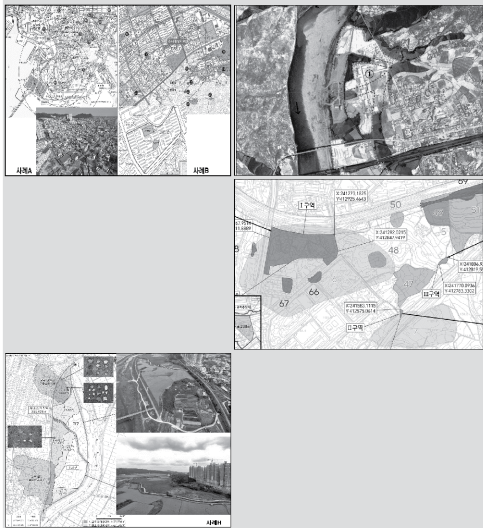




매장유산 지표조사 방법의 개선 방안

Methodological Improvements in Surface
Survey of Buried Cultural Heritage

김도헌
동양대학교 공공인재학부 교수

I. 머리말

II. 현행 지표조사의 절차와 방법

III. 지표조사 보고서 검토

IV. 지표조사의 개선 방안

V. 맺음말

국문 요약

지표조사는 매장유산을 조사하는 가장 보편적인 수단이지만, 방법적 한계도 있다. 이러한 한계에도 불구하고 개발 사업을 진행할 때 매장유산을 보호하려는 목적에서 지표조사를 진행한다. 그런데 일종의 행정 절차로 진행되는 지표조사가 매장유산을 보호하는 데 얼마나 적절한지는 아직 검토된 바가 없다. 이런 문제 인식을 바탕으로 여기서는 현행 지표조사 방법을 검토하였다.

현행 지표조사에서 확인되는 문제점은 여러 가지이지만, 가장 주요한 것은 매장유산의 존재 여부를 판단하는 데 정량적 기준이 없다는 점이다. 또한, 지표조사만으로 매장유산이 존재하지 않음을 단언할 수 없음에도 지표조사 이후 추가 조사 없이 그대로 공사를 진행하는 사례가 있는 것도 문제이다. 이 밖에 매장유산과 다소 무관한 민속과 자연유산 등의 조사가 포함된 것도 부적절하다고 판단한다.

이러한 문제점을 개선하려고 지표조사에서 매장유산의 존재 여부를 판단하는 기준을 설정하여 정량적으로 평가하는 방안을 제시하였다. 물론 여기서 제시한 내용이 최선의 안이라고 생각하지는 않으며, 이를 계기로 정량적 평가 기준에 대한 논의가 진행되어 도입되기를 희망한다. 그리고 지표조사에서 매장유산의 존재 가능성을 확인하지 못한 지역에서 공사를 진행하게 되면 참관조사를 실시하여 매장유산의 분포 여부를 실질적으로 확인하는 단계를 설정하는 게 적절함을 설명하였다. 또한, 민속과 자연유산 등의 조사는 구체적인 기준을 제시하여 필요한 때에만 진행하도록 규정하는 게 바람직하다는 견해도 제시하였다.

주제어 : 매장유산, 지표조사, 정량 평가, 정성 평가, 참관조사

I . 머리말

최근 「국가유산영향진단법」이 시행되면서 매장유산 영향 진단 제도가 도입되었다. 매장유산 영향 진단은 유존 지역을 중심으로 진행하는데, 매장유산 유존 지역은 지표조사 등의 방법을 통해 매장유산이 존재한다고 인정되는 지역을 말한다(「매장유산 보호 및 조사에 관한 법률 시행령」 제3조). 이러한 매장유산 유존 지역을 설정하는 기준은 다양하지만, 유존 지역 대부분은 지표조사를 통해 설정되었다. 따라서 지표조사로 설정한 매장유산 유존 지역을 기준으로 영향 진단을 진행한다고 이해할 수 있다.

그런데 매장유산 지표조사는 개념부터 충돌하는 문제가 있다. 즉, 매장유산은 토지 또는 수중에 매장되거나 분포하는 문화유산(「매장유산 보호 및 조사에 관한 법률」 제2조)을 말하는데, 지표조사는 지상에 드러난 흔적을 통해 매장유산의 존재 여부를 확인하는 방법이다(「국가 등에 의한 매장유산 지표조사의 방법 및 절차 등에 관한 규정(이하 ‘지표조사 규정’으로 약칭)」 [별표 2]). 물론, 지하에 분포하는 매장유산이 파괴되어 유물과 유구 등의 흔적이 지상에 드러난 곳이라면 지표조사를 통해 그 존재를 확인할 수 있다. 그러나 지하에 양호하게 보존된 매장유산은 지상에 아무런 흔적이 없으므로 지표조사를 통해 확인하는 게 불가능하다. 따라서 지표조사는 일정한 한계가 있는 방법임이 분명하고 지표조사에서 관련 자료를 확인하지 못했다고 해서 매장유산이 분포하지 않는다고 단정할 수 없다는 데에는 별다른 이견이 없다.

한편, 매장유산 지표조사는 1999년에 「문화재보호법(법률 제5982호)」이 개정되면서 건설 공사에 앞서 의무적으로 진행하게 되었다. 이후 2005년에 「문화재지표조사 방법 및 절차 등에 관한 규정(문화재청 고시 제2005-74호)」이 제정되면서 지표조사의 구체적인 방법과 보고서 작성의 원칙 등을 규정하였다. 이처럼 25년 이상 건설 공사에 앞서 매장유산 지표조사를 진행하고 있지만, 지표조사 방법 등의 적절성에 관한 검토는 제대로 이루어진 바 없다. 물론, 관련 법령과 행정 절차(김선주 2021), 관련 자료의 수집과 적용(구준모 2021), 지표조사 방법과 보고서 작성(강세호 2021), 지도의 이해와 활용(김감영 2021) 등 지표조사 방법에 관한 여러 내용을 자세하게 검토하였다. 또한, 지표조사 결과를 해석할 때, 입지와 지형, 정밀 토양도, GIS, 인문 환경 등을 종합적으로 검토해야 함을 설명한 연구(유병록 · 이보경 2011)도 있었다.

그러나 매장유산을 보호하려고 진행하는 지표조사가 매장유산 보호에 적절한 방법인지에 대한 논의는 진행된 바가 없는 상황이다. 특히 최근 국가유산 영향 진단 제

도가 도입되고 매장유산 영향 진단이 지표조사를 통해 확인한 매장유산 유존 지역을 중심으로 진행된다는 사실을 고려하면 지표조사의 적절성 검토는 더욱 필요한 상황이라고 판단한다.

이러한 문제 인식을 바탕으로 여기서는 매장유산 지표조사를 검토해 보겠다. 여기서 검토하는 지표조사는 건설 공사에 앞서 의무적으로 진행하는 경우, 다시 말해 행정 절차에 따라 진행하는 지표조사를 의미한다. 또한, 육상 지표조사만을 대상으로 하여 방법과 절차에 초점을 맞추어 살펴보겠다. 이를 위해 먼저 현행 법령 등에서 규정한 지표조사의 절차와 방법 등의 문제점을 살펴본 다음, 여러 기관에서 발행한 지표조사 보고서를 통해 실제 진행된 지표조사의 현황을 검토하고 문제점을 도출하겠다. 마지막으로 검토한 내용을 바탕으로 지표조사 방법의 개선 방안을 가능한 범위에서 제시하겠다.

한편, 우리나라와 달리 해외에서는 지표조사 방법론을 주제로 한 연구가 진행되었다. 예를 들면, 고고학 지표조사의 신뢰성을 확보하기 위해 품질 보증(Quality Assurance, QA) 개념을 적용할 필요가 있음을 논의한 사례가 있다(Banning, E. B. 2017: 466~488). 여기서는 지표조사 결과에서 유물과 유적의 존재 여부, 유물의 밀도와 분포, 자료의 성격 등을 해석하려면 단순히 조사 수행 여부만이 아니라 조사자의 탐지 능력, 지표 가시성, 조사 간격, 조사 설계의 적절성 등을 함께 평가해야 한다고 보았다. 특히 요르단과 키프로스의 사례를 통해 재조사, 조사자의 유효 탐색 폭(sweep width) 측정, 조사 포괄도(coverage) 산출 방법을 제시하였고, 이를 통해 조사 과정에서 유물이나 유적을 놓쳤을 가능성에 대해 경험적으로 평가할 수 있다고 하였다. 이 연구는 지표조사 결과를 해석할 때 “확인된 자료”뿐 아니라 “확인되지 않은 자료의 가능성”까지 함께 검토해야 함을 지적하였다는 점에서 중요한 의미가 있다고 평가한다.

그리고 유물 단위 정밀 보행 조사(artefact-accurate field walking)와 전자기 유도 탐사(EMI) 자료를 결합하여 지표 유물 산포의 해석 가능성을 검토한 연구도 있다(Trachet, J. 2017: 101~117). 여기서는 기존 유적 탐색 수단으로 주로 활용되던 보행 조사가 유적 내부 구조를 파악하는 데에도 유용하다는 점을 강조하였다. 특히 GNSS(범지구 위성 항법 시스템) 기반의 정밀 위치 기록은 격자(10m×10m) 조사보다 훨씬 세밀한 유물 분포 양상을 보여주었으며, 지표 유물 산포와 지하 지구물리 이상을 함께 분석함으로써 주거지, 도로, 필지, 마을의 시간적 확장 양상을 해석할 수

있음을 제시하였다. 또한 장기간 경작된 유적에서도 유물의 수평 이동이 제한적일 수 있으며, 유물 산포가 원래의 역사적 공간 구조를 상당 부분 반영할 수 있음을 밝혔다.

이러한 해외 연구 성과는 우리나라에도 시사하는 바가 있지만, 행정 절차의 일환으로 진행되는 우리나라 지표조사에 적용하기 곤란한 내용도 있다. 특히 행정 절차에 따라 빠른 기간 내에 조사를 완료하고 보고서를 작성해야 하는 상황 속에서 각종 탐지 방법을 채택하기는 쉽지 않다. 어쨌든 해외의 연구 성과 가운데 적용할 수 있는 부분은 가능한 범위에서 활용하겠다.

Ⅱ. 현행 지표조사의 절차와 방법

국가유산 영향 진단 제도에 따르면, 매장유산 유존 지역이 아닌 지역에서 일정 규모 이상의 건설 공사를 진행할 때 지표조사를 진행한다. 그리고 지표조사의 세부 사항은 「지표조사 규정」에서 제시하고 지표조사의 방법과 절차 및 보고서 작성에 관한 세부 사항은 「지표조사 규정」의 [별표 2]와 [별표 4]에서 설명하고 있다. 이 가운데 육상 지표조사에 관한 내용을 정리하면 다음과 같다(그림 1 참조).

사전조사	현장조사	탐문 및 설문조사
✓ 500m 이내 지정문화유산 ✓ 문화유적 원부 등 ✓ 기 조사 자료 ✓ 역사 기록 ✓ 향토사 연구 자료 등	✓ 사업 예정지와 주변 및 조망권 내 국가유산의 현장 정밀 조사 ✓ 탐침 조사, 낙엽 제거 가능 ✓ 지표 원형 변경 불가	✓ 민속, 지명, 풍습, 관습 등에 관한 사항을 마을 원로 또는 관계인 등과의 면담 및 설문 조사

[그림 1] 매장유산 지표조사의 절차와 방법(「지표조사 규정」에서)

「지표조사 규정」에서 제시한 지표조사의 절차와 방법에 관한 내용은 사전 조사와 현장 조사, 탐문 및 설문 조사 등 3개 분야로 구분된다. 현장 조사에 대한 설명 가운데 지표조사의 성격을 잘 보여주는 내용은 ‘지표의 원형 변경을 수반하는 조사(발굴 트렌치 등)는 불가’라는 부분이다. 이를 제외하면, 조사할 항목을 다양하게 제시하였지만, 구체적으로 현장 조사를 어떻게 진행해야 하는지에 관한 설명은 없다. 다시 말해, 조사 지역 전체 범위를 보행으로 확인하는 방식인지, 50% 정도를 확인하는지 등에

관한 구체적인 기준은 없다.

그리고 매장유산 조사와 관련하여 다소 부적절한 내용이 포함되어 있음도 확인된다. 즉, 탐문 및 설문 조사 항목에는 민속 등에 관한 사항을 마을 원로 등과 면담하거나 설문 조사를 진행하도록 규정한다. 그런데 민속 등에 관한 조사는 매장유산과 다소 무관한 내용이다. 물론 지명은 매장유산과 어느 정도 관련성을 인정할 수 있지만, 굳이 모든 지표조사에서 조사할 필요가 있는지는 의문이다. 또한, 마을의 공간 구성, 고건축, 생활, 민속 등과 지질, 동굴, 노거수 등 자연유산에 관한 사항에 대한 정밀 조사도 매장유산 조사에 필요한 사항으로 보기 어렵다. 아마도 「문화재보호법」에서 「매장유산 보호 및 조사에 관한 법률」이 분리되는 과정에서 정리되지 않은 채 남겨진 항목이라고 짐작한다.

조사 개요	조사 지역 환경	조사 내용	조사단 의견
✓ 조사 경위 ✓ 조사 지역 및 범위 ✓ 조사 기간 ✓ 조사단 구성 ✓ 조사 의뢰 기관	✓ 자연 지리적 환경 ✓ 고고 역사적 환경 ✓ 수치지형도, 기타 주제도 ✓ 1950년 이전 지도와 비교 ✓ 반경 호 표시	✓ 문헌 조사 내용 ✓ 국가유산 현황 ✓ 역사, 고고 등 조사 내용 ✓ 지역과 유물 등의 사진 ✓ 조사 범위 등 표시 도면	✓ 조사 기관 의견 ✓ 필요 시 발굴 범위와 면적 ✓ 유구 유물 미확인에도 발굴 의견 제시 ⇨ 지질과 조사 현황 등의 자료 제시

[그림 2] 매장유산 지표조사 보고서의 내용과 구성(『지표조사 규정』에서)

그리고 「지표조사 규정」에는 보고서에 게재해야 하는 구체적인 내용과 구성도 제시하였다(그림 2 참조). 이러한 내용 가운데 주목되는 사실은 매장유산의 존재 여부를 판단하는 기준이 없다는 점이다. 다시 말해 지표조사 과정에서 어떤 자료를 확인하면 매장유산의 존재를 인정할 수 있는지, 매장유산이 존재하지 않는다고 판단하는 구체적인 기준은 무엇인지 등에 관한 설명이 없다. 이와 관련하여 제시된 사항으로는, ‘사업 부지 내에서 유구와 유물이 확인되지 않은 상태에서 발굴 조사 의견을 제시할 경우 지질 환경, 주변 지역에 대한 발굴 조사 결과, 관련 문헌 자료 등을 면밀하게 분석하여 수록’이라는 내용 정도이다.

이처럼 자세한 설명이 없는 상황은 조사 내용에서도 확인할 수 있다. 조사 내용에는 상대적으로 많은 사항이 기술되어 있지만, 매장유산의 존재를 인식하는 기준이 무엇인지를 직관적으로 제시하지 않았다. 다만, 유구와 유물 사진에 관한 설명이 있어서 양자가 매장유산의 존재를 설정하는 기준임을 짐작할 수 있다. 또한, 유적의 분포 범위를 정확하게 도면에 표기하도록 규정하고 있지만, 유적 범위를 설정하는 기준이

나 방법이 무엇인지는 확인할 수 없다.

어쨌든 현행 「지표조사 규정」에서 확인되는 문제점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 매장유산의 잠재성을 평가하는 기준이 없다는 점이다. 유물과 유구 등의 확인 여부를 강조하지만, 이러한 내용은 매장유산의 불확실성이라는 특성을 반영하지 못한다. 이와 관련하여 참고할 수 있는 대표 사례로는 무령왕릉과 진시황릉이 있다. 무령왕릉은 송산리 고분군 내에 분포하고 있었지만, 배수로 공사를 진행하면서 확인되기 이전에는 아무도 존재를 몰랐으며 진시황릉 역시 발견되기 이전까지는 야트막한 둔덕으로 인식한 곳이었다. 물론, 이러한 사례가 보편적이라고 할 순 없지만, 다양한 매장유산 사례를 포함하는 방안을 마련할 필요가 있음은 분명하다.

둘째, 정량적 판단 기준이 없다는 점이다. ‘유적 분포 가능성’, ‘지형 변경 유무’, ‘원지형 잔존 여부’ 등의 여러 항목은, 명료해 보이지만 구체적인 판단 기준이 없다. 특히 가장 중요한 유적 분포 가능성을 구체적으로 어떻게 산출하는지에 관한 기준도 없다. 물론 유적 분포 가능성을 수치화하여 표현하는 게 부적절할 수도 있지만, 행정 절차의 일환으로 진행되는 지표조사에서는 구체적인 기준, 특히 어느 정도의 정량적 기준을 제시하는 게 적절하다.

셋째, 지표조사의 방법적 한계를 보완하는 장치가 없다는 점이다. 지표조사의 개념을 고려하면, 지표의 원형을 변경하지 않으면서 조사를 진행하는 방식은 적절하다. 다만, 지표조사의 방법적 한계, 다시 말해 지상의 흔적을 통해 지하에 분포할 수도 있는 매장유산의 존재 여부를 판단하면서 나타날 수 있는 한계를 보완하는 방식에 관한 별다른 규정이 없다. 물론, 지표조사 이후에 발굴 등을 진행하는 경우는 큰 문제가 없겠지만, 추가 조사를 진행하지 않고 공사를 진행하는 사례는 문제의 여지가 있다. 왜냐하면 매장유산이 분포하지 않음을 지표조사 이외의 방법으로 확인하지 않은 상태에서 공사를 진행하기 때문이다. 따라서 매장유산이 실제로 분포하지 않음을 검증하는 절차가 필요하다고 판단한다.

넷째, 자연유산과 민속 등의 조사 범위가 다소 넓다는 점이다. 앞에서 설명한 것처럼, 자연유산과 민속 등에 관한 항목을 매장유산 지표조사에서 다루는 게 적절한지는 의문이다. 어쨌든 조사 범위에 포함된다고 규정하면, 지나치게 광범위하다는 점이 문제이다. 예를 들어 ‘민속 등에 관한 사항’이라는 문장은 포괄적인 개념이어서 조사 범위가 매우 넓어진다. 또한, 민속 조사를 어떠한 방식으로 진행해야 하는지에 대한 내용이 전혀 없는 것도 문제이다.

따라서 조사 내용에서 자연유산과 민속 등에 관한 항목을 제외하거나, 제외하지 않는다면 구체적인 방법과 범위를 규정할 필요가 있다.

다섯째, 요구 자료는 많지만, 분석이나 자료 해석 방식에 관한 설명이 없다는 점이다. 즉, 사진과 도면, 좌표, GIS 파일 등 여러 자료를 요구하지만, 조사한 자료를 어떻게 정리하고 어떤 방식으로 결론을 도출하는지에 관한 기준이 없다. 이처럼 해석 모델이나 가설을 검증하는 구조가 없으면, 결과적으로 자료 나열형 보고서가 된다. 또한, 나열한 자료에 기반하여 제시한 결론도 편차가 있는 문제가 발생한다.

여섯째, 유적의 범위를 설정하는 기준이 없다는 점이다. 보통 매장유산(또는 유적)의 분포 범위는 다소 애매하여서 정확한 경계를 설정하는 게 쉽지 않다. 실제로 발굴을 통해 전체 범위를 확인하여도 유적의 경계 설정은 간단하지 않다. 다시 말해 개개 유구의 분포 범위는 논란이 없지만, 유구 주변의 어디까지를 유적 범위로 인식할지는 아직 분명한 기준이 없다. 이처럼 발굴한 유적의 범위 설정도 쉽지 않은데, 지표조사만으로 매장유산의 분포 범위를 정확히 규정하기는 매우 어려운 일임은 분명하다. 게다가 별다른 기준이 없다면, 조사자마다 설정한 범위의 편차가 상당할 개연성이 있다.

일곱째, 시굴 조사 등의 필요성을 판단하는 구체적인 기준이 없다는 점이다. 물론 최근 제정된 「지표조사 규정」의 [별표 3]에서 나름의 세부 기준을 제시하였지만, 모호한 부분이 있다(표 1 참조). 예를 들어 ‘유물 확인이나 수습’, ‘원지형 잔존’, ‘유적 입지에 적합한 지형’ 등이 구체적으로 어떤 의미인지가 분명하지 않다. 다시 말해 면적과 관계없이 1점의 유물만 확인하여도 유물 확인으로 볼 수 있는지, 훼손된 부분이 전혀 없는 경우만 원지형 잔존인지, 유적 입지에 적합한 지형은 구체적으로 어떤 곳인지 등 세부 내용을 알 수 없는 항목이 많다.

또한, 표본 조사와 시굴 조사를 구분하는 기준이 제시되어 있지만, 세부 사항(보존 조치 방안 근거)의 내용이 분명하지 않아서 조사 기관에 따라 제시하는 의견이 다를 수 있고 나아가 과잉 또는 과소 조사가 이루어질 가능성도 있다. 따라서 시굴 조사 등의 필요성을 판단하는 기준(보존 조치 방안 근거)을 더 구체적으로 제시할 필요가 있다고 생각한다.

이상에서 간단히 살펴보았지만, 현행 지표조사 제도에 문제가 있음은 분명하다. 특히 개발 행위에 따른 행정 절차의 일환으로 진행되는 지표조사이고 발굴로 이어지면 사업 시행자가 큰 비용을 부담하게 된다는 사실을 고려하면, 정성적 기준만으로

[표 1] 유존 지역의 보존 조치 방안 근거 및 세부 기준(『지표조사 규정』에서 수정)

매장유산 유존 지역 보존 조치 방안 근거		
보존 조치 방안 근거		
①유물 확인이나 수습	특정 시대의 유물이 확인되거나 수습된 경우	
②주변 등에서 기존 유적 조사	시·발굴조사 등을 통해 유적이 확인된 경우	
③기존 매장유산 유존 지역	기존 지표조사로 국가유산 매장이 확인된 경우	
④유적의 입지에 적합한 지형	주변 발굴 결과 유적의 입지에 적합한 경우	
⑤원지형 잔존	매장유산 잔존 가능성이 높은 경우	
⑥기타	문헌 등으로 유적을 확인할 수 있는 경우 등	
매장유산 유존 지역 보존 조치 방안 세부 기준		
유산 구분	보존 조치	세부 기준
비지정 유산 매장유산 (유존 지역)	현상 보존	1.현지 보존 유적(법 제14조) 2.국가유산청 국가유산(전문)위원 3인 이상의 검토를 거쳐 현상보존의 필요성이 인정된 경우
	정밀 발굴	객관적이고 구체적인 증거를 통해 국가유산의 매장 가능성이 확정적이며, 범위와 성격이 비교적 명확한 경우
	시굴 조사	1.유물이 확인되거나 수습되고, 원지형이 잔존한 경우 〈①+⑤〉 2.유물이 확인되거나 수습되고, 다른 근거들이 복합적으로 확인된 경우 〈①+②~⑥ 중 2가지 이상〉 3.유물이 확인되거나 수습되지 않지만, 다른 근거들이 복합적으로 확인된 경우 〈②~⑥ 중 2가지 이상〉
	표본 조사	1.유물이 확인되거나 수습되고, 원지형이 잔존을 제외한 다른 근거가 확인된 경우 〈①+②·③·④·⑥ 중 1가지〉 2.해당 근거가 하나 정도만 확인되는 경우 〈①~⑥ 중 1가지〉 3.유물이 확인되거나 수습되지 않고, 다른 근거들이 복합적으로 확인되지만, 원지형의 훼손이 국가유산의 매장환경에 영향을 미칠 만큼 명백한 경우 〈②~⑥ 중 2가지 이상+원지형 일부 훼손〉

1	매장유산의 잠재성을 평가하는 기준 없음	→	불확실성이란 매장유산의 특성을 반영 못함
2	정량적 판단 기준 없음	→	결론의 편차 발생, 행정의 균일성 문제
3	지표조사의 한계를 보완하는 장치 부족	→	지상 흔적만으로 매장유산을 파악하는 한계
4	자연유산과 민속 등의 조사 범위가 넓음	→	민속 등의 조사 범위와 방법에 대한 기준 없음
5	조사한 자료를 해석하는 기준 없음	→	자료 나열형 보고서, 결론에 편차 발생
6	유적 경계를 설정하는 기준 없음	→	매장유산 경계의 편차 발생
7	발굴 조사 필요성 판단의 기준 모호	→	과잉 또는 과소 발굴의 문제 발생

[그림 3] 지표조사의 방법과 절차에서 확인되는 문제점

결과를 도출하는 방식이 적절하지 않음은 분명하다. 다음 장에서는 이러한 지표조사 방법의 문제점이 실제 지표조사에서 어떻게 확인되는지를 살펴보겠다.

Ⅲ. 지표조사 보고서 검토

지표조사의 문제점을 살펴보려고 결과 보고서를 선별하여 검토하겠다. 검토 대상은 매장유산 조사 연구 전문 법인에서 2007년부터 2025년까지 전국에서 진행한 지표조사의 보고서로 50개 기관에서 발간한 50개의 보고서이다. 지표조사 보고서는 ‘국가유산청의 GIS통합인트라넷시스템’의 ‘상세 검색-매장유산 조사현황-지표조사’에서 시도(서울, 경기, 강원 등)를 선택하여 검색한 다음, 검색 결과에 나오는 보고서를 번호에 따라 순차적으로 선택하였다. 이 과정에서 시도별 보고서의 건수를 대략 배분하였고 중복되는 기관은 배제하였다. 이렇게 임의로 선별한 50개의 보고서를 검토하면서 확인된 문제점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 매장유산의 분포 잠재성을 평가하는 구체적인 기준이 없다. 물론 유구가 확인되면 유적의 존재를 상정하는 데 별다른 논란이 없지만, 유물과 유구를 확인하지 못했다는 사실만으로 매장유산이 분포하지 않는다고 단정할 수 없다. 이런 이유로 여러 지표조사에서 유물과 유구를 확인하지 못했어도 지형 조건과 주변 유적의 분포 등을 기준으로 유적의 분포 가능성을 제시하고 있다. 그런데 유적의 분포 가능성을 제시하는 기준이 사례마다 다르다는 문제가 있다. 예를 들어 반경 몇 미터 이내에 어떤 종류의 유적이 분포할 때 매장유산의 분포 가능성을 인정하는지, 지형 조건이 어떠한 때 인정할 수 있는지 등에 대한 기준이 없다. 결과적으로 조사 담당자의 주관적인 기준에 따라 결정되었다고 짐작된다.

이와 관련하여 다음 2가지 사례를 참조할 수 있다(그림 4 참조). 2개 사례는 모두 재개발 사업에 앞서 지표조사를 진행하였는데, 이미 도시 개발이 이루어졌던 곳에 해당한다. 지표에서 유물과 유구 등의 흔적을 확인할 수 없었지만, 원래 지형이 남아 있을 가능성이 있다고 판단한 지점에 대해 다음 단계 조사 의견을 제시하였다. 다시 말해 사례 A는 참관 조사, 사례 B는 표본 조사가 필요하다는 조사단 의견이 도출되었다. 양자는 조사 당시 지표의 상황과 주변 유적 현황 등에서 별다른 차이가 없으며, 유물과 유구 등의 흔적을 확인하지 못했다는 점도 같다. 또한, 추가 조사의 필요성을



[그림 4] 지표조사 사례A와 사례B

제시한 근거도 원래 지형의 잔존 가능성으로 동일하지만, 추가 조사의 내용에는 차이가 있다. 이처럼 시굴과 표본, 표본과 참관 등을 구분하는 기준이 사례마다 다른 상황은 문제가 있음이 분명하다.

둘째, 정량적 판단 기준이 없다. 실제로 거의 모든 지표조사 보고서에서 정량적 판단 기준을 찾기 어렵다. 즉, 어느 정도의 면적에서 몇 점의 유물이 확인되어야 매장유산의 존재를 상정할 수 있는지, 시굴 조사와 표본 조사를 구분하는 기준이 무엇인지 등 여러 사항을 판단할 때 구체적인 기준, 특히 정량적 기준이 없다. 이런 상황 때문에 조건은 비슷하지만, 사례에 따라 시굴 또는 표본으로 의견이 갈라진다. 특히 하나의 보고서에서 판단 기준이 애매한 사례도 있다(그림 5 참조). 즉, 단일 지표조사에서 2개 지점에 대해 각각 표본 조사와 시굴 조사 의견을 제시하였지만, 각각의 견해를 뒷받침하는 근거는 동일하다. 이러한 상황은 정성적 기준으로 판단하기 때문에 발생하는 현상이라고 생각한다.

그런데 현행 매장유산 지표조사는 실질적으로 개발 행위에 따른 행정 절차에 해당하므로, 행정의 평등과 신뢰 보호의 원칙(「행정기본법」 제9조와 제12조)을 고려하

1	가도동 유적유형지	매장광역시 동구 가도동 393필대	6,200	행동기 고리, 조선	유적추경지	○	표본 조사	6,200	지표수습된 다수의 유물로 조사 매장안 화제가 존재할 가능성이 높다.	추가 조사 지역 내
2	가도동 유물산포지	매장광역시 동구 가도동 402필대	11,700	행동기 고리, 조선	유물산포지	○	시굴 조사	11,700	지표수습된 다수의 유물로 조사 매장안 화제가 존재할 가능성이 높다.	추가 조사 지역 내

[그림 5] 지표조사 보고서 결과표 일부 사례

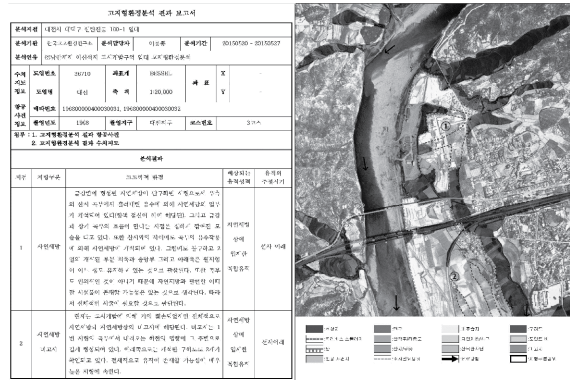
면 객관적인 기준을 통해 편차가 적은 결론을 도출할 필요가 있음은 분명하다.

셋째, 지표조사의 한계를 보완하는 조사를 잘 진행하지 않는다. 물론 고지형 분석 등의 보완 조사를 진행한 사례도 있다(그림 6 참조). 그러나 대부분은 육안 조사만 진행하고 있으며 보완 조사를 거의 채택하지 않았다.

현행 제도의 틀 속에서 보면 정해진 기간 내에 각종 보완 조사를 실시하기는 현실적인 어려움이 있다. 또한, 앞에서 기술했던 것처럼, 지표조사 이후 시굴이나 발굴 조사를 진행하는 때에는 지표조사에서 굳이 보완 조사를 진행할 이유가 없다. 그러나 지표조사만으로 종결되는 사례에서는, 매장유산이 분포하지 않는다는 사실을 확인할 필요가 있다. 여러 지표조사 보고서에 “지표조사의 한계를 고려할 때 공사 중에 매장유산과 관련된 흔적이 확인된 때에는 즉시 관련 법령에 따라 처리해야 한다.”라는 문구를 기재하는데, 이것은 지표조사만으로 매장유산이 분포하지 않는다고 단정하지 못함을 여러 조사기관이 알고 있기 때문이다. 어쨌든, 지표조사 이외의 방법으로 매장유산이 존재하지 않음을 확인하는 절차가 없다는 점은 문제라고 생각한다.

넷째, 민속 조사를 진행한 사례가 거의 없다. 앞에서 설명한 것처럼, 매장유산 지표조사에서 민속 조사를 진행할 필요는 없다고 생각한다. 실제로 지표조사에서 민속 조사를 체계적으로 진행한 사례는 거의 없으며, 대부분 지명만 조사하거나 민속 관련 문헌 자료만 제시한다(그림 7 참조). 특히, 민속에 관한 탐문 조사와 설문 조사 등을 진행한 사례는 거의 찾을 수 없다. 자연유산 역시 민속과 비슷한 상황이다. 따라서 실효성이 없는 규정에 대해서는 현실에 맞게 수정하는 게 적절하다고 생각한다.

다섯째, 자료를 해석하는 기준이 없다. 지표조사 보고서에 기재하는 자료는 다양하지만, 이러한 자료를 어떻게 해석하고 판단했는지를 설명한 사례는 없다. 이런 이유로 지표조사에서 확인한 자료를 해석하는 방식은 사례마다 차이가 있다. 실제로 기관마다 자료 해석에 편차가 있는데, 이러한 상황이 부적절함은 분명하다. 물론 지표



[그림 6] 지표조사에서 진행한 고지형 분석 사례

면적은 14,390m²이다. 따라서 사례C와 사례D의 유물 수량 당 산포지 면적을 비교하면 10배 이상의 차이가 있다. 물론, 이러한 비교가 적절한지에 대한 검토가 필요하겠지만, 구체적인 기준이 없어서 편차가 발생한다는 사실을 뒷받침하는 자료로 인식하는 데에는 큰 무리가 없다고 생각한다.

여섯째, 유적의 경계를 정하는 기준이 없다. 지표조사에서 새로운 매장유산을 확인하면 분포 범위를 도면에 정확히 기재해야 한다. 그런데 매장유산의 분포 범위를 어떻게 확정하였는지를 구체적으로 제시한 사례가 없다. 물론 학술적인 관점에서 도 매장유산의 분포 범위를 구체적으로 파악하는 기준은 다소 모호한 부분이 있다. 그러나 행정 절차로 진행되는 지표조사라는 사실을 고려하면 최소한의 기준을 제시하는 게 바람직하고 사례마다 발생하는 편차를 줄일 필요가 있다. 여기에 관해서도 하나의 사례를 제시하면 다음과 같다(그림 9 참조).



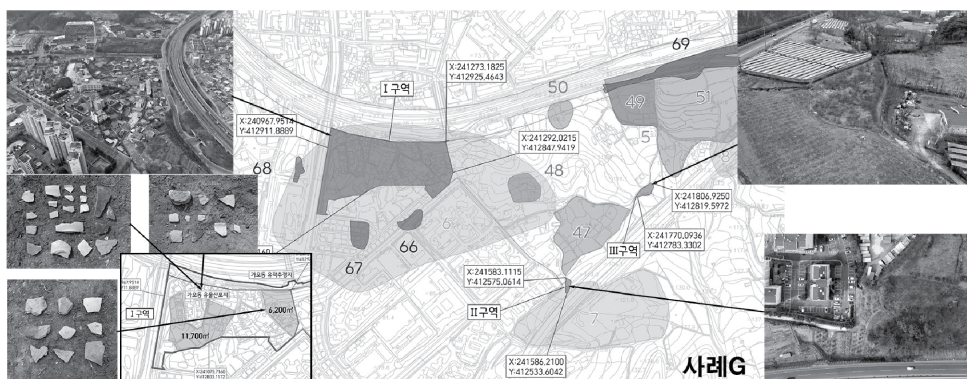
[그림 9] 지표조사로 설정한 산포지 사례

사례E는 지표에서 유물을 확인하여 신규로 설정한 산포지이다. 산포지 설정과 관련하여 제시한 설명은, ‘경작지가 위치한 OO동 산71-3번지 일원에서는 도기편과 백자편이 분포하고 있는 양상이 확인되었다. 이러한 조사 결과를 토대로 유물산포지로 명명하였다.’이다. 이 내용만으로는 산포지 남쪽 경계를 설정한 기준이 무엇인지를 알 수 없다. 사례F도 비슷한데, ‘원지형이 남아 있고 유물이 확인된 구릉과 논밭 일부를 중심으로 명명하였다’라고 설명하였다. 그런데 남동쪽의 골짜기 일원은 절반 정도만 산포지의 분포 범위에 포함시켰는데, 이렇게 설정한 이유를 설명하지 않아서 어떤 이유로 절반만 설정하였는지를 알 수 없는 상황이다.

물론, 대부분의 지표조사에서 유물의 분포 여부와 분포 범위, 지형 조건 등을 종합적으로 고려하여 산포지의 범위를 설정한다. 다시 말해 명시적인 기준은 없지만, 실

질적으로 통용되는 나름의 기준이 존재한다. 그런데 이러한 기준을 공식적으로 검토한 바가 없어서 사례마다의 편차가 발생하는 상황은 문제라고 할 수 있다.

일곱째, 지표조사 이후에 보존 대책을 결정하는 기준이 분명하지 않다. 물론 여러 보고서에서 유물과 유구의 분포 여부, 입지, 주변 유적의 분포 현황 등을 근거로 제시하고 있어서 이러한 내용이 기준이라고 이해할 수 있다. 그러나 사례마다 기준 적용이 다르다는 사실을 고려하면 전체적으로 통일된 방안을 마련할 필요가 있음은 분명하다. 이와 관련하여 하나의 사례를 살펴보면 다음과 같다(그림 10 참조).

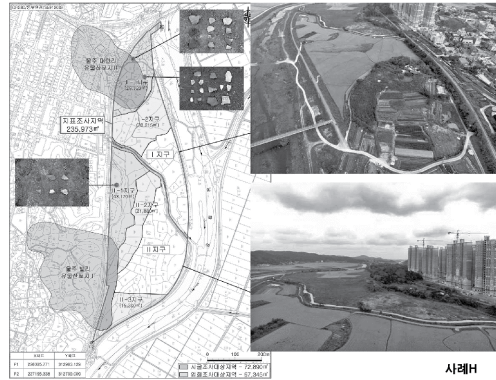


[그림 10] 지표조사 사례G의 조사 현황

사례G는 매장유산이 분포한다고 알려진 곳에서 진행한 지표조사로 총 3개 구역으로 구분된다. 이 가운데 II·III구역은 유물이 확인되지 않았다는 이유로 보존 조치에 관한 의견을 제시하지 않았다. 그리고 I 구역 가운데 유물이 확인된 지점을 중심으로 신규 산포지와 유적 추정지를 각각 설정하였다. 또한, 유물 확인 수량을 기준으로 산포지는 시굴, 유적 추정지는 표본 조사가 필요하다는 조사단 의견을 제시하였다.

이 사례는 매장유산이 유존하는 지역에 해당하는 I 구역, 일부만 매장유산 유존 지역과 중복되는 II 구역, 매장유산 유존 지역이 아닌 III구역으로 구분된다. 그런데 이러한 상황은 조사 의견 도출에 별다른 영향을 미치지 않았다고 판단한다. 보고서의 내용을 잘못 이해했을 수도 있지만, 전체 내용을 종합해 보면 유물의 확인 여부만을 기준으로 결정하였을 개연성이 있다. 이러한 기준이 적절한지는 의문인데, 특히 기존 조사 내용(기 보고된 매장유산)을 반영하지 않은 상태로 의견을 제시하였다는 사실은 문제가 있다고 생각한다. 또한, 유물의 수량을 기준으로 시굴과 표본을 구분하는 게 적절한지, 적절하다면 정량적인 기준이 있는지에 대한 의문도 있다.

사례H는 매장유산 유존 지역과 일부 중복되는 지점에서 진행한 지표조사이다(그림 11 참조). 여기서는 유물의 분포 여부와 지형을 기준으로 각각 시굴과 참관 조사 의견을 제시하였다. 다만, 유물을 채집한 지점이 3개소에 불과하므로 어떤 기준으로 유물 분포 범위를 설정했는지는 알 수 없다. 또한, 원래 지형이 남아 있는 지점은 참관 조사를 진행해야 한다고 했지만, 원



[그림 11] 지표조사 사례H의 조사 현황

래 지형의 잔존 가능성을 어떻게 판단했는지에 관한 설명을 제시하지 않았다. 따라서 보고서의 내용만으로는 판단 기준과 내용을 확인할 방법이 없다는 문제가 있다.

이상에서 지표조사 보고서에서 확인되는 문제점을 살펴보았다. 지표조사 보고서에서 드러나는 가장 큰 문제는 역시 정량적 평가 기준이 없다는 사실이다. 그리고 이 때문에 여러 문제가 발생한다고 판단한다. 이 외의 문제로는 지표조사로 종료되는 사례의 경우 매장유산이 존재하지 않음을 확인하는 조사를 진행하지 않았다는 점과 매장유산과 다소 무관한 민속 조사를 형식적으로 진행하고 있다는 점 등이다.

1	매장유산의 분포 잠재성 평가 기준 부재	→	조사 담당자의 주관적 기준으로 결정
2	정량적 판단 기준 적용 사례 없음	→	행정의 평등과 신뢰 보호 원칙과 충돌
3	육안 조사의 한계를 보완하는 조사 미진행	→	매장유산 미분포를 확인하는 조사 필요
4	지명 조사 정도만 진행하는 민속 조사	→	매장유산 조사에 불필요한 항목
5	여러 자료의 해석 기준이 없음	→	행정 처리 균일성의 문제 발생
6	유적 경계를 정한 기준을 알 수 없음	→	사례마다 편차가 발생하는 문제 존재
7	보존 대책을 결정하는 기준 다양	→	큰 틀은 비슷하지만, 세부 내용에서 격차 발생

[그림 12] 지표조사 보고서에서 확인되는 문제점

Ⅳ. 지표조사의 개선 방안

여기서는 앞에서 살펴본 문제점을 개선하는 방안을 제시하겠다. 먼저 민속 조사는 매장유산 지표조사에서 검토할 필요가 있는지 의문이고 실제로 대부분의 보고서에서는 지명에 관한 선행 자료를 정리하는 수준으로 진행하고 있다. 또한 지침에서 규정한 설문 조사 등을 실제로 진행한 사례는 찾기 어렵다. 따라서 민속 조사가 필요한 경우를 별도로 규정하여 진행하고 매장유산 지표조사에서는 제외하는 게 바람직하다고 판단한다.

다음으로는 정량적 기준의 도입 문제를 살펴보겠다. 현재 지표조사에서 드러나는 가장 큰 구조적 한계는, ‘판단은 있지만, 기준이 없다’는 점이다. 예를 들면, 지표조사 보고서에서 ‘입지 양호’, ‘가능성 있음’ 등의 표현을 많이 사용하고 있지만, 이러한 표현은 주관적 판단으로 조사자에 따라 결과가 달라지는 문제가 있다. 특히 동일 지점에 대한 지표조사 결과도 기관마다 다를 수 있는데, 이러한 주관성은 행정 절차로 진행되는 지표조사에는 부적절하다. 또한, 판단 근거가 불명확하면 행정 분쟁이 발생할 가능성도 있다.

따라서 판단의 표준화와 재현성을 확보하려면 정량적 기준을 어느 정도 도입할 필요가 있음은 분명하다. 이러한 맥락에서 하나의 시안을 제시하면 다음과 같다. 한편, 여기서 제시하는 내용은 하나의 안으로 절대적인 기준은 아니다. 구체적인 안은 향후 국가유산청에서 지금까지 진행된 지표조사 보고서를 전체적으로 분석한 이후에 도출하는 게 적절하다고 생각한다. 그러므로 여기서 제시하는 내용은 정량적 기준을 도입하는 게 필요하고, 매장유산 지표조사에도 어느 정도의 정량적 기준을 도입하는 게 가능함을 제시하는 내용으로 이해하길 희망한다.

앞에서 검토한 지표조사 규정과 보고서의 내용으로 보면, 유적의 존재 여부를 판단하는 기준은, 유물의 분포 여부, 입지, 주변 유적 분포 현황, 원래 지형 잔존 여부 등으로 파악할 수 있다. 그리고 조사 지역에 따라 변수가 될 수 있는 사항인 현장 여건이 있다. 다시 말해 절토 등으로 원래 지형이 파괴되었거나, 매립이나 식생으로 인해 지표를 관찰하는 게 어려운 상황 등의 현장 여건을 반영할 필요가 있다. 이러한 항목을 바탕으로 평가표를 제시하면 다음과 같다(표 2 참조).

[표 2] 지표조사 평가표 시안

영역	세부 지표	배점	평가 기준
지표 유물 (15)	유물 밀도	10	0점/㎡: 0 / 0.01~0.05점/㎡: 3 / 0.06~0.2점/㎡: 6 / 0.21점 이상: 10
	유물 다양성	5	단일 종류: 2 / 2~3종류: 4 / 4종류 이상: 5
입지 (15)	지형 조건	5	급경사(30도 이상): 0 / 경사(10~20도): 3 / 평탄(10도 이하): 5
	입지 적합성	5	부적합: 0 / 낮음: 2 / 보통: 3 / 높음: 5
	입지 분석 수준	5	단순 서술: 2 / 입지 분석 포함: 5
주변 유적 (15)	주변 유적과 거리	5	1km 초과: 0 / 0.5~1km: 2 / 100~500m: 3 / 100m 이내 또는 중첩: 5
	주변 유적과 관련성	5	관련 없음: 0 / 시대만 유사: 2 / 성격 유사: 4 / 시대와 성격 모두 유사: 5
	공간 분석	5	없음: 0 / 단순 서술: 2 / 입지 분석: 5
보존 가능성 (20)	지형 잔존도	10	20% 이하 잔존: 0 / 50% 이하 잔존: 4 / 50~80% 잔존: 7 / 80% 초과 잔존: 10
	지표 교란	10	80% 이상 교란: 0 / 40~80% 교란: 4 / 20~40% 교란: 7 / 20% 이하 교란: 10
조사 신뢰도 (25)	조사 밀도	10	전체 범위 확인: 10 / 70% 이상 확인: 7 / 30~70% 확인: 4 / 30% 이하 확인: 0
	조사 방법 다양성	3	육안 조사만: 0 보완 기법 활용: 3
	조사 가시성	10	80% 이상 불량: 0 / 50~80% 정도 불량: 3 / 20~50% 불량: 6 / 20% 이하 불량: 10
	현장 조사 기간 적정성	2	부족: 0 / 적절: 2
해석 판단 체계 (10)	자료 해석 기준	5	없음: 0 / 있음: 5
	발굴 등의 판단 기준	5	없음: 0 / 있음: 5

평가 영역은 6개로 구분하였고 영역별 세부 지표는 2~4개로 설정하였다. 먼저 지표 유물은 매장유산의 존재를 뒷받침하는 기준 자료로 널리 사용(「지표조사 규정」 [별표 2])되는데, 2개의 항목으로 평가할 수 있다. 이 가운데 유물 밀도는 전체 조사 면적에서 확인한 유물 수량을 의미하는데, 면적에 따른 유물 수량의 편차를 확인하려고 제시한 지표이다. 그리고 유물 다양성은 단일 시대인지 여러 시대에 걸쳐 있는지를 반영하는 속성이다.

그리고 입지 가운데 지형 조건은 자연 지형에 관한 것으로 등고선을 기준으로 계산하여 산출하는 방식으로 적용할 수 있다. 입지 적합성은 선행 조사에서 확인된 개개 유적의 입지와 비교하여 파악하는 항목이다. 예를 들면 가마의 입지, 취락의 입지, 무덤의 입지 등 비교적 정형화된 유적별 입지 자료와 비교하여 설정하는데, 정성

적 요소가 다소 반영된 항목이다. 그리고 입지 분석은 단순히 지형만 서술한 경우와 관련 분야 지식에 기반하여 입지를 검토한 경우로 구분하였는데, 앞서 살펴본 입지 적합성과 관련된다. 다시 말해 입지 분석과 입지 적합성은 상호 연관되는 속성으로 입지 분석에 기반하여 입지 적합성을 파악하였는지를 평가한다.

주변 유적은 선행 조사에서 확인된 자료와 비교를 통해 산출하는 항목이다. 조사 지역 주변에 분포하는 매장유산의 양상에 기반하여 산출한다. 주변 유적과 관련성은 조사 지역에서 상정하는 유적과 주변 유적 사이에 관련성이 있는지를 반영하는 항목이다. 예를 들어 조사 지역에 삼국시대 고분이 분포한다고 파악하였는데, 주변에 삼국시대 고분이 있는지, 조선시대 무덤이 있는지, 삼국시대 취락이 있는지 등에 따라 차등하여 평가한다. 그리고 공간 분석은 주변 유적 관련성과 연계되는 항목으로, 분석에 기반하여 주변 유적과 연관성을 파악하도록 유도하는 역할을 한다.

보존 가능성 가운데 원래 지형 잔존도는 절토 등으로 파괴된 부분, 다시 말해 원래 지형이 이미 파괴되어 기반토가 노출된 부분이 조사 지역에서 어느 정도 비중을 차지하고 있는지를 반영한다. 지표 교란은 원래 지형을 대체로 유지하고 있지만, 경작 등으로 교란된 부분이 어느 정도의 비율인지를 반영하는 항목이다. 만약 원래 지형이 잔존하지 않는 곳이라면 지표 교란은 80% 이상에 해당한다.

조사 신뢰도 항목 가운데 조사 밀도는 전체 조사 면적 가운데 실제 보행하면서 확인한 면적이 얼마나 되는지를 반영하는 항목이다. 그리고 조사 가시성은 풀이나 낙엽이 덮여 있거나, 구조물이 들어서 있어서 지표를 확인할 수 없는 부분이 얼마나 되는지를 반영하는 항목이다. 또한, 조사 방법 다양성은 육안 조사 외의 다른 방법으로 조사를 진행했는지를 평가하는 항목이다. 그리고 현장 조사 기간 적정성은 대규모 조사에 해당하는 항목으로 현장 조사에 적절한 시간을 할애했는지를 검토한다.

마지막으로 해석 판단 체계는 자료와 보존 대책인 발굴 조사 진행 여부 등을 판단하는 해석의 틀이나 기준이 있는지를 검토하는 항목이다. 이 부분은 현장 조사를 통해 확보한 자료를 얼마나 신뢰 가능한 방법으로 분석하고 해석했는지를 평가하는 항목이다.

이러한 평가 항목의 적절성은 평가 사례가 축적되면 분명하게 드러난다고 생각한다. 아마도 실제 평가를 진행하면 보완할 부분이 발생한다고 예상하지만, 지금까지 진행된 지표조사 보고서에서 확인되는 기준과 선행 연구(유병록·이보경 2011; Banning, E. B. 2017; Trachet, J. 2017)에서 제시한 기준(입지, 지형, 탐지 능력, 지표

가시성, 조사 설계의 적절성, GIS 등) 가운데 적용 가능한 항목(입지, 지형, 지표 가시성 등)을 포함했다는 점에서 어느 정도 타당성은 있다고 생각한다. 또한, 여기서 검토하는 정량적 평가 기준의 적용 가능성을 검토하는 데에는 별다른 문제가 없다고 판단한다.

어쨌든 앞에서 제시한 방식으로 평가한 내용에서 도출된 점수의 평가 기준은 다음과 같다(표 3 참조). 총점이 높으면 매장유산의 분포 가능성이 크므로 시굴 조사, 총점이 낮으면 가능성이 작으므로 표본 조사나 참관 조사, 희박한 때에는 추가 조사 없이 공사 시행 등으로 설정할 수 있다. 어쨌든 이 기준은 임시적인 것인데, 많은 데이터를 분석한 이후에 보완이 필요함은 분명하다.

[표 3] 평가 기준

점수	유적 분포 가능성	보존 조치
81점 이상	높음	시굴
66~80점	보통	표본
51~65점	낮음	참관
50점 이하	희박	공사 시행

그리고 앞에서 설정한 기준에 따라 기존 지표조사 보고서 10개를 평가한 것이 [표 4]이다. 표에서 확인되는 것처럼, 전체적으로 총점이 낮아서 60점을 넘는 사례가 없다. 이렇게 점수가 낮은 이유는, 보존과 신뢰도, 해석 등의 항목의 점수가 낮기 때문이다. 지금까지의 지표조사 보고서에서는 이 부분에 대한 설명을 제대로 제시하지 않았으므로 점수가 낮게 산출되었는데, 향후 기술 방식이 보완되면 평가 점수는 10~15점 정도 상향될 개연성이 있다.

한편, 평가 점수는 낮지만, 대체로 시굴 의견이 제시된 사례가 표본 의견이 제시된 사례보다 점수가 높은 경향은 확인된다. 다만, 보고서 번호 9번 사례의 조사단 의견

[표 4] 기존 지표조사 보고서의 평가 결과

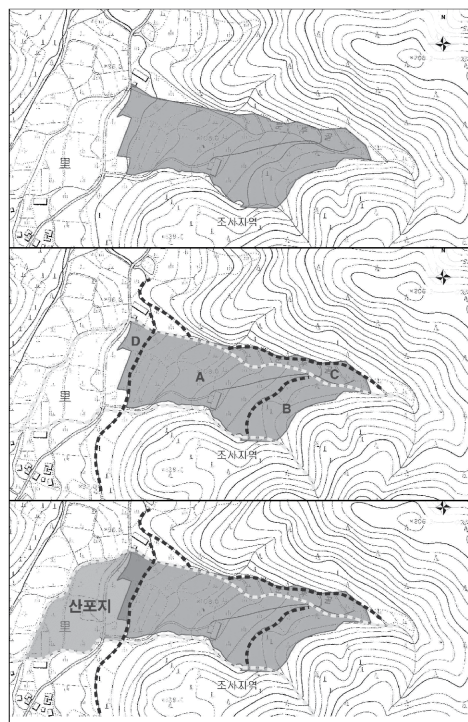
보고서 번호	유물 (15)	입지 (15)	주변 (15)	보존 (20)	신뢰도 (25)	해석 (10)	총점	보고서의 조사단 의견
2	8	11	11	8	9	0	47	시굴/표본/공사
3	7	10	10	9	9	0	45	시굴/표본/공사
4	0	8	6	10	10	0	34	표본/공사
5	11	13	14	7	9	0	54	시굴/표본/공사
6	10	12	12	9	9	0	52	시굴/표본/공사
8	9	12	11	8	8	0	48	표본
9	6	10	11	6	6	0	39	시굴
10	10	12	13	10	10	2	57	시굴/공사
11	8	11	10	10	9	0	48	시굴/공사

은 시굴이지만, 평가 점수는 상대적으로 낮게 산출되었다. 이러한 현상이 발생한 이유는, 보고서 9번 사례가 조사 면적이 좁고 건축물이 있으면서 바닥은 시멘트로 포장된 상황이어서 원래 지표를 전혀 확인할 수 없는 특수한 사례이기 때문이다. 따라서 이 사례를 제외하고 보면, 앞에서 제시한 지표조사 평가 시안은 큰 틀에서 문제가 없다고 파악할 수 있다. 그리고 이러한 평가표를 개선하여 정량적 지표를 활용한 평가를 진행하고 매장유산의 분포 여부를 검토한다면, 앞에서 제시한 여러 문제를 어느 정도 해결할 수 있다고 판단한다.

다음으로는 매장유산의 분포 범위를 설정하는 기준을 간단히 살펴보고자 한다. 지표조사에서 매장유산의 분포 범위를 정하는 작업은 매우 중요한 일이다. 그런데 매장유산의 분포 범위를 설정하는 기준은 아직 제대로 논의된 바가 없다. 보통 지표조사에서는 사업 시행 범위, 다시 말해 조사 지역을 기준으로 매장유산의 분포 범위를 설정하는 경향이 있다. 이러한 현상은 행정 처리 때문이라고 짐작하지만, 바람직한 현상은 아니다. 다시 말해 매장유산의 분포 범위와 공사 부지 사이의 관련성은 전혀 없으므로 매장유산의 분포 범위는 지형을 기준으로 설정하는 게 바람직하다. 따라서 적절한 기준을 제시할 필요가 있는데, 하나의 시안을 제시하면 다음과 같다.

먼저 조사 지역과 그 주변의 일정 범위를 포함하여 지형에 따라 공간을 구획하는 작업을 진행해야 한다. 다시 말해 골짜기나 하천, 지형 변곡점 등의 지형 조건을 기준으로 조사 지역과 주변을 구획한 다음에 조사 지역 내의 구역을 설정한다. 이러한 과정을 거쳐 구역을 설정한 사례를 제시한 것이 [그림 13]이다.

그리고 이런 방식으로 구역을 설정한 이후에 지표조사를 구역별로 진행함과 동시에 앞서 제시한 평가표로 구역별 평가를 진행한 다음, 매장유산의 분포 가능성이 큰 지점을 대상으로 산포지를 설정해야 한다. 예를 들어 [그림 13]에서 D지



[그림 13] 조사 구역 구분과 산포지 설정 개념도

점에서 매장유산의 분포 가능성이 높은 것으로 확인되었다면, 산포지의 범위는 D지점과 지형적으로 이어지는 범위를 대상으로 설정하는 게 적절하다. 물론 그림에 제시한 경계는 개념만을 제시한 것으로 실제 현장에서 육안으로 확인하면서 설정하면 경계를 더 정확하게 규정할 수 있을 것이다.

마지막으로 지표조사를 진행한 이후에 추가 조사를 진행하지 않고 공사를 진행하는 사례에 대한 문제를 살펴보겠다. 앞서 설명했던 것처럼, 지표조사는 여러 한계가 있는 방법이므로 지표조사에서 매장유산과 관련된 흔적이 확인되지 않았다고 해서 매장유산이 분포하지 않는다고 단정할 수는 없다. 이런 상황임에도 현재는 지표조사 이후 공사를 진행하는 사례, 또는 일부는 시굴 등의 조사를 진행하고 공사를 진행하는 사례가 대부분인 상황이다. 따라서 지표조사 이후 공사를 진행하는 사례에 대해서는 매장유산이 분포하지 않음을 확인하는 별도의 단계가 필요하다고 생각한다.

이상적으로는 표본이나 시굴 조사를 진행하는 게 바람직하지만, 이런 방식으로 진행하는 데 소요되는 조사 비용을 고려하면 현실성이 떨어진다. 따라서 최소한 참관 조사를 진행하는 게 현실적인 방안이 아닐까 한다. 물론 여기서 말하는 참관 조사는 현재 규정에서 정의하는 방식의 조사를 말한다. 즉, 건설 공사 기간 중 굴착 공사를 진행할 때 그 현장에서 매장유산의 출토 여부 등을 확인하는 조사(「국가유산영향진단법 시행규칙」 제4조)이다. 이처럼 건설 공사를 진행할 때 관련 전문가가 현장에서 매장유산의 분포 여부를 확인하는 절차를 진행한다면, 지표조사의 한계를 어느 정도 보완할 수 있다고 판단한다. 물론, 참관조사에서 매장유산의 분포 여부를 정확히 파악하는 것은 쉽지 않은 일이다. 그러나 제도의 정합성 측면에서 본다면, 지표조사의 한계를 인정하면서도 별도의 확인 절차를 두지 않는 문제점을 보완하는 최소한의 방법이라고 판단한다.

V. 맺음말

지금까지 매장유산 지표조사의 방법을 검토하여 문제점을 제시하고, 문제를 해결하는 방안을 제안하였다. 현행 지표조사에서 확인되는 가장 큰 문제점은 정량적 판단 기준이 없다는 점인데, 이를 해결하려는 목적에서 정량 지표에 기반한 평가표를 제안하였다. 여기서 제시한 내용이 최선의 안이라고 생각하지는 않으며 이를 계기로 지표

조사 방법에 대한 논의, 특히 정량 지표 개발에 관한 논의가 활성화되길 기대한다.

그리고 매장유산의 범위를 설정하는 기준도 아직 논의된 바가 없는데, 여기에 대해서도 나름의 방안을 제시하였다. 이 역시 앞으로 논의가 진행되어 보다 나은 방안이 도출될 수 있길 희망한다. 또한, 민속 조사 등에 관한 사항이 지침에 명기되어 있지만, 실제로는 진행하지 않는 상황이다. 따라서 이 부분은 규정과 실제 상황이 일치될 수 있도록 수정해야 함을 언급하였다.

한편, 여기서 제안한 정량 지표 도입 등에 관한 사항은 국가유산청에서 추진하려는 의지만 있으면 언제라도 진행할 수 있다고 생각한다. 현재 지표조사의 방법 등에 관한 사항은 국가유산청 고시로 규정하고 있다. 따라서 국가유산청에서 자료의 검토를 통해 기준을 설정하고 규정을 새로 고시만 한다면 빨리 시행하는 게 가능하다고 생각한다.

마지막으로 현행 지표조사 보고서의 형식에 대해서도 간단히 견해를 밝혀두겠다. 현재 지표조사 보고서의 분량을 검토해 보면, 대부분의 보고서에서 환경에 관한 설명이 많은 경향이 있다. 반면, 현장 조사 내용에 관한 설명은 매우 소략한 편이다. 따라서 다소 불필요한 환경에 관한 내용, 특히 주변 유적에 대한 불필요한 설명은 생략하는 방향으로 조정할 필요가 있다. 또한, 현장 조사 내용은 더 충실히 진행할 수 있도록 추진하는 게 적절하다고 판단한다.

그리고 여기서 논의한 내용은, 사실 현장 조사를 담당하는 사람이라면 누구라도 생각할 수 있는 내용이다. 다만, 고고학에 종사하는 인력은 법과 규정의 중요성에 대해 다소 무심한 경향이 있어서 제도에 대한 검토를 하지 않는다. 그런데 조사를 담당하는 인력이 문제점을 지적하고 개선을 요구하지 않으면, 관련 제도와 법령은 행정 편의적으로 추진될 수밖에 없다. 이러한 문제 인식을 알리고자 하는 것도 본고를 작성한 이유 중의 하나이다.

투고일 2026. 4. 30 | 심사완료일 2026. 5. 20 | 게재확정일 2026. 5. 27

-법률-

- 「국가유산영향진단법」[시행 2025.2.14.][법률 제20309호, 2024.2.13. 타법개정]
 「국가유산영향진단법 시행령」[시행 2025.10.1.][대통령령 제35811호, 2025.10.1. 타법개정]
 「국가유산영향진단법 시행규칙」[시행 2025.10.31.][문화체육관광부령 제617호, 2025.10.31. 타법개정]
 「국가 등에 의한 매장유산 지표조사의 방법 및 절차 등에 관한 규정」[시행 2025. 8. 5.] [국가유산청고시 제 2025-107호, 2025. 8. 5., 제정]
 「매장유산 보호 및 조사에 관한 법률」[시행 2026.1.2.][법률 제21065호, 2025.10.1. 타법개정]
 「매장유산 보호 및 조사에 관한 법률 시행령」[시행 2026.3.26.][대통령령 제35396호, 2025.3.25. 타법개정]
 「문화재보호법」[시행 1997.7.1.][법률 제5982호, 1999.5.24. 타법개정]
 「문화재지표조사 방법 및 절차 등에 관한 규정」[문화재청 고시 제2005-74호](2005.10.19. 제정)
 「지표조사의 방법 및 절차 등에 관한 규정」[시행 2024.5.17.][국가유산청고시 제2024-6호, 2024.5.17.타법개정]
 「행정기본법」[시행 2026.3.19.][법률 제20824호, 2025.3.18. 일부개정]

- 가령고고학연구소, 2024, 「보령 웅천 대창리 산90번지 폐기물처리시설 복토용토사 및 자재야적장 조성부지 내 문화유적 지표조사 보고서」.
- 가디언문화유산연구원, 2023, 「대전 가오지구 도시개발사업 내 지표조사(추가부지) 보고서」.
- 가야문화연구원, 2024, 「함안 미세먼지 저감 숲가꾸기 사업(가야칠서지구) 문화유산 지표조사 결과보고서」.
- 가원고고문화연구원, 2024, 「국도31호선 인제 상남-기린 도로건설공사 예정부지 매장유산 지표조사 보고서」.
- 강세호, 2021, 「지표조사의 실행방법과 유의사항, 보고서 작성」, 『유적확인조사 실무』 2021년도 매장문화재조사 전문교육 자료집, 한국문화유산협회.
- 경남문화재연구원, 2015, 「(가)창원 금형 전문 뿌리 산업단지 내 문화재 지표조사 보고서」.
- 경상문화재연구원, 2020, 「가회~신등2 도로확포장공사 문화재 지표조사 보고서」.
- 경상북도문화재연구원, 2007, 「경부고속철도 대구도심 변경구간 내 문화재 지표조사 보고서」.
- 고고문화유산연구원, 2025, 「진안고원 스마트팜 단지 조성사업부지 매장유산 지표조사 보고서」.
- 고려문화재연구원, 2023, 「인천시 강화군 강화읍 옥림리 124-1번지 제2종 근린생활시설 신축부지 국비지원 지표조사 보고서」.
- 고운문화유산연구원, 2025, 「부여 만지리(산34-5번지 일원) 산림경영계획부지 내 국가유산 영향진단 보고서 -국비지원 지표조사 및 유존지역 평가」.
- 구준모, 2021, 「지표조사 관련 자료의 수집과 적용」, 『유적확인조사 실무』 2021년도 매장문화재조사 전문교육 자료집, 한국문화유산협회.
- 국강고고학연구소, 2016, 「고성 ○○구축사업(15-B115) 문화재 지표조사 보고서」.
- 국원문화유산연구원, 2025, 「충주 문송리(산30-6번지 일원) 토석채취장 부지 국가유산 영향진단조사 보고서 -유존지역 평가」.
- 금강문화유산연구원, 2024, 「KT&G 대전공장 기숙사 신축부지 국가유산 지표조사 보고서」.
- 김갑영, 2021, 「지도의 이해와 활용」, 『유적확인조사 실무』 2021년도 매장문화재조사 전문교육 자료집, 한국문화유산협회.
- 김선주, 2021, 「지표조사 관련 법령과 행정절차」, 『유적확인조사 실무』 2021년도 매장문화재조사 전문교육 자료집, 한국문화유산협회.
- 나라문화연구원, 2020, 「광주호 호수생태원 확장사업 문화재 지표조사 보고서」.

대경문화재연구원, 2020, 「군위 가호리 109번지 태양광발전소 사업부지 내 국비지원 문화재 지표조사 보고서」.

대동문화재연구원, 2018, 「대구 가창 동부순환도로 개설공사 부지 내 매장문화재 지표조사 결과보고서」.

도원문화재연구원, 2023, 「여주 장안리(588번지 일원) 공장신축부지 내 국비지원 문화재 지표조사 보고서」.

동방문화재연구원, 2015, 「(구)남한제지 이전적지 도시개발사업 부지 내 문화재 지표조사 보고서」.

동북아문화재연구원, 2016, 「울주 덕정어린이공원 조성사업 부지 내 문화재 지표조사 보고서」.

동북아지식보존연구소, 2011, 「영광 2011 가을철수 밭기반 정비사업구역 내 문화유적 지표조사 보고」.

동서문물연구원, 2011, 「함안 예곡리 (주)경인테크 공장신축부지내 문화재 지표조사 보고서」.

동서종합문화재연구원, 2015, 「계림2구역 주택재개발사업부지 내 문화재 지표조사 보고서」.

동아세아문화재연구원, 2018, 「가교지구 도시개발사업 문화재 지표조사 보고서」.

동양문물연구원, 2017, 「갑판1구역 뉴스테이 주택재개발 정비사업부지 내 문화재 지표조사 보고서」.

미래문화재연구원, 2022, 「대전 가오동(1구역) 재건축 정비사업 부지 내 문화재 지표조사 보고서」.

백계문화재연구원, 2013, 「세종시 부강근린공원 조성부지 문화유적 지표조사 보고서」.

부경문물연구원, 2022, 「LG생활건강 음성 금왕물류센터 신축공사 부지 내 문화재 지표조사 결과보고서」.

산들문화유산연구원, 2023, 「인천 왕길구역 도시개발 사업부지 내 문화재 지표조사 보고서」.

삼한문화재연구원, 2022, 「경북기계공업고등학교 기숙사 증축공사 부지 내 문화재 지표조사 보고서」.

서경문화재연구원, 2019, 「345kV 포스파워 송전선로 건설사업 추가부지 내 문화재 지표조사 보고서」.

서라벌문화재연구원, 2024, 「울진 수산리 135-18번지 일원 유기농 복합서비스 지원단지 조성부지 문화재 지표조사 결과 보고서」.

서울문화유산연구원, 2014, 「개포주공4단지아파트 주택재건축정비사업 문화재 지표조사 보고서」.

서원문화재연구원, 2021, 「가리지구 자연재해위험개선지구 문화재 지표조사 보고서」.

세종문화재연구원, 2018, 「남천(군위지구)의 2개소 하천재해예방사업 문화재 지표조사 결과보고서」.

수도문물연구원, 2021, 「가칭」구립 성가정어린이집 부지 문화재 지표조사 보고서」.

시공문화재연구원, 2023, 「부산 온천동 공작아파트 일원 가로주택정비사업 부지 내 지표조사 보고서」.

역사문화유산연구원, 2025, 「양평 2025 비축농지 임대형 스마트팜 조성사업부지 내 국가유산영향진단 용역 보고서 - 유존지역 평가」.

영해문화유산연구원, 2021, 「광주 광산구 소촌동 ○○공동주택 신축공사 부지 내 문화재 지표조사 보고서」.

예맥문화재연구원, 2023, 「○○대대 등 개편사업 문화재 지표조사 보고서」.

우리문화재연구원, 2010, 「거제시 거가대교 관광지 조성사업 예정부지 문화재 지표조사 결과보고서」.

울산발전연구원 문화재센터, 2017, 「울주 온양읍 대안3지구 도시개발사업부지 내 문화재 지표조사 보고서」.

유병록 · 이보경, 2011, 「충적지유적의 입지분석과 활용: 영남지방의 조사사례를 중심으로」, 『야외고고학』10, 한국문화재조사연구기관협회.

일영문화유산연구원, 2023, 「서귀포 강정습지 생태공원 특화사업 문화재 지표조사 보고서」.

전남문화재연구원, 2016, 「2016 가을철수 밭기반 정비사업(야월지구) 문화재 지표조사 보고서」.

전북문화재연구원, 2015, 「익산 황등면 황등리 토석채취장부지 문화재 지표조사 보고서」.

전주문화유산연구원, 2024, 「임실 성수-진안 백운 도로시설개량공사 매장유산 지표조사」.

제주문화유산연구원, 2024, 「제주 가시리(3652-2번지 일원) 태양광 발전사업부지 문화재 지표조사 보고서」.

조선문화유산연구원, 2020, 「345kV 신정읍변전소 및 철탑부지 매장문화재 지표조사 보고서」.

중앙문화재연구원, 2020, 「(가칭) 대전 도안 2-6지구 도시개발사업부지 문화재 지표조사 보고서」.

청구고고연구원, 2023, 「남양주 진접6지구 지구단위계획구역 공동주택 신축공사부지 내 문화재 지표조사 보고서」.

충청문화유산연구원, 2025, 「대전 도마동 90-1번지 일원 주택재개발 정비사업부지 국가유산 영향진단 보고서」.

Banning, E. B., Hawkins, A. L., Stewart, S. T., Hitchings, P., & Edwards, S. 2017, 「Quality Assurance in Archaeological Survey」, *Journal of Archaeological Method and Theory* 24, pp.466-488.

Trachet, J., Delefortrie, S., Van Meirvenne, M., Hillewaert, B., & De Clercq, W. 2017, 「Reassessing Surface Artefact Scatters: The Integration of Artefact-Accurate Fieldwalking with Geophysical Data at Medieval Harbour Sites Near Bruges (Belgium)」, *Archaeological Prospection* 24, pp.101-117.

Methodological Improvements in Surface Survey of Buried Cultural Heritage

Kim, Do-Heon (Professor, Department of Public Human Resources, Dongyang University)

Surface survey is the most widely employed method for investigating buried cultural heritage; however, it is inherently constrained by fundamental methodological limitations. Despite these constraints, surface surveys are routinely conducted in the context of development projects with the aim of protecting buried heritage. Yet, there has been little critical examination of whether such surveys—often implemented as an administrative procedure—are in fact adequate for safeguarding buried cultural resources. Against this backdrop, this study reviews the current practices of surface survey.

Although a number of issues are identified in the existing system, the most critical is the absence of quantitative criteria for determining the presence or absence of buried cultural heritage. In addition, despite the fact that surface surveys alone cannot definitively confirm the absence of such remains, there are cases in which construction proceeds immediately after survey completion, which constitutes a significant problem. Furthermore, the inclusion of investigations into folklore and natural heritage—elements that are only marginally related to buried cultural heritage—is also considered inappropriate.

To address these issues, this study proposes a framework for establishing criteria to assess the presence of buried cultural heritage following surface surveys and for conducting such assessments on a quantitative basis. While the proposed framework is

not presented as definitive, it is intended to encourage the introduction of quantitative evaluation criteria. Moreover, when the possibility of buried heritage cannot be confirmed through surface survey, it is suggested that a monitoring investigation be conducted during construction in order to verify the actual distribution of buried remains. Finally, it is argued that investigations of folklore and natural heritage should be governed by clearly defined criteria, to be implemented only when necessary.

Key words : buried cultural heritage, surface survey, quantitative evaluation, qualitative evaluation, monitoring investigation