조사 유적의 성격이 사적에 한정되어 있으며, 또한 시대적으로는 백제시대에 편중되어 있고, 지역적으로도 부여지역에 집중되어 있어 문제점으로 남아 있다.

뿐만 아니라 계획적인 개발의 청사진을 가지고 추진된 것이 아니기 때문에 발굴조사로부터 정비·복원에 이르기까지 체계적으로 진행되지 못하고 있는 실정이다. 심지어 발굴조사와 정비·복원사업이 따로 추진되면서 발굴조사 내용과 전혀 다른 엉뚱한 형태의 정비·복원이 이루어지는 사례도 있다. 그런 점에서 앞으로는 지정 문화재와 비지정 문화재의 구별 없이 동일하게 조사와 보존책이 진행될 필요가 있다.

#### 3) 매장문화재 관리행정

## (1) 지방 문화재 행정의 중요 과제

매장문화재 관리제도를 개선하는데 있어서 선행해야 할 부분은 문화재 관리의 효율성과 문화재 행정의 체계성을 확립하는 것이다. 개발과 문화재보존의 가장 원론적인 해결방안은 문화재 관련 공무원들이나 정책결정자, 개발주체들과 문화재 보존주체가 개발과 문화재를 대립적인 개념이 아니라 공동체 발전을 위한 것으로 인식하고, 양자를 조화시키는 방안을 적극적으로 모색하는 자세가 필요하다.

1962년 제정된 문화재보호법은 문화재 및 그 주변 환경의 보존에 크게 기여하여 왔으나 문화재 보존을 위한 개인재산권의 규제에 대한 적절한 보상체계가 마련되지 못하여 문화재 행정에 대한 국민의 협력과 동의를 얻는데 한계에 부딪히고 있다. 그런 점에서도 문화재 보존과 재산권 행사 사이의 합리적 해결이 필요하다.

한편, 문화재 행정이 지자체에 중앙정부 위주로 되어 있는 것도 문제가 아닐 수 없다. 현재 국토개발에 따른 문화재 조사와 관련되어, 지표조사 및 발굴조사의 신청·처리과정, 특히 발굴허가를 얻기 위한 처리과정의 대부분이 중앙정부차원에서 이루어지고 있다. 때문에 많은 시간이 소요되는 것이 사실이다. 이는 개인 혹은 관련단체에게 경제적인 측면에서도 큰 부담으로 작용하게 되므로 많은 불만을 야기시키는 요인이 되고 있다. 따라서 이러한 행정절차에 대해 중앙정부와 지방자치단체 간에 적절한 기능의 이양을 통해 시·군·구·시·군·구 발굴조사를 위한 행정 처리를 간소화해야 할 필요가 있다. 그래야만 사업시행자의 부담을 최소화 할 수 있기 때문이다.

## (2) 지정 매장문화재의 관리

국가지정문화재인 史蹟을 비롯하여 시·도지정 기념물, 문화재자료 등은 지속적으로 국가와 지방자치단체의 관리를 받고 있다. 그런 점에서 가장 완전한 매장문화재 보존방법은 좀 더 많은 매장문화재가 지정문화재가 되도록 하는 것이다.

일반적으로 일반 매장문화재가 지정문화재로 인정받기 위해서는 기초 조사인 지표조사 혹은 시·군·구 조사와 발굴조사를 통해 유적의 성격과 가치를 규명한 뒤 이를 근거로 문화재 지정이 이루어지고, 그 뒤에 정비·복원의 절차를 거쳐 문화재로서의 가치를 인정받는다. 다시 말해서 지정 문화재로 인정받기 위해서는 무엇보다도 해당 유적의 성격을 이해하는 것이 중요하다. 그런데도 현행의 지정 문화재 중에는 별다른 조사 없이 간단한 지표조사만으로 중요성이 확대되어 지정문화재가 된 경우도 있다. 그런가 하면 반대로, 지정된 문화재 중에는 문화재자료가 아닌 사적지로 평가받을만한 것도 섞여 있는



경우가 있는데, 이런 경우 역시 재심사를 통해 지정 여부가 재검토될 필요가 있다.

한편, 문화재의 보존 정비와 활용의 경우 한정된 예산과 인력의 범위 안에서 정책 추진이 불가피한 현실에서는 정책의 우선순위가 요구된다.

문화재청은 지속적으로 전문적 점검과 관찰, 혹은 보수정비가 필요하거나 관광자원으로서의 활용 가능성이 높은 문화재를 대상으로 ‘중점관리대상 국가지정문화재’제도를 시행하고 있다. 2002년 8월 현재 국보 보물 12건, 사적 93건, 천연기념물 명승 29건 등 도합 134건이 선정된 상태이다. 134건의 중점관리대상 문화재 중 충남지역의 문화재는 <표 3>에 제시된 것처럼 14건이다.

<표 4> 충청남도 소재 중점관리대상 문화재

사 적 명	지정번호	사 적 명	지정번호
부여 송국리 선사취락지	사적 249	궁남지	사적 135
부여 능안골 고분군	사적 420	부여 부소산성	사적 5
부여 정림사지	사적 268	공주 공산성	사적 12
보령 성주사지	사적 307	부여 나성	사적 58
서산 보원사지	사적 316	해미읍성	사적 116
부여 관북리 백제유적	사적 428	우금치 전적지	사적 387
부여 능산리 사지	사적 434	태안 신두리 사구	사적 431

대체로 충남지역에 자리하는 주요 유적들이 망라되었다고 볼 수 있는데, 중요한 것은 이들 유적지를 어떻게 보존·관리·활용할 것인가 하는 점이다. 예컨대 사적지의 정확한 정비·복원을 위해서는 사전 조사를 통해 철저한 고증과 계획이 마련되어야 한다. 그러나 현행 문화재 복원사업에는 이러한 최소한의 절차와 과정이 무시되는 경우가 허다하다. 무계획적이고 고증없이 정비·복원사업이 추진되면서 문화재의 복원이 아닌 토목공사로 일관하는 경우가 그것이다. 당연히 소중한 우리의 문화재가 졸속 복원되어 국적없는 문화재를 만들어내는 결과를 낳고 있다.

문화재의 보수와 정비·복원을 추진하기 전에 반드시 체계적인 조사를 통해 자료를 확보하고, 계획 입안시부터 전문가집단의 철저한 자문을 거쳐 보존계획을 수립한 뒤 작업을 수행할 수 있도록 학계와 행정기관의 끊임없는 노력이 필요한 이유가 여기에 있다.

### (3) 비지정 매장문화재의 관리

매장문화재는 특성상 지하에 매몰되어 있기 때문에 조사가 이루어지기 전까지는 사적이나 기타 시도의 지정 문화재로 등록되지 못하는 경우가 대부분이다. 그러나 이들이 지정을 받지 못한 것은 조사가 이루어지지 않았기 때문이지 결코 가치가 적어서는 아니다. 그런 점에서 앞으로는 비지정 매장문화재에 대해서도 지정 문화재와 동일한 관심과 보존책이 마련되어야 할 것이다.

그런데, 비지정 매장문화재는 대부분 개인의 사유지 등에 분포하는 경우가 많다. 자연히 그 관리에 있어서 개인의 재산권 행사와 상충될 가능성이 있는 것이 큰 문제점으로 남는다. 국가지정의 사적은 아니더라도 적어도 시·도지정 기념물이나 문화재자료라도 지정되어야만 국비와 지방비의 투입이 이루어질 수 있고, 따라서 토지매입 등을 통하여 최소한의 훼손을 방지할 수 있는 조치가 마련될 수 있다. 그런 점에서 비지정 매장문화재의 보존과 효율적인 관리를 위해서는 해당지역의 행정기관과 조사기관이 상호 긴밀히 협조할 필요가 있다.

### 4) 매장문화재의 보존관리 예산

효율적인 매장문화재의 보존·관리를 위해서는 제도적인 장치도 중요하지만 그에 못지 않게 중요한 것이 예산의 확보이다.

정부의 문화재 보존관리 예산은 1999년 문화재청으로 승격되면서 대폭 증가하였다. 그러나 아직 정부예산대비 점유율이 0.27%에 불과하며, 정부 전체의 투자 우선순위도 매우 낮은 실정이다. 또한 예산제도의 경직성으로 인하여 문화재 보존관리와 관련한 사유재산권 보호를 위하여 긴급히 보호조치가 필요하거나 대규모 재정 소요가 발생할 때 적기에 재원을 마련할 수 없는 어려움이 상존해 있다.

지방자치단체는 관할구역 내의 문화재 보수·정비, 문화재 보호구역내 토지매입 등에 필요한 경비를 국고보조금과 지방자치단체 자체예산을 확보하여 문화재 보존관리 업무를 수행하고 있다. 국가지정문화재는 70%, 시도지정문화재는 50%를 국가로부터 지원을 받고 있으나 문화재의 현상유지 및 관리를 위한 최소한의 보수·정비에도 못미치는 실정이다.

1982년부터 2001년까지 20년간 지정문화재 보수·정비 및 기초조사 연구 등의 사업에 투입된 국비 및 지방비에 대한 연도별 추이를 살펴보면, 총 2221개 사업에 223,898,256천원이 투입되었다. 국비는 약 50%이고, 도비 군비가 각각 25%를 차지하고 있다.

1982년도 충청남도의 문화재 보수·정비에 투입된 사업비는 대략 20억이었으나 1990년도에는 102억, 1997년 이후로는 대략 250억 내외의 규모로 성장하였다. 문화재 관련 예산이 20년 사이에 10배 이상, 최근 10년 사이에는 3배가량 증가한 셈이다. 1998년부터 250억원을 넘어서면서 급속히 증가되고 있음을 알 수 있는데, 1999년도의 경우에는 집중적인 투자가 이루어져 342억원에 달하였다. 이것은 국립공주박물관의 설립이나 사적지의 토지 매입 등 대규모의 사업이 포함된 때문이었다.

지정문화재별로 투입되는 사업비의 비율은 사적이 35.91%로 가장 많은 부분을 차지하고 있고, 도지정기념물이 18.50%로 그 뒤를 잇고 있다. 이것은 사적의 중요성을 말해주는 것이며 모든 예산의 투입이 사적위주로 편성되고 있음을 말해 주는 것이다.

예산 확보를 위해서는 어쩔 수 없이 사적지 위주의 보수·정비가 이루어질 수 밖에 없겠지만 문화재 사업비가 계속해서 사적지에만 집중 투입될 경우, 새로운 유적의 확보나 새로운 관광자원의 활용에는 제한이 있을 수 밖에 없을 것이다. 그런 점에서 현재 지정되어 있는 도지정 기념물과 문화재 자료에 대한 재평가 작업과 함께 비지정 매장문화재를 조사·개발하여 문화재를 새로운 관광자원으로 활용하려는 노력도 게을리하지 말아야 할 것이다.

### 3. 매장문화재 보존관리체계의 개선방안

#### 1) 매장문화재 보존관리체계의 개선

우리나라 문화재 관리 정책의 기본방향은 문화재의 원형보존에 있으며, 체계적이고 신중한 문화재보존 사업의 시행, 체계적인 발굴조사, 역사문화환경의 조성을 위한 문화재보존에 중점을 두고 있다.

이러한 문화재 정책의 기본방향에 따라 최근 지방자치단체에서도 나름대로의 지역 실정에 맞는 문화재 보존관리 대책을 세우고자 노력하고 있다. 국가 정책의 기본방향에 연계하여 지방정부 차원에서 정책 추진의 목표를 세운다면

- 사후 처방적 매장문화재 정책을 적극적이고 예방적인 차원의 매장문화재 정책으로의 전환
- 중앙정부의 집행위주 기능의 대리적인 역할에서 벗어나 집행기능의 이양을 통한 지방정부의 기능과 역할 강화
- 중장기 종합계획을 세워 체계적이고 미래지향적인 문화재 보존 관리정책의 수립
- 급속한 개발 및 산업화에 대응하여 각 지역실정에 맞는 문화재 정책수립과 문화재 관리 체계 확립
- 매장문화재관리에 있어 보존과 개발정책과의 조화를 위한 합리적, 능동적인 정책 추진

등으로 정리할 수 있을 것이다.

최근 문화재청에서 문화재 보존 관리의 장기적인 측면에서 중장기 계획이나 기본계획의 수립이 이루어지고 있어 중앙정부의 차원에서 다양하고 새로운 세기에 맞는 정책이 추진될 것으로 기대되고 있다.

그러나 아직도 많은 문제점을 안고 있는 것이 사실이다. 그 중 가장 큰 것이 지방자치시대에 있어서 지방정부에서 담당해야 할 여러 가지 기능과 역할을 문화재청에서 가지고 있는 점이다. 문화재청이 여러 영역에 대한 결정권과 기획기능을 장악하고 있어서 권한, 재정, 인재양성 등 지방정부 차원에서 추진해야 할 대부분의 일들이 체계적으로 이루어지지 못하고 있다.

문화재청의 권한 및 기능의 지방이양은 중앙정부의 비대화를 억제함과 동시에 지방의 공동화를 방지하는데 기여할 것으로 생각된다. 또한, 지방의 특성화를 유도하며, 경쟁력을 확보하고, 지역의 참여도를 높일 수 있는 기회라고 할 수 있다. 따라서 매장문화재의 보존 관리체계를 개선하기 위해서는 중장기 종합계획의 수립, 문화재 지정의 확대, 국토개발에 있어서 사전조사 및 시굴조사 단계의 강화, 유적공원의 조성, 발굴유적의 복구 및 체계적인 정비계획 수립, 유물 종합보관·관리시설의 확충 등이 시급하게 요구된다.

## 2) 매장문화재 조사연구의 활성화

최근에는 발굴조사전문기관이 각 시·도마다 설립되고 있어서 각종 개발사업에서 발생하는 문화재조사를 담당하여 체계적인 문화재조사와 함께 기록보존을 위한 노력을 기울이고 있다. 다만, 이러한 발굴조사를 통해 확인된 유적·유물에 대한 원형보존 및 후속조치에 필요한 효율적인 관리·활용 방안 등이 제 때 마련되지 못한다는데 문제가 있

다.

이제 조사 연구에서 나타난 이러한 문제점을 개선하고 효율적인 문화재의 보존과 활용을 위해서는 다양한 방안이 마련될 필요가 있다. 행정기관에서는 발굴조사 전문기관의 지원과 육성을 위한 효율적인 정책이 마련되어야 할 것이다. 또한 연구기관에서는 기관 간에 효율적 연계를 통해 연구자료의 체계적인 수집 및 정리, 전문인력의 양성 등 다양한 활성화 방안을 마련해야 한다.

### 3) 매장문화재 관리행정의 체계화

중앙정부에서 도맡아 오던 문화재 관련 업무의 이양과 위임이 가시화 되면서 충청남도에서도 그에 대한 대책의 수립이 시급하다. 문화재 업무의 이양을 위해서는 문화재 관리행정에 있어서 새로운 조직과 전문인력의 확충이 필요하고 자체적인 역량을 강화해야 한다.

관리행정을 체계화하기 위해서 가장 우선적으로 추진해야하는 것은 문화재 행정업무의 전문성을 강화하고, 문화재 담당직원의 학예직화 및 인력확충을 통한 원활한 행정체계 구축이다.

그 동안 이루어진 문화재 행정을 보면 그것이 갖는 전문성에 대한 인식, 내지는 배려가 부족하였다. 따라서 문화재 행정, 특히 문화재 보존을 위한 행정의 틀이 마련되지 못한 채 엄청난 규모로 외양만 성장해 왔다. 그런 점에서 이제부터라도 문화재 업무의 전문성을 인정하고 전문화를 추진하여야 할 것이다. 특히 문화재의 연구와 관리, 보수는 일정부분 성격을 달리하는 분야인 만큼 적어도 문화재 업무를 연구, 관리, 보수체제로 분리하여 전문화함으로써 행정의 효율화와 전문화를 꾀할 수 있도록 하여야 할 것이다.

이렇게 문화재 행정의 전문성이 인정된다면 당연히 그것을 맡아 추진하는 담당부서의 학예직화 작업도 함께 추진될 필요가 있다. 문화재의 연구와 관리·활용을 위한 적절한 계획 수립에는 필연적으로 문화재를 전공한 전공자의 참여가 필수적이다. 그런 점에서 문화재 행정을 담당할 부서를 학예직화 하는 작업은 문화재 행정의 틀을 완성시키고 유지하는데 필수적인 요소가 될 것이다.

문화재 관리 행정을 체계화 하기 위한 두 번째 방안으로는 충청남도 문화재위원회의 활동을 활성화 시키고, 문화재 정비 복원사업의 관리를 강화할 필요가 있다.

관계 전문가들로 구성된 문화재위원회는 문화재의 관리·보존에 중요한 역할을 한다. 문화재의 지정·해제를 심사하고, 효율적인 문화재 관리·보존이 이루어질 수 있도록 적절한 조치를 제시해 주며, 여러 가지 문제 해결에 적절한 조정 기능도 담당한다.

그러나 현재는 일부의 기능만 수행하고 있을 뿐 원래의 취지에서 많이 퇴색해 있는 느낌이다. 그런 점에서 다양한 전공과 전문가들로 문화재위원회를 구성하고, 위원회의 의결을 통해 문화재 관리와 보존책이 마련된다면 현재보다는 훨씬 효율적인 방안들이 마련될 수 있을 것이다.

한편, 현재 이루어지고 있는 문화재 정비·복원의 과정을 보면, 사업계획 수립 - 대상 선정 - 예산 결정 - 자료조사 - 설계도 작성 - 시공 - 준공 및 수리보고서 작성의 순서로 진행되고 있다. 주지하는 바와 같이 문화재의 정비·복원은 선물의 포장과 같다. 조사되고 연구된 문화재를 일반 시민에게 보여주기 위한 최후의 단계에 해당되는 셈이다. 따라서 엄격한 고증과 성실한 시공이 요구된다. 그런 점에서 앞으로는 중간 점검과 사후 평가를 강화할 필요가 있으며, 수리보고서 역시 관련 전문가들이 검토할 수 있도록 하여야 할 것이다.

#### 4) 매장문화재 보존관리 예산의 합리화

매장문화재 보존관리에 필요한 예산을 합리적으로 집행하기 위해서는 우선적으로 문화재 예산의 중장기 투입계획을 수립하여 지속적이고 안정적인 예산의 확보가 필요하다.

문화재의 보수·정비에는 지표·시굴·발굴조사와 같은 기초 조사가 필요하다. 기초 조사가 결여된 정비·복원은 새로운 문화재의 창조에 불과하다. 그런 점에서 충분한 기초조사가 이루어질 수 있도록 안정적이고 지속적인 예산 확보의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다.

국토개발사업에 따른 매장문화재의 관리예산이 따로 마련될 필요도 있다. 국토개발에 따르는 매장문화재의 발견과 보존·정비는 예고 없이 나타나는 돌발사태라고 볼 수 있다. 그런 점에서 발굴조사 후 보존·정비 예산이 마련되지 않아 장기간 방치되는 경우가 종종 있다. 그러나 이렇게 중요 문화재를 장기간 방치하다 보면 원형이 파괴되고 훼손되는 것을 방지할 수 없다. 그런 점에서 문화재 관리 긴급 예산이 미리 확보될 필요가 있다. 즉, 국토개발사업의 시행 중에 긴급하게 발생하는 매장문화재의 복구 및 보존 관리에 필요한 일정 비율 이상의 특별예산을 미리 확보해 둘 필요가 있다. 당연히 이러한 긴급 예산의 집행에는 행정 절차를 최소로 간소화 하여 긴급 상황에 대처할 수 있도록 하여야 할 것이다. 아울러 이러한 예산은 문화재보존기금의 마련을 통해서 해결할 수 있을 것이다.

#### 4. 결론 및 정책제언

지금까지 충청남도 매장문화재의 효율적 관리방안에 대해서 살펴보았다. 충남도내에 분포하는 매장문화재에 대한 새로운 보존정책 및 관리 방안을 수립함으로써 급속한 산업화로 인해 심각하게 훼손, 인멸되는 매장문화재에 대하여 적극적이고 합리적인 정책대안을 제시하고 또한 매장문화재를 효율적, 체계적으로 관리할 수 있는 계기를 마련하고자 하였다.

문화재청에서는 문화재 보존관리 중장기계획(2000)과 함께 문화재 보존관리 및 활용에 관한 기본계획(2002)을 수립하여 향후 문화재정책의 기본방향을 정립하였다. 이 정책의 기본방향은 지방자치제도의 정착과 더불어 지방자치단체의 권한과 책임하에 지역실정에 맞는 효율적인 문화재 보존관리체제의 정착을 유도하며, 문화재 보호와 관련한 과제의 합리적인 해결을 위한 정책시스템을 구축하고, 문화재 정책역량을 강화하는 방안을 추진해 나가고자 하는 것이다.

또한, 최근들어 그 동안 중앙정부 위주로 진행되던 문화재 행정 업무가 점차 지자체로 이양, 혹은 위임될 방안들이 가시화되고 있다. 그런 점에서 충남도에서도 중앙정부의 문화재 정책에 대비하여 적극적으로 문화재 보존관리를 위한 자체 역량의 강화와 함께 구체적인 방침과 계획을 수립하여야 할 필요성이 있다.

특히, 충남도내에서는 백제문화권 개발사업이 오래 전부터 지속되어 왔고 최근에는 내포문화권 개발사업이 계획되고 있어 문화재의 관리와 활용에 대한 관심이 어느 때보다 고조되고 있는 시점이다. 그런가 하면 각 시·군별로 개발사업이 급속히 진행되면서 매장문화재의 보존·관리에 대한 대책은 더 이상 미룰 수 없는 가장 시급한 현안문제가 되고 있다.

따라서 이러한 문제점들을 해결할 수 있는 다음과 같은 방안으로 다음과 같은 사항을 제시하고자 한다.

첫째, ‘충청남도 문화재 중장기 종합계획’을 세워 문화재의 멸실 및 훼손을 미연에 방지할 수 있는 정책 대안을 마련하고, 체계적인 ‘문화재 종합정비 기본 계획’을 수립할 수 있도록 행정 및 예산 지원대책을 마련해야 한다.

1996년 이후 매년 진행된 문화유적 분포지도 작성을 통해 도내에 분포하는 매장문화재의 성격과 규모, 위치 등에 대해서는 대략적인 윤곽이 파악된 상태다. 따라서 이러한 기초자료를 바탕으로 각 지역별로 지역적인 특색을 강조할 수 있는 문화재의 개발과 활용방안을 마련하는 작업이 필요하다. 지역별로 성격을 달리하는 특징적인 유적들이 분포하는 만큼 5년 내지 10년 단위의 장기 계획을 마련하고 유적별 조사·정비계획을 세워 단계별로 추진할 필요가 있다.

둘째, 문화재를 체계적·종합적으로 연구하고 효율적인 보존관리의 기능과 역할을 담

당할 수 있는 문화재관리 전문기구를 확보할 필요가 있다.

각 시군별로 지역적인 특색을 강조할 문화재의 조사·활용과 발맞추어 충남도의 입장에서 도내에 산재하는 문화재의 효율적인 관리와 활용을 위한 종합적인 청사진을 마련할 필요가 있다. 이러한 작업은 전문가의 협조 없이는 불가능한 만큼 실무 작업을 추진할 전문기구를 확보하는 작업이 먼저 이루어져야 할 것이다. 충남발전연구원 부설 충남역사문화연구소도 하나의 대안일 될 수 있을 것이다.

셋째, 문화재를 정보화하여 알리는 기구 및 장치로서 '사이버백제역사문화관'을 활성화 시켜야 한다.

문화재의 활용이 정비·복원된 문화재만을 대상으로 국한되는 것은 아니다. 또 실제로 조사된 유적이 모두 정비·복원될 수 있는 것도 아니다. 그런 점에서 사이버를 통한 가상 공간에서의 문화재 정비·복원은 또 다른 활용방안이 될 수 있다. 최근의 문화재의 조사·연구 성과를 소개하고, 실제로 정비·복원할 수 없는 다양한 유적과 유물을 사이버상에서 재현함으로써 충청남도의 역사와 문화를 교육·홍보하는 것도 문화재의 활용과 효율적인 관리를 위한 하나의 방법이 될 수 있을 것이다.

## — 참고문헌 —

- 김병호, 1994, 「문화재의 수리와 복원」 『문화재의 과학적 보존』, 국립문화재연구소.  
김수갑, 1995, 「우리나라에서의 문화재보호정책의 현황 및 개선방향」 『충북대법학연구』 제 7권.  
김수갑, 1995, 「우리나라 문화재보호정책의 현황과 개선방안」 『충북대법학연구』 7,1  
김수갑, 1995, 「문화재보호법 : 개발과 보존의 딜레마」 『나라의 길』 36.  
노봉옥, 1995, 「지방화시대에 있어서 지방문화재의 관광자원화에 대한 연구」 『인하공전논문집』 20.  
남궁승태, 1994, 「헌법상의 문화국가와 문화재보호」 『아태공법연구』 3.  
남궁승태, 1995, 「문화재보호와 환경권-역사적 문화 환경권」 『문화정책논총』 8.  
대한민국 문화재관리국, 1997, 『문화재 행정의 실제』.  
대한민국 문화재관리국, 1998, 「문화유산의 해 사업결과 보고서」.  
대한민국 문화재청, 1999, 『문화재 관계법령집』.  
대한민국 문화재청, 1999, 『문화재지표조사와 사전협의』.  
문화재청, 『1999년도 문화재청 소관 세입세출 결산 개요:일반개요』.



문화재청, 1999, 『1999년도 국정감사 서면답변서』 .

문화재청, 1999, 『99 달라지는 문화재 제도』 .

문화재청, 1999, 『문화재관리연보』 .

문화재청, 1999, 『주요 업무보고 현황』 .

문화재청, 1999·2000, 『주요업무 추진실적 및 자체평가결과』 .

문화재청, 2000, 『2000년도 국정감사 요구자료 I, II』 .

문화재청, 2002, 『문화재 보존관리 및 활용에 관한 기본계획』 .

문화재청·문화유산포럼, 1999, 『문화유산포럼1』 .

성찬현·안동만, 「환경영향평가의 내용과 문제점 및 개선방안 : 문화재 항목의 영향평가를 중심으로」 『한국조경학회지』 50.

예술행정연구회 엮음, 1988, 『예술과 행정』 제 1호, 평민사.

이영진, 김약수 편저, 2000, 『문화재조사연구 입문』, 학문사.

유네스코 한국위원회, 1997, 『지방자치 시대의 문화유산 보호와 과제』 .

정문교, 2000, 『문화재행정과 정책』, 지식산업사.

한국고고학회, 1997, 『매장문화재 발굴 전문기관 육성방안 연구 결과 보고서』 .

한국문화예술진흥원, 1987, 『예술행정』-문화예술총서1.

한국문화예술진흥원, 1988, 『문화정책』-문화예술총서10.

한국토지개발공사, 1994, 『문화재실무편람』 .

한국토지공사, 1996, 『국토개발과 문화재보존』 .

한국토지공사, 1996, 『국토개발과 문화재보존』 .

한국토지공사, 1997, 『문화재 조사 요람』 .