

신라왕경 핵심유적 발굴조사의 고고학적 진정성과 정책적 딜레마

Archaeological Authenticity and Policy Dilemmas in the Excavation of the Silla Royal Capital

이성준
충남대학교 고고학과 조교수

- I. 서론
- II. 신라왕경 사업의 태동과 초기 딜레마
- III. 제도화의 명암
- IV. 발굴현장의 진화와 연구모델의 혁신
- V. 지속되는 딜레마
- VI. 결론 및 제언



국문 요약

이 연구는 2014년부터 본격적으로 추진된 『신라왕경 핵심유적 복원·정비 사업』의 지난 10년 과정을 고고학적 관점에서 비판적으로 회고하고, 국가유산 거버넌스가 직면한 구조적 딜레마를 분석하는 데 그 목적이 있다. 신라왕경 사업은 경주의 역사적 정체성 회복과 지역 경제 활성화라는 이중적 목표 아래 시작되었으나, 추진 과정에서 '가시적 성과'를 요구하는 '정치적 시간'과 유적의 진정성 규명을 위해 장기간의 정밀 조사를 요구하는 '고고학적 시간' 간의 심각한 충돌을 노정하였다.

분석 결과, 사업 초기에는 고고학적 데이터가 부재한 상태에서 성급한 복원 계획이 수립되거나, 발굴 기간 단축을 위해 다수 조사기관의 동시 투입이 거론되는 등 조사의 학술적 엄밀성이 위협받는 상황이 빈번히 발생하였다. 이러한 갈등은 황룡사 역사문화관 건립 과정에서의 유구 훼손과 같은 실질적인 부작용으로 이어지기도 했다. 이에 대한 대응으로 학계와 정책당국은 「신라왕경 핵심유적 복원·정비에 관한 특별법」 제정을 통해 사업의 법적 안정성을 확보하고, '국가유산 종합 연구모델'을 정립하여 융복합 연구와 대중 고고학을 실천하는 등 질적 고도화를 모색해 왔다.

그러나 최근 제기된 월성 발굴에 대한 정치적 논란은 법적 제도화 이후에도 여전히 개발 논리와 성과주의가 고고학적 원칙을 위협하고 있음을 시사한다. 결론적으로 이 연구는 신라왕경 사업이 성공하기 위해서는 발굴조사의 학술적 조사 기간을 제도적으로 보장하고, 연구 중심의 예산 구조를 확립하며, 과정 중심의 사회적 협의를 도출하는 등 '고고학적 진정성'을 담보할 수 있는 새로운 거버넌스 체계의 구축이 시급함을 제언한다.

주제어 : 신라왕경 핵심유적 복원·정비 사업, 신라왕경 핵심유적 복원·정비에 관한 특별법, 국가유산 거버넌스, 국가유산 종합 연구모델, 경주

I. 서론

고고학에서 발굴조사는 단순히 과거의 유물을 수습하는 행위가 아니라, 층위와 유구의 맥락을 파악하여 과거 인간의 행위와 사회상을 재구성하는 엄밀한 과학적 프로세스이다. 발굴은 그 자체로 유적을 파괴하는 ‘비가역적’ 속성을 지니고 있기에, 고고학자는 최신의 조사 방법론을 준수하고 충분한 조사 시간을 확보하여 기록의 완결성을 기해야 할 윤리적 의무를 지닌다. 유적은 한번 파괴되면 다시는 원형으로 되돌릴 수 없으며, 불완전한 조사는 영구적인 역사 정보의 손실을 의미하기 때문이다.

그러나 2014년부터 본격화된 『신라왕경 핵심유적 복원·정비 사업』(이하 신라왕경 사업)은 이러한 고고학적 원칙과 현실적인 정책 요구가 첨예하게 충돌하는 현장이었다. 천년고도 경주의 정체성 회복과 관광 자원화라는 거시적 목표 아래 추진된 이 대규모 국책 사업은 필연적으로 ‘가시적 성과’를 요구하는 정치·사회적 압력에 직면할 수밖에 없었다. 이는 유적의 형성 과정과 미세한 변천을 규명하기 위해 장기간의 정밀 조사를 요하는 ‘고고학적 시계’와 임기 내에 성과를 도출해야 하는 ‘정치적 시계’ 사이의 구조적 간극에서 기인한다.

이 연구는 지난 10년 간 신라왕경 사업의 진행 과정을 ‘발굴조사 현장’과 ‘정책적 의사결정’의 상호작용 관점에서 재조명하고자 한다. 특히 외부의 속도전 요구가 발굴조사의 학술적 엄밀성에 미친 영향과 이에 대응하여 학계와 정책당국이 구축해 온 방어 기제 및 연구모델의 성과를 심층적으로 분석한다. 이를 통해 고고학적 진정성을 담보할 수 있는 국가유산 거버넌스의 지향점을 현장의 시각에서 제언하는 데 연구의 목적이 있다.

II. 신라왕경 사업의 태동과 초기 딜레마: 2014~2015년의 격랑

1. 사업의 추진 동력: 정치적 당위성과 지역적 열망의 결합

신라왕경 사업은 천년고도 경주의 정체성을 회복하고, 역사문화 자원의 가치를 증진하며, 이를 활용하기 위한 기반을 구축하고자 2014년부터 본격적으로 추진되었다.

사업의 대상은 유네스코 세계 유산으로 등재된 경주역사유적 지구 내 월성(신라왕궁), 황룡사지, 동궁과 월지, 첨성대, 대릉원 일원, 동부사적지대, 춘양교지와 월정교지 일원, 낭산 일원, 사천왕사지 등 8개 핵심유적이며, 계획 당시의 생산 유발 효과는 약 3조 원에 이를 것으로 예상되었다.



[그림 1] 박근혜 대통령 월성 발굴현장 방문 언론보도
(KBS1 2015-09-07)

이 사업이 강력한 추진 동력을 얻을 수 있었던 배경에는 ‘천년고도 경주의 정체성 회복’이라는 지역사회의 오랜 염원이 자리 잡고 있었다. 1971년 황룡사와 신라 왕궁 복원 등을 포함한 경주관광종합개발사업계획이 수립된 이래, 1973년 천마총 발굴, 1975년 안압지(현 동궁과 월지) 발굴, 1976년 황룡사지 발굴 등으로 이어지면서 찬란했던 신라 문화의 면모가 드러났고, 이는 빈곤했던 한국 사회가 역사와 문화를 새롭게 인식하고 자긍심을 확립하는 계기가 되었다. 이러한 역사적 경험은 경주의 지역 사회로 하여금 2012년 대선 공약이었던 ‘경주 역사문화 창조도시 육성’에 큰 기대를 걸게 만들었다. 당시의 공약은 경주의 풍부한 역사와 문화유산을 기반으로 관광산업을 활성화하여 지역의 성장을 도모하고, 역사와 문화를 현대 기술과 융합하여 창조적인 도시로 발전시킨다는 비전을 담고 있었다.

정치적 리더십 또한 사업 추진의 핵심 동력이었다. 박근혜 대통령은 2015년 9월 7일, 신라왕경 사업의 핵심 유적인 월성 발굴조사 현장을 현직 대통령으로서 40년 만에 방문하여 정부의 강력한 지원 의지를 표명했다(그림 1). 이 자리에서 박 대통령은 신라왕경의 복원이 “문화융성의 핵심”이라고 강조하면서, 예산과 인력을 최대한 투입하여 체계적인 발굴과 복원이 이루어지기를 당부했다(KBS1 2015-09-07). 이러한 행보는 정부의 지원과 관심을 확대하는 계기가 될 것이라는 기대를 낳았으나, 동시에 역사적 고증과 과도한 개발, 주민 갈등 등의 문제를 증폭시킬 수 있다는 우려도 함께 제기되었다.

2. 초기의 과제 : 신속한 개발 요구와 학술적 엄밀성 사이의 균형

거대한 포부와 기대 속에 시작된 신라왕경 사업은 초기부터 ‘속도’와 ‘질’ 사이의 근본적인 긴장에 직면했다. 지역사회와 정치권은 가시적인 성과와 경제적 효과를 조속히 창출하기 위해 빠른 발굴과 복원을 요구했다.

1) ‘발굴’ 없는 ‘복원’ 구상의 위험성

사업 초기 가장 큰 논쟁은 고고학적 데이터가 부재한 상태에서 제기된 성급한 복원론이었다. 경주 월성의 경우, 발굴조사가 착수되기 전에 정전, 문지, 누각, 회랑 등 주요 시설 8개소의 복원 등과 같은 구상이 흘러나왔다. 이는 고고학적 증거에 기반하지 않은 추정 복원이 시행될 수 있다는 학계의 심각한 우려를 낳았다. 고고학계는 “충분한 시간을 들여 지하에 매장된 유구의 성격을 명확히 규명하는 것이 우선”이라는 입장을 고수했으나, 이는 지역사회와 정치권으로부터 “사업을 지연시킨다”는 비판을 받았다.

2) 발굴 주체와 조사 기간을 둘러싼 갈등

특히 논란이 된 것은 발굴 기간과 주체 문제였다. 지역 정치권과 일부 여론은 국가연구기관이 월성의 발굴조사를 전담하기로 한 방식에 대해 ‘단일 기관에 의한 독점 상황’으로 규정하면서, 발굴의 장기화가 경주 시민의 희생을 강요하게 될 것이라는 비판을 쏟아냈다(영남일보 2014-11-11). 이들은 “민간 조사기관을 대거 투입해 발굴 기간을 획기적으로 단축해야 한다”고 주장했는데(그림 2), 이는 고고학 조사를 ‘토목 공사를 위한 선행 절차’나 ‘유물 수거 작업’ 정도로 취급하는 개발 중심적 사고를 드러낸 것이었다.

이에 대해 학계는 지역에서 요구하는 빠른 발굴 및 복원이 국가유산의 훼손으로



[그림 2] 빠른 사업 추진을 요구하는 언론 보도

경주 월성 신라궁터 발굴, 논란 속 오늘 개토제

경주문화재연구소 "10년간 발굴" 학계선 "최소 30년 이상 필요"

11일 오전 신라 천년의 궁성터인 경주 월성 들녘과 소나무숲에는 찬 바람이 쉴 새 없이 휘몰아쳤다. 1970년대 초 박정희 정권 때부터 추진돼오다 최근 학계와 정치권의 논란 끝에 결정된 월성의 발굴을 앞두고 이날 궁성터 안으로 취재진이 모여들었다. 최근 월성발굴조사단을 꾸린 국립경주문화재연구소가 12일 열리는 개토제 전날 미리 인본식별회를 마친한 것이다.

"이제는 땅을 조금씩 파도 신라 유물층이 짙어져서 나온다고 보면 됩니다. 트랜지셔널공구 층이라는 것이 20~30cm 정도는 최대 얇게 파고 조사할 겁니다. 내년 3월 시굴조사에 들어가

면 대왕건물터와 도로 양끝 유평 등이 나온 것으로 보고 있습니다."

연구소의 박유성 연구실장이 손을 가려진 곳은 월성 환가운데인 석빙고 부근의 너른 풀밭이었다. 첫 시굴조사 대상으로 선정된 이른바 C지구다. 월성 궁터를 시굴 기점으로 동쪽 끝까지 A, B, C, D 구역으로 구분하는데, 1만 7000여평의 C지구는 궁성 핵심 건물들이 있는 곳으로 추정된다. 2004, 2007년 레이더 탐사 때 정전급 대왕건물터와 연못터, 도로터 등이 탐색된 바 있다. 유홍식 연구사는 "땅빌 바로 아래 건물터 초석이 깔려비 온 뒤 초석 자리가 가장 먼저 말라 흔적이 드러나며 땅 위에도 초석을 일부가 굴러다닌다"고 했다.

박 실장은 "이 구역에 길이 20m, 폭 4m의 발굴정 50여대를 격자모양으로 파고 유적 실체



경주 월성 발굴을 앞두고 11일 월성 안 발굴예정지에서 국립경주문화재연구소의 현장 설명회가 열렸다. 사진은 발굴 구역의 전경.

를 확인하는 초기 단계 시굴조사를 다음주부터 발인 것"이라고 말했다. 3월까지 시굴해서 건물, 도로터 등 유적들이 확인되면 지표층을 걷고 본격적인 발굴조사를 내년 12월까지 진행한다는 계획이다. 연구소는 장기적으로는 10년 동안 500여평을 들여 모두 6만 2700여

평에 달하는 월성 터를 발굴한다는 방침을 잡아놓았지만, 손조맹부 추진되는 장담하기 어렵다. 월성이 신라 유적의 핵심인데다, 전례 없이 막대한 유물과 유적들이 쏟아질 것으로 보여 학계에서는 최소 30년 이상 발굴해야 한다는 의견들이 많다.

반면 시와 지역 일부 인사들은 발굴을 최대한 빨리 진척시켜 궁성을 복원하고 관광유산으로 활용하라고 주장하고 있다. 올해 4월 문화재청과 경주시는 발굴을 지원하기 위해 신라왕실유적 복원 정비사업추진단을 발족시켰지만 내부적으로는 발굴 기간을 놓고 이견을 품지 못한 상황이다. 재입 조사원 1명에, 조사원은 10명인 반악한 연구소 인력을 대폭 확대해야 한다는 지적도 나온다. 최병식 연구소장은 "조사단 직제와 규모를 2배 이상 늘리고 보존과학 및 세부분야 전문가도 확보하는 안을 준비중"이라며 말했다.

경주를 사진 노획서 기사 nuge@hani.co.kr

경향신문

"경주 월성 '속도전 발굴' 왜곡된 복원 우려"

고고학회 '발굴중단 제안' 학술회에서 문제 제기

"현재로서는 어떤 형태로 복원도 예상할 수 없다. 왜곡된 복원도 로 재현시켜 자칫을 비뚤어질 수도 있고, 고고학의 진정성과 복원도 훼손할 우려가 있다." "속도전" 논란이 일고 있는 경주 월성발굴조사단과 관련, 학술회에서 대한 보도를 비판이 제기됐다.

안철모 동국대 교수는 최근 한국고고학회에서 열린 '발굴중단 제안' 연례학술회에서 "경주 월성발굴의 복원도 관련 주제에 발원도 훼손할 우려가 있다"고 말했다.

다. 안 교수는 지난해 국립경주연구소가 발간한 '월성 발굴조사 보고서'를 보자마자 '속도전' 논란이 일고 있는 경주 월성발굴조사단과 관련, 학술회에서 대한 보도를 비판이 제기됐다.

이런 기록 근거도 없이, 속속진으로 복원할 것"이라며 "이런 복원도 훼손할 우려가 있다"고 말했다.

지침 사항이 거주해야 하므로 사용되어 온 경우라는 어느 시점의 복원도 가능할 수 있지만, 월성터에 신라시대 연못터가 확인된 것은 그 시대적 연상에 맞지 않다고 말했다. 그는 "현재로서는 월성터에 연못터가 확인된 것은 그 시대적 연상에 맞지 않다고 말했다. 그는 "현재로서는 월성터에 연못터가 확인된 것은 그 시대적 연상에 맞지 않다고 말했다."



기초의 근거 없이 복원된 '당나라 고궁'이라는 지적이 제기되고 있는 경주 월성로 문화재청 제공

두 개의 목적을 동시에 달성해야 한다"며 "월성 발굴의 목적인 왕궁 복원이 불가능하다면, 다른 방안(재창남비발파기)을 제시하"고 말했다. 그는 "월성터에 연못터가 확인된 것은 그 시대적 연상에 맞지 않다고 말했다."

재 보전 사업에서 강동이 벌어지고 있는 지역들이다. 내각개발협력지구인 대안지구 역시 경기도 자에서 문화유적의 발굴도 가장 높은 곳으로, 특히 개발이 진행되면 유적 파괴가 불가피하다는 의견이 꾸준히 제기됐다.

이남규 한국고고학회(현신)대 교수는 "물론적으로 추진 중일 경우 발굴사업이 진행되고 있어, 고고학적으로 있는 재현을 추진 할지는 문화재청과 문화재청이 결정할 것이다"고 말했다. 그는 "문화재청이 결정할 것이다"고 말했다.

[그림 3] 빠른 사업 추진의 문제점을 지적하는 언론보도

이어질 수 있다는 점을 강조해 왔다. 특히 한국고고학회와 한국고대사학회 등 전문 학술단체는 성명을 통해 "경주 월성은 신라 천 년의 역사가 중첩된 핵심 유적이므로, 국가연구기관이 충분한 시간을 들여 신중하고 체계적으로 발굴조사를 전담하는 것이 바람직하다"는 입장을 공동으로 발표했다(그림 3). 이는 속도전으로 인해 발생할 수 있는 치명적 오류를 방지하기 위한 최소한의 학술적 조치였다.

반면, 경주고도육성포럼회와 경주문화원 등 시민단체는 학계의 이런 주장이 "국가유산의 보존 때문에, 피해와 생활의 불편을 감수해 온 시민들을 무시하는 처사"라고 강력히 반발했다. 이와 관련하여 그 배경에 경상북도와 경주시가 대통령의 임기 내에 성과를 내기 위해 무리하게 사업을 추진하는 것이 작용했다는 지적도 있었다(한겨레 2014-11-17, 한겨레 2014-12-12).

3. 황룡사지 사례가 남긴 교훈: 완전성 훼손의 실체

이러한 학계의 우려가 기우가 아님은 2016년 황룡사 역사문화관 건립 과정에서 발생한 유구 훼손 사건을 통해 확인되었다. 공사 중 불법 터파기로 인해 신라시대의

[표 1] 언론보도 등을 통해 확인된 신라왕경 사업 초기 이해관계자들의 주요 입장과 갈등 사례

이해관계자	주요 관심사	입장	우려사항	갈등사례
지역사회	경제성 회복 경제 활성화 관광 증진 개발 제한에 대한 보상	신속한 사업 추진 가시적 성과 도출 경제적 혜택	사업 지연 예산 낭비 개발 규제에 의한 추가 피해	학계의 신중론에 대한 반발 쪽샘지구 발굴 지연 불만 등
정치권	공약 이행 가시적 성과 달성 지역 발전 정치적 유산 확보	빠른 사업 진행 주요 시설 조기 복원 예산 확보 노력	사업 부진 지역 여론 악화	월성 발굴기간 단축 및 미확인 시설 복원 요구 사업 명칭 변경 논란 등
학계	학술적 연구 유적의 진정성·완전성 확보 장기적 보존	신중하고 체계적인 조사 충분한 연구기간 확보 국가연구기관 주도	졸속 발굴 추측에 의한 복원 국가유산 훼손 외압에 따른 학문적 원칙 훼손	빠른 복원 요구에 대한 반대 성명 황룡사 유구 훼손 비판 등
추진단	사업 총괄 및 집행 상충하는 요구 조정 사업 품질 확보 예산 관리	단계적 사업 추진 학술적 기반 마련 대국민 홍보 및 성과 공유	예산확보의 불안정성 이해관계자 간 갈등 심화 사업 목표 달성 지연	추진단 기능 및 역할에 대한 의문 제기 등

Ⅲ. 제도화의 명암: 신라왕경법의 제정과 정책적 대응

1. 신라왕경법의 제정 논리와 과정

신라왕경 사업 초기의 불안정성과 갈등 상황에서 정권 교체나 예산 변동 등에 영향을 받지 않고, 사업이 안정적으로 추진될 수 있도록 특별법을 제정하여 재원확보의 근거를 마련해야 한다는 주장이 설득력을 얻게 되었다(연합뉴스 2014-02-26, 영남일보 2014-02-27). 그 연장선상에서 사업이 중단되거나 지지부진해지는 것을 방지하고, 일관성이 유지되기 위해서는 대통령 소속 위원회 설치 등 사업 추진 주체에 대한 법적 지위 확보가 필수적이라는 공감대도 형성되었다(경북매일 2014-02-27, 경북일보 2015-10-14).

무엇보다 신라왕경의 복원이 경주라는 특정 지역의 문제에 국한된 것이 아닌, 한국 문화의 원형을 복원하고 대한민국의 문화적 위상을 확립하는 데 기여할 수 있는 만큼, 국가 차원의 사업 추진이 특별법으로 뒷받침되어야 한다는 여론이 힘을 얻었

다(경북매일 2019-11-17, 중도일보 2019-11-20). 이와 함께 경주 시민들이 국가유산의 보호를 위해 오랜 기간 개발 제한 등의 불편을 감수해 왔기 때문에, 신라왕경 사업으로 경제적 이익을 얻을 수 있도록 관련 규정이 특별법에 포함되어야 하며, 경주를 세계적인 역사도시의 수준에 걸맞도록 발전시켜야 한다는 기대감도 있었다(그림 5, 영남일보 2013-11-09, 경북일보 2019-11-19).

여러 차례의 논의 끝에 2019년 12월 10일, 「신라왕경 핵심유적 복원·정비에 관한 특별법」(이하 신라왕경법)이 제정되었다. 이 법률의 주요 목적은 신라왕경 핵심유적을 체계적으로 복원·정비하여 민족문화의 원형을 되살리고, 민족의 정체성 확립에 기여하며, 경주를 활력 있는 역사문화도시로 조성하는 것이다.

2. 신라왕경법의 주요 내용과 정책적 의의

신라왕경법은 사업의 추진 체계와 절차를 명문화함으로써 거버넌스의 골격을 마련했다는 점에서 큰 의의를 지닌다. 법률의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 사업 대상의 명확화이다. 법률은 신라왕경 및 핵심유적의 정의를 규정하고, 월성, 황룡사, 동궁과 월지, 첨성대, 대릉원 일원, 동부사적지대, 춘양교지와 월정교지 일원, 낭산 일원, 사천왕사지 등 8개 핵심 유적을 구체적으로 명시했다.

둘째, 종합계획 수립의 의무화이다. 국가유산청장은 5년마다 종합계획을 수립하고, 경주시장은 이에 따른 연도별 시행계획을 수립하여 국가유산청장의 승인을 받도록 했다. 이는 단기 성과에 치중했던 기존의 관행을 탈피하고, 중장기적 마스터플랜 하에 예측 가능한 사업 추진을 가능하게 했다.

셋째, 추진단의 설치 및 운영이다. 국가유산청에 '신라왕경 핵심유적 복원·정비 추진단'(이하 추진단)을 설치하여 종합계획 수립, 사업 총괄, 기초조사연구, 대외협



신라왕경 정비사업 추진을 위한 대구시에 한 식당에서 열린 가칭 '신라왕경 유적복원 및 정비'를 위한 특별법' 제정 예비모임에서 관계자들이 다양한 의견을 제시하고 있다. (신라왕경 정비사업 추진단 제공)

“신라왕경 유적복원 특별법 제정 힘 보태자”

새누리 경북도당 예비모임 유적복원 및 정비를 위한 특별법 제정과 관련된 예비모임을 가졌다. 경북도당 정책위원회(위원장 주계호)는 이날 모임을 신라왕경의 중요인 '고도 왕궁'의 역사적·문화적 가치를 재강조하고, 세계적인 유적공원을 갖춘 역사도시로 재조성하기 위한 법을 제정 추진 차원에서 이뤄졌다. 모임을 참석한 고교익 및 미술학 교수, 법학의 교수, 법률 관계자, 경북도 및 경주시 공무원 등 지역 문화권

연 진봉이 20여명은 2시간의 열띤 토론을 통해 다양한 의견을 제시했다. 이 자리에서 이철우 경북도당 위원장은 "경북의 새로운 미래를 위한 정책 경쟁의 새로운 디딤돌이 바로 문화유산에 있다"며 "특별법 제정을 위해 당 차원에서 힘을 보태 줄 것"이라며 "특별법 제정 후 문화유산의 복원과 정비에 힘쓰고, 경북도 문화관광 등이 대거 성장하는 대구로 토론회를 개최해 전국적인 공감대를 형성하겠다"고 밝혔다. 황성기기자 a333@woonam.com

[그림 5] 신라왕경법 공감대 확산에 대한 언론보도

력 등의 기능을 수행하도록 했다.

넷째, 국회 보고 의무화이다. 매년 정기국회 개최 전 사업 추진 실적을 국회 소관 상임위원회에 보고하도록 하여 사업의 투명성과 책임성을 강화했다.

신라왕경법의 제정은 신라왕경 사업을 국가 차원의 책무로 명문화하여 사업의 위상과 정당성을 강화했다. 이는 특정 지역의 사업이 아닌, 국가 전체의 문화적 자산을 보존하고 활용하는 과제를 법적으로 확인한 것이다. 또한 장기적이고 안정적인 사업 추진에 대한 기대를 높였으며, 지역사회의 오랜 염원이었던 경제 활성화와 관광자원 개발 등이 법률적 지원을 통해 실현될 수 있다는 청사진을 제시했다.

3. 지속되는 도전과 비판: 실효성, 자율성, 자원배분 논쟁

신라왕경법의 제정에도 불구하고, 안정적인 재원 확보 방안과 구체적인 사업 추진계획이 부족하다는 실효성 논란이 제기되었다. 법률 원안에 포함되어 있던 특별회계 설치, 연구지원재단 설립 조항 등이 기획재정부의 반대로 국회 통과 과정에서 삭제되면서, 사업 추진을 위한 막대한 재원을 안정적으로 확보할 수 있는 법적 근거가 사라졌다는 비판이었다. “국가와 지방자치단체는 재정적 지원이 이루어지도록 노력하여야 한다”는 조문만으로는 실질적인 재정지원의 가능성이 불투명하다는 것이다(경북일보 2019-07-31). 이는 입법적인 성과에도 불구하고, 부처 간 갈등이나 재정 당국의 입장에 따라 사업의 핵심적인 운영 동력이 확보되지 못할 수도 있음을 시사한다(그림 6).

특히 학술적 발굴을 뒷받침할 실질적인 ‘연구 예산’ 확보 측면에서는 여전히 한계가 뚜렷하다. 발굴조사 이후 필수적으로 수반되어야 할 자연과학적 분석(연대 측정, 토양 분석, 동식물 유체 분석 등)과 보존과학적 처리에 필요한 안정적 예산 확보는



[그림 6] 신라왕경법 실효성 논란 언론보도

여전히 과제로 남아 있다. 고고학 연구가 발굴조사 성과 이상의 종합적 해석으로 나아가기 위해서는 현장 비용뿐만 아니라 '실내 연구' 비용의 제도적 보장이 필수적이다.

추진단의 위상 문제도 도마 위에 올랐다. 법률 시행령에 추진단장을 4급으로 규정 한 것이 사업의 추진 동력을 약화시킬 수 있다는 우려를 낳았다. 또한 법률에 계획 수립 및 시행 주체를 경주시장으로 규정하고, 도지사를 거쳐 국가유산청장의 승인을 받도록 한 다층적 구조가 사업의 추진 과정을 복잡하게 만들어서 효율성을 떨어뜨릴 것이라는 지적도 있다(시사저널e 2020-01-23).

신라왕경법 제정의 주요 성과와 한계점을 요약하면 [표 2]와 같다.

[표 2] 신라왕경법 제정의 주요 성과와 한계점

구 분	주요 내용	주요 성과	한 계 점
재정 확보	국가와 지자체의 재정지원 노력 의무화(제3조)	재정지원 노력의 명문화	특별회계 조항 삭제 '노력하여야 한다'는 선언적 규정의 한계
거버넌스 및 계획	종합계획 및 연도별 시행계획 수립(제5조, 제6조) 추진단 설치 (제7조)	체계적이고 일관성 있는 사업계획 수립 기반 마련 국가지방 간 연계 체계 구축	4급 단장에 따른 위상 약화 복잡한 승인 절차로 인한 비효율 가능성
사업범위 및 투명성	8개 핵심유적 명시(제2조) 국회 보고 (제9조)	사업 대상의 명확화 책임성 강화	복원·정비에 치중되어 통합적 관리 미흡 가능성 국회 보고의 실질성 문제

IV. 발굴현장의 진화와 연구모델의 혁신

1. 국가유산 종합 연구모델의 정립

신라왕경법 제정 이후 추진단과 국립경주문화유산연구소는 조사 품질의 고도화, 유네스코 역사도시 경관의 국제 공신력 제고, 보존 및 활용의 선제적 갈등관리, 새로운 부가가치의 창출 등 다양한 사회적 요구에 책임 있게 대응하기 위한 노력을 지속 해 왔다(그림 7). 현 단계에서 발굴조사, 융복합연구, 고증연구, 복원정비, 사회교육, 홍보 등이 연계된 새로운 개념의 '국가유산 종합 연구모델'이 성공적으로 발돋움했으며, 사회적 공감대를 형성하기 위한 성과 공유 및 확산 체계가 어느 정도 자리 잡고 있다고 평가해 볼 수 있다. 이는 초기 단계의 단편적 역할에서 벗어나 보다 체계적이고 통합적인 사업 관리의 방향으로 발전하고 있음을 시사한다.



[그림 7] 경주시의회 사업보고(‘15, 좌) 및 국회 문체위 소속의원 월성 발굴현장 방문(‘21, 우)

2. 대중고고학의 실현과 국민 소통

신라왕경 사업에서 소통과 미디어의 역할은 중요한 의미를 지닌다. 국립경주문화유산연구소는 발굴조사 성과를 국민과 공유하고, 대중적인 접근성을 강화하는 데 주력해 왔다. 대표적으로 쪽샘 44호분 발굴의 전 과정을 일반에 공개하고, 발굴 성과 시사회, 토크콘서트 등을 개최하여 국민과 직접 소통하였다.

특히 2021년 MBC가 방영한 ‘선을 넘는 녀석들’에서는 TV 예능 최초로 발굴하고 있는 쪽샘 44호분과 출토된 유물이 공개되면서, 방송국 집계 전국 최고 시청률을 경신한 것으로 보도되는 등 신라왕경 사업이 국민적 관심의 반열에 올라서고 있음을 실감할 수 있었다(그림 8). 이러한 성과들은 “발굴 현장은 가림막 뒤에 있다”는 폐쇄성을 극복하고, 발굴 과정 자체가 훌륭한 역사문화 콘텐츠가 될 수 있음을 입증한 국가연구기관의 모범적인 사례로 평가받는다. 이는 불신을 해소하고 사회적 공감대를 형성하려는 시도로서, 고고학 조사의 난이도와 중요성을 대중에게 이해시키는 데 크게 기여하였다.

3. 학제간 융복합 연구의 심화

지난 10년간의 월성 발굴은 단순한 조사를 넘어 융복합 연구를 결합한 성과들이 두드러진다. 월성 해자 등에서 출토된 유기물 자료의 정밀 분석을 통해 신라 왕경의 식생, 식생활, 환경 등을 복원해 낸 것은 ‘느린 발굴’이 왜 필요한지를 학술적 성과로 증명해 낸 사례이다. 충분한 조사 기간과 정밀한 방법론이 있었기에 가능한 이러한 연구 결과들은 고고학적 조사가 단순히 유물을 수습하는 것이 아닌, 고대 사회의 생활상과 환경을 총체적으로 복원하는 과정임을 보여주었다.

2. 시간성의 충돌과 거버넌스의 위기

이러한 지속적인 압력은 뿌리 깊은 지역의 정치적, 경제적 동기를 제도적으로 제어하기 어렵다는 현실과 관련된다. 특히 선거와 맞물린 단기적 성과 요구는 장기적이고 신중한 접근이 필수적인 국가유산 복원 사업의 본질과 충돌할 수밖에 없다. 이를 ‘정치적 시간’과 ‘고고학적 시간’의 충돌로 해석해 볼 수 있다.

‘정치적 시간’은 선거 주기와 임기에 종속된 시간으로, 단기적이고 가시적인 성과를 최우선 가치로 삼는다. 반면, ‘고고학적 시간’은 유적의 충위와 맥락을 이해하고, 과학적으로 검증하기 위해 필요한 절대적인 시간이다. 발굴은 한번 파괴하면 돌이킬 수 없는 비가역적 행위이기에, 연구자는 충분한 시간을 들여 기록의 완결성을 기해야 할 윤리적 의무를 지닌다. 이런 상황에서 학술발굴 현장에 가해지는 정치적 압력은 연구자의 학문적 자율성을 침해하는 심각한 요인이며, 이는 결국 유적의 파괴로도 귀결될 수 있다는 점에서 타협할 수 없는 윤리의 문제이다.

이러한 현상은 전문성을 기반으로 구축된 공공의 프로젝트가 외부의 정치적 이해관계에 따라 좌우되는 한국 사회의 시스템적인 문제를 여실히 보여준다. 신라왕경 사업에서 소통과 미디어의 역할이 양면성을 보여



[그림 9] 월성 발굴의 실적 압박에 관한 언론보도



[그림 10] 국가유산청 주최 신라왕경 사업 10주년 학술대회(‘24.12.13.)

주는 것도 이와 관련이 있다. 긍정적인 측면에서 홍보와 미디어 활용은 국민적 관심을 높이는 데 기여했지만, 부정적인 측면에서는 ‘후진적인 여론몰이’의 수단이 되거나, 신중하게 관리되지 않을 경우, 속도전에 대한 압력을 증폭시키는 역할을 할 수도 있다.

Ⅶ. 결론 및 제언: 고고학적 진정성을 위한 거버넌스

1. 연구의 요약 및 시사점

신라왕경 사업은 국가유산 정책의 중요한 이정표이자, 동시에 복잡한 과제들을 안고 있는 현재진행형의 프로젝트이다. 이 연구는 사업의 추진 배경부터 현재까지의 과정을 정책적, 고고학적 관점에서 분석했으며, 정치적 동력, 지역사회의 기대, 학술적 원칙, 그리고 이에 대한 대응이 어떻게 작용했는지를 고찰했다. 핵심적으로 국가유산의 보존과 활용이라는 두 가지 목표 사이에서 본질적인 긴장 관계가 다양한 형태로 표출되었으며, 이를 효과적으로 관리하고 조화시키는 것이 성공의 관건임을 확인했다.

신라왕경법의 제정은 사업 추진의 법적 안정성을 확보하려는 중요한 시도였으나, 재원확보의 불확실성, 추진 체계의 효율성 문제 등에 대한 지적은 지속적으로 제기되고 있다. 그럼에도 불구하고, 추진단과 국립경주문화유산연구소는 학술 연구의 심화, 대중과의 적극적인 소통, 종합계획 수립 등을 통해 사업을 보다 체계적이고 전문적인 방향으로 이끌어왔다(그림 10). 그러나 여전히 단기적 성과를 갈구하는 여론은 사업의 진정성과 완전성을 위협하는 요소로 남아 있으며, 이는 국가유산 거버넌스의 근본적인 개선이 필요하다는 점을 시사한다.

신라왕경 사업의 경험은 단순히 특정 유적 복원의 차원을 넘어, 국가유산 정책 전반에 중요한 교훈을 제공한다. 특히, 대규모 국가유산 정책사업의 성공은 법적, 제도적 장치의 마련뿐만 아니라, 다양한 이해관계자들의 실질적인 참여 확대, 안정적인 재정지원 시스템의 구축, 정치적 영향력으로부터의 전문성 보장 등이 조화롭게 이루어질 때 가능하다는 점을 명확히 보여준다.

2. 정책적 제언

신라왕경 사업이 ‘개발’이 아닌 진정한 의미의 ‘보존’과 ‘복원’으로 나아가기 위해서는 고고학적 관점이 반영된 거버넌스의 혁신이 필요하다. 이를 바탕으로 신라왕경 사업의 성공을 위한 정책 방향을 다음과 같이 제언한다.

첫째, ‘학술 조사 기간’의 제도적 보장이 시급하다. 대규모 국책 사업에서 발굴조사의 경우, 외부의 압력에 휘둘리지 않고 연구자가 판단하는 적정 조사 기간을 법적으로 보장하는 장치가 필요하다. 신라왕경법 내에 발굴조사의 학술적 절차와 기간 산정의 자율성을 명시하거나, 외부 전문가로 구성된 심의기구의 권한을 강화하여 정치적 외압을 차단해야 한다.

둘째, 재정의 지속가능성 강화 및 연구 중심 예산 구조 확립이다. 장기적이고 막대한 예산이 소요되는 사업을 위해 현재의 ‘노력하여야 한다’는 선언적 규정을 넘어선 실질적인 재정 확보 방안이 필요하다. 특별법 개정을 통한 특별회계 제도입, 국가유산기금 확대 등을 고려해야 한다.

셋째, 추진단의 자율성 및 권한 강화이다. 추진단의 위상과 권한을 강화하여 외압으로부터 사업의 전문성을 보호해야 한다. 단장의 직급 상향 조정, 운영상 자율성 확대 등을 통해 전문가 중심의 의사결정 구조를 확립해야 한다. 국립경주문화유산연구소 등 수행 기관의 독립성을 강화하고, 연구 인력 확충을 통해 장기적인 안목에서 유적을 조사하고 연구할 수 있는 안정적인 환경을 조성해야 한다.

넷째, 정교한 대국민 소통전략 개발 및 과정 중심의 사회적 합의 형성이다. ‘복원된 건물’이라는 결과물 못지않게 ‘발굴하는 과정’의 가치를 사회적으로 확산시켜야 한다. 국민이 고고학 조사의 난이도와 중요성을 이해할 때, 속도전의 유혹을 견제할 수 있는 사회적 지지 기반이 형성될 것이다. 단순히 사업 성과를 홍보하는 데 그치지 않고, 국가유산 보존의 복잡성과 장기적 추진의 당위성을 알리는 정교한 소통전략을 마련해야 한다.

신라왕경은 천 년 전의 유산이지만, 그것을 세상에 드러내는 것은 오늘날 고고학자들의 손끝이다. 그 손끝이 정치적 바람에 흔들리지 않도록 단단한 학술적, 제도적 기반을 다지는 것, 그것이 신라왕경 사업의 성공을 위한, 나아가 학계의 당면 과제이다.

* 이 논문은 국가유산청이 2024년 개최한 「신라왕경 핵심유적 복원·정비 10년의 성과와 도약」 학술대회의 주제 발표문을 수정 및 보완하여 작성된 것임을 밝혀 둔다.

참고문헌

1. 정책자료

- 『신라왕경 핵심유적 복원·정비에 관한 특별법』(제20309호).
『신라왕경 핵심유적 복원·정비에 관한 특별법 시행령』(제34505호).
경주시·신라왕궁 복원정비 추진위원회, 2014, 『신라왕경 복원·정비에 즈음한 신라 문화의 역사적 가치 재조명 심포지엄』 발표자료집.
경주시·(재)신라문화유산연구원·(재)계림문화재연구원, 2017, 『신라왕경 핵심유적 복원·정비사업 종합기본계획(마스터플랜) 수립 보고서』.
문화재청, 2019, 『신라왕경사업의 발전방향 수립을 위한 기획연구』.
_____, 2021, 『신라왕경 핵심유적 복원·정비 종합계획(2021~2025)』.

2. 보도자료

- 2013-11-09, 영남일보, “신라왕경 유적복원 특별법 제정 힘 보태자”
2013-12-13, 영남일보, “신라왕경 특별법 제정은 국가 의무”
2014-01-02, 영남일보, 신라왕궁 월성·황룡사 복원 본격화
2014-01-19, 이주경제, 천년고도 경주, 신라왕경 핵심유적 복원·정비 본격화
2014-02-26, 연합뉴스, 경주시, 신라왕경 복원 특별법 제정 추진
2014-01-27, 경북매일, 1조 들어가는 신라왕궁 복원 첫걸음 메다
2014-01-27, 노컷뉴스, 사라진 ‘신라왕궁’ 800년 만에 ‘복원된다’
2014-01-27, 일요서울, “내가 진짜” 친박·비박 곳곳 대혈전
2014-01-28, 경북매일, 경주시 ‘신라왕경’ 복원사업 명칭 변경 논란
2014-01-28, 영남일보, 신라왕경 복원·정비추진위원회 출범
2014-02-09, 경북매일, 유네스코 집행위 경주 문화유산 답사
2014-02-27, 경북매일, 신라왕경 복원정비 특별법
2014-02-27, 영남일보, 1조6천억 투입 신라왕경 복원… 대통령 소속 위원회·특별법 추진
2014-02-28, 영남일보, 신라王京 복원 특별법 반드시 제정해야
2014-05-01, 세계일보, 신라왕경 핵심유적 복원·정비 사업 추진단 출범
2014-05-08, 뉴시스, 경주 ‘신라왕경 핵심유적 복원·정비사업’ 순항
2014-06-09, 세계일보, 신라왕경 핵심 유적 복원·정비 본격화
2014-08-11, 문화일보, 경주시 ‘1조6000억 프로젝트’… ‘백 투 더 신라’
2014-08-26, 뉴시스, 경주시, 신라왕경 핵심유적 복원정비 추진상황 보고회
2014-09-15, 영남일보, 경북도, 문화 용성을 통한 일자리 창출
2014-09-18, 연합뉴스, ‘신라왕경 복원’ 공감대 형성…서울서 심포지엄
2014-09-21, 경북매일, “신라왕경 유적 관광자원화 특별법제정 반드시 필요”
2014-10-12, 이투데이, ‘수상한 ‘신라왕경유적 사업’… 법적 근거 없이 교수 한명에 47억원 지원
2014-11-11, 브레이크뉴스, 경주시, 월성 문화재 발굴로 시끌시끌
2014-11-16, 한겨레, ‘천년 신라 궁터’에 호텔 지으려고?...권력자의 ‘황당한 메모’
2014-11-27, 노컷뉴스, ‘신라 천년 왕궁’ 복원 정비 위한 국제 심포지엄 개최
2014-11-28, 매일경제, 흙더미 아래서 1000년...신라가 깨어난다
2014-12-11, 뉴시스, 천년의 부활, 첫 삼 뜨다

2014-12-11, 동아일보, 경주시, 서라벌 도심 모습 되살린다

2014-12-11, 한겨레, 경주 월성 신라궁터 발굴, 논란 속 12일 개도제

2014-12-23, 월간중앙, 신라 천년 역사가 경주의 미래 발전 원동력

2015-02-11, 영남일보, 신라왕경 유적 복원·정비 특별법 국회 교문위 상정

2015-08-22, 영남일보, 말로만 문화융성, 신라왕경 특별법 왜 묵히나

2015-09-07, KBS, 박 대통령, 경주 월성 발굴 현장 40년 만에 방문

2015-09-07, 국민일보, “현지 대통령의 발굴현장 40년만의 방문” 월성 복원현장 찾은朴대통령

2015-09-07, 뉴시스, 박근혜 대통령 경주 월성 깜짝 방문 왜?

2015-09-07, 세계일보, 박 대통령 월성 신라왕궁 발굴현장 방문, 40년만의 발굴현장 재방문

2015-09-07, 아시아경제, 경주 월성 발굴현장, 박대통령 “철저한 고증·복원 노력해 달라”

2015-09-07, 아시아투데이, 박근혜 대통령 경주 월성 방문... 경북도 문화융성 탄력

2015-09-07, 이뉴스투데이, 박근혜 대통령, 계획에 없던 경주 월성 방문..무슨일?

2015-09-07, 이데일리, ‘경주 월성 방문’ 박대통령 “예산·인력 최대한투입해야”

2015-09-07, 일요신문, 박근혜 대통령 경주 월성 방문으로 경북도 문화융성 탄력 예상

2015-09-07, 파이낸셜뉴스, 박근혜 대통령 경주 월성 방문...경북도 문화융성탄력

2015-09-07, 한국일보, 신라왕궁 발굴 현장 찾은 박 대통령...‘문화 융성’ 행보 나선 듯

2015-10-14, 경북일보, 이진락 경북도의원, “신라왕경 복원 특별법 조속히 제정해야”

2016-06-29, 경상매일신문, “신라왕경 복원사업,재원확보 필요”

2016-07-12, 연합뉴스, ‘신라왕경 복원·정비’ 특별법 제정 다시 탄력만나

2019-07-30, 경북일보, 신라왕경특별법 수정안,특별법이라 할 수 있나

2019-11-17, 경북매일, 신라왕경 특별법, 역사도시 경주 위상 찾는 계기로

2019-11-19, 경북일보, 경주 신라왕경 핵심유적 복원 특별법 국회 통과

2019-11-20, 경북일보, 신라왕경 특별법,경북관광르네상스 기대된다

2019-11-20, 경북도민일보, 신라왕경특별법 통과 이후가 더 문제

2019-11-20, 중도일보, 경주 시민의 염원 ‘신라왕경특별법 제정’

2020-01-20, 한국일보, 경주시 신라왕경 복원·정비 특별제정 학술세미나 개최

2020-01-23, 시사저널e, 2년 만에 국회 문턱 넘었지만... ‘신라왕경특별법’ 실효성 논란

2020-04-22, 매일신문, 신라왕경 복원·정비 특별법 ‘속 빈 강정’ 전략 위기

2020-12-30, BBS, 경주 ‘황룡사’ 복원 속도... 신라왕경 특별법 시행

2021-11-20, 일요신문, 김석기 의원 “신라왕경 복원 특별법 국회 통과 ... 순탄하지 않았죠”

2022-06-07, 매일신문, ‘왕경도시’ 만들면 경주 시민 부자 될까?

2022-07-19, 국제뉴스, 박광호 경주시의원, 신라왕경 복원정비 후속책 마련해야

2024-12-26, 한겨레, “신라왕궁 왜 빨리 못 찾나” 경주 김석기 의원 황당 ‘압박설’

Archaeological Authenticity and Policy Dilemmas in the Excavation of the Silla Royal Capital

Lee, Sung-Joon (Assistant Professor, Department of Archaeology, Chungnam National University)

This study critically reviews the past decade of the Restoration and Maintenance of Key Historic Sites of the Silla Royal Capital project (hereinafter Silla Royal Capital Project), launched in 2014, from an archaeological perspective, and aims to analyze the structural dilemmas faced by national heritage governance. The Silla Royal Capital Project began with the dual goals of recovering Gyeongju's historical identity and revitalizing the local economy. However, throughout its implementation, it exposed a severe conflict between 'Political Time,' which demands visible and rapid results, and 'Archaeological Time,' which requires long-term, precise investigation to determine the authenticity of the ruins.

The analysis reveals that in the early stages, the academic rigor of excavation investigations was frequently threatened, with hasty restoration plans established in the absence of archaeological data or discussions about the mass deployment of private investigation agencies to shorten the excavation period. Such conflicts led to tangible side effects, such as the damage to archaeological features during the construction of the Hwangnyongsa History and Culture Center. In response, the academic community and national research institutes have sought qualitative advancements by securing legal stability through the enactment of the Special Act on the Restoration and Maintenance of Key Historic Sites of the Silla Royal Capital and establishing a 'Comprehensive

National Heritage Research Model' to practice interdisciplinary research and Public Archaeology.

However, the recent political pressure regarding the excavation of Wolseong Palace implies that development logic and performance-ism still threaten archaeological principles even after legal institutionalization. In conclusion, this study suggests that for the Silla Royal Capital Project to succeed, it is urgent to build a new governance system that can guarantee 'archaeological authenticity' by institutionally ensuring the academic duration of excavation investigations, establishing a research-centered budget structure, and deriving a process-oriented social consensus.

Key words : Restoration and Maintenance of Key Historic Sites of the Silla Royal Capital Project, Special Act on the Restoration and Maintenance of Key Historic Sites of the Silla Royal Capital, National Heritage Governance, Comprehensive National Heritage Research Model, Gyeongju City