

일본의 매장문화재 조사체제

이 남 규*

목 차

- I. 머리말
- II. 법령과 제도
- III. 매장문화재 전달기구
 - 1. 조정기구
 - 2. 조사기구
- IV. 맺음말

I. 머리말

현재 우리나라의 매장문화재는 역사의 복원에 있어 절대적 가치를 지니는 것임에도 불구하고 극단적으로 말해 내팽개쳐져 있는 상태라고 해도 과언이 아니다. 이렇듯 처참한 상황에 놓이게 된 첫째 이유는 국민 전반의 우리 역사와 문화에 대한 인식수준이 지극히 저급한 때문이라 하겠으며, 그 둘째 이유는 이에 대해 직접적인 책임을 져야 할 관계당국과 학계가 그동안 획기적인 해결방안을 제대로 수립하려고 고심하기는 커녕, 능력과 책임감의 결여로 인해 오히려 상황을 파행적인 방향으로 몰고가고 있기 때문이라 할 수 있다.

이러한 우리의 현실을 타개하기 위해 이 분야에 있어 선진적인 수준에 도달해 있는 외국의 예를 살펴볼 필요가 있는데, 특히 우리와 이웃한 일본의 경우는 조사기관, 조사인원, 조사유적수 및 조사비용에 있어 세계 최고의 수준에 달해 있어 다른 어느나라 보다도 먼저 그에 대한 실상을 살펴볼 필요가 있다.

이하, 일본 매장문화재와 관련된 법령과 제도 및 발굴전달기구의 성격에 대해 언급하고자 하는데, 사실 이에는 상당한 문제점들이 내재해 있는 만큼 그에 관해서도 함께 지적해놓고자 한다.

* 한신대학교 국사학과 부교수

II. 법령과 제도

일본의 문화재보호법은 1950년에 제정되어 1975년에 대대적으로 개정된 이래 20여년간 큰 변화 없이 시행되어 왔으며, 그 내용은 다음과 같은 항목들로 구분되어 있다.

- 第1章 總則(第1條~第4條)
- 第2章 削除
- 第3章 有形文化財
 - 第1節 重要문화재(第27條~第56條)
 - 第1款 指定(第27條~第29條)
 - 第2款 管理(第30條~第34條)
 - 第3款 保護(第34條의 2~第47條)
 - 第4款 公開(第47條의 2~第53條)
 - 第5款 調査(第54條~第55條)
 - 第6款 雜則(第56條)
 - 第2節 重要文化財 이외의 有形文化財
- 第3章의 2 無形文化財(第56條의 3~第56條의 9)
- 第3章의 3 民俗文化財(第56條의 10~第56條의 21)
- 第4章 埋藏文化財(第57條~第68條)
- 第5章 史蹟名勝天然記念物(第69條~第83條)
 - 第5章의 2 傳統的建造物群保存地區(第83條의 2~第83條의 6)
 - 第5章의 3 文化財 보존기술의 보호(第83條의 7~第83條의 12)
 - 第5章의 4 文化財保護審議會(第84條~第84條의 4)
- 第6章 補則
 - 第1節 聽聞 및 異議申請(第85條~第85條의 8)
 - 第2節 국가에 관한 特例(第86條~第97條)
 - 第3節 地方公共團體 및 教育委員會(第98條~第105條)
- 第7章 罰則(第106條~第112條)
- 附 則(第113條~第130條)

이 가운데 매장문화재와 관련된 법률상의 중요한 특징들을 몇가지 들자면 다음과 같다.

첫째, 개발지역에 대한 매장문화재의 事前調査가 의무조항으로 규정되어 있지는 않고, 국가와 지방자치단체가 매장문화재의 包藏地를 철저히 파악하도록 하는 조항(第57條

四)에 의거하여 지표조사를 실시하고 있다.

둘째, 유적의 발굴은 신고제로 되어 있어(第57條) 우리나라의 허가제와는 큰 차이를 보이고 있다.

셋째, 개발지역의 발굴비용을 시공자가 부담하도록 명시되어 있지는 않고, 다만 “시공자에게 협력을 구할 수 있다.”로 되어 있다(第98條 二의 3).

네째, 문화청장관은 지방자치단체에 발굴경비의 일부를 보조할 수 있도록 되어 있다(第98條 二의 5).

다섯째, 매장문화재에 관한 행정적 업무나 조정기능을 기본적으로 각지역의 교육위원회가 관할하도록 규정하고 있다.

여섯째, 都道府縣(광역자치단체) 및 市町村(시읍면)에 지방문화재보호심의회와 문화재보호지도위원을 설치할 수 있도록 규정하고 있다(第105條).

사실 일본의 매장문화재에 관한 법률조항들은 유기적으로 잘 짜여진 체제를 갖추고 있다고 보기는 어려울 것 같고, 세부적인 규정사항들에 있어 일부 문제점들이 노출되고 있기도 하다. 그러함에도 불구하고 매장문화재에 대한 조사기관이 다수 설립되고 조사활동이 큰 무리 없이 활발히 행해지고 있는 것은, 유적의 역사적 가치와 그에 대한 발굴의 필요성을 손 국민이 폭넓게 이해하는 사회문화적인 인식기반이 상당히 형성되어 있기 때문이라고 할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 매장문화재 전담기구

먼저 일본의 매장문화재와 관련된 각종 통계 수치부터 보자면 다음과 같다.

A. 발굴전담기구: 都道府縣	교육위원회직영기관	12
	공립조사기관	15
	공익법인조사기관	29
市町村	교육위원회직영기관	거의 대부분
	공립조사기관	18개 市町
	공익법인조사기관	21개 市

B. 전문직원수: 총 6,120명(1996년 5월1일 현재)(표1)

都道府縣 2,462명(정규 2,243명, 촉탁 219명)

市町村 3,664명(정규 3,275명, 촉탁 389명)

C. 발굴신고 건수: 총 36,557건(표2, 1995년도)

긴급발굴 36,231건

학술발굴 326건

D. 긴급발굴비용: 120,297,740,000엔(표2, 1995년도)

이상의 통계치에서 보다시피 현재 일본의 유적조사 체계와 활동의 규모는 세계 최고의 수준에 달해 있는데, 이러한 업무를 수행하는 기관은 어떠한 성격과 체제를 갖추고 있는지에 대해 살펴보기로 하자.

매장문화재와 관련된 기구는 1.조정기구, 2.조사기구 및 3.보존, 활용기구로 대별할 수 있으며 이러한 각 기구들은 그 기능이 지역에 따라 분리되거나 통합된 형태로 존재하고 있는데, 이들 중 1,2에 대해 구분하여 간략히 설명하고자 한다.

1. 조정기구

都道府縣의 경우 교육위원회의 「文化課」나 「文化財保護課」에서 담당하는 조정업무는 매우 다양하며 1995년 통계에 의하면 이 분야의 전문정규직원의 수는 전국적으로 210명에 달하는 것으로 나타나 있다. 이들은 매장문화재의 분포조사, 개발사업의 事前調整, 조사조직과의 연락과 조정, 관할구역내 市町村에 대한 행정적·기술적 지도와 발굴조사의 지원, 중앙정부와의 연락과 조정 및 신고서류에 대한 문서처리업무 등 매장문화재와 관련된 전반적인 행정업무를 총괄하고 있어 그 기능과 역할은 대단히 중요한 것이라 할 수 있다.

市町村의 경우는 전문직원이 전체의 39% 밖에 배치되어 있지 않으며, 그들은 주로 관내 매장문화재의 파악, 보존, 활용 및 개발사업에 관한 事前調整 등의 업무를 관장하고 있다.

그리고 都道府縣의 조정업무는 公共事業에 관한 것이 중심을 이루는데 비해, 市町村의 경우는 민간사업에 관한 업무를 주로 담당하고 있어 발굴의 필요성이나 비용부담을 이해시키는데 일부 어려움을 겪고 있기도 하다.

현재 이러한 조정조직의 전문직원은 상당히 부족한 편으로서, 차후 이 분야의 기능 강화를 위해서는 경험 많고 유능한 전문직원의 확보와 인사교류의 필요성이 지적되고 있다.

2. 조사기구

과거에는 교육위원회의 문화재 主管課가 발굴조사를 직접 담당하였으나 1965년 이후 조사 件數의 급증에 따라 조정기구와 조사기구의 분화현상이 일어나 현재 조사조직의 형태로서는 교육위원회직영기관, 공립조사기관 및 공익법인조사기관이 기본을 이루며 지역에 따라서는 광역조사기관이나 민간조사기관이 공존하는 곳들도 있다.

이하 都道府縣과 市町村을 구분하여 각각의 상황에 대해 먼저 살펴보고, 이어 광역조사기관과 민간조사기관에 대해서도 간략히 언급하고자 한다.

1) 都道府縣

(1) 교육위원회직영기관

교육위원회의 문화재 主管課가 조정과 조사의 업무를 동시에 담당하는 형태로서, 공익법인의 증가에 따라 그 수는 감소하여 현재 12개 縣이 이 체제로 되어 있으며 그 가운데 4개 현에는 공익법인도 함께 존재하고 있다. 이러한 기관의 경우는 조정과 조사의 업무를 원활히 수행할 수 있는 장점이 있으나, 직원의 증원이 곤란하다는 단점을 가지고 있다.

(2) 공립조사기관

이는 교육위원회 부속기관의 성격으로서, 현재 13개 縣에서 이 체제를 유지하고 있으며 일부 지역에서는 공익법인을 동시에 설치하고 있기도 하다. 이 경우도 조정과 조사의 업무가 원활히 수행되기는 하나 역시 직원의 증원에는 제약이 있다.

(3) 공익법인조사기관

이러한 기관은 都道府縣이 출자하여 설치한 것으로서, 현재 29개 縣이 이 체제를 취하고 있고 그 가운데 7개 縣에는 교육위원회직영기관과 공립조사기관이 併置되어 있다.

이 기관은 독립성이 강하여 조정업무를 담당하는 교육위원회와의 연락 등이 원활하지 못하거나 재정적 기반이 취약하여 운영이 불안정해지기 쉽다는 취약점을 갖고 있다. 반면에上記의 두 기관 보다 조사 업무량의 변화에 따라 직원의 증원을 쉽게 할 수 있다는 利點을 갖고 있기도 하다.

2) 市町村

市町村에서 매장문화재를 담당하는 전문직원의 총 수(3,664명)는 都道府縣(2,462명)의 1.5배 정도에 달하지만 전국 3,258개 市町村 가운데 1,259개 市町村에만 배치되어 있고(배치율 39%) 각 단위지역의 인원은 현저히 적은 상태여서, 거의 대부분 교육위원회직영기관의 형태로 발굴조사를 실시하고 있다. 그 가운데 유적이 많고 개발사업이 활발한 대도시지역에는 공립조사기관 18개, 공익법인 21개가 설치되어 있으며, 임의단체가 항상적인 조사에 임하는 경우들도 있다.

3) 광역조사기관

재정규모가 작은 市町村에서는 단독으로 전문직원을 채용하는 것이 곤란하여, 기존의 광역행정사무조합 등의 조직내에 전문직원을 배치한 예가 있으며(兵庫縣1, 長野縣1) 직원은 1

~2명으로 극히 적다. 그리고 千葉縣의 경우에는 각 지구로 구분하고, 각 지구별로 복수의 市町村이 공동으로 地區文化財센터(재단법인)를 설립하였다. 이곳에는 현재 대소 규모(大;직원 30인 정도, 小;직원 5~6인 정도)의 이러한 센터가 있으며, 전문직원은 모두 縣과 市町村에서 파견된 자들이다.

4) 민간조사조직

이는 직접 발굴을 수행하는 민간조사기관과 굴토나 측량 등의 관련작업을 담당하여 발굴을 지원하는 민간조사지원기관으로 구분된다.

前者에는 발굴전문회사, 건설·측량회사의 발굴전담 부서, 임의발굴단체 등이 있으며 지역적으로 關東圈과 近畿圈에 집중적으로 분포되어 있다. 이러한 조직은 현재까지 25개 단체가 18개 縣에서 활동한 예가 있고, 4개의 단체는 광역적으로 활동하고 있다.

한편 後者の 민간조사지원기관은 측량, 표토굴삭, 유구와 유물의 실측 및 촬영, 도면정리 등의 작업을 맡고 있고, 현재 43개의 都道府縣(91%)과 687의 市町村(54%)에서 위탁하고 있는데, 특히 대규모의 조사가 행해지고 있는 都道府縣에서 활발한 지원활동을 보이고 있다.

IV. 맺음말

일본의 매장문화재와 관련된 법령의 체계와 내용들이 수차례에 걸쳐 개정되어 오기는 하였으나 아직도 여러면에서 문제점을 내포하고 있음을 이미 지적하였는데, 그로 인해 극단적으로는 유적의 조사를 둘러싸고 소송이 제기되는 경우까지 있기도 하다. 그렇다 하더라도 전반적으로 볼 때 개발지역에서의 발굴이 원활하게 이루어지고 있다고 할 수 있는데, 그것은 결국 법적인 문제에 앞서 유적의 역사적 가치와 발굴의 필요성에 대해 국민 일반이 폭넓게 이해하는 사회문화적인 여건이 충분히 형성되어 있기 때문이라고 할 수 있다.

유적의 조사체계에 있어 일본이 갖고 있는 큰 장점은 조정과 조사의 법적, 행정적 관리를 전국적으로 방대한 조직을 갖고 있는 교육위원회가 담당하고, 지역에 따라서는 직접 발굴까지 실시하고 있다는 점이다.

유적 조사기관의 성격은 지역에 따라 다소 다르기는 하나, 기본적으로 교육위원회직영기관, 공립조사기관 및 공익법인조사기관 가운데 하나가 단독으로 설치되거나 혹은 병존하는 형태로 되어 있으며, 그밖에 부분적으로 광역조사기관이나 민간조사기관이 활동하고 있기도 하다. 그리고 유적의 측량, 실측 및 촬영에 있어서는 획기적인 기술들이 속속 개발됨에 따라 민간조사지원기관에 위탁하는 경향으로 나아가고 있는 점도 하나의 특징이라 하겠다.

이러한 일본의 유적조사체제는 현재 세계 최고의 수준에 도달해 있다고 할 수 있으나 사

실 다음과 같은 여러 문제점들을 안고 있기도 하다는 점을 간과해서는 안될 것이다.

그가운데 먼저, 법적 문제에 있어서는 대규모화 한 유적조사체계에 비해 상당히 취약한 면을 갖고 있고, 조사기관의 성격에 있어서는 기본적으로 국가의 책임하에 일관된 통일성을 갖는 것이 바람직하나 너무 다양화되어 있을 뿐 아니라 점차 공공기관적 성격보다는 법인화의 경향으로 나아가고 있다는 점이 지적될 수 있겠다. 그리고 전문직원의 수가 6,000명을 상회하는 것으로 집계되고 있으나 실질적으로 우수한 능력의 소유자가 부족하고, 발굴건수가 36,000건 이상이지만 발굴이나 보고서의 내용이 기대 이하인 경우가 다수를 차지하고 있다는 내부적인 비판의 소리도 경청할 필요가 있는 것이다. 그밖에 발굴이 많은 만큼 상대적으로 파괴되는 유적도 많다는 점도 문제점의 하나라 할 수 있다.

결국 일본의 매장문화재에 대한 조사체제는 경제적 급성장에 따라 양적으로 크게 팽창하여 많은 성과를 올린 것은 사실이나, 초기부터 국가가 전략적 개념을 갖고 주도면밀하게 대처하지 못하여 현재 체질적으로 상당한 취약성을 갖고 있기도 하다는 사실에도 주목할 필요가 있으며, 이를 他山之石으로 삼아 우리나라의 매장문화재정책을 보다 바람직한 방향으로 수립하는 것이 현재 우리들에게 주어진 최대의 과제라는 점을 명심해야 할 것이다. 하지만 최근 보여지는 우리나라 고고학자들의 작태나 책임당국의 무능함을 바라보고 있노라면 일본의 반만 따라가도 성공이라는 자괴감마저 들곤 한다. 늦어도 많이 늦었지만 이제라도 우리모두 정신차려야 할 때인 것이다.

<丑> 1996年度 埋藏文化財 専門職員数

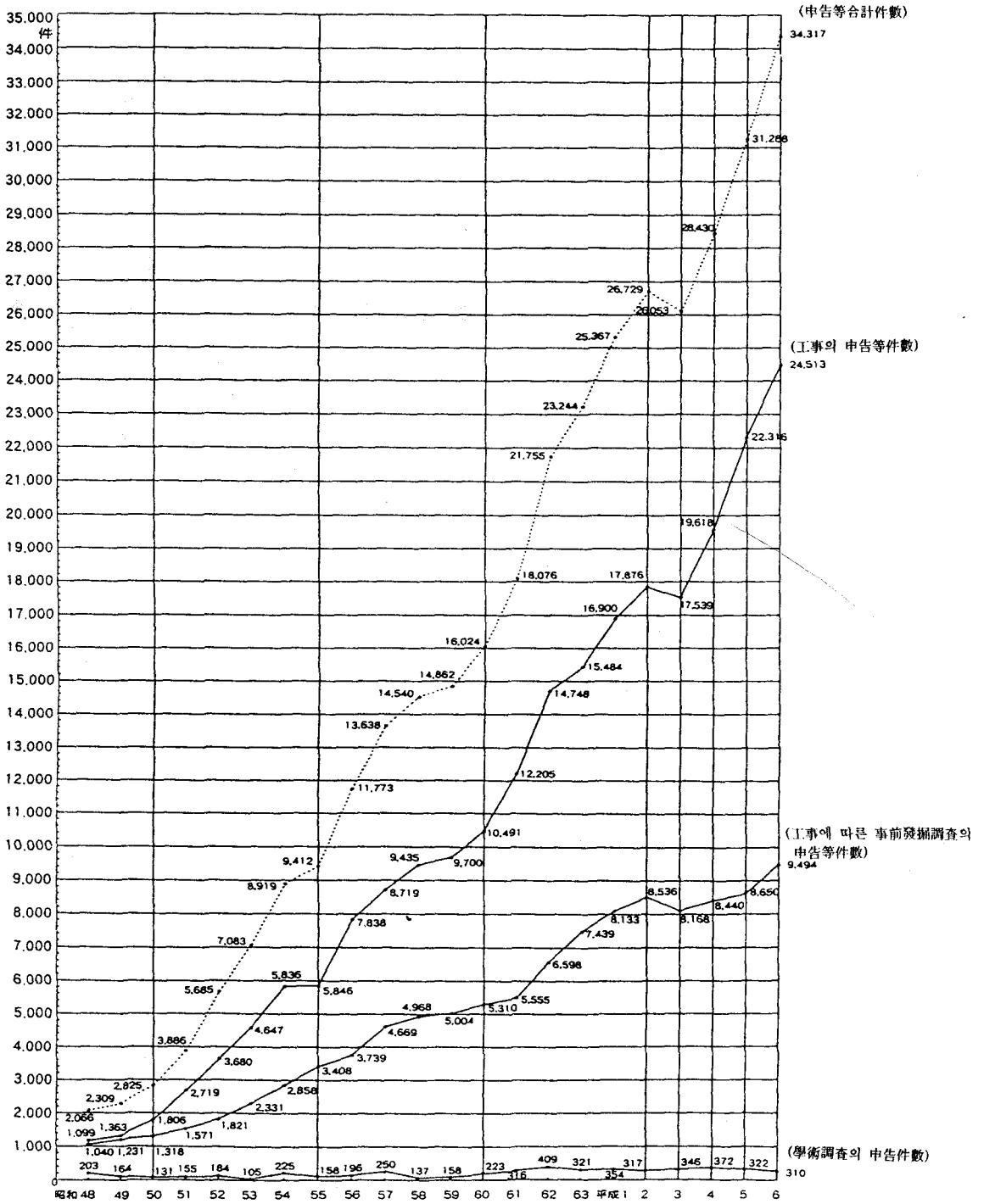
1996年5月1日現在

区分	都道府県関係職員							市町村関係職員							合計	総計	前年比 増減
	調整組織		調査組織		関係機関		合計	市町村		関係職員		財団等		合計			
	正規	嘱託	正規	嘱託	正規	嘱託		設置	正規	嘱託	正規	嘱託	正規				
北海道	7	0	53	0	6	0	66	64	75	13	42	5			135	201	14
青森	14	0	32	0	4	0	50	18	32	0	5	0			37	87	6
岩手	6	0	29	11	3	0	49	27	48	16	15	2	3	0	84	133	13
宮城	3	0	20	0	11	0	34	27	66	2	10	0			78	112	1
秋田	2	0	17	5	1	0	25	8	15	4	5	0			24	49	-3
山形	3	0	26	14	1	0	44	9	14	1					15	59	5
福島	5	0	59	1	5	0	70	27	40	6	7	0	54	7	114	184	-4
茨城	3	2	47	0	7	0	59	28	27	3	12	0	12	0	54	113	13
栃木	4	0	57	0	2	0	63	17	32	1	6	0			39	102	1
群馬	8	2	78	1			89	38	91	3	8	1			103	192	5
埼玉	5	0	54	0	21	0	80	73	141	6	27	1			175	255	-8
千葉	8	0	80	0	24	0	112	54	75		22		113	4	214	326	1
東京	6	0	64	2			72	41	57	18	25	15			115	187	6
神奈川	3	0	53	0	7	0	63	21	47	4	19	0	3	0	73	136	9
新潟	14	0	34	14			62	44	66	8	4	0			78	140	21
富山	3	0	33	6			42	20	36	2	2	0			40	82	16
石川	6	0	37	7			50	28	75	6					81	131	24
福井	1	0	17	7	5	0	30	22	29	3	7	0			39	69	11
山梨	2	0	35	2	2	0	41	33	35	2	3	0			40	81	1
長野	6	0	45	3	6	2	62	43	67	10	21	10	6	5	119	181	-18
岐阜	3	0	41	1			45	20	37	7	7	0	2	2	55	100	16
静岡	6	0	45	0			51	36	94	4	25	3	45	0	171	222	46
愛知	6	0	40	0	5	0	51	32	37	5	28	2	7	0	79	130	9
三重	3	0	45	2	4	0	54	18	36	2	5	1			44	98	8
滋賀	8	0	36	0	5	0	49	35	78	5	10	8	6	0	107	156	6
京都	3	0	43	1	12	0	59	29	44	6	7	0	97	5	159	218	-6
大阪	15	0	90	0	12	0	117	42	98	12	38	8	61	3	220	337	11
兵庫	3	0	50	2	2	0	57	56	97	17	18	5			137	194	1
奈良	3	0	30	10	5	1	49	21	36	5	25	0			66	115	12
和歌山	5	0	10	0	2	0	17	7	8	0	3	0	6	0	17	34	1
鳥取	3	0	19	0	1	0	23	13	22	1	2	0	11	7	43	66	5
島根	3	0	45	28	1	0	77	39	57	16	2	1	7	6	89	166	35
岡山	3	0	59	0			62	23	37	0	11	0			48	110	-4
広島	4	0	41	1	10	0	56	18	26	11	3	0	26	4	70	126	13
山口	1	0	21	0			22	11	25	16	3	3			47	69	2
徳島	4	0	87	0	3	0	94	6	8	0					8	102	37
香川	4	0	30	11	3	0	48	14	18	1					19	67	19
愛媛	3	0	24	25			52	11	16	6	1	3	15	4	45	97	37
高知	4	0	25	3	2	0	34	3	2	1					3	37	7
福岡	3	0	13	0	10	0	26	75	175	14	16	1			206	232	5
佐賀	12	0	11	2	14	0	39	34	72	2					74	113	4
長崎	5	0	11	3			19	26	29	5	3	0			37	56	6
熊本	5	0	24	10	4	0	43	22	39	2	7	1			49	92	4
大分	2	0	25	17	4	1	49	29	44	11	8	1			64	113	19
宮崎	7	0	31	12	1	0	51	28	39	1					40	91	23
鹿児島	3	1	31	7			42	46	56	2	3	0			61	103	1
沖縄	1	0	9	1	1	1	13	23	38	11					49	62	3
全国	231	5	1,806	209	206	5	2,462	1,359	2,336	271	465	71	474	47	3,664	6,126	434

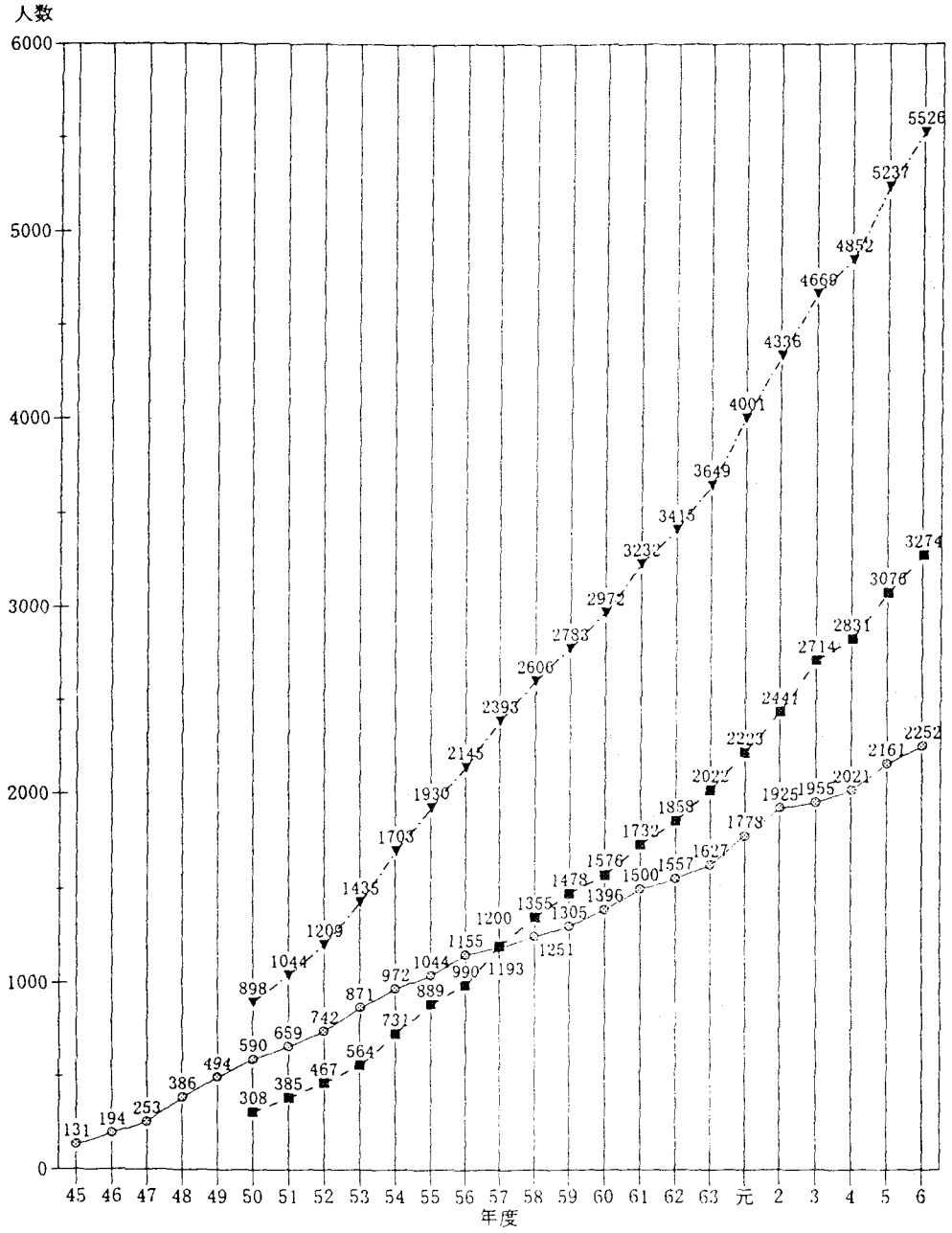
<丑 2> 1995年度 發掘件數と 緊急發掘費用

区分 都道府県	埋蔵文化財発掘届等件数			緊急発掘調査 費用(千円)
	緊急調査	学術調査	合計	
北海道	198	11	209	5,545,158
青森	215	16	231	1,764,170
岩手	867	12	879	1,579,040
宮城	774	13	787	1,020,371
秋田	40	4	44	551,027
山形	127	6	133	1,113,838
福島	414	7	421	3,278,183
茨城	152	29	181	1,874,082
栃木	168	10	178	1,603,925
群馬	632	4	636	5,192,364
埼玉	1,045	6	1,051	3,576,725
千葉	1,222	10	1,232	8,164,065
東京	1,671	6	1,677	15,073,766
神奈川	1,044	4	1,048	7,540,952
新潟	433	4	437	2,513,440
富山	450	1	451	1,543,048
石川	204	5	209	2,114,354
福井	184	2	186	665,204
山梨	402	8	410	878,126
長野	684	13	697	3,073,247
岐阜	124	0	124	1,538,168
静岡	537	14	551	2,980,463
愛知	598	4	602	2,323,949
三重	355	6	361	682,349
滋賀	934	3	937	1,487,274
京都	2,168	21	2,189	3,999,187
大阪	11,763	2	11,765	11,986,440
兵庫	2,121	2	2,123	5,596,727
奈良	1,275	21	1,296	1,564,651
和歌山	349	0	349	218,640
鳥取	206	4	210	1,406,110
島根	156	8	164	2,208,063
岡山	299	12	311	1,019,919
広島	145	7	152	1,124,904
山口	244	8	252	480,832
徳島	115	5	120	2,095,246
香川	146	6	152	1,027,726
愛媛	402	3	405	1,056,984
高知	60	3	63	458,099
福岡	1,037	10	1,047	3,115,267
佐賀	919	1	920	1,049,923
長崎	282	5	287	438,398
熊本	326	0	326	401,832
大分	166	4	170	772,694
宮崎	289	1	290	688,668
鹿児島	221	4	225	1,419,084
沖縄	68	1	69	491,058
全 国	36,231	326	36,557	120,297,740

<표 3> 發掘件數의 增加推移



<丑 4> 埋藏文化財 専門職員の 増加推移



-▽- 合計 -○- 都道府県 -■- 市町村