

매장문화재 발굴제도 개선을 위한 입법대안 모색*

정상우**·변철희***

〈국문초록〉

「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률」은 매장문화재를 보존하여 민족문화의 원형(原形)을 유지·계승하고, 매장문화재를 효율적으로 보호·조사 및 관리하는 것을 목적으로 제정되었다. 그러나 이법 시행 이후에도 발굴조사에 대한 공급 부족에 따라 조사결과보고서의 객관성, 조사비용의 투명성과 도덕성 등의 논란이 야기되고 있다.

이를 해결하는 것은 전통문화의 보존이라는 헌법적 요구에도 부합하는 것이므로 발굴조사기관의 공익성 확대 및 지원 강화를 위한 입법대안을 모색하는 것이 필요하다. 본 연구에서는 준공영제형, 공공기관형, 절충형의 3가지 입법대안에 대해 사전적 입법평가를 실시하였다. 첫째 준공영제형의 경우 감리제·특수법인화·준공영제 도입, 둘째 공공기관형의 경우 공공기관·책임운영기관·정부출연연구기관의 도입, 마지막으로 절충형의 경우 공공기관형을 원칙으로 하되 현재의 발굴조사 업무 중 일정 부분만을 담당하는 제도의 도입이 구체화 방안으로 도출되었다.

각각의 입법대안에 대한 평가 결과 절충형이 가장 바람직하다고 판단되며, 기관의 행태에 있어서는 정부출연연구기관과 유사한 기관을 설립하는 것이 적합하다. 조사범위와 영역에 있어서는 지표조사와 필요에 따른 시굴조사뿐만 아니라 현행의

* 이 글은 윤광진·정상우 외, 『매장문화재 발굴제도개선에 관한 입법평가』, 한국법제연구원, 2010의 보고서 가운데 필자들의 집필 부분과 정상우, “발굴조사기관 공영제 유형 검토”, 『발굴 공영제 어떻게 볼 것인가?』, 한국고고학회 2011년 워크숍, 2011년 2월 25일 학회 발표문을 논문 형식으로 수정·보완한 것임.

** 주저자, 인하대학교 사회교육과 조교수, 법학박사.

*** 교신저자, 인하대학교대학원 문화경영학과, 박사과정수료.

발굴조사기관의 발굴조사보고서를 심사·관리 및 종합·정리함으로써 발굴조사의 품질향상 관리 기능 등을 담당해야 한다. 아울러 사업시행자와 국민들에게 매장문화재 관련 비용을 축소할 수 있도록 민·관이 협력하여 GIS 등을 통해 정보기능을 제공해야 한다.

※ **주제어** : 문화재보호, 매장문화재, 고고학, 발굴조사기관, 사전적 입법평가, 정책평가

-
- I. 서 론
 - II. 매장문화재 발굴제도의 개관
 - 1. 매장문화재 발굴제도의 개요
 - 2. 발굴조사기관의 법제도
 - 3. 발굴조사기관의 육성 및 규제 근거
 - 4. 매장문화재 발굴제도 개선의 필요성
 - III. 입법대안의 구체화 및 분석
 - 1. 준공영제형의 구체화 방안
 - 2. 공공기관형의 구체화 방안
 - 3. 절충형의 구체화 방안
 - IV. 입법대안의 비교검토
 - V. 결 론
-

I. 서 론

문화재보호법은 문화유산의 보전과 국민의 문화유산 향유에 지대한 공헌을 해 왔으나 문화재발굴이나 수리 등 보존에 있어 국가가 부담해야 할 부분을 민간영역으로 돌리는 경향이 있어, 문화유산 보존의 중요성에도 불구하고 대표적인 규제법률로 인식되어 왔다.¹⁾ 우리나라 문화재보호법은 1962년 제정되어 단일법 체제로 운영되다가 「문화재보호법», 「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률», 「문화재수리 등에 관한 법률」로 분리입법되어 2011년부터 시행되고 있다. 이 법률들은 분법으로 인한 입법적 효율은 다소 달성하였으나, 기존의 문화재보호법의 구성 체제를 유지했다는 점에서 한계를 가진다.²⁾

「매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률」의 경우, 앞서 언급한 규제에 대한 문제가 지속적으로 나타나고 있어, 이를 해결하기 위한 방안으로 매장문화재발굴기관의 특수법인화 또는 발굴기관의 공영제 등이 제기된 바 있다.³⁾ 학계에서는 장기적으로 규제적 성격에서 탈피하여 국가가 부담해야 할 부담을 올바르게 부담하도록 해야 할 필요가 있다는 의견이 개진되어 왔다.⁴⁾ 또한, 매장문화재 조사 수요보다 상대적으로 조사기관이 부족하고 매장문화재조사가 사업시행자와 조사기관과의 계약영역으로 규율되면서 이에 따른 조사결과보고서의 객관성, 조사비용의 투명성과 도덕성 등의 논란이 야기되고 있다.⁵⁾ 이러한 상황에서 폭증하는 발굴수요를 충족시키지 못하고 매장문화재 발굴기관의 제도개선은 번번이 난관에 봉착하였다. 따라서 구체적인 현실과 입법대안에 대한 종합적인 검토가 요구된다. 발굴제도 기관의 위상 정립은 발굴성과와 직결되고 이는 전통문화 보

1) 최철호, “문화재 보호와 손실보상”, 『공법학연구』, 2011, 제12집 제1호, p. 403.

2) 정상우, “문화재보호법의 편제 개편 및 분법화 경향 연구”, 『토지공법연구』, 제53집, p.360.

3) 홍완식, “문화재 보호법제의 개선방안에 관한 연구”, 『토지공법연구』, 제44집, p.254.

4) 박정희, 「문화재보호에 관한 법적체계와 실현방안 연구」, 목포대학교 박사학위 논문, p.158-159.

5) 우성기, “문화재의 지속가능한 보호를 위한 법제의 개선방안”, 『행정법연구』, 제31집, p.9.

존이라는 헌법적 요구에도 부합하는 것이다. 그럼에도 개선 방향에 관해서는 입법자와 행정가, 그리고 학계전문가, 실무자들 사이에 큰 견해 차이가 존재하고 있고, 제도개선의 방향성에 있어서도 현행 제도의 유지 보완을 넘어서 발굴기관의 일대 전환을 요구하는 것까지 다양한 스펙트럼을 갖는다. 따라서 현재의 현실과 여러 가지 모델들을 평가하는 연구로 발굴조사기관의 공익성 확대 및 공적 지원 강화를 위한 입법대안을 모색하는 것이 필요하다.

입법대안을 모색하기 위하여 이 글에서는 사전적 입법평가의 방법을 사용하고자 한다. 사전적 입법평가는 현행 법체계의 운영 성과에 대한 입법적 평가가 아니라, 더 나은 규율 대안을 선택하기 위한 정책적 평가의 성격이 강하다. 사전적 입법평가에 있어 법령의 분석은 현행 제도의 법적 의미와 한계, 목표 달성이 미흡한 법적 원인을 찾는 데 초점을 맞추고, 이를 기초로 가능한 입법대안을 입론한 후 각각에 대한 평가를 통해 최적의 입법대안을 도출하고자 한다.⁶⁾

II. 매장문화재 발굴제도의 개관

1. 매장문화재 발굴제도의 개요

매장문화재(埋藏文化財)는 지하나 수면 아래 묻혀있는 문화재이다. 크게 유구(遺構)와 유물(遺物)로 나뉘는데, 유구는 집터·무덤 등과 같은 구조물로 움직일 수 없는 것을 말하며, 과거의 건축양식, 의례생활, 사회조직 및 경제행위 등을 파악할 수 있는 중요한 고고학 자료이다.⁷⁾ 유물은 돌도끼·도자기와 같은 과거의 인간들이 살아가면서 필요에 의해 의도적으로 만든 도구로 형식 분류, 과학적

6) 입법평가 일반론에 관해서는 박영도, 『입법평가의 이론과 실제』, 한국법제연구원, 2007; 사전적 입법평가에 관해서는 윤광진, “사전적 입법평가 방법론 연구”, 『(입법평가연구센터) 입법동향과 평가』 제4호 (2008년 겨울호), 한국법제연구원, 2008; 입법평가의 방법론에 관해서는 김수용, 『입법평가지침에 관한 연구』, 한국법제연구원, 2009 참조.

7) 정훈, “문화재 소유자의 재산권 중증과 공적 책무”, 『법과 정책연구』, 제11집 제2호, p.329-330.

분석 등을 통해 각각의 기능과 성격이 파악되며 이를 다른 지역과 비교함으로써 각 지역별 문화적 특성을 알 수 있다.⁸⁾

매장문화재는 『매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률』에 의해 보호되며, 훼손이 불가피할 경우에는 규정된 절차에 의한 발굴조사를 통하여 보존여부가 결정된다. 매장문화재는 발굴이 되면 국가로 귀속되어 박물관, 전시관을 통해 관람할 수 있고, 보존조치된 유구는 발굴체험의 장소로 이용될 수 있다는 점을 볼 때 공공재적 성격을 가지고 있다. 또한 매장문화재는 지층 밑에 정말 매장되어 있는지, 어느 위치에 있는지, 어떤 유물·유구인지, 어느 시대의 것인지 등을 실제 발굴조사를 해보기 전에는 알 수 없는 예측불가능성을 띄고 있다. 뿐만 아니라 발굴을 통해 당시의 기후·시대상·먹을거리·질병·삶의 방식 등을 이해할 수 있는 단초를 제공함으로써 문자기록이 전하는 것 이상의 정보를 담고 있는 역사적 함축성도 가지고 있다.

매장문화재를 조사하는 방법인 발굴(發掘)의 종류는 크게 학술발굴과 구제발굴로 분류된다. 먼저 학술발굴(學術發掘)은 학자가 학문상의 여러 문제를 해결하기 위하여 이루어지는 발굴로 고대 문화의 편년체계나 유적의 성격을 구명하고자 할 때나 당시 문화의 생태적인 문제를 해결하기 위해 이루어지는 발굴이다. 이에 비해 구제발굴(救濟發掘)은 도로 건설이나 댐의 건설 등 개발로 인하여 유적이 파괴될 처지에 있을 때 행해지는 발굴이다. 현재 우리나라에서 이루어지는 발굴조사의 대부분이 구제발굴에 속한다고 볼 수 있다. 그러나 구제발굴도 유물 등 고고학자료를 얻는다는 점에서 학술발굴과 다르지 않기 때문에 발굴조사의 원칙에 따라 정밀한 조사가 이루어져야 한다. 그러기 위해서는 사전에 철저한 조사 준비를 거친 후 신중하고 정밀한 작업이 요구된다. 따라서 매장문화재의 발굴은 유적의 파괴를 초래할 수 있기 때문에 체계적인 방법과 숙련된 고고학자에 의해서만 이루어져야 한다. 특히 발굴 책임자는 발굴의 전 과정을 완벽하게 파악하여야 하고, 조사원들과 협의하여 발굴 방법이나 유물의 처리 방법 등을 결정하여야 하며, 발굴 중에 일어나는 여러 가지 돌발적인 사항에 적절히

8) 최성락, 『고고학 입문』, 학연문화사, 2005, p. 91.

대응 할 수 있어야 한다.⁹⁾ 이러한 발굴의 성격으로 인하여 『매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률』에서는 매장문화재조사기관이 갖추어야할 등록기준을 조사인력기준과 시설·기자재확보기준 등으로 나누어 발굴기관이 일정한 요건을 갖추어야 발굴기관으로 등록 할 수 있도록 제한하고 있다.¹⁰⁾

2. 발굴조사기관의 법제도

매장문화재조사에 관련된 「문화재보호법」이 1999년 개정됨에 따라 문화재를 보호하기 위한 예방적 차원에서 일정규모이상(3만제곱미터)의 건설공사 시행 시에 문화재지표조사를 의무적으로 실시하도록 하고 있고, 일정규모의 개발계획 추진시에는 문화재청과 계획수립단계에서부터 협의하도록 하는 등 개발로 인한 문화재 훼손 방지를 위한 제도를 강화함에 따라 우리나라 국토의 전반적인 개발에 따라 매장문화재 조사건수는 증가하게 되었다. 따라서 급증하는 문화재조사의 수요와 문화재조사의 체계화를 위해 조사기관의 필요성이 증대되었으며, 1999년 「문화재보호법」 개정 시 문화재지표조사의 의무이행과 더불어 매장문화재조사 기관의 육성과 지원을 동법 제48조 제4항에 명시하여 국가 및 지방자치단체가 매장문화재의 조사·발굴 및 보존을 위하여 조사기관의 설립을 적극 육성 및 지원하도록 하였다.

9) 최성락, 앞의 책, pp. 112-114.

10) 제24조(매장문화재 조사기관의 등록) ① 매장문화재에 대한 지표조사 또는 발굴은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관으로서 문화재청장에게 등록한 기관(이하 “조사기관”이라 한다)이 한다.

1. 「민법」 제32조에 따라 설립된 비영리법인으로서 매장문화재 발굴 관련 사업의 목적으로 설립된 법인
2. 국가 또는 지방자치단체가 설립·운영하는 매장문화재 발굴 관련 기관
3. 「고등교육법」 제25조에 따라 매장문화재 발굴을 위하여 설립된 부설 연구시설
4. 「박물관 및 미술관 진흥법」 제3조제1항에 따른 박물관
5. 「문화재보호법」 제9조에 따른 한국문화재보호재단

또한 이러한 발굴기관이 갖추어야 할 조건들을 인력기준 및 시설기준, 기자재 등으로 구분하여 제시하고 있다.

매장문화재 조사기관은 1994년 영남고고학회가 주도하여 나타난 영남문화재 연구원을 시작으로 현재(2010년도 12월 기준) 전국적으로 150여개 이상의 조사기관들이 문화재청에 등록되어 있다. 전술한 바와 같이 국토개발에 따른 발굴의 대규모화와 조사수요증가로 국공립연구기관과 대학에서는 급증하고 있는 문화재조사를 더 이상 감당할 수 없었으며, 또한 1999년 「문화재보호법」이 개정되고 사전지표조사가 의무적으로 실시되면서 조사의 수요가 급속히 증가하게 되어 기하급수적으로 설립 되었다. 이후 대학발굴기관에 대한 연구목적강화와 발굴조사일수 및 유적의 제한으로 매장문화재조사기관의 전문성과 필요성은 더욱 증대되었다. 매장문화재조사기관은 우리나라의 문화재조사량의 80%이상을 담당하고 있으며, 대부분 비영리기관인 재단법인 형태로 문화재청에 등록되어 있다.

매장문화재 지표조사 및 발굴은 고도의 전문성이 필요하므로 이를 수행할 수 있는 조사기관은 매장문화재법 제24조에 따라 문화재청장에게 등록한 기관이 수행한다. 즉 매장문화재 조사기관은 전문조사인력을 갖춘 국가 또는 지방자치단체의 매장문화재 발굴 관련 기관, 대학의 부설연구기관 등으로 한정하고 발굴허가 내용이나 관련 지시를 위반한 경우 행정처분을 할 수 있도록 하는 등 매장문화재 조사기관의 책임을 정하고 있다. 매장문화재의 지표조사 및 발굴은 공신력 있는 전문기관만이 할 수 있도록 함으로써 매장문화재의 보존·관리에 만전을 기하도록 발굴허가기준을 갖추고 있다.

3. 발굴조사기관의 육성 및 규제 근거

매장문화재조사기관은 육성·지원은 매장문화재법 제23조 제4항에서 국가와 지방자치단체는 매장문화재의 조사·발굴 및 보존을 위하여 예산의 범위에서 조사기관을 육성·지원할 수 있다고 그 근거를 명시하고 있다. 조사기관의 육성 및 지원에 관한 조항은 1999년 「문화재보호법」 개정 시 추가된 내용으로 일정규모 이상의 공사시행 시 문화재지표조사를 의무적으로 시행하도록 하는 규정과 함께 조사의 수요증가에 따른 조사기관 육성과 지원의 필요성에 의해 마련되어졌

다. 이러한 법적근거를 토대로 국가 및 지방자치단체가 출연한 매장문화재조사 기관인 비영리법인이 다수 설립되었고 현재도 매장문화재조사의 중추적인 역할을 수행하고 있다. 그러나 보다 세부적인 법적근거와 실질적인 지원이 요구되는 실정이다.¹¹⁾

매장문화재조사기관의 규제는 크게 조사기관의 등록취소와 발굴허가 제한으로 나누어 볼 수 있다. 조사기관의 등록취소와 발굴허가 제한은 해당 기관 자체에 대하여는 사후적 감독 수단이 될 수 있으나, 등록취소 이후에 다른 법인격을 갖는 기관을 설립하였을 때에도 유용한 수단이 될 수 있을 것인지에 대해서는 의문이 있다. 따라서 발굴조사기관의 투명성과 객관성을 높이기 위해서는 보다 감독기관과 발굴조사기관이 운영 과정에서부터 밀착된 관계가 유지되어야 한다.

전술한 바와 같이 매장문화재 조사기관의 육성·지원은 매장문화재법 제23조 제4항에서 그 근거를 명시하고 있으나 지자체 출연재단 등의 설립을 제외하고는 이루어지지 않고 있다고 볼 수 있으며, 법적 지원방안도 존재하지 않고 조사기관에 대한 세제혜택 등도 이루어지지 않고 있다. 따라서 공정성과 형평성을 강화하기 위해 지도위원회 선정을 객관화 할 수 있는 분야별 전문가의 세분화와 전국적인 전문가들의 데이터베이스 구축, 반복되는 위원의 최소화 방안 등을 강구하여 공정성을 강화하는 등의 개선이 요구되고 있다.

4. 매장문화재 발굴제도 개선의 필요성

전술한 발굴조사제도는 구조적으로 발굴조사계약의 주체가 사업자와 조사기관 즉, 민간 : 민간이라는 한계가 있다. 발굴조사제도가 공익을 위한 것임에도 민간 부분의 부담이 상당하고 과대발굴과 과소발굴의 위험성이 상존하게 되는 것이다. 또한 발굴조사비용이 사실상 사업자 부담이 대부분이고 국가 부담은 예외적인데 반해 발굴 유물의 소유권은 국가가 갖게 된다(현재 2010. 10. 28, 2008 헌바74)는 문제점도 있다.¹²⁾

11) 예를 들어 법인세 감면 등에 대한 논의가 있었다.

발굴조사제도 운영상에 있어서는 발굴조사기간과 비용의 객관성, 투명성, 예측가능성이 없고 경우에 따라 매장문화재가 훼손되는 경우가 발생하기도 한다. 또한 발굴조사 수요와 공급의 불일치도 문제점으로 지적된다. 이러한 상황에 따라 사업시행자 등의 민원이 끊이지 않고, 발굴책임과 비용을 국가가 적극적으로 부담해야 한다는 점에서 발굴조사 공영제 논의가 제기되고 있는 형편이다.

이렇게 논의되고 있는 발굴조사 공영화의 목표는 첫째, 발굴조사의 품질 향상을 통한 매장문화재 보호, 둘째, 발굴기관 공공성 강화를 통한 연구자 양성과 수요공급 균형 조정, 셋째, 국가예산 확대에 발굴조사기관의 운영을 지원하고

12) 헌법재판소는 구 문화재보호법 제44조 제4항 제2문은 건설공사과정에서 매장문화재의 발굴로 인하여 문화재 훼손 위험을 야기한 사업시행자에게 원칙적으로 발굴경비를 부담 시킴으로써 각종 개발행위로 인한 무분별한 문화재 발굴로부터 매장문화재를 보호하는 것이어서 입법목적의 정당성, 방법의 적절성이 인정되고, 발굴조사비용 확대에 따른 위험은 사업계획단계나 사업자금의 조달 과정에서 기업적 판단에 의해 위험요인의 하나로써 충분히 고려될 수 있는 것이고, 사업시행자가 발굴조사비용을 감당하기 어렵다고 판단하는 경우에는 더 이상 사업시행에 나아가지 아니할 선택권 또한 유보되어 있으며, 대통령령으로 정하는 경우에는 예외적으로 국가 등이 발굴조사비용을 부담할 수 있는 완화 규정을 두고 있어 최소침해성 원칙, 법익균형성 원칙에도 반하지 아니하므로 과잉금지원칙에 위배되어 위헌이라고 볼 수 없다고 판시하였다. 또한 구 문화재보호법 제44조 제4항 제3문은 국민의 기본권을 제한하는 조항이 아니라, 시행자 비용부담원칙을 완화시켜 주는 조항으로서 수혜적 성격을 가지고 있는바, 수혜대상의 범위를 정함에 있어서는 국가의 예산상황 및 지방자치단체별 경제수준, 개발사업에 미치는 영향 등 구체적인 사정을 고려하여 결정하여야 하므로 이를 반드시 입법자가 법률로써만 규정해야 한다고 보기 어렵고, 구체적인 발굴조사비용 지원 대상의 범위에 관하여 이를 시행령에 위임하는 경우에도 그 위임조항의 내재적인 위임 범위나 한계를 충분히 예측할 수 있다고 할 것이므로 포괄위임금지원칙에 위배된다고 볼 수 없다고 판시하였다.

이에 대해 소수의견은 건설공사의 예정지에 문화재가 매장된 경우에 문화재의 보존상 필요를 이유로 건설공사 시행자에게 발굴허가를 해주지 않고 국가가 직접 또는 대행자를 시켜 발굴하는 경우에도 그 발굴비용을 건설공사 시행자에게 부담시키는 규정으로서, 문화재를 보존하기 위하여 필요한 경우에 건설공사 시행자에게 발굴허가를 해주지 않고 국가가 직접 또는 대행자를 시켜 발굴하는 것은 국가의 문화재 보존의무를 이행하기 위한 것으로서 헌법상 허용된다고 할 것이나, 그 발굴비용을 건설공사 시행자에게 부담시키는 것은 합리적인 이유도 없이 부당한 재산상 부담을 지워 재산권을 침해하는 것으로서 헌법에 위반된다고 반대의견을 내렸다.

및 소유자와 사업시행자 등 국민부담을 경감하는 데에 있다.

Ⅲ. 입법대안의 구체화 및 분석

전술한 발굴조사기관 관련 제도와 현황에 비추어 새로운 정책과 제도의 입법 대안으로는 준공영제형, 공공기관형, 절충형 이상 세 가지 유형으로 제시할 수 있다.¹³⁾

1. 준공영제형의 구체화 방안

준공영제형은 현재와 같이 발굴조사기관과 사업시행자의 자율적인 계약 관계를 유지시켜 발굴조사기관의 전문성과 효율성을 유지시키되, 이로 인해 발생하는 조사기관의 대규모 위주 발굴 선호 등 수익기관 전략 의혹 제기, 민원성 소규모 발굴 기피 등 공익성 문제 대두, 발굴기관의 부실 및 자격문제 시비, 발굴조사의 객관성 및 투명성에 대한 의심 등의 문제는 국가의 지원과 철저한 감독으로 해결할 수 있다.¹⁴⁾

준공영제형의 구체화 방안으로는 첫째, 감리제 도입방안을 들 수 있다. 현행 제도(등록제)를 유지하면서 감리제를 도입하는 방안은 조사기관에 모든 책임을 떠넘기기보다는 국가가 먼저 감리제를 제도화할 필요성이 있다는 전제에서 시작된다. 현행제도를 유지하기 때문에 제도개선에 따르는 제비용을 최소화하고 투명성을 강화하자는 목표를 가지고 추진하는 방안이라 할 수 있다. 감리제도 도입의 가장 최선의 방법은 조사기관별·문화재현장조사별 감리를 실행하고 감리를 상주시키는 방안이겠으나, 현실적으로 많은 문제점이 수반되므로 추진이

13) 이와 비교하여 박순발, “매장문화재 조사 공영제의 추진 방향”, 2010년 12월 18일 한국 법제연구원 제2차 워크숍 자료집에서는 민간 주도형, 국가 주도형, 준 국가 주도형으로 구분하고 있다. 다만 준 국가 주도형을 공사(公社)의 형태로 본다면 국가 주도형과 준 국가 주도형의 큰 차이는 없다고 본다.

14) 이와 유사한 취지로는 최민정, “문화재 발굴기관 현황과 지원 및 발전 방안”, 2010년 11월 18일 제1차 워크숍 자료집.

될 경우 조사현장이 완료되거나 분기별로 기관자체에 감리를 실행하는 등의 방법이 검토될 수 있다. 감리제도의 도입은 감리를 실행하는 별도 기관의 설립과 현행기관의 활용 등으로 나누어 살펴볼 수 있는데, 감리제도 도입은 우선적으로 문화재조사의 공정성과 투명성을 강화하여 전번의 문화재조사기관의 부당수익 편취 및 횡령 등의 발굴법인의 도덕적 해이를 방지하고자 하는 것이므로 감리만을 담당하는 별도의 기관 설립이 가장 이상적인 방안이라고 볼 수 있으나 새로운 기관의 설립이라는 현실적인 문제점도 수반된다. 추가로 문화재조사 감리인력을 제도화하여 운영하는 것도 다른 개선 방안으로 살펴볼 수도 있다. 현재 조사기관으로 등록하기위한 자격요건에 감리인력을 조건으로 명시하여 운영하는 방안이다. 감리인력의 수급문제와 기관의 직원으로 운영되는 감리인력의 자격요건에 대한 문제는 공정성이 확보되는가에 대한 문제점도 도출 될 수 있겠지만 대안으로서 살펴볼 만한 방안이라 할 수 있다.

둘째는 특수법인화 도입 방안이다. 민법이나 상법에 의하여 설립되는 법인을 통상 일반법인(一般法人)이라 한다면 특수법인은 다음과 같은 특징을 가진다. 첫째, 개별 법률에 설립근거를 두고서 국가의사에 의하여 직접 법인격을 부여받고 있다. 둘째, 출자, 출연금, 보조금 등 어떤 형태로든지 국가 등으로부터 재정적 지원을 받는다. 셋째, 정도의 차이는 있지만 국가 등으로부터 사무를 위탁(委託)받아 수행하는 경우가 많다. 넷째, 정부위탁 업무가 아닌 고유업무의 내용도 비영리성, 공공성, 공익성을 갖고 있다. 따라서 특수법인(特殊法人)이란 ‘개별법률에 의하여 법인격이 부여되어 대체로 정부의 재정지원을 받으면서 공익적 사무를 수행하는 공공성(公共性)이 강한 법인’이라고 정의할 수 있으며 이들은 행정상의 권리·의무의 귀속주체(歸屬主體)가 되는 행정주체로서의 지위를 갖는다.¹⁵⁾ 고고학계에서도 과거 몇 차례 특수법인의 설립을 논의한 바 있고, 발굴조사기관을 감독할 특수법인이 설립될 경우 그 기능은 문화재와 관련된 각종 정책 개발, 문화재 지표조사 총괄, 출토유물보관동 건립 및 운영, 출토유물 보존처리 대행, 회원기관 수탁(위탁)사업에 대한 보증 및 회원공제회 운영, 문화재 관련

15) 김명식, 『특수법인의 법적 지위와 법률관계』, 고시계, 2001, p. 34.

자료센터 운영 등이 될 것이다. 그러나 특수법인이라는 대안 외에도 발굴조사기관의 자율적 통제기능이 발전한 이후에 정부로부터 위탁업무를 수행하는 방법도 가능하다. 특히 현재의 한국문화재조사연구기관협회를 특수법인화 한다면, 별도의 조직을 마련하지 않고 감독기구를 설립할 수 있다는 견해도 존재한다. 이 경우 협회가 조사의 공공성과 투명성, 객관성, 전문성을 제고할 수 있는 방안과 문화재 발굴조사의 품질을 향상시키고 민원을 해결하는 방법들을 강구해야 한다. 물론 이러한 문제들은 법적으로 문화재청으로부터 권한의 위임위탁을 받은 경우에만 가능하다. 그러나 이러한 경우에도 단순히 특수법인의 설립과 협회의 권한 강화만으로는 제기된 문제가 해결되기는 어렵다고 본다. 자율적 통제수단이 주어지지 않으면 협회의 개입이 무의미하기 때문이다. 그러한 이유로 특수법인이나 협회의 권한으로 감리제 또는 기관이나 발굴결과에 대한 평가제도가 요청된다.

셋째, 준공영제 도입 방안이다. 발굴조사기관의 공영제에 대해 검토를 해보면, 우리 헌법에서 문화국가의 원리가 내재되어 있고 문화재보호의 국가적 책무가 도출된다. 입법 형식 역시 문화재보호법에 간단한 조문의 추가로 가능하다. 그리고 현행 제도의 큰 변화 없이 도입이 가능한 측면도 있다. 그러나 공영제의 전제는 막대한 예산이다. 시내버스나 사립학교 또는 선거공영제 등에서는 공공성을 인정하여 공영버스, 공교육 체계의 성격을 강하게 띠는 반면에 이에 대한 국민적 세금 부담과 정부와 지방자치단체의 예산 부담이 상당하다. 발굴조사기관의 공영제 역시 법제도적으로 불가능한 것은 아니지만¹⁶⁾, 이러한 부작용을 방지하려는 목적으로 상당한 수준의 감독과 규제가 뒤따를 위험도 존재할 수 있다.

준공영제형의 감리제도입방안은 현행제도를 유지하면서 감리제를 통해 투명성과 공정성을 강화하고자 하는 개선방안으로 제비용을 최소화 할 수 있으나 조사인력의 수급조차 어려운 현실을 반영하였을 때 별도의 감리인원의 확보와 감

16) 박준환 저·국회입법조사처 편, 『버스준공영제 시행에 따른 지방자치단체의 재정부담과 과제』, 국회입법조사처, 2009.

리기관을 설립할 경우 드는 제원 등의 어려움이 예상된다. 특수법인 방안은 자율적 통제기능으로서의 장점을 지니고 있으나 문화재청의 권한 위임이 시행되지 않는 한 유명무실한 기관으로 전락할 수 있는 문제가 존재한다. 준공영제 방안은 현행제도에서의 개선이 쉬운 장점이 있으나 적자보존의 준공영제 도입에 필요한 막대한 예산부담과 규제와 감독이 뒤따르는 문제도 존재한다.

2. 공공기관형의 구체화 방안

공공기관형은 국가가 직접 발굴기관을 설립하는 방안이다. 이른바 국가 주도형이라고 할 수 있는데, 이는 다시 정부 내에 설치할 것인지 공공기관의 일종으로 설립할 것인지, 공공기관 내에서도 다시 여러 유형을 구상할 수 있다. 또한 실제 발굴 현장은 각 지역이 되므로 지방자치단체에 두는 방안도 논의가 가능하다. 그러나 전면적 공공기관화는 막대한 예산과 현재 존재하는 발굴조사기관 간의 경쟁 등 해결해야 하는 문제도 존재하며, 전면적 공공기관화에 따르는 관료제의 문제, 과소발굴의 문제 등도 해결해야 할 문제이다.

공공기관형의 구체화 방안으로 첫째는 공공기관 도입 방안이다. 공공기관은 국가, 지방자치단체, 공법상의 법인 또는 공법형식으로 운영할 경우에 겪게 되는 법치주의와 법률우보의 문제를 우회하기 위한 수단으로 사용된 도구개념이다. 즉, 사법상의 법인(주로 주식회사나 합자회사)으로서 경제활동을 하기 위하여 사용하는 도구개념이다.¹⁷⁾ 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 규정된 공공기관의 정의는 법상요건에 해당하고 정부가 공공기관으로 지정한 기관이므로 범위는 동법 제4조 1항의 각호의 요건에 해당하는 기관이 공공기관으로 지정된다. 이전의 공공기관에 관한 규정은 「정부산하기관관리기본법」, 「정부투자기관관리기본법」, 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 또는 각 기관의 설립근거에 따라 다양하게 나뉘어 있었다. 그러나 곳곳에 산재되어있는 규정은 체계적인 관리를 어렵게 했고 일정한 기준이 없어 기관장을 비롯한 임원인

17) 최용전, “공공기관운영법의 제정과 공기업법제의 변화”, 『공법학연구』 제8권 제4호, 2007, p. 49.

사권이 무분별하게 행해져 개혁을 요구하는 목소리가 꾸준히 있어왔으며 공공 부문 내면에 자리하고 있는 방만 경영과 도덕적 해이, 산하기관 신설 등의 근본적 문제점을 해소하기 위한 개혁의 일관적 추진이 어려운 단점을 가지고 있다.

둘째, 책임운영기관의 도입이다. 책임운영기관이란 영국의 대처 정부 시절 정부개혁을 단행하면서 도입된 것인데, 일반적으로 공무원 또는 민간인을 대상으로 공개모집을 통해 채용한 기관장과 임기 및 경영실적 계약을 맺고, 기관장에게 인사예산 등 자율권을 부여하되 운영성과에 책임을 지도록 하는 제도를 말한다.¹⁸⁾ 규범적으로 책임운영기관이란 정부가 수행하는 사무중 공공성을 유지하면서도 경쟁원리에 따라 운영하는 것이 바람직한 사무에 대하여, 책임운영기관의 장에게 행정 및 재정상의 자율성을 부여하고, 그 운영성과에 대하여 책임을 지도록 하는 행정기관을 의미한다(「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제2조 참조). 책임운영기관의 운영 체계는 기존의 정부 또는 영조물의 지위와 달리 관료제에서 탈피하여 보다 시장적인 관리체계를 지향한 특징이 있다. 그러나 우리나라의 책임운영기관은 여전히 중앙정부의 지정과 감독에 영향력이 상대적으로 강하다. 그리고 법상 조직, 운영, 재정 등에 관한 권한 행사가 자유롭지 못한 측면도 존재하고, 성과 측면의 통제가 상당히 강한 것으로 나타난다. 발굴조사 기관이 공공기관화 될 경우 별도의 설립도 가능하고 국립문화재연구소 산하의 한 부서나 기관이 되는 것도 가능하다고 할 것이다.

셋째, 정부출연연구기관의 도입이다. 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」은 정부출연연구기관의 설립·지원·육성과 체계적인 관리 및 책임경영에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 합리적인 국가연구체제의 구축과 정부출연연구기관의 경영합리화 및 발전을 도모함을 목적으로 1999년 제정되었다. 동법에서 ‘정부출연연구기관’ 이라 함은 정부가 출연하고 연구를 주된 목적으로 하는 기관을 말한다. 제정 당시 정부출연연구기관은 연구기관들에 대하여 경영혁신을 통해 소속 연구원들이 창의와 긍지를 가지고 연구에 전념할 수 있는

18) 김근세, “영국 책임운영기관의 관리구조와 성과”, 『한국행정연구』 제13권 제3호, 2004 가을, pp. 206-235.

여건을 조성함으로써 정부출연연구기관이 국가정책 및 과학기술의 발전을 선도할 수 있도록 하기 위하여 제도의 변화를 꾀한 것이었다. 과거 정부출연연구기관이 각 부처 소속으로 분산되어 있던 것을 감독기관을 국무총리로 일원화하고, 연구회를 설립하여 정부출연연구기관의 연구실적 및 경영내용에 대한 평가를 강화하는 등 정부출연연구기관의 운영체제를 개선하려는 목적도 갖고 있었다. 정부출연연구기관은 원장 공모제, 공개경쟁을 통한 용역 수주의 정책연구비제 등 경쟁성(시장성)을 높이는 한편 원장의 책임경영 등 자율성을 보장하고 산·학·연 협동연구 지원 등을 규정하여 협동연구를 정착시키는 등 전문성 제고에 기여하였다. 이를 통해 경영혁신과 연구성과의 질을 향상시키고자 하였다. 정부출연연구기관의 운영방식이 매장문화재발굴조사기관에 직결되는 것은 아니지만, 그 연구기관적 성격과 기능을 고려한다면, 운영 방법에 있어서는 자율성과 전문성, 공공성이 요청되는 발굴조사기관에도 어느 정도 적실성이 있는 운영방식이라 할 수 있다. 다만, 정부출연연구기관의 성격을 갖는 기관으로 발굴조사기관을 설립하였을 때, 그 기능을 연구, 교육, 기관 감독 및 지도 등에 한정할 것인지, 아니면 실제 조사, 발굴을 주 업무로 할 것인지는 현재의 발굴조사기관이 존속하는 관계로 더 깊은 논의가 요청된다.

공공기관형은 국가가 직접 발굴기관을 설립하는 방안으로 국가 주도형이라고 할 수 있다. 공공기관 방안은 정부가 직접설립하거나 지정, 정부가 출연한 기관을 의미하며 국가주도적 매장문화재 발굴조사 사업을 진행하기 위해 적합한 모습을 보이나 그에 따른 규제와 감독 등의 통제심화와 방만적경영 등의 문제점을 해소해야 한다. 책임연구기관 방안은 운영성과에 대한 책임을 지도록 하는 행정기관답게 보다 시장적인 관리가 가능하나 성과측면에서의 통제가 강한 모습을 보인다. 발굴조사기관이 책임연구기관화 할 경우 국립문화재연구소 산하의 부서나 기관이 되는 것도 가능한 방안이다. 정부출연연구기관 방안은 경쟁성과 연구성과의 질 향상을 도모할 수 있고, 운영방법에 자율성과 전문성이 요청되는 조사기관에 어느 정도 적실성이 있는 방안이 될 수 있을 것으로 보인다. 다만 정부출연연구기관으로 발굴조사기관 설립시 업무의 한정범위에 대한 세부적인 논의가 요청된다.

3. 절충형의 구체화 방안

절충형은 공공기관형을 원칙으로 하되, 현재의 제도와 실태를 고려하여 정부 주도의 공공기관이나 공사가 발굴조사 업무 가운데 일정 부분만을 담당하는 것이다. 예컨대 발굴공사가 설립되는 경우 공공 영역에 해당하는 부분만 공사가 담당하는 형식이다. 또는 지표조사나 진단조사 단계의 업무만 담당할 수도 있다.

절충형에서 일부 단계의 업무를 담당하는 방법이 가능한 것은 다음 두 가지 이유에서이다. 첫째로 발굴공사가 현재의 발굴조사기관을 완전히 대체하기는 어렵다는 점이다. 발굴공사가 또 하나의 발굴조사기관이 되거나 급작스러운 공공기관화는 인력을 수급하기 어려울 뿐만 아니라 기존의 발굴조사기관의 기능을 무시할 수 있기 때문이다. 둘째로 발굴조사는 여러 단계로 이루어지며, 이러한 여러 단계의 조사들은 전국적 및 동시 다발적으로 이루어지기 때문이다. 특히 가장 제도의 문제점으로 제기되는 지표조사와 시굴조사는 공공기관이 수행하는 것이 바람직할 수도 있으며, 공적 기관이 시행하는 사업의 경우 어느 정도 계획적인 것이므로 사전에 정부가 직접 지표조사를 할 수 있을 여지가 높기 때문이다.

절충형은 원칙적으로 공공기관형의 방법의 병행이 가능하다. 즉, 공공기관형에서 공공기관 혹은 공사 등의 설립을 전제로 한다. 그러나 이러한 공공기관 혹은 공사가 단기간에 전국적 규모의 발굴조사를 담당할 인력의 채용이 어려울 뿐만 아니라 예산확보도 쉽지 않은 상황이며, 무엇보다 현재의 발굴조사기관의 현실상 이들의 거부작용도 극복하기 쉽지 않을 것이다. 따라서 정부 주도의 발굴조사기관은 민간 영역에서 담당하는 것 가운데 민간이 담당하기 어려운 부분, 그리고 정부가 책임지는 것이 더 효율적인 부분, 그리고 민원이 많은 부분에 집중하는 것이 바람직하다고 본다. 이러한 범위에는 수중문화재의 발굴, 그리고 전국적 또는 상시적인 지표조사, 시굴조사 등이 포함될 것이다. 절충형의 경우 업무의 범위가 예상된다면 해당 공적 발굴조사기관의 성격도 어느 정도 판단될 수 있다고 본다. 우선 검토가 가능한 것이 정부출연연구기관으로서 별도의 기관

설립(가칭 국립예방고고학연구소), 또는 국립문화재연구소 확대 개편 등이다. 이들은 연구기관의 성격이 강할 것이고, 정부 중심의 개발계획의 수립 이전에 전국적 지표조사가 가능할 것이다. 한편 규모에 따라 연구기관이 담당하기 어려운 부분은 민간의 발굴조사기관과 협력이 가능할 것이라고 판단된다.

IV. 입법대안의 비교검토

발굴조사기관은 지표조사와 발굴조사를 담당함으로써 매장문화재 발굴 및 보존에 기여해 왔고, 관련 연구 인력을 육성함으로써 문화재 보호에 큰 역할을 담당하고 있다. 그러나 문화재의 공공재라는 특성상 발굴조사기관과 관련한 민원과 기관의 역할과 기능에 개선의 여지가 있는 것도 사실이다. 현재 발굴조사기관과 관련하여 제기되는 가장 큰 문제제기는 발굴수요 증가에 따른 문화재조사 공급부족문제, 사업시행자의 과도한 비용부담 문제, 일부 조사기관으로 인한 공정성과 투명성 문제, 조사기관의 능력에 대한 신뢰성 문제 등을 들 수 있다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위한 대안들로 현재의 시장기능에 맡기되 공공성 강화를 위해 국가의 지원과 감독을 강화하는 이른바 준공영제형, 국가가 직접 발굴조사 기능을 담당하는 공공기관형, 국가가 발굴조사 기능 가운데 일부를 담당하는 절충형 등을 제시하였고, 이 규율대안들의 특징을 나타내면 다음<표 1>과 같다.

<표 1> 규율대안의 특징

유형	준공영제형	공공기관형	절충형
특성	시장중심	정부중심	정부+시장
계약관계	발굴 조사기관과 사업시행자	정부 직영	정부 영역: 정부 민간 영역: 기관과 사업시행자
유형	정부지원 전제 특수법인의 규제 협회 차원의 규제	중앙정부 소속 자치단체 소속 국립문화재연구소 공단 설립 등	(좌동)
보완점	감리제도, 평가제도	민간영역의 기능 전환, 관료제 역기능 방지	민간영역과 역할 분담

이러한 규율대안을 모색할 경우 달성해야 하는 목표는 다음과 같았다. 즉 ① 매장문화재 보호 및 발굴가능성의 제고, ② 발굴기관의 공공성강화: 발굴 성과의 투명성 제고와 공유 기능 강화, ③ 발굴조사기관 및 사업자의 비용 감소 등이다. 그리고 이에 따라 규율대안별 목표달성 정도를 예상하면 다음<표 2>와 같다.

<표 2> 규율대안별 목표달성 정도

유 형	준공영제형	공공기관형	절충형
보 호 강 도	일반적으로 높아지나 객관성 저조	일반적으로 높아지나 과소발굴의 문제	일반적으로 높아지나 과소발굴의 문제
발 굴 품 질	전문성 있으나 교육 기능 저조, 투명성, 도덕성 문제	전문성 교육 기능 강화되나 관료제 문제 대두	전문성, 객관성, 투명성 상호 보완 가능
국 민 부 담	국가 지원에 따라 사업자 부담 다소 감소	사업자 부담 완화 (특히 금융비용) 국가 예산 부담 급증	사업자 부담 완화 (특히 금융비용) 국가 예산 다소 부담

그리고 현행 법제도 하에서 법적 근거 마련시 필요한 사항은 다음<표 3>과 같다.

<표 3> 법적 근거 마련시 필요 사항

유 형	준공영제형	공공기관형	절충형
기 본 제도의 틀	특수법인 또는 협회 설립 사항, 발굴조사기관 지원 및 감독에 관한 사항	공공기관의 유형 확정에 따라 독자 입법 또는 조직법 개정	공공기관의 담당 영역 및 기관의 유형 확정에 따라 독자 입법 또는 조직법 개정
보 완 제 도	지원 방법과 규제 방법의 구체화	현재 발굴조사기관의 존속 문제	민간기구와 담당 영역의 분리

지금까지의 내용을 토대로 규율대안을 평가하고 필요한 수정을 가하면 다음과 같다.

- ① 준공영제형 : 준공영제를 운영할 경우 강력한 규제가 필요하다. 규제를 위한 관료의 개입이 강화되거나 특수법인 등 결국 공적 기관이 설립되어야 하는 수정이 필요하다. 그에 비해 기대 효과는 상대적으로 미미하여 채택을 권고하기 어렵다.
- ② 공공기관형 : 공공기관을 설립한 경우 막대한 초기비용이 들고 현재의 발굴조사기관의 정책에 대한 거부감이 심할 것으로 예상된다. 따라서 공공기관으로서 발굴조사기관의 설립되는 경우에도 소규모에서 시작하여 점진적으로 확장하여야 한다.
- ③ 절충형 : 공공기관형에 비하여 상대적으로 적은 비용으로 문제점들을 해소할 가능성이 높다. 다만 지표조사와 시굴조사 부문에서의 관료제의 역기능이나 과소발굴 문제를 해결해야 한다.

V. 결 론

이상의 입법대안을 살펴본 결과, 여러 가지 대안 중 절충형이 가장 바람직하다고 판단되며, 이를 채택하는 경우 현행 문화재연구소를 활용하거나 정부출연 연구기관과 유사한 형태의 연구기관을 설립하는 것이 적합하고, 연구기관의 형태의 경우에 있어서도 광의의 공공기관에 해당되어 관련 법률의 적용을 받을 수 있게 된다. 그리고 조사범위에 있어서도 지표조사와 필요에 따른 시굴조사까지 가능할 뿐만 아니라 현행의 발굴조사기관의 발굴조사보고서를 심사·관리 및 종합·정리함으로써 발굴조사의 품질향상 관리 기능 등을 담당해야 한다. 아울러 절충형에 의해 설립되는 조직 또는 기관은 사업시행자와 국민들에게 매장문화재 발굴과 관련하여 비용을 축소할 수 있도록 정부와 민간이 긴밀한 협력 체제를 유지하여 GIS 등을 통해 정보기능을 제공해야 한다.¹⁹⁾

19) 김창규, “문화재정책 및 법제의 미래지향적 발전방향”, 『법과 정책연구』, 제10집 제2호, p.647.

참 고 문 헌

- 김근세, “영국 책임운영기관의 관리구조와 성과”, 『한국행정연구』 제13권 제3호, 2004 가을, pp. 206-235.
- 김명식, 『특수법인의 법적 지위와 법률관계』, 고시계, 2001, p. 34.
- 김수용, 『입법평가지침에 관한 연구』, 한국법제연구원, 2009.
- 김창규, 「문화재정책 및 법제의 미래지향적 발전방향」, 법과 정책연구, 제10집 제2호, p.647.
- 박영도, 『입법평가의 이론과 실제』, 한국법제연구원, 2007.
- 박정희, 「문화재보호에 관한 법적체계와 실현방안 연구」, 목포대학교 박사학위 논문, p.158-159.
- 박준환 저·국회입법조사처 편, 『버스준공영제 시행에 따른 지방자치단체의 재정부담과 과제』, 국회입법조사처, 2009.
- 우성기, “문화재의 지속가능한 보호를 위한 법제의 개선방안”, 『행정법연구』, 제31집, p.9.
- 윤광진, “사전적 입법평가 방법론 연구”, 『(입법평가연구센터) 입법동향과 평가』 제4호 (2008년 겨울호), 한국법제연구원, 2008.
- 정상우, “문화재보호법의 편제 개편 및 분법화 경향 연구”, 『토지공법연구』, 제53집, p.360.
- 정 훈, “문화재 소유자의 재산권 중증과 공적 책무”, 『법과 정책연구』, 제11집 제2호, p.329-330.
- 최성락, 『고고학 입문』, 학연문화사, 2005, p. 91.
- 최용전, “공공기관운영법의 제정과 공기업법제의 변화”, 『공법학연구』 제8권 제4호, 2007, p. 49.
- 최철호, “문화재 보호와 손실보상”, 『공법학연구』, 2011, 제12집 제1호, p. 403 ; 우성기, “문화재의 지속가능한 보호를 위한 법제의 개선방안”, 『행정법연구』, 제31집, p.9.
- 홍완식, “문화재 보호법제의 개선방안에 관한 연구”, 『토지공법연구』, 제44집, p.254.

〈Abstract〉

A study on Legislative Alternation for the Improvement of the Excavational System of Buried Cultural Properties

Chong, Sang-Woo

(Professor, Dept, of Social Studies Education,
College of Education, Inha University, Ph.D. in Law)

Byeon, Cheol-Hee

(Candidate of Ph.D. of major in Culture Management,
Graduate School of Inha University.)

「Act on the Protection and Survey of Buried Cultural Properties」 has been enacted purpose to manage buried cultural properties effective, succeeding a origin form of national culture for preserving a Buried Cultural Properties. However, after this Act is enforced, the excavating investigation report's objectivity and the investigation cost's transparency and morality have been caused of controversial an excessive expenses and a prevalent problem of moral laxity by the lack of the supply of excavating investigation.

Solving this problem need to seek legislative alternations for support strengthen and public enlargement of excavating investigation organization, because the preservation of the traditional culture is answered in the constitutional needs. In this study, it conducted the prior legislative evaluation about three legislative alternations of the form of the quasi-public operating system, the form of the public institutions, the form of compromise. First, in case of the form of quasi-public operating system was suggested detailed plan to introduction of the supervision system, a special incorporation, the quasi-public operating system. Second, in case of the form

of public institutions was suggested detailed plan to introduction of public agencies, executive agency, government invested research institutions. Finally, in case of the form of compromise was suggested detailed alternation to introduction of system that take charge of some of the excavation works currently, regarding a principle the form of public agencies.

The result of the policy evaluation about each legislative alternation, I judged that the form of compromise is the best alternation. Also, establishing the agencies of types that is similar to government invested research institutions is suitable. About the investigation range and realm, the form of compromise must have a surface investigation and a trial excavation investigation by needed. In addition, the form of compromise must have the functions of quality improvement management of excavating investigation as assessing-managing, report result of excavating investigation of the excavating investigation organization included.

※ **Keywords** : Preservation of the Cultural Properties, Buried Cultural Properties, Archeology, Excavating Investigation Organization, Prior Legislative Evaluation, Public Goods, the Policy Evaluation