

4·3유적지 보존 및 활용의 제도화 강화 방안¹⁾

김 용 철

민속자연사박물관 학예연구사

1. 머리말

2014년 “4·3희생자 추념일” 지정을 전후하여 일부 단체의 반대 활동이 극심했던 시기가 있었다. 지금은 많이 줄어들었지만 완전히 끝났다고 보기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 이념적인 대립의 대상으로 삼기에는 4·3해결의 성과가 너무나 분명하다. 2000년의 「제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법」(이하 「4·3특별법」) 제정을 시작으로 2003년 『제주4·3사건 진상조사보고서』(이하 『4·3진상조사보고서』) 채택, 2006년 고 노무현 대통령의 4·3위령제 참석, 2008년 4·3평화기념관 개관과 4·3평화재단의 설립, 그리고 현 정부에서 각종 기념일에 관한 규정을 개정하여 “4·3희생자 추념일”을 국가기념일로 지정한 것 등을 볼 때 사실상 4·3해결의 성과를 부정하려는 시도들은 추진 동력을 상실하였다고 보아도 될 것이다.²⁾

따라서 지금은 그동안의 4·3해결의 성과에 대한 종합적인 평가와 더불어 질적으로 새로운 단계로 도약해야 할 때이다.³⁾ 4·3특별법 제정 이후 15년간의 성과와 한계에 대한 평가를 통

1) 이 글은 2015년 10월 7일 4·3아카데미담문회 토론회에 제가 발표했던 주제발표문 내용을 일부 보완하여 실은 글임을 밝혀둡니다

2) 2003년 제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복 위원회에서 4·3해결을 위한 대정부 7대 건의안을 채택하였다. 이는 당시 제주도가 처한 상황에서 내놓을 수 있는 최선의 해결책이었다. 그러나 당시 4·3해결의 과정에 참가했던 전문가들도 7개의 건의안이 모두 이루어질 것이라고 낙관적으로만 생각했던 것은 아니었다. 대정부 7대 건의안의 내용은 1. 정부의 사과, 2. 추모기념일 지정, 3. 진상보고서 내용의 교육, 4. 4·3평화공원 조성 지원, 5. 생활 어려운 유가족 생계비 지원, 6. 집단매장지 및 유적지 발굴사업 지원, 7. 진상규명 및 기념사업 지속지원 등이었다.

3) 이와 관련해서 2003년 4·3진상조사보고서 채택에 대하여 성과도 있지만 한계도 가지고 있다는 평가들이 있었다는 사실을 다시금 기억해야 할 것이다. 허상수는 “제주4·3사건의 진상과 정부보고서의 성과와 한계”(동향과 전망, 2004.7)에서 용어서술의 한계로 ‘집단살해’가 아닌 ‘집단총살’을 사용한 점, 토벌대의 조직·성원·무장·자원동원의 세부내용 부재, 시기 구분 재조정, 피해실태 정확한 조사·분석 및 가해의 진상 등이 더 조사되어야 하고 나아가 피해배상이 이루어져야 한다고 주장한 바 있다.

해 도민사회가 목표로 삼았던 것들이 제대로 이루어졌는지, 부족한 것은 무엇인지, 앞으로 새롭게 추진해야 하는 것들은 무엇인지 등에 대해서 새로운 고민을 해야 할 것이다.

이 글은 “4·3희생자 추념일” 지정을 계기로 4·3에 대한 이념적 대립은 일단락되었다는 전제 아래, (양적이고 외연적인 확장보다는) 질적으로 4·3해결의 성과를 공고히 할 수 있는 방안을 4·3유적지와 관련하여 검토한 것이다. 4·3유적지의 보존과 활용을 통해 4·3해결 과정의 성과를 영원히 기억하기 위해서는 어떤 제도적 장치가 필요한지에 대해 살펴보았다.

2. 4·3유적지 보존 및 활용 현황과 관련 규정

1) 4·3유적지 보존 및 활용의 의미

4·3유적지를 보존·활용한다는 것은 유적지를 통해 4·3의 가치를 널리 알리고자 하는 것이다.⁴⁾ 그런데 4·3의 가치가 무엇인지에 대해서는 여전히 다양한 견해들이 존재하고 있다. 1980년대 이전에는 ‘공산폭동’이 압도적인 주장이었다. 1980년 이후부터 1990년대 중반까지는 ‘민중항쟁’이라는 의견이 대두되었으며, 1997년 이후 현재까지는 ‘국가폭력과 인권유린’이라는 주장들이 널리 받아들여지고 있다.⁵⁾ 이외에도 ‘통일운동’, ‘반외세운동’⁶⁾ 등의 주장이 있다. 그러나 이 글은 4·3의 성격을 논하고자 하는 것이 아니기 때문에 이에 대해서는 이 정도로 언급하고자 한다. 이는 앞서 말했듯이 종합적인 평가와 더불어 지속적으로 논의가 이루어져야 할 부분이다.

이 글에서는 현재 널리 인정되는 ‘국가폭력과 인권유린’의 대표적 사건으로 4·3을 전제할 것이다. 이와 같은 평가는 4·3진상조사보고서에 근거한 것이다. 이 책에서는 4·3피해실태를 서술하면서 “...국가공권력의 인권유린 실태를 명확히 보여주고 있다”고 하였다. 책의 서문에서 4·3의 성격을 유보하였다고 명시하였지만 전체적인 서술에서는 국가폭력에 의한 인권유

4) 이는 다른 말로 ‘4·3정신’이라고 해도 무방할 것이다. 그런데 아직도 4·3의 가치가 무엇인지에 대해 논란이 되고 있으며 앞으로도 계속될 것이다. 이는 사람들마다 가치판단의 기준이 다양하기 때문이다.

5) 권귀숙, 「4·3의 대항지역과 영상」 『제주도연구』 제24집(2003.12), 여기에서는 4·3영상을 분석하여 시기를 구분하였다. 4·3진상조사보고서도 서문에서는 4·3사건 전체에 대한 성격이나 역사적 평가를 내리지 않았다고 명시하고 있기도 하다. 하지만 4·3진상조사보고서는 “국가공권력의 인권유린 실태를 명확히 보여주고 있다”(373쪽)고 서술하여 전체적으로 국가폭력과 인권유린에 기반하는 것으로 보고 있다(양정심, 제주4·3항쟁의 기억투쟁, 성대사림, 2006.)

6) 김봉현, 김민주 공저, 『제주도 인민들의 《4·3》 무장투쟁사』, 문우사, 1963. 노민영, 『잠들지 않는 남도-제주도 4·3항쟁의 기록』, 온누리, 1988.

린이라는 기조에 따라 서술된 것으로 평가해도 될 것이다. 따라서 4·3유적지 보존 및 활용의 제도화가 가지는 목표는 다시는 4·3과 같은 ‘국가폭력과 인권유린’이 일어나면 안 된다는 것을 자라나는 어린세대를 비롯하여 전 국민이 인식하게끔 하는 것이 될 것이다. 또 하나 열악한 현실 속에서도 ‘화해와 상생’의 정신으로 공동체를 복원해나가는 제주인의 모습을 알리는 것도 있을 것이다. 더 나아가 현재 세계 곳곳에서 벌어지고 있는 4·3사건과 비슷한 인권유린이 종식되어야 한다는 인식을 모두가 같이 가지는 것도 또 다른 목표가 될 것이다.

2) 4·3유적지 현황

4·3유적지에 대한 전면적인 조사는 2003년부터 2004년까지 이루어졌다.⁷⁾ 제주도가 지원하고 4·3연구소에서 조사하였는데, 그 결과 제주시 401개소, 서귀포시 196개소로 조사되었다. 그 결과는 아래 표 1과 같다.

표 1. 4·3유적지 현황

구분 \ 지역	제주읍	조천면	구좌면	애월면	한림면	한경면	대정면	안덕면	중문면	서귀면	남원면	표선면	성산면	총계
잃어버린 마을	33	10	8	23	6	2	1	8	5		10	1	1	108
성	8	2	1	20	7	6	6	2	6	2	4		1	64
은 신 처	9	11	3	3	2		1	2	1		3			35
학 살 터	40	12	16	13	12	8	10	7	13	6	9	5	3	154
수 용 소	2	3			2		1	2	2	5		1		18
주 둔 지	17	6	5	13	4	5	4	3	5	8	7	3	3	83
집 단 묘 지		1			1		1				3			6
비 석	17	1	1	5		1	1	1	4	4	2	2	2	41
역 사 현 장	19	7	6	8	3	2	5	2	4			3	2	61
기 타	3	2	1	1		1	1	3	2	1	1	1		17
총 계	149	58	42	90	37	25	31	30	42	26	39	16	12	597

* 출처: 『제주4·3유적』 I, II (2003~2005)

7) 제주도·제주4·3연구소, 『제주4·3유적』 I, 각, 2003, 『제주4·3유적』 II, 각, 2004

597개소로 조사된 4·3유적지는 다시 세분화하여 제주도에 19개소를 정비대상으로 선정하여 2006년부터 체계적으로 예산을 투입하여 계속 정비하고 있다. 다만 대규모 예산이 투입되기 이전에도 잃어버린 마을 표석 설치 등을 추진하였는데, 2001년 4월 3일 오라동 어우늘, 노형동 드르구릉, 구좌읍 다랑쉬, 조천읍 물터진골 등을 시작으로 27개소(제주시 17, 서귀포시 10)에 세워져, 탐방객들에게 역사의 현장임을 알려주고 있다.

표 2. 4·3유적지 복원·정비 현황(2015. 3월 현재)

(단위 : 백만원)

구 분	정비실적	정비계획		정비완료		정비중		향후정비대상	
		개소	사업비	개소	사업비	개소	사업비	개소	사업비
계		19	14,706	8	5,174	8	9,232 (3,800)	3	300
잃어버린마을		2	1,500			2	1,500		
4·3성		2	2,192	2	2,192				
학살터		6	5,484	3	2,752	3	2,732		
민간인 수용소		1	4,300			1	4,300 (3,800)		
역사현장		2	200					2	200
주둔소		2	600			1	500	1	100
은신처		4	430	3	230	1	200		

* 민간인 수용소(옛 주정공장터) 토지매입 완료 : 2필지 5,272㎡, 38억

* 출처 : 4·3지원과 업무보고 자료(2015)

표 3. 4·3유적지 정비대상 현황(2015. 3월 현재)

(단위 : 백만원)

연번	유적지명	위 치	유 형	규모(㎡)	정비유형	사업비			비고
						계	국 비	지방비	
합 계						14,840 (8,840)	10,922 (4,922)	3,918 (3,918)	
1	북촌너븐송이 <정비>	조천읍 북촌리 1179-2번지	학살터	7,689	토지매입, 기념관, 위령비 등	1,505 (1,505)	1,505 (1,505)		완료 '06-'09
2	낙선동 4·3성 <복원>	조천읍 선흥리 1728번지 일대	4·3성	10,991	토지매입, 관리동, 성담정비	2,210 (2,210)	2,210 (2,210)		완료 '06-'09
3	섯알오름 <정비>	대정읍 상모리 1597-3번지외 4필지	학살터	13,223	토지매입, 위령탑, 진입로	1,157 (1,157)	1,157 (1,157)		완료 '07-'09
4	성산터진목 <정비>	성산읍 고성리 24번지 일대	학살터	165	위령비, 주변정비	90 (90)	50 (50)	40 (40)	완료 '10-'12
5	진동산 뒷골장성	한림읍 상대리 한림1리 일대	4·3성	-	안내표지판 설치 등	5 (5)		5 (5)	완료 '12
6	한수기곶	한경면 산양리 산6 번지(산림청 소유)	은신처 (무장대)	-	종합안내판 설치 등	5 (5)		5 (5)	완료 '12
7	큰 냇 곶	안덕면 동광리 90 번지 일대(1필지)	은신처 (민간)	20,000	안내판 설치 등	19 (19)		19 (19)	완료 '12
8	빌레못굴	애월읍 어음2리 706번지 (1필지)	은신처		종합안내판 설치 등	3 (3)		3 (3)	완료 '13
9	옛 주정공장터	건입동 940-4 번지 외 1필지	수용소	5,272	추모탑 건립, 공원 조성 등	4,500 (3,800)	700	3,800 (3,800)	
10	수악 주둔소	남원읍 신례리 산 5번지외 1필지	주둔소	403,442	진입로정비, 안내판 설치 등	505 (5)	500	5 (5)	

연번	유적지명	위 치	유 형	규모(㎡)	정비유형	사업비			비고
						계	국 비	지방비	
11	교래 북받침발 (속칭 이덕구산전)	조천읍 교래리 산137-1번지	은신처	3,000,000	관람로 정비, 은신처 복원 등	305 (5)	300	5 (5)	
12	곤을동	화북동 4440번지 일대(49필지)	잃어버린 마을	7,981	다리 설치, 편의시설 등	1,307 (7)	1,300	7 (7)	
13	영남동	영남동 224번지 일대	잃어버린 마을	-	위령탑 건립, 진입로 정비 등	205 (5)	200	5 (5)	
14	다량쉬굴	구좌읍 세화리 2608-6번지	학살터	20,186	진입로 정비 등	515 (15)	500	15 (15)	
15	표선 한모살	표선면 표선리 44-2번지	학살터	13,223	기념관 건립, 편의시설 등	1,805 (5)	1,800	5 (5)	
16	목시물굴 및 주변은신처	조천읍 선흘리 산 26번지(1필지)	학살터	128,166	관람로 정비, 안내판 설치 등	404 (4)	400	4 (4)	
17	관덕정앞 광장	삼도2동 1051-1 번지일대	역사현장	6	기념조형물 설치 등	70	70		
18	오라리 방화사건 현장	오라동 3030번지 일대 (100필지)	역사현장	20,000	현장을 살린 작품 설치	130	130		
19	관음사 주둔소	아라동 산66번지	주둔소	128,166	보호울타리, 안내판 설치 등	100	100		

* ()는 투자된 금액임.

* 출처 : 4·3지원과 업무보고 자료(2015)

표 4. 4.3 잃어버린 마을 표석 설치 현황(2015. 3월 현재)⁸⁾

시군별	당시읍면동별	동리별	마을명	가구수	주민수	희생자수	설치일
제주시 (6)	오라리	오 라 동	어 우 놀	25	130	13	2001.4.3
	화북리	화 북 동	곤 을	43	220	24	2003.4.3
	노형리	노 형 동	드르구릉	15	80		2001.4.3
		해 안 동	리 생 이	120	500	50	2002.4.3
	아라리	오 등 동	죽 성	76	400		2014.6.30
		아 라 동	웃 인 다	20	100		2014.6.30
옛 북제주군 (11)	한림면	명 월 리	빌 레 못	25	130	20	2002.4.3
		금 약 리	웃 동 네	38	14	8	2003.4.3
	애월면	봉 성 리	자 리 왓	30	150	1	2002.4.3
		유수암리	범 미 왓	19	70	10	2005.4.5
		어 음 리	고지우영	31	160	14	2009.10.1
	구좌면	세 화 리	다 량 쉬	10	40		2001.4.3
		송 당 리	장 기 동	40	150	5	2004.4.3
	조천면	와 흘 리	물 터진골	12	50	40	2001.4.3
		와 산 리	종남마을	10	50		2012.10.1
	한림면 (한경면)	조 수 리	조수하동	40	200		2012.10.1
		저 지 리	하 닉 골	10	25	2	2003.4.3
서귀포시 (2)	서귀면	호 근 동	하논마을	16	100		2012.10.1
	중문면	대 천 동	영 남 동	16	90	50	2001.4.3
옛 남제주군 (8)	남원면	한 남 리	빌레가름	24	130	6	2002.4.3
		남 원 리	버너리굴	26	100		2003.4.3
	대정면	신도3리	새나무골	20	160	4	2002.4.3
	안덕면	동 광 리	무 등 이 왓	130	400	100	2001.4.3
			삼 발 구 석	50	150	50	2005.4.5
		상 천 리	오리튼물	40	170	40	2004.4.3
		서광서리	관 전	40	200		2014.6.30
표선면	가 시 리	새 가 림	22	80	25	2002.4.3	

* 출처 : 4·3지원과 업무보고 자료(2015)

8) 유적지 정비, 표석 설치 등은 2015년 3월 이후에 달라진 것이 없다.

3) 4·3유적지 보존 및 활용 관련 규정

4·3유적지는 오래 전부터 보존의 필요성이 제기되었다.⁹⁾ 그러나 이와 관련하여 최초로 명문화한 것은 2009년 「제주특별자치도 4·3유적지 보존 및 관리에 관한 조례」(이하 「4·3유적지 관리 조례」)였다. 2000년 제정된 4·3특별법은 4·3유적지에 대하여 구체적으로 명시하지 않았으며 이후 몇 차례의 개정에서도 포함되지 않았다.¹⁰⁾ 다만 집단학살지의 조사 조항이 포함되어 연구의 대상으로 삼은 것이 전부였다.¹¹⁾

4·3유적지 보존 관리 조례는 이러한 상황에서 제정된 것이었다.¹²⁾ 조례 제안 이유를 보면, 첫째 도내에 산재한 유적지를 많은 사람들이 역사 현장 체험이나 향토교육 차원에서 기행이 이루어지고 있으며, 둘째 4·3유적지 분포 현황에 대해 용역으로 조사된 바 있고, 일부는 정비·복원되고 있으나 보존관리 방안이 마련되지 않아 훼손이나 멸실되는 경우가 있고, 셋째 보존관리 및 예산지원의 근거를 마련하여 평화·인권의 산 교육장으로 삼고 4·3의 교훈을 전국화·세계화하는데 기여한다는 내용 등이었다.

이 조례는 4·3유적지를 “4·3사건 당시 혹은 그 이후 역사적으로 보존하거나 기념할만한 가치가 있는 유물·유적이 있는 장소 또는 공간”으로 규정하고 있다. 당연히 원형보존을 원칙으로 하여 복원·정비할 수 있도록 하였다. 이와 관련하여 도지사 소속의 4·3유적지보존위원회를 둘 수 있도록 하였다. 또한 유적지 지정에 대한 절차를 명시하였으며, 재산권 다툼에 대비하여 4·3유적지 지정 과정에서 재산 소유자의 동의에 대한 조항 등을 포함하고 있다.

이에 따라 2010년 4·3유적지 보존위원회가 구성되었다. 그러나 구체적인 활동실적은 없었으며 2012년 12월 임기 만료 후 재구성하지 않았다. 그리고 지금까지 그 상태가 유지되고 있다.¹³⁾ 이에 대해서는 비판이 없지 않으나 활동이 미약할 수밖에 없는 이유를 찾아보고 개선해야 할 것이 있는지 살펴볼 필요가 있다.

9) 인터넷신문 제주투데이 2004.7.28. 기사 “원형 잃는 ‘4·3유적지’ 보존방안 시급”

10) 4·3특별법은 2000년 제정 이후 2007년(2회), 2013년, 2014년 총 4차례 개정이 있었다.

11) 4·3특별법 제3조 제2항 제8호 집단학살지, 암매장지 조사 및 유골의 발굴·수습 등에 관한 사항

12) 이 조례는 2009년 3월 제주특별자치도 제8대 의회에서 당시 민주당 현우범 의원이 대표 발의로 2009년 5월 11일 제정되었다.

13) 2011년 11월 현우범 의원 도정질문 : “...4·3유적지 보존위원회를 구성하라고 조례상으로 규정되어 있음에도 불구하고 구성하지 않아 감사위원회로부터 지적을 받은 적이 있었는데, 구성된 이후에도 개최 실적은 한 번도 없습니다.”

4) 4·3유적지 활용 현황

4·3유적지의 활용은 이미 다양하게 이루어지고 있다. 주로 4·3유적지 탐방 프로그램으로 이루어지고 있는데, 프로그램은 전문강사가 안내와 해설을 맡고, 해당 유적지에서는 유적지 소재 마을 원로나 4·3사건으로 인한 고통의 체험을 가진 유족들이 당시 체험을 설명하는 방식으로 이루어진다. 코스는 4·3평화공원과 현장을 같이 탐방하는 경우가 많다. 4·3평화공원에서는 참배와 전시실 관람을 하게 되고, 현장 유적지에서 4·3사건 당시 사실을 현장감 있게 체험하게 된다. 이와 같은 탐방 프로그램은 4·3사건에 대해 조금이라고 관련을 맺는 단체들은 거의 예외 없이 진행하고 있다. 그리고 국내외에서 평화·인권에 대해 관심을 가지는 단체들도 제주를 찾게 되는 경우에는 거의 예외 없이 4·3평화공원과 유적지를 둘러보는 프로그램들을 운영하고 있다.¹⁴⁾ 최근 여행의 한 유형으로 널리 인정되는 다크투어리즘이 현재 제주 4·3평화공원과 4·3유적지에서 이루어지고 있는 것이다.¹⁵⁾

표 5. 2015년 주요 4·3유적지 탐방 프로그램(2015. 10월 현재)

주관단체	행 사 명	추진시기	탐 방 지	비 고
도 교 육 청	4·3평화·인권교육 연수	3.21~10.	유적지 일반	
	4·3현장 견학	4.14(화)	4·3평화공원	남광초 4년 *각급 학교 탐방
제 주 대 학 교 총 학 생 회	4·3유적지 순례 및 행불인표석 봉사활동	3.27(금)	제주시 유적지	
4 · 3 연 구 소	4·3과 길 -서귀포의 4·3흔적을 찾다	4.25(토)	서귀포 도심, 하논마을 등	
4 · 3 도 민 연 대	4·3역사순례	10.18(일)	도내 수형지	수형 생존인 동행
제 주 민 예 총	청소년 4·3역사문화탐방	4.11(토)	서귀포시내 유적지	4·3연구소 공동주관
	찾아가는 현장 위령제 “정방폭포 해원상생굿”	4.11(토)	정방폭포	
제 주 작 가 회 의	4·3평화문학기행 “광풍에 맞선 시대의 의인을 찾아서”	4.18(토)	제주 동부지역	
민 주 노 총	4·3평화순례	4. 7(화)	섯알오름, 백조일손지묘	겨레하나 여행사업단

14) 대표적으로 전북 남원시청 공무원노조의 경우는 2008년 개관 이후 매년 4·3평화공원과 유적지를 탐방하는 프로그램을 운영하고 있다.

15) 이에 대해서는 김석윤, 「다크 투어리즘 유형화 및 자원적용 연구」 제주대 박사학위 논문(2014) 등의 연구가 있다.

주관단체	행 사 명	추진시기	탐 방 지	비 고
제 주 포 럼 C	제주탐방-해방공간에서 4·3까지	4.11(토)	제주시 원도심, 물장오리	
제 주 4·3 아카데미탐문회	제주4·3유적지 답사 “숨어있는 곳을 찾아서”	4.18(토)	제주시 노형, 해안동 일대	리생이, 드르구릉
제주 시 사랑회	제5회 4·3유적지 순례 시 낭송 공연	4.19(일)	애월읍 어음리 빌레못굴	

*각종 마을별 단위 위령제 및 도외 4·3유적지 순례 제외

2015년에는 제주특별자치도에서 직접 4·3역사의 길을 발굴하는 연구가 진행하였다. 그 결과 2015년 10월 31일 ‘동광마을 4·3길’을 개통하여 ‘큰넓깨 가는 길’과 ‘무등이왓 가는 길’ 등 2개 코스를 운영하고 있다. 한편 4·3평화재단에서도 2012년과 2013년에 ‘4·3과 길’ 프로그램을 운영하기도 하였다.¹⁶⁾

그런데 4·3유적지의 활용에 대해서 4·3아카데미탐문회¹⁷⁾가 2013년부터 이미 문제를 제기한 적이 있다. 이 글에서는 2014년도 4·3아카데미탐문회 토론회¹⁸⁾에서 제기되었던 4·3유적지 활용 방안이 구체적으로 시행되고 있는지 살펴보겠다. 그 내용은 아래 표와 같다.¹⁹⁾

표 6. 2014년 4·3아카데미 탐문회 토론회 주제발표 내용

제 안 내 용	시행여부	비 고
국가지정 문화재 등록 추진	추진 중	제주특별자치도 추진 중
4·3교육을 포함한 4·3기행의 활성화	시행 중	
4·3해설사 양성과정 확대 및 지속화	시행 중	2016.2월 중 추가교육 예정(4·3평화재단)
4·3유적지 포함한 제주관광 코스 짜기	시행 중	
리 행정 단위 활용 안내, 증언, 유적지킴이(도 예산 지원)	미시행	부분 활용
추가 유적지 조사	미시행	추가진상조사 중(4·3평화재단)
4·3유적지 가이드북 제작	시행 중	

16) 최근 걷는 여행이 유행하면서 전국적으로 “○○길”들이 많이 조성되고 있다. 이와 관련하여 광주광역시는 22억7천만원을 투입하여 “오월의 길” 5개 코스를 개발하는 중이다. 4·3평화재단에서 2012년부터 2013년까지 발굴·시행하던 ‘4·3평화의 길’은 여러 가지 사정으로 중단된 상태이다.

17) 4·3아카데미탐문회는 4·3평화재단의 교육프로그램인 ‘4·3아카데미’ 수료자로 구성된 단체로, 2011년 발족하였다.

18) 2014년 9월 30일. 제주중소기업센터, 제주4·3아카데미탐문회 토론회

19) 2014년 주제발표는 당시 4·3평화재단 추가진상조사단 김은희 전문위원이 하였다.

당시 제안되었던 내용들은 대체로 시행되거나 추진되는 것으로 평가해도 될 것으로 보인다. 부족하다고 평가되는 것은 리 행정 단위를 활용한 사업과 추가 유적지 조사이다. 다만 추가 유적지 조사는 추가진상조사 등 다른 내용의 조사에 포함해서 진행되는 부분도 있다고 판단되기 때문에 향후 필요성 등에 대한 협의를 통해 재조명되어야 할 것이다.

3. 4·3유적지 보존 및 활용 그리고 관련 조례 개선 방안

1) 관련 조례 운영 강화

4·3유적지의 보존에 대한 문제의식이 제기된 지는 이미 10여년이 넘어서고 있다. 그리고 많은 도민과 전문가들이 4·3유적지에 대한 관심을 가지고 있었기 때문에 2009년 「4·3유적지 관리 조례」가 제정되었고, 2006년부터 지금까지 19개소의 4·3유적지에 대한 정비가 가능했던 것이다. 그러나 아쉽게도 더 이상 나가지 못하고 있다. 그 이유에 대해 딱히 하나를 꼬집어서 말하기는 어렵다. 이미 사라져 보존할 것이 더 이상 없거나 보존할만한 가치가 있는 4·3유적이 없을 수도 있다. 다음은 예산 확보가 어려운 경우다. 이는 광주광역시 5·18 사적도 유사한 경우이다.²⁰⁾ 광주광역시도 2005년 「광주광역시 5·18사적지 보존·관리 및 복원 관리에 관한 조례」를 제정하였으나 실제 운영에는 예산 부족이나 견해 차이 등으로 인해 어려움이 있다고 한다.²¹⁾ 다만 일부 재산권 제한과 관련한 규정에 있어서는 실제로 문제로 나타난 사례는 없다고 한다.

지금이라도 유적지 조례를 현실에서 구체화시키려는 노력이 필요하다. 4·3해결의 궁극적인 목표가 모든 사람들에게 ‘평화와 인권’의 소중함을 알림으로써 다시 그와 같은 역사가 반복되는 것을 방지하는 것이기 때문에, 4·3의 역사현장에서 평화와 인권을 생각하고 체험하는 기회를 가지는 것은 큰 의미가 있을 것이다. 따라서 4·3유적지를 보존하는 것은 반드시 필요한 것이다.

이와 관련하여 조례 제10조 유적지의 지정에 대해 구체적인 계획이 필요하다. 유적지는 관련 위원회의 심의를 거쳐 지정하게 되어 있으며, 사유지일 경우 소유자의 동의를 필요로 하고 있

20) 관계자에 따르면 광주광역시의 경우도 예산 확보가 어려워 사적 관리와 프로그램 운영에 어려움이 있다고 한다.

21) 관련자들이 제기하는 어려움은 예산 부족, 주민 및 관련 단체 등의 견해 차이, 이미 원형을 잃어버린 사적 등이다.

다. 이에 대해 도민 공감대를 형성한 후 4·3유적지를 지정하여야 할 것이다. 4·3유적지 지정이 우선 되어야만 그 다음 필수적으로 따라오는 관리계획 수립 등 다른 조치들이 가능할 것이다.

2) 위원회 통폐합

앞서 유적지 조례를 강화해야 한다고 하였다. 그러나 그 중 4·3유적지 보존위원회에 대해서는 몇 가지 논의가 필요하다. 4·3유적지 보존위원회는 2010년 구성 후 실질적인 역할을 하지 못하였는데, 이 중 가장 큰 이유는 국비 지원 미비로 인해 구체적인 사업이 진행되지 않았기 때문이지만, 다른 하나는 제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복 실무위원회(이하 '4·3실무위원회')와 중복되는 것도 있다고 판단된다.

2000년 이후 지금까지 도내에서 4·3해결의 과정을 이끌어온 조직은 4·3실무위원회이다. 2000년 9월 7일 구성된 후 2016년 1월 6일 현재 126차례의 회의를 개최하여, 희생자와 유족 결정대상자 4·3위원회 상정, 4·3평화공원 조성, 4·3평화기념관 조성, 4·3유해발굴사업, 행방불명인 관련 업무 추진 등 큰 사업들을 원만하게 처리하였다. 이 과정에서 4·3관련 업무는 거의 모두 4·3실무위원회를 거쳐야 한다는 암묵적 동의가 형성된 것으로 평가해도 무방할 것이다. 결과적으로 4·3관련 다른 위원회의 협의 내용도 4·3실무위원회에 다시 상정하여 의결해야 하는 경우도 있었다. 이와 같이 위원회 간 위계가 형성되거나 중복되는 사례가 발생하기도 하였다.

따라서, 4·3특별법이 존재하고, 그에 따라 4·3중앙위원회와 4·3실무위원회가 존재하고 있는 상황에서는 그 질서를 인정하는 것이 필요하다. 따라서 다른 특별한 위원회를 별도로 만드는 것이 아니라 4·3실무위원회의 기능을 보다 강화하는 것이 적절한 방법으로 보인다. 이를 위해서는 4·3실무위원회에 4·3 업무 처리에 필요하다고 판단되는 분야의 전문가 참여를 강화하는 것이 필요하다. 4·3유적지 보존의 경우는 건축 전문가, 문화재 전문가 등이 필요할 것이다. 그리고 4·3유적지 보존위원회가 담당해야 하는 역할은 전문가 자문 형태로 명시하여 운영하는 것이 적절한 것으로 판단된다.

3) 재산권 제한 최소화

아직까지 4·3유적지로 인한 재산권 제한은 구체적인 사례로 나타나는 것이 없다. 이는 4·3유적지로 인하여 강제적으로 재산권을 제한할 규정이 없기 때문이다. 4·3유적지 조례 제

6조는 4·3유적지의 원형보존을 위해 도민이 노력해야 한다고 하였고, 제10조는 4·3유적지의 지정에 소유자의 동의가 필요하다고 하였다. 또한 제11조에서는 유적지 구조변경과 관련하여 4·3유적지 소유·관리자에게 원형보존을 위해 노력할 것을 명시하고 있다. 결국 재산권 제한에 대해서는 아무런 강제 규정이 없는 것이다. 이는 제정 당시 법률의 위임이 없는 재산권 제한은 위법의 소지가 있다는 의견을 반영한 것으로 우리나라 법 체계에서는 틀린 것이 아니라고 보인다. 따라서 사유지에 있는 4·3유적은 재산상의 변경이 있을 경우 보존하기 어려운 것이 현실이다.

물론 이 조례의 영향인지, 아니면 4·3에 대한 도민정서 상의 영향인지는 모르지만 개인적으로 4·3관련 유적의 현상을 변경할 사유가 발생할 경우, 관련 부서로 자문을 요청하는 사례는 분명히 있다. 그리고 공공기관에서도 이와 같이 현상변경 사유가 발생할 경우 공문으로 처리방안을 협의하기도 한다.²²⁾

그러나 사유지에서 발생하는 변경 사례에 대해 강제로 제한할 수 있는 방안은 존재하지 않는다. 이에 대해서는 도민공감대를 통해 구체적인 대안들을 마련해야 할 것이다.²³⁾ 시급하게 의견을 모아야 하는 부분이 없지는 않을 것으로 생각한다.

4) 기타 유적지 정비·조성과 관련하여

4·3에 대한 도민들의 생각은 크게 다르지 않다고 보인다. 지금까지 우리 도민이 합심하여 노력했으며, 14,231명의 희생자, 59,225명의 유족, 4·3진상조사보고서 발간, 대통령 사과, 대통령 위령제 참석, 4·3평화공원과 기념관 조성, 4·3희생자 추념일 지정 등 이 모든 결과에 대해 동민의 공감대가 형성되어 있다고 보인다.

그 결과 마을마다 희생자 위령비가 세워지고 있다. 지금까지 대략 16개의 위령비(제주시 9, 서귀포 7)가 세워진 것으로 파악된다. 그런데 앞으로도 더 세우고 싶어하는 경우가 있는 것으로 보인다. 또한 일부에서는 무장대에 의한 희생자를 기리는 위령비도 세우고 있다. 4·3과 관련한 희생자들 모두 억울하게 희생되었음을 누구나 인정할 것이다. 그리고 희생자들을 위

22) 2015년 7월 서귀포시 효돈동 2-1번지 일원 도로 확장 공사 과정에서, 길이 40m, 높이 2.2m, 폭 1.2m의 4·3성 처리 여부를 서귀포시(도시건축과)와 도가 협의한 사례와, 2015년 8월 제주시 부두 옆 주장공장터를 지나는 도시계획도로 개설과 관련하여 제주시(도시디자인과)와 도가 협의한 사례가 있다.

23) 광주광역시 5.18사적지 조례 제15조는 사적지로 지정된 건물·토지 소유·관리자는 현상변경 시 시장에게 통지하고 협의하도록 규정하고 있다. 그러나 실제로 협의된 사례는 없으며 문제로 제기된 사례도 없다. 한편 부정적인 사례로써, 장흥군 사적지 498호 지정해제 추진위원회(가칭)가 장흥군 남외리 일원 동학농민혁명 전적지(2012년 12월)는 주민 동의 없는 동학혁명사업으로 불법이라고 주장하는 등 지역 내 갈등 사례가 있다.

무하기 위한 것이라면 그 어떤 것이라도 하고 싶어 하는 것은 인지상정이다. 그런데 우리 도에서 4·3희생자가 없는 마을은 한 곳도 없다.²⁴⁾ 그러면 결국에는 모든 마을에 위령비가 서게 된다는 것이다. 위와 같은 생각은 재고할 때가 되었다고 생각한다. 제주시 봉개동의 4·3평화공원이 있기 때문이다. 이제는 집중하는 것이 필요한 시기가 아닐까 생각한다.

4. 나가는 말

일반적으로 유적지의 보존은 간단한 것이 아니다. 특히 이념적 차이를 내포하고 있거나, 생존자들이 연관된 사건의 경우는 해당 유적지의 보존(기억)과 철거(망각)를 놓고 치열하게 대립하기도 한다. 광주광역시에서 있었던 옛 전남도청 별관²⁵⁾ 철거를 놓고 갈등했던 경우가 대표적인 사례로 볼 수 있다. 4·3유적지가 광주광역시와 똑 같은 경우는 아니지만, 보존과 활용 등에 대해 개선해야 할 것들이 없지 않다.

앞서 몇 가지를 제시하였다. 이는 실제로 업무를 담당하거나 가까이 보면서 느낀 것을 정리하고 나름의 대안을 고민하여 제시한 것이다. 이를 위해서는 당연히 도민과 관련자들의 동의가 필요할 것이다. 또한 조례를 개정해야만 하는 것도 있다. 제도를 만드는 것은 결코 쉬운 것은 아니다. 도민공감대를 형성하고 이를 토대로 최선의 대안을 마련해야 할 것이다. 물론 제도 개선과 무관하게 4·3유적지를 활용하는 다양한 프로그램들을 계속하여 운영하여야 할 것이다.

24) 4·3중앙위원회, “화해와 상생” 600쪽 지도(2008)에 따르면 희생자가 없는 추자면을 제외하면, 가파리를 포함한 160개 모든 마을에 희생자가 있다.

25) 이 곳은 1980년 5월 27일 광주민주화운동 당시 시민군이 진압군에 맞서 최후 항전 장소로 상징성을 가지는 곳이었다. 이 건물 철거를 놓고 수년간 지역사회의 갈등이 있었으며, 소송까지 진행되었다. 결국 부분적으로 철거하여 보존하는 것으로 마무리되었다.

참고문헌

- 4·3중앙위원회, 『화해와 상생』, 2008
- 제주도·4·3연구소, 『제주4·3유적』 I, 각, 2003,
-----, 『제주4·3유적』 II, 각, 2004
- 민형배, 「5.18 기념공간의 형성과 지역정체성 : 1990년대 이후 쟁점과 과제」(5·18 24주년 기념 학술대회) 『한국동북아논총』 제31집, 2004
- 김양식, 「충북지역 동학농민혁명 유적지 보존과 활용 방안」, 2013
- 권귀숙, 「4·3의 대항기억과 영상」 『제주도연구 24권』, 2003
- 양정심, 「제주4·3항쟁의 기억투쟁」 『성대사립』, 2006
- 4·3아카데미 탐문회, 『제주4·3유적지 적극적 활용방안』 세미나 자료집, 2014.
- 김석윤, 「다크 투어리즘 유형화 및 자원적용 연구」 제주대 박사학위 논문, 2014
- 김봉현, 김민주 공저, 『제주도 인민들의 《4·3》 무장투쟁사』, 문우사, 1963.
- 노민영, 『잠들지 않는 남도-제주도 4·3항쟁의 기록』, 온누리, 1988.

〈참고〉

제주특별자치도 4·3유적지 보존 및 관리에 관한 조례

(제정 2009. 5. 11 조례 제487호)

제1조(목적) 이 조례는 제주4·3사건(이하 “4·3사건”이라 한다) 관련 유적지를 체계적으로 보존·관리하기 위하여 필요한 사항을 정함으로써 평화와 인권의 산 교육장으로 삼아 4·3사건의 교훈을 후세에 길이 전하고 나아가 전국화·세계화 하는데 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) “4·3유적지”란 4·3사건 당시 혹은 그 이후 역사적으로 보존하거나 기념할 만한 가치가 있는 유물·유적이 있는 장소 또는 공간을 말한다.

제3조(관리의 기본원칙) 4·3유적지의 보존·관리 등은 원형유지를 기본원칙으로 하고 부득이한 경우 복원, 정비할 수 있다.

제4조(도지사의 책무) 제주특별자치도지사(이하 “도지사”이라 한다)는 유적지를 체계적으로 보존하고 관리자로서 의무를 다하여 관리하여야 한다.

제5조(교육감에 대한 협조요청) 도지사는 제주특별자치도교육감에게 4·3유적지가 청소년의 역사교육 현장으로 활용될 수 있도록 교육프로그램 개발 등에 적극 협조를 요청하여야 한다.

제6조(도민의 책무) 도민은 4·3유적지가 원형 보존될 수 있도록 노력하여야 한다.

제7조(위원회) ① 4·3유적지의 보존·관리에 관한 사항을 심의하기 위하여 도지사 소속으로 제주특별자치도4·3유적지보존위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 4·3유적지의 지정 및 보존·관리에 관한 사항
2. 4·3유적지 활용프로그램의 수립에 관한 사항
3. 그 밖에 4·3유적지의 보존 및 관리에 대하여 도지사가 필요하다고 인정하는 사항

제8조(구성) ① 위원회는 4·3관련단체 및 문화재 전문가, 교육계 인사, 해당 분야에 학식과 덕망이 있는 사람으로 구성하고 한시적으로 운영할 수 있다.

② 위원회 운영에 필요한 사항은 도지사가 따로 정한다.

제9조(수당과 여비) 위원회에 출석하거나 공무로 출장할 때에는 「제주특별자치도 각종

위원회 실비 변상 조례」에 의해 수당 및 여비를 지급할 수 있다.

제10조(유적지의 지정 등) ① 유적지는 제7조에 의한 위원회의 심의를 거쳐 지정한다.

② 도지사는 제1항에 의하여 사유재산에 있는 유적지를 지정함에 있어서는 소유자의 동의를 있어야 한다.

③ 도지사는 제1항에 의하여 유적지를 지정한 경우에는 제주특별자치도보(공보)에 고시하고 소유자 또는 관리자에게 지정서를 교부하여야 한다.

제11조(유적지 구조변경의 협의 등) 제10조제1항에 의해 유적지로 지정된 건물 또는 토지 등을 소유하거나 관리하고 있는 자는 가급적 원형을 보존할 수 있도록 노력하여야 한다.

제12조(관리계획의 수립 등) 도지사는 유적지의 보존·관리 및 활용 등에 관한 계획을 세워 관리하여야 하며 예산의 지원 등 필요한 조치를 강구하여야 한다.

제13조(위탁관리) 도지사는 유적지의 효율적인 보존 및 관리를 위하여 필요한 경우 법인 또는 단체에 위탁하여 관리하게 할 수 있다.

제14조(프로그램의 개발 등) 도지사는 유적지를 통해 4·3사건의 교훈을 널리 홍보하고 살아있는 교육장으로 활용하기 위해 '4·3유적지 해설사'를 양성하는 등 체계적인 프로그램 개발 등에 노력하여야 한다.

제15조(시행규칙) 이 조례 시행에 관하여 필요한 세부 사항은 규칙으로 정한다.

부칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.