

# 매장문화재 조사용역 대가기준과 적격심사 세부기준 제도의 규범력 강화 방안

최민정

한국문화유산협회 정책개발부

Corresponding Author : chungoong@daum.net

## 국문초록

매장문화재 조사는 과거 자연환경과 우리 조상들이 이룩한 찬란한 문화를 복원하고, 문헌 기록으로 알 수 없었던 역사적 사실과 그 당시의 문화상과 사회상 등을 생생하게 이해할 수 있는 공익적 행위로서 중요한 가치와 역할을 하고 있다.

이러한 매장문화재 조사의 가치와 중요성 인식, 전문성 제고, 품질 향상 등에 있어 가장 기본적이고 중요한 제도 중 하나가 매장문화재 조사용역 대가의 기준과 적격심사 세부기준이라고 할 수 있다.

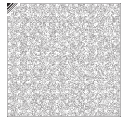
하지만 현재 행정규칙으로 시행되고 있는 매장문화재 조사용역 대가기준과 적격심사 세부기준 제도의 현실 적용 실태를 보면 민간과 공공, 정부 등 모든 부문에서 준수하지 않고 있어 제도의 실효성과 안정성에 심각한 문제가 있다.

매장문화재 조사용역 대가의 기준과 적격심사 세부기준의 미준수는 향후 우리나라 매장문화재 조사 분야의 기반을 붕괴시키는 요인으로 작용할 뿐만 아니라 개발사업 시행자와 조사기관 사이의 갈등과 분쟁이 확대·재생되는 악순환 구조만 지속적으로 반복될 것이다.

따라서 확대·재생되는 악순환 구조를 선순환 구조로 바꾸고 제도 도입의 목적 달성과 현실 적용 과정에서의 실효성과 안정성이 담보될 수 있는 법제화 추진과 함께 현실과의 괴리 현상이 발생하지 않도록 지속적인 고도화 작업이 반드시 병행되어야 한다.

**주제어** 매장문화재, 대가기준, 적격심사기준, 실효성, 규범력

**투고일자** 2019. 03. 26 ● **심사일자** 2019. 04. 29 ● **게재확정일자** 2019. 05. 09



## I. 머리말

우리나라는 매장문화재의 원형 유지와 효율적인 보호·보존 및 관리를 위해 일정 규모 이상의 개발사업에 대해서는 의무적으로 매장문화재 지표조사를 실시하고, 그 결과에 따라 발굴조사 등을 하도록 법률에 규정하고 있다.

매장문화재 조사를 통해 우리는 과거의 자연환경과 그 당시에 살았던 사람들의 문화·사회·경제·외교·교역·생활·종교·예술·의례·과학기술 등 문헌 기록으로 알 수 없는 다양한 정보를 얻을 수 있을 뿐만 아니라 우리가 갖고 있는 역사적 지식과 사실에 대한 확인과 지평도 넓히고 있다(최민정 2015: 30, 2016a: 24).

매장문화재 지표조사에서 발견되거나 발굴조사를 통해 출토된 유물은 2008년 이후 국가에 귀속되는 수량이 연평균 약 15만점 정도로 급증하고 있어 국가 문화재의 증가에 많은 기여를 하고 있으며, 박물관 전시나 발굴 현장 공개 등을 통해 국민과 함께 향유하고 있다.

국가에서도 매장문화재 조사의 중요성·전문성·공공성·객관성 담보 및 강화, 품질 향상 등을 위해 문화재보호법에서 분법하여 매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률을 제정(법률 제10001호, 2010.2.4.)하고, 2011년부터 법률과 하위 법령, 행정규칙을 제정·시행한 후 현실적인 미비점을 지속적으로 보완하고 있다.

하지만 행정규칙으로 시행되고 있는 매장문화재 조사용역 대가기준과 적격심사 세부기준의 현실 적용 실태를 보면 제도의 실효성과 안정성에 심각한 문제가 있으며 시대적·사회적 환경 변화 등을 반영하지 못해 현실과의 극심한 괴리 현상 심화를 초래하고 있다.

따라서 이 글에서는 매장문화재 조사의 가치 및 중요성 인식, 공공성·투명성·객관성·전문성 강화, 품질 향상 등에 있어 가장 기본적이고 중요한 제도 중 하나인 매장문화재 조사용역 대가의 기준과 매장문화재 조사용역 적격심사 세부기준의 도입 배경 및 현실 적용 실태에 대해 간략히 살펴보고, 세부적인 사항보다는 큰 틀에서 이들 제도의 실효성과 안정성 확보에 기여할 수 있는 규범력

강화 방안을 제시해 보고자 한다.

## II. 도입 배경과 적용 실태

### 1. 매장문화재 조사용역 대가의 기준

우리나라는 제3차 국토종합개발계획(1992~2001년)의 추진으로 신산업단지 조성·육성, 도로·철도·항만 등 국토개발기반시설 확충과 주택·상수도 건설 등 각종 국책사업과 함께 민간 부문의 개발사업이 전국적으로 확대된다(이홍영 외 1995: 19~21).

이에 문화재보호법 일부 개정(법률 제4884호, 1995.1.5.)을 통해 각종 개발사업에 따른 매장문화재 발굴조사 비용을 개발사업 시행자가 부담하도록 하는 원인자부담원칙 제도가 도입되고, 1999년 1월 29일 문화재보호법을 일부 개정(법률 제5719호)하여 매장문화재 조사용역 대가의 기준을 고시할 수 있는 근거 조항이 마련된다.

문화재보호법에 대가기준 고시의 근거 조항을 마련한 이유는 각종 개발사업이 전국적으로 확대됨에 따라 개발사업 시행자가 부담해야 하는 매장문화재 조사비용은 증가하나 매장문화재 조사비용 산정을 위한 대가기준이 없어 학술용역이나 엔지니어링 대가기준 등을 적용하고 있어 매장문화재 조사의 특성을 반영한 합리적인 매장문화재 조사비용 산정기준이 필요했기 때문이다.

매장문화재 조사용역 대가기준을 고시할 수 있는 법적 근거가 마련되었음에도 불구하고 대가기준이 제정·시행된 것은 2002년 2월 15일(문화재청 공고 제2002-8호)이었다.

당시 제정·고시된 대가기준은 조사요원 등급별 인건비 기준 단가와 대가 산출의 기본원칙(항목 구성)만 제시되어 있어 개발사업 시행자와 조사기관 간의 합의에 의해 매장문화재 조사비용을 결정할 수밖에 없었다.

제4차 국토종합개발계획(2000~2020년) 및 제4차 국토종합개발계획 수정계획(2006~2020년)이 시행되면서 2000년대 중반부터는 전국적인 각종 국책사업과 민간 부문의 개발사업으로 인해 매장문화재 조사 수요가 급증하

면서 연간 1,000건 이상의 지표조사 및 발굴조사가 실시된다.<sup>1</sup>

이 과정에서 매장문화재 조사비용 부담과 비용 산출을 둘러싼 개발사업 시행자와 조사기관 사이에 분쟁과 갈등이 빈번히 발생하였고, 합리적이고 객관적인 매장문화재 조사비용과 조사일수 산출이 가능하도록 대가기준을 개정해야 한다는 민원과 개선 요구가 지속적으로 제기되는 동시에 매장문화재 조사에 대한 불만이 사회적으로 이슈화되었다.

매장문화재 조사와 관련된 사회적 갈등과 불만, 제도 개선 요구사항 등을 반영하여 문화재청에서는 조사요원 등급별 투입일수와 조사비용 산출 등이 가능하도록 2008년 6월 5일 대가기준을 전부 개정·시행(문화재청 고시 제2008-49호)하게 된다.

대가기준이 전부 개정된 이후에도 문화재청에서는 사업시행자의 개선 요구사항 반영, 현실 적용 과정에서 나타난 미비점과 문제점 등을 개선하고자 연구용역을 통해 지속적으로 대가기준 제도를 정비하였다.

표 1 대가기준 관련 연구용역 및 주요 개정 현황

연구용역 현황		대가기준 주요 개정 현황	
연도	용역명	제정·개정일	주요 내용
1995	매장문화재 발굴비용 표준품셈 작성 연구	-	
1996	매장문화재 발굴비용 표준화사업 용역 연구	-	
1997	'97 매장문화재 발굴용역 대가기준 표준화사업 용역 연구	-	
2000	매장문화재 조사용역 대가기준 설정 및 조사비용 실태조사 연구	2002.2.15. (제정, 문화재청 공고 제2002-8호)	
2006	문화재 지표조사 매뉴얼 및 표준품셈(안) 연구	-	
2007	문화재 발굴조사 매뉴얼 및 표준품셈(안) 연구	2007.9.7. (문화재청 고시 제2007-221호)	지표조사 표준계산식 도입
2008	매장문화재 조사용역 대가의 기준 보완	2008.6.5. (문화재청 고시 제2008-19호)	지표조사 표준계산식 보완 시굴 및 발굴조사 표준계산식 도입 조사요원 인건비 기준 단가, 제경비, 학술료 요율 보완 등
2009	지표 및 발굴조사 표준계산식 유지보수 연구	2009.2.11. (문화재청 고시 제2009-11호)	조사 기준면적 구간 확대 및 표준품셈 제시 보정계수 단계 확대 및 계수 조정 주재비 개념 정의 및 용도 설정 등
2010	매장문화재 조사용역 대가의 기준 정비 연구	2010.2.3. (문화재청 고시 제2010-8호)	지표 및 시굴조사 보정계수 보완 시굴조사 실내작업 표준품셈 및 보정계수 보완 지표 및 시굴조사 직접경비 요율화 등
-	-	2011.3.14. (문화재청 고시 제2011-67호)	지표조사 보정계수 보완 시굴 및 발굴조사 기준면적별 표준품셈 보완 입회, 수중, 표본조사 표준계산식 도입 수중 및 표본조사 직접경비 요율화 등
2013	매장문화재 조사용역 대가기준 연구	-	-
-	-	2015.3.3. (문화재청 고시 제2015-21호)	시굴조사 실내작업 표준품셈 보완 발굴조사 직접경비 요율화 직접경비 세부항목 신설 및 보완 등

1 연도별 매장문화재 지표조사 및 발굴조사 통계 현황은 최민정의 글(최민정, 2017, 「매장문화재 조사비용의 국가 부담 확대 필요성과 방안」, 『한국고고학보』 제 105집, 한국고고학회, pp.156~159)를 참고하기 바람.



매장문화재 조사용역 대가의 기준은 매장문화재 조사 품질 담보 및 향상, 객관적·합리적인 조사비용과 조사일수 산정 등을 위한 가이드라인으로서 시행되고 있으며(최민정 2016b: 88), 제정된 이래 현실 적용 과정에서 나타난 한계점과 미비점 등을 개선하고자 지속적으로 개선되어 왔다.

하지만 매장문화재 조사용역 대가기준의 현실 적용 실태를 보면 아래의 <표 2, 3, 4>와 같다. 동 결과는 해당 보고서에도 언급되어 있듯이 문화재청에 제출된 조사계획서와 매장문화재 조사용역 대가기준의 최저 기준을 적용하여 산출한 결과를 비교한 것이다.

표 2 2011~2013년 대가기준 적용 현황<sup>2</sup>

(단위: %)

구분	지표조사			표본조사		시굴조사			정밀발굴조사		
	민간	공공	평균	민간	공공	민간	공공	평균	민간	공공	평균
2011	33.67	47.14	40.41	-	78.54	52.21	76.94	64.58	64.58	83.46	74.02
2012	37.85	57.02	47.44	-	78.16	58.83	74.95	66.89	57.25	79.58	68.42
2013	43.12	57.97	50.55	-	76.43	52.61	76.26	64.44	53.88	75.62	64.75
평균	<b>38.12</b>	<b>54.04</b>	<b>46.13</b>	-	<b>77.71</b>	<b>54.55</b>	<b>76.05</b>	<b>65.30</b>	<b>58.57</b>	<b>79.55</b>	<b>69.06</b>

표 3 2016~2018년 시굴조사 대가기준 적용 현황<sup>3</sup>

(단위: 건)

구분	시굴조사								
	2016			2017			2018		
	건수	실조사일수(%)	조사비용(%)	건수	실조사일수(%)	조사비용(%)	건수	실조사일수(%)	조사비용(%)
평균	<b>687</b>	<b>66.60</b>	<b>69.61</b>	<b>901</b>	<b>73.5</b>	<b>68.0</b>	<b>877</b>	<b>73.1</b>	<b>71.1</b>
민간	468	63.37	65.64	653	72.0	66.3	505	71.8	69.9
공공기관	75	80.70	79.85	53	81.7	78.0	90	82.6	80.6
지자체	115	77.40	78.12	180	79.2	74.8	141	83.7	80.2
중앙정부	29	79.31	82.64	15	90.4	79.7	141	66.7	61.9

표 4 2016~2018년 정밀발굴조사 대가기준 적용 현황<sup>4</sup>

(단위: 건)

구분	정밀발굴조사								
	2016			2017			2018		
	건수	실조사일수(%)	조사비용(%)	건수	실조사일수(%)	조사비용(%)	건수	실조사일수(%)	조사비용(%)
평균	<b>194</b>	<b>75.68</b>	<b>62.24</b>	<b>291</b>	<b>76.3</b>	<b>59.5</b>	<b>289</b>	<b>76.9</b>	<b>69.3</b>
민간	115	73.36	57.15	196	74.4	56.6	93	78.4	67.6
공공기관	12	73.12	67.91	18	87.8	87.8	39	77.5	73.2
지자체	42	83.01	67.06	70	80.0	64.3	68	71.7	71.2
중앙정부	25	82.31	73.80	7	64.8	54.8	89	81.0	68.0

2 한국산업개발연구원, 2014, 『매장문화재 조사비용 실태분석 연구』, pp.50~51; 최민정, 2016a, 『매장문화재 보호 정책의 어제와 오늘』, 진인진, p.98.  
 3 한국매장문화재협회, 2017, 「2017년도 매장문화재 발굴조사 모니터링 결과보고서」, p.13; 2018, 「2018년도 매장문화재 조사 품질 향상 사업 결과보고서」, p.21.  
 4 한국매장문화재협회, 2017, 「2017년도 매장문화재 발굴조사 모니터링 결과보고서」, p.13; 2018, 「2018년도 매장문화재 조사 품질 향상 사업 결과보고서」, p.21.

<표 2, 3, 4>를 보면 대가기준 대비 지표조사 비용은 평균 약 46%, 표본조사 비용은 평균 약 78%, 시굴조사 비용은 평균 약 69%, 실조사일수는 평균 약 71%, 정밀발굴조사 비용은 평균 약 65%, 실조사일수는 평균 약 76% 정도 수준임을 알 수 있다.

특히 시굴조사와 정밀발굴조사의 경우 대가기준의 최저 기준에도 못 미치는 실조사일수와 조사비용으로 용역 발주 및 계약 체결, 발굴조사 허가, 조사 수행을 하고 있음을 알 수 있다.

매장문화재 조사용역 대가의 기준에 따른 조사일수와 비용 산출은 환경 요인 및 유적 분류별 보정계수 등을 천편일률적으로 최저 기준만을 적용하라는 것이 아니라 유적의 특성과 환경 요인 등에 맞는 해당 보정계수를 적용하여 산출하도록 되어 있어 적절한 보정계수를 적용할 경우 현실에서의 적용 실태 결과는 더욱 심각할 것이다.

현행 매장문화재 조사용역은 매장문화재 조사용역 대가기준의 최저 기준에도 미치지 못하는 비용과 조사일수 등으로 발굴 허가를 득하고, 용역 계약 및 조사가 이루어지고 있는 현실을 고려할 때 매장문화재 조사용역 대가기준 제도의 도입과 제정·개정 취지가 유명무실해졌으며, 민간과 공공, 정부 등 모든 부문에서 준수하지 않는 무용지물화된 행정규칙이라고 할 수 있다.

그리고 중앙정부·지자체·공공기관은 매장문화재 관계법령과 제도를 준수하고 매장문화재 보호를 위한 정책에 적극적인 협조와 모범을 보여야 할 기관임에도 불구하고 매장문화재 조사용역 대가의 기준을 준수하지 않는 것은 심각한 문제이다.

매장문화재 조사용역 대가의 기준을 미준수하는 것은 매장문화재 조사의 부실과 품질 저하를 초래할 뿐만 아니라 조사현장에서의 안전사고 발생, 직업윤리 의식 결여, 신규 전문인력 미유입 등 우리나라 매장문화재 조사 분야의 기반을 붕괴시킬 수 있는 요인으로 작용할 것이다.

매장문화재 조사용역 대가의 기준을 준수하는 것은 매장문화재 조사의 가치를 제고함에 있어서 가장 기본적

인 제도이자 매장문화재 조사에 대한 우리 사회의 인식에 단적으로 보여주는 것이다(최민정 2016b: 88).

## 2. 매장문화재 조사용역 적격심사 세부기준

적격심사 제도는 공공입찰에서 기술·지식·공법 노하우 등이 중요한 용역의 경우 종합적인 조사 이행능력을 입찰가격과 함께 평가하여 낙찰자를 선정하는 제도이다(한국조달연구원 2014: 1).

적격심사 제도는 정부조달협정(GPA)에서 강조하고 있는 계약 이행능력 심사 확대에 부응하고 저가 낙찰로 인한 부실 시공 또는 부실 이행을 예방하고 관련 산업의 지속 가능성 향상을 목적으로 1995년 7월부터 시설공사 분야에 우선 도입되어 다양한 물품 및 용역 분야로 확대 운영되고 있다(한국조달연구원 2012: 1).

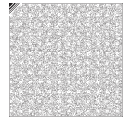
매장문화재 조사는 매장문화재의 입지와 환경, 유적·유구·유물의 특성에 대한 이해와 조사능력, 역사적·학술적 가치에 대한 종합적인 판단과 해석 등 고도의 전문 지식과 역량을 갖추고 있어야 가능하다.

즉 고고학 자료에 대한 이해와 숙지, 기타 문화재 분야에 대한 기초지식, 매장문화재 및 관계법령에 대한 이해, 고고학적 실측도면에 대한 사전지식, 평면도 및 입단면도에 대한 개념의 이해, 유적 관련 주요 학술 및 자연과학 분석 자료에 대한 지식과 조사방법론의 적용 능력, 도면 판독 기술, 실측 대상에 대한 표현 능력, 축척에 대한 숙련된 환산 능력, 영상장비의 활용 및 운용 능력, 유구 및 유물에 대한 해석 능력, 도면 가공 및 추출법과 관련한 기술이 필요하다(한국직업능력개발원 2011: 151).

이러한 전문성은 대학에서의 고고학 관련 교육과 단시간의 현장 실습만으로는 습득이 불가능하며, 고고학에 대한 기초적인 이론의 습득과 병행하여 오랜 기간의 현장 경험을 통해서만 얻을 수 있다.

하지만 매장문화재 조사의 전문성과 특수성을 반영한 단일 체계의 적격심사 기준이 없어 중앙정부·지방자치단체·공공기관 등 발주기관별로 학술용역·기술용역·일반용역 등 다양한 적격심사 기준을 적용한 결과, 유사한 매





장문화재 조사용역에 대해서도 평가 결과가 달라 평가 자체의 신뢰성과 공정성 등에 대한 논란이 확대되었다.

발주기관별로 적용한 적격심사 기준에서는 매장문화재 조사의 전문성과 학술성, 역량과 경험 등이 매장문화재 조사의 목적 달성과 품질 향상을 위한 주요 요인임에도 불구하고 이에 대한 반영이나 실질적인 평가가 이루어지지 않았다.

매장문화재 조사용역 적격심사 세부기준은 매장문화재 조사의 전문성과 특수성을 고려한 단일 체계의 적격심사 기준 적용을 통해 단순 가격 중심이 아닌 조사기관과 전문인력 등에 대한 종합적인 역량 평가를 통해 적격한 조사기관이 매장문화재 조사를 수행함으로써 매장문화재 부실 조사 및 품질 저하 등을 방지하기 위한 목적으로 도입된 제도이다.

매장문화재 조사용역 적격심사 세부기준은 2014년 2월 4일 제정(문화재청 고시 제2014-7호)된 이후 현실 적용 과정에서 나타난 미비점과 한계점 등을 개선하고자 지속적으로 보완되어 왔으나 제도 개선에 대한 의견과 요구가 지속적으로 제기되고 있다.

표 5 적격심사 세부기준 관련 연구용역 및 주요 개정 현황

연구용역 현황		적격심사 주요 개정 현황	
연도	용역명	제정·개정일	주요 내용
2012	매장문화재 조사용역 적격심사 기준 마련을 위한 연구	-	-
2014	매장문화재 조사용역 적격심사 모니터링 및 시물레이션 연구	2014.2.4. (제정, 문화재청 고시 제2014-7호)	적격심사 평가 항목 및 배점 기준 등 마련
2015	-	2015.3.3. (문화재청 고시 제2015-22호)	조사참여율 항목 삭제, 조사 이행능력, 경영 상태, 신인도, 결격사유 등 항목 배점 및 산정 방법 개선
	-	2015.10.8. (문화재청 고시 제2015-96호)	용어 수정 타법 내용 반영 등
2018	-	2018.6.25. (문화재청 고시 제2018-83호)	용어 수정 신용평가 등급 평가기준 보완 등

매장문화재 조사용역 적격심사 세부기준이 시행된 2014년 4월 7일부터 2018년 12월 31일까지 국가종합전자조달시스템(G2B-나라장터)에 입찰 공고된 매장문화재 조사용역 1,570건을 대상으로 매장문화재 조사용역 적격심사 세부기준의 적용 실태를 분석해 보면 아래의 <표 6>과 같다.

표 6 2014~2018년 매장문화재 조사용역 적격심사 세부기준 적용 현황

(단위: 건)

구분	공고 건수	적용 건수					평균(%)
		민간	공공기관	지자체	중앙정부	합계	
2014	175	0	16	8	18	42	24
2015	274	0	39	44	21	104	38
2016	298	0	23	54	43	120	40
2017	384	0	31	125	31	187	49
2018	439	0	27	128	30	185	42
합계	1,570	0	136	359	143	638	38

<표 6>에서 보듯이 최근 5년간 국가종합전자조달시스템에 입찰 공고된 1,570건의 매장문화재 조사용역 중 매장문화재 조사용역 적격심사 세부기준을 적용한 것은 연평균 38% 정도에 불과한 실정이다.

연도별로 보면 2014년도는 입찰 공고된 175건 중 42건(24%), 2015년도는 274건 중 104건(38%), 2016년도는 298건 중 120건(40%), 2017년도는 384건 중 187건(49%), 2018년도는 439건 중 185건(42%)이 매장문화재 조사용역 적격심사 세부기준을 적용했다.

이는 매장문화재 조사의 전문성·특수성 반영과 품질 담보 등을 위해 도입된 매장문화재 조사용역 적격심사 세부기준 제도의 실효성과 안정성에 문제가 있음을 단적으로 보여주는 것이다.

특히 국가종합전자조달시스템에 매장문화재 조사용역을 입찰 공고하는 대부분의 수요기관은 중앙정부나 지방자치단체 또는 공공기관이다. 이들 기관은 매장문화재 관계법령과 제도를 준수하여 매장문화재 보호·보존을 위한 정책에 적극 협조하고 모범을 보여야 할 기관이므로

매장문화재 조사용역 발주 시 매장문화재 조사용역 적격 심사 세부기준을 적용해야 할 당연한 책무가 있다.

매장문화재 조사용역 적격심사 세부기준은 매장문화재 조사의 전문성과 특수성을 고려하여 단순 가격 중심이 아닌 조사기관과 전문인력 등에 대한 종합적인 역량 평가를 통해 적격한 조사기관이 매장문화재 조사를 수행함으로써(최민정 2016a: 88) 매장문화재 조사의 투명성·공공성·객관성 강화와 품질 담보 등을 위한 목적으로 시행되고 있는 제도라는 점을 우리 사회는 명확히 인식해야 한다.

### Ⅲ. 제도의 규범력 강화 방안

매장문화재는 순수공공재로<sup>5</sup> 현재와 미래 세대의 우리 국민과 세계 인류가 함께 보호·보존하고 향유해야 할 공공자산이자 소중한 문화유산이다.

매장문화재 조사는 과거 자연환경과 우리 조상들이 이룩한 찬란한 문화를 복원하고 문헌 기록으로 알 수 없었던 역사적 사실과 그 당시의 문화상과 사회상 등을 생생하게 이해할 수 있는 공익적 행위로서 중요한 가치와 역할을 하고 있다.

매장문화재 조사의 가치 인식과 전문성 제고, 품질 향상 등에 있어 가장 기본적이고 중요한 제도 중 하나가 매장문화재 조사용역 대가의 기준과 적격심사 세부기준이라고 할 수 있다.

이들 제도를 준수하지 않는 것은 매장문화재 조사의 투명성·공공성·객관성 강화와 품질 제고 등에 대한 우리 사회의 인식을 단적으로 보여준다.

매장문화재 조사용역 대가의 기준은 매장문화재 조사의 품질 담보 및 향상, 합리적인 조사비용과 조사일수 산정 등을 위한 가이드라인으로서 시행되고 있는 제도이다.

하지만 매장문화재 조사용역 대가의 기준은 현실적으로 민간과 공공, 정부 등 모든 부문에서 준수하고 있지

않음을 알 수 있으며, 대가기준의 최저 기준에도 미치지 못하는 조사일수와 비용으로 발굴조사 허가를 득하고 용역 발주와 계약 체결을 통해 조사를 수행하고 있는 실정이다.

중앙정부나 지방자치단체 또는 공공기관은 매장문화재 조사용역 대가의 기준을 준수하여 조사비용 원가를 계산하고 합리적인 조사비용과 조사일수 보장을 통해 매장문화재 조사의 공공성·전문성 강화와 품질 향상 등에 기여해야 할 기관임에도 불구하고 매장문화재 조사용역 대가 기준의 최저 기준에도 못 미치는 조사일수와 비용으로 용역 발주 및 계약 체결을 하고 있는 것은 심각한 문제이다.

표 7 중앙정부 및 지방자치단체 원가계산 관련 행정규칙

행정규칙	조문
예정가격작성기준 (기획재정부계약예규 제380호)	<b>제30조(기타용역의 원가계산)</b> ① 엔지니어링사업, 측량용역, 소프트웨어 개발용역 등 다른 법령에서 그 대가기준(원가계산기준)을 규정하고 있는 경우에는 해당 법령이 정하는 기준에 따라 원가계산을 할 수 있다.
지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준 (행정안전부 예규 제47호)	<b>제5관 그 밖의 용역의 원가계산</b> 1. 그 밖의 용역의 원가계산 가. 엔지니어링사업, 측량용역, 소프트웨어 개발용역 등 다른 법령에서 그 대가기준(원가계산 기준)을 규정하고 있는 경우에는 해당 법령이 정하는 기준에 따라 원가계산을 할 수 있다.

매장문화재 조사용역 대가의 기준을 미준수하는 것은 매장문화재 조사의 부실과 품질 저하를 초래할 뿐만 아니라 조사 현장에서의 안전사고 발생, 직업윤리 의식 결여, 신규 전문인력 미유입 등 우리나라 매장문화재 조사 분야의 기반을 붕괴시키는 요인으로 작용할 수 있다(최민정 2016b: 88).

타 분야에서는 이러한 문제점을 방지하고 해당 분야의 건전한 발전과 육성, 투명성·객관성·전문성 향상 등을 위해 해당 정부 부처에서 제정한 대가기준을 준수하도록 법률에 규정하고 있다.

5 매장문화재가 왜 순수공공재인지에 대해서는 최민정의 글(최민정, 2015, 「우리나라의 매장문화재 보호 정책에 관한 연구」, 세종대학교 대학원 역사학과 박사학위논문, pp.19~21; 2017, 「매장문화재 조사비용의 국가 부담 확대 필요성과 방안」 『한국고고학보』 제105집, 한국고고학회, pp.162~164)을 참고하기 바람.

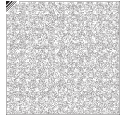


표 8 타 분야 대가기준 준수 관련 법률 사례

법률	조문
건설기술진흥법 (법률 제15719호)	<b>제37조(건설기술용역 대가)</b> ① 발주청은 건설기술용역을 건설기술용역업자에게 수행하게 한 경우에는 다른 법령이나 국토교통부장관이 정하여 고시하는 건설기술용역비 산정기준에 따라 산정한 건설기술용역비를 지급하여야 한다.
건축사법 (법률 제15993호)	<b>제19조의3(공공발주사업 등에 대한 건축사의 업무범위 및 대가기준)</b> ① 건축사의 건전한 육성과 설계 및 공사감리의 품질을 보장하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 건축사의 업무에 대하여 제3항에 따라 고시한 대가 기준을 적용하여 발주하여야 한다.
엔지니어링산업진흥법 (법률 제13852호)	<b>제31조(엔지니어링사업의 대가 기준 등)</b> ① 발주청은 엔지니어링사업자와 엔지니어링사업의 계약을 체결한 때에는 적절한 엔지니어링사업의 대가를 지급하여야 한다.

따라서 매장문화재 조사의 중요성과 가치 인식, 공공성·투명성·객관성과 전문성 강화, 품질 향상, 제도의 실효성과 안정성 등에 기여할 수 있도록 타 분야와 같이 매장문화재 조사용역 대가의 기준을 준수하고 대가기준에 의한 조사일수와 비용이 보장될 수 있도록 매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률에 명확히 규정해야 한다.

매장문화재 조사용역 적격심사 세부기준은 매장문화재 조사의 전문성과 특수성을 고려한 단일 체계의 적격심사 기준 적용을 통해 단순 가격 중심이 아닌 조사기관과 전문인력 등에 대한 종합적인 역량 평가를 통해 적격한 조사기관이 매장문화재 조사를 수행함으로써 매장문화재 부실 조사와 품질 저하 등을 방지하기 위한 목적으로 도입 및 시행된 제도이다.

하지만 현행 매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률에는 매장문화재 조사용역 적격심사 세부기준을 고시할 수 있는 법적 근거 조항이 없다.

매장문화재 조사용역 적격심사 세부기준의 제1조(목적)를 보면 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제42조 제5항에 의거하여 매장문화재 조사용역 입찰에서 낙찰자를 결정할 때에 적용할 적격심사 세부기준을 정한 것이라고 규정하고 있을 뿐이다.

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령(대통령령 제29318호)

제42조(국고의 부담이 되는 경쟁입찰에서의 낙찰자 결정)

⑤(중략) 다만, 공사 또는 물품 등의 특성상 필요하다고 인정되는 경우에는 각 중앙관서의 장이 기획재정부장관과의 협의를 거쳐 직접 심사기준을 정할 수 있다.

현행 매장문화재 조사용역 적격심사 세부기준의 규범력을 강화하고 매장문화재 조사용역 발주 시 수범자들이 그 적용기준을 명확히 인식하도록 하기 위해서는 매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률에 관련 근거를 규정할 필요가 있다.

표 9 행정규칙 및 규제 근거 관련 법령

법령	조문
행정규제기본법 (법률 제15609호)	<b>제4조(규제 범주주의)</b> ① 규제는 법률에 근거하여야 하며.....(이하 생략) ② 규제는 법률에 직접 규정되되, 규제의 세부적인 내용은 법률 또는 상위법령(上位法令)에서 구체적으로 범위를 정하여 위임한 바에 따라 대통령령·총리령·부령 또는 조례·규칙으로 정할 수 있다.....(이하 생략) ③ 행정기관은 법률에 근거하지 아니한 규제로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 없다.
훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정 (대통령훈령 제394호)	<b>제2조(기본원칙)</b> ① 중앙행정기관(대통령 및 국무총리 소속 기관의 장을 포함한다. 이하 같다)은 훈령·예규·고시(그 명칭에 관계없이 법령의 시행 또는 행정사무 처리 등과 관련하여 발령하는 규정·규칙·지시·지침·통첩 등을 포함하며, 이하 "훈령·예규 등"이라 한다)을 입안할 때에는 다음 각 호의 원칙에 따라 입안하여야 한다. 2. 적법성: 법률에 근거 없이 국민의 권리의무에 관한 사항을 규정하거나 법령의 내용과 다른 사항 또는 다른 중앙행정기관의 소관업무에 관한 사항을 규정하지 아니할 것

따라서 행정규칙으로 고시한 매장문화재 조사용역 적격심사 세부기준 제도의 도입 및 목적 달성과 현실 적용 과정에서의 실효성과 안정성 등을 담보하기 위해서는 법률적 근거를 확보하는 동시에 제도를 준수하도록 법제화해야 한다.



매장문화재 조사용역 대가의 기준과 적격심사 세부 기준은 매장문화재 조사의 가치와 전문성 제고, 품질 향상 등에 있어 가장 기본적이고 중요한 제도 중 하나이다.

이러한 제도를 준수하지 않는 것은 매장문화재 조사의 전문성·투명성·공공성·객관성 강화와 품질 제고 등에 대한 우리 사회의 수준과 인식을 단적으로 보여준다.

매장문화재 조사용역 대가의 기준과 적격심사 세부 기준 미준수를 방지할 경우 매장문화재 조사기관 선정과 비용 등의 결정 주도권을 가진 개발사업 시행자의 무리한 조사기간 단축 및 비용 축소, 매장문화재 조사의 전문성과 공익성, 가치와 중요성에 대한 불신, 매장문화재 조사 품질 저하 등 개발사업 시행자와 조사기관 사이의 갈등과 분쟁이 확대·재생되는 악순환 구조만 지속적으로 반복될 것이다.

문화재청에서도 이러한 문제점을 인식하고 매장문화재 조사의 공공성·전문성과 품질 향상 등을 위해 매장문화재 조사용역 적격심사 세부기준의 법률적 근거를 확보하는 동시에 매장문화재 조사용역 대가의 기준과 적격심사 세부기준을 준수하도록 하는 내용의 법률 개정을 2015년도에 추진하였으나 정부 부처 의견 수렴 시 반대로 인해 법률을 개정하지 못한 바 있다.

표 10 2015년도 대가기준 및 적격심사 세부기준 관련 법률 개정안<sup>6</sup>

현행	개정안
제27조(매장문화재 조사용역 대가의 기준) 문화재청장은 매장문화재 지표조사나 발굴조사에 대한 용역 대가의 기준과 그 선정 방법 등을 기획재정부장관과 협의하여 정할 수 있다.	제27조(매장문화재 조사의 기준 등) ① 문화재청장은 매장문화재 조사의 품질 관리 및 합리적인 이행 등을 위하여 기획재정부장관과 협의하여 다음 각 호의 기준을 정할 수 있다.
<신설>	1. 매장문화재 조사에 필요한 기준이나 품질 관리에 관한 사항 2. 매장문화재 조사용역 대가의 기준과 그 선정 방법에 관한 사항 3. 매장문화재 조사용역 적격심사 세부기준에 관한 사항
<신설>	② 개발사업을 계획·시행하고자 하는 자는 제1항에 따라 문화재청장이 정한 기준을 준수하여야 한다.

문화재청은 매장문화재 조사용역 대가의 기준과 적격심사 세부기준이 매장문화재 조사의 공공성·투명성·객관성·전문성 강화와 품질 향상 등에 기여할 수 있는 가장 기본적이고도 중요한 제도라는 점을 명확히 인식하고, 이들 제도의 준수와 실효성 및 안정성이 담보될 수 있도록 매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률 개정을 통해 법제화해야 할 것이다.

또한 현실과의 괴리 현상이 발생하지 않도록 관련 제도의 지속적인 고도화 작업이 반드시 병행해야 한다.

#### IV. 맺음말

매장문화재는 순수공공재로 현재와 미래 세대의 우리 국민과 세계 인류가 함께 보호·보존하고 향유해야 할 공공자산이자 소중한 문화유산이다.

매장문화재 조사는 과거 자연환경과 우리 조상들이 이룩한 찬란한 문화를 복원하고 문헌 기록으로 알 수 없었던 역사적 사실과 그 당시의 문화상과 사회상 등을 생생하게 이해할 수 있는 공익적 행위로서 중요한 가치와 역할을 하고 있다.

이러한 매장문화재 조사의 가치와 중요성 인식, 전문성 제고, 품질 향상 등에 있어 가장 기본적이고도 중요한 제도 중 하나가 매장문화재 조사용역 대가의 기준과 적격심사 세부기준이라고 할 수 있다.

매장문화재 조사용역 대가의 기준과 적격심사 세부 기준 제도를 준수하는 것은 매장문화재 조사의 투명성·공공성·객관성 강화, 품질 제고 등에 대한 우리 사회의 인식을 단적으로 보여주는 것이다.

하지만 현재 행정규칙으로 시행되고 있는 매장문화재 조사용역 대가기준과 적격심사 세부기준의 현실 적용 실태를 보면 민간과 공공, 정부 등 모든 부문에서 준수하지 않고 있어 제도의 실효성과 안정성에 심각한 문제가 있

6 매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률 일부 개정(안) 입법예고, 문화재청 공고 제2015-101호, 2015.3.6.



으며, 적격심사 세부기준은 매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률에 근거 조항이 규정되어 있지 않음을 알 수 있다.

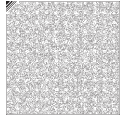
매장문화재 조사용역 대가기준과 적격심사 세부기준의 미준수는 향후 우리나라 매장문화재 조사 분야의 기반을 붕괴시키는 요인으로 작용할 수 있다는 점을 우리 사회는 명확히 인식해야 한다.

즉 매장문화재 조사기관 선정 및 비용 등의 결정 주도권을 가진 개발사업 시행자의 무리한 조사기간 단축과 비용 축소, 매장문화재 조사의 가치와 중요성에 대한 불신, 품질 저하, 안전사고 발생, 직업윤리 의식 결여, 신규 전문인력 미유입 등 개발사업 시행자와 조사기관 사이의 갈등과 분쟁의 확대·재생뿐만 아니라 악순환 구조만 지속적으로 반복될 것이다.

따라서 확대·재생되는 악순환 구조를 선순환 구조로 바꾸고 제도 도입의 목적 달성과 현실 적용 과정에서의 실효성과 안정성이 담보될 수 있는 법제화 추진과 함께 현실과의 괴리 현상이 발생하지 않도록 지속적인 고도화 작업이 반드시 병행되어야 한다.

## 참고문헌

- (계약예규) 예정가격작성기준
- 건설기술진흥법
- 건축사법
- 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률
- 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령
- 매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률
- 매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률 시행규칙
- 매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률 시행령
- 매장문화재 조사용역 대가의 기준
- 매장문화재 조사용역 적격심사 세부기준
- 문화재보호법
- 엔지니어링산업진흥법
- 이흥영·이순자, 1995, 『제3차 국토종합개발계획 추진실적평가(Ⅰ)』, 국토개발연구원, pp.19~21
- 지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준
- 최민정, 2015, 「우리나라의 매장문화재 보호 정책에 관한 연구」, 세종대학교 대학원 역사학과 박사학위논문, p.30
- 최민정, 2016a, 『매장문화재 보호 정책의 어제와 오늘』, 진인진, pp.24, 88, 98
- 최민정, 2016b, 「매장문화재 보호 제도의 문제점과 개선방안」 『야외고고학』 제25호, 한국매장문화재협회, p.88
- 최민정, 2017, 「매장문화재 조사비용의 국가 부담 확대 필요성과 방안」 『한국고고학보』 제105집, 한국고고학회, p.163
- 한국고고학회, 1996, 『매장문화재 발굴비용 표준화사업 용역 연구 결과보고서』, pp.1~216
- 한국고고학회, 1997, 『97 매장문화재 발굴용역 대가기준 표준화사업 용역 연구 결과보고서』, pp.1~180
- 한국매장문화재협회, 2017, 「2017년도 매장문화재 발굴조사 모니터링 결과보고서」, p.13
- 한국매장문화재협회, 2018, 「2018년도 매장문화재 조사 품질 향상 사업 결과보고서」, p.21
- 한국산업개발연구원, 1995, 『매장문화재 발굴비용 표준품셈 작성 연구』, pp.1~203
- 한국산업개발연구원, 2000, 『매장문화재 조사비용 대가기준 설정 및 조사비용 실태조사 연구』, pp.1~281
- 한국산업개발연구원, 2007, 『문화재 발굴조사 매뉴얼 및 표준품셈(안) 연구 - 발굴조사 표준품셈(안)』, pp.3~176
- 한국산업개발연구원, 2008, 『매장문화재 조사용역 대가의 기준 보완 용역』, pp.3~71
- 한국산업개발연구원, 2009, 『지표조사 및 발굴조사 표준계산식 유지보수 연구용역』, pp.3~83
- 한국산업개발연구원, 2010, 『매장문화재 조사용역 대가의 기준 정비 연구』, pp.3~119
- 한국산업개발연구원, 2014, 『매장문화재 조사비용 실태분석 연구』, pp.50~51
- 한국조달연구원, 2012, 『매장문화재 조사용역 적격심사 기준 마련을 위한 연구』, p.1
- 한국조달연구원, 2013, 『매장문화재 조사용역의 대가기준 연구용역 보고서』, pp.3~100
- 한국조달연구원, 2014, 『매장문화재 조사용역 적격심사 모니터링 및 시뮬레이션 연구』, pp.1~141
- 한국직업능력개발원, 2011, 『문화재 발굴조사 인력 자격인증제 도입을 위한 연구』, p.151



## 참고문헌

- 행정규제기본법
- 훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정

# Compensation Criteria for Investigation Services and Strengthening Normative Force Plans for Detailed Qualification Criteria for Examination of Archaeological Heritage

---

Min-jeong Choi

Korea Cultural Heritage Association Policy Development Department

Corresponding Author : chungoong@daum.net

## Abstract

Archaeological heritages are precious cultural relics and public assets that must be preserved, conserved, and shared with people all over the world.

Investigating archaeological heritage is valuable and plays an important role for the public good; our ancestors' cultures can be restored, and it helps with developing a clear understanding of the cultural and social aspects of a historical period as well as teaches about historical factors unreported in the literature.

One of the most basic and important conditions necessary for recognizing the value and importance of archaeological heritage investigation, expertise, and quality improvement is to establish detailed criteria for investigation services and the qualification examination of archaeological heritage.

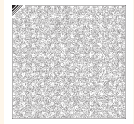
Observation of detailed criteria and the qualification examination of archaeological heritage can partially demonstrate society's recognition of strengthening transparency, public property, and the objectivity of the investigation of archaeological heritage.

However, the detailed criteria for investigation services and the qualification examination of archaeological heritage currently implemented as administrative rules are neither followed by all institutes in the public and private sectors nor the government. Thus, there are serious problems in terms of the effectiveness and stability of institutions. The detailed criteria for the qualification examination breach the principle of statutory reservation, the principle of statutory regulation, and regulations on the announcement and management of orders and rules.

Non-compliance with compensation criteria for investigation services or with detailed criteria for the qualification examination of archaeological heritage will be one of the reasons for the failure of the investigation foundation for archaeological heritage in the future.

That is, it will result in the expansion, reproduction, and repetition of a vicious cycle of conflict between developers, who are the decision-makers responsible for selecting an investigating organization for archaeological heritage and determining the cost, and investigating organizations. This includes the impractical shortening of investigation periods and reducing costs by developers, distrust of the values and the importance of investigations





of archaeological heritage, a decrease in quality, accidents caused by a lack of safety, a lack of occupational ethics, and non-recruitment of new experts, etc.

Therefore, it is necessary to change the structure from a vicious cycle to a virtuous cycle, and promote the enactment of regulations that will ensure effectiveness and stability in the process of attaining the goals of the institution and application of the institution, as well as the continuous advancement of work to fill the gaps with reality.

---

**Keywords** archaeological heritage, compensation criteria, qualification examination criteria, effectiveness, normative force

Received 2019. 03. 26 • Revised 2019. 04. 29 • Accepted 2019. 05. 09